



PPP MODEL

PPP实战系列丛书

CHINA PPP EXPERTS ON THE ROAD

韩志峰 王天义 王守清

作序推荐

中国PPP专家论道

国家发展改革委PPP专家优秀论文集

国家发展改革委投资司 清华大学PPP研究中心◎主编

PPP实战系列丛书

中国PPP专家论道

国家发展改革委PPP专家优秀论文集

国家发展改革委投资司 清华大学PPP研究中心◎主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国 PPP 专家论道：国家发展改革委 PPP 专家优秀论文集 / 国家发展改革委投资司，清华大学 PPP 研究中心
主编. — 北京：经济日报出版社，2018.1

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0239 - 0

I. ①中… II. ①国… ②清… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 中国 - 文集 IV. ①F832.48 - 53
②F124.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 290863 号

中国 PPP 专家论道——国家发展改革委 PPP 专家优秀论文集

作 者	国家发展改革委投资司 清华大学 PPP 研究中心
责任编辑	肖小琴
责任校对	薛银涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010 - 63584556 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	中国电影出版社印刷厂
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	26.75
字 数	370 千字
版 次	2018 年 3 月第一版
印 次	2018 年 3 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0239 - 0
定 价	88.00 元

主编委员会

主 任

韩志峰 王天义

副主任

王守清 李开孟 杨永恒

成 员（按姓氏笔画排序）

王少华 王 翔 刘世坚 祁玉清 李 炜 李泽正
肖光睿 吴亚平 吴有红 陈宏能 林 华 曹 蓉
薛 涛

序一

2014年，国务院发布《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》，首次在国务院文件中对政府和社会资本合作（PPP）模式进行了系统完整的规范。之后，国家发展改革委等相关部门陆续出台数十项规范有序推广PPP模式的政策文件，全国各地掀起了应用PPP模式的高潮，对促进民间投资、加强经济社会发展薄弱环节建设、提升公共产品供给质量和效率发挥了积极作用。目前，PPP模式已成为发挥投资对优化供给结构关键性作用的重要抓手。

为推动我国PPP事业健康有序发展，更好发挥专家学者在PPP理论研究、政策制定、实践指导等方面的重要作用，国家发展改革委于2016年11月正式成立PPP专家库，首批专家343人。为凝聚专家智慧、博采众家之长，同年12月，国家发展改

革委面向 PPP 专家库开展了 PPP 主题征文活动。各位专家积极响应，踊跃投稿。国家发展改革委投资司委托清华大学 PPP 研究中心，邀请王天义、王守清、李开孟等 13 位专家，秉持客观中立的原则，对 109 篇投稿进行了认真评审。在此，谨向清华大学 PPP 研究中心和各位评审专家致以诚挚谢意。

为了给各方面开展 PPP 工作提供有益参考，我们专门将百余篇来稿中专家综合评分高、质量较优的论文，编辑出版。这些论文主题内容广泛，涉及民营企业参与 PPP 项目、PPP 项目资产证券化、特许经营权争议处理等诸多 PPP 发展中的热点、难点问题，注重实用性和可操作性，对规范有序推进 PPP 工作具有较强的借鉴意义。

本次编辑出版的论文集中反映了业界对现阶段我国 PPP 模式发展状况的认识和看法。随着时间的推移，中国 PPP 模式发展的客观环境可能发生变化，各方对 PPP 模式的认识和理解也将不断深化，这些论文中的某些观点或许会体现出一定的局限性，但是，论文选集作为业界对特定时期中国 PPP 模式认识和看法的客观记录，其历史价值仍然值得期待。是为序。

韩志峰

国家发展改革委投资司副司长

序二

中国 PPP，请行稳致远

中国以 BOT/TOT 等模式起步的 PPP 实践始于 20 世纪 90 年代，与世界其他国家大致同步，但以 PPP 概念（即政府与社会资本合作）更加规范的实践则始于 2014 年，与世界其他国家晚了至少 20 多年。但迄今不到四年的时间，中国 PPP 的火爆程度远超国际社会预期，甚至我们自己都始料不及，现如今中国 PPP 项目数量、PPP 研究成果、PPP 咨询机构、PPP 专家规模等，共同成就了全球 PPP 第一大国。本论文集汇集了我国部分 PPP 专家的研究成果，在一定程度上体现了中国专家的研究水平，可供大家研讨之用。当然，中国 PPP 问题之多，恐怕也位居世界前列。

