责编:崔煜晨
电话: (010)67116884
传真: (010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

政策热点

财政部拟出手约束地方政府履约行为

就地方政府不履约扣款机制征求意见，有望激发社会资本动力

地方政府不履约时的扣款机制和将PPP支出纳入预算管理，以保障PPP项目合同中的地方政府履约能力，解决地方政府信用问题，让社会资本减少对政府信用心存芥蒂。

资料图片

◆本报记者崔煜晨

PPP模式推进以来，地方政府信用问题一直是业界特别是社会资本所关心和担忧的问题。据悉，财政部《PPP项目财政管理办法》(以下称《办法》)于今年7月进入征求意见阶段，政府不履约将被扣款。

近日，《关于深化投融资体制改革的意见》(以下简称《意见》)高规格发布，明确要改善企业投资管理，充分激发社会投资的动力和活力。这两份文件对化解PPP模式现存问题将产生多大作用？

地方政府信用成为政策关注重点

政策明确将PPP支出纳入预算管理，如地方政府不履约，上级财政直接从相关资金中代扣并支付

围绕PPP项目，相关政策陆续推出，使地方政府财政可承受能力评价和项目识别评估得到完善。而随着PPP项目支出被纳入地方财政预算，地方政府的履约行为也逐渐受到约束。

最受关注的政策文件仍然是2015年4月财政部印发的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，其最大的亮点在于将PPP资金纳入预算管理，规范不顾实际财力、盲目上PPP项目的地方政府。

按照《指引》要求，每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%。省级财政部门可根据本地实际情况，因地制宜确定具体比例，并报财政部备案，同时对外公布。

有业内人士分析，PPP项目占公共预算比例不超过10%，是一个相对合理的区间。比之前《指引(征求意见稿)》规定的5%比例有所提高，给了各地政府一定的裁量权。

目前，PPP相关操作指导性文件基本系统化，PPP运作的基本规范性文件逐渐成型。财政部正在其PPP示范项目中，实践这些政策规定，并通过建立基金库等方式，推动更多项目落地。

有媒体报道，《PPP项目财政管理办法》本月进入征求意见阶段，其主要内容是地方政府不履约时的扣款机制和将PPP支出纳入预算管理，以保障PPP项目合同中的地方政府履约能力，解决地方政府信用问题，让社会资本减少对政府信用心存芥蒂。

据了解，《办法》要求每年7月底之前，行业主管部门应按照当年PPP项目合同约定，结合本年度预算执行情况、支出绩效评价结构等，预算下一年度应纳入预算的PPP项目收支数额。

同时，上级财政部门应当督促下级财政部门严格履行PPP合同。没有及时足额向社会资本支付政府付费或者提供补贴的，按照合同约定依法办理。经法院判决后仍不执行的，由上级财政直接从相关资金中代扣，并支付至项目公司或社会资本。

“《办法》对地方政府PPP项目支付的约束，利好契约精神建设，直击目前痛点。“E20研究院执行院长薛涛这一认为。但他强调，不要将对支付约束变成PPP的刚性兑付，项目前期是否跟上、后面绩效考核是否到位，都应务实地与支付约束相结合，否则可能加剧地方债务的扩大。

引导社会资本良性发展

PPP模式各项制度逐步完善，可以期待程序公平；政策对企业投资趋宽，而对政府投资趋严

全国工商联环境商会不久前发布《关于促进环保行业民间投资的建议》，指出我国目前民间投资下滑严重。国家统计局的数据显示，去年12月以来，占投资额六成以上的民间投资突然失速，从同比增长10%，一路下滑到2.8%。

而在PPP项目中，不少业内人士反映，“国进民退“现象有趋于严重的态势。据广发证券分析，国企正成为PPP项目的主要推动者，国企在订单获取、项目融资、项目落地等多角度竞争优势显著，尤其在大型项目上更是如此。

“有的项目民间资本想进却进不去，有的项目缺乏有效的机制保障民营企业投资收益，民间资本因此持币观望。“全国工商联环境商会执行秘书长马辉此前分析认为，支付机制不健全、风险分担机制不健全等原因，是导致民间投资在环保行业下滑的重要因素。

这些问题的解决在《办法》中得到体现，其采购条件中规定要依法择优选择合作伙伴，不得以不合理的条件对合作方实行差别待遇或者歧视待遇。要积极鼓励民营企业、中小企业参与，依法允许外资企业参与。同时，《办法》对低价竞争和信息公开也高度关注。

此前，决策层的不少文件和动作已经说明其关注到了投资“国进民退”、市场公平竞争等问题。比如，今年5月国务院办公厅要求对促进民间投资政策落实情况开展专项督查。其中，重点督查是否存在市场反映的民间资本准入门槛高、困难多、阻力大等问题；以及是否存在民间投资不能享受与其他企业同等的财政补助、土地供应、贷款贴息、用水用电用气用热价格等问题，营造公平竞争的投资环境。

