

责编:崔煜晨
电话:(010)67116884
传真:(010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

PPP进行时



●经测算,郁南县污水处理PPP项目建设总投资若控制在5亿元左右,政府年付费低于5000万元,包括政府的其他公共服务支出不超过2.4156亿元,占2016年一般公共预算支出28.42亿元的8.48%,在财政能力承受范围内,可采用PPP模式。

◆本报记者黄慧诚

今年7月,广东省首个整县农村生活污水处理捆绑PPP项目正式落地云浮市郁南县。项目将通过模式创新,探索解决农村污水处理项目资金缺乏、收益率低等问题。

不久前,这一项目被列入20部委联合公布的全国第三批PPP示范项目。

一个山区县是如何推进PPP治水项目实施的?其中又有哪些做法和经验值得其他地区启示和借鉴?记者对此进行了采访。

山区污水处理如何用好政企合作模式?

广东郁南通过可行性论证,创新捆绑模式,企业对项目进行一体化运作



农村污水处理能否采用PPP模式?

郁南县先对项目财政进行可行性论证,再统筹各部门职责,解决项目用地等问题,有序推进农村污水处理PPP项目

广东省云浮市郁南县地处西江中游南岸,是重要的水源补给地。据了解,郁南县共有1272个自然村,2015年以来,已在110个自然村新建了污水处理设施。

然而,和多数山区县一样,郁南县用于进一步加快污水处理设施建设的财政资金捉襟见肘。“应该采用新模式建设污水处理设施,实现了规模效应,单位建设、运营成本自然也会降低。”郁南县委常委、常务副县长陈枢介绍,因此,当地计划采用PPP模式加快剩余镇村污水处理设施建设。

为保证项目的可行性,郁南县通过公开招聘聘请广东省建筑设计研究院作为项目的咨询机构,对项目进行经济评价、可行性研究、物有所值评价及财政承受能力论证。

经测算,郁南县污水处理PPP项目建设总投资若控制在5亿元左右,政府年付费低于5000万元,包括政府的其他公共服务支出不超过2.4156亿元,占2016年一般公共预算支出28.42亿元的8.48%,在财政能力承受



项目收益率低怎么办?

虽然收益率只有6%~8%,但当地通过捆绑模式扩大项目规模,政府承担全部直接付费责任

为吸引更多企业参与郁南县污水处理项目竞争,降低项目成本,提高项目质量,当地在前期广泛宣传,吸引了国内11家水务、环保企业参与竞争。

最终,郁南县通过项目招标和竞争性磋商,选定了重庆康达环保产业(集团)有限公司与广东莞科环保工程有限公司组成的联合体。

据了解,原建设部制定的水务行业收益标准为8%~12%。而在农村开展污水处理PPP项目,不仅前



图为广东省郁南县农村污水处理设施。资料图片

范围内,可采用PPP模式。

随后,当地仔细调研、审慎研究、多方比较,专门成立了PPP项目领导小组,明确发改、财政、建设、环保、规划、国土等部门职责,确保PPP项目前期各项工作有序开展。

其中,项目用地是各地污水处理设施建设中普遍遇到的难题,PPP项目中亦不例外。对此,郁南县要求项目建设必须及时全面公开项目信息。目前,当地14个镇区污水处理站以及903个村污水处理设施的用地问题,均得到了解决。

当地村镇、国土部门等各方达成一致,确保项目公司在工程建设期开始日,以零租金租赁或其他双方商定的形式(主要是镇区污水站用地),免费获得使用污水处理设施项目用地。

郁南县污水处理PPP项目已于今年9月动工建设,投资总额约5.02亿元,计划2018年1月起运营,届时将解决全县包括48万农村常住人口在内的生活污水处理问题。

期资金投入较大,投资回收期较长,收益率也偏低,只有6%~8%。此外,农村使用者付费存在不确定性风险,农村污水处理项目收益率可能更低。

为提高项目含金量,郁南县进行了模式创新。首先,通过“整体打包”“城镇与农村”“建设与运营”“终端与管网”等4个捆绑模式,扩大项目规模,将项目总投资提高至约5.02亿元。

其次,政府承担全部直接付费责任

任,降低项目风险,保证社会资本的合理回报。

再次,在项目增加“人居环境综合提升”等内容,增强项目示范效应。中标方可承担当地15个中心村的人居环境综合提升设计建设项目,美丽乡村加上全国农村生活污水处理示范县的示范效应,增加了项目的无形资产和间接经济效益。

最后,项目采用DBFO模式,即



全生命周期的工作机制怎么建立?

