

浅谈PPP项目投融资管理存在的问题及对策分析

齐超凡

中铁投资集团有限公司

摘要：随着我国经济的不断发展和社会的进步，PPP投融资模式已经得到了广泛的应用。通过政府和社会资本的合作，PPP项目在提高社会资本使用效益方面发挥了重要作用。但随着相关PPP的法律法规的不断完善，尤其是2022年11月出台的《关于进一步推动政府和社会资本合作（PPP）规范发展、阳光运行的通知》财金〔2022〕119号文，严格规范了政府财政、资本金、融资兜底等内容。本文将分析PPP项目投融资管理存在的问题，并提出一些解决对策，以期为PPP项目的投融资管理提供参考和借鉴。

关键词：PPP项目；投融资管理；问题；对策分析

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.02.082

一、引言

我国大量的公共基础设施需要建设和运营，而传统的政府投资模式已经不能满足这一需求，PPP项目应运而生。PPP项目具有投资主体多样化、风险共担的优点，能够有效促进基础设施建设和经济社会发展。然而，在PPP项目的投融资管理中，存在一些问题，这些问题不仅影响了项目的投资效益，还会对项目的可持续发展产生影响，因此必须加以解决。

二、PPP项目投融资管理的含义

PPP是指政府与社会企业在项目开发、建设、运营、管理、退出等环节中共同承担风险、共享利益的一种合作模式。PPP项目通常是基础设施建设领域的重大项目，如高速公路、桥梁、水利工程、城市轨道交通等。这些项目的建设需要大量资金，而政府的财政预算有限，因此需要引入社会资本，共同承担投资和运营风险，从而加快基础设施建设和提升公共服务水平。PPP项目的成功与否往往取决于其投融资管理的水平和效果。因为PPP项目的投融资过程和管理涉及多方利益和多种风险，需要政府和企业在中积极探索和创新，充分发挥各自的优势，共同推动PPP项目的建设和运营。

三、PPP项目投融资管理存在的问题

（一）项目立项阶段

1. 项目定位不清晰

PPP项目的成功与否往往与其项目定位的清晰度有着直接关系。如果项目定位不清晰，可能会导致项目的投资效益和社会效益无法得到充分发挥，从而降低项目的成功率和投资回报率。例如，有些PPP项目在立项前并没有明确项目的目标和定位，没有准确把握项目的市场需求和发展前景，导致后期项目运营困难。也有一些PPP项目在立项阶段定位过高或过低，导致项目难以实

现预期效益，无法吸引市场资本的积极参与。此外，项目结构不清晰，缺乏明确的权责划分和利益分配机制，也会导致后期项目运营中产生各种分歧和纠纷。

2. 项目可行性分析不充分

PPP项目投融资管理中的另一个典型问题是项目可行性分析不充分。如果项目可行性分析不充分，很可能导致项目在后期的建设和运营中遇到各种困难和风险，从而影响项目的成功率和投资回报率。例如，如果PPP项目在技术上存在风险，如技术难度高、技术条件不成熟等，但在立项前未进行充分的技术可行性和评估，将会导致后期项目建设困难。若PPP项目在经济可行性上存在问题，如市场需求不足、投资回报周期过长等，但在立项前未进行充分的市场调研和经济可行性分析，也将导致后期项目投资效益差。此外，有些PPP项目在社会可行性上存在问题，如环境污染、社会影响等，但在立项前未进行充分的社会影响评估和可行性分析，导致后期项目面临负面评价和社会抵制。

3. 资金筹措方式单一

在PPP项目投融资管理中，资金筹措是一个关键问题。然而，很多PPP项目在资金筹措方式上过于单一，依赖于单一的融资方式，如银行贷款等，从而导致了资金成本过高、融资周期过长等问题。例如，只通过银行贷款等传统融资方式获得资金，会导致融资成本过高，进而影响项目的投资回报率。如果PPP项目的融资周期过长，导致项目建设进度缓慢，将会进一步增加项目的运营风险。

