

为政府有关部门、新型城镇化建设管理者、平台类企业、
金融机构、律师事务所等系统解读 PPP 模式的关键内容



PPP 模式手册

政府与社会资本合作理论方法与实践操作

陈辉 编著

Public-Private-
Partnership Guide



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

PPP模式手册

政府与社会资本合作理论方法与实践操作

陈辉 编著

Public-Private-
Partnership Guide



知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 模式手册: 政府与社会资本合作理论方法与实践操作 / 陈辉编著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 2

ISBN 978-7-5130-3362-6

I. ①政… II. ①陈… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究 IV. ①F830.59②F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 041077 号

内容提要

《PPP 模式手册——政府与社会资本合作理论方法与实践操作》在总结国内与国外相关经验的基础上, 对 PPP 模式进行了理论分析与实践总结, 对 PPP 模式的理论与实践中的核心问题, 包括 PSC (公共部门比较基准) 的建立、VFM (物有所值) 理论、PPP 模式操作流程、风险识别与分担、PPP 项目产品定价、绩效评估以及含权设计等关键内容进行了总结与梳理, 并对相关案例进行了深入的剖析, 从理论与实践两个层面对 PPP 模式进行了概括与解析, 具有现实性、前瞻性与指导性。

在新的时代背景下, PPP 模式在我国的发展将是大势所趋, 是我国解决地方政府债务、吸纳民间资本、推进体制改革的重要举措。PPP 模式经过这一阶段在我国具体环境下的大力推广, 必然会雨后春笋般地涌现出更多与我国国情相结合的实战案例, 并得到更具中国化的理论发展。本书旨在为 PPP 模式在中国的实践提供指南, 具有现实的借鉴意义。

本书可以作为政府有关部门、新型城镇化建设者、金融机构、律师事务所、政策研究和制定者的有益参考书。

责任编辑: 吴晓涛

PPP 模式手册——政府与社会资本合作理论方法与实践操作

PPP MOSHI SHOUCE

陈辉 编著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860 转 8533

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2015 年 4 月第 1 版

字 数: 647 千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: sherrywt@126.com

发行传真: 010-82000893/82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 28.25

印 次: 2015 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 95.00 元

ISBN 978-7-5130-3362-6

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

政府和社会资本合作(Public-Private-Partnership, PPP)是政府进行交通、供电、供水、医院等公共基础设施建设时采用的一种模式,主要通过特许经营等方式,引入社会资本参与公共产品供给。该模式在国际上得到了广泛运用,有着丰富的实践案例和经验。

为加快转变政府职能、完善城镇化健康发展体制机制、推进城市建设管理创新,党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:“允许社会资本通过特许经营参与城市基础设施投资和运营”,凡属事务性管理服务,原则上都要进入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买,为 PPP 在我国的运用和推广提供了广阔的发展前景。国务院加强地方政府性债务管理,将地方政府存量债务纳入预算管理,将成为大规模推广 PPP 模式的基础。

从国外经验看,良好的 PPP 具有法律体系健全、管理体系有效、项目评估体系完善、风险分担机制合理、利益分配机制动态等必备要素,项目成功取决于利益分配、风险分担、监督管理、项目融资等核心环节。PPP 模式最早由英国政府于 1992 年提出,根据英国的相关经验,PPP 模式下的工程可节省 17% 的资金;80% 的工程项目按期完成,20% 未按期完成的,拖延时间最长不超过 4 个月;80% 的工程耗资均在预算之内,20% 超预算的是由于政府提出调整方案所致。而常规招标项目按期完成的只有 30%,在预算之内完成的只能达到 25%。PPP 模式适用面广,交通(公路、铁路、机场、港口)、卫生(医院)、公共安全(监狱)、国防、教育(学校)、公共不动产管理等相关项目均可适用。

PPP 模式在世界范围内得到了广泛的推广与应用。智利在为平衡基础设施投资和公用事业急需改善的背景下于 1994 年引进 PPP 模式,已完成 36 个项目,投资额约 60 亿美元,提高了基础设施现代化程度,并获得充足资金投资到社会发展中。葡萄牙自 1997 年启动 PPP 模式,首先应用在公路网的建设上,至 2006 年的 10 年期间,公路里程比原来增加一倍。巴西于 2004 年 12 月通过“公私合营(PPP)模式”法案,列入 2004—2007 年四年发展规划中的 23 项公路、铁路、港口和灌溉工程将作为 PPP 模式的首批招标项目,总

投资 130.67 亿雷亚尔。

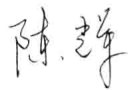
PPP 的梦想如何照进中国现实?

