

# 社会资本参与流域综合治理的现状、问题和建议

吴强,李森,高龙,马毅鹏

(水利部发展研究中心,北京 100038)

**摘要:**实施流域综合治理有利于加快生态文明建设,提高水安全保障能力,为探索社会资本与政府合作参与公益性项目建设提供广阔空间。总结了社会资本参与流域综合治理项目的现状、特征、模式以及存在的问题,并提出相关建议。

**关键词:**公益性项目建设;社会资本;流域综合治理;PPP

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2019)04-0023-04

流域综合治理是生态文明建设的重要领域之一,是落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期治水方针的重要抓手,也是全面推行河长制工作的重要载体。近些年,流域综合治理的资金主要依赖于政府投入,面临需求缺口大、管理效率亟待提高等多重压力,尤其是在国内经济、地方政府财政收入增速放缓的背景下,单纯依赖政府投资难以满足流域综合治理的需求。近年来,国有企业、民营企业等社会资本积极参与流域综合治理,市场在资源配置中的作用持续增强,相当程度上解决了流域综合治理中资金不足和管理低效问题<sup>[1]</sup>。然而,社会资本在参与流域综合治理的过程中,也存在不少问题亟待解决。

## 1 流域综合治理的概念和特征

### 1.1 流域综合治理的概念

流域综合治理是根据流域内地区社会经济发展状况,顺应当地居民的现实需求,基于流域自身要素禀赋特征基础上的区域开发,是一项以水土资源的开发、利用、保护与合理配置为主要内容的包括工程与非工程措施在内的综合治理工作,其目的是促使流域生态环境良性循环、经济社会可持续发展、居民生活水平提高和人居环境改善,最终达到人水和谐。2012年,生态文明建设写入党的十八大报告,促使我国水生态治理理念发生重大变化,由传统的防洪疏浚、水土保持、河道治理等河段工程建设转变为更加强调山水林田湖草整体性和协调性的流域区域统

筹、水岸共治的新模式。

### 1.2 流域综合治理项目的特征

流域综合治理普遍具有整体性、公益性、专业综合性等特点。①流域综合治理的整体性。流域综合治理项目类型丰富,功能种类多样,但最终目标服务于整个流域内防洪安全、供水安全、粮食安全、生态安全等重要功能,因此,在进行流域综合治理的前期工作时,需要在基本掌握流域特征的基础上,整体开展规划和论证,多项目配合实施,满足流域的整体需求;②流域综合治理的公益性(准公益性)。流域综合治理水安全保障、生态保护与修复等目标决定了流域治理的绝大多数项目属于公益性或准公益性项目,项目投资规模较大,运行周期较长,但项目的盈利能力普遍偏弱,堤防建设、河道清淤等项目本身不具备盈利能力;③流域综合治理的专业综合性。与过去狭义的以防洪疏浚、水土保持为目标的河道或流域治理相比,如今的流域综合治理有了更加丰富的内涵,以多目标协调治理为根本,项目涵盖了多种类型工程,需要水利、环境、规划、国土、金融、法律等专业部门共同配合参与,项目标准各异,专业化要求高,技术集成难度大。

## 2 社会资本参与流域综合治理项目的现状

社会资本参与流域综合治理项目的方式包括传统模式以及政府与社会资本合作模式(以下简称PPP模式),当前,PPP模式经政府大力推广实践,已经逐渐成为主流方式。

## 2.1 社会资本参与流域综合治理项目的模式

### 2.1.1 PPP 模式

2014年,国务院印发《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》(国发[2014]60号),强调建立健全政府和社会资本合作(PPP)机制,鼓励社会资本积极参与生态建设和保护。截至2017年12月底,PPP项目库中流域综合治理项目已达475个,项目投资总金额6106亿元<sup>[2]</sup>。项目涵盖了河道综合治理、水环境综合治理、生态修复与保护、生态综合治理、生态廊道建设、河湖生态景观建设等。约70%的流域综合治理项目采用BOT合作方式,其他的合作模式还有TOT、BOO等;流域综合治理项目周期较长,项目平均合作年限为15.8年,有68%的项目合作期限在10~30年之间。采取PPP模式开展流域综合治理,一是缓解地方财政资金不足,有利于项目加速落地。在财政资金不足的情况下,PPP项目使政府部门能够进行一些重大的基础设施建设,解决政府部门不能满足基础设施建设庞大资金需求的问题。二是能够充分发挥企业高效成熟的管理优势。引入高度参与市场化项目的社会资本作为投资者和管理经营者,充分发挥其在技术和管理上经验优势,以及在决策、生产经营方面高效性,提高项目建设的质量、速度及后期运营效率。

