

关于完善 PPP 项目 投资回报机制的若干思考

鲍睿宁 ■

摘要:本文基于我国 PPP 示范项目落地运营的情况,分析 PPP 项目投资回报机制在实际运行中遇到的一些亟待解决的问题,提出若干完善建议,以构建合理的、稳定可预期的、动态可调整的“风险共担、收益共享、激励相容”的投资回报机制。

关键词:PPP 项目;全生命周期;投资回报

一、PPP 项目投资回报机制运行 中遇到的问题

根据财政部等部门发布的文件规定,我国按照 PPP 项目的收入来源不同确立了使用者付费、政府付费和可行性缺口补助三种投资回报机制。但从实践情况来看都不同程度地遇到一些问题。

(一) 投资收益率难以科学确定

投资收益率是构建 PPP 项目投资回报机制最核心的指标。但是,政府部门和社会资本在 PPP 合作项目的相关利益目标却并不完全一致,政府部门希望以最少的使用者付费、政府付费或财力补助实现公共利益最大化,社会资本则希望在向社会提供高质量公共服务的同时实现投资收益最大化,投资收益率问题成为双方博弈的焦点。同时,我国目前各行业项目收益率标准不尽统一、差异较大,造成 PPP 项目投资收益率的确定缺乏科学依据。在实际操作中,一些地方政府为减

轻财政负担,以项目周期长、投资收益相对稳定等理由尽量压低投资收益率,导致一些 PPP 项目融资难、落地难。

(二) 年度成本性支出与运营收入难以合理匹配

我国 PPP 项目年度投资建设和运营等成本性支出由社会资本占主导的项目公司承担,公司运营收入通过社会公众使用者付费或政府付费(财力补助)获得,但定价权则由政府根据成本情况进行决策或代理公众决策。这种成本主体与收入定价主体的分离,不仅容易造成使用者付费或政府付费(财力补助)在一定年限内保持相对固定,还导致年度成本性支出存在客观上的波动性和趋涨性以及项目公司不合理抬高的可能。虽然我国要求建立 PPP 项目收费定价动态调整机制,但 PPP 项目收费定价调整完全不同于市场定价,使用者付费的调整必须遵守公共定价规则,政府付费(财力补助)的调整也必须遵守预算调整的

法定规定,程序复杂、时滞性较长、调整幅度也难以及时到位。在实践中,一些地方还规定每隔几年调整一次收费定价,这不仅影响 PPP 项目的现金流,也加大了年度成本性支出与运营收入的不匹配性,影响社会资本投资的年度收益回报。

(三) 风险损失难以有效预警和合理分担

尽管我国按照“风险共担”和“风险由最适宜的一方来承担”原则,明确政策、法律等政策性风险损失由政府承担,建设、运营等商业性风险损失由社会资本自行承担。但目前我国对政府承担的政策、法律等风险损失的界定仍较为含糊,既未明确风险损失的具体类别和范围,也未明确风险损失支出责任如何在各级政府之间进行合理划分,这让社会资本担忧未来不确定的风险损失会影响今后的投资利得收益。

(四) 投资运营核算和绩效考核评价难以精准科学

精准科学地开展PPP项目投资运营核算和绩效考核是构建PPP项目投资回报机制的基础和必要保证。虽然目前我国针对投资项目建设经营核算的财务制度较为完备,但对于PPP模式,现有财务制度和配套政策措施仍存在许多不足。一些地方政府为减轻财政负担,在存量资产转让时不做溢价处理,在参与引导社会融资时人为压低贷款利率,在授予特许经营权时无法确保项目公司获得项目土地使用权等资源资产,这些都直接影响PPP项目的资产资源收益、融资和运营成本以及利润等财务核算。此外,政府对PPP项目全生命周期的成本监测缺乏科学的方法,专业人才培养也严重不足,这都不利于科学反映PPP项目财务运营和绩效情况。

