

Public- Private Partnerships (PPP) Mode and Public Project Investment and Financing Reform

Zhen Jin

University of International Relations, Beijing, 100091, China

Abstract

Public projects are infrastructure and public service projects constructed and operated by administrative entities for the public interest, which are of great significance to economic development and the improvement of people's living standards. The paper describes the reform and development of China's infrastructure and public service investment and financing in recent years, and the process of introducing the Public-Private Partnership (PPP) mode, analyzes and promotes the role of the PPP mode in the reform of public engineering investment and financing, and makes relevant recommendations.

Keywords

public project; investment and financing reform; Public-Private Partnership(PPP) mode

政府和社会资本合作 (PPP) 模式与公共工程投融资改革

金臻

国际关系学院, 中国·北京 100091

摘要

公共工程是行政主体为了公共利益所建设运营的基础设施及公共服务工程,对经济发展与人民生活水平的提高有重大意义。论文阐述近年中国基础设施及公共服务投融资领域的改革发展以及引入政府和社会资本合作(PPP)模式的进程,分析推广PPP模式在公共工程投融资改革中的作用,并提出相关建议。

关键词

公共工程; 投融资改革; 政府和社会资本合作(PPP)模式

1 引言

公共工程项目周期长、投资大、经济效益差,单纯依靠政府投入难以持续。近年来,政府和社会资本合作(PPP)作为一种投融资新模式,高速发展中亦存在诸多问题。论文旨在梳理并为以下问题提供回答:改革开放以来公共工程投融资体制改革的发展主线是什么?为何引入政府和社会资本合作模式?PPP与既有或传统投融资体制的关系是什么?推进过程中出现哪些问题和矛盾?希望通过上述研究坚定在发展中不断完善PPP模式、助力投融资改革的信心。

2 公共工程的定义和公共选择

2.1 公共工程的定义

公共工程是行政主体为了公共利益所进行的工程活动以及其他人为实现行政主体的意图对不动产进行的以公共利益

为目的工程活动。公共工程以不动产为对象,以公共利益为目的,由行政主体亲自实施或由他人行政主体意图而实施^[1]。

与此相对应,论文中所指的中国公共工程的范围主要包括政府投资或国有企业投资建设的基础设施工程和公共服务工程,亦包括以政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, PPP)等模式建设运营的基础设施及公共服务项目。基础设施包括但不限于交通、市政、农林、水利、环保和新型基础设施等为社会生产和居民生活提供公共的保障性设施,公共服务工程则包括文教卫生、文化旅游、养老减贫等提供给社会公众使用或享用的社会事业和社会福利设施及载体。基础设施与公共设施可以并存,在实践中二者往往没有很明显的区别。

2.2 公共工程的公共选择

公共工程投资大、周期长、涉及面广,完全依靠政府投资及财政资金难以持续,单纯依靠政府内部运作亦难以提升项目运营效率和管理水平,需要政府、公众和社会资本的有效合作。20世纪90年代,英国开始运用PFI(Private Finance

【作者简介】金臻(2000-),女,中国北京人,本科在读,从事公共政策、经济与金融等研究。

Initiative) 模式解决政府预算不足所造成的公共服务供给短缺和质量问题,美、日、法、德等国也开展了各具特色的政府与私营部门合作。近年来,中国借鉴国际经验,立足中国国情推进政府和社会资本合作(PPP),为公共工程投融资提供了新的方法和选项。

3 公共工程投融资体制改革与 PPP 模式

3.1 中国公共工程投融资体制改革

政府是基础设施及公共服务的主要提供者,也是公共工程的发起者和审批者。为充分发挥政府投资作用,提高政府投资效益,规范政府投资行为,激发社会投资活力,中国相继出台了《关于深化投融资体制改革的意见》《政府投资条例》等系列文件,建立新型投融资体制,推动国家治理体系和治理能力现代化。“十三五”期间,国家推动投资审批制度改革,精简范围下放权限,建成运营中国投资项目在线审批监管平台,建立“前置、报建并联”的审批流程,推动编制三年滚动计划和建设,不断优化投资方向和结构。在财政预算改革方面,修订了《预算法实施条例》,明确全口径部门预算绩效管理制度,规范资金拨付、依法依规组织预算收入,建立中央预算内投资基础设施及公共服务重大项目动态评估调整机制,实施项目支出绩效评价管理^[2]。

地方政府承担着经济发展和城市建设职能,公共工程依靠政府出资建设。由于地方政府财力有限,中国成立了大量国有融资平台公司,如各省市的交通、城建投资公司等,在几十年内积存了大量债务。据中国国家审计署对地方政府债务的审计结果,截至2013年6月,中国各级政府负有偿还责任的债务余额合计约为20.7万亿元,负有担保责任的债务余额总计约为2.9万亿元,可能承担一定救助责任的债务余额约为6.7万亿元,地方政府及融资平台公司债务快速增长,风险累积。为此,2014年9月中华人民共和国国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》;2017年7月,中央政治局会议再次提出“积极稳妥化解累积的地方政府债务风险,有效规范地方政府举债融资”,着力化解地方隐性债务。同时“堵后门、开前门”,创新政府投资资金安排方式,发行地方政府专项债券,鼓励政府和社会资本合作开展公共工程投资、建设及运营。

3.2 PPP 模式及其在中国的发展

PPP 模式是指政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本,双方按照平等协商原则订立合同,明确责权利关系,由社会资本提供公共服务,政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价,保证社会资本获得合理收益。1984年,中国在深圳沙角B电厂建设中首次采用BOT(Build-Operate-Transfer)模式,开始了政府与社会资本合作开展基础设施投资建设及运营的探索。2012年以来,投融资体制改革不断深化,PPP模式在中国公共工程领域的应用取得了跨越式发展。

2015年5月,中华人民共和国国务院办公厅转发财政部、发改委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,要求围绕增加公共产品和公共服务供给,在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域,广泛采用政府和社会资本合作模式。随后的几年中,中央地方相继出台政策文件,确立项目工作守则,建立项目物有所值评价、财政承受能力论证、项目实施方案评审制度,推动项目示范及项目绩效评价,加快运用PPP模式盘活基础设施存量资产,规范PPP模式在各领域的运用。

据统计,截至2021年4月,中国累计纳入财政部PPP项目管理库项目10094个,投资额15.6亿元,累计落地实施项目7286个,投资额11.9亿元;其中交通运输52129亿元,市政工程4499亿元,城镇综合开发19688亿元,位居前列。此外,中国贫困县利用PPP模式开展1631个乡村振兴项目,投资额累计1.2万亿元,累计落地项目988个,总投资7847亿元。

3.3 PPP 模式在公共工程投融资改革中的作用

第一,促进地方政府融资平台为主体的公共工程投融资模式向多元化、市场化转型。在改革中探索以市场化方式创新公共工程投融资模式,要转变政府职能,有效管理公共工程投资,解决经济发展过程中的资金需求。PPP模式的核心是政府简政放权,让社会资本参与基础设施建设,充分发挥市场机制,提高效率。2014年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》明确政府债务不得通过企业举借,企业债务不得推给政府偿还,强调规范地方政府举债,融资平台需要剥离政府融资功能,抑制政府投融资平台数量和融资规模。2016年6月,中华人民共和国国务院常务会议,听取PPP模式推广情况汇报,明确以政府和社会资本合作促投融资体制改革,开始了一个面向多元化、市场化转型的新时期。此后,大批中央企业及民营企业通过PPP模式进入公共工程投资领域,参与投资建设和运营,公共工程投融资主体多元,模式更加多样,市场化程度显著提高。

第二,推进公共工程投融资领域政府简政放权、放管结合、优化服务,激发社会投资活力,丰富公共产品供给。2014年以来,中央和地方不断完善公共工程投融资规章制度,把政府在PPP合同中承诺的支出责任纳入年度预算和中期财政规划,规范政府履约行为,防止“新官不理旧账”。同时,根据BOT(Build-Operate-Transfer)、TOT(Transfer-Operate-Transfer)等不同运作模式、政府付费、使用者付费、政府可行性缺口补助等付费方式,让市场在资源配置中发挥决定性作用,建立合理回报机制。此外,通过建立PPP全生命周期标准化和信息公开制度、完善按绩效付费等机制,让社会资本对长期投资有信心,便于公众知情监督。通过上述举措,带动新一轮公共工程投融资领域的创新改革,催生出

PPP+EOD（以环境为导向的一体化区域经济发展模式）、PPP+TOD（以交通为导向的城市综合开发模式）、PPP引导政府存量资产转化等公共工程项目投融资新模式，丰富了基础设施及公共服务领域公共产品供给。

第三，完善政府投资管理方式，提高财政资金使用效益。经过几年发展，中国已建立起统一的项目管理和信息化平台，规范流程和前置审批要求，对项目筹划、市场测试、社会资本遴选、项目实施方案及投标文件等依法公开信息。在财力允许范围内，政府对PPP项目以绩效评价结果作为支付可行性补助及项目对价的依据，政府资金足额纳入预算管理，编制中期财政规划，可在20-30年的合作期内分期投入，有效弥补当期财政投入不足，有利于减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。相较于传统政府直接投资，政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用，通过竞争方式选择专业的投资、运营机构，不仅可以缓解地方政府建设投资压力，还能提高建设质量和效益，有利于实现公共利益最大化。

3.4 推进PPP模式发展行稳致远，促进深化公共工程投融资改革

PPP快速发展中也暴露出一些矛盾和问题，主要表现在以下方面：一是PPP相关上位法缺失，法律法规和政策协同亟需完善；二是部分地方政府为寻求政策红利超出本地财政承受能力，短时期集中上马大项目。截至2021年4月，中国2740个有PPP项目入库的县级行政区中有673个行政区财政承受能力占比高于7%的预警线，有22个行政区超过PPP财政支出责任10%红线，加大了这些县（区）的地方政府债务风险；三是民营资本PPP参与率远低于民营资本在全社会固定资产投资中超过60%的比率^[1]，且普遍面临融资难、融资贵困境；四是一些地方乐于新增投资，引导社会资本通过PPP参与盘活国有存量资产工作滞后，多地新建项目与存量PPP项目比重失衡，后者规模不及前者的10%，在近年强化财政支出责任监管背景下难以持续；五是金融机构支持PPP的模式僵化、创新不足，热衷于与大企业搞表外融资、名股实债，对民营企业参与的PPP项目融资提出不合理要求。

这些矛盾和问题的出现，是传统与创新、改革动力与现实压力相互交织作用的结果。解决这些矛盾和问题，需要在发展中不断完善PPP模式，同时进一步深化投融资改革，以改革促发展，以创新促改革。从更好地发挥PPP模式在公共工程投融资改革中的作用的角度的角度出发，应加快PPP相关法律法规的出台，完成《政府和社会资本合作条例》立法程序，梳理部门规章间相互冲突的地方，理顺部门管理职责；要将推广PPP与公共工程投融资改革紧密集合起来，支持包括民营企业在内的各类社会资本参与公共工程投融资，设计、融资、建设、运营一体化管理，专业的人做专业的事，融资、运营并重。同时，落实信息公开、透明管理、全周期监督和按绩效付费机制，注重财政承受能力、社会资本招标采购、合同风险分担、绩效付费标准的公开和规范执行，通过切实充分发挥市场机制，完善政府投资管理，提高财政资金使用效益，助力公共工程投融资改革。

4 结语

公共工程投融资改革是一项长期的综合性改革，需要行政体制、财税体制、投资管理体制、实体经济和金融体系协同并进，兼容创新。2012年以来，中国基础设施及公共服务领域投融资改革取得显著成绩，公共工程建设突飞猛进，举世瞩目。通过吸收国际经验，立足国情，PPP模式几年来取得快速发展，对创新投融资机制，打造市场化、社会化公共服务供给模式发挥了积极作用。推广PPP模式，有助于推动公共工程投融资改革，PPP模式自身也需要通过进一步深化改革发展完善。推动PPP及相关改革措施落地，需要坚持创新，真正发挥市场在资源配置中的决定性作用，进而在推动投融资改革、助力国家治理能力现代化方面发挥应有的作用和实践价值。

参考文献

- [1] 邹瑜,顾明.法学大辞典[M].北京:中国政法大学出版社,1991.
- [2] 刘兴云.以预算法实施条例为指引加快建立现代财政国库管理制度[J].中国财政,2020(1):4.
- [3] 高若兰,闫蕾,董雯.新建PPP项目和存量PPP资产的出路探析[J].管理现代化,2018,218(4):14-18.