

政府与社会资本 合作模式 实务操作指引

ZHENGFU YU SHEHUI ZIBEN
HEZUO MOSHI
SHIWU CAOZUO ZHIYIN

马志毅 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

政府与社会资本 合作模式 实务操作指引

ZHENGFU YU SHEHUI ZIBEN
HEZUO MOSHI
SHIWU CAOZUO ZHIYIN

马志毅 主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府与社会资本合作模式实务操作指引 / 马志毅主
编. —北京:法律出版社,2017.5
ISBN 978-7-5197-0651-7

I. ①政… II. ①马… III. ①政府投资—合作—社会
资本—研究—中国 IV. ①F832.48②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 040670 号

政府与社会资本合作模式实务操作指引
ZHENGFU YU SHEHUI ZIBEN HEZUO
MOSHI SHIWU CAOZUO ZHIYIN

马志毅 主编

策划编辑 周丽君
责任编辑 周丽君
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 张健伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 12.5
字数 210 千
版本 2017 年 5 月第 1 版
印次 2017 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jlbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0651-7

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

主 编 马志毅

顾问 胡 军(山西省国家税务局党组书记、局长)

杨天举[泛华集团董事长、北京市经济法学会“政府与社会资本合作
(PPP)模式创新与法治研究院”常务副院长]

创作团队(以姓氏笔划为序):

马志毅(国务院法制办公室政府法制研究中心)

王国林(泛华集团城市发展研究院)

计 达(中国人民解放军总医院)

白 杉(中印集团文化有限责任公司)

庞雅莉(哈尔滨工业大学经济与管理学院金融系)

高建莉(河北省人民政府法制研究中心)

徐 妍(中国政法大学比较法学研究院)

唐申秋(北京市海润律师事务所)

钱 瑜(国务院法制办公室行政复议司)

钱云济(西南政法大学行政法学院)

目 录

第一章 政府与社会资本合作模式的基本要义	(1)
第一节 政府与社会资本合作模式概述	(3)
一、政府与社会资本合作模式的基本内涵	(3)
二、政府与社会资本合作模式的主要特征	(5)
三、政府与社会资本合作模式的主要功能	(8)
第二节 推广运用政府与社会资本合作模式的重要意义	(10)
一、有利于创新投融资机制	(11)
二、有利于促进经济转型升级、支持新型城镇化建设	(12)
三、有利于加快转变政府职能、提升国家治理能力	(14)
第三节 推广运用政府与社会资本合作模式的条件和方略	(15)
一、推广运用政府与社会资本合作模式的有利条件	(15)
二、推广运用政府与社会资本合作模式的宏观策略	(17)
第四节 政府与社会资本合作模式的项目结构	(20)
一、政府与社会资本合作模式项目结构的内涵	(20)
二、典型案例分析	(21)
第五节 政府与社会资本合作模式中当事人的权利义务	(27)
一、政府	(27)
二、社会资本	(27)
三、项目公司	(28)
四、金融机构	(28)
五、咨询公司	(28)
第二章 政府与社会资本合作模式的项目识别程序	(30)
第一节 采用政府与社会资本合作模式项目的预判	(30)
一、备选项目应具备的要素	(30)

二、项目的发起	(32)
第二节 确定政府与社会资本合作模式的备选项目	(38)
一、项目遴选	(38)
二、制定和实施项目年度和中期开发计划	(41)
第三节 物有所值评价工作	(43)
一、定性评价	(44)
二、定量评价	(46)
三、中期评价	(51)
第四节 财政承受能力论证	(51)
一、财政承受能力论证的基本含义	(52)
二、责任识别	(52)
三、支出测算	(53)
四、能力评估	(54)
五、信息披露	(55)
 第三章 政府与社会资本合作模式的项目准备	(58)
第一节 政府与社会资本合作模式的专门协调	(58)
一、统筹规划	(59)
二、政府投资引导	(60)
三、加强对社会资本投资的服务、指导和规范管理	(61)
四、土地管理及其他项目前期工作	(62)
五、综合金融服务	(62)
六、PPP 中心	(63)
第二节 编制项目实施方案	(64)
一、项目概况	(64)
二、项目运作方式	(66)
三、风险分配基本框架	(74)
四、交易结构	(78)
五、合同体系	(79)
六、监管架构	(81)
第三节 政府审核	(85)
一、项目申请报告的内容及编制	(86)
二、审核程序	(86)

