

AND

PPP MODEL RISK

GOVERNMENT
RISK STRATEGY

破局

PPP模式风险与政府风险
应对策略

潘萍 江帆 /著



法律出版社 LAW PRESS

涉外借

PPP MODEL RISK AND GOVERNMENT
RISK STRATEGY

破局

PPP模式风险与政府风险
应对策略

潘萍 江帆/著



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

破局：PPP模式风险与政府风险应对策略 / 潘萍，
江帆著. -- 北京：法律出版社，2018

ISBN 978-7-5197-2420-7

I. ①破… II. ①潘… ②江… III. ①政府投资—合
作—社会资本—风险管理—研究—中国 IV. ①F832.48
②F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第151965号

破局:PPP模式风险与政府风险应对策略
POJU:PPP MOSHI FENGXIAN YU ZHENG FU
FENGXIAN YING DUI CELUE

潘萍 江帆 著

策划编辑 李群
责任编辑 李群 李璐
装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社
开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 18
字数 249千
版本 2018年8月第1版
印次 2018年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071010/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-2420-7

定价:59.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

我国政府自 2014 年以来大力推广运用 PPP 模式,大量 PPP 项目的快速推进与 PPP 项目本身的高风险特质对当前各级政府的风险管理能力提出了新的挑战。政府一方面需要从全局角度审视大规模的 PPP 应用对宏观经济和社会系统的运行与可持续发展造成的影响,另一方面也需要从微观层面思考在具体的 PPP 项目中,如何有效管理政企双方长期合作过程中的各类风险。

遗憾的是,我国目前市面上的 PPP 书籍显然还存在着一些供给短板,并不能满足政府对于 PPP 理论指导的特殊需要,例如,绝大多数有关项目风险管理特别是 PPP 项目风险管理的书籍都是以市场企业为本体立场,着重探讨企业如投资者和金融机构实施具体 PPP 项目的风险管理方法、模型与流程,未必能充分反映 PPP 实践中政府的合作角色内涵与监管权力特征;而少数以政府为本体的风险管理书籍则主要以社会风险管理为核心,着重探讨政府处理公共危机事件的策略、措施与程序,至多也只能构成 PPP 项目全生命周期风险管理过程中的事后管理。而且,PPP 模式具有刚性的法律政策的规制特征,作者如果缺乏系统的法律法规政策知识与规制视角,很容易脱离中国的制度环境,难以对 PPP 实践形成有效的指导。

因此,我很高兴看到这本《破局:PPP 模式风险与政府风险应对策略》书籍的出版,作者以其丰厚的法律知识、丰富的实务工作经验,结合 PPP 项目运作的合规流程,从政府角度,对 PPP 的风险管理问题进行了清晰与

有益的思考与探索。该书的主要学术价值在于以政府为本体的视角,结合了我国国情实际与制度环境,针对政府对 PPP 的特殊理论诉求,进行了本土化、系统化、规范化、务实化的 PPP 风险管理研究和解读;突出的应用价值则在于本书不仅有助于各级政府 PPP 工作人员精准把握 PPP 模式内涵、PPP 政策本意、PPP 规范运作要点,更有助于理性认知 PPP 可能产生的微观项目风险与宏观系统风险,进而有助于掌握和运用科学的风险管理方法,促进 PPP 的规范实施、高效推进与可持续发展。

经过四年来我国 PPP 的大规模推广应用,现在已经到了总结经验、完善提高的最佳阶段,2017 年以来我国大量 PPP 书籍的出版就是证据,这本书的出版更是为 PPP 书籍“百花齐放、百家争鸣”的一个有利补充,值得 PPP 人士特别是各级政府 PPP 工作人员认真阅读。



2018 年 2 月 12 日

(王守清,清华大学 PPP 研究中心首席专家,清华大学建设管理系教授、博导,中国高校 PPP 论坛学术委员会主任。)

英文术语缩略词索引表

缩略语	英文解释	中文解释
A		
ABS	Asset - Backed Security	资产支持证券
B		
BLOT	Build - Lease - Operate - Transfer	建设—租赁—运营—移交
BLT	Build - Lease - Transfer	建设—租赁—转让
BOO	Build - Own - Operate	建设—拥有一运营
BOOT	Build - Own - Operate - Transfer	建设—拥有一运营—移交
BOT	Build - Operate - Transfer	建设—运营—移交
BRT	Bus Rapid Transit	快速公交系统
BT	Build - Transfer	建设—移交
BTL	Build - Transfer - Lease	建设—转让—租赁
C		
CPI	Consumer Price Index	居民消费价格指数
D		
DBFO	Design - Build - Finance - Operate	设计—建设—融资—运营
DBFOM	Design - Build - Finance - Operate - Maintain	设计—建设—融资—运营—维护