中国PPP如何健康、可持续地向前推进和发展？我的建议是情怀和格局不能太小，需要基于世界看中国、基于本色谈特色、基于理论议实践、基于情理论法理。PPP是舶来品，虽要考虑中国国情，但溯源性与借鉴性的世界眼光定是不可或缺的。中国特色不能不谈，但只谈特色而忘记本色就有可能“特”不起来，特立独行可能会走向孤单。PPP需要法理更需要情理，把情理挺在前面，法理就有了基础和依靠。PPP重在应用和实操，但有理论指导的实践才是科学的实践，理论是灰色的也是绿色的。

PPP需要理论来指导、价值来体现、理念来支撑、法规来保障、规范来操作。PPP模式可以从经济学的公共产品理论、契约理论、合作剩余理论以及交易成本理论中找寻理论依据。PPP模式的价值既可以体现在项目层面的融资价值与效率价值，也可以体现在国家层面的重塑新型政企关系、提升和固化契约精神、助推国家治理体系和治理能力现代化等几个大的方面，而在国际层面，PPP在助推“一带一路”倡议和人类可持续发展两个方面具有不可替代的价值。PPP的成功需要政企双方乃至全社会共同信守诸多理念，包括长期稳定、风险分担、利益分享、合理回报、契约精神、物有所值、财政承受能力等。PPP的价值和理念需要相应的法规来保障和约束，实际应用中更需要一系列规范动作和操作。

中国PPP，任重而道不能太远，唯有理念先行、量力而行、简单易行，方能扎实推进，行稳致远。

王天义

清华大学PPP研究中心共同主任

中国光大国际有限公司总经理

中国光大水务有限公司董事长

序三

2017年2月，历时一个多月的国家发展改革委PPP专家征文活动落下帷幕。这是自国家发展改革委PPP专家库于2016年10月成立以来，第一次由国家发展改革委投资司联合清华大学PPP研究中心面向库内专家进行“文章内容不限、风格不限、篇幅不限”的征文，目的是为了更好地发挥专家的带头引领作用，引导专家将自己的PPP正确理念和丰富经验与众人分享，同时畅所欲言，充分阐述自己在从事PPP工作中遇到的问题与对策建议，相互交流，共同提高，促进我国PPP事业的健康发展。

征文活动得到了广大专家的积极响应，本人有幸作为论文评审组组长，拜读了来自85位专家的109篇稿件，感慨颇深，收益良多。PPP是一个横跨多种专业的综合性学科，专家也来自不同领域，有咨询、法律、工程技术、金融财会等企业界的，

也有高校和政府的，视角不同，思路也会有异，也有不少专家跨界换角度写相关文章，如有写融资问题的律师、有写法律问题的工程师，而跨学科多角度碰撞出的思想火花也就越大，这是 PPP 对复合型人才需求的一种体现，也是从事 PPP 工作的乐趣之一。每一个从事 PPP 事业的人，都应具备复合型知识，应该从不同角度看待 PPP，这样更容易实现 PPP 各方的“共赢”目标，使 PPP 可持续发展。

这次征文“内容不限”，才可以让专家选择自己最擅长的话题；“风格不限”，才可以让专家用自己喜欢的方式表达；“篇幅不限”，才可以让专家充分阐述自己的观点。我很高兴地看到，这次征文活动达到了这些目的。

由于篇幅的限制，不能将每一篇投稿文章都收编，因此，由 PPP 专家中的专家组成的论文评审组分别从理论与制度、投融资与财务、法律与合同、案例与实施四个方面，挑选优秀论文进行汇编，形成这本《中国 PPP 专家论道——国家发展改革委 PPP 专家优秀论文集》，不仅理论丰富，还有很多实务操作经验，特别是还有近年的不少真实案例分析。希望此书能够给读者以启迪，特别是能为 PPP 相关的政府官员、研究学者和实操人员提供理论指导和工作参考，也希望这样的征文活动可以继续搞下去，变成 PPP 专家的常规性活动。



