

B.5

高质量发展理念下 PPP 行业风险防控研究

傅庆阳 张晓彬 何阳*

摘要： 国家“十四五”规划纲要明确将“规范有序推进 PPP”作为拓展投资空间的重要举措，高质量发展已然成为推动 PPP 行业发展的主旋律。但是由于内外部环境复杂多变，已落地的一些项目逐渐暴露出问题和纠纷，部分新增项目“绕道”规避监管，个别地区将 PPP 万能化或妖魔化，PPP 项目推进的不稳定性明显增加，甚至滋生新的风险，PPP 行业在进入高质量发展的新时期仍面临许多新的问题和挑战。本报告针对高质量发展理念对 PPP 行业发展的新要求以及 2020 年 PPP 行业新的风险点进行重点解析，认为目前我国 PPP 行业发展面临冒进与项目失控风险、项目超概算与违规问责风险、急剧扩张与投资失败风险、绩效不明和形式主义风险、隐增债务风险、形式与实质两张皮的风险，在此基础上提出理性发展、规范发展、稳妥发展等有针对性的政策建议，以期共同推动 PPP 更好地服务于全国改革发展大局。

关键词： 高质量发展 PPP 风险防控

* 傅庆阳，天和国咨控股集团有限公司董事长，高级工程师，财政部、国家发改委 PPP 专家库双库专家，研究方向为项目管理、投融资咨询与全过程工程咨询；张晓彬，天和国咨控股集团有限公司 PPP 咨询事业部副总经理，工程师，研究方向为特许经营、PPP 与全过程工程咨询实务；何阳，天和国咨控股集团有限公司 PPP 咨询事业部副总经理，工程师，研究方向为特许经营、PPP 与其他投融资咨询实务。



在我国推广应用 PPP 模式是国家的一项重要战略决策，经过七年多的实践，已经在理论研究、制度建设、项目运作等方面取得较好的成绩，构建了一套较为完整的实施与监管体系。PPP 模式已成为公共服务的重要供给方式之一，国家“十四五”规划纲要更是明确将“规范有序推进 PPP”作为拓展投资空间的重要举措。PPP 行业不仅要有发展，更要有高质量的发展。努力实现从高速增长转向高质量发展，从只注重追求短期效益转向坚持长期可持续发展已成为新时期我国 PPP 行业发展的主旋律。当前错综复杂的内外部环境不断给 PPP 行业发展带来新的问题和挑战，实现 PPP 行业更高质量、更可持续的发展，要求参与各方在准确把握新发展理念、坚持科学发展思维、摒弃错误发展观念、补齐制度短板、厚植发展根基、增强发展动力的同时，增强风险意识、严防细控行业风险、统筹推进发展和安全工作，让高质量发展之路越走越稳、越走越好。

一 高质量发展理念对 PPP 行业发展提出新要求

经过全国范围大规模的实践，我国对 PPP 模式的应用已趋于成熟和规范，并不断释放出新的动能和活力，高质量发展理念已成为当前确定行业发展思路、制定行业发展政策、实施行业监管的根本要求。PPP 行业高质量发展的根本在于转变发展理念、理顺发展思路、创新发展方式、释放发展活力。以推动公共服务提质增效、提升社会治理效能、推动高质量发展为出发点，理顺发展思路，走科学、理性、稳健的发展之路，坚决摒弃偏重融资功能、偏爱地方国企、放任不管或过度干预的错误发展观念，因地制宜地构建具有中国特色的发展格局，是推进 PPP 高质量发展的必然要求和前提。

