

PPP 的定义和分类研究

王 灏 (北京市基础设施投资公司 北京 100086)

摘 要 PPP(公私合伙制)在我国的发展尚处于起步阶段,各种相关术语的使用存在一定程度的混淆。对PPP的定义和分类进行了有益探讨,对于制定PPP相关政策法规、在PPP合同中使用标准化术语具有一定参考作用;结合中国实际和行业特点,探索研究了两种切合中国轨道交通项目的PPP模式——前补偿模式和后补偿模式。

关键词 PPP 定义 分类 项目融资 前补偿模式 后补偿模式

PPP是英文Public-Private Partnerships的简写,中文直译为“公私合伙制”,简言之是指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式。由于PPP模式与传统的公用事业提供方式相比具有众多优越性,所以自20世纪80年代以来,各国或国际组织都争相尝试将PPP的各种模式应用于本国或区域内的基础设施建设。从90年代初期开始,全球PPP项目迅猛增长,并于1997年达到顶峰。伴随1997年亚洲、俄罗斯和巴西经济危机的出现,全球PPP项目有所减少,之后在平稳中又开始逐渐回升。有资料表明,在未来15年内,全球发展中国家大约需要2万亿美元投资于基础设施建设。因此,未来若干年内,全球很可能会出现PPP项目建设的新高潮。

中国正处于经济腾飞时期,对于各种基础设施的需求比其他国家更大更迫切。由于我国还是发展中国家,财政实力不够雄厚,必须引入灵活多样的市场化融资方式来建设基础设施,为此有关部门应加快PPP的基础性研究和应用,推动公用事业市场化进程。

1 PPP定义及相关概念

1.1 PPP定义研究

虽然私人部门参与提供公共产品或服务已有很长历史,但PPP术语的出现不过是近10年的事情。在此之前,人们广为使用的术语是Concession(特许经营)、BOT(Build-Operate-Transfer,建设-经营-转让)、PFI(Private Finance Initiate,私人融资倡导)等。PPP

本身是一个意义非常宽泛的概念,加之意识形态的不同,要想使世界各国对PPP的确切内涵达成共识是非常困难的。德国学者Norbert Portz甚至认为,“试图去总结PPP是什么或者应该是什么几乎没有任何意义,它没有固定的定义,并且也很难去考证这个含义模糊的英文单词的起源,PPP的确切含义要根据不同的案例来确定”^[1]。以下列举了几条有代表性的PPP定义,供大家参考。

1) 联合国培训研究院的定义

PPP涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式,目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。PPP包含两层含义,其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系,其二是为满足公共产品需要,公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施^[2]。

2) 欧盟委员会的定义

PPP是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系,其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务^[3]。

3) 加拿大PPP国家委员会的定义

PPP是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系,它建立在双方各自经验的基础上,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,最好地满足事先清晰界定的公共需求^[4]。

4) 美国PPP国家委员会的定义

PPP是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供

收稿日期:2004-07-26 修回日期:2004-08-23

作者简介:王灏,男,董事,副总经理,高级经济师,北京大学经济学博士生。

相关服务以满足公共需求^[5]。

由此可见,PPP有广义和狭义之分。广义的PPP泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系,而狭义的PPP可以理解为一类项目融资模式的总称,包含BOT、TOT(Transfer-Operate-Transfer, 转让-经营-转让)、DBFO(Design-Build-Finance-Operate, 设计-建造-投资-经营)等多种模式。狭义的PPP更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的衡工量值(Value For Money, 也称“资金价值”)原则。

在国外研究文献中提到PPP时,绝大多数是指广义的PPP;而从国内文献来看,多数理解为狭义的PPP。需要强调的是,不管是广义还是狭义,PPP均是指一个大的概念范畴,而不是一种特定的项目融资模式。因此,不能将PPP与BOT、TOT等特定的项目融资模式并列起来进行比较。

1.2 与PPP相关的几个概念

国外有不少文献使用PPP/BOT、PPP/PFI等组合方式来表示公共部门与私人部门合作关系的总称,为了更好地理解PPP,有必要了解与之相关的几个概念。

1) PFI

PFI可以理解为PPP在英国发展过程中的一个特定阶段,其含义与狭义的PPP概念非常类似,只不过PFI更强调私人部门的资本投入,因而PFI也是一个概念范畴,它包括DBFO、BOOT、BOO等多种模式。由于英国的PFI主要以DBFO方式实现,因而也有的文献中PFI特指DBFO模式。

2) BOT

BOT概念最早由土耳其前总理奥扎尔于1984年提出来的,随后几年英国和法国对它的兴趣激增,并成为两国解决债务危机的手段之一。再后来BOT风行全世界,各种BOT项目大量涌现。

