

PPP发展的政策推行及其模式探析

李莉莉

(安徽师范大学 皖江学院,安徽 芜湖 241008)

摘要:随着近年来的大力推广和逐步规范,政府与社会资本合作得到了很大的发展,在提供公共产品和公共服务的供给方面起到了很大的作用。对政府与社会资本合作发展的运作模式作简要分析,论述了我国目前主要的政府法规,以及相关投融资具体模式,结合政府与社会资本合作项目发展的典型案例,分析其成功或者失败的主要原因,为PPP模式更好地发挥其在经济发展中的作用,提供经验参考。

关键词:政府和社会资本合作(PPP);运作模式;投资

中图分类号:F283 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5092(2021)04-0059-04

PPP(Public-Private-Partnership),直译为公私合作关系,在我国是指政府与社会资本合作,是指在建设基础设施项目或者提供公共物品和服务,政府和社会资本通过协议确定的一种伙伴式的合作关系。

PPP模式在我国发展建设中的意义,在于通过积极借鉴国际经验,做好示范工作,并且不断完善制度体系,保证PPP在基础设施的建设上起到重要的推动作用。项目选择上从传统基础设施领域拓展到教育、医疗、健康、养老、文化、体育等消费热点和供给短板领域,同时在国际环境日益严峻的情况下,将项目选择拓展到生态文明领域的建设。通过选择适宜的项目,加强政府与社会资本的合作,一方面能更好地整合社会资源,缓解政府资金压力,激发民间投资活力,另一方面增加民间投资话语权,通过民间管理,实现效率的提升,实现地方经济的稳增长,在提升经济增长动力方面发挥积极的作用。^[1]

目前我国PPP项目虽然双方热情非常高,但是项目进展和效果上却存在一些问题,如社会资本参与度不高、民营企业受邀参加PPP项目竞标认可度不高、项目收益保障度不高、进入壁垒高但退出机制不健全、资本管理不规范、社会评估体系

不完善等。

一、PPP发展中主要政策的推行

2014年12月2日,国家发改委公布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》,主要强调了政府与资本合作模式(PPP)的重要意义,在于创新投融资机制,拓宽社会资本投资渠道,增强经济增长内生动力,进而推动投资主体多元化,充分发挥市场配置资源的决定性作用。在具体模式选择上,鼓励建设-运营-转让(BOT),建设-拥有一运营-移交(BOOT)等多种模式的选择,同时强调PPP项目的规范管理。

此后,省级PPP指导意见相继出台,各省份“关于推广政府和社会资本合作模式的实施意见”陆续下发,江苏省的PPP项目实践走在全国前列,指导意见强调PPP模式在促进经济转型、支撑城镇化建设、加快转变政府职能、提升国家治理能力等方面发挥积极的作用,是一种创新的投融资模式。

2015年4月25日,国家发改委、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行联合印发了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》,是特许经营/PPP领域发展以来重要

收稿日期:2021-01-14

基金项目:安徽省高校人文社科研究项目(SK2017A0871)。

作者简介:李莉莉(1986—),女,安徽肥东人,讲师,硕士,研究方向:中国近代金融史。

的法律文件,扩大了特许经营管理的适用范围以及具体方式,提高了特许经营的实施效率,引进和归纳了 PPP 法律文件中的一些科学的措施和方式,在促进特许经营项目实施的同时,也促进了 PPP 项目的更好发展。

2016 年 12 月 21 日,国家发改委《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》提出,为了更好地推动 PPP 项目融资方式创新,充分发挥资本市场的作用,可将符合条件的 PPP 项目通过资产证券化方式实现市场化融资,推动其在上海证券交易所、深圳证券交易所开展资产证券化融资,在加强内部控制和风险管理的基础上,优化 PPP 项目审核程序,提高 PPP 项目资产证券化产品的审核、挂牌和备案的工作效率,推动 PPP 项目的市场化融资渠道。

2017 年 4 月 26 日,财政部下发《进一步规范地方政府举债融资行为的通知》,力求建立一个规范的 PPP 市场,积极发挥政府规范举债,实行规范化的市场化运作,引导社会资本投资经济社会发展的重点领域或者薄弱环节,防范风险,促进 PPP 理性发展。

2018 年 2 月 8 日,国家发改委办公厅、财政部办公厅《关于进一步增强企业债券服务实体经济能力严格防范地方债务风险的通知》,进一步严格了 PPP 模式的适用范围,同时通过健全责任主体信用记录,进一步增强优质企业、优质项目开展债券融资,确保企业债券市场的平稳发展。2019 年 3 月 7 日,财政部下发《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(财金[2019]10 号),指出在实践中规范 PPP 发展,切实防控地方政府隐性债务风险,加大重点领域、重点项目推进力度的同时,规范和优化 PPP 发展环境,促进 PPP 规范健康地发展。

