

PPP模式在铁路项目中的应用研究

刘 哲 赵 聪

西安中咨轨道交通工程有限公司 陕西 西安 710000

摘 要: PPP模式结合了市场和政府的双重优势,通过公共资源和市场资源的有效配合,有利于推动铁路投融资体制改革和加快铁路项目建设。文章通过分析我国铁路投融资现状和铁路PPP项目情况,探讨PPP模式在铁路建设应用中不成熟的地方,提出相应的对策建议,以供未来铁路PPP项目良好发展参考借鉴。

关键词: 铁路建设; PPP模式; 应用研究

Research on the application of PPP mode in railway projects

Liu Zhe Zhao Cong

Xi'an Zhongzi Rail Transit Engineering Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi, 710000

Abstract: The PPP model combines the dual advantages of the market and the government, and is conducive to promoting the reform of the railway investment and financing system and accelerating the construction of railway projects through the effective cooperation of public resources and market resources. This paper analyzes the current situation of railway investment and financing in my country and the situation of railway PPP projects, discusses the immature application of PPP mode in railway construction, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions for the good development of railway PPP projects in the future.

Keywords: railway construction; PPP model; application research

引言

我国目前正处于城镇化高速发展时期,而铁路作为国家重要基础设施、现代交通体系的重要组成部分和大众化交通工具,对我国经济社会发展起着重要的支撑保障作用。然而,由于铁路投融资渠道单一,继续依靠举债模式推动铁路快速发展,将难以为继,推动铁路投融资体制改革,显得尤为迫切。近年来国家积极推进铁路市场化改革,旨在通过改革建立铁路投融资新体制,促进铁路体制创新、机制创新、管理创新,全面开放铁路建设市场;浙江、江苏、山东等沿海省份率先在高速铁路领域开展投融资模式创新,采用政府与社会资本合作(PPP)模式实施了多条高速铁路项目,引起了很大的反响。受铁路行业建设、运营管理体制的影响,加之铁路PPP模式参与方多、融资结构较复杂,面临的风险较多,如何合理地平衡和分配好各参与方的风险,是完善PPP融资模式的关键。

1 PPP模式的基础性概念

PPP模式的全称为“公私合作伙伴关系”(Public Private Partnership),它通常被译为公私合营合作制。通常来说,PPP模式是指政府与私人组织之间,为了合作建设基础设施项目或为了提供某种公共物品和服务,以特许权协议为基础,彼此形成一种合作伙伴关系。这种合作伙伴关系一般需

要签署合作协议来确定。在合作伙伴关系中,政府与私人组织需要充分利用自己的优点来提供各项公共服务,双方共同承担项目风险,共享项目收益。合作伙伴关系模式极为灵活,它包括合资公司模式、合同承包模式等。在各类模式中,私人组织的参与程度以及风险分担程度都不相同^[1]。在PPP模式下,一些政府承担的工作需要被转移到私人组织,但是政府从始至终承担着提供公共物品和服务的责任。

2 PPP模式在铁路建设项目中的必要性和铁路投资现状

2.1 PPP模式在铁路建设项目中的必要性

目前,我国铁路项目建设处在快速发展之中,如果仅仅单独依靠政府公共部门的财政收入来完成铁路工程项目的一系列建设与运营,这样无疑会对政府的财政形成巨大的压力。要解决当前铁路工程项目的投融资问题,缓解政府财政压力,PPP是一种可选择的模式。但与此同时,在对很多国内外项目的研究中发现,这种PPP融资模式风险较高。因此,充分吸取国内外项目的融资经验,探索PPP融资模式实施过程中合理的风险分担方式,对吸引社会资本,促进公共基础设施建设十分重要。

2.2 我国铁路投资现状

我国铁路投资可根据政策走向大致分为三大阶段:一是投资单一化阶段,在过去往往是由中央财政资金进行



投资,原铁道部负责运输经营;二是投资二元化阶段,合资铁路的发展方向受到国家肯定,为地方政府、企业等其他投资者参与铁路建设运营提供可能;三是投资多元化阶段,从原铁道部到中国铁路总公司再到中国国家铁路集团有限公司,铁路积极发展投融资改革,逐步开始市场化。近年来,国铁集团在铁路建设投资出资上呈下降趋势,特别是项目分类建设机制根据铁路项目服务功能定位的不同明确了不同的投资主体,意味着地方政府和社会资本进入铁路市场的机会将增多。

3 PPP项目风险识别分析

3.1 公共风险

公共风险的具体内容是通过有关政策的改变而造成参与方原本的目标无法进行实现,而造成一定的利益受损。这种风险主要表现为政府在有关铁路项目的政策变化、政府对此类项目的延误审批、税收存在一定的风险性等。目前,我国政府相关政策较为稳定,但仍然存在着一定的问题和欠缺,因此,铁路项目PPP项目风险管理的过程当中,要通过有效的政策判断来确定公共风险的大小,并且要加强完善有关PPP项目的法律政策,为其给予公共风险提供更多的建议和要求,促使其能够不断地优化进展。

3.2 市场需求风险

市场需求风险属于运营风险中的细分风险,主要是指在项目前期立项阶段,为了支撑项目的必要性,具备经济可行条件,在项目工程可研及实施方案中,项目市场需求部分预测的客流量数据虚高,导致与实际客流量差异较大,这样会致使社会资本方间接对项目使用者付费部分承担一定的兜底,而减少了政府方对项目的可行性缺口补助额度,实际上降低了项目公司未来的利润,影响了社会资本方的股东分红,导致社会资本方的投资回报不能达到预期收益。该类风险在风险责任划分中往往是由社会资本方承担。

