

基于高速公路 PPP 项目的竞争中立调整研究

罗浩文

(湖南省交通运输厅 交通建设造价管理站, 湖南 长沙 410117)

摘要: 目前政府与社会资本合作(PPP)项目进行物有所值评价时对公共部门比较值(PSC)主要组成部分之一的竞争中立调整的认识不够全面。为确保物有所值评价的准确性,文中结合高速公路 PPP 项目对竞争中立调整进行分析。通过对竞争中立调整概念的溯源,明确竞争中立的内涵;结合高速公路 PPP 项目的特点和国内社会资本主要是国有企业的现实情况,指出竞争中立应包括制度中立、信贷中立、监管中立、税收中立 4 个方面;竞争中立调整为竞争中立费用之和,建议高速公路 PPP 项目在进行物有所值评价时根据实际情况合理确定竞争中立费用,科学计算竞争中立调整值。

关键词: 工程管理;高速公路和政府与社会资本合作(PPP)项目;竞争中立调整

中图分类号:U415.11

文献标志码:A

文章编号:1671-2668(2022)02-0158-05

1 研究背景

政府与社会资本合作(Public Private Partnerships, PPP)是推进高速公路建设的重要模式,其中社会资本是指民营企业、国有企业、外国企业和外商投资企业,不包括推出 PPP 项目的本级政府下属政府融资平台公司及其控股的其他国有企业(上市公司除外)。按照财政部《政府和社会资本合作物有所值评价指引(修订版征求意见稿)》的规定,在选择是否采用 PPP 模式之前,要按程序进行物有所值(Value for Money, VfM)评价。VfM 评价分为定量评价和定性评价,先进行定量评价,再进行定性评价,根据评价结果确定是否采用 PPP 模式。定量评价是 VfM 评价的基础,在采用 PPP 模式与政府传统投资运营方式产出绩效相同的前提下,通过对 PPP 项目全生命周期内政府方净成本的现值(PPP 值)与公共部门比较值(Public Sector Comparator, PSC 值)的比较($VfM = PSC \text{ 值} - PPP \text{ 值}$,见图 1),判断采用 PPP 模式对项目全生命周期成本的降低幅度。

根据《政府和社会资本合作物有所值评价指引(修订版征求意见稿)》,PSC 值为建设和运营维护净成本、竞争中立调整、全部风险成本的全生命周期现值之和,其中竞争中立调整主要是指采用政府传统投资运营方式实施项目比采用 PPP 模式实施项目少支出的税额。准确测算 PSC 值是进行 VfM 评价的关键。目前对 PSC 值测算的研究集中在风险

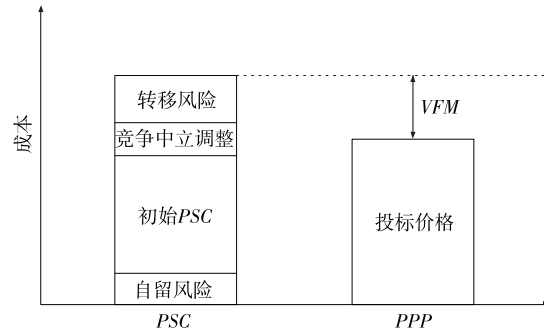


图 1 VfM/PSC 图示

分担、折现率、成本计算等方面,专门对竞争中立调整的研究较少。林晓言等参考英国模式,将竞争性中立调整确定为资金成本、土地使用费、政府设施租赁费、印花税、工资税、政府管理费、其他税收 7 项。苏汝劼等认为在公共部门与私人部门的竞争中,政府的公有制属性使其在某些方面存在潜在优势,而在其他方面处于竞争劣势,竞争性中立调整不能只关注政府少支出的土地费用、行政审批费用和有关税费,也要考虑政府人力成本与管理费高于私人部门。苏华指出竞争中立通常包括少支出的土地费用、行政审批费用、有关税费等,并研究了竞争中立调整的重点即传统模式与 PPP 模式的资金成本差异。王丹宇、刘广生等指出竞争中立是指公共部门获得的体制性竞争优势,竞争中立调整是将这种优势移除。钟云等提出竞争中立调整不考虑不同管理水平带来的绩效和效率差异。

上述对竞争中立调整的探讨大都较简略,且都是基于公私合作的框架而不是政府与社会资本合作

的框架分析竞争中立调整。当PPP模式的参与者不再局限于私人企业时,参与双方的竞争中立内涵必然会发生相应变化。该文根据中国高速公路PPP项目的实际情况,从国有企业为代表的社会资本方的角度对竞争中立调整的制度中立、信贷中立、监管中立和税收中立4个方面进行分析,完善竞争中立的内涵,准确计算PPP项目的VfM值。

