

高速 PPP 项目融资存在的问题及应对策略

王 晶

中交一公局集团有限公司, 中国·北京 100024

【摘要】我国一直非常重视 PPP 模式的应用,并在各类 PPP 项目中取得了较为喜人的发展成果。在我国政府和社会资本的合作中,PPP 模式已经发展的较为成熟,在国家基础公共设施建设以及促进地区经济发展项目中发挥了巨大的作用。但是 PPP 模式是政府和社会资本共同参与的,所以涉及到的利益点比较多,为此优化 PPP 项目融资管理水平,提高管理标准就显得尤为重要。本文首先分析了投融资相关风险的概念,之后阐述了高速公路 PPP 项目融资的基本特征和投融资管理中的各种问题,最后给出了解决措施,从而为促进 PPP 项目融资管理质量的提升提供支持,也为促进我国经济和社会的发展提供一定的参考意见。

【关键词】高速公路 PPP 项目;; 投融资管理; 风险; 防范策略

Problems Existing in High-speed PPP Project Financing and Their Coping Strategies

Wong Jing

CCCC First Group Co., LTD., Beijing, China 100024

[Abstract] China has always attached great importance to the application of PPP mode, and has achieved relatively satisfactory development results in various PPP projects. In the cooperation between China's government and social capital, the PPP model has developed relatively mature, and has played a huge role in the construction of national infrastructure and public facilities and promoting regional economic development projects. However, the PPP model is jointly participated by the government and social capital, so it involves many interests. Therefore, it is particularly important to optimize the financing management level of PPP projects and improve the management standards. This paper first analyzes the concept of investment and financing related risk, then expounds the basic characteristics of highway PPP project financing and financing management problems, finally gives the solution, to promote the quality of PPP project financing management to provide support, also to promote the development of our economy and society to provide certain reference opinions.

[Keywords] Expressway PPP project;; investment and financing management; risk; prevention strategy

PPP 项目的开展主要应用于我国基建等改善民生的行业,在减轻地方政府财政压力以及降低债务风险上具有重要的作用。同时为了保证项目建设期间的公开性以及减少贪污等不良现象的产生,PPP 项目开展期间引入了社会监督机制。PPP 项目的开展是社会资本和政府之间通过签订合同展开合作,在合同中明确规定了双方责任和权益等,签订合法且全面的合同也为保障双方的权益奠定了良好的基础,也为强化双方的合同提供了有力的支撑。

PPP 项目投融资管理比较复杂,特别是资金募集和项目建设的容易因为管理不当而发生资金链断裂等问题,为了保证项目建设质量,需要不断优化投融资管理水平,才能在保证项目建设的同时保证不同方的权益,从而让政府方、投资方等其他单位均能获得想要的利益。PPP 项目是政府与社会资本在公共基础设施领域以及公共服务领域进行合作建设的一种模式。基于 PPP 项目自身的特有的投资资金规模大、项目全生命周期长、项目阶段核算业务较为复杂等特点,所以 PPP 项目的核算工作非常复杂且难度较大。高速公路工程项目是利用 PPP 项目投融资管理较多的基建工程之一,在建设过程中应当在按 PPP 项目投融资管理模式的同时强化管理,同时,以政府主导价值设定的领域范围为标准,加强 PPP 融资项目的招标建设,在保证投融资的同时强化项目投融资管理水平,提升项目的可行性价值评定。

1 投融资风险概述

据财政部 PPP 中心最新数据统计显示,截至 2021 年 2 月 24 日,累计入库 PPP 项目 9965 个,投资额 15.4 万亿元,涉及市

政工程、交通运输、生态建设和环境保护、城镇综合开发等领域。但是随着 PPP 项目的大量扩张也增加了投融资风险,我国多数 PPP 项目多为民生和基建相关的项目,这些项目虽然利国利民,但是经济效益并不能立竿见影,短期的经济效益并不可观,对于社会资本而言,其资金回笼的时间较为漫长,同时 PPP 项目的投资金额是巨大的,一旦发生资金链断裂或其他不可抗力因素出现,则会导致社会资本巨大的经济损失。与此同时,地方债务的处理工作依然需要一定的精力,由此可见,可见我国 PPP 项目投融资管理所面临的挑战是不小的,PPP 项目的合同中一般会约定各出资方结合自身投资额度、承担责任,政府除了所承担的注册资本外不再承担任何可能出现的风险。所以,地方政府在 PPP 项目建设期间可以最大限度的规避投资风险,但是社会资本完全承担投融资风险会不利于项目的高效开展,同时也会提高风险因素爆发的可能。为此,地方政府应当充分发挥自身的作用,为社会资本的投融资工作提供必要的支持。以下是社会资本可能面临的风险:

