

# PPP新规对建筑行业的影响与应对策略

付宏恩

中国五冶集团有限公司, 中国·四川 成都 610023

**【摘要】**建筑行业是PPP项目的主要参与主体, 本文主要探讨PPP新规对建筑行业的影响及其应对策略。通过分析新规在适用范围、民企优先参与、特许经营模式等方面的变化, 揭示这些变化对建筑行业, 特别是央国企的深远影响。研究发现, 新规的实施在短期内不仅对建筑企业的订单、营收和利润增长造成压力, 而且改变了建筑企业参与PPP项目的投资参与角色和风险控制逻辑起点。本文还提出了建筑行业应对新规的策略, 包括强化运营能力向真运营转变、创新投融资模式和财务管理机制、3、加强全面风险管理等, 为行业从业者和研究者提供了有价值的参考。

**【关键词】**PPP新规; 建筑行业; 央国企; 特许经营模式; 风险管理

## 引言

近年来, PPP模式在我国基础设施建设等领域发挥了重要作用, 有效整合了政府与社会资本的资源优势, 推动了众多大型项目的落地实施。然而, 随着PPP项目的广泛实施, 一些问题也逐渐显现, 如项目质量参差不齐、风险分担机制不完善、监管不到位等。截至2022年6月底, 有151个PPP项目进展缓慢、停工甚至烂尾等, 造成国有资产损失17.22亿元人民币; 10个地区违规建设10个会议场馆或景观工程, 涉及计划投资75.66亿元。2023年国家发改委和财政部发布了新的PPP监管规定, 旨在进一步规范PPP项目的实施, 提高项目质量和效率。建筑行业作为PPP项目的主要参与者和受益者, 其发展模式和运营策略将受到新规的深刻影响。本文旨在探讨PPP新规对建筑行业的具体影响, 分析建筑行业在新规下的机遇与挑战, 并提出相应的应对策略, 以期为建筑行业的可持续发展提供参考。

## 1 PPP新规的背景与主要内容

PPP(政府与社会资本合作)模式自2014年在中国正式推广以来, 已成为基础设施建设的重要工具。然而早期的PPP项目在快速发展过程中, 出现了诸如项目前期论证不充分、操作流程不规范、地方政府隐性债务风险增加、部分社会资本方重建轻运营等问题。2022年2月起财政部会同国家发改委对PPP及特许经营模式开展全面核查, 并暂停尚未开展招标及开工的PPP项目。经过一年多调整, 国家发改委和财政部于2023年11月发布了《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》(以下简称“新规”), 标志着PPP模式进入2.0时代。新规的核心内容包括以下几个方面:

### 1.1 适用范围收缩

根据付费者是谁, PPP项目分为基于使用者付费的特许经营和基于政府付费的私人融资计划(PFI)两种主要类型, 具体实施方式主要包括建设—运营—移交(BOT)、转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)、设计—建设—融资—运营—移交(DBFOT)等。本次新规要求所有PPP项目均采用特许经营模式, 明确了特许经营的范围和实施方式, 要求PPP项目应聚焦使用者付费项目, 除法律法规和国家政策有明确规定外, 不得针对具体项目设定任何保底安排, 不得在特许经营协议中对具体项目作出保底约定或承诺。这意味着政府付费和可行性缺口补助类项目将大幅减少, PPP项目的整体规模预计将明显收缩。这一调整后未来将重点审视项目有没有现金流, 有助于PPP回归本源, 而不是异化成政府变相融资工具。

### 1.2 民企优先参与

新规提出优先选择民营企业参与PPP项目, 要求市场化程度较高、公共属性较弱的项目, 应由民营企业独资或控股。民营企业参与国计民生、公共属性较强项目的股权占比原则上不低于35%。少数涉及国家安全、公共属性强且具有自然垄断属性的项目, 应积极创造条件、支持民营企业参与。对因通过资格预审的申请人少于3人等招标失败的, 重新组织招标时应重新审查项目基本条件、评标标准, 确保不存在不利于民营企业参与的招标条件, 最大程度鼓励民营企业参与; 若无法选择符合条件的特许经营者, 应重新论证采取特许经营模式的必要性和可行性。这一政策倾向旨在激发民间资本活力, 提升项目运营效率。

### 1.3 风险分担与监管

新规强调PPP项目的规范性, 要求项目识别、准备、采

购、执行等环节严格遵守流程，防止违规操作。强化财政承受能力论证和物有所值评价，确保项目可行性和财政可持续性。强调PPP项目的风险分担机制，要求政府和社会资本共担风险。同时加强项目全生命周期的监管，确保项目透明、公正。对于盘活存量资产类项目，需结合项目历史运营和本地区实际情况，合理预测项目收益、确定项目估值，论证采取特许经营模式的可行性和必要性，严格落实防范化解地方政府隐性债务风险的要求。

