

水利工程 PPP 建设模式浅析

翟伟锋¹ 董红元² 肖 峰²

(1. 水利部建设管理与质量安全中心, 北京 100038;
2. 中国水利工程协会, 北京 100055)

【摘 要】 PPP 模式已成为当前社会工程建设领域内的热点话题。本文结合水利工程建设, 系统梳理总结了 PPP 模式在我国的发展历程和有关政策支撑, 以及 PPP 模式的优点、基本特征、实施阶段等内涵特性, 通过具体实践案例简单分析探讨了不同类型的水利工程项目如何选择适用的 PPP 建设模式, 最后向有关主管部门提出具体改进建议, 希望能够助力 PPP 模式在水利工程行业的宣传和推广。

【关键词】 PPP 模式; 水利工程; 建设模式

中图分类号: TV554

文献标识码: B

文章编号: 1005-4774(2017)010-0077-04

Brief analysis on PPP construction mode of water conservancy projects

ZHAI Weifeng¹, DONG Hongyuan², XIAO Feng²

(1. Construction Management and Quality Safety Center, MWR, Beijing 100038, China;
2. China Water Engineering Association, Beijing 100055, China)

Abstract: PPP mode has become a hot topic in the field of current social engineering construction. In the paper, water conservancy project construction is combined. Development course and relevant policy support of PPP mode in China, PPP mode advantages, basic characteristics, implementation stage and other connotation characteristic are systematically sorted and summarized. Selection of applicable PPP construction mode in different water conservancy projects are briefly analyzed and discussed through concrete practice case. Finally concrete improvement suggestions are proposed to related administration departments, thereby expecting to assist propaganda and popularization of PPP mode in water conservancy engineering industry.

Key words: PPP mode; water conservancy project; construction mode

PPP(Public-Private Partnership)模式,指政府与社会资本通过合作提供公共产品或服务,是公共基础设施建设领域不可或缺的项目运作模式。当前,中国正在实施新型城镇化发展战略,自2013年,国内PPP相关政策密集出台,PPP已成为社会转型发展的抓手之一。水利是国民经济和社会发展的基础设施,同样需要通过深化改革向社会资本敞开大门。本文重点

介绍水利工程PPP建设模式有关背景内涵、运作方式、实践案例等内容,并提出政策建议,供有关部门和水利工程建设参与者参考。

1 PPP 模式背景和内涵

1.1 PPP 模式发展背景

国际上,不同国家和地区和国际组织由于在意识形



态和实践需求方面的不同,目前对 PPP 模式的内涵尚未达成共识。在国内,PPP 模式的实践发展历程大体划分为三个阶段。第一阶段为探索试水阶段(1995—2003 年)。这一阶段 PPP 模式作为一种新兴的项目融资方式由世行和亚行开始引入中国,从 1995 年,在当时国家计划委员会的主导下,相继开展了广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂、长沙电厂建设等几个早期的 BOT 试点项目。如:2002 年在北京市政府主导下,实施了北京市第十水厂的 BOT 项目。此阶段的尝试是政府以吸引外商投资为主要目的,与此相关的政策顶层设计尚未启动,这些试水项目从真正意义还未起到由点带面的示范效应。第二阶段为发展成长阶段(2004—2013 年)。2004 年,当时的建设部率先制定政策,颁布实施《市政公用事业特许经营管理办法》,将特许经营正式引进市政公用事业,项目实践范围也扩大到城市供水、污水处理、燃气供应等领域。各级地方政府也纷纷出台地方性法规政策,引导和规范辖区内特许经营项目的开发工作,其中较为经典的案例有北京地铁四号线和国家体育场建设两个 PPP 项目。在这个阶段 PPP 仍然以筹集社会资金为主要导向,把政府缺乏资金、不易做好的公共产品或服务推向一个发展并不太成熟的市场,往往忽视项目的中长期发展以及社会、经济效益情况。但广泛多元的项目实践,客观上促进了 PPP 理论体系的深化和发展,基本上确立了 PPP 模式的政策框架、项目结构与合同范式等基础。第三阶段为规范推广阶段(2014 年开始)。财政部从 2014 年全面部署 PPP 模式推广工作,成立了政府和社会资本合作(PPP)工作领导小组,发布《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》,陆续从组织、政策、项目试点等不同层面大力推广 PPP 模式。国家发展改革委也在 2014 年推出了近百个鼓励社会资本参与建设运营的示范项目,范围涉及传统与信息基础设施、清洁能源、石化、油气、煤化工等产业。随着目前示范项目的不断增容,PPP 模式在中国进入了一个规范化推广的新阶段。

