

## 摘要

随着社会经济的发展，城市基础设施项目建设中运用 PPP 模式已经成为较为普遍的模式，这是一种通过政府与社会资本合作共同参与城市基础设施建设项目的模式。政府公共部门可以在减轻自身资金压力的同时发挥社会资本的优势，充分利用城市建设项目中的商业价值，实现城市建设、商业开发运营和城市公共服务供给的统筹发展。从 PPP 项目融资模式的实践来看，虽然有越来越多的城市建设项目运营并形成了多项成功的经验。但近年来看，大量推广这种模式的同时也发现存在着不同程度的风险与问题，如投资金额巨大、商业项目开发收益有限及投资收益周期较长等。同时，在商业开发上也需要考虑公共服务是否受到影响等因素。因此，PPP 模式在实践中容易出现不同的风险。不过，在城市基础设施更新与建设的需求下，PPP 模式仍然有巨大的发展空间。分析与总结 PPP 模式的项目风险与防范机制尤为关键，只有风险防范才能让 PPP 模式发挥更大的效用，服务于城市建设的同时也能充分开发其商业价值。

本文以江西省 Y 县 PPP 项目为例，运用公共产品理论、优序融资理论和效率评价理论，采用文献研究法、访谈调查法与实地考察法研究了江西省 Y 县城市建设项目中的 PPP 项目现状及运作模式，然后，针对当前江西省 Y 县 PPP 项目在城市建设项目中存在的风险进行了识别、测算及成因分析，最后从政策风险、经济风险、建设风险及市场风险等四个方面提出了十二条风险防范措施。具体来说，在政策风险防范方面，一是要明确角色定位提升政府公信力，二是要提高政府在项目审批中的管理与服务能力，三是要保持政策的连续性和稳定性。在经济风险防范方面，一是要强化内部控制确保利益分配均衡，二是要做好内部审计保障资金融通，三是要提升综合实力降低项目竞争支出。在建设风险防范方面，一是要加强对项目进度的统筹安排，二是强化项目质量安全管理，三是强化现场管理防止项目设计变更。在市场风险防范方面，一是要提升市场管理水平确保物资及时供应，二是要严格遵守契约精神提高市场收益，三是要健全项目合作法律法规以便有效应对市场需求变化。

**关键词：**PPP 项目；风险识别；风险测算

## Abstract

With the development of the social economy, the application of the PPP model in urban infrastructure projects has become a common practice. This is a model where the government and social capital cooperate to participate in urban infrastructure construction projects. The public sector of the government can alleviate its financial pressure while leveraging the advantages of social capital, fully utilizing the commercial value in urban development projects, and achieving coordinated development of urban construction, commercial development operations, and urban public service supply. From the practice of PPP project financing models, although more and more urban construction projects have been operated and successful experiences have been accumulated, in recent years, while this model has been widely promoted, various risks and issues have been identified. These include significant investment amounts, limited commercial project development profits, and long investment return cycles. Additionally, factors such as whether public services are affected need to be considered in commercial development. Therefore, different risks can easily arise in the practice of the PPP model. However, given the demand for urban infrastructure renewal and construction, the PPP model still has significant development potential. Analyzing and summarizing project risks and prevention mechanisms of the PPP model are crucial. Only by preventing risks can the PPP model achieve greater efficiency, serve urban construction, and fully develop its commercial value.

This thesis takes the PPP project in County Y, Jiangxi Province as an example, using the theories of public goods, priority financing, and efficiency evaluation. It employs literature research, interview surveys, and on-site investigations to study the current status and operation mode of PPP projects in urban construction projects in County Y, Jiangxi Province. Subsequently, it identifies, calculates, and analyzes the risks existing in the PPP project in County Y in urban construction projects in Jiangxi Province, and finally proposes twelve risk prevention measures from four aspects: policy risk, economic risk, construction risk, and market risk. Specifically, in terms of policy risk prevention, firstly, it is necessary to clarify role positioning to enhance government credibility. Secondly, the government should improve its management and service capabilities in project approval. Thirdly, policy continuity and stability should be maintained. In terms of economic risk prevention, firstly, internal controls should be strengthened to ensure balanced distribution of benefits. Secondly, internal audits should be carried out to ensure fund circulation. Thirdly, comprehensive strength should be enhanced to reduce project competition expenses. In terms of construction risk prevention,

firstly, overall arrangements for project progress should be strengthened. Secondly, project quality and safety management should be enhanced. Thirdly, on-site management should be strengthened to prevent project design changes. In terms of market risk prevention, firstly, market management should be improved to ensure timely supply of materials. Secondly, strict adherence to the spirit of contracts should be upheld to increase market returns. Thirdly, project cooperation laws and regulations should be improved to effectively respond to changes in market demand.

