

英国 PFI/PPP:政府并购、财政援助、合同终止和主要问题报告

(英) Dexter Whitfield (迪克斯特·惠特菲尔德)

编译 吴笙 曹砚秋 李兵

作者简介: Dexter Whitfield (迪克斯特·惠特菲尔德), 男, 英国人, European Services Strategy Unit (欧洲战略服务社, 都柏林, 爱尔兰) 社长、主任。研究方向: 公共政策和社会服务。

译者简介: 吴笙, 男, 江苏徐州人, 苏州大学东吴商学院硕士研究生。研究方向: 金融政策

曹砚秋, 女, 江苏镇江人, 苏州大学东吴商学院本科生。研究方向: 国际金融

李兵, 男, 安徽长丰人, 中共北京市委党校社会学教研部, 教授, 法学博士, 研究方向: 政策理论和社会服务, 车公庄大街 6 号, 100044, 邮箱: libing@bac.gov.cn bridge999@163.com 手机: 13911134208

国家社科基金 2015 年课题《社会服务制度框架构建研究》, 项目编号: 15BSH040 阶段性成果

【摘要】自二十世纪九十年代初, 英国就成为了 PFI / PPP, 即私人融资计划/公私合作实践的全球领跑者, 用该模式实施了 800 多个基础设施和公共服务项目。项目覆盖经济基础设施及社会基础设施两大领域, 范围涉及交通运输、公用事业、卫生、教育、住房、刑事司法和国防等。到 2017 年初, 自 20 世纪 90 年代末至 2017 年初, 11 个项目被政府并购, 20 个项目被终止, 43 个合同出现重大问题, 总共 74 个项目。本报告分析产生这些问题的原因, 以及 PFI / PPP 存在的主要缺陷, 并提出相应的政策建议。

【关键词】私人融资计划 公私合作 政府并购 财政援助 合同终止

PFI / PPP: Buyouts, Bailouts, Terminations and Major Problem Contracts in UK

【Abstracts】The UK has been a global leader in the implementation of over 800 PFI / PPP projects since the early 1990's. Projects cover both 'economic' and 'social' infrastructure and a wide range of sectors, such as transport, utilities, health, education, housing, criminal justice and defence. By early 2017 there have been 11 buyouts, 20 terminated projects and 43 contracts that have experienced major problems, a total of 74 projects since the late 1990s. This research report explains the causes and fundamental flaws in the PFI/PPP model, and suggest some important recommendations.

【Key Words】 Private Finance Initiative; Public Private Partnership; buyouts; bailouts; terminations

一、政府并购、财政援助、合同终止及其重大问题的背景

1. 全球化背景

自二十世纪九十年代初, 英国就成为了 PFI / PPP (Private Finance Initiative/ Public Private Partnership), 即私人融资计划/公私合作实践的全球领跑者, 用该模式实施了 800 多个基础设施和公共服务项目。项目覆盖经济基础设施及社会基础设施两大领域, 范围涉及交通运输、公用事业、卫生、教育、住房、刑事司法和国防等。

英国政府、建筑公司、银行及咨询顾问对 PFI / PPP 融资模式在全球范围的推广起到了非常关键的作用。就 PFI/PPP 项目实践效果而言, 英国宣称该模式具有很多“优点”, 能够解决许多公共投资模式的缺陷。因此, 关注英国 PFI / PPP 项目的表现, 尤其是讨论政府并购、财政援助、合同终止以及存在重大问题的 PFI / PPP 项目, 对于全世界都具有积极而现实的意义。

本研究报告重点关注了政府并购、财政援助、前终止以及存在重大问题的 PFI / PPP 合同, 尝试去分析导致

这些问题的原因以及 PFI / PPP 模式存在的缺陷（Whitfield, 2012）。

2. 缺乏透明度

易遭到政府并购或合约终止的 PFI 项目，相关信息透明度低。英国财政部和苏格兰政府从其年度项目清单中删除了有关 PFI 项目并购和终止的数据记录，这使得在评估 PFI / PPP 模式及其政策有效性时，研究样本忽略了这些事实存在的项目。

此外，没有迹象表明政府做了系统可行性分析去确定这些项目的全部公共成本，在制定政策时也没有考虑到造成 PFI 项目终止或政府对其进行并购的原因。因而如果全部信息能向公众披露，表 1 中的数字会明显提高。例如，74 份 PFI 合约中仅 44 份披露了并购、合同终止及其存在重大问题的项目公共成本。表 11、12 和 13 中的数据也不完整，这反映出 PFI / PPP 合同的规划，采购和运作均缺乏透明度。

3. 项目和公共成本概况

自 20 世纪 90 年代末至 2017 年初，总共 74 个 PFI 项目出现了并购、提前终止或重大问题，其中 11 个项目被政府并购，20 个项目被提前终止，43 个项目出现重大问题。易于出现政府并购、合同终止或现重大问题的 PFI / PPP 项目总资本价值占到所有项目资本价值的 1/3（见表 1）。

表 1. 问题 PFI 项目的概况

| 类型 | 项目数量 | 并购、终止、重大问题合约的费用 (百万英镑) | 并购、终止前已支付费用 (百万英镑) | 项目总成本 (百万英镑) | 资本成本 (百万英镑) |
|----------------------|------|---------------------------|-----------------------|-----------------|----------------|
| 政府并购的 PFI / PPP 项目 | 11 | 636.3 | 5,215.7 | 7,256.9 | 6,146.7 |
| 前终止的 PFI / PPP 项目 | 20 | 1,677.1 | 8,427.0 | 14,114.2 | 12,047.1 |
| 出现重大问题的 PFI / PPP 项目 | 43 | (1)2,139.8 | n/a | 36,105.7 | 4,459.1 |
| 合计 | 74 | 4,453.2 | 13,642.7 | 57,476.8 | 22,652.9 |

(1) 大多数公共成本尚未确定，所以这只是总成本的一小部分

4. 地理分布

苏格兰出现并购或合约存在重大问题的项目，概率明显高于英格兰、威尔士和北爱尔兰。大部分的问题合约集中于苏格兰和英格兰，分别达到 77% 和 16.2%，相比而言，威尔士仅占 5.4%，北爱尔兰仅占 1.4%。就项目合约出现并购、终止和存在重大问题的概率而言，苏格兰达到 9.7%，高于英格兰的 7.9%（见表 2）。

表 2. PFI 问题项目地理分布

| 类型 | 英格兰 | 苏格兰 | 威尔士 | 北爱尔兰 | 总计 |
|------------------------|-----|-----|-----|------|----|
| 政府并购的 PFI / PPP 项目 | 6 | 3 | 2 | 0 | 11 |
| 终止的 PFI / PPP 项目 | 17 | 1 | 2 | 0 | 20 |
| 合同出现重大问题的 PFI / PPP 项目 | 34 | 8 | 0 | 1 | 43 |
| 合计 | 57 | 12 | 4 | 1 | 74 |

备注：苏格兰是基于 88 个 PFI 项目合约（2015 年 3 月）和 36 个 NPD 项目合约（2016 年 4 月）的情况；英格兰是基于 725 份 PFI 项目合约（2015 年 3 月）的情况，不包括威尔士和北爱尔兰的项目合约，但包括并购，提前终止和已过期的合约。NPD: Non-Profit Distributing，即非营利项目。

5. 行业分析

表 3 的数据显示，在所有政府并购、合同终止和存在重大问题的项目中，卫生、交通、住房、信息通信技术和教育这五个行业占到 67.6%。

表 3. 政府并购、合同终止和存在重大问题的项目行业分析

| 类型 | 政府并购 | 终止 | 合同存在重大问题 | 总计 |
|---------|------|----|----------|----|
| 教育 | 1 | 1 | 6 | 8 |
| 医疗健康 | 3 | 2 | 9 | 14 |
| 住房 | 0 | 0 | 9 | 9 |
| 交通运输 | 3 | 6 | 1 | 10 |
| 高速公路 | 1 | 0 | 3 | 4 |
| 垃圾处理 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| 火灾救援 | 0 | 3 | 1 | 4 |
| 自来水处理 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| 信息与通信技术 | 0 | 2 | 7 | 9 |
| 刑事司法 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 公共行政 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 国防 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 其他 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| 总计 | 11 | 20 | 43 | 74 |

从财务结算的日期来看，PFI/PPP 项目的并购多发生在项目运营至第 3.9 至 13.8 年期间，平均为 8.8 年。合同终止的项目平均运营期限为 6 年。由于项目合约的主要问题变显著的准确时间难以确定，故本报告无法提供一个类似的数据。

还有许多其他议题，比如影响到服务对象和职工的成本超支、工期延误和问题合同，但这些问题不能列为项目合约的“重大问题”，因而未被包括在本报告的样本中。

2003 年 7 月，英国政府宣布，PFI 模式不应被用于信息与通信技术（ICT）行业，一部分原因在于 PFI 模式提供的服务无法适应技术的快速变革。但正如报告所示，工期延误和成本超支等问题在其他行业早就屡见不鲜。

6. 重回公有制

11 个项目被政府并购、20 个项目被终止合约，意味着 31 个 PFI/PPP 项目重回公有制/公共提供。2012 年 3 月至 2015 年 3 月期间，曾被年度项目清单删除记录的 21 个 PFI/PPP 项目（见表 4）通过英国财政部的支持，顺利建设完成。被并购或提前终止合约的项目大多属于英国政府、地方政府和伦敦地铁部门，而通过财政支持进一步建设完成的少量项目大多属于英国和苏格兰政府部门。

本报告的研究对象是英国的 PFI/PPP 项目、苏格兰的非盈利(NPD)项目和本地改善金融信托（LIFT）初级医疗保健项目（仅在英国运营），但未考虑 LIFT 项目的业绩表现。

表 4.所有权和经营权重回公有制的项目

| 公共机构 | 买断 | 终止 | 完成 | 总计 |
|----------|----|----|----|----|
| 政府部门 | 0 | 6 | 15 | 21 |
| 苏格兰政府 | 3 | 0 | 3 | 6 |
| 国民医疗服务体系 | 2 | 2 | 1 | 5 |
| 地方政府 | 3 | 4 | 1 | 8 |
| 伦敦交通 | 2 | 6 | 0 | 8 |
| 其他 | 1 | 2 | 1 | 4 |
| 总计 | 11 | 20 | 21 | 52 |

二、合约
论和公私
作理论

理
合

资料来源： HM Treasury annual summary data 2013, 2014 and 2015 to identify projects

completed between March 2012 – March 2015.

