

# 新机制下规范发展政府和社会资本合作的建议

叶 斐

(新疆维吾尔自治区财政科学研究所, 乌鲁木齐 830002)

**内容提要:**自2013年起,我国大力推行政府和社会资本合作(以下简称PPP)模式,项目投资规模快速扩大。2023年11月,《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》发布。新机制下,我国PPP模式还存在政府自身能力不能完全匹配发展需要、项目全面管理的体制机制不完善、信用等级和市场变化影响项目推进等问题,应从加强政府能力建设、科学合理选择合作项目、强调加强项目全面管理、信用管理和市场因素防控等方面加以规范。

**关键词:**政府和社会资本合作(PPP) 新机制 规范发展

**中图分类号:**F283 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)04-0107-06

为进一步规范PPP模式的健康运行,促进我国经济社会高质量发展,鼓励更多的民间资本参与到基础设施建设中,2023年11月,国务院办公厅转发了《国家发展改革委 财政部〈关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见〉的通知》<sup>①</sup>(以下简称《通知》)。《通知》从准确把握总体要求、规范推进建设实施、切实加强运营监管、加大政策保障力度等四个方面制定了18条措施,对进一步推进PPP模式的相关问题予以明确。这标志着我国PPP模式进入了新的发展时期。新机制的“新”,体现的既是国家对运行多年的PPP“旧”模式的改革,更是政府推动PPP项目高质量规范运行的决心和信心。在此背景下,研究规范发展政府和社会资本合作问

题,对于更好地应用PPP模式具有重要的现实意义。

## 一、我国PPP模式发展历程

### (一) 初试阶段(1995年—2003年)

1995年,PPP模式在世行和亚行的推荐下引入中国,这与当时我国鼓励外商来华投资的政策相符。由于法律规章制度不健全,开展的项目并未达到预期的效果。

### (二) 探索阶段(2004年—2012年)

2004年,随着国家在市政公用事业的城市供水、污水处理及燃气供应等领域施行特许经营管理以来,各级地方政府陆续出台了配套政策,积极引导和规范特许经营项目实施。这一阶段的合作更

[收稿日期]2024-03-13

[作者简介]叶斐,副所长,高级经济师,研究方向为财税理论与政策。

①中华人民共和国中央人民政府 [https://www.gov.cn/zhengce/content/202311/content\\_6914161.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202311/content_6914161.htm)。

多是以实用为主,而不是盲目吸引外商投资,项目多以短期投资为主,缺少长远规划。2008年,受到国际金融危机的冲击和地方政府融资平台的纷纷建立,合作日渐减少,淡出市场。

### (三)发展阶段(2013年—2016年)

自2013年11月,中共十八届三中全会决定,允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。2014年5月,国家层面成立政府和社会合作工作领导小组。2015年,出台《基础设施和公用事业特许经营管理办法》,对PPP模式的管理逐步规范化。2016年,国家和各省陆续出台了支持PPP模式的文件,积极引导社会资本投入到基础设施建设和公用事业发展。一系列文件的出台,从PPP模式的建设运营管理到制度规范化透明化,从地方性政府债务清理到地方政府融资平台的管理,从政府购买服务项目到特许经营权的风险承担等多个方面,对PPP模式健康有序开展提供了有益保障,从而激活了PPP互惠共赢的新模式。在此期间,各省开展了PPP模式的广泛实践,涉及了城市化发展的交通运输、污水治理、水利建设、城市基础设施、生态环境保护、市政工程、城市综合开发、保障性安居工程、医疗、养老、社会保障等多个领域。截至2016年底,进入全国政府和社会合作库的项目11260个,投资额13.5万亿元。其中,已签约落地1351个,投资额2.2万亿元。随着合作项目的持续推进,入库管理把关不严、项目支出超出预期、违规举债担保、风险控制机制不健全等问题开始出现。