（一）以新发展理念引领和驱动 PPP 行业高质量发展

贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念是引领和



驱动 PPP 行业高质量发展的根本动力。以创新发展为引领，推动 PPP 行业的技术创新、管理创新、金融创新和制度创新，聚焦新基建赋能新供给，并协同传统基建融合创新；以协调发展为目标，强化顶层设计，理顺部区间、区域间、行业间、个体间的意识冲突和利益分歧，营造一个统一规范、公正平等、透明高效的 PPP 发展环境；以绿色发展为导向，坚持可持续发展，创新环境治理模式，释放环境资源价值，激发绿色产业的市场活力，推动治理者和受益者良性互动；以开放发展为导向，学习借鉴国际经验，熟悉适应国际惯例，分享中国 PPP 发展成果，主动融入国际交流合作，积极参与国家“一带一路”倡议，共同构建国内国际“双循环”新格局；以共享发展为归宿，切实解决基础设施和公共服务供给不充分、不平衡问题，稳步推进新基础设施建设，推动区域联动和城乡一体化基础设施共建共享，加快区域、行业、城乡协调发展，增进民生福祉，增强人民群众的获得感、幸福感。

（二）坚决摒弃只偏重 PPP 融资功能的错误观念

融资功能是 PPP 模式的属性之一，但不是推广 PPP 的初衷，更不能将其作为评判是否实施 PPP 项目的唯一标准，让专业的人做专业的事，充分发挥政府与社会资本各自的优势，推动公共服务提质增效才是制定 PPP 项目决策最重要的依据。过去几年我国还处于摸索和实践阶段，部分地方政府和社会资本对 PPP 的理解和执行有偏差在所难免，但在 PPP 已进入高质量发展的当前，若个别地方还是过于强调融资理念，甚至只追求数量，不重视质量，忽视长期的可持续发展，则必须引起警惕并加以纠正。必须坚决摒弃这种借 PPP 变相融资的错误观念，切忌在困难时期盲目搞“大运动”，要坚守 PPP 的初衷和本质，科学论证 PPP 项目的可行性，合理评估政府支出和财政承受能力，规范设计采购方案和合同文件，严抓绩效监管与按效付费，将实现地方经济增长和公共服务提质增效作为实施 PPP 项目的目标导向。



（三）正确认识不同地区发展 PPP 的差异化思路

推广运用 PPP 模式是一项国家决策部署的长期事业，是拓展投资空间的一个重要可选项，但不同地区在发展 PPP 的过程中应该有不同的思路和侧重点，应充分发挥政府投资与社会资本投资的协同效应。经济发达的地区，财承空间充裕，政府信用良好，行政干预较少，市场化程度较高，对社会资本及金融机构的吸引力较强，较适合采用 PPP 模式，应聚焦关键领域和薄弱环节，加大基础设施领域补短板力度，并把当期腾出的财政资金投到更为急迫、供需矛盾更加突出、不适宜采用 PPP 模式或对社会资本缺乏吸引力的民生项目和补短板的重大项目。经济欠发达的地区，对社会资本的吸引力较弱，适宜采用 PPP 模式的项目有限，应审慎开展，量力而行，优选有一定收益或赢利模式稳定的项目，应杜绝一拥而上，遏制明股实债、变相担保、兜底回报等违规行为，避免发生政府履约风险和信任危机。

（四）准确把握国有企业在 PPP 发展中的地位和作用

国有企业已成为我国 PPP 发展中社会资本的主要力量，2020 年的中标项目规模占全部 PPP 项目规模的 90% 以上。国办发〔2015〕42 号文、财金〔2019〕10 号文等文件先后对本地国企作为社会资本的资格要求提出了不同的理解，顶层设计有所加强，意在防范本地国企“曲线”抢占 PPP 项目，滋生新风险。换个角度来看，引入 PPP 打破了传统的行政垄断和区域限制，与区外优质企业的充分竞争倒逼本地国企主动改革、“练好内功”并积极“走出去”，真正提高核心竞争力、抗风险能力及社会影响力，这对于进一步实现政企分开、助推国企改革、激发国有经济活力、化解债务风险是大有裨益的。同时，各地应持续优化营商环境，吸引更多民营企业参与 PPP 项目，扩大财政投资与国企投资的杠杆效应。

