

01

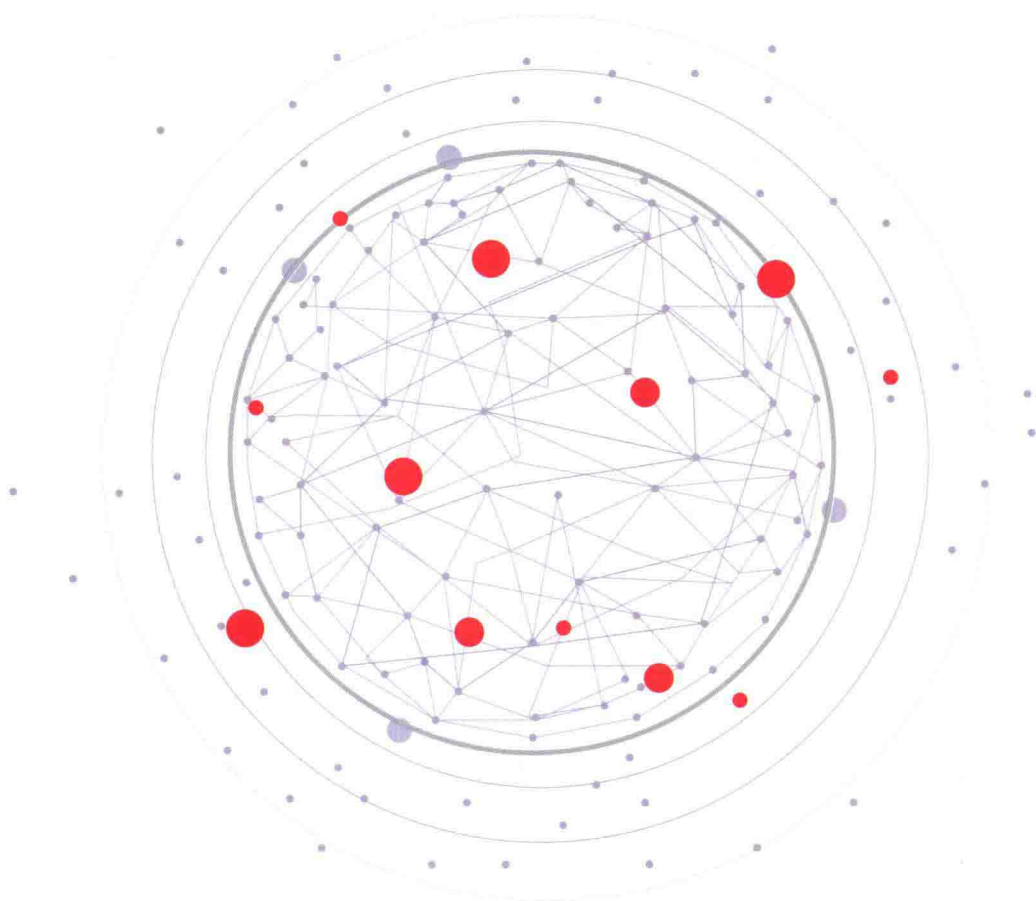
2017 第  
辑  
总第一辑

PPP 创新的制度供给效应、特征与法治化关键要领 贾康  
PPP 模式化解地方政府债务能力分析 裴育 史梦昱  
PPP 项目合同中政府承诺研究 何红锋 汪派派

# 政府采购与 PPP 评论

## Government Procurement and PPP Review

王乔 周法兴 / 主编



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 政府采购与 PPP 评论

2017 年  
第一辑

总第一辑

王乔 周法兴 主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购与 PPP 评论. 第一辑/王乔, 周法兴主编.  
—北京: 经济科学出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8271 - 2

I. ①政… II. ①王…②周… 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 180896 号

责任编辑: 刘 斌

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

## 政府采购与 PPP 评论

2017 年 第一辑

(总第一辑)

王 乔 周法兴 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 14 印张 290000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8271 - 2 定价: 45. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

# 政府采购与 PPP 评论

2017 年 第一辑

(总第一辑)

主 办：江西财经大学  
中国政府采购杂志社

主 编：王 乔 周法兴

执行主编：李春根 殷亚红

编 委 会：

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 刘尚希 | 贾 康 | 高培勇 | 王泽彩 | 刘 慧 | 马海涛 |
| 于 安 | 王守清 | 刘小川 | 孙 洁 | 肖北庚 | 曹富国 |
| 徐焕东 | 何红锋 | 赵 勇 | 王丛虎 | 吕汉阳 | 蒋金法 |
| 匡小平 | 王振宇 | 肖光睿 | 薛 涛 | 刘世坚 | 肖建华 |
| 舒 成 | 刘 斌 |     |     |     |     |

编 辑 部：刘 斌 王 雯 陈昶或 王 洁

出 版：一年四辑

# 前言

2017年7月,《政府采购与PPP评论》第一辑正式付梓印刷!

