

Feasibility and Path Research on Government Payment Adjustment of Existing PPP Projects under Interest Rate Decline Conditions

Dan Xu

Henan Huajing Engineering Management Co., Ltd., Zhengzhou, Henan, 450000, China

Abstract

This study focuses on government payment adjustments for existing Public-Private Partnership (PPP) projects under declining interest rates. It begins with an overview of existing PPP projects, then analyzes the feasibility of payment adjustments under such conditions, and finally explores potential adjustment pathways. These discussions aim to provide insights and methodologies for rationalizing government payments in PPP projects amid interest rate declines.

Keywords

interest rate decline; existing PPP projects; government payment and feasibility gap funding; adjustment

基于利率下行条件下存量 PPP 项目政府付费调整可行性及路径研究

许丹

河南华景工程管理有限公司, 中国·河南 郑州 450000

摘要

文章聚焦于利率下行条件下存量PPP项目政府付费调整这一主题, 首先对存量PPP项目进行概述, 再次分析在此条件下政府付费调整的可行性, 最后探讨了政府付费调整的路径, 通过这些探讨, 旨在为利率下行背景下合理调整存量PPP项目政府付费提供思路和方法。

关键词

利率下行; 存量PPP项目; 政府付费及可行性缺口补助; 调整

1 引言

根据财政部 PPP 项目库关闭前数据, 截至 2023 年 2 月的项目数据, 政府财政在 PPP 存量项目上的总支出责任达到 14.34 万亿元。其中 2024 年—2033 年全国政府支出责任共 8.31 万亿元, 仅 2024 年 PPP 项目的政府支出责任就达 8419 亿元。目前多数项目已建设完成, 陆续进入运营期。由于近年经济下行压力增大, 实际财政收入增长率并未达到预期, 地方财政的支付能力下降, 叠加土地出让收入下滑导致传统财源收缩, 进一步压缩了 PPP 付费的预算空间, 导致 PPP 项目财务付费压力加剧, 未能按期足额付费政府付费相关纠纷集中爆发。2019 年 8 月至 2025 年 11 月目前市场报价利率 LPR 由 4.85% 下降至 3.5%, 在此背景下, 探讨利率下行条件下存量 PPP 项目政府付费调整的可行性及路

径, 对推动 PPP 项目持续稳健运营意义重大。

2 付费调整的政策可行性

2019 年 8 月 16 日, 国务院常务会议部署运用市场化改革办法推动实际利率水平明显降低和解决“融资难”问题。8 月 17 日, 中国人民银行发布 15 号公告, 宣布改革完善贷款市场报价利率 (LPR) 形成机制, 已经签订贷款合同的 PPP 项目需要重新签订以 LPR 为定价基准的合同, 原则上在 2020 年 8 月 31 日前完成。2019 年 8 月至 2025 年 11 月目前市场报价利率 LPR 由 4.85% 下降至 3.5%, 利率下行是当前经济环境中的一个重要特征。利率下行为存量 PPP 项目政府付费调整提供了有利契机, 有助于实现政府债务压力缓解与付费能力提升的协同效应。

2025 年 8 月国务院办公厅转发财政部下发《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》(国办函〔2025〕84 号, 下称“84 号文”) 提出: 鼓励支持社会资本方、金融机构、政府方平等沟通、互惠让利, 科学优

【作者简介】许丹 (1986—), 女, 中国河南郑州人, 本科, 工程咨询师 (投资), 从事工程投资、产业经济研究。

化 PPP 存量项目实施内容、合作期限、融资利率、收益指标等要素，共同降低项目运营成本，提高公共服务供给效率，实现持续稳健运营，更是对存量付费调整提供了有力的政策支持，政府付费调整已从“刚性兑付”转向“依法协商、分类施策、预算兜底、绩效挂钩”的系统化路径。

3 政府付费调整的关键原则与红线

契约严守是底线：政府不得单方变更合同核心条款，所有调整须基于协商并签署补充协议，避免形成“阴阳合同”；

严禁新增隐性债务：不得通过承诺回购、固定回报、可用性付费等方式变相兜底；已入库存在此类问题的项目应清退，相关支出责任认定为隐性债务；

分类处置是前提：对 2024 年底前未开工项目，原则上不再采用 PPP 模式；对运营困难项目，按“保运转—保本金—保投资”三级分类管理；

民生保障是刚性约束：任何调整不得导致公共服务断档，如供热须保障水温、公交须维持基础线路

4 基于利率下行条件下存量 PPP 项目政府付费调整实操路径

4.1 协商降低利率、运营成本、挖掘使用者付费等调整付费模型。

存量 PPP 项目最初所设定的付费模式，基本是参照当时的利率水平而定的。然而，随着利率后续出现下行情况，原有的付费模式便难以应对新的现实需求，由此可见，重构付费模型已然成为一项迫在眉睫的任务。当着手以利率联动为核心重构付费模型时，就需要深入探究市场利率与项目各要素间的内在逻辑关系，把因利率变动而产生的一系列连锁反应妥善且有序地融入付费模型当中。

存量 PPP 项目常见的付费模型有 21 号文下的可用性付费模型和资金回收公式模型、财务现金流内部收益率模型，基于三种模型调整后公式如下：

1、基于原财金 21 号文下的可用性付费调整。

合理利润率：原 21 号文框架下，项目财务测算模型主要参数为折现率、合理利润率、合作期限。

调整后公式：

$$\text{年度可用性付费金额} = \frac{\text{项目公司未回收建设成本} \times (1 + \text{合理利润率}) \times (1 + i)^n}{\text{剩余运营补贴周期} (\text{年})}$$

其中：

$$\text{项目公司未回收建设成本} = \frac{\text{全部建设成本} \times \text{剩余运营补贴周期} (\text{年})}{\text{原 PPP 合同约定的财政运营补贴周期} (\text{年})}$$

i: 折现率，n: 剩余运营补贴周期年。

基于资金回收公式的可用性付费调整。

调整后公式：

$$A_1 = P \frac{i \times (1 + i)^n}{(1 + i)^n - 1}$$

A₁: 调整后年度可用性服务费 P: 项目公司未回收的建设成本。C: 投资回报率 n: 剩余财政付费年限

项目公司未回收的建设成本需要界定利率调整区间内，政府按照合同应付未付金额与未来待支付金额。上述两个付费模型公式中所述项目公司未回收的建设成本指未来待支付金额，对于应付未付金额政府与社会资本方应参照按照利率协商确定支付分期支付或采用政策性资金等其他方式化解。

i (折现率、综合回报率) 调整需要合理界定利率调整的时间区间，根据现行银行 5 年期以上银行贷款利率、政府方付费及时性、运营风险、项目公司后期财务可持续性双方协商确定。在付费模型调整中必须细致梳理诸如利率变动比例、影响范围等关键要素，并将它们科学地嵌入到付费计算流程之内，以保证政府付费金额能够依据利率下行的实际状况，适时做出贴合实际的调整，从而确保项目公司能够在合理的收益区间内，平稳且持续地运营项目^[2]。

3、基于财务现金流量的财务内部收益率（综合投资回报率）模型调整

该模型是基于现金流入 - 现金流出计算出净现金流量，以行业基准收益率（投资回报率）为依据试算全生命周期付费的方法。

该模型调整法即按照项目变更后的边界条件（如利率、合理利润率、运营成本、使用者付费、未摊销投资、付费期限等），建立现金流量模型，根据双方重新协商的综合投资回报率，重新测算的政府付费。该方法优点在于保持综合回报率不变情况下，政府可以根据财力情况灵活调整各年付费，可以不考虑各年不均衡付费。而上述 21 号文公式和资金回收公示仅适用于政府各年可用性付费相同情景。缺点在于计算过程较为复杂，服务费测算按照倒算方式计算，精确度不高。需要在此基础上双方协商对最终结果进行确认。

4、运营服务费降本增效率。

根据 21 号文公式，年度运营服务费 = 年度运营成本 * (1 + 合理利润率)。对于已运营 PPP 项目成本挖潜不是简单“砍费用”，而是以全要素生产率提升为目标的系统性工程。一是向管理要效率（定额化、数字化、专业化），如：结合实际运营情况与运营效果对项目公司运营范围、运营标准进行重新调整与核定。对项目公司运营支出进行逐项分析对比，制定细化的运营方案与成本控制方案。制定定额标准等。二是更要向机制要动力（绩效挂钩、公允协商、政策托底）。关键在于地方政府、社会资本与基于合同开展平等沟通、互惠让利、科学化。必要时聘请第三方机构对项目公司运营情况进行审核。一是审核是否达到合同约定的运营标准，并确定基于目前运营标准的可接受度，并重新计算合理的运营成本。

二是审核项目公司运营成本的合理性（如，子项自己运营和委托运营的对比），三是核算项目公司合理利润率（是否超出合同约定标准）。通过审计挖掘降低运营服务费的潜力。

5、灵活拓展收益路径，增强使用者付费潜力

拓宽收入渠道：围绕核心服务挖掘增值空间（如地铁站内商业、管廊广告位租赁）；

盘活闲置低效资产：全面梳理评估后，差异化盘活（对外租赁、空间改造），需严控权责条款与规划合规性¹；

探索收费机制：对“应收费暂未收费”项目，在充分论证后履行程序实施收费。

6、付费调整综合考虑

重构付费模型绝非仅仅是简单调整参数这么简单，而是需要全方位、多角度地考量众多因素。要对项目成本构成进行全面梳理，清晰界定各项成本与利率的关联程度；要精确把控预期收益目标，防止调整后的付费模型对收益产生不合理的影响；还要充分考量各方风险分担情况，杜绝因付费调整而引发新的风险隐患，并在此基础上，谨慎确定利率联动的具体参数以及调整周期等关键内容。而且整个重构过程务必要严格遵循相关法律法规以及项目合同的约定，唯有如此，基于利率联动的付费模型方可顺利施行，助力存量 PPP 项目在利率下行的背景下实现良好的发展态势。

4.2 协商延长付费期限，以时间换空间缓解财政压力

存量 PPP 项目起初都有着既定且明晰的付费计划与时间安排，可利率下行这一状况如同催化剂一般，促使资金成本、收益预期等诸多方面发生了改变。在此情形下，适当延长付费期限能让项目运营和财政支付之间重新构建起一种平衡状态。利率下行时，项目公司的融资成本确实会随之降低，不过要是一成不变地按照原付费期限执行，政府在短期内大概率会面临不小的资金支付压力，尤其当财政资金安排本就处于相对紧张的状况时，这种压力就会愈发显著。而通过协商来延长付费期限，便能将短期内较为集中的付费压力逐步分散开，使其均匀分布在更长的时间区间内，这样一来，财政部门就有了更为充足的时间去有条不紊地调配资金，进而保证资金支付的合理性以及可持续性得以实现。从项目整体运营角度出发，延长付费期限能为项目公司创造更充裕的时间去收回成本并获取合理收益，从而有效防止因利率下行后短期内付费调整难以达到理想效果，致使项目陷入运营困局。当然，采取协商延长付费期限这一举措，必须周全且谨慎地考量各方利益，就政府而言，要充分结合未来的财政规划以及对经济发展的预期等要素，审慎地确定延长付费期限的具体时长以及付费的节奏，确保财政资金在长期内能够承受相应的支付压力^[4]。而项目公司则要依照新的付费期限，相应地对运营计划和资金回笼预期做出调整，确保项目的服务质量不会因付费期限的延长而受到不利影响。只有双方经过全面且深入的协商并达成一致意见，才能够凭借这一策略妥善应对利率下行带来的挑战，维持项目稳定运行，达成合作共赢的良好局面。

4.3 引入专项债支持，以政策性资金填补付费缺口

目前云南、内蒙古、湖南等地已先行先试，其中云南

安排 369 亿元专项债用于存量 PPP 项目建设及拖欠账款解决，湖南安排 200 亿元专项债解决拖欠企业账款，而内蒙古则专项安排 50 亿元化解项目风险。

专项债作为政策性金融工具，具备清晰且特定的资金用途以及独有的优势亮点，其发行往往是依据国家或地方在重大项目建设以及民生保障等诸多层面的规划与实际需求来开展的。对于那些满足相应条件的存量 PPP 项目而言，一旦受到利率下行的影响，致使原计划的政府付费无法维持项目正常运转时，积极争取专项债资金注入就显得尤为关键，毕竟这能为项目持续运营提供强有力的资金保障。当着手引入专项债之际，全面且精准地对项目状况加以评估是不可或缺的关键步骤，项目运营方需细致摸清付费缺口的具体大小，深入剖析其产生的根源，同时对项目未来的收益前景等关键要素进行透彻考量。唯有这般严谨操作，才能确保专项债资金恰到好处地填补缺口，进而推动项目朝着良好运营状态迈进，达成稳定有序的发展。而且，严格依照专项债使用的各项规定是必须坚守的底线，在资金管理 with 监督方面，要做到扎实稳固，保障资金专款专用，切实把资金运用到解决利率下行引发的付费不足问题上，坚决防止出现资金浪费以及违规使用等不良情况。另外，重视专项债与项目原本资金结构、运营模式的有效对接与融合也不容忽视，要让这部分政策性资金融入项目后，能与其他资金相互配合、协同作战，由此增强项目整体抵御风险的能力，确保存量 PPP 项目即便处于利率下行的不利形势下，依然能够顺利开展，持续为社会提供高品质的公共服务，充分彰显项目应有的社会价值。

5 结语

存量 PPP 项目付费调整的成功实施，必须遵循“依法依规、平等协商、风险共担、动态适配”的核心原则。政府付费调整不是单方面“砍支票”，而是构建“预算刚性保障 + 绩效硬约束 + 市场化协商 + 工具协同增信”四位一体的新机制，“依法依规、数据说话、多方让利”是破局关键。路径构建不应是单一的费率普调，而应是一套涵盖触发条件评估、分层分类谈判、财务模型重算、补充协议签订及信息披露监管的系统性工程，关键环节在于构建科学、透明的调价公式，精准区分宏观利率变化与项目自身经营风险。

参考文献

- [1] 常翠萍. PPP项目政府付费模式下可用性服务费计算方法探析[J]. 中国乡镇企业会计, 2022, (10): 138-141.
- [2] 赵飞,于洋. PPP项目合同核心条款设计分析[J]. 工程经济, 2021, 31 (05): 47-49.
- [3] 孟晔,李沛颖. 国际城市轨道交通PPP项目风险管理经验及启示[J]. 招标采购管理, 2022, (08): 38-41+52.
- [4] 孙红波. PPP项目建设运营阶段的主要风险及防控[J]. 建筑经济, 2022, 43 (S1): 314-317.