

B

新型城镇化蓝皮书

BOOK OF NEW URBANIZATION

新型城镇化 发展报告 (2015)

PPP模式新探索

主编 / 李伟 宋敏 沈体雁

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S NEW URBANIZATION (2015)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

新型城镇化蓝皮书

BLUE BOOK OF
NEW URBANIZATION



新型城镇化发展报告 (2015)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
NEW URBANIZATION (2015)

PPP模式新探索

主 编 / 李 伟 宋 敏 沈体雁



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化发展报告. 2015, PPP 模式新探索/李伟, 宋敏,
沈体雁主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3

(新型城镇化蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-8664-2

I. ①新… II. ①李… ②宋… ③沈… III. ①城市化-发展-
研究报告-中国-2015 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 313945 号

新型城镇化蓝皮书

新型城镇化发展报告 (2015)

——PPP 模式新探索

主 编 / 李 伟 宋 敏 沈体雁

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈凤玲

责任编辑 / 陈凤玲 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5 字 数: 266 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8664-2

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B-2014-400

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

新型城镇化蓝皮书

编委会

顾问：

- 杨开忠 北京大学秘书长，兼任北京大学发展规划部部长、北京市发展与改革委员会副主任、北京市经济和社会发展研究所所长
- 孙久文 中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长、教授，中国区域科学协会理事长
- 魏后凯 中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员，中国社会科学院西部发展研究中心主任

主编：

- 李伟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、董事长，中国系统工程学会常务理事，中国区域科学协会常务理事
- 宋敏 北京大学经济学院教授、金融系主任、金融创新与发展研究中心主任
- 沈体雁 北京大学政府管理学院教授，博士生导师

编委：（按拼音排序）

- 陈民 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司总经理、荣邦瑞明城市中国研究院副院长

- 方竹兰 中国人民大学经济学院教授
- 李国平 北京大学首都发展研究院院长、中国区域科学协会副理事长
- 刘云中 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究室主任、研究员
- 邱爱军 国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心副主任
- 石英华 财政部财政科学研究所区域财政研究室副主任、研究员
- 谭善勇 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授、城市经济管理系主任
- 王德起 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授
- 王一鸣 北京大学经济学院金融系教授、副主任
- 温锋华 中央财经大学公共管理学院副教授、中国区域科学协会副秘书长
- 吴克宁 中国地质大学（北京）土地科学技术学院分党委书记、教授、博士生导师
- 姚永玲 中国人民大学经济学院副教授、美国富布莱特学者
- 叶一剑 凤凰城市与旅游研究院院长、凤凰网城市事业部总经理
- 张耀军 中国人民大学社会与人口学院副教授、人口资源环境经济学研究室主任
- 张占斌 国家行政学院经济学教研部主任、教授
- 赵作权 中国科学院科技政策与管理研究所研究员、中国区域科学协会副理事长

主编简介

李 伟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、董事长、合伙人，中国系统工程学会常务理事，中国区域科学协会常务理事，投融资规划方法的创始人。长期致力于区域经济发展、城市开发建设、城市公共服务、政府投融资、城市营销以及政府投资类企业管理等领域的研究及实践，带领其团队在总结各地城镇化经验和教训的基础上，创造性地提出“投融资规划”方法，填补了将系统工程方法与整合性技术运用于城市建设管理领域的空白，在多个城市进行实践应用，有效解决了地方政府在城镇化建设中遇到的棘手问题，并打造了在国内有广泛影响力的新城发展模式——“长阳模式”，得到了理论界和实践界的广泛认同。先后出版了《投融资规划——架起城市规划与建设的桥梁》、《破解城市建设困局——长阳模式解读》、《破解城投公司困局——探索中国经济发展基因》和《政企合作——新型城镇化模式的本质》等著作，并在凤凰网城市频道开辟专栏，记录对城镇化的实践经验和理论思考。

