

# PPP 应用于我国养老服务业的政策分析

桂雄

PPP 作为公共产品或服务的供给方式,已经在国外以及我国基础设施建设领域具备了良好的实践基础。但是,该模式在我国公共服务供给领域的应用仍然处于发展初期,应用于我国养老服务业仍存在很多不可回避的制约因素,亟待解决。

## 构建养老服务公私合作的监管体系

我国养老服务业的发展目前尚处于起步阶段,而 PPP 在我国也同样是新型的公共服务供给模式。二者的结合应用,首先需要构建起相对完备的组织机制和制度体系,为养老服务业 PPP 项目的良性发展奠定基础。

(一)明确养老服务业公私合作的管理体制

从国际经验看,多数国家均建立了中央一级的专门机构来负责 PPP 项目的管理。比如英国的财政部基础设施局、美国的公私合作国家委员会、澳大利亚的国家公私合作工作组等。虽然各国在 PPP 管理部门的设置和职能权限上存在着一定的差异,但是相对统一的 PPP 管理机制有助于推进 PPP 的制度建设,保证重大 PPP 项目符合政府、公共利益。

目前我国 PPP 发展处于初期阶段,尚未建立专门的 PPP 管理部门。无论是从资源整合还是从规范指引、监督指导角度考虑,建立专门统一的 PPP 管理部门都是必然的趋势。PPP 管理部门的组织设置既要考虑到业务的相关性,更要考虑到便于各部门的协调组织。一般而言,一国的 PPP 管理部门主要承担以下工作职能:推进或制定 PPP 相关法规及政策;

大型 PPP 项目的评估审核;对 PPP 项目的公私双方提供政策指导、项目指引等;政府及相关 PPP 项目的咨询服务;保证公私双方在 PPP 项目中均取得合理的收益;PPP 项目的研究、统计平台等。

(二)完善养老服务公私合作的制度体系

PPP 项目的实施与推进往往涉及多方的利害关系人。而 PPP 项目运行周期较长,也就对一国法律体系的稳定性、透明性提出了更高的要求。一国 PPP 法律制度体系的建设水平,极大地影响着 PPP 的发展程度,影响着各方的参与热情。一国 PPP 法律制度的体系建设很大程度上取决于该国整体的法律体系以及现行的法律框架。俄罗斯等部分大陆法系国家,制定了专门的 PPP 法,而多数普通法国家则较少针对 PPP 单独立法。如 PPP 的肇始国——英国,就没有专门的 PPP 法案,PPP 的管理职能由财政部通过激励、引导等方式来实施。

我国养老服务业公私合作机制的法律制度应遵循以下基本原则:

第一,优先保障公共安全和公共利益是基本的准则。在项目实施过程中,作为公共利益代表的政府应当保有合理的监督权和介入权,加强对社会资本的监督和管理。目前,我国公办民营、公建民营的养老服务公私合作机制中,政府主要通过合同管理、价格管理、收住对象托底管理等方式加强对民营机构的监管。通过一系列制度规范,政府旨在强化公私合作养老机构的公益性质,保证其始终以公益为发展目标。

第二,平等合作。在公私合作的过

程中,双方应当在平等合作的基础和理念上建立合作关系,通过合同确定公私各方的权利义务,在充分协商、平等互利的基础上订立合同,并按照合同的约定推进项目的实施。这就需要确立双方在合同磋商、签订、履约等各个环节中的平等地位,以《民法通则》、《合同法》、《物权法》等民事法律制度约束双方的行为。养老服务公私合作项目既要提高公共服务效能,又能保证私人资本的合理回报,这才是项目持续发展的原动力。

第三,完善养老服务 PPP 领域的法律体系。制定 PPP 参与基础设施或公共服务建设的基本法律,对养老服务 PPP 项目的应用领域、实施过程、项目评价、风险分担、利益分配等基本法律问题进行规范。在此基础上,相关主管部门可以制定部门规章,对养老服务 PPP 项目的实施细则作出明确规定。

## 构建养老服务 PPP 项目评价体系

根据世界银行的统计,1990—2012 年,我国相应部门参与的基础设施投资项目达 1064 个,投资总规模为 1193.3 亿美元。多样化的 PPP 合作模式在为私人部门带来参与公共产品和服务的机会的同时,公共部门面临着一个重要的决策问题,即哪些项目适合采用 PPP 模式操作,采用 PPP 模式提供养老服务是否会获得比传统公共部门提供养老服务更优的效益?在评价一个项目是否适合采用 PPP 模式开展方面,英国探索出“物有所值”的项目评价方法。所谓物有所值(Value for Money, VFM),即评价一项目是否应采用 PPP 模式,应着重看该项目

在资金价值评价上的指标。2004年,英国政府颁布了《资金价值评估指南》,指出VFM是项目生命期内费用与目标实现程度的最优组合,而非仅考虑选择费用最低的方案。我国也明确将“物有所值”标准作为PPP项目评估的基本理念和方法。

