

# 典型地区农村水环境治理 投融资模式及经验启示

吴迪<sup>1</sup>,张薇薇<sup>1</sup>,王亦宁<sup>2</sup>,冯保清<sup>1</sup>

(1.中国灌溉排水发展中心,100054,北京;2.水利部发展研究中心,100038,北京)

**摘要:**通过对我国典型地区农村生活污水处理、河道整治和农村饮用水水源保护等方面的调研,梳理了当前农村水环境治理投融资模式,总结其建立投融资机制的先进做法经验、存在不足,并提出相关建议,为健全农村水环境治理投入保障制度和创新投融资机制提供参考。

**关键词:**农村水环境治理;投融资模式;做法经验

**Investment and finance models for improving water environment in typical rural areas and lessons learned//Wu Di, Zhang Weiwei, Wang Yining, Feng Baoqing**

**Abstract:** Investigations have been made on sewage treatment, river course training and protection of drinking water sources in typical rural areas of China. By reviewing of investment and finance models for improving water environment in rural areas, summaries are made on best practices for establishment of financing mechanism. Suggestions are given concerning the problems that can be of good references for securing financial input to water environment improvement in rural areas and innovation of investment and finance mechanism.

**Key words:** water environment improvement in rural area; investment and finance models; practices and experiences

中图分类号:F323.22

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2018)12-0061-04

全面加强农村水环境保护治理,事关民生大计和城乡协调发展,关乎全面建成小康社会目标的实现。近年国家大力推行新农村建设和中小流域治理,中央和地方各级财政在资金投入方面增幅较大。党的十八大以来,随着“绿水青山就是金山银山”“河长制、湖长制”“美丽乡村建设”等重大理念和政策的提出,以及党的十九大作出“实施乡村振兴”战略部署,农村水环境治理的新局面崭新展现。

农村水环境治理是一项重要的公益性事业,需要强有力的资金保障,现阶段主要依靠公共财政投入。中央政府近年日益加大水利、环境保护投入,一些地方政府抓住这一政策契机,加大配套资金力度,开展了卓有成效的农村水环境保护治理工作。但总体来看,农村水环境治理投融资

仍是短板,资金投入力度依然不足,仅依靠政府财政资金还远不能满足实际需求。这就需要通过各种手段和措施,积极开拓社会化、市场化资金筹集渠道,将社会闲散资金吸引到农村水环境治理事业上来,为实现美丽宜居乡村目标提供强有力的资金支持。

在全国各地正在积极建设社会主义新农村的背景下,本研究通过对典型地区农村水环境治理投融资现状的调查,分析总结其先进做法、经验和存在的不足,提出相关建议,以期为扩大和盘活农村水环境治理资金投入、促进农村水环境改善提供参考。

## 一、研究范围和典型地区确定

### 1.研究范围界定

农村水环境治理涉及水利、环

保、农业、林业、住建等多个部门,治理内容包括农村污染源治理(乡镇污染源和农业面源)、农村河道治理和水源涵养保护等方面。鉴于其涵盖内容广泛,本研究结合行业工作特点,将农村水环境治理内容界定为农村生活污水处理、河道整治和农村饮用水水源保护3个方面,其他方面暂不涉及。

### 2.典型地区确定

综合考虑地理位置、经济发展水平、水资源禀赋、行业特点等因素,选择浙江、上海、广东、北京、湖北、安徽、四川等农村水环境治理工作较好地区作为本研究的典型地区,力求从中总结提炼农村水环境治理投融资机制建设方面可推广、可复制的经验。典型地区的边界为农村(村、镇)以及城市郊区或城乡接合部。选择的典型地区及其特点详见表1。

收稿日期:2018-04-26

作者简介:吴迪,高级工程师,研究方向为水文水资源。

## 二、农村水环境治理投融资模式和问题分析

### 1. 典型地区投融资模式

就农村水环境治理投资来源看,其涉及范围较广,包括国家、集体、个人以及其他社会资本的投入。结合典型调查,目前投融资模式主要有以下几种。

#### (1) 政府财政投资模式

长期以来,我国农村水环境治理基础设施建设主要投资者和管理者来自政府部门。当前农村水环境治理投资渠道仍以国家财政投入为主,具体表现为:一是由国家和地方(省、市、县等)各级财政资金配套,二是国家或地方不同部门、不同类型专项资金的整合。

①国家和地方各级财政资金配套。如浙江省桐庐县农村生活污水治理工程资金由县财政统筹省、市、县配套项目资金,按350元/人(村实际在册人口)的标准补助到村,不足部分由乡镇、村自行解决。

