

运用PPP模式助推新型城镇化

□孟春

党的十八届三中全会提出要“坚持走中国特色新型城镇化道路”，指出要“推进城市建设管理创新，建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。”如何更好地开展城市建设管理创新，完善城市建设投融资机制，实现新型城镇化的持续健康发展，是推进新型城镇化发展过程中亟待解决的问题。国际经验表明，推广和应用政府与社会资本合作模式（PPP），有利于解决城镇化发展的投资和管理难题，防范和化解城镇化的建设管理和运营风险，有助于推动新型

城镇化的可持续发展。

一、传统城镇化的弊端明显

一般来说，城镇化的发展模式大致可分为三种：市场主导型、政府主导型和市场与政府并重型。从国外城镇化发展经验来看，各国城镇化发展大多立足于市场调控，通过市场机制“无形之手”，引导人口、社会资源的正常流动与配置；政府仅仅在出现“市场失灵”，导致城市问题之时才进行适当的干预。然而，不同于国外城镇化发展历程，我国城镇化的发展在很大程度上一直为政府行政权力所主导，政府推动的作用十分明显，甚至直接充当资源配置的主体，这种模式带来的弊端也是显而易见的。

一是管理体制机制落后，不利于城

镇化的健康发展。由于政府部门在城镇化中占据主导地位，就容易出现追求短期政绩忽略长期发展的短视行为。比如重硬件建设，轻软件投入。一方面城市扩容、道路拓宽、地标建筑涉及城市形象方面等做得如火如荼，另一方面，在城镇交通、地下管网、垃圾处理、环境保护等方面投入不足，影响了城市的健康发展。

二是资金使用效率不高，不利于城镇化的科学发展。投融资水平和资源利用效率属于城镇建设和管理的关键性影响因素。政府主导的城镇化进程受限于地方政府的财力。一方面，当前政府收入的主要来源包括税收、政府性基金收入、土地出让相关收入、地方融资平台借债等，由于现行法律的限制，地方政府的融资能力受到了很大限制。另一方面，由于缺乏完善的投资绩效考核评价机制，政府在城镇建设中的投资容易出现价格机制不合理、市场收益不充分、资源配置和设施运营低效率等问题，其中不乏劳民伤财、中看不中用的“形象工程”、“政绩工程”。此外，一些专项转移支付多为“撒胡椒面”式的财政资金投资，未形成聚合，导致城镇建设资金的使用效率不足。在城镇化过程中，对于需要大量资金投入的基础设施、公用事业、公共服务等城镇化建设和管理领域，由于政府财政和融资能力的限制，加之资源配置的低效率，容易造成城镇化过程中投资需求和供给的巨大缺口，阻碍了提高城镇建设和管理水平的进展。

三是地方债务风险积聚，不利于城镇化的持续发展。我国现有的财税体制



摄影 陈晓敏

下,地方政府通过土地出让融资为城市基础设施建设和运营提供资金。目前由于我国土地的特殊属性,很多地方政府患上了严重的“土地财政依赖症”,城镇化建设资金过度依赖于土地使用权出让收益。世界银行报告显示,土地相关的基建融资占到我国地方政府基建融资总额的80%—90%。城镇化推进过程过度地依赖于土地收入,不仅透支了城市发展的后劲、削弱了产业发展和经济转型质量;更透支了子孙后代的权益,严重影响城镇化的可持续发展基础。而且,土地资源是有限的,随着房地产调控政策的持续,“土地财政”越来越难以为继,而负债建设也会因可能带来的系统性风险不可持续。同时,城镇化进程中地方政府“负债建设”的现象也比较普遍,地方政府债务风险日益突出。近年来,迅速兴起的地方政府融资平台积极拓宽融资渠道、创新融资方式,为推动地方经济发展和城镇化建设发挥了甚为重要的作用。但与此同时,迅速堆积的债务风险也让地方政府融资平台饱受诟病。审计署去年底公布的《全国政府性债务审计结果》显示,截至2012年底,有3个省级、99个市级、195个县级、3465个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于100%。地方政府“债台高筑”的背后,暴露出在现行财税体制下,城镇化发展中产生的巨大建设资金与地方财政的“捉襟见肘”之间的尴尬处境,不利于城镇化的持续发展。

二、PPP模式是新型城镇化建设的机制变革

新型城镇化不同于传统的城镇化建设,对城镇建设和管理水平、发展质量的要求更高,更强调“以人核心”。实践证明,城镇化的主要动力在于市场推动,而不在于政府的行政干预。因此,在城镇化的发展进程中,要处理好政府和市场的关系,在充分发挥好政府监督

