



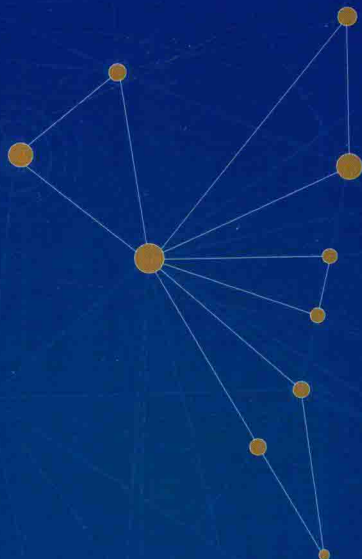
政府和社会资本 合作模式典型案例

政府和社会资本合作模式实训系列教程

丛书主编 贾 康

Public-private Partnerships

王泽彩 著



山西出版传媒集团



山西经济出版社



政府和社会资本 合作模式典型案例

政府和社会资本合作模式实训系列教程

丛书主编 贾 康

ZHENGFU HE SHEHUI ZIBEN HEZUO MOSHI DIANXING ANLI

王泽彩 著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作模式典型案例 / 王泽彩著. —太原: 山西经济出版社, 2016. 7

政府和社会资本合作模式实训系列教程 / 贾康主编

ISBN 978-7-5577-0052-2

I. ①政… II. ①王… III. ①政府投资-合作-社会资本-案例-教材 IV. ①F830.59②F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 138053 号

政府和社会资本合作模式典型案例

著 者: 王泽彩

出 版 人: 孙志勇

出版策划: 葛志强

责任编辑: 任 冰

助理编辑: 陈海红

复 审: 李春梅

终 审: 张宝东

封面设计: 陈 晓

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133 (市场部)

0351-4922085 (总编室)

E-mail: scb@sxjjcb.com (市场部)

zbs@sxjjcb.com (总编室)

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者: 山西人民印刷有限责任公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 14

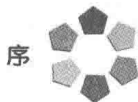
字 数: 211 千字

版 次: 2016 年 7 月 第 1 版

印 次: 2016 年 7 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5577-0052-2

定 价: 33.80 元



序

贾 康

PPP 是英文 Public-Private-Partnership 的缩写，过去直译为“公私合作伙伴关系”，其机制创新在近年于国内引起前所未有的高度重视，有关管理部门已将 PPP 意译为“政府与社会资本合作”（以下简称 PPP），成为文件中的规范用语。

关于 PPP 的基本概念和定义表述，学者还有见仁见智的争鸣，但基本共识已比较清楚，它所指的是在基础设施、公共工程与公共服务领域由政府与非政府主体合作共赢式的供给机制。具体的运作形式，包括 BOT（建设—运营—移交）、TOT（转让—运营—移交）、ROT（重整—运营—移交）、BT（建设—移交，即政府按揭式工程采购），以及 RC（区域特许经营，即连片开发），等等。虽然 PPP 的雏形可以上溯到几百年前欧洲就已出现的政府授予公路养护者的“特许经营权”，但其在经济和社会生活实践中的大发展及其概念的明确化与大流行，还是上世纪后半期随着新公共管理运行的兴起，在发达经济体与新兴经济体的进一步创新发展中出现的。把原来已习惯地认为应由政府负责和兴办的架桥修路等公共工程以及医院、学校、航空港、垃圾和污水处理场等公共服务设施，改为与市场机制对接、吸引政府之外的企业和社会资本同政府在平等合作关系框架下一起办，其创新的特点显而易见。

从表征看，PPP 首先形成了投融资机制的创新，可以将大量非政府的民间资金、社会资本引入公共工程与服务领域，但其实它又决不仅仅限于投融资模式层面的创新，它还以风险共担、利益共享、绩效升级方面的鲜明性质形成了管理模式的创新，并天然对接混合所有制改革和法治化制度建设，具有国家和社会治理模式创新层面的重要意义。所以，应当恰如其分地和全面地理解与评价 PPP 这一制度供给的伟大创新：它是从投融资模式，到管理模

式，再到治理模式贯通的新型制度供给，特别是对于在新历史起点上面对全面建成小康社会和现代化的“中国梦”目标，力行全面深化改革和全面依法治国的当代中国，PPP更具有不容忽视的重大现实意义，它至少将产生如下六大方面的正面效应：

