

绍兴水生态保护体系建设中民间资本的参与研究

刘平

摘要：因水而兴的绍兴如何把握新一轮城市发展机遇，进一步加快推进水生态保护体系建设，已经成为绍兴城市建设的当务之急。水生态保护体系建设需要巨额的资金投入，而目前政府财力有限，建设资金缺口巨大。因此需要寻找广泛的民间资金，以解决水生态保护体系建设投资和融资之间的供求均衡问题。论文首先探讨了绍兴吸引民间资金参与水生态保护建设的重要性及可能性，重点分析了吸引民间资金参与建设的思路及策略，提出以优化民间资本投入的引导机制为重点，提高民间资本环境保护投入的积极性、主动性，破解民间资本投入的关键瓶颈，拓宽融资渠道。

关键词：水生态保护 民间资金 投融资创新 多元化 市场化

绍兴依水而生，因水而秀，因水而兴，因水而名。随着人民生活水平不断提高，对享受良好水环境和优美水生态的愿望和要求更加迫切，但是由于绍兴市工业化、城镇化的加速推进，城乡生产生活排污量持续增加，水环境压力继续加大，治理保护任务艰巨。根据《绍兴市 2014 年环境状况公报》，全市参与评价的 70 个重点水质监测断面中，满足水域功能要求的断面只有 31 个，占 44.3%，低于全国平均水平，甚至比 2010 年还低了将近 0.6 个点。整体水质状况较差，61.4% 的水质为 IV、V 类或劣 V 类，总体水质状况为轻度污染，水功能区水达标率仅 42.2%，低于全国平均水平（46%），相比经济发展水平，水资源节约利用水平明显偏低。这些都与《绍兴市国民经济和社会发展“十三五”规划》里提出的全市主要河流消灭 V 类水，重要水体水质达到或优于 III 类水的目标相差较远。水生态环境质量日益成为人民幸福指数提升的突出短板。

水生态保护中，资金是关键，这不仅涉及水生态建设的工程性投入、维护投入，还涉及到传统污水处理的生态化改造、城乡环境综合治理、社会公共服务、民众水生态文明意识提升等一系列资金投入。因此，创新完善水生态保护融资机制、开辟多元化融资渠道已成为当前迫切需要研究解决的一个重大课题。

一、绍兴水生态保护体系的建设存在巨大资金缺口

绍兴在水生态保护体系中投融资机制上体现了制度上安排，如“十二五”期间，绍兴市水生态保护体系建设专项资金由市财政预算每年安排，在《绍兴市水利发展“十二五”规划》和《绍兴市水资源规划》中明确了相关目标责任考核办法，同时支持浙商积极参与水生态保护体系建设。另外，《绍兴市生态保护专项资金管理办法》，对资金的扶持原则、支持对象和方式、申报评审、项目确定进行了详细规定。但总体来看投融资方面存在着巨大的资金缺口。

根据《绍兴市城市发展战略纲要》、《绍兴市城市总体规划》来看，水生态保护投资主要集中在清水工程、河湖连通工程、水环境综合治理、水土流失治理、滩涂围垦、污水处理厂及配套管网建设六大方面。未来3年内绍兴准备投入2000多亿元，实施100个水城开发建设项目和100个产业升级项目。又根据《绍兴市水利现代化规划（2011-2020）》，未来五年的水利现代化的总投资约为300亿元。目前水资源保护建设中投资方式主要是财政资金、银行信贷和城建债，投资主体以政府和国企为主。但2015年，绍兴市政府财政收入仅为602亿元，财政资金与投资需求之间具有巨大的缺口，同时政府债务风险已经很大，政府融资平台负债率已达70%，已经超过风险控制警戒线，融资平台也失去了再融资能力。因此，水生态保护体系建设资金短缺制约了重大生态项目的建设，另外，水生态保护建设与投融资收益机制存在冲突，致使民间资金投资动力不足，特别是公益性或低收益项目难以吸引民间资金。从近期来看，这些问题突出表现在重大生态项目工程投融资保障弱，尤其是公益性或低收益的项目工程。因此需要投融资机制创新，形成有效投融资平台，集聚各类民间资本，鼓励与引导民间资金投入水生态保护的基础设施与产业建设。

二、雄厚的民间资本在水生态保护体系建设中不可或缺

财政资金不能保持水生态保护体系建设资金的供需平衡，但充裕的民间资金可以弥补财力缺口，绍兴市民营经济发展的已有水平为民间资本参与水生态保护建设提供了雄厚的经济基础和坚实保障。