其实,PPP 项目在我国的应用早在 1995 年就已经开始,广西来宾电厂 B 厂的建设就采用了 BOT 模式,而这正是 PPP 项目的一类。20 多年来,我国在 PPP 项目的实践与推广上积累了很多成功的经验与失败的教训。北京地铁四号线项目、鸟巢以及宁波垃圾发电厂等一大批 PPP 项目的成功运营,为我国 PPP 项目的发展留下了宝贵的经验。然而,也有诸如长春汇津污水处理厂、青岛威立雅污水处理项目以及泉州刺桐大桥等很多项目因各种原因而留下了失败的教训。大量 PPP 项目在国内的应用,不论从理论层面还是从实践层面,都为我们提供了将 PPP 项目模式与我国国情相结合的现实素材,积淀了正反两方面的经验。

PPP 模式长期以来一直被作为政府的一种融资手段,这其实是一种误区,我国 PPP 项目的失败案例中,很多都是因为走入了这个误区而导致 PPP 项目的最终破产。PPP 模式不仅是一种项目融资方式,它更是一种提高政府对整个社会资源管理效率的方式,其核心是合同管理,是基于完备合同下的契约精神,这就要求政府与企业应作为平等的合同双方,分配风险、分担责任与分享利益。

本书在总结国内与国外相关经验的基础上,对 PPP 模式进行了理论与实践的分析以及宏观与微观的评价,对 PPP 模式的一些核心问题包括 PSC(公共部门比较基准)、VFM(物有所值)理论、PPP 操作流程、风险识别与分担、PPP 产品定价、运作评估以及含权设计等关键内容进行了总结与梳理,并对相关案例进行了深入的剖析,从理论与实践两个层面对 PPP 模式进行了概括与解析,具有现实性、前瞻性与指导性。

在新的时代背景下,PPP 模式在我国的发展将是大势所趋,是我国解决地方政府债务、吸纳民间资本、推进体制改革的重要举措。PPP 模式经过这一阶段在我国具体环境下的大力推广,必然会雨后春笋般地涌现出更多与我国国情相结合的实践案例,并得到更具中国化的理论发展。



2015 年 2 月

目 录

第 1 章 PPP 模式的概念与结构	1
1.1 PPP 模式的概念	1
1.2 PPP 模式的特征及本质	2
1.3 PPP 的应用目标与作用	4
1.4 PPP 应用原则和注意事项	5
1.5 PPP 模式的应用优势	7
1.6 PPP 模式的结构	8
1.7 PPP 结构的主要选项	10
第 2 章 PPP 模式在世界范围内的应用	22
2.1 PPP 模式在全球基础设施建设领域的总体发展状况	22
2.2 中国 PPP 模式应用概况	28
2.3 中外基础设施发展水平对比与我国 PPP 模式应用前景展望	31
第 3 章 PPP 模式运作流程	49
3.1 行业分析	49
3.2 项目识别	57
3.3 项目准备	58
3.4 项目采购	71
3.5 项目执行	77
3.6 项目移交	79
第 4 章 公共部门比较值(PSC)的建立与应用	81
4.1 公共部门比较值的概念及体系	81

