



中国特色的 PPP 项目可持续运行机制研究

Study on Sustainable
Operation of Chinese Characteristic PPP Project



任志涛 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

本书由天津市普通高校人文社科重点研究基地
——天津城镇化与新农村建设研究中心资助

中国
PPP
项目可持续运行机制研究

Study on Sustainable
Operation of Chinese Characteristic PPP Project

任志涛 著

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

中国特色的 PPP 项目可持续运行机制研究/任志涛著.
—北京: 经济科学出版社, 2018. 6
ISBN 978-7-5141-9496-8

I. ①中… II. ①任… 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 (2018) 第 139204 号

责任编辑: 孙怡虹 何 宁
责任校对: 杨晓莹
版式设计: 齐 杰
责任印制: 王世伟

中国特色的 PPP 项目可持续运行机制研究

任志涛 著

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://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 23 印张 500000 字

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-9496-8 定价: 65.00 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 打击盗版 举报热线: 010-88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010-88191537

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

前 言

基础设施作为国民经济和社会发展中的重要部分，是国家发展，提高人民幸福感，提升国家竞争力所必须完善的一环，因此各个国家都积极推动加快公共基础设施建设。面对公众日益增长的公共服务需求、政府部门资金紧缺以及缺乏长期而有效的经营管理的困境，传统政府单方供给的模式难以匹配当今基础设施高效供给的需求。PPP（Public - Private - Partnerships，PPP，译为公私合作关系或公私合作伙伴关系等）于 20 世纪 90 年代初在英国兴起，引入民间资本同政府合作供给基础设施，克服了政府、市场单方供给的“双重失灵”问题，在政府和市场中寻得一种平衡，成功地应用于市政设施、园区开发、污水处理等经营性及非经营性基础设施项目，并在全球其他国家得到认可与推广。

公私合作伙伴关系（PPP）为政企长期合作提供公共产品和服务，是公共部门与私营部门签订长期合作协议，实现合作共赢、风险共担和利益共享，提供基础设施或服务，在提升基础设施效率，缩小基础设施差距，保持经济稳定发展方面发挥重要作用。中国从 1984 年首次采用 PPP 模式建设了深圳沙角 B 电厂，至今已有 30 多年的实践基础。2014 年被称为中国 PPP 元年，中国政府继《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》后出台了一系列文件，大力推动 PPP 模式在基础设施领域的应用，得到各级政府和社会资本的积极响应，并取得了良好的成效。政府借助社会资本方的资金和建设管理运营技术，化解了财政危机、提升了供给效率；社会资本通过政府在政策法规等方面的风险管控和可行性缺口补偿等激励举措，获得稳定的资金流入、承担了企业社会责任；公众通过政社合作享受更加优质的公共服务。全国各地就此揭开了引入 PPP 模式的浪潮。

中国 PPP 运行是在政府主导浪潮之下，着力解决突出基础设施公共服务和产品供给低效率，及长期存在的供给短板领域问题，构建 PPP 运行可持续体系。中国特色 PPP 是供给侧结构性改革重要抓手，提供基础设施项目资金和资源利用技术，是新时代国家治理能力现代化需求，是解决民生问题必然选择。思考如何利用庞大的社会资本和社会资源，提升基础设施项目投融资、建设和运营能力，为广大人民长期持续提供高质、高效的公共设施服务与产品，实现经济、社会 and 环境的可持续发展成为政府、学术界、企业和社会所关注的热点问题。但是 PPP 模

式给基础设施供给领域带来巨大优势的同时也存在着巨大的风险,就目前中国 PPP 运行存在着突出问题,如政府责任不足、主体信任程度较低、服务价格较难界定、政府如何有效补偿、PPP 项目再谈判、社会资本方如何退出等问题亟待解决,这些问题的存在往往都会诱发 PPP 项目公平及效率的缺失、各方主体利益受损、项目的经济、社会和环境目标无法达成,导致项目失败。如何攻克 PPP 项目中的现有问题,实现中国特色 PPP 项目的可持续发展是一个值得研究的重要课题。

