

基建行业PPP业务模式及问题浅析

任春艳

北京北控城市开发有限公司，北京
Email: rchunchun@163.com

收稿日期：2020年12月5日；录用日期：2021年1月4日；发布日期：2021年1月12日

摘 要

PPP (Public-Private Partnership)模式是政府和社会资本形成的一种长期合作伙伴关系，最终为实现效率最大化和公共利益最大化，PPP的核心要素是长期合作关系、利益共享、风险共担等。自2014年底国务院在基础设施和公共服务领域推行PPP模式以来，基础设施投融资模式发生了重大变化，PPP模式已经被提升至国家发展的战略高度，也是未来基础设施和公共服务领域投融资的主要方式。在基建行业中引入PPP模式，提升了项目的建设和运营效率，有效弥补了政府在财政资金方面存在的缺口。但是社会资本在参与PPP项目的建设中将面临诸多风险，如何才能有效的规避社会资本参与PPP项目的风险已经成为需要高度关注的问题。本文将就基建行业PPP业务模式及存在的问题进行探讨，从而为基建行业PPP项目的风险管理提供一定借鉴。

关键词

基建行业，PPP模式，风险管理

PPP Model and Problems Analysis in the Infrastructure Industry

Chunyan Ren

Beijing Enterprises Group Urban Development Co., Ltd., Beijing
Email: rchunchun@163.com

Received: Dec. 5th, 2020; accepted: Jan. 4th, 2021; published: Jan. 12th, 2021

Abstract

PPP model is a long-term partnership formed by the government and social capital, which is designed to ultimately maximize efficiency and public interests. The core elements of PPP are long-term cooperation relationship, benefit sharing, risk-sharing, etc. Since the State Council promoted the PPP model in the field of infrastructure and public services at the end of 2014, great changes have taken

place in infrastructure investment and financing model. The PPP model has been promoted to the strategic level of national development, and it is also considered as the main way of investment and financing in the future infrastructure and public services. The introduction of the PPP model in the infrastructure industry has improved the efficiency of project construction and operation, and has effectively made up for the government's financial funding gap. However, social capital will face many risks in participating in the construction of PPP projects. It has become an issue that requires great attention in terms of how to effectively avoid the risks of social capital participation in PPP projects. This article will discuss the PPP model in the infrastructure industry as well as the existing problems, so as to provide certain reference for the risk management of PPP projects in the infrastructure industry.

Keywords

Infrastructure Industry, PPP Model, The Risk Management

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. PPP 模式概念及背景

1.1. 什么是 PPP 模式？

PPP 是 Public-Private-Partnership 的缩写，首先，简单介绍一下 PPP 的内涵及出台的背景。

最早采用 PPP 模式开展公共基础设施建设源于英国，美国、日本、加拿大等世界发达国家也渐渐广泛使用该模式，进而将 PPP 模式推广至全世界[1]。我国自 2014 年底国务院在基础设施和公共服务领域推行 PPP 模式以来，基础设施投融资模式发生了重大变化，PPP 模式已经被提升至国家发展的战略高度，也是未来基础设施和公共服务领域投融资的主要方式。

关于 PPP 有很多版本定义，有三个定义最具代表性。亚洲开发银行定义 PPP 是为开展基础设施建设和提供其他服务，公共部门和私营部门实体之间可能建立的一系列合作伙伴关系[2]。国家发改委 2724 号文定义政府和社会资本合作(PPP)模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。财金 76 号文定义政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

综合来看，PPP 主要适用于基础设施和公共服务类项目领域，政府和社会资本形成的一种长期合作伙伴关系，最终为实现效率最大化和公共利益最大化。PPP 的核心要素：长期合作关系、利益共享、风险共担等。

国办发[2015]42 号文，列出了 13 个公共服务领域合适采用 PPP 模式，其他领域还有棚户区改造、铁路建设、地下综合管廊、旅游、城市停车设施等。PPP 模式成为基础设施和公共服务领域的主要投融资模式。

1.2. PPP 业务的发展历程及政策背景

我国从改革开放就开始探索 PPP 业务模式，PPP 业务的发展历程可以分为以下五个阶段：

1) 探索阶段：1984~1993。随着改革开放外资大规模进入中国，深圳沙角 B 电厂 BOT 项目被认为我国真正意义上的第一个 BOT 项目[3]，该项目采用中外合作经营方式兴建，1984 年签署合作协议，1986 年完成融资并动工兴建，1988 年建成投入使用，项目合作、融资、建造、运营、移交各阶段的规定均参照 BOT 国际惯例于，由于我国尚没有 BOT 的相关法律规定，所以项目合同中没有出现 BOT 字样。

