

PPP 模式存在的风险及规避对策思考

张天舒

从2014年3月开始,财政部出台了一系列关于PPP模式的相关政策,逐步在全国范围内推广应用PPP模式。但是由于对PPP模式的引入和实践时间较短,在项目审批、运营方面容易产生一些风险,如果不能有效解决,会影响项目的正常运行,甚至会造成项目最终失败。因此,有必要对PPP模式的风险进行有针对性的分析,并提出规避风险的对策。

PPP 模式的风险分析

PPP项目成功的关键在于有效识别和合理规避项目风险,尤其是在特许权协议及合同设计中充分体现权责对等的原则,把风险分配给适合承担和能够规避风险的合作方。通过对国内一些PPP项目的分析,可以发现主要存在以下几个方面的风险:

(一)政府方面的风险。主要包括政府决策风险、项目审批风险、政府廉政风险、政府信用风险和政府干预风险五个方面。政府决策风险是指由于政府在PPP的运作中缺乏经验和能力,导致PPP项目决策失误。造成政府决策风险的主要原因是政府决策程序不规范、不科学。项目审批风险是指由于项目的审批程序过于复杂,花费时间过长和成本过高,且批准之后,对项目的性质和规模进行必要的调整非常困难,不利于项

目正常运行。政府廉政风险是指参与PPP项目建设过程中的政府工作人员利用权力获取不合法利益,项目建设过程中出现寻租行为,增加了项目运转成本。政府信用风险是指政府方不履行或拒绝履行合同约定的责任和义务使PPP受到影响的风险。政府干预风险是指政府过度干预而对PPP项目带来的风险。政府既是项目参与方又是项目监管方,参与整体运行,一旦合同限定不清双方的职责,政府行为容易“越界”而导致项目不能按照市场规律运行。

(二)市场方面的风险。包括PPP项目盈利低下或者亏损的风险和市场变化风险。PPP项目盈利不足风险是指PPP项目运营后的收益不能满足收回投资或达到预定的收益。例如我国第一个采用PPP模式的公益性项目——国家体育场,由于对赛后运营缺乏科学的规划与风险管理最终导致了赛后运营失败。市场变化风险是指受国家宏观经济政策、人口数量和结构变化、社会环境等因素的影响而使市场需求产生变化,导致市场预测出现偏误而产生的PPP项目风险。例如,某跨海大桥是国内第一个以地方民营企业为主体、投资超过200亿元的国家特大型交通基础设施项目。但由于预期收益严重误判(项目的收入来源为通行费,对大桥通行车流量预测远高于实际车流量),导致民企决策错

误,致使该项目多次追加投资,2013年全年资金缺口达到8.5亿元。而作为唯一收入来源的大桥通行费收入全年仅为6.43亿元。在设定的未来30年收费期限内,将可能无法得到合理的投资回报。

(三)违背公益性原则的风险。对PPP模式中的社会资本方而言,其目的是追求企业利润,让其提供带有公益性质的公共服务与他们追求的目标不符,私人资本方的逐利性会违背公共服务供给的公益性,一旦私人资本方的损失得不到政府的弥补,那么在PPP项目的运行上就可能会导致社会公众群体的利益受到损害。例如,某市自来水项目中私人资本方为了实现企业获利最大化,将用于污水处理的回用水管直接接到了自来水管,造成居民生活用水的污染,对居民生活产生了伤害,导致项目无法继续,只能重新进行谈判。

(四)政策法规方面的风险。指PPP项目受相关法律法规及政府规定的影响无法正常运营、建设,甚至最终中止的风险。主要是政策变更风险,由于政府关于PPP项目以及公共产品和服务方面的政策进行调整,或者有关法律法规等进行重新修订,造成项目的合法性、市场需求、产品服务收费、合同协议的有效性等发生变化,影响了项目的正常建设和运营,甚至导致项目中止。同时,由于PPP项目种类多、范围广、操作复

杂,涉及很多领域的法律法规,但在项目建设实践中,相关法律法规不健全,制度规定不清楚,在项目建设中容易产生纠纷。

产生风险的原因

(一)专适PPP模式的法律法规不完备。一是PPP项目授权协议的法律定性不清,是民事合同还是行政协议没有界定清楚,直接影响社会资本的投资信心和投资安全。二是规定不够全面细致,PPP项目的有关文件虽然涉及了土地使用、投资融资机制、市场价格、产权等方面,但规定都较为简单,不能解决PPP项目实际操作运行中出现的各种复杂问题。三是法律法规效力级次不高,主要是国办、中央部门或地方政府的文件通知,法律效力低,实际操作中既缺少强制力和约束力,还存在部门文件交叉重叠且个别规定不完全一致的情况。