二、完善PPP项目投资回报机制的相关建议

(一) 建立完善投资收益率动态调整机制

鉴于PPP项目的公共性和排他性,我国相关部门应根据PPP项目的不同行业特性,借鉴公布不同年限国债收益率的定价基准方法,综合各方因素,分行业、分年限制定发布PPP项目行业收益率标准指导性文件,在全国范围内形成统一且富有弹性的投资回报率上下区间幅度,以增强社会资本对投资回报的可预见性和相对稳定性,也为地方政府和社会资本合作提供一定的空间。各地在具体实施PPP项目时,应改变政府强势主导的格局,本着契约和平等合作的精神,在国家确定的区间幅度范围内,确定政府部门和社会资本都能接受的投资收益率均衡点,并随时间推移进行合理动态调整,最终实现帕累托最优。

(二) 建立完善成本核算和控制机制

PPP项目是通过政府购买服务、以使用者付费或政府付费(财力补助)的方式来承担社会资本投资运营成本 and 收益的,因而,建立完善PPP项目投资运营成本核算和控制机制至关重要。在项目设计论证环节,应在开展物有所值评价和财政承受能力论证中综合考虑项目全生命周期内的成本核算范围和成本变动因素,对项目投资运营成本进行详细、科学测算。在项目采购环节,应采用公开招标、竞争性谈判等方式采购社会资本,促进潜在投资人之间的有序竞争,降低项目投资运营成本。在项目落地运营环节,我国相关部门应出台完善PPP项目投资建设、资产资源使用、成本核算等方面的财务会计制度,并督促项目公司建立健全内部财务制度和内控办法,规范PPP项目成本财务核算,严控项目公司虚增、虚列和不合理增加成本支出。

(三) 建立完善收费补助动态调整机制

在项目论证和签约环节,应按照国家项目投资收益率和测算的全生命周期成本,采用成本加成、边际成本等方法合理测算运营收入,编制项目现金流,并据此确定使用者付费定价或政府付费(财力补助)的标准。在项目实际运营中,为解决年度投资运营成本性支出的波动性与运营收入相对固定性不匹配问题,政府部门应建立完善年度政府付费或财力补助及时调整机制,稳定项目现金流和年度收益。同时,应着眼项目全生命周期,在建立PPP项目中期财政预算管理制度的同时,完善PPP项目中期使用者付费动态调价机制,以实现PPP项目全生命周期

的收益稳定。

(四) 建立完善风险损失分担和补偿机制

尽管PPP项目风险因素多、风险程度高,但与市场竞争性项目不同,其自身商业性风险相对较小,主要是政策性风险。因此,笔者建议,一方面,应进一步明确界定政策性风险和商业性风险的边界,科学划分政府部门和社会资本各自承担风险损失的责任。另一方面,应按照“谁出政策、谁承担风险损失”的原则,科学确定上下级政府间政策性风险损失分担责任,建立完善上下级政府间政策性风险分担和补偿机制。重要的是,对于因政府制定出台法规政策调整给项目运营带来的政策性风险损失,应由中央财政通过转移支付或财政补贴给予全额补偿,避免地方财政“埋单”,也给社会资本吃下“定心丸”。

(五) 建立完善绩效考核评价机制

开展PPP项目运营绩效考核评价既是提高PPP项目运营效率的重要保证,也是建立激励相容机制的重要内容。因此,笔者建议,一是应在制定完善相关法规制度的同时,抓紧制定PPP绩效考核评价指标体系,出台PPP绩效考核评价具体办法,明确以绩效考核评价的结果作为项目付费多寡的依据。二是应创新绩效考核评价方式,加强对PPP项目运行成本、产出标准的跟踪监测和动态检查,确保阶段性目标与项目付费相匹配。三是应加强绩效考核评价队伍建设,引入第三方专业咨询机构,建立专业咨询机构激励约束机制,以提高PPP绩效评价的科学性、公正性和权威性。

(作者单位:安徽财经大学金融学院)

责任编辑 李卓