

灌区水利经济管理模式存在的问题及对策

——以安徽省淠史杭灌区为例

叶旭¹

（安徽省淠史杭灌区管理总局，安徽 六安 237005）

【摘要】：灌区是水库、渠道、田地、作物组成的综合灌溉体系，以安徽省淠史杭灌区为例，分析了灌区水利经济管理存在的问题，提出了灌区水利经济管理模式的创新路径。

【关键词】：水利经济 水利投资 经济管理 投资模式 公私合营

【中图分类号】：S271 **【文献标识码】：**A

淠史杭灌区是新中国成立后新建的全国最大灌区，也是全国三个特大型灌区（都江堰灌区、河套灌区、淠史杭灌区）之一，它是江淮大地上的一颗璀璨明珠，灌溉安徽、河南2省4市17个县区，设计灌溉面积79.87万hm²，有效灌溉面积70.4万hm²，规划总投资33.339亿元。从1958年开始，历时14年修建的淠史杭灌区依托“长藤结瓜式”的庞大灌溉体系，提高了灌区的耕地率、水田率，粮食产量大幅提高，提供了优质水源，促进了经济发展，改变了城市面貌，创造了堪称“人间奇迹”的治水史诗。

1 淠史杭灌区水利经济管理模式现状

截至2018年，淠史杭灌区已经为区域内14000km²的1330万人口提供防洪、灌溉、供水等服务运行了60年。目前淠史杭灌区水利基础设施项目的建设总体规模和水平仍显滞后，与快速发展的社会经济需求不相匹配，灌区水利经济管理中存在投资主体单一化、资金渠道狭窄化、经济收益低效化、投资结构不合理等问题，亟须不断创新符合灌区特色的水利经济管理模式，建立广范围、多渠道、深层次的投资建设和回收补偿机制，进一步完善水利经济管理制度体系。

当前淠史杭灌区水利投资建设主要采用的是政府直接投资管理模式，大中型水利工程项目通过公开招标的方式进行水利工程建设与管理。而在公开招标的过程可能会出现以下情况：①建设单位方面：规避公开招标；招投标工程“甩项”现象普遍存在；编制招标文件的深度不够；工程标底质量管理缺失。②投标单位方面：想方设法得到标底，投标单位互相串通，出现陪标、大家轮流中标的现象或借机抬高标价，损害国家和社会的利益，使招投标流于形式；投标单位挂靠、越级承揽工程等现象严重，使工程项目质量得不到应有的保证。③建设主管和监督部门：地方保护主义行为的干扰；政企不分存在同体监督现象；行政监督不力，执法查处不严。

2 淠史杭灌区水利经济管理模式存在的问题

就淠史杭灌区而言，当前政府直接投资管理模式下，政府财政既要承担项目建设全部投入资金，又要支付项目施工阶段的

作者简介：叶旭（1988-），男，安徽蚌埠人，经济师，硕士研究生，主要从事水利经济管理工作。

巨额利息成本，在巨额债务的压力下，在经济社会高速发展的建设需求下，在政府的财政收入相对固定的情况下，每年拨付给滬史杭灌区管理机构的有限的财政资金不足以完全支付水利项目建设进度需求，会出现严重的项目排队等资金的情况，水闸、放水涵等基础设施出现老旧损毁现象，无法提供有效的灌溉输水服务，已经严重影响了灌区整体的服务质量和水平，其主要存在以下几个方面问题：

一是投资主体过于集中。投融资的主体主要集中在政府身上，政府和国有企业是大中型水利基础设施建设项目的主要投资者。尽管近年投资主体开始向着多元化的方向转变，企业和私人成为投资的新生力量，但目前仍没有建立起鼓励和引导社会力量，增加对灌区大中型水利基础设施建设投资的激励机制，私人资本的介入依然存在许多的障碍。

二是资金来源渠道单一。滬史杭灌区大中型水利基础设施的建设资金来源单一，主要依靠省级财政，并通过财政无偿拨款、财政举债和引进外资贷款三种途径实现，私营资本的参与在近几年才出现，且规模极小。在灌区规模以上的水利基础设施建设中，政府仍是投资主体，而企业和私人投资只占总额的很小一部分。

三是投资和经营责权不明。作为投资主体的政府，既是投资者又是经营管理者，这样的双重身份势必造成政企不分，经营管理的主体缺位，从而影响到灌区水利基础设施的运营效率，无法达到最优化的目标，而完全的公共部门投资与管理会导致运营效率低下和资源的浪费。

四是经济结构不合理。滬史杭灌区内防洪工程建设投资占总投资的比例超过 70%，同时水资源短缺、水污染日趋严重，给社会发展带来了巨大的经济损失，这使得经济社会可持续发展要求与水资源短缺以及由此带来的生态环境恶化的矛盾将日益突出。

五是经济效益低下。滬史杭灌区面上工程建设以地方政府为主导，为了更多地争取灌区投资，不惜代价地抢项目、争投资，忽视了建设项目的效益性，造成了地方财力和国家投资的损失和浪费，集中体现在：水利项目经营管理方式粗放落后，加大了工程建设成本；一些地方政府财力不足，维修养护跟不上，工程老旧损毁情况严重，灌区内部末级渠系“最后一公里”问题严重，水资源利用效率低下，不能充分发挥水利工程的经济效益和社会效益，弱化了水利的基础地位。

