

江苏省水利基建项目投资补助政策调整研究

赵一晗, 陈长奇

(江苏省水利厅, 江苏 南京 210029)

摘要:运用水利投资分析理论,根据国家和省级财政管理体制改革、市县财政保障能力分类分档调整等新政策、新要求,立足于江苏水利基建项目投资管理实际,分析了现行政策对“十二五”水利基建的贡献、出现的政策导向性不足、对“十三五”水利建设目标的不适应以及与财政政策调整的不协调等问题,提出省以上投资补助政策调整建议。以“十三五”全省水利基建项目投资为算例,测算分析政策调整后投资结构变化情况,并提出资金筹措建议。

关键词:水利基建项目;投资政策;财政补助;江苏省

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2017)01-0004-05

水利基建是通过投资建设形成水利固定资产并发挥社会、经济效益的建设活动,基建投资筹集是项目建设的关键。2011 年中央“一号文件”出台后,水利投资建设被放到了更加重要的位置。“十二五”时期是江苏水利改革发展不断深入、水利现代化建设加快推进的关键阶段,国家、省水利投入规模不断扩大,水利基建项目类别不断增多,全省全社会水利投入达 1800 亿元,比“十一五”翻了一番,一批重点水利工程相继建成并发挥效益,水安全保障基础不断夯实,对江苏省社会经济发展起到了基础保障性作用。“十三五”时期江苏省水利建设要突出问题导向,瞄准薄弱环节,全面深化水利改革发展,着力完善水利基础设施网络。为实现“十三五”水利建设目标,资金筹集和运用是关键环节,尤其是如何发挥省级资金的导向和引导作用显得更加重要。2006 年发布的水利基建投资政策已不适应“十三五”江苏省水利投资需求,急需进行调整。

1 现行水利基建投资政策及实施情况

2006 年,江苏省财政厅会同省水利厅、省发展改革委研究提出了《关于省水利重点工程省以上财政投资比例的意见》(以下简称“2006 年政策”),报省政府同意后执行。“2006 年政策”主要是依据事权划分、按受益分摊投资的原则,结合地方可用财力,对不同类别的水利工程按地区提出了省以上财

政投资比例^[1]。“2006 年政策”主要包括项目划分和投资补助比例两部分内容。

1.1 项目类型划分

项目分为流域性治理工程、区域性治理工程、水环境水资源工程和城市防洪工程等。流域性治理工程是指流域规划确定的防洪、排涝、供水等骨干工程,包括长江治理、淮河治理、海堤达标等;区域性治理工程是指区域规划确定的防洪、排涝、供水等骨干工程,包括区域规划确定的近期治理骨干工程及每年度的竞争立项工程等;水环境水资源工程是指城市和城镇水资源、水生态保护、水污染防治和控制等工程;城市防洪工程,是指省辖市城市分洪、防护和排水骨干工程等。

1.2 事权划定和项目投资补助比例

依据“谁投资、谁受益”的原则,事权划定和投资补助比例主要取决于工程受益范围。流域性治理工程防洪减灾效益在全流域,事权及投资以中央及省为主;区域性治理工程防洪减灾效益在省内某个区域范围内,一般跨市、跨县,事权及投资由省及市县共同承担;水资源水环境、城市防洪主要为当地受益,事权及投资则以市县为主。按照上述项目分类以及省财政厅当年划定的地方可用财力分档,给予不同比例的省以上补助(宿迁市所辖县区不纳入分档,享受省以上补助 80% 的政策)。具体为:流域工程,长江治理省以上补助 40% ~ 50%;淮河治理骨

干工程省以上补助 90%,其他工程 60%~70%;海堤达标等工程省以上补助 55%~70%。区域工程,工程效益跨市项目省以上补助 35%~70%;一市跨县项目省以上补助 20%~60%;县范围内项目原则上由地方自筹,省对骨干工程的建筑物给予补助,一般为 10%~35%。水环境水资源工程,对主体工程省以上补助不超过 10%。城市防洪工程,省主要对经济薄弱和建设任务重的城市给予适当补助。各项目投资比例见图 1(部分项目投资比例存在幅度,示意图中均取中值)。

