DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.020

黄河水利委员会经济可持续发展路径探析

王文增

(黄河水利委员会经济发展管理局,河南 郑州 450008)

摘要:黄河水利委员会近 40 年来经济发展取得了不小成绩,为黄河治理开发与管理事业作出了重要贡献,但也存在创新不足、结构失衡、持续发展能力不足等问题。随着国家经济发展步入新常态,中央积极推进供给侧结构性改革,黄河水利委员会经济发展也面临着去产能、去杠杆、降成本、补短板等问题,提出通过争取国家对治黄事业的稳定投入、提高经营人才有效供给和提升资源配置效率等手段实现经济的可持续发展。

关键词:供给侧结构性改革;经济新常态;可持续发展;黄河水利委员会

中图分类号:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2018)01-0074-03

1 黄河水利委员会经济发展历程概述

自 20 世纪 70 年代末开始,我国逐步由计划经济向商品经济转变。在经济转型时期,黄河水利委员会(以下简称"黄委")事业经费缺口开始显现并呈现逐年增大趋势,为此各级单位开始大规模开展多种经营、举办经营实体,黄委经济工作正式起步。截至目前,黄委经济发展大致可分为 4 个阶段:

1.1 探索阶段(1978—1986 年)

水利综合经营这一新生事物在 1978 年水利部全国水利工程管理会议上得到了肯定[1],黄委基层单位由此开始尝试结合工程管理开展综合经营、走向社会承包工程、推行事业经费预算包干、生产经营盈亏包干和技术经济责任制等多种形式的经营创收活动,9 年间全委多种经营产值由不足 30 万元发展到近 1 亿元[2]。

1.2 快速发展阶段(1987—1996 年)

黄委在 1987 年建立了综合经营管理机构(即综合经营管理办公室),形成了自上而下的领导管理体系,并于 1988 年 11 月在郑州召开了全委第一次综合经营工作会议,出台了《黄委会综合经营管理暂行办法》和《黄委会综合经营近期发展规划》。"八五"期间,全委对经济工作的认识不断深化,广大治黄职工充分认识到大力发展黄委水利经济的迫切性和必要性,黄委水利经济步入快速发展时期,全河经营产值以每年 32% 的速度递增,利润年递增速度为 38%[3]。到 1996 年底,全委实现经济总收入 12.3 亿元,利润 1.7 亿元,各种行政事业性收费 1 610 万元。

1.3 清理规范阶段(1997—2002 年)

1997 年黄委在全河范围内开展了"研讨全河经济,清理整顿公司"的专项工作,对全河 224 家公司(实体)进行了清理整顿。先后出台了《关于加快发展经济的若干意见》《加快土地开发的意见》《经营开发项目立项决策管理办法》《经济指标考核办法》等文件,对推动全河经济工作持续健康发展起到了积极促进作用,经济总量持续增长,为改善职工生产生活条件作出了重要贡献;内部事企逐步分开,新的管理模式初露端倪;企业改革步伐加快,股权多元化取得新进展;经营思路逐渐清晰,优势产业发展加快。据统计,2002 年全河实现经济总收入 34.8 亿元。

1.4 科学管理阶段(2003 年至今)

2003 年 2 月,黄委经济发展管理局正式成立[4],标志着全河经济管理工作步入了新阶段。为明确黄委一个时期内经济工作的发展目标、方向和工作任务,黄委召开全河经济工作会议,并陆续出台了《黄委关于加快经济发展的意见》《黄委关于进一步加强经济工作的意见》《黄委"十二五"经济发展规划》《黄委关于进一步促进经济健康发展的意见》《黄委关于事业单位投资企业清理整合方案的意见》《黄委关于进一步加强财务管理工作的指导意

作者简介:王文增(1982—),男,经济师,主要从事经济管理研究。E-mail:wangwenzeng@sina.com

见》《黄委经济发展“十三五”规划纲要》等有利于促进黄委经济科学管理、规范健康发展的制度措施。据统计,2003—2016 年,黄委共实现经济总收入 1 309 亿元,年均增长 12%。

2 黄河水利委员会经济发展的基本现状

2.1 经济总量逐步提升

2016 年,全河拥有独资、控股企业 180 家,资产总额 221 亿元,实现经营总收入 166.5 亿元;从事企业经营工作的人员近 1.2 万人。“十二五”期间,全河共实现经营总收入 664 亿元。

