

北京兴延高速公路 PPP 项目的成功实践

李飞

随着京津冀一体化国家战略的推进实施、北京市第二机场的建设以及 2019 年延庆世园会和 2022 年世界冬奥会等重大活动即将在北京举办,未来几年北京市配套建设的高速公路投资规模预计将超过千亿元,新建高速公路里程将超过 1000 公里,政府投资压力突显。兴延高速公路作为 2019 年延庆世园会重要的配套交通基础设施之一,工程投资规模大、施工难度大、施工工期十分紧张,为了保障项目如期顺利完成,北京市交通委于 2015 年 1 月启动了兴延高速公路 PPP 项目相关准备及招商工作。目前,兴延高速公路 PPP 项目已按照公开招标的方式成功完成社会投资人的招商工作,成为北京市乃至全国通过公开招标确定社会投资人的第一条高速公路 PPP 项目,并达到了社会投资人的经济利益和政府方的公共利益双赢的结果。

兴延高速公路位于京藏高速公路以西,呈南北走向,南起西北六环路双横立交,北至京藏高速营城子立交收费站以北,路线全长约 42.2km,最长隧道 5.7 公里,桥隧比超过 70%,项目总投资约 143 亿元,单公里造价达到 3.4 亿元。若按原有“政府资本金+债务性融资”

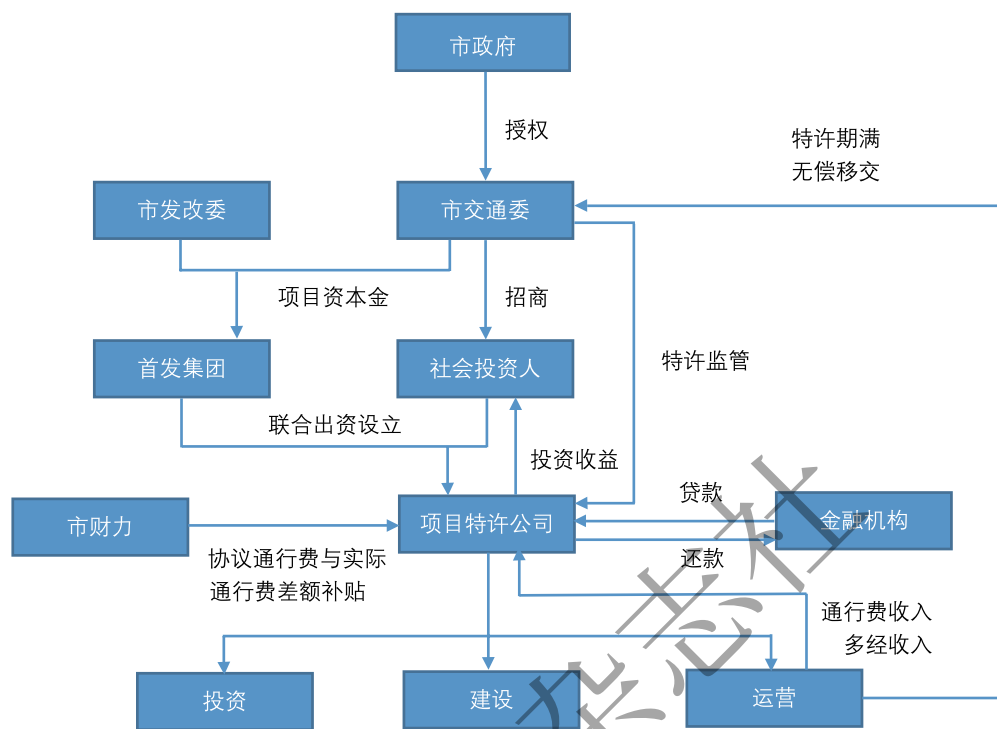
的融资方式,北京市政府当期的财政资金负担过重。且项目主要收入来源是车辆的通行费,收入仅能平衡约 14.5 亿元的建设期银行贷款,若无其他经营收入来源,无法满足投资人对投资回报的要求。因此,针对该项目投融资及建设运营工作的诸多难点,北京市交通委结合项目的特点及市财力当前可负担的资金投入,对项目运作模式及实施方案进行了详细的设计。为保障项目操作模式科学合理,对 PPP 模式及传统政府融资平台债务性融资模式进行了比选。最终确定了采用 PPP 模式进行投资、建设及运营管理。

采用 PPP 模式,北京市政府授权市交通委作为实施机关,市交通委通过公开招标的方式选择社会投资人。首发集团作为政府出资人代表,与社会投资人共同成立项目公司。市交通委通过 PPP 合同授权项目公司投资、建设及运营管理兴延高速公路,期限届满移交政府。项目特许经营期内的特许经营权包括高速公路收费权、沿线广告牌以及加油站经营权。

(一) 融资结构。该项目总投资约 143.5 亿元,其中政府按可研批复总投资

的 25% 出资,约 36 亿元;社会投资人按双方股权比例相应出资,约 37.5 亿元,剩余资金由项目公司负责筹集。采用这种融资结构,一方面满足了项目的最低资本金比例要求,另一方面项目公司可以通过 PPP 协议向银行进行质押贷款,充分发挥了项目公司的融资能力。通过此种方式,政府仅投入了 36 亿元的资本金,撬动了约 110 亿元的社会投资,极大地缓解了政府当期的财政压力。

