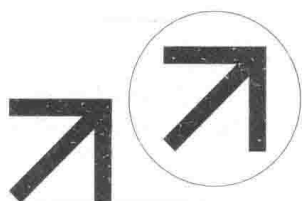




**县级政府
实施政府与社会资本合作(PPP)
入门与实践**

童玫 刘军 编著

清华大学出版社



常州大学
藏书

县级政府

实施政府与社会资本合作(PPP)
案例与实践

童玫 刘军 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书主要是针对县级政府及行业主管部门中领导干部和工作人员的学习 PPP 模式的入门读物,目标是能够让读者对 PPP 模式形成全面的理解和认识,掌握一定商业语言,便于与社会资本、咨询公司等项目相关方进行有效沟通。两位作者基于自己在政府、企业和咨询公司的多年工作经历,用通俗的语言、亲身经历的例子,对 PPP 模式的内容和作用、政府职能与运作进行系统介绍,对 PPP 模式的流程:项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交五个阶段进行讨论,通过市政道路、环卫和医院三个案例的探讨,对县级政府如何推进 PPP 提出了意见和建议,对县级政府实施 PPP 项目具有一定的借鉴作用。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

县级政府实施政府与社会资本合作(PPP)入门与实践/童玫,刘军编著. —北京:清华大学出版社,2018
ISBN 978-7-302-49474-4

I. ①县… II. ①童… ②刘… III. ①地方政府—政府投资—合作—社会资
本—研究—中国 IV. ①F832.48 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 020909 号

责任编辑:周菁

责任校对:王荣静

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:148mm×210mm 印 张:6.625 字 数:131 千字

版 次:2018 年 3 月第 1 版 印 次:2018 年 3 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:46.00 元

产品编号:075814-01

序 一

在我的人生规划中,之前并未曾有过写书这一项任务。正如设计师将一件件流芳百世的作品作为自己毕生的追求,身为一名从 2000 年就开始从事基础设施特许经营的咨询工作者,我曾以为年复一年、做好每一个咨询项目,便是对自己最好的交代了。然而,随着这一轮“PPP 热”的到来,仅仅做项目好像是不够的,还需要讲课,因为突然有太多的人想要学习 PPP,不仅是初入门的咨询同行、法律顾问,更有大量的政府官员,迫切需要学习和了解 PPP 这一“新式武器”。但受限于主办方课程设置各异、听众基础不一等原因,一两次的讲课培训最多只能满足科普性启蒙需求。刘军博士一语惊醒梦中人:“为什么不写书呢?把你这么多年的经验,这么多项目的积累变成文字,能够让更多的人看到。”于是,成就了本次与刘博士的跨界合作,也决定了本书的定位:不求对 PPP 的理论发展有所贡献(那是各类研究机构、高校学者的任务),但求实用,能解决基层政府官员在实践中的现实需求。本书定位可借用四川某地级市发改委主任在当地发改委系统培训班开班仪式上的讲话——“不求教会我们怎么造枪,只要教会我们怎样打枪。”

基于“打枪”之定位,本书力求站在政府实施机构的角度,围绕项目的实施过程所涉及的现实问题,从操作层面展开陈述,希望能为具体项目的实施提供借鉴。但由于各种主客观原因(本人的拖延症恐怕是第一原因),本书从创意到初稿再到最终面世历时将近一年。这期间,PPP的相关政策以及学术界的各类研究成果不断推陈出新,受时间精力所限,不能一一依据最新政策和学术成果对书中内容做出调整。只好有劳各位读者在阅读本书时,站在2017年上半年的时点对本书的内容进行研判和取舍。好在万变不离其宗,关于PPP,只要不忘记“提高基础设施和公共服务的效率”这一初衷,通过“用竞争性方法确定合作方”的规定程序,并恪守“通过完善的合同体系与社会资本方建立合作关系”这一基本方法,便不会偏离正确方向。

要感谢刘军博士,没有他的鼓励和鞭策,就不会有这本书的顺利面世。说来汗颜,我真的不是个好队友,自从组队以来,刘博士总是能按时完成他的任务,快速将“球”送到我的脚下,然后就在旁边呐喊助威,而我却总是“按兵不动”,想来真没少让他着急。其次要感谢北京金准咨询有限责任公司的同仁们,特别感谢长沙分公司杜鹏提供了道路项目案例,感谢北京总部李菲提供了环卫项目案例,感谢南京分公司胡齐丰提供了医院项目案例,感谢林荣华、蒲先旭作为本书第一批读者所提出的宝贵的修改意见。

