

设立 PPP 促进中心的国际经验与启示

陈新平

PPP 促进中心 (PPP Units) 的概念有广义与狭义之分。广义上,是指促进或推动 PPP 发展的任何组织或机构;狭义上,是指由主权国家政府部门设立、旨在协助其促进及管理 PPP 业务的官方或半官方机构,其在国际实践中又可分为中央、地方、部门三类。本文将以中央 PPP 促进中心作为研究重点,并以 PPP 促进中心代称“中央 PPP 促进中心”。

国外 PPP 促进中心的设立模式

在国际上,PPP 促进中心的设立主要包括内置、外设、合伙等三种模式。

(一)内置模式。内置模式是指在政府行政职能部门内增设一个新的业务单元,由其促进 PPP 发展的模式。其规模不太大,业务的开展需借助外部咨询顾问的支持。在该模式下,PPP 促进中心行政隶属关系的确定非常重要,因为它是决定 PPP 促进中心能否成功发挥作用的关键因素,同时,也影响着 PPP 促进中心与其他政府职能部门沟通协调的能力。从国际实践来看,PPP 促进中心的主管部门既有国家财政部门,也有国家经济规划部门,还有国家基础设施部门等,其中,大多数国家都选择财政部作为其 PPP 促进中心的主管部门。尤其是在 PPP 机制建立之初,以财政部作为主管部门,更易发挥 PPP 促进中心的组织

协调能力。

(二)外设模式。外设模式是指在政府行政职能部门之外设立一个新的机构,由其促进 PPP 发展的模式。它包括三种主要情形:政府全资拥有的公司;合资设立的公司(即合伙模式,下面详细介绍);其他形式下的独立机构(如韩国基础设施投资管理中心 PIMAC,隶属韩国战略发展研究院,但由财政部全额拨款)。外设模式下的 PPP 促进中心,一般多为政府独资设立的公司,如加拿大卑诗省 PPP 促进中心 (Partnership BC),成立于 2002 年,是根据《商业公司法》设立的、由卑诗省政府全资拥有的一家公司,其大股东是卑诗省财政厅。

(三)合伙模式。合伙模式是指由政府与私人部门共同出资建立合伙公司,由其推动 PPP 发展的模式。合伙模式原则上属于外设模式的一种特殊类型,只是其出资人除了政府部门之外,还有私人部门,其特殊性还表现在这类 PPP 促进中心本身就是一种公私合设机构。如改组前的英国 PPP 促进中心 (Partnerships UK, 简称 PUK),本身就是一个公私合伙企业,其中,私人资本占股 51%,政府占股 49%(中央政府与苏格兰地方政府分别约占 45%、4%)。由于在整体上私人部门所占股权比例高于政府部门,所以从股权结构上看,它是

一个私人性质的企业。在国际上,尽管也有不少国家的 PPP 促进中心是以公司形式存在的,但一般都是政府全资拥有的公司。因此,就股权结构的特殊性而言,PUK 至今仍是一项制度创新。2009 年 12 月,英国财政部决定在整合 PUK、财政部 PPP 政策小组 (Treasury PPP Policy Team)、财政部基础设施融资中心 (TIFU) 等机构职能的基础上,设立新的英国 PPP 促进中心 (IUK)。同时,PUK 终止运行。与具有企业性质的 PUK 不同的是,IUK 是隶属财政部企业与发展局的一个职能部门。

PPP 促进中心的国际经验

对于已经设立 PPP 促进中心的国家,有不少成功运行的例子,如英国、澳大利亚、加拿大、南非等;但也有些国家的 PPP 促进中心并没能有效地履行其既定的职能,如孟加拉、菲律宾、牙买加等。实践表明:PPP 促进中心运行成功与否取决于很多因素,如政治环境、政府行政效率、PPP 机制设计等。综合发达国家与发展中国家 PPP 促进中心的运行经历,可获得以下多个方面的经验及启示。