**Key Words:** PPP Project; Risk Identification; Risk Assessment

目录

1 绪论.....	1
1.1 研究背景与意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外研究综述.....	3
1.2.1 国外研究现状.....	3
1.2.2 国内研究现状.....	6
1.2.3 研究评述.....	9
1.3 研究思路与方法.....	9
1.3.1 研究思路.....	9
1.3.2 研究方法.....	10
1.4 创新与不足之处.....	11
1.4.1 创新之处.....	11
1.4.2 不足之处.....	11
2 概念界定与理论基础.....	12
2.1 概念界定.....	12
2.1.1 PPP 模式.....	12
2.1.2 公共项目风险.....	12
2.2 理论基础.....	13
2.2.1 公共产品理论.....	13
2.2.2 优序融资理论.....	13
2.2.3 效能评价理论.....	14
3 江西省 Y 县 PPP 项目概况及运作模式.....	15
3.1 江西省 Y 县 PPP 项目实施背景.....	15
3.2 江西省 Y 县 PPP 项目建设内容.....	15
3.3 江西省 Y 县 PPP 项目运作模式.....	17
4 江西省 Y 县 PPP 项目风险识别与测算.....	18
4.1 江西省 Y 县 PPP 项目面临的多重风险.....	18
4.1.1 PPP 项目政策风险.....	18
4.1.2 PPP 项目经济风险.....	18
4.1.3 PPP 项目建设风险.....	19
4.1.4 PPP 项目市场营销风险.....	19

4.2 江西省 Y 县 PPP 项目风险测算 .....	20
4.2.1 股权投资支出测算 .....	20
4.2.2 运营补贴测算 .....	21
4.2.3 承担支出责任测算 .....	21
4.2.4 政府财政预算测算 .....	22
4.2.5 项目物有所值测算 .....	23
4.2.6 风险测算结论 .....	24
5 江西省 Y 县 PPP 项目多重风险的成因分析 .....	25
5.1 项目投资周期中受政府决策影响大 .....	25
5.2 项目实际收益和利润分配不明确 .....	25
5.3 企业在参与中对经济风险承担比例较大 .....	26
5.4 项目运营带来的收益不确定性 .....	26
6 江西省 Y 县 PPP 项目风险的防范对策 .....	27
6.1 政策风险防范措施 .....	27
6.1.1 明确角色定位提升政府公信力 .....	27
6.1.2 提高政府在项目审批中的管理与服务能力 .....	27
6.1.3 保持政策的连续性和稳定性 .....	27
6.2 经济风险防范措施 .....	28
6.2.1 强化内部控制确保利益分配均衡 .....	28
6.2.2 做好内部审计保障资金融通 .....	28
6.2.3 提升综合实力降低项目竞争支出 .....	29
6.3 建设风险防范措施 .....	29
6.3.1 加强对项目进度的统筹安排 .....	29
6.3.2 强化项目质量安全管理 .....	29
6.3.3 强化现场管理防止项目设计变更 .....	29
6.4 市场风险防范措施 .....	30
6.4.1 提升市场管理水平确保物资及时供应 .....	30
6.4.2 严格遵守契约精神提高市场收益 .....	30
6.4.3 健全项目合作法律法规有效应对市场需求变化 .....	30
6.5 优化 PPP 项目风险防范流程 .....	31
6.5.1 准备阶段 .....	31
6.5.2 采购阶段 .....	31
6.5.3 建造阶段 .....	33
6.5.4 经营阶段 .....	34

## 目 录

---

7 总结与展望 .....	36
7.1 研究总结 .....	36
7.2 研究展望 .....	37
参考文献 .....	38
访谈提纲 .....	42
致 谢 .....	43

## 图目录

图 1.1 研究技术路线图 .....	10
---------------------	----

## 表目录

表 3.1 项目建设内容及规模表 .....	16
表 4.1 政府运营补贴测算 .....	21
表 4.2 政府风险支出测算 .....	22
表 4.3 政府支出测算 .....	22
表 4.4 Y 县一般预算支出 .....	22
表 4.5 财政支出责任测算 .....	23
表 4.6 物有所值定量分析结论表 .....	24