1. 新自由主义
与国家-企
业合作伙伴：PFI / PPP 模式

在过去的 30 年间，新自由主义政策为新型积累物的出现创造了条件。新自由主义致力于促进自由的贸易、竞争和市场，主张放松管制。解构民主使国家与金融/商业之间建立伙伴关系，同时提升了企业福利，重新定位政府的角色并削减劳动力成本和劳动者权利。

公共部门“转型”的目标具体可概括为四个方向：公共服务和福利国家的金融化、独立化、市场化、私有化（Whitfield， 2012）。“金融化使银行和金融机构能够事实上影响学校和医院的决策。它为公共物品的供给提供了新的融资手段。收入的产生增加了外包合约的潜在可能性，收费则赋予了公共服务的商业属性和价值”（Whitfield， 2016）。

PFI / PPP 项目是新自由主义时代的产物。设计—建设—融资—经营（Design, Build, Finance and Operate， DBFO）模式促使公共基础设施商品化和金融化，为积累提供了新的机会。此外，DBFO 模式还为金融资本、建设和设施管理公司，专业咨询顾问和律师创造了新的市场，弱化了政府角色，并最终加大了建筑、运输和公用事业网络和公共服务领域私有化的可能性。

2. 不完全和复杂性合约

PFI / PPP 项目的核心在于其庞大且复杂的合约。从政府招标采购到财务决算，一个标准的合约草案要经过不断的修改和发展，最终的合约或项目协议少则几百多则几千页。但是，不管合约的条款多么全面，实际上所有合约在实践中都是不完整的（Hart， 2003）。因为它们无法成功预测未来的事件及不断变化的经济和社会需求。Tirole（1999）指出了不完全合约的三个原因：

第一，无法确定未来。长期的公共基础设施合约必须考虑到三点：需求水平的不断变化，公共政策重点的修改，服务发送中技术和运营的变化。除此之外，合约也无法预知私营联合体（**建筑公司、银行等金融机构和设施管理承包商**）的业绩。

第二，当下政府招标采购环节关注的重点仅在于项目最终表现能否达到预期“结果”，忽视了项目投入、运作、产出的过程。这使得承包商有更大的自由去调整工作方式、运作程序和人员配置水平，这些调整很可能会引发未知的连锁效应。此外，因果关系往往很难确定，合约只仅是造成这种结果的部分原因。

第三，即使考虑到了所有可能性，合约还是会因为过于复杂而无法利用现有法律条款进行阐述。

最后，合约须能在不频繁诉诸法院的情况下执行条款，这使客户/承包商关系和合约管理更加困难。

我们换个角度再看 PFI / PPP 项目合约及其管理。合约的复杂性意味着大部分当选议员和政府官员对其只能是一个基本的理解，致使他们在做决策时通常需要听取致力于 PFI/PPP 模型的财务顾问、管理顾问和专业律师的建议。

3.因果和效果

本文对 PFI / PPP 项目中导致政府并购、财政援助、合同终止和存在重大问题的原因进行了分析，具体概述如下：

政府并购要求公共部门和 SPV（特殊意图的载体，通常指一个公司，Special Purpose Vehicle，usually a Company）股东均自愿同意终止 PFI / PPP 项目合约。公共部门通常可从并购中削减费用支出，私营承包商除去已从公共部门收到的每期现金回报（unitary payments）外，还将收到一笔付款，该笔款项反映了剩余的每期现金回报、项目负债和交易成本的净价。金融谈判很复杂，财政节约也如此。并购的主要原因是：

- 社会反对高昂的通行费和取消替代运输
- 错误的需求预测
- 财政节约的需要
- 技术变革
- 整合公共服务
- 业绩差

财政援助是多种因素共同作用的结果，包括：

- 由于项目的收益回报中很大一部分来自各级政府或公共部门定期支付的现金回报（unitary payments），项目收入水平无法负担起 PFI / PPP 项目
- 公共开支削减和财政紧缩政策
- 需求压力——人口老龄化
- 医院合并的高成本

提前终止通常因为业绩较差被政府强制执行造成的，主要有以下原因：

- 信息与通信技术（ICT）问题，成本超支和工期延误
- 未能获得规划许可
- 不良的需求预测
- 施工缺陷
- 技术缺陷
- 降低融资成本的需要

重大问题合约主要指具备以下一个或多个特征的合约：

- 业绩差
- 施工缺陷
- 成本超支和工期延误
- 运营费用过高
- 严重的法律纠纷
- 拒绝重新谈判合约以实现公共政策目标

很明显，共同且相互关联的原因导致了政府并购、财政援助、合同提前终止或存在重大问题的状况。

4.PFI / PPP 模式的根本性缺陷

造成 PFI / PPP 项目出现政府并购、财政援助、合同终止或存在重大问题状况的原因并不仅是不完全且复杂的合约问题，而是 PFI / PPP 模式的根本性缺陷。下文引用并总结归纳了 Whitfield(2001, 2010, 2012 and 2016)、European Public Service Union (2014) 和 Hall (2015) 的观点。

5.风险转移成本高昂并被夸大

需求风险和政治风险仍存在于公共部门（对设施和服务的需求仍然是公共责任），但建设风险和运营风险通常转移给了私有部门。历史经验表明，有时私营建筑公司对公共基础设施项目的投标报价是亏损的，然后依靠变更订单来改变设计、追加工作量并延迟工期，进而回收成本并提高利润。

其实，风险问题的核心并不在于风险是否被转移，而是在于风险是如何定价的。例如，采用 PFI 模式建设的六所医院中，风险成本占总建设成本的比重分别为 16.5%、22.2%、31.3%、35.3%、37.2%和 70.6%。而只有在风险被转移后，PFI 医院的净成本才会比公共部门的参照成本低 (Shaoul, 2005)。另外，六个项目中四个项目的风险成本占到建设成本的三分之一到三分之二是非常令人怀疑的。“...即使考虑风险因素，公共投资和私人投资间的成本差额仍然微不足道，通常不到总成本的 1%，这不是一个做出重要的财务决定的靠谱依据” (Shaoul, 2005)。

6. 负担能力—高成本影响了核心服务的供给

PFI / PPP 模式的崛起源于政府削减公共支出的需要，于是该模式减轻财政负担的优点被广为推广，进而成为基础设施建设和公共服务提供的“唯一选择”。

“PPPs 会让公众形成‘负担能力幻觉’（主要是由于分期付款的原因，公共部门的费用支出被延迟并分散了），在一个项目是资产负债表表外业务时，这种情况往往会加剧” (Eurostat et al, 2016)。

“在许多情况下，随着项目的范围或规格的增加，项目的建设成本也会相应增加。30%的采购部门在招标时面临成本上涨的压力通常会选择延长合约的期限，进而减少每年的费用支出，掩盖这种变化的影响。但是，这样的举措实际会让项目的总成本增加” (NAO, 2007a)。

7. 项目很难“物有所值”，且该评估标准存有争议

审视英国在 PFI / PPP 项目上超过 3200 亿英镑的支出，项目价值的评估标准一直是项目的货币价值，即“物有所值”，这显然是一个奇怪现象。PFI 项目的价值通过公共部门参照值进行系统校准，进而确定“正确”的答案，使项目得以进行 (Whitfield, 2010)。但从完整的项目阶段来看，PFI / PPP 股权出售带来的高回报可以说是对货币价值评估方法的嘲讽。由于不良的监测（见下文）和持续评估的需要，“物有所值”评估模式仍会在接下来的五到七年被使用，这也是 PFI / PPP 模式的一个主要缺陷。

8. 国家补贴/担保：企业福利的需要

由于 PFI / PPP 是私人融资模式，公共部门未参与到招标流程中。这给公众造成了一种假象，即私营部门是一个完全独立的投资者、建造者及运营者。但事实上，PFI / PPP 是典型的新自由主义国家-商业合作模式，它依赖于企业福利，政府也因此要付出许多“合作的代价”。首先，政府要保证合约的付款，并组建 PFI / PPP 项目公司；其次，在英国 NHS 医院 (NHS Hospital Trust) 无力支付 PFI 款项或者无法满足当地居民的健康需求时，政府要提供公共补贴。最后，政府要为 PFI / PPP 合约立法，并广泛推广该模式进而削减公共部门开支 (Whitfield, 2016)。

9. 低成本的公共投资选项被忽视

“...通过对 2012-13 年政府帐户的全面分析，可以发现私人融资的实际利率 (7%–8%) 大约是政府借款利率 (3%–4%) 的两倍” (NAO, 2015a)。所以，我们无法得出 PFI / PPP 模式效率比公共投资效率高的结论。而 PFI / PPP 模式显著的“效率”似乎是源于快速发展的二级市场和离岸基础设施基金，它们大幅提升了 PFI / PPP 项目股权出售的利润 (Whitfield, 2016)。

10. 工程业绩

与 PFI / PPP 相比，公共投资项目的工期延误风险和成本超支风险持续被英国政府夸大。为了推广 PFI / PPP 模式，英国政府为推动 PFI / PPP 项目，向全世界宣称，传统的公共投资项目里有 73% 的项目成本超支，有 70% 的项目工期延误。研究总结说：“...财政部宣称的 PFI 模式的优点是基于毫无事实证据的公共投资项目工期延误、成本超支得出的结论” (Pollock et al, 2007)。以往纪录表明，PFI / PPP 项目中成本超支和工期延误的比重分别从 2003 年的 22% 和 24% 升高到 2008 年的 35% 和 31% (NAO, 2009a)。此外，在 PFI 项目和非 PFI 项目业绩中，出现成本超支和工期延误现象的比例分别为 11%、6%，但我们必须意识到 PFI 项目的总体成本明显更高，且还存在一些其它缺陷。公共投资项目通过改进管理与采购招标，完全可以明显提升工程的业绩，扭转这业绩差距。

表 5. 成本超支和工期延误情况

| 特征 | PFI 2002 | PFI 2008 | Non-PFI projects 2008 |
|------|----------|----------|-----------------------|
| 成本超支 | 22% | 35% | 46% |
| 工期延误 | 24% | 31% | 37% |

资料来源：NAO,2003 and 2009a

11.私人融资意味着公共债务

PFI / PPP 项目要求公共部门从公共收入预算中拨款保证定期的合约付款，可以说这就是公共债务。此外，由于私人融资和建设风险转移的高成本，PFI / PPP 项目费用支出明显高于直接公共投资的支出。

12.交易费用高

PFI / PPP 项目的交易费用通常集中于采购招标环节，公共投资项目的交易费用大概平均是项目资本价值的 3.5% - 3.8%。就私人投资项目而言，中标项目的费用为项目资本价值的 3.8%，未中标项目费用则为 5.0%(Dudkin and Valila, 2005)。虽然 NAO 的文章中未披露 PFI 竞标过程的全部交易成本，但仅财务、法律、技术和其他咨询的平均支出就已达 2.5%(NAO, 2007a)。交易费用还应该包括选择评估机构、货币价值分析、拟定合同草案及招标前 PFI / PPP 团队相关的费用支出。因此，PFI 项目中，公共部门的交易费用支出预计在项目资本价值的 4.5%-5.0%之间，比公共投资项目高出约 2.0%（见第八部分）。

13.二级市场交易和离岸基础设施基金的增长

离岸二级市场基础设施基金的快速增长是产值能达到 171 亿英镑的关键。借助离岸市场，交易者可以像买卖金融商品一样买卖医院、卫生中心、学校、大学和道路。二级交易市场让 PFI 项目公司可以出售项目股权，离岸基础设施基金增加了 PFI / PPP 项目股权的离岸外包的可能性，也因而更有机会吸引到富人和机构股东。这股新的市场力量正迅速将公共基础设施金融化。

我们通过对 1998-2016 年间涉及到 277 个 PFI / PPP 项目的 110 宗交易数据分析，发现个人或小宗的股权出售平均年回报率 28%。由于原始 SPV 股东、二级市场基金的销售、二级市场基金股东的股利这三方也需要收益回报，这意味着整个项目的年回报率可能在 45%-60%，即达到 PFI 和 PPP 最终商业方案回报率的 3-5 倍（Whitfield, 2012 和 2016）。

