

PPP 模式推进过程中有哪些“拦路虎”？

作为一种公私合作建设基础设施、提供公共服务的新机制，PPP 模式在我国得到大力推广，但是效果不容乐观，面临着“政热社冷”的窘境，社会资本的参与力度不高。据测算，按照 10% 的增长速度，2015 年我国基建投资总额将达到 12.3 万亿，但其中 PPP 模式占比不足 5%，远低于世界各国惯用的 15% 的标准，仍有较大的提升空间。

不难发现，阻碍 PPP 模式推进的因素较多，既有客观存在的外部问题，也有参与主体的自身原因，下面将从外部环境和参与主体两个方面梳理 PPP 模式推进过程中面临的主要问题，并试图结合案例分析予以说明。

（一）外部环境

1. 规范标准不明确

PPP 模式的推行初衷是为了实现政府和社会资本合作，一方面，缓解地方政府的融资困境，另一方面，吸引社会资本参与公共项目，提高服务质量和运营效率，实现互利共赢。然而现阶段规范政府和社会资本合作的相关法律尚未出台，财政部、发改委两部委正在分头行动。近日财政部的《政府和社会资本合作法（征求意见稿）》征求意见结束，或将在 2016 年内出台。发改委此前领头公开发布了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，自 2015 年 6 月 1 日起施行，发改委法规司和亚洲开发银行也在紧锣密鼓地开展基础设施和公用事业特许经营法规的立法工作。

但是鉴于财政部和发改委的出发点不同，二者在立法过程中分歧很大。比如关于 PPP 项目投资人的选定程序问题，财政部更倾向于采用政府采购法，理由是大多数 PPP 项目需要中央财政和地方财政补贴，政府向社会力量购买公共服务，理应纳入政府采购范围。而发改委更愿意采用招标投标法，认为国内做 PPP 项目的基本都是工程公司，对招标投标法比较熟悉，对政府采购法不太了解。由于法律依据不同，导致规范标准不明确，令地方政府和社会资本在推进 PPP 项目时无所适从，难以抉择。

2. 保障体系不健全

鉴于 PPP 项目的参与主体众多，涉及多种法律关系，错综复杂，需要有完备的法律制度支持。但是现有的 PPP 模式保障体系尚不健全：一是现有的法律制度尚不完善，目前，我国暂无关于政府和社会资本合作的权威法律颁布；二是面临未来法律变更的风险，我国 PPP 模式的发展尚处于起步阶段，相应的法律制

度尚处于完善和健全过程中，可能存在法律变更威胁到项目的正常建设和运营，甚至迫使项目中止和失败的风险。

上海大场水厂：政策变更 难以为继 移交清理

1996 年，英国泰晤士水务以 BOT 形式、投资约 7000 万美元参与上海大场水厂的建设，取得为期 20 年的经营权，于 1998 年正式投入运行。2000 年，泰晤士水务收购项目 50% 的股份，独资经营大场水厂，由市水务部门逐年给予建设补偿，保证其年固定回报率达到 15%。但是 2002 年，《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》明确表示保证外方投资固定回报不符合中外投资者利益共享、风险共担的原则，违反了中外合资、合作经营有关法律和法规的规定。因而，2004 年 4 月，经协商，泰晤士水务将大场水务转让给国有企业上海自来水市北公司，为此上海市水务资产公司将一次性付清英方费用，包括剩余 15 年的建设补偿金，高达数亿元。此次由国家政策变更导致的 PPP 项目移交清理，不仅给政府带来了巨大的经济损失，也给政府信用蒙上了阴影，打击了外资参与的积极性。

3. 审批决策周期长

PPP 模式通过吸引社会资本参与，形成公私合营模式，部分还涉及到财政补贴问题，程序复杂，专业性强，需要对项目的必要性、可行性及定价机制等问题进行充分论证。但是部分地方政府决策程序冗长、官僚作风盛行，导致 PPP 项目审批决策周期长、时间成本高。且项目批准后，难以根据外部因素变化，及时调整 PPP 项目的实施方案，进而影响 PPP 项目的推进。

