编辑_雷 芝 设计_姜 璠

基金项目：桂林师范高等专科学校2018年校级重点课题《广西新型城镇化建设投融资研究》（项目编号：KYA201806）的阶段性成果

广西新型城镇化建设PPP模式应用探究

□ 石依禾

[摘 要] 目前，广西城镇化建设加速推进，在城镇化水平不断提升的同时也带来了诸多问题，比如资金来源问题及资金使用效率最大化问题。本文从投融资总量、融资方式及金融资源配置等方面分析了广西城镇化建设投融资面临的困难，阐述PPP项目对推进广西新型城镇化建设的重要意义，继而分析广西PPP的发展状况及存在的主要问题，并针对存在的问题，在明确广西城镇化重点领域PPP投融资模式的基本思路以及处理好政府与市场的、短期与长远的基础上，从完善相关的法律法规、加强科学论证审查、健全收益分配机制、完善风险分担机制、建立科学的监督评价机制，提出广西新型城镇化建设大力推行PPP模式的对策。

[关键词] 新型城镇化建设；PPP模式；应用研究；广西
[文献标识号] B [中图分类号] F283 [文章编号] 1672-7045（2020）02-064-05

1 广西新型城镇化投融资面临的困难

新型城镇化建设既能满足城市建设又能促进城市的发展，并推动第一产业转向第二、三产业，优化产业结构。在《广西壮族自治区新型城镇化规划（2014—2020年）》中提出了广西城镇化发展目标。该规划实施以来，全区各级各部门认真落实，制定出台涉及户籍、财政、教育、卫生、社保、土地等领域的一系列政策措施，推动新型城镇化工作取得显著成效：农业转移人口市民化有序推进、城镇规划建设管理水平不断提高、城乡融合发展势头良好。截止到2018年底，全区常住人口城镇化率达50.22%，2013年至2018年，累计实现农业转移人口落户城镇521万人。

然而在城镇化水平不断提升的同时也面临诸多困难，资金紧张是广西新型城镇化发展的瓶颈，创新融资模式势在必行。

1.1 投融资总量无法满足新型城镇化建设

据专家测算，2020年之前广西约有600万农民工市民化，以农民工市民化成本10万元为标准（全国平均水平，2010年价格），不考虑其他，未来3年需投资3000亿，这远超出广西的财力。新型城镇化建设资金需求大、期限长，社会外部效益强、商业效益不高，尤其在基础设施、中小企业发展、小城镇建设、农民工的转移及社保、住房安置等方面都需要充足的资金支持，但财政资金和政策性金融投入数量有限，资金的不足是新型城镇化建设中的突出困难。

1.2 融资方式不活，过度依赖地方融资平台

地方政府融资平台曾经发挥了积极的主导作用，同时也使地方投融资平台快速形成巨量的地方政府债务。随着国家出台了一系列清理整顿政府融资平台贷款的相关政策，银监会要求各银行机构对融资平台贷款按照“降旧控新”的总体要求，严格控制平台贷款总量，在使得融资平台从银行获得融资支持的难度越来越大；特别是中央加强了对地方政府债务的管控，明确了“剥离融资平台公司政府融资职能”；同时新预算法也对地方政府举借债务做出限制性规定，要求债务纳入全口径预算管理，实现“借、用、还”相统一。即地方政府债务受到规模控制，政府投融资行为受到严格限定，融资平台公司转型升级势在必行。

1.3 金融资源配置不合理

城乡金融体系布局不合理，在金融机构网点与人员的设置以及信贷资源配置等更偏向城市，而农村金融发展水平滞后。截止到2012年底，广西农村地区共有金融机构网点3206个，平均每万人拥有金融机构数为0.68个，远低于全国平均数。农村金融机构主要分布在城镇，大部分农村地区只有农村信用社和邮政储蓄机构网点。据2016年《广西统计年鉴》统计，2016年广西各项贷款余额为14738.45亿元，其中涉农贷款6765亿元，占比为45.9%。

2 PPP模式对推进广西新型城镇化建设的重要意义

PPP模式即民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设，以实现优势互补、互利共赢，是一种创新的公共服务供给市场化的融资模式，其实质是引进市场竞争及资源。

2.1 有效缓解建设资金不足的压力

新型城镇化的建设投入大、周期长，政府财力有限，难以满足其对资金的需求，而推行PPP模式有利于整合社会资源，吸引民间社会资本，是支持新型城镇化建设的必然要求，能有效推动新型城镇化建设。