改革实践的推进,法规政策的完善,往往离不开理论研究的创新与发展。长久以来,我们期望有一份致力于理论研究和实践评论的政府采购学术性文集;而随着PPP改革的勃兴,PPP实践的推广,PPP条例的呼之欲出,与政府采购关联密切的PPP同样面临着夯实理论研究的需要。适应这一需要,《政府采购与PPP评论》应运而生!

《政府采购与PPP评论》由江西财经大学与中国政府采购杂志社共同创办,由江西财经大学财税与公共管理学院、经济科学出版社提供出版支持,将持续出版。我们将为持续记录与推动政府采购与PPP改革进程,促进政策、理论与实践研究,努力打造一个权威的、专业的、长期的学术与实践交流平台。

《政府采购与PPP评论》是一本开放性学术文集,倡导规范、严谨的研究方法。我们欢迎政府采购与PPP领域的政策管理部门、理论研究机构、咨询机构、代理机构、社会资本方、PPP资产交易部门等各方主体踊跃投稿,提供原创性的理论研究、比较研究、案例分析和评论性论文。我们欢迎观点碰撞,期待百家争鸣!

勇立潮头,扬帆起航!让我们共同努力,为理论探索者提供自由的平台,为改革实践者提供思想的支撑!

# 目 录

|                                                              |                       |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------|
| PPP 创新的制度供给效应、特征与法治化关键要领 .....                               | 贾 康 / 1               |
| PPP 模式化解地方政府债务能力分析 .....                                     | 裴 育 史梦昱 / 12          |
| PPP 难解负债冲动, 公共服务价费研究迫在眉睫 .....                               | 薛 涛 / 27              |
| 基于资金方视角的 PPP 项目投资风险评估体系与防范措施研究 .....                         | 唐 川 / 44              |
| PPP 项目社会资本选择若干问题再议 .....                                     | 叶继涛 / 70              |
| PPP “物有所值” 评估体系的国际经验 .....                                   | 裴俊巍 黄佳曼 / 77          |
| 我国基础设施建设领域推广 PPP 模式研究 .....                                  | 曾维涛 李 仪 / 85          |
| 城市新区开发基础设施 PPP + EPC 模式浅析 .....                              | 任志涛 张 赛 李海平 郭林林 / 97  |
| 城市轨道交通 PPP 项目实施方案设计关键点的探讨<br>——基于郑州轨道 3 号线一期项目的实践总结<br>..... | 葛梦溪 李亚军 徐志刚 何 执 / 105 |
| 环保产业应用 PPP 模式存在的问题及对策研究 .....                                | 吴伟军 / 114             |
| 公共服务供给方式及其优化的框架式分析<br>——兼论 PPP 是优化公共产品与服务供给的善治工具 .....       | 欧纯智 / 125             |
| 浅论“政府购买服务”下的“智慧城市”建设 .....                                   | 童再军 / 135             |
| 论政府采购合同的变更、中止或终止履行 .....                                     | 刘 涛 / 148             |
| PPP 项目合同争议解决机制浅议 .....                                       | 刘世坚 / 162             |
| PPP 项目合同中政府承诺研究 .....                                        | 何红锋 汪派派 / 170         |
| 我国 PPP 法律制度体系之省察及重构: “诗和远方” .....                            | 黄民锦 / 181             |
| PPP 项目中刑事法律风险研究 .....                                        | 霍敬裕 王宇宁 / 207         |

# PPP 创新的制度供给效应、 特征与法治化关键要领

贾 康\*

**摘 要：**PPP 创新具有缓解政府财政支出压力以优化其履职，实现社会公众共享发展中的公共服务绩效提升，拓展一批企业的生存发展空间并健全现代市场体系，助推混合所有制改革，促进“过剩产能”转变为有效产能从而增加有效投资引领新常态，以及倒逼和催化全面依法治国进程等六大方面重要的正面效应；PPP 还体现出创新性、规范性、专业性与长期性等四大特征，其制度机制正在中国展开有声有色的实践探索；而 PPP 的立法进步也时不我待，应在相关条例的起草中正视和解决突出矛盾，明确 PPP 契约的民事合同性质，力求以法律规范保障其可持续发展。

**关键词：**PPP 创新 制度供给效应 PPP 的特征 法治化

政府和社会资本合作的 PPP，直译就是公私合作伙伴关系，是政府职能转变方面非常重要的制度供给创新，直观地看是一种融资模式的创新，实际上它必然带动管理模式与整个社会、国家治理模式方面的深刻变革。在中国全面深化改革背景下，从政府、公众、企业等多重视角，都可以肯定其显著的正面效应，随着 PPP 更大发展空间的展开，也要进一步认清 PPP 的相关重要特征，并且在探索实践的基础上，以法治化制度环境为基本保障，进一步推进 PPP 创新发展。

## 一、PPP 的六大正面效应

（一）缓解城镇化、老龄化带来的财政支出压力，构建政府履行职能的有效机制

首先，从政府的视角来看，面对着中国的城镇化和老龄化，未来长期发展要对接现

---

\* 贾康：现任全国政协委员、政协经济委员会委员，华夏新供给经济研究院首席经济学家，中国财政科学研究院研究员、博导，中国财政学会顾问，中国财政学会 PPP 专业委员会委员，国家发改委 PPP 专家库专家委员会成员，北京市等多地人民政府咨询委员，北京大学等多家高校特聘教授。