2.2 主要产业亮点纷呈

技术服务行业能力显著提升,充分发挥人才、技术优势,为治黄事业提供支撑的同时,积极开拓外部市场,“十二五”期间实现收入 72 亿元。供水产业发展步伐加快,委属单位积极发展远程供水和直供水项目,认真落实“两水分供、两水分计”工作,“十二五”期间实现收入 16.4 亿元。建筑施工行业稳步提升,施工企业紧紧抓住国家加大水利投资的机遇,积极拓展内外市场,“十二五”实现经营收入 445 亿元。

2.3 治黄事业得到支撑

各单位通过大力开展经营创收工作,弥补了经费缺口,提高了职工收入水平,改善了职工生活条件,稳定了职工队伍。“十二五”时期,全河各级单位通过经营创收弥补的经费缺口约占黄委基本支出总额的 30% 以上,可以说,经济工作为治黄事业稳定发展起到了十分重要的支撑保障作用。

3 影响黄河水利委员会经济健康发展的主要问题

3.1 创新不足

一是制度创新不够,现有经济管理体制和运行机制尚未完全适应市场经济发展的需要,一些单位仍按事业单位管理模式管理企业,缺少必要的激励、约束机制,部分按照《公司法》注册的企业,公司股东会、董事会、监事会职责不到位,未形成有效的决策、制衡机制;二是科技创新不强,黄委虽然拥有一大批高素质的科技人才队伍,但并未形成在行业、领域具有较大影响力的科技创新品牌,企业普遍缺乏核心科技创新能力,导致市场竞争力较弱;三是人员交流与引进存在障碍,不同性质单位之间的人员交流受诸多因素影响缺乏充分流动性,人员固化现象比较突出,特别是企事业单位之间人员的相互交流渠道不畅。

3.2 结构失衡

黄委经济发展的主要行业中,技术服务、供水、水电等行业收入不到全河经营总收入的 20%,建筑施工业占比则超过 60%,沙土资源利用程度较低、经济产值过小。

3.3 持续发展能力差

一是效益水平低,黄委年均产值利润率不足 2%,特别是建筑业年均产值利润率仅在 1% 左右;二是黄委企事业单位普遍缺乏具有长远持续收益的项目,如供水、租赁、水电等;三是管理精细化程度不足,企业内控制度建设滞后,项目部管理存在不少漏洞,导致企业积累不足;四是潜力资源尚未完全挖掘。

3.4 融合发展意识不够

目前,黄河流域已成为国家推进“一带一路”战略国内部分的核心区域之一,发展势头强劲、潜力巨大,许多沿黄城市相继提出跨河或沿河发展战略,努力把黄河打造为城市景观河,黄河大堤打造成城市景观大道或慢车道,这些都为黄委各单位发展经济提供了难得机遇。但是不少单位缺乏主动出击、积极参与融合到地方以及区域经济社会发展的意识,“等靠要”思想还有不同程度地存在。

3.5 职工幸福感有待增强

一是与其他流域管理机构相比,黄委职工收入依然偏低;二是与属地同类型单位相比,黄委各单位引进人才、留住人才的吸引力不强;三是黄委自身的政事企单位职工收入彼此差别较大,而且没有充分体现出能者多劳的激励作用。

4 黄河水利委员会经济可持续发展的路径选择

从经济发展长期趋势看,经济学界的普遍共识是应该从供给侧的基本因素去分析经济增长,其主要因素有:①投资;②新增劳动力;③效率[5]。供给侧结构性改革核心思想是降低制度性交易成本,关键是提高经济增长质量和效益[6]。结合黄委经济发展现状,按照供给侧结构性改革相关理论,笔者认为应重点关注以下几个方面:

4.1 保持治黄事业投资的稳定增长

4.1.1 科学编制规划、预算

规划、预算的编制科学与否直接关系到批复的及时性和资金使用的规范性,相关部门和单位应当充分认识其重要性,要求有关专业人员参与编制工作,并积极做好向上级和地方政府的汇报、沟通工作,争取其对治黄工作的了解、理解和支持,确保黄河的岁岁安澜。

4.1.2 积极推动重大项目前期工作

随着经济发展进入新常态,国家把水利作为基础设施建设的重要支柱,“十三五”时期成为大规模水利建设高峰期,黄委应抓住有利时机,力争古贤水利枢纽项目、粗泥沙集中来源区拦沙工程、禹潼河段“十三五”治理工程等一批治黄重点工程(项目)早日获批,确保治黄投入保持稳定和必要的增长。