第一，缓解面对城镇化、老龄化历史进程的财政支出压力，使政府更好地发挥作用。对于正在走向“伟大民族复兴”的中国，PPP的正面效应首先体现为：从政府主体角度看，减少财政支出的压力，提高财政资金总体使用绩效和政府履职能力。中国正处于快速发展的城镇化和迅速到来的人口老龄化过程中，未来几十年内将有约4亿农村居民要转入城镇定居，并将新增近2亿60岁以上人口的老龄医疗与生活服务供给需要，静态算账至少需60万亿元以上的公共工程投入，如作动态测算，这方面的投入将更是大得难以想象。政府再沿用“单打独斗”式思路去应对相关的城镇化、老龄化挑战，注定是没有出路的，但如能有效地调动业已雄厚起来的民间资金、社会资本，以与政府合作方式形成共同供给机制，将有效缓解上述财政支出压力。

第二，在公共服务供给中形成“1+1+1>3”的机制，使进入中等收入阶段的社会公众可持续地受益受惠。政府履职尽责和实现现代化战略目标，最终是“为人民服务”，使社会公众得实惠，并使这样的受益受惠可持续。从我国社会公众主体角度来看，在公共服务水平逐渐提升而确有受益的过程中，相关的问题亦不可回避、不能忽视：过去政府提供服务中存在的工程超概算、施工期拖长、质量出毛病、运行管理中服务不热情、不周到等等弊病，已与进入“中等收入阶段”后公众要求更美好生活的“公共服务升级”诉求形成了明显的反差，影响到社会生活的和谐和群众的“幸福感”。恰是PPP的机制创新带来了一种使政府、企业、专业机构于合作中形成“1+1+1>3”的公共服务绩效升级效应，因为这一合作机制，是将政府的规划与政策相对优势、企业的运行管理相对优势和专门机构的特定专业领域相对优势结合在一起，形成风险防范与处理能力的最优组合，来针对性地防控与化解项目中的相关风险。这就可望有效地克服过去司空见惯的那些弊端，可持续地使社会公众受益，从而提升公众的满意度、幸福感。这一点在实践案例中已有极好的体现，并将助益于跨越“中等收入陷阱”的全局性战略诉求的实现。

第三，为一大批作为市场主体的企业打开进一步生存、发展的空间，使

现代市场体系更为健全和成熟。在我国已经壮大并在资金力量日益雄厚起来的民间资金、社会资本持有主体中，一大批有强烈发展意愿、并在偏好类型上适合 PPP 的企业，会由此打开他们新的生存与发展空间，并形成在我国本土和实行“走出去”（如“一带一路”战略）之中许多的 PPP 项目上，境外社会资本的参与和多方合作互动，这对于发展健全我国的市场经济有积极的促进作用。应当强调，所有参与 PPP 的企业的基本动机与行为定位，仍然是“在商言商”，是以市场主体“投资取得回报”的模式，来形成其物质利益追求与“社会责任”的统一，但企业方面必须接受 PPP “盈利但非暴利”的原则约束。所以客观地说，不是一切企业都适合于同政府合作参与 PPP，比如风险投资、创业投资、天使投资类型的社会资本，偏好“快进快出”和“以敢冒高风险博取高回报”，通常不是 PPP 的适宜参与者。有意愿和政府合作锁定较长期虽不很高但“可接受”回报水平的市场主体，其实“大有人在”且资本规模可观。这些企业家偏好于较长期、甚至极长期可预期、可接受的投资回报，愿意通过参与 PPP 提高生活质量并获得发展其他事项（包括收藏爱好、文化活动和从事公益慈善等）所需的时间与闲暇，这是市场体系成熟、健全的表现，在中国特色社会主义市场经济的发展中也不例外。

第四，联结、对接意义重大的“混合所有制”改革，促进企业改革与全面改革的实质性深化。在中国现在特定的发展阶段上，PPP 还有一项非常重要的、战略层面的制度创新意义：它直接呼应了十八届三中全会在现代国家治理、现代市场体系方面的要求，即混合所有制改革。中国现代市场体系建设面临的一项“攻坚克难”的改革任务是企业改革，包括使国有企业消除不当垄断和使非国有企业突破前后两个“三十六条”发布后仍未突破的“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”，使国企、民企两方面都健康地“活起来”。在 PPP 的推行与发展中，恰恰可以通过其与“股份制—混合所有制”的天然贯通来实现这一目的，因为形成一个 PPP 项目在产权方面没有任何选择上的局限，是在法治环境下形成的多产权主体间的契约。最典型的即以 SPV（special purpose vehicles）的形式组成特殊项目公司来运营 PPP 项目，公司内所有股权都有清晰归属，每一份标准化的股权属于明确的股东，认定以后不会产生无法处置的纠纷（少数纠纷可通过法律途径解决），大家可以在这样稳定的、可预期的法治环境下，实现利益回报的共赢。而且，SPV 的股权结构，在天然具