14.私有化的发展是以降低公共部门作用为代价

私营部门在确定公共基础设施建设的地点、时间以及如何满足社会和公众关注的重点方面有更大的选择空间，因而项目只会私营部门确保“有利可图”的情况下才能得以开展。

2013 年全球财经情报(Global Treasury Intelligence)指出：“和影子银行相比，传统银行在资本、杠杆、流动性及透明度上需要接受更为严格的监管，这种差异形成了双重监管体系。监管的区别为借款人和贷款人寻求最便宜，最不透明的资金来源创造了机会。我们认为借贷双方很可能会追求最大化的债务杠杆，并很可能再次引发系统性的违约和降级。”

管理顾问、财务顾问和律师在 PFI / PPP 项目管理、合约草案及商业方案的筹备、招标采购过程、评价和尽职调查等方面发挥着极其关键的作用。因而与公共投资模式相比，PFI / PPP 模式带动了咨询和服务外包行业的发展。

15. 放弃的合约、政府并购、财政援助、合同终止和出现重大问题的 PFI / PPP 项目成本支出高

本报告揭示，政府并购、财政援助、终止、合约放弃及出现重大问题的 PFI / PPP 项目公共成本支出总计为 75.67 亿英镑。此外，与公共投资的成本相比，私人融资额外的成本总计达 279.02 亿英镑，其中额外的交易成本及利率到期债务达 203.35 亿英镑（详见第八部分）。

16.对民主问责制和透明度的破坏

民主问责制作用有限主要是因为以下三个原因。第一，从项目规划、采购到合约监督管理，PFI / PPP 项目实施的“商业保密”严重降低了项目的透明度；第二，PFI / PPP 交易非常复杂，因而仅有少数官员和当选议员对其有基本的了解，更不用说理解合约的条款；第三，普通员工、工会、服务对象、社区组织和公民的参与度被降至最低。

17.合约监督不力并较少被复审

合约的监督是确保 PFI / PPP 项目投资成本低于公共直接投资成本的关键部分，但在合约草案和最终的商业方案中，有关监督的条款比重常常被压缩到最低。监督成本常被认为是“容易”削减的开支，监督责任也因此被转移到本已吃紧的主管领导和 NHS 基金会的高级管理者身上。私人承包商“自我监督”的增多进一步减少合约监督的频率和严格性。目前，针对合约的监督范围已经缩减到基本合约条款，例如设施的可用性、服务质量，无暇顾及到项目的经济影响以及是否“物有所值”。

18. 就业机会的减少，就业条款和条件的恶化

当公共事业机构的雇主发生变化时，欧盟的就业法规有明确的职工调转条款与条件。但这并不妨碍新雇主在减少条款和条件的情况下雇佣新职工。私人承包商通过大量使用临时合约形成双轨的职工队伍。英国大多数 PFI 项目融资新建的监狱大多是完全服务合约（建筑维护、监管及相关服务），从而规避了欧盟就业法规。私营监狱官员和监管人员的工资及福利收入水平比同级国营监狱工作人员低 9.9% 至 26.6%，私营监狱职工的流动率达到 10% 至 20% (Income Data Services, 2015)。

19. 损失建筑使用和服务提供的灵活性

以下三段引述总结了公共部门灵活性的损失：

“历史上私人主动融资 (PFI) 的债务会使改变土地和建筑物使用方式变得更加困难。在承担 PFI 项目的机构中，他们收入中很大一部分是高额资本费用。他们也最可能报告 2013-14 年度财务业绩是疲软的” (NAO, 2014)。

“IT 或卫生部门领域采用 PPP 融资模式可能很困难，因为和 PPP 合约的期限相比，技术变化太快了” (IMF, 2015)。

谢菲尔德市 (Sheffield) 议会决定终止与威立雅 (Veolia) 的废物处理合约就是一个缺少灵活性的案例：“议会无法确信和威立雅 (Veolia) 签订的订综合废物管理合约 (IWMC) 可以节约成本，兑现最初的预算。因此，在委托给这项废物合同审查小组审议时，如果递交了一份备选方案，将有效削减废物管理服务的成本，并为未来更具积极性，灵活性和可持续性的服务留有余地” (Sheffield City Council, 2017)。

20. 对于地方经济、社会和平等的影响

PFI / PPP 项目的参与方包括国际建筑公司、银行等金融机构、运营公司（通常由建筑公司所有）以及从全球范围内组建的咨询服务（管理顾问，财务顾问和律师）团队。这使得除非当地部门参与到合约的制定、监督和执行环节，否则地方经济从中获得的好处有限。不仅如此，由于 PFI 建设的社区公共设施成本较高，当地的社会福利质量也会相应的受影响。更糟糕的是，SPV 公司出售股权获取高额利润的行为很可能进一步对就业和服务质量产生不利影响。

25 年来，尽管世界银行一直是 PPP 项目融资模式的极力和资金提供者，但在评价 2002 年至 2012 年期间世界银行致力于推动的发展中国家 PPP 项目时，证据的匮乏却反映出许多令人震惊的问题。(Independent Evaluation Group World Bank, 2015)。

“对于世界银行来讲，根本没有跟踪 PPP 项目结束后业绩的体系。为了能够公正评价 PPP 项目的全面影响，一套更全面的评价指标体系应该被建立，进而能在 PPP 项目的整个生命周期中持续关注其表现” (同上)。

“世界银行新战略以消除极端贫困和促进共同繁荣为目标，该战略也再次重申了世界银行核心目标是扶贫，但关于 PPP 融资模式对贫困人群的影响却鲜有记载” (同上)。

“项目等级的评定、IFC（国际金融公司）发展目标的确定以及它开发的成果跟踪系统均是主要通过测算 PPP 项目营运方面与现金流有关的指标来进行评价，例如基础设施可惠及的人数等。但是仅有一半的项目可获取这方面的数据，任何一个项目都无法完全满足指标的数据要求” (同上)。

21. 环境的可持续性问题的

公共基础设施投资为增加“绿色建筑”的存量提供了机遇。但是，大型设施的出现却导致了公共服务的集中化，增加了公众路途时间和交通成本。建筑物的设计是灵活可变的。“许多通过 PFI 模式建设的建筑质量较差...质量较差的建筑制约了健康和医疗服务的提供” (Royal Institute of British Architects, 2011)。

22. 私人投资利益逐渐主导公共基础设施的建设

上文描述的种种问题，结合起来共同造就了建筑公司源源不断的高成本建设合约以及从未披露为 PFI/PPP 组成部分的大规模的暴利的离岸资产。与直接公共投资项目，PFI / PPP 模式致使公共部门承担了更高的债务。许多基础设施或服务还可能在投入运营开始支付费时已经过时，无法满足公众与社会的需要。

PPP 战略伙伴关系在上世纪 90 年代后期出现了企业服务。这些项目合约多具有大型、长期、综合服务的特征，目前已扩展到规划，教育，警察，消防救援和物业管理。目前运作的 PPP 项目有 65 个，价值 140 亿英镑，提供了 29000 个就业岗位。2013 年时，这些项目的失败率为 22%（合约提前终止或关键服务回归公有制），但在 2016 年时，失败率升高到了 27%(Whitfield, 2014 and Presser, 2016)。

三、政府并购分析

政府并购要求公共部门和 SPV 股东均自愿同意终止 PFI / PPP 项目合约，原因已经在第二章中概述。公共部门通常可从并购中削减费用支出，私营承包商除去已从公共部门收到的每期现金回报 (unitary payments) 外，还将收到一笔付款。金融谈判很复杂，财政节约也如此（具体参见附录 A 中的表 10）。例如，赫克瑟姆医院 (Hexham) PFI 项目在 2003 年 3 月 31 日清算财务时，资本成本为 5410 万英镑，整体支付金额为 2.526 亿英镑。

1. 赫克瑟姆医院并购案例

赫克瑟姆 (Hexham) 医院 (诺森医疗 NHS 基金会) 的并购案例值得我们关注。诺森伯兰 (Northumberland) 郡议会决定向 NHS 基金会贷款 1.142 亿英镑，用来并购赫克瑟姆医院这一 PFI 项目。郡议会的这一举措削弱了地方政府借贷资金的能力并承担了相当大的财务风险。鉴于持续的金融危机迫使历届地方政府采取紧缩财政政策，这种并购援助支持至少在中期看来不太可能再次发生。

表 6 列出了项目并购的主要费用支出，其中包括优先偿还的债务——项目融资的主要银行贷款（5000 万英镑），利率互换损失费（2700 万英镑），SPV 股权的市场价值（1450 万英镑）和 SPV 公司应纳税款（18.2 万英镑）。再考虑到 550 万英镑的现金余额和一些像交易成本（100 万英镑）的小支出，并购的费用总计为 1.072 亿英镑。事实上，最终的费用支出为 1.142 亿英镑，其中 SPV 股权的市场价值增加了 130 万英镑。

“2014 年公司最重要的资产负债表变化是 2014 年 10 月收到赫克瑟姆 (Hexham) 综合医院 SPC 控股公司 1580 万英镑的分红。这笔现金还未被处置，等待决定是否使用其购买额外的 PFI 项目公司的股权，还是将其分配给投资者” (Consolidated Investment Holdings Limited (Lend Lease) Annual Report, 2014)。

表 6. 诺森医疗 NHS 基金会的并购费用预估

| 组成 | 预估费用 (百万英镑) |
|---------|-------------|
| 优先偿还债务 | 50.0 |
| 夹心偿还债务 | 1.8 |
| 利率互换损失费 | 27.0 |
| 分包合约损失 | 0.2 |
| 现金余额 | (5.5) |
| 股权市场价值 | 14.5 |
| 交易成本 | 1.0 |
| 应纳税额 | 18.2 |
| 合计 | 107.2 |

资料来源：Hellowell 2015

基金会 (Trust) 首先要比较并购与继续履行合约这两种选择的成本。并购 (终止) 合约的成本包括从诺森伯兰 (Northumberland) 郡议会取得的固定利率 3.98% 的贷款 (180.46 亿英镑)、2014 年 10 月至 2038 年 9 月合约结束时的预估业务费用的现金成本 (36.58 万英镑) (Hellowell, 2015)。继续履行合约的成本包

括 2014 年 10 月至 2033 年 4 月的剩余总费用共 2.225 亿英镑、2033 年 4 月至 2038 年 9 月的预估运营费用 880 万英镑，具体内容参见表 7。

表 7.并购和继续履行 PFI 合约的成本比较

| 每个选项的成本构成 | 预估费用（百万英镑） |
|-------------------------------|-------------|
| 并购（终止）PFI 合约 | |
| 偿还地方政府贷款的现金成本（2014.10—2038.9） | 180.46 |
| 预估的运营费用现金成本（2014.10—2038.9） | 36.58 |
| 合计 | 217.04 |
| 继续履行 PFI 合约 | |
| PFI 服务付款现金成本（2014.10--2033.4） | 222.5 |
| 预估经营费用现金成本（2033.4--2038.9） | 8.8 |
| 总计 | 231.35 |
| 节约资金 2014--2033 | 14.3 |

资料来源：Hellowell 2015

与继续履行 PFI 合约相比，并购项目可以为 NHS 基金会节约 6.2%的成本。有关 NHS 更全面的并购和合约终止问题的讨论请参考 Hellowell（2015）。

2.对公共债务的影响

对于资产负债表内的 PFI 项目，其债务已被纳入公共部门净负债和净借款账目中。对于资产负债表外的 PFI 项目，其资本融资（capital funding）会被重新分配到公共部门，导致公共部门净债务和净借款增加。

