

PPP 模式创新及其对产业的影响

■ 广州市区域发展研究中心主任 赵旭

我今天的演讲主要围绕“PPP 模式创新及其对产业影响”来展开,PPP 与传统建设模式有什么本质区别?新一轮 PPP 的发展方向是什么?有哪些模式创新?PPP 对产业的发展有着什么样的影响,具体到环保产业和公益事业又有什么影响?可能主要的讲公共事业和环境产业的影响。

一、PPP 与传统建设模式的本质区别

PPP 和政府投资项目的传统建设模式有什么区别?刚才孙浩博士也围绕着 PPP 的优势和传统模式不同进行了阐释,从表面的形式看大致有以下四个方面:

一是,投资建设运营的主体不同。传统建设模式下,由政府直接投资建设运营,提供服务,或者是政府的投融资平台,或者其主体是政府指定企业或者事业单位。但是在 PPP 模式下,主要社会资本和资本成立的项目公司来进行投资建设和运营。

二是融资基础不同。在传统模式下,融资基础主要是靠政府信用和企业信用。在 PPP 模式下,它的融资基础是项目收益。

三是风险承担不同。在传统模式下,主要是由政府投融资平台来承担所有风险,包括投资建设运营的风险。而在 PPP 模式下,主要的风险剥离到了项目公司。建设运营的主要风险由项目公司和社会资本承担,只有少部分,比如土地提供风险、政策法规变化的风险还有政府定价的风险由政府保留。

四是付费的时间不同,政府支出的时间不同。传统政府投资建设项目,它以前付费都是在建设期,建设期结束竣工验收就进行支付。现在 PPP 是在整个周期付费。

在上述表面形式不同的背后,本质区别是什么呢?这两种模式的实质相差很大,最关键的问题在于付费的基础发生了变化。传统模式下政府付费基础,或者说购买的是固定资产或者是在建工程,建设的标准,包括要怎么建?建成多大?投资多少?以及审计、监督等都由政府来判断和完成,在这个过程中,政府是公共服务的直接提供者。但是在 PPP 模式下,政府是公共服务的购买者和监督者,它最关注的是公共服务的绩效。比如,污水处理项目。在 PPP 的模式下,污水处理厂并不重要,重要的是处理污水的效果。这种关注点的不同是一个质的变化,这也实际上是 PPP 的和生产建设模式的本质区别。

二、PPP 为什么能提高效率?如何提高效率?

正因为 PPP 与传统的政府建设模式有了这样的本质区别,所以 PPP 就能提高效率。主要在什么核心地方呢?刚才我举了一个污水处理的例子,我再举一个例子就是环境整治,2012 年在广州开亚运会,政府急急忙忙搞了

好多河道整治项目。治理以后,修了固栈道,可以散步,环境很漂亮。但是现在什么结局呢?那些小河道现在变成臭水沟,又黑又臭,味道难闻。

为什么会这样呢?这与我们传统的政府建设模式有什么关系呢?我们在项目短期来看,两三年竣工验收后,就把钱付完了。但是如果是在 PPP 模式,十年的合作期,建好以后三年付了 30%,获得一些投资回报。如果到了第四年河道变得又黑又臭,项目公司还好意思要钱吗,政府又不好意思付吗?老百姓看着,人人都看着呢,这又黑又臭我们为什么要付钱?在这个过程中核心问题是,表面上看是改变了付款方式或者付款的时间,实际上是改变了付款的基础,根本上也可以说 PPP 和传统模式的根本区别。

但这并不能说明 PPP 就能提高效率,它还要有一定条件,什么条件呢?第一个方法就是,全生命周期整合。现在 PPP 需要专家打分,但我也很怀疑专家是否真的知道“全生命周期”的含义。到底其含义是什么呢?实际强调的是投资建设运营之间的关联度,关联度越高运用 PPP 模式就越有效。以河道治理为例,它的建设和运营是不能分割的,运营就是建设的一部分,联系非常紧密,不存在和建设能脱离的运营,也不存在和运营脱离的建设,建设和运营都是治理的一部分。像这些项目,行业全生命周期整合的作用就会提高效率。

有没有建设与运营紧密度不强的?有。现在市政道路也用 PPP 做,即这些道路打个包社会资本投资建,建完了甲方运营,甲方维护十年,实际上政府买单。没有从根本上说为什么最后不好,维护和建设关联度并不高。维护就是马路打扫干净。绿化搞好,洒水,甚至有的还不包括扫垃圾水。这种维护和道路的建设本身并没有很强的关联度,所以你用 PPP 在这个角度来讲效率的提升并不明显,这是一个问题。