在水利建设投资方面,2014 年国务院发布《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,鼓励社会资本投资运营农业和水利工程。2015 年国家发展改革委、财政部、水利部联合发布实施《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》,专门针对重大水利工程引入社会资本做出安排。2016 年财政部和水利部联合发布实施《中央财政水利发展资金使用管理办法》,鼓励在水利发展资金的使用上,采用政府和社会资本合作(PPP)模式开展项目建设,创新投资运营机制。水利部陈雷部长在 2017 年全国水利厅局长会议上做出部署,要求创新水利投融资体制,通过政府与社会资本合作(PPP)、参股控股、特许经营、股权债权融资、政府购买服务等方式,更多地吸引社会资本参与水利建设运营。水利工程 PPP 建设模式已逐步成为现阶段政府投资的引导方向。

1.2 PPP 模式内涵梳理

根据中国实际,PPP 模式可解读为政府同社会资本(包括国企、民企、外企等)之间相互合作完成某个公共项目的一种融资方式。其优点一是能够引入增量社会资本,扩大基础设施投资,增加公共服务产品供给,在财政预算方面减轻政府压力。二是有利于转变政府职能,政府可以从繁重的事务中脱身出来,从基础设施公共服务的提供者变成监管者,从而保证产品和服务质量。三是在当前经济形势下,PPP 模式将取代融资平台模式,有利于降低地方政府债务的系统性风险。四是可以发挥社会资本在专业管理、创新能力等方面的优势,提高项目的建设效率。五是政府和社会资本投资风险分担,降低项目总体风险。

PPP 模式的基本特征有:第一是合作伙伴关系,也是 PPP 模式最为核心的特点,PPP 模式中政府与社会资本伙伴关系与其他关系相比,独特之处就是项目目标一致,在某个具体项目上,用最少的资源,努力实现更多、更好的产品或服务的供给,PPP 合同期限通常较长,一般可达 20 ~ 30 年。第二是分工比较明确,PPP 模式下,政府部门的主要角色是监管者和合作者,不再

直接参与微观事务管理,主要负责发展战略、市场监管、绩效评估等方面,社会资本控制的项目公司具体负责项目的设计、融资、建设、运营、管理和维护。第三是合作关系的多样化,从大的方面可分为合资和授权关系,合资关系是指政府资本和社会资本共同出资成立项目公司,形成资本合作关系;授权关系是指某个社会资本独资或不同社会资本共同出资成立项目公司,由政府授权项目公司进行特许经营,从而形成合作关系。从运作方式的不同来分类,PPP 又可分为 BOT (Build-Operate-Transfer)、BOO (Build-Own-Operate)、BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)、ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)、TOT (Transfer-Operate-Transfer) 等模式。不同特点的项目可量体裁衣选择适宜的 PPP 建设模式。

财政部《政府和社会资本合作操作指南》规定,对 PPP 项目的评估采取物有所值 (VFM) 评价法,从定性和定量两方面进行评估,通过评估的项目方能获得批准实施。PPP 项目的周期一般包括项目准备、招标和实施 3 个阶段。准备阶段主要包括项目选择、确定 PPP 模式、项目立项、招标准备等内容;招标阶段主要有准备招标文件、评出候选中标者、详细谈判、签订合同等工作;实施阶段包括项目融资、建设、运营和移交等。

2 水利工程 PPP 建设模式实践

当前和今后一段时期,大规模水利建设正在集中推进,2017 年在建投资规模超过 9000 亿元,仅仅依靠政府财政单一投资渠道很难满足建设资金的需求,引入社会资本无疑是解决资金问题的一项良策。

水利产品和服务也具有稳定可靠的社会需求,政府历来重视,扶持力度大,若投资收益能够达到一定水平,将是吸引社会资本进入的新兴领域。由于水利工程种类丰富、点多面广、情况复杂,具有其特殊属性,不是所有的工程项目都能够适用 PPP 建设模式,现在在常见水利工程建设领域内 PPP 建设模式的选择,进行

简要分析。

2.1 政府和社会资本共同出资建设运营

对于骨干型水源工程、引调水工程、灌区工程等准公益性水利项目,项目往往投资规模较大,投资回报率不高、成本回收期较长,难以吸引到社会资本单独出资完成工程建设,这种情况下,主要采取政府与社会资本共同出资的模式建设运营较为可行。