二、PPP 主要模式探讨

自 2014 年以来,PPP 模式在我国得到了长足的发展,截至 2020 年 11 月末,PPP 项目累计入库项目的投资额达到 15.3 万亿元,投资额度巨大,推进了城市基础设施的建设,另外在新型城市基础设施建设,推进乡村振兴发展,以及污染防治和绿色低碳效应等项目上也有很大的提升。广义上的 PPP 模式包括多种投融资方式,主要有 BOT、^[2]BT、TOT、TBT、狭义的 PPP 等模式。

1. BOT (Build-Operate-Transfer) 即建设—运营—转让

BOT 模式主要是政府授权私人企业承担项目,是政府和私人企业签订特许权协议,在协议期内,由私人企业负责某个基础设施项目。BOT 最大的特点就是项目所需要的资金全部由投资者通过融资、贷款解决,政府不提供资金,并且在期满后,私人企业将项目无偿转让给政府。

2. BT (Build Transfer) 即建设—移交

由于 BOT 模式的发展在投资融资方面存在缺陷,风险和收益不对等,导致我国基础设施的建设依然受到很大的制约,于是产生了 BT 模式。BT 模式是在 BOT 模式上转变发展的一种形式,即建设—移交,是政府和投资方签订 BT 投资合同,投资方在项目的建设期间,进行融资、建设并承担风险;项目建设结束后,私人企业将项目再移交给政府,对于建设费用政府分期偿还。

3. TOT (Transfer-Operate-Transfer) 即移交—经营—移交模式

TOT 是国际上使用较多,也是较为流行的项目融资方式,即移交—经营—移交,政府将建设好的项目的一定期限的产权或经营权转让给投资人,投资人经营得到回报,期满后,再交还政府部门。这种融资方式与 BOT 模式相比较,主要在于省去了建设环节,减少了项目经营者建设过程中的风险,而且项目投资人直接经营该项目,项目直接进入正常运转阶段,其再融资也较为容易。

4. TBT 模式

TBT 模式是 TOT 与 BOT 融资的组合,但是以 BOT 融资方式为主,主要是为了促成 BOT。前面提到 BOT 模式主要是指由投资方完成和负责项目全部的建设和运营,政府不提供资金,所以对于投资方来说,风险较大,不利于项目的运营,于是产生了 TBT 模式,等于政府将已建项目和一个待建项目打包处理,即省去了私营企业在 BOT 模式下项目建设阶段需要面对的风险,同时政府也通过 TOT 融到的资金入股 BOT,也使得新建或者拟建项目的建设运营资金得到了保证,相较于 BOT 模式,提高了成功率。

5. PPP (Public-Private-Partnerships) 模式

狭义的 PPP 主要指政府与私营部门通过签署合同组建项目公司,再根据项目本身的收益情况以及政府的扶持力度来安排融资的一种项目融资方式,最后以项目的收益和政府的补贴偿还贷

款,一般适用于基础设施建设、公用事业项目、垃圾处理等环境治理项目和社会事业项目等领域。

三、PPP 投融资模式案例解析

1. PPP 模式选择

PPP 项目一般都是投资金额较大,周期较长,且每个 PPP 项目又都具有其各自不同的特性。随着 PPP 项目在我国的大力发展,PPP 适用的项目范围也是越来越广,不仅包括电力、燃气、天然气、污水和垃圾处理等基础设施项目,也包括交通运输、养老、教育、医疗卫生、社区服务、环境保护等民生服务项目,每个项目的建设风险、回报机制都有所不同,因此不同项目选择合理的项目投融资方式,是政府在推行 PPP 模式中首先需要考虑的环节。

重庆涪陵至丰都高速公路是重庆市通往长三角地区最快捷的公路运输通道,该项目 2008 年批准立项,涉及总投资 41.79 亿元,该项目特色采用 BOT + EPC 投融资模式。BOT 模式是指建设—运营—转让,政府向私人机构颁布特许,允许其在一定时期内筹集资金建设并运营的模式。EPC 是指工程、采购、建设,即工程总承包产业,从工程的总体策划到设计工作,建设材料的采购以及施工、安装到技术培训等领域。重庆涪陵至丰都高速公路由中交路桥集团国际建设股份有限公司根据项目规划完成项目的投资建设和运营,同时实现总承包模式施工。这种投融资模式,强调了风险的共担,也能在工程的建设质量、成本等方面得到有效控制,总承包人主导项目的建设,提高了运行效率,因此这种创新的投融资模式对于 PPP 项目投资大、合同关系复杂、特许长期的缺点有效地提出了应对措施,具有推广的价值。

