·综述·

文章编号:1006-7329(2000)05-0090-05

公共项目私人融资新途径——PFI*

任 波, 李世蓉
(重庆建筑大学 国际建筑经济与管理研究中心,重庆 400045)

摘要:PFI是一种新的公共项目私人融资方式。它鼓励私人部门营建基础设施项目或政府公共项目,并以此为基础提供公共服务的一种区别于传统政府公共项目的出产方式。它能够广泛地适用于许多政府的公共项目领域。在英国该方式已成为政府获得高质量、高效率的政府项目的主要工具。PFI的应用有二个基本必须遵循的原则,一是要能够实现安全可靠的经济价值;二是项目的风险能够在政府部门和私人部门之间合理分配。

关 键 词:政府;公共项目;私人融资
中图分类号:F280 **文献标识码**:A

1 公共项目私人融资方式的产生背景

在公共经济理论中,政府公共部门的主要任务是提供公共物品(Public Goods)。公共物品通常具有非排他性和非竞争性这样二个基本特征。非排他性,使大多数公共物品在技术上不易排斥众多受益者;某些公共物品在技术上虽然可以排他,但是排他的成本十分高,以致于在经济上不可行。公共物品在消费上的非竞争性表现为:公共物品一般都具有不可分割性;由于公共物品的不可分割性,因而在其产生"拥挤"前,每增加一个消费者的边际成本等于零;当一种公共物品产生消费竞争时,就必须采取某种限制消费的措施(如收费等),这时的这种商品就不再是纯公共物品了。

一般认为私人部门虽然可以生产某些公共物品,但前提是其可能的受益者只有在支付代价或规费之后才能享受该产品,而这些收入要能够补偿生产该产品的成本和能够获得合理利润。在制度还没有创新的过去,公共物品是排斥由私人部门生产的,实证表明私人部门生产公共物品是低效率的。因此,长期以来无论是西方发达国家,还是发展中国家,政府都责无旁贷地担负起公共物品的提供者的责任。

政府提供的公共物品,不仅包括公共基础设施,还包括实现政府的社会职能的公共事业,如国防、社会保障、教育、医疗等。随着社会的发展和进步,政府在公共事业上的支出压力日愈加大,资金和资源的稀缺与社会发展的需求矛盾日趋突出,同时政府公共项目和国有企业的高投入、低效率和资源的高消耗,已成为一个世界性的问题(世界银行,1995年)。正是如此,引发了世界范围内的政府公共项目产出方式的制度创新。私营部门在20世纪80年代开始以多种形式逐步进入传统的政府公共项目;政府项目的私有化浪潮也在一些国家兴起。在这样的背景下,英国政府于1992年11月提出了一种新的、比较规范的公共项目私人融资的模式——PFI。PFI方式从一产生就受到英国政府高度重视,政府为它的应用做了许多政策和制度的规范工作,基本形成了一套PFI的运行框架。该方式目前已成为英国政府获得高质量、高效率的公共设施或公共项目的主要方式。

* 收稿日期:2000-05-26
作者简介:任 波(1962-),男,重庆人,副研究员,博士生,主要从事投资经济学研究.

2　什么是 PFI

PFI——Private Finance Initiative,即"私人主动融资",也有人将其译为"私人融资计划"。我们认为,"私人主动融资"的译法更合乎 PFI 的运行特征,更能体现私人部门在参与公共项目中的主动性,同时也合乎政府推行该方式的初衷,即调动私人部门参与政府基础设施和其它政府公共项目建设的积极性。

什么是"私人主动融资"?根据英国的实践,"私人主动融资(PFI)"是指政府以不同于传统的由政府负责提供公共项目产出的方式,而采取的促进私人部门有机会参与基础设施和公共物品的生产或提供公共服务的一种全新的公共项目产出方式。该方式是政府与私人部门合作,由私营部门承担部分政府公共物品的生产或提供公共服务,政府购买私营部门提供的产品或服务,或给予私营部门以收费特许权,或政府与私营部门以合伙方式共同营运等方式,来实现政府公共物品产出中的资源配置最优化,效率和产出的最大化。

我国应用"私人主动融资(PFI)"方式时,参与政府公共项目产出的主体,不仅可以是私人资本、民营资本、外资,同时按照现代企业制度组织的国有大中型企业更应该积极争取成为该项工作的主体。其理由是:在政府财政适度退出某些公共领域已成为一种大趋势下,某些公共物品完全可以由非政府部门来建设、营运,同时我国政府正在积极探索公共项目投融资体制的改革,除政府财政之外的一切非官方投资者,应有一个平等的竞争机会;而国有大型企业,在技术、融资条件、人才和管理上有一定的基础,但是如果产权还不够明晰,优势就可能变成劣势。

