

Choice of PPP Mode and Risk Prevention

Qiuyan Zhu

Business School of Guangxi University, Nanning, Guangxi, 530000, China

Abstract

Under the condition that the supply of public service is in short supply, relying on government investment alone cannot meet the needs of the public, PPP model emerges as the times require. This paper clarifies the definition, characteristics and development stage of PPP, analyzes the factors that affect the choice of PPP mode and the possible risks, and puts forward the risk prevention measures under PPP mode, so that PPP mode can play a real and efficient role.

Keywords

PPP; mode selection; risk prevention

PPP 模式选择与风险防范

朱秋艳

广西大学商学院, 中国·广西 南宁 530000

摘要

在当前公共服务领域供不应求的情况下, 单独的依靠政府的投资远不能满足大众的需要, PPP 模式便应运而生。本文通过厘清 PPP 的定义、特征、发展阶段等, 分析影响 PPP 模式选择的因素和可能面临的风险, 提出在 PPP 模式下的风险防范措施, 使 PPP 模式能真正、高效地发挥作用。

关键词

PPP; 模式选择; 风险防范

1 引言

PPP 模式是政府部门与社会资本进行合作一种崭新模式。近年来, 由于中国城镇化进程步伐加快, 公共项目的公益性程度差异大, 基础设施项目建设和经营过程中存在的问题愈渐突出, 在此背景下, 如何根据不同基础设施项目的具体特征来匹配合适的 PPP 模式和深入研究 PPP 模式面临的风险及其防范措施具有非常重要的意义。

2 文献综述

2.1 国外文献综述

20 世纪 70 年代 PPP 模式首先在英国实行, 随后许多西方发达国家逐渐开始应用 PPP 模式, 之后在许多发展中国家普遍流行开来。随着实践日趋成熟, 国外的相关研究成果已经非常丰富。

(1) 对 PPP 模式的定义、特征、性质等研究

早期国外学者对 PPP 模式的定义是指政府、非营利性组织

以及营利性企业依据某项目形成的彼此合作的形式, 即一种存在于私有化和外包中间而且结合了双方特点的公共产品供应方式。Pollitt (2003) 指出 PPP 模式不只限于某一种组织形态, 而是应包括某些模式的组合或变形^[1]。萨瓦斯 (2002) 认为, PPP 模式的定义可从合同承包、补助以及特许经营等层面解释^[2]。达霖·格里姆赛 (2008) 认为 PPP 模式最明显的特征不仅是展现私人部门的资本逐利性, 而且受福利性以及公益性的制约^[3]。

(2) 对 PPP 模式选择的研究

国外学者对 PPP 模式选择的因素研究较少, 常见的选择因素包括速度、成本确定性、价格竞争、责任、质量水平、灵活性、复杂性和风险分担等 9 个因素。美国政府会计处将 PPP 模式分为 DB、BDO、DF、BOT、DBM 等 12 个模式^[4]。世界银行将 PPP 模式分为特许经营、管理外包、服务外包等 6 大模式^[5]。

(3) 对 PPP 模式下面临的风险的研究

Darrin Grimsey, M K Lewis (2002) 指出 PPP 模式可能面临建设风险、运营风险、政策风险、财务风险等^[6]。Li Bing (2005)

将 PPP 模式下可能会存在微观、中观以及宏观三种风险^[7]。Akbiyikli Eaton (2004) 认为应该对早期存在的风险进行探测、识别、分析,进而采取相应防范措施^[8]。

2.2 中国文献综述

1995-2003 年,PPP 模式被引入到中国。2004-2013 年,PPP 模式获得迅猛的发展,并在中国市场中慢慢站稳脚跟。2014 年开始,财政部对 PPP 模式的相关内容作了详细的阐述,随后国家发改委也开始大力支持鼓励社会资本参与到项目的投资和建设中。本文通过对以往相关研究的大致整理将 PPP 模式的相关中国学者的研究分为以下几个主要方面。

(1) 对 PPP 定义、特征、功能等的研究

贾康、孙洁(2009)在整理其他国家关于 PPP 的定义、案例和发展历程的基础上,总结出 PPP 的起源、定义、特征及功能^[9]。刘薇(2005)认为 PPP 模式具有伙伴关系、风险分担及利益共享三个特征^[10]。夏宏武、柳光强(2017)提出 PPP 模式具有融集资金、管理、创新等功能^[11]。

