

# PPP 模式中民营企业发展的问题及对策研究

四川省社会科学院 王素馨

PPP(Public-Private-Partnerships,政府和私人资本合作)模式是政府在公共基础设施、公共服务领域的新型投资方式,是国家深化改革的重点之一,也是国家治理法治化、现代化的创新之举。政府和社会资本合作,重点突出与民间资本的合作,鼓励民间资本积极参与,激发民间资本的活力,提高公共服务的效率与质量。随着国家财政税收制度改革、商事注册制度改革以及简政放权举措的推动,民营企业参与公共服务和公共基础设施的建设力度大增,但是,由于不少民营企业自身实力不足以及外部环境存在不公正对待等因素使得民营企业发展仍然存在一定的局限。

## 一、PPP 模式中民营企业的发展现状

民营企业在政府和社会资本合作中的发展较为缓慢,当前,在社会逐渐对其引起重视的过程中,情况仍不容乐观。根据全国 PPP 综合信息平台项目库的季度报告显示,截至 2016 年 12 月末,全国入库项目共计 11260 个,其中有 277 个落地示范项目,共签约社会资本 419 家,民营企业(含民营独资和民营控股)共 163 家,占比 39%,国有企业(含国有独资和国有控股)共 232 家,占比 55%。截至 2017 年 3 月末,全国入库项目共计 12287 个,其中 455 个落地示范项目的签约社会资本共 716 家,民营企业(含民营独资和民营控股)共 262 家,占比 36.6%,国有企业(含国有独资和国有控股)共 395 家,占比 55%。由此得出,我国 PPP 的需求量呈现持续增长趋势,落地率也不断增加。但是在社会资本类型中,民营企业的占比始终低于国有企业,只占到 36% 左右,而国有企业两个季度均占到一半以上。因此,PPP 项目整体倾向于国有企业,这与政府和社会资本合作的目的有所偏差,也是本文探讨 PPP 项目中民营企业发展的初衷。

## 二、PPP 模式中民营企业的发展问题

### 第一,法律未作出明确规定,缺乏制度约束与权益保障。

截止到目前,国家出台了大量与 PPP 改革相关的政策文件,但始终未上升至法律层面,立法层次低,且尚未制定专门法,主体的权责职责不清晰,不利于民营企业相关权益的保护。其次,各部门之间的冲突规定。目前 PPP 改革是由财政部和发改委分别牵头,对自己相关内容的改革,二者关注的重点不同,财政部注重开发新的公共服务项目,而发改委重点是盘活库存项目,因此二者在政策方针、具体举措等方面的规定产生冲突。

第二,民营企业自身实力较弱,影响 PPP 参与力度。自十一届三中全会之后,民营经济逐步得到重视,地位也在不断提升,然而总体发展较为缓慢,具有自身资金不足,实力较弱,抗风险能力不强的弱点。其次,存在部分民营企业过度追求商业利益,法律责任、社会责任意识不强,屡次出现违约行为,甚至“烂尾工程”、“短命建筑”等非法行为,商业信誉降低,导致 PPP 项目中中标率降低。

第三,政府不当行为阻碍了民营经济参与公共基础设施。主要包括以下不当行为:一是对民营企业设定不合理的准入门槛。即某些地方政府及其部门通过制定各种规范性文件抬高民营企业参与公共服务的准入门槛的方式将民营企业“避之门外”。二是政府的不确定行为导致民营资本利益回收缺乏相应保障。这里的不确定行为区别于政府的失信行为,而是指一些基于公共利益而做出的政策调整等行政行为,导致其与社会资本先前的约定不能完全实现。如上海市政管理局与某公司合作建设高速公路,而后由于物价局出台相应政策降低高速公路收费标准导致公司利益不能得到完整回收。三是个别政府机关的违约行为。即一些地方政府违反 PPP 项目合同或者特许经营协议等其他协议中约定的内容,出现承诺未实现、补贴不到位、负债过高状况,由此加重了民营企业的经营负担,甚至造成项目流产、企业破产等严重后果。

第四,企业融资困难导致民营企业难以参与重大项目。民营企业本身实力不足,资金短缺一直是其生命力的“短板”。同时,又受外部因素的不利影响,导致融资更加困难。主要包括以下两点:一是我国的担保机制不健全,



民营企业因缺乏正规担保主体的担保而不能获取银行等金融机构的贷款,金融机构对担保方式的规定过于紧张。二是融资途径传统单一,目前民营企业大多通过银行贷款筹集资金,且大部分民营企业均未发行上市,不能通过公开募股等方式筹集资本,也没有其他合适途径融资,因此融资渠道狭窄。

