

PPP 模式在我国城镇化发展中的作用

□ 罗曼 王海霞

城镇化是我国社会主义现代化建设的历史任务,也是当前及未来扩大内需的最大潜力所在。根据国家统计局数据,2012年我国的城镇化率已经达到52.57%,按照“纳瑟姆曲线”规律,当前城镇化进入快速发展阶段。在此阶段,城镇化发展对资金的需求巨大,仅仅依靠财政投入难以满足。此外,从新型城镇化发展的质量和效益出发,以政府为单一投资主体模式往往存在效率问题。因此,需要通过模式创新,激发城镇化发展的内在活力,提供持续发展动力。PPP(Public-Private-Partnerships)模式就是一种将市场机制和政府力量有效结合的新型管理模式,通过引入社会资本参与城镇化进程,提高我国城镇化的质量和效率,是未来促进城镇化健康快速发展

展的有效途径。

一、PPP 的内涵

(一) 概念

关于PPP的概念,尚无统一说法。联合国发展计划署、欧盟委员会等机构、专家都对PPP的概念有表述。综合前人的观点,可以将PPP理解为:公共部门与民营部门合作过程中,让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务,从而实现政府公共部门的职能并同时为民营部门带来利益的管理模式。需要强调的是:其一,PPP的本质是一种合作关系,是民营部门与公共部门合作的结果;其二,它是一种管理模式而非单一的融资模式。可以发挥民营部门的资本、管理与技术优势,使社会综合效益最大化。

(二) 特征

PPP作为一种新型管理模式,具有

伙伴关系、利益共享和风险分担三个重要特征。其中,伙伴关系是首要特征,利益共享与风险分担是维持伙伴关系的重要条件,是由伙伴关系衍生出来的特征。

第一,作为首要特征的伙伴关系是其合作本质的具体体现。合作关系的核心在于共同的目标,即在某个具体项目上,以最少的资源提供最优的产品和服务。民营部门实现在一定约束之内的利益最大化,公共部门实现公共福利提升目标。

第二,PPP项目的公益性决定了利益共享特征,即对项目产生的综合经济、社会效益的共享。政府部门节省公共资金投入,节约成本,提高效率;民营部门取得相对稳定的投资回报,提高企业知名度,并开拓投资领域。

第三,PPP模式中的风险分担主要表现为考虑双方风险的最优应对、最佳

机制,积极创新符合西部实际需要的多种投融资渠道,组建文化产业投融资公共服务平台。建立文化企业诚信体系,推进文化企业融资;完善文化产业授信业务制度,逐步提高文化企业中长期贷款的规模和比重;建立文化产权认定和评估机构,提高文化产权的资产化和证券化水平。建立财政对文化产业风险投资公司和信用担保公司的风险补偿机制,

用于弥补亏损,降低风险;采用贷款贴息或补助政策,鼓励文化产品的开发。

第五,优化政府扶持政策。明确各级政府职责,赋予地方政府扶持特色文化产业发展的事权。完善政府的各项文化产业发展扶持政策,为特色文化产业创造良好的发展环境。加大对特色文化基础设施的投入,创造必要的物质条件。完善文化产业发展的法律法规,优

化西部地区特色民族文化发展的制度环境。制定政府采购定向倾斜西部特色文化产品的可行性措施,把西部尤其是民族地区特色文化产品列入政府集中采购目录,优先采购西部特色文化产品。尽快建立知识产权评估机制,积极培育流转市场,为文化产权交易提供畅通的渠道。

责任编辑 雷艳

分担,尽可能做到每一种风险都能由最善于应对该风险的合作方承担,进而达到项目整体风险的最小化。

二、我国城镇化过程中引入 PPP 管理模式的必要性

城镇化过程中,需要大量投入以形成有效供给的公共产品。有必要通过 PPP 模式引入民营部门参与,以缓解资金供求矛盾,提高供给效率和分散风险。

(一) 弥补巨额资金的供需缺口

1. 我国未来城镇化需要巨额资金投入。根据中国社科院的《中国城市发展报告(2012)》蓝皮书测算,在未来 20 年内,要将 4—5 亿进城农民完全市民化,至少需要投入 40—50 万亿美元的巨额资金。

