



编者按

2017年,对PPP业内人士来说,有开放、共享、协作,也有规范管理、严控风险。这是业界欢欣鼓舞的一年,也是五味杂陈的一年。回顾过去的2017年,国务院法制办发布了关于《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)》公开征求意见的通知,对行业影响尤其重大。2017年,国家发展改革委和中国证监会推进的首批4只PPP项目资产支持证券在沪深交易所成功挂牌上市,标志着我国PPP项目资产证券化工作取得实质性突破。2017年,中国高校PPP论坛和中国PPP咨询机构论坛相继成立,具有政策研究、专业交流和行业自律性质的PPP公共服务平台获得行业的广泛支持。2017年,PPP监管日趋严格,各种

重磅文件迭出,无论是地方政府还是社会资本方,亦或是咨询机构,都感受到了国家遏制隐性债务风险增量 and 防范经营风险的决心……作为相关工作核心部委授权发布与度最深、权威性最高、原创性最强的PPP信息平台媒体,我们特别感谢PPP人在2017年的辛勤付出。站在2018年的新起点上,PPP行业崭新的画卷将如何开启?PPP行业如何才能做到行稳致远?PPP立法进程将如何突破?PPP模式能否在城镇化建设中大显神通?诸多问题,请来自PPP业内数位专家的智慧分享,与您一起畅想未来,共同展望2018年的行业发展态势。

(本版文章皆为专家观点精选,全文详见“PPP导向标”公众号)



规范PPP有利于行业行稳致远

王守清

自2014年中央力推PPP以来,我国PPP领域取得了很大成绩,但毋庸讳言,也存在一些不规范做法,导致近几个月来中央连续出台了几个文件规范PPP。

其实,这些文件不是刹车PPP,而是规范PPP,回归PPP初心(如减少政府负债,提高实施效率,改革管理模式,促进企业转型升级等),有利于PPP行稳致远。因为PPP是基础设施公用事业等公共项目交付模式,全球实践证明,如果PPP实施规范,能够实现各方“共赢”,被视为是公共项目最好的交付模式之一。但也要了解,PPP只是公共项目的交付方式之一,有一定的适用范围,不是万能钥匙,既不能泛化,也不能缺少规范运作。

PPP项目涉及面广,期限长,不确

定性大,合同结构复杂,交易成本高,需要复合型人才。在政府、投资者和金融机构等各方目前PPP经验欠缺和能力不足的情况下,迫切需要真正懂PPP的咨询(律师等)提供专业性咨询服务,并坚持职业道德,才能规范运作PPP,体现咨询价值和实现PPP的优点。

除了中央部委的规范行动,PPP

业界也积极响应,相关的两年大事中可窥见一斑:一是在2017年9月28日举办的第二届中国PPP论坛上,由清华大学PPP研究中心联合58家高校发起成立了中国高校PPP论坛(联盟),目前成员已达63家高校,涵盖了全国几乎所有有教研PPP的专家和教师。秘书处还举办了全国PPP高峰论坛第一次教研研讨班,对我国高校PPP相关的研究和交流起到了巨大作用,有利于我国PPP的理论研究、实践经验提炼



和人才培养;二是2017年10月,由中国国际工程咨询公司联合180多家PPP咨询机构发起成立了中国PPP咨询机构论坛(联盟),并于2017年12月22日召开了第一届第一次理事单位会议,选举中国国际工程咨询公司任理事单位兼秘书处,18家咨询机构任副理事长单位,64家理事单位,将开展相关研讨、交流等活动,有利于我国PPP咨询市场的规范发展,进而打造我国PPP顶级咨询机构,促进我国PPP咨询水平的提高和PPP事业的规范发展。

让我们期望PPP更辉煌的2018年。

(作者系清华大学PPP研究中心首席专家)

PPP行业做到规范才是发展的正途

刘世坚

2017年PPP领域最让我关心的是PPP的立法。《PPP条例(征求意见稿)》千呼万唤始出来,虽然没能让所有人满意,但其凝聚共识的用心良苦,也在很大程度上体现了中国式PPP的基本价值观,成果来之不易。而我携手,PPP立法的未来可期。

2017年PPP领域最让人留心的是PPP的立法。自2017年7月全国金融工作会议召开以来,金融风险防控已被提升国家安全的高度,而众多财务投资人共舞的PPP自然不能善其身。财政部出台的50号文、87号文、92号文,以及国资委发布的192号文,还有后续可能跟进的其他规范性文件,反映出相关部委对PPP的新

