

中国的政府和社会资本合作（PPP） ——2014经验和挑战

内部讨论稿

2015年4月20日

©国际可持续发展研究院2015版权所有

国际可持续发展研究院出版

国际可持续发展研究院

国际可持续发展研究院（IISD）在国际贸易与投资、经济政策、气候变化与能源、自然与社会资源管理以及在这些领域中通信技术的作用等方面提供政策咨询，以求为可持续发展做出贡献。我们通过报道国际谈判和传播从合作项目中获得的知识，以开展更为缜密的研究，促进发展中国家能力建设，提高南北半球的网络覆盖面，加强全球范围内研究者、从业者、公民和决策者之间的联系。

国际可持续发展研究院的愿景是让更多人以可持续的方式生活得越来越好。其使命是引领创新，促进社会各领域的可持续发展。国际可持续发展研究院是一家在加拿大注册的慈善机构，并在美国享有税法 501(c)(3)款规定的非营利组织待遇。研究院的核心业务由加拿大政府通过国际发展研究中心（IDRC）提供支持，同时也得到丹麦外交部和马尼托巴省的支持。国际可持续发展研究院的研究项目得到加拿大境内和境外许多政府部门、联合国机构、基金会和私营部门的资助。

中国人民大学重阳金融研究院

中国人民大学重阳金融研究院(人大重阳)是上海重阳投资管理股份有限公司董事长裘国根先生向母校捐款2亿元建成的一所中国特色新型智库,旨在把脉金融,钻研学术,关注现实,建言国家,服务大众。2013年1月19日创院以来,人大重阳开创了多项中国智库之最,是首个承办20国智库峰会、丝绸之路经济带12国智库论坛的中国智库,创建了中国首个生态金融智库项目——中国人民大学生态金融研究中心。该中心由北京巧女公益基金会支持中国人民大学智库建设,隶属于中国人民大学重阳金融研究院运营管理。2014年人大重阳入围由美国宾夕法尼亚大学推出的、国际公认度最高的《全球智库报告2014》的“全球顶级智库150强”,列106位,是入围的七家中国智库之一。

www.rdcy-sf.ruc.edu.cn

中国的政府和社会资本合作（PPP）

2014里程碑之年，总结过去经验，面对未来挑战

作者：铁云柏（Hubert Thieriot）休伯特·费迪南德和卡洛斯·多明格斯（Carlos Dominguez）

致谢

国际可持续发展研究院公共采购和基础设施项目感谢来自MAVA自然基金会的霍尔格·施密特（Holger Schimid）、来自丹麦外交部全球绿色增长论坛的利斯贝思·耶斯佩森（Lisbeth Jespersen）和卡拉·塞西莉亚·格赖伯（Carla Cecilia Greiber），感谢他们宝贵的兴趣和支持。

目录

1. 背景介绍.....	2
1.1 趋势	2
1.2 中国PPP模式的驱动力.....	4
1.3 2014年 - 具有里程碑意义的一年?	5
2. 目前的障碍.....	8
2.1 私营参与者的不确定性.....	8
2.2 不当的风险评估和风险分担.....	8
2.3 缺乏有充足理由的评估	9
2.4 有限的融资多元化.....	10
3. 充分利用PPP模式	12
3.1 在融资前寻求效率和创新.....	12
3.2 为整个资产生命周期寻求资金价值.....	13
3.3 性能规范的必要性.....	12
3.4 减轻政治风险和监管风险	15
4. 结论.....	16
参考文献	17

背景介绍

1. 背景介绍

1980年末，中国开始有政府和社会资本合作（PPP）模式（以下称PPP模式），2014年可能会成为其发展史上具有里程碑意义的一年。2013年11月18日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议提出市场力量应该在中国经济中发挥决定性作用（戴维斯，2013年）。党在2014年的行动证实了这一点，尤其是在涉及到PPP模式时，颁发了许多相关的通知、法规、声明和辩论。本文第一节主要对当代中国PPP模式具有吸引力的主要因素作了介绍；例如：未来几十年解决地方政府的高债务、新基础设施建设的庞大融资需求等问题。第二节讨论了可能阻碍PPP项目成功稳健发展的重要障碍。第三节和最后一节对在中国充分发挥PPP模式的潜力提出建议。

图框1：政府和社会资本合作

政府和社会资本合作（PPP）模式的概念涵盖了各种公共和私营实体之间可能建立的关系。PPP通常被定义为：一种私营部门和政府部门之间的长期合同关系，用以提供公共资产或服务，其中私营部门承担风险较大，管理职责较重（世界银行，2012年）。在私营部门参与时，PPP模式不同于纯粹的私有化：政府或公共实体确保社会义务得以满足，并确保成功实现行业改革和公共投资（菲尔辛格，2008年）。在执行具体任务时，认识公共和私营参与者各自的优势是PPP模式的有效性（论证）的基础。私营参与者的责任可能涉及到财务、设计、建设、运营、管理和维护。合作协议主要包括公共和私营合作伙伴共同的风险、责任和目标。

在中国，PPP模式协议也可以在政府与国有企业之间达成，后者作为私营合作伙伴。关于不同合同安排的更多细节，可见例如世界银行报告（2012年）等资料。

1.1 趋势

中国PPP模式并非一种新的模式。普遍认为，1988年投入运营的深圳沙角B电厂的建设-经营-转让项目是首个PPP项目。之后，在能源、水务和交通行业出现了许多PPP项目。

遗憾的是，中国尚未对PPP项目进行集中或统一的监督。在缺乏数据的情况下，次优选择世界银行的基础设施数据库中的民间参与数据（世界银行，2014年）。该数据库记录了由私营方承担经营风险的所有合同安排，不论有无投资。在这个数据库的基础上，图1显示了项目数量以及相应的总投资情况。图2显示了三个主要部门的公共和私营参与者之间的协议性质。¹