其特点:融资渠道单一,地方配套资金受各级财政状况影响较大,尤其是中西部地区地方财政困难,配套资金难以到位,导致资金缺口大;同时,该投资形式也不利于民间资本引

入到相关治理工程建设中,缺乏市场竞争机制。

②国家和地方不同类型项目资金的整合。如湖北省宜都市统筹整合国家“民办公助”、农户“一建三改”、农村饮水安全等项目资金,在不打破原有项目用途的前提下,捆绑资金用于农村水环境治理项目。

其特点:该模式可以弥补单一项目资金不足的劣势,避免工程重复建设或“半截子”工程;但不同部门项目资金整合需要由政府牵头,要有统一整体规划,才能取长补短、充分发挥不同项目资金的作用。

#### (2) 银行贷款融资模式

由政府出面建立投融资平台,采取独资形式组建公司,公司项目法人为水利局,由水利局具体管理。形成由县政府批准、财政监管的政府性融资平台。根据项目规模,选择相应公司进行建设,并通过银行贷款方式进行融资。

其特点:银行贷款具有一定的隐蔽性,对融资主体而言,其相比其他融资方式具有较低的约束力;同时鉴于地方政府信用的存在,也为获取低成本建设资金提供了便利。但该融资方式也有一定弊端。数据表明,约占地方政府投融资平台偿债来源的

45%来自土地出让金的收入,成为地方政府名副其实的“第二财政”。这导致投融资平台所涉及公益性项目的偿债来源过于单一,尤其在当前国家房价调控政策趋紧的情况下,地价一旦大幅贬值,地方政府投融资平台倚重的土地出让金将给平台带来毁灭性打击,可能面临无法清偿巨额债务的局面。

#### (3) 产权抵押融资模式

农村产权抵押融资是指借款人在政策允许范围内,以其依法有权处置的农村产权(包括土地承包经营权、农业生产设施、苗木和活体动物、农村宅基地使用权和房屋、林权等)为抵押标的物向金融机构进行资金融通的行为。如浙江省德清县十字港水系综合治理工程,通过把4个农村小型工程确权给德清县水利建设发展有限公司,由该国有企业通过工程所有权抵押后与银行签订贷款。

其特点:必须建立完善的资金管理方法,不得超支和挪用,做到专款专用;需强化确权颁证、抵押登记、价值评估、流转处置等关键环节工作机制;加强对专项资金的监管,并完善风险分担机制,使其发挥最大效益。

#### (4) 定向融资模式

定向融资也属于私募融资,是指

表1 典型地区及特点

典型地区	所在省(市)	自然条件		经济社会发展水平	农村水环境治理调研重点	投融资特点
		地形条件	水资源状况			
桐庐县	浙江省 杭州市	中低山 丘陵区	丰水区	东部发达地区	农村生活污水处理、河道治理	政府财政投入为主、银行贷款融资
德清县	浙江省 湖州市	山丘区	丰水区	东部发达地区	农村生活污水处理、河道治理	国有企业定向融资、产权抵押融资
鸡头山村	湖北省 宜都市	山丘区	多水区	中部次发达地区	农村饮用水源保护	不同类型项目整合、资金捆绑
清远市	广东省	山丘区	丰水区	东部发达地区	农村饮用水源保护、河道治理	BOT模式
顺德区	广东省 佛山市	平原区	丰水区	东部发达地区	农村生活污水处理、河道治理	BOT模式
定远县	安徽省 滁州市	平原区	多水区	中部次发达地区	农村饮用水源保护、河道治理	政府财政投入为主
自贡市	四川省	低山丘陵区	多水区	西部不发达地区	农村生活污水处理	政府财政投入为主
嘉定区	上海市	平原区	多水区	东部发达地区	农村生活污水处理	PPP模式
大兴区	北京市	平原区	过渡区	东部发达地区	农村饮用水源保护、农村生活污水处理	BOT模式

非公开发行,只向特定数量投资人进行融资,并限定在特定投资人范围内流通转让。如德清县依托“五水共治”行动开展的“五水共治”定向融资计划,由德清县城市建设发展总公司代替政府向浙江资产金融资金交易中心申请发行德清“五水共治”定向融资系列产品。

其特点:用户可通过在融资网站注册会员、绑定银行卡或到银行柜台办理等方式,将认购款汇入交易中心指定募集资金总账户即可。该定向融资计划起息后满5个交易日即可转让,灵活方便,投资者可以随时通过交易平台转让变现,理财收益根据实际持有天数计算。投资“五水共治”,不但可以使客户获得较高收益,而且有效地破解了治理资金匮乏难题。

