

PPP模式的日本经验及启示

景婉博

20世纪90年代以来，日本和欧美各国一样面临公共服务领域的一系列问题。通过市场机制和私人部门的力量来提高公共服务的效率和质量，削减行政成本，增加新的就业机会，创造新的服务产业，既是经济重建和增长的源泉，也是公共服务改革的重要手段。因此，加大吸引社会资本，促进政府和企业优势互补的公私合作模式在日本逐步兴起。经过20余年的创新发展和灵活运用，日本逐渐形成了符合其国情的PPP制度体系。

日本PPP的发展历程

日本引入PPP模式已有20年以上的历史，中曾根内阁时期日本政府推动的“民活”政策开启了日本公私合PPP模式探索的序幕。“民活”政策的主要内容包括：对内扩大内需，对外消除贸易赤字，在扩大内需政策下活用民间资本，将私营企业及团体纳入地方的自我管理之中。

20世纪80年代后半期，在“民活”热中，日本地方政府由于在城市、地区开发事业中受到资金、技术方面的制约，转向寻求同私人部门的合作。同时，私人部门为了减轻风险及推动项目顺利进行，更加重视和地方政府之间的合作关

系。1982年日本第三次临时调查会答辩以后的10年间被称为“日本城市、地区开发事业中构建PPP的讨论及制度整备期。”1985年，当时的日本国土厅（现在的国土交通省）出台了“首都改造计划”，在东京圈集中了大量私人部门的大型开发项目。1986年，日本制定了民活法，1987年制定了休闲法，引入第三部门（中央或地方政府和民间企业共同出资设立的法人）进入休闲开发领域。这个时期，多用第三部门进行休闲设施建设。但当时PPP模式尚未推广，激活地区经济发展过程中所需的大量基础设施投资和大规模的复合开发由于得不到私人部门的资金、技术支持而很难实施。后来根据社会资本整备法设立了NTT无利息融资制度，由此带来巨大财源。

泡沫经济以后，日本企业的社会贡献开始受到关注。PPP在日本迎来了崭新的时代。日本政府开始围绕PPP展开调查研究，了解国际经验，并于1992年成立了公私合作整备研究会（国土厅大都市圈整备局整备科），致力于建立“新型公私合作体系”。日本城市建设高峰期过后，以公共事业及公共服务为对象的PPP讨论又兴盛起来。1999年，日本借鉴英国的PFI模式颁布了民间融资社会资本整备（PFI）法，核心是通过活用

民间资金促进公共设施建设。同年，在内阁专门成立了PFI推进委员会。2000年3月，制定了活用社会资本促进公共设施完善项目实施基本方针，但不做技术上的相关规定。其后，日本政府又相继发布了公共服务改革的政策框架与推进PPP实施的六个“指南”。包括PFI项目实施流程指南、PFI风险分担指南、VFM指南、合同指南、项目监控指南、公共设施等运营权及公共设施等运营项目指南。2011年6月对PFI法进行了三个方面的修订。一是实施领域有所扩大，将租赁住宅、船舶、航空、人造卫星等领域也作为可以实施PPP的领域。二是引入了民间事业者发起项目制度。历来日本PFI项目的发起方都是政府，PFI法修改后，改由民间事业者发起项目，民间事业者提出具体项目及实施方案，由政府论证是否采纳，最后将结果告知企业。三是引入公共设施运营权制度。2013年6月是日本第六次也是最近一次修订PFI法。制定了在公共设施运营权方式中向项目运营者派遣中央或地方公务员的制度，派遣期限最长三年。

日本PPP发展的现状及特点

从数量和规模来看，日本基础设施PPP的案例、PPP项目总体数量不是很

多,相应失败的案例也非常少。1999年至2015年PPP项目数量从3个增加到527个,2015年比2014年项目数量增长7.77%。项目金额从1999年的1亿日元增长到2015年的48965亿日元,2015年比2014年项目金额增长9.63%。可以看出,日本PPP的发展经历了循序渐进、稳步发展的过程。

从实施领域来看,教育和文化领域项目数量排在首位,主要涉及文教设施、文化设施等;数量第二多的领域是健康和环境领域,主要和医疗设施、垃圾处理设施等相关;排在第三的领域是城市建设,相关项目主要涉及公路、公园、下水道设施、港湾设施等。另外,从目前实施的527个项目中,中央累计实施69个项目,地方累计实施413个项目,其他机构实施45个项目,足见地方在推广PPP中发挥了重要作用。

