

社会资本参与水利建设的典型模式及操作要点

马超¹,袁晓奇²

(1. 水利部发展研究中心,北京 100038; 2. 水利部农村水利司,北京 100053)

摘要:水利是国民经济和社会发展的基础设施,也是国家创新投融资机制、鼓励社会资本发展的重要领域。通过大量的实地调研和案例收集整理,对当前国内社会资本参与水利工程建设运营的典型模式进行总结,重点分析了股权投资、特许经营、购买服务、设立融资平台4种不同模式下政府和社会资本合作的方式和途径,指出每种模式的主要特征、适用项目类型以及相应的操作要点。

关键词:水利工程;社会资本;政府和社会资本合作(PPP);典型模式

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2016)06-0005-04

近年来,为激发社会资本活力,建立健全水利投入资金多渠道筹措机制,提高水利管理效率和服务水平,国家持续加大政策支持力度^[1-3],有关部门和地方积极开展政府和社会资本合作(PPP)实践探索,通过投资补助、财政补贴、价格机制等举措,鼓励社会资本以特许经营等形式参与水利工程建设运营,取得了积极进展和成效。社会资本的参与意愿得到提高,投入规模不断扩大,特别是一些地方通过创新政府和社会资本合作机制、合理明确优惠和扶持政策,拓宽了社会资本参与范围。社会资本的参与方式也逐渐灵活多样,不仅具有较强供水、发电功能的水利项目能够引入社会资本,农田水利、饮水安全、河湖治理等大量以公益性为主、长期主要依靠政府投资的项目,也开始成为吸引社会资本的重要领域。民间投资用于水利建设的投资比重不断扩大,“十二五”期间全国民间投资用于水利建设资金964亿元左右,约为“十一五”期间的5.4倍,非财政资金在水利建设投资中的比重进一步提高。笔者结合国家层面开展的社会资本参与重大水利工程建设运营试点进展情况,以及各地自发推动的吸引社会资本探索实践,并综合当前国内有关专家学者的研究成果^[4-16],将当前社会资本参与水利工程建设运营的类型总结为股权投资、特许经营、购买服务、设立基金平台等几种典型模式,分别选择典型案例分析其经验做法,并对每种模式的适用范围和操作注意事项进行论述。

1 股权投资方式

1.1 典型案例

陕西省南沟门水库位于陕西省延安市黄陵县境内,是一座以工业和城乡生活供水为主、兼顾灌溉和发电等综合效益的大(二)型工程,工程总库容2.006亿m³,年供水量1.2亿m³,项目概算总投资19.21亿元,其中资本金54540万元,贷款137560万元。该项目地处缺水地区,且向能源化工企业供水价格较高,项目整体经营性较强,社会资本参与意愿较强。为缓解地方政府投资压力,解决项目建设资金不足问题,延安市政府通过竞争性谈判的方式,确定由代表政府投资主体的延安水务投资公司与供水工业园区的陕西延长石油投资有限公司、华能国际电力开发公司2家国有企业共同组建项目法人,按照4:3:3比例进行资本金出资和银行贷款担保,通过股权投资的方式承担水库建设运营管理任务,贷款融资和未来供水发电收益分配均按出资比例进行。社会资本方参与项目建设后,有效解决了地方政府建设资金缺口问题,同时加快推动解决了包括社会资本方自身在内的延安地区能源化工基地企业的用水需求。南沟门水利枢纽的投资结构如图1所示。

1.2 适用范围分析

对于政府投资方面而言,由于该项目建设资金全部由社会投资经营主体的自有资金和担保贷款共同解决,替代了政府投资项目中的财政出资部分,解决

基金项目:国家自然科学基金(41301630);中国科协青年人才托举工程(2015-2017)

