

我国公益型水利工程项目投融资体制改革的设想

段¹,曹 进²,刘 飞³,王其强⁴

(1. 江苏省海安县招投标办公室,江苏 海安 226600;2. 镇江市环宇建设工程招标代理有限公司,江苏 镇江 212003;3. 江苏水利工程建设局,江苏 南京 210029;4. 宿迁市水利局,江苏 宿迁 223800)

【摘要】在介绍我国公益型水利工程项目的投融资体制的基础上,对我国公益型水利工程项目的投融资体制中存在的问题进行了系统阐述。同时,结合国外水利工程项目投融资的经验和做法,提出我国公益型水利工程项目投融资体制改革的设想。

【关键词】公益型水利工程 投融资 体制改革

【中图分类号】F830.59 【文献标识码】A 【文章编号】1003-9511(2007)01-0060-03

水利工程项目按照资金渠道划分可以分为财政性资金项目、财政担保性资金项目和国家援助项目;按照经济效益又可分为赢利性项目和非赢利性项目。按照投资主体不同,国外分为政府投资项目和私人投资项目,我国则分为政府投资、集体投资和民营企业投资^[1]。一般而言,我们把政府与非营利组织兴建的水利项目称为公益型水利项目。

公益型水利项目的多种产权结构,决定了与产权结构相对应的多元投资机制,即中央政府、各级地方政府为主和受益社团、城乡居民集资为辅的多层次、多元化投资体制。根据公共物品理论,水利公益型项目要克服‘市场缺陷’,实现良性运行,要求收益能补偿成本,或者要求成本追踪到一切受益者身上。然而,在自然状态下,要求面广量大,分散的受益者为公益型水利项目承担费用是十分困难的。只有通过法律手段、政府行为,明确界定中央政府、各级地方政府、受益社团和城乡居民对公益型水利建设项目应尽的责任,才能解决公益型水利项目建设成本分摊问题的根本出路,以保证水利建设有稳定充足的资金来源,适应国民经济和社会发展对水利事业的要求。

1 我国水利投融资体制现状

改革开放以前,我国实行的是高度集中的固定资产投资管理体制。近 30 年来,随着社会主义市场经济体制的建立,我国投资体制经历了多次改革,围绕着建立投资责任机制进行了很多有益的探索,但由于各种原因,整个国家投资体制改革仍是相对

滞后。

我国水利投融资体制的改革基本上还是实行高度集中的固定资产投资管理体制。先由建设单位提出可行性研究报告,政府计划部门进行审批,确定投资额度和年度投资计划,财政部门核拨资金,再由建设单位组织班子进行建设。这种管理体制及模式存在许多弊端。

1.1 投资主体不明确,导致无人对政府投资和国有资产负责

投资主体不明确,投资活动的利益关系不清晰,收益和风险不对称,产权对投资活动不能形成根本性约束,没有人对投资项目的筹资、建设、经营、偿债和资本回报全面负责。计划部门主管投资决策,不管投资经营与回收;生产管理部门主管投资经营与存量调整,不管投资决策;财政部门主管投资回收,不管投资决策与经营。

1.2 水利项目投资‘三超’现象严重

水利工程投资项目确定之后,政府投资都是由财政拨款,对工程设计及概算、施工招标投标、竣工验收等关键环节缺乏重视,致使‘三超’现象丛生。另外,工程概预算定额多年一贯制,不能适应市场的变化,政府对投资的动态约束力较差,也在一定程度上助长了‘三超’现象。

2 西方国家投融资体制比较与借鉴

2.1 美国的投融资体制

美国是自由市场经济国家的典型代表,市场在资源配置方面发挥重要作用,政府财政投资在社会

【作者简介】段 (1968—),男,江苏海安人,工程师,从事工程招投标管理与研究。

总投资中的比重不到 20%。美国财政投资尽管不是很多,但这并不表明美国政府在投资领域完全放任不管,而是积极发挥其补缺、引导和调控作用。在财政投资范围上,主要用于高速公路、医院等基础设施和公用事业建设以及研究开发工作(可占投资总额的 40% 以上)。美国政府注意运用财政投资手段促进地区经济均衡发展和产业结构的优化,并运用税收优惠、政府采购、直接投资等措施引导地区经济全面发展。

美国财政投资的资金来源,一般通过税收、收费、发行债券等形式筹措。美国近年来还十分重视采用收费方式筹集公路、铁路、机场和港口等基础设施建设所需资金。其原因,一是税收筹资往往不能很好地体现‘谁受益、谁付费’的原则,二是难以解决基础设施建设的财政收支平衡问题;而采取直接向基础设施的使用者收费这种方式则较好地解决了这些问题。