本书基于中国 PPP 项目可持续发展的思想,从政府责任、信任机制、价格上限规制等方面对 PPP 项目进行了研究,为 PPP 项目的成功运行提供了新的思路。全书共有 11 章,全面介绍了 PPP 项目的相关概念及理论基础,深入探讨了 PPP 项目中政府责任、主体信任、服务价格、再谈判、触发补偿、失败预控和非正常退出等影响项目可持续运作的关键问题,构建了具有中国特色的 PPP 项目可持续运行机制及可持续发展前景。通过厘清政社合作责任边界,分析信任关系机理,提出了实现 PPP 项目可持续发展的有力保障。运用模型构建、实证研究、路径规划等方法从价格上限、再谈判治理、补偿机制、失败预控、非正常退出五个机理全面阐述了 PPP 项目从构建到成功实施或者从失败到再挽救的全过程分析。全书针对 PPP 项目全生命周期演化机理的研究为具有中国特色的 PPP 项目运行和发展提供了范式基础,以期实现中国 PPP 项目的可持续发展。

本书的完成是基于本人自 2002 年起,长期以来从事 PPP 模式相关领域的理论研究及工程实践的基础上,查阅了大量相关学术专著和资料,依据多年的研究成果写作而成。本书的出版得到了教育部人文社科规划基金项目“环境治理公私合作共生网络形成机理与管控机制”(17YJA630082),以及天津市哲学社会科学规划项目“公私合作视角下环境治理多元主体内生责任及实现机制研究——以天津市为例”(TJGL17-010)的资助。

感谢经济科学出版社对本书出版的支持,感谢胡欣、武继科、王滢菡、雷瑞波、张赛、李海平和郭林林等硕士生为本书所做的工作和付出的辛劳,感谢天津海澜德投资公司、天津建工集团提供的实证帮助。感谢为此书出版提供帮助的朋友们,谢谢!

本书的内容涉及 PPP 项目的多个方面,由于掌握的资料不够全面,加之本人水平有限,书中难免存在不足之处,敬请读者批评指正。

任志涛

2018 年 5 月

第 1 章	绪论	1
1.1	PPP 项目研究背景及意义	1
1.2	PPP 文献综述	3
1.3	中国式 PPP 项目发展的现状及问题	6
1.4	本章小结	7
第 2 章	PPP 的相关概念及理论基础	8
2.1	PPP 模式	8
2.2	PPP 相关理论	10
2.3	可持续发展研究	14
2.4	本章小结	17
第 3 章	PPP 项目政府责任	18
3.1	PPP 项目政府责任界面理论基础	18
3.2	PPP 项目政府责任边界与组织界面识别	20
3.3	PPP 项目政府责任实现的界面影响因素识别	28
3.4	PPP 项目政府责任实现关键因素机理分析	35
3.5	我国 PPP 项目政府责任的实施路径	55
3.6	本章小结	63
第 4 章	PPP 项目信任机制分析	65
4.1	PPP 项目中信任关系的产生机制	65
4.2	PPP 项目信任关系的影响因素及其相互作用	72

4.3	PPP 项目信任可持续的保障措施	93
4.4	本章小结	96
第 5 章	PPP 项目价格上限规制研究	98
5.1	PPP 项目价格上限规制基本模型及改进	98
5.2	PPP 项目价格上限规制模型因子测定	106
5.3	PPP 项目价格上限规制动态调整	124
5.4	PPP 项目价格上限规制有效实施对策	131
5.5	本章小结	133
第 6 章	PPP 项目再谈判治理机制研究	134
6.1	PPP 项目主体行为异质关系	134
6.2	PPP 项目再谈判主体行为演化	143
6.3	基于信任的 PPP 项目再谈判影响机理研究	154
6.4	PPP 项目再谈判治理机制构建	175
6.5	本章小结	189
第 7 章	PPP 项目触发补偿机制研究	190
7.1	PPP 项目触发补偿机制设计	190
7.2	PPP 项目触发补偿模型构建	207
7.3	PPP 项目触发补偿实证研究	218
7.4	本章小结	223
第 8 章	PPP 项目失败关键影响因素研究	226
8.1	PPP 失败因素分析	226
8.2	PPP 项目失败关键因素识别	239
8.3	PPP 项目失败的对策与建议	258
8.4	本章小结	263
第 9 章	PPP 项目失败的预控机制研究	265
9.1	PPP 项目失败的根源及指标	265
9.2	PPP 项目失败的测度模型及其预控机制	276
9.3	我国环境治理 PPP 项目失败测度的实证研究	295
9.4	本章小结	300

