

PPP理论、实务与法律制度丛书

丛书主编 / 程天权

丛书副主编 / 李家福 赵仕坤

Public Private Partnership

政府与社会资本合作

PPP

理论、实务与展望

Theory Practice and Prospect

欧阳帆 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

PPP理论、实务与法律制度丛书

丛书主编 / 程天权

丛书副主编 / 李家福 赵仕坤

Public Private Partnership

政府与社会资本合作

PPP

理论、实务与展望



Theory Practice and Prospect

欧阳帆 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与社会资本合作: PPP: 理论、实务与展望 /
欧阳帆著. —北京: 中国法制出版社, 2018. 8
(PPP 理论、实务与法律制度丛书/程天权主编)
ISBN 978 - 7 - 5093 - 9718 - 3

I. ①政… II. ①欧… III. ①政府投资 - 合作 - 社会
资本 - 研究 IV. ①F830. 59②F014. 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 202673 号

责任编辑 马金凤

封面设计 杨泽江

政府与社会资本合作 (PPP): 理论、实务与展望

ZHENG FU YU SHE HUI ZI BEN HE ZUO (PPP): LILUN、SHI WU YU ZHAN WANG

著者/欧阳帆

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2018 年 9 月第 1 版

印张/16.5 字数/206 千

2018 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9718 - 3

定价: 65.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66070046

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

PPP的理论、实务与法律制度丛书主编简介

程天权，男，教授，博士生导师，中国教育后勤协会会长，中国人民大学公共治理研究院院长，原中国人民大学党委书记、校务委员会主任，全国政协委员。主要从事中国法制史、中国法律思想史、中国政治思想史，秦、唐、清等断代法律史研究、中国当代政治制度研究、中国高等教育研究等。

李家福，男，管理学博士，研究员，现任中国人民大学公共管理学院党委书记兼副院长。主要研究领域为公共行政、领导科学和社会治理。在《教学与研究》《中国高教研究》《政府采购与PPP研究》《国家治理》等期刊发表多篇论文。

赵仕坤，男，管理学博士，北京中泽融信管理咨询公司总经理，立信评估集团高级合伙人，国家发改委、财政部PPP项目双库专家，负责财政部《PPP项目绩效管理操作指引》《PPP项目资产评估及相关咨询业务操作指引》《财政支出绩效评价操作指引》等多项规定的起草。荣获上海市劳动模范等称号。

本书作者简介

欧阳帆，女，法学博士，新西兰惠灵顿维多利亚大学博士生，中国矿业大学（北京）行政管理系教师，中国人民大学公共治理研究院研究员，新西兰当代中国研究中心兼职研究员。长期从事政府创新与改革领域的教学及研究工作，主持并参与国家级、省部级课题多项，曾获“北京市社会科学理论出版基金奖”资助出版学术专著一部，出版译著、编著多部。

序

人类是一种群居动物，人类社会因群居属性衍生出了独特的族群结构。在原始社会，因为社会生产力的低下，我们的先人结居成部落来共同应对生存安全和温饱问题，原始共产主义环境下集体利益和个人利益是高度一致的。随着生产力解放和社会分工的不断细化，私有制应运而生，不同个体之间的矛盾、个体与部落之间的矛盾逐渐凸显，矛盾的演变与激化推动了社会公权体（如古希腊罗马的城邦，也如古代中国的氏族部落）的诞生，这些公权体受让了个体基于一定社会契约让渡的部分公权力，相应的承担了协调个体矛盾、维护公权体利益最大公约数的责任。社会公权体是现代意义国家的起源，社会公权体的出现也标志着公、私作为矛盾的两大对立面开始以独立形式出现，公与私的矛盾既同一又斗争，成为推动社会进步和人类发展的源泉和动力。

001

政府与社会资本合作（PPP）本质上来说是一种公共部门与社会资本（抑或私人资本）利益共享、风险共担的组织方式，是公、私矛盾同一斗争的重要表现形式。在这个意义上来说，PPP并不是新事物，早在古希腊罗马文明时期的欧洲和中国的封建时代，便有公私合作的例证。两千多年前，伴随着罗马军团的公路系统迅速扩张，罗马帝国建立了一个邮政站网络，这些邮政站实际上是以大型马厩、仓库、作坊、酒店和军队营房为中心的一些小型社区，市政官颁发一个称为“manceps”的契约给中标的商人，这位商人将建设并运营某邮政站五年时间，有时候其职责还包括维护合营公路，这一称为“manceps”的契约框架暗含了现代意义上的PPP核心内涵。在漫长的中国封建时代，同样存在一些朝廷与民间资本合作的例子：宋代手工业中的