2. 传统地方政府主导的融资模式存在局限性。目前,我国地方政府融资模式主要有:地方税和中央转移支付、土地出让金收入、地方投融资平台以及中央代发地方债。这些传统的融资模式由于各自的局限性,难以为未来的城镇化提供持续的、充足的资金供给。首先,地方税收和中央转移支付不能满足地方城镇化过程中公共产品和服务的提供。其次,土地财政融资模式可持续性差。土地融资存在很多问题:土地资源的稀缺导致一次性的土地批租收入不具有可持续性,并助长了地方政府政绩激励下的短期行为,地方政府通过推高地价获得城镇化建设资金的同时也推高了房价。第三,地方融资平台面临较大债务风险隐患:一是融资主体的设立与运作不规范,公司治理结构不合理;二是融资状况不透明,责任主体模糊;三是信用膨胀,负债率高。四是地方债发行规模有限,短期内不宜大规模推广。因此,积极探索多元化的融资渠道,利用 PPP 模式引入民间资本,不失为缓解此矛盾的有效途径。

(二) 提高公共产品和服务的供给

效率

在基础设施、公用事业和公共服务领域,以政府为单一主体的供给和管理模式在运行机制方面存在不足,导致公共产品和服务的供给效率低下。一是,城市公共设施内部投资结构不协调,政府的资金分配比例不合理。二是,资源浪费严重。首先,由于缺乏长远的统筹规划,存在大量重复、盲目建设,造成基础设施供给不足与基础设施利用不充分并存的现象;其次,有的项目建设质量不达标,难以达到正常的使用要求,常常要返建或返修,带来了巨大资金浪费。三是,项目建设周期过长。一方面,由于低估项目预算,忽视配套资金,使许多在建工程由于缺乏资金而延期。另一方面,个别地方政府为了制造建设繁荣的假象,人为拉长建设战线和周期,不利于树立政府形象和信用,也影响其他项目的开展。

而在 PPP 管理模式中,政府公共部门和民营部门在合理分工、优势互补的基础上进行合作,民营部门更多地负责项目和服务的具体生产与经营,政府公共部门主要负责项目和服务标准的制定以及生产经营过程的监督。因此,提高了公共产品和服务的供给效率和质量。

(三) 分散公共设施供给的整体风险

在城镇化发展过程中,基础设施、公用事业和公共服务,由于其投入巨大、影响范围广泛等原因,其生产与经营过程存在着诸多系统性风险(政治风险、经济风险、法律风险和不可抗力风险)和非系统性风险(包括信用风险、完工风险、技术风险、经营管理风险、市场风险及环境保护风险等)。这些风险如果由公共部门独自承担,必将加大其压力和负担。所以,利用 PPP 模式引入民营部门参与,通过科学的风险分担机制,可将不同风险分配给最有能力承受此风险的一方,从而分散和降低项目和

服务的整体风险。

三、利用 PPP 的保障措施

在利用 PPP 机制有效促进我国城镇化进程中,除了根据城镇公共设施的不同形态和不同特点选择合适的 PPP 具体模式以外,还需要采取一系列措施,保障 PPP 模式的有效运行。

(一) 健全相关法律法规体系

完善的法律法规是私营部门进入城镇化公共设施领域的基本依据。为保障 PPP 机制的良好运行,还要进一步完善和细化《合同法》等现有法律法规体系,为 PPP 模式在城镇公共设施中的有效运用提供更加全面、详细的法律依据,为各参与方的权责划分、风险分担以及纠纷处理提供指导。

(二) 完善政策扶持措施

为了更好地引导私营部门参与城镇公共设施建设,国家需要出台一系列的优惠政策,从财政、税收、金融、土地等多方面为私营部门参与 PPP 项目给予政策扶持,增加城镇公共设施 PPP 项目的吸引力。

(三) 加强全面综合管理

城镇公共设施的 PPP 项目涉及的利益实体较多,时间跨度较大,没有严格的管理贯穿始终是难以奏效的。从国外经验看,英国、美国等 PPP 推行比较成功的国家都建立了专门的 PPP 管理制度。对 PPP 项目,要从横向管理(合同管理、绩效监控和关系管理)和纵向管理(招标筹备期、工程建设期、项目运营期和项目交割期)两个维度加强管理。

(四) 建立 PPP 专业组织机构

从发达国家的经验看,我国也应在借鉴先进经验基础上,研究建立中央和地方级别的专业 PPP 单位,帮助公共部门设计和实施 PPP 项目,为推广 PPP 提供国家和地方各层面的组织保障。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 廖朝明