“在PPP等模式各项制度逐步完善的进程中，可以期待程序公平，但更重要的是依靠企业自身实力。”薛涛介绍说。在充分的市场竞争下，民营企业可以占有PPP项目的一席之地。国企可与民企形成生态合作关系，国企找到有效率的民企参与项目，提升整体的服务，将项目机会和合作共赢最大化，有实力的民企依然会获得PPP项目应得的部分。

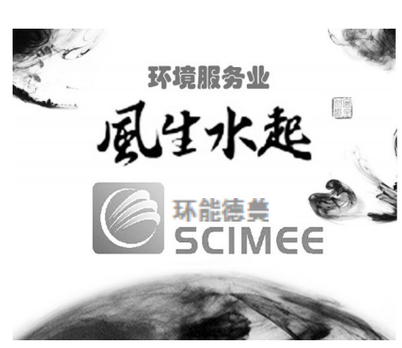
近日公布的《意见》中，社会资本包括央企、异地国企和民企在内。有分析认为，《意见》以最高规格出台表明，我国改革开放以来靠“间接融资”推动经济增长的模式，也走到了尽头。一方面，国企债务率已经很高；另一方面，银行坏账大幅上升。在这种背景下，大量中小企业、民营企业无法获得银行贷款。

因此，《意见》提出，金融机构以适当方式依法持有企业股权的试点，有助于小微企业、创业企业等轻资产企业从银行拓展融资渠道。

君合律师事务所合伙人刘世坚认为，《意见》在特许经营和PPP领域释放的重大政策信号。首先，对企业投资趋宽，而对政府投资趋严。对于经营性的特许经营或PPP项目而言，政府方出资可能会趋紧。

其次，特许经营和PPP项目比较头疼的融资问题将有望缓解，而信息公开、项目监管等环节则会逐步走上轨道。

第三，特许经营模式不会退出历史舞台，最大的可能是与政府购买服务并列成为PPP(广义)的两类主要模式，分别适用于不同性质的项目。



相关报道

开展PPP项目要三思而后行

初步实施方案制作及论证成为必经程序，以物有所值评价和财政能力承受论证为依据

◆本报记者崔煜晨

去年以来，在市政公用领域，PPP项目拖欠账款现象屡有发生。地方政府信用出现问题主要有两个原因：一方面，一些地方财政状况恶化，对财政可承受能力评价和项目识别评估不足，导致后期支付出现困难；另一方面，确实存在一些地方政府缺乏契约精神的问题。

从2014年财政部力推PPP模式开始，相关部委也在不断出台文件，从PPP项目两个重要的前置条件——财政承受能力论证和物有所值(VFM)评价入手，规范项目全生命周期的操作，化解支付能力不足的问题。

财政部于2014年11月底发布的《财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》(财金[2014]112号)中，规定在项目识别阶段中的项目发起时要提交初步实施方案，以确保在对项目方案进行充分论证后，再进行物有所值评价和财政承受能力论证。

此后，不到一个月内，国家发改委发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，从项目适用范围、部门联审机制、合作伙伴选择、规范价格管理、开展绩效评价、做好示范推进等方面，对开展政府和社会资本合作(PPP)提出具体要求。随意见一并印发的《政府和社会资本合作项目通用合同指南》，把PPP项目全生命期分为5个阶段(识别、准备、采购、执行和移交)、19个步骤。

2015年2月，财政部和住建部印发《关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知》，其中提出规范PPP项目操作流程，推介项目要进行财政承受能力验证。

“对政府的财政可承受能力进行评价关系到对政府履约能力问题的化解，具体文件出台后，如果评价一个地方政府没有履约能力，就不能开展PPP项目了。”大岳咨询公司总经理金永祥评论这一政策时认为。

同年4月，财政部印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，不仅规定了PPP项目全生命周期过程的财政支出责任，包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等；还详细规定了PPP项目支出预算和能力评估。

当时业界认为，这份文件与业界期待已久的“有所值文件地位同等重要，再次帮助论证PPP项目“能不能干”。

去年12月28日，业界期待已久的《关于印发<PPP物有所值指引(试行)>的通知》终于面世。这是财政部首次颁布物有所值评价指引，《指引》指出，由于实践中缺乏充足的数据积累，难以形成成熟的计量模型，物有所值定量评价处于探索阶段，各地应当依据客观需要，因地制宜地开展物有所值评价工作，有效期两年。

本月征求意见的《PPP项目财政管理办法》也明确了财政部门在开展物有所值评价时，应当对项目实施方案进行分析论证，确保项目回报机制清晰、风险分配框架合理，并明确项目回报机制和风险分配框架的评审因素。

