

论中国PPP发展 生态环境

丁伯康 丁逸 万文清 ◎ 著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

论中国PPP发展 生态环境

丁伯康 丁逸 万文清 ◎ 著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书首次系统论述了中国PPP发展生态环境理念以及如何构建良好的PPP发展生态环境,并对影响该生态环境最为直接和重要的5个子环境系统(政策环境、法律环境、金融环境、信用环境和市场环境)进行了深入细致的研究和分析。通过全景展示篇、稳定和和谐篇、同舟共济篇、合作共赢篇、以诚为本篇和正本清源篇6个部分,展示了全部的研究成果和结论。

本书适合各级政府机关和研究机构人员、咨询从业人员、法律工作者、金融机构从业者、大专院校学生及社会资本方人员阅读和使用。

图书在版编目(CIP)数据

论中国PPP发展生态环境/丁伯康,丁逸,万文清著. —北京:中国电力出版社,2018.6

ISBN 978-7-5198-2166-1

I. ① 论… II. ①丁… ②丁… ③万… III. ①政府投资—合作—社会资本—应用—生态环境建设—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第138495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:太兴华

装帧设计:九五互通 周 赢

责任印制:杨晓东

印 刷:北京九天众诚印刷有限公司

版 次:2018年6月第1版

印 次:2018年6月北京第1次印刷

开 本:787毫米×1092毫米 16开本

印 张:17.75

字 数:295千字

定 价:78.00元



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

| 撰 稿 人 |

主要撰稿人：丁伯康 丁 逸 万文清

其他撰稿人（排名不分先后）：

李 鑫	郝中中	李 飞	杨芝星
李淑艳	康 峰	陈超群	王 蓬
陈作娟	乔海超	李启春	范艳萍
王 超	陈海蔚	彭军钺	丁国峰

推荐序一

PPP 模式作为一种先进的公共工程项目投融资管理模式，在完善国家治理结构、改善公共服务供给、提高政府投资效率和拓展社会投资空间等方面，可发挥积极的促进与开拓创新作用。现在所称的政府和社会资本合作，国外词意上非常明确地表示为公私合作伙伴关系，实际上中国是在自己的特定发展阶段上，明显有中国特色地把国有企业的积极参与放到了 PPP 框架之下，同时，也并存民营企业参与 PPP 的广阔空间。当然，这里面机制的优化我们还得进一步探索。

我感觉这个机制最重要的特点和亮点之一，就是对于与基础设施和公共服务相关的投融资项目，可以扩展到与中国新型城镇化建设相关的如产业新城建设与运营、特色小镇的开发等，形成政府和非政府主体以伙伴关系机制来处理的风险共担（或称风险分担），参与者以自己的相对优势实际上形成强强联合，来共同处置建设项目中不同的风险因素，而风险共担或分担的同时，就能够实现共赢双赢的利益共享。看起来 PPP 直观的形式首先是融资模式创新，即把政府体外的非常雄厚的民间资本、社会资金拉过来一起来做，但其次要强调的是，它绝不限于融资模式的创新，PPP 更是一种公共工程投融资管理模式创新，是一种“1+1+1>3”的绩效提升机制，使好事做实，实事做好，而且可以做得更快，有更高的绩效。而且在中国，以及以中国本土对接到我们走出去在“一带一路”的全球舞台上星罗棋布、千千万万的 PPP 项目的发展，实际上是与三中全会所给出的一个核心概念——“国家治理体系和治理能力的现代化”来对接，这样它又有了治理模式创新的意义。

但是，在看到 PPP 模式取得初步成效的同时，我们也要清醒地认识到，当前 PPP 发展仍然面临观念转变不到位、改革发展不平衡、民营资本参与率不高、部分项目实施不规范、相关法规和政策不健全等亟待解决的问题和挑战。

近年来，在 PPP 项目在全国遍地开花的同时，管理部门和越来越多的专家学者、业内人士也注意到上述问题。这一轮的 PPP 兴起在制度框架、立法建设和实务操作等层面，还存在“其兴也勃”，发展不健全、不完善的地方，不及时加以改进和优化，