根据国际财务报告准则（IFRS），欧洲会计准则（ESA）和公认会计准则（GAAP），自 2009 年 4 月 1 日起将对 PFI 项目进行表内和表外分类，相关的信息会公布在英国财政部的年度 PFI 项目清单中。在按照国际财务报告准则（IFRS）的编制的资产负债表中，共有 6 个 PFI 政府并购项目：赫克舍姆医院（Hexham Hospital）、兰开夏废物处理项目（Lancashire Waste）、伦敦地铁（Tube Lines）、西园医院（West Park Hospital）、达费德郡警察厅（Dyfed-Powys Police Station）和里辛郡市政厅（Ruthin County Hall）。如果按照欧洲会计准则（ESA）和公认会计准则（GAAP）标准，则只有两个项目能被划入资产负债表，其余的是表外项目或未知状态。根据国际财务报告准则（IFRS），英国财政部 2015 年 PFI 项目清单中的 724 个现有项目只有 23 个项目划为资产负债表的表内业务，并有 50 个项目的信息不详。

3.利率互换问题

利率互换是一种衍生品合约，它通过固定贷款利率进而降低贷款利率波动的风险，在利率上调的时候起保护的作用。但由于目前的利率非常低（英格兰银行近几年的利率仅 0.5%），2009 年之前的 PFI 项目采取利率互换的概率要比之后的项目高得多。当前情况无疑最有利于银行，他们赚取了安排互换业务的手续费、反映协议利率和当前利率之间的差额及违反互换条款的罚款。例如，赫克舍姆（Hexham）医院并购案例里包括了 2700 万英镑的利率互换损失费（Hellowell，2015）。

但如果利率上调到协议利率水平，情况将发生改变。银行将不能再从利率差中获利，利率互换损失费也会相应减少。但不管怎样，利率互换仍将会是 PFI / PPP 项目的财务负担。

4.政府并购和合同终止涉及的就业问题

政府并购后，在符合要求的情况下，原设施运营和管理人员可根据“转移承诺条例”（TUPE）调动至公共机构。如果项目原雇主与调动职工签署的劳动合同条款和条件和公共部门有较大差异，并购可能会涉及到劳动合同相关条款和条件及退休金的谈判。但是，英国退欧的行为很可能会削弱英国就业转移法规的效

力。

5.项目并购被否决

2016年初，苏格兰政府否决了高地（Highland）政务委员会通过额外的借款去并购2001年和2006年签订的两个涉及15所学校的PFI项目的计划。这两个PFI学校项目需支付的现金回报总额分别是9370万和7.168亿英镑，两个项目加起来公共部门每年需付款2900万英镑。高地委员会认为他们之所以被否决，是因为他们开创了额外借款的先例，这可能会影响苏格兰政府自身的借款议案（Russell, 2016和Freeman, 2016）。

高地学校的案例反映了PFI项目的复杂性及不断变化的所有权。2001年的项目是高地社区学校，该项目股权由苏格兰皇家银行和MJ Gleeson集团共同持有。但在2004年11月，两家公司将各自所持有的股权出售给了亨德森基金（Henderson PFI Secondary Fund I），相关的交易金额未对外披露。2012年6月，亨德森基金再次将全部股权出售给Civic PFI投资公司。而这两家公司与Cardale基础设施投资公司、GCP（Gravis Capital Partners）基础设施投资公司均注册在泽西地区（Jersey）。

2012年，Civic PFI投资公司以2001年的高地社区学校和谢菲尔德（Sheffield）家事法庭两个PFI项目为担保，从GCP公司获取了1120万英镑的贷款。这笔17年期的贷款中有这样一条条款“...考虑通货膨胀因素的存在，每年产生9.31%的年均回报率”（GCP RNS 1837C, 27 April 2012），而2012年英格兰银行的利率仅0.5%。

莫里森（Morrison）建筑公司建设的阿尔法（Alpha）学校，是2007年的高地学校项目。但在2006年，加利福德公司（Galliford Try plc）收购了特殊目的公司（SPC）的50%股权，接管了该项目。三年后，加利福德公司又以1650万英镑的价格将这50%股权出售给HICL基础设施基金公司，赚取利润440万英镑。该项目另外50%股权最初由诺森（Northern）基础设施基金公司和诺布尔（Noble）金融控股公司所持有。但2013年3月，也被以2120万英镑出售给HICL基础设施基金公司，但未披露利润（ESSU PPP Equity Database 2012）。HICL公司目前持有2007年高地学校项目的100%股权。

由此可见，项目收购的理由和条件各不相同。另外，较大的境外收购产生的影响还有待观察。

6.财政部相关指导意见

财政部分别于2014年10月和2015年3月两次向政府部门的会计人员致函“...公共帐目委员会应关注合约中列入的‘终止便利’条款，在承包商无过错的情况下，公共机构在并购项目时，应根据至合约结束时的预期利润向承包商支付补偿金”（HM Treasury, 2015a）。

2015年6月，关于自愿提前终止合约的PPP政策报告指出：“现有PFI合约的终止必须在项目移交公共机构时是“物有所值”的情况下才能被批准进行（HM Treasury, 2015b）。

政府机构的详细商业方案必须附有经充分评估过的项目货币价值和成本费用信息。重要的是，政策报告指出：“**合约赔偿金通常与是合约到期时承包商的预期利润保持一致。**”

该意见仅对“自愿”终止的情况进行指导。但表12中80%的合约终止是由于私营部门的根本性失败或持续的不良业绩造成的。

四、财政援助

在过去十年间金融危机中，NHS基金会获得了各种形式的财政支持。2006-2007和2011-2012年度，卫生部累计向21家基金会注资了10亿英镑，但截至目前只有1.6亿英镑偿还。2011-2012年度，除伦敦东南部一家基金会外，11家基金会共获得了2.53亿英镑的注资（Department of Health, 2012）。南伦敦医疗基金会（South London Healthcare Trust）获得3.56亿英镑，黑弗灵和里德布里奇基金会（Havering and Redbridge）获得1.95亿英镑。这两家基金会预计还将在PFI援助计划中获得更多的注资。

1.政府并购的PFI医院

2011-2012年度，22家持有大型PPP项目的NHS基金会出现了财务困难，请求政府财政援助。英国卫生部进行审查之后不得不向其中7家持有大型PFI项目的NHS基金会提供了15亿英镑的援助资金。因为“...基金会的方案若没有一定程度的中央财政支持，便无利可图”（Department of Health, 2012）。这些援助资金

被分摊到 PPP 合约的剩余年限中，相当于未来 25 年间，7 家 NHS 基金会每年可收到 6000 万英镑（见表 8）。

当时的联合政府承认：“在过去，为了避免尴尬，地方基金会通常会悄悄接受援助。但我们已决定提高援助工作透明度和开放度来结束这些内幕交易” (Department of Health, 2012)。

“只要符合严格的标准，任何基金会都能在未来 25 年内获得总额高达 15 亿英镑的财政支持。其中部分资金来自卫生部 2012-2013 年度的财务预算中” (Department of Health, 2012)。

2015-2016 年度，57 家 NHS 基金会出现了 5%—26.9% 不等的亏损（占总收入的百分比）。同期，NHS 基金会从英国卫生部和 NHS England（译者注：NHS 系统在英格兰地区的核心领导机构）获得了 24 亿英镑的额外援助，同比增长了 32%。其中，卫生部为处于“困难”的基金会拨款 19.96 亿英镑援助资金以保证日常运转，并为基础设施工程拨款 2.55 亿英镑。NHS England 为处于“困难”的基金会提供了 1.54 亿英镑的资金支持，“...合并的基金会及持有 PFI 项目的基金会获得了财政援助支持”（NAO 2016a）。

表 8. 政府 15 亿财政援助的 NHS PFI 医院

| NHS 医院 | 合约总成本 (百万英镑) | 合约期限 (年) | 运营起始时间 |
|--|-----------------|-------------|---------|
| 坎伯兰郡医院 (Cumberland Hospital) North Cumbria University NHS Trust | 619.2 | 30 | 2000/01 |
| 希斯顿医院 (Whiston Hospital) St Helens & Knowsley Teaching Hospitals NHS Trust | 2595.0 | 42 | 2008/07 |
| 彼得堡和斯坦福医院 (Peterborough and Stamford Hospitals) NHS Foundation Trust | 2004.0 | 32 | 2011/12 |
| 罗姆福德医院 (Romford Hospital) Havering and Redbridge University Hospitals NHS Trust | 2086.0 | 34 | 2006/07 |
| 达特福德医院 (Darent Valley Hospital) Dartford and Gravesham NHS Trust | 911.0 | 33 | 2000/01 |
| 坦布里奇韦尔斯医院 (Tunbridge Wells Hospital) Maidstone and Tunbridge Wells NHS Trust | 961.4 | 32 | 2010/11 |
| 伊丽莎白女王医院 (Queen Elizabeth Hospital) Lewisham and Greenwich NHS Trust | 886.0 | 31 | 2000/01 |

资料来源：Department of Health, 2012.

卫生部对大型 PPP 项目的援助标准取决于是否每年支付给承包商的费用超过其营业额的 15%。以彼得堡和斯坦福基金会 (Peterborough and Stamford trust) 为例，最初每年的付款是其营业额的 15%（后来降至 12.5%）。但由于之后未能和开发商达成土地协议，实施商业方案时也未能在削减成本、控制成本的增加，再加上最初不切实际的营业额预测，这一比例上升到了 20%。此外，商业方案实践中也未计入部分设备重置成本，因为若计入这些成本，将突破 15% 的临界值。

2011—2012 年度，针对 NHS 基金会的 PFI 项目的专项财政支持达到 6100 万英镑，但具体所涉及的基金会的数量不详 (Department of Health, 2012)。2012-2013 年度，14 家基金会获得 1.324 亿英镑资助 (National Audit Office, 2014)，公司数量是最初计划的两倍。2014-2015 年度，8 家基金会获得 8180 万英镑资助。鉴于 2013 - 2014 和 2015 - 2016 这两个财政年度未公开相关信息，如果通过获取数据的三年支出数据的平均值来估算整体的支出，那么 2011-2016 五年的财政支出总额将达到 4.57 亿英镑。以此预估，到 2027 年累积需要财政拨款 15 亿英镑，更糟糕的是那时许多项目的合约仍有较长期限。表 6 中的 7 个 PFI 项目在未来十年仍需被支付现金回报 (unitary payments)，而 2027 年后，它们加起来仍有长达 78 年的期限需要政府付费。

此外，在 2015 - 2016 年度，NHS Trust 和 NHS Foundation Trust（译者注：NHS Trust 由英国卫生部直接

管理，NHS Foundation Trust 则在地方层面上更大的自主决定权)的整体亏损额为 24.47 亿英镑，是 2014-2015 年度的 8.59 亿英镑亏损额的 2.8 倍(National Audit Office, 2016)。运营亏损正推动 NHS 基金会的兼并重组。每个 PFI 项目政府需支付的现金汇报 (unitary charges) 会逐年增加。但如果公众担心服务的质量，NHS 基金会会被采取“特别措施”。——2017 年 1 月已有 14 家基金会属于这一类。<http://www.nhs.uk/NHSEngland/specialmeasures/Pages/about-special-measures.aspx> - 2016 年 7 月出台的“财务特别措施”(截至 2016 年 10 月有 8 家基金会)。

