

# 关于片区开发类PPP项目实践应用中的思考与建议新探

张礼

中铁南方投资集团有限公司

**摘要：**近年来，随着社会各界对PPP的认识不断深化、共识不断增强，我国PPP市场呈规范有序的发展势头。片区开发类项目因其体量大，市场关注度高，既是地方政府着力发展的重点项目，也是社会资本活跃的领域。而我国片区开发项目大多采用股权+施工总承包、EPC、PPP、EPC+PPP、ABO等管理模式。在不断发展的过程中，国家也出台了一系列的政策和文件，用以规范PPP项目模式下的投资建设行为，有效解决了政府举债风险和基础设施建设投资增长间的矛盾问题。本文主要分析片区开发类PPP项目优缺点，常见问题与优化策略，希望对推进PPP模式在我国工程项目建设应用中有所启示。

**关键词：**片区开发项目；PPP模式；问题与对策；创新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.110

## 一、片区开发类PPP项目的现状

现在我国各级政府对片区开发项目都抱有极高的热情，PPP模式在一定程度上能够解决片区开发项目的融资难题，该模式在片区开发项目中具有明显优势，主要表现在以下几方面：（1）PPP模式是一种兼具融资与管理功能的合作模式，该模式在片区开发项目中的应用，能够吸引有能力的社会资本参与项目设计、建设、运营、维护等，与政府共同完成项目建设和维护。通过将各类资本的有效融合，引导其发挥各自的优势，解决项目建设过程中的融资问题，减轻政府财政压力，一定程度上减少了社会主体的投资风险，也提高了项目开发与管理的水平。（2）在PPP模式下，政府采用的是绩效考核为基础的付费机制，不固化社会资本收益，按照最终绩效考核结果支付费用，为取得更高的收益和更大的回报，社会资本必将不断地提高和完善自身基础设施建设质量、运营维护质量，在一定程度上减轻了政府财政压力和运营管理压力。（3）在PPP模式下，允许有能力的社会资本参与项目建设和管理，提供公共产品和服务，最大限度利用社会资本方的专业能力，实现专业的人干专业的事，在一定程度上提高了基础设施建设项目公共产品和服务供给能力，提高公共产品和公共服务的质量和效率。（4）充分发挥政府的职能和作用，最大化发挥社会资本的优势和价值，为片区项目的集中开发、科学规划提供优质服务，同时也提高了市场监管、工程质量和安全监督的效果。（5）PPP模式在片区开发领域的创新应用，可以引进新的技术，带来更好的运营管理，能够更好地满足于当地政府的需求。

## 二、片区开发类PPP项目存在问题

该模式在片区开发的应用也存在一定的局限性，例如，（1）一般情况下，片区开发项目投资建设规模较大，但是很多地方政府财政收入水平不高，在这种情况下，如果单纯只依靠PPP模式，不采用其他措施的话，容易造成PPP项目一般公共预算支出超出国家规定的财政承受能力10%的红线。（2）从国家政策方面来看，财政部发布的《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》财经[2019]10号文对规范PPP行为提出了更加严格的要求，规定不能把政府性基金预算用于PPP项目的运营补贴支出，项目公司收入中使用者付费比例不得低于10%，考虑投资项目多为没有经营性收益的基础设施项目，这在一定程度上增加了片区开发类PPP项目入库的难度。（3）片区开发类PPP项目投资金额一般都比较大，但是很多社会资本在参与项目建设、管理过程中融资难度大，社会资本在参与项目建设过程中仍然存在着融资、项目运营、风险分担等问题。（4）一般而言，PPP项目合作周期长，项目施工建设风险大，而金融机构对于长期投资项目认可度低，融资过程中不确定性大，容易造成融资风险，出现因流动资金不足，导致项目中断、项目延期的问题。（5）尽管吸引了社会资本参与项目建设、管理和运营，但政府仍对项目有较大的主导作用，如社会资本参与项目需要经过政府严格审批，前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订等都需要政府参与或直接负责，施工建设过程中还需要政府参股出资，如果政府一旦出现主导权变更、不诚信履约、承诺不兑现、不审批等方面的问题，都容易诱发项目风险。