会造成我国 PPP 模式在持续、健康发展方面的障碍。如何构建一个良好的 PPP 发展环境,帮助我国 PPP 实现规范化的可持续发展,更好地助力我国投融资体制改革和新型城镇化建设,也成为摆在中国 PPP 业界所有人面前的一个重大考验。

对于这个问题的研究,国家发展改革委 PPP 专家库和财政部 PPP 专家库双库专家、中国现代集团总裁丁伯康博士走在了前列。《论中国 PPP 发展生态环境》一书,就是他自 2015 年底在国内首次提出“构建中国 PPP 发展良好生态环境”理念以来,带领其较为庞大的团队,历时 2 年多时间,潜心研究的知识成果。

《论中国 PPP 发展生态环境》综合运用了经济学、生态系统学、系统工程学、法学和社会学理论,创造性地提出了“中国 PPP 发展生态环境”的基本理念和框架体系,并在政策环境、法律环境、金融环境、信用环境和市场环境 5 个细分的子环境基础上,进行系统研究和分析。内容涵盖我国在推广和应用 PPP 模式过程中,所涉及的相关影响因素和作用关系,其视角独特、观点新颖,对实务的指导性强。本书针对我国 PPP 发展生态环境中各子环境的发展现状、特征和存在问题,提出了科学、合理构建我国 PPP 发展良好生态环境的分类建议。这是迄今为止在我国 PPP 研究领域,一项难得的集前瞻性、科学性、创新性和实操性于一体的代表之作,对 PPP 政策和法规的制定者、对政府投融资相关官员和 PPP 从业人员、研究 PPP 的专家学者等,都具有较高的学习和参考价值。我相信这本论著的出版发行,可以给所有关心和研究 PPP 未来发展的人们,以新的思路和启发。

作为长期从事政府财税和金融政策与管理研究的一名学者,我深知中国 PPP 模式的发展前途无量,但中国要实现 PPP 模式的长期健康发展,仍然还面临巨大的困难和挑战,还有很长的路要走,需要行稳致远、砥砺前行。我欣慰地看到,在这个行业中,有许多有思想、有追求、有良知的专家、学者们,在不畏艰难、潜心钻研,为中国 PPP 的健康发展不懈努力。在此,我愿向这些专家学者和朋友们,致以诚挚的敬意。

目前,中央所要求的打好三大攻坚战、加快雄安新区和大湾区、长三角、珠三角的建设以及实施“一带一路”倡议等,都对 PPP 的规范发展提出了新要求。借《论中国 PPP 发展生态环境》一书正式出版发行之机,郑重地向大家推荐此书。希望读者能从本书中汲取营养、受到启发,为今后的工作、学习增添新的动力。

贾 康

第十一届、第十二届全国政协委员、政协经济委员会委员

华夏新供给经济学研究院首任院长、首席经济学家

原财政部财政科学研究所所长/博导

2018 年 6 月 6 日

推荐序二 |

从 1984 年我国第一个 BOT 项目——深圳沙头角 B 电厂的成功签约算起，BOT/TOT 进入中国已经超过 30 年。而 PPP (Public -Private -Partnership) 模式被广泛熟知和应用，则是近几年的事。我们把 PPP 的原意由“公私伙伴关系”翻译成“政府和社会资本合作”，可谓是对中国特色 PPP 模式的灵活变通。

2013 年以来，PPP 进入全国推广阶段。各地区、各行业闻风而动，各种所谓的 PPP 创新产品、创新机制、创新工具、创新方法，接二连三，层出不穷。总之，不少机构和人员在 PPP 操作层面，都表现出了极高的热情和创新能力，也表现出了太多的小聪明，在技术操作方面我们肯定能为世界 PPP 做出突出贡献，但问题是太过热衷于小聪明往往就会失去发现大智慧的机会和能力。

