

## 产业周刊

09-12版

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

## 编者按

12月4日,财政部发布《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(113号文),并公布首批30个政府和社会资本合作模式(PPP)示范项目,总投资规模约1800亿元。30个PPP示范项目涉及供水、供暖、污水处理、垃圾处理、环境综合整治、交通、新能源汽车、地下综合管廊、医疗、体育等多个领域。

同一天,国家发改委发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》,从项目适用范围、部门联审机制、合作伙伴选择、规范价格管理、开展绩效评价、做好示范推进等方面,对开展政府和社会资本合作(PPP)提出具体要求。

同时,国家发改委随意见一并印发了《政府和社会资本合作项目通用合同指南》。

3份文件同一天落地充分显示了中央政府推动PPP模式的决心,但两部委的出发点和目的是否相同,3份文件释放哪些信息?本期报道将进行专业分析。

## 本期看点

10版

排水管网仍在添堵?

管理体制应持顺,创新投融资机制

11版

秸秆转化能替代石化燃料?

江苏试点燃煤锅炉能源替代示范项目

12版

建筑垃圾寻出路

还需政府帮把手

政府应在垃圾来源、市场出路及中间环节用地等方面给予支持

## ◆本报记者崔煜晨

中国节能环保集团公司近日举办PPP模式推进研讨会,探讨PPP模式在环保产业应用的必要性,也总结了PPP模式在实践过程中应该注意的问题。

## 环保产业为何需要引入PPP?

解决融资和盈利模式难题

研讨会上,中国节能环保集团总经理王彤宙指出,环保治理行业带有天然的公共事业特性,但目前环保产业资金投入有限,资源利用不足,阻碍了产业发展步伐。

据介绍,现有环境污染治理投融资模式存在不少问题:

**第一,总体规划指导不足,顶层设计缺失。**由于我国环境污染治理总体需求不明确,治理思路不清晰,部分专项或区域规划针对性、指导性不足,地方政府选择项目是盲目性大。比如,区域内废渣填埋场建设缺乏统一规划,往往就近选址,未能实现合理布局。

**第二,投资效率有待提高,多元化投融资模式尚未形成。**首先,中央投资比例固定造成申报项目虚增建设规模和投资额度现象严重。项目过度治理与治理不足现象并存,资源配置效率有待提高。其次,地方财政资金到位率很低,中央财政资金的带动作用不明显。再次,缺乏鼓励社会资本进入的制度设计,项目社会融资能力差。

**第三,综合管理体系尚未建立,管理职能亟需加强。**目前环保投资管理仅限于项目前期决策环节,对实施方案获资金申请报告的技术评价和资金分配管理,没有建立贯穿项目全生命周期的综合管理体系。此外,环保治理工作的跨行业、跨区域流域、污染物多样性等特征进一步加大了实施难度。在面对雾霾、重金属、地下水污染等复杂问题时,实施效果更是大打折扣。

对此,王彤宙认为,有必要把PPP模式通过引入市场机制,有利于引导社会资本进入环保产业,解决环保产业融资和盈利模式难题。

## 各方诉求和责任如何理清? 需要平台公司进行整体包装设计

环境保护部固体废物与化学品管理技术中心主任凌江表示,在PPP项目的实施过程中,要遵循以下原则:第一,方案比项目重要;第二,政策比资金重要;第三,理解比合作重要。

具体而言,“方案比项目重要”就是要通盘考虑,因地制宜确定治理规划、项目技术。

比如,污染场地治理中,调查和风险评估要与治理工程实施占同样重要的地位。“政策比资金重要”是说资金固然重要,但资金从哪里来更重要。应该通过政策的制定,找出造成污染

的责任方,来承担相应的治理资金。“理解比合作重要”是要理清各方的诉求和承担的责任,相互理解后以问题为导向,风险共担、利益共享,这更有利于各方良好合作。

环境保护部规划司投资处处长何军认为,PPP模式的顶层设计和思路在基层落实时容易出现偏差,限于政府管理经验不足和基层视野的局限性,导致项目落实和目标脱节。这就需要一平台公司进行整体包装设计,既理解政府的目标要求,又能够把思路与地方实际结合,落实在项目中。

据了解,中国节能在PPP模式的探索与项目落地,已经在各领域有了成功的案例。除污水处理、固废处理等适宜于PPP模式的细分行业外,其下属节能环保六合天环保科技有限公司在流域治理、环境监测、重金属污染治理、大气污染治理等收益机制不清晰的细分行业内,也启动了试点项目。

## 助推PPP 两部委能不能齐步走?

## ◆张燎

财政部和国家发改委近日分别发布了针对政企合作模式(PPP)的《操作指南》和《指导意见》,一方面说明承担综合管理职责的中央部委竞相落实三中全会决议和国务院领导指示的行动迅速;但另一方面证实了市场此前的一种担忧,即如果缺乏协调,不同部委发出的声音难免有乱调、重音现象,形不成和弦,让地方政府无所适从。

## 12项规定让新一轮项目更规范、专业

财政部《操作指南》可成PPP操作工具书,消理解较为简单

财政部的《操作指南》是近来这批文件中对未来PPP运作质量和规范性影响最大的一个政策。此前相关文件出台后,地方普遍反映很多操作性的问题不明确,还是不知道如何着手开展工作。

而此次发布的《操作指南》可以作为是解决PPP操作的工具书,消理解也比较简单。《操作指南》中,不仅把PPP项目全生命周期分为5个阶段(识别、准备、采购、执行和移交)、19个步骤,还包括PPP流程图和重点名词解释。

由于编制时借鉴了国际PPP最佳实践,结合国内运作经验教训,上海财经大学中国公共财政研究院博士王茵曾表示,《操作指南》与世界接轨,同时给政府提出的要求很高,政府要全方位自我建设才能够真正把PPP做好。

那么,新一轮项目怎么做才能更规范、更专业?