有混合所有制特征的同时，又天然地倾向于不使国有股权“一股独大”，因为政府股权参与的动机是发挥“四两拨千斤”的乘数效应来拉动、引致民间资本大量跟进，乘数越大，相关政府工作的业绩评价会越好，因此社会资本、民营企业的股份在 PPP 中通常会成为股权结构里的“大头”，甚至是绝大多数。显然，这方面的突破式发展，也将有效淡化贴标签式、吵得热闹但不会有结果的“国进民退还是民进国退”争论，深刻、长远地影响中国的现代化进程。

第五，促进“全面依法治国”的法治化建设，培育契约精神和催化专业、敬业的营商环境。PPP 与十八届四中全会关于“全面依法治国”“依法行政”的指导方针具有天然内在的契合，客观上必然要求加快法治建设、打造高标准法治化的营商环境。因为一个个 PPP 项目，都需要有可预期的法治保障使作为合作伙伴的企业产生对长期投资回报的确定性与认同感，否则是不会自愿签署合作协议的。政府方面的“强势”会在 PPP 实施中得到约束：不论政府在前期还有多少“主导性”和“特许权在手”的强势地位，一旦签约 PPP，就要以与企业相同的“平等民事主体”身份依法定规范认定契约，并按照“法律面前人人平等”的原则遵守契约；假如政府违约，也要经由法律程序“公平正义”地加以校正和处理。这对于实质性地转变政府职能、优化政府行为和全面推进法治化，不啻是一种“倒逼”机制。PPP 的发展，对法治、契约和上述所有这些营商环境的培育都将是一种催化剂，对于降低交易成本、鼓励长期行为和促进社会和谐进步，具有国家治理现代化和包容性发展层面的全局意义。

第六，有利于在认识、适应和引领“新常态”的当前与今后的一个阶段，对冲经济下行压力，优化支持经济社会发展后劲的选择性“聪明投资”，增加有效供给。面对现阶段的经济下行，需要特别强调投资的作用。中国投资领域的关键问题不在于总量和增速，而在于结构、质量与综合绩效。走向经济新常态，迫切需要把握好有助于支撑全局的“聪明投资”。PPP 所关联的投融资项目，都属于有利于调结构、惠民生、护生态、防风险、增绩效的选择性项目，又配合了促改革与稳增长，是利用混合所有制创新将“过剩产能”转化为有效产能（诸如钢铁、建材、施工机械与设备的制造等行业和领域），会形成一大批“聪明投资”对冲下行压力，以有效供给来增加长远发展后劲，

因此，它是在供给侧助益适应和引领“新常态”。

总之，PPP 这一制度供给伟大创新的正面效应非常值得注重、发掘与期待。全面深化改革新时期，决策层和管理层对 PPP 的高度重视、明确要求及立法、示范、培训安排的紧锣密鼓，以及各界对 PPP 的高度关注和积极交流互动，已表现出这一制度供给伟大创新在中国将迎来前所未有的发展机遇。在我国《预算法》修订后，地方政府负债中部分存量的替代机制和今后部分增量的供给机制也都可以并需要与 PPP 机制创新对接；“新产业革命”时代中国“地方竞争”中“非梯度推移”地可匹配于东、中、西部的“连片开发”等创新事项，也会使 PPP 在中国实践中有望展示异乎寻常的亮色。本套 PPP 丛书的出版，正是期待于 PPP 方兴未艾的浪潮中给予相关部门、企业、人士一些可实用的参考，也欢迎各方批评指正。

当然，还应注意，鉴于 PPP 对法治化条件与专业化要素的高标准要求，PPP 操作在实际生活中不可能一哄而起、一拥而上。但应强调：新时期迫切需积极地消解畏难情绪和观望态度，引导与鼓励“实干兴邦”“事在人为”的创新取向：把“想干事、会干事、干成事、不出事”的各界人士，以高水平长期规划和“亲兄弟明算账”的契约，结合成生龙活虎的 PPP 团队，在创业创新发展中打造无愧于时代的业绩。



