

防洪工程资产耗费补偿机制研究

黄涛珍¹, 陈丹²

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

摘要:在分析防洪工程社会公益性、效益外部性及资产的非经营性特点的基础上, 基于公共财政理论和防洪工程资产耗费的特点, 探讨了防洪工程资产耗费补偿机制. 通过对我国防洪工程资产耗费补偿现状的分析, 对资产耗费补偿原则、补偿资金的来源、补偿范围、补偿资金的使用和管理进行了较深入的研究, 并据此提出了科学确定防洪工程资产补偿范围、合理确定各种途径的筹资比例以及加强防洪工程资产耗费补偿法律法规建设等对策建议.

关键词:防洪工程; 公益性; 资产耗费; 补偿机制

中图分类号: TV87

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2004)03-0015-04

水利作为基础产业和基础设施, 其对国民经济和社会发展提供的基础条件和保障作用已经得到社会普遍的公认. 根据有关水利统计资料, 截止 2000 年为止, 全国已形成水利固定资产 3 600 亿元, 其中以防洪, 除涝等除害为目的的公益性资产就达 2 200 多亿元^[1]. 只有进行科学合理的价值补偿, 才能保障这么大规模的资产在经济寿命周期内高效运行. 然而, 长期以来, 防洪工程资产作为公益性资产, 其维护运行费用没有稳定的来源和畅通的渠道, 资产的耗费没有得到及时足额的补偿, 致使防洪工程设施老化失修严重, 功能衰退, 效益衰减, 成为影响水利行业发挥国民经济保障作用的关键制约因素之一.

1 防洪工程资产的特点

造成防洪工程资产耗费补偿状况不佳的根本原因, 是没有建立反映防洪工程资产耗费特点的补偿机制^[2]. 从价值补偿的角度看, 防洪工程资产具有自身特点.

a. 社会公益性. 防洪工程资产的使用不能为社会提供直接产品, 只是提供公共服务, 是对社会经济发展的保障作用. 防洪工程资产符合公益性资产的特征: ①服务对象在接受服务时的非竞争性. 在防洪受益区内的任一防洪资产服务对象在接受服务时, 并不减少其他服务对象接受服务的机会. ②接受服务的非排他性. 防洪受益区内的所有受益群体在接受防洪工程的保障服务时, 群体内部某个个体不可

能或至少要花很大的成本才能阻止他人从中受益. ③接受服务时的非拒绝性. 防洪工程提供防洪保障作用时, 其所提供的服务是客观的, 接受服务的对象并无可以选择或拒绝的权利.

b. 效益外部性. 防洪工程资产所提供的对国民经济和社会的保障作用辐射到社会的方方面面, 且这种公共服务在客观上无时无刻地给人们带来积极的正效应, 而提供这种服务的防洪工程资产管理部门却无法通过服务获得必要的财务收益.

c. 资产的非经营性. 防洪工程资产运营的目标是为经济发展和社会稳定提供保障作用. 其运营管理是以社会宏观目标为导向的, 基本上不受市场机制的调节, 向社会提供的产品和服务不能直接以货币形式进行交换.

防洪工程资产的特点, 决定了该类资产的耗费补偿必须建立有效、特定的机制.

2 我国防洪工程资产耗费补偿现状

我国防洪工程的资产耗费补偿受宏观经济政策的影响, 带有明显的时代特点, 具体可分为 3 个阶段:

a. 1978 年以前. 总体来说, 这一时期对防洪工程的资产耗费补偿重视不足, 一般只考虑管理机构经费和管理人员工资, 对工程资产的维修、养护及运行缺乏明确的资金来源和稳定的筹资途径^[1]; 防洪工程管理的人员经费基本上由财政拨付, 但存在编制不落实、经费来源不稳定等问题, 人员经费以外的

基金项目: 国家重点科技项目(攻关)计划(96-908-03-04)

作者简介: 黄涛珍(1964—), 女, 江西丰城人, 副研究员, 博士研究生, 主要从事资产管理、产业经济研究.

