建言献策

关于构建公益性项目政府和平台公司融合发展新模式的探讨

郑金红

为破解政府公益性项目可投入资金不足、原有融资平台委托代建模式面临政策风险等困境，有效防范发生政府隐性债务风险，在财政金融监管力度持续加大的背景下，现在应根据公益性项目的具体情况，采用专项债、ABO、PPP等创新模式或政府直接安排预算支出的模式分类管理，同时平台公司也要顺应市场变化积极创新融资方式，与政府一同探索新的融合发展之路。

公益性项目委托代建模式现状及存在的问题

（一）现状

目前，公益性项目政府和平台公司的运作模式为：由平台公司与政府签订委托代建协议，并按政府确认的规划设计进行实施，严格按照项目批复中关于项目建设规模、建设内容、建设标准、总投资额、完工日期等要求实施建设，并负责项目的筹融资及偿还，保证项目资金需求和按时还本付息，项目竣工验收合格后，在规定的时间内向政府办理项目移交手续，政府按已投资总额的一定比例金额进行回购。实际组织建设模式为标准的BT模式（平台公司同时作为融资方、管理者、建设主体）。

以江西某开发区为例，园区公益性项目均委托下属平台公司代建，现有委托代建项目具体包括“科技城（一期）工程项目”“扩区建设项目（一期）”“先进装备制造产业基地基础设施项目”“水库下游水系改造工程”四项内容，涉及政府中长期支出总金额24.47亿元，扣除已兑现部分4.0153亿元，2018年8月底，根据相关政策将协议执行余额20.4547亿元纳入政府隐性债务限额，自2019年至2028年分10年时间化解完。目前公司公益性项目投入资金已达30亿元左右，其中纳入隐性债限额的四份代建协议已投入18.74亿元，政府应回购金额24.36亿元，已接近纳入隐性债的政府中长期支出总额24.47亿元。

（二）存在的问题

1.原有委托代建模式已被叫停。2017年以来，针对地方政府举债融资的监管力度不断升级，融资平台公司的经营活动、筹资活动等都面临骤然收紧的外部约束，发行包括一般债券、专项债券在内的地方政府债券被确立为唯一的、合法的地方政府融资渠道，而其他通过平台公司、PPP项目、政府购买服务等渠道或名义新增政府债务的行为则均被禁止。2017年财政部列出负面清单，严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目，地方政府及其部门不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债。2018年中央严禁地方政府以建设—移交（BT）方式举债或以委托代建等名义变相举债。

2.平台公司融资能力无法满足日益增加的公益性项目投入。过去几年平台公司融资获得的资金主要投入到政府的公益性项目中，由于地方政府财力有限等原因，基本都是平台公司先垫付，随着垫付资金增多，加上不断增加的融资成本和运营成本，平台公司的融资压力越来越大。现在每年公司新增融资额度在解决原有到期债务的还本付息后，已无足够富余资金再投入到新的项目建设。为遏制新增地方政府隐性债务，近两年趋紧的融资政策更是倒逼平台公司向市场化转型，有限的资金必须投入到盈利性项目中，才能保障平台公司的持续发展。原有依靠平台公司垫付资金建设公益性项目的模式已不可行。

构建融合发展新模式的具体建议

（一）对于有盈利能力的公益性项目。这类项目运作方式有三种渠道。第一，由平台公司通过包装项目申报专项债券、金融机构融资解决资金来源问题，并通过后期的盈利偿还资金本息，也是目前国内比较提倡的有盈利能力的公益性项目的融资方式。但

中国财政杂志社

完善义务教育课后服务的建议

曹菁 | 王蒙

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》，要求各地区“提升学校课后服务水平，满足学生多样化需求”。教育部也印发工作通知，强调课后服务要做到“全面覆盖、保证时间、提高质量、保障到位”，为各地区各部门各学校进一步做好课后服务指明了路径、提供了遵循。目前，各地义务教育课后服务取得积极进展。但从调研中发现，由于经济发展水平不同，相关工作还处于探索阶段等原因，义务教育课后服务还呈现出重点学校优势进一步扩大、标准执行差异较大等现象，需要在完善课后服务标准、健全经费保障机制等方面进一步改进完善，确保把义务教育课后服务好事办实、实事办好。

课后服务经费保障存在差距

根据教育部规定，学校提供课后服务可通过财政补贴、服务性收费或代收费等方式筹措经费，具体政策由各省份自行制定，但各地区课后服务经费保障政策存在较大差异。一方面表现为对学生家长的收费标准差别较大。除少数地区课后服务不向学生家长收取任何费用外，其他各地收费标准也存在较大差异。另一方面表现为对教职工的补助标准差别较大。教育部要求，教师在法定工作日的延时服务报酬按每课时不低于60元标准发放。但执行中，一些经济较好地区教职工的补助标准明显提高，甚至在一些地区内各学校之间由于办学条件不一样，补助标准也呈现出明显差异。这种对家长收费和对教职工补助标准上的较大差异，不仅会影响学生家长

中国财政杂志社

债券申报项目金额受限额约束，且资金后续监管较严。第二，通过ABO（授权—建设—运营）模式，由政府直接授权平台公司开展公益性或准公益性项目的投资、建设、运营，如学前教育中心和职业教育学校等两类项目。该模式下，政府作为授权方，需要履行规则制定、绩效考核、支付授权经营服务费，例如租金等职责，被授权的平台公司则需要履行业主职责，按约提供相关项目的投资、建设、运营等整体服务。此类项目建设完成后，资产归属平台公司，应视作公司自营项目，由平台公司负责项目融资、建设、运营，从项目收益中自求平衡，或政府通过土地出让价格调整给予一定补贴。第三，通过PPP模式，引入社会资本，弥补项目投资资金缺口，在项目的论证设计、施工建设、运营管理等环节进行全过程合作，并共同承担风险，待合作期满再将项目所有权移交给政府，如污水处理等项目。

（二）对于无盈利能力的公益性项目。该类项目只能依靠财政安排预算资金支付，目前园区主要体现在土地储备等方面的投入。针对该类项目，建议由平台公司按政府采购要求补齐项目招投标手续，并根据投资额测算出具体需要筹划出让多少亩商业用地，政府通过招拍挂获得土地出让金收入，再从财政预算中安排工程建设支出。

（三）创新平台公司融资方式。2020年8月初，国家发展改革委办公厅印发《关于做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目申报工作的通知》，相当于为平台公司存量资产融资开了一扇门，是我国投融资机制的重大创新，且通知中明确鼓励国家重大战略、国家级新区等重点区域项目开展试点，优先支持基础设施补短板、新型基础设施、产业园区等领域项目。平台公司应认真吃透相关政策，拓宽融资渠道，盘活存量资产，提升资产变现能力。

（作者单位：江西省景德镇市高新区财政局）

责任编辑 雷艳