

高校基本建设引入 PPP 模式的思考

黄海春

广西民族大学 广西南宁

【摘要】高校的基建项目与社会其他基建项目特点有所不同，其建设不但周期较长，而且资金需求量较大。由于高校并不是赢利机构，因而资金不足或将会给高校的经营和阶段发展造成一定程度的影响。在此背景下，PPP 模式应运而生，其作为一种全新的投资方式被广泛应用于高等教育领域。然而在实践中，PPP 模式也存在着一些问题需要解决。本文从放松市场准入和信息公开、实施政策执行和明确责任权益、建立统一的保障和对项目运行进行监督三个方面为着眼点，探究了 PPP 模式在我国高校建设中运用策略，旨在提升高校建设的配置效率、确保高校基本建设顺利进行。

【关键词】高校；基本建设；PPP 模式

Reflections on the introduction of PPP model in the capital construction of colleges and universities

Haichun Huang

Guangxi Minzu University, Nanning, Guangxi

【Abstract】 the basic construction period of colleges and universities is long, and the independent construction must occupy a large amount of funds. As colleges and universities are not profit-making institutions, the lack of funds may have a certain impact on the operation and stage development of colleges and universities. Under this background, PPP mode emerged as the times require, and it is widely used in the field of higher education as a new investment mode. However, in the process of practice, there are also some problems to be solved in the PPP mode. From three aspects of relaxing market access and information disclosure, implementing policy implementation and clarifying responsibilities and rights, establishing unified guarantee and supervising project operation, this paper explores the application strategies of PPP mode in the construction of universities in China, aiming at improving the allocation efficiency of university construction and ensuring the smooth progress of university infrastructure construction.

【Keywords】 universities, infrastructure, PPP mode

高校招生规模持续扩增，师资及在校学生数量逐年递增，但也随之带来了教学需求提升等问题，所以各高校相继进行了校园扩建或者选址建设新校区。为了保证高校基建工程能够按时按质完工并投入使用，需要大量的资金投入来维持正常的运转。因此，PPP 模式被广泛运用到高校基建项目当中。PPP 模式是一种新兴的融资方式，代表了项目融资这一理念，即项目融资整体流程，其中最重要的就是如何合理使用资金。但是通常情况下，高校基建项目建设周期较长，对于单一建设企业在资金上的力量非常具有挑战，单靠政府来完成存在着较大困难。PPP 模式主要用于公共建设或者准公共建设，针对这一模式的提出有效地

释放政府财政上的压力、减少债务风险、满足私营企业资本投入带来的回报、提升高校建设的配置效率、确保高校基本建设顺利进行。与企业共同构建一个利益共享、风险共摊、全周期协作的共同体虽没有实现利益最大化却在很大程度上实现共赢。因此，本文探究了 PPP 模式在我国高校建设中运用策略，旨在提升高校建设的配置效率、确保高校基本建设顺利进行。

1 PPP 模式解读

PPP 模式是公共领域中项目融资的一种运作模式。从广义上讲，它是指政府公共部门和私营部门在建立合作关系的过程中，让不属于公共部门的各种资源共同参与提供公共产品或劳务，从而实现政府职能

在为企业创造利益的同时，也打破了政府在公共领域部分建设中的长期垄断局面^[1]。PPP 模式同样离不开市场竞争机制，双方都能在自己的领域内发挥优势并最终实现更加理想化效果。从狭义角度讲，PPP 主要表现为项目中、后期建设运营管理中政府参与程度较

深、前期调研立项和其他流程中企业参与程度较深。目前,PPP 模式已经成为了我国基础设施建设以及公共服务供给领域的主流形式之一。图 1 为 PPP 模式的运作流程图。

