

刘晓凯

lxkpatric@163.com

张明

zhangming@cass.org.cn

全球视角下的 PPP：内涵、模式、历史与问题*

PPP under Global Perspective: Implications, Models, Histories and Problems

注：本文已发表于《国际经济评论》。

导语：在 PPP 模式下，设计、建造、融资、运营、维护等各环节得到通盘考虑；通过风险和相应职能的合理分配，公共部门与私人部门各尽其能；最终，公共部门降低了成本，公众享受了更多高水平的服务，私人部门获得了合理的利润。PPP 项目的实施，短期内通过扩大投资提振了总需求，中长期则通过改善总供给提高了潜在生产率。

摘要：为了在地方债务高居不下的背景下推动新一轮基础设施与公共产品投资，PPP 当前已成为中国政府大力推动的项目融资与管理模式。本文首先界定了 PPP 的定义与内涵，其次介绍了 PPP 的主要模式（按照私人投资者参与程度、收费方式与招标方式进行分类），再次梳理了 PPP 的全球发展概况以及英国和加拿大等先行国家的发展经验，之后讨论了 PPP 相对于传统模式的主要优势与问题，最后给出了国际经验对中国政府发展 PPP 的启示。

Abstract: To push forward a new round of infrastructure and public goods investment under the background of high local government debts, Chinese government begins to promote

Public-Private Partnership (PPP) as a major model to finance and manage projects. First, this paper discusses the definition and implications of PPP. Second, this paper introduces the major models of PPP around the globe (classified by the extent of private player participation, the ways to collect fee, and the ways to solicit). Third, the paper summarizes the global development of PPP and the successful experiences from UK and Canada. Fourth, the paper analyzes the major strengths and problems of PPP compared to traditional modes. Finally, this paper provides some implications of international experiences to Chinese government to promote PPP.

关键词：PPP（政府和社会资本合作） 新型城镇化 公共服务供给 基础设施建设

一、引言

从 2013 年起,中国财政部开始大力推广政府和社会资本合作(Public Private Partnership, 以下简称为 PPP),这被解读为地方政府债务高居不下前提下,中央政府推动新一轮基础设施与社会公共产品投资的创新性融资与管理模式。2014 年 9 月,中国财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》,宣布在全国范围开展政府和社会资本合作模式项目示范,由此在全社会掀起了一股 PPP 热潮。迄今为止,已经有若干省级地方政府公布了愿意与社会资本合作的项目清单。在未来 PPP 可能获得快速发展的背景下,梳理该模式的概念内涵、主要类型、发展历史与收益风险就变得越发必要。

迄今为止,研究 PPP 的国外文献主要分为两类。第一类文献通常从国别经验出发,介绍 PPP 模式的定义、内涵、潜在优势与存在问题。例如, Sabol 与 Puentes (2014) 就如何在基础设施领域成功推进 PPP 模式,给美国政策制定者提出了九点建议,包括在州一级政府建立强有力的政策框架、选择政治上可行的项目、基于可量化的公共目标来进行 PPP 有关决策等^[1]。第二类文献则从具体项目实施角度分析了 PPP 模式对项目实施成败的影响机制。例如, Siemiatycki (2011) 通过对英国 1987 年至 2009 年期间 PPP 项目的分析,研究了 PPP 影响项目实施的正反两方面机制:一方面,PPP 有关各方的多次合作有助于降低交易成本与鼓励创新;另一方面,过于稳定的关系可能会减少竞争,进而导致成本上升和质量下降^[2]。

国内研究 PPP 的文献大致兴起于 2000 年前后。李秀辉和张世英(2002)将 PPP 视为一种项目融资模式,介绍了其产生的背景、概念与优势,并简单介绍了 PPP 模式在南非奈尔斯布鲁特市水资源与卫生系统建设中的应用^[3]。王灏(2004a, 2004b)较为全面地介绍了 PPP 的定义、模式及分类,并基于其从事轨道交通项目的经验,对我国交通领域采用 PPP 模式的可能性进行了探讨^[4]。孙学工等(2015)介绍我国 PPP 发展的现状与问题,并给出如何进一步推进 PPP 发展的政策建议^[5]。赖丹馨和费方域(2010)对 PPP 的实施效率进行了全面考察与综述,认为 PPP 成功与否的关键在于风险和收益在公共和民营部门之间的分配^[6]。此外,还有一些文献以案例研究的形式介绍了国外 PPP 项目的成功经验。总体而言,迄今为止的国

^[1] Patrick Sabol and Robert Puentes, "Private capital, public good: Drivers of Successful Infrastructure Public-Private Partnerships", Brookings Metropolitan Infrastructure Initiative, December 2014.

^[2] Matti Siemiatycki, "Public-Private Partnership Networks: Exploring Business-Government Relationships in United Kingdom Transportation Projects", *Economic Geography*, Vol.87, No.3, pp.309-334, 2011.

^[3] 李秀辉、张世英:“PPP:一种新型的项目融资方式”,《中国软科学》,2002 年第 2 期,第 52~55 页。

^[4] 王灏 a:“PPP 的定义和分类研究”,《都市轨道交通》,2004 年第 5 期,第 23~27 页;王灏 b:“政府与民间融资 PPP 模式助推城市轨道交通建设”,《投资北京》,2004 年第 11 期,第 33~36 页。

^[5] 孙学工、刘国艳、杜飞轮、杨娟:“我国 PPP 模式发展的现状、问题与对策”,《宏观经济管理》,2015 年第 2 期,第 28~30 页。

^[6] 赖丹馨,费方域:“公私合作制(PPP)的效率:一个综述”,《经济学家》,2010 年第 7 期,第 97~104 页。

内文献未能完整地理解 PPP 的内涵和功能，未能充分、全面地反映全球 PPP 发展状况，特别是未能对国外 PPP 发展遭遇的问题展开分析。

本文试图分析 PPP 的概念与内涵，介绍全球范围内 PPP 的主要模式，梳理 PPP 发展的国际经验，总结 PPP 相比于传统模式的主要优点与问题，最后给出国际经验对中国政府的启示。文章的结构安排如下，第二部分界定 PPP 的定义与内涵，第三部分介绍 PPP 在全球的主要模式，第四部分梳理 PPP 的全球现状与国别经验，第五部分总结 PPP 的主要优势与面临问题，第六部分给出国际经验对中国发展 PPP 的启示。