(一)高层政治支持是 PPP 促进中心成功运行的关键。PPP 模式的产生是现代政府职能转变的一个重要标志,也是实践“新公共管理理论”的工具。



一般而言,基础设施属于公共品或准公共品,需要由政府来承担供应之责,但其提供方式有传统模式与PPP模式之分。在传统模式下,政府直接负责基础设施的建设事宜,并集建设、运营、管理等职能于一身。在PPP模式下,政府将部分基础设施的建设、运营、维护等职能转移至私人部门,不再直接插手其过程。取而代之的是,政府在保留基础设施建设总体规划、需求评估、项目审批、质量控制等管理职能的同时,强化了对基础设施建设、运营过程的监管。从各国的实践来看,PPP模式不仅涉及政府公共管理体制的变革,还涉及政府治理体系的创新,没有政府最高决策层的政治支持,这一模式很难推行与实施,PPP促进中心也很难发挥其应有的作用。毫无疑问,PPP模式实施最为成功的国家当属英国,这与英国是“新公共管理”运动的发起者有着直接的关系。相反,在PPP模式得不

到强力支持的国家,PPP促进中心也不容很好地发挥作用。如在孟加拉国,成立于1999年的基础设施投资促进中心(Infrastructure Investment Facilitation Center,简称IIFC)主要职能是为公、私部门提供政策及顾问服务,尽管相对其他政府职能部门有着较高的专业技能,但实际作用却十分有限,主要原因是IIFC缺乏相应的权力,如其制定的PPP操作指南并不具备强制执行力,相关政府职能部门可采用,也可不采用。再如菲律宾,上世纪80年代末,为了推动PPP的发展,菲律宾政府在总统办公室之下专设了PPP促进中心(BOT中心),主要职能是向其他政府职能部门提供技术支持以及监督PPP项目的实施,其作用及影响在拉莫斯总统执政时期达到顶峰。后来随着政府机构的重组,PPP促进中心也由总统办公室划归贸易与工业部管辖,从此地位日渐式微。

(二)高效的政府管理体制是PPP促进中心有效运转的基础。在一个国家,如果希望PPP促进中心能够实现既定的目标或有效履行职责,那么,其整个政府行政管理框架也应是高效率的。在大部分政府行政机构效率低下的国家,任何新设的政府机构也可能是低效的。在一个效率普遍低下的政府框架中,PPP促进中心不可能成为“效率孤岛”。因此,低效率的政府也难以建立起高效的PPP促进中心,因为影响其他政府部门运行效率的因素同样会影响到PPP促进中心的运行效率。孟加拉、菲律宾、牙买加等国家的PPP促进中心之所以效率不高,与政府治理指数低有着关联关系。

(三)PPP项目程序透明、公开竞争是PPP促进中心发挥积极作用的保障。程序透明与公开竞争是PPP机制的重要特征。虽然PPP项目的采购招标过程不够透明或缺乏竞争,并不一定会产生腐

败,但会引起社会公众的疑虑。程序透明与公开竞争可使腐败问题不易发生。如果在基础设施或公共工程的建设中普遍存在腐败现象,那么,PPP促进中心的存在也不能保证改变这种现状,因为腐蚀其他政府机构的因素同样也会腐蚀PPP促进中心。

(四)政府职能部门之间的合作是PPP促进中心发挥作用的必要条件。在实施PPP的过程中,政府各职能部门之间需要就相关事宜进行有效地沟通与协调,并形成原则性的意见,保证PPP促进中心能获得必要的信息,使其能对项目质量做出正确的判断,承担起质量“把关者”的角色,也为PPP促进中心在政府职能部门之间发挥技术性协调作用奠定必要的基础。否则,即使PPP促进中心被赋予了项目监督权,甚至审批权,也不能保证它能阻止劣质的PPP项目。同样,如果其他政府部门不愿意让渡对项目的部分控制权与管理权,PPP促进中心也不能有效地起到推动PPP发展的作用。只有完善政府部门相互间的协作关系,才能减少PPP项目的交易成本,为PPP促进中心发挥应有的作用提供必要的条件。

(五)PPP促进中心需要有与其职能相匹配的权力。如果PPP促进中心的职能仅仅是限定在向PPP项目执行机构提供技术支持或顾问服务,那么,不需要赋予其任何行政权力。反之,如果让其履行项目质量控制或“把关者”的责任,那么,就需要赋予其一定的项目否决权或审批权,只有这样才能控制PPP项目的质量。赋予PPP促进中心上述权力的最简单办法就是将其归于有相应行政监管权的部门管辖,如英国、南非以及澳大利亚的维多利亚州等,都将其PPP促进中心置于财政部(厅)的管辖之下。

