

工程项目投融资模式比较分析与发展建议

赖毅¹ 袁莎²

1. 中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司, 四川 成都 611130

2. 四川能投城市管理服务有限公司, 四川 成都 610000

[摘要]随着我国经济持续发展与城市化进程的加速, 基础设施建设的重要性愈加显著, 然而, 随着建设需求的增加与财政资源的紧张, 传统的投融资模式已难以满足实际需求。在这样的背景下, 社会资本的参与逐渐被视为推动项目实施的关键力量。因此, 深入分析各类工程项目的投融资模式, 将为项目成功执行提供必要的理论依据和实践指导。该研究的现实意义显著, 为促进基础设施的可持续发展, 以及公共产品和服务的高效供给奠定了坚实基础。

[关键词]工程项目; 投融资; 政府和社会资本合作

DOI: 10.33142/ect.v2i11.14320

中图分类号: F224

文献标识码: A

Comparative Analysis and Development Suggestions of Investment and Financing Models for Engineering Projects

LAI Yi¹, YUAN Sha²

1. PowerChina Chengdu Engineering Corporation Limited, Chengdu, Sichuan, 611130, China

2. Sichuan Energy Investment Urban Management Service Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610000, China

Abstract: With the sustained development of China's economy and the acceleration of urbanization, the importance of infrastructure construction has become increasingly significant. However, with the increasing demand for construction and the tight financial resources, traditional investment and financing models are no longer able to meet actual needs. In this context, the participation of social capital is gradually seen as a key force driving project implementation. Therefore, in-depth analysis of the investment and financing models of various engineering projects will provide necessary theoretical basis and practical guidance for the successful execution of the projects. The practical significance of this study is significant, laying a solid foundation for promoting sustainable development of infrastructure and efficient supply of public goods and services.

Keywords: engineering projects; investment and financing; collaboration between government and social capital

引言

近年来, 我国基础设施投资持续增长, 尤其是在国家政策的支持和经济发展的推动下, 基础设施建设逐渐成为促进经济增长和改善民生的重要领域。然而, 伴随而来的财政压力、项目风险及资源配置不均等问题也日益凸显。当前, 财政资源的短缺已成为项目推进的重要制约因素, 加之经济环境的不确定性, 使得传统的投融资模式面临挑战。在这一背景下, PPP 模式、特许经营模式等创新投融资模式应运而生, 成为探索可持续发展路径的有效选择。然而, 法律法规的不足、风险管理机制的缺失及专业人才的短缺等问题, 也在一定程度上影响了投融资模式的有效运作。因此, 深入研究工程项目的投融资模式选择和运用, 为应对这些挑战提供了切实可行的解决方案, 是促进基础设施可持续发展的重要一环。

1 工程项目建设投融资模式比较分析

1.1 政府直接投资

政府直接投资对公共财政的依赖度高, 适合大型基础设施及公共服务项目, 相比其他模式, 拥有更为成熟和健全的运作机制与配套制度。然而, 单纯依靠政府财政与债

务融资是无法满足我国基础设施建设的需要与社会经济发展的需要。因此, 面对不断增长的公共需求, 多样化投融资模式的探索, 资金使用效率的进一步提高, 显得愈加重要。

1.2 政府发行专项债

专项债为地方政府提供了一种灵活的融资工具, 此类债务工具旨在为特定项目融资, 其还款主要依赖于项目产生的收益^[1]。尽管专项债的使用受到国家财政政策与监管要求的制约, 合理规划与管理仍然至关重要, 以确保项目收益覆盖债务成本, 并有效降低潜在的债务风险。随着专项债发行规模不断增加, 政府债券风险逐步显现, 偿债机制不健全、项目质量欠缺、期限错配是债券的主要风险所在。

1.3 PPP (政府和社会资本合作) 模式

PPP 模式即政府和社会资本合作, 是基础设施中的一种项目投融资模式, 政府鼓励社会资本参与基础设施的投资、建设与运营。近十年来, 我国政府积极规范推行 PPP 模式, 并出台相应政策法规为 PPP 项目的实施提供政策支持和指导, PPP 模式在基础设施建设领域广泛应用。该模式在一定程度上解决了基础设施项目融资难题, 政府部门

管理经验与社会资本的资金技术结合,显著提升了项目的执行效率与质量,提高了项目公共服务水平,实现政府、社会资本与社会公众多方共赢的局面。

随着 PPP 模式的大力推广运用,实践中也出现了一些亟待解决的问题,包括风险分担机制不健全、回报机制不合理、双方权责不对等、监管机制不健全等,往往导致项目合作难以持续。同时,大量政府付费或可行性缺口补助项目,对地方政府财力依赖度高,对地方财政形成了长期支付压力,造成了隐性债务风险。