二、PPP 的定义与内涵

总体看来，PPP 是指公共部门和私人部门之间就提供公共品而建立的各种合作关系。由于各国各地区的具体实践不同，因此到目前为止，PPP 并没有形成一个被广泛认可与接受的定义。表 1 列举了不同机构与一些学者对 PPP 的不同定义。通过对这些定义进行归纳，我们给出的 PPP 定义如下：PPP 是指政府和私人部门之间就公共产品的提供而建立的风险共担的长期伙伴关系。私人部门发挥资金、技术、管理优势，按照政府设定的标准建造公共设施、提供公共服务，并通过从政府部门收费或从使用者收费来获取较为稳定的收入，政府部门则负责确定公共服务要求，并进行必要的协助和监管，最终实现以更低的成本提供更高质量的公共服务的目标。

PPP 的内涵中至少应包括如下要素：第一，目的是提供公共服务或公共设施，方式是由私人部门提供，由公共部门购买；第二，要通过合同来界定各方权利与责任，并在此基础上进行长期深入合作；第三，公共部门的重要职责是要制定清晰的各种标准；第四，要引入私人部门的资金与专业技能；第五，要有基于产出的费用支付与回报；第六，要进行合理的风险分担与转移。

表 1 PPP 的各种定义

中国财政部 ^[1]	PPP 是指在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。政府部门负责基础设施及公共服务的价格和质量监管，以保证公共利益最大化。
世界银行	PPP 是指政府部门与私人部门之间就公共品或公共服务的提供而签订的长期合同。在此合同下，私人部门承担一定的风险和管理职能，其报酬与业绩挂钩。
亚洲开发银行	PPP 是指为开展基础设施建设和提供其他服务，在公共部门和私营部门实体之间建立的一系列合作伙伴关系。
英国财政部	PPP 是一种以公共部门和私人部门相互合作为主要特征的安排。从最广义的层面看，PPP 可以包括从公共部门独立运作到私人部门独立运作之间的各种合作执行政策、提供服务和建造基础设施的方式。当公共服务的提供涉及私人部门对基础设施的投资时，PPP 最常见形式就是私人融资计划 (Private Finance Initiative, PFI)。

^[1] 中国财政部：《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金[2014]76 号），2014 年 9 月 23 日

加拿大 PPP 委员会	PPP 是指公私部门之间基于各自的专长而建立的风险合作关系。它通过资源、风险和收益的适当分配，更好地满足事先界定好的公共需求。
欧盟委员会	PPP 是指公共部门和私人部门之间的一种伙伴关系，旨在合作建造传统上应由公共部门建造的项目或提供传统上应由公共部门提供的服务。它承认双方都有某种优势，通过使双方各自从事自己最擅长的工作，公共服务和基础设施便得以最有效的方式提供。
穆迪 ^[2]	PPP 是指政府公共部门与私人开发者之间基于合同的伙伴关系。目的是设计、建造一项基础设施并提供融资，私人部门在一定时期内负责设施的运营、维护，合同到期后，资产移交给政府来运营、维护。政府通常在整個合同期间保留对设施的所有权。
德勤 ^[3]	PPP 是指政府机构与私人部门实体之间签署的协议，使得私人部门可以在公共基础设施的建设中发挥更大作用。
Yescombe (2007) ^[4]	PPP 具有如下几大要素：这是公共部门和私人之间的长期合同；目的是由私人部门设计、建造、运营公共基础设施并负责融资；私人部门获得的回报分布在整個合同周期内，由公共部门支付或由社会公众作为使用者来支付；设施的所有权归公共部门，或者在合同结束时移交公共部门。
Alshawi (2009) ^[1]	PPP 的主要原则包括：一是购买服务而非资产；二是对公共部门要物有所值 (Value for Money)；三是项目风险由公共部门和私人部门分担；四是充分发挥私人部门的专业技能和经验；五是在基础设施建设中通盘考虑整个项目周期内的成本。

三、全球范围内 PPP 的主要模式

1、狭义的 PPP 模式

PPP 的典型模式是设计-建造-融资-运营 (Design-Build-Finance-Operate, 简称 DBFO)。在该模式下，政府制定公共服务的标准，私人部门据此设计、建造相应的设施来提供服务，并负责融资和运营。与此同时，政府作为服务的主要购买者，向私人部门支付使用费。运营期满，有关设施移交政府部门管理。可以看出，在 DBFO 模式下，私人部门在设计、建造、融资、运营、维护等各个阶段都发挥着重要作用。

图 1 给出了一个典型的 PPP 结构。首先，政府特定部门根据需求进行招标。每个竞标者一般是由几个公司（例如建筑公司、私募基金、物业管理公司等）组成的一个承包联合体。政府与中标者签订长期合同，期限通常在 25 年到 30 年左右，最长的可达 99 年；其次，中标的联合体成员企业分别出一部分资金设立一个特殊目的载体 (Special Purpose Vehicle, SPV) 作为项目公司；第三，由于工程规模巨大，项目公司通常会进行债务融资，而融资来源包括银行体系和资本市场。在大多数情况下，为吸引投资者参与，在债务融资中会通过政府担保

^[2] Moody's Global Credit Research, "Public-Private Partnerships: Global P3 Landscape" Sep 08, 2014.

^[3] Eggers W D, Startup T., "Closing the infrastructure gap: the role of public-private partnerships", [M]. Deloitte, 2006.

^[4] E.R.Yescombe, "Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance", Elsevier, First edition 2007.

^[1] Mustafa Alshawi, "Concept And Background To Public Private Partnership (PPP)/Private Finance Initiative (PFI) UK experience", OECD, 2009.

