

优化项目风险分配 实现PPP“物有所值”

纪鑫华

PPP模式下的“物有所值”(Value For Money, VFM),是指由社会资本提供的服务结果与风险转移程度对政府财政的综合影响,以此来判断在项目全生命周期成本与质量方面,PPP模式是否较传统模式更优。作为PPP模式体制和机制优势的实质性体现,实现“物有所值”是实施PPP模式的必备条件,也是财政部推进PPP制度环境建设的重要一环。

财政部提出“要积极借鉴物有所值评价理念和方法,对拟采用政府和社会资本合作模式的项目进行筛选”,并将通过物有所值评价作为项目开展的前置条件,而《基础设施和公用事业特许经营管理办法》也明确了由财政部门负责开展物有所值评估相关工作。关于如何开展VFM评价,财政部在《政府和社会资本合作模式操作指南》中提出,主要从定性和定量两个方面开展,以判断PPP模式能否降低项目全生命周期成本、优化风险分配和提高运营效率。在财政部PPP中心编著的《PPP物有所值研究》中,则详细地介绍了VFM的定性定量评价的实施方法,以及折现率、风险分配与量化、竞争性中立调整等物有所值评价影响要素。

基于PPP模式中政府和社会资本平等合作关系的核心在于风险的识别、转移和定价这一整体的风险分配过程,

且风险转移程度对政府财政产生直接影响,风险分配方案的差别也直接导致PPP项目全生命周期成本和运营效率的差异。因此笔者认为,在PPP项目前期论证、政府与社会资本的协商谈判过程以及PPP项目存续运营期间,应不断优化项目风险分配,以提高PPP的物有所值。

项目风险分配的定义和内容

所谓项目风险,是指可能导致项目损失的不确定性,包括成本的不确定性和收益的不确定性,美国项目管理大师马克思·怀德曼将其定义为某一事件发生给项目目标带来不利影响的可能性。PPP模式的机制优势之一在于政府通过平等协商,将部分生产管理活动让渡给社会资本,活动本身所导致的成本和收益的不确定性也同步转移给后者,以激励其发挥风险管理控制方面的优势,将不确定性降到较低水平,政府同时对社会资本承接的活动和风险予以一定对价补偿。笔者认为,风险识别、风险转移和风险定价三部分构成了风险分配的主要内容。

1. 风险识别,是指对PPP项目全生命周期内的、有可能阻碍项目目标实现的不可能性予以明确,并区别每一个潜在的风险及其可能发生的损益。在基础

设施和公共服务领域的设计、建设、运营、移交等活动中,政府和社会资本为确保交付的活动产出达到既定目标,会基于其正常的内部技术、管理和组织技能,对未来政治、经济、社会、自然等外部因素影响进行预测,以识别在项目实施过程中,内外部因素变化的可能性,及对实施既定目标的影响。

2. 风险转移,是指根据政府和社会资本对各类风险不同的掌控管理优势,将生产管理活动中的可能风险及风险可能造成的损失在双方进行划分。如转移给社会资本的活动和风险太少,不利于鼓励社会资本在项目中发挥主观能动性、刺激其提高效率,限制了物有所值的实现;而将所有风险都转移给社会资本也同样不恰当,尤其是社会资本所难以管理的地方政府风险和国别风险等,则会使得社会资本提高报价,从而提高了项目的社会总成本。因此,必须根据政府和社会资本对不同风险的承担能力和比较优势,以确定不同风险的转移方案。

3. 风险定价,是指对转移给社会资本所承担的风险和可能导致的损失,政府所给予的对价补偿。由于不同企业具有不同的竞争优势,其对于内外部不确定因素的管理和控制能力也有差异,风险管理成本相应不同,所要求政府提供

的风险补偿对价也有不同，也就导致了项目全生命周期内社会总成本的差异。政府在采购社会资本的过程中，其本质就是选择风险掌控综合能力强的社会资本进行合作，风险管理成本较低，政府所提供的对价补偿也较低，相应项目的全生命周期成本也会更低。

在不同阶段优化风险分配以提高物有所值

鉴于在项目的前期可研规划、谈判磋商以及实施过程中，风险分配方案均有可能发生调整，相应导致了政府支付义务增减、项目成本和效率的变动，也就导致了项目VFM值发生变化，因此应在上述各阶段，根据风险分配方案的不同，分别测算项目VFM值的变化。尤其

应避免的是，项目最终实施方案与前期论证方案在风险分配上发生重大调整，从而导致政府支付义务的重大变化，甚至导致项目不再适用PPP采购模式。

从国外的实践来看，在不同阶段均须开展相应的VFM评价，所选方法和程序也不一样。如爱尔兰规定PPP采购过程中要进行四次VFM评价，分别在项目详细评估、编制项目产品/服务产出说明、对社会资本响应文件进行评审以及签订项目合同时进行，并在合同结束后、财务结算前还可以进行VFM检验；英国财政部在推行PFI(Private Finance Initiative, 私人主动融资, PPP模式的一种)时，要求在项目群层级(行业主管部门各自制定基础设施和公共服务项目群规划)、项目层级、采购层级三个阶段分

别开展VFM评价；印度财政部则要求在项目的可行性研究阶段和采购阶段进行两次VFM评价。

结合我国现行的项目审批机制，以及基础资料缺乏等导致VFM定量评价无法进行的情况，笔者建议在项目前期可研、政府和社会资本谈判磋商、项目合同签署及项目实施等四个阶段，均应注重优化项目风险分配，以提高项目的VFM值。

