

PPP 在片区开发中的难点及处置方案

何饶 | 梁舰

在PPP项目实际操作中，其核心理念在于政府与社会资本“合作共赢，风险共担”。经过两年的发展，在单一项目中运用PPP模式已日渐成熟，至少是有据可依、有案例可参考，比如污水处理、城市生活垃圾处理、学校医院、轨道交通等领域都有成功案例可供参考。从目前落地的PPP项目来看，很大一部分采取BOT模式，即“建设——运营——移交”，操作起来就是具体细节的落实，使之合法合规，且在财务上具备可操作性即可。相较之下，在片区开发中运用PPP模式就要复杂得多，本文就其难点

及处置方案展开探讨。

片区开发不同于PPP项目简单叠加

单体项目项目单一，项目性质明显，回报方式也容易确定：不具备经营性的项目采取政府付费、可用性付费；准经营性项目采用可行性缺口补助、政府购买服务；经营性项目采用使用者付费、政府可行性缺口补助。片区开发项目则复杂得多，整个片区会涉及到公共道路建设、污水处理、棚户区改造、地下综合管廊、电力设施、土地一级综合整理等等，不同项目有不同的特性，面

对不同的使用者，有的是基础公共服务如道路，有的是具备经营性项目如电力设施。或许有人认为片区中单个PPP项目按照单体PPP操作，逐个操作即可，那么无收益项目就很难实施。

例如，某片区开发中整个园区需要铺设道路80公里，按照每公里2000万元的建设费用计算，总建设费用为160000万元。道路采用政府付费方式支付，回报基准比例为8%，银行贷款利率为5%，运营期限为30年，每年道路维护费用为1000万元。按照公式计算得出每年财政运营补贴支出额第一年约为



7000万元,逐年增加,第三十年为2.5亿元。假设县级市每年一般财政公共预算支出为15亿元,根据“用于PPP项目支出,不得超过一般公共预算支出10%”的规定,该市每年用于PPP项目支出部分最多只有1.5亿元。除去道路补贴,政府就无力再开展其他PPP项目。财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》中规定,政府财政支付包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。因此在片区开发中,简单采取单个PPP项目叠加的方式可行性较差。

合法持续征得建设用地存在风险

在财政部发布的《政府与社会资本合作模式操作指南(试行)》中指出,政策、法律风险由政府承担,运营、融资风险由社会资本方承担。相对于单体PPP项目,片区开发项目具有项目种类多、投资体量大、工期长等特点,风险点可能存在于每一个单体项目全生命周

期中的某一个阶段。如在片区开发中,通常会涉及到土地一级整理,因为片区开发涉及的面积通常较大,土地开发中需要支付包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费,以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用等开发费用。

在当前经济形势下,多数地方政府都面临较大负债压力,国家相关法规明确规定,政府不得举债,因此很多地方政府不具备土地开发所需要的资金,一般情况下是将土地作为资源抵押给社会资本方,或将土地未来挂牌收益作为抵押向银行贷款,或将土地与开发基础设施建设如道路、排水、供电等基础设施进行捆绑开发。根据规定,“储备土地的前期开发,仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。各地不得借土地储备前期开发,搭车进行与储备宗地无关的上述相关基础设施建设。”即土地开发项目只能专款专用,不得用于土地综合开发之外的支出。因此,地方政府在较大债务压力之下能否持续有效地取得建设用地,是影响片区开发工程能否顺利进行的一个关键因素。

片区开发PPP处置方案

综上所述,当前片区开发中存在的两个主要问题就是如何平衡片区与单体项目之间的收支关系,以及如何合法合规、持续取得片区开发中的建设用地。下面以一个新建工业园区为例,对这两个问题做进一步探讨。

首先,在如何持续有效地取得建设用地方面,《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》中表示,“土地储备机构新增土地储备项目所需资金,应当严格按照规定纳入政府性基金预算,从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排,不足

部分在国家核定的债务限额内通过省级政府代发地方政府债券筹集资金解决”,本规定对土地整理所需资金做出明确规定,但如果由国家核定的地方政府债券筹集的资金仍不能解决资金问题,该如何处理?根据规定,地方政府可面向社会资本采购土地一级综合整理供应商,按照合同约定数额获取报酬,但不得与土地使用出让权收入挂钩,也不得以项目所涉及的土地名义融资或变相融资。

其次,对整个片区内需要建设的项目进行梳理,将能运用PPP模式和不能用PPP模式的项目区分开;将政府付费项目、准经营项目、经营项目进行区分。

第三,根据项目需求设定融资方式,可采取股权融资、银行借贷、资产证券化等方式。其中股权融资降低了风险,也降低了收益期望。相较于股权融资,银行借贷增加了融资成本,同时也增加了收益期望。必要时可探索资产证券化,根据项目总体需求和综合体内部项目平衡选择融资方式。

第四,在对单个项目充分分析的基础上,设定具体实施方式(BOT、BOOT、O&M等)、运作期限,将不同项目进行组合打包,如在片区开发中打造依托火车站或机场建设的物流中心,因为物流中心具备经营性,先建设服务于物流中心的道路,如果道路不是很长可将道路打包进入物流中心配套工程。

第五,根据片区中项目的特点,将项目进行分期。可将部分基层设施作为第一期,如自来水厂、部分道路、变电站等基础性项目作为第一期。

作为减小地方政府债务压力、通过引入社会资本提高基础设施和公共服务提供效率的改革措施,PPP模式虽然在片区开发中遇到一些难关,但是在现有规章和操作指南的基础上大胆实践并积累经验,就有望实现新的突破。

(作者单位:中建政研信息咨询中心)

责任编辑 雷艳

