

PPP 模式对新基建项目发展的影响及建议

熊晋璇

(重庆理工大学经济金融学院, 重庆 404100)

摘要: 新基建是吸收新科技革命成果, 贯彻新发展理念, 建立现代化经济体系的国家基本建设与基础设施建设。当前, 加速推进新型基础设施建设, 对促使经济复苏, 解决就业问题, 改善社会民生有着重要的作用。但在建设过程中, 存在着资金不足、工程质量难以保证以及不可抗等诸多因素导致工作不能顺利推进。此时更多引入政府与社会资本合作的 PPP 模式, 可以缓解财政压力, 提高建设效率, 助力区域经济发展。基于此, 本文主要阐述了当前新基建项目现状与项目发展前景及障碍, 并根据已有的问题进行分析, 并提出了相关的政策建议。

关键词: PPP; 新基建; 财政

中图分类号: F275

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2022.18.007

文献标识码: A

从当前实际来看, 和传统基建相比, 新型基础设施能更有力地保障国家或地区社会经济活动正常进行, 为社会生产和居民生活提供更高效率的公共服务, 对服务当地群众和拉动区域投资都尤为重要。

PPP 作为财政政策工具的一种, 为新基建的建设提供了可行的投融资方案。如果能够严格规章制度, 有效解决资金和项目实施上的困难, PPP 模式将为新基建的顺利进行提供良好保障, 不失为各种新基建投融资的合理出路。

1 当前国内现状

1.1 新基建项目发展前景

新型基础设施建设主要包括 5G 基站建设、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车及充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网七大领域, 涉及诸多产业链, 是以新发展理念为引领, 以技术创新为驱动, 以信息网络为基础, 面向高质量发展需要, 提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基建体系。2018 年以来, 我国开始重视创新型建设, 强调经济的创新力和竞争力, “新基建”概念不断升温。疫情的暴发激发了新消费需求, 国家多次提及新基建, 5G 网络、城市轨道交通、人工智能等新基建项目相继落地。现已明确部署“两新一重”建设, 新基建将得到空前发展, 国内基建或将迎来大规模的开发热潮^[1]。

1.2 PPP 项目的发展趋势

所谓 PPP, 即政府与社会资本合作, 实现方式是由地方政府主导, 竞争性择优选择拥有专业能力社会资本成立项目公司来运营, 执行过去由政府承担的工作和职能, 对国家加快新型城镇化建设、减轻政府财政压力、构建现代财政制度具有重

要意义。

我国 PPP 在 2016 年后进入规范化发展的新时期。早年 PPP 项目的大范围建设在缓解地方政府财政压力、推动区域经济发展方面发挥了积极作用, 但许多项目重建轻运营, 绩效管理不到位导致政府支出负担加重。同时, 社会资本参与 PPP 项目得到的收益并非从市场获取而是依赖于政府补贴, 难以维持。鉴于 PPP 项目运营面临着困难, 国家近年来研究相关政策以解决 PPP 模式的发展问题。譬如财政部《关于进一步加强政府与社会资本合作示范项目规范管理的通知》中为加强 PPP 项目管理的规范性, 分类处理了存在问题的多个示范项目。此外, 文件还要求各地方政府引以为戒, 加强项目目标化管理, 着力落实信息公开, 接受社会各界监督。防范风险成为 PPP 政策重点, 发改委也以更加慎重的态度审批各城市申报的基础设施建设规划, 项目规范化程度越来越高, 法治建设逐步完善。目前, PPP 模式的发展大环境已逐渐趋于成熟, 财政部相关专家认为, 采用 PPP 模式推进基建项目可以凭借较长期限的合同来帮助社会企业获得稳定的未来收益, 降低时间成本和资金成本, 达成推动区域经济复苏, 改善就业民生的目标。

2 新基建项目引入 PPP 模式的理论浅析

按照权威性文件的要求和定义, PPP 模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目, 设施的建设需要民营企业 and 政府共同发力。目前, 我国新能源汽车、5G 基站建设、人工智能、工业互联网等新兴领域的企业中, 民营资本企业已成为中坚力量^[2]。但大多民营企业在其中扮演的是创新开发的角色, 尚不具备良好的新

基建规划和社会化运营能力，完全交由市场运行也会很难避免资金供给不足的问题。为维持准经营性项目的持续运营，政府需要适当地对其进行补贴，并成立相关职能的部门参与管理。因此，新基建的投资特征与 PPP 模式是天然契合的，PPP 与新基建相辅相成，互相推动，可形成良好配合，更加符合科学的商业化运作模式。