3　PFI 方式的含意

PFI 模式是传递某种公共项目的服务,而不是提供某个具体的构筑物。典型的 PFI 项目,实质上是一种政府或公众对公共物品生产者(PFI 项目中,一般是私人部门或许多私人部门组成的特殊目的公司)提供的公共服务的购买。这些项目也许是医院、学校、甚至是监狱。私人部门在政府的指导下,提供诸如健康医疗、教育和其它的社会服务,同时负责项目设施的管理、维护等工作。虽然许多 PFI 项目都伴随着土地的开发利用和建筑物的具体形态的形成,但是这并不是 PFI 项目的主要目的,它只是为传递服务功能所必须的物质依托。正如政府运用财政开支,生产公共物品并占有具体的建筑物或某些具体的资产一样,政府需要的是它能够提供具体的社会服务功能。政府不希望也没有必要去拥有或管理具体的财产,这些工作完全可以由私人部门或非官方部门去承担。政府只是要求这些部门,按照规定提供必要的社会公共物品和完成公共服务的职能。

在英国的 PFI 项目通常是 DBFO (Design , Build , Finance , Operate)项目。私人部门负责完成项目的设计、建设、融资和运营,并且通过提供服务来获得政府或公众的付费,实现收入和完成利润目标。一般来说,私人部门在项目的建设期是不能得到项目服务购买者的"预先支付"的,但是在项目建成后的整个寿命期内将获得支付。支付是依据根据项目资产的效用、提供服务的可用性和执行的情况而定的。

4　PFI 的典型模式

在英国的实践中,PFI 项目有 3 种典型的类型:

1) 在经济上自立的项目(Financially Free-Standing Projects)。

以这种方式实施的 PFI 项目,私人部门在提供服务时,政府不向其提供财政的支持,但是在政

府的政策支持下，私人部门是通过项目的服务向最终使用者收费，来回收成本和实现利润。典型的有 BOO/BOT 等形式，相关的案例如：由私人设计、建设、偿还债务和运营的收费桥梁，在其中公共部门不承担项目建设的费用和项目运营的费用，但是私人部门可以在政府的特许下，通过适当地调整对桥梁使用者的收费来补偿成本的增加。在这种模式下，公共部门对项目的作用是有限的，也许仅仅是承担项目最初的计划或按照法定程序帮助项目公司开展前期工作和按照法律进行管理。

2) 向公共部门出售服务的项目(Services Sold to the Public Sector)

这种项目与上述的形式不同点在于，私人部门提供项目服务所产生的成本，完全地或主要地是通过私人部门服务提供者向公共部门收费来补偿的。这样的项目主要包括私人融资兴建的监狱、医院和英国北部的铁路等。

3) 合资经营(Joint Ventures)

这种形式的项目中，公共部门和私人部门共同出资、分担成本和共享收益。但是为了使项目成为一个真正的 PFI 项目，项目的控制权必须是由私人部门来掌握，公共部门只是一个合伙人的角色。在英国合资形式的 PFI 项目主要有 the Channel Tunnel Rail Link , Croydon Tram Link，和一些英国城市的重建计划等项目。

在具体的运营模式上经常与 PFI 方式相联系的运作方式有：

DBFO：Design，Build，Finance and Operate

DCMF：Design，Construct，Manage and Finance

BOO： Build，Own and Operate

BOOT：Build，Own，Operate and Transfer

5 PFI 的特征和优点

PFI 的特征可以概括为：它是一种旨在促进私人部门(或非官方资本)参与基础设施项目建设和政府其它公共服务提供的，促进政府由传统的公共物品生产者，转变为公共物品的购买者的一种新的公共物品产出方式。在政策的设计上，与私有化不同，公共部门要么作为服务的主要购买者，要么充当项目实施的基本的法定授权控制者，这是政府部门必须坚持的基本原则；同时，与买断经营也有所不同，买断经营方式中的私人部门受政府的制约较小，是比较完全的市场行为，私人部门既是资本财产的所以者又是服务的提供者。PFI 方式的核心旨在增加包括私人部门参与的公共服务或者是公共服务的产出大众化。

PFI 在本质上是一个设计、建设融资和运营模式，政府与私营部门是一种合作关系，对 PFI 项目服务的购买是由有采购特权的政府与项目私人营运者签定的。

其优点在于：1)PFI 有非常广泛的适用范围，不仅包括基础设施项目，在学校、医院、监狱等公共项目上也有广泛的应用，在英国 PFI 方式还被用于国防训练项目、政府部门的设备改造项目、政府的公共住房开发项目、城市的重建项目等；2)推行 PFI 方式，能够广泛吸引经济领域的私营部门或非官方投资者，参与公共物品的产出，这不仅大大地缓解了政府公共项目建设的资金压力，同时提高了政府公共物品的产出水平；3)吸引私人部门的知识、技术和管理方法，提高公共项目的效率和降低产出成本，使社会资源配置更加合理化，同时也使政府摆脱了长期困绕的政府项目低效率的压力，使政府有更多的精力和财力用于社会发展更加急需的项目建设；4)PFI 方式最大的优势在于，它是政府公共项目投融资和建设管理方式的重要的制度创新。它在英国的几年实践中，被认为是政府获得高质量、高效率的公共设施的重要工具。

PFI 的成功例子主要有：在最先的 8 个项目中节约了 15%的成本；在最先的 2 个监狱项目中缩短合同工期 10%；在国家储蓄系统的更新项目中，比传统的采购方式节约了 60%的开支等。

