



# 构建内河航道养护资金保障体系的思路及对策

冯宏琳, 李歌清, 徐 杏, 杨 琼

(交通运输部规划研究院, 北京 100028)

**摘要:** 航道是国家重要的公益性交通基础设施。近年来, 航道养护资金供需矛盾日趋突出, 已成为当前我国航道养护管理的突出难题。剖析航道养护资金投入基本情况和面临的主要问题, 针对航道养护资金投入不足、支出结构不甚合理、资金保障机制不完善等问题, 提出按照“固源挖潜、机制保障、优化配置、探索创新”的思路, 稳固提高中央和地方养护资金规模, 压实航道养护支出责任, 推进航道管理和养护资金分离, 拓展航道养护资金新渠道等加强内河航道养护资金保障的对策措施与建议, 以期加快构建我国内河航道养护资金保障体系, 稳步提高航道养护质量和服务水平。

**关键词:** 航道养护; 资金保障; 思路对策

中图分类号: U6-9

文献标志码: A

文章编号: 1002-4972(2024)01-0170-03

## Countermeasures and ideas for building fund guarantee system of inland channel maintenance

FENG Honglin, LI Geqing, XU Xing, YANG Qiong

(Transport Planning and Research Institute, Ministry of Transport, Beijing 100028, China)

**Abstract:** Channel is an important national public welfare transportation infrastructure. In recent years, the contradiction between supply and demand for channel maintenance funds has become increasingly obvious, which has become a prominent problem in China's channel maintenance management. This paper analyzes the basic situation and the main problems of channel maintenance funds investment. The main problems include insufficient scale of channel maintenance investment, unreasonable expenditure structure, and imperfect funding guarantee mechanism, etc. In response to these issues, this paper proposes countermeasures and suggestions, such as enlarging the scale of central and local financial maintenance funds, compacting the responsibility for channel maintenance expenses, promoting the separation of channel management and maintenance funds, and expanding new channels of channel maintenance funds, in accordance with the idea of “consolidating sources and tapping potential, ensuring mechanisms, optimizing allocation, and exploring innovation”. The purpose is to accelerate the construction of China's inland channel maintenance funds guarantee system and steadily improve the quality and service level of channel maintenance.

**Keywords:** channel maintenance; guarantee of funds; ideas and countermeasures

### 1 航道养护及资金投入基本情况

全国现有航道养护里程 10.84 万 km, 其中内河航道养护里程 10.35 万 km; 内河航道一、二、三类养护里程分别为 2.22 万、2.25 万、5.88 万 km。2011—2020 年 10 年间, 全国航道养护资金累计投入 1 549.8 亿元, 年均投入约 155 亿元; 其中“十三五”期投入 736.2 亿元, 年均投入 147.2 亿元。

航道养护资金主要用于航道例行养护作业、专项养护工程、应急抢通工程和养护管理人员与机构经费支出。

全国航道养护资金主要来源于<sup>[1]</sup>: 1) 中央和地方各级政府财政拨款资金, 包括成品油税费改革转移支付资金, 港口建设费等在内的各项政府性基金, 以及一般公共预算资金等; 2) 通航建筑物有

收稿日期: 2023-05-11

作者简介: 冯宏琳 (1980—), 女, 硕士, 高级工程师, 研究方向水运规划与管理。

偿收费、航电枢纽发电收益等权益收入;3) 地方政府和企事业单位的其他自筹资金。目前,已基本建立以中央和地方政府各级财政拨款资金为主体来源的全国航道养护资金投入体系,为保障全国航道按标准养护和应急保通,稳定航道养护管理队伍,确保长江黄金水道、沿海重要进出港航道等水运大通道畅通发挥了基础支撑作用。

## 2 面临的主要问题

### 2.1 航道养护资金投入不足

“十一五”期以来,全国航道进入大规模建设期,内河高等级航道里程持续增加,新增Ⅳ级及以上航道里程超1万km;沿海多数港口相继建成了10万~30万吨级的进出港深水航道。在内河高等级航道和沿海深水航道规模大幅增加的背景下,全国航道养护疏浚和整治建筑物维护等养护任务日益繁重,而近年来相应的航道养护资金投入却未能同步增长<sup>[2-3]</sup>。“十三五”期,受经济下行、新能源汽车快速发展、燃油消费量萎缩等因素影响,中央财政成品油消费税改革转移支付增量部分“不增反降”,由770亿元下降至693亿元,加之地方政府财政普遍紧张,全国航道养护资金投入较“十二五”期年均减少了15.5亿元,同比下降9.5%,航道养护资金投入不足问题进一步凸显。

### 2.2 航道养护资金支出结构性问题突出

在航道养护资金总体投入不足的情况下,导致部分低等级航道失修失养;部分重要航道只养护重点航段,整治建筑物损坏后不能及时维修,通航建筑物维护保障不足。成品油税费改革前,国家明确规定航道养护费专款专用,且每年用于养护工程的费用比例原则上不低于80%。改革后,成品油税费转移支付资金由地方统筹,用于航道养护支出资金被其他支出挤压,加之航道人员经费和管理成本的上涨,用于航道养护作业和养护工程的经费进一步被挤占,实际支出比例不足50%,其中2020年全国航道养护机构人员经费和其他支出占比达55%。

