

节水型社会建设项目类型界定与投资主体划分

李天华

(河海大学商学院, 江苏 南京 210098)

摘要:为了理顺节水型社会建设与管理的资金渠道,根据《全国节水型社会建设“十一五”规划》中节水型社会建设项目的建设内容,采用项目区分原理与方法,界定了节水型社会建设项目的类型,分析了不同类型建设项目的投资主体,对中央和地方以及政府与市场在节水型社会建设投资中的事权与责任进行了划分,明确政府和市场在节水型社会建设投资中的职能。

关键词:节水型社会建设;项目类型;投资主体;事权与责任

中图分类号:F123 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2009)05-0034-04

水资源短缺已成为制约我国社会经济发展的一个重要因素。全面推进节水型社会建设是解决水资源短缺问题最根本、最有效的战略措施。节水型社会建设是一项长期的系统工程,需要全社会的共同努力,科学规划、政策制定、技术支撑、资金投入、合理组织每一环节都缺一不可,其中如何保障有效的资金投入是节水型社会建设顺利开展的关键。根据《全国节水型社会建设“十一五”规划》,不包括制度体系建设、经济结构体系建设和社会行为规范体系建设的投资;“十一五”期间我国节水型社会建设投资需求达 1372.5 亿元(其中 376.2 亿元投资来源还没有落实)^[1]。只有依靠全社会力量,各相关部门共同努力,建立长期稳定的多渠道、多元化投资机制,才能保障节水型社会建设的顺利开展和实施。

为了理顺节水型社会建设与管理的资金渠道,建立良性的运行机制,实现节水型社会建设的可持续发展,必须对节水型社会建设项目的类型进行合理界定,据此划分中央和地方、政府与市场及受益者在节水型社会建设投资中的事权与责任,并进一步明确界定政府行为和市场行为,这是建立节水型社会建设多元投资机制的关键。

1 节水型社会建设项目类型界定

按照节水型社会建设项目的建设内容^[1],将节水型社会的建设项目划分为工程措施与非工程措施。节水型社会建设需建立一套相对比较完善的管理体制和运行机制,它以非工程措施为主(如制度体

系建设、经济结构体系建设、社会行为规范体系建设等)辅以必要的工程措施(如农业节水工程、工业节水工程、城镇节水工程等)。

根据节水型社会建设项目的内容,按照项目区分理论和水利产业政策的规定,结合节水型社会建设的实际,可以将节水型社会建设项目类型划分为公益性项目、准公益性项目和经营性项目。

公益性项目主要是指无收费机制、无资金流入的项目^[2]。如制度体系建设、经济结构体系建设、社会行为规范体系建设等。这些建设项目主要通过建立一系列制度,使之成为节水型社会建设的动力,通过建设与水资源和水环境承载能力相适应的农业种植结构体系、工业结构体系,达到农业、工业节水目标,通过人员培训、节水宣传、提高节水执法监督能力等手段规范和约束社会各行为主体的用水行为;通过完备、科学、快捷的管理信息系统建设、用水计量监测体系建设,提高节水管理水平和效率。这些项目既无收费机制,又无资金流入,其目的主要是获得社会效益和环境效益,这是政府有效而市场失灵的部分,应界定为公益性节水项目。

经营性项目是指有收费机制、有资金流入和收益^[2],或通过项目实施可减少现金流出的项目,如工业各行业通过技术改造、推广应用节水设备、工艺和技术达到节水目的。由于节水后企业可减少水费开支,降低工业企业生产成本,也即减少企业资金流出,故这类项目界定为经营性项目。

准公益性项目提供的物品具有外部效应和内部

效应的混合物品特性,有一定的收费机制和现金流入,具有潜在的利润,但因其政策及收费价格没有到位等客观因素,无法收回成本,但它具有部分公益性,是市场失效或低效的部分。政府根据需要,通过制定特定政策或提高产品或服务的价格等可以使项目的可经营指数上升,使准公益性项目逐步变成经营性项目,公益性项目也可变为准公益性项目,进而向经营性项目转变。