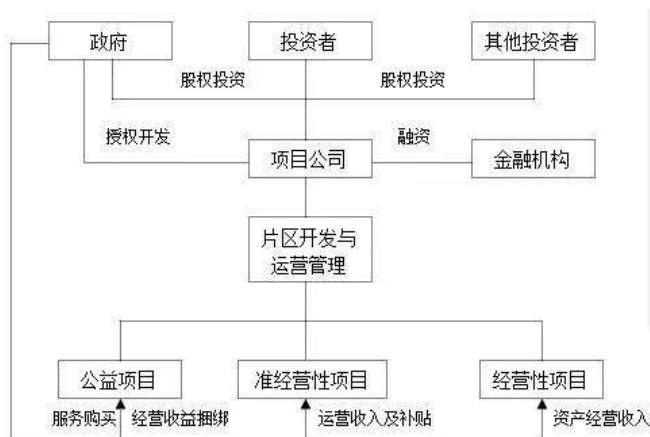


图1 片区开发项目PPP模式复合型运作模式投资回报

### 三、解决和应对片区开发类PPP项目问题与对策

#### (一) 强化PPP项目财务管理意识

在PPP模式下的项目开发中，需要认真地做好项目财务管理一系列工作，严格依照国家相关法律法规和制度要求，对该工程项目公共基础设施进行系统化管控。国家也需要进一步完善和优化与之相关的管理制度和法律法规。通过做好PPP项目财务管理工作，起到一定程度规避投融资风险、减少项目建设成本支出作用。例如，在项目调研阶段，就做好财务管理工作，综合对比和分析项目开发建设的实际情况、实际发展需求、资金状况、盈利水平等，促使项目投资建设更可靠；通过全面、认真的审核项目合同和各项条款，及时发现项目建设过程中可能存在的隐患问题，并做出调整和改正；通过对整个项目综合考虑，建设过程中做好资金和财务筹

划，保证各项资源配置合理，改善项目建设资金结构，确保项目建设资金充足，提高资金利用效率。

#### (二) 建立和完善PPP项目管理制度

在PPP项目中，财务管理活动较多，且内容复杂，为保证PPP项目的规范性，需进一步完善与PPP项目有关制度和机制。例如，完善项目资金管理制度，对片区开发PPP项目资金进行统一的审批、统一管理，对项目资金使用、资金收支、资金安全性等进行追踪管理和有效监督管控，以保证资金使用更规范，提高资金利用率。还需要认真做好与之相关的财税管理和会计核算工作，结合PPP项目特点、国家税收相关政策和制度、法律法规、相关会计准则等，采用科学、规范、统一的核算方法，使投资建设决策更合理。此外，还需要建立和完善政府诚信履约考核管理机制，通过做好这方面工作，为

