

海绵城市PPP项目投融资模式应用探讨

王佳萌

雅安市瑞达建设工程有限公司 四川 雅安 625000

摘要: 由于海绵城市建设项目本身具备巨大的融资压力,且融资渠道单一,融资模式已经成为其未来健康快速发展的基础。因而,构建多元化的投融资方式在当前中国经济形势下就越来越重要。本文通过深入地研究了我国目前现存的海绵城市规划建设投融资模式,分析了PPP、BOT、PFI这三种典型融资模式,根据文献资料法,查阅文献资料、搜集数据进行研究,总结了我国海绵城市建设投融资模式的现状和存在的一些突出问题,从制度保障、经营模式、项目投资三个角度给出了一系列改变海绵城市建设项目投资难题的措施与政策方案,希望对解决当前海绵城市项目融资难的情况有所帮助。

关键词: 海绵城市; 投融资模式; 文献资料法; PPP、BOT、PFI模式

引言

海绵城是指如同海绵一般,可以吸纳水,并且拥有良好的"弹性"的城市。通过海绵城市建设工程可以为城市节约更多的水资源,减轻对城市的洪涝和土壤危害,提升城市的生态环境,促进城市适应环境变化^[1]。然而,虽然近年来党和中央都在大力支持海绵城市的建设,但是当前我国海绵城市的建设工程项目依旧存在着巨大的经费和资金负担压力,仅靠各级政府的补助已经远远不足以支付其所有者的建设经费。所以积极探索海绵城市的投融资模式问题显得尤为重要。

1 PPP的概念

PPP也称之为政府和社会企业的伙伴关系,在政府与企业谈判签订的合同条件下,政府与企业双方建立的以协议方式所建立的伙伴关系,或者是为建立城市的基础设施、供应一些公用商品与劳务服务而建立合作关系。为保证合作能够成功的进行,并确保当事人能够取得比预想的个人行为中更加良好的经济效益,合作各方必须以契约的方式,来明确合作各方的权力与义务。

2 海绵城市推行PPP模式重要性

PPP模式(Public—Private—Partnership)是指在公共服务领域,由政府通过竞争性方法选定具备投入、经营及管理实力的社会资本,服务各方根据公平协商原则签约合作,由社会资本提供服务,而政府则根据服务绩效评价结果向社会资本提供对价,即为公私合作模式。PPP模式具有以下优点:

2.1 PPP模式能减少政府减轻财政负担

住建部副部长陆克华曾于去年透露,第一批16个国家试点城市预计于三年度投入八百六十五亿元,总项目规模为四百五十多平方公里。巨大的社会融资也需要给

地方政府财务上带来巨大压力,而如果通过PPP模式投资,由公共工程服务组织和私人业主合作或在最初阶段由私人业主和地方政府部门一起参加项目的设计识别、可行性研究、建设和投资的前期建设阶段,不仅提高了建设项目在科技和管理方面的有效性,减少前期工作时间,还可以使建设投资减少。

2.2 PPP模式能促进投融资格局的多元化

目前,海绵城市建设项目的市场开放度不高,管理、政策上的壁垒还比较严重,投资途径狭窄,手段简单。在PPP模式下,由私人政府部门来提供资产和业务可以给国家政府部门带来更多的资本和技术,大大提高了项目投融资体制改革水平^[2]。同时,由于政府部门大多更具备了项目建设运营的成功经验,有领先的管理理念和大批专业化人员,通过参与项目建设还可以促进企业在项目的设计、运作和管理模式等方面的改革创新,从而提高企业工作效率,并传递优秀的管理理念和成功经验。

2.3 PPP模式能使政府部门和私营部门优势互补,风险共担

在现代社会中,政府部门与私营部门充当着不同作用,并同时拥有着各种不同的社会资源,因此公私与政府部门合作时可优势互补。在整个项目运作中,由政府部门共同承担土地取得风险、工程申请延期风险、招标竞争不完全风险等政府风险,由私人部门共同承担项目投资风险、技术风险、组织协调风险、经济实力欠缺风险等,政府的优势在于制定政策、办理手续等方面,而私人部门优势在于项目管理运营,专业技术等方面。通过PPP模式,可以充分利用政府的控制力、影响力和私营部门的灵活性、创新性、风险抵抗能力,从而克服政企合一积贫,积弱,积弊的诟病,使两方优势最大化,进