2. 合并中的 PFI 政府并购基金

南伦敦医疗基金会 (South London Healthcare) 的解散致使王子皇家大学医院 (Princes Royal University)、伊丽莎白女王医院 (Queen Elizabeth) 的所有权也发生了变更，其中王子皇家大学医院所有权被转移到国王学院 NHS 基金会 (King's College NHS Foundation Trust) 名下。格林尼治 (Greenwich) 医院与刘易舍姆 (Lewisham) 医院则通过实施兼并重组成立新的 Lewisham and Greenwich NHS 基金会。2013-14 至 2017-18 的五年财务协定中针对 PFI 项目的兼并重组，含有一系列税收和财政扶持条款，其中包括税收优惠确保 PFI 项目的现金回报 (unitary payments) (NHS Trust Development Authority, 2012)。政府在两起 PFI 项目兼并重组中的补助支出如下：

- Kings College Hospital NHS Foundation Trust – 5570 万英镑
- Lewisham and Greenwich NHS Trust – 7300 万英镑

2012 年 4 月 1 日，作为合并财务协定的一部分，巴茨 (Barts) 医院与纽汉大学 (Newham University) 医院在合并后，收到了 2000 万英镑的政府补助 (Kings Fund, 2015)。

舍伍德森林医院 (Sherwood Forest Hospitals Foundation Trust) 在其 2015-2016 年报中公布了 2650 万英镑的亏损额，总结说：“...为填补亏损并偿还 PFI 债务和贷款，在成本进一步增加前，基金会需要长期合作伙伴 5270 万英镑的补助”，而该基金会持有长达 34 年价值 22.43 亿英镑的 PFI 合约。它与诺丁汉大学医院 (Nottingham University Hospitals NHS Trust) 的合并谈判在 2016 年被终止，据说是诺丁汉大学医院拒绝承担其 PFI 项目的债务 (Financial Times, 2016)。这起失败的合并交易费用支出为 1000 万英镑，其中包括 610 万英镑的咨询费、50 万英镑的法律费，240 万英镑的回归的借调职员工资，临床支持 (clinical support) 的 100 万英镑 (BMA, 2016)。

目前，至少有 9 家 NHS 基金会计划实施合并，这些合并需要政府的财政补助。例如，彼得伯勒和斯坦福福医院 (Peterborough and Stamford Hospitals NHS Foundation Trust) 与布鲁克医疗 (Hinchingbrooke Health Care NHS Trust) 合并可计划显示，该起价值 18 亿英镑的 PFI 交易预计需要在未来 26 年中需要 6.5 亿英镑的中央财政支持 (Illman, 2016)。

3. PFI 债务在近期项目合并的角色

2010-2015 年间实施的 20 起项目合并中，财务问题或经常性/预测性亏损被认为是其中 15 起的背后原因 (Collins, 2015)。卫生部、NHS England 和临床采购委员会拨款近 20 亿英镑补助了其中 12 起合并。“由于夸大合并的好处并低估实施合并的时间和成本，导致很多合并完成后需要对所需补助的预算进行修正” (Collins, 2015)。

当前和未来的合并成本不可能低于早期的完成合并的成本。计划从合并中削减的支出金额只会合并成本的一小部分。最大的合并案例之一，巴兹健康 NHS 基金会的案例 (Barts Health NHS Trust) 印证了这一观点。

“...在未来五年要求削减支出大约 2.388 亿英镑。个别基金会只能削减大约 2.08 亿英镑。作为单个基金会来讲，进一步的成本削减都可能影响服务的质量和运营的可行性。但通过合并带来的“协同效应”使削减支出变得可能，也令基金会有立刻获得 3180 万英镑的机会” (Barts Health NHS Trust FBC, 2011)。

合并的高成本致使在应对不可避免的成本上涨时，缺乏灵活性。

4. 计划的合并项目

许多新的 NHS 基金会合并已在计划中，其中涉及的大型 PFI 项目如下：

- 彼得堡和斯坦福医院基金会 (Peterborough and Stamford Hospitals Foundation Trusts) 和欣琴布克健康 NHS 基金会 (Hinchingsbrooke Health Care NHS Trust) (计划于 2017 年 4 月 1 日)。

- 中央曼彻斯特大学医院 NHS 基金会(Central Manchester University Hospitals NHS Foundation Trust)、奔宁急症医院基金会 (Pennine Acute Hospitals Trust) 和南曼彻斯特大学 NHS 基金会 (University of South Manchester NHS Foundation Trust)。

- 伊普斯威奇医院 (Ipswich Hospital NHS Trust) 和科尔切斯特大学医院 (Colchester Hospital University Foundation NHS Trust) (目前合并亏损额达 7500 万英镑)。

- 科尔切斯特综合医院(Colchester General Hospital)在被实施特措措施两年后,宣布“床位和空间不可持续”,在 2016 年初,医院管部 NHS Improvement 和医疗质量委员会 (CQC) 审核后,医院董事会同意与伊普斯威奇医院 NHS 基金会 (Ipswich Hospital NHS Trust) 合并。

- 巴登和瑟克大学医院基金会 (Basildon and Thurrock University Hospitals Foundation Trust) 将与埃塞克斯医院基金会 (Mid Essex Hospital Services Trust) 合并。

- 伯明翰大学医院 (UHB) 和英格心 (HEFT) 基金会已同意共同建立一个独立的机构,机构包括伯明翰伊丽莎白医院 (Queen Elizabeth Hospital Birmingham), 中心医院 (Heartlands), 古德霍普医院 (Good Hope) 和索利哈医院 (Solihull)。

- 伯明翰女 NHS 基金会(Birmingham Women's NHS Foundation Trust)和伯明翰儿童医院 NHS 基金会 (Birmingham Children's Hospital NHS Foundation Trust) 已正式同意在 2017 年机构合并。女医院据告 2015/16 年度有 450 万英镑的收入。

除非 NHS 基金会的资金状况能够快速持续地好转,否则在项目合并中,政府的持续补助将至关重要。在未来的 20 年,政府可能还需要进一步追加 1 亿英镑的额外支持。

这项分析没有考虑 NHS 基金会和地方政府的 PFI 信用,信用既像是资本投资的额外资助,也类似于项目已有公共投资情况下的补助金。

五、合同终止分析

PFI / PPP 的合约提前终止通常是由承包商业绩不佳引起的。提前终止合约的理由:业绩不佳,ICT 问题,成本超支和工期延误,未能获得规划许可,不良的需求预测,施工缺陷,技术缺陷,降低融资成本。

1.世界银行已取消和处于困境的 PPP 项目

近三十年来,世界银行一直在推动和资助 PPP 项目。基于对已取消或处于困境的项目的数据分析,取消的项目可分为以下几类:①私营部门在合约到期之前,通过将其经济利益出售或转让给政府而退出的项目了;②开除所有管理层和员工;③吊销许可证或撤销合约之后,停止运作与提供服务或在特许期至少已完成 15%的建设 (World Bank, 2016)。

处于困境的项目是指政府或运营商某一方要求终止合约或正在进行国际仲裁的项目。样本数据覆盖六个区域 - 东亚和太平洋地区,欧洲和中亚地区,拉丁美洲和加勒比地区,中东和北非地区,南亚和撒哈拉以南非洲地区 (民间参与公共建设数据库, World Bank, accessed 21 December 2016)。

我们对 12549 个涉及能源,电信,运输,水和污水处理的 PPP 项目进行了分析,这些项目可分类为全新项目、管理项目和特许经营项目 (不包括私有化)。1991 - 2015 上半年,民间参与公共建设数据库显示,取消的或处于困境的项目共 768 项 (6.1%),总投资额 911 亿美元 (5.4%)。其中,自来水和污水处理项目占比最高,分别为 6.6%和 1.4%,投资额占总投资的 29.3%。

2.英国项目的失败率更高

英国的数据表明,以项目并购的总成本占所有 PFI / PPP 项目总成本来看,英国 PFI 项目合约政府并购的比例为 2.3%,项目合约提前终止的比例为 4.5%。而对于存在重大问题的项目合约,英国同一标准上的问题合约比例达到 9.9%。综上,英国 PFI 项目并购和提前终止的比例为 6.8%,而世界银行取消 (终止) 项目的比率为 5.4%,这意味着英国这个工业化国家 PFI 项目出现问题的比率高于发展中国家的平均水平,而除去正在走出困境的项目,英国 PFI 项目合约涉及并购、提前终止以及存在重大问题的总比例达到 17.7%。

六、存在主要问题的合同

项目的并购与提前终止是可明确识别的。重大问题项目则需主观的去判断，项目需要具备以下一个或多个的特征：持续的不良业绩；重大工程事故；承包商更换；成本超支和工期延误（对公共部门的影响）；过高的经营费用；重大法律纠纷；妨碍公共政策的推行（苏格兰）。43%的项目工期延误是以为价格上涨的原因（NAO, 2009）。关于 43 个重大问题项目的详细情况。

1.其它一些问题合同的案例

尽管许多业绩不佳的项目对公共当局，服务用户和员工产生都不利，但仍被排除在“重大问题”范畴外。例如，布拉德福德市政府（Bradford City Council）分别在 2006 年和 2009 年授权了两份 PFI 学校建设合约（2006 年 3 所，2009 年 4 所），合同期限均长达 25 年。投资成本分别为 7800 万英镑和 2.1450 亿英镑，政府需支付的现金回报总额分别为 3.134 亿英镑和 6.71 亿英镑。工程设施由科斯坦（Costain）公司建造，贷款由汇丰银行（HSBC）提供，运营管理为埃米（Amey）公司。

这两份合约中包括 5 年的 ICT（信息与通信技术）项目。第一份合约的 ICT 项目在合约结束时已经内部收回。第二份合约有“...一系列技术和业绩问题”，导致政府通过谈判提前终止了合约，服务内部收回。自 2008 年以来，项目运营管理回归公有化后，政府从中削减了 150 万英镑支出（Bradford City Council, 2015）。

诺斯利政府（Knowsley Council）发现了鲍尔弗·贝蒂（Balfour Beatty plc）公司于 2008-2009 年所建的 8 所学校存在消防安全隐患。2015 年，诺斯利公园（Knowsley Park）学校的一场火灾事故引发了针对所有 8 所学校的大检查，结果发现 60 个防火阀或防火门被错误安装，且无法维修和保养。多次的维护检查均失败了。目前，承包商进行了补救工作，学校仍然开放。

贝尔法斯特市（Belfast）的巴尔莫勒尔高中（Balmoral High School, Belfast），是一个 PFI 项目，但仅建成 5 年后就在 2007 年的夏天关闭了。该学校规划设计可容纳 500 名学生，但在 2007 年学生数仅有 154 名。据说贝尔法斯特教育与图书馆委员会（the Belfast Education and Library Board）制定了修建这所学校的“糟糕”计划，承诺在合约的剩余 20 年里支付 740 万英镑（Press Association, 2007）。该学校曾暂时被一所等待新校园落成的小学借用。2014 年的时候，圣杰拉德特殊教育学校（St Gerald's Educational special school）搬了进来，委员会又花费了 310 万英镑来改善住宿。

