PPP 如潮而至 三十年历程折射政府转变

项目补贴首次纳入预算管理,企业能否真实受益引关注

本报记者 王莹

PPP 模式正成为当前地方政府缓解融资饥渴，纾解债务负担的倚靠之一。

统计数据显示，经过多年的发展，我国广义上的 PPP 项目已达 8000 个左右。然而,由于缺乏操作规范，在实践过程中很多项目惨遭搁浅。有专家预估,若按照规范的模式标准来衡量，真正意义上的 PPP 项目不足 100 个。

12 月 4 日,财政部连发两通知,为规范运用 PPP 模式、保证项目质量定下基调。

CNS 供图

PPP 推广大热

PPP 模式,其要义是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

“最近我们连续参加了好几个 PPP 项目推介会，政府这次一下子推出几百亿的试点项目，热情很高。”湖南省一家土建承包公司负责人告诉《中国企业报》记者。

据了解，湖南省长沙县在全省范围内率先推出首个采用“公私合营”模式的县域“项目集群”,发布 PPP 示范项目 21 个,包括 8 个片区开发类子项目和 13 个公共服务及基础设施类子项目,涉及资金达 408 亿元，其中 5 个项目成功签订合作意向书,签约金额为 146 亿元。

事实上，自 2014 年 9 月 24 日财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，决定扩大 PPP 项目示范之后，全国如湖南、陕西、重庆、浙江和广东等众多省市纷纷推出规模庞大的示范项目，涉及供水供气、污水处理、道路交通和保障房等多个领域，计划投融资规模达数千亿元。

财政部连发通知

国内最早从事 PPP 项目咨询的首创财富资产管理有限公司高级投资经理常远对《中国企业报》记者表示，事实上,PPP 模式并非新鲜事物，从上世纪 80 年代中期开始,民间资本就已经开始参与高速公路、电厂等基础设施的建设，缓解了基础设施建设资金短缺的困境。

但由于 PPP 在实践过程中有许多不足,阻碍了 PPP 模式的推广。

“过去数十年,地方政府大包大揽的基建项目无论是投资收益还是运营效率均比较低下。而很多 PPP 项目在推进过程中，由于合同条款约定及社会资本投资回报率要求等问题无法解决，使得项目进展困难甚至无法开展。”常远表示。

正是有了前车之鉴,9 月份财政部发文要求地方政府认真做好项目评估论证,细化完善项目合同文本,同时要合理分配项目风险。

12 月 4 日，财政部连发《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》(以下简称“112 号文件”)和《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(以下简称“操作指南”)两份文件,为规范运用 PPP 模式,保证项目质量定下基调。

“细致分析两份文件,112 号文件主要确定了 30 个 PPP 示范项目,不难看出，财政部对于 PPP 项目的指导没有全面放权,30 个项目作为标杆被树立，意味着其他 PPP 项目需要按步骤经各省级财政部门报审,地方没有完全的主导权;另一方面,112 号文件明确了 PPP 类项目应当综合考虑项目风险等因素合理确定社会资本的收益水平，并通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使社会资本获得长期稳定收益。”常远表示。

对于备受关注的 PPP 项目财政补贴问题,“操作指南”要求地方开展财政承受能力论证，每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。项目合同中涉及的政府支付义务，财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑,纳入同级政府预算,按照预算管理相关规定执行。

“目前市场已经采用的 PPP 项目运作模式，一般会加入财政补贴作为兜底。”常远表示,但 PPP 项目纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行尚属首次。

创设回报补偿机制

财政部财科所相关专家表示，PPP 项目的周期一般较长，风险较高,民营资本可能不太愿意进来,这有可能会出现政府一厢情愿的情况。

“政府人士一谈起 PPP,最在乎的是参与其中的社会资本能提供多少融资，企业则更关心这些项目能够带来多大投资收益，双方的出发点似乎不在一个频率上。”北京云杉科技发展有限公司执行董事刘旭昌对《中国企业报》记者表示。

对此,专家指出,由于 PPP 模式比较复杂,涉及多方利益,协调利益分配是实施 PPP 项目的关键。成功推广 PPP 模式，促进民间资本进入公共品与服务领域，需要建立行之有效的保障机制。

“从国内此前各领域的实践经历来看，公共服务领域引入社会资本后，政府的财政支付方式会发生变化，这个过程可能会触及相关方利益,需要冲破种种阻碍,或者达到某种妥协，最终要达到平衡状态并非易事。”北京大学政府管理学院教授周志忍称。

在常远看来,对于政府来说,当前最紧迫的任务是，要创设多渠道完善投资回报补偿机制，同时营造公平透明的政策环境。

“例如需明确政府在购买公共服务中的责任意识，制定详尽的公共服务产品质量标准，完善招投标程序，健全社会力量参与及退出的科学机制等。公共服务的利益相关方中,政府始终处于主动地位,需要政府树立契约精神，而这一点也事关政府职能的转变。”常远表示。

