

西部公益型水利建设项目应用 RCP 融资模式的探析

郭 峰,舒灵智,廖 博

(中南大学 土木建筑学院,湖南 长沙 410075)

摘 要:为了解决西部地区公益型水利建设项目融资困难的问题,引入RCP(资源—补偿—项目)融资模式,分析了我国现行水利项目融资基本模式和存在问题,对RCP融资模式进行了概述,并运用SWOT分析法论证了西部公益性水利建设项目中应用RCP融资模式的可行性。这种融资模式能够吸引更多民间资本参与水利项目的建设,提高社会资金的使用效率,为解决水利建设中的融资难题提供了途径和可能。

关键词:水利建设项目;RCP融资模式;投资

中图分类号:TV-9

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0018-04

0 引言

水利工程项目分为纯公益性水利工程项目、准公益性水利工程项目、经营性水利工程项目三大类^[1]。纯公益性水利工程项目和准公益性水利工程项目统称为公益性水利工程项目。对西部地区的公益型水利建设项目来说,其投资规模大,仅靠政府的投资还不能满足水利建设的需要,加之其所在地区自然条件较差,经济发展水平落后,使得外资进入的回报率低,很难吸引民间资本的投入。因此,资金问题成了西部地区水利建设项目发展的制约瓶颈。

随着水利投融资体制改革的深入,多元化、多层次、多渠道投入的新格局已经形成。项目融资是广泛应用于基础设施、能源和矿产开采等大中型项目的一种重要筹资手段^[2]。RCP(资源—补偿—项目)项目融资模式作为一种新的项目融资模式,为公益性水利建设的投融资方式提供了新的思路,这种融资模式能吸引更多民间资本参与水利项目的建设,提高社会资金的使用效率,为解决水利建设中的融资难题提供了途径和可能。

1 西部水利工程项目融资现状及存在问题

1.1 西部水利工程项目融资现状

目前,我国水利建设项目的融资来源主要是政府财政拨款和集体、农民投劳折资,国内银行贷款、利用外资、企业债券等。随着我国基础设施投资力度的加大,水利项目的建设将与日俱增,水利融资总体上来说不断增加,经

济体制的改革使市场化的程度越来越高,资金的来源情况也日益多样化,项目融资这种灵活的融资方式,也慢慢成为水利工程项目的融资渠道之一。目前,西部水利工程项目中常见的项目融资方式有BOT,ABS等。这些项目融资方式,为西部水利项目建设提供了资金,但由于西部其自然条件、经济发展水平等方面的因素,使得这些融资方式不能吸引足够的资本。将RCP这种新的项目融资方式,运用于我国西部水利项目的建设之中,能够吸引更多的民间资本参与西部水利项目的建设。

1.2 西部水利工程项目投融资中存在的问题

(1)水利工程是政府部门向国家提供的公共物品,大都投资巨大、工期长,而公共物品的一个显著特征就是非竞争性。因此,市场经济下的微观个体及民间投资在这种项目上缺乏投资积极性。

(2)缺少吸引民间资本参与水利项目的制度安排。目前,国际上普遍采用了开放基础设施产业市场,允许国内外私人资本参与的方法,既强化了市场竞争力量对经济效率的刺激作用,也减少了政府对公共部门投资不足的问题^[3]。在我国,对于一些公益型非经营性水利项目,我国现有的水利政策缺少吸引私人资本参与的空间,因此限制了私人资本参与的积极性,也不利于水利项目通过资本的积累获得可持续发展。

(3)采用政府财政投资的水利工程项目,其建设和管理以政府的行政事业化管理为主,缺乏有效的监督管理机制以及投入产出和成本效益核算机制,从而使得水利工程项目,尤其是一些大型的水利水电项目成本高,投资浪费

收稿日期:2009-08-25

作者简介:郭峰(1965-),男,山东青岛人,博士,中南大学土木建筑学院副教授,硕士生导师,研究方向为工程管理、企业管理;舒灵智(1985-),女,湖南怀化人,中南大学土木建筑学院硕士研究生。