1.数据库还包含电信基础设施部门，但没有关于2004年之前民间参与的记录。

图1 -PPP模式的演变：中国的数量和总投资（世界银行，2014年）。

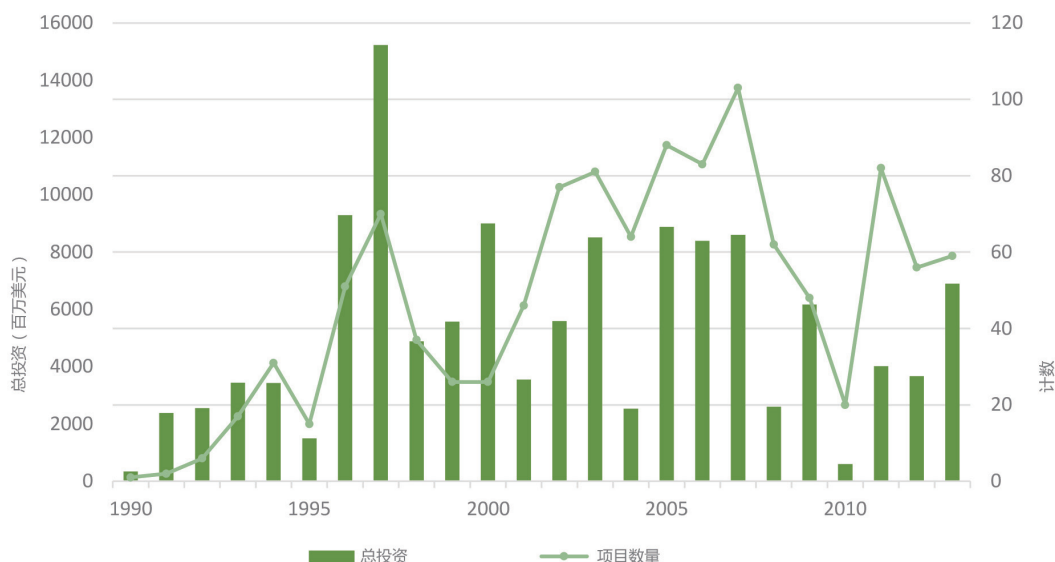
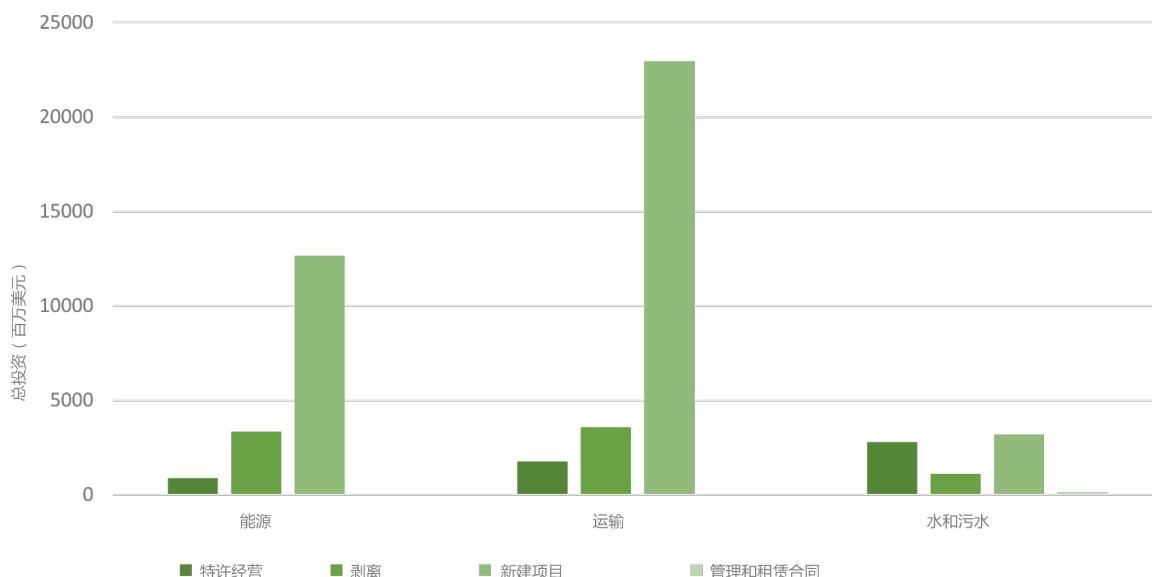


图2 -2004 - 2013年期间不同部门私营参与的类型（世界银行，2014年）。



虽然世界银行数据库提供了有用的信息，但由此得出结论时，还需慎重。因为仅包括了由私营实体控制和大部分归私营实体所有的公司，并不包括国有企业（SOE）。不包括与国有企业签订的协议虽然听似合理，但在中国背景下，国有企业在基础设施建设和公用事业公司中占取重要份额，而且许多国有企业与当地政府达成了类似PPP模式的协议。遗憾的是，由于缺乏经过整合的数据，我们无法精确地估计此类协议的数量和规模。

穆、德容和科彭扬（2011年）举例强调说明了数据如何有可能被误解。作者认为，在2007年和2010年之间年度项目数量出现急剧下降，但项目并未转向更为传统的采购方法。相反，在这段时期，大多数新的大型运输项目被通过类似PPP协议转让或授予国有企业。这种转变的原因归结于，一些私营参与者恶意投机取巧（如：豆腐渣工程、维护不足）、金融危机的发生、项目半途而废、未能达到预期等。

通过观察数据库中不同类型协议的分布情况，尽管不包括国有企业，并不影响我们勾勒出一幅整体画面。新建项目代表了绝大多数民间参与的基础设施建设，主要通过建设-经营-转让协

议。水利和污水基础设施为更多样化的融资提供了机会，而且授权和资产剥离所占比例相对较高。尽管中央指示鼓励多样性和创新性，建设-经营-转让仍然是一种普遍受欢迎的PPP模式。资产剥离模式和建设-经营-转让模式仍有吸引力，这些模式通过转移定价的确帮助地方政府在短期内减少债务，并不给私营合作伙伴带来任何施工风险的情况下，提供长期的运营收入。此外，随着工厂投入运营，现金流预测会更准确，从而降低融资风险。管理和租赁合同的数量是有限的，因为不涉及任何私人投资，地方政府实际上可能对此类协议兴趣不大。此外，管理和租赁合同通常需要向私营机构调配现有员工，这可能给地方政府带来不必要的麻烦（姜、李和崔，2014年）。

1.2 中国PPP模式的驱动

中国政府促进PPP模式有两个主要因素：地方政府的债务高、政府需要大量投资基础设施建设。

地方政府债务

1994年以来，地方政府已经被禁止直接借款。因此，地方政府选择融资方式继续为基础设施和公共服务项目筹集资金收集资金的方式，主要通过和银行的贷款合同（超过80%的资金），或者发行债券。然而，这些债务和担保资金，大部分是不计入地方政府的资产负债表的。中央银行对其他银行施压，使其削减贷款，这进一步加大了对以利率高、期限短为特点的影子银行的依赖。在金融危机以及相关的基础设施刺激计划下，地方债务（计入和不计入资产负债表的）达到了惊人的水平，中央政府对此反应强烈，继而开展全国审计。2011年审计结论是，地方政府债务高达10.7万亿元人民币（中华人民共和国国家审计署，2011年）；于2013年达到17.9万亿元人民币，约为中国国内生产总值的三分之一（中华人民共和国国家审计署，2013年）。其中包括地方政府的债务责任（10.9万亿元人民币）、或有负债（4.3万亿元人民币）和担保额度（2.7万亿元人民币）。

