



内部资料·供领导/专家参考
2017年12月28日

城市发展动态

Urban Development Perspectives

2017年第12期（总第34期）

华东师范大学城市发展研究院

教育部人文社科重点研究基地
中国现代城市研究中心

民间资本参与城市公共品建设： 模式、风险与展望

本期要目：

部委连续发文引导民间资本参与城市公共品建设

如何有效引导民间资本参与城市公共品建设

民间资本参与城市公共品建设的主要模式

民间资本参与城市公共品建设的收益与风险

民间资本参与城市公共品建设的国际案例

海绵城市和公共性医疗健康服务 PPP 模式的要点与展望

本期导读

中国的城市化实践中，对于城市基础设施等公共品建设多采用“以地融资”的模式，政府承担了较大的建设压力和投资风险，并可能助长地方债务，征地问题又造成了很多的社会矛盾，这些问题的出现在一定程度上表明由政府绝对主导城市建设还存在一定的弊端，政府经营城市未必是唯一且有效的城市化之路。发达国家的经验表明，社会资金是市场经济条件下城市基础设施投资的主要资金来源，民间资本的进入可以解决城市公共基础设施产品需求日益增加与供给相对不足的矛盾，同时也能够降低政府的财政和金融风险。

在这种背景下，国务院办公厅和国家发改委在2017年9月和11月连续印发《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》和《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目的指导意见》，指导民间资本参与城市公共品建设。重点提出“鼓励民间资本规范有序参与基础设施项目建设，促进政府和社会资本合作（PPP）模式更好发展，提高公共产品供给效率”，这对有效引导民间资本参与城市基础设施等公共品投资，优化公共品供给结构，增强经济内生增长动力等方面都具有积极作用。

两份《意见》发布后，政府官员和专家学者进行了大量的解读，他们主要从《意见》发布的重要意义和预期结果，民间资本参与城市公共品建设的作用，民间资本参与城市公共品建设可能存在的问题，PPP模式的优缺点及其规范等角度进行评论和解读，本期《动态》对其中具有代表性的解读进行了梳理和归纳。

本期《动态》聚焦于如何有效引导民间资本参与城市公共品建设，归纳了民间资本参与城市公共品建设的形式、预期收益和可能存在的风险。民间资本参与城市公共品建设的融资方式包括 BOT 融资方式、TOT 融资方式和 PPP 模式，民间资本进入城市公共品建设领域的形式包括纯公共物品行业、准公共物品行业和可收费的项目。民间资本可通过三方面进行优化收益结构进而盈利，一是增补资源开发权，二是授权提供配套服务，三是开发副产品。民间资本参与城市公共品建设的风险具有复杂性和不确定性两大特点。以 PPP 模式项目为例，面临的風險主要有政治风险、金融风险、法律风险、建设风险和项目运营风险等。在进行风险识别时应注意不仅要识别项目中已经发生的风险还要排查项目中各种潜在的风险，要结合项目实际情况识别个体风险，并且要持续动态地进行风险评价。打造良好的法律和政策环境、健全政府融资扶持体系、建立有效的项目监管机制、创新及完善各类机制、培育和发展专业咨询服务机构和完善透明的信息共享制度是规避风险的重要途径。

此外，我们还摘录了一些专家学者总结的国外公用事业改革经验对我国的启示，以及民间资本参与城市公共品建设面临的问题及其防范措施等。专家学者们对 PPP 模式应用于海绵城市建设、完善城市医疗服务等城市发展的热点领域也提出了有益观点，以期为推进我国民间资本参与城市公共品建设提供相关借鉴。

目 录

一、本期热点：部委连续发文引导民间资本参与城市公共品建设	1
(一) 民间资本参与城市公共品建设的背景	1
1. 民间资本填补公共品建设资金缺口	1
2. 民间资本分担政府财政和金融风险	2
(二) 民间资本参与城市公共品建设的政策解读	4
1. 国务院办公厅印发《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》	4
2. 国家发展改革委发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目的指导意见》	6
(三) 政策出台的预期效果	8
(四) 政府官员对于民间资本参与城市公共品建设的解读	11
二、专题聚焦：如何有效引导民间资本参与城市公共品建设	16
(一) 民间资本参与城市公共品建设的主要模式	16
1. 民间资本参与城市公共品建设的融资方式	16
2. 民间资本进入城市公共品建设的主要领域	17
(二) 民间资本参与城市公共品建设的收益分析	19
(三) 民间资本参与城市公共品建设的风险：以 PPP 模式为例	22
1. PPP 模式风险特征	22
2. PPP 模式风险类别	23
3. PPP 模式风险识别	23

