

基础设施 PPP 与操作实务

济邦投资咨询有限公司 组织编写

Public-Private Partnership in Infrastructure and Practice



基础设施 PPP 与操作实务

济邦投资咨询有限公司 组织编写



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书编委会名单

主 编：张 燎

副主编：徐 辛 李志广

编 委(排名不分先后)：张 燎 李竞一 徐玉环 汪国旺
尉立浩 徐 辛 李志广

图书在版编目 (CIP) 数据

基础设施 PPP 与操作实务/济邦投资咨询有限公司组织编写. —北京：化学工业出版社，2016.2
ISBN 978-7-122-25864-9

I. ①基… II. ①济… III. ①基础设施建设-研究 IV. ①F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 299168 号

责任编辑：王 斌 邹 宁

装帧设计：王晓宇

责任校对：王 静

出版发行：化学工业出版社（北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011）

印 刷：北京永鑫印刷有限责任公司

装 订：三河市宇新装订厂

710mm×1000mm 1/16 印张 17¼ 字数 349 千字 2016 年 3 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询：010-64518888（传真：010-64519686） 售后服务：010-64518899

网 址：<http://www.cip.com.cn>

凡购买本书，如有缺损质量问题，本社销售中心负责调换。

定 价：68.00 元

版权所有 违者必究

序

中国 PPP 正迎来难得的发展机遇，如今它已是家喻户晓、遍地开花。如果时间返回到十年前，情况还是另外一番景象。十年前 PPP 不仅不为常人所识，如何准确地定义、规范、发展它，都是一团乱麻。

不过在那时，我就注意到济邦咨询这家公司，发现他们对 PPP 有着深刻、准确的理解，也在 PPP 咨询市场摸爬滚打了好多年，同时非常关注 PPP 的理论研究，对 PPP 在国内的推广和发展做了不少工作。比如他们办的《济邦通讯》成为 PPP 行业为数不多的刊物；最值得称道的是他们从 2008 年起连续举办纯公益性的活动“PPP 全国高校论文竞赛”，我本人非常高兴受邀担任各届赛事评委，见证了国内高校和研究机构对 PPP 发展的逐步推进。

点滴之水，汇成江河。中国 PPP 要想不断进步和发展，离不开类似的一点一滴的基础性工作，需要 PPP 各位从业者的持续努力和推动。

作为一名二十年来专注于研究、教学和推广 PPP 的学者，我深切感觉到，中国 PPP 研究的难点之一，就在于缺少数据和信息的公开透明和积累，济邦咨询出版的这本书，包含了大量实操案例的介绍与解析，提供了深入观察 PPP 实际案例的一个难得窗口。相对学术研究机构而言，咨询公司掌握的项目一手信息比较多，尽管由于保密原因不能完全公开，但他们的案例分析和总结值得业界参考，也可以作为学界研究的起点。

国家相关部委也慢慢认识到 PPP 数据和信息的重要性，2014 年在国家发改委启动 PPP 立法工作时，济邦咨询的张燎总经理和我作为立法起草的核心工作成员就提出，要强调 PPP 项目合同和其他关键信息公开的重要性，需要多部委分工合作，建立翔实、高效的数据信息系统。很高兴看到目前相关部委公布出来的相关文件已经落实了这个要求。财政部 PPP 工作领导小组最新消息是，已初步搭建 PPP 综合信息平台，令人期待。

当然，建立一套完善的 PPP 数据信息系统并非朝夕之事，在中国，PPP 已有不少数据分散在各个部委、协会、单位之中，如何系统归纳就是一大难题，更不要说各自由

于种种考虑，不愿拿出来分享的问题了。所以国家发改委、财政部所做的工作非常重要。如果能由更高级别的中央政府部门出面主抓这项工作，效果会比现在的安排好很多。

中国 PPP 发展的另一个难点，就是类似项目经验的缺乏和积累，在信息分享不足的情况下更加明显。最近各地的 PPP 推广工作逐渐有了一些眉目，很多项目开始签约并进入执行阶段，但还是经常有人向我咨询，某某项目能做 PPP 吗、该如何监管社会资本的履约和绩效等，很多具体操作问题。其实在国际上，每个行业都有足够的样板供我们参考借鉴，但如何结合中国国情，构建规范的 PPP 实施方式，还有很多项功课要做。幸运的是，过去二十多年中，我们也有了一定的项目经验，他们所遇到过的问题和探索的经验，对目前各地 PPP 项目操作人员而言弥足珍贵，是避免走错路、少走弯路的不二法门。

