DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.015

# 规范地方政府举债融资政策背景下推进水利 PPP 的思考

马 超[1],李 昂[2]

(1.水利部发展研究中心 北京 100038;2.中国水利水电科学研究院 北京 100038)

**摘要**:对财政部 2017 年印发的规范地方政府融资行为的相关政策文件进行解读,结合当前水利 PPP 进展情况指出了水利领域开展政府与社会资本合作应重点关注的几个问题,研究提出了新形势下规范社会资本参与水利建设行为,提高水利领域政府和社会资本合作质量的对策措施和建议。

**关键词**:地方政府;举债融资;水利;PPP

**中图分类号**:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2018)01-0056-04

2017 年以来,财政部先后制定印发了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50 号,以下简称 50 号文)、《财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87 号,以下简称 87 号文)等政策文件,对 PPP、政府投资基金、政府购买服务等各类政府与社会资本合作行为提出明确要求,对地方政府举债融资行为作出严格规范[1-2]。水利是国民经济发展的重要基础设施,也是政府与社会资本合作的重要领域,由于公益性强、投资规模大、建设周期长,水利工程建设长期以政府财政投资为主,且多数在地方组织实施,是地方政府财政金融风险的多发、易发环节,在推行政府和社会资本合作时应注重规范和监管。

## 1 规范地方政府融资政策的内容解读

党中央、国务院高度重视政府债务风险防范。近年来的中央经济工作会议、中央政治局会议、国务院常务会议、政府工作报告均提出明确要求。为进一步规范地方政府举债融资行为,避免因个别地方违法违规融资行为发生区域性系统性风险,2017 年以来,财政部会同有关部门先后印发了 50 号文、87 号文对政府融资行为作出了要求和规范,初步实现了对当前地方政府及其部门主要违法违规融资方式的政策全覆盖。其政策内容及有关要求主要包括以下几个方面:

### 1.1 加强地方政府融资平台管理

50 号文强调,要推动融资平台尽快转型为市场化运营的国有企业,依法合规开展市场化融资,地方政府及其所属部门不得干预融资平台公司日常运营和市场化融资。同时明确指出,地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司,不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源,不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。

### 1.2 规范政府与社会资本合作行为

50 号文强调,地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金,严禁地方政府利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债,除另有规定外,地方政府在推行 PPP 项目、设立财政性投资基金时,不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益,不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条件变相举债。

### 1.3 规范政府购买服务实施行为

针对政府购买服务行为,87 号文从规范实施范围和预算管理两个方面作出了要求。在实施范围方面,以“正面清单 + 负面清单”的方式,规定政府购买服务的内容的重点是有预算安排的基本公共服务

**资金项目**:国家自然科学基金资助项目(41301630);中国科协青年人才托举工程(2015QNRC001)。

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

项目,严禁将基础设施建设、储备土地前期开发、农田水利等建设工程作为政府购买服务项目,严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。在预算管理方面,要求坚持先有预算、后购买服务,政府购买服务资金应当在既有预算中统筹考虑,期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内,以确保购买服务项目及其预算安排真实合规。

### 1.4 严禁利用购买服务合同违法违规融资

针对一些地方假借政府购买服务名义违法违规融资的做法,对地方政府、金融机构、承接主体行为均提出明确要求,防止发生违法违规融资行为。一是明确政府部门行为边界。地方政府及其部门不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债,不得通过政府购买服务向金融机构等融资,不得以任何方式虚构或超越权限签订应付(收)账款合同帮助融资平台公司等企业融资。二是保障金融机构合法权益。要求金融机构涉及政府购买服务的融资审查必须符合预算管理要求,引导金融机构加强风险识别,防范经营风险。

总的来看,50 号文和 87 号文的相继出台,对遏制地方政府非法融资行为将起到十分关键性的作用,这也标志着我国地方政府举债融资行为和 PPP 模式的推广运用,已经进入更加公开、更加透明、更加规范的操作实施阶段。

