

关于铁路建设中 PPP 融资模式的研究

王占奎

河北建投交通投资有限责任公司 河北 050000

DOI 号: 10.18686/bd.v1i4.212

[摘要] 我国发布了铁路网十三五规划, 铁路建设作为拉动内需、促增长、保稳定的作用日益突出, 各级地方政府要求加快铁路建设的热情也日益高涨。目前, 制约我国铁路建设快速发展的主要影响因素是巨大的资金缺口。“十三五”铁路网规划的建设资金需求巨大, 铁路建设面临着建设资金严重短缺、融资渠道狭窄、融资方式单一等一系列问题, 制约我国铁路建设发展。

[关键词] 铁路建设; 研究; 融资

前言

在建设资金高度紧张的形势下, 中央政府、中国铁路总公司等发布了相关政策, 积极引入社会资本包括地方政府和民间资本投资铁路建设。相关政策都明确允许社会资本进入铁路行业, 并要求积极推进铁路投资主体多元化。因此有必要分析当前铁路建设融资状况, 剖析当前的筹融资方式的不足, 探讨新的融资方式, 提出解决这一问题的建议和措施。

1 当前铁路建设融资状况

一直以来, 铁路建设作为我国国有控股建设的代表, 其投资主体单一, 基本上是中国铁路总公司一股独大。

虽然, 随着改革开放的深化和铁路投融资改革的实施, 地方铁路和合资铁路的建设有很大发展, 铁路建设筹资的渠道得到拓宽, 筹资方式得到创新, 但总体上其发展速度还是比较缓慢的, 并不足以改变或是动摇中国铁路总公司在铁路建设中的决定性地位。建国以来, 中国铁路总公司在铁路建设中的比重一直保持在 91% 的高比重, 地方政府和企业投资仅仅只占 9%。基于这种过分依赖中国铁路总公司投资的经营管理模式, 要想很好地完成铁路建设的各项任务, 这无疑是不可可能的。

而今, 国家铁路建设基金和国家开发银行贷款仍然是铁路建设资金的两个主要渠道和稳定来源。其次, 是各级地方政府的铁路建设基金和财政补贴模式, 其主要的资金来源是财政资金, 这些融资渠道不足以支撑庞大的铁路建设资金需求。

2 PPP 融资模式的特点

PPP (Public-Private Partnership) 模式, 即政府和社会资本合作。在该模式下, 鼓励民营企业、民营资本与政府进行合作, 参与公共基础设施的建设。通过这种形式, 合作各方可以达到比预期单独行动更有利的效果。合作各方参与某个项目时, 政府并不把项目的责任全部转移给民营企业, 而是由参与项目的各方共同承担项目的责任和融资风险。

PPP 模式的最大的特点是将民营企业引入公共基础设施建设领域, 从而提高公共设施服务的效率和效益, 避免公共

基础设施项目建设超额投资、工期拖延、服务质量差等弊端。同时, 项目建设与经营的部分风险由特殊目的的公司承担, 分散了政府的投资风险, 并能使政府得到更好的财政控制。利用民营合作者所拥有的专门技能, 通过该项目可以使公众得到更好的公共基础设施。另外, 从宏观角度看, 通过让民营企业在传统的政府领域发挥出比原来更为重要的角色, 刺激经济活动的发展。也使得在一个市场中获得的经验和技能能为其他市场所共享, 提高市场的运作效率, 为经济的长期发展提供动力。

3 我国铁路建设中 PPP 融资模式可行性研究

3.1 PPP 模式有利于转变政府角色

选择 PPP 模式, 则政府应由过去在公共基础设施建设中的主导角色, 变为与民营企业合作提供公共服务中的监督、指导以及合作者的角色。PPP 模式是提供公共基础设施或服务的一种比较有效的方式, 但并不是对政府有效治理和决策的替代。在任何情况下, 政府均应从保护和促进公共利益立场出发, 负责项目的总体策划, 组织招标, 理顺各参与机构之间的权限与关系, 降低项目总体风险等。