中国 PPP，请让理念先行。从根本上说，PPP 概念的产生，完全是基于实现理念创新与解决现实问题的结果，即变过去由政府 and 公共部门独家提供公共产品和服务为通过公私合作机制来提供，以期同时克服市场失灵与政府失灵的“两失”问题，解决政府缺资金、缺效率的“两缺”问题。为此我们完全能找到 PPP 的理论自信。但是，如果现实理念缺失甚至错误，那么再精彩的操作设计也只能是纸上谈兵，无济于事。就像一场婚姻，如果双方不能情趣相投、志同道合，而是同床异梦、离心离德，那么结婚协议拟得再具体、再严谨、再完美，也无法保证婚姻的长久与美满，充其量也只能使婚离得公平一点、顺利一些（其实也未必）。所以，在中国讨论 PPP，特别需要强调的就是理念先行。因为在中国推广 PPP，我们说缺操作但更缺理念。缺操作的规范与方法，但是更缺理念的提升与固化。操作可以速成，而理念则需要时间与磨炼，需要思考与雕琢。正如 PPP 立法，我们的确需要国家层面的顶层法律规范，但我们的所面临的问题更多的是，执法不严甚至有法不依，上有政策下有对策，这就是理念出了问题。其实有不少国家并没有顶层法规的设计，但 PPP 照样实施得挺好，这其中的原因是非常值得我们去深入思考的。

中国 PPP，请量力而行。PPP 模式涉及政府与企业之间长达二三十年长期稳定的

合作，是权力与资本的对话，是公众利益与企业效益的博弈，从项目识别、立项、可研、测算，到招标、协议、实施等，涉及很多机构、很多环节和很多工作，迫切需要从政企两个主体同时加强能力建设，增强能力自信。从政府方面，需要提升项目识别能力、模式设计能力、伙伴选择能力、财政支付能力、项目监管能力等；从企业方面，需要提升投资与融资能力、技术与管理能力，还有长期坚守高效优质服务基础上满足合理回报的定力。

中国 PPP，请简单易行。中国 PPP 模式应用在规模急速扩张的同时，呈现出日趋复杂化的走向，表现在立法规制的复杂化，投融资模式的复杂化以及过程管理的复杂化等。这种复杂化的趋势，已经对地方政府应用 PPP 模式产生消极影响。因为地方政府面临和解决的是实际问题，惯常思路是强调有效性，把复杂问题简单化。PPP 模式如果设计得过于复杂，一定会挫伤地方政府的耐心与热情，其结果要么知难而退，要么另辟蹊径。无论是从经济学、管理学还是法学的角度，PPP 都难以占据“高、大、上”的学术顶端地位，但这并不损害它的实用价值。作为政府引入社会资本来解决政府在提供公共产品和服务过程面临的缺资金、缺效率“两缺”困境的实用工具，操作上也应尽可能在规范基础上简单易行。联合国欧洲经济委员会（UNECE）早在 2008 年发布的 PPP 善治准则中就提出 PPP 立法与管制应该“fewer, simpler and better”。

因此，我们所说的中国 PPP，应该让理念先行，量力而行，简单易行，就是不能只顾埋头赶路、拼命拉车，也需要时不时审视一下 PPP 发展的大环境。PPP 模式确实是政府投融资管理模式的一种，但它又不仅仅是投融资方面的问题。许多人做着做着就忘了 PPP 模式的初衷。PPP 模式是政府和社会资本合作，这合作不仅仅是指资本上的，应该还包括运营、管理和服务等多方面。放眼望去，PPP 模式作为提供公共产品和公共服务的一项重要手段，其重利轻质的现象屡见不鲜，它严重危害了公众的利益，也损害了政府的形象。

作为一名资深的 PPP 人，丁伯康博士及其带领的现代咨询专家团队，敏锐发现并深入探究了在中国 PPP 推广过程中出现的问题和存在根源，开创性地提出构建中国 PPP 发展生态环境的理念。这个理念的框架就是，影响中国 PPP 发展的整体环境构成了一个完整的生态系统，这个生态系统包括与之相关的政策环境、法律环境、金融环境、信用环境和市场环境 5 个子系统，它们既相互独立又相互影响。该系统综合作用所产生的结果，将决定中国 PPP 发展的方向。这一理念的提出，非常超前，视角也很独特。

我们知道，PPP 模式有其存在的必要性和必然性，未来很长一段时间内，PPP 模式仍将在中国基础设施和公共服务领域扮演着重要角色。2018 年，在坚持新发展理念，

遵循可持续高质量发展的要求下，PPP 提质增效的脚步将愈加坚定。适逢改革开放 40 周年之际，PPP 模式也由“大干快上”向规范发展转变。在此大背景下，《论中国 PPP 发展生态环境》这本书面世，实乃应时之作。我也非常感谢丁伯康博士，让我有幸成为这本书的第一批读者。