4. PPP 模式风险规避	24
(四) 民间资本参与城市公共品建设的典型案例	25
三、专家观点	29
金三林：国外公用事业改革经验对我国的启示	29
陈孝斌：城市建设引入民间资本重在念好“三字诀”	30
韩志峰：三方面着手规范有序推广 PPP 模式	31
李开孟：警惕中国 PPP 模式出现的 10 个问题	32
耿潇等：海绵城市 PPP 模式的要点与展望	34
欧纯智等：基于公共性的医疗健康服务供给 PPP 模式构建	36

一、本期热点：部委连续发文引导民间资本参与城市公共品建设

（一）民间资本参与城市公共品建设的背景

中国的城市化实践中，政府往往采用征地的方式，将地块 A、B 共同征为国有土地，并用政府平台公司投资，进行“三通一平”（或“五通一平”、“七通一平”）的基础设施建设，再通过出让商业用地使用权的方式获得土地出让金，或通过建立开发园区，廉价出让工业用地使用权来招商引资，以获得税收收益。政府从事基础设施建设的外部效益也就内化为出让土地的收益或税收收益。

政府承担了较大的建设压力和投资风险，形成了地方债务；招商引资耗费了政府部门大量精力；对农民征地的安置，因为缺少土地所有权转让的市场价格作为参考，在赔偿上往往难以达成一致；征地是一次性买断所有权的合约，农民因此失去了土地的未来开发收益；征地是行政强制行为，非双方完全自愿的权利交易，暴力强制带来了种种社会矛盾；土地利用效率低。这些问题的出现在一定程度上表明由政府绝对主导城市的建设存在一定的弊端，政府经营城市未必是唯一且有效的城市化之路。

1. 民间资本填补公共品建设资金缺口

城市基础设施建设是一项涉及面广、规模庞大的系统工程，它需要雄厚的资金支撑。随着我国城市化进程的加快，城市基础设施的供给明显滞后于城市化建设的需求，资金缺口成为日益严重的问题。随着银行经营体制的转变，其运营的商业性越来越强，银行也不会无限

制地扩大对利润率相对较低的基础设施项目贷款的投放。对于民间投资来说，城市基础设施领域一直是其涉足较少的领域，这主要归因于国有资本对城市基础设施建设的垄断性地位。民间资本的进入有利于解决城市公共基础设施产品需求日益增加与供给相对不足的矛盾。

兴办城市公共基础设施历来被认为是政府的责任，而且长期以来政府限制民间资本进入城市公共基础设施领域，这就造成城市公共基础设施投资的严重不足，不仅使城市基础设施建设的资金需求缺口进一步扩大，也使城市基础设施处于低效率运作状态。社会主义市场经济条件下，各种形式的民间资本进入城市公共基础设施领域。民间资本进入城市公共基础设施的兴起大大缓解了城市公共基础设施资源紧张的局面，带来了相当大的社会辐射效应。无论从哪个角度来看，引入民间资本、强化竞争机制已成为必然。

2. 民间资本分担政府财政和金融风险

我国地方政府基础设施投资的一大负面效应是财政风险、金融风险较为严重。地方政府作为独立的经济主体直接掌握了一部分投资经营权。面对基础设施所需的巨额投资压力，地方政府在收入与支出严重不对等的情况下通过借债融资的方式实现其投资需求。一些地方政府官员认为“谁借得越多，谁在任期内的政绩就越大”，这种机制也让地方政府官员存在强烈的借债动力。以投融资平台的建设为例，在投资竞争中，许多地方领导干部扭曲了政绩观、负债观，即借债不怕还钱、自己借别人还、不还钱还能借到钱的错误逻辑，进一步助长了地方政府的盲目举债，使地方政府进入了“前人借钱、后人还债”的

怪圈。2008年至2012年上半年，随着地方政府投融资平台的数量和融资规模的飞速发展，地方政府投融资平台的负债规模在急剧膨胀。大规模的投融资给地方政府带来了居高不下的举债。地方融资平台最大的风险，在于把地方政府基础建设和公共事业产生的债务信贷化。地方政府的“土地金融”模式，一方面较好地解决了基本建设投资的资金来源不足问题，另一方面也蕴涵着巨大财政风险和金融风险。

