

国务院推广 PPP 项目模式 鼓励项目直接融资

编者按

5月13日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,部署推广政府和社会资本合作(PPP)模式,汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议指出,在交通、环保、医疗、养老等领域,推广PPP模式,以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本,扩大公共产品和服务供给,并依据绩效评价给予合理回报,是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。

国务院四招推广公共领域 PPP 打造经济新增长点

周满泉 报道

PPP推广热潮已经持续一年多,但目前国内PPP示范项目签约率大概在10%-20%。社科院财经战略研究院财政研究室主任杨志勇对记者表示,PPP项目要求政府和社会资本以平等的身份参与项目,这对政府治理模式提出较高要求,现实离这个目标还有很远的距离,PPP模式的推进还有很多工作要做。

多位业内人士对记者表示,PPP要想签约率高,项目本身足够好很关键,如有足够的现金收益、风险结构框架搭建合理等。

增加有效投资

统计局公布的最新数据显示,1-4月份全国固定资产投资总额为11.99万亿元,同比名义增长12.0%,增速比去年同期回落5.3个百分点,比1-3月份回落1.5个百分点,投资增速仍处在下行通道中。

今年政府工作报告中指出,增加有效公共产品和公共服务的提供,与万众创新为两个新的经济增长点。需求缺口较大的,如交通、环保、医疗、养老等领域,为投资发力的重点。

从前4个月数据来看,这些领域的投资增速也相对较快,如铁路道路运输业投资同比增长20%以上,卫生社会工作领域投资增长26.4%,水利环境和公共设施管理业投资增长19.4%。

发改委从去年开始筹划推出的7大类重大投资工程包,包括信息电网油气等重大

网络、健康养老服务、生态环保、清洁能源、粮食水利、交通、油气及矿产资源保障等,也与上述列举领域多有重合。

为了促进这些领域项目的落地,国务院常务会议对PPP提出了四方面要求。

一要简化审批,保障项目用地,支持地方政府与金融机构共同设立基金,用好税收优惠、奖励资金、转移支付等手段,多措并举吸引社会资本参与公共产品和服务项目的投资、运营管理。

二要鼓励项目运营主体利用资本市场直接融资,发挥开发性、政策性金融机构中长期贷款优势,支持社保和保险资金参与项目。

三要建立公共服务价格和补贴动态调整机制,坚持补偿成本、优质优价、公平负担,保证社会资本和公众共同受益。

四要完善制度,规范流程,加强质量监管,提高公共产品和服务供给能力与效率。

杨志勇指出,虽然PPP热潮已经持续了一年多,常务会议再提推广PPP,说明PPP领域还有进一步完善的空间。PPP要求政府和社会资本平等对话,不是某方高高在上,这会导致政府行为发生很多变化,PPP的顺利推进,需要有相应的制度安排来保障。PPP不仅能促进投资,激发市场活力,也能促进国家治理的现代化。

好项目很关键

为推进PPP项目的落地,发改委、财政部以及地方政府出台的鼓励政策不可谓不多。

如为鼓励项目运营主体利用资本市场直接融资,4月9日,发改委一口气印发了城

市停车场、养老产业、战略性新兴产业和城市地下综合管廊建设的专项债券发行指引。指引明确表示,这些领域专项债券发行比照“加快和简化审核类”债券审核程序,并对发债主体募集资金的用途、主体资产负债率等要求均有放宽。

据记者了解,很多地方政府对融资成本比较敏感,因资金成本没谈拢的PPP项目不少。

宏源证券固定收益部首席分析师范为对记者表示,通过发债来直接融资,相比银行贷款等间接融资,成本相对较低。但目前国内PPP项目发债成功案例较少,随着政策的放开,通过发债来融资的PPP项目可能会增加。PPP项目本身足够好,如能产生足够的项目收益,有足够高的收益率,才能吸引社会资本的介入。

大岳咨询总经理金永祥对记者表示,要想项目落地多,项目本身现金流好很关键,如价格机制足够灵活,或者通过财政补贴、转移支付、基金支持或是资源补偿等,项目要能有足够的回报,社会资本愿意参与的很多。社会资本融资渠道也广,通过海外融资等资金成本很低,融资问题不大。

