

勇尝“螃蟹” 严守法规

走进市交通委19楼PPP办公室，时任办公室主任的陈美红手头上三本PPP“文件汇编”格外引人注目：这里有从2015年至今全国人大、国务院、国家发改委、财政部、交通运输部以及浙江省和宁波市的各类关于PPP的文件，几本汇编加起来，整整1000多页……仔细翻阅，发现她还专门用红笔将一些关键词、句标示出来。

虽然PPP对投资界和建设界而言，都不是一个新名词，但我国PPP的推广实施，是在两年前才开始的。2015年，国家发改委、财政部、人民银行出台《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》，此后关于具体实施的意见，陆续有推出和更新中。

用对历史和当下负责的态度，做一个有生命力的项目，这是市交通委对于这个PPP项目一贯秉承的态度。“这个PPP项目的推进，一定要在法律法规的红线内。”一向严谨的陈美红格外重视项目的规范化操

作，“这也是市政府及整个PPP推进工作领导小组对这项工作的要求。”

按照深化国家财税体制改革和投融资体制改革要求，2015年，市政府确定甬甬高速复线宁波段一期工程为PPP试点项目，成立了试点工作

领导小组，并明确市交通委为该项目实施机构。市交通委成立了PPP推进工作领导小组，下设PPP办公室。市交通委PPP领导小组会议专题研究20余次；与兄弟部门市发改委、市财政局等部门进行经常性沟通；对于PPP实施中两项关键内容——建管模式和绩效评价，特邀请部、省专家组进行评审；聘请律师对PPP有关文书进行法律审查；招标文件组织专家评审……在后续对每一项疑难政策的解读、应用以及推进过程中，我市不仅严格按照相关政策执行，而且多次向国家发改委、交通运输部等法规文件制定部门咨询相关问题的释义，为将本项目做成一个严格依法合规的PPP示范项目提供充分的法律法规依据。



政府方代表与中标方代表签订PPP投资合作协议

严守契约 特色纷呈

作为“一带一路”和长江经济带战略的支撑项目，杭甬高速复线将与嘉绍大桥、杭州湾跨海大桥、舟山跨海大桥相接，可极大缩短长三角南翼与上海、苏州等地间的时空距离，对进一步完善国家高速公路网和宁波舟山港集疏运网络，助推宁波打造港口经济圈和浙江海洋经济发展示范区等战略具有重要意义。然而，也正因此，杭甬高速复线建设条件难，其包含了跨海桥梁海上施工，且连续桥梁达15公里以上。

对于这样一条投资巨大、建设难度巨大、运营时间25年的高速公路，如何能引进社会资本、建好路并对后期的25年管好养好？市交通委在多方研究的基础上，最终确定采用“BOT+EPC+政府补助+政府特殊股份”的运作模式。

“从以往由政府直接造路修桥，到如今引入社会资本，政府需要转变理念。”市交通委相关负责人介绍，在PPP项目实施过程中，政府已经不是所谓的“老板”，而是与社会资本建立在公平公正基础上的合作人，在这个过程中政府更需要一种契约精神。

因此，在杭甬高速复线宁波段一期PPP项目推进过程中，我市给予各类投资主体公平竞争的机会，鼓励民营企业、基金公司参与PPP项目。去年5月，面向全社会潜在社会资本合作人组织召开了包括杭甬高速复线宁波段一期项目在內的3个PPP项目的推介会，现场共60余家社会资本参加。在项目推进实施过程中，重视方案阶段的市场导向，在方案编制阶段即启动了深入的社会资本对接工作，充分考虑和分析了社会资本方提出的合理化建议。

也正是充分调研了社会资本现状，当杭甬高速复线PPP招标文件一经发布，提出项目采用“BOT+EPC+政府补助+政府特殊股份”的运作模式，引来10家社会资本广泛参与。这种运作模式，既充分考虑了公平公正性，又体现政府作为

