

PPP模式下地方政府融资平台金融风险分析与对策

温海萍¹, 马莹莹¹, 吕兴亮²

(1. 河北工程大学 人事处, 河北 邯郸 056038; 2. 邯郸市中心医院, 河北 邯郸 056000)

[摘要] PPP (Public-Private Partnership), 即公私合作关系, 是指地方政府和社会资本合作建设公共基础设施的一种融资模式。优点在于将市场机制引进了基础设施的投融资, 能降低项目风险和资金风险, 减轻政府压力。同时, 私营部门的有效参与还能推动项目管理方面的革新, 提高效率, 传播最新管理理念和经验。双方可以形成互利的共同目标, 以最少的成本为公众提供更多更好的服务。

[关键词] 政府融资; PPP 模式

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2017.01.005

[中图分类号] F83

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2017)01-019-02

国家发改委于2015年5月公告显示, 鼓励各类社会资本通过股权合作、特许经营、政府购买服务等方式参与公共建设和运营, 开辟PPP项目库专栏, 公开发布PPP推荐项目共计1043个, 总投资1.97万亿元, 项目范围涵盖市政设施、水利设施、交通设施、资源环境、公共服务等多个领域。这些项目都已明确项目所在地、建设内容和规模、拟采用的PPP模式、责任人及联系方式等信息, 社会资本可以积极参与。PPP融资模式成为很多地方政府和学者化解地方债务风险, 为下一步城镇化筹措资金找到新的探索路径。

一、地方政府融资的现状

地方政府融资是指以地方政府为主体, 以信用为手段, 以实现特定政策为目的, 为实现地方经济增长和社会发展目标而进行的资金融通活动。金融市场之所以愿意借钱给地方融资平台, 很大程度上是默认地方政府为这些融资平台提供着“隐性担保”。2008年地方融资平台的快速发展是在金融危机和央地财权事权不匹配的背景下形成的。2013年地方政府债务审计, 一直在强调地方政府债务和融资平台债务要分离、融资平台要剥离融资功能, 政府想要将整个债务纳入监管当中, 不希望这类表外的债务太多, 以免出现失控的局面。2015年新修订的《预算法》正式生效后地方国有企业(包括融资平台公司)举借的债务依法不属于政府债务, 其举借的债务将由企业负责偿还, 地方政府不承担偿还责任。融资平台公司本身的负债率普遍都很高, 又缺乏足够的经营性收入来源, 基本上很难依靠自有财力来偿还这些债务。面临这种困境, 地方政府如何处理融资平台公司的债务是各界非常关心的问题。

二、PPP模式的含义和特征

PPP是Public-Private Partnership的英文首字母缩写, 是指政府采取竞争性方式, 在公共服务领域引入投资、运营管理方面能力强的社会资本协同合作, 共同参与公共基础设施的建设, 强调公私双方协作共赢, 风险分担和利益共享。PPP模式的主要特点是鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作, 政府部门和私有部门通过优势互补实现比单方行动更优的结果。基础设施建设市场化和民营化已经有一段历史, PPP模式是近几年出现的新兴词语和研究热点, 并在一些大型项目中得以成功应用, 比如已经在使用的北京奥运体育馆和地铁4号线是此模式下的典型范例。政府公共部门与私营部门进行合作, 发挥各自优势, 政府部门提供政策和资源优势, 非公共部门掌握先进管理经验和领先技术, 提高基础设施投资和管理效率。

PPP模式的明显特征, 其一表现在合作双方是伙伴关系, 这是PPP模式最为首要的问题。私营部门与政府公共部门目标一致, 都是通过优势互补实现比预期单独行动更为有利的结果。私营部门是以此目标实现自身利益的追求, 而公共部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求。具体到某个项目上, 就是以最少的资源, 实现最多最好的产品或服务的供给。其次, 合作方利益共享也共同承担风险。PPP项目都是带有公益性的项目, 不以利润最大化为目的, 不允许私营部门在项目执行过程中形成超额利润。利益共享包括共享PPP的社会成果, 也包括使私营部门获得相对平和、长期稳定的投资回报。同时, 风险分担也促使合作双方形成健康而可持续的伙伴关系。

[投稿日期] 2016-10-21

[基金项目] 2014年度河北省社会科学发展研究课题(编号: 2014030248)