北京第十水厂：命途多舛 历时 16 年 得不偿失

1998 年，北京市首个采用国际招标方式 BOT 模式建设的市政供水设施项目——北京第十水厂项目立项，其占地面积约 180 亩，总投资 23 亿元，设计处理能力为每日 50 万吨，特许专营期为 23 年，其中建设期 3 年，运营期 20 年。在招标时，民资和外资都积极参与，最终苏伊士联合体以 1.15 元/吨，远低于政府估算的 6.9 元/吨的价格优势拔得头筹。但是投标文件中只有英文文件签字，中文文件却未签字。对此，排名第二的安菱联合体坚持认为文件无效，此后政府花费了近一年的时间来论证标书法律效力。由于项目的审核周期期过长，拖延太久，出现了较多变数：1. 北京市的工业企业大规模外迁，用水量下降，水务市场供需倒挂；2. 密云水库进入枯水期，水源紧张；3. 首都机场扩建，几十公里的输水管道要进行线路改动，涉及到诸多社会经济问题。安菱联合体借机提出退出，2005 年，政府同意外方要求。2006 年，由北京控股集团有限公司和金州控股集团有限公司组成联合体，对项目进行重组。次年 8 月，北京市自来水集团主动加入，三者分别占股 33.875%、33.125%、33%。但问题接踵而至，由于项目未能如期开工，包括

征地、拆迁费用在内的建设成本一路飙升，对此，北京市政府补偿了 2 亿元人民币。类似的水厂一般三年即可建成，复杂的审批论证过程让北京第十水厂 PPP 模式的推进经受坎坷，历时 16 年才建成，非但未能提高效率，反而增加了政府和企业的成本，得不偿失。

（二）参与主体

1. 政企契约约束低

PPP 模式中最大的风险是政企缺乏契约精神，各为私利，难以真正实现“风险共担、收益共享”。在 PPP 模式中，政府身兼“裁判员”和“运动员”的双重身份，既是政策的制定者也是项目的参与方，对 PPP 项目的成败有着决定性的作用。首先，部分政府部门急功近利，出于政绩考量的需求，为了加快公共设施建设，做出脱离实际的保证，吸引社会资本参与，但是后续未能践行承诺，严重危害社会资本的利益；其次，在模式设计过程中，政府可能会为了维护自身利益，使风险向社会资本倾斜；最后，PPP 项目周期长，项目运营期通常长达十几年，一旦领导换届，新任领导不认账，就会加剧社会资本的投资风险。另外，在 PPP 合作过程中，政府部门看似占据主导地位，但在项目的实施过程中，为了自身利益，企业也具有一定的自主操作空间。

汇津污水处理：政府失信 合同失效 项目中断

2000 年，长春市政府授信排水公司与汇津公司达成合作协议，约定排水公司将处理设施的在建工程和土地使用权作资 0.5 亿，汇津公司出资 3.2 亿元，双方投资共建中外合资企业——汇津中国（长春）污水处理有限公司，负责长春市北郊污水处理厂的建设和经营，为期 20 年，并制定了《长春汇津污水处理专营管理办法》，规定由长春汇津公司处理排水公司处供应的污水，自来水公司向用水户代收污水处理费后上缴至财政局，财政局拨付给排水公司，最后由排水公司向汇津公司支付污水处理费。年底，项目投产并正常运行，然而，从 2002 年年中开始，排水公司开始拖欠污水处理费，2003 年，长春市政府以《长春汇津污水处理专营管理办法》违反了《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》、《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》等相关规定，单方面予以废止，并停止支付任何污水处理费，截止 10 月底，累计欠费高达 9700 多万。在多次交涉无果的情况下，汇津公司将长春市政府作为被告向法院提出行政诉讼，一审败诉。次年汇津公司向吉林市中级人民法院提出申诉，同时长春汇津北郊污水处理厂正式停产，39 万吨/日的污水直接排入松花江。经过两年的法律纠纷，最终以长春市政府以 2.8 亿回购而结束。但是这一 PPP 项目由于政府失信造成的损失不可估量，松花江流域遭遇了不可逆转的伤害。

