

2015 年成 PPP 元年 全国总投资 2 年内已达 3.4 万亿

■ 李苑 报道

“今年对 PPP 专业咨询机构来说是最忙的一年”。国信招标集团股份有限公司 ppp 研究中心副主任童再军对记者说。

2015 年开始,PPP 模式在各地全面展开,业内人士称之为 PPP 元年。这一年来,童再军的生活也可以用“人在旅途”形容。“我今年飞机就飞了 77 次,不是去讲课,就是去和投资方接洽。不是在飞机上,就是在火车上。”说这话的时候,童再军正好离开成都,他的下一站是杭州。

PPP(Public—Private—Partnership)模式,即政府和社会资本合作共同提供基础设施及公共服务。2013 年 7 月 31 日,国务院总理李克强提出,要利用特许经营、投资补助、政府购买服务等方式吸引民间资本参与经营性项目建设与运营。作为新一轮城镇化建设中的重大改革举措,这被认为是 PPP 模式开启的信号。

据统计,经过两年的发展创新,目前全国各地已推出的 PPP 项目多达 1800 多个,总投资高达 3.4 万亿元。

PPP 已经成为基础设施及公共服务领域最热的词汇之一。各级地方政府忙着推荐 PPP 项目,国企、民营企业、银行、律师纷纷解读政策、进行 PPP 培训,甚至连最早开展 PPP 模式的英国也专门为中国撰写报告支招。

政企合作:犹似一场婚姻

一位业内专家分析说,在 PPP 的理论与实践两个层面,都有这样一种认识,即认为 PPP 最大的风险来自于政府缺乏契约精神、“新官不理旧账”的风险

“我们目前已经做了 300 多个 PPP 项目,等着我们去做的的项目很多,工作日程已经排到了明年年底。”童再军说。

在政府的支持和推动下,PPP 火了。然而,不少地方却反映在项目推进过程中存在“剃头挑子一头热”的现象。在 9 月份国新办举行的新闻发布会上,国家发改委副主任连维良也承认,PPP 存在一些落地难的问题。

其实,关于 PPP 落地难报道已屡见不鲜。早在今年 5 月份,原国家外经贸部副部长龙永图在一个论坛上说,去年国家提出的超过 1.6 万亿的 80 个 PPP 项目单中,还有 80% 待落实。

民生证券宏观研究员朱振鑫团队为此做了一个 PPP 落地调研。按照他们的统计,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。

“PPP 项目落地达不到预期,这种“叫好不叫座”的现象说明很多社会资本依旧处于观望状态。”一位业内专家分析说,在 PPP 的理论与实践两个层面,都有这样一种认识,即认为 PPP 最大的风险来自于政府缺乏契约精神、“新官不理旧账”的风险。

国务院发展研究中心对外经济研究部研究室副主任赵福军多年来一直从事 PPP 领域相关研究。在他看来,政府在 PPP 实践中身兼“裁判员”和“运动员”的双重身份,既是政策



规则的制定者又是项目重要的参与者,对 PPP 项目成败与否发挥着至关重要的作用。

赵福军研究发现,一些地方政府契约精神淡薄。比如,个别地方政府为了吸引社会资本参加本地的 PPP 项目,在招标的时候弄虚作假,存在包括虚增消费需求、隐藏项目风险等不诚实的问题。另外,地方政府行政换届也影响地方政府信用。由于 PPP 生命周期往往跨越几个行政周期,因地方一把手换届导致的项目失败案例是不换届时的两倍。

“中国经营最高成本就是信用,即契约精神。有些地方恰恰缺乏这种契约精神。”碧水源创始人之一、常务副总裁、董秘何愿平对记者表达了同样的观点。

作为国内水务龙头企业之一,碧水源在环保 PPP 领域做得也是风生水起。从 2007 年开始,碧水源就开始做混合所有制或者叫 PPP 模式。其中,碧水源与云南城投采用 PPP 模式合资成立的云南水务投资股份有限公司于 2015 年 5 月 27 日率先在香港上市,成为中国水务领域第一家 PPP 模式上市公司。截至目前,碧水源已拥有超过 30 家 PPP 合资公司。

PPP 运营经验相当丰富的何愿平说,现在的 PPP 项目一般回报率不高,这就要求风险平稳。特别是在项目执行中,如果遇到政府不受约束的情况,那风险就会加大。企业从经营角度讲,高风险必须高回报,没有高回报的话自然没有人愿意做。

当然,在 PPP 项目中,看似政府占主导地位、社会资本地位较弱,但在项目的实施过程中,社会资本也存在一定的自主空间,自然也会发生少数企业违背契约精神的情况。究其原因,或是企业出于利润最大化目的而违背了合同中关于服务或产品的质量承诺,或是由于项目收益不及预期,企业不愿再履行合约等多种因素造成。

