

政府与社会资本合作项目运营管理模式规范与实践

陈小云

新余学院经济管理学院

DOI:10.12238/pe.v3i4.15082

[摘要] 本文对政府与民间资本合作(PPP)项目运营管理的规范体系与实际操作流程进行了系统梳理,对公共私营合作(PPP)项目运营管理模式的分类及其特性进行专业分析,剖析各类模式适用的特定情境,全面阐释规范的要点要求,涉及项目甄别、合同执行、风险分摊、绩效监管等关键领域。结合具体案例进行系统探讨,全面剖析成功案例与失败案例的经验与教训,进而阐明当前所遭遇的困境并探讨相应的解决途径。本研究旨在为政府与社会资本合作(PPP)项目的运营管理提供理论与实践的指导,以推动其可持续性的发展。

[关键词] 政府与社会资本合作; 运营管理模式; 规范; 实践

中图分类号: TU992.4 文献标识码: A

Standardization and Practice of Operation and Management Models for Government Social Capital Cooperation Projects

Xiaoyun Chen

Department of Economics and management, Xinyu College

[Abstract] This article systematically reviews the regulatory framework and operational procedures for public-private partnership (PPP) projects. It provides a professional analysis of the classification and characteristics of PPP project management models, examines the specific scenarios where each model is applicable, and comprehensively explains the key requirements of these regulations. The article covers critical areas such as project selection, contract execution, risk allocation, and performance monitoring. By examining specific cases, it thoroughly analyzes the experiences and lessons learned from both successful and failed cases, highlighting the current challenges and exploring potential solutions. The aim of this study is to provide theoretical and practical guidance for the operation and management of PPP projects, promoting their sustainable development.

[Key words] government and social capital cooperation; operation management mode; standardization; practice

引言

世界各国普遍采用政府与社会资本合作(PPP)模式,以推动基础设施与公共服务的建设,该策略是经济进步与公共服务质量提升的关键支撑,伴随着我国经济迅猛增长与城市化步伐的加快,基础设施与公共服务的需求量稳步上升,公共与私人合作模式的应用领域得到了进一步的扩大与深化。在操作实施阶段,针对PPP项目的运营管理,当前正面临一系列严峻的挑战,探讨企业运营管理模式规范化的理论与实践结合,增进项目执行效率与实施效果的同步提升,亟待处理的重大课题,全面剖析PPP项目在运营管理层面的规范化运作与实际操作,保障项目的实施与公共利益最大化地实现,对现实具有极其重要的意义^[1]。

1 PPP项目运营管理模式概述

1.1 模式类型划分

1.1.1 建设-运营-移交(BOT)

在机器人操作模式实施阶段,项目资金筹措与建设任务由社会资本主体承担,在既定特许经营期限内,执行该项目的运营与维护职能,项目完成期限到达后,相关资产将无偿转交给政府或其指定的接收单位,城市污水处理厂项目在运作上采用了建设-运营-移交(BOT)模式,社会资本参与污水处理厂的投资与施工活动^[2]。

1.1.2 建设-拥有-运营(BOO)

处于BOO操作模式之下,社会资本在项目融资、建设及运营方面承担了核心责任,本主体对项目实施独占性的所有权,以某垃圾焚烧发电示范项目为例,社会资本投入资金用于建设一个集垃圾焚烧与发电为一体的复合型发电设施。项目公司对该发

电厂拥有完全的产权控制,并负责实施及持续运营管理。项目通过出售电力和收取垃圾处理费的方式来实现盈利^[3]。

1.1.3 转让-运营-移交(TOT)

TOT模式即政府将既有的项目资产进行转让,交由社会资本方进行运营管理,按照协议约定,社会资本参与方须在规定期限内履行项目的运营与管理职能,项目实施期满后,必须将项目资产按照法定程序移交给政府主管部门,该城市已投入运营的自来水处理设施,政府部门已将相关资产进行移交,交由一家专业水务企业进行接管^[4]。在20年的服务期限内,该水务企业承担了水厂运营与管理的核心职能,合同期限届满之际,水厂将依照法定程序,无偿转归政府所有,针对那些竣工并具备持续现金流的项目,此模式尤为适用,可高效实现现有资产的有效周转,实施政府资金筹集活动。

1.1.4 改建-运营-移交(ROT)

采用ROT模式对现有项目实施改造、扩建或技术升级,社会资本主体承担起运营与管理的任务,针对一座年代久远的桥梁进行的维修与升级项目,桥梁加固与拓宽等改造工程由社会资本方率先承揽实施,自运营起始之日起,为期15年的运营期间,本机构将全面负责桥梁的日常维护与运营管理工作,实施桥梁通行费用征管,按照合同约定,期满后该桥梁将完成移交手续,归政府所有,本方案适用于对既有基础设施进行系统优化与升级的工程实施,本措施旨在对现有设施的性能与服务进行全面提升,充分挖掘并有效运用社会资源的资源与技术优势^[5]。