1.1 资本金来源渠道不规范

财金 113 号文件中规定,项目融资由社会资本或项目公司负责,一般情况下 PPP 项目资本金需要由投资方的自由经费形成,不能再投资环节中所产生的债务或者运用借款进行投资。PPP 项目的参与者主要是社会资本以及地方政府,社会资本需要雄厚的实力,而部分实力不足的企业为了参与 PPP 项目会利用负债来参与到其中。但是这种方式并不合乎规范,资金若以负债方式获取则难以达到融资条件,特别是当这些企业出现资金链等问题时,这些投资可能会成为 PPP 项目的资金隐患。

1.2 投融资不彻底的风险

PPP项目投融资主要是在项目规划、建设、运营、保护以及移交等多个环节分配投融资计划给PPP项目所带来资金进行支撑。常规调节下,PPP项目融资是利用债券以及股权融资进行的,项目资金来自于政府和社会企业,而社会企业中能够承担起PPP项目投资的多为银行等金融单位,除了政府的拨款外,其余部分多来自于私募基金。而私募基金的来源单位并不重视对民生经济的影响,这些单位更看中利润,所以和私募资金的合同签订难度较高。

2 高速公路PPP项目融资的基本特征

根据我国现有的PPP项目融资相关的政策和项目实例可知,在融资的过程应当重视融合PPP融资和BOT融资模式,从而保证融资质量。同时根据高速公路项目PPP融投资的政策和管理方法,明确PPP项目的基本特征。

2.1 高速公路PPP项目的资本资金投资量大

高速公路PPP项目是以基础设施建设为发展前提,结合社会资本方式,实现资本融合,即将社会资本与政府资本融合起来,构建PPP项目资本。在政府和社会资本共同控股的前提下实现资本认定和注册资本的责任划分。在PPP项目建设中,联合出资是最为正常且普遍的投资方式。

2.2 项目盈利的综合能力不足

高速公路建设多采用PPP项目融合模式,高速公路项目建设比起过路费和服务区的经济营收外更加看中地区经济的促进和地区社会发展的作用。所以若利用PPP项目模式,政府应当综合评估高速公路的建设效果和长远收益等,从而为高速公路项目的招投标和融资工作提供有利的先决条件。

3 PPP项目投融资管理存在问题及原因分析

在进行PPP项目投融资管理的过程中,应当重视社会资本的管理,同时明确债权、债务和投资的关系,避免投资资金不到位引起的资金链断裂等问题。同时对可能存在资金出资不到位,贷款不落地,项目融资渠道不畅等因素进行研究分析,进而提高PPP项目投融资管理水平,为实现社会的良好发展提供更多的支持。

3.1 市场方面

首先,市场利率的波动会造成PPP项目投融资管理的问题,因为PPP项目建设的运营周期较长,基本上是以年作为计量单位,该时间内市场利率波动可能会比较明显。当市场利率波动超过预期时,可能引起融投资成本发生巨变,最终给PPP项目的投融资带来困难。其次,市场并非一成不变的,随着中央政府的政策和世界经济发展而产生变化。而PPP项目的特点之一就在于建设周期较为漫长,所以在项目开展的同时,市场需求等方面变化后会导致原有的融投资方案脱离实际,最终导致投资收益率降低乃至亏损。最后,和我国国情有一定的联系,我国并非完全受市场调节的国家,当国家政府或其他实力社会资本加入到PPP项目建设时,可能会导致项目情况发生变化,最终给项目带来预计之外的其他风险。

