

重庆 PPP 的成功密码

单石彬

(重庆社科院区域经济研究中心)

【摘要】PPP 改革改变了公共资本独木难支的投资困局，对于重庆是一项能产生上千亿资本、资金红利的重大改革

重庆市市长黄奇帆最近披露了一个数字，2014 年重庆地方债同比减少了 1300 亿，直降千亿的背后，PPP 投融资改革功不可没。2014 年，重庆十余个 PPP 项目就解决了超过 1000 亿的资金，而 2013 年重庆地方财政收入也才不过 1700 亿。虽然当下各地都在讲 PPP，重庆却是做得最好的，重庆是如何做到的呢？

社会资本为何纷纷进入

对于投融资模式的推进，重庆敢于尝试，积极探索 PPP 改革。在国家尚未专项推进、各地方暂无系统性经验可借鉴时，重庆便将探索完善基础设施建设投融资 PPP 模式改革，列入 2014 年 25 项重点改革专项之首部署推进，在全国率先研究形成《重庆市 PPP 投融资模式改革实施方案》。

2014 年 8 月 7 日，重庆市举行了十个 PPP 项目的集中签约仪式，涉及资产总额超过 1000 亿元，囊括高速、轨道、铁路、公共设施、港口物流、土地整治等六大领域。十个项目社会投资者的来源广泛，包括香港地铁、中法水务、苏伊士水务等外资，也有重庆民企，也有中电建路桥集团、国家交通投资集团、中铁建等央企。这标志着重庆市 PPP 投融资模式改革正式进入具体实施阶段。此次重庆推出的项目是资金需求量极大的项目，但也是公共产品属性较弱，行业竞争性较强，行业盈利能力较强的项目，因此吸引了庞大的社会资本。



对于投融资模式的推进，重庆敢于尝试，积极探索 PPP 改革。

2014 年 12 月，重庆轨道交通三号线工程被列为财政部首批 PPP 示范项目之一，根据财政部相关工作规划并结合重庆实际，2015 年重庆市还将探索在土地储备整治一级开发、公共租赁住房 and 轨道交通建设等领域进行 PPP 试点，甚至棚户区改造、主城道路桥梁建设方面，未来也将引入 PPP 模式。

可以说，PPP 改革改变了公共资本独木难支的投资困局，对于重庆一项能产生上千亿资本、资金红利的重大改革。实际上，PPP 模式有效改变了过去政府投资时“要么财政拿钱，要么政府举债”的状况。

签约一周前的 8 月 1 日，黄奇帆在重庆市 PPP 投融资模式改革专题培训班上作了首场专题报告，重庆各区县政府区长、分管投融资改革的常务副区长，以及部分市级部门、市属国有重点企业负责人按要求参加了培训。报告中，黄奇帆亲自授课，系统阐述了 PPP 投融资改革的原则和边界。

值得注意的是，重庆还第一次将土地整治以 PPP 的方式对外合作。在土地整治项目中，合作双方为重庆地产集团与基金公司，将对主城区的钓鱼嘴南片区进行土地整治。地产集团是重庆有土地储备功能的政府投融资平台，由融资平台而非政府直接与社会资本签约合作，也是黄奇帆此前设想过的重庆 PPP 模式。

重庆基础设施多由地方政府组建的投融资平台进行融资投建，引入 PPP 后，这些投融资平台的运营模式也将发生变化。此前，“八大投”的融资主要以银行、企业债券为主，对于国资、民资、外资、保险资金、公私募基金等资金吸引不足。而这些资金巨大，通过政策引导这部分资金在基础设施领域发挥作用，将形成双赢，多赢格局，而现在，PPP 模式成功撬动了这些资金。然而，PPP 运作之后，地方投融资平台依然存在，黄奇帆在 2014 年 5 月所撰写的《城市管理者要心中有“数”》一文中提出，在 PPP 模式中要“发挥好投融资平台的作用”：“搞 PPP 融资谈判，与外资、民资合作发展混合所有制经济，不能与政府机构直接混合，而应由政府委托的法人介入。地方投融资平台依然有存在的价值。”

