

# 英国开展公私合作 项目建设的经验及借鉴

□ 谢焯 孙洁 刘英志

英国是较早采用公私合作伙伴关系(PPP)模式开展基础设施建设的国家。从上世纪70年代末开始,英国对电力、电信、自来水和煤气供应等行业进行了大规模民营化改革,但在教育、医疗等重点公共服务领域没有进行民营化改革。1990年梅杰接任撒切尔夫人担任英国首相后,由于面临经济衰退,公共支出不断扩大,1992年首次提出了私人融资计划(PFI,即设计、建设、融资、运营和维护)。PFI是购买公共服务的一个重要技术,但只是PPP模式中众多采购方法中的一种,占英国整体公共部门投资的11%。2012年,为了降低项目风险,提高公共部门权益,保证项目的成功率,英国将PFI进一步改进为新型私人融资(PF2,即设计、建设、融资和维护),两者最大的区别是在PF2中私人部门对基础设施不再运营,同时提高特殊目的公司(SPV,亦称项目公司)的注册资本金,政府持有—定股权。

在管理方面,英国于1993年在财政部下设立私人融资工作组和私人融资办公室;1997年在财政部设立专门工作组,负责PFI推广工作;1999年成立了由政府持有全部股权的英国伙伴关系(Partnership UK)组织,并替代了前期的财政部工作小组;2001年该伙伴关系组织进一步完善为由政府和私营部门共同

持有股权的PPP管理模式的组织,其中英国财政部持有44%的股权,在特殊情况或特殊事项上拥有一票否决权,以确保在重大事项上公共部门的决定权。英国伙伴关系组织的目的是通过向政府部门提供更好的技术支持来推动整个PPP市场的发展,以进一步获得投资机会。PFI政策的主要制定者、实施者和监管者是政府商业办公室。2011年,财政部设立基础设施局(Infrastructure UK),全面负责PPP工作。

## 一、英国采用PPP模式开展项目的历史背景

(一)历史欠账过多。上世纪九十年代,英国基础设施需要巨大的维修资金。撒切尔上台进行民营化改革,将原来由政府提供的自来水、电力、电信等服务通过不同形式转让给私人部门经营。由于公众强烈反对将密切相关乎民生的学校、医院、交通等领域进行民营化改革,这些服务仍由政府提供,但紧缩的财政政策使得政府很难支持其巨大开支。比如,仅教育和医疗两项,1997年就需要维修资金100亿英镑,其中,国家卫生系统的建筑维护资金超过30亿英镑,学校所需的维修资金更高达70亿英镑。

(二)“双超”现象普遍。传统的采购方式弊端重重。英国是市场制度高度发达且完善的国家,但其公共投资项目

在采购过程中也常会遇到工时超期和成本超支的风险。例如,盖思医院预算3600万英镑,实际结算1.24亿英镑;莱斯莱恩三叉戟潜艇泊位预算1亿英镑,实际结算3.14亿英镑;苏格兰议会大楼预算4000万英镑,实际结算3.14亿英镑。

(三)资本预算的有限性。在增加公共开支预算时,其中一部分来源于政府增加贷款或发行债券。为了控制财政风险,对政府债务所占比例具有一定的限制,当政府债务达到一定规模,便很难再提高政府公共开支预算。而采用PFI方案可以将政府债务转化为企业债务,同时增加公共投资规模。

## 二、英国PPP模式的主要形式与特点

英国PPP项目分为两大类,一类是特许经营;另一类是私人融资计划(即PFI、PF2)。凡是由使用者付费的称为特许经营;凡是由政府付费的就称为私人融资计划。目前,PPP模式在许多国家都有应用,不同国家所应用的领域与模式也不尽相同。英国PPP模式有以下几个突出特点:

(一)风险管控,降低政府风险。英国的PFI项目风险转移目标清晰:一是将项目的超期完工风险、超预算风险转移给私人部门;二是将项目的经营风险转移给私人部门。英国很少采用特许

经营的PPP项目,即使有,英国政府也不提供补贴。理由是如果给予补贴,政府又将承担其经营风险。一个项目运营风险要依靠企业自身的判断,不能通过政府补贴来降低风险。例如,通过PPP建设一个隧道,流量多少需要投资者自己预测,不能要求政府在流量低时给予补贴。

(二)成本固定,运营周期长。不同于政府传统采购项目,对采用PFI的项目,整个项目的成本和政府负担的成本都是不变的。此外,PFI项目运营周期长,一般会在25年到30年,最少的10年,长的40年。例如英国皇家医院,总投资额20亿英镑,经营期为40年,政府

