

# 新基建与 PPP 模式机制及政策创新

上海国有资本运营研究院投融资中心首席专家 | 罗桂连

新基建是利用新技术实现基础设施和公共服务领域转型升级和高质量发展的战略部署。分析新基建领域重大项目实施 PPP 模式的新挑战，理顺财政平衡理念和项目决策机制，构建激励相容的公共治理机制，创新 PPP 项目实施和项目融资机制，完善配套支持性法规政策，有效发挥政府部门、公共机构和市场主体的各自比较优势，是通过 PPP 模式推动新基建项目高效实施的重要条件。

## 新基建领域实施 PPP 项目的新挑战

新基建的全面推进，需要结合国际最新技术发展趋势和国内长远发展需要，坚守“以人民为中心”的发展思想，明晰新基建的内涵和外延。既包括现有基础设施的升级换代，还包括新型基础设施的创新发展。在新基建领域实施 PPP 模式，会面对一些新的挑战。

（一）项目技术边界条件更加不确定。基于 5G、大数据、物联网、人工智能、新能源等新技术，新基建提供支撑数字转型、智能升级、融合创新等新型基础设施体系。相对于传统基础设施领域，新基建领域的诸多基础性技术尚不成熟，远未定型，技术迭代速度很快。PPP 项目普遍投资规模大，投资期限长，技术边界条件的不确定性，对各方形成很大的挑战。

（二）项目收入回报机制更加复杂化。通过更大范围的互联互通和开放创新，新基建项目才会有规模经济和范围经济。新基建项目的用户地域分布很广甚至跨国界，与主要服务本地用户的传统基础设施存在实质性区别，这超越了传统基础设施的区域垄断属性。通常情况下，新基建项目前期要形成服务能力需要巨额投资，而形成规模后新增用户的边际成本很低，甚

至接近于零。尽快服务更广的范围，扩大有效用户的数量，提升完善服务潜在用户的商业模式，形成项目本身的多元化的经营性现金流，建立合适的收入回报机制，挑战性很大。

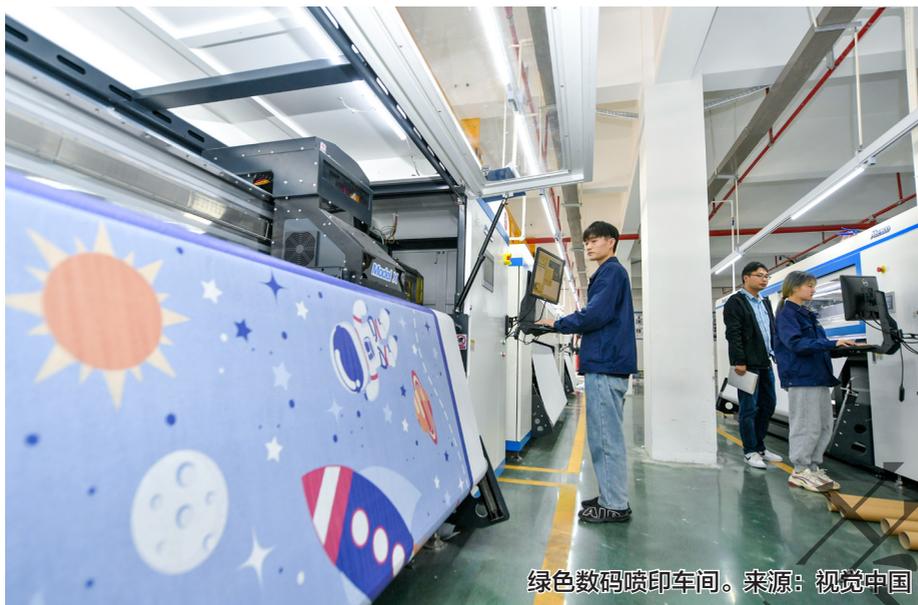
（三）潜在合格社会资本更加难寻觅。PPP 模式通常需要形成公开的和有竞争性的比选机制，需要有 3—5 家以上水平差不多的潜在合格社会资本参加比选，从中选择最为合适的投资者。新基建领域普遍尚未形成稳定的市场竞争格局，在投资者的可选数量和比较标准、寻找和筛选合适的社会资本方面存在更大的不确定性。诸多新经济领域的高技术创新型企业，普遍采取高估值的轻资产运作模式，如何跟重资产的基础设施投资项目协同融合发展，目前还需要探索。

（四）项目绩效考核标准更加难界定。新基建项目的技术规范与要求难以清晰明确，这提高了通过 PPP 合同及其附件约定绩效考核标准的难度。如何持续监测项目公司的实际运营水平，据此进行调整提升项目的合作机制，实现行稳致远，也面临更多的挑战。

## 新基建领域实施 PPP 模式的机制及政策创新

尽管新基建领域实施 PPP 模式面临一些挑战，但 PPP 模式能有效结合公共机构的体制优势和商业机构的机制与运营管理优势，应当在有条件的区域、行业和项目进行积极探索。同时，需要清醒地认识到长达几十年的公共治理过程的复杂性和 PPP 模式在操作上的严谨性，在推行新基建领域的 PPP 项目时，更加需要注重机制和政策创新。

