

辽宁海洋基础设施建设的 PPP 模式研究

■ 郑世忠

摘要：辽宁近年来转身向海的步伐加快，沿海经济带新一轮开发开放的热潮正扑面而来，其中基础设施建设功不可没。辽宁海洋基础设施建设过程中，积极探索采用 PPP 模式，建成了一批大项目、好项目，吸引了大量社会资金前来投资，并且构建了有效的运营机制。当然，辽宁海洋基础设施建设的 PPP 模式也遇到了一些问题，例如，民营企业参与较少，财政支出压力较大。为此，需要不断改善营商环境，大力加强法治政府建设，进一步完善多元化资金投入机制。

关键词：海洋 基础设施建设 PPP 模式

辽宁海洋资源丰富，发展海洋经济的潜力巨大，近年来更是掀起了辽宁沿海经济带开发开放的热潮。辽宁要把丰富的海洋资源优势转化为加快发展海洋经济的优势，就要保持基础设施先行，“要想富，先修路”，提供充足的公共产品和公共服务。PPP 模式，即公共部门和私营企业合作，适应国情扩展成了政府和社会资本合作，通过共担风险、共享收益、长期合作，提供准公共物品和服务。海洋经济发展的公共品包括纯公共物品、准公共物品和私人产品，其中，纯公共物品由政府提供，私人物品由市场提供，而准公共物品则需要政府和市场联合提供。

海洋基础设施建设引入 PPP 融资模式，可谓海洋基础设施公共产品领域的一次深刻革命。一方面，海洋开发的基础设施和服务需要大量的资金，例如，2019 年 10 月启动的福建省宁德市海上养殖综合整治 PPP 项目，总投资额达 22.41 亿元，如果由政府来单独承担建设任务，财政负担的压力会很大。另一方面，政府

和社会资本共同合作提供涉海基础设施，有利于双方取长补短，发挥各自的比较优势，把政府和市场两个积极性充分激发出来。为此，2018 年 1 月，中国人民银行、国家海洋局等八部委联合印发《关于改进和加强海洋经济发展金融服务的指导意见》，指出加快在海洋经济示范区基础设施建设、渔港建设、海水淡化和综合利用等领域规范推广政府和社会资本合作（PPP）模式。辽宁沿海开发开放过程中，海洋领域的准公共物品建设大量涌现，包括港口码头、渔港、海洋生态环保、疏港道路、产业园区等，PPP 项目正逢其时。

一、辽宁海洋基础设施建设 PPP 模式的成效

近年来，辽宁省转身向海发展进程加快，海洋基础设施建设的 PPP 项目大显身手，建成了一批大项目、好项目，助力辽宁新一轮沿海开发开放和东北对外开放新高地建设。

（一）建成了一批重点项目

PPP 项目的引入，促成了一批重点海洋开发项目。辽宁省和招商局集团的战略合作，为辽宁海洋基础设施建设和沿海大开发树立了典范。招商局集团是中国近代航运业的先行者。为推进辽宁港航经济发展，从 2017 年开始，辽宁省政府和招商局集团合作整合辽宁沿海港口，不仅引入了资金，帮助化解了营口港集团的历史债务，还解决了大连港和营口港的同业竞争问题，提高了盈利能力。招商局集团在深圳特区建设伊始就独资开发了蛇口工业区，拥有丰富的园区开发和管理经验。2020 年 7 月，辽宁省与招商局集团进一步合作开发大连太平湾合作创新区，创新开发模式，发展临港产业，建设新时代东北“新蛇口”，必将引领和带动辽宁沿海新一轮开发开放的热潮。

（二）吸引了大量社会资金

PPP 项目由政府和社会资本合作，大部分资金来自社会投入。2015 年 8 月发布的《辽宁省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》，提出改革创新公共服务供给机制

