

美国水利投融资的启示与借鉴

黄河, 张旺, 王海锋, 范卓玮

(水利部发展研究中心, 北京 100038)

关键词: 水利投资; 融资; 美国

中图分类号: F407.9(712)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2011)04-0068-03

党的十七大和十七届三中、五中全会对继续推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会的宏伟目标作出了全面部署, 提出加快经济发展方式转变、实现基本服务均等化、城乡统筹发展、建设生态文明等新要求。今后一段时期是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的关键时期, 经济社会发展对水利提出更高要求。但水利投资受宏观经济政策影响较大, 目前水利投资渠道和规模还不稳定, 水利投资来源单一, 社会融资机制尚不完善, 稳定增长的水利投入机制尚未建立。站在新的历史起点和更高层次上, 借鉴美国水利投融资的经验, 为科学、准确提出水利投融资机制改革方向提供政策支撑, 对未来水利实现跨越式发展具有十分重要的现实意义。

1 美国水利投融资特点

美国水利投融资机制主要有以下特点:

第一, 投资主体明确。美国水利建设项目的投资主体包括各级政府、各私人部门和居民。其中政府处于绝对重要的投资主体地位, 水利项目 60% 以上投资均源于各级政府的资金投入。

第二, 责任分工明晰。美国明确划分联邦政府与州政府的水利事权, 并按其事权分摊投资。联邦政府主要负责大河及跨州河流的治理, 州及地方政府主要负责中小河流的治理。根据美国《水资源开发法案》对于水电和城市工业供水等投资收益稳定的水利工程, 一般由非联邦政府资金支持, 联邦政府可以提供长期优惠贷款, 特殊情况下可根据当地的实际经济条件提高政府资金

分摊比例; 对于旅游、自来水厂、海滩垃圾处理等准公益性水利工程, 联邦和各级地方政府投入一半资金; 对于防洪、兼有防洪任务以及改善生态环境的公益性项目, 所需投资由联邦和各级地方政府提供, 较大的防洪工程经国会批准后, 可由联邦政府负担 65% 的资金; 对于农业灌溉骨干工程、农村供水工程, 一般是联邦政府赠款 50%, 剩余 50% 由地方政府负责; 对于贫困地区水利工程, 联邦政府经常采取赠款或零利率贷款的办法予以资助。

第三, 阶段特征明显。美国不同时期的水利投资政策差异较大。20 世纪 70 年代, 美国处于工业化中高级阶段, 联邦政府对西部地区水利建设的投入占总建设资金比例达 80% 以上。在 1986 年以前, 美国的防洪工程全部由联邦政府投资建设, 地方政府只负责免费提供土地和道路; 1986 年以后, 地方政府也需分摊防洪工程的投资。

第四, 融资方式多样。目前, 美国水利工程融资采取直接融资与间接融资相结合的方式。政府财政资金虽然在水利资金中占据主要地位, 但只有少部分财政资金是无偿的, 大部分财政资金通过市场化方式贷给非公益性水利项目使用。防洪等公益性工程较多地依靠政府拨款, 而水电和城镇供水项目更多采取发行债券的方式。

第五, 偿还体制完善。除了防洪、环保等公益性项目的偿还由联邦政府负责, 其余项目的建设资

收稿日期: 2010-12-27

作者简介: 黄河, 男, 研究员, 中心副主任。

金和运行费用一般由工程的受益者偿还。一般通过各级政府提供相应补助、向受益者收取各种使用费用来实现。

2 美国水利投融资渠道

美国水利建设资金来源主要包括以下几方面:

第一, 联邦各级政府的财政拨款。美国国会授权内政部垦务局、环境保护局、陆军工程师军团等有关机构投入水利项目。美国各级政府针对水利项目的建设制定了很多优惠政策, 特别是对防洪、环境保护、相对缺水地区、经济滞后地区(如西部印第安人区)和信用优良的水利工程, 政府给予大量拨款。