还有一个提高效率的方法,就是模式创新。在物有所值评价里有产出和交付的指标,对项目的产出越清晰越可测量得分越高,对交付不作要求。交付的要求越严格得分越低。很多人不明白什么叫产出,什么叫交付?仍然以河道治理为例,什么是产出呢?这里的产出实际上就是指水质,黑臭治理好了不臭了是产出。交付就是怎么治理,规定出底泥怎么挖出来,挖到多深,旁边河道的墙要衬砌,要用什么材料,步栈道怎么设计等等这些细节。但若把这个交付规定死了就没法创新,也就是交付越仔细越糟糕。

所以在这里,就是要给模式创新留出空间,实际上 PPP 提高效率最主要的部分来自于这两个方面。

三、新一轮 PPP 发展特点和制度创新

这一轮 PPP 的发展方向或者发展特点和

模式创新,这个内容比较多就不详细说了。总体来讲,涉及以下几个方面:

从行业领域来,2002 年推出的 PPP 主要集中在市政公用事业,现在逐渐扩展到基础设施,下一步又扩展到社会领域的比如说教育医疗,养老,现在已经开始社会,但规模不太大。从规模来讲,由小到大,2002 年主要市政公用事业都是一些单体项目,现在的话几百个亿不在话下。复杂程度来看从单个项目到多个项目不同的类型打包捆绑。从盈利模式来讲从单一盈利模式到多种盈利模式进行整合。

这里有很多制度和政策创新,包括政府资金利用的创新,土地的创新以及配套制度的创新,比如最近国务院发布了关于构建绿色金融体系的指导意见,对于《关于推进水污染防治领域 PPP 实施意见》,环境污染第三方治理的意见等等。这些都是跟我们市政公用事业环境产业密切相关的,也跟 PPP 密切相关的一些配套制度有关。

我们还做过一个关于环境污染第三方治理的专门讨论,现在环境污染第三方治理就不是一个真正的第三方治理,演变成了污染企业委托企业进行治理,这里显然只有甲乙双方,没有第三方。怎么样构建一个真正的第三方?引进政府。在政府监督和保证下构建真正第三方。也就是说,政府作为第三方,污染企业是乙方,治理企业是甲方。那么也就是说他要靠什么呢?企业在政府的监督下,污染治理实施方案要经过论证,如果能够治理效果的时候,污染企业支付治理费用。支付完成以后就它没有责任了,再发生污染就是治理企业的职责。但目前这种方案是污染企业脱离不了的,治理不好污染企业依然有责任,他就没有积极性的去进行治理。所以现在污染第三方治理没有形成气候。

公共资金投入方式的创新,刚才已经讲到了从前补贴到后补贴,或者从建设阶段支付变成到运营阶段支付。投资结构的创新就是主要是一些项目的打包和捆绑。还有投资主体的创新,投资主体创新,战略投资人加财务投资人,经过这么多年的这一块正在逐渐走向成熟,出现了一些新的变化,也就是说财务投资人越来越多了,他的构成越来越广泛。再加上资本市场发达了,现在财政部和发改委都已经提到了 PPP 的退出问题,PPP 的退出问题实际上指的是财务投资人的退出,即资本可以退出,但是这个不够完善,不是全退出,不是说了个 PPP,30 年特许经营权干了 3 年就跑了,这个不行。这个要分开的。这里头比如说行业投资人加产业投资基金,产业投资基金近几年发展的很快。

融资模式也有很多创新,包括刚才讲产业基金,还有很多结构化融资,还有银政基金(时间限制,我也不详细讲了)。

四、PPP 对环境产业影响

PPP 的实施对产业有什么影响呢?我们着

重讲对环境产业和市政公用事业两个行业的影响。为什么讲这两个行业呢?因为对其他行业影响没那么,比如对我们建设行业也有影响。最活跃的都是央企来做 PPP,它从传统的施工企业变成一个投资人,也有变化。但是实际上这个行业还是建筑行业来建,只是一个融资模式的变化,对行业的影响不是特别重要。

但 PPP 对环境产业和市政公用产业的影响比较大,对环境产业影响有什么呢?

