

学思想 强党性 重实践 建新功

坚持两手发力 促进资源融通

——海南水务投融资改革和创新调研报告

□ 钟鸣明

H调查研究

2014年3月14日，习近平总书记在中央财经领导小组第五次会议上提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，这是新时代做好治水工作的科学指南和根本遵循。2022年，省委、省政府启动“六水共治”攻坚战，作为贯彻习近平生态文明思想的重要部署。

在学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育中，按照“准、深、实”的标准，我带领团队赴海口、临高等多地调研，组织招商推介及论坛交流，走访中国南水北调集团、中国城乡建设集团，收集研究兄弟省份的典型做法，深入分析我省水务投融资改革中存在的问题，提出思路、对策，为投融资工作机制创新提供支撑。

我省水务投融资现状及兄弟省份的典型做法

(一) 我省水务投融资现状

我省从体制上实现了水务一体化，包括水利、城乡供排水、农村生活污水治理，具备了相对较好的融资基础，筹资渠道和融资模式向多元化方向发展。

一是资金筹措渠道持续拓宽。构建了省、市(县)职能部门常态化沟通机制、与政策性银行的对接协作机制，建立了财政专项资金、专项债券、社会资本、金融工具等多元筹资局面，全年政策性金融工具、社会资本、专项债券等使用量大幅提升。2022年，全省水务领域完成投资140亿元，其中专项债券、社会资本、政策性金融工具三个渠道资金占比超过40%。

二是投融资模式向多元转变。融资模式点上突破，大体有申报专项资金、地方政府债券、政府和社会资本合作、特许经营、贷款融资等。集成做法处于探索阶段。比如，三亚采用住宅用地开发配套流域治理模式推进的海棠河综合治理工程正在加快实施，示范段已见成效；三亚藤桥河流域保护性开发EOD(生态环境导向的开发模式)+全域土地综合整治已落地。

三是地方平台融资方式不断探索推进。海口水务集团、三亚环投集团通过发行

公司债券、收益权质押贷款等方式，探索市县平台融资的路子。比如，三亚环投集团在上证发行2亿元5年期公司债；海口江东新区高品质饮用水项目充分利用自贸港政策推进地上地下空间同步规划开发，在释放土地价值的同时，探索水务集团参股地上商业综合体建设模式。

(二) 其他省份的典型做法

全国各地蹚出了很多投融资改革的好做法好经验，结合我省实际分析来看，以下三方面极具借鉴意义：

一是做强做大平台公司。各地大多把推动平台投融资作用的发挥作为水利水务投融资改革的关键一步。比如，湖北省成立各类水利投融资平台70多家。全国范围共成立了省级水投公司24家，通过资产注入、创新投融资模式、拓展开发业务等方式，保证良性运行。水投平台成立初期，各地一般采用资产注入的方式，作价入股作为平台资本金，比如，贵州、河南、重庆将枢纽、灌区、水库等资产注入水投集团。在支持平台发展方面，多从经营范围、营业收入、税收收缴返还等方面，予以政策支持，比如，重庆水投在项目所在区县开展土地储备，并将土地储备收益全额返公司，此外，还给予税收优惠政策。

二是打通水上上下游产业链。“以经营性收益支持公益性和准公益性项目”是很多地区的典型做法，这既是平台公司经营发展之路，也是水务融资的破题之举。比如，重庆水投采用“水库打包+河道采砂”模式，向银行贷款用于丰都县7座水库建设，通过项目产生的收益和河道采砂经营收益作为还款来源；浙江、江苏等省平台公司通过江河治理、湖泊岸线整治、土地增值返还、砂石资源利用、商业地产开发等方式，多渠道开展经营性业务；还有省份大力挖掘水库综合经营效益，拓展瓶装水、直饮水、温泉康养、水上旅游等“水周边”产业。

三是打出融资模式的“组合拳”。多种融资模式的组合，是目前项目融资的主要手段。比如，山东通过“特许经营+供水收入统筹”“生态环境治理+产业开发反哺”等模式，由国开行贷款支持临邑县第二水库建设，打造“山东水利银行”品牌，创新11种整合现金流模式，通过“政府赋权+砂石收入”“水利+海水稻”等模式，支持水利项目建设。福建省城乡供水一体化项目，统筹整合分散在31个县(市、区)的供水项目，创新“成本水价”融资模式，采用“整体授信+分签合同”方式，构建“项目收费权质押+集团担保+风险补偿金”的风险分担机制，实现政策性金融机构180亿元授信落地。浙江省松阳水环境综合治理及生态价值转换特许经营项目，同步开展全域土地综合整治，以补充耕地指标交易收入反哺生态环保投资，从而实现生态价值转换，达到项目资金自平衡。