续表

缩略语	英文解释	中文解释
DBFOT	Design – Build – Finance – Operate – Transfer	设计—建设—融资—运营—移交
DBMM	Design Build Major Maintenance	设计—建设—主要维护
DBO	Design – Build – Operate	设计—建设—运营
DBOT	Design – Build – Operate – Transfer	设计—建设—运营—移交
DBTO	Design – Build – Transfer – Operate	设计—建设—移交—运营
I		
IUK	Infrastructure UK	英国基础设施建设局
L		
LDO	Lease Develop Operate	租赁—开发—运营
LUOT	Lease – Upgrade – Operate – Transfer	租赁—更新—运营—移交
M		
MC	Management Contract	管理合同
O		
O& M	Operation and Maintenance	运营与维护
OMC	Operation Maintenance Contract	运营和维护协议
P		
PFI	Private Finance Initiative	私人融资计划
PF2	Private Finance 2	新型私人融资
PPP	Public – Private Partnership	政府和社会资本合作
PPPs		全生命周期内政府支出净成本现值(PPP 值)
PSC	Public Sector Comparator	公共部门比较值
PPPI	Public – Private Partnership Institution	公私合作伙伴委员会

续表

缩略语	英文解释	中文解释
PUOT	Purchase – Upgrade – Operate – Transfer	购买—更新—运营—移交
R		
REITs	Real Estate Investment Trusts	房地产投资信托基金
ROT	Rebuild – Operate – Transfer	重建—运营—移交
S		
SC	Service Contract	服务协议
SPC	Special Purpose Company	特殊目的公司
SPV	Special Purpose Vehicle	特殊目的实体
T		
TOT	Transfer – Operate – Transfer	移交—运营—移交
V		
VFM	Value for Money	物有所值

目 录

第一章 PPP 模式理论的框架认知	1
一、PPP 模式的基本概念	1
二、PPP 模式的本质内涵	5
三、PPP 模式的功能价值	9
第二章 PPP 模式发展的历史梳理	15
一、PPP 模式的国际演进	15
二、PPP 模式的中国发展	19
三、PPP 模式的推广运用	23
第三章 PPP 模式风险的实证分析	29
一、PPP 国际失败案例考察	29
二、PPP 中国失败案例回溯	37
三、PPP 模式风险特征分析	44
第四章 PPP 项目风险的基本类型	51
一、PPP 项目的宏观层面风险	51
二、PPP 项目的中观层面风险	56

三、PPP 模式的微观层面风险	63
第五章 PPP 模式合作的利益冲突	68
一、PPP 模式的多元主体利益	68
二、PPP 模式的公—私利益冲突	73
三、PPP 模式的公—公利益冲突	78
第六章 PPP 模式推广的系统风险	84
一、PPP 模式的内在固有缺陷	84
二、PPP 模式的推广运用风险	90
三、PPP 模式与政府债务风险	96
第七章 PPP 模式运用的综合决策	103
一、PPP 模式适用范围及标准	103
二、PPP 模式运用的物有所值评价	109
三、PPP 模式运用的财承能力	114
第八章 PPP 运作方式的合理选择	120
一、PPP 运作方式的基本类型划分	120
二、PPP/特许经营/政府购买服务	126
三、PPP 主要运作方式特征把握	131
第九章 PPP 合作伙伴的最优采购	138
一、社会资本方选择范围与标准	138
二、民营企业参与困境及其破解	144
三、社会资本方采购理念与方法	149

第十章 PPP 模式风险的科学管理	157
一、PPP 的政府风险管理总论	157
二、PPP 模式的风险分配原则	163
三、PPP 模式的风险共担精神	168
第十一章 PPP 项目公司的风险防控	175
一、PPP 项目公司的基本功能	175
二、PPP 项目公司的设立规范	181
三、PPP 项目公司的资本结构	186
第十二章 PPP 项目融资的综合支持	192
一、PPP 项目融资障碍探析	192
二、PPP 政府投资基金概述	197
三、PPP 项目的资产证券化	202
第十三章 PPP 项目合同的适当履行	208
一、PPP 合同履行的契约精神	208
二、PPP 合同履行的政府保证	214
三、PPP 合同履行的协议变更	219
第十四章 PPP 项目执行的有效监管	226
一、PPP 项目执行监管的主要内容	226
二、PPP 执行监管的关系治理	231
三、PPP 执行监管的绩效评价	237
第十五章 PPP 回报机制的合理设置	243
一、PPP 项目使用者付费机制	243