我想，这也是济邦咨询策划出版这本书的初衷，他们结合自己实操的项目案例及专题分析，给读者展示了 PPP 的不同断面，让读者可以看清楚 PPP 并非简单的融资行为，也不仅仅是基建活动。这些断面观察如同一颗颗珍珠，用 PPP 项目全生命周期管理的主线，将这些珍珠串起来，形成一条精美的项链，形散而神不散。

中国的 PPP 还只是一个蹒跚学步的小孩，将来还会面临诸多“成长的烦恼”，自 2013 年年底兴起的这轮新热潮，是快速发育期。我们知道，凡事过快都可能带来不良后果，稍不注意就可能误入歧途。因此，希望相关政策制定方、学术研究机构、咨询公司、投资和金融机构等多方携手合作，将 PPP 国际经验和本土实践结合起来，推动 PPP 的规范发展。

王守清 博士

清华大学土木水利学院建设管理系教授/博士生导师

清华大学国际工程项目管理研究院副院长

清华大学恒隆房地产研究中心 PPP 研究室主任

全国项目管理领域工程硕士教育协作组组长

目录

CONTENTS

理论研讨

中国 PPP 制度框架设想	2
PPP 呼唤顶层设计	9
PPP 梦想如何照进中国现实	13
PPP 项目市场测试——以亚洲开发银行试点项目为例	19
公共部门 PPP 能力建设漫谈	24
PPP 产出说明书及物有所值	30
为什么需要一个 PPP 统筹部门?	35
PPP 项目如何民间自提	42
PPP 适用性与操作要点	49
PPP 项目如何识别和筛选	55
PPP 项目用地问题初析	60
PPP 项目竞争性磋商要点分析	66
特许经营管理办法难解忧	69
政府采购法实施条例对 PPP 项目影响几何?	73
国进民退 OR 官进民退	77
供水行业特许经营发展趋势及建议	82
水务特许经营项目中管网资产如何处置	86
价格调整机制在污水 BOT 项目风险管理中的运用	90
污水 PPP 项目风险分担分析	96
社会基础设施公私协作“越关山”	101
新政下公益性项目 PPP 运作	107
医院项目 PPP 实务运作探讨	111
医院 PPP 项目合同架构及主要条款安排	117
PPP 铺路有轨电车	125
轨道交通 PPP 项目后评估体系的构建	129

政府采购如何与 PPP 衔接?	135
国债资金如何与 PPP 项目兼容?	139
财政预算改革路	144
特许经营区域该不该引进“竞争者”——从南京江北天然气经营权纠纷引发的 思考	150
招标投标法实施条例解读	154