#### (5)BOT项目融资模式

BOT(Build Operate Transfer)模式是将政府所规划的工程交由民间投资兴建并经营一段时间后,再由政府回收经营。如广东省清远市,政府作为项目责任主体,省政府指定专业从事水利等基础设施建设的省属国有企业代省政府出资和持股,与清远市政府共同出资设立融资平台,负责综合示范区内的水利、交通、土地管理、高标农田等公益性项目的投融资建设,资金不足部分由融资平台融资筹措。项目建设开始后,每年从省、市两级财政中的水利防洪减灾、涉农等专项资金列支部分资金,用于平台公司融资贷款的还本付息。公益性项目建成后移交给清远市政府,市政府负责项目后续运营、管理。既有优点,又有缺点。

优点:①降低政府财政负担;②政府可以避免大量项目风险;③组织机构简单,政府部门和私人企业容易协调;④项目回报率明确,严格按照中标价实施,政府和私人企业间的利益纠纷少;⑤有利于提高项目的运作效率。

缺点:①公共部门和私人企业往

往需要经过长期的调查了解、谈判和磋商过程,以至项目前期过长,投标费用过高;②投资方和贷款人风险过大,没有退路,使融资举步维艰;③参与项目各方存在某些利益冲突,对融资造成障碍;④机制不灵活,降低私人企业引进先进技术和管理经验积极性;⑤在特许期内,政府对项目减弱甚至失去控制权。

#### (6)PPP项目融资模式

PPP(Public Private Partnership)投融资模式是一种公共部门与私人企业间的长期合作关系,是由社会资本设计、建设、运营以及维护基础设施等工作,由政府部门负责监管基础设施和公共服务的价格和质量,然后通过“使用者付费”和“政府付费”获得投资回报。该模式重视社会资本参与,能够盘活社会存量资本,为农村水环境治理筹措资金。如广东省佛山市顺德区桂畔海水系综合整治工程,采用政府购买服务方式,由顺德区环境运输和城市管理局作为政府购买服务主体,由广东顺控环保水务有限公司作为承接主体推进桂畔海水系综合整治工程,并成立顺控桂畔海水系治理有限公司负责项目具体实施;融资方式由广东顺控环保水务有限公司作为融资平台,采用PPP模式利用国家政策性银行优惠利率、城市发展基金、银行贷款等方式进行融资。

其特点:PPP模式即政府和社会资本合作,是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下,鼓励民营企业、民营资本与政府进行合作,参与公共基础设施建设。项目经营的直接收益和通过政府扶持所转化的效益是偿还贷款的资金来源,项目公司的资产和政府给予的有限承诺是贷款的安全保障。

与BOT相比,狭义PPP的主要特点是政府对项目中后期建设管理运营过程参与更深,企业对项目前期科研、立项等阶段参与更深。政府和

企业都是全程参与,双方合作的时间更长,信息也更对称。PPP是以市场竞争的方式提供服务,主要集中在纯公共领域、准公共领域。PPP不仅是一种融资手段,而且是一次体制机制变革,涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。

(7)“个人投资为主,政府以奖代补”模式

“个人投资为主,政府以奖代补”模式是由个人业主投入资金建设水环境治理工程,工程验收合格后由政府按照相关规定给予补助的一种融资模式。如浙江省桐庐县农家乐污水处理工程主要由业主投资建设,政府实行以奖代补。

其特点:私人投资便于水环境治理工程建设和管理,但私人投资规模有限,难以发挥规模效应。“以奖代补”能充分发挥财政资金的杠杆作用,激发群众参与热情,鼓励群众参与到农村环境和公共设施等惠民项目中。“以奖代补”资金往往是由较高级别的政府部门直接发放到终端参与执行单位或个人手中,可减少奖补资金在上下级政府部门间的流转环节,防止资金流失,提高使用效率。但政府要规范“以奖代补”程序,制定奖补办法,明确资金投向、补助标准和实施主体,同时要健全申报程序,加强监督管理,提高奖补透明度,做到专款专用。

#### 2.存在的问题

一是投融资基础相对薄弱,现状治理工作量大面广,资金相对匮乏,加之地方配套资金有限或不到位,治理资金远不能满足实际需求;二是资金来源以政府财政为主,融资渠道单一,远不能满足农村水环境治理项目的投入需求;三是投融资体系和功能尚不健全,治理项目周期长,收益见效慢,致使社会资金仍然无法或不愿意进入农村水环境治理领域;四是社会资本参与投入不够,缺乏有效的政府激励机制和保障措施,社会资本进入门槛较高。

### 三、农村水环境治理投融资经验启示

#### 1. 应发挥政府财政主渠道作用

当前农村水环境治理还是以政府投入为主,但治理资金缺口庞大是制约其有效开展的突出问题。政府作为环境的代言人,除加大水环境治理项目资金投入,还要建立完善各种激励机制和扶持政策,积极带动银行、社会资本等参与到农村水环境治理工作中,充分发挥政府财政引领和推动作用。