4.2	初始 PSC	85
4.3	竞争中立调整	88
4.4	风险调整	89
4.5	我国公共部门比较值的建立与应用	91
第5章	物有所值(VFM)评价	99
5.1	物有所值概念	99
5.2	基于 VFM 的 PPP 项目绩效评价	100
5.3	VFM 在 PPP 项目中的应用	102
第6章	产出说明	124
6.1	PPP 项目中政府部门比较关心的问题分析	124
6.2	PPP 项目基于政府的产出说明一般性指标体系制定	125
6.3	各个指标的来源和含义	126
6.4	指标体系的应用领域和定量方法推荐	131
第7章	项目融资评估	134
7.1	一般程序	134
7.2	项目融资借款人评价	135
7.3	项目概况评估	136
7.4	未来收益分析	137
7.5	投资估算与融资方案评估	138
7.6	财务效益评估	141
7.7	不确定性分析	145
7.8	投资方相关效益与风险评估	146
7.9	总评价	147
第8章	项目风险识别	150
8.1	失败案例原因分析	150
8.2	风险清单确定	155
8.3	风险清单分析	157
第9章	项目风险评估	176
9.1	关键风险的重要性评估	176
9.2	不同层级风险的重要性评估	181
9.3	基于 vague 值的 PPP 模式风险评价模型	184
第10章	项目风险分担	200
10.1	风险公平分担机制的构造思路	200
10.2	实际 PPP 项目的风险分担	201
10.3	风险公平分担机制的构造	213

10.4 风险公平分担机制的效率分析	223
第 11 章 基于实物期权的 PPP 项目风险管理	225
11.1 实物期权投资决策观	225
11.2 PPP 项目关键风险的实物期权识别	227
11.3 PPP 项目其他风险的实物期权识别	232
第 12 章 PPP 项目产品价格影响因素	245
12.1 PPP 项目价格影响因素及结构关系	245
12.2 PPP 项目价格的影响因素分析	246
第 13 章 项目产品定价	268
13.1 政府规制定价区间	268
13.2 不同市场需求状态下公共品定价及定价权配置	270
13.3 博弈定价模型	278
13.4 基于合同设计及风险收益对等的 PPP 项目定价模型	284
13.5 不同类型的城市交通基础设施 PPP 项目定价模型的选择	290
第 14 章 PPP 项目政府补贴和收益分配	293
14.1 PPP 项目利益分配原则	293
14.2 城市基础设施 PPP 项目利益分配影响因素分析	294
14.3 基于 Shapely 值的 PPP 项目利益分配模型	295
14.4 PPP 项目政府补贴或收益分配模型	301
第 15 章 基于实物期权的 PPP 项目产品定价	315
15.1 PPP 项目特许价格影响因素的实物期权识别	315
15.2 特许价格影响因素的期权评价模型构建	319
15.3 构建基于实物期权的 PPP 项目特许价格决策模型	321
第 16 章 项目绩效评价	332
16.1 项目全生命周期的价值管理	332
16.2 PPP 项目的绩效评估模型	340
参考文献	355
附录 A 资源与工具	374
附录 B 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	380
附录 C 国务院关于深化预算管理制度改革的决定	384
附录 D 关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的 通知	391

附录 E 财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知	394
附录 F 关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知	398
附录 G 国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见	409
PPP 相关缩略语及专业词汇中英文对照	433
后 记	441

第 1 章 PPP 模式的概念与结构

1.1 PPP 模式的概念

PPP(Public-Private-Partnership)模式,是 20 世纪 90 年代初在英国公共服务领域开始应用的一种政府与社会资本之间的合作方式,是西方国家政府创新治理提出的一个概念,它是指政府通过与社会资本建立伙伴关系提供公共产品或服务的一种合作模式。该模式支持政府与社会资本建立长期合作伙伴关系,以“契约约束机制”督促社会资本按政府规定的质量标准进行公共品生产。

目前,对 PPP 模式概念的理解归纳起来有以下三种:①从产品的公共化程度与可量度程度看,PPP 模式是政府与社会资本之间就基础设施进行合作而采用的各种契约的总和,其中包括 SC、OMC、CBO、BTO、TOT、BOT、WA、BBO、BOOT 等多种契约形式及其任意组合。②从基础设施的可经营程度看,PPP 模式是关于基础设施合作的一种特定契约形式,这种契约形式要求双方的合作始于项目的确认和可行性研究阶段,并贯穿于项目的整个执行过程。在项目的整个生命周期中,双方共同对项目负责。③PPP 模式是指政府与社会资本为共同参与生产并提供公共物品和服务,建立长期合作关系而签订的各种协议。综上,可看出 PPP 模式的三个显著特质。首先,合作双方的性质不同,分别为政府与社会资本,性质的不同导致双方在所关注的利益和合作动机等方面都存在差异。其次,通过 PPP 模式方式生产的产品通常为纯公共品或准公共品,因此,这种合作方式与以往合作生产私人物品有着显著差异;此外,产品的公共化和可量度程度也会对控制权的最佳配置产生影响。最后,PPP 模式通常会持续较长时间,因此双方的相互信任和协作机制也会对合作产生重要的影响。

