

# PPP :一种新型的项目融资方式

李秀辉, 张世英

(天津大学 管理学院, 天津 300072)

**摘要:** PPP(Public - Private Partnership), 即公共部门与私人企业合作模式, 是公共基础设施的一种项目融资模式。在该模式下, 鼓励私人企业与政府进行合作, 参与公共基础设施的建设。本文对该模式的产生背景、概念特征、优势和应用实例进行了简要地介绍, 并就其在中国公共基础设施建设中的应用进行了展望。

**关键词:** PPP 融资方式; 项目融资; 公共基础设施

中图分类号: F812

文献标识码: A

文章编号: 1002-9753(2002)02-0051-04

## PPP :A New Pattern of Project Financing

LI Xiu - hui, ZHANG Shi - ying

(School of Management, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

**Abstract:** PPP (Public - private partnerships), is a pattern of project financing in public infrastructure. Under this pattern, private sector is encouraged to cooperate with government to take part in the building of public infrastructure. In this paper, the background, concept, characteristics, advantages and example are introduced. At last, some problems which may occur in the application of PPP pattern in China are expounded.

**Key words:** PPP pattern; project financing; public infrastructure

以国家财政为基础进行基础设施建设是世界各国普遍采取的政策。但随着经济的高速发展, 对公共基础设施建设投资的需求与日俱增, 单单依靠国家财政拨款建设公共基础设施显然已远不能满足对公共基础设施建设投资的巨大需求。改革开放以来, 我国经济取得了巨大的发展, 但公共基础设施建设资金的不足, 成为制约我国经济发展的“瓶颈”。如何解决这一问题成为时下的焦点问题。

### 一、PPP 融资方式产生的背景

随着政府财政在公共基础设施建设中地位的下降, 私人企业在公共基础设施的建设中开始发挥越来越重要的作用。在公共基础设施的建设中, 采取了多种多样的私人企业参与公共基础设施建设的方式, 比如 BOT 方式。但是这些方式存在着诸多问题。

1. 在公共基础设施建设中引入私人企业参与, 采用招投标体制时经常会使得投标价格过高。这是由招投标双方的一些特点导致的。

(1) 参与投标的私人企业或私人企业的联合体为了保证为项目所在国政府或者所属机构提供最高的资金价值, 为了给投资者和贷款者一个合理的回报, 同时为了自己能够获得盈利, 不得不把投标的价格定得高一些。他们不仅要考虑项目所

在国政府或者所属机构在项目建设中的目标, 也要考虑投资者和他们自己的利益。

(2) 参与投标的私人企业或私人企业的联合体在与项目所在国政府或者所属机构以及项目的投资者进行谈判时, 磋商所需要的时间过长, 参与各方花费的人力、物力都很大, 准备工作很繁琐等也会导致投标的价格过高。

项目所在国政府或者所属机构需要对投标方承担风险的能力及其从银行、政府、各类世界组织或金融市场筹集资金的能力进行评估。在招投标过程中, 双方都需要准备大量的文件, 搜集信息, 这个准备过程有可能持续几年。

2. 吸引私人企业参与公共基础设施建设的一个目的就是利用私人企业的资金、先进的技术和管理经验来更好地进行公共基础设施的建设, 提供服务。但是, 在现行的项目融资模式中这个目标没有完全达到。

在项目的初始阶段, 项目的确认、设计和可行性研究等前期工作基本上都是由项目所在国政府或者所属机构进行的并报政府审批。这个阶段基本上没有私人企业参与, 而恰恰就是在这个阶段对项目进行过程中所采用的技术等进行了一个基本定位。这就使得在私人企业参与项目的建设和运营工作时, 所使用的技术必须是已经经过政府

收稿日期: 2001-11-18

作者简介: 李秀辉(1978-), 男, 河北无极人, 天津大学管理学院硕士研究生。

审批的技术,从而对私人企业的技术创新进行了很大的限制。假如私人企业对项目中所使用的技术进行了创新,就需要面临再次的审批过程,而通过与否还是个未知数,无形中给私人企业增加了风险。因此,私人企业在项目过程中所作的技术改进工作就仅限于对技术细节的设计和使用哪种原材料的决定。