(二) 项目公司股权结构。项目公司由首发集团以及社会投资人共同成立。其中,首发集团利用政府资本金出资约 36 亿元(占股 49%),社会投资人出资约 37.5 亿元(占股 51%),首发集团在项目公司中不参与分红。通过此种股权结构的设计,一是满足了政府在项目公司中的持股比例应当低于 50%,且不具有实际控制力及管理权的规定;二是首发集团作为政府出资人代表在项目公司中占有一部分股权,使得政府能够按照商业原则参与项目公司日常经营重大事项的决策,降低与项目公司之间的信息不对称性,有利于保障公共利益的最大化;三是首发集团在项目公司中不分红亦不承担亏损,符合政府提供公共服务和产



兴延高速公路引入社会投资项目结构图

品应体现公益性的原则,进一步增加了项目对投资人的吸引力,降低了政府风险;四是考虑到前期资本金投入与后期运营补贴的关系,变相降低了社会投资人前期的资金投入,进而降低了运营期的财政补贴压力。

(三) 投资回报机制。从项目本身现金流可平衡银行贷款的结果来看, 该项目平衡自身投资的能力较弱, 若仅依靠项目本身的经营收益, 无法满足社会投资人适当盈利的要求, 不具备市场化的条件。因此, 为了增强该项目的市场化条件, 一方面采用广告牌、加油站等多种经营收入增加项目的现金流; 另一方面采用约定通行费标准的方式, 由市财力对实际通行费标准与约定通行费标准之间收费收入的差额进行补贴; 此外, 还通过保底车流量的设计, 政府承担了最低需求的风险, 适度保障了参与公益性交通基础设施投资企业的利益, 提高了社会投资人的参与度。通过以上三种

措施,可以有效地保障投资人的预期回报,使得本项目具备了市场化的条件。

(四) 风险分配机制。基于政府和社会投资方合作关系的长期稳定性, 以风险最优分配为核心, 综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素, 在政府方和社会投资方之间合理进行风险分配。一是由社会投资方主要承担项目的融资、建设、经营和维护的风险; 二是对于车流量需求不足的风险由社会投资方承担, 但政府方通过设置最低车流量保障级和最高车流量分成机制, 减少社会投资方的风险及暴利; 三是对于不可抗力风险由双方共同承担。

(五)保底车流量。政府和社会资本合作项目应体现风险分担的原则,该项目较大的风险之一就是车流量变化的风险。因此,在方案设计时考虑车流量风险由政府 and 投资人共同承担,投资人承担一定范围的车流量变化风险,超过一

定范围的风险由政府承担。在前期的方案设计中,将保底车流量设置为80%。此时项目自有资金内部收益率接近当时长期银行存款利率,基本能满足投资人投资机会成本的要求;在后期方案研究过程中,对保底车流量的比例在招标文件中作为加分项,鼓励社会投资人在80%的基础上降低保底车流量的比例,以降低政府兑现最低需求保险的风险。

(六)招商方式。为了保障充分竞争,有效降低政府运营补贴压力,该项目采用公开招标的方式来选择社会投资人。同时,为了保障该项目如期、高质量的完工,由中标的社会投资人直接负责施工建设,以节约施工二次招标的时间。在招商强制性资格条件中,要求社会投资人拥有高速公路施工总承包一级及以上资质,并拥有在复杂山区段建设高速公路的经验和业绩,中标该项目的社会投资人直接负责项目的施工建设任务。

(七) 招标模式。本项目评标办法采用的是双信封综合评估法。第一信封中对投标人的投融资能力、建设施工能力以及运营能力进行评审;第二信封的评审内容即为基准年约定通行费。由于第一信封和第二信封的分值共同影响最终的评分结果,且每个信封所占比重均为50%,两个信封中对最终评分结果影响的敏感性是相同的,这样可以防止投标人采用不平衡报价的得分策略,保障更为公平合理的评审结果。

兴延高速公路项目是自2015年国家层面力推PPP模式,出台了一系列新的相关制度法规以来,全国首例成功招商完成的高速公路PPP项目。项目的圆满完成,为今后北京市乃至全国高速公路PPP项目的推广提供了可借鉴的成功案例。

该项目是全国首例通过“约定通行费”,在运营期对高速公路运营提供补贴的项目,为全国高速公路投资回报机制

开创了新的路径。通过PPP模式,有效地降低了传统建设模式下的投资及运营成本,约定通行费标准由1.67元/标准车·公里的最高控制价降低到0.88元/标准车·公里的中标价,减轻了政府的财政压力,充分体现出PPP模式提高公共产品及服务效率的优势。

项目的主要创新点体现在:一是通过保底车流量的设置,避免社会投资人承担过大风险,体现了PPP模式风险共担的原则,也提高了项目对投资人的吸引力。同时,在招标文件中将投资人对保底车流量的优化作为加分项,有效地降低了政府兑现最低需求保障的风险。二是通过设计超额利益分成的机制,避免社会投资人获得过多超额收益,同时减轻了政府财政压力,充分体现PPP模式利益共享的原则。三是为了与招商目标一致(由于工程复杂,工期紧张,采用了“投资——建设——运营

一体化”的模式),评标方式采用了双信封综合评估法。通过这种评审方法,有效地避免了投资人恶意低价中标,确保进入第二个信封评审的投标人具有保障该项目顺利实施的施工组织管理能力,同时又能使约定通行费标准得到充分的竞争。四是合理的风险分担机制。项目实施方案对项目各类风险进行了详细识别,并分类制定风险分担机制。在对总投资进行控制的基础上,单独考虑征地拆迁的投资控制。五是招标文件以交通部关于公路工程和经营性公路建设项目的招标文件范本为基础,并结合财政部、国家发改委关于政府与社会资本合作相应文件中对合同文本框架结构及内容说明的指导意见编制而成,在高速公路PPP项目领域属于首创。

(作者单位:北京市交通委员会发展计划处)

责任编辑 韩璐



2016年4月13日,随着石峡隧道一声爆破,兴延高速公路建设进入加快推进阶段。