### 2.3 航道养护资金供需矛盾凸显

根据《国家综合立体交通网规划纲要》<sup>[4]</sup>和《水

运“十四五”发展规划》<sup>[5]</sup>,到2035年建成国家高等级航道约2.5万km,将新增内河高等级航道达标里程约9000km;其中“十四五”期新增2500km。随着内河高等级航道规模的持续增加和沿海主要进出港航道的提等升级,内河航道的一、二类养护里程规模和养护作业量将持续增长,沿海航道的年维护疏浚量进一步增加,再叠加航道疏浚土外抛运距增加和船用燃油成本上升,全国航道养护资金需求将持续增大。从资金供给侧看,“十三五”期以来,随着国家和地方清理规范了一批行政事业性收费和政府性基金,相继取消船舶检验费、货物港务费、港口建设费等,减少了全国航道养护资金来源渠道。港口建设费曾是长江口深水航道养护资金来源的重要渠道,2011—2020年由港口建设费支出的长江口深水航道养护资金为61.9亿元,占长江口深水航道养护总支出的50%;随着2021年1月1日起取消港口建设费,长江口航道养护资金预算缺口大,2021年尚未补足的养护资金达5.95亿元<sup>[6]</sup>。按现有航道养护资金渠道和供给水平分析,预计“十四五”期全国航道养护资金供需矛盾进一步凸显,养护资金年均缺口将达40亿元以上。

### 2.4 航道养护资金保障机制亟待完善

航道是国家重要的公益性基础设施,《中华人民共和国航道法》明确规定了县级以上政府航道养护资金财政支出责任<sup>[7]</sup>。目前,中央层面航道养护资金来源不够稳定,而支出需求又进一步扩充,面临着港口建设费取消后资金渠道尚未落实、成品油消费税替代和转移支付资金增长受限等突出问题。地方政府特别是县级政府对航道养护不重视,财政资金投入十分有限或无投入。亟需通过政策和制度层面的细化、引导和监督,推动各级政府航道养护资金投入到位,并支持探索创新,寻求新的养护资金筹措方式和渠道。

## 3 有关对策建议

基于航道养护的公益属性和资金供需紧张形势,沿海航道养护大部分仍可通过港口企业筹资解决,近期较难发挥政府投入主导作用,而内河

航道养护资金不足问题尤为突出,迫切需要创新思路、加强保障。建议按照“固源挖潜、机制保障、优化配置、探索创新”的思路,统筹推进内河航道养护资金保障,稳步提高我国航道养护质量和服务水平。

1) 稳固中央财政养护资金渠道,扩大养护资金规模。①在稳定成品油消费税中央本级替代支出既有规模的基础上,进一步提高车辆购置税、车船使用税、成品油消费税等中央一般公共预算资金用于中央事权航道养护的规模,补齐自 2021 年取消港口建设费后遗留下来的航道养护资金缺口。尝试建立航道养护资金滚动保障机制,即前一年度节约资金滚动至当年继续执行,不足资金在当年或次年预算补足执行。②积极争取国家发展改革委中央预算内资金支持,将国家高等级航道的专项养护工程纳入中央预算内投资补助范围。③继续保障每年不少于 2 亿元的中央财政一般转移支付资金用于界河航道养护。适当加大中央财政一般公共预算专项资金用于应急抢通维护补助范围和标准。

2) 提高地方养护资金规模,压实养护支出责任。①积极争取财政部扩大中央对地方成品油税费改革转移支付资金规模,以及专项用于航道养护支出的资金规模,建立与成品油消费税率、航道网规模和养护需求增长相挂钩的转移拨付机制。②鼓励地方政府将纳入预算管理的与交通相关的行政事业性收费和政府性基金,城市维护建设税、一般债券等财政性资金统筹用于航道养护支出,并明确制定刚性比例或标准。③鼓励地方政府将航道养护管理工作纳入地方政府考核体系,建立养护经费拨付激励机制,将拨付的资金与航道养护成果挂钩。根据考核情况拨付养护资金和奖励经费,以制度建设压实各级航道养护管理事权和支出责任。

3) 推进航道管理和养护资金分离,优化养护资金配置。在国家层面出台相关政策,明确将航道养护管理机构的行政管理费用和工作经费纳入各级财政预算,不再纳入成品油税费改革转移支

付资金的支出方向,逐步实现航道管理和养护资金分离、政事企分开的航道养护运行机制。鼓励具备条件的省份或航道,通过“政府购买服务”方式,推进航道养护社会化、市场化,引入市场竞争价、公开招标机制,实现“专业事由专业人员做”,以提高养护资金配置效率和航道养护水平。

航道养护应坚持分层负责、应养尽养、突出重点的原则,一方面要督促各级政府落实航道养护支出责任<sup>[8]</sup>,做好航道养护资金预算管理,统筹航道日常养护、专项养护和应急抢通事项安排,力争应养尽养;另一方面要突出重点,把有限的航道养护资金向运输繁忙的国家高等级航道倾斜,优化航道养护资金投向和配置。

4) 积极探索创新,拓展航道养护资金筹措新渠道。积极探索航道建设养护的疏浚砂土综合利用,鼓励地方政府将航道沿线疏浚砂土、矿山开采权、两岸旅游资源开发以及广告发布权等与航道相关且有收益的经营性资源“捆绑”,通过政府和社会资本合作(PPP)模式引入社会资本投资公益性的航道运营管理,创新航道养护资金筹措新方式。研究探索与航道相关且具有一定收益的航电枢纽、通航建筑物、锚泊服务区、燃油加注区等航道附属设施项目建设、运营管理与航道养护整体打包运行的模式,拓展航道养护资金筹措新渠道。

#### 4 结语

随着国家航道网的规模扩大、优化升级和数字化航道发展,航道养护任务日趋繁重。但港口建设费、船舶检验费等取消后,航道养护资金来源及供给规模持续减少,养护资金供需矛盾日趋突出,已成为当前我国航道养护管理的突出难题。本文通过剖析航道养护资金投入基本情况和面临的主要问题,提出“固源挖潜、机制保障、优化配置、探索创新”等加强内河航道养护资金保障的思路和对策建议,可为行业管理部门制定出台相关政策措施、航道养护管理等工作提供参考。

(下转第 225 页)