

PPP 模式在水利公共服务项目中的应用研究

李彤¹ 袁杰²

(1. 水利部建设管理与质量安全中心, 北京 100055;

2. 华北水利水电大学, 河南 郑州 450045)

【摘要】 单纯依靠政府财政已然无法满足水利公共服务项目的资金需求。目前,引入 PPP 模式有利于缓解政府财政压力,加快政府职能转变,提高供给效率。水利公共服务 PPP 项目在中国处于起步阶段,本文在水利公共服务项目背景下,总结了水利公共服务项目运用 PPP 模式的方式,并对水利公共服务项目建设引入 PPP 模式提出相关建议。

【关键词】 PPP 模式; 水利工程项目; 社会资本

中图分类号: TV-9

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2017)04-0049-04

Research on applying PPP mode in water conservancy public service projects

LI Tong¹, YUAN Jie²

(1. Ministry of Water Resources Construction Management and Quality Safety Center, Beijing 100055, China;

2. North China University of Water Resources and Electric Power, Zhengzhou 450045, China)

Abstract: Capital requirements of water conservancy public service projects cannot be satisfied by government finances merely. Currently, the PPP mode is introduced, which is beneficial for alleviating the pressure on government finances, speeding up the transformation of government functions, and improving the supply efficiency. Water conservancy public service PPP projects are just started in China. In the paper, the application of PPP mode in water conservancy public service projects is summarized under the background of water conservancy public service projects. Related suggestions are proposed for introducing the PPP mode in construction of water conservancy public service projects.

Keywords: PPP mode; water conservancy engineering project; social capital

1 引言

水利工程一直以来都是国民生产生活中最重要的基础设施之一。国务院明确指出,在 2020 年前中国需开工建设 172 项重大水利工程^[1]。目前,中国水利公共服务项目投资形式单一,政府财政负担较重,这里所指的水利公共服务项目是指除重大水利工程以外的一

般水利工程,重点突出公共服务的性质。今后几年,随着国家不断推进水利事业发展,水利公共服务项目资金需求量加大,仅依靠政府财政是远远不够的。因此,须在水利公共服务项目中引入 PPP 模式,利用社会资本完成项目融资、建设及运营维护,充分发挥市场这只“看不见的手”的作用。



2 PPP 模式综述

2.1 PPP 模式的定义

PPP 模式,即 Public-Private-Partnerships 的缩写,一般被称为公私合作伙伴关系,对于 PPP 模式的具体概念,国际上暂无统一、公认的定义。联合国发展计划署认为,PPP 模式是指政府、盈利性企业 and 非盈利性组织三方因某个具体项目而形成共同承担责任和风险的相互合作模式;欧盟委员会认为,PPP 模式是公共部门和社会资本之间的一种为了公共项目或服务的合作关

系,而这些公共项目或服务传统上是由公共部门提供的;加拿大 PPP 国家委员会则认为,PPP 模式是公共部门和私人部门之间通过预先约定的恰当的风险分配和收益共享机制,以实现所需公共需求的一种合作伙伴关系^[2-5]。

通过各国及国际组织对 PPP 模式的定义来看,PPP 有广义和狭义之分。广义上,PPP 指公共部门和私人部门之间为公共产品服务而建立的合作伙伴关系;狭义上,PPP 可理解为各种公私合营项目建设融资模式,如 BOT、BOO、BOOT、TOT 等模式,具体详见下表。

主要 PPP 模式定义及其特点表

类型	类 型	定 义	特 征 特 点
BOT	建设—运营—移交	指由社会资本承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责,合同期满后项目资产及相关权力等移交给政府的项目	其本质是融资,主要适用新建项目,增加公共产品和服务供给,风险主要由社会资本承担
BOO	建设—拥有一运营	指由社会资本承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责,社会资本长期拥有项目所有权的项目运作方式	由 BOT 演变而来,主要适用新建项目,也属于融资性质
BOOT	建设—拥有一运营—移交	指由社会资本承担项目的融资、建造,在规定的期限内拥有所有权并进行经营,期后将项目移交给政府	项目周期时间长,投资回报率适当,具有融资性
TOT	移交—运营—移交	指政府将建设好项目一定期限的经营权有偿转让给社会资本由其进行运营管理;社会资本在约定的期限内通过经营收回全部投资,双方合约期满之后,社会资本再将该项目交还政府	相比其他模式,省去了建设环节,使项目经营者免去了建设阶段风险

2.2 PPP 模式的优劣势分析

2.2.1 PPP 模式的优势

a. 可有效降低政府财政负担,解决资金缺口问题。传统投资模式下,政府财政拨款是最主要的工程项目资金来源和融资方式。随着国家水利建设不断推进发展,资金需求也在不断加大,仅仅依靠国家政府财政是远远不够的,以往的投资方式、融资模式很难适应当前的新局面。因此,通过 PPP 模式引入社会资本,丰富了融资模式,较好地控制了公共资金的负债率。

b. PPP 模式有利于政府转变职能。过去以往的投资模式中,政府角色较多,既是项目的投资方,也是经营方,这对政府的工程项目管理水平提出了很高的要求。而在 PPP 模式下,社会资本更多地承担了项目

