



中国财政科学研究院智库丛书  
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

# 以共治理念推进PPP立法

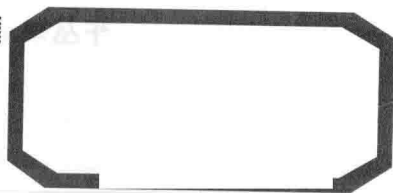
Promoting PPP Legislation Under The Concept of Shared Governance



中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

刘尚希 王朝才 等著

中国财政科学研究院



# 以共治理念推进 PPP 立法

刘尚希 王朝才 等著

中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

以共治理念推进 PPP 立法/刘尚希等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 10

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7015 - 9

I. ①以… II. ①刘… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 立法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 235770 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 20.5 印张 357 000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7015 - 9/F · 5616

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

# 中国财政科学研究院智库丛书

## 编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 苏 明 王朝才 罗文光

白景明 傅志华

# 总 序

党的十八届三中全会在明确“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”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效

果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016 年 7 月

# 序 言

我国正在加快政府与社会资本合作（近似于 PPP）项目落地并大力推进政府与社会资本合作立法研究，本书正是在这种背景下形成的初步研究成果。本项研究成果源自于财政部专项支持的《政府与社会资本合作立法研究》课题，起步于 2015 年下半年。通过实地调研与不同层面和领域的多次座谈会、研讨会，广泛吸取了各方面的意见建议，着力发挥中国财政科学研究院的整体优势，从理论上力求创新，为我国的政府与社会资本合作立法提供理论支撑和基础条件。

过去十多年来，我国从政府特许经营的角度，探索过 BOT、TOT、BT 等模式，积累了不少经验，也有不少教训。最近两三年来，我国吸收国际经验，把国际上流行的 PPP 模式改造为中国特色的政府与社会资本合作，以矫正过去从特许经营视角探索带来的一系列难以解决的体制问题、政策问题和法律问题。基于计划经济放权思维的特许经营，在我国已经完成了它的历史使命。

吸取国际上 PPP 模式的合理内核，我国创建了“政府与社会资本合作”模式（简称“政社合作”），这并不是为了标新立异，而是基于国情的综合考量：社会主义公有制、国有经济的比重以及资本的社会性要求等。我国的政府与社会资本合作近似于国外的 PPP 模式，或者说是中国式的 PPP，但又不等于它，是我国的创新与创造，目前还不完善，还在努力构建与完善之中。

与过去探索的政府特许经营不同，政府与社会资本合作对政府职能和政府治理都提出了新的要求。在政社合作模式中，政府拥有多种身份，既是一

个行政主体，又是一个民事主体，政府与社会资本方之间是基于平等的民事法律关系而进行合作；政府在合作中既是一个所有者，又是一个一般的社会管理者。对于不同条件下的政府身份界定是一个复杂的理论问题，是立法工作中的一个难题，也是立法创新的一个机遇，这在学界产生了许多争议和讨论。

政社合作既是一个发展问题，又是一个改革问题。在发展背景下，政社合作是为了解决政府在资金、技术等方面的不足，实现经济增长、城镇化等发展目标，是连接经济与社会融合发展的一种新模式。在改革背景下，政社合作是在政府与市场分工改革基础上，形成新的合作改革。发挥市场在资源配置中的决定性作用，需要分工改革，即市场化改革，形成市场与政府之间的分工。仅仅有分工改革是不够的，还需要合作改革，即构建使政府与市场形成合力的体制机制。政社合作既是一种微观模式，也是一种宏观机制。通过双方之间能力合作互补，促进政府转型改革，从全能低效政府变为有限高效政府。

政社合作体现政府治理转型的“共治、共建和共享”理念，作为一种新的混合组织形式，形成了新的“风险—利益”关系。从这个角度看，政社合作是基于“共治”理念的一场改革，是国家治理现代化这个改革总目标在公共服务领域的延伸和体现。共治是政社合作的核心，也是政社合作立法的中心思想。