正是 PFI 方式所独具的优点和在英国的成功实践，英国政府已明确规定：英国政府和地方政府

的公共项目,在建设计划阶段必须首先考虑采用 PFI 方式,除非经过政府的评估部门认可,该项目不宜或不能或没有私人部门参与的情况下,才能采用传统的政府财政投资兴建的办法。根据英国政府 2000 年 1 月的一份报告的统计,到 1999 年 12 月中央和地方政府签定的 PFI 项目超过 250 个,合计金额超过 60 亿英镑。

6' 应用 PFI 方式的基本原则

一个成功的 PFI 项目必须包含的基本原则是:

6.1 一个有关 PFI 方式的政策或法律依据

它使得所有的参与者都能够在一种共同了解的术语和法律框架下来实施项目。

6.2 项目可靠的经济价值(value for money)的实现

可靠的经济价值的评估,可以通过比较 PFI 与传统的公共项目建设制度下的生命周期成本来获得。在实际运营在,可以通过私人部门的经营管理,如设计、建设、经营部门之间的协调;采用新技术、创新设计、减少中间环节;在设计和建设过程中更高的管理效率和充分利用资产;以及在运营中的合理维护等手段来取得。

6.3 风险在政府部门与私人部门之间的适当转移(risk transfer)

风险转移的概念,最初是公共部门希望把项目的风险转嫁给私人部门。私人部门被当着承担风险的对象,而且政府部门希望将所有的风险都转嫁个私人部门,这就经常导致项目谈判的失败。(中国在引进外资的谈判中更是如此)

根据风险最佳管理的原则,项目风险应由公共和私人二个部门共同承担,并由双方各自控制自己最有能力控制的风险时,风险就被适当地转移了。

7 PFI 方式给我们的启示

1) 我国政府公共项目建设的投融资和管理体制必须在制度上有所创新。

2) 中国西部大开发为引进和推广应用 PFI 方式带来了极大的机遇。

3) 中国政府应在总结过去 BOT 试点的基础上,认真研究如何推广和规范"公共项目私人融资"方式,并在立法和制度保障上有所突破。

4) 中国的企业应该抓住机遇,积极探索以"主动融资"方式参与政府公共项目的建设途径,在新的历史条件下,为企业创造新的发展机遇。

参考文献:

[1] THEODORE GODDARD. The TG PFI Handbook——A Guide through the Maze[M].

[2] HM Treasury. Private Opportunity, Public Benefit, Progressing the Private Finance Initiative[DB/OL]. http://www.treasury.gov.uk

[3] Commissioned by Treasury Taskforce. Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative. A Report by Andersen and Enterprise LSE[DB/OL]. http://www.treasury-project-taskforce.gov.uk, January 17, 2000

[4] HM Treasury, PFI Policy statement No. 2, Public Sector Compatators and Value for Money[DB/OL]. http://www.treasury-project-taskforce.gov.uk

[5] HM Treasury, PFI Policy statement No. 3, PFI and Public Expenditure Allocation for NDPBS[DB/OL]. http://www.treasury-project-taskforce.gov.uk

[6] HM Treasury, PFI Policy statement No. 4, PFI PROJECTS: DISCLOSURE OF INFORMATION AND CON-

SULTATION WITH STAFF AND OTHER INTERESTED[DB/OL]. http://www.treasury—project-task-force.gov.uk

PFI—Private Finance in Public Works

REN Bo, *LI Shi-rong*

(Research Center of International Construction Economics and Management, Chongqing Jianzhu University, Chongqing 400045, China)

Abstract: PFI is one of the novel approaches for the private finance in public works. The initiative aims on encouraging the private sector to undertake infrastructure projects and the provision of services on a project basis, rather than by the traditional means of procurement. PFI has been widely applied in a large number of fields in public works of government. PFI has become one of the government's main instruments for delivering higher quality and more effective public services. Two of the principal tenets of PFI is: the first is to secure value for money for the public sectors and the second to transfer the ongoing risk in the continued delivery of a service away from the public sector to the private sector.

Key words: government; public works; private finance initiative

---

(上接第78页)

Study on the Pretreatment Technology of Phosphogypsum

PENG Jia-hui[1], *ZHANG Jian-xin*[1], *WAN Ti-zhi*[2]
TANG Ling[2], *CHEN Ming-feng*[1]

(1. Department of Material Science and Technology, Chongqing Jianzhu University, 400045, China; 2. Analytical & Instrumentation Center, Chongqing Jianzhu University, 400045, China)

Abstract: The economic and effective pretreatment is a key to its recycling into useful building materials. The pretreatment such as washing, neutralizing with quick lime, grinding, floating, screening, calcination etc. have been studied. The effectiveness, problems and feasibility of pretreatment are analyzed. This paper presents the pretreatment principle of phosphogypsum utilization. If the phosphogypsum utilized is more than hundred thousand tones per year, the washing technology is recommended, otherwise, the technology of neutralizing with quick lime and grinding should be chosen.

Key words: phosphogypsum; pretreatment; impurity; grained structure; recycle