存量水务资产发挥作用不明显。从REITs试点来看，全国水利领域试点项目大多受资产规模小、权属不清晰、预期净现金流分派率低等因素所限，难以满足发行条件，只有个别项目在推进。从资源利用来看，已建成运行的大型水库等资产，由企业、事业单位等分别管理，规模效应难以发挥。从融资主体来看，省水利水电集团、省水务集团市场化融资能力弱。市属企业除海口水务集团、三亚环投集团外，大多仅发挥项目业主或设施运维管理功能，没有全周期参与治水，基本不

我省水务投融资的主要问题

我省水务投融资改革取得一定成效，但也存在一些问题，这些问题的产生既有行业客观特点，也有一些需要突破的难点。

跨行业融资的局面没有完全打开。水利工程是典型的公共基础设施，具有先天的公益性特点，长期以来主要依赖政府财政性投资并由政府组织建设。“有多少钱干多少事”的思想不同程度存在，未形成联动融资的良性机制，流域综合治理+产业导入+土地综合整治、片区综合开发等关联领域整体策划没有全面铺开。可以实现跨行业整体融资模式的EOD、山水林田湖草沙系统治理等项目涉及多部门，必须上升到政府层面，统筹资源整体推进。

与投融资体制相适应的水价形成机制尚不完善。与治水项目融资直接相关的水资源价格主要有原水、自来水、污水处理费。在原水价格形成机制层面，水利工程原水水价总体偏低，全国水利工程供农业的价格仅为成本的33%，供非农业的水价仅为成本的46%，大部分水利工程水费收入无法弥补成本，需要财政补贴，且调价周期长幅度小，近10年，70%的水库、58%的灌区未调价，反映了水资源自然属性与商品属性之间的矛盾，海南的情况与此类似。在自来水价格层面，海口在全国36个重点城市中，自来水价格水平排名靠后。在污水处理收费方面，全省城镇污水处理收费标准为0.85—1.10元/吨，与全国平均持平，但价格不能覆盖处理成本，更无法覆盖管网运维成本。农村生活污水治理尚未建立收费机制。

市县财政承受能力有限。受多种因素影响，市县资金筹措压力很大。首先，水利项目多为公益性，采用与社会资本合作的回报方式，政府付费和可行性缺口补贴占到90%以上，在一定程度上压缩了未来财政支出空间。

其次，供排水建设及运维均为地方事权，各市县每年需支付大量运行维护费，不同程度存在委托运营费支付不及时、需市县配套的项目建设资金不到位的情况。第三，采用政府与社会资本合作模式测算出来的使用者付费部分需要稳定的水费收缴机制作为保障，否则仍需要政府承担。

存量水务资产发挥作用不明显。从REITs试点来看，全国水利领域试点项目大多受资产规模小、权属不清晰、预期净现金流分派率低等因素所限，难以满足发行条件，只有个别项目在推进。从资源利用来看，已建成运行的大型水库等资产，由企业、事业单位等分别管理，规模效应难以发挥。从融资主体来看，省水利水电集团、省水务集团市场化融资能力弱。市属企业除海口水务集团、三亚环投集团外，大多仅发挥项目业主或设施运维管理功能，没有全周期参与治水，基本不

具备融资能力。

对水的资源效益发掘不够。一是水库相关收益利用方面，与贵州、浙江、重庆等地相比，我省还没有充分挖掘水面、水量、水源等水元素的价值潜力。二是河砂资源利用方面，与流域综合治理直接相关的河砂资源，没有开采利用、收益反哺等方面政策支持，也没有走出与治水项目融合推进的好路子。

对策建议

推进水利水务投融资改革破局，必须深入学习、深刻领会并贯彻落实习近平总书记关于治水的重要论述，遵循“两手发力”“资源融通”等理念，用好政府、市场“两只手”，推动学习和调研成果有效转化。

(一) 促进融资模式升级。发挥两个体制机制优势，一是城乡水务一体化，整体统筹城乡一体，供排一体，水源一厂—水龙头供水链条一体。二是“六水共治”，通过项目组合、拆分、一体化开发、匹配资产资源等方式，提高项目融资能力。