养老服务项目在进行PPP适用性的定性分析时,应主要考虑以下几方面问题:

第一,项目本身的适用性问题,即较为适合以PPP方式进行的养老服务项目应当具有较长的开发周期,具有较为充分的市场服务需求。规模过小或过于复杂的项目不适合采用PPP方式进行操作。同时,由于养老服务行业本身属于“朝阳”产业,因此在行业的发展前景预测方面不存在太多的障碍。

第二,私人参与方的能力,即私人参与方是否具有较好的项目管理能力以及养老服务供给能力,是否具有承担项目融资、管理、经营等方面风险的能力。在养老服务PPP项目评估中,风险能够合理地转嫁给私人部门是评估的重要因素。如果私人参与方难以承担相应的风险,则该项目采用PPP模式的意义不大。

第三,保障性的制度体系,即是否具有相对稳定的政策与制度环境,是否具有竞争性的招投标市场,以及是否能够建立起基于公共服务供给绩效的支付体系。这些也是养老服务PPP项目实施之前,需要建立的基本保障。

第四,利益相关者的支持程度,即养老服务PPP项目的开展必须获得利益相关者的支持,其中老年群体的支持度非常关键,这也是项目能够顺利实施的基础。

### 完善养老服务PPP项目的合作机制

PPP模式应用于养老服务领域,涉及到项目建设、运营的各个环节,需要科学合理地设置公私各方参与人的合作方式,实现收益共享、风险分担,发挥

各自的优势和资源,更好地提供高质量的养老服务。

(一)养老服务PPP项目合作机制设计的关键环节

由于一般的养老服务项目实施周期较长,参与其中的合作方较多,参与合作方式多样,因此设计科学合理的合作机制是保证项目有效实施的基础。养老服务PPP项目合作机制设计中应包含以下几方面关键环节:

第一,项目的产权结构设计,即养老服务PPP项目实施过程中,公私各方在项目中资产投入的方式、养老服务设施的产权归属、养老服务设施的经营权以及项目资产的剩余控制权等。

第二,项目的收益与风险分担机制,即养老服务PPP项目实施过程中,公私各方所应承担的风险,以及收益的分配机制。

第三,项目的合同管理,即养老服务PPP项目合同的磋商、签订、履行等各个环节的管理机制,以及各方权利义务在PPP合同中的有效实现。

第四,项目利益相关方的保护机制,即养老服务PPP项目实施过程中,各利益相关方如何参与、权益如何实现的机制设计。

(二)养老服务PPP项目的产权结构设计

PPP项目产权结构中的权利配置是指项目实施中,所有权、管理权、使用权、收益权等的归属关系。养老服务PPP项目实施的方式不同,决定了项目所有权的归属不同。

第一,公建民营、公办民营等PPP合作项目。该类合作项目中,养老服务设施的投资人、设立人均为国家或集体,因此国家或集体应享有设施的所有权;私人部门则承担着运营、维护、管理等义务,享有经营权和管理权。承包、租赁等方式的合作项目,项目运营过程中的收益均归属于运营方。而托管方式下的

合作项目,项目运营的收益均归属于委托方所有。合同期限届满后,运营方需将项目的管理权转移给项目所有权方。

第二,合资建设类的PPP项目。在政府与社会资本合资建设养老服务项目的PPP合作中,各方根据其出资额设立特殊目的的公司,负责建设、运营该养老服务设施。这种属于典型的BOT项目。为保证项目实施的公益性,BOT项目的设施所有权仍然归属于国家,只是将设施的运营管理权交给项目公司,或者由项目公司委托给其他专业性的运营商。在特许经营期限内,项目公司享有设施的收益权。在特许经营期限届满后,项目公司仍需将设施的管理权转移给公共部门。

第三,民办公助类PPP项目。在民办公助类养老服务PPP项目中,由于项目建设的资金主要由私人资本投资,因此项目的所有权应归属于建设该项目的民办机构。当然,在我国目前养老服务市场中,民办养老机构分为营利性和非营利性两种。营利性的养老机构财产归属根据其登记为个人独资企业、合伙企业或是公司制企业而不同。而对于非营利性养老机构,因为该机构本身的非营利属性,按照我国《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定,其养老服务设施的财产属于社会公共财产,不能用于分红。

第四,收益模式。收益是所有PPP项目的原生动力,当然,私人资本主要侧重于经济收益,而政府则关注社会收益多一些。养老服务领域的公私合作项目应根据项目实施的具体情况,选择合理的收益模式。一般而言,养老服务对象主要分为政府福利保障的老年人和社会家庭托养的老年人两种。前者主要采取政府付费方式,而后者则主要采取私人付费的方式。但是,由于我国老年人消费观念、消费能力所限,单纯依靠使用者付费,难以给予私人企业足够的回报。因此,在养老服务领域,常常需要

