

【编者按】政府和社会资本合作是新时期中国推进供给侧结构性改革、缓解地方政府债务负担、提高资源配置效率的重要选择。2013年以来,中国政府和社会资本合作项目实现了快速发展,但也出现“伪PPP”项目、“落地难”项目等突出问题,在一定程度上影响了地方政府的公信力,打击社会资本特别是民营资本参与PPP项目的热情,增加地方政府的债务风险。为此,探究“伪PPP”项目、“落地难”项目的形成机理已成为当前迫切需要解决的重要课题。

针对亟待破解的基础设施PPP项目“落地难”问题,本期推出“财政负担导致基础设施PPP项目‘落地难’吗?——基于城市面板数据的实证分析”一文,力求通过理论分析和实证检验,从地方政府负担视角探寻基础设施PPP项目“落地难”的形成机理,运用异质性分析和稳健性检验验证研究结论的可信性,为基础设施PPP项目“落地难”的相关政策制定提供可靠的理论支撑。

“政府管制”栏目特邀主持人:王俊豪 教授

财政负担导致基础设施PPP项目“落地难”吗? ——基于城市面板数据的实证分析

王 岭¹, 闫东艺¹, 周立宏²

(1. 浙江财经大学中国政府管制研究院, 浙江 杭州 310018;

2. 浙江财经大学经济学院, 浙江 杭州 310018)

摘 要: 本文基于地方政府财政负担视角, 利用2015~2017年城市面板数据, 实证检验财政负担对基础设施PPP项目“落地难”的影响机制。研究表明, 地方政府财政负担显著降低基础设施PPP项目的落地率并呈现一定的区域异质性, 财政负担对西部地区基础设施PPP项目“落地”具有显著的抑制作用, 但对东部和中部地区的影响并不显著; 对城市基础设施发展水平越低的地区而言, 财政负担越重, 基础设施PPP项目落地率越低; 距离专业化咨询机构越远的地区, 其提高专业化咨询机构的服务水平越有助于降低基础设施PPP项目“落地难”的风险。为防范基础设施PPP项目“落地难”的风险, 地方政府应充分考虑本地区的财政负担, 有序推进基础设施PPP项目, 制定与其经济社会发展相适应的基础设施PPP项目推进计划, 择优选择专业化的咨询机构。

关键词: 基础设施; PPP项目; 落地难; 财政负担

中图分类号: F062.9

文献标识码: A

文章编号: 1004-4892(2019)08-0104-09

收稿日期: 2018-11-06

基金项目: 国家自然科学基金项目(71773106; 71303208); 浙江省政府管制与公共政策研究中心项目(16JDGH126)

作者简介: 王岭(1983-), 男, 辽宁黑山人, 浙江财经大学中国政府管制研究院副研究员; 闫东艺(1994-), 女, 河北邯郸人, 浙江财经大学中国政府管制研究院硕士生; 周立宏(1994-), 男, 浙江宁波人, 浙江财经大学经济学院硕士生。

① PPP项目的落地是指处于执行和移交阶段的项目, 而PPP项目的“落地难”风险是指PPP项目在长时间内处于准备和采购阶段才能进入执行阶段或一直无法进入执行阶段。

一、引言

推进政府和社会资本合作(PPP)是加快公共产品和服务供给侧结构性改革、发挥市场在资源配置中起决定性作用、防范地方政府债务风险及促进新型城镇化建设的重要举措,也是经济下行压力下“稳增长、调结构”的重要方式。2013年以来,在国务院及其有关部门的系列政策推动下,中国PPP项目出现爆发式增长。截至2017年底,国家财政部入库的PPP项目数量已达14424个,投资总额为18.2万亿元。然而,在基础设施PPP项目推进过程中,由于一些地方政府片面追求PPP项目的规模和数量,产生主体错配、项目错配、目标错配、期限错配及征信错配等一系列“错配”现象,带来基础设施PPP项目“落地难”问题^①。截至2017年底,财政部全国政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台已入库项目的落地率仅为38.2%。一旦基础设施PPP项目发生“落地难”,必将极大地影响地方政府的公信力,打击社会资本特别是民营资本参与PPP项目的热情,增加地方政府的债务风险。由此可见,基础设施PPP项目“落地难”已成为中国基础设施PPP项目推进过程中亟待解决的重大现实课题。