### (四)规范阶段(2017年至今)

2017年,针对项目制定不规范、重建设轻运营、部分项目执行走样等影响和制约合作发展问题,国家加强了对项目管理库入库标准和管理,对不符合政策条件的未开展物有所值评价或财政承受能力

论证的项目、不宜继续采用PPP模式实施、不符合规范运作要求、构成违法违规举债担保、未按规定进行信息公开等违规情况进行了及时清理,以此遏制PPP项目重量不重质、管理混乱等现象。各地累计清理退库项目2148个,涉及投资额2.5万亿元。

在此之后,为推动PPP模式回归本源、规范发展,财政部开始逐步规范PPP项目管理。2018年,财政部进一步加强对PPP模式示范项目的规范管理:一是对核查存在问题的173个示范项目分类进行了处置,其中:调出示范并退库30个、限期整改89个、调出示范并保留在库54个;二是规范国有金融企业参与PPP模式投融资行为,确保项目资本金来源合法合规;三是完善相关配套制度,通过出台产业发展指导意见、修订操作指南、加强动态监测等方式,切实强化风险防控,优化合作发展环境。2019年,财政部按照规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约的原则,一是设立项目正负面清单,对于不规范的项目,依法依规予以整改,构成违法违规举债融资的应当依法依规予以问责;二是财政部门将不再受理财政支出责任占比超过5%地区新的政府付费项目入库申请;三是新签约项目不得从政府性基金预算和国有资本经营预算安排项目运营补贴支出;四是严格对项目库实行动态管理,坚持“能进也能出”要求,加强信息公开披露和项目分类指导,同时强化咨询机构库和专家库管理,确保项目规范健康发展。2022年,财政部从做好项目前期论证、推动项目规范运作、严防隐性债务风险、保障项目阳光运行等四个方面对做好PPP模式工作提出明确要求,规范开展财政承受能力论证工作,严守每一年度本级全部项目从一般公共预算列支的财政支出责任不超过当年本级一般公共预算支出10%的红线;加强对项目合同审核、执行信息复核、

规范项目预算;强化财政承受能力动态监测和信息公开监督;保障社会资本充分竞争的同时完善项目绩效和履约。

2023年,我国PPP项目进入了整改期,审计署对18个省市本级及187个地区的408个PPP项目进行了抽查,在计划总投资1.53万亿元的项目中,发现部分项目存在入库环节审理不严、履约环节不诚信、建设运营环节不当推责揽责、项目损失浪费等问题。政府和社会资本合作亟待规范。

回顾PPP模式的发展历程可以看到,我国PPP项目从依法启动到高速推进,从井喷式大干快上到逐步规范有序管理,从追求数量到确保质量,从盲目跟风到依规清退,从不计成本到风险防控,在曲折中不断前行,在调整中不断完善,在监督中不断规范。

## 二、PPP模式新机制主要特点及PPP模式现存问题

### (一)PPP模式新机制主要特点

随着《通知》的正式出台,PPP模式在合作重点领域、经营模式、合作对象、管理主体等方面呈现出新的特点。

1.合作重点集中在经营性收益项目。在项目的选择上,合作的重点全部限定在有经营性收益的项目。自身没有经营性收益、投资回报依靠可用性付费的公共项目不再适合政府和社会资本合作方式,调整项目适用范围的同时,提升对社会资本的吸引力。

2.聚焦使用者付费,全部采取特许经营模式。在项目的收益来源上,以往的项目回报机制主要包括政府付费、可行性缺口补助、使用者付费等三种形式,但在实际操作过程中,政府付费仍然占了较

大比例,有些项目虽名为可行性缺口补助,但本质也是政府付费,加大了政府隐性债务风险。《通知》明确PPP项目应聚焦使用者付费项目,政府付费只能按规定补贴运营、不能补贴建设成本,不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式,使用财政资金弥补项目建设和运营成本,让项目运行更加规范。在项目的实际操作上,全部采取特许经营模式。项目资产最终全部移交给政府,合作双方明晰界定各方权责利关系,明确约定各自权属。

