

第 3 章

加拿大 PPP 成功因素解读

加拿大 PPP 的运用获得了显著的经济和社会效益,其发展模式得到了国际认可。加拿大 PPP 的成功发展源于多方面因素。本章重点从政府和社会支持、稳定的需求、多元化的融资市场、成熟的采购和透明的招标过程、合理的风险分担机制、广泛的市场参与以及总结经验教训等方面对加拿大 PPP 的成功因素加以解读。

3.1 强有力的政府和社会支持

3.1.1 政府支持

Murphy(2008)^①指出 PPP 的发展离不开政府的支持和政府的管理能力。PPP 的成功需要政府具有三个关键能力:一是政府必须支持 PPP 项目发展;二是政府需要提供有效的项目管理,项目计划中应该包括合理、透明的物有所值分析和风险分析以及期望产出,政府部门在整个合同期间要保持对项目的监督管理;三是政府部门拥有专业经验,能够理解 PPP 项目的法律、技术和融资等内容。政府部门要加强对 PPP 项目的建设和监督,必须成立专门的机构对 PPP 的发展加以管理。加拿大政府意识到 PPP 对促进经济增长和创造就业有巨大作用,为了引导和推进 PPP 的发展,各级政府设立了专门机构。在全国层面,设立了加拿大 PPP 理事会、加拿大 PPP 中心。而加拿大 PPP 最初的发展主要是得到了不列颠哥伦比亚、安大略、阿尔伯塔和魁北克等为代表的省级政府的大力支持,因此,这些省级政府设立的 PPP 机构经过多年的摸索和经验积累,形成

^① Murphy Timothy J, 2008. The case for public-private partnerships in infrastructure. Canadian public administration, 51(1): 99-126.

了独具特色的加拿大模式并建立了专门机构,譬如不列颠哥伦比亚省伙伴关系中心 (Partnership BC)、安大略省基础设施中心 (Infrastructure Ontario, IO) 和阿尔伯塔省基础设施中心 (Alberta Infrastructure)。

现将加拿大 PPP 主要机构的设置情况和取得的成就介绍如下:

1. 加拿大 PPP 理事会

(1) 组织结构

加拿大 PPP 理事会 (CCPPP) 成立于 1993 年,是加拿大扶持 PPP 项目发展的国家级机构,是一个非营利、非党派的组织,由政府部门和私营部门具有广泛代表性的成员组成,具有独立董事会。CCPPP 有加拿大和国外的成员组织 400 多个,为政府和私人部门领导人分享观点、解决问题提供了广阔空间。

(2) 主要职责

CCPPP 主要履行以下职责:一是鼓励政府与社会资本合作;二是为 PPP 提供信息支持,建立和维护加拿大 PPP 项目数据库;三是组织会议和专项研讨会,让参与者分享创新理念和方案;四是在公共物品融资和供给过程中,激励政府部门和私营部门的决策者之间进行对话;五是对影响合作伙伴关系的关键性因素进行客观研究。

(3) 主要成果

CCPPP 出版了多篇研究报告,如《公共基础设施的采购:PPP 与传统模式的比较》(*The Procurement of Public Infrastructure: Comparing P3 and Traditional Approaches*)、《加拿大 PPP 对世界的启示》(*Public-Private Partnerships: What the World can Learn from Canada*),尤其是 2014 年 3 月,CCPPP 发布《加拿大 PPP 的十年经济影响评估(2003—2012)》(*10-year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003—2012)*)),该研究的基本结论是 PPP 的实施极大地促进了加拿大的经济发展、增加了就业与居民福利。

2. 加拿大 PPP 中心

2008 年,为改善公共基础设施供给,提高使用价值和时效性,建立问责机制,加拿大以国有企业的形式建立了联邦级 PPP 单位——加拿大 PPP 中心。

(1) 组织架构

加拿大 PPP 中心由加拿大联邦政府所有,但按照商业模式运作。加拿大

PPP 中心目前通过加拿大基础设施和社区部部长 (Minister of Infrastructure and Communities) 向国会报告, 公司设有独立的董事会, 下设战略与组织开发部、项目开发部、投资部和融资、风险与管理部 4 个部门, 其具体职责为 PPP 市场开发、项目识别与筛选、项目调查和后期管理等。这种组织形式可以让私营部门通过董事会监测 PPP 单位的运作。此外, 加拿大审计办公室 (The Office of the Auditor General, OAG) 和毕马威 (KPMG) 对加拿大 PPP 中心实行联合审计, 确保加拿大 PPP 中心系统和实践的公开透明, 保障操作的有效性。