基础设施PPP项目“落地难”是政府、社会资本及其他因素综合作用的结果。根据十二届全国人大常委会第十六次会议的数据显示,截至2015年底,中国地方政府债务总额已超过16万亿元,地方政府负债率高达103.90%。与传统政府投资的基础设施项目相比,基础设施PPP项目是将部分政府投资风险转嫁给社会资本,从而在一定程度上缓解地方政府的财政压力。其中,政府付费型基础设施PPP项目并未改变出资主体性质,该类项目不仅增加地方政府的债务风险,也可能带来基础设施PPP项目“落地难”的问题。相反地,使用者付费及政府和使用者共同付费的项目能缓解地方政府的财政压力,在实践中备受地方政府的偏爱。同时,无论何种付费性质的基础设施PPP项目,如果地方政府为“甩包袱”而盲目推行,都将增加基础设施PPP项目“落地难”的风险。此外,财政负担越重的地区越偏好基础设施PPP项目,试图通过PPP模式提升基础设施项目的建设和运营能力,因此可能产生因需求紧迫而促进基础设施PPP项目落地和因财政压力过大带来“落地难”的双重效应。

目前,学术界关于基础设施PPP问题的研究主要集中在PPP项目运营质量的影响因素上。一是制度和体制。良好的制度环境是直接影响投资者参与PPP项目热情及其运营质量的重要因素^{[1][2][3]}。在体制不健全的环境下,政府与社会资本之间的信息不对称、寻租及腐败行为将抑制PPP项目的长期发展^[4]。张剑智等(2014)和张羽等(2012)的研究表明法律体制的不完善对PPP项目发展具有阻碍作用^{[5][6]}。二是经济环境和金融市场。稳定的经济环境和成熟的金融市场有利于降低PPP项目的运营风险^{[7][8]},吸引社会资本进入。三是财政负担。Marco Buso等(2017)认为财政负担是影响地方政府选择PPP模式的重要原因,且财政负担越重的地区越有动力发展PPP项目^[9]。

2013年以来,随着中国基础设施PPP项目的快速推进,在基础设施领域出现一定程度的“落地难”问题,因此逻辑求索基础设施PPP项目“落地难”的形成机理成为当前亟待解决的一项重要课题。学术界主要从政府信誉、区域发展和融资困境等三个方面论证基础设施PPP项目“落地难”的形成原因。具体而言,彭程甸等(2017)认为政府契约精神、合作精神及服务精神的欠缺是阻碍PPP项目落地的重要原因^[10],李学乐等(2017)认为区域供给结构与需求结构的不匹配影响PPP项目的落地进程^[11],郑传军等(2016)的研究表明资金充裕程度也影响PPP项目的落地率^[12]。因此,从现有研究来看,学术界尚缺乏从地方政府的财政负担视角剖析财政负担对基础设施PPP项目“落地难”的影响因素。

当前,在中国地方政府的财政负担较重及积极推进基础设施 PPP 项目的背景下,非常有必要深入研究财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响效应。本文采用 2015~2017 年城市面板数据,运用 Tobit 模型,从基准回归、区域异质性和咨询机构服务能力异质性等三个方面分析财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响并进行稳健性检验。相比于以往研究,本文对基础设施 PPP 项目“落地难”的衡量指标予以修正,实证研究财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响,并提出治理基础设施 PPP 项目“落地难”的管制政策。

二、制度背景与研究假说

中国于 1994 年实行的分税制改革进一步强化“权责下放、财源上提”的财政体制改革的发展方向^[13]。为弥补分税制改革带来的财政收入降低效应,地方政府往往通过土地出让或组建城投公司的方式为基础设施项目建设融资^[14]。其中,土地出让收入已成为地方政府财政收入的一项重要来源^[15]。事实上,地区政府市场化改革进程的不均衡及地方政府综合实力的差异往往导致中国地方政府的财政收支呈现两极化的发展趋势。从 2017 年各地区财政赤字率来看,最低值仅为 2.9%,最高值却达到 114.1%^①。

