

# PPP 模式下不同社会资本的优势分析

熊侃

广州市广供资产管理有限公司 广东广州 510280

**摘要：**PPP 产品的公共属性决定了 PPP 项目具有前期投入大、建设运行期长、投资回报相对偏低的特点，同时也构成了政府和社会资本进入 PPP 领域的门槛。一句话概括就是：“不是随便什么项目都可以套用 PPP 模式，不是随便什么企业都可以做 PPP 项目的社会资本方”。鉴于此，本文主要分析 PPP 模式下不同社会资本的优势。

**关键词：**PPP 模式；社会资本；优势

中图分类号：TU756 文献标识码：A

## 1、当前 PPP 项目中社会资本的几种常见类型

### 1.1、传统的施工企业

这一类型施工企业的传统优势是拥有丰富的施工管理经验、大量施工机械和甚至是建筑所需构建和材料的生产能力，但是传统的施工主业受制于国家宏观经济和社会整体基建规模。在当前乃至今后很长一段时期内国家建筑施工市场处于买方市场的前提下，施工企业始终处于弱势地位，企业只能通过不断的参加各类项目招投标、想尽办法压缩成本、降低报价的方法获取业务。

### 1.2、各类专业性企业

PPP 项目涉及多个领域，例如：城市给水、排水、污水处理、燃气、供热、垃圾焚烧发电、轨道交通、收费公路、健康养老、固体废物处理、土壤修复、海绵城市等等。从上世纪 80 年代开始，我们国家在上述领域已经成长出一批有着丰富建设运营经验的专业公司，例如：垃圾焚烧领域的光大国际、上海锦江、绿色环保、首创环境；污水处理领域的碧水源、启迪桑德、北控水务、光大国际、中车环境；城市燃气供热领域的华润燃气、中国燃气、新奥燃气、深圳燃气等等；

这些企业绝大部分都是上市公司，拥有多年的产业运营经验，丰富的人才储备。

### 1.3、设计院、设计工程公司

近年来，一些综合实力较强的具有相关专业甲级资质或总承包资质的部属、省级设计院、设计工程公司处于自身业务转型发展的需要，利用自身在建设项目可行性研究、技术经济评价、技术专利、设计优化、施工组织管理方面的优势进入 PPP 市场，并取得了一定的成绩。

### 1.4、其他类型的社会资本

这一类型的社会资本构成比较复杂。有的是其他与 PPP 不相关的产业资本为了寻找资金的出路而进入 PPP 领域；有的是在项目所在地拥有比较好的政商关系，但自身并无多少 PPP 运营经验且自身经济实力和融资能力不强。

## 2、从建设工程和项目投资两个角度来综合考虑社会资本在 PPP 项目全生命周期管理过程中的不同阶段

### 2.1、决策阶段

(1) 深入开展调研工作。结合国家宏观经济形势，对项目所在地政府的财政收支情况、经济发展状况、产业优势与政策、城市发展的总体规划、土地利用规划、人口与社会规划、产业规划、交通基础设施规划进行详细的调查了解。重点在于尽可能掌握实际情况与未来规划目标之间的差距。(2) 对《项目可行性研究报告》进行深入细致的研判。针对 PPP 项目建设所涉及的诸如：市场需求、资源供应、建设规模、工艺路线、设备选型、环境影响、资金筹措、盈利能力等问题，从技术、经济、工程等方面进行调查研究和分析比较，并对项目建成以后可能取得的财务、经济效益及社会影响进行预测，从而为投资决策提供科学依据。

### 2.2、建设阶段

(1) 开展初步设计、施工图设计。与设计院密切合作，对项目总投资进行进一步的分析论证，编制项目总投资分解规划，审核项目总概算。从设计、施工、材料、设备、工艺等多方面对项目做必要的市场调研分析和技术经济比较论证。

(2) 确定工程的建设方案，开展工程建设招投标工作。对整个工程的建设从安

全、投资、进度、质量、合同、信息、组织和协调共七个方面进行有效管理。

### 2.3、运营阶段

(1) 建立和完善各项管理制度体系。(2) 做好设备的维护保养工作，确保各项设备的正常运转。(3) 密切跟踪最新相关技术的发展，加大企业的科研投入，通过设备更新、技术改造、新工艺的运用等手段不断提升企业的生产效率，降低生产成本。