联合信用评级总经理张志军对记者表示,PPP项目要求政府和社会资本共担分享,收益结构如何搭建很关键。如一个水利项目,可能包含灌溉、防洪、发电等多项内容,发电能产生收益,灌溉和防洪的社会效益要高于商业效益,在这样的PPP项目中,政府和社会资本出资比例、如何分享收益等,能否搭建出一个让各方都满意的分享机制很关键。



污水处理缺资金几千亿 需让民资公平参与 PPP 项目

李彪 报道

近日,财政部、环保部联合印发《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》,对水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)项目操作流程作出明确规范。

然而,相较于中央层面的大力推进,地方政府和企业在这方面却“行动迟缓”,目前,全国并没有一例成功的PPP典型案例。PPP推进到底遇到了什么问题,政府和社会资本的合作之间缺少了什么,行业如何看待PPP项目?

为了探寻这些问题的答案,在2015第十六届中国环博会上,记者采访博天环境董事长兼总裁、全国工商联环境商会副会长赵笠钧。

政府不应捂着好项目

记者:近年来,政府推进PPP项目的步伐在加快,您如何看待PPP模式?

赵笠钧:我觉得从PPP推出的背景就是从公共私人和合作伙伴概念的提出,契合了现在对整个公用设施市场化的改革方向。

但是,对PPP这个发源于国外的表述,其实对这三个“P”有一些我的这个考虑,中国不一定要完全照搬外国,比如Private,我觉得在中国并不适合;我更希望第二个“P”应该叫professional,专业的,应该是政府的公共服务交给第三方专业化的公司来建设运营管理;第三个“P”就是Partnership,伙伴关系,从一开始就是一起来合作,一起来探讨,应该要有充分的沟通和交流。和BOT项目单向的投标相比,在整个有关推进PPP文件里都没有出现过招投标的说法,是伙伴之间的深入沟通、交流,基于各方利益的平衡最后达成的合作模式。

记者:当前,政府在极力推进PPP项目,作为企业应该持什么样的态度呢?

赵笠钧:现在社会确实很热衷于做PPP项目,在政府主导下,社会各界都在积极地响应。但是,这里面有几个问题,现实的情况是:一方面一些地方政府缺钱;另外,如果一些公共产品、公共服务由政府主导的话,效率比较低,管理成本比较高。

因此,政府拿出来东西不能是甩包袱,好的东西政府都守着,其他的项目采取PPP模式。我认为政府要平衡各方利益,政府应该把亟须解决的问题和好的资产一起拿出来,通过各种资产组合,既让资产好,收益好的项目可以起到保障作用,同时又可以对那些非收益的或者收益不能完全覆盖的项目,有一个合理的支付安排。

但是,现在从政府角度来看,大多情况下都是把那些收益不确定或者收益不能完全覆盖的项目拿出来做PPP,让社会资本参与。

法律、制度有待完善

假PPP苗头隐现或滋生新风险

张冀 赵婧 报道

地方政府融资平台大限渐近,前途依旧模糊,然而可以明确的是,今年平台融资渠道将进一步收紧。

记者获悉,在此背景下,政府融资平台纷纷采取多种方式“曲线”抢滩PPP模式,希望借力实现转型或者暂时保留融资造血功能。这些平台主要是通过与其他社会资本进行不同形式的合作,从而完成自身身份的转换,进而参与PPP项目。

不过,记者也了解到,有些合作方式借PPP之名,成为地方平台变相融资的工具,并有可能滋生新的风险。

本级政府所属融资平台公司及其他地方国企想作为社会资本一方直接参与PPP项目,已经不被政策所允许。

不过,这并不意味着地方融资平台做PPP的路就被堵死。

安徽省一位政府融资平台公司人士告诉记者,政策上不允许本级平台参与本级PPP项目,但其上下游的平台是没有被排除在外的。“有地市级的PPP项目就由其上下级政府的

记者:现在PPP项目的成功案例并不多见,您有什么建议?

赵笠钧:我认为现阶段,中国尤其需要建立一些示范项目。政府可以提出一些方向,希望公共产品、公共服务引进专业化的公司,然后建立相应的模式,目的是为了降低公共产品、公共服务的价格,同时提升品质,一旦进入市场以后,完全按照市场的规则来做。

记者:近期,贵公司在宁夏、山西等地都有一些PPP项目落地,您能分享一些推进PPP项目的经验吗?