私人机构介入城市基础设施投资，拓宽资金来源，充分利用BOT、BT、TOT等多种融资模式，能够分担政府的财政风险、金融风险。BOT（Build—Operate—Transfer）就是“建设—经营—转让”，它是基础设施投资、建设和经营的一种方式，以政府和私人机构之间达成协议为前提，由政府向私人机构颁布特许，允许其在一定时期内筹集资金建设某一项基础设施并管理和经营该设施及其相应的产品与服务，收益与风险由政府和私人机构分担。当特许期限结束时，私人机构按约定将该设施移交给政府部门，转由政府指定部门经营和管理。BT（Build—Transfer）即“建设—移交”，是政府利用非政府资金从事公益性基础设施建设项目的融资模式。TOT（Transfer—Operate—Transfer），即“移交—经营—移交”，它是较为流行的一种项目融资方式，通常是指政府部门或国有企业将建设好的项目一定期限的产权或经营权有偿转让给投资人，由其进行运营管理，投资人在约定的期限内通过经营收回全部投资并得到合理的回报，双方合约期满后，投资人再将该项目交还政府部门。

(资料来源: 1. 杨宝剑, 颜彦. 地方政府基础设施投资行为及其效应分析[J]. 学术交流, 2012, (10): 92-95; 2. 何继新, 吴限. 民间资本进入城市公共基础设施产业问题与对策[J]. 中州学刊, 2010, (02): 63-67; 3. 冯冠胜. 民间资本介入城市基础设施建设的思考[J]. 技术经济, 2006, (03): 44-46.)

(二) 民间资本参与城市公共品建设的政策解读

1. 国务院办公厅印发《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》



图 1: 意见要点归纳 (资料来源: 新华社)

国务院办公厅在 2017 年 9 月 15 日印发《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》(以下简称《意见》)。

《意见》指出, 党中央、国务院高度重视民间投资工作, 近年来部署出台了一系列有针对性的政策措施并开展了专项督查, 民间投资增速企稳回升, 但是当前民间投资增长仍面临着不少困难和障碍, 部分鼓励民间投资的政策尚未落实到位, 营商环境有待进一步改善, 一些垄断行业市场开放度不够, 融资难、融资贵问题仍然存在, 民间投

资活力不强的局面尚未根本改观。为进一步激发民间有效投资活力，促进经济持续健康发展，提出了十点指导意见：

一是深入推进“放管服”改革。确保取消下放国务院部门行政许可事项、取消中央指定地方实施行政审批事项、清理规范国务院部门行政审批中介服务事项等重点任务落实到位。二是开展民间投资项目报建审批情况清理核查。要通过全面细致的清理核查，对已报审的民间投资项目，明确办理时限，加快办理进度。三是推动产业转型升级。鼓励民营企业参与“中国制造 2025”、现代农业、企业技改等重点项目，支持民间投资创新发展。四是鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目。建立 PPP 项目合理回报机制，吸引民间资本参与。鼓励民间资本采取混合所有制、设立基金、组建联合体等多种方式，参与投资规模较大的 PPP 项目。五是降低企业经营成本。加强涉企经营服务性收费监管和中介服务收费监管，督促金融机构依法合规收费等。六是努力破解融资难题。完善民营企业信用评级制度，优化授信管理和服务流程，为民间资本提供多样化融资服务。七是加强政务诚信建设。开展专项治理，对地方政府拒不履行合法合规承诺等行为加大查处力度，对造成政府严重失信违约行为的主要负责人和直接责任人依法依规追究责任，惩戒到人。八是加强政策统筹协调。把握好政策出台时机和力度，有关部门要在加强监管的同时，明确政策导向，正确引导投资预期。九是构建“亲”“清”新型政商关系，建立健全政府与民营企业常态化沟通机制。十是狠抓各项政策措施落地见效，增强民营企业获得感。

《意见》要求，各地区、各部门要全面梳理已出台的鼓励民间投资政策措施，逐项检查落实情况。鼓励各地以改革的办法、创新的思维，实化、细化、深化各项具体措施，努力解决制约民间投资增长的深层次问题，进一步激发民间有效投资活力。