在地方政府债务风险日益增加的背景下,中国基础设施 PPP 项目的爆发式增长也带来“落地难”的问题。那么,财政负担是否导致基础设施 PPP 项目“落地难”呢?从理论上来看,财政负担对基础设施 PPP 项目落地的影响存在两种不同的效应:一是基础设施 PPP 项目能实现提升基础设施运营服务能力和争取中央专项补贴的双重目标,财政负担越重的地方政府越有动力选择使用者付费或可行性缺口补贴的方式来运作基础设施 PPP 项目;二是政府付费型基础设施 PPP 项目占比越高,地方政府的财政负担就越重,从而增加基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。同时,地方政府在晋升锦标赛下存在过度推进基础设施 PPP 项目的主观动机,可能出现 PPP 项目的模式错配及错误选择 PPP 方式的问题,从而增加基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。此外,财政负担越重的地区,地方政府的信用可靠度越低,从而降低优质企业参与基础设施 PPP 项目的动力,限制基础设施 PPP 项目的充分竞争,增加基础设施 PPP 项目“落地难”的概率。由此可见,地方政府财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响方向是不确定的,具体取决于正向效应和反向效应的作用强度。

从中国基础设施 PPP 项目的发展现状来看,当前 PPP 领域的相关制度体系还不健全,由此产生基础设施 PPP 项目数量较多、质量不高的局面。同时,政府付费型基础设施 PPP 项目占比较大,进一步增加地方政府的财政负担。可见,财政负担对基础设施 PPP 项目的促进作用可能被抑制效应抵消,从而产生基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。由于中国地方政府的财政负担具有典型的区域差异性,因此财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响效应也可能呈现区域异质性特征。为此,本文提出研究假说 1:总体而言,地方政府财政负担对基础设施 PPP 项目落地率具有抑制效应,但呈现区域异质性特征。

进一步地,在追随效应的作用机制下,城市基础设施运营服务能力越强的地区的优质 PPP 项目往往越多,更吸引优质企业参与该地区基础设施 PPP 项目的招投标活动,从而有助于保障基础设施 PPP 项目的充分竞标,降低基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。与此同时,城市基础设施运营服务能力越强的地区,对新建或已有项目选择 PPP 模式的可能性就越低。为此,本文提出研究假说 2:基础设施发展水平抑制财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响效应。

① 数据来源于《中国统计年鉴(2017)》,中国统计出版社出版。

2013 年以来,随着基础设施 PPP 项目的快速发展,基础设施 PPP 项目咨询机构的数量出现爆发式增长。但在过快增长的背景下,咨询机构的质量呈现良莠不齐的特征。从实践来看,基础设施 PPP 项目的运作是一项技术性较强的工作,优质的 PPP 咨询机构往往拥有丰富的 PPP 项目运作经验,有助于提高基础设施 PPP 项目的服务咨询能力,确保基础设施 PPP 项目的落地;反之,则增加基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。为此,本文提出研究假说 3:优质基础设施 PPP 项目咨询机构在一定程度上有助于缓解财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响效应。

三、研究设计

(一)模型构建

本文在借鉴相关文献研究的基础上,从财政负担的视角出发,建立财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”影响效应的计量模型:

$$landrate_{it} = \alpha + \beta_1 deficit_{it} + \beta_2 scale_{it} + \beta_3 nx_{it} + \beta_4 second_{it} + \beta_5 urban_{it} + \beta_6 pergdp_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中, $landrate_{it}$ 表示地区 i 在第 t 年的基础设施 PPP 项目落地率; $deficit_{it}$ 表示地区 i 在第 t 年的财政负担; $scale_{it}$ 表示地区 i 在第 t 年的基础设施 PPP 项目的平均规模; nx_{it} 表示地区 i 在第 t 年的基础设施 PPP 项目的平均合作期限; $second_{it}$ 表示地区 i 在第 t 年的第二产业所占比例; $urban_{it}$ 表示地区 i 在第 t 年的城镇化率; $pergdp_{it}$ 表示地区 i 在第 t 年的人均 GDP。

1. 基础设施 PPP 项目落地率的衡量指标。目前,学术界关于如何选择基础设施 PPP 项目落地率衡量指标的研究依然较为少见。在鲜有的研究中,李学乐(2017)选择每年发起的 PPP 项目落地金额占该地区 GDP 的比例来衡量 PPP 项目落地率^[11]。一般而言,PPP 项目从发起到落地需经过识别、准备、采购、执行和移交等五个阶段,整个过程难以在项目识别年内完成。因此,如果以当年项目落地金额占总投资额的比例来衡量基础设施 PPP 项目落地率,将产生基础设施 PPP 项目落地率高估或低估的问题。为此,本文使用当年基础设施 PPP 项目落地金额/(地区基础设施 PPP 项目总投资额 - 已落地基础设施 PPP 项目总金额) $\times 100\%$ 来衡量基础设施 PPP 项目落地率。其中,选择当年已签订正式合同的项目投资金额来反映基础设施 PPP 项目的落地金额。显然,该方法能反映 PPP 项目的发起时间和运行周期,较准确地衡量基础设施 PPP 项目落地率。

