

台湾地区政府和社会资本合作的主要做法及启示

牛要聚

政府和社会资本合作 (PPP) 模式, 是国家确定的重大经济改革任务, 对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义。目前, 各地正结合实际采取有效措施加快推广。我国台湾地区促进民间参与公共建设 (Private Participation in Infrastructure Projects, 简称为“PPIP”), 其运作模式与 PPP 基本一致。台湾地区该项工作已开展多年, 并取得了一定成效, 因而部分成功做法和经验对于推广政府和社会资本合作具有参考价值。

台湾地区政府和社会资本合作发展成效

1980年, 台北市政府为奖励民间资本投资都市计划地区范围内的公用事业及其他基础设施, 发布《台北市奖励投资兴建公共设施办法》, 提供投资者租金优惠、减免税捐及协助融资等奖励。随着1994年《奖励民间参与交通建设条例》颁布, 特别是1980年代签约的台湾高铁 (台北至左营) 及高捷 (即高雄地铁) BOT案例的成功运作, 台湾地区促进民间参与公共建设 (以下简称“促参”) 取得了快速发展。《促进民间参与公共建设法》于2000年正式颁布后, 台湾地区政府和社会资本合作模式大规模推广开

来, 并取得了一定成效。

一是政府和社会资本合作模式占公共建设投资比例高。2002年至2010年间, 台湾地区“促参”项目投资总额占公共建设整体投入金额比例高达13%, 这一比例在全世界所有国家和地区范围来看, 也处于领先地位。与政府和社会资本合作开展较早的国家处于相近水平, 如英国为10%—15%、澳大利亚为5%—20%, 韩国为5%—14%。

二是有效弥补了政府投资缺口。截至2013年底, 台湾地区“促参”项目已签约个数共1088件, 民间投资金额超过9100亿新台币, 节约政府支出8500亿新台币, 同时增加了5400亿政府财政收入, 创造了超过15万个就业机会。

三是提高了项目相关产业整体发展水平。参与“促参”项目的企业, 通过项目运作实施, 在筹资、设计、施工与营运管理等方面整体能力有了较大提升。与此同时, 参与“促参”项目也使得相关企业获得了长期、稳定的收益, 一定程度上改善了工程建设行业经营环境, 提高了对抗经济波动的能力。

四是公众项目使用满意度较高。根据台湾有关方面统计, “促参”建设项目民众使用满意度2010年度达81%, 这一比例甚至高于英国的60%和加拿大的

67%。

五是履约争议逐年减少。政府和社会资本合作, 项目运行时间长、投资额度大、涉及面广, 争议在所难免。以英国为例, 英国约有17%的政府和社会资本合作项目发生履约争议。就台湾地区而言, 随着“促参”项目深入推进, 履约争议并没有逐年上升, 目前大约为16%, 终止合同的案例更是下降到1%左右。

台湾地区政府和社会资本合作主要做法

台湾地区政府和社会资本合作之所以能够取得较为明显成效, 得益于有一系列多年探索形成的较为完备的运作方式方法。这些做法的主要内容, 较为集中体现在《促进民间参与公共建设法》及其配套制度之中。

一是明确实施范围。台湾地区政府和社会资本合作模式的适用范围, 法律规定为交通建设、共同管道、环境污染防治设施、污水下水道、自来水设施、水利设施、卫生医疗设施、社会福利设施、劳工福利设施、文教设施、观光游憩重大设施、电业设施、公用气体燃料设施、运动设施、公园绿地设施、重大工业设施、重大商业设施、重大科

技设施、新市镇开发、农业设施等项目类型。

二是统一主管部门。台湾地区将管理政府和社会资本合作的机关分为两个层次,第一层次是主管机关,2013年前为“行政院公共工程委员会”,2013年后调整为“财政部”;第二层次是主办机关,即主办民间参与公共建设相关业务的机关。其中主管机关的主要职责主要为监督管理职责,主办机关的职责主要是具体项目的组织实施。

三是民间参与方式多样化。按照民间机构参与公共建设时所享有权利和承担义务的不同,主要有BOT(建设——经营——转让)、BTO(建设——移交——运营)、ROT(重构——运营——移交)、OT(运营——移交)、BOO(建设——拥有——经营)等五种方式,同时明确规定了其他经主管机关核定的方式,同样可以依照《促进民间参与公共建设法》有关规定实施。

