

烟台市水利投融资改革探索与思考

岳庆河, 郭清华

(烟台市城市水源工程运行维护中心, 山东 烟台 264000)

【摘要】总结了“十四五”以来烟台市水利投融资改革典型经验,从水利项目效益特征、资金补助政策、水价改革等方面入手,分析水利投融资改革面临的困难和问题,提出发力政府投资引导、引入社会资本活水、加快体系化改革创新、赋予平台公司更多资源统筹能力等改革举措,为推进水利投融资改革和现代水网建设提供借鉴。

【关键词】烟台市;现代水网;水利投融资

【中图分类号】F426.91

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2026)-03-0022-03

Exploration and Reflection on the Reform of Water Investment and Financing in Yantai

YUE Qinghe, GUO Qinghua

(Operation and Maintenance Center of Urban Water Source Engineering of Yantai Municipality, Yantai, Shandong 264000, China)

Abstract: This paper summarizes the typical experience of water investment and financing reform in Yantai Municipality since the 14th Five-Year Plan period. It analyzes the difficulties and problems in the reform from the perspectives of benefit characteristics of water projects, financial subsidy policies and water price reform. Reform measures are proposed including strengthening government investment guidance, introducing social capital, accelerating systematic reform and innovation, and endowing platform companies with stronger overall resource allocation capacity, so as to provide reference for promoting water investment and financing reform and modern water grid construction.

Key words: Yantai Municipality; Modern water grid; Water investment and financing

烟台市水利投融资工作深入贯彻落实政府与市场“两手发力”的政策导向,通过创新财政资金引导、专项债券扩容、社会资本引入及金融工具赋能等多元路径,构建了“财政投入-债券支撑-金融撬动-社会参与”四位一体的投融资机制。“十四五”以来,累计落实各级财政资金 51.7 亿元,成功发行政府专项债券 57.8 亿元,吸引社会资本投资 85.7 亿元,并获国家政策性开发性金融工具注资 3 亿元,多维度资金协同效应显著。

1 主要经验做法

2023 年,烟台市先后成功获批山东省市级水网示范区和国家市级水网先导区,区域水网现代化建设进入新阶段,实施水利项目项目数和投资规模不断突破历史新高,在此背景下烟台市对水利投融资改革进行有益探索并取得突破成效,保

障了老岚水库等一批项目顺利实施。

1.1 营造良好投融资环境

在水利投融资改革进程中,通过好项目、好平台、好政策全面提升硬件支撑和营商环境软实力,为水利投融资改革厚植沃土。一是精心谋划,以优质项目承接资金。烟台市现代水网规划了供水保障、防洪减灾、水生态环境、智慧管理、水文化景观五大类、506 项工程,总投资 1 363 亿元,其中,“十四五”计划完成投资 346 亿元,是“十三五”投资的 1.33 倍。实施“水网+”行动,重点推进老岚水库、莱阳市南泗庄水库、农村供水保障等十大重点水利工程,努力构建烟台水网“三网四带”总体格局。二是强化合作,以专业平台建管项目。全市利用市场机制整合水利资产、资源搭建

收稿日期:2025-09-19

作者简介:岳庆河(1981—),男,高级工程师

水利投融资平台公司 12 个,由平台公司履行重点水利项目国有资产出资人职责,作为工程建设项目法人,强化“政银企”协作,获得银行授信加贷款 80 亿元。其中,2019 年成立烟台市水业集团,专门负责老岚水库投融资建设和市区供水一体化等工作,集团下属权属公司 18 家,包括全资子公司 14 家、参股公司 4 家,先后为老岚水库筹集抵押贷款 2.6 亿元、专项债券 48.9 亿。三是守正创新,以精准政策培育市场。编制水利法治建设三年规划,理顺水法规体制机制,提升依法治水能力;推进水权改革,完成 1 例区域水权交易、29 例取水户取水权交易;龙口市成功创建省级农业灌溉机电井“以电折水”试点,推广“以电折水”等管理创新模式;持续深化农业水价改革,累计完成农业水价改革面积 14.4 万 hm^2 ,促进乡村振兴。

