

基层反映政府和社会资本模式存在的困难及问题

马岗然 张曼丽

平原县财政局, 山东 平原 253100

平原县工程建设监理有限公司, 山东 平原 253100

[摘要]2013年审计署对全国政府性债务甄别后,2014年国发43号文提出修明渠、堵暗道。随后党中央、国务院推广PPP模式,财政部、发改委迅速行动,全国上下掀起了一场政府主导的PPP模式热潮。2017年底财政部为PPP模式点了点刹车,要求严守“四个不得”、把握工作“四条线”、防止项目“四化”,给PPP模式降了降温。就PPP推广的时机、PPP认识高度、PPP过程的财政约束等,无论是火热期,还是降温期,都给PPP带来了实施困难和落地实践方面的问题。文章站在基层财政部门的角度,分析PPP模式存在的困难及问题,以企对我国PPP发展贡献烛火之力。

[关键词]PPP模式; 困难和问题; 意见建议

DOI: 10.33142/sca.v2i2.331

中图分类号: F279.2

文献标识码: A

The Base Course Reflects the Difficulties and Problems of the Government and the Social Capital Model

MA Gangran, ZHANG Manli

Pingyuan County Finance Bureau, Shandong Pingyuan, China 253100

Plain County Engineering Construction Supervision Co., Ltd., Shandong Pingyuan, China 253100

Abstract:After the Audit Office screened the national government debt in 2013, Guofa 43 in 2014 proposed to repair the open canal and block the dark road. Subsequently, the CPC Central Committee and the State Council promoted the PPP model, the Ministry of Finance and the Development and Reform Commission moved quickly, and the whole country set off a government-led PPP model upsurge. At the end of 2017, the Ministry of Finance set some brakes on the PPP model, demanding that the "four must not" be strictly observed. Grasp the work of the "four lines", prevent the project "four", to the PPP model to reduce the temperature. On the opportunity of PPP promotion, the height of PPP understanding, the financial constraints of PPP process, whether it is hot period or cooling down. During the period, it brought difficulties to the implementation of PPP and problems in landing practice. From the point of view of grass-roots financial departments, this paper analyzes the difficulties and problems existing in PPP model, in order to contribute candlelight to the development of PPP in China.

Keywords: PPP model; Difficulties and problems; Comments and suggestions

“PPP”是Public-Private Partnership的缩写,指公共部门通过与私营部门建立伙伴关系以更高效地提供公共产品或服务的一种交付模式,包括BOT、TOT、PFI、特许经营等。PPP在本质上是公共部门由传统方式下公共产品的提供者变为规制者、合作者、购买者和监管者,是管理制度的一种创新^[1]。

在国务院、国家发改委和财政部等上级政策的指引下,PPP模式在平原县较为艰难地推进,入财政部管理库项目3个,总投资6.2亿元,其中,落地项目2个,总投资4.1亿元。虽取得了部分成效,在政府和社会资本合作上进行了有益的探索,但具体实践中也遇到了较大的困难和问题。

1 PPP模式存在的困难及问题

1.1 思想认识不到位,注重建设,忽视经营设计

PPP模式,在学术界被作为改变政府管理职能、实现国家治理现代化的一种途径,促进政府从公共产品的直接提供者转变为社会资本的合作者及产品的监管者^[1];在经济界被作为深化市场经济改革、探索混合所有制、提高市场运行效率的一个手段,讲求以先进技术,提高项目经营效率,让专业的人干专业的事^[1];在财政界被作为构建现代财政体制的一步台阶,解决投资大小年、平滑财政支出、化解政府大投资与财政资金不足的矛盾^[2]。各级政府及项目主管部门没有从体制、机制创新的高度去认识该模式,没有在项目设计上去适应该模式,注重前期的项目建设,忽视关系项目健康续存的经营。具体表现:一是可研立项与PPP不匹配。可研经济效益分析停留宏观层面,对微观运营方面没有分析,没有真正的站在市场的角度设计经营或者为经营预留操作空间,在项目用地、规划等环节卡死,导致有较多收益的项目因无法突破方案而放弃部分经营内容。以国道改建项目为例,可研立项由项目主管单位组织开展,主管部门按照传