(六)PPP促进中心大多数隶属财

政部或由其监管。PPP促进中心在行政隶属、领导或监管关系上大致也可分为三类:一是直接隶属财政部或由其管辖;二是隶属政府其他行政管理部门(规划部门、基础设施部门等);三是隶属政府内阁办公室或专门的委员会等。其中,以第一类隶属关系为主流模式。在国际上,运行效率比较高的PPP促进中心也大多隶属于财政部,如英国、南非等国设立的PPP促进中心。其主要原因在于,财政部属于国家宏观经济管理部门,相对于其他政府职能部门,其执行力更为有效。一般地,在实施PPP的过程中,其他政府职能部门都需要与财政部打交道,因为PPP项目会形成直接的财政负担或隐性的政府债务,所以,在项目周期的各个阶段需报请财政部的审批或核准。同时,控制国家债务风险或财政风险也是财政部的重要职责,所以,它比其他政府职能部门更有动力去控制PPP项目风险,以确保公共利益的实现。将PPP促进中心置于财政部的管辖之下,有利于贯彻以下三个原则:项目的可负担性原则;风险转移的最优化原则;社会经济效益的最大化原则。

对我国的启示与建议

自上世纪80年代开始,我国已有不少部门和领域的建设项目陆续地采用了PPP模式。在近30年的实践中,PPP既有快速发展期,也有徘徊不前的阶段。主要原因是:长期以来,PPP不仅缺少战略发展规划,也没有统一的政策法规,更没有专门的机构进行协调管理。PPP促进中心是整个PPP体制框架的重要组成部分,通过PPP促进中心在政府组织架构内组建一支专业性的团队,有利于提升政府部门规划、筛选、审核、监管PPP项目的能力。借鉴国际经验,笔者提出设立国家PPP促进中心的基本建议。

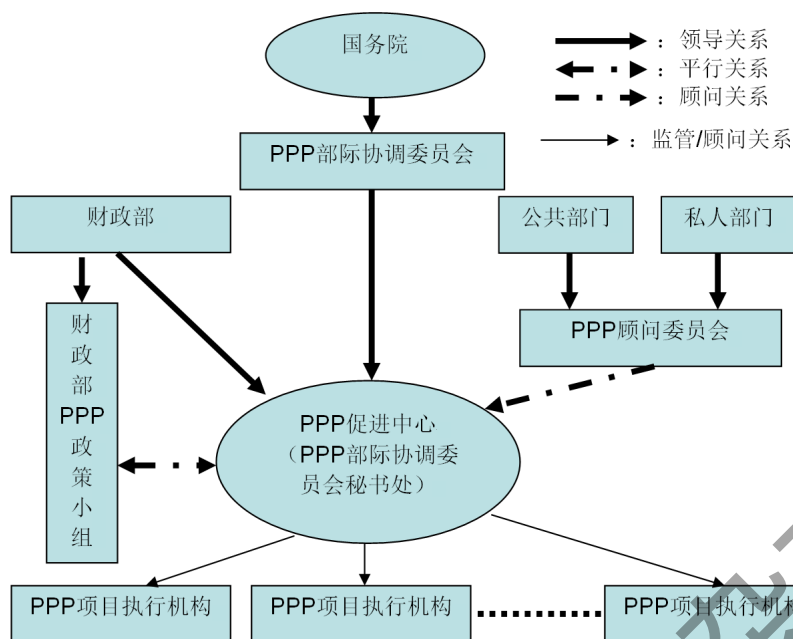
(一)设立模式

在国际上,PPP促进中心以何种模式设立,主要由其实际运行的环境及政策目标而定。内置模式主要侧重赋予PPP促进中心在政策制订、项目审批,以及监督等方面更多的职权,而外设及合伙模式主要侧重赋予PPP促进中心在业务运营、人员管理上的更大灵活性。但这三类设立模式均不符合我国的国情,因为在我国重大公共基础设施项目(如能源、交通、国防、住房等)的审批权并不在财政部,除了国家规划部门掌握着绝大多数项目审批权外,其他政府职能部门也或多或少地控制着部分项目的审批权。基于这种现实,PPP促进中心的设计不是简单地在财政部的管辖之下新增一个业务机构,而是要设计一个多层级的治理结构。即在国务院设立PPP部际协调委员会(PPP Inter-Ministerial Committee,简称PPPIMC),在财政部内设PPP促进中心,以其作为PPPIMC的执行机构及秘书处,同时对PPPIMC及财政部负责。PPPIMC的主要职能是在拟订PPP法律法规、制定PPP发展战略等的过程中,征询政府各职能部门意见,协调各利益相关方关系,指导、监督PPP促进中心的工作。另外,为了完善PPP促进中心的治理结构,设立PPP顾问委员会,由来自国内外公、私部门,以及国际金融机构的专家组成,对PPP促进中心提供智力支持。同时,设立财政部PPP政策小组,与PPP促进中心共同履行相关职能。