3.2 有利于降低项目建设投资风险

PPP 融资模式包括选择项目合作公司、确立项目、成立项目公司、招投标和项目融资、项目建设、项目运行管理、项目移交等各个环节的操作规则。使民营企业参与到包括铁路建设项目的确认、设计和可行性研究等前期工作在内的整个项目运行周期中, 有效地实现对项目建设与运行的控制。在 PPP 项目初期就可以预测风险分配, 由于政府分担一部分风险, 使风险分配更合理, 减少了承建商与投资商的风险, 从而降低了融资难度, 提高了项目融资成功的可能性。政府在分担风险的同时也拥有一定的控制权。从而有利于降低项目建设投资风险, 较好地保障国家与民营企业各方的利益。

3.3 有利于采用民营企业的先进技术和管理经验

在长期垄断性经营的领域, 如没有直接竞争对手, 容易导致运营效率低, 服务质量差。采用 PPP 模式可以使经营者主动降低运营成本、提高运营管理效率和不断创新的意

识;采用PPP模式可以使有意向参与项目建设的民营企业与政府(或有关机构)在铁路建设项目的论证阶段,共同商讨项目建设过程中所采用的技术方案和新的科研成果。

3.4 有利于保证民营企业的盈利

民营企业的投资目标是寻求有投资回报和还贷的项目。采用PPP模式,政府可以给予民营企业相应的政策扶持作为补偿,如税收优惠、贷款担保、沿线土地优先开发权等,通过实施这些政策,提高民营企业投资铁路项目的积极性。

4 铁路建设中PPP融资模式的方案设计

PPP模式通常用于规模大、周期长的项目,因此其在铁路建设中能够得到广泛的应用。

一个典型的铁路PPP项目的设计,需要包括各方职责、运作流程、项目结构等多个方面。首先,要明确参与各方的职责。首先是政府。政府需要对项目的可行性进行分析,确定项目建设主体。滞后腰围项目建设、融资安排提供支持,给予项目某些特许经营权和一定的政策支持。另外,政府还要对项目合同的履约状态进行监督,确保项目的顺利进行。第二是社会资本企业。社会资本作为发起人,要负责召集PPP项目公司成员。投标之前,各个成员就联合成立项目公司达成一致,以合同形式确定各自出资比例和出资型式。第三是项目公司。项目公司由政府和社会投资者联合组成,是PPP项目的具体实施者,负责项目从融资、设计、

建设、运营等全过程的运作。

PPP模式下的铁路建设融资运作流程如下:○1 进行项目的准备,包括提出项目方案、可行性和方案确定,并进行项目立项;○2 制定招标文件,政府向社会公布项目招标信息;○3 私人部门开始筹备成立项目公司,在规定时间内投递标书;○4 业主组成的评估小组选定中标候选人并进行谈判,谈判结束宣布中标的项目公司;○5 中标的项目公司在一定时间内办理好公司成立的相关事宜,包括按照约定出资、到工商税务部门注册、在银行开设帐号等;○6 政府按事先约定与项目公司签订特许经营协议。同时,项目公司制定融资实施计划,与贷款人签订贷款合同。○7 对项目进行设计和建造,项目公司自身或委托专业管理公司负责项目的运营;○8 特许经营期到期后,项目按照协议的要求进行移交。

5 结论

PPP融资模式应用于我国铁路建设项目,是提高我国铁路建设融资的一种有效方式。它通过吸引社会资本的参与,可以有效减少政府的直接财政投入,缓解政府的财政压力,分散政府的投资风险。它也可以为庞大的社会资本寻找合适的投资渠道,打破垄断,推动社会资本在公共事业中的持续运作,进而推动公共事业的发展。目前,河北省的廊涿固保城际铁路、浙江省的杭绍台城际铁路均以PPP建设模式开始实施,可为以后的项目建设提供宝贵的经验。