

深入推进水利供给侧结构性改革的对策措施

王冠军

(水利部发展研究中心,北京 100038)

摘要:分析了供给侧结构性改革对水利提出的新要求,结合水利供给侧改革发展的现状以及存在的问题,重点围绕补齐补强水利发展短板、优化水资源配置结构、改善水利投资结构、增加生态产品有效供给、增强水利管理和服务能力等方面,提出当前和今后一个时期深入推进水利供给侧结构性改革的对策措施。

关键词:水利;供给侧结构性改革;水资源配置

中图分类号:F426

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2018)01-0020-04

推进供给侧结构性改革,是以习近平同志为核心的党中央在深刻分析国际国内经济新形势、科学判断我国经济发展新走向基础上作出的重大战略部署,是适应引领经济发展新常态的重大创新和必然要求。水利是国民经济发展的重大基础设施,也是推进供给侧结构性改革的重要实施领域,国内学者围绕水利供给侧改革开展了大量研究分析工作^[1-2]。面对新形势、新任务、新要求,必须紧紧围绕供给侧结构性改革,紧密结合水利特点和改革发展实际状况,进一步创新水利发展体制机制,补齐补强民生水利发展短板,深化水利重要领域改革攻坚,增加水利公共产品和服务供给,着力构建与全面建成小康社会相适应的水安全保障体系^[3-5]。

1 推进供给侧结构性改革对水利提出的新要求

习近平总书记在2015年中央财经领导小组第十一次会议上首次提出“供给侧结构性改革”,强调“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率,增强经济持续增长动力,推动我国社会生产力水平实现整体跃升”。此后,党中央国务院多次对供给侧结构性改革进行研究并作出决策部署,进入“十三五”以来,以“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”为重点的供给侧结构性改革全面推进,社会各方高度关注,各地积极制定出台相关政策措施,以经济新常态为背景、以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革

为主线的政策框架迅速形成,逐步明晰。水利是公共产品和公共服务的重要范畴,也是供给侧结构性改革的重要内容,中央有关供给侧结构性改革的决策部署,对水利改革发展提出了新的要求。

1.1 对增加水利公共产品有效供给提出要求

从供给侧结构性改革任务看,深入推进“三去一降一补”和农业供给侧结构性改革,着力振兴实体经济,优化区域发展格局,推进新型城镇化,加快推进关键性改革,都与水利息息相关,需要发挥水资源的引导约束功能和水利的支撑保障作用。从扩大有效投资需求看,增加水利投资当前能拉动需求、长远能改善供给,具有很强的乘数效应、结构效应,是激活有效需求的重要措施。从生态文明建设要求看,需要增加优质生态产品的有效供给,发展绿色产业,引领绿色消费,为经济发展创造新需求、拓展新空间、打造新优势。为此,必须围绕深化供给侧结构性改革,在补短板、破瓶颈、夯基础、增后劲上下功夫,切实增强水工程、水资源、水环境等公共产品的供给能力,提高水利公共服务水平,提升国家水安全保障水平。

1.2 对优化水资源开发利用结构提出要求

供给侧结构性改革要通过各类资源、要素配置和主体的改革创新,实现资源优化配置,提高全要素生产率。水资源是国民经济发展的战略性资源,也是生物生存不可或缺的环境资源,具有很强的稀缺性和不可替代性,水资源的利用方式和效率对经济发展方式具有深刻影响,在很大程度上关系着供给

作者简介:王冠军(1965—),男,研究员,博士,主要从事水利政策研究。E-mail:278098870@qq.com

侧结构性改革的质量和效果。推进水利供给侧结构性改革,必须对水资源进行优化配置、合理开发、高效利用、全面节约和有效保护,利用水资源节约保护的“倒逼机制”,推进经济结构调整和发展方式转变,更好推动形成更加符合市场导向的经济结构和生产方式。

1.3 对创新水利发展体制机制提出要求

供给侧结构性改革本质就是一场改革,其核心是坚持处理好政府与市场的关系,通过改革破除经济发展长期积累的体制机制问题,激发经济增长的内生动力。其中,行政审批制度改革、财税体制改革、投融资体制改革等事项都和水利具有密不可分的联系。推进水利领域的供给侧结构性改革,也必须把体制机制改革作为加快水利改革发展、提高水利公共服务水平的重要举措,针对水利供给侧的关键领域和环节,着力推进水利投融资、水利建设和管理等方面的改革攻坚,使水利发展更加充满活力、富有效率,让水利改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