## 2 新规对建筑行业的影响

### 2.1 获取市场订单方式的转变

对于建筑企业来说，通过投资政府PPP项目来带动后端的设计勘察、工程施工等业务，是获取市场订单、扩大市场规模的重要途径。然而在新的监管新规下，大部分的PPP项目将无法按原模式实施。截至2023年2月，财政部PPP管理库在库项目中完全政府付费类项目大约占35%，可行性缺口补助类项目大约占59%，完全使用者付费项目仅占不到6%。而在可行性缺口补助类项目当中，大部分项目的使用者付费比例也仅仅达到原入库的最低标准。同时，在预计整体规模大大压缩的前提下，建筑央企将受更大影响。根据国家发改委发布的《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023年版）》，明确了民营企业在第一类、第二类项目中需有控股、参股的地位，改变了以往央企在PPP项目中一家独大的局面。

### 2.2 风险控制逻辑起点的转变

在传统模式下，地方政府在PPP项目中发挥的是“买单者”的作用，PPP更多是政府的变相融资工具，因此建筑企业在评判项目投资决策时，更多分析地方整体经济环境和政府信用。而在新规下强调的是“使用者付费”与“项目经营能力”，让政府摆脱了“买单者的身份”，并逐渐朝着“监管者”的方向转变。而相应的建筑企业在评判项目时需要将重点从以往简单看政府一般财政收入、平台公司评级报告等转向项目本身的风险和收益的识别与判断，并站在可行性角度进行评估与考量，不但要满足投资测算要求，更需评判测算背后所依托的项目管理经验、专业运营及管理能力是否可为实现项目的可持续盈利带来支持。

## 3 建筑行业应对新规的策略与建议

面对PPP新规带来的机遇与挑战，建筑行业需要采取积极的应对策略，以提升自身的竞争力和可持续发展能力。

### 3.1 强化运营能力，向真运营转变

真运营是新PPP机制的核心原则之一，贯穿于PPP项目的全过程。根据新规规定，在特许经营方案的审查阶段，项

目的可行性直接关系到未来运营产生的用户付费收入。在特许经营者的选择阶段，除了常规的建筑施工外，项目运营方案是选择特许经营者的的重要评价标准。在项目运营阶段，新PPP机制提出在运营期内定期进行项目运营评估，判断项目是否符合特许经营协议的要求，是否按要求提供公共产品和服务。与以往绩效评估相比，运营评估具有更丰富的内涵、更广泛的范围以及不同的视角和重点。此外，新PPP机制还明确了运营激励制度，规定通过创新项目实施方式获得的额外收益主要由特许经营者享有，激励社会资本充分挖掘基础设施项目的商业价值，从而提升社会资本在项目全生命周期的投资回报。

建筑企业应可通过以下方式强化运营能力：（1）委托专业领域的运营公司或者团队，组成联合体共同参与项目投标及运作。在专业性较强或需较长时间培育自身能力的领域，建筑企业可通过扩大朋友圈的方式，积极向专业公司靠拢。比如新能源领域，可与五大六小电力公司合作等等。（2）选定特定赛道，培育自身运营能力。特许经营权范围广，各领域专业性强。建筑企业不可能面面俱到均具有投资运营能力。因此可选择与企业自身文化、技术积累相关联匹配的领域作为重点领域，培养符合企业风险偏好又独具竞争优势的赛道。如在高速领域，某央企可凭借几十年的运营经验储备，深化为垄断赛道。（3）加大PPP项目管理人才的培养和引进力度，满足项目管理需求。项目除了需要专业运营人员之外，同样需要宏观管理人才。一方面，构建多元化、多层次的人才培养体系。在PPP项目管理、政策法规、投融资等多个领域，通过培训、交流和实践，提升项目管理人员的专业知识和技能，积累经验。另一方面，加强与国内外知名高校的合作。可以通过设立奖学金、实习基地等方式，吸引和培养具有国际视野和专业技能的优秀人才。最后，推动产学研用深度融合，加快科技成果转化。积极参与产学研合作，与高校、科研机构以及产业链上下游企业建立紧密的合作关系。通过联合研发、技术转让和成果转化，推动科技创新成果在PPP项目中的实际应用。同时，建立激励机制，激发项目管理团队的积极性和创造力，鼓励他们在PPP项目中创新和担当。打造高素质、专业化的项目管理团队，为企业在新的PPP机制下的市场拓展提供坚实的人才支撑。