每年向这家投资机构支付1.5亿英镑的运营费(或投资回报)。

(三)产出为基础,重绩效后付费。PFI项目是以产出为基础的,只有在项目完工后能够达到预期的产出目标时政府才开始向投资者付费。项目完工前或完工后没有达到预期目标的,政府不向项目公司付费。政府是根据结果和投入付费,这是与传统采购项目的根本区别。

(四)领域集中,交通项目投资比重大。项目领域主要集中在交通、医疗和教育。从1987年到2012年,英国共批准PPP项目730个,其中650个在运营中,运营金额达540亿英镑。从项目

价值上看,交通占36%、医疗占19%、教育占14%、宿舍(保障房)占10%。从项目数量上看,医疗占32%、教育占24%、宿舍(保障房)占13%、交通占7%(如图)。交通项目虽然数量少,但每个项目的投资金额非常高,而医疗和教育项目虽然数量多,但每个项目的投资规模相对较小。

(五)较少采用特许经营,多数情况下选择PFI。特许经营的PPP项目,需要使用者付费,而PFI项目则是政府付费。由于英国的教育和医疗是全民免费,所以,在PPP项目中采用PFI模式;高速公路、铁路等交通项目中绝大多数也是采用PFI模式,整个英国目前只有一个使用者付费的交通项目(公路长22公里,因公路收费,使用者较少,目前政府打算收回国有)。为了降低项目风险,提高公共部门权益,2012年英国将PFI进一步完善并改进为PF2。

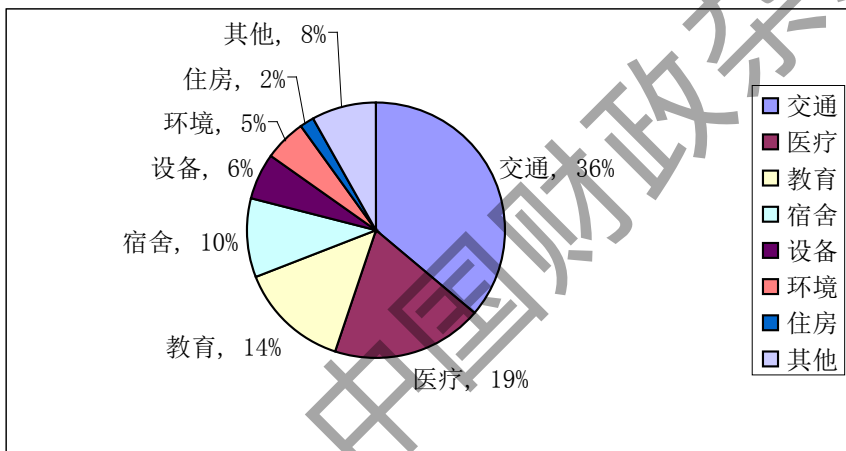
### 三、当前我国开展PPP存在的问题

我国早在上世纪末就有通过PPP模式建设基础设施的项目,目前已经在多个领域采用了该模式。虽然通过PPP模式解决了基础设施和市政建设在融资方面的问题,取得了一定的成效,但存在的问题也是非常突出的,主要有以下几个方面:

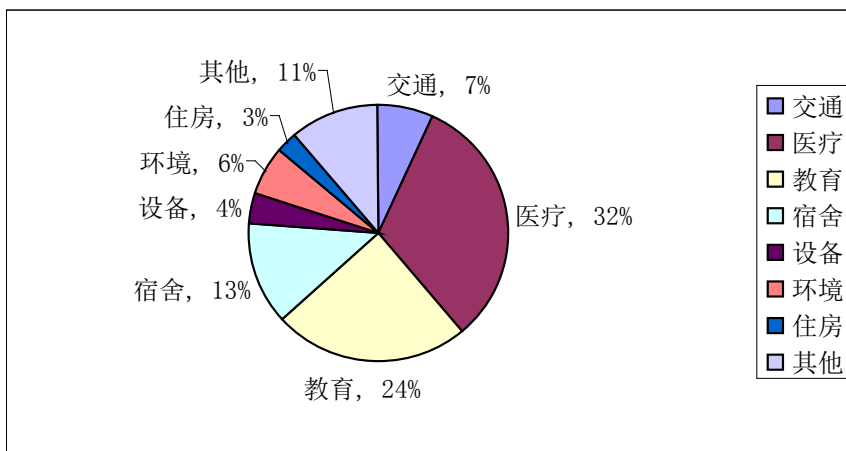
(一)风险转移的目标没有充分实现。我国开展的PPP项目,很多经营性项目都有财政补贴,虽然名义上是采用了PPP模式,但并没有将经营风险完全转移给民营部门(私人部门),政府在许多项目中负责“兜底”,实质上承担了最终的风险。

