

推进政府与社会资本合作(PPP模式)的实践和思考

李一峰

政府投资项目建设是各级政府的职责所在,是加强基础设施和促进经济发展的迫切需要。我县历届政府都十分重视项目建设,项目的规模和领域日益扩大,对经济和社会发展的推动作用明显增强。但随之带来了项目建设要素不足,尤其是资金压力较大的问题,难以持续。为此,县委、县政府积极响应中央投资体制改革号召,借鉴国外经验,在政府投资项目中率先进行了PPP模式的尝试,取得了明显成效,为今后大规模推进政府与社会资本合作积累了经验。

一、PPP模式基本概念和主要特征

(一)基本概念

PPP是英文Public-Private-Partnership的字母缩写,通常被称为“公共私营合作制”,也称3P模式,是政府与社会资本为了合作建设城市基础设施项目,或为提供公共产品或服务而建立的“全过程”合作关系,以授予特许经营权为基础,以利益共享和风险共担为特征,通过引入市场竞争和激励约束机制,发挥双方优势,以提高公共产品和服务的质量和供给效率。

(二)主要特征

PPP具有三大特征。

伙伴关系。PPP模式中民营企业与政府公共部门的伙伴关系与其他关系相比,独特之处就是项目目标一致。公共部门之所以和民营企业合作并形成伙伴关系,核心问题是存在一个共同的目标:在某个具体项目上,以最少的资源,实现最多最好的产品或服务的供给。民营企业是以此目标实现自身利益的追求,而公共部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求。

利益共享。PPP模式中公共部门与民营企业并不是简单分享利润,还需要控制民营企业可能的高额利润,即不允许民营企业在项目执行过程中形成超额利润。其主要原因是,任何PPP项目都是带有公益性的项目,不以利润最大化为目的。共享利益除指共享PPP的社会成果外,还包括使作为参与者的私人部门、民营企业或机构取得相对平和、长期稳定的投资回报。

风险共担。伙伴关系作为与市场经济规则兼容的PPP机制,利益与风险也有对应性,风险分担是利益共享之外伙伴关系的另一个基础。如果没有风险分担,也不可能形成健康而可持续的伙伴关系。在PPP模式中,公共部门与民营企业合理分担风险的这一特征,是其区别于公共部门与民营企业其他交易形式的显著标志。

二、推行PPP模式的背景及其意义

(一)背景

十八届三中全会指出:要加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。去年11

月,国务院发布《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,提出建立健全PPP机制,推广PPP模式。今年4月,国务院又出台了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》,在基础设施和公用事业领域允许社会资本通过特许经营等方式参与投资和运营。国家发展和改革委员会自去年以来发布了一系列的指导性文件,公布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》和《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014版)》,推广政府购买服务。并规定凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。

(二)意义

政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系,也是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。立足国内实践,借鉴国际成功经验,推广运用政府和社会资本合作模式,是国家确定的重大经济改革任务,对于加快基础设施建设、更好地提供公共产品或服务,提升国家治理能力、创新投融资改革、构建现代财政制度具有重要意义。

1.推广运用政府和社会资本合作模式,是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次变革。规范的政府和社会资本合作模式能够将政府的发展规划、市场监管、公共服务职能与社会资本的管理效率、技术创新动力有机结合,减少政府对微观事务的过度参与,提高公共服务的效率与质量。政府和社会资本合作模式要求平等参与、公开透明,政府和资本按照合同办事,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。

2.推广运用政府和社会资本合作模式,是创新投资融资机制、增强经济增长内生动力的需要。开放社会资本参与基础设施和公共服务项目,有利于拓宽政府融资和社会资本投资渠道,激发民间投资活力,加快推进城市化进程;有利于推动各类资本相互融合、优势互补,促进投资主体多元化,发展混合所有制经济;有利于理顺政府与市场关系,加快政府职能转变,充分发挥市场配置资源的决定性作用。

3.推广运用政府和社会资本合作模式,是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内容。根据财税体制改革要求,现代财政制度的重要内容之一是建立跨年度预算平衡机制、实行中期财政规划管理、编制完整体现政府资产负债状况的综合财务报告等。政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务,要求从以往单一年度的预算收支管理,逐步转向强化中长期财政规划,这与深化财税体制改革的方向和目标高度一致。