2 PPP项目的竞争中立

2.1 竞争中立的概念

竞争中立的概念最早可追溯至20世纪90年代澳大利亚国有企业的公司化改革。澳大利亚政府发现即使国有企业完成公司化改革,仍能从政府层面获得税收减免和补贴政策等优惠,还是在相当程度上损害了市场竞争。为此,澳大利亚财政部和国库部在2004年联合发布《澳大利亚政府对经理人的竞争中立指引》,要求国有企业不得享有针对私营企业的体制性竞争优势。在该政策执行过程中,又进一步提出了保证竞争中立的明确要求:政府的商业行为不得享有比其他市场竞争者更为优惠的税收减免、信贷成本和政策环境。

美国在2008年后积极推行竞争中立原则,认为竞争中立是为了确保国有企业和私营企业在市场上竞争的公平性,国有企业不应享有政府赋予的优于其他市场竞争对手的优惠政策,政府应实行税收中立、债务中立和监管中立。美国还在2012年4月联合欧盟发出《欧盟与美国就国际投资共同原则的声明》,认为竞争中立原则应包括开放及非歧视的投资环境、公平的市场竞争环境、强而有力的投资保护措施、公平和有约束力的争端解决方式、健全且透明的公众参与规则、负责任的商业行为准则、国家安全审查制度。

经济合作与发展组织(OECD)提出的竞争中性概念则不局限于国有企业对私营企业享有的竞争优势,而是指在特定经济市场中,没有任何企业收到不当竞争利益或损害。不过企业在市场中经常会由于所有权性质、提供的产品和服务的性质等因素,在竞争中享有特殊待遇。这种情况特别容易出现在国有企业与私营企业同时存在的“混合型”经济中,国有企业获得对私营企业的特殊优势。OECD强调国有企业的竞争中立,针对竞争中立规则进行了持续而深入的探讨,明确了国有企业竞争优势的来源和相应的规制措施。

综上,竞争中立并没有统一、系统的定义,但都强调国有企业与私营企业的公平竞争,侧重对国有企业的优势进行限制,强调竞争的形式公平。汤婧归纳应用竞争中立需具备的3个关键因素为国有企业的认定、活动是否具有商业性质并以销售行为作为其主要收益来源、是否有现存或潜在的竞争对手。卢均晓等则强调竞争的实质公平,提出实质竞争中立的概念,认为在市场中应平等对待各类所有制企业,各类所有制企业应平等竞争,平衡各类所有制企业的竞争优势和竞争劣势,既要消除国有企业的竞争优势,又要弥补私营企业的竞争劣势,使两者能在相对均衡的条件下公平竞争。

2.2 政府与社会资本合作的竞争中立

中国的PPP模式有许多独具特色的因素,主要由中国以国有经济为主、私营经济为重要补充的经济体制决定。中国将PPP概念中的公共部门代之为政府部门,私人部门代之为社会资本。根据交通运输部2017年发布的《收费公路政府与社会资本合作操作指南》和财政部2014年发布的《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》,社会资本是指已建立现代企业制度的各类国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业及其他投资、经营主体,不包括本级政府所属融资平台公司及其控股的其他国有企业。

国务院2014年发布的《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》、2016年发布的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》和2017年印发的《“十三五”市场监管规划》提出要实行竞争中立制度,并从市场监管、国企改革、市场准入、公平竞争审查等方面提出了竞争中立要求。竞争中立是政府与社会资本合作模式的重要内容。根据财政部2016年发布的《政府和社会资本合作物有所值评价指引(修订版征求意见稿)》,竞争中立调整值主要是指采用政府传统投资运营方式实施项目比采用PPP模式实施项目少支出的税额,这个定义不能概括政府与社会资本合作模式竞争中立调整的内容,必须予以扩展才能符合项目建设的实际情况。

据财政部PPP中心的统计,截至2021年6月末,全国累计在库项目10126个,投资额15.7万亿元;累计签约落地项目7422个,投资额12.1万亿元,落地率73.3%;累计开工建设项目4514个,投资额7万亿元,落地项目开工率60.8%。中国PPP项目社会资本的参与主体为国有企业,竞争中立更

