

# 英国推广运用PPP模式主要做法与启示

英国是世界上较早开发并使用PPP模式的国家，有着丰富的实践经验和理论制度储备。从英国做法看，我国在基础设施及公共服务领域推广运用PPP模式，要在机构设置、政策保障、技术支持、公共监管等方面做好制度设计，并在实践中不断进行提炼和总结，形成一套有效促进PPP发展的制度体系。

## 一、PPP在英国的发展历程

英国是高福利国家，医疗和中小学教育免费，政府财政负担日益加重。据统计，1997年英国公立学校维修积压超过70亿英镑，卫生系统建筑维护积压超过30亿英镑。同时，基础设施建设时间和成本严重超支。在这种情况下，英国政府不得不采取改革措施，创新基础设施投资和供给方式。上世纪80年代，英国推行私有化进程，包括公共住房、矿产、航空、电信等行业都实行私有化。但私营资本追求纯粹经济利益，与公共社会福利有着不可调和的矛盾。1992年，时任财政大臣拉蒙特提出私人融资计划（Private Financing Initiative，以下简称PFI）模式，试图在基础设施领域加强政府和私营部门合作。1997年，英国工党执政后，将PFI作为主要施政手段，几乎在所有社会公共基础设施领域推广

PFI模式。2008年国际金融危机爆发后，英国长期信贷市场受到冲击，私营部门资金投入受到严重影响，PFI模式遭遇严重挑战。2010年，新一任联合政府上台后，对PFI模式进行改进提出PF2（Private Financing Initiative II）模式。与此前政府重视学校、医院等社会基础设施建设不同，本届政府高度重视交通、水利等经济基础设施建设，以求发挥其乘数效应，带动其他领域的投资。截至2013年末，英国采用PPP模式（PFI / PF2）的项目共计725个，总金额542亿英镑，其中665个项目已进入运营阶段。

PFI / PF2是两种基于服务可用性的政府付费模式，在私营部门提供基础设施等服务达到合同标准后，公共部门按合同定期支付一定的费用，私营部门以此获得稳定的回报。PFI模式主要通过合同约定和制度对相关各方进行规范。一是政府提出明确的公共产品需求，并以“产出”的形式定义其需求，将责任和风险转让给私营部门。二是私营部门负责设计、建造、运营、管理、维护并提供服务，承担项目融资风险和项目服务交付风险，期限长达25 - 30年。外部贷款人为承包商提供资金。三是项目达到标准开始运营后，政府部门以全生命周期成本核算为基准，开始定期支付固定的统一费用，费用支付与服务交付情况紧密相关，政府仅为达到合同标准的、可使用的、可接受的服务支付费用，服务达不到标准，政府不会付费。上述机制设计，有效解决了政府投资不足、

建设超支超期等问题，提高了PFI项目的供给质量和效率。据统计，2005年英国PFI项目按时、按预算交付率高达80%，同期采用传统方式的项目按时按预算交付率不足30%。

国际金融危机爆发后，英国政府组织对PFI模式进行了评估，发现PFI模式的主要问题是，项目融资成本大幅上升，私营部门投资意愿明显不足。英国政府认为只有通过政府部门和私营部门更紧密的合作才能解决PFI模式存在的不足，在PFI模式的基础上提出了PF2模式。一是PF2模式更加注重股权融资，降低杠杆比率，以提高投资评级，降低财务风险。政府通过在PF2项目中扮演少数公共服权投资人（持股25%以下）角色，实现对公私合作伙伴关系的强化，同时达到增信效果；鼓励长期投资者通过股权投资PF2项目，并在引进投资者方面采取竞争机制，进一步降低资金成本；鼓励PF2项目通过资本市场、保险公司、养老金等机构投资者进行债务融资，并继续鼓励贷款、担保等形式的融资。二是政府成为股权投资者后，通过派驻董事、加强信息披露等手段，提高项目透明度，更好的掌握地项目回报率情况，有助于解决私营部门获利过多等问题。三是对采购环节、标准化合同进行优化，提高政府采购效率。此外，PF2模式更加强调信息披露，要求项目公司提供定期报告，进一步提高了项目的透明度，加强对私营部门承包商和运营商的监督和约束。