在多数文献中,术语BOT代表一类特定项目融资模式的总称,包含BOOT、BLOT、BOO等,也有的文献中BOT特指BOOT模式,因此BOT也有广义和狭义之分。

(3) TOT

国内经常出现的另一个术语TOT,在国外文献中其实并不多见。根据笔者的理解,TOT可以分为只转移经营权的TOT和伴随产权转移的TOT两种,前者实质是租赁关系,后者实质是购买关系。又由于公共设施转让给私人部门后一般需要先进行一定程度的更新、扩建才能经营,故TOT可分别用LUOT(Lease-Up-grade-Operate-Transfer, 租赁-更新-经营-转让)和PUOT(Purchase-Upgrade-Operate-Transfer, 购买-更

新-经营-转让)表示。

4) Concession

特许经营在法国具有很长的历史,其含义同样也有广义和狭义之分。广义的特许经营与狭义的PPP概念完全相同,是指一系列特许经营方式的总称;而狭义的特许经营专指“场域特许经营”或“特许租赁经营”,常用法语 affermage 表示。

特许经营权通过竞争招标授予,它可以应用于新设施的建设,也可以应用于已有设施的更新、升级和扩建等。特许经营权的合同期限一般长达20~30年,在此期间私人部门负责投资、建设、经营和维护公共设施,但整个过程中,包括已有设施和私人部门新建设的设施在内的全部资产归公共部门拥有。公共部门需要做的是监督私人部门在特许期内妥当使用和维护设施,确保特许期结束后全部设施能较为完整地交还公共部门。

另外需要注意的是,本文中的特许经营是指政府部门授予私人部门特许权来经营公用事业,它与连锁超市、快餐店等的特许(加盟)经营有所不同,后者一般用法语 franchises 表示。

5) PSP

世界银行使用术语PSP(Private Sector Participation, 公私合作)来泛指私人部门与公共部门各种程度的合作关系,其含义与广义的PPP完全相同。

6) Divestiture

将公共资产或国有股权通过出售或者管理层收购(MBO)等形式转让给私人称为Divestiture(剥离),具体有完全剥离(Complete Divestiture)和部分剥离(Partial Divestiture)两种。

完全剥离与特许经营相类似,但由于所有权永久归私人保留,故两者的PPP性质有所不同。在特许经营方式中政府有两个主要任务:其一是确保资产使用良好,并在特许期结束后能较为完善地交还;其二是通过合理的调节和管理,避免出现行业垄断价格,同时确保服务质量。而在完全剥离模式下,政府的任务只有后者,因为从理论上讲,私人部门会自觉维护其自身拥有的资产。

如果政府希望在资产管理方面保持一定程度的控制权,则可以选择部分剥离的方式,保留部分资产的产权。部分剥离方式在吸引私人资金、提高经营和管理效率的同时,还能保证公共资产的国有意义。在对国民经济意义重大的行业,为确保社会安全 and 经济稳定,政府通常不愿意将这些行业的公共资产完全剥离出去。

7) 其他常见术语

Privatization(私有化):有两种含义,在英国、美国、加拿大等国家是指公共资产的私有化,与Divesti-

ture的含义完全相同;在中东欧国家,是指将原中央集权政府控制下的各种公共部门职能下放给地方政府。

Public Utility (公用事业):分为Public Goods (公共产品)和Public Service (公共服务),前者有时也用Public Facilities (公共设施)或Infrastructure (基础设施)或Public Assets (公共资产)来表示。

明确上面几个术语的含义,对于正确理解PPP及其分类很有意义。在这些概念中,尤其要注意的是PFI、BOT和Concession。这三个术语有时代表某种特定的项目融资模式,有时表示某一类具有相同特性的项目融资模式的总称,并且相互交叉重叠、相互包含,在阅读国外文献或引用这些概念时,必须注意加以区分。

2 PPP 分类探讨

2.1 国外常用PPP分类方式简介

由于世界各国意识形态不同,且处于PPP发展的不同阶段,导致各国使用的术语不尽相同,或者对于同一个术语的理解不尽一致,这就给PPP的分类带来很大麻烦。从笔者查阅的资料来看,各国或国际组织对PPP的分类有十几种之多。以下分别列举出几种有代表性的分类方法,供参考。

1) 世界银行的分类

世界银行综合考虑资产所有权、经营权、投资关系、商业风险和合同期限等,将广义PPP分为服务外包(Service contract)、管理外包(Management contract)、租赁(Lease)、特许经营(Concession)、BOT/BOO和剥离(Divestiture)6种模式,如表1所示。