2. 财政负担的衡量指标。从现有研究来看,财政负担主要采用财政支出与财政收入的差额或财政收入占财政支出的比重来衡量^{[16][17]}。其中,前者是绝对指标,后者是相对指标。相比较而言,相对指标更能反映财政负担程度及避免绝对指标带来的指标数值不可比问题,但财政收入占财政支出的比重难以反映 GDP 锦标赛下的财政支出、财政收入与 GDP 之间的关系。因此,为更加精确地衡量地区财政压力和资金利用效率,本文选择(财政支出 - 财政收入)/GDP $\times 100\%$ (即财政赤字率)来衡量财政负担,以更好地揭示财政负担状况及财政负担与地区经济增长之间的关系。

3. 控制变量的选择。为控制除财政负担外其他指标对基础设施 PPP 项目落地率影响效应的干扰,本文将基础设施 PPP 项目的投资规模和平均合作年限纳入模型并作为衡量项目特征的控制变量。此外,本文还选择反映城市异质性特征的第二产业占比、城镇化率和人均 GDP 等指标。

(二)样本选择与数据来源

基础设施包括经济基础设施和社会基础设施^[18]。经济基础设施主要包括电力、管道燃气、电信、供水、环境保护设施和排污系统等公用事业和大坝、灌区等公共工程及铁路、城市交通、海港、水运和机场等其他交通设施。社会基础设施是指除经济基础设施外的其他基础设施,主要包括文教和医疗保健等设施,本文的基础设施特指经济基础设施。由于国家财政部 PPP 综合信息平台的行业分类与世界银行的分类方式存在一定差异,为尽可能地包含所有基础设施行业,本文选择国

家财政部 PPP 综合信息平台 PPP 项目数据库中的市政工程、水利工程及交通运输等三个行业展开研究。

国家财政部 PPP 综合信息平台 PPP 项目数据库涉及入库项目的项目合作期限、项目投资金额、项目出资方和项目运作模式等信息,本文通过网络爬虫方式抓取上述三个行业 PPP 项目的具体信息,并以行业为单位匹配 2015 ~ 2017 年基础设施 PPP 项目的城市面板数据。在剔除港澳台地区、直辖市及西藏后,最终得到的城市数量为 252 个。其中,基础设施 PPP 项目相关数据来自国家财政部 PPP 综合信息平台,城镇化率来源于各省市区统计年鉴,其他指标来自 2015 ~ 2017 年的《中国城市统计年鉴》。

(三)描述性统计

表 1 报告本文选择的各变量的描述性统计结果。从样本来看,基础设施 PPP 项目落地率均值为 23.54%,PPP 项目的平均规模为 17.68 亿元、平均合作年限为 20 年。可见,中国基础设施 PPP 项目落地率依然较低。从城市政府的财政负担来看,最大值达到 123.07%,平均值为 9.36%,远高于国际财政赤字警戒线 3% 的水平,说明我国地方政府的财政负担普遍偏高。

表 1 变量的描述性统计

变量	含义	单位	来源	均值	最小值	最大值
landrate	落地率	%	财政部 PPP 综合信息平台	23.5416	0	100
deficit	财政负担	%	《中国城市统计年鉴》	9.3584	-2.6443	123.0653
scale	PPP 项目的平均规模	亿元	财政部 PPP 综合信息平台	17.6846	0.5463	207.7400
nx	PPP 项目的平均合作期限	年	财政部 PPP 综合信息平台	20.4254	10	35
second	第二产业占比	%	《中国城市统计年鉴》	46.0538	14.8338	71.4488
urban	城镇化率	%	各省份统计年鉴、各城市统计年鉴及城市统计公报	54.7708	27.0300	98.7900
pergdp	人均 GDP	万元/人	《中国城市统计年鉴》	5.3703	1.2163	21.4953

四、实证研究结果及分析

本文运用 stata 软件对计量模型进行回归。由于模型中被解释变量的取值范围是处于 0 ~ 1 之间的受限变量,因此采用 Tobit 模型实证检验财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响。此外,本文基于地区差异、基础设施发展水平及 PPP 项目咨询服务的可获得性等三个方面就财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响进行异质性分析。