资产耗费基本上得不到补偿。

b. 1978 ~ 1988 年. 1978 年国家实行改革开放政策以后, 开始重视成本核算, 讲求经济效益. 水利行业开始强调多种经营和水费收入, 试图把供水推向市场, 不少地方以多种经营和水费收入作为维护防洪工程和其他公益性工程资产运行的基本经济来源^[1]. 混淆了公益性资产耗费补偿与经营性资产补偿的界限, 同时由于水利行业多种经营的局限性及水费本身存在的政策性亏损, 使防洪工程资产耗费补偿与 1978 年以前相比并无大的改善, 仍然令人堪忧.

c. 1988 年以后. 自 1988 年以来, 我国先后颁布了《水法》、《防洪法》、《河道管理条例》及《水利产业政策》等法律法规, 对防洪工程的建设资金和维护管理费用的筹集方式和承担主体作了政策性规定. 尤其是 20 世纪 90 年代的“水利基础产业理论”, 为水利工程公益性功能资产耗费补偿作了较为明确的规定, 使防洪工程的资产耗费补偿有法可依. 但由于公益性耗费补偿理论储备不足, 补偿费用测算缺乏必要的依据, 加上政出多门, 政策在不规范状态下运作, 影响了政策的有效性, 防洪工程资产耗费补偿资金需求和供给矛盾仍然相当突出.

以太湖流域常州、无锡、苏州及嘉兴四市为例, 对其实际年运行管理经费与按水财[1995]281 号文规定测算的年运行管理经费进行比较(表 1), 可见防洪工程资产补偿现状之一斑.

表 1 太湖流域部分地区防洪工程资产补偿状况分析

地 区	固定资 产原值 /万元	防洪工程 资产原值 /万元	补偿资 金测算 值/万元	补偿资 金实际 值/万元	差额 /万元	补偿率 /%
	(1)	(2) = (1) × 60%	(3) = (2) × 50%	(4)	(5) = (4) - (3)	(6) = (4) / (3)
常州	162307.0	97384.2	4869.2	248.6	-4620.6	5.1
无锡	18078.0	10846.8	542.3	182.0	-360.3	33.6
苏州	64562.0	38737.2	1936.9	510.4	-1426.5	26.4
嘉兴	16039.7	9623.8	481.2	156.0	-325.2	32.4
平均	65246.7	39148.0	1957.4	274.3	-1683.2	14.0

注: ①表中水利固定资产原值按 1994 年清产核资成果, 防洪工程资产根据典型地区资产构成分析, 按防洪工程资产占 60% 的比例进行分摊; ②补偿资金测算值根据水财[1995]281 号文有关规定, 取综合费率 5%; ③补偿资金实际值根据各市 1991 ~ 1998 年防汛岁修、防汛急办、除险加固、水毁修复、专项补助等防洪工程运行、维护管理补偿资金的平均值综合而得.

从表 1 可以看出, 太湖流域作为全国的经济发达地区, 加上特定的自然地理环境, 防洪工程的重要作用毋庸置疑, 但防洪资产的耗费补偿仍差强人意. 可以推断, 全国防洪工程的资产耗费补偿状况更加不容乐观.

3 防洪工程资产耗费补偿机制探讨

我国防洪工程资产补偿多年来欠帐太多, 特别

是时效性耗费没有得到及时足额的补偿, 影响了防洪工程整体效益的发挥, 致使防洪资产以每年 6.5% 的老化率衰减. 一方面经济的发展对防洪安全的要求越来越高, 防洪工程建设任务艰巨; 另一方面已建防洪工程老化失修, 效益衰退. 在我国财力相对紧张、水利建设资金不足的情况下, 已建防洪工程挖潜增效比新建防洪能力更加重要. 因此, 研究建立防洪工程资产耗费补偿机制迫在眉睫.

3.1 资产耗费补偿分类

根据防洪工程资产运行使用的具体情况分析, 其资产耗费根据工程性质不同可分为时效性耗费和损失性耗费^[1].

