



城市公用事业公私合作制关键风险识别及分担

——一个跨案例研究

山西财经大学经济学院 付金存

2016年4月23日





汇报内容

- (一) 问题提出
- (二) 方法与案例筛选
- (三) 风险归类与识别
- (四) 归责机制与风险关联
- (五) 归责机制下的风险分析框架
- (六) 研究展望





(一) 问题提出

【项目聚焦】200亿超级工程杭州湾大桥沦为“失败的PPP项目”。

【曾经的经典】国内第一个以地方民营企业为主体的国家特大型交通基础设施项目。17家民企参股，民资比重一度达到55%。

【民资滑铁卢】项目开工当年，雅戈尔将40.5%的股份转给宁波投资和其他民企；此后宋城集团、德邦大桥投资、和森钢管等一千民企也将股份转给宁波交投。截至2012年上半年，三大国有股东股权比重已达85%。

缘何失败？





(一) 问题提出

【企业】预期收益严重误判，投入被深度套牢。

成本节节攀升：规划阶段64-项目立项87-可行报告-107-最终成本200。

通行流量高估：预计2010年车流量1867万辆，实际减少30%。

投资回收无望：2013年资金缺口8.5亿元，通行费收入6.43亿元。

【政府】契约精神缺失，另立项目损害民资利益。

项目建成未满两年，绍兴杭州湾大桥准备开建，直接形成竞争关系。

此后嘉绍大桥、钱江通道通车，多个桥梁项目纳入国家或地方规划。

PPP并非救命金丹，风险管控至关重要。





（二）方法与案例筛选

【跨案例研究法】

（1）作为发展中国家，中国真城市公用事业领域正意义上的公私合作制实践起于20世纪90年代中期，距今仅有20年左右的历史。

（2）在数据缺乏的现实背景下，选用案例研究法对公私合作风险分担机制进行研究成为一个可行选项。

（3）案例研究是体现中国实际，深度发掘问题成因的好方法。





（二）方法与案例筛选

【案例筛选原则】

- （1）入选案例覆盖中国城市公用事业主要行业领域：道路交通
管道燃气、城市供水、污水和垃圾处理。
- （2）入选案例代表中国城市公用事业公私合作的典型模式：
特许经营模式。
- （3）入选案例具有时间和地域上的代表性：20世纪90年代至今
东、中、西三大地带。





(二) 方法与案例筛选

【案例筛选结果】

序号	行业	地区	名称	问题描述	风险因素
1	城市供水	西部	成都自来水公司第六水厂B厂项目	B厂竣工投产时，成都市用水需求大幅下降，为执行协议，成都自来水公司高价从B厂购水，导致巨额亏损，政府被迫大量进行财政补贴。	政府决策风险 政策法规风险 项目执行风险
15	垃圾处理	西部	昆明五华垃圾焚烧发电项目	规划处理量与供应量存在差距；生产技术与当地生活垃圾的投放特点不匹配；政府未能就垃圾处理收费与上网电价与电厂达成共识。	政府决策风险 生产技术风险 原料供应风险





（三）风险归类与识别

【风险归类】

传统分类：按照风险发生的时间顺序，开发建设阶段风险、试验生产阶段风险和投产运营阶段风险。按照风险起源和影响范围，可分为政治、法律、商业、项目规划、设计、运营等风险。

分析评价：这种基于城市公用事业建设、运营和管理等技术环节的划分方案具备逻辑上的直观性和完备性，却难以有效揭示诱发风险的因素，以及不同风险之间的传导机制。





（三）风险归类与识别

【风险归类】

本文分类：从风险因素的诱发主体出发，将公私合作制的风险因素按其层级分别归纳为政府风险、市场风险、和项目风险。

-**政府风险**：政府决策风险、法律冲突风险、政府履约风险、政策法规风险和政府监管风险。

-**市场风险**：配套不足风险、项目唯一风险、第三方延误风险、第三方反对风险和原料供应风险。

-**项目风险**：项目执行风险、项目违法风险、生产技术风险、环境安全风险、政府征用风险。





（四）归责机制与风险关联

【归责机制】

建立风险分担机制的关键，是将不同的风险按其起源合理归类，探讨风险之间的传导机制。

归责机制作为法律上常用的争端处理方法，通过对案例事实的还原，探寻某一风险发生的原因，以此作为判定责任归属的基本依据，对于本文基于案例研究的方法具有较强的借鉴意义。