(二) 做强做大融资主体。积极支持组建省级市场化主体，平台组建初期，通过资产划转等盘活优质存量资产，后续以项目为载体，增量资产随着项目建设自动划转，逐步出台支持政策，发展水产业，拓展业务范围，实现良性运行。

(三) 强化多元筹资。一是优化省级、市县两级项目库，精准对应各类专项资金谋划项目，并发挥财政资金撬动作用。二是用好地方政府专项债券，通过挖掘各项目之间的联系，采取项目搭配等方式进行合并申报，扩大融资规模。三是搭建银项合作平台，用好优惠金融政策，将金融机构参与治水项目前置到项目谋划阶段，提高落地效率。四是稳步推进政府与社会资本合作模式发展。

(四) 积极创造市场化融资有利条件。一是积极探索河砂资源的利用。以南渡江、昌化江、万泉河流域综合治理为试点，探索河砂资源开采利用的政策制度。二是拓展涉水多元经营模式。充分释放水库资源，优先在水利风景区的开发利用上取得突破，通过实施“水利风景区+”的商业模式，让“水生态”催生“水效益”。三是支持推动和利用好水利工程供水价格管理改革。出台省级方案，推动市县参照省级出台价格管理制度，吸引更多社会资本、银行贷款参与。四是继续深化水费收缴。在省管大型灌区和典型中型灌区启动一批现代化灌区建设试点，把水利工程投融资、现代化灌区建设与推进农业水价综合改革统筹起来。进一步完善污水处理收费机制。五是推动水权交易。探索多种用水权交易方式，鼓励区域间、行业间、用水户进行用水权交易。

(作者系省治水办主任、省水务厅党组书记)

用廉洁文化擦亮清廉自贸港的底色

□ 史振卿

H古史今论

清廉是中国特色自由贸易港建设的题中应有之义。加快建设中国特色自由贸易港，必须充分发挥清廉建设的政治保障作用。海南具有丰富的廉洁文化资源，挖掘好、保护好和利用好这些廉洁文化资源，对清廉自贸港建设具有重要作用。

廉洁文献 内容丰富

“睹乔木而思故家，考文献而爱旧邦。”海南是清官廉吏的沃土，形成廉洁政风、良好家风、质朴学风和文明乡风的廉洁风尚，相关文献流传不断，构成清廉自贸港的根基。

政风文献，集中体现在清官廉吏的文集里。“中兴贤辅”“当代通儒”的丘濬，明代琼山人，一生好学、介慎、廉静，著有《大学衍义补》等。唐胄，明代琼山人，为人耿介，立朝有执持，为岭南士人之冠，留有“三疏”“四论”。钟芳，明代崖州人，为官情系民间疾苦，学问与事功并重，著有“论”“戒”“箴”及奏疏100多条。“南海青天”海瑞，为政期间写有《兴革条例》《兴国八议》《督撫宪约》等一系列规章制度，整肃吏治、抑制豪强，疏通吴淞江、推行一条鞭法。

陈是集，清代文昌人，立介节、秉操，写有廉箴、处箴、慎箴、勤箴等八“箴”，展现出他耿介刚正的品格。海南探花张岳崧，清代定安人，居官勤慎廉明，写有“训士录”“匡俗论”等。张岳崧的学生云茂琦，文昌人，居官廉介，诚正勤勉，爱民如子，撰写20多条“告示”，又写有《初任须知》80多条，百姓呼之“云青天”。潘存，清代文昌人，为人刚直，敢直言天下利害，著有“论学说十则”和“克己集”，学风文献，主要体现在书院和学校的教规上。海南现存唯一书院志，是嘉庆二十四年(1819年)《蔚文书院志》，记载玉阳讲会(蔚

廉洁特质 内涵精深

丰富的廉洁文献承载着廉洁文化的独特性。“南溟奇甸”的海岛，形成了“忠诚耿直、清正廉洁、执政为民、敢于斗争”的廉洁文化特质内涵。

忠诚耿直。忠诚是为政之魂，只有忠诚，才能“位卑未敢忘忧国”，才能“捐躯赴国难，视死忽如归”。唐胄，史书评价“耿介孝友，好学多著述，立朝有执持，为岭南士人之冠”。海瑞谥号为“忠介”，因上《直言天下第一疏》而被嘉靖皇帝送入大牢，当听说嘉靖皇帝崩了后，痛哭流涕，哭晕过去，把吃的東西全部吐出来。海瑞的学生许子伟，其“气质则效海刚峰”，卒后，谥忠直。从对海南走出的官员的评价中，可以看出他们为国忠诚，在官场敢于说实话、说真话，展现出为政的一种品德。