基金项目：本文系 2016 年辽宁省社会科学规划基金重点项目阶段成果：促进辽宁海洋经济发展的多元化资金投入问题研究，编号 L16AGL005。

和投入方式，引导鼓励社会资本积极参与公共服务领域投资运营，提高公共产品和公共服务供给能力与效率。经过改革开放以来40多年的经济社会高速发展，民间积累了前所未有的财富，社会资金非常丰富。资本自带逐利的天性，因此大量民间资本急需寻求良好的投资机会。辽宁海洋开发的PPP项目，由于收益较高，受到社会资本的青睐，各类资金纷至沓来，推动辽宁海洋经济快速发展。大连湾海底隧道和光明路延伸工程，是当地运用PPP模式运作的重点基础设施工程。2016年10月，大连市政府正式与上实环境水务股份有限公司签订了特许经营投资协议，双方共同建设大连湾海底隧道和光明路延伸工程，这是我国首个大型跨海沉管隧道PPP项目，全长约12.1公里，项目建设期预计总投资189.5亿元。该项目建成后，将会大大便利大连湾南北区域的联系，促进大连湾区经济社会更快发展。

（三）构建了有效的运营机制

PPP项目在引入大量社会资金的同时，也改善了公共产品和服务的运营机制。政府和社会资本合作进入海洋基础设施领域，能够让政府和市场成功联姻，将市场机制引入公共服务领域，让政府的归政府，市场的归市场。政府追求社会效益，企业追求经济效益。政府和市场合作，一方面，政府专注公益性，避免由于不擅长市场经营而造成提供公共产品的效率低下和成本高昂问题。另一方面，企业重视经济效

益，但要履行适度的社会责任，避免唯利是图。例如，渔港带有较多的公益性，国外发达国家的渔港建设资金大部分来自政府。而之前为了尽快筹集到渔港建设资金，引入了大量社会资金，按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则，势必偏离了渔港的公益属性。例如，辽宁个别群众性渔港，建设资金基本来自渔村自筹，建成后由企业进行管理，不仅对进港停泊和避风的渔船收费，而且某段时间内对进港买鱼的群众收费。尽管其后在舆论压力下不再对买鱼的群众收费，但反映了该渔港当时存在的过度商业化问题。位于大连市金州区的杏树国家中心渔港，采用“政府主导、企业运作、市场机制”的建设方式，兼顾了社会效益和经济效益，为渔港经济区振兴发展提供了强劲动力。政府和社会资本合作提供海洋基础设施，既守住了公益属性，又提高了运作效率，实现了政府、社会资本和消费者的多赢。

二、存在的问题

在各级政府和企业的共同努力下，辽宁海洋基础设施建设的PPP融资取得了长足进步。然而，辽宁省的老工业基地和计划经济特征明显，PPP融资方式进入海洋基础设施建设毕竟还属于新生事物，因此存在一些发展中不可避免的问题。

（一）民营企业参与较少

从中国多种所有制共同发展的实际情况出发，PPP模式不再

局限于西方国家通行的政府与私人资本合作，而是被界定为政府和社会资本合作，这是为了更大程度激发包括国有企业和民营企业在内的多种社会资本积极性。政府和社会资本合作，是为了更好发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用。国有企业天然的跟政府有密切联系，有利于双方的合作顺利开展。但辽宁国有经济比重高，体制负担较重，市场运作和经济活力相比而言并不高。一定意义上可以说，在海洋开发领域，国有企业过度介入了公益性服务，难免会把体制僵化的沉痾弊病复制而来。通过引入社会资本，将其敏锐的市场嗅觉带入准公共物品生产，更好转换经营机制，把市场血脉融入项目发展，及时感受市场脉动，提高竞争意识，增强竞争能力，必将提高投入产出的效率。所以，增强辽宁海洋基础设施PPP项目对民营资本的吸引力，事关项目运行的成败和长远发展。辽宁省近年来大力优化营商环境，降低民营企业进入海洋基础设施的投资门槛。为发挥民营资本的优势，例如2016年辽宁省第二批政府和社会资本合作项目，单独列出拟向民营企业重点推介的项目40个，总投资1648.7亿元。但是，民营资本进入涉海基础设施建设的投资项目并不多见，尤其是在大项目上更是如此。

（二）财政支出压力较大

辽宁海洋基础设施PPP项目需要政府和社会资本合作，社会资本承担主体的投入责任，政府也需要在资本金注入、投资

补助、运营补贴、以奖代补、贷款贴息等方面投入财政资金。然而，辽宁省近年来经济下行压力较大，财力增速较慢，政府债务负担较重。可见，一方面，政府在海洋基础设施 PPP 项目中需要发挥支撑保障作用，让社会资本取得合理收益，这要求财政资金支付与涉海公共物品相适应的对价。另一方面，政府财力关乎政府信用，政府财力困难会造成 PPP 项目的信用评级下降，导致项目的融资成本增加，进而提高了项目的建设、运营支出，最终让政府和社会资本承担的过高成本传递给涉海基础设施的使用人，不利于海洋经济的高质量发展。

