

PPP 投资持续升温 专家呼吁建立法律监管体系

■ 本报记者 钟文

PPP 正成为地方新一轮投资的热潮,多个省相继推出了今年的 PPP 项目清单。

数据显示,截至 2016 年 12 月末,全国 PPP 入库项目共计 11260 个,总投资额 13.5 万亿元。其中,已签约落地的项目 1351 个,投资额 2.2 万亿元,落地率 31.6%,签约率呈现明显上升之势。

相关专家在接受《中国企业报》记者采访时表示,2017 年 PPP 投资将继续稳步增长。但 PPP 项目也存在一定的风险,专家建议,国家应尽快建立 PPP 项目投资的法律监管体系,保持 PPP 项目健康有序发展。

PPP 项目受热捧

中研普华研究员褚嘉瑞告诉记者,截至 3 月底,签约项目过百的地区只有山东省,因 209 个签约项目遥遥领先,占比为 19.35%。从签约额上看,超过千亿元的省市有 7 个,分别为贵州、山东、云南、北京、河北、江苏、河南,七者之和超过 1 万亿元,占比为 57.22%。

褚嘉瑞分析,在西部大开发的契机下,贵州作为重要节点城市,迎来了历史发展机遇,产生了大量的基础设施和公共服务需求,入库项目数量独占鳌头;山东因 PPP 市场巨大、地方财力雄厚和信用良好的原因,签约情况自然可观;云南在“一带一路”倡议的指引下,凭借其独特的区位优势,成为对外开放的重要窗口;北京地方财政实力雄厚,政府信用良好,受到社会资本的青睞;河北在京津冀一体化战略的指导下,产生了大量的投资需求;江苏经济发展遥遥领先,财政实力雄厚,民间投资较为活跃;河南作为中国第一农业大省、中部地区中的经济大省,城镇化建设迅速推进。

投资过热引发担忧

“不是热,是非常热。”民进



王利博制图

中央经济委员会副主任、浙江民营企业投资联合会会长周德文在接受《中国企业报》记者采访时用了这样一个词。他直言,为保证地方经济稳增长,在当前经济下行压力增大的大环境下,投资已经成为许多地方政府保持经济增长的重要筹码。另外,随着政策的收紧,很多银行也不愿意把钱借给政府,所以 PPP 也成为地方政府融资不多的选项之一。基于此,很多地方政府都在千方百计、绞尽脑汁地想办法包装各类 PPP 项目。

中国交通建设集团有限公司原董事长周纪昌表示,“这种固定资产的投资,固然对 GDP 增长起到拉动作用,但更要考虑其投入产出和效率。现在一个省动辄就是上马几千亿元的项目,项目上得这么快,问题是设计、规划等前期工作是否已做好?”周纪昌指出,PPP 投入太多会引发产能过剩的问题:一是重复建设,二是效率不高引发债务担忧。

褚嘉瑞认为,PPP 模式之所以能在全中国得到快速推进,是因为其契合了各方主体的利益诉求。对中央政府而言,PPP 有利于拉动投资,既符合供给

侧改革的内在要求,又能有效缓解我国经济下行压力;对地方政府而言,PPP 既可以改善地方基础设施水平,拉动 GDP 增长,又可以拓展融资渠道和融资方式,缓解地方债务危机;对国有或国有控股企业而言,是一次企业发展和扩张的绝佳契机;对民营企业而言,则为其提供了一条新的资本出路。在参与各方的合力下,PPP 的热度一直呈现上升之势。

专家建议加强监管

尽管 PPP 是政府主导的项目,但是对于政府或者企业都存在一定的风险。

褚嘉瑞告诉《中国企业报》记者,政治风险和法律变更风险通常多存在于项目识别阶段,市场风险则多出现在项目准备阶段,不可抗力风险则在各个阶段都有可能发生。

褚嘉瑞表示,虽然我国目前已经出台了招投标法、合同法等法律法规,但在 PPP 咨询机构的招投标过程中,诸如“磋商不磋,谈判不谈”、“评分标准混乱”等乱象依然存在。针对目前的一些乱象,应该构建良好的生态环境,实现 PPP 模式

持续发展。另外,还要加强对 PPP 的正确宣传和舆论引导;要充分发挥市场机制在推进 PPP 中的决定作用;要真正体现 PPP 项目实施物有所值精神;要高度重视中介服务机构的能力建设和职业道德问题;要平衡好不同利益主体关系。

应合理引导 PPP 项目的投资,周纪昌表示,PPP 项目本身是要承担风险的,且也带有公益性质。如果项目本身能够盈利,就不会给政府带来新债务。

“应该建立 PPP 法律监管体系。”周德文对记者表示,PPP 投资实际上就是用未来的钱进行投资。如此,必须要有科学的规划和安排。一方面,政府要建立 PPP 项目决策咨询委员会类属的机构,组织专家学者等专业人士对 PPP 项目进行全面的评价和风险评估,建立科学民主的决策机制。另一方面是建立完善的法律监管体系。建议所有 PPP 项目都要通过人大的审批和监督。他表示,“现在很多 PPP 项目都是地方政府在主导,有的地方 PPP 项目可能需要几十年才能消化掉或者很难消化,这必然会长时间地影响当地的经济社会发展。”

