

PPP

中国建筑业协会PPP模式发展研究中心
中国建筑业协会工程项目管理专业委员会

编著

PPP模式 与建筑业企业转型升级研究

PPP MOSHI YU JIANZHUYE QIYE ZHUANXING SHENGJI YANJIU

中国建筑工业出版社

PPP模式与建筑业企业 转型升级研究

中国建筑业协会PPP模式发展研究中心 编著
中国建筑业协会工程项目管理专业委员会

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

PPP模式与建筑业企业转型升级研究 / 中国建筑业协会 PPP模式发展研究中心, 中国建筑业协会工程项目管理专业委员会编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-112-21236-1

I. ①P… II. ①中… ②中… III. ①建筑企业-企业发展-研究-中国 IV. ①F426.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第223336号

本书提出建筑业企业在经济新常态、新型城镇化建设、“一带一路”开放格局以及“互联网+”环境下, 采用PPP模式实现企业转型升级的有效路径, 为广大家庭企业在“十三五”期间推动工程项目管理模式创新, 加快转变发展方式, 持续健康、稳定发展提供积极的参考作用。

责任编辑: 赵晓菲 朱晓瑜

版式设计: 京点制版

责任校对: 李美娜 李欣慰

PPP模式与建筑业企业转型升级研究

中国建筑业协会PPP模式发展研究中心
中国建筑业协会工程项目管理专业委员会 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京建筑工业出版社印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 18 字数: 362千字

2017年9月第一版 2017年9月第一次印刷

定价: 58.00元

ISBN 978-7-112-21236-1

(30871)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本书编委会

主 编	吴 涛				
副 主 编	陈立军	尤 完	刘伊生	贾宏俊	
编写人员	吴 涛	陈立军	尤 完	刘伊生	贾宏俊
	张 巍	任明忠	耿裕华	宫长义	莫吕群
	万冬君	卢彬彬	郭中华	关 婧	王超慧
	王传霖	王立平	赵正嘉	谭立兵	谢文利
	张永强	梁洁波	张 键	刘 春	张 柚
	刘 扬				

前言 | Preface

为了贯彻落实党的十八大确定的“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”改革举措，2014年以来，国务院密集出台了一系列关于PPP模式的政策文件，昭示着中央政府对推行PPP模式的态度和决心。政府和社会资本合作（PPP）模式通过广泛动员社会力量参与公共产品和服务供给，能够提高公共服务供给质量和效率，有效改善民生，促进政府职能转变，放宽市场准入，激发经济活力和创造力，推动实现稳增长、调结构、惠民生和企业发展的多赢目标。

从经济学角度看，国家经济增长依靠消费、投资、进出口“三驾马车”，在不同时期，三者对增长的贡献是变化的。投资既是生产性消费和生活性消费的基础，又是解决产业转型升级和产能过剩问题的条件。在当前经济发展新常态背景下，有必要发挥投资拉动对稳增长、调结构的积极作用，实现投资与消费的协同效应。因此，积极推广PPP模式是建筑业企业新形势下创新发展方式和转型升级的重要实践形式。建筑业企业转型是指企业长期经营方向、运营模式及其相应的组织方式、资源配置方式的整体性转变，是企业重新塑造竞争优势、提升社会及市场价值，达到现代企业形态的过程。目前，建筑业企业已经成为PPP模式的参与主体，PPP模式在我国的大力推广，必将给建筑业和建筑企业带来重大变革。借助于推广PPP模式，在实现建筑业企业转型升级的途径上，突破单一的工程承包经营形态，不断开拓新型的经营业务领域，从低附加值区域不断向高利润区域转移，提升建筑业企业的服务功能，构建从项目前期策划、项目立项至项目设计、采购、施工、运营管理与维护全过程覆盖的产业链体系，增强企业为业主提供综合服务的功能和一体化整体解决方案能力，拓展企业的生存发展空间，形成稳定的长期收入来源，增强企业应对风险的能力和竞争实力。

