

“十四五”农村供水保障工程建设 融资模式探析

王跃国¹, 赵 翠², 高奇奇², 宋家骏², 孙付增²

(1.安徽省农村饮水管理总站, 230022, 合肥;

2.中国水利水电科学研究院, 国家节水灌溉北京工程技术研究中心, 100048, 北京)

摘要:科学构建农村供水保障工程建设运营模式, 积极争取政策性贷款资金支持, 是“十四五”农村供水保障工程顺利实施的关键。在分析我国农村供水工程资金支持情况和贷款授信主要特点基础上, 结合对特许经营、PPP等社会融资模式的分析, 针对当前农村供水工程融资建设现状提出具体可行的资金筹措建议, 为“十四五”期间解决农村供水保障工程融资难题提供助力。

关键词:农村供水; 融资模式; 特许经营模式; PPP 模式

Analysis on the financing mode of rural water supply guarantee project construction in the 14th Five-Year Plan//Wang Yueguo, Zhao Cui, Gao Qiqi, Song Jiajun, Sun Fuzeng

Abstract: Scientific constructing an operation mode of rural water supply guarantee project, and actively striving for policy loan fund support, is the key to the smooth implementation of rural water supply guarantee project in the 14th Five-Year Plan. This paper analyzes the financial support of rural water supply projects and the key characteristics of policy loan fund support, and puts forward some construction and management modes to attract loans, such as proposed franchising, public-private partnership (referred to as PPP) and other market-oriented modes. Furthermore, this paper puts forward some relevant suggestions according to the current situation of financing construction of rural water supply projects, so as to help promote the financing construction of rural water supply guarantee projects.

Keywords: rural water supply; financing model; franchise model; public-private partnership model

中图分类号: TU991

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2021)21-0068-03

进入“十四五”时期, 为进一步巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴战略实施, 中央提出在全国范围内推进农村供水保障工程建设。这一时期的工程建设如何在资金筹措方面加大中央支持力度, 同时激发社会投入活力引入社会资本需要深入研究。2015年国家发展改革委、财政部、水利部三部门联合出台了《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》, 为水利建设融资提供了政策支持和指导意见, 然而由于水利工程项目存在行业体制和

运行机制的局限性, 资金来源有限, 融资渠道单一, 相关政策不健全, 缺乏实施细则, 加之水利项目本身一次性投入多, 建设周期长, 经济收益不稳定, 一定程度上限制了水利设施建设的发展。在此背景下, 积极创新城乡供水运营思路, 结合市场经验, 拓展多元化融资渠道, 成为“十四五”时期突破水利建设发展瓶颈的重要路径。因此科学设计项目建设运营模式, 积极争取国家大额、低息的政策性贷款资金支持, 成为决定我国“十四五”农村供水保障工程建设规划能

否顺利实施的关键。

一、农村饮水安全与巩固提升工程建设资金渠道

在农村供水不同发展阶段, 工程建设的投资主体也存在较大差异。实施农村饮水安全工程建设时期, 工程投资主体主要是中央和地方财政, 其次是群众自筹, 社会融资金额所占比例较低。据统计, 2005—2015年全国农村供水工程建设共完成投资 2 816.79 亿元, 其中, 中央投资 1 824.51 亿元, 占比 64.8%; 地方配套 921.66 亿元,

收稿日期: 2021-03-27

修回日期: 2021-10-15

作者简介: 王跃国, 高级工程师。

基金项目: 国家重点研发计划项目(2018YFC0408000, 2018YFC0408004); 国家重点研发计划项目(2018YFC0408100, 2018YFC0408102); 国家自然科学基金青年基金项目(51809285)。

占比 32.7%; 社会融资 70.62 亿元, 占比 2.5%。

随着我国农村供水质量和建管水平的提升, 农村饮水安全巩固提升工程建设时期的投资主体发生了巨大转变, 投资主体转变为地方财政和社会融资为主, 其次是中央财政。2016—2020 年全国共完成投资 2 093 亿元, 其中中央资金 296.06 亿元, 占比 14.2%; 地方配套资金 929.94 亿元, 占比 44.4%; 社会融资 867 亿元 (含债券资金 327 亿元, 银行贷款 324 亿元, 其他社会资本 216 亿元), 占比 41.4%。截至 2020 年年底, 全国累计建成各类农村供水工程 931 万处, 其中集中供水工程 58 万处, 分散供水工程 873 万处; 全国集中供水受益人口比例 88%, 农村自来水普及率 83%。

二、农村供水保障工程建设投资需求和资金来源分析

受我国经济社会发展阶段影响, 早期建成的工程投资标准相对较低且年代久远, 导致老化损毁问题突出; 同时受水源条件、工程状况、居住分布、人口变化和标准提升等因素影响, 部分农村供水工程仍存在规模偏小、供水保证率不高、净化设施不齐全、管网漏损率较高、入户率和水质合格率偏低等问题, 因此解决上述问题成为“十四五”时期农村供水保障工作的重要目标任务, 同时“十四五”是推进城市供水管网向农村延伸, 促进农村供水工程与城市管网互联互通, 推进农村水源保护和供水保障工程建设, 实施小型农村供水工程标准化建设改造, 最终实现城乡供水一体化的开局时期, 从整体“十四五”规划建设内容看, 农村供水保障工程建设未来的刚性资金需求规模巨大。