表1 世界银行的PPP分类^[6]

PPP类型	产权	经营和维护	投资	商业风险	合同期限
服务外包	公共部门	公共部门和私人部门	公共部门	公共部门	1~2年
管理外包	公共部门	私人部门	公共部门	公共部门	3~5年
租赁	公共部门	私人部门	公共部门	共同分担	8~15年
特许经营	公共部门	私人部门	私人部门	私人部门	25~30年
BOT/BOO	私人部门和公共部门	私人部门	私人部门	私人部门	20~30年
剥离	私人部门或公共部门	私人部门	私人部门	私人部门	永久

2) 联合国培训研究院的分类

联合国培训研究院按照狭义PPP进行分类,认为世界银行PPP分类选项中的Concession、BOT和BOO三类模式属于PPP,而外包、租赁和剥离不属于PPP范畴,如图1所示。图1中左侧阴影表示私人部门参与程度,右侧阴影表示公共部门参与程度,其他各术语中文意思与表1相同。

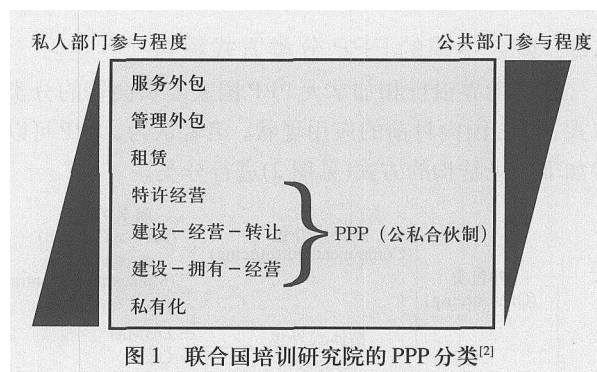


图1 联合国培训研究院的PPP分类^[2]

3) 欧盟委员会的分类

欧盟委员会按照投资关系,将PPP分为传统承包、一体化开发和经营、合伙开发三大类(见表2)。传统承包类是指政府投资,私人部门只承担项目中的某一个模块(如建设或者经营);一体化开发类是指公共项目的设计、建造、经营和维护等一系列职能均由私人部门负责,有时也需要私人部门参与一定程度的投资;合伙开发类通常需要私人部门负责项目的大部分甚至全部投资,且合同期间资产归私人拥有。

表2 欧盟委员会的PPP分类^[3]

PPP类型	具体模式	备注
传统承包类	Service Contract,	租赁也属于私人承包类,这一点O&M,Leasing与上面两种分类有所不同
一体化开发和经营类	BOT, Turnkey	有时Turnkey也用DBO来表示,即全承包或“交钥匙”
合伙开发类	Concession, Divestiture	Concession包括DBFO Concession、BOOT Concession等,Divestiture包括BOO等

4) 加拿大PPP国家委员会的分类

加拿大PPP国家委员会按照转移给私人部门的风险大小,将广义PPP细分成了12种模式,见表3(表中箭头方向表示转移给私人部门的风险越来越大)。

表3 加拿大PPP国家委员会的PPP分类^[4]

PPP类型	简写	中文含义	转移给私人部门的风险大小
Contribution Contract	—	捐赠协议	
Operation and Maintenance Contract	O&M	经营和维护	
Design Build	DB	设计-建设	
Design Build Major Maintenance	DBMM	设计-建设-主要维护	
Design Build Operate (Super Turnkey)	DBO	设计-建设-经营(超级交钥匙)	
Lease Develop Operate	LDO	租赁-开发-经营	
Build Lease Operate Transfer	BLOT	建设-租赁-经营-转让	
Build Transfer Operate	BTO	建设-转让-经营	
Build Own Transfer	BOT	建设-拥有-转让	
Build Own Operate Transfer	BOOT	建设-拥有-经营-转让	
Build Own Operate	BOO	建设-拥有-经营	
Buy Build Operate	BBO	购买-建设-经营	