“招募制”及“二八抽分制”之所以可以称为中国古代 PPP 的萌芽，是因为其具有了 PPP 最重要的特征——公共部门与民营部门“利益共享”与“风险共担”；清后期的“官督商办”和“官商合办”企业亦体现了 PPP 公私合作的核心特质。

现代意义上的 PPP 起源于西欧（尤其是英国），这种模式推出的初衷是为了弥补公共财政在基础设施建设和社会公共服务提供中的不足。随着 PPP 各项制度建设的不断完善和政府的大力推崇，PPP 模式在英国、欧美和其他一些正在蓬勃发展的国家中不断推广开来，PPP 模式的运用为提高社会公共财政资金利用效率、提升社会基础设施和公共服务供给量和供给品质带来了积极的变化。20 世纪 80 年代，在我国改革开放的大潮中，PPP 作为一种创新性的融资模式被引入国内；进入 20 世纪 90 年代，伴随着社会主义市场经济体制确立和不断发展，以 BOT 为代表的 PPP 模式在国内以持续增长的态势发展；2013 年以来，在中央政府加大对地方政府债务规范力度的背景下，PPP 进入了蓬勃发展的新时期。根据财政部 PPP 项目中心库的统计，截至 2017 年 10 月末，全国入库项目（管理库）的总数量达 6808 个，总投资高达 10.2 万亿元，覆盖 31 个省（自治区、直辖市）及新疆兵团和 19 个行业领域。

在全党全民为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往不懈奋斗的时代背景下，大力推广和创新 PPP 模式对于深化财税体制改革、推进供给侧改革、促进经济转型升级、加快转变政府职能、提升公共治理能力具有重要意义。因而，极有必要做好 PPP 的基础和特色研究。事实上，从 2014 年起，相关研究也出现了“井喷”现象，呈倍数增长，政治、法律、经济、管理、工程等多个学科领域的学者对其进行深入研究，大量的研讨会、国际国内大型学术会议召开，专门的 PPP 研究中心也纷纷成立，PPP 的有关书籍也多了起来。然已有的书籍中，多以“实操手册”与“操作指引”为主，意在全流程指导 PPP 项目运作与实务，而深入、系统地对 PPP 进行理论分析及发展预测的研究则相对罕见。

本丛书主题为“经济新常态下的公私合作”，第一期出版的两本为：《政府与社会资本合作（PPP）：理论、实务与展望》与《全球化视野下的 PPP：政策、法律和制度框架》。前者面向 PPP 的研究者与实施者、以及有意愿深入了解 PPP 的普通读者，溯本清源，探寻了 PPP 的起源、产生与发展，对国际国内的相关研究进行了系统的梳理和归纳，深入浅出地剖析了 PPP 的理论基础与实施框架，并以“善治”为 PPP 发展的路径和目标，对 PPP 的未来进行了展望。后者则主要介绍国外 PPP 制度经验以及梳理中国 PPP 制度发展沿革和现状，是在“借鉴发达国家和新兴国家经验，构建中国特色 PPP 制度体系”这样一个主旨下展开的，通过对国内和国外 PPP 制度发展演变的研究，探求 PPP 制度发展的规律性和可借鉴性。

此两本书均是在大量收集、研究国内外 PPP 最新资料、法律文件的基础上精心写成，体现了作者的专注态度与严谨的学术素养。丛书的出版，对于 PPP 的全新视角解读具有较大的意义。然而，目前很多 PPP 项目正在发生、发展，可能还有更多 PPP 项目即将发生、发展，因此，还需要作者对 PPP 继续进行长期的、追踪式的研究，进而不断深化对这一课题的认识。