(2) 对 PPP 模式的类型、影响因素等的研究

王灏(2004)认为 PPP 模式大体分为外包类、私有化类及特许经营类^[12]。杨卫华、王秀山、张凤海(2014)认为伴随社会技术的发展,PPP 模式会不断改变,并提出了资产剥离、回租回购模式^[13]。郭华伦(2009)指出法律法规、政府影响、先进技术等因素会影响 PPP 模式的选择^[14]。尹台玲(2015)根据 PPP 模式的实际应用提出了其选择路径^[15]。

(3) 对 PPP 模式下面临的风险特点、产生原因、类型等的研究

王振坤(2009)将 PPP 模式下面临的风险分为系统风险与非系统风险^[16]。勾建慧(2016)指出天灾、人为战争等不可抗力因素和公众利益会导致 PPP 模式面临建设风险、财务风险、法律风险等^[17]。廖诗娜(2010)对 PPP 项目中存在的金融风险进行识别和分析,针对性给出了相应的金融风险防范措施^[18]。

总而言之,国际上对 PPP 模式的相关研究伴随实践的发展已非常深入丰富,对本文有很大的启发意义。

3 PPP 模式的相关概述

3.1 PPP 模式的定义

PPP(Public-Private-Partnership) 模式即“政府和社会资

本合作”或者“公共私营合作制”,隶属于公共的基础设施项目。PPP 模式的定义可分为广义狭义,广义的 PPP 模式指政府和私人部门为供应公共服务或者产品从而建立的合作伙伴关系,常见的有 BOT、ROT,但狭义的 PPP 模式指各类项目的融资合作模式总称。国外以广义 PPP 研究为主,中国常采用狭义的 PPP。PPP 的本质指政府与私人部门因为向公众提供一些必要的服务与设施从而达成一种协议。

3.2 PPP 模式的特征

(1) 伙伴关系:指政府和社会资本本着相同目标开展合作,为了通过最经济的资源配置而实现产品或服务的效益最大化,是 PPP 模式的首要特征。

(2) 利益共享:参与的双方共同分享社会成果,实现双赢。

(3) 共同分担风险:PPP 模式中参与合作的双方应依据自己对项目的控制程度来建立风险共同分担机制,并合理分配 PPP 项目风险,使对方尽可能的承担最小的风险。

3.3 PPP 模式的功能

(1) 融集资金:PPP 模式最重要的功能是给政府和私人部门间的合作融集资金,解决政府财政资金困难的同时让私人部门通过参加公共项目的建设收获一定的投资回报,实现双赢。

(2) 管理:PPP 模式是项目建设的一种合作方式,也是具备计划、组织、领导和控制的一种管理模式。

(3) 提供新技术:PPP 模式在生产技术、工程管理等应用领域应用新技术,并为私人部门提供技术管理方法和经验。

(4) 创新:PPP 模式的创新可以更好地适应当前市场体制下的一些项目建设要求,高效合理配置资源,避免公共资源产生分配不均衡问题,加快中国的经济增长。

4 PPP 模式的选择

4.1 PPP 模式的类型

因各个国家其 PPP 模式的发展程度不同,对 PPP 模式存在不同的见解,所以其分类至今为止并未统一,在综合的考虑各种分类方法并结合目前现状的情况下,按照 PPP 项目融资的类型及政府与私人部门的合作程度可以将 PPP 模式做如下的分类:

(1) 外包类

外包类由政府来负责投资,私人部门负责承包 PPP 项目

中的部分职能,通过政府的付费机制而赢利,承担较小的风险。外包类一般由模块式与整体式外包构成,而模块式外包包括管理外包、服务外包。整体式外包又称为全外包,一般不涉及到项目的所有权,此外私人部门不投资,最常见的模式有 DBM、DBO、O&M、LBO/LDO 等。

(2) 特许经营类

特许经营类指政府与私人部门签署的一种特许经营协议,私人部门负责项目的整个或部分投资,并获得其经营权,参与合作的双方共同分担收益和风险,一般特许经营项目的期限为 5 到 50 年,因此合同结束时项目所有权属于政府。

(3) 私有化类

私有化类是私人部门负责整体投资并受政府的监督管理,通过用户收费机制来赢利,并且 PPP 项目的所有权永远归它所有,面临的风险最大。私有化类包含完全私有化与部分私有化,其中常见的完全私有化模式包含 BOO、PUO,部分私有化模式包括合资兴建与股份转让模式。

