DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.009

水利供给侧结构性改革刍议

杨彦明,廖四辉

(水利部发展研究中心,北京 100038)

摘要:我国宏观经济政策正转向供给侧结构性改革,水利改革必须落实和体现这一改革要求。对水利供给侧结构性改革的宏观背景和理念转变进行了阐释,按照供给侧结构性改革的理论内涵和现实要求,结合水利工作的特点,提出改革的基本范畴、重点问题和关键环节,并尝试提出改革方法论的初步框架。

关键词:供给侧结构性改革;水利投融资;水利经济

中图分类号:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2018)01-0032-03

供给侧结构性改革是新时期我国经济改革的重大战略,其基本内涵,就是从供给侧、生产端入手,用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率,使供给体系更好适应需求结构变化。水利是国民经济的基础性和战略性支撑行业,供给侧结构性改革是新时期经济改革的基本战略和深层逻辑,也必然成为水利改革的重要内容。

1 水利供给侧结构性改革的宏观背景和理念转变

只有准确把握我国经济战略转入供给侧结构性改革的深层原因,以及从需求侧转向供给侧结构性改革的理念背景[1-3],才能从水利的定位出发,把握水利改革发展如何适应并体现供给侧结构性改革的要求。从出口、投资和消费"三驾马车"拉动的需求战略,到"供给侧改革",其深层背景是中国经济发展演变到一个转折阶段即"新常态"阶段,投资、出口从需求端的拉动效应逐步减弱,继续强化需求刺激的效果甚微。消费在需求中占比上升,但供给相对不足,特别是服务业的供给不足。供给结构性过剩和结构性缺乏并存,供给结构和质量不能匹配需求、供给跟不上需求、供需错配的问题日益突出,供给侧的结构调整逐渐成为供需矛盾的主要方面[4]。因此,就水利改革而言,无论是从水利服务的对象领域,还是从水利服务的提供方式而言,上述转变背景都预示着相应尺度的水利供给侧结构调整,包括水利工程建设推动的水利发展模式面临转变,水利的服务内涵增强等等。

供给侧改革与需求侧管理相对应,是长期实行需求侧管理之后理念转变的结果。对于如何拉动经济增长,需求侧管理与供给侧改革有着截然不同的理念。需求侧管理认为需求不足导致产出下降,所以拉动经济增长需要货币和财政刺激政策来提高总需求,使实际产出达到潜在产出。供给侧改革认为市场可以自动调节使实际产出回归潜在产出,所以根本不需要所谓的"刺激政策"来调节总需求,拉动经济增长需要提高生产能力即提高潜在产出水平,其核心在于提高全要素生产率[5]。从需求侧转向供给侧,这种理念的转变实际上超出理论上的截然对立,而是更多体现了经济发展主要矛盾从以需求拉动供给到以供给适应需求的适时转换。长期适应需求侧管理形成的水利发展模式风格鲜明,包括水利的密集投资、外延扩张,并已形成相对固化的政策思维的本位。也因此,供给侧改革的转向必然会深刻影响水利改革发展的立场、视角和模式选择。

2 水利供给侧结构性改革的范畴、问题和环节

水利行业的复杂属性,决定了其供给侧结构性改革涉及不同层次的多个范畴。首先,水利是国民经济的基础性行业,水利改革发展必须服务于国民经济供给侧结构性改革对水利支撑作用的要求,包

作者简介:杨彦明(1971—),男,高级工程师,博士,主要从事水资源管理政策研究。E-mail:yangyanming1205@163.com

含了防洪保安、农田水利、城乡供水等各个方面。其次,水利又是国民经济乃至国家安全的限制性因素,国民经济的供给侧结构性改革受到水资源这一基础资源本身的客观约束,从水利自身现实规律出发,限制供给数量、调整供给结构,是水利改革发展及其供给侧结构性改革的基本主题。再次,水利是生态环境公共产品的重要提供者,供给侧改革也需要关注水生态环境等公共物品的供给问题,促进水资源及其水生态环境自身的保护和存续。最后,水利自身构成国民经济的特殊领域即水利经济,需要从发展水利经济的角度推动供给侧结构性改革[6]。四者的问题尺度不同,性质也有差异。作为基础性支撑,水利服务于国民经济的供给侧结构性改革,必须关注和紧跟供给侧改革的新要求、实现重点保障,水利的基础支撑能力还需要进一步增强。作为水资源这一限制性资源要素的提供方,水利要突出自身的能动性,结合最严格水资源管理制度的深化实施,主动限制和约束不合理的用水需求,提高用水效率,控制入河湖污染物排放。作为生态环境公共物品的提供者,水利必须超脱于短期经济发展利益之上,从可持续发展和生态文明建设的大局出发,从夯实水资源及其水生态环境基础的角度,着眼于全社会日益提升的生态环境保护意识,强化对水资源及其水生态环境的保护。作为行业经济,水利经济包含自身供给侧结构性改革的丰富内涵,有大量具体的改革任务,可以也应当站在自身发展利益的立场,在供给水利服务的细化、深化、优化方面下功夫;同时,投资拉动的需求端刺激模式转变为补短板的供给侧经济政策,也意味着投资密集的水利经济模式仍将持续,但内涵将有所不同,其中水利投资的内生属性将会进一步增强。水利供给侧结构性改革需要兼顾不同范畴,既体现适应性,也体现能动性;既重视行业本位,又不失全局视野。