2) 第一波 PPP 高潮：1994~2003。1994 年国家计委选取了 5 个 BOT 试点项目，包括广西来宾 B 电厂项目、成都第六水厂项目、广东电白高速公路项目、武汉军山长江大桥项目、长沙望城电厂项目，其中来宾 B 电厂项目也被认为是我国第一个 PPP 试点项目[4]。

3) 第二波 PPP 高潮：2004~2008。随着 2004 年我国《市政公用事业特许经营管理办法》的出台，掀起了第二波 PPP 高潮。第一个被官方广泛推广的 PPP 项目——北京地铁四号线项目也于这一阶段诞生[5]。

4) 停滞阶段：2009~2012。2008 年金融危机之后，中国政府在年底推出了“四万亿”财政刺激政策以刺激经济，实现经济“软着陆”，地方政府融资平台发展壮大，平台贷款、城投债等规模激增为地方政府提供了充足的资金，PPP 发展进入短暂的停滞阶段。

5) 第三波高潮：2013 年至今。2013 年财政部部长楼继伟就 PPP 作专题报告。2014 年关于 PPP 的法规文件密集出台，中央到地方均推出大量 PPP 项目，PPP 进入了发展的新阶段，并掀起第三波高潮。

第三波高潮的起因是，政府债务高启，经济下滑，一方面需要规范和控制政府债务规模，另一方面政府需要加大投资刺激经济增长，PPP 模式恰好可以满足这两点需求。

2. PPP 模式的主要优势

结合 PPP 模式的概念及出台背景，我们分析 PPP 模式有以下三方面优势：

1) 节约财政资金，加快城市基础设施建设步伐。

2014 年 10 月国务院正式发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43 号文)，该《意见》再次强调“剥离融资平台公司政府融资职能”，并且首次提出“融资平台公司不得新增政府债务”。面对地方城镇化建设对基础设施建设的需要与国家收紧地方政府债务规模之间的矛盾，解决问题的办法是推广使用政府与社会资本合作模式(即 PPP 模式)，鼓励社会资本参与城市基础设施的投资、建设和运营。基建行业属于公益性事业，通过引进社会投资人参与建设，政府无需在项目建设初期支付全部资金，通过在合作期限内给予补贴，可以平滑财政支出，缓解政府在短期内投资压力，加快建设步伐。

2) 引入专业化团队，转变政府职能。

推广运用政府和社会资本合作模式，是加快转变政府职能、提升政府治理能力的一次体制机制变革。规范的政府和社会资本合作模式能够将市政府的发展规划、市场监管、公共服务职能，与社会资本的管理效率、技术创新动力有机结合，减少政府对微观事务的过度参与，提高服务的效率与质量。政府和社会资本合作模式要求平等参与、公开透明，政府和社会资本按照合同办事，有利于简政放权，更好地实现政府职能转变，弘扬契约文化，体现现代国家治理理念。

3) 发挥社会投资人的专业优势，提高项目建设、运营维护效率与质量，降低运营成本。

在市场竞争机制下引入社会投资人，可以实现资源的优化配置，充分发挥社会投资人的专业分工优势，利用其先进技术和管理经验，提高建设、运营维护的效率与质量，降低运营成本。

3. 基建行业 PPP 业务模式

以基建行业为例，首先了解一下 PPP 业务合作模式(如图 1)，进而了解 PPP 业务盈利模式。

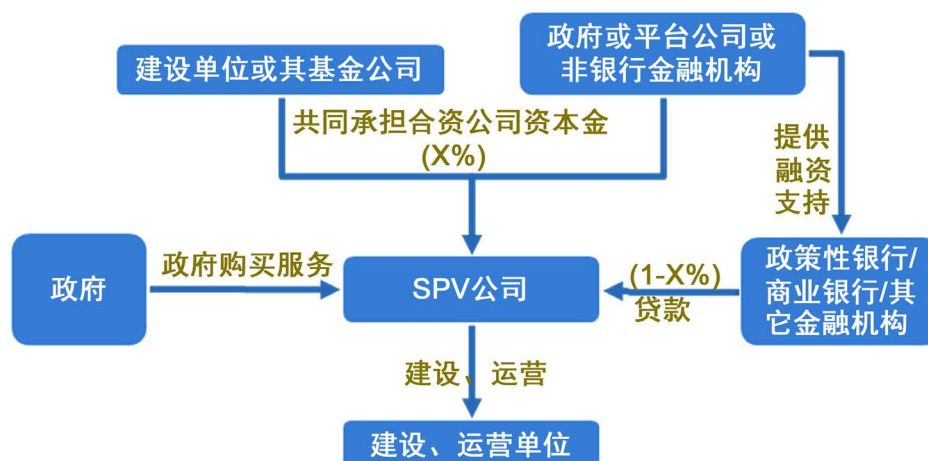


Figure 1. Flow chart of PPP business cooperation mode

图 1. PPP 业务合作模式流程图

3.1. PPP 业务合作模式

1) SPV 公司的成立

政府平台公司与社会资本共同进行投资或者社会资本独立投资成立 SPV 公司, 该 SPV 公司依法成为本项目的投资、建设主体, 具体承担项目的投融资、建设管理和移交等工作。