2.2 澳大利亚投融资体制

澳大利亚财政投资范围限制在少数公共及基础设施领域,包括电力、煤气、水利、公路、铁路、港口、民航、电信等基础性项目以及文化、教育、社会福利等公益型项目,同时也参与重要资源性项目的投资。在财政投融资体制上,澳大利亚联邦政府在整个公共部门的财力分配上居于主导地位,形成了‘资金向下流动格局’,联邦政府通过自上而下的补助形式,调节各州间公共工程及基础设施资金需要的不平衡。与此同时,政府充分发挥地方财政信用作用,并以信托投资方式加强公共基础设施建设。为了填补财政投资资金缺口,澳大利亚还利用政府信誉在国内外资本市场上融资,以弥补财政收入的不足。

2.3 其他国家投融资体制

20 世纪 80 年代中期以后,伴随着市场私有化浪潮和经济体制改革进程,以色列、埃及、土耳其 3 国的公共产品投资领域逐步向国内外企业、个人和社会中介机构开放,目前 3 国在公共投资领域已经形成了政府、企业和个人投资主体多元化和融资渠道多样化的新格局。但政府财政资金仍然是公共设施最重要的建设资金来源,并利用发行外债、对外直接借款以及通过出售国营企业或特许经营权转让等方式,广泛筹措财政投资资金。

2.4 值得借鉴的国外经验

首先是政府在公益型水利项目的投资上积极的主导作用,从政策、法律、法规等方面予以规范、引导。其次是发挥财政杠杆作用,多渠道筹措建设资金,充分发挥财政性资金的放大作用,以财政性资金带动社会资金的投入。对公益型水利项目实现多渠

道融资,并最终实现‘谁受益,谁投资,谁管理’的格局。

3 我国公益型水利项目投融资体制改革设想

3.1 水利投融资体制改革的总体目标

加快水利投融资体制改革步伐,尽快建立起以政企分开、权责明确、主体多元、风险约束、市场导向、间接调控为特征,以建立出资人制度和投资责任制为核心的水利投融资体制。进一步完善和严格执行建设项目法人责任制及建设项目资本金制度,明确国有水利资产的出资人代表,理顺产权关系,建立责、权、利相统一的投资约束和激励机制。

3.2 水利投融资体制改革的具体措施

(1)建立并完善出资人制度。水利投融资体制改革的核心,是建立对政府投融资行为的市场化约束激励机制,建立权责清晰的出资人制度。这实际上与政府职能的转变、国有资产管理体制的改革、以及财政金融体制的改革等下一阶段需要进一步推进的各项改革密切相关。

(2)完善政府投资体制,规范政府投资行为。主要体现在两个方面:①合理界定政府投资范围,政府投资主要用于公益型和准公益型水利设施建设,以保护和改善生态环境,促进欠发达地区的经济和社会发展,支持产业结构的调整优化。通过合理划分中央政府与地方政府的投资事权,充分发挥各级政府的投融资职能。②健全并完善政府投资项目决策程序。进一步完善政府投资项目中介服务管理制度,加强咨询评估、招标代理等中介服务力量。所有的政府投资项目,都应该以公开招标的形式全面引入社会。所有政府投资项目的咨询评估也要引入竞争机制,特别重大的项目还应实行专家评议制度,逐步实行政府投资项目公示制度,广泛听取各方面的意见和建议。

(3)中介组织和机构必须与政府部门脱钩。现有的投资咨询、项目评估、勘测、设计等中介组织和机构,必须与政府部门脱钩,成为完全独立核算、自负盈亏、对自身的行为和后果承担经济和法律责任的法人实体,在对工程进行监督时不应受任何部门的干扰。对事业编制的综合性咨询机构,应不以赢利为目的,由财政经费供养,只对政府负责。通过专业化、社会化的运作模式,依据国家标准和规范,组织社会专家来完成咨询服务,为政府把好科学决策关。咨询人员必须不断提高自身素质,不断更新知识,终身学习,始终坚持‘敢言、多谋、慎断’的行为准则,不唯上,不唯书,只唯实。

(4)建立投资责任追究制度。在可行性研究阶

段,要对项目建设的必要性、建设规模、建设内容、使用功能、总投资分析、资金筹措方案和预期效益等进行重点评估,提出客观科学、实事求是的评估意见,为决策部门审批可行性研究报告提供重要依据。此外,还要对选址设计、环境影响等进行预测和评价,以确保投资项目的外部经济性。

