

合同水资源管理模式设计及其组织体系构建

郑 晓¹, 黄涛珍²

(1. 河海大学商学院, 江苏南京 211000; 2. 河海大学公共管理学院, 江苏南京 210098)

摘 要:在分析我国实施合同水资源管理的必要性与可行性基础上,按照最严格水资源管理制度要求,从我国国情实际出发,构建合同水资源管理模式,促进我国水利投融资体制改革。建议通过市场化和政府支持、水资源费支持、示范和认定、强化科技和计量工作等多种途径,促进合同水资源管理的发展,解决我国水资源短缺以及水环境污染治理等问题。

关键词:合同水资源管理;合同管理模式;组织体系

中图分类号:F124.5

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)02-0069-03

水是生命之源、生产之要、生态之基。人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情水情。党的十八大提出了一系列生态文明建设和生态文明制度建设的新理念、新思路、新举措,习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,赋予了新时期治水的新内涵、新要求、新任务,为强化水治理、保障水安全指明了方向,这是做好水利工作的科学指南。

2012 年 1 月,《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》出台;2013 年 1 月,国务院办公厅印发了《实行最严格水资源管理制度考核办法》;2014 年 2 月,水利部等十部门联合印发了《实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案》等。这一系列文件的陆续出台,都对落实最严格水资源管理制度,解决我国复杂的水资源、水环境问题,实现经济社会可持续发展,具有深远意义和重要影响^[1]。而具体落实最严格水资源管理制度,则需要建立适应最严格水资源管理制度的管理体制。针对水资源开发利用现状及其管理问题,合同水资源管理模式(Water Resource Management Contract, 以下简称 WRMC)可以从制度建立(控制用水总量)、市场引导(提高用水效率)及最终效果控制(控制排污总量)3 个方面建立起完善的水资源管理模式。

一、合同水资源管理的必要性

随着工业化、城镇化深入发展和气候变化影响

加剧,水资源短缺、水环境污染等问题越来越突出,已成为我国经济社会可持续发展的重要制约因素和面临的突出安全问题^[2]。为促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定,必须尽快消除水利的瓶颈制约,实行最严格的水资源管理制度,推行合同水资源管理(Water Resource Management Contract, 以下简称 WRMC)模式。

水资源利用与管理严重滞后,呼唤 WRMC 模式。在我国,水资源利用与管理的问题主要表现在:①工业生产工艺落后,循环利用意识低,万元国内生产总值远落后于发达国家的平均水平;②农田灌溉主要采用落后的“漫灌”方式,有效率在 50% 左右,每千克粮食耗水量是发达国家的 2 倍;③在城市生活用水方面,根据对 408 个城市的统计,自来水的管网漏损率平均达 20% 以上,每年损失近 100 亿 m³。④在水污染方面,不合理的利用方式和较低的利用效率导致我国水污染状况持续。在这种状况下,迫切需要引入 WRMC 模式,以保证经济、社会可持续发展^[3]。

构建 WRMC 模式是深化水利投融资体制的重要举措。近年来,水利资金使用管理存在以下主要问题:一是水利投融资体制机制仍不完善,公共水利设施仍主要依靠财政投入,水利市场化水平极低。二是水务资金投入和多头管理,涉及的资金渠道及管理部门多,资金交叉重复和分散使用并存,影响了资金使用的整体效益。三是部分水利项目投资控制不严,由于建设期物价上涨、政策性调整等原因,部分大中型

收稿日期:2015-02-20

基金项目:江苏省“沿海开发及保护”2011 协同创新中心、江苏省水资源与可持续发展研究中心以及国家支撑计划(2012BAB03B00)

作者简介:郑晓(1985—),男,江苏南京人,博士研究生,从事技术经济及管理研究。

水利工程实际投资超概算。四是“重建轻管”现象仍然存在,致使不少水利项目未能充分发挥其应有的效益^[46]。从目前看,资金匮乏仍然是影响水利事业发展和水利效率提高的关键因素。WRMC 正是突破水利建设及管理资金瓶颈的有效方式之一。

二、WRMC 模式设计

水作为稀缺资源,日益匮乏。传统解决水资源供需矛盾的方式是普遍使用建坝、蓄水、引水、调水、开采地下水等工程措施,开发新的水源来满足不断增长的水需求,但是当可开发的水源条件越来越差时,就需要建设像南水北调这样长距离引水工程,这样边际开发社会成本就越来越高。也就是说常规的手段解决水资源供需矛盾已日趋艰难。因此,急需改变旧有增加供水的方式、路径,寻求新的模式。为了解决水资源问题,保障水资源安全,解决水资源供需矛盾,必须从“节流”入手^[7-8]。