第二, 联邦和各级地方政府的优惠贷款。美国各级政府对水利工程提供的贷款一般都具有优惠性质, 利率低于市场利率。美国农业部负责向农村提供各项长期优惠贷款, 用于农村供水、电力等基础设施建设, 贷款期限最长为 40 年。2006 年, 美国农业部供水、污水清理设施贷款项目共向社会提供资金 7 500 亿美元。

第三, 向社会发行债券。联邦各级政府以及相关主体可采取向社会发行债券的方式, 获得各类基础设施项目建设、运营及维护的资金。美国水利工程建设单位由政府授权向社会发行免税债券, 债券利率一般高于银行利率, 还款期限 20~30 年。美国田纳西流域管理局(TVA) 2009 财年共向社会发行 24 亿美元的长期债券。表 1 为 2000~2005 年美国部分州相关单位发行水利债券的情况。

第四, 建立政府性基金。联邦政府建立了水质净化补偿基金和清洁饮用水循环基金等。近几年,

州政府清洁水循环基金每年安排 50 多亿美元的低息贷款, 用于废水处理、水质保护及江河流域管理项目。

第五, 向受益区征税。美国十分重视补偿水利项目运营成本。对于防洪和改善生态等公益性项目, 部分维护运行管理费用向受益区内征收的地产税中筹集, 一般按照地价的 0.008 9% 征收。

第六, 建设单位自筹资金。对于有明显经济效益的水利工程, 建设单位和开发机构可以向社会发行股票, 也可以采用其他形式自筹部分水利资金。在美国的非公益性水利项目中, 自筹资金的比例一般在 20% ~ 40% 左右。

3 准公益性项目融资模式

在美国, PPP (Public-Private Partnership) 模式被广泛应用于废水处理等准公益性项目融资, 成为引导私人部门资金投资水利项目的有效途径。

PPP 模式是公共机构和商业企业之间为了确保基础设施的融资、建设、更新、管理与维护或服务提供而进行的合作形式。其公共产品提供方式介于外包和私有化之间, 并结合两者特点, 充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施, 并提供相关服务以满足公共需求。

PPP 模式以项目为主体, 主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度, 而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。项目偿还资本金主要靠经营所得直接收益, 开发公司资产和政府给予的有限承诺是获得资本金的安全保障。采取 PPP 模式, 政府可以给予私人投资者相应的政策扶持作为补偿, 提高私人资本参与项目的积极性, 以提高效率、降低风险。政府公共部门与私人企业以特许权协议为基础进行全程合作, 双方共同对项目运行整个周期负责。

与其他项目融资模式相比较, PPP 模式具有鲜明的特点。第一, PPP 模式为双主体供给。在公私合作的模式下, 项目由相关政府部门协调、统筹和推动, 因此, PPP 模式更强调公共部门自始至终在项目中发挥的重要作用。第二, 私人企业在 PPP

表 1 2000~2005 年美国部分州发行水利债券情况

发行日期	到期日期	发行主体	所属区域	发行数额 /万美元
2000-01-14	2029-06-01	尼斯维尔—佛罗里达	佛罗里达州	170
2000-08-10	2020-11-01	李氏公司工业开发管理局	佛罗里达州	1 320
2000-11-17	2006-11-01	费耶特维尔—阿肯色	亚利桑那州	1 000
2002-03-14	2033-03-01	特拉华州经济开发管理局	特拉华州	1 700
2002-05-14	2031-10-01	坦帕湾水管理局	佛罗里达州	10 839
2003-01-31	2032-01-01	莫尔顿水工程董事会	阿拉巴马州	425
2003-10-10	2022-09-01	康涅狄格发展管理局	康涅狄格州	1 493
2004-08-10	2020-10-01	加兰合作—阿肯色	亚利桑那州	400
2005-09-02	2028-07-01	康涅狄格发展管理局	康涅狄格州	500