而提高收益。

3 海绵城市 PPP 投融资模式存在的问题

在进行海绵城市PPP项目投融资合作的过程中,政府如果没有重视对投资合作的环节层面的管理,也会对投融资合作结果造成一定的影响。从根本上来说,海绵城市PPP项目投融资中容易产生问题主要有以下几点:

3.1 政府的资金支持与收益模式没有保持在同一水平

海绵城市的建立需要巨大的财力支撑,政府注入财力,而政府部门确实也有着“购买服务”的行为,但由于当前在海绵城市的建立进程中政府并不能明确指出有关雨水征收管理的具体信息,而对雨水的排污许可机制也未能实现有效建立^[3]。由此也就产生了相应的问题,对于公益性相对较大的海绵城市建设投资,如何才能合理的保证PPP投融资方式的政府项目单位的投资收益。

3.2 是在海绵城市工程项目策划的过程中,如何有效的保证其科学性和系统性

海绵城从根本上来说,就是提升了城市水环保意识的水平。在海绵城市工程设计的过程中,还必须对汇水区域等有关工作内容,做出详尽的分析和系统性的评价。工程项目前期的制定与研究方案,将直接决定着海绵城市工程是不是可以得以良好实施。它对于PPP项目投融资的顺利与否,具有决定性意义。项目规划阶段,必须充分考虑到城市规划中原来的旧排水的实际状况,并在方案当中添加入了海绵城市建设项目的初期计划和旧排水修复的有关内容。这也是有关从业人员需要仔细思考的问题。

3.3 是没有落实绩效考核相关管理工作

海绵城市PPP项目投融资在某种意义上而言,也是地方政府选择的服务方式。从实践方面出发,一定要重视进行PPP项目投融资的管理工作,特别是对绩效考核和有关项目实施严格的控制。包括项目界限的划定,风险的种类和风险的规避措施都必须结合进来。

3.4 缺乏权威PPP模式的法律法规

PPP项目实际是在各种法规文件和协议的制约下进行的。而现阶段,中国尚不能形成完全有关PPP应用的立法体系。就目前情况而言,关于PPP模式的立法内容大多为《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》及《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,有的地区政府为规范PPP模式的推进与发展,专门制定了“PPP模式推广发展的指导性意见”,但大多是部门规章或地方性条例,这样开放性的政策框架将不利于我国政府对PPP项目的统筹监督管理和项目的健康发展,同时过多的项目管理方式也可能产生利益交叉问

题^[4]。同时,关于PPP项目运营流程中的许多具体问题等都从未涉及,客观导致了国际上对PPP项目融资的某些习惯和行为,与我国现有的法律、规定等发生冲突。

4 加强海绵城市 PPP 项目投融资应用的相关建议

4.1 做好PPP项目的规划和论证

一般情形下,PPP项目由于所涉及的内容众多,而同时受益双方的社会关系又比较复杂,所以为了解决好利益各方之间的运行机制,政府作为合作方就必须更加注意,而关于合作的方法就需要更多调研。PPP项目在通常情况下周期都很长,其间会收到许多各种因素的影响,所以必须针对项目的特性和用途等方面进行深入的研究,并且要合理的评估,以制订出一个合理的解决对策。此外,在众多的PPP项目中由于业务所涉及的范畴众多,因此涵盖的范畴非常广泛,包括有策划、方案设计、施工、市场营销等,还会有综合研发。

4.2 选择优质社会资本

PPP项目中必须选择最优秀的社会资本,以减少其中的风险问题,而社会资本不良所带来的经济影响尤为明显,必须通过更严格的审核与管理,引入最优秀的社会资本。首先,必须做好对社会资金的评估。项目建设需要社会资本必须具备足够的资本能力和投资意识,首先提交投标报告,而社会资本也必须提交详尽的投资信息,以展现出强大的投资意识。而政府必须搜集整理各种资源,并进行资质的审核工作,以挑选优秀的社会投资。可以完善引入规则,甄别出资产丰富、资本充沛、内控管理水平非常好的优秀社会资本。健全社会诚信制度,在投资考察项目时善用诚信制度,社会诚信优秀的社会资本企业,也将会投入到PPP项目的建设。其次,项目企业采取了高回报率的投资手段,积极引导了部分优秀的社会资本参与项目,通过增加对项目企业的权益投资,减少了整个建设项目的投资成本,确保了优秀的社会资金为整个项目的建设运作提供了资本保障,企业的资产构成也更加科学合理,从而降低了其中的各种经营风险问题。

