

# 山东水利利用外资项目立项的问题与建议

解娟, 易莎白, 张颜秋

(山东省水利综合事业服务中心, 山东 济南 250014)

**【摘要】**在我国水利事业的发展进程中, 外资也是融资渠道之一, 并且具有非常重要的推动作用。目前山东省水利利用外资项目在立项过程中存在着诸多问题, 本文在分析这些问题及其原因的基础上, 提出了科学立项的建议, 为做好全省水利外资项目申请工作提供借鉴与参考。

**【关键词】**山东省; 水利工程; 外资项目

**【中图分类号】**F426.91

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**1009-6159(2025)-07-0038-03

## Problems on the Foreign-funded Water Project Approval and Suggestions in Shandong

XIE Juan, YI Shabai, ZHANG Yanqiu

(Water Resources Comprehensive Development Center of Shandong Province, Jinan, Shandong 250014, China)

**Abstract:** In the development process of water sector in China, foreign finance is one of the financing sources and plays a very important role in promoting water development. At present, there are many problems in the foreign-funded water project approval process in Shandong. Based on the analysis of these problems and their causes, this paper puts forward suggestions for scientific project preparation, providing reference for foreign-funded water projects approval in Shandong.

**Key words:** Shandong Province; Water projects; Foreign-funded projects

我国政府利用国际金融组织贷款和赠款始于 20 世纪 80 年代, 当时我国恢复了在联合国的合法席位, 于是开始利用联合国下属机构国际开发协会(International Development Association)的贷款发展社会经济。最初只是单一地接受外国政府的无偿援助, 后来逐渐发展到利用国际金融组织贷款。与我国政府有良好的合作关系的国际金融组织包括一些发展银行和投资银行, 如世界银行(World Bank)、亚洲开发银行(Asian Development Bank)、欧洲投资银行(European Investment Bank)、国际农业发展基金(International Fund for Agricultural Development)等。随着我国经济实力的不断壮大, 一些由我国政府主导和参与的新兴国际金融组织也开始登上历史的舞台, 如亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank)和金砖国家新开发银行(New Development Bank)等。外资的引入对水利事业的发展起到极

大的促进作用, 不仅解决了项目资金问题, 还引进了世界领先的科学技术与管理理念, 从而提升了整体的能力建设水平。水利利用外资项目建设内容丰富, 覆盖了水资源综合治理(Integrated Water Management, 简称 IWM)、饮水安全、水利灌溉、水力发电、水资源配置、地下水保护与开发、防洪抗旱、水土保持、生态保护、应对全球气候变化等各个方面。

1986 年, 山东省第一个引入外资项目——“中德合作山东粮援项目”(原“三沂项目”), 经德国驻中国大使馆和我国农业部牵头, 落户山东省水利厅, 开启了山东利用外资发展社会经济的新篇章。该项目是德国政府无偿援助项目, 重点是解决沂蒙山区饮水困难, 综合发展农业灌溉、水土保持, 以及农村地区基础设施建设等工作。以

收稿日期: 2025-01-20

作者简介: 解娟(1975—), 女, 副译审

此为始,山东水利开始与世界银行、日本协力银行、全球环境基金、亚洲开发银行等国际金融机构不断深化合作,先后开发7个综合性项目,累计投资约合82亿元人民币,其中利用外资约37亿元,为山东水利事业及经济社会的高质量发展奠定了坚实的基础,产生了深远的影响。

## 1 利用外资项目立项存在的问题

利用外资项目的建设与管理一般有一个“项目周期”,包括项目立项、项目准备、项目评估、谈判、项目执行(实施)、竣工验收和后评价等几个阶段。项目立项是根据国家和地方政府的规划制定项目实施的内容与目标,是项目周期的第一个阶段,也是基础阶段。贷款申请者通过本级发改委向上一级发改委提出贷款申请,为当地的社会、经济和生态发展提出科学实用的项目规划。这个阶段就像高楼大厦的地基,承担着后续工作的所有荷载,并确保项目实施的稳定与安全。拟议项目在立项期间要进行全面的评估,目前山东省水利项目立项时存在很多问题,导致立项率不高,致使一些关系民生福祉的项目立项困难或者实施受限。