或者购买单一险种保险进行增信；第四，项目公司将项目的不同任务分包给专业公司——通常也就是自己的股东；第五，在项目完成、进入运营阶段并达到事先约定的服务标准后，政府每年会支付一个固定费用，或者采取向用户收费的形式回收成本并赚取合理收益。为保护公共利益，政府通常对服务标准、质量安全标准及收费标准的制定保留一定的控制权，并对项目公司的运营情况进行监督；最后，有些国家还存在 PPP 的二级市场，企业可以将持有的项目公司股权进行出售，提前收回投资成本，以便进行新的投资。

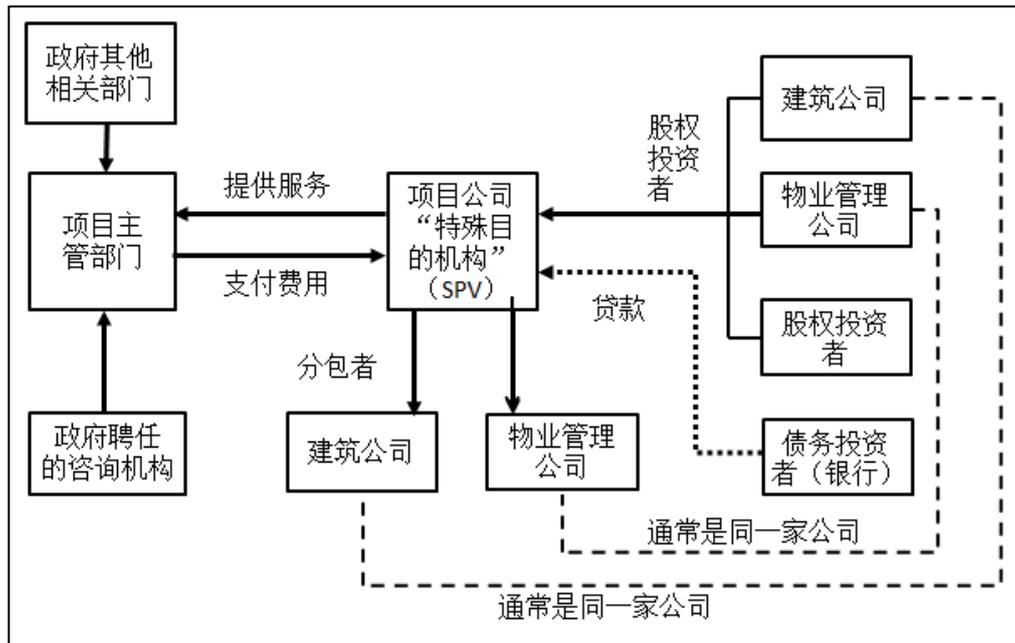


图 1 典型的 PPP 结构

资料来源：Mark Hellowell, David Price and Allyson M Pollock, “The use of Private Finance Initiative (PFI) Public Private Partnerships (PPPs) in Northern Ireland”, 2008.

注：在原图基础上有一定改动。

2、广义的 PPP 模式

我们可以将 PPP 定义为从完全的公共部门提供公共品到完全的私有化之间的一个区间分布。我们在表 2 中列出了广义 PPP 的主要模式，按由上到下排列，私人部门的参与程度逐步提高。

表 2 PPP 的主要模式（新建资产）^[1]

模式名称	含义
设计-建造 (Design-Build, DB), 又叫建造-移交 (Build-Transfer, BT)	政府部门与私人合作伙伴签订合同, 由后者根据政府的要求设计、建造某种设施。建造完成后, 由政府来经营和维护。
设计 - 建造 - 维护 (Design-Build-Maintain, DBM)	与 DB 类似, 只是私人合作伙伴多了一项维护职能。公共部门则保留运营权。

^[1] 需要说明的是, 表 2 并没有穷尽所有可能的模式。比如在 NCPPP 的网站上, 除了表 2 中的模式外, 还列举了经营-维护 (Operate-Maintain, OM)、经营-维护-管理 (Operate-Maintain-Manage, OMM)、购买-建造-经营 (Buy-Build-Operate, BBO)、交钥匙 (turn key) 等模式。详见 <http://www.ncppp.org/ppp-basics/types-of-partnerships/>。

设计 - 建造 - 运营 (Design-Build-Operate, DBO), 又叫建造 - 移交 - 运营 (Build-Transfer-Operate, BTO)	私人部门设计、建造某种设施, 建成后所有权移交公共部门, 而私人合作伙伴则在一个确定的时期内负责设施的运营。
设计 - 建造 - 运营 - 维护 (Design-Build-Operate-Maintain, DBOM), 又叫建造-运营-移交 (Build-Operate -Transfer BOT)	私人部门设计、建造, 并在一定时期内负责设施的运营和维护, 到期后将运营权移交给公共部门。
建造 - 拥有 - 运营 - 移交 (Build-Own-Operate-Transfer, BOOT)	政府给私人部门一项特许权, 由其负责一个公共设施的融资、设计、建造, 并负责一段时期内的运营, 运营期结束, 设施的所有权移交公共部门。
建造 - 拥有 - 运营 (Build-Own-Operate, BOO)	政府特许私人实体负责一个项目的融资、设计、建造、运营和维护。通常不要求将设施移交给政府。
设计 - 建造 - 融资 - 运营 / 维护 (Design-Build-Finance-Operate/Maintain, DBFO/M)	在一项长期租赁合同下, 私人部门负责一项设施的设计、建造、融资、运营和/或维护。租赁期满后将设施移交公共部门。有些国家, DBFO/M 包含 BOO 和 BOOT。

资料来源: Eggers and Startup (2006).^[1]

表 2 的 PPP 模式主要适用于新建资产。然而, PPP 也可用于已有资产的改造、运营、维护, 具体模式如表 3 所示。与表 2 类似, 在表 3 中, 按由上到下排列, 私人部门的参与程度也逐步提高。

表 3 PPP 的主要模式 (存量资产)

模式名称	含义
服务合同	政府与私人签订合同, 将原先由政府提供的服务转交给私人提供。
管理合同	比服务合同更进一步, 私人部门全面负责设施的运营与维护。
租赁	政府将租赁权授予私人部门, 由后者根据租赁合同负责设施的运营和维护。
特许经营	政府授予私人实体在较长时期内按照政府设定的服务标准运营和维护一项公共资产的排他性权利。政府保留对原始资产的所有权, 而私人部门则拥有特许经营期间对资产的改造部分的所有权。
资产剥离 (Divestiture)	政府将一项资产的所有权部分或完全地转让给私人部门。通常政府会附加一些条件, 以确保设施得到改造, 并继续用于服务公众。

资料来源: Eggers and Startup (2006).

