

洛阳市政道桥工程 PPP 模式的探索

洛阳市位于河南省西部，是著名旅游胜地和文化圣地。近年来，随着经济实力的大幅提升，洛阳市机动车保有量持续增加，到洛阳观光旅游的国内外游客也不断增多，现有的路网已远不能适应城市发展的需求，交通拥堵问题十分严重。2013年在财政部的大力支持下，洛阳市被确定为亚行推广PPP模式试点城市之一，并批准了22.5万美元的“PPP技术援助项目”。洛阳市市政道桥工程是财政部第二批PPP示范项目，也是洛阳市首个落地的PPP项目。

积极组织筹备

洛阳市政府于2014年2月成立了PPP工作领导小组，由常务副市长任组长、主管副市长任副组长，市住建委、财政局、发改委、法制办、规划局、国土局等相关单位为成员单位。12月10日，市住建委向市政府常务会议提交了《关于新街跨洛河桥及其它道路项目等运用PPP模式运作的报告》。该项目包括新街跨洛河大桥、九都路东段和滨河南路三个工程的道路、桥梁、雨污水、电缆沟等主体工程，及配套绿化、路灯、交通管理设施、路铭牌等附属工程。2015年1月16日，洛阳市住建委作为采购人，通过竞争性方式选定了咨询机构，并签订了咨询服务合同。随后，市财政局、市住建委开展了该项目的市场测试工

作，沿用前期亚行“PPP技术援助项目”的成果，主要采取询问、答疑等形式了解社会资本参与洛阳道桥PPP项目的意愿、需求等。根据市场测试结果，以及财政部2014年11月发布的《政府和社会资本合作模式操作指南》的要求，咨询机构编制完成了物有所值评价和财政承受能力论证报告，以及项目实施方案，并顺利通过了市财政局组织的专家评审。2015年4月14日，市住建委向市政府上报了《洛阳市住房和城乡建设委员会关于洛阳市市政道桥工程政府与社会资本合作PPP模式情况的报告》，就项目实施方案、两个报告、财务模型等内容向市政府做了详细汇报，并得到市政府的书面审定通过。

科学选定社会资本

根据招标投标法实施条例规定，希望通过招标方式选择社会资本，社会资本设立项目公司之后，若社会资本具备相应的施工资质和能力，则项目公司可以直接委托社会资本签署施工承包合同。如此可以合法避免二次工程招标，减少人力、物力、财力和时间的浪费。同时社会资本可合法享有投资和建设两个方面的收益，对社会资本更具有吸引力。即所谓的“PPP+EPC”模式或者“PPP模式下的直接施工”模式。经过市场测试，发现对项目感兴趣的社会资本以具有施

工资质的工程公司居多，故最终确定洛阳市道桥项目采用公开招标方式选定社会资本方。市住建委作为采购人，先后完成了资格预审、正式采购、采购结果确认性谈判及预中标社会资本公示，按时发布了中标社会资本公告，并向社会资本发出中标通知书。

2015年7月13日，项目中标人——洛阳市政建设集团有限公司独资设立了项目公司，即洛阳市市政道桥工程项目有限公司。项目资金来源为项目公司注册资本金（2亿元）和金融机构贷款。8月28日，经市政府审批和授权，市住建委直接与洛阳市政设立的项目公司——洛阳市政道桥工程项目有限公司签署了项目合同。

目前三个工程所在区政府已经自行承担项目前期费用，征地拆迁工作基本完成。项目公司根据该项目特点，不同工程设立不同的完成时间，总工期不超过24个月。

实施中抓关键

规范运作是前提。该项目的相关流程均严格按照财政部发布的PPP操作指南、PPP政府采购管理办法执行。同时，根据项目的实际情况进行了相应调整，例如管理架构的组建。在市住建委向市政府递交的PPP发起报告中就提出建立项目专门协调机制、授权项目实施机

构,明确政府各个职能部门的职责,这实际上是把PPP操作指南中项目准备阶段的管理机构组建工作提前。从实际成效来看,这种做法更有利于项目的顺利实施。再比如,在编制两个报告、项目实施方案的同时就提前进行了社会资本的市场测试工作,这样能够保证报告、方案更接地气,与资格预审、采购工作紧密衔接,更能保证项目的落地签约。总体说来,按照已出台的政策法规规范操作才能在实际运作过程当中规避风险,少走弯路,不仅对项目本身的运作有着关键的积极作用,也能给其他同类PPP项目起到良好的示范作用。

政府职能转变是关键。2013年洛阳市就接受了亚行关于PPP的学习、推行、操作、问题解答咨询、项目的选择、社会资本市场测试等工作,并从组织方式、实际操作等建立完善的机构,因此对于PPP的基本理念等能够深入理解、

消化并在实际工作中执行。如在项目实施方案制定过程中就植入风险分担以及项目的全生命绩效管理理念,根据项目情况,适时调整部门职能,不仅将道路、桥梁建设纳入项目范围,还将配套绿化、污水、雨水、电力电缆沟等各类配套支管线(井)、路铭牌等附属工程的建设、运营维护,交通设施建设维修管理,路灯安装维修养护,道路保洁等均纳入整个PPP项目范围之内。政府从项目建设者的角色中脱离出来变成监督者,可以将更多的精力投入到项目的全生命周期管理当中,更注重项目本身的绩效考核和社会效益。此外,PPP项目实施涉及行业主管部门、发改、规划、土地、环保、建设、文物等多个政府部门,部门之间的协调沟通机制非常关键。在对PPP模式的理解认识基本一致的前提下,各个部门能够顺利沟通对话、协调合作,推动项目顺利实施。

运营绩效监管是保障。项目顺利完成采购进入项目执行阶段仅是项目实施的良好开端,下一步的运营绩效监管是项目成功的关键,而运营绩效监管中最重要的一项工作就是绩效考核。洛阳道桥项目不仅从建设标准和规范、质量、工期、健康安全和环保等四个方面设置了42类建设期考核细化指标,而且从道路桥梁排水养护管理基础工作、道路排水养护管理、桥梁管理养护、园林绿化管理、交通设施维修管理、路灯维修养护和道路保洁等七个方面设置了90类运营维护考核细化指标。市住建委将针对该项目成立考核小组,根据对项目公司的履约考核情况,向项目公司支付可用性付费和运营维护绩效服务费。■

(河南省洛阳市财政局、洛阳市住房和城乡建设委员会、洛阳市市政道桥工程项目有限公司供稿)

责任编辑 刘永恒

