

我国基础建设财政支出——基于 PPP 模式的分析

杨留影

(江南大学商学院 江苏无锡 214122)

摘要: 在中国特色社会主义新时代,公共财政成为与我国社会主义市场经济体制相对应的新的财政模式,发挥着重要的职能。而投资作为最重要的经济范畴之一,对一国经济发展起着重要作用,政府作为投资主体,介入基础设施建设,借助于民间资本,引入 PPP 模式,对我国的基础建设水平以及投融资金利用率提高有着显著的作用。如何合理减少对经济事务的干预?如何将财政支出更好地运用?如何将更多的资金高效投入到养老福利、社会保障、就业问题和教育等关于民生的方面上?这都是值得我们思考的问题。

关键词: 财政支出 政府投资 基本建设支出 ppp 模式

1. 我国财政支出整体概述

1.1 经济发展阶段理论及我国现状

经济发展阶段理论分析:在经济发展早期,政府公共投资在社会总投资中占比较高。当进入中期时,政府公共投资在社会总投资的比重可能有所下降,但财政支出规模并不一定下降甚至有可能继续上升。而进入成熟阶段时,公共财政支出结构发生很大变化,即从社会基础设施投资支出为主,转向以教育、保健和社会福利为主,购买性支出相对下降,转移性支出相对上升。按照经济发展阶段理论,我国目前处于中后期阶段,在努力朝向福利化国家的目标迈步,并且在国际货币基金组织财政支出政府职能分类中,我国财政支出出现对经济事务干预范围相较于发达国家更广,对经济事务财政支出较多。

1.2 如何利用 PPP 模式更好利用财政支出

2021 年起我国进入新发展阶段,虽然在某些领域达到了超越发达国家的成就,但就发展质量而言,还存在一定差异,目前政府仍承担了较多的经济发展职能,但同时也说明我国政府在利用财政资金引导社会资本投入经济建设的能力方面尚有不足。

如何在有限时间、有限的资金投入下,发挥财政职能,尤其在政府投资支出中,如果不单单是政府完全投资于基础设施,而是联合私企、民间组织等,利用 PPP 模式——在公共基础设施建设中发展起来的一种以各参与方的“双赢”或“多赢”为合作理念的现代融资模式,这会不会是一种更佳搭配?

2、近五年中央基本建设支出分析

由于 PPP 模式,基本是公共部门联合私人部门对大型的基础设施进行合作共赢,那么我们首先对我国基础建设投资现状进行分析,具体的,对近五年中央基本建设财政支出进行分析,观察我国对哪些行业哪些领域的基础设施投资较多,以及侧重点的变化。

2.1 近五年中央基本建设支出整体分析

从表一中可以看出,通过对地方转移支付支出的基本建设资金占比很大,约占总基本建设支出 80%,而中央本级支出占比较小,约占 20%。2016-2018 年间,中

央本级支出和对地方转移支付相对比例变动幅度不大,基本保持水平。但从 2019 年开始,我国财政支出通过地方转移支付而投入的基本建设投资额逐年提高,且其上升幅度很大,相应地,中央本级支出呈下降趋势。这也符合经济发展阶段理论:公共财政支出结构中,随着经济的发展,购买性支出相对下降,转移性支出相对上升的规律。

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
一、中央本级支出	23.35%	22.33%	23.57%	24.92%	15.50%	11.48%
二、对地方转移支付	76.65%	77.67%	76.43%	75.08%	84.50%	88.52%

表一: 2016-2021 年中央基本建设支出两大类占比表

2.2 2016-2020 年中央基本建设支出具体分析

从具体项目来看,地方转移支付中保障性安居工程中央基建投资占比最大,且投资额逐年上升,从 2016 年的 814.04 亿元到 2020 年 985.81 亿元,增长了 21.9%,增长幅度很大,说明政府大规模实施保障性安居工程,保障了人民群众生命财产安全,改善了住房困难家庭居住条件,有利于维护经济发展和社会和谐稳定的大局,在改善民生和创新社会管理中加强了社会建设。