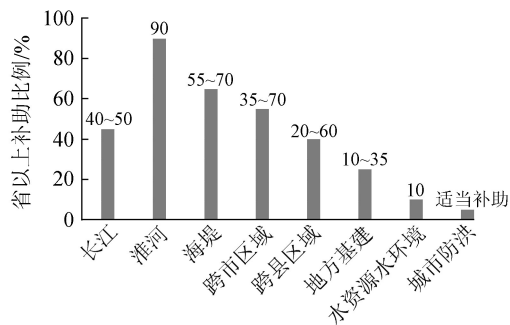


图 1 项目投资比例示意图

1.3 政策执行情况

“2006 年政策”首次以文件形式明确了水利基建工程的省以上投资比例,它的印发执行初步规范了全省水利投资行为。一方面,区分了流域性、区域性等水利工程的事权主体,初步明确了中央、省及市县的支出责任;另一方面,有了相对明确的投资比例后,有利于省、市、县各级根据当地水利建设和财力实际情况,及早提出本地区年度水利基建投资计划,向同级财政部门落实预算资金。“十二五”期间,全省累计安排水利基建投资 686 亿元,是“十一五”的近 2 倍。其中:争取中央投资补助 256 亿元,省级安排投资 197 亿元,市县配套投资 233 亿元^[2-3]。按工程性质分,流域性工程投资 338 亿元,区域性工程投资 201 亿元,其他工程投资 147 亿元。各级水利建设资金的及时足额落实,保障了一大批水利重点工程建成投入运行,水利减灾兴利能力再上新台阶。

2 投资政策调整必要性分析

基本建设投资政策是调整水利基本建设结构的财政手段,是引导水利基本建设投资方向的基本原则,也是水利基本建设投资资金筹集的依据,应和一定时期水利基本建设相协调一致。尽管“十二五”时期江苏水利基本建设取得了巨大成就,水利投资规模不断扩大,但由于投入方向调整、项目类型增多、市县财政保障能力重新分档等原因,在投资建设过程中,仍存在很多问题,尤其是在投资政策方面。

2.1 “十二五”水利投资政策执行中存在的问题

2.1.1 长江、淮河治理等重大流域性工程省以上支持力度不足

长江治理事关流域防洪安全和全省经济社会发展大局,但事权和财权责任履行不相适应,投资补助比例一般仅为 40%~50%。“十二五”期间长江治理工程投入 32 亿元,省及以上投资仅 15.5 亿元,平均补助比例为 48%,远低于淮河、太湖流域治理工程,甚至还低于部分区域性治理工程投资补助比例,事权和财权责任不相一致。淮河流域多为苏北欠发达地区,区内有多个省级贫困县,水利基础设施薄弱,一直是全省水利建设与帮扶工作中的重中之重。经过“十一五”、“十二五”不断向国家、省争取支持,淮河骨干工程省以上投资补助比例已达 90%,但洼地治理、蓄滞洪区建设等工程其比例仅为 60%~70%,市县配套资金压力较大。这类工程直接关系到当地人民群众的生产生活,按照国家、省精准扶贫精准脱贫的要求,投资政策应有所倾斜。

2.1.2 水利基建项目类型发生变化,投资政策补偿项目不完善

“十二五”以来,全省相继安排实施了新一轮治淮、太湖水环境综合治理、骨干引排、海堤重点堤段补充完善等一批流域性工程,加快推进了沿海水利、黄河故道综合开发、苏南现代化示范区建设等战略确定的区域性水利治理项目。同时,按照国家有关专项规划的要求,实施了中小河流治理、大中型病险水闸除险加固、大型灌排泵站更新改造、水利血防等民生水利项目。“十二五”期间全省水利基本建设项目达 600 多个^[4]。但是,“2006 年政策”仅提出了流域性、区域性、城市防洪、水资源水环境等几类项目,项目类型不能完全涵盖新增项目,亟须调整完善。

