

我国PPP项目实施的难点和对策

杜元钰

摘要:当前PPP项目实施中暴露出诸多难点,如具体实践中仍存在误区、项目签约率低、项目评价与立项决策不完善、缺乏成熟的供给者和管理者、第三方机构专业化程度不高、项目收益率不足等。本文立足PPP项目实践,提出加快PPP立法进程、完善政府监管和信用约束机制、健全公开透明的竞争机制、加强对专业服务的利用、建立动态谈判机制等建议。

关键词:政府和社会资本合作;项目实施;难点;对策

一、PPP项目推进过程中存在的难点问题

(一) PPP项目实施中存在误区

在我国地方政府债务高企的情况下,PPP模式被误导为一种投资刺激工具和政策安排,有的把PPP单纯诠释为一种新的城乡基建融资模式。当前国家推广PPP,本质上是通过PPP项目实施,推动一场新的公共产品和服务变革,更高效地满足社会对公共产品和服务的诉求,使政府公共服务走出自产自供的格局。但在实际操作过程中,许多地方借PPP项目采取政府承担兜底责任、政府回购、明股实债等方式变相融资,甄选投资者时偏重社会资本方的融资能力,并未从根本上考虑项目质量、运营与维护绩效等问题,地方政府的监管意识不足,重融资轻管理,导致一些社会资本方利用监管漏洞包装存量项目,骗取财政补贴,增加了地方政府债务风险隐患,背离了PPP项目的初衷。

(二) 公共服务与社会资本的目标不易调和,PPP项目签约率低

PPP的合作体现了法律关系层面、风险转移层面以及利润获取方式上的让渡。政府作为项目的发起人,主要是为了满足社会公众的需要、增进社会福利。而企业天然的逐利性使社会资本追求自身经济利益最大化,再加上自然垄断性和信息不对称,若无政府主导的监管加以规制,公共服务质量难以保障、公共利益难以维护。从实践来看,许多PPP项目的实施绩效并未达到参与者与公众的期许高度,项目难谈判、难落地是PPP模式的发展瓶颈。自2014年以来推出的PPP项目,只有百分之十几的签约率。

(三) PPP项目评价与立项决策仍存在问题

国际上,物有所值(VFM)的评价已经成为许多国家决策基础设施项目是否采用PPP模式的重要依据。在我国PPP项目评价与立项决策过程中,相关文件已经明确要进行物有所值评价和财政可承受能力论证。但实践中政策执行并未完全到位,对公共服务需求的评估不够科学,仍存在建设项目投资决策的思维惯式,地方

政府领导项目决策话语权较大。现有VFM中的定量评价标准由于自身的不完善使其在决策中的作用发挥受限,在竞争性招标的PPP项目采购流程中,未设置国际上常用的“市场反馈期”这一必须环节,影响公开性和竞争性。实践中,公共项目招标过程中还存在着较多的围标、串标以及陪标等现象。

(四) PPP项目缺乏成熟的供给者和管理者

尽管PPP项目基于平等互利,但政府作为项目的供给者和管理者在具体运作中处于强势地位。我国社会资本对政府的信任度不够,导致参与PPP项目的热情不高。从实践中看,PPP项目期限往往超过数届政府的任期,可能会出现“新官不理旧账”的现象,部分信用不佳的政府部门存在不履约或履约不到位的情况。有的政府频繁改变项目运作的外部环境,许多政策实施一半就改变初衷,使得PPP项目不确定性因素增加。PPP项目复杂、周期长、对专业要求高,但地方政府缺乏懂PPP运作的专业人才,缺

乏PPP操作的知识和经验,无法知晓PPP实施过程中的各种风险和隐患,在推行PPP时易产生畏难情绪。

(五)PPP项目第三方机构专业程度不高,专业人才匮乏

PPP项目前期实施方案、物有所值评价、财政承载能力评价论证过程复杂,技术性强,迫切需要工程、财务、评估等领域的专业服务。目前我国多数咨询机构只有工程技术和财务测算专业人员,一定程度影响了PPP的发展。除资产评估行业外,大部分PPP项目专业咨询缺乏行业标准,公信力有待提升。