作者简介:马超(1986—),男,山东莒南人,高级工程师,博士,主要从事水利政策和水资源经济学研究。E-mail:machao@mwr.gov.cn

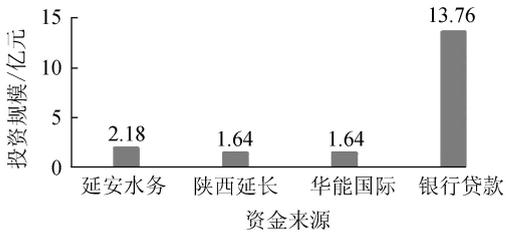


图1 南沟门水利枢纽投资结构

了资金缺口问题。对社会投资方而言,考虑工程建成后供水效益较好、经营性较强,因此更愿意采用股权投资,通过占有一定股份的方式,更加长久和稳定地获得工程运营效益。由此可见,这一模式对于以供水或发电为主、经营性较强的水利项目而言具有较强的借鉴价值和示范作用。

1.3 操作注意要点

与其他 PPP 模式相比,股权投资方式的一个显著特点在于,社会资本方通过持有有一定比例(独资、参股、控股)的股份,持续拥有项目的所有权并参与经营管理,一般情况下不存在社会资本退出问题。考虑水利工程多数都具有公益性功能,与公共安全与公众利益密切相关,采用这一模式对政府的要求相对更高:一是在制定实施方案时,要合理确定资本金结构,特别是对于综合性较强、影响范围较大的水利工程,要采用政府出资人代表或国有企业控股的形式,保持对水利工程的控制权,确保公共安全和公众利益不受侵害;二是在项目建设运营中,要更加注重监督管理,确保工程质量、安全和公益性效益的发挥。

2 特许经营方式

2.1 典型案例

湖南省莽山水库是一座以防洪、灌溉为主,兼顾城镇供水与发电等综合利用的水利枢纽工程,水库总库容 1.33 亿 m^3 ,设计灌溉面积 2.08 万 hm^2 ,城镇年均供水量 2227 万 m^3 ,电站装机 1.8 万 kW,可研批复总投资 16.13 亿元。经测算,整个项目正常年份年均不含税收入为 5451 万元,年总支出成本为 6475 万元,项目收益小于项目年总支出成本,不具备吸引社会资本条件。为吸引社会资本参与,采取枢纽工程和灌区工程运营管理分离的方式,枢纽部分以特许经营方式吸引社会资本参与,通过公开招标,确定深圳市金群园林实业发展有限公司等 3 家企业组建莽山水库开发建设有限公司,作为项目法人,负责枢纽工程的建设运营和灌区骨干工程的建设,项目法人投入资本金 1.26 亿元,贷款 2.94 亿元(此处不含建设期贷款利息),枢纽工程特许经营期 44 年(含建设期 4 年)。社会资本通过供水、发电获得投资回报,政府承担水库防洪、灌区运行管理、移

民安置等公益性部分投资,明确不参与收益分配,并承诺在工程投资、供水发电收益保障等方面给予政策“兜底”,提高了社会资本收益预期,有效解决了社会资本“不愿进”的问题。经测算,枢纽工程和灌区工程分离后,枢纽部分融资税前财务内部收益率为 2.08%,枢纽部分税后资本金财务内部收益率为 0.96%,考虑政府资本金不参与收益分配,企业资本金税后财务内部收益率为 6.37%。与此类似,安徽省白莲崖水库、江西省峡江水利枢纽将经营性较强的电站经营权部分剥离出来吸引社会资本,有效提高了社会资本的收益预期,同时解决了工程建设资金不足问题。湖南莽山水库的投资组成结构如图 2 所示。

