

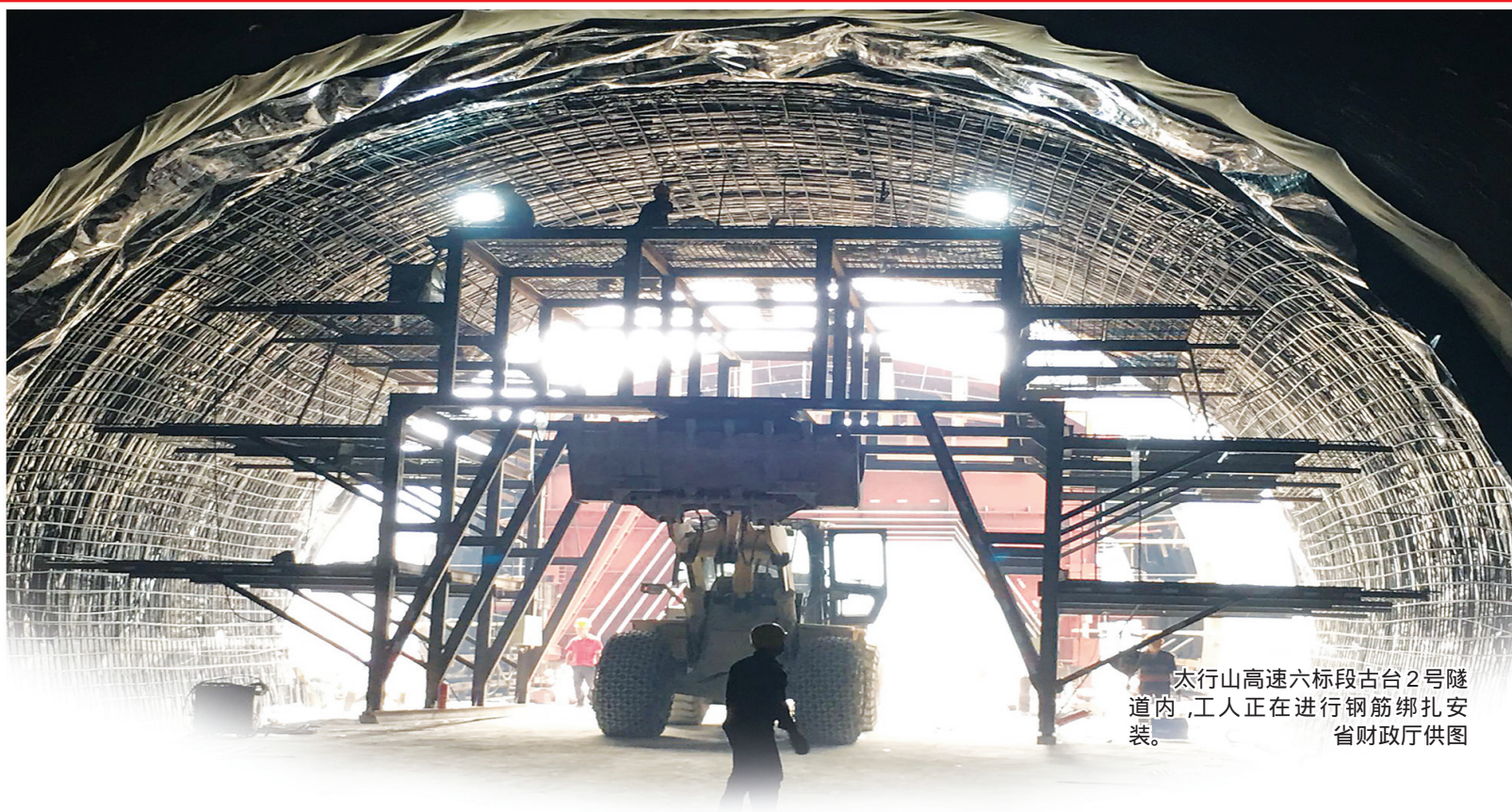
[阅读提示]

在公共服务领域推广应用政府和社会资本合作(PPP)模式,旨在实现政府、企业、公众多方的共赢。

我省的PPP推广工作已进入第四个年头。截至今年3月底,我省纳入全国PPP综合信息平台项目库项目411个,投资额6261亿元。

其中,纳入管理库的275个项目中,147个签约落地,投资额2869亿元,落地率53.5%,高出全国均值8.7个百分点,59个项目入选财政部PPP示范项目,投资额2147亿元,居全国第二。

