

科学策划生成高质量PPP项目的若干思考

李晓东

摘要：经济新常态强调经济的可持续发展，更加注重结构优化升级、提质增效、内在创新驱动，这对PPP模式推广和应用提出了新的更高要求。在经济新常态下，实施PPP项目更加注重依法、规范、高效、质量和创新，推动PPP项目高质量发展已成为主旋律。

关键词：PPP项目；经济新常态；高质量

2014年以来，PPP模式在弥补城镇化投融资短板、助力公共服务和基础设施建设、调动民间投资上成效显著，在经济社会发展中发挥着重要作用，一大批PPP项目落地实施，部分已启动运营的项目显现出较好的经济效益和社会效应。数据显示，截至2021年3月，全国累计入库项目10079个，投资额15.6万亿元；累计签约落地项目7236个，投资额11.8万亿元，落地率71.8%。经济新常态强调经济的可持续发展，更加注重结构优化升级、经济提质增效、内在创新驱动，这对PPP模式推广和应用提出了新的更高要求。在经济新常态下，实施PPP项目更加注重依法、规范、高效、质量和创新，如何科学策划生成高质量PPP项目，对推进地方经济建设、做好投融资工作具有重要意义。

策划生成PPP项目过程中常见的问题

在PPP项目实操中，由于策划生成PPP项目过程中的短视行为，后期

项目无法引入社会资本或无法签约落地的现象屡见不鲜。更有甚者，还出现实施不合规或新增隐性债务的问题。经梳理，笔者将常见的问题划分为以下十类。

(一)将纯商业化项目策划生成PPP项目。一些地方政府将房地产、旅游、招商引资等纯商业化项目包装成PPP项目，借助有关部门和金融机构对PPP的“绿色通道”，实现快速审批和融资，绕过相关产业政策监管策划生成不符合PPP适用范围和规定的项目。

(二)将纯建设无运营项目策划生成PPP项目。PPP项目本身要以运营为核心，社会资本方或项目公司在运营过程中为社会提供公共服务，不断提升公共服务供给质量和效益，实现公共利益最大化。但部分地区在策划生成PPP项目时只有建设内容，而无运营内容或者运营内容极少。这类项目不仅违背PPP项目的初心，也是当前政策所禁止的。

(三)策划生成不符合规定的纯政

府付费PPP项目。根据《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》规定“财政支出责任占比超过5%地区，不得新上政府付费项目”，但部分地区仍然存在超过5%财政支出责任的情况下，策划生成纯政府付费项目，违反财政部有关规定。

(四)超财政承受能力策划生成PPP项目。超出自身财力策划生成PPP项目，过高估计未来一般公共预算支出增长率，导致辖区内PPP项目支出责任占一般公共预算支出责任的比例超过10%，该类项目策划生成后还会因无法整改而产生更大的后遗症。

(五)策划生成的PPP项目成本虚高，无法做到物有所值。部分PPP项目未严格控制投资、建设、运营成本，与传统投资方式比较，产生更多的成本，采取PPP模式无法做到物有所值。

(六)策划生成远超合理回报的“暴利”PPP项目。一些项目使用者付费产生的利润很高，使得社会资本方获得“暴利”，超出PPP项目合理回

报预期,该类项目不适合策划生成成为PPP项目。还有一些PPP项目设置的合理回报率、内部收益率等指标,远高于合理区间,也需要在策划生成时予以避免。

(七)将涉及国防、国家秘密等不适宜由社会资本承担的公共服务策划生成PPP项目。这样做会导致国家利益、国家安全面临重大损失和威胁。

(八)策划生成伪PPP项目。将PPP作为变相融资工具,在PPP项目策划生成过程中出现固化支出责任、承诺保底收益、兜底回购等违规事项。

(九)策划生成的PPP项目后期无法融资。未考虑金融机构对项目提供融资的条件,导致项目公司成立后,无法获得银行贷款等融资,最终使得项目停滞或终止。

(十)捆绑打包生成PPP工程包存在不规范现象。部分项目捆绑无实质关联的子项目,部分项目捆绑打包后使用者付费比例未达到10%,导致PPP工程包不符合财政部规定而无法入库。

产生问题的原因分析

究其原因,笔者认为主要源于以下几方面:

(一)对PPP项目范围和界限把握不清。对商业化和公益性项目的界限模糊,对是否可由社会资本方提供的公共服务把握不准确,或是将BT项目、BT拉长版项目、兜底回购项目等视为PPP项目。

(二)存在“重建设、轻运营”现象。一方面政府方在策划项目时,主要考虑项目建设问题,以项目竣工验收为目标,忽略了后期运营内容,导致项目在可研、初设等阶段就存在“重建设、轻运营”现象。另一方面许多参

与PPP项目的社会资本方多为施工企业,既不愿意承担运营风险,也不具备运营能力,主要通过施工获取利润。

(三)未能科学预测财政可承受空间。部分地区在预测未来年度一般公共预算增长率时,未参照前五年一般公共预算支出平均增长率,使得财政承受能力空间在估计时不公允、不客观,出现过高或过低估计的问题。

(四)将PPP作为变相融资工具,利用PPP项目违规举债。部分地区为筹措项目资金,将PPP异化为融资工具,通过明股实债等方式变相增加地方政府债务负担,既违背PPP项目长期运行的要求,又会增加地方财政还本付息压力和财政支出负担。