1.2 不同模式特点分析

采用BOT模式进行项目运作时,其建设、运营及移交各阶段的特点是流程的清晰与规范,特许经营阶段,社会资本方对项目实施独占性经营管理,项目实施过程中所获得的运营收益足以实现投资成本的回收并产生盈利,项目实施及运营阶段的风险是必须承担的。处于BOO操作模式之下,项目所有权归社会资本方所有,提升项目长期发展的规划自主性水平,鉴于资产非政府所隶属,项目监管的深化应聚焦于加强公共利益的维护与保障,TOT模式的核心举措是对存量资产进行活化盘活,社会资本投资方着手接手基建工程,该运营活动所面临的风险等级处于较低水平,且能迅速实现投资收益的产出,项目资产评估与转让价格的确定,是项目顺利推进的基石。ROT模式将改造与运营两个阶段有机地整合在一起,要求社会资本方必须达到较高的工程改造技术要求及运营管理水平,并行实施项目功能拓展与运营管理的有效性,各类模式均显现出各自的利弊特点,针对实际操作,必须依据项目特性、政府既定政策目标以及社会资本的承载能力,作出全面考量的选择。

2 PPP项目运营管理模式规范要点

2.1 项目筛选与评估规范

2.1.1 项目适宜性评估

在开展PPP项目筛选活动之际,初始评估阶段应着重于判断项目是否适宜采用PPP模式,项目若适宜采用PPP模式,往往具备明确的项目产出描述及绩效评价标准,显现出一定经营盈利潜

力或既定的收费体系,城市轨道交通建设项目的战略布局与实施,必须对客流预测的精确度进行严谨的审核,本表述探讨的是否能够利用票务与广告收入来补偿投资及运营成本的一部分。必须对项目的规模经济性进行科学分析,大型基础设施项目的实施,往往能够借助PPP模式的优势,实现资源的优化配置与成本的降低,项目的技术难度因素亦需纳入综合评估体系,针对技术成熟度较高且标准化水平较高的项目范畴,社会资本参与方在项目实施与运营阶段对风险管理的掌控能力较强。

2.1.2 财务可行性分析

项目筛选的关键步骤之一便是进行财务可行性分析,本项工作要求对项目投资规模、成本结构、收入渠道及现金流进行细致预测,以某高速公路建设为典型实例进行剖析,需对工程投资总额、运营期间养护费用、收费标准及预期车流量进行细致计算,采用净现值(NPV)、内部收益率(IRR)等财务评估工具,对项目的盈利水平与偿债能力进行深入剖析,必须保证项目在特许经营期内实现合理的投资回报成果,防止政府财政负担加重及债务风险的潜在上升,需对项目的资本筹集可行性进行周密的考察,探讨社会资本主体在资金获取途径及成本方面的分析,项目资本筹集模式的合理性探讨。

2.2 合同管理规范

2.2.1 合同条款完整性

PPP项目合同条款需全面反映项目各组成部分,项目界定范围、服务品质要求、特许经营年限规定、价格调整策略、风险分担原则及违约责任等关键性条款,项目界定条款所设定的边界,需对项目建设的核心要素及运营服务的职能边界进行严格界定,力避后续争议的产生。服务合同条款需明确界定项目产出的质量、数量及效率等关键性能参数,污水处理项目出水水质达标指标及处理能力要求,制定特许经营期限时,必须全面评估项目投资回收周期及资产折旧等关键要素,价格调整方案应参照市场物价指数及运营成本变动情况,进行科学、合理的制定,维护项目运作的长期稳定性。

2.2.2 合同执行与监督

形成一套完善的合同执行与监督体系极为关键,国家机构应设立专项的项目监督管理机构,执行合同履行状况的全面跟踪与审查,对项目施工进度及运营效果实施周期性审查与评价,定期对项目实施阶段的进度进行实地考察,每季度对运营服务质量实施抽样审核的制度。设立信息互通交流平台,促使政府及社会资本投资主体同步跟进项目实施进度,强化了沟通与协调的互动性,合同实施过程中的变动事宜,需依照合同约定的审批流程进行审批活动,变更实施必须符合法律规定的合法性与合理性要求,若政策变动引发项目运营费用显著攀升,应依据合同中约定的价格调整条款或协商流程,对项目的收费标准做出相应的调整。

3 PPP项目运营管理模式面临的挑战与应对策略

3.1 面临的挑战

3.1.1 政策法规不完善

我国政府与社会资本合作(PPP)模式的相关政策法规体系已初具规模,若干方面尚显不足,需进一步优化,现行政策法规在协调性方面存在明显不足,在政策执行层面,各职能部门所制定的政策可能存在实施上的抵触与不一致,项目实施阶段所显现的障碍。就PPP项目的资产权属及税收政策而言,现行法规尚存在不明确之处,社会资本参与者在项目投资与运营阶段普遍显现出顾虑情绪,政策制定与执行的连贯性尚需进一步提升,政策修订的调整频次偏高,对项目的长期发展蓝图与持续运营体系产生了重大影响,在PPP项目实施阶段,某些地区对补贴政策进行了出乎意料的调整,社会资本方的盈利预期受到了干扰,项目运营阶段风险状况出现增强迹象。

