

王雪莹, 刘昆鹏. 宁夏“互联网+城乡供水”投融资模式及案例分析[J]. 水利发展研究, 2023, 23(6): 24-29.

WANG Xueying, LIU Kunpeng. Investment and financing mode of “Internet + urban and rural water supply” in Ningxia and case analysis [J]. Water Resources Development Research, 2023, 23(6): 24-29.

宁夏“互联网+城乡供水”投融资模式及案例分析

王雪莹^{1,2}, 刘昆鹏^{1,2}

(1. 中国灌溉排水发展中心, 北京 100054; 2. 水利部农村饮水安全中心, 北京 100054)

摘要: 城乡供水一体化工程建设需要大规模的资金投入, 但随着中央和地方事权的划分, 中央资金比例不断减少, 地方投融资压力增大, 加之城乡供水项目当前受制于农村居民居住分散、投资大且回收期长、水费收缴难度大等因素, 与传统市政供水项目相比存在投资吸引力不足、市场回报率不高等问题, 因此迫切需要创新投融资机制。文章阐述了宁夏回族自治区“互联网+城乡供水”项目的投融资模式, 即在特许经营期限内项目公司通过使用用户付费和政府可行性缺口补助等方式获取合理回报, 政府根据协议对项目公司开展监管, 并根据绩效考核标准对项目公司开展绩效考核, 吸引社会资本对城乡供水工程进行项目投融资、建设、运行管理和服务管理, 从而实现“投建管服”一体化运作; 分析了西吉县充分运用该投融资模式取得的成效, 提出了进一步推进该投融资模式应用的相关建议。

关键词: 城乡供水; 水利建设; 特许经营; 投融资模式; 宁夏回族自治区

doi: 10.13928/j.cnki.wrdr.2023.06.005

开放科学(资源服务)标识码(OSID):

中图分类号: F830.59; S27(243)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2023)06-0024-06



Investment and financing mode of “Internet + urban and rural water supply” in Ningxia and case analysis

WANG Xueying^{1,2}, LIU Kunpeng^{1,2}

(1. China Irrigation and Drainage Development Center, Beijing 100054, China;

2. Center for Rural Drinking Water Safety of the Ministry of Water Resources, Beijing 100054, China)

Abstract: The construction of the integration of urban and rural water supply requires huge investment, but with the division of central and local government powers, the proportion of central government funds is decreasing and has resulted in the increasing pressure of local government in investment and financing. In addition, compared with traditional municipal water supply projects and limited by the factors like scattered rural residents, large investment, long return period, and difficulty in collection of water charges, urban and rural water supply projects are lack of investment attraction and has low market re-

收稿日期: 2023-03-01

基金项目: 清华大学专项统筹重点项目(SKL-10W-2021.T.C2103)

作者简介: 王雪莹(1993—), 女, 工程师。

turn rate. Therefore, it cries for innovating urban and rural water supply investment and financing mechanism. This paper introduces the investment and financing mode of the "Internet + urban and rural water supply" in Ningxia Hui Autonomous Region, i. e., within the franchise period, the project company obtains reasonable returns through user fees and government feasibility gap subsidies, while the government supervises the company according to the agreement and conducts performance assessment on the company according to the assessment standards, so as to attract social capital to achieve the integrated operation of "investment, construction, management, and service". Furthermore, this paper also analyzes the effectiveness of fully utilizing this investment and financing model in Xiji County, and proposes relevant suggestions for further promoting the application of this investment and financing model.

Keywords: urban and rural water supply; water conservancy construction; franchise; investment and financing model; Ningxia Hui Autonomous Region

0 引言

2020年,水利部提出《智慧水利总体方案》,要求各地加强推进城乡供水基础设施融合发展。宁夏回族自治区作为全国智慧水利先行先试省份,率先在全自治区推行“互联网+城乡供水”项目。该项目投资规模大、资金筹措难,在县级财力承受能力有限的情况下,若只采用传统政府投资模式政府需要在当期举借大量债务,可能导致债务增加、信用透支、难以长期持续发展等问题,而通过市场化运作引入社会资本,不仅有利于解决政府在市政工程建设项目中投资、建设、管理中面临的诸多问题,缓解政府对该项目的当期投资压力,减少政府财政支出压力,降低金融风险,还有利于促进投资主体的多元化,发挥政府和社会资本各自的优势,形成互利合作关系,以最有效的成本为公众提供高质量服务。但相较于投资回报率高、收益稳定的铁路交通或城市供水项目的融资环境,城乡供水项目目前存在准入资质门槛、产权抵押评估标准和激励机制不明确,社会资本参与积极性不高,以及对社会资本约束程度不够等问题。同时,社会资本的资信水平、项目建设运营的预期收益与风险以及政府的债务水平都是影响项目融资的重要因素。如何利用市场融资且不触及地方财政债务红线是各级地方政府最想解决的问题。