2.国家发展改革委发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目的指导意见》

2017年11月28日，国家发展改革委发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目的指导意见》，重点提出“鼓励民间资本规范有序参与基础设施项目建设，促进政府和社会资本合作（PPP）模式更好发展，提高公共产品供给效率”。针对加快补短板建设，充分发挥投资对优化供给结构的关键性作用，增强经济内生增长动力，提出了以下几点指导意见：

一是创造民间资本参与 PPP 项目的良好环境，不断加大基础设施领域开放力度，除国家法律法规明确禁止准入的行业和领域外，一律向民间资本开放。二是分类施策支持民间资本参与 PPP 项目，针对不同 PPP 项目投资规模、合作期限、技术要求、运营管理等特点，采取多种方式积极支持民间资本参与，充分发挥民营企业创新、运营等方面的优势。三是鼓励民营企业运用 PPP 模式盘活存量资产，积极采取转让-运营-移交（TOT）、改扩建-运营-移交（ROT）等多种运作方式，规范有序盘活存量资产，吸引民间资本参与。四是持续做好民营企业 PPP 项目推介工作。五是科学合理设定社会资本方选择标准，严格按照《中华人民共和国招标投标法》和《中华人民共和国

政府采购法》规定，通过公开招标等竞争性方式选择 PPP 项目的社会资本方。六是依法签订规范、有效、全面的 PPP 项目合同，在与民营企业充分协商、利益共享、风险共担的基础上，客观合理、全面详尽地订立 PPP 项目合同。七是加大民间资本 PPP 项目融资支持力度，鼓励政府投资通过资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式支持民间资本 PPP 项目，鼓励各级政府出资的 PPP 基金投资民间资本 PPP 项目。八是提高咨询机构的 PPP 业务能力，咨询机构要坚持“合法、合规、专业、自律”的原则，深入研究民间资本参与 PPP 项目咨询服务新要求。九是评选民间资本 PPP 项目典型案例，总结经验、加强宣传，发挥示范效应。十是加强政府和社会资本合作诚信体系建设，建立健全 PPP 项目守信践诺机制，准确记录并客观评价政府方和民营企业在 PPP 项目实施过程中的履约情况。

《意见》还指出，鼓励民间资本参与 PPP 项目是贯彻落实党中央、国务院关于激发民间有效投资活力、促进经济持续健康发展的重要措施，是充分发挥投资对优化供给结构关键性作用的重要抓手。

（资料来源：1. 国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见（国办发〔2017〕79号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-09/15/content_5225395.htm； 2. 国务院办公厅印发《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2017-09/15/c_1121670868.htm； 3. 国家发展改革委，国家发展改革委关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目的指导意见，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201711/t20171130_869138.html。）

（三）政策出台的预期效果

两份指导意见出台后，一些新闻媒体采访了有关专家和业内人士对于两份文件的看法。如龙元明城投资管理（上海）有限公司季闯和杨军伟指出，在民间投资经历了 2014 年至 2016 年增速大幅回落后和 2017 年以来民间投资增速持续回升的大环境下，2059 号文的推出对于民间资本可谓意义重大。他们从五个方面具体说明了意义所在：

第一，政策环境进一步向好。2005 年“国 36 条”《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》和 2010 年“新国 36 条”《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》明确提出相关意见，鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域、市政公用事业和政策性住房建设领域和社会事业领域等。2059 号文明确写明“鼓励民间资本规范有序参与基础设施项目建设，促进政府和社会资本合作（PPP）模式更好发展，提高公共产品供给效率，加快补短板建设”，从创造良好环境、分类施策、盘活存量资产、持续推介 PPP 项目、科学合理设定社会资本方选择标准、依法合规签订 PPP 项目合同、加大项目融资支持、提高咨询机构业务能力、评选典型案例和建设诚信体系等十个方面，首次系统地提出民间资本参与 PPP 项目的指导意见。

第二，民营企业的热情需要政策保障。在具有中国特色的 PPP 市场，“社会资本”取代了传统意义上“私营资本（Private）”成为了第二个“P”。2015 年以来，中央企业和地方国企逐渐成为我国 PPP 市场的主力军，而民营企业表现欠佳。为何与向好的政策环境出现反

