



中国发展研究基金会 研究参考

第 1 号（总 206 号）

2016 年 4 月 6 日

“社会资本参与公共服务市场化改革研究” 研讨会综述

内容摘要：2015 年 12 月 2 日，中国发展研究基金会组织召开了“社会资本参与公共服务市场化改革研究”研讨会，来自政府部门、研究机构和企业等多位“政府与社会资本合作”（Public-Private-Partnership，简称 PPP）研究者和实践者讨论了 PPP 在中国的历史和制度现状，PPP 在环保、交通、医疗、科技等领域的案例和经验，以及国外 PPP 项目的经验教训。PPP 目前已经成为各方讨论的热点，此次研讨会意在从国内外的实践和反思角度对“热问题”进行“冷思考”。

本期研究参考是与会专家观点的综述，供参考。

关键词：政府与社会资本合作；风险分担；赢利点；政府治理

“社会资本参与公共服务市场化改革研究” 研讨会综述

一、我国政府与社会资本合作（Public-Private-Partnership，简称 PPP）的发展现状

十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》明确指出，要创新公共基础设施投融资体制，推广政府和社会资本合作模式。政府与社会资本合作（Public-Private-Partnership，简称 PPP）模式作为应对经济下行压力、稳增长与稳投资的重要抓手，能够充分利用市场机制和资源，创新基础设施建设，改善与优化公共服务和产品的供给，推动经济体制和社会事业改革。

2014 年以来，国务院、发改委、财政部相继出台政策文件，鼓励地方创新投融资机制，支持和引导社会资本参与公共服务和基础设施建设，规范政府与社会资本合作模式。至 2015 年 10 月，财政部先后推出两批共 236 个 PPP 示范项目、总投资规模 8389 亿元人民币；发改委首批公布的 PPP 项目共计 1043 个，总投资额 1.97 万亿元人民币。各省市自治区也积极贯彻落实中央要求，纷纷出台地方 PPP 实施方案和示范项目库。经过一年多的探索和发展，我国政府与社会资本合作的制度环境不断完善，推行 PPP 模式的政策体系已初步建立。

随着各地 PPP 项目如火如荼的推进，业内人士将 2015 年称之为中国的 PPP 元年。财政部财科所前院长贾康指出，我国 PPP 的具体时间可以追溯到上世纪八九十年代改革开放初期。1996 年底正式投入运营的泉州刺桐大桥是我国首个本土“建设-经营-转让”型（Build-Operate-Transfer，简称 BOT）项目。此后 PPP 在我国经历了曲折中前行的过程。亚洲金融危机和全球金融危机的爆发，先后两次导致了政府与社会资本合作项目的停滞和回调，而在经济进入新常态的过程中，中央决策层不遗余力地鼓励推行政府与社会资本合作模式，并责成有关部门下发明确指导意见，逐步细化操作指南和合同范本，出台示范项目的评审标准，为 PPP 模式的推广运用提供了明细的

路线图。

国务院发展研究中心宏观部孟春指出，根据今年 8 月份中心对地方 PPP 落地情况的评估来看，整体上存在“三多三少”和“三重三轻”的问题与挑战。即：PPP 项目推出的多、实际落地的少；社会资本参与方呈现国企多、民企少；地方政府积极性高、实施能力和经验相对较少；地方政府重视 PPP 的融资功能、轻项目的经营管理，重项目建设、轻后续的监管与评估，重视短期投资、轻体制机制的改革。以上这些方面简洁有力地概括了中国 PPP 实践的主要特点。

二、PPP 的国内实践

与会专家一致认为 PPP 是一个相对较为宽泛的概念，建议在政策制定和实操层面应分类别、分领域进行讨论。就我国目前的实践来看，PPP 项目主要涉及环保、交通、医疗、科技等诸多领域，其中环保和交通领域的项目是主体。

1、环保领域

环保是目前我国政府大力推行的 PPP 项目领域。以水污染治理为例，2015 年 4 月，国务院出台了《水污染防治行动计划》（即所谓的“水十条”），此后不久，财政部和环保部联合印发了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》，明确了在水污染防治领域采用 PPP 模式，2015 年 7 月上述两部委印发的《水污染防治专项资金管理办法》指明，“对采用政府和社会资本合作（PPP）模式的项目予以倾斜支持”。在相关政策的大力推动下，水污染治理领域进一步向社会资本开放，PPP 项目十分兴盛。

