



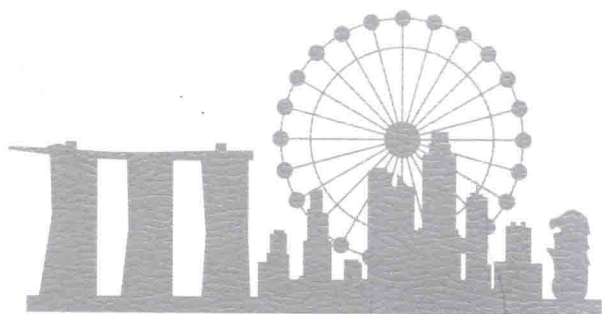
国际PPP系列丛书

新加坡

政府和社会资本合作 (PPP)

政策及实践

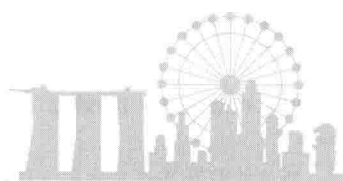
王天义 杨 斌 主编



清华大学出版社

国际PPP系列丛书

新加坡



政府和社会资本合作 (PPP) 政策及实践

王天义



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

《新加坡政府和社会资本合作(PPP)政策及实践》旨在梳理新加坡 PPP 的发展概况,介绍新加坡 PPP 的项目融资基础和项目融资市场,对新加坡 PPP 政策进行深入解读,包括政策法规的发展历史、主要机构,着重解读《新加坡 PPP 手册》。分类别对新加坡 PPP 的典型案例分析进行分析,总结规律和特点,提炼借鉴意义和可供国内相关机构及企业的参照之处。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

新加坡政府和社会资本合作(PPP)政策及实践/王天义,杨斌主编. —北京:清华大学出版社,2018

(国际 PPP 系列丛书)

ISBN 978-7-302-49735-6

I. ①新… II. ①王… ②杨… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究—新加坡
IV. ①F833.394.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 035795 号

责任编辑:周 菁

封面设计:常雪影

责任校对:王荣静

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市国英印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:15 字 数:231 千字

版 次:2018 年 4 月第 1 版 印 次:2018 年 4 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:58.00 元

产品编号:077663-01

PPP(Public-Private Partnership,政府和社会资本合作)模式发源于欧洲,应用于全球。进入 21 世纪之后,PPP 模式在世界范围内得到了更为广泛的推广应用,理论、政策法律研究也得到了深化。通过 PPP 模式扩大基础设施投资,提高社会公共服务效率,进而推动经济有效增长,实现政府治理现代化,已经成为各国促进可持续发展的现实需求和机制创新。

中国 PPP 实践始于 20 世纪 90 年代,但真正的系统化大规模应用则始于 2014 年,之后发展速度之快、规模之大远远超过了 PPP 发展较为成熟的世界其他国家。中国政府高度重视 PPP 模式的研究和应用。2014 年以来,国务院及相关部委密集出台了一系列政策文件,大力推广应用 PPP 模式。2016 年《政府工作报告》提出,要完善政府与社会资本的合作模式,充分激发社会资本的参与热情。2017 年 9 月,国务院办公厅《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》提出,鼓励民间资本参与 PPP 项目,促进基础设施和公用事业建设。与此同时,中国政府正在积极推进“一带一路”倡议,而“一带一路”沿线国家大都面临基础设施相对落后、政府投资能力相对不足的现状,通过应用 PPP 模式,可以促进各国基础设施的互联互通,实现共同繁荣,推动构建人类命运共同体,所以 PPP 模式在“一带一路”建设中具有独特的引擎作用。

中国 PPP 模式应用短期内过于发力,因而出现了诸多问题。他山之石,可以攻玉。中国 PPP 发展既要立足国情,又要开放借鉴,更何况 PPP 本身就是“舶来品”。诸如:PPP 发展的国际概况如何?具有代表性的国家的发展历程和经验是否可供借鉴?如何实现全球 PPP 事业的长久且良好发展?等等。为解决这一系列现实问题,弥补国内外研究的空白,清华大学 PPP 研究中心组织国内外专家,历时一年之久,编辑出版了这套“国际 PPP 系列丛书”。首次挑选加拿大、澳大利亚、日本、新加坡四个国家,通过梳理各国 PPP 的发展概况、法律制度 and 操作过程等,介绍四国 PPP 的具体实践和发展特点,旨在从国际视野进

