

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公私合作伙伴关系： PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

基础设施供给和项目融资的全球革命

THE WORLDWIDE REVOLUTION IN INFRASTRUCTURE
PROVISION AND PROJECT FINANCE

[英] 达霖·格里姆赛 [澳] 莫文·K·刘易斯 著
Darrin Grimsey Mervyn K. Lewis

济邦咨询公司 译

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公私合作伙伴关系：

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

基础设施供给和项目融资的全球革命

THE WORLDWIDE REVOLUTION IN INFRASTRUCTURE
PROVISION AND PROJECT FINANCE

[英] 达霖·格里姆赛
Darrin Grimsey

[澳] 莫文·K·刘易斯 著
Mervyn K. Lewis

济邦咨询公司 译

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公私合作伙伴关系：基础设施供给和项目融资的全球革命

[英] 达霖·格里姆赛, [澳] 莫文·K·刘易斯著; 济邦咨询公司译.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

(公共行政与公共管理经典译丛. 政府治理与改革系列)

ISBN 978-7-300-08724-5

I. 公…

II. ①格…②刘…③济…

III. 基本建设投资-研究-国外

IV. F283

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 173844 号

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

公私合作伙伴关系:

基础设施供给和项目融资的全球革命

[英] 达霖·格里姆赛 [澳] 莫文·K·刘易斯 著

济邦咨询公司 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2008 年 4 月第 1 版

印 张 19.25 插页 2

印 次 2008 年 4 月第 1 次印刷

字 数 291 000

定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错

负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
刘国材	任宗哲
孙柏瑛	吴爱明
陈庆云	陈振明
竺乾威	周志忍
郭小聪	高培勇
彭和平	董礼胜
董克用	程远忠
蓝志勇	潘小娟
薛澜	薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的



公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

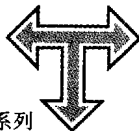
在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001 年 8 月

序



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

现代基础设施是现代社会运转的基础。关于基础设施的各种文献汗牛充栋。初一看来，本书仅是凡此种种技术性专著的一部，很难引起非专业人员的兴趣，然而这却是一部与我们每一个人都密不可分的公共产品供给方面制度变迁的最新总结。这场始于 20 世纪 80 年代以公私合作制为主要内容的全球性制度革命，虽然静悄悄，但领域如此广泛，影响如此深远，正在持续深刻地改变着我们所处的经济社会环境，不能不关注。

—

公私合作制是一种涉及基础设施的制度安排形式。按照制度经济学的理解，有效的制度安排是促进经济增长的关键。所谓有效制度，包含相辅相成两方面的内容：首先制度应具有内在的激励性，并由此形成动力使



产品的生产数量的扩大和质量的提高可以持久进行；其次，制度应具有内在的节约交易费用的倾向，特别是在“外部性”普遍存在的现代经济中，降低整个社会的交易成本具有特别的意义。

公私合作制产生和发展的历史进程与制度经济学的逻辑进程是一致的。早在 19 世纪工业化初期，人们便意识到基础设施的重要性，它是构成各种独立经济活动的基础性外部条件。但也正是由于这一点，使它不同于私人产品而具有特别的性质：

第一，基础设施所提供的服务，例如供电，通常构成使用它们的各类产品总成本中虽不可或缺但却很小的部分，但是因“服务失败”（service failure）例如停电，所造成的损失相对于服务供给的基础成本而言却是巨大的。这就需要基础设施维持庞大的甚至富裕的持续的服务能力，因为其高昂成本令人生畏。

第二，基础设施所提供的服务具有巨大的外部性，其收益和成本不是由交易的一方而是由多方来分摊的。这种溢出现象因规模巨大不仅造成核算的困难，更易滋生机会主义的“搭便车”，或造成供给不足，或造成需求过度。