丁伯康博士是国家发改委 PPP 专家库和财政部 PPP 专家库的专家、住建部中国建设会计学会 PPP 研究中心副主任，在多个地方政府和融资平台公司担任顾问。由他创办的中国现代集团，在政府投融资咨询领域深耕二十多年，塑造了不少经典的 PPP 项目，例如山西运城市民服务中心、南京长江二桥、南京长江三桥、镇江市金港产业园东片区、徐州骆马湖第二水源地、襄樊市垃圾焚烧发电等。不少项目入选了国家发改委和财政部甚至联合国的典型示范项目和案例，其中完成于 2004 年的南京长江第三大桥 BOT 项目，就是中国人选联合国欧经会 PPP 国际论坛可持续发展 PPP 项目案例的六个案例之一。他们不仅在 PPP 咨询方面有着丰富的经验，近几年来在政府投融资平台转型和 PPP 方面也是著作颇丰。

《论中国 PPP 发展生态环境》一书，不同于以往的相关论著，它不单纯是教会读者 PPP 模式的基本理论和方法，也不单纯是案例展示，而是让读者从一个全新视角来认知 PPP。与 PPP 结缘的各界人士，不管你来自政府机关还是企业、咨询公司，抑或大学、研究院，你已不只是这本书的读者，同时也是构建中国 PPP 发展生态环境的一员。我相信，《论中国 PPP 发展生态环境》这本书的出版，必然会引发 PPP 业界从业人员深度思考，让大家从一个全新的视角审视自己、审视项目、审视从事的工作，这必将为营造一个健康、可持续发展的 PPP 生态环境带来无穷的益处。

习近平总书记在 2018 年全国生态环保大会讲话中指出：要充分运用市场化手段，采取多种方式支持政府和社会资本合作项目。希望我们大家能够不忘初心，砥砺前行，努力开创中国 PPP 行稳致远的新局面！也很期待大家能够发表更多新观点，为我们提供更多、更好的论著，来共同研究学习和推广运用 PPP 模式。

王天义

联合国欧洲经济委员会 PPP 专家委员会委员

中国环境与发展国际合作委员会委员

清华大学 PPP 研究中心主任、教授

中国光大国际有限公司总裁

2018 年 6 月 6 日

推荐序三 |

党的十八大以来，PPP 模式获得国家层面的推广，中央和地方推广和实施 PPP 的积极性都很高，推进的速度和成效也比较显著。PPP 项目落地加快，市场环境不断优化。越来越多的市场主体、社会机构参与到 PPP 的改革当中，取得了不少的经验 and 成绩，也造就了诸多经典的 PPP 项目。在看到 PPP 改革取得明显进展的同时，我们也要清醒意识到 PPP 改革已进入“深水区”，目前仍面临着观念转变不到位、发展不平衡、部分项目实施不规范、法律保障和政策衔接不健全等亟待解决的问题和挑战。因此，需要从根本上解决好 PPP 在中国的长期、健康发展问题。

建立中国 PPP 发展的良好体制机制，本身就是一个不断创新的过程，包括理论创新、治理创新、制度创新、模式创新等，当务之急是要发挥好 PPP 对全面深化改革的综合牵引作用，促进 PPP 规范有序发展，最终建立完善的 PPP 治理体系。

完善中国 PPP 的治理体系，需要全面了解和把握我国 PPP 的发展历程和现实问题，同时绕开现有的体制束缚，以 PPP 倒逼政府投融资体制的改革。通过政策、法律、金融、信用及市场环境等全新的角度来分析和改进 PPP 发展中的问题。但是现有对 PPP 的研究体系中，有关 PPP 的书籍，基本都是专注于研究 PPP 对实际操作中的指导问题，还没有任何一本书可以涵盖这些方面的内容。《论中国 PPP 发展生态环境》就是这样一本可以全面、立体和系统研究上述问题的新书。这本书创造性地将 PPP 在中国的发展历史与所需的客观环境结合，重点分析了“中国 PPP 发展生态环境”中的“影响因素”，包括政策环境、法律环境、金融环境、信用环境和市场环境 5 个子环境中的诸多因素，这几乎囊括了 PPP 治理体系中所有的方面，非常有利于广大 PPP 专家学者和实操人员全面了解和把握我国 PPP 模式的发展历程和现实问题，特别是解决这些问题提供了难得的深入研究和参考价值。

