

DOI:10.3880/j.issn.1004-6933.2016.06.027

用 PPP 模式建设海绵城市

满 莉¹,李雨霏²

(1. 财政部财政科学研究院 中国财政学会 PPP 专委会,北京 100036;2. 中国农业大学国际学院,北京 100083)

关键词:海绵城市;PPP 模式;城市建设

中图分类号:TU984

文献标志码:A

文章编号:1004-6933(2016)06-0164-02

PPP (public-private partnership) 模式是一种采用政府与社会资本合作的融资模式。如何充分发挥 PPP 模式的融资优势,采用 PPP 模式建设海绵城市,推动我国海绵城市建设进程,是国内外学者关注的重点。

1 海绵城市建设采用 PPP 模式的原因

海绵城市建设是一项政府为了确保公共利益、优化提高公共服务水平而进行防洪水、保供水、促节水的宏伟工程,是涉及水生态、水资源、水环境、水安全、水文化的惠民工程,是打造城市宜居环境、提高居民生活品质的一项公共建设服务,属于政府应该提供的公共产品和服务的范围。而 PPP 模式能提高财政资金公共服务供给绩效水平。当前,传统的融资渠道遇到困难,政府融资平台受到制约,而大量社会资本找不到投向。海绵城市建设的启动无疑为产业转型升级带来机遇。海绵城市建设项目采用 PPP 模式,通过物有所值和财政承受能力的评价,可以解决政府盲目上项目的问题,可以提高财政资金的供给绩效,在制度安排和资金投放上保证海绵城市建设的可持续性和稳定性。另外,PPP 模式可以充分结合政府的控制力、影响力与社会资本的灵活性、创新性、风险抵抗能力,克服政企合一积贫、积弱、积弊的诟病。

2 海绵城市建设采用 PPP 模式的风险及风险规避

2.1 风险

a. 政府管理风险。从建设内容看,海绵城市建设是综合工程,涵括勘察、设计规划、投资、建设运

营,以及历史人文、生态建设等,具有高复杂性。同时,项目条件不清晰,相关部门在项目各阶段责任不明确,地方政府在组织管理这项工程时也会遇到诸多挑战,如轻规划重投资、建而不管等,难以做到因地制宜和可持续发展。而企业的逐利本性和缺乏约束性考核,地方政府在相关范畴内所需的治理能力欠缺,增加了政府的管理风险。

b. 技术风险。海绵城市建设作为一项综合性的工程,涉及全产业链的规划、建设和运营等,对技术要求非常高。国外虽有比较成熟的城市建设技术体系可以借鉴,但由于城市之间差异大,我国企业尚没有建设海绵城市的成熟经验,相关技术的适用性和系统性认知缺乏,需要制定一系列相关技术指南等。

c. 投资风险。PPP 模式的核心特征是“风险共担、利益共享”。我国目前没有专门针对 PPP 模式的法律法规,这是贯穿 PPP 项目全生命周期所面临的最大风险,也是最致命风险。从社会资本角度,项目必须有财务清偿能力和盈利能力,而项目回报难是社会资本目前比较顾虑的问题和风险。

2.2 风险规避

a. 在项目发起环节进行严格的项目识别、筛选和认真评估,做好顶层设计。

b. 建立完善 PPP 信息平台,加快完善合作伙伴遴选机制。在 PPP 项目伙伴的预审、优选和协商等流程,通过公开招标或邀请招标以及全方位的审查,增强项目的竞争性和透明性。

c. 在项目缔约环节对风险进行全面定量描述和成本估算,设计合理的风险分担机制,优化资源配置。

作者简介:满莉(1971—),女,副教授,博士后,主要从事公共服务绩效评价、PPP 项目风险管理、税务筹划以及财政审计研究。E-mail:327938089@qq.com

d. 建立健全 PPP 项目回报机制。对海绵城市这种难以准确测算回报且付费体系不成熟的项目,积极探索项目回报商业模式,如通过财政、税收,配置土地、物业、广告等经营资源,为稳定投资回报、吸引社会投资创造条件。