2 当前水利供给侧改革发展的现状及问题分析

水利是基本的公共产品和民生福祉,加快水利改革发展必须在供给侧和需求侧两手发力。在供给侧,主要通过工程建设、技术改造、体制机制改革等多种手段,履行好防洪、灌溉、供水、生态等多种公益性职能,满足国民经济发展和人民群众生产生活的需要。在需求侧,主要是针对供水、灌溉、生态等方面的公共产品和公共服务,综合运用行政、技术、经济等措施,有效调节经济社会发展需求,提高水公共产品的利用效率和效益。近年来,随着中央先后做出加快水利改革发展、保障国家水安全、推进节水供水重大水利工程等系列决策部署,水利改革发展取得了重要进展和成绩,其中在供给侧主要体现在以下5个方面。

2.1 水工程供给体系不断完善,水安全保障能力有效提高

坚持确有需要、生态安全、可以持续的原则,通盘考虑172项重大水利工程建设布局,西江大藤峡、淮河出山店、陕西引汉济渭等重大工程陆续开工建设,大江大河大湖治理加快实施,南水北调东中线一期工程全面通水,一批引调水工程和水源工程相继建成运行,现代水利工程体系进一步完善。中小河流治理、小型病险水库除险加固等防洪薄弱环节加快建设,以堤防、水库、蓄滞洪区等重点的大江大河干流防洪减灾体系基本形成,水安全保障能力进一步提高。

2.2 农村水利供给不断增加,民生水利短板有效补齐

针对事关人民群众切身利益和经济社会发展的安全饮水问题,“十二五”期间,全面解决规划2.98亿农村居民和4133万农村学校师生饮水安全问题,农村集中式供水受益人口比例由58%提高到82%,农村自来水普及率达到76%,超额完成农村饮水安全任务。农田水利基础设施持续加强,新增农田有效灌溉面积500万 hm^2 、改善灌溉面积1866.67万 hm^2 ,发展高效节水灌溉面积800万 hm^2 ,全国农田灌溉水有效利用系数从2011年的0.51提高到2016年的0.54,为全国粮食产量连年增长提供了有力支撑。

2.3 供水管理水平不断增强,水资源利用效率大幅提升

以实施最严格水资源管理制度为主线,建立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污控制“三条红线”指标体系,并逐级分解到省、市、县三级行政区,作为强化水资源水环境承载力刚性约束的重要依据。健全规划和建设项目水资源论证制度,严格执行取水许可制度,加强计划用水管理,强化用水定额管理。开展最严格水资源管理考核,考核结果向社会发布,并作为地方领导干部综合考核评价的重要依据。“十二五”末,全国实际用水总量6103亿 m^3 ,低于6350亿 m^3 控制指标,以用水总量的微增长支撑了经济社会持续健康发展。

2.4 生态文明建设加快推进,水生态产品供给持续增加

针对经济社会发展进程中出现的水生态、水环境问题,大力实施水土保持生态建设,加强坡耕地综合整治和生态清洁小流域建设,每年新增水土流失治理面积5.45万 km^2 ,整治坡耕地26.67万 hm^2 。积极推进京津冀“六河五湖”综合治理和生态修复,加强长江经济带水生态空间管控,推进河北等地下水超采区综合治理。强化黄河等流域水量统一调度,实施江河湖库水系连通和重点河湖湿地生态补水,水资源水环境承载能力得到提升。

2.5 水利供给侧改革深入推进,水利体制机制逐步完善

坚持把政府该管的事情管严管好,同时注重发挥好市场机制作用,建立健全水利供给侧管理制度体系。全面推行并落实河长制,加快建立健全以地方各级党政主要领导负责制为核心的河长体系。加快水行政审批职能转变,提高水行政管理效率和质量。创新水利投融资体制机制,鼓励社会资本参与水利建设,一批水利PPP项目有效落地实施,非财政资金在水利建设投资中比重进一步提高。深入推

域,系统整治江河流域,有序推动河湖休养生息,保护和恢复河湖生态系统及功能。通过退耕还湖还湿、退养还滩、封育保护、水源涵养等措施,强化重要生态功能区、江河源头区、自然保护区生态保护。

d. 加强地下水保护和超采区综合治理。严格地下水水量和水位双控制,综合采取划定限采禁采范围、水源置换、休耕、试行退地减水等措施,对地下水超采严重的京津冀晋等地区开展地下水超采区治理与修复,压减地下水超采量,逐步实现地下水采补平衡。