从投资回报角度看, PPP 业务基本上能给的投资回报率较低, 年化投资回报率一般不超过 8%。

2) 项目融资方案

a) 项目资本金: 结合项目融资条件, 确定项目资本金出资比例, 一般设定项目总投资 30%为资本金。

b) 银行贷款融资: 项目资本金以外剩余投资(暂定项目总投资的 70%), 由 SPV 公司通过银行贷款进行融资。

3) 项目担保方案

为保证 PPP 项目的顺利推进, 政府或企业按照贷款银行的要求为项目公司提供必要的融资支持。

基建行业 PPP 项目, 以政府付费类项目为主, 有政府购买服务协议并纳入财政预算, 一般不需要企业再提供额外的担保。

4) 项目存续周期

依据《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》(财金[2015]57 号), 要求政府和社会资本合作期限原则上不低于 10 年, 注意合作期限需要与贷款期限相匹配。

5) 政府购买服务费用

政府购买服务费用包括支付可用性服务费和运营维护服务费。其中, 可用性服务费主要包括项目建设总投资及合理的投资回报。运营维护服务费主要包括项目运营费用、银行贷款利息、相关税费等运营维护成本。

若项目有经营性收入, 则上述每年政府付费在扣除当年的经营性收入后的金额, 以政府可行性缺口补助的方式支付给 SPV 公司。

6) 政府付费来源

政府付费应纳入本级政府当年财政预算以及列入政府采购清单, 并提供合法的年度预算人大决议。

7) 项目的移交

在合作期内由 PPP 项目公司按社会投资者实际出资额分期进行回购, 并支付社会投资者合理的投资回报, 在项目合同约定的期限届满之后, 项目公司将 PPP 项目无偿移交给政府或其指定的机构。

3.2. PPP 业务盈利模式

从 PPP 业务合作模式看，实际上基建企业做了三件事情，一是投资，二是工程，三是运营，可以从投资、工程、运营三个层面分别盈利，即投资层面获得投资回报，工程层面获得工程利润，运营获得合理回报。下面从投资、工程、运营层面，分别看基础设施行业 PPP 业务盈利模式。

1) 投资回报

基础设施建设 PPP 业务投资层面主要依靠政府购买服务，即政府付费，包括投资及回报，但是政府付费能给的年化投资回报率一般不超过 8%，投资层面基本要求是保本微利，投资可行的标准是融资可行，投资回报能够覆盖融资成本。

2) 工程利润

基础设施行业企业参与 PPP 业务，承接工程，获取工程利润，工程毛利需要根据项目条件及当地市场条件进行确定。

3) 项目运营收益

按照 PPP 项目入库要求需要包含运营内容，具备使用者付费的条件的项目，可以获取运营收益，同时承担运营风险。

4. 基建行业 PPP 业务面临的主要问题

4.1. 融资问题

PPP 业务目前面临的主要问题是融资问题。2015~2017 年上半年的融资环境对 PPP 业务非常有利，针对纳入财政部国家或省级 PPP 项目库的项目，银行需要的担保条件要求比较低，有政府购买服务协议、政府付费纳入财政预算并提供人大决议的项目，可以不需要企业再提供额外的融资担保，因此企业只要有足够的资本金就可以实现快速扩张；从资本金层面，理论上工程利润就可以覆盖资本金出资。

2017 年下半年以来信贷政策逐步收紧，对市场影响逐步显现，防控金融风险的力度逐渐加大，金融去杠杆加速，监管趋严，市场利率不断走高。尤其是 2018 年 3 月 30 日，财政部发布《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金〔2018〕23 号)对资本金、PPP 项目的融资监管力度空前加大。

2018 年以来 PPP 业务集中爆发信用风险，金融机构出现拒绝贷款的情况，依靠 PPP 业务快速扩张的企业出现资金危机。一方面，由于扩张太快，部分企业资金实力有限，项目资本金不足，而采用短期融资、滚动借贷的方式获得信贷资源，带来较大的流动性风险；另一方面，在产值指标压力下，工程进度超计划，产生巨大的对下支付空缺。

4.2. 政策问题

1) 严控 PPP 项目入库标准，与绩效挂钩按效付费加剧企业投资回收难度

2017 年 11 月 10 日，《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)提出将已入库项目库按阶段分为储备清单和项目管理库。同时由各级财政部门统一部署辖内市、区、县财政部门开展入库项目集中清理工作，财政部 PPP 中心负责开展财政部 PPP 示范项目的清理工作。

