

04

2018 第二辑
总第四辑

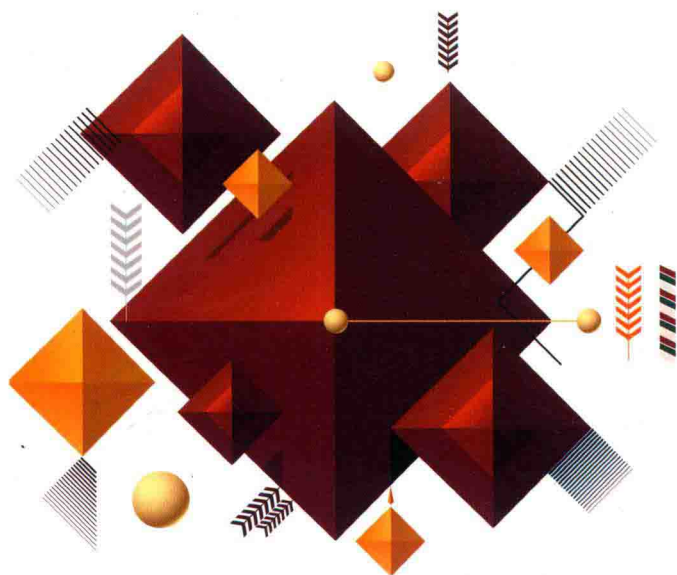
正确理解政府和社会资本合作的概念与本质
浅析 PPP 项目的退出情形与流程
重大行政决策程序在湖南 PPP 实践中的引入
中美政府采购质疑比较研究

刘尚希
王盈盈 赵超恩 王守清
肖北庚
何红锋 李富佳

政府采购与 PPP 评论

Government Procurement and PPP Review

王乔 汪林平 / 主编



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

政府采购与 PPP 评论

2018 年
第二辑

总第四辑

王乔 汪林平 主编

中国财经出版传媒集团

 经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购与 PPP 评论. 第四辑/王乔, 汪林平主编. —北京:
经济科学出版社, 2019. 1

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0211 - 5

I. ①政… II. ①王…②汪… III. ①政府投资 - 合作 -
社会资本 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 48②F014. 391

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 014863 号

责任编辑: 王 洁

责任校对: 曹育伟

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

政府采购与 PPP 评论

2018 年 第二辑

(总第四辑)

王 乔 汪林平 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 13.25 印张 310000 字

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0211 - 5 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

政府采购与 PPP 评论

2018 年 第二辑

(总第四辑)

主 办：江西财经大学
中国政府采购杂志社

主 编：王 乔 汪林平

执行主编：李春根 殷亚红

编 委 会：

刘尚希	贾 康	高培勇	王泽彩	刘 慧	马海涛
于 安	王守清	刘小川	孙 洁	肖北庚	曹富国
徐焕东	何红锋	赵 勇	王丛虎	吕汉阳	蒋金法
匡小平	王振宇	周晓华	黄 铤	肖光睿	薛 涛
刘世坚	肖建华	舒 成	刘 斌		

编 辑 部：刘 斌 王 雯 陈昶或 王 洁

出 版：一年两辑

目 录

正确理解政府和社会资本合作的概念与本质	刘尚希 / 1
浅析 PPP 项目的退出情形与流程	王盈盈 赵超恩 王守清 / 8
重大行政决策程序在湖南 PPP 实践中的引入	肖北庚 / 19
中美政府采购质疑比较研究	何红锋 李富佳 / 26
CSSCI 数据库中 PPP 研究热点趋势的 可视化分析	邓斌超 赵博宇 汪举强 彭 鸣 周冬杰 / 32
PPP 项目公司再思考	孙丕伟 / 44
PPP 视角下的投资与成本控制	王明波 孙国栋 郝 欣 / 52
PPP 项目社会资本资格界定的思考	焦洪宝 王 洁 / 68
关于适用政府采购政策若干问题的探讨	王 伟 / 77
政府采购的法治化之路 ——读《制度是如何形成的》有感	刘 涛 / 96
金融机构向 PPP 项目提供融资的顾虑及相关建议	朱春华 / 104
PPP 项目模式特质分析：定义观点与法理阐释	任 际 曹 芥 / 112
体育场馆 PPP 项目咨询服务工作要旨探究 ——以杭州奥体 PPP 项目为例	崔宏伟 骆 珉 / 121
论混合所有制改革背景下我国国家特殊管理股制度的构建	吴刚梁 / 135
地方政府债务压力下平台公司系统管理及 PPP 模式创新的探讨	许敏慧 / 155
“一带一路”背景下 PPP 模式国际运营的情势解析	张 迪 聂婴智 / 163
医疗卫生领域财政事权划分的背景及对 PPP 项目的影响	秦士坤 窦晓璐 王亚玲 / 170
PPP 视角下构建全过程财政监督机制的思考	金珖汉 / 180
PPP 项目政府支出测算不准确问题探析	汪才华 / 189
江门市城建投融资与 PPP 改革的实践与探索	胡其波 / 200