进一步深化对 PPP 的认识,为国内外 PPP 的政策制定方、相关机构和从业方、理论研究方提供全面的资讯参照,为推动全球 PPP 事业健康、可持续发展提供智力支持。

系列丛书将各国 PPP 的发展模式作为重要的研究主线。各国在大力推动私人资本参与基础设施投资建设的同时,积极探索符合本国发展路径的多种 PPP 模式。在追求公共价值不断提升的目标下,不同国家、不同行业、不同领域有不同的 PPP 模式偏好。经过多年的实践,加拿大、澳大利亚、日本、新加坡四国在公私合作的诸多方面日渐成熟,已经形成了有效的合作模式,并根据公共产品的供给特点,不断演进深化。

各国 PPP 相关法律法规及政策解读,也是系列丛书重要的研究内容。PPP 模式应用需要完善的法规保障和操作规范,加拿大、澳大利亚、日本、新加坡四国都有专门的制度性安排,并通过不同的形式予以具体规定。各国在制定 PPP 法及配套法规的基础上,也出台了与 PPP 相关的法律解释、相关政策以及项目的操作指引等,极具示范性和借鉴价值。

各国丰富且有代表性的案例详解,更是本丛书的一大特色和亮点。在加拿大、澳大利亚、日本、新加坡各国不同行业的基础设施项目中,积累了大量鲜活的案例。其中既有成功的例子,也有失败的例子,通过对具体案例的深入解读,总结各国的发展经验和教训,无疑具有极高的借鉴意义。

系统研究和介绍国际 PPP 的政策法律与实践经验,中西交流、鉴往知来,对于深化基础设施投资领域的国际合作,推动全球 PPP 事业健康与可持续发展,具有重大而深远的现实意义。本丛书的出版,希望能够抛砖引玉,引发国人对全球 PPP 事业发展的关注,激发更多从业者的历史使命和国际责任,为国际社会更高水准的 PPP 模式研究与应用贡献中国智慧!

清华大学 PPP 研究中心也将以丛书形式陆续介绍其他国家 PPP 概况,敬请关注。

王天义 杨 斌

2018 年 3 月

新加坡开展 PPP 项目,是为了调动私营企业的经验、效率及创新能力,而非以 PPP 为融资手段。财政部曾经说过,PPP 是“公共与社会资本为提供服务而建立的长期合作关系”,开展 PPP 项目也是为促使更多私营企业参与国家建设。新加坡政府视 PPP 为长期投资模式,认为一则可在项目期间收获效率的提升,二则可充分发挥私营企业的经验、创新及竞争优势。

2003 年,新加坡首次尝试运用 PPP 模式。当时,公用事业局与凯发集团合作建设造价 2.6 亿新元的新泉海水淡化厂。迄今为止,已有多个项目采用 PPP 模式,其中包括水处理厂、垃圾处理厂和教育基础设施等。

此外,公共部门也可以将 PPP 项目交由私营企业负责实施,以平衡收支,但政府必须监督实施进程,并且更积极规制,确保成功。项目成功与否,关键在于能否在项目收益、社会经济与环境成本效益,以及可持续发展等因素之间取得最佳平衡。

除了诸如公用事业等基础设施项目以外,新加坡也在城市开发项目中采用 PPP 模式。越来越多的人意识到,要有效应对推进城市化产生的挑战,单靠政府的力量,不足以推动经济增长并确保城市的可持续发展。新加坡政府始终与私营企业积极携手驱策国家建设。要应对城市挑战,需要政府部门间通力合作,也需要积极鼓励私营企业与民众参与实施有效的方案。

本书旨在分享新加坡的 PPP 经验,包括 PPP 的制度框架、案例及优良实务建议,希望读者阅读本书的过程愉悦并读后有所启发。谢谢。

邱鼎财

新加坡国家发展部

宜居城市中心执行总监(副部级)