项目前期争取各方资金支持,项目后期完善制度设计,约束政府和社会资本双方行为,风险共担

由于PPP项目所需的资金量大、周期长,对社会资本的资金筹集能力也提出了极大考验。因此,郁南县在项目总体立项阶段就邀请农业发展银行参与设计。

据了解,在项目竞争性磋商过程中,农发行提供专项建设基金按照固定利率1.2%的价格投入以及抵押补充贷款(PSL)执行4.145%的年利率率两大优惠政策,对社会资本形成了较大的吸引力。

同时,当地积极争取国家和省级财政对PPP项目的支持,将项目上报国家重大项目库。目前郁南项目已争取到广东省2015年PPP项目前期工作经费中央预算内投资40万元和广东省2016年第二批专项建设基金3000万元。

“经济欠发达地区的PPP模式探索,离不开上级政府的支持。”陈枢指出,由于这一PPP项目是广东省首个整县污水处理PPP项目,加上郁南县财政薄弱、专业技术人员缺乏,希望得到更多支持。

陈枢建议,应加快以奖代补政策的落实。期待上级政府结合郁南县的实践,测算出省级财政在污水处理方面应承担的费用,参照财政部《关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知》,每年安排一定的财政资金通过以奖代补方式支持政府和社会资本合作项目,保障项目

项目的设计、建设、融资、运营全过程交由社会资本一体化运作,政府不入股项目公司,使项目形成“政府购买服务、企业运作、第三方监管体系”。

对此,重庆康达环保产业(集团)有限公司董事长赵勇贤坦言,公司更看重郁南县实施整县生活污水处理PPP项目的示范意义,社会资本方要把项目设计好、建设好、管理好。

的实施质量。

实际上,PPP项目不仅涉及前期管理、决策管理、招标管理、合同管理、监督管理等多个环节,后期工作中还需求多层次、全生命周期、有机衔接的工作机制。对于首次开展农村污水处理PPP项目的郁南县来说,整个项目的工作机制需要与社会资本方不断探索。

随着实践,一方面,郁南建立健全投资调整、调价、风险分担、考核支付、退出等制度,约束项目公司的行为。其中包括,以结果为导向设定考核指标包括污水收集率、污水浓度、污水量、出水水质等,并引入公众监督,公众评价结果直接影响项目付费;在合同书设置“履约担保”条款。

另一方面,规范政府行为,消除社会资本参与PPP项目“怕陷阱、怕违约、怕反复”的顾虑。同时,郁南县纪委监委和检察院全程介入,确保项目在识别、准备、采购、执行、监督等各阶段均按照法定程序操作。

此外,还要完善政府、社会资本与金融机构“风险共担”机制。陈枢建议,在社会资本向金融机构融资的合同中,增加条款明确规定把社会资本按期向金融机构还本付息,作为政府支付服务费的条件之一,并纳入考核,实现多方共赢。

政策热点

城市生活垃圾处理 短板将补齐

行业企业期待 改变低价竞标现状

本报记者崔煜晨综合报道 环境保护部等四部委近日联合发布《关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见》,要求各地将垃圾焚烧处理设施建设作为工作重点,尽快补上城市生活垃圾处理短板。

据了解,《意见》要求,到2017年年底,建立符合我国国情的生活垃圾清洁焚烧标准和评价体系。到2020年年底,全国设市城市垃圾焚烧处理能力占总体处理能力50%以上,全部达到清洁焚烧标准。

而环保产业界更关心的是,《意见》首次以明文方式对低价竞标现象提出指导性意见。明确项目建设各方要正确处理质量与进度、成本之间的关系;严禁通过降低工程和采购设备质量、缩短工期、以次充好、偷工减料等恶意降低建设成本。

对此,E20研究院执行院长薛涛表示:“招标制度在尝试保障采购纪律性要求的前提下,通常无法兼顾性价比和综合评估的内在要求,以及质量与成本,这就要求采购方尽量专业,了解项目及投标人情况。”

业内人士期待,通过《意见》的规定,能够改善行业低价竞标现象,促进市场良性竞争。同时,行业企业希望,后续能有进一步细化的指导标准促进政策落地。比如,给出各地指导价格等,使政策发挥清晰的指导作用。

另据记者了解,就在《意见》出台的同时,垃圾焚烧发电行业企业共同发起组建全国垃圾焚烧发电产业联盟,联合行业力量,维护和争取行业合理利益。同时,组建全国垃圾焚烧发电总工程师委员会,开展“评价”和“巡诊”工作,以促进行业技术进步和管理水平的提升。