(2) 主要职责

加拿大 PPP 中心主要履行以下职责: 一是 PPP 理论知识的研究与推广, 开展 PPP 项目市场调研与开发, 对成功案例进行推广。二是促成 PPP 项目的落地和实施, 管理和运营加拿大 PPP 基金, 对 PPP 模式的适用性和物有所值进行评估等。

(3) 主要成果

1) 加拿大 PPP 基金。为了更好地为 PPP 项目融资服务, 加拿大 PPP 中心设立了“加拿大 P3 基金”(P3 Canada Fund), 注册资本为 12 亿加元, 该基金主要以无偿补助、有偿补助、贷款和贷款担保等方式为 PPP 项目提供资金支持, 最高可为 PPP 项目提供不超过投资额 25% 的成本费用和 50% 的开发费用。任何层级的地方政府都可以申请该基金。2013 年, 联邦政府设立“新建设加拿大基金”(New Building Canada Fund, NBCF), 计划在未来 10 年调动 140 亿加元用于支持各级政府的基础设施建设, 以促进经济增长、创造就业和提高生产率。但该项计划于 2015 年 9 月停止实施, 加拿大 PPP 中心继续负责推进基础设施建设, 承担采购模式分析 (procurement options analysis, POA) 和合理性分析等工作。

截至 2016 年, 加拿大 P3 基金投资于全国 23 个项目, 涉及全国 8 个省区、12 个市, 覆盖交通、供水、住房等多个领域, 其中交通项目占 13 个, 水源和污水处理项目有 7 个, 固体废物处理、土地再开发、绿色能源领域各占 1 个。由图 3-1 可以看出, 加拿大 P3 基金的主要投资领域是交通, 超过项目个数占一半以上, 占比达 58%; 水源和污水处理项目也高达 30%。^① 加拿大 P3 基金投资活

^① PPP Canada, 2016. Annual report 2015-2016: Transforming infrastructure delivery. Ottawa: PPP Canada.

动新增就业机会 33 400 个,并撬动私人资本高达 66 亿加元,实现了物有所值 17 亿加元。P3 基金投资有力地推动了 PPP 模式在加拿大基础设施建设中的应用,这也部分解释了为何金融危机以来该国的 PPP 市场仍然相当活跃。

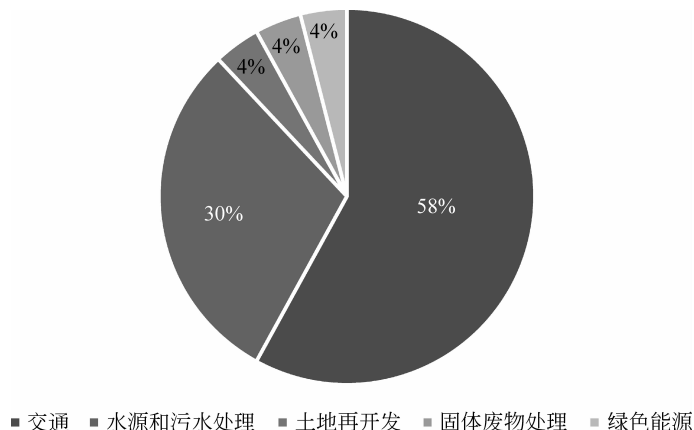


图 3-1 加拿大 PPP 基金投资领域项目数量占比情况

数据来源: PPP Canada, 2016. Annual report 2015—2016; Transforming infrastructure delivery, p. 47.

