

政企合作 (PPP) 王守清核心观点

上册

他，被誉为“中国PPP教父”

他，二十多年来一直专注于PPP理念及模式的教研与推广

他，所作学术论著数和论著被引用率居世界前列

他，求真务实、风趣幽默

他，就是王守清

王守清 王盈盈 ◎ 著



WANG
SHOUQING
HEXING GUANDIAN



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

政企合作 (PPP)

王守清

核心观点

上册

王守清 王盈盈 ◎ 著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书分为上、中、下三册，上册为微博篇、发言/采访篇，中册和下册为论文篇，可帮助读者更好地了解和把握国内外 PPP 的理论精髓和实务知识，掌握 PPP 的流程和方案，激发读者更浓厚、更坚定地学习并实践 PPP 的兴趣和决心。

本书适合基础设施和公用事业投融资 PPP 模式的相关从业人员和研究人员阅读使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

政企合作 (PPP): 王守清核心观点: 全3册 / 王守清, 王盈盈著. —北京: 中国电力出版社, 2017.5
(2017.5重印)

ISBN 978-7-5198-0715-3

I. ①政… II. ①王… ②王… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究 IV. ①F830.59 ②F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第080233号

出版发行: 中国电力出版社

地 址: 北京市东城区北京站西街19号 (邮政编码100005)

网 址: <http://www.cepp.sgcc.com.cn>

责任编辑: 李 静 1103194425@qq.com

责任校对: 铸 创

装帧设计: 九五互通 周 赢

责任印制: 邹树群

印 刷: 北京天宇星印刷厂

版 次: 2017年5月第1版

印 次: 2017年5月北京第2次印刷

开 本: 787毫米×1092毫米 16开本

印 张: 76.5

字 数: 1392千字

定 价: 268.00元 (全三册)

版 权 专 有 侵 权 必 究

本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

编者序

随着 PPP 在中国的发展与实践进入高潮阶段，全国各地对 PPP 的关注也水涨船高，原先在 PPP 领域长期默默耕耘的行家里手也受到了广泛关注，比如清华大学的王守清教授。想必翻开本书的读者不少都是守清老师的学生或粉丝吧？

如果您仔细浏览守清老师的微博，一定会惊讶地发现，那儿简直就是一座塞满 PPP 知识的宝库。自 2010 年 10 月开通微博以来，守清老师默默编织的 5 000 余条微博里藏着大量的 PPP 相关知识。如果您再去看看他的微信公众号，又会惊喜地发现一座更大的宝库，那里收录了他在清华大学建设管理系的 PPP 团队已发表的绝大多数相关论文，以及他参与有关重要会议和接受媒体采访所发表的主要观点。如果您还有幸听过守清老师的课，更能在课后得到他赠送的 PPP 大礼包，即一个包含其讲义和论文等所有电子资料的压缩文件包。

上面提到的各种资料合计字数已超数百万，然而其承载的知识价值绝非字数可以计量，其反映出的守清老师对 PPP 20 多年的专注，背后研究工作的坚守和艰辛，也远非字面能传达和展现出来的。守清老师把 PPP 理论知识串成一个体系，将国内外 PPP 发展历史、中国 PPP 理论框架、PPP 实施要点等知识图文并茂地展现给世人，如果不是一位恪守严谨、务实、勤勉治学态度的学者，一定无法对 PPP 信手拈来、侃侃而谈、如数家珍，更无法对中国 PPP 发展做出如此突出的重要贡献。同时，守清老师不断学习、不断进步和分享知识的言行，除了反映其本人追求自由、乐善好施的精神境界，更是身体力行地持续追求卓越和慷慨无私地传播知识的榜样。而且，守清老师积极乐观、乐于助人、真诚友善的性格时常感染着我们，以及每一位和他接触过的人。

为更好地传播和分享守清老师的 PPP 知识和成果，《项目管理评论》编辑部作为守清老师的铁打粉丝，受本职工作启发，提出充分挖掘守清老师的知识宝库，在选编

出版了《王守清 PPP 妙语日历》（图文并茂收录了 53 句隽永语录）之后，再将其中 PPP 相关内容精选归类整理，以浓缩精华的形式分享的建议，守清老师欣然应允。于是，以王守清老师牵头，编辑部王兴钊老师负责搜罗整理，弟子王盈盈负责梳理分类的“三王”编著团队于 2016 年 10 月应运而生。本人作为守清老师的众多弟子之一，有幸参与本书编著，倍感荣幸但也压力山大。为不辜负恩师信任以及读者期望，我和兴钊兄全力以赴，投入了十二分的精神在此项工作上。此外，《项目管理评论》编辑部同仁李静、田丽娜、李梦薇、于湘婉、马禹鑫也做了大量细致的工作，在此深表感谢。

