

Research on the Theory
and Practice of
Public-Private Partnership
in China



中国 PPP 理论与实践研究

赵福军 汪 海 著



中国财政经济出版社

中国 PPP 理论与实践研究

赵福军 汪 海 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国 PPP 理论与实践研究/赵福军, 汪海著. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6428 - 8

I. ①中… II. ①赵…②汪… III. ①基础设施建设 - 融资 - 研究 - 中国 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 242242 号

责任编辑: 梁 飞

责任校对: 黄亚青

封面设计: 耕 者

版式设计: 汪俊宇

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: ckfz@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: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436、84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 11 印张 290 000 字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6428 - 8/F · 5179

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

序

PPP（即 Public-Private Partnership 的字母缩写，直译为“公私合作”，在我国语境下则使用“政府与社会资本合作”）模式不仅涉及公共设施建设融资和公共服务提供方式等微观问题，还涉及政府与市场、社会的关系和公共治理等宏观问题。虽然与此相关的学科，如财政学、公共管理学都不同程度地阐释了一些相关原理、理论和方法，但都难以满足目前 PPP 实践发展的需要。从已有研究成果来看，基本上都是基于政府、市场之间关系“二分法”的思维，且认为政府与市场之间应当泾渭分明，公共服务的提供只能是交给政府，忽视了市场、社会的功能作用。这导致我国在市场化改革过程中，要么过度市场化，要么政府包揽的局面，难以找到平衡点。诸如公共设施建设、教育、医疗服务，在商业性和公益性之间难以找到泾渭分明的边界。即使在公认的公共领域，也并非政府独占，社会主体也可以提供公共服务。就此而言，至少要基于政府、市场、社会三者之间关系构建的“三分法”思维，推进多元主体之间的分工与合作。这种分工与合作，是风险共担、利益共享、社会共建，实现多元利益的相互包容。在分工合作条件下，实现“风险—利益”分担与共享，这恰恰是公共治理需要解决的核心问题。PPP 模式的兴起，是公共治理变革走向“风险—利益”分担共享模式的结果。

随着公共治理的变革，政府与市场、社会之间的分工合作不再是平面意义上的泾渭分明，而是形成立体网状的“你中有我、我中有你”的融合状态。基于“三分法”思维与逻辑，会衍生出与 PPP 模式相关的一系列理论问题，比如：在“二分法”框架下，公共产品与私人产品的划分成为政府与市场分工的基本依据；而在“三分法”思维下，这种划分的必要性已经显著下降，市场、社会的作用领域可以扩大到传统理论认为只能由政府发挥作用的公共领域。“准公共产品”、“俱乐部产品”等概念的提出似乎化解了公共产品理论上的困境，其实，无法清晰界定的难题依旧存在。在工业化时代，分工、分业是主流；而在信息化时代，融合、包容则成为新的主流。政府与市场、社会的关系也就从强调作用领域的边界划分，到强调作用主体的行为融合。PPP 模式的诞生，给立于平面思维上的传统理论带来了重大挑战，结构性治理改革，意味着政府与市场、社会的关系正发生着“清晰—混沌”的变革，领域上的划分变得不再重要，跨领域的行为上的合作将成为新的趋势，基于“风险—利益”的界定将是处理政府与市场、社会关系的新准则。

经过多年大量的实践探索，目前我国政府与市场、社会合作的领域不断深化，合作模式日益多样化，政府对 PPP 实践的管理在探索中逐渐走向规范，PPP 相关工作也开始进入法治化、规范化、程序化轨道，但还是刚刚起步，任重道远。比如：如何降低政府与社会资本合作中的不确定性，加快与 PPP 相关的法律与政策的完善；如何进一步提升政府对 PPP 领域的专业化管理和服务能力，提升政府的引导作用；如何进一步理顺有利于 PPP 模式健康发展的体制机制，使 PPP 的作用更充分发挥出来，等等。从微观上看，PPP 是一种复杂

的交易结构，涉及众多的“风险—利益”相关者。从宏观上看，PPP 是一种新的治理结构，涉及政府与市场、社会等主体之间的行为互动合作。我国经济处于新常态，财政紧运行将会是今后一段时期的常态，运用 PPP 模式有效提供公共服务也将是今后的新趋势，也是推动治理改革的一个重要切入点。为使 PPP 实践更为顺畅，不仅需要总结我国 PPP 实践中探索出来的经验教训、典型案例，为后来者提供研究学习样本，而且还需要研究提炼实践中存在的各种问题及其成因。目前，我国对 PPP 相关领域的已有研究大多是介绍英国、加拿大、澳大利亚等国家的 PPP 实践经验、剖析我国 PPP 发展现状，对理论研究、以及将理论与实践结合起来的成果还较少。基于我国国情的 PPP 理论与实践的研究亟待深入拓展。

