

创造有利于社会资本公平参与PPP项目的外部环境

陈少强

国企或民企参与PPP项目问题,不宜过多地从意识形态角度解读,而应着力于从国家治理视角探讨政府行为的合宜性。对于各类社会资本而言,保障立法和政策的公平性是政府工作的重要内容。

PPP项目中民企参与度不高进展不顺

从地方PPP实际落地情况看,出现了国有资本热和民营资本冷的现象,国企特别是中央国企对民营资本客观上存在着一定的“挤出效应”。具体表现为:一是在项目采购阶段,民企参与程度相对较低。截止到2016年6月底,在财政部第一批和第二批的105个落地示范项目中,有82个已录入签约社会资本信息,民企和含民企与外企的联合体参与项目合计占比39%,54个单家社会资本参与项目中,民企参与项目占比32%,民企参与项目投资额占比12%。民企自身参与项目投资额占比依然较小,民营企业大规模进入PPP项目仍有待时日。二是在项目实施阶段,民企融资难的问题普遍存在。某省民企在PPP项目采购阶段中标后,由于无法获得金融机构贷款,导致项目无法推进。民企融资难融资贵问题依然突出,民企申请贷款中间环节多、收费高、难度大,一些银行惜贷、压贷、抽贷、断贷行为时有发生。

客观看待PPP项目中的国企和民企参与问题

在PPP项目运行中,国企参与度

较高,民企参与度较低,国企参与进展顺利而民企实施项目困难较多,这些有一定的客观原因,甚至存在一定的合理性。与此同时,也要谨防国企的过度参与带来的结构失衡和风险叠加的问题。

(一)国企适度参与存在合理性。PPP的基本特征是政府和社会资本收益共享、风险共担。地方政府作为公共主体和经济主体,理应分散其公共风险和经济风险。地方政府在推进PPP项目的实践中发现,与国企开展合作有利于分散地方政府的下列风险:一是政治风险。政府是国企的出资人,国企和地方政府都在体制内,二者合作有利于降低各自政治风险。二是社会风险。在国企的考核体系中,对企业安全生产和社会责任要求相对高,国企自身也注重安全生产和履行社会责任。PPP项目建设和运营周期长,地方政府让国企承担建设任务,一般不用太担心工程质量和群体性事件。三是法律风险。地方政府和国有企业在合作中即便存在利益纠纷,也可以通过协商方式而非诉讼方式来解决,而地方政府与民企处理纠纷的方式则常常是对簿公堂,地方政府的法律风险会因此大增。四是财政风险。通常情况下,国企规模大、资信好、成本低,在同等条件下有价格竞争优势,这有助于减轻地方政府即期和未来支付压力。由此看来,地方政府选择国企作为合作伙伴是基于防范自身风险和 market 选择的客观结果。

此外,国企参与PPP项目可以真正体现资本的社会属性。在私人领域,资本追逐利润最大化和风险最小化;但在公共领域,资本在追逐利润的同时也不得不考虑承担社会责任,因为社会资本一旦以PPP的方式与政府开展合作,就不得不与政府一道,共担公共领域的某些风险。在国外,与资本市场的投资回报相比,资本参与基础设施和公共服务的投资回报率也并不很高。PPP在我国被翻译成为“政府和社会资本合作”而非“公私伙伴关系”,主要是基于我国国情的考虑。我国公有制经济(特别是国有经济)在国民经济中占有相当的比重,国企是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量,做强做优做大国企,不断增强其活力、影响力、抗风险能力,实现国有资产保值增值,符合国家经济社会发展和改革要求。国企在基础设施和公共服务领域与政府开展合作,既体现了资本社会性的要求,也有利于做强做优做大国有资本。

(二)谨防国企垄断PPP市场。有活力的PPP市场应当是国企民企多元主体并存并且充分竞争的市场。在充分肯定国企参与PPP项目合理性的同时,也要防止出现另外一种极端,就是国企单打独斗,一股独大。经济学上常讲“合成谬误”,即局部合理的事情在全局看来未必合理。PPP市场也存在“合成谬误”问题,即在局部地区国企参与有其合理性但总体未必合理。具体说来,国企如