三、审核的内容及效力	(87)
第四章 项目采购	(88)
第一节 资格预审	(88)
一、采购文件准备工作	(88)
二、资格预审公告	(90)
第二节 项目采购	(91)
一、项目采购文件	(91)
二、项目评审	(92)
三、按照政府采购的方式	(93)
四、资格审查及采购文件发售	(94)
五、采购文件的澄清或者修改	(94)
六、响应文件评审	(95)
第三节 项目确认	(96)
一、现场考察和答疑会	(96)
二、确认采购结果、签署项目合同	(96)
第五章 项目执行	(98)
第一节 社会资本依法设立项目公司	(98)
一、项目公司的设立环节	(98)
二、项目公司的权利义务	(99)
三、项目公司的运作程序	(99)
第二节 项目融资	(101)
一、融资方案和融资交割	(102)
二、修订合同的相关融资条款	(105)
三、债权人直接介入重大风险管理	(106)
第三节 政府在履行合同中的责任	(107)
一、政府预算管理	(107)
二、政府与社会资本合作项目的政府支付台账	(108)
三、政府综合财务报告	(109)
四、监测项目产出绩效指标	(109)
五、超额收益分享机制	(113)
六、项目退出机制	(114)

第六章 项目移交	(115)
第一节 项目合同中的移交条款	(115)
一、社会资本的主要义务	(115)
二、政府有关主管部门或者项目实施机构的主要义务	(116)
第二节 项目移交工作程序	(116)
一、竣工验收	(116)
二、移交资产的资产评估	(117)
三、签订移交接管协议书	(118)
四、办理过户移交手续	(119)
第七章 案例精选	(120)
一、智慧农业谷项目	(120)
二、鸡西(鸡冠)产业园区项目	(122)
附录 有关规范性文件、部门规章	(125)
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(国办发[2015]42号)	(125)
二、国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见(国发[2010]13号)	(130)
三、国务院办公厅关于进一步加强政府采购管理工作的意见(国办发[2009]35号)	(135)
四、国务院办公厅转发发展改革委卫生部等部门关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构意见的通知(国办发[2010]58号)	(138)
五、财政部关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台运行的通知(财金[2015]166号)	(142)
六、财政部关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知(财金[2015]158号)	(146)
七、财政部关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知(财金[2015]57号)	(148)
八、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、中国人民银行、国家税务总局、银监会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(财综[2015]15号)	(160)
九、政府核准投资项目管理暂行办法(2014年6月14日起施行)	(163)
十、政府采购非招标采购方式管理办法(2014年2月1日起施行)	(168)
十一、国家能源局关于在能源领域积极推广政府和社会资本合作模式的通知(国能法改[2016]96号)	(178)
十二、独立学院设置与管理暂行办法(2008年4月1日起施行)	(180)

第一章

政府与社会资本合作模式的基本要义

党的十八届三中全会通过的中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。”“建立和完善跨区域城市发展协调机制。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》更明确地提出：“发挥投资对增长的关键作用，深化投融资体制改革，优化投资结构，增加有效投资。发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，带动更多社会资本参与投资。创新公共基础设施投融资体制，推广政府与社会资本合作模式。”“创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府与社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。”

2016年7月7日国务院常务会议针对当前推广政府与社会资本合作模式存在的政策衔接配套不足、社会资本参与度不高等问题，提出：一要以推政府与社会资本合作促投融资体制改革，在公共服务和基础设施等领域进一步放宽市场准入，推进简政放权、放管结合、优化服务，对各类社会资本一视同仁。多推介含金量高的项目，减少和简化不必要的审批。二要积极推进供水、供气、供热等价格改革，根据政府与社会资本合作不同付费方式、运作模式，完善财税优惠、用地招拍挂、融资支持、资本退出等配套政策，探索项目经营权、收益权资产证券化，建立合理回报机制。要强化合作双方契约意识，规范履约行为，切实保护合法权益。提高政府履约能力。加强规范和监管，防范地方政府变相举债行为，避免形成过度的政府支出责任。四要加快完善法律法规，加快推进政府与社会资本合作领域立法进程，以更好的法治环境更大激发社会投资活力。^{〔1〕} 这