2.2 适合中国的PPP分类方式探讨

参考世界银行和加拿大PPP国家委员会等的分类方式,结合国内目前的应用现状,笔者认为,PPP可以按如下三级结构的方式(见图2)进行分类。

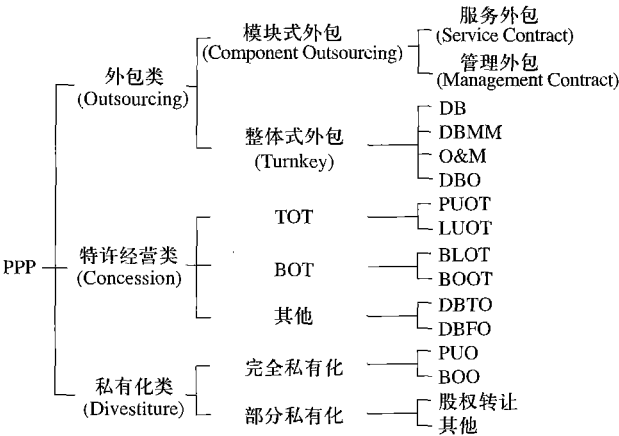


图2 PPP的三级结构分类法

从图2可知,广义PPP可以分为外包、特许经营和私有化三大类。

1) 外包类PPP项目

一般是由政府投资,私人部门承包整个项目中的一项或几项,如只负责工程建设,或者受政府之托代为管理维护设施或提供部分公共服务,并通过政府付费实现收益。在外包类PPP项目中,私人部门承担的风险相对较小。

2) 特许经营类项目

需要私人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。根据项目的实际收益情况,公共部门可能会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,这就需要公共部门协调好私人部门的利润和项目的公益性两者之间的平衡关系,因而特许经营类项目能否成功在很大程度上取决于政府相关部门的管理水平。通过建立有效的监管机制,特许经营类项目能充分发挥双方各自的优势,节约整个项目的建设和经营成本,同时还能提高公共服务的质量。项目的资产最终归公共部门保留,因此一般存在使用权和所有权的移交过程,即合同结束后要求私人部门将项目的使用权或所有权移交给公共部门。

3) 私有化类PPP项目

需要私人部门负责项目的全部投资,在政府的监管下,通过向用户收费,收回投资实现利润。由于私有化类PPP项目的所有权永久归私人拥有,并且不具备有限追索的特性,因此私人部门在这类PPP项目中承担的风险最大。

上述这种分类方式的优点在于既符合国际上主要

的分类原则,又考虑了国内的术语使用习惯,同时避免使用一些意义模糊的概念,使每一个术语对应一种特定模式。各模式的含义参见表4。

表4 PPP的各种模式及其含义

模式名	英文含义	中文含义
Service Contract	Service Contract	服务外包
Management Contract	Management Contract	管理外包
DB	Design-Build-Transfer	设计-建造
DBMM	Design-Build-Major Maintenance	设计-建造-主要维护
O&M	Operation& Maintenance	经营和维护
DBO	Design-Build-Operate(Super Turnkey)	设计-建造-经营(交钥匙)
LUOT	Lease-Upgrade-Operate-Transfer	租赁-更新-经营-转让
PUOT	Purchase-Upgrade-Operate-Transfer	购买-更新-经营-转让
BLOT	Build-Lease-Operate-Transfer	建设-租赁-经营-转让
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer	建设-拥有-经营-转让
DBTO	Design-Build-Transfer-Operate	设计-建造-转移-经营
DBFO	Design-Build-Finance-Operate	设计-建造-投资-经营
PUO	Purchase-Upgrade-Operate	购买-更新-经营
BOO	Build-Own-Operate	建设-拥有-经营

上述这些模式中,容易引起混淆的是DBO、DBTO、DBFO、BLOT、BOOT及BOO。下面分别从投资、建设、经营、所有权四个方面来比较这些模式的异同,见表5。

表5 几种容易混淆的PPP模式比较

比较项		DBO	DBTO	DBFO	BLOT	BOOT	BOO
投资	私人负责投资			✓	✓	✓	✓
	通过向用户收费收回投资		✓		✓	✓	✓
	通过政府付费收回投资	✓		✓			
建设	私人部门建设工程	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	私人部门提供服务	✓	✓	✓	✓	✓	✓
经营	公共部门永久拥有	✓	✓	视合同而定	✓		
	合同期间私人拥有					✓	
	私人部门永久拥有						✓

表5表明,这几种模式的相同之处在于公共设施的建设和经营均由私人部门负责,不同之处主要体现在投资和所有权关系两个方面。

3 适合中国轨道交通项目的两种PPP创新模式^[7,8]

各国在推行PPP时会结合自身特点加以创新,从而衍生出更多更灵活的新模式。因而,PPP是一个动态的、不断演变进化的概念范畴,而其分类也不是固定不变的。笔者结合中国实际和轨道交通建设的行业特点,探索研究了两种适合中国轨道交通项目的PPP模式。按政府对项目进行资金支持的不同阶段,分为前补偿模式和后补偿模式。

3.1 前补偿模式

前补偿模式即SB-O-T(Subsidize in Building-Operate-Transfer),又称建设期补偿模式,其具体做法是把一个地铁项目分为A、B两个部分,A部分包括车站、轨