水利的供给侧结构性改革要直面一系列水利改革发展的现实问题。一是水资源短缺问题日益加剧,必须保障供水安全。需要进一步开展基础设施建设,提升供水能力,提高用水效率,促进水资源节约保护。其中,城市和工业用水保障、非传统水资源开发利用等问题更为突出。二是随着经济社会的发展和城市化水平的提升,各地对防洪保安等的要求进一步提高。城市防洪排涝的设施建设和能力提升,应当作为一段时期的重点工作。三是生态文明建设对水生态环境保护提出更高要求。地下水超采、水质污染和地面沉降等地下水环境治理问题,河湖生态流量保障,湿地保护和恢复,水生态空间确权,水资源用途管制,水功能区纳污管理,城市河道治理等都成为较为紧迫的水治理问题。四是外部经济社会环境日益市场化,水利必须适应和融入外部市场环境,水利投融资和运营管理机制亟待引入更多市场机制。运用 PPP 模式引入社会资金和管理,政府购买水利服务,水权水市场建设,水价改革特别是农业水价综合改革等,成为新时期水利改革的主题。五是各类型的水利服务都需要进一步细化和提升质量标准。针对特定的用水户和用途,在更加竞争性的市场环境下,需要发展更加细化的水利服务项目,增加“一条龙”、直达终端用户、个性化的相关服务,提高服务质量。农业水价综合改革要消除“最后一公里”短板,新型农业经营主体要成为水利服务的重点对象[7],巩固农村饮水安全工程,提高服务质量都是要点所在。

水利供给侧结构性改革,从供给侧结构性改革内涵的市场机制的逻辑出发,重点包含基础设施、管理体制、人才队伍、投融资机制、产权制度、价格机制、水市场等环节和领域。从基础设施建设而言,为拉动内需而加大水利投资的需求刺激政策的阶段已经过去,但这并不意味着水利基础设施建设放缓,而是变成总体性地加大投资转变为补短板的基础设施建设,水利基础设施不足,特别是部分地区特定类型水资源开发利用工程建设不足形成明显的短板,按照供给侧结构性改革补短板的要求,这部分水利投资在新时期将成为重点。按照《水利改革发展“十三五”规划》,2017 年新开工 15 项重大水利工程,在建水利投资规模超过 9 000 亿元,为此要加快在建工程建设,尽快增加实物工程量。从管理体制而言,重在以市场化为导向、以价格机制为指引的水利管理的政府改革,增强对市场资源的包容性。从投融资机制改革、水利工程产权制度改革、价格机制的市场化改革、水权制度和水市场改革等环节而言,彼此紧密联系、相互依托,形成市场化导向下水利供给侧改革的主线。为了充分引入市场主体及其市场化的各种资源,必须赋予市场主体相应工程产权和分配水权,并实行市场化供水和水利服务的定价机制,建立水权交易市场,如此才能满足投资经营要求,与外部市场化经济环境充分融合,形成开放可持续的水利发展模式。

3 水利供给侧结构性改革的方法论

水利供给侧结构性改革有其自身特殊的能动性逻辑。从水资源管理的广泛视角来看,水资源短缺进一步加剧,必然要求在适应国民经济发展需求的同时,水利部门实行更加能动的供给管理,也就是对水资源供给本身实行有效的总量控制和结构优化,

以供给塑造需求甚至限制需求,而不是完全适应和保障需求,更不是要单纯地强化供给能力、扩大供给、刺激需求。按照这种逻辑,水利供给侧结构性改革也意味着水资源管理模式进入新阶段。早期的水利发展模式更多属于所谓供给管理模式,即注重水资源开发利用、大量建设水利工程、增强防洪保安和供水能力,以此积极服务于不断增长的水资源和水利服务的现实需求。这是一种相对被动的管理。此后,由于水资源短缺问题日益加剧,用水粗放浪费的问题突出,水资源管理模式转变为需求管理,即注重对用水需求加以限制,促进节水,而不再是无条件和不加限制地满足用水需求。最严格水资源管理制度全面开始实施,"三条红线"逐级划定,实际上是从需求管理转向更为直接、更加能动的供给侧管理,即转向控制供给数量和改变供给结构。现阶段开展水利供给侧结构性改革,应当理解为是在最严格水资源管理制度基础上,通过建立更加市场化的机制、提升管理水平,在限制供给总量、调整供给结构、改善供给方式等方面进一步拓展和深化改革。