新加坡财政部于 2004 年推出了最佳采购倡议,鼓励各政府部门和公共机构采取集中方式进行采购,追求“物有所值”。这要求政府以总体成本为基础,最终实现利益成本比的最大化。同年 3 月,新加坡财政部正式将政府和社会资本合作(PPP)模式作为最佳采购框架下的专门采购方式,并发布了《PPP 手册》(第一版)作为指导,引导政府各部门和公共机构使用 PPP 模式。而早在该手册发布的一年前,新加坡已在海水淡化领域实施了该国的首个 PPP 项目。至今,新加坡在环保水务、垃圾处理、体育、教育、贸易、信息技术和国防等领域成功实施了十多个 PPP 项目,这些项目为政府部门和公共机构引入了创新的技术和模式,改善了公共设施的质量,进一步提高了公共服务的效率,为相关行业引入了竞争活力,吸引并培养了一批有能力实施 PPP 项目的国际和本地企业。这些成功实施的 PPP 项目也为新加坡赢得了众多国际赞誉。本书包括四章内容和一份附录。

第 1 章介绍新加坡 PPP 模式的发展概况,梳理了新加坡自建国初期至今公共部门和私营部门在发展基础设施和提供公共服务方面采取的合作模式及政策导向,重点讲述了 PPP 模式的提出背景。此外,PPP 领域的立法、政策指引、实施机构也在本章中有所详述。

第 2 章梳理新加坡在水环境和垃圾处理领域实施的 PPP 项目,详细整理了新加坡在该领域的发展概况、具体采用的 PPP 模式、PPP 项目的主要协议安排(包括付款机制、绩效考核、风险分配)和其他参与方;此外,也逐一介绍了这些领域每个 PPP 项目的发展历程、招投标过程、融资安排,并评价了这些项目为公用设施和公共服务带来的创新或效益提升。

第 3 章聚焦社会基础设施类和信息技术类的 PPP 项目,详细介绍了新加坡在体育、教育、贸易和信息技术领域的四个 PPP 项目,内容包括项目的提出背景、重要发展里程碑、招投标过程、评标因素、主要协议安排等,同时也对这些项

目创造的社会和经济效益进行了评述。

第4章着眼新加坡PPP项目的融资及证券化,介绍了新加坡PPP项目的融资生态系统、如何确保项目的可融资性,并整理了目前新加坡PPP项目采用的各类融资方案。本章还介绍了PPP项目在新加坡的证券化方式——商业信托,提出包括背景、监管框架和实施步骤,以若干在PPP领域成功设立并上市的商业信托为例,详细阐述了商业信托的具体实践。

此外,本书将新加坡财政部发布的《PPP手册》(第二版)的中文译文作为附录,便于读者参阅新加坡PPP领域的基础政策文件。

第 1 章 新加坡 PPP 概览	1
1.1 新加坡 PPP 模式发展综述	2
1.1.1 1960—1980 年：“政府主导、企业支持”型的基础设施 发展和公共服务供给	3
1.1.2 1990—2000 年：政府撤资、私有化和私营企业参与度 提升	4
1.1.3 2000 年至今：最佳采购倡议和 PPP 模式	5
1.2 PPP 的制度框架	8
1.2.1 相关立法	9
1.2.2 政策和指引	10
1.2.3 机构	11
1.3 PPP 的主要指导原则及操作	12
1.3.1 PPP 的介绍	13
1.3.2 构建 PPP 交易	15
1.3.3 PPP 的采购流程	21
1.3.4 管理 PPP 关系	24
第 2 章 环境保护类 PPP 项目	29
2.1 环保水务 PPP 项目	29
2.1.1 新加坡水环境情况综述	29
2.1.2 环保水务 PPP 项目的结构和协议安排	32
2.1.3 环保水务 PPP 项目详情	40
2.2 垃圾处理 PPP 项目	55
2.2.1 新加坡垃圾处理情况综述	55



2.2.2	垃圾处理 PPP 项目的结构和协议安排	58
2.2.3	垃圾处理 PPP 项目详情	64
2.3	小结	69
第 3 章	社会基础设施和信息技术类 PPP 项目	73
3.1	社会基础设施类 PPP 项目	73
3.1.1	新加坡体育城 PPP 项目	73
3.1.2	工艺教育西区学院 PPP 项目	86
3.2	信息技术类 PPP 项目	90
3.2.1	贸易交换网 PPP 项目	91
3.2.2	下一代国家宽带网络 PPP 项目	97
3.3	小结	105
第 4 章	PPP 项目的融资及证券化	108
4.1	PPP 项目的融资	108
4.1.1	PPP 项目的融资生态系统	110
4.1.2	PPP 项目的可融资性	112
4.1.3	PPP 项目的融资方案	114
4.2	PPP 项目的证券化(商业信托)	123
4.2.1	商业信托的介绍	123
4.2.2	吉宝基础设施信托	129
4.2.3	网连国家宽带网信托	138
结语		144
参考文献		149
附录	新加坡财政部《政府和社会资本合作(PPP)手册》(第二版)	159

