

PPP 模式：纾解债务负担最大依靠

编者按

推广 PPP 模式,时下已被社会各界赋予重要意义。PPP(Public–Private–Partnership,即“公共部门 – 私人企业 – 合作”)模式,是指公共部门通过与私人部门建立长期的伙伴关系,共同提供公共产品或服务。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。

PPP 模式,当前地方政府纾解债务负担的倚靠之一。推广 PPP 模式的好处显而易见,但是在当前数十万亿元债务压得地方政府喘不过气,城镇化融资刻不容缓的现实下,这些好处都被集中于对化解地方债务负担的助益上。同时,PPP 模式对于解困城镇化融资带给地方政府很多遐想,但越来越多的理性人士仍对其前景持谨慎态度。

PPP 利益羁绊待制度纾解 实现“三赢”需弘扬契约文化

■ 郭力方 报道

PPP 模式,当前地方政府纾解债务负担的倚靠之一。国务院日前印发的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》提出,要进一步创新投融资方式,建立健全政府和社会资本合作(PPP)机制,引入社会资本,增强公共产品供给能力。国家发改委相关人士 11 月 26 日称,近期将推出推进 PPP 机制的指导意见。另据记者获悉,财政部拟定的首批 32 个国家级 PPP 试点项目也将正式启动。PPP 模式炙手可热。有业内人士认为,PPP 模式将是缓解地方债务负担和推进城镇化进程的投融资新方式,其带动的融资需求将达数十万亿元。但记者调查发现,PPP 模式在实际操作层面存在短板。业内专家对此表示,要下好 PPP 模式这盘棋,在扫清过去积累的法律及制度沉疴之前,应避免各地一哄而起,盲目上项目。

推广 PPP 模式缓解融资饥渴

眼下,安徽省滁州市正在和全国众多城市一道,抢搭 PPP 模式的“顺风车”。“最近我们连续参加了几个地方的 PPP 项目推介会,政府这次一下子推出 200 多亿的试点项目,热情很高。”安徽省一家土建承包公司负责人在电话那头告诉记者。PPP(Public–Private–Partnership,即“公共部门-私人企业-合作”)模式,是指公共部门通过与私人部门建立长期的伙伴关系,共同提供公共产品或服务。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。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,全国如安徽、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。安徽省推出的 42 个 PPP 项目总投资就超过 700 亿元,其中仅滁州市的投资规模就达 253 亿元,占到安徽全省总投资额的 1/3 比重。推广 PPP 模式,时下已被社会各界赋予重要意义。国内最早从事 PPP 项目咨询的北京大岳咨询公司总经理金永祥对记者表示,事实上,PPP 模式并非新鲜事物,自上世纪 80 年代开始就在国内基础设施建设领域被陆续应用。而此番国家再次力推这一模式,一个众所周知的背景就是,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。“规范的 PPP 模式项目则能有效规避这些弊端,因此越来越被政策层面所倚重。”他说。推广 PPP 模式的好处显而易见,但是在

当前数十万亿元债务压得地方政府喘不过气,城镇化融资刻不容缓的现实下,这些好处都被集中于对化解地方债务负担的助益上。民生证券研究院副院长管清友在其研报中表示,根据国务院发展研究中心的测算,到 2020 年,与城镇化相关的融资需求约为 42 万亿元。按照新一届政府对地方债务治理的框架,要应对未来几十年城镇化的资金缺口,PPP 模式被委以重任。从另一个角度来看,2013 年中国新增的 PPP 投资额仅为 7 亿美元,而 2013 年城投债的发行量高达 9512 亿元,若 PPP 模式成功替代城投主导的融资模式,其发展空间巨大。

失败案例揭示“政府信用风险”