3 海绵城市建设采用 PPP 模式的核心原则与“6 个加法”

3.1 核心原则

海绵城市建设采用 PPP 模式的核心原则是“一个加法和一个减法”。对第一个 P(Public),政府要学习做“减法”,学会放手,相信社会资本创造力,相信社会资本和政府一样有担当和风险判断能力,做到简政、放权、让利,从而充分释放和激发社会资本的活力和动力。具体而言,政府在 PPP 项目的关键过程中做好主导工作,发挥社会参与与监督作用,建立信用法规制度,建立全国统一的公开信息平台 and 信用信息征集共享平台,完善市场监督体系,对项目全生命周期实行动态监管。对于第二个 P(Private),社会资本要学习做“加法”,即在新形势下社会资本适应市场规律,打造自身核心竞争优势,寻找合适的商业模式,在这一轮“海绵经济”的大潮中找到机遇,成功升级转型,把企业做大做强。

(上接第 163 页)

2 长江生态环境修复重点

笔者认为,当前长江生态环境问题主要是人类活动剧烈改变了河流条件、降低了环境容量,因此,降低工程影响是修复重点。首先要舒缓工程造成的正反馈强不稳定过程,借助自然力量,坚持以非结构措施为主,不造成新的破坏。修复工作应主要通过调整规划,优化管理,采取必要技术手段,尽量恢复长江自然生态功能,提高环境容量。针对长江水文过程、通量和生境条件变化,建议采取以下 6 方面生态环境修复措施:①以“水资源工程”重新定位上游大型水电站,用水资源目标优化大型水库调度。对金沙江中上游及支流大型水库,汛期以蓄水蓄能为主;对长江下游水库,主汛期降低汛限水位,相机拦洪;对三峡水库,要严格执行既定防洪职责,并优化提高防洪能力;对流域水库,主汛期后要提前蓄水,减少秋季蓄水量。②高效开展“水库挖泥”,修复河流物质和营养通量,抑制荆江等河道冲刷,减少水库污染物存积量,消除河流内部污染源。③引清水入洞庭,扩大洞庭湖区水量和环境容量,增加河湖调控机制,从根本上减少荆江冲刷,维护河湖稳定格局。

3.2 “6 个加法”

第 1 个加法:棚户区改造,利用旧城改造拉动刚需。第 2 个加法:用地规划及城市公共空间规划。借鉴重庆经验,做好用地规划及城市公共空间规划,利用土地流转盘活存量。第 3 个加法:绿地系统规划。利用旅游景观、古城修复,改造拉动文化旅游市场,增加社会资本可期回报。第 4 个加法:生物多样性技术。利用生物多样性技术涵养水源,净化水质,拉动生物园林、动植物工厂及其“绿色”市场需求。第 5 个加法:中国元素的文化创新。利用具有中国元素的文化创新来建设海绵城市,契合新农村建设理念。用文化理念创新新农村建设,进行棚户区改造,修复古镇村落,开展农村养老服务等,充分拉动农村地区人口的消费需求,既促进三农建设,服务实体经济,又实现了产业结构的调整。第 6 个加法:推进海绵产业升级。围绕海绵城市建设新技术、新工艺、新材料的实体经济需求,孵化发展实体经济,复兴以水为源头的本土文化,最终实现生态文明建设的终极目标——“山清水秀岸绿天蓝人气爽,养眼洗肺精神佳”,落实习近平总书记“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的工作部署。

(收稿日期:2016-06-12 编辑:彭桃英)

④加强中下游河道的维护和分蓄洪区的建设。提高城-汉河段泄洪能力,维持自然湖区的水位和联通性;以安全与发展为目标,加快蓄滞洪区设施和现代农业的建设,妥善处置超额洪水,确保区内群众生活水平。⑤上游梯级水库“调峰调能”,集成开发水面与滇藏等高辐射地区光伏电源,以水电为龙头大幅增加清洁能源的比例,有效降低梯级水库积温 and 温滞效应。⑥改革水电利益分配机制,保障流域生态保护与绿色发展资金。

(收稿日期:2016-08-21 编辑:彭桃英)

