

商业银行介入 PPP 项目思路及风险防范

目前财政部已经公布了 30 个 PPP 示范项目名单,并且各省市也纷纷推出地方的 PPP 项目。这使得 PPP 项目成为银行新的业务增长点,今天我们将详细介绍银行介入 PPP 项目思路、业务相关风险以及风险防范措施。

1. 商业银行介入 PPP 项目思路

目前 PPP 项目火热,并且该模式又得到监管层的认可,由此可见,银行介入 PPP 项目可以给其自身带来巨大的业务机遇。但是商业银行该如何介入 PPP 项目,该如何选择 PPP 项目的对象?为此本部分我们将详细阐述银行介入 PPP 项目的思路及相关业务机遇。

(1) PPP 项目对象选择

获得特许经营权的项目公司是 PPP 项目的融资主体,也是商业银行的主要支持对象,但由于 PPP 项目在国内发展尚未成熟,不确定性较高,银行在进入时,应根据自身业务特色和风险偏好,甄选优质客户和项目,提高综合收益水平,降低信用风险。

图表 1: 银行介入 PPP 项目思路

资料来源:佰瑞咨询

(2) 银行业务机遇

商业银行可以充分利用综合金融服务平台优势,整合集团资源,为客户提供涵盖股权、债权等融资解决方案,并提供相应的顾问服务。按照 PPP 项目运作阶段,可以归纳出 PPP 项目商业银行综合金融服务方案。

图表 2: PPP 项目综合服务方案

资料来源:佰瑞咨询

2. 银行参与 PPP 项目风险分析与对策建议

以上我们详细介绍了银行如何介入 PPP 项目,虽然 PPP 项目的开展为银行带来了可观的业务收益。但是在开展 PPP 项目时,银行也应关注以下风险点。

(1) 风险点分析

① 公共设施收费未能完全市场化

PPP 模式以特许经营权为基础,其中项目投入是否能预期收回的核心就是收费环节。中国基础设施、公共设施的收费未能市场化,一般由发改委审定,如水费、电费等。项目市场化与收费未市场化的矛盾导致很多项目收益未能按预期实现。

② 政府无力支付承诺的补贴

公共项目中有些项目依靠使用者付费能够覆盖项目投资收益,有些则不能完全覆盖,需要政府给予相应的补贴来保证项目的实施,这样的项目一般有政府公开承诺的文

件。但由于项目建设时间、运营时间较长，不确定性较大，政府可能出现无力偿还的情形，导致项目投资收回困难。

③相关法律保障不完善

目前为止，政府没有正式出台真对 PPP 模式的法律，社会资本参与公共项目没有自保的有力武器。可能出现由于法律法规的修订、颁布等，导致原有项目合法性、合同有效性发生变化，给 PPP 项目的建设和运营带来不利影响，甚至直接导致项目失败和终止。如江苏某污水处理厂采取 PPP 模式融资建设，在合同签订后颁布了《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回收项目有关问题的通知》，外方投资者被迫与政府重新协商投资回报率。

（2）对策建议

商业银行进行 PPP 业务的风控时，可以从以下四方面来展开：

①PPP 项目：优先把握项目实质经营风险，项目现金流是关键

a. 风险分析

PPP 项目是市场化的投资行为，投资者收益源于 PPP 项目，项目经营风险是风险分析的出发点和核心基础。PPP 项目建设周期长、涉及领域广、复杂程度高，不同行业的技术标准和管理要求差异大，专业性强。在项目建设期及运营期内，由于政策变迁、市场变化、技术变革、地方财政恶化等因素，可能出现工程延期、总成本增加、预期收益偏差、财政补贴无法到位等影响项目现金流及收益的情况。

b. 对策建议

据此，在 PPP 项目尽职调查时，银行需要扎实开展可行性分析，全面梳理项目运营中的风险，识别重大风险点，提出风控措施，尽量完善操作方案。

项目选择方面，建议优选具备良好现金流，属于民生型、强需求的项目合作，如自来水与污水处理工程、供气供热工程、轨道交通、垃圾处理与焚烧发电、城市供电、机场高速、收费路桥等现金流强大的项目。优先介入在当地具备垄断性质的项目，对不具备垄断性或独占性的收费路桥项目，需要谨慎介入。

为提高对项目营销与风险把握的指导性，银行可针对几类重点 PPP 项目（如自来水、污水处理、垃圾处理等），拟定尽调指引，梳理常见风险点及风控措施，并制定合同示范文本，逐步加强前后台人员的专业积累。

