

我国 PPP 项目发展问题及对策

胡其亮^{1,2}, 苏伯文³

(1. 中国科学技术大学管理学院, 安徽 合肥 230026; 2. 安徽工商职业学院管理学院, 安徽 合肥 230013;
3. 安徽国际商务职业学院商贸流通学院, 安徽 合肥 231131)

摘 要:PPP 项目在我国推广近 4 年来已凸显成效,但随着 PPP 项目的持续推进,也出现了一些问题。根据全国综合信息管理 PPP 项目平台截至 2017 年 12 月 31 日的数据,通过筛选归纳各项指标,分析了 PPP 项目管理库的实际运行情况,深刻剖析了项目实施的行业分布、各阶段状况、PPP 回报机制及 PPP 运营模式投资分布中存在的问题及原因,在此基础上提出了完善 PPP 项目法律法规、降低民营资本门槛、建立合理风险分担机制等建议,以期为 PPP 项目的深度发展提供参考。

关键词:PPP 项目;实施现状;落地率;社会资本;回报机制

中图分类号:F121.24 **文献标志码:**A

PPP 模式是政府与社会资本之间的一种新型合作模式,在此模式下,政府可以借助社会资本在资金持有层面的优势,缓解或解决公共产品、设施、服务不足的问题^[1]。2014 年以来,政府部门出台了相应的政策,简政放权,切实推进政府资源与社会资本之间的高效合作,让更多的社会资本借助特许经营等方式参与到公共基础设施建设中来^[2]。

PPP 模式的深入开展具有很大的意义,从不同层面上看都有益处。对于政府而言,可以在一定程度上减轻财政压力,完善公共服务^[3-4];对于社会资本方而言,可以有机会参与到公共设施的建设与管理工作中去,提高自身资本的利用效率;对于广大群众而言,政府与社会资本的有效结合可以进一步满足自身对公共设施的需求,提高生活幸福感。

一、PPP 项目实施现状分析

1. PPP 项目管理库现状

依据全国 PPP 项目平台管理库数据,截至 2017 年 12 月 31 日,全国 PPP 项目管理库收到 PPP 项目数量共计 14 424 个,总投资额达到 18.2 万亿元;纳入 PPP 项目管理库的项目数为 7 137 个,投资额达 93 923 亿元(见表 1)。其中,697 个 PPP 项目获批为国家示范项目,总投资额达 1.8 万亿元,国家示范项目中 PPP 项目落地率达 85.7%^[5-7]。由表 1 可知,山东、河南、湖南 3 个省份的项目数量位列前三,数量分别为 692 个、646 个、528 个,此三省的累计数量占全国数量的 27.53%。贵州、湖南、河南 3 个省份的投资额位列前三,投资额分别为 8 453 亿元、8 251 亿元、7870 亿元,此三省的累计投资额占全

收稿日期:2018-08-07
基金项目:安徽省高校人文社会科学重点研究项目(SK2017A0904);安徽省高校优秀青年骨干人才国内访学研修项目(gxgnfx2018149);安徽省质量工程重大教改项目(2017jyxm0787)
作者简介:胡其亮(1981—),男,安徽池州人,硕士。

国投资额的24.28%。

表1 2017年1—12月各直辖市进入管理库的PPP项目情况

名称	项目数量/ 个	项目数量 占比/%	项目金额/ 亿元	项目金额 占比/%
湖南	528	7.79	8 251	8.15
贵州	481	7.10	8 453	8.35
河南	646	9.53	7 870	7.78
云南	318	4.69	7 827	7.73
山东	692	10.21	7 042	6.96
内蒙古	509	7.51	5 465	5.40
新疆	525	7.75	6 560	6.48
四川	440	6.49	6 436	6.36
浙江	312	4.60	6 015	5.94
江苏	235	3.47	5 406	5.34
河北	263	3.88	4 409	4.36
湖北	233	3.44	3 924	3.88
福建	211	3.11	2 946	2.91
陕西	196	2.89	2 781	2.75
安徽	259	3.82	2 706	2.67
广东	194	2.86	3 031	3.00
吉林	98	1.45	2 978	2.94
辽宁	114	1.68	2 019	2.00
甘肃	81	1.20	2 070	2.05
北京	49	0.72	2 122	2.10
重庆	47	0.69	1 850	1.83
广西	97	1.43	1 155	1.14
海南	126	1.86	1 137	1.12
江西	149	2.20	1 288	1.27
黑龙江	66	0.97	1 178	1.16
山西	161	2.38	1 393	1.38
宁夏	56	0.83	698	0.69
青海	33	0.49	338	0.33
天津	10	0.15	335	0.33
西藏	2	0.03	97	0.10
上海	2	0.03	16	0.02
深圳	1	0.01	16	0.02
其他	4	0.06	22	0.02