黄奇帆划定了什么框架

整体来讲，重庆市有一套完整的方案，在一定框架内逐步推进。这一系列框架就是黄奇帆一直强调的“遵循五个原则、厘清五个边界条件、做好五个防范”。

简单说五个原则就是：坚持利益共享，既要充分调动社会资本参与的积极性，又要防止不合理让利或利益输送，政府与投资人按合约分享项目的合理收益。坚持风险共担，政府与投资人共同承担相应项目建设和运营的风险，政府不得承担项目建设运营的兜底责任。坚持公共利益最大化，重视项目公共服务属性，设定基本服务量时充分体现和照顾公共利益。坚持社会效益和经济效益兼顾，优先保障公共服务供给，同时创造条件吸引社会投资。坚持收益约束，确保投资人享有合理收益，杜绝出现暴利。

重庆还根据各类不同项目的实际情况，厘清和创造 PPP 的 5 个边界条件。一是市场定价，充分发挥价格对投资人的引导作用。二是政府指导，对经营性公共产品或服务，收费达不到完全市场化要求的，但具备价格调整空间的，按照“成本+合理回报”的原则确定政府定价或政府指导价，逐步调整价格实现项目收费平衡。三是购买服务，在当前尚未达到市场化条件、政府核定的价格不足以弥补项目运营成本时，财政通过购买服务方式对“影子”价格和协议产品或服务量不足部分给予补贴。四是资源配置，对收益较低或者不收费的公共项目，以土地开发收益作为投资来源或收益来源，按照合同约定配置相应数量的土地进行对价。五是防止暴利，对资源配置、开发增值类项目，合理约定投资人收益的上下限。

在千变万化的 PPP 项目实施过程中，重庆还做到了“5 个防范”。一是防范形似神不似，名为 PPP，实际让政府背上高息债务。二是防范社会投资者利用公共服务的自然垄断乱收费、高收费。三是防范在不同区县、不同地区的同一项目，因标准不一导致价格、收费混乱。四是防范由于操作不阳光、不透明导致灰色交易发生。五是社会投资者出现经营危机，影响公共服务不能正常运转时，防范政府部门撒手不管、缺乏应急措施。

PPP 项目无标准合约文本，一直以来都是社会资金进入的一大顾忌。因此，重庆特别重视依法推进 PPP。重庆市发展改革委制定并印发了 PPP 合作通行协议指导文本，规范合同文本通行条款内容，建立特殊条款或专门条款补充通道。区县政府的两难

困境重庆市作为全国推广运用 PPP 试点省份之一，PPP 项目在快速发展带来利益的同时，也暴露出越来越多的监管盲区。重庆 PPP 还遭遇到一个现实问题，即缺乏跨部门的 PPP 机构或者协调机制。PPP 操作中极为复杂的一个问题是，由于涉及项目的审批管理流程，将影响相关部门的职责划分和权力再分配。

PPP 虽然在重庆蔚然成风，但是对于一些发展滞后的区县来说，推进 PPP 可谓两难抉择。因为 PPP 需要有收益的项目，而区县政府信用低，有收益的市政项目非常少，社会资本不愿意进来，而有收益的项目如污水处理权在市级政府，相关 PPP 结构设计还需研究。

而土地一级开发是有收益的项目，也有成本投入。于是，重庆巴南出现了一种 PPP 模式，即以土地一级开发及配套城市基础设施项目建设为标的基金项目，其运作模式是：基金与其带来的各路资本和当地平台公司共同设立有限合伙公司，然后成立项目公司，负责当地一级土地开发及相关配套基础设施建设。待项目完工后，项目公司从土地出让收入中获取本息收入，基金由此退出。

这种方式避开了土地储备中心和融资平台两大敏感主体，既可以从相关金融机构获得资金支持，也可以避免新增政府债务。于是，通过基金的模式引入社会资本进行土地一级开发就成为大多数区县的选择，这些模式在地方上也被称为 PPP 模式。但也有持不同意见者认为，通过基金的模式实质上是一种股权融资、一种融资渠道而已，还不是严格意义上的 PPP。