需要指出的是, 不同国家与不同研究者对 PPP 模式的认定标准存在显著差异。一方面, 同一模式在有些国家被视为 PPP, 在其他国家却被归为传统采购模式。例如, 孟加拉国 PPP 办公室的指导材料中提到, PPP 不包括公共服务某种职能的简单外包以及“交钥匙”建造合同, 这两种模式应该被视为传统采购项目^[2]。另一方面, 一些研究者和官方文件对 PPP 与私有化进行了区分。例如, 穆迪认为, 如果公共部门在整个合同期间都保留设施的所有权, 那

^[1] Eggers W D, Startup T., “Closing the infrastructure gap: the role of public-private partnerships” [M], Deloitte, 2006.

^[2] Your Guide to Public Private Partnership in Bangladesh, www.pppo.gov.bd

么这种模式（例如 BOO）并不属于 PPP^[3]。基于上述争议，我们在下文讨论 PPP 的融资结构和优缺点的时候，一般以最典型的模式（也即 DBFO）为例。

3、按收费方式分类

根据收费方式，PPP 可以分为使用者付费（usage-based）和政府付费（availability-based）两种基本模式。

使用者付费模式又称为特许经营权模式（concession），其特点是完全通过向用户收费来回收成本、支付运营费用，并实现合理的利润，一般用于公路、桥梁、地铁等领域。在这种模式下，市场需求的风险完全转移给私人部门，后者提供的产品和服务要接受市场检验。

然而在某些领域，市场需求的风险不能或者不适合转移给私人部门（例如医院和学校），此时就需要政府根据其提供服务的潜在能力、质量等是否达标来支付固定的费用，即政府付费模式。政府付费（availability-based）是指私人部门开发建设的基础设施只要达到了政府事先设定的服务供应标准，政府就会按约定每年支付一个固定的费用，无论实际的需求和利用情况如何。在这种模式下，市场需求的风险完全由政府承担。而私人部门不面临市场风险，通过创新改进质量的动力也就相对较弱。英国和加拿大的 PPP 主要采用的即是政府付费模式。

由于上述两种模式各有利弊，因此在现实中常常结合起来使用。例如，政府支付一定比例的费用，但这并不足以收回项目成本，其余部分则通过向用户收费来回收，以此实现风险共担。

4、按招标方式分类

根据招标方式，PPP 可以分为应标模式（solicited）和非应标建议模式（unsolicited proposal）。前者由政府发起，也即政府根据需求发布招标公告，随后由私人部门投标响应。后者不需要政府发布公告，私人部门在发现机会后，可以主动向公共部门提议协商签订合同（但在这种情况下应该引入竞争程序，以在帮助公共部门获得更好条件的同时避免腐败）。非应标建议模式由于赋予了私人部门更多的主动性，因此有助于通过充分发挥私人部门的创造性来弥补公共部门的有关不足。

四、PPP 的全球现状与国别经验

PPP 的雏形在历史上早已有之。早在 18、19 世纪的英国，就有大商人联合设立类似信托的公司，向私人借钱维修公路，并设卡收费，作为还款来源。现代意义上的 PPP 则出现于上世纪 90 年代初的英国、加拿大等国家。本部分将首先介绍 PPP 的全球发展概况，其次介绍英国与加拿大的 PPP 发展历程。

1、全球发展概况

根据布鲁金斯与洛克菲勒基金会在 2011 年发布的报告，如果按照 1985 年至 2011 年期间的名义总投资来计算，则 PPP 的全球前五大市场分别为欧洲（3533 亿美元）、亚洲与澳大利亚（1872 亿美元）、拉美与加勒比（885 亿美元）、美国（684 亿美元）与加拿大（452 亿美元）^[1]。2012 年，Partnerships Bulletin 和德勤对 70 多家国际领先的 PPP 企业进行调查，评选出了全球五大最活跃的 PPP 市场，依次为加拿大、美国、法国、比荷卢经济联盟和英国

^[3] Moody's investor service, "Global P3 Landscape: A region-by-region round-up", September 8th, 2014.

^[1] Brookings-Rockefeller project on State and Metropolitan Innovations, "Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units", December 2011

[2]。

世界银行和 PPIAF 的 PPI 项目数据库统计了中低收入国家的基础设施行业私人参与状况 (Private Participation in Infrastructure, 简称 PPI)。PPI 这一概念是由世界银行提出的, 与 PPP 可以互换, 只不过前者多用于开发性融资领域。如图 2 所示, 如果以投资额来衡量的话, 中低收入国家的 PPP 起步于上世纪 90 年代, 在 1998 年达到峰值, 之后从 2004 年起再次上升, 在 2012 年再次达到峰值。但 2012 年的峰值仅为 1998 年峰值的一半左右。