本书分为上、中、下三册共三大部分，包括微博篇、发言/采访篇、论文篇，精选守清老师微博上有关 PPP 的精华语录、2014 年以来的重要媒体采访和会议发言、带领弟子发表的重要 PPP 论文以及在国际知名期刊上发表的英文 PPP 论文清单都收入囊中，可谓是一次 PPP 的盛宴，也将成为守清老师研究成果最完整的一次整理和总结，没有之一。书中尤其要隆重推荐的是微博语录中精挑细选出 14 句 PPP 箴言并制成精美的彩页，供读者久久铭记，也感谢我的好友杨苏馈赠摄影佳作。

本书上册包含微博语录、会议发言/媒体采访，其中微博语录共 8 章，包括相关概念与框架、成功要素、实操要点、风险管理、法制与监管、建造—移交(BT)、政策与实践点评和全球视角；媒体采访/会议发言共 3 章，包括公开场合发言、媒体专访报道、媒体其他采访报道。中册和下册为论文，包括 PPP 概念、立法、风险、理论及实践技术、评价、行业应用、展望及英文 PPP 论文清单。

本书所有内容都经过王守清教授逐项确定、审阅，甚至逐字修改、把关（特别是语录部分），任何时候导师都在照耀着我们，改书的态度比我们还认真，比如个别内容在修改过程中因把握不准，于是我们添加批注发给教授，请教授指点，而教授的回复往往都是“我已加上”、“我已修改”、“我已翻译”等等，让我们感动至深，也更加激励我们勤奋。

希望本书能为广大读者更好地了解和把握国内外 PPP 的理论精髓和实务知识，更系统地掌握 PPP 的实践方案等起到一定的作用，最重要的是，授人以鱼不如授人以渔，更希望本书能激发出各位读者更浓厚、更坚定地学习并实践 PPP 的兴趣和决心。

受个人能力和时间所限，本书难免有所纰漏，望读者朋友多多包涵，欢迎批评指正，欢迎交流研讨。

王盈盈

作者序

自 1996 年起的 20 多年以来，我一直专注于 PPP 的教研与推广这一件事情，目睹了国际上 PPP 的发展与波折，更经历了国内 PPP 的三起三落。就像很多学生说他们开始了解、喜欢并立志于从事与 PPP 相关的工作是因为受到我的影响一样，我下定决心专注于 PPP 的教研与推广也是因为我 1996—1998 年新加坡南洋理工大学的博士后导师 Robert Tiong 教授。

自 2014 年 PPP 在国内火爆以来，我过去 20 多年的教研与推广工作迅速受到关注和欢迎，我和我 PPP 团队的研究成果也在短短几年内迅速得到传播、应用、验证和修正。过去 3 年来我应邀参与了大量研讨会、论坛和培训就是一个佐证，期间有无数人与我交流并向我索要 PPP 相关资料，我从最开始的一一回复到后来索性将课件和论文等资料放在公开网站上供大家免费查阅和下载，并一直坚持以微博（新浪实名）、微信（PPPwebChat）和公众号（中国 PPP 智库）等形式继续传播。2016 年 10 月，《项目管理评论》编辑部又一次找我，再次提起要将我和我团队的 PPP 知识成果汇编成册出版的想法。想到社会上对 PPP 知识的渴望，也想到我国 PPP 应用 3 年后正进入一个更需要深入研究和完善实践的阶段，而且，学术界的知识成果（特别是 PPP 这类前沿性、综合性和应用性都非常强，需要既懂技术又懂金融、经济、管理、法律和商务运作等复合性知识的学科），更需要传播到实务界并得到应用，才更能体现其价值，是一件非常有利于 PPP 发展的事情，于是我便应允并于 10 月份起正式开始整理和编辑本书。

全书包括微博语录、会议发言/媒体采访、论文三大部分，在编辑审核的过程中，再次重温有关内容，有一种似曾相识又若如初见的感觉。知识的海洋是浩瀚的，这一次温故知新的经历是难能宝贵的。鲁迅先生说过，写作，是为了忘却的纪念。如今，我对这句话更有切身感受，写作，不仅仅是纪念，也不仅仅是传播知识和影响他人，

