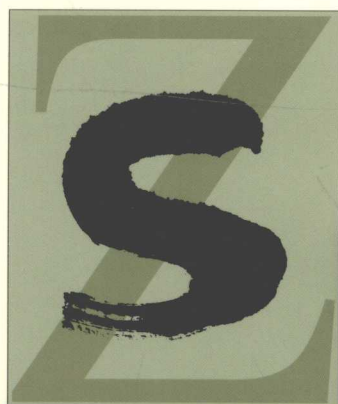


民间资本参与公私合作 伙伴关系（PPP）的 路径与策略

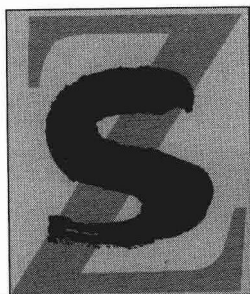


**The Route and Tactics for
Private Capital to Take
Part in PPP**

● 郭鹰 / 著

中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列

民间资本参与公私合作 伙伴关系（PPP）的 路径与策略



The Route and Tactics for
Private Capital to Take
Part in PPP

● 郭 鹰 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

民间资本参与公私合作伙伴关系 (PPP) 的路径与策略/郭鹰著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 8

(中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列)

ISBN 978-7-5097-1724-0

I. ①民… II. ①郭… III. ①私营经济-投资-基础设施-研究-中国 IV. ①F121.23②F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 148609 号

中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列

民间资本参与公私合作伙伴关系 (PPP) 的路径与策略

著 者 / 郭 鹰

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 周志宽

责任校对 / 王新明

责任印制 / 岳 阳 郭 妍 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 16.75

字 数 / 223 千字

版 次 / 2010 年 8 月第 1 版

印 次 / 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1724-0

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

编辑委员会名单

主 任：林吕建

副主任：何一峰 葛立成 汪俊昌 潘捷军 王金玲

成 员：万 斌 卢敦基 邢自霞 华忠林 陈 野
陈华兴 陈柳裕 林华东 徐吉军 解力平
滕 复

立足地方实践 高扬中国特色

《中国地方社会科学院学术精品文库》总序

人类社会踏上了充满挑战和希望的 21 世纪，世界各种文明和思想文化经历着深刻的激荡和变革。面对这样的形势，坚持理论创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新，乃是建设中国特色社会主义事业，振兴中华民族的必由之路。因此，承担着“认识世界、传承文明、创新理论、资政育人、服务社会”职责的哲学社会科学，任重而道远。

中国特色的社会主义，是物质文明、政治文明和精神文明全面发展的新型社会，是人类历史中前无古人的创举，需要在马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下，解放思想，求真务实，在实践和理论上进行不懈的探索，用科学发展观统领经济发展和社会进步，实现全面协调可持续发展。

胡锦涛同志 2003 年 7 月 1 日《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》中指出，在实现全面建设小康社会这个宏伟目标的征程中，我们将长期面对三个重大课题：一是要科学判断和全面把握国际形势的发展变化，正确应对世界多极化和经济全球化以及科技进步的发展趋势，在日益激烈的综合国力竞争中牢牢掌握加快我国发展的主动权。二是要科学判断和全面把握我国长期处于社会主义初级阶段的

基本国情，正确认识和妥善处理人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力这个社会主要矛盾，不断增强综合国力，逐步实现全体人民的共同富裕。三是要科学判断和全面把握我们党所处的历史方位和肩负的历史使命，加强和改进党的建设，不断提高党的领导水平和执政水平，增强拒腐防变和抵御风险能力，始终成为团结带领人民建设中国特色社会主义的领导核心。哲学社会科学工作者必须立足国情，立足当代，以这三个重大课题为主攻方向，同党和人民一道，在实践的基础上进行前瞻性、全局性和战略性的研究，努力解决广大群众关心的理论问题和实际问题，建设中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。

中国共产党历来高度重视哲学社会科学的发展。中共中央在2004年3月发布了《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，精辟地阐述了哲学社会科学在建设中国特色社会主义中的地位和作用，指明了进一步繁荣发展哲学社会科学的指导方针和基本原则。这个文件是在新的历史时期发展繁荣哲学社会科学的精神动力和行动指南，必将唤起广大哲学社会科学工作者为建设中国特色社会主义、服务于中国人民进行实践探索 and 理论创新的使命感，迎来中国哲学社会科学繁荣发展的又一个阳光灿烂的春天。