第五,缺乏有效的监管机制,对不当操作行为的惩罚力度弱。在 PPP 模式下,政府作为行政机关,既是 PPP 项目的参与者,也是项目的监管者,监督项目的决策、招标、建设、投资、运营、转让等事项。这就好比既是运动员又是裁判员,不能做到真正独立、公正的有效监管。其次,惩罚力度弱。因为尚未形成专门法,对各种违法违规只能借助已有的其他相关法律进行惩戒,缺乏完整、严厉的惩罚措施,惩罚力度弱,易纵容违法违规行为继续发生。

## 三、PPP 模式中民营企业的发展对策

### (一)加强顶层设计,完善立法制度

首先,制定专门法律。政府和社会资本模式已经发展到相当成熟的阶段,具备了立法的必要条件,也迫切需要国家法律的规范约束。因此,响应国家政策规定,结合实务中的实际需要,以公共利益为基础,明确权利义务和职责,通过法律文件形式表达国家意志,避免冲突规定,规范政府和社会资本的友好协

作,为 PPP 改革提供良好的法治保障。其次,制定相应的程序法律规定,坚持正当程序原则,合理规范 PPP 模式程序性事项,减少程序失误,维护公平正义。最后,完善配套法律制度建设。在制定专门法的同时完善配套的制度建设,弥补法律空白,形成完备的法律体系。

### (二)转变政府观念,建设服务型政府

一方面,政府应当转变观念,明确政府职能,坚持“两只手”理论,发挥“看不见的手”的决定作用,同时运用“看得见的的手”为其保驾护航。政府应转变政府职能,继续深化简政放权、放管结合、优质服务改革,继续加强税费改革,全面开展营改增,为民营企业发展提供税收优惠,降低企业发展成本。另一方面,政府应当加强规范自身行为,消除各种隐性壁垒,减少影响民营企业发展的阻碍。如降低准入门槛,消除地方保护主义行为等,为民营企业营造良好的公平竞争的环境。

### (三)完善民营企业内部治理,拓宽融资渠道

首先,推进企业改革,加强内部治理。借鉴现代公司治理体制,实现治理现代化。企业应当加快转变经济发展方式,加大科技投入,提高企业创新能力,推动企业产业化、创新化。运用“互联网+”服务,推动产业智能化发展。同时,抓住发展机遇,紧跟“一带一路”、京津冀协同发展等国家战略决策,发挥自身优势,

“走出去”与“引进来”相结合,借鉴优势企业发展技能,提升综合实力。其次,拓宽融资渠道,改善融资困境。第一,大力发展资本市场。民营企业积极抓住资本市场的发展机遇,如成立“新三板”的挂牌公司或者通过首次公开发行(IPO)成立上市公司。要积极开展产权交易市场,通过股权转让、私募股权、PPP 项目的资产证券化、发行专项债券等方式拓宽融资渠道。第二,健全担保机制,增加担保方式。政府应当鼓励、引导国有企业或者政策性银行为民营企业提供积极贷款担保,缓解其贷款难之困境。同时,银行等金融机构应当增加担保方式,鼓励适用其他方式提供担保,如股权质押、保单质押、联营担保,从而扩大贷款规模。第三,健全信用机制,通过征信机构对民营资本做好征信管理,公开信用评估报告,对于征信较好的民营资本,鼓励向其提供贷款、购买债券等,如此帮助民营企业增加融资。

### (四)健全监管体系,加强公众参与。

健全由政府、社会资本和公众三方主体共同参与和共同监管的监管体系。首先要做到信息公开,将 PPP 项目从决策、招标、建设、运营和转移等各个阶段的信息、资料都予以公开,除非有不能公开的情形,公开的信息应当及时、准确、详细,保障公民监督权的实现。其次三方主体要做好内部监督。基于跨部门、多层次合作,各方主体要规范好、监管好自身行为,做好内部监督。上级政府监督下级政府及其部门,及时惩处违法乱纪行为。民营企业职工代表大会(或者监事会)监督企业治理,维护企业和职工权益。公民积极行使监督权利,投诉举报违法违纪行为。最后,由第三方主体公正监管。建议在人民代表大会下设立专门的 PPP 项目监管机构,对政府和社会资本合作项目做好事前、事中、事后全过程监管,督促 PPP 项目更快更好完成。总之,要形成一个由各方主体共同参与,由内而外、公正合理的监管体系。

总之,笔者认为,在供给侧改革背景下,继续推进 PPP 模式改革,大力支持、引导民营企业积极参与公共服务供给,发挥民营企业在公共服务中的功能价值,补“短板”,促合作,才能有效构建“利益共享,风险共担”的和谐社会。



## 秉持“五不” 铸就雄安辉煌

李梅

未来中国发展的引擎,分别是京津冀冀、长三角、珠三角三大世界级城市群。深圳经济特区,带动了珠三角起飞;上海浦东新区,带动了长三角起飞;雄安新区将对标深圳经济特区和上海浦东新区,带动京津冀起飞。从 4 月 1 日宣布成立之日起,雄安新区正沿着“五不”之路,全力打造世界级城市群。