目前,在各类大中型公共基础设施项目中采用的融资方式,如 BOT 中是存在这些问题的。笔者认为这些问题的产生主要是项目的组织机构的设置存在问题。

在引入私人企业参与公共基础设施建设的项目中,影响项目实施的一个基础因素就是项目的组织机构的设置和项目参与各方之间的相互影响和作用。在目前的组织机构中,参与项目的公共部门和私人企业之间都是以等级的方式发生相互影响;项目的组织机构的设置是金字塔式的。



图 1 金字塔式的项目组织机构

图 1 示意性地描绘了这种金字塔式的项目组织机构的结构。在金字塔的顶部(a)是项目所在国的政府,是引入私人企业参与公共基础设施建设的有关政策的制定者。项目所在国政府对公共基础设施建设项目有一个整体的政策框架、目标和实施策略,对项目的建设和运营过程的参与各方进行指导和约束。在金字塔的中部(b)是项目所在国政府的有关机构,负责对项目所在国政府制定的指导性的政策框架进行具体的解释和运用,并把政策框架概括形成具体的目标,同时根据这些政策框架制定本机构的目标。金字塔的底部(c)是项目的私人参与者通过与项目的所在国政府的有关机构签署一个长期的协议或合同,对本机构的目标、项目所在国政府的政策目标和项目的所在国政府的有关机构的具体目标进行协调,尽可能使项目参与各方在项目进行中达到预定的目标。

在这个金字塔式的组织机构内部有两个层次的相互影响和作用:1)机构内部的相互影响和作用

是指同一机构内部受相同的规范指导的各部门之间的相互作用;2)机构之间的相互影响和作用是指不同机构之间受不同的规范指导的各部门之间的相互作用。

项目的参与各方都有自己的一系列组织目标和特性,从而影响着其参与项目的目的也不同,这就决定了其在项目组织机构中所扮演的角色的不同。正是由于参与各方的不同目标导致了他们之间的利益冲突。

项目所在国政府或有关机构参与项目的目标总的来说可以分为两类:一类是低层次的目标,是指特定项目的短期目标,也就是改善公用设施的服务;另一类是高层次的目标,是指引入私人企业参与公共基础设施建设的综合的长期目标,也就是使政府的支出体现为资金的价值。如果风险与报酬达到平衡的话,那么引进私人企业可以使短期目标得到有效的实现。

私人企业参与者的短期目标是获得利润,长期目标是在公共基础设施建设的市场中保持竞争优势,增加市场份额。

项目组织机构总的目标就是建设公共基础设施,提供有效、高质量的服务。

既然项目参与各方的目标各不相同,那么如何设置组织机构才能协调各方,达到项目组织机构的总的目标呢?

## 二、PPP 融资方式介绍

PPP(Public - Private Partnerships),即公共部门与私人企业合作模式是指政府、营利性企业和非营利性企业基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。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私人企业,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。PPP 代表的是一个完整的项目融资的概念。

PPP 模式的组织形式非常复杂,既可能包括营利性企业、私人非营利性组织,同时还可能有公共非营利性组织(如政府)。合作各方之间不可避免会产生不同层次、类型的利益和责任的分歧。只有政府与私人企业形成相互合作的机制,才能使得合作各方的分歧模糊化,在求同存异的前提下,完成项目的目标。

PPP 方式并不是对项目全局的改头换面,而是对项目生命周期过程中组织机构的设置提出了一

个新的模型。

一般来说,私人企业的长期投资方有两类:(a)一些基金,只对项目进行长期投资,不参与项目的建设和运营;(b)建筑或经营企业,既对项目进行长期投资,又参与项目的建设和经营管理。

这种模式的一个最显著的特点就是项目所在国政府或者所属机构与项目的投资者和经营者之间的相互协调及其在项目建设中发挥的作用。其组织机构的设置如图2所示。其中政府的公共部门与私人参与者以特许权协议为基础,进行合作。与以往私人企业参与公共基础设施建设的方式不同,他们的合作始于项目的确认和可行性研究阶段,并贯穿于项目的全过程,双方共同对项目的整个周期负责。在项目的早期论证阶段,双方共同参与项目的确认、技术设计和可行性研究工作;对项目采用项目融资的可能性进行评估确认;采取有效的风险分配方案,把风险分配给最有能力的参与方来承担。