## 2 新形势下水利 PPP 应引起重视的几个问题

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,水利部先后制定出台了关于吸引社会资本参与农田水利、水土保持、重大水利工程建设运营的政策措施,通过投资补助、财政贴息、价格机制、税费优惠等政策措施,鼓励社会资本以参股控股、特许经营等多种形式参与水利工程建设运营[3-4]。同时,选择了 12 个项目开展国家层面联系的试点工作,积极探索可复制推广的经验,指导地方积极开展政府和社会资本合作探索实践。截至目前,湖南莽山水库、广东韩江高陂水利枢纽等 5 个试点项目已经完成引入社会资本工作,共吸引社会资本 37.61 亿元,约占项目总投资的 22.8%。2011 年以来全国民间投资用于水利建设资金约 1 267 亿元,年均投资规模约为“十一五”期间的 6 倍,水利建设的市场融资能力进一步增强,非财政资金在水利建设投资中比重不断提高,总体来看水利吸引社会资本取得了积极进展和成效[5-6]。但同时也要看到,由于水利建设周期长、投资回报率低、长期由政府组织实施,水利 PPP 尚缺乏成熟的操作经验[7-9]。特别是从近期财政部关于对规范政府融资举债行为的要求来看,水利领域在推行 PPP 过程中对如下几个问题需要引起有关方面的高度重视。

### 2.1 从合作方式看,政府付费类 PPP 与政府购买服务的边界不够清晰

近年来,国家有关政策文件(如国发[2014]60 文)对 PPP 的概念进行了界定,但业界对 PPP 实质性表述的理解上仍有偏差,认识上存在分歧。有的认为 PPP 就是政府购买服务,凡是适宜政府购买服务的项目同样适用于 PPP 模式;有的则认为 PPP 属于政府购买服务的范畴,是政府购买服务政策的延伸;也有观点认为,政府购买服务是 PPP 的一种特殊形式,在实际操作中将其近同于政府付费类的 PPP 项目。从现有政策看,政府购买服务与 PPP 在适用范围、实施主体、实施程序、预算安排、回报来源等方面都存在较大差异。比如在适用范围上,工程建设项目不得作为政府购买服务项目,而 PPP 模式的适用范围相对更加广泛;在具体操作中,PPP 项目中政府支付责任不能超过本地公共预算支出的 10%,而政府购买服务并无 10% 的约束。调研发现,对于一些公益性很强的水利项目,由于市场融资能力较差,财政补贴又相对有限,有的地方将其列入政府购买服务的范畴。这一做法事实上将政府付费类的 PPP 项目与政府购买服务混为一谈,既违反了先有预算后采购的原则,又规避了 10% 的预算管理限制,容易产生较大的债务风险,相当于无形之中将 PPP 模式“架空”了。

### 2.2 从融资模式看,部分水利投融资平台存在违规举债融资现象

近年来,随着中央加快水利改革发展利好政策的相继出台,水利投融资平台得到了快速发展。笔者调研了解到,许多地方在推进水利 PPP 项目时,往往选择当地的投融资平台(政府出资人代表)作为社会资本合作方之一。特别是对于一些盈利能力较差甚至没有盈利能力的水环境整治等项目,为满足社会资本方投资回报要求,有的地方采取无偿划拨土地资源,或允许社会资本方分享周边土地增值等方式。在实际操作中,不少融资平台将政府的土地预期出让收入作为偿债来源向银行或其他金融机构进行贷款融资,造成了“借政府信用进行市场化融资”的假象。从财政部规范融资平台的要求看,今后不仅融资平台不得利用政府性资源干预金融机构的正常经营行为,金融机构也应当严格规范融资管理,切实加强风险识别和防范,在融资平台借贷时不得接受担保函、承诺函、安慰函等任何形式的政府

信用担保,并要求对当前存在的违法违规融资行为进行清理整改。由此可见,在防范地方违法违规举债融资政策形势下,地方水利投融资平台过去长期依靠政府信用的融资模式已难以为继,平台市场化转型已迫在眉睫。

### 2.3 从回报机制看,部分水利 PPP 项目难以实现利益共享和风险共担

财政部有关文件对政府和社会资本合作中的"收益兜底"模式做出了严格要求,比如不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益,等等。从调研情况看,由于水利投资回报率较低,不少地方在推行水利 PPP 时,为提高社会资本的收益预期和参与意愿,在回报机制上往往采取"投资封顶""收益保底"等方式保障社会资本的投资收益。比如,有的地方明确,如果项目运行期发生供水水量、水价、上网电价达不到预期情况,政府将通过增加补贴或者政府付费等方式,保障社会资本的年度收益或回报率不低于预期水平。有的地方则明确,当工程建设期间项目投资规模超出预期时,超出投资部分由政府财政承担。尽管这类做法可以近乎"零风险"地满足社会资本投资预期,但事实上违背了政府和社会资本"利益共享"和"风险共担"的原则,不仅降低了社会资本方加强经营管理、提高项目收益的积极性,也增加了政府为满足社会资本方收益而产生的财政负担,是一种典型的"明股暗债"。