实践案例:宁阳县引汶工程。项目位于山东省宁阳县中北部,是集供水、灌溉和生态环境改善为一体的综合性水利项目,该项目包括东引汶灌区节水改造工程、月牙河水库除险加固、月牙河水厂建设项目、桑安口水库建设项目等 7 个子项目,通过改造干支渠及配套建筑、建设除险加固工程、梳挖增容水库、新建水厂和水库等措施,充分利用自然径流水,减少地下水开采量,提高水利设施供水能力,不仅服务于农业灌溉,还兼顾工业用水和城区生态环境用水。该项目创新性地采用打包组合的方式,将不具盈利能力的灌渠、水库等基础设施与盈利能力较强的水厂组合开发,吸引社会资本参与。PPP 合同签署于 2015 年 1 月,项目总投资 13.28 亿元,由宁阳县国有资产管理局出资 2.91 亿元,山东鲁珠集团有限公司出资 4.37 亿元,按照 4:6 的出资比例共同组建山东鲁鑫水务发展有限公司,吸引银行贷款 6 亿元,目前已同工商银行和农业银行达成贷款意向。该项目建成投产后,将在提高县域粮食产量、优化水资源利用效率、改善宁阳中北部生态环境等方面发挥重要作用。

2.2 政府授权社会资本通过 BOO 等模式建设运营

对于水电开发、城市及工业区供水等经营性项目,由于自身收益较高而且能持续稳定,对社会资本具有较强的吸引力,应向社会资本完全放开进入此类项目领域,尽量减少政府资金的投入。政府适合通过特许经营的模式(如 BOO 等模式),推动社会资本进入该项目领域。需要提请注意的是,政府在与社会资本合作



中应减少行政干预,简化审批手续,降低资本进入门槛。为有效保障社会资本获取合理的收益,在合同中需明确排他性等保障条款,政府同时也需加强对经营过程的监管,确保项目产品价格合理,避免出现项目公司利用垄断优势损害公众利益的情况。

由于此类项目起步较早,发展较成熟,不再举例赘述。

2.3 政府授权社会资本通过 BOT、TOT 等模式建设运营

对于采取一定措施,可以通过“使用者付费”方式实现合理投资回报的准公益性项目,政府可以选择 BOT、TOT 等模式吸引社会资本进入。

如目前以水费为主要收入来源的水利工程,由于未能体现水资源稀缺性,水价定价标准偏低,再加上征收环节存在一定的短板,使多数项目处于较低利润甚至亏损状态,很难对社会资本产生吸引力。政府可通过改革水利工程水价形成机制、完善用水计量设施等,为社会资本进入创造条件。政府可通过财政补贴等方式来保障社会资本投资此类工程的收益水平,来吸引社会资本的投入。

实践案例:云南省蒙开个地区河库连通工程。项目涉及红河州蒙自、开远、个旧等的 14 个乡镇,从南洞河取水,经两级泵站提水至长桥海,之后,一岔分至小东山水厂及四通水厂、一岔分至长桥海水库,全线总长 51.91km;调水线路共有 16 座建筑物,提水扬程 416.8m。采取 BOT 运作方式,PPP 合同签署于 2015 年 11 月。项目公司注册资金 2000 万元,由政府和社会资本共同筹措,其中政府财政性股权为 49%,社会资本股权为 51%。中国农业银行红河州分行为项目提供融资。项目的实施将缓解滇南中心城市面临的水资源严重短缺和水环境危机问题,满足蒙开个经济区生态、生活和生产的用水需求,保障用水安全,增强抵御旱灾能力。

3 有关建议

建议国家和有关部门尽快推动完善 PPP 法规体系。PPP 不仅仅是一种投融资模式,更是一项涉及政府、社会资本、金融机构、咨询机构、社会公众等多方利益的系统工程,由于政府本身公益性的出发点与资本的逐利性存在天然的冲突,如果缺少强有力的法律法规约束,各方利益很难从根本上得到有力保障,将会挫伤社会资本投入公共基础设施建设领域的积极性。建议国家发展改革委作为牵头部门,能够推动 PPP 领域的基本法《基础设施和公用事业特许经营法》早日出台。

建议规范培育发展 PPP 咨询服务机构。当前,地方各级政府为了快速推出 PPP 项目,通过公开招标等方式,分级选择不同数量的咨询服务定点机构。但由于咨询服务在 PPP 项目中的作用定位、PPP 模式下政府方的需求不够清晰等原因,导致了咨询服务机构在 PPP 项目中大多从事实施方案编制、资格预审文件编制、项目评估等简单服务内容,水平良莠不齐、担当与职责不相匹配。建议政府部门或行业协会从专业资质或相应从业人员能力水平评价等方面,研究确立标准和规范,提高咨询服务机构和从业人员的能力水平,充分发挥咨询服务机构在 PPP 项目中的筹划、策划、监督、鉴证等方面的智库作用。

总之,立足国内实践,借鉴国际成功经验,规范推广运用政府和社会资本合作模式,已成为国家战略,对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力具有重要意义,也为加快水利建设、推进供给侧结构性改革带来重大机遇,水利工程 PPP 建设模式实践正逢其时、大有可为。◆

参考文献

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(1): 35-37.