第三，基础设施所提供的服务，在固定成本一定的情况下，随着产出的扩大，平均成本下降，具有典型的规模经济特征。与此同时，它也高度依赖于范围经济。由于诸如铁路、通信线路等网络的存在，单个基础设施服务商提供两种或两种以上产品时的成本低于两个或两个以上服务商各提供一种产品的成本。基础设施的规模经济和范围经济的产业特征使其具有了自然垄断的性质。而这种自然垄断极易演变成为市场垄断，甚至行政垄断。

第四，基础设施所提供服务的资产具有专用性特点。基础设施的投资浩大，形成其专用性的资本成本相对于其运营成本不仅比例奇高而且具有沉没性。这意味着，当一项基础设施服务尚未提交给使用者前，其全部成本的大部分已经支出，而且不可改做他用。

第五，更为重要的是，基础设施所提供的服务具有公共性。如前所述，现代基础设施是现代社会的物质支撑，其服务是面向全社会的，利益是全社会共享的。即使那些不愿或无力支付此类服务的人，例如低收入群体，也不应排除在外。很难设想，在现代城市，因收入低下而无权享受清



洁的自来水饮水供应。

基础设施的上述特征使其自产生之日起就陷入公共性和企业性的两难之中。所谓公共性与普遍服务相关，所谓企业性与提供服务的可维持程度相关。从企业性的角度观察，如果基础设施企业化经营，因盈利的约束，在降低成本、改善效率的同时，因自然垄断极易形成价格的提高，歧视性定价和对高支付能力区域服务的“撇奶油”行为等，这势必伤害普遍服务目标。从公共性的角度观察，低收费或者免费最能满足普遍服务目标，这必然造成需求过度并需要政府的介入和巨额的财政支持，而一旦财政能力有限，其可持续性便令人怀疑。

历史表明，在工业化初期，基础设施供给如同其他竞争性私人产品一样由市场提供，随后，由于社会力量的博弈，基础设施的提供转到了政府一边。20世纪70年代以前，各国的基础设施，特别是城市公共事业大多采用了“国有化”模式，其投资、建设、运营完全由政府承担，而作为产业主体的政府部门，尽管采用行政垄断的形式理论上是次优的，但无论从行政管理上还是利益驱动上说，这是唯一可行的制度安排形式。从这个意义上讲，当时的基础设施供给是公益型的行政垄断性的公益事业。

然而，随着经济社会的发展，维持公益事业的制度安排形式日益艰难。从表面上看，公益事业性质决定的低效率难以使既有的供给能力满足社会日益增长的需求，而巨额亏损造成的财政负担使既有供给能力的维持都捉襟见肘，更遑论投资扩大供给能力。基础设施供给瓶颈成为困扰社会的难题。从深层次看，一方面，随着居民收入的提高，消费者主权的诉求日渐高涨，产生了用商业规律约束基础设施的生产和销售，从而实现用更低成本提供更好的产品和服务的社会需求；另一方面，或许更为重要的是，由于资源的稀缺性，持续的经济发展就必须以效率为导向，以私人部门为产业主体，结合竞争机制的市场化制度安排是符合效率性要求的，而基础设施一般具有收入稳定、现金流充沛等特点，对追求稳定回报的社会资金具有强烈的吸引力。于是在政府财力难以为继的条件下，使用者的需求与私人部门的投资冲动共同导演了以公私合作制为主要内容的制度变迁。

所谓公私合作制，其本质是充分发挥政府（公共）部门和私人部门各自的禀赋优势，进行相互合作的制度安排。在这种制度安排下，产业运营由私人部门主导，不仅发挥了资金筹集和管理方面的优势，而且由于其明



晰产权结构中内在的激励性而具有更敏感的市场边际效应能力，从而明显地提高了基础设施的经营效率。与此同时，在这种制度安排下，政府部门因其拥有制定规则的权力，可进行不完全对称性的制度设计和安排，特别是在市场准入、价格形成和公共服务方面监管和督促运营企业为社会提供不间断的物美价廉的产品和服务。从这个意义上讲，这种兼顾效率和公平的互补性的关系，正如本书题目所示，是一种旨在增加基础设施供给的“公私合作伙伴关系”，显然，这是对政府与私人部门或对立或从属的传统关系的革命，是制度的创新。