3 滬史杭灌区水利经济管理模式存在问题的原因分析

一是水利投资的政策扶持力度不够。水利行业相比能源、交通等传统优势行业，具有投资回报率低、投资回报期限长、水利建设基金规模较小等特点，水利投资的新政策、新思想不能很好落到实处，极大地制约了水利事业的可持续发展。

二是水权制度体制建设不完备。在实行最严格水资源管理制度的要求下，落实用水总量控制指标、完善取水许可制度、明晰农村集体经济组织的塘库所有权，开展水资源使用权的确权登记。

三是水利投资资金管理机制不健全。水利投资资金使用管理方面存在着水利资金被违规操作、挤占、挪用的问题，是资金效益低下的直接原因。

四是水利投资资金补偿机制不完善。公益性项目的补偿办法没有得到解决，虽然部分地区想通过收费的方式，但很难推广；经济性项目的有偿使用收费制度，由于水价形成机制不合理，水利工程难以良性运行。

五是水利经济缺乏稳定的增长机制。财政投入力度不足；水利建设资金在全省固定资产投资中的比重较低；农田水利资金整合平台不健全；没有建立水利中长期政策性贷款机制。

4 灌区水利经济管理模式的创新路径

借鉴湖南莽山水库公私合营等 PPP 成功案例，结合美国、日本、韩国等水利投资管理的成功经验可以得到启示：明确投资主体和事权划分；并用直接投资与间接投资；构建适应新形势水利发展态势的水利相关法律法规框架体系；为民间资本参与水利建设投资铺平道路，提供优惠政策等。由于淠史杭灌区的水利工程项目覆盖面广，项目类型种类繁多，技术难度和要求高低有别，建议将对淠史杭灌区水利项目投资管理模式根据不同的类别提出对策建议：

一是中小型灌区水利项目经济管理模式：“投资-建设-移交-运营”的政府引导的市场介入 PPP 公私合营模式，即淠史杭灌区管理机构作为灌区中小型涉水工程的项目发起人，从长期交易磨合的社会投资者中，选择有资金实力、有技术水平、有专业资质、有社会责任等特征的投资方进行实地考察，听取评估意见，确定合作边界，实行价格测算，签订合作协议书，授予该合作投资方对该项目的基础设施建设特许权，然后由合作投资方独立式完成该水利项目的融资、设计、施工等过程，并聘请第三方监督机构对项目建设全过程实施工程建设监理，待项目建设完成后进行水利工程项目的移交手续，该水利项目的权属划分按照合作协议的约定移交给灌区管理机构或者灌区面上水利管理单位，再经过工程项目所有人对合作投资方授予特许经营权，规定未来特许经营期间内，合作投资方享有该水利项目的使用、经营、收益等权限，但不拥有项目的所有权，直到合作约定的期限完成项目投资成本和合理利润的回收，待特许经营期满后，整个项目再整体移交项目所有人。

二是大中型灌区水利项目经济管理模式：淠史杭灌区管理机构作为公共部门与社会资本共同出资，即社会资本仅出资参与灌区大中型工程中经营性较强的一部分，其他部分由公共部门出资。由于大型灌区的准公益性质所决定，灌区大中型水利项目规模较大、投资期限较长、投资回报率相对较低、成本回收期相对较长等原因，可以将淠史杭灌区的大中型水利工程中具有经营性，或者经营性质较强的部分拿出来由社会资本参与投资，这样由于项目的经营收益性也可以为项目的投资回报提供保障和依据；灌区大中型水利项目非经营性的部分由公共部门出资建设，而这部分非经营性项目一般情况下都是水利项目的主体工程或骨干工程，这也保证了水利项目骨干工程的整体质量和项目进展速度。这样既解决了水利项目建设资金短缺的问题，也解决了富余的社会闲散资金无处使用，同时也解决了水利项目工程的同步推进，保证项目的服务质量、服务水平和服务的及时性。

这种 PPP 公私合营的水利投资管理模式可以减少淠史杭灌区的主权债务和还本付息的责任，可以将工程建设风险分散转移，可以吸引社会资金支持淠史杭灌区水利基础设施建设，解决灌区发展资金短缺的问题，可以间接引进先进的生产施工技术和管理经验与方法，为全灌区提供更多的发展机会。

参考文献：

- [1] 叶旭. 淠史杭灌区水利投资管理模式分析 [D]. 安徽大学, 2016.
- [3] 丁瑞勇, 徐迎春, 冯庆华. 安徽水利 65 年经济效益分析 [J]. 江淮水利科技, 2015(03).
- [3] 马毅鹏, 乔根平. 对运用 PPP 模式吸引社会资本投入水利工程的思考 [J]. 水利经济, 2016(1).
- [4] 莫易娴. 国夕卜水利建设投入机制及其对我国的启示 [J]. 水利经济, 2012(01).