思路、新做法。对此我们务必留心。行稳方能致远,规范才是正途。2017年PPP领域最让人忧心的是PPP的“玩法”。三大关系(央地之间、财权与事权的关系、部际之间权责划分的关系、市场主体与游戏规则之间相互博弈的关系)决定着PPP的模式走向,同时也在有形和无形之间塑造了中国的“中国玩法”。在PPP上大量上位之下,顶层设计难以到位的大背景下,中国的PPP玩家们要么热衷于“跑得快的”游戏,要么徘徊于灰色地带、红线边缘。有的时候,不是他们不会踏踏实实。不为也,实不能也。

2017年PPP领域最让人热心的

是PPP的约法。其一,作为联合国欧洲经济委员会城市轨道交通项目国际标准的制定委员会的委员,笔者已和同事完成并提交有关法律及合同部分的内稿。其二,作为中国PPP咨询机构的创始人,笔者作为PPP咨询机构的副理事长单位之一,笔者由衷期待在中国PPP咨询业公司的带领下,开风气之先,创长青之业,为中国PPP的持续、健康发展做出实实在在的贡献。

2017年PPP领域最让人欣慰的是PPP终于放慢了狂奔的脚步,给初心一个跟上的机会。

(作者系北京清控伟仕咨询有限公司总经理)

让我欣慰的是PPP的规范被重视

薛涛

2017年的PPP,发展与转折交集,过度与规范交替,希望与担忧交叉,爆发与紧缩交织……

为什么PPP在发展速度举世瞩目之后,却又面临着非议?为何被高高举起的规范压的喘不过气?可以总结为以下几个原因:

任何一种改革都会面临着利益格局调整,部分负面评价来自这个原因;中国PPP自身有自身特点和需求(比如融资目标的决定性地位),过度理想化的期望也是一个原因;发展速度过快自然会暴露大量问题,也包括新的利益方中的过度利益索取,也因此带来了PPP的异化和泛化,成为这次规范整治的导火索。因此,看到PPP除了存在问题以外对整

个国家发展的意义和这几年取得的成就,坚定继续推进PPP改革的信心和耐心,在这个转折期规范显得尤为重要。在这背后,最需要改变的是资本市场对PPP乃至政府投融资行为的态度升级,而此恰也是任重道远。此外,忽视PPP对产业发展规律的影响和后者对PPP的反作用,是本轮PPP研究的重要盲区,更不用说价格机制的问题。

此外,更重要的是,不能为了救场忘记了前期被暴露的问题,认真调整才是真正的救场。抓住PPP的唯一目标就是长期公共服务效率提高这一主线,以上两点是笔者想重点阐述的:

一是在运营类复合商业类项目中做好机制设计提高长期绩效;对

持续监管和鼓励对方提高效率之间的平衡,并注重政府配套责任的落实,以及基本可以以穷尽的风险分担合理分配。二是在非运营类项目中则更要筛选有长期维护压力的项目来推进引入改进(捆绑绩效)后的PII(私人主动融资)模式,这类项目适合推进PPP的内在规则是这类项目属性上应该离不开规划设计、投资建设和运营维护三合一的高强度内在统一需求,离开这个需求,很难让PPP项目做的不像BT(建设-移交),不像以融资为主要目的和不像以工程为核心导向而轻运营。既然PPP要避免融资导向和工程导向,仅仅获得一个物有所值的好工程就不是PPP的目标,即便是我们降低标准到适合国情(必须兼顾融资需求)的情况下。

对上述两方面,如果各方能够取得共识,PPP行业的2018年将会非常乐观。

(作者系E20高级合伙人)

2018:让我们期望PPP不忘初心更加规范

“民十条”让民间资本焕发强大活力

吴亚平

2017年11月,国家发展改革委发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目的指导意见》(以下简称“民十条”),提出了十个方面的政策措施和最大要求。个人认为,“民十条”相关的关键点在于,既比较具体地告诉了地方政府如何更好地吸引民间资本参与PPP项目,又为民间资本更好地参与PPP项目指明了多样化的方式和

我国4年来的PPP实践表明,民间资本参与PPP项目,无论是从项目数量还是项目总投资的占比看,都低于国有企业甚至还呈现下降趋势,其中的原因当然很多。从民间资本方面看,除了客观上与国有企业存在一定的竞争劣势外,“投资积极性并不高,就是不知道怎么做”恐怕也是重要原因。