003

本丛书由北京中泽融信管理咨询有限公司资助，特此致谢！

程天权
2018 年于北京

CONTENTS 目录

第一部分 政府与社会资本合作 (PPP) 理论

第一章 | 导论 / 5

一、PPP 的产生 / 5

二、PPP 的发生与演进 / 34

第二章 | 界定 PPP / 54

一、PPP 的代表性定义 / 54

二、PPP 与其他相关概念 / 58

三、PPP 的优势与意义 / 63

四、PPP 模式的挑战 / 71

第三章 | PPP 的典型模式 / 79

一、BOT (承建—运营—移交模式) / 79

二、合同外包 (Contracting) / 86

三、PPP 的其他常见形式 / 95

第二部分 政府与社会资本合作（PPP）实务

第四章 | PPP 的框架设定 / 101

- 一、PPP 的政策基础 / 102
- 二、PPP 的法律基础 / 110
- 三、PPP 的规范流程与机构职责 / 122
- 四、PPP 项目投资规划 / 133
- 五、PPP 项目的多元共治 / 141

第五章 | PPP 项目的实施 / 144

- 一、PPP 项目规划 / 144
- 二、PPP 项目风险管理 / 158
- 三、PPP 项目合同设计 / 165
- 四、PPP 项目采购 / 177
- 五、PPP 项目合同管理 / 189

第三部分 政府与社会资本合作（PPP）展望

第六章 | PPP 展望——善治 / 201

- 一、PPP 善治的必要性和内涵 / 201
- 二、PPP 善治的实现 / 214
- 三、PPP 中的政府能力建设 / 238

参考文献 / 249

CHAPTER

第一部分

政府与社会资本合作 (PPP) 理论

Public Private Partnership

第一章 导论

第二章 界定 PPP

第三章 PPP 的典型模式



内容摘要

004

第一部分试图对政府与社会资本合作（PPP）在理论上进行系统和全面的分析、总结和梳理。第一章分析了 PPP 的产生背景，认为它与新公共管理运动存在着密不可分的关系，PPP 的产生早于新公共管理运动，但新公共管理运动将其作为一个重要组成部分，促进了它的复苏和发展，新公共管理运动的理论基础也同样为 PPP 的实践和发展提供了智力支持和理论支撑；在世界范围和中国大陆，PPP 实践都经历了一个逐渐演进的过程，呈现出阶段性态势。第二章对 PPP 进行了界定，在定义方面，目前全球尚未形成对 PPP 的统一认识，在 PPP 的定义上也尚未达成一致，因此本文仅列出了目前使用较广泛、较具有代表性的一些定义，为进一步厘清其内涵，将 PPP 与其他相关概念进行了对比，并分析了 PPP 与其他模式相比所具有的独特优势及意义以及它所面临的挑战。第三章主要分析与探索 PPP 的模式，事实上 PPP 实践中主要有两种典型模式——BOT 与合同外包，其他的很多模式都是这两种的变体，同时，由于各个国家在新的领域、新的工程方面出现了新的情况、新的需求，具体的 PPP 模式的数量也在不断增加。

第一章 | 导 论

PPP, 即 Public - Private Partnership, 是指政府和社会资本合作模式, 根据我国财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》的内容, 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”。“当前, 我国正在实施新型城镇化发展战略。城镇化是现代化的要求, 也是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。立足国内实践, 借鉴国际成功经验, 推广运用政府和社会资本合作模式, 是国家确定的重大经济改革任务, 对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义”。^① 本章将对 PPP 的产生背景、在世界范围内的发展历程、在中国的发生与演进、以及它在全球范围内面临的挑战与机遇进行考察和反思。

005

一、PPP 的产生

在过去的几十年间, PPP 模式对全球各个国家公共基础设施服务的提供产生了革命性的影响, 而综观现代意义上的 PPP 模式之兴起与发展的历史进程, 它与新公共管理运动的逻辑进程呈现出了一致性, 即市场与政府、政府与官僚制组织、政府与公民以及官僚制组织与公民之间的关系应当转变, 主张管理的自由化和管理的市场化, 强调公共管理者去寻找新的创新途径来取得成果或者将先前由政府履行的职能民营化, 尽可能地通过承包或其他类似的安排来确定由别的主体来实施具体的项目。新公共管理破除了公共服务供给的政府垄断状况, 主张充分发挥政府公共部门与私营部门各自优势、进行

