



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合作关系，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。^⑥

（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