### 2.4 从服务与监管来看,地方在推行水利 PPP 时存在一些监管漏洞

从财政部相关文件内容来看,不管是规范地方政府举债融资行为,还是规范政府购买服务,目的都是为了防范地方财政风险,完善中央对地方的债务监管。近年来,国家大力推行以"放管服"为核心的投融资体制改革,通过简政放权、放管结合、优化服务等措施,激发民间投资的积极性,尽管取得很大成效,但在实际操作过程中也暴露出"重放轻管"的问题。特别是对于水利这样公益性很强的领域而言,长期以来水利工程建设多数由地方组织实施,向社会资本敞开大门以后,势必对政府加强监督管理,保障公共安全和公共利益提出了更高要求,而一旦规范和监管力度不够,就容易发生债务方面的风险。比如,对社会资本而言,为了实现自身利益最大化,往往在项目谈判时就要求政府给予投资收益方面的承诺,或要求政府为其在融资方面提供便利条件,有的还在建设管理过程中变相增加预算,并要求政府给予追加投资。而对地方政府而言,有时存在"为了 PPP 而 PPP"的心理,为了尽快吸引社会资本落地实施,在和社会资本合作过程中,往往让渡自身投资收益,甚至对社会资本作出收益兜底的承诺,在建设过程中也未能真正建立起有效的监管体系,导致建设管理效率不高,不仅增加了自身债务风险,也影响了公共安全和公共利益。因此,推行政府与社会资本合作,不仅要通过简政放权敞开大门,优化环境,更要通过加强监督管理正本清源、防范漏洞。

## 3 进一步推进水利 PPP 的政策措施和建议

财政部近期相继出台的防范地方政府违法违规融资政策,并非是对 PPP 的限制,而是进一步堵住违法违规融资行为的"暗渠",敞开政府和社会资本合作的"明渠",标志着我国政府举债融资行为和 PPP 的推广应用已经进入了规范实施的关键阶段。水利部门应充分认识这一形势,积极采取有效措施,将水利 PPP 推向更加透明、更加规范、更加高效的实施阶段。

### 3.1 划清边界,确保 PPP 和政府购买服务泾渭分明

针对一些地方将政府付费类的 PPP 和政府购买服务混为一谈的操作误区,必须进一步划清两者之间的边界,避免政府以购买服务的名义进行违法违规融资。

#### 3.1.1 细化政府购买服务范围

要科学制定并适时完善水利购买服务指导性目录,将其严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务事项之内,将水利工程建设、原材料购买等事项排除在购买目录之外,逐步形成政府购买服务的负面清单。

#### 3.1.2 严格购买服务预算管理

要坚持先有预算后购买服务的方式,将政府购买服务期限严格限定在年度预算和中期规划预算之内,禁止地方把政府购买服务作为增加预算单位财政支出的依据,不给违法违规融资可乘之机。

#### 3.1.3 规范水利 PPP 项目运作

水利项目采用政府付费方式吸引社会资本时,要严格遵守财政部划定的 PPP 项目预算支出"红线",即每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出比例应当不超过 10%,坚决杜绝以水利 PPP 之名行违法违规融资之实。

### 3.2 深化改革,加快推动水利投融资平台市场化转型

针对地方融资平台公司发生的违法违规行为,地方政府要进一步加快职能转变,处理好政府

和市场的关系,规范融资平台公司的融资行为管理。

#### 3.2.1 尽快开展清理整改工作

许多违法违规融资行为,表面在融资平台,根源在地方政府。目前,财政部正在组织开展地方政府融资担保清理整改工作。建议水利部门要尽快对当前地方水利融资平台债务情况进行统计了解,组织开展摸底排查,特别是针对参与水利 PPP 项目的地方融资平台公司,要对其融资行为是否合法合规进行核查,对利用政府性资源进行担保的融资行为进行整改,对违规融资形成的债务风险,及时通报地方人民政府,联合有关部门通过债务置换、优质资产资源注入、无效资产剥离等方式进行化解,保障地方水利投融资平台良性运行。

