

基于全生命周期的 PPP 规范化管理

张志红 | 张伟民

我国自 2014 年在城市基础设施投资与运营领域推进 PPP 改革，经过 4 年的探索与实践，初步建立起了一套相对完整的 PPP 制度体系，搭建了全国统一的 PPP 综合信息平台，并先后推动了 4 批全国示范项目，覆盖主要经济社会领域，改革的综合效应初步显现。但 PPP 项目投资大、投资期长，运行过程中容易出现虎头蛇尾、风险评估不完备、后期盈利能力预测不准确等问题。作为一项长期的经济战略，我们有必要站在全生命周期视角，理性回顾和反思改革过程中的问题与过失，寻找 PPP 规范化运作的最优途径。

PPP 项目实施中的主要问题

(一) 过程管理粗放。地方政府片面地追逐 PPP 项目数量的增加，但落地率不理想。项目识别论证流于形式，项目建议书、可行性研究报告或项目实施方案编制不严谨，物有所值评价和财政承受能力论证不能做到科学合理，预测和测算不精确，导致项目在落地运营后不得不额外增加财政支出，增加财政中长期支出的压力。在第三批示范项目评审中发现，一些

项目在立项流程上存在可研报告未完成、物有所值评价报告和财政承受能力论证报告照搬照抄等明显漏洞。再有绩效评价体系不完善，对评价目标、评价标准和指标体系等认定理论与实践不成熟，评价方法单一，定性评价多、主观判断多，缺少科学的定量分析与评价，评价结果难以科学反映 PPP 项目真实运营效益。

(二) 假借 PPP 模式。将不属于公共服务的纯商业化项目以及仅涉及建设无运营内容的纯工程项目包装成 PPP 项目，将 BT 项目“拉长”为 PPP 项目搞变相融资。因认识上的误区和监管不到位，打着 PPP 旗号搞固定回报、明股实债、回购安排等变相融资现象依然存在。

(三) 政府与社会资本间利益诉求错位。PPP 项目特征上，政府推介 PPP 项目主要是为解决融资难，扩大供给，提高效率。项目盈利性往往比较差，或者项目具盈利性的部分已被发起部门在初期完成，而只将盈利性差或无盈利空间的部分进行推介，这与社会资本逐利的本性是相悖的，表现较明显的如城市道路、养老等。风险分配上，地方政府倾向于让社会资本承担

大部分风险。

(四) 民营资本参与率低。客观上，PPP 项目对民企缺乏吸引力，源于 PPP 项目投资回报率低、利润空间小，达不到民营资本投资收益率的期望值，以及融资难、融资贵、银行贷款要求条件苛刻等因素。主观上，项目参与“门槛”过高是令民企望而却步的重要原因。一些 PPP 项目在招标条件中，对企业的设计和施工资质、注册资本、总资产、净资产、银行授信、银行存款、业绩等设置的条件过高。

(五) PPP 咨询服务机构良莠不齐。咨询服务在 PPP 模式的实施中担当着重要角色，大量的实际工作需要由咨询机构全程参与并协调完成。PPP 项目数量的激增带来 PPP 咨询市场严重的供不应求，新建和转型的咨询机构纷纷涌入。目前关于 PPP 咨询服务尚没有统一的准入机制和质量控制机制，仅在咨询单位入库和示范项目评选时才有所考虑，也没有服务收费标准，使得市场上不少咨询服务流于形式以及咨询收费大打价格战，招投标中无底线拉低咨询价格、项目评估文件大量复制或抄袭等情况屡见不鲜，严重影响了 PPP 规范运作。

回归理性 规范PPP项目管理

(一)充分发挥PPP项目信息平台的监督作用。首先,确保平台信息的公开与透明,加强对信息真实性和及时性的监管,以利于全社会共同参与PPP项目监督。其次,从严从紧控制入库项目审核,并对已入库项目实施动态管理,坚持“有进有出”原则,收紧不适合PPP的项目或地区,特别是工程导向的运营绩效约束特点不明显的項目。第三,充分挖掘平台数据价值,适时考虑通过专项授权等方式向学术机构、金融机构或者其他专业机构全部或部分开放,利用“互联网+”和大数据技术,实现信息共享,优化资源配置,提高市场运行效率。