### 3.2 创新投融资模式和财务管理机制

基于PPP新机制，建筑企业首先要加强与政府、民营企业、金融机构等多方面合作，共同探索创新“投建营一体化”“特许经营+EPC”等投融资模式。其次，应积极探

索多元化和创新性的融资方式,例如设立产业投资基金、在资本市场进行直接融资、发行企业债券或绿色债券等,以吸引更多的社会资本参与;通过参与地方政府专项债券、政策性银行贷款等专项融资项目,拓宽资金来源,降低融资成本,有效应对投资挑战,保持市场竞争中的领先地位。尤其值得一提的是建筑企业应在PPP项目中主动拥抱资本市场。在新规中明确提出了“积极支持符合条件的特许经营项目发行基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)”,通过发行REITs,能将PPP项目中沉淀的存量资产转化为流动性较高的金融资产,使建筑企业提前收回投资,提高资产的使用效率和流动性;并且可以为PPP项目提供了新的融资渠道,吸引更多的社会资本参与项目投资,缓解项目建设和运营过程中的资金压力。同时,原始权益人即建筑企业可以将部分资产从资产负债表中剥离,降低资产负债率,优化企业的资本结构。此外REITs会吸引专业的运营管理机构,这些机构具有丰富的经验和专业的能力,吸引机构的参与可以弥补建筑企业运营的短板,提高项目的管理水平和效率。

同时,财务管理必须严格控制资金的流入与流出,对整个应用过程科学规划资金分布,确保真正地实现可持续利用。由于政策要求民营企业参与PPP项目,建筑央企在未来运作项目过程中,必然需要与民营企业组成联合体投标,甚至合资组建项目公司。因此在财务管理环节,需按照国资委的相关监管要求,理顺与民营股东的法律和财务关系,既推动合资企业财务高效运作和投资高效运营,又能确保国有资产安全和保值增值。在项目建设过程中,建筑企业应根据项目的建设目标进行科学分工,分析和制定符合项目公司投融资周期的系统、有效建设方案,能够基于企业的经营状况、项目的实际状况等,做好财务预算,科学配置和利用资源,并选择合适的债务偿还方,以避免出现违约和违规等问题,从而导致信用缺失和损失。

### 3.3 加强全面风险管理

PPP项目中存在着多种多样的风险,全面了解、分析这些风险并采取相应的措施和办法来避免和减少风险,以及发生风险后有妥善的办法加以解决,是使PPP项目得以顺利实施的一个至关重要的方面。建筑企业在新机制下需要全面防控投资风险,将风险管理贯穿于整个投资过程,从项目筛选、建设、运营到投资退出,实施全方位、动态化的风险管理。在投资决策时,应秉持审慎稳健的原则,综合考虑项目的经济和社会效益,确保投资方向符合国家战略和市场需求,从而实现风险可控、收益可持续的高质量

发展目标。在过程控制中,应采取加强内部管理、优化财务结构、提升技术水平等措施,增强自身在复杂市场环境中的抗风险能力;应建立风险预警体系,利用大数据分析技术,识别潜在风险点并及时采取应对措施。同时,要全面加强与民营企业的风险分担机制,通过合同条款明确双方的权利和责任,减少信息不对称和利益冲突,确保合作关系的稳定性和可持续性。具体而言,应着重控制以下风险:(1)政策变动:新规出台后陆续配套政策可能会出台,建筑企业若未及时跟进掌握,可能会面临政策风险。同时PPP项目立项、规划、施工许可等审批环节较多,应关注相关流程的审批时效,避免影响工期与成本。(2)运营风险。包括运营管理经验不足风险和政府审核风险。新规下PPP项目的收益获取和投资退出依赖投资者在项目较长运营期的水平和相应的运营收入,因此,建筑企业是否具备相应的运营资源和运营经验就尤为重要;此外,虽然新规下政府的角色从运动员和裁判员两者合一逐步向裁判员的角色转变,但考虑到新规的实施落地时间和政府的传统思维,可能会在运营过程中形成干预风险。(3)财务风险。包括成本测算不足和收益不及预期的风险。PPP项目一般建设规模大、运营周期长,建筑企业在做成本测算时很容易发生施工和运营成本细项漏项、减项、错项等问题;同时,在做运营收益测算时,可能面临测算过于乐观、忽视调价因素、忽略政策或环境的变化风险等导致收益高估。如高速项目,未做OD测试或基于不切实际的预测基础形成错误的收益预计。

## 4 结论

PPP新规的实施对建筑业产生了深远的影响,通过规范传统基础设施建设投融资模式,为建筑企业提供了新的发展机遇和挑战。通过加强全面风险管理、提升经营权运营能力、创新投融资财务管理体制等策略,建筑行业可以更好地适应PPP模式,提升自身的竞争力和可持续发展能力。从长远看,PPP项目的规范实施不仅有助于建筑行业的健康发展,还可为区域经济的增长和社会的进步做出重要贡献。

### 参考文献:

- [1]毛亮,刘畅.基于模糊综合评价法的PPP项目投资风险分析[J].会计之友,2018,(15):94-100.
- [2]刘云飞.基于物理-事理-人理方法论的PPP项目管理成熟度评价研究[D].山东大学,2020.
- [3]丁慧平,孙素素.基于生命周期PPP项目资产保值管理[J].会计之友,2020,(22):113-119.