二

公私合作制虽然是发生在基础设施领域的制度创新，但却具有深刻的社会影响，按照本书的理解，基础设施更宽泛的定义是“经济代理机构可用的所有物质、制度和人文能力的总和”。它包括三个部分：一是物质基础，例如电信、交通、能源、供水等在内的构成其他直接生产性活动的投入，是经济实物资本的一部分。二是人文基础，包括例如统计、管理、财务、融资、营销等商业技能在内的对经济生产有帮助的人们的事事业进取心、智力和技能。三是制度基础，包括塑造经济行为和决策制定过程的内部和外部的正式的和非正式（风俗习惯）的制度。作者认为“市场经济的关键基础不仅仅是物质基础，还应包括市场本身以及相应的制度和政策。这些制度和政策有利于支持和促进市场……”，并影响着“成本—收益分析”。

据此，本书将基础设施分为经济和社会两大类，并因其物质形态不一，又区分为硬软两种。在经济基础设施中，硬设施包括交通、电信、能源等；软设施则包括职业培训、商业金融服务、研发促进和技术转让等。在社会基础设施中，硬设施包括医院、教育、排污、养老，甚至监狱等设施；软设施则包括社会保障系统、社区服务等。作者暗示在这个定义宽泛的基础设施领域，都可尝试用公私合作制的方式进行制度创新。这就引出了一个饶有兴趣的问题，即公私合作制的革命性的社会影响。它表现在以下几个方面：

第一，什么是公共产品。一般以为公共产品区别于私人产品的重要特征在于该产品具有非竞争性和非排他性。所谓非竞争性是指一个人对公共

产品的消费不减少或不影响其他人对这种产品的消费。所谓非排他性是指该产品一旦生产出来，可以同时为一个以上的个人联合消费。无论个人对这种产品是否支付了价格，排除他人消费是不可能的。长期以来，受制于经济发展水平、文化习俗以及社会利益集团的博弈等因素，人们相信，某种产品只要具备上述特征中的任何一条，它便是公共产品而必须由政府提供。但事实上，更多的产品并不同时具备上述两条特征。某些产品具有非竞争性，但却具有排他性，成为俱乐部性的公共产品；某些产品具有非排他性，但它的使用量达到一定水平后又具有竞争性，成为拥挤性公共产品。显然这类产品虽具有某种公共产品的特征，但又不全然是公共产品，至多是准公共产品。这类产品可以不由政府独家提供，成为公私合作制的首选。更有甚者，那些被视为绝对的公共产品的产品，如司法、国防等，也因时代的变化而渐渐变成某种准公共产品，也可以实行公私合作制，本书列举的英美监狱的情况便是例子。由此推想，法国的“海外兵团”，即雇佣军提供的国防服务似也可以从这里找到答案。

第二，什么是核心政府服务。准公共产品领域的扩大，对政府的职能提出了挑战。从经济学意义上讲，公共产品特别是准公共产品的提供应遵循比较优势原则。如果政府提供服务比市场提供更具优势时，就应该由政府提供。但现实的情况往往出人意料，由于政府的治理结构迥异于企业的治理结构，在商业项目中，政府机构难以形成像企业机构那样的内在激励机制；政府行政层式的组织方式，相对于企业的组织方式，不仅信息搜寻和传递成本高，而且决定了它是风险厌恶性的，从而创新不足。凡此种种使政府在提供基础设施服务方面处于比较劣势。这种态势不仅构成公私合作制兴起的条件，也成为政府职能转变的原因。那么，什么是核心政府服务？按照本书的理解，政府的基本职责是“提供一种我们可用以修改规则的途径，调解我们在规则含义上存在的分歧以及强制少数不遵守游戏规则的人遵守规则”。这实际上是表明政府的核心服务是制度的生产。建立和维持一整套法律和制度体系，以保障经济社会的正常运转是政府的主要功能。如果说政府还是“有责任照顾社会中的穷人和其他弱势群体”，为他们提供公共产品的话，提供的最佳方式不是生产，而是购买。因为“公私合作制的本质在于公共部门不是购买一项资产，而是按规定的条款和条件购买一整套服务”。