2.未来潜在的问题

2016 年 12 月初，约翰·莱恩集团（John Laing Group plc）承认，大曼彻斯特废物处置局对价值 37 亿英镑的曼彻斯特垃圾处理 PFI 项目“不满意”。一份较早的新闻报道称这个项目“...垃圾处理的大脑”（The Times, 13 November, 2016）。莱恩集团是 Viridor 垃圾处理公司（Pennon 集团）的合作伙伴。Costain 预计该项目将于 2017 年初完成建设。但自 2007 年签订合约后，该项目遭受了重大损失。截至 2016 年 6 月 30 日止半年的 Costain 业绩表明“...完成项目仍需 1140 万英镑的资金”、“关于项目出现的问题，合约双方与集团承保人仍在讨论中。”大曼彻斯特地区的九个自治市政府正在探寻削减 PFI 项目支出的办法。

“大曼彻斯特的废物处置局（简称 GMWDA）表示并不满意对 VL Co 项目的现状，会持续寻找大幅度的削减项目支出和提升效率的办法。目前项目公司对解决这些问题的步骤仍不清晰，将继续与 GMWDA 探讨解决方案”（John Laing Group plc, Pre-Close Update, 9 December 2016）。

3.有限的信息

从 1990 到 2000 这十年间，关于项目并购和提前终止的可用信息较少，因为政府的对 PFI 项目的支付细节及提前终止合约的公共成本均不对外公开。英国财政部关于 PFI 项目的数据统计也并未改善这种信息有限的情况，相反他们从 PFI 项目年度清单中剔除了被并购、提前终止和结算的项目，仅在年度总结报告中对它们做简要的说明。2003 年 7 月，英国政府停止采用 PFI 融资模式建设 ICT（信息与通信技术）项目。

项目并购或提前终止的交易成本通常也不对外公布，因此我们很难确定交易成本是否包含在费用内。只有并购赫克瑟姆（Hexham）医院（见表 4）、Dyfed-Powys 警方并购 Ammanford 警察局以及威尔士 PFI 项目中显示了 100 万英镑的交易费用。警方人士表示，“...耗时大约两年时间，花费了约 16 万英镑专业费用，但我们比履行 PFI 合约节省了 300 多万英镑，这对我们社区来说是个好消息”（Dyfed-Powys Police and Crime

Commissioner, 2015)。

4. PFI / PPP 其他避税计划

2001 年，英国税务及海关总署 (HMRC) 与 Mapeley 集团签署了为期 20 年的 PFI / PPP 项目合约，战略性的将不动产转移至私营部门 (STEPS)，由 Mapeley 集团管理 HMRC 的不动产 (见第 38 页)。具体情况如下，HMRC 将其三分之二不动产的永久产权以 3.7 亿英镑的价格出售给 Mapeley 集团，并又立即从 Mapeley 集团将它们租回，提供设施管理服务。随后，Mapeley 集团迅速将不动产和长期租赁权转让给百慕达 (Mapeley) 的公司，以避免英国对资本收益征税。国家审计署最新关于 STEPS 的报告 (NAO, 2017 年) 的最后一页有如下的内容：

Mapeley 的离岸状态

公共帐目委员会的建议

HMRC 应该采取一切行动说服 Mapeley 将资产转移回国内。
HMRC 应该追踪 Mapeley 实际避税额 (离岸化)，Mapeley 应提供全面及时的信息，以便政府部门能够追回 Mapeley 获得的额外福利。

HMRC 的实际行动

HMRC 未采纳这项建议。
HMRC 未采纳 PAC 的建议。

5. 国际发展部的海外 PPP 项目失败案例

英国国际发展部和被誉为“世界上最受尊重的设计、工程和项目管理咨询公司”之一的阿特金斯 (Atkins) 集团通过设计、建设和运营 PPP 合约，在南大西洋岛圣赫勒拿岛 (英国海外领地) 建设了一个价值 2.85 亿英镑的新机场。该项目是促进旅游，减缓经济衰退和改善入岛交通计划的一部分 (NAO, 2016b)。

但是，2016 年 4 月，在测试飞行时发现机场上空存在“风切变”这种不利的风况，这意味着该机场不能用于商用飞行，而这种不利风况其实是众所周知的。下议院公共帐目委员会认为，“令人惊讶的是，在没有检测风力条件对商用飞机安全着陆圣赫勒拿岛的影响前，该部门就已经委托并完成了圣赫勒拿机场的建设”(HM PAC, 2016)。截至 2016 年年底，仍未实施任何补救的工作计划或支出相关费用，只有该部门在 2011-2043 年之间拿出 6670 万英镑的费用补助机场的承诺而已 (NAO, 2016b)。

七、放弃的 PFI/PPP 项目

许多 PFI 项目在规划阶段就被放弃，其中包括一些大型项目，如 2005 年的帕丁顿盆地健康校园项目 (Paddington Basin Health Campus)，2007 年的莱斯特大学医院项目 (the University Hospitals of Leicester NHS Trust) 和 2006 年的科尔切斯特综合医院 (the Colchester General Hospital)。这些项目在规划、采购、咨询费用上分别浪费了 1490 万英镑，2300 万英镑和 730 万英镑。这些 PFI / PPP 项目被定义为“放弃”，避免与世界银行使用终止 PPP 合约的“取消”一词混淆。

另一个例子是价值 10 亿英镑的装甲车训练服务项目 (2005 年)。国防部在投标评估阶段向竞标人支付了 10.6 亿英镑，向专业咨询顾问支付了 500 万英镑，而这还没包括项目早期阶段顾问开支的记录。“...由于没有保留记录。在该项目运作的六年期间，因没被要求，该部门采购物资的内部成本并没有记录”(National Audit Office, 2008)。上述例子反映出令人震惊的宽松管理态度，而这并非国防部特有的情况。此外，在核算放弃项目的成本时未将员工的时间和资源视为机会成本，而这些资源实际可以被用于开发另一个公共服务项目或实施服务改进。

作为应对全球金融危机的紧缩措施，英国政府在 2009/10 年度的取消了一部分 PFI 项目。例如，部分学校建设项目被取消或延期至 2010 年 7 月，而表 9 所列的 PFI 项目不包括这些被取消的项目，表 9 是 16 个“放弃”项目的具体情况说明。

表 9. 英国的 PFI 放弃项目情况统计

| 年份 | 部门或机构 | 项目 | 取消原因 | 取消成本 (百万英镑) |
|----|-------|----|------|----------------|
|----|-------|----|------|----------------|

| | | | | |
|---------|---|---|---|---|
| 2003 | 东肯特医院基金会 East Kent Hospitals NHS Trust | 东肯特医院 East Kent Hospital | 投资额 2.5 亿英镑； 运作 2 年取消 (DoH evidence to PAC 2007) | 0.4 |
| 2004 | 布拉德福德医院基金 会 Bradford Teaching Hospitals NHS Foundation Trust | 布拉德福德医院 Bradford Hospital | 投资额 1.16 亿英镑； 运作 3 年后取消 (DoH evidence to PAC 2007) | 0.7 |
| 2004.3 | 伦敦卡姆登区 London Borough of Camden | 仕女巷住宅区 Maiden Lane estate | 大多数住户投票拒绝 PFI 模 式 (Hodkinson, 2011) | 预计 0.3 |
| 2004.9 | 国防部 Ministry of Defence | 机场后勤服务 Airfield Support Services PFI Project | 投资额 15 亿英镑；运作 3 年后取消 (NAO, 2008) | 预计 1.0 |
| 2005.5 | 皇家布鲁顿与哈瑞福 德 NHS 基金会 玛丽 NHS 基金会 帝国理工大学与合作 伙伴关系组织 Royal Brompton and Harefield NHS Trust, St Mary's NHS Trust, Imperial College and Partnerships UK | 伦敦帕丁顿 健康校园 Paddington Health Campus, London | 投资额从 3 亿英镑暴涨到 8.94 亿英镑，工期需延误 7 年；考虑到无法负担、土地 使用、战略问题而取消 (NAO, 2006) | 预计 14.9 |
| 2005.6 | 国防部 Ministry of Defence | 装甲车培训服务 Armoured Vehicle Training Service | 合约通知与 1999 年 10 月； 2004 年 6 月确定优先投标 人，但未达成协议。(NAO, 2008) | 18.5 (不包括 6 年的内 部成本和 2000 年之 前的咨询费用) |
| 2005.6 | 普利茅斯医院 NHS 基金会 Plymouth Hospitals NHS Trust | 德里福德医院 Derriford PFI Hospital | 投资额 3 亿英镑。但由于 3 个竞标者中 2 个竞标者放弃 投标，考虑只有一个竞标人 的情况下无法保证“物有所 值”而取消。(PPP Bulletin, 11/09/09) | 预计 1.0 |
| 2006.11 | 国防部 Ministry of Defence | 联合空中目标服务 Combined Aerial Target Service (CATS) | 2011 年 9 月入围 3 个竞标 者，其中，奎奈蒂克 (QinetiQ)，作为一家民营 国防评估与研究机构， 2003 年出价，2006 年成为 首选竞标者，并在同年 11 月成功竞得价值 3.65 亿英 镑的项目合约。2005-2006 年，项目所有权和经营权转 移到承包商。(NAO, 2007b, PAC, 2008 & DefenceIndustry Daily (2008). | 预计 5.0 |
| 2005.11 | 惠普斯克若斯 NHS 基金会 Whipps Cross NHS Trust | 惠普斯克若斯医院 Whipps Cross Hospital PFI | 重建成本 3.5 亿英镑； Balfour Beatty 财团的退出 致使仅剩一家竞标者。 (PPP Bulletin 10/09/07) | 预计 3.5 |
| 2006.6 | 艾塞克斯里弗斯 NHS 基金会 Essex Rivers NHS Trust | 科尔切斯特综合医院 Colchester General Hospital | 投资额 1.86 亿英镑的项目； 在“物有所值”审查后的采 购阶段。(DoH evidence to PAC 2007). | 7.3 (包括对 Amec plc 财团的补偿) |
| 2007 | 莱斯特医科大学 NHS 基金会 University Hospitals of Leicester NHS Trust | 莱斯特医院 Leicester Hospital | 2004 年确定了首选竞标者， 但成本从 2.1 亿英镑上涨到 9.2 亿英镑。(Building, 20/07/07) | 23.4 |

八、公共成本

| | | | | |
|---------|---|---|---|-------------------|
| 2007 | 苏格兰行政院 Scottish Executive | 勒夫莫斯监狱，毕晓普布里格斯，格拉斯哥附近 Low Moss Prison, Bishopbriggs, near Glasgow | PFI 项目取消。苏格兰监狱服务组织运营了新的公共 700-cell 监狱。(Financial Times, 24/08/2007) | 预计 0.2 |
| 2009 | 肯特郡政府议会 Kent County Council | 梅德韦特别关照 Medway DC Extra Care PFI via LIFT | 2004 年同意参与但后来取消了，原因是资金负担问题 (PPP Bulletin, 2008) | 预计 0.2 |
| 2007 | 威尔特郡基层医疗基金会 Wiltshire Primary Care Trust | 8500 万英镑电梯项目 £85m LIFT project | 在三个竞标者进入“物有所值”审查阶段后取消 (Wiltshire Council, South Wiltshire Core Strategy, 2009) | 预计 0.5 |
| 2010.10 | 国防部 Ministry of Defence | 防御训练合理化项目 Defence Training Rationalisation project | 2007 年 1 月确定 Metrix 为 140 亿英镑项目的首选竞标者。之后因为竞标者无法提供一种负担的起的方式而取消。(MoD, 2010; PAC, 2010) | 32.4 |
| 2013.11 | 布拉德福市议会和卡尔德达尔 MBC Bradford City Council and Calderdale MBC | 保龄球巷垃圾焚烧发电项目-1.81 亿英镑 Bowling Back Lane Energy from Waste Incinerator - capital cost £181m | 在确定 FCC Environment & Skanska 公司为首选竞标者后，政府撤回了价值为 6210 万英镑项目。议会启动司法审查但政府最终同意和解 (Letsrecycle.com, 2014) | 预计 5.0 (协议未公开) |
| 合计 | | | | 114.3 |

