

中央地方接力： PPP 基金密集登场

相关企业更关注项目收益率

■ 本报记者 朱虹

为使 PPP 项目建设进展顺利,政府部门正频繁祭出大招进行推进。在地方政府纷纷组建 PPP 基金的背景下,国家层面的 PPP 基金也开始“登场”。近期,财政部联合中国建设银行等 10 家机构,共同发起设立总规模为 1800 亿元的中国政府和社会资本合作(PPP)融资支持基金,为 PPP 项目再次“加火”。专家认为,政府背景的 PPP 基金更将对项目信用资质起到增强的作用,有助解决融资难题。但是国内 PPP 项目建设还存在诸多待解难题,所以政策效果还有待时间考验。

密集组建的 PPP 项目基金

财政部 9 月 30 日发布消息称,该部已联合国内十大金融机构共同发起设立中国政府和社会资本合作(PPP)融资支持基金,总规模 1800 亿元。财政部人士表示,该基金将作为社会资本方重点支持公共服务领域 PPP 项目发展,提高项目融资的可获得性。

“财政部牵头成立的这个基金日前较为受到业内关注。”民生证券宏观研究员朱振鑫在接受《中国企业报》记者采访时指出,该基金的成立也是 2014 年以来国内对于 PPP 项目支持政策中的一个亮点。因为之前地方政府已经组建了一些 PPP 基金,如果有中央政府来参与的话,这个信用资质会更好,该基金的投资项目实际上就是由中央政府来参与,将对项目信用资质起到增强的作用,银行方面也将会更愿意放贷款给他们,实际上是解决了一个融资问题,这个对国内 PPP 项目的发展是非常有好处的。但是国内 PPP 项目建设还存在诸多待解难题,上述政策效果还有待时间考验。

渤海证券相关专家对记者表示,相比其他支持 PPP 项目的政策措施,融资支持基金可以说是真金白银的支持,在融资方面对相关企业提供一定帮助作用。

据记者了解,目前各地启动 PPP 融资基金热情高涨。10 月 19 日,新疆维吾尔自治区人民政府与招商银行、浦发银行签署自治区 PPP 政府引导基金成立协议。该基金首期规模 1000 亿元。9 月 18 日,湖南省财政厅宣布,为解决项目资金缺口,降低项目融资成本,省财政将积极支持设立 PPP 融资基金。9 月 17 日,四川省政府也明确提出将与社会资本共同发起设立政府与社会资本合作(PPP)投资引导基金。在此之前,河南、山东和江苏等省也连发多个 PPP 基金。

广发证券相关专家对《中国企业报》记者表示,中央和地方政府纷纷设立的 PPP 基金,规模之大、速度之快,超出市场预期。这些 PPP 基金通常由政府、商业银行、投资机构、社会资本等共同设立,为 PPP 项目提供融资资金,将成为推动 PPP 项目落地的重要推手。预计今年四季度各地政府将加快设立 PPP 基金,在此推动下,PPP 项目将迎来落地潮。



王利博制图

中央和地方政府纷纷设立的 PPP 基金,规模之大、速度之快,超出市场预期。这些 PPP 基金将成为推动 PPP 项目落地的重要推手。

国外 PPP 基金模式 值得借鉴

一家大型投资公司内部人士表示,PPP 项目的一个显著特点就是前期高投资,设立 PPP 融资支持基金,可以帮助企业为难以获得市场融资的 PPP 项目提供资金支持。

“在 PPP 融资多元化方面,最成功的是加拿大。这方面也值得国内借鉴。”朱振鑫指出,加拿大有统一的招标流程、信息透明、政府和公众支持,本国和外国银行都愿意为 PPP 项目融资。而且加拿大拥有发达的债券市场,使得 PPP 项目获得大量稳定低成本的优先债券融资,并且无需单一保险公司的增信。

据记者了解,加拿大设立了一个总额为 12 亿美元的“加拿大 P3 基金”(P3 Canada Fund),为 PPP 项目提供不超过投资额 25% 的资金支持,为加拿大 PPP 项目的发展提供了可靠保障。任何层级的地方政府都可以申请该基金。此外,加拿大养老基金是国内参与基础设施建设的重要力量,在 PPP 模式中也不乏养老基金的身影。养老基金的参与方式包括以股权形式参与 PPP 项目,或持有 PPP 相关债券等。