第三，什么是私人部门。基础设施投资浩大，传统上认为这是构成私人部门不愿或无力从事基础设施供给的重要原因，因此只能由政府从事，但是现代金融理论和金融技术的发展，可以针对不同项目的特点设计不同的融资方式，这些设计既可针对整个项目的全流程也可针对项目的某个或某几个环节。这种因项目而异，因流程而异量体裁衣式的金融工程，衍生了多种融资形式，诸如 JV、BOO、BOT、BOOT、DBF、DBFO、DBFOT 等，这从本书列举的众多案例中可窥见一斑。基础设施工程和金融工程相结合架起了社会资金与基础设施的桥梁，不仅使资金筹措问题大为改观，更为重要的是它使私人部门的性质也发生了变化。有别于传统的私人资本，金融工程所筹措的资金是具有社会性的，它是通过不同的金融工具在金融市场向社会大众募集的，这些社会大众是最终的所有者或债权人。相形之下，那些基础设施的投资公司或运营公司，即便具有私人性质，也是不完全拥有最终剩余索取权的代理公司，从这个意义上讲，在多数情况下，公私合作制下的私人部门已不再是原来纯粹意义上的私人部门。

由上所述，公私合作制不仅影响我们赖以活动的基础设施供给，而且更为深刻地影响着我们的社会关系，调整着我们的社会角色。或许从这个角度，我们可以理解作者为什么选择“全球革命”作为本书的标题。

三

发生于基础设施领域的公私合作制的制度变迁是一种诱导性的制度变迁。与强制性制度变迁不同，它是从微观制度入手，通过一丝一扣的改进，逐渐累积而成的，属一种帕累托最优的改进的渐变形式。这一点集中反映在针对基础设施投融资的金融创新上。

传统认为，金融活动的本质是资金的融通，而资金交易的核心是资金的时间价值。对于基础设施而言，一次投资大，非小型金融机构能独家完成；回收周期长，又极易造成资金来源与资金使用的期限和结构错配，与此同时，更为重要的是，由于其具有公共产品的性质，其定价与收费机制难以完善，使其回报存在着极大的不确定性，不易确定资金的时间价值，因此商业金融机构不宜介入。如果要介入的话，则需要政府通过公开或隐蔽的形式，或在股本方面承诺固定回报，如使用时数和单位价格等，或在债务方面担保还款来源及利息。而由于这一承诺和担保，基础设施的投资



和运营无论形式如何，基础设施利用商业性金融资源的主体必然是政府，必然成为政府财政未来支出的组成部分。这就是 20 世纪 70 年代前发生的情况。

然而，随着时间的推移，人们认识到面向未来的投资都是具有不确定性的，不确定性构成了风险。任何资金的交易都是对不确定性预期的合约，即风险合约。不同的风险采用不同的处置办法，形成不同的风险合约，这些不同的风险合约形成了金融市场上的不同产品。由此，不确定性所产生的风险既是金融活动存在的更深刻的理由，同时也成为金融机构推动对风险识别和控制技术的研究与应用的动力，催生了包括资金的时间价值、资金的风险价值和风险管理体系在内的现代金融工程。以此为标志，形成了有别于单纯以资金时间价值为核心的传统金融活动的全方位金融创新。