据此, 防洪工程资产耗费补偿分为三大类: ①时效性耗费补偿. 指在遭遇不超过设计防洪标准洪水的年份, 为保证防洪工程资产正常运营和工程正常发挥效益, 必需支付一定的运行、维护和管理等费用. 对这部分支出的补偿称为时效性耗费补偿; ②损失性耗费补偿. 指防洪工程资产遭遇超过设计防洪标准的洪灾后, 对造成的资产毁损价值进行补偿; ③完全补偿. 指对防洪资产的时效性耗费和损失性耗费全部进行补偿.

损失性耗费补偿由于涉及工程的完整性, 补偿效果显著, 且总是与重大灾害相关联, 容易引起重视, 根据工程权属、保护范围以及工程的重要程度, 由政府或工程受益群体作为补偿主体, 权责清楚, 故其补偿机制相对简单. 而时效性耗费补偿, 由于其涉及的资产分布范围广, 价值量大, 所需的补偿资金多, 且补偿效果具有一定的滞后性, 往往容易被忽视, 造成积重难返的局面, 影响防洪工程效益的发挥. 完全补偿则是损失性耗费补偿与时效性耗费补偿的有机结合. 可见, 时效性耗费补偿是建立防洪工程资产耗费补偿机制的关键.

3.2 资产耗费范围界定

防洪工程资产耗费主要有: ①运行费用. 包括防洪工程发挥防洪作用所必须的电、油等消耗性材料, 防洪专用的车辆, 通讯设施及水文测报设备的运行维护费用等. ②修理费用. 包括防洪工程的维修保养, 险工险段及维护工程养护, 特大洪水所造成的水毁工程重建和修复等保证工程处于良好状态的经费. ③管理费用. 包括工程运行管理人员的工资及福利费、医疗保险、办公费、差旅费及其他直接管理费用. ④折旧费. 在防洪工程经济寿命期内逐年提取, 在资产寿命周期结束后用于资产重置的经费.

3.3 补偿原则及补偿资金的筹集

3.3.1 防洪工程资产补偿基本原则

防洪工程资产强烈的公益性特点, 要求防洪工

程资产补偿机制必须遵从公共财政理论的基本原理,结合受益群体负担的公允准则,确定防洪工程资产耗费补偿原则为:政府补偿与市场机制相结合,财政负担与社会补偿相统一。这一基本原则的内涵为:

a. 坚持以财政为主、多渠道筹资的原则^[2,3]。根据公共财政理论原理,防洪工程作为公益性资产,其耗费补偿必须以财政补偿为主。经济发达国家在防洪工程资产耗费补偿中坚持政府财政负担为主的成功经验,也为我国防洪工程资产耗费补偿提供了实践借鉴。但是,我国当前经济尚不够发达,各级财政财力有限,由财政完全包揽防洪工程资产的耗费补偿资金是不现实的,还必须在现有法律法规条件下广开资金筹集渠道,弥补财政补偿资金的不足。

b. 坚持分级负责、分级负担的原则^[2,3]。根据防洪工程提供公益性服务的范围和工程权属特性,各级财政分级负担对公益性耗费的补偿。中央财政负担国家级防洪工程及跨省(自治区、直辖市)大江大河骨干防洪工程的耗费补偿,地方各级财政负担本级所属及专为本地服务的防洪工程耗费的补偿。

c. 坚持依法办事、保障政策统一和连续的原则。对防洪工程的资产补偿,要上升到制定专门的政策和法规条例的高度,使全社会提高对防洪工程资产耗费补偿重要性的认识,并使补偿资金的筹集使用有法可依,有章可循;保证防洪工程资产耗费补偿政策的统一和连续,防止各自为政、朝令夕改,保障补偿资金的相对稳定性。

3.3.2 防洪工程补偿资金筹集途径

针对我国防洪工程资产耗费补偿中普遍存在补偿力度不足、补偿资金不稳定、补偿渠道不明确等问题,根据以上提出的耗费补偿基本原则,从规范防洪工程资产耗费补偿资金筹集的角度,探讨防洪工程资产耗费补偿资金筹集途径。