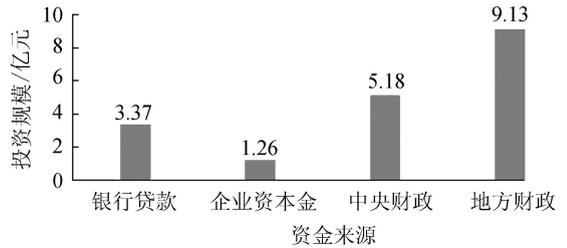


图2 湖南莽山水库投资组成结构

2.2 适用范围分析

特许经营是目前各地吸引社会资本参与水利等公共基础设施建设运营时,最常采用的一种模式。特别是对水利工程而言,由于大多数项目公益性和经营性并存,在推行 PPP 时既要满足社会投资人的合理收益要求,又要维护好公共安全和公众利益,为此政府往往通过竞争性方式授权确定社会投资人参与,通过协议明确双方权利义务和风险分担,并约定其在一定期限和范围内投资建设运营水利工程,通过供水、发电等向社会提供公共服务,同时获得投资收益。具体操作时,有的是将项目整体打包进行特许经营,有的则是根据项目功能属性,将经营性部分剥离出来单独进行特许经营,公益性部分仍主要由政府承担。总而言之,该模式对于具有一定供水或发电收益的准公益性水利项目具有较好的参考借鉴价值。

2.3 操作注意要点

采用该模式的水利项目有两个重要特点:一是契约性,即双方的收益分配、风险分担、优惠政策等边界条件都是以协议或合同方式确定;二是期限性,多数情况下社会投资人只在一定期限内拥有工程的经营收益权,期限届满后无偿或有偿将该基础设施移交给政府,期间并不真正拥有工程的所有权。基于以上特点,采用该模式吸引社会资本需重点注意两点:一要合理确定边界条件。在制定 PPP 实施方案时,要通过融资模式比选、财务可行性分析、投资风险分析等工作,对项目实施的必要性和可行性进

行充分论证,在项目洽谈和合作协议签订时,要与社会投资人对双方的责权分工、特许经营范围、收益预期等细节进行充分沟通协商;二要完善退出机制。在社会资本退出时,为做好项目移交接管,政府有关部门应做好清产核资,落实项目资产处理和建设与运行后续方案。特别是针对因特许经营协议一方违约或不可抗力等原因,出现特许经营协议提前终止情形的,政府要按照协议和有关规定,做好项目评估、测试、回收、移交等手续,确保水利工程的顺利实施和持续安全运行,维护社会资本合法权益,保证公共利益不受侵害。

3 购买服务方式

3.1 典型案例分析

对自身收益能力较弱甚至没有收益的水利项目,一些地方通过购买服务或项目打捆的方式开展政府与社会资本的合作。如浙江省丽水市丽阳溪水系综合整治工程,涉及综合整治河道 8.93 km,建设翻板闸 3 座,景观叠水堰坝 16 座,以及河道两岸的绿化约 16 万 m²,工程投资 7.9 亿元。考虑项目自身没有盈利能力,确定以政府购买服务的方式吸引社会资本参与,即通过公开招标确定社会投资经营主体,由社会资本方和丽水市水利发展公司共同出资成立项目公司,由其负责项目建设和运营管理,社会资本的投入成本和收益在项目建成后由政府每年按照一定额度支付,约定期限为 12 年,运营期满后项目无偿移交给项目实施机构。此外,重庆、镇江等一些地方在城市水环境整治中,尽管财政并未直接支付费用,但通过允许社会资本分享周边土地增值等方式,引导房地产开发商等社会投资经营主体参与项目建设,既解决了公益性项目建设的资金缺口问题,又满足了社会资本的投资回报要求,实现了合作的“双赢”。据了解,近年来河南许昌、河北承德等一些地方,在城市污水处理、河道综合整治等项目建设中与社会资本方签订了 PPP 项目合作框架协议,有效解决了项目建设资金不足问题,在政府和社会资本合作方面积累了有益经验。

3.2 适用范围分析

与特许经营等 PPP 模式相比,政府购买服务的最大区别在于付费机制不同。前者通过向项目产品和服务的使用者收取费用(如水费、电费)回收项目建设和运营成本,后者则主要通过政府支付购买费用来回收私人部门前期建设投资及运营费用,因此也可称之为“政府付费类 PPP”。通过发挥市场机制作用,把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的