2) 宣传与交流工作。加拿大 PPP 中心认为对 PPP 项目的经验进行宣传 and 分享是尤为重要的。通过这种方式,可以成功了解公共基础设施的采购流程和纳税人的资金使用情况,而且通过开发和分享 PPP 工具与指南,有助于实现交易成本最小化、简化采购流程,更好地保证物有所值。加拿大 PPP 中心的一个重要职责就是为客户提供高质量的咨询服务和介绍成功经验。

近年来,加拿大 PPP 中心积极开展信息开发和分析工作,提供了成本咨询、公司案例分析和金融咨询等服务,这些可以为小团体和缺乏经验的企业提供智力支持,降低交易成本。此外,加拿大 PPP 中心还加强了对利益相关者的宣传工作,为他们参与 PPP 项目提供机会和渠道。2015—2016 年,加拿大 PPP 中心代表通过在一些会议中发表演讲和参与讨论等方式积极宣传 PPP,包括加拿大 PPP 理事会会议、加拿大年度基础设施融资论坛、加拿大城市交通协会会议等。加拿大 PPP 中心还注重国际交流,与经济合作与发展组织(OECD)国家代表分享 PPP 项目经验,加强与国际组织的交流与学习,如世界银行全球基础设施基金和 G20 全球基础设施中心。

3. 不列颠哥伦比亚省伙伴关系中心(Partnerships BC,PBC)

2002 年,不列颠哥伦比亚省和财政部共同成立了不列颠哥伦比亚省伙伴关系中心,该机构在不列颠哥伦比亚省注册,曾发行两次股份,均由财政部持有。

(1) 主要职责

PBC 主要履行以下职责:一是为公共项目提供专业采购服务,对于复杂的基础设施项目提供客观评价;二是提供项目管理、风险管理和咨询等服务,增加客户收益,更好地实现物有所值;三是创建良好的政策环境,提升参与者的专业技能,提高利益相关者的参与积极性。

(2) 主要成果

1) 项目建设情况。截至 2016 年,PBC 共参与已经运行和在建 PPP 项目共 48 个,投资价值超过 180 亿加元。该组织创造收入 664 万加元,自身实现盈余 54 万加元。2011—2016 年 PBC 参与的 PPP 项目数量和投资金额,如图 3-2 所示。

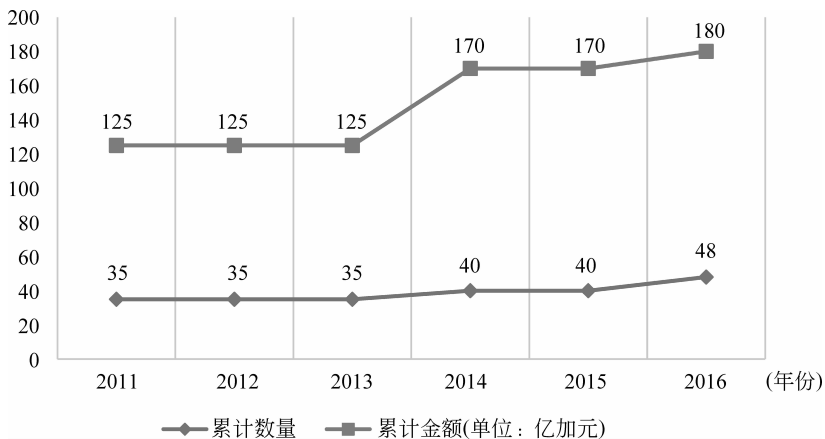


图 3-2 不列颠哥伦比亚省伙伴关系中心 PPP 投资情况

数据来源: Partnerships BC, www.partnershipsbcc.ca (该数据以 2002 为基数累计而得)。

2) 宣传交流。为了提升项目参与者对 PPP 合作模式的认知,PBC 通过商业开发,增加利益相关者的参与机会。同时,PBC 建立了内部报告机制,通过月度报告、年度报告和时间表为客户提供政策、实践和技术指导。PBC 的工作人员会与财政部代表进行常规性的见面,讨论和交流信息,以确保 PBC 预期目标的实现。此外,PBC 还对项目的实施情况开展跟踪调查,保证每个环节的客观

公正,并对客户满意程度和利益相关者的参与情况进行市场调研,真正将行动落实到位。

4. 安大略省基础设施中心 (Infrastructure Ontario, IO)

安大略省基础设施中心的主要作用是支持安大略政府推进现代化,实现公共基础设施和房地产的价值最大化。IO 特别注意尽职调查、问责制、透明度、目标和结果考量等,从而确保对项目实际价值与每笔交易的持续管理。