2.2 “十三五”水利发展目标和财政管理新要求需要完善投资政策

2.2.1 水利投资方向调整,投资政策引导性不足

水利投资政策是调控“水利公共物品”供应的风向标,对各种投资资金起到引导性作用。“十三五”时期,江苏将全面贯彻落实“四个全面”战略布局,着力提高“两个率先”发展质量水平,对水利保障能力提出了新的更高的要求。《江苏省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》及正在编制的《江苏省“十三五”水利发展规划》均提出要更加重视区域治理,不断提高区域防洪排涝能力^[5]。这表明,“十三五”期间,全省在加大流域防洪工程建设力度的同时,将重点向区域治理项目倾斜,增强民生水利保障能力。但原区域治理工程省以上投资补助比例总体不高,最低仅 20%,远低于流域治理或其

他国家专项规划项目。另外,“2006年政策”将区域治理项目细分为工程效益跨市项目及一市范围内跨县项目等,跨市项目补助比例要比一市跨县项目高10%左右。但是,自实行省直管县财政体制改革以来,各市级财政拟在“十三五”期间逐步对县级水利项目不再补助,为此,对跨市和跨县的项目应统一标准。

2.2.2 各地经济发展出现新差异,市县财力重新分类分档

2014年,省财政厅出台了《江苏省市县财政保障能力分类分档办法》,拟作为“十三五”省级转移支付、投资管理的依据。该办法对全省71个县市区财力重新评价,同时也将原五类地区进一步细分为六类地区^[6]。新的分类分档结果较2006年调整较多。一是把宿迁市及所辖县区纳入市县分档,不再享受省以上补助投资80%的特殊待遇;二是考虑到支持尚未达小康的13个县市区发展,把东海、灌南、滨海、响水等原二类地区全部纳入一类地区;三是根据地方经济发展和财政运行情况,调整了扬中、兴化、建湖、宜兴等县区分类分档;四是根据全省新的行政区划,增加了亭湖区、贾汪区等县区。另外,考虑到对省辖市转移支付的需要,对各市本级也进行了分类分档。市县财力重新分类分档后,“2006年政策”分类以及补贴结构已不再适用。

2.2.3 投资政策应适应经济社会发展对水利的新需求

“十三五”时期,根据国家加快生态文明建设、实施污染防治行动计划的决策部署,江苏将生态文明建设作为区域发展导向和战略选择,推进绿色循环低碳的生产方式,努力建设天更蓝、地更绿、水更清的美丽宜居家园。水利作为生态文明建设的重要领域,水生态治理项目应在投资政策中予以反映。另外,随着全省城市化进程的不断加快,城区下垫面条件变化,洪涝水特性改变,对城市防洪排涝产生较大影响。特别是2016年汛期以来,沿江苏南部分地区多日连降暴雨,秦淮河、苏南运河等均超警戒水位,暴露出不少城市防洪排涝的薄弱环节,防洪压力很大。因城市防洪工程属地方事权,“2006年政策”提出仅适当补助,未明确具体标准,实际操作中存在困难。考虑到地方城市防洪压力和系统治理的迫切需求,应及早研究明确补助标准。

根据以上“十二五”投资出现的问题,以及财政相关政策变革,按照“十三五”江苏省水利建设目标和任务,水利投资政策调整不仅必须,而且十分紧迫。

3 政策调整建议

资金是推动水利基建的重要动力。水利基建投资政策调整实质是各类基建项目投资结构和地域投

资结构的调整,涉及全省以及各地方社会经济发展。水利投资结构系统是具有多层次、相互反馈特点的复杂系统,对其进行合理性分析就是从全局和协调发展的角度正确把握水利投资的方向,实现水利建设的经济、社会、生态效益的最大化,从而提出政策建议^[7]。水利基建是公共领域,资金很难通过市场去调节,作为水利基建的方向和资金导向就是政策调控。在现行国家水利投资政策和财政政策下,江苏省省级水利基建投资政策对江苏省水利基建目标和任务的完成起到决定性作用。因此,江苏省水利基建投资政策应着力解决以前的问题,紧紧围绕“十三五”江苏水利建设目标和任务,在考虑与现行投资政策平稳过渡的前提下,对基建项目类型、投资补助比例等方面进行调整。