地方社会科学院是我国哲学社会科学研究的一支重要力量。20多年来，除台湾省之外，各省市自治区和部分计划单列市先后建立了社会科学院，总数已经达到44家。可以说，地方社会科学院是我国社会主义现代化建设的一支不可替代的生力军。在各省（市）党委、政府的领导与支持下，地方社会科学院在队伍建设、科研体制改革等诸多方面进行了许多探索，取得了重大的成就和可贵的经验，涌现出了一批科研骨干，获得大批立足地方实践、富有地方特色的优秀科研成果，为地方的经济社会发展和理论创新作出了重要贡献。立足地方特色，

紧密结合广大人民群众的实践，是地方社会科学院发展的一个显著特点。我们相信《中国地方社会科学院学术精品文库》作为一个多系列精品工程的编辑出版，能够比较集中和系统地展示地方社会科学院的优秀科研成果及其固有特色，激励和推动社会科学学术研究的进一步开展和提高，有益于社会科学工作者之间的联系和合作。

继承和发展马克思主义，发展、繁荣社会主义中国的哲学社会科学事业，实现中华民族的伟大振兴，任重而道远，让我们大家共勉，在以胡锦涛为总书记的党中央领导下，进一步解放思想、开拓创新，迎接哲学社会科学繁荣发展的美好明天。

中国社会科学院院长

陈奎元

2004年8月15日

承继浙学优秀传统 促进当代学术繁荣

《中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列》序

浙江学术有很多优秀的传统。

首先一点，浙江学术富有批判精神。汉代中期以后独尊儒学，当时的儒学有两个特点：一是墨守章句之学；二是盛行谶纬迷信。浙江人王充“退孔孟而进黄老”，对传统儒学提出尖锐批评，提出“神灭无鬼”的新说。他所开创的学术新风气对后来魏晋玄学产生了重大影响。唐宋以后，新儒学产生，程朱理学、陆王心学是其中最重要的两个学术流派。浙江产生了“浙学”，即以吕祖谦为代表的金华学派，以叶适为代表的永嘉学派，以及以陈亮为代表的永康学派。他们倡言事功，充分强调“利”的正当性。在南宋三大儒学流派中，他们于朱、陆两家之外独树一帜，不但成为宋学不可或缺的一支，也对此后浙江文化的塑造产生了深远的影响。南宋之后，程朱理学定于一尊，至明后期，余姚人王阳明提出“致良知”的新说，突破朱熹“天理”的绝对性，肯定了“人欲”的合理性。晚明文学艺术界有一股提倡人性解放、不拘一格抒发性灵的社会思潮，王氏之学，有以导之。至清代，考据之学成为当时的学术主流。浙江学者，不但为后人贡献了大量考据学上的成果，而且产生了章学诚这样的反潮流的学术大师，他强调“六经皆史”，标榜“浙东学术”的独特个性，与吴、皖两家相颉颃。至于清末，学风再变，程朱理学与经世思潮重新抬头，浙江不

但产生了龚自珍这样的新思潮的代表人物，还产生了孙诒让、黄以周、俞樾这样的朴学大师，号“清末三先生”。综观中国学术发展史，浙江学人在其中的地位清晰可见：他们未必是某一时期学术发展的主导者，却常常是某一时期主流学术的批判者；而他们所开创的学术新风，又常常引导着下一时期的学术新方向。浙江学人的这种批判精神，本质上就是一种创新精神。

浙江学术的另一优秀传统是对现实问题的高度关注。南宋“浙学”思想家们主张重商富民，正是这一学术传统的体现。到明清时期，浙江学人的现实主义精神得到进一步发展。浙东学派的重要代表人物黄宗羲，不但在经济上主张“工商皆本”，在政治上更是对君主专制制度提出前所未有的批评，成为中国思想史上一个不朽的标杆。清代浙江学术的地域风格已经形成。章学诚在《文史通义》中讲“浙东贵专家，浙西尚博雅”。浙东学派的成就，主要体现在历史研究上。清代文禁极严，明史研究是一个在政治上非常敏感的学术领域。浙江受文字狱之祸极深，著名的“明史案”便发生在浙江。当时很多历史学家为了避祸，在研究中有意避开这一禁区，专攻古史考证。而浙江学人，敢于逆流而上，浙东学派尤以明史研究见长。黄宗羲撰《弘光实录钞》、《行朝录》、《明儒学案》，选编《明文海》；万斯同一生专治明史，独力完成《明史稿》五百卷；邵廷采撰《东南纪事》、《西南纪事》、《明遗民所知录》；全祖望著《鮑琦亭集》，撰集碑记，表彰浙东抗清不屈之士。浙东学人的明史研究，表面上是研究历史，实际上反映的是现实政治问题，他们的学问，表面上是史学，骨子里是政治学。在这一点上，浙江学术的现实主义精神可理解成是一种革命精神。至于近代，一代国学大师章太炎，他的学术成就固以朴学见长，但在他的学术理论中，“种族革命”的特色表现得特别浓厚。这与浙东学派的精神是一脉相承的，都体现了一种对现实不回避的态度与勇气。

