湖北襄阳：运用PPP模式的实践与思索

湖北省襄阳市财政局

在公共服务领域推广PPP模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要举措。湖北省襄阳市从2014年底开始启动PPP模式，2015年全面实施，向社会重点推出了12个PPP示范项目，总投资额227.5亿元，涉及交通市政基础设施、生态环保、社会事业、农业水利、文化旅游等领域。并与相关金融机构签订了合作协议，优先支持PPP示范项目融资。

实践中的探索

PPP投融资模式改革被列为2015年襄阳市全面深化改革的重点工作之一，财政局积极会同行业主管部门，除了抓制度建设、人员培训，着重围绕重点领域、重点项目，做好项目筛选、评估论证工作。一是加强领导，明确责任。市财政局成立了以局主要领导为组长的推进PPP工作专班，组织精干力量专门负责制定PPP模式运用相关政策、开展项目征集和评估论证，统一协调PPP项目推进工作。二是完善制度，规范操作。PPP模式推广运用涉及面广、工作程序多、评估手续复杂，市财政局通过宣传发动、项目征集、筛选评估，先后组织召开了五次专题会议研究PPP工作，确定年度推进领域和重点，解决项目推进中的重大问题，出台了《襄阳市推广运用政府和社会资本合作模式创新投融资改革的实施意见》。三是开展全方位、多层次的培训，使相关人员熟悉PPP的运作模式与管理要点。编印了《政府和社会资本合作（PPP）模式资料汇编》，供各级领导和相关单位参考，帮助行业主管部门和单位了解最新PPP政策，熟悉PPP模式操作规程。四是加强工作指导，推进项目突破。抓好项目征集，市财政局结合襄阳市特点，设计了项目征集表，向行业主管部门和相关单位征集PPP项目。抓好项目指导，针对各PPP项目策划过程中存在的进展缓慢问题，市财政局召开PPP项目策划推进工作会、PPP模式操作流程讨论会等一系列会议，研究推进项目计划，帮助部门和单位解疑释惑。抓好咨询服务，为保障PPP项目的顺利实施，市财政局通过竞争性磋商聘请了PPP咨询机构帮助制定了适宜于襄阳市的PPP项目筛选标准，协助进行识别筛选和评估论证、出具专家意见和指导意见。抓好项目评估，市财政局会同投资咨询公司PPP专家两次召开襄阳市PPP项目筛选评估会，对各个申报项目的PPP结构和投资构成、项目财务收支测算、政府补贴和配套政策、物有所值评价、财政承受能力论证等方面进行了梳理和分析。

实施中的成效

襄阳市根据财政部相关文件要求并结合实际，经过近一年的探索和实践，已经为PPP模式在本地生根发芽创造了如政策环境、组织机构、项目设计等方面的诸多有利环境。在实践中通过与各个单位的多次协调和沟通，制定了PPP项目运作流程图，形成并完善了符合襄阳市实际的PPP项目申报运作的一整套流程，项目实施较为顺利。目前，襄阳市已征集各行业主管部门申报的PPP项目20个，申报项目总投资447.1亿元，初步筛选出适合采用PPP模式运作的12个项目，投资总额227.5亿元。经过认真筛选和准备，市财政局向市政府上报了第一批PPP项目，市政府常务会议进行了研究并批准通过了第一批项目，随后在《襄阳日报》、襄阳政府网等众多门户网站公示发布招商信息。目前，12个项目已经进入编制实施方案并通过项目采购确定社会资本方的阶段。

不容忽视的问题

从扩大投资的角度看，推进PPP模式无疑是一种有效方式。推动PPP模式首先应该满足公共需求，拉动地方经济，但有些地方政府更多的考虑往往是缓解眼前的地方债压力，将PPP简单等同于一种新的融资渠道，甚至纯粹是为了融资，而忽视了PPP是一种长期的制度设计。同时，社会资本方也存在一些模糊认识持观望态度。PPP项目的基础性和公用性决定了它必须需要在社会资本收益和公共利益之间寻求一种平衡，相比其他纯商业性投资项目，其投资收

中国财政杂志社

益率不可能太高，大概只能达到8%左右，但其收益的长期性、稳定性以及风险的可控性却是最有竞争力的一面。由于PPP在我国属于新生事物，刚刚开始推广，发展还不成熟，加之其本身环节较多，涉及专业领域比较广，所以尽管财政部发布了《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》，一些地方政府也相继出台了本地区的实施意见，但原则性规定、共性内容较多，地方性特征不够鲜明、可操作性不强，项目路线图还不够清晰明了。由于具备资格的专业投资机构、专门人才严重缺乏，许多地方的PPP项目运作过程基本上是以财务、法律人士为主导来推动的，项目的科学性、运营的合理性难以得到充分保障。此外，政府各部门对推进PPP项目的步调不统一，上面缺乏对基层操作层面上的指导等，也在一定程度上影响了PPP模式在地方的健康有序推进。