注:数据来源于全国PPP综合信息平台项目库。

2. PPP项目行业分布状况

我国PPP项目行业分布比较集中,主要集中在市政工程、交通运输及生态建设和环境保护等行业(见表2)。其中,进入PPP项目管理库数量最多的是市政工程项目,数量达2 678个,占总数39.51%;位列第二的是交通运输项目,数量达1 008个,占总数的14.87%;位列第三的是生态建设和环境保护,数量达543个,占总数的8.01%。这3个行业的投资额也在所有行业中排前三,投资额分别

达到33 736亿、31 824亿、11 405亿,3个行业的累计投资额占全国总投资额的71.6%。位列全国后三位的分别为林业、社会保障、农业,数量总计125个,占总数的1.85%。

表2 2017年1—12月进入管理库的PPP项目行业分布情况

行业	项目总数量/个	占比/%
市政工程	2 678	39.51
交通运输	1 008	14.87
生态建设和环境保护	543	8.01
城镇综合开发	417	6.15
教育	343	5.06
旅游	310	4.57
政府基础设施	274	4.04
水利建设	310	4.57
医疗卫生	261	3.85
保障性安居工程	201	2.97
文化	194	2.86
养老	135	1.99
其他	122	1.80
科技	120	1.77
能源	114	1.68
体育	107	1.58
农业	68	1.00
社会保障	37	0.55
林业	20	0.30

注:数据来源于全国PPP综合信息平台项目库。

3. PPP项目落地率状况

截至2017年12月31日,全国PPP项目全生命周期中各个阶段逐渐向执行阶段偏移,具体为:准备阶段2 116个、采购阶段项目2 292个、执行阶段2 729个,移交阶段目前为0。从PPP项目各阶段的数量上看,2017年除第二季度稍微降低外,落地率整体上升,分别为34.5%、34.2%、35.2%、38.2%(见表3)。

表3 2016年12月—2017年12月PPP项目投资数量情况

时间	各阶段投资数量/个			落地 率/%
	准备阶段	采购阶段	执行阶段	
2016年12月	1 936	986	1 351	31.6
2017年3月	2 150	1 129	1 729	34.5
2017年6月	2 550	1 345	2 021	34.2
2017年9月	2 187	2 203	2 388	35.2
2017年12月	2 116	2 292	2 729	38.2

注:数据来源于全国PPP综合信息平台项目库。

4. PPP 项目回报机制状况

截至 2017 年 12 月 31 日,全国 PPP 项目中,政府付费项目共计 2 884 个,投资额达 3.29 万亿元;使用者付费项目共计 1 323 个,投资额达 1.58 万亿元;可行性缺口补贴项目

共计 2 930 个,投资额达 5.89 万亿元(见表 4)。需要政府承担财政支出的项目包括政府付费和可行性缺口补贴项目,共计 5 184 个,占项目总数的 72.6%,投资总额达 9.18 万亿元,占投资总额的 85.3%。

表 4 2017 年 3 月—2017 年 12 月 PPP 项目回报机制分布情况

时间	使用者付费		可行性缺口补贴		政府付费	
	项目数	项目投资	项目数	项目投资	项目数	项目投资
	量/个	额/亿元	量/个	额/亿元	量/个	额/亿元
2017 年 3 月	1 427	1.82	2 072	4.25	2 172	2.45
2017 年 6 月	1 403	1.79	2 190	4.37	2 323	2.64
2017 年 9 月	1 384	1.64	2 715	5.49	2 679	2.98
2017 年 12 月	1 323	1.58	2 930	5.89	2 884	3.29

注:数据来源于全国 PPP 综合信息平台项目库。

5. 民营企业投资 PPP 项目情况

截至 2017 年 12 月 31 日,在落地的 572 个国家示范项目中,社会资本共 944 家,其中,民营企业的社会资本 328 家,占 34.7%;国有资本共计 549 家,占 58%(见表 5)。

表 5 2017 年 12 月 PPP 项目社会资本占比情况

企业类型	数量/个	占比/%
国有独资	300	32
国有控股	249	26
民营独资	175	18
民营控股	153	16
港澳台	25	3
外商	15	2
其他	27	3