### 2.1.2 传统模式

社会资本参与流域综合治理较为传统的方式主要是在财政资金主导下按照流域综合治理整体或其中的单独项目利用参股方式组建项目法人,或参股水利企业并由其直接组建项目法人参加建设,一般参与的规模较小,形式也较为单一,参与周期往往也仅限于项目的建设阶段,话语权较少,处于从属地位。社会资本参与项目的初衷一方面是与政府合作,打好基础,寻求下一步长期合作的可能;另一方面通过公益性项目产生良好的社会效益来提高企业知名度。目前,这种方式已不多见。

另外,浙江省按照“五水共治”模式,在建设“美丽大花园”的整体布局下,地方政府坚持系统治理,绿色发展的原则,积极推行以水岸同治为理念的县域范围全流域治理,由财政出资,开展流域综合治理项目中的筑堤保滩、清淤拓浚、岸坡整治、生态修复、配水引调、截污治污等公益性工程建设,打造滨河绿廊,实行全流域“景区化”提升改造,搭建生态流域的大平台。在此基础上,吸引社会资本参与流域内水土资源开发、绿色农产品、旅游、港口、渔业等经营性项目。如湖州市德清县武康项目区通过整片水系治理,打通断头河、沟通小微水系,恢复河流自然功

能,让项目周边乡村面貌焕然一新,直接吸引以浙商为主的5亿元的社会资本投资,开展旅游观光、娱乐休闲、绿色农业等经营性产业,带动周边村镇致富。这种模式堪称社会资本参与流域综合治理传统模式的“升级版”。

## 2.2 社会资本参与流域综合治理的特征

从区域分布来看,积极参与流域综合治理的社会资本大部分来自经济发展较为活跃的地区(社会资本注册地),如北京、上海、江苏、浙江、山东等地<sup>[3]</sup>,主要原因在于:一方面,当地政府对于生态建设更加重视,出台相关政策鼓励社会资本参与进来;另一方面,这些地区有资金有实力的公司较多,信息渠道多样通畅,建设和运营理念先进,抗风险能力强,整体参与意愿较高。

从参与主体来看,社会资本央企和省属大型国有企业参与较多,意愿较为强烈,在现行主流的PPP模式中,通常采取强强联合,以联合体的方式参与流域综合治理项目。国企拥有与政府的良好关系,较低的资金融资成本、先进的技术及运营理念等优势,同时还承担着社会责任。民营企业则以独资参与流域内小型经营性项目的形式为主,即使是参与到流域综合治理项目主体建设中,参与主体也是以建筑类、材料类、设备类的民营企业为主。

从参与方式来看,社会资本央企或国有企业参与方式较为固定,主要是以国家政策鼓励、制度相对完善、法律合同规范的PPP项目为主;民营企业参与方式则灵活多样,可以是项目建设施工,也可以是独立参与流域内配套的经营性项目,实力较强的民营企业也可以与政府合作,参与流域治理的全过程<sup>[4]</sup>。

## 3 存在的问题

近年来,社会资本参与流域综合治理为主的生态建设逐渐增多,部分项目也取得了很好的社会效益,但仍然存在一些问题亟待解决。

### 3.1 以公益性、准公益性为主的流域综合治理项目本身对社会资本吸引力不足

流域综合治理项目一般以河道为主要治理对象,集中开展堤防加固、清淤疏浚、河道整治、固坡护岸、生态修复等工程,在有条件的地区兼顾水土资源开发、旅游开发、渔业林业资源开发等项目。整体上还是以公益性和准公益性项目为主,且项目投资规模较大,周期较长。而社会资本的逐利性要求在参与流域综合治理项目时需要获得一定收益回报,过多的公益性、准公益性项目建设,以及大规模长周期的投入,对社会资本持续收益产生较大影响<sup>[5]</sup>。现

有的以 PPP 模式为主的流域综合治理项目,除了依靠政府付费、可行性缺口补助等方式之外,很难找一些合适的经营性项目作为能够支撑整个项目运行的“造血点”,为企业带来足够的收益。工程本身过低的整体项目投资回报率难以吸引到社会资本积极参与,这也是当下流域综合治理项目政府和社会资本双方亟待解决的核心问题<sup>[6]</sup>。

