



经济学院
SCHOOL OF ECONOMICS

流域治理PPP模式分析

——以北排集团那考河项目为例

冯中越，周 孝

北京工商大学经济学院

2016-04-23，杭州

主要内容

- 背景
- 那考河项目简介
- 模式比较分析
- 优势与挑战
- 进一步思考

背景

- **传统流域治理模式效率不足，流域污染问题严重**
 - 水利部曾经对全国700余条河流，约10万公里河长的水资源质量进行了评价，结果是：46.5%的河长受到污染，水质只达到四、五类；10.6%的河长严重污染，水质为超五类，水体已丧失使用价值；**90%以上的城市水域污染严重。**
 - 水污染正从东部向西部发展，从支流向干流延伸，从城市向农村蔓延，从地表向地下渗透，从区域向流域扩散。

背景

- **自2014年起，城市公用事业PPP项目/模式进入规模化推广阶段**
 - 2014年9月23日，财政部 《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》
 - 2014年11月29日，财政部 《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》
 - 2014年12月2日，发改委 《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》
 - 2015年4月25日， 发改委、财政部等 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》
 - 2015年5月19日，国务院办公厅 《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》

背景

➤ 2015年4月，南宁成功入围全国首批16个海绵城市建设试点。

城市能够像海绵一样，在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。



背景

- 政府提倡在流域治理中引入**PPP模式**

- 国务院发布《水污染防治行动计划》（简称“水十条”）；财政部与环保部发布《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作（PPP）的实施意见》。
- 竹排江上游植物园段（那考河）流域治理，成为全国首个流域治理PPP项目（涵盖海绵城市建设）。