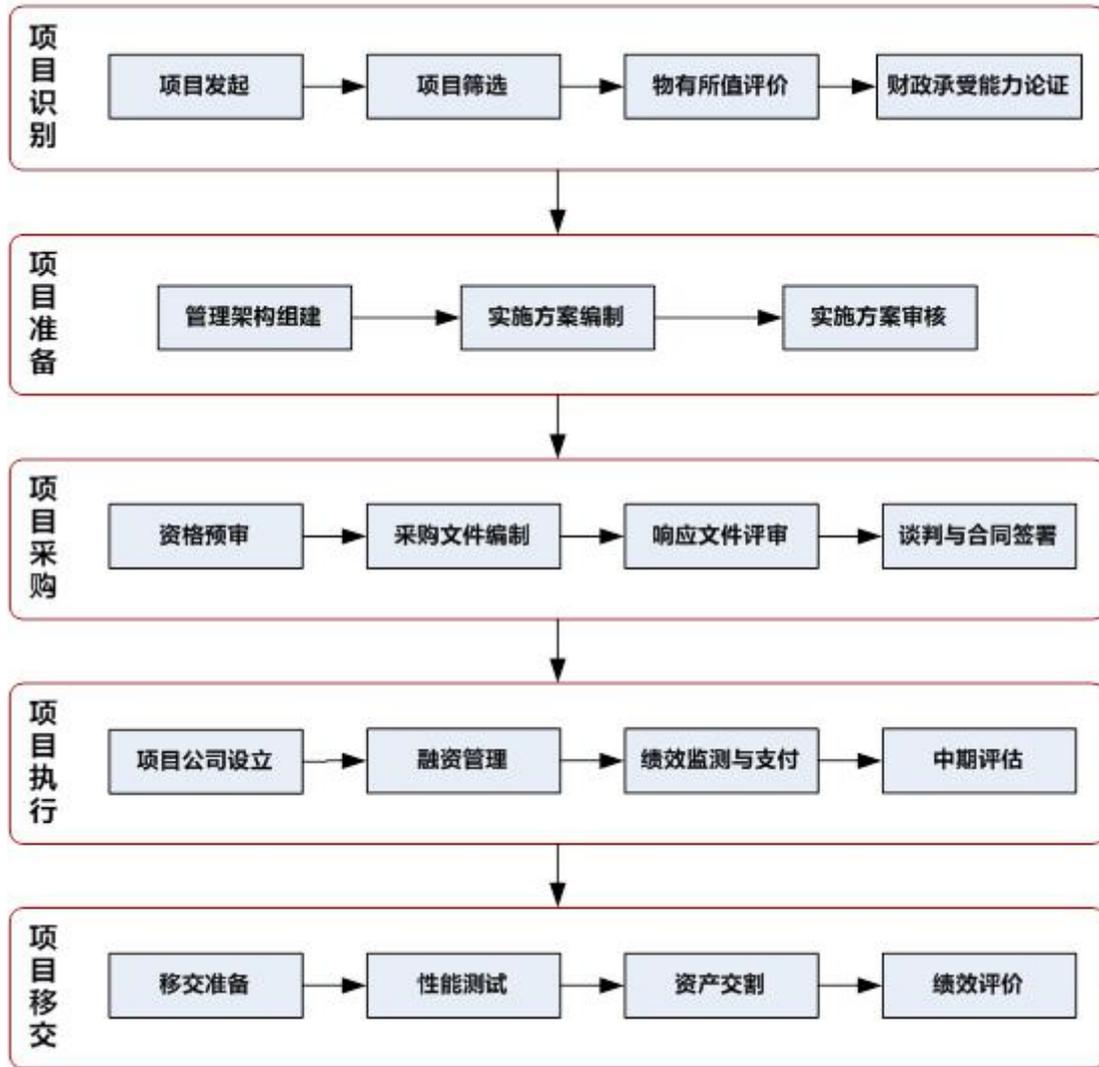


图 1 PPP 模式的运作流程图

从实际运行来看，这种模式在一定程度上解决了传统政府投资效率低下的问题，企业以建设和技术设计工作为主，而政府的职责则以付款以及监管为主。这种模式能够有效地减少投资成本，提高资金使用效率；降低管理风险和运营成本，增加收益；解决政府资金不足问题；促进社会经济发展；加快基础设施建设步伐。双方全周期施工均有参与，合作时间长，信息较对称，这一模式促使民营资本、私营企业同政府合作，共同参与公共领域^[2]。

2 高校基本建设当前存在的问题

2.1 现有的制度与政策无法适应时代步伐

高校基建所需经费庞大，一般都远远超过了高校与地方政府共同负担经费。据了解，2021 年广西有 11 所大学新校区建成使用，总投资超过 360 亿元。近年来的高校财务管理，大体以政府拨款为主，通过各种渠道筹措教育资金为辅的新体制。但是随着经济的发展以及国家对高等事业重视程度的提高，现有的制度与政策已经不适应时代的要求了。特别是高

校内部财务管理方面,依然存在着诸多问题。以财政拨款为主要经费来源渠道的高校在尚未建立和健全起符合国情的一整套教育财政机制体系时,由于多种因素的制约,政府无法实现对高校建设成本的分摊,使得高校往往也只能维持当前资金状况。

2.2 筹资渠道与资金需求严重脱节

目前已形成筹资渠道的方式虽有多种,但仍很难适应高校建设资金缺口的需要,面对教育资本的巨额缺口也只能沧海一粟,这其中一个重要原因就是我国高校的融资机制存在一定缺陷,导致建设的资金无法得到充分保障。高校建设需要大量资金,且整合租赁资金年限长,还存在部分项目启动从而占用资金,使得高校建设一再推迟^[3]。资金链在整个工期内都要确保能有效流转,当发生费用超过预算、资金不到位等情况时,对于新校区项目最终施工将产生很大的影响。所以工程量计算的精准与否将对工程造价产生直接的影响。

3 PPP 模式在高校基本建设中应用的意义

3.1 能够有效减轻财政压力

PPP 模式为政府提供新的融资方式^[4]。目前我国正处于经济转型时期,政府需要承担大量公共管理职能,而公共产品供给不足是当前社会发展面临的一个重要问题。因此,PPP 模式能够很好地解决这一难题。政府财政总支出呈逐年增长状态时,以私人或民间企业投入量增加教育建设的方式来释放政府财政性教育支出的压力,达到共赢局面^[5]。PPP 模式指导民营企业 and 政府参与高校基本建设运营,私人企业基本担负着高校建设项目的资金筹措,能够实现增加项目资金额度^[6]。这样一来,既能够使得政府资金投入降低,又能够使得私人企业分担一部分风险并达到风险转移的目的,基于这种状况,将双方绑定到一个项目链中就能够更好的开展互惠互利,以便尽可能完成预期收益回报。

3.2 便于全方位筹措资金

PPP 模式使民营私企在参与高校基础建设之前可以一起做项目前期准备工作,便可以最快速地确立项目实施的可行性,减少项目前期准备工作时间,同时也可以完成项目风险划分,将风险划分按照公私双方各自的特征由容量较大的一方承担,提高了高校基建项目融资成功的可行性^[7]。政府机构的好处是能够根据需要推出相应政策,同时政府也具有较强的动员能力和支持系统的加持。民营机构优点在于其资金雄

厚且创新能力后劲十足,缺点在于其没有抵御外部环境所产生的各种风险。二者正好利弊互补。但 PPP 模式也存在着一些不足,例如:政府与私人之间的信息不对称;政府提供的资源有限,不能满足私营部门所需;政府部门缺乏专业管理人才等问题。PPP 模式要求在项目实施过程中双方都要参与其中,而政府职能部门在项目中仍然拥有部分控制权,对于高校建设极其重要。

在利益相关方预期中,一是要满足高校的需要,二是要满足政府对高校的要求,社会资本对高校的要求与前两者相比就变得不那么重要了。因此,对于政府和企业而言,如何更好地发挥各自优势并使两者结合起来共同为国家教育事业做出贡献就成为了一个很有意义的课题。高校的预期中满足教师和学生对于高校基础设施的要求则属于刚需,而伴随着高等教育持续扩招所面对的基础设施短缺问题,首先要着力解决,然后才能在全寿命周期达到工程既定目的,当前高校建设除满足基础设施刚需外,对于全寿命周期全工程增值保值这一其它目的关注度正在逐步提升,如提供优质智慧化校园服务,促进大学基础设施社会化管理,推动校企合作带动科研成果转化。

4 高校基建运用 PPP 模式战略

4.1 放宽市场准入标准

为了尽可能减少公、私之间的争议,有必要推动高校基建合作经营信息披露等问题进行磋商,科学、合理地分配权责,推动公私合营效率不断提高。引入各种方式对高校建设公私合营项目进行监督和管理,确保其在良好的科学公开公平环境下高效开展。对于高校而言,PPP 模式可以降低建设成本,减少政府财政负担;对民营资本而言,PPP 模式是一种投资回报较高的融资方式,同时也有利于提高学校管理水平与社会服务能力。国家应该出台政策法规,加大扶持教育体制导入 PPP 模式力度,放宽民营企业参与政府合作项目市场准入标准。

4.2 落实政策精准到位

健全完备的法律机制是 PPP 模式顺利应用和长久发展必不可少的根本保障。目前,我国 PPP 项目建设过程中还存在诸多问题,主要体现在政府监管不到位、社会资本参与方缺乏合作意愿等方面。这些都严重制约了 PPP 模式的进一步推广与应用。就目前而言,中国法律部门需要把制定公私合营法律法规条款提上日程,加快相关制度的完善,严格规范经营合同

[8]。时下，国内将财务部和发改委文件作为 PPP 项目的规范指导依据，但政策落实方面仍欠缺一定力度，这就要求有关研究者对高校建设中如何应用 PPP 模式，也就是 PPP 模式的现行政策要有深刻的认识。从当前来看，PPP 模式在我国推广的过程中仍存在一些障碍，主要表现为政府与社会资本之间合作关系不清、项目运作效率低下以及监管体系不够健全等方面。国家应组织成立专门机构对 PPP 模式项目进行管理，避免对 PPP 项目进行多次解读情况发生，以免因分割不清而引发管理难题。

4.3 建立统一的保障和对项目运行进行监督

PPP 模式的运用，有利于充分利用民营私企方超前技术与先进管理经验来确保基建项目在高校建设中的品质，极大地促进了基建项目建设效率，节省了基建项目成本，缩短了基建项目周期，同时也有利于基建项目本身办学优势得到充分发挥，教育资源得到科学合理整合与配置，教育配置供给得到增加，教育品质得到自然改善^[9]。在实施过程中需要注意三个问题：一是确定具体指标；二是建立考核评价体系；三是构建科学完善的监督管理机制。通过对大学自身经营的项目的社会化运行状况、经营效果采用长期系统化的动态跟踪调查、统计和评价的方式，对高校经营性质的项目的可持续经营状态的各个层面的信息进行管控，继而对高校基建项目做出运营质量客观全面评估，推动高校建设项目规范与最优化运营，达到可持续运营^[10]。

5 结语

我国作为最大教育体系的摇篮，为各个行业培养了一大批优质人才。统计显示，2021 年我国教育支出为 3.76 万亿元人民币，同比增速较快，而其中相当一部分将会投向地方院校的新建或扩建工程中去。与此同时，地方财政也面临着巨大的压力。在高校基建方面，满足了高校教学和科研各方面的需求，建设投入和回报更具挑战，高校需要找到制衡点，而 PPP 模式在某种程度上可以达到这一目的。本文主要通过高校基建 PPP 模式现状分析，探讨 PPP 模式应用于高校基本建设的优势以及存在问题，并提出相应对策。

参考文献

- [1] 戴莉. PPP 模式下我国公办高校实训基地产权配置研究[J]. 齐鲁珠坛, 2021(06):18-24.
- [2] 阮旭华. 公立高校引入 PPP 模式的探索 [J]. 内蒙古科技与经济, 2021(22):66-69.
- [3] 顾丽媛. 高校新校区建设采用 PPP 模式的策略探析[J]. 大众标准化, 2022(7):94-96.
- [4] 孙儒群. 试谈 PPP 模式对民办高校基建财务管理影响[J]. 经济管理文摘, 2020(08): 136-137.
- [5] 陈战运, 宿芸芸. 对我国 PPP 模式现状及发展的思考[J]. 中国集体经济, 2022(9):95-96.
- [6] 王舒琪, 竹隰生, 倪燕翎. 我国大型体育设施建设 PPP 模式的利益分配研究[J]. 建筑经济, 2020, 41(1):71-75.
- [7] 郭甲男. PPP 模式融资在高校建设中的应用 [J]. 合作经济与科技, 2019(12):88-89.
- [8] 邓倩. 基于层次分析法的高校基础设施建设 PPP 模式风险研究[J]. 陕西能源职业技术学院学报, 2019,22(02):58-60.
- [9] 黄艳. PPP 模式在河南省高校基础设施建设中的研究与应用[J]. 财务与金融, 2021(2):4.
- [10] 孙红, 赵丽平, 郭松龄. PPP 融资模式在高校基础设施的应用现状分析[J]. 卷宗, 2020(4):292.

收稿日期：2022 年 8 月 1 日

出刊日期：2022 年 10 月 9 日

引用本文：黄海春，高校基本建设引入 PPP 模式的思考[J]. 建筑工程进展, 2022, 2(3): 1-4.

DOI: 10.12208/j.ace.20220061

检索信息：中国知网（CNKI Scholar）、万方数据（WANFANG DATA）、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明：©2022 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/>



OPEN ACCESS