一上市公司 PPP 项目主管跟记者坦言,他们接手的好几个 PPP 项目都是上一家企业临时违约甩手留下的,地方政府对此也颇为无奈。

“处于市场环境下的政府和企业进行 PPP 合作,双方都应该秉持平等参与、风险

共担、收益共享、合作共赢的理念。”何愿平用“婚姻说”形象地比喻 PPP 项目中合作方的关系,他认为招标就像人找对象,不是做个广告就能找到,还得谈恋爱。PPP 一个核心因素就是要有契约精神,这是基本条件。还要人和,大家的理念出发点是不是一致。就跟谈恋爱一样,没有恋爱怎么成功,闪婚只能闪离。

他说,有人分析婚姻,一开始两个人在一起跑线,一个上了二十层,另一个还在五层,那么差距就大了。PPP 也是一样,相互之间要添砖加瓦,一起为这段婚姻作贡献。

吸引民资:一道复杂的应用题

国企在市场进入、资本融通等很多方面都优于民企,地方政府在推进 PPP 项目时更加重视与国有企业开展相关合作,与民企合作动力不足

社会资本的忧虑导致 PPP 项目推进遇冷,而在这个过程中,民营资本的身影更是不多见。今年已接手百余个 PPP 项目的童再军坦言,参与的项目 90% 来自国企,民企确实不多。

据悉,即便是民营企业中的翘楚——民企 500 强,也只有 59 家在 PPP 模式上有所实践。

“引入民间资本投资基建项目,既可以盘活社会存量资金,避免货币超发之嫌,又可以使政府在不增加财政负担的情况下,完善公共设施建设,稳定经济增长。”不过,业内专家称,近些年来,政府都积极鼓励民资参与国家重大项目建设,各部委的配套文件更是不少,但是民资参与 PPP 项目却遭遇了“理想很丰满,现实很骨感”的尴尬境地。

浙江新昌馨馨家园是童再军参与运作的一个养老 PPP 项目,这个项目 2015 年进入浙江省财政厅 PPP 项目库,投资方是一家民企,已经进行了一年多的时间,到现在也没有落地实施。

在调研中,记者多次听到童再军谈及此事。在他看来,中国已经进入老龄化社会,社会养老需求旺盛。再加上国家出了很多政策大力扶持,这个市场是非常大的。但是目前来

看养老 PPP 还是一个“虚热”的项目,在市场中偏冷门,主要由一些民企参与,受各种因素的影响,落地效果不甚理想。

中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司投资经理宋旭东一直有关注养老 PPP 市场。他告诉记者,养老 PPP 要想真正落地,还得包装设计,寻找一个合适的盈利点。

“现在这个市场不缺钱,缺少好的项目。”何愿平认为,碧水源之所以选择做环保领域的 PPP 项目,是因为环保是半公益半市场化的项目,比如做污水,很多居民和企业交了一部分钱,其他的部分由政府补贴。而公益性的项目和完全市场化的项目,没办法做。

记者观察到,在公共服务领域推广 PPP 模式,如何兼顾投资利益与公共利益,既让社会资本有钱赚,又让百姓得实惠,“鱼”和“熊掌”考验政府的智慧与能力。虽然近年来民企参与 PPP 意愿有所提高,但能不能拿到好项目,如何与地方政府持续健康合作却是道复杂的应用题。

除了项目盈利问题,国有企业在 PPP 市场中的发展和影响力也让民资望尘莫及。

赵福军调研发现,由于机制体制等各方面原因,国企在市场进入、资本融通等很多方面都优于民企,地方政府在推进 PPP 项目时更加重视与国有企业开展相关合作,与民企合作动力不足。

在目前的 PPP 市场,民资要想逆袭,财经专栏作家崔丽君认为,在宏观大环境暂时没有太大改变的情况下,PPP 市场还有一个重要的竞争维度,那就是创新。

PPP 市场的创新可以分为金融创新、管理创新和技术创新。在金融创新和管理创新上,虽然中小企业很难参与,但大量的优质民营上市公司或非上市企业可以参与;而在技术创新上,中小型乃至创业型企业在 PPP 市场上可以大有作为的,但需要国家创造一定的制度空间并提供适当的财政支持。

薄弱的生态:立法只闻楼梯响

去年 5 月,国家发改委首次发布了《基础设施和公用事业特许经营法(征求意见稿)》,并

公开征求意见。但出乎意料的是,方案几易其稿,目前尚未见其落地

11 月 9 日,李克强总理在经济形势专家企业负责人座谈会上重申,要通过采取 PPP 等方式,扩大有效投资,加快推进基础设施尤其是中西部公共设施建设,促进均衡发展。