宋 敏 北京大学经济学院教授、金融系主任、金融创新与发展研究中心主任，香港大学中国金融研究中心创始主任。（曾）兼任中国证券会博士后导师，上交所及深交所博士后导师，香港政府中央政策组（CPU）顾问，香港政府金融人力资源发展委员会成员，深圳前海试验区咨询委员，中国投资公司（CIC）咨询顾问等多项社会职务。出版多部经济及金融学专著并在国内外一流期刊发表论文数十篇。

沈体雁 男，1971年3月生，湖北天门人，博士，北京大学政府管理

学院教授，博士生导师，中国区域经济研究中心常务副主任，首都发展研究院副院长，国家住房与城乡建设部智慧城市专家委员会委员，国土资源部国土资源信息化专家咨询委员会委员，中国区域科学协会秘书长，美国哈佛大学、加州伯克利大学、伊利诺斯大学高级访问学者，世界银行城市发展战略培训专家，*Environmental Planning* (B) 和 *Annals of the Association of American Geographers* 审稿人。主要从事城市复杂动力学、城市与区域规划、空间计量、城市计算、空间综合人文学与社会科学等方面的研究，倡导城市产业集群管理与协同式规划，发表、出版学术论文和著作 50 余篇（部）。

摘 要

党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标，就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。政府和社会资本合作是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。2015 年是 PPP 快速普及和推进的一年，PPP 是 2015 年中国经济的亮点和热点之一。本书立足于 2015 年 PPP 发展状况，向前梳理发展脉络，向后研判发展趋势，在统计资料有限的情况下尽可能地对 PPP 发展情况进行全面总结，并以模式为重点，对 PPP 进行了多角度的深入解析。

全书由总报告、专题报告和后记组成。

总报告即《2015 年 PPP 总体发展情况》。鉴于本书是全面总结 PPP 发展情况的第一部专著，本篇首先对本年度以前 30 多年来 PPP 的发展历程进行了梳理。其次，对本年度 PPP 发展的总体状况进行了总结。最后，根据 30 多年来尤其是 2015 年 PPP 的发展情况，对 PPP 的发展趋势进行了研判预测。

专题报告共十二篇，分别从若干角度对 PPP 模式及相关问题进行了探讨，就 PPP 涉及的海绵城市、养老、镇域整体开发、旧城改造、交通、环卫、内河治理、应急等领域进行专题论述，紧紧围绕“合作”主题，分别从当前政策、行业现状、常见模式、发展方向或建议等方面组织报告，并注重穿插引用数据、图表、案例进行有效支撑和说明，兼顾总结性和资料性价值。专题报告部分涉及很多创新领域，存在很多亮点，如《基于系统视角的城市（区域）整体开发 PPP 模式初探》和《PPP 在镇域整体开发中的应用探索》两篇文章，从新的视角对区域整体开发 PPP 进行了一定的探讨，为城市（区域）发展打开了一扇通往美好前程的窗户，初步展现出这个



PPP 应用新领域的诱人前景。《产业园区基础设施建设 PPP 模式应用研究》一文基于对产业园区的深刻理解，对“产业基础设施”这个新概念进行了全面阐释，为政府和社会资本在产业功能区方面的合作解答了一个重要的疑惑——产业基础设施究竟归谁负责的问题。《PPP 模式解决城市交通拥堵问题思路》和《城市轨道交通 PPP 模式与一般方法论》集中体现了作者在交通 PPP 领域的丰富经验和独到见解，既有实践总结，又有理论高度，堪称交通 PPP 领域研究的佳作。《养老行业的 PPP 创新发展模式》、《旧城改造 PPP 的模式、难点及风险规避》、《环卫领域 PPP 模式实践》和《应急行业 PPP 发展状况、趋势和建议》等几篇文章都是对 PPP 应用新领域的率先探索，体现出极强的专业性和大胆的探索精神。

本书后记也是一篇独立性很强、学术价值很高的文章。此文针对社会对 PPP 的认知误区和各界对 PPP 发展趋势的迷茫情绪展开论述，高屋建瓴，深入浅出，壮怀拨乱反正之心，颇有拨云见日之效，堪称本书的画龙点睛之笔。