赵笠钧:我觉得其实从一个企业的角度来讲,我们当然一方面就是要紧跟政策的导向,作为一个企业,要顺势而为。

第二,企业要在积极地践行这些项目的同时,还要保持更理性的思考。面对这么多的机会,政府都希望来做PPP,我们的价值在哪里?如果我们不能给政府提供真正的价值,我觉得就不要跟,所谓真正提供给政府的价值就是,真的能够帮助政府解决资金的问题,从一开始帮政府设计整个顶层结构,需要更全面地、更有高度地去理解政府的这些需求,才能更好地契合政府的这些需求。

第三,从PPP的角度来讲,需要有环保、投融资、法律等多方面的人才储备。

PPP市场前景受期待

记者:您认为什么样的项目适合采取PPP模式呢?

赵笠钧:现在PPP的项目,首先从public的角度来说就是公共产品、公共服务。公共产品、公共服务比如说像道路、水、燃气甚至可能包括一些电力、通信等都是,因为它的价格是受到政府监管的,不像其他产品完全市场化,公共服务有政府对价格定价的干预,因为要保证民众对公共产品的承受力。

从这个定义来讲的话,现在公共产品和公共服务有一些是可以完全覆盖收益的,比如建设高速公路,建成以后收费多少基于全成本的核算就没有问题,有一些是叫部分成本覆盖,比如说污水处理厂,老百姓交了一些费用,但是不足以覆盖,政府还要补贴一部分。

记者:您对未来PPP项目市场发展规模有什么预期呢?

赵笠钧:我觉得从需求来讲的话,如果就污水处理来看,现在我国一年的污水处理规模是400多亿立方米,跟美国现在的污水处理规模相当。如果到2030年,中国将有超过10亿的城镇人口,那时我们的污水处理规模最少是当前美国的3倍到4倍,也就是说我们仅污水处理需要的投资就有几千上万亿元,政府如果不启动社会资本,是很难想象的。

其实,政府可以把一些能市场化运作的东西都交给市场,形成一个小政府大社会的格局。

兰州威立雅 PPP 投资 4 亿收回 1000 万 不及银行利息

马维辉 报道

投资4亿多元,几年下来,回报只有1000万,还不如银行利息收入的一半,这不是玩笑,而是一个真实的案例。

4月11日,在第五届中国水业院士论坛暨水安全管理与合理利用高峰论坛上,兰州威立雅水务(集团)有限责任公司(以下简称“兰州威立雅”)参会代表表达了自己对于PPP项目的困惑。据悉,从2007年合资到现在,8年时间,兰州威立雅回报为“零”。

究其原因,参会代表认为,主要是定价机制一直未能理顺。企业的建设成本无法传导到水价中去,导致成本与收益倒挂,企业得不到有效补偿。

如何保证回报

据兰州威立雅的参会代表介绍,2007年,兰州供水集团与法国威立雅水务(黄河)投资有限公司合资组建兰州威立雅,按照现在的说法,这就是一个PPP模式的项目。但是运行8年,他们却有一大疑问没有解决,就是如何保证社会资本的投资回报。兰州威立雅代表坦言,“社会资本投入就是为了利益,如果没有一定回报,后期投资者恐怕会产生怀疑,PPP发展也将受到制约。”

据其介绍,兰州威立雅合资伊始,各方面都很高兴,市政府解决了资金问题,企业则看到了长期回报。但随着城市的发展,需要新建一些基础设施。于是按照市政府要求,他们承担了兰州大学榆中校区的供水任务,需要新建输水管道。榆中校区离兰州市很远,距离在20公里左右,海拔也比兰州市高出200米以上,这些都导致项目建设成本较大。而建成后,校区的用水量却并不大,所以初期投资很难通过水价收回。按照他们的计算,这个项目实际投资4亿多元,几年过去,水价收入还不到1000万元,还不如把这笔钱存进银行后利息收入的一半。

他表示,兰州威立雅合资8年,总体效益是“零回报”,成本与收益倒挂。之所以如此,是因为调价机制没有理顺,企业建设成本、每年的水资源上调成本等,本来应该传导到水价里面的。但兰州市由于去年发生了自来水超标事件,社会舆情压力较大,政府迫于压力不敢调价,导致企业成本得不到有效补偿。

