

# “一带一路”PPP模式中风险分析 及风险规避路径选择

王树文

(对外经济贸易大学公共管理学院,北京 100029)

**[摘要]**“一带一路”沿线国家多是亚洲发展中国家,对大规模的基础设施有着极大需求,巨大的资金缺口成为主要问题。利用PPP项目可以丰富投资主体,吸引更多资本。随着我国走出去步伐增大,走出去的风险也随之加大。对国内外PPP案例分析后,从中识别出政治风险、低效率风险、公益性风险和收益风险四大风险。提出了在“一带一路”背景下PPP模型风险规避的路径选择:要建立两种机制,即多方共同监督机制和立体风险规避机制,并辅助以规范的管理。以期通过这三种途径来最小化PPP模式风险,推动政府和企业合作,助力中国企业“走出去”。

**[关键词]**一带一路;基础设施;PPP模式;风险因素;路径选择。

**[中图分类号]**F125

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1003-8353(2016)05-0068-08

## 引言

2014年,PPP(Public-Private Partnership即公私合作)大潮扑面而来,中央政府的鼓励、地方政府的响应,让PPP在2015年伊始便迅速成长。国际上,我国发起的“一带一路”战略和亚洲基础设施投资银行的设立,把中国与周边及沿线国家相连接,基础设施建设、能源合作和高端制造业三个领域将迎来中国对外投资新浪潮。在“一带一路”沿线国家多是亚洲发展中国家,对大规模的基础设施有着旺盛的需求,其资金缺口预估计将达8万亿美元,而亚洲开发银行每年仅为基建放贷100亿美元,远远满足不了资金需要<sup>②</sup>。解决这一问题的最佳途径就是大力发展PPP模式,将大量的私营资本吸纳进来,利用私营方专业的管理经营能力,有利于高效开展基础设施建设项目。公私伙伴模式(PPP模式)是公共部门与私人部门为提供公共产品和服务而建立的合作关系,凭借“多供给主体”、“兼顾效率与公平”、“风险分担与利益共享”等特征,可以成为公共产品供给的“第四条道路”。我国企业将资金投入别国的基础设施建设中,面临诸多风险,明确地识别风险、了解困境才能更好的推动PPP项目成立。

目前,国内外诸多学者都对PPP模式进行了广泛而深入的研究。国外关于风险研究的先驱者中:E. S. 萨瓦斯被称为“世界民营化大师”,其影响力也是最大。萨瓦斯(2002)在《民营化与公私部门的伙伴关系》<sup>①</sup>一书提到,这种伙伴关系(PPP模式)主要存在商业风险、财政风险、政治风险和包括技术、环境等方面的其他风险。但是书中并没有深入探讨如何规避和防范公共服务市场化进程中的风险。具体到关于公共服务市场化PPP模式应用的研究,有成功因素(关键因素)和障碍因素研究,也包含了PPP模式合约风险分配研究。Hammami, Ruhashyankiko 和 Yehoue(2006)<sup>②</sup>在研究PPP项目时发现,良好的社会制度、清廉的政府官员、弱化的官僚作风和有效的法律法规是促进成功的重要因素。Serebrisky

**[作者简介]**王树文(1963-),女,博士后,对外经济贸易大学公共管理学院教授。

<sup>①</sup>E. S. Savas. *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House, 2000.

<sup>②</sup>Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue. *Determinants of Public - Private Partnerships in Infrastructure*. IMF working paper, 2006, 06/99.

(2004) 和 Estache<sup>①</sup> 强调,政府政策的稳定性和持续性对于 PPP 项目的可持续性起到关键作用。同样, Brenck(2004)<sup>②</sup> 认为,PPP 项目成功的最大障碍是政策的频繁变化。Daniels 和 Trebilcock(1996)<sup>③</sup> 认为,在 PPP 项目中,政府处在缔约双方的较高权威地位,容易导致高风险。Warner & Hefetz(2008)<sup>④</sup> 认为在公共服务民营化改革中,公私合作(PPP 模式)提供服务成为主要模式,可以兼顾公众满意和效率。

