



## Difficulties and Solutions to County Commercial Banks Developing PPP Business

# 县域商业银行开展PPP业务的困境与对策

■ 何小川 谢欣 张其仔

### PPP模式助力县域经济发展

政府和社会资本合作（PPP）模式于2014年9月经《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）全面推广并快速发展。2017年11月，《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）印发，剑指PPP运动化、过度泛化等问题，要求规范PPP项目运作，防止PPP异化为新的融资平台，对违规PPP项目进行集中清理。2018年一季度，PPP市场迅速降温，发展速度放缓。截至2018年3月末，全国PPP综合信息平台项目管理库入库项目7420个、总投资额11.5万亿元，累计落地项目3324个、总投

资额5.5万亿元，落地率44.8%，覆盖31个省（自治区、直辖市）及新疆兵团和19个行业领域；累计清退管理库项目1160个、清减投资额1.2万亿元。

2018年4月以来，《关于在旅游领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（文旅旅发〔2018〕3号，以下简称“3号文”）、《关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54号）等鼓励推行PPP模式的文件相继印发，明确强调“政府和社会资本合作模式是完善公共服务供给机制的重要方向，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容”，PPP市场前景进一步明朗，PPP新规范时代到来。

随着新型城镇化的有序推进，县域规模持续扩张，基础设施及公共服务需求快速增长。但是，县级财政支出有限，单靠财政拨款难以支撑当地基础设施及公共服务的改善，矛盾日益突出。PPP模式对于地方政府提高公共服务效率、吸引社会资本投资、降低财政支出负担具有重要作用。

首先，从均涉及县级政府财政支出的模式对比来看，县级政府采用传统投资模式相比于采用PPP政府付费模式或可行性缺口补助模式，前者财政支出时间相对集中，后者却可长达30年，不仅大大平滑了县级政府过于集中的财政支出负担，还将投资、建设、运营、维护等各类风险转移给了社会资本。

其次,从均不涉及县级政府财政支出的模式对比来看,县级政府采用传统社会投资模式相比于采用PPP使用者付费模式,前者不确定性较大,完全取决于社会资本投资意愿,而后者享有多个国家政策支持,虽然一般情况下在未发生不可抗力风险时无需县级政府财政支出,但项目已与县级政府绑定,对于社会资本可大大提高各项审批效率并密切与县级政府的关系,对于县级政府也可长期留下社会资本提高当地公共服务效率、创造更多关联价值。

## 县域商业银行发展PPP业务面临哪些困难

2014年以来,PPP模式快速发展,很多PPP项目分布在县域地区,县域商业银行已察觉到巨大的市场商机。但与此同时,随着对县域PPP项目金融服务的探索,县域商业银行推行PPP业务也面临许多问题。

**服务优势不突出,县域商业银行尚未找准战略定位。**PPP项目融资特点鲜明,资金需求大、期限长,并非所有县域商业银行都适合介入。总体来看,政策性银行受制于分支机构地域特点和信贷资金性质,县域或非政府付费模式的PPP项目并不属于其重点支持的目标。国有大型商业银行虽然在县域普遍设有分支机构,但由于不缺乏优质的信贷项目,容易被自身传统的体制机制束缚,难以展开对PPP项目的广泛支持;全国性股份制商业银行因其较少在县域设立分支机构,难以进行开户、监管等金融服务,在县域PPP项目上不具优势,或将依托其灵活的体制机制在省级或省内发达地市抢抓一批优质PPP项目;城商行及农商行虽然在分支机构布局

以及与地方政府的合作关系上具有明显优势,但受制于信贷规模限制,较难实现较大程度的金融支持。因此,县域商业银行在县域PPP业务上尚未结合自身实际找准战略定位、突出服务优势。

**产品结构较单一,县域商业银行难以实现盈亏平衡。**过去,县域商业银行主要以产业基金介入PPP项目股权融资,再以项目贷款介入PPP项目债权融资。自资管新规出台后,产业基金模式不再持续。实践中,县域商业银行支持PPP项目主要通过单一项目贷款模式,一方面,单一的产品结构使县域商业银行金融产品同质化问题突出,拼价格、拼资源、拼期限成为主流竞争策略,金融生态环境不可持续;另一方面,单一的产品结构难以实现盈亏平衡,已不适用于新常态下PPP模式的综合金融服务要求。

**风险管控难度大,县域商业银行风险识别和管理能力有待提高。**县域商业银行支持PPP项目可能面临着建设风险(规定时间内未达到可使用状态,付费前提条件缺失)、运营风险(项目盈利能力未达到预期水平)、增信风险(增信措施未能有效落实)、政策风险(政府不守信或财力出现问题)、社会资本风险(社会资本因财力、资质、信用等问题不履约)、合同风险(合同约定不完善)、不可抗力风险(自然灾害、社会事件等问题发生)等。以上各种风险,其特征与传统信贷不尽相同,风险管控难度较高,但县域商业银行受制于人员、知识、渠道等多种限制,风险识别和管理能力相对较低,难以匹配技术系数较高的PPP模式所对应的风险管理水平。

**优质客户较稀缺,县域商业银行主体准入及增信要求难以落实。**参与县域PPP

项目的社会资本中,具有雄厚资金实力、技术优势以及建设和运营经验的优质社会资本较少,而实力较差的社会资本抵质押物少、不稳定因素多。随着《关于加强中央企业PPP业务风险管控的通知》(国资发财管〔2017〕192号)的印发,央企提供增信等均较难落实,县域商业银行的信贷资金缺少较为充足的主体及增信保证。