(二)监管机制和配套服务滞后。没有建立有效的项目监管评估机制,对项目不合规或不合理的地方缺少约束,缺少“纠错”或“纠偏”功能,政府监管职能发挥不够。同时,PPP项目建设要求社会资本必须获得足够的项目信息,但目前在一些省市的门户网站中对PPP项目的信息公开量不足,透明度不高,而且没有构建国家PPP综合服务平台,不能形成统一的公平竞争市场,市场的资源配置作用发挥不足。同时,有些地方的行政审批程序比较繁杂,许多社会资本对PPP项目的投资要么可望不可及,要么望而却步。

(三)政府与企业权责不清。在PPP项目合作中,社会资本参与PPP项目,具有技术、信息和资金方面的优势,并在PPP运营过程中能够遵循市场规律,能够相对充分、全面地应对项目投资中出现的风险。但项目企业在实践中往往对政府产生政策依赖,以降低成本或延长年限等为基本诉求,对项目管理

和服务质量提升的关注度和能动性降低。政府部门在PPP项目建设中,既是协议一方,又是监管者,原则上应对项目的建设和运营提供基本公共服务,但行政权力的不恰当运用也会干涉PPP项目的正常市场行为,侵犯社会资本的合法权益。

规避风险的对策

(一)增强地方政府PPP项目风险管理意识。地方政府PPP项目风险意识是指地方政府对PPP项目风险所持有的态度以及对PPP项目风险的理论认识与把握。一是地方政府PPP项目管理人员应充分了解PPP项目的整个周期,将PPP项目风险管理贯穿整个PPP项目周期中,构建对PPP项目的事前预测、事中管理和事后评估的全过程风险管理机制。二是增强政府PPP项目主管部门领导的的风险意识。PPP项目的决策者是政府部门的领导,其更应增强风险管理意识,补充风险管理知识,提高风险管理能力,确保项目决策的科学性和合理性。

(二)构建完善的PPP法律法规体系。增强社会资本的投资信心,减少PPP项目风险的最有效措施之一就是为PPP项目构建一个相对完善的法律制度环境。一是提高法律级次,制定PPP的指导性、纲领性法律。对PPP项目整个周期中的各个环节(操作流程、适用范围、权责关系等)以及存在的普遍问题(风险分担)进行规范和明确,避免出现争议和矛盾。二是分领域有侧重地制定适用不同领域PPP的相关法规,提高PPP法律法规的适用性和有效性。三是提高地方政府相关部门PPP规范制定的具体性,为PPP项目的每一步骤、每一环节制定可依据的操作规范。

(三)建立合理的PPP风险分担机制。一是建立有效的风险分担机制。明确PPP项目运营的风险分担原则,建立

有效的风险分担机制,将PPP项目风险通过科学机制进行平衡、转移和分担。具体来说应遵循两个主要原则:最适宜原则,即根据PPP项目风险的种类不同,由应对和控制该风险能力强的最适宜的一方承担;相匹配原则,高风险能够获得高收益,高收益同样伴随高风险,反之亦然。因此,地方政府应根据风险的程度和合理的比例原则将属于公共部门承担的风险分给公共部门,属于私营部门的风险由私人部门承担(商业风险),由公共部门和私人部门共同承担的风险交给双方去共同承担。同时,地方政府应提高自身识别风险因素的能力,尽量降低PPP项目的前期风险,在出现风险问题后能够合理分解风险、转移风险。二是形成有效的监管机制。进一步明确PPP项目监管目标,确定监管主体、客体,明确监管内容,规范监管程序,整合监管方式,从而形成有效的监管机制。

(四)加强PPP人力资源建设。PPP项目的风险管理问题最根本的还是要归结到“人”的身上,无论是项目选立,还是风险防范、应对和评估,都需要专门的风险管理人员去管理和应对。因此,地方政府要加强PPP专业人才培养,通过高校、企业以及社会培训机构共同努力,形成合力培养PPP专业人才的高效机制,全力打造一支懂专业、能变通、高素质的专业PPP人才队伍。同时注重吸取国内外经验教训、吸收国外成功经验和方法,不断引进专业人才和管理技术,为促进我国PPP发展提供坚实的人才保障。

【本文系内蒙古自治区规划办项目“内蒙古政府与社会资本合作PPP风险管理研究”(项目编号2015B097)阶段性成果】

(作者单位:内蒙古财经大学公共管理学院)

责任编辑 张小莉