

中菲基础设施建设领域的 PPP 合作模式研究

徐波霞 | 朱迪

近年来,中国和菲律宾政治互信日益加强,经贸关系日益加深,已经签署了13项双边合作文件,包括多项基础设施建设项目。“一带一路”倡议为中菲经济发展创造了广阔的平台和美好的前景,应当抓住这一历史机遇,应用PPP合作模式共同发展,共享硕果,通过资本输出带动产能输出,开辟新的出口市场,为未来全方位经济合作创造新空间。

中菲 PPP 合作模式面临的机遇与挑战

构筑中菲 PPP 合作模式有利于两国经济的发展。一方面,PPP模式可以填补菲律宾政府的资金缺口,满足快速增长的基础设施建设需求。自2005年以来,菲律宾的财政收入呈现稳步增长趋势。从数据统计看来,近十年平均财政赤字为895亿比索,其中公共部门融资缺口约占据GDP总量的1.8%。2015年菲律宾公共部门的融资缺口高达1135亿比索,占据GDP总量的1%。根据人口普查,2016年菲律宾人口数量已经突破1.03亿,人口的骤增使得医疗、水利、交通、城市建设等基础设施资源相对缺乏。菲律宾目前基础设施建设工程比较落后,远远不能满足国内需求。5年前,菲律宾政府启动了PPP建设项目,希望通过引入社会资本的方式缓解财政压力,

增加社会公共产品供给。另一方面,菲律宾在基础建设方面的强劲刚需为中国企业走出去提供了良机,也为建立互利共赢的合作模式创造条件。中国企业在基础设施领域建设方面积累了丰富的经验,在桥梁、公路、隧道、高铁等项目建设上不仅处于领先的水平,还拥有许多技术精湛、实力雄厚的大型企业,目前已经完成了许多高难度的跨国基础建设工程。据统计,菲律宾政府已经启动但未招标成功的PPP项目总成本将近167亿美元,基础设施总成本预计为525亿美元,对于中国基础设施建设企业来说,菲律宾仍然是未开发的领域。在发电领域,只有少数独立发电企业选择了中国承包商。在电力领域,电力项目分为已经确认和指示性项目两大类。已确定的项目总成本预计为96亿美元,指示性项目电力项目还在等待政府批准,总成本大约为262亿美元。对于如上海电气、东方电气和哈尔滨电气等中国大型电气企业来说是一个潜在市场。此外,菲律宾计划完成的PPP项目正在招标中或等待政府审批的项目包括25亿美元机场重修项目、39亿美元的区间铁路项目和27亿美元高速公路项目等,这些都为中国基础设施建设企业提供了巨大商机。

但是,基础设施建设是一项长期而复杂的系统工程,中国企业对于菲

律宾基础设施领域的市场供求、投资风险、制度环境等方面还欠缺经验,因此会面临诸多挑战。首先,基础设施资金缺口巨大。虽然目前已经有丝路基金、亚投行、金砖银行等金融机构的强力支持,但融资渠道较为单一,基础设施项目涉及范围较广,耗资不菲,目前银行系统的可贷金额还不足以覆盖基础项目的债务部分,因此中国企业还需要更多的融资支持。其次,境外PPP项目涉及两国利益,而国家内部的各级政府、企业和居民的利益诉求却不尽相同,两国的政治制度和法律政策也具有明显差异,增加了国家之间的协调难度。最后,PPP项目合作面临错综复杂的国际形势和地缘政治的不确定性,从而加大了投资风险。

构筑中菲 PPP 合作模式的对策建议

(一)树立合作共赢的理念。建立中菲在基础设施建设与互通互信方面的协调沟通机制,结合具体国情扩大共同利益,共同研究具体实施方案与政策措施,对于实际中面临的问题,平等协商积极解决。过去几年,中菲双方建立了新的海上合作机制包括在外交、领事、防务、经贸、农业、渔业等领域的双边合作。中国已成为菲律宾最大贸易伙伴和最大进口市场。中国对菲律宾的直接投资不断增加。目

前,中菲两国已确定奇科河灌溉项目、新世纪水源——卡利瓦水坝项目和南北铁路的南线项目等首批基础设施建设合作项目,第二批基础设施建设合作项目也在确定之中。此外,还可以利用现有多边合作机制,如中国——东盟“10+1”、亚太经合组织、金砖国家机制、亚洲合作对话等加强双方在基础设施中的互信与沟通。