二、PPP 项目的政府付费机制	248
三、PPP 可行性缺口补助机制	253
第十六章 PPP 项目运作的民主公开	260
一、PPP 运作的公众参与机制	260
二、PPP 运作的信息公开要求	266
三、PPP 运作的项目入库管理	271
致 谢	277

第一章

PPP 模式理论的框架认知

PPP 模式理论是 PPP 项目建设的理论指导,是 PPP 项目建设的理论支撑。PPP 模式理论是 PPP 项目建设的理论指导,是 PPP 项目建设的理论支撑。PPP 模式理论是 PPP 项目建设的理论指导,是 PPP 项目建设的理论支撑。

基于多国长期实践的成功经验与失败教训,PPP 已经形成了一套发展成熟、内容丰富的专门知识与系统理论。这些知识与理论反映了 PPP 模式的存在本质与普遍规律,是政府精准把握 PPP 政策精神实质、科学推进 PPP 项目建设的必要基础与前提预备。在 PPP 模式推广运用的时代背景下,政府作为 PPP 模式运用的决策者与项目实施的主导者,需要深入理解、准确认知的基本问题包括:什么是 PPP? PPP 的本质内涵是什么? PPP 具有哪些功能价值,并缘何会成为一项牵涉国家发展改革全局的重要举措?

一、PPP 模式的基本概念

国际上,PPP 的概念具有广义和狭义的区别。其中,广义的 PPP 泛指一种公共服务的提供机制,介乎于公共产品完全由公共部门提供与公共基础设施私有化后公共产品完全由私人部门提供的两种极端形式之间,即只要在公共产品提供的具体流程(包括设计、投资、建设、运营、维护等各个环节)中存在公共部门与私人部门基于长期协议的合作,便可称为 PPP。而狭义的 PPP 则是一系列具体项目融资方式的总称,特别强调公共部门与私人部门在 PPP 项目协议签订的基础上组成特殊项目公司,并由私人部门与公共部门依据 PPP 项目协议,共同设计开发,共同承担风险,

开展公共产品提供全程合作,期满后再将项目设施移交给政府。也就是说,与内容极为宽泛、形式极富弹性的广义 PPP 相比,狭义 PPP 的主要特征在于它对公私部门之间的合作程度与合作形式具有更高的要求,即不仅要求公共部门更深入地参与项目中后期的建设管理运营过程,同时也要求私人部门更深入地参与项目前期阶段可研、立项等工作,以此确保公私部门在信息更为对称的基础上实现更长时间的全程合作。

当前,在世界范围内,PPP 并没有形成一致的、统一的标准概念或权威定义。例如,加拿大 PPP 国家委员会定义的 PPP 是指“公共部门和私人部门基于各自的经验建立起的一种合作经营关系,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,以最好地满足事先清晰界定的公共需求”^①;美国 PPP 国家委员会定义的 PPP 是指“一种介于外包和私有化之间,并结合了两者特点的公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求”^②;欧盟定义的 PPP 是指“公共部门和私营部门之间的一种合作关系,双方根据各自的优劣势共同承担风险和责任,以提供传统上由公共部门负责的公共项目或服务”^③;世界银行定义的 PPP 是指“一种私营部门和政府部门之间的长期合同关系,用以提供公共设施或服务,其中私营部门承担较大风险和管理职责”;亚洲开发银行定义的 PPP 是指“在基础设施和其他服务方面,公共部门和私营部门的一系列的合作关系,其特征有:政府授权、规制和监管,私营企业出资、经营提供服务,公私长期合作、共担风险、提高效率和服务水平”。

综合比较当前世界范围内各种关于 PPP 定义的表述,可以发现,相比

① Allan R J. , PPP: a review of literature and practice, Saskatchewan Institute of Public Policy Paper, 4. 1999.

② For the good of the people: using PPP to meet America's essential needs. The National Council for PPP, USA. Journal of Women's Health, 2002.

③ The European Commission Guidance for successful PPP, 2003.

于 PPP 的狭义理解,更受青睐的是 PPP 的广义概念。也就是说,世界各国及相关组织并不特别着力于 PPP 作为一种融资工具的功能定位,而是极为开放地将其解释为公共部门与私人部门之间为提供公共产品而建立的一切合作关系。这种世界定义的潮流旨趣,不仅预示了未来 PPP 模式发展的蓬勃前景与旺盛活力,同时也确证了 PPP 已然成为国际流行的公共产品供给方式。在此基础上,同样可以发现的是,PPP 的概念本质上只是一种“仁者见仁、智者见智”的地方性知识。基于特定化的国情背景与意识形态,基于多样化的操作实践与文化传统,不同国家或组织定义的 PPP 概念必将呈现出诸多差异。这就像德国学者 Norbert Portz 所认为的那样:“试图去总结 PPP 是什么,或者应该是什么,几乎没有任何意义。它没有固定的定义,并且很难去考证这个含义模糊的英文单词的起源,PPP 的确切含义要根据不同的案例来确定。”