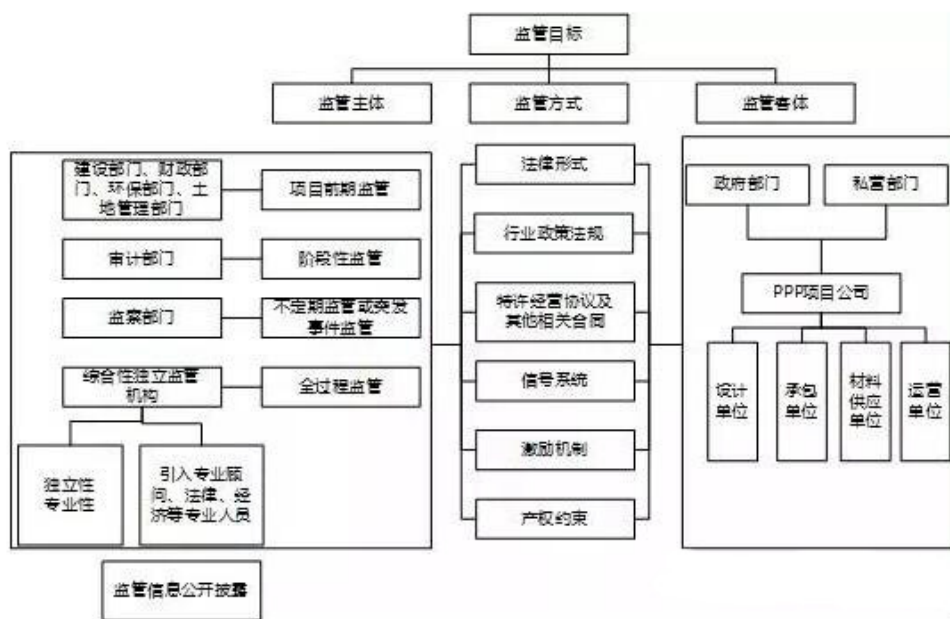


图2 PPP项目监管框架图

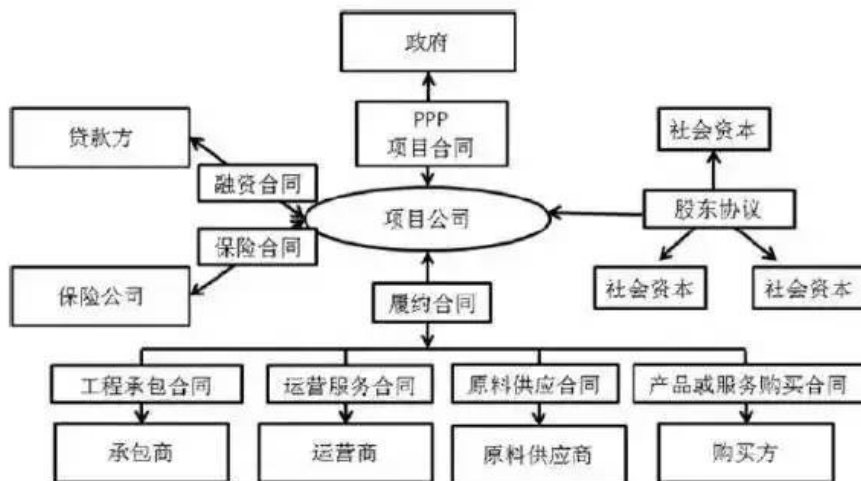


图3 常见的PPP项目内控体系

社会资本的权益提供重要保障，提高社会资本参与PPP项目的积极性和热情。督促政府履行好自身职责，有效规避政府不诚信履约、承诺不兑现、不审批等诱发的融资风险问题。

### （三）完善PPP项目内部控制体系

PPP模式在我国广泛应用的同时，以建筑类央企为代表的社会资本迅速参与到我国基础设施建设领域的PPP项目之中，为地方政府提供优质公共产品及公共服务做出了巨大贡献。但是，部分地方政府盲目决策、实施方案设计不合理、项目不合规、融资保障不到位，导致部分PPP项目风险较高。为规范企业PPP项目投资行为，提升PPP项目预期管控能力和投资收益，促进企业高质量发展，需要进一步完善企业内部PPP项目管控体系，以确保PPP项目运行管理过程更加规范，项目建设资产更加安全，财务报告和相关财务信息更加全面、准确。因此，在项目建设过程中，需要加强内外部的监督和审计，加大投入和监管的力度。

### （四）提高前期投资分析能力和后期运营能力

为有效的解决社会资本参与PPP项目投资回报周期长而诱发的风险问题，需要全面提高前期投资风险分析和后期运营能力。在前期项目决策的过程当中，需要收集整理项目所在地同类项目前期投资、建设和后期运营数据，搭建项目数据管理库，为项目前期可行性研究和后期运营管理提供数据支持，综合分析项目参与各方的情况，选择与自己主业相关或者是对盈利模式较熟悉的PPP项目参与，加强财力和成本收益的核算，减少融资压力，有效规避投资失误带来的风险。