（四）归责机制与风险关联

【归责分析】多数风险因素的制度背景具有相似性

-从宏观层面看，特定历史背景成为政府风险衍生的制度土壤。

GDP挂帅，资本需求。

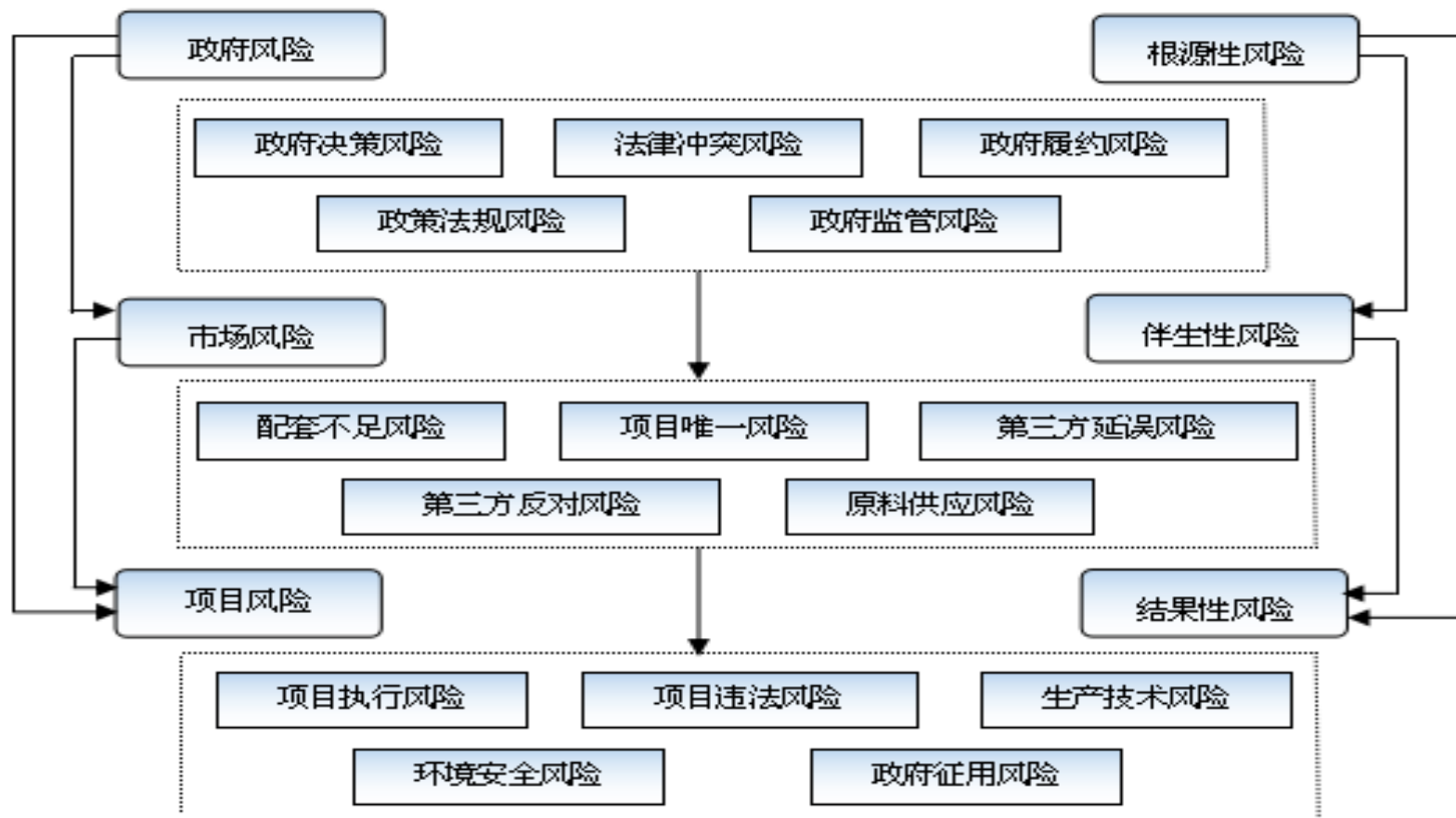
-部分风险因素的发生与城市公用事业的技术特点密切相关，形成某些特有的市场风险。前后关联大，项目排他性。

-在特定的制度背景下，政府风险、市场风险和项目风险具有显著的层级关联特征。





(四) 归责机制与风险关联





（五）归责机制下的风险分析框架

【风险归责】

- 政府部门作为公私合作制的发起人，实主特许经营合同的设计，因此由特许经营合同条款引发的风险，可归责于政府部门。
- 市场风险**的归责主体需要根据引发风险的市场主体确定。原料供应，生产配套等具体执行主体。
- 项目风险**作为一种结果性风险，本身难以构成一个独立起源的风险事件，需具体问题具体分析。