〔1〕 “李克强主持召开国务院常务会议”，载《人民日报》2016年7月8日，第1版。

一系列重大决策部署明确揭示出,建立政府与社会资本合作模式(或称 PPP 模式),使各级人民政府通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,与社会资本建立起利益共享、风险分担的长期合作关系,极大地增强和提高了公共产品和服务的供给能力和供给效率。

政府与社会资本合作模式,作为一种新型管理模式,已经被世界上许多国家所采用。在中国,推进这一模式也是推进国家治理能力现代化的重要举措、解决地方债务问题的重要手段、新型城镇化的重要支撑、让市场在资源配置过程中起决定性作用的重要途径。在新形势下,政府在非营利性、现金流不稳定的公用基础设施项目中,推广政府与社会资本合作模式,将有效地推动新型城镇化建设、智慧城市发展和低碳绿色经济转型,进而创新投融资机制,拓宽社会资本投资渠道,增强经济增长内生动力,有利于推动各类资本相互融合,优势互补,充分发挥市场配置资源的决定性作用,最终实现多方共赢。

政府与社会资本合作模式在我国经历了 1994 ~ 2002 年的试点阶段、2003 ~ 2008 年的发展阶段和 2009 年至今的调整阶段。据初步统计,我国各地的政府与社会资本合作项目已超过 10,000 个,其中市政道路、城市燃气、污水处理行业的项目较多。在未来 5 ~ 10 年中,还将有大量的政府与社会资本合作项目出现。如何保证这些项目获得成功是各级政府、企业和社会各界面临的重大课题。

多年来,各级政府运用多种方式大力推广政府与社会资本合作模式。国务院办公厅转发的财政部、中国人民银行、中国银监会《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见》中强调,在规范实施在建项目的增量融资时,支持政府与社会资本合作融资模式。国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行制定的《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》中提出,在能源、交通、水利等 13 个领域推广政府与社会资本合作模式。发展改革委办公厅、财政部办公厅、水利部办公厅印发的《国家层面联系的社会资本参与重大水利工程建设运营第一批试点工作方案》中,确定 12 个项目列入第一批试点项目,力争通过 2 年的时间,形成可复制、可推广的经验,推动完善相关政策。发展改革委员会在其政府网站上开辟了 PPP 专栏,公开发布推介项目。首批公布的项目多达 1043 个,总投资为 1.97 万亿元,涵盖了水利、市政、交通、公共服务、资源环境等多个领域。在推介项目中,明确了项目所在地、所属行业、建设内容及规模、政府参与方式、拟采用的政府与社会资本合作模式、责任人及联系方式等信息。通过采用项目库管理,对不同行业的项目进行统筹安排,可以提高效率,降低投资成本,在解决地方债、发展新型城镇化等方面都发挥了重要作用。2014 年年底,财政部确定了污水处理、供水等领域 30 个示范项目,总投资约 1800 亿元,目前大部分示范项目进展顺利。

全国各地也在积极推广政府与社会资本合作模式。根据2014年的统计资料,安徽省公布了127个推介项目,以市政、交通的项目居多。2014年10月,安徽省推出了投资总额达710亿元的城市基础设施领域的政府与社会资本合作项目。广东省有16个项目进入项目库,涉及交通、市政、公共服务、生态环境等领域,总投资达236亿元。其中,佛山市的轨道交通2号线1期工程投资额达到189.35亿元。江西省已建立了全省市政公用领域政府与社会资本合作项目库,在城市供水、垃圾处理、道路桥梁、公共交通基础设施、公共停车场、地下综合管廊等领域开展政府与社会资本合作项目推介工作。

第一节 政府与社会资本合作模式概述

一、政府与社会资本合作模式的基本内涵

政府与社会资本合作模式,是指政府公共部门与社会资本在合作过程中,让社会资本所掌握的资源参与提供公共产品和服务,从而实现政府公共部门的职能并为社会资本带来利益的经营模式。通过这种合作和管理过程,可以在不排除而且能适当满足社会资本的投资营利目标的同时,更有效率地为社会提供公共产品和服务,使有限的资源发挥更大的作用。