本人二十多年来一直专注于 PPP 教研推广一件事，一直认为 PPP 是公共产品和服务交付与管理方面的制度创新，是非常重要但又相对小众的领域，但却是需要系统设计和统筹推进的。可是这几年 PPP 在中国的发展情况，出人意料。一方面，大家对

PPP 的利用极为关注；另一方面，对 PPP 可持续发展问题却有所忽略。令人欣慰的是，有丁伯康博士这样长期从事政府投融资体制改革和 PPP 咨询的实务型专家，以及他带领的现代咨询顾问团队，长期以来一边坚持做好 PPP 咨询，一边系统研究中国 PPP 事业健康发展问题，才有了《论中国 PPP 发展生态环境》这本书的出版。

《论中国 PPP 发展生态环境》的出版，是丁伯康博士及其团队多年来潜心研究的结果，也是他们二十多年来辛勤汗水的结晶。认真通读此书，不仅可以了解中国 PPP 发展的来龙去脉，还可以深层次发现当前 PPP 发展的焦点问题和解决思路与方法，激发更多的思考，书中还对中国 PPP 的未来发展，提出了预判和建议。所有这些，对从事与 PPP 相关的各界人员，包括从事 PPP 研究和教学的人员，都是大有裨益的。

祝贺《论中国 PPP 发展生态环境》的出版，祝愿读者开卷有益，祝愿我国 PPP 行稳致远！



清华大学建设管理系教授/博导
清华大学 PPP 研究中心首席专家

2018 年 6 月 6 日

前言 |

中国这轮政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，又称“PPP”）模式的兴起，产生于 2013 年底召开的全国财政工作会议以后。经过几年的发展，在全国范围内掀起了一股前所未有的热潮。各级政府部门和相关机构围绕推广和运用 PPP 模式，做了大量的宣传、推广和普及工作。社会各界广泛参与，在 PPP 项目的推进和落地方面，积极地发挥作用。一时间，PPP 模式在各行各业被广泛熟知，在中国大地遍地开花。PPP 模式俨然已成为当前经济和金融界最火、最热的使用名词，受到普遍关注和利用。

PPP 模式作为一种先进的政府项目融资管理模式，它在完善国家治理结构、改善公共服务供给、提高政府投资效率和拓展社会投资空间等方面，确实存在积极的促进作用。与此同时，中国的 PPP 市场在投资规模、入库数量、覆盖范围等方面，也是后来居上，大大超过了世界上任何一个发达国家的水平，而一举成为全球最大的 PPP 市场。这从财政部 PPP 中心发布的最新数据就可以看出。截至 2017 年 12 月末，全国 PPP 综合信息平台收录管理库和储备清单 PPP 项目共 14424 个，总投资额 18.2 万亿元，同比 2016 年度末分别增加 3164 个、4.7 万亿元，增幅分别为 28.1%、34.8%。可以说，几年来 PPP 模式在中国发展的过程和结果，都已经超出了人们的预期。这不仅包含 PPP 项目涉及的范围、规模和数量，而且还包括 PPP 推进的速度、质量和问题。正如 2017 年底财政部金融司司长、财政部 PPP 工作领导小组办公室主任王毅在出席第三届中国 PPP 融资论坛时所说的那样：一个广阔的市场，一个好的机制，关键在于把机制用好，实现规范发展。王毅司长指出，在看到成绩的同时，我们也清醒地看到，当前存在一些不规范的现象，需要给予足够重视。他说，地方政府方面，过于重视融资对经济增长的拉动，而轻视长效机制的塑造；过于重视短期投资效果，而轻视长期风险防范。有些地区出现了一哄而上、大干快上的苗头。同时，相关人员的操作经验和实践能力还有待提高，“两个论证”没有扎扎实实地开展，项目实施不够规范。社会资本方面，注重短期利益而轻视长期运营，“项目建好就拿钱、项目落地就走人”。