浙江学术的第三个传统是包容的态度和开放的精神。浙江的地理

位置，正处于中国的中间地带。在历史上，永嘉南渡、安史之乱、黄巢起义、靖康之变，数次大事件引发的移民浪潮，都对浙江学术传统产生了重要影响。如南宋“浙学”三家，婺学（金华学派）的吕祖谦本来就是北方世家；永嘉学派，源自北宋“永嘉九先生”，他们与“二程”有师承关系。各种区域文化的交汇碰撞，造就了浙江学人包容的、学习的态度。浙江又地处沿海，在明清以后“地理大发现”的国际背景中，又成为“西学东渐”的前沿。早在明末，就有杭州人李之藻，从西方传教士利玛窦习天文、数学、地理等科学知识。近代以来，在西方学术科目的引进和建立中，浙江学人发挥了重要作用，如沈家本在法学上，蔡元培在教育上，马寅初在经济学上，都堪称是一个学科的开创者或奠基人。蔡元培在执掌北京大学期间，以“兼容并蓄”治校，为“五四”新文化运动的兴起培育了土壤。作为新文化运动的代表人物，鲁迅以“拿来主义”的态度译介西方文学，并用新方法从事文学创作和文学史研究。在此过程中，中国的旧学问开始转型。海宁人王国维是一个对中国现代学术转型有着巨大影响的国学大师，在哲学、文学、史学三方面都有重要影响。在哲学上，他是中国最早介绍德国哲学家康德、叔本华等人哲学思想的人，他的《红楼梦评论》是中国最早运用西方美学对《红楼梦》进行学术批评的著作；在文学上，他著有《人间词话》，提出“境界”与“意境”说；在史学上，王国维是最早对甲骨文进行识读且取得突破性成就的学者之一，他首创“二重证据法”，将甲骨文与存世文献进行对照分析，使商朝历史成为信史。

浙江先贤的学术传统，是我们不朽的楷模。

浙江省社会科学院坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论与“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，在省委、省政府领导下，坚持以科研为中心，坚持以浙江改革开放和现代化建设的重大理论与实践问题为主攻方向，重视基础理论研究，加强应用

研究，突出浙江特色，强化为省委、省政府决策服务和为全省两个文明建设服务的功能，为发展我国哲学社会科学事业作出贡献。为了更好地发挥传承文明、创新理论的功能，推进“精品工程”和“人才工程”的实施，从2001年起，浙江省社会科学院设立浙江省省级社会科学优秀学术著作出版资金，陆续推出一批有较高学术价值的科研成果；从2004年起，又与社会科学文献出版社合作编辑出版《中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列》丛书，使科研成果的出版更加规范化、制度化，扩大了浙江省社会科学院的学术影响。

这些学术成果，有的重视社会调查，重视数据的收集与分析，关注浙江社会经济发展的现实问题；有的致力于乡邦文献的整理、地方史事的钩沉以及区域文化的理论探讨；当然，其中不乏越出地域之囿、站在学术前沿的创新之作。这些成果，或许还存在这样、那样的不足，有些问题在学术上还有争论，有的还有待社会实践以及学术自身的发展来检验，但它们有鉴别、有批判、有创新，这正体现了浙江学术的优秀传统。

林吕建

2009 年

目 录

第一章 绪论	1
第一节 国内外研究现状述评	1
第二节 基础设施领域实施 PPP 模式的广阔前景	7
第三节 政府与民间资本在基础设施领域投资范围的 界定	13
第四节 基础设施建设领域采用 PPP 模式的必要性与 可行性	19
第五节 基础设施领域中应用 PPP 模式的主要障碍	25
第六节 PPP 在浙江的实践	31
 第二章 民间资本参与 PPP 模式的环境与风险	48
第一节 政府投资对民间投资的影响	48
第二节 PPP 生态演化的系统动力学分析	56
第三节 PPP 在基础设施投资领域中运用的生态承载力 分析	62
第四节 PPP 项目资产的会计确认与计量及其对税收的 影响——以 BOT 为例	70
第五节 政府在 PPP 项目财务评价中的折现率取值	77
第六节 PPP 应用中的风险控制	82