(一) 国内外关于政府与社会资本合作模式的认识

政府与社会资本合作模式,出自英语中的“公私合作伙伴关系”(Public Private Partnerships, PPP)。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。

早期人们对政府与社会资本合作模式的认识来源于项目融资。随着研究的不断深入,各方面对这一模式的认识也由项目融资发展为项目管理。它包含BOT、BT、BOO等诸多具体形式。但是,截至目前,国内外对于政府与社会资本合作模式的内涵和本质特征的认识仍不一致,存在如下5种观点:

(1) 联合国开发计划署认为,政府与社会资本合作模式是指政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。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) 联合国培训研究院主张,政府与社会资本合作模式实际上涵盖了不同社会系统倡导者之间的制度化合作方式,目的是解决一定区域内的某些复杂问题。它包含双重目的:一是为满足公共产品需要而建立的公共部门和私人倡导者之间的各种合作关

系;二是为满足公共产品需要,公共部门和倡导者建立伙伴关系而实施的大型公共项目。

(3) 欧盟委员会认为,政府与社会资本合作模式是指公共部门和私营企业之间的一种合作关系,其目的是提供传统上由公共部门提供的公共项目或者服务。

(4) 美国 PPP 国家委员会主张,政府与社会资本合作模式是结合服务或者工程项目外包与私有化特点的提供公共产品的方式。它充分利用私人资源对公共基础设施进行设计、建设、投资、经营和维护,并提供相关服务以满足公共需求。

(5) 加拿大 PPP 国家委员会认为,政府与社会资本合作模式是公共部门和私营企业之间的一种合作经营关系。它通过建立分配资源、分担风险和共享利益的机制,更好地满足公共需求。

国外一些专家学者也从各个角度揭示政府与社会资本合作模式的内涵,如美国专家 E. S. Savas、Perry Davis 等人认为,政府与社会资本合作模式是政府部门和私营企业为改善城市状况、兴建基础设施项目,而共同合作提供物品和服务的安排。Kernaghan 等人认为,政府与社会资本合作模式是指公共部门与私营企业为了实现共同目标和互惠互利,签订长期合同,建立共享权利、共同经营、共享信息的合作关系,由私营企业来建设或者管理公共部门基础设施,以及由私营企业代表一个公共部门利用基础设施向社会提供公共服务。

(二) 本书对政府与社会资本合作模式的定义

政府与社会资本合作模式是指政府有关主管部门与社会资本依法建立合作关系,由社会资本利用自身的资源参与提供公共产品和公共服务,从而实现各级政府的相关职能,也为社会资本带来利益,从而更有效率地服务社会,使有限的资源发挥更大的作用。

为了确保社会资本提供公共产品和公共服务的质量,首先,要在政府部门与社会资本之间建立一种长期合作的合同关系。政府部门要为社会资本参与提供准公共产品与公共服务创设相应的条件;社会资本也要接受政府部门的监督。其次,政府部门要保证社会资本实现自身利益,帮助其控制可能产生的风险,最终实现双方合作所期待的成果。例如,各级政府负有为社会提供公共医疗卫生服务的职责,而实现这种职责不能简单地理解为只能由政府单独投资、单独生产和单独经营管理,有必要通过委托社会资本经营管理的方式来实现,或者向社会资本购买服务等方式来实现。再如,随着我国人口老龄化趋势的发展,社会供养系数上升,老龄社会事业发展任重而道远。面对家庭养老式微社区养老尚未普及的现实状况,机构养老的补充作用尤为重要。为尽快改变机构养老服务供给滞后于需求、服务质量不尽如人意的状况,一些地方运用政府与社会资本合作模式,支持社会资本建设非营利性养老机构,探索吸引社会资本

提供养老服务的新路径,以其独特的优势,更好地将政府、市场、社会的力量结合起来,有效地解决机构养老发展中的问题,最终成为适应“国家治理现代化”“市场起决定性作用”“转变政府职能”“建立现代财政制度”等要求的重大实践创新。

二、政府与社会资本合作模式的主要特征

政府与社会资本合作模式吸收了 BOT、PFI 等模式的优势,在政府垄断和完全市场化之间实现了最佳的结合,形成了其自身特点。

(一)项目目标一致的伙伴关系

伙伴关系是政府与社会资本合作模式主要特征,几乎所有政府与社会资本合作实施成功的项目都是建立在伙伴关系之上的。政府部门之所以与社会资本合作并形成伙伴关系,是因为二者之间有一个共同的目标,即在某个具体项目上,以最少的资源,实现最多的产品或者服务。政府部门希望通过实现这一目标,追求公共福利和利益;社会资本则希望通过实现这一目标,追求自身利益。