概述

本章总结英国 PFI / PPP 项目政府并购，财政援助，提前终止和存在主要问题的公共成本。财政援助项目的公共成本是估算出来的，因为 11 个项目中只有 2 个可以获得具体信息，故本文根据近期的付款数据及以下证据进行了估算：多年前的 NHS 医院项目显示，2012 年划拨的 15 亿英镑的财政补助将在 2027 年用完。此外，在估计援助的公共成本时还考虑了 NHS 基金会总体上岌岌可危的财政状况和当前 NHS 基金会合并的趋势，因为通常基金会的合并需要政府对 PFI / PPP 项目的财政补助（见表 10）。

表 10. 政府并购、财政援助、提前终止和存在重大问题的项目总公共成本

| 公共成本 | 总成本（百万英镑） |
|--------------------|-----------|
| PFI 医院财政援助 | 1,500.0 |
| 可能需要追加的财政援助（预计） | 1,500.0 |
| 买断费用（预计） | 636.0 |
| 合约终止的公共成本 | 1,677.1 |
| 重大问题合约的公共成本 | 2,139.8 |
| 放弃 PFI 项目的公共成本 | 114.5 |
| 合计 | 7,567.4 |
| 私人融资相比公共投资的额外费用 | 12,904.0 |
| 额外的 PFI / PPP 交易费用 | 1,631.0 |

| | |
|--------------------|----------|
| 2013-2014 年度利率互换损失 | 5,800.0 |
| 合计 | 20,335.0 |

政府并购、财政援助、提前终止和存在重大问题的项目公共成本，再加上私人融资相比公共投资的额外费用、利率互换损失和较高的交易成本，总计达 279.02 亿英镑。

按照 2015 年政府建设学校的交付成本测算，这笔钱可以为 1,975,080 名学生（覆盖英格兰 64%11-17 岁的学生）建设 1520 所新中学。(National School Delivery Cost Benchmarking, 2015 and Department of Education and National Statistics, National Tables, 2016).

九、对策建议

由于公共债务的增加和可疑会计处理方法引发的经济上的担忧，一直被用于掩盖 PFI / PPP 项目的实际成本。其实，长期契约承诺也是一种形式的公共债务，这些较高的财政负债已被计入公共部门的收入帐户中。而且承包商为了偿还过高的私人债务，通常会牺牲服务的质量和服务对象与职工的利益。

高成本和糟糕的业绩是政府并购、财政援助、提前终止和存在重大问题的项目共同特征。越来越多人意识到，长期的私人融资项目是不灵活的，它们无法根据社会经济的需求及时改变，阻碍了服务的创新。公共基础设施的金融商品化创造出了新的财富商机，在使私人投资者、银行和建筑公司赚取暴利的同时，公共经济和社会需要却被牺牲了。因此，PFI / PPP 模式是不可持续的，必须被终止。

1.重新审核 PFI / PPP 项目合约

地方政府和 NHS 基金会应重新系统地对 PFI / PPP 项目合约审核，去重新评估业绩、初始目标、设施功能、要求的“物有所值”、就业实践情况，并评价项目所承诺的经济、社会、环境影响。这些举措可以为调整政府服务付费（unitary payments）和改进项目的监测与治理提供依据。

2.政府应选择性并购或提前终止项目

当项目没有满足业绩要求或者用户/社区的需求没有得到满足时，公共机构应该制定策略去应对项目需要并购或提前终止的情况，争取以最低成本的使公共设施回归公共部门控制，并防止承包商等谋取暴利。

3.特殊目的机构（SPVs）应该国有化

运营 PFI / PPP 项目的特殊目的公司(SPV)应当国有化的提议正获得越来越来的支持(People v Barts PFI, 2015)。这样可以制止 PFI / PPP 股权的交易、停止离岸二级市场基金的增长，促使项目回归公有属性。此外，国有 SPVs 还可以扭转公共基础设施金融化和市场化趋势。

4.实施完全公共管理

单一的公有制是不足的。新公共投资基础设施模式应要求公共投资具备完全公共管理的能力，包括规划、设计、融资和运营学校、医院或其他公共建筑。同时，新模式将注重服务创新、整合、改进和早期干预。由公共服务的对象、社区和公民社会组织、工会与职工的持续共同参与的完全公共管理模式将取代名誉扫地失败的新自由主义公共管理，确保公共服务的原则和价值。

5.增加公共投资

政府应该增加公共投资，并终止 PFI / PPP 项目，这样将大大削减公共基础设施的成本。

参考文献

Armitage, J. (2015) Eight PFI schools built by one of UK's biggest private contractors have fire safety issues, Independent, 7June, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/eight-pfi-schools-built-by-one-of-uks-biggest-private-contractors-have-fire-safety-issues-10303595.html>

Ashurst (2007) PFI practitioners take note – PFI projects not immune from the effect of applications for expedited sale of assets, February, https://www.ashurst.com/doc.aspx?id_Content=2806

Audit Scotland (2005) Scottish Executive Consolidated Resource Accounts, SE/2005/231, November,
http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2005/s22_se_consol_resource_accounts.pdf

Barts Health NHS Trust (2011) Merger: Full Business Case, December,
<http://bartshealth.nhs.uk/media/75021/Merger-Full-Business-Case-021211-FINAL.pdf>

Bradford MDC (2015) Schools PFI Contract – Update Report, Children’s Services Overview and Scrutiny Committee, 10 March,
[http://democracy.bradford.gov.uk/Data/136/20150310/Agenda/Report%20-%20SCHOOLS%20PRIVATE%20FINANCE%20INITIATIVE%20\(PFI\)%20CONTRACT.pdf](http://democracy.bradford.gov.uk/Data/136/20150310/Agenda/Report%20-%20SCHOOLS%20PRIVATE%20FINANCE%20INITIATIVE%20(PFI)%20CONTRACT.pdf)

BMA (2016) Collapsed hospital merger costs 'eye-watering' £10m, 13 December,
<https://www.bma.org.uk/news/2016/december/collapsed-hospital-merger-costs-eye-watering-10>.

City of Edinburgh (2016) Edinburgh Schools – Independent Inquiry, Corporate Policy and Strategy Committee, 14 June,
http://www.edinburgh.gov.uk/meetings/meeting/3962/corporate_policy_and_strategy_committee

Collins, B. (2015) Foundation Trust and NHS trust mergers: 2010 to 2015, Kings Fund, September,
https://www.kingsfund.org.uk/sites/files/kf/field/field_publication_file/Foundation-trust-and-NHS-trust-mergers-Kings-Fund-Sep-2015_0.pdf

Community Health Partnerships (2015) Business Plan Summary 2015-2016,
http://www.communityhealthpartnerships.co.uk/uploads/images/file/Corporate%20Publications/CHP%20Business%20Plan%202015_16_Summary.pdf

Defence Industry Daily (2008) CATS Beginning 20-Year Run in Britain, 3 April,
<http://www.defenseindustrydaily.com/cats-beginning-20year-run-in-britain-02935/>

Department for Communities and Local Government (2008) Local Government PFI Project Support Guide (2009-10)
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/117892110.pdf>

Department of Education and National Statistics (2016) Schools, Pupils and their Characteristics: January 2016 – National Tables,
<https://www.gov.uk/government/statistics/schools-pupils-and-their-characteristics-january-2016>

Department of Health (2012) NHS Trusts to receive funding support, Press Release, 3 February, London,
<https://www.gov.uk/government/news/nhs-trusts-to-receive-funding-support>

Doyle, S. (2015) True cost of PFI/PPP school builds is revealed, The Irish News, 8 June,
<http://www.irishnews.com/news/2015/06/08/news/true-cost-of-pfi-ppp-school-builds-is-revealed-132916/>

Dudkin G, Väilä T. (2005) Transaction Cost in Public-Private Partnerships: A First Look at the Evidence, European Investment Bank,
http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf

Dyfed-Powys Police and Crime Commissioner (2015) Commissioner police station deal saves £3.1m for front line policing, Press

Release, 8 July, <http://www.dyfedpowys-pcc.org.uk/en/commissioner-police-station-deal-saves-3-1m-for-front-line-policing/>

European Public Service Union and Public Services International Research Unit (2014) Exposing the myths around Public-Private Partnerships, December, <http://www.psiru.org/sites/default/files/2015-01-PPP-EPSUPPPbriefingfinal.pdf>

European Services Strategy Unit (2007) Cost Overruns, Delays and Terminations in 105 Outsourced Public Sector ICT Contracts, ESSU Research Report No. 3, Dexter Whitfield, <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/essu-research-report-no-3-cost-overruns-delays/essu-research-paper-3.pdf>

Eurostat, European PPP Expertise Centre and European Investment Bank (2016) A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, September, http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc_eurostat_guide_ppp

Financial Times (2007) Scottish PFI prison plan scrapped, 24 August, http://www.ft.com/cms/s/0/b0586da8-51d9-11dc-8779-0000779fd2ac.html?ft_site=falcon&desktop=true#axzz4WJn7GLKY

Financial Times (2014) NHS hospital trust seeks private help, 7 April, <https://next.ft.com/content/616727e8-be38-11e3-961f-00144feabdc0>

Financial Times (2016) Rising NHS Trust deficits spark investor concerns, 20 June, <https://www.ft.com/content/e5037e60-32eb-11e6-ad39-3fee5ffe5b5b>

Freeman, T. (2016) Funding new schools: indebted to the infrastructure, Holyrood Magazine, 9 March, <https://www.holyrood.com/articles/feature/funding-new-schools-indebted-infrastructure>

Global Treasury Intelligence (2013) Out of the Shadows: The Rise of Alternative Financing in Infrastructure, 18 February, <https://www.gtnews.com/articles/out-of-the-shadows-the-rise-of-alternative-financing-in-infrastructure/>

Government Statistical Service (2017) Statistical Press Notice: Monthly Delayed Transfers of Care Data, England, November 2016, 12 January, London, <https://www.england.nhs.uk/statistics/wp-content/uploads/sites/2/2016/06/November-16-DTOC-SPN.pdf>

Hall, D. (2015) Why Public-Private Partnerships Don't Work, Public Services International Research Unit March, <http://www.psiru.org/sites/default/files/2015-03-PPP-WhyPPPsdontworkEng.pdf>

Hampshire County Council and East Riding of Yorkshire Council (2015) National School Delivery Cost Benchmarking: Primary and Secondary Schools, January, http://www.nacframework.org.uk/docs/National_School_Delivery-Cost_Benchmarking-Primary_Secondary-Jan2015-V5.pdf

Hart, O. (2003) Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, *The Economic Journal*, 2003, Vol.113 (486), pp.C69-C76

Hart, O. and Moore, J. (2007) Incomplete Contracts and Ownership: Some New Thoughts, *The American Economic Review*, Vol. 97, No. 2, 182-186

Hellowell, M. (2014) The Return of PFI – will the NHS pay a higher price for new hospitals? Centre for Health and the Public Interest, November, <https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/CHPI-PFI-Return-Nov14-2.pdf>

Hellowell, M. (2015) Borrowing to save: can NHS bodies ease financial pressures by terminating PFI contracts? BMJ 2015;351:h4030 <http://press.psprings.co.uk/bmj/august/PFI.pdf>

HM Treasury (2012) Current projects as at March 2012

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm

HM Treasury (2014) Current projects as at March 2014

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2014-summary-data>

HM Treasury (2015a) Early Termination of PPP and PFI Contracts, Addendum to DAO(GEN)02/14, March, London,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409291/DAO_02-14_addendum_-_Early_Termination_of_PPP_and_PFI_Contracts.pdf

HM Treasury (2015b) PPP Policy Note: Early termination of contracts, June,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436694/PPP_terminations_policy_note.pdf

HM Treasury (2016) Current projects as at 31 March 2015

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2015-summary-data>

Hodkinson, S. (2011) The Private Finance Initiative in English Council Housing Regeneration: A Privatisation too far? Housing Studies, Vol. 26, Issue 6, 911-932.