以“节流”作为出发点,优化水资源供给的途径有两个:一个是从优化水资源的供给结构入手,着眼于将更优的分配方式应用于总量一定的水资源,即运用绩效评价的方法对各绩效部门进行评估,并将评估结果进行比对排序。在方向上,对绩效较高的、社会权重影响较大的部门适当增加供水,促使多部门整体达到帕累托最优。对绩效较低的、社会权重影响较小的部门适当减少供水,使其自发进行帕累托改进。在程度确定上,可综合运用社会系统论的多目标规划,对不同用水部门的水分配改变的量的多少进行权衡。另一个是从改变水资源的需求关系入手,将 WRMC 模式的思想引入水资源管理中。WRMC 是基于市场运作的节水新机制。其作用主要是通过改变用户用水方式和用水行为,采取节水措施以提高水资源使用效率,达到节约用水、降低用水成本的目的。WRMC 机制运行包括 3 个主体:政府、WRMC 经营公司和用水户。

WRMC 经营公司通过资金、创新、技术以及新装备的投入,为用水户节水或消除水污染,用水户见到节水效益后,WRMC 经营公司与客户一起共同分享节水成果,实现双赢。节水效益分配比例和节水项目实施合同年度将有所不同。其本质是通过改变 WRMC 经营公司经营机制的一种节水投资服务管理,由于节水前期投入和用户的需求不同,可以推出 4 种 WRMC 的管理模式。

1. 前期投入公司自担,WRMC 收益分享型

由 WRMC 公司支付节水改造工程的前期一切投入,客户无须在开始时投入资金。项目完工之时,客户可在一定的合同期内,按照一定的比例与 WRMC 工程公司分享项目产生的小部分节水收益。具体的节水项目因投资额和协议的签订有所不同。

2. 水投资分摊,WRMC 收益偿付型

WRMC 公司接受客户委托进行一系列节水改造,预先支付一定量的节水工程投资资金,WRMC 负担另一部分,在项目完工后,经过客户验收达到或优于合同所规定的节水量,由客户支付合同余额,或用节水的年收益逐年部分偿付。

3. 前期投入公司自担,合同保证节水量型

由 WRMC 公司支付节水改造工程的前期一切投入,客户无须在开始时投入资金。在项目完工并验收后,当达到合同所约定或优于合同所规定的节水量时,客户支付全部 WRMC 改造工程的相关费用,其收益也由客户独享。

4. WRMC 公司承担投资成本并负责运营型

客户不投入节水资金,项目完工后,在约定的合同期内,WRMC 公司负责并承担节水项目的运行、维护、管理,客户支付一定的运营服务费。合同期结束之时起,项目交还给客户。

应该指出,上述 4 种类型的选择应在政府指导下由客户和 WRMC 公司协商选定。

三、WRMC 组织体系构建

建立高效、科学的 WRMC 管理体系是保证 WRMC 产业化、规模化的关键所在。借鉴西方发达国家水资源需求管理体系的经验,结合我国国情,需要建立一个由政府主导,市场运作为主,WRMC 公司、用水户为实施主体的、各种所有制并存的组织体系。

政府(水务主管部门)应起主导作用,在制定相关政策、提供 WRMC 交易平台、认定 WRMC 经营公司资质与许可证发放、提供科技支撑、引导金融保障方面起到主导作用。

WRMC 公司应以其人力、技术、资金优势进行规模经营、专业经营。致力于项目的实施,为客户提供性价比高的 WRMC 解决方案。

客户则需要根据自身发展需要,提出明确的需求,与 WRMC 公司密切配合,实现互利互惠。

以政府、客户、WRMC 经营为主的,科技、金融为支撑的互相关系,形成了 WRMC 模式的框架(图 1)。

四、WRMC 的实施建议

1. 市场化和政府支持并举

党的十八大以来,习近平总书记多次就治水发表重要论述,形成了我国新时期治水的重要战略思想。保障水安全无论是生态修复,扩大生态空间,还是节约用水、治理水污染等,都需要充分发挥市场和政府的作用,让政府和市场这“两只手”相辅相成、相得益彰。市场化是推行 WRMC 的根本保证和内生动力,激发市场机制的主动性作用,将政府被动干预转变为市场主体市场化的自觉性调控。同时,