# 1 绪论

## 1.1 研究背景与意义

### 1.1.1 研究背景

随着我国经济的持续发展，我国的基础设施建设投入也在不断地完善，每年基础设施的建设规模也居世界前列。根据亚洲开发银行在 2023 年发布的数据，根据近十年各国在基础设施投入资金来源中，发达国家有七成左右资金来源于私营企业或者部门，而新兴经济体国家则有八成左右的基础建设资金来源于政府。在新兴经济体国家的基础设施投资往往依赖于政府部门的投入，这主要是新兴经济体国家在基础设施投入的项目融资模式还不成熟导致的。基础设施的投入资金如果大量的依赖于政府的财政支出，会加重政府的财政负担，基础设施在后续与维护与保养方面也需持续的投入，这亦会影响地方政府的财政负担。在一些地方政府财政收入相对有限的地区，其基础设施建设缺乏有效的融资模式，这样会造成基础设施的建设滞后或者地方政府负债增加等问题。近年来，我国在基础设施投入方面一直保持着较大规模的投入，这也促使了我国各地的基础设施在不断地完善，甚至在部分城市的基础设施完善程度高于发达国家水平。在我国的基础设施建设投入中，在不断地探索 PPP 模式的融资，是政府和平台公司为主导的投融资模式。在 2014 年我国开始推行 PPP 模式，截至 2023 年，我国各地新增的 PPP 模式项目超过一千个，这意味着 PPP 模式在我国项目建设的探索下持续不断地发挥着作用。不过即使 PPP 模式有着十年的发展实践，该项目也仍然存在各种问题，亟待寻求解决之道。近日国家发展改革委等八部门发布修订后的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，对标国务院办公厅转发国家发展改革委、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》改革要求，规范特许经营实施方式，鼓励民营企业通过直接投资、独资、控股、参与联合体等多种方式参与特许经营项目。此次文件将 PPP 新机制顶层设计落实落细，将推动我国特许经营模式走上规范发展、阳光运行的新路径，进一步深化基础设施投融资体制改革，激发民间投资活力。

根据江西省发展和改革委员会发布的官方数据，截至 2023 年，江西省 PPP 项目完成审批与核准超过 67621 个，总投资金额达到 164230.39 亿元。项目主要的行业分布为建筑业、水利环境、公共设施管理、交通运输、仓储等。从江西省 PPP 项目融资金额及项目分布来看，近年来，其覆盖的行业越来越广，融资的金额也越来越高，这也间接反映了江西省推进 PPP 项目融资模式在经济发展及项目建设中发挥的作用。

Y 县位于江西省中部，作为县级城市，其自身财政收入有限，在项目建设中有较

大的资金缺口，比如对老城区改造而言，需要大量的资金支持。该县运用 PPP 项目融资模式对老城区进行改造升级，提升城市功能品质的同时发挥社会资本的作用，城市功能品质提升的同时开发其商业价值，不仅提升了城市建设的质量，也推进了城市功能品质中商业品类的开发，既满足了社会资本增值盈利的需求，又满足了居民对于老城区城市功能优化的需要。从项目实施来看，Y 县在城市品质提升项目工程上，通过招标、PPP 项目融资等方式实践了项目建设，但从 PPP 项目投资方来看，其商业价值开发、收益还存在一定的难度。同时，这也反映了 PPP 项目存在的潜在风险。只有当风险可以及时识别时，才能让 PPP 项目融资实现可持续发展。基于此，本文以江西省 Y 县 PPP 项目为例，对 PPP 项目的风险、测算及成因进行分析，并提出了针对性解决建议。

### 1.1.2 研究意义

#### (1)理论意义

虽然针对 PPP 项目风险的研究较多，但专门针对城市功能品质提升建设 PPP 项目风险、测算及成因的研究却较少。本项目建设内容主要为市政道路工程及配套基础设施和市政景观工程等的建设，项目公司需通过政府付费的方式来覆盖项目全部投资及合理投资回报，即本项目为政府付费的方式购买公共产品和服务。本文通过研究城市功能品质提升过程中的投资模式，拓展公共财政理论与公共产品理论，并据此讨论了 PPP 投资模式与公共财政理论、公共产品理论之间的融合与发展，推进 PPP 投资模式在我国公共产品的产生与应用的理论研究。

#### (2)现实意义

在此背景下，启动了 Y 县城市功能与品质提升 PPP 项目。项目对河景观进行提升，旨在保护和治理河流域生态环境，同时配套建设基础设施，达到城乡生态环境整治与保护的目，有效改善城市风貌、提升城市品位，把 Y 县建设成为自然景观和人文景观协调的山水城，环境优美、宜居的城市。项目对于完善城区的路网结构、优化交通组织、打通断头路及断头管网、完善市政基础设施、保证城市道路间的联系、改善居民的出行条件以及沿线地区投资环境、促进沿线地块开发等都将起到积极作用。

城市功能品质提升的发展是关乎人民幸福生活的民生大事，故受到人民群众的重点关注，国家也颁布了众多政策措施来促进城市功能品质提升的建设和发展。本文采取的江西省 Y 县城市功能品质提升建设 PPP 项目案例在江西省内具有一定的典型性与代表性。在此案例中通过剖析 Y 县城市功能与品质提升 PPP 项目的风险及成因指出城市功能品质提升项目在实施 PPP 模式过程中出现的问题及不足之处，并针对此提出具有针对性的建议，以期政府部门对城市功能品质提升的决策、县住建局单位在项目融资、运营管理过程中提供具有参考意义的实际价值与借鉴意义。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/177151125104010006>