(二)构建全生命周期的PPP项目过程监管体系。首先,严格PPP项目选择标准,包括付费基础、权责关系以及后续运维当中的一些利益关系,从源头控制PPP项目质量。严把PPP模式的适用范围和边界,防止将商业项目和纯工程项目包装成PPP项目进行融资,坚决剔除不规范项目。其次,项目准备阶段充分调研、反复讨论,可以尝试与潜在社会资本进行前期沟通,开展市场测试,确保方案的可行性,以便于采购阶段有更多的社会资本能够响应。实施方案的编制要考虑到后期采购文件、项目合同等的编制以及项目如何正常实施、运营和移交,编制深度要达到可操作的水平。强化项目实施方案审核,重点对物有所值评价、财政承受能力论证、实施方案中的股权结构、收支测算、收益分配、政府支出责任、风险分担、定价调价机制、政府采购、融资成本、资本回报率、绩效监督管理、退出机制等进行严格审核把关。第三,确保

物有所值论证的科学性。作为推进PPP模式的出发点和落脚点,应当把PPP项目是否物有所值放在突出的判別位置,差别化、针对性做好具体项目的PPP运作。正确理解物有所值分析的意义,是确保在最低成本之下得到期待的质量,并非意味着只做最便宜的事,造成“低价竞争”“劣币驱逐良币”等现象发生。在限定的预算之下,同等考虑必要性、财务承受能力和性价比时可以获得最大的效率。第四,加强全生命周期绩效管理。按照“激励相容、提质增效”的总体目标,制定分行业项目绩效考核目标、考核标准和指标体系,项目识别论证时设定绩效目标,项目建设运营中进行绩效跟踪,年度结束后开展绩效评估。强化绩效评价结果运用,建立和完善绩效纠偏机制,增强绩效评价的执行力 and 约束力。

(三)建立政府与社会资本激励相融机制。在PPP全生命周期中,项目运营风险高,保障PPP项目持续运营,需要政府与社会资本间建立利益共享、风险共担的激励相容机制。PPP模式的推行很大程度上倒逼地方政府转变观念,回归政府与社会资本的伙伴关系,强化契约精神、平等意识,双方回到诚意、法制、平等、义务上来。既然是合作伙伴关系,就应强调平等而非命令或服从,政府的身份首先是经营主体,而不是行政主体。PPP的正确路径应该是,政府提出自己的诉求,明确产出要求、考核标准、违约责任,而不是去约束社会资本实现目标的过程,转移风险的同时也将机会转移给社会资本。在政府与社会资本关系界定上,必须找到一个很好的平衡点,既保证政府支付能力可持续,同时也要保证社会资本合理收益。PPP

融资要以社会资本为主,政府发挥辅助性作用。地方政府及国有资本应与民营资本一样,都需当好“球员”,而不是“裁判员”,“裁判员”应当交给各级法院来做。

(四)营造良好市场环境,激发民营资本活力。按照市场规律确定PPP项目的实际回报率,政府不得任意压低或更改PPP的回报水平,以物有所值的定性评价标准,允许社会资本获得合理的收益。根据当地公共产品与服务的需求,建立弹性的财政承受能力约束,可以考虑适度上调标准,并允许额度跨年度调剂使用。推进建立多元主体并存和充分竞争的PPP市场,民间资本在准入门槛、信息公开和挑选具有比较优势的专业机构时应与国有资本获得相同的待遇。在项目之初,即设定合理的盈利区间,找到利润平衡点;讨价还价过程中,不要一味压低价格,没利益就容易异化。应科学划分出鼓励、限制和禁止的领域,并让国企从竞争性的领域退出,交给民营或国际资本来做,不与民争利。

(五)加强对咨询机构的监督与扶持。建立健全咨询服务机构管理制度,规范咨询机构的市场行为,参考相关行业的既有规范和标准,营造优胜劣汰的健康市场环境。完善和规范PPP项目咨询机构库和专家库的管理,严格对入库机构或人员的审核与监督,为地方政府选择提供可靠依据。发挥招标代理行业协会的沟通协调和服务保障作用,强化行业自律。政府、社会团体及高校共同参与,加强对咨询机构的业务指导和人员培训,快速提升咨询队伍的整体水平。□

(作者单位:石家庄学院)

责任编辑 张敏