有的社会资本通过虚增工程造价赚取短期暴利。不少社会资本自有资金实力不足，“穿透”看资本金都是借款，“小马拉大车”。这种情况下，社会资本难以分担长期的风险，PPP 这个好的机制难以发挥应有作用。中介组织方面，PPP 刚刚起步，中介组织经验不足，对 PPP 相关法律、制度、税收政策等还在逐步熟悉的过程当中，“在干中学、边干边学”。中介市场缺乏行业自律和政府有效监管，服务水平还有待提高。配套政策方面，上位法仍然缺失，社会资本方的选择方式、免于二次招标的前置程序等，目前还没有形成统一认识，缺乏更高层面法律法规依据。财政支出责任监测体系仍不健全，10%红线硬性约束有待强化。如何完善税收政策避免重复征税，土地是实行“招拍挂”还是划拨，价格调整机制如何完善等问题，都有待在实践中进一步规范。

中国现代集团（其核心企业为现代咨询）现代研究院，最早思考和研究中国 PPP 发展的生态环境问题是在 2015 年。当时，在全国推广 PPP 模式的过程中，PPP 市场上已出现了不少混乱现象，如变相和过度包装，使得各类伪 PPP 项目甚至明股实债的假 PPP 项目充斥市场；如在政府采购招标社会资本时，变相抬高准入注册资本金和总资产规模等的隐形门槛，有意阻击民营资本的进入；也有的地方出于地方保护主义、滥用权力，不惜浪费行政资源和资金，重复建立名目繁多的 PPP 咨询服务机构库和 PPP 专家库；还有的地方漠视《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国招标投标法》等法规及制度，进行政企勾兑，躲避正常的公开竞争和招投标程序，目的就是让意向者中标；此外，由于政府采购方案的设计缺乏合理性，导致社会资本无序竞争和恶意低价中标，为后续政府和社会资本合作留下了隐患，也扰乱了正常的 PPP 市场；还有的新闻、宣传部门，由于本身对 PPP 的深刻内涵和作用认识不足，甚至有时为了吸引眼球、博出位，过度神化和泛化对 PPP 模式的宣传，也难免出现一些误导性的舆论宣传；加上目前国家对 PPP 行业的从业者和机构的管理还不成熟、不完善，造成社会对 PPP 咨询专家和合格机构真假难辨，也让这些假冒的 PPP 咨询专家和咨询机构钻了空子。他们违背职业道德，甚至有时为了一己私利，出卖政府利益，诱导和误导地方政府做出不正确的决策，也加重了地方政府的融资成本和财政负担。还有的机构，借地方政府和社会各界对 PPP 知识缺乏根本了解，就以各种名目的资格评比、行业名次评比和培训发资格证书等不正当手段，变相捞钱，严重影响了中国 PPP 发展的健康环境。

当时正值国务院发展研究中心受国务院委托，对地方落实节能减排及 PPP 工作等方面的政策落实情况，进行调研和评估。在 2015 年 7 月 23 日江苏省人民政府组织的“国务院发展研究中心调研组座谈会”上，中国现代集团总裁兼现代研究院院长丁伯