#### 3.2.2 加快推动融资平台转型

对水利管理部门而言,在推行水利 PPP 过程中,要尽量选择市场化、实体化、多元化程度高的融资平台作为社会资本合作方,规避因平台融资能力不足而增加的债务风险,在选择过程中要通过公开招标、竞争性谈判方式,择优确定社会投资经营主体,倒逼融资平台加速转型。对水利融资平台而言,要主动思考未来发展方向,考虑围绕水利建设进行产业链的前后向延伸,如供水、水务等,进行相关多元化发展,确保依靠自身实力从资本市场筹集资金。

### 3.3 完善机制,实现 PPP 合作双方利益共享、风险共担

针对部分地方推进水利 PPP 时存在的"收益兜底"行为,要进一步完善项目论证与竞争合作机制,促进实现政府和社会资本双方利益共享和风险共担。

#### 3.3.1 完善项目论证机制

水利项目向社会资本放开,并不等于所有项目都适合开展 PPP。为此,在推行 PPP 之前必须委托专业机构进行项目甄别,通过物有所值评价和财政承受能力分析,对水利项目开展 PPP 的适宜性进行判断,特别是对于收益性较差、需要由政府付费或者补贴的项目,要判断财政能力是否可以承受。

#### 3.3.2 完善收益分配机制

政府与社会资本能否进行有效合作,关键在于通过责权利的合理划分,确定双方各自收益和风险的区间和边界。对盈利条件较好的水利项目,政府可通过股权投资的方式吸引社会资本,双方按照出资比例分摊收益分担风险;对盈利条件较差的水利项目,可由政府承担公益性部分投资,承诺让渡投资回报,并适当对社会资本收益给予补贴。

#### 3.3.3 完善风险分担机制

政府和社会资本在签订协议时,要摒弃"保障社会资本基本收益"甚至是"零经营风险"的固有模式思维,进一步明确双方的风险分配机制,即社会资本不仅要承受因经营不善带来的投资收益风险,也要承担因未能发挥好项目公益性职能带来的违约风险。

### 3.4 加强监管,提高水利领域政府社会资本合作质量

"敞开大门"不等于"撒手不管",政府要通过多种方式加强对水利 PPP 项目的监督管理,提高水利领域政府和社会资本合作质量。

#### 3.4.1 尽快出台监管措施

针对当前地方在推行水利 PPP 时暴露出的违法违规融资行为,在水利部层面制定印发规范性文件,从合作模式、融资方式和建设管理行为方面,对政府和社会资本双方的行为进行规范,坚决打击地方政府为实现融资目的推行"假 PPP",确保水利吸引社会资本行为是确有需要、合乎规范。

#### 3.4.2 尽快出台水利 PPP 操作指南

尽快出台政府和社会资本合作建设重大水利工程操作指南,从项目前期、投资建设、运营管理等方面,明确政府和社会资本合作的关键环节、操作步骤和注意事项等,为社会资本参与水利工程建设工作提供指导和参考,促进政府和社会资本合作的效果和质量的提升。

#### 3.4.3 切实加强对 PPP 的监管

建议可采取政府直接参与 PPP 的方式,由政府出资人代表与社会投资经营主体以一定持股比例联合组成项目公司,作为项目法人负责项目建设运营管理。也可由政府成立专门的监管机构,或亲自选定工作人员履行监事职责,对项目建设运营全过程进行监督管理,确保工程质量安全和效益发挥。

### 参考文献:


[1] 财政部,国家发展改革委,司法部,等. 关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知[EB/OL]. (2017-05-03)[2017-05-26] http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/03/content_5190675.htm.

[2] 财政部. 关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知[EB/OL]. (2017-06-03)[2017-06-13]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/03/content_5199529.htm.

[3] 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)[2017-05-26] http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content_9260.htm.


(下转第 63 页)