社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用,对于构建多层次、多方式的公共服务供给体系,提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务具有重要作用。对水利工程而言,经营性项目和准公益性项目可通过 PPP 模式吸引社会资本进入,对于自身无法通过使用者付费取得收益、过去主要依靠政府投资建设的公益性项目,可通过政府购买服务的方式鼓励社会力量参与。这一做法不仅适用于新建水利工程,对于已建成的水利工程,同样可以采用政府购买服务模式,选择合适的社会力量负责工程运行管理和维修保养,如水利工程物业化管理。需要注意的是,对于以防洪、灌溉为主的公益性项目,考虑其与公共安全关系更为密切,其建设和运行管理暂不宜向社会力量购买。

3.3 操作注意要点

考虑水利项目类型特点和功能属性等因素,政府通过购买服务方式与社会资本合作时,需要重点关注 3 个方面:一是规范采购。要根据购买服务的内容,对市场主体的资质资格、工作能力和经验等作出明确要求,并按照政府采购法的有关规定,采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式择优确定承接主体。二是科学考评。要建立由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制,对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考核评价,并将考评情况向社会发布,作为今后政府购买服务提供参考。三是严格监督。要切实加强对服务提供全过程的跟踪监管,特别是承接主体要严格履行合同义务,按时完成服务项目任务,保证服务数量、质量和效果。

4 设立基金平台

4.1 典型案例

近年来,一些地方通过设立投资基金平台的形式引导和带动社会资本参与水利建设。如,2015 年河南水利投资集团与浦东发展银行签订协议,共同设立了河南浦银水利股权投资基金,采用有限合伙制,由河南水利投资集团有限公司与 3 家股东共同出资成立,基金总规模为 100 亿元,首期规模为 14.5 亿元,主要以股权、债权、股债结合等投资方式,参与河南省内重大水利建设项目、水利水务并购项目和水利水务 PPP 项目的建设运营。该基金成立后,将进一步建立健全河南省多元化、多层次、多渠道的水利投融资体系,引导和带动更多社会资金投入基础水利及城市水务,破解长期以来水利项目建设资金匮乏局面。此外,水利部综合事业局等单位发起设立了国泰一新(北京)节水投资基金,通过

发挥基金专业投资管理作用,引导和带动更多的社会资金投资水利建设,有效解决了水利工程投资规模大、回收周期长、一般社会投资人难以参与的问题。该基金还积极推行“合同节水”这一新型投资建设模式,通过募集社会资本,集成先进节水技术,对特定项目进行节水改造,建立长效运行管理机制,分享节水效益。

4.2 适用范围分析

近年来,国家先后以不同方式设立了集成电路、铁路等产业投资基金。设立基金平台与其他的 PPP 方式并无本质区别,但其重要意义体现在两个方面:一是减少政府干预,能够有效克服专项资金、无偿资助、财政贴息等传统财政补贴方式的弊端,减少政府对市场的直接干预,更加充分发挥市场机制作用。二是发挥资金的“集聚效应”,有利于通过财政引导发挥杠杆效应,撬动社会上规模小、分布闲散的资金投入水利项目,促使储蓄向投资的顺利转化,提高社会资金的配置效率和运作效率,从而带动社会资本在更广范围、更大程度上参与水利工程建设。与政府投资不同,投资基金一般实行市场化运作,因此其投向一般应为财务收益较好的水利项目。