果垄断 PPP 市场会带来如下问题：一是结构失衡。在全面建成小康社会的过程中，我国亟待解决各种结构性问题。国家推行 PPP 的初衷是通过社会资本进入传统的公共领域，实现公共产品和服务的多元化供应，推进供给侧改革。在推进 PPP 项目中，如果国企参与度过高而民企参与度过低，就会导致传统体制的回归，不利于优化全社会的资本结构，影响多元化公共服务的提供效率。二是风险叠加。从形式上看，地方政府与国企开展 PPP 项目合作有利于互利共赢：地方政府缓解了项目融资压力并向社会提供公共服务，国企投资获得合理回报。其实，地方政府与国企合作的一个关键性因素是国家信用。换言之，地方政府和国企之所以不担心项目违约风险，就在于背后有国家信用的支撑。但要清醒地认识到，任何信用的获得都是有成本的。国家是千千万万各类主体组成的一个组织，国家信用也是如此，它不能无限制地被使用和透支。如果地方政府认为反正有上级政府特别是中央政府作为担保而随意举债，如果国企认为投资失误可以计提坏账损失或者冲减国有资产，那么，最后损失的将是国家财政信用的缺失和国家金融体系的瓦解。可以说，从总体来看，地方政府和国企合作应有一个度，并不是国企参与数量越多越好，规模越大就越好，否则，地方政府和国企合作的风险将会向上级政府集中、向国企集团总部集中，并最终扩大系统性的财政风险和金融风险。

创造有利于各类社会资本公平竞争的外部环境

各类社会资本参与 PPP 项目不能仅仅从“国退民进”和“国进民退”角度进行大而化之的讨论，而应结合我国实际，从国家治理体系和治理能力现代化的角度加以分析，其实质是规范政府行

为，建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，以更有效激发社会投资活力。

(一) 法制公平。当前，国务院已要求法制办超越部门利益牵头 PPP 立法工作，这是我国依法行政的具体体现，有利于防止过去《政府采购法》和《招标投标法》两法并行带来的诸多弊病，这本身是对各类社会资本的重大利好。在 PPP 立法过程中，就是要立足于社会主义市场经济体制改革的基本取向，为各类社会资本创造公平的竞争环境，兼顾政府、社会公众以及各参与方的利益诉求。

(二) 政策公平。可分为横向的政策公平和纵向的政策公平。横向的政策公平又可以分为质的政策公平和量的政策公平。质的政策公平着重解决 PPP 政策的基本取向，即建立市场准入负面清单制度，在公共服务和基础设施等领域进一步放宽市场准入，推进简政放权、放管结合、优化服务，对各类社会资本一视同仁。量的政策公平着重解决实际 PPP 项目操作的公平问题，即政府在项目实施方案、物有所值和财政承受能力论证、采购招标、项目合同谈判和签署、SPV 项目公司管理等实际操作层面，制定对各类社会资本统一的政策和规整制度，最大限度地防止社会资本在准入、实施和退出过程中的“玻璃门”、“弹簧门”和“旋转门”的问题。有时候，量的政策公平更为重要，它能解决公平政策“最后一公里”问题。纵向的政策公平解决政策在时间上的一致性，保障政策起点公平、过程公平和结果公平，防止重审批、轻监管、少服务，重建设、轻运营，重实施、轻绩效等等问题，及时破除各种关卡，该取消的行政审批事项要坚决取消，该给市场的权力要尽快放给市场，并加快建立起权责明确、透明高效的事中事后监管体系和服务体系。

(三) 政策协调。对于社会资本而

言，政策公平的另一表现就是政策之间的统一协调。否则，政出多门，不同的社会资本适用于不同的政策，很容易形成政策洼地，不利于社会资本之间的公平竞争。当前，政策协调应重点关注以下两类政策的协调：一是 PPP 政策内部之间的协调。PPP 政策涉及相关政府部门，各政府部门在出台政策时要密切配合，注意协调，谨防政策孤岛，让社会资本无所适从。一方面，国家通过奖励政策支持地方 PPP 项目入库，激励社会资本做好 PPP 项目；另一方面，国家开发银行、农业发展银行又向邮政储蓄银行定向发行专项建设债券（中央财政对两行发行债券利息补贴 90%），募集资金设立专项建设基金，由专项建设基金以资本金注入、股权投资等方式支持重大项目建设（实际上包括部分 PPP 项目）。表面上看，这两项政策都是激励社会资本参与 PPP 项目，但从 PPP 项目的实际运行来看，这两项政策对社会资本行为产生重要影响：一些业已参与 PPP 项目的社会资本开始放弃原来的投融资模式，转而改用专项建设基金，以寻求更低的融资成本。另据调查发现，有的国企先利用其市场竞争优势获得专项建设基金，再通过委托贷款、信托等理财渠道把资金转贷给民企，进一步强化了国企“不缺钱”与民企融资难并存的格局。二是 PPP 政策和其他政策的协调。与 PPP 相关的其他相关政策也会对社会资本投资行为产生“替代效应”。除 PPP 这一投融资工具之外，政府还可以运用直接举债、引导管理基金、投融资平台等投融资工具。政府在这些领域的政策导向，也深刻地影响了各类社会资本的投资取向。因此，整合和协调现行政府投融资的各项政策，将是今后政策制定需要注意的地方。□

（作者单位：中国财政科学研究院资源环境研究中心）

责任编辑 张小莉