

从项目融资角度看 PPP 项目 “两评一案”财务风险及对策

王波

摘 要：目前我国 PPP 项目整体落地率偏低，项目融资问题是导致项目失败的主要原因之一，且成因归结于 PPP 项目前期“两评一案”环节出现的诸多问题。笔者认为应从坚持采用物有所值评价、适时引入咨询服务机构作为独立第三方对 PPP“两评一案”报告进行全方位评审、出台 PPP 项目数据标准等方面为 PPP 项目后期融资顺利进行创造有利条件，增加项目的落地性。

关键词：PPP 项目；“两评一案”；财务风险

全国 PPP 综合信息平台项目库数据显示 PPP 项目整体落地率偏低，项目融资问题尤为突出。PPP 项目前期“两评一案”环节（即项目实施方案、物有所值评价和财政承受能力论证）出现的问题是融资不能落地的主要原因之一，故有必要厘清“两评一案”环节的原理，发现其中存在的问题。

一、项目实施方案

1. 风险承担。风险承担的基本原则应遵循风险与收益等价，由能够在控制管理风险方面有优势的一方承担。但在实际情况中，往往会出现超出可预期风险的情形，而这种情形造成的影响可能会比预估时更为严重。如果仍然是按照预估由某一方独自承担此类可能造成不可控损失的风险，势必会降低项目参与方的积极性。目前有一些项目政府方不分担利率变化风险，与社会资本方签订固定收益率的合同。如果遇到利率大幅波动很有可能导致社会资本方无法承

担融资成本，导致项目破产。

2. 金融及融资风险。金融风险是项目融资过程中由利率市场化、汇率自由浮动管理等因素带来。此外由于融资结构不合理、金融市场不健全、融资的可及性不足等因素引起的风险，表现在 PPP 项目中则为资金筹措困难。所以社会资本方在项目实施过程中除面临着一般的金融风险，还承担着风险承受期长、高不确定性、风险叠加性等风险。

3. 运营及生产管理风险。运营及生产管理风险主要为服务质量差、维护成本高、运营效率低、设备维护状况不良等，主要源于项目公司生产管理不规范。除了加强监管外，常见的控制方法还有政府方对项目公司进行运营期绩效考核，并详细制定考核指标，考核未达标的予以扣分，分数将影响最终付费的数额；设立补偿机制及分成机制，使社会资本方的收益与其提供的服务挂钩。这些措施都能确保在政府与社会资本方较长的合作期

内保持双方的积极性。但是有一些项目将可用性服务费与绩效考核挂钩，将应该独立核算的两项付费强制地连接到了在一起，扩大了不合理风险，打击了社会资本方的积极性及金融机构的参与性。

4. 付费风险。政府付费应全部纳入本级财政一般公共预算支出，应确保在项目合作期内将本项目的政府付费纳入跨年度财政预算及中长期财政规划，并取得对应等级人大常委会同意将本项目的政府付费纳入跨年度财政预算及中长期财政规划的决议。

5. 资金到位时间风险。大多数的实施方案都会对各项资金的到位时间给出具体要求，有时政府方习惯性按照前例撰写文件却忽略了实际投融资模式已经悄然发生了转变，资金到位时间变长，社会资本方违约风险不断加剧。特别是引入了财务投资人的项目，基金等金融机构的资金到位时间相较传统投资人要长许多，按照旧例确定资本金到位时间会给社会资本方

带来极大的不利影响。

6. 调/定价风险。调/定价风险也是PPP项目不能成功落地的主要风险。比如“山东中华发电”项目就出现了未被预期的价格变化,物价局审批的电价与合同签订的电价有较大差距,对该项目的收益产生了重大影响,最终导致项目难以运行下去。据此可以推测,如果项目中涉及调价的,在后期调价过程中也可能被物价部门叫停,导致收益不能得到保证。

二、物有所值评价

物有所值评价是项目选用PPP模式之前至关重要的环节,是评价项目可行性的重要工具,也是项目进行决策的重要依据。在传统模式下,政府会为企业很多提供很多优惠或便利,比如办理手续方便、给予补贴、为企业贷款提供信用支持等;而采用PPP模式,政府提供的便利相对减少,监管成本增加,但却能更长时间地保持公共服务的有效性。实际执行中没有统一的量化范围和标准,很难对这些因素进行合理的量化,因此这两种模式下政府所付出的代价就很难进行较为准确的比较,给金融机构判断该项目的风险带来不确定性。