不过,记者查询资料发现,在兰州威立雅合资之后,兰州市实际调整过两次水价。



2009年4月,城市居民污水处理费每吨由0.30元调为0.50元,最终执行的居民用水价格为每吨1.95元;2009年11月,居民生活用水价格每吨由1.45元调整为1.75元,加上0.5元的污水处理费,居民最终用水价格为每吨2.25元。

对于兰州威立雅的困惑,住建部城建司副巡视员章林伟表示,我国的定价机制有两种,一种是经营价格,由发改委价格司主导,自来水价格即适用这一标准;另外一种是非经营价格,由财政部负责兜底。

章林伟说,水价会被计入CPI统计,而CPI又与地方政府的政绩考核有关,这就导致地方政府不敢调价。供水成本市场化了,但价格依旧由政府管控,所以导致了成本收益倒挂的现象。

济邦咨询公司董事总经理张燎表示,在财政部发布的《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》中,规定了PPP项目的3种回报机制,分别为用户付费、政府付费和“用户付费+可行性缺口补贴”。对于水务项目,他倾向于采用最后一种机制,即在用户付费的基础上,再由政府提供缺口补贴,以保障项目的财务可行性。

原建设部副部长、中国城镇供水排水协会名誉会长李振东表示,按照中国城镇供水排水协会统计,在中国,水费占家庭平均收入的比重已由本世纪初的1%下降到现在的0.4%-0.5%,而这10多年间,电费、药剂、劳动力、水资源等成本却都是在不断上涨的。这就导致了水价常年倒挂,企业普遍亏损。据统计,60%的供水企业都亏损,每年的亏损总额达40多亿元。这些亏损有的是地方政府提供补贴,有的则完全由企业自己承担。

此外,政府还将一些本来应由政府投资的项目转移给供水企业,例如水源工程、城市输水官网改造工程等,让企业贷款去解决,这些在水价中又得不到体现,也加剧了企业的亏损。目前,价格机制也在改革,但方向是实行阶梯水价。在李振东看来,这不应成为重点,定价机制改革更重要。

立法先行

在PPP方面,兰州威立雅或许是先行者,而还有一些企业,甚至连“PPP是什么”还没搞清楚。

张燎称,4月7日,他参加了发改委主办的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》讨论会,据了解,该办法很快就要出台。不过,基础设施和公用事业特许经营与PPP高度关联,他问发改委的工作人员,两者的区别是什么?但该工作人员也解释不清楚。在张燎看来,这样的文件发下去很容易引起地方政府的认识分歧和无所适从。

章林伟表示,PPP应该是一个广义的概念,过去所说的特许经营、BT、BOT等,其实都属于PPP的范畴。现在确实还没有法律对它们加以明确,希望能够尽快立法。

当前,政府加大了对城市基础设施的投资,“要想实现这一目标,就需要引入社会资本,推行PPP,来解决投资的问题。”章林伟表示。

在章林伟看来,PPP有5个环节必须做好,首先是规划。目前,有一些地方政府不重视规划,项目都是拍脑袋决定的,导致了规划与实际需求不吻合。同时,PPP项目合作伙伴的选择也很重要。与一般建设工程不同,城市基础设施建设往往有很多变化的空间,这就需要一种弹性的磋商机制来明确需求。所以,在公开招投标之前,首先应该进行竞争性磋商,邀请各个团队来帮政府做PPP的项目建议,提出自己的技术路线、资金安排、回报要求等。

此外,PPP的投资回报要有可持续性,政府要按照绩效考核付费,最重要的,政企双方都要有信誉。现在,政府的行政周期与企业的投资周期不一致,一个PPP项目投资周期30年,中间可能都换过四五届政府了。企业被这届政府引进来,投了钱,干了活,到了该回报的时候,下届政府一个市政府办公会议就把合同否了。所以,迫切需要中央立法,约束参与PPP项目各方的行为。

“现在都是部门规章,它的效力级别太低,只能约束建设系统,无法约束地方政府的行为。”章林伟说,所以必须要把立法层级提升上去,至少上升到国务院条例,这样才能对地方政府有约束作用,解决信誉问题。

李振东也表示,立法是关键。如果不立法,光让建设部主导,则很难推进,“地方政府不听建设部的”。