(二)职能定位

按照前述设计,我国PPP治理框架体系应包括:PPP部际协调委员会、财政部PPP政策小组、PPP促进中心,以及PPP顾问委员会等。其中,PPP部际协调委员会的职能前面已经予以界定,这里需要明确后三者的职能。

财政部PPP政策小组的主要职能包



括：制定PPP监管政策、PPP操作指南、PPP项目评估方法，以及审批PPP项目（具体包括：项目可行性报告的审批、招标文件的核准、合同的审批、项目再谈判的核准）等。

PPP促进中心的主要职能包括：一是技术支持职能。一方面，向财政部PPP政策小组提供技术帮助，如协助制定PPP监管政策、PPP操作指南，以及制定标准合同文本等；另一方面，向具体的项目执行机构提供技术指导，如在项目周期中的多个环节（项目筛选、可行性报告编写、外部顾问的聘请、合同谈判、融资协议起草、合同签订、合同管理，以及项目实施等）向项目执行机构提供帮助。二是项目评估与审查职能。这项职能也主要是为财政部PPP政策小组提供支持服务，是在项目开发环节就项目执行机构送审的各项材料进行合规性评估与审查，为财政部PPP政策小组审批项目提供

参考意见。三是项目监督职能。主要是在项目的实施环节监督项目执行机构、私人部门是否按照合同规定履行了各自的职责。四是市场推广职能。主要包括提高市场对PPP概念、模式的认识，推广国外成功的经验，以及提供技能培训等。

PPP顾问委员会主要是利用其成员来源广泛的特点，向PPP促进中心提供各类建议、反馈市场意见，以及推荐国际成功经验等。

（三）权力范围

PPP促进中心评估、审查的项目范围涵盖：所有中央政府职能部门开展的PPP项目；投资在一定规模（如1亿元以上）的地方政府PPP项目。同时，投资在一定规模（如1亿元）以下的地方政府PPP项目须备案。

（四）运行经费

在国际上，PPP促进中心的运行经费主要有三种来源：财政全额拨款；收

费；财政拨款加收费。凡采取内置模式设立的PPP促进中心，都是通过财政全额拨款的方式提供运行经费，而少数以外设模式（包括合伙模式）建立的PPP促进中心，则通过向服务对象（政府采购机构）收取费用的方式维持运行。第三种经费提供方式采用的更少。大多数国家的PPP促进中心都具有政策制订及PPP项目审批职能，而收费与审批之间存在着利益冲突，所以，PPP促进中心运行经费以财政拨款者居多。在我国推行PPP模式之初，为了避免收费与项目审批之间的冲突，激励政府职能部门利用PPP模式提供公共服务，也应采用财政拨款的方式向PPP促进中心提供运行经费。

（五）人员聘用

PPP促进中心在聘用人员时，需要考虑人员数量、专业要求、人员来源等几个因素。首先，在人员数量上，PPP促进中心履行的职能越多，需要的人数就越多；职能覆盖的范围越大（涉及中央政府与地方政府实施的PPP项目），需要的人员也越多。同时，PPP市场越成熟，各个政府职能部门经验越丰富，需要的人员就越少。其次，在专业要求上，一个经验丰富的团队需要具备以下各个方面的专业人才：经济、财政、融资、法规、行政、管理、谈判、技术、培训、采购等。最后，在人员构成方面，应采取专职加借调的方式。由于推广PPP模式之初，很多方面都在实践摸索之中，不可能立刻聘用大量的人员，专职人数应以15—20人为宜，其他所需人员应通过借调的方式解决。借调人员可从公共部门、私人部门以及其他社会组织选取，其优势就是在短期内能迅速将大量专业人才注入到PPP促进中心，为培养专职人员技能提供条件。

（作者单位：财政部财政科学研究所金融研究中心）

责任编辑 张小莉