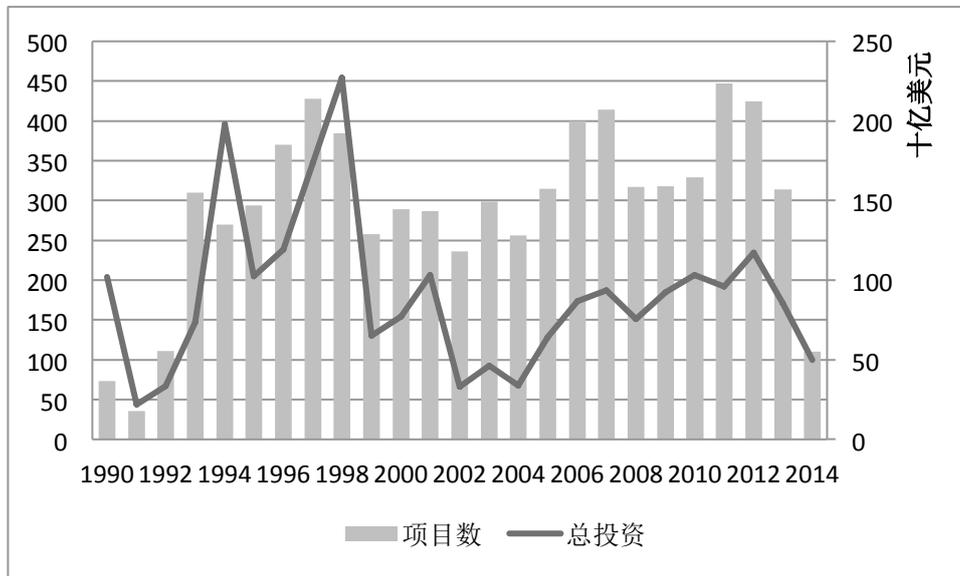


图 2 中低收入国家的 PPP 发展情况 (1990-2014 上半年)

数据来源:世界银行和 PPIAF 的 PPI 项目数据库。

德勤在 2007 年提出了 PPP 的市场成熟度理论, 在对各国影响 PPP 发展的 9 个要素^[1]进行评估的基础上, 将各国的 PPP 发展划分为由低到高的三个阶段^[2]: 发展中的 PPP 市场、活跃的 PPP 市场以及运行良好的成熟 PPP 市场。在此基础上, 他们对不同国家和地区的发展情况进行了评估 (图 3)。目前英国和加拿大在 PPP 领域相对领先, 处于成熟阶段。因此, 接下来我们将分别介绍英国与加拿大的 PPP 发展状况。

[2] 参见 <http://www.partnershipsbulletin.com/news/view/22959#sthash.yMMWwYgR.dpuf>

[1] 衡量 PPP 市场成熟度的 9 个要素是: 对风险转移原则的理解程度; 公共部门运用 PPP 的经验; 私人部门运用 PPP 的经验; 公众与利益相关者的支持; 市场规模; 公共部门稳定、强力支持的氛围; 资金的可得性; 意识到并能够实现预期结果和创新; 法律框架和商业结构的状况。

[2] Office of the Auditor-General, “Managing the implications of public private partnerships”, 2011.

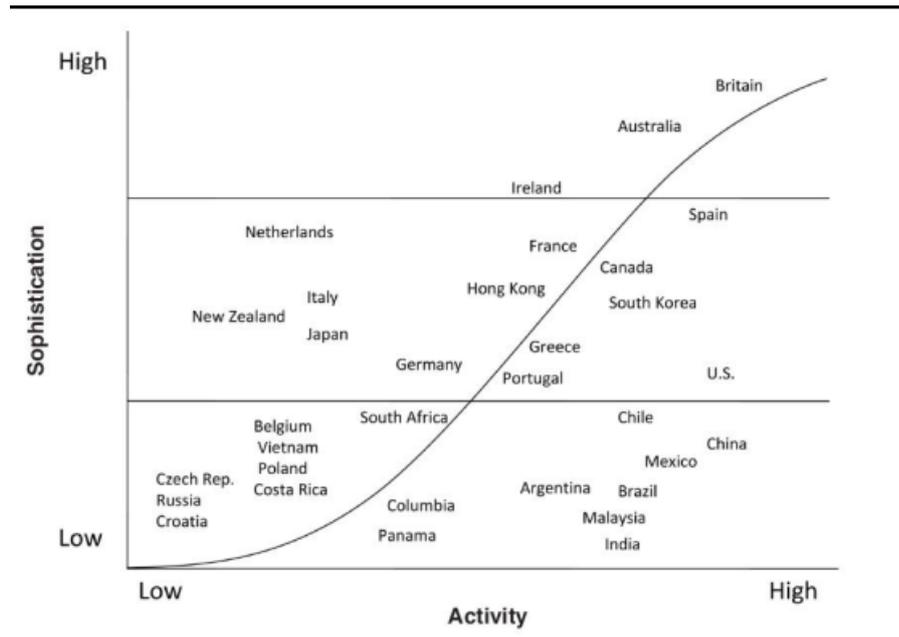


图3 PPP 的市场成熟度曲线

注：在最初的版本以及多数国外文献引用的图中，中国和印度是处在靠近原点的位置，即处于活跃程度和复杂程度都比较低的阶段。但是近年来中国和印度的 PPP 在规模上有了发展，因此本文采用了多伦多大学 Matti Siemiatycki 论文^[1]中的版本。

2、英国

英国是全球范围内最早实施 PPP 的国家之一，而英国 PPP 的主要形式是私人融资计划（Private Finance Initiative, 简称 PFI）。1992 年 11 月，保守党政府的财政部长拉蒙特在秋季预算报告中宣布，将允许私人资本在公共建设中发挥更大作用，此即 PFI 的开端。目前英国主管 PPP 的机构是财政部下属的英国基础设施局（Infrastructure UK, IUK）。

根据英国财政部 2014 年 12 月发布的报告^[2]，截至 2014 年 3 月，英国一共有 728 个 PFI 项目，资本总额达 566 亿英镑。预计 2014 至 2015 财年，私人部门的投资支出将达到 20 亿英镑，到 2015 至 2016 财年则将增长到 29 亿英镑；在这两个财年中，政府支付的“单一费用”（unitary charge payment）预计分别为 103 亿英镑和 105 亿英镑。英国多数政府部门都有过与私人部门合作的经验。在截至 2012 年的 717 个项目资金已到位项目中，教育部、卫生部、交通部、国防部分别占了 166、118、62 和 46 个项目。从应用领域来看，项目最多的是学校、医院、市政建设、司法公共安全、交通、垃圾和污水处理。除了以上领域，PFI 还广泛用于国防等领域，比如空中加油机的采购、海岸防务项目、空中交通管制^[3]等。

支持者认为，PFI 通过将私人企业引入公共服务的提供过程中，缓解了公共财政压力，发挥了私人部门的创造性，引入了债权人监督机制，提高了公共服务质量。在 PFI 模式下，政府由公共服务的提供者转变为购买者，私人部门负责公共设施的建设、维护，并从政府那里获得长期稳定的费用支付^[4]（通常为 20-30 年），公众得以享受高效优质的公共服务，最终实现三赢。但是，也不无反对声音。2008 年，北爱尔兰公共事务联盟（NIPSA）发布了一

^[1] Matti Siemiatycki. “PPP in Canada: definitions and debates”, Geography and Planning, University of Toronto, 2010.