首先是行业市场化。很多人会觉得奇怪为什么会有行业市场化?在没有 PPP 之前这个行业实际没有实现市场化。怎么才算达到行业市场化呢?就是环境产业要按市场规则运营,信息充分,规则清晰,可预期,还要有一定规模,平等的竞争,还要能够自由的进入和退出。这些条件就是一般产业它成为一个市场化的产业条件,但环境产业实际上并不具备,政府重视就投钱就做一把,不重视就没了。补贴今年有明年就没了,不稳定。若不稳定的话就没办法进行预期和做长远判断。

第二,产业资本化。包括资产、资源和权益的资本化。资产运营相分离,资本可退出,运营专业化。

什么是资源权益资本化?它涉及到很多方面,核心问题是权益能不能资本化,如果不能资本化,我们前面讲的绿色金融就不能够由市场评价,只能由政府评价。政府怎么评价?各种评比。各种评的标准评比是不是绿色,是绿色就可贷款,审批发贷集政府一体。这是大家能看到的很糟糕的例子,诞生了一批专门吃政府补贴的企业,还有一批专门给这些企业去写能源申请政府补贴的文件的企业。大家看到新能源汽车的补贴最后抓出来那么多企业,包括市场上很著名的企业都在骗补。

怎么在市场上实现资源、权益资本化呢?十八届三中全会提出四个新型产权:水权、排污权、碳汇和节能量。产权明确以后,才能把所谓的权益变成市场上可交易的东西。现在正在突击,最近出了排污许可证制度,大概到 2020 年全覆盖。推许可证的目的显然就是下一步要进行交易,这样就可以由市场来进行评价。

这个核心问题是什么,即环境产业从此有一个转变,从消耗价值变为创造价值。消耗价值是什么?中国的产品在国际上的竞争力就是低价,一个原因就是我们没有环境要求,没有治理环境污染的成本。同时,我们雾霾天越来越多,雾霾越来越候,在这种情况下,企业也意识到不能这么发展下去,怎么办?创造新的环境理念,治理污染就变成了创造新的环境容量。

这里我们有个很切实拓展发展权的例子。我很多年前收到德国 KfW 的委托做一个调研,富阳八一污水处理厂,他的传统产业是造纸,一大问题就是污水处理。就是说污水要自己去治理,治理了以后就可以批准产能,不治理就没有产能。限制排量,比如说限制企业一天排 1000 吨,排完了不能再生产。如果通过技术改造排污量减少到 500 吨,还剩 500 吨空间

可以提升一倍的产能。这是一个拓展发展权治理污染的例子,实际上背后需要进行交易,通过市场交易排放量来解决问题。比如说现在在北京或者说整个北方地区,华北地区的排放,首先要核定一个总排放量,然后发放许可证;哪怕现在估计的总量比技术上收购,收购了以后也没关系,政府可以到市场上收购,收了以后如果还有空间就可以卖出去。如果没有空间就可以注销,实际上就减少污染。核心问题是要有这样一个制度,有这样一个排污权,允许在市场上进行排污权交易。

政府可以变成市商,在市场上去买排污权?企业排污权从哪来?因为企业可以去改造技术。比如企业原来排放二氧化碳 10 吨,经过技术改造,只排放 20 吨,那么它拥有的 80 吨的排污权就可以卖,市场上没人买那政府就要买下来。政府买相当于企业拿到补贴,用这个钱就可以覆盖企业技术改造的成本。通过这样一个机制就可以实现资源资本权益的资本化。工业污染的环境第三方治理,一个最近的例子就是法国威立雅的水处理。

从另一个专业化就是融资和运营相分离。以前是融资和运营相捆绑,实际效率比较低的。即资本市场和专业运营市场没有分开,分开以后就能在资本市场解决融资成本的问题,运营市场解决运营效率的问题。这个未来资本可以自由进出,上市公司可以去收购 PPP 项目,由 PPP 项目的投资人,财务投资人可从市场退出。但是专业运营企业或者说行业的战略投资人不适合退出,形成一个可进退、流动性强的良性循环。做金融都知道如果没有流动性就不会有投资,如果说这个钱投进去 30 年不能撤就很麻烦,资金成本很贵。

五、PPP 对市政公用事业有什么影响?

首先表现在 PPP 的推动下,深化公用事业改革,形成开放和竞争的统一大市场。原来市政公用事业的一个问题就是政企没有分开,形成了双轨制。通过 PPP 的推动就会全面落实“政企分开”,特许经营覆盖全部在位企业。

我们看一个行业主动市场化的典型样板,北排改制案例。北京排水集团原来国有控股的,现在改造成一个独立的市场主体,这是市政公用设施改革深化的一个方向。变成一个市场独立的主体以后就可以参与到资本市场了,就可以实现并购,未来可能在中国出现像威立雅这样的环境产业巨头。