的建设和运营任务,充分发挥社会资本自身的优势,提高项目施工效率,缩短工期;同时政府部门参与项目运营管理,降低了政府管理成本,有利于政府职能转变。

c. 合理分摊项目风险。PPP 模式的特点决定了风险分配可在项目初期就可以实现,同时由于政府分担一部分风险,使风险分配更合理,减少了社会资本方的风险。

2.2.2 PPP 模式的不足

PPP 模式是近几年政府大力推广的新型建设融资模式,也存在着很多缺点与不足:

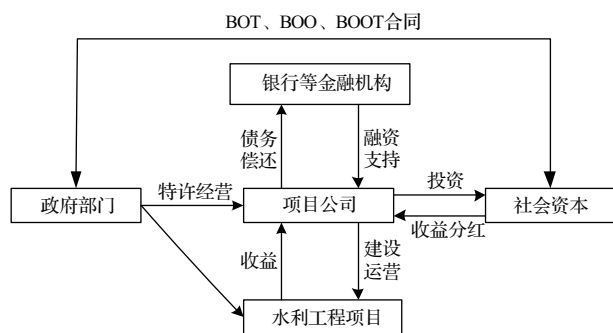
a. 法律保障体系不健全。目前,中国 PPP 相关法律法规不完备,PPP 模式在实际运用操作中缺少相关法律法规的支撑,这已成为阻碍 PPP 发展的重要因素。

b. 社会资本缺乏良性竞争。PPP 模式下的合同一般是长期而复杂的,且投标成本和交易费用比其他模式高,导致市场上规模较小的社会资本方无法参与 PPP 项目,政府部门对社会资本的选择空间较小,招标过程缺少良好的竞争。因此,目前中国现行的 PPP 项目社会资本方以国有大型企业单位为主。

c. PPP 人才储备不够。目前中国的 PPP 模式正处于起步阶段,相关理论大多来源于国外,对于 PPP 的实际操作缺乏经验,缺少具备专业素养和实际操作能力的 PPP 人才。

3 水利工程项目运用 PPP 模式的方式选择

投资规模大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、具有一定市场化程度的基础设施及公共服务类项目适合采用 PPP 模式^[6]。中国的水利公共服务 PPP 项目还处于起步阶段,考虑到中国各省目前财政的实际支出收入情况,结合水利工程建设的特点和开发任务,在水利公共服务 PPP 项目融资运营模式中应重点考虑 BOT(建设—经营—转让)、BOO(建设—拥有一经营)、BOOT(建设—拥有一经营—转让)等模式。水利公共服务项目一般的 PPP 合作框架模式如下图所示。



水利公共服务项目 PPP 合作框架模式图

a. 针对不同类型的水利公共服务项目,其选择的 PPP 模式不同。对于在经营期具有一定的盈利能力或有较好的现金流量的水利公共服务项目,可在特许经营期内得到充足的现金流量以回收项目投资并给予社会资本方基本的投资回报,可采用 BOT 模式。这种模式的操作过程一般为政府与组建的“项目公司”签订

特许经营合同,并授予“项目公司”在特许经营期内具有特许经营权。特许经营期满后,“项目公司”移交项目经营权给政府部门。该模式下,政府可实现融资运营风险的转移,改变了传统的公益性水利管理单位的管理模式。

b. 某些水利建设项目虽在经营期具有一定的现金流量和一定盈利能力,但在特许经营期间获得的现金流量不足以给予社会资本方基本的投资回报,对于此类型项目也可采用 BOT 模式,但特许经营期内政府部门需给予“项目公司”适当的财政补贴。政府给予财政补贴的条件及额度可在双方签订的特许经营合同中自行约定。

c. 某些水利建设项目在经营期虽具有一定的现金流量,但盈利能力十分有限,在营运期间获得的现金流量不足以收回项目投资,很难约定特许经营期以满足社会投资人基本投资回报要求,政府部门可从有利于项目资源调配管理的角度出发,在国有企业范围内实行有限范围的社会投资人招标,选择有利于资源调配管理和项目运营的国有企业组建“项目公司”,以 BOO 模式建设运营该项目。在该模式下,政府将项目完全交由国有企业拥有并运营,无须设置特许经营期。政府与“项目公司”签订经营合同,约定经营条件及投资收益回报条件等。特许经营模式设计的重要指标为特许经营范围、特许经营期、水利建设项目产品价格(供水原水水价、上网电价)、企业资本金财务内部收益率、政府补贴条件和方式及额度等。各项指标需要进行详细测算,作为特许经营合同的重要内容加以约定。

d. 为了保障水利建设项目按照 PPP 融资运营模式顺利实施,需要建立政府投资、社会资本融资与产品价格的协同机制,为公益性功能正常发挥、投资者获得合理回报积极创造条件。应加强项目成本监测,既要充分调动社会资本参与工程建设运营的积极性,又要防止政府给“项目公司”不合理的让利或利益输送。各方在平等协商、依法合规的基础上,按照权责明确、规范高效的原则订立项目合同,按照风险收益对等原



