

山西省民营企业参与PPP项目的难点与思考

王利

摘要：2018年是我国大力推广PPP的第四个年头，PPP项目在山西迎来了“爆发式”增长，有力推动了山西经济转型发展，得到各级政府和社会资本的广泛认可。但民营企业参与PPP项目的程度仍然较低，市场份额仍然偏少，在进入PPP领域存在着诸多壁垒和“堵点”。本文建议从营造公平环境、扶持引进人才、破解融资难题等方面破题，继续落实政策，持续发力，为山西经济发展注入新的活力。

关键词：民营企业；PPP项目；营商环境

2018年是我国大力推广PPP的第四个年头，根据财政部PPP综合信息平台项目管理库数据统计，截至2018年12月31日，山西省PPP项目累计354个，项目累计投资额2751.55亿元。相较于2017年，项目数增长了193个，投资额新增了1358.15亿元，项目新增数在全国名列前茅。PPP项目在山西迎来了“爆发式、井喷式增长”，有力推动了山西经济转型发展，得到各级政府和社会资本的广泛认可。

2018年，山西省出台《关于支持民营经济发展的若干意见》（以下简称山西省30条），提出“引导民间资本参与PPP项目，提高民间资本比重。择优选择一批市场前景好的项目开展社会资本投资示范，吸引民间资本参与”。但是财政部PPP综合信息平台数据显示，截至2018年12月31日，山西省已进入执行阶段的PPP项目为87个，从中标社会资本方经济性质来看，国有企业是当前山西省PPP市场的主要投资方，民营企业中标项目特别是在中标金额方面占比较小，民营企业

参与PPP项目的程度仍然较低，市场份额仍然偏少，在进入PPP领域存在着诸多壁垒和“堵点”。因此，支持民营企业参与PPP项目的政策落地见效仍然有较长的路要走。

山西省民营企业参与PPP项目的整体概况

山西省本省民营企业参与PPP项目无论从广度还是深度，远落后于全国其他省份民营企业。2018年，已进入执行阶段PPP项目的中标主体中，民营企业合计27个，注册地大部分均在北上广等发达地区，在山西省省内注册的民营企业合计11个，占比约为40%。已进入执行阶段的民营企业参与的PPP项目中，投资额最大的为华商三津投资股份有限公司，金额为27.03亿元，规模相当于山西省民营企业排名第一的临汾市海姿供气供热有限公司投资额的3倍。可见，山西省省内民营企业参与PPP项目的投资规模远小于省外民营企业。省内民营企业相较于省外民营企业，

还呈现出参与的PPP项目金额较小的特点。例如：山西喜悦发道路建设养护有限公司是山西省民营企业参与项目数最多的企业，中标项目数为2个，但与其中标数量相同的北京东方园林环境股份有限公司、北京碧水源科技股份有限公司相比，其项目投资额排名落后30名左右。此外，山西省民营企业参与PPP项目整体呈现以下三个特点：

一是中标数目少，中标额度低。根据财政部PPP综合信息平台数据统计，从中标项目数来看，2018年山西省已落地PPP项目87个，其中，民营企业作为牵头人或者单独中标项目32个，占落地项目总数的37%；国有企业作为牵头人或者单独中标项目55个，占落地项目总数的63%。从中标项目投资额来看，山西省已落地PPP项目745.03亿元，民营企业作为牵头人或者单独中标的PPP项目投资额为130.79亿元，占比18%；国有企业作为牵头人或者单独中标的PPP项目投资额为614.24亿元，占比82%。可见，

国有企业是当前山西省PPP市场的主要投资方,民营企业中标项目特别是在中标金额方面占比较小。

二是独立性不强,联合体居多。在山西省2018年已进入执行阶段的87个PPP项目中,共涉及参与企业62家。其中,民营企业28家,国有企业34家,民营企业占比45%。从中标项目主体情况看,以民营企业为联合体牵头人或单独中标的项目数有32个,项目投资额为130.79亿元,占比分别为37%、18%。民营企业参与PPP项目的市场份额大多依赖于与国有企业组建项目联合体投标,或民营企业之间抱团取暖。

三是项目层次较高,延伸性不足。从民营企业参与PPP项目的层次看,山西省19个入选国家示范PPP项目中,民营企业参与了10个项目,占比超过了50%。而山西省已落地的36个省级示范PPP项目中,民营企业参与了11个项目,占比为31%。由此可见,民营企业在级别较高的国家级项目中参与情况较好,随着项目级别的降低,参与幅度降低,延伸性和持续性不足。

山西省民营企业参与PPP项目面临的困境

(一)营商环境不公平。各地市政府采取各种措施鼓励和引导民营企业参与PPP项目,然而在实际执行过程中,民营企业遇到了三种“进入壁垒”。

第一种壁垒来源于政府部门。其传统的工作思路是:民营企业虽然有资金、技术,但一旦在PPP项目中出现问题,将要面临秋后追账等情况,而国企出现问题,则是“肉烂在锅里”。因此,出于规避风险的考虑,实施机构在选择社会资本方时,偏向于优先选择实力较强的国有企业,客观

上恶化了民营企业的生存环境。

第二种壁垒来源于项目本身。PPP项目对投标单位都有诸如“企业注册资本金”等资格要求,大部分民营企业的综合实力远不如国有企业或其他地方企业。项目体量越大、投标意向企业越多,准入要求也越高,民营企业的竞争压力自然增加。

第三种壁垒来源于企业自身。民营企业本身存在财务制度不健全、管理团队的裙带现象、追逐短期利益、道德标准模糊等问题,在信息不对称的情况下,理性决策者只得抬高门槛以规避风险。

