

PPP理论、实务与法律制度丛书

丛书主编 / 程天权
丛书副主编 / 李家福 赵仕坤

Public Private Partnership

政府与社会资本合作

PPP

理论、实务与展望

Theory Practice and Prospect

欧阳帆 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

政府与社会资本合作：
PPP：理论、实务与展望

欧阳帆 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

政府与社会资本合作：PPP：理论、实务与展望/欧阳帆著. —北京：中国法制出版社，2018.8

（PPP理论、实务与法律制度丛书/程天权主编）

ISBN 978-7-5093-9718-3

I. ①政… II. ①欧… III. ①政府投资-合作-社会资本-研究
IV. ①F830.59②F014.39

中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第202673号

责任编辑 马金凤
江

封面设计 杨泽

政府与社会资本合作（PPP）：理论、实务与展望

ZHENGFU YU SHEHUI ZIBEN HEZUO (PPP) : LILUN、SHIWU YU
ZHANWANG

著者/欧阳帆

经销/新华书店

印刷/

开本/710毫米×1000毫米 16开
数/206千

印张/16.5 字

版次/2018年9月第1版
印刷

2018年9月第1次

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-9718-3

定价：65.00元

北京西单横二条2号

邮政编码 100031
66031119

传真：010-

网址：<http://www.zgfzs.com>
010-66070046

编辑部电话：

市场营销部电话：010-66033393
010-66033288

邮购部电话：

（如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926）

序

人类是一种群居动物，人类社会因群居属性衍生出了独特的族群结构。在原始社会，因为社会生产力的低下，我们的先人结居成部落来共同应对生存安全和温饱问题，原始共产主义环境下集体利益和个人利益是高度一致的。随着生产力解放和社会分工的不断细化，私有制应运而生，不同个体之间的矛盾、个体与部落之间的矛盾逐渐凸显，矛盾的演变与激化推动了社会公权体（如古希腊罗马的城邦，也如古代中国的氏族部落）的诞生，这些公权体受让了个体基于一定社会契约让渡的部分公权力，相应的承担了协调个体矛盾、维护公权体利益最大公约数的责任。社会公权体是现代意义国家的起源，社会公权体的出现也标志着公、私作为矛盾的两大对立面开始以独立形式出现，公与私的矛盾既同一又斗争，成为推动社会进步和人类发展的源泉和动力。

政府与社会资本合作（PPP）本质上来说是一种公共部门与社会资本（抑或私人资本）利益共享、风险共担的组织方式，是公、私矛盾同一斗争的重要表现形式。在这个意义上来说，PPP并不是新事物，早在古希腊罗马文明时期的欧洲和中国的封建时代，便有公私合作的例证。两千多年前，伴随着罗马军团的公路系统迅速扩张，罗马帝国建立了一个邮政站网络，这些邮政站实际上是以大型马厩、仓库、作坊、酒店和军队营房为中心的一些小型社区，市政官颁发一个称为“manceps”的契约给中标的商人，这位商人将建设并运营某邮政站五年时间，有时候其职责还包括维护合营公路，这一称

为“manceps”的契约框架暗含了现代意义上的PPP核心内涵。在漫长的中国封建时代，同样存在一些朝廷与民间资本合作的例子：宋代手工业中的“招募制”及“二八抽分制”之所以可以称为中国古代PPP的萌芽，是因为其具有了PPP最重要的特征——公共部门与民营部门“利益共享”与“风险共担”；清后期的“官督商办”和“官商合办”企业亦体现了PPP公私合作的核心特质。

现代意义上的PPP起源于西欧（尤其是英国），这种模式推出的初衷是为了弥补公共财政在基础设施建设和社会公共服务提供中的不足。随着PPP各项制度建设的不断完善和政府的大力推崇，PPP模式在英国、欧美和其他一些正在蓬勃发展的国家中不断推广开来，PPP模式的运用为提高社会公共财政资金利用效率、提升社会基础设施和公共服务供给量和供给品质带来了积极的变化。20世纪80年代，在我国改革开放的大潮中，PPP作为一种创新性的融资模式被引入国内；进入20世纪90年代，伴随着社会主义市场经济体制确立和不断发展，以BOT为代表的PPP模式在国内以持续增长的态势发展；2013年以来，在中央政府加大对地方政府债务规范力度的背景下，PPP进入了蓬勃发展的新时期。根据财政部PPP项目中心库的统计，截至2017年10月末，全国入库项目（管理库）的总数量达6808个，总投资高达10.2万亿元，覆盖31个省（自治区、直辖市）及新疆兵团和19个行业领域。

在全党全民为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往不懈奋斗的时代背景下，大力推广和创新PPP模式对于深化财税体制改革、推进供给侧改革、促进经济转型升级、加快转变政府职能、提升公共治理能力具有重要意义。因而，极有必要做好PPP的基础

