

## PPP落地实务系列之四

PPP项目的进一步推出，无疑将会为民营企业转型升级提供新的动力和方向，为民营企业参与基础设施、公用事业等领域项目提供一个便捷的机会。

## PPP不是央企专利，民企得快马加鞭

文 / 汪金敏 熊欣 闫欣

### PPP市场情况分析

统计数字显示，2015年上半年，中国PPP项目签约额约为4500亿，全年累计达1.3万亿。截至2015年，在全国范围内的PPP示范、推介项目总投资金额已达到了近3.8万亿。2016年从增量来看，PPP签约有望突破2万亿的规模。

从已签约项目的签约主体类型看，央企子公司、上市央企、上市民企占了绝大部分。尤其是新城和园区建设、保障房片区改造领域，央企占了很大比重。在专业领域比较出色的北京桑德、中信水务、深圳水务签约项目也比较多。

截至2015年，PPP领域的社会资本仍以国企央企为主。然而，自2016年开始，民企加入PPP项目在逐渐增多。济邦咨询公布1月~3月签约项目的数据分析，详见以下图表。

可以看出，2016年1~3月，11个项目当中，民营企业成分共占53.85%（其中上市民营企业占30%，非上市民营企业占23.85%），国营企业共占46.15%。

### 央企国企顺利承接PPP项目原因

中央企业和地方国企积极响应国家新型城镇化战略，研究和创新PPP模式，助力地方经济建设和城市发展，既是市场经济发展的历史选择，也是为国家发展担纲助力的必然要求。

项目操作不规范，找央企国企风险小。央企的部门设置比较完善，有

表1 济邦咨询公布1月~3月签约项目

| 序号 | 项目                 | 公司                | 公司性质      | 投资额比例 |
|----|--------------------|-------------------|-----------|-------|
| 1  | 曹妃甸区工人医院           | 北京首钢基金有限公司        | 国营        | 100%  |
| 2  | 张家界九渡仙岛国际旅游度假区     | 慈利县旅游经济开发建设投资有限公司 | 国营        | 70%   |
|    |                    | 张家界文华旅游投资有限公司     | 民营（非上市公司） | 30%   |
| 3  | 污水处理               | 光大水务              | 国营        | 100%  |
| 4  | 水务PPP项目            | 北京碧水源科技股份有限公司     | 民营（上市公司）  | 100%  |
| 5  | 污泥处置及资源化利用项目       | 中法水务              | 民营（非上市公司） | 100%  |
| 6  | 垃圾处理项目             | 天津泰达环保有限公司        | 民营（非上市公司） | 100%  |
| 7  | 昆仑环保项目             | 北京碧水源科技股份有限公司     | 民营（上市公司）  | 40%   |
|    |                    | 乌鲁木齐昆仑环保集团有限公司    | 国营        | 60%   |
| 8  | 智能医疗               | 达实智能              | 民营（上市公司）  | 100%  |
| 9  | 福州台商投资区松山A片区基础设施项目 | 中交天津航政局(天航局)      | 国营        | 100%  |
| 10 | 火车北站南广场            | 中铁24局集团           | 国营        | 100%  |
| 11 | 污水处理               | 北京碧水源科技股份有限公司     | 民营（上市公司）  | 100%  |

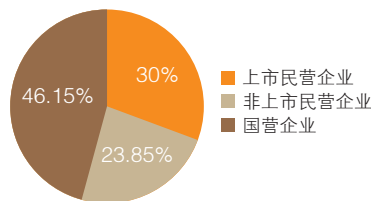


图1 PPP项目国营企业/民营企业参与数量所占比例

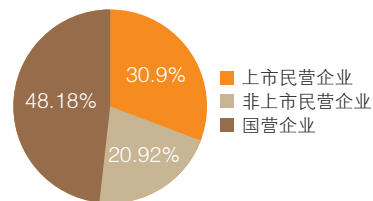


图2 PPP项目国营企业/民营企业投资额所占比例

自己的项目申报NC系统，风控层级较多，风控措施比较完备，操作流程比较规范，在进行PPP投资的过程中，可以通过内部有效地机构设置，层层梳理PPP项目，对PPP项目的风险防范能力较强，有利于项目的顺利进展。

央企国企资信好，融资比较顺

畅。据了解，大型央企集团都有用于PPP投资的专项资金，即便是有些项目，企业为了控制风险，不用自有资金投资，需要外部融资，央企国企的资信好，融资能力比较强，金融机构认可其信用及担保能力，项目容易获得贷款；另外，央企国企的融资途径比较广泛，

表2 国营/民营参与PPP项目投资额和项目数量比例表

| 项目种类   | 国营/民营<br>(按投资额) | 国营/民营<br>(按项目数量) |
|--------|-----------------|------------------|
| 污水污泥处理 | 25%/75%         | 25%/75%          |
| 垃圾处理   | 100%/0          | 0/100%           |
| 景区项目   | 85%/15%         | 64%/33%          |
| 医疗项目   | 50%/50%         | 50%/50%          |
| 公用设施项目 | 100%/0          | 100%/0           |
| 环保项目   | 60%/40%         | 50%/50%          |