道和洞体等土建工程的投资和建设,由政府出资的投资公司来完成;B部分包括车辆、信号等资产的投资、运营和维护,由招标选择的社会投资者通过组建PPP项目公司来负责。政府部门与PPP公司签订特许经营协议。在项目的成长期,政府将其投资所形成的资产无偿或以象征性的价格租赁给PPP项目公司,为PPP项目公司实现正常投资收益提供保障;在项目的成熟期,为回收部分政府投资,同时避免PPP项目公司产生超额利润,将通过调整租金的形式,政府投资公司参与收益的分配;在项目特许期结束后,PPP项目公司无偿将全部资产移交给政府或续签经营合同。

3.2 后补偿模式

后补偿模式即B-SO-T(Build-Subsidize in Operation-Transfer),又称运营期补偿模式,具体做法是:按照目前国内固定资产投资项目的资本金制度,公共部门企业与民营企业共同出资组建项目有限责任公司,负责地铁新线项目的投资、建设和运营。政府部门建立科学清晰的票价制定和调整政策,以预测客流量为依据,预先核定项目公司的运营成本和收入,对产生的运营亏损建立科学透明的补贴规则。在项目投入运营后,当实际发生客流量比预测客流量增加或减少的幅度超过一定比例时,超过部分所形成的损益,由政府和项目公司按一定比例共同承担或享有。特许期结束后,企业同样要将项目全部资产无偿移交给政府。

此模式在国内现行政府补贴制度基础上,结合我国基础设施多元化市场融资的实际,克服了保固定回报率政策的难点,进行了大量创新,具有一定优点和适用性。此模式适用于政府引进境内外运营商参与地铁运营管理,为打破垄断、建立适度竞争的运营格局提供了可操作的模型,对于垄断经营条件下政府如何建立科学合理的补贴机制也具有现实意义。

两年来,北京地铁对这两种PPP模式的具体实施进行了较为深入的研究:一是政府部门需要制定的一系

列规则及支持条件,如票价政策、项目的建设—运营—移交规则等;二是企业参与PPP项目,需要明确的客流预测、财务模型和服务标准等;三是合作双方如何建立风险分配机制,明确责任义务关系和监管规则等。只有在上述三方面制定一整套合理的解决方案,才能使公私合伙制在轨道交通项目中具体可操作,实现项目的公益性和盈利性的对立统一。

利用PPP推动公用事业市场化,在我国尚处于起步阶段,加之不同机构在引入PPP概念时参考了不同国家的经验,因而业界人士对PPP的理解不尽相同,各种相关术语的使用存在一定程度的混淆。使用含义明确、规范的术语是制定PPP合同的一部分,为使PPP合同标准化,避免因理解不一致而引发争议,有关部门应该成立专门机构,尽快将这些概念的含义明确化、术语的用词规范化,以利于PPP在中国的健康发展。

参考文献

- [1] Hall D, Robin de la M, Davis. Terminology of public-private partnerships[C]// Public Services International Research Unit (PSIRU) Paper, 2003.
- [2] United Nations Institute for Planning and Research. PPP-For sustainable development[R]. 2000.
- [3] The European Commission. Guidance for successful PPP[R]. 2003.
- [4] Allan R J. PPP:a review of literature and practice[C]// Saskatchewan Institute of Public Policy Public Policy Paper, 4.1999.
- [5] The National Council For PPP, USA. For the good of the people: using PPP to meet America's essential needs[R]. 2002.
- [6] The World Bank. Selecting an option for private sector participation[R]. 1997.
- [7] 王灏. 关于北京轨道交通投融资问题的研究与建议[C]// 城市轨道交通首届中青年专家论坛文集. 2002.
- [8] 王灏. 加快PPP模式的研究与应用 推动轨道交通市场化进程[J]. 宏观经济研究, 2004 (1):47-49.

责任编辑: 郭 洁

A Study on the Definition and Classification of PPP

Wang Hao (Beijing Infrastructure Investment Corporation Ltd., Beijing 100086)

Abstract: PPP (Public Private Partnerships) is getting increased use in global project financing. However, it is still new to China's public utilities. Different terms and different perceptions to it have made it difficult to understand. The definition and classification of PPP are discussed, which will be helpful for establishing relevant policies and using standardized terms in PPP contracts. In addition, combining the practice features of China, two of new PPP modes (SB-O-T and B-SO-T) are introduced to be used in the domestic urban rail transit project.

Key words: PPP; definition; classification; project financing; SB-O-T (Subsidize in Building-Operation-Transfer); B-SO-T (Building-Subsidize in Operation-Transfer)