3.1 调整原则

拟在基本不改变现有政策框架的基础上,对个别不合理投资政策项目进行适当调整,做到与国家、省现有投资政策标准平顺衔接。

a. 力求全面覆盖现有水利基建项目类型。对新增项目类型和投资政策进行补充完善,保证水利基建投资政策完整性,为各类项目审批立项提供政策依据。

b. 重点解决事关全局的重大水利问题。集中财力解决国家及省重点关注的流域、区域重大水利问题,而对一县范围内项目责任主体下放,省仅安排少量奖补引导资金。

c. 适应省直管县财政体制改革。考虑省直管县财政体制实行后,市级财政对县基本没有支持,对区域治理跨市和跨县的项目采用同一补助政策。

d. 与新的市县财力分类分档衔接。在项目性质划分的基础上,充分考虑省最新各地财力分类分档情况,省财政补助力度由原五档相应调整为六档。

3.2 调整框架分析

3.2.1 项目类型

按照全面覆盖现有水利基建项目类型的要求,完善项目类型。

a. 流域工程。“十二五”实施了新沟河延伸拓浚、走马塘等太湖治理骨干、支流项目,滁河、水阳江整治等长江支流治理项目,“十三五”将继续实施行蓄洪区调整、重点平原洼地治理等淮河支流治理项目。这些项目在“2006年政策”里未覆盖。为此,应在流域工程中增加太湖流域防洪排涝及调水引流项目,并增列长江、淮河、太湖支流治理项目。

b. 区域工程。近年来,国家、江苏省相继印发了江苏沿海开发、黄河故道综合开发、苏南现代化示范区规划,加快推进沿海水利基础设施建设等一批区域骨干工程。为此,应在区域工程中增加这一批

项目类型。

c. 民生水利工程。2011 年中央“1 号文件”提出,坚持民生优先、推动民生水利新发展^[8]。“十二五”实施了中小河流、大型泵改、大中型水闸加固等工程,“十三五”将继续启动小型水库建设、中型泵站改造等事关民生和粮食安全的项目。为此,按照国家及省民生水利项目专项规划要求,应增列中小河流、大中型病险水闸加固、大中型泵站更新改造等项目类型。

d. 一县范围内水利奖补工程。“2006 年政策”中列出的水资源水环境、城市防洪工程、区域治理地方建设工程,以及“十三五”时期拟推进的水生态治理项目,均属工程效益一县范围内的地方事权项目。本次将上述工程均纳入一县范围内水利奖补工程。

3.2.2 投资补助比例

按照集中财力解决事关全局的重大水利问题、适应省直管县财政体制改革等要求,分析投资补助比例调整幅度。

a. 提高流域骨干工程标准。考虑到我省长江流域经济发展水平与太湖流域相当,项目投资政策应参照太湖治理骨干工程(70%)并高于区域项目补助标准(长江片的区域治理工程一般为 50%~60%)。为此,拟将省级以上补助比例调增至 70%。淮河流域多为我省欠发达地区,骨干工程省以上标准已达 90%,本次不再调整。按照国家已批复的川东港整治等项目补助标准,将行蓄洪区、洼地治理等支流建设标准调整为 60%~80%,大体上提高 10%。

b. 提高区域性工程补助标准。区域性工程效益是区域性的,事权应以省为主,即补助标准宜在 50% 以上。与我省近年实施的民生水利工程苏南、苏中、苏北分档标准衔接一致,拟调整为五、六类地区 50%,三、四类地区 60%,一、二类地区 70%。

c. 调整一县范围内省级奖补项目补助标准。一县范围内受益项目,主要包括地方基建、水资源水环境等,属地方事权,应以市县政府为主投资。但“2006 年政策”投资比例高低不一,最高达 35%,超过部分区域治理工程,最低的城市防洪工程仅适当补助,不尽合理。拟参照近年省对水资源水环境项目补助方式,对这一批项目统一实行以奖代补,省级奖补比例不超过 10%。另外,水生态项目与水资源水环境项目性质相似,本次也按上述标准执行。

d. 统一区域治理跨市和跨县的项目标准。不再区分跨市项目和一市范围内跨县项目,统一补助标准。调整后,原一市范围内跨县项目补助比例提高约 10%。

e. 明确太湖治理等部分新增项目补助标准。太湖治理、长江支流治理、民生水利等新增类型,在

近年国家、省批复实施的走马塘拓浚延伸、滁河、水阳江、中小河流、大中型闸站工程中,省、市、县已基本协调一致,执行了较为明确的补助标准。为保证政策延续性,本次政策调整中拟直接采用。具体标准为:太湖治理骨干工程省以上补助 70%、支流 40%;长江支流治理省以上补助标准 50%~60%;民生水利项目省以上补助标准为五、六类地区 50%,三、四类地区 60%,一、二类地区 70%。