同时，对 5G 基建、特高压、城市轨道交通、新能源汽车充电桩等新基建项目的特点进行冷静分析，可知其大多采取票价收益模式，未支付票价的消费者不能使用服务，因此一部分使用者将被排除在外，具有一定的排他性；而基础设施又属于公益性项目，票价通常定在居民承受范围内，新基建项目能有效改善居民生活状况与生态环境，整体属于准公共产品。准公共产品可由政府提供，但在现实中政府的项目运作方式不同于企业，其激励约束机制不健全，缺乏有效激励和监督管理；价格等信息的收集、整理通过计划部门纵向进行，导致信息传递成本高、速度慢，可能使最终提供的产品成本高昂，运营效率低下。综上所述，PPP 模式与新基建之间存在高度适配性，由政府借助市场力量进行新型基础设施建设，引入 PPP 融资模式势在必行。

3 PPP 新基建项目存在的问题

由上文可知，无论是为了便利大众需增设的技术服务，还是拉动区域经济所需要进行的新型基础设施建设，都适合政府与社会资本共同参与，即采用 PPP 模式。但当前形势下 PPP 新基建项目在迎来新一轮大发展的同时，也面临着一定的项目风险。

3.1 非一线城市实施存在困难

和一线城市相比，其他地方政府的财政实力和技术水平相对欠缺。且受当前公共卫生事件的直接影响，各级政府财政和债务压力很大，基础设施的投融资和建设阶段资金资源不充足，难以满足相关需求；二、三线城市的人口密度和城镇化发展水平决定了其无法提供与一线城市同等充足的资金流入，回收投资额将更加艰难；非一线城市应对困难的经验和准备也并不充分，以往就出现过部分城市的 PPP 项目因为主体不合规、财政承受能力论证不达标和环境等问题被勒令整改或被迫放弃采用 PPP 模式^[9]。但更需要新基建服务的地区往往是财政实力不足的欠发达地区，投资容易走入死胡同。

3.2 项目融资方式单一

现阶段 PPP 项目融资的主要方式是向银行举借资金。但国家陆续发布的 PPP 相关政策之间存在重复和分歧现象，阻碍了银行贷款审批程序的顺利进行；同时，受政策调控的影响，更

加严格的金融监管环境使融资行为规范化，银行资金规模偏紧，工程行业银行贷款利率又较高，银行贷款的融资成本会比股权融资等其他融资方式高；PPP 项目对于资金的实际需求与银行提供贷款资金的时间可能存在差异，银行为了规避风险，会要求较高的资本金比例并提供担保。这些因素都导致了银行贷款融资方式在 PPP 项目中存在困难。

3.3 绩效管理方法滞后

目前，针对性强、切实可行的 PPP 项目监督管理体系尚未形成，对项目各参与方的责任没有做出详细规范。PPP 项目的建设运营管理缺少相关支撑，无法实现有法可依，有章可循。针对 PPP 新基建项目的财政支出也尚无统一评价体系及参考标准，巨额投入与支出相比，对绩效考核的重视程度仍然不足。绩效与补贴挂钩，使得很多项目运营公司不对外公布运营数据，从而导致了政府与运营公司之间的信息壁垒。运营公司为获取更多补助金可能低报收入高报成本。另外，如果运营方满足一定条件后方可得到财政补助金，运营风险将转嫁给政府，运营公司缺少削减成本和提高服务质量的动因，最终政府补助金仅是弥补了社会资本损失，而不能发挥对社会资本应有的激励作用，补贴效率低下。

3.4 收入依赖于政府补贴

PPP 新基建项目收入来源基本仅限于使用者付费和政府财政补贴。但基础设施建设属于公益性项目，涉及城市居民切身利益，目的是为广大公众提供便利廉价的服务，要考虑社会效益，因此服务价格不宜过高，这使得项目很难按照实际运营成本制定价格，使最终的价格远低于单位运营成本，运营中亏损现象十分普遍。社会资本方无法通过使用者付费收回成本并得到合理收益，这个缺口需要政府的财政补贴弥补。如果后续出现运营不善等问题导致亏损额度进一步扩大，政府财政必须支付更多资金作为可行性缺口补助，造成项目过度依赖政府补贴的现象^[4]。

4 政策建议

4.1 选择合适的社会合作伙伴

PPP 项目一般投资巨大，考验民营企业方的管理水平，需要有实力的社会资本承担其建设经营工作。部分企业不顾自身承受能力盲目上马，这对 PPP 项目顺利运行是很大的隐患，因此二、三线城市的政府在招标时要更加谨慎，严格审查制度，加强对企业的监督评价。在具体实施中，要提高准入门槛，加强绩效监管，先做好源头把控，科学遴选项目，加强项目的可行性研究和项目评估，严格规定项目评估内容，根据财政状况科学规范地开展 PPP 项目财政承受能力论证，避免项目上马后