一系列数字背后,是我省PPP模式从启动、推广,到示范、引导,再到规范、深化的一路探索。



太行山高速六标段古台2号隧道内,工人正在进行钢筋绑扎安装。省财政厅供图

■相关

PPP市场
从重量
走向重质

近日,全国29个省(自治区、直辖市)清理不规范PPP项目结果出炉,最终1160个PPP项目被清理出全国PPP综合信息平台的管理库,累计清减投资额1.2万亿元。

同时,财政部公布的2018年第四批PPP示范项目首次在数量上出现减少趋势,项目总数396个。此前,2014年底,财政部推出首批PPP示范项目30个,2015年第二批PPP示范项目206个,2016年第三批示范项目516个。

专家认为,以上信息都反映出今年以来PPP市场情况出现的两方面变化,一是融资环境明显收紧,二是市场参与方更趋规范。目前整个PPP市场开始休养生息,新项目不会太多,大量项目都需“打补丁”,按照规范整改。

PPP市场本身已从“发热”恢复到一个较为平静的状态。下一步,PPP的政策导向将是更加强调项目规范运作、加大对合规项目支持力度。

而且,从新入库项目来看,生态环保、农业、林业等项目增长较快,结构趋于优化,精准扶贫、乡村振兴、生态环保等领域PPP项目加快发力,助力加速转型。

近期召开的全国生态环境保护大会提出,要充分运用市场化手段,完善资源环境价格机制,采取多种方式支持政府和社会资本合作项目,这也提振了PPP在环保领域的信心。

另外,文化旅游部和财政部联合发布《关于在旅游领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,明确了在旅游景区、全域旅游、乡村旅游等领域推广PPP模式。

综合以上情况,业内分析认为,PPP走量的上半场已结束了,在多项政策管控和治理下,PPP正在从重量逐渐走向重质,下半场将迎来运营的比拼。

尽管迎来调整和变化,不过业内人士指出,在此过程中,民间资本参与的积极性有望被进一步激发。

据介绍,下一步在政策层面,有关部门将促发展和防风险并重,进一步优化PPP环境,推动PPP条例尽快出台,完善税收、会计等配套政策和制度体系。同时,在项目推介、示范评选、资金安排、融资支持等方面给予民营企业进一步支持,提高民营企业的参与度。

另外,专家认为,有关方面还将推动中国PPP基金进一步优化投资方式,加大对民营企业及重点领域的投资倾斜力度,更好发挥引导、规范、增信作用,撬动社会资本加大公共服务领域资金投入,为PPP项目提供更大融资支持。

文/记者 李冬云

PPP模式:一路探索向深行

□记者 李冬云

打消顾虑 吸引民间资本积极参与

太行山高速公路邢台段最长隧道牛峪南坪隧道贯通,太行山高速平赞段赵村铺隧道贯通。前些天,关于太行山高速公路施工建设进展的消息频频传来。

太行山高速公路自北向南依次途经张家口、保定、石家庄、邢台、邯郸五个设区市,分别由京蔚段、邢台段和邯郸段等9段高速公路组成,全长约680公里,总投资近900亿元。

前期投入大、成本回收期长,是许多交通领域基础设施建设的共同特点,因此很长一段时间,融资难成为太行山高速公路建设的拦路虎。

而PPP模式,为我省破解高速公路建设资金难题找到了突破口。

为了吸引社会投资人,我省将太行山高速公路与经济效益较好的津石、京秦等高速公路共9个项目进行捆绑打包,以肥补瘦,分成两个项目包面向社会投资人进行招标。

项目包的形式在推介会上公布,很快吸引了多家社会投资人。经过招投标,两个项目包成功引入社会资本792.5亿元。

社会投资人中尤为值得关注的,是成都华川公路建设集团有限公司。这家与众多央企一起中标的成都民企,为我省高速公路项目建设注入了民营资本的活力。

而这,只是民营企业积极参与PPP项目的一个缩影。

据省财政厅提供的数据,截至今年3月底,我省147个签约落地

项目的224家社会资本中,民营企业超过半数,占113家,参与项目83个,投资额1939亿元。

PPP项目的共同特征是投资额大,回报周期长,一般合作期都在10年以上,资本流动性相对较差、退出难。在这样的情况下,民间资本参与PPP的积极性何在?