第 10 章	PPP 项目非正常退出机制研究	302
10.1	PPP 项目非正常退出界定	302
10.2	PPP 项目非正常退出的行为及影响因素分析	305
10.3	PPP 项目从合作到退出的主体行为博弈探究	321
10.4	PPP 项目非正常退出路径的构建	336
10.5	本章小结	344
第 11 章	中国特色的 PPP 项目可持续运行	346
11.1	中国特色的 PPP 项目可持续运行机制体系	346
11.2	中国特色的 PPP 项目的可持续发展前景	348
参考文献		349

第1章

绪 论

1.1 PPP 项目研究背景及意义

1.1.1 PPP 项目研究背景

公私合作伙伴关系（Public - Private - Partnership, PPP）被定义为政府与社会资本通过政企合作的方式来提升基础设施建设服务水平的重要模式。作为一种大型项目融资和管理的模式，在世界范围内得到了普遍应用。尤其在我国，更是得到了大力推广。该模式是由英国财政大臣克拉克率先提出的，目前，在英国、法国等国家得到成熟运用，PPP 模式在英国、新西兰占全部项目的 20%。它是一种在市场经济环境下发展起来的新型融资模式，同时也是一种管理创新。在我国，结合我国国情特色，鼓励社会资本方积极参与到公共基础设施建设中来，与政府部门形成合作关系，各自发挥自身优势，共担风险，共享收益。政府与社会资本合作模式是我国近年来实施的国家治理的一项重大举措，是国家实施“一带一路”倡议以及推进亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）开展业务活动的重要抓手。

自 2013 年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出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起，国务院、国家发展和改革委员会以及财政部也是连发数份有关 PPP 的重要文件，从宏观的规划到具体到各行业和项目的操作流程、基本建设程序的各个环节的指导，推进 PPP 项目成为打造新经济的一股重要力量的进程，充分发挥 PPP 模式在地方政府债务化解、融资平台转型和提高公共服务效率等方面的重要作用。

截至 2018 年 1 月 31 日，全国 PPP 综合信息平台管理库项目 7446 个、投资

额 11.3 万亿元,项目遍布全国各地,覆盖了能源、交通运输、水利建设、生态建设和环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育、文化、体育、市政工程、政府基础设施、城镇综合开发、旅游、社会保障等各个领域,为基础设施的改善、稳增长、地区发展起到了积极的作用。

从事任何活动,都可能因无法预料的情况而导致风险的产生,PPP 项目也是如此。在 PPP 模式中,政府部门和社会资本的基本利益诉求是不一致的,政府部门追求的是公众的认可,重视项目的社会效益,而社会资本是以营利为目的的,重视的是项目的经济效益,从定位上就已经注定政府和社会资本之间存在着天然的、无法调和的原始矛盾。另外,PPP 项目涉及的资金数额一般都较大,而且建设时间长,投资的回收期也比较长,加之市场风险的无法预测性,回报的质量与数量难以确定,所以 PPP 项目和一般的项目相比较而言有着更大的不确定性、更大的风险和更大的失败可能。

从目前实施的成效来看,大部分项目在社会效益和经济效益方面有着不错的成绩,缓解了不少的压力,但是在 PPP 项目的全生命周期中,出现了诸如 PPP 的泛化、异化、落地率不高和粗放式管理等乱象。特别是在 PPP 项目的资本运作中,仍有很多的问题,具体表现为政策法规的变更,在立法时的不严谨导致的法律空位和缺失,政府契约精神的缺失,前期不规范的操作,市场环境的变化,社会需求的变化等因素的影响。在上述情况出现之后,各个政府的相关部门也积极采取有效的措施,制定相应的应对策略,但是效果却并不是很理想。甚至由于一些项目的复杂性,在出现了不一样的声音之后,双方在争议中都无法做出公正的评判,使得双方不得不“对簿公堂”,这样就使得原本可以继续运营的项目出现了停滞和延迟,甚至项目无法开工建设,而被迫中止。例如垃圾焚烧类项目,周边居民不满建在自家附近引起的环境群体事件;污水处理类项目,社会资本为自身利益而出现污水处理不达标等问题,导致项目失败,等等。这些情况的发生为整个 PPP 项目的运行笼罩上了一层乌云,造成了不良的影响。

