

PPP 与城市公共基础设施建设

李秀辉 张世英

【摘要】介绍了国外普遍使用的 PPP (Public-Private Partnerships) 模式, 即公共部门与私人企业合作模式, 对其内涵、具体模型和优势进行了分析, 并对其在中国的应用前景和所需注意的问题进行了阐述。

【关键词】项目融资; 城市公共基础设施; PPP 模式

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND URBAN INFRASTRUCTURE CONSTRUCTION

LI Xiuhui, ZHANG Shiyong
ABSTRACT: this paper introduced the public-private partnership in infrastructure provision and analyzed the possibilities and feasibilities of integrating this PPP concept into Chinese system.

KEYWORDS: project finance; urban public infrastructure; PPP pattern

【中图分类号】TU984: F294

【文献标识码】A

1 PPP 模式的产生背景

加大对城市公共基础设施的投入不仅是当前扩大国内有效需求、启动经济增长的重要内容, 也是确保经济与社会长期稳定发展的必要保障。由于公共基础设施项目多是建设周期长、投资巨大的公益性项目, 因而政府在其中发挥着不可或缺的作用。但近年来, 随着社会的发展和进步, 对公共基础设施建设发展的需求不断增大, 单靠国家财政已远不能满足巨大的投资需求, 同时政府在公共基础设施建设中的高投入、低效率和资源的高消耗, 已经成为一个世界性问题 (世界银

行, 1995 年)。正是基于此, 引发了世界范围内的公共基础设施建设的制度创新。

城市公共基础设施一般可分为经营性城市公共基础设施和非经营性城市公共基础设施。其中, 经营性城市公共基础设施显著特征就是其产品或服务的最终用户在使用产品或服务时需要向设施的经营者缴纳设施使用费, 或者由政府向设施的经营者一次性交纳产品或服务的使用费。因而经营性城市公共基础设施具备了商业化的特征。既如此, 就可以在经营性城市公共基础设施项目中引入市场竞争, 积极吸引私人企业参与经营性城市基础设施的建设, 将其按照市场化运作。既有效的减轻政府在城市公共基础设施中的支出压力, 又可提高城市公共基础设施的服务效率。那么如何完成引入私人企业参与城市公共基础设施的建设, 同时不会产生公共产权问题, 成为经济学家竞相研究、各国政府普遍关注的问题。

在这样背景下, 一种城市公共基础设施建设的新途径——PPP 模式产生了。PPP 模式从其产生便受到世界各国的青睐, 尤其在美国得到了广泛的应用, 成为各国政府建设城市公共基础设施的主要方式。

2 PPP 模式内涵

PPP 即 Public-Private Partnerships, 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, 合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。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 (联合国发展计划, 1998 年)。

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。只有政府和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 模式在城市公共基础设施建设中应用的显著特点在于通过引入私人企业, 将市场中的竞争机制引入城市公共基础设施建设中, 更有效地提供公共服务。

PPP 模式产生于由于技术或公共产权的原因, 使得在某些领域完全私有化不可行的背景下。它既回避了完全私有化所带来的公共产权的纠纷问题, 又使合作同时达到各自的目标, 因而完全是适应的结果。它的出现迎合了政府的政策性, 同时也是在城市公共基础设施建设中的某种运作规范。

PPP 模式蕴含着五种含义, 每一种涵义都是合作各方利益的体现, 也是合作各方对于解决问题所作的假设。

(1) PPP 模式对管理的改革

政府在城市公共基础设施提供中的效率低下是一个普遍共识的问题。PPP 模式通过引入市场竞争机制, 使政府在进行市场磨砺, 改变其传统的管理机制, 努力提高自身的效率。为了达到这个目的, 政府必须与私人营利企业合作, 因为这些企业本身就

是在市场竞争机制中经过优胜劣汰下来的优胜者。

(2) PPP 模式作为对政府在城市公共基础设施中面临的问题进行转移的有效方式。

在 PPP 模式下, 政府扮演的是投资经纪人的角色, 其任务就是以城市公共基础设施建设项目为基础, 引入私人企业参与合作, 借助于私人企业的资金来建设城市公共基础设施, 同时私人企业也带来了他们的先进的技术。