1. 在项目前期可研阶段。政府应初步识别项目各项风险，并根据自身优势，初步确定保留和转移给社会资本的风险，以此为基础定性评价项目是否物有所值，以决定是否采用PPP采购模式。在这一阶段，政府应初步明确将哪些风险转移给社会资本，以及政府采购的预



期成本,以此为基础进行市场测试,并根据市场的反应调整风险分配方案和政府预期成本,确保项目初步可行。

2.在政府与社会资本谈判磋商阶段。为了适应推广PPP采购模式的需要、倡导物有所值的价值目标,财政部依法创新了“竞争性磋商”这一采购方式,并在其中新增了采购结果确认谈判的环节,允许政府与社会资本就项目合同中可变的细节问题进行项目合同签署前的确认谈判。这就鼓励政府在谈判过程中,充分激励社会资本发挥主观能动性,不断完善项目的全生命周期建设运营和管理方案,并结合社会资本自身的优势,对于非核心条款中的风险分配方案进行优化。政府应综合比较不同社会资本的风险分配方案,鼓励向社会资本让渡其具有控制优势的风险,以降低项目的社会总成本、提高项目的总体效率,从而提高VFM值。

3.在项目合同签署阶段。在双方合作合同中,应对双方的风险分配方案进行明确,包括已识别风险的转移和定价方案,并明确外部环境变换对风险转移和定价的不同影响,比较典型的包括价格调整机制等。同时,笔者认为在此阶段还应明确,如项目存续期间发生之前未能识别的风险,双方如何进行分配和调整。其中,一方面是对项目实施不利的风险如何进行管理;另一方面,如果发生了对项目实施有利的风险,则也应明确如何在政府和社会资本间进行利益分配。以此来确保政府和社会资本的长期合作过程中,不会因为未识别风险发生所带来的重新谈判中,政府为了确保项目持续稳定而产生的支付义务远超转移给社会资本的风险的对价,使得项目不再物有所值。

4.在项目实施阶段。应根据合作合同中的相关约定,根据外部环境变化对风险的转移和定价机制进行调整,如PPP项目服务收费标准的调整,其目的

在于保证项目对于社会资本而言有比较稳定的盈利预期,确保项目的持续稳定运行。同时,也应加强对项目的绩效评价,评估社会资本对所承接风险的管控是否符合预期,因社会资本未能有效管控风险而导致的成本增加或利润减少,相应由社会资本自行承担损失,以避免VFM值的不合理提高。

妥善应对PPP项目风险分配的不合理现象

随着国务院及相关职能部门推进PPP的力度不断加大,国内出现了大量PPP项目及各类PPP基金,对转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点发挥了重要作用。但同时也出现了一定的借PPP之名的变相融资方式,以及PPP方案中风险分配和调整不合理的现象,导致政府和社会资本间未能有效分配项目风险,物有所值未能充分实现,需要各级政府在实践中予以充分重视,以全面发挥PPP的体制和机制优势。

1.政府将PPP作为单纯的融资工具,为了促成项目,而给予社会资本远超过风险对价的优厚回报。在目前无法进行VFM定量评价的前提下,这也是我国目前推进PPP模式最主要的问题,且财政部门缺乏对同级政府采用PPP模式建设项目的约束,VFM定性评价也易流于形式,从而导致社会资源的浪费。这也体现在目前大量涌现出的部分城镇化、环保产业等PPP基金中,地方政府为了规避平台公司融资和建设职能的萎缩,变相通过基金形式推进项目建设,但在吸引社会资金投资于该类基金过程中,政府通过明股实债、固定回报等安排,保留了过多的风险,但未相应提高资金使用效率。

2.在政府与社会资本的谈判过程中,政府能力不足导致的风险分配方案不够完善。政府由于相关基础数据缺

乏、信息不对称和自身能力不足等方面原因,谈判中处于劣势地位,对于项目风险未能充分识别,转移风险的定价也不尽合理,如对于最低使用量等测算不够精确,导致合同执行过程中可行性缺口补贴过高,从而增加了财政负担,未能优化VFM值。目前各级政府普遍通过聘用第三方咨询机构来帮助政府进行相关测算,以加强政府在和社会资本谈判中的能力,这固然可以帮助政府改善谈判中的不平等地位,但同时第三方咨询机构提出了较高的要求,尤其是其相关的行业经验和能力。各级政府过于倚重咨询机构,相应也对政府选择咨询机构这一采购行为提出了非常高的要求,往往咨询机构的能力直接决定了PPP项目全生命周期的成本和质量,而这也成了我国目前推进PPP的一项不可预见风险。

3.对于项目前期和谈判过程中未能识别的风险,在合同中未明确调整和分配机制,不利于项目的长期稳定运作。PPP项目普遍生命周期长,有的可超过三十年的特许经营期,在如此长的周期内,很可能由于政治、技术等因素变动而导致不可预见的风险发生,这既包括不利于项目实现的负面因素带来的各项成本增加等,也可能包括有利于项目的积极因素而带来的成本减少或利润增加。需要在政府和社会资本的合作合同中,对于这类未能识别风险调整和分配做出原则性明确,尤其应避免负面因素发生导致的根本环境变化,使得项目无法继续实施。特别是关系国计民生的公益性PPP项目,政府必须保证项目的存续和正常经营,因此需在合同中对不可预见风险发生时的分配和调整机制做出原则性明确,以避免风险发生时再进行谈判所带来的不确定性,以及社会总成本的大幅上升。□

(作者单位:上海市财政局)

责任编辑 张蕊