推进PPP模式的对策建议

（一）搞好顶层设计，建立健全适合中国特色的PPP制度框架与法规体系。一是将PPP纳入法制轨道。建议正在起草的《特许经营法》引入PPP概念，并能满足各种不同形式PPP的法律要求。通过国家层面的立法，明确PPP的应用范围，政府审批权限、流程和管理程序，政企的核心权利和义务，合同框架和风险分担原则，退出机制和纠纷处理机制，财政规则与会计准则，等等，建立起较为完备的国家层面的PPP法律框架。二是构建有效的组织架构。建议地方政府特别是地（市）级以上政府设立专门的PPP管理机构，形成一个组织网络体系，有利于PPP模式在地方健康有序推进。三是建立长期、稳定的PPP模式激励机制。出台一些包括财政补贴、税收优惠、融资便利等一揽子的激励计划，并保持长期、稳定性，提高PPP模式的整体签约率。四是探索多元化的PPP模式。只要能够保障公共产品和服务供给的数量和质量，同时降低其整个生命周期内的成本，就可以考虑创新性地引入新的机制，充分调动社会资本的积极性，通过探索多元化的PPP模式，保障PPP项目的推进。

（二）重塑契约精神，搞好PPP协议的签订。PPP的关键在于协议的签订，这个协议由政府和社会资本共同参与，需要体现双方意志。政府的目标是提供公共服务，需要对服务进行量化，对公共产品的量和质都应该提出具体要求和标准。社会资本是逐利的，主要考虑的是投资回报。协议就是一种契约，政府必须讲信用。现在一些企业在跟政府合作项目时会产生“被政府甩了”的感觉，往往在于项目招标不够公开、公平、公正。政府对目标公共产品和服务，没有做好充分的前期调研，跟企业谈判时，发现了更有竞争力的其他企业，结果又转向其他企业。尽管PPP项目合作双方有合同约束，但在具体项目运作及投资过程中政府依然处于强势和优势地位，政府失信违约，不仅会对投资人的融资成本、项目收益造成严重的影响，而且不利于项目的开展，影响政府的公信力。

（三）注重PPP项目前期论证和决策，确保决策科学化。一个PPP项目能否顺利实施并取得经济效益和社会效益的双丰收，在很大程度上取决于前期论证和决策是否科学化、民主化。建议试行“不可行性论证”，以确保决策科学化。

（四）创新PPP产品的实现形式和交易模式，提高PPP项目的市场深度。一是在PPP产品设计上按照《合伙企业法》确定普通合伙人和有限合伙人的合伙人机制，或借鉴众筹模式中的领投人与跟投人机制，并根据项目的特殊性制定特定损益分配条款，确定政府及相关实体参与特定PPP项目的身份和角色，用法律的形式明确各自的权责。二是PPP产品设计可以实行分级证券化基金模式，把参与PPP项目的各方权责与损益分配机制，内嵌到PPP产品设计中，使PPP更具有硬约束力。同时，不论是合伙人制的众筹模式，还是分级基金模式等都旨在对PPP产品的证券化、标准化处理，使其能在股权和金融交易所交易，为PPP创造动态优化投资者结构和动态优化运营机制的环境。

（五）创新投融资体制，拓宽PPP项目融资渠道。一是政府和银行联手，解决PPP项目融资难问题。一方面，各金融机构要以银团贷款、委托贷款等方式，努力拓宽PPP项目融资渠道；另一方面，相关部门要加强协调，积极引入外资企业、民营企业、中央企业、地方国企等各类市场主体，灵活运用基金投资、银行贷款、发行债券等各类金融工具，推进建立期限匹配、成本适当以及多元可持续的PPP项目资金保障机制，同时加强与金融机构的沟通合作，及时共享PPP项目信息，协调解决项目融资、建设中存在的问题和困难，为融资工作顺利推进创造条件。二是建议设立PPP项目担保基金。为了更好地调动银行发放项目贷款的积极性和保险、养老资金投资基础设施的积极性，建议加快设立PPP项目担保基金，对因地方政府的失信行为而给银行造成的不良贷款或给保险公司造成的投资损失，可由基金给予相应的赔偿。三是适当放宽养老保险等资金限制。建议适当放宽基本养老保险的投资领域限制，允许其拿出一定比例的资金用于基础设施投资，进一步放宽保险基金、社保基金等投资于基础设施的相关限制条件，使上述基金能参与基础设施PPP项目建设，以改善基础设施PPP项目长期建设资金不足的局面。四是积极开拓多元化的融资渠道。要积极引入产业投资基金、信托资金等方式，引导私有资本进入公共投资领域。必要