a. 财政拨款。防洪工程显著的社会公益性特点,决定了各级政府财政拨款是防洪工程资产耗费补偿费用的主渠道^[4]。我国2002年颁布的《水利工程管理体制改革实施意见》(国办发[2002]45号),明确了水利工程管理单位在准确分类的基础上,实行不同的资产管理模式。防洪工程作为纯公益性水利工程,其工程的运行管理费和更新改造费用全部纳入财政渠道。参照国外经验,并考虑我国财政承受能力,建议现阶段财政负担防洪工程资产耗费补偿比例为60%,并根据经济发展和财政收入增长情况,最终将财政负担比例提高至80%,提高公益性耗费及时、足额补偿的保障程度。

b. 行政事业性收费。我国先后颁布的《水法》、《水土保持法》、《防洪法》及《河道管理条例》等,为水

利部门在提供服务后收取一定的行政事业性收费提供了政策依据。水利建设基金、防洪保安基金、河道维护基金、堤防维护基金等等,都可以作为筹集防洪工程资产耗费补偿的重要途径。在实践中要避免各类收费因政出多门而造成的混乱。

c. 资源收益。工程所属的水资源、水域、岸线、滩地以及防洪工程范围内的土地、砂、石、土料等资源,根据所有权与使用权、经营权分离的原则,防洪工程运行管理部门依据国家赋予的对防洪工程及附属资源的使用权,有权依法进行附属资源的开发和利用;也可采用合作开发或委托开发的方式,防洪工程运行管理部门依法分享开发效益,或对开发使用者收取一定的费用,作为所拥有资源的收益。在经济条件下,资源收益作为防洪工程资产耗费补偿资金的补充筹集途径,具有一定的现实可行性。

d. 财政转移支付。防洪工程资产运行的效益具有明显的外部性特点,根据英国经济学家庇古的《福利经济学》观点,对这种正外部经济效益的矫正,可通过征收庇古税还原行业或部门的效率损失^[5]。我国现行税制中没有单独设立这类矫正税,但很多税种条例中对污染等负外部经济效益已体现了矫正税思想(如对低污染排放汽车减征消费税等)。根据我国税制和防洪工程的特有属性,建议开征防洪受益区特种专项税、对防洪工程运行管理部门创办的多种经营企业实行税费减免、优惠贷款等特殊政策,作为财政转移支付对防洪工程资产耗费补偿资金筹集的途径。

e. 防洪工程资产保险。保险是居安思危、防患未然的一种资产保障措施。实行防洪工程资产保险对防洪工程资产的保全具有一定的作用,尤其是对遭遇超标准洪水造成的水毁工程的资产补偿具有较强的实用性。防洪工程资产保险可纳入财产保险的范畴,但由于其运行环境的特殊性,导致防洪工程资产比一般财产具有更大的损失风险,因而必须恰当地制定防洪工程保险费率,才能使保险机制更好地发挥合理分担社会风险的作用。

f. 受益区群众自筹。对工程规模较小、受益对象明确的防洪工程,其工程的耗费补偿应由受益地区群众分摊部分或全部资金,从而保障防洪工程安全、高效地发挥防洪作用和效益。

4 防洪工程资产耗费补偿资金管理和使用

防洪工程资产耗费补偿资金的管理和使用目标是:专款专用,在资金筹集渠道畅通、来源稳定、管理规范、使用科学的基础上,真正发挥对防洪工程资产耗费及时、足额补偿、保障防洪工程高效运行的作

用.为了实现补偿资金管理和使用目标,必须遵循图1流程.

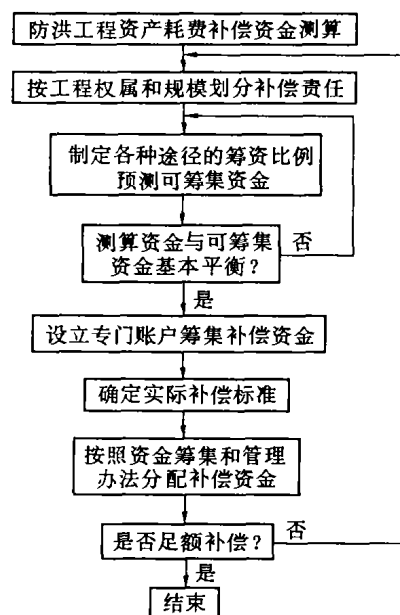


图1 防洪工程资产耗费补偿资金管理和使用流程

5 防洪工程资产耗费补偿对策

防洪工程资产耗费补偿属于公益性资产耗费补偿范畴,其补偿机制遵循政府负担和社会补偿相结合的原则,但由于防洪工程资产具有分布范围广、价值量大、效益发挥具有随机性且影响因素众多等特点,使防洪工程资产补偿问题又具有一定的特殊性.在充分认识防洪工程资产的公益性及运行管理特殊性的基础上,提出如下补偿对策.