尽管 PPP 模式对于解困城镇化融资带给地方政府很多遐想,但越来越多的理性人士仍对其前景持谨慎态度。财政部财科所相关专家近日表示,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,这有可能会出现问题政府一厢情愿的情况。前述企业负责人对记者表示,通过一段时间的考察,他发现政府人士一谈起 PPP,最在乎的是参与其中的社会资本能提供多少融资,而作为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。这种声音在记者采访过程中不时听到,不少企业人士习惯用一种形象的说法表达他们的态度:“好的 PPP 项目是一桩婚姻,而不是简单的一场婚礼”;“合作的任何一方都不能眼睛只盯着对方带来的彩礼够办多大排场的‘婚礼’,而更该在乎未来几十年中,如何共同经营好这段‘婚姻’,让政府、公众和社会资本最终都有所收获”。自上世纪 80 年代开始,国内公共基础设施领域纷纷开始“试水”BT、BOT、TOT 等广义上的 PPP 模式项目。据统计,截至目前全国此类项目的总数共计约 8000 个。而在金永祥看来,如果按照规范的模式标准来衡量,这其中真正意义上的 PPP 项目不足 100 个。他指出,很多项目在推进过程中,正是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。据记者了解,失败案例不在少数,有些甚至较极端。2003 年,湖北十堰市在全国首吃“全城公交民营化”螃蟹。当年 4 月 29 日,温州民营企业家张朝荣以 3816 万元买得了十堰市公交公司 68%股份,变身为民营企业的新“十堰市公交集团有限责任公司”,每年出资 800 万元买断十堰市 23 条公交线路的 18 年经营权。通过这一交易,当地政府非但每年不用投入巨资补贴公交系统,还可坐收数百万元“渔利”,因此,当时十堰市的做法一度被赞为“公私联姻”的正面典型。然而,在后期运营过程中,这场“婚姻”危机四伏。当地政府不让公交票价上涨,却又不给企业补贴,只管按时收取企业上缴的 800 万元。这导致企业不得不以克扣员工工资,降低油费开支来压缩运营成本。



“火山”终于在 2008 年爆发。当年 1 月到 4 月,十堰市公交公司连续爆发四次大规模停运事故,导致城区 70 多万市民出行难。最终,这个公共服务市场化的案例以政府重新全面接管公交公司收场。另一个典型案例是长春汇津污水处理厂项目。据了解,汇津公司与长春市排水公司于 2000 年 3 月签署《合作企业合同》,设立长春汇津污水处理有限公司,同年长春市政府制定《长春汇津污水处理专营管理办法》。2000 年底,项目投产后合作运行正常。但从 2002 年年中开始,排水公司开始拖欠合作公司污水处理费,长春市政府于 2003 年 2 月 28 日废止了《管理办法》,2003 年 3 月起,排水公司开始停止向合作企业支付任何污水处理费。经过近两年的法律纠纷,2005 年 8 月最终以长春市政府回购而结束。清华大学建设管理系教授王守清对记者表示,这些案例的相似之处在于,由于地方政府在合作前期均未对后期可能存在的问题考虑周全,仿佛将 PPP 项目当成“甩包袱”工程,进而导致了诸多项目运行受阻。他的研究团队不久前曾完成对于上世纪 90 年代至今试水 PPP 模式的 16 个典型的失败案例系统分析后发现,尽管这些项目推进过程中均遇到各种各样的问题,但绝大多数问题均直指“政府信用风险”这一点。王守清告诉记者,过去在他参加的各种有关 PPP 项目的论坛上,企业反映地方政府信用问题的声音不绝于耳,一场本该圆满的“婚姻”却最终不欢而散。而这也成为众多民企心目中挥之不去的“阴影”。国内一家大型水务上市公司高管对于上述风险也深有体会。他告诉记者,在他们公司早期接受的多个地方水务及污水处理项目中,开始做 TOT、BOT 模式,但项目运行过程中,始终伴随的问题就是合同的履行问题。“有些项目尽管我们绞尽脑汁地将合同条款条理清晰地一一列出,唯恐给后期带来隐患,但往往政策方一个很小的变动,例如碰到领导换届,就会对项目推进造成很大的不确定性。”他说。

金永祥告诉记者,在他们公司接触过的一些地方政府 PPP 项目咨询中,曾遇到过所签合同中“投资回报率达 30%”的情况,如此高的回报率显然高出国内公用事业项目的实际投资回报水平,因此这个项目推迟三年都无法执行。“过去数年一些地方政府在推 PPP 项目时,单纯把这些项目当成政府的融资工具,为了吸引社会资本参与就开出一系列‘空头支票’,后期执行不下去又频繁违约,所谓的三赢局面最终演变成‘三输’。”金永祥表示。上述滁州地方企业人士也坦承,对于公共基础设施项目,作为社会资本参与其中并没想过能获得多大的投资回报水平,企业更看重的是 20 年项目运行周期内获得稳定无风险的投资回报。要实现这一点,就需要政府的政策连贯性来护航。