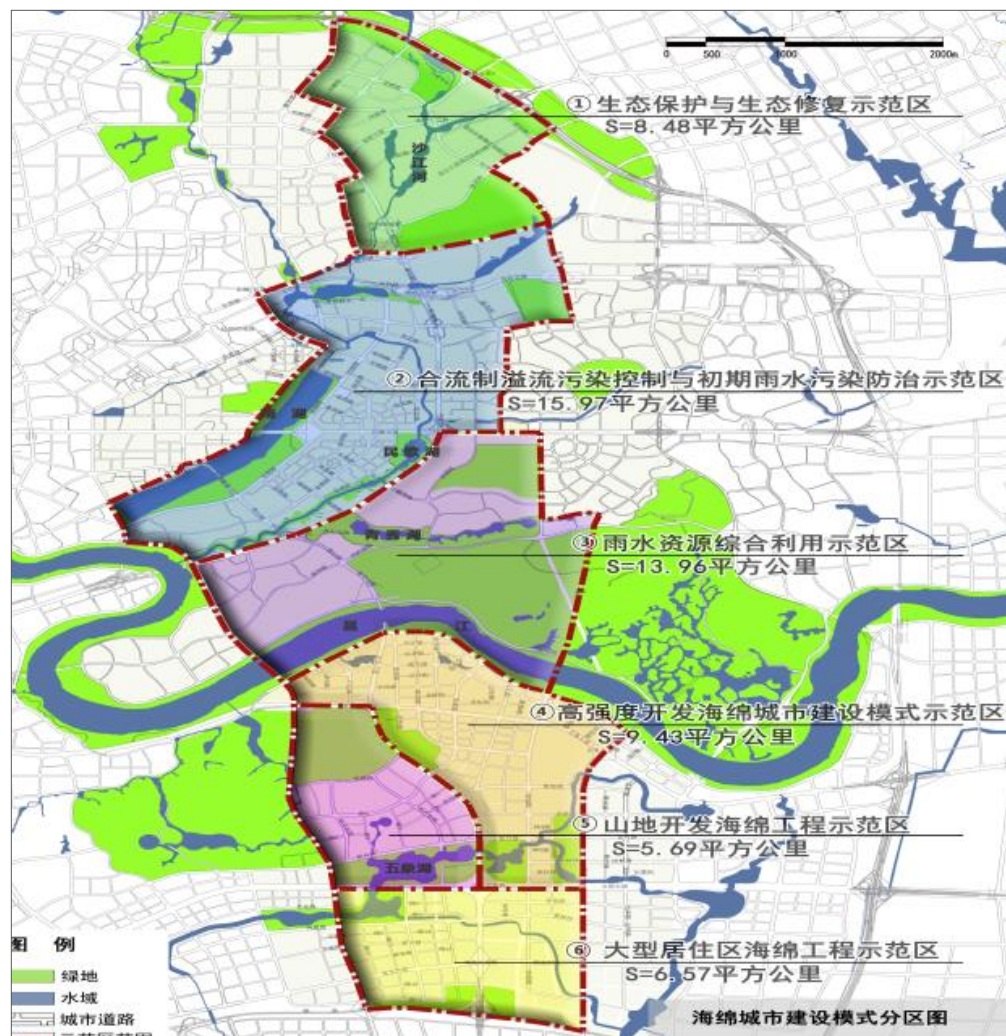
那考河项目简介

• 基本情况

那考河项目北起环城高速公路，南至茅桥湖北岸，全长6.35公里，工程区总面积71.9公顷。

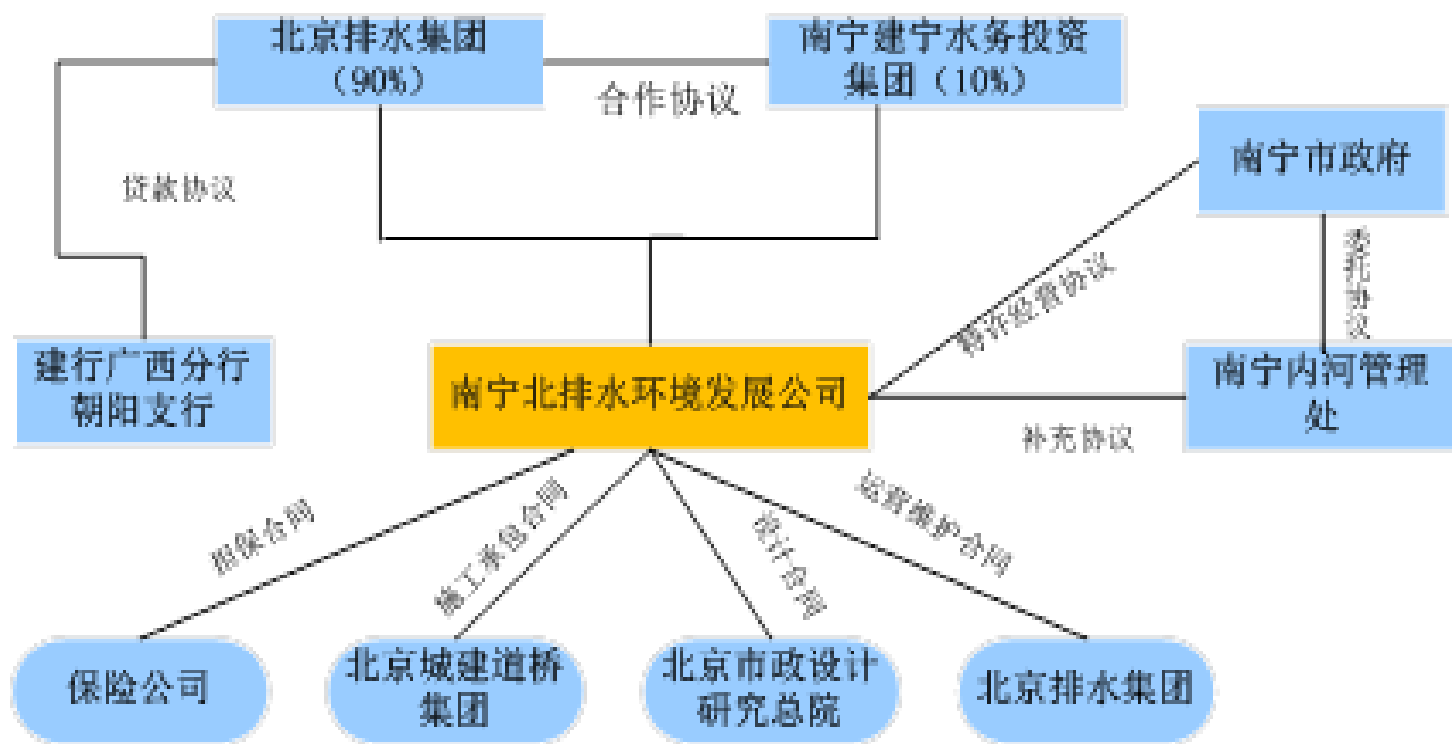
• 主要目标

- 修复流域，治理水污染问题，实现河岸复兴
- 建立河流自净化系统，打造景观带，实现雨洪资源综合利用，支持海绵城市建设



那考河项目简介

- 2015年2月26日，北排集团以**社会投资人**身份通过市场竞标，中标那考河项目。随后，北排集团与南宁建宁水务投资集团联合成立了南宁北排水环境发展有限公司。



那考河项目简介

- 南宁北排水环境发展有限公司承担那考河项目的建设运营，项目总投资11.9亿元，项目特许经营期10年（含建设期2年、运营期8年）。
- 整个项目在6.35公里河道及沿岸进行工程建设，建设工程包括河道整治、截污治理、生态修复、污水处理厂、沿岸景观、海绵城市、信息监控等七个子项工程。
- 项目于2015年3月31日开工建设，计划2016年底进入商业运行。

模式比较分析

• PPP模式 vs 传统模式

我国流域治理的传统模式：

宏观——中央调控下的派出机构管控模式；

中观——省政府调控下的地方协调模式；

微观——城市政府主导下的考核模式（河长制）

➤ 由纯政府行为转向**市场与政府相结合**

➤ 政府职能从双重角色转向**以监管为主**

➤ 由科层化转向**扁平化**

➤ 考核指标更加**细化明确**

模式比较分析

- **流域治理PPP vs 一般公用事业PPP**

- 责任主体与利益主体多元化程度更高

- 项目目标多样化和综合化

