

政府和社会资本合作（PPP）简介

一、PPP模式简介

PPP是一个来自西方的概念。1438年，法国贵族Luis de Bernam获得了莱茵河货物运输管理的特许经营合同，管理河道，同时向周转的货物收取费用。这被认为是PPP的最早起源。

广义PPP是与传统的政府提供模式相对的一种替代性的基础设施、公共服务的交付方式。介于全部由政府提供和全部由社会资本提供之间的各种公共产品、服务提供模式均可以认定为属于PPP模式。其特点是：属于政府与社会资本的合作；合作目的或项目产出是提供公共产品和服务；一般较为长期，资金需求大，项目复杂。

狭义PPP由BOT和PFI（私人主导融资）演变而来，其典型做法是政府与私人部门共同组成特殊目的机构，针对特定项目和资产与政府签订特许经营合同，并由SPV负责项目的设计、建设、运营，期满后移交政府。与广义PPP相比，政府对项目中后期建设管理运营过程参与更深，企业对项目前期科研、立项等阶段参与更深。政府和企业都是全程参与，双方合作时间更长，信息也更对称。政府承担有限责任。

根据财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，PPP是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价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

我国政府力推的PPP模式，类似狭义的PPP。一般为政府授权社会资本独自或者与政府共同成立项目公司以特许经营模式来投资、运营项目，政府承担合理定价、财政补贴等相关责任，政府不承担项目的偿债责任。

1. PPP概念

Public-private Partnerships,是政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险共担为特征；通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。

“Public”指的是政府、政府职能部门或政府授权的其它合格机构；而“private”主要指依法设立并有效存续的自主经营、自负盈亏、独立核算的具有法人资格的企业，包括民营企业、国有企业、外国企业和外资企业。但不包括本级政府所属于融资平台公司及其它控股国有企业。

公私合作

公私合作并形成伙伴关系，并存在一个共同的目标。企业是以此目标实现自身利益的追求，而政府部门则是以此目标实现公共福利和

目标实现自身利益的追求，而政府部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求。

利益共享

政府不以分离利润（分红）为唯一目的，还需要对企业可能的高额利润进行控制，即不允许企业在项目执行过程中形成超额利润。共享利益在这里除了指共享PPP的社会成果之外，也包括使用作为参与者的企业取得相对平和、稳定的投资回报。

提高效率

采用PPP模式的项目，必须符合降低成本，提高效率，改善公共服务的要求。对于项目特性和预期服务质量具有不确定性、难以明确项目要求，或者难以明确划分风险的项目，不应采用PPP模式——特有所值评价。

风险分担

考虑双方风险的最优应对、最佳分担、将整体风险最小化。追求整个项目风险最小化的管理模式，要比公、私双方各自追求风险最小化更能化解准公共领域内的风险。

2. PPP的内涵——辨析几个概念

PPP是新公共管理的一种重要实现方式，“政府应该是舵掌而不是

划桨，政府‘安排提供’公共服务与‘直接生产’服务之间存在显著的区别。——E. S. Savas《民营化与公私部门的伙伴关系》

PPP可以视为公共部门重组的一部分，是广义的政府职能转变的一部分，在这个新的定位过程中，政府从直接的公共服务生产商转变为推动者和规则制定者。

PPP不仅止于交易环节：PPP项目是一种合作的伙伴关系，基于共同的目标追求，以最少的资源，实现最多的产品或服务。

PPP不只是融资模式：融资只是PPP的目的之一，并不是全部，还利用民营部门的生产管理技术和先进制度；PPP是一个多目标任务，以社会综合效益最大化为导向。

BT是分期付款的政府采购模式：融资大多为短期行为，而PPP则是考虑全寿命周期的长期合作模式。所以，在我国大规模应用的BT模式，虽然有PPP的形式，却没有体现PPP的精髓，本质上来说只是一种融资模式。

3. PPP的适用范围

社会资本具有逐利性质，从参与程度可以看出来，PPP适合公共属性大、盈利能力小的项目。根据各级政府出台的鼓励社会投资领域来看，主要有生态环保、农业和水利工程、基础设施、交通设施、能源设施、信息和民用空间基础设施、社会事业等方面。