安大略省基础设施中心的主要职责:一是引导重大项目,为安大略省的所有主要公共基础设施项目提供采购和商业指导。二是服务房地产行业,通过提供资产规划、项目合同管理和房地产咨询服务,推进房地产市场的发展,优化政府房地产投资组合。三是加强基础设施贷款,支持公共部门的基础设施更新,对于偿债能力较好的客户,赋予其长期贷款资格。四是针对商业项目,在交易中为政府和公共部门的合作伙伴提供建议与谈判支持。

此外,加拿大对基础设施建设进行了权力下放。由于加拿大人口迁移和经济的外向增长,联邦政府放弃了对资产的集约化管理,将基础设施等资产的管理更多地交给了市级政府,正如图 3-3 所示,加拿大市级政府负责公共资产的比例从 1955 年约 20% 逐年升至 2010 年的 50%。此外,从图 3-4 中可以看出,近年来加拿大市级政府对 PPP 项目的扶持力度明显增强。2009—2012 年市级政府有 15 个项目进入采购阶段。其中,温尼伯市和多伦多市表现尤为突出,温尼伯市有 4 个 PPP 项目,多伦多市有 3 个 PPP 项目。市级政府支持的 PPP 项目主要为交通、污水处理和社会基础设施。根据 CCPPP 的 PPP 项目数据库的统计,1991—2016 年,加拿大联邦政府发起 PPP 项目 10 个,占全国总数的 4%;省级政府发起 PPP 项目 187 个,占比 75%;市级政府发起 PPP 项目 49 个,占比 20%。

3.1.2 社会支持

PPP 模式也得到了加拿大社会的广泛认可和支持,他们认为 PPP 不仅可以提高基础设施的质量和服务,还有助于增加加拿大就业和推进经济增长。2015 年研究机构 Nano Research 向 CCPPP 提供的一份调研报告表明,大部分受访者对 PPP 表示支持。如图 3-5 所示,加拿大对 PPP 的支持率总体水平为 68%,在调研的城市中温哥华和埃德蒙顿的支持率最高,为 81%,多伦多的支持

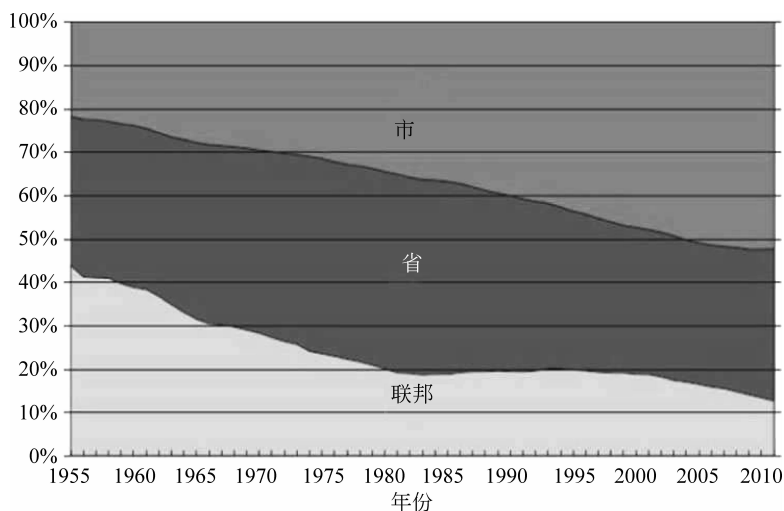


图 3-3 1955—2010 年各级政府资产占比(%)

数据来源：CCPPP database, the Conference Board of Canada.

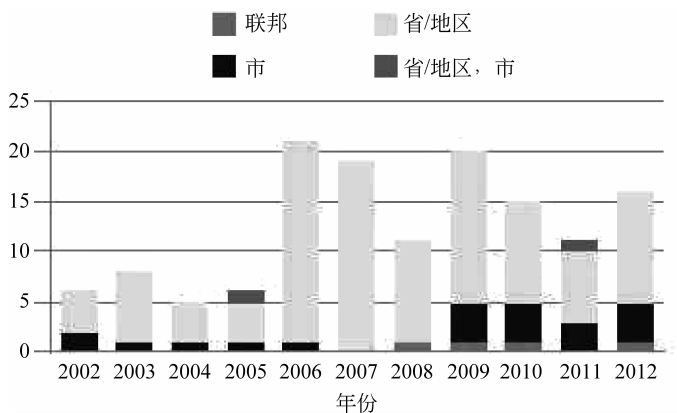


图 3-4 2002—2012 年加拿大各级政府发起项目数量

数据来源：Gill ViJay and Sarah Dimick, 2013. Canada as a Global Leader: Delivering Value through Public-Private Partnerships at Home and Abroad. The Conference Board of Canada, p. 7.