在PPP模式下，建筑业企业超越了原有的仅提供“建造服务”的工程项目管理模式，并涉足以基础设施为代表的其他产业的实体经营管理。从“一次性的项目管理”走向“长期性组织的运营管理”，从注重面向单个项目管理到更加注重面向项目群管理、项目组合管理，企业层面、项目层面的运行机制发生重大变化。随着建筑业企业参与程度的加深，可以在产业经营形态上占据一个较为有利的制高点，拥有更多的资源配置与市场决策的话语权，当然也会获得更多的机会，推动建筑业企业

实现投资、建造、运营的一体化发展。

2017年初,中国建筑业协会将《PPP模式与建筑业企业转型升级研究》列为年度的5项重点调研课题之一,并由中国建筑业协会PPP模式发展研究中心、中国建筑业协会工程项目管理专业委员会组织实施。本课题组先后在广东、江苏、湖南、安徽、北京等省份选择大型央企、省属国有企业、民营企业、混合所有制企业,就这些企业推行PPP模式的基本情况,以座谈会和书面问卷方式开展调查和研究,本书是参加这次调研活动的专家撰写的专题报告汇总。《PPP模式与建筑业企业转型升级研究》编写的目的在于研究在经济发展新常态背景下,建筑业企业如何借助于国家推广PPP模式应用的形势,贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,不断推进传统建筑业向现代建筑业的转型升级。为此,要着力探讨建筑业企业在PPP模式环境中面临的新机遇和新挑战,注重总结国内建筑企业在参与PPP模式实施过程中的经验和教训,提出建筑业企业在经济新常态、新型城镇化建设、“一带一路”开放格局以及“互联网+”环境下,实现转型升级的有效途径,为广大建筑企业在“十三五”期间加快转变发展方式,加大工程总承包发展力度,推动企业商业模式创新和工程项目管理创新,保持健康、稳定发展,提供积极的参考作用。

“十三五”期间是全面贯彻落实以习近平同志为核心的党中央提出“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局、实现中华民族伟大复兴“两个一百年”奋斗目标的关键五年。积极推广和发展PPP模式对于充分发挥政府宏观调控和市场配置资源的决定性作用,加快建筑业战略转型和促进企业管理升级都具有重要的意义。目前,PPP模式正在从“试水期”逐步走向规范化阶段,许多建筑业企业还面临着诸多问题和困惑。我们期望建筑业企业切实把握主动之机,探求创新之道,综合判断、科学谋划、抢抓机遇,担当使命,为全面开创建筑业深化改革和持续发展的新局面做出更大的贡献。

在本课题的调研和研究报告编写过程中,中国建筑股份有限公司、中国中铁股份有限公司、中国铁建股份有限公司、中国交通建设股份有限公司、中铁投资集团有限公司、中建方程投资发展有限公司、中国建筑一局(集团)有限公司、中国交建总承包公司、中铁城建集团、中铁四局、中铁七局、北京城建集团、北京建工集团、安徽建工集团、安徽水安集团、安徽华力建设集团、中亿丰建设集团、南通四建集团、南通华新建工集团、北京交通大学、北京建筑大学、湖南省建筑业协会、安徽省建筑业协会、南京市住房和城乡建设委员会等单位给予了大力支持,江中明、栗元贾、赵时运、王坤、章俊、黄友保、向远鹏、贾洪、邱盾、汪先俊、姚磊、陈雷、张小明、尹志国、赵彦莉等同志为完善专题报告提出了有益的修改建议。此外,研究报告的部分内容参考和引用了国内外专家的相关研究成果和观点,在此一并深表谢意!