新加坡 PPP 概览

查阅政府、国际组织和学术界关于政府和社会资本合作 (Public-Private Partnership, 有时也被译为公私伙伴关系、公共和私营合作、公私合作等, 简称 PPP) 的文献便可发现, 尽管 PPP 一词出现频率很高, 但它仍是一个充满争议、相对模糊的概念。一般来说, PPP 模式是指政府和私营企业之间的合作; 但也可以更具体, 比如, 它是一种特殊的政府采购模式, 用于购买私营企业的服务。

近年来, 世界上大多数政府在法规政策中普遍将 PPP 模式定义为: 通过一系列财务安排, 在公共机构和私营企业之间构建的合作伙伴关系。这些安排包括 BOT 模式 (建设—拥有一移交)、BOOT 模式 (建设—拥有一运营—移交)、DBO 模式 (设计—建设—运营)、DBOO 模式 (设计—建设—拥有一运营) 等。

新加坡于 2004 年正式引入 PPP 概念。当时, 新加坡政府根据正在推行的最佳采购框架 (Best Sourcing Framework), 将 PPP 作为一种政府的采购模式正式引入新加坡——PPP 是“最佳采购”的一种具体表现形式, 公共机构可以借此与私营部门合作来提供公共服务, 尤其是当这种服务涉及提供新的固定资产时。新加坡自独立以来, 该国政府就一直采用市场思维模式, 鼓励私营企业参与公共项目。

跳出 PPP 的狭义范围, 新加坡的 PPP 经验极易被理解, 它跟“与市场合作”^①的意思十分接近。据新加坡财政部称, PPP 模式帮助政府实现“物有所值,

^① Centre for Liveable Cities, Singapore. Urban Systems Studies Working with Markets: Harnessing Market Forces and Private Sector for Development. First Edition, 2017: 3.

并寻找更好的公共服务提供方式。PPP 是公共机构的一种采购模式,它能发挥私营企业提供服务的能力,帮助政府找到优质服务”^①。PPP 模式不同于私有化模式。在 PPP 模式下,政府仍然是服务的提供者;在私有化中,政府仅负责监管私营企业提供的服务。因此,PPP 模式“能够帮助政府找到合适的选择”^②。根据新加坡财政部《PPP 手册》(第二版)的表述,PPP 模式在新加坡是指“公共部门和私营部门为了提供服务而达成的长期伙伴关系。这是政府用来提高私营部门在提供公共服务过程中参与度的一种方法”^③。

1.1 新加坡 PPP 模式发展综述^④

新加坡前公共服务署公务员首长王文辉先生曾表示:“对于提供公共基础设施和服务而言,新加坡的态度通常被形容为谨慎。”20 世纪 60 年代,新加坡和其他新独立的国家一样,虽然对城市基础设施有巨大需求,却无法筹集足够的资金投资到公共交通、公路、排水、下水道系统、公共住房等重要的城市体系中。但在短短 40 多年内,新加坡就有序地建成了广泛高效的城市基础设施。如今,新加坡在全球最宜居国家的调查中始终名列前茅。^⑤

与 20 世纪 60~70 年代刚成立的大多数国家不同,新加坡更容易接受市场思维,鼓励私营企业参与公共项目。多年以来,新加坡政府已经建立大量机制,力求推动和加强与市场的合作。这些都是理解新加坡提出和发展 PPP 模式的重要背景基础。

① The official website of the Ministry of Finance, Singapore-Ask MOF: Why is the government doing PPP?: http://www.ifaq.gov.sg/MOF/apps/fcd_faqlmain.aspx#FAQ_1655.

② The official website of the Ministry of Finance, Singapore-Ask MOF: How is PPP different from privatization?: http://www.ifaq.gov.sg/MOF/apps/fcd_faqlmain.aspx#FAQ_1471.