二、PPP模式在文山面临的机遇和挑战

改革开放至今，PPP在我国已经经历了5个阶段和3波高潮。

第一阶段：探索阶段（1984-1993）。改革开放以来，外资大规模进入中国，一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域。地方政府开始与投资者签订协议，合作进行基础设施建设，本质上就是PPP。但当时尚未引起国家层面的关注，无相应政策和规章，地方政府与投资者都是在探索中前进。

第二阶段：小规模试点阶段（1994-2002）。与探索阶段无政府部门牵头状况不同的是，该阶段试点工作由国家计委（现“发改委”）有组织地推进，也掀起了第一波PPP高潮。

第三阶段：推广试点阶段（2003-2008）。2002年十六大提出在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，2003年十六届三中全会提出让民营资本进入公共领域，2004年建设部（现“住建部”）出台《市政公用事业特许经营管理办法》，为PPP项目开展确立法律法规依据。政策东风下，各地推出大批PPP试点项目，掀起了PPP第二波高潮。该阶段外企、民企、国企等社会资本均积极参与，污水处理项目较多，也有自来水、地铁、新城、开发区、燃气、路桥项目。

第四阶段：短暂停滞阶段（2009-2012）。随着“四万亿”经济刺激政策的推出，地方政府基础设施建设投资高速增长，城镇化程度大幅提高，但PPP模式在此阶段却停滞不前，主要原因在于地方政府融资平台发展壮大，平台贷款、城投债等规模激增，为地方政府提供了

充足的资金，PPP发展进入短暂的停滞阶段。

第五阶段：发展新阶段（2013年至今）。十八大提出“让市场在资源配置中发挥决定性作用”，2013年财政部部长楼继伟就PPP作专题报告，肯定PPP模式在改善国家治理、转变政府职能、促进城镇化等方面的重要作用。2014年以来，从中央到地方，均推出大量PPP项目，PPP进入了发展的新阶段，并掀起第三波高潮。

在这种大的形势下，我们文山州和全国、全省一样，面临这几个方面的机遇：

一是国家政策的大力支持。从2014年底开始，国家层面上，几乎每周都在出台关于PPP的政策；2015年5月以后，出台政策的频率降低了，但国家级的经济工作会议、城市工作会议和“十三五”规划以及今年“两会”政府工作报告中，都提到国家对于PPP这个领域的大力支持。

二是PPP立法有望很快推出，制度配套上将更为完善。任何新生事物，如果在制度架构上得到法律的承认，它的生命力就会得到极大的扩张。我国过去由发改委牵头，制定特放经营办法，而财政部正在牵头制定专门的PPP立法。

三是有了一定的人才储备。我州从2014年推广PPP，引进和埋头了一批做PPP项目的人才，这些人才现在PPP各个环节上都发挥着非常重要的智力储备的作用。

四是广大人民群众对于PPP及涉及领域的期待。因为PPP最主要的是用于一些政府的公共物品、公共服务领域，跟老百姓的日常生活和对公共资源的享用密切相关。而每一个PPP项目，只要通过科学合理的决策，从本质上可以增强人民群众的福利，一般而言，广大群众对PPP项目是非常赞成和拥护的。

五是经过近两年的摸索，与PPP相关的金融生态越来越好。在2015年“两会”之前，金融机构里愿意参与PPP项目的不多，而从2015年下半年起，很多的商业银行正在将自己传统的投行领域向PPP领域倾斜。

六是政府的管理能力必须会通过PPP事件的推动，得到其他的提升。而政府的管理理念，也将发生较大的变化和进步。

在机遇来临的同时，PPP在文山州，也存在着相应的挑战：

一是地方政府准备不足。从政府层面上来看，PPP一系列的投资决策，对于政府传统的决策流程来说，是一个创新的挑战，虽然中央政府强调了PPP的重要性和先进性，但是，地方政府特别是县级以下政府，准备不足。第一，政府并没对PPP项目的操作有一个清晰的认识，对于自身的定位和管理能力方面的塑造也不足；第二，PPP项目涉及多个管理部门，涉及到很多行政审批手续，所以，如何制定新的工作流程，这对于地方政府来说，是一个比较大的挑战。