三、财政承受能力论证

1. 风险承担。在众多已有的财政承受能力论证中,评估运营补贴、股权投资是论证较多且较为详实的部分,往往有清晰的股权结构和对政府支付补贴的计算方式,但风险承担部分的测算往往不够明确,多采用经验数据,使最后的财政承受能力论证与实际存在较大误差。另外,大部分财政承受能力论证只包含了项目正常运营情况下的财政承受能力,没有考虑到其它特殊情况,如因政策变化政府方必需提前购买服务时、因出

现竞争者而导致可行性缺口补助数额大幅上升时,政府是否有足够资金等。这些情况引起的政府付费增加均没有被测算,都可能在后期使社会资本方的合理利益不能得到保障。

2. 配套投入。在配套投入方面,需考虑“土地征收和整理、建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接、投资补助、贷款贴息”的相关支出。PPP项目中,实施机构或政府方出资代表提供给项目公司使用的项目用地,事先经政府将该用地划拨到实施机构或政府方出资代表名下,因此一般不纳入财政承受能力论证。但因土地也有其固有价值,不因其交易方式的变化而转变,将土地用于本项目所带来的机会成本不应该被忽略。配套设施方面也很容易被低估,因为项目建成后的区域情况已经和现有情况不同,很多急需的配套设施只有在运作中才会被发现,然而这些往往没有在最初被纳入财政承受能力论证。

3. 地方政府财政增长能力的评估。《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》中规定,“在进行财政支出能力评估时,未来年度一般公共预算支出数额可参照前五年相关数额的平均值及平均增长率计算,并根据实际情况进行适当调整”。实际测算中,往往取以往年份平均增长率作为财政支出增速,在我国“新常态”经济环境下,如若取以往增速较快年度的财政支出增速平均值来测算未来的财政支出,是不符合经济发展规律的。

4. 数据失准问题。虽然目前PPP市场较为火热,但其在我国发展时间尚短,从而导致相关数据缺乏,难以有效进行统计分析、借鉴。这往往会造成编制者使用经验数据进行测算,容易使数据失准,论证结果有偏差。测算使用者付费金额最关键的是合理

性和真实性。有部分报告为使得财政承受能力通过而调高使用者付费,从而虚增项目收入。

四、对策

一是支持采用物有所值的方法选取合适的PPP项目,以降低各类风险。从我国现有的PPP项目案例中总结经验,逐步完善物有所值理论,最大程度降低失败概率。二是适时引入咨询服务机构作为独立第三方对PPP“两评一案”报告进行全方位评审,并在合同中引入奖惩机制,责任落实到具体机构及具体负责人。三是出台PPP项目数据标准,确保相关数据口径一致。在数据统计中增加数据说明,提高信息的有效性。四是加强PPP项目的信息公开。我国财政部于2017年已发布《政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台信息公开管理暂行办法》等文件,确保PPP项目信息透明化,但在实际执行中,项目信息更新不及时、监督不到位等现象依然存在,需进一步加强政策的执行力度。五是明确内部收益率,设定合理的补贴和收费标准。六是保证所实施的方案有合理的补贴或收费调整的周期、程序和条件。七是产融结合,项目方与各类金融机构共同评估、探讨项目融资模式,实现融资工作前移,结合各方需求,定制可行的投融资方案。在经营性项目中,引导咨询机构、政府方植入有利于我方的融资结构,涉及项目交易结构、投融资结构、边界条件、回报机制、涉税事项、预留产业基金接口、融资交割时点、投资回报等内容;在竞标类项目中,根据项目采购文件深度研判项目风险与收益前景,为投资决策提供科学依据。

(作者单位:中交第二航务工程局有限公司)

责任编辑 刘良伟

构建税务行业共享中心模式探讨

陈仁■

随着“互联网+税务”行动计划的深入推进,依托互联网、云计算和大数据技术,吸收共享经济理念,开启了涉税服务机构的云化、共享、联接、协同合作模式。本文拟探讨税务行业共享中心的构建及内容,以期抛砖引玉。