差？正如国办发〔2017〕79号文所提到的“党中央、国务院高度重视民间投资工作”，但是“当前民间投资增长仍面临着不少困难和障碍，部分鼓励民间投资的政策尚未落实到位，营商环境有待进一步改善，一些垄断行业市场开放度不够，融资难、融资贵的问题仍然存在”。当前民营企业参与 PPP 项目仍然面临较低的投资回报水平、不合理的准入标准和分担风险、有限的金融支持政策、国有企业的“挤出效应”以及中标项目落地难等诸多问题，只有这些问题得到有效解决才能真正提升民营企业参与 PPP 项目的热情。

第三，民营企业“弱势地位”有望改变。实践中，PPP 项目采购环节设置过高或者不当的准入条件，使得能力弱于央企或地方国企的民营企业望而却步。继 2005 年国务院“36 条”、2010 年“新 36 条”和国办发〔2017〕79 号文之后，2059 号文首次系统地提出民间资本参与 PPP 项目的具体指导意见。第一条就提出为民间资本参与 PPP 项目创造更加公平、规范、开放的市场环境，并给出多项实际措施。例如“不得以任何名义、任何形式限制民间资本参与 PPP 项目”、“充分吸收采纳民营企业的合理建议”、“构建‘亲’‘清’新型政商关系”和“鼓励开通前期工作办理等方面的‘绿色通道’”等如果能够切实实施，将有望使合格的民营企业在参与 PPP 项目时不再被故意拒之门外，其合理的诉求可获得充分地表达和满足。另外，只有当“有效设置排他性条款”和“当政府方不依法履约时，民营企业可以及时获得合理补偿乃至合法退出”真正落实到 PPP 合同中，民营企业才有望实现合理收益和改变弱势地位。

第四，民营企业迎来发展契机。民营企业即将迎来存量项目市场空间释放的发展契机。结合 92 号文、192 号文以及发改投资〔2017〕1266 号文来看，“优先支持存量项目”、“根据当地实际情况和项目特点，积极探索、大胆创新，灵活运用 PPP 模式，规范有序盘活基础设施存量资产”、“对适宜采取 PPP 模式的存量项目，鼓励多采用转让项目的经营权、收费权等方式盘活存量资产，降低转让难度，提高盘活效率”等一系列政策文件，均预示着大量优质的基础设施领域存量项目市场空间即将释放。对融资能力相对较弱而专业运营能力较强的民营企业来讲，积极参与存量项目将是其扩大 PPP 市场份额的战略选择。

第五，综合能力强的民营企业将更受青睐。当前在 PPP 采购过程中，政府更加青睐融资和建设能力强的社会资本，结果自然是资金和建设能力具有较强优势的央企和地方国企获得更多更大的项目。采用 PPP 模式的本质应该提质增效、提供更好更有效的基础设施与公共服务，而具有整合各方资源、创新能力和专业运营能力的高质量 PPP 项目的特殊目的载体（SPV）才是保证 PPP 项目实现提质增效目标的核心。因此，2059 号文中提到“充分发挥民营企业创新、运营等方面的优势”、“同等条件下，优先选择运营经验丰富、商业运作水平高、创新创造能力强的民营企业”、“鼓励通过组建高质量的 PPP 项目特殊目的载体（SPV）等方式，整合各方资源，完善项目治理结构，提高专业化运作能力”，而对施工能力和融资能力只字未提。

由此可见，具有资源整合、创新驱动和高水平专业运营等综合能力的民营企业将受到更多青睐。

在当前我国 PPP 正在从注重规模增长向提高公共产品供给质量和效率的方向转变以及民间资本热情减退之时，2059 号文十条意见的出台，表明国家发改委不遗余力为民间资本进入 PPP 领域创造条件，积极采取措施调动民间资本更大的积极性。这一方面表明国家坚定了继续推进 PPP 的态度，另一方面结合一系列鼓励民间资本投资的政策，使得民间资本参与 PPP 的信心必定提升，在此机遇下民间资本有望成为未来 PPP 发展的主力军。

（资料来源：政策春风为民营企业 PPP 再添动力，PPP 知乎，2017 年 12 月 11 日，<http://www.caigou2003.com/ll/zjgd/3420233.html>。）