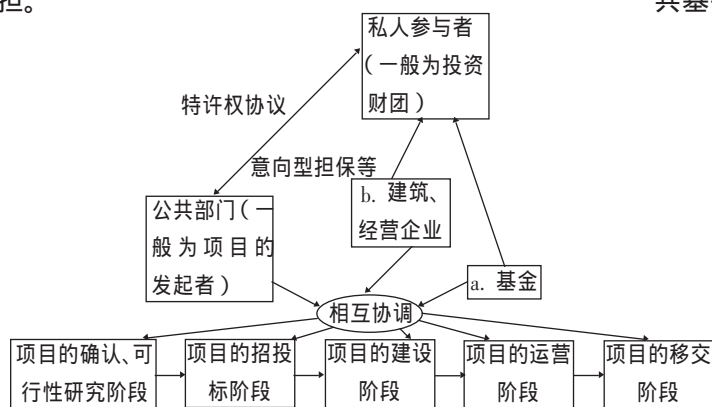


图2 组织机构的设置—PPP模型

PPP融资方案与以往私人企业参与公共基础设施建设项目融资方案相比,虽然并不是全局上的改变,但带来的影响却是巨大的。

第一,这种组织机构的设置形式可以尽早确定哪些项目可以进行项目融资,并可以在项目的初始阶段更好地解决项目整个生命周期中的风险分配。

第二,PPP融资模式可以使得参与公共基础设施项目融资的私人企业可以在项目的前期就参与进来,有利于利用私人企业的先进的技术和管理经验。PPP方案尤其适用于道路建设。在道路建设中,由于在项目的早期计划阶段对于建设所采用的技术方案已经确定,从而使得在项目建设过程中进一步技术创新受到限制。如果采用PPP方案,可

以使有意向参与项目建设的私人企业与项目所在国政府或有关机构在项目的论证阶段共同商讨项目建设过程中所采用的技术方案,从而有可能采用较新的研究成果。

第三,在PPP方式下,公共部门和私人企业共同参与公共基础设施的建设和运营,双方可以形成互利的长期目标,更好地为社会和公众提供服务。而且,PPP模式下有可能增加项目的资本金数量,进而降低较高的资产负债率。

第四,通过PPP融资模式,使得项目的参与各方重新整合,组成战略联盟,对协调各方不同的目标起到了关键性作用。

第五,在PPP融资模式下,有意向参与公共基础设施项目的私人企业可以尽早和项目所在国政府或有关机构接触,可以节约投标费用,节省准备时间,从而减少最后的投标价格。

PPP方式突破了目前的引入私人企业参与公共基础设施项目组织机构的多种限制,尤其适用于大型、一次性的项目,如监狱、道路、铁路、医院、地铁以及学校等等,应用范围十分广泛。

### 三、PPP融资模式在国外的应用实例<sup>[2]</sup>

PPP融资模式虽然是近几年才发展起来的,但在国外已有实际应用。以南非的奈尔斯布鲁特市的水资源与卫生系统的建设为例。

#### (一)奈尔斯布鲁特市情况简介

该市的水资源与卫生系统急需进行彻底改造,否则对当地居民的日常生活和工业发展都会产生严重的负面影响。这项建设需要大量的资金投入,当地政府无力解决;同时由于当地的水资源和卫生系统的设施使用费偏低,使得项目建成后的回报率可能较低。于是,该市经过多方咨询后,决定采用PPP融资模式进行该公共设施的建设。