【相关】

政府对接社会资本的多种模式

本报记者 陈青松

在政府大力推广 PPP 模式、鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务的同时,其他引进社会资本的方式亦广受关注。记者了解到，除 PPP 模式之外，BOT、BT、BOOT、BOO、ABS 以及 BTO、IOT、ROO 等模式均是政府与社会资本对接的常用模式。

BOT 模式广受青睐

BOT 是指政府就某个基础设施项目与民营企业签订特许权协议(通常是招标进行)，授予民营企业承担该项目的投资、融资、建设和维护,在特许期限内民营企业向设施使用者收取适当费用，回收项目的投融资，建造和经营维护成本并获取合理回报。期满后民营企业将该基础设施无偿或有偿移交给政府。

相对而言,BOT 具有较多优点:如有利于解决基础设施不足与政府建设资金短缺的矛盾;有利于帮助基础设施使用者树立有偿使用的新观念，实现基础设施建设的良性循环;有利于分散政府和企业基础设施投资风险;有利于提高基础设施项目的建设效率等等。

鉴于此,BOT 在世界范围广受青睐。我国第一个 BOT 基础设施项目是 20 世纪 80 年代由香港合和实业公司和中国发展投资公司等作为承包商在深圳建设的沙头角 B 电厂。之后,东南、华中、西南等地也出现了一批 BOT 项目。

近日,湖北谷城县老君山垃圾处理场 BOT 融资项目招标,建设投资约 6500 万元,特许经营期限为 20 年。桑德国际近日也宣布中标广东省阳春市 5 个镇级污水处理厂建设项目 BOT 项目。

BT 用于地铁施工

BT 即“建设—移交”,是政府利用民间资金进行非经营性基础设施建设的一种融资模式。

BT 模式即使在国际上也是 20 世纪 80 年代才开始，主要用于投资巨大、建设周期长的公共基础设施。而我国 BT 诞生时间更短、经验更少,BT 模式存在的问题中最重要的是法律环境缺失,没有关于 BT 的专门立法。此外,BT 项目谈判时间长、涉及环节多、操作难度大,融资成本也会因中间环节增多而急剧上升。

虽然如此,BT 模式在我国仍生根开花。2005 年,北京地铁首次在奥运支线工程尝试运用 BT 模式。而佛山市政基础设施 BT 建设项目工程、天津津滨轻轨项目、南京地铁二号线一期工程等亦采用 BT 模式。

据记者了解,近日,万科通过投标方式中标深圳地铁发布的红树湾物业开发项目合作开发及 BT 融资建设标书。11 月初,福州地铁与中国交通建设股份有限公司签订 BT 合同。福州地铁 2 号线由中交股份以 BT 方式承建。

多种模式均在国内落地

BOT、BT 之外,还有 BOOT、BOO、ABS 等多种模式。

BOOT 即建设—拥有—经营—转让。与 BOT 主要不同之处是,BOOT 项目公司既有经营权又有所有权,但特许期一般比基本的 BOT 稍长。

10 月上旬,中材节能股份有限公司通过《关于以 BOOT 模式投资新疆天山水泥股份有限公司所属吐鲁番天山等 5 个子公司建设余热电站暨关联交易的议案》。项目总装机容量 36MW，预计投资总额不超过 3.06 亿元，合作期均为 10 年。而在此之前,中材节能已经签署了 14 个 BOOT 项目合同。

BOO 即建设—拥有—运营，BOO 模式的优势在于,政府节省了大量财力、物力和人力,企业也可以从项目承建和维护中得到相应回报。

近日,山东宝莫生物化工股份有限公司发布关于中石化胜利油田新春采油厂含油污水资源化处理站(BOO 模式)中标的提示性公告,项目采用 BOO 模式运作，预计总投资 1.5 亿元。

而 ABS 即“资产支持证券化”融资模式,是指以目标项目资产的未来预期收益为保证,在资本市场上发行高级债券来筹集资金的一种融资方式。

1998 年 4 月,我国第一个以获得国际融资为目的的 ABS 证券化融资方案率先在重庆市推行。这是中国第一个以城市为基础的 ABS 证券化融资方案。

镜鉴

欧美领跑 PPP 模式 中国亟待补足短板

本报记者 陈青松

PPP 无疑是当下国内财经领域最热门的话题之一。无论是先后推出的促进政府和社会资本合作的文件，还是正在各地开展的 PPP 项目,都意味着 PPP 在我国正在受到越来越多的关注和重视。

然而反观国外,PPP 正处于怎样的发展状况? 其先进经验又对我国有哪些借鉴意义?