赵福军博士在财税领域研究多年，喜欢思考与探索，且取得了一些较高质量的研究成果。近两年，他联合具有 PPP 实践经验人士，以我国 PPP 实践为主题，对 PPP 模式开展了基础理论与实证分析，并形成 PPP 理论与实践研究专著。运用合作联盟等理论，该书着重分析 PPP 项目的特点与合同特征，研究公共部门与企业等合作的形成机制、PPP 模式中的边界治理以及政府在 PPP 项目中的角色。该书收集大量的样本案例，按照不同的区域、行业、行政层级、项目组织形式、融资模式、项目经验等对 PPP 项目进行结构性分析，对 PPP 项目绩效与影响绩效的政府因素、项目自身因素和市场因素进行相关性分析，运用树模型对 PPP 项目成败的影响因素进行重要性识别。该书还从历史演进的视角，梳理世界范围内 PPP 模式的实践进程以及我国 PPP 模式探索的地方经验。

总地来看，该书对我国 PPP 理论与实践所作的研究是创

新性的探索，方法严谨，资料翔实，并提出了一些很有见地的看法，尤其对政府与市场、社会合作过程中潜在冲突的诸多表现的研究，如责任分担机制、风险和成本分摊机制、收益分配、合约中止、威胁与再谈判等等，具有启发性，值得鼓励与肯定。当然，该书中也存在需要进一步细化与完善之处，比如：需要系统梳理我国与 PPP 相关法律法规的现状以及欠缺；如何建立和完善支持 PPP 发展的财税政策体系；如何降低 PPP 项目中的不确定性与风险，加快 PPP 项目落地，等等。希望他们在现有研究的基础上，砥砺前行，继续开展更为深入和扎实的研究，为我国 PPP 理论与实践发展作出更大贡献。

刘尚希

2015 年 10 月 28 日

内容提要

PPP (Public-Private Partnership) 模式在国外发展积累了较为丰富的经验, 但我国 PPP 实践时间还不长, 处于不断探索和完善阶段。当前, 我国正在积极推进 PPP 模式, 既需要借鉴国外相关经验, 又需要总结我国 PPP 实践的经验与教训。本研究旨在梳理国外 PPP 实践与研究, 总结我国 PPP 实践与地方政府的探索, 同时从理论上对 PPP 模式作点探索性研究, 希望能有助于 PPP 实践的发展。本研究属于探索性研究, 主要体现在以下几个方面:

一、尝试梳理世界范围内 PPP 实践的历史演进

从世界范围看, 经济发展、社会进步、财政压力、政府提供公共服务和公共品的低效和新公共管理思潮催生了公共部门与企业等合作及其发展。本书将 PPP 发展划分为自发实践、民营化浪潮和 PPP 现代化三个阶段。在各国实践中, 各个国家公共部门与企业等合作的范围和深度、发展方式等呈现一定的差异性。PPP 模式在项目融资、增加公共品供给、回应公众需求和项目风险分担方面都取得了较大的成效, 但也面临可能增加项目融资交易成本、或降低公共品供给效率、或致公共伦理价值丧失以及影响既有行政管理体制等问题。

二、尝试运用合作博弈、产业组织、公共管理等理论对 PPP 模式进行探索解读

一是分析 PPP 项目的特征与合同特征。参与主体多, 跨期, 合约复杂, 利益多元, 跨行政、区域、主体边界, 不完全合同等是 PPP 项目的重要特征。PPP 项目大多属于俱乐部产品, 必需品是公

共部门与企业等合作普遍涉及的领域。

二是分析公共部门与企业等合作的形成机制。尽管公共部门与企业的利益诉求和表达复杂多样，但公共部门与企业、社会资本合作的形成必须满足总体理性、个体理性和合理的收益、成本、风险与责任分配等条件。

三是分析 PPP 模式中的边界治理。正因为 PPP 项目跨期、跨行政边界、跨组织部门，需要进行边界治理，平等参与、跨界配置、边支付、可转换效用和风险隔离机制等都是相关治理机制。

四是建立公共部门与企业等合作的风险管理理论。当 PPP 项目对各方产生激励强度不同时，就会出现参与动力不对称问题，包括进入动力不足、过度进入以及政府和企业不对称进入。公共部门与企业等合作过程中存在合约中止、威胁、再谈判等冲突和环境、项目、市场等风险。