(一)基准回归

为消除多重共线性对模型结果的影响,本文采用逐步回归方式逐一加入控制变量,并观察财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响(回归结果见表 2 所示)。从平均值来看,财政负担在 1% 的显著性水平上抑制基础设施 PPP 项目的落地率,财政负担每增加 1%,基础设施 PPP 项目落地率降低 0.76%。一般地,政府付费项目占比越高,地方政府的财政负担就越大,从而增加基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。从基础设施 PPP 项目的付费机制来看,政府付费项目占比高达 48.69%,这也是基础设施 PPP 项目“落地难”的原因之一。同时,财政负担越重的地方政府越难吸引社会资本进入,进而增加基础设施 PPP 项目的竞争不充分性,为基础设施 PPP 项目“落地难”埋下了一定的隐患。此外,基础设施 PPP 项目的平均规模越大,项目落地率也越低。其原因在于规模较大的基础设施 PPP 项目往往呈现运作周期较长、投资数额较大的特征,需更多的时间考虑 PPP 运作过程中可能涉及的各类问题,从而延长基础设施 PPP 项目的落地时间,增加基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。从实证结果来看,基础设施 PPP 项目的平均合作期限对项目落地率的影响为负但不显著,其原因可能是各地的基础设施 PPP 项目的合作期限波动性并不明显。

表 2 财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响：基准回归结果 (N = 716)

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
deficit	-0.9109 *** (-3.84)	-0.9269 *** (-3.90)	-0.9005 *** (-3.76)	-1.0209 *** (-4.15)	-0.8397 *** (-3.03)	-0.7643 *** (-2.62)
scale		-0.1943 ** (-2.40)	-0.1795 ** (-2.18)	-0.2114 ** (-2.52)	-0.2321 *** (-2.72)	-0.2488 *** (-2.82)
nx			-0.3022 (-0.87)	-0.3056 (-0.88)	-0.2649 (-0.76)	-0.2257 (-0.64)
second				-0.4530 ** (-2.02)	-0.4707 ** (-2.10)	-0.4894 ** (-2.17)
urban					0.2287 (1.38)	0.1315 (0.64)
pergdp						0.7895 (0.81)
- cons	19.2599 *** (7.08)	22.7729 *** (7.44)	28.4232 *** (3.96)	50.9693 *** (3.86)	37.2345 ** (2.25)	37.9836 ** (2.30)

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著，括号内为t值。下表同此。

(二) 区域差异

为进一步探究不同区域财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的异质性影响，本文分别对东部、中部及西部地区的子样本进行回归分析(如表3所示)。结果表明，财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响呈现显著的区域差异性，对东部和中部地区的影响并不显著，但财政负担显著降低西部地区基础设施 PPP 项目的落地率，即财政负担每增加1%，西部地区基础设施 PPP 项目的落地率降低1.09%。其原因在于财政负担较为严重的地区主要集中在西部欠发达地区，该地区的市场化程度较低，社会资本进入的竞争不够充分，同时项目运作方式多为政府付费或可行性缺口补贴方式。因此，多种因素的综合作用导致财政负担显著降低西部地区基础设施 PPP 项目落地率。

表 3 财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响：区域异质性视角

变 量	东部地区		中部地区		西部地区	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
deficit	0.0252 (0.04)	-0.0365 (-0.05)	0.0647 (0.12)	0.7346 (1.08)	-1.0878 *** (-3.58)	-0.9346 *** (-2.61)
scale		-0.2299 ** (-2.05)		-0.1678 (-0.65)		-0.1050 (-0.70)
nx		0.8641 (1.61)		-0.4983 (-0.71)		-1.1452 * (-1.93)
second		-0.4552 (-1.19)		-0.5392 (-1.11)		-0.2608 (-0.82)
urban		0.0587 (0.18)		-0.5691 (-1.33)		0.7317 ** (2.34)
pergdp		1.1333 (0.88)		6.9701 *** (2.73)		-3.2627 * (-1.94)
- cons	20.1130 *** (4.88)	17.3303 (0.59)	9.3017 (1.51)	38.3509 (1.20)	16.1569 *** (3.47)	30.2707 (1.25)
N	254		253		209	

(三) 基础设施发展水平

中国基础设施发展水平具有典型的区域差异性特征，在不同的基础设施发展水平下，可能呈现财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的异质性影响。为此，按照基础设施发展水平的高低对样本进行分类，并验证基础设施发展水平异质性下财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响效