PPP 模式中政府与社会资本合作伙伴关系,可以从三个方面进行理解:首先,这是政府、社会资本共同参与公共生产和提供公共物品与服务的制度安排,如合同承包、特许经营、补助等制度;其次,这是指复杂的、多方参与并被民营化的基础设施项目;再次,这是企业、社会、行业、民间权威组织和政府为改善城市状况而进行的正式合作。也就是说,对公共服务提供者、消费者和生产者三者关系的重塑与再造,通过打破传统的政府与社

会资本边界,提供跨边界公共服务,以更好地满足公共市场上的多元化需求,提高公共服务和管理能力。

PPP模式总体包括了政府和社会资本之间就公共服务领域进行合作、融资的全面总体规划,是一个大的统一范畴,而不是一种特定的项目融资模式,主要包括城市交通、铁路运输、公路、桥梁、医院、学校、体育场馆、监狱及其他。它是根据当地条件和政策,对不同的项目采取各种不同的配套方案。通过这种合作形式,合作各方可以达到与预期单独行动相比更为有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府并不是把项目的责任全部转移给社会资本,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。通过PPP模式,政府机构可以更加主动而灵活地运用社会资本的各种优势,但同时又能保持对各项公共服务在质量和水平上的管理、控制,这种控制权的保持是以在一定标准上建立起来的付费机制为基础的。在典型的PPP模式中,公共服务的提供者不会为购买其资本或资产而一次性付清款项,而是建立一个由社会资本投资并运营的、独立的商业实体来进行运作,在合同约定的框架内长期为公众提供高质量的公共服务;只有当所提供的公共服务达到合同规定的标准时,这些社会资本设立的商业实体才能够获得相应的回报。PPP模式项目必须施行公正、公平、公开的合作原则。另外,国际组织、各国政府和地方政府在PPP模式合作中的共同经验表明,成功PPP模式合作的先决条件是:①坚实的法律框架;②明确的政府职能;③能干的执行团队;④透明的规定程序;⑤科学的操作方法。

1.2 PPP模式的特征及本质

PPP模式的合作是政府与社会资本之间的一种长期合约关系,政府与社会资本通过合同结成稳定的契约关系。在这个关系中,政府通过合同规定了社会资本应提供的服务类型与标准,合同各方在规定时间内都必须完成约定的义务,包括在预算范围内完成服务的项目,因此可以大大提高效率,降低项目风险,有效地控制在政府负责的项目中普遍存在的超工期、超规模、超预算等问题,也使服务质量和水平得到有效保证。

PPP模式合作的程序如下:资源控制权的转移,社会资本建设项目,政府定义项目运营特征,社会资本在一定时期内提高公共品服务,所有权最终归于政府。政府的动机是减少负债,风险转移;社会资本的动机是追逐利润,承担社会责任。PPP模式运行的阶段可以简单分为:①项目设计及定义;②项目融资;③项目建设;④项目运营。政府在其中扮演积极角色,产品或服务的质量、分配等,由于公共品的外部性,市场不能有效提供公共品和服务,标准的公共服务提供一直包含与社会资本的特定关系,私有化的发展是政府长期以来对社会资本重视的体现,即政府制定的在某些方面控制基础上对社会资本的任命、分配和委托。

PPP模式的目的是在社会基础设施的设计、建造和运营中,引进改善和创新,发挥资金的最佳价值,提供完善的服务设施和创造优良的社会效益,其核心目的是发挥资金的

最大价值(Value For Money, VFM)。PPP 模式的特征是:合作的长期性,政府融资和民间融资结合,社会资本参与项目建设的不同阶段(项目的阶段性),政府和社会资本之间风险的转移。其中,PPP 模式合同中风险转移鼓励政府和社会资本双方有效管理项目建设的风险,风险转移的目的就是为了激励社会资本以便达到资产的有效利用,达到其应有的生命周期成本和价值。资金使用效用,项目上公共资金的有效利用来源于社会资本在资产设计上的创新和技巧、建设技术、运营经验、风险转移设计、建设延期、成本超支和融资保险等。