代化伟大民族复兴这样一个战略目标，政府无可选择、势在必行要推进 PPP 的创新。这样才能够使政府相对胜任地去履行它应该履行的职能。这几年中国的决策层、管理部门、政府有关管理环节上的人士，不遗余力地都在推进 PPP 的创新发展，其背景我们现在看得很清楚，中国改革开放三十多年以后，进一步推进现代化的任务还是非常艰巨的，中国的真实城镇化水平才刚刚走到 40% 这样的高度，即按照户籍人口的城镇化率只有 40%，这是跟国际上真实城镇化率可作对比的指标，这说明我国今后还有几十个点的城镇化快速发展空间。

在这个过程中，一轮一轮建成区的扩大，基础设施的加快建设和升级发展带来的产业互动，产业园区进一步更合乎现代化意愿的建设，以及人力资本的培育，相互交织之下，就是弥合二元经济过程不断释放需求，与此同时我们又有全面开放格局，可以得到全球有效供给的回应。那么以后从基础设施到产业园区开发等这样大规模的建设投入，其实动员的资源是政府体外业已雄厚起来的民间资本、社会资金，再加上国际方方面面可以参与的资金力量和资源，一起来推动这样一个中国弥合二元经济的过程。政府在这种情况下，才可能在财政支出压力面前，找到自己可以相对胜任、愉快履行职能的可行的运行机制。

## （二）以 PPP 的推进实现社会公众的共享发展，形成“1+1+1>3”的公共服务绩效提升机制

第二个正面效应，显然要说到政府更好地履行职能是要落到社会成员、人民群众的共享发展上面的，而 PPP 在这方面的意义，笔者认为是最关键的。中国进入中等收入阶段，老百姓对美好生活的向往被进一步激活以后，怎样让公共服务供给尽可能跟上需求方？供给侧改革如何打开有效供给的潜力空间，激发各种各样的活力？从 PPP 来看，适应的是社会公共需要、人民群众的需要，其机制方面的特点是可以把政府、企业、专业机构，所有相关各方的相对优势结合在一起，使 PPP 形成一个在公共服务的硬件支撑和以后的管理运行体系中间“1+1+1>3”的绩效提升机制，我们在一系列 PPP 的案例上可以非常突出和鲜明地感受到这种绩效提升机制的可贵，它将可以很好地使我们社会生活中大家看到的那些需要“好事做实、实事做好”的建设项目，更快地投入建设和更快地进入运行来发挥它们应有的正面效应。

人民群众得实惠，这是中央现在说到的现代发展理念，从创新发展带出协调发展、绿色发展和开放发展，落到归宿上的共享发展。也就是在中国矛盾凸现的过程中，我们怎样以 PPP 成为促进社会和谐，使人民群众的获得感、幸福感尽可能得到提升的一个非常重要的创新。

## （三）拓展一批企业的生存发展空间，有利于进一步构建成熟健全的现代市场体系

第三个方面，要特别肯定 PPP 将使我们一大批有偏好和政府实行长期合作的企

业，得到他们进一步生存和发展的舞台和空间。在现实生活中，PPP 的机制实际上并不适合所有的企业、所有的社会资本，像风投、创投、天使投资，他们并不适合来做 PPP。但是我们观察在社会中、市场上愿意认定自己的偏好是跟政府实行长期的（至少 15 年、20 年、30 年，甚至 50 年，还有更长时间的）合作，一下锁定这个合作期内获取“非暴利但可接受”的投资回报水平的企业、民间资本、社会资本大有人在，更不用说中国特色下一大批国有企业可以成为符合条件的社会资本方来一起实现合作，共同推行 PPP。国有企业和民营企业在 PPP 概念之下的发展，观察中国特色是非常鲜明的。

但同时，从长远来看，不会是像有人所说的，国有企业把这一块市场“吃完”了，民营企业没有多少空间，事实并不是这样。所有这些企业，他们在偏好上，如果是可以跟政府作为合作伙伴长期合作，来接受“非暴利的但可接受”的投资回报水平，他们的参与自然要带来前面所说到的绩效提升机制，同时也使我们的现代市场体系更加丰富多彩，更加符合一个现代国家应有的常规情况。

#### （四）实现与“混合所有制”改革的内在联通，形成国企改革和民企发展的共赢局面

第四方面，PPP 非常重要的正面效应，是直接对应三中全会以后中国深化改革方面企业改革主打的混合所有制改革这样一个重要思路的贯彻与推进过程。PPP 在实际的实行过程中，凡是有运营期，都要形成一个 SPV，即特殊项目公司，而这个特殊项目公司必然是一个现代企业制度标准化的股份制产权架构。在这个产权结构里边，政府方面的动机，恰恰就是不想一股独大，它不像在其他某些领域里民营企业抱怨的“我想混合进去，但是只能让我们参股”，国有股一股独大使很多的民营企业在这里望而却步。而 PPP 恰恰是政府方面天然就不想一股独大，我们观察到很多案例，政府方面恨不得尽量少持股，尽量少出资金，来带动这些体外的民间资本加入以后，产生所谓“四两拨千斤”似的放大效应，这是它出政绩、对公众都可以交得出来的漂亮的工作业绩。它的内在动机是少花钱多办事，是顺应着实际生活里政府所用的资金是纳税人的钱、要尽量让它形成放大效应这样的一种绩效导向。