4 PPP模式在我国铁路项目中的应用

4.1 充分挖掘铁路PPP项目自身价值

铁路PPP项目合作期限长,特别是投资额大的项目,运营期一般可达30年,建设期成本投入十分巨大,而运营初期又不能快速收回成本,项目风险大。在PPP合同中,应合理设置回报机制,参考可行性研究报告中的预测数据,根据政府和社会资本双方的谈判确定基础客货运周转量或开行对数,并对其添加一定的上下浮动区间,并按基础量上下限分档设置不同的收入分成机制^[1]。同时,应鼓励项目公司多元化经营,充分挖掘项目自身价值,探索“TOD+PPP”发展模式,以铁路站点为导向,对站点周围土地进行综合开发,以房地产开发升值、物业租赁增值和广告收益等扩充铁路运输收入,增加项目对社会资本的吸引力。应重视契约的作

用,项目参与各方就委托运营、列车开行方案、跨线运输清算等外部条件应以协议形式固化,明确项目各种边界条件和核心利益,以保障项目的顺利实施和运营。

4.2 风险评估的方法选择

在优化风险评估的基础上,需要根据不同的评价系统来进行风险的有效计算,促使其能够选择相适应的评估方法获得更为确切的数据。当前的风险评估方法大致分为两类,分别是综合评价法和赋权方法。在当前我国铁路项目PPP的风险评估中需要掌握赋权方法的有效性来进行一定的分析,并且将其划分为主观赋权和客观赋权两种,后者也更多适用于各类方案的评价系统,并且需要大量的客观数据作为支撑点来进行有效分析。对于风险评估工作而言,要进行多方位因素的合理分析和评估,进而完善其结构和形态。一般而言,由于其结构的复杂多样并且外多种指标因素的合力的作用之下,只做到定性分析的形式是难以准确把握风险评估的准确性的,所以需要合理的利用评估方法选择促使铁路项目PPP项目风险评估系统能够具有良好的适用性能。针对风险评估体系来讲需要依据有关的具体实际,来选择相适宜的评估方法,如果无法进行恰当的风险评价就会造成工作量的无限扩大,进而使得结论会出现一定的误差。风险评估小组对于工作的具体展开要积极做到风险信息的有效收集,确保其得准确无误进而加强评估信息的功能发展。目前,对于风险评估需要合理地进行有效调整,使得信息均衡构建评估体系的良好运行,最终达到整个铁路项目项目的成功实施。

4.3 建立高效监管体系

只有建立高效的监管体系,才能保证铁路项目PPP项目的顺利进行。政府需要加强PPP项目监管,建立承诺机制,保证私人企业的资产安全。另外,政府还需要鼓励私人企业投资,减少私人企业的融资成本,从而保证私人企业能够获得稳定的现金流,同时又不损害公众利益。鉴于我国铁路项目PPP项目建设时间较长,为了能够收回前期投入成本,政府必须建立一个有效的、适用于铁路项目PPP项目的运营程序。

4.4 提高政府角色转变速度

铁路项目项目是我国各大城市基础设施建设的关键部分。在铁路项目PPP项目中,相关部门需要在具有自然垄断特征的公共事业范围内建立竞争体制。实现这一目标的关键在于政府职能的科学定位以及高效运转^[3]。目前,政府往往采用资金拨款或者发行项目债券等模式来投资与融资,并且将项目交由国有企业来建设、运行以及管理。这种政府大包大揽的模式,使政府成为城市基础设施建设项目的投资主体、决策主体以及运营主体,极易导致决策的随意性,从而无法确保城市基础设施建设的安全性和质量。在PPP模式中,政府与私人组织之间的关系是以特许权协议为基础形成

的一种合作伙伴关系。

4.5 合理设计铁路PPP项目融资方案

铁路PPP项目应注重融资方案设计,为实现真股权投资、债务融资真正落地,一方面应明确社会资本遴选标准,引入优秀的社会资本,发挥社会资本的优势,鼓励社会资本创新项目融资方式。由于铁路PPP项目本身的复杂性,使其项目交易边界条件、采购需求等难以完整明确,可优先采用竞争性磋商方式遴选社会资本。另一方面应扩大资金来源渠道,进行项目资金结构化设计,降低项目投资风险,并给予铁路PPP项目融资政策支持。在权益资金方面,可引入中国PPP基金、地方铁路发展基金等各类基金,或通过项目公司协议以优先分配利润、优先分配剩余财产或表决权限制等路径吸引有资金实力的社会资本参与。

结束语

PPP模式对目前的铁路建设具有重要借鉴意义,一方面能够减轻政府公共部门的财务负担,另一方面可以把债务转移到未来。如果能进行合理的风险分担,平衡好各方的风险与收益,对促进铁路工程的建设将会有十分重要的作用。

参考文献

- 【1】徐亦镇,李丹,周旸,等.杭绍台高铁PPP建设的经验借鉴[J].浙江经济,2018(2):50-51.
- 【2】印祖华.对我国铁路建设中PPP融资模式的探讨[J].中国商界(上半月),2010(7):90-91.
- 【3】张林林.探讨PPP模式在铁路建设项目中的应用前景[J].城市建设理论研究,2016(25):108-109.