2. 项目各参与方的职责明确

PPP 项目模式运作涉及政府、社会投资者,金融机构(包括商业银行、信托公司、保险机构、基金资管等机构)、承包商等,其中金融机构既可以作为资金提供方,也可以作为社会资本的投资方参与 PPP 项目建设。为了保证 PPP 项目的顺利开展,应当保证各项目主体的具体分工和职责,提高项目实施效率。上海华电莘庄工业区燃气热电冷三联供(CCHP)改造项目,采用设计—建造—融资—运营(DBFO)模式,主要参与方涉及政府方、社会资本方,由具体设计院以及设计顾问公司负责项目的初步设计以及方案设计等工作,项目

工程承包商,电力咨询公司提供咨询服务,市财政局为项目提供可行性缺口补贴,清洁基金为项目提供清洁发展委托贷款,大型国有商业银行为项目提供商业贷款。从该项目的建设运营过程中可以看出,该项目将每个利益主体的职责划分清楚,对于后期项目的正式实施和开展都有积极的作用。

3. 完善政府激励措施

PPP 模式在城市公共产品和公共服务的建设过程中发挥了重要的作用,能有效提高基础设施建设效率,缓解政府财政压力,但是由于大多数的项目其本身的投资金额大,回报周期长等缺点,导致严重的供需错位状况,因此需要政府建立合理有效的激励机制,提高社会资本参与基础设施建设和公共物品提供的积极性。政府部门应当在积极完善相关法律机制,制定相关 PPP 模式的具体实施策略的同时,提供激励措施。可根据每个项目的特点,采取政府担保、税收优惠、政府补贴等方式吸引民营企业参与,让民营企业从中获利,增加投资的积极性。上海老港垃圾处理四期项目就是一个典型的正向激励的例子。由于上海的生活垃圾收费机制主要是企事业单位交垃圾处理费,单位居民不交垃圾处理费,因此为了更好地激励民营企业参与该项目,政府一方面采取了使用者加政府付费的机制保证项目的收益来源,另一方面,将垃圾处理场获得的额外收益由政府 and 私营机构共同分享,有效地完善了激励机制,提高了私营部门的投资热情。

4. 风险的合理分担

由于 PPP 项目涉及的主要是基础设施建设项目,一般投资周期较长,建设金额较大,所以,要保证 PPP 项目的顺利实施,项目中的风险需要进行合理分担。

北京国家体育场(鸟巢)耗资 313 900 万元,也是我国第一个采用 PPP 模式建设的体育设施项目,私营机构持有 42% 的股份,政府投资 58%,但是项目运营一年后,该 PPP 模式就夭折了。根据学者对其失败主要原因的分析可以看出,失败的原因在于项目的风险分配上存在很大的问题,私营方承担了较大的风险,例如赛后市场需求小,鸟巢改建受到政府制约,同时建设材料涨价导致运营成本增加等风险,使得该项目的财务负担较大。因此,在具体的运营期内,政府应当根据项目本身存在的风险,对合作双方的风险进行合理分

配,共同来承担风险,减少私营机构的风险负担。

四、总结

为了有效促进经济高质量发展,满足社会公共领域的投资力度,PPP 项目具有重要的推动作用,本文结合 PPP 的几种典型的投融资模式,并结合典型案例解析,阐述了 PPP 项目中需要注意的一些问题,即通过具体项目运行特点,选择合适

的项目投融资模式,明确项目主体的职责,加大政府激励机制,完善 PPP 法律法规,创新金融工具等方面,不断完善社会资本参与政府投资项目的投资机制,促进投资热情,减轻财政负担,扩大公共领域投资力度,从而建立更加完善的制度环境和产业环境,^[3]促进政府与社会资本合作规范化的发展,进而更好的完善我国基础设施建设,保证公共物品的提供,更好地提高经济发展质量。

参考文献:

- [1] 于静霞.有效推进政府和社会资本合作模式[N].吉林日报,2020-12-12(3).
- [2] 李腾.几种典型运作模式下的 PPP 项目融资要素[J].全国流通经济,2020(19):90-91.
- [3] 孙涛,谢东明,赵志荣.养老 PPP 的服务模式与融资结构研究[J].吉林大学社会科学学报,2020(2):167-178.

The Policy Implementation and Mode of PPP Development

LI Lili

(Wanjiang College, Anhui Normal University, Wuhu Anhui 241008, China)

Abstract: As in recent years, vigorously promote and gradually standard, government and social capital cooperation also got very big development, the supply of public products and public service in providing has played a large role, in this paper, the government and social capital operation mode, a brief analysis of the development of the analysis of the main government regulations in our country, and specific patterns related to investment and financing, combined with the typical cases of the government and social capital cooperation project development, analyzes its success or failure of the main reasons for the PPP to better play its role in economic development, to provide reference experience.

Keywords: Public-Private Partnership; mode of operation; investment

(责任编辑:沈建新)