中央政策不走样。早在 2 月 23 日,习近平总书记专程到河北省安新县进行实地考察时,就明确了七个方面的重点任务:一是建设国际一流绿色智慧新城;二是打造优美生态城市;三是发展高端高新产业;四是提供优质公共服务;五是构建快捷高效交通网;六是推进体制机制改革;七是打造扩大开放新高地和对外合作新平台。现在,雄安新区建设正按照这七个方面重点任务有条不紊、不折不扣地推进。其中,“房子是用来住的,不是用来炒的”令无数投机商深深失望,在雄安新区显得尤为引人注目。

城市规划不滞后。一张蓝图绘到底,强化城市规划的法律地位,坚定不移捍卫城市规划的龙头权威,规划先行显得尤为重要。目前,新区总体规划、起步区控制性规划、启动区控制性详细规划、白洋淀生态环境治理和保护规划四大规划编制已取得明显进展,并组织了两次规划专家评审会,正抓紧按评议意见和建议进行完善。46 个专题专项规划研究已完成阶段性初步成果,并与新区总体规划、白洋淀生态环境治理和保护规划分批进行了多次对接,已对 13 个专项规划和课题进行了评估。先谋后动,规划引导,确保规划实施中任性修改规划的现象不再发生,让规划成果落地生根,开花结果。

城市建设不折腾。雄安新区建设汲取

以往随意给城市开膛剖肚的教训,避免一遇暴雨就让城市“看海”的尴尬,始终坚持走“先地下后地上,先生态后生产”的城市建设新模式。正如京津冀协同发展专家咨询委员会组长、中国工程院主席团名誉主席徐匡迪所说,新区建设的一大亮点,是要建设 21 世纪的地下管廊式基础设施,把城市交通、水、电、煤气供应、灾害防护系统,都放到地下去,把地面让给绿化、让给人。

群众工作不留白。再好的政策,群众不了解就不理解,不理解就不支持。雄安三县每个村庄都派了驻村工作组,上千名干部到村庄一线,和村民同吃同住,听取民声民意,为群众排忧解难。上门服务,面对面把建设雄安新区的政策宣讲到位,不走样、不变调,公开透明,让每一位村民都吃下定心丸,最大程度达成共识,形成合力。当前,新区正在集中开展全面加强基层党组织建设、整顿软弱涣散基层党组织、历史遗留问题化解清零的“三项行动”,进一步凝聚人心,提升信心,确保新区规划建设打牢群众基础。

选人用人不守旧。机构臃肿,人浮于事,这是老百姓最厌恶的。雄安新区目前综合设置党政办公室、党群工作部、改革发展局、规划建设局、公共服务局、综合执法局、安全监管局 7 个职能部门,分工明确而又功能强大。在吸引人才方面,制定特殊人才政策,在引进、使用、管理等方面打破常规,广泛推行聘任制,科学设计薪酬制度,建立创新成果市场化激励机制,吸引国内外高端人才到新区创新创业。试点探索完善外国人在华管理有关规定,提供工作许可、签证、居留和生活政策等便利。

建设雄安新区是千年大计、国家大事,只要秉持不走样、不滞后、不折腾、不留白、不守旧,就能让雄安新区铸就世界辉煌!

## 干事决策要善用群众智慧

杨涛

今年初,某企业决定推行一种新的生产工艺,生产技术部门为此编制了推行方案,但在实施时遇到很大阻力,生产单位表示该方案与现场实际脱节,还有很多关键问题没有得到很好解决。面对饱受质疑的推行方案,眼见这个新工艺就有下马之虞。

这时,有人认为,该新工艺本身确实先进,如推行成功将产生显著经济效益,但相关部门编制推行方案时,没有听取和征集一线职工群众的意见和建议,有闭门造车之嫌,使方案与现场脱节。此时何不听听一线职工的意见?看看还有什么好的改进方法?

企业采纳了这个提议,面向职工群众征集新工艺的改进意见和建议,不到一周的时间内,企业征集到新工艺改进建议 39 项,这些建议涉及作业规程、生产工序、生产组织、机电运输、安全管理等 9 个方面,生产技术部门据此改进推行方案,使即将下马的新工艺焕发出生机,获得极大成功。

这样的现象可以说在很多单位都有过,一些单位在办大事或制定重大决策时,不重视从基层获取意见和建议和群众智慧,使出台的

方案或决策经不起时间的检验,经不起现场的检验,经不起职工群众的检验,原本初衷或立意很好的决策往往推行不下去,劳心费神办出的事反而让职工群众不满意。

导致这些问题的关键就是,干事决策没有

罗建华

在经济全球化遇阻,世界经济面临关键转折点之际,二十国集团(G20)领导人去年 9 月齐聚杭州,为推动全球经济强劲增长开辟新径,G20 也因此留下了“杭州印记”。今年 7 月,G20 峰会移步德国汉堡。从杭州到汉堡,G20 峰会如何因应国际政治经济形势新变化,进一步改善全球经济治理,备受关注。