在 PPP 模式下, 城市的可持续发展与其商业可行性是一致的。城市的可持续发展是指在推进城市公共基础设施建设和发展的同时, 重视对城市生态环境的保护和资源的合理开发利用, 达到城市社会经济生态复合系统的长期持续发展。不言而喻, 引入私人企业参与建设, 使得一些原来没有条件建设的城市公共基础设施获得了发展; 而且私人企业带来的先进技术使得在进行设施建设的同时, 最大限度的减少给城市带来的污染, 保护了城市生态平衡, 从而使得城市获了可持续发展。

(3) PPP 模式对人们观念的冲击。

在 PPP 模式下, 城市公共基础设施的建设被推向市场。政府的管理人员在市场中, 受市场中企业的管理人员的自立、创新精神、勤奋、团结和谨慎等优秀品质的影响, 从而改变原有的管理观念, 增强处理问题的能力。

(4) PPP 模式对融资风险的转移。

在 PPP 模式下, 政府引入私人企业和资金参与城市公共基础设施的建设, 私人企业需筹集项目建设过程中所需资金。这样项目进行过程中的融资风险就被转移给了私人企业。

(5) PPP 模式下的权力共享。

在传统的城市公共基础设施建设中, 政府的角色是所有者和管理者, 私人企业是被管理者。而在 PPP 模式下, 由于权力共享

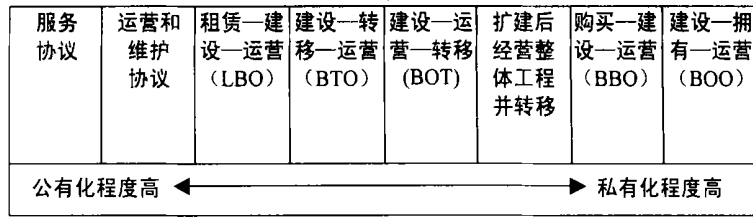


图 1 与 PPP 模型相关联的典型模型

使得政府和私人企业的关系发生了根本的变化。首先, 合作和信任取代了命令和控制式的敌对的关系; 其次, 在合作关系中, 双方共同分担风险和责任、交流知识; 再次, PPP 模式下, 合作各方就一些需要提起诉讼的问题进行协商, 可以达成谅解, 免于诉讼。

3 PPP 模式下的典型模型

在 PPP 模式下, 城市公共基础设施的建设可以采用多种模型, 如图 1 所示。

PPP 模式存在的基础是合同、特许权协议和所有权的归属。下面我们就在这三者的基础上具体介绍各种模型的特点。

(1) 服务协议 (Service Contract)。

对一些特殊的公共基础设施, 政府可以把服务外包给私人企业。政府公共部门仍需对设施的运营和维护负责, 承担项目的融资风险。这种协议的时间一般短于 5 年。

(2) 运营和维护协议 (Operate & Maintenance Contract)。

政府与私人企业签订运营和维护协议, 由私人企业负责对基础设施进行运营和维护, 获取商业利润。在该协议下, 私人企业承担基础设施运行和维护过程中的全部责任, 但不承担资本风险。该模型的目的是通过引入私人企业, 提高基础设施的运营效率和服务质量。

(3) 租赁—建设—运营 (LBO)。

政府与私人企业签订长期的租赁协议, 由私人企业租赁业已存在的基础设施, 向政府交纳一定的租赁费用; 并在已有设施的基础上凭借自己的资金融资能力

对基础设施进行扩建, 并负责其运营和维护, 获取商业利润。在该模式中, 整体基础设施的所有权属于政府, 因而不存在公共产权问题。

(4) 建设—转移—运营 (BTO)。

政府与私人企业签订协议, 由私人企业负责基础设施的融资和建设, 完工后将设施转移给政府。然后, 政府把该项基础设施租赁给该私人企业, 由其负责基础设施的运营, 获取商业利润。在此模型中, 也不存在基础设施公共产权问题。

(5) 建设—运营—转移 (BOT), 建设—运营—拥有—转移 (BOOT)。

由项目所在国政府或所属机构为项目的建设和经营提供一种特许权协议 (Concession Agreement)。本国公司或者外国公司作为项目的投资者和经营者负责安排融资。项目的投资者和经营者负责开发、建设项目并在特许权期内经营项目获取商业利润; 在项目特许权期末根据协议由项目所在国政府或所属机构支付一定量资金 (或无偿) 从项目的投资者和经营者手中取得项目。