而混合所有制，如果能够在这方面和 PPP 天然对接，它成气候的过程在中国就有望比我们原来设想的更快。越来越多的在中国本土上，由中国的主体和国外可能的伙伴在“一带一路”上推进的越来越多的 PPP 项目，按照混合所有制来形成它的产权架构，实际上就是在改革方面，大家来共同认识和贯彻中央所表述的中国特色社会主义市场经济基本经济制度的重要实现形式，即混合所有制这条企业改革之路。国有企业的改革和民营企业的发展，在这里面是完全可以争取实现一种共赢的发展状态的，它的意义又是全局的和长远的。

(五) 以一种选择性的“聪明投资”机制促进“过剩产能”转变为有效产能，增加有效供给，引领新常态

PPP 非常显著的一个重要效应，就是在认识、适应和引领新常态的过程中，PPP 显然可以成为一种选择性的“聪明投资”来增加我们的有效供给，把实际上已经有的为数可观的一批所谓“过剩产能”，便捷地、可靠地转化为有效产能。比如在北京，这跟上海和其他很多中心城市大同小异，公共交通体系建设别无选择，必须赶快学习纽约、东京、巴黎、慕尼黑等城市的经验，尽快建成中心区域四通八达、密度足够的轨道交通网。这样一个中心区域如果是平原的话，就是密密麻麻的地铁网，社会成员在任何位置，往任何一个方向走，几百米之内，能够有一个地铁的出入口。只有这个境界达到了，北京才可能取消实际上带有一定荒唐意味的机动车的限购、限行、限入。纽约、东京机动车的拥有率比北京高很多，为什么这些城市不限购、限行、限入？比较之下就会明白。当公共交通体系的建设所需要的天文数字的资源“砸”到地底下去，如何加快进程、确保质效？前些年不得已逼出了北京地铁四号线 PPP 项目，通过引入外资，与香港方面的资本合作，而且引进他们的管理经验。现在十六号线又签约，继续做 PPP。那么设想一下，如果没有 PPP，十六号线什么时候能够动工，还是未知之数。因为有了 PPP 的创新，马上签约，后边紧跟着的是一批关于这个项目的钢材、建材、施工机械等投入品的订单，市场上一部分对应的所谓过剩产能，瞬间就转为有效产能。这样一种转变，带来了真正淘汰落后产能的竞争效应，这对于中国经济社会的发展，对引领新常态的意义，又是非常重大的。

(六) 天然对接“全面依法治国”，倒逼、催化中国高标准法治化营商环境的打造

最后一点应特别强调的正面效应就是：PPP 显然是和中央反复强调的“全面依法治国”天然对接，它会倒逼、催化中国高标准法治化营商环境的打造。没有一个让社会资本方面认为可预期的、踏实的法治保障，PPP 是不可能具有可持续性的。政府方面的“强势”会在 PPP 实施中得到约束，应当看到，不管前期政府所处地位是有多少“主导性”或者“特许权在手”，PPP 都对政府提出要求形成以“平等民事主体”身份与非政府主体签订协议的新思维、新规范，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，无异于形成一种“倒逼”机制。因此这样一种“倒逼”对于中国长远发展的现代化进程的意义，怎么估计都不会过分。

## 二、PPP 的四大重要特征

结合前述正面效应的分析，PPP 显然是一个在我们现实生活中非常重要，但不可能

一拥而上、一哄而起的创新，它是一个需要非常审慎地加入专业性的力量，需要提高规范程度的一个长期的可持续的创新命题。因此，理解 PPP 的重要特征，对于充分发挥 PPP 的正面效应，提升制度供给有效性意义重大。

### （一）PPP 的创新性

创新性首先表现在 PPP 内在机制所表现的具体的模式，即我们所说的公私合作伙伴关系、政府和社会资本合作这个机制下大家已耳熟能详的 BOT、TOT，还有其他的可以排列上的 ROT、BOOT、BO、BOO 等等（广义的 PPP 也包括 BT）。这些具体形式，在创新发展的过程中仍是一个敞口的概念。笔者根据前几年的观察发现，在我国的实践中，有些具体的操作模式一下还走不到可以简练地以英文提炼出它单词首个字母的表达程度——比如有的地方推行的交通基础设施建设方面的“存量带增量”，以后是否能够形成一个类似于 BOT 和 TOT 这样的规范表述，当然这纯粹只是一个表达问题，但反映着在实际生活中，这些具体操作模式一定还会在探索中丰富起来。这个创新过程展开的同时，中国特色下还有一些特别的兴奋点，比如说连片开发，英文的缩写是“RC”（Regional concession，区域特许权），但在国际上对此重视程度较低，而中国现在在这一领域做得风生水起，是地方政府和相关的市场主体特别容易形成很明显的激励冲动和兴奋点特征的一个概念。我们已经看到的有固安这种民营企业做连片开发成功的经验，也已经看到了在汕头由国有央企牵头做的大刀阔斧的连片开发，都已表现出它的成功性质。未来这种连片开发在中国是不是还会更多形成方方面面更高度的重视？这些方面的创新当然也就意味着要接受挑战，且其可能会带来一些出现错误的风险因素。但既然是创新就得给出一定的弹性，要允许有一定的试错空间，要有一定的对于出现了偏差以后的包容性，关键是要及时发现和纠正偏差，而不是简单地看到有了偏差而去绝对否定 PPP 这个创新过程。

