
金融视角下的水利建设现状、问题与支持：以江西上饶市为例

邱曙辉

中国人民银行上饶市中心支行

【摘要】：我们通过对辖内十二县(市、区)水利建设调研发现，十一五期间，上饶市水利建设取得明显成效的同时，也存在值得关注的问题。造成这些问题的根源有制度机制上的，也有主观思想方面的。本文对此从金融视角提出建立科学有序水利建设长效机制和加大金融支持的若干政策建议。以供参考。

【关键词】：水利建设，金融视角，现状问题

一、上饶市水利建设现状与特点

(一)从水资源开发利用看，开发利用空间大，实际利用率低。上饶市水资源丰富，全市多年平均降水量为1792毫米，比全省多150毫米。据不完全统计，全市理论蕴藏量115万千瓦，可开发装机容量为61万千瓦。目前已开发装机容量为30万千瓦，不足开发量的50%。可见，上饶市水资源开发空间大、前景广。由于新开发利用水利项目需用资金量大，财力难以承担，加上目前各类水库实际蓄水灌溉能力因设施老化陈旧带难以达到预期设计能力，水资源实际利用率偏低。

(二)从水利投资规模看，投资规模逐年扩大，地方财政不增反减。十一五期间全市水利总投资38.25亿元，是“十五”期间的1.2倍，中央和省级财政对水利投资24.87亿元，是“十五”期间的3.41倍，而地方财政仅投资2.12亿元，不足“十五”期间的35%。地方财政投入水利资金成倍减少现象值得我们深思。

(三)从水利投资项目看，投资的大项目多而小项目比重偏少。调查显示，十一五期间，全市共兴建大小水利项目467个，其中投资千万以上项目326个(亿元以上项目9个)，占项目总数的70%，主要集中在中小河流治理、病险水库加固、人蓄饮水项目、农田水利建设、城镇防洪治涝等，而千万以下建设项目仅140个，主要集中在泵站改造、渠系改造、农村自来水厂建设、小水电站建设、水库设施维修等，抓大放小现象比较普遍。

(四)从金融支持现状看，呈现“比重偏低、两个为主”的明显特征。“比重偏低”即涉水贷款增量占贷款总增量和水利投资总额比重偏低。不足全部贷款增量的3%，占水利投资总额的20.6%。“两个为主”：即：金融支持以涉农金融机构为主。主要是农行、农发行、农村信用社提供信贷支持，占全部金融机构贷款总额的71%；支持项目以有预期收益的项目为主，主要是农村小水电、小水厂、小水库等，并以收费权和在建项目作担保抵押。

二、反映出的主要问题及根源

(一)问题：有三个层面问题值得关注

1. 反映在水利建设现状上存在着“四重、四轻”现象值得关注。

一是重骨干轻配套。调查发现，如大中型水库除险加固的一些主要骨干项目都能得到各级政府的重视，实施项目也能如期完工，这些项目主要得益于都有国家下拨的专项资金，而相配套的一些项目改造，如渠道外堤加固、渡槽改造、泵站台渠修整等却只能靠地方筹资而往往重视不够、建设不力。

二是重建设轻维护。当前上饶市各地政府对水利建设十分重视，尤其对水库、圩堤除险加固、中小河流治理及农村供水设施建设等方面加大了资金投入，但对农村基础水利设施维护却很少有资金投入。对河流、沟渠、塘堰的长期淤积而导致的储水功能的丧失重视不够，农村大部份水闸无专人管理。加上大量农民外出务工，而留守的农村劳力对日常农田水利设施的维护往往有心无力。据广丰县水利部门反映，广丰县辖有大小塘堰 15955 口都存在严重的淤塞，平均厚度达 1.5 米左右，如以此推测全市 21 万口大小塘堰平均面积 1 亩估算，测算出全市塘堰淤泥总量大致在 2 亿立方米左右，相当减少 2 亿立方米蓄水量。