## 二、英国推广运用PPP模式的主要做法

**（一）美国政府PPP管理框架。**为推广运用PPP模式，英国政府成立了专门PPP管理机构，并随着形势变化主要经历了4次变革。一是上世纪90年代初，英国政府在财政部下设PPP工作组，主要负责PPP相关政策研究制定工作。二是1997年，英国政府成立特别任务组（TASK FORCE），进一步加强PPP项目管理和交付。三是2000年，英国政府牵头成立英国伙伴关系公司（Partnership UK，以下简称PUK），主要从事PPP项目管理咨询等业务，协助公共部门和私营部门做好PPP项目。在PUK股权结构中，政府作为第一大股东占比49%，其他25家私人公司合计持股51%，每家公司持股2-2.5%。四是2010年，新一届政府上台后高度重视基础设施投资，在财政部下成立了英国基础设施投资局（IUK），整合此前一直存在的财政部PPP工作组，回购了PUK的私人股权，负责制定英国基础设施领域的政策制定，并为项目融资和交付管理提供服务等。

**（二）PPP项目前期评估论证。**英国政府以稳健的商业计划原则，作为公共领域投资的评估决策标准，在中央政府层面制定评估绿皮书和补充指南，并针对不同行业，由行业主管部门根据行业特点制定单独的评估指南，指导项目评估论证工作。同时，英国政府提出了更优商业计划的评估方式，重点从战略情况、经济情况、商业情况、财务情况和管理情况5个方面评估论证项目，寻求以最小的成本代价满足公共

服务需要。

**（三）PPP项目的合同管理。**PPP模式实质是政府购买服务，采购合同的管理尤为重要。从英国经验看，合同管理的基础是在合同签订前，如果合同管理人员能参与到项目采购环节，在后期执行过程中可能会达到更好的效果。合同管理包括计划、执行、交付和移交四个环节。在合同管理中支付机制的设计非常重要，反映了风险分配的财务影响，决定政府部门对承包商进行的支付，为确保对承包商提供有效激励，支付要与服务的可用性挂钩，同时制定支付扣减机制，扣减机制与风险情况挂钩，表现持续不佳或在一定期间内反复出现服务不可用的情况时，支付扣减会相应增加。

**（四）PPP项目的价格调整机制。**为保证PPP项目运营商获得合理的回报，避免获得过高回报，真正实现“物有所值”的理念，英国PPP模式对价格提出了2种调整机制。一是基准设定。每年进行一次，承包商将自己的成本或为其提供较服务（如保洁、食堂等）的分包商成本，与市场上提供类似服务的成本进行比较。二是市场测试。每5年进行一次，承包商针对相关软服务进行再次招标，从而真正达到服务的“物有所值”。

**（五）美国PPP融资支持政策。**英国政府采取了多种措施为PPP项目提供融资支持。一是成立养老金投资平台。英国养老金规模较小，缺乏基础设施领域的投资能力。2011年，

英国政府、养老金联合会和养老金保护基金创建养老金投资平台（PIP），10支英国主要养老金作为平台的初始投资者。英国政府与PIP密切合作，但PIP全独立于政府之外。二是成立保险公司基础设施投资论坛，为英国保险协会成员提供专门途径沟通基础设施政策，增加保险基金的投资机会。三是吸引鼓励外资参与基础设施建设。IUK与英国贸易投资署合作，为其提供专门知识，帮助他们与国际开发商、中介机构和监管机构建立联系，吸引外资。四是提出英国担保计划，为基础设施投资提供担保。2012年，英国通过《基础设施（金融支持）法案》，在2016年12月31日前，对符合具有国家重要意义、1年内可以开工等标准的项目，由政府提供还款担保，担保规模不超过400亿英镑。五是提出临时合作贷款。该贷款项目是英国担保计划的一部分，于2012年7月开始，主要帮助PPP项目，由政府联合私营部门按商业条件对项目进行贷款。该项目是2009年英国财政部基础设施融资中心贷款业务的延续，强调按照商业原则运作，当金融市场恢复时，政府部门要及时退出，避免对私人市场的挤出效应。六是鼓励利用英国绿色投资银行。欧洲投资银行、欧盟2020项国债券计划为基础设施建设提供资金。其中，英国绿色投资银行是由英国政府设立的唯一一家政策性银行，成立于2010年，政府提供40亿英镑作为资本，为海上风电、废物处理等绿色项目提供债权和股权融资。