PPP 模式的本质,在于政府资源及市场资源在数量、禀赋上的优势互补。这一模式特别强调共赢的理念、争端的解决、公平公正及风险共担,充分发挥政府部门与社会资本各自具有的优势。政府具有的最大优势是统一协调资源配置能力,但同时要尊重市场上社会资本主体的自由选择权。只有在市场化的自愿交易的条件下,价格机制和竞争激励才会发挥功效。在自由进入和退出权得到保障的前提条件下,双方平等互利,私营部门主体基于自身利益,政府基于对民众的委托代理关系,双方达成一致的协议,才能保证市场和政府之间的有效结合。PPP 模式最核心的问题是为了完成某些有关公共设施、公共交通工具及相关的服务项目而在政府和社会资本之间达成伙伴关系,签署合同明确双方的权利和义务以确保这些项目的顺利完成,政府通过给予社会资本长期的特许经营权和收益权来换取基础设施加快建设及有效运营。

PPP 模式典型结构是项目实施机构设立独立投资项目,提供政策支持,社会资本投资建设并负责运营管理(图 1.1)。相对于传统的政府采购直接供给公共品和市场供给这两种模式,该模式具有多主体供给、负责机制的特点,具有带动社会资本进入公共服务领域的杠杆作用和风险分担的机制,以及在开辟新的资金来源、提高公共服务供给的数量和效率、增加收入等方面的优势。政府与社会资本通过合同建立全程合作关系,共同对整个项目过程负责,政府允许社会资本积极参与公共基础设施项目的识别、可行性分析等前期工作,并将合作理念贯穿于公共基础设施项目的确认、建设、营运、移交等整个过程。PPP 模式在公共基础设施项目初期就可实现风险分配,政府的承诺减少了社会资本的融资难度和风险,而社会资本的介入、政府的选择性参与及税收优惠、贷款担保、有限开发权等政策优惠,有利于降低社会资本的营运风险。该模式突破了公共品产权关系的限制,提高了公共品供给效率,整个供给过程在政府的控制下运行,能有效规避公共品由私人垄断的风险。

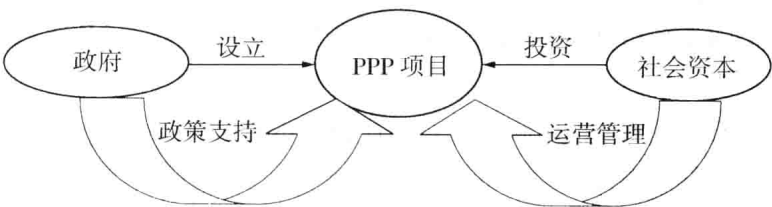


图 1.1 PPP 模式典型结构图

1.3 PPP 的应用目标与作用

PPP 模式主要适用于具有一定可销售性的准公共品和服务,如城市供水、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业。这些领域虽具有先天的自然垄断性,但当原有的公用事业、服务的提供主体面临融资困难或服务质量和效率低下而无法满足公众日益增长的消费需求时,政府和社会资本合作的模式就应运而生了。各个国家对政府和社会资本合作范围具有各自不同的规定领域、重点领域,个别国家甚至将合作范围扩大到监狱管理、警察训练、军队后勤、军事训练服务和国家军事行动,但是 PPP 模式合作主要集中在有一定收益的公益性事业领域内。联合国发展署(UNDP)对 PPP 模式项目是按照下列范围进行分类:①供水与水处理;②固体废物处理;③能源;④市政工程;⑤公园与娱乐设施;⑥公共交通;⑦桥梁与道路;⑧地区经济开发;⑨公共房屋建筑;⑩通信服务;⑪医疗保健;⑫教育服务;⑬其他市政服务。

通过 PPP 模式的引入与应用,可以带来以下作用:

(1)调动社会资本,提供更多的公共资产。为发展和维持日益增长的人口所需的基础设施,政府面临的融资压力也越来越大。推进城镇化、修缮老旧设施、满足新进入城镇的居民的公共需求,以及完善公共服务缺失或供给不足地区的基础设施等,都是政府部门面临的挑战。此外,由于基础设施的运营经常产生赤字,只能靠财政补贴,这也增加了公共资源的支出。