### 1.1 拟议项目设计不科学

一般地方政府在报送外资项目时往往优先考虑涉及重大民生的水利项目,或者融合多个行业领域的捆绑项目,所以多存在建设时间紧、任务重的情况,拟议项目的主管部门可能没有足够的时间进行实地调查。如果基础数据不详实,分析不全面,不仅影响水利工程的设计方案的准确性,还会影响项目后期的实施和评价。有的拟议项目设计方案没有充分结合工程现场的实际状况进行论证,所以设计方案不科学,导致施工图纸不精确,甚至出现边施工边设计的重大问题,不得不进行设计变更和重新审批,致使项目实施工期延后,对项目时间和资源都是一种浪费,影响项目效益的发挥。

### 1.2 拟议项目科技创新不足,缺乏前瞻和示范性

项目规划需要将思维前置,即在项目规划之初就充分考虑拟议项目后期的实施和运营管理需求。但是很多拟议项目太拘泥于传统工程建设因素,缺乏科技创新技术和对项目成果的前瞻性预测,忽视了项目的细节设计,造成拟议项目在

实施过程中出现信息壁垒的情况,影响项目目标的实现。当前,技术创新犹如一场技术革命,给人们的生产与生活带来日新月异的变革,对传统的水利工程手法也是一场严峻的挑战。如果拟议项目在设计上缺乏技术创新,那么在运行之前就可能遭遇技术滞后,或者无法进行智能化的转型,严重影响后续的运行管理效率,也无法达到资源的合理配置。

### 1.3 项目设计过于单一化,没有可持续性

现代科技的高速发展需要水利项目在理念设计上进行跨领域的协作与整合创新,有的项目设计缺乏多领域、多行业全面融合的思考,致使项目过于单一化,不利于项目的可持续发展。水利项目在设计的时候需要充分考虑项目施工、运行和维护保养过程中对社会经济发展、生态环境保护 and 民生民计水平的影响,特别是保护生态环境,是水利工程绕不开的课题,往往涉及生物多样性、湿地修复、生物栖息地保护、生态走廊建设等方面。而很多传统水利工程设计缺乏“生态友好型”的理念,没有给生态保护留有足够的空间与余地,反而造成“事倍功半”的后果。

## 2 原因分析

### 2.1 轻视拟议项目的设计质量管理

外资项目往往需要在短时间内拿出成熟全面且前沿的设计成果进行项目申报,如果在设计内容上没有足够的重视,会导致设计成果质量不高,无法在项目评估时得到预期的结果,项目立项无望。

### 2.2 行业信息壁垒严重

外资项目的趋势是包容性更加广泛的项目,但是如果对跨领域的行业信息掌握不实、思想因循守旧、工程管理模式老套,那么在项目设计、招标投标合同管理,以及后续项目运行维护等方面会存在故步自封的现象。国家主管部门和国际金融机构对这样的项目设计会有很多担忧,项目也无法立项。

### 2.3 拟议项目缺乏专业化人才

目前外资项目管理人才队伍建设整体滞后,例如缺乏国际金融组织资金管理经验,或者不了解项目审批流程,会导致项目起步困难。有的项目建设单位没有国际化视野,不能及时掌握拟议

项目的发展需求,从而无法科学迅速的组建包括国际专家和国内专家的跨行业咨询队伍,或者对投资方的项目技术援助咨询团队缺乏一定鉴别管控能力,也达不到高效协调合作的目标,导致项目无法立项。