更能感悟、升华和激励自己。希望本书也能让广大读者更系统地了解 PPP、学习 PPP、熟悉 PPP，为进一步研究和应用 PPP 打好基础，当然也希望通过本书能在读者的心里种下一颗兴趣的种子，让它生根发芽并茁壮成长。

编辑本书的紧张时期，正值北京的冬季，清华园里寒风瑟瑟，天色阴沉，而我的内心却是激动与温暖的。不仅仅感慨于自己及团队伙伴们对 PPP 20 多年的研究所汇聚成的上百万文字，还感动于弟子王盈盈和《项目管理评论》王兴钊编辑为首的本书编辑团队的执着和辛劳付出，没有他们，就没有本书和 2016 年年底《王守清 PPP 妙语日历》的出版，更没有我系统回顾一遍过去研究经历与成果的机会。这一次的回顾，将为我与我的学生们下一步 PPP 相关的研究和应用奠定更好的基础。

借此机会，我还要感谢 PPP 各界包括我的微博、微信和公众号读者以及各培训班学员的支持和认可，感谢业界给我的“PPP 教父”称号，我自认为是一份荣誉，更是一份责任。最后，还要感谢我的家人对我平时忙碌工作的理解和关怀，感谢我所在的清华大学相关机构给我的平台和对我的各种支持。

王守清

目 录

微博篇

第 1 章 PPP 的概念与框架	3
PPP 概念辨析	3
PPP 问答	7
从理论/学术视角看 PPP	18
PPP 的核心内涵与要点	23
PPP 的适用范围	27
PPP 的优缺点	29
PPP 的干系人	39
第 2 章 PPP 的成功要素	48
成功要素概论	48
合同期限的确定和完工风险的分担	50
合理的资本/资金结构	52
政府实施要点	61
投资者实施要点	64
第 3 章 PPP 的实操要点	78
交易结构与支付方式	78

调节和调价机制	80
项目公司/SPV 管理	84
投资测算/财务评价/决策评估	87
招投标与签订合同	93
投融资模式与退出机制	101
绩效评价/中期评估/后评价	102
现阶段 30 个实操难点	109
第 4 章 PPP 的风险管理	116
风险与风险管理概论	116
长期合作中的动态风险分担	122
第 5 章 PPP 的法制/监管机制	129
PPP 的法制化进程	129
PPP 的监管机制	132
PPP 的信息公开与公众参与机制	141
第 6 章 有争议的 PPP: BT	142
PPP 与 BT	142
BT 与垫资承包	144
BT 的利与弊	145
第 7 章 PPP 政策/实践点评	146
PPP 的哲理性/幽默点评	146
PPP 的相关政策/事件点评	160
PPP 的行业应用点评	169
第 8 章 PPP 的全球视角	172
国际对比和分析	172
中外 PPP 的异同	182
PPP 相关国际惯例	184

发言/采访篇

第 1 章 公开场合（会议或网络）发言（2012—2017 年）	194
学习 PPP：王守清教授建议学习路径和阅读书目	194
我国 PPP 研究与实践概述	199
在“第 12 次文津圆桌闭门研讨会：PPP 的政策背景与发展”的 发言实录	206
我对海绵城市应用 PPP 的看法	210
“PPP 融资专题研讨会”中国 PPP 项目融资相关问题与对策建议	211
在中国财政科学研究院“PPP 立法研讨会”上的发言要点	213
特许经营（PPP）项目合同期内的再谈判与协议变更	216
PPP 项目公司的退出机制之股权交易	218
在财政部“解析不规范的 PPP 和用政府购买服务构成变相举债问题” 座谈会上的发言要点	220
“政能量沙龙——发力 PPP：机遇与挑战”录播节目报道与发言速记	221
PPP 的核心原则与运作要点	227
民营企业投资 PPP 项目的操作要点和风险管控	235
在北京律师协会“PPP 法律问题”研讨会上的发言速记	238
第 2 章 媒体专访报道选编（2014—2016 年）	244
王守清：PPP 绝非天上掉馅饼	244
PPP 专访——王守清：PPP 无定式	248
“铿锵三人行”之王守清：“我应该给 PPP 泼点冷水”	252
王守清：地方基建转向 PPP 立法争执待解	257
PPP 模式尚存法律空缺——专访清华大学国际工程项目管理研究院 副院长王守清	264
王守清：一直在路上的 PPP 行者	267
王守清：PPP 不是政府推卸责任的借口	274
王守清：推行 PPP 模式亟须法治	281