总体来说，PPP 应被纳入“大众创业、万众创新”这个大概概念，而“双创”之中 PPP 又带有重点的引领和突破意义。这是第一个应该认清的特征——创新性。

### （二）PPP 的规范性

规范性首先表现在前述提及的 PPP 对于法治提出了前所未有的要求，它对于中国全面依法治国的过程是一个客观上的催化剂和“倒逼”机制。没有一个使社会资本方能够形成相对清晰稳定预期的法治环境，即一种高标准、法治化的营商环境，就不要设想作为社会资本方的这些主体能够可持续地始终保持着应有的进取姿态参与 PPP。从长期来看，如果没有这种法治所代表的高水平的规范性，至多能够把若干 PPP 项目培育成那种示范的盆景，而不能真正让它按照我们的意愿继续有一种内生的动力推广开来，形成长期应有的大发展。在立法的规范性后面，当然还有不同层次的一系列的规范要求，比如笔者注意到，按照我们现在已经有的指南和规范文件，PPP 必须要有全套的流程，且

应对这里面和规范性概念相关的风险控制予以越来越多的重视。风控也是要靠规范来体现出它的功能，在看准的各个要领的把握上，就要强调在前面所说的“创新中发展”理念后面跟上“规范中发展”的一些特定的要求。这两个概念本来是有一定的矛盾点的，但是又有它们的互补性。在并没有成熟经验的时候，不能上来先讲规范中发展，应该更多地鼓励“发展中规范”。一旦看准了风险点，在一定要注意风险防范的时候，就必须非常坚定地强调“规范中发展”。

现在我们注意到，各个方面对于 PPP 的认识还有种种见仁见智的不同之处，对于它的评价也有高有低，社会上也有不少的疑虑。但是越来越多的一线工作者——无论是政府方面还是企业方面，大家都越来越感受到 PPP 在当前错综复杂的这样一种矛盾交织环境中，是最有可能把好事做实、实事做好的一个推进机制。而这个推进过程的规范性，要从法治环境覆盖的总体环境条件，落到实际推进的流程、程序，操作层面大家必须对接到有非常清晰的风险分担方案的协议契约，来形成全套的规范。当然，现在很多人已有这方面的感受：一个 PPP 项目从一开始形成几方的基本共识到走完全套的程序，真正让它启动起来，常规情况下没有几个月、半年，甚至是大半年的时间，是做不出来的，这和它整个程序越来越讲求周到细致有关。笔者认为这也是在这一阶段上所必要的，但是以后并不排除我们积累经验到了某种相对成熟的程度以后，再来一轮删繁就简。现在看起来这么多的规定，有没有可能抓住最关键的部分形成一个链条，删繁就简以后，会使大家感受到整个程序做起来，不会像现在看到的有这么多细致的要求。但是这需要一个水到渠成的过程，有关管理部门也会总结经验，并作出相应判断，现在已经列出来的这么多的规范哪些是属于繁文缛节、哪些是属于必要的一定要坚持的规范。这也需要大家有一个共同努力的过程。

### （三）PPP 的专业性

PPP 涉及公共工程、基础设施、产业新城运营、新区连片开发等项目建设，它是把原来理论上所说的准公共产品的开发跟市场机制对接，实际上还会带出来一边和纯粹公共产品的对接（单独做不成 PPP 的纯粹公共产品项目，放到一个打包的项目里面就可能做成），另外一边跟私人产品性质的一些产业开发又可以对接（纯粹是市场竞争的一些产业要素），作为产业集群是完全可以跟 PPP 的产业新区、产业新城结合在一起的。所以，它涉及的光谱几乎是全谱系。在这个全谱系里面，很多专业的事情确实要更加注重强调专业的人来做。大家已经认同政府方面、企业方面，还要加上第三方面，就是具有独立性的专业资质的中介机构、会计师事务所、设计师事务所、律师事务所，还有一些资本运营、产权交易方面的专业团队，包括以后的税收方面还有税收筹划等问题，以及各个具体专业领域里专业团队应有的参与和贡献。这里面要求“专业的人做专业的事情”，我们才能把一个一个个的 PPP 项目推进到看起来是“一个隆重的婚礼”而启动，后面还跟出一段“百年好合的婚姻”。专业机构的参与在某种意义上也是全生命周期的，