目录 Contents

第一章 总论

第一节 研究背景与意义	2
第二节 PPP 模式与投资体制改革	13
第三节 PPP 模式与建筑业发展新动能	16

第二章 国内外 PPP 模式发展概况

第一节 国外 PPP 模式发展概述	24
第二节 国内 PPP 模式发展概述	40
第三节 PPP 模式的基本原理	50

第三章 PPP 模式的经济学解释

第一节 PPP 模式的基础理论	64
第二节 PPP 模式内涵和效率来源的理解	69
第三节 PPP 模式成功推行的必要条件	71

第四章 建筑企业参与 PPP 项目的角色分配研究

第一节 概述	76
第二节 文献回顾	77
第三节 社会网络的分析模型	80
第四节 实证研究	82

第五章 建筑企业推行 PPP 模式的实践与探索

第一节 建筑企业推行 PPP 模式的调研情况	94
------------------------------	----

第二节	建筑企业推行 PPP 模式的实践举措	95
-----	--------------------------	----

第三节	建筑企业推行 PPP 模式过程中存在的主要问题	97
-----	-------------------------------	----

第六章 PPP 模式与建筑企业商业模式创新

第一节	建筑企业商业模式创新的必要性	102
-----	----------------------	-----

第二节	建筑企业商业模式的主要类型	104
-----	---------------------	-----

第三节	PPP 模式下中国建筑企业的发展方向	117
-----	--------------------------	-----

第四节	PPP 模式下建筑企业商业模式创新路径	123
-----	---------------------------	-----

第七章 PPP 模式与建筑企业核心能力

第一节	企业核心能力分析	130
-----	----------------	-----

第二节	建筑企业传统模式下核心能力分析	132
-----	-----------------------	-----

第三节	PPP 模式下的建筑企业核心能力体系	136
-----	--------------------------	-----

第四节	建筑企业 PPP 核心能力维护	153
-----	-----------------------	-----

第八章 PPP 模式与工程项目管理创新

第一节	新时期工程项目管理现状	158
-----	-------------------	-----

第二节	新时期建设工程项目管理的发展趋势	161
-----	------------------------	-----

第三节	工程项目管理模式的发展创新要求	165
-----	-----------------------	-----

第四节	工程项目管理创新的思路	174
-----	-------------------	-----

第五节	工程项目管理模式创新与招投标制度	178
-----	------------------------	-----

第九章 PPP 模式与建筑企业人才结构优化

第一节	建筑企业对 PPP 模式发展的认知	184
-----	-------------------------	-----

第二节	建筑企业面对 PPP 发展的人才需求	190
-----	--------------------------	-----

第三节 建筑企业适应 PPP 发展的人才优化措施 194

第十章 PPP 模式与建筑企业风险管控策略

第一节 建筑企业 PPP 模式风险内容及特点 206

第二节 建筑企业 PPP 模式项目的风险识别 211

第三节 建筑企业 PPP 模式项目的风险分析与评估 221

第四节 建筑企业 PPP 模式项目的风险控制及应对 226

第十一章 建筑企业推行 PPP 模式的政策建议

第一节 政府层面的政策措施 240

第二节 建筑业企业层面的政策措施 248

第三节 行业协会层面的政策措施 256

附录 PPP 模式主要政策文件

第一章

总论

第一节 研究背景与意义

一、“十三五”期间建筑业的发展机遇和挑战

(一) 建筑业的发展机遇

改革开放 30 多年来,中国经济建设取得了举世瞩目的辉煌成就。在经济总量上,自从 2010 年以来中国 GDP 总量继续保持世界第二大经济体的地位。与此同时,我国建筑业为国民经济发展、改善城乡面貌、大量吸收农村劳动力做出了巨大的贡献,2016 年建筑业总值达到 193566.78 亿元,增速为 7.09%,建筑业增加值占 GDP 的 6.66%。建筑业已经成为稳增长、调结构、惠民生的重点产业,更是促进经济增长的重要支撑和转变发展方式的重点领域。“十三五”是我国经济社会转型的关键发展时期,是深化改革开放,加快转变经济发展方式的攻坚时期,是全面建成小康社会、实现民族复兴中国梦的重要历史阶段。在全面深化改革、打造经济升级版、建设改革开放新高地的背景下,随着我国工业化、信息化、城镇化、绿色化、市场化、国际化深入发展,基本建设规模仍将在较为适度的速度上持续增长。