成本比较低。

**央企国企级别高，容易协调政府。**在大岳咨询金永祥看来，国企居多的主要原因在于国企的文化和政府更能相融，所以地方政府的推介活动，政府更愿意邀请国企尤其是央企参加。除此之外，央企国企的级别较高，容易与政府平等对话，公平协商，协调政府与其进行项目合作。

### 央企国企劣势即是民企优势

**民企投资决策快。**有实力的民企无论是建设还是融资上都有优势，且民企的决策链短，国企在项目和资金使用上需要层层上报，决策比较漫长，项目容易搁置，民企的决策相对较快。

**当地资源强。**2015年8月签约的重庆公立医院体制改革最大的PPP项目、2016年签约的昆仑环保PPP项目、黄山市生活垃圾综合处理厂工程PPP项目、张家界九渡仙岛国际旅游度假区PPP项目等参与方均为项目当地比较有实力的民营企业。

政府做PPP项目牵涉的部门较多，涉及的利益面广，其中关系错综复杂。当地的民企，利用在当地的资源，能够协调处理政府内部复杂的利益关系，利于与政府沟通合作。

**操作更灵活。**民企在投资建设方面具有更多的创造性，项目报批手续简练，能够节省项目推进运行时间，更利于推进投资改革，最终降低项目总体运行成本。

### 民企得快马加鞭做PPP项目

**PPP战略机遇期。**PPP改革事业在中国得到蓬勃发展。与此同时，PPP改革在实践中还面临着许多挑战，比如，如何创新政府购买公共服务的模式实现少花钱多办事，如何打破垄断、鼓励竞争，让更多的民营资本进入PPP市场等。

财政部正在制定将PPP项目中的政府承诺纳入预算管理的办法，把政府承诺纳入财政中期规划和三年滚动预算；另外财政部正在研究编制权责发生制的政府综合财务报告，把政府所有的资产和债务纳入统一核算体系，这样政府在合同中承诺的支持责任就会直接反映出来。同时，法律方面的PPP立法也在加快步伐进程中。

然而《中国经济周刊》曾报道，PPP一般是长期合同，需要民营资本先垫资。民营资本的融资成本较高，现金流有限，也客观上影响了他们的积极性。再加上对于一些公共服务，比如水价等，企业并没有定价权，是否调价取决于政府，而下届政府能否为上届政府的话买单，也是民营资本要考虑的问题。

对于如何打消民营资本的顾虑，财政部焦小平表示，政府要通过顶层设计，明确PPP改革发展预期和PPP项目赢利模式，给社会资本一个规范、明确、可预期的回报机制，打消民营资本对政府因换届或换人而影响履约的顾虑。

**发掘优质PPP项目。**今年3月，北京市推出了136个PPP示范项目，其他地区也陆续推出几十个至上百个PPP项目。自2015年围绕PPP在全国各地的陆续实践落地，2016年必将成为PPP项目签约集中爆发年。民企应发动当地资源，与当地政府协商洽谈，挖掘当地优质PPP项目，发挥自身在PPP领域的优势，以在工程量大量缩减的情况下，在PPP市场占有一席之地。

**外部合作打通任督。**中国工商银行资产托管部总经理李勇建议，“在已上市国有企业中，国有股份占70%以上

的，是否可以把股份降到50%，在保持国有控股地位的前提下，把这部分撤出来的股份的资金投入新的项目，充分发挥已有资源，合理利用杠杆，盘活更大资产。”这无疑为广大民营企业进入PPP领域提供了契机。例如，民营企业可以通过受让上市国有企业的股权，与国有企业股东共同合作，各自发挥自身优势，投资PPP项目。

另外，央企国企的资信与民企拥有品牌效应合作，更加适合PPP未来发展。理由如下。

(1) 央企国企与地方政府地位对等，地方政府更加愿意与央企合作展开PPP项目，而民营企业提前攻城拔寨，早已在市场具有品牌效应，地方政府也不会置若罔闻。

(2) 央企国企及民企合作作为社会资本进入PPP领域，央企国企提供资信，民企拥有高效运营实力，能够增加项目现金流，双方合作融资能力更强，更容易获得银行贷款授信或金融机构的大力支持。

(3) PPP模式发展至中长期时，笔者预计优质PPP项目将能打包上市交易，届时央企国企及民企基于其业绩表现及资本实力，将在PPP资产证券化时代获得先机。

“展望十三五，一场万亿级的PPP项目已经拉开。保守估算，应该说未来五年，每年应该有超过十万亿的基础设施建设需求，其中10%到15%会采取PPP模式，也意味着未来十年PPP市场将超过十万亿元，相信在政府和社会资本的共同努力下，未来PPP的法律保障将更为充分，操作流程将更为规范，无论是政策层面还是执行层面，PPP将加快落地。”

民营企业应快马加鞭，跟进PPP落地的脚步。

(作者单位：瀛和PPP中心/上海瀛东律师事务所)

◎ 本栏目主持人：林文青