

推进PPP模式的财经政策与保障机制

——以民用航空业为例

戚悦¹(博士), 张晓艳²(博士)

【摘要】 在当前宏观经济进入新常态、财政收支矛盾突出、社会资本充裕但难以进入公共领域的背景下,推广PPP是政府治理方式的一次革新。本文通过分析PPP政策出台的背景、意义、存在的问题及发展前景,指出民航业大力发展PPP模式恰逢时机:一方面民航的基础设施建设需要社会资本积极融入;另一方面民航基本公共服务需要购买社会力量。为此,建议民航局及时形成引导PPP合作模式的政策框架和制度保障机制,从行业专业性上明确社会资本的权利与义务,促进民航PPP项目尽快落地,使项目参与主体能够合作共赢,高效地为社会提供民航公共服务。

【关键词】 PPP; 机场建设; 基本公共服务; 财经政策; 制度保障

【中图分类号】 F812; U8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)05-0059-5

一、PPP模式发展态势与问题分析

虽然狭义的政府和社会资本合作(PPP)模式早已在国内出现,但是从2014年9月才开始得到大规模推广。在PPP模式推广过程中,很多地方政府还缺乏对PPP模式的正确认识,认为PPP模式就是一种新型融资模式,通过PPP方式可以获得社会资本来解决政府基建资金短缺的问题。然而,PPP模式不只是传统意义上的融资模式合集,严格来说,PPP模式体现出一种新型政府管理理念,政府通过在更多领域开展PPP模式,为社会公众提供更高效、更优质的公共产品与服务,实现“稳增长、惠民生”的双重目标。

(一)我国PPP模式的发展态势

从中央各部委推广PPP模式的形势来看,基本上是以财

政部为主导力量、发改委等职能部门分工协作。中央层面从PPP模式流程设计到PPP项目采购出台了一系列政策(见表1),并开启了示范项目建设和项目推介工作。2014年财政部公布了30个(第一批)示范项目,总投资规模约1800亿元,涉及供水、供暖、污水处理、垃圾处理、环境综合整治、交通等市政领域。2015年9月,财政部通过相对严格的标准和筛选流程发布了第二批PPP示范项目,主要涉及水务、交通等市政行业。同时,1000亿元的中央级PPP基金正在启动中(财政部出资100亿~200亿元),2亿美元的PPP项目前期开发费用贷款落户财政部PPP中心,对于政府性债务存量项目转为PPP项目,财政部将给予2%的财政补贴。另外,国家发改委也发布了PPP项目库(共计1043个),总投资1.97万亿元,涉及水

表1 2014年9月以来中央政府出台的PPP政策

发布部门	文件名称/文号	观点摘要
财政部	关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知(财金[2014]76号)	基本形成了促进PPP模式发展的框架体系
财政部	关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知(财金[2014]113号)	PPP的操作性文件,确立了财政部推进PPP模式的主导地位
国家发展和改革委员会	关于开展政府和社会资本合作的指导意见(发改投资[2014]2724号)	合理确定政府和社会资本合作的项目范围及模式;建立健全政府和社会资本合作的工作机制;加强政府和社会资本合作项目的规范管理;强化政府和社会资本合作的政策保障
财政部	关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知(财库[2014]215号)	规范PPP项目政府采购行为,依法选择社会资本合作者
国务院办公厅	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(国办发[2015]42号)	简化行政审批程序,推进立法工作,进一步完善制度、规范流程、加强监管,在财税、价格、土地、金融等方面加大支持力度,保证社会资本和公众共同受益,通过资本市场和开发性、政策性金融等多元融资渠道,吸引社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营管理,提高公共产品和公共服务供给能力与效率

利、交通设施、公共服务和资源环境等多个领域,指导地方政府开展PPP项目推介,同时还推出了13个较为典型的PPP项目案例(以市政项目为主)。

地方政府也都在研究PPP项目的操作流程和实施办法,江苏、湖南、河北、河南省也相继出台了推广PPP模式的指导意见(见表2)。地方掀起新一轮PPP项目盛宴。截止到2015年6月,已有22个省份公布了PPP推介项目,项目总投资额超过3万亿元。以江苏、山东、河南、河北为代表的省份集中推出了321个PPP示范项目,投资超过7667亿元,涉及交通设施、市政工程、环保、水利等方面。此外,甘肃、辽宁、新疆、宁夏等省(市、自治区)发布了首批或第二批PPP项目名单,投资规模均超千亿元。

