

PPP 模式下基础设施项目融资风险分担机制优化

吴学锋

仪征河海工程建设有限公司 江苏扬州

【摘要】 PPP 模式在基础设施建设中广泛应用，但融资风险高企往往影响项目推进与收益实现。通过对融资风险成因及分布特征的分析，可以发现单一主体过度承担风险导致资金成本上升与项目不稳定。优化风险分担机制需遵循公平、效率与可持续原则，结合合同设计、担保体系与政府引导作用，推动多方合理配置风险。该机制的优化有助于缓解融资压力，提高社会资本参与积极性，促进基础设施投资的长期稳健运行。

【关键词】 PPP 模式；基础设施；融资风险；分担机制；优化

【收稿日期】 2025 年 7 月 14 日

【出刊日期】 2025 年 8 月 12 日

【DOI】 10.12208/j.jer.20250371

Optimization of risk sharing mechanism for infrastructure project financing under PPP mode

Xuefeng Wu

Yizheng Hehai Engineering Construction Co., Ltd. Yangzhou, Jiangsu

【Abstract】 While the Public-Private Partnership (PPP) model has been widely adopted in infrastructure development, persistent financing risks often hinder project implementation and revenue generation. Analysis of risk causes and distribution patterns reveals that excessive risk exposure by individual entities leads to increased capital costs and project instability. Optimizing risk-sharing mechanisms should adhere to principles of fairness, efficiency, and sustainability. By integrating contract design, guarantee systems, and government guidance, this approach facilitates rational risk allocation among stakeholders. Such mechanism optimization helps alleviate financing pressures, enhances private capital participation enthusiasm, and promotes long-term stable operation of infrastructure investments.

【Keywords】 PPP model; Infrastructure; Financing risks; Risk-sharing mechanisms; Optimization

引言

基础设施作为经济发展的基石，其融资模式直接影响社会资本的流动与项目的成败。PPP 模式的引入为资金筹措与管理提供了新路径，但高强度的融资风险往往成为合作中的主要障碍。当风险分配不均，社会资本容易因潜在损失而退缩，政府亦因压力过大而难以维持合作平衡。如何构建科学合理的风险分担机制，不仅关系到资金成本与效率，更是决定 PPP 项目可持续发展的关键命题。这一议题亟需深入探讨与优化路径的梳理。

1 PPP 模式下基础设施项目融资风险的主要表现与成因分析

PPP 模式在基础设施项目中具有推动资金多元化与管理专业化的优势，但由于其融资过程涉及政府、社会资本与金融机构等多方主体，风险表现复杂且具有传导性。融资风险最为突出的表现之一是资金筹集不畅。当资本市场环境波动或宏观经济下行时，社会资本

往往面临融资渠道受限、利率水平提升和债务期限错配等问题，导致项目资金链紧张^[1]。基础设施项目投资周期普遍较长，资本回收缓慢，现金流稳定性不足，使得融资方容易遭遇流动性困境。除资金供给端风险外，政府信用支持不足、合同履约不确定性也加剧了融资主体的资金压力，使得社会资本在进入项目时普遍保持谨慎态度。

造成融资风险的根源不仅来自外部金融市场环境，还与 PPP 项目自身特性密切相关。基础设施投资规模大、回报周期长、收益具有准公共品属性，这决定了社会资本难以通过项目自身现金流完全覆盖融资成本。同时，项目建设阶段普遍存在工期延误、成本超支等问题，进一步提高了资金的不确定性。政策导向变化、宏观调控力度加大以及地方政府财政状况恶化，都会对风险分担的预期造成冲击。例如，政府在部分项目中存在“承诺过度—履行不足”的现象，使得原本应由公共部门承担的部分风险被转移给社会资本，引发融资主

体对未来回收的担忧。

在这种背景下,风险分担机制的缺陷逐渐显现。部分 PPP 项目采取“风险大包干”的方式,将绝大部分不确定性推向社会资本,导致融资方不得不通过提高风险溢价来保障自身利益,从而抬高融资成本并削弱项目可行性。而另一种情况是政府单方面承担过多风险,造成财政负担加重,长期难以维持。风险的不合理配置直接影响了资金成本、资本结构和合作稳定性,成为制约 PPP 模式健康运行的重要瓶颈^[2]。融资风险的表现与成因是多重因素叠加的结果,既涉及金融市场波动与项目自身特征,也与政府信用与制度安排紧密相连,这些问题的存在凸显出优化风险分担机制的迫切性。

