

英国的公共设施投资管理及其启示

○ 纪 建

英国政府早在 70 年代就在公共设施领域对传统的投资融资政策进行了大胆改革,推行私人融资投资政策。

英国对公共设施投资管理的传统做法是,财政公共预算出资,私人工程公司负责建设,公共管理部门经营管理。具体操作是政府向社会招标,由政府 and 私人企业签署建设合同,完成购买后移交公共管理部门。这一做法存在的问题是政府投资每年由预算安排,财政负担很重;建设项目投资大、成本高、工期长,很难控制工程造价;建筑商不承担物业管理责任,不关心工程质量,对建设项目建成投产使用的经济效益不负责。为了提高政府资产(即国有资产)为纳税人服务的质量,英国政府决定改革传统的投融资管理政策。政府通过制定一系列政策法规,利用私人资本融资投资功能,建立政府监督管理下私人资本对公共设施建设的“融资—设计—建设—经营—移交”一体化的管理模式。具体操作方法有三种:

自由竞争方式。一般公益性项目投资如学校、医院、体育设施、公园和博物馆等,经过政府招投标签约后,由私人企业出资建设和运营管理,建成后向社会收取服务费回收投资,政府不参与投资和管理。对于一些关系国计民生的重大基础设施,政府实行特许权项目管理,即给予出资建设基础设施的企业一定的收费权,允许企业在规定期限内通过收费回收投资,达到减少政府公共预算开支、提高工程质量和 Service 管理水平的目的。

合资方式。适用于由私人公司投资、为社会提供市政服务的公共设施。投资主要通过服务性收费回收,政府适当给予财政补贴。政府在项目建设和运营管理的不同时期实施补贴,以提高建设和 Service 质量。补贴形式不一。如隧道建设项目,政府在建设前期提供部分资金,支持项目启动,投资回收则完全由私人公司负责。又如,伦敦广场地铁延伸线项目和伦敦到英国南部海边的铁道项目,完全由私人公司举债建设,建成后政府适当出资帮助还本付息。

购买服务方式。适用于纯粹为社会服务、不可能回收投资,或不宜通过收费回收投资的项目,如监狱、高速公路等,这些项目由私人公司投资建设和运营管理,政府需要出钱向投资者购买服务。政府根据购买服务的数量和质量区别付费。如政府每年按关押人数和关押标准向监狱付费,按车流量对高速公路付费。建设项目在政府签订购买服务合同时即授权服务期限和明确了付费标准,保证私人公司投资回收。目前英国政府每年预算列支 5 亿英镑用于公路建设的补贴或购买服务。

英国财政部官员认为私人融资投资公共设施有三个好处:一是国家公共设施的投资建设和管理由一个公司法人完成,责权利统一,调动了私人机构投资重效益的积极性。二是私人融资投资政策的主动权掌握在政府手里,有利于调控企业行为。政府通过招投标和私人企业谈判、签订协议向企业授权并提出服务要求,刺激私人企业提高建设期工程质量和运营期 Service 质量的积极性。三是实行私人融资政策以后政府减少事权削减预算,每年可以节省 25% 的开支。

英国公共设施投资管理的成功经验给我们以下几点启示:第一,在我国投资体制改革的进程中,生产和基础产业的竞争性项目应尽快推行项目法人责任制管理,由投资企业负责投入产出偿还债务。要重视利用外资和民间资本参加本应由政府投资的公共设施建设。第二,政府用特许权管理公共基础设施项目,应考虑授权和财政承受能力相适应。授权收费期限严格控制,防止财政收入流失。第三,公共基础设施项目前期要建立风险评估和风险配置的制约机制。引入私人资本投资的先决条件是对风险做全面评估,通过政府和私人企业谈判达到配置和妥善处理风险的目的。风险的评估和妥善配置可以增加透明度,提高企业参与公共设施投资的积极性,保障企业投资的利益。

(责任编辑 石化龙)