(二)我国PPP模式发展的趋势研判

总结PPP模式在全国范围内的政策体系和项目库建设实践,可以预见,推进公共服务领域市场化,是全面深化改革的必然结果。近期,我国经济形势将实现“双高速”态势,基础设施建设投资乘数效应会增强财政对基建的投资供给。同时放眼“十三五”,中国公共投资大约是20万亿元,若按照10%计算,PPP投资可达2万亿元,若按照5%计算,约为1万亿元。由此预测,“十二五”末期至“十三五”期间,未来五年PPP项目的年均投资将达到1.5万亿~2.0万亿元的规模,基本占全国财政支出的10%左右。基于此,可以判定将来成熟的PPP模式将逐渐呈现出“两个凡是”的规律:

其一,“凡是”用到财政资金的项目或者涉及公共服务供

给的环节,在符合规范管理的条件下,都将引入PPP管理模式。推广使用PPP模式,不仅是一次微观层面的“操作方式升级”,更是一次宏观层面的“体制机制变革”。PPP模式已经被提升到国家治理现代化的高度:能够有效发挥市场的决定性作用,快速转变政府职能,有助于建立现代财政制度,推进新型城镇化建设进程。由此可见,PPP模式将成为政府主导的公共产品供给模式的有益补充。

其二,“凡是”社会资本具有比较优势或者具有先进技术手段的项目,在满足项目流程管理要求下,都将引入PPP合作模式。推行PPP模式,核心目标不应放在化解地方政府债务危机上,而在于充分发挥社会资本和政府各自“专业”优势。在PPP模式全生命周期框架下,企业将全程参与或主导项目的规划、设计、融资、建造、运营、维修和移交等各个阶段,为企业采取新技术、新工艺以节约全生命周期成本创造条件,这将有助于获得全过程的集成优化优势,有效降低项目的全生命周期成本,更好地满足人们对公共产品和服务的需求。

因此,PPP模式的“两个凡是”规律决定着PPP模式的应用领域会逐步扩展,该模式将不仅仅是一种融资模式,更是管理理念与管理模式的改革与创新。

(三)我国PPP项目实际操作中暴露出的问题及原因

1. PPP模式顶层设计还有待完善。目前我国缺乏一套针对PPP模式的完整的法律法规体系。财政部与国家发改委在PPP模式主导方面的本位博弈,不仅使出台的规章政策效力

表2 2014年9月以来地方政府出台的PPP政策

时间	地区	发文单位	文件名称	政策亮点
2014年9月	安徽	住建厅	《安徽省城市基础设施领域PPP模式操作指南》	首个发布操作指南的省份,主要针对基础设施建设: ①建立信用评级和黑名单制度 ②分类明确财政、用地、价格以及行业管理的重点政策 ③对适用PPP的基础设施项目进行详细分类
2014年9月	福建	省政府	《福建省人民政府关于推广政府和社会资本合作(PPP)试点的指导意见》	①提出PPP试点项目标准:收益比较稳定、技术发展比较成熟、长期合同关系比较明确,投资金额一般在1亿元以上,一轮合作期限一般为10~30年 ②引入第三方评审
2014年11月	河南	省政府	《河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》	省政府成立PPP领导小组,办公室设在财政厅
2014年12月	江苏	财政厅	《江苏省关于推进政府与社会资本合作(PPP)模式有关问题的通知》	该指导意见参考了财政部操作指南
2014年12月	河北	省政府	《河北省人民政府关于推广政府和社会资本合作(PPP)模式的实施意见》	①提出了该省PPP发展的总体目标:2014~2015年试点;2016~2017年实现项目全覆盖;2018年建立完善体系 ②常务副省长任领导小组组长,领导小组办公室设在省财政厅
2014年12月	湖南	财政厅	《湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》	①提出建立PPP项目库,定期公布项目规划、准备进度、采购需求等信息 ②提出引入政府部门和社会资本之外的第三方评审机制进行项目绩效评价
2014年12月	四川	财政厅	《四川省财政厅关于支持推进政府与社会资本合作有关政策的通知》 《四川省“推进政府与社会资本合作”项目管理暂行办法(试行)》	特别强调了财政支持:提供财政专项资金,建立引导投资基金,鼓励金融担保机构参与,采取地方政府债券支持,做好预算保障,落实优惠政策 地方财政部门颁布的首个PPP操作指南