一是民间资金充裕。首先，绍兴经济实力雄厚，经济总量多年位居全国地级市前40强，拥有规模以上企业3400多家，民间资本丰裕，金融业态多样，金融创新活跃，居民金融意识强烈，各类金融机构进驻意愿强烈；其次，经过十多年艰苦努力，绍兴已经被打造成为“证券大市”，上市公司数量位居全国地级市前列。2015年底累计实现上市公司59家，筹资534亿元，居全国地级市第4位，上市公司数量和筹资金额均居浙江省地级市首位；另外，2015年绍兴居民人均可支配收入为3.8万元，名列全国第八，浙江第三。

二是金融生态环境优越。绍兴秉承了古越千年文化历史积淀，有良好的诚信意识和社会道德风气，这是优良金融环境的重要保障。2013-2014中国地区金融生态环境评价中，绍兴位列全国100个大中城市综合排名第8位，居全省第三位，金融发展环境不断优化。

***** 体系划绍兴城市发展战略纲要》，

三是资金洼地效应明显。截止 2015 年末绍兴金融机构本外币各项存款余额 6948.91 亿元,本外币贷款余额 6047.93 亿元,存贷款规模均居全省第 4 位。2015 年末保险密度和保险深度分别达到 1521.3 元和 2.1%。因此资本利用充分。

另外,未来五年的经济快速发展也将提供雄厚的资金实力。按照《绍兴市国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》,2020 年全市生产总值预期将达到 6000 亿元(年均增长 7.5%),人均生产总值预期将达到 13.8 万元,(年均增长 7.5%)。按照《绍兴市城市总体规划(2011-2020)》,2020 年绍兴市生产总值将达到 5600 亿元以上(年均增速 7%),人均生产总值将达到 12 万元以上。

资金投入程度事关水污染防治成效,在政府投入有限的前提下,积极引导社会资本进入水污染防治领域显得尤为迫切。但是如何引导民间资金参与绍兴水生态保护的建设的来满足绍兴水生态保护建设中巨大的资金需求呢?首先要拓展水生态保护体系建设中的投融资思路。

三、水生态保护的投融资创新思路:“以水养水”

绍兴依水而兴,代有所成。因此在水生态保护体系建设中需要发扬大禹治水精神,围绕“以水养水”的发展思路,充分发挥市场机制的基础性作用,坚持以市场为导向,以制度建设为重点,构建符合市场经济规律要求的融资渠道和融资方式。形成市场融资为主导、政府投资为补充、民间投资健康发展的城镇化投融资格局。

一是加强政府投融资主体的改革和创新,强化政府资金的引导作用。政府必须创新投入方式,最大化地发挥有限财政资金的倍增效应,起到集聚信贷资金、撬动民间资金、引导各种资源共同投入水生态保护体系建设。

二是完善立体化的融资体系为核心,拓展融资渠道、围绕水生态保护体系的建设开发相应的融资模式、通过传统金融工具的拓展、国际创新金融工具的引进和新式金融工具的开发弥补水生态建设和保护的资金融口。

三是坚持政策扶持、政府推动、企业为主、市场运作、互利共赢的原则。融资创新的重点是扩大和银行合作;吸引民间资本,加快发展股权类投资。利用各种金融工具,多渠道提高直接融资比重。借鉴北京、苏州、天津等地引导基金做法,支持水生态投资引导母基金,并大力发展其他多元化基金主体形式,形成基金合力。

民间资本参与绍兴水生态保护体系建设不仅让地方政府受益,而且拓宽了民间资金的投资渠道,老百姓的利益和环境都得到了保护。但问题是水生态保护项目具有公益性,收益率比较低、回收周期较长,很难在短时间内获得持续稳定的资金回报,民间资本积极性并不高。如何才能吸引民间资金参与呢?