中国财政杂志社

时可采用资产证券化方式盘活基础设施存量，引入民间资本，减轻地方政府的债务负担。还可借鉴国际经验，由政府尝试设立适应性缺口补偿基金，补助社会效益大而短期存在资金缺口的PPP项目，实现社会效益最大化。

（六）创新机制，完善市场准入和退出机制。一是完善市场准入机制。建议进一步放宽私营部门进入基础设施领域的准入限制，改善私营部门的市场准入环境，放宽民营企业投融资领域、登记事项、前置审批等市场准入领域的限制，必要时还可出台更加优惠的特许权支持政策，以吸引社会资本进入PPP项目。二是完善项目退出机制。PPP项目投资退出审批严格，周期长，且缺乏完整、规范的制度，相关退出机制没有建立，不能适应社会投资者退出的要求，从一定程度上制约了PPP项目参与者的积极性。为此，应建立PPP项目产权交易市场和股权转让系统，为企业提供便利的产权和股权流转服务，使私人部门能通过股份转让实现投资回收，进而合理退出。

（七）关口前移，加强监管和风险控制。一是建立合理的风险分担机制。一方面，政府应承担法律政策变更等风险，另一方面，社会资本须承担项目建设、运营过程中的成本、工期、服务质量等方面的风险。与此同时，收益还必须与承担的风险相匹配，平衡好各方利益，不能厚此薄彼，更不能顾此失彼。二是优先在PPP项目领域建立信用约束机制。建议优先在PPP项目领域建立信用约束机制，严格约束政府和企业的不守信行为，保障PPP项目的稳定性和持续性。三是加强全方位、全过程监督，将防控风险关口前移。财政、审计、纪检监察等部门要加强对PPP项目的监管，实行事前、事中、事后监督，防患于未然。同时，要加大惩戒力度，对PPP项目运作过程中暴露出的违纪违规甚至违法现象，一经发现，依法依规查处。

（课题组成员：范景玉 王天宝 李东田家富 姜海华 马善记 吕子乾 施军）

责任编辑 张小莉

“四维合力”推行PPP模式

丛培德 | 张宪旺 | 张之合 | 苏兴华

山东省宁阳县在公共基础设施建设和公共服务领域大力推行政府与社会资本合作（PPP）模式，实现了公共服务的“合作供给”和“有效供给”，使群众享受到了更多更好的公共服务。

政府主导，以项目策划为前提

宁阳县推行PPP模式行动迅速、积极作为，也是县情所逼，民生需求所迫。宁阳县是山东省西部的财政困难县，2014年财政收入在全省141个区县排名中位居第99位。按照今年的预算，全县收入与上级各项转移支付加起来，财力合计24.6亿元，但人员经费、教育、社保、医疗、支农等刚性必保支出，就达到22.9亿元，除了维持正常运转外，政府没有多余财力用于基础设施和公共服务领域。而PPP模式既可有效解决财政资金投入不足的问题，又能拓宽社会资本的投资领域，可以取得政府、公共服务和社会资本“三赢”的效果。

（一）组织领导先行。一是健全领导机构。成立了全县推进政府和社会资本合作工作领导小组，由县政府主要领导担任组长，相关部门主要负责同志为成员，及时召开有关专题会议，分工负责，齐抓共管，在力促PPP模式上形成了“大合唱”、“交响乐”。二是成立办事机构。成立了政府和社会资本合作办公室，为财政局下属全额事业单位，从全县范围抽调相关专业的高学历人才，配齐配强人员队伍，主要承担部门协调、政策研究、项目策划、业务指导、信息沟通、评审评估等职责，为政府和社会资本合作工作提供必要的技术支撑和组织保障。三是实行联席会议制度。由财政部门牵头，发改、住建、规划、水利、国土、交通、环保及相关部门参与，承担对重大事项的集体会商决议，联席会议办公室设在财政局，负责全县PPP工作的推进、组织和协调工作，及时研究协调解决各类实际问题。

（二）统筹规划先行。为确保PPP项目“高层次、高水平”启动，宁阳县委、县政府在认真学习领会相关政策文件和推行PPP有关要求的基础上，结合宁阳实际，制定出台了《关于推进政府和社会资本合作（PPP）模式的意见》和《监管办法实施细则》，明确了全县

中国财政杂志社