童 玫

2017年10月8日于贵州省兴义市万峰城

序 二

为什么要参与写这本书呢？

首先，整理自己在不同岗位的所思所想，为今后的工作厘清思路。本人在城市发展投资公司任董事长时与省交通厅签订高速公路的 BOT 协议，相当于社会资本的角色，也就是 PPP 模式中的 Private 角色。在交通发展公司任董事长时代表市政府与央企签订 BT 合同（这种方式现在已行不通），靠近于政府的角色；在开发区管委会中推动 PPP 工作，就是政府的角色，也就是 PPP 模式中的 Public 角色。通过自己在政府（Public）和在企业（Private）的亲身感受，对如何达成合作（Partnerships）提出自己的想法，并在今后的工作中不断实践，不断改进。

对县级政府推进 PPP，我有这样的感悟：在中国，很少有家长不希望自己的孩子进清华，孩子进了清华，这一辈子至少是衣食无忧了。家长也有面子，至少在朋友面前，还是可以装装谦虚：哎呀，孩子的成绩也不算太好，只考得上××系。但是，能否上清华，有三个基础条件：第一，孩子自己真心想上清华，而不是家长想上清华。主体在孩子这里，家长穷着急、给钱、上补习班，意义都不大。第二，孩子要有天赋。

靠勤奋,也许能上重点大学,光是勤奋,没有天赋,想上清华,基本没戏。在校园中,可以见到许多逃课打游戏的、看武侠小说的,不看书照样成绩不错,那就是天赋在,不需要多勤奋。第三,有了想法,有了天赋,还得专门练习如何考试。就像去新东方学英文一样,不是为了学习英美语言文学,而是为了应付考试。考试本身是一项技术活,学识高并不一定考分高,要专门练习考试的技术。

上清华这件事与推动 PPP 有很大的相似性:第一,正如孩子是主体一样,县级政府是推动 PPP 的具体实施者,通过 PPP 拓宽融资渠道,提高管理水平,促进辖区经济社会的发展。如果县级政府只把 PPP 工作认为是财政部对自己的管制而不积极行动的话,中央部委(相当于家长)再着急,也没有多大的作用。第二,资源禀赋要匹配,财政承受能力要能支撑相应的项目,也就相当于要有天赋,否则,巧妇也难为无米之炊。第三,包装项目是件技术活,推进工作也是件技术活,得强化学习、找有经验的咨询公司合作,找出其中的关键点,把项目的风险识别清楚、设计合理的风险分担机制,把相关责任进行合理划分,并通过合同约定清楚,否则很难实现签约。

其次,通过写作,提升对 PPP 模式的认识。最大的好处是可以学习童玫师姐的实践经验,她是国家级的 PPP 专家,能与她共同写作,相当于间接参与了很多 PPP 项目。写作本身是一个系统性的学习,也是对未来工作的沙盘推演。要写一本书,至少得读上百本书、上千篇文献、与上百人交流,能够把书中上百个三级目录节点想清楚,然后写下来,对今后

的工作基本上有了准备。打个比方,写作这本书与竞争性磋商挺相似,在写书之前,我并不完全清楚自己要写成什么样子,只有一个大概的方向:总结一些经验教训,给读者一些启发。这样能出书吗?不能!只有在写作过程中,不断与咨询师讨论、与政府官员讨论、与企业家讨论,并不断查资料,逐步完善书名、一级目录、二级目录、三级目录。再修改文字,草稿再经过咨询师、政府官员、企业家的讨论修改最终才完成收稿。书稿出来了,对 PPP 模式的认识就更深刻了。

再次,希望中央部委、社会资本、专家学者对县级政府所处的环境有更多的了解,能够体谅基层工作者的苦衷,能够切实关注县级政府的需求,给予更多的指导,找到更多的合作机会。比如,可能财政部看到在 BT 模式下,央企成了“刀俎”,地方政府成了“鱼肉”,相互之间还要竞争着被“砍”。合同条款也相当苛刻,不但还款期也就三四年,利率还要在银行同期贷款利率之上再加 2 个点,施工定额还不下浮,这样做下去地方财政就很难支撑。于是叫停 BT,给地方政府加上约束条件,这在谈判关系上,反而有利于地方政府,因为谁都知道政府不敢再搞 BT。在 PPP 模式下,地方政府与央企再合作时,条件也就不那么苛刻了,反正央企无论如何也得找活做。又比如,有学者提出:在我国由于地方政府融资平台和地方国企普遍存在,所以在 PPP 主体资格上应该明确两点:一是地方融资平台公司和地方国企不可以代表政府主体与其他企业做 PPP;二是地方政府不可以与其独资或控股国有企业做 PPP,避免“花生油炒花生米”。这两个“不”虽然有