政府、企业可以在前、中、后几个大的阶段上以购买服务的方式实现共赢。这个专业性当然不排除地方政府和企业、企业集团自己在探索、发展中“干中学”，组织自己的专业团队，但是总之在现实生活中会不断产生这种专业方面的需要，这些专业团队在自己专业能力提升的同时，必定会碰到很多新的领域和综合的领域，积极地用购买服务的方式形成特定的一些力量的专业组合，将始终是有必要性的。

#### （四）PPP 的长期性

笔者认为，在 PPP 建设上应该更好地树立一个长期性的概念。这个长期性不仅是指 PPP 项目的建设、运营周期很长，而且是指现在看得很清楚，在中国的本土上，我们推进中的 PPP 方兴未艾，以后要做多长时间、前景如何？现在看来几十年之内这些项目会源源不断地涌现出来，是做不完的。当然它以后形成了稳定长效机制，可能就要永远做下去。但是我们现在首先要看到中国为实现伟大民族复兴，从争取 2020 年全面小康到 2050 年前后，这 30 多年的时间段里面，这个大有作为的空间对应于长期发展的特点非常鲜明。试举一例，前一段时间有关部门说中国的城镇区域粗略估计缺 5 千万个停车位。计算下来，未来若干年内，增加这种基础设施建设，一个停车位平均按 10 万元建设，那是多大的投资规模？千头万绪的事情里的仅仅这一项，现在静态算账就至少是 5 千亿元以上的投资需要，更不要讲动态来说以后还有更复杂的停车位建设以及要有便捷的立体停车场等等这样一些配套。其他的大项目，也可以举两个概念，一个叫“综合管廊”，现在全中国已经建设和在建的综合管廊总计不超过 100 公里，试想未来是多大的发展前景？至少我们要看到万公里这样一个数量级。这种大规模的投入，它特别适合于以 PPP 的方式来做，当然我们要循序渐进地推进。另外一个概念是“海绵城市”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用这样一项工程。北京市海淀区的海淀公园是海绵城市概念的一个试点，就是无论多大的降水量都能迅速把水排出去，并非简单地全排走，排出以后还有蓄水区，能蓄存的尽量蓄存下来以备后用。诸如此类的海绵城市的建设，在中国又是需要天文数字的投资，也是特别适合于以 PPP 的模式来做。近来网上热议的雄安新区概念，这样的大手笔，被现在官方媒体称为“千年大计”的连片开发，里面又包括多少可能的 PPP 项目？这些项目要做起来，未来几十年都做不完。

当然，我们还可以观察“一带一路”建设。现在“一带一路”在推进过程中有了更清晰的投融资支持机制，我们的亚投行已经开始了一大批项目建设。笔者关注到近来中国的高铁在印尼已经签约 47 亿美元的一个项目，后面跟着的这条高铁沿线是不是会有一些物流中心、特定的宜居城镇、区域配套基础的建设，是不是会对接 PPP 项目？显然机会正在我们眼前展开。而这些事情在“一带一路”的轨迹上来发展，它又是一个长期的，至少是几十年做不完的事情。很显然，PPP 这种长期性的特征是一望而知的。

### 三、PPP 创新发展中制度机制的探索实践

相关数据显示，截至 2016 年底，全国已经签约落地了 1351 个 PPP 项目，总投资达到 2.2 万亿元，未来还有很大的发展空间。同时，从总体发展情况来看，目前，PPP 在中国还处于初创、探索的阶段，如果以后走到了进一步大发展、更成熟的阶段，这个空间还能够更充分地打开。

在实践当中，从政府这个角度来看，如果考虑 PPP 的全生命周期，它的管理架构和流程里边，从一开始到最后，涉及相当多的环节与复杂因素。地方政府也好，企业也好，推进 PPP 的建设，应该通过“购买服务”等机制，带动以后颇有成长空间的一批具备资质的第三方中介机构、专业咨询的主体，一起推动一个个 PPP 项目。除此之外，在签约以后的运行过程中，我们也较早认识到还需要有一个产权以及相关资产的交易平台。这一交易平台，是使初始参与方（不论一开始，企业方面是国有企业还是民营企业）可以对接到社会其他更多的多元化的主体，大家实际上以后要一起来面对这个产权、资产交易平台。笔者所接触到的很多市场人士，已经敏锐地意识到了这方面有所作为的空间，认为这一交易平台的建设是创新意义和实际作用的高度结合。在这一改革创新发展的过程中，上海市和天津市已顺应这一发展潮流，率先启动建立了相关交易平台，下一步就应力求提高它的专业性，同时也加入法治化保证下的规范性。这样的创新发展中的重大进步，非常值得我们加以肯定。

