

基建融资新药方 APEC 财长会推 PPP 模式

■ 姜小鱼 报道

10 月 22 日，第 21 届亚太经合组织(APEC)财长会在北京闭幕，会议通过了《2014 年 APEC 财长联合声明》及附件《APEC 区域开发成功的基础设施 PPP 项目实施路线图》。会议重点讨论了基础设施投融资的问题，如何通过 PPP 等融资方式，吸引长期融资和撬动民间资本，是其中的重要议题。

所谓 PPP，即“公私合作关系”，是指政府和社会资本合作，参与公共基础设施的建设。实际上，在当前地方急缺建设资金、传统融资平台模式成为众矢之的背景下，中国各级政府部门显然对 PPP 的推广有着极大的积极性，各地项目层出不穷。但也有不少财政学者提出，推广 PPP 一定要吸取地方债的教训。

基建资金缺口巨大

据报道，10 月 22 日，第 21 届 APEC 财长会由中国财政部部长楼继伟主持，共有 21 个 APEC 成员经济体财长出席会议，其中 3 位为副总理级领导人，另外包括亚洲开发银行、世界银行、IMF、OECD 等国际机构负责人，还有工商部门高级代表参加了此次会议。

财长们针对“区域宏观经济形势与展望”、“基础设施投融资合作”、“促进经济结构调整的财税政策与改革”和“金融支持区域实体经济发展”这四个命题，展开讨论。

中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽出席开幕式并致辞。张高丽表示，中国将以改革创新驱动发展，推动经济迈向中高端水平，中国也将实行更加积极主动的开发战略。中国越发展，必将给亚太地区和世界带来更大更多更好的发展机遇。

会议最终通过的《联合声明》表示，全球经济仍然面临需求上的持续疲软，经济增速不足以产生足够的就业机会，经济下行风险依然存在。APEC 作为世界经济引擎，应当引领全球经济复苏。

《声明》还表示，全球经济的持续发展有赖于长期和短期的政策。在保证财政可持续的前提下，根据短期经济形势，实施灵活的财政政策很有必要。APEC 成员重申将致力于解决经济发展中的薄弱环节，通过实施结构性改革等，释放经济潜力。

另一方面，《声明》认为投资尤其是基础设施建设投资，能有效地刺激需求并促进经济增长。鉴于基建的资金需求和 APEC 各经济体有限的资金规模之间存在巨大缺口，各方有必要通过自身政策改革，吸引长期融资并撬动民间资本介入，其中包括公私合作(PPP)模式。

值得注意的是，根据亚洲开发银行预测，2010-2020 年十年期间，亚洲地区需要投 8 万亿美元基础设施资金，才能支撑目前经济增长的水平。而楼继伟在联合新闻发布会上表示，今天一整天的会议中，大概有一半的时间，参会财长们都在讨论基础设施投融资的问题。

楼继伟进一步表示，此次会议虽未就亚洲基础设施投资银行(亚投行)做过多讨论，

亚投行将主要针对准商业性基础设施建设，促进亚太地区的互联互通；首先将针对亚太区域内基础设施项目，还会对区域外项目开放；亚投行将借鉴世界银行和亚洲开发银行的良好做法，并与两者进行项目合作，但在治理架构上与两者或有所区别。

此外，会议通过的《APEC 区域开发成功的基础设施 PPP 项目实施路线图》，以 APEC 各经济体自愿提供的交通、能源、通信及水务等领域的 PPP 项目案例为基础，同时借鉴了 G20 机制、世行、亚行、OECD 等国际机构此前的工作，总结而成。

《路线图》旨在落实 2013 年印尼作为 APEC 机制东道主通过的 APEC 基础设施发展和投资多年期计划，并为 APEC 发展基础设施 PPP 项目提供指导。《路线图》针对 PPP 的特征、政府需要提供的环境、如何制定基础设施投资规划、如何选择项目、规范的采购程序是怎样的、如何分配风险等多方面内容，提供了建议和规范。

为推进这项工作，中国将利用其在亚洲开发银行设立的减贫和区域合作基金(PRCF)中的 500 万美元，支持 APEC 发展中经济体的基础设施 PPP 项目能力建设和项目开发。