在PPP模式中，社会资本也需要转变传统的施工管理理念，不断加强其项目建设、运营、维护等所有流程的管理能力。运营是项目投建营一体化的重要环节，决定投资成败，在运营过程当中，不断的借鉴和学习成功的运营经验，打造一支专业的运营管理团队，建立完善科学的运营管理机制，对项目进行精细化、集约化管理，以有效地降低运营过程中的成本，不断地提高社会资本参与PPP项目的盈利能力，缩短投资回报周期。同时，要在运营过程中整合各类专业资源，在产业规划、设施运营、土地营销、产业招商等方面建立资源库，加强对外合作，增强自身综合运营能力，给片区开发类PPP项目带来更大价值。

### （五）进一步增强PPP项目的融资能力

为有效地解决社会资本参与PPP项目融资问题，需要不断增强融资能力，不断拓宽融资渠道和融资方式，不断优化资本结构。例如，社会资本可以通过债务融资方式，弥补银行贷款不能为PPP项目提供中长期贷款缺陷。以项目建设未来收益、应收账款或者是特许经营权等作为保证，进行PPP资产证券化融资。还可以通过股权融资方式不断地拓展社会资本参与PPP项目的融资渠

道，实现融资多元化。通过引入股权投资基金的方式，有效解决项目建设过程中融资难的问题，有助于提高建设项目实施效率。相对来说，股权资金成本比较高，债权资金成本比较低。为有效地节约社会资本融资成本，需要分析自身实际状况和融资需求等特点，不断优化资本结构，以有效地提高PPP项目的收益率。考虑项目一般投资规模较大，为撬动项目股权融资，也可考虑与相关企业组建联合体共同参与项目开发建设工作，最大限度发挥自身投融资能力，保障项目开发建设资金需求。

## 四、创新PPP开发模式

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一年。我国已进入高质量发展阶段，发展具有多方面优势和条件，同时发展不平衡不充分问题仍然突出。近年来，我们越来越深切地感受到百年未有之大变局所具有的风险性、复杂性与挑战性日益加剧，不确定性、不稳定性带来的波诡云谲，让世界对未来充满了担忧。为了更好的应对挑战，我国经济发展提出了“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。同时，国家在大力倡导政府与社会资本合作，加快新型基础设施建设，深入推进重大区域发展战略，加快国家重大战略项目实施步伐。PPP业务作为国家供给侧改革的一项重要内容，建筑类企业要集中优势力量，大胆创新PPP开发模式参与城市更新、大型水利水电、生态环保、污水处理、工业园区标准化建设、地下综合管廊、城镇化补短板、智慧交通、智能产业、装配式建筑、物联网建筑等领域建设。

### 结束语

综上所述，近年来随着我国城市化和城镇化发展，片区开发类项目在快速增加，而基础设施投资增长速度相对比较慢，推进基础建设项目发展，仍需进一步加强投资。在这一背景下，地方政府越来越重视PPP模式推广与使用，PPP模式也成了片区开发项目主要模式之一。但是，PPP模式应用也存在一定的缺陷和不足，在具体实施中需要准确把握PPP模式的不足，根据自身的特点，采取有效措施，解决和弥补这些不足。

### 参考文献

- [1] 篮力钊. 大型国有建筑企业参与PPP模式研究[J]. 经济师, 2019(07).
- [2] 朱心梅. 建筑企业集团参与PPP项目的风险分析及管控策略探讨[J]. 企业改革与管理, 2019(15)
- [3] 何琰. 浅析建筑施工企业PPP项目融资模式下财务风险防控[J]. 纳税, 2019(26).
- [4] 彭松, 杨涛. 投融资规划理论与实务[J]. 中国金融出版社, 2018(9).