**介入时机不理想,县域商业银行难以认同项目前期确定的结构安排。**根据《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113号)，“融资管理”位于“谈判与合同签署”和“项目公司设立”之后。实践中,县域PPP项目也多在此步骤向县级商业银行申请融资。然而,此时“两评一案”以及项目合同已经正式签署,项目交易结构均已确定并经县级政府审批通过。一些条款因前期缺少县级商业银行的参与,不符合各商业银行总行制定的准入要求;由于所有文件均已经县级政府审批通过,县级商业银行亦无法要求社会资本修改核心条款。因此,很多PPP项目因县级商业银行介入时机较晚,项目前期结构安排不符合县级商业银行的准入条件,只能被动搁浅。

## 县域商业银行推行PPP业务的应对之策

在全面深化改革稳步推进的背景下,PPP模式前景趋于乐观,将释放数万亿的资金需求,无法让商业银行坐视不理,特别是在“资产荒”的大背景下,更需商业银行为自身资金寻找适当的资产配置。县域商业银行参与PPP项目,不仅有利于发挥自身资金优势,加强政银企合作,提升市场地位和形象,又是适应新常态、加快

结构调整、重塑行业地位的战略需要。

**明确战略发展目标，既要提早布局又要防止盲目介入。**现阶段，PPP已从探索期和准备期转换到落地期和融资期。县域商业银行应提早布局、统筹规划，设计好产品、建立好机制，不要错过这一重要的战略机遇期。同时，基于县域商业银行对PPP模式所处的研究阶段，应避免随波逐流、盲目介入，过度放宽审批标准和要求，或为取得优质项目通过特殊渠道变相支持新增县级政府债务，为其自身经营带来风险隐患。因此，县域商业银行应保持清醒思维，立足自身实际，牢牢把握相关政策，做好主体的选择和审核，稳妥适度推进。

**提早介入项目方案设计，依托综合化金融服务平衡成本收益。**县域商业银行应依托自身资源，连接政府方和社会资本方，提前介入项目方案设计，帮助县级政府做好项目前期策划、融资方案设计、融资风险管控、社会资本引荐等工作，充当PPP项目的组织者和撮合商。另外，PPP是一种综合模式，县域商业银行可渗透切入的工具不应仅仅是项目贷款，也应包括融资顾问、财富管理、票据、债券、资产证券化等工具，转变经营策略，实现从信贷服务机构向综合服务机构的角色转变，依托综合化金融服务平衡成本收益。

**及时调整现有信贷政策，设计全流程风险管理体系。**县域商业银行应及时调整现有信贷政策，并结合自身特点，建立专门的绿色评审机制，进行有效的风险识别，完善相应的风险防控措施，实现全周期的动态监管，确保资产质量的稳定。从项目发展阶段来看，在项目识别时应进行严密的准入论证，进入时尽可能掌握更多的主动权和担保措施，退出时应尽可能减

少回款路径和收益的不确定性。从相关方来看，对于政府方，应重点关注其级别、区域、财力、规范性、履约记录等；对于社会资本方，应重点关注其信用、经验、资质、专业能力、财务实力、安全意识等；对于双方合作，应重点关注其合同签署、权力义务、资产质量、违约处置等。从还款来源上看，应严格落实财政支出、项目收益、资产抵质押、第三方担保等要素。

**采取倒推方法，提前确定县级政府每年财政支出的上限。**《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号）要求“每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%”。但实践中，经常出现县级政府PPP项目财政支出责任超出一般公共预算支出比例的10%，从而造成项目违规，为县域商业银行后续资金回笼带来一定风险隐患。因此，县域商业银行可提前测算县级政府每年财政支出的上限，将拟推进的PPP项目进行推出时间、公益性、重要性等方面的排序，优先支持推出较早、公益性较强、重要性突出的项目，确保财政支出超支风险不波及自身支持的项目。另外，《财政部对十二届全国人大五次会议第2587号建议的答复》（财金函〔2017〕85号）提出“10%上限控制的仅是需要从一般公共预算中安排的支出责任，并不包括政府从其他基金预算或以土地、无形资产等投入的部分”，可理解为10%上限控制的是一般公共预算支出，PPP项目在符合一定前提条件下，也可从政府性基金预算科目中提取PPP财政支出。

**争取列为财政部PPP示范项目或地方政府融资平台存量转型PPP项目，获取中**

**央及省市PPP项目奖励资金。**《关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知》（财金〔2015〕158号）提出两项奖励措施：一是财政部PPP示范项目中的新建项目，财政部将在项目完成采购确定社会资本合作方后，对于投资规模3亿元以下的项目奖励300万元，3亿元（含3亿元）至10亿元的项目奖励500万元，10亿元以上（含10亿元）的项目奖励800万元；二是对符合条件、规范实施的转型为PPP项目的地方融资平台公司存量项目，财政部将在择优评选后，按照项目转型实际化解地方政府存量债务规模的2%给予奖励。因此，县域商业银行应积极推动县级政府将项目做成财政部PPP示范项目或地方政府融资平台存量转型PPP项目，不仅可以获得奖励资金，也有利于吸引社会资本投资。

**将经营性项目和非经营性项目打包，实现总体平衡。**实践中，县级政府一般都会有一些经营性项目和非经营性项目，若单一实施经营性项目，容易使社会资本获得暴利；若单一实施非经营性项目，又需提供财政支出以吸引社会资本和商业银行投资，从而增加财政负担。因此，建议县域商业银行合理设计交易结构，推动县级政府将经营性项目和非经营性项目打包，使之成为一体化项目，由经营性项目的收入平衡非经营性项目的支出，使一体化项目具有偿付能力。<sup>⑥</sup>

（作者单位：中国社会科学院，  
交通银行北京市分行，  
中国社会科学院工业经济研究所）

责任编辑：仇博  
1033883838@qq.com