(五)项目策划缺乏前瞻性。对股权结构、回报机制、社会资本采购方式等设计缺乏前瞻性;对利润率、建安下浮率、静态回收期、动态回收期等商务指标设置不合理,导致后期出现项目流标、项目无法签约落地、项目无法满足金融机构融资条件等情况。

科学策划生成优质PPP项目对策建议

优质的PPP项目通常具有项目属性优良、合作框架健全、交易结构科学、风险分配合理、绩效考核体系和合同体系完善等典型特征,如何科学策划生成优质PPP项目,已成为PPP前期工作的重中之重。

(一)遵循“六个原则”。一是“尽力而为,量力而行”原则。推广PPP模式,加大力度策划生成PPP项目,但前提是不得突破财政支出责任10%红线,不得超越财力上PPP项目。二是合规性原则。策划PPP项目时要依据法律法规和财政部、国家发改委等部

门的有关规定,做到有法可依、有理有据,避免在策划生成PPP项目环节出现违规问题。三是政策性原则。要紧紧围绕国家政策方向和地方党委、政府中心任务策划生成PPP项目,引导PPP模式支持乡村振兴、污染防治、民生补短板等国家政策鼓励的领域。四是前瞻性原则。提前谋划,提高预见性和前瞻意识。在策划生成PPP项目过程中,要对全生命周期进行策划,而非仅对建设期进行策划,既要重建设、也要重运营,既要考虑物有所值评价、财政承受能力论证和绩效考核,又要考虑项目采购和后续融资,要把“稳增长”和“防风险”结合起来。五是效益性原则。策划生成PPP项目要严格控制成本、平滑财政支出责任和防止社会资本回报率畸高。对使用者付费超额利润、亏损风险要强化管理,确保使用者付费超额利润分成合理,同时也要避免社会资本方未达目标利润的使用者付费转嫁由政府方承担风险,从而有效节省政府投资,提高公共服务供给和质量。六是可融资性原则。策划生成PPP项目时,要研究金融机构融资条件,在不新增地方政府隐性债务的前提下,设置PPP的项目条件要符合可融资的要求。

(二)强化多方合作。在实践过程中,PPP项目全生命周期管理和指导由财政部门负责;PPP项目的前期工作需要发展改革部门负责可研、立项审批,自然资源部门负责土地、规划审批,生态环境部门负责环评审批等;PPP项目实施需要项目实施机构和行业主管部门的有力推进;相关文本需要多部门联合审查和司法部门审核把关;工程竣工结算审计需要审计部门出具审计报告。因此在策划生成PPP项目阶段,各部门要互相配合,

集思广益，齐抓共管，形成合力，项目实施机构要充分征询有关部门意见，确保可研报告及实施方案中的内容具有规范性、可行性和可操作性。

(三)把握“三条线”。要牢牢把握好“稳增长、调结构、促改革、惠民生”的主线；牢牢把握好“不发生区域性系统性政府性债务风险”的底线；牢牢把握好“当年度辖区内PPP项目财政支出责任不突破当年度同级一般公共预算支出10%比例”的红线。

(四)做到“四个不得”。不得存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资本金；不得承诺固定回报或保障最低收益；不得通过阴阳合同，或由政府方、政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺；不得由政府市级兜底项目投资建设运营风险。通过“四个不得”的约束，在策划PPP项目阶段把新增隐性

债务风险隐患彻底消除。

(五)注重咨询机构和专家的选择。PPP策划生成阶段可能会聘请咨询机构等第三方中介机构和PPP专家协助，为保障策划生成质量，需选择有实力、有资质、服务到位、经验丰富、行事严谨的咨询机构和专家来参与PPP项目前期策划。

(六)扎实项目前期工作。策划生成PPP项目时要充分考量该项目的前期工作是否扎实。要确保在采购工作前能够完成项目可研、立项审批，并确保发起的PPP项目满足财政部PPP项目储备清单要求，并且后期能够符合纳入财政部PPP项目管理库的条件。

(七)科学捆绑生成PPP工程包。在科学捆绑PPP工程包时，首先要考虑使用者付费能否达到10%比例，其次要审核各子项目间是否存在实质关联，再次是要不断优化各子项目间的

匹配性和协调性。

(八)强化PPP工作管理。加大PPP项目储备和推介力度，筛选优质项目实施PPP模式。强化PPP入库审核和申报管理，做好资料更新、信息披露、保密管理等工作。全面清理政府采购领域妨碍公平的规定和做法，保障各类市场主体平等参与。有效拓展、科学测算财政承受能力，落实按效付费机制，提高可行性缺口补助的资金使用效益。充分发挥PPP模式拉动投资、激发市场活力的作用，积极引导社会资本提供公共服务。鼓励金融机构为PPP项目提供多元化融资，督促项目公司做好融资资金管理。加强PPP项目各环节监督力度，坚决防范隐性债务风险。□

(作者单位：福建省宁德市财政投资评审中心)

责任编辑 李燕

公 示

根据《国家新闻出版署关于开展2021年度新闻记者证核验工作的通知》(国新出发电[2022]3号)要求，现对中国财政杂志社财政编辑中心已领取记者证人员名单进行公示，欢迎监督。

李颖、方震海、陈素娥、刘慧娴、李艳芝、
张蕊、李燕、雷艳、刘永恒、廖朝明、张小莉

举报电话：010-88227019(中国财政杂志社党办(人事处))
010-83138953(国家新闻出版署)

中国财政杂志社
2022年1月30日