面临上述压力,大多数政府的财力有限、融资压力巨大,成为调动社会资本参与基础设施建设的主要原因。若 PPP 设计合理,则可调动此前闲置且正在寻求投资机遇的本地、地区或国际范围内的社会资本。

社会资本进入 PPP 项目是为了利用其管理能力和经验(特别是公用事业)获利。参与 PPP 的社会资本通过提供服务获得政府补偿,从而获取适当的投资回报。

(2)PPP 是提高效率的工具。如何有效利用稀缺公共资源,是政府部门面临的重大挑战,许多政府都未能实现这一目标,原因是公共部门缺少或根本没有提高组织内部运作和项目流程效率的动力,因此其基础设施建设和运营效率较低。

但是,社会资本进行投资或取得业务机会的目标很明确,即实现利润最大化,而利润主要通过提高投资和运营效率来获得。如果 PPP 的设计允许运营商实现这一目标,那么基础设施服务的效率很可能得以提高。提高服务质量和运营效率,意味着即使在满足了社会资本的赢利需求后,也可通过合理的收费使得公共服务供给在经济上可持续。

PPP 允许政府将运营职能转移给高效的社会资本方,同时保留和完善监管及监督等公共部门的核心职能。这种框架如果得到正确实施,可减少政府的现金支出,并能向消费者提供质优价廉的服务。即使政府承担部分投资或运营成本,也能实现控制成本支出、提升服务质量的目标,因为政府的成本义务的目标、总量和结构是在一个合理的整体

融资战略下确定的。

(3)降低公共项目的全生命周期成本。在透明、合理的成本核算机制、定价机制和价格调整机制下,社会资本有动力通过改进管理、优化创新降低项目建设和运营维护成本,以提高自身收益水平,可以克服政府提供方式下预算体制缺陷造成的成本管理问题,进而降低政府和/或社会公众为同等质量公共资产或公共服务所付出的成本。

(4)通过风险分配提升项目价值。在受制于法律约束和公共利益考虑的前提下,PPP 模式将风险分配给能够以最小成本、最有效管理它的一方承担。与政府承担全部风险的政府提供方式相比,可以降低项目总体风险管控成本,实现项目价值提升。

(5)提升公共服务的质量。通过对社会资本技术经验的整合、服务创新激励以及项目协议约束,实现项目投资和管理层面的规模经济,在同等成本水平不提供更优质的公共服务。

(6)提升公共管理能力。政府可以专注于公共资产和公共服务的交付绩效监管与总体规划管理,同时可以获得更多、更有效的市场基准信息,在公共监管过程中实现公共管理能力的提升。

(7)PPP 是在更大范围内推动改革的催化剂。政府有时会将 PPP 当作启动行业改革议程讨论和做出改革承诺的催化剂,PPP 只是其中的一个组成部分。改革的关键是行业重组和明确职能。

因为要重新定位行业的职能,特定 PPP 项目的实施通常会推动改革取得实质性进展,如通过某项法律和成立独立监管机构。这对一个 PPP 项目的成功至关重要。

1.4 PPP 应用原则和注意事项

1.4.1 运用 PPP 模式需遵循的原则

(1)风险最优分配原则。PPP 模式致力于在政府和社会资本间实现最优风险分配而非政府风险转移的最大化,因此并非所有的风险都会被政府转移给社会资本。如果风险转移不恰当,政府可能会由于转移了自身可以更有效管理的风险而向社会资本支付更多的费用,或由于留存了社会资本可以更有效管理风险而承担更高的成本。不恰当的风险转移甚至还可能危及合作业伙伴关系的长期稳定性。在受制于法律约束和公共利益考虑的前提下,风险应分配给能够以最小成本(对政府而言)、最有效管理它的一方承担,并且给予风险承担方选择如何处理和最小化该等风险的权利。

(2)产出导向原则。产出指 PPP 项目为响应报务需求、达成期望成果,在项目建设完成后项目资产所达到的各项物理、技术、经济标准和各项服务的交付范围、绩效水平。PPP 项目应关注公共服务的产出绩效(通过产出说明与规范进行定义),而非公共服务的交付方式,因此应保留社会资本选择如何交付项目资产和相关服务的灵活性。