和特色研究。事实上，从2014年起，相关研究也出现了“井喷”现象，呈倍数增长，政治、法律、经济、管理、工程等多个学科领域的学者对其进行深入研究，大量的研讨会、国际国内大型学术会议召开，专门的PPP研究中心也纷纷成立，PPP的有关书籍也多了起来。然已有的书籍中，多以“实操手册”与“操作指引”为主，意在全流程指导PPP项目运作与实务，而深入、系统地对PPP进行理论分析及发展预测的研究则相对罕见。

本丛书主题为“经济新常态下的公私合作”，第一期出版的两本为：《政府与社会资本合作（PPP）：理论、实务与展望》与《全球化视野下的PPP：政策、法律和制度框架》。前者面向PPP的研究者与实施者、以及有意愿深入了解PPP的普通读者，溯本清源，探寻了PPP的起源、产生与发展，对国际国内的相关研究进行了系统的梳理和归纳，深入浅出地剖析了PPP的理论基础与实施框架，并以“善治”为PPP发展的路径和目标，对PPP的未来进行了展望。后者则主要介绍国外PPP制度经验以及梳理中国PPP制度发展沿革和现状，是在“借鉴发达国家和新兴国家经验，构建中国特色PPP制度体系”这样一个主旨下展开的，通过对国内和国外PPP制度发展演变的研究，探求PPP制度发展的规律性和可借鉴性。

此两本书均是在大量收集、研究国内外PPP最新资料、法律文件的基础上精心写成，体现了作者的专注态度与严谨的学术素养。丛书的出版，对于PPP的全新视角解读具有较大的意义。然而，目前很多PPP项目正在发生、发展，可能还有更多PPP项目即将发生、发展，因此，还需要作者对PPP继续进行长期的、追踪式的研究，进而不断深化对这一课题的认识。

本丛书由北京中泽融信管理咨询有限公司资助，特此致谢！

程天权

2018年于北京

- 第一部分 政府与社会资本合作（PPP）理论
 - 第一章 导论
 - 一、PPP的产生
 - 二、PPP的发生与演进
 - 第二章 界定PPP
 - 一、PPP的代表性定义
 - 二、PPP与其他相关概念
 - 三、PPP的优势与意义
 - 四、PPP模式的挑战
 - 第三章 PPP的典型模式
 - 一、BOT（承建—运营—移交模式）
 - 二、合同外包（Contracting）
 - 三、PPP的其他常见形式
- 第二部分 政府与社会资本合作（PPP）实务
 - 第四章 PPP的框架设定
 - 一、PPP的政策基础
 - 二、PPP的法律基础
 - 三、PPP的规范流程与机构职责
 - 四、PPP项目投资规划
 - 五、PPP项目的多元共治
 - 第五章 PPP项目的实施
 - 一、PPP项目规划
 - 二、PPP项目风险管理
 - 三、PPP项目合同设计
 - 四、PPP项目采购
 - 五、PPP项目合同管理

- 第三部分 政府与社会资本合作（PPP）展望
 - 第六章 PPP展望——善治
 - 一、PPP善治的必要性和内涵
 - 二、PPP善治的实现
 - 三、PPP中的政府能力建设
- 参考文献

第一部分 政府与社会资本合作 (PPP) 理论

内容摘要

第一部分试图对政府与社会资本合作（PPP）在理论上进行系统和全面的分析、总结和梳理。第一章分析了PPP的产生背景，认为它与新公共管理运动存在着密不可分的关系，PPP的产生早于新公共管理运动，但新公共管理运动将其作为一个重要组成部分，促进了它的复苏和发展，新公共管理运动的理论基础也同样为PPP的实践和发展提供了智力支持和理论支撑；在世界范围和中国大陆，PPP实践都经历了一个逐渐演进的过程，呈现出阶段性态势。第二章对PPP进行了界定，在定义方面，目前全球尚未形成对PPP的统一认识，在PPP的定义上也尚未达成一致，因此本文仅列出了目前使用较广泛、较具有代表性的一些定义，为了进一步厘清其内涵，将PPP与其他相关概念进行了对比，并分析了PPP与其他模式相比所具有的独特优势及意义以及它所面临的挑战。第三章主要分析与探索PPP的模式，事实上PPP实践中主要有两种典型模式——BOT与合同外包，其他的很多模式都是这两种的变体，同时，由于各个国家在新的领域、新的工程方面出现了新的情况、新的需求，具体的PPP模式的数量也在不断增加。

第一章 导论

PPP，即Public-Private Partnership，是指政府和社会资本合作模式，根据我国财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》的内容，政府和社会资本合作模式是“在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证“公共利益最大化”。“当前，我国正在实施新型城镇化发展战略。城镇化是现代化的要求，也是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。立足国内实践，借鉴国际成功经验，推广运用政府和社会资本合作模式，是国家确定的重大经济改革任务，对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义”。^[1]本章将对PPP的产生背景、在世界范围内的发展历程、在中国的发生与演进、以及它在全球范围内面临的挑战与机遇进行考察和反思。