多位参与PPP的民间投资者表示,大多数PPP项目的回报率虽然不高,大约在6%-8%,但是项目拥有长期稳定收益,风险相对较低。这是很多民间投资者积极参与的重要原因。

发展PPP模式的初衷之一,正是为了激发民间投资活力。而且针对民间资本后期退出难,近两年又有化解投资人顾虑的新办法出台。

从投资人的角度思考,他们希望项目的存量资产能够被盘活,提高流动性,于是财政部在PPP项目中引入了资产证券化手段。省财政厅政府和与省合作管理相关处负责人说。

2017年初,省财政厅与上海联合产权交易所、天津金融资产交易所签署了合作意向书,我省成为全国首批PPP资产交易试点省份。

所谓资产证券化,是将未来可以产生可预测、可持续现金流的基础资产,通过法律手段真实出售给专门设立的特殊目的实体,实现和原始权益人资产的风险隔离。

资产证券化可将PPP项目存量资产盘活,推动实体项目与资本市场的对接,拓宽融资渠道,降低融

资成本,加快投资者资金回笼,从而吸引更多社会资本参与PPP项目。该负责人解释。

2017年8月,财政部第二批PPP示范项目唐山世园会PPP项目,成为国内首批成功注册的PPP资产证券化项目。项目的资产证券化产品注册金额2.9亿元,以项目的运营收入和建设运营补贴等产生的现金流作为还款来源。

唐山世园会开园已有两年多,具有持续经营能力,具备较好的证券化融资条件。同时,对于公募基金、社保基金、企业年金、产业基金等各类机构投资者来说,PPP资产证券化也给他们提供了新的投资渠道。

唐山世园会PPP项目的资产证券化案例,给了更多民企参与PPP项目的信心。

搭建平台 让项目落地越发顺畅

民间资本投资积极性的增强,是我省PPP模式不断探索实践的结果。

为促进PPP模式推广应用,我省在搭建对接平台、强化资金保障上加大力度,为PPP项目落地铺路。

2016年3月上线的河北省政府与社会资本合作(PPP)网站是重要的线上信息平台,在项目信息公开和相关政策信息发布上一直保持着高频率,网站中PPP项目库对纳入PPP管理的数百个项目都详细列出了基本情况、合作模式、进展情况、融资需求、联系人等内容。

通过网站,社会投资人可以直观了解、快捷对接各市PPP项目。同时,案例、政策解读等版块也力图全面地将优质落地项目经验和政策动向传递给意向合作者。该负责人说。

除了线上项目推介,每年的线下项目推介会是项目寻找合伙人的重要对接平台。

2015年以来,我们通过石家庄、北京、上海等地的集中推介,已经累计推介6批367个项目。该负责人说,推介会走出河北,开到北京、上海等投资人聚集的一线城市,全国广播网,寻找合伙人,就是为了广泛吸引资金、资源和人才,将我省PPP项目带上一个更高的平台。

2016年在北京举办的推介会是规模最大的一次。投资者、银行和商业咨询机构报名非常踊跃,因为会议场地有限,主办方不得不限制参会人数,2000多人报名只有1000多人进入了主会场。

带着落地的优质项目,2016年10月,我省受邀参加财政部PPP中心与世界银行在华盛顿联合举办的PPP改革在中国国际研讨会,介绍了河北PPP的推广工作。

不仅要为PPP项目寻找合适的社会投资人,还要搭建融资对接平台,为项目注入金融活水。2016年以来,省财政厅联合金融投资机构召开6次PPP项目融资对接活动,累计对接项目100多个,促成项目融资。

同时,协调促成省政府与中国政企合作投资基金股份有限公司、中信银行、中国平安保险(集团)、中国邮政储蓄银行签署PPP战略合作协议,获得1300多亿元的投融资额度支持。银行等金融机构也将PPP项目

视为优质资源,有的项目贷款甚至能享受到在基准利率基础上浮下的优惠政策。该负责人说。

同时,财政资金对PPP项目的支持力度一直很大。

2016年、2017年、2018年省财政共下达奖补资金45550万元,用于支持优质PPP项目,特别是财政部PPP示范项目和落地项目,有效调动了各地推广PPP模式的积极性。

财政部PPP示范项目,是经过各级层层筛选的优质项目,它们大多数运行较好,落地率相对较高,金融机构也更愿意为这些项目提供融资。

目前我省已有59个项目入选财政部PPP示范项目,投资额2147亿

继续拓展 发掘民生领域潜力

PPP项目,如何既能满足社会资本方的投资要求,又能更好地服务公众?