与此同时的一个观察就是，在一线城市、大的省会城市、中心城市，地方政府方面首选 PPP 的合作伙伴确实是国有企业。符合条件的国有企业，不光是有中央级的国企，还有别的地方辖区内的原来的融资平台，这些融资平台没有完成市场化转制时没有条件跟它作为行政主管的“婆婆”即当地的政府一起做 PPP 项目，但是它可以到其他的政府辖区里边，与该辖区内的地方政府合作，一无产权纽带，二无行政隶属关系，就成了符合条件的国有企业。地方政府首选这些国有企业，当然是中国特色之下，他们现在要最大限度规避风险的一种理性选择。但这就引发不少人的一个疑问：民营企业还有什么空间？实际生活当中，这一担忧虽有道理，但我们看到的具体情况是大城市、中心城市的项目比较多地被国有企业拿到手，但是靠近低端的、市县级的、为数众多的 PPP 项目，其实也有一定规模，甚至有连片开发、规模很大的项目。很多民营企业抓住这样的机会，在市县这个层级、较靠近基层的这一层面，对应到具体的项目，现在已经在生龙活虎地推进，进入做起来的状态。按照财政部前段时间所掌握的信息，整个 PPP 项目库里面做成的项目数，民营企业拿到的比重达到 45%，已接近半壁江山。以后的演变，无论是高一点低一点，总体来说这个空间是客观存在的。

进一步来看，如果我们有了一个交易平台，大家可以设想一下，这个交易平台后面展开的机会，那更是不分国有企业和民营企业还有社会公众的。这几年中国在经济下行

过程中间，一路高歌猛进的财富管理、理财公司、保险业（险资对应到财富管理需要），和其他社会上的各种各样的资金，包括境外的资本，在一起推进的金融多样化的过程中，都有机会参与进来。基于 PPP 一般项目都有很长运营周期的特点，因此它一定要求各种各样的资本在流转交易方面有制度框架和法治条件之下的交易平台，能够使实际生活里不同的投融资偏好在一个交易平台上各得其所。其中，它要实现资产证券化，要实现一些不同时间界限的资本的调期，就要通过这个交易平台，促进我们所说的供给侧改革里边最为推崇的公平竞争条件之下资本要素的合理流动。

从这一方面看，现实生活中已经有案例印证这一交易空间的打开势在必行，即使在没有非常规范交易场所的情况下实际上已经在推进。笔者试举一个例子：前些年以央企中信地产为主的社会资本方和汕头市的地方政府，已经正式启动了汕头海湾濠江区 168 平方公里的连片开发。这一项目的启动是圆汕头人的百年之梦，即在汕头海湾中间最宽阔的地方建成一个海底隧道，通过这样一个交通大动脉使以后整个海湾区域连接成为全天候的公共交通体系，台风来时海面上左右比较窄的地方已建的桥梁需要封闭，但是整个交通体系有了这一海底隧道以后仍可全天候贯通，一定会激活前面几十年汕头整个区域里已经形成的产业集群、宜居城市建设等这些要素进入“升级版”的发展境界，将带来的是在连片开发概念下几十年的滚动开发。在这一轮轮滚动开发过程中，中信第一步是在全球招标并已启动这一海底隧道项目，预计 2019 年完工，交付使用后不收费——这是最符合现阶段民众意愿的举措；紧接着一定会激活不动产开发，在这一过程中间，机关土地和不动产开发、连片开发里的溢价收入部分中信参与分配，这就是其投资回报的基本模式。中信正是秉持着这一战略耐心，开始时以大规划、大资金、大手笔投入，就是因其有这样的全周期算总账的收益制导能力。本来以为，中信地产要很多年才能看到其现金流为正。但是现在刚刚开工运行两年，中信方面提到他们的现金流已经为正。这就说明社会方方面面包括很多民营资本都认识到以后几十年的连片开发的意义所在，都积极地参与进来。所以就一系列的后续项目，在大家协议下开始组成各种基金、组成各种各样特定的子项目、组成 SPV 等，使中信得到的现金流开始为正。这里不就内含着交易平台问题吗？

因此，在交易平台这一舞台上，有各方一起争取共赢的机会，会更规范地与现代市场体系的市场制度建设融为一体，来促进 PPP 的正面效应更好地发挥出来，很多市场人士和专业人士也正摩拳擦掌，期待有更高水平的与 PPP 对接的金融产品，而交易平台正是能够提供更加丰富、与现代金融发展前沿状态可对接的这样一些金融创新。应当看到，建立交易平台当然跟我们整个市场体系的健全发展是同向的，是会合流的；交易平台及其所产生的辐射效应在整个现代化推进过程也将会产生越来越多的、千丝万缕的联系。建立相关产权、资产交易平台既是相关地市在推进 PPP 创新发展中的有益探索实践，也是 PPP 制度机制建设中的重大进步。

总之，PPP 这一制度供给的正面效应及其重要特征值得重视与期待，其探索实践中

的创新发展值得总结与推广。在各界对 PPP 的高度关注和积极推进中，也已表现出这一制度供给创新在中国将迎来的巨大的发展空间和重要的发展机遇。既然有这样的空间和机遇，就蕴含着效益和挑战。因此应更加积极理性、扎实稳妥地推进 PPP 探索实践，在创新发展中全面贡献于长远造福人民的事业。