政府与社会资本合作模式中政府的合作伙伴既包括社会资本,也包括非营利的社会组织。这一特点使其介于服务外包、项目外包与私有化之间,彻底打破了要么由政府垄断,要么实行完全市场化的思维定式,弥补了公共服务市场化和私营化改革的不足,取长补短,比较充分地发挥了政府部门与社会资本在资金、技术、管理等方面的独特优势,能够实现比各方当事人单独行动更为有利的效果。

(二)政府与社会资本合作模式更注重合作而非简单竞争

这一模式不是商业意义上简单的风险组合,而是合作各方当事人拥有共同目标。尽管参与该模式的各方当事人持有不同的动机,所期望的付出和回报也不同,但可以通过激励相容的制度安排,在共同目标、共同利益的带动下,实现政府、市场、社会的良性互动。

1. 利益共享

政府与社会资本合作模式中政府部门与社会资本不仅不是分享利润,而且还要控制社会资本可能获得的高额利润,即不允许社会资本在项目执行过程中形成超额利润。其主要原因是,任何政府与社会资本合作项目都是公益性项目,不以利润最大化为目的。既然政府部门不能与社会资本分享利润,那么二者如何共享利益呢?这里的共享利益主要指政府与社会资本合作项目的社会成果及社会资本或者机构取得相对平和、稳定的投资回报。

2. 风险分担

政府与社会资本合作模式中,利益与风险也有对应性。风险分担,既是这种合作模式得以实现的基础,也是其区别于政府部门与社会资本其他交易形式的显著标志。

比如,在政府采购过程中,双方当事人尽可能地使自己所承担的风险最小化。而在政府与社会资本合作模式中,政府部门应当尽可能多地承担伴生风险,而让对方当事人承担的风险尽可能小。在隧道、桥梁、干道建设项目中,如果因车流量不够使社会资本达不到基本的预期收益时,政府部门就应当对社会资本进行现金流量补贴,从而有效地减小社会资本可能承担的经营风险。同时,社会资本则应当承担更多的,甚至全部的具体管理职责。这样的制度安排可以规避“道德风险”的发生。政府与社会资本合作模式中,更多的是考虑由最善于应对某种风险的合作方承担该风险,而将整体风险最小化。实践证明,追求整个项目风险最小化的管理模式,比双方当事人各自追求风险最小化的思路,更能化解准公共产品领域内的风险,产生“一加一大于二”的机制效应。

3. 政府与社会资本合作模式的目的并非单一融资

借助政府与社会资本合作模式搭建的公共服务供给平台,可以融进资金或者资本,但是融资只是这一模式的目的之一,而不是全部。政府部门除了利用社会资本的资本以外,还可以引入社会资本先进的生产技术和管理经验,从更高的层次上实现项目整体风险最小化而社会综合效益最大化。在这一管理框架下,政府部门为了吸引社会资本,减少社会资本的经营风险,会确保其经营行为能够获得一定的收益,但又不应当获得过高的收益。如果出现收益过高,政府会作出相应控制。该模式更能体现社会资本的社会责任感。

在这里,笔者以河北省廊坊市固安工业园区的建设过程,来说明政府与社会资本合作模式的上述特点。

[案例]

固安工业园区总面积为 34.68 平方公里,是经国家公告的省级工业园区。2002 年,固安县政府决定采用政府与社会资本合作模式,引入战略合作者,投资、开发、建设、运营固安工业园区。同年 6 月,通过公开竞标,固安县人民政府与华夏幸福基业股份有限公司(以下简称华夏幸福公司)签订协议,由固安县政府采购华夏幸福公司在产业新城内提供设计、投资、建设、运营一体化服务,正式确立了双方之间开展政府与社会资本合作模式运营。按照工业园区建设和新型城镇化的总体要求,采取“政府主导、企业运作、合作共赢”的运作方式,将合作范围扩展至固安新兴产业示范区和温泉休闲商务产业园区。