统模式，关注的重心完全在道路本身上，不会设计也不会投入精力设计加油站、充电桩、道路接驳中心及酒店、物流中心、大型停车场等在微观上具有盈利能力、可以市场运作的特许经营项目。而这些项目若择址正确、又善于经营，往往具有较大的纯收益，在覆盖经营成本、获取合理经营利润后，仍有收益可以补贴道路投资。立项的缺位导致项目的经营缺失。二是地方政府注重 PPP 的融资功能。随着中央政府“打补丁”式管控政府债务，当前并且很长一段时间内，PPP 在地方政府以及部门眼中更看做是融资工具，解决资金短缺，完成项目建设，推动经济发展的工具，希望快速完成，快速投入使用，关注项目运营质量少。

1.2 政策卡的严，功能定位死，变动空间小

PPP 是更高级的投资模式，如果把 PPP 的投资模式比作 3.0 的话，传统的施工总承包仅仅达到 1.0，EPC 模式带有设计及设计优化可被视作 2.0。我们的投资建设模式直接由 1.0 跃进 3.0，无法放弃施工总承包的影子，即规划、设计、图纸、物料、人工费、工程量等等详细投资金额。详细的数据虽然保障了投资量，控制了实施机构的审计风险，但在对实操的现实情况造成了不小的掣肘。这样的功能定位就像“手铐”一样，让实施者越动越紧。另外，上级财政部门频繁的补丁让基层政府谨小慎微，项目建设卡的死、管的细。我们在学习泉州刺桐大桥启示的同时，也多看看刺桐大桥带来的优秀成果，前瞻性的设计优化、SPV 采用的工程建设单位和监理单位选择模式、质量保证前提的工期压缩、创新的银行融资模式等等。PPP 模式下，传统投资的过程监管已障碍显现。一是因 PPP 项目政府负有提供产品义务的特性，政府为既实现项目功能定位，又经得住审计审查，不得不“一厢情愿”地完成设计、选择技术路线，然后报给社会资本方按图索骥，束缚了社会资本方的能动性。二是日趋严格政策让地方政府无所适从。审计署解读的财金〔2019〕10 号文，无疑磨亮了悬在 PPP 面前的铡刀，让 PPP 的操作者心生怯意。在当前的政策形势下，曾被国家发改委认定为优秀 PPP 案例的华夏幸福基业-固安新城项目也应是无法通过财政部 PPP 项目管理库审核的。三是政策在云端，实施在人间。政策是好政策，缺乏地气，难落地或者落地难就需要再贴近地气、贴近实操。

1.3 政出多门，鲜有兼容，基层财政苦不堪言

国务院 2016 年清厘发改委、财政部在 PPP 领域分工，财政部门统筹负责公共服务领域，发改委统筹负责基础设施领域，但是，一直没有明确界定和划分“公共服务”和“基础设施”的范围。一是两部门因角色不同、立场不同、介入项目时间点不同，故政策制定重点不同。发改部门介入项目早，重视项目前期，注重规则制定；财政部门介入的识别阶段，在项目立项之后，侧重点在项目收入，最关心是政府付费或者政府补助，围绕资金，更加偏重支出的合法性、合理性，项目财政支出对财政总预算的影响。二是财政部 PPP 项目管理库设计复杂、包罗万象，集万千于一身。要求提供实施机构负责的几乎所有资料，来佐证项目的真实、合法。基层财政部门人员少、力量弱，不得不分心协调各实施机构出具资料，应对管理库不定期的信息调整和上级督导检查。三是面对不断更新的财政 PPP 政策，财政部门也对项目指导乏力。在实际操作中还涉及其他较多部门，也带来巨大困难。如：国资委要求央企在 PPP 项目融资上只提供股权内的融资担保，银保监会对央企的融资没有对担保做特殊要求，财政部要求政府方不得为项目融资提供担保，那么金融机构风控要求的 100%担保怎么去满足？