（一）创新地方财政平衡机制。基础设施项目有效使用寿命普遍超过百年，是涉及几代人的长期发展问



绿色数码喷印车间。来源：视觉中国

题，应当考虑代际公平和成本分担，基于相关基础设施项目全生命周期和地方长期综合财力变化的长期发展视角。从财政角度解决基础设施项目相关的地方政府债务问题的要点有：一是建立财力与事权相匹配的财税管理体制，让地方政府的收入与支出实现中长期平衡，并辅之以规范的地方政府举债融资机制，可以依托地方政府信用和区域发展前景筹集低成本资金。二是落实地方政府的偿债责任机制，坚决打破“中央政府兜底、全民买单”的循环，落实省级政府对辖区内的政府债务负总责的机制，防止形成系统性的财政与金融风险。三是落实对欠发达地区补短板、还欠账的针对性的支持性财政政策，加快缩小地区发展差距，实现区域协调发展。

（二）创新项目投资决策机制。地方政府脱离本地资源条件和发展阶段盲目决策乱上项目，是基础设施领域最为严重的问题。在新基建领域，由于“新技术”想象空间无限，缺乏成熟的行业标准和规范来指导约束，如果项目立项决策失控，后果更加严重。新基建领域的重大项目投资决策，涉及公共利益和巨额投资，不宜过度简政放权、一放到底。从专业能力看，市、县级地方政府普遍不具备决策新基建项目的专业能力。建议将新基建项目的决策和审批权限，提升到省级政府，切实防止省以下地方政府乱上项目和乱投资，防止出

现投资决策失误和成本失控。

（三）创新弹性公共治理机制。基建领域的PPP项目，涉及政府、社会资本、公众长达20—30年的长期合作关系，不同阶段还会涉及设计、施工、运营、供应商等诸多主体，所提供产品往往是与普通民众生存权和发展权相关的基本公共产品与公共服务。本质上，PPP是一个涉及多方主体长期合作关系和多元利益持续博弈的公共治理问题。

高效实施PPP项目的核心，在

于公共治理机制的有效建立及良性运行，对整体法治环境、恪守契约精神、争议解决机制的要求很高。新基建领域实施PPP模式，更加需要有效积聚整合各方面的优势资源，构建有弹性的激励相容的公共治理机制，通过诸多不同利益诉求的相关方长达几十年的持续博弈，各方合力同心、尽力而为、量力而行、按贡献和绩效取酬，才能实现新基建项目全生命周期综合效能的最优化。

（四）创新PPP模式实施机制。各相关方需要敬畏PPP模式的严谨性和复杂性，精心实施才能发挥PPP模式的公共治理优势。PPP模式的经营理念包括：风险分担、激励相容、合理回报、契约精神、物有所值、量力而行、可融资性、可持续性等。要有效贯彻这些核心理念，需要注意以下要点：一是给PPP模式减负。区别不同项目的情况，形成地方政府债券、地方国企投资、特许经营、政府购买服务、组合型片区开发等多种模式发挥各自优势的多元协同、共生比选的新基建投融资新格局。二是发挥地方牵头国企的优势。相比政府主管部门，地方牵头国企具有人才和专业优势，在重大PPP项目实施工作中，可以更好地发挥政府实施主体、交易支撑主体、监管执行机构及风险处置机构等方面的重要作用，提升PPP项目的落地率和有效性。三是专业扎实推进PPP项目实施。由地方国企、政府

部门、各类咨询机构组成专业水平高的联合工作团队,确保足够的时间和经费,针对特定项目和潜在投资者的实际情况,做好实施方案论证分析、交易结构设计、协议合同编制、比选程序推进、交易谈判完善等重要工作。

(五)创新项目融资实现机制。新基建领域的PPP项目投资规模大、投资回收期长,需要针对项目不同阶段的风险收益特征,整合不同类型投资者的资源优势和投资诉求,构建具有充分弹性、可灵活调整的多元化融资结构,实现项目全生命周期的综合融资成本最优化。金融行业应当更多地基于重大项目全生命周期的现金流,通过金融创新更好地提供金融支持。商业银行重点支持处于建设期和资产培育期早期的重大项目的融资,给夹层融资、保险资产管理计划、投资基金等私募型金融工具更多的发挥空间,成熟期的资产更多通过公开市场实现证券化,积极发展标准化的权益性公募REITs。通过多个阶段不同风险管理能力与风险收益要求的投资者群体的平稳切换,有效降低长达20—30年的PPP项目全生命周期的综合资金成本。

(六)推进PPP模式政策创新。需要引导各利益相

关方形成稳定的法律和政策预期,形成良好合作环境和长期合作机制。建议全面梳理评估现有PPP相关法规政策,重在公共治理机制建设和对各方行为的有效监督,切实做到奖优罚劣,形成优胜劣汰的PPP模式发展环境。应当保持合理的政策弹性,给地方政府和市场主体充分的创新空间,以适应国内各地区存在的实质性的发展阶段差异和综合财力差异。举例来说,PPP项目资本金制度亟需改革。目前根据国家投资主管部门发布的政策,按行业规定重大基础设施项目的最低资本金出资比例。建议交给各类市场主体和金融机构,根据特定融资项目、投资主体和合作机制的具体情况,商定项目融资的交易结构及各部分资金的出资比例,形成按风险分层、有优先劣后次序的多层次项目资本金来源和债务结构。在各方合意的基础上,项目公司可以根据市场情况自主、灵活调整股权和债务结构,还应允许项目发起人及其他股东通过转让项目公司股权或逐步撤资等方式,提前收回其部分或全部股权投资,提高来源稀缺、成本高昂的新建项目资本金的利用效率。□

责任编辑 张蕊



人工智能机器人。来源:视觉中国