欧洲国家 PPP 最为发达

从全球区域看,英国、德国等欧洲国家的 PPP 市场最为发达,规模和管理水平都位居前列,尤其是在基础设施建设领域,包括公路、铁路、桥梁、地铁、轻轨系统、机场设施、电厂等方面都取得了丰硕的成果。

以基础设施为例,1985—2011 年，全球基础设施 PPP 名义价值为 7751 亿美元,其中欧洲大约占 45.6%,几乎占据全球半壁江山。

目前,英国是全球 PPP 项目规模最大、涉及领域最广的国家,其主要有两个特点,一是规模庞大。英国 PPP 项目的价值额和数量约占到全球的三分之一；二是合作项目不断向公共服务领域延伸。在大多数国家的 PPP 模式还只是集中于基础设施领域时,英国 PPP 项目的触角已经向公共服务领域扩展,涉及国防、公共秩序、娱乐文化、教育等。

在德国,政府也已探索出一套成熟的 PPP 模式。如德国在智慧城市方面,一般会选择 PPP 模式。美国的 PPP 项目发展同样不逊色。美国最著名的四大职业联赛俱乐部(MLB、NBA、NFL、NHL）所拥有的 82 个体育场馆的 31%都是用 PPP 模式兴建的。此外,在保障房方面,美国亦通过 PPP 模式,实现保障房的长期可持续发展。

日本的 PPP 项目虽然起步较晚,但发展迅速。自 20 世纪 90 年代引进 PPP 模式后,政府十分重视并大力推广,取得了良好的经济效益和社会效益，成为经济形势严峻的日本基础设施建设的重要力量。

中投顾问董事、研究总监郭凡礼在接受《中国企业报》记者采访时表示，海外 PPP 是建立公共基础设施常用的模式。PPP 模式在解决财政困难、提高公共服务品质、活跃经济等方面有较大作用，能够在一定程度上弥补公共部门和私人部门的不足,避免“市场失灵”和“政府失灵”现象,普遍受到发达国家政府青睐。

欧美日 PPP 成功经验

近年来,我国基础设施建设取得巨大发展。然而,由于受国家财政资金限制,基础设施建设资金的不足,已成为当前制约我国基础设施建设进一步发展的瓶颈。

专家指出,从国外发达国家的成熟经验看,几大重要因素是成功运作 PPP 模式的必要条件：一是政府部门的支持,政府应从保护和促进公共利益的立场出发，负责项目的总体策划、组织招标,降低项目总体风险等;二是健全法律法规制度。对政府与企业在项目中需要承担的责任、义务和风险需进行明确界定,保护双方利益;三是 PPP 模式涉及复杂的法律、金融和财务等方面的知识,需要专业化机构和人才的支持。

在 PPP 专业化研究方面,不少国家都拥有丰富的研究成果和一大批有影响的智库机构和学者。

2009 年,欧盟整合欧洲投资银行、欧盟委员会以及欧盟成员国和候选国的力量,成立了欧洲 PPP 专家中心,汇集了欧洲 PPP 领域的高级专家,致力于分享 PPP 领域的经验。

2003 年以来，美国已有多个州设立了 PPP 研究机构,主要功能是制定政策和业务咨询,促进美国 PPP 的发展。

日本在 PPP 研究方面也非常系统,成立了如 PPP 推进委员会、PPP 协会、东洋大学 PPP 研究中心、亚洲 PPP 政策研究会等,助地方政府、企业正确理解 PPP 模式。

郭凡礼认为,海外发达国家成熟的 PPP 模式,对我国 PPP 模式的启示主要是,其一,对私人投资者提供建设补贴,施行减免税政策;其二,建立 PPP 官方机构,对基础设施需求、调整、规划等进行统一管理;其三,完善 PPP 模式的相关政策和法规,同时加强 PPP 人才的培养。

中国亟待补足差距

今年以来,我国 PPP 模式发展明显加快。自今年 8 月以来,一系列支持 PPP 模式发展的政策接连出台,与此同时,多个 PPP 项目正在全国多个省市推进。

然而,与国际上 PPP 应用成熟的国家(如英国 89.7 分)仍有不小的差距。

郭凡礼认为,我国 PPP 模式起步较晚,市场成熟度较低。主要存在三方面的困难:一是我国关于 PPP 模式的政策与法规正在完善中，对 PPP 模式的推广造成一定阻碍；二是 PPP 项目通常投资大,耗时长,投资回报期大概在 15—20 年,投资者相对较为谨慎;三是由于公共服务和产品的定价不能太高,难以获得较高利润回报,对私人投资者的吸引力相对较小。

专家建议,一方面,要加快我国 PPP 模式的研究,形成 PPP 产学研一体化的智库体系;另一方面,要完善中央和地方的 PPP 政策体制框架。包括政策研究制定、响应实施和评估反馈。

此外,相比之下,我国尚未有一部国家层级的 PPP 法律。因此,作为一种长期合作关系,我国要加快完善 PPP 模式的相关法规制度。