五是分析政府在公共部门与企业等合作中的角色。政府在 PPP 项目中充当委托人、主导者、监管者、服务者、规则制订者、商业伙伴以及兜底保险者等角色。由于政府与企业目标的差异性、PPP 合约的长期性、复杂性、信息不对称和合约不完全，需要政府进行监管维持合约运行，平衡各方利益。

三、尝试梳理我国 PPP 实践的发展

20 世纪 80 年代以来，我国就开始了对公共品和服务传统供给模式改革的探索和实践，并以各种形式引入社会资本开展合作。我国政府与企业、社会资本合作模式的发展经历了地方政府实践、试点推广、大力推广、缓慢发展阶段和全面推进五个阶段。我国 30 多年来的政府与企业、社会资本合作，与经济体制改革的步伐基本一致，合作领域不断深化，合作模式日益多样化，对 PPP 实践的管理规范逐渐成熟，PPP 相关工作进入法治化、规范化、程序化阶段。

当前，我国经济发展进入新常态，财政紧运行成为常态，迫切需要深化财税领域改革，包括加快推进 PPP 项目。我国通过出台法

律法规以及政策文件、创新重点领域投融资机制、健全 PPP 工作机制、强化政策制度保障以及积极推进示范项目等措施,推进 PPP 模式发展。政府全面推进 PPP 模式,社会各界积极响应。国家相关部委根据各自职能范围,都在积极推进 PPP 模式,对我国 PPP 模式的适用范围、操作流程等方面作出了相关规定,促使 PPP 项目落地。

四、尝试性总结我国地方政府探索 PPP 实践

改革开放以来,我国地方政府探索在公共服务领域引入社会资本,引导社会资本小范围、摸索性尝试进入基础设施与公共服务领域。近两年,地方政府积极落实中央政策与文件,结合本地实际情况,制订政府法规及部门规章、设置组织机构、落实政策和实施考核激励措施,出台简政放权、财税、融资、土地等支持政策,推进 PPP 模式。总地来看,地方政府推进、探索 PPP 项目,正积极实现项目阶段性目标,项目资金使用效率、公众满意度都得到了提升,但也存在完善和改进的空间。比如:部分 PPP 项目论证不充分,PPP 制度建设滞后,等等。

五、探索运用统计方法与计量经济学方法实证分析我国 PPP 实践的绩效特征与影响 PPP 项目绩效的因素

本研究共搜集到了 686 个样本案例,经梳理后保留了总计 412 例。案例样本区域分布范围覆盖了我国东、中、西部及部分国外地区。对 PPP 项目交互影响分析得出以下结论:一是城市及不同发展阶段的项目分布呈现差异性。发达地区 PPP 项目数量显著多于欠发达地区,省会或直辖市、地级市对 PPP 项目吸引力较强,乡镇与县级的 PPP 项目明显较少。二是经济发展水平及运行经验是 PPP 项目运行的重要环境。无论是有经验的发达地区,还是缺少经验的欠发达地区,一般都倾向于选择有先期开发经验的 PPP 项目,其次是有成熟经验的项目。三是 PPP 项目运行经验成熟与否是决定项目成败的重要因素。有先期经验的项目成功概率较高,缺乏建设经验的项目相对容易失败。四是政策连续性与行政周期风险是影响 PPP 项目成功的重要因素。地方一把手换届导致的项目失败案例是无领导换

届时的 2 倍。五是不论是金融市场发达、一般地区还是金融市场落后地区，利用贷款工具的 PPP 项目比例均在 80% 以上。六是不同区域的 PPP 项目运行存在差异性。革命老区的 PPP 项目数量稀少，且都处于新建和在建状态；少数民族地区和边疆地区的 PPP 项目的成功率都较高；贫困地区的 PPP 项目成功率很低。七是不同区域的 PPP 项目成功率呈现差异性。在国内，东部地区 PPP 项目的成功率普遍高于中部和西部，西部地区 PPP 项目的失败率高于中部与西部；国际上发达国家 PPP 项目的成功率远高于国内。八是不同行政级别城市的 PPP 项目运行呈现差异性。省会或直辖市的 PPP 项目成功率最高，失败率也最高；地级市的 PPP 项目成功率次之，失败率最低；县城的 PPP 项目成功率较低，失败率较高。

通过对 PPP 项目统计分析得出以下几个特征：一是 PPP 项目在不同区域、行业、行政层级发展不均衡和不同步。西部地区 PPP 项目不仅总量上少于东部与中部，项目类型也不丰富。东部与中部地区都对交通类与市政类 PPP 项目有极高热情，而西部地区则以环保类 PPP 项目为主。在 PPP 项目跨界分布上，跨部门合作层面、跨行政区以及跨行政层级的联合项目不多，并多集中于交通类项目。省会或直辖市、地级市的 PPP 项目数量较多、类型丰富，其中交通类和市政类项目占比较大。县乡一级的 PPP 项目类型分散、数量稀少，且东中西部地区均以环保类项目建设为主。二是 PPP 项目组织形式存在明显的区域差异和行业分化。BOT 是所有地区优先选用的模式，BT 次之，尤其在交通和市政领域表现最为明显。ROT 模式大多运用于环境保护领域，BOO 模式运用领域无明显特征。三是 PPP 项目融资模式普遍显得陈旧落后。在我国目前实践的 PPP 项目案例中，东中西部地区普遍偏爱“贷款”这一传统融资模式。四是 PPP 项目行政分割迹象明显，大型综合跨区界项目较少，成功的 PPP 项目主要集中在跨部门合作范围。五是 PPP 项目组织模式过于集中单一，大部分以 BOT 和 BT 为主。六是 PPP 项目经营载体在不同地理区位的运用存在差异。以 SPV 作为经营载体的 PPP 项目数

量最多。

通过对 PPP 项目绩效与政府因素、项目自身因素和市场因素的相关性分析得出以下结论：政府、市场和项目本身联合或共同决定了 PPP 项目的绩效，政府因素起主导作用。各级政府仍然将 PPP 视作融资工具并高度依赖政府财政融资能力，政府经验、管理能力、市场机制贡献等次之；金融市场在 PPP 中地位非常重要，其成熟程度与 PPP 发展前景高度相关。

通过回归分析得出：处于发达地区、有政府担保、项目由私人运行的 PPP 项目较容易成功；项目组织形式较复杂、参与方缺乏 PPP 项目的运行经验、处于边疆地区、跨行政层级的 PPP 项目较容易失败。基于树模型的变量重要性识别，对影响 PPP 项目成功、失败因素变量的重要性进行识别得出：对 PPP 项目成功率影响最重要的变量为地区经济发展水平，其次是政府是否进行担保，相比较而言，项目是否私营对 PPP 项目的成功率影响较弱；对 PPP 项目失败率影响最重要的变量为项目的运行经验，项目组合特征对项目失败率的影响其次，相比较而言，项目是否跨行政区与项目是否处于边疆地区对 PPP 项目的失败率影响较弱。

六、综合调研、案例分析的相关结论，总结我国推进 PPP 模式存在的主要问题与不足，并提出相关政策建议

总结我国推进 PPP 模式存在的主要问题与不足，主要表现在：一是对 PPP 的认识有待进一步深化。理论界与实践部门对 PPP 的认识仍需要进一步深化，地方政府对 PPP 的认识泛化。二是 PPP 中政府方面存在的不足。政府的合作意识、契约精神、相关专业化管理和服务能力不足，PPP 项目运作不规范，缺乏有效的协调机制，PPP 相关法律法规与机制不健全、不协调。三是 PPP 中市场方面的问题。基础市场不完善，PPP 项目市场面临价格机制不完善、融资方式单一、PPP 相关的服务市场发展滞后问题。四是我国 PPP 项目的产权与合约履约、执行中存在不足。比如：目前，我国 PPP 项目公司在合同规定的建设与营运期内能否获得项目资产的所有权尚存

在很大的争议，并且存在对内、外资不同对待的问题。五是我国 PPP 项目存在边界问题。PPP 项目的进入、退出困难，PPP 项目相关的利益主体的权责利边界不清，国家各部委间就推进 PPP 项目的工作职能关系需进一步理顺。政府相关部门、地方政府主要领导任期换届影响 PPP 项目完成。六是 PPP 项目存在风险。七是推进 PPP 项目中存在信息不对称与信息不完全问题。