本书作者以实战派为主，文章观点多与事实浑然一体，故大小案例穿插于行文或专栏，不另辟案例部分。

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1	2015 年 PPP 总体发展情况	001
一	PPP 在我国的发展历程回顾	002
二	2015 年 PPP 发展状况	007
三	PPP 发展趋势	026

Ⅱ II 专题报告

Ⅱ.2	新型城镇化背景下的 PPP 模式和政策	031
Ⅱ.3	基于系统视角的城市（区域）整体开发 PPP 模式初探	045
Ⅱ.4	产业园区基础设施建设 PPP 模式应用研究	055
Ⅱ.5	我国海绵城市建设商业模式初探	071
Ⅱ.6	养老行业的 PPP 创新发展模式	088
Ⅱ.7	PPP 在镇域整体开发中的应用探索	105
Ⅱ.8	旧城改造 PPP 的模式、难点及风险规避	127



B.9	PPP 模式解决城市交通拥堵问题思路	153
B.10	环卫领域 PPP 模式实践	168
B.11	城市轨道交通 PPP 模式与一般方法论	189
B.12	用 PPP 模式推动城市内河治理	221
B.13	应急行业 PPP 发展状况、趋势和建议	239
B.14	后记：PPP 的雾霾与阳光	257

皮书数据库阅读**使用指南**

总 报 告



General Report

B. 1

2015年 PPP 总体发展情况

陈 民 单红松*

摘 要： PPP 模式在 2015 年总体发展成就突出，政策密度力度大，应用范围不断拓展，立法进程稳步推进，各方主体和投资队伍正在形成，融资渠道日益丰富。但同时也存在基本认知不足等方面的问题。从 PPP 模式的发展历程和 2015 年的发展形势看，PPP 模式下一步的发展前景看好，政策和项目推

* 陈民，北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司总经理。专长于城市开发投资、融资管理，在城市开发、大型基础设施、城市公共服务领域有 10 余年的咨询专业服务经验，在北京、河北、安徽、辽宁、湖南等省份的数十个城市及国家级试验区的投融资顾问工作中做出了出色业绩。作为创建投融资规划方法论体系的主要参与者，10 余年来在城镇化等相关领域发表专业文章数十篇。其中在《系统工程理论与实践》上发表的论文《城市开发演进管理的决策支持方法》被中国系统工程学会授予“优秀论文奖”。另著有《政企合作——新型城镇化模式的本质》等；单红松，城市中国研究院院长助理。长期从事城市（区域）发展、产业发展、旧城改造等领域的研究和规划咨询，（合）著有《北京旧城改造的思考》、《北京旧城改造振兴模式与政策创新研究》、《旧城改造案例研究》和《谋划新城》等。



进都会更稳健，应用范围会进一步扩大，并将出现城区（区域）整体开发运营等新热点。目前阶段限于资料来源、统计口径等条件，对 PPP 模式做全景式准确描述比较困难，但本文仍努力对 PPP 模式 30 年来的发展历程和 2015 年发展现状中能代表阶段特征或未来趋势的重点方面加以总结，以期从中总结出一些规律性和趋势性，为各界了解、参与 PPP 模式及各级政府制定 PPP 政策措施提供借鉴。

关键词：PPP 总体发展情况 政策 趋势

政府和社会资本合作是一个重要的社会进步，是推动国家治理现代化的重要途径。政府和社会资本合作（Public - Private - Partnership，直译为“公私伙伴关系”，缩写为 PPP）模式，最早于 1982 年由英国提出，20 世纪 90 年代初开始随外资一起被引进我国。我国政府在和外资进行基础设施建设运营合作过程中，逐步培养起初步的政企合作意识。随着国家法治化进程的加快和国内社会资本在基础设施领域的经验日益丰富，政府和社会资本合作开始进一步普及和常态化。2015 年，PPP 的全面快速发展并非突发事件，而是市场经济不断发育、发展环境不断成熟、国家治理方式不断改进的必然结果。