清正廉洁。廉洁是为政之基，官廉则政举，官贪则政危。“吏不廉平，则治道衰。”清正才能做到廉洁，廉洁才能确保清正。丘濬，自初仕至位极人臣，凡四十余年，所居府第低矮狭小；所得俸余即充官费，绝无盈余，卒于任上，谥号文庄。王佐，明代临高人，为官持身廉而不激，事上恭而不阿，廉操遗爱，低徊三府二十多年，世称“仁明司马”。韩俊，明代文昌人，出任河南，考核时为“廉能天下第一”，后来卒于官所，家中没有多余银两，地方捐款才使他得以安葬。云茂琦，清代文昌人，卒于任上，宦囊如洗，时人誉之“晋省贤令五员，汝为第一”。杨文熙，清代琼山人，在云南当官，廉洁美名广播，《杨氏家谱》中记载杨文熙在某日深夜，拒收行贿者送来的白银，称此为“暮夜辞金，苞苴是耻”。为政海南的官员也是清正廉洁，如清代江苏陶元淳为官崖州，常步行村落，问民间疾苦，平日吃韭菜一束，被誉为崖州“包公”，当地百姓勒石纪念。清正廉洁成为海南官吏为政坚守干净担当的底线。

勇于斗争。保持廉洁的为官品质，必然要勇于斗争、敢于斗争、善于斗争。海瑞在淳安县任知县期间，上级领导胡宗宪的儿子敲诈勒索，海瑞机智勇敢斗争，取得同僚的信服。斗争也会有牺牲的，梁恩泰，明代琼山人，到贵州担任贵州府同知，曾经奉命督修，恰好当地有一些流寇，他身先士卒，一马当先，最后“义激捐躯”，皇帝封谥号为“忠烈”。琼崖共产党人更重视斗争，坚定斗争意志、把准斗争方向、明确斗争任务、掌握斗争规律、讲求斗争方法。杨善集、王文明等老一代领导人把斗争放在第一位，保护了琼崖革命的火种。张云逸一生忠于国家和人民，敢于与错误思想斗争，展现出一个共产党人的胸怀。

勇于斗争。保持廉洁的为官品质，必然要勇于斗争、敢于斗争、善于斗争。海瑞在淳安县任知县期间，上级领导胡宗宪的儿子敲诈勒索，海瑞机智勇敢斗争，取得同僚的信服。斗争也会有牺牲的，梁恩泰，明代琼山人，到贵州担任贵州府同知，曾经奉命督修，恰好当地有一些流寇，他身先士卒，一马当先，最后“义激捐躯”，皇帝封谥号为“忠烈”。琼崖共产党人更重视斗争，坚定斗争意志、把准斗争方向、明确斗争任务、掌握斗争规律、讲求斗争方法。杨善集、王文明等老一代领导人把斗争放在第一位，保护了琼崖革命的火种。张云逸一生忠于国家和人民，敢于与错误思想斗争，展现出一个共产党人的胸怀。

勇于斗争。保持廉洁的为官品质，必然要勇于斗争、敢于斗争、善于斗争。海瑞在淳安县任知县期间，上级领导胡宗宪的儿子敲诈勒索，海瑞机智勇敢斗争，取得同僚的信服。斗争也会有牺牲的，梁恩泰，明代琼山人，到贵州担任贵州府同知，曾经奉命督修，恰好当地有一些流寇，他身先士卒，一马当先，最后“义激捐躯”，皇帝封谥号为“忠烈”。琼崖共产党人更重视斗争，坚定斗争意志、把准斗争方向、明确斗争任务、掌握斗争规律、讲求斗争方法。杨善集、王文明等老一代领导人把斗争放在第一位，保护了琼崖革命的火种。张云逸一生忠于国家和人民，敢于与错误思想斗争，展现出一个共产党人的胸怀。

今日视点

从全国来看，海南是生态家底丰厚、生态产品供给能力非常突出的区域。但如何把生态产品的服务潜力转变为现实中的经济价值，以此来满足人民群众对美好生活的需求，一直是国家生态文明试验区建设的重点任务。