政府和市场的作用不是对立的,而是相辅相成的,需要统筹把握、优势互补、有机结合、协同发力。“互联网+城乡供水”项目不仅需要运用政府“看得见的手”充分发挥其指导和监督作用,优化投资结构,鼓励和引导社会资本参与城乡供水工程

建设运营,建立健全政府和社会资本合作机制,不断完善投资补助、财政补贴、贷款贴息、收益分配、价格支持等相关优惠政策,鼓励和引导社会资本以特许经营方式参与城乡供水一体化建设运营;还需要利用市场“看不见的手”充分发挥其在资源配置中的决定性作用,提高资源配置效率和效益,不断拓宽水利融资渠道,通过政府授予特许经营权给企业,企业资本再进行融资的方式为项目实施提供稳健的资金保障。本文分析总结宁夏“互联网+城乡供水”项目投融资模式的实践经验,以为其他地区类似项目提供参考。

1 宁夏“互联网+城乡供水”项目投融资模式

1.1 模式选择

城乡供水项目属于水利行业基础设施的准公益性项目,具备一定的收益性,完全符合国家关于基础设施和公用事业特许经营的要求。为改善和提高城乡供水服务供给质量,宁夏将政府的主导监管优势与社会资本的融资、建设、运营等优势进行统筹融合,充分发挥“两手发力”优势,在全自治区“互联网+城乡供水”项目建设经营中全面采取了特许经营方式,实现“投建管服”一体化运作。为贯彻落实“水利部与国家开发银行深化战略合作、强化开发性金融支持水利建设”的部署,水利厅结合过去各县(区)城乡供水项目中存在的资金不足、管理跟不上、服务满意度低等问题,经过对多种融资模式的分析,在新建“互联网+城乡供水”示范工程建设中,改变了过去供水项目单纯依靠财政资金的情况,充分利用国家开发性金融倾斜政策创新基础设施投融资机制,以特许经营的方式将地方政府

的供水发展规划、市场监管、公共服务与社会资本的管理效率、技术创新有机结合，探索出了政府、企业、社会资本三结合的 ABO(Authorize-Build-Operate) 融资模式的新应用。

ABO 意为“授权-建设-经营”，是地方政府通过竞争性程序或直接签署特许经营协议方式授权相关企业作为项目业主，并由其向政府方提供项目的投融资、建设及运营服务，合作期满负责将项目设施移交给政府，由政府按约定给予一定财政资金支持的合作方式。ABO 模式可以实现资源的有效配置，促进经济增长，并在一定程度上加快公共基础设施建设工程的进程。一方面，银行愿意贷款给有政府背景的融资平台公司，可以降低风险；并且政府也可以利用这个平台，来提高政府资源的利用效率，均衡发展。另一方面，地方融资平台所筹集到的资金大部分都集中在了公共基础设施建设工程项目上，为地方经济的发展提供了可靠基础。

宁夏“互联网+城乡供水”项目在运用 ABO 模式时，一是指导各县(区)通过引入社会资本成立项目公司，项目公司与水利部门签署特许经营协议，约定项目公司负责新建项目的融资、建设和运营，政府根据协议对项目公司开展监管，并根据绩效考核标准对项目公司开展绩效考核，项目公司根据社会资本提供的资本金以及特许经营协议约定的预期收益质押获得金融机构贷款，实现项目的市场化融资。二是通过积极争取中央专项、地方债、专项债、特种债等债券资金，统筹整合各类涉农资金，配套地方财政资金，加大项目建设资金投入。三是盘活存量，通过将已建的农村片区供水专职机构或事业单位以及县城片区供水企业统一打包委托项目公司运营，以标准化管理和专业化运营手段，提高运营效益和服务水平，以城补乡，并通过扩大供水范围，提升效益。四是通过“两手发力”手段对供水制度、水价及补贴等进行制度创新，在维护政府和项目公司双方利益的同时，确保工程能够长效运行。项目运营期限内项目公司通过使用者付费(主要为城乡居民供水

收入)来收回投资、建设以及运营成本并获取合理回报，收入不足部分由政府通过可行性缺口补助的方式来弥补项目公司。经营期届满时，项目公司将该项目所有设施无偿、完好、无负债、不设定担保地移交给政府或其指定机构。“互联网+城乡供水”项目投融资模式结构如图 1 所示。