大,建设资金使用效率低下。

2 RCP项目融资模式概述

2.1 RCP项目融资研究现状

在城市建设中存在着大量没有现金流入,或者虽有现金流入但收入不足以收回全部成本的基础设施项目。对这部分项目进行融资非常困难,刘方强等针对此难题提出了一种全新的项目融资模式——RCP^[4]。

章恒全,李飞翔在刘方强等对RCP研究的基础上,从制度经济学的角度对RCP项目融资模式作了进一步分析,探讨其理论上的可行性和合理性^[5]。

2.2 RCP项目融资的含义

RCP即Resource-Compensate-Project(资源—补偿—项目)的英文缩写,它是指对准经营性以及非经营性的基础设施项目成立项目公司,政府部门与项目公司签订特许权协议,并授权该项目公司进行基础设施项目的融资、设计、建造、经营和维护等,同时向使用者收取适当的费用(非经营项目无收费机制),以便收回项目部分成本,特许期满后项目公司无偿将项目移交给政府;同时政府将基础设施周边一定数量的资源(如土地、旅游、矿产)的开发权出让给公司,以对项目投资进行补偿,从而提高整个项目公司的盈利能力,以确保项目投资者获取合理回报,调动投资者的积极性,进而吸引更多的民间资本参与项目^[4]。

2.3 RCP项目融资模式在公益型水利建设项目中的具体运作

2.3.1 政府在水利RCP项目中的作用

采用RCP项目融资模式,政府面临的最核心的问题是用高收益的资源项目补偿公益型非经营性水利项目的投资,实行资源补偿的战略来鼓励私营部门及民间资本参与水利基础设施项目的投资。

2.3.2 RCP融资模式在水利项目中的运行程序

(1)项目立项。在这个阶段,首先必须确定对该水利项目的需求以及采用RCP方式建设该水利项目的可能性和优势。

(2)确定资源补偿方式。根据项目建议书、项目的可行性研究报告以及当地可利用资源情况等,政府管理部门确定资源补偿方式。

(3)准备招标阶段。政府管理部门通过把水利建设项目开发权和补偿资源的开发权分别联合起来招标,利用竞标的方式将资源开发权的补贴控制在最低水平,同时私人资本也能够获得必要的收益。招标中的条款,必须明确有效,如果政府的招标准则不现实、不清楚,或者最初的项目界定不切实际,那么将参予这些项目的投资者便很难提出一些比较现实的项目建议。

(4)RCP合同的签定。政府及其水利规划部门与项目投资者进行谈判,双方就拟建水利工程项目的范围、工作内容、政府的资源补偿方式、双方权利及义务、特许经营权的授予、可抗力及风险分担等内容充分协商,签定合同。

(5)实施阶段。项目公司在签订所有合同之后,就进入到项目实施阶段,即水利工程施工设计、水利工程招标、水利工程施工等工作。工程竣工后开始运营,在特许期满后无偿将项目移交给政府或指定机构。项目公司同时对政府补偿的资源进行开发,通过资源开发获得的收益来弥补水利工程项目亏损,同时保证项目投资者获得合理的投资收益。

RPC项目融资模式具体运行程序如图1所示:

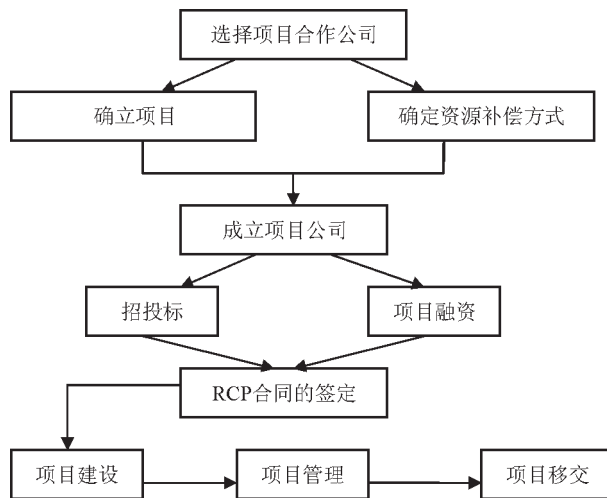


图1 RCP模式运行程序

3 RCP项目融资模式在西部公益型水利工程建设中的SWOT分析

3.1 西部公益型水利工程RCP融资模式的SWOT分析

西部公益型水利工程RCP融资模式的SWOT分析^[6],是通过对西部公益型水利工程中应用RCP融资模式自身的优势与劣势、所面临的机会与威胁进行分析,从而在尊重客观可能性的前提下充分发挥RCP融资模式自身的优势,抓住其外部机会,实现RCP融资模式项目外部环境和内部条件的最佳组合。

3.1.1 优势分析

(1)能够有效地吸引投资。在西部公益性水利设施项目中运用RCP融资模式的特殊性,在于用高收益的资源开发项目来补偿水利项目的投资,保证投资者的投资回报率,降低投资者的投资风险,从而吸引投资者进行水利工程项目的投资。

(2)减少政府在水利工程项目管理中的协调和管理工作量。水利工程项目建设的工期长,涉及到的施工过程、环节、部门等很多。采用RCP项目融资模式,使得项目公司也能参与到水利项目的建设管理之中,进而能够大大减少政府的协调和管理工作量。

(3)能够转移、分担风险。RCP融资模式也属于项目融资,因此,通过特许协议,可以使政治风险、法律风险等由项目公司来承担,而对于金融风险、自然风险、环境风险、不可抗力风险等主要通过项目公司的风险管理技术来规避、转移,或者与政府共同承担。同时,资源补偿项目这种

方式,能够对投资者的投资风险进行分担,保证了投资者的投资回报率。

(4)能够充分利用民营企业在技术、知识和管理等方面的优势,节约建设成本,提高项目的综合效益,使社会资源的配置更趋优化,并能提供较好的公共服务。

(5)有利于西部的旅游、矿产、土地等资源的开发利用。西部地区面积广阔,旅游、矿产、土地等自然资源比较丰富,然而由于资金短缺,这些资源开发的效率比较低,采用RCP项目融资模式,投资者在合同签订后,为了获得投资回报必将对政府补偿的资源加快开发,这些资源可以是旅游、矿产、土地等自然资源,从而能够大大地加快资源开发的进程,同时民间及私人资本的引入能大大提高资源开发的效率。

3.1.2 劣势分析

(1)投资者通常需要经过一个较长时期的调查了解、谈判和磋商过程,使得项目前期研究时间较长,项目融资过程过长,费用较高。

(2)项目公司的选择存在较大风险。对政府管理部门而言,由于水利工程项目的成功与否在很大程度上取决于项目公司的融资和管理能力,所以政府在选择项目公司时要承担很大的风险,应当选择一些综合实力较为雄厚的公司。

(3)在特许期内,政府丧失了项目所有权、经营权以及周边相应资源的开发经营权。

(4)资源补偿的数量、资源产权归属不明确。RCP项目融资是一种新型的融资方式,其模式中资源补偿的具体方式,具体的运作程序没有一个统一的规范和规定,资源补偿的数量、资源产权归属等随着水利项目的具体情况的不同而有所不同。

(5)参与主体较多,合同类型较为复杂性。RCP项目涉及到的合同量很大,数目庞大的合同文件构成了整个复杂的文件系统,合同法律关系非常复杂。

3.1.3 机会分析

(1)国家西部开发的政策,对基础设施建设需求不断增多。西部水利基础设施越来越满足不了经济社会快速发

展的要求,这就为私营部门及民间资本提供了广阔的施展空间和舞台。

(2)国家政策的有力保障。2005年2月24日,国务院正式颁布了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营非公有经济发展的若干意见》,明确支持私营部门及民间资本参与各类公用事业和基础设施的投资、建设和运营^[7]。同时,《物权法》的出台也为民间资本投入基础设施提供产权保护依据。