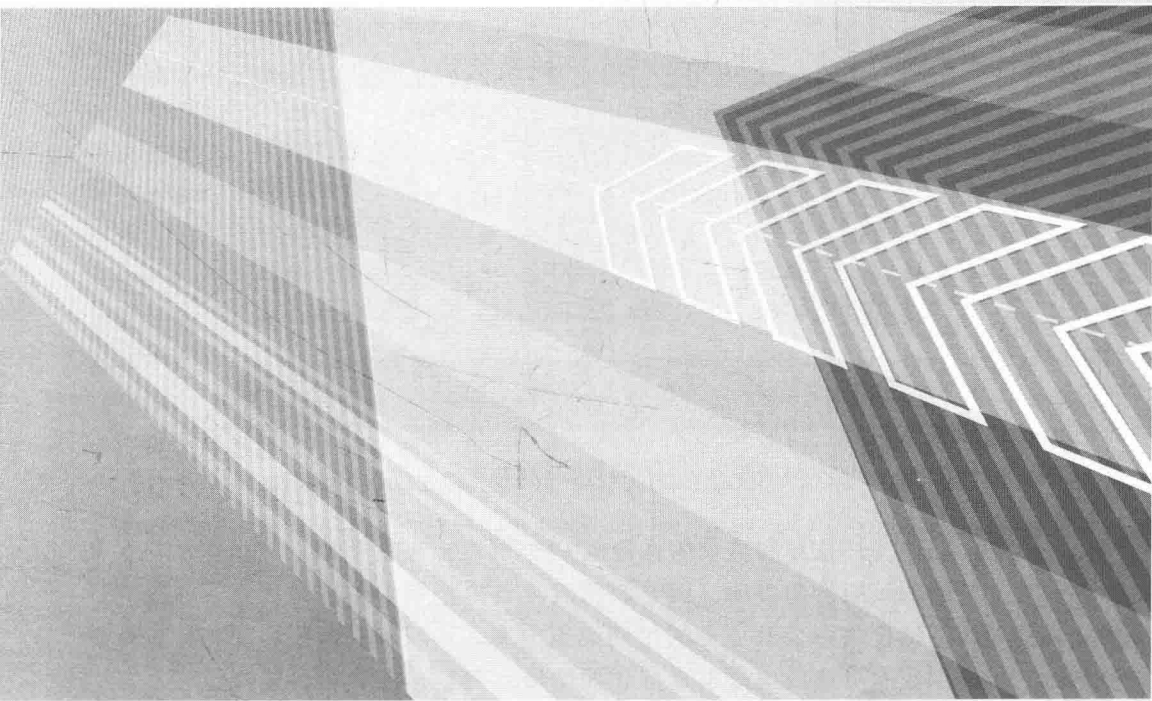
他山之石 157

国际 PPP 的历史、结构及特点	158
国际 PPP 立法镜鉴	164
海外 PPP 项目开发的设计与管理	172
南非豪登高铁 PPP 项目简析	180
为生存而战的肯尼亚-乌干达铁路特许经营项目	185

案例实践 193

安庆污水 PPP 项目:不忘初心,方得始终	194
存量项目 PPP 运作解密——以南京市城东仙林污水处理 PPP 项目为例	201
市政道路 PPP 破题:安庆市外环北路工程 PPP 项目的探索	212
PPP 项目开发:以莘庄 CCHP 项目为例	219
常州城市管道燃气特许经营项目案例介绍	224
汨罗市城市污水处理厂 BOT 招商项目简介——兼谈县级城市污水处理项目 如何招商	230
深圳市福永等十座污水处理厂 BOT 捆绑招商项目案例介绍	234
污水处理厂市场化改制创新与探索	238
黄石团城山污水处理厂 BOT 招商项目分析	244
特许经营新模式的创新——宁海县西店镇污水处理厂特许经营项目分析	249
黄石河西污水厂特许经营招商简析	254
荣成垃圾焚烧发电厂 BOT 项目简析	258
阿科凌曹妃甸海水淡化无追索项目融资	263

理论研讨



中国PPP制度框架设想

张燎（济邦咨询公司 董事总经理）

结合中国改革开放经验，PPP（Public-Private Partnerships）作为一项体制机制的创新和变革，既要坚持试点探索的试错法，又要高度重视制度框架等顶层设计。尤其当改革进程进入利益格局错综复杂的深水区后，应该更加注重顶层设计对改革措施的系统化、有效突破改革阻力的保障作用。

因此，有必要对中国推行 PPP 的制度框架进行战略性的顶层设计。

国际相关经验显示，一个有效的 PPP 制度框架由机构、法律、政策、工具等部分组成。制度框架和各利益攸关方、机构能力、项目实施共同构成了整个 PPP 政策实践体系。例如，世界银行的 PPP 参考指南^①就提出，相对全面、完备的 PPP 制度框架一般包含以下几部分，见图 1。