## 3、不同社会资本在 PPP 项目全生命周期管理过程的优势与劣势

### 3.1、传统施工企业

一般传统施工企业拥有丰富的施工经验和大量的施工设备，具有一定的可研深入评审的能力，在工程建设项目管理过程中有较强的执行力；受专业和资质限制，无法对工程设计与建设方案进行更进一步的优化；传统施工企业的资产负债率普遍较高，特别是 2017 年底财办金〔2017〕92 号文发布以后，未按时足额缴纳项目资本金、以债务性资金充当资本金或由第三方代持社会资本方股份的行为将视作不符合规范运作的要求，对传统施工企业影响巨大。

### 3.2、各类专业性公司

这一类企业拥有多年的项目实际运作经验，拥有相对完善的决策评价体系和运作框架。这一类型的企业很多都具有央企背景或者本身就是上市公司，自身经济实力和融资能力都很强。与传统施工企业类似，具有一定的对《项目可行性研究报告》进行深入评审的能力，受专业和资质限制，无法对工程设计与建设方案进行更进一步的优化。

### 3.3、设计院、设计工程公司

这一类型的社会资本大多拥有极其雄厚的专业技术实力。多年的工程设计与工程总承包经验使得他们对产业政策、市场与项目发展前景、最新工艺与技术的发展、项目建成后的主要生产环节、主要工艺设备的选型与维护等诸多重要环节十分了解。依托自身设计能力，有能力对《项目可行性研究报告》进行更深层次评价；有能力通过对设计方案和施工方案的进一步优化达到大幅降低项目总投资

的目的。

### 3.4、其他类型的社会资本整体综合实力参差不齐

有的企业在当地拥有良好的政商关系；有的企业单纯拥有较强的资金实力只适合做财务投资人，不具备全生命周期的管理能力。有的企业拥有自身技术专长，但是缺乏必要的资金实力和运营能力。

## 4、充分利用比较优势，补短板、谋共赢

PPP 涉及面及广泛，全生命周期管理涉及多个学科领域，且理论性和实操性都强。几乎很难找到一个社会资本能够擅长 PPP 项目的每一个阶段。充分发挥各自的专业性，在各自的专业领域拓展业务；利用各自的专业优势开展合作，共同发展。

(1) 未来不论是哪一类的社会资本，只有深耕自己熟悉的专业领域的 PPP 项目，才有立足之地。我很难想象一个擅长轨道交通建设的企业能够做好社区养老医疗这样的 PPP 项目。

(2) 单一企业作为社会资本投资 PPP 的情况将持续存在。随着 PPP 的不断发展，那些投资金额相对较小，项目地点分布在三、四线城市的项目将会是单一企业竞相争夺的目标。

(3) 跨专业领域合作，谋求共赢。高度融合的合作精神下组建 PPP 项目投资联合体。过往 PPP 联合体大多是一种松散的合作，是为了获取项目临时组建的松散的合作关系，合作的各方关注的是各自利益。我认为未来的联合体应该是一种长期的合作关系，是统筹考虑合作各方短期、长远利益后形成的一种彼此联系紧密的组织。

## 5、结束语

对于中国的 PPP 来说，新产业政策的执行必然导致未来 PPP 落地数量的大幅减少，同时也会促使广大社会资本更加注重提升企业的核心竞争能力。首先，以央企为代表的众多国有企业依然会占据整个 PPP 市场最大的份额。不仅仅是因为央企有着极其雄厚资金、技术实力，最重要的一点就是国企毕竟是“亲儿子”，

在项目获取方面有着先天的优势，这一点不容否认，也无需回避。其次，众多有行业代表性的民营企业、龙头企业、民营上市公司凭借自身多年的积累和灵活的体制机制，将在各个不同的专业领域与国企展开激烈竞争，并一定会取得不错的成绩。最后借用清控伟仕总经理刘世坚先生的话：“PPP 行业做到规范才是发展的正途”。我认为这话不单是对政府说的，同样也是对广大社会资本说的。

#### **参考文献：**

- [1]蔡明秀. 合作的建构：当前我国政府与社会资本合作（PPP）的问题研究[D]. 南京大学, 2016.
- [2]王秋云. 政府与社会资本合作（PPP）法律风险控制研究[D]. 南京大学, 2016.
- [3]郭建华. 我国政府与社会资本合作模式(PPP)有关税收问题研究[J]. 财政研究, 2016(03):77-90.
- [4]温来成, 刘洪芳, 彭羽. 政府与社会资本合作(PPP)财政风险监管问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2015(12):3-8.