

英国 PPP 模式应用的经验和启示

谢宗博

英国是较早成功运用 PPP 模式的国家，其 PPP 实践在全球领先，在 20 多年里，英国实施了 700 多个基础设施和公共服务项目，总额超过 700 亿英镑。PPP 模式使英国中央和地方政府较好地利用了市场和企业的专业能力，提升了基础设施和公共服务的品质。成功的 PPP 项目也使政府部门在机构设置、政策保障、技术支持、公共监管等方面开展制度设计，并在实践中不断进行提炼和总结，形成了一套有效促进 PPP 发展的制度体系。

英国 PFI 模式的特点及其存在问题

英国 PPP 最主要的模式是 PFI(民间

融资计划)。在 PFI 模式下，由私营部门融资建造基础设施，基础设施建成后由私营部门负责 25 年或 30 年运营提供公共服务，由用户付费或者政府付费。政府在 PFI 项目上的管理方式主要包括：

1. 价值管理。PFI 实施机制的核心理念就是“物有所值”(Value For Money)，指基础设施在全寿命周期内能够满足用户要求所投入的成本和获得的服务质量(或功能) 的最优组合，力求做到将纳税人的钱用在“刀口”上，支付与服务对等。

2. 风险管理。风险管理包括风险分担和合作机制。在契约中，明确政府与私营部门双方应承担的风险，并建立合作

协商的组织或机制，分配因承担不同风险而获得的不同收益，同时就可能出现的问题和争端设立事先的内部解决机制。

3. 绩效管理。PFI/PPP 的绩效监管主要由两项制度完成，即绩效监控和支付机制。作为对 PFI/PPP 项目“物有所值”的闭环，绩效管理的原则、内容和方式也要在招商阶段确立。其中，最重要的是确立产出标准，即投资商、运营商最终需要向政府购买方和消费者提供的服务成果，是从基础设施转向公共服务的重要一环。

成功的 PFI 项目使英国政府部门更贴近市场，获得亟需的市场管理和运营等专业知识，改变了政府治理的理念和方式。PPP 模式对英国基础设施建设起到重要推动作用的同时，也存在不少问题：

一是交易成本高昂。PFI 项目在未来二三十年内的总负债和总回报不透明，采购招商阶段流程过于复杂，使项目进展缓慢，交易成本高昂，政府往往只能以高额回报来吸引私营企业的参与，降低了项目服务的“物有所值”。

二是运营合同向私营企业倾斜。PFI 的合同是政企双方经过艰难谈判的结果，一旦获得确认并签订，在项目实施运营阶段就难以变更，政府如要修改服务要求，会非常困难。而对于执行企业而言，对于企业有利的条款会得到有效执行，甚至借此获得超额收益，而对于企业不利的条款，企业往往通过劫持公众利益的方式，胁迫政府更改合同降低风险。

三是项目运营风险不均等。企业往



往往以高杠杆率融资参与PPP项目(股本仅占10%,其余90%市场融资),运行结果出现两极:一类是项目失败企业低成本退出,风险转嫁给政府和公众;另一种是项目成功,私人投资者偿还债务后,获得高额回报引起公众质疑和反对。

英国PF2模式的特征和实践

2012年,英国政府总结以往PFI的不足,颁布了“PPP新路径”,简称PF2。PF2充分利用PPP的关键优点,继续吸收私人融资的专长。PF2模式包含了很多改革,致力于消除浪费、改进效率,从而更好保护公共利益,其最大特征是政府参股投入部分资本金,以此为基础,形成有效机制,化解了PFI模式的问题。

1. 股权融资。鉴于私人投资难以利用高杠杆率获得资本市场融资,同时为降低私人资本股权融资的高额回报,PF2模式中政府资金以小股东的方式进入,使政企双方获得更多更有效的合作,政府有权获得与私人股东相同的信息,分享该项目的利润,进一步提升了项目的“物有所值”;同时,一些公共设施可以更灵活、更广泛地用于公共用途,而无需另外收费,“物有所值”又被提升。