不如法律,而且部委之间不同政策的冲突容易让地方政府和投资者无所适从。同时,对于明确PPP合同属性,在土地招拍挂制度、税收制度、会计准则和银行法方面,也都需要一部上位法予以协调,保障PPP项目能够在10~30年内平稳运行。具体而言,PPP模式顶层设计要解决主体责任和经营收益机制设计的问题。

一是主体责任不明晰。缺乏国家层面的统一制度规范和权威管理机构。对于各部委确定的PPP操作模式与实施思路,缺乏协同配套制度机制,同时,在部门内部也缺乏主管和分管机构的职责定位。

二是经营收益机制设计要科学合理。除了按PPP项目属性分类选择不同的支付机制,还应该科学制定项目运营涉及的补贴、收费权和其他对价机制,这就需要项目管理公司、价格监管部门和财政部门协同制定科学、详细的实施方案,加强PPP项目的投资总额管理、标准制定以及合理回报机制建设。同时,经营收益机制设计还要实现权益融合与有限追索。通过合同约定、信息公开、过程监管及绩效考核保障各方投资权益,确保PPP项目可操作、可持续。

2. 项目签约落地率较低。自2014年中央推广PPP模式以来,反映最集中的问题就是项目签约落地率较低。2014年实际签约落地PPP项目仅为13%。资金回笼低只是表象,其背后的原因是多方面的:

一是项目投资运营周期长,项目风险变幻莫测。公共服务领域PPP项目投资周期较长,财政部要求至少10年。由于缺乏契约精神、政府换届后可能违约等,社会资本普遍担心如果项目履行过程中风险分担发生变化,会影响资本收益率,最终导致多方利益受损。

二是PPP项目推介信息不对称,影响了社会资本参与的积极性。一方面,地方政府公开的PPP项目推介材料过于简略,大多缺乏严格的前期论证,这给感兴趣的私募基金和民营企业带来了一丝忧虑,担心政府将不好的项目折价给社会资本,而不愿意出让收益稳定的好项目,或者需要社会资本付出较高成本才能了解项目详细情况,这导致不熟悉PPP项目的民营资本不敢冒进。另一方面,社会资本的专业资质、资金实力、信用水平等信息交流也不顺畅,在项目库的建设过程中缺乏双边或多边的PPP项目对接平台,对PPP项目宣传力度的地区间、部门间差异显著,这些因素制约了PPP项目的对接落地进程。

三是金融机构和政府都存在短期获利离场的思想。一方面,我国公共基础设施建设仍以间接融资为主,银行金融仍然以利差收益为主,并且希望在享有一定期限的固定收益、现金收益后,及时退出资金,提高周转率。另一方面,政府希望用较低“资金成本”盘活沉淀资金,在建立SPV后及时退出资本,以减轻财政负担,降低财政风险。各方利益无法平衡的矛盾使得PPP项目难以落地。

二、民用航空业引入PPP模式的总体设计

(一)民航开展PPP模式的项目与方式

1. PPP模式的一般性适用领域。纵然全球的PPP模式有很多实现形式,应用范围也比较宽泛,但是国务院办公厅文件已经明确了我国的PPP模式应用范围,即只要可以进行市场化的基础设施及公共服务类项目都适宜采用PPP模式。这意味着,运用PPP模式的前提就是基础设施建设及公共服务类项目,对于开发区、商业地产等项目,显然不是公共产品供给,因此也就不是开展PPP模式的适宜领域。总之,不管是政府购买服务方式,还是特许经营的方式开展PPP模式,其最基本原则就是项目一定要在准公共物品的范畴之内。

因此,一般性PPP项目发展规律与公共财政理念是一脉相承的:PPP项目领域会从硬件基础设施建设逐步向软实力服务类项目转变,由经济建设转向经济社会综合发展。目前比较适合引入PPP模式的领域有:首先是可经营性的基础设施建设,如高速公路、轨道交通、港口等适合应用PPP模式;其次是燃气、供水、供热和地下管廊等市政类建设和运营项目;再次为学校、医院、养老院、监狱等社会公用事业项目。总之,PPP模式的最高阶段是以城镇化、产业新城为载体的多类PPP项目集合。