（四）政府官员对民间资本参与城市公共品建设的解读

全国人大常委会委员、人大财政经济委员会副主任委员、民建中央副主席、经济学家辜胜阻指出，坚持“市场主导、政府引导”的城镇化模式要充分激发民间资本的投资活力。

让市场在城镇化的资源配置中起决定性作用的关键是要激发民间投资的活力，发挥民间资本在城镇化建设中的积极作用。政府在城镇化过程中可通过引民间资本参与能源及基础设施建设激发民资活力。能源及基础设施建设单靠政府投入，会因缺口过大而滞缓城镇化进程，也会加大政府债务风险。要完善公共私营合作制（PPP），引导民间资本积极参与能源和城市基础设施建设，形成政府与民间力量共同投资城镇化的机制。

城镇化基础设施建设单靠政府资金，既会因缺口过大而滞缓城镇化进程，也会加大政府债务风险，必须引入民间资本。城镇化基础设施建设大多具有超前性和公益性，投资规模大，建设周期长，运营成本高，资金回报慢，对民间资本缺乏吸引力，加上基础设施建设项目对民间资本的玻璃门和弹簧门限制，民间资本参与投资规模较小领域较少。我国城市基础设施资金来源以地方政府筹款为主，民间资本的参与程度不及 10%。城镇化进程中所需的产品大都具有准公共品的性质，无论政府投资或是私人投资提供，都存在严重不足或缺陷，实践证明较为理想的模式是公私合作。从国际经验看，城镇化进程中的投资都经历过从政府投资到私人投资再到目前被广泛采用的公共私营合作制的模式投资公共私营合作制即 PPP 模式，指的是政府及其公共部门与企业之间结成伙伴关系，并以合同形式明确彼此的权利与义务，共同承担公共基础设施或公共服务建设与营运。

新型城镇化需要进一步完善政府与民间共同投资城镇化的机制，充分发挥政府财政投资的引导功能，以较少财政资金带动更大规模社会资金投入。一要创新并分类使用 PPP 模式，对不同类型的基础设施采取不同形式的 PPP 模式，充分调动民间资本参与城市基础设施的积极性。例如，对于现有的基础设施，政府可通过出售租赁运营维护合同承包转让-经营-转让(TOT)等模式，向民资转让经营权或所有权对于需要扩建和改造的现有基础设施，可采用租赁/购买-建设-经营(LBO/BBO)和外围建设(WA)等模式，让民间资本获得特许权。对于新建基础设施可通过采取招标民间资本直接参与特许经营建设、经营

转让(BOT)、建设拥有经营转让(BOOT)、建设转让经营(BTO)等方式,让民间资本成为建设资金来源主体。二要完善多渠道投入回报补偿机制,确保民间资本投资回报率。BOT 特许权经营是目前国内一些民间资本参与公路轨道交通、污水垃圾处理等领域的市政基础设施建设的主要模式,但这一模式需要企业在项目建设前期投入巨量资金,且长达 20 年时间才能回收成本,十分考验企业融资能力。杭州湾大桥的建设资金 90%以上来自于 BOT 模式下的民间资本,但由于投资回报率太低,民营企业纷纷转让股份。因此,要通过建立补偿基金提供土地资源补偿,控制审批竞争性项目等多种途径,降低民间资本投资风险,让民间资本有利可图,并成为建设资金来源主体。这不仅有利于提高设施建设的质量,而且能提高施工过程中的效率。三要利用新型金融工具融资,将资金来源延伸至证券市场和债券市场。通过推进基础设施资产证券化,为大型项目提供资金融通,通过分享固定资产稳定收益来实现融资目的。

财政部副部长史耀斌指出了 PPP 发展中可能出现的问题并提出了规范 PPP 发展的方法:

第一,PPP 发展不规范可以归纳为“四个问题”。一是支出责任“固化”问题。一些地方政府为了吸引社会资本和金融机构快上、多上项目,通过 BT、政府回购、承诺固定投资回报等明股实债方式,实施 PPP 项目。一些政府付费类项目,通过“工程可用性付费”+少量“运营绩效付费”方式,提前锁定政府大部分支出责任。实际上都是由政府兜底项目风险。二是支出上限“虚化”问题。对于 PPP 项