4.3 操作注意要点

如何实现有效运作,是投资基金能否真正创新水利投融资机制的关键,结合基金特点,建议应重点关注 3 个方面:一是准确介入项目。以节水供水重大水利工程为例,国务院确定的 172 项重大水利工程项目中具有一定供水、发电收益的项目超过 100 项,总体具备基金投资的可行性。但在具体项目介入时,要对每个项目的财务效益及投资可行性进行准确分析。二是确保投资收益。收益和风险组合是衡量基金成败的要件,为此要充分发挥财政资金引导作用,弥补项目盈利能力不足问题。特别是对公益性较强、没有直接收益的项目,要通过投资补助、财政贴息、金融支持、与经营性较强项目的组合开发等方式,提高基金投资意愿和收益预期。三是能够适时退出。项目投资进入一定时期运作成熟以后,基金应该选择合理方式退出。为此,应建立科学合理的退出机制和运作程序,根据投资领域合理设置退出期,并在退出时做好项目评估、验收、移交等相关工作。

5 结 语

除上述几种 PPP 模式外,还有一些地方积极探索通过水权交易流转、发行企业债券等形式吸引社会资本参与水利项目建设运营。比如,内蒙古自治区将水务投资公司确定为自治区级水利投融资平台,组建自治区水权收储中心,探索开展盟市间、行

业间、用水户间水权交易工作,依托水资源通过资本市场直接融资,并将水权收储转让的收益投资节水项目;河南省水务投资公司则利用中期票据发行便利、利率较低、资金用途灵活的特点,通过发行中期票据吸引社会资本参与水利建设。总体来看,目前政府和社会资本合作的模式类型较多,许多已在水利领域得到实践应用。但由于水利吸引社会资本仍处于起步阶段,每种模式的实质性效果和适宜项目类型还需要在长期实践中进行检验和修正。

参考文献:

- [1] 国务院. 关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见[EB/OL]. [2014-11-26]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content_9260.htm.
- [2] 国家发展改革委. 关于开展政府和社会资本合作的指导意见[EB/OL]. [2014-12-04]. <http://news.bjx.com.cn/html/20141204/570394.shtml>.
- [3] 国家发展改革委,财政部,水利部. 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[EB/OL]. [2015-03-19]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/19/content_2836367.htm.
- [4] 张辰硕. 我国水利投融资现状分析[J]. 水利经济, 2014, 32(1): 54-56.
- [5] 魏红亮,张旺. 加大水利投入稳定增长机制创新探索的思考[J]. 中国水利, 2013(8): 55-62.
- [6] 胡少刚,王科. 湖南莽山水库 PPP 项目建设模式探索与实践[J]. 中国水利, 2015(18): 39-40.
- [7] 张旺. 关于水利投融资机制的探索和创新[J]. 中国水利, 2010(14): 19-21.
- [8] 刘汗,乔根平,徐波. 吸引社会资本参与准公益性水利项目投资:来自已有的经验和启示[J]. 水利发展研究, 2013(4): 18-21.
- [9] 徐家贵,徐雪红. 国外典型水利投融资模式及启示[J]. 水利经济, 2006, 24(1): 49-51.
- [10] 张汉亚. 我国水利投资和运行机制研究[J]. 中国水利, 2006(1): 29-33.
- [11] 马超,刘小勇. 项目法人招标典型案例分析及启示[J]. 中国水利, 2015(22): 34-38.
- [12] 温立平. 小型农田水利工程的公益性探讨:民间资金建设农田水利工程案例的分析[J]. 中国农村水利水电, 2007(6): 49-50.
- [13] 朱玮. 争取更多国际金融组织贷款促进新时期水利发展[J]. 中国水利, 2006(10): 1-2.
- [14] 刘芹,方国华,朱庆元,等. 水利投融资体制改革的宏观背景分析及设想[J]. 水利经济, 2006, 24(2): 31-34.
- [15] 马毅鹏. 地方政府融资平台转型路径:透视水利行业[J]. 改革, 2015(3): 82-88.
- [16] 毕小刚,郭晖,范景铭. 社会资本参与重大水利项目建设运营模式探索[J]. 水利经济, 2016, 34(1): 28-34.

(收稿日期:2016-07-11 编辑:陈玉国)