以风险管理为导向的金融创新观念重新审视有关基础设施的投融资，可以发现，在风险不能识别和控制的条件下，政府的承诺或担保成为商业金融介入基础设施的唯一的风险控制办法，换言之，一旦从技术上而不是概念上识别基础设施的风险所在，一旦从流程细节上而不是从整体轮廓上构造对基础设施的风险控制，基础设施投融资的风险是可以分散于公共和私营部门的，是可以至少部分可以满足社会资金的风险偏好及承受能力的。社会资本进入基础设施的壁垒，因之而大大降低。从这个意义上讲，“公私合作伙伴关系不仅只是伙伴关系的一种‘模式’，而应该是确保以有目的的方式全面考虑并评估所有风险的过程”。

基于这样的理解，作者认为公私合作制的成败取决于细节。“由于双方都承诺为项目的成功提供资源和信誉，因此伙伴关系依赖于具体的成本共担协议，风险降低和风险分配的详细分析。”本书的表 7—1 详细列举了基础设施的投资风险，并用大量篇幅描述分析了不同项目的风险，其意图是明显的，只有充分揭示了风险点，才能将风险点进行合理的组合，并视政府与私人的性质而进行分散，才能铺平社会资金进入的道路。而项目融资是满足这一需要的恰当形式。

所谓项目融资是指以该项目所产生的现金流为基础的有限追索的融资方式。这种融资方式既可以覆盖项目发展、设计、建设、运营、管理的全流程，如 BMFOM，也可视具体情况不同而针对流程中的某一个或某几



个环节，如 BOT 等。由于巨额项目在时间上可以分为不同的步骤，在空间上可拆成不同的环节，从而为小额资金根据自己的风险偏好进入不同的步骤或环节提供了便利，形成了杠杆融资、结构融资、租赁融资等多种产品合约形式。更为重要的是，由于在每个步骤或环节的合约中风险界定清晰，使这些合约可以在市场上转让，既满足了社会资金退出的需要，而且也发挥了金融市场风险分散的作用。其结果又为融资的顺利进行提供了条件。

这里，我们不想就项目融资的方法做出评论，而想集中于背后预示的制度经济学意义。就基础设施领域而言，因其具有公共产品的性质，一方面，制度安排形式的变化会遇到强大的社会阻力，使其不易变动；另一方面，一旦变动起来，又会是爆发式的、强制性的，不受控制。这也是为什么各国的基础设施领域长期以来一直采用国有国营形式，财政不断补贴而又不改革的重要原因。在这种情况下，唯有具有帕累托最优改进性质的诱导性制度变迁，因引起的社会震荡较少，而成为基础设施领域制度变迁的合意形式。而以演进形式为特点的诱导性制度变迁的关键在于找到可以在一丝一扣上改进制度安排形式的工具和技术。亦即是说，诱导性的制度变迁蕴涵于工具和技术创新上。项目融资提供了这样一整套的工具和技术。项目融资的核心在于寻求资金的最佳使用价值，即“满足用户要求的整个寿命期成本和质量（或者用途适应性）的最优组合”。这种资金最佳使用价值的寻找是利用市场机制，“在竞争的环境中授予项目”，利用金融工程技术“严格应用经济评价技术（包括适当的风险评估）”以便“公共部门和私营部门分担风险”；同时，要比较成本，“公平、现实和全面地对比公共融资和私人融资”。通过项目融资这一整套的工具和技术运用，在基础设施制度层面上形成了这样的格局，“公共部门掌握了诸如土地、不动产等资产和通行权，并拥有在计划过程中和授权开发过程中购买基础设施的权力。私营部门引进外部资金、专业技术和激励机制”。

“于无声处看惊雷”，项目融资在细节上界定了政府与私人不同的风险偏好，并形成细致的风险合约，这种点滴的金融创新推动了点滴的制度创新，积涓涓细流，终成就了公私合作制大业的滚滚波涛。或许也正是由于这个原因，本书的作者醒目地将项目融资作为标题。从这个意义上讲，“不以善小而不为”，静悄悄的革命更为重要。