目 录

1 政府和社会资本合作概论

1.1 概念	001
1.2 起源	003
1.3 特征	009
1.4 引入政府和社会资本合作的原因	011
1.5 意义	012
1.6 小结	014

2 外部环境

2.1 坚实的法律基础:美属维尔京群岛节能项目	015
2.2 纳入关联项目,获得民众支持:英国赛文河第二大桥项目	019
2.3 推进特别法案出台:美国福特岛开发项目	023
2.4 优化外部环境:美国军队零能耗住宅项目	026
2.5 平息公众反对:英国 M6 收费公路项目	029
2.6 兼顾其他社会资本方:德国米尔海姆城市固体废物处理项目	033
2.7 政府支持的重要性:泉州刺桐大桥项目	036
2.8 小结	040

3 事前评估

3.1 对标书的评审:南非艾伯特·卢图利酋长中心医院项目	042
3.2 对风险的评估:澳大利亚北领地帕默斯顿市罗斯伯里学校建设项目	046

3.3 物有所值分析:加拿大萨德伯里市污泥处理项目	051
3.4 对各方诉求的评估:美国通用汽车沙漠试验场建设项目	057
3.5 项目的筛选:墨西哥瓜纳华托州阿尔塔地区医院项目	060
3.6 项目运营情况的评估:德国罗斯托克瓦诺隧道项目	062
3.7 经济可行性分析:北京 4 号线地铁项目	067
3.8 小结	071

4 项目设计

4.1 重新谈判机制:英吉利海峡隧道连接铁路(CTRL)项目	073
4.2 灵活设计项目:加蓬供水供电项目	077
4.3 针对某一领域的政府和社会资本合作规划:印度国家道路发展项目	080
4.4 影子付费模式:波兰华沙 S8 快速路项目	082
4.5 关键指标的设计:英国苏格兰水务项目	086
4.6 风险共担:常州市餐厨垃圾处理项目	088
4.7 项目设计的调整:北京“鸟巢”国家体育场项目	092
4.8 小结	098

5 项目融资

5.1 发行债券:澳大利亚皇家妇女医院项目	101
5.2 增强融资的吸引力:美国马萨诸塞州 3 号公路北段修缮扩建项目	104
5.3 债权融资与股权融资相结合:澳大利亚南澳州警察局和法院项目	107
5.4 两期项目融资:巴西圣保罗市地铁四号线项目	110
5.5 政府辅助融资:波兰波兹南市政垃圾热处理厂项目	113
5.6 非营利组织参与:加拿大卡尔加里市 Bob Ward 住宅项目	116
5.7 成立特殊目的公司(SPV):印度综合纺织园区建设项目	118
5.8 小结	121

6 项目实施

6.1 灵活调整项目:澳大利亚维多利亚州墨尔本会议中心项目	124
-------------------------------------	-----



6.2 大型项目的实施:印度德里和孟买机场项目	128
6.3 聘请项目顾问:约旦安曼阿勒娅王后机场项目	132
6.4 竞争性招投标:澳大利亚新南威尔士州学校建设项目	135
6.5 应对流动性危机:德国柏林瓦塞尔水务项目	139
6.6 项目各方的职责:上海华电莘庄工业区燃气热电冷三联供改造项目	141
6.7 小结	146

7 事后监管

7.1 基于绩效的付费:加拿大卑诗省安置房行动项目	148
7.2 项目的高标准:澳大利亚阿德莱德水务项目	152
7.3 成立监管中心:保加利亚索菲亚水务系统特许经营项目	155
7.4 设立环境指标:美国亚利桑那州渔猎厅总部项目	159
7.5 严格的监管程序:上海老港生活垃圾卫生处置场四期工程	162
7.6 小结	167

附录一 国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共 服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知	171
附录二 关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知	179
附录三 关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设 和运营管理的通知	192
附录四 关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见	198
附录五 关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见	201
附录六 关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知	205
参考文献	209



1 政府和社会资本合作概论

政府和社会资本合作 (Public-Private Partnerships, 以下简称 PPP) 是指政府与私人组织之间, 为了合作建设城市基础设施项目, 或是为了提供某种公共物品和服务, 以特许权协议为基础, 彼此之间形成一种伙伴式的合作关系, 并通过签署合同来明确双方的权利和义务, 以确保合作的顺利完成, 最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。下面对 PPP 模式的概念、起源、特征和意义做一简单归纳。