4. 政府和企业合作机制不够完善

政府和企业是PPP项目的双方主体，合作机制的完善程度直接影响到PPP项目的成功与否。然而，很多PPP项目在政府和企业合作机制上存在不足之处。例如，PPP项目合作中存在信息不对称的问题，导致双方的利益不对等，甚至出现利益冲突。权责不明的问题也较为典型，该问题会导致后期项目管理和运营产生分歧和纠纷。

（二）项目实施阶段

1. 投融资主体缺乏经验和能力

PPP项目的投融资主体包括政府和企业，其中政府主要负责提供项目资产和政策支持，企业则承担项目的设计、建设、运营和维护等职责。然而，由于PPP模式相对于传统的政府投资和企业投资模式而言还比较新颖，因此在实践中，投融资主体往往缺乏相关经验和能力，容易导致PPP项目的投融资管理出现问题。例如，在某PPP项目中，政府和企业合作开展了一项道路建设项目，但由于政府缺乏相关的经验和能力，项目资产的

评估不够充分，导致政府在资产转让时亏损。此外，企业在项目运营中也可能出现经验不足的情况，导致运营效率低下或运营成本过高，从而影响项目的盈利能力。

2. 合同条款设计不够完善

PPP项目通常通过签订合同来规范政府和企业之间的权利和义务，明确项目的投融资方式、利润分配、风险承担等方面的内容。然而，在实践中，由于缺乏足够的经验和专业知识等因素，合同条款的设计往往不够完善，容易出现风险和纠纷。例如，如果合同条款规定了政府和企业各自的权利和义务，但却没有考虑到项目运营中可能出现的各种风险，如自然灾害、政策变化等，导致项目运营时出现无法解决的问题，进而导致项目失败。

3. 资金流向控制不力

PPP项目的投融资管理中，资金流向的控制是至关重要的。由于PPP项目涉及政府和企业的多方面资金投入，如果资金流向得不到充分控制，将会给项目带来一系列的风险和问题，如资金的挪用、项目的延误、利益的侵害等。政府在资金使用过程中缺乏有效的监管和控制，可能导致资金被挪用或滥用。企业在筹措和使用资金时也可能出现问题，例如将资金用于其他目的、虚报开支等。这些问题不仅会影响项目的投资回报和效益，而且还会给政府和企业的形象带来不利影响。因此，加强资金流向的监管和控制是非常必要的。

4. 风险分配机制不够合理

PPP项目的风险分配是项目管理中非常关键的一个环节。由于PPP项目本身就具有一定的风险性，因此风险分配机制的设计是否合理，将直接影响到项目的成败。然而，在实践中，由于缺乏足够的经验和专业知识，PPP项目的风险分配机制往往不够合理，容易出现各种问题。如果风险分配机制不够合理，将会导致项目中各方利益的不平衡，最终影响项目的实施效果。例如，在PPP项目中，由于政府在风险分配机制的设计中存在缺陷，导致企业在项目运营中面临着较大的风险和不确定性，从而导致项目效益不佳，甚至出现亏损。此外，风险分配机制不合理还可能导致政府和企业之间的利益冲突，甚至出现投诉和纠纷等问题。

（三）项目运营阶段

1. 运营绩效评估不够科学

PPP项目的成功实施建立在项目目标有效实现的基础上，而运营绩效评估是衡量PPP项目是否实现目标的重要手段。然而，在PPP项目的投融资管理中，存在运营绩效评估不够科学的问题，主要表现在评估指标设置不合理、数据采集不全面、评估结果缺乏参考价值等方面。例如，如果运营绩效评估指标设置不合理，会导致项目运营效果与预期目标存在较大差距，最终导致项目无法实现预期目标，甚至出现严重的经济损失。

2. 运营风险管理不够有效

PPP项目的运营过程中存在着诸多风险，如政策风

险、市场风险、信用风险等，需要通过有效的风险管理来降低风险对项目的影 响。然而，在PPP项目的投融资管理中，存在运营风险管理不够有效的问题，主要表现在风险评估不充分、风险管理措施不够完善等方面。例如，企业如果未能预测到市场风险的变化，将会导致项目收益出现大幅下滑，最终导致项目难以维持正常运营。