#### 2. 要探索形成多源化投资渠道

建立多源化投融资渠道、积极吸引社会资本是有效解决农村水环境治理资金匮乏的重要手段。结合不同类型项目和地方实际,探索形成适合本地区的水环境治理投融资模式,在浙江、广东、北京、上海等典型地区建立的银行贷款、产权抵押、BOT或PPP项目,以及正在探索的政府和企业设立专项基金等多种形式的投资模式均取得了良好成效。

#### 3. 需建立完善市场化运行机制

为保证农村水环境治理工程可持续发挥效益,应逐步建立“政府引导、企业参与、市场运作”的良性运行模式,实现政府、企业和社会各方利益的共赢,即治理资金有所保障,企业有利可图,工程建后能正常运行发挥作用;引入健全市场机制,加强政府优惠政策扶持力度,激发各方参与治理的积极性。

### 四、农村水环境治理投融资相关建议

#### 1. 加大财政预算资金投入力度

农村水环境治理需要政府政策支持和国家财政的大力投入,充分发挥各级政府的主导作用和公共财政投入的主渠道作用,逐步形成“政府主导、财政倾斜、部门帮建、乡村投资”的格局。一是积极争取中央项目资金,落实好地方配套资金,逐步增

加对农村水环境治理的财政投入。二是提高财政资金投入比例,安排量化专项资金,通过以奖代补、以物代补等形式,确保治理工作正常有序开展。对经济薄弱村,要增加村庄水环境整治专项资金的补助力度。三是市、区(县)各部门要积极参与农村水环境治理工作,提供资金、项目、技术等方面的扶持。四是重视乡镇和行政村在治理投资中的主体地位,抓住新农村建设和大好机遇,整合各种资源,捆绑使用,集中实施,提高治理成效。

#### 2. 健全投融资政策法律体系

农村水环境治理投融资长效机制需要法律法规保障和政策支持。因地制宜逐步构建相对独立、完善的农村水环境保护法律法规体系,并提高立法质量,切实增强可操作性。一是制定和完善农村水环境治理投融资市场运作相关配套法律法规,规范投融资行为,逐步建立公开、公正、公平、公信的市场竞争秩序。二是出台有利于激励投融资的财政、税收、金融、环保产业等方面政策,为投资者营造良好的经营环境、服务环境、生态环境、生活环境。如出台具体政策,规定引入社会资本的方式、条件和特许权优惠、财政适当补贴等。三是制定投融资监管配套法规,并依法监控环境保护产品或服务的价格水平和服务质量,在保证农村水环境治理企业有比较合理利润的同时,也要维护消费者的合法权益。四是不断完善融资预防风险机制,使参与各方实现风险共担和利益共享。

#### 3. 探索建立多元化投融资渠道

探索以社会化、市场化为基础的投融资渠道,逐步形成由政府、社会和企业三方共同承担农村水环境治理所需费用的格局。一是通过发行水环境治理彩票、建立专项基金,以及支持从事该行业的企业优先上市等形式,实现资本市场与农村水环境治理产业相结合,筹集治理资金;二是

政府可对商业银行和农村信用社发放的用于环保的优惠性贷款给予一定补贴,鼓励其为农村环境治理提供低息贷款;三是对进入该领域的民间资本给予充分激励,实现企事业单位、社会融资与政府部门融资相互补充,达到拓宽治理资金获取渠道和有效弥补资金不足的目的。

#### 4. 强化社会资本投入激励机制

我国农村幅员辽阔,仅依靠政府力量和单一财政投入很难完全解决我国当前农村水环境治理问题,需要采用新的投融资模式,鼓励社会资本和私人资本积极参与农村水环境治理中来。然而,社会资本投资的逐利性决定了其追求的是经济效益,而农村水环境治理的经济效益明显较差,因此充分发挥政府宏观引导作用,制定有利于企业、个人投资水环境治理的政策和条款,以激励提高社会资本投入的积极性。政府应该关注社会资本并以补贴等多种形式将资金投向农村环境治理的私人资本中,并在有效范围内制定激励措施,以具体建设项目为载体,投资农村水环境建设。 ■

#### 参考文献:

- [1] 王雷,王光栋,叶仁荪.对我国经济发达程度的进一步划分[J].统计与决策,2006(2).
- [2] 李侠.地方政府投融资平台的风险成因与规范建设[J].经济问题探索,2010(2).
- [3] 罗剑朝,杨婷怡.农村产权抵押融资试验典型模式比较研究[J].农村金融研究,2014(6).
- [4] 谭静.创新PPP投融资模式助推农村环境建设[J].农村经济,2016(10).
- [5] 鞠洪良,孙钰.我国农村环境保护投融资机制中的问题及对策研究[J].农村经济,2010(11).
- [6] 王文军.我国农村环境保护投融资存在的问题与建议[J].经济纵横,2006(11).

责任编辑 车小磊