2 融资风险分担机制中存在的失衡与现实困境

在 PPP 模式下,融资风险分担机制本应遵循风险由最适合管理方承担的原则,但在实际操作过程中却呈现明显的不均衡格局。部分项目中,社会资本被要求承担市场需求不足、政策变化以及不可抗力等难以控制的高风险因素,而政府仅在有限范围内提供信用背书和财政支持。这种分担结构导致社会资本面临高额融资成本与潜在损失,缺乏持续参与动力^[3]。同时,政府在部分情况下出于吸引投资的目的,将风险配置表述模糊化,导致合同条款中责任划分不清晰,后续纠纷频繁发生,增加了融资不确定性。由于合同设计与风险识别不足,风险在多方之间并未实现合理匹配,而是表现为社会资本“高负担”的常态化。

在这种不均衡的格局下,现实困境也随之凸显。部分基础设施项目由于资金需求巨大、回报周期冗长,社会资本无法完全依赖项目自身现金流覆盖投资与融资支出,不得不通过提高风险溢价来弥补不确定性,从而推高项目整体融资成本。与此同时,银行与其他金融机构在面对高风险项目时普遍趋向审慎态度,融资额度和条件的收紧进一步加剧了项目资金链紧张。地方政府出于财政压力的考量,往往无法提供持续稳定的补贴或担保,使得风险缓释机制形同虚设。由此产生的现实局面是,社会资本投资意愿下降,项目招标流标率上升,政府和企业双方均陷入融资与风险难以均衡的恶性循环。

除了资本市场和财政约束外,制度与治理结构的缺陷也是困境的重要来源。部分 PPP 项目在风险分担机制设计中缺乏科学的量化标准和透明的监管体系,导致风险界定依赖博弈结果而非专业测算。政府与社会资本之间的信息不对称,使得风险认知差距不断扩大,进而在合同执行阶段演变为责任推诿与争端频发。

一旦项目遭遇收益不达预期或宏观政策调整,双方在风险承担上的分歧会迅速激化,影响项目的持续推进^[4]。现实中不乏项目因风险争议而停工或提前终止的案例,这不仅造成资金沉没,还削弱了 PPP 模式的社会信任基础。可见,融资风险分担的不均衡与困境已经成为制约 PPP 项目稳定发展的核心障碍,亟需通过机制优化来实现合理平衡。

3 优化 PPP 模式下融资风险分担机制的核心原则与路径

优化 PPP 模式下融资风险分担机制必须以科学原则为基础,以确保风险配置的公平与高效。风险承担应当遵循“风险由最适合管理方承担”的逻辑,这意味着政府应更多地承担政策与法律环境的稳定责任,而社会资本则应在市场竞争和运营效率上发挥优势。在风险界定过程中,需要建立清晰的合同条款与责任边界,避免出现模糊化和不对称信息导致的争议^[5]。合理的分担不仅体现在责任的划分,还应落实在融资安排、担保措施和收益分配机制上,使得多方主体在承担相应风险时能够获得对等回报,从而形成稳定的合作关系。

在路径设计上,金融工具的灵活运用是缓释风险的重要手段。通过政府与金融机构合作建立风险补偿基金、信用增进机制以及多层次担保体系,可以有效降低社会资本的融资成本。同时,引入项目收益证券化、基础设施债券和政策性金融支持,有助于分散单一项目的风险集中度,增强融资结构的稳健性。对于特定阶段的不确定性,还可以通过设计阶段性付款、收益保证或最低收益保障条款,减少社会资本在建设初期和运营初期所承受的过高压力。这些措施能够在不增加政府过度负担的前提下,实现风险的多元化分散与合理化转移。

制度建设和监管完善同样是优化路径中的关键环节。建立基于大数据与动态监测的风险预警体系,可以在项目早期识别潜在风险并进行调整。推动信息公开与透明机制建设,减少政府与社会资本之间的认知差距,有助于提高合作信任度。通过引入独立第三方评估与仲裁机制,能够确保争议发生时风险分配的公正性,降低法律纠纷对融资稳定性的冲击^[6]。优化 PPP 模式下的融资风险分担机制不仅是合同设计与金融创新的结合,更是制度保障与治理能力提升的系统工程,只有多维度的路径同时发挥作用,才能真正实现基础设施项目的长期稳定运行。