入选财政部PPP示范项目的张家口桥西区集中供热项目,为我省各地供热提供了PPP模式的解决思路。

每到冬季,张家口市区气温通常会降至零下十几摄氏度。因供热温度不达标,用户投诉不断。

原有供热项目是该市桥西区政府投资建设的一项民生工程,热力公司管理层从政府各部门抽调组建,企业连年亏损。

在这种情况下,张家口桥西区政府通过PPP模式引入社会资本化解难题。

2015年9月,北京源通热力以4.15亿元的报价获得评审第一

名,进驻张家口桥西区集中供热项目,2015年当年实现供暖。

当时的统计数据显示,项目提前10天实现供热,用户投诉减少80%,用户室内平均温度由2014年的19.3提高到21.4。用户缴费踊跃,收费率达92.8%,超过2014年全年收费率13个百分点。

而且,凭借科学管理和技术提升,这个曾经需要补贴的民生项目,运营第二年即实现盈利。

供热依靠政府补贴,这是很多地方的常规做法。张家口桥西区供热PPP项目成功运营后,很多地方政府都去取经,项目的示范带动作用凸现出来。

许多民生类PPP项目取得成功,一个关键就在于项目实施前期科学编制实施方案并深入进行了论证,

合理设置了绩效考核标准和收益分成办法,从而有效激励项目运营方节约成本、提高效率,实现政府、企业、公众三方的共赢。该负责人说。

张家口桥西区集中供热项目的成功,背后就是绩效与运营的挂钩。根据约定,企业运营良好,超额收益大头归企业,小头归政府,这有效激励了企业创收。

和供热一样,垃圾处理也是一项关系民生的公共服务。

入选财政部第三批示范项目的河间市环卫服务一体化项目,为各地城乡垃圾处理提供了可资借鉴的样板。

与全国很多县市一样,河间市在城乡环卫管理方面基础薄弱,农村垃圾处理问题无法得到有效解决。而在城区,缺乏市场激励及过

程控制,环卫服务运营效率难以提高。

对此,河间市采用PPP模式,全面启动环卫服务一体化项目。经过招投标,北控环境公司中标,项目合作期内总投资4.15亿元,合作期限25年。

北控环境公司是北控水务集团旗下从事城乡环卫项目投资、清洁服务、城市环境卫生管理的专业化公司。项目落地不到半年,北控环境公司便投资1500多万元,增配机械作业大型环卫车辆23辆,道路清扫机械化率提高到75%以上。同时增设1861个垃圾桶、150辆电动保洁车和350辆人力保洁车。

过去,河间市卫生局主要精力放在解决具体垃圾清运问题上,而引入

元,投资额居全国第二位。

为鼓励各省提升PPP项目质量,财政部以奖代补,对中央财政PPP示范项目中的新建项目按投资规模不同分别给予300万元、500万元、800万元奖励,对存量项目转为PPP的,按实际化解地方存量债务规模的2%给予奖励,由财政部门统筹用于PPP项目前期工作和项目资本金注入。

相关财政补贴,对市场参与各方是个很好的激励。而且,我省还出台政策继续追加奖励。

根据相关办法,我省对入选财政部PPP示范项目的,按照投资额分别奖励200万元-350万元。此外,对投资额在5000万元以上(含5000万元)的非财政部示范项目,完成采购确定社会资本合作方并签订合同的,每个项目奖励100万元,由当地财政部门统筹使用。

PPP模式后,工作重点转到了督导企业严格按项目实施方案执行上来,河间市城乡环境卫生明显改善,得到居民普遍认可。

按照规划,今年河间市环卫服务一体化项目将再覆盖200个村,2019年实现全市615个村全覆盖。

不过,无论从财政部PPP示范项目还是我省PPP入库项目来看,目前主要集中在市政工程、交通运输、生态环保领域,与民生更为贴近的医疗、教育、养老、文化等领域项目还比较少。

根据统计,截至今年3月底,我省入库项目中,市政工程、交通运输、生态环保三个行业项目占到了项目总数的66.2%。

相关业内人士分析,医疗、教育、养老项目大多小而散,且相关领域缺乏专业的运营机构,民生领域的PPP模式,还有很大发掘潜力。