第三章 民间资本投资市政基础设施的路径分析	85
第一节 供水行业投资路径	85
第二节 污水处理行业投资路径	93
第三节 污泥处置行业投资路径	111
第四节 垃圾处理行业投资路径	120
第四章 民间资本投资交通基础设施的路径分析	134
第一节 收费公路行业投资路径	134
第二节 城市停车场行业投资路径	150
第三节 其他交通行业投资路径	161
第五章 民间资本投资其他基础设施的路径分析	168
第一节 城市开发建设领域各子行业投资路径	168
第二节 新能源领域各子行业投资路径	170
第三节 社会基础设施各子行业投资路径	190
第六章 民间资本参与 PPP 模式的融资策略	204
第一节 股权资金	204
第二节 债权资金	218
第三节 上市规划	224
第七章 民间资本参与 PPP 模式的投资策略	227
第一节 并购策略——以污水处理和收费公路为例	227
第二节 新建策略——以污水处理和垃圾焚烧为例	235
主要参考文献	248
后 记	255

第一章

绪 论

第一节 国内外研究现状述评

PPP (Public Private Partnership, 公私合作) 有广义和狭义之分。广义的 PPP 泛指公共部门与私营企业为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系, 而狭义的 PPP 可以理解为一系列项目融资模式的总称, 包含 BOT (Build-Operate-Transfer, 建设—运营—移交)、TOT (Transfer-Operate-Transfer, 转让—运营—移交) 等多种模式。虽然现代意义上的 PPP 模式的诞生至今也只有十几年的历史, 但是英国、美国等发达国家很早就对公共部门和私营企业相互合作的模式进行了探讨。早在 19 世纪, 英国工程师查德威克就提出了在地方污水处理和卫生服务方面, 可以采用特许经营的方式提高效率, 这是比较早的合同管理的思想, 也是公私合作的雏形。斯科特·福斯特和妮·贝格 (R. Scott Foster and Renee A. Berger, 1982) 运用实证分析的方法, 研究了美国七座代表城市中政府部门与私营企业合作提供公共产品和服务的做法, 指出应该根据城市的自然条件、经济结构和政治体制等特点, 因地制宜地选择合适的公私合作模式; 哈维·布鲁克斯、兰尼·林伯曼和哥琳娜·席林等 (Harvey Brooks, Lanee

Linebman and Corinne S. Shelling etc, 1984) 则主要从福利经济学的角度阐述了公私合作中公共部门和私营企业各自应扮演什么样的角色以及如何恰当地评估私营企业的参与程度以达到兼顾公平和效率, 而且, 他们还对跨国公司以公私合作方式参与不发达国家基础设施建设的问题进行了初步探索。这些早期研究, 也使用了“Public Private Partnership”的说法, 但其与本书所要研究的 PPP 内涵不同, 前者将一切形式的公私合作模式都归入 PPP 的范畴, 宽泛且杂乱。但是, 其中一些“公私合作、互惠双赢”的思想加速了现代意义的 PPP 的诞生。^①

PPP 模式已经不同程度地应用在交通、教育、监狱和医疗等领域, 甚至在国防建设上也采用 PPP 模式。从项目构成来看, 交通项目占 25%, 医疗项目占 20%, 教育项目占 15%, 国防项目占 15%, 其他项目占 25%, 包括监狱、环境、网络、休闲等。英国 75% 的政府管理者认为 PPP 模式下的工程达到价格与质量的要求, 可节省 17% 的资金。80% 的工程项目按规定工期完成 (常规招标项目按期完成的只有 30%); 其余 20% 未按期完成的, 拖延时间最长也没有超过 4 个月的。同时, 80% 的工程投资均在预算之内 (一般传统招标方式只能达到 25%); 其余 20% 超过预算的是因为政府提出调整工程方案。^② PPP 模式出现后受到政府部门和私营企业的欢迎, 在世界许多国家得到广泛的应用。智利于 1994 年引进 PPP 模式, 至今已完成交通、机场、监狱等 36 个项目, 投资额 60 亿美元。不仅提高了基础设施的现代化程度, 而且获得充足资金投资到社会发展领域。巴西于 2004 年 12 月通过《公私合营 (PPP) 模式》法案, 以法律的形式

① 王全新:《PPP 模式在我国基础设施建设中的应用研究》, 武汉理工大学硕士学位论文, 2005, 第 10 页。

② Hall D. Robin Davis, “Terminology of public private partnerships in public services”, International Research Unit Paper, 2003 (7): 78 - 82.