接近于 OECD 提出的概念,即在特定经济市场中没有任何企业收到不当竞争利益或损害。

OECD 建议政府从 8 个维度落实竞争中立,分别为优化政府商业活动、识别国有企业成本、国有企业的社会成本补偿、国有企业商业活动实现合理回报、监管中立、税收中立、信贷中立和公平的政府采购。高速公路 PPP 项目由于规模大、时间长、技术复杂、与项目所在地社会经济关系密切,其竞争中立的内容与一般项目侧重点不同,考虑政府传统投资运营方式获得的体制性优势,如行政管理便利、融资成本和税费减免等,结合 OECD 的建议,将竞争中立归纳为制度中立、信贷中立、监管中立和税收中立 4 个方面。

3 竞争中立分析

3.1 制度中立

高速公路项目是典型的线性工程,项目公司除接受交通行业主管部门管理外,还要遵守国土、环保、水利等部门的规定,更重要的是要与项目所在地的政府部门进行工作协调。社会资本尤其是民营企业往往要承担较高的制度性交易成本,就高速公路而言,这种制度性交易成本以征地拆迁成本为代表。主要原因在于采用传统模式的建设单位作为政府的代理人,与地方政府具有长期合作关系,更易建立稳定的委托代理关系。

采用传统模式时,交通主管部门通常会代表建设单位在整个建设周期与地方政府保持一种友好平等的协调关系,社会资本则缺乏这样的条件,尤其是在征地拆迁方面,社会资本更是处于不利的地位。按照现行法律,征地拆迁只能由县、区及以上人民政府组织实施。同时由于高速公路项目建设周期较长,征地拆迁成本并不是一次性支付,除获得土地使用权支付的征地拆迁补偿费等直接成本外,还有在建设过程中支付的维持成本、救济成本、冲突成本和扶贫成本等间接成本。这种间接成本即为征地拆迁交易成本。

政府采用传统高速公路建设模式时,往往由交通行政主管部门出面与地方政府达成征地拆迁包干协议。如湖南省交通运输厅推行“总包干”模式,由省交通运输厅与项目所在地市州政府签订征地拆迁包干合同协议书,市政府再与县、区政府签订征地拆迁经费包干协议。凡属于市州地方政府承担的风险,在征地拆迁风险费中支付补偿费用,不足部分由

市州财政安排资金解决。这既赋予了市州政府对预算包干资金调剂、支配、使用的权力,又明确了政府承担的相应风险。由此将一部分间接成本风险转移到了地方政府,可防止征拆费用随着建设过程不断增加,避免征地拆迁资金虚高。姜海等对征地拆迁交易成本的分摊情况进行研究,通过征地博弈试验,发现存在上级干预的情况下地方政府是征地博弈交易成本最主要的承担者,从理论上说明了传统模式高速公路建设项目可以将部分征地拆迁成本转移至地方政府。

以社会资本作为投资人的 PPP 高速公路项目则无法获得这样的合同安排,即使通过交通主管部门达成了征地拆迁总包干协议,但由于缺乏交通管理部门的持续干预,在执行过程中无法让地方政府承担更多的成本。按照上文确定的竞争中立概念,这部分增加的征地拆迁成本属于经济系统中竞争位置不同而导致的额外费用,在 PSC 评价时应计入竞争中立调整值。

3.2 信贷中立

信贷中立是竞争中立的重点内容。如果社会资本是民营企业,则信贷中立的竞争中立调整值比社会资本是国有企业时更大。私营企业可通过银行贷款,也可通过发行债券等方式筹集资金,但无论采取什么方式,其筹资成本都高于传统模式的筹资成本。苏华结合美国路桥基础设施建设项目的情况,对传统模式与 PPP 模式的资金成本差异进行分析,认为两者的资金成本差异主要包括市政债券的税收优惠、政府债券和私人债券的风险成本、社会成本差异及股东构成与代理成本差异。

根据王俊豪等的研究,当社会资本为民营企业时,融资成本一般在 6% 以上,甚至商业银行还要求将 30% 或更高的贷款资金返存到银行,此时民营企业的贷款年利率达到 8% 以上,而国有企业的融资成本只有 3% 左右。李广子等研究发现,即使是民营上市公司,由于其民营身份而不得不承担比国有企业更高的债务融资成本,对于那些非上市的民营企业,信贷歧视可能更严重。民营企业信贷歧视的原因为:1) 由于存在其他方面利益,相同条件甚至更不利的情况下,银行更愿意贷款给国有企业而不是民营企业,因为此时银行追求的目标不单是利润最大化;2) 由于银行可能掌握更多国有企业的信息,银行更易判断国有企业的信用水平;3) 其他市场对民营企业的歧视也会影响银行的决策;4) 由于