从国际 PPP 基金的实际操作看,主要分为政府发起的 PPP 基金和市场发起的 PPP 基金两大类。通过债权、担保、股权等形式,为难以获得市场融资的 PPP 项目提供资金支持,在项目条件改善后择机退出。

基金只能解决部分问题

PPP 基金一定程度上可以起到让社会资本参与的增信作用,有利于项目的落地。但有专家表示,要促进 PPP 项目的实施,根本问题还是要降低社会资本的担忧,激发投资活力。

“PPP 基金只能解决一部分问题。”朱振鑫表示,因为 PPP 项目还涉及到很多地方政府信用问题,相关的退出机制不太明晰,还包括一些社会资本的担忧,即一些项目收益率较低、好项目比较少等问题。所以 PPP 项目确实还面临很多困难,但是从趋势上来看,国内 PPP 项目继续推进的速度肯定是要加快的,而且发展空间也会很大。

根据财政部最新的表态,目前全国正在推的有 3.4 万亿元的 PPP 项目。“但根据我们的统计,其中签约的可能不到 30%,而且已签约项目中今年投下去的比例更低,预计只有一半左右。”朱振鑫指出,从已经实施和公开招标的项目看,国内 PPP 项目收益率基本在 8% 左右,相对于银行贷款基准利率并不算太高。

国内某参与 PPP 项目的环保企业内部人士对记者表示,企业在解决资金缺口方面所采取的办法比较单一,即减持股份套现和定向增发。现在 PPP 基金出来之后,可以说是为相关企业增加了融资工具。但是对于民企来说,最终获得的利益才是最实在的。所以,提高项目收益率,增加企业在和政府合作过程中的底气和法律保障,是有的民企更为看重的因素。

襄阳市建设投资经营有限公司总经理陈敬东指出,许多 PPP 项目难以落地,根本的原因在于公益性项目的收益性本身就不高,而且投资期往往都很长。

相关

中央及地方 PPP 基金政策措施(部分)

5 月 19 日,国务院办公厅转发《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》,明确提出,“中央财政出资引导设立政府和社会资本合作融资支持基金,作为社会资本方参与项目,提高项目融资的可获得性。探索通过以奖代补等措施,引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为政府和社会资本合作项目。”文件发布后,各地陆续出台政策支持 PPP 融资基金的设立。

6 月,河南省财政厅发布《河南省 PPP 开发性基金设立方案》,宣布设立 50 亿元基金投资 PPP 项目,以撬动更大规模的社会资本参与基础设施和公共服务设施领域项目建设。

7 月 20 日,山东省政府确定设立总规模 800 亿元的政府和社会资本合作(PPP)发展基金。

9 月 16 日,江苏省总额为 100 亿元的 PPP 融资支持基金正式落地运作。

9 月 17 日,四川省印发《四川省人民政府关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式的实施意见》,明确提出四川省政府部门将与社会资本共同发起设立政府与社会资本合作(PPP)投资引导基金,通过债权投资、股权投资、融资担保等多种方式参与 PPP 项目建设。

9 月 18 日,湖南省财政厅发文称,为解决项目资金缺口,降低项目融资成本,积极支持设立 PPP 融资基金,初步确定基金总规模为 100 亿元。

10 月 19 日,新疆维吾尔自治区人民政府与招商银行、浦发银行签署自治区 PPP 政府引导基金成立协议。该基金首期规模 1000 亿元。

北京中建政研信息咨询中心主任梁舰:

中国将很快融入 全球 PPP 市场

■ 本报记者 鲁扬

去年以来,PPP 已经成了一个热词,政府鼓励发展 PPP 模式的措施也不断加码,但 PPP 项目融资难、落地难、法律保障不完善等问题亦备受参与各方的关注。中国 PPP 项目发展现状如何? 存在的问题该如何解决? 近日,《中国企业报》记者专访了北京中建政研信息咨询中心(以下简称“中建政研”)主任梁舰。

《中国企业报》:您认为目前 PPP 发展情况如何?