四是约定特许协议。特许协议的当事人,一方为投资者,另一方为政府。在民间资本参与公共投资的具体案件中,特许协议用来规范双方的权利和义务,分散投资中的风险。法律明确了协议条款的主要内容,并确认协议双方具有平等地位。

五是提供融资及税收优惠。台湾地区《促进民间参与公共建设法》第三章专门规定了“融资及租税优惠”条款,主要措施有:主办机关应当按照预算管理要求做出政府贴息或政府投资安排,主办机关协调金融机构或特种基金提供民间机构中长期贷款,对重大交通建设放宽银行法对授信额度的限制,放宽对参与公共建设之民间机构公开发行新股及公司债的限制,对参与重大公共建设之民间机构的税收优惠等。

六是重视项目公告与审核。为使有意参与公共建设的民间投资者有平等机

会参与竞争,主办机关将项目建设、营运规划内容及申请人资格条件等相关事项,予以先期公告,具体包括项目计划性质、基本规范、“政府”承诺及配合事项、投资权利义务有关事项等。在公告基础上,设立甄审委员会,决定甄审标准,并将甄审标准一并予以公告。

七是加强政府监管。政府监管主要涉及以下内容:公用事业收费标准的参照因素及运营费率的调整;政府非依法律不得要求提供减价之优惠;投资合同相关权利不得转让、出租、设定担保和作为民事执行标的;特许经营资产、设备,非经主办机关同意,不得转让、出租或设定负担;经营期限届满时相关设施移交;在民间机构于兴建或营运期间,有施工进度严重落后、工程品质重大违失、经营不善或其他重大事情发生时,主办机关可行使强制接管权或主办机关同意融资机构、保证人或其他指定机构的接管。

台湾地区政府和社会资本合作经验启示

近年来,各地在政府和社会资本合作方面也取得了一些成就和经验,特别是BT(建设——移交)和BOT(建设——运营——移交)等模式,在各地基础设施建设方面起到了不小作用。然而,由于运作经验不足,在取得成效同时,也给地方政府带来了不小债务压力。笔者认为,参考台湾地区“促参”的有关做法和经验,可以带来以下几点启示。

一是积极探索,加强立法。关于政府和社会资本合作的相关立法尚有待加强,目前可以作为政策法律依据的仅有《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,其他规范性文件也仅有发改委、财政部和部分省市的有关文件,法律制度的缺失一定程度上降低了社会资本的心理预期,不利于该模式的有效推广。因此,有必要

在充分实践基础上,结合具体实际,尽快开展政府和社会资本合作的统一立法工作。

二是明确主管,加强监督。目前对此项工作的主管机关没有以法律的形式明确规定,在实践中主要参照国务院意见,依据投资性质的不同,分属不同的行政部门主管。各部门的职责、权利义务不明确,可能会造成各地区、各部门适用不同的标准。建议参照我国台湾地区的有关做法,设定监督管理部门和推广实施部门两个主管层次,监督管理部门主要负责相关制度与政策的制定以及各主办机关业务的协调与监督,推广实施部门则负责相关项目的具体事务。

三是依法履职,诚信守约。推广实施部门特别是有关地方政府应牢固树立平等意识及合作观念,从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“监管者”。依法做好政策制定、发展规划、市场监管和指导服务工作。在平等协商、依法合规的基础上,按照权责明确、规范高效的原则,根据合同指南,结合项目实际,订立项目合同。合同双方特别是政府部门应牢固树立法律意识、契约意识和信用意识,避免出现合同违约和无故终止等现象。

四是公开公正,防范风险。根据各地实际,在保护投资人商业秘密的基础上,保障公开性,既充分调动社会资本积极性,又防止不合理让利或利益输送。在公开公正基础上,充分做好项目论证,按照风险收益对等原则,在政府和社会资本二者之间合理分配项目风险:项目的建设、运营风险由社会资本承担,法律、政策调整风险由政府承担,自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

(作者单位:河南省财政厅)

责任编辑 李燕