四、引导民间资本参与绍兴水生态保护体系建设的策略

以建立稳定的投资回报机制、健全公平安全的投资环境、优化社会资本投入的引导机制为重点，鼓励和引导民间资本参与水生态保护项目的建设和运营，提高民间资本环境保护投入的积极性、主动性，破解民间资本投入的关键瓶颈，拓宽融资渠道。

（一）搭建吸引民间资本的有效平台

积极搭建吸引社会和民间资本投资水生态环境保护的平台，加快实施分类推进、分类投资、分类合作的多元化投资建设机制；探索设立新的资产运营和融资服务平台，设立水生态产业基金和债券，设立民间资本管理公司等，鼓励民资、外资和社会闲散资金通过参与国有资本优化重组、股权认购、购买地方政府债券、投资基金、股票等多种方式参与水生态保护建设。

绍兴民间资本尤其是以私募基金和私募股权基金为代表的民间资本增长迅速。政府通过政策制定，合理引导民间资本有序进入水生态保护行业，可以有效缓解财政压力，拓宽水生态保护建设融资渠道。通过建立和完善水生态保护产业风险投资机制，积极引导基金投向高新技术，加快水生态保护产业链的提升，是利用金融手段规避、降低和分散水生态保护开发中金融风险的有效手段。

（二）建立水生态保护投资“负面清单”

实行“非禁即入”的市场准入政策，扩大开放民资、外资进入领域，建立水生态保护投资“负面清单”，凡是给予国有资本的政策待遇、投资优惠措施，民间资本均可同等享受。特别是水资源保护中的基础设施项目，一律对民间资金开放，民营企业、外资企业将与国有企业在土地、价格、投资回报、市政配套等方面享受同等政策。

（三）发展 PPP 等多种混合模式

水生态保护项目具有公益性、收益率比较低、回收周期较长的特点，因此很难在短时间内获得持续稳定的资金回报。在因地制宜综合采用使用者付费、政府可行性缺口补助、政府付费等方式基础上，针对环境保护项目特点，提出鼓励捆绑、资源组合开发等盈利模式创新。鼓励民间资金以多种投融资模式，如 BT、BOT、BOT、BLT、BOO、BTO、DOT、ROT、ROO、TOT、PFI、PPP（公共—私人—合营）等参与水生态保护基础设施、水生态保护产业提升等建设。特别是大力发展财政部当前主推的 PPP 模式，因此可以将水生态保护中相关周边土地开发、供水、林下经济、生态农业、生态渔业、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源，鼓励实施城乡供排水一体、厂网一体和行业“打包”，实现组合开发，吸引民间资本参与。

（四）建立水生态保护建设资本的引导体系

一是制定相关政策法规。通过给予政府优先采购服务、税费优惠等政策措施，大力培育发展一批水生态保护建设的本土企业；二是完善多元化投融资机制。组建专业化的水生态保护建设投资公司，创新水生态保护产业金融服务，鼓励银行、

金融机构发展股权质押、知识产权质押、应收账款保理与质押、仓单质押等信贷创新产品，增强水生态保护企业融资能力。

（五）完善水生态保护建设考核评价体系

把引导民间资金建设水生态保护的实施进展情况，纳入政府工作目标考核范畴，研究制定相关统计标准，重点加大对清水工程项目、污水治理项目、水土流失治理项目的投资论证、审计监督、绩效评价。

五、引导民间资金参与绍兴水生态保护建设的对策建议

（一）形成民间资金水生态保护的投资“项目包”

编制水生态保护投资项目指南，形成“项目包”，利用服务外包模式，引导社会资金投入水生态保护体系的基础设施建设及改造、平台搭建及应用系统开发等方面的重点领域和区域，实现银行、企业与项目的信息共享。

（二）联合社会各类金融机构组成“金融要素包”

以金融机构或者非金融机构为龙头，面向民间资金募集组建“水生态保护体系建设基金”；以基金为依托，开展“金融招商”，联合社会各类金融机构组成“金融要素包”，建立联合投融资机制。重点鼓励基金设立，培育多元化投资主体。

（三）创设“绍兴水生态保护体系建设母基金”

创设“绍兴水生态保护体系建设母基金”，作为政府引导基金和股权投资平台，支持以民间资金为主体，设立支持水生态保护基础设施建设和水生态保护产业发展的系列化私募股权投资基金，运用双重放大的金融杠杆效应，充分发挥政府财政资金引导作用，并大力发展水利发展基金、水生态保护产业发展基金等多元化基金主体形式，形成基金合力，共同服务绍兴水生态保护体系建设。

（四）政策资源金融创新

一是政府利用财政资源资金作为担保或兜底资金，充分发挥财税政策和财政资金的杠杆作用；二是以部分机动财力做引导，吸引金融企业为重大项目提供政策贷款，撬动贷款的同时也可以引导其他资金作为补充建设资金；三是激励民间资金进入水生态保护领域，通过转移支付、补助、减免税、贴息贷款、财政贴息等优惠政策加以支持。