正确理解政府和社会资本合作的概念与本质

刘尚希*

摘要：本文就政府和社会资本合作的概念、本质、存在的问题以及发展的策略四个方面分享一些思考。一是如何准确理解政府和社会资本合作的概念；二是如何从理论层面认清政府和社会资本合作的本质；三是如何判断现阶段政府和社会资本合作出现的问题；四是如何以创新理念破解政社合作发展困境。

关键词：政府和社会资本合作 发展策略 破解困境

当前，政府与社会资本合作（简称政社合作）行业正处于政策调整期和规范发展期，有些地方政府、社会资本、金融机构对政社合作系列新政仍存在认识不清、理解不透甚至片面误解的现象。什么是政府与社会资本合作，如何真的做政府与社会资本合作？这个问题一直没有权威的界定。

本文就政府和社会资本合作的概念、本质、存在的问题以及发展的策略四个方面分享一些思考。一是如何准确理解政府和社会资本合作的概念；二是如何从理论层面认清政府和社会资本合作的本质；三是如何判断现阶段政府和社会资本合作出现的问题；四是如何以创新理念破解政社合作发展困境。

目前，包括政府部门以及各种媒体都用“PPP”三个缩写英文字母来表示，严格来说，是不规范的。英文的PPP和中文说的“政府和社会资本合作”是存在差异的，不同事物在不同的语境下，其内涵也是不同的，因此，本文用“政府和社会资本合作”来概述观点，简称“政社合作”。

一、如何准确理解政社合作的概念

国外PPP模式起源于英国，并迅速在全球范围内推广和应用。回顾其发展历程，大

* 刘尚希：中国财政科学研究院党委书记、院长，教授，博士生导师，全国政协委员。

致经历了三种类型。以英国 1992 年提出的旨在改善政府采购公共服务质量和效率的第一代 PPP；以法国为代表的以 PPP 核心理念对特许经营模式进行理念创新催生出的以提升经济发展质量和效率为目标的第二代 PPP；以及联合国相关机构正致力于推动实施的以促进可持续发展为目的的第三代 PPP。就我国而言，2014 年之前是政社合作事业发展的探索阶段，最早体现政社合作理念的项目始于引进外资参与基础设施和公用事业项目。2014 年以来，财政部、国家发改委陆续发布多个政社合作政策文件，吹响了政社合作模式推广应用的集结号。而 2017 年底又是一个分水岭，随着一系列严守红线、严控风险、规范程序、强化考核的政策文件的出台，政社合作行业进入了规范发展的新阶段。

总的来说，政社合作是沿用国外“PPP”的理念，进入中国后有所改良。财政部、国家发改委对政社合作的概念有不同的定义；在理论与实操层面对政社合作也有不同的理解；一些地方根据当地的自身条件和发展需要还赋予了政社合作特定的内涵。由于立场的不同以及对问题、现象的不同判断，政府、社会资本以及理论界对“真假政社合作”的认定一直有着激烈的争论。

当然，中央有文件已对概念进行了明确，这不再是一个学术问题，而是一个执行问题。中央文件规定不允许干的事，就没有讨价还价的余地。从学术角度或实际操作的角度来看政社合作，其实没有必要过多纠结于真假对错，应更多地按照利弊的思路去分析这一问题。政社合作在中国，本身就是个开放性新生事物，需要在引入国外概念及模式的同时，积极做好引进、消化、吸收和再创新等工作，不断在发展中修正，在修正中发展，赋予其中国内涵，那就成了中国的政社合作。事实上，我们不必对政社合作感到陌生，因为我们过去做的许多事情其实早就蕴含了政社合作精神，即“共治”精神。比如 BOT（建设—经营—转让），尽管之前不叫 PPP，也不叫政府和社会资本合作，但早就有了这种政社合作的元素。所以，我们要打破对政社合作僵化的理解，要用变化的思维、创新的理念去正确认识政社合作的概念，积极探索政社合作模式在推动体制、机制创新中的牵引作用。如果我们从一开始就僵化地理解政社合作的概念，只有这样是对的，那样是不允许的，可能会抑制政社合作在中国的发展。