与会专家认为，环保领域的 PPP 项目公益性强、收费机制少、政府监管要求高，在环保领域大力推行 PPP 十分必要。我国在经济快速发展的过程中累积了大量环境问题，公众对改善环境有强烈的诉求，政府虽然在环境领域设立了专项资金并不断加大投入，但依然存在庞大的资金缺口。环保部环境规划院逯元堂认为，一方面，环保领域的 PPP 公益性强，除了市政污水和垃圾处理等方面有少量用户收费以外，如水体治理、水源保护、生态修复等许多领域都没有收费机制。环保领域多是需要政府掏钱的项目，因而在具体实施中，地方政府积极性低。另一方面，许多环保项目的成本和后续运营费十分高昂，在项目

实施后期特别需要政府监管。

环境治理是跨行政区域的，政府应该梳理并明确环境整体治理的思路。以水污染防治为例，环保部规划财务司杜会杰指出，应以地级城市为单元，以单一或多个水体为对象，整体编制“十三五”水污染防治，重点针对水流域防治、跨界河流的治理等问题，解决项目小、散、乱的问题，给社会资本进入水污染防治领域带来机会。地方政府应提高对水体保护的认识水平，明确河道、流域的政府主体责任。于此同时，水污染防治领域 PPP 特别需要环保产业的整体发展，包括大型环保产业集团的快速成长、项目整体运营管理水平提高等。

政府除了以专项资金作为引导手段外，还应设计好环保 PPP 的赢利点，提高社会资本投入的积极性。与会专家建议：其一，采取资源投入开发模式，把环境污染的治理和改善与有收益的开发性项目结合，通过产业链组合以及项目打包的方式将众多小项目整合为大项目，以提高社会资本的收益。其二，畅通环保领域专项资金的使用渠道，使其可以被政府用来支付 PPP 项目。其三，目前环保领域项目多为中小企业，其常面临融资难、成本高的问题，建议在环境金融服务领域进行创新，如可将排污权、收费权、政府购买服务协议等作质押担保进行贷款等。

2、交通领域

交通领域 PPP 项目体量大、建设运营成本高，国有企业具有先天优势，可能对民营资本形成挤出效应。穆迪投资者服务有限公司对发改委首批公布的 1043 个 PPP 项目进行了梳理，发现在总投资额约 2 万亿人民币的项目中，交通（包括地铁、道路、铁路、城际轨道等类型）约占 1.4 万亿（占比 71.5%），平均一个项目约为 74 亿。按照资本金占比 25%、社会投资不少于 50% 的比例估算，一个交通项目所需的社会投资平均约为 10 亿元。交通项目造价高、投资规模大、门槛高，民营资本一般难以承受，客观上制约了民营资本的投资热情，也导致了国企参与比例高的现象。此外，大量国有企业的参与也潜藏着政府债务通过 PPP 项目向国企转移的风险。

交通 PPP 项目一般周期较长，社会资本必须考虑与政府的合作成本。首创集团基础设施部冯璞分享了首创在轨道交通领域与政府合作

的感触。首创参与了北京地铁四号线、十四号线和十六号线三个 PPP 项目，与北京市政府有近十年的合作经验。他发现，在目前的 PPP 大潮中，北京、上海等经济发达地区对 PPP 的反应并不热烈，反应较热烈的常是经济相对欠佳的地区，但这些地区更看重 PPP 的融资功能。在 PPP 项目运作中，政策影响、地方政府的重视程度、项目人员的经验、能力和升迁变动等，都将对项目成败造成影响。

交通部通过收费公路 PPP 项目的试点，探讨了政府以财政补贴作为“特殊股份”，提高公共交通供给效率的创新途径。2015 年，交通部印发了《全面深化交通运输改革试点方案的通知》，在试点选择上重点考虑可纳入国家高速公路网、具有可行性缺口的项目，经过筛选最后确定了 11 个收费公路项目。交通运输部科学研究院翁燕珍分享了 PPP 模式在交通运输基础设施领域的应用，并举某省高速公路 A 项目为例。A 项目有巨额资金缺口，政府拟基于“财政平滑支出”原则分别在建设期和运营期两阶段进行投资补助。在建设期，政府投资除了作为补贴以外，另一部分也将注入资本金，使得政府持有“特殊股份”；在运营期，政府补助预计采取年金等方式，帮助建成后的公路在市场培育期间维持运营。“特殊股份”使得政府基于《公司法》放弃项目的具体运营管理权、正常的利润分配等权力，但是享有“一票否决权”，具体包括项目公司重大经营政策调整，尤其是控股股东的变更、重大融资活动、超额收益、超低亏损等特殊情况。例如，根据“特殊股份”，政府基于“盈利非暴利”原则建立收益动态调整机制，在合理回报区间内不参与利润的分配，但对利润的极值收益进行限高和保低。可见，“特殊股份”是除车购税以外，政府鼓励交通领域 PPP 项目的又一重大抓手。

3、其他领域

医疗领域 PPP 项目从数量到体量都在不断壮大，但仍受到诸多因素掣肘。该领域参与的社会资本以国企为多，以三甲公立医院为代表的成熟优质医疗资源火热，新建医疗项目遇冷。普华永道中国医疗行业咨询服务合伙人邢立萍指出，限制医疗领域 PPP 发展的主要因素在于：其一，医院作为非盈利组织面临着很多制约，导致了社会资本退出机制不畅；其二，很多公立医院的运营是不透明的，对社会资本来

说，看到的资本可能不是实在的，这导致企业和政府的合作模式较难评估；其三，PPP 模式是通过社会资本的进入来提升效率和扩大利润空间，但在当前的社保制度下，社会资本的投入在回报和利益分享上难以计算；其四，目前国内参与医疗 PPP 的社会资本多是财务投资人角色，在运营和管理医院方面缺乏专业技术和经验，面临挑战；其五，医疗体制改革为 PPP 项目带来了政策成本和一系列实操问题，例如公立医院改制后资产的清算方案等。针对医疗领域 PPP 项目面临的难点，与会专家建议，可对盈利性、非盈利性医院进行分类；引入商业保险机制；在顶层设计上，通过责、权、利的政策规范社会资本的进入和退出机制等。

科技和创新领域尚没有成熟的 PPP 项目，与此相似的是“产业技术创新战略联盟”。科技部科技评估中心施筱勇指出，经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development，简称 OECD）提出了科技创新领域 PPP 项目的 4 个特点，即制度化、政府是合作伙伴、有包含公共和私人利益的清晰目标、政府和私人部门共同投资。严格来看我国目前在科技和创新领域没有 PPP 项目，最接近上述定义的是 2009 年建设的“产业技术创新战略联盟”。目前共有 100 多家联盟，他们一般以市场龙头企业为主导，以联盟协议保障参与企业的利益和规避风险，常包括 20 至 30 家成员，一般覆盖从产品研发到推广的全部链条。战略联盟的存在有利于取得技术突破，提高了知识产品共享，促进了科技成果的转化。但不足之处也十分明显，如战略联盟缺乏独立法人资格，无法承担对外法律责任；缺乏后续资金支持；缺乏对知识产权的保护。针对科技创新领域 PPP 贫乏的现状，与会专家指出，政府应从服务公共利益的角度出发，大力提倡在应对气候变化、环境挑战、食品安全、老龄化等领域开展 PPP 项目。

综上，在国家政策和各级政府的积极推动下，我国 PPP 项目迎来了前所未有的发展机遇，环保和交通领域的 PPP 项目推进如火如荼，模式也较为成熟，而诸如医疗、科技等其他公共服务领域的 PPP 项目仍需要进一步的酝酿和探索。

三、政策建议

本轮 PPP 热潮实际上是过去多年 PPP 实践的升级，新常态的经济

背景将其赋予了新的使命和内涵，为政府和社会资本的合作提供了前所未有的发展机遇。**PPP** 模式不仅顺应了新常态并形成了一种制度供给，更为投融资体制创新和管理模式创新创造了条件，集体决策、流程清晰透明的政府与社会资本合作模式将进一步推动实现国家治理现代化的实现；此外，**PPP** 模式还为社会资本的发展拓展了空间，对全面改革、推进法制化进程形成倒逼和催化，为实现统筹兼顾、稳增长与促改革的目标发挥了重要作用。