③ Ministry of Finance, Singapore. Public Private Partnership Handbook, Version 2, March 2012.

④ 本节关于新加坡 PPP 模式历史发展的资料由新加坡宜居城市中心(Centre for Liveable Cities, Singapore)提供。

⑤ 《2017 全球宜居性报告》(The Global Liveability Report 2017),经济学人智库(Economic Intelligence Unit)。

1.1.1 1960—1980 年：“政府主导、企业支持”型的基础设施发展和公共服务供给

新加坡政府通过法定机构(Statutory Boards)^①与私营企业共同规划和建设公共基础设施。与大多数国家一样,新加坡政府与私营企业签订关于提供物力、人力以及技术支持的协议,对于城市的部分基础设施进行设计、建造或运营,不同项目的具体参与形式各不相同。

20 世纪 60~70 年代,法定机构建屋开发局(Housing Development Board)下属的城市重建处(Urban Renewal Unit)[后于 1966 年并入市区重建署(Urban Renewal Department, URD)]负责管理大量的市区重建项目,解决过度拥挤、基建不足以及缺乏合适住房的问题。城市重建是一项关键任务,它不仅意味着清除贫民窟、改善人民居住条件,同时也推动经济发展、促进就业。在新加坡独立的早期,政府就意识到单靠公共部门的行动无法完全实现社会和经济目标。因此,1967 年,市区重建署推出首个售地计划(Sales of Sites Programme),通过有效的途径利用公共部门和私营部门的资源,加速和维持城市重建工作。

售地计划的目的在于重建,但它不仅是购买、整理土地,并将其销售给私营企业这一简单过程,也是政府和私营企业培养伙伴关系的一种积极手段。市区重建署制定土地销售条件,确保这些私营企业的发展项目与国家发展目标保持一致。在投标开始之前,市区重建署已经从各个使用模拟方案的相关政府部门获得预先批准。只要投标人符合招标文件所规定的城市规划、开发类别、容积率及其他发展参数,发展方案就能立即获得批准,市区重建署也能因此为私营企业减少时间和成本,并降低风险。

新加坡政府认真规划、果断采取行动,加上私营企业的大力参与,到了 20 世纪 80 年代初,新加坡的城市中心已经转型,大部分基础设施建设基本完成。

^① 新加坡政府的法定机构根据法律(由议会批准通过)的规定行使特定的运营自主权,法定机构一般隶属于特定的政府部门。新加坡的法定机构众多,比如会计与企业管理局(Accounting and Corporate Regulatory Authority)、公用事业局(Public Utilities Board)、国家环境局(National Environment Agency)、金融管理局(Monetary Authority of Singapore)等。

政府提供专业知识、场地、基础设施和社会项目,包括提供公共住房和有利的投资环境,而具有资金流和管理技术的私营企业则承担经济项目,特别是商业建筑。这种伙伴关系将为市区重建计划(Urban Renewal Programme)带来多样性,带来社会经济的平衡与活力。

市区重建局首任局长曹福昌(Alan Choe)

另一方面,在公共基础设施方面,过去通常是由各公共机构直接提供服务,政府部门、公用事业局(Public Utilities Board)等法定机构直接提供设施,如电厂、水处理、卫生和污水处理以及固体废物处理设施。新加坡国家水务机构——公用事业局在2001年重组之前一直属于贸易及工业部(Ministry of Trade and Industry),该部门自1963年以来就一直为新加坡提供电力、水和天然气。

政府还依靠国有的公司化实体开发、管理、运营和维护公共基础设施和服务。虽然这些实体归政府所有,但它们在很大程度上受制于市场竞争。正如新加坡第一任财政部长、其后担任副总理的吴庆瑞(Goh Keng Swee)所说,“只要行得通,政府期望国有企业能高效运作,之后再赚钱扩张”。通过这种方式,政府能够在获得经营效率的同时保留控制权。

20世纪80年代中期,新加坡经济出现独立后的首次衰退,政府内部引发思维转变,同意私营企业率先抓住经济机会。到目前为止,法定机构和政联企业(Government-linked Corporations)一直主导基础设施的开发和相关服务。1985年成立的经济委员会审查新加坡的经济发展情况,它建议政府缩减直接业务,撤销对电信和电力等部门的控制,或者直接将其私有化。