率低于全国平均水平,仅为 50%,而里贾那、温尼伯、蒙特利尔和莫克顿的支持率基本与全国平均持平。此外,受访者认为 PPP 可以在所有领域加以应用,特别是医院、交通和社会住房(图 3-6),其中医院的支持率为 74%,道路和运输均为 70%,社会住房的支持率最高达 76%。

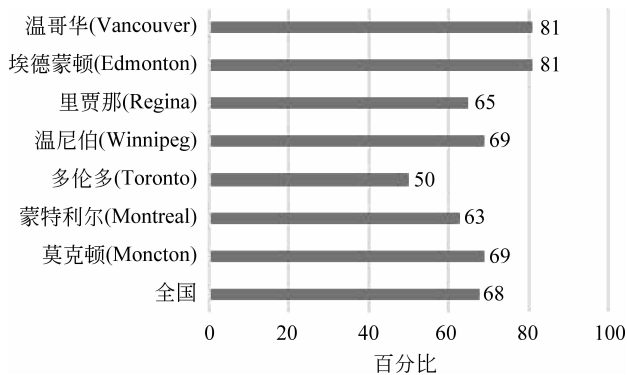


图 3-5 加拿大全国和不同城市对 PPP 的支持率

数据来源：Nanos Research, February 2015a. Focus Group Summary Report. Submitted to CCPPP, pp. 9-10.

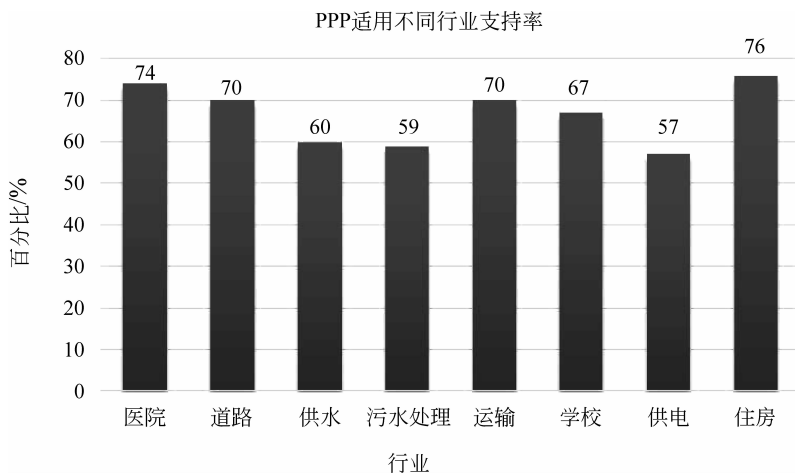


图 3-6 PPP 适用不同行业支持率

数据来源：Nanos Research, February 2015a. Focus Group Summary Report. Submitted to CCPPP, pp. 9-10.

2015 年 CCPPP 委托 Nano Research^① 对主要城市和原住民社区的管理者做了保密性的电话访谈，了解他们对 PPP 的看法和经验。这些人在 PPP 项目中有一定的管理职责，或参与决策过程，被称为“精英”(elite)。受访者为 18 人，

^① Nanos Research, November 2015b. Summary Report of Elite Consultations on P3s. Submitted to CCPPP.

