

## 筹集内河航道建设资金的

## 财政措施研究

○ 贺琼

改革开放以来,我国水运基础设施建设的投融资体制和政策发生了较大变化,初步形成了水运建设投资主体多元化和筹资渠道多样化的格局,为水运基础设施建设拓展了筹集资金的渠道,使港口等水运基础设施建设资金严重缺乏的状况有所改善。但是我国内河航道建设和养护资金投入不足的问题仍未得到较好的解决,与其所需要的投入相比相差甚远。我国内河航道建设和养护资金投入不足、筹资渠道不畅的问题,是内河航运的优势难以发挥、市场竞争力不强的重要原因。因而,对内河航道建设与养护资金来源的问题应予以高度重视,并尽快地解决。

### 一、我国内河航道建设投资现状分析

“九五”时期,我国内河航运建设共完成投资198亿元(其中中央投资68亿元),是我国内河航运建设史上投资力度最大、取得成绩最显著的五年,这五年共改善航道里程3780公里,建设港口泊位189个,新增吞吐能力4280万吨。到2000年底,我国内河航道通航里程已达到11万多公里,五级以上航道里程达到2万多公里,占全国通航里程的20%。内河航运的发展促进了国家综合运输网络的合理布局,为沿江沿河产业带的形成和区域经济的发展创造了条件。内河运输作为综合运输体系中不可替代的运输方式,在国民经济和社会可持续发展中的地位 and 作用更加显现。但是,我们还应当看到以下一些问题:

1.九十年代我国水运建设投资增长速度虽然达到了年递增率12.18%的水平,但与同期国民经济基本建设投资增长速度(年递增率29.37%)及同期其他运输方式建设投资增长速度(年递增率:公路49.40%、铁路26.26%、民航39.64%、管道32.87%)相比,其水平是很低的,致使内河运输在运输市场竞争中处于不利的地位,内河运输市场竞

争力下降,内河运输业持续低迷,内河航运占地少、耗能低、运量大、成本低的优势远未发挥。

2.我国内河航运基础设施建设长期投入不足,历史欠账较多,内河航道总体水平很低。据统计,我国虽然拥有11万多公里内河航道,但千吨级航道里程尚不足总里程的4%,而内河航运发达国家千吨级航道里程占总里程的比重一般较高,如德国达80%以上,美国达65%以上。发达国家的经验表明,四通八达的内河深水航道网才是内河航运优势得以发挥的基本条件。我国内河航道基本处于自然状态,河道浅滩多,河势变化大,不仅大江大河全面渠化的内河航运干线没有形成,而且通航保证率标准也较低。大江大河出海口航道、沿海多数主要港口进出港航道等尚不能适应航运船舶大型化的需要。因此,大力改善航道条件已成为发展水运、发挥水运优势、实现国家综合运输体系优化的重要保证。

3.我国水运建设资金来源虽然已经打破了由国家投资的单一模式,但由于港口、船舶、航道等设施的投资效益不同,其对建设资金的吸引能力也不同。港口、船舶因能带来经济效益,所以具有较强的融资能力而得到快速的发展。但是,由于内河航道建设投资主要是为了取得社会效益,具有非盈利性,因而其资金来源仍存在许多问题:国家资金来源少、稳定性差。国家资金来源(主要是国家财政资金)逐步减少,目前仅有的非经营基金已不足2亿元/年,其它来源如经营基金、开行软贷款、国债等均具有暂时性,并且现已取消,内河建设基金也于2000年到期。因此,一方面,建立稳定的国家资金来源渠道,适当增加国家对水运的投入力度,成为当务之急;另一方面,应加强地方资金来源的保障性和规范性。目前,地方水运建设资金主要来源于“陆补水”和部分水运规费。随着“费改税”的实施,部分水运规费将纳入转移支付或者被取

消；“陆补水”由于没有相关的法律保障，能否持续还是问题。因此，建立规范、稳定、有保障的地方水运建设资金来源也成为当务之急。

4.我国水运养护资金投入主要用于内河航道养护和沿海航标维护、港口维护、水上运输部门船舶技术改造和其他维护方面。从总体看，目前我国内河航道养护资金投入不足的问题已相当严重。我国水运养护投入水平仅仅是德国、法国航道养护投入的1/55，连维持较低水平的水运再生产都较为困难，尤其是航道养护资金投入不足，是造成内河航运落后的最直接原因。