(6) 扩建后经营整体工程并转移 (Wraparound Addition)。

政府与私人企业签订协议, 由私人企业负责对已有的公共基础设施进行扩建, 并负责建设过程中的融资。完工后由私人企业在一定的特许权期内负责对整体公共基础设施进行运营和维护, 并获得商业利润。在该模型下, 私人企业可以对扩建的部分拥有所有权, 因而会影响到基础设施的公共产权问题。

(7) 购买—建设—运营

李秀辉
张世英
PPP 与城市公共基础设施建设

(BBO)。

政府将原有的公共基础设施出售给私人企业，由私人企业负责对该基础设施进行改、扩建并拥有永久性经营权。

(8) 建设—拥有一运营 (BOO)。

在该模型下，由私人企业负责公共基础设施的融资、建设并拥有该项设施，对其进行永久性经营。

上述各模型之间的区别虽然并不大，但也有其特点，从而适用于不同的情况中，如表 2 所示。

4 PPP 模式的优势所在

采用 PPP 模式进行城市公共基础设施的建设可以满足以下需求：

(1) 私人企业与政府共同参与项目的识别、可行性研究、设施和融资等项目建设过程，保证了项目在技术和经济上的可行性。

(2) 私人企业的管理非常灵活，因而由私人企业参与城市公共基础设施项目，通常可以使项目的建设周期缩短、成本节约，从而以更低成本、在更短的时间内提供高质量、更有效的公共基础设施服务。

(3) 由于私人企业具有营利性的根本特点，其势必会努力采用新技术来降低成本来增加利润，因而由私人企业参与的项目利于采用新技术。

(4) 吸引私人企业参与城市公共基础设施建设，由私人企业负责项目的融资，节省政府的投资。

(5) 政府与私人企业合作建设公共基础设施，可以将项目的一部分风险转移给私人企业，从而减轻政府的风险。

(6) 在政府与私人企业的合作过程中，政府员工无形中受到了一次技术和管理的培训。

5 PPP 模式在我国应用的注意事项

PPP 模式适用于投资额大、建设周期长、回收见效慢的项目，主要集中于铁路公路、桥梁

表 2 PPP 模式在各种情况下的应用

设施类型	适用的模型
已有设施	服务协议 (Service Contract)
	运营和维护协议 (Operate & Maintenance Contract)
对已有设施的扩建	租赁—建设—运营 (LBO)
	购买—建设—运营 (BBO)
	扩建后经营整体工程并转移 (Wraparound Addition)
新设施	建设—转移—运营 (BTO)
	建设—运营—转移 (BOT)，建设—运营—拥有一转移 (BOOT)
	建设—拥有一运营 (BOO)

隧道等交通部门，电力煤气等能源部门以及电信网络等通讯事业。引进和运用这种方式对改善我国公共基础设施建设中的“瓶颈”状况有着重要的作用。因此，PPP 模式在我国有广泛的发展前景。

PPP 模式在我国的应用中，以下几点应注意：

(1) 城市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；而且政府在城市公共基础设施建设中存在诸如效率低下等弊病，因而政府在城市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，以更好的发挥其监督、指导以及合作者的角色。

(2) PPP 模式是国际上比较通行的建设城市公共基础设施的方式之一，尤其是在美国等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 模式以及其在中国的应用前景，以国外的一些应用实例为基础，在我国的城市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。

(3) 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。随着中国加入 WTO，会有越来越多的国际企业走进中国参与我国的城市基础设施建设。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。

(4) 在城市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，参与城市公共基础设施建设项目。

参考文献 (References)

- 1 E. S. Savas. Privatization and Public-Private Partnerships [M]. New York: Chatham House. 2000.
- 2 Pauline Vaillancourt, Rosenau. Public-Private Policy Partnerships [M]. Cambridge, Mass: MIT Press. 2000.
- 3 Norman Walzer, Brian D. Jacobs. Public-Private Partnerships for Local Economic Development [M]. Praeger Publishers. 1998.

【作者简介】
李秀辉，天津大学管理学院。
张世英，天津大学管理学院。
【收稿日期】2002—02—20