发达国家有发达国家的背景，发达国家是在城市化已经完成的情况下搞他们的 PPP。我们国家是在城市化过程之中，大量农村人口市民化的大背景下搞的政社合作，背景不一样，产生的需求也会不一样。我们对政社合作的理解，长期聚焦于项目，从微观的角度理解，政社合作似乎就是指某个具体项目，变成了基于项目的合作。事实上，业界也涌现出一些开发性的政社合作，就是片区综合开发，这种政府和社会资本合作，是在我国城市化快速推进的背景下产生的。国外为什么没有？因为国外城市化已经完成了。而我国的城市化正在快速发展之中。这样就产生了不同于国外发达国家的政府和社会资本合作的新模式，所以我们要根据中国实际，积极摸索创新。

如何准确理解我国政府和社会资本合作，要从我们国家的实际出发，要让政府和社会资本合作的定义写在中国的大地上，而不是写在书本上，更不是用国外书本的定义来套中国的政社合作模式。各位在思考如何进一步规范政社合作发展的时候，更需引入这么一个思维。

这里讲政府和社会资本合作，社会资本不能简单等同于 PPP 里的 private（私），它不仅仅是私人资本，还有国有资本。很显然，把中国的政府和社会资本合作翻译成 PPP，外国人大体能明白，但会产生严重的偏差。事实上，中国有大量的国有企业、国有资本在里面。所以，我们这个政社合作，只能说大体接近于国外的 PPP 定义，其本质是市场和政府的一种合作。无论是私人资本、民营资本，还是国有资本，都属于市场的范畴，所以统称为市场和政府，从合作的角度能更准确地概括 PPP，或者在中国大地上形成的创新的政府和社会资本合作。

讲社会资本，在中国的语境下还有另外一层含义。社会资本意味着企业要承担相应的社会责任，意味着它不是纯粹的商业资本，不能只讲挣钱，不讲社会责任。所以，我们所指的“政府和社会资本合作”概念中的“社会资本”，本身就具有其特定的内涵，就蕴含了我国政府和社会资本合作的特定要求，即，必须承担相应的社会责任。因为政社合作的目的在于提高公共服务的质量、效率，更好地满足人民对美好生活的追求。如果只想进入这个领域去挣大钱，而没有相应的社会责任感，可能就会做不下去。

所以，政府和社会资本合作领域不是一个投机的领域，也不是一个挣快钱、挣大钱的领域，而是要以一种社会责任感，一种担当去建设我们国家。凡是参与政府和社会资本合作项目，首先得摆平心态。否则，和政府谈判的时候，就会寄希望于政府让渡更多利益，如果没有达到预期，则会影响到合作的成效和可持续性。当然，这里并不否定商业原则，社会资本也是资本，在商言商，也希望有回报，但预设条件是不一样的，需要承担更多的社会责任。

二、如何从理论层面认清政社合作的本质

许多人是从项目融资的角度来认识政社合作的，认为政社合作就是政府推进项目建设需要融资，所以找社会资本合作，变成了一个融资的概念。所以，之前一说到政社合作，那会被人理解为政府缺钱，需要融资。这个想法错了吗？也不能说全错，但若只是想着融资，恐怕就有些局限了，甚至可能误入歧途，忘记了本来的目的是什么。事实上，融资只是一个手段，关键是要通过这种合作，给老百姓提供更好的公共服务，这才是政社合作的最终目的。

任何事物的发展如果缺乏理论支撑，就不可能行稳致远，无论搞革命，还是搞建

设，还是现在的改革开放，都是如此。我们正处于改革开放的大环境下，政社合作同样需要理论的支撑。如何从理论看待这个问题呢？其实我刚才已经提及，一个很重要的切入点是政府和社会资本合作，社会资本实际上代表的是有社会担当的市场主体，所以，我们可以从政府和市场的关系来分析、理解政社合作这种模式。

从本质上来讲，政社合作首先是一种合作，是政府与社会资本之间的合作，要通过合作来提升效率、牵引改革，完善和促进政府职能的转变，为老百姓提供更好的公共服务。但合作必然涉及主体的概念，对市场来说，主体是很清晰的。但对政府而言，就比较复杂了，这也是立法过程中争议的焦点之一。因为政府具有两个身份，一是行政主体，二是经济主体。作为经济主体，是民事主体，作为行政主体又是公共主体，主体性质的不同，适用的法律规范也是不一样的。