二是如何构建一个合适的、有能力的PPP项目实施机构，对于地方政府来说，也是一个巨大的挑战。因为不同类型的PPP项目，实施

高铁、台湾的101大厦等，还有合肥王小郢污水处理厂、上海老港四期的垃圾填埋厂、北京地铁4号线、广州市第四资源热力电厂垃圾焚烧、汕头市滨海新城项目等等，都是业界非常熟知的成功案例。

每一个成功案例的背后，都会有一系列宝贵的经验值得借鉴。当然，PPP是一个开放的系统，这些宝贵的经验也有可能综合了一些非PPP领域里相关的知识和背景。中国高铁技术的引进，就有许多为人所值得称道的点，而它的很多技术，已经被借鉴到PPP项目的招标投标程序当中来了。

国际国内优秀的PPP项目，对于我们今天项目的操作，有值得借鉴的方面：

一是对于项目的投资决策方法的学习。比如，国家财政部规定，在对PPP项目的前期论证当中，需要做一个物有所值的测试。笔者认为，文山州在具体运作PPP项目当中，应该在财政部相关规定的基础上，建立起这样一套比较接地气的科学和合理的评估方法。

二是对于契约精神的信守。对于PPP项目，我们在学习国际国内经验的同时，还应该引进教训的借鉴。这样的教训，避免我们重蹈覆辙，甚至是至关重要的。目前，国际国内失败的PPP项目当中，双方契约精神的欠缺，是PPP项目失败的一个非常重要的教训。一个PPP项目，存在期可能高达30年，那么在这当中，如何使得我们过去签订的合同也可能并不完成，但是，如何通过合理的解释和解读，使它焕发新的生命力，这是我们需要借鉴的东西。

四、文山州PPP模式展望

1. PPP模式可能会是未来政府大力推广的融资模式

近期公布的一系列存量政府债务清理解决文件，均显示以城投债为主要代表的“旧”地方政府融资模式即将退出历史舞台，供给收缩的逻辑推动城投债收益率在2014年10月以来出现大幅下降，信用利差已跌落至历史最低分位数水平。与此同时，“新”融资模式呼之欲出，地方政府债全面替代城投债的融资功能是大势所趋。与此同时，PPP模式将成为未来政府大力推广的方向。

未来PPP模式将会得到政府的大力推广。财政部发布的《地方政府性存量债务清理处置办法》（征求意见稿）和《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（财预351号文）虽然是针对存量地方政府债务的处理办法，但均暗示PPP模式可能会是未来政府大力推广的融资模式：

一是征求意见稿第十八条对非政府债务的处置方法四提到“积极推广政府与社会资本合作（PPP）方式处置存量债务”。第二十六条提到“鼓励通过政府与社会资本合作（PPP）模式解决在建项目后续资金缺口。地方政府按PPP有关管理办法，按约定规则对PPP项目承担责任，并将财政补贴纳入预算管理”。第二十九条提到“对有一定收益的公益性事业发展，主要由地方政府发行专项债券融资或采取政府与社会资本合作（PPP）模式支持”。

二是351号文第五条提到“认真甄别筛选融资平台公司存量项目，对适宜开展政府与社会资本合作（PPP）模式的项目，要大力推广PPP模式”。第十三条提到“在建项目要优先通过PPP模式推进，确需政府举债建设的，要客观核算后续融资需求”。

三是2014年9月底财政部发布了第一份针对PPP的正式文件《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财经76号文），明确指出，财政部将统筹考虑项目成熟度、可示范程度等因素，在全国范围内选择一批以“使用者付费”为基础的项目进行示范。

总体来看，政府对于PPP模式的推广势在必行，PPP模式或将是未来城镇化建设的主流融资渠道之一，其对缓解地方政府财政压力、减轻地方债务风险的作用不可低估。

2. PPP模式的推广有利于降低地方政府的债务风险

融资平台模式下，平台对融资成本不敏感，形成资金黑洞推高无风险利率，PPP模式剥离了政府信用，将隐形政府信用转化为企业信用或项目信用，有利于降低融资成本、拉长融资期限。地方政府承诺的财政补贴和税收优惠等将纳入预算管理，符合预算改革提倡的公开透明化要求，中央政府能对地方政府债务做到心中有数。所以说，PPP的推出有利于缓解地方政府债务压力，降低系统性风险，且与预算改革和地方债改革相得益彰，将隐性债务转变为显性债务，各级政府能做到“心中有数”。

