

借力 PPP 解决养老服务产业融资难题

陈华 | 边玉晶

随着我国老龄化问题日益突出,对养老服务的需求不断增加,但是养老机构资金缺乏、融资渠道单一、资金使用效率低等问题突出,制约了养老服务产业的发展。因此,在养老服务产业发展过程中融资问题成为亟待突破的瓶颈。PPP模式与养老服务产业的结合,将在一定程度上解决融资的难题,使养老服

务产业的发展踏上一个新台阶。

当前养老服务产业融资模式存在的问题

(一)财政拨款占资金来源的比重较高,地方政府负担重。养老服务的特殊属性决定了其发展离不开政府的支持,融资也不例外。传统的养老服务完

全依赖公共养老服务体系,政府提供社会养老资本,建设社会福利事业。随着老龄人口的不断增加,养老服务的需求大幅上升,财政支出压力不断增加。若不改变养老服务产业对于财政过于依赖的现状,将制约产业的持续发展。

(二)社会资本参与率低,融资渠道单一。养老服务产业项目周期长、投资

(一)在专业领域高水平期刊公开发表 PPP 相关论文;

(二)在经济管理类高水平出版机构出版过 PPP 相关著作;

(三)深度参与或组织管理过 2 个以上 PPP 相关课题或项目;

(四)参与过财政部示范项目运作、评审或其他相关活动。

问:如何加入财政部 PPP 专家库?

答:财政部 PPP 专家库实行开放申请制。在基础专家库的基础上,通过个人申请和定向邀请的方式扩展。个人申请是指有意愿加入 PPP 专家库的专家个人在征得所在工作单位同意的前提下,在专家管理系统中注册账号提出入库申

请,经一位在库专家推荐后,通过另外三位在库专家的匿名评审,最后管理机构内部合规审查无误,则可成为入库专家。同时我们建立了一定程度的“防火墙”进行隔离,要求申请人、推荐专家、各位匿名评审专家应各自分属不同机构或单位。定向邀请是指 PPP 中心直接向目标专家发出邀请,被邀请专家填写个人信息后进入专家库。

问:财政部 PPP 专家库专家如何管理?

答:入库专家实行定期绩效考核、动态调整的机制。财政部 PPP 中心将根据入库专家参与的工作量、效果和效率等方面情况定期对入库专家进行绩效

考核。考核结果作为是否清退出库的重要依据。专家本人也可随时提出退出申请。平时入库专家也应注意关注注册邮箱或管理系统内动态,以免无法及时知悉消息。

财政部政府和社会资本合作中心(PPP)中心在财政部 PPP 工作领导小组办公室指导下,负责 PPP 专家库的日常运行管理工作。PPP 专家库管理遵循公开透明、绩效导向、动态调整的原则。管理机构职责主要包括:(1)PPP 专家库的建设、维护与管理;(2)PPP 专家库专家个人信息的收集、管理和保密等工作;(3)PPP 专家库专家的日常管理、联络服务与绩效评价等工作;(4)PPP 专家库信息的汇总、审核、更新、发布。

大、运营成本高,而且养老服务产业具有公共产品的性质,政府对该行业的定价有严格控制,使得行业利润较低,对社会资本吸引力不够。养老机构获得银行贷款的空间十分狭小,各类金融工具未能发挥其优势作用,国内其他行业有效的融资模式未能得到借鉴和运用,国外一些创新的融资模式也没有引进和推广。现阶段养老服务产业融资渠道单一,以政府补贴为主。

(三)资金使用效率低。养老服务产业的融资问题既包括前期资金的筹集问题,也包括筹资后资金的运营问题。近年来政府在贷款、税收等方面都颁布了不少优惠政策,但许多养老机构在拿到财政补贴后并没有有效利用,一方面是由于监管不到位,机构负责人将政府补贴挪为他用,造成补贴不能真正用于提升养老产业服务质量上,另一方面是资金的配置不当,无法按适当的比例将资金用于服务和购置基础设施等方面。资金使用效率低也影响了养老服务产业的发展。

