

广西 PPP 模式的应用与对策研究

胡丽华

2015年广西提出要扩大民间资本市场准入范围,降低准入门槛,积极推广PPP模式,鼓励和吸引社会资本通过多种方式与政府合作,参与项目建设运营,探索设立新兴产业创业引导基金和PPP合作创新基金。目前广西首个正规的PPP模式试点项目——广西南宁“海绵城市”试点项目竹排江上游植物园段(那考河)PPP项目已签约并落地。该项目由广西南宁市政府按照竞争性磋商方式采购,范围全长约6.6公里,总投资约10亿元,建设内容包括河道整治、截污治理、污水处理厂、生态修复等工程,项目引入最新流域治理技术和“海绵城市”建设理念,努力将其打造成水环境

治理的示范性PPP项目。这一项目的实施,给广西开展PPP模式开了好头,也展示了广西应用PPP模式的美好前景。

PPP模式在广西应用的经济意义

广西结合地方实情,通过PPP模式创新投融资渠道,对加强社会基础设施、公共服务设施建设具有重要意义。

(一)补充财政建设资金的不足。2011—2013年广西固定资产投资资金来源中,由财政投资的部分分别占4.52%、5.09%、5.19%,比例相当低,而用于社会公共服务设施建设的资金只能占其中的一部分,数量当然更低,难以满足社会对基础设施、公共物品和公共服务的

日益增长的需求。在这种情况下,通过PPP模式,吸引社会资本进入,政府以某种方式与社会资本展开合作,就可以大大减轻地方财政的压力。另一方面,在政府严格控制债务发行的情况下,引入PPP模式,能有效化解政府的存量债务和增量债务,如表1所示。

(二)促进广西产业结构优化升级

多年来,广西的产业结构水平低于全国水平,如表2所示。第一产业所占比重较大、第三产业(即服务业)所占比重较小。要想改变这种状况,尽快赶上全国水平,必须对广西的产业结构进行优化升级,一方面要降低第一产业的比重,另一方面要提高第三产业的比重。广西第三产业占地区GDP的比重与全国水平相比存在较大差距,从2011—2014年分别为9.3%、9.2%、10.1%、10.4%。在各种加快广西第三产业发展步伐的措施中,采用PPP模式是一个较为合适的、有效的方法。因为通过PPP模式推广实施的项目基本上都属于生产性服务业领域,比如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、地下综合管廊、轨道交通等等。通过产业带动和产业辐射作用,可以带动第三产业更多行业的发展,从而有利于加速广西第三产业整体的发展,促进广西产业结构优化升级。

(三)促进地区经济发展和区域经济合作。在推广应用PPP模式的过程

表1:2011-2013广西固定资产投资资金来源 单位:万元

年份	来源总计	其中:				
		预算内资金	国内贷款	利用外资	自筹资金	其他资金
2011	95911551	4335425	12032171	769380	65682301	13092274
2012	121816653	6203347	14654095	420027	82800579	17738605
2013	115286106	5993435	15569087	140943	78113682	15468959

来源:根据《广西统计年鉴》(2012-2014)的数据整理得出

表2:2011-2014年广西产业结构与全国比较

年份	广西的产业结构	全国的产业结构
2011	17.5 : 48.4 : 34.1	10.0 : 46.6 : 43.4
2012	16.7 : 48.6 : 35.4	10.1 : 45.3 : 44.6
2013	16.3 : 47.7 : 36.0	10.0 : 43.9 : 46.1
2014	15.4 : 46.8 : 37.8	9.2 : 42.6 : 48.2

数据来源:根据《中国统计年鉴2014》、《广西统计年鉴2014》、2014年中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报、2014年广西国民经济与社会发展统计公报的统计数据整理得出

中,通过公开招投标方式征集社会合作伙伴,引入国内外的资金和行家里手,对项目运营提供有力的资金支持和人力资源保障,同时,通过政府与社会资本的合作,促进政府职能的转变,这对于政府放松规制、提高社会公共产品的供给、还权给市场、提高市场配置资源的效率等都具有积极作用,从而将有力促进广西地区经济发展、推动区域经济在更广的领域进行合作。