在这样背景下，《国家预算法》2014年8月被重新修订（全国人民代表大会常务委员会，2014年）。修订里规定地方政府举债和发行债券须经国务院批准。这一重要修订的潜在原因是为了精简负债的过程，中央政府在这过程中更容易追踪和控制。随后国务院发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国务院，2014c），禁止地方政府通过融资工具借贷，并针对地方政府能够承担的债务设置了上限。只有非营利性公共项目投资才能举债；对于其他有潜在现金回笼的基础设施项目（如：公用事业和交通），国务院鼓励使用PPP或特定项目债券。

基础设施建设的资金需求

地方政府的高额债务常与基础设施建设所需高额资金相关。2014年3月，政府公布了新的城市化计划（国务院，2014b）。目标有到2020年，城市化率从2013年的53.7%提高到60%，将增加约1亿新城市居民。为了向这些居民提供足够的基础设施和公共服务（如：住房、交通、污水处理和公用设施），财政部副部长王宝安估计：到2020年，将花费42万亿元人民币（新华网，2014年）。面对地方政府有限的投资能力，财政部（MOF）一直努力推进PPP模式，这被视为一条让大量私人资本进入公共部门的渠道。在2014年的前11个月中，私人固定资产投资达到29万亿元人民币（中国国家统计局，2014年），私人资本的参与可能会是非常有帮助的。然而，在公共服务和基础设施方面，需要通过合适的投资环境吸引私人资本。下一节将阐述最近中央政府朝这一方向上所做的努力。

1.3 2014年 - 具有里程碑意义的一年？

中国PPP模式发展到2014年是应该算是 一个里程碑。在此期间，中国政府颁布了许多鼓励在公共服务和基础设施方面的私人投资的重要文件（见表1）

表1-近期官方文件促进PPP模式进展。

日期	颁布主体和标题	参考
2014年5月18日	国家发展和改革委员会（NDRC），《关于发布首批基础设施等领域鼓励社会资本投资项目的通知》	国家发改委，2014c
2014年9月21日	国务院，《国务院关于加强地方政府性债务管理意见》	国务院，2014c
2014年9月23日	财政部，《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》	财政部，2014c
2014年11月16日	国务院，《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》	国务院，2014年，
2014年11月29日	财政部，《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》	财政部，2014年
2014年12月2日	国家发改委，《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》	国家发改委，2014年
2015年?	国家发改委、国务院：《基础设施和公用事业特许经营管理办法》	

增加私营参与者和市场力量的作用

2013年11月举行的党的三中全会宣布了一个重要原则：让市场在资源配置中发挥决定性的作用（中华人民共和国中央人民政府，2013年）。这当然并非一场历史性的革命，因为中国在几十年就已经开始从计划经济转型。然而，这突显出中国政府期望私营参与者和市场力量在不久的将来在经济中发挥越来越重要的作用。问题是不仅仅要筹集私人资本，还要提高效率和降低资产搁浅的可能性。

《关于发布首批基础设施等领域鼓励社会资本投资项目的通知》于2014年5月发布，朝着这一方向又迈出了一步：国家发改委公布了一份80个重大国家项目的清单，并邀请私营公司在建设和运营阶段参加。包括交通、信息基础设施、清洁能源和化石燃料等领域。

根据《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》，中国将放宽市场准入，以期待通过创新融资和投资体制刺激投资（新华社，2014年）。放宽市场准入包括进一步打破工业垄断、减少市场壁垒和降低准入门槛。促进PPP模式，且在某些情况下，投资者可能会获得财政激励措施，如补贴和补助贷款。鼓励私人贡献的领域包括：环境保护、农业、水利、市政基础设施、交通、能源、电网、电信和公共服务。