^[2] HMT, “Private Finance Initiative projects: 2014 summary data”

^[3] Andrew Buisson, “From PF1 to PF2: the reform of the Public Private Partnership model in the UK”, Norton Rose Fulbright LLP, November, 2013.

^[4] 英国的 PFI 主要是政府按结果定期付费（availability-payment）型的。

份报告^[5]，指出了北爱尔兰境内 PPP/PFI 项目存在的诸多问题（比如加重财政负担等）。该报告建议对政府的公共投资政策进行独立评估，并在评估完成之前暂停 PPP。

从 1995 年到本轮全球金融危机前，PFI 整体呈上升趋势，到 2006 年达到高峰。从 2006 年到现在，无论项目数还是资本总额都呈现出下滑态势。金融危机造成的融资条件恶化与政府财政紧缩只是一个导火索，事实上，PFI 在经过 20 年发展后已经问题重重。由于与私有化存在千丝万缕的联系，PFI 从一开始就为左派所诟病。近年来连保守党都认为它作为一种项目融资方式的效率极端低下^[6]。

有鉴于此，英国政府对 PFI 进行了系统的评估和改革，并于 2012 年 12 月推出了 PF2（Private Finance 2），以增强公众和私人投资者信心，推动 PFI 持续发展。表 4 中列举了 PFI 的主要问题以及相应的改革措施。

表 4 PF2 的改革措施

PFI 的主要问题	PF2 的改革措施
股权投资者获利过高	政府作为少数股东出资参与所有 PF2 项目 ^[1] ； 在股份募集中，拿出一定比例，引入竞争机制；
招标耗时长，成本高	整合管理机构职能，强化 IUK 的作用； 规定招标过程不超过 18 个月； 招标过程标准化、流程化； 加强招标前准备和审核；
灵活性不足	卫生餐饮等“软”服务不再纳入合同； 在服务内容增减等方面，给公共部门以更大裁量权； 引入盈余分享机制； 对服务的提供进行定期评估；
透明度不够	对 PF2 项目引起的表外事项进行上限管理； 强化信息公开，包括私人部门股权回报、政府参股项目等详细信息；
风险转移不当	公共部门更多参与到风险管理中；
其他	优化债务融资结构，提高长期债务资金的可得性； 制定新的评估指引，替代现有的《物有所值（VfM）评估指引》。

资料来源：根据英国财政部 *A New Approach To Public Private Partnerships* 整理。

3、加拿大

近年来 PPP^[2]在加拿大稳步发展，无论从市场活跃度还是发展模式看，都堪称世界一流。尤其是自本轮全球金融危机以来，该国的 PPP 市场持续活跃，与世界其他地方（比如英国）的低迷形成了鲜明的对比。加拿大 PPP 委员会（CCPPP）发表的白皮书就毫不讳言地指出，加拿大是全球 PPP 最佳实践的主要来源。穆迪也认为加拿大的 PPP 模式最为成熟^[3]，就连英国财政部都对加拿大模式表示了浓厚兴趣^[4]。

^[5] Northern Ireland Public Service Alliance, “The use of Private Finance Initiative (PFI)/Public Private Partnerships (PPPs) in Northern Ireland”, 2008.

^[6] 同脚注[3]。

^[1] 之前部分项目也有过参股，但参股一般不超过 10%，且随后不久就出售变现了。

^[2] 在北美，PPP 被称为 P3，与英国 PFI 的情况不同，P3 与 PPP 仅仅是名称上的差别，为保持全文统一，本文在介绍加拿大的情况时统一用 PPP。

^[3] Moody's Global Credit Research. "Public-Private Partnerships: Global P3 Landscape", Sep 08, 2014

^[4] Given the Treasury's previous interest in the Canadian model, it is believed the result could go some way to further encouraging officials to adopt many of the Canadian approaches into the revamped UK version. 详见

PPP 最初在加拿大的发展主要是以不列颠哥伦比亚、亚伯达、安大略和魁北克为代表的省一级政府在推动，经过多年的摸索和经验积累，形成了独具特色的加拿大模式^[5]。由于教育、交通、医疗主要是省一级政府在分管，因此最初的 PPP 也主要是这些领域在采用。

在意识到 PPP 的优势之后，联邦政府也加大了对 PPP 的支持力度。与英国为缓解财政约束而引入私人资金不同，加拿大政府似乎一开始就看到了 PPP 对促进经济增长和创造就业的巨大作用，因此政府从一开始就出资参与项目。2007 年，政府设立“PPP 基金”和加拿大 PPP 局（PPP Canada），由后者负责协调基金的使用。通过五轮项目征集，该局将全部 12.5 亿加元的基金投资于 20 个项目，并撬动 60 多亿加元的私人资金，使 PPP 在全国 6 个省区、13 个市得到了推广。这也部分解释了为何金融危机以来该国的 PPP 市场仍然相当活跃。2013 年，联邦政府设立新的“建设加拿大基金”，计划在未来 10 年调动 140 亿加元用于支持各级政府的基础设施建设，以促进经济增长、创造就业和提高生产率。此举进一步提振了地方政府参与 PPP 项目的热情，保证了不断有新的参与者加入到 PPP 市场中，也加大了对私人部门的吸引力。

截至 2013 年，加拿大一共有 220 个 PPP 项目，按照累积项目金额排序，前五大 PPP 行业分别为：交通（314 亿加元）、医疗健康（224 亿加元）、司法/劳改（55 亿加元）、能源（45 亿加元）与教育（17 亿加元）。