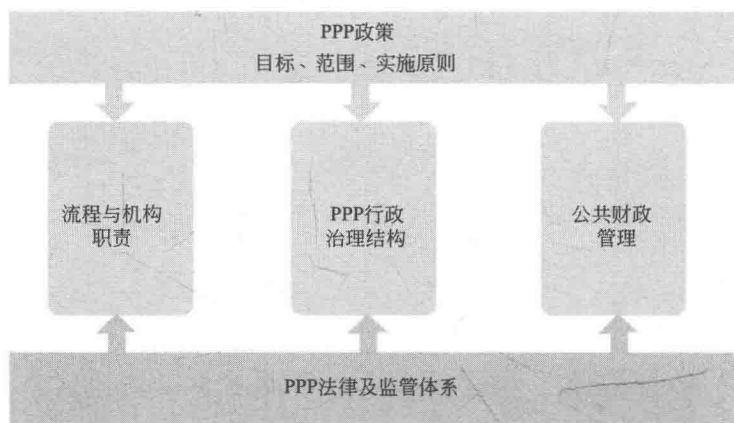


图 1 PPP 制度框架逻辑结构图

其中，PPP 专门法律和监管体系构成 PPP 制度框架的基础，它由立法机关制定，确立清晰的长期价值导向。PPP 政策反映政府任期内的施政目标，包括对民营部门参与基础设施和公共服务的中期政策方案，如目标、范围、实施原则等要素，有可能随政府更迭或施政重点变化而阶段性调整。PPP 项目运作流程及相关机构职责、PPP 治理结构和公共财政管理则构成了持续实施 PPP 项目的公共管理

① 参见世界银行发展学院 World Bank Institute 和基础设施公私咨询基金 PPIAF，2012 年 4 月出版的 Public-Private Partnership Reference Guide 第 1.0 版。

体系。

PPP 的治理结构指立法、审计、监察机构和公众等如何参与到 PPP 行动计划中，为 PPP 项目的实施承担起相应的决策和行动责任。公共财政管理指 PPP 项下的财政承诺如何控制、报告和做出预算安排，以使 PPP 能实现资金最佳使用价值（VFM），管理相关政府债务风险，同时不给后人带来不应承受之财政负担。

依上述整体制度框架，下面对其中几个重要组成部分予以详细剖析。

1. 机构

制度框架中的机构问题涉及 PPP 运作流程中各相关部门的职责分工和协作关系，进而影响到领导力、业务流程和政策效果。

主要问题有二，一是各相关机构在 PPP 管理中的职责分工；二是是否需要像其他国家那样设立一个新的 PPP 统筹管理机构。

1.1 职责分工

在中国，与 PPP 相关的政府部委有发改、财政、国资和行业部门。另外根据中央、地方政府事权划分，地方政府在自己管辖范围内的基础设施和公共服务 PPP 项目上拥有重要的责任、利益和决策权力。

我国的财政部门 and 发改部门与 PPP 均有密切关系，且都有推动和统筹管理 PPP 的积极性。财政部门对使用财政资金的 PPP 有财政预算管理和政府债务管控的当然责任，但对不使用财政资金的 PPP 缺乏切入点和抓手。发改部门对综合改革负有责任，虽然在持续放松和减少对固定资产投资项目的微观管理，但其仍有中长期规划、统筹平衡和项目审批的管理职责。现有公共资产的增效盘活，则属于国有资产管理部門的管理职责范畴。行业部委局包括住建（市政公用、保障性住房）、交通运输（公路、港口、机场、铁路）、能源局（火电、水电、新能源、能源运输和储存）、环保（水、固废等环境保护、环境治理、环境修复）、水利（水资源及水利工程），以及教育卫生体育文化民政等社会事业部门，对所管辖行业及其项目有行业规划和行业监管的职责。

除了交通中的铁路和能源中的大型发电企业，大量的城市级基础设施和公共服务的事权财权归地方政府。当然，在教育、卫生、养老领域，未来可能出现某种程度的中央政府收权和共同担责的局面。