1.2 保障措施

为保障“互联网+城乡供水”项目 ABO 融资模式的良性运行，水利厅依据《关于印发宁夏回族自治区“互联网+城乡供水”示范省(区)建设实施方案(2021—2025年)的通知》(宁政发〔2020〕35号)出台了《关于“互联网+城乡供水”项目建设资金筹措的指导意见的通知》(宁水节供发〔2021〕5号)和《关于加强“互联网+城乡供水”项目建设管理的指导意见的通知》(宁水节供发〔2021〕16号)两个指导意见，促进地方政府推进城乡供水领域“放管服”，通过发挥政府市场“两手发力”提高公共服务质量与效率。主要保障措施如下：

一是建立合理的投资回报机制。在引入社会资本时，各县(区)进行物有所值评价和财政承受能力论证，遵循收益合理共享、风险分担的原则，赋予特许经营或合作主体以水费收入作为项目回报。当项目收益无法满足社会资本合理回报时，在不增加地方债务红线的前提下，给予适当的政府可行性缺口补助。

二是建立动态的水价调节机制。将供水价格纳入县(区)定价目录，实行政府定价或政府指导价，建立健全“补偿成本、合理收益、分类定价、促进节水、公平负担”的工程良性运行水价形成机制。在严格成本监审的基础上，综合考虑企业生产经营及行业发展需要、用水户承受能力，以居民可承受

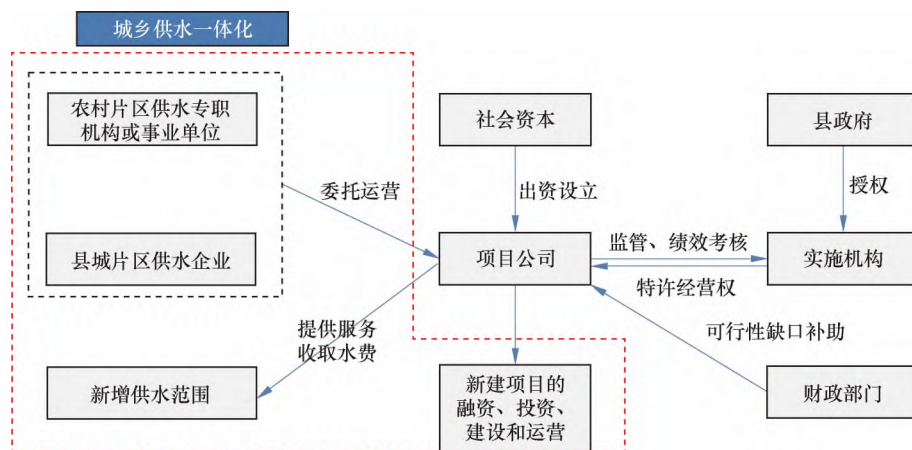


图 1 宁夏“互联网+城乡供水”项目投融资模式结构

水价为运营初期基准水价，以“准许成本+合理收益”的全成本水价为中期目标，建立区间动态调价机制，实现工程良性运行。

三是建立有效的引导激励机制。水利厅按照“大干大支持、小干小支持、不干不支持”的原则，在安排中央、自治区水利投资时，对“互联网+城乡供水”工程推进快、成效好的县(区)给予项目资金支持。

四是建立督查指导责任追究机制。水利厅将继续加强指导、强化监管。各县(区)依法依规推进项目立项、“两评一案”报批、合作协议拟定等工作，做好债务风险评估，确保资金安全、专款专用、规范使用。银行对项目资本金、银行贷款资金按照“穿透原则”进行审查认定和监管。政府特许合作双方要履行合同，依法保证各自权益。

2 “互联网+城乡供水”项目投融资案例分析

宁夏西吉县水务局按照2020年8月水利厅下发的《关于在固原市四县一区开展智慧水利先行先试工作的通知》要求，组织实施西吉县“互联网+城乡供水”特许经营项目，进一步提升全县城乡供水安全保障能力和现代化管理服务水平，构建“投建管服”一体化新体制机制，补齐城乡供水基础设施短板，促进城乡供水现代化、服务均等化。

