

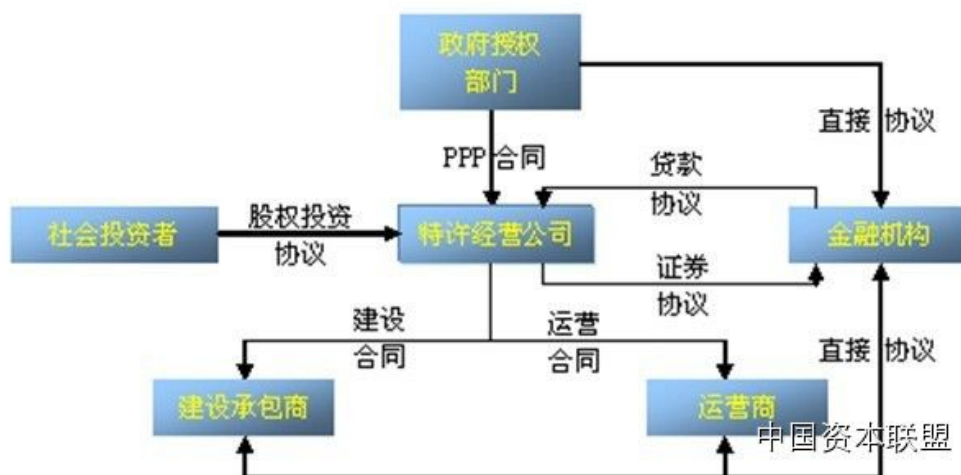
公私合营（PPP）模式解析

一、PPP 的概念

广义 PPP（Public-Private-Partnership）也称 3P 模式，即公私合作模式，是公共基础设施一种项目融资模式。在该模式下，鼓励私营企业与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。通过这种合作方式，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私营企业，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。双方首先通过协议的方式明确共同承担的责任和风险，其次明确各方在项目各个流程环节的权利和义务，最大限度地发挥各方优势，使得建设摆脱政府行政的诸多干预和限制，又充分发挥民营资本在资源整合与经营上的优势。

PPP 的基本形式包括：运营维护协议、管理协议、租赁购买、BT、BOT、BLT、BOOT、特许经营、非公共机构拥有等。

狭义的 PPP 是指政府与私人部门组成特殊目的机构 (SPV)，引入社会资本，共同设计开发，共同承担风险，全过程合作，期满后再移交给政府的公共服务开发运营方式。



二、 PPP 模式的典型结构

PPP 典型的结构为：政府部门或地方政府通过政府采购的形式与中标单位组建的特殊目的公司签定特许合同，由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议，向借贷机构承诺将按与特殊目的公司签定的合同支付有关费用的协定，使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是：政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来加快基础设施建设及有效运营。



三、 PPP 的风险归属

PPP 模式设计的核心是风险分担。由公共部门和民营部门共同承担基础设施项目的建设，并且分担相应的责任和风险，这是 PPP 模式在全球基础设施建设方面广泛应用的原因。在不同的 PPP 项目中，由于项目的限制和范围不同，风险的分担情况会有所不同。公共部门要实现合理的风险转移，这是公共部门采用 PPP 模式的一个重要原因，而民营部门则要求在合理的风险分担基础上，要达到预期的投资回报，这是民营部门参与 PPP 模式的初衷。公共部门转移给民营部门的风险包括建设费用的增加风险、完工延迟风险、运营费用增加风险、维护及更新费用变动风险等。

四、 PPP 项目失败主要原因

1、法律保障体系不健全。

2、审批、决策周期长。在青岛威立雅污水处理项目中，政府对市场

价格的了解和 PPP 模式的认识有限,频繁转变对项目的态度导致合同经长时间谈判才签署。

3、政治影响因素大。PPP 项目通常与群众生活相关,关系到公众利益。在项目运营过程中,可能会因各种因素导致价格变动,遭受公众的反对。如北京第十水厂由于成本上升需要涨价,但遭到来自公众的阻力,政府为维持安定也表示反对涨价。

4、政府信用风险高。地方政府为加快当地基础设施建设,有时会与合作方签订一些脱离实际的合同以吸引民间资本投资。项目建成后,政府难以履行合同义务,直接危害合作方的利益。在廉江中法供水项目中,政府与合作方签订的《合作经营廉江中法供水有限公司合同》中,政府承诺廉江自来水公司在水厂投产的第一年每日购水量不少于 6 万立方米,但当年该市自来水日消耗量仅为 2 万立方米,合同难以执行。

5、配套设施不完善。一些 PPP 项目,通常需要相应的配套基础设施才能运营,如污水处理厂需要配套的管线才能生产。在实际中,有些 PPP 项目配套设施不完善,使生产经营陷入困境。

6、项目收益无保障。一些 PPP 项目建成后,政府或其他投资人新建、改建其他项目,与该项目形成实质性竞争,损害其利益。在杭州湾跨海大桥建设未满两年时,相隔仅五十公里左右的绍兴杭州湾大桥已准备开工,与杭州湾跨海大桥形成直接商业竞争。此外,政府对一些 PPP 项目承诺特定原因造成的亏损进行补贴,但补贴额度与方法无具体规定。