推动养老服务产业融资模式创新的路径选择

PPP作为一种新的公私合作模式,既能有效解决融资方面的难题,同时作为一种管理模式,PPP项目把管理过程交给社会资本,可以充分利用其丰富管理经验,提高养老服务产业资金使用效率。PPP模式的融资方式呈现多样化,包括项目贷款、银团贷款、融资租赁、委托贷款、夹层融资、资产证券化和PPP基金等。养老服务产业可以借鉴PPP模式的融资方式,结合自身行业特点,创新适合本行业的融资模式。

(一)银团贷款。银团贷款是PPP项目融资最常用的融资工具,是PPP项目公司通过向一家或几家银行金融机构发出委托函,通过银行间市场按相同条件组织几家甚至十几家、几十家银行参

与的银团。银团贷款的优点之一就是贷款操作形式多样,风险由各贷款银行分担,因此这也是项目融资中分散风险最有效的方法。同时,银团贷款还是保证PPP项目融资顺利实施,保护投资者利益最好的模式。养老服务产业可以通过此种方式进行大额融资。银团贷款无论是从期限结构还是从资金规模上都符合PPP项目和养老服务产业的融资要求,PPP项目融资期限要求10年以上,养老服务产业投资周期长,符合条件的资金主要是银行贷款,银行固定资产贷款期限可达12—15年,并且也满足二者融资规模大的特点。在未来,随着国家对PPP和养老服务产业的支持力度不断加大,会有更多相关政策出台,银行会陆续推出更多适合PPP项目的融资产品,在融资规模、期限机构和融资风险等方面与养老产业相匹配,这将会带动养老服务产业的融资模式不断丰富。

(二)资产证券化。资产证券化是通过在资本市场和货币市场发行证券筹资的一种直接融资方式。将缺乏流动性、但具有可预期收入的资产,通过在资本市场上发行证券来获取融资,从而最大化提高资产的流动性。只有增加投入PPP项目资本的流动性,社会资本才会积极进入。一方面,可以通过设立PPP基金,运用规模化及专业化的运作方式降低融资成本,突破传统养老机构融资瓶颈。目前PPP基金主要有三种模式,“政府+金融机构”、“金融机构+地方国企”及企业自发成立的产业投资基金。政府可以通过认购基金份额等方式予以支持。通过设立PPP发展基金,可以为养老服务产业提供资金支持,增强社会资本投资信心,引导社会资本积极参与养老服务产业。另一方面,可以大力发展债权投资计划、股权投资计划等融资工具,延长投资期限,鼓励养老服务产业在资本市场通过发行公司债券、企业债券、项目收益债券等市场化方式

进行融资。同时,可以支持地方政府依法依规发行债券,用于发展养老服务产业。

(三)利用互联网众筹等,大力发展普惠金融。养老服务产业可以借助互联网的影响力进行网上融资,就像共享金融下众筹的运作模式一样。一方面,互联网融资可以降低融资成本,其交易费用和经营成本很少,较传统的中介成本而言微乎其微,可以节省中介成本,加速金融脱媒的进程。另一方面,其在提高融资效率方面也大有裨益。另外,养老产业的优势在于该行业具有公益性,关乎每个人的切身利益,可以借助政府的公信力,将养老产业的运作模式公开,通过互联网进行网上融资,依靠养老产业特殊的公益性质和公开透明的运作机制,将有可能大大缓解融资问题。同时,要建立全生命周期绩效评价体系,并将资金使用情况在网络上公开,保证全部工作在阳光下进行,防止筹集资金被滥用。

(四)完善养老产业链条。PPP模式与养老服务产业结合,可以利用政府的监管和社会资本的运营管理经验,创新出一系列新的模式,使养老产业与其他产业相结合,形成完整的养老服务产业链,实现企业价值最大化。例如养老服务业除了传统观念上的老年生活照料、康复护理等服务以外,还可以结合老年食品、用品、保健、旅游等诸多产业,形成集生产、经营、服务于一体的综合性布局,将公益性项目、准经营性项目和经营性项目采用PPP的模式结合起来,使准经营性项目和经营性项目反哺公益性项目。这样一来,既能够解决养老服务的盈利问题,从而减轻财政压力,又能够维护养老服务业基本的公益性,还可以利用产业链优势带动养老产业融资,发挥集聚效应。

(作者单位:山东财经大学)

责任编辑 刘慧娟