些生硬,但也是中国化的约定,利大于弊。^①但在实践中,我们认为高一级的平台企业如市级平台企业对县级政府是最好的搭配方式,一是风险偏好一致,市级平台企业不担心县级政府不还钱,不行就从市财政划钱;二是情况熟悉,项目情况和财政情况都比较了解;三是容易沟通,平台企业董事长、总经理很多都是从地方政府出来的,明白政府的运作方式;四是平台企业也需要转型升级,PPP模式可以产生现金流;五是平等互利,平台企业董事长、总经理和县长是同级干部,不存在上下级关系,双方各为其主,谁也骗不了谁。有学者发现:“在财政分权的制度背景下,上市公司会利用地方政府的盲目竞争以到相应辖区进行投资为寻租手段,获得地方政府支持,该现象在市场化程度较低的地区更加严重。”^②与其被外面的企业巧立名目搞钱,还不如“肉烂在锅里”。

最后,希望各级政府中正在推动PPP工作的同仁看到此书时,能够会心一笑,我们面临类似的任务、类似的困难、类似的“既想开拓创新又怕风险责任”的心境,让我们大家在今后的工作中比、学、赶、超,为推动PPP工作尽一分力量。比如,PPP模式下,县级政府的领导模式也在发生变化,当年我们在政府平台企业领导岗位的时候,政府领导来工地检查,我们经常被骂得狗血喷头,晚上吃饭,政府领导又把我们叫过去,喝杯酒,再勉励几句,第二天又努力干活了。大家也都

① 王天义. PPP对政企关系的界定[J]. 中国金融, 2016(19).

② 步丹璐, 黄杰. 企业寻租与政府的利益输送——基于京东方的案例分析[J]. 中国工业经济, 2013(6).

习惯这种方式了,不被领导骂,干活似乎也没劲儿,工程就在骂声中前进。现在 PPP 模式下,双方都是平等的主体。我们现在到了工地检查,除非当场抓住他们不遵守安全生产纪律,借机骂一通外,骂人这一招已经不管用,大家讲合同、讲约定,按规矩办事,这样似乎感觉更好些,不用喝酒,可以有更多的时间和精力研究专业。又比如,银行把资金贷给民营企业也相当谨慎,曾听说过一家银行行长把一笔贷款贷给民营企业后,逾期没有收回,这个行长直接被免职,安排他只负责去这家民营企业守着,直到收回贷款为止。到现在还没有听说过由于地方政府逾期、有银行行长到政府来守着的例子。

刘 军

2017 年 10 月 2 日于贵阳

前 言

“郡县治，天下安。”同理，笔者认为，推进 PPP 模式的重点和难点也在县级政府。

中国的县制起源于春秋时期，秦统一六国后，在全国建立“郡县制”行政管理体制，开始了将县作为基本行政单位的国家管理体制。2000 多年来，不管其他行政区划的名称、地位如何变化，郡县制基本保持不变。县级及县级以上地方政府是 PPP 项目的审批单位，担负着对 PPP 项目全面把关的职责，各级地方政府领导能否全面、准确地把握 PPP 实施关键环节，是国家 PPP 战略目标实现的关键所在。县级政府的领导和干部应如何推进 PPP 呢？

加强学习

按系统论和重点论的思路，首先要对 PPP 模式有系统的认识。根据世界银行的分类方法，PPP 主要包括外包类、特许经营类和私有化类三种类型，如图 0-1 所示。

从完整的操作流程来看，《政府与社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113 号）规定了 PPP 项目的操作流程，分为 5 个阶段 19 个步骤，每个流程和步骤都有许多关键节点需要认真掌握和把握，否则就会给 PPP 项目的顺利实