另据报道，财长们还强调，应当实施适当的财税政策促进经济结构调整，并在确保公共财政可持续的基础上，实现强劲、可持续和平衡增长。特别是在创造就业方面，各方将继续实施适宜的财税政策促进服务业和中小企业发展，加强教育和培训，为妇女和年轻人创造更多就业机会。在应对环境和资源约束方面，财税政策可以与市场机制相互补充，推动绿色增长和可持续发展。

此外，各方承诺要深化财政和预算改革，加强财政可持续性。

财长们强调，优质高效的金融体系可以动员更多资金投入生产性活动。根据目前区域经济发展需要，应进一步发展灾害风险融资，提高区域经济应对灾害风险的能力；通过进一步完善资本市场、发展供应链融资等方式解决中小企业面临的资金困难问题。

除此之外，财长们表示，通过此次会议，各方进一步加强了宏观经济政策对话与合作，展示了亚太经济体共同应对内外风险挑战，推动全球经济复苏的决心。尤其是在基础设施投融资合作方面形成的多项务实成果，将直接服务于 APEC 互联互通蓝图的制订，也为即将召开的领导人会议的财经议程作了很好的铺垫。

针对 APEC 财长会取得的成果，南开大学 APEC 研究中心副主任刘晨阳表示，APEC 会议影响力很大，领导人多会借助这个场合向外界宣介一些经济政策。习近平主席去年在印尼参加 APEC 会议时就宣介了中国经济政策和改革成果，这是 APEC 其他成员非常关注的内容。

特别是今年恰逢四中全会召开，很多成员都很关注中国领导人会向世界传递哪些信号。张高丽副总理的讲话进一步坚定了外界的决心，即中国虽然已经进入改革攻坚阶段，但我们加强改革力度的决心是不变的，而且向更加开放的方向发展。

那么，此次财长会议因何如此重视基础设施投融资合作问题呢？刘晨阳坦言，基础设施投融资是 APEC 各成员实质性关注的话题，也是今年 APEC 财长会议一大亮点，此前曾有分析人士认为 APEC 时效性不强，基础设施建设能有效加强 APEC 合作时效性，凝聚成员向心力。基础设施建设最重要的就是资金，没有多元化的投融资渠道，规划和蓝图就无法实施。APEC 财长会议重视这一问题，将为基础设施互联互通提供保障，也将推进亚太地区务实合作。

PPP 模式的急先锋

当前，APEC 区域既有着巨大的基础设施需求，又面临有限的公共财政资源制约。在这一背景下，PPP 无疑是一种新的、有别于传统政府采购模式发展基础设施的可行模式。

此次财长会上，中国除了宣布已建立国家层面的 PPP 中心，还决定利用在亚洲开发银行设立的中国减贫和区域合作基金中的 500 万美元，支持 APEC 发展中国家在基础设施 PPP、区域合作和互联互通领域的能力建设和项目开发。

而与会财长们明确，基础设施 PPP 实施路线图旨在落实 2013 年印尼作为 APEC 机制东道主通过的 APEC 基础设施发展和投资多年期计划，并为 APEC 未来发展基础设施 PPP 项目提供指导，特别是帮助 APEC 各经济体的政府官员更好地了解、准备、设计和实施 PPP 项目，并做出适当的融资安排。

需要指出的是，在庞大的地方债务压力之下，国内 PPP 项目正在呈现“井喷”态势。据报道，由于 BT 建设 - 移交融资模式的弊端尽显，很多地方都出现商业银行大批削减甚至不再批准 BT 项目资金，地方急缺建设资金，并对 PPP 的推广有极大的积极性。

今年 8 月 8 日发布的《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》中称，在城市基础设施建设、环境治理等领域，积极推广 PPP 等模式。9 月以后，关于各地 PPP 项目开展情况的消息，不断出现在财政部官方网站上。

作为首个成立省级 PPP 试点中心的省份，江苏省财政厅 9 月 1 日发布消息称，已经在南京召开了首批 PPP 试点项目推介会。此次推介会首次公开向社会推出了 15 个 PPP 试点项目，总投资达 875 亿元，涉及交通基础设施、供水安全保障、污水处理设施建设、生活垃圾无害化处理以及完善公共服务设施配套等五大领域。