1.1 概念

关于 PPP 的概念目前还没有一个公认的说法, 不同的人从不同的角度会有不同的理解。对英文 Public-Private Partnerships 也有多种译法, 如公私伙伴关系, 公私合作伙伴模式, 公共、私人合作关系, 公私机构的伙伴合作, 官方、民间的合作, 民间开放公共服务, 公共民营合作制, 等等。下面列举几种具有代表性的说法。

1.1.1 机构给出的概念

(1) 联合国发展计划署 1998 年定义的 PPP 概念是: PPP 是指政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形成。通过这种合作形式, 合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时, 政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门, 而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

(2) 联合国培训研究院的概念是: PPP 涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式, 目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。PPP 包含两层含义, 其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系; 其二是为满足公共产品需要, 公共部门和私人部门建立伙伴

关系进行的大型公共项目的实施。

(3) 欧盟委员会的概念是：PPP 是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系，其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。

(4) 美国 PPP 国家委员会的概念是：PPP 是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式，它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施，并提供相关服务以满足公共需求。

(5) 加拿大 PPP 国家委员会的概念是：PPP 是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系，它建立在双方各自经验的基础上，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制，最好地满足事先清晰界定的公共需求。

1.1.2 专家给出的概念

(1) PPP，首先，广义界定，指公共和私营部门共同参与生产和提供物品与服务的任何安排。其次，它指一些复杂的、多方参与并被民营化了的基础设施项目 (E.S.Savas, 2002)。再次，它指企业、社会贤达和地方政府官员为改善城市状况而进行的一种正式合作 (Perry Davis, ed., 1986)。

(2) PPP 是指为了实现共同目标和互惠互利，公共部门与私人部门权力共享、共同经营、维护以及信息共享而形成的合作关系 (Kernaghan)。

(3) PPP 是指公共部门与私营部门之间签订长期合同，由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理，或由私营部门实体代表一个公共部门实体 (利用基础设施) 向社会提供各种服务。这种模式通常有如下特征 (G. Peirson, P. McBride, 1996)：①公共部门实体通常根据协议向私营部门实体移交基础设施 (是否付款作为回报要视情况而定)。②由私营部门实体建设、扩建公私伙伴关系 (PPP) 的概念、起源、特征与功能或重建一项基础设施。③由公私部门指定基础设施的运行特性。④私营部门实体在既定期限内利用基础设施来提供公共服务 (通常对运营和定价进行限制)。⑤在协议到期后，私营部门实体同意向公共部门移交基础设施 (是否付款视情况而定)。

(4) PPP 是一种“合作关系”，包括合同安排、联合、合作协议和协作活动等方面，通过这种合作关系来促进政策和计划的实行，提供政府计划和服务 (Armstrong)。

(5) PPP，在两个或多个实体之间达成协议，从而使合作各方为共同或相互兼容的目标而协同经营，并在一定程度上共享权力、共担责任，联合投

入资源，共担风险，互惠互利（Treasury Board Secretariat, Impediments to Partnering）。

通过上面众多概念可以看出，虽然无论是机构或是专家，对 PPP 都还没有形成一个完全一致的表述，但是，从这些定义和解说中我们可以发现一些共同的特征：一是公共部门与私营部门的合作，合作是前提，每个概念中都包含合作这个关键词。二是把提供公共产品或服务，包括提供基础设施，作为合作的目标。三是强调利益共享，就是说在合作过程中，私营部门与公共部门共赢。四是风险共担。这些特征大体上概括了 PPP 概念的基本要素，在此基础上，我们认为，PPP 概念中包含有合作、提供公共产品或服务、利益共享、风险共担这样几个要点。