2.1 项目特许经营结构

西吉县“互联网+城乡供水”项目由县人民政府授权县水务局作为实施机构，县水务局以竞争性磋商的方式选择社会资本，中标的社会资本在约定期限内成立项目公司与县水务局以签订特许经营协议的方式实施。项目公司通过向农村用户收取供水收入来弥补其投资、建设、运营的成本以及合理的回报，收入不足部分可由县财政局给与可行性缺口补助。县水务局根据绩效考核体系进行考核，县财政局依据考核结果向项目公司支付可行性缺口补助。运营期结束后，项目公司将项目设施无偿、完好、无债务、不设定担保地移交给县水务局或其指

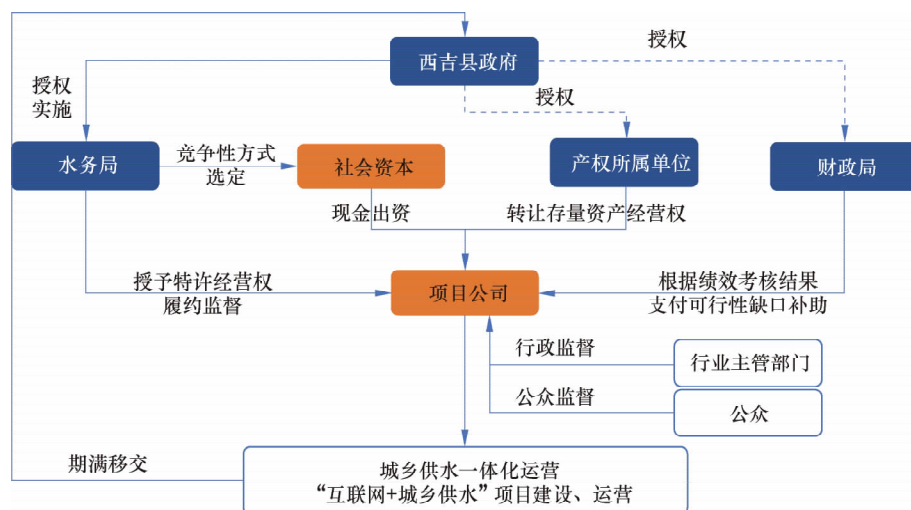


图2 西吉县“互联网+城乡供水”特许经营项目结构

定机构。项目合作期为30年，其中建设期1年、运营期29年。西吉县“互联网+城乡供水”特许经营项目结构如图2所示。

2.2 项目投融资结构

项目估算静态总投资为20480.41万元，根据可行性研究报告批复，该项目采用特许经营下的ABO投融资模式，资金来源分为政府补助资金、企业融资和社会资本贷款。项目资本金6144.13万元占总投资的30%，其中20%(4096.08万元)由县财政投资补助提供，10%(2048.04万元)由中标项目公司提供；剩余的70%项目资金(14336.29万元)由中标项目公司通过银行贷款融资取得(见图3)。在投融资过程中，政府对项目公司融资提供协助，但不提供担保或其他信用支持。由于该项目公司由社会资本方独资成立，注册资本2048.04万元，社会资本方在项目公司中持股100%。

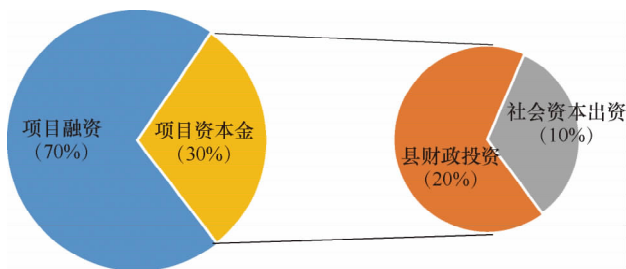


图3 西吉县“互联网+城乡供水”项目投融资比例

2.3 回报机制与利润分配

西吉县城乡供水工程属于准经营性项目，通过

向西吉县城乡供水用户收取水费取得一定的使用者付费收入,但考虑到用户的可承受能力,暂无法执行全成本收费,从使用者收取的回报较低,不足以满足社会资本的收益要求,因此需要政府给予一定的可行性缺口补贴,才能保证整个项目的收益达到合理的水平。

该项目社会资本方以其股权投资(实缴注册资本)参与项目公司利润分配。项目公司的税后利润在按照规定提取10%的法定盈余公积后由社会资本方分配。未经西吉县人民政府或政府授权机构事先书面同意,社会资本方不得在其持有的项目公司的全部或部分股权或其他任何权益上设置任何抵押、质押或其他第三方权利或以任何其他形式处置其持有项目公司的全部或者部分股权或任何其他权益。