与江苏省一样步伐较快的还有浙江、湖南、青海等省份。

9 月 3 日，青海省财政厅发布消息称，该省首个 PPP 项目西海镇高原自行车城运营服务项目正式落地。这一项目投资 1300 多万元，其中政府投资占 75%，主要用于道路等基础设施改造；社会资本投资占总投资的 25%，主要用于自行车的运营，内容包括购买自行车 572 辆，在西海镇设置 19 个自行车存取点。

9 月 23 日，浙江省财政厅消息称，浙江

省江市市 PPP 投资模式助力公共自行车项目实施。

跟上 PPP 的节奏，也是目前各级财政官员们的头等大事。

湖南省财政厅厅长郑建新 8 月底撰文称：“现有的主要依赖土地财政的投融资体制弊端已显现，亟须建立新型的投融资机制。因此，加快推广运用 PPP 模式……对减少我省政府债务，拓宽城镇化融资渠道，加快新型城镇化步伐至关重要。”

福建省财政厅 9 月底的消息则称，该省推广 PPP 试点后，省财政厅不断接到各地政府和企业的电话，咨询相关政策。不过，PPP 作为一种管理手段，并非简单为了“筹资”，往往涉及多个部门的协调，这也一度令一些企业对政府信誉及管理能力有所担忧。

江苏省财政厅副厅长宋义武在谈及下一步工作的重点时认为，要尽快成立由政府部门牵头、财政等相关部门组成的领导小组，负责 PPP 试点项目的重大事项决策，在财政部门内部设立 PPP 市(县)级管理中心。在经历了半年多的政府与社会资本共同对 PPP 摸索探路后，继 5 月财政部正式成立 PPP 工作领导小组后，9 月 23 日，财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》。

目前来看，PPP 推进中一个重要的难点，即合同管理，仍显得较为棘手。而目前，并无公开信息显示财政部下发了标准合同文本。

尽管 PPP 越来越被视作破解地方筹资困局的“神器”，但也有越来越多的学者开始呼吁，不要过分夸大 PPP 的融资功能，否则可能“物极必反”。此外，不少财政学者也表示，一定要防止一哄而上，以及一定要吸取地方债的教训。学者们担心，PPP 现在被提到一个前所未有的高度，有点感觉“饥不择食”，就像当年的地方债一样，被地方认为是万能的。

不仅在中国，在亚太区域内，PPP 模式日益成为各国关注的焦点。印尼代表团团长、印尼财政部财政政策机构主席哈迪延托(AndinHadiyanto)表示，PPP 对解决基础设施投融资问题影响巨大。“我们的公共资金是非常有限的，所以期待私有企业参与到 PPP 项目中进行融资。”他说，在财长会上，印尼和中国都分享了一些 PPP 领域的经验，可能的话，两国之间接下来会有进一步合作的项目。

菲律宾财政部副秘书长兼首席经济学家贝尔特伦(GilSBeltran)在接受多家媒体采访时称，他非常认可 PPP 这种模式。在菲律宾也有很多基础设施项目亟须建设，比如机场、公路。这些项目需要的资金量大，融资是一大问题。所以，他期待通过 PPP 这种模式来解决这一问题，也期待着和中国的合作。

哈迪延托表示，今年达成的协议是对去年 APEC 会议的延伸发展“对基础设施投融资问题的讨论我们会进一步跟进，PPP 对促进亚太经济、乃至世界经济发展的作用非常巨大。我们的公共资金是非常有限的，通过 PPP，可以鼓励私有部门投资基础设施、参与项目融资”。

据悉，包括中国在内的一些国家已经把类似的路线图和案例分发给地方政府。财政部财政科学研究所研究员孙洁说：“目前我国 PPP 的路线图包括：建立一个机构，财政部新成立金融五处，专门负责 PPP 相关工作；出台一个通知，即财金[2014]76 号文；设置一批试点，下一步还要进一步推动示范项目；目前安徽省出台 PPP 指南、福建省出台 PPP 指导意见，各省都在向前推进。”

链接 财政部积极推广 PPP

日前，财政部主抓 PPP(政府和社会资本合作)工作的副部长王保安，在 PPP 工作领导小组第二次会议上，部署了第二阶段工作：抓紧推进示范项目建设工作，确定第一批示范项目名单并对外公布。同时，尽快明确 PPP 融资支持政策，推动 PPP 工作规范开展。