1.1.2 PPP 项目研究意义

PPP 项目涉及的资金多,项目一般都比较较大,当项目的运行出现问题后,就会由一个方面扩展至另外一个方面,进而产生连锁反应,最后致使项目无法运行,政府部门的声誉受到损害,私营部门的利益尤其是资金方面受到重创,公众利益得不到满足,对整个和谐社会的构建产生障碍。

PPP 项目的诸多优点需要项目的成功实施才能充分发挥。本书通过政府责任、信任机制、价格上限规制、触发补偿机制、失败关键影响因素、失败的预控机制和非正常退出机制多角度研究 PPP 的全生命周期,补充了 PPP 相关理论,

为保障 PPP 项目的成功提供了思路。

1.2 PPP 文献综述

PPP 模式自 20 世纪 90 年代从英国起源,国外关于 PPP 模式在基础设施领域的起步较早,现有相关研究主要集中于将补偿看作期权的研究、补偿内涵及形式研究、补偿必要性及补偿模型研究。

1.2.1 PPP 项目政府责任内涵研究

国外最早进行研究的是洛克和霍布斯 (Locke and Hobbes, 1985) 认为政府应该以强硬态度履行责任以摆脱人与人的战争状态;而洛克 (1964) 则认为自然状态处于完备无缺的自由状态,政府责任仅是保护私有财产就足够应对突发状况。卡恩 (Cane, 1984) 从时序上认为政府责任有两个方向,一是过去责任,表现为应负责性和课责;二是预期责任,以义务和责任为核心。斯塔林 (Starling, 1986) 认为政府责任在于“回应、弹性、能力、正当程序”,政府采取积极的措施应对公众要求,在制定政策中将地域、群体差异性包含进去,且在法律的约束下执行。金太军 (2000) 从两个层面对政府责任进行了界定。第一层面为政府对于公民的责任;第二层面为中央政府与地方政府之间的权责划分以及政府组织内部的责权划分。

罗豪才 (1996) 从行政法学的角度认为政府是公共权力的掌控者,政府是责任主体并且和责任缔结,并对行政负法律责任。李景鹏 (2003) 提出只要是关系到公民利益的事,政府都应当负起无限责任。张敬荣 (2001) 就落实行政责任的前提、构成要素、内容进行了研究。他认为行政责任主要是制裁性行政责任,即行政主体违反法律就要承担否定性法律后果。张成福 (2000) 从最广义的角度来界定政府责任,即把政府责任视为法律和社会所要求的义务。

1.2.2 PPP 项目价格上限规制影响因子的测定

王建明等 (2006) 指出价格上限规制的有效性取决于零售价格指数 RPI 和生产率增长率 X 的取值,而不仅仅是设立价格上限规制模型。曲延芬 (2005) 从理论和应用两个层面分析了价格上限 X 因子难以确定、资费调整缺乏灵活性等问题。施莱弗 (Shleifer, 2013) 提出用标尺竞争和基准绩效等方法来对 X 因子进行研究与设定。韦曼·琼斯 (Weyman Jones, 2003) 指出西欧、北美、澳大利亚

的规制机构已经开发了经济统计模型,用以估计 X 因子的取值。沈毅(2003)用生产函数法和费雪连锁指数法,说明了电信产业价格上限效率因子 X 的计算方法。马西莫·菲利皮尼、约尔格·怀尔德和迈克尔·坎兹尔(Massimo Filippini, Jorg Wild and Michael Kuenzle, 2001)研究了标尺竞争在存在区域差别的瑞士配电企业规制基价测定中的应用情况。赵会茹(2005)依据投资学理论,利用资本资产定价模型及资金加权平均成本法研究了我国输配电业投资回报率水平的确定问题,指出输配电企业合理的回报率水平应为 8.39%。