三是重大项目轻小基础。以“十二五”计划水利项目为例：共计划投资总额达 219.62 亿元，项目总数 1718 个，项目平均投资 1278 万元，其中，已安排的水库除险加固、中小河流治理、水土保持等 18 个重点项目投资 27.23 亿元，平均项目投资 1.52 亿元，是十一五期间总投入的 13.72 倍。而小山塘、小渠道、小灌站、小圩堤等四小基础工程计划投资少。据鄱阳县水利部门反映，目前该县 1~5 万亩围堤只保持 8 年一遇，而 1 万亩以下有 31 条围堤只保持 3 年一遇，形势严峻。

当前过度追求大项目大投资也存在风险。一是项目大投资大，相对配套资金数额也大。上饶市财政并不富裕如果配套资金没有跟上，容易导致半拉子工程。如鄱阳县至今由于 30%的配套资金跟不上而导致工程不能如期竣工。二是申报大项目前期费用大，压力重。据调查反映，水利项目前期费用开支达 15%~20%左右，包括项目设计、勘测和审核等费用，如此巨大费用如果一旦项目没被审核通过则形成的损失难以承受，而小项目则相对投资少、风险小、预期见效快。

四是重规模轻效益。以建成使用的各类水库灌溉、发电、防洪效益为例，据不完全统计，全市新老水库灌溉、发电、防洪均没有达到设计使用能力。全市 1777 座大中小型水库有效库容占比为 68%，实际灌溉面积平均仅占设计能力的 58.97%，尤其是中型以下的水库蓄水灌溉效能严重偏低。此外，水库的实际发电量平均仅占预期发电能力的 75.8%，影响了整体经济效益。其原因：既有大部份水库年久失修而影响效益发挥，更有重规模轻效益的主观思想造成的。据调查反映，各县(市、区)报水利项目普遍存在报大建小，人为扩大规模效应，以获取更多的建设资金，而不顾实际效益现象。

2. 反映在水利建设资金投入使用上存在着“三靠三缺”现象值得关注。

一是过多依靠财政资金投入，缺乏市场融资手段支持。2006~2011 年六年间，全市 52.72 亿元的水利总投资中，有 38.38 亿元来自于各级财政资金拨款，占 72.8%；通过市场手段融通资金仅 14.32 亿元，占 27.2%，其中银行贷款 10.72 亿元，企业和私人投资 3.58 亿元，农民投工投劳折资只有 200 万元。一些项目因缺乏农民的参与和配合，成为“半拉子”工程。如德兴黄柏乡水厂计划投资 1500 万元，用于解决该乡的生活饮水问题，但该项目自 2000 年 3 月开工建设以来，中央财政已投入了 500 万元，省级和市县财政也各投入了 200 万元和 100 万元，水厂建设早已完工，但其余原计划由该乡农户承担的 700 万元分管入户资金迟迟无法到位，致使工程开工建设 11 年后仍无法使用，水厂设备长期闲置废弃。

二是过度依靠上级资金投入，缺乏地方资金的配套支持。2011 年全市财政投入水利资金 10.39 亿元，其中，上级财政拨款就达 9.44 亿元，占总投资的 90.9%，而市县财政配套资金只有 0.95 亿元，仅占总额的 9.1%。一些地方政府普遍认为，农村水利建设作为一项社会公益事业，投入大、见效慢，其资金理应由中央财政承担，地方财政尤其是市县两级财政在有限的财力限制下，不应该也不可能承担得起巨额的资金投入。

三是过重依靠立项审批，缺乏严格的监督管理。调查显示，上饶市水利项目立项审批由市长负责重点抓，并亲自担任市农田水利基本建设指挥部指挥长，成效也十分显著。“十一五”期间共争取并兴建了大小水利项目 467 个，争取到上级资金达 38.25