作要点[J]. 水利经济,2016(6):5-8.
[5] 国务院. 农田水利条例[EB/OL]. (2016-06-02)[2017-07-12]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/02/content_5078987.htm.
[6] 吴德平. 引入社会资本解决农田水利"最后一公里"问题的恨虎坝探索[J]. 中国水利,2016(1):4-7.
[7] 李鹏,王龙浩. 山东齐河探索引入社会资本参与农田水利工程建设新课题[N]. 中国水利报,2016-03-08(7).
[8] 吴晓珺,范智. 大河有水小塘满:水系连通创丰年——安徽定远县打通农田水利"最后一公里"[N]. 中国水利报,2015-10-20(5).
[9] 张海川,李苏犁,马礼平. 鼓励社会资本建设和管理农田水利工程初探[J]. 水利发展研究,2016(8):13-15.
[10] 穆希. 云南:引民资"活水"入公共"大田"[J]. 创造,2015(10):30-33.
[11] 云南省人民政府办公厅. 关于鼓励引导社会资本参与农田水利设施建设运营管理的意见[EB/OL]. (2015-10-19)[2017-07-12]. http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp? NewsID=20472.
[12] 四川省水利厅,四川省财政厅. 关于鼓励引导社会资本参与农田水利设施建设运营的意见[EB/OL]. (2017-01-09)[2017-07-12]. http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp? NewsID=21583.
[13] 罗琳,李晓晓. 新型农业经营主体参与农田水利建设和管理存在的问题及对策[J]. 中国农村水利水电,2017(1):23-26.
[14] 范卓玮. "十三五"建立水利投入稳定增长机制的对策措施[J]. 水利发展研究,2016(6):10-12.
[15] 刘静,谢勇. 引导金融资源向水利倾斜[N]. 中国水利报,2012-08-28(3).
[16] 胡亚利. 云南省设立省级农田水利投资基金[EB/OL]. (2016-08-11)[2017-07-12]. http://www.mwr.gov.cn/xw/ggdt/201702/t20170213_854358.html.
[17] 庞靖鹏. 水利项目推广应用 PPP 模式相关建议[J]. 中国水利,2017(4):30-32.
[18] 魏天辉. 河南省社会资本投资农田水利建设的困境和保障机制[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版),2016(5):1-4.
[19] 王健宇,柳长顺,刘小勇,等. 小型农田水利工程产权制度改革研究:理论模式及实践形式[J]. 中国水利,2015(2):17-20.
[20] 刘小勇. 农业水价改革的理论分析与路径选择[J]. 水利经济,2016(4):31-34.

(收稿日期:2017-11-06 编辑:方宇彤)

(上接第 55 页)

[7] 陈素景,孙根年,韩亚芬,等. 中国省际经济发展与水资源利用效率分析[J]. 统计与决策,2007(22):65-67.
[8] 李世祥,成金华,吴巧生. 中国水资源利用效率区域差异分析[J]. 中国人口·资源与环境,2008,18(3):215-220.
[9] 廖虎昌,董毅明. 基于 DEA 和 Malmquist 指数的西部 12 省水资源利用效率研究[J]. 资源科学,2011,33(2):273-279.
[10] 钱堃,朱显成. 水资源效率模型及以辽宁省为例的实证研究[J]. 大连工业学报,2008,27(6):188-190.
[11] 钱文婧,贺灿飞,中国水资源利用效率区域差异及影响因素研究[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(2):54-60.
[12] 戚瑞,耿涌,朱庆华. 基于水足迹理论的区域水资源利用评价[J]. 自然资源学报,2011,26(3):486-495.
[13] ZHANG Xuteng, YU Jingjie. Water use efficiency assessment of Chinese provinces based on a data envelopment analysis model with undesirable output[J]. Journal of Water Resources Research, 2017,6(2):138-147.
[14] 赵良仕,孙才志,郑德凤. 中国省际水资源利用效率与空间溢出效应测度[J]. 地理学报,2014,69(1):121-133.
[15] 靳京,吴绍洪,戴尔阜. 农业资源利用效率评价方法及其比较[J]. 资源科学,2005,27(1):146-152.
[16] 王学渊,赵连阁. 中国农业用水效率及影响因素[J]. 农业经济问题,2008(3):10-18.
[17] 岳立,赵海涛. 环境约束下的中国工业用水效率研究[J]. 资源科学,2011,33(11):2071-2079.
[18] 蒋金荷. 中国经济和能源政策对碳排放强度的影响[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2016(7):28-36.
[19] 夏军,翟金良,占车生. 我国水资源研究与发展的若干思考[J]. 地球科学进展,2011,26(9):65-75.
[20] ANG B W. The LMDI approach to decomposition analysis: a practical guide[J]. Energy Policy, 2005,33:867-871.

(收稿日期:2017-12-24 编辑:胡新宇)

(上接第 59 页)

[4] 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)[2017-06-05]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/19/content_2836367.htm.
[5] 马超,乔根平,厉娜. 当前水利吸引社会资本应避免陷入的几个误区[J]. 中国水利,2017(3):44-47.
[6] 马超,袁晓奇. 社会资本参与水利建设的典型模式及操作要点[J]. 水利经济,2016,34(6):5-8.
[7] 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.
[8] 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.
[9] 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(6):70-73.

(收稿日期:2017-11-02 编辑:陈玉国)