2. 效率机制。传统PFI模式中,项目招标采购阶段的耗时耗资耗力,各级政府专业能力不足,不能形成合力。为此,英国PF2模式中推行集中采购,主要依托利用中央部门的专业力量进行采购,如IUK(英国基础设施局)等,并利用标准的模式和效率的方法使采购流程化、简单化,大力推行政府精简资源配置原则和关键文件的标准化,缩减项目审核流程和竞争性对话的时间,推广使用PF2标准合同和规范文本。

3. 信息透明。信息透明度是PF2模式的核心。通过大量项目信息,满足公众对私人承包商的信息需求,包括建立

制度和程序,如对项目资金的使用情况适当公开、在项目公司董事会中引入政府和相关代表的观察员制度。

4. 风险分担。由于PF2模式中政府参与程度较深,与PFI模式相比,政府会承担更多风险,从而减少私人部门通过风险溢价向政府索取高额回报的可能性。

英国PPP模式应用对中国的启示

研究对照英国的经验教训,对于我国推广运用PPP模式有良好的裨益和启示。

1. 在项目构架上强化公私合作。在PPP模式的推广应用时,应成立PPP项目引导基金,作为政府公共股权代持人,由其针对具体的PPP项目,采取竞争方式开展项目融资,引进长期投资者通过股权投资PPP项目,成立“特殊目的公司”,由其作为承包人开展建设和运营。政府作为少数股股权投资者,不仅可以增强社会资本参与的信心和主动性,更重要的是通过派驻董事、加强信息披露等手段,可以提高项目透明度,加强对私营部门承包商和运营商的监督和约束,进一步降低资金成本。

2. 在项目融资上吸引广泛参与。出台担保计划,并引入养老金、保险公司等适用于中国的基础设施融资方式和风险消减工具,并吸引鼓励外资参与,为PPP项目提供融资支持。一是鼓励追求长期保值增值的社保基金、保险、企业年金等平台的参与,通过政策引导他们开展对具体PPP项目或者对相关投资基金的股权投资。二是引入国际惯用融资工具,包括基础设施开发基金、基础设施开发银行、联合贷款工具以及国际金融机构融资,使其直接或间接用于PPP项目的融资。三是强化财务担保,引入包括政府担保、支持政府债务的第三方财务担保工具,比如亚洲开发银行以及其他多边开发银行的部分风险担保(PRG)和部分信用担保(PCG)工具等等。

3. 在合同制定上强化评估论证。

PPP模式实质是政府购买服务,采购合同的管理尤为重要。要以稳健的商业计划原则,作为公共领域投资的评估决策标准,在中央政府层面制定评估绿皮书和补充指南,并针对不同行业,由行业主管部门根据行业特点制定单独的评估指南,指导项目评估论证工作。特别是应进一步发展PPP项目标准化文件以及合同,制定严谨的项目实施方案制定方法,协助评估与审批PPP项目,关键是对PPP项目的财政负担能力、项目实现能力以及“物有所值”原则进行评估,从而判断该项目是不是适合PPP模式,如何达到“物有所值”(基于全周期成本及风险)目标。在此基础上,通过商业计划的评估方式进行成本收益分析,重点从战略情况、经济情况、商业情况、财务情况和管理情况评估论证项目,寻求以最小的成本代价满足公共服务需要。

4. 在项目实施上做到动态调整。由于项目周期长,盈利模式难以预测,在实施过程中必须对服务进行绩效监测,根据绩效完成状况进行动态调整,来确保“物有所值”。一是为确保对承包商提供有效激励,支付要与服务的可用性挂钩,同时制定支付扣减机制,扣减机制与风险情况挂钩,表现持续不佳或在一定期间内反复出现服务不可用的情况时,相应增加支付扣减。二是为保证PPP项目运营商获得合理的回报,避免获得过高回报,要建立价格的调整机制。将承包商的成本与市场上提供类似服务的成本进行比较,从而动态调整,真正达到服务的“物有所值”。三是对具有重要意义、溢出效益较大的项目,政府可以通过前期加大资本投入、提供信用担保等形式来吸引社会资本的参与,随着社会参与积极性的提高和项目运行的成熟,政府资本可以逐步退出并用于其他项目,避免对私人市场的挤出效应。

(作者单位:江西省财政厅)

责任编辑 雷艳