在融资方面，加拿大比较有特色的是养老基金投资 PPP 的模式。据统计，加拿大养老金在基础设施的投资占总资产比例平均为 5%，远高于国际的 1%。这些资金雄厚的机构投资者参与，给 PPP 项目提供了大量的低成本资金，同时他们自身也获得了长期稳定的投资收益^[1]。

2014 年 3 月，CCPPP 发布了一份报告，对 2003 年至 2012 年这 10 年期间加拿大 PPP 项目的经济绩效进行了评估，结论是 PPP 的实施极大地促进了加拿大的经济发展（累计增加经济产出 921 亿美元）、就业创造（累计增加就业岗位 52 万人）与居民福利（累计增加居民收入 322 亿美元）。此外，这十年间，PPP 项目还帮助公共部门节约了 99 亿美元，并为联邦和地方政府创造了 75 亿美元税收^[2]。

在 2015 年发布的白皮书^[3]中，CCPPP 将 PPP 在加拿大的成功归结为四个关键因素：一是稳定的项目储备；二是高效的招标流程；三是多元的融资来源；四是有利的政治环境。

五、PPP 的主要优势与问题

我们认为，PPP 模式的主要优势包括：

一是有助于缓解财政约束。公共基础设施往往投资规模巨大，通过 PPP 模式引入私人资本，政府可以在较长的时间内分摊建设成本、而无需一次性拿出巨额资金。这样，通过公共服务成本与收益的代际匹配，缓解了财政约束。多个项目可以同时进行，不存在互相挤占资金的问题，从而加快了基础设施建设进度。此外，在 PPP 模式下，基建项目往往不列入政府报表，融资、运营、维护费用不再是政府的直接费用，不会增加政府长期债务。最后，与传统基建方式相比，工期延长和预算超支的风险转给了私人部门，并且政府每年购买公共服务的支出是固定的，从而使政府支出的确定性提高。这就提高了政府债务的可控性。

<http://www.partnershipsbulletin.com/news/view/22959#sthash.yMMWwYgR.b3I8xsNP.dpuf>

^[5] 以下 4 段内容较多地参考了 CCPPP, “Public-Private Partnerships: What the World can Learn from Canada?”, 19 FEBRUARY 2015, 限于篇幅，后文不再一一列出。

^[1] 加拿大的 PPP 项目也主要是政府按结果定期付费（availability payment）的。

^[2] CCPPP, “10-Year Economic Impact Assessment Of Public-Private Partnerships In Canada(2003-2012)”, 24 Dec 2013.

^[3] CCPPP, “Public-Private Partnerships: What the World can Learn from Canada? ”, 19 FEBRUARY 2015.

二是有助于提高服务质量。在 PPP 模式下，私人部门得以更广泛地参与到设计、建造、融资、运营、维护各个阶段，使其技术、经验、创造性得到充分发挥，而政府部门从自己不擅长的职能中退出，把重心放在行政协调、政策支持、质量和安全监督上来，从而改进公共服务质量。此外，PPP 模式引入私人资本的同时也引入了市场约束：债务人关心自己的本金能否收回，关心项目效益，会要求信息披露；股东关心自己的收益，会撤换不称职的管理层；项目公司关注市场需求，会重视用户体验，改进服务质量。根据英国国家审计署在 2008 年对 PFI 模式的调查结果^[4]，终端用户对项目的评价为“相当好”的占到 34%，为“不错”的占到 57%，为“一般”的仅为 9%。

三是能够通过优化风险分担来降低建设成本。PPP 模式的核心是将特定风险分配给最善于管理这种风险的一方。通过对风险的优化分担，将适合私人部门管理的风险转移出去，有利于降低成本，提高公共品的供应效率。其一，通过将建造和运营、维护风险转移给私人部门，使得传统模式下频频出现的工期延长、成本超支问题大大减少。因为在 PPP 模式下，只有完工才能收到政府支付的费用或向用户收费，这就使得私人部门有动力去按时，甚至提前完工；其二，由于超过预算的成本是由私人部门承担的，为了确保项目的盈利性，私人部门会积极采取各种措施管理风险，并通过创新来节约成本；其三，由于运营、维护也由私人部门一肩承担，因此后者也不会为赶工而粗制滥造；其四，在典型的 PPP 结构中，项目资金有相当一部分来自优先债务，他们往往是一些大型的机构。为了保障自己的权益，往往会派自己的团队对项目进行尽职调查，并帮助改进项目方案，帮助控制风险和成本。事实上，实证结果也证实了这一点。英国审计署于 2003 年和 2008 年两次对已有的 PFI 项目进行了抽样调查，发现英国的 PFI 中按时、按预算完成的比例均比传统模式有较大幅度提高。

四是有助于促进经济增长与市场化改革。PPP 将大量社会资本引导到基础设施建设中，从短期看，可以直接提高投资水平，拉动经济增长；从长期看，可以改善基础设施状况，提高生产率。与此同时，PPP 实施的整个过程需要咨询、法律、金融、建筑、物业管理等各个行业密切配合，从而有利于补足短板，促进多个产业协同发展。此外，PPP 合同多为 20 年以上的长期合同，其实施可以推动契约精神的培养和法治环境的建设。在 PPP 的实施过程中，对政府和市场的功能重新定位，将私人部门更有效率的职能转移给私人部门，将本该由市场承担的职能还给市场，从而明确政府和市场边界。最后，公共部门通过与私人部门深入合作，可以学习后者先进的管理经验，帮助改进政府作风、提高行政效率。

不过，在各国 PPP 的实践过程中，也暴露出不少问题。这些问题主要包括：

一是私人部门融资成本显著高于政府举债成本。这一点成为反对者抨击 PPP 的主要理由。在有些项目中，私人部门盈利不菲。曼彻斯特大学的 Jean Shaoul 对英国最早采用 PFI 的 12 家医院项目作了研究，发现平均股权收益率竟然高达 58%^[1]，显著高于英国的国债收益率。

二是前期招投标耗时长、手续费高。由于 PPP 模式比传统的模式复杂，政府和私人部门双方都需要进行深入的研究或咨询，由此产生较高的交易成本，而且学习曲线陡峭，需要积累相当多的经验才能降低成本，而单个部门实施 PPP 的机会不多，培训成本很高。比如在一项改造伦敦地铁的项目中，光是签订合同就花了 4 亿英镑，而项目的总成本才 157 亿英镑^[2]。

三是可能加重纳税人长期负担。“出表”的会计处理导致透明度不够，使得政府约束软化，甚至可能导致过度负债。根据英国财政部的数据，从 2015 年到 2049 年，政府需要为现有的 PFI 项目支付共计 2222 亿英镑使用费（unitary charge payment），平均到每个家庭约

^[4] 详见 National Audit Office, “Performance of PFI Construction”, The Stationery Office: London, 2009.