（五）鼓励民间资金进入政府投融资平台

引入私募股权投资、有限合伙模式，组建一系列产业基金，把民间资金引入政府投融资平台公司，改善融资平台公司的股权结构；将原来政府直接举债为主的投资方式，转变为由投资集团向社会融资，通过市场“放大效应”，形成多元投融资格局。

六、引导民间资金参与绍兴水生态保护建设的保障机制

（一）民间资金投融资风险再平衡循环机制

建立偿债基金机制，用于弥补项目建设中潜在的资金缺口，用于违约时按时还款，确保政府信用不受损；建立资本金补充机制，明确资本金来源渠道、循环

模式和管理机制，确保在建项目出现资本金配套困难时迅速获得替代来源。建立项目储备资产池，对政府信用支持的重大建设项目，设定一些条件尚未完全成熟、但已具备开发基础的重大建设项目作为在建项目的储备资产池，一旦在建项目出现投融资风险，可考虑将其替换，以确保债务融资的信用链不断。

建立水生态产业风险补偿机制。试点开展水生态保护产业投资奖励机制，对市引导基金参股的产业投资基金和天使投资，投资绍兴水生态保护产业领域早期创业企业的，投资获利退出时，通过市引导基金投资收益，安排一定比例的投资奖励；对水生态保护产业投资基金投资绍兴市范围内的早期科技型创业企业，通过财政性资金，给予水生态保护产业投资基金管理机构一定成本补助，在投资损失确认后，可按损失额的一定比例，对水生态产业投资基金进行风险救助。

（二）创建民间资金退出机制

对股权投资项目，可通过合同协议，科学设定退出标准和程序，为民间资金退出水生态保护建设提供制度保障；对所提供的公共服务不能满足社会需要、后续资金无法维持的社会投资主体，实施强制退出；对公私合营、享受政府相关优惠政策的，在清产核资后允许民间资金撤资并取得合理回报，对自愿退出的，建立产权交易平台，畅通退出渠道。

（三）建立健全投入回报机制

水生态保护体系中投资有稳定的、较高的收益预期，才能吸引民间资金参与的积极性。加大财政支持力度，通过财政补贴、税收返回、生态补偿等手段给予公益性项目或低收益项目建设的合理回报。加大整体开发和捆绑开发力度，将水生态项目建设与城市产业投资项目捆绑，统筹公益性和经营性项目的投资建设。尤其在城市综合体开发建设上，通过平衡投入产出，把更多生态建设项目纳入项目开发中，建设一批生态型城市综合体。

（四）创新投融资服务机制

一是重视“越商”回归。鼓励在外发展并壮大的资本回乡投资创业，重点强化越资回归工程，吸引广大海内外“越商”企业回归，进一步加强同在外“越商”的联络联系，加强整合协调工作。

二是完善企业信用担保体系。创新水生态产业的金融服务，对信用担保机构开展水生态产业的金融担保业务进行财政补贴，推动信用担保机构积极开展科技金融担保业务，探索知识产权抵押贷款担保。对政府出资的担保机构适当增补资本金；通过参股、合作等方式支持业务规模较大、经营状况较好、支撑作用较强的民营担保机构规范经营、做大做强；鼓励民间资金参股政府出资的担保机构。

三是鼓励金融企业来绍兴设立区域中心。对来越设立区域性管理总部、区域性功能中心、后台服务机构和分支机构的境内外金融机构，由政府给予财政补贴、用房用地优惠等支持政策；对为企业提供融资服务和开展业务创新的银行、证券、保险、信托、担保、基金、交易所等机构，由政府按贡献大小给予奖励；对为参

与公共基础设施和社会事业项目投资的民营企业提供融资的，提高奖励比例；政府安排小企业贷款奖励、补助和风险补偿资金，引导金融机构加大对小企业的信贷支持；调整优化评价体系，根据商业银行对绍兴水生态建设的贡献度确定财政专户资金存放银行。

参考文献：

[1]吴从学. 加强水资源保护, 保障社会经济可持续发展[J]. 重庆市水利学刊. 2013(1)

[2]贾绍凤. 如何突破中国水资源保护的瓶颈——制度分析与建议[J]. 变化环境下的水资源响应与可持续利用——中国水利学会水资源专业委员会 2012 学术年会论文集.

[3]任晓雪. 构建和谐社会背景下水资源保护面面观[J]. 城市建设. 2015(3).

(作者单位：浙江越秀外国语学院)