亿元之巨，是“十五”期间的 3.41 倍。然而，对于争取来的资金相关部门又缺乏严格的监督管理，水利专项资金“跑、冒、滴、漏”现象却一直难以杜绝。

3. 反映在金融信贷支持上存在着“四难”现象值得关注。

一是承贷主体难明确。据金融部门反映，现阶段农村水利设施管理体制不顺，水利设施经营主体、运行机制、经营模式、产权归属等问题难清晰，在管理上涉及的部门广、头绪多，产权隶属繁杂混乱，银行贷款难以找到合适的承贷主体。如鄱阳县水利部门反映，由于水库除险加固工程配套资金不足，向银行贷款又没有合适的贷款主体和担保，最后还是水利局正副局长以私人房产抵押向银行贷款 30 万用于水库维修。

二是抵押担保难到位。据反映全市近百家担保公司没有一家专门为水利建设提供贷款担保的机构，政府融资平台也没有相应融资平台公司。而目前银行发放的贷款大部份是以项目预期收益作还款资金保障，有的以项目建设参与股东私人财产作担保抵押物。如铅山县伦潭水利枢纽工程贷款 2 亿元，是由工行和南昌浦发发行组成的银团贷款，贷款抵押是由在建工程、预期收费权以及承建股东私人财产、个人经营的收益项目等作无限抵押责任。

三是贷款收益难预期。首先，由于水利项目建设周期长，客观上存在预期收益的不确定性；其次，地方政府普遍存在的报大建小，人为扩大预期效益现象，这对于大部份以预期收益为还款来源的银行信贷必将构成信贷风险隐患；第三，由于水利的公益性特点，银行对水利贷款利率普遍较低，在一定程度上影响银行贷款积极性。如以目前发放的 49 个农水项目贷款为例，平均贷款期限为 67.6 个月，平均贷款利率仅为 6.752%，而目前市辖商业银行中长期贷款的平均利率 8%~9%。

四是贷款风险难掌控。首先，水利设施建设维修的公共物品和公益性特征决定了其自身并不适合商业开发。多数农水设施不能作为经营性资产产生稳定的现金流，是一种风险较高的项目，银行信贷投入面临较大风险；其次，水利建设受自然灾害影响大，如遭遇极端天气，在建项目受损现象屡有发生，信贷风险较难掌控；第三，国家对银行水利贷款也没有建立明确的政策补偿机制，农村保险也不愿过多涉足水利项目，导致银行贷款风险难保障。如铅山县农村信用联社反映，该联社 2005 年发放本县紫源实业有限公司用于小水电站建设贷款资金 1000 万元，但由于预期造价增加，电站设计发电能力减少，后续资金不足，目前电站建设已基本瘫痪，贷款资金已面临损失的风险。

(二) 根源：制度性缺陷与主观投资意愿的产物

1. 从客观方面分析。

一是国家财税改革后留下的负面隐患。1994 年进行的财税分税制改革，导致财权上收、事权下放，地方政府财政收入比例骤然下降，有资料显示，全国地方财政收入占国家财政收入比例由改革前的 78% 降到 40%~50% 之间；而在承担支出方面不减反增。上饶市作为欠发达的农业大市，财政并不富裕，投资建设压力大，而水利建设国家承担主要责任，地方财政支持相对减少也在情理之中。如，辖区全省最大的农业县鄱阳县是个国定贫困县，年财政收入只 5.4 亿元，仅够保吃饭、保民生，预算年年有缺口，每年用于水利建设只靠人平收取的防洪保安资金 600 余万，财政几乎拿不出多余的资金用于水利建设。

二是农村联产承包责任制后，虽然激发了农民种田的积极性，然而农民自发兴修水利积极性却受到了影响，据调查反映，农村投工投劳折款大幅下降，据不完全统计，全市 12 县(市、区)在“十一五”期间投工投劳折款仅有区区的 200 万元。

2. 从主观方面分析。存在等、靠、要的主观依赖思想。水利涉及国计民生，水利投资也成为国家负责的大事，地方政府对水利建设国家有拨款就干，多拨款多干、少拨款少干、不拨款不干。而事实上近年来地方政府投资欲望强，财政缺钱就通过政