然而,无论是基于认识论的前提设定,还是基于实践论的标准统一,对于某一国家的具体实践而言,本质上可以开放阐释的 PPP 概念必须始终结合特定的国情背景才能得到清晰的界说与固定。2014 年 9 月,财政部在《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》中指出:“政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过‘使用者付费’及必要的‘政府付费’获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。”对此概念,一些批评人士认为至少存在三处逻辑障碍或语法失当:(1)舍弃“公私合作”的定义传统,将 PPP 表述为“政府与社会资本合作”存在政府与“钱(资本)”合作的伦理困境;(2)要求“资本”承担“大部分工作”,不仅超越了“资本”的实际能力,同时也因“大部分工作”的意指不明而导致实际理解困难;(3)将政府部门的职责局限于“价格和质量监管”,极大地限制了 PPP 全生命周期各阶段政府的权利内容与责任范围。

这些批评意见存在中肯之处,但却并未妨碍财政部提出的 PPP 概念迅速通行并得到广泛认同。财政部着眼于 PPP“长期合作”的特征,通过阐释政府与社会资本之间的责权利分配结构来说明 PPP 的概念意指,已然在立足国情的基础上涵盖了 PPP 模式的基本要点。舍弃传统“公私合作”的说法,将 PPP 定义为政府与社会资本合作,不仅客观反映了汉语之“公私”无法精准对应英文之“Public - Private”(公共部门—私人部门)的语义事实,同时也避免了 PPP 与历史中作为国家对民族资本主义工商业实行社会主义改造的手段,即“公私合营”术语之间的概念混淆,并明确了国有企业参与 PPP 的合法资格。事实上,发改委亦认同 PPP 是一种政府与社会资本的合作关系,并指出 PPP 是“政府为增强公共产品和服务供给能力,提高效率,通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系”^①。而比较两大部委的 PPP 政策概念,虽然在语言外观上基于定义重点的不同而呈现出差异,即财政部重视 PPP 的工作分工与收益机制,发改委强调 PPP 的实践目的和操作方式,但在本质精神上,二者已经达成了高度的一致。

当然,在 PPP 模式推广运用的初期,财政部与发改委对于 PPP 模式的理解仍然存在些许差异。例如,关于社会资本的范围,财政部的最初界定是“已建立现代企业制度的境内外企业法人,但不包括本级政府所属融资平台公私及其他控股国有企业”,发改委的最初界定是“符合条件的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业,或其他投资、经营主体”。这种差异性规定的存在,不仅反映了财政部自始便偏向于狭义理解 PPP 的概念范围,发改委则更大程度地接受了 PPP 的广义特征,同时也在客观上导致了实践层面的理解混乱。尤其是 2015 年 4 月《基础设施和公用事业特许经营管理办法》颁布后,其中第三条规定“特许经营”是指“政府采用竞争方式依法授权社会资本通过协议明确权利义务和风险分担,

^① 国家发展改革委《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资[2014]2724 号)。

约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益,提供公共产品或者公共服务”,使得 PPP 与特许经营的界限更加模糊。

鉴于此,2015 年 7 月,国务院办公厅在转发《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发〔2015〕42 号)中指出 PPP“是政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本,双方按照平等协商原则订立合同,明确责权利关系,由社会资本提供公共服务,政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价,保证社会资本获得合理收益”;PPP 包含“特许经营”,“特许经营”作为 PPP 实施方式的一种,在能源、交通运输、水利、环保及市政公用等特定领域及需要实施特许经营时适用;PPP 中的“社会资本”是“国有控股企业、民营企业、混合制所有企业等各类型企业。包括已经建立现代企业制度、实现市场化运营的,在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下的地方政府融资平台”。至此,作为对既往各部委 PPP 政策的协调、梳理和纠偏,42 号文完成了中国政府对于 PPP 概念定义的总结升华与清晰厘定。

二、PPP 模式的本质内涵

简单的概念表述难以穷尽 PPP 模式的丰富内涵,只有从“平等合作”“风险共担”“利益共享”“伙伴关系”的四大维度深入理解 PPP 的内在本质,政府才能正确划清真假 PPP 的界限,并自觉防范项目的运作实施出现违法违规的情况,背离中央政策的精神实质。

1. 平等合作

经过市场经济的长期规训,“竞争”在通常观念中已被视为效率的保障与资源优化配置的基础。但正如马歇尔在《经济学原理》中所指出的:“竞争可以是建设性的,也可以是破坏性的。即使其为建设性的时候,竞