在我国，政社合作立法将面临诸多宏观和微观问题。在宏观层面，需要厘清政社合作与政府采购、政府购买服务的关系，需要理顺与政府采购法、招标投标法等法律之间的关系，需要明确政社合作立法的重大原则性问题，即立一个什么样的法，是粗一些，还是细一点；是偏重于程序、还是实体，是否给地方立法空间，等等。在微观层面，需要明确政社合作合同的法律定位和法律救济途径，政府和社会资本之间的既基于民事又不局限于民事的特殊权利义务关系，以及解决社会资本进入、退出的法律障碍和政策障碍，等等。因此，本书试图从多角度探索政社合作立法的相关问题，并从理论篇、文献书评篇、国外经验借鉴篇、专题篇进行论述，尽可能从理论上把政社合作立法中的关键性问题提出新的认识，有所创新。

本书是对我国政社合作立法研究的初步探索，体系上并不是很完整，提出的关于政社合作立法的主张也不是很成熟，还需要进一步研究和深化。本书以及后续系列研究成果的出版，旨在抛砖引玉，期待政社合作有新认识，政社合作立法有新突破，与业界同仁一道推动我国政社合作事业健康发展。

在这里，要特别感谢财政部党组的高度重视，以及史耀斌副部长、戴柏华部长助理和许宏才部长助理的指导关心和大力支持。条法司、政府与社会资本合作中心、金融司等相关司局的领导也给予了许多指导帮助，不仅挤出时间来参与讨论，也在协作方面提供了诸多方便，在此特表谢忱。

**刘尚希**

2016年9月22日

# 目 录 ■ ■ ■ ■

## 理论篇

|                                                   |                |
|---------------------------------------------------|----------------|
| 以共治理念推进 PPP 立法 .....                              | 刘尚希 ( 3 )      |
| 政府与社会资本合作：公共服务体制机制改革的<br>切入点 .....                | 刘尚希 赵福军 ( 12 ) |
| 对政府特许经营与 PPP 的认识<br>..... 刘尚希 陈少强 陈新平 谭 静 于雯杰 赵福军 | ( 19 )         |
| 科学合理界定政府在 PPP 中的角色 .....                          | 贾英姿 ( 30 )     |

## 文献述评篇

|                         |                    |
|-------------------------|--------------------|
| 述评：财政视角下的 PPP .....     | 赵全厚 姜楠楠 刘超群 ( 45 ) |
| 述评：经济视角下的 PPP .....     | 陈新平 ( 51 )         |
| 述评：法律视角下的 PPP .....     | 孙 洁 ( 63 )         |
| 述评：PPP 立法研究中的热点问题 ..... | 吉富星 樊轶侠 ( 78 )     |

## 国外经验借鉴篇

|                            |             |
|----------------------------|-------------|
| PPP 在国外的兴起与发展初探 .....      | 于雯杰 ( 95 )  |
| 国外特许经营的演变及其理论基础 .....      | 景婉博 ( 102 ) |
| 国外 PPP 和特许经营的关系 .....      | 景婉博 ( 109 ) |
| 国外法律和政策对 SPV 的规定及启示 .....  | 李 欣 ( 117 ) |
| PPP 信息披露机制构建与发展 .....      | 贾英姿 ( 128 ) |
| 医疗视角：来自国外 PPP 的运用与启示 ..... | 陈 龙 ( 141 ) |

## || 专题篇

|                            |     |           |
|----------------------------|-----|-----------|
| PPP 税收立法问题研究 .....         | 孙 静 | 刘尚希 (155) |
| PPP 财政风险研究 .....           | 陈少强 | 朱晓龙 (167) |
| PPP 与地方政府性债务治理相关问题研究 ..... | 樊轶侠 | (208)     |
| PPP 物有所值评价研究 .....         | 程 瑜 | (221)     |
| 关于 PPP 项目几个会计理论问题的探讨 ..... | 韩晓明 | (232)     |
| PPP 的适用性、规范性与地方政府融资 .....  | 吉富星 | (238)     |

## || 实践篇

|                          |             |       |
|--------------------------|-------------|-------|
| 央企参与 PPP 项目的实践创新         |             |       |
| ——基于中国交建集团的分析 ...        | 刘尚希 陈少强 景婉博 | (251) |
| 当前推进 PPP 工作面临的几个难点       |             |       |
| .....                    | 王朝才 张学诞 程 瑜 | (265) |
| 让各类社会资本公平参与 PPP 项目 ..... | 陈少强         | (274) |
| 加快发展 PPP 项目资产证券化 .....   | 赵福军         | (280) |
| PPP 案例分析 .....           | 刘 薇 于雯杰     | (287) |
| “一带一路”建设中的 PPP .....     | 赵福军         | (306) |

|           |  |       |
|-----------|--|-------|
| 后 记 ..... |  | (311) |
|-----------|--|-------|