1.2.3 PPP 项目补偿内涵及形式的研究

张和陈(Cheung E and Chan APC, 2011)研究了政府补偿的定义、原因、形式以及其经济效果,认为政府补偿包括现金补贴(财政拨款)、非现金补贴、税收补贴、信贷补贴、政府股权投资、采购性补贴及规制性补贴等多种形式;乔杜里和查尔冈(Chowdhury and Charoenngam, 2009)通过研究中国、印度、印度尼西亚和巴基斯坦的 PPP 项目发现,政府对私营部门相应的财务补偿支持,是吸引私人部门参与公共项目的必要途径之一,以上四个国家均存在政府对私人部门的财务补贴,研究指出政府补贴是影响 PPP 项目融资的重要因素之一;熊伟和张学清(Xiong Wei and Zhang Xueqing, 2014)探讨了 PPP 项目再谈判中的政府补偿形式,提出总价调整补偿、特许经营期延长及政府根据年现金流量调整补偿三种方式,认为补偿的关键是对未来可变现现金流量的正确预测,并提出预测可用时间序列模型。高颖和张水波等(2015)对不完全合约下 PPP 项目的运营期延长决策机制进行研究,认为对私营部门而言,政府补偿并不是需求量下降时保障合理利益的唯一途径,私营部门自身也可通过降价来获得自身收益与消费者剩余的帕累托改进,而在政府应当补偿情形下,运营期延长机制一定条件下可以实现双方的帕累托改进,同时运营期延长的有效范围与政府及私营部门的运营成本和双方再谈判成本均有关。

1.2.4 PPP 项目补偿模型研究

菲林等(Fearn-ley et al., 2004)根据项目实际运营绩效,讨论了挪威城际轨道的补贴问题;凡尔文(Vanreeven, 2008)对公共交通项目的补贴进行研究,并建立此类项目的一般补贴模型,认为政府补贴与莫宁效应之间不存在关联性。霍恩(Ho, 2006)应用动态博弈模型研究了政府的事后补偿机制,对政府应当给予私人部门转移支付的范围进行探讨;戴米·张(Demi Chung, 2010)将目前城市轨道交通 PPP 项目的采购模式划分为四种主要类型,并结合各采购模式的不

同提出了相应的风险分担建议；卡门等（Carmen et al.，2008）建立了港口设施 PPP 项目的动态补偿模型，即政府给予私营部门第 j 年的补偿额度是该年累积净现值与上一年 $j-1$ 年累积净现值之差，同时还需考虑私营部门的最低期望收益，从而动态确定政府的补偿额度；熊伟和张学清（2010）使用时间序列方法估计了一个城市轨道交通 PPP 项目的未来现金流量，并讨论了在风险发生的情况下政府应采取的补贴方法。

1.2.5 PPP 项目失败风险研究

唐李亚宁、沈启华和艾迪沃伦·程（Tang L Y, Shen Q and Cheng E W L, 2010）提出了风险分配的适配原则，导致 PPP 项目失败的方面有很多种，种类千差万别，双方的技术和管理能力都不一样，无论是经济能力还是技术能力，都应当保证承担责任的这一方能够有足够的力量来胜任。蒋世杰、申丽茵、彭毅等（Jiang S J, Shen L Y, Peng Y, et al.，2011）建立了失败风险控制的模型构架，他们指出 PPP 项目的开展中，导致失败的风险并不是一成不变的，有些项目的风险没有统一的规律性，项目不同，外界的条件就会发生变化。在平时的项目开展过程中，如果风险使得双方的谈判破裂，那么就应当采用风险补偿价格来进行弥补某方的利益。他们所建立的模型不是动态的，无法起到动态的监管，不能反映全寿命周期短项目发展进程的变化。刘宪宁等（2011）通过层次分析法的运用和分析，制定出了针对 PPP 项目的五大失败风险因素的全方位整体评价模型，利用各层指标和单个的指标两者之间相互作用，赋予的不同权重的等级重要性，最后得出了所有因素的综合评价指标体系，项目公司根据得出的结果反馈，决定是否在某国采用此方式进行工程的承包。