[作者简介] 温海萍(1979-), 女, 河北邱县人, 讲师, 硕士, 研究方向: 档案管理。

三、PPP 模式投融资改革的背景

(一) 财力增长远远落后于建设支出的刚性增长, 城市建设资金严重短缺

河北工业大学在京津冀发展研究中心公布的《河北省经济发展报告(2014)》蓝皮书中数据显示, 据测算 2014-2020 年河北省政府累计资金缺口约为 1.1 万亿元, 城镇化资金严重不足, 地方政府的融资平台存在巨大风险。特别是城市基础设施建设属于资本密集型项目, 社会效益大, 经济效益少甚至没有, 本质上属于公共财政支出的范围。对这类项目, 必须要由政府来投资, 无偿为市民提供服务。需要放大财政资金的乘数效应, 拓展政府投融资管理职能, 在科学合理的额度内筹集最多的低成本建设资金, 尽力满足项目建设和城镇化过程中的资金需求。

(二) 政府债务多头管理, 容易形成政府债务风险

按照现行的管理体制, 我省的融资主体多头分散, 债务管理分别归属于很多不同部门, 难以形成借用还一体化运行, 政府债务风险得不到及时监督和控制。债务分散于各个主管部门, 一旦集中形成对政府的诉讼, 将给财政的健康运行带来较大的冲击。从贯彻落实科学发展观的要求, 以及先进地市的建设经验看, 在城市大建设的初期, 政府适度扩大举债规模是必须的, 但在举债搞建设的同时, 必须按照总量控制、适度超前的原则, 建立政府债务风险的防范机制。

(三) 政府公共资源分散管理, 资源使用效率低和存量资产闲置

很大一部分城市公共资源是由各部门掌握, 缺乏市场化运作手段, 使用效率低下。比如城市经营

性资源中的特许经营权、户外广告权、公共停车场、公交车候车亭广告经营权等; 城市公用企业的存量资产, 如给水排水、园林绿化资产及占用的土地、水面的投资、经营管理权等; 行政事业单位的资产, 主要指行政事业单位占有的国有房屋、土地、铺面等国有产权、股权及其开办的各类国有经济实体。目前这部分资源都游离于政府投融资体系之外, 处于部门条条管理之下, 大量的公共资源使用效率低下, 大量的存量资产沉淀, 不能够活化利用。

由于上述问题的存在, 政府融资能力有限, 建设资金短缺, 工程拖欠款现象严重, 影响工程进度和社会稳定; 城市基础设施无法统筹安排, 配套设施不能同步跟进, 影响项目实施效果; 资金不足, 被迫采取“以地换路”等方式进行基础设施建设, 土地增值收益流失现象比较严重。因此, 创新投融资体制, 加强 PPP 融资模式探索, 就成为有效破解资金瓶颈, 加快城市建设、促进科学发展的必然选择。

参考文献:

- [1]官金华, 常有新, 常友玲. 化解河北省政府债务风险的现实思考中国乡镇企业会计, 2016(7):6-8.
- [2]刘邸柱, 张远生. PPP 融资模式的博弈分析及众筹改进方法研究水利发展研究, 2015(10):10.
- [3]王韬. PPP 融资模式在地方政府债务风险化解中的作用及风险分析经济与社会科学研究, 2015(3):49-53.
- [4]郭睿. 经济新常态下我国 PPP 融资模式的发展路径研究经营管理者, 2016(23):28.
- [5]袁永博, 叶公伟, 张明媛. 基础设施 PPP 模式融资结构优化研究[J]. 技术经济与管理研究, 2011(3):91-95.

[责任编辑 陶爱新]

Financial risk analysis and countermeasure of local government financing platform under PPP mode

WEN Hai-ping¹, MA Ying-ying¹, LV Xing-liang²

(1.Personnel Department of Hebei University of Engineering, Handan 056038, Hebei; 2.Handan Central Hospital, Handan 056000, China)

Abstract: PPP (Public-Private Partnership), that is, public-private partnership, refers to the local government and social capital to build a public infrastructure financing mode. The advantage is that the introduction of market mechanisms into the infrastructure investment and financing can reduce the project and financial risks, also reducing government pressure. At the same time, the effective participation of the private sector can also promote innovation in project management, improving efficiency, and spread the latest management concepts and experience. The two sides can form a mutually beneficial common goal, with minimal cost to provide more and better services for the public.

Key words: government financing; PPP mode