准公益性项目又可以根据其外部效应的大小进一步界定为以公益性为主的准公益性项目和一般性准公益性项目,当外部效应很大时,即界定为公益性为主的准公益性项目。

根据以上分类依据,可将节水型社会建设项目类型划分如下:

a. 公益性项目。该类项目主要包括制度体系建设项目、经济结构体系建设项目、社会行为规范体系建设项目、能力建设项目。

b. 准公益性项目。该类项目主要包括大型灌区节水改造、中型灌区节水改造、井灌区节水改造、节水灌溉示范、雨水集蓄与旱作节水灌溉示范、牧区节水灌溉饲料基地示范、养殖业节水示范、城市供水管网改造、城区雨水利用示范、节水器具标准化及应用示范、矿井水利用示范、再生水利用水质安全技术示范、海水直接利用和海水淡化、城市再生水利用、节水型社会建设试点等项目。

c. 经营性项目。该类项目主要包括火力发电行业节水、石油化工行业节水、钢铁行业节水、纺织行业节水、造纸行业节水、化工行业节水、食品行业节水等项目。

2 投资主体划分

根据节水型社会建设项目类型,对不同类型建设项目的投资主体做如下划分。

2.1 纯公益性项目的投资主体

由于公共物品具有非竞争性和非排他性的特点,理性人的“搭便车”行为就不可避免,因此,私人选择投资会造成资源在公共物品和私人物品之间的无效率配置。提供公共物品是政府的首要职责^[3]。对于公益性的节水型社会建设投资项目,建设资金完全由政府来承担,投资的主体是政府,所需资金全部列入财政预算、财政统筹,政府根据社会经济发展规划进行安排。

制度体系建设、经济结构体系建设和社会规范体系建设、能力建设,由于其宏观性和社会公益性,政府作为宏观调控者,应当作为这些项目的建设主体和投资主体。

2.2 准公益性项目的投资主体

对于准公益性节水型社会建设投资项目,项目投资采取分摊的方式,政府根据项目公益性的大小来确定投资额度,对于私人性的部分,由私人来承担。项目运作采用准市场的方式来进行,政府进行宏观调控,发挥市场的导向作用。产权根据投资的额度进行划分,明确产权,因此其投资主体应为政府和市场共同承担。

2.2.1 公益性为主的项目以政府财政投资为主

在准公益性项目中,有的项目尽管同时具有公益性和私人性双重特征,但其外部效应很大,以提供公众服务功能为主,兼具一定的经济效益或者经济功能,其公益性大于私人性,故应界定为公益性为主的准公益项目。这种项目具有较高的社会效益和生态效益,在某种程度上属于公共工程,私人不会选择这种公益性产业投资^[3],因此应以政府投资为主,市场投资为辅。

如灌区节水改造项目,节水灌溉的效益主要体现在改善生态环境效益和社会效益。项目的实施可减少地下水位的下降、改善区域农业用水条件、改善和提高农业生产条件、提高农业生产水平等,其主要受益主体是国家和农民。这些项目的服务对象主要是弱质农业产业,主要任务是生产粮食,直接经济回报低,效益很低,农民负担很重且收入增长缓慢,所以要求农民投入太多的资金用于发展节水灌溉,农民是难以承受的,也是不现实的。特别对于大中型灌区,其投资规模巨大,少则几百万元、几千万元,多则数亿,甚至数十亿元,由一家一户建设是不现实的,有的地方政府也没有能力建设^[4],因此,根据公共物品的性质,大中型灌区节水改造项目,应主要由政府承担,这也是世界各国的普遍做法。

对于节水示范项目,它不同于一般的节水建设项目,是国家为大力发展节水事业,合理利用水资源,引导和推动我国节水型社会建设事业的健康发展,选择合理的节水模式,以其为典型,起到示范和辐射带动作用。这类项目具有明显的社会公益性,因此也应界定为公益性为主的准公益项目,以政府投资为主。如节水灌溉示范、雨水集蓄与旱作节水灌溉示范、牧区节水灌溉饲料基地示范、养殖业节水示范、矿井水利用示范、再生水利用水质安全技术示范等项目。

2.2.2 一般准公益性项目由政府和市场共同分摊投资

对于一般准公益性项目,如小型灌区节水改造、井灌区节水改造、城市供水管网改造等项目,由于其具有公益性和私人性的双重特性,使得它们既无法

得到财政投入的充分支持,又无法完全向市场化推进,因此应按照科学的方法,如可采用功能法、市场化方法等,清楚地界定公益性资产和经营性资产的比例,进而按照公益性或经营性项目的投资渠道进行投资和管理。政府是这类项目中公益性资产的投资主体,对其进行投资和管理;企业是其经营性资产的投资主体,在政府的监管下,负责经营性资产的维护和运营。这样可使两种资产在互补的同时,各自沿着良性轨道稳步发展。