建立政府投资责任追究制度,投资项目的决策、工程咨询、设计、施工及监理部门和单位,都应有相应的责任约束,对不遵守法律法规给国家造成重大损失的,要依法追究有关责任人的行政和法律责任。

(5)规范政府投资资金管理。编制政府投资计划,统筹安排、合理使用各类政府投资资金,包括预算内投资、各类专项建设基金等。政府投资资金按项目安排,根据资金来源、项目性质和调控需要,可分别采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式。以资本金注入方式投入的,要确定出资人代表。要针对不同的资金类型和资金运用方式,确定相应的管理办法,逐步实现政府投资的建设程序和资金管理的科学化、制度化和规范化^[3]。

(6)进一步完善政府采购制度。公共工程的采购比较复杂,由于设计、资金、变更和工期要求等诸多因素,一个工程不是一次招标或仅靠招标就能完成。将政府工程纳入政府采购范围,通过多种采购方式的综合运用,能够较好地弥补招标采购的不足,

使整个工程采购做到规范化,将有效地避免采购中的‘暗箱’操作,节约大量资金,保证工程顺利施工。

(7)鼓励和引导社会和民间投资,转变政府管理职能,确立企业的投资主体地位。现阶段,我国民间资本非常充裕,而水利基础设施建设投资严重不足,只有广泛吸引民间资本、充分利用民间资金参与水利建设,才能更好地促进我国水利事业的可持续发展。利用证券市场开展股权融资、通过发行企业债券、BOT‘预期收益权’质押贷款等方式,是广泛吸引社会资金进行水利基础设施建设的重要手段。

政府在确定水利规划及建设项目后,可向社会公开招标选定项目业主或法人。改进投资宏观调控方式。要从过去的主要依靠审批管理转变为综合运用经济的、法律和必要的行政手段,进行以间接调控方式为主的管理。

[参考文献]

- [1] 黄霆,申立银,赵振宇,等.我国政府投资管理现状分析[J].建筑经济,2005(1):16-21.
- [2] 施正文.外国财政投资法律制度的比较及借鉴[J].安徽大学法律评论,2003(2):13-16.
- [3] 刘芹,方国华,朱庆主,等.水利投融资体制改革的宏观背景分析及设想[J].水利经济,2006,24(2):29-32.

(收稿日期 2006-10-25 编辑 徐广生)

(上接第 36 页)引导的。

2.3 建立良好的激励约束机制及人力资源管理机制

良好的激励约束机制可以把核心人员及其员工的短期行为长期化,使公司核心人员更关注公司长远的发展,从根源上消除制造虚假会计信息的动机。目前比较流行的是股票期权制度或员工持股计划。在实际操作过程中一定要使激励和约束相适应,掌握好激励和约束的度^[4]。同时,建立良好的人力资源管理机制,提高公司有关雇佣、培训、待遇、业绩考评及晋升等政策和程序的合理程度,以免出现方正集体跳槽的现象,保持企业的持续稳定。

2.4 强化内部信息管理系统建设

随着信息和网络技术的不断成熟,完善的信息管理系统对企业经营活动将产生极大的影响,它使企业及时掌握经营状况和感受外界环境的变化,直接影响到企业内部控制的效率和效果。首先,信息管理系统的设计应强调商务上的有效性、控制上的可靠性和技术上的先进性^[5]。其次,在企业信息化

过程中不仅要强调用计算机技术进行信息的加工和传递,也要重视信息资源的采集和应用。如可以成立信息中心,设立信息员岗位来加强信息采集和应用。第三,要完善和保护信息传导机制,保证信息在传递过程中不失真,那么决策层的决策依据才准确,才能做出有利于企业的决策。

[参考文献]

- [1] 尹萍.内部控制环境的研究[J].内部审计,2002(2):16-17.
- [2] 张媛媛.完善公司治理,构建良好的内部控制环境[J].天津市财贸管理干部学院学报,2003(03):3-5.
- [3] 吴水澎,邵贤弟,陈汉文.企业内部控制理论的发展与启示[J].会计研究,2000(4):2-8.
- [4] 刘静,李竹梅.内部控制环境的探讨[J].会计研究,2005(5):73-75.
- [5] 王建平.企业内部控制环境建设研究[J].会计之友,2005(10):53-54.

(收稿日期 2006-11-02 编辑 徐广生)