^[1] The Economist, “Private Finance Initiatives: Bad, and not improving”, March 8th, 2007.

^[2] 同上。

为 12208 英镑^[3]，而对应的 PFI 项目资本总额不过 566 亿英镑。

四是合同周期长，可能导致灵活性不足。经济社会发展日新月异，变化速度相当快。而在 PPP 模式下，由于政府要受到合同约束，对公共设施的控制能力下降，无法进行灵活调整以适应公共需求的变化，由此导致公共利益受损。

五是双方存在的机会主义倾向导致项目失败风险。政府为吸引私人参与，可能采取先降低标准，完成招标后再修改条款的做法。私人企业为获取项目，可能采取先开出优厚条件，开工后再提出重新谈判的做法。这都不利于 PPP 的长期健康发展。

六是可能引发私有化质疑。有人认为 PPP 是渐进私有化的特洛伊木马^[4]。虽然许多研究中把 PPP 与私有化作了区分，但是很多媒体仍然把 PPP 与私有化混同看待，从而给 PPP 的推广实施制造了障碍。

以上问题有些与特定国家发展 PPP 的经验不足有关，另一些问题则是由 PPP 模式本身所决定的，这是无法克服且必须面对的。应该承认，PPP 不是所有的领域都适用，不是所有的问题都能靠它来解决，也不存在适用于一切国家的统一模式，必须根据项目实际情况合理设计项目结构。PPP 不仅是一种融资方式，更是一种管理方式，应该从更宏观的角度去理解它对经济发展和对社会治理的作用。

六、全球 PPP 发展经验对中国政府的启示

在中国老龄化和城镇化加快、财政收入增速放缓、政府职能转变的背景下，推动私人资本参与基础设施建设具有重大意义。全球的实践经验表明，成熟的 PPP 模式有助于加快基础设施建设、促进经济增长、提高公共服务水平，与此同时，私人资本参与社会建设，分享经济发展成果，与国家发展共命运，有利于提高公众社会意识、增强社会黏性。然而，如果 PPP 实施不当，也可能加重政府负担、降低公共品供给效率、引发社会不满。从本文的对国际经验的梳理总结中，可以为在中国推广 PPP 模式提供如下启示：

第一，要准确理解 PPP 的内涵和作用。既不能夸大 PPP 在解决地方债务问题中的作用，也不应忽视其对整个经济的拉动作用和对社会治理的促进作用。要看到 PPP 的优势，更要看到它的局限，并不是所有领域都适合采用 PPP 模式，应该合理权衡成本收益。

第二，要注意借鉴国外 PPP 发展的经验教训。既要关注英国、加拿大等国的成功经验，也要关注暴露出来的问题及解决办法。既要学习发达国家的成功经验，也要加强与新兴市场的交流合作。

第三，应加快法治建设，完善 PPP 机构框架。成功的 PPP 有赖于清晰的法治环境和强有力的政府支持，以增强经营环境的可预测性，确保项目风险可控，收入稳定。应尽快完善相关立法，明确不同部门在 PPP 发展中的职责，向社会资本展示政府的决心，避免多头监管造成混乱。

第四，要加快建立多层次的资本市场。PPP 发展至为重要的一点是有深度的资本市场，尤其是债券市场。PPP 的一个基本要素就是引入私人资金，这就需要发达的资本市场来牵线搭桥。PPP 项目周期长，资金需求大，多元完善、充分竞争的资本市场不仅能为 PPP 项目提供长期稳定、有竞争力的资金，还能提供有效的市场约束，提高 PPP 实施的效率。危机以来加拿大的 PPP 项目融资成本未出现大幅波动，成为其逆势增长的重要原因，其养老基金投资基础设施模式尤其值得研究学习。

^[3] 根据英国国家统计局的数据，2013 年，英国一共有 1820 万个家庭，参见 <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/family-demography/families-and-households/2013/stb-families.html>

^[4] Mirafteb F, "Public-Private Partnerships The Trojan Horse of Neoliberal Development?", Journal of Planning Education and Research, Vol24, No.1, pp89-101, 2004.

第五，要重视地方政府的作用。地方政府更加积极的参与，有助于增加市场的需求、维持足够的项目储备、推动市场的持续发展、吸引足够的参与者，以及确保充分的竞争，从而提高项目实施效率。

第六，做好舆论宣传，争取公众支持。在中国这样一个社会主义市场经济国家发展 PPP，要尤其注意加强宣传引导，争取公众的支持。政府应发挥监督管理作用以保护公共利益，以及划清 PPP 与私有化的界限。

IIS 简介：国际投资研究系列（International Investment Studies）是中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室的研究成果。该室的主要研究领域包括跨境直接投资、跨境间接投资、外汇储备投资、国家风险、国际收支平衡表与国际投资头寸表等。国际投资室的成员为张明、王永中、张金杰、李国学、潘圆圆、韩冰与王碧珺，定期参加国际投资室学术讨论和报告写作的成员还包括姚枝仲、高蓓、陈博、刘洁、黄瑞云与赵奇锋。我们的主要产品包括：中国跨境资本流动季度报告、中国对外投资季度报告、国家风险报告、工作论文与财经评论等。

责任条款：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，并不代表作者所在单位的观点。