康博士，代表 PPP 服务中介组织，对当时我国推广和运用 PPP 模式出现问题，提出了一些看法和建议。他指出，在当前我国 PPP 市场上出现的“三高三低”现象，应当引起各级政府领导的高度重视。所谓“三高三低”现象，一是地方政府对推广和运用 PPP 模式的工作热情高，但是对 PPP 本质内涵的认知和实际把控能力低；二是央企、国有企业参与 PPP 项目的兴趣和参与程度高，而民营企业、外资企业参与 PPP 项目的兴趣和投资占比低；三是政府领导和社会资本对 PPP 的期望值过高，认为通过 PPP 可以解决不少问题，而可能产生的实际效果，以及项目的落地率都偏低。这些现象如果不能尽快解决，都将直接影响后续我国 PPP 模式的健康发展。同时，丁伯康博士还结合当时的市场现状提出了具体改进 PPP 工作的建议。具体包括，一是高度重视 PPP 顶层设计，从解决城镇化建设投融资体制与深化财税体制改革、盘活国有资产和城市资源、实现政府平台转型及大力推进 PPP 模式吸引社会资本投资等方面，共同发力，相互促进，做好 PPP 的顶层设计。二是统筹和协调好各利益相关方的关系。包括 PPP 立法、相关政策制定和各部门意见的协调、管理方面，要在中央及地方层面切实做好统筹和协调工作。协同配合做好 PPP 的操作和实施。三是建立和完善推广实施 PPP 模式的长效机制，防止一哄而上，搞运动式的推进。并建议以国务院的名义出台《政府和社会资本合作项目管理条例》，以国务院行政法规方式更好地统筹各职能部门间的协作，提高执行力。四是对有可能加大政府财政负担和融资成本的项目，应该禁用 PPP 模式。五是要尽快探索实现新型的政府和社会资本合作项目的管理运作机制，如政府部门主导、持续责任追究、民间组织和中介机构参与、市场化机制运行等，以促进 PPP 项目的落地。上述问题和观点的提出，也是最终形成研究中国 PPP 发展生态环境的起因。

从 2015 年起，中国现代集团现代研究院的专家们，就开始对此进行长期、深入的研究。他们认为，要真正发挥好 PPP 模式在促进中国政府投融资体制的深化改革，促进政府投融资机制的创新，促进政府投资项目的效率提升的巨大作用，营造一个健康、有序的 PPP 发展生态环境，是十分重要也是非常急迫的。对于如何才能实现 PPP 模式在中国的健康、可持续发展，如何避免中国 PPP 模式走弯路、行稳致远呢？2015 年 12 月 8 日，中国现代集团现代研究院首次向外界提出了“构建中国 PPP 发展良好生态环境”的基本理念和设想。

2016 年 1 月 10 日，在国家发改委培训中心于厦门举办的“地方政府债务融资培训”上，丁伯康博士向外界公布了《关于中国 PPP 发展生态环境建设的理念体系和架构》。这也是中国历史上首次公开披露关于 PPP 发展生态环境研究方面的信息。

在这项成果中，中国现代集团现代研究院的专家，经过分析和论证，对中国 PPP 发展生态环境的定义做出了以下描述：PPP 发展的生态环境是作用于 PPP 模式推广和运用的相关因素及其相互关系影响的复合系统（也称“大环境”）的总称。这个复合系统包含了政策环境、法律环境、金融环境、信用环境及市场环境 5 个子系统（小环境）。其核心内容涉及理念建立、政策制定与调整、立法与监督、金融工具与产品支持、信用体系建设与绩效评价、能力建设与专业服务等诸多方面。

成果提出，对 PPP 发展生态环境的作用研究和分析，更多的是体现在维护和促进 PPP 模式运用和健康发展的长期性、系统性、复杂性和关联性上。PPP 生态环境理念研究，关注以促进 PPP 模式可持续发展为核心的外部环境的建立，以及为 PPP 模式可持续健康发展提供一个广泛和充裕的空间和资源条件。这个理念强调，要建立一个良好的 PPP 生态环境，就必须是一个具有有序性、有效性、稳定性和正反馈效应的有机系统，并且它的建立是一个循序渐进、动态调整的过程。要实现中国 PPP 模式长期、可持续健康发展，就不可避免地涉及与 PPP 模式的推广和运用相关的政策环境、法律环境、金融环境、信用环境及市场环境 5 个方面微环境的营造和重新构建。因此，这个理念一经提出，就引起了 PPP 业界的普遍关注。

同时，针对新常态下 PPP 模式在中国的发展，中国现代集团现代研究院的成果提出，要坚持以 PPP 可持续健康发展为核心，构建起 PPP 发展的生态环境和评价体系；要坚持发挥政府部门在 PPP 发展生态环境建设中的主导作用，强化政策和法律在营造良好生态环境中的保障功能；要坚持规范有序、均衡发展的原则，维护好参与 PPP 的各相关利益主体之间的生态平衡，促进 PPP 健康、良性发展；要坚持实事求是的态度，客观看待和冷静处理好快与慢、利与害、优与劣的关系，加快标准化建设，排除运动式弊端，使 PPP 在中国的新型城镇化建设过程中，持续发挥应有的作用。