3.鼓励民营企业优先参与,建立项目清单。最大程度地支持民营企业参与新建项目,根据行业属性以及民营企业的专业能力,对不同项目类别实行分类管理,发布了项目清单,并允许根据实际情况随时调整。项目的细化分类,能够激发民间投资活力,让民营企业在选择项目时有了更大的主动性,也能促使有实力有能力的民营企业参与到环保、市政、物流、交通、水利等涉及民计民生的基础设施建设中来。

4.明确国家发改委作为特许经营模式牵头单位。改变国家发改委和财政部双头管理的模式,将特许经营的管理权交由国家发改委管理。财政部门的工作重心调整为强化预算制度管理、防范化解地方政府债务、加大财会监督和严肃财经纪律等方面。

### (二)PPP模式现存问题

1.政府自身能力不能完全匹配PPP模式发展需要  
近年来,各级政府已经将PPP模式迅速推广到各类基础设施建设上。各级各部门逐级上报了大量的政府和社会资本合作项目,但是部分项目表面上是按照PPP模式的有关要求完成了前期的准备工作,但实质上政府的综合管理能力未能完全满足PPP模式推进的需要。区域经济发展不均衡、地方

政府可支配财力有限、部分领导认识不到位、人员机构配置不健全、部门之间协调不力、对咨询机构过度信任、法律风险防范意识不强等原因,都影响和制约了PPP项目健康发展。

具体来说,一是法律法规大多以部门规章和地方规章制度出现,在遇到相互抵触时,没有上位法或者权威性法律作为依据,缺少一个高层次的权威的专业性的法律法规作为执行基础,且PPP模式立法目前仍然处于研究阶段,造成各地对政策的理解上存在偏差,在具体的执行过程中产生了与政策要求不一致的情况。二是各地推进PPP模式的情况各不相同,受自然条件、区域发展不均衡等因素的影响,PPP模式在实际开展过程中遇到的问题和困难并没有完全涵盖在现行政策文件中,违规操作造成项目执行与政策要求不符。三是专业化机构和专业人员偏少,第三方专业评估机构缺失,项目选择主要由政府相关部门牵头,很多机构和人员都只是参与或者介入其中某一个环节的实施,缺少大量的专业型人才,在很多方面没有形成管理合力,造成很多项目没有经过专业审核就匆匆入库。

### 2. 项目管理的体制机制仍需完善

自2017年财政部开展集中整治以来,PPP模式在项目实施中执行不规范、监管体系不健全、风险分配机制不完善、项目实际落地少等问题逐渐显现。

首先,项目实施不规范。一是有的市县虽筛选了PPP项目,在实际操作中,对项目所涉及的土地、价格、资源配置和政府补贴等对价资源没有统筹安排,联评联审决策机制虽然已经建立,但具体实施中没有达到政策要求的效果,流于形式。二是部分地区对PPP模式理解上存在误区,不愿意将收益稳定的项目引入PPP模式,交由社会资本投资建设,但限于自身可支配财力有限,应该立项的却没有如期

立项,造成合作关系缺失。三是项目在按照政策要求执行中,存在社会资本方认为政府作为项目的发起方,政府提供的信息资源和社会资本方获得的资源不对等,政策执行不规范的问题,从而影响到双方的合作基础,挫伤了社会资本的积极性,影响到PPP模式的后续进行。四是有的政府还是采取事无巨细的管理模式,对项目的干预仍然较多。对涉及存量项目在由政府授权社会资本融资建设模式转为PPP模式时,执行尺度不一致,个别项目的重点放在融资上,忽视了项目建设运营,还有一些项目是纯公益性项目而被列入PPP项目,这些都为项目建设带来风险。