1.2.6 PPP 项目非正常退出研究

杰森（Jensen O, 2016）；程海群和洪国安（2011）等分别从契约设计角度和保护私人资本出发，指出项目提前终止信息不对称、风险分担不合理、监管失利、公众反对、政策调整和发生不可抗力会导致项目提前退出。现阶段通过案例研究项目退出影响因素较多。戴德（2010）、德米勒（2011）、宋金波和常静（2014）等人首先探索 PPP 项目提前终止的根源及其特征，其次通过不同领域筛选出致使 PPP 项目提前终止的关键影响因素，分别界定清提前终止发生的情况并给予相应的措施来避免项目的提前终止，为政府部门与私人资本顺利实施 PPP 项目提供了借鉴和指导。曹君丽（2013）通过研究 PPP 模式应用较为成熟发达国家的基础设施项目的案例，归纳了 SPV 再融资、债务重组、协议转让、破产清

算、收购与兼并等形式的 PPP 项目退出机制方式,同时根据国内基础设施项目的政府与社会资本合同的退出机制的设置状况,指出现阶段建立健全多方位、多路径的基础设施项目公司的退出机制是提高 PPP 模式在我国成熟应用水平的重要突破。卡琳·拜德(Karin Bryder, 2016)在 *Virtual Business Models* 一书中认为退出在一个虚拟公司中占据着重要位置,有关股东和投资者的利益,投资者等人在合适的时机可以选择公开发行人股票等退出方式获得利益,设置完善的退出方式可以激发社会资本及其他股东的活力。

1.3 中国式 PPP 项目发展的现状及问题

1.3.1 中国特色 PPP 模式的发展困境

当前我国 PPP 模式学术界、实务界多数仍在借鉴并沿用日本、欧美等国的发展经验,在我国大力推行的过程中并没有充分结合我国特殊的国情,在我国它们的经验适用度最多只有 25% (主要是 PPP 政府管理的那部分)。因为中国特殊的环境和条件,因此国外成熟的经验并不与我国完全相匹配。从 2014 年财政部正式颁发第一个推广 PPP 的文件《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》至今,我国始终面临着 PPP 项目落地难的问题。一方面政府的推广力度很大:中央各个相关部门及地方政府颁布了一系列 PPP 指导文件,并推出了 2 万多亿 PPP 项目,各省市也纷纷成立了 PPP 推行和管理部门;同时我国 PPP 模式政府主导地位过高,受相关政策法规影响较大,2017 年财政部办公厅《关于规范政府和社会资本合作 (PPP) 综合信息平台项目库管理的通知》等重磅政策文件的影响,对规范的 PPP 市场的形成产生了直接的效果,一些不合规的 PPP 项目直接清除出库。

相比较国外成熟的 PPP 运作模式,我国仍处在法律法规完善阶段。我国政府方与外国的政府方 (Public),其行政体制、地方债务等情况具有极大差异。

相比较国外灵活的私营部门 (Private),我国社会资本方的运作经验、规模体量以及国有企业的绝对优势地位仍须改善。一是社会资本不同。欧美国家对 PPP 发展的相关市场配套产业链比较成熟 (咨询、金融、技术、运营管理),因此政府只要做好引导规划,市场条件就能支撑 PPP 的顺利实施,但我国由社会资本方负责的设计、建设、运营、维护等所需的市场服务供应链几乎空白,PPP 的推行没有市场支撑,全靠政府力量推动;因此不论政府付出多大努力,总是发现与市场对接不上。二是市场规模不同。国外的 PPP 模式是管理模式、融资模式,

确切地说是项目模式，但中国不仅是项目模式，更是产业模式。脱离 PPP 相关的产业链要素条件，用行政的手段和项目操作手段在我国推动不了 PPP 发展。

1.3.2 发展中国特色 PPP 模式的难点

广大企业积极投入 PPP 的热潮中，市场热情非常高，但 PPP 落地率却不及预期。目前 PPP 发展困境大致归结为以下几点：

- (1) 中国地方政府的信用及法治程度不足，社会资本不敢轻易进入；
- (2) 地方政府债务高且没有足够的财力支撑 PPP 的实施；
- (3) 金融机构支持力度不足，融资主要还靠投资企业提供担保，而不是以项目未来收益权作抵押；
- (4) 各个部门在 PPP 的推广方面由于部门利益导致实施的统一性、协调性不高；
- (5) PPP 没有立法土地政策，制约 PPP 的推广。