在随后的两年多时间里，中国现代集团现代研究院的专家们，一方面持续关注国家政策和立法方面的变化情况，另一方面，也不断结合在 PPP 咨询工作中遇到的实际问题进行深入研究，才取得今天这样的成果。

本书的编撰，先后经历了理念提出、结构优化、大纲拟定、研究和写作、专家修订、终稿统筹和修改完善等阶段，凝聚了中国现代集团专家们的大量心血。同时，为了增强在中国 PPP 发展生态环境研究方面的全面性和权威性，我们还专门征求了在我国 PPP 业界具有广泛影响和高深造诣的不同领域、不同专业的知名专家，包括王守清、李开孟、孙洁、吴亚平、诸大建、曹富国、薛涛等 43 位专家（其他名单见后记）的意见。他们从不同的专业视角，对本书内容提出了修改建议，使得这项成果更趋成熟

和完善。

本书主要分为6个部分：第1部分为全景展示篇，主要介绍了此次研究的背景、相关的研究理论与主要成果；第2部分为稳定和谐篇——论构建中国PPP发展良好政策环境；第3部分为同舟共济篇——论构建中国PPP发展良好法律环境；第4部分为合作共赢篇——论构建中国PPP发展良好金融环境；第5部分为以诚为本篇——论构建中国PPP发展良好信用环境；第6部分为正本清源篇——论构建中国PPP发展良好市场环境。尽管各部分的内容各有侧重，但每个篇章之间，正如整个PPP发展生态环境与子环境之间，都有着千丝万缕的必然联系和影响一样，既独立成章又融合交叉。需要独立分析和判断，也需要关联理解和学习。通篇凝聚了研究专家的心血和他们丰富的实际工作经验。

我们有理由相信，该书的出版发行，对所有PPP战线的各级政府机关和研究机构人员、咨询从业人员、法律工作者、金融机构从业者、大专院校学生及社会资本方人员来说，系统、全面地了解当前中国PPP的发展现状及问题，研究和把握中国PPP发展方向，一定大有裨益。特别是对未来影响PPP健康、持续发展的相关因素和现象，能够从理论和实践相结合的角度，透过现象看本质，达到追根溯源、分析问题和解决问题的目的。

我们也知道，研究中国PPP发展生态环境问题极其复杂。它涉及经济学理论、生态系统理论、系统工程理论、法学理论、社会学理论等一系列理论和实际问题，这项研究的难度之大、要求之高，是众所周知的。此外，该项研究还需要跨学科组织和具有前瞻性、创新性的研究。因此其难度可想而知，存在问题和不足，也在所难免。我们真心希望诸位专家、读者，在浏览之余对该书的不足之处给予批评指正，以便我们加以改进。

第 1 部分 全景展示篇——从理念到行动

第 1 章 中国 PPP 发展生态环境概述.....	2
第 1 节 中国在推广 PPP 过程中的复杂性	2
第 2 节 中国在推广 PPP 过程中取得的成果	12
第 3 节 中国在推广 PPP 过程中暴露的问题	16
第 2 章 PPP 发展生态环境相关理论与理念	19
第 1 节 生态系统理论	19
第 2 节 系统工程理论	22
第 3 节 PPP 发展生态环境理念	25
第 3 章 如何构建中国 PPP 发展生态环境	29
第 1 节 稳定和谐构建中国 PPP 发展良好政策环境	29
第 2 节 同舟共济构建中国 PPP 发展良好法律环境	31
第 3 节 合作共赢构建中国 PPP 发展良好金融环境	33
第 4 节 以诚为本构建中国 PPP 发展良好信用环境	35
第 5 节 正本清源构建中国 PPP 发展良好市场环境	38

第 2 部分 稳定和谐篇——论构建中国 PPP 发展的政策环境

第 1 章 中国 PPP 发展中政策环境演进和变化	42
第 1 节 中国 PPP 发展中政策环境演进和变化	51
第 2 节 中国 PPP 发展中政策环境变化特点总结	59