

安徽省 PPP 项目实施现状分析及对策建议*

胡其亮^{1,2}, 苏伯文³

(1. 中国科学技术大学 管理学院, 安徽 合肥 230028; 2. 安徽工商职业学院 管理学院, 安徽 合肥 230013;
3. 安徽国际商务职业学院 商贸流通学院, 安徽 合肥 231131)

摘要: 对于 PPP 项目的研究, 应考虑地理位置、社会环境等客观差异的存在。全国 PPP 项目管理库中安徽实施 PPP 项目的行业分布、项目各阶段状况、PPP 回报机制及 PPP 运营模式等相关数据透露出, 安徽省 PPP 项目在实际运作过程中存在 PPP 项目实施制度和机制不完善、顶层设计缺乏针对性、民营企业被歧视、回报机制不完善、金融机构支持力度不足、运作模式单一等问题。建议: 切实保护社会资本合理利益, 提高民营企业参与度; 优化回报机制, 提升 PPP 项目回报的合理性; 完善金融机构保障机制, 促进 PPP 模式多元发展。

关键词: PPP 项目; 社会资本; 回报机制

中图分类号: F121.24

文献标识码: A

文章编号: 1009-2463 (2019)02-0084-05

DOI: 10.19747/j.cnki.1009-2463.2019.02.013

Implementation Status of the PPP Projects in Anhui and Improvement Suggestions

HU Qiliang^{1, 2}, SU Bowen³

(1. School of Management, University of Science and Technology of China, Hefei 230028, China;
2. School of Management, Anhui Business Vocational College, Hefei 230013, China;
3. School of Business and Trade Circulation, Anhui Institute of International Business, Hefei 231131, China)

Abstract: In the study of PPP projects, such objective differences as geographical location and social environment should be considered. The data in the National PPP Projects Management System concerning the industry distribution, implementing stage, rewarding system and operating model of the PPP projects in Anhui reveals that, in the actual operating process there are some problems with the implementation system and mechanism, top-level design, fair treatment of private enterprises, rewarding system, financial institution support, operating model and so on. Therefore, it is necessary to protect the legitimate interests of social capital, optimize rewarding system, and perfect financial institution guarantee mechanism so as to enhance the participation of private enterprises, improve the rationality of PPP project return, and promote the diversified development of the PPP model.

Key words: PPP projects; social capital; rewarding system

PPP(Public-Private Partnership)模式是政府和社会资本之间合作的一种模式。利用该模式, 政府可通过社会资本的资金优势来解决政府用于基础设施建设资金不足的问题^[1]。2014 年伊始,

政府出台各种 PPP 项目相关的政策, 加大各级政府与社会资本方的各项合作。政府利用各项政策吸引社会资本方加大对基础设施建设的投资力度^[2]。政府开展 PPP 项目, 在很大程度上缓解了

收稿日期: 2018-09-14

基金项目: 安徽省教育厅高校优秀拔尖人才培养项目“国内访学研修项目”(gxgnfx2018149); 安徽高校人文社会科学重点研究项目“PPP 项目全生命周期风险评估与控制研究”(SK2017A0904)

作者简介: 胡其亮(1981—), 男, 安徽池州人, 中国科学技术大学管理学院访问学者, 安徽工商职业学院管理学院讲师, 硕士。
苏伯文(1983—), 女, 湖南娄底人, 安徽国际商务职业学院商贸流通学院副教授, 硕士。

政府的财政压力,提高了公共服务质量^[3-4]。社会资本方通过参与政府的基础设施建设和公共服务的管理,提高了社会资本的利用率。同时,政府和社会资本方的密切合作,更能满足群众对公共服务的需求,提高人们的生活幸福感。

一、安徽省 PPP 项目实施现状

本文依据全国 PPP 项目平台管理库数据对安徽省 PPP 项目实施现状进行分析。截止到 2017 年 12 月 31 日,安徽省共有 259 个项目进入全国 PPP 项目管理库,总投资额达到 2 706.06 亿元,其中 193 个项目已落地,投资总额为 2 024.81 亿元,落地率达到 74.52%,位居全国第三^[7]。安徽省在中央财政部及相关部门的指引下,积极推广 PPP 项目,加快安徽省基础设施建设,促进社会发展和提高人民生活水平。

(一)PPP 项目行业分布状况

安徽省的 PPP 项目分布相对集中,主要分布在市政工程项目、交通运输项目和生态建设项目。其中市政工程行业进入 PPP 项目管理库的数量最多,达到 110 个,占比为 42.47%;同时,该行业的投资额也最大,达 854.34 亿元,占比为 31.37%;交通运输行业的数量为 34 个,金额为 632.28 亿元,排名第二;位列第三的是数量达到 30 个、投资额达到 452.24 亿元的生态建设和环境保护行业。以上三个行业占 PPP 项目中涉及的行业数量总和的 67.18%,投资额占全部投资额的 71.65%。位列全国后几位的分别为养老、农业、能源、体育、医疗、文化 6 个行业,数量总计 27 个,占总数的 10.42%,投资额仅 185.59 亿元,占总投资额的 6.86%。

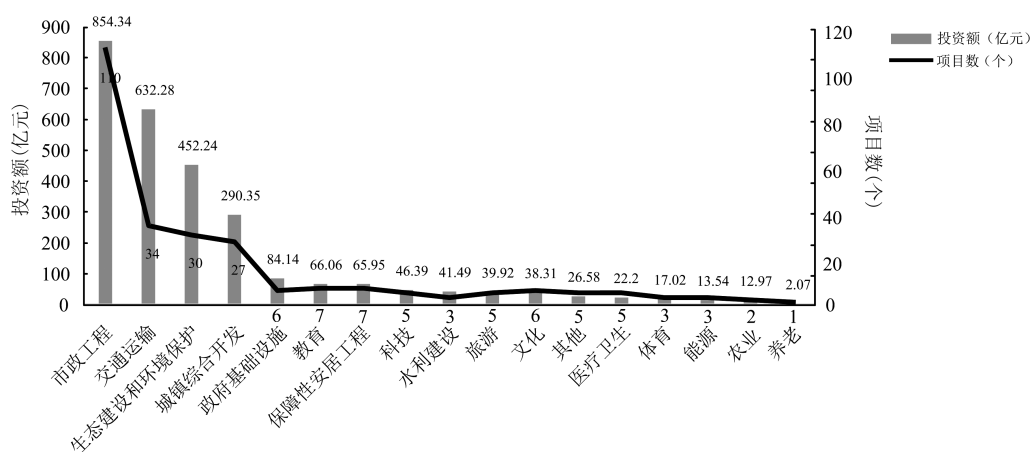


图 1 安徽省 PPP 项目行业数量及投资额分布

(二)PPP 项目所处阶段分析

截止到 2017 年 12 月 31 日,安徽 PPP 项目各阶段的数量和投资额都整体向执行阶段位移。具体为:准备阶段数量为 22 个,投资额为 229.59 亿元;采购阶段项目数量为 44 个,投资额为 451.66 亿元;执行阶段数量为 193 个,投资额为 2 024.81 亿元。2017 年每个季度的落地率逐渐上升,分别为 47.98%、62.50%、69.20%、74.52%,因此,落地率稳步提升。依据安徽省统计局数据,安徽省 2017 年在固定资产投资上共投入 29 186 亿元,其中在 PPP 项目的投资上共投入 1 327.5 亿元,占安徽省总投入的 4.55%,此投入比例高于全

国平均的 0.75%,见表 1。

(三)PPP 项目回报机制分析

截止到 2017 年 12 月 31 日,通过政府付费的项目数量达到 158 个,投资额达到 1 514.77 亿元,无论是数量占比还是投资额占比都超过一半以上;可行性缺口补贴项目数量也达到 85 个,投资额为 1 061.37 亿元;需要政府承担的财政支出为政府付费和缺口补贴两个项目,累计数量达到 243 个,占比达 93.82%,投资额达到 2 576.14 亿元,占比达到 95.2%;使用者付费项目的数量仅 16 个,投资额为 129.92 亿元,数量和金额占比都不到 10%(见表 2)。

表1 安徽省PPP项目各阶段数量及投资额

日期	入库总数	准备阶段		采购阶段		执行阶段		落地率
		个数	金额	个数	金额	个数	金额	
2017年3月	198	46	546.60	57	846.37	95	881.87	47.98%
2017年6月	224	47	439.47	37	576.03	140	1 438.75	62.50%
2017年9月	250	20	206.21	57	590.69	173	1 831.61	69.20%
2017年12月	259	22	229.59	44	451.66	193	2 024.81	74.52%

表2 安徽省PPP项目回报分类的数量及投资额

回报分类	投资数量(个)	投资数量占比	投资额(亿元)	投资额占比
政府付费	158	61.00%	1 514.77	55.98%
可行性缺口补贴	85	32.82%	1 061.37	39.22%
使用者付费	16	6.18%	129.92	4.80%
合计	259	100.00%	2 706.06	100.00%

(四)PPP项目运作模式分析

目前安徽省PPP项目的运作模式主要有“建设—经营—转让(BOT)”“建设—拥有一经营(BOO)”“重构—运营—移交(ROT)”“移交—经营—移交(TOT)”“运行和维修(O&M)”“TOT+BOT”等^[8]。其中,采用BOT模式的项目最多,数量为180个,占整个项目总数的69.50%,投资额为1 955.44亿元,占总投资额的72.26%;其次是TOT+BOT模式,项目数量为15个,占投资数量的5.79%,投资额为187.54亿元,占总投资额的6.93%(见表3)。

表3 安徽省PPP项目回报分类的数量及投资额

PPP模式	投资数量(个)	投资数量占比	投资额(亿元)	投资额占比
BOT	180	69.50%	1 954.9	72.24%
TOT+BOT	15	5.79%	187.54	6.93%
BOO	3	1.16%	97.66	3.61%
TOT	9	3.47%	96.16	3.55%
ROT	10	3.86%	37.16	1.37%
O&M	2	0.77%	3.23	0.12%
其他	40	15.44%	329.41	12.17%
合计	259	100.00%	2 706.06	100.00%

二、安徽省PPP项目存在问题及原因分析

(一)PPP项目的制度和机制不完善,顶层设计上缺乏针对性

目前,安徽省还没有依托全国PPP项目法规出台符合当地省份以PPP项目为核心的法律法规,特许经营权在一定程度上也难以满足资本方对土地使用权的要求。其次,安徽各级政府在实施PPP项目时与社会资本方在进入、运营、退出等机制上设计需要完善,从而增加了社会资本投资方在PPP项目投资过程中的不确定性,投资积极性有所影响。同时,由于政府行政职能划分中对于PPP项目没有相对明确的责任部门,各级政府有责、权、利上存在推诿现象,导致安徽省PPP项目在推行效率方面也存在一定的制约。最后,在财政政策方面,虽然有所倾向,但是缺少具体的法律条文,导致PPP项目无法落实;让资本方更为犹豫的是,政府采购方式上存在着一定的模糊性,项目融资安全性难以保障。

(二)社会资本方中民营企业被“歧视”,慎投PPP项目

PPP项目的准备阶段,也就是投标环节,由于PPP项目基本以基础设施为主,是公共服务类的项目,其规模较大,需要大量资金投入。因此政府希望国有企业参与到PPP项目中,实际上中标的社会资本方大多是资金比较充沛、实力较强、管理经验丰富的国有企业。虽然国有企业资金非常充足、管理水平非常高、经验非常完备,但很多民营企业也是不相上下,甚至在某些行业超过国有企业。在PPP项目实际执行过程中,为了使项目能顺利完成,防止PPP项目在建设阶段、运营阶段和退出阶段出现任何问题,降低政府部门对PPP项目管理的危险,此时,政府更相信国有企业的各方面实力,所以更倾向于与国有企业合作,不愿与民营企业合作,甚至会设置门槛防止民营企业中标。

(三)PPP项目的回报机制不完善

安徽省PPP项目在回报机制上主要还是以政府付费和可行性缺口补贴,其投资额占比达到95.2%,使用者付费的占比不到10%,比重严重失调。究其原因,虽然PPP项目的模式能给政府在基础设施建设上解决融资、运营管理等问题,但在实际执行PPP项目时,基础设施和公共服务存在排他性和垄断性等特点,不能利用市场规则来运行相应价格,所以说使用者付费在很大程度上无法实现,只能通过政府的付费和缺口补贴来完成PPP项目的整体运营和维护。在当前的PPP操作模式中主要通过成本定价法和投资回报率来对PPP项目进行定价,但在实际操作中,存在边界条件模糊等问题,价格管理等回报机制存在很大的难度。

(四)金融机构支持力度不足,PPP项目运作模式单一

安徽省在实施PPP项目的过程中,能够真正进入执行阶段的项目比较少,同时部分PPP项目难以进行银行融资,夭折在起步阶段;较多金融机构认为PPP项目推行尚不成熟,处于酝酿阶段,金融机构对于PPP项目持观望态度。与此同时,PPP项目在资金申请的过程中,由于项目可行性研究报告、环保评估、物有所值评价报告等相关材料不足,难以满足金融融资条件。因此,在两方面因素的共同作用下,PPP项目融资难度大,信贷支持少。在PPP项目推行过程中,社会资本方很难在金融机构获得相应融资,由此只能通过政府出面解决相关问题,主要通过BOT方式进行解决,以打消金融机构对PPP项目投资回报存在问题的顾虑。因此这在很大程度上影响了PPP项目的投资规模、投资回报周期与回报率,使得PPP项目的发展受到一定的制约。

三、促进安徽省PPP项目发展的对策建议

(一)各级政府逐步完善机关法律法规

国家对于PPP项目的政策指引相当完善,但各级政府若要使PPP项目得到长期发展,必须依托当地情况,建立和完善相关法律法规。首先安徽省相关部门必须明确PPP项目中可能存在并涉及的问题,进而从法律法规层面解读,让参与主体清楚各自职责。把PPP项目建立在法律基础上可以大大提高社会投资方的参与度。其次PPP运行机制需要进一步完善,建立起社会资本方与政府之间沟通的桥梁,在这一环节中,公众的

监督必不可少,公众监督可以提高项目的运行效率。最后,为了吸引社会投资方的积极参与,必须要有行之可靠的退出方案,以降低投资方的风险。

(二)切实保护社会资本的合理利益,提高民营企业参与度

若要切实推动安徽省PPP项目的发展,需要进一步促进PPP项目的投资多元化,加大社会资本中民营企业的投资。因此,为了提高民营企业的积极性,首先要降低PPP项目的进入门槛,对于不合理的限制和规定要及时更正或取消。吸引民营企业参与PPP项目的关键在于是否能够营造公平的竞争环境。其次,对社会资本方的筛选,应从PPP项目自身的实际需要出发,避免主观臆断,让符合PPP项目需要的民营企业能参与进来。最后,PPP项目的推进需要公平公正公开,让公众对PPP项目的整个建设实施过程都能予以监督,具体可以借助PPP项目综合平台以及政府官网将相关信息资料进行公开,不断更新PPP项目的进程,与合作方建立与之相应的对接平台,以促进安徽PPP项目的长足发展。

(三)优化回报机制,提升PPP项目回报的合理性

通过优化PPP项目的投资回报机制,尤其要权衡政府付费、使用者付费、可行性缺口补贴三种回报机制的关系。首先,需要多方面进行考虑,不能根据政府或者社会投资方单方面制定回报率,需要考虑项目实施成本,保证社会资本方有一定的利益,价格由政府和市场共同决定。其次,还需考虑政府的财政收支以及社会资本方的发展前景。在PPP项目制定回报机制过程中,政府相关部门需对投资回报率进行审核,并定期审查。再次,政府应根据地方财政收支情况制定回报机制,PPP项目资金预算最多占政府年度预算的10%,所以具体回报率应根据项目社会资本方以及服务对象需求进行制定,同时还应参考当地5年以内公共服务项目财政收支数据制定回报机制。

(四)完善金融机构保障机制,促进PPP模式多元发展

进一步发挥金融机构的作用,降低金融机构对投资PPP项目的顾虑,完善金融机构的保障机制,提高社会资本方的融资额度,从而使PPP项目健康发展。首先,政府借助国家开发银行的相

(下转第121页)