国内关于 PPP 研究的文献比较多,但有关于 PPP 风险规避的研究较少。在风险管理和评价方法方面,元霞、柯永建、王守清(2009)对 13 个风险因素:法律变更、审批延误、政治决策失误冗长、不可抗力等风险因素进行了辨认,但是对于加强政府管理没有充足研究<sup>⑤</sup>。李本(2014)认为 PPP 项目风险体系包含两类:不可控制(来源于政治、市场、金融、不可抗力)和可控制风险(来源于技术、建设、运营和环境),并对项目周期中各个阶段的风险因素进行识别,但并未深入研究如何规避风险<sup>⑥</sup>。宋志东(2004)认为从风险分担和管理视角出发,应该用合同、协议等文件明确项目参与方的责任与权利<sup>⑦</sup>。范小军(2007)建立了在政府和项目主办方之间的基础项目融资风险分担比例的模型<sup>⑧</sup>。

## 一、PPP 模式国内外应用案例风险因素分析

PPP 模式在全世界范围内发展已久,英国是公认的最早也是最先进的 PPP 模式使用者<sup>⑨</sup>,而在中国 PPP 尚属于新生事物,公共部门和私营单位在 PPP 的操作应用中尚缺乏经验。国际和国内上有诸多应用 PPP 成功或失败的案例,成功的经验可以借鉴,但失败能更好地暴露 PPP 项目中的风险。本文筛选出 20 个案例(表 1 中所示),从对其过程中所遇风险进行分析,以期总结规律并能对实践有指导作用,改变我国 PPP 模式成熟度较低的状况。

表 1 PPP 模式国内外应用案例及结果分析

时间	案例名称	国别	案例失败/成功原因	结果
国际 PPP 模式案例分析				
1984	英国赛文河第二大桥项目	英国	采用多种融资方式;完善的合同排除了难以预期的困难	项目顺利运营
1990	澳大利亚电力供应	澳大利亚	企业高价售电	2009 年高温天气中许多儿童和老人丧生招致反对
1990	加州 91 号快速路	美国	政府违反排他性条款	政府回购的方式提前终结
1990	墨西哥国家电信公司	墨西哥	政府监管不力;反垄断法缺位;电话费高昂	持续经营
1994	英法海峡隧道	英国 法国	建设成本超支;政府延期发放运营许可证;实际现金流入偏低	欧洲隧道公司作为项目的运营者,以破产收尾
1995	法国西班牙跨国铁路项目	法国 西班牙	欧盟各国家支持和政治承诺;合同对责任进行了明确划分	项目顺利运营

①Estache, A., Serebrisky, T., 2004. "Where do we stand on transport infras- tructure deregulation and PPP?" World Bank Policy Research Working, Paper No. 3356.

②Christian von Hirschhausen, Thorsten Brckers, Andreas Brenck. *Infrastructure Regulation and Investment for the Long - term*. Science Direct, Utilities Policy 12(2004) 203210. pp. 203 - 210.

③R Daniels, M Trebilcock. *Private Provision of Public Infrastructure: An Organizational Analysis of the Next Privatization Fro*. University of Toronto Law Journal, 1996, 91(12) : 1183 - 1189

④Waner, M. E. & Hefetz, A. *Managing Markets for Public Service The Role of Mixes Public - Private Delivery of City Services Public Administration Review*. ( January / February, 2008 ), pp155 - 166.