2.2 有助于降低地方政府债务风险

长期以来，公共基础设施建设主要通过政府成立融资平台筹资建设，这种方式在一定程度上能积极发展社会事业，但同时也使政府债务规模过大，而采用PPP模式不仅能缓解建设资金不足的压力，也能降低地方政府的债务风险。

2.3 有利于提升公共产品及服务的质量与供给效率

PPP模式中的社会资本，必定会充分发挥自身运营管理等专业优势，推动在项目设计、施工、设施管理过程等方面的革新，提高公共基础设施及服务的质量及供给效率，以实现自身利益的最大化。

3 PPP模式在广西新型城镇化建设的应用及存在的主要问题

3.1 PPP模式在广西新型城镇化建设中的应用

PPP模式在广西新型城镇化建设的应用除了国家层面的政策还有广西地方政府的相关政策支持，对地方法律法规、政策梳理见表1。

2014年以来，广西出台PPP模式改革的指导意见，明确了分级管理体制及行政主管部门分工、责权，明确了PPP模式适用领域、运作程序与操作规程、配套措施及激励政策等政策。从政策出台到项目落地，贯彻落实国务院工作部署，广西有序、规范推进PPP模式，不断加大公共基础设施及公用事业对社会资本的开放力度，PPP工作取得实质性的进展。据财政部政府和社会资本合作中心官方网站对外公布数据显示，截止到2018年底，广西的入库项目为296个，总投资约2812亿元，包括交通运输、生态环保、公共服务等领域。在2018—2020规划中新开工PPP项目2765个，总投资约3万亿元。其中，南宁市竹排江上游植物园段流域治理PPP项目作为2018年全国第三届PPP筹资会案例向全国推广，并被住房城乡建设部授予“2017年中国人居环境奖范例奖”，成为PPP项目典范案例；在第四届PPP国际论坛上，中国将倡导“以人为本、绿色交通”理念的玉湛高速公路（广西段）的PPP项目作为我国经典案例进行分享。该项目采取可行性缺口补助回报机制，优化了风险分担，形成了可推广、可复制的典型范例，30多个省市代表团前去学习和交流。

3.1.1 交通基础设施建设方面

玉林至湛江高速公路广西段PPP项目主线全长74.86千米，项目总投资70.16亿元，全部由中标方中国交通建设股份公司投融资。政府在建设期不出资，仅在运营期给予社会资本方缺口补贴，并进行补贴总额控制。项目采用特许经营+BOT模式，建设期4年，经营期30年，共34年的合作期，为使用者付费项目。投资方的回报主要为通行费以及沿线加油站销售收入、广告牌等经营收入。

3.1.2 河道治理的投融资方面

南宁市竹排江上游植物园段流域治理PPP项目，是广西首个水环境治理PPP项目，治理河道长6.4千米，总投资约12亿元，由中标方北京城市排水集团有限责任公司负责投融资。项目建设期为2年，运营期8年，共10年的合作期，为政府付费项目。在项目运营期，其回报为南宁市政府采用购买服务的方式按效付费。此外，项目公司通过经营河道项目的物业租赁、广告等获

表1 广西出台的相关文件

文件名	文号
广西壮族自治区人民政府关于进一步深化投融资体制改革的指导意见	桂政发〔2014〕70号
广西壮族自治区人民政府关于进一步加强政府性债务管理的意见	桂政发〔2014〕73号
广西壮族自治区人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资本合作模式增加公共产品供给的指导意见	桂政办发〔2015〕65号
关于在公共领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见	桂财金〔2015〕87号
广西壮族自治区人民政府关于进一步促进社会投资的若干意见	桂政发〔2016〕39号
广西壮族自治区财政厅关于强化改革确保PPP改革实效的通知	桂财金〔2016〕44号
广西壮族自治区财政厅关于下达2017年度PPP项目自治区财政以奖代补资金的通知	桂财金〔2018〕74号

取一定收入。该项目采用竞争性磋商进行采购，使城市内河综合治理的方案更为灵活，并首次采用了“断面考核 按效付费”方式，使项目得以顺利开展。

3.1.3 垃圾处理的投融资方面

梧州市静脉产业园PPP项目总体规划面积约96.87公顷，总投资17.16亿元，该规划建设以垃圾焚烧发电为核心的垃圾处理服务项目。由政府和社会资本以货币形式分批次投入30%股权资本，余下70%由公开招标确定的上海康恒环境股份有限公司承担，采用BOT模式，项目合作期为30年，建设期为2年，运营补贴期为28年。主要回报为垃圾焚烧发电收入，以及政府支付垃圾处理补贴收入。