一、PPP的产生

在过去的几十年间，PPP模式对全球各个国家公共基础设施服务的提供产生了革命性的影响，而综观现代意义上的PPP模式之兴起与发展的历史进程，它与新公共管理运动的逻辑进程呈现出了一致性，即市场与政府、政府与官僚制组织、政府与公民以及官僚制组织与公民之间的关系应当转变，主张管理的自由化和管理的市场化，强调公共管理者去寻找新的创新途径来取得成果或者将先前由政府履行的职能民

营化，尽可能地通过承包或其他类似的安排来确定由别的主体来实施具体的项目。新公共管理破除了公共服务供给的政府垄断状况，主张充分发挥政府公共部门与私营部门各自优势、进行相互合作以提供公共服务和公共产品，通过竞争来提高公共服务供给的效率，在新公共管理全球浪潮的推动下，大量PPP项目得以产生、发展。

（一）PPP的产生背景

作为一项发生在基础设施领域的制度创新，PPP在全世界的发生和发展适应了各国经济迅速发展带来的对公共服务和基础设施提供方面提出的新要求，适应了全球化给公共部门和私营部门所带来的挑战，可见，它的发生并非一个偶然的现象，相反，它有着深刻的经济、政治、社会、思潮等方面的原因及背景。

1. 经济方面

第二次世界大战后初期，西欧和世界大部分地方一样，经历了一个长期的困难时期，一方面，长期的战争压制了消费者对基本生活用品、住房、耐用消费品、半奢侈品、奢侈品的消费需求，这些消费需求在和平得以恢复以后，出现了迅速膨胀的状况；另一方面，在交战国内，大多数生产设备被毁掉或者被挪为军用，各国大多仍然沿用了战时的控制短缺商品的措施。由此就出现了对消费性和投资性商品及劳务的需求与供给有限之间的巨大矛盾。^[2]在矛盾面前，各国都努力探求各自的改革方案以求解决当时的困难：联邦德国形成了社会主义市场经济，日本形成了以政府为主导的市场经济，英国采取了国有化措施，法国大力实施经济计划，美国沿袭罗斯福新政时期的一些经济干预措施形成了混合经济。

二十世纪五六十年代是世界经济发展的黄金时期，无论是市场经济国家还是计划经济国家的经济都以前所未有的速度增长，这一时期的经济繁荣表现在高经济增长率、技术革命、管理革命、经济周期不明显、国际贸易与国际投资的增长等方面。这一时代的世界经济增长速度超过了历史上任何时代，根据统计，1948~1971年，世界工业年平均增长率为5.6%。经济的高速增长大大提高了劳动者的收入水平，收入的增长进而带来了消费水平的提高、消费结构的变化和消费观念的更新，从而引发了一场“消费革命”，这场消费革命集中体现在住宅、耐用消费品和服务性消费的增加上。凯恩斯主义将这一时期的成功在很大程度上归功于政府对经济的干预，认为这一时期经济发展导致的经济结构的迅速调整和改变、基础工业部门对技术改造的迫切需要、公共设施的建立和扩展、需要投入巨额经费的重大科技研究、社会各生产部门之间的宏观协调、环境的恢复和改善等等问题，单纯依靠市场的力量难以解决，应当由政府通过经济计划、财政政策、货币政策、收入政策以及福利政策等手段，对经济进行宏观调节。

然而，20世纪70年代的中东十月战争导致的石油危机冲击了全球看似繁荣的经济，导致生产资料和生活资料价格猛涨，从而进入了经济滞胀阶段：经济停滞、高失业率、高物价上涨率并存。这一时期内，无论在再生产周期发展的哪一个阶段，也无论资本主义国家的政府采取哪种干预措施，通货膨胀和物价上涨始终保持在一个相当高的水平上，一些国家的消费物价总水平上涨率达到两位数，例如，1975年英国和日本的物价总水平上涨率分别为24.2%和23.2%。^[3]面对滞胀，凯恩斯主义经济学陷入困境，新自由主义经济学开始流行，以弗里德曼为代表的货币学派认为政府干预在长期内不会对经济发展和充分就业产生影响，甚至会由于理性预期和滞后效应而加大经济的波幅，政府的财政政策只是在短期内对国民收入发生影响，而在长期

内，政府的支出对私人投资具有挤出效应而不是刺激作用，结果只能是引起通货膨胀、降低国民经济增长率，因此政府只需要执行单一的货币规则，尽量避免国家干预；而供给学派则认为需求扩大不一定造成实际产量的增加，很有可能只是单纯增加了货币量，反而引起了物价上涨，储蓄率下降，从而引起利率上升，影响投资和设备更新，技术变革迟缓，因此，政府应当从提高供给着手，采用降低税率的方法来刺激储蓄，提高私营部门的投资，从而达到经济增长的目的。