从建筑业面临的新型城镇化建设任务看,党的十八提出的“新型城镇化”建设是建筑业在新的历史发展时期的首要任务。自 20 世纪末以来,我国城镇化建设进入加速发展阶段,每年新增城镇人口约 2000 万人,城镇化率与发达国家 75%~85% 左右的水平相比仍有很大距离。在《促进城镇化健康发展规划(2011—2020 年)》中构建以陆桥通道、沿江通道为两条横轴,以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴,以轴线上城市群和节点城市为依托、其他城镇化地区为重要组成部分,大中小城市和小城镇协调发展的“两横三纵”城镇化战略格局。涉及全国 20 多个城市群、180 多个地级以上城市和 1 万多个城镇的建设,预计未来 10 年将拉动 40 万亿元以上的投资。党的十八届三中全会提出“一带一路”开放新格局,将亚欧非三大洲连成一片,覆盖人口近 30 亿。中国政府发起建立“亚洲基础设施投资银行”和设立“丝路基金”,推进“一带一路”倡议的实施。据计算,仅铁路建设投资额将达到 5000 亿元左右,未来 10 年,由此所带动的亚太区域基础设施投资需求将达到 8 万亿美元。今后相当长时期,新型城镇化将成为我国现代化建设的历史任务和经济持续快速发展与扩大内需的最大潜力所在。“一带一路”倡议的实施将中国开放格局推向新高度,也为建筑业的持续健康发展提供了更为广阔的上升空间。在实



现中华民族伟大复兴的历史进程中,建筑业承担着极其重要的经济建设任务和历史使命。

从全球经济形势看,金融危机的影响仍未完全消除,世界经济处于复苏期。欧美建筑市场总体趋于稳定,中东地区基础设施建设处于全面恢复期,拉美和非洲大规模建设已步入上升期。同时国家对企业“走出去”投资建设的扶持力度也逐步加大,“中国制造”正在转型为“中国创造”,“中国施工”正在向“中国建设”方面转型,为中国建筑业走向海外市场带来良好机遇。总体上看,外部环境和内部环境有利于我国建筑业持续稳步发展。

(二) 建筑业面临的挑战

从国内经济发展道路新抉择对建筑业的影响看,中国经济建设取得了举世瞩目的辉煌成就。但是,经济增长也付出了不可忽视的代价。结构失衡、产能过剩、效益低下、增长成本高、资源消耗量大、生态破坏和环境污染等,是最显著的矛盾。目前,我国经济增长正逐步进入以“减速换挡”为标志的“新常态”运行轨迹。在这一时期,经济发展态势的“中高速”、“优结构”、“新动力”、“多挑战”等特征更加明显。因此,我们要关注新常态环境对建筑业未来发展走势的影响。首先,当经济增速从过去10%左右的高速增长换挡、回落为7%~8%的中高速增长时,建筑业的规模增速也必然会下行,这一变化趋势已经显现在“十二五”前4年的增幅变动曲线上。其次,在产业结构方面,第三产业逐步成为产业主体;在需求结构方面,消费需求逐步成为需求主体;在城乡区域结构方面,城乡区域差距将逐步缩小;在收入分配结构方面,居民收入占比上升。国民经济结构的优化调整必然会反映在对建筑业结构的强制性调整。再次,中国经济将从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。这种新动力驱动方式对于以劳动密集型为特征的建筑业而言,更加充满挑战性。最后,多年来积累的一些不确定性风险更加显性化,特别是楼市风险、地方债风险、金融风险等与建筑业关联度较大的潜在风险将渐渐浮出水面,从而对建筑企业的正常运行造成致命的影响。与此同时,建筑业也面临高、大、难、新工程增加,各类业主对设计、建造水平和服务品质的要求不断提高,节能减排外部约束加大,高素质复合型、技能型人才不足,技术工人短缺,国内外建筑市场竞争加剧等严峻挑战。