a. 科学确定补偿范围是实现合理补偿的前提.防洪工程资产补偿范围确定为完全补偿(包括时效性耗费和损失耗费补偿)或时效性耗费补偿,补偿资金的供需状况不同,必然导致资金筹集难度和使用效果的不同;补偿范围是否包含工程资产的折旧费,则可能导致防洪工程资产投融资政策和建设管理体制的不同.鉴于当前防洪工程资产补偿现状及社会经济发展条件,建议现阶段防洪工程资产的补偿范围界定为不含折旧费的时效性耗费,逐步过渡到含折旧费的时效性耗费,最后达到完全补偿,实现防洪工程的建设、运行、管理一体化和科学化.

b. 合理确定筹资比例是保障补偿资金到位的关键.在以上补偿机制研究中,对补偿资金的筹集途径进行了较深入的研究.而各种筹资途径负担的筹资比例的确定,则必须在广泛调查、科学论证的基础上才能确定.财政作为防洪工程补偿资金的主渠道,其理论基础是公共财政理论及国民经济再分配原理,但财政负担比例还必须通过防洪工程对国民经济贡献分析以及国家宏观经济政策予以确定,其他

筹资途径的负担比例也需在可行性研究及承受能力分析的基础上综合确定.只有筹资比例科学合理,才能保障资金足额到位.

c. 加强法律法规建设是补偿机制有效运行的基础.防洪工程资产耗费补偿资金的筹集、管理和使用都必须有法可依,在章可循,因此必须建立健全有关法规条例,建议出台《防洪工程资产耗费补偿办法》和实施细则,规范资金筹集途径、补偿责任划分原则、补偿范围和补偿标准确定原则等;出台《防洪工程资产耗费补偿资金使用管理办法》,规范资金使用范围,使用程序和资金管理原则.

参考文献:

- [1] 张绍庆,刘伟忠. 水利设施公益性耗费补偿调研报告[J]. 水利发展与研究,2002(2):17~18.
- [2] 李利善,邵远亮,张开华. 完善公益性水利工程融资及补偿机制的探讨[J]. 农业技术经济,2002(3):2~4.
- [3] 邵文现. 浅议水利工程的补偿和补偿机制[J]. 海河水利,2001(4):29~30.
- [4] 王云昌. 准公益性水利工程的政府管理研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2003,5(3):50~52.
- [5] 郝春虹. 中国现行税制次优问题分析[J]. 税务与经济,2002(6):5~8.

(收稿日期:2003-11-19 编辑:傅伟群)

·简讯·

东方电机公司承制三峡 右岸4台700MW水轮发电机组

2004年3月27日,东方电机股份有限公司与中国长江三峡工程开发总公司正式签订了三峡右岸机组的制造合同,在12台三峡右岸机组中,东方电机公司将自主承担4台700MW水轮发电机组研制任务.水轮机转轮是水轮发电机组的心脏,东方电机公司在三峡右岸机组研制中将采用自行研发的达到世界先进水平的新型转轮,并对三峡右岸机组从转轮的水力稳定性、空化性能以及机组的运行可靠性等方面进行研究开发,用自主研制的高水平的国产化装备装备中国的三峡电站.三峡右岸机组的自主研制将带动我国大型水电机组的研究、设计、制造水平攀登世界高峰,促进我国民族工业的发展,使我国大型水力发电设备的设计、制造立足于国内并达到国际先进水平.三峡右岸机组自主研制成果可直接应用于我国近期开发的巨型水电机组上,实现了巨型机组的国产化,加速了我国大型水电站的建设,促进国民经济的发展.

(余小波供稿)