广西以往BOT项目中存在的问题

BOT是PPP模式的一种具体操作方式。截至目前,广西已经实施了不少BOT项目,实践中还存在一些问题。

(一)项目实施不够规范。广西以往的BOT项目虽然都制定有各自的管理规章制度和制度,但是其制度体系不够完善,制度落实也有许多的欠缺,实施过程中存在着某些障碍。一是用工准入管理混乱。项目公司在项目管理中,通过层层分包方式转让业务,最后导致许多不具备高速公路施工资质的建设队伍进场施工,许多合同甚至直接与包工头个人签订。二是工程用料不严格按照合同及工程设计要求进行。许多垫资入场建设的包工头在拿不到应收工程款的情况下,偷工减料,以次充好,许多地方用料不足设计量的十分之一,违背了BOT项目的设计要求,存在严重的安全隐患。三是项目施工过程中存在内部监管不力现象。在某些BOT项目,项目公司、施工公司、监理公司等三块牌子一班人马,分工不明确,监管缺失,问题不断。

(二)政府职能部门管理缺失。一是没有认真监管和落实项目各项内容。根据相关文件规定,高速公路建设应该“实行项目资本金制度”,而且,承建高速公路BOT项目时,投标人应该“具有不低于项目估算的投融资能力,其中净资产不低于项目估算投资的百分之三十五”,即业主方资本金应到位35%。

但实际上某些项目公司并未严格按照这一规定进行操作,项目资本金不到位或不足额到位。为了从银行获得项目资金,某些项目公司进行违规操作,通过抬高工程概算等手段,用项目工程的收费期抵押套取银行的大量贷款,同时,公司账目混乱不清,严重影响项目的实施。二是没有认真监管和落实农民工保证金制度。按照《广西壮族自治区劳动和社会保障厅、交通厅关于建立交通行业农民工工资保证金制度的通知》规定,施工单位应按中标价的至少2%、建设单位应按建筑工程安装费的至少2%存入农民工工资保证金,但这些规定在某些项目中没有得到落实,同时,相关监管部门对这些本应追究责任的行为却没有进行处罚,导致拖欠农民工工资现象不断出现,进而引发农民工消极怠工。

(三)实施领域有限。目前非正式与正式的PPP模式在广西应用的领域还比较有限,主要集中在高速公路建设领域、供电领域及河道治理领域等。而其他除了高速公路有较多的项目以外,其他两个领域项目稀少。

应用对策

(一)建立健全PPP模式的组织机构与制度体系,充分发挥政府的职能作用。目前,由财政部组织成立了政府和社会资本合作中心,为PPP模式的推广应用提供了组织机构保障。在此基础上,广西地方政府应该尽快成立相应的管理机构并制定相应的制度措施,促进广西PPP模式的推广应用。同时,广西政府应充分发挥其职能作用,设立创业投资引导基金,重点引导创业投资企业投向符合广西产业政策的行业领域,吸引更多社会资本前来投资PPP项目。

(二)扩大PPP模式的应用领域。一是建立PPP项目库。该项目库的建立目的在于储备近期或将来有望实施的PPP项目,考虑到广西当前的实际情况,入

库项目应当符合以下条件:项目能解决地方政府相应的存量债务问题;项目投资总额不应低于1.5亿元人民币;项目有长期的、稳定的需求和现金流;项目合作期限应在10年以上;项目可建立清晰明确的风险分担机制等等。二是从项目库中逐步甄选项目并扩大实施范围。目前,广西政府已推出首批20多个PPP示范项目,在此基础上,应逐步扩大PPP项目的实施范围和领域。实践中,应优先支持城市供水、供电、供气、地下综合管廊、轨道交通、污水处理、垃圾处理、教育基础设施、旅游服务设施、医疗和养老服务设施等领域PPP项目建设。