则,在政府和社会资本间合理分配项目风险。建立健全社会资本退出机制,以保证合作双方的合法权益,保证公共利益不受侵害。

4 水利工程项目建设引入 PPP 模式的建议

PPP 模式在中国的起步较晚,目前国家政府大力推广 PPP 模式,但其中失败的案例较多,甚至存在很多“伪 PPP 项目”。而水利公共服务项目因其施工条件复杂、投资规模较大、不确定性大、公益性强等特点,在水利公共服务项目中应用 PPP 模式需有充分的研究。本文认为需从以下几个方面入手:

a. 进一步完善 PPP 相关法律法规。健全良好的法律保障是 PPP 模式不断推广发展的基本条件和重要支撑。尤其对于水利公共服务项目,其中的法律关系更加错综复杂。国外在 PPP 方面已有严明的法律法规支撑,目前中国虽然在 PPP 方面已出台和颁布了较多的法律法规,但其中的关系比较混乱,如:国家财政部和发改委两大部委对 PPP 模式均有各自的定义和规定,两部委在 PPP 领域分工也不尽相同。此外,政府部门也应加快出台关于水利公共服务项目公私合作模式的操作指南,指导水利公共服务 PPP 项目。因此,为了 PPP 模式在水利公共服务项目中得到广泛的应用与发展,完善的法律法规是重要的前提与保障。

b. 政府应加强吸引社会资本的力度。目前中国 PPP 项目社会资本还是以国有大型企业单位为主,因水利工程项目自身特点,国有大型企业对于水利公共服务 PPP 项目的参与热度不高。为此,政府财政投资在整体投资中应起引领带头作用,水利公共服务 PPP 项目投资应按照功能及效益进行合理筹措,对于公益性水利公共服务项目,政府部门负责基础投资和建设,形成的资产产权归政府所有,更好地吸引有实力的社会资本积极参与水利公共服务项目建设。同时,政府需加大对水利公共服务 PPP 项目的财政补贴力度,如:纯公益性水利公共服务项目,其运营收入不足以弥补成本和收益,政府对于此类工程,应给予适当的财政补贴。

c. 拓展融资方式,增强融资能力。国家在水利工

程建设融资方面应给予社会资本方一定的扶持,提供相对成本较低的资金支持。同时可考虑解除一些融资限制条件,丰富拓展水利公共服务 PPP 项目融资方式,增强融资能力。

d. 加强 PPP 专业人才的培养。目前中国的 PPP 模式正处于起步阶段,但 PPP 项目数量呈井喷式增长。相关专业复合型人才稀缺直接制约着 PPP 的发展,因此要加强 PPP 专业人才的培养,加快形成政府部门、高校、企业、专业咨询机构联合培养人才的机制。政府部门应鼓励市场主体加大 PPP 人才培育力度,有条件的地方政府统筹内部机构改革需要,进一步整合专门力量,承担政府和社会资本合作模式推广职责,提高专业水平和能力。

5 结 语

PPP 模式作为一种国家大力推广的新型融资模式,在中国的基础设施建设领域已得到了广泛的应用,水利公共服务项目引入 PPP 模式是缓解政府财政压力的重要方式,是顺应时代发展的新举措。本文以水利公共服务项目为研究对象,重点讨论了水利公共服务项目运用 PPP 模式的方式及对水利公共服务项目建设引入 PPP 模式的建议,为水利公共服务 PPP 项目的发展与推广提供一定的研究借鉴。◆

参考文献

- [1] 周玄,王通. PPP 模式研究及其对我国水利基础设施建设的启示[J]. 海河水利,2016(4):68-70.
- [2] 周正祥,张秀芳,张平. 新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策[J]. 中国软科学,2015(9):82-95.
- [3] 李敏. 水利 PPP 项目运营模式选择的适应性分析[J]. 人民珠江,2016,37(6):70-73.
- [4] 马毅鹏,乔根平. 对运用 PPP 模式吸引社会资本投入水利工程的思考[J]. 水利经济,2016,34(1):35-45.
- [5] 周鹏伟. 论 PPP 模式在水利基础设施项目中的应用[J]. 河南科技,2015(11):178-179.
- [6] 王守清,程珊珊. 国内外 PPP 项目适用范围“PK”[J]. 施工企业管理,2014(9):87-88.