总理的讲话再一次说明了国家力推 PPP 的决心。有媒体在解读时还提到,总理这段讲话前后涉及降低企业融资成本、营造公平竞争市场环境等等。这恰恰也是社会资本进入 PPP 领域面对的薄弱生态环境。

比如上述提到的浙江新昌馨馨家园 PPP 项目,投资方自身资金有限,但是在操作中打不开金融机构的融资渠道。童再军说,投资方只有一家民企,银行要求必须有央企加入才给贷款,事实上是没有央企愿意投资这个项目。

在赵福军看来,我国民间主体拥有的融资渠道少,一般需要资产抵押,获得资金的成本高、机会低、规模小而且资金使用期限较短。这对很多投资规模大,项目时间长的 PPP 项目来说,既有的金融体系很难保证大部分企业参与 PPP 项目的资金需求,不利于社会资本的进入。

“仍有相当一部分地方政府仅将 PPP 视为融资平台的一种融资手段,工作协调上不到位、工作机制等问题频现;融资支持上不到位,信贷政策仍然沿用传统政府融资和企业融资的思路,缺乏专业的操作人员。”财政部金融司巡视员周成跃在一次研讨会上点出了目前 PPP 面临的生态环境。

也有做得比较好的地方政府。PPP 项目发展走在前列的湖南省,其 PPP 生态环境以及相关制度就比较完善。2014 年,该省印发了全国首个省级 PPP 指导意见,对具体操作进行了规范,也对社会资本进入的权益保障作了制度设计。湖南也是第一个成立 PPP 领导小组的省份,还专门成立了政府与社会资本合作管理中心。而湖南省今年在养老产业基金募集政策上的尝试也让很多社会资本在 PPP 项目运营中有了底气,不再因为银行贷款、融资的问题瞻前顾后。

在 PPP 实践摸索中,法律法规的完善也迫在眉睫。北京市律师协会招投标与拍卖委员会主任薛起堂对记者说,很多与 PPP 相关的法律并不明确。比如呼声很高的基础设施特许经营法迟迟没有出台;发改委与财政部各出一套规范,很多企业不知道怎么参与。

去年 5 月,国家发改委首次发布了《基础设施和公用事业特许经营法(征求意见稿)》,并公开征求意见。这部法律被认为是 PPP 领域最重要的法律,在学界甚至称之为 PPP 立法。

此后,为支持法律的出台,发改委和亚行展开工作,亚行专门组织了一些专家对方案进行讨论,其中包括来自北京、上海等地的专家学者,但出乎意料的是,方案几易其稿,目前尚未见其落地。

“如何让 PPP 这件好事开花结果,光有梦想不行,更需要各方的现实考虑和行动。”接受采访的专家不止一次呼吁。

(来源:和讯网)

社科院报告建议延迟 2018 年启动 退休年龄可弹性选择

■ 贾世煜 吴为 报道

近日,由中国社会科学院人口与劳动经济研究所及社会科学文献出版社共同主办的《人口与劳动绿皮书:中国人口与劳动问题报告 No.16》发布会在京举行。报告建议,从 2018 年开始,女性退休年龄每 3 年延迟 1 岁,男性退休年龄每 6 年延迟 1 岁,直至 2045 年同时达到 65 岁。

建议到 2045 年男女 65 岁退休

该报告指出,鉴于我国退休年龄规定始于几十年前,已经显得过低。建议按照并轨先行、渐进实施和弹性机制的原则逐步延迟退休年龄。

绿皮书提出建议,职工养老保险的退休年龄改革方案可分两步走。第一步:2017 年完成养老金制度并轨时,取消女干部和女工人的身份区别,将职工养老保险的女性退休年龄统一规定为 55 岁。第二步:从 2018 年开始,女性退休年龄每 3 年延迟 1 岁,男性退休年龄每 6 年延迟 1 岁,直至 2045 年同时达到 65 岁。

这一建议的提出有着相应的政策背景。今年 11 月发布的中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议就提出,要出台渐进式延迟退休年龄政策。

人社部新闻发言人李忠也在 11 月 20 日公开表示,人力资源社会保障部正在按照中央要求,对渐进式延迟退休年龄问题进行深入研究。在制定延迟退休年龄方案过程中,会充分考虑社会各界的意见和看法,综合平衡。

建议退休年龄可弹性选择

绿皮书建议,实现养老金制度并轨,将退休年龄归为两类:职工养老保险领取年龄和

居民养老保险领取年龄。

绿皮书提出,居民养老保险的退休年龄从 2033 年开始每 3 年延迟 1 岁,直至 2045 年完成。同时在退休年龄改革中引入弹性机制,可考虑以法定退休年龄为基准,规定人们可提前或延迟 5 年退休,但养老金待遇与退休年龄挂钩。