(上接第二版)这也是由产业特性决定的,因为战略新兴产业是站在科技链前端的,需要领军人才,而这种人才数量本来就是稀少的。这个链条往前再推一步,应该就是教育,只有我国的基础教育、科研教育投入发展到一定阶段,企业科技投入才能够产业化,企业与教育结合起来,高端人才才能够较好满足市场需要。这也是整个社会大环境的问题。

对此,包为民表示,现在集团很重视这方面的工作,特别是高端人才培养方面也开始重视起来。未来的高端装备产业主要靠自动化装备,所以从长远发展来看,要重点培育一批能够掌握高端装备的技能型人才。人才激励方面集团也比较重视,早在多年前就开始实施航天创新奖、航天功勋奖等。如何将激励效果在工作当中发挥得更好,是现在需要继续实施和研究的问题。

东华大学教授严诚忠向记者坦言,与国际上处于先进地位的企业相比,我国企业在创新规模、效果、动力和资源供给方面仍存在明显的差距和弱项。另一方面,创新驱动中的社会经济转型升级,对人才的需求也发生了根本性的变化。尤其是高等教育目前的资源和学生培养结构,过于偏重学术理论人才,而相对忽视“大国工匠”型、应用型人才等高端人才的培养。因此,作为人才培养基地的各类教育机构,有必要积极开发适应新产业和新课程以满足社会需求,以创新发展理念来着力调整人才开发的结构,最终服务于国家战略、市场变化和产业转型升级的需求。

产业普遍面临融资难题

“融资难也是国内战略新兴产业发展普遍存在的问题。”于颖表示,战略新兴产业中的民营企业,尤其是轻资产的创新性企业,在银行贷款需要抵押、发债渠道不是很通畅的情况下,股权融资可能是比较容易实现的一个方法。不过,因为每个企业的具体情况不同,企业对融资的理解、对股权的稀释以及对自身的优势,往往都不能确定下来,所以企业与股权资金的市场对接还很有限。

业内人士指出,由于战略性新兴产业具有周期长、风险高等特点,资金回笼一般都需要一个长期的过程,加之业务发展快,所以资金往往不足,战略性新兴产业也面临融资难的苦恼。目前这些产业主要依靠银行贷款来间接融资,直接融资比重小,而银行贷款远不能满足战略性新兴产业大量新增投资需求。

于颖分析,市场方面,风投等可能对于泛“互联网+”相关企业会更感兴趣,相关企业的估值也相对比较高。但是在传统行业中,乃至部分战略新兴产业,例如高端装备、生物产业、新能源汽车等产业,其实存在着大量的机会。不过,相关企业对于自身优势没有充分挖掘,导致这些企业不能够很清晰地表述自己的优势,这样就形成了沟通障碍。事实上,制造领域相关的战略新兴产业,例如高端装备、机器人等,其市场前景是很大的,因为制造业才是一个国家经济发展的基石。所以,制造业本身是最坚实的生产力,一旦完成技术上的嬗变,将存在巨大的利润空间,如果它融不到资金的话,就是市场没有认识到其真正价值。原因在于一方面有的制造业企业在宣传上比较低调,另一方面国内媒体也应该加大宣传这类企业,以提供帮助。所以,目前公众对制造业,尤其是新兴产业领域的制造业不太理解,但实际上这方面的产业利润空间非常大。

北斗导航将惠及“一带一路”沿线国家

(上接第二版)目前,北斗导航系统在军事、民用、科技等方面已形成庞大产业链,是我国重要的战略性新兴产业。

“不过,北斗导航系统在发展过程中也面临着一些难题。”包为民指出,目前北斗进入市场面临最大的挑战是如何推广应用。美国的卫星定位系统在全球已经形成了很大的市场,而北斗是属于我们自己的有知

识产权的战略新兴产业品牌,尤其值得推广。

包为民进一步指出,我们需要更多的市场化人才来推销航天技术、航天产品。

法律方面存在空白

包为民认为,加快北斗系统相关法律法规的建立也是推进北斗系统全球覆盖的一个挑

战。现在相关条件已经发展成熟,也就是说北斗系统将走出中国,为全球用户服务。未来,在北斗系统的运行、维护、研发等环节都需要法律来保护和维系。例如未来北斗系统某个设备如果要维修或替换,就不用再临时单独申请项目,而是应该在相关法律框架下,每年以常态化来实施就可以,而不用再“一事一议”。

据记者了解,中国航天事业已经发展了 60 多年,但我国并未有一部航天方面的专项立法来规范航天技术在军事、民生等方面的应用。

业内人士指出,为北斗导航系统应用立法,不仅保证北斗导航系统进入市场以后有法规可循,还能保障参与其中的民营企业和用户的基本利益。