其次,监管体系不健全。一是PPP模式自身程序较为复杂,周期较长。在项目识别阶段增加了物有所值和财政承受能力论证以及编制实施方案等工作程序,加之PPP项目的投资主体由政府变为社会投资人后,部分项目还需办理投资、用地、施工等变更手续,但政府没有加强监管,造成项目建设出现问题。二是政府对PPP项目的全周期性绩效管理机制还不够完善,尤其是动态监控和事前事中事后绩效评价还未完全适应PPP项目发展的需要,为项目实施带来风险。三是设立的PPP模式引导基金作用没有充分发挥,政府对引导基金的监管有所欠缺,社会资本融资难的问题依然存在。

再次,风险分配机制不完善。部分项目在风险分配机制上存在着项目边界条件不够清晰,对项目资产的权属,三方各自所承担的公共责任,风险分担等实质性内容中原则和意向的内容较多,实际执行如何应变的少,给PPP项目造成损失。

最后,项目实际落地少。一是社会资本方更倾向介入相对短平快的项目,及时完成资金回笼,但是由于目前PPP项目很多都是十年以上,建设周期

长,很难在短时间内完成项目的所有环节,对社会资本的引入带来了障碍。二是PPP项目回报机制中,现有的定价机制和调整机制对社会资本方的吸引力不大,给项目实施带来不小的资金压力。三是为支持和鼓励项目实施,政府设立了以奖代补资金和使用管理办法,但从实际情况来看,资金撬动社会资本参与建设的作用还没有完全发挥,部分社会资本仍存在观望态度。

### 3. 信用等级和市场变化影响项目推进

首先,合作方信用问题。个别项目投资出现了因信用问题导致无法进入下一个环节的情况,三方在组织协调和沟通上由于所获信息的不对称,在签订和履行合同上产生了分歧,社会资本方无法在限期内按照合同约定完成注资,使整个项目的实施延误,严重影响到了PPP模式的信用。有些地方地缘和资源相对没有优势,经济基础薄弱,土地资源价格、当地对公共产品和社会服务的价格承受能力偏弱,拿出的项目对社会资本的吸引力有限,造成社会资本对项目的兴趣程度不高。部分社会资本方认为退出机制不健全,信息不对称,担心相应投资得不到有效回报。

其次,市场因素。部分项目由于原材料价格的上涨、市场供求关系变化,建设成本增加,随之带来的所需资金的增加,超出了合同预期,社会资本方迫于压力增加了向金融机构贷款的额度和投资力度,最终导致社会资本方退出项目,造成了政府和社会资本合作项目搁浅。

## 三、新机制下规范发展PPP模式的政策建议

### (一) 加强政府能力建设

1. 政府高位推动。坚持规范操作和从严管理,在法律允许的范围内,保持现行PPP模式政策的执

行尺度一致性。进一步明确政府各部门的职责和分工,强调管理的统一性、协调性和专业性,形成合力共同推进。

2. 提升专业水平。加强政府部门、社会资本方的专项培训力度,以适应PPP模式的高速发展需求。正确引入考核和评估机制,强调第三方咨询机构和专业评估机构的质量,规范PPP模式咨询和评估服务市场。在已有专家库的基础上,根据市场经济变化和合作发展中的实际需要,联合国内外高校的专家学者及时充实和完善专家库,提升专业水平和能力,为政府部门决策提供有益支撑。

### (二) 项目选择市场化和规范化

1. 坚持市场化发展。将市场化条件作为衡量和评价的重要指标,在公平、公正、公开的条件和法律法规制度下,以市场化为标准进行定价。

2. 坚持规范化发展。优先选择有一定盈利空间、公共需求相对稳定、价格机制调整较为灵活、亟须投资规模和资金的城市化项目作为首要选择,规范发展PPP模式。同时,根据各地经济发展引入PPP模式的实际,在PPP项目执行中,对遇到的特殊问题进行分析并研究可行方案并上报上级政府,不得盲目做出调整致使PPP项目无法达到预期。

### (三) 加强项目全面管理

1. 强化政府支出责任,建立财政支出责任台账。动态记录各地已签约实施政府和PPP项目资金投入、财政运营补贴、风险承担及配套投入等各项财政支出,严守制度红线,对超过标准的一律不得安排新的政府和社会资本合作项目,避免形成新的政府债务。