⑤元霞,柯永建,王守清:《基于案例的中国 PPP 项目的主要风险因素分析》,《中国软科学》,2009 年第 5 期。

⑥李本:《基于 PPP 项目的风险管理研究》,《城市建筑》,2014 年第 2 期。

⑦宋志东:《BOT 融资中的风险分担及合同管理》,《吉林省经济管理干部学院学报》,2004 年第 1 期。

⑧范小军,赵一,钟根元:《基础项目融资风险的分担比例研究》,《管理工程学报》,2007 年第 1 期。

⑨周嵩毅:《基础设施建设 PPP 模式全球发展态势研究》,《现代商贸工业》,2009 年第 18 期。

续表 1

时间	案例名称	国别	案例失败/成功原因	结果
2000	格鲁吉亚卡杜里水电站	中国企业投资	政府对企业干预权限过大;政局动荡;项目遭遇恐怖袭击	主体工程延期建成
2000	美国马萨诸塞州 3 号公路北段修缮扩建项目	美国	州公路局和私营方在项目范围、成本和进度上产生分歧未能及时解决	项目被推迟了近三年
2002 2003	伦敦地铁项目	伦敦	政府监管不力;管理人员更替频繁造成混乱;私营机构以利润最大化为目的,公私部门矛盾严重	两个项目联合体相继破产,项目以失败告终
2006	缅甸密松水电站	中国企业投资	国际环境保护组织和公众以破坏当地环境,影响人民利益为由反对	东道国政府单方面搁置
2008	尼日利亚拉各斯州莱基收费公路	尼日利亚	东道国国内民众反对;出现替代项目;利润值降低	移交政府
2010	中石油长城钻探工程分公司在利比亚的项目	中国企业投资	利比亚政局动荡	合同项目终止
2011	墨西哥城到克雷塔罗高铁项目	墨西哥	东道国国内反对党反对	政府宣布取消中标并将重新招标
国内 PPP 模式案例分析				
1996	上海大场水厂	上海	政府审批延误	谈判失败,政府回购
1997	廉江中法供水厂	廉江	官员考核机制存在问题;官员腐败;政府决策失误;合同脱离实际,双方不再履行义务	项目闲置 8 年
1998	北京第十水厂	北京	政府审批效率低下;政府规划能力差	外资退出
2000	长春汇津污水处理厂	长春	政府不再向企业支付污水处理费	政府回购而结束
2001	武汉汤逊湖污水处理厂	武汉	有关部门迟迟未能解决管道、收费等问题,致工厂闲置	整体移交给政府
2003	北京鸟巢 PPP	北京	民众质疑其公益性;无法开展商业行为,项目盈利性减低	PPP 模式应用失败
2008	青岛威立雅污水处理厂	青岛	政府频繁转变态度;政府决策过程冗长;企业追求利益危害了群众用水安全	重新谈判

资料来源:作者根据公开发表的资料整理而成

上述 PPP 模式应用的案例中,从国际到国内案例,越来越多的基础设施建设中引入了 PPP,许多风险也在实施过程中暴露出来。英法海峡隧道、墨西哥国家电信公司、伦敦地铁项目、美国马萨诸塞州 3 号公路北段修缮扩建项目中政府审批效率低、监管不力、延迟发放经营许可证的情况,反映了当地政府办事效率低下的特点。国内出现政府审批效率低、问题得不到及时解决的案例高达五个。由于“一带一路”中项目合作将牵扯到众多国家和金融机构、国际机构,项目参与方越多,相关程序就会更复杂,协调性难度加大,效率的问题就显得尤为重要。

国际上有五个案例都出现了东道国迫于国内民众、反对党的压力而违约或撤销项目的情况,东道国政治环境的稳定性及其国际关系都对项目有着重大影响。国内案例中,政府违约、政府不履行合同也经常发生,政府的行为关系到政府信用问题,此类风险可以归结为政治风险。所谓政治风险,就是指在 PPP 项目中,由于东道国政局动荡、政策的不连续性和过度干预经济的行为,导致 PPP 项目失败的不确定性<sup>①</sup>。通过对比发现,政治风险是 PPP 项目中的重大风险,不论是国际案例还是国内案例,许多项目的失败与当地有着直接关系。

青岛威立雅污水处理厂案例中出现了企业逐利将用于污水处理的回用水管直接接到了自来水管

<sup>①</sup>刘爽,孙铭国《中国矿产企业跨国经营所面临的政治风险与防范》,《商业经济》,2010 年第 21 期。

道,污染了生活用水水质,对居民生活造成了损害。社会资本某种程度上的自利性与公共服务的公益性之间存在着内在的、无法彻底消解的矛盾,这就决定了社会资本进入公共服务领域后,可能会带来潜在的损害公共利益的风险<sup>①</sup>。