三、我县PPP模式项目的探索实践

(一)探索过程

我国从国家层面大力推广PPP模式始于2013年,但各地结合投融资体制改革和招商引资工作,引进国外资本参与基础设施建设的探索实践由来已久。我县早在2002年就开始尝试引进外资来提供公共产品,是当时国内开展PPP模式尝试的为数不多的县市之一。2002年3月县水务集团有限公司和中法水务投资有限公司(中外合资企业)合作成立了新昌中法供水有限公司,经县政府同意特许经营城区及开发区的自来水供应,双方各占50%股份,合同期限为30年。该公司设立后,新建了日处理能力为6万立方米的龙山水厂,通过扩建将猪头山老水厂的日供水能力从4万立方米提高到了6万立方米,并对榭山泵站进行了更新扩容改造,不但满足了新昌城区及开发区日益增长的用水需求,而且从2008年起还向嵊州市供水,达到了预期目标,堪称PPP模式的成功案例之一。

随着城市框架的不断拉大,需要投资建设的基础设施项目日益增多,资金短缺逐渐成为制约我县跨越赶超、加速崛起的“瓶颈”。针对这一情况,县委、县政府审时度势,积极响应国家号召,在前期探索的基础上决定推出一批PPP项目来吸引更多的社会资本参与,以缓解财政的融资压力,加快我县的基础设施建设和公共服务建设。今年以来,我县PPP模式全面推进,工作力度空前,并已取得显著成效:

1.完善了PPP项目推进机制。成立了PPP项目推进工作领导小组,明确了领导小组各成员单位的职责分工,建立了各部门分工负责的工作机制及PPP项目推进工作联席会议制度,并制订出台了《PPP项目推进操作指南》。

2.建立了PPP项目储备制度。通过调查、征集、梳理和筛选,已初步建立了县PPP项目储备库以及项目对接通讯录。入库项目已达17个。今后将根据项目前期工作推进情况,及时更新项目库里的基本信息和内容,实行动态管理。

3.组织了PPP项目招商推介。在储备库中选择了条件成熟的12个涉及公共服务、基础设施类的项目进行重点对外招商推介,目前已与多家有实力的投资商进行了对接洽谈,其中垃圾处理项目已进入招投标阶段。

4.开展了PPP项目专题培训。邀请PPP资深专家对我县领导干部及相关项目责任单位有关人员讲解PPP概念、内涵及发展趋势、运作流程以及国内运用PPP模式建设的重大项目成功案例和管理经验等,为我县规模实施PPP模式打下了基础。

(二)存在问题

根据我县PPP项目的探索和实践,目前推行PPP模式存在以下亟需解决的问题:

1.法律体系尚未完善。目前我国关于PPP的相关法规,主要来自于国务院及各部门根据国务院制订的管理办法。而国务院各部门在各自管理范围内做出的规定,只能适用于一部分行业,且都是从自身管理角度出发,很多时候不能相互衔接,缺乏全局性和系统性。在这样的背景下,我们采用PPP模式缺乏清晰、完整、合理的政策法规作为依据。

2.实际运作比较复杂。PPP操作上涉及物有所值评价、交易结构设计、投资测算、项目管理等专业技术含量较高的工作,政策上涉及到土地、股权、财政专项资金、立项审批、招标采购、项目验收、中期评估等,法律上涉及合作纠纷的协调处理、合作路途的退出机制等,运作比较复杂。我县虽经历了尝试,但多数职能部门对这一新生事物还不熟悉,操作流程和管理办法也亟需在实践中进一步优化。

3.项目规模受到限制。为了避免地方政府借PPP名义盲目上项目,增加地方债务压力,财政部印发了《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》,要求各地开展PPP项目财政可承受能力论证,“通过论证”的项目应当在编制年度预算和中期财政规划时,将项目财政支出纳入预算统筹安排,并规定每年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出占一般公共预算支出的比例应当不超过10%。这会导致PPP模式项目的投资规模受到限制。我县一般公共预算支出规模较小,财政债务压力较大,可以支持的PPP项目投资规模有限。

4.风险控制难度较大。一方面,PPP项目的合同运营周期多在20年以上,在此过程中,许多影响项目收益状况的因素可能发生较大变化,项目将面临法律、政策、自然灾害、技术、运营等多方面的风险,如果操作不当,极有可能导致项目失败。另一方面,很多项目都有财政补贴,虽然名义上采用了PPP模式,但并没有将经营风险完全转移,政府在许多项目中负责“兜底”,投资者利益与风险缺乏对应性。如何强化风险控制,在政府与企业之间合理分配风险,是PPP项目建设面临的首要任务。