1. 固安工业园区新型城镇化项目内容

(1) 土地整理服务,2008~2013 年,华夏幸福公司累计完成土地整理 29,047.6 亩,总投资达 103.8 亿元。

(2) 基础设施建设,包括道路、供水、供电、供暖、排水设施等基础设施投资建设。

截至2014年,已完成全长170公里新城路网、4座供水厂、3座热源厂、6座变电站、1座污水处理厂等相关配套设施建设。

(3) 公共设施建设及运营服务,包括公园、绿地、广场、规划展馆、教育、医疗、文体等公益设施建设,并负责相关市政设施运营维护。园区内已经建成中央公园、大湖公园、400亩公园、带状公园等大型景观公园4处,总投资额为2.54亿元。由北京八中、固安县政府、华夏幸福公司合作的办学项目——北京八中固安分校已正式开学。按三级甲等标准建设的幸福医院也已完成施工建设。

(4) 包括招商引资、企业服务等的产业发展服务。截至2014年年底,固安工业园区累计引进签约项目482家,总投资额达638.19亿元,形成了航空航天、生物医药、电子信息、汽车零部件、高端装备制造5大产业集群。

(5) 规划咨询服务,包括开发区域的概念规划、空间规划、产业规划等规划咨询服务。

2. 固安工业园区新型城镇化特点

固安工业园区新型城镇化项目建设把平等、契约、诚信、共赢等合作理念融入固安县政府与华夏幸福公司的协作开发和建设运营之中,体现出如下两个特点。

(1) 政企合作

固安县政府与华夏幸福公司签订了特许经营协议,设立三浦威特园区建设发展有限公司(以下简称三浦威特)作为双方合作的项目公司(SPV),华夏幸福公司向项目公司投入注册资本金与项目开发资金。项目公司作为投资及开发主体,负责固安工业园区的设计、投资、建设、运营、维护一体化的市场运作,着力打造区域品牌。固安工业园区管委会则履行政府职能,负责决策重大事项、制定规范标准、提供政策支持,以及监管基础设施及公共服务的价格和质量,以保证公共利益最大化。

通过特许经营协议,固安县政府将特许经营权授予三浦威特,双方形成了长期稳定的合作关系。三浦威特作为华夏幸福公司的全资子公司,负责固安工业园区的项目融资,并通过资本市场运作等方式筹集、垫付了初期投入资金。此外,三浦威特与多家金融机构建立融资协调机制,进一步拓宽了融资渠道。

根据政府授予的特许经营权,华夏幸福公司为固安工业园区投资、建设、开发、运营提供一揽子公共产品和服务,包括土地整理、基础设施建设、公共设施建设、产业发展服务,以及咨询、运营服务等。截至2014年,华夏幸福公司在固安工业园区内累计投资超过160亿元,其中,基础设施和公共服务设施投资占到近40%。

(2) 收益回报机制和风险分担机制

固安工业园区新型城镇化项目中,双方合作的收益回报模式是使用者付费和政府付费相结合。固安县政府对华夏幸福公司的基础设施建设和土地开发投资按成本加

成方式给予110%的补偿;对华夏幸福公司提供的外包服务,则按约定比例支付相应费用。这两项费用作为企业回报,上限不高于园区财政收入增量的企业分享部分。如果财政收入不增加,企业则无利润回报,不形成政府债务。这样做的好处是社会资本的利润回报以固安工业园区增量财政收入为基础,县政府不承担债务和经营风险。华夏幸福公司通过市场化融资,以固安工业园区整体经营效果回收成本获取企业营利,同时承担政策、经营和债务风险。

(三) 政府与社会资本合作模式与 BOT 模式的区别

BOT 模式是政府部门将项目特许经营权授予社会资本,由社会资本在特许范围内负责项目建设和运营,并在特许经营期届满后将项目无偿移交政府部门的一种特许经营模式。政府与社会资本合作模式与 BOT 模式的主要区别在于:

(1) 社会资本是否全程参与项目。在政府与社会资本合作模式中,社会资本从项目论证阶段即开始参与该项目;而在 BOT 模式中,社会资本从招标阶段才开始参与该项目。

(2) 政府部门与社会资本是否存在沟通协调机制。在政府与社会资本合作模式中,政府部门与社会资本双方能够充分沟通、信息共享;而在 BOT 模式中,由于社会资本没有参与项目的前期论证,因而不清楚具体风险所在,政府部门又不了解项目后期运营的具体情况。