2. 在民航领域开展PPP模式的项目甄别与合作方式选择。依据PPP模式的一般发展规律,目前在民航业内具有比较优势开展PPP模式的项目还是集中在基础设施建设领域,但是要根据项目类型和项目属性的差异,选择不同的合作方式。同样,随着PPP合作机制的逐渐成熟,民航PPP项目合作领域也会呈现出向民航公共服务领域深入的趋势。具体汇总如表3所示:

表3 民航开展PPP的领域与方式

项目属性 项目类别	新建项目	在建项目	改扩建项目
运输机场改扩建 支线机场整体建设	交通枢纽和经营性 开发项目一体化捆 绑建设;	股权融资或股权 融资+委托运营;	融资租赁、 资产证券化、 股权转让;
通用航空 综合交通建设	BOT、BOO、BOOT 模式为主	TOT、ROT 模式 为主	TOT模式为主
航站楼综合开发	BOOT	ROT	TOT
临空经济区开发	BLT+RCP	ROT	TOT
低成本航空服务	BOT	ROT	TOT
机务维修服务	BOT+财政股权投资孵化		

(二)PPP模式将改变传统民航投资方式

PPP模式将实现民航投资从“补建设”到“运营监管”的全面转变。PPP模式下的机场投资将不是简单项目的堆叠,更不是纯技术解决方案的拼凑,而是一个由社会资本共同规划、整合集成的长期、动态、复杂的过程,这将形成统筹全局、具有前瞻性的新型投资合作机制。民航局作为政府部门,将

□ 财政·税务

不再担负建设项目的投资和补贴职能,而转向在PPP框架下制订监管框架,通过充分征求投资者、运营者和消费者等PPP参与方的意见,了解各方的诉求与问题,形成行业PPP项目监管政策与法规,保证基础设施服务的质量,保护相关利益方的合法权益,实现民航投资方式从“补建设”到“运营监管”的全面转变。

具体到一个民航基础设施建设PPP项目,应围绕四个关键要素展开机制设计,即制度设计、运营补贴、合作伙伴、绩效考评。在制度设计方面,要从PPP运作的全流程做好制度设计和政策安排。从确定投入方式、选择合作伙伴、确定运营补贴到提供公共服务的全流程,制定包括预算管理、政府采购以及财政支出绩效评价等方面的一系列合理制度。其中最关键的是,民航基础设施PPP项目要着力解决三个问题:首先保证社会投资者有合理收益。特别是对于民航基础设施的投资者来说,一定要有盈利,否则就吸引不到社会投资,但政府也要适当调节,加强协议约束,防止出现垄断暴利现象。其次是利益共享。民航PPP项目要保证政府部门、民营企业以及社会投资者在项目运营中的利益共享,在实现多赢的同时,保障民航公共服务供给的最大化。最后是风险共担。在设计、建设和经营过程中难免会遇到风险,一旦有风险,应该由参与主体一起承担,不能为了吸引资金而由政府自己兜底,要防范“要面子不要里子”的民航PPP项目。

三、推动民航PPP项目落地的政策体系

(一)协调基础设施用地政策

1. 新建项目建设用地。对于符合划拨用地目录的项目,可按划拨方式供地;对于不符合划拨用地目录的项目,可以利用租赁方式,将租金收入作为土地出让收入纳入政府性基金预算管理。

2. 已建项目的建设用地。如果已建项目经依法批准可以抵押,那么土地使用权性质不变,只需要待合同经营期满后,将公共设施连同土地一并移交政府;如果涉及土地变性的问题,还需要依法办理土地有偿使用的手续。

3. 鼓励机场所在地的地方政府以土地作价入股方式注入项目公司,支持支线机场的PPP项目建设,明确地方政府不参与机场运营期间的收益分享,但拥有对资产的处置收益权,同时享有临空区土地增值的外溢收益。

4. 民航局应与地方国土部门积极协调,争取在新建支线机场的PPP项目中,可以规划建设一定比例建筑面积的配套商业服务设施用于出租和经营,以此实现社会资金的合理盈利,但明确禁止不得用于销售和转让。