王守清博士

清华大学建设管理系教授、博导

清华大学 PPP 研究中心首席专家

国家发展改革委 PPP 专家委员

全国高校 PPP 论坛学术委员会主任

2017 年 10 月 2 日于清华大学公共管理学院

目录

CONTENTS

第一篇 理论与制度	1
激活民营企业“优良基因”，优化 PPP 项目投资结构 / 张 乐	3
PPP 政策背景下地方政府融资平台的转型发展 / 罗桂连	10
信息不对称理论下地方政府应用 PPP 模式的动机分析 / 高 科	17
如何实现 PPP 项目从重建设到重项目全生命周期的转变 / 杨 洋	24
PPP 如何做，才能更有情怀？	
——兼谈设计在 PPP 项目中的作用 / 王 强	31
财政承受能力 10% 红线约束的几点思考 / 杨宝昆	40
PPP 可持续的主要障碍及改革主张 / 刘穷志	54
对 PPP 咨询机构与专家管理的思考与建议 / 任 兵	64
经济转型时期的中国 PPP 模式：特征与路径 / 孙 辉	67
如何有效激励民营资本投资基础设施项目 / 王欢明 熊 伟	75
如何看待 PPP 对产业发展的影响？	
——以轨道交通产业企业为例 / 吴 健 唐 蜜	80
社会资本方视角 PPP 落地难实证研究——区域发展成熟度、政府信誉	
与中国 PPP 落地水平 / 吴 健 李学乐	92
实现 PPP 模式健康发展的探讨 / 宋金波	111
统一思想 回归初心 严防地方债务恶性增长 促进 PPP 健康可持续	

发展 / 张云峰	118
----------------	-----

第二篇 投融资与财务..... 127

PPP 项目融资的理想模式与现实选择 / 刘国艳	129
--------------------------------	-----

当前 PPP 项目中针对财务报表合并问题的结构化融资方式及其

发展 / 陆京泽	136
----------------	-----

PPP 证券化需要重视的若干问题 / 李茂年 刘焕礼	146
----------------------------------	-----

被误读的建设项目资本金——兼议资本金制度与 PPP 项目资本金融资

模式之完善 / 黄华珍	160
-------------------	-----

PPP 项目的会计核算问题初探 / 郑敬波	174
-----------------------------	-----

保险资金参与 PPP 项目产业基金的模式探讨 / 赵 威	181
------------------------------------	-----

PPP 资产证券化的基本方式及主要法律问题 / 李 文 李茂年	193
---------------------------------------	-----