国有企业陷入财务困境时可以得到政府的救助,其风险比民营企业低。

当社会资本为国有企业或国有企业参股时,信贷歧视的情况会有所好转。根据宋增基等的研究,民营控股公司中的国有股权对企业获得银行贷款有显著正影响,一般情况下,含有国有股权的公司比未含国有股权的公司能获得更多的融资便利。民营企业通过引入国有股权传递了一种得到政府保护的信号,相对于其他条件相同的民营企业,银行更愿意将长期贷款配置给含有国有股权的民营企业。

3.3 监管中立

交通运输行业主管部门对高速公路项目从立项、设计、建设、运营都有详细而明确的监管规定。监管集中于质量、安全、投资及服务水平等方面,一般按照规定的基本建设程序,通过设计文件审批、质量安全督查、造价督查的方式实施。采用传统模式建设高速公路项目时,政府并不是真正意义上的直接投资人,需委托其他职能单位如高速公路管理局、交通投资集团、高速公路建设开发公司等负责建设,对建设项目从立项、设计、招标、建设直到竣工全过程的质量、安全、投资等进行监管,不仅承担行业管理的责任,也承担一部分项目管理责任,呈现介入深、跨度大、程序严、责任重的特点。采用 PPP 模式时,政府监管集中于项目的产出绩效和服务质量,一般只承担行业管理责任。政府在传统模式建设项目和 PPP 模式建设项目监管中发挥的作用并不一致,故其监管成本也不同,政府对采取传统模式建设的高速公路项目的监管程度更深、力度更大,自然成本也更高,采用 PPP 建设模式节约的监管成本应计入竞争中立调整值。

3.4 税收中立

目前 PPP 项目实施过程一般涉及 3 个主体:1)

项目实施机构,指政府或其指定的相关职能部门或事业单位,湖南省高速公路 PPP 项目的实施机构一般是湖南省交通运输厅,负责 PPP 项目的准备、招标、监管和移交等;2) 社会资本,负责项目的融资、设计、建设、运营和协助移交等;3) 项目公司,即由社会资本成立或与政府合股成立的实现 PPP 投资协议的管理公司。实施过程一般要经历项目识别、准备、采购、建设、运营和移交 6 个阶段,其中建设、运营和移交 3 个阶段涉及的税收政策可能与传统模式有区别。

目前中国还没有针对 PPP 项目的特殊税收政策。PPP 模式下社会资本及项目公司都以盈利为目的,该特性决定了 PPP 模式在税政适用上与其他经营方式区别不大。高速公路 PPP 项目大都是经营性项目,也有一些准经营性项目,需要政府进行可行性缺口补助。和传统模式相比,税收差异主要体现在政府补助如何征税和资产移交如何征税。根据黄卓蓉的研究,高速公路车辆购置税补贴属于有专项用途的财政资金,项目公司取得的车辆购置税补贴无论是定性为资本性资金还是补助性资金,均不属于增值税和企业所得税征收范围。资产移交阶段如何征税没有明确的规定,高速公路 PPP 项目中,社会资本在移交阶段一般为无偿移交,但增值税、企业所得税、土地增值税“视同销售”的规定使项目无偿移交也面临被征税的风险。

4 竞争中立调整

综上,在目前中国高速公路 PPP 模式的基本框架下,公共部门和社会资本的竞争中立内容远不止税收这一项,至少包括制度中立、信贷中立、监管中立和税收中立。竞争中立调整为各项竞争中立费用之和(见表 1)。

表 1 竞争中立调整

竞争中立	调整内容	调整方向
制度中立	社会资本与沿线政府部门、集体单位协调多付出的成本	PPP 模式较传统模式增加成本
信贷中立	社会资本通过银行贷款、发行债券、信托等方式筹资多付出的成本	PPP 模式较传统模式增加成本
监管中立	政府投资管理部门对传统模式项目深度监管多付出的成本	传统模式较 PPP 模式增加成本
税收中立	PPP 模式较传统模式在建设、运营、移交阶段可能多支出的税费	PPP 模式较传统模式增加成本

5 结语

高速公路 PPP 项目采用 PSC 评价法计算 V/M 值时,任何疏忽和假设条件的改变都会导致结果的

变化,应全面考虑,根据社会资本的性质和项目特点综合考虑制度中立、信贷中立、监管中立和税收中立计算竞争中立调整值,确保假设合理、计算准确、计算结果最大程度反映实际情况。

参考文献:

- [1] 财政部.政府和社会资本合作物有所值评价指引(修订征求意见稿)[A].北京:财政部,2016.
- [2] 林晓言,王萌.PPP绩效评价VfM指标体系的中国化改进和应用[J].北京交通大学学报(社会科学版),2019,18(1):19—29.
- [3] 苏汝劼,胡富捷.基础设施PPP项目定量VfM评价方法研究:以北京地铁四号线为例[J].宏观经济研究,2017(5):74—79.
- [4] 苏华.PPP模式的反垄断问题与竞争中立:基于美国路桥基础设施建设项目的分析[J].经贸实务,2016(9):76—83.
- [5] 王丹宇.价值分析缺位背景下PPP项目的物有所值评估[J].开发研究,2016(6):126—131.
- [6] 刘广生,文童.PPP项目资金价值PSC评价法的改进探讨[J].工业技术经济,2013(10):17—22.
- [7] 钟云,薛松,严华东.PPP模式下水利工程项目物有所值决策评价[J].水利经济,2015,33(5):34—38.
- [8] 丁瀚源.竞争中立规则的比较研究及其启示[J].天水行政学院学报,2017(2):77—82.
- [9] 汤婧.“竞争中立”规则:国有企业的新挑战[J].国际经济合作,2014(3):46—51.
- [10] 卢均晓,高少丽.实质竞争中立研究[J].价格理论与实践,2019(6):33—38.
- [11] 交通运输部.收费公路政府和社会资本合作操作指南[A].北京:交通运输部,2017.
- [12] 财政部.政府和社会资本合作模式操作指南(试行)[A].北京:财政部,2014.
- [13] 财政部PPP中心.全国PPP综合信息平台管理库项目2021年半年报[R].北京:财政部PPP中心,2021.
- [14] 吴晓洁,黄贤金,张晓玲,等.征地制度运行成本分析:以通启高速公路征地案例为例[J].中国农村经济,2006(2):55—62.
- [15] 姜海,李武星,雷昊,等.基于博弈实验的上级政府干预对征地交易成本影响分析[J].中国土地科学,2018,32(4):36—43.
- [16] 王俊豪,朱晓玲,陈海彬.民营企业参与PPP的非正式制度壁垒分析:基于新制度经济学的视角[J].财经论丛,2017(6):107—113.
- [17] 李广子,刘力.债务融资成本与民营信贷歧视[J].金融研究,2009(12):137—149.
- [18] 黄卓蓉.PPP模式下高速公路项目政府补贴的财税问题分析[J].交通财会,2018(6):40—43.

收稿日期:2021—06—29

(上接第138页)

其防水抗渗能力。

(5) 对桥面排水结构进行排查,对损坏位置进行修复及更换,确保雨水等顺利排出,减轻桥面铺装压力。

(6) 严格把关每一道施工工序和每一处施工材料,降低人为因素和材料的影响,提高施工质量。

4 结论

(1) 该桥北引桥共1040片空心板,其中111片空心板存在纵向裂缝、锈胀露筋、破损及梁内积水等病害;全桥共988条铰缝,其中271条铰缝存在渗水现象;桥面铺装存在不同程度纵向裂缝,且少数裂缝较宽,局部砼破损,铰缝渗水严重。根据检测结果,该桥北引桥上部结构的技术状况指数为32.2,评定为E级,不合格。

(2) 空心板铰缝失效的主要原因为车辆荷载的作用、预制空心板与铰缝之间的龄期差、桥面铺装层开裂及铰缝处砼损伤积累。

(3) 对铰缝病害的处理措施主要是加强空心板梁之间的横向联系及空心板梁与铰缝之间的黏结能

力,提高铰缝自身承载能力、桥面铺装系统的强度和耐久性,提高桥梁整体排水抗渗性能。

参考文献:

- [1] 交通运输部.2020年交通运输行业发展统计公报[N].中国交通报,2021—05—19(002).
- [2] 吕栋.空心板结构梁桥病害及加固时间[J].交通世界(工程技术),2014(4):130—131.
- [3] 旷斌,李院军.考虑铰缝损伤的装配式空心板梁桥荷载横向分布系数计算方法[J].世界桥梁,2019,47(5):74—78.
- [4] 梁巍,杨彦晨.浅谈桥梁铰缝失效及维护技术[J].科技创新导报,2011(6):59—59.
- [5] 张萍.空心板铰缝失效机理与处治[J].四川建筑,2013,33(4):155—156.
- [6] 路飞.不封闭交通桥梁铰缝加固技术在桥梁维修施工中的应用[J].华东公路,2017(2):37—38.
- [7] 北京市政路桥管理养护集团有限公司,振华集团(昆山)建设工程有限公司.城市桥梁养护技术标准:CJJ 99—2017[S].北京:中国建筑工业出版社,2017.
- [8] 吴居涛,赵明愷.空心板铰缝受力及损伤的空间三维有限元分析[J].北方交通,2020(12):25—28.

收稿日期:2021—06—02