四

中国经济是一个发展中的经济,由于其经济发展的后进性,基础设施的供给能力相对薄弱,而由于其经济发展的快速性,对基础设施的需求十分强劲,两者之间形成了鲜明的反差。以市政公用设施为例,我国人均使用的市政公用设施水平低于国际平均水平,2003年,我国城市自来水普及率仅为86.15%,污水处理率只有42.39%,人均城市道路面积仅相当于发达国家的1/5~1/2,在交通出行结构中,公交平均只占10%左右。与此同时,我国正处于城镇化高速发展时期。1998年以来,城镇化率每年提高1.4个百分点,每年新增城镇人口约2000万人。目前,我国城镇化率达到40%左右,而国际经验表明,城镇化率在30%~70%之间是基础设施加速增长阶段。因此,在未来几十年中,因城镇化加速而导致的市政公用设施需求将十分庞大。

基础设施巨大的供给缺口,一方面表明欠账严重,需要提高投资水平,另一方面还意味着国有国营的行政性垄断体制已难以为继。表现在以下几个方面:

(1) 基础设施投资主体单一,融资渠道狭窄,无力满足经济社会发展的需要。

(2) 政企不分,政事不分,基础设施的运营单位承担了大量的政府义务,社会负担重,资金运用效率低。

(3) 长期的行政性垄断,造成对公众服务的意识淡薄,滥用垄断权力、霸王条款等,历来成为消费者投诉的热点。

正是在这样的形势下,进入21世纪,以市场化取向的基础设施领域的改革在全国范围内展开。而随着改革的深入进行,相应地,公私合作制的探索也日渐展开。各地不断涌现出创新案例。这些案例在为公私合作制增添了中国特色的新鲜经验的同时,也遇到了新的挑战,出现了新的问题,形成了新的困惑。这表明基础设施领域的改革不仅仅需要热情,还需要科学的理论指导、缜密的操作安排。

改革需要研究,研究要为改革服务。在巨大的社会需求面前,一大批有志于建设中国特色基础设施新体制的理论研究和实际工作者走到了一起,相继成立了相关的学术团体和咨询顾问机构,开展了相关的学术研究



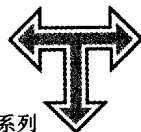
和实务咨询。本书的译者——济邦咨询公司正是这一大潮的产物。它成立于 21 世纪，以推动我国基础设施改革为己任，提供相关方面的顾问和咨询服务，并卓有成效。但“位卑未敢忘忧国”，本书是他们在繁忙的商务活动之余的悉心之译，是其拳拳之心的真实写照。事实上，包括诸如济邦公司在内的一大批致力于中国基础设施现代化建设的同仁都怀有共同的宗旨：以科学为基准，为政府提供改革思路、政策和法律建议，为企业寻找发展道路并提供解决方案，为社会提供高品质的学术资源。我们以为，遵循这样的宗旨，既是发展中国经济和建设和谐社会的现实需要，更是当代中国知识分子应尽的义务。

是为序。

曹远征

2007 年 11 月 20 日

中文版序



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

非常高兴能受邀为我们这本书的中译本作序。借此机会，我们想回顾一下写作本书的初衷，同时也对本书2004年出版后这三年以来市场的发展情况做一个思考。其次，我们希望就中国如何从公私合作伙伴关系（Public Private Partnerships, PPPs）的实施中获益以及中译本如何有助于这一目标的实现提出我们的一些建议。

我们为什么要写这本书？私营部门参与基础设施已经有很长的历史，比如英法海底隧道，英国和美国以私人收费公路形式发展公路系统，英国、法国、美国、加拿大和南美的铁路系统，伦敦的地铁网络以及法国的供水等等都得益于公私合作方式。另外，印度的殖民开拓和南澳大利亚建州也都足以作为公私合作的范例。写作本书的原因之一就是展示这一段丰富的历史。