3.4 以改善水利投资结构为重点,创新水利投融资机制

考虑今后一段时期水利投资需求规模仍将“居高不下”,水利投资以财政为主、来源渠道相对单一等特点,加快完善水利投入稳定增长机制,为大规模水利建设提供资金保障^[8]。

a. 完善公共财政水利投入政策。积极争取增加中央预算内水利投资规模,同时调整优化政府投资结构,中央预算内固定资产水利投资更多向重大水利工程、民生水利工程及中西部和贫困地区倾斜,地方财政资金优先保证列入中央投资计划的重大水利建设项目和民生水利项目。

b. 落实水利金融支持相关政策。继续推动建立水利政策性金融工具,加大中央和地方财政贴息力度,为水利工程建设提供中长期、低成本的贷款。积极协调金融监管机构,进一步拓宽水利建设项目的抵(质)押物范围和还款来源。

c. 鼓励社会资本参与水利建设。针对当前社会资本参与水利建设存在的不愿进、不敢进和操作经验不足等问题,进一步研究完善投资补助、财政补贴、贷款贴息、收益分配、价格支持等优惠政策,加强服务与监管,促进社会投资经营主体更好参与水利建设运营。

3.5 以提升水利管理能力为重点,深化重点领域改革

针对水利体制机制中的薄弱环节,深化水利重点领域改革,着力推进水治理体系和能力现代化。

a. 增强国家水治理能力。建立健全以地方各级党政主要领导负责制为核心的河长体系,落实地方河湖管理保护责任,加强绩效考核和责任追究,采

取针对性措施解决河湖管理保护中的突出问题。

b. 提高水资源市场化水平。把产权制度和价格机制作为水资源管理的有效手段,通过稳步推进农业水价综合改革,加快建立健全水价形成机制,促进节约用水和水利工程良性长效运行。开展水流产权确权试点,健全水权配置体系和交易制度,探索多种形式的水权流转方式,提高水资源利用效率和效益。

c. 增强水利建设管理能力。因地制宜推行水利工程项目法人招标、代建制、设计施工总承包等模式,实行专业化社会化管理。推动管养分离和政府购买服务,提高水利工程建设和管理的专业化、市场化和社会化水平。健全基层水利服务机构,加强农民用水合作组织和专业化服务队伍建设,强化基层水利队伍建设,切实提高基层水利建设、管理和服务能力。

d. 增强依法治水能力。加快出台《节约用水条例》《地下水管理条例》,推进河道采砂、流域管理、农村饮水安全保障、水权交易管理、农村水电等重点领域立法,开展《水法》《防洪法》修订前期研究,完善与水利供给侧改革相适应的水法规体系。

参考文献:

- [1] 王忠法. 改革体制创新机制促进基层水利健康发展[J]. 中国水利, 2007(19):10-12.
- [2] 高军明, 卢明. 紧紧围绕水利建设存在突出问题在落实供给侧结构性调整中补齐短板[J]. 河北水利, 2016(6):12-13.
- [3] 范恒山. 推进水利供给侧结构性改革[J]. 中国水利, 2017(18):4-6.
- [4] 陈坚. 加快推进云南水利供给侧结构性改革的认识与实践[J]. 中国水利, 2016(22):1-3.
- [5] 郭利君. 供给侧结构性改革视角下加快农村水利建设的思考[J]. 水利发展研究, 2017(10):21-23.
- [6] 陈明忠. 明确目标突出重点加快推进水生态文明建设[J]. 中国水利, 2013(6):7-9.
- [7] 马建华. 推进水生态文明建设的对策与思考[J]. 中国水利, 2013(10):1-4.
- [8] 李泉, 刘燕平. 我国农田水利发展与投融资机制创新[J]. 山东农业科学, 2013, 45(1):147-151.

(收稿日期:2017-12-25 编辑:胡新宇)

(上接第19页)

- [3] 张志明, 蔡之兵. 供给侧结构性改革的理论逻辑及路径选择[J]. 经济问题探索, 2016(8):1-5.
- [4] 孔祥智. 农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议[J]. 改革, 2016(2):104-115.
- [5] 金碚. 科学把握供给侧结构性改革的深刻内涵[N]. 人民日报, 2016-03-07(07).

- [6] 李洁. 关于深化水利投融资体制改革的思考[J]. 产业观察, 2013(5):160-162.
- [7] 中华人民共和国国民经济和社会发展第三个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社, 2016.
- [8] 任勇. 供给侧结构性改革中的环境保护若干战略问题[J]. 环境保护, 2016(16):18-24.

(收稿日期:2017-12-17 编辑:胡新宇)