（五）树立和践行“放管服”结合、张弛适度的政府监管理念

PPP 行业的高质量发展离不开高质量的政府监管，PPP 在加快转变政



府职能的同时，也对传统政府监管机制在 PPP 项目中的运用提出了新的挑战，目前已暴露出监管职能交叉、角色定位不清晰、裁量权自由随意、公平性差、效率低等诸多问题。如何打破传统监管思维方式，平衡公共利益与市场机制的关系，做到“放管服”结合、张弛适度、激励约束并重、公平公正，已成为当前 PPP 行业高质量发展亟须解决的问题。为此，必须遵循权力法定原则，坚持以合同管理为核心，以服务标准化为基础，以绩效监测为抓手，厘清政府监管界限，建立健全责任清单和监管流程，分类适度监管，完善协同管理和失职问责机制，避免监管缺位、重复监管和过度监管，率先在 PPP 领域将“放管服”改革向纵深推进，以良性、有序监管共同推动 PPP 行业规范发展。

二 2020年 PPP 行业风险点的识别与分析

做好 PPP 风险防控工作，关键在于根据内外部环境的变化，对风险进行动态的跟踪与识别，并及时调整风险防控与管理措施，杜绝一成不变、形式主义或麻痹大意。我国 PPP 行业在“促发展”与“防风险”两个方面虽已取得了不错的成效，但目前并未完全成熟，还处于防范化解政府隐性债务风险攻坚期、多年积累深层次矛盾释放期和 PPP 模式高质量发展转型阵痛期“三期叠加”阶段，仍会不断出现新风险和新挑战，掣肘 PPP 行业的高质量发展。PPP 各方应把握 PPP 行业风险演变过程中呈现的新特点，主动适应、动态跟踪、系统应对，及时优化调整和严格落实落细各项风险防控措施，增强针对性和有效性，推动 PPP 行业稳健发展。

（一）面对疫情冲击与经济复苏，防范冒进与项目失控风险

2020 年新冠肺炎疫情对地方经济造成的严重冲击，给 PPP 行业的发展带来了诸多机遇，也潜藏了不少风险。一方面，推动 PPP 发展既要做大总量，更要提高质量，处理好“特事特办”与“保质保量”的关系，牢记欲速则不达，严把合规审核的“方向盘”，防止以“急事急办、特事特



办”为由，仓促上马项目，埋下地方政府隐性债务风险隐患。另一方面，突发疫情对于 PPP 项目的建设、运营均存在不同程度的影响，诸如暴发窝工停工、建设期延后、材料价格上涨、建设成本增加、运营收入减少、项目暂停服务或临时接管等一系列问题，由此可能给项目公司带来经营风险和经济损失，也会造成项目合同无法顺利履行，甚至增加社会矛盾纠纷，出现群体性事件。因此，PPP 各参与方在做好疫情防控和复工复产的同时，也要积极妥善处理由疫情引发的各类法律问题。

（二）强化全过程投资管控，防范项目超概算与违规问责风险

投资超概算现象已成为 PPP 项目近年暴发的高频问题，并由此引发建设资金短缺、再融资困难、建设期延后、项目库信息调整、示范项目清退、财政负担加重、财承突破红线、采购程序待完善、合同再谈判与变更、督查问责等后续一系列问题和风险，甚至引发项目提前终止，加大政府债务风险。为此，应重点明晰各方投资控制责任，构建以合同管理为核心的投资控制体系，按照不同付费方式区别设置投资目标要求与管控策略，并将投资认定与风险分配原则充分反映到具体合同条款，强化前期论证、采购、设计、施工、结算、决算等过程的投资管控，建立投资预警机制，有效防范项目投资失控风险。一旦发生超概算问题，应依法依规妥善处理，科学识别、分类梳理超出原因，依约界定责任主体和承担方式，按照政府投资条例和基建程序调整概算，重新评估项目和财政承受能力，调整“两评一案”并申请项目库信息调整，依法完善相关采购程序和合同变更方式，强化对责任人员的责任追究。