记者了解到，示范项目确认工作刚刚启动，PPP 融资支持政策的大方向也在 9 月底的财金[2014]76 号文里确定。

10 月 17 日，财政部召开了 PPP 内部经验交流会，近 20 个省份的财政系统官员参加。一位参会人士告诉记者，有的省份报一个 PPP 示范项目，有的报几个 PPP 项目，示范项目确定工作已经初步展开。

不过，上述人士认为，根据上报项目，一些地方政府还是没有理解 PPP 模式和相关政策。

9 月 23 日，财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，即上述财金[2014]76 号文，明确用专项资金支持 PPP 示范项目。

长期关注并参与 PPP 项目的大岳咨询公司总经理金永祥表示，76 号文意味着中央财政资金、省市资金将直接投入 PPP 项目。财政资金从以前的“补建设”向“补运营”转变，也意味着政府购买服务会加强，同时有助于缓解近期财政财政偿债压力并为社会资本提供投资机会。

另外，通过中长期财政规划考虑补贴机制，意味着以前对 PPP 项目不利的每年一预算的问题有望得到解决。

金永祥称，76 号文的财政支持政策已经比较清楚了，但 PPP 项目审批、建设涉及发改委等多个部门，政策能否落实还有待观察。

今年财政部力推 PPP 工作。5 月，财政部成立了政府和社会资本合作(PPP)工作领导小组，王保安担任领导小组组长，金融司、经建司、条法司、预算司、国际司、中国清洁发展机制基金管理中心相关负责人为成员，办公室设在金融司。

5 月 26 日 PPP 工作小组第一次会议召开，研究了 PPP 管理机构设立方案，讨论完善 PPP 工作指导性通知，明确各成员单位职责分工，部署下一阶段工作。

王保安在 PPP 第二次会议上总结第一阶段工作时称，PPP 各项工作进展顺利，基本完成领导小组第一次会议提出的“组建一个机制、设立一个机构、出台一个文件”的“三个一”工作目标。

PPP 样本调查：污水处理项目的典型性

■ 周潇泉 报道

污水处理作为首批 PPP(Public-PrivatePartnership 公私合作关系)试点项目的典型代表，正在被频频提及。

财政部 9 月 24 日发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，要求推广运用政府和社会资本合作模式，并在全国范围内开展项目示范，为城镇化建设提供融资渠道。

江苏、重庆、福建、安徽等省份，均已公布了首批试点 PPP 项目，污水处理是其中一大典型领域。财政部金融司 9 月末下发的推广 PPP 的通知，让各级财政部门重点关注城市基础设施及公共服务领域，其中就包括污水处理。

10 月 16 日，由中国财政学会 PPP 专业委员会主办的第五届 PPP 沙龙上，国内最早采用 TOT(transfer-operate-transfer，移交 - 经营 - 移交，PPP 模式的一种)方式实施的合肥王小郢污水处理特许经营项目作为代表个案被热议。

王小郢污水处理厂的外资方柏林水务中国控股有限公司，其总经理梁军对记者表示，污水处理领域，政府掌握着主动权，原来很多污水厂都由地方政府或者城投公司自行投资建设；由于当前的 PPP 热潮，地方政府推出更多项目，社会资本在这块机会明显增多。

经验表明，污水处理行业利润率不太

高，单个污水处理厂的风险不高。政府和企业可能会形成长达几十年合作的 PPP 项目，政府做好先期规划，如预估好未来处理污水水量等重要指标很关键。

王小郢模式

污水处理领域投资机会增多，但动辄长达几十年的 PPP 项目，仍有非常多不确定因素。

2004 年，柏林水务中国控股公司牵头的企业联合体以 48 亿元的投标价格，从合肥市政府手中接管王小郢污水处理厂，项目运行期限为 23 年，至今运行将近十年，期间经历 4 次调价，是业内公认运行较规范的典型。

合肥住建委原主任纪开学，2004 年作为王小郢污水厂项目政府方招标和谈判的主要负责人，在上述沙龙上表示，政府方面成立了专门小组，招投标、合同谈判等都选择专业人士来应对，严格按照国际标准来公开招投标，在很大程度上保障了项目的成功。