(六)项目的吸引力与收益率不足,运行成本高

PPP项目大多利润薄、投资成本回收时间长,其所需要的配套改革和制度建设尚不到位,导致项目回报存在问题。市政公用相关领域价费体系较为模糊,一些新型环境保护的项目难以准确测算回报且付费体系不成熟,财政补贴机制尚未完善,制约社会资本投资回报的合理测算。由于PPP项目合作关系的长期性以及PPP合同自身的不完备性,执行过程中可能会出现许多不确定性因素,导致交易成本较高。

二、建议

(一)提高PPP立法层级,健全相关法律法规体系

规范推广运用PPP模式,首要是推进PPP立法。目前我国PPP领域已出台了一系列政策规定和操作指南,并启动了PPP立法工作,但是大多为政策性文件和部门规章,效力层次较低,不成体系。要加快PPP项目相关立法,以解决目前突出问题为导向,体现前瞻性、引导性,形成规范统一的PPP法律法规体系,覆盖PPP项目实施的全过程,明晰政府与社会资本

各自权责,切实保护当事各方权益,消除社会资本对政策“朝令夕改”的担忧,为PPP的规范、健康发展提供良好的法律环境。

(二)切实履行政府监管职责,建立政府信用约束机制

PPP模式并不必然带来公共服务效率提高,政府要正确认识PPP模式的适用范围和局限性。政府要在项目建设、运营的全过程中发挥主导作用,切实履行好监管职责,不断加强管理人员PPP专业知识和经验的积累,构建PPP信息平台,以保障公共服务的数量和质量。

政府由于拥有“公权力”,相较于社会资本而言具有天然优势,PPP项目推行的关键在于政府的契约精神。要增强政府守信意识,建立政府投资信用约束机制,保证政府按照协议付费,对地方政府进行权力制约、督促政府履约。地方政府要分清政府和企业各应分担的风险和责任,探索建立公平解决未履约纠纷的机制。

(三)建立并维护公开透明的竞争机制,创新PPP合作机制

在项目的识别阶段中,采用科学化的项目筛选手段,全面考虑PPP项目的经济效益、社会效益和生态效益等。借鉴西方国家“最优价值选择”的原则,招标过程真正基于竞标者的资质、出价、融资能力以及业内表现等来选择,尽可能公开招投标信息,接受各方监督,有效避免权力寻租现象的产生。积极推进PPP项目流程和合同的标准化,增强项目的透明度,充分降低政府和社会资本的项目采购和交易成本。建立起基于绩效的支付机制,根据服务水平确定支付水平,未达到履约标准的产品和服务视情况扣减支付。

借鉴英国PF2模式,完善我国PPP模式。PF2模式的特征是政

府以小股东的方式参股投入部分资本金,缓解私人投资者的融资压力,又能避免政府既当裁判员又当运动员,降低风险。在整个PPP合同安排中,政府应该更注重产出标准、绩效考核和定价机制,在其他方面给予社会资本更多的自由度和灵活性,以助其发挥创新能力。还可进一步创新项目发起方式、付费机制等,以更好地实现物有所值和更有效地进行风险分配。

(四)加强对专业服务的利用,健全PPP项目定价机制

PPP项目周期长、专业性强,其推广运用涉及合作方国有资产转让的管理和价值确定,必须发挥资产评估的专业作用。资产评估机构可在确定特许经营权交易底价、运营价格、项目后评价、期满退出价值等各个环节中提供专业服务,为政府依法行政、科学决策提供价值尺度,防止不合理让利或利益输送,维护公共利益,促进PPP项目各方平等合作、归位尽责。

(五)建立PPP项目动态谈判机制,实现风险共担

PPP项目的合作时间长,一般都在几十年,不确定性非常大。PPP项目参与者并非完全理性,对后期项目可能发生问题的预期难以穷尽,初始合同条款不能涵盖所有情况。建议PPP项目运营之初,公共部门要能“吃亏”。为打消社会资本的顾虑,减少项目后期的运营风险,建议政府和社会资本要形成动态的合作伙伴关系,事先设置合理的再谈判机制,当非自身经营类的重大变故出现,政府应与其重新谈判,保证社会资本得到相对合理的利润,从而实现风险共担。

(作者单位:中国资产评估协会行业发展研究部)

责任编辑 王雅涵