因此,在新的历史发展时期,对于建筑业企业而言,必须抓住机遇,应对挑战。积极参与PPP模式,打造建筑业企业创新发展的新动能。

二、推广 PPP 模式的意义

(一) PPP 模式的发展

1. PPP 模式的内涵和特征

(1) PPP 模式的内涵。PPP 模式,英文称之为“Public-Private Partnership”,即公共部门与私人企业在基础设施及公共服务领域以某个项目为基础而形成的合作模式。通常是政府与私人部门组成特殊目的机构,引入社会资本,全过程合作进行项目开发和运营,强调共同设计开发和承担风险。该模式于 20 世纪 90 年代从英国兴起,目前已在全球范围内被广泛接受和应用。

Public-Private Partnership,是政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系,以授予特许经营权为基础,以利益共享和风险共担为特征;通过引入市场竞争和激励约束机制,发挥双方优势,提高公共产品或服务的质量和供给效率。

“Public”指的是政府、政府职能部门或政府授权的其他合格机构;而“Private”主要是指依法设立并有效存续的自主经营、自负盈亏、独立核算的具有法人资格的企业,包括民营企业、国有企业、外国企业和外资企业。但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。

(2) PPP 模式的特征:①项目为主体;②有限追索债务;③合理分配利润、风险;④资产负债表外融资;⑤灵活的信用结构。

PPP 模式是一种新兴的公共基础设施项目融资模式,具有“伙伴关系、利益共享、风险共担”三大特点,政府授权、规制和监管私营部门,私营部门出资、建设和运营,提供公共产品和服务,公私双方长期合作、共担风险和收益,提高效率和服务水平。该模式以政府和企业双方互惠共赢为特征,带来了基础设施供给和项目融资的全新革命,可改变公共资本单一结构的投资困局,对国家而言是一项融资体制的重大改革。

PPP 模式较 BT 模式的优点在于其能够更好地配置资源、最大限度地满足各方利益,并将企业的风险降到最低。而这也是 BOO、TOT、BOT 等模式所欠缺的。PPP 模式也因而成为在海外被广泛应用的模式。据悉,英国签订的 PPP 合同累计超过 700 项,总投资超过 500 亿英镑,涉及交通、卫生、教育等领域。在美国,最大的 PPP 模式应用领域是供水和废水处理,约 15% 的市政水务服务通过 PPP 项目进行,并且越来越多的交通运输项目开始采用 PPP 模式。通过在政府与民营企业之间建立风险共担机制,PPP 模式调动了民营资本的积极性。在项目建成运营后,政府成立专门监管机构,定期核定项目运营成本,对民营企业的短期亏损进行补贴,使得民营企业“有钱可赚、有利可图”,且盈利相对稳定。这在一定程度上解决了基础设施

项目短期回报差的问题,使民营资本进入成为可能,为经济发展“双引擎”启动提供了助力。

2. 国际上 PPP 模式的简要发展历程

20 世纪 80 年代,多个国家与国际组织开始在基础设施项目的融资与实施模式上,创造性运用 PPP 的各种模式。

20 世纪 90 年代,英国率先提出 PPP 概念,积极开展公共服务民营化,主要采取私人投资计划方式。此后,PPP 逐渐在美国、加拿大、法国、德国、澳大利亚、新西兰和日本等发达国家得到广泛应用。

3. PPP 模式在中国的发展过程

第一阶段:1995~2003 年。

从 1995 年开始,在国家计委的主导下,广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等几个 BOT 试点项目相继开展。

2002 年,北京市政府主导实施了北京市第十水厂 BOT 项目。

国务院及相关部委就外商投资特许权项目或与之有关的若干事宜发布规章或规范性文件:《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》(计外资〔1995〕1208 号)、《对外贸易经济合作部关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》(〔1994〕外经贸法函字第 89 号)、《国家计委关于加强国有基础设施资产权益转让管理的通知》(计外资〔1999〕1684 号)、《城市市政公用事业利用外资暂行规定》(建综〔2000〕118 号)。