1.2 发挥政府主导作用

水利项目具有公益性、基础性和战略支撑性特征,内生性要求构建持续性财政保障机制。一是久久为功,加大财政投入。“十四五”以来,各类水利项目累计争取中央、省补助资金 43 亿元,市级奖补资金 4.4 亿元,县级配套资金 4.3 亿元,比“十三五”多 4.9 亿元,有效保障了水利建设资金需求。对国家重点支持的流域面积 200 km^2 以上中小河流,一河一策编制治理方案,充分利用各级财政资金,完成治理河长 462 km ,5 级以上堤防达标率达到 71.5%,防洪减灾能力持续提升。二是加强包装,用好专项债券。加强与发改、财政部门间的横向联动和统筹协同,超前谋划水利专项债券项目,扎实开展项目前期工作,确保满足申报条件。“十四五”以来,全市 78 项水利工程已成功申请专项债券,落实资金 57.8 亿元。目前,全市已建立水利项目储备库并动态管理,共储备项目 89 个、总投资 263 亿元,15 个已通过国家发展委和财政部审核,预计可申请专项债券 19 亿元。三是把握机遇,争取金融支持。2019 年,国家推出生态环境导向(EOD)项目开发模式,海阳市东村河流域水生态综合修复项目成功申报为全市第一个 EOD 模式的水利项目,总投资 7.9 亿元,申请银行贷款 6.3 亿元,国有资本投入 1.6 亿元。2021 年,国家开发银行推出“百县千亿”专项金融服务,龙口市雨污分流体系配套建设工程成

功获批 10 亿元政策性贷款,为项目建设注入了强劲动力。

1.3 广泛吸纳社会资本

一是牵线搭桥,项目变资金。精确筛选项目向社会推荐,为社会资本方提前介入、掌握信息提供便利。2024 年,通过组织及参加融资对接会拟定社会资本参与项目 100 余个,与中电建等 10 家企业达成合作意向投资 90 余亿元。二是盘活资产,资源变资金。蓬莱区将 3 座中型水库、供水设施、拦蓄调水设施等水利资产评估后作为资产向农发行贷款 3.3 亿元,组织实施了城乡供水一体化项目;栖霞市利用水域土地使用权和水资源收益向农村商业银行置换贷款 21.5 亿元,主要用于水利等基础设施建设。三是深挖效益,收益变资金。莱州市将公益性项目与经营性项目关联打包,成功包装中小河流治理、供水管网改造等项目,获得农发行融资 25.5 亿元;福山区采用特许经营方式与葛洲坝集团合作推进城乡供水一体化项目,一期工程总投资约 7.2 亿元。

2 存在的问题

2.1 政策层面存在不确定性

一是补助资金比例低。目前,国家对东部地区重大引调水工程、新建大型水库工程等项目,中央预算内投资给予 20% 补助,相较于中西部地区补助 40%~60% 比例明显偏少;省级对于烟台市等一般地区水利项目补助比例,相较于西部济隆起带和中原经济区、沂蒙革命老区项目也存在一定差距。二是补助政策不连贯。对县级实施的中小河流治理、水库水闸除险加固、水资源开发利用等重点水利项目,2022 年、2023 年市财政分别给予近 1 亿元补助资金,2024 年未安排补助资金。补助资金政策的变化对县级谋划实施项目存在不确定性因素。

2.2 吸引社会资本参与能力较弱

一是水利项目内部收益弱。水利项目直接经济回报比例低,在当前准公益性项目补偿机制未完全建立前,达不到吸引社会资本参与的投资回报率要求。如大沽夹河水资源综合开发治理工程直接经济效益少,无法有效吸引社会资本参与。二是规划项目视野不够开阔。项目规划时缺少生态旅游、休闲文化等多元元素创新设计,项目建

设综合效益不高。三是平台公司作用发挥不畅。水利投融资平台普遍存在所有权、经营权、收益权三权割裂现象,市场化运作能力不足,导致平台成为融资工具而非专业投资主体,自身无法持续发展壮大。