(二)积极出台民航财经支持政策

民航局应积极出台促进民航PPP项目签约的财经支持政策:一方面,通过设立中央级的民航PPP引导基金,与民航政府性基金共同作为政府资金,为社会资本提供间接投资的渠道,通过引入结构化设计,吸引更多社会资本参与民航

PPP项目投资,拓宽民航PPP项目融资渠道;另一方面,民航PPP引导基金还可以作为政府出资的母基金,通过以奖代补等措施,承担PPP项目的前期费用,进一步降低社会资本参与PPP项目的直接成本。

1. 资本支持。在监管政策允许范围内给予PPP项目差异化的信贷支持,提高SPV的信用等级。采用股权为主、债权为辅等方式投入PPP项目。基金所投资具体项目期限5~7年,实行股权投资的,到期优先由项目的政府方或社会资本方回购;实行债权投资的,由借款主体项目公司按期归还。

2. 技术援助。主要是前期费用补贴。由财政部或省级公开推介的项目,补贴前期费用的100%;列入民航局备选项目库的,补助前期费用的50%。另外一部分是项目奖励,对于列入民航局示范的项目,每个项目奖励固定金额,作为机场运营机构在项目公司中的权益。

(三)简化PPP项目审核流程

进一步减少审批环节,提高PPP项目优先进入年度项目库的速度;积极参与地方政府的PPP项目方案联评联审会议,帮助PPP项目小组提高审查工作效率。一旦PPP项目合同签署后,民航局要优化PPP项目办理程序,积极协助地方政府办理必要的民航审批手续,简化办理手续。原则上,对于联评联审会议通过的实施方案中已经明确的内容不再进行实质性审查,进一步提高PPP项目审核效率。

(四)完善PPP项目的价格调控政策

进一步完善民航价格形成机制,建成以市场机制调节为核心的民航收费体系。科学制定机场收费标准,发挥价格调节作用,在政府规定基准价的基础上允许SPV公司根据其服务质量、高峰波谷等因素上下浮动一定的幅度,形成有差别、有弹性的定价机制。

为科学测算民航服务类PPP项目可行性缺口补贴,需要航空公司先推行服务收费改革,探索试点放开机场在头等舱、公务舱出租,办公室出租等非航业务方面的自主定价权,形成以市场为导向的价格形成机制。由此,形成行业可行性缺口补贴的基础价。

(五)加强PPP项目的绩效管理

强化民航PPP项目全生命周期的绩效管理理念。在PPP项目准备阶段,要更注重通过物有所值(VFM)评价,确保民航PPP项目顺利实施落地,保障项目经营的可持续性。在PPP项目立项采购阶段,要通过严谨的合同体系明确投资者和经营者的绩效和风险,SPV负责设施的全寿命期集成绩效,并承担相应风险。加强PPP项目建设运营阶段监管,强化对项目建设和运营期间绩效水平的监管,在PPP项目事中和事后,根据项目实施绩效和效率,建立回报与绩效关联机制。加强PPP项目的绩效管理,可行性缺口补贴数量必须与按合同规定的特定和定量准则(产出要求)所进行的绩效评估结果相关联,坚决杜绝保底回报和明股实债的做法。

四、推广民航PPP模式的保障机制

(一) 出台行业PPP模式指导意见

民航行业PPP指导意见将有效指导行业开展PPP模式。行业指导意见从行业专业性方面保障PPP项目质量,国务院办公厅文件也指出:鼓励行业主管部门因地制宜,探索符合行业特点的做法,形成适合我国国情的发展模式。因此,民航局应尽快站在行业监管的角度明确行业PPP模式指导意见:

1. 抓紧启动民航行业PPP示范项目库建设工作。评选机制应明确项目申报范围、评选标准、实施要求、政策支持等。

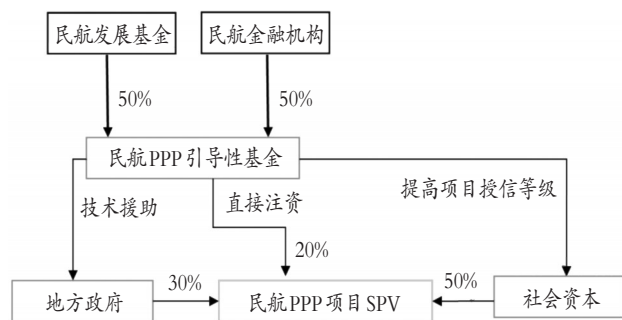
2. 进一步细化民航PPP实际操作规范。在国家PPP项目流程的基础上,民航局应制定民航不同领域的技术标准、公共产品或服务技术规范,推进对航空基本公共服务质量的绩效评价,加快价格市场化改革步伐。制定针对机场、航空公司等不同领域的标准化合同范本,明确民航PPP项目合同编制要素,提高各方的谈判效率。