要回到中国文化传统,接通中华民族的文化血脉,同时吸收借鉴西方文论资源,中学为体,西学为用,这样才能形成有中国作风、中国气派的文艺批评,而不是跟在别人后面亦步亦趋,做一个西方文化的传声筒,满足于用西方的口吻来讲中国的故事,用西方的话语来评判中国的文艺,正如《中共中央关于繁荣发展社会主义文艺的意见》(2015年10月3日)中指出的:“坚持以马克思主义为指导,继承中国传统文艺理论评论优秀遗产,批判借鉴外国文艺理论,研究梳理、弘扬创新中华美学精神,推动美德、美学、美文相结合,展现当代中国审美风范。”

(本文系安徽省中国特色社会主义理论体系研究中心安徽省社科院基地科研成果之一。)

参考文献:

- [1] 习近平.在文艺工作座谈会上的讲话[N].光明日报,2015-10-15(01-02).
- [2] 洪治纲.信息时代,批评何为?[N].文艺报,2013-08-28(008).
- [3] 刘勰.文心雕龙[M].黄叔琳注,上海:上海古籍出版社,2015:276.
- [4] 张少康.中国文艺理论批评史教程[M].北京:北京大学出版社,1999:493.
- [5] 蔡元培.中国新文艺大系[M].上海:上海良友图书出版公司,1935:5.
- [6] 吴义勤.批评何为[J].文艺研究,2005(9):5-11.
- [7] 李建军.批评家的精神气质与责任伦理[J].文艺研究,2005(9):27-36.
- [8] 巴赫金.巴赫金全集:第4卷:[M].晓河,译.石家庄:河北教育出版社,1998:305.
- [9] 严羽.沧浪诗话[M].北京:中华书局,1985:7.

(上接第 87 页)

关政策来引流金融机构,发挥金融机构的资金优势,为安徽省 PPP 项目的建设提供融资通道。其次,通过省级金融机构加大 PPP 项目的资金投放政策导向,以及安徽各级政府的政策引导,鼓励各级金融机构对 PPP 项目进行投资,提供更多的金融产品和金融服务,保障社会资本方的资金需求,由此优化政府和社会资本方的合作模式,由单一的 BOT 模式发展到多种合作模式,促进 PPP 项目的多元发展。

四、结束语

现阶段,安徽省各级政府大力推行 PPP 项目,PPP 项目也正处于飞速发展时期,虽然行业的集中度较高,但各个行业都有涉足;PPP 项目在高速发展的同时也存在诸如当地的 PPP 项目制度不完善、民营企业被“歧视”、投资回报机制不完善、金融机构支持力度不足等一系列问题。针对此类问题,在具体分析安徽省 PPP 项目的现状和政府政策现状上,有针对性的提出对策建议,诸如各级政府完善政策、保障社会资本方利益、优化回报机制和完善金融机构保障机制等。以此鼓励社会资本方加大投资 PPP 项目和金融机构提高

融资额度,促进安徽省 PPP 项目的长足发展。

参考文献:

- [1] 李仪.PPP 模式在我国基础设施建设中应用问题研究[J].市场研究,2016(8):4-5.
- [2] 于水,丁文,赵若言,等.政府与社会资本合作的现状及发展趋势[J].经济观察,2016(10):10-12.
- [3] 涂君山.湖北省民间投资发展的现状及对策[J].改革与开放,2016(15):48-49.
- [4] 马君.PPP 模式在我国基础设施建设中的应用前景研究[J].宁夏社会科学,2011(3):43-45.
- [5] 财政部.全国 PPP 综合信息平台项目库第 9 期季报[EB/OL].(2018-01-29)[2018-09-10].http://jrs.mof.gov.cn/ppp/dcyjppp/201710/t20171027_2736578.html.
- [6] 总投资突破 3000 亿元!省财政发布 2017 年 PPP 项目进度[EB/OL].(2018-1-10)[2018-09-10].http://www.sohu.com/a/215845588_393135.
- [7] 安徽省财政厅.安徽省 PPP 综合信息平台项目管理库情况通报(2017 年第 4 期)[EB/OL].(2018-02-24)[2018-9-10].<http://www.ahcz.gov.cn/portal/zdzt/PPP/gzdt/1519418527584613.htm>.
- [8] 周正祥,张秀芳,张平.新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策[J].中国软科学,2015(9):82-95.