对于一些节水示范项目,如城区雨水利用示范、节水器具标准化及应用示范等,这类项目又不同于一般的示范项目,这些节水项目的实施,更重要的是要起到推广和应用的作用,因而又具有一定的市场性,因此应将这类项目界定为一般的准公益性项目,以市场投资为主。

2.3 经营性项目的投资主体

对于经营性的节水型社会建设投资项目,投资完全由市场来承担,其运作完全按照市场经济的规则来进行,包括资金筹集、建设、运营等,通过市场达到资源的高效配置。同时应强调的是,私人项目的投资必须符合国家有关的规定。

3 投资主体的职能及作用

3.1 中央政府与地方政府的事权划分

2003年,世界水委员会组织完成的研究报告“为人民的用水需求融资”指出,当前世界上许多国家都有将部分水利建设投资下放到地方政府的趋势^[5]。在实践中,各国根据财政体制和项目的具体情况,按其财权事权划分原则分担水利建设资金,即由各级政府共同承担投资,而不是仅仅由中央政府或地方政府一家承担^[5]。在我国的节水型社会建设项目中,中央及地方各级政府应按照建设目标和任务,合理划分事权,明确中央政府及各级地方政府在节水型社会建设中的责任主体和投资主体,合理划分事权对节水型社会建设项目的投资职责显得越来越重要。

目前,我国绝大部分地方政府的财力不足,特别是我国的中西部地区,政府都是“吃饭”财政,有些省(自治区)连“吃饭”都不够,大部分财政支出靠国家补贴度日,拿不出钱来进行水利建设,因此,中央政府对节水型社会建设投资具有特殊责任。鉴于此,中央政府除了应承担关系与国民经济发展紧密相关的重大节水型项目、跨省区大中型灌区骨干工程的投资外,还应承担制度变迁成本,安排专项资金重点支持节水型社会试点及示范区建设,对事关人民群众切身利益的水利项目如水源工程,要优先安排投资。

从传统用水粗放型社会走向节水型社会,本质上是从浪费水的旧体制转向高效用水的新体制,需要经历大规模的制度变迁和制度创新。

新旧体制的转变通常要付出很高的变迁成本,但是短期内制度变迁成本带来的收益不显著,较高的变迁成本将会阻碍新制度的引进,这是节水型社会建设难度大的根本原因。建设节水型社会试点工作得以推进的机制在于,中央应当为地方负担制度变迁的大部分变迁成本,通过支付变迁成本,帮助地方度过制度转型的难关,为地方提供改革的政治激励和经济激励,从而使大规模的制度变迁得以发生和进行。可见,节水型社会建设中的制度体系建设(包括节水型社会试点建设、水资源管理体制、总量控制与定额管理制度建设等)应以中央财政投入为主。

社会行为规范体系建设(包括节水宣传、执法监督、公众意识与能力提高等)、经济结构体系建设等公益性非工程建设项目要以地方政府投资为主。

节水型社会试点及示范类建设项目的建设资金(政府分担部分)应由中央和地方共同筹集,中央与地方配套比例建议参照“节水灌溉增效示范项目建设管理办法”中中央与地方配套比例,即东部地区1:2,中西部地区1:1^[6]。

城市供水管网改造资金主要由地方政府和企业筹资投入,国家在政策上加以引导并给予适当补助,对西部、东北老工业基地等地区中央政府给予支持。

国家大力推进城市再生水利用,对再生水利用示范项目给予必要的补助。

为保障节水型社会建设的顺利进行,“十一五”期间安排节水型社会能力建设工程项目包括省界断面计量监测、水资源管理信息系统和节水执法监督能力等建设,这是节水型社会建设中的重点建设项目之一,也是当前最薄弱的环节。过去由于配套式的投资模式,骨干工程由中央投资建设,而地方配套财政资金不到位,导致我国大部分地区的计量监测体系和现代化的管理设施落后,已严重制约了节水型社会建设的顺利高效开展^[7]。笔者建议中央建立专项资金扶持省界断面计量监测、水资源管理信息系统和节水执法监督能力等建设,同时取得地方财政的支持。

3.2 政府与市场的职能及作用

节水型社会建设既不能由政府完全包揽,也不能简单地推向市场。由于市场失灵和社会目标,政府的干预和监管是必不可少的,因此,市场化和政府监管是节水型社会建设项目投资和运营的两翼。在节水型社会建设中,政府与市场应根据其各自的事权发挥其职能和作用。