4 完善风险分担机制促进 PPP 项目长期稳定运行

完善风险分担机制的过程不仅是 PPP 模式持续运

行的保障,更是基础设施项目实现长期稳定发展的制度基石。在实践中,项目的稳定性很大程度上取决于融资风险的合理配置,而风险分担机制的优化可以避免单一主体过度承担责任,促进合作双方形成可持续的利益共同体。政府在这一过程中应强化政策稳定性与公共信用支持,避免出现承诺兑现不足的情况,确保社会资本能够在可预期的制度环境下开展投资^[7]。社会资本在承担相应市场与运营风险的同时,应通过提升管理能力和技术水平来增强项目的抗风险能力,从而使风险配置不仅仅停留在合同层面,而是落地到项目全生命周期的治理中。

从融资渠道和金融工具的角度来看,完善的风险分担机制需要通过多元化的资金供给体系加以保障。设立专项风险基金、推广基础设施公募 REITs 以及完善政策性金融机构的支持,可以有效缓解单一融资渠道对项目稳定性的制约。在项目运行中,通过风险对冲工具、保险机制以及收益分配的合理安排,能够降低资金链断裂的可能性,增强投资人的信心。此外,政府可以借助差别化的财政补贴与税收优惠措施,引导社会资本积极参与长期项目投资,并在项目收益阶段通过灵活的分红机制实现风险与利益的对等。金融创新与制度支持的结合,不仅能够降低融资成本,还能形成风险共担的格局,推动 PPP 项目的稳定推进。

在治理结构与监督机制层面,完善风险分担机制需要建立更加科学的动态管理框架。通过健全合同管理制度,明确各方在不同阶段的风险责任,可以有效减少因信息不对称造成的争议。独立第三方审计与监管机构的引入,使得风险分配过程具备透明性和公正性,从而增强合作的信任基础。随着大数据、人工智能等技术在基础设施项目中的应用,实时监控和风险预警体系能够及时发现潜在问题并进行调整,避免风险在后期集中爆发^[8]。更为重要的是,建立以共赢为导向的合作文化,让政府与社会资本在风险管理中形成合力,推动项目在长期运行中保持稳定与高效。完善的风险分担机制不仅能够缓解融资风险,还能提升 PPP 模式的制度韧性,为基础设施建设注入持续动力。

5 结语

PPP 模式下基础设施项目的融资风险具有复杂性与长期性,合理的分担机制是推动合作可持续发展的关键。风险分配的不均衡不仅削弱了社会资本的投资意愿,也加剧了政府的财政压力,因此优化与完善机制成为必然选择。在风险识别、责任界定与制度建设的多维度努力下,可以实现风险与收益的动态平衡。科学的分担方式不仅有助于降低融资成本,还能增强多方合作的稳定性与信任度,为 PPP 模式在基础设施领域的健康运行奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 谢鸿滨. 基于 PPP 模式特点的建设项目管理研究及实证[J]. 居业, 2025, (08): 165-167.
- [2] 许兴建. 基于现场管理的传统公开招标与 PPP 模式在房地产建设中的适应性差异[J]. 住宅与房地产, 2025, (23): 80-82.
- [3] 张安琪. PPP 模式投资项目财务风险分析及应对策略探讨[J]. 中国集体经济, 2025, (24): 161-164.
- [4] 闻一亮, 刘浩, 雷浩煜, 等. 国企平台 EOD 项目投融资风险及其防范措施探讨[J]. 企业改革与管理, 2025, (14): 99-101.
- [5] 胡妍妍. 地方国有平台公司债务融资风险及其防控对策探讨[J]. 企业改革与管理, 2025, (13): 97-99.
- [6] 张小剑. 国有企业融资风险管理现状与多元策略优化探讨[J]. 中国经贸导刊, 2025, (14): 142-144.
- [7] 林尹培. “一带一路”倡议下主权债务可持续性与银行融资风险研究[J]. 中国战略新兴产业, 2025, (20): 11-13.
- [8] 解婉婉. 国际贸易供应链金融的融资风险及对策探析[C]//《中国招标》期刊有限公司. 新质生产力驱动第二产业发展与招标采购创新论坛论文集(五). 莫那什大学, 2025: 640-644.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