综上，在各部委现有职责不做大幅调整前提下，财政和发改部门是最合适牵头的两个部委。国资部门可以在国有资产的盘活及优化利用，推进混合所有制改革上，配合 PPP 项目的发起、准备和履约管理。行业部门则可以重点放在 PPP 项目识别、规划和履约管理上。

1.2 PPP 管理中心

根据 PPP 改革性质和部委职责分工情况，新设跨部委的 PPP 管理机构固然是

最理想的，但不符合我国机构编制改革的方向。退而求其次，可以选择在调整优化现有某个部委的职能时将 PPP 管理机构设置其中。前述分析指出，可以从财政部门 and 发改委部门择一而定。

PPP 管理中心的设置有两个维度方面的考虑：一是牵头部委与其他政府部门（如发改、国资及行业部委，即所谓“条”之间）的分工关系和设置宽度；二是上下各级政府之间的 PPP 管理中心的分工关系和设置深度。笔者建议，除了在牵头部委设立的国家 PPP 管理中心发挥枢纽、统筹作用外，可在与 PPP 相关的行业部委局设立 PPP 协调小组，承担相应的项目初筛推荐，行业公共部门绩效基准指标（PSC）的统计分析发布，以及 PPP 项目实施主体的职能。笔者建议，地方政府的 PPP 管理中心应要求设置到省级（含直辖市、计划单列市），地级市政府允许设协调小组，原则上县级政府层面不设。这其中主要原因是越往基层政府不仅 PPP 项目数量越少，而且其 PPP 项目规模过小，导致交易成本占比高就很难实现 VFM。此外越往基层政府，政府部门理解和操作 PPP 的专业能力越难得到保证。

PPP 管理中心的职能设计是另外一个重要议题。根据世界银行的一项专门研究^①，PPP 管理中心的职能主要有四方面：一是 PPP 的流程管理；二是促进政府内部对 PPP 的认知；三是协助政府机构实施 PPP 项目；四是作为民营部门和金融机构的信息渠道。总体上看，政策研究、标准制订、项目筛选、专家支持、项目评估、融资支持、统计分析等是 PPP 管理中心的常见职能。

笔者认为，我国中央级政府 PPP 管理中心的职能设置应该是最全面的，即政策研究、标准制订、项目筛选、专家支持、项目评估、融资支持、统计分析等。行业部委及省市级地方政府的“条”、“块”PPP 管理中心则应侧重项目筛选评估、专家支持、统计分析、融资支持等职能。

2. 法律法规

2.1 PPP 专门法

相较普通法国家的法制传统，大陆法国家更需要 PPP 成文法，来赋予政府签订 PPP 合同的权力，故 PPP 立法对中国的重要性和必要性毫无疑义，本文不再赘述。简言之，PPP 专门立法将赋予政府与民营部门签订特殊合同的权力，并着力于协调和解决 PPP 运作与现行法律之间的冲突，为民营部门进入和参与基础设施和公共服务提供建立有激励效果的法律基础和制度预期。

按照英联邦秘书处的研究^②，专门的 PPP 法律通常包含以下几方面内容：政府

① PPIAF 和世界银行东亚及太平洋可持续发展局（2007）报告：Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure.

② 详见 HK Yong 于 2010 年编著的“Public-Private Partnerships Policy and Practice: a Reference Guide”。

实施主体和管理机构及其权利义务、PPP 项目生命期流程、与其他法律的协调和例外处理、争议解决机制等。

笔者建议此法名称上应能够反映国际潮流和共识，譬如“基础设施和公共服务公私合作法”、“社会资本参与基础设施和公共服务促进法”。但是，笔者不主张将此法定名为目前有关部委取名的“特许经营法”，因为直译的特许经营（concession）只是 PPP 模式的其中一种，这已有业内公论。

2.2 与其他法律的关系

由于 PPP 自身是一套突破传统政府公共品提供机制的制度创新，因此必然牵涉 PPP 制度和其他部门法之间的冲突、创新和衔接问题。笔者初步筛选出以下几项部门法，需要 PPP 专门法与之衔接：预算法、政府采购法、招标投标法、土地管理法、城乡规划法、国有资产管理法、担保法、价格法、公路法、铁路法、电力法和环境保护法等。对上述法律冲突的调整和衔接问题的详细分析，超出了本文讨论的范围，未来将另文阐述。