(二)多渠道拓宽融资规模。菲律宾政府在基础设施建设的总成本为525亿美元,而银行系统中最高可贷176亿美元,面临巨大的基础设施建设项目投资缺口,融资难、融资贵、融资渠道不畅通成为亟须突破的瓶颈。PPP合作模式能有效撬动社会资本,增加投资,提供保障基础设施中的公共产品和服务。但由于PPP项目具有合作周期长,投资金额大的特性,加上运营期一般在20年以上,更增大了未来的不确定性,社会资本介入时顾虑较多,积极性不高。因此,可以采取实施跨境基础设施资产证券化填补缺口。专项债是一种较新的PPP项目筹资方式,能赋予主体更多便利条件,PPP专项债主要由项目公司或社会资本方发起,可以应用于传统基础设施和公共服务领域的项目。债券发行人可以灵活设置债券期限、还本付息方式等,筹集的资金可以投入项目建设、运营中,或偿还建项目的银行贷款。对于跨境基础设施建设而言,PPP项目债券可以扩大融资范围,增强对投资的吸引力。实施跨境基础设施资产证券化的方式比较灵活,对于运营中的PPP项目,投资者可以选择自由退出,也可以吸引私人资本或小额资本参与还未建成的PPP项目。此外,还能采用基础设施项目股份化的方式公开筹集资金。

(三)发挥G2G合作优势。G2G

(Government to Government)即政府与政府合作模式,通过该模式有利于两国政府基于共同目标制定具体规划和实施政策。“一带一路”倡议要求在互联互通中增强政府间合作,建立共同利益,以共商、共建、共享等发挥两国政府在政策性金融机构和组织中的先导作用。从目前的融资情况来看,现阶段私人部门的投资份额较小,主要承担者还是以政府、多边开放银行和金融机构为主。从菲律宾PPP项目的进展来看,政府间合作引导PPP项目是新政府基础建设的主要方式。从2012到2016年的69个项目大部分为交通类,而铁路、高速公路、航空港口又是其中的重点项目,这些项目大部分为公共基础设施,耗资较大,必须由政府推动。G2G项目有利于统筹机制,确保政策规划落地,以政府主导带动企业的积极性,结合当地的特殊优势和合作意向,引导社会资本参与基础设施建设,强化资源统筹利用等多种举措助推PPP项目落地建设。

(四)优化项目选择。项目选择需要政府、企业和金融机构对市场环境和投资环境进行扎实调研,针对不同的市场选取优势项目,对于一些缺乏经济价值的项目需要仔细甄别,避免盲目投入资金。项目前期,可以招募专家和顾问对其进行可行性研究,针对一些有开发潜力的项目应具备战略眼光,推进项目尽快建成,取得成果,并产生示范效应,打造中国品牌拓展市场份额。此外,项目的选择可以结合中国国情,抓住完善菲律宾基础设施建设的有利时机,推动国内的优势产业如钢铁、冶金、纺织、水泥、电力等进行梯度转移,紧密与菲律宾国内产业联系,加强不同层面的产业合作,打造优势项目。建立跨境PPP储备项

目库,对于重要的基础设施建设项目,需要政府引导并提供相关政策支持和服务,尊重市场原则,调动参与的各级政府与企业积极性,多层次共同推进项目建设。

(五)做好风险防范。除了国际形势带来的政治风险,PPP项目合作还面临着市场、行业准入、汇率变化、法律等风险,这些都加大了菲律宾基础设施PPP项目实施的难度,只有做好风险防范才能有效地帮助中国企业走出去。政府层面应该充分掌握当地政治、经济和社会情况,对政局、法律体系和国际关系等需要进行密切跟踪做出风险评估,为中国企业提供政策咨询和服务。而对于PPP项目本身的风险评估,需要与专业咨询机构加强合作,对基础设施投资的市场需求与风险进行专业的分析,尤其需要对潜在风险做出客观判断,制定合宜的投资计划,引导中国企业与社会资本进行差异化投资,并保障资金的收益。PPP项目投资额较大,建设周期较长,涉及主体较为复杂,包括中菲两国政府、公共管理部门、项目公司、咨询公司、材料供应商等等,因此需要在风险管理中建立合理的风险分担机制,在合同条款中明确各参与主体的责任和权力,设置与之适应的投资回报率。对于引入的金融资本,需要仔细甄别,确保资金渠道和来源的安全性,凭借科学决策对PPP合作项目进行全局风险配置,最终降低风险管理成本,提高项目实施效率。此外,参与PPP项目的中国企业需要建立和东道国政府、企业与非正式组织之间的合作,共同评估和规避风险。■

(作者单位:中南财经政法大学经济学院)

责任编辑 张敏