### 3 建议对策

#### 3.1 项目内容以详实的数据及分析为基础

一个完善的项目设计或规划,离不开全面且详实的数据,包括自然资源、人力资源、社会经济等各个方面。对于山东省的水利利用外资项目,自然资源数据必须包括当地水资源数据,如径流总量、人均水资源量、水平衡资料、地下水开采状况、客水水源等;同时为了贯彻落实习近平总书记关于“绿水青山就是金山银山”的新发展理念,还要包括“山水林田湖草沙”一体化的相关数据。除此之外,一般还包括土地资源,如地质结构、地形地貌、土地使用方式、农耕制度,以及土地资源的发展趋势等;能源状况一般包括常规能源品种、优势矿产等;生物资源数据一般包括动植物品种、工业原料、水产资源等。人力资源数据一般包括人口及其构成、人口流动状况、文化教育水平、教育设施、健康和营养标准、生活消费水平、农业服务水平、农村家庭收入与支出数据等。社会经济数据一般包括主要经济资料,如生产情况、市场情况、贸易情况、国民收入、人均消费量等,交通、邮电、通讯等公用事业情况,政府机构和行政管理程序,当地居民住房标准等。除此之外,还应包括有关原材料供应、劳动力和技术力量、生产能力,以及当地政府的法律、政策与当地原住民的历史传统和风俗习惯等。

在收集详实的数据基础上应对数据的准确性进行评估。首先评估提供的数据是否全面充分,基本数据是否有错误,假设条件是否切合实际,有无考虑到市场、社会经济、技术和工艺以及经济关系的变化等。其次对收集的数据要进行一定的核算和分析。通常会对提出的数个备选项目进行核算对比,比较各备选项目的收入、成本、效益等情况,并在此基础上对项目立项的优先顺序进行排序,从而进行对照筛选。对那些效益较差或前景不够理想的项目予以剔除。这种针对项目可行性而进行的事前分析又称为“超前评估”、

“事前评估”或“预评估”(Pre-Assessment)。此项工作有利于集中力量筛选和优化所选项目,节省选定项目的时间和资金,确保项目的可操作性,实现项目目标。

#### 3.2 项目目标符合国家的中长期发展规划和国际金融组织的贷款要求

我国的中长期发展规划如《国民经济和社会发展“五年规划”》《远景目标纲要》等,主要阐明国家的战略意图,明确政府工作重点,引导和规范市场主体行为,是我国全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟蓝图。同时,中长期规划指导社会资源的配置方向、规范市场的主体行为,起到避免宏观失衡、维持生产秩序的稳定作用。因此,国家的中长期发展规划是申请国际金融组织贷款项目时的约束性指标,能够促进政府、企业、市场等积极参与公共资源的合理配置。

同时,贷款申请必须符合国际金融组织的贷款要求,贷款的管理遵循一定的原则和规定,以确保资金的有效使用和债务的可持续性,主要包括贷款的筹借、使用、偿还应当体现责权利相统一的原则,有效防范和化解债务风险。因此,债务人的能力和责任是必须考虑的因素之一,确保债务人能够承担起相应的还款责任,避免过度借贷导致债务风险,以期实现债务可持续性和良性循环。

#### 3.3 项目成果符合地方政府的综合条件与发展意愿

项目立项一定要有明确的目的和必要性,项目的主要内容要符合拟议项目区的综合条件,例如项目执行机构设置、贷款及配套资金来源、项目财务管理能力、经济和社会效益、债务风险、转贷安排、债务负担水平及外债偿债能力等。同时,拟议项目区的发展意愿是必备条件之一,具有决定性的意义。拟议项目只有基于地方资源的禀赋和诉求才能激发当地政府、社会、市场和人民的发展动力,促使拟议项目顺利实现项目目标,使当地政府和人民受益。拟议项目还应具有“一盘棋”的思想,即全面的科学定位拟议项目的发展目标。拟议项目在做设计时应充分考虑地方的发展方向和优势,在考虑城市化进程的同时,还要进一步拓宽视野。

#### 3.4 项目设计要突出创新性和示范性

拟议项目在编制贷款使用申(下转第 43 页)