PPP 融资：英国经验及对我国的启示 / 李清彬	200
--------------------------------	-----

针对 PPP 特点，借鉴项目融资做法，破解 PPP 融资难 / 尹 昱	225
---	-----

政府视角下 PPP 项目投资控制要点——以福州市轨道交通 2 号线 PPP 项目

为例 / 许瑞祥	232
----------------	-----

第三篇 法律与合同..... 239

行政行为之不当对 PPP 合同效力的影响探究 / 谭敬慧	241
------------------------------------	-----

关于“PPP+ 土地一体化交易”的实践及思考 / 张晓峰	255
------------------------------------	-----

PPP 项目特许经营权争议处理与预防——结合近六年百份判决书

分析 / 汪金敏 杨 阳	263
--------------------	-----

PPP 项目执行阶段的履约评价 / 刘 飞 朱宁馨	276
---------------------------------	-----

PPP 立法宜明确可转让的特许经营权可以质押

——兼评《最高人民法院指导案例 53 号》/ 江 河	284
----------------------------------	-----

政府方 PPP 项目合同管理体系运行模式探讨 / 沈 翔 韩光耀	292
第四篇 案例与实施	301
轨道交通 PPP 模式的问题分析及完善路径 / 吴 健 刘效清	303
铁路推进 PPP 顶层配套改革和市场化运作需双管齐下 / 唐智伟	319
海绵城市建设与 PPP 模式的几点思考 ——基于玉溪市的案例分析 / 陈义正	328
社会资本联合体参与 PPP 项目的实践分享 / 唐 琳	336
从北京兴延高速案例再解析 PPP 项目成功推进的几个关键环节 / 田丽凤 黄文军	342
PPP 项目财务收益评价指标及影响因素探析 / 丁玉芳 杨卫青	350
PPP 项目社会资本选择若干问题再议 / 叶继涛	364
城市轨道交通 PPP 研究实践与发展 / 傅 晓 朱 玲	371
特色小镇项目的 PPP 边界条件与可持续发展 / 焦 军	387
PPP 项目公司股权分配对公司治理影响的研究 / 李清立 顾天益 吴维邨 ...	392
公共基础设施项目 PPP 全寿命期绩效管理研究 / 顾天益 李清立 周福新 ...	401

第一篇 理论与制度

part

01

激活民营企业“优良基因”， 优化 PPP 项目投资结构

PPP 的英文全称是 Public-Private Partnership，通常译为“公共私营合作制”，指公共部门和私营部门（即企业）的合作。PPP 模式在具有中国特色的实践运作中，第一个 P 主要就是政府，而在我国占主导地位的国有企业和政府资本都转移到了第二个 P 下面，与民营企业和资本一道，共同组成了“社会资本”。而国有企业与民营企业在现阶段 PPP 项目中无论从参与数量以及投资规模上都是成鲜明对比。

根据中国政府采购网和各省（直辖市）政府采购网上公布的 PPP 项目成交信息，2016 年共成交了 2.35 万亿元 PPP 项目。其中，国有企业作为独立中标人或牵头中标人中标的项目总金额超过 1.7 万亿元，占比约 74%。民营企业作为独立中标人和作为牵头中标人中标的 PPP 项目总金额为 6223 亿，占比约 26%。民营企业牵头实施的 PPP 项目在 2016 年度斩获的 PPP 项目总规模不及国有企业的 1/3。国有企业成为 PPP 项目的绝对主角，这与 PPP 模式其鼓励社会资本尤其是民间资本进入基础设施和社会公共事业领域的出发点是相背离的。因此要认清解决发展过程的阻碍因素，有针对性地出台解决办法，以激发民营资本“优良基因”所蕴含的能量和活力促进其积极参与 PPP 项目，优化 PPP 投资结构成为当务之急。

一、当前PPP领域的“三冷三热”现象所折射出“焦、郁、困”症状

1. 国有资本热，民营资本冷，病根是有些地方政府或PPP实施主体患有“国资流失焦虑症”。很多PPP项目设置巨额注册资本金限制条件进行招标，或直接要求谈判的社会资本是央企或国有企业，把大部分民企排除在外，这虽减少廉政风险，但也直接导致在PPP中出现“体内让渡，低效落实”的局面。

2. 建设施工热，运营管理冷，病因是民营资本患有“不确定性忧郁症”。因投资建设时效性强，见效快，而参与运营管理时间长、风险大，且在不少PPP案例中，由于政府领导的变动导致项目产生“质变”，使民营资本或企业对长期运营管理患上了“不确定性忧郁症”。

3. 银行资本热，自有资金冷，症结是大多数民营资本难以走出“融资困境”。融资渠道狭隘和融资成本高额让民营企业参与PPP项目时顾虑重重。一方面民营企业因总体规模较小，自身资金有限，在需要依靠自身信用向金融机构融通资金时，金融机构从风险控制考虑，相较于大型国企则更苛刻，这导致民营企业的资金量难以满足PPP项目大额的投资需求；另一方面，即使民营企业资质良好，有能力完成PPP项目所需的资金筹集，但是其所需的成本会高于国企的一般融资成本，民营资本的盈利空间较国企受到了更大的压缩，进一步增大了还款压力和PPP长期限下的运营压力。

二、充分激活和发挥民营企业内在的四大“优良基因”，深挖PPP项目价值

PPP模式之所以要引入私营企业，不仅仅是要增加一种资本的来源，更重要的是引入民营企业的管理经验和效率，进而提高公共产品和服务的