（三）鼓励社会资本积极参与，防范急剧扩张与投资失败风险

近年来许多社会资本只注重铺项目、“摊大饼”，未能根据自身实力及未来发展预期，谨慎合理地匹配项目数量和规模，最终导致资金困难或资金链断裂，甚至导致项目提前终止或被迫售让企业股份等，诸如此类的问题与风险已逐渐暴露并产生负面影响。因此，社会资本作为 PPP 项目的最重要



参与者必须谨慎、规范地参与 PPP 项目投资，强化项目调查与风险评估，以有效提高投资效益和防范企业债务风险。一是要关注项目实施的合规性。从适用领域、签约主体、运作方式、采购程序、前期手续、绩效挂钩等方面对拟参与项目进行甄别，避免出现项目无法入库或者清理出库的情形。二是要分析项目规模的合理性。通过开展项目的尽职调查，判断项目规模是否与当地的社会经济发展水平、人口规模、供需关系等条件相适应，预先做好应对收益不足困境的准备。三是要研判项目与企业的互适性。谨慎评估与企业自身实力相匹配的项目数量和规模，必要时应进行合理取舍或采用联合参与方式。四是要认真研究合同内容。对进度要求、投资核定、回报机制、调价机制、绩效考核、违约责任、退出方式等关键条款进行认真的分析研究，评估相关条款的可行性、严密性以及合法性，判断是否符合企业的利益诉求。

（四）严格落实绩效管理指引，防范绩效不明和形式主义风险

运营是检验 PPP 项目成效最为关键的环节，是 PPP 模式区别于 BT、变相举债等方式的根本，是维持双方合作长期稳定的基石，只有做细运营、做实绩效，才能真正实现公共服务的提质增效。随着大量 PPP 项目陆续进入运营期，企业经营混乱、运营产出不达标、运营成本严重超支、设施资产管理不善、市场需求低于预期、政府付费不到位、调价机制不合理、政府绩效监管走形式、社会资本转移运营责任等一系列问题暴露出来。对此，首先必须从源头上为 PPP 运营保驾护航，在论证决策阶段应精准确定运营产出标准，合理测算运营成本，科学评估使用者付费可能，实事求是地论证财政承受能力，并在合同中明确成本监审与价格调整机制、风险承担机制；其次，严格落实财金〔2020〕13号文提出的 PPP 项目全生命周期绩效管理，依据合同约定定期开展绩效监控和绩效评价，及时发现问题并进行纠偏，完善按效付费机制，倒逼社会资本“精耕细作”，以达预期效果；最后，加强政府履约管理，妥善安排项目预算支出，在税收、金融、市场环境、群众工作、排他性等方面为项目提供必要的支持。



（五）加大资金支持与加强风险管控并重，防范隐增债务风险

2020 年证监会、国家发改委发文推进基础设施 REITs 试点，以盘活优质资产，增强再投资能力，促进高质量发展，并对 PPP 项目发行 REITs 提出了明确要求。同年，财政部对政协人大提议复函时，明确专项债作为 PPP 项目资本金或债务性资金存在较大风险隐患。因此，为积极应对 PPP 投融资风险，需稳妥有序地拓宽资金渠道，坚持加强风险管理与加大资金支持并重的原则。一是合理规范地运用金融工具。PPP 各参与方要准确把握金融政策导向，规范运用基础设施 REITs 和专项债等创新工具，小步快走、稳扎稳打，同时组合运用银行贷款、银行理财、保险资金、社保资金、ABS、融资租赁等融资工具，着重解决 PPP 项目现金流和融资工具之间的错配问题。二是积极开展项目尽责调研。参与 PPP 项目的金融机构不仅要对项目本身的合规性以及未来的现金流情况进行分析判断，而且也要对融资主体的资金实力、经营情况、财务状况、资质信用等进行调查研究，还要对地方政府的财政实力、债务水平、金融生态环境等进行评估，积极争取提前介入项目，及时消除信息不对称。