相关报道见今日10版

财政部公布
《PPP物有所值评价指引
(修订版征求意见稿)》
物有所值
评价工作
将进一步规范

本报综合报道 财政部日前公布了《PPP物有所值评价指引(修订征求意见稿)》(以下简称《指引》),向社会公开征求意见。这一文件进一步规范PPP项目物有所值评价工作,在《PPP物有所值评价指引(试行)》(以下简称财金167号文)印发施行以来取得的经验基础上,改进和完善物有所值评价方法,更加合理、有效地推广运用PPP模式。

去年年底,财政部制定了财金167号文,初步推动PPP项目物有所值评价工作规范有序开展。然而,由于当时我国实践中缺乏充足的数据积累,难以形成成熟的计量模型,物有所值定量评价处于探索阶段。

“近一年后,财政部再出同类文件,是在财金167号文基础上,进一步规范初始评价和中期评价的要求。”锦天城律师事务所律师朱可勇公开表示,《指引》明确对PPP项目评价结果进行对比分析和责任追溯,调整初始评价通过标准,新增定量评价计量模型,新增定性评价指标和评审专家的组成要求等。

他认为,《指引》与《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》(财金[2016]92号)相互衔接,总结了PPP项目开展物有所值评价的实践经验,体现了PPP项目全生命周期管理的理念。

比如,《指引》第八条明确了物有所值评价责任部门,即初始物有所值评价由项目实施机构或同级行业主管部门组织实施,同级财政部门对物有所值评价报告进行审核并出具审核意见;中期物有所值评价由同级财政部门会同行业主管部门组织实施。

洞见

PPP模式应建立激励性价格机制

刘穷志

价格牵一发而动全身,PPP定价机制是PPP模式运行的核心动力与基础环境。我国目前的PPP定价机制存在哪些问题,应该如何理顺?

现行成本利润率标准难以确定,价格论证和监管存在问题

当前,PPP项目签约率不高,私人资本参与率低,融资难、融资贵,这些问题都与PPP定价机制存在直接关联。

首先,现行成本利润率标准难以确定。行业大数据、标准测算及信息披露缺失,现行标准设计“一企一策”。

同时,企业和政府间信息不对称,企业易夸大成本。而政府难以把握成本利润率的敏感性,风险难以公平分担。

其次,在价格论证方面,一方面,公众参与率低,难以充分表达意愿,无法起到监督与制衡作用。另一方面,关键价格信息未公开,目前在国家发改委和财政部(PPP中心)网站

上公布的PPP项目信息,仅显示项目名称、行业性质、投资额、回报机制、运作方式等粗略信息,成本、利润等关键、敏感价格信息被忽略。

再次,价格监管系统庞杂。现行监管制度是联合监管制度,监管部门包括发改、财政部门和行业主管部门,机构错综复杂,监管权力分散。

应建立激励性价格机制,将市场和成本风险由价格监管机构转移至公司

在未来的PPP定价中,应建立激励性价格机制。这一机制主要分为

两类:一类为价格上限机制。价格主管部门对公共产品设置最高价格,企业在最高价格以下自主制定价格。

另一类为标尺竞争。在某一区域,价格主管部门将质高价低的特定企业树立为标尺,引导这一区域其他企业定价。目前,国家发改委和财政部进行了多次多行业PPP项目试点,可以将试点企业价格作为行业价格标尺,建立标尺竞争机制。

激励性价格机制应模仿竞争市场,将市场和成本风险由价格监管机构转移至公司,使企业提高效率、降低成本、降低价格,这将有效解决政府部门与企业之间信息不对称带来

的问题。

同时,建立独立、专业和公众有效参与的价格监管体系。比如,政府PPP监管机构应独立,引入第三方专业机构,并建立PPP项目组建交通、水利、环保等专业消费者协会。

此外,还要采用技术设备深入挖掘项目数据,建立项目完全信息定期公布制度。比如,构建数据库,将流量监测、视频监控等电子设备与PPP综合服务平台连接,录入金融、税务、审计等部门数据,在系统内生成PPP项目数据。

作者系武汉大学经济与管理学院教授,对原文章有删节

郁南县生活污水处理捆绑PPP项目简介

项目内容与目标 项目包括新建14座镇级污水处理设施及配套管网,完善县城区和两个中心镇污水收集管网,903个农村污水处理设施及配套管网,112个农村污水处理设施的后续维护,15个中心村人居环境综合提升。计划到2017年年底,郁南县城区、镇区和农村污水收集处理率分别达到95%、85%和80%,包括48万农村常住人口在内的全县生活污水得到有效收集处理,人居环境明显改善。

技术选择 项目以建设无动力厌氧污水处理系统为重点。与建设污水处理厂比较,建设无动力厌氧污水处理系统治理农村生活污水,具有工程投入少(投入约35万元/个,运行费用不超过0.1元/吨)、工程占地小(约180平方米~600平方米)、工程简便、治理效果好等优势。