1.2 起源

PPP 模式的起源可以追溯至 18 世纪欧洲的收费公路建设计划，但其在现代意义上的形成和发展，主要归于新公共管理运动中以引入私人部门积极参与为核心内容的公共服务供给的市场化改革。20 世纪 70 年代，英美国家为解决经济萧条情况下财政资金不足的问题，积极引入私人部门参与公共项目建设运营，同时将 PPP 模式运用于公共政策领域，并为规范、推进该模式出台了一系列的政策，极大地促进了公私合作伙伴关系的发展。80 年代中期，中等发达国家出现债务危机，为推动经济继续发展，1984 年，土耳其提出 BOT（建设—运营—转让）的概念，并用该方式建设阿科伊核电厂，然后被其他发展中国家效仿。由香港合和实业公司在深圳投资建设的沙头角 B 电厂项目就是一个典型的 BOT 项目，随后，与 PPP 模式相关的特许经营、运营和维护以及租赁合约等形式都得到了应用，其中以 BOT 特许经营的应用最为广泛。在新公共管理运动将私人部门引入公共服务领域的基础上，1992 年，时任英国财政大臣的拉蒙特提出的私人融资计划（Private Financing Initiative, PFI）成为公共服务领域引入市场化竞争后进一步推动政府与私营部门合作的重要模式，并于 1997 年在社会公共基础设施领域较全面地推广。20 世纪 70 年代至今，世界各国在城市和区域重大设施的项目上陆续尝试实施 PPP 模式。PPP 模式逐渐成为国际市场上实施多主体合作的一项重要项目运作模式。

下面是 PPP 模式在一些国家的兴起与应用。

1.2.1 欧洲

1.2.1.1 英国

在供水方面，伦敦由私人企业供水已经有 400 多年的历史，而政府对私人进入很少加以限制。企业相互竞争，以投资支持服务和质量的革新，增加居民用水线路。到了 19 世纪，伦敦大范围的供水系统已经使之成为“欧洲居住和健康状况最好的城市之一，在大多数欧洲城市人口急剧下降时，该市的死亡率却低于出生率 1800 点”（世界发展报告，2004）。95% 的伦敦居民从私营企业那里得到管道供水，其中多数是对住宅直接供水。

技术进步导致竞争中的产业合并和价格上升。供水条件的改善引起了抽水马桶需求的增加，这又引出了污水排放的问题。议会为此制定了法规，到 1908 年，私营系统全部被国有化。直到 20 世纪 70 年代末，众所周知，英国又进行了大规模民营化，在 20 世纪 80 年代，英国恢复了用水的私人供给。（世界发展报告，2004）

英国在 PPP 的实践方面走在世界前列，特别是它的自来水供应很有代表性，已经走了一个循环，从 400 多年前就有了私人供水的历史，后来逐渐被国有化，到了 20 世纪 80 年代初又被民营化。从私营到国营再到私营，整整走了一圈。可以说英国是 PPP 的先驱、倡导者，同时也是 PPP 的促进者。特别是在撒切尔夫人上台之后，极大地推动了 PPP 的发展进程。

在交通方面，英国早在 1281 年就开始对通过伦敦桥的车辆、行人和船只收费，1706 年，成立收费信托机构，负责收费用于公路的筹资、建设、维护和经营。1820 年，英国大约有 3200 千米的收费道路，年收费额为 125 万英镑。尽管 1364 年英格兰的法律首次允许设立收费站，但第一条收费公路直到 1663 年才得以建成。赫特福德尔、亨廷顿和剑桥的法官请求议会通过法案，允许募集资金维修和改善横穿 3 个郡的 Great Northern Road 的一个路段。依据该法案，管理当局有权在公路的特定路段设立 3 座收费站，对过往车辆和牲畜收取规定的费用，收费期限为 21 年，预计在这 21 年内就可以偿清债务，此后，公路将恢复免费通行。（Cossons, 1934）直到 18 世纪早期，才确立了将公路的管辖权归属专门的地方机关以及将养护成本从国家转移到使用者的惯性规则。1706—1707 年，第一个所谓的“收费公路信托”成立。它的成立促成了上百个法案的通过，这些法案几乎将这一制度推广至英格兰全境。到

了19世纪40年代,有效的收费公路法案接近1000个,都是由镇区议会、商人、制造商、农民和地主推动制定的,其中也包括负责养护公路某一路段的人。由于当时管理收费公路的信托企业较小,资金有限,每家企业只能负责10英里(1英里=1.609344千米)或20英里的路段,因此常常会有某一段公路不通的情况,所以导致长途运输受到限制,所运的只能是旅客和小批量的高价值货物(这与我国20世纪末上海修建高速时的情形有些类似,当时为了方便民营资本进入上海高速路建设,市政方面有意将路段做出划分,以便于民营资本的参与,但已少有因协调不到位而出现“断头路”的情况)。