1.4 融资难度大，风控管理严，社会资本望而却步

按照 PPP 理论设计，PPP 合同约定的未来收费权或收益权质押完全可以进行金融机构融资，但，现实情况是，没有一家金融机构可以通过放款审核。目前，项目融资受金融信贷政策和省级金融机构风险控制影响巨大，能影响项目的生死，甚至能影响社会资本方的存续。如：东方园林在 PPP 项目上的跑马圈地、迅速扩张，银行融资难度大，金融市场求稳，公司发债、融资无人响应，给上市公司带来不小的危机。这样的融资困境给 PPP 项目带来了很大的负面影响。我县石济客专平原东站配套基础设施建设项目社会资本方在 2017 年中投标时金融机构愿提供融资服务，到 spv 组建后竟没有合适的金融产品，不得不采用股东借款的方式筹集建设费用。平原县市民文体活动中心项目当前也存在融资困难，某行山东省分行不仅要求 PPP 合同应收账款质押，又要求提供贷款全额担保，还需要不低于建设期本息 20%金额的资产担保或同等金额的存单质押，无疑给项目融资雪上加霜。

1.5 咨询机构水平参差不齐也一直被诟病

自 PPP 推广以来，咨询机构快速膨胀，导致其所提供的服务良莠不齐。咨询机构是 PPP 项目的重要参与方，其优劣将直接影响项目的推进速度和项目质量，优质的咨询机构具有良好的沟通关系处理能力、专业素质能力以及项目策划能力。专业素质能力主要体现在调研能力、评审组织和专家人脉构建、责任感、临时事件处理能力、项目经验、情商等方面。项目策划能力则重点包括政府内部流程处理、确定实施机构和政府内部决策机制、社会资本方的能力、项目特性、政府需求、绩效考核、工程建设需求、项目回报机制及调价机制、项目风险划分、合同体系设置、财务测算试错、资格预审、招标条件设置、项目交易边界条件及保留谈判缺口等核心点^[4]。当前，很多咨询机构策划能力和服务水平并没有随着项目的广泛开展而大幅提高，不能掌握细项目建设边界和运营框框，策划能力相对缺乏，见识和创新

力不足以支持项目整个合作期。

2 PPP 模式意见建议

2.1 加大宣传教育, 提高思想认识

加强学习, 提高认识, 是个老生常谈的措施, 但又有多少人能够摒弃浮躁, 放下手机, 真真切切地听专家讲上一堂课, 踏踏实实地和学员讨论理解收获。虽然政府也组织了很多培训, 但多是宣传, 而且很多人“四十以后不学艺”, 很少有人真正理解 PPP 的内涵和精髓, 错误以为 PPP 是万能钥匙, 反正地方政府没钱但要上项目, 就像搞运动一样推 PPP^[3]。推广 PPP 模式是党中央、国务院作出的一项重大改革创新举措, 应切实加大宣传教育, 让 PPP 模式宣传教育进党校、进政府、进主管部门、进企业、进高校, 多种形式的开展宣传, 大辩论、政府培训+社会培训等。通过系统的学习, 改变认知, PPP 不是读作“3P”, 不是融资。深刻认识 PPP, 发挥 PPP 三个作用^[5]。一是效率工具。提质增效, 让专业的人做专业的事。二是改革工具。使 PPP 既在公共服务创新方面发挥作用, 同时发挥 PPP 改革的工具牵引各方面体制机制变革的重要作用。三是治理工具。处理政府和市场共治这种新的治理模式, 是深化改革、政府简政放权、放管服的要求赋予 PPP 特定的使命^[5]。政府部门要增强政治意识和大局意识, 统一思想、各负其责、互相协作、密切配合。