### 3.2 项目的风险和不确定性阻碍了社会资本参与项目建设的意愿

近年来,国家投融资政策调整频繁,如近期已逐步收紧 PPP 项目规模,调整 PPP 项目库项目等;项目中一些原本符合规定的水土资源开发、港口建设等打包在内的经营性项目,随时可能因为政策的突然调整而无法实施,由此产生了较大的政策风险。另外,社会资本建设运营流域综合治理项目的收益大多数来源于政府直接付费或可行性缺口补助,近年来由于财力不足、领导变更等原因导致的政府失信行为已经发生过多起,虽然有合同约定,并且《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》中明确要求,认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的各项合同,不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约,因违约毁约侵犯合法权益的,要承担法律和经济责任。但是政府信用的有效制约机制仍未完全建立,这就存在着一定的政府信用风险,令社会资本对参与 PPP 项目尚存在疑虑和观望心态。

### 3.3 新型治理模式对民营企业存在挤出效应

当前,PPP 模式是流域综合治理项目利用社会资本的主要方式,由于其合作与采购模式较为复杂,一定程度上也限制了民营企业参与的机会。在合作模式上,由于流域综合治理项目的整体性和综合性特征,要求社会资本必须具备投资、建设、运营的综合能力,而民营资本在企业规模、融资能力、人员力量、项目经验等方面均具备较强能力的数量并不多,通过多家企业组建联合体形成具备综合实力的社会资本来参与 PPP 项目可能是一个更好的选择;然而在采购模式上,为了规范实施 PPP 项目,地方政府一般会采取公开招标的方式选择社会资本,但是在是否允许联合体投标以及联合体数量、资质要求、出资方式 and 比例等方面却经常做出种种约束,这种作法或者直接把联合体拒之门外,或者极大地限制了联合体内部权利义务优化分配的空间,使得大量具备专业服务能力但出资能力不强的民营社会资本无法直接参与流域综合治理 PPP 项目<sup>[7]</sup>。

### 3.4 企业融资成本较高

流域综合治理项目建设需要大量的资金,社会

资本通常会通过银行贷款等方式筹措建设资金。受到国家内外部环境变化、宏观经济政策调整等因素影响,利率短期内可能出现较大波动,从而影响社会资本融资成本。2018 年以来,财政部印发了《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金[2018]23 号)等文件,要求银行不得提供债务性资金作为地方建设项目、政府投资基金或政府和社会资本合作(PPP)项目资本金,使国有企业原本较为宽松的融资环境逐步趋紧。不少之前已经商定的企业融资被迫暂停或终止,社会资本不得不另找融资渠道,短期内增加了项目建设的融资成本,也对后续项目建设实施以及项目整体收益造成一定影响。另外,民营企业还存在融资渠道不畅和融资能力不足的问题。与国有企业规模大,融资渠道多样,更易得到国开行、农发行等政策性银行的低利率贷款相比,民营企业因自身规模较小,信用评级较低,多数情况下难以获取银行低利率的大额贷款,这就客观上抬升了民营企业参与流域综合治理项目的融资成本。

另外,个别地区的一些政府官员对于新形势下流域综合治理项目建设以及政府与社会资本合作,都存在知识储备不足,认识不到位的情况,一方面担心社会资本参与项目后,特别是取得经营权之后,政府会失去对项目的主导权和控制权,担心社会资本拿走地方过多的资源和利益;另一方面,项目涉及专业领域多样,专业性强,在实际操作中需要具备法律、金融、财务等专业知识和实践经验,目前一些地区的水利部门还缺乏相关专业人才,对项目执行中政府所面临的风险把控不住。在这种情况下,很多地方采取限制社会资本参与,提高参与门槛等措施确保政府处于有利的位置,导致一些具备条件的社会资本无法参与流域综合治理项目建设和运营。

## 4 相关建议

### 4.1 合理控制流域综合治理区域和规模

目前流域综合治理项目建设存在的普遍问题是流域河道治理过长、范围过大,打包项目过多,资金规模庞大,地方政府会考虑将所有需要做的项目全部纳入流域综合治理项目。这样往往导致项目审批流程复杂,周期拉长;用地计划庞大,审批难度进一步加大;项目资本金规模要求过大;项目的风险和不确定性进一步加大;项目区域间协调配合问题突出。这种情况下,前期有意向的社会资本从资金的安全性、项目的周期性和获益能力以及项目风险控制的角度考虑,可能选择退出流域综合治理项目建设运营。因此,建议在实施流域综合治理时,在流域整体