(4) 售后回租

售后回租是指一种融资协议,某个设施拥有方因为资金不足将其卖给另外一方,然后再将其回租回来。政府与私人部门在一些情况下可利用这种模式来获得所需的资金。

(5) 购买/租赁

购买/租赁是指一种分期付款合同,政府和私人部门签署协议,私人部门通过筹集资金来建设设施,并在建设完成之后租给政府,在租赁期满前政府分期地给私人部门交付租金,期满以后所有权属于政府,这种模式非常适合政府无力投资与提供服务但又具有服务要求的情况。

4.2 PPP 模式选择的影响因素

(1) 项目本身的特点:一般包含项目的技术属性、经济属性、战略地位。

(2) 政府的经验偏好与能力:通常由政府的目标偏好、过去的经验、财政支付的能力及部门雇员能力组成。

(3) 法律法规政策:由税收优惠政策和法律的适应性组成。

(4) 其他的因素:常见的包括私人部门的数目、融集资金的能力、技术管理能力及承担风险的能力。

4.3 PPP 模式的选择

(1) 对于不能直接向使用者收费的基础设施项目可采用

模块式外包,此时政府对项目的控制程度颇高并且与私人部门的合作程度较低,因此政府承担较大的风险,通常该模式适用于已经建设完成的项目,无需私人部门来进行设计、建造、经营及投资。对于可产业化或者可直接收费的基础设施项目可采用整体式外包,私人部门与政府的合作程度比较高,政府拥有项目的资产所有权,因此政府承担较大的风险,此模式比较适用于未建成的项目,需要私人部门进行设计、建设、运营及融资。

(2) 对于运营收费能覆盖全部投资成本并具备明晰收费基础的项目,可选择特许经营模式,其中建设周期长投资大而且能够直接运营获得利润的项目适用于 BOT 模式,而可以直接收费和产业化运作的基础设施的项目适用于 TOT 模式。

(3) 对于已经运作成熟的项目或者小型项目可采用完全私有化,在此模式下政府部门对项目的控制程度低,并且与私人部门的合作程度较低,因此私人部门承担较大风险,一般适用于没有建成的项目。对于不涉及到国家安全机密而且可以直接收费的基础设施项目可采用部分私有化,大多适用已经建设完成的项目。

(4) 对于不会涉及到国家安全机密并且已经建设完成的基础设施项目可采用售后回租,此模式下政府与私人部门间合作程度低,政府拥有项目的资产所有权,需要私人部门进行投资。

(5) 对于不会涉及到国家安全机密并且没有建设完成的基础设施项目可采用购买/租赁,此模式下政府与私人部门间合作程度低,租赁期满之前私人部门享有项目所有权,期满以后归政府持有。

5 PPP 模式面临的风险及其防范措施

5.1 PPP 模式的风险类型及原因

PPP 模式下面临的风险由非系统风险与系统风险组成,具体如下表:

表 1 PPP 模式风险分类

风险划分	风险类型	风险原因
	政治风险	公有化或者征用、特许权违背或者收回、政局稳定性、官员腐败、审批延误、宏观经济形势、行业规定变化
系统风险	经济风险	外汇风险、通货膨胀风险、利率风险、资本风险
	法律风险	合同文件不完备、法律法规变更、第三方背约
	不可抗力风险	自然灾害、罢工、动乱等

	建设风险	征地拆迁、设计不当、建设成本超支、材料或者设备进口限制、项目公司或者承包商背约、土地使用、工程延误
	经营风险	经营成本超支、劳资争端、设备维护成本高
非系统风险	信用风险	政府信用、金融机构信用、项目投资商信用、项目承包商信用、项目经营者信用
	财务风险	融资风险、利润分配被操控、利息、资金周转
	市场风险	市场需求改变、同类产品竞争、材料费增加
	管理风险	组织协调风险、私营投资者变动、特许经营经营者能力不足
	环保风险	环保问题

5.2 PPP 模式的风险特点

(1) 高度的不确定性: PPP 模式的风险一般是潜在的, 其突然发生的时机高度不确定, 很多因素能导致其风险发生, 并且发生风险的大小伴随因素变化而变化。

(2) 多样化: 风险来源和风险承担主体的多样化决定了 PPP 模式的风险多样化。

(3) 周期长: PPP 模式的生命周期一般由识别、准备、洽购、实施及移交组成, 每阶段都需要耗费很长的时间, 因此 PPP 模式的风险周期长。

(4) 阶段性特征: 依据 PPP 模式的生命周期划分的阶段可得, PPP 模式面临的风险具有阶段性的特点, 不同阶段可能会存在不同风险。

5.3 PPP 模式的风险防范措施

(1) 完善相关的机制建设: 针对当前 PPP 模式建设和经营过程中出现的问题, 应建立并完善相关的奖励机制和监督管理机制, 提高员工的工作效率, 控制成本的运营, 减少项目的风险。