1.4 特许经营模式

特许经营模式在基础设施建设中越来越受到重视,通常包括 BOT、TOT、BOOT、ROT 等多种运作模式。根据国办函〔2023〕115 号文,政府明确要求进一步规范政府和社会资本合作机制,聚焦使用者付费项目,优先引入民营资本,不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益、可用性付费等方式给予社会资本投资建设回报。特许经营是新机制下的政府与社会资本合作,能够有效整合资源,提高项目建设和运营效率,避免大量项目运作风险,同时缓解政府财政压力,控制地方政府债务风险,激活市场投资信心。伴随经济增速放缓、房地产调控、金融监管趋严等宏观环境的变化,我国经济形势愈加复杂,政府与社会资本合作新机制的出台有望成为当前推动新基建的重要抓手。

1.5 基础设施资产证券化

基础设施资产证券化是以项目资产为支撑的证券化融资方式,即以项目资产为基础,以其未来收益为保证,通过资本市场发行债券来募集资金的一种项目融资方式,能够将未来现金流转化为流动资金,适用于收益稳定的基础设施项目,比如自来水厂、轨道交通项目等。

基础设施资产证券化可有效盘活存量资产,提高社会资本资金使用效率和投资热情,并促进存量资产和新增投资的有效循环;同时,资产证券化可实现表外融资,具备风险隔离特点,不会增加企业负债,不挤占企业融资空间;此外,还可提前锁定资产的经营利润,提高当期财务表现。但基础设施资产证券化在基础资产转让过程中也具有一定风险,在 PPP 或特许经营项目中,资产转让通常会受到各种限制性条件,例如未经政府方同意,社会资本不可转让项目公司股权或收费权等,从而一定程度上增加了合规管理难度与风险。

1.6 基础设施投资基金

基础设施投资基金,是政府为扩大有效投资,解决项目融资不理想的问题,通过发行债券筹集资金而设立的专项建设基金,可直接注入项目资本金,也被称为“资本金贷款”,可有效引导资金定点投放,提升银行放贷意愿。该基金不参与项目日常管理,不行使股东权利,投资收益可通过现金分红、回购溢价等方式取得。相比专项债,该基金投资范围更广,受政策约束更小,投资机制也相对灵

活,因此短期内促进增量投资政策效果较为明显。

1.7 绿色金融与可持续融资

在“双碳”政策推动下,绿色金融逐渐成为项目融资的重要方向。绿色债券、绿色基金等金融、绿色资产支持证券化等工具的出现,为符合环保标准且具备可持续发展潜力的项目(包括清洁能源、绿色交通、乡村生态振兴、污染防治攻坚、生态修复等重大项目)提供了融资机会,解决项目长期资金周转问题,大大提升资本利用效率,提高社会资本的参与积极性。绿色金融的引导促使社会资本流向更具环境效益的项目,通过盘活存量资产,提高资产流动性,从而促进资源的合理配置。企业在制定融资方案时,重视绿色金融的标准与要求,必将提升项目的环保技术水平,并获得更为优惠的融资条件。通过绿色金融的支持,企业在市场竞争中能够占据更有利的位置。

各类工程项目投融资模式的分析表明,单一的投融资方式难以满足现代工程项目的多样化需求。在推动基础设施建设过程中,综合考虑不同模式的特点与适用场景的必要性愈加明显。灵活运用多种融资方式,以实现资源的最优配置与项目的可持续发展,成为当务之急。随着社会资本参与度的提高,平衡各方利益、有效分担风险以及确保项目成功实施的挑战,必将成为未来投融资模式改革的重要任务。

2 工程项目投融资存在的主要问题

2.1 投融资渠道单一

目前,多数工程项目的资金主要依赖于政府直接投资及传统融资方式,导致资金来源显得十分有限,使得项目实施常常面临财务困境,阻碍基础设施建设的推进^[2]。为了减轻政府财政压力,引导民间资本的参与显得尤为重要,社会资本通过 PPP 及特许经营等模式的介入,能够为项目注入新活力。单一的融资结构不仅影响项目进展与质量,还抑制了社会资本的有效投入和积极性。

2.2 风险分担机制不健全

在现有投融资模式中,风险通常集中于某一方,导致合作方之间信任不足,合作意愿降低,项目可持续性受到较大影响。PPP 及特许经营模式下,各参与方权责关系不清,风险难以有效分担,不仅影响项目稳定性,还加重了各方在风险管理方面的负担,潜在损失的可能性因此增大。

2.3 投资回报机制不明晰

许多工程项目在设计阶段缺乏可行且合理的投资回报机制,社会资本在投资时显得信心不足。投资回报的不确定性降低了社会资本参与意愿,进一步加剧了资金短缺与项目停滞的问题。特别是项目经营收入未能有效覆盖建设与运营成本,投资者对项目投资意愿通常较低。因此,清晰、可行的投资回报机制对吸引更多社会资本参与项目投资、建设与运营至关重要。

2.4 法律法规不完善

针对 PPP 项目与特许经营模式的法律法规仍显不足,

缺乏具体且明确的指导方针,国家层面虽然出台了一系列政策规范性文件,但仍需进一步细化和落实,以确保法律的有效执行和市场的健康发展。

2.5 人才短缺与专业能力不足

在工程投融资项目的实施过程中,专业人才的短缺与能力不足问题普遍存在,制约了项目管理的有效性与创新性。缺乏具备投融资、项目管理、财务分析与风险控制能力的专业人才,各参与方在项目执行中面临诸多困难,严重影响了项目的顺利推进与可持续发展。