① 《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76号)。

相互合作以提供公共服务和公共产品，通过竞争来提高公共服务供给的效率，在新公共管理全球浪潮的推动下，大量 PPP 项目得以产生、发展。

（一）PPP 的产生背景

作为一项发生在基础设施领域的制度创新，PPP 在全世界的发生和发展适应了各国经济迅速发展带来的对公共服务和基础设施提供方面提出的新要求，适应了全球化给公共部门和私营部门所带来的挑战，可见，它的发生并非一个偶然的现象，相反，它有着深刻的经济、政治、社会、思潮等方面的原因及背景。

1. 经济方面

第二次世界大战后初期，西欧和世界大部分地方一样，经历了一个长期的困难时期，一方面，长期的战争压制了消费者对基本生活用品、住房、耐用消费品、半奢侈品、奢侈品的消费需求，这些消费需求在和平得以恢复以后，出现了迅速膨胀的状况；另一方面，在交战国内，大多数生产设备被毁掉或者被挪为军用，各国大多仍然沿用了战时的控制短缺商品的措施。由此就出现了对消费性和投资性商品及劳务的需求与供给有限之间的巨大矛盾。^①在矛盾面前，各国都努力探求各自的改革方案以求解决当时的困难：联邦德国形成了社会市场经济，日本形成了以政府为主导的市场经济，英国采取了国有化措施，法国大力实施经济计划，美国沿袭罗斯福新政时期的一些经济干预措施形成了混合经济。

二十世纪五六十年代是世界经济发展的黄金时期，无论是市场经济国家还是计划经济国家的经济都以前所未有的速度增长，这一时期的经济繁荣表现在高经济增长率、技术革命、管理革命、经济周期不明显、国际贸易与国际投资的增长等方面。这一时代的世界经济增长速度超过了历史上任何时代，根据统计，1948~1971 年，世界工业年平均增长率为 5.6%。经济的高速增长大大提高了劳动者的收入水平，收入的增长进而带来了消费水平的提高、消费结构的变化和消费观念的更新，从而引发了一场“消费革命”，这

^① 参见高德步、王钰：《世界经济史》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 371 页。

场消费革命集中体现在住宅、耐用消费品和服务性消费的增加上。凯恩斯主义将这一时期的成功在很大程度上归功于政府对经济的干预，认为这一时期经济发展导致的经济结构的迅速调整 and 改变、基础工业部门对技术改造的迫切需要、公共设施的建立和扩展、需要投入巨额经费的重大科技研究、社会各生产部门之间的宏观协调、环境的恢复和改善等等问题，单纯依靠市场的力量难以解决，应当由政府通过经济计划、财政政策、货币政策、收入政策以及福利政策等手段，对经济进行宏观调节。

然而，20 世纪 70 年代的中东十月战争导致的石油危机冲击了全球看似繁荣的经济，导致生产资料和生活资料价格猛涨，从而进入了经济滞胀阶段：经济停滞、高失业率、高物价上涨率并存。这一时期内，无论在再生产周期发展的哪一个阶段，也无论资本主义国家的政府采取哪种干预措施，通货膨胀和物价上涨始终保持在一个相当高的水平上，一些国家的消费物价总水平上涨率达到两位数，例如，1975 年英国和日本的物价总水平上涨率分别为 24.2% 和 23.2%。^① 面对滞胀，凯恩斯主义经济学陷入困境，新自由主义经济学开始流行，以弗里德曼为代表的货币学派认为政府干预在长期内不会对经济发展和充分就业产生影响，甚至会由于理性预期和滞后效应而加大经济的波幅，政府的财政政策只是在短期内对国民收入发生影响，而在长期内，政府的支出对私人投资具有挤出效应而不是刺激作用，结果只能是引起通货膨胀、降低国民经济增长率，因此政府只需要执行单一的货币规则，尽量避免国家干预；而供给学派则认为需求扩大不一定造成实际产量的增加，很有可能只是单纯增加了货币量，反而引起了物价上涨，储蓄率下降，从而引起利率上升，影响投资和设备更新，技术变革迟缓，因此，政府应当从提高供给着手，采用降低税率的方法来刺激储蓄，提高私营部门的投资，从而达到经济增长的目的。

2. 政治方面

二战使世界政治中的欧洲中心体系彻底崩溃，欧洲丧失了对世界的影响

① 参见高德步、王钰：《世界经济史》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 394～396 页。