(一) 税务行业共享中心的构建

1. 税务行业共享中心的构建必须基于IT研发技术和DT大数据技术,涉税服务机构的产能升级应在平台协同的基础上,做好组织管理、客户关系管理、项目协同管理、售后管理。共享中心采用集成战略、薪酬、管理、运营为一体的集团型组织方式,由集团总部承担售前、售中、售后的推广、营销、管理、监控和持续服务,由各地方服务机构承接服务。这种组织方式能极大地发挥各地税务服务中介机构的长板,将其在市场营销、客户维系、售后服务和持续关系维护的能力释放出来,侧重发挥在本地服务机构的专项服务能力上,通过标准化的作业方式提升产出能力。对于客户,共享中心要有一套标准化的服务流程并通过平台进行可视化展现,客户可以追踪产品服务的全过程。

2. 税务行业共享中心在融合集成方面灵活扩展,实现了企业工作平台(OA、CRM、PM等)融合及用户(商城、知识库、行业工具、培训等)端融合。集团总部型服务机构统一规划、制定战略目标,形成文化、制度,将软性的管理方式赋能给各地方子机构,包括品牌、组织、战略、运营、资源、业务等,通过技术手段,在平台实现能力的赋予,使其达到智能管控、智能协同、智能营销、共享信息技

术、共享产品服务、共享专家资源等,进而实现涉税服务机构内部信息化、外部互联化、管理扁平化、战略网络化、资源集约化、服务场景化、产品标准化。

3. 税务行业共享中心通过云服务,可以打造互联网专业企业服务生态圈,实现线上+线下、行业+行业相融合,圈定上下游企业,重构服务新业态。同时,还可以通过数据积累,形成“大平台+自组织+小场景”的企业服务新业态,实现共享中心一体化。就线上而言,税务行业共享中心主要通过兴趣、学习、活动,打造财税社交圈,向用户灌输财税“预防为主,治疗为辅”的理念;通过问答式、整体行业、细化分项等体检给用户做财税风险检查;通过提供财税咨询、财税SaaS、PaaS(平台即服务)应用,针对用户检查结果提供服务解决方案。就线下而言,税务行业共享中心拥有专业的行业服务销售团队、行业咨询服务员与行业外包服务提供商,以为用户提供专业且有质量的行业服务。此外,还对服务者所提供的服务进行追溯、对专业的客服服务团队全程跟踪,并通过客服团队对企业进行电话回访、销售人员针对客服内容对企业进行拜访等形式收集企业反馈,寻求合作商机。

(二) 税务行业共享中心的内容

1. 管理共享。共享中心模式将组织管理全部集中在总部,其他诸如文化建设、制度管理、人员管理、品牌建设、运营管理、质量管控等所有非业务层面的功能,都由总部来统一管理,各地涉税服务机构均可共享总部统一的管理方式。

2. 能力共享。总部将采集各地涉税

服务机构的擅长领域、服务范围、人员能力,将以上信息发布在共享中心里,根据客户的需求匹配相应能力的服务机构提供服务。同时,原本服务能力较弱的服务机构,因总部拥有全领域的服务能力,便可以承接原来接不了单子,由其他机构提供服务。

3. 产品共享。共享中心将通过产品设计者、大数据资源进行标准化产品的沉淀,形成系列场景化产品,各地涉税服务机构均可获取产品信息。服务能力优秀的机构可学习产品的服务过程,增加本项服务能力;销售能力优秀的机构可学习产品的独特卖点,抓住用户的需求,增强本项产品的销售能力。

4. 品牌共享。主要对品牌战略中既定的品牌视觉、品牌联想和品牌个性要素进行导入,并从制度和应用过程中进行规范和监管,以确保品牌一致性,品牌战略得以有效实施。同时通过系统、集中、大规模的品牌宣传,使客户熟悉产品,增强客户与产品的黏连性。

5. 知识共享。共享中心要从连接客户的角度搭建知识共享中心,帮助涉税服务机构、集团公司、企业用户、个人用户提供以知识、内容为驱动的共享平台。

6. 数据共享。共享中心随需而动,融合集成平台大数据,通过大数据抓取的客户信息、搜集的服务者信息和共享的产品信息,进行场景服务的高度匹配,所有流经平台的信息均可通过分析、计算,获取更多线索和商机。

(作者单位:福建中翰鑫金税务师事务所有限公司)

责任编辑 陈利花