难以落地的情况；合约谈判阶段政府与社会资本就应当在股权分配、票价制定调整、补贴临界条件、补助形式、不可抗力下如何处理等问题上达成一致以减少事后争论。这样不仅能减轻政府的财政负担，也能有效化解企业道德风险^[5]。

4.2 加大对数字电子相关的新基建投入

在财政收入减少、资金不充足的情况下，政府投资更需要“把钱花在刀刃上”。在中国经济中，以数字为核心的虚拟经济作用巨大，5G 基站建设、人工智能、工业互联网等数字电子产业也是新基建的重要组成部分。同时数字化工程所需人员少，可有效降低项目管理成本，符合项目建设顺利进行的需要。无论从短期应对还是长期发展来看，数字化都是必经之路，数字类新基建的投资需求无疑是更紧迫、更实用的。

4.3 完善监管和绩效评价制度

PPP 项目投资较高，属于重大财政事项。为避免财政风险，应加强监管，完善绩效，以防范 PPP 项目风险，保证财政支出效率，促进项目稳定运行。在监管方面，中央政府必须完善 PPP 项目的政策法规及操作流程、实施细则，建立全程多方位的监督管理体系；当进入项目执行阶段时，重点监督合同履行情况、建设运营成本、建设运营期绩效、重大事项的报告等，并且授权专门机构对项目运营进行管理。

绩效评价方面，应提供合理且灵活的评价标准，让新基建项目每一阶段的绩效工作都能适应特殊情况和正常状态这两种不同的情形。在理念上，要形成重视投入管理、严格考核支出的新观念；在部门规划上，建立职责明确、配合高效的部门体系，将原来零散化的评价考核模式整合为贯穿项目全过程的评价考核模式；在技术上，运用大数据的优势，突破传统绩效的瓶颈，提升绩效评价的灵活性和准确性；最后应当加大社会评价在绩效中的比重，充分考虑社会公众的满意度，使绩效结果与新基建的实际惠民效果更加吻合。

4.4 促进项目专业人才的交流与培养

新基建是知识密集型行业，PPP 项目的实施也是一个理论与实践的复杂组合，涉及法律、金融、科技和管理等方面的知识。建设中的困难阻碍了项目实施，也为项目管理的专业人才提供了宝贵的磨炼机会。所以，开展新基建项目的中小城市更需要引进具备先进理念和经验丰富、专业性强的运营商，加快复合型人才输入与培养。一方面，可以鼓励大城市公司走向其他地区，输出新型基础设施的建设运营经验，并由中小城市设立

新基建人才资源库，开拓专业人才引入渠道，提高人才的薪资待遇；另一方面，要加大教育和培养力度，鼓励优秀人才学习先进理论和成功经验并积极参与实践，提高我国 PPP 新基建研究和发展的整体水平^[6]。

总而言之，经济波动的风险和管理成本增加不可避免，但为了达到减轻财政负担、保持项目持续运营、促进区域经济发展的目的，政府可以从政策方面入手，严格核查合作企业，在投资项目上做一定的倾斜，适当调整绩效方法，引进优秀人才以确保 PPP 项目的规范运行。

5 结语

综上所述，新基建建设是当前各大城市提升公共服务质量、构建新型经济网络的重要手段之一，PPP 的特殊运营模式可助力新基建发展。

当前，面对地方财政实力不足、融资困难、绩效管理不完善等问题，各城市应当充分发挥政府与民营资本各自的优势，设置科学严谨的管理方案，确保 PPP 新基建项目顺利运营，达到服务群众、提供就业、拉动经济等目的。

参考文献：

- [1] 张国贤. 新基建+PPP 恰逢其时正当其势[J]. 建筑, 2021(04): 12-14.
- [2] 于文超, 殷华, 梁平汉. 税收征管、财政压力与企业融资约束[J]. 中国工业经济, 2018(01): 100-118.
- [3] 刘艳红, 黄雪涛, 石博涵. 中国新基建: 概念、现状与问题[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020, 20(06): 1-12.
- [4] 温贵明, 刘伟丽. 新冠肺炎疫情后 PPP 助力基建项目新发展趋势浅析[J]. 中国工程咨询, 2020(11): 54-58.
- [5] 罗书嵘, 杨秀. PPP 模式政府补贴机制研究[J]. 商业经济, 2021(03): 124-126.
- [6] 赵成峰. 我国 PPP 发展历程和法规政策基本取向[J]. 宏观经济管理, 2017(10): 32-35, 48.

作者简介：熊晋璇（2000-），女，重庆万州人，重庆理工大学经济金融学院，硕士研究生，主要从事区域经济与产业发展研究。