

# 天津采用PPP模式合建公共基础设施

□ 曲明 陆晓春 岳凯

日处理垃圾300吨,实现静海新城及周边乡镇30多万户居民生活垃圾日产日清,经过4个小时无害化处理,这里的垃圾废物变成有机肥,销往全国18个地区高效设施农业基地。

三年前,天津市静海县垃圾处理场特许经营授权项目签约,签约双方分别是天津市静海县政府和天津紫兆环保产业投资有限公司。这是天津首批采用政府与社会资本合作方式(PPP)建成运营的公共服务设施。近几年,天津开辟融资新路,引导社会资本参与公共基础设施建设运营,激发出市场在资源配置中的活力。

## 城市定位加速民生设施建设

2006年,国务院明确了天津的城市定位,即到2020年天津将建设成经济繁

荣、社会文明、科教发达、设施完善、环境优美的国际港口城市、北方经济中心和生态城市。此后,水、电、气、热、排、环境、交通民生“新七件事”,被市政府列为实现天津城市定位、改善民计民生的“一号工程”。

2009年初,天津市编制印发《城乡空间发展战略规划》,确定了包括铁路、港口、机场、高速公路、城市道路、轨道交通、海水淡化、城市供水、水气管网、垃圾处理等175项公共基础设施项目。五年来,天津基础设施累计投资3200亿元,其中政府投资1800多亿元。地铁2、3、9号线投入运营,5、6号线全面开工,津湾广场、文化中心、天津西站、天钢柳林地区、泰安道五大院、意式风情区、梅江会展中心、海河教育园等一批重点项目建成使用。城市综合交通、轨道线网、电力空间、供水、排水、燃气、环保等一大批专项公共基础设施项目的建设实

施,使津城的承载能力得到显著提高,人民群众的生活质量得到极大改善。

从地铁、轻轨到城市供水、污水、燃气、供热……天津基础设施建设的“清单”很长,而这一直是拉动经济增长、改善民生的重要举措。加快推进城市基础设施建设,可以接续形成新的经济增长点,发挥助推经济持续健康发展的效应。“环境优美、设施完备”的城市定位,离不开资金保障。天津市财政局副局长陈庆和认为,基础设施项目公共产品属性强,资金应主要由政府筹集,但是单靠政府的“大包大揽”,势必增加政府投资带来的压力,因而必须采取社会化、多元化的投融资方式。面对快速增长的民生需求和随之而来的资金压力,天津先行一步撬动投融资运营机制改革踏板,为保障城乡基础设施建设开辟了新的空间。

## 水气垃圾处理首开PPP先河

2005年,天津市首次提出建立政府与市场合理分工的基础设施投融资体制,通过特许经营、投资补助、政府购买服务等形式,吸引社会资金参与投资、建设和运营有合理回报或有一定投资回收能力的可经营性城市基础设施项目,在市场准入和扶持方面对各类投资主体同等对待,并以政府令的形式印发《天津市市政公用事业特许经营管理办法》。

2007年,天津率先在供水项目建设上实行改革,按照“政府引导、市场为主、社会参与”原则,试行政府、企业、社会多元化投入机制。市自来水集团与法国水务巨头威立雅集团合作成立津滨威立雅水业有限公司。法国威立雅集团



天津北疆电厂海水淡化项目  
摄影 刘海峰

出资 21.8 亿元从市自来水集团获得子公司天津市北水业有限公司 49% 的股权，并获得政府 30 年的特许经营权。随后，该公司与天津市政府签署了《天津市水务项目投资战略合作协议》、《天津市污泥处理项目投资战略合作协议》等 4 个合作协议，开启了公私合营的先河。天津市城市供水引入 PPP 模式投资运营，还引起了外国政府的兴趣，西班牙政府为其提供了 470 万美元贷款支持。几年来，得益于 PPP 合作模式的成功实施及国际金融机构的贷款支持，项目不仅满足了大港地区、经济技术开发区、空港物流加工区、临港工业区、中心渔港区近 100 万人口用水需求，改善了生态环境，还大幅减轻了政府投入负担，提高了政府公共服务水平。