4.3 建立全过程的财务风险识别与预警机制

PPP项目必须通过一项环节比较多而复杂的程序体系进行最终目标,而资金必须自始至终穿过这一系统。为确保在工程项目的整个生命周期内顺利实施,要求有关政府部门、社会资金、工程建设参与方、投资人、金融机构、强化风险意识,形成工程全过程的财务风险辨识和警示制度,对项目生命周期内可能发生的风险统筹考虑。把握资本这一重要控制核心,确立阶段性目标和资本比例关系,以目标锁定资本预控方向,以资本运动反

映项目过程运行。形成以项目公司为基础的风险识别清单,形成阶段任务、风险事件、资本匹配对应表。设计工作体系与防范措施,以强化项目管理流程中的风险控制,并减少风险爆发可能性。实时监管资金流状况,对各环节形成有效监管。根据项目运行状态分析实施项目的市场情况是否匹配,适时进行判断形成相应战略。通过项目风险的辨识与警示,避免项目财务危机的出现

4.4 强化部门联动和整合咨询团队

各级领导要责任明确。一是成立跨区域合作机构,统筹广大流域政府之间的关系;二要正确划分权限与职责^[2]。着力推动制度创新,形成合理的监督制度。各单位横向联系合作。确定规划负责单位和牵头执行单位;结合海绵城市的建设项目和居民小区、公园绿地、城市道路公园、河道湿地等子系统的实施情况、运行管理情况、施工难度以及采取PPP方式的政策衔接措施。形成部门的统筹机制,合力推动海绵城市发展。成立了专业的咨询技术团队。建议由海绵城市建设的主管部门,成立一个由海绵城市专项规划队伍、海绵科技支撑队伍、PPP专业咨询服务队伍等联合组成的第三方咨询服务队伍,并协调分工,就海绵城市PPP建设项目的体系结构、边界规划、工程建设时间、工程建设质量与经营成本评价、工程绩效评价制度,以及工程绩效监测方法等问题进行了专门咨询。

4.5 探索海绵城市PPP项目的回报机制

针对于海绵城市的建设,政府应该探索增加社会成本和经营性项目的投资方式,从而抵减海绵城市中PPP建设的财政费用。有条件的省市可参考国外的雨水治理工程筹资方式,创新城市排水许可方式和雨水征收机制,让海绵城市PPP工程具备"用户付费"的前提条件。通过为海绵城建设项目本身提供增值业务,如对污水处理

后的尾水进行中水再用、对调蓄后的雨水进行处理后回用等,均可为企业增收。可以通过海绵城市工程为城市增添出新的生命力。不但给本地市民提供运动的场地,更是一个休息游玩的好地方。研究探索海绵城市与城市房地产开发、特色小镇、旅游景区开发等片区建设的有机融合,鼓励片区开发与综合运营商联合海绵城市建设和运营,共同推动片区开发建设,带动片区土地价值提升,另外一部分附加值用于支付政府在海绵城市购买PPP项目的费用。

结语

海绵城市工程已经由试点城市扩展至区域范围的开发。海绵城市建设PPP项目的具体建设与运用,尚处在进一步探讨过程中^[3]。PPP模式将是中国未来的一个重要发展趋势,它不但改变了地方政府部门的职责,也做到了地方政府部门与民营企业之间风险共担、共享合作、收益共享,更将提升城市社会服务和公共产品建设效益。而海绵城市的建立是中国城市化发展理念与建设方法的重大变革,是提升中国新型城市化品质的重要关键引擎

参考文献

- [1]中国海绵城市PPP项目的发展现状及特征[J].李婧茹,董阳.今日科苑.2018(03)
- [2]镇江海绵城市试点区工程建设可行性及PPP模式研究[J].赵宝康,刘绪为,刘世泽,于中海,方帅,徐洁.中国给水排水.2018(04)
- [3]基于PPP模式的武汉城市内涝灾害防治体系研究[J].宋英华,宋叶,王喆,方丹辉.安全与环境工程.2020(03)
- [4]从中美案例经验谈海绵城市PPP模式的关键实施要点[J].欧阳如琳,程哲,蔡文婷,温婷,刘昌明.中国水利.2019(21)