9月3日，省生态环境厅发布了海南省三个生态产品价值实现典型案例，分别是白沙的“两山平台”、五指山市永训村生态立体循环农业及三亚大茅水流域综合治理和开发利用。从案例的做法来看，生态产品价值实现的路径各有特色，体现了生态产品价值转换的形式多样性

和模式创新性。具体来看，白沙“两山平台”将地区碎片化的生态资源和产品集中收储，同时为生态产品供给方和需求方搭桥开路，构建了市场化的交易平台。五指山永训村生态立体循环农业从提升生态农产品供给质量入手，打造品牌生态农业，提升产品溢价，实现农产品高价值转化。三亚大茅水流域通过水环境治理和生态修复项目，水质得到净化，水环境质量显著提升，宜居环境促使景观增值，增加了创业就业机会。

三地生态产品价值实现路径不同，但均是以高品质生态支撑高质量发展的生动案例。这给我们带来很多启示。

其一，生态产品价值转换的前提，是高质量生态产品供给。海南生态环境质量一直位于全国前列，这是覆盖最广、最普惠的民生福祉，也是丰富和拓展生态富民的基础。因此，海南必须一以贯之厚植高质量发展的绿色底色，持续推进人与自然和谐共生的中国式现代化。

其二，健全生态产品价值转换的市场机制，是盘活供给和需求的关键。生态产品价值转换的难点就在于生态产品“度量难、抵押难、交易难、变现难”。当前GEP核算的精准化，使得生态产品的价值可度量；通过GEP进项目、进交易，催生了“生态贷”等生态金融工具，实现了绿色金融对产业生态化和生态产业化的核心支撑。

其三，绿色生活方式的转型，是激发生态产品供给的动力源。需求可以引导供给体系和结构，供给变革又不断催生新的需求。当前，消费形态由物质型向服务型升级，其中蕴藏着巨大潜力。需要看到，绿色生态需求是多方位的，包括优质物质产品的需求，也包括生态安全、环境质量、精神文化的需求。充分认识不同的需求，才能丰富生态产品机制转换的路径和场景。

三个典型案例的发布，既展现了海南深入践行“两山”理念的成果，也进一步坚定了全省推动生态产品价值实现的信心和决心。

在今后的工作实践中，需要高度重视总结不同类型生态产品的特点，拓宽、完善生态产品价值实现的路径。

生态产品根据供给和消费特征可以分为三种类型：一是纯公共性生态产品，具有非排他性、非竞争性，如水源涵养、洪水调蓄等；二是准公共性生态产品，产品具有公共特征，但也可以通过制度设计使其通过市场化机制实现价值，如碳排放权、排污权、用能权、用水权、林权等；三是经营性生态产品，可以直接进入市场进行交易，如生态农产品、生态旅游等。

不同类型的产品价值实现，所依赖的供给、流通、交易、消费体系，会有较大差别，为此，生态价值实现模式需要多样化。

比如，纯公共性生态产品价值实现，主要通过建立生态补偿制度对生态保护、修复、治理等活动进行补偿、补贴等，以生态补偿在保护者和受益者之间建立起权责关系。

又如，准公共性生态产品权属交易，需要有明确的产权属性、价格体系、交易规则、金融工具、监测监管等制度设计，还需要制定实施细则加以推动。当前，这类产品的生态产权交易立法进程和配套制度仍落后于实践，导致交易主体参与程度和交易量均偏小，仅在部分地方开展了试点交易。我省可以依托热带雨林国家公园“绿碳”和海洋“蓝碳”，利用海南自由贸易港的立法授权，及国际碳排放权交易中心的特殊地位，加快构建引领全国的碳汇交易制度体系。

再如，经营性生态产品价值实现，需要认识到，品牌是供给与需求的结合点，平台是推动供给与需求精准对接、智能对接的关键。白沙可以依托“两山平台”，进一步打造区域统一的生态产品公用品牌，建立品牌维系的认证、溯源、监管体系，保持品牌的竞争力。同时，平台要创造良好的客户体验，扩大平台的流量，进一步提升生态产品价值。

浙江省丽水市，曾经农产品品牌商标众多，但较分散，各主体实力普遍偏弱。丽水在充分认识本地农业文脉的基础上，创立了“丽水山耕”作为区域农业公用品牌，使得产品溢价率超过30%。我省农业生态产品价值实现需充分重视标志性公用品牌的打造，将产品与区域文化、旅游、健康产业深度融合，促进生态产品向生态品牌转变。

(作者系三亚学院翟明国院士工作站教授)