注:数据来源于全国 PPP 综合信息平台项目库。

二、PPP 项目投资分布中的问题及其原因分析

1. PPP 项目集中度过高

PPP 项目主要集中在湖南、贵州、山东、河南 4 个省份,其中数量位列前三省份累计占比达 27.53%,金额位列前三省份累计占比达 24.28%,西藏、上海、深圳的 PPP 项目过少^[8]。究其原因,主要与当地政府推行力度有关,政府推行力度大,PPP 项目执行较好;同时,与当地政府财政收支有关,财政收入高,而 PPP 项目投资占比低于国家规定的 PPP 项目支出占财政支出的 10%,则政府加大 PPP 项目投资,PPP 项目投资较多。

2. PPP 项目投资回报机制不完善

PPP 项目相关法律法规的建设进程有待

加快,尤其是投资回报机制。政府与社会投资方在协商机制中退出机制短缺^[9]、政府倾向于政府付费和可行性缺口补贴导致社会资本在 PPP 项目投资过程中的不确定性大大增加,投资积极性有所影响,使得 PPP 项目的推行效率受到一定的制约。

3. 民营企业投入 PPP 项目谨慎

PPP 项目推行过程中,作为民营企业的社会资本方存在着诸多疑虑,这与政府公信力有着紧密的联系。一方面,政府是公共资源的支配方,占据优势地位,一旦出现 PPP 项目相关人员,尤其是核心成员工作岗位调动,就很有可能会出现“新官不理旧政”的现象^[10];另一方面,PPP 项目的投资周期相对较长,相较而言,民营资本更倾向于投资回报快、收益高的项目。

4. PPP 项目融资难度升级

PPP 项目建设过程中,包括商业银行、城投公司以及基金管理机构等在内的多家机构都将作为主体参与其中,但正是由于参与主体多使得职权模糊、权责不明确的现象时有发生^[11]。同时,对于商业银行而言,其贷融资程序都有严格标准与规范化流程,但是 PPP 项目在运行模式上存在融资需求大、资金暂用时间长、退出机制不明确等弊端;而对于投资方而言,不确定因素较多、项目风险大,项目实施与运行过程中一旦出现问题,将面临着巨大的经济损失。因而,PPP 项目融资难。

三、促进 PPP 项目发展的对策建议

1. 逐步完善 PPP 项目法律法规体系

对于 PPP 项目的长期发展而言,相关法律法规的完善是当前首要工作。政府有关部门要从制度层面进一步明确 PPP 项目建设中涉及的所有权等问题,从而规范各参与主体的具体行为,从法律的角度提高社会投资方参与 PPP 项目的积极性;其次,要完善 PPP 运行机制,在政府与社会资本方之间构建良好的协商机制,并建立相应的公众监管与之配套,从而提高 PPP 模式下基础设施的运行效率;最后,还要辅之以行之有效的退出机制,打通社会资本退出渠道,降低社会资本方投资风险,减轻其后顾之忧。

2. 适当降低民营资本准入门槛,提高落地率

PPP 项目的显著特点是门槛非常高,对于民营资本的要求更是异常严格,同时,民营资本投资也是慎之又慎,导致民营资本投资 PPP 项目较少。要切实推动我国 PPP 项目发展,还需要进一步促进 PPP 项目投资走向多元化。就政府而言,要深入审视 PPP 项目,开展项目细分工作,加强政策补贴的针对性,将项目投资回报与投资风险挂钩,提高民营资本方参与 PPP 项目的积极性与主动性。同时,在 PPP 项目的可行性论证方面,要探索一条客观化、科学化的标准流程,让社会公众参与项目评估,让民营资本投资方看到项目发展的前景,促进 PPP 项目的可持续发展。

3. 建立合理的风险分担保障机制

要进一步完善政府的风险分担机制、PPP 项目保障机制,促进 PPP 项目健康发展。首先,要将风险分担到各个参与方中,建立全面的风险分担机制;其次,涉及 PPP 项目的各级政府各个部门都要有风险机制,在实际操作过程中避免或降低风险;再次,在 PPP 项目的各个阶段,建立起适合本项目的风险分担体系,并运用到 PPP 项目的各个阶段,通过合理的风险分担机制,促进 PPP 项目的长效发展。