梁军向记者介绍，购买资产的 48 亿元中，有 35%的资本金；项目运行十年，资本金部分的成本刚刚收回，银行贷款还在慢慢补上。2004 年签订合同时，对整个项目运行 23 年的总体利润预期为 8%-9%，目前资金收回情况跟预期比较吻合。

大岳咨询总监郑洁，当初是合肥市政府

的咨询顾问，为该项目的项目经理，见证了整个过程。郑洁对记者表示，当初跟合肥政策做过测算，整个项目的回报率不会超过 10%。项目保障投资方较稳定的回报，随着城镇化推进，污水处理量增多，多处理的污水，在计价方面会有三到五折的折扣。

梁军也直言，随着污水管网的铺设，生活污水随管网汇集到污水处理厂，单个污水处理厂几乎是没有市场风险的。但也正因为市场风险较低，所以整个行业利润回报率并不算高。

政府确立边界

梁军在上述沙龙上介绍，王小郢污水处理厂 1998 年开建，当初厂址选择非常偏僻，周围几乎没有楼房建筑，但随着整个城市的发展，十年之内，污水处理厂周围已经有非常多居民房。PPP 项目因为周期较长，诸如水价、国内环保标准、员工安置问题等，都存在很大的变数。

当初，政府和投资方的谈判过程也不太顺利。郑洁对记者表示，柏林水务母公司在国际水务领域运营了 100 多年，经验丰富，谈判时提出了非常多意想不到的问题。另外，外资企业参与的项目，当时在国内并不多，涉及到土地出让时，政府方面也非常谨慎，对土地性质作了严格限制。

污水处理厂虽没有市场风险，但 PPP 合同签订时，投资方和政府都承担有相应风

险。如关键的水价。王小郢污水处理项目根据人工、电价、CPI 等参数变动，设定了一个公式，水价据此每两年进行一次调整。

水价公式只是一部分。郑洁介绍，合同中对水价的变动进行了限制，每次调整上下不能超过原水价的 9%。这样，如果因人工费大涨，造成污水处理成本大涨，这些风险就要由企业承担。郑洁进一步表示，如果变动实在太大，还有其他谈判协商的机制。

不少业内人士对记者表示，污水处理行业 PPP 模式运营相对成熟，但仍存在政府或企业违约的现象。

梁军对记者表示，这个过程中政府定好边界很重要。政府在规划污水处理厂时，需要预计到未来发展趋势，厂建得不宜过大，也不宜过小。厂如果规划大了，污水日处理量跟不上，达不到企业正常运营的水量，差额部分政府需要用财政补贴，这样的项目就难以为继。

污水处理项目的典型性

从目前各省公布的首批 PPP 项目来看，除重庆之外，污水处理厂是一个很典型的领域。

如江苏首批 15 个 PPP 试点项目中，就有 2 个污水处理项目，分别是南京城东污水处理厂和南京仙林污水处理厂。

福建首批 28 个 PPP 试点项目中，有 4 个污水项目，分别是三明经济开发区污水处

理厂及配套管网项目、上杭县污水处理设施建设项目、龙岩市乡镇污水处理设施建设项目和漳湾临港工业区污水处理项目。

安徽首批 42 个 PPP 试点项目中，有 17 个城镇化生活污水处理项目，投资总额达到 68 亿元，项目覆盖合肥、宿州、蚌埠、滁州、马鞍山、铜陵、安庆、黄山、巢湖等多个市县。

今年 9 月 23 日，财政部金融司下发了《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，其中明确指要做好项目示范工作。适宜采用 PPP 的项目，具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定等特点。

上述通知尤其提到，要关注城市基础设施及公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等。污水处理是适宜项目示范的领域。

安徽省住建厅厅长侯继琨曾表示，城镇化进程中，占到很大比重的政府投资，主要依靠土地出让或政府投融资平台以土地抵押方式筹集，随着房地产市场进入调整期，再加上地方债务的增加，原来的资金筹集方式难以为继。推进 PPP 模式，可以为城镇化提供资金保障，又能减轻政府债务负担。

梁军也表示，PPP 模式主要有两大功能，分别是融资和融资。一些地方城投公司仍然具有很好的融资能力，当地政府之所以仍在推广 PPP 模式，看重的是社会资本对具体项目管理运营能力较强。