用 PPP 内涵去经营人生——专访清华大学建设管理系教授、中国 PPP 学界第一人王守清	283
内涵 PPP：政企从长相思到长相守——专访知名 PPP 专家王守清	287
透视 PPP 模式：访谈我们的大 Boss 王守清	292
PPP 项目融资难在哪里？——专访清华大学教授王守清	299
民营资本需要抱团取暖——专访清华大学 PPP 研究中心首席专家王守清教授	304
PPP 这三年	309
PPP 立法曲折路	313
王守清：不参与 PPP 将会被边缘化	321
第 3 章 媒体其他采访报道选编（2014—2016 年）	327
地方政府突进 PPP 模式	327
地方政府误读 PPP：“第一反应是又可以上项目”	332
PPP 大潮将至：地方热情高涨 部委加速跟进	335
PPP 盛宴 防止地方念“歪经”	341
PPP 背后的政府信用风险	345
PPP 立法再启程	348
万亿 PPP 里的诱惑与陷阱：地方“激进版” vs “渐进版”	353
为 PPP 立规矩	360
PPP 模式为“一带一路”开辟“钱”途	366
PPP 落地难问题待解	367
PPP 争夺连续剧	371
十万亿 PPP，为何成了国企的盛宴？	377
PPP 大跃进	382
PPP 项目资产证券化开闸 业内人士大呼“利好”	388

微博篇



王守清教授的新浪实名微博（<http://weibo.com/botPPP>）于2010年10月开通，截至2017年1月16日，累计发布了5600条信息，主要涉及项目融资/特许经营/公私合作（PPP，含BT、BOT、TOT、PFI等）和项目管理等内容，可以说是PPP相关的第一微博，也是从事PPP教学、研究和实务的宝贵信息源之一。每条微博都非常简洁（140字以内）且及时传播或点评PPP相关理论、政策与实务，为相关人员提供了一个高效传播和交流最新相关信息的平台。为了更好地传播PPP相关知识，并及时补充王教授已出版PPP系列著作《特许经营项目融资（BOT、PFI和PPP）》《特许经营项目融资（PPP）：风险分担管理》《特许经营项目融资（PPP）：资本结构选择》《特许经营项目融资（PPP）：实务1000问》《欧亚基础设施建设公私合作（PPP）：案例分析》等之外的最新发展，本书特意精选摘录了王守清教授所发布的部分经典微博，从相关概念与框架、成功要素、实操要点、风险管理、法制与监管、建造—移交（BT）、政策与实践点评及全球视角八个方面进行了分类梳理并经王教授逐条订正，以期帮助读者更好地了解 and 把握国内外PPP的理论精髓和实务知识。

第 1 章

PPP 的概念与框架

PPP 概念辨析

- 1 我参与的《基础设施和公用事业特许经营法》(征求意见稿)中对特许经营的定义与 PPP 是一样的:本法所称基础设施和公用事业特许经营,是指各级人民政府依法通过竞争方式选择中华人民共和国境内外的企业法人或者其他组织,签订书面协议明确权利义务划分和风险分担机制,授权企业法人或者其他组织在一定期限和范围内投资建设经营或者经营特定基础设施和公用事业,提供公共产品或者公共服务的活动。
- 2 #暑期读书再悟#最广义的 PPP 包括“政策层面”和“项目层面”的合作,前者会在制定政策时把政府和企业一起考虑,如在交通领域,将评估各种交通模式、投资和运营的准则及争议解决方案;后者旨在将企业的资本和管理引入项目。美国的 PPP 多是这种最广义的,甚至定义 PPP 为:描述国营和私营企业之间合作经营的名称。
- 3 第二代 PPP:现在的 PPP 概念比较广义,可以覆盖政府与企业的各种合作特别是长期合作,以提供(准)公共产品/服务,这是优点,但 PPP 名称不能体现要重视用户等精髓。因此,国际学术界提出了第二代 PPP 的有关名称,如 PPPP(最后 1 个 P 代表 People)(见图 1-1)等。

