

公共设施民营化及其融资方式

作者：浙江财经学院法学院 孙婧媛

私营企业参与公共基础设施的建设运营及提供公共服务的历史可以追溯到 1782 年，以法国 Perrier 兄弟创办自来水公司作为其开端的标志性事件。从此陆续出现私人参与供排水项目以及公路项目等政府垄断性行业项目的建设运营，直至 20 世纪上中叶，公私合营提供公共服务的模式还不太盛行。进入 20 世纪 80 年代，无论是在发达国家还是在发展中国家，Build-Own-Operate（建造-拥有-经营，这是公私伙伴关系的一种典型模式）广为流行，成为融资建设大型基础设施的主要模式，尤其是在收费公路、供排水系统、电厂等领域开始广泛运用。

公路、轨道交通、城市公交、港口和机场等大型基建项目，电力、供水、供气、污水处理等公用事业，以及医疗保健、教育等公共服务领域，由原来的政府财政拨款负责提供改由政府机构和民营企业共同提供，这种方式是近年来国外在公共项目投资建设领域发展起来的一种有效的投融资制度安排，英文缩写为 PPP（Public Private Partnership），中文翻译为公私合营制度。PPP 这种合作关系主要通过一套协议和计划来实施，其方式就是政府和民营机构共同开发或者提供一个公共服务项目。合作各方包括政府与企业，共同承担投资、风险、责任及分享回报，合作内容通常包括融资、设计、建设、运营，以及维护基础设施和服务等。

在公私合营制度结构中，政府并非将所有风险和经营权转移给民营机构，而是通过固定支付的机制、经营成本的行业监管基准以及利润分配方式，限制分配给民营企业的“超级垄断”的超额利润。政府通常以“特许经营”的方式，将公众服务设施的整修、建设、经营、维护及管理工作全部或部分承包给民营合作伙伴，而民营机构则在项目的设计、建设、服务和资产利用方面拥有更大的空间和机遇。

二、公私合营制度的涵义及包含的多种形式

在国内文献中，有关 PPP 的译法多种多样，如公私合作伙伴模式、公立私有伙伴关系、公私营机构的伙伴合作、官民间的合作、民营化、国家私人合营公司等。相应地，关于 PPP 的定义表述也是说法各异。其中，具有代表性的几种解释包括：

1、PPP 是指为了实现共同目标和互惠互利，公共部门与私营部门权力共享、共同经营、维护以及信息共享而形成的合作关系。

2、在两个或更多实体之间达成协议，从而使合作各方为共同或相互兼容的目标而协同经营，并在一定程度上共享权力、共担责任，联合投入资源，共担风险，互惠互利。

3、PPP 是一种“合作关系”，包括合同安排、联合、合作协议和协作活动等方面，通过这种合作关系来促进政策发展和计划支撑，提供政府计划和服务。

4、PPP 是指公共部门与私营部门之间签订长期合同，由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理，或由私营部门实体代表一个公共部门实体利用基础设施向社会提供各种服务。

三、公私合营制度产生的原因和优势

随着经济的快速发展，政府对公共设施的投资已不能满足社会的需求。制度的不完善必然会引起变革，其动力来自于多个方面。

首先是来自现实的压力，人们日益发现基础设施通过商业化经营能够提供更好的服务，而且谨慎的商业化会使得成本收益比更好，也就是说，在同样的成本条件下，服务质量会提高。这就形成了一种现实的压力。

其次是来自经济的推动力，这里的“经济推动力”主要是指减少对政府的依赖。因为日益完

善的基础设施对财政造成了巨大的压力。财政不但要投资，还要负责运营、维护，使得财政开支压力与日俱增。

第三是商业动力，随着基础设施规模的形成，商业机构会发现如果他们来运营，会有更多的机会，会从中获得更多的收益，因而他们有积极的动力。

第四是由于社会承受力的改变，社会大众也开始有了一个观念的转变，特别是在发达国家，随着经济的日益繁荣和人民收入水平的提高，他们也乐于接受商业化的公众服务。

PPP 模式与传统模式相比较，有其自身的优势。

首先是节约成本，提高公共项目的经营效率和资金价值。作为政府的合作方，民营机构在 **PPP** 结构中的投资关乎切身利益，对成本控制的关注更高于政府部门，总是力求通过达到规模经济、技术创新、柔性管理、激励机制等方法，充分发挥其专有技术和广泛资源的优势，积极利用和运作资产，以更具经济效益和更为高效的方式来灵活地经营公共项目，从而有助于缩短工期，有效降低建设、运营和维护项目成本，推动公共服务项目经营效率和经济收益的不断提高。

其次是分担风险，提高对公共项目的风险承受度。公共项目的风险包括成本失控、无法达到预定服务目标、无法达到环保要求及其它法规规定，或是项目收入无法收回投资成本等。在传统体制下，风险完全由政府承担。而通过 **PPP** 不仅有利于减轻公共财政负担，弥补财政投资不足的缺口，实现基础设施投资的多元化，加速公共项目建设进程；而且确保了政府与民营机构在风险合理协调的基础上，获得最佳经济效益和资金价值，使项目参与各方有效地控制风险。

最后是改善管理，提高公共项目的服务水平和质量。民营机构参与项目的运营、管理和维护，可为公共系统引入新的理念、专业化的技术和商业化的管理经验，充分发挥民营企业在项目执行中的专业技能，为政府提供更为市场化的有效运营方式，从而消除项目与用户之间沟通“瓶颈”，更好地了解并满足公众需求，提升项目的服务水平。

四、公私合营制度在我国的应用

政府出台了一系列关于公私合营制度的政策，为 **PPP** 模式在我国的应用提供了政策保障。

PPP 模式在我国的应用中，应注意以下几点：

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，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。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。

第三，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。其他私营经济在新的产业领域和新的市场条件下需要解决自身问题，扮演好自己在公私合作伙伴关系中的角色。虽然实力不断增强，但由于各种条件的限制，许多私营企业在发展过程中还存在一些严重的缺陷，在信用水平、产业组织、企业管理、资本和人力资源等方面还需要进一步提高。同时，在国际投资者共同参与的情况下，国内的私营企业还需要考虑如何按照国际通行原则进行合作。

第四，根据实际情况采取多种形式实现 **PPP** 模式。**PFI**（鼓励私人投资行动）是过去 20

年中最常见的 PPP 形式。

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] 彭桃花.赖国锦.PPP 模式的风险分析与对策”.中国工程咨询.
- [2] 余晖.秦虹.公私合作制的中国实验.天则公用事业研究中心.
- [3] 朱会冲.张燎.基础设施项目投融资理论与实务.复旦大学出版社
- [4] 肖云.城市基础设施投资与管理.复旦大学出版社