一 PPP 在我国的发展历程回顾

事物总是波浪式前进、螺旋式上升的。PPP 作为一种制度化的合作机制，在西方发达国家有 30 多年的历史；而如果从 PPP 的初级形式——BOT 模式兴起开始算则更早一些。我国改革开放以后随外资引进开始引进 BOT 模式，PPP 的实际发展可由此算起。2014 年以前，中国 PPP 的特征主要表现为政府的一种融资方式，按大的阶段可分为两大阶段：第一大阶段是 2000 年以前，主要形式是 BOT，国内民营企业基本没有参与，参与 BOT

的社会资本多数都是外资；第二大阶段是 2000 年以后，中国民营企业开始成为参与 PPP 的重要力量，PPP 的具体模式也开始多样化。从改革开放至今的 PPP 发展全过程按政策和实践特点不同再具体细分，可分为五个阶段。

（一）第一阶段（20世纪80年代 - 1993年）：对 BOT 的探索

改革开放伊始，在对外招商引资中，除了产业投资项目以外，基础设施投资项目也是很重要的内容。深圳、广州、北京等城市在那个时期上马的基建项目开始引进外资，BOT 模式就在项目合作过程中被引进国内。这个时期的典型项目有深圳市广深沙角电厂 B 厂（1984 年签署协议，1986 年开工，1988 年投产；见图 1）、广州白天鹅宾馆（内地首家五星级饭店，1983 年开业）、北京国际饭店（1987 年开业）等。在京、广、深等地试验几年以后，以 BOT 模式引进外资建设基础设施项目的经验开始进入示范推广阶段。



图 1 深圳市广深沙角电厂 B 厂

资料来源：深圳能源集团股份有限公司网站，<http://www.sec.com.cn/Abouts.aspx>。



（二）第二阶段（1994～2002年）：BOT 模式示范推广

1994 年，国家计委选择一些基础设施项目作为试点，选定了一些外资企业进行招商引资，并随资金一起引进 BOT 模式，开始大量应用推广。同年实行的分税制改革也导致了地方财政紧张，和外资合作的积极性大增。这两个政策合力推动形成了 BOT 大发展的局面。1995 年，法国企业授权特许经营的广西来宾电厂 B 厂 BOT 项目成为获国家批准的第一个 BOT 示范项目。1997 年建设完工后好评如潮，引发了此轮 BOT 热潮。紧接着，1996 年法国、日本企业承担建设运营的成都自来水六厂 B 厂（见图 2）BOT 项目成为获国家批准的第一个城市供水 BOT 示范项目。这两个极为成功的 BOT 项目影响深远，引领了以 BOT 为主流的早期 PPP 发展，使 PPP 在市政基础设施领域打下了牢固的根基，至今 PPP 的优势仍然主要在市政设施领域。

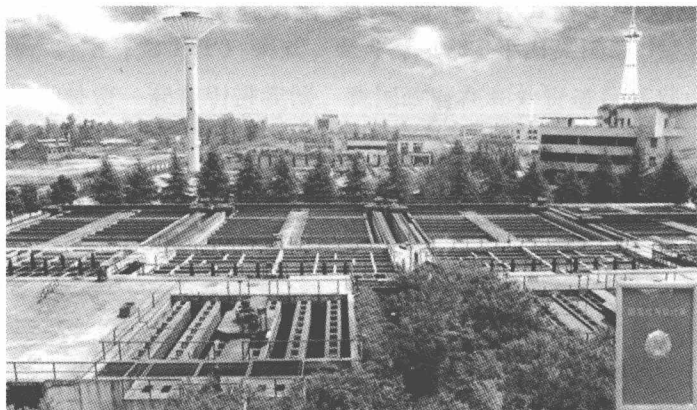


图 2 成都自来水六厂 B 厂

资料来源：中国水利水电七局网站，http://7j.sinohydro.com/Article_Show.asp?ArticleID=23303。

1998 年，亚洲金融风暴对我国经济产生重大影响。一方面社会资本在危机之下趋于自保，另一方面中央财政政策由稳健转为积极，BT、BOT 进入低潮，投资项目数量和金额俱减。但是相关政策和体制机制改革一直在取



