

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。



## 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

## 山区污水处理如何用好政企合作模式?

## 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。



图为广东省郁南县农村污水处理设施。资料图片

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

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。



## 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

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。

## 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

## 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,进一步规定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。

作者系武汉大学经济与管理学院教授,对原文章有删节