2. 政治方面

二战使世界政治中的欧洲中心体系彻底崩溃，欧洲丧失了对世界的影响与控制，取而代之的是美国与苏联两个超级大国，二战后期，美苏通过一系列国际会议开始设想与规划新的世界政治秩序，逐步建立了美苏共同主宰世界的雅尔塔体系。

1944年8月敦巴顿橡树园会议公布的《关于建立普遍性的国际组织的建议案》，正式建议建立一个普遍性国际安全组织，将其命名为联合国；1945年2月雅尔塔会议决定召开旧金山制宪会议，讨论制定联合国宪章；1945年4月25日，旧金山制宪会议正式召开，通过三个阶段的会议；6月26日，50个国家的153名全权代表在宪章上签字；10月24日，《联合国宪章》正式生效，联合国宣布成立。这是一个真正意义上的遵循了普遍和广泛原则的国际组织，但因其产生的历史背景，有着大国强权的政治色彩。

1944年，美国在新罕布什尔州的布雷顿森林组织召开了国际货币金融会议，会议通过了《联合国家货币金融会议最后决议书》《国际

货币基金组织协定》 《国际复兴开发银行协定》，总称为《布雷顿森林协定》，旨在建立以美元为支柱的国际货币制度。

1945年12月27日，28个国家政府的代表签署了《国际复兴开发银行协定》，宣布国际复兴开发银行（International Bank for Reconstruction and Development-IBRD）成立，通称“世界银行”（World Bank），其于1946年6月25日开始营业，1947年11月5日起成为联合国专门机构之一，是世界上最大的政府间金融机构之一。世界银行成立的初衷是帮助战后欧洲复兴，法国是第一个从世界银行得到贷款的国家。1958年以后，世界银行转向世界性的经济援助，通过向生产性项目提供贷款和对改革计划提供指导，帮助欠发达成员国实现经济恢复和发展，并促进国际贸易的发展。由于美国是世界银行资本和贷款的主要提供者，对世界银行的活动拥有支配权。^[4]

1946年3月，基于《国际货币基金协定》，国际货币基金组织正式成立，其宗旨是讨论和促进国际货币合作，提供中短期资金解决成员国国际收支中出现的暂时不平衡，消除各国外汇管制，促进国际汇兑的稳定，以利于国际贸易的发展。该组织的基金来源于各成员国认缴份额，该份额根据成员国的进出口贸易额、国民收入、黄金外汇储备等几项指标提出，而后与成员国磋商确定。因此成员国所占份额越大，则在该基金组织内享有的权利就越大。

1947年10月，由美国倡议的关税和贸易总协定（以下简称关贸总协定）在日内瓦签字，这是一项多边协定，承认最惠国待遇的普遍性和消除贸易壁垒的必要性，消除国际商业上的差别对待。由于欧洲国

家的反对，关贸总协定保留了一些关于特惠制和关税同盟的项目，允许发展中国家采取保护本国工业的必要措施。

从20世纪50年代后期起，美苏为争夺世界霸权展开了激烈的角逐，双方之间的对峙和冲突始终不断，但从未发生过直接的军事对抗，从而称其为“冷战”。1947年3月杜鲁门主义的提出，标志着冷战的正式爆发，以美苏为首的东西方阵营对抗激烈。20世纪50年代中期起到60年代末，在经历了第一次短暂的缓和与第二次柏林危机、古巴导弹危机以后，美苏两国关系呈现出既对话又对抗的特点。与此同时，东西方阵营内部发生了激烈的动荡与分化，西欧国家在冷战背景下开始了一体化的探索，欧共体于1958年成立，其成立的宗旨是：消除成员国之间的关税壁垒，在成员国之间废除阻止人员、服务和资本自由流通的各种障碍；建立共同体统一的经济政策；实现资本、人员、商品和劳务在共同体内自由流动；设立欧洲投资银行；设立一笔欧洲社会基金以便增进工人就业的机会、并促进工人生活水平的提高。[\[5\]](#)

此外，二战后，亚非拉广大殖民地、半殖民地地区民族解放运动蓬勃发展，并出现了大量新兴国家，为战后国际政治的发展注入了新的活力，这些国家不约而同地有着大规模发展基础设施、提高公共物品供应水平的内在需求。

20世纪70~80年代，国际政治的发展中出现了新的变革因素：新技术革命的兴起和发展，改变了大国间实力的对比；日本和欧共体的国际地位上升，对美苏两极格局形成了巨大冲击；跨国公司和国际组织的迅速发展，改变了传统的以民族国家为行为主体的国际关系体