House of Commons Library (2012) London Underground after the PPP, 2007-, Briefing SN1746, January,

<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN01746#fullreport>

House of Commons Committee of Public Accounts (2005) PFI: The STEPS deal, HC 553, Session 2003-04, June,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmpubacc/553/553.pdf>

House of Commons Committee of Public Accounts (2008) The Privatisation of QuinetiQ, HC 151, June,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubacc/151/151.pdf>

House of Commons Public Accounts Minutes of Evidence, Supplementary memorandum submitted by the Department of Health,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubacc/361/6101613.htm>

House of Commons Committee of Public Accounts (2011) The failure of the FiReControl project, HC 1397, September,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1397/1397.pdf>

House of Commons Committee of Public Accounts (2015) Financial sustainability of NHS bodies, HC 736, Session 2014-15, January,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubacc/736/736.pdf>

House of Commons Committee of Public Accounts (2016) St Helena Airport, HC 767, December,
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubacc/767/767.pdf>

Illman, J. (2016) Merger trust predicts it needs £650m bailout, Health Service Journal, 27 July,
<https://www.hsj.co.uk/hsj-local/providers/peterborough-and-stamford-hospitals-nhs-foundation-trust/merger-trust-predicts-it-needs-650m-bailout/7009513.article?blocktitle=News&contentID=15303>

Income Data Services (2015) Pay, pensions and reward packages for private custodial service staff, for Office of Manpower Economics, March,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409341/IDS_report_on_private_custodial_staff_March_2015_FINAL.pdf

Independent Evaluation Group, World Bank Group (2015) World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12, http://ieg.worldbankgroup.org/Data/Evaluation/files/ppp_eval_updated2.pdf

International Monetary Fund (2015) Making Public Investment More Effective, Policy Paper, June, Washington DC,
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>

King's College Hospital NHS Foundation Trust (2014) Annual Report and Accounts 2013-14,
<https://www.kch.nhs.uk/Doc/corp%20-%20341.1%20-%20kch%20annual%20report%2013-14.pdf>

Letsrecycle.com (2014) Government settles with Bradford over PFI loss, 24 January,
<http://www.letsrecycle.com/news/latest-news/government-settles-with-bradford-over-pfi-loss/>

Lewisham and Greenwich NHS Trust (2014) Annual Report and Accounts 2013-14,
<https://www.lewishamandgreenwich.nhs.uk/>

Manchester Health and Wellbeing Board (2016) Single Hospital Service Review: Sir Jonathan Michael, Independent Review Director, 8 June, Item 5c,
http://www.manchester.gov.uk/meetings/meeting/2641/health_and_wellbeing_board

Ministry of Defence (2010) Termination of the Defence Training Review, 19 October 2010
<https://www.gov.uk/government/news/termination-of-the-defence-training-review>

National Audit Office (2003) PFI: Construction Performance, HC 371, Session 2002-2003, February,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/02/0203371.pdf>

National Audit Office (2004) London Underground PPP: Were they good deals? HC 645, Session 2003-2004, June,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2004/06/0304645.pdf>

National Audit Office (2006) The Paddington Basin Health Campus Scheme, HC 1045, Session 2005-06, May,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/05/05061045.pdf>

National Audit Office (2007a) Improving the PFI tendering process, HC 149 Session 2006-2007, March,

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/03/0607149.pdf>

National Audit Office (2007b) The Privatisation of QuinetiQ, HC 52, Session 2007-08,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/11/070852.pdf>

National Audit Office (2008) Allocation and management of risk in Ministry of Defence PFI projects, HC 343, Session 2007-2008, October, London, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/10/0708343.pdf>

National Audit Office (2009a) Performance of PFI Construction, October, London,
https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf

National Audit Office (2009b) The Failure of Metronet, HC 512, Session 2008-2009, June,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/0809512.pdf>

National Audit Office (2009c) HM Revenue & Customs' estate private finance deal eight years on, HC 30 2009- 2010,December,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/12/091030.pdf>

National Audit Office (2011) The failure of the FiReControl project, HC 1272, Session 2010-2012,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/10121272.pdf>

National Audit Office (2012) Securing the future financial sustainability of the NHS, HC 191, Session 2012-13, July,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/1213191.pdf>

National Audit Office (2013) 2012-13 update on indicators of financial sustainability in the NHS, HC 590, Session 2013-14,July,
https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/07/10220-001_Indicators-of-financial-sustainability-in-the-NHS.pdf

National Audit Office (2014) The financial sustainability of NHS bodies, HC 722, Session 2014-15, November,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/The-financial-sustainability-of-NHS-bodies.pdf>

National Audit Office (2015a) The choice of finance for capital investment, Briefing, March,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf>

National Audit Office (2015b) Sustainability and financial performance of acute hospital trusts, HC 611, Session 2015-16,December,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/Sustainability-and-financial-performance-acute-hospital-trusts.pdf>

National Audit Office (2016a) Financial sustainability of the NHS, HC 785, Session 2016-17, November,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Financial-Sustainability-of-the-NHS.pdf>

National Audit Office (2016b) Realising the benefits of the St Helena Airport project, HC 19 Session 2016-17, July,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/Realising-the-benefits-of-the-St-Helena-Airport.amended.pdf>

National Audit Office (2016c) Commercial and Contract Management: insights and emerging best practice, November,
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/Commercial-and-contract-management-insights-and-emerging-best-practice.pdf>

NHS Support Federation (2014) PFI and the NHS: Finding the best exit,
<http://www.nhsforsale.info/uploads/images/pfi-report%20final.pdf>

NHS Trust Development Authority (2012) Securing sustainable healthcare for the people of South East London,
http://www.ntda.nhs.uk/wp-content/uploads/2013/09/NTDA_SLHT_AW.pdf

Nose, M. (2014) Triggers of Contract Breach: Contract Design, Shocks or Institutions? Policy Research Working Paper 6738, World Bank, Washington DC,
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/01/06/000158349_20140106093814/Rendered/PDF/WPS6738.pdf

Owen, J. (2015) Crippling PFI deals leave Britain £222bn in debt, The Independent, 11 April,
<http://www.independent.co.uk/money/loans-credit/crippling-pfi-deals-leave-britain-222bn-in-debt-10170214.html>

People v Barts PFI (2015) The Private Finance Initiative: Nationalise the Special Purpose Vehicles and end profiteering from public assets,
<http://www.european-services-strategy.org.uk/news/2015/the-private-finance-initiative-nationalise-the-nationalise-the-spvs-people-vs-barts-pfi-version-1.pdf>

Pollock, A., Price, D. and Player, S. (2007) An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for Money Policy and Appraisal, Public Money & Management, April, 127-133.

PPP Bulletin (2008) Medway council abandons PFI, 1 February, <http://www.partnershipbulletin.com/news/view/14296>

Press Association (2007) PFI School to cost £7.4m after closure, The Guardian, 23 March,
<https://www.theguardian.com/education/2007/mar/23/schools.uk4>

Presser, L. (2016) Why have councils fallen out of love with outsourcing vital services, The Guardian, 2 March,
<https://www.theguardian.com/society/2016/mar/02/councils-outsourcing-cumbria-public-private-partnership-in-house>

Royal Institute of British Architects (2011) Written evidence to House of Commons Treasury Committee, April,
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146vw07.htm>

Russell, M. (2016) Council barred from buying out PPP contract, 13 January, West Highland Free Press,
<http://www.whfp.com/2016/01/13/council-barred-from-buying-out-ppp-contract/>

Shaoul, J. (2005) A Critical Financial Analysis of the Private Finance Initiative: Selecting a Financing Method or Allocating Economic Wealth, Critical Perspectives on Accounting, 16, pp441-471.

Scottish Government (2015) PFI projects – done deals to July 2013
<http://www.gov.scot/Topics/Government/Finance/18232/12308/DoneDealsJune2013>

Scottish Parliament (undated) Paper from the Committee's Adviser on examples of public sector PPP/PFI contract buy outs,

http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/finance/inquiries/capInvest/adviser_buyouts.pdf

Sheffield City Council (2017) Waste Services Review, Report to Cabinet 18 January,
<http://democracy.sheffield.gov.uk/documents/s25096/Waste%20Services%20Review.pdf>

Sherwood Forest NHS Foundation Trust (2016) Annual Report and Accounts 2015-16,
http://www.sfh-tr.nhs.uk/images/Annual_Report_and_Accounts_15-16_FINAL1.compressed_3.pdf

Tirole, J. (1999) Incomplete Contracts: Where Do We Stand? *Econometrica*, vol. 67, No. 4, 741-781

Whitfield, D. (2001) Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What future for public services? June,
<http://www.european-services-strategy.org.uk/outsourcing-ppp-library/pfi-ppp/private-finance-initiative-and-public-private/>

Whitfield, D. (2010) *Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market and Public Private Partnerships*, Spokesman Books, Nottingham.

Whitfield, D. (2012) PPP Wealth Machine: UK and Global trends in trading project ownership, European Services Strategy Unit Research Report No. 6, <http://www.european-services-strategy.org.uk/ppp-database/ppp-equity-database/ppp-wealth-machine-final-full.pdf>

Whitfield, D. (2014) PPP Database Strategic Partnerships 2012-2013: UK outsourcing expands despite high failure rates, European Services Strategy Unit, January,
<http://www.european-services-strategy.org.uk/ppp-database/ppp-partnership-database/ppp-strategic-partnerships-database-2012-2013.pdf>

Whitfield, D. (2015) Alternative to Private Finance of the Welfare State: A global analysis of social impact bond, pay-for-success and development impact bond projects, Australian Workplace Innovation and Social Research Centre, University of Adelaide and European Services Strategy Unit, September,
<http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/alternative-to-private-finance-of-the-welfare/alternative-to-private-finance-of-the-welfare-state.pdf>

Whitfield, D. (2016) The financial commodification of public infrastructure: The growth of offshore secondary market infrastructure funds, October,
<http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras/financial-commodification-public-infrastructure.pdf>

Wiltshire Council (2009) South Wiltshire Core Strategy, Topic Paper 17: Infrastructure, July,
http://www.wiltshire.gov.uk/south_wiltshire_core_strategy_topic_paper_17_-_infrastructure.pdf