实现“三赢”需弘扬契约文化

对于民营资本过往参与公共基础设施投资的颇多微词,有地方政府人士对记者诉苦,一些项目在后期实施过程中出现的违约情况,并非政府有意为之,而是当面临要在企业利益与公共利益之间做出选择时,政府理所当然地要站在公众利益这一边。“我们现在其实也开始谨慎起来,推项目时也比较注重规范化。”该人士表示。对此,王守清和金永祥均向记者表示,尽管过去国内的一些项目走过弯路,但在新一轮 PPP 热潮中,还是看到不少地方政府的可喜变化。他们告诉记者,近期各地政府组织的关于 PPP 项目的培训班如火如荼,他们经常奔走于全国各地讲课。“至少可以感觉到,政府对于 PPP 的认识渐渐开始深入了。”金永祥告诉记者。金永祥指出,推广 PPP 模式的终极目的是实现政府、社会资本及公共服务对象的“三赢”,即政府拓宽公共基础设施建设融资渠道,社会资本获得合理投资回报,在此过程中通过政府与社会资本良性互动而实现公共服务对象的利益最大化。从这一点上讲,规范的 PPP 模式绝不仅仅是一个融资工具,而是针对公共基础

设施投资、建设及运营的全管理方式,规范的 PPP 项目要有一整套涉及权责论证、收益风险共担及激励监管的制度设计体系。王守清认为,从发达国家已经积累的经验来看,并非所有的公共基础设施项目均适合采用 PPP 模式,例如在 PPP 传统比较悠久的英国,其 PPP 项目占整个公共服务项目的比例不超过 10%,而推广 PPP 已多年的日本,其 PPP 项目比重甚至不到 1%。“这就提醒我们在推广 PPP 项目时不能一哄而上,不能简单认为通过 PPP 项目融资就万事大吉,而更要考虑到项目后期如何确保高效运行,提供的服务更能让公共利益最大化。”王守清告诉记者,成熟的 PPP 项目都会有一个很科学规范的合同文本,其中涉及的方方面面问题都会合同中事先约定,避免后期相互扯皮。金永祥也表示,民间资金每一分钱的投资都会要求回报,所谓无利不起早,投资打水漂的项目没人干。因此,要真正大规模推广 PPP,政府必须改变公共基础设施建设的传统观念。正因为有了前车之鉴,今年 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,项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担,政策、法律和最低需求风险等由政府承担。北京大学政府管理学院教授周志忍对记者表示,要真正实现 PPP 模式“三赢局面”,最重要的一点就是要在公众、政府与社会资本,特别是后两者之间形成利益的重新分配。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。他认为,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。在金永祥看来,在公共服务的利益相关方中,政府始终处于主动地位,要真正实现“三赢”,需要政府树立契约精神,而这一点也事关政府职能的转变。“正如在一段婚姻关系中,夫妻之间心照不宣的契约比具有法律效力的一纸证书更有约束力,这可能才是 PPP 模式最具深意的内涵所在。”国家政策层面显然已开始重视培育 PPP 项目的这一内涵要义。在 9 月财政部所发《通知》中就明确提出,即将示范推广的 PPP 项目,注重要求政府和社会资本按照合同办事,有利于简政放权,更好地实现政府职能转变,弘扬契约文化,体现现代国家治理理念。接受记者采访的专家及企业人士均指出,尽管 PPP 模式发展空间广阔,政策和法律层面都在发力,地方政府更是热情高涨,但政府和企业之间契约精神的培育仍有很长的一段路要走。