1773年英国国会通过的《收费公路法案》规定了详细的差别收费制度。依据车辆轮胎的宽度对车辆分类,轮胎越宽收费越低。对于“滚轮”宽度在13—16英寸之间的四轮马车免收一年的通行费,一年之后享受部分优惠待遇,因为它们在路面上留下的车辙较少。(Cossons, 1934, pp.20—22)当然并不是对所有的通行者都收费,如邮递员、神职人员以及养护人员就不必交通行费,对于政府及住在公路两边的居民,通过支付年费来代替通行费。

收费公路信托机构的受托人有权募集资金——通常的费率是4%或5%,并利用募集来的资金在特定的地点修建新公路(也往往用来改善旧公路)。公路的实际养护和建设则由指定的检查员负责督办,检查员往往要监督多条收费公路的运作。收费“保收人”享有公路收费的特权,他们向信托机构支付固定的金额,以换取在收费公路特定收费站收费的权力(这成为外包或转包的早期实例)。1773年以后开始拍卖收费租赁权,开始是拍卖给当地的商人,后来就面向可以收购多条收费公路租赁权的大集团。

1.2.1.2 法国

法国的供水服务也是从地方的私人供水开始,自17世纪中期一直保持了下来,曾经历了不同的管理和租借合约形式,最终将供水服务演变为公有制下的私人提供。(世界发展报告,2004)由于认识上的差异,法国人并不把公私合作伙伴关系看作是一种新的观念,因为他们接受特许经营的理念,而事实上特许经营是公私伙伴关系的一种形式。其实这并不重要,重要的是在100多年前法国现实生活中就出现了PPP,当时的形式是“社会经济混合体”和“特许经营”。今天,特许经营制度在法国仍然是建设和管理“商业型”公共服务设施和公共基础设施的最普遍模式。在1995年,75%人口的供水是通

过 PPP 合同实现的。里昂水务和威望迪（现在叫 VeoliaEnvironment）两家 PPP 模式的经营者控制着全国 62% 的供水、36% 的污水处理、75% 的市中心供热、60% 的垃圾处理、55% 的电缆运营以及 36% 的垃圾收集。大部分铁路网络、供水设施和街道照明也是在 PPP 模式下发展起来的。（Ribault, 2001）法国在水务方面的 PPP 相当有名，经验丰富，21 世纪初，威望迪公司以约 20 亿元人民币的价格，获得控制我国浦东自来水厂 50% 的股权和 50 年经营权。

在交通方面，法国还有个著名的案例，是 160 千米长的苏伊士运河。这项特许经营权是 1854 年由统治埃及的土耳其总督授予的。运河于 1869 年竣工，特许经营的期限为 99 年，自运河开航之日起计算（但在 1956 年埃及政府将苏伊士运河公司国有化时，特许经营权随之终止）。

基础设施和公共服务方面，在法国采用了两种不同的制度：政府直接管理制度和基于 PPP 模式的私人特许经营制度（在法国叫作公共服务委托制）。在政府直接管理制度下，基础设施或服务直接由公共机构或国有机构建设和运营。（Lignieres, 2002）大量基础设施在将特许经营合同授予公共特许经营者的形式下进行管理和开发，成立特殊目的的公共企业来建造和运营。例如，20 世纪 50 年代组建特许经营控股公司用于开发法国高速公路网，当时由地方政府和公共信贷机构提供股本金是一种使中央政府避开其预算限制的方式。但是，征收的通行费受到管制，并且上涨率低于通货膨胀率，这损害了公司的收益，恶化了公司的资产负债表。当这些公司遇到财务困难时，大部分都被政府接管了。（Smith, 1999; Levin-son, 2002）自 20 世纪 90 年代以来，采用 PPP 方案为基础设施项目融资和设计迅速复苏，法国的公用事业公司，如威望迪集团、苏伊士里昂水务、布依格集团、万喜建筑公司、SAUR、索迪斯集团和康运思公司，充分利用了这种新形势。法国政府已经向私人特许经营者开放了以下项目：Millau 高架桥、连接 Perpignan 和 Figueras 的高速公路以及几个高速公路路段（A19、A86、A28）。在地方层面，几乎所有的公共服务都向特许经营者开放。污水处理、垃圾收集与管理、电缆、城市交通、体育运动设施、学校餐饮、殡仪服务和供水都可以按照委托管理合同来组织。（Ribault, 2001）长期以来，法国的 PPP 主要形式是特许经营。

1.2.1.3 荷兰

在 1853 年到 1920 年期间，供水部门主要由私营供水企业控制，后来这