政府和市场主体合作的时候，应当是一个经济主体，也就是一个民事主体。这就意味着，政府和市场主体之间是平起平坐的，因为民事合作的重要前提就是平等。尤其在法治尚不健全的条件下，必须强调政府和社会资本的合作，这个身份应该是一个民事主体。

在签订合同的过程中，有些项目可能涉及使用者付费，也可能是政府补贴。这个时候的政府身份又发生了转换，变成一个公共主体，也就是行政主体。所以政社合作的法律关系实际上是复合的，非常复杂，它涉及民商法、行政法，非要让它泾渭分明，是做不到的。这也反映了政府和社会资本合作，本质上是政府和市场的合作，这种合作意味着什么？大家想想我们改革开放，主要是搞市场化改革，本质就是政府与市场的分工，就是发挥市场的决定性作用。过去讲发挥主要作用，后来说发挥基础性作用，到现在讲发挥决定性作用，之所以这么强调，就是说政府和市场在资源配置上要有一个分工。市场在社会资源配置中发挥决定性作用，意味着政府就不要去插手、干预微观经济活动，而是要为市场机制发挥作用创造条件。

所以，我们的市场化改革，实际上就是一种分工的改革，通过分工提高整个社会的资源配置效率，全部由政府配置就是计划经济，效率很低；资源配置全部交给市场配置也同样会出问题。所以，政府和社会资本之间要形成一种合理的分工，这需要市场化改革的推进。

今天的政府和社会资本合作，也就是政府和市场的合作，在分工的基础上合作的一种模式和载体。政府和市场怎么合作？所以，现在的政社合作是在政府和市场分工、改革的基础上形成的一种新的改革，叫合作化改革。显然，这种改革和以前的市场化改革是有差异的。我们的市场化改革还没有完成，要素市场、供给侧结构性改革还有大量艰苦的工作要做，包括我们的金融市场化改革，也还没有完成。但这并不妨碍政府和市场进行合作。形成合力，这就是通常讲的“1+1>2”的协同效应。尤其是我们大量的公

共设施建设，最终目的是提供公共服务。从这点来讲，我们可以把这种“1+1>2”的效应，通过政社合作模式来实现，这正是推动政府与市场合作的一种改革，有利于发挥市场的决定性作用，体现了一种新的治理理念，即，共建、共治。这符合我们改革的总目标，国家治理现代化的要求。

之前，我们总在强调政府与市场要分开，要楚河汉界、泾渭分明，这是过去在市场化改革背景下常见的思维。我们现在对政府与市场关系的理解，要基于行为的视角来理解，而不是平面几何的关系来理解。因此，我们在立法的时候，其实也需要创新，需要把民法、行政法加以融合，这样才能真正从理论上解决现在政府和社会资本合作中面临的一系列法律问题、政策问题。这个问题解决不了，我们在现实操作中很多问题可能都难以真正从根本上得以解决。现在的政社合作本身就意味着政府与市场的合作，那就不是泾渭分明，那是要不断融合，通过一个具体项目或一个片区的开发运营，形成你中有我，我中有你的合作格局，就是现在讲的风险分担、收益共享。这种合作是一种新的探索，它会改变对市场化改革条件下的传统认识，即划界的思维。在这方面，我们应当要及时调整，转向行为合作的思维。

三、如何判断政社合作现阶段出现的问题

（一）政社合作法治建设滞后

我国在推进政社合作发展的过程中，迫切需要政社合作立法来规范政府、社会资本和相关主体的行为选择。从政社合作本身来讲，它包含了民法、行政法、经济法等问题，而政社合作实施过程中涉及的投资、价格、财政、税收、金融、土地管理、国有资产管理等相关政策，都是在传统体制下形成的，与现代政社合作理念存在很多冲突。因此，立法工作既要从实践出发，系统总结一些好的经验做法，又要上升到理论层面，尤其要打破一些传统的思维惯性。显然，这是一个非常艰巨的任务。我们必须通过科学的立法来促进政社合作更好的合作，支持现在的重大改革。政府和企业也要学着用法治思维来思考政社合作模式，以利于双方合作变得更加顺畅高效。

在具体操作层面，政社合作立法工作应该突破部门法的思维，融合经济法、民法和行政法，并侧重于从行为的角度来考虑问题。我们过去的立法更多是基于一种事实及其后果的发生，但行为能不能作为一种事实？一般来说，行为很难被直接认定为一种事实，通常要看行为造成的事实和后果。但在公共风险日益复杂和频发的情况下，如果仅仅基于一种结果的事实，而不是基于一种行为的事实，当出现严重后果再诉诸法律就已经失去意义。因此，政社合作立法应该引进风险思维，注重行为风险，而不是行为后

