



杨超

对PPP模式功能与项目风险的思考

政府和社会资本合作（PPP）模式对于缓解政府基础设施和公共服务领域面临资金缺口大、专业技术力量和人才储备不足的矛盾具有重要作用。但我国推动PPP模式还处在试点应用阶段，如何全面发挥PPP模式的功能，有效防控风险，对PPP模式在我国的成功推广和应用具有重要意义。

PPP模式的功能

融资和管理是PPP模式的两大核心功能。

与债务融资等模式相比，PPP模式融资具有以下优点。一是融资期限相对较长，期限错配风险相对较小。PPP项目中，社会资本是资金的供给方，为项目的建设提供初始资本，在较长的项目经营期内通过项目收益或者政府补助等形式逐步收回投资并获取一定的回报。该方式使融资期限与项目周期能够基本匹配，减小了再融资压力。二是政府不

直接承担融资风险。与传统由政府通过银行或债券等渠道为基础设施和公共项目融资不同，PPP项目中社会资本一方是融资主体，其综合运用自有资金、权益融资、债权融资等多种渠道，为项目提供资金，直接承担融资风险，政府由于不再是融资主体，因而不直接承担融资风险。三是通过风险转移和分散降低各方的风险。PPP模式改变了传统模式下政府承担全部风险的方式，不仅由政府和社会资本共同承担项目周期中存在的多种风险，并且还可以通过保险等手段转移部分风险。根据不同参与方风险承受能力的差异，合理配置风险承担方，分散和降低项目参与各方的风险，提高了整体风险承受能力。

但是，在肯定和重视PPP模式融资功能的同时，要注意防范融资功能被错误理解和运用，特别是在当前我国政府收入增长放缓、部分地方政府债务负担较重的背景下，要严密预防PPP模式变

相成为地方政府新融资平台的做法。

管理是PPP模式的一个非常重要但尚未引起各界足够重视的功能。首先，PPP模式是完善和创新社会公共产品提供体制机制的一种方式，对于我国政府转变职能、加快公共产品市场化提供具有巨大的推动作用，本身就是一种管理创新。其次，PPP模式中，政府与社会资本之间要建立一种长期合作伙伴关系，这一基本管理体系建立是否合理，运营过程中能否较好地根据实际需要加以必要的调整，能否保持较为良性的互惠互利伙伴关系，是PPP模式功能能否有效发挥的根本。第三，良好的运营管理是PPP项目成功的基础。多数PPP项目具有资本回收期较长、收益率不高等特点，引入优秀的经营管理团队，提高日常运营管理水平，降低PPP项目运营成本、提高生产效率、员工绩效等，对提高项目总体收益具有重要的作用，也是项目获取较高收益的重要手段。第四，

结果导向的绩效管理是 PPP 项目成功的重要抓手。通过设计一系列评价方法和指标体系,规范和约束社会资本行为,使社会资本的经营行为和目标与政府期望实现的特定目标有机结合,从而既实现政府设定的基本目标,也可以获得合理的回报。最后,有效的风险管理是 PPP 项目成功的关键。PPP 项目在较长的周期内面临着诸多不确定性,潜在风险较高。提高风险管理能力,合理地在 PPP 项目各参与方之间分担相关风险,消除或降低潜在风险,有效应对可能发生的风险,尽可能避免或降低风险导致的损失,是 PPP 项目成功的关键。

对 PPP 项目风险的认识

国内外大量实践经验表明,正确认识和应对 PPP 项目风险,有利于更加有效预测、防控和管理潜在风险和可能的损失,对于推动 PPP 项目的顺利开展至关重要。

首先,必须认识到风险性是任何类型项目共同的特征。项目风险包括由于政策或经济环境变化、自身经营管理不善、投资方之间分歧等多种因素带来的损失,若应对不当,可能会使项目达不到预期收益或目标甚至完全失败。因而,需要正确认识 PPP 项目的风险,既不能夸大,也不能掉以轻心,更不能把 PPP 项目的失败都归咎于 PPP 模式本身,进而否定 PPP 模式。