和引导职能的前提下,更好地发挥好市场的决定性作用,以实现城镇经济社会的最优配置。

国际社会解决城镇基础设施巨量资金需求难题,并充分发挥资金使用效益的通行做法是,采用政府与社会资本合作的方式,以财产税为主的税收体系和项目自身收益为还款保障,通过多元化的融资渠道和合理的价格机制吸引市场力量的参与。这种模式就是目前世界银行、亚洲开发银行等国际组织正在大力推广的PPP模式。

PPP模式下公共产品的生产和供给分离,政府部门利用私人企业的运营效率和竞争压力,在短期内提高基础设施的供给技术效率,改善政府公共服务水平;私营部门则通过合同或契约,减少政府部门自由裁量带来的损失,确保私人收益的最大化是其参与PPP的最主要目的。这不仅是一个微观层面的融资工具,更是一次涉及宏观经济层面的体制机制创新,对于改善城市运营管理、拓展融资渠道和防范财政风险等都具有重大的理论和现实意义。

首先,PPP模式可以完善城镇管理体制机制,提高公共产品和服务的供给水平和质量。PPP模式下,通过引入竞争机制,吸引社会资本参与到公共产品领域,并建立以客户为导向的绩效评价与资金拨付机制,能够激励社会资本参与者为降低成本而努力改善管理,这是符合激励相容原则的制度设计。PPP模式有利于推进国家治理体系和治理能力的现代化进程。PPP模式下,公共部门和社会资本投资方是平等的主体,双方都需要履行合同约定,践行法治和契约精神,这有利于推进国家治理的现代化进程。PPP模式可有效推进政府职能的转变。PPP模式要求政府部门完成从动员员到裁判员的身份转变,由项目的实施方转变为监督者。这既有利于政府减少对微观事务的干预,充分发挥市场机

制的调节作用,又可以促进政府部门将更多的精力和资源投入到规划和监管,提升政府管理社会的水平。PPP模式是发挥市场的决定性作用的重要途径。规范的PPP模式要求私人部门投资方参与公共产品项目的前期设计和规划中来,有利于避免政府的决策失误和浪费。同时,政府的审批权的逐步调整,也有利于在城镇建设和管理过程中不断扩充市场发挥作用的领域。

其次,PPP模式可以缓解政府短期建设资金短缺的压力,拓宽社会资本的投资领域。在推进新型城镇化的过程中,面对政府债务风险和资金不足的矛盾,PPP模式能够引导社会资本投入基础设施投融资中,缓解政府的短期融资压力,是城镇建设管理投融资机制的重大创新。国内外的项目实践都充分证明,运行良好的PPP项目通过吸引社会资本介入,能够节约大量政府财政投入,在短期内完成单凭政府无法完成的民生工程,改善社会福利。在节省了政府的前期投资建设支出之后,政府部门就可以把有限的财力从项目建设转移到社会保障等民生领域,有利于推进社会的和谐。同时,PPP模式还可以提高资金的使用效率。比如,城镇化公共事业项目,如果政府建项目,再自己运营,一般会出现人员冗余、成本高企、效率较低的问题。但是,通过引入竞争性的私人资本之后,社会资本投入方为获取最大利益,在满足公共服务的标准的前提下,有动力最大限度的压缩成本,提升投入资金的使用效率。

最后,PPP模式可有效分担城镇化和运营管理中的风险。合理的风险分担机制是PPP模式成功实施的核心和关键。在新型城镇化的PPP模式中,政府把技术风险、完工风险、建造风险等有效分担给更有能力承担的社会资本合作方,可以缓解政府的全风险压力。此外,PPP模式可推进现代财政制度的

建立和完善,有助于防范和化解财政风险。比如对于有收益的准公益性项目债务,可以通过PPP妥善处理存量债务。PPP模式要吸引社会资本参与,就需要财政制度相匹配。一方面,要求预算做到公开、透明,提高政府债务的透明度;另一方面,PPP项目的全生命周期合作模式,也要求政府从以往单一年度预算收支管理逐步向中长期财政规划和“资产负债管理”转变,有利于提高财政的规划性和可持续性,防范和化解中长期财政风险。