影响 PPP 项目成功的首要因素是政府因素。因此，推进我国 PPP 实践发展的关键在于政府，在于政策，建议采取“六大加快”政策措施：一是加快提升对 PPP 的认识。从推进 PPP 模式对提升国家治理能力的高度认识 PPP 的功能与作用，从广义角度认识和推进 PPP 模式。二是加快提升政府在 PPP 领域的专业能力。提升对 PPP 项目的管理能力、专业技术能力，运用 PPP 方式将 PPP 项目管理委托给第三方机构。三是加快完善推进 PPP 模式与项目的协调机制、实施机制。建立有效的协调机制，明确财政部门、发改委和其他政府相关职能部门以及各部门内部在推进 PPP 模式中的职责，形成推进 PPP 项目的合力。同时，探索建立 PPP 项目的绩效评估机制。四是加快完善 PPP 项目相关的市场。加快经济发展，为 PPP 项目实施创造良好的经济基础与市场基础，破除 PPP 项目市场的地方保护主义。加快完善 PPP 项目市场的价格机制，充分发挥竞争机制形成 PPP 项目价格。加快 PPP 相关的服务市场发展。五是加快 PPP 法律研究与立法工作，以 PPP 法律规范和促进 PPP 模式发展。系统梳理与 PPP 有关的法律，如这些法律之间有冲突，根据需要进行清理和修改完善。如需要专门的 PPP 立法，加快 PPP 立法研究与立法工作。六是加快完善 PPP 相关的政策与制度。进一步加快市场开放的力度，为 PPP 项目落地创造良好的市场环境。统筹、整合财政资金，探索建立财政资金支持 PPP 项目的有效形式。加快深化公共服务价格，让社会资本形成稳定的收益预期，增强社会资本进入公共服务领域的动力。

目录

第 1 章	PPP 的历史演进	1
1.1	PPP 的兴起背景	1
1.2	PPP 的发展历程	7
1.3	PPP 的主要形式	24
1.4	PPP 的运行绩效	36
1.5	PPP 模式的反思	47
第 2 章	PPP 机制的学理基础	55
2.1	PPP 项目的市场结构与产业组织	55
2.2	PPP 项目参与方的合作理性：收益、成本与 风险分配	63
2.3	PPP 项目跨时空结构	68
2.4	PPP 项目风险管理理论	71
2.5	治理理论：PPP 模式的核心	78
第 3 章	中国 PPP 的实践发展	89
3.1	中国 PPP 实践的发展历程	89
3.2	中国 PPP 模式的全面推进	99
3.3	PPP 模式的适用范围界定	109
3.4	PPP 项目的操作流程	120
3.5	PPP 项目的运行结构	129

3.6	PPP 项目的管理机制	139
第 4 章	地方政府探索 PPP 模式的实践	145
4.1	地方政府积极探索 PPP 模式的动力	145
4.2	地方政府积极招商引资, 引入社会资本提供 基础设施和公共服务	147
4.3	地方政府推进 PPP 模式的措施	148
4.4	地方政府推进 PPP 项目的模式	155
4.5	地方政府推进 PPP 模式所采取的优惠措施	161
4.6	地方政府积极探索、推进 PPP 模式的总结评价	165
第 5 章	PPP 模式的实证研究与案例分析	173
5.1	概述	173
5.2	案例采集与研究方法	175
5.3	数据开采及大数据统计	178
5.4	案例信息总体描述统计	189
5.5	PPP 项目交互影响分析	194
5.6	PPP 项目表现特征分析	217
5.7	相关性与影响路径分析	236
5.8	PPP 项目成败因素分析: 基于 Logistic 及 树模型的拟合	248
第 6 章	中国 PPP 实践中存在的问题及相关政策建议	265
6.1	中国推进 PPP 模式存在的主要问题与不足	265
6.2	促进中国 PPP 模式发展的政策建议	292
参考文献		297
附录		307

附录 1	PPP 案例文本简介参考格式	307
附录 2	PPP 案例特征采集参考手册	309
附录 3	PPP 案例数据简介	317
附录 4	国务院法规政策一览表	319
附录 5	财政部法规政策一览表	320
附录 6	国家发改委法规政策一览表	321
附录 7	规范性文件和文本一览表	322
附录 8	各省政策文件一览表	323
后记		335

第 1 章

PPP 的历史演进

PPP (Public-Private Partnership) 是指公共部门、营利性企业 and 非营利性组织等在某些公用事业项目的建设或运营中进行相互合作的一种制度安排。大规模、现代化意义上的 PPP 首先在西方发达国家被运用,随着各国公共部门的改革,目前已经成为公共部门和公用事业改革的主导范式。本章将对 PPP 的兴起背景、演化历程和主要模式进行介绍,并对其运行绩效和运行存在的问题进行考察和反思。

1.1 PPP 的兴起背景

作为一项制度变革,PPP 在西方国家的兴起和全面推行是对经济社会发展的适应,有着广泛的政治、经济以及社会背景和原因。其中,既有经济和社会发展的客观需要,又有提高公共品供给效率的内在要求,还与新公共管理和新自由主义等思潮影响息息相关。

1.1.1 经济发展提升了公共服务需求层次

20 世纪七八十年代,随着各国经济快速发展,人们生活日益富裕。这意味着更多的人可以自己购买书籍而不是到图书馆借阅,驾驶自己的汽车而不是依靠公共交通,为体育和娱乐活动支付更多