4.1.3 抓好治黄重大工程建设

治黄工程涉及流域、区域经济社会的安全稳定,不容半点疏忽。要进一步规范黄河水利工程建设行为,开展对转包和违法分包的专项整治;加快重大工程建设进度,按时完成工程建设任务。

4.2 提高经营人才的有效供给

4.2.1 疏通高素质人员的双向交流渠道

要解放思想,大胆创新,结合黄委实际,细化相关政策,研究具体措施,建立健全相关管理制度,贯彻落实好国家关于支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业的指导意见,支持和鼓励事业单位选派专业技术人员到企业挂职、参与项目合作或到与本单位业务领域相近的企业兼职。按事业身份管理的人员,按照干部管理权限,经批准后可以到企业挂职、参与项目合作;企业的优秀管理人员经过必要程序也应能够使用到更加重要的岗位上。

4.2.2 切实赋予企业自主用人权

人才是立企之本、兴企之要。允许、鼓励、支持黄委企业根据自身发展需要,从社会招聘管理和专业技能人才,并给予其合理的相关待遇。

4.2.3 完善企业激励机制

积极推进企业负责人年薪制,把企业负责人的收入与企业长远发展有机结合起来,激励大家多劳多得,贡献越大收入越高,合理合法增加收入;破除旧有观念,鼓励发展好的企业职工收入可以高于事业单位职工收入、发展好的事业单位职工收入可以高于机关职工收入。

4.3 提升资源配置效率

4.3.1 加快企业清理整合

黄委现有企业中多数规模小、竞争力弱、业务相近,甚至还有一些“僵尸企业”,应按照国家相关政策和要求,通过市场化、法制化手段,继续推进清理整顿工作,加快同类型业务企业资源整合步伐,做实做优做强一批资产规模大、市场竞争力强的企业。

4.3.2 降低企业负债水平

近几年,黄委企业整体资产负债率均在65%以上并呈现逐年上升趋势,不利于控制经营风险,应适当控制企业债务增长速度和规模,加强新投资项目融资风险评估和科学决策,逐步退出不熟悉、不擅长和高风险的项目与领域。

4.3.3 降低企业经营成本

黄委企业内部管理较为粗放,制度建设滞后,执行力不强,导致运营成本较大,需要按照国家有关内控体系建设要求和单位自身实际,健全完善内部控制制度,着力抓好关键业务流程控制,建立重大风险预警机制,完善并落实应急预案,及时把工作中的好做法上升为制度,并结合实际对已有的制度进行修改、修订或废止,提高制度的可操作性。企业项目部是创造利润的基础,也是控制经营成本的关键环节,强化项目资金使用和监管,科学合理核算成本,确保企业正常收益。

4.3.4 补齐经济发展短板

一是加大创新力度,除科技创新之外,更应侧重于有关人、事、物方面的制度创新,破除制约企业健康发展的制度性障碍。二是加快黄河水沙资源的利用步伐,参与黄河干流控制性骨干枢纽的建设,完善水沙调控体系;明确黄河泥沙治理“拦、排、调、放、挖”五大措施,在符合防洪安全、有利于减少泥沙淤积的前提下,深入研究黄河泥沙资源化利用的各种途径,科学规划好可开采区域,制定严格的泥沙开采管理办法,主动寻找生态效益与经济效益的最佳契合点,有效解决泥沙淤积问题。三是深入融合沿黄地区经济社会发展,因势而谋、应势而动、顺势而为,主动对接服务地方经济社会发展,结合治黄业务,积极推进黄河景区建设,改善周边生态环境,宣传人民治黄成就;探索建立与地方融合发展的长效机制,对有关涉河项目、争取地方投资等,应以长远目光考虑问题,借力地方经济社会的发展加快自身发展。

5 结 语

黄河水利委员会经济的持续健康发展,关系到治黄队伍的稳定和治黄事业的发展。我国经济发展已迈入新常态,黄河流域是国家“一带一路”战略的重要区域,水利也是国家基础设施建设的重要领域,黄委应抓住这一重要发展机遇,深刻领会供给侧结构性改革的实质,结合实际,通过深化改革推进黄委经济结构调整升级,提高资源配置效率和全要素生产率,以敢担当、勇负责的精神,努力推动全河经济健康快速发展,使职工有更多的获得感和幸福感,为维护黄河健康生命、促进流域人水和谐打牢坚实的经济基础。

参考文献:

[1] 水利部黄河水利委员会. 黄河年鉴(1990)[M]. 北京:中国环境科学出版社,1993.