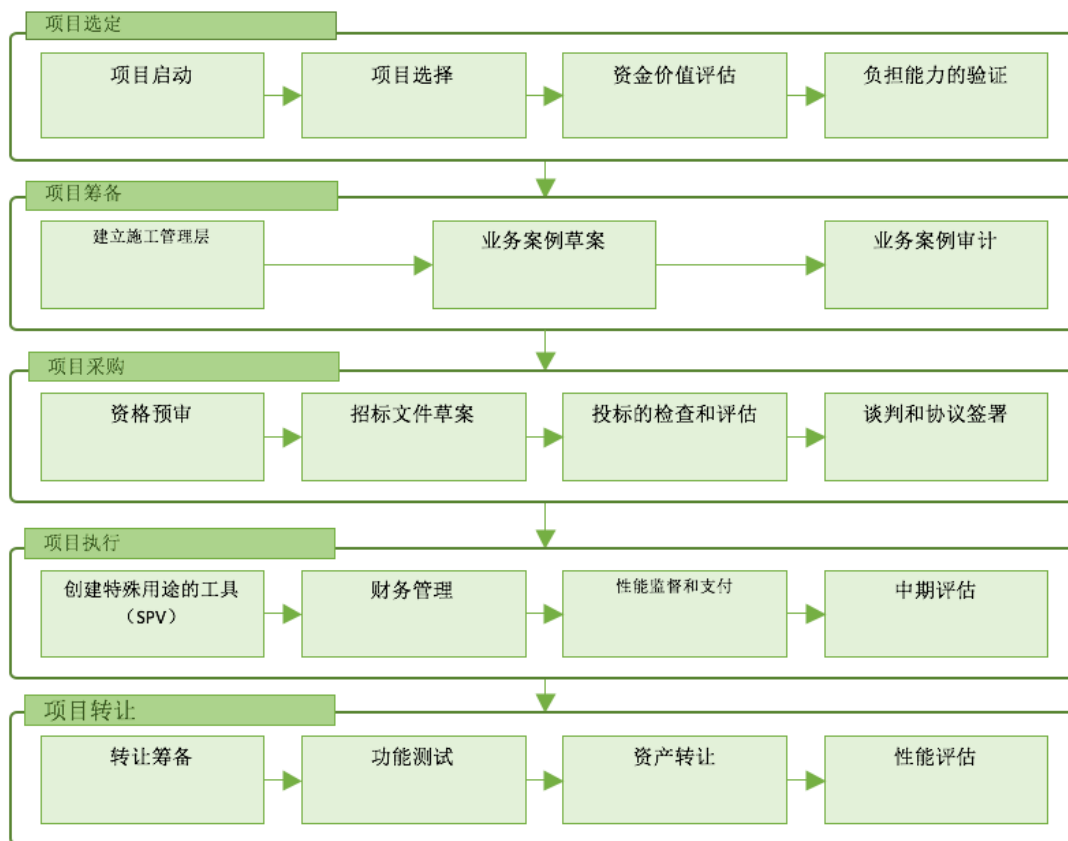
促进PPP模式

随着市场力量作用越来越重要，PPP模式也备受中央政府的关注。关于PPP协议，财政部和发改委在2014年分别发布了指南，旨在帮助当地政府和私人参与者合理、有效的方式分担风险。根据国家发改委指南（第3条），在基础设施和公共服务方面，政府的责任应该优先支持PPP模式的机制，这也适用于基于市场的运营。本文档提到多种类型的优惠项目：天然气供电和供热、垃圾和污水处理设施；公路、铁路、机场和城市交通基础设施；健康、出行、培训和养老服务；节水；环境保护项目。然而，受到优先重视的是新批准的市政设施和其他城市化项目。

受欢迎的PPP包括不同的模式：特许经营协议、建造-拥有-经营协议和建造-拥有-经营-转让协议。国家发改委明确鼓励结合当地情况，围绕这些协议形式进行创新。为使中央政府更好地

跟踪PPP的进展，要求地方发改委（DRCs）建立PPP项目图书馆，并每月向国家发改委报告当地进展情况。指南还强调，有必要建立强有力的机制：合作、联合评审和价格管理（第4条）；标准化程序（第5条）；政治担保（第6条）；有序进行（第7条）。这也提供了合作伙伴关系合同的模板。关于建立PPP的不同步骤，财政部的指南提供了详细的信息（见图3）。

FIGURE 3 - PROCESS FLOW CHART FROM MOF GUIDELINES (MOF, 2014A). 图3 -来自财政部指南的流程图（财政部，2014年）。



2014年5月，财政部成立了政府和社会资本合作模式（PPP）工作领导小组，同年12月，财政部宣布成立政府和社会资本合作（PPP）中心。该中心的主要任务是政策研究、培训、数据收集和国际合作。下一步举措是，财政部愿意为PPP模式创建良好的环境，增加信心，更好地管理相关标准和规范，并协助实施更多的PPP项目。

2014年12月，财政部公布了30个PPP模式试点项目，总投资1800亿元人民币（财政部，2014b）。在这30个项目中，新增八个项目，其余22个项目从地方融资平台转移过来。这些项目涉及供水和供热、污水处理、废物管理、交通、新能源汽车、环境修复、管网、医疗和体育设施。

对于PPP在中国的发展，2014年是毫无疑问重要的一年。现在许多元素的汇聚使PPP得以繁荣发展：中央政府强有力的支持、投资需求、地方政府有限的财政资源、试点项目、专门机构和不断积累的经验。然而，近期PPP模式在中国的发展表明，新一轮PPP模式浪潮到来之前，仍然面临许多挑战。下一节将讨论这些困难阻碍。

目前的障碍

2. 目前的障碍

正如所有的PPP市场一样，PPP交易的发展充满了不确定性。首要问题是私营实体加入PPP项目时高度不确定性。在进行风险分析和与私人合作伙伴谈判方面，地方政府的能力有限，这也阻碍PPP的发展。有限的融资渠道，影响政府支持的PPP模式加速实施。

2.1 私营参与者的不确定性

无论是建设基础设施或提供公共服务，项目都存在许多固有风险。比如施工延误、施工质量、成本超支以及不断变化的市场需求（见下一节）。然而，有关项目对应的法律、监管和政治环境可以带来更大的风险，并构成阻碍投资的不确定性。

政府的支配作用是不确定性的因素之一。在某些情况下，地方政府不充分尊重协议，有时在精神上，有时甚至在文字上。例如，北京地铁4号线最近受到了其第二大股东的指责：任志强抱怨政府单方面做了所有决定，包括定价、投资和线路延伸。因此他说，他的投资成了“慷慨的捐赠”（张，2014年）。另一个例子是泉州刺桐大桥；原构想是一个通过征收通行税来获利的PPP项目。合同期限30年，但当地政府在这期间建造了7座免费桥梁，大大减少了刺桐大桥的收入（上海金融与法律研究院，2014年）。市长频繁换届（通常每五年左右）进一步增加了政治支持不稳定的风险。协议的另一个作用就是防止类似情况发生，这突显了正确起草合同的重要性。刺桐大桥的案例，额外的排他性条款可以避免私营合作伙伴的严重受损。

根据于2009年初对中国专家和从业者所做的调查，在PPP项目面临的所有风险中，与政府相关的风险是主导性的，政府干预位居榜首（柯、王、陈和张，2011年）。同时，对政府的法律限制依然薄弱，地方法院仍在很大程度上受到地方政府的影响。为了增强中国的私人参与者对PPP项目的信心，需要更多的司法独立性和一致的法律追索权。朝这一方向迈出的重要一步是《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，对其草案正在广泛征求意见（发改委，2014b）。该法规预计2015发布，旨在通过提供全面、完善的法律体系来进一步促进PPP模式。

2.2 不当的风险评估和风险分担

另一个阻碍发掘PPP全部潜能的重要障碍是有限的地方政府的能力，不足以妥善进行项目可行性评估、需求分析和项目财务分析。对于由银行担保的项目，这些都是筹备阶段的重要步骤。事实上，只有正确地评估每个风险并将交由最能胜任的参与者处理，PPP才能最终实现利益最大化。妥善分担风险可以激励当事人为规避风险创建机制，从而降低项目的整体成本。确定合理的保险费也需要准确的风险评估。然而，风险评估的过程是复杂的，需要先进的技术能力。许多地方政府在这方面缺乏经验，往往不能正确评估风险和有效分担风险。

在类型学上，存在各种不同的风险类型，类型数量从十多个到四十多个不等。表2描述了一组常见的、与PPP相关的系统性风险和具体项目风险。

表2 -系统性风险因素和具体项目风险因素（摘自陈、杨、余，王和柯，2011年）。

风险类别	描述	
系统性	政治	政府腐败、政府干预、国有化或征用、公共信用、不周全的公共决策过程
	经济	利率波动、汇率波动、通货膨胀、融资风险
	法律	立法的变化、不完善的法律和监管体系、税收监管的变化
	社会	政治或公众的反对
	自然	不可抗力、不可预见的天气或岩土条件、环境风险
具体项目	建设	建成风险、材料或劳动力不可用、未经证实的工程技术
	运营	项目或运营变化、运营成本超支、价格变动、费用付款风险
	市场	市场竞争、市场需求的变化
	关系	第三方延期或违规、组织和协调风险、特许权所有人无能为力
	其他	土地征用、项目审批和许可延期、有冲突的或不完善的合约、缺乏配套基础设施、剩余风险、投标竞争不足

