

城乡供水一体化项目融资方式浅析

杨 笠¹ 丁 艺²

1.中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司 四川 成都 611100

2.吉峰三农科技服务股份有限公司 四川 成都 611730

【摘 要】：随着我国城镇化进程的加速和乡村振兴战略的深入实施，城乡供水一体化作为提升供水保障能力、促进城乡融合发展的重要举措日益受到广泛关注。然而，城乡供水一体化项目通常具有投资规模大、建设周期长、回报率相对较低等特点，资金短缺往往成为项目推进的瓶颈。本文立足于当前我国城乡供水一体化项目的主流融资模式，分析项目融资难点并提出改进建议，以期同类项目提供参考。

【关键词】：城乡供水一体化；项目融资；风险防控

DOI:10.12417/3041-0630.26.10.031

2011年中央一号文件提出发展城乡一体化供水以来，我国实施了一系列农村饮水安全工程，加大了对农村供水基础设施建设的投入，使得农村供水状况得到了显著改善。然而，由于投资规模大、回本周期长，我国大量的城乡供水一体化项目面临建设资金短缺的问题，拓展融资渠道、做好资金保障成为解决城乡供水一体化项目建设资金的关键抓手。

1 城乡供水一体化项目的融资模式

1.1 政府直接投资

政府直接投资是指使用财政预算内安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、改扩建、技术改造等。财政资金的投入具有成本低、期限长、稳定性强等特点，能够为项目提供长期稳定的资金支持，降低项目的融资风险。然而，受财政收入规模和支出结构的限制，政府财政资金的投入能力有限，往往导致项目建设进度缓慢。

1.2 政府专项债

政府专项债是地方政府为特定公益性项目发行的政府债券，需对应项目收益还本付息。政府专项债期限长、利率低，较银行贷款和其他市场化融资有明显的成本优势。符合条件的项目还可将专项债作为资本金（比例通常不超过20%），撬动社会资本。政府专项债主要适用于政府部门或地方国企控股投资的项目，现阶段一般不支持社会投资人主导的PPP项目或特许经营项目。

1.3 银行贷款

银行贷款作为城乡供水一体化项目融资的重要传统方式之一，在项目资金筹集过程中发挥着关键作用。政策性银行和大型商业银行贷款能够为项目提供大额、长期的资金支持，满足项目建设和运营过程中对资金的大量需求。不过，银行贷款的审批流程复杂，信用要求苛刻，对借款人的财务状况、信用

记录、还款能力都有严格的审核要求，另外大多数银行还要求借款人提供额外的抵押或担保。

1.4 资产证券化模式

资产证券化是指企业将自身拥有的未来能够产生预期收益的基础资产作为保证，在资本市场发行债券募集资金的项目融资方式，是一种将能够产生稳定现金流的资产打包转化为证券化产品的金融工具。此工具适用于水务等有明确收费权且现金流稳定的项目，缺点是资产证券化普遍要求项目已完工并已稳定运营2-3年，对于项目建设期的资金需求大多难以满足。

2 城乡供水一体化项目融资难点

2.1 融资渠道单一

目前全国大部分城乡供水一体化项目的建设资金除了股东投入的资本金以外，主要依赖财政资金和银行贷款。政府财政投入虽然是保障项目公益性和民生属性的重要资金来源，但受财政收入规模和支出结构的限制，其投入能力存在明显的局限性。疫情以来各地政府收入锐减，财政普遍吃紧，地方政府一般在提供小部分项目资本金后再无能力给予更多资金支持，故城乡供水一体化项目的建设资金来源十分依赖银行贷款，能否落实银行贷款几乎决定了项目的生死。

2.2 项目回报周期长，不确定性大

城乡供水一体化项目前期需要投入大量资金进行水厂土地、设备、供水管网等基础设施投资，前期投入巨大，且这些基础设施建成后需要相当长时间的运营维护才能逐渐实现盈利。银行等金融机构在发放贷款时，会考虑资金的安全性、流动性和收益性，对于回报周期长的城乡供水一体化项目，银行可能会担心项目在还款期内面临各种不确定因素，如政策变化、市场波动、运营成本上升等，导致项目还款能力下降，增加贷款风险。为了降低风险，银行可能会提高贷款利率、缩短

