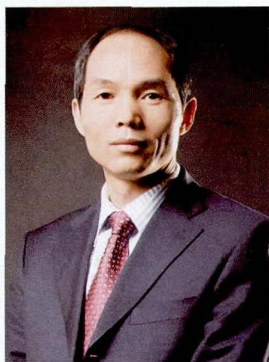


PPP 模式,公私两端几公平?

□ 文一波



文一波,桑德集团董事长

如此大规模的投资计划,是否都经过了充分论证?如果未通过充分的论证,急于将部分回报率低、可行性差的项目仓促推向市场,这些项目未来很可能运营困难、入不敷出,出现大范围还贷困难的情况。

要保证 PPP 模式成功,必要条件是私营部门承担的风险程度与所得回报相匹配。

PPP 模式正在迅速升温,被寄望为化解地方债务风险,解决地方政府融资问题的重要手段。目前 PPP 模式正在多地迅速推广应用,现已有十多个省份密集展开调研,着手试点,相继推出了上千亿规模的 PPP 项目计划。

PPP 模式(Public-Private-Partnership)是指政府与私营部门为提供公共产品或服务而建立的“全过程”合作关系。

目前,很多地方政府认为 PPP 模式是解决地方政府债务压力,解决融资难题的灵丹妙药,集中启动 PPP 项目,规模如此之大、推进速度如此之快,大有一哄而上的趋势。如此情况颇让人担心 PPP 模式走入歧途。

当前 PPP 模式应用尚存在许多问题和风险,主要有以下四个方面。

第一,滥用 PPP 模式,变相成为另一种形式的地方债。

2014 年发布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)指出,赋予地方政府依法适度举债权限,建立规范的地方政府举债融资机制。剥离融资平台公司政府融资职能。推广使用政府与私营部门合作模式,鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。

PPP 模式的实质是公共服务市场化,通过 PPP 模式引入私营部门,将政府负债转为企业负债,通过 PPP 项目的全生命周期预算管理,促进政府从以往单一年度预算收支管理,逐步向中长期财政规划和“资产负债管理”转变。同时,可以引入市场竞争激励机制,通过在公共服务的供给主体间引入竞争机制,提高地方政府债务的透明度。可以说,PPP 模式不是单一的融资手段,更是一种管理方式。

通过 PPP 提供公共产品和服务,其终极责任是政

府的。许多地方政府之所以急于通过 PPP 模式实现融资,目的是推高当地 GDP 增长速度,提升政绩。实际上,经过连续多年大规模的投资建设,具备条件通过 PPP 模式筹集资金的优质项目并不多,但多个省份现却相继推出上千亿规模的 PPP 项目计划。如此大规模的投资计划,是否都经过了充分论证?如果未通过充分的论证,急于将部分回报率低、可行性差的项目仓促推向市场,这些项目未来很可能运营困难、入不敷出,出现大范围还贷困难的情况。到那时,为了保证项目持续运营,政府要么提高收费标准,把债务转嫁给当地百姓,就可能得面对百姓的强烈反对;要么承担相关债务,最终由纳税人买单,成为一种变相的地方债。

2014 年 11 月发布的《国务院关于创新重点领域投融资机制促进社会投资的指导意见》,重点提到政府和私营部门合作机制,这是目前公开的国务院文件首次详细阐述 PPP 机制建设。文件详细阐述 PPP 机制,足见国家对 PPP 模式的重视及对地方政府债务问题的关注。

第二,在合作过程中,私营部门无法获得与政府对等的地位。

目前,政府和私营部门通过 PPP 模式合作的意愿都非常强烈,但关键是 PPP 项目合作成功与否,其风险分担机制是否公平、有效。PPP 风险分担的基本原则是私营部门承担建造、运营、技术等风险,政府承担政治、法律、政策等风险。要保证 PPP 模式成功,必要条件是私营部门承担的风险程度与所得回报相匹配。

由于政府职能改革尚未完全到位,政府职能越位、缺位问题依然存在,部分行政部门的长官意识仍然很强,政府和私营部门在合作过程中往往不是处于真正平等的地位。一些地方政府很可能利用其强势地位,将更多的

责任甩给私营部门,使私营部门承担的风险和所得回报失衡,导致投资者失去信心,最终合作失败。

第三,政府过多牺牲私营部门利益,导致项目盈利无保证。

PPP 项目通常为公共设施,与公众日常生活相关,关系到公众利益。同时,公共设施领域的日常运营成本很高,这也是此类项目需要财政补贴的主要原因。

在项目建成运营后,政府会定期核定项目运营成本和价格上限,监督私营部门的定价行为。通常政府既要依据合同约定,以下调产品价格的方式防止私营部门获得暴利,又要通过涨价、增加补贴的方式确保项目的可持续运营,保障私营部门获得合理投资回报。在保证私营部门投资回报、维护公共利益之间寻求平衡点。

但过去十几年许多案例表明,政府在平衡私营部门利益和公共利益时更倾向于牺牲私营部门利益,以维护公共利益。如某地水厂由于成本上升需要涨价,但遭到来自公众的阻力,政府为维持安定最终也表示反对涨价。这就会严重挫伤投资者的投资积极性,导致项目无法持续稳定运营。再比如一些 PPP 项目建成后,政府或其他投资人新建、改建其他项目,与原项目形成实质性竞争,也会损害合作方利益。

第四,政府承诺无法兑现。

一些地方政府官员为加快当地基础设施建设,提升政绩,在短期利益的驱使下,通过过高的固定投资回报率,过高的收费标准,过长的特许经营期,以及其他不切实际的承诺,与合作方签订脱离实际的合同以吸引民营资本。但到项目建成后,政府难以履行合同规定义务,直接危害合作方的利益。

比如污水处理项目,曾出现过实际运行时污水处理量远低于政府承诺的污水处理量的问题,也出现过政府

承诺的管线等配套基础设施建设迟迟不能到位的问题,造成合同难以执行,投资方陷入进退两难的尴尬境地。

PPP 模式是一种能够实现政府、社会与企业的“多赢”的模式。只有最大限度发挥这一模式的优势,才可能保障 PPP 模式获得更广泛、持久的应用。为实施好 PPP 项目,保证 PPP 项目成功,有以下四条建议。

首先,要深刻理解 PPP 模式内涵规范运作。在目前的市场环境下,地方政府和私营部门均应深刻理解 PPP 模式内涵,政府严格筛选和包装项目,按平等交易原则谈判确立合同,尊重市场规则、强化契约精神,这是保证 PPP 模式成功、持久应用的必要条件之一。要具备上述条件,国家层面需要配套一个权威协调机构予以约束。

其次,细分明确参与各方的权利义务边界。通常,PPP 项目前期投资数额高,回报周期长,影响因素多,收益的不确定性大。因此,必须细分明确参与各方的权利义务边界。要细分明确参与各方的权利义务边界,需要从完善相应法律法规保障入手。

再次,建立起公平、有效的利益和风险分担机制。必须根据项目具体情况,在政府和私营部门之间建立合理公平的风险分担机制,并确保该机制的有效运作,这是确保 PPP 项目实现“多赢”的前提和基础。

最后,协调好各参与方利益。PPP 模式下,必须科学合理制定好收益分配规则,均衡各方收益。当私营部门从 PPP 项目获得利润较低时,政府要通过建立公共服务价格机制、价格补贴政策、金融税收优惠等弥补市场不足机制以保证项目持续运营,保证投资方获得应得的投资回报,当私营部门从 PPP 项目中获得超高利润时,政府应根据合同进行调价,维护公共利益。