G20 汉堡峰会是继去年杭州峰会后,事关全球经济治理的一次重要会议。据悉,峰会期间,习近平主席将出席峰会所有阶段会议,阐述中国对世界经济形势和国际经济合作的看法和主张,推动各方加强政策协调,共同促进世界经济强劲、可持续、平衡和包容增长。不言而喻,习主席出席峰会体现了中方对二十国集团合作的高度重视,体现了中方推动二十国集团加强合作、共促世界经济增长、完善全球经济治理的积极和建设性态度。

善用群众智慧。因为,这些来源于基层一线的草根经验、底层经验或土办法,往往对单位的重大决策部署有着现实的补充、完善和改进作用,调动职工群众参与单位管理的积极性,使职工群众参与到单位决策部署的过程上来,最大限度地减少推行和实施过程中的阻力。

在某单位群众性技术创新工作交流会上,某单位负责人就深有感触地表示,该单位群众性技术创新工作之所以蓬勃开展,关键因素就是在制定方案时多方听取职工群众的意见和建议,多向他们请教和借鉴一些简单有用的土办法和草根经验,从而凝聚人心、集中民智,获得了一批具有显著安全、经济和社会效益的创新成果。

闻听此言,与会人员深以为然。毋庸置疑,群众处在生产生活第一线和最前沿,他们的实践最丰富最生动,掌握的情况也最真实,对工作中哪些方面存在不足,哪些问题需要解决,如何更好地开展工作等,最具有发言权,这其中蕴藏着无穷无尽的智慧和力量,通过实践总结出来的好经验、好办法也就更接地气、更有效管用。

不可忽视的是,有些单位在办大事或制定重大决策时,喜欢闭门造车,一锤定音,完全忽视了草根经验,甚至听不进群众的意见和建议,这不仅严重挫伤群众的积极性,而且可能还会因为工作方法不当和决策部署失误导致工作无法顺利开展,这对于管理者形象和单位发展都带来不利的影响。

## 延续杭州峰会共识 全球经济治理的中国贡献

罗建华

杭州共识,达成 28 项具体成果文件,为推动世界经济强劲、可持续、平衡、包容增长作出了重要贡献。放眼现实,世界经济增长势头进一步巩固,发达国家和新兴市场国家经济形势普遍向好,但也面临严峻挑战。在这一背景下,此次汉堡峰会受到各方关注和普遍期待。显然,二十国集团继续发挥国际经济合作主要论坛作用、落实杭州峰会及历届峰会共识、引领世界经济前进方向尤为重要。

值得注意的是,汉堡峰会在延续杭州峰会相关成果的基础上,在财金渠道设置了增强经济增长的韧性,促进投资,特别是对非洲投资,促进数字经济发展等三大工作重点,并达成了以下共识:一是各方重申将各自以及共同使用所有政策目标,以实现强劲、可持续、平衡和包容性增长目标;二是各方就增强经济韧性的一系列原则达成一致,强调结构性改革的重要性;三是各方承诺深化与非洲国家的经济和金融合作,推动多边开发银行在动员私营资本、扩大基础设施投资方面发挥作用;四是各方鼓励二十国集团和非二十国集团国家采取措施实施二十国集团数字普惠金融高级原则并同意就数字化征税问题进行探讨。凡此种种,有利于共同推动汉堡峰会取得积极务实的经贸

成果,共同建设开放、包容、普惠、平衡、共赢的经济全球化。

二十国集团不仅属于各成员,更属于全世界。此次汉堡峰会,作为主办方的德国延续杭州峰会共识,确立“塑造联动世界”的主题,将重点讨论促进全球经济稳定、包容、可持续增长,以及结构性改革、促进非洲和发展中国家经济增长等,继续将 2030 年可持续发展议程和对非合作作为汉堡峰会重点,体现两国峰会议题成果有机衔接,推动汉堡峰会取得积极成果值得期待。

恰如习主席所言:“中方愿以汉堡峰会为契机,同各方一道努力,为促进世界经济增长、完善全球经济治理作出积极贡献。”此前不久外交部举行中外媒体吹风会的资料显示,中方期待峰会取得如下成果:一是落实杭州峰会成果,二是建设开放型世界经济,三是共同推动创新发展,四是传递二十国集团成员团结合作的积极信号。有理由相信,在各方共同努力下,习主席将再次为世界传递中国信心、分享中国机遇、提供中国方案,为不确定性因素增多的世界注入和平、稳定、发展的正能量,为促进世界经济增长、完善全球经济治理作出积极贡献。