模式运作前期即参与项目。有意向参与公共基础设施项目的私人企业尽早与政府机构接触,可以节约私人企业的投标费用,降低投资风险。第三,PPP模式做到“政”“企”分开。政府部门站在中间立场上处理公共部门与私人部门之间的关系,政府既是项目的发起人和管理者,同时又是标准的制定者和服务产品的接受者,而私人部门则是生产和供给的专家。第四,PPP模式为代理运行机制。PPP公司通常不具备开发能力,在项目开发过程中,广泛运用各种代理关系,并将该代理关系在投标书和合同中加以明确。第五,PPP模式可广泛应用于准公益性基础设施项目,一些公益性基础设施项目,只要政府有足够的优惠措施,PPP模式也可应用。

与BOT模式相比,PPP模式有明显的优点。BOT模式的缺点在于,由于项目的生产周期长,导致前期工作的周期也很长,投资人承担的风险较大。而在PPP合作框架中,由于政府承诺支付相关费用,政府部门将与私人部门共同承担风险。PPP项目中,政府部门对项目拥有一定的决策权和控制权,而BOT模式下,政府在项目特许期内只拥有对项目的监督权。

4 经验和对我国的启示

美国水利投融资的做法有以下几条经验:

第一,政府投入资金稳定,联邦政府与地方各级政府有明确的分工,水利建设资金分摊与分工相适应,职责清晰、权限明确。

第二,政府通过多种形式支持水利工程建设。除了对主要负责机构直接预算拨款外,政府还安排了低息贷款、专项债券等多种方式,筹集资金用于水利项目。

第三,按照项目性质,政府投入的方式和程度都有差别。对于公益性水利基础设施项目,政府投入是项目资金的主要来源;对于准公益性水利项目,政府通过制定相关优惠政策,采取各种融资模式,引入市场机制,吸引私人资本进入。

第四,美国重视水利法制建设。政府相关部门

能做到与时俱进,及时修订、更新相关法律法规,水利建设的法制比较完善。

我国投融资管理体制与美国有很多相似之处。首先,我国的资本市场正处于稳步发展与规范阶段,相关监管部门陆续出台了一系列规范市场运行的法律法规,市场运作的规范性不断提高,资金规模不断扩大,市场的发展潜力巨大。其次,我国政府也出台了相应的政策,旨在鼓励与引导民间资本投资基础设施领域。再次,我国水利工程建设投资主要依靠公共财政,探索适当的政府投资形式,是未来一个时期财政、金融政策改革的重要内容。以上几点对于我国借鉴美国经验,拓宽水利投融资渠道提供了重要基础。

针对我国水利项目投融资机制现状,总结美国水利投融资方面相关经验,综合考虑我国和美国在水利投融资环境的差异,可以从美国经验中得出以下启示:

第一,政府对水利项目的投入应保持稳定增长,以满足人口增长、经济发展背景下的不断增加的水利基础设施需求。国家必须高度重视水利投入,避免水利投资周期性波动,保障水利实现重大跨越,支撑经济社会长期平稳较快发展。

第二,应采取多种形式积极拓宽政府水利投入的渠道。除了增加财政预算外,政府可采取发行水利专项国债等方式,扩大对水利建设项目的投入。

第三,对于公益性水利项目,应以政府投资为主体,加大政府投资,合理划分各级政府的事权。各级政府间应做好协调,达成共识,按照一定原则确定分摊比例,共同分担公益性水利项目的投资。

第四,对于准公益性水利项目,应完善公益性部分的效益补偿机制,或者制定相应的优惠措施,在合适的条件下,引入PPP等创新融资模式,拓宽融资渠道,提高融资效率。

第五,政府应重视水利法制建设,完善水利建设方面的法律法规,规范水利项目建设过程中的相关行为。

(责任编辑 韩丽宇)

保障饮水安全 维护生命健康