三、完善新型城镇化PPP模式的建议

无论是管理体制机制的创新,资金使用效率和公共产品供给水平的提高,还是财政风险的防范,以人为核心的新型城镇化建设和管理都需要运用好PPP模式。在全面建成小康社会和推进基本公共服务均等化的进程中,推广运用PPP模式意义重大。

从政策的导向上看,拓宽社会资本的投融资领域是改革的重要方向,也是本届政府的重要课题。李克强总理曾多次明确提出要让社会资本参与到垄断领域与基建上来。2013年7月24日,国务院常务会议要求,向地方和社会资本开放城际铁路、市域(郊)铁路、资源开发性铁路和支线铁路的所有权和经营权;七天后的国务院常务会议中,更进一步提出研究推进政府向社会力量购买公共服务;9月6日的常务会议,则研究部署有效落实引导民间投资激发活力健康发展的措施。从十八届三中全会的文件中可以看出,本届政府将允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道,允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营,这为PPP模式的大规模运用创建了良好的政策环境。今年4月23日的国务院常务会议上,更是确定进一步落实企业投资

自主权的政策措施,决定在基础设施等领域推出一批鼓励社会资本参与的项目。会议明确要求,为加快投融资体制改革,推进投资主体多元化,让社会资本特别是民间投资进入一些具有自然垄断性质、过去以政府资金和国企投资为主导的领域。这次首批推出80个符合规划布局要求、有利转型升级的示范项目,面向社会公开招标,鼓励和吸引社会资本以合资、独资、特许经营等方式参与建设运营。值得注意的是,本次会议要求完善配套实施细则,推动基础设施和公用事业特许经营等立法,这些都会为PPP模式的推广和运用营造良好的环境。

PPP模式下,政府的角色将由参与者转变为监督管理者,成为项目利润的调节者和公共利益的维护者。资本的本性是逐利,要在新型城镇化过程中引入社会资本,必须考虑给与社会资本一定的合理回报。在PPP过程中,调节进入资本的盈利空间就成为政府部门的一项重要职责。一方面要保持项目回报率的吸引力,另一方面许多项目具有公益属性,因此也要考虑维护公众利益,不能使社会资本获得暴利。此外,大范围采用PPP模式后,还需要考虑政府和社会资本各自擅长的投资领域,严格限制和规范政府部门的投资行为,避免与民争利。

目前来看,新型城镇化中,PPP模式可以在以下领域发挥作用:

一是基础设施建设领域。根据基础设施的不同形态,选择不同的PPP具体形式。对于新建的基础设施,政府可以采用建设——转让——经营(BTO)、建设——经营——转让(BOT)、建设——拥有——经营(BOO)等形式与民营企业合作,为新建基础设施融入社会资本,提高资金的使用效率和基础设施的建设质量。在扩建和改造现有基础设施方面,政府可以通过租赁——建设——经营(LBO)、购买——建设——经营(BBO)等

形式与民营企业合作。对于已有的基础设施,政府可以通过出售、出租、合同承包等形式与民营企业合作,向民营企业发放特许经营权证,由民营企业在政府的监督下负责经营管理事务。

二是公用事业领域。在煤气、电力和热力供应、污水处理、自来水供应、垃圾处理等方面,需要设计合理的定价机制和调价公式,一般可通过使用者付费和政府补贴相结合的方式,使社会资本的投资管理者收回投资,并获得合理的投资回报。

三是公共服务领域。通过PPP模式可以最大限度的满足人们对公共服务的需求。一般来说,由政府公共部门确定所需服务的规模和质量,制定公共服务的提供标准,通过公开招标方式吸引社会资本参与,并设立完善的审查监督机制和绩效评价机制,以提升公共服务的供给质量。

当然,为了促进PPP模式能够得到更规范的运用,发挥PPP模式的最佳效果,还需要在以下几个方面积极努力:第一,完善相关法律法规,创造适宜的政策法律环境,健全风险分担等相关机制,加强项目运作的规范性并减少推行PPP模式的制度摩擦;第二,设立必要的PPP管理和协调机构,规范政府部门的的行为,减少对PPP的多头管理,推进PPP模式的顺利推进;第三,加强人才培养,培养懂经济、法律、财务、合同管理等相关专业的复合型人才,特别是要注重提高政府相关部门具体参与人员的实践能力;第四,系统研究国内外典型案例,找出相关的经验和教训,结合我国不同城镇的实际情况,科学合理地把PPP运用到我国的城镇化建设和管理中,以推动我国新型城镇化持续健康发展。□

(作者为国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长)

责任编辑 陈素娥