2.3 改革推进较慢

一是水利资产产权改革任重道远。绝大多数水利项目是以准公共产品的形式存在,投资主体单一、产权主体模糊,导致大量资本沉没。全市水利项目普遍存在运营管护缺乏市场化运作,缺乏提高资产运营效率的外生压力和内生动力。市级层面向中心城区供水的大中型水库尚未统一平台管理,投建管运一体化体制尚未形成。二是水利工程价值转换发挥不良。目前全市原水水价不统一,各水源工程原水均为单独定价,无法满足原水收益弥补项目建设和运营维护成本要求,难以通过抵押经营权方式进行市场化融资。三是投资回报机制障碍尚未扫清。目前水利项目收入来源主要依靠政府拨款及征收水费。2023年市自来水公司供水成本4.44元/t,较平均售水单价2.83元/t倒挂1.61元/t,无法覆盖运营管护成本,削弱了市区供水保障能力。

3 对策及建议

3.1 发力政府投资引导

一是积极向上争取。市(县)层面积极对接掌握国家、省补助资金政策,尤其是当前国债、特别国债政策情况,根据政策导向谋划推进项目实施,对于当前无上级补助资金且实施紧迫性不强的项目可暂缓实施。二是创新奖补政策。加大制度创新力度,制定一系列相对稳定且富有吸引力的项目奖补激励政策,充分发挥财政杠杆作用,激发县级地方政府和全社会参与水利建设的积极性与主动性,引导水利项目建设投入持续扩大。三是统筹客水与本地水资源开发。从整体层面上科学论证外调水与本地水资源开发利用经济、社会、生态效益,防止因实施主体、资金、土地政策不对等导致资源浪费。

3.2 引入社会资本“活水”

一是加强金融机构合作。借鉴烟台市全域治水项目吸引金融机构、社会投资经验,加强与银行系统合作,主动引入金融资本,积极争取政策

性金融工具支持,用足用好金融支持水利政策。二是发挥市场投融资主渠道作用。以福山区与央企合作的“社会资本方+工程总承包”、栖霞市“政府与社会资本合作经营”等创新投融资模式为基础,通过对文旅、水产品等经营性涉水资源开发,吸引技术领先、实力雄厚企业参与水利项目建设。三是盘活存量资产。对经营状况较好的存量水利资产,采取转让项目经营权、收费权和采用政府与社会资本合作模式、开展资产证券化、发行不动产信托投资基金等多种方式进行盘活,推动存量资产和增量投资的良性循环。

3.3 加快配套体系改革

一是注重系统化改革。要突出改革的系统性、协同性,推进合理水价形成机制、用水权交易等配套改革,打通水利项目价值实现路径。二是深化水价形成机制。探索多元化水生态价值转换路径,开展集水源、水权、生态保护补偿等于一体的水价综合改革。深入推进水利工程供水水价改革,健全有利于水利工程良性运行、与投融资体制相适应的水价形成体制。三是加强平台公司建设。赋予平台公司更多资源统筹能力,提升企业实力和信用评级。建议市级层面将门楼水库、高陵水库经营权统一回收并注入市级平台,与老岚水库统一管理,打包水库经营收益上市发行,为市级水利项目建设和运营提供资金保障。

4 结 语

大力推进水利投融资改革,既是保障现代水网工程建设的内在要求,也是创建国家市级水网先导区和全省市级现代水网示范区先行先试、示范引领的应有之义。烟台市将继续在水利投融资改革上攻坚克难、守正创新,努力打造水利投融资改革市域典范。

参考文献

- [1] 王挺,陈玮,仇群伊,等.浙江省深化水利投融资改革的探索与实践[J].水利发展研究,2022,22(8):55-60.
- [2] 岳庆河.烟台市全域治水主要做法及成效[J].山东水利,2022(8):25-26.
- [3] 田贵良,景晓栋.基于水权水价改革的水利基础设施投融资长效机制研究[J].水利发展研究,2023,23(5):12-17.
- [4] 杨俊男,严婷婷,吴华广.宁波市水利投融资改革现状分析与建议[J].中国水利,2024(2):29-36.

(责任编辑 张玉燕)