分别来自 12 个城市和 6 个原住民社区。城市受访者对 PPP 的支持略高于原住民,城市受访者认为 PPP 有利于增加就业机会,原住民感觉私营部门提供基础设施更高效。

PPP 经验: 很多受访者说他们有 PPP 相关经验。其中,12 个城市受访者中有 11 人有 PPP 直接工作经验,而 6 个原住民受访者中只有 3 人有直接经验。大多数有直接经验者都对 PPP 持积极、肯定的态度,支持在所有领域应用 PPP,尤其是交通运输和保障性住房。

最好/最差的 PPP 项目: 关于什么样的项目最适合用 PPP,一半的城市受访者提到较大、复杂或涉及风险的项目。其他人提及具有灵活的融资方式和政府熟悉的项目。而最不适合的 PPP 项目包括规模小或常规性项目(5/12 人)、与水有关的项目(3/12 人)。

PPP 决策: 城市、原住民的受访者都认为清晰、高质量的信息对于考虑是否采用 PPP 很有帮助。城市受访者也提到 PPP 的实施指导原则(6 人提及)、成功的案例(4 人提及)和采购过程的透明度(4 人提及)是 PPP 决策的考虑因素。

PPP 实施: 大多数参与者支持在所有领域应用 PPP,公共交通系统和社会保障性住房是获得最多支持的两个领域。学校和供电则是支持率较低的行业。

Nanos Research 还于 2016 年 1 月 30 日至 2 月 1 日通过电话和网络随机调查了 1 000 名 18 岁以上的加拿大人。调查结果表明,总体而言,受访者认为在经济、社会和绿色基础设施上的投资都是应该优先考虑的事项。关于哪一类基础设施是应最先考虑的投资领域,几乎每两名加拿大人中就有一人(49%)选择经济基础设施,选择社会基础设施和绿色基础设施者分别占 27%和 24%。分别有 39%和 35%的受访者表示支持和某种程度上支持政府为投资基础设施而出现财政赤字。分别有 27%和 40%的受访者表示支持和某种程度上支持利用公私伙伴关系来推动基础设施投资^①。

总而言之,在加拿大,无论是与 PPP 直接有关的管理者,还是普通民众,对应用 PPP 模式发展基础设施都持较高的支持度,这对于政府积极探索和私营部门的合作模式起到了非常重要的推动作用,这也是加拿大 PPP 获得稳步发展的一个不可忽视的原因。

^① Nanos Research, February 2016. 2016 National Opinion Survey on Infrastructure & P3s. Submitted to CCPPP.

3.2 稳定的需求市场

相比其他国家,加拿大 PPP 的发展近年来表现强劲和稳定。自 2008 年经济危机爆发以来,加拿大融资结束的 PPP 项目每年增加 10~15 个,这反映了加拿大政府对 PPP 发展的一贯支持以及基础设施供给的多样性对于增强市场弹性所起的作用。稳定的 PPP 项目数量增加了加拿大 PPP 市场的吸引力,而且对于保证有效的合同价格和高质量的投标起到了至关重要的作用。旺盛的 PPP 项目需求对参与各方都是有益的,有助于保持市场需求和供给方面的有效能力。在国内需求明确而且可预测的情况下,运营商能更好地优化资源配置,在市场中争得一席之地。若 PPP 的市场需求稳定,也有助于建立起稳定的 PPP 人才与知识储备,政府部门将从中获益。

加拿大 PPP 市场需求的增加与多样化也与市级政府逐渐接受 PPP 模式有关。早期加拿大的 PPP 项目主要是由省级政府主导实施的,主要集中于省政府责任范围内的教育和医疗行业。随着加拿大 PPP 基金的启动,不少市级政府得到政策支持,开始进入 PPP 市场,从而在更多的基础设施领域形成需求,如水和废水处理、公共交通和固体垃圾处理等。

3.3 多元化的融资市场

基础设施发展的先决条件是能够获得稳定、充足而且长期的资金来源,这也是 PPP 发展的关键性因素。但是 2008 年金融危机后,世界各国都实施了更加严格的资本要求和监管措施,限制过度负债,特别是《巴塞尔协议Ⅲ》要求进一步提高商业银行的资本充足率,增加对长期资产的资本配置要求,同时更加注重宏观审慎的监管要求,加强对流动性指标的管理。这些导致私人投资者融资成本明显增加,投资者和金融机构变得更加关心资金配置效率和风险分散等问题。这给 PPP 市场融资带来了巨大冲击,PPP 项目对金融机构的吸引力降低,许多国家的 PPP 市场交易量迅速缩减。与此同时,由于一系列的制度因素和投资障碍(缺乏专业经验、流动性风险、国内和国际规定的阻碍、基础设施计划和规则缺乏透明度、基础设施建设项目数据不足等),政府限制国内某些机构