综上，与会专家及基金会“社会资本参与公共服务市场化改革”课题组结合本轮 **PPP** 热潮的实践和理论经验，就未来 **PPP** 模式在我国的推进提出如下建议：

（一）地方政府明确 PPP 的定位，不过分强调其融资功能，切实将 PPP 视作提高效率和产业创新的抓手。政府采用 **PPP** 模式应该遵循“物有所值”（Value for Money）原则，对“物有所值”原则的评估不能简单地从单个项目角度、从短期利益出发，还应该上升到行业发展和地区发展的高度，从长远发展的角度考察 **PPP** 是否能够提高行业的生产效率。英国、加拿大等地的经验表明，并非所有的项目都适合 **PPP** 模式，**PPP** 模式相对活跃的经济体一般也只有 20% 的项目适合做成 **PPP**。

（二）建立征信和信息公开制度，强调契约精神。**PPP** 在实施过程中，“国资多、民资少”的重要原因是社会资本方在与政府合作中存在“三怕”的心理：怕陷阱、怕违约、怕反复。要解决这个问题需要从政策法规层面入手，着重引导和打造“诚实守信”的契约精神，打破地域偏见和地方保护思维，在 **PPP** 项目中积极吸纳非公企业资本。一方面，在规范政府的行为上，人大、法院和上级人民政府应当建立起对政府失信行为的调查、认定和追责机制，完善政府失信行为对社会资本方造成的损失给予弥补的救济渠道，造成社会利益损失的，还应当建立相应的补偿制度；另一方面，在约束社会资本方面，针对实际操作中，社会资本方诉求与 **PPP** 精神相悖的情况，应将社会资本方在合作中的诚信问题纳入到社会综合征信体系中，并建立相应的征信记录公开和惩戒制度，统筹兼顾基于规则（行政）和合同（法律）的双重监管。

（三）合理确定长期投资风险分担机制。政府应当履行的社会义务不能缺失，无论是采用 PPP 还是其他形式的投资运营方式，其目的均是将部分政府责任以特许经营权方式转移给社会主体（企业），政府与社会主体建立起“利益共享、风险共担、全程合作”的共同体关系，减轻政府的财政负担，减小社会主体的投资风险。政府的财政负担是减轻而非完全不承担任何义务，尤其是城市基础设施需要持续长期投入，政府职责尤为重要。因此，在 PPP 的实践中：一是坚持利益共享，既要充分调动社会资本积极性，又要防止不合理让利或利益输送。二是坚持风险共担，政府与投资人共同承担相应的项目建设和运营风险，政府不得承担项目建设运营的兜底责任。三是坚持公共利益最大化，重视项目公共服务属性，设定基本服务量时充分体现和照顾公共利益。四是坚持社会效益和经济效益兼顾，优先保障公共服务供给，同时创造条件吸引社会投资。五是坚持收益约束，确保投资人享有合理收益，杜绝出现暴利。只有政企双方都在 PPP 协议的合作框架下，实现长期的、合理的投入，才能使政府更好地履行公共服务职能、企业更好地维护稳定运营。

（四）PPP 和全面深化改革相结合。当前 PPP 推进中的阻力，根本在于经济增长和财政税收对投资的过度依赖，地方政府为支持投资，又人为扭曲资本和其他要素的相对价格，大量无效和低效投资导致产能过剩，同时公益性、公共性、长期性的投资不足。为解决这些问题，政府需要：一是加快收入分配改革、提高劳动收入占比，降低资本收入占比；加快税收改革，从流转税为主尽快向所得税和资本税为主转型，从根本上降低经济增长对投资的过度依赖；二是加强事权和财权匹配。西部地区公共产品和公共服务欠账大、财政能力弱、社会资本发育不足，推行 PPP 全国不宜一刀切。对中西部地区战略性、基础性的投资，提高中央政府承担的比重，整合财政资金，加强转移支付力度；三是加强对 PPP 项目的专业指导，制定分行业的引导规范，发布申请流程和合同范本，降低沟通成本，使得利益相关方能对风险和收益进行明确的评判。加快 PPP 专业队伍建设，培育优质的 PPP 社会中介机构和咨询市场，为 PPP 发展营造良好环境。

（中国发展研究基金会 吴巍 秦婷婷 整理）



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