3.2 政府原因

政府虽然参与到PPP项目建设中并给予适当的融投资支持,但是其经济风险依然由社会资本承担,所以这就导致融资信用出现问题,最终导致PPP项目的政策融投资不利。当下银行对政府付费认可度较高,许多PPP项目会纳入政府、社会资本合作综合信息平台项目库当中,同时项目在落实过程中,财政部门会根据中长期的财政规划情况来对方案进行可行性分析。所以PPP项目的审核周期漫长也是不争的事实,为此,应当在制定融投资方案的同时考虑到政府相关的原因,积极制定政策来应对这一可能。

3.3 项目资本资金出资比例不落地

高速公路PPP项目资本化管理中,综合资本投资量为20%~30%左右。受政府招标因素、投标协议等约定管理,需要对PPP项目进行资本化管理,结合相关的监督管理评估方式,分析资本资金的等位比例贷款项目。银行应当对资金进行比例化评估。另外,PPP项目在协议履行的要求上较为宽松,不会对于联合财务投资比例量详细规定。政府方面对补贴资产的评估管理中,可能会影响资产的监督评估,导致资产进度、银行金融项目认定不合理,项目资本资金的出资落实不到位。

4 PPP项目投融资风险的防范策略

4.1 促进项目自身盈利水平提升

PPP项目需要当地政府和资本之间相互信任才能为项目的正常开展创造良好的环境。PPP项目盈利水平的提升会将项目投融资风险进行适当的降低,将各方的资金利用效率进行提升。所以应当充分利用所有相关方的社会资源和资金等,为项目的利润、社会效益等方面的提升提供支持。同时,PPP项目要从经济、技术以及风险等各方面确保资金成本投入的控制,挖掘PPP项目新的效益增长点。与此同时,在PPP项目盈利能力进步的同时可以开放融投资渠道,让更多的资本参与到PPP项目建设中来。

4.2 落实资本资产的评估管理要求

公路建设类的企业想要参与到高速PPP项目建设中来就需要进一步确定投资标准和项目的运营模式,同时根据项目的实施计划和社会、经济保证制度一体化的落实。与此同时,应当按PPP项目资本资金的责任划定标准进行项目的资产评估方案制定。开展符合国家PPP项目引入的基金评估方案,将入股的项目资金进行30%比例的资金回笼调控管理,确定最近投资期限与项目投资的周期,确保其实际操作评估管理的一致性。

4.3 引入专项中介机构规范要求

根据PPP项目融资的相关标准和规范,依据独立引入、客观评估的方式,实施三方评估机构的融合与拓展提升。重视权益、责任、义务的评估,以科学有效的付费管理机制,提高高速公路PPP项目的可行性操作方案实施,以适当的项目评估技术和操作方式,确定决策数据报告的具体内容,结合内部的量化发展条件,重视快速的推动内部专业队伍的建设管理。

5 结语

综上所述,我国积极利用PPP管理模式,并为国家基建事业的发展和国家经济的进步提供了巨大的支持。如今,经过多年的发展,我国的PPP模式已经成为了提高社会资本利用率,改善民生的重要模式,并在优化资源配置上提供了巨大的支持。但是PPP项目模式因为涉及到的资金数额较大且社会资本构成较为复杂,所以不断提高PPP模式的管理水平显得越发重要。并且只有加强投融资管理质量才能够发挥出PPP项目模式的最大效益,为我国经济高质量发展做出更大的贡献。所以,在PPP项目建设的期间,应当重视投资管理和风险防控,在积极引入社会资本的同时,政府应当为融投资工作的开展提供有效的辅助;社会资本应当不断提升融投资管理水平,从而在保证自身利益的同时降低经济风险。希望本文可以为相关工作者提供一些帮助。

参考文献:

- [1] 岳江. 浅谈高速公路PPP融资模式的法律问题与应对策略[J]. 山西农经, 2017(10): 100, 128.
- [2] 焦方钦. 高速公路PPP项目融资存在的问题及应对策略探讨[J]. 纳税, 2019, 13(9): 165-166.
- [3] 胡彦君, 马志宏, 张彬彬. 浅析我国高速公路PPP项目的融资模式——以北京XX高速公路PPP项目融资为例[J]. 经济管理文摘, 2020(23): 5-6.