在合理划分各级政府节水型社会建设项目管理事权的基础上,各级政府是节水型社会建设中公益性项目和准公益性项目中的公益性部分的建设责任主体和投资主体。同时,为了保障公益性设施的可持续利用,还应逐步建立公益型项目的消耗补偿机制。

经营性项目主要靠市场机制进行运作,政府应把经营性项目管理和投资决策的权利真正交给企业,不干涉企业具体经营活动,充分利用资本市场,进一步拓宽融资渠道。政府要强化水行政主管部门在资源管理、规划编制、政策制定、监督检查、组织协调等方面的职能,如建立政企分开、权责明晰、运转协调的现代管理体制,以及建立发挥体制优势、强化行业管理的政策法规体系等,真正把政府的职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,为项目的顺利运营提供保障,如搭建交易平台、建立激励和约束机制、对投资和经营标准进行规制、进行市场监管等。

4 结 语

由节水型社会建设项目的分类可知,节水型社会建设项目大部分为纯公益性项目和以公益性为主的项目,是以社会效益为主,属于市场机制失灵的公共产品领域,因而这类项目的产品和服务只能由政府直接提供,由政府出资建设。所以,公共财政支出将是节水型社会建设投资的主渠道,政府应稳定投

入并保持投入每年适度增长。节水型社会建设项目中除了公益性项目外,还有具有一定的收费机制和现金流入的项目,该类项目具有潜在的利润,对于这类项目,应该引入市场机制,允许社会资金参与建设和运营,建立政府、市场、社会多元化多层次的节水型社会建设投资机制,保证节水型社会建设项目的顺利开展。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家发展和改革委员会,中华人民共和国水利部,中华人民共和国建设部. 节水型社会建设“十一五”规划[R]. 北京:中华人民共和国国家发展和改革委员会, 2006:1-36.
- [2] 周晓花. 城市水务基础设施投融资机制浅析[J]. 水利发展研究, 2004(1):20-21.
- [3] 段 曹进,刘飞,等. 我国公益型水利工程项目投融资体制改革设想[J]. 水利经济, 2007, 25(1):60-62.
- [4] 呼应. 完善节水农业多元化投资体制的思考[J]. 农村经济, 2001(2):59-61.
- [5] 张汉亚. 我国水利投资和运行机制研究[J]. 理论前沿, 2006(1):20-24.
- [6] 中华人民共和国水利部. 节水灌溉增效示范项目建设管理办法[EB/OL].[2009-05-04]. <http://www.chinabaike.com/law/zy/bw/gw/slb/1355135.html>.
- [7] 刘铁军. 新时期小型农田水利设施投资主体研究[J]. 水利发展研究, 2004(7):34-37.

(收稿日期 2009-06-20 编辑 张志琴)

会议征文通知

为庆祝中华人民共和国成立 60 周年,贯彻落实全国水利风景区建设与管理工作会议精神,加强水利风景区建设与管理经验交流,探讨水生态修复和水利风景区的建设与发展方向,推动水生态环境保护和水利风景区建设与管理,水利部拟于 2009 年第 4 季度举办“水利风景区建设与管理经验交流会暨水生态环境保护专家论坛”。会议期间,将围绕会议主题评选优秀论文,优秀论文将在中国科技核心期刊《水利经济》杂志上公开发表。欢迎大家积极撰写论文,参加会议交流。

1. 征文范围:水生态环境保护、水利资源综合利用及经营管理方式、水利风景资源的开发与保护、水利风景区建设与管理、涉水旅游等理论与实践。

2. 征文截止日期:2009 年 11 月 30 号。

3. 征文格式:按照《水利经济》征稿简则要求写作(见封三)。

4. 征文投寄地址:210098 南京市西康路 1 号,河海大学《水利经济》编辑部,投稿邮箱:jj@hhu.edu.cn,投稿网址:http://kkb.hhu.edu.cn/jj/tglc_jj.htm(投稿请注明“会议征文”及详细联系方式),电话/传真:025-83786350。

5. 会议联系方式:水利部水利风景区评审委员会办公室,联系人:董青,司毅兵,地址:100053 北京市宣武区白广路二条二号,电话:010-63203451,63203442,传真:010-63203799。

(本刊编辑部供稿)