(五) 归责机制下的风险分析框架

【风险归责】

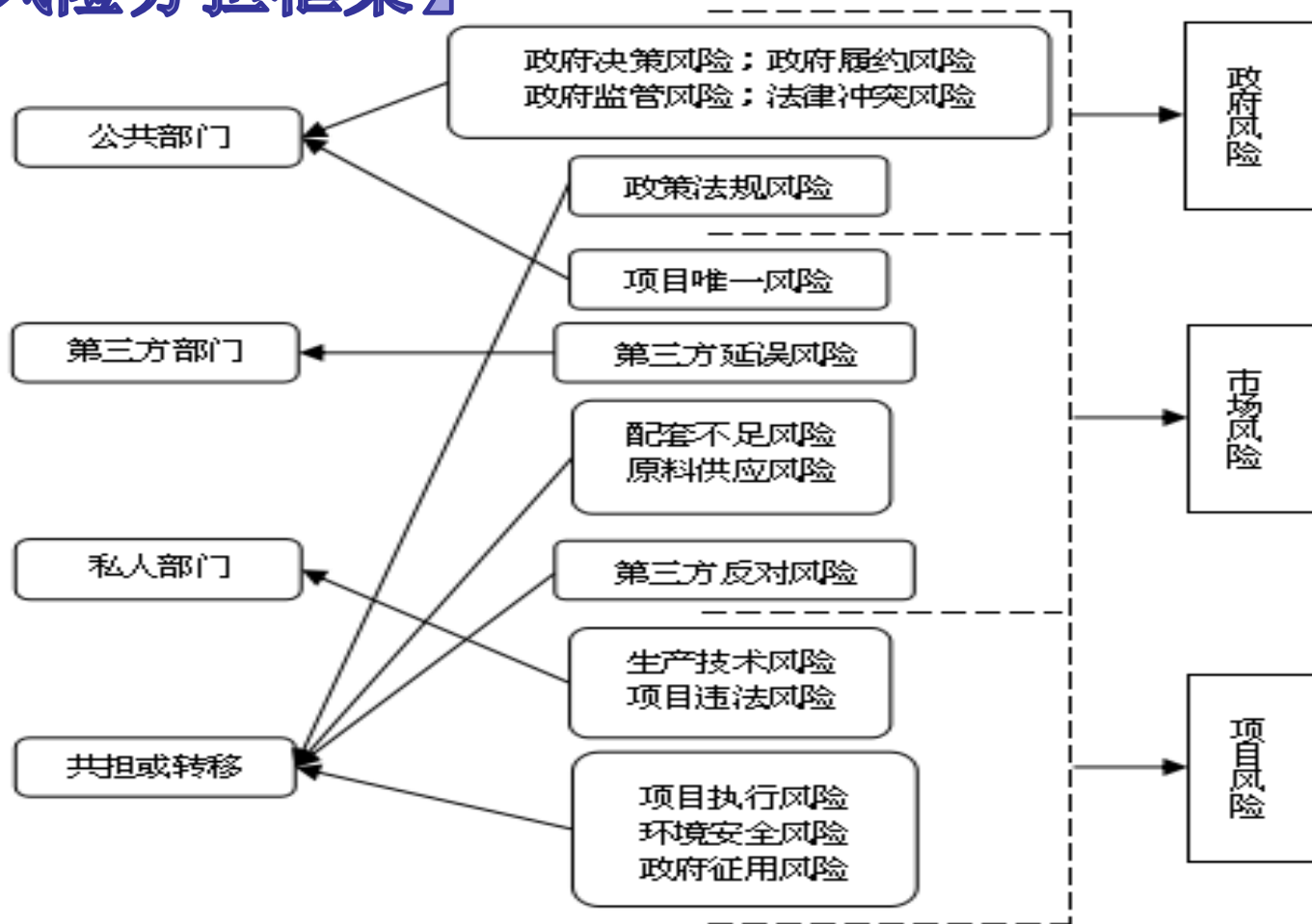
- 政府部门作为公私合作制的发起人，实主特许经营合同的设计，因此由特许经营合同条款引发的风险，可归责于政府部门。
- 市场风险**的归责主体需要根据引发风险的市场主体确定。原料供应，生产配套等具体执行主体。
- 项目风险**作为一种结果性风险，本身难以构成一个独立起源的风险事件，需具体问题具体分析。
- 有相当比例的风险**难以**根据归责机制确定责任主体。共担。





(五) 归责机制下的风险分析框架

【风险分担框架】





(六) 研究展望

本文在整体上构建了层次清晰、结构完整的风险分担框架，但仍有以下问题需进一步廓清或留待后续研究。

-通过跨案例研究归纳得到15项风险因素，但**并不代表**其他的风险因素可以忽略，需具体问题具体分析。

-本文归责机制框架并不排斥风险-收益对等等一般性原则，将这些准则整合为**统一的分析框架**将是一个有益的探索；

-风险传导机制涉及风险源、风险引发者、传导载体等多个基本要素，相互之间的**作用机理和传导路径**需要更为深入的研究。





感谢各位聆听
请您批评指正