一般而言，PPP 在项目所处行业中遇到两种可能的行业监管情形。一种是行业已有比较完善的关于市场准入、价格和服务标准等监管规则，这种情形被称作“依法律监管”（regulated by law）。此时，PPP 项目合同及 PPP 专门法律对行业监管规则的改动余地和必要性都不大。另一种是行业缺乏监管规则，或者原有的市场准入、价格和服务标准等监管规则主要适用于以前的国有企业，PPP 在这些行业的顺利实施，需要签订详细的项目合同来约定价格和服务标准等事项，这种情形被称作“依合同监管”（regulated by contract）。当然，也有国家和行业是两种监管情形的需要都同时并存，即所谓“混合式监管”，可以称作第三种。中国未来 PPP 项目面对的行业监管法律环境，更像第三种。但是，可以肯定的是，当 PPP 专门立法颁布施行及其他行业部门监管法律衔接修订后，PPP 项目合同条款将有可能变得更加精要而不是冗长。

3. 政策指引

PPP 政策能反映现任政府的政策目标和实施 PPP 项目的具体措施。分为各种规划、指引和政令等规范性文件。

3.1 国家 PPP 五年规划

英国卡梅伦联合政府上台后，制订了全英基础设施投资的中期规划，称作“国家基础设施规划”（National Infrastructure Plan, NIP）。该规划是英国财政部基础设施局（IUK）会同有关政府机关对全国基础设施（交通、能源、电信、环境等）投资需求的预测，其中对采用什么方式投资和筹集资金，以及项目和计划的优先顺序，该规划都提出了设想和规划。

中国现有国家和地方政府级别的各种行业专项规划，其中已包含大量相关基础

设施投资建设和更新改造计划。所以，某种意义上讲，中国已有各行业的中长期基础设施规划。但是需要补足的，一是对基础设施形成的公共服务需求规划；二是专项规划的基础设施投资需求与提供机制、财政可承受力、用户可负担性之间的权衡。

更进一步，政府管理部门可以按照国民经济和社会发展目标的优先顺序、PPP项目的适应性、财政可承受性等原则进行筛选，编制全国的“PPP五年发展规划”。

3.2 PPP 操作指引

PPP 项目操作指引或者称 PPP 手册等，是 PPP 专门法之下的一个指导规范 PPP 项目运作的重要政策工具。具体而言，PPP 手册将明确 PPP 适用的范围，详细定义各种 PPP 模式以及描述 PPP 项目全生命期的流程运作要求。制定和发布带有一定强制性的项目操作指引，有利于规范 PPP 项目运作的各个流程环节，让实施单位掌握 PPP 运作的基本方法和程序，提高项目运作质量。

3.3 其他指引

除了规范 PPP 全生命期运作流程的《PPP 手册指引》之外，其他几份特殊的关乎重点步骤的操作指引还包括：PPP 采购流程指引、PPP 示范合同指引、企业自提型 PPP 开发流程指引、中期评估操作指引、社会公众参与程序指引。

“PPP 采购流程指引”描述公共部门为 PPP 项目选择民营部门合作伙伴的采购程序和方法，尤其是中国法律下 PPP 项目采购相对于传统的政府采购工程、货物、服务时，在适用范围、采购流程规定、评审方法和谈判等方面都存在特殊性和区别。

“PPP 示范合同指引”描述 PPP 项目的主要合同结构类型和主协议合同要素，用于规范 PPP 项目中核心协议要素。考虑到 PPP 投融资模式（BOT、TOT、ROT、DBFO）的不同和行业差异，加之律师对特定项目的法律文件结构设计有不同的专业判断和选择，使得 PPP 示范合同文本实际上非常多样化。笔者建议，一个可行的办法是国家 PPP 管理中心制定一系列按不同投融资模式区分的 PPP 主协议示范文本，在示范文本的使用指南中介绍基于行业特点的主要特殊条款和差异化处理。与此同时，PPP 项目除主协议以外的其他附属和配套协议，与非 PPP 项目差异并不大，笔者认为没有必要为此专门制定相应的示范合同文本。