3.2 现阶段广西PPP项目融资存在的主要问题

3.2.1 前期准备不充分

如果对实施方案的论证不合理、不科学，甚至是走过场，就难以对项目建设的运营情况做出充分合理的预测，最终导致整体项目推进的缓慢，甚至停滞不前。

3.2.2 缺乏科学的利益分配和风险分担机制

由于PPP模式仍处于摸索阶段，专业性还不是太高，可能会出现评估失误，使PPP项目定价不合理不科学，导致合作的一方利益受损。而新型城镇化建设中的公共服务项目，由于投入大、周期长且无十分复杂的特点，社会资本要求的是最大的投资回报，如果收益分配机制不科学合理，则社会资本缺乏参与热情。另外，由于合作各方不能够合理评估自身承受能力与优劣势，使投资风险分担比例不合理。比如为了提升政绩，政府可能会对企业许下一些不切实际的承诺，由此承担过大风险；还有在运营期间可能出现不可预见的新风险，难以合理地分担新风险并保证自身收益最大化。

3.2.3 项目监管失衡

PPP项目在整体监管方面，普遍存在的问题是更关注前期审核，而忽略运行过程的动态监控以及绩效监测评价与考核，使社会资本在实际运行时出现违规操作，最终损害公共利益。同时，第三方评估机构监督也有所欠缺，绩效评价流于形式。

3.2.4 PPP推行在法律法规中的障碍

PPP项目从立项、招投标、建设到运营，包含着较多的复杂的法律关系，如政府与社会投资各方的法律关系，合作各方的地位、权利与义务分配等，而目前，对PPP的法律性质仍存在诸多争议。另外，有些政策出台应急性明显，使得各部门颁布的规范性文件确认、界定的标准不同，甚至相互矛盾。法治环境与PPP模式的推广之间矛盾的日益凸显，必将成为PPP可持续发展的障碍。

3.2.5 科学的PPP项目绩效考核体系的缺位

目前，从国家层面来看，尚未出台PPP项目的绩效评价指引，行业也尚未形成一套对PPP项目的评价以及考核评价结果应用的绩效考核体系。使得绩效考核主体责任不明、项目绩效考核指标体系不统一、可操作性不强等，特别是对政府要依据绩效考核结果来付费的项目，更是难以操作。同时，也不利于相同领域项目间的比较分析，难以通过绩效考核提升公共服务效率与质量。

3.2.6 城镇化PPP项目引导不到位，且吸引力不高

虽然广西对城镇化建设中迫切需要大量资金的投入，但是由于所在区域经济发展不发达，配套服务薄弱，加之缺乏必要的宣传引导，广西城镇化PPP模式对社会资本的吸引力不高。

4 广西新型城镇化建设大力推行PPP的对策

PPP模式的推进是一个不断创新的过程，在治理、政策、制度、模式、监管等方面的创新，提高PPP项目的影响力，保障社会资本的合法权益提高参与积极性，多措并举加快推进PPP项目在新型城镇化建设中的应用，其操作难点在于，如何根据项目的特点捕捉到政府与社会资本双赢利益点。激发广西PPP模式的内生动力，使PPP模式在广西实现良性发展，以提供更多更有效率的社会公共公益服务，推动新型城镇化建设。

4.1 广西城镇化重点领域PPP投融资模式的基本思路

结合广西的实际情况，对于有收益保障的经营性项目，由政府赋予特许经营权，通过BOT及其衍生模式；对于准经营性项目，可以在政府赋予特许经营权的基础上加上政府购买服务、政府补贴（赋予资源和捆绑有收益项目）等方式进行；对于没有收益的非经营性项目，非经营性项目为缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，难以吸引社会资本，应积极探索非经营性项目与经营性项目捆绑运作，再通过建立合理的使用者付费机制，增强非经营性项目对社会资本的吸引力。

比如北京地铁四号线正线全长约28.2千米，项目总投资153亿元，项目分公益性和经营性两部分，分别采取不同的投融资方式，该项目实现了公益性资产与经营性资产在一个项目上的管理整体性：公益性部分（A部分投资额约107亿元）完全由政府负责投资建设，由北京地铁四号线投资有限公司代表政府出资并拥有该部分的资产所有权，建成后该部分资产以使用权出资和租赁两种方式提供给特许经营公司使用；经营性部分（B部分投资额约为46亿元）则由特许公司投资建设并经营管理，通过科学合理的风险分配、收益调节机制的设计，建立适度市场竞争机制，项目特许期满后特许公司无偿地将此部分项目资产移交政府。