贷款期限或要求提供更多的担保措施,这无疑会增加项目的融资成本和还款压力。

2.3 资产所有权和经营权分离

当前的城乡供水一体化项目实操案例中,社会资本方出于节约交易成本、降低到期资产移交难度等方面考虑,普遍会与政府约定项目资产如土地、水厂设备、管网等固定资产所有权都归属于政府方,项目公司作为特许经营权人只拥有资产经营权,从而导致资产的所有权与经营权分离。在这种两权分离的模式下,银行不能有效地控制产生项目收入来源的设备固定资产,也不能防止政府方将设备固定资产进行重复融资,对于贷款的审批就会产生较大的风险,如何设置各方都能接受且具有可操作性的融资增信措施也会成为各方争执的焦点。

3 优化城乡供水一体化融资的建议

3.1 拓宽融资渠道

为有效解决城乡供水一体化项目融资渠道单一的问题,需积极探索多元化的融资途径,充分发挥各类资金的优势,为项目建设提供充足的资金支持。通过引入社会资本、发行专项债券、开展资产证券化等多种方式,拓宽城乡供水一体化项目的融资渠道,为项目的顺利实施提供充足的资金保障。金融机构应根据城乡供水一体化项目的特点,开发针对性的融资产品和服务。推出期限更长、利率更灵活的贷款产品,以适应项目投资回报周期长的特点。开展供应链金融服务,为项目的供应商和承包商提供融资支持。

3.2 重视流程合规性

金融机构在项目融资审核过程中高度重视项目的合法合规性。从流程上看,审核重点包括经营主体选定的程序合规性、股东背景以及资本金到位情况等,特许经营类项目全周期都需在国家发改委全国投资项目在线审批监管平台录入相关信息,保证项目正常入库状态。从项目手续上看,城乡供水一体化项目管网众多、覆盖面广,项目建设需要办理的审批手续及证照较多,除了常规的四证一书等证照外,还需重视环评手

续、耕地(林地/草地)占用手续、取水许可证等手续办理,确保项目手续齐全。

3.3 完善水费调整机制

合理的水费调整机制对于保障项目的可持续发展和资金的有效利用具有重要意义,通过合理定价可以提高项目收益,使其更好地与融资需求相匹配。政府应在充分考虑城乡居民用水需求、承受能力以及供水成本的基础上,应适时适度调整水价,还应建立水价动态调整机制,根据原材料价格、劳动力成本等因素的变化定期对水价进行调整,确保水价能够真实反映供水成本和市场变化。通过合理定价促进解决城乡供水一体化项目的融资难题,推动项目的顺利实施和可持续发展。

3.4 加强融资风险防控

加强融资风险的识别和防控,在项目投资前期应邀请金融机构提早介入提早谋划,听取金融机构对项目实施的建议,以提高融资落地的可能性。对于项目资产所有权与经营权分离的情况,应在与政府方的相关协议中明确政府方应对项目融资提供必要的支持和协助,例如配合提供抵押担保或者出具不得将项目资产另设抵押的承诺函等,以满足金融机构对资产安全性的要求。项目融资受国家政策风险和市场风险影响较大,应与政府明确,如因非社会资本方的原因导致项目融资失败的,社会资本方不承担相关责任,政府方应保证社会资本方的无损退出。如有必要,还应聘请专业的咨询机构配合建立科学的风险评估体系、完善合理的风险分担机制以及加强全面的项目监管。

4 结语

加快推进城乡供水一体化是推动我国高质量发展,满足人民群众日益增长的美好生活需要的要求。受制于前期投入大、回本周期长、融资渠道单一等因素,当前我国许多城乡供水一体化项目面临融资落地难的局面。各地应充分发挥主观能动性,积极探索适合城乡供水一体化项目的融资渠道,加快推进城乡供水一体化项目建设,推动城乡供水同源同网同质。

参考文献:

- [1] 王雪莹,刘昆鹏.宁夏“互联网+城乡供水”投融资模式及案例分析[J].水利发展研究,2023,23(06):24-29.
- [2] 马骏,张彦君,程常高.新发展理念下的中国水利投融资模式探索[J].水利经济,2024,42(02):656-67.
- [3] 王跃国,赵翠,高奇奇,等.“十四五”农村供水保障工程建设融资模式探析,中国水利,2021,2021(21):68-70.