■ 祖 珏 报道

“重庆市今年 9 月底比去年减了 1000 亿债务。”重庆市长黄奇帆在近期相关会议上提到。他所参照的,是去年 6 月底国家审计署审计的重庆地方政府债务余额,与今年 9 月底复核数据对比。会上透露,减去的 1000 亿地方债务中,有 600 亿左右是重庆市级政府债务,300 多亿是区县政府债务。根据此前官方发布的重庆市政府性债务审计结果,截至 2013 年 6 月底,重庆本级政府负有偿还责任的债务 926.26 亿元,或有债务 2865.98 亿元,区县本级负有偿还责任的债务 2611.87 亿元,或有债务 919.07 亿元。而在 2013 年 6 月之前,重庆各级政府负有偿还责任的债务 3575.09 亿元,比 2012 年底增加 280.68 亿元;或有债务 3785.18 亿元,比 2012 年底增加 384.93 亿元。重庆市财政局总会计师吴辉曾公开表

PPP 投融改革见成效 重庆债务降千亿

示:到 2014 年底,重庆的债务率将下降到 80%以内。在 2012 年,国家审计署公布重庆的债务率是 92.8%(根据官方说法:低于国际的预警线,给重庆市总体债务的评价是总体可控),2013 年底,重庆的债务率是 88%。

PPP 投融资改革功不可没

PPP 模式和产业引导股权投资基金的成立,有效改变了过去政府投资时“要么财政拿钱,要么政府举债”的状况,黄奇帆说:“(重庆地方政府债务余额的降低)是改革产生的红利,(是因为)社会资金介入了。”2013 年,中央对地方政府的债务摸底与 2011 年时有所不同,将通过信托、BT、欠资施工、延期付款等新举债方式形成的政府性债务纳入审计范围。重庆市官方强调通过 PPP 改革降低地方债务:“政府一不担保,二不背债,也不存在政府兜底。”此前重庆举行的 PPP 合作项目签约发布会上,重庆集中签约 10 个项目,后续单独签约 3 个项目,总金额超 1300 亿元。黄奇帆评价:“这意味着重庆基础设施增加了千亿投资,今后三年这千亿投资会实施完毕,而政府

并不会因此增加债务。”重庆 PPP 投融资改革亦将更进一步。重庆市发改委副主任杨树海在相关会议上提出,PPP 部分项目周期长见效慢,合作的边界条件复杂,谈判过程长,需要反复比选才能达成操作层面的具体协议或者合约。而 PPP 项目无标准合约文本,一直以来都是社会资金进入的一大顾虑。杨树海透露,重庆将印发 PPP 项目标准合约文本,完善相关配套法规,包括完善 PPP 项目交易规则、流程和监督办法,加快《重庆市城市公用事业特许经营条例》立法进程。产业引导基金逐步扩容官方亦认为产业引导股权投资基金的成立对减少地方债有积极作用——重庆改变了政府向企业直接划拨财政补助的方式,将财政资金作为母基金,引导社会资金进入,形成私募基金。“这也是放大效应,也有改革红利”,黄奇帆强调。他认为用以前政府划拨的方式,钱“用了就用了”,效益分析不清楚,不会有什么具体汇报,但投入基金的钱五年以后“一般就是 15%~20%的回报”,按此计算,现在政府投

入的钱大约 5 年后就会翻番。根据重庆市财政局副局长刘大卫所述:2014 年,重庆计划投入的 25 亿元资金已经全部筹集到位。预计到今年年底,重庆产业引导基金签订合作协议参股设立专项基金总体规模将达 60 亿元,明年一季度达到 90 亿元。重庆专门为此组建了重庆产业引导基金管理公司,通过公开网上招募、定向联系、登门拜访等方式,与 150 多家基金公司对接,遴选出 16 家首批合作专项基金公司并签署了框架合作协议。其中,已有 3 只专项基金公司签署合伙协议,11 只通过专家评审,正开展尽职调查和协议谈判。14 只专项基金规模约 120 亿元。“重庆亦将同步加强项目库建设,增加项目数量,提高项目质量,更好满足专项基金公司投资需求。”刘大卫在最新工作情况介绍中说。发改委杨树海则表示,重庆将做好资源整合工作,依托储备土地、国家和市级有关专项资金、已形成的固定资产等主要资源,加快研究推出重点领域股权投资基金。

其它途径

分析人士认为,股权转让亦是地方政府