果。也只有基于行为来考虑政社合作立法，立法工作才会有创新性，才更加符合政社合作未来发展的需要。

（二）“重建设、轻运营”现象严重

导致政社合作项目“重建设、轻运营”的重要原因是不确定性因素太多。在政社合作项目的推进过程中，政府面临行政主体、经济主体、民事主体等多重身份的不断转换，导致社会资本方无所适从，产生对政府的不信任。另外，政府与社会资本是一种长期的契约关系，容易导致履约和支付风险的激增。且合同的长期性与政府预算规划的时限性以及领导任职周期之间的不匹配，都会加重社会资本对政府信用的顾虑。目前来看，参与政社合作项目的社会资本方，真正准备长期干下去的，可能不多。很多都是盯着工程建设这一板块，把这块搞下来，把钱挣到手，其他的下一步再说。如果从一开始就抱着这种心态，当然就缺乏足够的内生动力去提升项目运营能力。还有不少政社合作项目，政府一换届，新领导的想法就变了，对这个项目的定位也就变了，还包括一些政策性风险。例如，污水处理标准，如果环境治理的要求提高了，标准改了。技术改造的钱谁支付？如果社会资本方和政府能协商下来，这个事情好办，协商不下来，就意味着这个项目有可能中途就会流产。这种不确定性的广泛存在以及由此带来的风险，也是导致社会资本重建设、轻运营的一个重要原因。

（三）政社合作财政风险监管不到位形成的政府隐性债务

什么是隐性债务？准确地讲，它应该是或有债务，这里也不排除是政府隐性的直接债务。我们通常认为，债务应该有三个基本要素，即，主体、金额、期限。三个要素齐具备，才是完整的债务事项。

对政府来讲，作为公共主体，有些债务事项的要素是不完整的，比如说有主体，但金额没法确定，期限也不明确，这就叫隐性的直接债务。在政社合作项目里，就会出现这样的情形。它是政府债务吗？按完整性理解，它不是。它不是政府债务，却又与政府支付责任紧密联系在一起。所以，我们用市场或者企业债务的概念，套到政府主体上来，有一部分是套不进去的。到底什么是政府债务？什么是政府隐性债务？什么是政府的或有债务？恐怕要依据政府作为公共主体，同时又作为经济主体的性质去认定，不能简单地把企业会计准则关于债务的定义搬到这个领域来。因此，制定专门的政府会计准则和专门的政府债务准则是很有必要的，可惜这项工作还没有完成。

现在对于地方政府债务的规模，我们谁也说不清。首先是由于理论上没搞明白，其次是由于准则没有明确，意味着还没有统一标准，统计口径也不一致。怎么报，怎么填，在很大程度上取决于用什么意图来判断，暗地里就形成了一种地方与中央双方的博

弈。所以地方政府在报债务的时候，首先会解读上级政府的意图，而不是考虑什么标准。当然，现在也没有标准。在不确定条件下，这就是典型的盲人摸象。事实上，债务问题，应当从理论到标准到口径再到办法逐一进行研究解决。否则，不同时期的数据缺乏可比性，永远都是社会媒体舆论炒作的对象。目前，许多人将政府隐性债务的问题归因到政社合作项目上来，隐性举债、违规举债，很多问题搅在一起，令大家非常困扰。

四、如何以创新理念破解政社合作发展困境

在当前严监管的环境下，政社合作何去何从。一定要以创新的理念去重新认识政社合作，用创新的举措去破解政社合作现存的问题。创新本来就是从无到有的过程，不论是个体、还是组织，都处于一个不断变化的状态。在此过程中产生的各种分歧，需要用长远眼光来分析和研判。从宏观来看，政社合作属于“共治”范畴，通过政府引导，商业运作的方式引进市场因素，因此叫“共治”。基于这一基本理念，“共”代表“公共利益”，即更好地为百姓服务。按此逻辑推导，为社会公众提供公共服务不是获利行为，政府在此领域的开放将形成一种新的供给模式。进一步延伸，政社合作改变了资源的配置方式。过去“政府”和“市场”这两只手是分开的，现在把这两只手协同起来共享资源、共谋发展，从宏观角度讲，是属于一种“共治”理念。当然，既然是共治，就应把政府从多层主体、多重角色中剥离出来，确定其经济主体、民事主体的地位，让其与社会资本形成平等的经济合作关系，真正成为合作伙伴。