“企业自提型 PPP 开发流程指引”描述如何将民营部门主动提出的 PPP 项目建议（即所谓企业自提型 Unsolicited Proposal PPP，）通过初步评估以及后续竞争性采购程序，将其纳入到政府发起的 PPP 项目开发后续流程中。

“中期评估操作指引”描述 PPP 履约阶段，政府监管主体如何通过每 3~5 年的定期评估，对比 PPP 绩效履约达成情况，识别重大风险隐患，以便采取对应措施。

“社会公众参与程序指引”描述社会公众在 PPP 项目的选择、准备和履约阶段，需要引入利益受到项目影响的公众参与重大决策，收集公众意愿，争取达成社会共识的一套程序和方法。

4. 标准和工具

在 PPP 制度框架的底层，还应有各种标准和工具，用以解决技术性的操作规范统一问题，列举如下。

VFM 分析法应用准则及 PSC 参数

商业方案 (Business Case) 模板

风险分析矩阵 (Risk Matrix) 或风险清单 (Risk Checklist)

直接介入协议 (Direct Agreement) 模板

再融资收益分享机制 (Refinance Benefits Sharing Mechanism)

PPP 项目财政可承受力评价准则 (Fiscal Affordability Assessment)

PPP 项目政府债务确认及会计处理准则 (Governmental Debt Confirmation & Accounting Treatment)

PPP 项目绩效监测准则

PPP 项目审计准则

5. 公众参与机制

利用信息公开，发动利益相关者通过合适方式参与到公共决策的咨询和意见表达中来，是公众参与机制的组成部分。

(1) 信息公开：PPP 项目储备库、项目采购公告、中标公告、各种统计资料、研究报告、可公开的项目合同等应该在 PPP 管理机关的专门网站上公开。

(2) 组建全国 PPP 协会。

(3) 组织全国高校的 PPP 论文竞赛和社区活动。

(4) 组织全国 PPP 行业年度评选。

(5) 开发或鼓励开发用于提高 PPP 认知度、促进 PPP 知识传播的各种现代社交媒体 (APP、微信公众号、微博号、Linkedin 机构账号等)。

6. 制度建设的时序

可以预见，各项制度要素不会在同一天齐齐地出现和建立起来。从实际操作的角度看，PPP 的制度建设将类似改造装修旧房子的过程——不可能将旧房全拆了，然后建新房，而是在确保房间不倒塌前提下，逐步更换梁柱、设施和内饰，直到新

房间的功能满足新的要求。也因此，制度建设的先后顺序成为影响改革能否成功的重要变量。鉴于其重要性和实操性，这一问题将另文专门分析。

总之，PPP 制度框架的顶层设计须着眼长远，提前谋划和设计制度框架的基本组成部分，通过试点项目带动，逐步完善整个 PPP 制度体系。

发表时间：2014 年 7 月



对中国公私协作的现状，用“摸不到石头”、“水淹到脖子”评价并不为过。当举国反思改革路径，讨论下一步深化改革方向和策略的时候，研究公私协作的顶层设计非常有必要。

1. 摸石头能过河吗？

过去一年多，无论是闭门会议、商务饭局、电话聊天或朋友间的谈话，人们传递出的焦躁情绪愈发浓重，体制内外都非常清楚这片土地上亟须来些改变，但又不知道如何着手。三十年的“摸石头过河”式改革，今天似乎河水已经淹到脖子。

究竟什么原因，让我们的改革走得如此艰难？“十二五”规划的编制者提出的一个概念——顶层设计，或许部分解答了这个问题。“顶层设计”原为系统科学中的一个专业术语，后来被引申到其他一些复杂问题的解决方案中，指那种针对问题核心框架，弄清各影响因素相互间关系，预先进行自顶向下的全面统筹规划的方法。有学者如吴敬链教授甚至提出“顶顶层设计”，意在强调须抓住最根本的矛盾根源来制定方针，避免头痛医头、脚痛医脚的简单应对方法。多数人认为，缺乏顶层设计，是中国改革走入进退维谷困境的一个重要原因。