绿皮书称,测算表明,延迟退休年龄可有效改善城镇劳动力的供给状况,增加城镇适龄(退休年龄以下)劳动年龄人口,延缓其比重下降趋势。

此外,延长退休年龄能够缓解养老金支付压力。按照相关研究测算,退休年龄每延迟一年,养老金统筹基金可增长 40 亿元,减少支出 160 亿元,减缓基金缺口 200 亿元。

不过,绿皮书指出,仅仅依靠延长退休年龄并不能从根本上解决现行制度的深层次矛盾,调整退休年龄的主要出发点显然不能使养老金平衡,关键立足点应该是顺应预期寿命增长、就业能力提升的经济社会发展大趋势,着眼于促进劳动力市场发展和经济持续增长。

“从人口结构现状来看,尽管老龄化进程加速,但人口抚养比仍然处于低谷阶段,人口结构尚处在黄金时期,这意味着我们尚有时间去仔细研究探索如何调整退休年龄。”绿皮书写道。

延迟退休的 N 种方案

2013 年到 2014 年,国内和国际多家机构开展了关于养老保险顶层设计的平行研究,针对延迟退休提出了若干建议。

用若干年时间统一男女退休年龄,2015 年公告决定从 2025 年开始执行延迟退休,2045 年完成。——国际劳工组织
尽快实施、平滑过渡、弹性选择以及机关

事业单位先行的原则。——国务院发展研究中心

2020 年开始每年延长一定月数,女快男慢,2040 年男女统一为 65 岁。——中国人民大学课题组

2016 年全面实施,每 6 年延长 1 岁,2050 年男女统一为 65 岁。——浙江大学课题组
每年上调 6 个月,男女退休年龄均逐步延长到 65 岁,女性用时更久。——世界银行

调整退休年龄过程中要考虑国民预期寿命、劳动条件和就业目标。——国际社会保障协会

2015~2017 年规范退休制度,2018 年开始每年延迟 3 个月直到 65 岁。——中国社科院世界社保研究中心

延迟退休会先从女干部启动吗?

近日有媒体报道,延迟退休政策启动后,会按照人群进行划分,其中 55 岁退休的女干部、女白领有可能是第一批执行延迟退休的人群。

中国劳动学会副会长苏海南认为,由于现行的退休政策中,不同人群的退休年龄不一样,启动延迟退休政策后,可以按人群分先后,也可以不分先后,但要实现最终的退休年龄的目标,节奏就会有快慢。

“如果同时启动,那么现在退休年龄早的步子要快一点,退休年龄晚的步子要慢一点,这样最后才能统一到一个退休年龄。”苏海南表示,具体如何操作,需要等中央制订的方案出来后才知。

对于有媒体报道从人社部相关制定设计人士处了解到改革将从女干部开始启动,苏海南认为,从女干部起步,女干部肯定没意见,身体也能承受得起,社会上也不反对,应



该说这是最好的选择,更能够取得共识,遭到阻力也最小。

延迟退休会加剧就业难吗?

对于延迟退休带来的影响,《人口与劳动绿皮书:中国人口与劳动问题报告 No.16》说,测算表明,延迟退休年龄可有效改善城镇劳动力的供给状况,增加城镇适龄(退休年龄以下)劳动年龄人口,延缓其比重下降趋势。同时,报告还提到,延长退休年龄的确能够缓解养老金支付压力。

然而,人社部长尹蔚民也表示,劳动力总量仍在高位运行,“十三五”期间,不会出现明显的下降。他预测“十三五”期间,每年需要在城镇安排就业的人数仍然维持在 2500 万。其中约一千万人是登记失业人员,有 1500 万人左右是以高校的毕业生为主体的青年就业人员、中职毕业生以及初中高中毕业以后不再

继续升学和军队转业人员。

一方面是青年人的就业压力,另一方面延迟退休又会增加劳动年龄人口,那么,在经济放缓、就业压力增大的背景下,延迟退休是否会影响年轻人就业,从而加剧就业难?

苏海南认为,延迟退休对年轻人就业会有一些影响,但影响应该不大。苏海南说:“中国的劳动力总量自 2012 年开始逐年下降,劳动力无限供给的局面已经发生改变,所以现在不少地方都出现招工难。让 50、55、60 岁的人逐步延迟退休,有利于缓解劳动力减少的压力。”

此外,苏海南还认为,刚毕业大学生的就业领域与岗位与上一代按现行规定快退休的人有很大不同,两者之间的就业岗位不具备直接替代性,所以不会因此这些人延迟退休影响年轻人的就业。不过,延迟退休后,用人单位需要调整用人结构,既把“老人”留下来,还能开出新口子、新岗位,让新人进来。