水利供给侧结构性改革,要平衡和结合政府管理与市场机制两方面。总体上而言,由于水资源的准公共物品属性和水资源公有制度,以及长期以来相对集中的水利管理体制,水利领域的市场化水平不高,市场机制对水资源的配置受到多方面限制,而政府管理仍然发挥着主导作用,水利长期以来是强政府而弱市场的领域。就供给侧结构性改革的市场化内涵而言,就水利生产和服务仍由政府公共政策主导而言,水利供给侧结构性改革实质上就是重点改革政府公共政策的供给方式,也就是重点改革公共政策的产生、输出、执行以及修正和调整方式[8],更好地与市场导向相协调,充分发挥市场在配置资源中的决定性作用。说到底,供给侧改革,也是按照市场导向的要求来规范政府的权力[9]。离开市场在配置资源中的决定性作用谈供给侧改革,以有形之手自我操作或以有形之手抑制无形之手,无法真正推动水利的结构调整,也会损害已有的市场化改革成果。必须适应日益市场化的外部经济社会环境,利用好市场机制,水利才能真正切入供给侧结构性改革的本质要求。因此,水利的供给侧结构性改革,体现为政府管理和市场机制两方面的重新平衡和深度结合。最严格水资源管理制度体现的是强势政府管理对水资源供给的能动限制,以及部门和地区构成的积极调整。但是在落实于利益主体的实际运作中,在这个政府管理确立的总量限制和结构约束的框架之下,水利工作要面向日益多样化和高品质的需求,不断引入市场机制、完善基础设施、改善管理方式、提供更高质量更多类型的水利服务。

水利改革也需要引入供给侧结构性改革"加减乘除"的方法论体系。供给侧改革的"加法"是指补齐短板,扩大要素供给,发展新兴产业,提高经济增长质量与效益。不同地区不同类型工程如防洪、灌排、供水等都可能成为短板,需要重点建设。"减法"主要是指政府简政放权、企业清除过剩产能、社会为企业降低成本,激发微观经济活力。对水利而言,减少审批事项、促进简政放权是改革重点。对涉及生态环境、安全保障等公共利益的水资源管理和工程建设管理事项实施必要的管理,但应简化管理方式,加强社会管理。"乘法"是指创新发展理念,创造新产业,以新产业的"几何式增长"推动经济发展。显著提升城市空间水生态环境的城市水利和生态水利建设,水利风景区建设,新型农业经营主体主导的农田水利建设模式,农业水价综合改革,城市防洪排涝体系建设,水权制度建设,PPP 模式的水利投融资等,都一定程度上包含了以模式创新撬动新增长点、形成新的水利服务领域和水利经济主体的乘法效应。"除法"是指清除产能过剩、清除经济发展障碍。部分地区过度建设恶性竞争的小水电,一些严重低效浪费的灌区,都需要进行全面的清理、升级和改造。

参考文献:

[1] 楼继伟. 中国经济最大潜力在于改革[J]. 求是,2016(1):21-23.

[2] 廖清成,冯志峰. 供给侧结构性改革的认识误区与改革重点[J]. 求实,2016(4):54-60.

[3] 方大春. 供给侧结构性改革理论根基及其路径[J]. 当代经济与管理,2016(6):1-5.

[4] 段艳芳,经济结构变迁与供给侧结构性改革[J]. 经济问题探索,2017(6):170-175.

[5] 林毅夫. 供给侧和需求侧应统一考虑[J]. 理论建设,2016(1):130.

[6] 张红霞,郭蓉蓉. 探究新形势下水利经济的可持续发展[J]. 经济师,2017(3):272-273,276.

[7] 黄祖辉,傅琳琳,李海涛. 我国农业供给侧结构调整:历史回顾、问题实质与改革重点[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(6):1-5,152.

[8] 冯志峰. 供给侧结构性改革的理论逻辑与实践路径[J]. 经济问题,2016(2):12-17.

[9] 任保平. 我国供给侧结构性改革的本质:体制改革[J]. 社会科学辑刊,2017(2):21-28.

(收稿日期:2017-11-30　编辑:陈玉国)