# 理 论 篇

---





# 以共治理念推进 PPP 立法

---

刘 尚 希

国家治理现代化的核心特质在于“多元共治”。PPP 是政府、市场、社会分工合作提供公共服务的新模式，核心是共治，是公共治理或国家治理在公共服务领域的具体体现。走向共治，需要传统与现代结合起来，把群众路线与现代治理融合起来。这意味着，我国当前的公共治理结构需要重塑，这是 PPP 立法的逻辑前提与理论基础。这其中蕴含着“共治”这个基本理念。具体来说，有几个要点：一是从制度主义转向行为主义，从一刀切式的制度治理转向多元行为治理；二是从放权转向分权，重构多元主体，调动各方面的积极性；三是从注重物权控制转向注重产权构建，强化产权流动和资源合配；四是从正面清单转向负面清单思维，给经济社会主体应有的自主权自治权。

## 一、从制度主义转向行为主义

传统理论认为，公共产品只能由政府单边提供。现实已经突破这种理论。市场也可以与政府合作，共同提供公共产品。在 PPP 立法导向上，要从制度主义的界域思维转向行为主义，从单边思维转向共治理念，从法律文本导向转向法律实施导向。

### （一）从界域思维转向行为主义

当前 PPP 项目落地难的重要原因是其不确定性。PPP 项目合作涉及两个以上主体间的互动。互动过程既不能完全按照市场规则，又不能完全按照政府规则。两种规则都不能单独适用的情况下，政府与社会资本合作的不确定性就会急剧放

大。过去按领域设立的规则如果不适时调整,继续以固化的界域思维应对不确定的现实,显然会碰壁。为此,只有打破既有的非市场即政府的界域思维,从行为视角研究思考不确定的现实才是可行的。既然现有的财政学、经济学、法学理论已经不能很好地解释 PPP 的全球兴起,我们就需要转换研究视角,以创新的思维重新审视既有理论和相关法律制度。

## (二) 从单边思维转向共治理念

从全球来看,政府特许虽然早于现代意义上的 PPP,但政府特许日渐式微,PPP 蓬勃兴起。这预示着公共治理中政府、市场、社会之间的关系在发生实质性变化,公共治理结构处于重塑之中。按照传统的政府、市场之间关系“二分法”的思维和公共服务政府“单边责任”和“单边义务”的理念,政府与市场之间应泾渭分明,公共服务只能由政府提供。完全靠市场或者完全靠政府单边提供公共服务都力所不能及。只有突破“单边思维”局限,实现政府、市场、社会共治,才能形成公共服务供给的强大合力。PPP 强调平等的伙伴关系,本质上体现了一种共治精神。政府与社会资本打破传统的楚河汉界,通过分工合作共同提供公共服务,超越了社会集体行动中的“政府中心论”。这与全面深化治理改革的要求高度契合,顺应了人类文明发展多元共治的基本趋势。

基于平等伙伴关系的 PPP 模式,是一种全程参与、收益共享、风险共担的共治关系。这种共治关系分为两个层面:一是宏观层面公共风险的多元共治关系。公共服务的背后是社会个体无法解决的公共风险,合作提供公共服务,也就是共同治理公共风险,并形成制度安排。这既不是政府资金不足条件下实现减压的权宜之计,也不仅仅是经济学视角下的“物有所值”,而是基于共治的一种价值取向。参与共治,既可以以缴税方式来集体委托政府提供公共服务,也可以直接参与公共服务的提供,企业或非企业组织(社会资本方应当包含盈利性的企业和非盈利性的组织),只是方式的不同。二是微观层面以项目“风险—收益”的分担与共享为核心的缔约关系。这种缔约关系是平等的、自愿的、自主的,当然也是自治的。这可以发挥市场、社会两类主体的作用,并与政府的作用形成合力。上述两层含义分别构成 PPP 模式宏观体制和微观机制的学理基础。

## (三) 从法律文本导向转向法律实施导向

PPP 立法的根本目标就是化解不确定性,降低不确定性的程度。通过法律的规范和约束,明确相关主体的权责利,使老百姓、政府、社会资本的行为都可预