以吸引外商投资为主要目的的项目操作理念,摸着石头过河的心态,很大程度上决定了与此相关的顶层设计难以推动及完成。

在本阶段后期,建设部及各地建设行政主管部门开始在市市政公用事业领域试水特许经营模式,合肥市×××污水处理厂资产权益转让项目运作中,项目相关各方对中国式 PPP 的规范化、专业化及本土化进行了尝试,形成了相对成熟的项目结构及协议文本,为中国式 PPP 进入下一个发展阶段奠定了良好的基础。

第二阶段:2004~2013 年。

2004 年,建设部颁布并实施了《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部令第 126 号,下称“126 号令”),将特许经营的概念正式引入市政公用事业,并在城市供水、污水处理及燃气供应等领域发起大规模的项目实践。

这一阶段,计划发展部门不再是 PPP 模式的唯一主导方,包括建设、交通、环保、国资等行业主管部门,以及地方政府在内的人员纷纷披挂上阵。无论黑猫白猫,只要能够顺利捕获“社会资本”这只精灵鼠,似乎就是好猫。

供水及污水处理行业的成功经验,经过复制与改良,被用于更加综合、开放和

复杂的项目系统，而不再限于一个独立的运作单元，项目参与主体和影响项目实施的因素日趋多元，如北京地铁四号线和国家体育场两个项目。

广泛、多元的项目实践，促进了 PPP 理论体系的深化和发展。实践与理论共识初步成型，政策法规框架、项目结构与合同范式在这个阶段得到基本确立。

第三阶段：2014 年开始。

全面落实中共十八大确定的“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”改革举措。

2014 年 3 月，财政部提出要从组织、立法和项目试点等三个层面大力推广 PPP 模式。

特许经营立法工作的重新启动，PPP 模式的顶层设计逐步完善，预示着 PPP 进入规范化发展阶段。

（二）PPP 模式的必要条件

从国内外近年来的经验看，以下几个因素是成功运作 PPP 模式的必要条件：

（1）政府部门的有力支持。在 PPP 模式中公共民营合作双方的角色和责任会随项目的不同而有所差异，但政府的总体角色和责任——为大众提供最优质的公共设施和服务，却是始终不变的。PPP 模式是提供公共设施或服务的一种比较有效的方式，但并不是对政府有效治理和决策的替代。在任何情况下，政府均应从保护和促进公共利益的立场出发，负责项目的总体策划、组织招标，理顺各参与机构之间的权限和关系，降低项目总体风险等。

（2）健全的法律法规制度。PPP 项目的运作需要在法律层面上，对政府部门与企业部门在项目中需要承担的责任、义务和风险进行明确界定，保护双方利益。在 PPP 模式下，项目设计、融资、运营、管理和维护等各个阶段都可以采纳公共民营合作，通过完善的法律法规对参与双方进行有效约束，是最大限度发挥优势和弥补不足的有力保证。

（3）专业化机构和人才的支持。PPP 模式的运作广泛采用项目特许经营权的方式进行结构融资，这需要比较复杂的法律、金融和财务等方面的知识。一方面要求政策制定参与方制定规范化、标准化的 PPP 交易流程，对项目的运作提供技术指导和相关政策支持；另一方面需要专业化的中介机构提供具体专业化的服务。

（三）推广 PPP 模式的现实意义

1. 推广 PPP 模式是落实十八届三中全会精神的重要举措

推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式是落实党的十八届三中全会关于“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”精神的一项重要举措，是支持新型城镇化建设、推进国家治理体系和治理能力现代化、构建现代财政制度的体制机制变革。政府和社会资本合作（PPP）模式通过广泛动员社会力量参与公共产品和服务供给，能够提高公共服务供给质量和效率，有效改善民生，促进政府职能转变，放宽市场准入，激发经济活力和创造力，推动实现稳增长、调结构、惠民生和企业发展的多赢目标。