监管部门对社会公众的利益保护。

BOT即建设-运营-移交。“项目公司对融资、建设、运营、移交全过程负责，市交通委委托市高指在建设期负责项目投融资的到位、使用、存储情况监管和建设履约监管，市公路局在运营期负责项目运营维护监管和绩效考核。”市高指相关负责人说。“如何保障企业在建成高速公路后能管好养好，绩效考核将贯穿其运营的全过程。”市公路局有关负责人说，“为此，绩效考核采用3亿元重金保障，用真金白银使监管不会流于形式。”

EPC即社会资本承担本项目工程建设内容的施工图勘察设计及施工任务。

政府补助是指政府在建设期给予一定投资补助，主要来源是交通部初步安排42.49亿元的中央车购税资金和市县两级财政资金7.5亿元。

特殊股份指政府出资持有项目公司股权，不参与项目公司日常经营管理，但对影响公共利益或公共安全及严重影响路地稳定的事项享有一票否决权。“关于政府的否决权有多大，这个问题在政策研究过程中曾经成为焦点。”交通工程咨询专家、承担本项目全过程咨询服务的华杰工程咨询公司咨询部副经理朱友梁介绍，作为旁观者，他见证了市交通委PPP推进工作领导小组成员的激烈“交锋”，最终达成一致：一票否决的具体事项包括但不限于股权结构变化，项目建设标准、规模的经济技术指标的调整，存在重大安全、质量、环保隐患的潜在风险，项目建设工期发生较大出入，发生重大扰民及群体性上访事件等可能影响公共利益或公共安全及严重影响路地稳定的事项。这是市交通委作为项目实施机构在探索政府与社会资本合作中走出的一条PPP新路子，通过合理分配政府和社会资本之间的项目风险，既保证了项目的良好运行，又保证了政府风险可控。



交通「铁军」啃下百亿「硬骨头」

交通铁军 勇往直前

在PPP项目的推进过程中，PPP办公室由市交通委财务处牵头，规划处、建管处、法规处、高指、公路局、质监站、前期办等专业部门共同参与，涉及工作人员60余人。“5+2”“白加黑”的工作模式成为这个团队工作常态。

“我认为这个环节政府不该干预”“我认为这样做有违PPP原则”……这个夏天，19楼的PPP办公室，常常传出各部门工作人员为项目产生不同意见的“争吵”声。来自北京的咨询公司的朱友梁，在过去的一年多里，几乎就以宁波为“家”，这些处长们的“争吵”声让他印象深刻。

“大家都是本着对项目负责的精神，他们总是在反复审核，反复考究，力求把项目做到最好。”朱友梁说，由于参与讨论的人员常常展开头脑风暴，激烈碰撞的思想火花最终汇成了一条条严谨的合同条款。每有一次新的理论成果便需修改招标文件，在过去的一年半时间里，那份关于PPP的招标文件，他就修改了近130稿。

一个一个小故事，一幕幕小细节，展现交通铁军执着与坚韧。在招标文件起草的关键时期，建管处处长叶昌勇右腿粉碎性骨折，他

家里就成了临时办公室、会议室。在项目推进期间1年半时间里，财务处副处长郭和明2次取消了在假期陪妻子和儿子外出旅游的计划，在儿子的眼中成了“不守信”的父亲。交通质监站的杨海挺为制订出台我市高速公路PPP项目移交标准，平均每月加班超过6天，摘抄的各类笔记资料就有3大本。在封闭评标过程中，市公路局工作人员江科正值妻子预产期，而封闭评标的工作人员是不能与外界联系的，那72个小时对这位准爸爸而言，没有人能理解其心中的五味杂陈：期盼宝宝早日来临，又希望他能晚点出来，爸爸可以亲自迎接他……可是，当记者采访这些当事人时，他们总是三缄其口，“这些都只是为了工作，你们去写写其他人吧。”

在不久前市交通委与中标方省交投公司组建的联合体签约过程中，担任项目公司董事长的李炎作为招标亲历者，深有感触：“机会和过程来之不易，从招标文件起草到招标的过程，都很严谨和规范，也是卓有成效的。”如今，“战鼓已擂起，集结号也吹响”，宁波与杭州之间新通道建设即将全面展开。