2.6 地方政府隐性债务风险

在融资过程中,地方政府多存在隐性债务问题,直接影响了项目的健康发展及政府的财政稳定。隐性债务的累积不仅加重了财政负担,还使社会资本在项目运营阶段面临更高的投资回收风险,阻碍了基础设施顺利建设投产和公共产品服务的高效供给,限制了政府与社会资本的进一步合作潜力。

3 完善工程项目建设投融资的保障机制

3.1 更新投融资观念

在当下工程项目建设投融资背景下,使用者付费原则应始终作为项目实施的核心,择优筛选项目,确保运营收入能够充分覆盖建设与运营成本,避免增加地方财政债务风险。这一策略不仅提升了项目的投资可行性,也可有效增强社会资本投资信心。具体而言,政府与社会资本合作的项目需向更加科学化的项目策划方向转变,合理确认项目收费范围、渠道与方式,以确保投资者获得合理回报^[3],搭建项目合作基础。此外,制定清晰的资金管理与使用规范,将有效遏制隐性债务的发生。将投融资模式从传统的政府主导转向以使用者为中心的服务理念,社会资本的参与度将进一步提高,为基础设施的健康发展注入新动力。

3.2 促进金融机构改革创新

在新机制实施的过程中,鼓励金融机构依据可控风险与商业可持续性原则,为特许经营项目提供必要融资支持,这对提升项目融资效率至关重要。应积极探索多样化融资方式,以适应日益变化的投融资环境,例如,资产证券化结合投资基金,不仅可有效降低融资成本,还可增强资本流动性。同时,金融机构应与地方政府及项目实施主体紧密合作,开发适应不同项目类型的金融产品,尤其是在风险评估、收益预测与担保机制等方面的创新,不仅能为项目提供资金支持,还能有效分散投资风险,促进项目顺利推进。政策层面的支持同样不可或缺,鼓励金融创新并为新型融资方式提供法律保障。

3.3 加强人才保障

政府和社会资本合作项目涉及面广、交易结构复杂、实施周期长,部分地方政府由于欠缺管理经验,致使潜在社会资本对项目的投资预期降低。政府相关部门在加强监管、守好底线之外,应强化对相关工作人员的工作指导和

专业支持,可从政策指导、入退库管理、信息公开及信息质量提升等方面进行定期培训和经验交流。社会资本方在项目实施过程中也常面临专业人才短缺与能力不足的问题,项目推进过程中涉及投资、建设、运营等多方面问题也逐步凸显,项目投资不及预期,因此,加强人才专业培训对社会资本而言显得尤为重要,应制定系统化的培训计划,深入开展项目投融资、项目管理、财务分析及风险控制等领域的培训,以提升团队整体素质。地方政府和社会资本可与科研院校紧密合作,推进高素质、复合型人才的培养,建立长效的人才培养机制,为推动工程项目成功实施提供坚实的人才基础。

3.4 完善法律保障体系

从近几年 PPP 项目的推进情况来看,PPP 项目参与者中民营企业所占市场份额较低,主要原因在于法律保障条件、契约意识不足等相关因素^[4]。对此,建议加快政府与社会资本合作相关立法,出台相关条例,使政策文件的法规得以上位化,明确政府和社会资本在项目策划阶段、推进阶段、实施阶段有关各方的行为准则。地方政府应重诺履约,强化契约精神,建立健全监管体系,避免以政府换届等理由不履行与社会资本依法签订的项目合同,切实履行合同约定,保障社会资本基本权益,提高其参与积极性和履约执行力。

4 结语

工程项目投融资模式的选择与运用,直接关系到项目成败,也将影响基础设施建设的整体效率,以及公共产品和服务供给水平。在当前形势下,应加强对各类投融资模式的探索与实践,结合市场需求与实际情况,灵活运用多种融资方式,以实现资源的最优配置。同时,完善法律法规并建立完善的风险管理机制,将有助于保障各方权益。提升专业人才的培养与引进,将进一步提高项目管理水平,实现各方既定投资目的。通过创新工程项目投融资模式,积极引入社会资本,激发民间投资活力,必将为我国基础设施建设注入新动力,助力国家经济实现高质量发展。

【参考文献】

- [1] 吴亚平. 创新重大工程项目投融资模式[J]. 中国投资(中英文), 2022(4): 92-93.
 - [2] 赵琼. 工程项目建设投融资模式和管理模式探究[J]. 江苏科技信息, 2023, 40(1): 62-64.
 - [3] 林晓峰. 新能源项目投融资模式研究及案例分析[J]. 建筑经济, 2023, 44(1): 177-181.
 - [4] 苏靖丹, 伍迪, 王守清, 陈海清, 冯珂. 我国社会资本参与基础设施 PPP 项目的主要顾虑研究[J]. 建筑经济, 2021(8): 81-85.
- 作者简介: 赖毅(1990.2—), 女, 天津大学, 管理科学与工程; 中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司, 工程师。