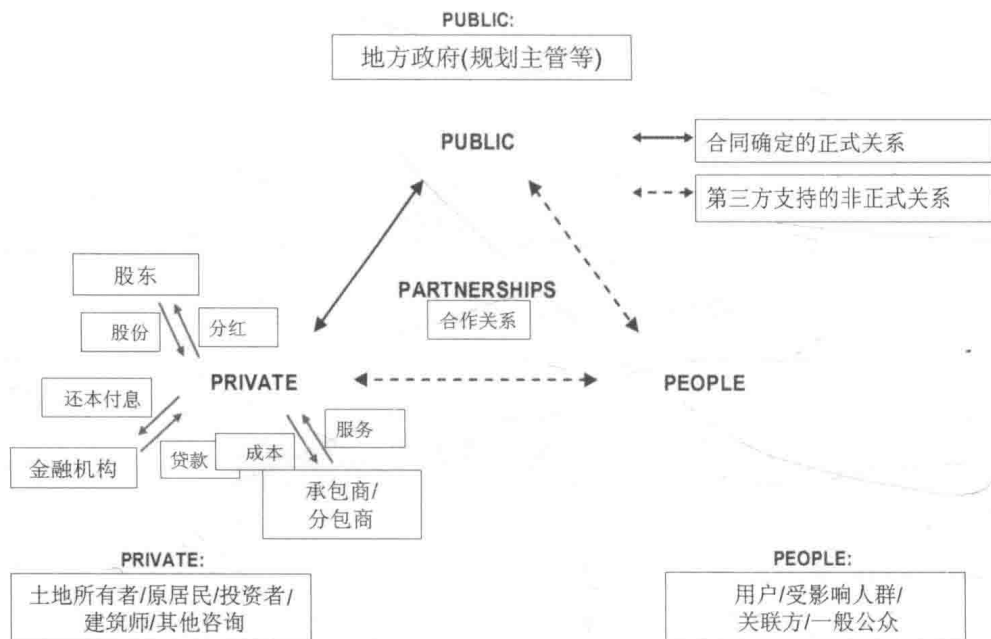


图 1-1 PPPP 框架

- 4 全球各个国家/机构/个人对 PPP 没有完全相同的共识，把小伙伴们全整晕了，尤其是在建筑业内，大家熟悉的是 BT 和 BOT（含 BOOT/BOO/TOT 等），以为 PPP 又是一种新东西。诚然，PPP 一词刚出来时，曾被当做是与 BOT 等并列的一种融资方式，但现在更多是将 PPP 看做是包含 BOT 等一系列形式的新公共管理模式。
- 5 项目融资：通过项目（期望收入/资产/合同权益等）去融资。特许经营：分商业特许经营（如麦当劳）和政府特许经营（政府授权企业提供公共/准公共产品/服务）。公私合作（PPP）：政府与私企长期合作，提供公共/准公共产品/服务；我国主要是国企主导，叫政企合作更准确（不同于国外），政府向社会购买服务/混合所有制也算。
- 6 PPP 的内涵涉及极广，相关概念与用词也多，除了之前提到最关键的“项目融资”（基于项目去融资，含 ABS）、“特许经营”（需要政府的授权），还有“有限追索”、“政府向社会购买服务”、“混合所有制”等。PPP 立法不能回避这些，特别是混合所有制，这是（准）公共产品 PPP 之 SPV 的典型形式。
- 7 补充一张最能概括体现 PPP（无论是广义 PPP 还是狭义 PPP）的框架、要素和特征的重要图形。一图胜于千言，正如亚里士多德说的“没有图形，心灵就不会思考”。