其次,要认识到部分 PPP 项目公共或半公共产品属性给 PPP 项目各参与方带来特有的风险。与私人投资项目较高回报不同,多数 PPP 项目提供的是基本公共产品,收益能力有限。如交通设施、水、电、垃圾处理等关系到国计民生的基本产品,定价不仅要考虑到历史定价和用户的接受能力,还要受到政府管制,产品价格变化特别是价格提高面临很大的阻力,很难根据市场需求或成本变化重新定价。从政府角度看,社会资

本的参与为项目运营提供了专业技术支持,实现项目的高效运营、节省项目支出,但政府可能需要通过提供补贴等弥补项目亏损,保障社会资本能够获取基本的收益,客观上加大了政府财政支出压力。从社会资本角度看,由于部分项目本身整体收益不高,加之项目运营过程中面临多种风险,项目或将面临着成本加大、收益进一步下降的可能。

再次,PPP 项目各参与方之间的利益诉求冲突或将给项目运营带来风险。对同一个 PPP 项目,政府希望通过尽可能小的代价提供较为符合公众期望的设施和服务,并使设施保持良好的状态;社会资本更重视资本收益,希望获得政府更多投入,从而增加利润;社会公众统筹希望用尽可能低的价格享受更多优质设施和服务,有时过度追求低价格,或对基础设施或公共服务有不现实的高期望。PPP 项目参与各方在项目的整个周期始终处于不断博弈的过程。这种博弈如果没有良好的机制加以妥善处理,有可能加深项目参与方之间的矛盾和冲突,加大项目运营管理风险。

最后,PPP 项目不同风险分配应当尽可能遵循由最能管控风险一方承担的原则。PPP 项目一般可分为政治风险、法律风险、融资风险、市场风险、建设风险、运营风险等。通常而言,政府部门在处理和应对政治和法律风险方面更有优势,应当主要承担这类风险;社会资本的专业能力使其在应对项目建设、市场需求风险方面具有更大的优势,应主要由其承担这类风险。其他风险可由参与方共同分担。这种风险分担机制充分发挥了不同主体的优势,有利于最大程度降低 PPP 项目的整体风险。

加强 PPP 能力建设的思考

在正确认识 PPP 模式的作用和 PPP 项目风险的基础上,政府需要逐步从以

下几个方面着手,建立和完善相应的体制机制,发挥 PPP 模式的积极作用。

一是加快建立和完善 PPP 管理机构,加强监督和管理能力。PPP 管理机构要出台和完善 PPP 模式管理制度,规范 PPP 项目规划和设计,为政府运用 PPP 模式提供政策、金融、法律、专业技术等咨询和指导;加强项目招投标、采购等过程监督,确保公平公正;建立项目信息报告和披露制度,提高项目经营管理的合规性、透明性;加强对项目建设、运营、移交等全过程监督和管理。

二是加强政府和企业等 PPP 项目参与方的业务能力建设,提高公众对 PPP 模式的了解和认识。通过组织讲座、研讨班等多种形式,利用面授、远程视频会议、网络课程等多种渠道,加强 PPP 项目培训力度,提高成功运作 PPP 项目所需的相关能力;加强 PPP 模式相关研究、调研、经验交流等活动,总结国内外 PPP 项目经验和教训,探索不同领域 PPP 项目存在的共性和特殊问题,设计运营 PPP 模式开展基础设施和公共服务项目的基本原则;为各方开展 PPP 项目提供知识、人才、技术等支持;通过报纸、电视、网络等多渠道向公众传播 PPP 相关知识,引导公众正确认识 PPP 模式的作用和项目风险。

三是做好 PPP 项目风险防控工作。在中央和省市财政部门设立 PPP 风险管理委员会,评估 PPP 项目风险;在项目立项和招投标阶段从项目风险的角度否决不符合预定风险要求的项目,在项目运行过程中动态评判项目风险;加强 PPP 项目支出财政预算管理,加强政府 PPP 项目相关支出资金源头管理;加强 PPP 项目实体或企业内部风险控制制度建设,强化项目风险管理;强化风险分散意识,综合运用保险、金融衍生品等多种方式转移和对冲风险。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 黄悦