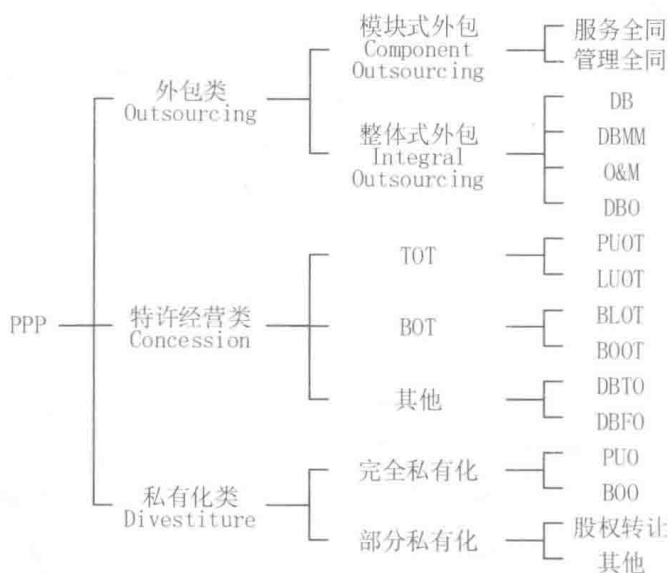


图 0-1 PPP 模式主要类型

施留下隐患。作为 PPP 项目实施机构或决策者,关于“519”这个流程,仅仅了解 5 个一级节点是不够的,还需要熟悉这 19 个二级节点的工作内容;如果还能够对图 0-2 所示的三级节点深入了解,提出一些专业性的要求并找出重点,那就真的是专家型领导了。所谓重点,如在一级节点“项目准备”下二级节点“管理架构组建”中的三级节点“政府建立专门协调机制”。

科学决策

针对县级领导干部,在决策程序方面,要重点把握决策的科学性和程序的合规性。总体来看,要符合 5 个基本原则——积极审慎、依法合规、公开透明、公众受益、重诺履约。



图 0-2 PPP 项目全流程关键节点



图 0-2(续)



图 0-2(续)

要构建 PPP 模式持续健康发展的制度体系,以保障和规范推进 PPP 项目的实施。县级政府 PPP 项目决策应把握行政程序机制要求,遵守“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”的行政程序规定和重大行政决策终身责任追究及责任倒查制度,保障 PPP 项目决策法制化,避免一窝蜂、盲目上的跟风现象。

职业伦理

对于参与 PPP 项目实施的各方而言,要树立正确的职业伦理观。参与 PPP 项目实施并具有较大影响力的群体包括政府行政官员、投资企业管理人员、咨询师、律师等。他们共同参与 PPP 项目的识别、准备、采购、建设、运营和维护管理、移交等过程,贯穿于项目全生命周期,属于全过程建设项目管理的范畴,从这一角度而言,其职业伦理可借鉴一些国际机构所拟定的行为规范,同时根据其工作上的分工而各有侧重,如表 0-1 所示。

表 0-1 参与 PPP 项目实施的主要职业群体的职业伦理^①

内 容	政府官员	企业高管	咨询师/律师
能力与任务匹配	☆	★	★
持续学习(政策、法律、法规等)	★	☆	★
向利益相关方充分披露实际潜在的利益冲突	★	☆	★

^① 王守清,刘婷.PPP 项目实施中的职业伦理要求研究[J]. 建筑经济,2016, 37(8).

续表

内 容	政府官员	企业高管	咨询师/律师
不接受/提供贿赂,以防影响公平判断	★	★	★
保守机密信息	☆	☆	★
行为公平客观	★	☆	★
方案应维护公众利益	★	☆	★
不损害他人/单位的执业声誉、业务		★	★
招标过程中提供平等的信息获取渠道和同等的机会	★		☆
决策过程公开透明	★		☆
尊重他人的财产权	★	☆	☆
不利于专业或职位影响他人决策、行为,以损害他人利益谋取私利	★	☆	★
寻求与可持续发展原则相符的解决方案	★	☆	★
推广“基于质量评审”(QBS)的理念	☆	☆	★
咨询费应公平合理	☆	☆	★

本书的框架

全书分为三部分,第1章和第2章为第一部分,主要阐述PPP模式及相关的基础概念。第1章首先介绍了PPP在国内外的应用情况;其次介绍了PPP模式的几个要点,如交易结构、风险识别与分配、采购方式和监管体系;最后讨论了