府融资平台举债投资已成潮流。全市十一五期间全社会投资总额平均增幅超过 40%，问题是投资取向往往集中在期限短、见效快的项目和一些面子工程、形象工程上，而水利工程投资大、见效慢较难成为地方政府的投资亮点。

3. 从金融支持方面分析。金融企业的趋利性及信贷资金的安全性、水利建设的公益性与投资大期限长的风险性存在根本性矛盾，决定了金融支持水利总量难以做大。同时由于金融部门贷款的终身责任制对于水利项目投资风险大产生抵触，导致金融机构贷款积极性不高，也是影响金融支持力度受限的原因。

三、政策建议

(一)完善三项机制、规避四种倾向是政府部门的当务之急

1. 完善三项机制。

一是完善公共财政投入稳定增长机制。认真落实土地出让收益中提出 10%用于农田水利建设的投入保障制度，足额提取防洪保安资金用于水利建设，认真落实水资源有偿使用制度，征收费用反哺水利，切实提高水利建设资金在政府固定资产投资中的比例。

二是完善水利建设投融资激励和风险保障机制。建立金融扶持激励补偿机制，财政应安排专项资金用于银行水利贷款利息贴补、政策奖励、风险补偿等；建立水利融资担保机制，鼓励地方政府利用融资平台和融资担保机构，解决承贷主体缺失和抵押担保不足问题；建立农村水利设施政策性保险机制，为金融信贷和社会资金投入提供风险分担。

三是规范水利建设市场主体。转变水利项目管理主体的性质与职能，建立水利经营管理的法人实体。加快水利产权制度改革，划分现有水利资产的经营性资产和公益性资产属性，将水利资产的产权赋予水利经济实体，使水利经营实体真正承担保值增值的责任。

2. 规避四种倾向。

一是规避单纯依赖中央资金、财政资金的投入水利建设的倾向，注重多渠道融资，发挥地方资金、社会资金、信贷资金的整合作用。

二是规避单纯追求规模、追求项目的倾向，注重项目效益及水利基础设施的综合效益，要坚决杜绝项目申报中的报大建小、弄虚作假行为。

三是规避单纯争项目审批、争资金的倾向，注重项目建成的后续管理和维护，强化资金管理和使用，做到专项专用，严防资金挪用。

四是规避过激盲目的立项、投资倾向，提倡注重实际、科学安排、理性投资行为。当前加大对水利投资力度是大势所趋，但同时要反对不切实际盲目立项、盲目投资，要结合本地实际和地方财政现状，提倡水利建设资金保障到位、项目预期效益可观的投资行为。

(二)树立一种理念，创新信贷产品和担保抵押方式是金融部门的明智选择

1. 金融部门要树立既讲政治、顾大局，又讲效益保风险的经营理念。保证实现水利建设信贷规模要增长、信贷方式要创新、支持项目要扩大的经营目标。

2. 创新信贷产品和担保抵押方式。针对水利建设所具有的公益性、长期性、风险性特点，为其量身打造适合的信贷产品和担保抵押方式是当前金融部门的明智选择。

一是针对水利项目性质不同，推行不同的信贷产品。如：经营性水利项目可推行收益权质押贷款；对公益性水利项目可采用政府贴息贷款和政府土地出让收益作贷款还本付息来源。

二是针对水利项目大小不同，可采用不同的贷款方式。对资金需求量大的大型水利项目可采用银团贷款方式，而对资金需求小的农村小电站、小水厂、小维修等小项目贷款可由当地农村信用社采用股东联保、农水协会会员联保及个人财产抵押等方式提供贷款，也可利用农村土地证、林权证作抵押。

三是针对项目所需资金状况不同，可提供搭桥贷款、承建商抵押保证贷款。如在上级拨款和配套资金没到位造成的临时性资金缺口，可由政府融资平台实体公司担保，由银行提供搭桥性质的临时贷款，在项目建设初期承建商垫资压力大所需资金可由承建商为贷款主体，银行以在建工程及预期收益作抵押提供流动资金贷款。