为了推广 PPP 模式，中央政府密集出台系列政策，昭示了政府部门的态度和决心。2014 年 4 月和 10 月，国务院召开的两次常务会议都对 PPP 模式的推广应用给予充分肯定，2014 年 4 月 21 日，国务院常务会议审议通过了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。这一系列的法律条文，在形式上规范了 PPP 模式的论证审批、操作流程、合同管理、项目实施等具体流程，为 PPP 模式的规模化推广奠定了基础。

2014 年 5 月 21 日，国家发展改革委公布 80 个领域鼓励社会投资的项目。2014 年 5 月 25 日，财政部成立 PPP 工作领导小组，之后又成立 PPP 中心。2014 年 9 月 24 日，财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》。2014 年 10 月 2 日，国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》。2014 年 10 月 28 日，财政部发布《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》，预算法的修订和中期财政规划，为 PPP 模式推广铺平了道路。2014 年 12 月 4 日，财政部和发改委分别发布 PPP 项目操作指引和指导意见。

2015 年 1 月 19 日，国家发展改革委牵头起草《基础设施和公用事业特许经营管理办法》；同一天，财政部发布《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》。

中国式 PPP 模式从 2013 年底酝酿到 2014 年进行全国性布局，2015 年全面进入“试水期”。

2. PPP 模式是发展混合所有制经济的最大平台

十八届三中全会全面部署了我国经济体制改革的目标、任务和途径，其中强调要积极发展混合所有制经济。鼓励国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

事实上，我们说“混合所有制”中的“所有制”，指的是生产资料所有制这个层面的含义，反映生产过程中人与人在生产资料占有方面的经济关系。“混合所有制”是“所有制”的一种，但其生产资料所有权并不单一归属于某一类特定个人或群体，其最基本的特征决非简单的“多种经济成分并存”，而是在于公与私、国有与非国有

等的所有权在一个市场主体内的混合。

基于以上对混合所有制的基本认识,可以看出当前改革所强调的混合所有制,具体到企业产权框架层面,实际上就是现代企业制度中的股份制这种标准化形式。十八届三中全会强调混合所有制是我国基本经济制度的重要实现形式,其战略高度的意图是在现代股份制这一制度形式下,使公有、非公有的产权融合到各种类型的市场主体的内部产权结构中,以寻求相关利益主体的共赢和进一步拓展“解放生产力”的空间。

PPP 模式的出现恰好契合上述需求,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,是利用混合所有制创新功能把“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)的项目,从而形成一大批“正向投资”对冲经济下行压力,以有效供给来增加长远发展后劲。因此,可以说,PPP 模式的推广应用是目前积极发展混合所有制经济的最大和最有实际意义的平台。

3. PPP 模式创新融资体制,打开建设资金新源头

从融资体制角度,PPP 模式通过创新融资体制,开辟民间资金融资渠道,为现代化建设事业打开建设资金新源头。

据中国人民银行 2015 年 7 月 14 日发布的《2015 年上半年金融统计数据报告》显示,6 月末,广义货币(M2)余额 133.34 万亿元,同比增长 11.8%。其中,大约有 60 万亿元属于民间资金。而据统计局的报告,2015 年 1~6 月,全国民间固定资产投资 15.4 万亿元。由此可见,民间资金的融资潜力还很大。

在一般形式的 PPP 项目公司股权结构中,天然具有混合所有制特征,与此同时,政府股权参与可以更好地发挥投资乘数效应来拉动、引致民间资本大量跟进,使得融资源头活水滚滚而来。从这个层面看,PPP 模式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,同时它还以风险共担、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,具有治理模式创新层面的重要意义。

三、国内 PPP 模式发展的基本态势

(一) PPP 市场环境浅析

依据财政部“全国 PPP 综合信息平台项目库”数据,截至 2017 年 4 月 30 日,国内入库 PPP 项目共有 12700 个,总投资为 153266.05 亿元。

1. 社会资本方属性分析

PPP 市场庞大,建筑企业纷纷投身其中,竞争日趋白热化。依据财政部“全国 PPP