3.3 补助标准调整建议

根据上述调整分析成果,提出省水利建设工程省以上补助标准调整建议。具体见表 1。

表 1 省水利建设工程省以上补助标准对比

项目类型	事权划分	2006 年政策	调整方案			备注
			一、二类	三、四类	五、六类	
流域骨干工程						
淮河治理工程	中央	90%		90%		维持不变
长江治理工程	中央	40%~50%	70%	70%	60%	本次拟提高
太湖治理工程	中央	无		70%		本次明确比例
海堤加固工程	中央	55%~70%	70%	70%	60%	基本维持不变
主要支流治理						
淮河流域	中央及省	60%~70%	80%	70%	60%	本次拟提高
长江流域	中央及省	无	60%	60%	50%	本次明确比例
太湖流域	中央及省	无	40%	40%	40%	本次明确比例
区域治理						
跨市、跨县,沿海、黄河故道等专项	省为主	20%~70%	70%	60%	50%	本次拟提高
民生水利						
病险闸站加固	省为主	无	70%	60%	50%	本次明确比例
中小河流治理	省为主	无	70%	60%	50%	本次明确比例
省级奖补						
地方基建	市县	10%~35%				本次拟降低
水资源水环境	市县	不超过 10%		不超过工程		
城市防洪	市县	适当补助		投资的 10%		
水生态治理	市县	无				本次明确比例

注:上表所列数字为省级及以上补助投资占工程总投资的比例。

4 “十三五”水利投资筹集建议

根据全省水利发展目标与任务,按照调整后的投资政策,测算分析“十三五”水利基建投资结构变化情况,并就资金筹集落实提出建议。

4.1 投资测算

正在编制的《江苏省“十三五”水利发展规划》已按照“2006 年政策”进行了初步匡算。“十三五”期间拟安排水利基建投资 741 亿元,需中央投资 195 亿元、省级投资 285 亿元、市县配套 261 亿元。本次按照调整政策重新测算,需中央投资 195 亿元、省级投资 298 亿元、市县配套 248 亿元。调整后省级投资增加 13 亿元,市县配套相应减少 13 亿元(鉴

于中央尚无新投资补助政策,测算中央投资不变)。主要投资变化情况如下:

a. 长江治理工程。“十三五”期间拟继续实施干流堤防加固、南京新济州河道整治等结转工程,开工建设镇扬河段三期河道整治、崩岸应急治理、八卦洲左汊整治等工程。涉及投资政策变化的主要为“十三五”新开工工程。规划总投资 50.3 亿元,按“2006 年”政策测算,省级投资 9.0 亿元;投资比例调整后,省级投资 12.6 亿元,增加 3.6 亿元。

b. 淮河治理工程。“十三五”期间拟实施完成淮河入江水道、分淮入沂等结转工程,开工黄墩湖滞洪区调整与建设、洪泽湖周边滞洪区建设、重点平原洼地等工程。涉及投资政策变化的主要为行蓄洪区建设和重点平原洼地治理工程。规划总投资 126.1 亿元,按“2006 年”政策测算,省级投资 29.9 亿元;投资比例调整后,省级投资 32.7 亿元,增加 2.8 亿元。

c. 区域治理工程。主要为跨市、一市跨县区域治理项目。规划总投资 84.9 亿元,按“2006 年”政策测算,省级投资 22.3 亿元;投资比例调整后,省级投资 32.5 亿元,增加 10.2 亿元。

d. 城市防洪、水资源等省级奖补工程。主要为各市城市防洪、水资源水环境等工程。规划总投资 36 亿元,按“2006 年”政策测算,省级投资 7.2 亿元(“2006 年”政策对于这类具体项目补助比例为 10%~35%,鉴于“十三五”各地奖补项目尚未具体明确,参照“十二五”平均补助标准,选定为 20%);投资比例调整后,省级投资 3.6 亿元,减少 3.6 亿元。