(下转第80页)

二是在取水权授予环节(即一级水市场)。进一步规范和严格取水许可,明晰初始水权。一方面要严控增量,另一方面要盘活存量,加快节水改造,科学核定取水户的水资源使用权限,并进行统一确权登记。

三是在水权交易环节(即二级水市场)。建立和完善水市场,规范各类市场行为,促进水权按照市场供求在不同区域、行业和取水户之间有序流转,实现水资源的优化配置[6-7]。

按照"先建机制、后建工程"要求开展试点探索,以元谋县水权水市场试点改革、澄江县节水减排试点、瑞丽江水资源确权试点和农田水利改革等为突破口,探索建立农业初始水权分配、节奖超罚、节水减排评价、水价形成等机制,开展水权交易。总结和复制推广试点经验,推进县级以上重要饮用水源地和高原湖泊节水减排监控评价,在农田水利改革项目实施中构建农业灌溉用水总量控制和定额管理制度。结合云南实际研究制定《云南省水权交易管理试行办法(试行)》,推动建立水权制度。

3.12 加强水资源统一调度管理

加强水资源统一调度管理工作,不断增强重要流域、敏感区域的供水安全和水事安全。编制水资源统一调度管理名录,推进云南省 18 个重点区域的水资源承载能力、优化配置体系及统一调度方案研究,加强对牛栏江—滇池补水工程等重要水资源调度管理。

3.13 建立健全最严格水资源管理部门联动机制

通过最严格水资源管理制度考核平台,水利部门加强与发改、工信、环保等相关部门的沟通协调,强化信息共享,形成协同监管机制,建立协调联动机制。对于产能过剩行业项目取水许可和入河排污口设置申请,关口前移,在项目前期工作阶段严格把关。对明显不符合国家产业政策的项目,及时将水资源管理相关政策告知申请单位;对不能确定是否符合产业政策的,就项目是否符合国家产业政策、是否属于应清理的过剩产能范畴、是否允许办理相关审批手续等,征求行业主管部门和上级水行政主管部门意见。

3.14 推进严格管理,"做实"最严格水资源管理制度

推进水资源规划、水资源论证、取水许可、水功能区、水资源费、水行政执法和责任考核等方面的严格管理。强化考核结果运用,以水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污"三条红线"的刚性约束,促进和倒逼经济发展方式转变。把实行最严格水资源管理制度作为实施生态立省、环境优先和争当全国生态文明建设排头兵战略的基础性工作。

参考文献:

[1] 中共中央,国务院. 中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[EB/OL]. (2017-02-05)[2017-08-08]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm.

[2] 水利部办公厅. 关于严格水资源管理促进供给侧结构性改革的通知[EB/OL](2017-06-16)[2017-09-09]. http://szy.mwr.gov.cn/tztg/tzgg/201706/t20170616_936242.html.

[3] 中共云南省委,云南省人民政府. 关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的实施意见[EB/OL]. (2017-02-16)[2017-06-09]. http://www.yn.gov.cn/yn_ynyw/201702/t20170216_28475.html.

[4] 水利部,国家发展改革委. 关于印发《"十三五"水资源消耗总量和强度双控行动方案》的通知[EB/OL]. (2016-11-11)[2017-06-10]. http://szy.mwr.gov.cn/dflygz/201611/t20161111_771780.html.

[5] 云南省水利厅. 关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的行动方案[EB/OL]. (2017-04-05)[2017-08-09]. http://www.wcb.yn.gov.cn/arti?id=62413.

[6] 钟玉秀. 水权制度建设及水权交易实践中若干关键问题的解决对策[J]. 中国水利,2016(1):12-15.

[7] 王晓娟,陈金木,郑国楠. 关于培育水权交易市场的思考和建议[J]. 中国水利,2016(1):8-11.

(收稿日期:2017-11-30 编辑:陈玉国)

(上接第 76 页)

[2] 水利部黄河水利委员会. 黄河年鉴(1995)[M]. 郑州:黄河年鉴社,1995.

[3] 徐百鹏. 水利经营管理 20 年[M]. 北京:中国水利水电出版社,1999.

[4] 水利部黄河水利委员会. 黄河年鉴(2004)[M]. 郑州:黄河年鉴社,2004.

[5] 朱克力. 供给侧改革引领"十三五"[M]. 北京:中信出版社,2016.

[6] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016 年版)[M]. 北京:学习出版社、人民出版社,2016.

(收稿日期:2017-11-17 编辑:陈玉国)