(2) 增强服务机构的建设: 目前 PPP 模式经营尚且存在着一些不成熟的问题, 因此应该增强相关的 PPP 服务机构的建设, 减少面临的风险, 降低项目的运营成本, 增加项目的整体收益, 使政府更深刻地认识了解 PPP 项目, 提升其管理能力。

(3) 成立第三方绩效评价机制: 通过与 PPP 各参加方不存在相关利益的人员组建第三方绩效评价机构, 公平客观的对整个 PPP 项目的绩效进行评价, 以此来防范风险。

(4) 增强风险分担机制的建设: 政府应该组织成立 PPP 项目的风险基金会, 并在法律上明确的规定政府与社会资本所应该承担的风险, 保证参与合作各方的风险利益和承受

能力能够相匹配。

(5) 加强政府的角色转换与职能转变: 政府在转变角色的同时仍要大力地提倡 PPP 模式, 逐步改善与市场的关系, 使其转变成为引导、督促和与私人部门合作的角色, 同时采取相关的政策措施, 吸引外商投资, 共同分担风险和收益。

(6) 制定和完善相关的法律法规: PPP 模式是属于合同性的投资, 应以法律为基础, 确保合同的标准化和规范化, 通过制定和完善相关的法律法规, 可使 PPP 模式透明化, 做到有法可依。

参考文献

- [1] Pollitt.A,An overview of public-private partnership[J].public-private partnership: Managing Risks and Opportunities,2003.
- [2] (美)E.S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》, 中国人民大学出版社, 2002 年, 第 105 页.
- [3] (英)达霖·格里姆赛,(澳)莫文.K. 刘易斯:《公私合作伙伴关系: 基础设施供给和项目融资的全球革命》, 中国人民大学出版社,2008 年版, 第 41-46 页.
- [4] United Nations Institute for Raining and Reseach.PPP For sustainable development[R].2000.
- [5] The World Bank.Selecting an option for private sector participation[R].1997.
- [6] Darrin Grimsey,M K.Lewis.Evaluating the risks of public private partnernships for infrastructure projects[J].International Journal of Project Management,2002,20(2):107-118.
- [7] Li Bing,Akintoye A,Edwards P J,et al.The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK[J].International Journal of Project Management,2005,23(1):25-35.
- [8] Akbiyikli R,Eaton D,Risk management in PRI procurement:A holistic approach[C]// Proceeding of the 20th Annual Association of Researchers in Construction Management(ARCOM) Conference,HeriotWatt University,Edinburgh,UK.2004:1269-1279.
- [9] 贾康,孙洁.公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J].财政研究,2009(10):第 2-10 页.
- [10] 刘薇,PPP 模式理论阐释及其现实例证[J].改革,2015(01):第 78-89 页.
- [11] 夏宏武,柳光强.PPP 模式风险分析及其防范研究[J].财政监督,2017(04):第 23-26 页.

- [12] 王灏 .PPP 的定义和分类研究 [J]. 都市轨道交通 ,2004(5): 第 23-27 页 .
- [13] 杨卫华, 张秀山, 王凤海 . 公共项目 PPP 模式选择路径研究—基于交易合作三维框架 [J]. 华东经济管理 ,2014,28:121-176.
- [14] 郭华伦 . 基于 AHP 法 PPP 运行模式的选择 [J]. 理论月刊,2009(11).
- [15] 尹台玲 .PPP 模式适用项目识别与选择路径探究—基于杭州 PPP 模式的调查研究 [D]. 杭州: 浙江财经大学 ,2015.
- [16] 王振坤 .BOT 项目融资的风险管理研究 [D]. 厦门: 厦门大学 ,2009.
- [17] 勾建慧 . 城市基础设施建设中 PPP 模式的风险及规避研究 [D]. 呼和浩特: 内蒙古大学 ,2016.
- [18] 廖诗娜 .PPP 项目融资金融风险管理研究—基于项目发起人的角度 [D]. 重庆: 重庆大学 ,2010.