1.1.2 1990—2000年:政府撤资、私有化和私营企业参与度提升

1987年,公共部门撤资委员会(Public Sector Divestment Committee)指导了政府后续的撤资行为。与其他地区私有化不同的是,新加坡的政府撤资行为并不是为了给国家创收。相反,政府有三大目标:第一,退出经考虑后认为公共部门不再需要承办的商业活动;第二,将私有化视为扩大和深化新加坡股市的新手段;第三,将私有化视为保持低成本的手段。这些目标的前提是,私营企业追逐利益最大化,因此私营企业拥有更多的动力提升自身效率。不过,政府在一些公司化实体的战略板块中仍然保留了实质的所有权。

到了 20 世纪 90 年代和 21 世纪,私营企业进一步参与到公共部门项目和国家主导的发展计划中,旨在为公共预算实现“物有所值”。随着新加坡经济在 90 年代的日渐成熟,私营企业(尤其是政联企业)的能力也大大提高。

例如,20 世纪 90 年代中期,环境部(Ministry of Environment)采取了一项私有化措施,将垃圾管理部门中的垃圾收集服务分两步进行了私有化。在此之前,环境部的垃圾收集单位负责收集和处理家庭固体垃圾。1996 年,垃圾收集部门进行了公司化改制。几年后,政府制订了垃圾收集计划,新加坡各个区域的垃圾收集权面向有资格的私营垃圾收集公司公开招标。同时,政府制定了监管和许可条件,确保私营企业提供的服务符合标准,建立透明的收费结构。私有化背后的动力是通过市场规律来提高效率,并保持低廉的成本。结果表明,这些措施确实有助于提高服务供给的效率,而住宅和商业场所的平均垃圾费用仍保持在较低水平。

1.1.3 2000 年至今: 最佳采购倡议和 PPP 模式

在公共采购方面,新加坡财政部根据经济驱动计划(Economic Drive Programme)于 2004 年推出了最佳采购倡议(Best Sourcing Initiative)。当时全球经济日益波动、经济复苏和发展的希望渺茫,经济驱动计划应运而生。虽然新加坡已经从 1997—1998 年的亚洲金融危机中慢慢恢复过来,但是,全球经济很快就受到了互联网泡沫和美国“9·11”恐怖袭击事件的多重打击。非典疫情的爆发和 2003 年由美国牵头的伊拉克战争进一步冲击了新加坡的经济。在此以前,新加坡一直保持预算盈余;由于政府采取了反周期预算的方式来预防经济下滑,21 世纪初,新加坡开始出现预算赤字。

最佳采购倡议鼓励各部门和公共机构采取集中方式进行采购,追求“物有所值”。这要求政府以总体成本为基础,最终实现利益成本比的最大化,而不是简单地按照成本进行选择。财政部对公共机构的非战略职能进行市场测试——与政府内部提供服务相比,评估外部供应商的服务是否更高效、更划算。如果可以外包的服务在私营企业中找不到直接供应商,“最佳采购倡议”则可以开辟新的市场。

2004 年,新加坡财政部正式将 PPP 模式作为最佳采购框架(Best Sourcing Framework)下的专门采购方式,并推出了《PPP 手册》(第一版)作为指导,引导

各部门和公共机构使用 PPP 模式。2004 年年底,财政部将公用事业局视为采用 PPP 模式的先驱,邀请其与各公共机构和部门分享经验。新加坡财政部将 PPP 定义为“公共部门和私营部门为了提供服务而达成的长期伙伴关系”。它也是用来提高私营部门在公共服务领域参与度的一种新型方式,尤其是当服务需要开发新的固定基础设施或资产时。财政部鼓励公共部门和公共机构考虑将 PPP 模式适用于超过 5 000 万新加坡元^①(简称新元)的发展项目。

通过 PPP 模式,公共部门将重点放在获取最具成本效益或最“物有所值”的服务上,而不是直接投资、拥有、维护和运营资产。PPP 模式是完全私有化和传统采购的中间地带。通常,在 PPP 项目中,公共机构的合作伙伴(私营企业)承担项目的融资、设计、施工和运营风险,而公共机构则管理项目的政治和监管风险。在传统采购中,私营企业服务供应商提供项目在不同阶段(设计、建造、运营和维护)所需要的服务。在 PPP 模式中,这些职责将通过特殊目的载体(Special Purpose Vehicle, SPV)被整合到一个合作伙伴(私营企业)中。与完全私有化不同,在 PPP 模式中,服务提供的最终责任仍然归属于政府,在某些情况下,政府是 PPP 模式中服务的唯一购买方。