(3) 实施过程和融资成本不同。和政府部门与社会资本合作模式相比,BOT 模式的中间环节更多,融资成本也更高。

(4) 风险分配方式不同。在政府与社会资本合作模式中,风险由有控制力的一方承担,增强了项目的抗风险能力;而在 BOT 模式中,由于社会资本承担较大风险,可能会因风险过大导致项目失败。

因此,政府与社会资本合作模式在提供公共产品或者服务方面更具优势。

三、政府与社会资本合作模式的主要功能

作为一种新型的管理模式,政府与社会资本合作模式不仅具有管理的一般职能,还具有其他管理模式所不具有的职能,特别是促进体制机制创新的功能。

(一) 一般功能

(1) 计划功能。本书所称的计划包括正式计划和非正式计划两种。正式计划是根据年度生产的宏观控制和微观条件,以国家下达的成本降低率为依据,确定生产费用总额和单位成本。非正式计划一般是在年度计划之前,企业根据当年的实际情况,展望翌年生产销售形势,向上级单位提出以年为期的建议数。计划的作用在于减少重复性和浪费性的活动。在目标设定之前,可以通过计划发现浪费和低效率。当目标设定

后,通过计划可以减少不确定性,使管理者能够预见到行动的结果。政府与社会资本合作模式的计划功能包括:定义组织目标;制定全局战略以实现这些目标;开发一个全面的分层计划体系以综合和协调各种活动。在政府与社会资本合作模式中,由政府部门和社会资本共同制定并以合同方式认可一项正式计划,用以明确政府部门和社会资本的共同目标,以及政府部门和社会资本各自追求的目标。

(2)组织功能。组织一般由组织结构、组织与职务、人力资源管理、变革与创新的管理等要素组成。在政府与社会资本合作模式中,有些项目以政府部门和社会资本原来的组织机构为基础即可运作,而不再设立新的组织机构。有些特殊项目则必须设立由政府部门和社会资本双方人员共同组成的新机构。在新设立的组织机构中,根据合同要求安排相应的管理职位。

(3)领导功能。领导包含领导活动和领导者两层含义。这里所讲的领导活动是本单位领导的批示、领导动态、重要信息和发文情况等。领导者,是单位领导班子重要成员,在加强本单位各项管理工作中起着高端引领作用。在政府与社会资本合作模式中,领导者的地位是可以按照预定程序改变的,领导活动的形式也会相应调整。

(4)控制功能。控制是监视各项活动以保证它们按计划进行并纠正各种重要偏差的过程。它可以保证各项行动朝着既定目标进行。控制过程一般可分为衡量实际绩效、比较实际绩效与标准、采取管理行动来纠正偏差或者不适当的标准等步骤。在政府与社会资本合作模式中的衡量实际绩效阶段,政府部门关注社会公众所产生的反映;而社会资本则主要关注实际产生的收益或者投资回报。在比较实际绩效与标准阶段,政府部门将项目实施前的预计效益与实际取得的绩效进行比较;而社会资本更将实际产生的绩效与以往的其他项目进行比较。在纠正偏差或者不适当标准的阶段,双方当事人都需要采取相应的管理行动纠正偏差。

(二)特殊功能

政府与社会资本合作模式除具备上述一般功能外,还具有一般管理所不具备的特殊功能。

(1)融资功能。政府与社会资本合作模式的最初功能是为公路建设、铁路建设等基础设施融资。政府在建设公路、铁路等基础设施时,由于资金不足,激励社会资本进行投资。社会资本则通过收费的形式收回投资。随着这种模式的广泛采用,融资功能被不断地运用到自来水提供、污水处理、隧道建设、公共卫生与医疗、基础教育等基础设施的各个方面,从而弥补政府向社会提供公共产品和服务过程中资金不足的问题。BOT是融资功能最突出的形式。在这种形式中,政府部门动员社会资本利用自己的资金建设高速公路等基础设施,然后由社会资本经营,并从中获得收益,经过一定的时间后再转移给政府部门。政府部门在此过程中不需要一分钱的投入,却为社会提供出应