与国际案例相比,我国国内出现了更多的社会资本无法取得足够利益的情况,大多是因为政府加建了同类型项目而导致出现竞争性建筑。我国PPP模式尚处于发展阶段,相关的政策、法律体系还不完善,政府行为随意性大。这一点借鉴在“一带一路”PPP项目合作中,我国企业在“走出去”的过程中,要多学习国际成功项目的合同协议内容,一份完善的合同在一定程度上可以控制、规避风险。

对以上多种情况进行归类,四种情况出现次数较多:政府失信、政局动荡造成项目失败;基础设施失去公益性遭到反对;政府审批效率低、多方协调不力造成工期延误;投资成本难以收回。本文对每个案例中出现的风险类型归纳为表2。

表2 PPP模式国内外案例应用风险类型归纳

案例	风险	违背公益性	低效率风险	政治风险	收益风险
英国赛文河第二大桥项目					√
澳大利亚电力供应		√			
加州91号快速路				√	
墨西哥国家电信公司		√		√	
英法海峡隧道项目			√	√	√
法国西班牙跨国铁路项目			√	√	
格鲁吉亚卡杜里水电站			√	√	
美国马萨诸塞州3号公路北段修缮扩建项目			√		
伦敦地铁项目		√	√	√	
缅甸密松水电站				√	
尼日利亚拉各斯州莱基收费公路		√			√
中石油长城钻探工程分公司在利比亚的项目				√	
墨西哥城到克雷塔罗高铁项目				√	
上海大场水厂		√		√	√
廉江中法供水厂				√	√
北京第十水厂			√	√	√
长春汇津污水处理厂				√	
武汉汤逊湖污水处理厂			√	√	√
北京鸟巢		√		√	√
青岛威立雅污水处理		√		√	

资料来源:根据公开发表的资料和表1总结得出

## 二、“一带一路”基础设施建设中PPP模式风险类型分析

Public - Private - Partnership 是PPP模式的英文全称,有广义和狭义之分。广义的PPP是公共部门与私人部门为提供公共服务或产品而建立的契约的合作关系,分为特许经营、私有化和外包三大类。狭

<sup>①</sup>王茂涛,冯伟《公用事业民营化的社会风险及防范》,《中州学刊》,2013年第10期。

义的 PPP 模式是指公共部门通过政府招投标或其他招商形式选择合作伙伴,与中标单位谈判并签订协议,共同组建特殊目的项目公司(简称 SPC, Special Purpose Company)。项目建成后,SPC 负责筹资、建设及特许运营期内进行经营,并以向基础设施项目最终使用者收费的方式回收资金,运营收益按照事先约定的利益分配制度进行分配,特许经营期满后,将经营权及设施所有权移交给政府公共部门(见图 1)。根据表 1 和表 2 所得结论,我们将从以下四个方面分析“一带一路”中 PPP 模式可能包含的风险因素。