浅析 PPP 项目的退出情形与流程

王盈盈 赵超恩 王守清*

摘要: 鉴于我国实践中项目落地数量的与日俱增和现阶段我国 PPP 发展环境尚不健全的现象,有必要分析研究我国 PPP 项目的退出情形与应对流程,为改进完善退出机制提出改进建议。本文首先辨析“退出”概念,包括社会资本层面的退出和项目层面的退出,然后分析退出情形,并梳理总结出退出流程。本文研究有助于完善 PPP 项目退出机制,可用于丰富 PPP 合同体系,规范项目参与者退出步骤和程序,使项目各个参与方合理分担推出过程及退出之后的风险,保证项目各个参与方的利益,将风险减小到最小程度。

关键词: PPP 退出 社会资本 政府 违约

一、引言

自 2014 年以来,PPP 改革深入贯彻落实十九大精神,贯彻新发展理念,积极推进供给侧结构性改革,规范管理,防控风险,达到了稳中求进的效果^①。然而,由于现阶段政府治理能力不足、社会资本对 PPP 项目风险认知不足、金融机构对 PPP 融资评价体系不完善等,使得 PPP 项目存在可持续发展的隐患。即使是已落地的 PPP 项目也可能在履约过程中陷入争议,而且,实践中不乏项目公司中途主动或被迫退出项目的例子,从而形成项目退出,例如,英法海峡隧道项目在隧道建成运营数年后由于无法实现预期收入,导致项目公司身负巨额债务,不得不宣布破产^②;中国的武汉军山长江大桥项目在审批阶段终止了项目,分析原因是当地政府从国家安全及其他政治因素考虑,社会资本只好退出项目。

* 王盈盈:清华大学公共管理学院博士生;赵超恩:中国能源建设股份有限公司副处长;王守清:清华大学建设管理系教授、清华 PPP 研究中心首席专家。

① 财政部 PPP 中心:《全国 PPP 综合信息平台项目管理库各省(区、市)2017 年报》,http://www.cpppc.org/zh/pppjb/6389.jhtml (2018 年 2 月)。

② 刘婷、赵桐、王守清:《基于案例的我国 PPP 项目再谈判情况研究》,载于《建筑研究》,2016 年第 9 期,第 31~34 页。

正是因为双方各存优势且对项目的期望有差异,政府和社会资本在财务分析的目的和指标、风险的分担和收益的分配等方面要求不同,而且很多时候往往是政府或社会资本由于项目的紧迫性或者其他原因被迫做出了让步,缺乏详细的可行性研究,特别是政府经常由于各种原因被迫让步接受企业的要求,但在实施中也常常因为政府承诺不能兑现或发生其他未识别的风险或合同不完备或公众反对等而出现争议^①,以至于有许多项目不能顺利完成甚至项目参与者中途退出项目。

此外,PPP项目是政府和社会资本之间长达10~30年甚至更长的合作伙伴关系,不管政府和社会资本双方(及金融机构,以前他们的咨询和律师等)有多聪明、多有经验、多尽职调查,都不可能完全准确预测将来10~30年的风险;而且,即使合同中设计了动态风险分担机制,也不可能完全覆盖长期的运营期内将来可能发生的各种情况,因此,在将来的执行期间必然会出现协议变更的情况,也必须安排退出情形触发机制以及应对流程。

鉴于我国实践中项目落地数量的与日俱增和现阶段我国PPP发展环境尚不健全的现象,有必要分析研究我国PPP项目的退出情形与应对流程,为改进完善退出机制提出改进建议。本文首先辨析“退出”概念,包括社会资本层面的退出和项目层面的退出,然后分析退出情形,并梳理总结出退出流程。本文研究形成的PPP项目退出机制,可用于完善PPP合同体系,规范项目参与者退出步骤和程序,使项目各个参与方合理分担推出过程及退出之后的风险,保证项目各个参与方的利益,将风险减小到最小程度。

二、文献综述与概念辨析

(一) 文献综述

笔者通过查阅书籍杂志、网络文献检索系统等工具搜索有关PPP项目退出机制方面的论文及其他文献等,发现只有少量研究成果,这可能和我国大量PPP项目尚处于合同初期阶段有关。

刘婷等通过文献调研对我国20世纪90年代以来的38个发生重大再谈判的PPP项目进行案例分析,梳理引起再谈判的原因和结果,发现主要原因包括市场需求风险、政府信用问题及政策法律变更等,再谈判导致的主要结果是社会资本退出或调整投资回报机制^②;王善才从不同的PPP模式中规划出适合的退出机制,认为退出机制的多样性设