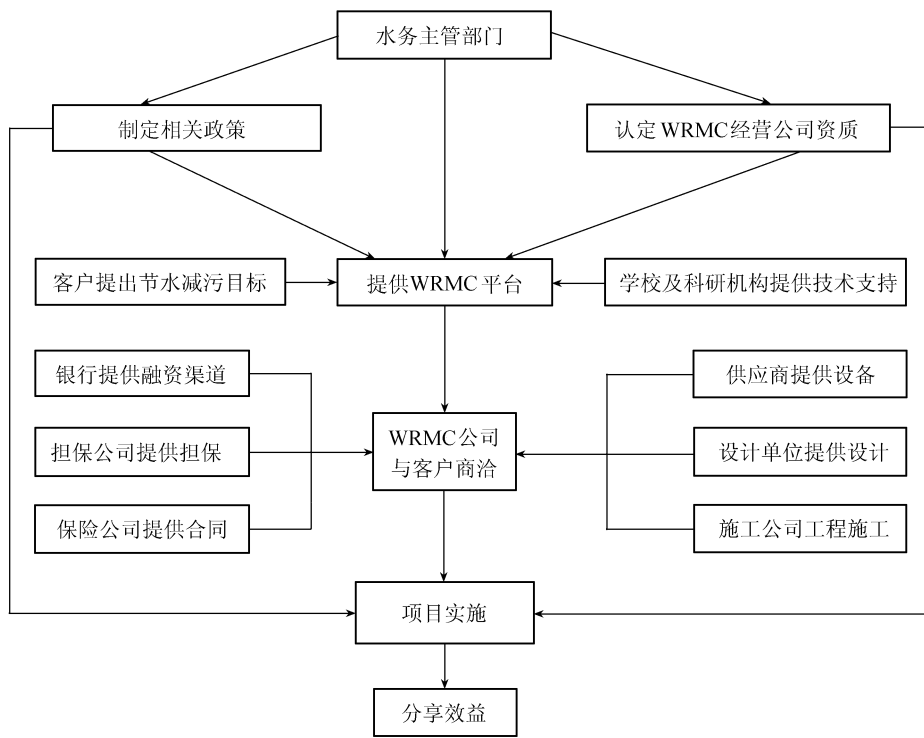


图 1 WRMC 组织体系框架

WRMC 并不等于完全放弃政府干预,而是政府与 WRMC 企业协同发力,各司其职。政府负责引导社会资金和制定政策管控大局,组建有序高效的平台公司,并提供全面的资金、税收、政策等保障^[7]。

2. 利用征收的水资源费,积极支持 WRMC

WRMC 项目的特性决定了其初期投入巨大,投资回报大,成本回收缓慢的特点。有很多 WRMC 项目的迫切性比较高,可行性也都满足要求,但就是由于初期投入巨大等问题限制了 WRMC 客户的投资意向。由于 WRMC 旨在解决水资源短缺和水质问题,因此,政府应该利用征收的水资源费,按照 WRMC 节约的水资源总量计算出资助经费,通过贷款贴息、无偿拨款、助资基金等方式,支持 WRMC 经营公司,以解决其初期投入等问题。

3. 加速开展 WRMC 公司的示范和认定工作

从现实情况看,一方面由于政府对新生的 WRMC 管理模式还处在认知阶段,因此对其管理需要有一个认知和摸索的过程;另一方面,政府从 WRMC 的分析、担保主体确立、项目报批、资金使用、风险监督、运营风险等各个工作阶段和环节尚未形成一个科学、完整、统一、规范的管理监督体系,在一定程度上影响了政府工作的推进。审批一大批具备 WRMC 技术优势、资金优势、人才优势的经营公司,是发展 WRMC 的关键所在。有关部门应尽快制定相关优惠政策积极引导全社会积极参与 WRMC。特别值得一提的是,有关部门应率先建立若干 WRMC 示范经营公司,从事一批 WRMC 示范项目,以便推广^[8]。

4. 强化科技及计量工作

为了使 WRMC 做到高效益、低成本,需要科技支撑。由于 WRMC 涉及行业多、领域广,所需技术也不相同,有些领域的所需技术还相对落后,因此,还需要政府公共财政对 WRMC 新技术予以大力支持,从相关计划拨出专门经费支持研究、推广 WRMC 新技术。

WRMC 是否成功的另一个重要因素是加强计量研究工作。客户和 WRMC 往往会就最终节水的计量发生分歧。因此,研究精确、科学的计量新技术也是重要内容之一。

参考文献:

- [1] 王妍,刘艳飞. 最严格水资源管理需要什么样的制度体系? [N]. 中国水利报,2014-06-12(005).
- [2] 郑晓,黄涛珍,冯云飞. 基于生态文明的流域治理机制研究[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2014(4):37-40.
- [3] 肖新民. 合同水资源管理模式初探[J]. 中国水利,2014(7):22-24.
- [4] 林洪孝,王国新. 用水管理理论与实践[M]. 北京:中国水利水电出版社,2003.
- [5] 黄英. 我国水资源的可持续利用[J]. 西南民族大学学报:人文社会科学版,2004,25(6):106-108.
- [6] 陈雷. 新时期治水兴水的科学指南:深入学习贯彻习近平总书记关于治水的重要论述[J]. 求是,2014(15):47-49.
- [7] 王园欣,左其亭. 我国新时期水利改革发展战略思想与趋势分析[J]. 水利发展研究,2013(12):45-50.
- [8] 诸大建,曹莉萍. 城市问题合同能源管理服务绩效的新评价指标体系[J]. 城市问题,2012(12):85-90.