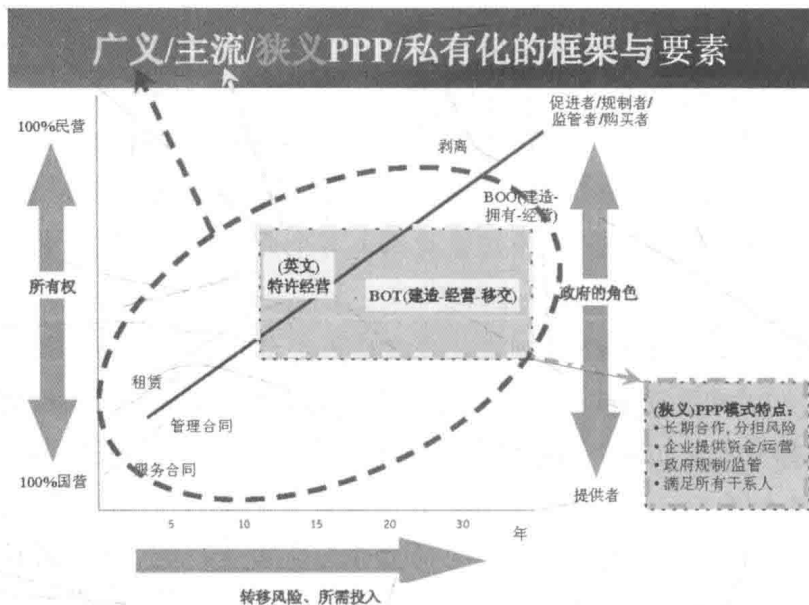


图 1-2 PPP 的框架与要素

- 8 大家往往把 PPP 与私有化混淆，这两种私企参与项目形式的最显著区别是：私有化涉及之前是公有资产的永久转让给私企，而 PPP 则涉及政府作为“合作伙伴”的角色与私企保持持续关系。
- 9 把 PPP 翻译成“政府和社会资本合作”有三个问题：①太长，不简洁；②逻辑上有点不妥，政府是机构，社会资本是钱，不同类咋合作？③给人感觉：政府想诓钱。故我 2003 年回国后一直建议翻译成“政企合作”，既简洁，也符合官方翻译欲模糊国企/民企的意图。当然，翻译成啥都行，关键是内涵。

剧本里说评论：政企合作不太明确双方的角色，政府出资，企业运营也算是政企合作，太宽泛了，而社会资本更强调社会资本出钱。

王守清回复@剧本里说：PPP 刚提出时特别强调政府也出钱/出资源/出力，与企业组成项目公司，用商业的方法加强对公共项目的控制，而非用行政的方法去干预（不守契约），因为 PPP 合同长达 10~30 年，政企所签合同是不完备的。

- 10 现在越来越多的 PPP 做法，如土地财政加拉长版 BT、政府（含代表政府的企业）回购股权/名股实债、以短期为目的的财务投资/产业基金……都是投资者和地方官员为做 PPP 绕过中央规制的所谓创新，即使不违法也不应成为主流。凡是不以

婚姻为目的的恋爱，不以长期合作、分担风险和提高效率的 PPP，都是耍流氓。

hayley_2015：设立一个 SPV 后，再加个 BT，算是 PPP 么？

王守清回复@hayley_2015：不是，至少我国政府目前认为不是。

Pmei_470 回复@王守清：中国建设报上有个关于省道项目用 PPP 模式的小文章，您觉得他这种方式行得通么？

王守清回复@Pmei_470：如果政府有能力支付且守信用且物有所值，可行。

Pmei_470 回复@王守清：像这样操作下来，感觉和 BT 模式没有实质性的区别，只是从法律主体方面发生点变化，在这个过程中多了一个项目公司，多了一个项目经营期间这个概念，社会资本基本上也没额外承担更多的风险，购买价格上也没有比 BT 更优惠，政府的监管也没有更严格，物有所值只体现在背景下变通的融资手段。对么？

王守清回复@Pmei_470：还有个时间长短问题，如果 3~5 年内支付完毕，是 BT。如果 10 年以上，而且支付与绩效关联（企业承担运营责任与风险）、提高效率/服务，才像 PPP。

Pmei_470 回复@王守清：嗯嗯，对。期限再拉长点就“像”了，呵呵！

11 对投资者和银行而言，PPP 的两大特征是：①若投资者提供的公共产品/服务达不到要求，政府或使用将减少甚至拒绝支付；②若投资者不能还本付息，银行将直接介入甚至接管项目。两种都对投资者和银行有不同程度风险，取决于双方之间合同及与政府的合同。若你看不懂，该听课/看书或找咨询/律师。

老鹰 515：王老师，请问政府出资占项目公司注册资本的比例有没有硬性规定？谢谢。

王守清回复@老鹰 515：财政部要求 0~50%。

老鹰 515 回复@王守清：王老师，新问题又来了。项目发起单位、实施机构、主管部门、代表政府出资方等 PPP 项目涉及的部门有没有可能是一个部门或者机构？

王守清回复@老鹰 515：有可能，但现实里极少，仔细看发/财部相关文件就知道。

项目融资和法律-Edwin：中国目前银行直接介入可能性不大，但可通过直接协议实现。当然，风险在哪个阶段出现，风险承担主体和救济措施也不同。