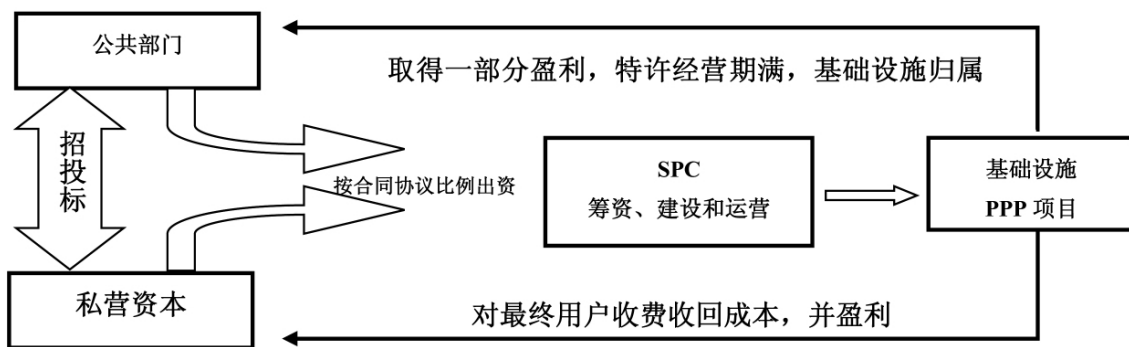


图 1 以基础设施为例 PPP 模式图

### (一) 政治风险

1、政局动荡引起的 PPP 风险。“一带一路”沿线合作的国家并非都是政治清明的净土,有一些国家的政治不够稳定,经济落后不发达,同时民族、宗教冲突较为严重。其中中东地区、印度和巴基斯坦等都存在纠葛,地缘政治情况复杂,中国在任何问题上采取的外交立场都会影响到东道国国家执政党、民众等对中国的情绪。例如 2014 年 11 月 4 日,中国铁建率领的国际联合体中标了墨西哥城到克雷塔罗的 210 公里的高铁项目,但是在 11 月 7 日,由墨西哥总统宣布撤销投标结果。墨西哥国内反对党以“其他有竞标意向的公司没有充足时间准备为由”指责政府,墨西哥政府为“避免有关合法性和透明度的任何争议”,撤销招标结果。我国发改委认为中方企业始终遵守墨西哥政府公开招标程序和要求,却被突然撤销,有失公平。由于政局动荡,中石油长城钻探工程分公司在利比亚等中东、北非地区的 6 个海外项目合同终止,影响公司全年营业收入约 12 亿元<sup>①</sup>。

2、政策间断引起的 PPP 风险。一国政策的连续性和稳定性决定了政企双方合作的长久性,从宏观层面上包括了某个国家的政局及其政策的连续性,例如是否会将外国投资国有化风险。在青岛威立雅污水处理案例中,项目签订后,青岛政府认为价格高,单方面要求重新谈判以降低承诺,政府态度的频繁转变造成了谈判时间拖延。微观层面上要从某个特定行业中分析政策变更带来的风险。我国福建泉州刺桐大桥是我国第一座使用 BOT 模式建成的桥。2003 年,福建省政府正式批复刺桐大桥的收费期限为 30 年,2004 年国务院颁布规定:经营性收费公路收费期限最长不得超过 25 年。据此,省政府明确刺桐大桥收费站以缩短年限方式进行整改,缩短为 25 年,运营时间减少造成成本难以收回。

3、政府干预引起的 PPP 风险。这里的政府干预指的是过度干预微观经济。若东道国政府部门尚未脱离具体事务,既当项目参与者同时又监管项目,承担的责任出现错位。政府对微观经济的直接管制,以及对垄断企业的隐性补贴,都在相当程度上形成了对市场的替代,导致资源配置不合理和效率低下。例如在格鲁吉亚水电站案例中,当地政府过度干预微观经济,要求该项目的主体工程施工必须由当地承包商负责,而当地工人水平低,当地公司管理能力差,造成工程延期。

项目签订后,政府是否认真履约,能否及时兑现承诺也应该成为考虑因素,沿线国家中,有个别国家有着经常违约的记录,即使有些项目得到了东道国的政府担保,也会出现东道国政府违约情况,中国投资方的资金安全得不到保障。在尼日利亚拉各斯州莱基收费公路和美国马萨诸塞州 3 号公路北段修缮扩建项目中,政府都违背了项目唯一性,降低了项目的赢利能力。

<sup>①</sup>殷仁胜《中国海外能源投资风险与国际法保障》,《三峡大学学报》(人文社会科学版),2012 年第 4 期。

政治风险由以上三种类型组成(如图2所示),同时,中国政府应该正确引导媒体,以解除某些国家对中国的戒备之心,以心灵的互联互通促进信任,加快基础设施和交通的互联互通。

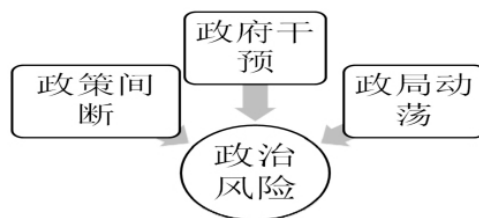


图2 政治风险类型构成

## (二) 低效率风险

我国公用事业改革的初始条件和基本动因是原有体制的低效率。如果没有对原有公用事业垄断性市场结构进行重组,PPP模式应用也只是将国有企业的垄断经营转变为民营企业垄断经营或公私合作企业的垄断经营,实际上只是一种利益的再分配,而不是激励机制的演进。在墨西哥私有化浪潮中,卡洛斯·埃鲁收购了墨西哥国家电信公司,控制了墨西哥90%以上的电话业务,因而可以制定高收费标准。由于墨西哥政府监管不力,相应的反垄断法缺失,昂贵的电话费同样使很多人无法使用服务。