2.3 缺乏有充足理由的评估

在找到最优的风险分担之前，地方政府应该思考在PPP协议下开展特定项目的机会。如果PPP仅被认为是一种获取融资的手段，项目选择不当的风险就会很高，造成失败的可能性就很大。相反，PPP应该被当做一种方便而微妙的方式，从而使公共目的受益于私营参与者的创新和知识（亚洲开发银行[ADB]，2014年）。在选择和设计项目时，要牢记的重点考虑因素是项目是否会带来资金价值（VFM）（见附表2）。换句话说，只有PPP项目能带来相对于传统的政府建设和管理模式的优势时，才应该选择它。但这里要再次声明，评估资金价值需要有效的评估方法。财政部副部长王宝安最近承认，缺乏这些方法导致了“盲目选择项目”的情况，这也解释了“为什么许多公私合作伙伴关系项目失败了”（清洁发展机制基金，2014年）。

识别资金价值并将它纳入运营中，即使是在对PPP有长期经验的国家，依然充满挑战性。最近出现的对资金价值成就产生的争议，有两个引人注目的例子，英国的卫生保健服务和法国的高速公路。对这两个案例的争论焦点并不是提供的服务或所交付的基础设施质量，而是对公众的成本效益。一份来自英国议会的官方报告明确表示：“私人主动融资（PFI）²的使用一直以来都是建立在与传统采购的不充分比较的基础之上的，而传统采购没有受到足够的挑战。比起纳税人来，私人主动融资协议为私营部门[寻找]更高的价值”（英国议会，2011年）。一定根据国情，选择不同的PPP模式，普遍认为资金价值永无保证可言，所以应该在项目生命周期的各个阶段进行正确评估。

2.私人主动融资（PFI）是英国和澳大利亚开发的公私合作伙伴关系，并在两国广泛使用。在这些协议中，私营参与者承担前期成本，并由长期公共付费补偿。

框2：资金价值分析

资金价值（VFM）有不同定义。英国财政部的定义是最常用的：资金价值“被定义为用来满足用户需求的商品或服务生命周期成本和质量（或适用性）的最优组合。”

在PPP模式中，进行资金价值分析是为了确定，在PPP模式下或通过传统的采购方法是否更有利于最终用户承担一个项目。同样，它可以用来比较不同的PPP安排带来的价值。

在资金价值分析中，定量分析需要比较整个生命周期成本、风险调整和表现的净现值。公共部门参照值（PSC）通常被认为是：对传统公共采购方法的假定评估，并将其与其他采购选择进行比较。在资金价值分析中，也会考虑其他定性要素，如：履行环境义务的能力、解决利益相关者利益的能力、确保一个公平、透明的采购流程的能力。

更多细节，请参阅美国联邦公路管理局（2012年），马丁（2013年）和佩雷拉等人（2014年）。

2.4 有限的融资多元化

到目前为止，很大程度上私营部门的贡献源于短期银行贷款，通常由政府担保（亚洲开发银行，2014年）。鉴于所需投资规模巨大，新法规限制了地方政府的担保力，缺乏融资来源的可能性更成为PPP模式基础设施发展的瓶颈。基础设施债券是一种替代方式，中国已实施多年。北京最近通过了三年期和五年期公债，为地铁运输筹集了10亿美元（黄，2014年）。扩大投资的另一个重要手段是为养老基金和保险公司创造长期投资基础设施基金的机会。迄今，投资者的不确定性和信用评估限制了这些实体的参与度（亚洲开发银行，2014年）。如果中国将这些资金引入基础设施投资，必需在不同级别项目建立证券化机制，强化退出机制和二级市场。

充分利用 PPP模式

3. 充分利用PPP模式

中国政府已采取积极措施制定指南，组织培训，加强PPP模式能力建设，目的是提高PPP模式在地方政府高效的进行。合同范本也在制定中，即将发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》会很快改善法律，司法改革也会增加司法独立性，缓解争端解决过程（黄，2014），扩大私人 and 外资参与开放范围，进行项目试点，政府作为“探路者”在实践中学习，努力开拓的PPP模式（焦，2014年）。

基础设施项目非常复杂，其中PPP模式本身必须预先约定。明确每个项目的需求和收入预测，以此为基础，把风险和责任分配给公共参与者和私营参与者。为使PPP模式符合中国国情，充分发挥其潜力，可考虑制定一些常规原则。

3.1 在融资前寻求效率和创新

当地方省、市政部门债台高筑时，而同期基础设施建设的需求市场巨大，采购商把PPP模式看作很诱人的引资渠道。然而，在仅考虑追求利益的动机驱使下，各方利益出现分歧，协议不公平，没有事先明确职责范畴，致使信任落空，伙伴关系破裂，交易成本上升或达不到预期效益，最后的结果很可能致使项目迟早失败。

寻找私人资本，与私营参与者合作应该寻求结合传统采购流程中没有的效率与创新方面的收益，这实际上是PPP模式的主要目的和理由。在利润影响下，私营企业在业务、战略定位和投资中最看重的是收益最大化，他们的收益主要依靠管理实践和技术经验。为了挖掘他们的潜力，应该参考几个条件：首先，私营参与者应具备承担风险和应对风险能力，留有余地；其次，签订合同期限应防止投机和短视行为，预期服务应可量化，统一评估方法，付款应以绩效为基础；最后是鼓励投标竞争。

简单说，就PPP模式所带来的价值而言，私营参与者的收益应超过公司所获利润的补偿和PPP交易成本。只可惜，PPP收益和其他定性好处常常难以预测想象，加上行业间差别大，甚至同一行业中，各项目差别也很大。一个国家单位积累的PPP模式经验很重要。通过知识资本化，可有效改善程序和决策过程，对于中国重要的是要总结和分享成功与失败，才能避免重蹈覆辙。

3.2 为整个资产生命周期寻求资金价值

资金价值方法与中国PPP模式政策关联密切，毫无疑问，这对于新基础设施项目采购意义深远。财政部已强调选择PPP模式项目时采用此方法十分重要，中国广泛使用资金价值方法的最大障碍是缺乏政策本地化定义和程序。最近，财政部已确定关于资金价值评估指南（财政部，2014年）