第二,影响投融资模式改变,最主要的是促使投融资平台的转型。这个案例我就不讲了。北排最后改制成立了北排水环境有限公司,再战略上将来会作为一个行业投资人或者战略投资人。另外又和中国几个银行成立了水环境投资基金,成立基金管理公司,将来变成一个排污投资人,基金可以扩容,走到市场上就比较有力,所以这样的一个搭配来参与未来的市场竞争。

特朗普当选了。很多人说给特朗普一个机会,但经济学家鲜有乐观者。大多抱着无奈、担忧和走着瞧的态度。

特朗普的胜利与经济学的失败

■ 张欣

这次美国总统大选,给人们留下了太多的争议、疑虑和担忧。经济学家是大选中的悲剧英雄之一,出于他们的专业知识和对美国长期经济健康的考虑,86%经济学家反对特朗普。对此我曾写过一篇文章《为什么经济学家反对特朗普当选》来解释他们的理由。经济学家自认为自己超脱党派偏见和个人价值偏好,他们对国家繁荣负有责任,于是他们用公开信和媒体各种方式警告选民说,以排外、种族歧视和反对自由贸易来煽动民粹主义的人物,一旦当选将破坏美国长期经济。

特朗普最后还是当选了。尽管很多人说给特朗普一个机会,不过,从我观察媒体网络或直接接触来看,经济学家中鲜有乐观者。大多数抱着无奈、担忧和走着瞧的态度。一个美国同仁和我说:别对特朗普抱希望,此人朽木不可雕(not teachable)。克鲁格曼更干脆,他们警告说特朗普将带来美国历史上空前的政府腐败。

为什么经济学家的苦口婆心或义正词严没有成功当选?或者再进一步,为什么特朗普能成功当选?对此媒体上有不少评论。不过这些事后诸葛亮的分析,笔者认为都不如大选前著名自由派导演摩尔(Michael Moore)7月份写的那篇评论《为什么特朗普将赢得选举的五个理由》那么透彻和精准。我当时读了后非常震撼,任何想弄懂这次美国大选的人一定要读摩尔那篇文章,那是美国的《隆中对策》。

要知道特朗普并没有赢得大部分选民,他在普选上比希拉里少了 200 万票。但是大家都知道,中西部也就是铁锈地带的四个州的倒戈,给了特朗普 64 选举人票,是他当选的关键。这四个州是:宾夕法尼亚,俄亥俄,密西根

和威斯康星。这里本来是民主党的地盘,却被特朗普胜出,否则他不会成功。

摩尔是民主党人,不过他经常参加共和党的集会(也是他拍纪录片的需要),他的观察特别犀利到位。特朗普在共和党初选中脱颖而出,摩尔预见特朗普会最后击败希拉里赢得大选。摩尔的第一个理由就是,铁锈地带会倒戈投票给特朗普。下面我摘录文章中一段,出于摩尔自己在特朗普共和党初选集会里的观察:“(大选中)特朗普将击败克林顿,说她支持的 NAFTA(北美自由贸易区)和 TPP 和其他贸易政策害了这四州的人民。在共和党密西根初选时,特朗普在福特汽车工厂的阴影下集会。他威胁说如果福特公司计划关闭该工厂将生产转移到墨西哥,他将反对任何美国进口的墨西哥制造的汽车加征 35%的关税。这在密西根工人耳中是如此甜美的,甜美的音乐。然后特朗普又说他要强迫苹果公司停止在中国制造 iPhone 手机,将生产搬回美国。这时听众乐疯了。特朗普离开集会时,他知道他已经打败了这里和他竞争的俄亥俄州长卡西奇。”

特朗普这些不靠谱的牛皮话,包括给对中国产品加征 45%的关税,要墨西哥付钱在边境造万里长城,不要说经济学家会指责,就是正经些的政客也说不出来的。但是从摩尔的描述中,你可以看到锈带地区选民是如何被煽动的。这就是学者总是不敌民粹领袖的道理。摩尔自己在密西根汽车工业区出生长大,对邻居们了如指掌。我自己在密西根和俄亥俄州生活和工作了 30 多年,见证过那些情感。和南部地区不同,美国铁锈地带四个州的大多数白人并不像南方诸州在血统种族同性恋问题上那么

保守,他们并非对“政治正确”那么反感。我家那个小镇,就是 19 世纪时北方居民秘密帮助南方黑奴逃到北方和加拿大的“地下铁路”一站。2011 年,特朗普曾编造阴谋论故事说奥巴马是穆斯林,出生证作假等等来煽动,中西部大多数白人选民对此并不理解。黑人奥巴马还是赢得了这四个州的选票。