#### 四、PPP 的立法应正视和解决矛盾，以合理法规保障其可持续发展

当前，PPP 急需一项专门性法规弥补法律空白。2017 年 3 月 20 日，国务院办公厅指出，要抓紧出台《基础设施和公共服务项目引入社会资本条例》，年内由国务院法制办、国家发改委与财政部共同开始起草。在业界看来，目前，PPP 领域尚无国家层面的顶层设计标准化方案，在部分较为关键问题上的规定模糊不清，影响社会资本在投资 PPP 项目时的积极性，因而，本条例的出台将有望成为社会资本的“定心丸”。

当前加快 PPP 立法进程的必要性，客观上植根于 PPP 是催化也是倒逼法治化进程的机制创新。没有法制强有力的保障，就不可能形成 PPP 发展的可持续性。如果能形成条例，要比现在红头文件在立法层级上有所升级，这是非常值得我们作出积极努力的。

关于 PPP 立法中的基本问题，我们需要更好地深入研讨，不同观点应该充分摆出自论据。有关立法程序不排除要做更广泛的社会研讨。因为立法本身就应该是一个阳光化的过程，对一些重大问题的讨论是很有必要的。我观察，PPP 立法无法回避的一个重大问题，是 PPP 项目所形成合同的契约性质问题。我的基本观点是：政府和非政府主体一起做 PPP 项目，既然是伙伴关系，自愿签字，那么双方在签字时就应是平等民事主体的身份，而不是行政的上级和下级的关系，因此 PPP 合同应该是民事合同。

但目前有一种观点认为，它是一种特殊的行政合同，对此我完全不能认同。行政关系是隶属关系，是上下级关系，不需要合同，只需要上级对下级发文件，发指令。

从中国改革的历史来看，我们有过去值得总结的经验和教训。在 20 世纪 80 年代后半期，我国曾大力推行企业的承包，实行各种形式的经营承包责任制。当时就是在政府以行政隶属关系控制企业的情况下，由行政主管部门和企业的承包者签合同。看起来他们似乎是平等的甲方和乙方的关系，但实际执行过程中，政府可以依靠行政权力不断对合同作出修正、调整。所以，这种承包通常情况是行政管理部门根据自己的想法，从年初到年尾不断调整承包合同，完全背离了原来制度设计中的初衷。如果把这样的“行政性合同”的定义落实到 PPP 立法中，我认为就会毁了 PPP 这个创新的事业。

另外，还有一种调和的说法，说 PPP 合同契约可以是民事合同和行政合同的混合体，两者性质兼而有之。我也不能同意这种观点，这种调和在实际执行中会矛盾百出，非常混乱，最终一定会落入不可持续状态。

按照我作为研究者的分析，在 PPP 签合同之前，政府方面公共权力在手的情况下，政府当然有裁判员的身份。但是当具体的某一个地方政府，作为伙伴一方，和另外的非

政府的主体即社会资本的一方自愿签字形成具体的 PPP 项目合同的时候，双方则形成了平等身份，这时候都是运动员，而裁判员是法律。当然，上级政府也会有某种裁判员的身份，是要监督和推动法律实际约束效力的落实，但是具体参与 PPP 项目的这家地方政府，是绝对不可能再保持着行政主管部门的身份去和自愿签字的对方企业一起，来形成契约履行中的实际关系。如果它依仗这是“行政合同”的行政主管部门身份，随时可以蔑视或者改变、撕毁原来的契约条款。这样的一种所谓的 PPP 机制，是无法形成企业的稳定预期和企业可持续参加 PPP 项目的长效机制的，那就真可称为“伪 PPP”了。

PPP 是一种创新事物，非常需要给出一定的创新空间，但是同时，我们凡是看准了的原则和要领，就应该及时设立规则来规范它。确实当前常常有一些项目被批评为假 PPP、伪 PPP。我们如果有这样一个立法的升级，应该尽可能清晰地划定什么是非假、非伪的 PPP，这是很现实的重大问题。

立法是一件很严肃的事情，希望能够积极推进这个过程，但总体上最关键的是不能回避矛盾问题。在立法过程中，要力求最充分地调动专业人士共同讨论，还应该广泛听取企业和社会各界的诉求以及意见建议。在重大问题上应该召开专题研讨会，对于一些特别的关键点，也不排除在立法的一定阶段上以听证会的方式体现它的阳光化和优化以及与社会各界的互动，以凝练可能的共识，来促成法的制定尽可能达到高水平。总之，我国的 PPP 立法应尽可能把专业智慧和社会诉求的互动过程掌握好，努力寻求以公平正义为取向的最大公约数。

## 参考文献

1. 贾康、苏京春：《PPP：制度供给的伟大创新》，载于《企业家日报》，2014 年 12 月 28 日。
2. 贾康、孙洁：《公私合作伙伴关系》，载于《理论与实践》，经济科学出版社 2014 年版。
3. 贾康：《供给侧改革十讲》，东方出版中心 2016 年版。
4. 欧纯智、贾康：《PPP 在公共利益实现机制中的挑战与创新——基于公共治理框架的视角》，载于《当代财经》，2017 年第 3 期。