社会效益、经济效益与环境效益

- 组织结构与委托代理关系更加复杂

模式比较分析

- 流域治理 vs 厂网一体化

- 地理范围更大
- 业务范围更广
- 涉及主体更多
- 目标要求更高（海绵城市）

优势与挑战

• 优势

- 提高融资可得性，提高项目建设效率
- 实施协同综合治理，克服不同项目之间的矛盾，实现效益最大化
- 引入市场机制，规避搭便车、以邻为壑等问题，解决监管碎片化问题
- 促进政府职能转变，化解过程风险，规避寻租空间

优势与挑战

- 挑战

- 多主体下的有效监管
- 多目标下的利益协调
- 项目不确定性与再谈判
- 综合治理中的绩效考核
- 风险分担与有效激励

进一步思考

- 项目性质

- 政府与外阜国企（社会投资人）合作，是否属于PPP？
- 国企主导的PPP项目是否适用相关法律？

进一步思考

- （项目涉及）政府主体间关系

- 上下级政府

管辖关系调整、支付与监管职责划分

- 同级政府（各个职能部门）

协同监管与执法、权责利分配

- 跨区域政府

全流域治理中的工作协调

进一步思考

- 政府与项目

- 政府与项目公司

特许后的承诺与履约

- 政府与社会资本（大股东）

投融资监管、政府服务、互利共赢关系

进一步思考

- 项目公司的管理

- 项目公司内部

- ✓ 融资与股权分配（变更）

- ✓ 风险分担

- 项目公司与分包（子项目）公司

- ✓ 项目整体中标与子项目分包的委托-代理问题

- ✓ 多任务的考核与激励问题



经济学院
SCHOOL OF ECONOMICS

谢谢，请批评指正！

fengzy@btbu.edu.cn

zhouxiao513421@ruc.edu.cn