采取混合式的收益模式。具体而言,养老服务PPP项目的收益模式主要分为政府付费模式、使用者付费模式和缺口补助模式三种。

PPP项目的实施,必须充分考虑私人资本的投资回报,这是养老服务PPP项目能够持续实施的关键。如果没有一定空间的经济效益驱动,社会资本就不会有积极性去投资于养老服务项目,养老服务的公私合作就会大打折扣。而从实际情况看,养老服务项目大多投资成本较大,投资回报率较低,回报周期较长,难以吸引社会资本的广泛参与。一方面要让市场发挥基础性作用,合理配置资源,推动资本的自我驱动,另一方面,政府要让利于社会资本,逐步改变原有的政府在配置资源方面的主导作用,在土地出让、减免税费等方面提供优惠条件,为降低投资成本、吸引社会投资创造条件。同时,鼓励地方各级财政部门建立并完善财政补贴的支持方式,财政补贴要逐渐从补供方向补需方、补建设向补运营转变,保证社会资本参与的可持续性。

### (三) 养老服务PPP项目的风险管理

养老服务项目合作周期长,可能遇到的不确定风险较多,风险的识别、分配及管理的体系建设尤为重要。

第一,养老服务PPP项目的风险识别。风险识别是风险管理的首要环节。养老服务PPP项目从筹建之初,直至建成、运营、移交,在整个项目实施过程中,可能存在的各种风险。笔者认为,养老服务PPP项目主要的风险包括:

**政治风险:**即由于国家政策调整、政府战略规划变化、行业政策、行业制度的变更、战争等所引发的各种风险,具体而言包括养老服务领域的国家政策法规、地方政策、养老规划、养老设施布局、行业行为规范、项目审批程序延误等方面的变化引发的风险。

**经济风险:**即养老服务PPP项目实

施过程中,国家或地方经济变动导致的不确定风险,包括利率变动、通货膨胀、融资市场环境、消费水平、劳动力、原材料价格上涨等方面的风险。

**社会风险:**即传统社会观念、地区差异、民族差异等不确定风险对养老服务PPP项目实施产生的影响。

**设计风险:**即养老服务项目在设计环节上存在的不确定风险,包括项目设计标准错误、设计人员素质不高、设计成果不符合适老化设计要求等。

**建设风险:**即养老服务项目建设环节存在的不确定风险,包括建设单位建筑水平、技术能力、环保、消防等设施建设不符合规定等风险。

**管理风险:**即养老服务项目交付使用后,因管理不善造成的建设设备损坏、老年入事故、服务水平低下等风险。

**运营风险:**即养老服务项目在财务效益上的不确定性,运营方是否能够获得适当合理的回报,盈利能力是否能够达到预期,项目是否能够持续发展的风险。

**项目移交风险:**即养老服务项目在移交环节上可能存在的不确定风险,包括设施设备的完好程度、项目的使用寿命等风险。

第二,养老服务PPP项目的风险分担。一般而言,公私参与双方应按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则合理分配风险,以保证风险对项目的影响最小。因此,在上述风险中,政策风险、法律风险、经济风险等不确定的外部风险,多应由对此更具控制能力的政府来承担。而项目本身的内部风险,则根据项目实施的模式不同,分配给相应的一方。比如,采用BOT方式实施的养老服务项目,项目建设运营等方面的风险原则上应由社会资本承担;采用租赁方式实施的公建民营项目,项目设计、建设阶段的风险由政府部门承担,项目运营管理环节的风险则由民间力量承担。

### (四) 养老服务PPP项目的合同管理

PPP项目本质上就是公私部门为提供公共产品或公共服务所达成的契约关系。由于PPP项目实施周期较长,合同的履行存在更多的不确定性。2015年,财政部印发了《PPP项目合同指南(试行)》,对PPP项目的合同管理做出了要求,对合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效的全过程进行管理。通过合同正确表达意愿,强化契约关系,夯实合作的基础。

一般而言,养老服务PPP项目合同的主体内容应当包含以下内容:

第一,履约要求,即明确要求养老服务设施、养老服务需要达到的数量和质量标准,并且明确设置监控执行的机制,包括惩罚机制。

第二,支付机制,明确私人部门获得收益的方式,使用者付费、政府付费还是混合模式,保证私人部门在项目实施过程中合理的收益。

第三,调整机制,建立合同履行过程中基于客观情况变化而进行的合约调整机制,比如在物价上涨基础上,养老服务收费价格的调整机制等。

第四,争议处理机制,明确合同争议后的纠纷处理机制,比如通过诉讼还是仲裁的方式解决纠纷,是否适用特别的管辖或法律法规等。

第五,项目终止条款,明确养老服务PPP项目的合同终止期限,项目移交条款,以及因为客观环境变化可能导致的项目提前终止的情形等。

同时,要建立并完善合同治理的监督机制。养老服务PPP项目关乎政府部门、私人投资者、老年人以及社会公益的实现。为保证项目高质量的实施,项目参与方尤其是公共部门一方应加强对项目的监管,利用信息公开的平台保证公众对项目监督权的实现,同时,加强对项目的绩效管理,提升项目质量。

(作者单位:财政部社会保障司)

责任编辑 刘慧娟