3. 建立综合性评价机制。建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制,在PPP示范项目库中要建立“能进能出”的制度安排。对一定期限内仍无法有效落地的PPP项目,民航局要出具行业意见,协调地方政府和民航企业,有效解决PPP项目遇到的各种政策问题。

(二) 建立民航PPP引导性基金

建立民航PPP引导性基金,引导民航PPP项目签约落地。按照国家有关法律法规和政策,由民航局与金融机构等社会资本共同设立基金,通过股权、债权、投资担保、政府奖励、贴息、补助、融资费用补贴、政府付费等方式,引导金融机构为PPP项目提供“投资、贷款、债券、租赁、证券”等综合金融服务,在监管政策允许范围内给予PPP项目差异化信贷支持。

为此,民航PPP引导性基金的组织模式可以借鉴产业投资基金的管理经验:由民航发展基金联合民航投资基金各出资50%,共同成立民航PPP引导基金的母基金,代表民航行业投资PPP项目,还可以作为政府性资金补贴PPP项目的前期费用。对于具体的民航PPP项目,SPV可以借此提高授信等级,更好地吸引金融机构资金(50%)和地方政府资金(30%),促成民航PPP项目资金较快到位(见下图)。



民航PPP基金的组织结构与投资功能图

(三) 新设民航PPP中心

在民航局下设民航PPP中心。新成立的民航PPP中心作为行业协调机构,其主要精力不是负责具体项目的审批等相关工作,而是以顶层设计的形式参与到PPP相关的先进经验和做法的推广中去,着力解决民航PPP模式相关法律法规之间的冲突,改善PPP项目实施环境,完善民航PPP项目流程。民航PPP中心将作为民航局推广PPP模式和PPP项目管理的专业机构,相应的职责包括:

1. 建立并管理民航PPP示范项目库。构建完整的民航行业PPP信息数据库,推进民航行业PPP信息数据库与政府购买服务平台互联互通。

2. 负责对民航类PPP项目进行绩效评估与监督管理。发现行业PPP合作过程中的政策矛盾问题,通过及时反映相关问题,争取更多国家财税与政策性金融的支持。

3. 负责组建和管理民航PPP咨询、政策、法律等各种类型的专家库,提供民航及相关领域的PPP项目咨询服务。加强人才队伍建设,为创新投融资体制机制提供人才保证和智力支持。

4. 在机构设置方面,建议将民航PPP中心归口民航局财务司统一管理。将民航PPP中心设定为行政性事业单位,挂在现有的民航科研事业单位内,协助管理民航PPP引导性基金。这对于提高PPP项目决策的科学性、体现项目管理的专业性、发挥项目实施的效率性等方面都有重大意义,能够有效保障民航部门、社会资本的正当利益,保证PPP项目规范、专业运作。

主要参考文献:

高崢,都业富.PPP模式在我国空管体制改革中的应用[J].综合运输,2007(9).

陈林.PPP模式在机场建设中的应用[J].中国民用航空,2005(5).

关书宾,霍志辉.加快PPP模式实践与推广[J].中国财政,2015(7).

孙洁.我国PPP的发展回顾及2015年展望[J].中国财政,2015(2).

王春成.PPP模式中的公共财政职能实现及角色转变[J].中国财政,2014(7).

伍迪,王守清,冯珂,张子龙.PPP项目决策分解结构研究[J].项目管理技术,2015(1).

王守清,刘婷.PPP项目监管:国内外经验和政策建议[J].地方财政研究,2014(9).

戚悦,张晓艳.创新民航投融资机制研究——基于资本市场改革的思考[J].经济论坛,2015(6).

作者单位:1.中国民航科学技术研究院,北京100028; 2.审计署计算机技术中心,北京100830