笔者认为,“民十条”提出,在地方

民间资本参与的可行性和可操作性。对于民间资本来说,还是要注重练内功、提升能力。支持引导民间资本通过PPP模式参与基础设施和公共服务项目建设,对进一步激发民间有效投资活力乃至促进民营经济持续健康发展具有重大意义。但在基础设施和公共服务领域,在PPP项目社会资本方的准入方面,并不意味着民间资本拥有超过其他社会资本方的“特权”。公平竞争是对包括国企、国企乃至外资等各类投资主体的共同要求。在营造公平竞争环境方面,“民十条”也专门提出了具体要求,包括不得以任何名义任何形式限制民间资本参与、合理确定PPP项目社会资本方资格和科学设置评标标准等。这虽然是对地方政府实施PPP项目前期工作尤其是社会资本方遴选工作的要求,同时也是为民间资本投资参与PPP项目指明了道路,“练内功”从而提升其PPP市场竞争力。

此外,民间资本也要注重强强联合,优势互补,不同基础设施和公共

服务行业领域的PPP项目,行业技术特点不同,项目投资规模不一,投资回报机制、主要风险因素、建设和运营管理等要求等也不尽相同。从民



间资本来看,投融资能力、专业技术水平、建设和运营管理能力、风险控制能力和信用水平也不一样。对投资领域、投资区域、投资回报和投资风险的偏好也不尽相同。民间资本这种“能力错配”和“投资偏好错配”也对民间资本投资参与PPP项目构成了很大影响和制约。实践中,民间资本面临的所谓“玻璃门、弹簧门、旋转门”等问题,很大程度上也与民间资本自身的“能力错配”和“投资偏好错配”相关。

“民十条”针对民间资本的“能力错配”和“投资偏好错配”的问题,有针对性地提出了“分类施策”的具体措施和要求,这无疑为民间资本更好地投资参与PPP项目指明了新路径和新方式。而对不具备专业化优势的跨行业领域拓展投资机会的部分民间资本而言,通过设立或认购产业投资基金的方式间接投资参与PPP项目,无疑也是一种可行的路径。

(作者系国家发展改革委研究所体制政策室主任、研究员)

未来PPP行业发展应保持“五心”

叶继涛

近几年来,国内PPP政策、项目出现了大跃进,出台了数千个政策文件让人应接不暇,地方政府有“P就买”,争相恐后入库了海量的PPP项目,项目数量远超PPP项目投资需求超过20万亿元,签约的项目累计超过8万亿元,一路发展过来,PPP虚化、泛化、固化、异化等问题严重,将加剧财政金融

风险,循环转手频繁,近期相关部门加大了整顿力度,如果处理得当,让其回归正常,将有利于PPP行稳致远。

PPP是一个好东西,但好东西也不能食之过量。实际上,无论从国际

还是国内过去看,PPP都不可能成为基础设施和公共服务投融资的主流模式,只能作为其有益的补充,但可以在其运营管理领域引入PPP(特许经营)理念,加强绩效考核,提高运营效率,为公共服务提供供给水平。

未来国内PPP发展应保持“五心”:

一是大心包容,PPP涉及到多个参与主体,各方能相互协调并统一,考虑政策的实施效果;第二,PPP的推广规模有多大,PPP的推广不是高标尺的主要成因;第三,PPP出现“异化”是政策不合理造成的还是市场主体行为造成的;第四,“规范”PPP的目的是使PPP更纯粹还是



PPP发展存在的问题,不要打帽子、打棍子、抖鞭子、贴标签;四是虚心观理,PPP领域还有很多理论性、规律性、制度性问题没讨论清楚,需要各界人士共同参与;五是定心应变,PPP正处于一个大变革的时代,各种风险瞬息万变,我们应保持定力,不忘初心,以不变应万变。

(作者系上海弘毅咨询董事长)

中国PPP转型升级的十大趋势展望

徐成彬

2018年是中国新一轮“PPP热”的第五个年头,PPP发展到了转型升级的新阶段。展望未来,中国PPP将呈现十大变化趋势。

一是合作模式更多地强调提供优质服务。PPP项目不再单纯追求投资运营,而非旨在赚取施工利润的施工总承包型。

二是投资回报更多地采用使用者付费类的市场化模式,而非纠结于透

支未来的财政支付或缺口补贴。

三是资产性质更多地鼓励通过PPP模式盘活存量资产,而非直接依靠拉动GDP增长的新建基础设施工程。

四是所属行业更多地进入补短板、非民生

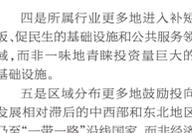
的基础设施,而非一味地青睐投资量巨大的基础设施。

五是区域分布更多地鼓励投向发展相对滞后的中西部和东北地区乃至“一带一路”沿线国家,而非经济相对发达的东部沿海先行区。

六是实施主体更多地遴选具有全过程资源整合能力的特殊目的载体(SPV),而非即配即式的“大而全”投标联合体。

七是社会资本所有制更多地体现具有创新活力的非公实体制或混合所有制,而非国有企业(含央企企业)一家独大。

八是项目资本金更多地源于社



会投资人可穿透的实际股权投资,而非花样繁多的“明股实债”或“小股大债”。

九是债务资金更多地基于项目自身现金流的有限追索权,而非要求股东提供担保或抵押连带的企业融资。

十是咨询服务机构更多地凭借品牌、专业和自律而赢得市场,而非依靠低价、关系和资质而承揽业务。

(作者系中国国际工程咨询公司研究中心副主任、教授级高级工程师)