^① 柯永建、王守清、陈炳泉:《英法海峡隧道的失败对PPP项目风险分担的启示》,载于《土木工程学报》,2008年第41期,第97~102页。

^② 刘婷、赵桐、王守清:《基于案例的我国PPP项目再谈判情况研究》,载于《建筑经济》,2016年第9期,第31~34页。

计可以对社会资本的参与热情有很大的提升作用,避免出现短期行为,是整个 PPP 设计中的重要一环^①;周月萍阐述了项目提前终止的两种情形,包括政府方违约和政府方选择终止,并分析了三种具体情况,包括项目建设内容和投资规模缩减、征地拆迁延误、政府人事变动等^②;沈军结合市政工程 PPP 项目的特征,就社会资本退出现状,存在的问题和障碍,以及今后退出机制的完善进行探讨^③;梁良分析了 PPP 产业基金的退出机制和现存缺陷,并提出法律规范和制度完善两个方面的建议^④;黄华珍比较分析 PPP 项目各类退出途径的基础上,探索了资产证券化的具体操作方式^⑤;吴宽总结了 PPP 模式下社会资本退出四种主要形式,包括到期移交、股权回购、IPO、资产证券化等,也指出退出渠道不够畅通、退出机制不够灵活等现存问题^⑥;李国强也结合工作经验浅析了 PPP 退出机制^⑦。

上述研究为本文提供了很好的借鉴和启发,其中一部分文献是将“退出”理解为项目结束,另一部分文献则是将“退出”理解为项目的投资者退出项目,但项目仍旧继续。而且,这些研究都是作者结合实际工作中的现象做的提炼和总结,并没有形成系统的框架。

(二) 概念辨析

国外从 20 世纪 60 年代开始研究企业的进入和退出问题,我国关于企业退出的研究起步较晚,2003 年张维迎基于中关村企业的数据对我国企业退出因素做了实证分析^⑧。相比于一般企业,PPP 项目有其特殊性,本文的“退出”包括两个层次,第一是社会资本层面的退出,项目本身并没有结束;第二是项目层面的退出,又包括两个主体,政府和项目公司。本文的研究重点是后者,并且是后者中非正常退出情形。

1. 社会资本层面的退出。PPP 项目所涉及的项目公司大部分属于新设立的非上市公司,但不排除部分项目公司具备条件后上市进行股权交易。项目公司及其股东股权交易事项包括股权转让、置换、赠与、新增、减少等,也包括公开发行募集股份的情形。

① 王善才:《PPP 模式退出机制多样性研究》,载于《财政监督》,2017 年第 14 期,第 90~94 页。

② 周月萍、叶华军、樊晓丽:《因政府方原因提前终止 PPP 项目的风控策略》,载于《中国建筑装饰装修》,2018 年第 4 期,第 98~99 页。

③ 沈军:《市政工程 PPP 项目社会资本退出机制研究》,载于《产业与科技论坛》,2017 年第 16 期,第 232~233 页。

④ 梁良:《PPP 产业基金退出机制法律问题研究》,载于《产业与科技论坛》,2017 年第 16 期,第 32~34 页。

⑤ 黄华珍:《PPP 项目资产证券化退出机制的法律分析》,载于《招标采购管理》,2015 年第 11 期,第 41~42 页。

⑥ 吴宽:《PPP 模式下社会资本退出机制浅议》,载于《中国经贸》,2016 年第 24 期。

⑦ 李国强:《浅析 PPP 融资模式及退出机制——基于公共基础设施建设领域的研究》,载于《经营管理者》,2017 年第 24 期。

⑧ 张维迎、周黎安、顾全林:《经济转型中的企业退出机制——关于北京市中关村科技园区的一项经验研究》,载于《经济研究》,2003 年第 10 期,第 3~14 页。

为保证社会资本的投资积极性、合作效率性、资金流动性，社会资本股权原则上可以进行交易，而且各个股东由于优势不同，各自的投资战略和策略也不同，因此在 PPP 项目合作期限内，必然会产生社会资本股权转让的需求。然而，影响到项目公司正常运转、项目建设运营效率降低或进程受阻等违法违纪、损害公众利益、社会资本合理收益的股权交易应进行约束和限制。

2. 项目层面的退出。项目层面的退出是指政府或项目公司并非由于特许期限届满而导致项目特许权协议终止，且项目主要参与者在获得特许权协议所规定的补偿后，不再享有特许权协议中任何权利以及不必履行特许权协议中任何义务。从这个定义中可以看出，本文探讨的不是正常、期满退出，而是非正常、提前退出。