示范案例 影响深远

在交通基础设施建设领域推广PPP模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要举措，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。

杭甬高速复线宁波段一期PPP项目在起步时就被列为交通运输部PPP示范案例，它的成功招标以及后续成果的归纳总结，已开始发挥了重要影响。作为财政部PPP示范项目，在成功落地后，相关企业办理信贷手续时，银行或金融机构优先为其贷款，甚至在利率上适当下浮。

杭甬高速复线宁波段一期PPP项目的推进过程中，项目实施机构对项目实施及合同条款设置中的重点、难点问题，聘请专业的咨询服务机构进行专题理论研究，形成了《宁波市收费公路PPP建设管理模式研究报告》《杭甬高速PPP项目绩效考核机制研究报告》和《宁波市收费公路PPP项目合同文件示范文本》等专题理论成果，对我市后续推进PPP模式建设项目有着积极的指导和示范意义。

此外，市交通委在推进杭甬高速复线宁波段一期工程和政府和社会资本合作项目的工作基础上，结合相关课题研究成果，制定了《宁波市新建政府和社会资本合作公路项目建设管理指导意见(试行)》，此《指导意见》已经在G228国道余姚和宁海段的建设中发挥了作用。

“在宁波PPP模式推广实现了政府方和社会资本方合作共赢的良好局面。”翁燕珍说，我们有理由相信，随着宁波PPP模式的相关工作进一步深入推进，将会有效推动宁波交通基础设施建设发展，为我国地方交通运输基础设施建设探索出一条政府引领、市场决定、合作高效、多方共赢的新路子，对浙江省乃至全国其他地区具有重要示范效应。

1996年，浙江省首条高速公路——杭甬高速正式开通，使宁波—杭州“两小时交通圈”正式形成，这条高速公路也成为全省经济大通道。

21年后的今天，杭甬高速复线将环杭州湾而建，勾画新一轮湾区经济交通要道。与长期以来我市高速公路政府自建模式相比，此次杭甬高速复线宁波段一期工程采用PPP(Public-Private Partnership)模式，即政府和社会资本合作。作为我市单体投资最大的高速公路PPP项目，该工程投资概算超过180亿元。

如何在国家缺乏统一的PPP法律法规，国内也缺少成熟的PPP经验可供借鉴的条件下，运作好百亿级大项目的资金，并保障项目的全生命周期顺利进行？宁波市交通委的“交通铁军”以勇往直前、敢想敢干的精神，撬开了首个PPP项目的冰山一角，并使之成为财政部的PPP示范项目和交通运输部PPP示范案例，具有可推广、可复制的成功范例。

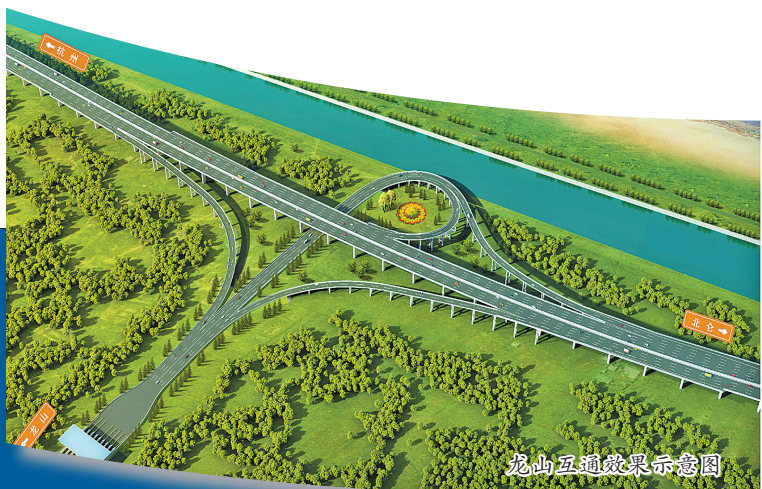
本报记者 张 燕
通讯员 余明霞



威海互通效果示意图



陆地桥梁效果示意图



龙山互通效果示意图