把握时代趋势机遇
推动中国 PPP 基金高质量发展

财政部党组成员、副部长 | **邹加怡**

中国财政杂志社

自 2016 年运营以来，中国 PPP 基金（以下简称基金）扎实开展工作，已完成投资近 720 亿元。基金成立五周年取得的长足发展和业绩有目共睹。

要正确认识 PPP 的创新意义

PPP 是一个新的领域，对 PPP 模式的认识需要在实践中不断深化。在 PPP 模式推广之初，社会各方都认为 PPP 是好机制，热情很高。但随着部分项目出现增加地方政府隐性债务问题，大家开始意识到 PPP 模式的风险，对于到底该不该做 PPP 心存疑虑。这种认识上的大起大落，并非个例，是新生事物发展的必经阶段。对于 PPP 模式要辩证看待：既要看到 PPP 本身是个好模式，有创新意义，不能因为出现风险就全盘否定 PPP；也要看到 PPP 不是万能的，不是所有项目都适合 PPP，需界定好 PPP 的适用范围。

PPP 的创新意义有二：一是动员长期资本参与基础设施和公共服务。部分民营企业之所以不做 PPP，并非是因为 PPP 项目没有回报，而是因为相对回报较低、周期较长。随着高回报率项目越来越少，会有越来越多的社会资本愿意成为耐心资本（Patient Capital），追求长期稳定回报。而 PPP 模式恰恰为这些长期资本参与基础设施和公共服务项目提供了可行路径。

二是提高公共投资效益。PPP 的魅力就在于运营，通过引入专业的经营者、管理者，提高公共投资效益和全生命周期管理效能。现在国内一些项目名义上叫 PPP，实质上就是带资建设，社会资本垫资承包工程，工程完工就让政府回购，不参与项目运营，只起到了融资作用，是典型的名股实债、假 PPP。

应当认识到，不是所有项目都适合做 PPP。首先，项目必须有现金流，应有使用者付费。其次，项目应介于政府投资与市场投资之间，单靠政府投资效率不高，单靠市场投资财务可行性不够，需要政府与市场有效结合。

PPP 是一项长期的事业。只有正确认识 PPP 的创新意义，准确把握 PPP 的基本定位，及时总结国内外 PPP 发展过程中的经验教训，才能推动 PPP 事业行稳致远。

要把握好我国 PPP 市场的发展趋势和机遇

7 年多来，PPP 经过了从探索推广到清理规范、再到有序推进的发展历程，我国已成为全球最大的 PPP 市场。截至 2020 年底，全国 PPP 综合信息平台中的落地项目规模已达 11 万亿元，其中 PPP 基金投资的项目规模超过 1.1 万亿元。当前 PPP 市场发展呈现项目减量增质、制度更加健全、监管更加有力以及信息更加透明等特点。总体看，市场主体逐渐回归理性，市场环境进一步优化，为 PPP 的规范有序发展奠定了坚实基础。

今后一段时期，PPP 将面临新的发展机遇。从供给侧看，短期内，受经济下行、新冠疫情、减税降费等因素影响，财政收支矛盾凸显，单纯依靠政府投入难以为继，需要大力引导社会力量参与，提升资金使用绩效。从需求侧看，推进乡村振兴、新型城镇化、

绿色发展、应对老龄化等，都要求加大投资力度，加快补齐基础设施和公共服务短板，提升公共治理效能。要把握好机遇，发挥PPP模式在基础设施和公共服务投资领域的重要补充作用，更好助力稳投资、补短板。

截至2020年底，全国PPP综合信息平台中的落地项目规模已达11万亿元，其中PPP基金投资的项目规模超过1.1万亿元。当前PPP市场发展呈现项目减量增质、制度更加健全、监管更加有力以及信息更加透明等特点。总体看，市场主体逐渐回归理性，市场环境进一步优化，为PPP的规范有序发展奠定了坚实基础。