(二)项目运营周期较短。当前我国实施的一些PPP项目(如BT项目)运营期通常只有3—5年,不仅没有解决政府财政融资问题,相反被私营部门增加

PPP项目价值分布图



PPP项目的数量分布图





英国伦敦希斯罗机场

了一部分成本。例如一些地方通过 PPP 建设的城市环线，通常建成之后政府付费 40%，接下来连续两年每年再付 30%。由于企业融资成本一般会高于政府融资成本，因此这样不仅没有发挥财政资金的杠杆作用，最终还会成为政府的一个重要债务来源，这与采用 PPP 的初衷不一致。

(三)项目多集中在用户付费项目。PPP 的核心理念之一是解决财政资金困难问题，可以通过使用者付费来解决问题的用户付费，这类项目完全可以通过市场化方式解决。例如污水处理、保障性住房中的公共租赁住房等项目，完全可以通过向使用者收费解决项目前期投资，无需政府投资。

(四)财政部门监督和约束力弱。我国 PPP 项目一般由各部门安排，与财政没有必然联系，在需要融资时还要求财政部门出“安慰函”。这与国际货币基金组织强调在 PPP 项目中财政部门有一票否决权不一致。

因此，如果不及时对当前使用的 PPP 模式进行规范、加强监督和有效控

制，将会给地方政府带来更大的债务风险。

#### 四、完善我国 PPP 模式的政策建议

为解决财政资金不足及提高使用效率问题，采用 PPP 模式是一个必然的趋势，针对当前的实际情况，有必要分两步走：一方面是做好近期工作；另一方面从长远看，还要建立完善相应的法规、制度等。

##### (一)近期工作

1. 分清责任归属。按照《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)明确的领域与方式确定所属部门责任，并根据项目具体情况审慎确定是否向使用者收费。

2. 加强监管，明确要求。对于向使用者收费的 PPP 项目，其实是一种特许经营，政府应加强监督管理，严格监督收费价格、产品或服务的质量等。如果有经营期限要求，并最终将资产移交政府的项目，应当对移交资产质量有严格

要求。

3. 延长经营期限。对于财政资金支付费用的 PPP 项目，应当严格确定私营部门运营期限，一般不能低于 10 年，如果太短，财政资金很难发挥杠杆作用。经营期限最好在 20—30 年为宜。

4. 降低财政风险，严控开展 PPP 项目的数量和规模。对于拟实施 PPP 模式的项目，要得到财政部相对应管理部门的审批，根据地方财政收入规模严格控制各地通过财政资金支付费用 PPP 项目的数量和规模。

5. 推试点、制法规。在全面推广 PPP 模式之前，建议在每一个领域选择一个项目作为试点，在试点(或已有做法)基础上，制订规范的 PPP 合同和流程。

##### (二)长远安排

1. 完善法制体系。英国在 PPP 方面并没有专门的法律，但有较为完善的市场经济体制及相关法律环境，通过相应的政策、指南和合同法来指导 PPP 项目实施，这是成功实施 PPP 的保证。但由于我国目前采用的是部委发“通知”，指定“政策”的方式来规范，其法律效力

较低,而PPP的特殊性决定了要对项目公司、招投标和税收优惠等问题做出特别的法律规定,这就意味着PPP立法与一般法规必然存在一些冲突。国务院各主管部门在各自管理范围内做出的规定,只能适用于一部分行业,且都是从自身管理角度出发,法规文件各自为政,很多时候不能相互衔接,缺乏全局性和系统性。需要通过立法方式来保证在PPP项目中的各方利益,特别是公众利益不受损害。同时用立法的形式明确PPP应用的领域与方式。PPP项目的法律关系较为复杂,涉及许多领域的法律问题,有些问题在针对特许经营的法规中有统一规定,但更多的方面仍由该领域内我国现有的其他法规或行政法规来管制。