施,完善预警发布机制,根据短临降雨预报情况和预警阈值提前发布山洪预警,增加暴雨红色预警即撤离内容,督导各山洪县开展山洪危险区动态管理清单编制、修订及系统填报,完成了山洪灾害防治维修养护项目实施方案审查和总结评估工作,提高了相关县区山洪灾害防治水平,足额落实提标升级和维修养护项目资金,为推进项目建设提供资金支持。三是突出超标洪水防御。总结近年来沂沭河流域较大洪水调度经验,检视水利工程防御体系和能力,把超标洪水防御作为重中之重来抓,在区域及流域发生大洪水和超标标准洪水应对措施的基础上,优化城市、骨干河道等超标洪水防御措施,提升干旱洪涝灾害防御能力。

#### 2.4 做好汛末控制运用

一是做好大中型水库蓄水。在不影响防洪安全的前提下,除防洪调度等因素外,大中型水库一律不放水,严格控制汛限水位以下水资源用于放水发电,同时抢抓降雨时机,尽可能多地拦蓄雨洪资源,做好汛末蓄水位和兴利水位的衔接。二是做好拦河闸坝拦水。针对降水落区的每一座

拦河闸坝进行精细分析,按照汛末期调度运用计划,适时适当抬高水位,进行梯级尾水回蓄,积极增蓄河道水量,做到“应蓄尽蓄、及时补蓄”,为农业生产和水生态环境改善储备充足水源。三是做好境内库河雨洪资源调度。充分发挥水库、拦河闸坝等水利工程拦蓄、调配雨洪资源的作用,将区域雨洪资源进行跨流域调配,满足非降雨区域蓄水、用水需求。

### 3 结语

2024年是山东省调整防汛机制的第一年,面对当年汛期临沂市沂沭河流域旱涝急转,尤其是降雨来得早、雨量大、范围广的严峻形势,临沂市理顺机制、靠前防控、科学调度,对38座大中型水库开展纳雨能力分析,科学调度沂河、沭河、祊河43座拦河闸坝,大中型水库累计预泄腾库16.03余亿 $m^3$ ,为蓄滞洪水提供了充足空间,成功防范应对多轮强降雨过程,保障了临沂地区人民群众生命财产安全。

(责任编辑 崔春梅)

(上接第40页)请书时,除准备上述资料外,还应注重顶层设计,聚焦本地区、本部门关注的重大改革发展问题,尤其是涉及跨地区、跨部门的综合性问题,确保突出项目的创新性、示范性。近年来,更多的水利利用外资项目成为综合性的可持续项目,以国家公园为切入口,推进生物多样性和自然保护,整合“山水林田湖草沙”综合保护和系统治理,促进环境的可持续发展。随着世界银行等机构设定的国家战略目标,水利外资项目还应包括适应和减缓气候变化的内容与措施。例如加强气候变化监测预警和风险管理,增强农村地区气候变化适应能力等。随着全球数字化水利的快速发展,数字孪生水利的开发与应用也是项目必选目标之一。众所周知,一个创新的多元化的水利工程综合性项目不仅能够提升农业发展水平,改善农业生产效率,还会产生辐射效应,促进当地的就业率,改善当地的招商环境,从而带动养老、旅游业的发展,形成营商环境的良性循环。

### 4 结语

2025年,山东省重大招商引资提出“打造高

水平对外开放新高地”,重点是“围绕黄河流域生态保护和高质量发展、绿色低碳高质量发展、深度融入共建‘一带一路’,构建现代化产业体系、培育和壮大新质生产力等重大战略、重点任务以及对外合作重点领域”。这份框架为山东省各级水利部门编制水利外资项目库,做好项目储备工作立好了规范与标准。项目库可以根据发展目标进行广泛征集和论证,按照优先顺序进行排序,储存一批带有全局性、基础性的任务清单。一旦时机成熟,对项目库进行统筹和筛选,使项目能及时立项,从而发挥项目的带动作用,用项目拉动地区经济快速增长,优化资源配置,推动相关体制机制创新和提高政府公共服务管理水平,借鉴国际领先的做法和经验,促进地区经济的可持续性和包容性发展。

#### 参考资料

- [1] 朱丕荣.世界农业与中国农业对外开放[M].北京:中国农业出版社,2002.
- [2] 韩长纲,柏继民.世界银行贷款项目管理工作指南[M].济南:济南出版社.

(责任编辑 赵其芬)