4. 制定合理的投资回报机制

国家要制定一套行之有效的投资回报标准,为各级政府提供参考和借鉴。各级政府依托各级银行,尤其是政策性银行,充分发挥融资优势,为 PPP 项目提供便利的融资通道,同时确定合理的投资回报率;通过“政府付费”和“使用者付费”等方式,结合行业、区域等多方面因素来合理确定投资回报率,保证社会资本方 PPP 项目投资的利润空间,提高社会资本方的投资经济效益,促进 PPP 项目的发展。

5. 引导民营资本投资,调动民营企业投资积极性

首先,利用新的融资方法来规范融资流程,降低民营企业的融资成本;其次,通过多方参与 PPP 项目,实行风险分担机制,降低民营资本投资风险,在推进 PPP 项目同时,让各利益主体,尤其是民营企业参与其中并从中获益;再次,各级政府通过媒体宣传、推介会等方式推广 PPP 项目,适当降低民营资本的投资门槛,确定合理的投资回报率,提高民营企业的投资积极性。

四、结 语

现阶段,我国 PPP 项目处在高速发展时期,PPP 项目应用行业非常广泛,但是在推广发展 PPP 项目的同时,也存在制度不完善等问题,使得部分行业的 PPP 项目在全生命周期中各阶段的实施进度较为缓慢。针对此类问题,政府有关部门以及社会相关企业应进一步拓展 PPP 专业咨询,进一步健全 PPP 项目相关制度,提高各项目的实施效率。政府有关部门应逐渐放权至社会资本方,鼓励社会资本投入,发挥政府和社会企业双方的优势,共建风险共担、平等合作的伙伴关系,实现 PPP 项目的可持续发展。

参考文献:

- [1] 王戎. 中国 PPP 项目的发展现状及其问题[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2017(5): 94-105.
- [2] 马建豪. 创业板 IPO 抑价影响因素分析[D].

武汉:华中科技大学,2015.

[3] 李灯强,陈莉莉. 湖北省 PPP 发展现状、存在问题及政策建议[J]. 决策与信息,2017(3): 73-76.

[4] 肖瑶. PPP 融资模式在我国的发展现状及相关问题研究[J]. 中国商论,2016(4):79-80.

[5] 财政部. 全国 PPP 综合信息平台项目库第 9 期季报[EB/OL]. (2018-1-29)[2018-08-07]. http://jrs.mof.gov.cn/ppp/dcyjpp/201710/t20171027_2736578.html.

[6] 财政部 PPP 中心. 落地加快,全国 PPP 项目高位稳步增长[EB/OL]. (2017-11-16)[2018-08-07]. <http://www.caigou2003.com/zhengcaizixun/baozhiwenzhang/3334617.html>.

[7] 国家发展和改革委员会. 国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见国发(2014)60 号[EB/OL]. (2014-11-26)[2018-08-07]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content_9260.htm.

[8] 刘钰. 我国 PPP 模式的发展现状及其对策[J]. 当代经济,2017(2):24-25.

[9] 马天阔. PPP 模式在我国的应用现状及对策研究[J]. 现代商业,2016(7):60-61.

[10] 唐若诗. 我国 PPP 模式的发展现状与问题[J]. 黑河学刊,2016(9):14-15.

[11] 孙学工,刘国艳,杜飞轮,等. 我国 PPP 模式的发展现状及其对策[J]. 宏观经济管理,2015(2):28-30.

Development Problems and Countermeasures of PPP Projects in China

HU Qilliang^{1,2}, SU Bowen³

(1. The School of Management, University of Science and Technology of China, Hefei 230026, China; 2. School of Management, Anhui Business and Technology College, Hefei 230013, China; 3. School of Business and Circulation, Anhui Institute of International Business, Hefei 231131, China)

Abstract: In China, PPP project has been promoted for nearly four years and has made remarkable achievements. However, with the continuous advancement of PPP project, some problems also appear. According to the data of National Comprehensive Information Management Platform of PPP project, whose expired date is December 31, 2017, this research screens and summarizes various indicators to analyze the operation of PPP project management database, the distribution, status and feedback mechanism of project implementation. In addition, the existing defects from investment distribution of PPP running mechanism and the reasons why these defects appeared have been found. On this basis, suggestions have been given, such as improving the laws and regulations of PPP project, lowering the barrier for private capital, establishing the reasonable risk sharing mechanism, etc. These suggestions can provide reference for the further development of PPP project.

Key words: PPP project; implementation status; landing rate; social capital; return mechanism