(3)切实履约原则。要实现PPP模式的应用目标,应确保利益相关方对PPP项目协议的切实履行,包括实行履行和全面履行。PPP项目履约管理的目的包括:帮助政府克服相对社会资本的信息不对称;保护社会公众免受竞争不足的危害;确保项目风险实际转移;保护社会资本免受不良对手的侵扰;保护社会资本免受政府机会主义行为的困扰;激励社会资本提高绩效。实质上,政府始终是PPP项目的所有者,因为当项目发生实质性违约导致合作伙伴关系终止时,政府将不可避免地承担起提供核心公共服务的责任。尽管非实质性违约通常不会导致合作伙伴关系终止,并且在违约事件发生后存在相应的救济机制,但履行纠正义务通常需要花费比履约监管更高的成本。

(4)强调合同各方的平等主体地位。合同各方均是平等主体,以市场机制为基础建立互惠合作关系,通过合同条款约定并保障权利义务。

(5)强调提高公共服务质量和效率。政府通过引入社会资本和市场机制,促进重点领域建设,增加公共产品有效供给,提高公共资源配置效率。

(6)强调社会资本获得合理回报。鼓励社会资本在确保公共利益的前提下,降低项目运作成本、提高资源配置效率、获取合理投资回报。

(7)强调公开透明和阳光运行。针对项目建设和运营的关键环节,明确政府监管职责,发挥专业机构作用,提高信息公开程度,确保项目阳光运行。

(8)强调合法合规及有效执行。项目合同要与相关法律法规和技术规范做好衔接,确保内容全面、结构合理、具有可操作性。

(9)强调国际经验与国内实践相结合。借鉴国外先进经验,总结国内成功实践,积极探索,务实创新,适应当前深化投融资体制改革需要。

1.4.2 注意事项

运用PPP模式也有可能导致一些潜在问题的发生,需要基于特别的注意:

(1)政府债务问题。PPP项目通常包含政府对社保资本的长期付费承诺或因分担项目风险而产生的显性或隐性担保责任,尽管中长期财政预算机制或政府资产负债表等相关改革措施已经提出并开展,但在其尚未有效建立的情况下,PPP项目仍然可能突破财政承受能力进而导致政府债务风险。

(2)项目选择问题。PPP项目通常由政府发起,其对于PPP融资功能的依赖容易导致对项目前景过于乐观的估测,在政府承担部分市场风险的项目中,社会资本亦无足够动力对项目进行严谨的分析,从而可能导致错误的项目选择。此外,PPP项目的规划和筛选还有可能受到腐败或政治利益考虑的影响。

(3)有效竞争问题。公共资产和公共服务的提供通常具有排他性,在一些行业领域甚至存在自然垄断的属性,因此PPP项目的竞争压力通常来自社会资本准入阶段,即政府在选择社会资本合作方时通常采用公开竞争的方式进行。但是对于PPP项目这类具有多样性、复杂性和长期性特征的标的而言,不同社会资本提供的价值、承担的风险以及

要求的回报难以进行直接比较,政府无法通过现有政府采购程序有效甄选出最具竞争力的社会资本。

(4)履约管理问题。当政府选定社会资本并签署 PPP 项目协议后,双方即进入项目履约阶段。一方面,由于履约阶段缺少竞争压力,政府在缺少相称资源和技能的情况下,很难对社会资本的履约情况进行有效的监管;另一方面,由于缺乏有效的争议解决机制,在政府履约情况不佳时,社会资本亦难采取实际措施保护自身权益。

1.5 PPP 模式的应用优势

基础设施项目具有投资额巨大、价格受到政府监管、投资回收期长及公益性等特点,决定了它不同于一般的产品或服务,不可能实现完全意义上的产业化,因此“民有民营”的模式很难取得成功。我国在基建项目建设初期所采取的“国有国营”的建设和运营模式证明,在城市政府经济基础薄弱的现实条件下,这一模式存在着政府财政负担重、难以保证建设资金和补贴资金到位、运营效率低下等问题。为了拓展资金来源,提高效率,可以在基建项目的投资、建设、运营等不同环节建立多样化的收益模式,吸引社会投资,采用 PPP 模式。对于基础设施项目而言,PPP 模式的引入显现出以下优势。