4.2 推行PPP项目需处理好以下关系

4.2.1 处理好政府与市场的关系

政府应处于政策制定、市场秩序规范等宏观主导与管控地位，切实为推广PPP项目创造健康有序的良好发展环境，激发社会创造财富的积极性，提升经济发展内在动力，助推广西新型城镇化建设。而市场能够自动协调各方利益关系，是配置资源最有效的形式。

4.2.2 处理好短期与长远的关系

PPP项目期限长，这就要求政府部门与企业具有长远战略目光，以更好把握眼前和长远的关系：要立足发展实际，坚持问题导向，切实增强各项工作的现实针对性；着眼长远求长效。在推广PPP项目时，必须注重处理好现实与长远的关系。

4.3 完善相关的法律法规

PPP模式是一个跨期长且错综复杂的系统工程，应制定完善的法律法规体系管控体系，规范PPP项目的实施，确保项目顺利完成并能健康持续的发展。要从法律上明确PPP项目主管与参与各方地位、权利与义务，理顺职能部门责权与分工，以避免争议、冲突的产生，通过对PPP项目的相关契约法律关系的规定，可以更明确地保护投资者。另外，在现有保障体系不完善的前提下，难以避免会产生争议，必须明确争议解决途径，PPP模式争议解决不适用行政法，更适用仲裁法，要研究修订仲裁法，将PPP模式相关的争议与解决纳入仲裁范围。

4.4 加强科学论证审查

针对项目评估、实施方案、合同条款等内容进行反复研究、讨论、沟通；加强对财政承受能力论证报告中的项目成本、使用者付费以及政府承担的数据进行审核，并出具财政审查报告，在实施过程中与编制方及实施方反复进行沟通，严格规范项目推进。另外，要加强财政承受能力监管，严守10%的支出红线，严控隐性债务风险。

4.5 健全收益分配机制和风险分担机制

要重视PPP模式的政策风险与利益的制度设计。收益分配是否合理是PPP项目良性运行的前提，必须保证“收益共享，风险共担”。收益分配机制的核心就是公允定价，定价过高，可能损害公众的利益；定价过低，可能损害社会资本的利益，甚至可能会导致企业为维持一定利益而降低公共服务标准的违规操作，最终同样会损害公众利益。首先要明确基础参考依据，一是应从国家层面制定一套PPP项目公认的投资回报率标准作为项目参考依据；二是可以依据长期贷款利率为基础对使用者、政府付费来分别估算PPP项目的投资回报率；其次，要进一步完善招投标机制，发挥竞标在价格上的功能，使PPP项目成本公开化；最后应建立调整收费的动态定价机制，为避免出现项目在实施过程中暴利、亏损的情况，可预先设定盈利的上下限，再根据出现的由于市场经济环境的变化，进行适当的调整。此外，应通过多元化监管项目定价机制，以防范定价的不公允，维护各方的利益。

合理的风险分担机制可以降低成本，提升社会资本的安全感，以消除顾虑，激发其参与的积极性。首先，要在合同中应明确约定在政治、金融、经营以及不可抗力等方面可能出现一系列的风险的合作各方分担责任，政府方不能够将本应自己承担的责任推给社会资本方。其次是必须科学地识别各类风险，制定项目风险分担方案，针对通货膨胀、利率变化、竞争风险等经济环境影响的风险，可依据实际的风险发生状况来进行风险分担。

4.6 建立科学的监督评价机制

4.6.1 建立全区PPP项目信息管理系统

实现PPP项目全周期监管、风险预警与防控以及信息公开与共享等功能，主要包括项目库、专家库、咨询服务机构库、金融机构库、社会资本方库以及资料库等。

4.6.2 建立严格的外部绩效评价机制

构建包括政府相关部门、第三方中介机构以及专家在内的多层次评价体系，以对PPP项目建设进行事前、事中、事后的全过程动态综合绩效评价，以确保项目运营实现预期的效果。

4.6.3 完善信息披露机制

要明确信息披露的标准范围等内容，并确保信息披露的内容全面、真实、有效，内容除包括PPP项目的进展情况，还应包括债务及风险方面的情况，以促进对

（下转第71页）