2. 融资渠道不畅通

PPP 模式备受关注的原因之一是引入社会资本，缓解了政府的财政支出压力。目前，各种金融机构对 PPP 项目跃跃欲试，包括政策性银行、商业银行、保险、券商、信托、基金等，信贷、产业基金、证券化产品，项目收益债、信托产品等不断涌现。但是相关政策尚不明朗，在经济下行的压力下，市场上流动性趋紧，加之 PPP 项目规模大、周期长，所以许多金融机构选择暂时观望规避，投资热情不高，PPP 项目的融资难问题进一步凸显。

浙江养老项目：民企参与 融资不畅 落地困难

2012 年，浙江省省级重点建设、规模最大的养老家园项目——馨馨家园落户浙江新昌，引入浙江馨馨假日置业投资有限公司投入新建，预计投资 8.5 亿，总建筑面积 21 万平方米，拟设养老床位 3550 张，集护理、康复、疗养为一体。但是，该项目投资巨大，投资单位为民企，自身的融资功能有限，尚未打开金融机构的融资渠道，所以项目进展缓慢，2015 年进入浙江省财政厅 PPP 项目库，总投资扩大到 13.14 亿元，但是到现在项目还未落地实施。在中国进入老龄化的背景下，社会养老需求旺盛，具有良好的市场前景，但是目前养老 PPP 项目还是“外热内冷”，究其原因，养老项目的投入过大，未来项目的现金流难以保证，导致融资渠道不畅，资金难以到位，项目屡遭搁置。

3. 项目收益无保障

参与 PPP 项目的社会资本有获得相对稳定收益的需求，但是目前 PPP 项目的风险和收益模式设计尚不完善，增加了项目的不确定性，导致项目收益无法保障，社会资本参与 PPP 项目的积极性受到打击。其中导致问题产生的原因很多，可能是前期可行性论证不合理，建设过程中成本控制不到位，或者外部出现了实质性竞争。

杭州湾大桥：预期误判 实质竞争 入不敷出

2003 年，基于未来预期的乐观评估，民营资本积极参与，最终 17 家民企斩获先机，以 BOT 的形式投资参股，世界上第三长的桥梁——杭州湾跨海大桥正式开工，但是大桥建成投资启用后，项目收益明显不及预期，原因有三：一是预期收益严重误判，项目前期可行性分析的车流量偏高，预测的 2010 年车流量有望达到 1867 万辆，但实际仅有 1112 万辆，比预期减少了近三分之一；二是在建设过程中，成本控制不到位，多次追加成本，累计投入 136 亿，比规划的 64 亿高出一倍有余；三是邻近的嘉绍大桥、钱江通道等相继通车，分流效果明显，进一步削减了杭州湾跨海大桥的收益来源。2013 年资金缺口高达 8.5 亿，而全年的通行费收入仅为 6.43 亿，按照 30 年收费期限，可能无法回收本金。导致投资者信心大失，纷纷转让股份，退出项目，政府被迫进行回购。可以看出，PPP 项目的周期较长，充斥着各类不确定性因素，项目收益难以保障。

综上所述，PPP 模式在我国正处于起步阶段，在推进过程中不可避免地会遭遇一些“拦路虎”，但是困难只是暂时的，在政府部门的大力引导下，PPP 模式发展的外部环境将不断优化；在参与主体的积极配合下，PPP 模式合作的规范性将逐步增强；在政府部门和社会资本的共同努力下，我国 PPP 模式的推进过程会更加顺畅。