3. 项目退出机制不够完善

PPP项目退出机制是指在项目运营期结束或出现意外情况时，各参与方按照约定规则有序退出项目，并解决相关问题的机制。PPP项目的退出机制是顺利实现项目退出的重要保障，而退出机制不完善将会对项目带来一系列的风险和问题，如无法妥善处理已投入资金的问题、无法有效保障各方利益等。

四、PPP项目投融资管理问题的对策分析

（一）项目立项阶段

1. 完善项目定位和可行性研究

完善项目定位和可行性研究是PPP项目投融资管理的重要对策之一。首先，企业需要对PPP项目的目标、定位、目标市场以及定位市场等因素进行深入的分析 和研究，以确保项目定位准确、市场需求量大、市场前景广阔。企业需要将可行性研究作为项目投资决策的重要依据，对项目市场、技术、财务等方面进行全面、深入地研究和评估，以保证项目可行性和可持续性。其次，企业需要在项目前期设计和建设阶段，通过完善的方案设计、技术选型、投资计划等措施，保证项目的建设质量和效率。在项目运营阶段，企业需要依靠科学的管理手段和管理人员，对项目进行全面、系统的运营管理，确保项目达到预期目标，并对项目的绩效进行评估和调整。

2. 拓宽资金筹措渠道

为了应对资金融资渠道单一的问题企业应当考虑多元化融资方式，并深入探索其他模式。首先，除了传统的银行贷款和股权融资，企业可以考虑债券融资、租赁融资、投资基金等多种融资方式，以拓宽融资渠道。此外，企业也应当利用新型融资形式。例如，企业可以引入专业PPP基金作为投资主体，由基金管理公司策划、管理、运营PPP项目，以实现优质资源的有效配置和风险的合理分散。同时，通过数据分析和人工智能等技术手段，可以提高融资效率和成功率。

3. 健全政府和企业合作机制

PPP项目的成功实施需要政府与企业之间的紧密合作。在实际运营中，企业可以健全与政府的合作机制，促进PPP项目的顺利推进。首先，企业应该与政府建立信息沟通机制，定期召开协调会议，及时交流项目进展情况和存在的问题，以便政府提供必要的支持和帮助。其次，企业应该与政府建立完善的合同机制，明确双方的权利和义务，以确保PPP项目的合法性和稳定性。此外，在PPP项目的合作中，企业和政府都面临着不同的

风险。因此，企业需要根据项目实际情况，制定详细的风险管理方案，并与政府密切合作，共同防范风险的发生。

（二）项目实施阶段

1. 培养投融资主体的能力和经验

作为PPP项目的一方，企业在投融资管理中需要具备一定的能力和经验，才能更好地参与项目的规划和实施。因此，企业需要在不断实践中不断积累经验，同时还需要通过相关的培训和课程，提高企业员工，尤其是运营开发人员的能力水平，包括财务、法律、管理等多方面的技能，从而为实现更高水平的投融资管理奠定人才基础。

2. 合同条款设计的完善

在PPP项目的投融资管理中，合同是企业 and 政府之间的一种约定，涉及各方的利益保障、责任承担等问题。因此，企业需要充分了解相关法律法规，制定完善的合同条款，确保在PPP项目的实施过程中能够充分保障自身的合法权益，同时避免可能的风险和纠纷。例如，在PPP公路项目中，企业应该考虑到路段的修建和维护成本、交通流量等因素，合理设计收费标准，避免因收费不足而导致项目亏损。

3. 加强资金流向监管和控制

加强资金流向监管和控制是保障PPP项目投融资安全的重要措施。企业在参与PPP项目投融资过程中，应该通过对项目资金流向进行全方位监管，确保项目资金的合理使用和流向透明。首先，需要建立有效的预算管理制度，对项目开支进行严格控制，避免造成浪费和资金盲目使用。其次，对项目的开支和收入进行实时监控，及时发现和解决项目资金流向中的问题，确保项目资金安全和合规。此外，可以考虑引入第三方资金监管机构，加强项目资金流向的监管和控制，提高投资者和合作方的信心。