营商环境的不公平导致PPP项目推广中的马太效应,实力雄厚的国有企业不断做大做强,民营企业的生存空间越来越小,优质的PPP项目轮不到民营企业,而央企国企不感兴趣的“难啃的骨头”则留给了民营企业。

(二)民营企业融资难。PPP项目的贷款融资额占到项目总投资的70%—80%,故其可融资性直接决定项目的落地性,项目的成功离不开金融机构的资金支持。现行的银行授信准入,要求项目公司股东全额担保等条件标准将很多民营企业挡在了门槛之外。对于那些已中标的民营企业,如果无法获得银行贷款,只能采取其他高成本的融资渠道,加重财务费用的负担,影响项目的落地性,进而间接影响民营企业参与PPP项目的声誉。造成这种困境,主要源于以下三个方面:

一是社会资本投资方的短视性。PPP模式在一定程度上要保证社会资本“有利可图”,社会资本的投资目标是寻求既能够覆盖现金流,又有合理投资回报的项目。PPP项目一般资金规模大、运营期限长,有些项目需要

10年甚至更长的时间才能获得收益。中标PPP项目的民营企业在融资过程中发现社会资本的投资方一般要求5年内收回资本金和利润,而PPP项目收益期与投资期的不匹配性,增加了民营企业的融资难度。

二是银行授信门槛高。按照现行金融政策规定,PPP项目资本金比例不得低于20%,基于PPP项目投资规模普遍较大,故项目公司成立初期到位的项目资本金自然难以满足建设期的资金需求,因此项目后期贷款的可融资性直接决定了PPP项目的落地性。根据对民营企业的调研反馈,由于部分金融机构对《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》的过度解读,对民营企业的融资担保要求普遍偏高。部分民营企业表示:PPP项目融资本应以项目公司为主体展开,而导致实际操作中“项目贷”扭曲成了“股东贷”,对股东的增信要求、准入标准,进一步增加了民营企业融资的困难。

三是政府存在失信违约行为。PPP项目的特点是现金流的前低后高,特别是建设期内只有现金流出,没有现金流入,而且资金需求量大,对资本流动性的要求更高。民营企业在难以获得银行贷款的情况下,政府不能诚信履约的现象进一步加剧了民营企业的融资难度。被调研民营企业表示:政府并非不支付政府付费部分,而是在支付时间上有出入,但拖欠应付款项一日,很可能导致企业还息日无足够的现金流,进而影响PPP项目公司的持续性及银行征信。

对财政政策支持民营经济发展的期望

(一)公平分配财政资金,营造公平的营商环境。山西省出台的30条政

完善城乡居民医保基金市级统筹管理的建议

王建淼 | 宋茹

摘要：2016年1月《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》提出整合原新农合制度与原城镇居民基本医保制度，建立统一的城乡居民医疗保险制度。近几年来，政府一直致力于推进城乡居民基本医疗保险基金市级统筹，取得了一些成效，也暴露出一些问题。推进压实居民医保基金市级统筹，仍需从分清市县间的责权利、增强全局意识、完善管理机制等方面发力。

关键词：市级统筹；城乡居民；医保基金

2016年新农合与城镇居民医保基金整合以来，城乡居民基本医疗保险基金实现了市级或县级统筹。根据笔者对河北省11市的调查，目前居民医保基金统筹层次与模式主要有三种：一是已经实行了完全的市级基金统筹的管理模式。市属区域内，统一政策、统一筹资和待遇，收入全部上交市级

财政专户，支出由医保基金财政专户支付，统收统支。二是过渡式的市级统筹管理模式。市属各县区上缴风险调剂金，如果县区收不抵支，市级回拨风险调剂金补充县区医保基金的不足。三是县级统筹模式。由各县负责所属范围内的基金收支管理。河北省大部分市目前实行的是过渡式的市级

统筹管理模式。

目前河北居民医保基金市级统筹管理中存在的问题

从河北省两年多来的实践可以看出，共性问题主要表现为：

一是提高医保基金配置和使用效率不明显。实行市级统筹后，由于市

策利好民营企业的发展，政府在选择被扶持主体时需要注意以下几点：一是财政资金应倾向于对山西省民营企业的扶持。PPP项目的参与情况显示，山西省民营企业参与度最低，这类民营企业更加需要财政资金的引导和鼓励。二是财政资金分配应避免向民营企业中的主导者过度倾斜，否则会造成民营企业内部之间的不公，使强者越强，弱者越弱。应在支持相关企业的同时，对其同行业企业有帮扶要求及“贴对子”政策，在民营企业内部形成合作共赢的氛围。三是普惠式的财政扶持方式不可取。在有限的财政资

金约束下，“撒胡椒面”式的资金分配难以发挥引导作用，财政资金使用效益差。应重点支持行业内标杆性强、技术性强的民营企业，充分发挥其带头作用。

（二）人才引进需要财政扶持。引进高素质人才对企业的发展具有重大作用。一个企业能否引进好的人才，除了取决于企业领导层对引进人才的重视和识别人才的能力外，还取决于企业有没有能够吸引和留住优秀人才的良好环境。在民营企业与国有企业引进人才的竞争中，财政政策如果在人才的住房、社保、职称技能等方面

能给予民营企业针对性的支持，将会产生大于奖励性资金的效果。

（三）破解民营企业融资难。财政政策可通过融资担保方面的支持来缓解民营企业的融资困境。比如，利用财政资金成立政府性融资担保机构，为符合条件的民营企业提供部分抵押担保的资金支持，缓解民营企业融资难的问题。此外，应加快清理政府对民营企业欠款的步伐，以防范化解存量流动性风险。■

（作者单位：山西金信清洁投资引导公司）

责任编辑 韩璐