原则上,PPP 结构允许传统采购中的外部因素由私营企业进行内化。比如,将设施的设计、建造、运营和维护都整合到一个实体中,激励合作伙伴(私营企业)采取长远的视角对项目进行精心设计,确保项目在合同期内具有财务可行性并实现最佳的成本效益。另一方面,如果政府机构在设计、建设和运营等方面与多个不同主体合作,则可能导致每个服务供应商之间无法形成一致的利益,或者无法确保各方的优势可以较好地整合在一起。

PPP 模式进入新加坡的时间比较晚。自 20 世纪 80 年代后期以来,PPP 模式作为提供公共服务的一种手段在发达经济体(如英国和澳大利亚)中逐渐得到普及,特别是那些财政紧张的政府。

有些政府采用 PPP 模式是因为公共预算出现短缺。与此不同的是,新加坡政府从长远考虑,将 PPP 模式视为借助私营企业的创新能力使项目在全生命周期中获取效率的手段。与此同时,足够的 PPP 项目储备可以促进新加坡项目融资业务的增长,这一领域被新加坡政府视为金融行业的潜在增长板块。

^① 根据中国人民银行授权中国外汇交易中心公布的人民币汇率中间价公告,截至 2017 年 11 月 30 日,1 新元对人民币 4.901 0 元。近年来,新元对人民币的汇率大都在这一区间。

新加坡率先使用 PPP 模式的是环保部门。经过 21 世纪初期的一段尝试以后,水务管理部门和垃圾管理部门使用 PPP 模式都取得了不同程度的成功。第一个成功的 PPP 案例是高达 2.6 亿新元的海水淡化项目,由公用事业局于 2003 年发起。到目前为止,新加坡 PPP 项目中,水务行业无论是在项目数量还是投资规模上都占有很大比重。

除了项目结构和合同条款都较为标准化的环保类 PPP 项目以外,新加坡也开始实施一些更加复杂的 PPP 项目,比如新加坡体育城项目。在体育城项目中,新加坡政府期待 PPP 模式能提供“更加软性”的结果——优化场馆的日程安排并构建一个充满活力的生活中心。这一诉求使得项目建立了一个复杂的收入共享体系,并将项目风险在公共部门与私营部门之间做了适当分配。该体育城项目的最终造价高达 13.3 亿新元,是新加坡迄今为止最大的 PPP 项目,同时也是世界上最早采用 PPP 模式建造的体育场馆之一和世界上最大的体育设施。但是体育城项目的意义不止于此,该项目能够摆脱 2008 年全球金融危机的困扰并最终完成了融资(以及随后的再融资),显示出了大型 PPP 项目的灵活性和对金融市场的吸引力。除了环保类和社会基础设施领域以外,新加坡还先后实施了两个具有代表性的 IT 类 PPP 项目。其中,下一代国家宽带网 PPP 项目更是创造性地采用了网络公司—运营公司—零售服务提供商的三层模式,该项目的政府补贴高达约 10 亿新元。

除了以上讨论较多的 PPP 适用领域以外,早在 2005 年,新加坡就将 PPP 模式适用在了国防领域,先后成功实施了多个国防类 PPP 项目。比如,新加坡空军(Republic of Singapore Air Force)与私营企业签署了长达 20 年的 PPP 协议,由相关私营企业使用 PC-21 飞机训练机(PC-21 Aircraft Trainer)提供基本的飞行课程配套。私营企业同时也负责提供 PC-21 飞机训练机和一系列地面训练系统(包括模拟飞行器)。新加坡空军则专注于核心的飞行训练。^① 由于国防类 PPP 项目的公开信息不多,本书随后的章节将不对国防类 PPP 项目进行详细阐释。

表 1-1 列出了新加坡目前采用 PPP 模式的所有项目(不含国防类)。

^① Ministry of Defence, Singapore, Basic Flying Training on the Pilatus PC-21 Aircraft Trainer Commences, Official Release, 13 July 2008.