由于绝大多数 PPP 项目是关于一个地方基础设施建设的项目，比如，水利、电力、天然气、桥梁、高速公路等项目，所以政府必然会控制和管理本国的基础设施。因此，如不加特殊说明，本文中“退出”是 PPP 协议不因合作期限届满而导致的终止情形，双方之间应完成一定的补偿或交易后，标志着完成退出整个过程，在此之后，项目公司不再享有特许权协议中任何权利以及不必履行特许权协议中任何义务。

根据行为主体的行为动机，退出行为又可以分为主动退出、被动退出和通过第三方介入退出，结合两种主体则一共有六种退出方式。当主动退出时，项目公司或政府方单方面自愿终止特许权协议而导致；当被动退出时，项目公司被动退出项目是由于项目公司违约、政府违约或者不可抗力事件终止特许权协议而导致；上述两种情况下如果无法达成双方满意的结果，则需要依靠第三方介入来实现退出，比如通过争议解决方式。根据财政部《PPP 项目合同指南》，由于政府方原因导致 PPP 项目提前终止的事由，通常包括发生政府方违约事件和政府方选择终止 PPP 项目两类情形，也验证了本文研究对象的合理性。

三、退出情形与流程分析

本文通过文献阅读和案例分析，归纳整理出 PPP 项目的退出情形，它包含三种方式，政府或项目公司一方主动要求退出、触发违约条款而启动退出程序、因为无法获得双方的妥协而需要第三方介入。

（一）一方主动要求退出

一方面，政府方出于公共利益、项目需要改变投资模式等方面的考虑，在项目合作期限内单方面决定终止项目合同。另外，实践中还存在一种较为常见的项目合作内容变更的情况，即在项目建设期内，由于客观原因需要，政府方对项目的建设规模和内容、总投资额等进行变更、缩减，该种情形实质上是对于部分项目合作内容的终止。因此，

在广义上也可以理解为项目终止的一种情形。

另一方面，项目公司向当地政府申请主动退出项目，当地政府可以根据项目实际情况来决定是否同意批准项目公司退出项目的申请。当当地政府批准项目公司退出项目的申请后，项目公司在获得 PPP 协议中规定的补偿后退出项目。如果当地政府没有批准项目公司的申请，按照 PPP 协议，项目公司有义务继续使项目进行。在地方政府未批准项目公司退出项目的申请的情况下，项目公司仍然退出项目，这样，与项目公司未向当地政府提出申请就退出项目公司相同，都属于项目公司违约，项目公司在获得特许权协议中规定的补偿后退出项目。

结合周月萍的分析，分析以下几种导致项目提前终止的情形：项目建设内容和投资规模缩减、征地拆迁延误、政府人事变动等。

1. 项目建设内容和投资规模缩减。PPP 项目建设内容和投资规模的缩减将会对项目的履行造成比较大的影响。由于社会资本方负责融资，因此项目规模的缩减对社会资本方的影响更大。如果届时社会资本方向金融机构申请的项目贷款已到位，社会资本就需要承担该部分资金的融资成本，并可能需就冗余资金的提前还款承担相应的违约金。另外，工程造价下浮率、项目预期收益、项目施工材料成本等方方面面都会受项目投资规模的影响。因此，如果发生项目投资额大幅减少的情形，可能就无法满足社会资本方当初投标时的预期收益，并给其带来较大的风险。

2. 征地拆迁延误。一个 PPP 项目中，如果因政府拆迁不力导致未能按照合同约定按时完成前期工作，以致项目未能按照既定计划开展施工，造成项目施工现场人、材、机长期窝工，导致社会资本方遭受很大的损失。

3. 政府方人事变动。政府换届、出现重大人事变动时，政府推诿责任并损害社会资本的合法权益。某基础设施 PPP 项目的社会资本方在收到中标通知书后、正式 PPP 项目合同签署前，遭遇了地方政府人事变动，地方政府新上任的领导以该项目前期论证不力、不可行为由，单方通知终止该 PPP 项目。

（二）违约情形

合同违约情形包含三种情况：一是项目公司违约，当地政府终止协议；二是当地政府或其指定执行机构违约，项目公司终止协议；三是不可抗力终止项目协议。

1. 政府方违约。（1）未按合同约定向项目公司付费或提供补助达到一定期限或金额的；（2）违反 PPP 项目合同约定转让 PPP 项目合同项下义务的；（3）发生政府方可控的对项目设施或项目公司股份的征收或征用的；（4）发生政府方可控的法律变更导致 PPP 模式项目合同无法继续履行的；（5）其他违反 PPP 项目合同项下义务，并导致项目公司无法履行合同的情形。