- ✓ 并非所有项目的交付都适用PPP模式。
- ✓ 根据不同行业设计、使用采购模式。
- ✓ 提倡可持续发展和环境保护的资金价值。

正如图框2所示，无论采取哪种采购机制，使用公共部门参照值（PSC）来确保成本效益的解决方案是对实现资金价值的很好起点。因为中国尚未广泛应用公共部门参照值，采购商要参照国

框3 -在中国实现资金价值：北京地铁6号线

PPP模式项目表明，中国可能实现资金价值。作为大型城市基础设施建设项目的北京地铁6号线，盈利计划建立在明确一致政策基础上，与因税收失误导致失败的4号线不同，6号线制定了稳定的税收计划，确保风险分担结构（亚洲开发银行，2014年）。

为降低了价格风险，中国地铁公司与北京市政府联合签订定税收计划协议，并保证30年经营权，经营期限内最低票价为每人/次2元人民币，如果运营成本超过服务价格，针对每位乘客另有的补充税收支付措施。

6号线还引入了之前在香港实施的业务收入策略，该策略的特点是给私人承包商带来与商业发展相关的收入。因此，该公私合作伙伴关系项目向私营合作伙伴提供了具有吸引力的回报，并为地方政府节约了46亿元人民币的成本。更多细节，请参阅美国联邦公路管理局（2012年），马丁（2013年）和佩雷拉等人（2014年）。

际经验教训合理使用。例如：英国认为公共部门参照值分析是一种主观工具，对贴现率、通货膨胀、税率等变量敏感度高。由于参照值分析很大程度上基于对宏观和微观经济的设想，所以数据的准确性和可用性可能对分析结果不利（利格兰和舒格特，2006年）。

中国充分利用PPP模式的潜力，其中一个关键的方面是地方当局不仅有能力在项目的调试阶段实现资金价值，还能通过鼓励在整个资产生命周期内获得额外的好处来实现资金价值。这种方法表明，在设计和调试的基础设施项目时，政府当局应该有更广泛的思维，例如：应该在运营阶段和运营后的资产阶段与社会和环境标准相结合。国际经验表明，在准备招标时，这很少是采购商的立足点，例如：对于资产生命周期完成后的物料处理，往往缺乏明确的标准。错误的资产处置策略会恶化实物处置周边地区环境，如能遵循生命周期规律极有益于中国的发展。

实现资金价值与战略采购概念密切相关，需要对采购进行持续评估，还要通过公平竞争改善成本效益。中国政府正确实施竞争性招标的实践至关重要，数据表明，到目前为止，40%的PPP模式项目的使用是通过直接谈判实现的。在降低基础设施成本上，目前的招标还没有充分利用PPP模式，设计和标底阶段，私人合作伙伴没实施竞争性方案。大多数学者认为，政府关注私人资本，而非增加竞争压力，这一直是中国PPP模式中的一个常见问题（贝，2010年）。

3.3 性能规范的必要性

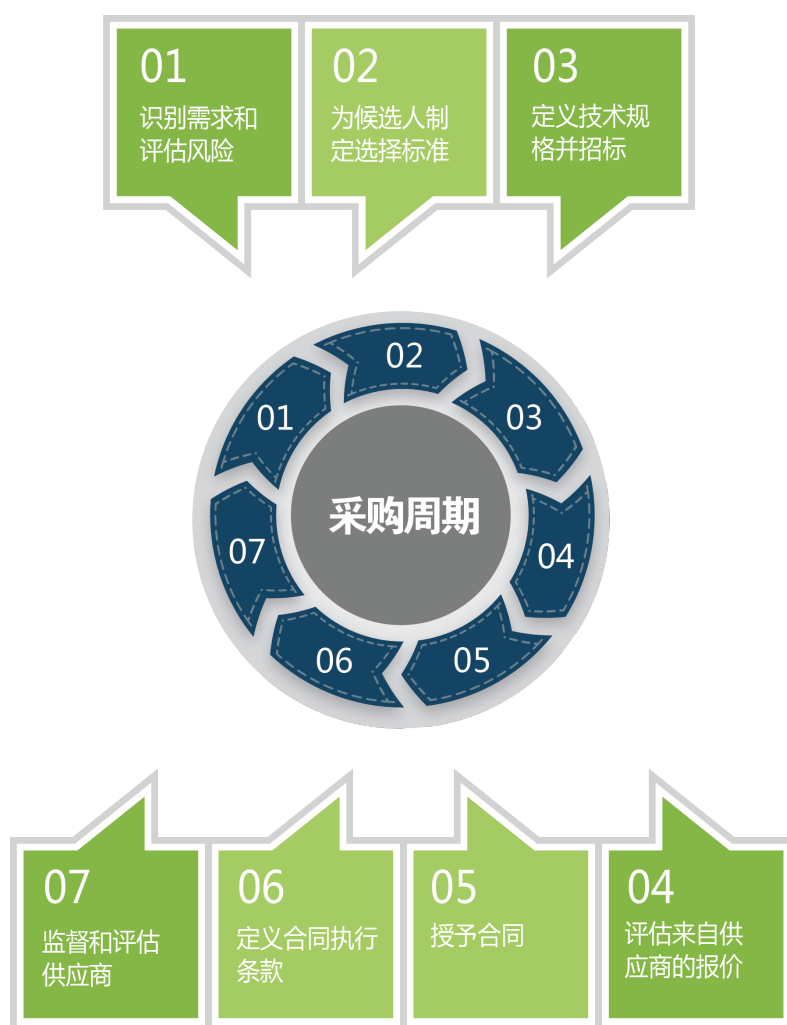
规范各级采购部门对追求资金价值作为前沿发展的认同性（PBS）很重要。规范的简单定义和采购商面临标底的重要问题有：如何为我想满足众多基础设施需求区分优先主次？为寻找正确答案，政府可能会以具体需求为基础，重新定义需求的内涵，按照产出型解决方案交付服务。换言之，基于所需性能描述他们的要求，但不涉及具体。

在中国这个大环境中，性能规范可能有特殊的价值，因为规范是资产生命周期内产生资金价值发展的根本关键。招标中的环境标准，采购商可以遵循与国家目标相关的特定变量，如：温室气体减排、最低覆盖水准、在公共服务的交付中维持最基准水平的公众满意度。更重要的是，尤

其是对PPP模式而言，通过把支付进度安排与明确的性能阈值联系起来，性能规范可增加项目的财务稳定性，而且如果社区看到所提供的公共服务质量有了可量化的改善，还可以通过增加征税来增加项目的财务稳定性。

图4描述了政府应该开展的活动，旨在将性能规范纳入公共采购周期。在开发这种方法时，为投标人设置选择标准和技术规范，公共采购商需要清楚地了解他们的需求。而且，性能规范成功的关键在于当局监控和评估合同的性能的标准和设置相应条款或制裁的能力。