2.2 加强顶层设计, 统一政策指导, 明确各自分工

PPP 项目也属投资项目, 项目的建设实施涉及政府内三类职能部门“实施机构+发改部门+财政部门”, 涉及两个市场“社会资本+金融机构”。建议分工不分治, 取消“发改/财政”双轨制, 缩小部门分歧鸿沟。发改部门负责项目规则制定, 实施机构依据规则组织项目开展, 财政部门负责核定付费, 其他由市场资源自由配置。在投资领域发改部门和实施机构更为专长, 在 PPP 投资上专门设定新增指标让发改部门约束实施机构, 达到规范实施的目的; 财政部门每年根据总决算及财政经济发展规律, 设置财政承受能力红线; 实施机构在财政付费红线范围内、规范实施框架内依法组织项目运行, 依据项目运行质量申请财政支出。

2.3 加快 PPP 立法, 保障合作双方权益

PPP 是引入鲶鱼效应的方法, 需要与综合配套改革统筹考虑。PPP 实践中存在各种法律冲突和法律缺位, 随着市场规模扩大而日趋严重, 可能造成潜在的重大经济损失和社会矛盾, 亟需立法纾缓矛盾, 建规立制。明确行业范围及概念定义, 有效解决现存的土地政策、竞争程序、合同法律属性、部门分工协作、以及中介机构地位与角色等等问题。

2.4 活跃金融市场, 制定 PPP 金融产品

PPP 项目的建设期核心仍然是融资, 能够走到成立 SPV 的合作方没有任何一方希望项目停下来, 但金融机构对 PPP 项目的放贷流程、评审标准和担保要求与传统放贷无异, 国际上通行的有限追索项目融资在国内更是难以实现, 故在东方园林事件中, 我们清晰的看到资金是项目“蹬羚”的关键。建议金融监管及金融机构设计专门的 PPP 金融产品及风险控制规范, 避免同样的项目在河北省能融资, 在山东省不能通过风控审核。

2.5 明晰部门内职责, 确定工作流程

财政部是职能分工较多的部委, 由于 PPP 专业性强、政策约束多, 财政部门自上而下专门成立了 PPP 管理中心, 负责政策研究、咨询培训、能力建设、政策指导等。PPP 项目的实施, 管理中心几乎全程参与付费前的项目实施, 按照部门预算管理的规定, 付费核算的管理科(处、司)应该是实施机构预算审核科(处、司)。各地财政部门内部分工不统一, 工作流程不统一, 导致付费核算管理科各异。建议自上而下明晰分工, 确认交接时点, 理顺工作流程。

群策群力, 必能行稳致远。PPP 涉及政府多部门, 如国务院法制办、发改委、财政部、自然资源部、住建部、交通部、生态环保等; PPP 干系人众多, 除了政府, 还有投资者、金融机构、咨询、律师、学者, 以及特别重要的公众; PPP 涉及学科极广, 主要有公共管理(特别是财政管理)、法律法规合同、金融财务会计税务、工程与管理等, 既有实务也有学术。认准一个目标, 整合各方力量, 为 PPP 保驾护航, 行稳致远。

[参考文献]

- [1]王守清. PPP 在中国—内涵现状与发展趋势[J]. 中国 PPP 服务平台, 2018(5): 5-15.
- [2]焦小平. PPP 不仅是融资手段[J]. 中国 PPP 服务平台, 2016(2): 65-69.
- [3]王守清. 做 PPP 必须有动态的概念和做法[J]. 中国 PPP 服务平台, 2016(12): 123-124.
- [4]韩斌. 正确认识当前的 PPP 工作[J]. 中国 PPP 服务平台, 2018(8): 98-102.

作者简介: 马岗然(1982-), 毕业学校: 泰山医学院; 现就职于平原县财政局金融与国际合作科科长。张曼丽(1987-), 毕业学校: 济南大学; 现就职于平原县工程建设监理有限公司。