低效率困境与东道国的政府部门有着千丝万缕的关系。东道国的公共部门承担着政策引导和监督职责,尤其是政府监管这部分工作,政府应该注意在实际操作中的“度”的把握,既不能当“甩手掌柜”,也不能“过度干预”。英法海峡隧道案例中,英法两国政府的运营许可证延迟发放,造成了资金短缺。PPP模式作为公共部门和私人部门合作的一种方式,为民间资本和外资进入公共产品提供领域创造必要条件。如果东道国政府不断扩权,将严重压抑市场成长空间。在PPP模式中,在合同规定的期限范围内,由私人部门掌握项目的运营权,政府只需要做好监督管理事宜,这在一定程度上促使了政府职能的转变,实现了“政企分开”。

## (三) 违背公益性风险

公用事业的市場化和民营化要坚持普遍服务的原则。但是,对于追求利润的企业来说,普遍服务可能意味着经济上的损失。如果他们的这种损失得不到相应的弥补,他们必然违反普遍服务的可承受性和非歧视性原则,社会弱势群体的权益可能绝对或相对地受到损害。青岛威立雅项目中,污水处理厂为了私人利益最大化,将用于污水处理的回用水管直接接到了自来水管,污染了生活用水水质,对居民生活造成了损害,私人资本方因逐利性而违背公共服务的公益性。鸟巢PPP项目中中信集团本来将鸟巢冠名权出售给企业以获取利润,但是民众认为由企业对国家知名建筑进行冠名有损国家形象而反对;鸟巢参观费用和配套设施费用昂贵,公众对鸟巢商业化开发行为不满,质疑其公益性。

## (四) 收益风险

“一带一路”战略带动的投资,大部分瞄准了国际基础设施领域,而基础设施自身含有投资资金大、建设运营周期长、投资回报稳定但回收周期长的特点。基础设施的投资回收周期一般为10年以上,有的甚至长达30年或者更久,带来的经济效益往往小于社会效益,且回报率处于低水平,收入都要取决于项目建成后运营的收益,短期赢利较为困难。例如公路项目,道路的运营和维护成本、客流量的大小、其他运输方式的竞争、东道国是否放开对使用者收费的权利、收费定价的高低等,都是压制赢利空间因素。公路基础设施PPP项目从亏损到收支平衡到转为赢利,这个过程需要一段较长的时间。基础设施中的大部分作为“准公共物品”,想要通过涨价来缩短赢利时间将比较困难。

从成本和收益角度衡量,基础设施投资的收益率偏低。目前“一带一路”沿线国家,经济发展程度不同,政治体制、宗教文化、历史风俗等状况千差万别,有些区域更是地缘政治冲突爆发的高频地带,也是全球主要政治力量角逐的焦点区域,因此难以保障境外投资资金安全。若东道国发生战争,基础设施或厂房被战争摧毁,谁应该为这些损失负责。即使中国政府现阶段正大力推广PPP模式,但是私营资本追求利益,面对上述问题,如何鼓励社会资本将资金注入境外基础设施建设领域,还需要进一步探究。

## 三、“一带一路”基础设施建设中PPP模式风险规避的路径选择

“一带一路”跨区域、跨国家的PPP项目合作中,风险会变得更加立体复杂。正确地识别风险,并以

恰当的方式进行规避,为中方投资营造较为安全的环境,将有助于调动中国企业的积极性,推动中国企业“走出去”,具体的风险规避路径主要有以下几个方面。

(一) 构建协同治理的监督机制

2014年国发文60号文件《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》中,第九条提到,“建立独立、透明、可问责、专业化的PPP项目监管体系,形成由政府监管部门、投资者、社会公众、专家、媒体等共同参与的监督机制”。2014年9月份,中国商务部颁布了新的《境外投资管理办法》,确立了“备案为主,核准为辅”的新型管理模式,中国企业在敏感国家和地区、敏感行业的投资实行核准管理,其余实行备案,并缩小了核准范围,缩小了核准时限。

政府在大幅度简政放权、转变政府职能,要同时做好事前服务和监督工作,监督要引入多方参与,因此本文提出构建协同治理的监督机制,如图3所示:

引入专家,培养、吸纳PPP项目风险管理人员。通过培养具备投融资相关知识的人员和具备高层次管理技术的管理人员,其了解PPP项目的特性和潜在的风险因素,更好的使机构运转。引入公民参与,加强媒体的监督作用,监督政府政策是否符合国有经济结构调整方向,对政府的政策、行为给予批评、监督和反馈。我国政府建立健全PPP管理制度,各级政府遵守境外投资管理规定,提高境外投资决策能力和过程管理能力。加强重点项目管理,对项目的监督实施应做到事前防范风险,事中保障工程质量,事后追踪服务效果。企业走出去过程中,监督税收、外汇、贷款等政府承诺的优惠政策是否实现,审批效率是否依然低下。

项目建成后不能放松监督,“一带一路”基础设施建设PPP项目,不仅仅是一个企业的商业行为,在一定程度上代表了中国的形象,工程质量不佳、不能提供后续配套服务,都在一定程度上折损了中国企业的企业形象,不利于“一带一路”基础设施建设活动的深度合作。

(二) 建立立体风险规避体系

在项目进行过程中,各个阶段之间的风险因素也存在着内在的关联,彼此互相影响,要从项目全周期动态化管理理念出发,建立立体风险规避机制。如图4所示,从事前、事中、事后对风险加以控制:项目成立前的风险预防调研、项目运行中的风险管理以及风险发生后的应对措施。