3.1.2 社会资本参与积极性不高

即便采用PPP模式,社会资本亦得以获得参与基础设施与公共服务领域的机遇,在执行实施阶段,社会资本参与的热情与实际需求存在较大反差,PPP项目往往具有投资规模庞大、项目实施周期较长以及风险较高的特性,诸多项目在投资回报方面表现出了较低的水平,社会资本投资主体对投资回报的保障性存有疑虑。项目筹备阶段的工作程序较为繁复,审批流程繁复,项目从策划阶段至实际执行阶段,往往需要耗费较长的时日,社会资本的积累过程伴随着时间成本的增加及不确定性因素的上升,项目实施阶段,政府与民间资本合作关系的权益结构存在显著的不平等特征,在关键决策领域,社会资本参与方的话语权相对薄弱,亦对其参与积极性产生了消极制约。

3.2 应对策略

3.2.1 完善政策法规体系

推进政府与社会资本合作项目政策法规的顶层设计创新,形成一套统一协调的政策法规体系架构,清晰界定参与各方在PPP项目实施过程中的职能与责任划分,深化部门间沟通协调的内涵与外延,保障政策法规的协调一致与持续连贯,对政府与社会资本合作项目资产权属、税收优惠、补贴政策等关键环节的规定进行深化和细化处理,确立项目实施过程中的政策指导框架。构建周密的税收优惠框架,对参与政府与社会资本合作项目的投资主体实施一定期限的税收优惠,降低其资本投入水平,形成政策修订的评估及公告机制。

3.2.2 提高社会资本参与积极性

对公共-私营合作(PPP)项目的投资回报流程进行系统化升级,合理制定项目收费标准与补偿政策体系,保障社会资本投资方实现合理的收益回报,涉及公益性质明显且投资回报率较低的项目群体,政府可采用增加财政补贴、延长特许经营期限等手段,以提高项目的吸引力。精简项目审批环节,构建政府与民间资本合作项目审批的绿色快速审批体系,增强项目启动阶段的工作效率,精简项目实施阶段,构建政府与民间资本投资主体间的平等协作体系。

3.2.3 强化项目监管能力

建立项目信息公共披露系统,定期向社会公布项目运行数据、绩效评价成果及资金运用明细,公众得以利用投诉、建议等途径,全面参与至监管活动的实施,针对污水处理设施投资与运营的政府与私人资本合作(PPP)项目之内,发布水样检测结果的官方公告,采纳社会公众舆论的监督力量,反向驱动社会资本主体强化服务质量。

将监管评估结果与资本合作方的经济利益紧密绑定:针对实现既定绩效目标或超出预期完成的项目,实施财政奖励制度或延长特许经营特定期限;涉及违反规定性标准或未满足服务质量的实施主体,依照合同规定,实施服务费用减除,并督促在规定时间内完成整改工作,情节严重时,应启动既定的紧急终止程序,鉴于该高速公路PPP项目养护标准未达到规定要求,已对其季度服务费用进行了相应扣减,激励运营主体进行管理层面的优化升级。

4 结论

实施标准化的PPP项目运营管理模式是提高公共服务效率、优化资源配置的关键环节。本文对该模式类型及其适用场景进行精确划分,对项目筛选与合同管理实施规范化管理,合理分担风险并加强绩效监管力度,综合分析国内外各类案例的成败得失,能够妥善应对政策法规尚不健全、社会资本投入不足、监管工作面临较大难度等一系列挑战;通过对制度体系进行系统优化,并不断探索创新监管模式,显得尤为迫切,旨在推动政府与民间资本合作模式在基础设施及公共服务领域的持续进步与发展,构建政府、社会资本与公众的互动平台,实现共赢发展的新路径。

[规划项目]

江西省高校人文社会科学研究项目——政府与社会资本合作模式(PPP)的规范运作研究——GL22111。

[参考文献]

- [1]谭亮.新机制下政府与社会资本合作项目融资核心要素与风险防控研究[J].市场瞭望,2025,(08):52-54.
- [2]周蜀国,余良菊.投资方视角下基础设施PPP股权投资项目风险管控——基于FJ政府与社会资本合作项目的案例研究[J].项目管理技术,2025,23(02):13-18.
- [3]彭云辉,刘艳芳,王勇.政府和社会资本合作新机制下如何选择特许经营经营者[J].招标采购管理,2025,(01):39-40.
- [4]国家发展改革委规范实施政府和社会资本合作新机制项目[J].中国信用,2025,(01):18-19.
- [5]马楠.政府和社会资本合作新机制下国企的发展方向[J].产业创新研究,2024,(23):149-151.

作者简介:

陈小云(1971--),女,汉族,江西新余人,本科,副教授,研究方向:经济管理、财务管理。