不过朴实的另一面就是思考简单化。如果现实问题影响到自己的经济生活,譬如治安、福利、或者工作机会,他们会将问题归咎于黑人、墨西哥裔、穆斯林、或亚裔华人,他们会将问题归咎于华盛顿的政客和全球化和移民政策。这时如果有人煽动排外和种族主义,他们心中就产生共鸣。1982 年日本公司的竞争造成底特律经济不景气,一对失业的白人工人父子将华裔青年陈果仁当成日本人用棒球棍活活打死,就是一例。

这就是中西部的现实情况。如摩尔所说,铁锈带选民感觉自己经济生活恶化,感觉政府和建制派背叛了他们,他们不满和愤怒。经济学家太理想主义,他们根据课本理论提出的政策没有充分考虑现实政治的限制条件,因此不能说服那些感觉自己经济生活痛苦的选民。经济学没解决下面这些问题:

第一是全球化和对个别群体的负面冲击。经济理论证明,自由贸易和移民利大于弊,虽然对国家内部个别群体的利益会有负面冲击,但是国家总体上获益。但现实问题是,被负面冲击的群体如失业工人的苦苦感受和抗议声音,远远强于那些沉默的获益的多数。享受廉价进口货的消费者大众,或者将生产转移到墨西哥获利的企业经理,都以为这是自己努力应有的果

实,并没有激情去保护自由贸易。而对那些因为外国竞争而被裁员的汽车工人,以及他们的家属、社区来说,那简直是要拼命的大事。

经济学家于是又建议,政府要做转移支付,从自由贸易获益中补偿那些受负面冲击的群体。可如何实施?你给消费者或者企业加税?你得罪哪些群体,因为他们不承认这些获益是自由贸易的结果。然后,给谁补偿,补偿多少,没有精准有效的方法。还有,转移支付要靠政府来完成,因此政府功能更扩大。这样你给保守派民粹主义的特朗普加了 3 个炮弹:加税、低效、大政府。

第二是科技进步对个别群体的负面冲击。其实,铁锈地带就业机会减少和工资压低,并非都是因为全球化,更是由自动化和产业升级所造成。随着自动化和劳动生产率提高,制造业需要的工人越来越少。对操作的技能要求也越来越简单,因此,那些工会重工业工人受到自动化和非熟练劳动力竞争的双重压力。美国制造业从 1990 年来产值增加了 75%,但是,因为劳动生产率增加为原来水平的 2.5 倍,制造业就业人数减少了 550 万。这种情况在中国墨西哥等地的制造业中同样发生,如东莞大量制造业企业倒闭。这种情况也在其它部门如农业、零售业和服务业中发生。沃尔玛和亚玛孙公司的扩张,使得美国中小商店大批倒闭。

经济理论说,市场会创造其它新兴产业和提供就业机会。不错,你看到硅谷和麻省等美国沿海地区高科技和新兴企业如雨后春笋,可你也看到铁锈地带制造业的衰落。这里本来是汽车和钢铁基地,美国制造业中心,工会工人工资和福利很好。现在汽车公司将工厂迁到廉

价劳力的海外或南方诸州,铁锈带人口外流,城市中心衰败,到处是关闭的空厂房。底特律等地的工人感到今不如昔,不如扔个特朗普炸弹给华盛顿政客。这就是活生生的铁锈带选民。虽然他们仅四个州,却是左右美国总统大选的关键。这里,正确的经济学遭遇了政治上的失败。

所有分析家都承认,特朗普的胜出,在于赢得了铁锈带四个州。其中原因,是很多民主党的工人弃投,或者倒戈给特朗普。我这里再进一步的分析是:铁锈带这些白人工人的倒戈,纵然是种族和排外因素,但是起因还是对经济状况不满。

诺贝尔经济学奖得主克鲁格曼在大选日失望地写道:“很多像我一样的人,真的不了解我们居住的国家。我们以为我们的同胞最终不会投票给这么一个明显不称职,气质不健全,可怕但可笑候选人。我们错了。……美国是一个失败的国家和社会吗?它看起来真的可能。我想我们必须自我挑战,努力找到前进的道路。”

克鲁格曼的错误在于,不管经济学理论上多么正确,如果它的政策不能跨越政治现实,那就是不可行的,失败的。即使斯蒂格利茨的评论和穆迪公司的模型都证实,希拉里的经济政策比特朗普对美国长期经济发展要好太多。但是如她不能当选,不能被付诸实施,那也是枉然。因此,未来经济学应该被设定如何设置政治限制条件的模型。特朗普的胜利给经济学家和经济学一个警示:理想的经济学是美丽的,但是现实不是理想的。

(注:本文仅代表个人看法,作者为美国经济学教授)