有专家认为，这意味着初步实施方案制作及论证成为必经程序，明确初步实施方案作为物有所值评价的依据，财政承受能力论证则以初步实施方案和物有所值评价报告作为依据。“至此终于厘清初步实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证的逻辑关系。”

本期看点

10版 市场
第三方治理前行障碍几何？
意愿不强，领域有限，运营方的实力还需加强，履行合同尚存在多种问题

11版 业界
土壤修复企业如何借技术突围？
技术储备是发展关键，自主研发强调针对性，实用性

建立政企合作融资体系要『对症下药』

针对项目资金需求量大、时间长等特点，通过保险、基金等手段解决融资难题

◆本报记者崔煜晨

“PPP项目对资金需求量大，且具有长期性，而我国现有的融资体系对此支持不足。下一步要建立适合PPP融资特点的金融融资体系。”国家发改委经济研究所副所长孙学工近日在全国工商联环境商会举办的2016中国环保产业高峰论坛上表示。

孙学工认为，要通过多种手段化解PPP融资难题。他建议，首先，通过出台项目收益债等规范PPP项目融资方式。

他解释说，我国目前不少PPP项目是通过SPV(特别目的载体)方式来进行融资的，项目资产在融资后才能获得。而这类PPP项目公司通常专为项目而设立，成立时间较短、资产规模较小，盈利尚未体现。因此，采用这一方式融资难度仍然存在，需要在政策的明确和规范下，才能走好这条路。

对此，早在2014年10月，国务院就出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》，推广使用政府与社会资本合作模式，明确投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任。

曾有证券分析人士表示，项目收益债券的推出恰逢其时，为采用PPP模式运作的企业提供了一条阳光融资渠道。从行业上来看，符合国家产业政策、具有稳定收入且收入不主要来源于地方政府的项目，均可探索采用项目收益债来融资，比如垃圾处理、电力、污水处理、城市供水供热供气等。

第二，对接保险等长期资金。保险资金期限的长期性与PPP项目有天然的契合度，对保险类PPP项目要在监管政策方面加以完善。

据了解，《保险资金间接投资基础设施项目管理办法》将于今年8月1日起实施，保险资金参与PPP项目的大门终于正式开启。其中，第十条明确指出，“投资计划可以采取债权、股权、物权及其他可行方式投资基础设施项目”。

但是，有观点认为，保险资金仍然钟情于经营性或准经营性PPP项目，并对资金退出有明确要求。这与国内PPP市场的现状显然存在较大出入，具体如何调整，还需从实践当中去找答案。

第三，完善PPP项目的担保体系。相对而言，PPP项目信用基础比较薄弱，特别是项目初期缺乏资产，通过担保这样的征信措施可促使PPP项目融资降低成本。

第四，提高PPP项目资产的流动性，可以把长期性项目中资产流动时间缩短，有利于吸引社会投资者。

“实际上起到了资产转换的作用，针对现在PPP项目缺乏长期资金的问题，是一个良好的解决办法。”孙学工说。

最后，要发挥好政府出资设立基金的作用。财政部设立的1800亿元PPP基金即将开始选项目投资。

目前，基金管理公司公布了项目筛选标准，主要包括：一是纳入国民经济和社会发展规划、基本设施和公共服务领域专项规划以及党中央、国务院确定的其他重大项目；二是纳入财政部全国PPP综合信息平台项目库；三是项目总投资额原则上不低于30亿元，有重大政治、社会意义的可适当放宽条件；四是项目前期准备充分，各项审批手续齐全，近期有明确融资需求。

据了解，基金管理公司已先后与10个省(自治区、计划单列市)相关政府部门及部分社会资本方进行了项目对接，洽谈重点项目136个，涉及总投资规模接近1.5万亿元。

此外，近日发布的《关于深化投融资体制改革的意见》(以下简称《意见》)中提出，“进一步发展企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具、项目收益债等；设立政府引导、市场化运作的产业(股权)投资基金，鼓励金融机构以及全国社会保障基金、保险资金等在依法合规、风险可控的前提下，经批准后通过认购基金份额等方式有效参与”，这些措施也有望解决PPP项目融资难题。

国家发改委主任徐绍史在解读《意见》时特别指出，“开展金融机构以适当方式依法持有企业股权的试点”是一项重大的改革创新。商业银行以适当方式依法持有企业股权，将有效减少中间环节、降低企业融资成本，顺应企业股权融资的巨大需求，有利于提高投融资效率。

“虽然没有直接点名PPP模式，但《意见》中提出的直接融资、国企改革、项目收益债、金融机构持股试点、政府引导基金保险资金投资等多项政策，在后续细化和落地后，都有利于PPP模式发展。”君合律师事务所合伙人刘世坚认为。