位居第二的是水利中央基建投资,约占总地方转移支付的 15%,且在不断上升。目前我国不断推进重大水利工程建设,主要包括防洪减灾、水资源优化配置、灌溉节水和供水、水生态保护修复、智慧水利等五大类,增强防御水旱灾害能力,补齐水利基础设施短板,扩大市场化融资潜力。

近几年虽然卫生中央基建、生态建设、创新驱动中央基建投资占比较小,但逐年有上升趋势,且生态建设投资在 2019 到 2020 年增长了 66.5%,投资额剧增,因为中央财政为贯彻落实“五位一体”总体布局及“绿色发展”理念,推进生态环境治理,调动企业污染减排的积极性、在全社会树立环境资源有价的理念,促进经济社会持续健康发展而设立的专项资金。

3、全国政府和社会资本合作 (PPP)

PPP 在中国的发展可概括为探索、试点、推广、调整与规制五个阶段,PPP 在中国主要采用购买服务、特许经营、股权合作三种方式开展。

3.1 PPP 模式在我国运用的情况

2014 年以来, 累计入库项目 9,459 个、投资额 14.4 万亿元; 累计落地项目 6,410 个、投资额 10.0 万亿元, 落地率 67.8%; 累计开工项目 3,760 个、投资额 5.7 万亿元, 开工率 58.7%。

全国 PPP 项目截止 2020 年 1 月约有 50% 的项目在执行阶段, 约有 35% 在采购阶段, 约有 15% 在准备阶段。PPP 项目投资额中仍是执行阶段的数额占比很大, 投资地区排名第一的是浙江省, 投资额高达 76 亿元, 其次是河北、湖南、重庆, 依次为 39 亿、38 亿元、35 亿元。

3.2 我国 PPP 模式改进措施

目前我国 PPP 模式存在问题主要有项目的吸引力与可获得性不足, “稳增长” 压力下政府 “重融资、轻管理”, 体制机制不健全导致 PPP 运行的交易成本较高。中国政府应积极应对当前存在的瓶颈和障碍, 努力营造出适合 PPP 发展的生态环境, 大力推进 PPP 可持续发展。最主要的是还要树立契约精神, 转变思想观念, 建立健全体制机制, 完善 PPP 所需的各项配套措施, 引入第三方监督评估机构, 加强信息披露和社会监督。

除此之外, 在我国福利制度不断完善, 基础建设投资规模不断扩大, 但又存在巨大的资金缺口时, 政府要注重吸收民间资本, 再加上一些金融创新的模式——PPP 模式, 使得基础设施变为可投资的项目, 并且提供长期的、稳定的回报, 那么民间的退休基金、保险基金等就可以进入到基础设施建设投资中, 这显然是一种良性循环, 既保障了福利养老又解决了筹资问题。

3.3 结论

目前我国老龄化问题日益趋显, 但由于受资金、管理及服务等诸多方面的限制和约束, 政府部门难以提供满足多层次多元化的养老服务需求。而 PPP 模式是养老产业融资机制的一个创新, 通过这种模式, 社会资本可以凭借相应的优势参与其中, 为社会提供更加丰富的养老方式和质量更高的养老服务。因此, PPP 养老项目的推广在一定程度上也是国家治理现代化的一个重要标志。

社会资本可以为 PPP 模式养老产业提供巨大的资金, 但是社会资本进入 PPP 模式养老项目过程中也出现了一些问题。由于金融机构对 PPP 模式、PPP 模式项目及项目风险缺乏一定的了解, 导致该类型的项目难以获得金融机构的贷款支持。同时, PPP 养老项目的风险管控能力也难以达到金融机构的风控要求。

因此, 我们应该更加重视 PPP 模式养老项目投资决策的个案研究, 充分挖掘相关资料, 把 PPP 模式养老项目的投资决策研究与制度经济学、产业经济学有机结合起来, 这无疑在今后研究的趋势与发展方向之一。

参考文献

[1] 陈志敏, 张明, 司丹, 中国的 PPP 实践发展模式困境与出路[J]. 国际经济评论, 2015

[2] 廖剑南, 近年来国内学术界关于 PPP 模式养老项目投资决策的研究综述, LAOQUJIANSHE 2021 年第 4 期

[3] 刘薇. PPP 模式理论阐释及其现实例证 [J]. 改革, 2015, (1).