图4-将性能规范纳入采购周期（特里、席尔瓦、本森和多明格斯，2014年）。



3.4 减轻政治风险和监管风险

通过谈判使公共参与者和私营参与者达成协议时，必须避免某些问题。一个重要的问题是，协议不平衡。多数情况下，地方政府无法充分承担和持续承受过大的风险（张、高、冯和孙，2014年）。其结果之一是，公众参与者无法在项目的执行期内遵守其承诺，导致违约和与私营合作伙伴和其他投资者之间的纠纷。更为普遍的是，利用地方政府缺乏经验和专业知识来签订偏颇的合同，最终并非是最符合私营参与者利益的，因为一旦承认协议是不公平，就会产生冲突（柯、王和陈，2013年）。同样，应该加入地方政府干预的可能性，这是为了增加私人投资者的可靠性和稳定性。

从财务的角度来看，试图发债或进行股权融资前期，制定合理的风险分担方案这对PPP模式而言是至关重要的。中国的既往经验中很容易发现案例：在市政当局评估后认为修改PPP模式合同的后果无关紧要时，便修改了税收计划或者停止了商定的支付，这对私人合作伙伴而言是一场灾难。因此，重要的是要理解和妥善分配项目所面临的特定风险，防范于未然。此外，在寻求高效的PPP模式的过程中，对预期结果的共同愿景应该包括利润分享和风险分担的方法。重要的是，地方市政府要充分意识到结构良好的PPP模式应该为私营合作伙伴提供公平的回报，承担的风险和取得的成果成正比。同时，私营部门的参与应该为公众提供更好的服务覆盖率和质量。在确保成功的PPP模式的过程中，融资应该作为公共机构的自然增值，而不是商业合作的唯一目的。

当向私营合作伙伴提供可观回报时，设计和实施清晰的、对风险敏感的收费结构，这一点对中国是很重要的，近期报告认为，PPP模式的主要障碍之一源于投资者能否得到应有回报（詹，2015年）。解决这个问题的适当方案之一是复制香港的经验，香港为提供卫生保健和交通服务的PPP模式被分配了额外的嵌入式服务。例如：除了正常的操作和维护，还在卫生设施内另提供药房服务来扩大商业结构，或通过从位于地铁站的商业机构收取补充性月租（亚洲开发银行，2014年）。

4.结论

中国政府正在寻求在下一阶段的城乡发展中采用PPP模式。PPP模式的益处良多，包括减少债务负担、减轻政府在公共资产交付中的劣势。到2020年，将有超过1亿多的居民将移居城市，政府当局意识到当前城市化趋势对公共服务的配套性带来了巨大的挑战，因此急需这种类型的解决方案。公共当局已大胆的采取措施，为提高当地投资的可预测性创造适当的条件，这是一个吸引私人投资者的明确信号。尽管如此，这些尝试似乎并不足以克服目前的障碍；因此，仍需要更合理的解决方案。为了实现这种解决方案，市政府需要优先考虑他们在基础设施中的参与程度，发展所需能力以辩证的评估基础设施项目，通过明确税收规划和公平合同来加强项目的财务管理。政府还需经历一场意识上的转变，在互惠互利的基础上看待PPP模式，而不是仅仅将它作为一种获取资金的方式。

许多报告阐述了目前恶劣的环境以及带给公众的不良结果，公共采购商必须从过去的旧方法向PPP新方式转型。换句话说，不论是在项目调试阶段还是整个资产生命周期中，公共采购商必须通过追求资金价值来均衡政府和社会资本合作（PPP）的效益。从标底阶段到项目经营期结束的资产处置，都要从建立清晰、可测算、可实现的规格着手，实现采购的环境和社会的综合效益。

参考文献

亚洲开发银行。(2014年)。《中华人民共和国城市化进程中的公私合作伙伴关系》。摘自<http://www.adb.org/publications/public-private-partnerships-urbanization-peoples-republic-china-workshop-proceedings>

贝L。(2010年)。中国的公私合作伙伴关系：响应式参与。《美中公共管理》7(8),30-35。

清洁发展机制基金。(2014年)。财政部副部长王宝安：大力促进PPP模式的应用。摘自<http://www.cdmfund.org/eng/NewsInfo.aspx?m=20121025100900310517&n=20140911084726013463>

中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [Decision on major issues concerning comprehensively deepening reforms]. Retrieved from http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm

中华人民共和国中央人民政府。(2013年)。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。摘自http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm

陈, A. P. C.、杨, J. F. Y.、余, C. C. P.、王, S. Q.和柯, Y. (2011年)。中国公私合作项目的风险评估和分配的实证研究。《工程管理期刊》27(3),136-148. doi:10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000049

詹,S.W. (2015年3月1日)。没有吸引力的回报：对公私合作伙伴关系的挑战。《南华早报》。摘自<http://www.scmp.com/business/china-business/article/1727030/unattractive-returns-challenge-china-ppps>

戴维斯,B. (2013年11月12日)。北京在经济中支持市场的作用。《华尔街日报》。摘自<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304644104579193202337104802>

易斯塔什, A.和索西埃, S. (2014年)。公私伙伴关系和效率：一个简短的评估(讨论稿编号2014-06)。公私合作伙伴关系。企业管理学院。

美国联邦公路管理局。(2012年)。针对公私合作伙伴关系的资金价值评估：入门。华盛顿特区：美国交通部。

菲尔辛格, K. (2008n2)。《公私合作伙伴关系手册》。马尼拉，菲律宾：亚洲开发银行。

黄, C. (2014年11月25日)。有关巡回法院的建议：“司法独立”的一步。《南华早报》。摘自<http://www.scmp.com/news/china/article/1648537/proposal-circuit-courts-step-forward-greater-judicial-independence>

张, W.-S.、李,D.-E.和崔, J. (2014年)。识别信托中的信托(TOT)的优势、劣势、机会和威胁以及在中国的水市场剥离商业模式。《国际项目管理期刊》，32(2), 298-314. doi:10.1016/j.ijproman.2013.04.007

焦, X.P. (2014年)。中国的公私合作伙伴关系现状(PPT演示完稿)。来摘<http://rksi.org/document/ppp-status-china>

柯, Y.、王, S.和陈, A. P. C. (2013年)。中国公私合作伙伴关系项目的风险分配不当。《国际项目管理期刊》，16(3), 438-460. doi:10.1080/10967494.2013.825508