表 2 “十三五”全省水利基建工程投资测算对比

项目名称	总投资	万元		
		省级投资 (原政策)	省级投资 (调整后)	省级投资 增减
全省水利建设工程	7410054	2847715	2977415	129700
主要投资变化如下:				
长江治理	502662	89750	126250	36500
淮河治理	1261306	298906	326706	27800
区域治理工程	849000	223200	324600	101400
城市防洪、水资源等 奖补工程	360000	72000	36000	-36000

4.2 资金筹集建议

按照调整政策测算,“十三五”省级投资共约增加 13 亿元,增幅 5% 左右,对省级财政总体上影响不大。但部分单项工程投资变化幅度较大,仍需及早研究资金筹集落实问题。基于此,笔者提出几点建议:

a. 尽可能争取中央投资补助。调整政策仅明确了省以上投资比例,并未区分中央和省级各自比例。如能多争取到中央资金,将减轻省级财政压力。2013 年,国家提出“一带一路”建设及淮河生态经济带发展的战略以来,尚无相关具体政策支持。故投

资测算中,长江、淮河治理因补助标准提高而增加的 6.4 亿元考虑暂由省级财政承担。流域性工程属中央事权,投资应以中央为主。加之,江苏地处长江、淮河流域下游,为上游洪水作出了较大牺牲。为此,建议积极向中央争取,提高中央资金补助比例,适当减轻省级财政压力。

b. 积极落实省级投资。区域性工程补助标准调整后,省级投资增加约 10 亿元,是增幅最大的单项工程。区域性工程以省级事权为主,一般难以争取中央资金。为此,一方面,应及早与省财政、发改部门沟通协调,加大公共财政对水利的投入,完善水利投入稳定增长机制;另一方面,应积极向省政府报告,争取落实水利建设基金、土地出让收益 10% 用于水利建设等水利专项资金政策,并参照南水北调基金研究建设区域重点水利工程建设基金。

c. 多渠道筹集水利建设资金。省级奖补工程比例下降后,市县财政压力有所增加。另外,“十三五”期间拟安排水利基建投资 741 亿元,较“十二五”增加了 55 亿元,特别是“十三五”重点向区域性工程倾斜后,省级、市县配套均有所增加。为此,多渠道筹措水利建设资金显得尤为重要。建议“十三五”期间,省、市、县三级进一步推动金融支持水利,充分利用好水利建设项目专项过桥贷款等金融支持政策,逐步建立和完善贴息政策。同时,尝试引导社会资本参与水利工程投资、建设和运营,完善政府与社会资本的合作机制。

参考文献:

- [1] 江苏省财政厅. 关于省水利重点工程省以上财政投资比例的意见[R]. 南京:江苏省财政厅,2006.
- [2] 季倩,谷文林. 江苏省水利投资现状分析与对策研究[J]. 水利经济,2012,30(6):48-50.
- [3] 江苏省水利厅. 江苏省“十二五”水利发展规划[R]. 南京:江苏省水利厅,2011.
- [4] 江苏省水利厅. 江苏省“十二五”水利重点工程前期工作实施方案[R]. 南京:江苏省水利厅,2012.
- [5] 江苏省发展改革委. 江苏省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[R]. 南京:江苏省发展改革委,2016.
- [6] 江苏省财政厅. 江苏省市县财政保障能力分类分档办法[R]. 南京:江苏省财政厅,2014.
- [7] 方国华,庄钧惠,谈为雄. 江苏省“十一五”期间水利投资合理性分析[J]. 水电能源科学,2012,30(8):119-121.
- [8] 中共中央国务院. 关于加快水利改革发展的决定[EB/OL]. (2011-01-29)[2016-05-29]. http://www.gov.cn/jrzq/2011-01/29/content_1795188.html.

(收稿日期:2016-07-18 编辑:陈玉国)