垃圾处理是公益性基础行业，具有一定的投资回报率，十分适合以 PPP 模式开展。2010 年 6 月，天津市静海县政府与天津紫兆环保产业投资有限公司共同出资 3000 万元，成立紫兆生活废弃物处理有限公司，县政府占 49% 股份，私人公司占 51% 股份，分两期建设 62527 平方米的静海新城垃圾处理场，县政府授权项目公司特许经营 30 年。紫兆生活废弃物处理采用了先进的 SWR 技术，实现了垃圾封闭处理，生产零排放。垃圾车开进处理场后，垃圾随即被卸到封闭的传送仓里，经过“机械手”筛选，“挑出”超大垃圾运到切割机粉碎，其余的垃圾破袋后进入分选环节，通过“风选”、“筛选”、“磁选”、“水选”等各种工序各自进入适宜的生产流程。金属、电池、玻璃等物品直接被分离回收；塑料制品经热熔后制成塑料颗粒，成为新的原料；布类、竹木类经相关处理后加入助燃剂。流程中都是自动化设备在运行，工作人员坐在控制室里，运用电脑设备控制。目前日处理生活垃圾达到 300 吨，可基本实现静海新城及周边乡镇 30 多万居民的垃圾日产日清，经过几

个小时的无害化处理后，直接销往全国高效设施农业基地。

近几年，天津还将 PPP 模式引入到于家堡金融区能源站项目、候台风景区一号能源站项目、天津燃气管网项目和唐津高速（天津北段）项目，将取得良好的社会效益。目前，天津计划启动 PPP 模式的还有津宁高速、海水淡化、自行车租赁等 7 个项目，投资总额 400 多亿元。陈庆和表示：“天津有更多更广的基础设施需要 PPP 模式发挥作用，我们要增进社会各界对 PPP 模式的认可，解决项目实施中存在的问题，积极探索合理运行的有效途径。”

### 公私合营不一定“公私合盈”

在天津既有的 5 个 PPP 项目中，没有一项实现了高回报，即使是盈利空间很大的燃气、供水、高速公路这样的能源和大交通项目。2011 年天津市燃气集团与华润集团各出资 25 亿元，成立津燃华润燃气有限公司，承接市区 800 万人口的天然气供给，特许经营 30 年，三年纯利润不到 400 万元。此外，天津两个 PPP 高速公路项目的年投资回报率也不高于行业平均水平。对此，陈庆和认为，PPP 项目是“双赢”的过程。基础设施项目引入社会资本，扩展了政府基本建设投融资渠道，减轻了财政支出压力，提高了政府投资项目的建设运营水平。私人投资政府项目“绩优股”，建设周期长，但可以获得稳定回报，实现资本经营持续增长。但是“双赢”不一定要追求“双盈”，PPP 是不以高额盈利为目的，而是向社会提供优质公共服务的手段。在 PPP 模式中，政府不是退出管理，而是要在做好政策法规顶层设计、探索“物有所值”评价体系、建立项目调价机制和完善监督考核制度等方面多下功夫，用政府“有形的手”和市场“无形的手”管控风险、调控价格，保障社会和民众普遍受益。

在推广 PPP 实践中，天津市先行先试，非禁即入，非禁即准，出台了《关于鼓励社会投资主体投资重大基础设施项目的政策意见》、《关于进一步加快民营经济发展的意见》等一系列制度文件，鼓励各类投资主体投资本市收费公路及大型桥梁、铁路、机场、港口、轨道交通、热力、燃气、自来水、污水处理、垃圾处理等准公益性基础设施项目。

据此，天津市财政局专门召开 PPP 模式专题研讨会，对 PPP 模式进行论证。吸引包括民间资本在内的社会资金，表明基础设施建设将向市场开放，能够由民间资本做的，就不再由政府大包大揽。天津市建设投资公司总经理刘春鑫认为，未来须拓宽各种融资方式，进行投融资体制改革，需要通过金融体制改革，建立多层次债券市场，并开放基金投资，将居民储蓄通过债券方式或基金方式融通到基础设施建设中来。

让专业的人做专业的事，把政府的政策意图、社会目标和私人部门的运营效率、竞争压力结合起来，可以充分提高公共产品供给效率。正在以 PPP 模式建设中石化加气项目的中石化大地能源有限公司董事长许渝峰认为，政府放开经营领域，使民营企业能够进入诸如能源电力、供水道路、医院学校等基础设施领域，拓宽了企业的发展空间。

今年以来，天津市财政局贯彻落实财政部工作部署，开展科学周密的前期论证，积极探索推广 PPP 模式，主动引导社会资本投入。按照“PPP 关键是抓案例、抓实施”的要求成立专门工作组，深入调研、脚踏实地，总结经验教训，编制 PPP 模式行业目录，制定“公私合营”操作指南，建立项目储备库和信息发布平台，抓紧完善配套政策，进一步理顺 PPP 运行机制，预计未来能有更多的私人资本进入公共产品和公共服务供给领域。

（作者单位：天津市财政局）

责任编辑 李杰