2.加强机构建设。英国财政部基础设施局负责所有英国PFI项目的政策制定,国家审计署和公共事业管理委员会负责在重要的PFI政策方面进行调查研究和提出意见。基础设施局为所有公共管理部门提供PFI的专业管理,尤其是采购方面的知识,并通过建议和指南对地方政府提供PPP项目支持,帮助其制定标准化的合同。与此相比,我国目前没有专门的管理机构。英国财政部表示,建立一个专门机构统一管理PPP项目是必要的,由于财政的特殊地位,其建议在机构设置方面参照英国经验,在财政部下设立相应的管理部门,具体负责PPP政策制定、项目规划、项目审批和确定项目优先顺序,并在该管理机构下设立PPP项目采购、合同管理指导的经济咨询机构,利用现有行业部委下属的具有专业知识(比如交通、污水处理等)的技术咨询机构,满足PPP模式在各行业的应用需求。

3.明确政策指导。我国在开展PPP项目中虽然有20多年的经验,也出台了不少相关政策,但这些政策更多具有

针对性,缺乏相互协调性。建议出台支持运营周期长的PPP项目政策,同时充分发挥市场机制,降低政府在PPP项目中的成本和风险。针对项目本身经济性的强弱采用不同的激励政策。对经济性较强的项目,可以采用市场化程度更高的方式,而市场化程度较低的也可借鉴PFI模式。

4.提高项目开发和储备能力。我国目前没有相应的管理机构,更没有相应的项目开发和储备。在设立相应的管理部门的同时,建议该部门应当同时负责PPP项目的开发与储备,通过项目评估确定项目是否采用PPP模式。采用的方法是依据“物有所值”的理念和定量计算的方法来确定一个项目是否能够采用PPP模式。一个PPP项目的成功实施需要较长的准备工作,一般要2—3年。由于目前我国“物有所值”评估体系的缺失以及对PPP项目适用类型题解不清,直接导致了PPP模式在国内选择的盲目性,这也是很多PPP项目失败的重要原因之一。

5.促进能力建设。PPP项目是一项技术性较复杂、专业性较强的管理模式,涉及金融、法律、会计等多个领域的专业技术,有的甚至涉及政治问题,因此,需要一大批既掌握理论又有实践经验的复合型人才。为提高PPP的管理能力,一方面要加强对相关人员在与PPP相关法律、金融、政策等方面的培训,另一方面要加大相关专业人才和管理技术的引进力度。

6.完善并加强合同管理。英国在《PFI合同规范化第4版》中,对PFI项目的合同管理做出了详尽的规定,各章节包括合同的持续时间、项目的开始时间、防止服务开始时间延迟、意外事件的防护、担保、服务定价方案、服务标准、服务监督、设施维修、服务变更的处理、法律变更的处理、通货膨胀时的价格处理、分包和雇员变动时的处理、

所有权变更时的处理、交接时资产估价、提早结束服务的处理、知识产权的处理、争端解决方式以及政府合法介入等。在我国现有的合同管理政策中,包括《城市供水特许经营协议示范文本》、《城市污水处理特许经营示范文本》等,虽然对相应的定价、风险、标准等做出了规定,但在诸如价格调整、风险控制等方面存在不少问题,应尽早完善并加强合同的规范化管理。

7.提升监管管理力度。参照英国管理PPP项目的经验,应在不同阶段实施不同的监督举措,在招投标阶段、运营阶段和资产转让阶段都应有相应的监督管理依据与措施。在招投标阶段的监管中,英国在2001年的《公私合作指南》和《如何与选定的投标者合作》中分别对初选投标者阶段、选定投标者阶段和定标阶段的监管,提出了对投标人的财务能力、专业知识、组织能力以及关系管理严格筛选的标准。在运营阶段的监管中,《运营任务指南2之项目移交指南》第3章中提出了对价格、服务水平、客服帮助平台以及重要事件进行监管的要求;而在《PFI合同规范化第4版》的第10章中对如何明确监管的责任、谁进行监管、什么时候进行监管、谁为监管付钱以及监管注意事项等均做了详尽的规范。

8.加强风险管控。凡是PPP项目都属于政府投资公共项目,特别是私人融资项目,虽然在有产出后才向投资者付款,但未来每年支出的现值总额便是政府的或有债务,如果PPP项目规模过大或总额过大,都会给政府带来财政风险。国际货币基金组织(IMF)认为,财政部门在PPP项目立项上应有否决权,以此防范项目带来的财政风险。

(作者单位:财政部国际司  
财政部财政科学研究所)

责任编辑 李杰