柯, Y.、王, S.、陈, A. P. C.和张, E. (2011年)。理解中国PPP项目的风险：概率和后果的排名。《工程、建筑与建筑管理》，18(5), 481-496. doi:10.1108/09699981111165176

利格兰, J. 和舒格特, C.。(2006年)。(2006年)。公共部门参照值适合发展中国家吗？《指南》，4。来自公私基础设施顾问基金网站：<http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-4-Is%20the%20Public%20Sector%20Comparator%20-%20Leigland%20CShugart.pdf>

马丁, H. (2013年)。《资金价值分析 - 实践和挑战：政府何时选择使用公司合作伙伴关系提供公共基础设施和服务》。华盛顿特区：世界银行。

关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204_1162965.html

中华人民共和国财政部。(2014a)。《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》。摘自

http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204_1162965.html

关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204_1162961.html

中华人民共和国财政部。(2014b)。《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》。摘自http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204_1162961.html

关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知 [Notice on questions relating to expanding the use of PPPs]. Retrieved from http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201409/t20140924_1143760.html

中华人民共和国财政部。(2014c)。《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》。摘自http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201409/t20140924_1143760.html

穆, R.、德容, M.和科彭扬, J. (2011年)。公私合作伙伴关系在中国的兴衰: 路径依赖的方法。《运输地理学杂志》, 19(4), 794 - 806. doi:10.1016/j.jtrangeo.2010.10.002

中华人民共和国国家审计署。(2011年)。《中国地方政府债务审计结果》。2011年第35号(总序列号104)。摘自http://www.cnao.gov.cn/main/articleshow_ArtID_1154.htm

中华人民共和国国家审计署。(2013年)。《全国政府债务审计结果》。2013年32号(总序列号174)。摘自http://www.cnao.gov.cn/main/articleshow_ArtID_1335.htm

中国国家统计局。(2014年)。2014年前11个月固定资产的私人投资[新闻稿]。摘自http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201412/t20141216_653862.html

国家发展改革委印发开展政府和社会资本合作的指导意见http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201412/t20141204_651012.html

国家发展和改革委员会。(2014a)。《国家发展改革委印发开展政府和社会资本合作的指导意见》。摘自http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201412/t20141204_651012.html

National Development and Reform Commission. (2014b). 基础设施和公用事业特许经营法 (征求意见稿) 国家发展和改革委员会。(2014b)。《基础设施和公用事业特许经营法 (征求意见稿)》

关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知(发改基础[2014]981号)http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201405/t20140521_612322.html

国家发展和改革委员会。(2014c)。《关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知(发改基础[2014]981号)》。来自http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201405/t20140521_612322.html

佩蕾娜, O.、特里, L.、利伯特, T.、席尔瓦, M.H.、贡萨尔维斯, P.、古普塔, A.……纳尔逊, S. (2014年)。《基础设施采购的资金价值: 印度环境和社会保障措施的成本和效益》。温尼伯, 加拿大: 国际可持续发展研究所。

上海金融与法律研究院。(2014年)。《如何推进中国的PPP。城市化会给PPP带来机会吗?》<http://www.sifl.org.cn/en/show.asp?id=161>

中华人民共和国预算法(2014修正) <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=18189&lib=law>

全国人民代表大会常务委员会。(2014年)。《中华人民共和国预算法(2014修正)》。<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=18189&lib=law>

国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见[2014年]http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content_9260.htm

国务院。(2014a)。《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》。http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content_9260.htm

State Council. (2014b). 国家新型城镇化规划 (2014 - 2020年) 中华人民共和国中央人民政府门户网站 <http://www.>

gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm

国务院。(2014b)。国家新型城镇化规划(2014-2020年)中华人民共和国中央人民政府门户网站http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm

国务院关于加强地方政府性债务管理的意见 [2014年]

http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/02/content_9111.htm

国务院。(2014c)。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》。来自http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/02/content_9111.htm

特里, L.、席尔瓦, M.H.、本森, S.和多明格斯, C. (2014年)。性能规范:探索它们起作用的时机和原因。温尼伯, 加拿大:国际可持续发展研究所。

英国议会。(2011年)。公共账目委员会第44次报告:来自PFI和其他项目的教训。<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

王,C.M. (2014年11月14日)。北京基础设施价值1美元债券。《亚洲金融》。<http://www.financeasia.com/News/392094,beijing-infrastructure-prices-1b-bond.aspx>

世界银行。(2012年)。公私合作伙伴关系:参考指南(版本1.0)。华盛顿特区:作者。

世界银行。(2014年)。世界银行私人参与基础设施数据库。<http://ppi.worldbank.org/>

新华社。(2014年11月26日)。中国放宽市场准入,促进重点领域投资。来自中华人民共和国国务院的网站:http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2014/11/26/content_281475015720749.htm

财政部推PPP模式助地方融资城镇化资金缺口42万亿http://news.xinhuanet.com/house/bj/2014-04-02/c_1110055180.htm

新华网。(2014年4月2日)。《财政部推PPP模式助地方融资城镇化资金缺口42万亿》。来自http://news.xinhuanet.com/house/bj/2014-04-02/c_1110055180.htm

张, S.、高, Y.、冯, Z.和孙, W. (2014年)。中国基础设施建设中的PPP应用:制度分析和影响。《国际项目管理期刊》, 33(3), 497 - 509. doi:10.1016/j.ijproman.2014.06.006

张,X.M. (2014年12月1日)。为什么公私合作伙伴关系在中国行不通。《信报财经》。<http://www.ejinsight.com/20141201-why-public-private-partnership-doesnt-work-in-china/>



人大重阳
RDCY

中国人民大学重阳金融研究院

官方网址：<http://rdcy-sf.ruc.edu.cn/>

公众微信号：rdcy2013

新浪微博：@人大重阳

<http://e.weibo.com/cifs>

电话：+86 (10) 6251 6305

传真：+86 (10) 6251 6305

邮箱：rdcy-info@ruc.edu.cn

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号文化大厦 六层 邮编：100872

©国际可持续发展研究院2015版权所有

国际可持续发展研究院出版

国际可持续发展研究院

总部

111 Lombard Avenue, Suite 325, Winnipeg, Manitoba, Canada R3B 0T4

电话：+1 (204) 958-7700 | 传真：+1 (204) 958-7710 | 网址：www.iisd.org

日内瓦办公室

International Environment House 2, 9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland

电话：+41 22 917-8373 | 传真：+41 22 917-8054 | 网址：www.iisd.org

中国办公室

北京市朝阳区新源里西19号426室

电话：86 10 6464 6463 | 网址：www.iisd.org

iisd International
Institute for
Sustainable
Development Institut
international du
développement
durable

www.iisd.org