得进展。1998~2002年，建设部出台了若干关于公用事业的政策，虽然在该期间因实际情况限制落实程度有限，但在小步前进的实践中取得了进一步的经验，这在后一阶段中演化成很多关于政府投资体制改革的重要政策。

在前两个阶段，虽然还没有使用 PPP 概念，但如果用今天广义 PPP 的概念去看，至少当年的 BOT 项目已经可算作 PPP 的萌芽。

（三）第三阶段（2003~2007年）：PPP 正式提出

2002年前后，经过几年的积极财政政策刺激，政府投资已不能满足持续投资需求。同时，与少数以 BOT 模式建设的合资基础设施项目相比，大部分由政府长期垄断的基础设施运营效率和运营水平之低下一目了然，社会公众对这些落后基础设施和公共服务的怨言开始增多，民营资本也强烈呼吁政府放开更多的投资禁区。

这一阶段，政府投资体制改革大步推进，一个重要转变是把社会资本投资项目审批制改为备案制，同时向社会资本放开过去由政府垄断的基础设施行业。“三个意见、一个办法”^①形成了鼓励社会资本进入公用事业领域的政策组合。PPP 概念在这一阶段北京地铁 4 号线项目建设中被正式提出。

2004 年，《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号）要求，放宽社会资本的投资领域，允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。逐步理顺公共产品价格，通过注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施，鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式，参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。在此文件中，“政府和社会资本合作”还没有形成固定词语，但已经开始以非固定用法使用。

2003 年，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》），从法律上进一步明确了政府职能界限，推动了政

^① 2001 年《国家计委关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》、2002 年《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》、2005 年《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》、2004 年《市政公用事业特许经营管理办法》。



府职能转变和与社会资本合作的进程。《行政许可法》第十二条规定,“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项”可以设定行政许可。

(四) 第四阶段(2008~2013年):在徘徊中积蓄发展动力

2008年,美国次贷危机迅速蔓延成全球性金融危机,中国金融防火墙虽然仍在发挥作用,但此时中国经济外贸依存度已经很高,因此比之前的国际性经济危机受影响更大。中央再次实行积极的财政政策和货币政策,PPP再次受到抑制而进入低潮。

2008年,为实现“保八”增长目标实行的一系列结构调整和房地产调控措施,给地方财政带来了空前的压力,地方政府强烈要求中央放开地方债。2011年底,财政部开始试点实行地方债。此后,地方债迅速增长(见图3)。

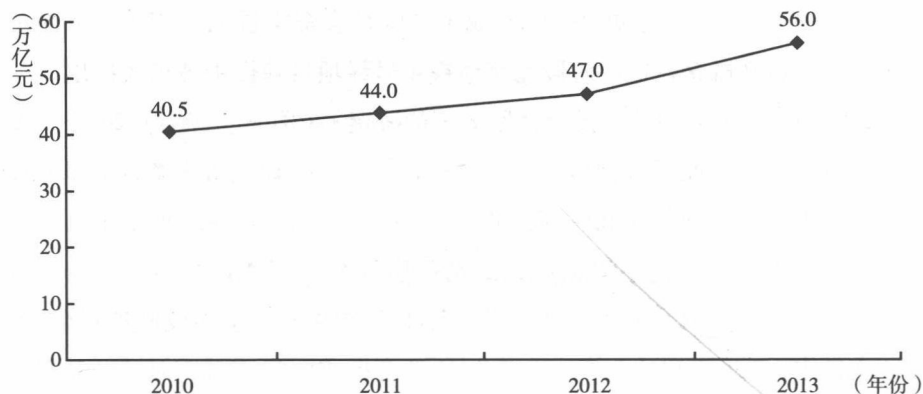


图3 近年来中国政府负债总额

资料来源:中国社会科学院财经战略研究院《中国政府资产负债表》。

据中国社会科学院财经战略研究院2015年8月3日发布的《中国政府资产负债表》,截至2013年底,中国政府负债总额达56万亿元(见图3),其中地方债务18万亿元。据《全国人民代表大会常务委员会预算工作委