2. 加强项目建设管理。一是在项目质量方面,坚持政府引导占主导地位,根据城市化建设中提供公共服务的数量和质量,明确公共服务的标准,并通过公开招投标等多种方式,鼓励和吸引社会资本

参与其中,同时做好动态监控和全程监管等长效机制,不断完善绩效评价和管理手段;在项目建设回报机制方面,政府应确定合理的定价和价格调节机制,对使用者付费和可行性缺口补贴类项目通过适当延长经营时限,提供相应资源配置,落实国家各项优惠政策,建立合理的投资回报机制。二是在项目运营方面,由社会资本承担设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任;政府作为监督者和合作者,加强项目筛选、社会管理、市场监管、绩效考核等职责。运营过程中,政府建立事前事中事后绩效评价管理机制,按照政府和社会资本合作项目合同约定的绩效考核协议,明确项目运营的绩效考核标准、绩效监测方案以及未达到绩效考核的后果。

3.开展PPP项目管理库集中清理工作。规范项目库管理通知,制定集中清理工作方案,规范项目入库条件,严格新入库项目审核。同时组织规范实施自查,加强政府和社会资本合作项目库动态管理。坚持“有进有出”原则,落实动态调整机制。

4.加大PPP项目的信息公开力度。设立合理的风险分担和利益分配模式,严格按照PPP项目操作流程和项目实际进度,同步录入、更新、维护PPP综合信息平台,确保项目信息录入及时、规范、准确、完整,正确引导社会资本参与城市化建设中来,并主动接受群众监督。

#### (四)提升信用等级和完善市场环境

1.加强政府和社会资本方的信用管理。一是建立健全现行PPP政策中涉及信用的制度,对政府和社会资本方的经济行为进行规范,避免因信用风险带来的经济损失。二是通过研究建立PPP项目中政府和社会投资方的信用等级评定系统,加强政府和社会资本方的诚信,提升信用水平。将信用等级评定结果及时公开,接受社会监督,逐步规范双方的行为。三是完善与PPP项目有关的涉及双方合同

的法律条文,防范项目实施中带来的各种纠纷和违约后的赔偿事宜。

2.加强市场因素防控。从PPP项目的执行环节看,市场风险的产生与项目建设的周期、规模、市场供求关系、收费价格机制等因素有很大关系。单一靠政府和社会资本其中的一方都很难应对,需要双方协商,按照合同约定对原材料价格调整、项目竞争过度、收费价格达不到或高于预期、成本规模超出控制等可能出现的问题进行相对准确的市场预测,并在PPP合同和协议中设立补偿机制、协议调整价格、风险分担模式等条款,从而降低市场风险对PPP项目带来的冲击。

#### 参考文献:

- [1] 马海涛,秦士坤.财政规则与地方政府行为[J].社会科学文摘,2024(01):79-81.
- [2] 贾康,陈通,邓金丽.政府与社会资本合作:实践进步及完善建议[J].财会月刊,2023(18):4-9.
- [3] 刘志强.规范实施政府和社会资本合作新机制[N].人民日报,2023-11-27.
- [4] 万静.政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施[N].法治日报,2023-12-01.
- [5] 贺括,蒋仁爱,石皓月.中国政府引导基金与社会资本投资效应研究[J].统计与信息论坛,2024(01):44-57.
- [6] 邹薇薇,张东军.政府与社会资本合作模式(PPP模式)发展现状及优化对策研究[J].中国集体经济,2023(20):21-23.
- [7] 李鹏凯.轨道交通领域政企合作经验及展望——以深圳地铁4号线BOT项目为例[J].铁道经济研究,2023(06):41-44+55.
- [8] 刘国海,周美彤.辽宁省县域PPP项目模式可行性与运作风险探究[J].辽宁经济,2023(12):9-15.

【责任编辑 孟宪民】