3 推进“互联网+城乡供水”项目投融资模式应用的建议

3.1 强化组织领导,科学编制顶层设计

城乡供水是最大的民生,应全面落实地方人民政府的主体责任、水行政主管部门的行业监管责任和供水单位的运行管理责任“三个责任”,落实农村供水工程运行管理机构、管理办法、管理经费“三项制度”。以区域、县域为单元,统筹城乡供水规划、建设、管理、运营和可持续发展需求,科学编制县级城乡或农村供水规划和“两评一案”,配套政策机制,示范引领推动,因地制宜、分县(区)分类分期实施,相关部门各负其责、全力配合,协同推进城乡供水建设管理,确保城乡供水规划内容落实落地。

3.2 完善市场引入机制,多渠道筹措资金

建立城乡供水稳定投入机制,积极争取国家专项资金,通过资金整合、财政配套落实地方财政资金,探索“专项债+政策性银行贷款”、债贷组合等融资方式,大力引入社会资本、金融资本,多渠道筹措城乡供水建设资金。鼓励社会资本参与城乡供水工程建设,构建城乡供水“政府参与,市场主导”多元化水利投融资体系,推动城乡供水工程建设的投入方式从政府投资为主向多元投资、市场投资转变,破解城乡供水工程建设投资来源单一和项目资金瓶颈制约。在资金筹措中,在不新增政府隐性债务的情况下,通过金融结构化融资,做实项目

自身和注入资产收益还款,将政府可行性缺口补贴的压力向市场和未来进行分摊,不仅可将投资控制在县财政可承受能力范围内,而且还可激发市场主体对农村供水的投资积极性,为实现城乡供水公共服务均等化提供强有力的资金支撑。

3.3 坚持两手发力,确保工程长效运行

一方面,充分发挥政府监管职能,通过监督检查、绩效考核和收集各渠道反映问题等手段对供水单位的服务质量进行监督。通过编制条例、管理办法,下发文件通知或协议约定等方式,明晰奖惩措施,可将考核结果与可行性缺口补助挂钩,督促供水单位不断提升服务质量。另一方面,充分调动市场价格调整机能,实行水价动态调整机制,确保工程运行资金保障和长效运行。城乡供水价格应定期校核,校核周期原则上不超过3年。城乡供水价格超过周期未校核的,供水企业应及时向价格主管部门提出价格调整申请,价格主管部门按照价格调整程序论证,水行政主管部门做好配合工作。城乡供水价格调整过程中综合考虑当地经济发展水平和用户承受能力等因素,分步、分阶段调整到位,避免价格大幅波动。

4 结语

宁夏作为全国智慧水利先行先试省份,在城乡供水投融资方面已做出了积极的探索与实践,通过强化顶层设计、统筹谋划和规划引领,以ABO融资模式解决了城乡供水工程建设资金问题,充分利用“两手发力”机制撬动社会资本投入到城乡供水项目的投融资与建设运营中,并通过强化行业监管的方式,在减轻政府财政压力的同时,盘活存量,带动新建,基本建成了“互联网+城乡供水”示范省(自治区),打造出了可复制可推广的“互联网+城乡供水”项目投融资模式,有效提高了城乡供水工程的建设水平和服务质量,为我国新发展阶段、新发展理念、新发展格局下的城乡供水高质量发展提供了宝贵经验。

参考文献:

- [1] 张朝元. 传统和新型基础设施投融资创新实务[M]. 北京: 中国金融出版社, 2020.
- [2] 宁夏回族自治区人民政府. 宁夏回族自治区“互联网+城乡供水”示范省(区)建设实施方案(2021年—2025年)[R].

- (2020-12-09). http://slt.nx.gov.cn/xxgk_281/fdzdgknr/wjk/zzqwj/202105/t20210507_2825533.html.
- [3] 宁夏回族自治区水利厅. 关于“互联网+城乡供水”项目建设资金筹措的指导意的通知[Z]. 银川: 宁夏回族自治区水利厅, 2021.
- [4] 宁夏回族自治区水利厅. 关于加强“互联网+城乡供水”项目建设管理的指导意的通知[Z]. 银川: 宁夏回族自治区水利厅, 2021.
- [5] 西吉县水务局. 西吉县“互联网+城乡供水”特许经营项目实施方案[R]. 西吉: 西吉县水务局. 2021.
- [6] 国务院办公厅. 关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见[Z]. (2017-02-17). https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/17/content_5168733.htm.
- [7] 水利部, 国家开发银行. 关于加大开发性金融支持力度提升水安全保障能力的指导意见[Z]. (2022-05-27). http://www.mwr.gov.cn/zwgk/gknr/202205/t20220531_1576439.html.

(责任编辑 陈海燕)