92 号文规定“项目建设成本不参与绩效考核，或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足 30%，固化政府支出责任的”不得入库。这是我国首次以政策文件的形式，明确规定了可用性付费与绩效考核的挂钩，并明确挂钩比例。2018 年 2 月 6 日，财政部会同有关部委清理整顿存量项目。项目建设成本参与绩效考核，加剧了企业投资回收难度。

2) 严禁政府变相举债，影响 SPV 公司融资

2017 年下半年，政府加大了对地方政府隐性债务的监管，地方政府的融资渠道受到一定影响。92 号文提出进一步规范政府和社会资本合作(PPP)项目运作，防止 PPP 异化为新的融资平台，坚决遏制隐性债务风险增量。

2018 年 2 月 12 日，国家发改委办公厅、财政部办公厅联合下发了《关于进一步增强企业债券服务实体经济能力严格防范地方债务风险的通知》(发改办财金(2018)194 号)。《通知》从政企分离、剥离政府融资职能、偿还保证、项目要求、政府补贴、PPP 融资、预算资金安排等几个方面从严控增量的角度遏制地方政府隐性债务。该《通知》发布以后，城投公司的政府融资职能将会被进一步剥离，城投公司企业债融资难度将进一步上升[6]。

2018 年 3 月 28 日，财政部下发了《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金〔2018〕23 号)。《通知》提出国有金融企业除购买地方政府债券外，不得直接或通过地方国有企事业单位等间接渠道为地方政府及其部门提供任何形式的融资，不得违规新增地方政府融资平台公司贷款。不得要求地方政府违法违规提供担保或承担偿债责任。不得提供债务性资金作为地方建设项目、政府投资基金或政府和社会资本合作(PPP)项目资本金。

由于限制政府平台公司发债融资，使政府平台公司与企业组建的 SPV 项目公司面临出资及融资问题。

4.3. 政府财政支付能力不足等问题

2013 年政府大力推行 PPP 模式以来，很多三四线城市地方政府因为缺钱也大力推行 PPP 模式，但政府财政支付能力不足，不能如期付费。

4.4. 企业和项目运营问题：企业和项目运营能力不足

PPP 业务需要单独设立项目公司负责项目运营，基建类企业需要从原来的单纯承接工程的工程管理到项目公司管理方向转变，涉及项目公司组建、项目投融资、建设、运营、移交等全流程管理，需要企业各方面管理能力和制度完善，企业面临的管理风险大大增加。

另外，基建类企业承接 PPP 项目，普遍面临项目运营能力不足问题，如产城类、文旅类 PPP 项目，一般投资大、培育期长、投资回收周期长，因此项目风险较大，非常考验基建企业的运营能力。

5. 基建行业 PPP 业务建议

5.1. 严控杠杆

去杠杆就是为了防金融风险，企业应考虑资金实力(资本金)合理进行规模扩张，注意资金的流动性风险，充分考虑贷款风险。

5.2. 融资先行

融资可行是项目可行的前提，首先需要融资先行，根据融资条件确定项目合作期限、年化投资回报率及政府付费方式；其次，融资方案落地再是进行施工，防止融资环境恶化陷入困境。

5.3. 加强企业管理，提升运营能力

针对 SPV 项目公司管理，需要有完善的项目公司管理制度和人才储备。另外，基建类企业要摆脱施工企业的宿命，必须提升运营能力，一方面可以通过加强与有运营能力的企业合作，共同承接好需要运营的 PPP 业务，另一方面也要提升自身运营能力，提升企业的竞争力。

5.4. 加强政策研究和投资决策管理

政策瞬息万变，需要企业持续关注并分析最新政策，加强行业政策研究，其次加强 PPP 业务投资决策管理，提升风险防范意识。

参考文献

- [1] Verhoest, K. and Petersen, O.H. (2015) 政治如何支持公私合营模式发展——20 个欧洲国家 PPP 的政府支持情况评估比较[J]. 城市交通, 2015, 13(4): 82-95.
- [2] 赵银科. PPP 模式在中国运用中的法律风险[J]. 审计与理财, 2015(2): 32-35.
- [3] 高鑫伟, 贺颖, 谢瑜. 社会资本发起 PPP 项目的可操作性分析[J]. 中国工程咨询, 2018(1): 52-53, 57.
- [4] 陈承昕. BOT 项目招标探析——以广西来宾 B 电厂为例[J]. 大科技·科技天地, 2010(9): 336-337.
- [5] 王广宏, 赵永珊, 徐学才. 北京地铁四号线项目 PPP 模式应用研究[J]. 合作经济与科技, 2015(23): 44-46.
- [6] 闫衍. 地方政府隐性债务风险与融资平台转型[J]. 金融市场研究, 2018(5): 1-14.