从具体操作形式来看,日本PPP主要包括BOT和BTO模式,但在实践中,BTO项目数量居多,约占到一半以上。BTO不同于BOT在于,BTO是设施所有权在工程完工后即移交给公共主体。从日本的案例中可以发现BTO这种方式在实践中也出现了一定的问题,即企业虽然可以在不保有设施所有权的同时提供公共服务,但这种情况容易造成设施管理责任和服务提供责任分担不明确,存在一定的隐患。

日本实施PPP的经验启示

(一)公共服务供给主体由公共主体向市场主体转变。日本作为一个实行中央集权的单一制国家,它的历史传统就是大政府、小市场,公共服务历来由政府直接提供。早在日本经济高速增长期,其财政政策的特点就是整体规模小而投资比重高,对道路、交通、港口等社会基础设施的高比重投资是日本财政支出的一个重要特征,也是日本政府干预经济程度比欧美国家高的主要表现之

一。但不同于欧美国家的是,日本经济界和普通民众对政府的干预并不排斥,甚至持支持态度,他们认为市场容易发生失灵,政府更值得信赖,更愿意把公共服务提供权交给政府。这种“护送舰队式”或“多元官僚制”体制的存在曾创造日本的经济奇迹。即便在经济危机时期,国民的主观意识也认为政府理所当然应当承担更大的责任。这一现象在1990年以后有所改变,随之,日本公共产品服务的供给也以1990年为界限呈现出不同的特征。1990年以前,不仅公共产品和服务由政府提供,甚至一些私人产品及服务也由政府提供。1990年以后,日本逐渐开始了公共产品和服务由私人部门提供的理论及实践探索。

(二)由小型公共设施向大型基础设施发展。日本的PPP项目基本是由小项目做起,逐步扩大到交通基础设施等大项目。20世纪90年代以前,在日本PPP的探索阶段,由于公共部门和私人部门的能力建设跟不上,PPP项目基本围绕小学校舍、美术馆、图书馆等为中心实施,随着实践的积累,90年代以后逐渐转向大型基础设施建设,比如高速公路、桥梁、机场的建设等,关西国际机场就是利用特许经营模式建造的。日本在学校、公立医院、垃圾处理设施、图书馆、市民中心等和居民生活密切相关领域的PPP经验丰富,但在大型基础设施PPP应用方面起步稍晚,随着日本政府推广混合付费及使用者付费型PPP力度的增大,在交通基础设施领域的PPP项目正逐渐增多。日本的PPP推广已有20余年,累计项目数量不多,但值得注意的是基本没有失败的案例。在我国推广PPP,不妨借鉴日本经验,先从一些小的项目做起,求质量而不求数量,稳步推进,规模逐步扩大,在项目实施中完善公共部门和私人部门双方的能力建设,最终使社会公众能够享受到越来越物

美价廉的公共服务。

(三)PPP法律体系在实践中逐步修订完善。健全的法律制度环境是PPP模式赖以生存的基础,也是增强投资者信心、降低项目风险的有效措施。日本在推进PPP过程中,高度重视立法工作,不断完善法律制度。1999年出台了PFI,自PFI法自颁布以来,先后一共修订六次。通过政府文件形式明确了“民间能做的事交给民间去做”的改革指导原则;相继发布公共服务改革的政策框架与推进PPP实施的五个“指南”等。这些举措为PPP模式在日本的推进与展开创造了良好的法律、行政和政策实施的保障和环境。为了更好地促进PPP有序推进,我国应尽快出台PPP相关法律法规。

(四)定量和定性结合进行物有所值评价。日本PPP项目中物有所值的评价是将定量评价和定性评价两者有机结合。日本PPP的物有所值评价强调量化、透明,所有关于设计、建设、维护、运营等各个阶段全生命周期的风险、价格均计算在内,将传统模式下的PSC值同PFI模式下的LCC值做以量化比较并公开数据。在公共设施运营类项目中,运营项目、项目规模、项目内容、项目周期等,对风险进行定量把握和分析,但另一方面,有定量难以评价的风险存在时,即使定量评价不能达到物有所值,也可以根据定性评价综合作为判断PPP项目能否实施的依据。另外,开展物有所值评价范围不仅包括政府付费型和混合付费型项目,独立核算型即使用者付费型项目的立项也需要通过物有所值评价。因此,物有所值评价总体来说应朝着定量的方向去努力,但在强调定量评价重要性的同时,不能主张丢掉定性评价而过分夸大定量评价,不能把定量评价作为唯一可行性标准,应当将二者进行有机结合。□

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 雷艳