应。我们选取地区人均基础设施投资额指标衡量地区基础设施发展水平,按照中位数将其划分为两个子样本并进行回归分析,实证结果见表 4 的第(1)和(2)列。对基础设施发展水平处于中位数以下的地区而言,财政负担显著降低基础设施 PPP 项目的落地率。相反地,对基础设施发展水平处于中位数以上的地区而言,该效应并不显著。一般地,基础设施发展水平越低的地区越缺乏 PPP 项目的运作经验,在操作基础设施 PPP 项目的过程中越有可能发生不规范甚至高风险的问题,在财政负担越高的情况下越增加基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。

(四) 咨询机构服务能力

咨询机构在基础设施 PPP 项目的发起和实施过程中发挥着重要作用,对规范运作基础设施 PPP 项目具有重要意义。为此,本文在分析咨询机构服务能力异质性下财政负担对基础设施 PPP 项目落地率影响时,选择样本城市到这两家公司总部及同时拥有这两家咨询机构分公司的地区的最短直线距离,以反映样本城市对基础设施 PPP 项目咨询服务可获得性的难易程度。通过对样本按距离中位数划分后可知,中位数以上的样本有 359 个,中位数以下的样本有 357 个,本文分别对这两个子样本进行回归分析,实证结果见表 4 的第(3)和(4)列。对距离专业化咨询机构越远的地区而言,财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的负向影响越大,即财政负担每增加 1%,基础设施 PPP 项目的落地率降低 0.83%;而对距离专业化咨询机构越近的地区而言,其咨询机构的服务能力可降低基础设施 PPP 项目落地率,但该效应并不显著。由此可见,专业化的咨询机构对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响与距离专业化咨询机构的远近有关,距离专业化咨询机构越远,其提高专业化咨询机构的服务水平越有助于降低基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。

表 4 财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响:基础设施发展水平及咨询机构服务能力的异质性视角

变 量	(1) high	(2) low	(3) far	(4) near
deficit	-0.5119(-1.09)	-0.6618*(-1.71)	-0.8324**(-2.12)	-0.4764(-1.11)
scale	-0.0996(-0.76)	-0.3841***(-3.13)	-0.2446*(-1.88)	-0.2632**(-2.22)
nx	-0.3349(-0.67)	0.0749(0.16)	-1.0353**(-2.17)	0.4916(0.99)
second	-0.4682(-1.56)	-0.6053*(-1.67)	-0.8486***(-3.06)	0.1139(0.32)
urban	-0.0575(-0.21)	0.0535(0.16)	-0.2295(-0.96)	0.6740*(1.89)
pergdp	-0.3754(-0.32)	4.4491*(1.96)	1.9233(1.43)	-0.5455(-0.39)
_ cons	57.8777**(2.56)	22.0749(0.89)	87.0982*** (4.21)	-31.0048(-1.22)
N	363	353	359	357

(五) 稳健性检验

为进一步验证研究结果的稳健性,本文替换被解释变量的衡量指标,而选择地区基础设施 PPP 项目落地数量占总数量的比例来表示基础设施 PPP 项目的落地率,并再次进行逐步回归。从替换被解释变量后的回归结果来看,财政负担对基础设施 PPP 项目落地率依然具有显著的负向影响,说明平均水平上财政负担对基础设施 PPP 项目落地率影响的负效应结论是稳健的。

类似地,在替换被解释变量的衡量指标后,本文进一步分析基础设施发展水平和咨询机构服务能力异质性下财政负担对基础设施 PPP 项目落地率影响的稳健性^①。对基础设施发展水平较低的地区而言,财政负担显著降低基础设施 PPP 项目的落地率,而对基础设施发展水平较高的地区而言,该效应并不显著。距离专业化咨询机构较远的地区,财政负担对基础设施 PPP 项目落地率具有显著的负向影响,但对距离专业化咨询机构较近的地区而言,该效应并不显著。通过对异质性分析结果进行稳健性检验,发现财政负担对基础设施 PPP 项目落地率异质性的影响结论是稳健的。

^① 限于篇幅,稳健性检验部分的内容已略去,作者备索。

五、结论与建议

本文利用国家财政部 PPP 综合信息平台的 PPP 项目数据库及有关统计年鉴的数据,运用 Tobit 模型,探究财政负担对基础设施 PPP 项目落地率的影响。研究表明,地方政府财政负担显著降低基础设施 PPP 项目的落地率并呈现一定的区域异质性,财政负担对西部地区基础设施 PPP 项目“落地”具有显著的抑制作用,但对东部和中部地区的影响并不显著;对城市基础设施发展水平越低的地区而言,财政负担越重,基础设施 PPP 项目落地率越低;距离专业化咨询机构越远的地区,其提高专业化咨询机构的服务水平越有助于降低基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。据此,本文提出以下的政策建议:

1. 充分考虑地方政府的财政负担,合理选择基础设施 PPP 项目的规模和基本模式。地方政府在选择是否推进基础设施 PPP 项目时需考虑现有基础设施 PPP 项目规模及未来发展空间。地方政府财政负担较重的城市应慎重推行基础设施 PPP 项目,特别是减少政府付费型 PPP 项目,优先选择使用者付费或可行性缺口补贴项目,以改善当前政府付费项目比例较高的局面。同时,对地方政府财政负担较重、基础设施发展水平较低的地区而言,应充分考虑基础设施 PPP 项目的运作规模,防止在晋升锦标赛下超前发展基础设施的情况发生。此外,为提高地方政府财政负担较重地区的基础设施 PPP 项目落地率,建议将 PPP 项目落地率纳入地方政府官员绩效考核的指标体系中。

2. 选择或培育专业化的咨询机构,提升基础设施 PPP 项目运作中的咨询服务能力。2013 年以来,中国 PPP 项目咨询机构的数量与基础设施 PPP 项目的发展趋势相类似,都呈现爆发式增长,但 PPP 项目咨询机构的能力参差不齐,极大影响基础设施 PPP 项目的运作质量。对距离基础设施 PPP 项目专业化咨询机构较远的地区而言,专业化咨询机构能降低财政负担对基础设施 PPP 项目“落地难”的影响效应。为此,应重视专业化咨询机构在基础设施 PPP 项目运作过程中的作用,建立咨询机构评价体系,形成基础设施 PPP 项目运作中强制选择优质咨询机构的制度,通过制度完善倒逼咨询机构提升专业化水平,降低主客观原因带来的基础设施 PPP 项目“落地难”的风险。

参考文献:

- [1] Opara M., Elloumi F., Okafor O. Effects of the Institutional Environment on Public-private Partnership(P3) Projects: Evidence from Canada [J]. Accounting Forum, 2017, 41(2): 77-95.
- [2] Panayides P. M., Parola F., Lam J. S. L. The Effect of Institutional Factors on Public-private Partnership Success in Ports [J]. Transportation Research Part A, 2015, 71(71): 110-127.
- [3] Sharma C. Determinants of PPP in Infrastructure in Developing Economies [J]. Transforming Government People Process & Policy, 2012, 6(2): 149-166.
- [4] Takano G. Public-private Partnerships as Rent-seeking Opportunities: A Case Study on an Unsolicited Proposal in Lima Peru [J]. Utilities Policy, 2017, 48(48): 184-194.
- [5] 张剑智, 孙丹妮, 刘蕾, 等. 借鉴国际经验推进中国环境领域 PPP 进程 [J]. 环境保护, 2014, (17): 71-73.
- [6] 张羽, 徐文龙, 张晓芬. 不完全契约视角下的 PPP 效率影响因素分析 [J]. 理论月刊, 2012, (12): 103-107.
- [7] Qiao L., Wang S. Q., Tiong R. L. K. Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in China [J]. Journal of Structured Finance, 2009, 7(1): 53-61.
- [8] Bing L., Akintoye A., Hardcastle C. Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry [J]. Construction Management & Economics, 2005, 23(5): 459-471.
- [9] Buso M., Marty F., Tran P. T. Public-private Partnerships from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding? [J]. International Journal of Industrial Organization, 2017, (51)51: 56-84.
- [10] 彭程甸, 余华. PPP 模式应用视角下地方政府诚信制度的构建 [J]. 求索, 2017, (12): 63-71.

- [11] 李学乐, 吴健, 褚昭华. PPP 项目落地水平的影响因素研究——基于区域发展成熟度与政府信誉的对比分析 [J]. 金融与经济, 2017, (9): 56-63.
- [12] 郑传军, 徐芬, 成虎. 公私合作伙伴关系 (PPP) 的文献计量与可视化分析 [J]. 科技进步与对策, 2016, (16): 61-66.
- [13] 朱轶, 涂斌. 财政分权、投资失衡与工业资本深化——基于中国区域特征的经验研究 [J]. 宏观经济研究, 2011, (11): 28-36.
- [14] 王永钦, 陈映辉, 杜巨澜. 软预算约束与中国地方政府债务违约风险: 来自金融市场的证据 [J]. 经济研究, 2016, (11): 96-109.
- [15] 汪利娜. 政府土地收益主要来源、规模下的央地利益博弈 [J]. 改革, 2014, (4): 71-79.
- [16] 宋锦. 经济结构转型与劳动力市场调整 [J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2016, (4): 78-80.
- [17] 贾俊雪, 郭庆旺, 宁静. 财政分权、政府治理结构与县级财政解困 [J]. 管理世界, 2011, (1): 30-39.
- [18] World Bank. World Development Report 1994: Infrastructure for Development [M]. Oxford: Oxford University Press, 1994, pp. 53.

**Does the Financial Burden Cause “Difficulty in Signing”
of PPP Projects in Infrastructure Industry?
——Empirical Analysis Based on City Panel Data**

WANG Ling¹, YAN Dongyi¹, ZHOU Lihong²

(1. China Institute of Regulation Research, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China;
2. School of Economics, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The difficulty in signing of PPP projects in infrastructure constrains the smooth promotion of PPP model and the effective supply of infrastructure. Based on the perspective of local governments' financial burden, this paper uses urban panel data from 2015 to 2017 to empirically test the influence mechanism of financial burden on “difficulty in signing” of PPP projects in infrastructure. The regression results are as follows: (1) The financial burden of local governments significantly reduces the signing rate of PPP projects in infrastructure, and this negative effect shows regional heterogeneity: it has a significant inhibitory effect on western regions, but no significant impact on eastern and central regions. (2) It is found that the lower the level of urban infrastructure development, the more negative impact of financial burden on the signing rate of PPP projects in infrastructure industry. (3) Furthermore, the results manifest that the farther away from the consultation service capacity, the more significantly the impact of the financial burden on the infrastructure PPP project signing rate can be mitigated. To this end, in order to solve the problem of “difficulty in signing” of PPP projects in infrastructure, local governments need to take full account of their financial capacity, and to promote the implementation of PPP projects in infrastructure step by step. Besides, it is necessary to make a plan matching with the economic and social development to promote PPP model and choose the preferred consultation service.

Key words: Infrastructure; PPP Projects; Difficulty in Signing; Financial Burden

(责任编辑: 化 木)

数字金融选题征文

随着科技的迅速发展,全球金融行业产生了深刻变革,以金融科技为基础的数字金融业态正成为全球金融发展的重要趋势。与此同时,数字金融在跨越式发展过程中也带来了科技创新与金融稳定如何平衡、平台模式与竞争治理、数据安全与隐私保护等一系列亟待研究的新问题,引发金融从业者、监管者和学者的高度关注。

为进一步提高数字金融研究的学术水平,破解数字金融研究中商业案例和实证数据匮乏的窘境,分享数字金融研究的洞见和思想,本刊作为“数字金融开放研究计划”重要合作伙伴,希望搭建一个相关研究信息发布和学术成果展示的平台,为金融数字化贡献中国智慧和方案。

现向高等院校与研究机构的专家学者征文,部分优秀选题论文可加入“数字金融开放研究计划”的系列学术活动。

1. 选题包括但不限于:

小微企业融资和数字普惠金融

消费金融和网络借贷

货币市场基金发展、财富管理与金融稳定的关系

数字货币对货币政策及货币传导机制的影响

数据安全和个人隐私保护

数字技术对银行等传统金融中介角色的影响

互联网金控公司的监管问题研究

新技术对支付产业的影响与变革

2. 要求:以中文投稿,需符合学术规范且未曾公开发表,论文格式参照《财经论丛》要求,一般不超过15000字。

3. 投稿方式:请投稿至邮箱 cjlc@zufe.edu.cn,邮件主题标明“数字金融征文+论文题目+作者姓名”。

4. 截稿日期:2019年11月30日。

5. 论文评审:《财经论丛》编辑部组织蚂蚁研究院等相关领域专家共同组成学术委员会,以学术委员会为主体,聘请业内专家进行评审并择优刊出。

《财经论丛》编辑部

2019年7月31日