（六）落实高质量发展新要求，防范形式与实质两张皮的风险

新基建是经济高质量发展的基础和重要支撑，与传统基建相比，其更具市场化特征，对投资运营专业化能力的需求更高，更需要各市场经济主体广泛、深度地参与合作共享，因此，新基建与 PPP 两者之间存在许多契合点：一方面，新基建给 PPP 带来了实践和创新的空间，尤其是新老基建的融合能够实现“1+1>2”的效果，新基建的商业化收益又能够缓解日益趋紧的财政；另一方面，PPP 能够调动政企各方力量，助推新基建快速发展。但与此同时，必须警惕未经论证、未做规划、一拥而上、无序投资、谋取政绩私利的乱象出现，也必须提防“新瓶装旧酒”，假借新基建 PPP 项目之名，行政府变相举债之实，不断增大政府隐性债务风险。因此，必须引导各地科学做好新基建领域的需求预测和产业规划，明确发展重点和推进时序，倡导理



性投资，杜绝形象工程；完善新基建领域的 PPP 政策配套，坚持加大支持力度与强化有效监管两者并重。

三 高质量发展理念下防控 PPP 行业风险的政策建议

我国 PPP 行业从初期的暴发式增长到当前回归理性规范的进程中，在法律与制度建设方面已取得长足的进步，但与现实需求相比，我国 PPP 相关法律与制度体系还不够完备，仍存在系统性不够、政出多门、局部缺位等制度短板，亟待着力解决。在高质量发展理念下，进行系统性的 PPP 法律与制度建设，稳妥推进 PPP 立法，理顺各部门规章制度，在推进 PPP 发展过程中做到有法可依、有章可循，用强有力的法律与制度保障来消除社会困惑与担忧，能够提振 PPP 参与各方的信心，切实保障公众利益和社会资本权益。

（一）稳妥推进 PPP 立法，加快推动出台新的纲领性文件

一方面，业界期待已久的 PPP 条例并未如期出台，PPP 上位法体系尚未建立；另一方面，2020 年财政部依法清理已失效的 PPP 操作指南和两评指引等 PPP 领域“纲领性文件”。尽管这是正常的部委文件清理行为，而非对 PPP 模式的否定或禁止，并且国家“十四五”规划纲要还将规范有序推进 PPP 作为拓展投资空间的重要举措，但是各方对发展 PPP 的信心还是不坚定甚至存在恐慌现象，究其原因当前 PPP 法律与制度体系不完备。为此，应加快推动 PPP 的立法进程，稳妥推进 PPP 条例等上位法出台，并继续优化和完善 PPP 领域税收、土地管理、价格调整、国有资产管理、信用体系、标准规范、风险防范、争议解决等专项配套政策，构建系统完备的 PPP 制度框架与法规体系，依法有序推进 PPP 可持续高质量发展。

（二）提防项目“绕道”特许经营刻意避开 PPP 政策监管

PPP 和特许经营是在学习和借鉴了英法等国的成功经验后，由财政部和



国家发改委分别主导的在我国逐步推广应用的两种模式，尽管两者在概念、内涵、实施流程和政策配套等方面各不相同，但存在一些相通之处，也都适用基础设施和社会事业项目，容易造成模式选用的随意和混乱，尤其是当前 PPP 项目政策趋严趋紧，受制于地方政府的财力，许多项目开始“绕道”特许经营，刻意回避财承 10% 红线的控制以及项目库动态监管等，以此来避开 PPP 相关政策的监管，这样很容易滋生新的风险。为此，应加快顶层设计进程，尽快理顺各部门规章制度，厘清 PPP 和特许经营两者的适用条件和实施要求，填补政策盲区，保持相关政策法规的融合贯通。同时，两部委也有必要联手对不规范的特许经营项目进行清理整顿。