公私协作（Public-Private Partnership, PPP）的话题和实践，在中国已经有10年左右的历史。亚洲金融危机后，自来宾电厂、成都自来水厂BOT项目的星星之火，逐渐形成市政公用市场化改革及其他基础设施投融资创新的燎原之势。然而，中国公私协作非常鲜明的特征，是政府对公私协作始终抱持实用主义的出发点，受政府融资难易状况驱动，缺少系统规划的顶层设计。政府资金紧张时，即大力鼓励民间资本参与基础设施投资运营，一旦公共部门资金缓解，政府遂选择自行投资基础设施。公私协作成为政府解决融资问题的实用工具；政府对通过公私协作促进公共服务效率提升的考量很少。

融资驱动的公私协作实践，在中国基础设施行业也摸了十来年的石头。由于事前对公私协作的基础理论研究不透，相关立法和制度建设薄弱，实施下来产生的各种经济、法律、投融资、公共管理方面的争议和矛盾日益突出。对中国公私协作现状的评价，用“摸不到石头”、“水淹到脖子”并不为过。

笔者认为，当举国反思改革路径，讨论下一步深化改革方向和策略的时候，研究公私协作的顶层设计非常有必要。

2. PPP 的基本制度性因素

依世界银行及欧盟等国际多边组织的定义，广义上的公私协作是政府与民营资本之间的一种长期的合同安排，民营资本借此承担交付一项资产、公共服务或兼而有之的责任，从而获得按交付产品或服务的长期质量或其他特征的有条件付款。

根据国际经验，成功的公私协作具有一些基本的制度性因素，它们是顶层设计的重要内涵。其包括：

2.1 有限政府理念

深究起来，公私协作这种创新的公共服务提供机制，是根植于“有限政府”、“小而美政府”的新公共管理理念。此理念认为政府乃纳税人供养的提供公共服务的载体，但是政府又有较高的行政成本，主张将政府规模及政府提供的公共服务缩到比较小的范围。如果市场能够做好的事务，尽量交由市场去做，政府较少参与，只进行必要的准入、质量和安全方面的管制。因此，在传统的基础设施和公共服务领域，界定出一些民营资本可以参与的范围，采取与公共部门（政府）合作的方式共同提供公共品及相关服务，成就了公私协作的实践。

2.2 健全清晰的法律体系

公私协作本质上是政府公共服务的长期而非一次性采购，公、私部门之间的权利义务关系，主要依靠双方一系列合同来约定。但是，合同执行的强制力和救济有效性，得依赖健全清晰的行政法、采购法、民商法等法律体系和公平正义的司法体制来保障。如果国家的法律及司法无法给予民营部门清晰、稳定的预期，在拥有公权力的政府部门那里，公私协作的提议很难获得民营资本的信任，引发他们的真正兴趣。

2.3 活跃的民营部门

基础设施和公共服务的项目，多涉及巨额资金和复杂的工程建设、投融资技术，民营部门的企业若非发展到一定规模，拥有足够资源，并且这样的企业达到一定数量，公私协作发展活跃不起来。在国强民弱的地方，发展公私协作困难重重就是这个道理。

2.4 PPP 协调机构

多个国家的正反两方面经验证明，国家层面的 PPP 协调机构^①对该地区的公私协作健康发展有很重要的作用。PPP 协调机构并不在它权力需要多大、雇员多少（澳大利亚的 Infrastructure Australia 只有 5 位全职人员^②），而是因为公私协作本身是一个横跨多个部门的公共服务提供机制的革新，有一个牵头协调部门可以大为

① 有关 PPP 协调机构的介绍，可参见《济邦通讯》第 30 期的文章《为什么需要一个公私协作统筹部门？》。

② 见清华大学建设管理系王守清教授新浪微博 <http://weibo.com/botppp>，2011 年 7 月。