②地方政府与国企：选择诚信的政府及实力较强的国企为交易对手

a. 风险分析

PPP 业务的成败关键在于市场化操作，选择交易对手至关重要；优选的地方政府及国企，应该具有良好的契约精神，尊重法律合同，能够按照合作协议办事。

b. 对策建议

在考察地方政府时，可以综合考察地方财政收入结构及增速、产业结构、省内排名、招商引资环境、官场反腐及领导变动、过往地方债务违约情况等。在考察地方国企时，可以重点考察企业经营战略、管理层经验、企业经营收入与利润结构、金融机构信用记录、诉讼记录等方面。建议谨慎选择近 3 年内发生过重大腐败案件或窝案

的地方政府及国企、政府领导人及企业管理层频繁更换、被中央或地方纪委（含巡视组）通报重大违纪、当地国企发生兑付危机的为对手。

地方政府选择上，优先选择三大经济板块的城市群中，本级财政收入排名靠前的发达城市与国家级开发区，谨慎营销财政收入省内排名偏低的县级市、省级开发区、直辖市的非核心区县。

国企交易对手选择时，优先与省级国企或地方国资委直管的一二级核心子公司合作，谨慎与综合实力偏弱的国企子公司及“戴红帽子”的国企开展合作。

此外，根据财政部要求，中央及地方政府已经陆续成立 PPP 管理中心，负责统筹推进地方 PPP 业务，上述中心可作为银行重点营销对象，可以单独营销，也可与其他社会资本组成联合体，对地方政府的 PPP 管理机构进行营销。

③其他合作伙伴：选择有实力的社会资本作为 PPP 合作伙伴

a. 风险分析

商业银行参与 PPP 项目，优势在于募集资金、财务监管和资本运作，弱势在于项目建设及运营。若无第三方合作伙伴，PPP 项目的建设运营及经营需要依赖地方政府的诚信及地方国企的管理能力，银行在商业谈判与运营期监管会处于相对弱势地位。如果引入具备 PPP 项目建设及运营经验的社会资本作为合作伙伴，既便于与政府的商务谈判，也可保障项目顺利建设，降低运营风险。

b. 对策建议

建议优选具备自来水与污水处理、供气供热、轨道交通、垃圾处理与焚烧发电、城市供电、机场高速、城市收费路桥等建设或运营管理经验的上市公司、外资企业、央企，或实力较强的民企，与银行联合拓展 PPP 业务。上述合作伙伴，最好在国内外具备丰富相关项目的运营经验，或有 PPP 项目成功案例。

3. 同业案例介绍

在国家财政部正式公布的首批 30 个 PPP 示范项目名单中，由中信银行提供融资的贵阳市南明河综合治理项目二期也入围了首批的 30 个示范项目。由此中信银行也成为首家为财政部 PPP 模式示范项目提供融资的商业银行。为此本部分将以中信银行为例，详细介绍其 PPP 业务。

（1）案例介绍

国家体育场位于奥林匹克公园中心区南部，工程总占地面积 21 公顷，建筑面积 25.8 万平方米，项目 2003 年 12 月 24 日开工建设，2008 年 6 月 28 日正式竣工。国家体育场有限责任公司负责国家体育场的融资和建设，北京中信联合体体育场运营有限公司负责 30 年特许经营期内的国家体育场赛后运营维护工作。

（2）投资结构

“鸟巢”项目总投资为 313900 万元，北京市国有资产经营有限责任公司代表政府出资 58%，即投资 182062 万元，中信联合体出资 42%。在中信集团联合体 42% 的投资中，中信集团所占比例为 65%、北京城建集团所占比例为 30%、美国金州公司所占比例为 5%。而中信集团的投资又分为内资部分和外资部分，其中，内资部分占中信集团投资比例的 90%，外资部分仅占 10%。

图表 3：“鸟巢”投资结构

资料来源：佰瑞咨询

（3）信用保证结构

政府的出资与担保，为项目建设提供了良好的投资环境，提高了项目的经济强度和可融资性。首先，在该项目中，政府单方面投入了项目 58% 的资金，并且是无偿注资，减少了企业投资者的融资金额，为企业投资者缓解了大部分的资金压力；其次，在该项目建成的后三十年内，由企业获得国家体育场的管理经营权，并且享受经营利润，政府不参与分红；最后，作为进一步的保障，中信集团还与北京市政府签署了一个兜底条款：北京市发改委协调各部门帮助中信集团联合体取得利润。

中国人保和天安保险公司承担了该项目的“一揽子”保险，包括：建筑工程一切险、安装工程一切险、雇主责任险以及货物运输险，保单总额达到 23 亿人民币。