(3)市场发展潜力巨大。从目前我国水利建设现状看,水利投资潜力巨大,在水电市场、供水市场、灌溉市场、水利旅游等项目上均有较大发展空间,为RCP项目融资在水利工程中的应用提供了广阔的市场空间。

3.1.4 威胁分析

(1)缺乏相关法律法规。目前我国政府颁布实施了一系列相关的经济、金融法律法规,但我国的法律体系还存在诸多不完善的地方,特别是对RCP这种新型的项目融资模式,各方之间的权益和责任不仅需要通过合同详细规定,更需要法律制度来保障,然而在我国,相关的法律法规还很缺乏。

(2)观念、行政障碍。在银行贷款、项目审批等许多问题上有关部门和实际操作人员大都存在着“宁国勿民”的观念。这种观念宁可对存在严重问题的国资项目放行,也不对拥有更加优越条件的私营部门及民间资本开绿灯,“明宽暗管”现象非常严重。

(3)作为一种全新的项目融资模式,RCP模式在国内外大型项目中尚没有运用的案例,此模式尚处于研究阶段。

综上所述,西部公益性水利工程RCP融资模式SWOT分析如表1所示。

3.2 RCP融资策略选择

运用SWOT分析的目的是为了合理制定西部公益性水利工程项目RCP融资策略:充分发挥和利用自身优势,努力克服劣势与弱点,善于捕捉机会,准确化解威胁因素,寻求发展的一系列可选择的策略。主要包括:

(1)SO策略(增长型战略)。制定适合西部水利工程RCP实施意见,规定私人投资可采取的方式,支持RCP模式

表1 西部公益性水利工程RCP融资模式SWOT分析

	外部	机会(opportunity)	威胁(Threat)
内部		1.国家西部开发的政策 2.国家政策的有力保障 3.有很好发展前景	1.缺乏相关法律法规 2.观念,行政障碍 3.国内外尚没有运用的案例
优势(strength)		SO	ST
	1.有效地吸引投资,减轻政府财政负担 2.减少政府在水利工程管理中的协调管理工作 3.能够转移、分担风险 4.能够利用民营企业的优势 5.有利于西部其它资源(旅游、矿产、土地等)的开发	1.制定适合西部水利工程 RCP 实施意见 2.推进 RCP 融资模式的组织平台的建立	1.寻求政府支持,制定环境好且相对稳定的政策 2.健全并完善政府投资项目决策程序
劣势(Weakness)		WO	WT
	1.项目前期费用较高 2.项目公司的选择存在较大风险 3.在特许期内,政府丧失了相应的权力 4.合同类型复杂性	1.控制项目开发前期成本 2.重视和加强合同管理 3.进行有关风险分析、税收结构等一系列技术性工作	1.通过政策引导、舆论宣传等方式,促使政府和私人投资部门了解 RCP

在西部水利工程中的应用;建立推进RCP融资模式的组织平台,可以建立横向沟通的市级各职能部门,纵向沟通县、乡级政府及民间机构的组织平台,在此架构下,由政府设立RCP项目促进中心,在有关RCP项目的论证、VFM评价、融资、保险、经验交流等方面,向政府和民营企业提供咨询服务。

(2)WO策略(扭转型战略)。控制水利项目开发前期成本,加强项目公司对私人投资者和政府部门的协调管理工作,努力控制水利项目前期的调查、了解、谈判和磋商过程,缩短项目前期研究时间,降低项目开发前期的费用;重视和加强合同管理:认真做好项目评估和招标工作,制定和完善合同条款,尽力减少合同执行过程中的矛盾。各参与方应在相互理解彼此职责的基础上,本着共赢的目标进行合作;政府应参与问题的解决;在合作中不断完善和发展合同,努力寻求解决问题,以利于RCP项目的顺利实施;水利项目具有一次性投入大、风险较大、建设周期长、投入后运行成本较高的特点,RCP项目融资涉及的面广、结构复杂,可以作大量的有关风险分析、税收结构等一系列技术性工作。