4. 合理分配风险和利益

合理分配风险和利益是PPP项目投融资管理中的重要环节。为了平衡各方的利益和风险，企业需要在合同中设计出合理的风险分配机制和利益分配机制。对于PPP项目中涉及的各种风险，企业需要对风险进行全面的评估和分析，并设计出合理的风险分摊方案，使各方能够在风险中得到适当的权益保障。在利益分配方面，应该根据各方的投入和贡献，制定出合理的利益分配方案，以达到公平合理的目的。企业在PPP项目投融资管理中应该积极推动风险共担和利益共享的理念，加强与政府和其他合作方的合作和沟通，协调各方利益，实现共赢局面。

（三）项目运营阶段

1. 建立科学的运营绩效评估体系

为了确保PPP项目能够在运营阶段持续稳定地发展，建立科学的运营绩效评估体系非常关键。要考虑到项目的不同特点，根据不同的目标 and 需求，选择合适的

评估指标。比如，在交通基础设施PPP项目中，可以选择通行效率、车流量、客流量、安全指数等作为评估指标，而在环保PPP项目中，则可以选择污染物排放量、环境质量指数等作为评估指标。在实际运营中，随着项目的发展和变化，运营绩效评估体系也需要不断调整和修正。企业需要定期对评估体系进行评估，发现问题并及时进行修正，保证评估体系的科学性和有效性。

2. 加强风险管理和防范措施

在PPP项目的整个运营过程中，要建立完整的风险管理和防范机制，明确各方的责任和义务，加大风险管理和防范的力度。在项目的早期阶段，要进行充分的风险评估，制定相应的风险管理计划，建立起科学有效的风险管理体系，并针对包括政策风险、技术风险、市场风险、合同风险等，制定相应的风险应对措施。要加强信息公开和透明度。通过建立有效的信息公开机制，及时向相关利益方公开项目的运营情况和风险情况，增加相关利益方的参与度和信任度，从而提高风险管理和防范的效果。

3. 完善项目退出机制

完善项目退出机制是确保PPP项目在运营过程中能够顺利退出，保障各方权益的重要手段。一个完善的项目退出机制需要明确参与方退出的条件、方式和时间等，并规定各方在退出时应承担的责任和义务，如解决资金回收、财产归属、项目剩余价值分配、未来责任承担等问题。此外，还应考虑一些可能的意外情况，如债务危机、自然灾害等，确保各方在遇到特殊情况时能够有序退出，减少损失。在实践中，完善项目退出机制不能只依靠企业单方面的行为，而是需要各参与方共同协作，建立相应的法律和制度保障，并制定相应的操作规范和实施方案，确保项目退出过程的顺利进行。

五、结束语

PPP项目作为一种投融资模式，在推动经济社会可持续发展、促进公共服务供给等方面具有重要作用，然而，PPP项目的投融资管理中存在一系列问题。为解决这些问题，需要建立科学的运营绩效评估体系，加强风险管理和防范措施，拓宽资金筹措渠道，健全企业与政府的合作机制，完善项目退出机制。只有不断探索、完善PPP项目的投融资管理模式，才能更好地发挥PPP模式的优势，保障PPP项目的顺利实施和成功运营。

参考文献

- [1] 王伟. 浅谈PPP项目投融资管理存在的问题及对策[J]. 现代经济信息, 2021(14): 131-132.
- [2] 靳丽芳. 铁路PPP项目的投融资管理实践与建设——以杭绍台铁路为例[J]. 建筑经济, 2022, 43(6): 48-55.
- [3] 杜秀彬. 浅析PPP项目投融资管理与风险防范[J]. 环球市场, 2020(25): 178.
- [4] 陈伟. 浅谈PPP项目投融资管理与风险防范[J]. 商讯, 2019(30): 102-103.