（三）尽快推出 PPP 项目供地实施细则，严防使用不当风险

建设用地是 PPP 项目的重要载体，破解项目供地难题是稳步推进 PPP 项目实施的重要基础。国办发〔2015〕42 号文明确提出要实行多样化的土地供应，以多种方式保障 PPP 项目建设用地。大多数情况下 PPP 项目符合划拨用地要求，能以划拨方式获得土地，但对于其中的可经营性配套采用有偿使用方式已是必然选择，并且随着我国土地有偿使用制度改革的推进，扩大 PPP 项目用地有偿使用覆盖面已是大势所趋。目前出让、租赁、作价出资或入股等土地有偿使用方式，在 PPP 领域均有具体的实践案例，也存在亟待解决的现实问题。为了更好地指导和规范 PPP 项目供地，严防使用不当风险，有必要在现有实践基础上，尽快梳理推出具体的实施细则，重点对适用范围、供应前置条件、土地供应价格、操作程序、用途管理与分割转让、部门职责、法律责任等进行明确规定，以指导 PPP 项目科学合理地选择适合项目特点的土地供应方式，并依法依规组织实施。

（四）强化项目资产管理，提前谋划期满移交与退出机制

期满移交是 PPP 项目全周期的最后阶段和社会资本退出的关键环节，也是政府接管项目新周期的开始，由于我国推广应用 PPP 模式的时间不长，PPP 各参与方均缺乏实际经验，容易存在移交标准不具体、移交内容不详



尽、移交程序不明确、移交税费不清晰等问题。因此，有必要研究出台专门的法规政策和操作指南，督促和指导 PPP 各参与方提前谋划，早抓落实，扎实做好期满移交与退出工作。首先，强化项目资产管理，建立资产管理台账，谨防资产流失，定期、不定期地检查设施设备的维护和检测记录，提高全生命周期内项目资产的完好程度；其次，必须在合同中详细约定社会资本向政府移交项目资产设施的过渡期、移交范围和标准、移交程序、质量保证及违约责任等，做到有约可查、有据可依；最后，在移交阶段应加强移交委员会的组织工作，制定合理的移交方案，严格开展资产评估与性能测试，督促社会资本开展必需的恢复性修理或更新重置工作，妥善处理资产交割、变更登记、技术转让、项目公司清算、债务清偿、股权转让等相关事务。

（五）在实践中不断健全争议解决与救济制度

大量的 PPP 项目陆续进入执行阶段，因前期论证和风险准备不充分、合同文件签署仓促、项目规范整顿、经济环境变化、融资受阻等，各方无法完全履约、进度迟滞甚至项目提前终止等问题逐渐暴露。为此，有必要借鉴美国 ADR 机制、英国 PF2 以及 FIDIC 争议解决机制等国际经验，并结合我国 PPP 具体实践，加快健全和完善协商、调解、专家裁决、仲裁、诉讼以及行政复议等多层次、多元化的争议解决机制，出台专门的法规政策，在程序层面形成明确、规范、详细的操作细则，避免陷入低效与恐慌的困境；同时，坚持平衡行政优益权和契约自由的原则，理顺项目合同兼具的民事合同和行政合同属性，完善政府违约、毁约时的社会资本救济机制，健全政府守信践诺机制，提振社会资本尤其是民营企业的信心。

参考文献

- [1] 傅庆阳、张阿芬、李兵：《PPP 理论精要与范例》，机械工业出版社，2017。
- [2] “道 PPP” 公众号：《全国 PPP 综合信息平台管理库项目 2021 年 2 月报》。



- [3] 张继峰:《提高 PPP 项目落地率需解决六大错配问题》,PPP 知乎,2016。
- [4] 《财政部关于印发〈政府和社会资本合作 (PPP) 项目绩效管理操作指引〉的通知》(财金〔2020〕13 号)。
- [5] 《中国证监会 国家发展改革委关于推进基础设施领域不动产投资信托基金 (REITs) 试点相关工作的通知》(证监发〔2020〕40 号)。
- [6] 《财政部关于政协十三届全国委员会第三次会议第 3856 号(财政金融类 287 号)提案答复意见的函》(财金函〔2020〕第 64 号)。
- [7] 《财政部办公厅关于印发污水处理和垃圾处理领域 PPP 项目合同示范文本的通知》(财办金〔2020〕10 号)。

社会科学文献出版社版权所有