1.4 本章小结

本章主要介绍了 PPP 项目近年来的发展和研究，重点讨论在中国特色背景下 PPP 项目的发展问题。从 PPP 项目的研究背景及意义入手，分析当前 PPP 项目的应用范围、所处的治理地位等。通过对 PPP 项目相关的国内外文献进行梳理，从中提炼出研究重点与问题，结合中国 PPP 项目的发展背景，探索在实际操作中出现的困境。理论与实际相结合，提出中国特色 PPP 项目可持续发展的难点，在接下来的章节中予以解决。

第2章

PPP 的相关概念及理论基础

2.1 PPP 模式

2.1.1 PPP 模式概念

PPP 模式即 Public - Private - Partnership 的字母缩写，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

公私合作伙伴关系（PPP）以其政府参与全过程经营的特点受到国内外广泛关注。PPP 模式将部分政府责任以特许经营权方式转移给社会主体（企业），政府与社会主体建立起“利益共享、风险共担、全程合作”的共同体关系，政府的财政负担减轻，社会主体的投资风险减小。PPP 模式比较适用于公益性较强的废弃物处理或其中的某一环节，如有害废弃物处理和生活垃圾的焚烧处理与填埋处置环节。这种模式需要合理选择合作项目和考虑政府参与的形式、程序、渠道、范围与程度，是值得探讨且令人困扰的问题。

2.1.2 PPP 模式特征

伙伴关系、利益共享、风险共担是 PPP 模式的三个重要特征。

伙伴关系：伙伴关系是 PPP 模式的本质体现，是 PPP 最首要的特征。合作企业的存在基础是目标或者利益的一致性，伙伴关系的形成和维持与此基础密切相关。在 PPP 项目中，公共部门和非公共部门两者的目标将会是一致的：使用最

少的资源,产出最优质的产品或者提供最优质的服务以达到资源优化配置的目的,通过合作,双方达到追求利益最大化,实现社会公共福利的目标。在我国,PPP的伙伴关系既可以体现为合伙制,也可以体现为股权制等。而利益共享和风险共担是使这种伙伴关系保持长久和发展所必须具备的不可或缺的特征。

利益共享:在PPP模式中,它的含义不仅仅是公共部门和非公共部门之间的利润共享,在公益性项目中采用PPP模式,在追求经济利润最大化的同时也要追求社会福利的实现。单纯地追求利益会损害公共利益,也会使公共产品的用户产生强烈不满。所以利益共享是公共部门和非公共部门的成果共享,与此同时非公共部门在参与项目过程中将会取得相对稳定的投资回报。

风险共担:收益和风险是相对应的,PPP项目在利益共享的同时也必须强调风险共担,风险共担是维持伙伴关系的另一个重要基础。PPP项目成功的关键在于各参与主体之间公平合理地分担项目风险,将不同性质的风险交由最善于应对该风险的合作方承担,就可以实现项目成本的最小化,PPP项目中,风险分担追求的是整个项目风险的最小化,采取有效分配风险和应对措施是风险共担的重要原则。

2.1.3 PPP 模式执行原则

2.1.3.1 物有所值原则

一个组织动用所能汇集到的所有力量和资源获得的长期最大利益叫作物有所值。为了实现公共资源配置利用效率最大化,在国际普遍使用的评价传统基础之上,运用有PPP模式的评估体系,能够在很大程度上解决这个问题。根据国际经验,欧盟成员国政府采购的核心标准是“最具经济优势和出价最低”,其要义就是“物有所值”。而曾经作为欧盟一员的英国,其政府明确将物有所值作为政府采购的首要原则,即在政府进行工程实施、购买产品以及服务时,应达到用最小的花费收获最大的价值的目的。同时,英国政府还强调,物有所值原则不仅体现在购买产品或服务的阶段,还体现在整个生命周期的成本——收益分析中。

2.1.3.2 财政承受能力原则

财政承受能力论证,是指对PPP项目的各项财政支出责任进行识别和测算以及对项目实施给当年或者今后年度财政支出所造成的影响进行科学评估,为PPP项目财政管理提供依据。

2.1.3.3 补充原则

除两大原则外,在筛选PPP模式项目时,补充性原则也可参考以下标准: