

我国基础设施建设需采用 PPP 模式

□ 孙 洁

党的十八大提出了我国城镇化发展战略。推进城镇化需要有巨大的基础设施投资，这个巨大的投资量不是财政一家所能解决的，它必须通过财政资金的杠杆作用，带动社会资金共同参与。发挥财政资金杠杆作用的形式就是已经被发达国家普遍认同的 PPP 模式。

一、PPP 模式简介

PPP 是英文 Public Private Partnerships 的缩写，通常翻译为公私合作伙伴关系（简称“公私合作”），是指政府公共部门与民营部门合作过程中，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，从而实现政府公共部门的职能并同时为民营部门带来利益。随着研究的不断深入，人们对 PPP 的认识由项目融资发展为目前的管理视角，其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。在把 PPP 作为项目融资时期，是将其与 BOT、BT、BOO 等并列看待的，而现在则是将 PPP 看作包括 BOT、BT、BOO 等与定义相符的诸多形式的管理模式。

融资是 PPP 模式的一个突出特点。利用 PPP 为项目进行融资较为常见。在融资模式下，政府从私人部门购买的是

一项资产，而在管理模式下，政府除购买资产外，还要根据相应的合约购买一整套的服务。这也是融资与管理的本质区别。

风险分配是 PPP 的另一个特点。一般融资项目风险分配的原则是按责任划分，即谁的责任由谁来承担风险。而在 PPP 模式中，风险分配原则是按承担能力来划分的，即谁最有能力承担某个风险，或者说谁最有能力控制某个风险，那么就由谁来承担。这种分配的好处是使项目总体风险最小化，不足之处是，由于合作双方都想风险最小化，因

而只有在一定的约束条件下才能实现上述风险分配方式。

利润可控制（调节）是 PPP 的第三个特点。利润分配的一般原则是承担风险大者分享利润大，在 PPP 作为融资模式时也是这样分配的，政府公共部门与私人部门共同分配利润。而在 PPP 管理模式下，政府不再从项目中分享利润，而是对私人部门的利润进行控制或调节。如果私人部门从一个 PPP 项目中所获得利润较低可能导致合作失败时，政府会根据合同要求对其进行补贴；相反，如果私人部门从一个 PPP 项目获得



超额利润时，政府可根据合同约定控制其利润水平。

可持续是PPP的第四个特点。一个PPP项目一般为15—30年的持续时间，特别是基础设施项目。基础设施的这种可持续性可以有效实现其成本的代际分担，大大减轻当代人承担未来基础设施建设成本的负担。

二、适合基础设施的PPP模式

目前人们对PPP的研究仍处于不断探索阶段，而对PPP的分类尚没有严格且统一的标准。从实践来看，PPP的形式具有多样性，很难用几种有限形式来概括。但具体到基础设施来说，可能有这样几种划分标准：一种是根据基础设施的形态来划分采用什么样的PPP模式，另一种是根据基础设施的终端消费者是否付费来划分采用什么样的PPP模式。所谓基础设施的形态就是指新建基础设施或者是已经建成的基础设施，而在已经建成的基础设施中又分为扩建和重建两类。对每种形态的基础设施都有相应的PPP模式，诸如BOT、BOOT、BOO等。下面重点介绍一下按终端消费者是否付费划分的PPP模式。

1. 使用者付费

使用者付费是指谁使用基础设施就由谁来付费，根据使用量多少决定付费金额。这类基础设施项目在英国被称为特许经营的PPP模式，主要包括BOT、BOO和BOOT等类型。如常见的高速公路、轨道交通、自来水等都通常采用这种类型。使用者付费项目分为三种情况：一是项目自身通过向使用者收费就能产生较好经济效益的项目。这类项目通常只需要向使用者收费就能完全收回投资并获得较好的投资回报，一般来说，这类项目都具有自然垄断性，如何确定其价格的形成机

制是成功实施PPP的关键因素。二是项目自身通过向使用者收费不能产生较好经济效益的项目。由于这类项目自身现金流较小，只能通过财政补贴的方式才能使项目正常运营。三是项目本身具有较多的不确定性。例如高速公路在刚开始可能因车流量小而无法实现收益目标，但当经济发展到一定程度，车流量会增加，不仅实现预期目标，还可能会大幅度提高未来收益。对于这类项目，政府会在其低收益时期给予相应的补贴，而当达到一定程度就不再补贴，再高到一定程度后，政府还会给予合理的调节。

2. 政府付费

政府付费是指没有确定的使用者或本身就是政府应当法定提供的基本公共服务，只能由政府利用税收资金向生产者购买服务。这种方式在英国被称为私人主动融资(PFI)的一种PPP模式。例如学校、医院等就可以采用这种模式。它的核心是私人部门负责结果(或成果)，政府根据私人部门提供的最终结果付款，而其产生过程全部由私人部门负责管理。项目的全部成本和投资都是事前通过合约所确定的，因此这种方式也被称为政府购买服务。

需要说明的是，政府付费与BT存在较大区别：BT项目只做具体的硬件设施或建筑，而PFI不仅仅有硬件的建筑，还包含相应的服务。在时间上，BT一般为3—5年，而PFI在25—30年。BT只能在短期内缓解财政支出压力，而PFI能够在较长时期内缓解财政支出压力。

三、基础设施采用PPP模式的保障机制

我国未来要想保持高经济增长态势，必然离不开基础设施的投资，而基础设施投资仅仅依靠财政资金远远不够。从国际经验看，通过PPP模式建设

基础设施是一种成熟的模式。PPP模式比较复杂，涉及多方利益，如公众利益、投资者利益、公共部门利益等，如何协调三方利益是成功实施PPP的关键。因此，要想成功实施PPP模式，必然需要建立起较为行之有效的保障机制。

一是制定法律、法规。完善的法律、法规是私营部门资本进入基础设施的保障。基础设施不仅投入大，而且期限长，私营部门资本在进入这样的项目时会考虑进入后的风险，如果没有相应的法律、法规作为保障，就会成为他们进入的障碍。由于PPP涉及范围较为广泛，建议应由全国人大制订私营部门资本进入基础设施法，以提高社会资本参与基础设施的积极性，进而推动我国PPP项目的发展。

二是明确政策。PPP项目需要财政、税收、金融等多方面的政策支持，对于采用PPP模式的项目应当给予相应的优惠政策，以吸引更多私营部门资金投入基础设施项目。此外，PPP项目都具有较长的周期，不同的时期会需要不同的政策支持，因此，对于基础设施项目在建设期、运营期和转让期应分别给予不同的税收支持政策。

三是加强管理。如果在基础设施中广泛采用PPP模式，离开严格管理是很难实现的。从英国、澳大利亚等国家推广PPP的经验看，政府应通过设立相应的管理部门来加强对PPP项目的管理。英国是由设立在财政部下的基础设施局负责PPP项目的实施，出台PPP的政策、法规，同时也对基础设施项目进行审批，决定是否采用PPP模式。为了加强PPP项目管理，笔者认为，应由财政部设立或委托相关部门承担起PPP项目的管理职能，包括制订PPP项目相关政策、实施指南、项目决策、项目评估、发布项目信息、进行监督管理等。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 李 燕