## 二、国家财政筹集内河航道建设资金的主要措施

### 1. 进一步加大国家财政的直接投资

随着我国财税体制改革的深化，政府投资将逐步从竞争性领域退出，并主要对公益性、基础性等公共服务项目进行投资，为全社会创造良好的生活环境和投资环境。内河航道是支持国民经济和社会可持续发展、公益性很强的基础设施，政府负有建设的义务，航道建设和养护属于国家财政投资的范畴。内河航道建设和养护资金来源以国家财政投入为主，也是内河航运发达国家通常的做法。如法国内河航道总里程仅6000多公里，其航道的维护与管理全部由交通部所属的航运航道管理中心负责，每年国家财政拨款12亿法郎。德国内河航道维护和管理由财政全额拨款，德国航运与水道管理总局约1.8万人，每年财政经费10多亿马克。我国由于国家对水运尤其是内河航道长期投资不足，内河航道十分落后，水运优势难以发挥。因此，国家应加大对内河航道建设的投入，提高国家财政投资在内河航道建设和养护资金来源中的比重。

### 2. 设立内河航道建设专项基金

设立内河航道建设专项基金，是

市场经济较为发达国家筹集内河航道建设和养护资金的基本经验。发达国家内河航道建设基金一般都是依据法律而设立的，且基金的来源也有多种。如美国依据1978年《航道税收法案》，设立了“内陆水道信托基金”，该基金主要有两个来源：其一是从1980年起开始征收船舶燃油税，将征收的船舶燃油税全部纳入国库中单独设立的“内陆水道信托基金”；其二是对商业运输船舶征收的航道使用税。该法案还规定“内陆水道信托基金”专门用于航道建设和维护，在其用于航道建设和维护项目时，不得超过项目50%的投入，另外的50%由国家财政投入。再如法国的内河航道建设专项基金，主要有三个来源：其一是政府设立的“FITTVN基金”，该基金主要来源于对公路、电站的有关收费，每年收入规模约为20亿法郎，其中每年有5.4亿法郎用于水道建设，约占法国内河水道新项目建设资金的45%；其二是水费（包括工厂的取排水费），该项来源每年为内河航道建设和养护筹集约6亿法郎的资金；其三是电费，即从电力部门的收入中，每年拿出4.5亿法郎用于内河航道建设和养护。德国也有类似的做法。这些国家正是靠长期稳定的、以国家为主的内河航道建设和养护资金的投入，才建成了四通八达的内河深水航道网，才使得内河运输的优势得以发挥。

因此，我国应当借鉴发达国家筹集内河航道建设资金的基本经验，开辟内河航道建设和养护资金的稳定来源渠道，以法律法规的形式，设立内河航道建设专项基金并明确规定其资金来源渠道。建议我国内河航道建设专项基金的主要来源从以下几个方面考虑：

(1)“费改税”后，将对水运企业征收的燃油税全部纳入内河航道建设专项基金。

(2)每年从公路的车辆购置税或车辆燃油税或公路建设基金中拿出一部

分，纳入内河航道建设专项基金。

(3)征收水资源占用费(包括取排水)，从其中拿出一部分，纳入内河航道建设专项基金。征收水资源占用费除有利于节约用水和水资源的保护外，还有利于航道建设资金的筹措。如法国向工厂收取的取排水费和向占用水域的设施收取的费用，每年约有6亿法郎用于水运建设。

(4)每年从电力部门的收入中，拿出一部分，纳入内河航道建设专项基金。

(5)沿江沿河航道开发建设形成的土地资源的转让和租赁收入等，全部纳入内河航道建设专项基金。如法国交通部下属的V.N.F管理河道两岸用地8万公顷，每年可征收0.6亿法郎的资金用于水运建设。

### 3. 实施以电养航、航电并举的政策

航电结合，以电养航是发达国家进行航道开发的重要经验，也是我国航道开发的成功经验。如法国每年从电力局的收入中支出5.4亿法郎用于水运建设；法国罗纳河的开发实行航电并举，将航道开发资金纳入电价中，电站的发电收入不纳税，以电站收入建设港口和航道，实现以电治河、以电兴航，滚动开发。德国在全长764公里的美茵—多瑙河间共建有59个梯级，其中55个建有电站，总装机容量为40多万千瓦，年发电量30亿度，该运河建设共投资65亿马克，其中50%以上来自电站收入。航电并举有利于水运建设资金的筹集，也是水资源综合利用的一条成功道路。

因此，我国内河航道建设和养护资金的筹集渠道除以国家财政直接投资为主外，还可以采取设立“内河航道建设专项基金”和实施以电养航、航电并举政策等措施筹集内河航道建设和养护资金。

(作者单位：武汉理工大学管理学院)