对国家管理部门执行 PPP 模式下的工程招投标和签订工程合同做出了具体的规定。^①

我国对于 PPP 模式的研究还处于学术探讨和实践摸索阶段。对 BOT 模式的研究和实践可以看作 PPP 模式在我国发展的最初阶段。研究主要集中在以下几个方面。

一 政府公共部门作用研究

政府是 PPP 项目的发起人,是各方关系中必不可少的重要角色,因此,许多学者都对政府在 PPP 融资模式下的作用和角色进行了深入研究。崔起凡、绳丽娜从不同角度分析了政府的角色并指出,政府部门应当依照风险分配的国际惯例以及利益平衡原则与私人投资者合理分担风险;“秉承”严守契约的理念全面履行和遵守合同,避免进行商业性担保。但可以提供必要的政府承诺,既充分尊重项目公司的经营权,又能实施疏而不漏的监管。^②王丽娅归纳了六点作用,分别是:规划指导、开放市场、加强监管、政策扶持、强化服务和权益保障。^③李静武指出,在特许协议中,作为特许协议一方当事人——政府和另一方当事人——私营企业之间的法律地位是平等的,政府在 BOT 中主要起到行政管理作用和保证作用。^④

二 公共项目特许经营权研究

沈富荣指出:特许权合同是指一国政府允许投资者在一定条件下

① Heiko Frank, "Introduction to PPP, and PPP in infrastructure development", Consultation International Consulting Group AG, 2000 (9): 113 - 115.

② 崔起凡、绳丽娜:《浅论政府在 BOT 项目中的法律角色》,《中国工商管理研究》2004 年第 8 期。

③ 王丽娅:《政府在吸引民间资本进入基础设施领域中的作用》,《金融与经济》2004 年第 3 期。

④ 李静武:《政府在 BOT 国际投资方式中的地位和作用》,《哈尔滨学院学报》2004 年第 7 期。

享有专属于国家的某种权利，如资源开发权，或对有关公共设施提供服务的一定的垄断权，是相对于政府的私人投资者投资于公用事业建设或自然资源开发的特殊经济活动，基于一定程序，予以特别许可的法律合同。根据合同授予从事这项活动而建立的权利主体往往是特设的项目公司。^① 张勇、郝寿义指出：特许权协议是 PPP 模式的基础。特许权协议是由政府或其代理机构与项目主办人签订的协议，规定了项目公司建设、运营和移交项目的初步责任。^② 陈洪博认为特许经营已成为吸引社会资本投向公用事业和基础设施建设的有效办法。公用事业特许经营是指政府将某项公用事业的经营权授予特许经营者，由特许经营者对该项公用事业进行建设和运营，承担相应风险，并从公用事业用户的付费中获得报酬。^③

三 我国公共项目融资背景和方式研究

李秀辉、张世英指出，以国家财政为基础进行基础设施建设是世界各国普遍采取的政策。但随着经济的高速发展，对公共基础设施建设投资的需求日益增加，单单依靠国家财政拨款建设公共基础设施显然已经不能满足对公共基础设施投资的巨大需求。随着政府财政在公共基础设施建设中地位的下降，私人企业在公共基础设施中开始发挥越来越重要的作用。^④ 程谦指出，长期以来，公共项目建设的投入或通过财政支出安排，或主要采用政府向社会、银行、国外的间接融资来实现。在近几年实施积极财政政策以拉动经济增长的过程中，国家通过大量增发国债来满足以基础设施建设为主的公共项目的融资需

① 沈富荣：《我国项目融资中特许经营权合同的法律结构及其完善》，《上海金融》2004 年第 3 期。

② 张勇、郝寿义：《应用 PPP 融资模式促进城市基础设施建设发展》，《生产力研究》2004 年第 11 期。

③ 陈洪博：《论公用事业的特许经营》，《深圳大学学报》2003 年第 6 期。

④ 李秀辉、张世英：《PPP：一种新型的项目融资方式》，《中国软科学》2002 年第 2 期。