2018是完善政策与攻坚克难之年

金永祥

2017年下半年,财政部发布92号文、国务院国资委发布192号文和人民银行等推出资管新政征求意见稿,标志着2014-2017年PPP高速发展阶段的阶段性结束。从政策制定者的本意看,是希望从2018年开始PPP的发展可以进入“平”阶段,能够行稳致远。

笔者认为,2018年PPP的走势具有极大的不确定性,能否顺利“平”将主要取决于已出台政策的执行力度和对这些政策中与实践冲突较大因素及时调整的程度,同时困扰PPP健康发展的一些关键问题能否解决也将会有很大影响。

上述几个中央政府机构出台文件的出发点都是为了落实全国金融工作会议精神,但结合PPP项目的实践来看,有几个问题需要思考。第一,这几项政策是否真能协调并统一,考虑政策的实施效果;第二,PPP的推广规模有多大,PPP的推广不是高标尺的主要成因;第三,PPP出现“异化”是政策不合理造成的还是市场主体行为造成的;第四,“规范”PPP的目的是使PPP更纯粹还是

使PPP比近年其它经济政策更能体现让市场在资源配置中发挥决定性作用。

过去4年来,PPP的发展是一场伟大的社会实践,今天的PPP现状完全超出了4年前政策制定者、学者和各方参与者对PPP的认知,是符合国情的中国式PPP。这样一场规模宏大的实践从起飞阶段进入“平”阶段需要高超的技巧和智慧,我们面临的最大风险是出现自由落体式坠落。有关部门要认真总结这4年的实践,先对PPP相关政策进行完善,然后再用完善后的政策去规范和指引PPP的发展,这样才能将对PPP阶段转换的冲击降到最低,才可能使PPP实现“平”。

应该看到,这几年PPP发展也遇到了一些系统问题,这些问题的解决难度较大甚至无解。第一是收费制度和价格体制改革问题,近期国家发改委发布并于1941号文,调整价格的决心很大,2018年能否落实是关键。第二是PPP项目资本金问题。

PPP的目标不动摇,从长远讲,PPP一定会在中国经济社会发展过程中发挥中流砥柱的作用。

(作者系大岳咨询董事长)



第三,政府部门项目属性的问题。政府项目部的规模很大,不可能对入库项目进行深度专业化处理,但当前社会资本方和金融市场主体是否愿作为决策的依据,“绑架”了政府的项目库,造成了PPP市场责任不清。项目库出入无所适从,非PPP专业人士都搞不明白相关的法律和规则,因此,PPP立法回归国务院法制办,让更多人看到了希望。在大家的期盼中,国务院法制办于2017年7月21日发布了《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)》,在社会范围内广泛征求意见,征求意见截至在2017年8月22日前提交。PPP业内人士欢呼雀跃,大家纷纷提出各自的意见。据说此次PPP条例征求意见稿收到大量意见,是在行政法规层面收到数量最多的一次意见反馈。

大家为PPP条例的出台?PPP条例急需统一立法来解决PPP项目操作中的乱象,由于目前没有统一立法,国务院必须有明确PPP领域的

统一管理,各部委就PPP领域出台了若干千的部门规章和规范性文件,很多省市也出台了许多的政府规章和规范性文件。导致PPP领域规章和政策繁杂,有些甚至相互冲突矛盾,地方政府在管理上无所适从,非PPP专业人士都搞不明白相关的法律和规则,因此,PPP立法回归国务院法制办,让更多人看到了希望。在大家的期盼中,国务院法制办于2017年7月21日发布了《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)》,在社会范围内广泛征求意见,征求意见截至在2017年8月22日前提交。PPP业内人士欢呼雀跃,大家纷纷提出各自的意见。据说此次PPP条例征求意见稿收到大量意见,是在行政法规层面收到数量最多的一次意见反馈。

大家为PPP条例的出台?PPP条例急需统一立法来解决PPP项目操作中的乱象,由于目前没有统一立法,国务院必须有明确PPP领域的