三、对策建议

针对辽宁海洋基础设施建设的 PPP 融资问题，对照海洋经济高质量发展的要求，结合区域经济社会发展的现实状况，提出以下对策建议。

(一) 不断改善营商环境

海洋基础设施建设的 PPP 项目时间跨度长，政府和社会资本需要建立长期共存的“事业发展共同体”伙伴关系。为此，需要更好发挥政府作用，不断完善营商环境。辽宁省近年来在打造最优营商环境方面取得了重大进步。从 2016 年颁布《辽宁省优化营商环境条例》，到 2017 年辽宁成立了全国唯一省级营商环境建设督查机构——辽宁省营商环境建设监督局，辽宁省构建亲清政商关系、营造投资洼地的决心和信心坚定不移。在海洋基础设施

建设过程中，要完善“项目管家”制度，为项目建设、运营和管理提供全生命周期的优质服务。健全完善 1 名项目管家+1 名企业联系人+N 个行政职能部门”的“1+1+N”模式，建立政府服务能够直达企业需求的全天候无缝对接机制，真正为企业发展提供“店小二式”“保姆式”的贴心、贴身服务。

(二) 大力加强法治政府建设

一方面，由于政府官员存在任期制，主要官员在三五年的任期内受到政绩考核压力的影响，可能会追求短期的政绩表现，这与海洋基础设施 PPP 项目长期持续经营的目标不尽吻合。另一方面，海洋基础设施 PPP 项目持续运行的时间很长，普遍在 10 年以上，甚至达到 30 年。在这期间，随着机构改革和政府官员的换届，市场环境发生重大变化、新官不理旧账等问题都有可能发生。政府作为较为强势的一方，对合约的正常履行担负更大的责任。为此，需要大力加强法治政府建设，使得项目合约“不因官员的改变而改变，不因官员的看法和注意力的改变而改变”，切实维护社会资本的合法权益。当然，由于海洋基础设施 PPP 项目存续时间长，项目签订时一些条款在执行过程中，难免需要因时因地做出适度调整，但这也要建立在政企双方遵循契约的前提下进行平等协商，兼顾好经济效益和社会公益。确保海洋基础设施 PPP 项目沿着法治轨道顺利运行，才能克服项目实施过程中存在的重建轻运营、政府过度介

入、社会资本投机倾向等问题，以项目运行的规范化促进项目的可持续发展。

(三) 进一步完善多元化资金投入机制

海洋基础设施 PPP 项目投资大、周期长，必须厘清投入责任，确保不因资金紧张而影响项目建设和运营。首先，要有足额的财力保障。政府要考虑财政可承受能力，为海洋基础设施 PPP 项目提供充足的财力保障，并且列入财政预算，确保财政资金及时足额到位。其次，要加强金融支持。通过搭建政银企合作平台，落实项目资本金和法人管理，金融机构在风险可控前提下增加信贷支持力度。再次，积极设立专项基金。争取各级财政发起设立海洋基础设施 PPP 项目专项基金，引导国内外多种资本积极投入专项基金及其运营管理，充分激活不同所有制企业的投资潜力。■

参考文献：

- [1] 王雪青, 喻刚, 邢兴国. PPP 项目融资模式风险分担研究[J]. 软科学, 2007,(6).
- [2] 明文彪. PPP 在我国的基本实践和典型案例[J]. 浙江经济, 2016,(2).
- [3] 刘中兴. 我国港口项目采用 PPP 模式建设的探讨[J]. 中国水运, 2018,(9).
- [4] 董晓伟, 王红岩. PPP 效率优势及其兑现：一个文献综述[J]. 东北财经大学学报, 2019,(1).
- [5] 曾莉. 公公合作，还是公私合作？——政府与社会资本合作(PPP)的一个难题考察[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2019,(5).

(作者单位：大连海洋大学)

责任编辑：张莉莉