规划的基础上,分区域分时期分阶段推进,可以考虑条件允许的情况下,在县域范围内开展流域综合治理工作,尽量减少跨区域横向协调。同时,加强项目前期工作,依据现阶段浙江、重庆等流域综合治理项目成功案例,单个项目(分阶段的单期项目)投资规模以10亿元以下为宜,减少社会资本前期资本投入与贷款规模,降低风险。

#### 4.2 稳定并提高社会资本收益预期

流域综合治理项目中的各类项目以公益性和准公益性项目居多,后期运行几乎不产生经济效益,想更好地吸引社会资本参与项目建设,需要想办法通过优惠渠道和扶持政策,进一步提高社会资本的收益预期。可以考虑采取项目“打捆”的形式<sup>[8-10]</sup>,增加项目造血点,提高项目本身的盈利能力。如可以考虑条件允许的情况下,将流域内需要新建的供水水厂一并纳入综合治理项目投资建设,并在项目运行阶段配置水厂特许经营权,提高项目整体收益;也可以依托流域区域规划,结合实施乡村振兴战略,将产业园区发展,如绿色农产品加工,乡村文化旅游、交通等项目打包加入流域综合治理项目,提供一段时期的特许经营,或采取将经营性项目收益部分返还社会资本的方式来提高社会资本的收益预期。

#### 4.3 加强金融支持力度

金融支持社会资本参与流域综合治理项目主要表现为以下几个方面:

**a. 提高信贷规模。**流域综合治理是生态文明建设的重要内容,事关国计民生,但其交付周期长、盈利能力弱的问题导致金融机构在目前趋紧的金融环境下采取谨慎信贷的原则,从而影响项目融资。在更好的甄别项目盈利能力的基础上,对于关乎国计民生的生态建设项目,应进一步增加信贷规模,扶持社会资本积极参与项目建设。

**b. 提供信贷优惠政策并充分落实。**在流域综合治理等生态建设 PPP 项目中,政府应严格落实《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》(发改投资[2015]445号)等文件精神,在监管政策允许范围内,给予 PPP 项目差异化信贷政策,包括优先保障 PPP 项目的融资需求,延长贷款期限最长至 30 年,适当优惠贷款利率,建立绿色通道,加快 PPP 项目贷款审批等。

**c. 鼓励参与流域综合治理建设项目的社会资本或 PPP 项目公司发行专项债券。**按照《政府和社会资本合作(PPP)项目专项债券发行指引》(发改办财金[2017]730号)等文件精神,符合条件的社会资本可以充分考虑在参与流域综合治理 PPP 项目时,发行专项债券,作为补充资金用于项目建设、运

营或偿还已直接用于项目建设的银行贷款。

#### 4.4 健全政企双方遵守契约的长效机制

一方面,应该在当地社会发展总体规划框架下,对流域综合治理等项目开展综合论证,除项目可行性研究,还要针对政策连续性、资金保障等因素开展论证,在条件具备的基础上谋划和实施,杜绝地方政府盲目招商引资上项目,继而避免因前期论证不充分,考虑不周密可能产生的政府违约现象。另一方面,社会资本必须履行自身职责,杜绝一切流域综合治理项目实施过程中可能存在的短期化行为,如跑马圈地,率先建设项目中经营性项目,公益性项目迟迟不开工;在参与施工建设获得可观的利润之后忽视项目后期运营管护等。

#### 参考文献:

- [1] 刘戎. 社会资本视角的流域水资源治理研究[D]. 南京:河海大学,2007.
- [2] 房引宁. 流域综合治理 PPP 项目核心利益相关者利益诉求与协调研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2018.
- [3] 章贵栋,肖光睿. 民企参与 PPP 项目“双降”原因探析及政策建议(上)[J]. 施工企业管理,2018(2):59-62.
- [4] 章贵栋,肖光睿. 民企参与 PPP 项目“双降”原因探析及政策建议(下)[J]. 施工企业管理,2018(3):88-91.
- [5] 韩瑞. PPP 模式下生态水利项目投资风险研究[D]. 郑州:华北水利水电大学,2017.
- [6] 中国施工企业管理协会行业发展部. 央企参与 PPP 项目遇到的主要问题及建议[J]. 施工企业管理,2017(5):54-57.
- [7] 王俊豪. 民营企业参与 PPP 的非正式制度壁垒分析[D]. 杭州:浙江财经大学,2017.
- [8] 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):28-30,34.
- [9] 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):5-8,79.
- [10] 梁楠. 社会资本参与水利项目的补偿机制研究[J]. 水利经济,2016,34(1):31-34,84.

(收稿日期:2018-12-24 编辑:陈玉国)