5.定价机制需要健全。一般来说,采取PPP模式的往往是通过使用者付费获取的收益无法覆盖或部分覆盖成本的公共服务项目,如自来水供应、生活污水处理、生活垃圾处理等,如何确保社会资本获取正当利益、并避免暴利比较困难。

6.社会资本热情不一。在我们与许多投资商对接过程中发现,相关社会资本更多地关注融资+建设的模式(BT),真正关注其它PPP模式的不多,并且在项目上更注重有收益类的基础设施项目,对纯公益类的项目兴趣不大。

四、推进我县PPP模式的建议措施

结合目前PPP模式在我县实施中出现的存在问题,应该从以下几个方面进行改进和完善:

1.加大培训力度。一是加强PPP项目相关政策、运作模式、操作规程、前期准备、实施程序等方面的业务培训,增强项目实施单位、主管部门及相关职能管理部门有关人员的实际操作能力。二是收集汇编印制《政府与社会资本合作(PPP)政策法规》手册读本,作为实施PPP工作的工具用书,并组织专题学习。

2.对接上级政策。积极响应中央号召,充分挖掘我县PPP项目潜力,提前做好项目储备,主动对接国家政策,积极申报国家和省PPP试点项目,争取更多政策支持,加快我县项目建设步伐。

3.健全服务机制。一是要按照“法律+政策+指引+标准合同”的框架,构建PPP制度规范体系;二是要坚持依法办事、照章办事,提供相关服务、提高服务质量,保证投资者的合法权益和利益;三是要尽快做好项目选址、投融资方案、规划设计条件、土地供应等方面的工作,确保PPP顺利实施。

4.合理确定收益。要通过充分竞争确定合理收益,防止利益输送,确保公平竞争。要注重采用合同管理这种与市场经济要求相适应、符合国际通行做法的经济手段。在合同内容上要在明确各自权益和义务的同时,提出工程质量、建设进度、经营要求等约束指标,力争投资效益和社会效益最优,保障民营企业获得合理回报。

5.强化风险防控。要降低PPP项目风险,一是要合理界定项目。应优先选择经营性或准经营性的社会事业设施项目,包括教育、医院、养老机构、市政道路、生活污水处理、生活垃圾处理等;二是要加强财政约束。对拟采用PPP模式的项目,财政部门应会同行业主管部门进行评估,对于存在的风险,进行科学分配,避免给予PPP项目过多承诺,甚至“兜底”市场风险;三是要论证承受能力。对部分政府付费或补贴项目,要充分开展财政承受能力论证,切实降低财政风险。

6.构建监管体系。在PPP项目实施过程中,政府及其部门要从过去在公共基础设施建设中的主导角色,变为与民营企业合作提供公共服务中的监督、指导以及合作者的角色。政府监管是PPP项目监管体系中最主要的组成部分,发挥着极为重要的作用。要建立相应的监管规则,尤其是要建立一套行之有效的审计、监督体系和方法,对建设项目实施过程中的灰色地带加以监控,防止PPP项目运作过程中出现政治风险,确保PPP模式能够规范有效地实施。

(作者系县发展和改革局党委书记、局长)

新昌县联建物业标准厂房招租启事

由新昌县小康投资有限公司投资建设的澄潭物业标准厂房和梅渚物业标准厂房已全部竣工,该厂房是由县经济薄弱村投资的扶贫项目。现面向社会招租。

报名联系人:梁伟 13905856977
李兴阳 13757567158

厂房名称	位置	厂房基本情况	招租办法	报名条件
澄潭物业厂房四幢(二、三层)	澄潭镇蛟澄路枣园村	面积4500平米,层高4.5米,有电梯。	1.以幢为单位招租,不分割。 2.根据企业报名情况,进行公开拍卖招租。	1.需具有良好发展前景的合法企业。 2.需符合园区入驻政策。
澄潭物业厂房五幢(一、二、三层)	澄潭镇蛟澄路枣园村	面积11000平米,一层层高5.1米,二、三层4.5米,有电梯		
梅渚物业厂房一幢(一、二、三层)	梅渚镇铁牛村	面积20000平米,一层层高5.4米,二、三层4.8米,有电梯		
梅渚物业厂房二幢(一、二、三层)	梅渚镇铁牛村	面积10000平米,一层层高5.4米,二、三层4.8米,有电梯		