#### (二)特许权协议简介

在1999年4月21日,由当地议会批准与私有企业—GNUC公司签署了一项长达30年的特许权协议,由GNUC公司负责提供建设、经营、维护和管理的工作。

在特许权期间,没有当地议会的批准,GNUC公司不得擅自买卖固定资产;特许权期结束后,所有的固定资产全部归当地政府所有。

关于特许权费用,由GNUC公司每年向该市交纳一定的特许权费用,这些费用是有限的,并不是



按照项目回报的一定比例计算的。

如何设定项目的回报率是颇有争议的一个问题。以该市的观点,设定的回报率应足以促使 GNUC 公司发挥它的专业优势更好地提供设施的使用。

政府的批准在协议中体现出来也是至关重要的。

### (三)项目的组织机构的设立

#### 1)项目公司的成立

GNUC 公司负责成立项目公司,作为特许权人承担合同规定的责任和义务。

#### 2)当地政府的作用

当地政府利用特许权费用成立了一个合同执行事务所,根据协议和有关法律的规定,对项目公司的建设和运作进行监督。

#### 3)长期投资方与当地的关系

长期投资方与当地政府达成一项协议,如果 GNUM 公司不履行对投资人的偿债义务,当地政府必须终止合同。而且,如果合同在特许权期内终止,当地政府必须承担对投资人的偿债义务。这项措施的运用,使得当地政府必须与投资人合作,合同在特许权期内终止时,努力寻找一个可替代 GNUM 公司的公司来承担 GNUM 公司在合同中的责任和义务。这对双方都形成了一种牵制,尽可能保证合同的有效执行。

### 四、PPP 融资模式在我国公共基础设施中应用

虽然 PPP 融资模式在国外已有很多成功的案例,但在我国基本上是一个空白。

在我国的公共基础设施建设中存在的主要问题是资金不足。公共基础设施具有明显的公益性,社会效益要高于经济效益,同时其初期建设的投资巨大,单靠运营过程中的收入难以弥补。因此,有必要在公共基础设施的建设中引入市场竞争机制,拓宽融资渠道和发展多元化的投资主体。私人企业参与公共基础设施的建设就是一种很好的方式,可以有效缓解建设资金不足的局面。

PPP 模式在我国的应用中,以下几点应注意:

第一,公共基础设施一直以来都是由政府财政支持投资建设,但其越来越不能满足日益发展的社会经济的需要,而且政府在公共基础设施建设中存在诸多如效率低下等弊病,因而政府在公共基础设施提供中的角色迫切需要改变。政府应由过去在

公共基础设施建设中的主导角色,变为与私人企业合作提供公共服务中的监督、指导以及合作者的角色。在这个过程中,政府应对公共基础设施建设的投融资体制进行改革,对管理制度进行创新,以便更好地发挥其监督、指导以及合作者的角色。

第二,PPP 模式是国际上比较通行的建设公共基础设施的方式之一,尤其是在美国已经发展的较为成熟,但该模式在我国还没有起步。中国入世后,国外的一些大型企业必然会以 PPP 模式更多地参与中国的基础设施建设。因而政府应该认真研究 PPP 模式及其在中国的应用前景,以国外的一些应用实例为基础,在我国的公共基础设施的建设中进行推广和规范。在这个过程中,政府应在国家政策上给予鼓励,支持 PPP 模式在中国的应用。

第三,在 PPP 模式下的项目融资中,参与的私人企业一般都是国际上大型的企业和财团。政府在与他们的谈判与合作中,所遵循的不仅有国内的法律和法规,同时也要遵循国际惯例。中国加入 WTO 后,会有越来越多的国际企业走进中国参与我国的基础设施的建设。在这一过程中,政府应该行动起来,在立法制度上有所突破,迅速完善我国的投资法律法规,使其适应这一形势的发展。

第四,在公共基础设施的建设中,参与的私人企业不仅可以是国际大型的企业和财团,同样国内的一些有实力的企业也可以参与进来。他们应该抓住这个机遇,积极与政府合作,参与公共基础设施建设项目。

总而言之,PPP 方式在我国有广阔的应用前景。通过 PPP 方式的推行,有利于加快我国公共基础设施的建设步伐。

#### 参考文献:

- [1] Mustafa, Amira. Public-private partnership: an alternative institutional model for implementing the Private Finance [J]. Journal of Project Finance. 1999, Spring: 56-71.
- [2] Kotze, Roelf; Ferguson, Andrew, Leigland, James. Government facilitation of public-private infrastructure projects: lessons from South Africa[J]. Journal of Project Finance. 2000, Spring: 61-70.
- [3] 张极井. 项目融资[M]. 北京: 中信出版社, 1997.
- [4] Clifford Chance 法律公司著,龚辉宏译. 项目融资[M]. 北京: 华夏出版社, 1997.

(本文责编: 罗尚忠)