**鼓励设立PPP中心作为统筹协调机构。**这是国际实践中PPP机构建设的首次本地化。

**提出PPP项目允许社会资本发起。**这是国际上PPP项目发起方式之一

## 《指导意见》还有哪些需要完善?

原则性内容多,没有厘清关系,与其他部门文件缺乏协调性

《指导意见》立意很好,从国民经济综合管理与平衡角度,推动体制改革的部门职责出发,正式吹响了开展PPP的号角。

《指导意见》第三部分的项目适用范围描述准确为“政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目”并作了详细列举,有助于减少一些如商业地产开发等非公共品、公共服务包装成PPP的瞒天过海做法。

然而,虽然《指导意见》明确了很多问题,但也有值得思考的地方。

**问题一:如何界定PPP和特许经营?**

既然国家发改委鼓励推行的PPP模

式是指“通过特许经营、购买服务、股权投资等方式”,那么特许经营与PPP是什么关系?如果特许经营是PPP模式其中一种体现形式,怎样理解国家发改委起草的《特许经营法》或最近提出的《特许经营管理办法》?其中的特许经营定义基本等同于PPP。

**问题二:一定程度鼓励了政企不分**

《指导意见》第四部分工作机制中提出的健全协调机制、明确实施主体和建立联审机制等想法很好。不过,协调机制中提到“与有关部门建立协调推进机制,推动规划、投资、价格、

响到文件的前后连贯性和可操作性,尤其是《通用合同指南》需要仔细的推敲。

相比之下,财政部的《操作指南》从7月立项,前后经过近5个月、二三十稿修改,下发地方财政部门及多次在部内司局征求意见,广泛借鉴了国际最佳实践和国内过去10多年PPP应用的经验教训。尽管推出比较慢,但基础工作相对扎实。在这方面,已经得到不少学界业界专家的肯定。

磋商的方法,是不容小视的制度创新。欧盟的政府采购指令中就规定了这种更适于PPP采购的程序法,这很可能改变我国过去多年“一刀切”的不合理现象。

**首次强调PPP合同信息公开的要求。**《操作指南》中第21条规定项目实施机构应将项目合同在指定媒体上公告,说明公众监督是基础,不会让项目沦为空谈。

**项目执行中注重对社会资本融资活动的监管和支持。**《操作指南》首次提出直接介入协议概念,这是国际项目融资通行的一种保障政府和债权人权利的机制。

**强调绩效管理和产出说明的应用。**从政府支出视角看,PPP可理解为政府购买公共服务的行为,要按效付费。主要运用的工具即描述政府采购需求和标准的项目产出说明,作为执行期间政府对项目公司绩效监测的准据。

**争议解决将政府与社会资本的争议界定为两类。**与公共品提供和采购相关的,依仲裁或民事诉讼程序;与政府履行公共管理职能相关的,遵循行政诉讼程序解决。这种区分争议解决渠道的方式,与国家发改委特许经营法的立法思想一脉相承,一定程度缓解了市场主体对PPP合同争议法律定性和论争程序的担忧。

**引入“恢复相同经济地位”的术语。**这《操作指南》强调项目资产移交时合理补偿如何确定的基本原则。

土地、金融等部门密切配合、形成合力,其中并没有同样支持PPP模式的财政部。

关于实施机构的规定,如果允许国有的“行业运营公司”作为代表政府方的PPP实施主体,可能继续模糊了国有企业与具有公共管理职能的政府部门、事业单位的界限,一定程度上鼓励了政企不分继续存在,在地方层面不应鼓励这种做法。

**问题三:《合同指南》中还有问题没有厘清**

《指导意见》以附件形式发布《政府和社会资本合作项目通用合同指南》,供PPP项目当事人参考,是提高运作效率,提升项目质量的好方法。但是,曾参加《合同指南》征求意见稿讨论会的专家透露,讨论时发现文中还有不少问题需要厘清修订,而不知为何就作为正式发文的附件草稿公布了。

作者为济邦咨询总经理

## 政企合作能否「拯救」环保投融资?

## 平台公司整体设计,进行PPP模式应用

## 相关资料

财政部首批30个PPP示范项目——即8个新建项目、22个存量转型项目,是从全国申报的近70个新建PPP项目和80多个存量转型项目中确定的。经各省级政府筛选过后,仅占申报量20%,说明相关部门对选定示范项目相当审慎,宁缺毋滥。

示范项目行业构成中,能源类4个、水务环境类15个、交通类8个、其他3个。由此可见,水务环境类仍是地方基建投入的重点。地域上来看,江苏、安徽占了大多数,共达13个。这可能与这两省比较重视PPP工作,与相关部门组织管理有力有关。

其实,从项目运作周期和方案设计看,新建项目难度更大些,存量转型尚在摸索中,主要与地方对如何识别和界定存量项目、相关资产负债如何处理并不熟悉有关。