要推动基金高质量发展

基金已经过了成立初期追求投资规模的阶段，下一步要处理好质量与规模之间的关系，推动基金实现高质量发展。

一是要加强项目质量管理。要推行项目经理负责制，把项目管理的重心前移，从项目经理选项目、做项目开始，就把好项目质量关，层层明确分工、压实责任。

二是加强项目全生命周期管理。要秉承PPP项目全生命周期管理理念，统筹投前、投中、投后管理。在投前就要考虑设置合理退出机制，通过资产证券化、基础设施信托投资基金（REITs）等方式实现市场化退出，释放基金投资额度，增强滚动投资能力。

三是要提高运营环节管理效能。PPP项目成功与否，关键在于运营。基金要更加注重对PPP项目运营管理规律的研究，关注地方政府财政承受能力，关注项目付费标准和绩效指标，确保项目在获得稳定现金流的同时，实现较好的社会效益。

四是要加强风险管理。PPP项目投资风险会随着项目实施逐渐暴露。基金要牢固树立风险意识，建立健全风险管理机制，合理确定基金投资比重，不能把资本金全投出去，要保持一定的风险吸收能力。

五是要研究解决后续出资问题。在这方面要两手抓：一方面要加强与有关部门、金融机构股东的沟通协调，明确后续出资路径；另一方面要积极推进股权结构多元化，动员保险公司等新股东参与，协调社保基金增加出资比例，拓宽基金融资渠道。

要积极布局“一带一路”

推广PPP的初衷之一，就是创新对外投资机制，支持中国企业走出去参与“一带一路”建设。当前，我们也在总结传统“走出去”模式的利弊，探讨投贷结合的思路。这其中，PPP模式有其用武之地。但国际PPP项目风险较大，需要稳扎稳打。

一是要做好项目储备。加强与国际金融组织的交流合作，择优选择有稳定现金流、驻在国政府诚信、社会资本专业能力强的优质项目，推动建立国际PPP项目库。

二是要做好政策储备。明确国际PPP项目的合作规则和标准，加强政策引导规范。在此基础上，PPP基金可以积极探索参与高质量的国际PPP项目。

要加强机构建设

一是发挥党建引领作用。要抓紧组建公司党委，完善“三重一大”事项党委决策前置机制，发挥党委管方向、把大局的作用，服务国家发展战略。党支部、党小组要“建在连上”，与部门设置和业务布局充分结合起来，建设优良的机构文化和工作作风，让党建更好服务基金事业发展，坚决避免党建和业务“两张皮”。

二是要提升机构专业能力。基金已经拥有了一支结构合理、富有朝气的干部队伍。要继续坚持“以人为本”，在成就事业的同时成就人才，努力培养一批对PPP事业有追求、有研究的专业化团队，做一流的PPP项目，树一流的项目标准和管理经验，为世界贡献中国的PPP最佳实践。

（本文根据邹加怡同志3月10日赴中国政企合作投资基金股份有限公司调研时的讲话整理。）

中国财政杂志社

财青走基层　实干促发展

2020年，财政部青年干部按照“财青8+”调研机制要求，紧扣党中央大政方针和决策部署贯彻落实情况，紧密结合财政改革发展重点热点问题，继续深入开展“根在基层”调研实践活动，走基层、接地气、转作风。来自部内20家单位的32个调研团170多名青年干部，赴上海、江苏、浙江、安徽、江西、山东、湖南、广东、四川、陕西、青海等地，深入基层一线，细心观察和调研基层实际情况，深入思考分析，提出意见建议，形成多篇调研报告，为完善财政改革措施、促进财政政策落地、提升政策执行效果提供了重要参考，也锻炼提升了自身调查研究等“七种能力”。本期专题特刊发部分优秀调研成果，以飨读者。

中国财政杂志社

浙江湖州乡村美景。谭云俸　摄　来源：视觉中国