梁舰:本轮 PPP 浪潮是国家首次在全国大规模推广 PPP 模式,很多地方政府和社会投资方对它都缺乏了解。因此它在中国的推进和成熟需要一个过程。从中建政研参与咨询的很多案例分析,存在以下问题:

一是地方政府应加强对项目的识别和筛选,加强自身诚信建设和法制建设。很多地方政府在项目发起环节,没有严格地进行项目识别与筛选,大量的项目不符合财政部“57 号文”相关要求。主要表现在:第一,方案不清晰;第二,盲目要求政府补贴,对政府补贴的年限随意性比较强,对补贴额度的要求缺乏科学客观的测算;第三,对于经营年限没有经过系统测算,很多都拉长为二三十年;第四,在项目评估筛选过程中最核心的“物有所值论证”环节没有受到足够重视,基本都是走程序。

此外,在 PPP 问题上,社会资本方相对比较谨慎。有些社会资本方对地方政府的信誉问题心存疑虑,担心政府政策变动、签的协议不认同,再加上 PPP 项目合作年限长,更增加了风险系数,投资回报难以预期,建议地方政府加强法制和诚信建设,以增加社会资本的信任。

还有一点被普遍忽视的问题是项目后期的建设和运营。迄今为止,中建政研所承担的咨询项目都是做到项目公司成立为止,很少有人关注项目后期的建设和运营,这是很大的缺陷。

二是社会资本方应调整收益预期,构建并提升自身综合能力。PPP 项目相当一部分属于基础设施和公用事业,这种性质决定了它需要在社会资本收益和公共利益之间寻求一种平衡。而社会资本方对投资收益预期通常过高。建议社会资本方降低收益预期,对于 PPP 项目来说收益的长期性、稳定性以及风险的可控性更为关键。PPP 项目有长达 10—30 年的运营期,要靠后期运营的收益来弥补前期的投资。

《中国企业报》:第三方咨询机构在 PPP 项目运作中会起到什么作用?

梁舰:咨询机构的作用主要表现在以下几个方面:

首先,协助参与方了解 PPP。PPP 模式在运作过程中突显以下特征:一是涉及的部门(内部和外部)相对较多;二是涉及的知识领域相对广泛,产业、政策、投融资等都有所涉及;三是项目的整个过程复杂漫长,在国内缺少成功的经验可以借鉴。这就要求各个部门、发起单位和参与主体要对 PPP 有深入的认识和了解。因此专业咨询机构的引导作用不可或缺。

其次,促进 PPP 项目规范化实施。拿财政部第二批 PPP 示范项目评选来说,送审项目操作不合规范的现象普遍存在,而有咨询机构参与的项目,送审材料相对齐全和规范。依据政策解读、法律法规研究、项目实施方面有丰富的经验,PPP 咨询服务机构可以协助政府设计 PPP 模式运作的基本交易架构和商业模式,协助实施机构编制 PPP 实施方案,根据现有法律法规的要求,编制适合 PPP 项目的合作协议及相关合同。在高水平的专业服务支撑下,有效地提高了项目准备的质量。

此外很重要的一点是,咨询机构能够协调项目参与双方诉求,促成签约。专业咨询机构以相对客观的角色,便于充当地方政府与社会资本之间的沟通桥梁,平衡双方的利益冲突,促进项目顺利实施。

中建政研依托住房和城乡建设部政策研究中心于 2004 年正式成立,现已成为国内极具专业和实力的咨询培训机构和会展组织机构之一、工程建设领域综合服务运营商、中国权威和专业的 PPP 智库平台。中建政研不仅可以为 PPP 项目提供项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交的全方位咨询服务,还能够通过合作的金融机构和旗下基金公司为项目解决融资问题,为 PPP 项目推荐该行业具有实力社会资本方。从前期的土地规划到中期的过程咨询再到后期的工程管理、运营管理,中建政研都能为 PPP 参与各方提供一体化优质解决方案。

《中国企业报》:对于未来 PPP 在中国的发展您有什么预测?

梁舰:PPP 模式是基础设施投融资模式的重要创新,具有越来越广阔的市场和前景。从国际层面是一个制度设计,可以预计不久之后我们将融入全球 PPP 市场。

欢迎关注中国企业报多媒体



中国企业报法人微博
weibo.com/zgqybnews



中国企业报法人微信
zgqybnews



中国企业网
www.zqcn.com.cn



中国企业网微信
zhongguoqiye wang



中国企业掌上通
登录中国企业网下载

《中国企业报》每周二出版,若一周内收不到报纸,敬请读者致电 010-68735752,我们将及时回复解决。