(3)ST策略(多元化战略)。采取RCP项目融资方式开发的水利建设项目要成功,就必须寻求政府的支持,而且考虑到项目建设及发挥效益周期长的特点,必须寻求长期稳定的政策支持,以保证RCP项目融资方式的实施;健全并完善政府投资项目决策程序,对政府投资的公益型水利项目,都应该以公开招标的形式全面引入社会,对于项目的咨询评估也要引入竞争机制,对于一些特别重大的水利项目还应实行专家评议制度,逐步实行水利投资项目公示制度,广泛听取各方面的意见和建议。

(4)WT策略(防御型战略)。RCP项目融资模式作为一种创新的融资模式目前还未得到广泛的应用,主要原因是人们对这种新的融资模式不太了解,对其具体操作还不熟悉。因此,在做好RCP项目融资理论研究的的同时,还需要通过政策引导、舆论宣传、业务培训等方式来促使政府部门和私人投资者了解RCP这种新的项目融资模式,将RCP项目融资模式具体运用的有关到项目之中。

4 结论

在当前我国西部地区水利基础设施建设速度加快、规模加大、资金缺口也在逐步加大的情况下,水利建设项目采用多种融资模式、促进多种资本进入是十分必要的。在我国西部地区公益型水利建设市场上,RCP项目融资模式具有较好的前景和适用性。当前西部水利建设项目中运用得较多的仍是BOT、ABS等项目融资方式,RCP项目融资模式作为新型的筹资方式,其最大的优势在于用高收益的资源开发项目补偿公益型水利建设项目投资,与BOT、ABS等相比,能够更多地吸引私人资本参与项目的建设,从而减少政府的财政负担,进而能够大大加快水利基础设施项目的建设步伐。

参考文献:

- [1] 赵海春. 西部地区公益性水利工程管理体制变革研究 [D]. 中国农业大学,2005(9).
- [2] FRANK KENNETH CRUNDWELL.Finance for Engineers Evaluation and Funding of Capital Projects[M].Finance for Engineers,2008:531
- [3] 陈放.水利项目进行PFI融资模式的探讨[J].四川水利发电,2007(5):70.
- [4] 刘方强,周心愿.RCP项目融资模式解析[J].建筑经济,2008(3):54-56.
- [5] 章恒全,李飞翔.基于制度经济学的RCP项目融资模式研究.[C]第二届中国工程管理论坛论文集,2008(8):392-395.
- [6] KATHERINE GODOY, JOCELYN ROSS.A simple tool for the design of strategic maps [J].19th International Conference on Production Research,2007(9):20.
- [7] 闫伟.扬州市水源工程投融资模式SWOT分析[J].江苏水利,2008(10):40-43.
- [8] 黄忠全,施国庆.国外水利投融资模式及其对我国的启示[J].财政金融,2008(6):169-171.

(责任编辑:陈晓峰)

The Analysis of the RCP Financing Mode in West Water Conservancy Construction Project

Guo Feng, Shu Lingzhi, Liao Bo

(School of Civil and Architectural Engineering, Central South University, Changsha 410075, China)

Abstract:In order to solve the financing difficulty of the western region water conservancy construction project, this paper introduces the RCP financing mode, analyses the current basic mode of the water conservancy project financing and the existing problems. Meanwhile, the paper summarizes the RCP and demonstrates the feasibility of application to RCP financing mode in the western public water conservancy construction project by SWOT. This financing mode can attract more private capital participating construction of the water conservancy projects, and improves the use of social capital so as to provide much more ways to solve the financing problems in the he construction of water conservancy.

Key Words:Construction of Water Conservancy Projects; RCP Financing Mode; Investment