

# 这个模式实现了三个“多”

## ——从中建华东实践看PPP模式推进城市轨道交通建设

### 阅读提示

城市发展日新月异,对基础设施建设提出了更高要求。治理交通堵塞这一城市顽疾,大力发展公共交通至关重要,而地铁因为其载客量大,方便快捷,绿色无污染的优点,成为很多城市居民的共同期待。

近年来,我国获批建设地铁的城市不断增多,已有地铁的一些城市也陆续有新线路获批。城市轨道交通需要大规模资金投入,如何更好地解决包括城市轨道交通在内的城市基础设施建设的融资问题?通过政府和社会资本合作(Public-Private-Partnership,简称PPP)模式引入社会资本,可以有效缓解融资难的问题,因而越来越多地应用于地铁建设融资过程中。



### 新模式解决多重问题

近日,记者来到中建华东投资有限公司,了解其与政府合作,利用PPP模式推进徐州市轨道交通投资建设的相关情况。

传统的融资模式中,无论是政府通过向银行贷款、发放债券等实现融资,还是BOT(建设-经营-转让)的模式,业主只有政府一方。无论是向银行还贷,还是在BOT模式下项目建设和运营到期收回项目所有权所需的资金,都完全由政府一方承担。而在PPP模式下,社会资本进入,政府与社会资本合作投资,进行基础设施的建设和运营,能够大大减轻政府的融资压力。

中建华东投资有限公司总经理宋旋介绍,徐州轨道交通在建的3条线路中,1号线和3号线均以PPP模式,由中国建筑股份有限公司与徐州市政府合作投资。中国建筑股份有限公司也成为国内首家在同一城市同时投资建设两条完整地铁线路的中央企业。

以徐州地铁3号线为例,徐州市城市轨道交通3号线全长18.3公里,投资概算总额为135.28亿元,计划2016年9月开工,2020年10月建成,总工期4年。

宋旋介绍,徐州轨道公司受徐州市人民政府的委托,与中建共同成立项目公司。135.28亿元的投资总额中,注册资本金占总投资的20%,即双方需首先出资约为27.06亿元。按照约定,中建联合体和徐州轨道公司(即政府方)以22比78的比例共同完成出资,其余所需资金双方分别通过银行按揭等形式募集。

徐州地铁1号线和3号线项目不仅通过PPP模式拓宽了资金来源,还创新性地引入了永续经营理念,进一步减轻了政府的财政投入压力。徐州城市轨道交通有限公司副总经理龚维源介绍,徐州地铁3号线项目合作期为自PPP协议生效之日起25年,而轨道交通设计寿命100年,因此轨道交通理论上发挥效益是100年。如果按照一般BOT模式,在合作期末,政府要向合作企业全额支付。然而,发挥100年效益的基础设施,由前25年在任的政府全额支付,存在期限错配和政府代际不公平的问题。

因此,双方商定,项目公司保持一定比例的资产负债率,中建方至少保留1亿元出资至项目PPP合作期末。龚维源说,这样的模式可有效弥补当期财政投入不足,减轻当期财政支出压力,平滑年度间财政支出波动,防范和化解政府性债务风险;同时,也符合轨道项目持续经营的客观需求。



上图 徐州地铁3号线车站主体结构的施工工人正在进行钢筋绑扎。(资料图片)



左图 徐州地铁1号线盾构井内,工人正进行盾构管片拼装。(资料图片)

## 企业提质增效有了多途径

政府的相关补助。

在徐州地铁3号线项目中,中建联合体不仅参与了建设养护项目公司的投资,也参与了运营维护项目公司的投资。运营维护模块,中建以5亿元额度参与“网运分离”模式下的运营公司PPP合作投资,也将获得相应的投资回报,这部分投资回报将来源于政府可行性缺口补助。

宋旋坦言,PPP模式有机会让央企与政府成为共同投资主体。过去,工程建设企业的利润绝大多数来源为施工总承包,在激烈的市场竞争条件下,利润率有限,企业必须另辟蹊径,实现转型升级,寻找更好的盈利方式。利用PPP模

式,企业能够实现从施工总承包向投资方的角色转换。用投资带动承包,企业既有投资的收益,又能够在激烈的竞争中拿到项目的承包权,取得施工承包收益,实现企业的正常运转。

其实,PPP模式的应用不仅在城市轨道交通领域逐步推进。宋旋介绍,中建华东公司近期又中标了江苏省的地下综合管廊以及公路等项目,均是以PPP模式展开。值得一提的是,中建华东公司与徐州市政府合作投资成立的地下管廊项目公司,不仅将负责项目的融资、建设,也将负责运营。宋旋说,向运营服务商转型也将是企业的一个重要发展方向。



中建华东投资有限公司副总经理熊思敏认为,在轨道交通建设的过程中,PPP模式能够让政府的融资优势和企业的融资优势合并在一起,双方能利用有限的资金合作从而扩大优势,互利共赢,撬动大项目,加快大型基础设施建设项目进度。以中国建筑为例,国际三大知名信用评级机构均将中国建筑授予行业内全球最高信用评级,有了这样的评级,在贷款的时候有利率和资金到位速度上的优势。

实际上,企业以PPP模式进入基础设施建设投资领域,既解决融资渠道问题,又能通过央企的信用传递,降低融资成本。不过,熊思敏也特别提到,企业和政府都会严格注重防范其中可能存在的金融风险。

## 实现政府、企业和社会多赢

中建华东股份有限公司副总经理丁正泉介绍,在以往的基础设施项目中,一般都实施分段招标,一条公路或者一个轨道交通线路分成很多标段,由业主进行招标,不同建设单位分别承担施工任务。而徐州地铁1号线和3号线采取PPP模式进行,中建华东投资有限公司既是投资方也是施工建设方,能够实现一条线路整体管理,相对于分成不同标段由多个施工单位参建的传统模式,更有利于减轻政府方的管理成本,也有利于发挥中建对于大型项目的管理优势。