项目成立前进行预调研,

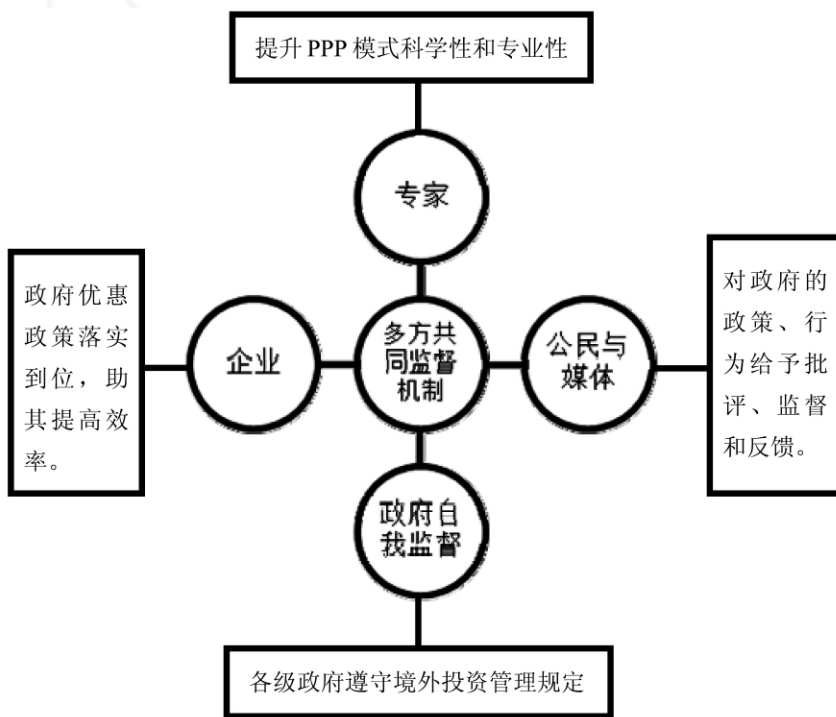


图3 协同治理的监督机制模型

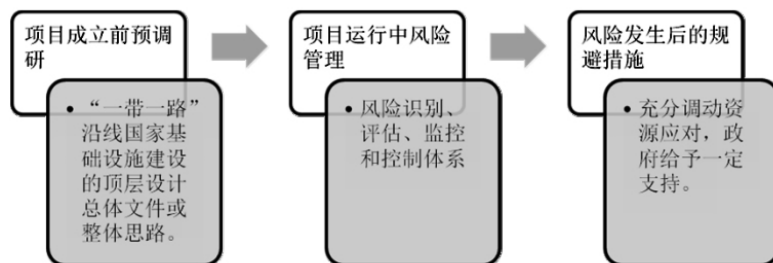


图4 立体风险规避体系模型

要重视投资环境的考察,包括东道国家的社会风俗、历史文化、法律环境、政府对外资的态度和相关的支持政策,以及当地的基础设施水平,可以预估未来的可能竞争项目出现几率,提前识别出风险因素。一份完善的关于“一带一路”沿线国家基础设施建设的顶层设计总体文件或总体思路对PPP项目的发展有着深刻的指导作用。国家从宏观角度出发,做出规划,组织调研沿线国家PPP项目合作的可能性、风险大小等事项,给中国企业做出正确引导。在项目运行中进行风险管理:根据PPP项目的风险特性,建立适应的PPP项目风险管理流程,包括风险识别、评估、监控和控制体系。应形成一个科学系统的工程,充分考虑风险前后关联,建立多层次、多角度、多元化的管理体系,统筹全局看风险。例如建立PPP项目中常见风险因素指标,建立PPP的风险评估模型,尽可能将风险量化。风险发生后要有及时的规避措施:风险发生后,要及时调动资源应对,将损失降低到最小。如政府释放政策红利鼓励中国企业对外投资,企业给予一定程度上的税收、外汇、贷款等优惠政策,并且为中国企业在知识产权、保密信息、外出务工人员的安全方面给予支持和保护。

### (三) 科学规范的合同管理

PPP项目中最重要就是合同,合同是否科学规范在公私合营双方PPP合作中起到了非常重要的作用。例如我国第一次利用PPP模式建造的刺桐大桥,建设运营初期状况良好,但是后期由于没有有效的合同文件,一些问题悬而未决。“那时候合同就是一张纸。”民营方负责人陈庆元说。直到后来,他才看到一份别国的PPP项目合同,“有半人高”。由于政府和企业双方在当时都欠缺合同管理能力,简单的“一纸”合同未能缓冲日后项目建设和运营中的政策变更带来的冲击,留下了无尽的麻烦和痛苦。规范科学的合同包括项目合同、股东间协议、融资合同、保险合同和履约合同。履约合同涉及到工程承包、运营服务、原料供应等方面。PPP项目合同是整个体系的基础核心。其目的是合理分配风险,秉承对某一风险最有控制力的一方承担相应风险,例如政府承担土地获取、审批、政策变更风险,项目公司承担设计、建设和运营中的风险,明确双方权利义务关系。

目前各国、各地区PPP模式应用的程度差异巨大,程度不平衡,尚未有一套各方都能接受的程序和合同规范,多方谈判时随意性加大,延长了谈判时间,浪费了人力物力。中国政府作为“一带一路”的倡导者,应牵头沿线合作国家深入研究PPP模式的法律合同准则和规范。组织相关专业人员深入研究国内外PPP项目相关案例,从成功或失败中汲取经验,再立足我国国情,推行适合我国企业能积极有效参与的PPP模式。

## 四、总 结

PPP项目还有很多空白领域需要我国政府和企业共同努力去完善。例如PPP相关的法律法规体系还不健全,招投标过程、谈判商议过程、合同签订过程、项目经营过程中缺乏强有力的法律法规约束,会使私人部门感到风险过大。未来,“一带一路”将走过65个国家和地区,跨过93个港口和城市,基础设施建设项目将占到很大比例,PPP模式将会在此领域发挥不容小觑的作用,大放异彩,探索、实践过程中也将会遇到诸多尚未出现、难以解决的问题。厘清PPP项目中风险,将有助于中国政府更加顺利地推进“一带一路”战略。路漫漫其修远兮,放眼未来,还需要更多的官方组织、民间组织、智库和各高校教育机构,利用多国参与的研讨会,研究相关问题,培养全能型人才,整合国内外各部门的外事、经济、文化和学术资源,协同推动PPP项目的发展,将中国改革开放的胜利果实带出国门,与其他国家分享,共同和平、可持续发展。

[责任编辑:王 波]