1. 实现资金的最佳价值

PPP 模式可以实现财政资金的最佳价值(value for money),具体可以体现在以下几个方面:一是通过社会资本投资方的竞争性选择来加强垄断领域的竞争,为项目从设计、建设到运营整个生命周期提供一个持续的激励;二是利用社会投资人的专业资源和创新能力,提供质量更高、更有效率、更有创造性的服务,带来更富创新性的收入来源的机会;三是将部分风险转移给能够更好地控制那些风险的社会投资人;四是促使政府投资方和社会资本投资方对各自的风险和成本进行全面、长期的考虑,以最低的长期经济成本在项目期限中持续提供优质服务。

2. 弥补政府财政资金的不足

基础设施项目投资大、周期长,政府没有能力提供充足的资金。为解决公共需求与资金之间的矛盾,政府需在部分工程建设上引入多元化社会投资,以加快基础设施项目建设,满足公共需求。PPP 模式下社会资本投资方的投资和融资,缓解了政府在建设期投入的资金压力。

3. 提升基础设施服务的水平

在 PPP 模式框架下,为保持持续提供公共服务,实现投资的最大收益,同时提高自身商誉,社会资本投资方必须具有满足用户需要、提升其服务水平的内在动力。同时,社会资本投资方所具有的商业头脑和管理经验、专有技术和专业人员、类似项目的经历和经验,为服务水平的提升提供了客观支持。

4. 降低项目建设运营的成本

对于社会资本投资方而言,降低成本以获得更大的利润,是其组织的天性所在。PPP模式可以充分利用这一特性,激励社会资本投资方通过制定最佳方案、适用规模经济、创新性技术、更加灵活地采购与缔约方式,降低一般管理费用,以提高效率和降低成本。

1.6 PPP 模式的结构

PPP 模式的结构形式非常灵活广泛,包括特许经营、设立合资企业、服务外包、运营和维护的外包或租赁、管理者收购、管理合同、国有企业的股权转让或对社会资本开发项目提供政府补贴等,其中几乎包含了介于完全由政府直接供给与完全由社会资本供给公共产品之间的所有公共服务供给模式。不同形式下社会资本的参与程度与承担的风险程度也各不相同。结合我国国情,可将 PPP 模式分为合同承包、特许经营和私有化三大类。其中合同承包类一般由政府投资,社会资本承包整个项目中的一项或几项,通过政府付费实现收益;特许经营类需要社会资本参与部分或全部投资,并通过一定的合作机制与公共部门分担项目风险、共享项目收益,政府根据项目实际收益向特许经营公司收取一定的特许经营费或给予一定的补偿,项目的资产最终由政府保留;私有化类则一般由社会资本负责项目的全部投资,建设项目的所有权归私人所有,在政府的监管下通过向用户收费收回投资实现利润。

按照美国政府会计处(US Government Accounting Office)的研究分类,PPP 模式可按照以下形式设立:

(1) 建设—发展—运营(Build—Develop—Operate, BDO)。社会资本向政府租赁或购买现有设施,投入自身资本将设施整修、扩建或现代化改造,然后根据与政府签订的合约经营。

(2) 建设—运营—移交(Build—Operate—Transfer, BOT)/建设—移交—运营(Build—Transfer—Operate, BTO)。社会资本按照政府议定的规格建造设施,根据与政府签订的合约或特许经营协议经营设施,在经营期届满时将设施转移给政府。一般而言,社会资本会提供全部或部分资金,而合约期亦足以让私营机构取得合理回报收益。建设—运营—移交的模式,对主办项目的政府而言通常具有吸引力,因为首先可以使政府在有限的财政预算下降低成本;其次,政府可以利用私营机构提高运营效率;再次,还可以鼓励外来投资及引入新的或经过改良的技术,成为政府吸引外商投资及国外私人资金进入国内的良好渠道。建设—移交—运营模式与建设—运营—移交模式相仿,它是在建造工程完成后,而非在完结时,把设施移交给政府部门。

(3) 建设—拥有—运营(Build—Own—Operate, BOO)。社会资本小建设并运营设施为途径提供公共服务,但不将设施的所有权转移给政府。在提供服务的目标市场较为稳定且广大时,此模式通常会有不错的运行结果。