从“十一五”到“十三五”农村供水投资主体变化情况以及近年中央财政预算紧缩的政策来看, “十四五”时期农村供水保障工程建设投资仍然将以社会融资和地方财政为主体。

地方财政和政府债券的投资更多依赖地方经济发展情况和政策导向, 而银行贷款则可通过项目构建、优化设计、多元组合等方式提升对政策性贷款资金的吸引。从支撑农村供水工程建设的主力金融机构, 即两大政策性银行——国家开发银行和中国农业发展银行发放水利贷款情况来看, 仅 2020 年一年对水利贷款额在 2 000 亿元左右 (贷款期限 15~30 年, 含 3~5 年建设期, 平均利率在贷款基准利率 LRP 4.65% 以下)。2020 年 12 月 18 日召开的中央经济工作会议指出, 2021 年我国将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策, 该政策导向决定了未来两大政策性银行将成为民生型工程融资“主战场”。各地应结合区域经济社会发展条件, 深入研究政策性贷款准入条件, 结合农村供水保障工程特点, 合理地进行项目打包, 为合理、有效开展工程建设打开资金突破口。

三、科学构建项目建管模式, 打造水利工程建设政策性贷款资金池

通过梳理两大政策性银行近年授信放贷的农村供水项目, 发现存在几点关键共性特征。一是完全无收益的纯公益性项目批贷难度较大, 有收益的准公益性和市场化项目, 其综合性现金流必须覆盖贷款本息, 以确保偿债安全。二是综合性现金流不一定全部来源于市场化收益, 但水费收入、资产收入等经营性收益仅能覆盖部分本息, 需要政府补助的, 其程序必须合规, 绝不能新增政府隐性债务。三是信用结构须扎实有效, 既可质押、抵押、担保等多元化方式, 也可多元方式组合, 但不能体现财政兜底。因此应重点把握上述授信政策精髓, 立足农村供水保障工程建设实际, 从源头上进一步强化项目顶层设计, 加大谋划包装力度, 科学合理构

建出与两大政策性银行的贷款要求相契合的农村供水项目。

1. 以特许经营模式支持城乡供水一体化项目

以 A 市 (县) 城乡供水一体化项目为例, 设计采用以政府特许经营附加部分投资补助或运营补贴的项目建设运营模式。

一是统筹整合项目建设内容。按照“统一规划、统一标准、统一建设、统一管护”原则抓好顶层设计, 统筹全市 (县) 城乡供水一体化建设项目, 推进城乡供水“标准化建设、企业化运营、专业化管理、规模化发展”, 实现“同网、同质、同价、同服务”。由市 (县) 政府统筹谋划, 在全市 (县) 范围打破行政区划限制, 将分布于不同区县镇乡的水厂建设、新管网建设、旧管网改造、信息化建设等不同内容统筹实施, 形成全市 (县) 供水统筹协调稳步推进的格局。详见图 1。

二是打造市场化建设运营主体, 构建还款现金流。按照“先建机制, 后建工程”原则, 设立辖区范围内唯一的国有供水建设、投资、运营主体, 作为借款人。比如成立 A 市 (县) 城乡供水有限公司, 其股东可为该市 (县) 水务公司或引进社会资本, 也可直接赋予某国有供水企业该项职能。市 (县) 水利局等水行政主管部门与该主体签订《A 市 (县) 城乡供水一体化项目特许经营协议书》, 将借款人名下供水资产、新投资建设供水资产的服务范围纳入特许经营协议范畴。同时通过股东注入资产等形式整合原有水厂, 不断做大做强市场化主体, 使借款人享有双重资产的综合现金流。

三是制定成本水价调价机制和财政补贴方案, 确保现金流覆盖贷款本息。健全完善城乡供水一体化的建设管理机制, 本着“补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担”原则, 在符合国家和地方水价政策的基础上, 建立 A 市 (县) 成本水价定价、调价和补贴机制, 可通过出台《A 市 (县) 城乡供

水水价补贴办法》的方式予以固化,明确供水企业纳入成本核算的项目和内容,充分考虑工程所在地区农村收入水平和水价承受能力,合理制定水价。当供水价格达不到成本水价时,不足部分通过补贴方式由各级财政预算给予补偿。

四是落实补充还款来源,构建扎实信用结构。控股股东(市场化主体)与借款人签订《A市(县)城乡供水一体化项目还款差额补足协议》,明确当借款人经营性现金流不足以偿还贷款本息时,控股股东将筹集资金用于补足还款差额部分,确保还款现金流及时足额。借款人可将特许经营协议项下权益和收益质押,同时控股股东可为本项目提供全程全额连带责任保证担保,以提高银行投资者信心。