(三)做好PPP项目的前中后环节把控。注意做好PPP项目的事前评估工作。项目的甄别尤其重要,比如垃圾处理项目,要综合考虑项目用地规模、配套设施建设、城市规模、中心城区人口数量、日产生垃圾数量、项目公司收益与投资者收益等问题,如果城市分散、项目运营成本高,将会导致管理难度加大、投资回收周期长等问题,因此,必须事前考虑到诸多方面。对于政府来说,具体推出什么样的PPP项目来吸引社会资本,是一种考验。在当前国家大力提倡PPP模式的形势下,地方政府应当注意避免走极端,不能把PPP模式当成解决债务问题的万能办法,防止一哄而上。PPP项目各方的权责利必须在合同框架下做到综合平衡。要围绕PPP项目签订一系列的合同体系以确立各方之间的权利义务关系。包括政府或政府授权机构与社会资本或项目公司之间、项目公司的股东之间、项目公司与项目的融资方、承包方、运营商、原料供应商、产品或服务的购买方、保险公司等各方之间所订立的合同。PPP项目的投资回收期一般较长,项目公司要承担的义务很多,其后期运营的压力较大。因此,实践中首先要考虑好项目公司和投

增材制造产业集群发展的财税政策研究

刘江涛

增材制造(又称3D打印)是以数字模型为基础,将材料逐层堆积制造出实体物品的新兴制造技术,体现了信息网络技术与先进材料技术、数字制造技术的密切结合,是先进制造业的重要组成部分。增材制造是一次具有划时代意义的工业革命,它将彻底改变我们的生活、社会经济等各个方面。

大力发展增材制造产业集群的重要战略意义

当前,新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起,与我国工业转型升级形成历史性交汇。世界工业强国纷纷将增材制造作为未来产业发展新的增长点加以培育,制定了发展增材制造的国家战略和具体推动措施,力争抢占未来科技和产业制高点。美国政府认为增材制造技术的发展是提高美国制造业竞争力的一条捷径,增材制造技术使美国在与低

成本国家竞争时有更多优势。奥巴马政府提出重振美国制造业的目标,其两大核心措施就是增材制造技术、公共和私营部门的创业投资。为组建“全美制造业创新网络”,美国政府计划斥资10亿美元,建立15家制造业创新研究所,其中第一个成立的就是增材制造研究机构。美国增材制造创新研究院的工作目标就是加快增材制造技术在制造业中的发展,增强国内制造业竞争力。同时,奥巴马政府提出工业制造“要在美国发明设计、在美国制造;用以前一半的时间、一半的费用完成新产品的研发和生产”。德国正在推进“工业4.0”,这是网络、计算机技术、信息技术、软件与自动化的深度交织产生的生产模式,包括“智能工厂”、“智能生产”和“智能物流”等内容,其中,增材制造技术在工业生产过程中发挥着重要的作用。

我国正在加快转变经济发展方式

和产业提质增效升级,亟需采用包括增材制造技术在内的先进技术改造提升传统产业,不断释放的市场需求将为增材制造技术带来难得的发展机遇和广阔的发展空间。增材制造产业涉及诸多领域,如信息技术、生产性服务业、装备制造和材料技术等。单就耗材一项而言,就有7个大类,工艺设备30多种,打印材料有几百种,是服务业和制造业融合的典型产业,具有极广的产业应用辐射面,大批新兴产业可以被催生,形成产业集群。基于逐渐成熟的物联网生态、大数据和互联网云制造,通过网络平台,人们可以便捷地进行3D打印方面的创意、设计、创业、融资以及设计程序的交易,提交专业打印后,成品会由物流配送到用户手里,或者由用户直接本地打印。随着增材制造的技术进一步发展,增材制造产业集群会向更多的传统产业延伸,辐

投资者的利益,以“使用者付费”为基础,实施灵活透明的定价原则,同时,要注意做到各方利益的综合平衡,政府主要承担法律、政策等风险,社会机构主要承担运行、市场等方面的风险。以往某些地方政府急于求成,在引进合作伙伴时,偏重考虑社会投资者的利益,综合平衡方面做法欠佳,应注意避免。三是

建立健全监督评价体系以保证项目的顺利实施。项目合同是对项目各利益方权责利的规定或确认,其条款是否能最终落实还要依赖于项目自始至终的执行,因此,项目实践中要注意形成项目公司、投资者、政府、第三方专业机构、社会公众等各方参与的监督体系和评价体系,防止资金断链、偷工减料,以次充

好、用工混乱、拖欠工资等现象的发生,这是项目顺利实施的重要保证。□

【本文系2015年度广西经济管理干部学院科研立项项目“‘一带一路’战略下广西区域经济协调发展研究”(项目编号:15KYA002)的阶段性研究成果。】

(作者单位:广西经济管理干部学院)

责任编辑 雷艳