五、PPP 的优缺点

1. 优点

(1) 双赢。在 PPP 的投融资方式下,公共部门和民营企业共同参与项目建设和运营,可以发挥各自优势,充分利用有限资源,并通过建立长期互利的合作目标来实现共赢。

(2) 弥补公共部门资金不足。PPP 项目基本上都是建设周期长，耗资巨大的工程，单靠公共部门的力量很难在短期内募集到足够的建设和运营资金，但 PPP 模式恰恰弥补了这一缺陷。

(3) 节约了管理成本和资金成本。民营企业由于利益驱动会更加积极地参与到基础设施建设中来，这样既降低了公共部门的管理成本和压力，也减少了公共部门的资金成本。

(4) 提高工作效率。由于其机制创新、管理灵活、责权利明确，比传统的由政府单独建设、运营的模式更为高效，反而使政府部门的工作克服了诸如效率低下等方面的弊病。

(5) 节约了时间。公私联营缩短了建设期，加快了为公众服务的速度，并节省了时间，使得公众能更加快捷和便利的享受公共设施所提供的服务。

(6) 有助于提升基础设施建设和服务水平。由于政府在公共基础设施建设中的角色得到了转换，在项目运作过程中政府有了新的合作伙伴，这样也使得政府部门工作得到了更多的监督和约束，民营企业基于利益驱动和回收成本的需要，也会更加努力地提高基础设施的建设和服务水平，从而获得更多的投资回报。

2. 缺点

(1) 风险识别难。风险的识别需要大量的数据和资料，并对大量的信息资料进行系统的分析和研究；而收集的资料是有限的。

(2) 风险分担机制要求高。如果没有一个好的、平衡的风险分担机制，那么日后会导致项目成本的提高，并且会使合作的一方或各方都难以继续并发挥他们各自的潜力。

(3) 由于 PPP 模式的组织形式非常复杂，合作各方之间不可避免地会产生不同层次、类型的利益和责任上的分歧，如果这些分歧得不到有效

化解，那么导致一些合作项目的夭折与失败将在所难免。

(4) PPP 没有一个标准的应用程序参照。由于目前 PPP 还没有形成一种固定的模式，使得新上马的 PPP 项目在实际操作过程中难免会走一些前人走过的弯路，并且，从已运行项目来看，有些操作程序较乱，操作不规范的情况也屡有发生。

(5) 易产生纠纷问题。尤其目前在我国，PPP 模式还没有完整的法律配套体系，还缺乏足够的法律、法规支持，使得运作中许多依据无章可循；然而，PPP 在利益分配、风险承担方面也容易产生很多纠纷问题，如果参与 PPP 项目私人企业得不到有效约束，那么容易在项目设计、融资、运营、管理和维护等各阶段产生问题，发生公共产权纠纷。

(6) 投资人选择难度大。投资人的选择本身就是一件复杂、充满很大不确定性的工作，由于政府对投资人招商不熟悉，缺乏有效的投资人选择机制和经验，再加上政府普遍缺乏聘请顾问的意识，在引进投资人的过程中，往往对投资人的诚信、实力、资质、经验等方面考察不充分。如果政府一旦选择了这类不良投资商的同时，那么他们事后违约的风险也会渐渐膨胀起来。

六、PPP 在中国的发展空间

10 月 28 日，财政部印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》，最大亮点就是要大力推广 PPP 模式，通过 PPP 模式将政府债务转为企业债务。在融资政策的基础上，财政部拟采取公司制 PE 形式设立中央财政 PPP 融资支持资金，为 PPP 项目开发、准备阶段和融资过程提供资金支持。财政部制定的“政府和社会资本合作模式(PPP)操作指南”也已经过几次征求意见和修改，近期将正式公布。国家发改委下发《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(征求意见稿)，并要求各单位于 12 月 3 日前对意见稿进行反馈。这些指导性、规范性文件均将于近期出台。

根据国务院研究发展中心的测算，到 2020 年，与城镇化相关的融资需求约为 42 万亿元。《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》规定，通过 PPP 模式转化为企业债务的，不纳入政府债务。并要求在建项目要优先通过 PPP 模式推进。可见，在严控地方政府债务的情况下，应对未来几十年城镇化的资金缺口，应主要通过政府与社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融资。

七、PPP 在我国各省的应用

1. 江苏系 PPP 模式首批试点省份

2014 年 8 月 27 日，江苏省首批政府和社会资本合作 (PPP) 试点项目培训暨推介会（简称“江苏 PPP 推介会”）在南京召开。此次推介会甄选了 15 个拟运用 PPP 模式的城镇基础设施项目进行试点，总投资额约 875 亿元。涉及交通基础设施、供水安全保障、污水处理设施建设、生活垃圾无害化处理以及完善公共服务设施配套五大领域。江苏系全国推广运用 PPP 模式试点的首批省份，目前已经设立省级 PPP 试点中心。

2. 福建公布 28 个 PPP 试点推荐项目

2014 年 9 月 17 日下午，福建全省推广政府和社会资本合作 (PPP) 试点工作视频会议在福州召开，向社会发布了 28 个项目推荐开展 PPP 试点，总投资 1478.6 亿元，涵盖交通、市政、水利、保障性安居工程、医疗和养老服务等。福建省鼓励县级以上人民政府将交通、能源、市政、水利、信息、环保、保障性安居工程、医疗和养老服务等基础设施和公用事业项目，以特许经营的方式实施 PPP 试点。对已建成的项目，也可以植入 PPP 要素，引入社会资本并组建 PPP 项目公司，采取租赁、重组、转让等方式对项目进行升级改造或合作运营。