与此同时，财政软约束消除，地方债务规范化发展。当前，地方财政的软约束体现在某些地方政府在举借债务时不考虑自身的财政收入状况，总寄希望于通过借新还旧或上级政府援助来解决当前的债务兑付问题，最后导致了地方政府的过度负债，以及全国范围内地方债务规模的快速攀升。而PPP模式推广以后，地方政府与私人部门对于项目投资的风险收益完全自担，政府对项目的投资规模在期初就得以明确，政府的财政支出逐渐透明化。此外，私人部门的进入，可以加快项目的建设进程和提高投资效率，改善项目的经营和管理水平，进而激励地方政府的支出与收益匹配，财政软约束的消除将会使地方债务朝着规范化的方向发展。吸引民企参与，减轻地方政府投资支出压力。地方债务增长过快的主要原因之一在于政府部门的投资支出压力过大，而大部分项目的初始期现金流创造能力不足，地方政府不得不依靠过度举债来进行项目融资和偿债旧债。PPP模式可以很好地解决这一问题，由于基建项目通常有投资数额大、建设时间长等特征，初期的投资和收益远不能成正比，这种期限错配完全由政府承担则演变成过度举债融资，而完全由私人部门承担则更加不可能，因此地方政府通过对私人部门给予一定期限内的补贴，来确保PPP模式的参与者能得到合理的投资回报率。根据世界银行的调查，在现有PPP项目中，私人部门收入的39%来自政府协议支付，34%来自用户付费，23%来自税收优惠等各类政府补贴。可见PPP项目大部分收入还是来自政府，但将资产负债表的债务转化成损益表和现金流量表的支出，拉长义务期限，一定程度上解决了期限错配问题。

3. 推广PPP模式应注意的问题

近几年来，PPP模式已经在文山州有所实践。在不同的行业当中，不同的介入主体，其着眼点是不同的。同一个PPP项目，政府部门当中，不同的部门关注的点可能是不同的。财政部门更为关注这个项目当中社会资本方要实现什么样的回报，政府的支付义务分别是什么样的。

发改部门也许更为关注这个项目什么时候能够实现，能够建设，能够完工，项目的立项审批上有没有问题，它的实施机构可能更为关注和其它同类项目会构成一种什么样的合作势等等。

社会资本方更为关注项目自身比如政府的信用和能力。还有这个项目存在的天生的回报性如何，等等。

PPP项目有很强的一事一议的特征，因为没有任何两个和PPP项目完全一致，每一个项目面临的问题都是不同的，当然也存在着一些共通性。

第一，应注意PPP项目中的协调问题，这也许是项目成败的关键。PPP项目当中，涉及到众多复杂的主体，能否有效的协调，是一个项目能否顺利推进当中非常关键的一点。

第二，PPP项目当中，有一些不健康的现象。在招投标项目当中，部分项目的招投标过程当中，不是采用综合评分法，而是采用最低价得法，这有可能导致PPP项目的报价和最低成本背离的现象，也就是恶意低价中标的现象。假以时日，这种项目必须会出现各种各样

题。

第三，理性地对待PPP项目的前景。PPP项目周期长、投资金额大，对大规模低成本长期限资金有大量需求，但在文山州这样欠发达地区，此类资金的供给并不乐观。如何有机地把社会资本和金融机构组合在一个PPP项目当中，也是PPP项目成功与否的一个重要因素。

第四，完备的合同，融资+融智，是PPP项目成功最好的保障。在未来的PPP模式中，政府仍然可以通过政府付费等方式给予支持，但支持仅限于注资、补贴等合同约定的责任，而非直接替项目公司偿还债务。2014年12月发改委发文指出“如政府为合作项目提供投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等支持，应明确具体方式及必要条件”。未来PPP项目无论是获得补助、注资，还是担保、贴息等政府支持措施，都可以根据合同进行分析，有利于判断和分析项目运营后期现金流。

参考文献

1. 邱作舟《PPP模式体系及存在的问题》
2. 周勤《PPP项目运作中注意事件》（视频）
3. 周志勇《PPP模式操作流程、关键问题及案例分析》
4. 财政部政府和社会资本合作中心《PPP操指南》
5. 徐向东《政府和社会资本合作（PPP）模式操作实务暨案例分析》
6. 洪振飞《PPP政策及实例调研报告》