2.以PPP模式支持区域规模化农村供水项目

以A市(县)区域规模化农村供水项目为例,设计采用以政府与社会资本合作(PPP)模式推进。

一是项目流程合规。首先拟按PPP模式建设运营的规模化农村供水项目由A市(县)人民政府出具正式批复文件。然后项目通过财政和发展改革部门纳入“一库两平台”(即财政部PPP项目管理库、国家发展改革委全国投资项目在线审批监管平台和全国PPP项目信息监测服务平台)。再者项目完成“一方案两评估”(实施方案、物有所值评价、财政可承受能力论证)的编制与批复。最后项目通过公开招标方式确定社会资本,并组建具体项目公司作为借款人。

二是还款来源有保障。项目还款来源为借款人与政府方签订的PPP合同项下收入,可设计为“使用者付费+可行性缺口补助”。其中使用者付费可为各市(县)区供水费收入和污水处理费收入,可行性缺口补助主要为涉及各市(县)区政府列入财政预算财政资金。因此还款现金流需有较强保障。若项目采用“市带县”模式可

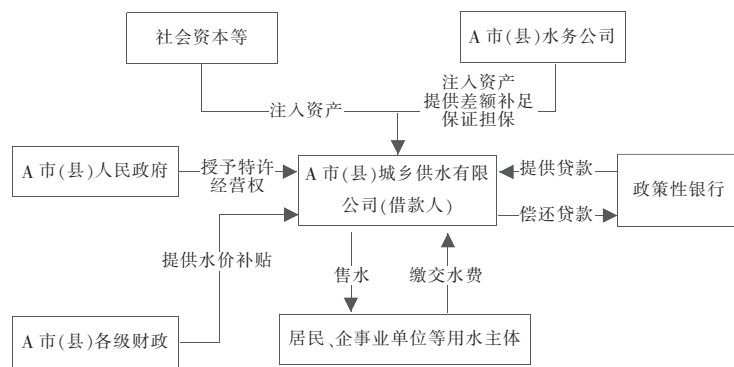


图1 以特许经营模式支持城乡供水一体化项目运行模式

基于“县为主体,属地实施”和“分区分县实施、谁用谁还”原则,由各县(市)区人民政府作为其行政区域内支付可行性缺口补助的责任主体,且均通过财政可承受能力论证(当地政府PPP财政支出责任低于10%)。

三是社会资本参与运营。项目通过“公开招标”方式确定社会资本,且应充分发挥社会资本方资金、技术和管理等优势,不能只建设不运营。社会资本方通过与政府方签订PPP合同,获得合作期内对该项目进行投资、融资、建设、运营维护、移交及获得经营性收益的独家权利,后续承继给项目公司。若项目投资额较大,建设内容丰富且建设地点涉及行政区划较多,项目可分标段实施,后续项目公司分标段成立子公司,采用“总+分”方式签订信贷合同。

3.探索以其他市场化模式支持农村供水工程项目

一是向社会公众提供公共服务、社会效益和生态效益显著的公益性农村供水工程项目,可通过与经营性较强项目组合开发、项目实施相关的资源开发收益权、按流域或区域统一规划项目实施等方式,提高项目综合盈利能力,吸引社会资本参与工程建设与管护。二是既有显著社会效益和生态效益又具有一定经济效益准公益性农村供水工程项目,其融资建设除特许经营、PPP模式外可探索采用项目融资、公司融资、直接融资等方式。三是对于已建成存量项目可以在

两家政策性银行支持范围内通过资产转让、改建、委托运营、股权合作等方式将项目资产股权、经营权、收费权等全部或部分转让给社会资本,规范有序盘活基础设施存量资产。

四、建议

鉴于当前我国农村供水工程在融资建设过程中仍存在项目小而散、各类建设内容缺乏统筹实施、项目现金流和信用结构无法共享使用等问题,建议“十四五”时期各地应统筹整合相关资源,谋划包装一批投资规模较大、统筹力度较强、经营水平较高的城乡供水一体化和区域规模化农村供水项目,变过去的单个项目立项、依靠自身“小平衡”的模式为统筹立项、整体或区域“大平衡”的模式,通过将有收益的和无收益的项目整体打包实现“肥瘦搭配、以丰补歉”,跨越式提高农村供水项目对金融资金尤其是政策性贷款资金的吸引力度。 ■

参考文献:

- [1] 陆淑颜.论确保长期稳定增长目标下的水利投融资方式创新[J].财经界(学术版),2016(32).
- [2] 吴强,等.水利投融资平台转型发展典型案例解析[J].水利发展研究,2018(1).
- [3] 刘昆鹏.农村供水投融资体制机制探析[J].水利发展研究,2019(2).
- [4] 水利部.全国“十四五”农村供水保障规划[R].2021.

责任编辑 张金慧