对于政府而言,财政资金不足的情况下,PPP模式能够在政企共同出资,平等合作的情况下,将社会资本吸纳进来,大大缓解政府的财政压力。

不仅如此,PPP模式能够给政府带来诸多转变,其意义更为深远。在龚维源看来,PPP也是政府职能转变的一个重要方向。PPP模式实现了政府决策引入经济成分的从无到有。当政府作为投资主体进行经济活动时,往往会有浓重的行政色彩。企业出资参与其中,企业与政府是合作关系,企业在基础设施项目建设运营的推进中自然有了话语权,政府的相关决策需要更加贴近市场,引入更多的科学测算。PPP模式还实现了公开市场操作的从无到有。过去,政府作为行政权力的执行者主导工程招标,做决策,引入合作企业之后,事事要面向市场,能够让项目推进过程更加公开透明。

### 调查手记

城市轨道交通建设不但投资需求大,运营维护也需要持续的资金保障。城市轨道交通建设资金主要来源是政府财政资金和间接融资,运营主要靠财政补贴。这给地方政府带来巨大的财政压力。在轨道交通建设的快速发展过程中,解决好建设运营的资金筹措已成为轨道交通可持续发展的关键问题。

城市轨道交通投融资创新空间巨大,通过PPP模式引入社会资本是一个重要方向。PPP模式有利于让政府与社会资本形成公平合作关系,有望成为政府职能转变和简政放权的重要推动力,也可以给社会资本带来新的发展机会。因此,在基础设施建设领域推进PPP模式势在必行。

从中建华东投资有限公司的实践来看,PPP模式可以成为推进企业战略转型的重要抓手。过去,以基础设施建设为主业的企业主要通过投标获得项目施工承包收益,这部分市场竞争激烈,收益率有限。通过PPP模式可以推进这类企业从项目施工单一主业向施工和投资甚至运营等多重业务模式转型,这样就拓宽了企业的盈利渠道,有利于实现企业的可持续发展,实现企业做大做强。

机会总是与挑战并存。政府与社会资本的合作,需要双方对彼此进行细致的核算和考量。在实践中,就曾出现过企业资金周转不顺畅,导致合作最终走向失败的案例。同时,也有人认为,企业和政府是平等的合作主体,政府应该严格按照合同行事,不得滥用行政权力出现拖欠合同款等行为。

近日,中国证监会与国家发展改革委联合发布了《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》,积极推进符合条件的PPP项目通过资产证券化方式实现市场化融资。这对于PPP参与者有着很高的要求,需要他们具备足够的金融知识。

PPP没有固定的模式,不同项目的资金配比,以及资金回报等情况都各有不同,因此需要不断创新。从中建与徐州市政府合作经验来看,他们之所以能够在遵守有关政策规定的同时创造性地提出一些新的合作模式和运营思路,与中建华东公司和徐州轨道公司管理人员都具备比较深厚的金融学知识功底不无关系。因此,在基础建设领域推进PPP模式迫切需要金融等专业人才的培养。

### 链接

## PPP改革取得积极成效

在公共服务领域推广PPP模式,是党中央、国务院确定的一项重大改革任务。PPP不仅是一种融资手段,也承担起促进体制机制变革、提升执政能力的使命,成为一项牵动全局的重大改革举措。2013年底以来,我国PPP改革有序推进,取得积极成效。

财政部副部长史耀斌介绍,几年来,PPP制度体系不断得到健全。财政部牵头制订关于在公共服务领域推广PPP模式的指导意见,印发PPP项目财政管理暂行办法,会同有关部门印发在市政公用、水污染防治等领域推广PPP模式的实施意见。地方各级财政部门也结合本地实际,因地制宜出台了一系列制度规范和实施细则。

同时,以示范项目为引领,众多PPP项目纷纷落地实施。3年多来,我国陆续推出3批共745个、计划总投资规模1.95万亿元的PPP示范项目,涉及几乎所有公共服务领域。同时,建立对示范项目的跟踪指导、对口联系、动态调整机制,持续对示范项目实行嵌入式、全流程管理,确保示范项目规范实施,真正成为经得起考验的“样板”和“标杆”。

3年多来,我国切实加大了对PPP的扶持力度。财政部门积极探索财政资金撬动社会资本和金融资金参与PPP项目的有效方式,出台PPP项目“以奖代补”政策,安排资金80亿元对符合条件的新建示范项目和地方融资平台公司存量转型项目给予奖励;支持符合条件的PPP项目申请保障性安居工程贷款贴息等政策支持。PPP信息基础设施建设也进一步得到夯实。

当前PPP改革工作进入深水区,面临着一些亟待解决的“瓶颈”问题和挑战。部分地方观念转变不到位,片面追求投资和GDP增长,不加区分地扩大、泛化PPP模式的使用范围,甚至将一些纯商业化项目硬套PPP模式,并对社会资本承诺过高的回报率。同时,民营资本参与率不高。分析其原因,一是部分政府在观念上有误区,认为民营资本不可控、风险高,加上项目操作复杂、技术要求高,和民营资本合作会面临较大的审计、舆论压力。二是对民营资本的权益保障不足。PPP项目合作期比较长,民营资本担心合同无法正常履行。三是民营资本自身能力有待培育。目前除污水处理、垃圾处理等较为成熟的行业外,不少领域特别是交通轨道领域缺乏有实力承接PPP项目的民营资本,客观上造成国企特别是央企唱主角的现象。

本版撰文 亢舒

本版编辑 董磊 王宝会

电子邮箱 jirbyxdc@163.com