目支出责任不得超过预算支出 10% 的规定，一些地方政府认识不到位，把关不严、执行不力，还有些地方政府能力不匹配，对当地财力和支出责任测算不准确，导致财政承受能力论证流于形式，失去了“安全阀”功效，很可能加剧财政中长期支出压力。三是运营内容“淡化”问题。PPP 项目要以运营为核心，发挥社会资本的优势，提高公共服务供给效率。但从实际情况看，当前参与 PPP 项目的多为施工企业，既不愿意承担运营风险，也不具备运营能力，主要通过施工获取利润。同时，一些地方政府也更看重“上项目”的短期目标。两方“一拍即合”，导致部分项目“重建设、轻运营”的倾向仍然严重。四是适用范围“泛化”问题。一些地方政府将房地产等纯商业化项目拿来包装成 PPP，借助有关部门和金融机构对 PPP 的“绿色通道”，实现快速审批和融资，会绕过相关产业政策监管，影响宏观调控效果。

第二，进一步推进 PPP 规范发展。造成 PPP 发展不规范的原因，既有相关各方观念转变不到位的主观因素，又有地方政府融资路径依赖的客观因素。进一步推进 PPP 规范发展工作中，各级财政部门在坚持规范发展的过程中，要重点把握好 PPP 工作的“四条线”：

一是要严控“红线”。要强化财政承受能力论证 10% “红线”的硬性约束，统一执行口径，加强信息公开。所有项目都必须在 PPP 综合信息平台中，及时公开财政承受能力论证报告及有关数据。未按规定公开的，要从项目库中清退。各地要建立 PPP 项目财政支出责任统计监测体系，中央财政和省级财政对接近或超出 10% 红线的地区，要进行风险预警。

二是要守住“底线”。要落实财预〔2017〕50号文要求，严禁各类借PPP变相举债的行为。要审慎开展完全政府付费的项目。对于不包含运营内容、无绩效考核机制、社会资本不实际承担项目建设运营风险的项目，不得安排财政资金。

三是要搭好“天线”。要全面了解掌握本地区PPP项目总体情况，对于项目总量、财政支出责任总额及占比、规范实施情况等，做到“心中有数”。这里的项目不仅包括入库项目，也要包括未入库的项目，真正做到全口径统计。四是要明确“界线”。对于不属于公共服务的纯商业化项目，以及仅涉及建设、无运营内容的纯工程项目，要准确界定，从识别、论证、入库等环节严格把关，不能继续任由其打着PPP的旗号“混淆视听”。

四是要压实管理责任。有权必有责、有责必担当、失责必追究。为了切实推动PPP规范发展，必须要压实责任、强化问责。

（资料来源：1.报告大厅：坚持“市场主导、政府引导”的城镇化模式要充分激发民间资本的投资活力，2017年7月5日，<http://www.chinabgao.com/info/68601.html>；2.中国政府采购网：在进一步推进PPP规范发展工作座谈会上的讲话，2017年8月2日，http://www.ccgp.gov.cn/ppp/ldjh/201708/t20170802_8617730.htm。）

二、专题聚焦：如何有效引导民间资本参与城市公共品建设

（一）民间资本参与城市公共品建设的主要模式

特许经营的方式鼓励民间资本进入城市基础设施和公用事业的方向已定，但受技术壁垒、金融制度等约束，民间资本的融资方式单一，进入渠道较窄，尽管使用数量大，但使用效率不高。因此可以根据国内实际情况结合国外经验引导民间资本参与城市公共品建设。

世界银行总结各国民间资本参与城市公共品建设的经验，指出民间资本参与城市公共品建设有经营业绩协议、服务合同、管理合同、租赁、特许经营、BOT 和私有化等具体方式。BOT、TOT 和 PPP 目前是世界上比较常用的融资方式，纯公共物品行业、准公共物品行业和可收费的项目是民间资本进入城市公共品建设领域的主要形式。

1. 民间资本参与城市公共品建设的融资方式

（1）BOT 融资方式。BOT 是“建设—经营—转交”的缩写，针对某一项基本公共服务，政府与有意投资的民营企业签订协议，民营企业来承担该项目的投资、融资、建设、经营和维护，在约定的期限内，民营企业向服务的使用者收取合理费用来收回建设项目所付出的成本，并可适当营利，政府有监督权和调控权，等合约期满，民营企业将该项目无偿转移给政府部门。BOT 最大优点是可减轻政府财政负担和避免大量的项目风险并且给项目所在国带来先进的技术和管理经验，明确项目回报率，严格按照中标价实施，政府部门和私人企业协调容易，双方利益纠纷少，有利于提高项目的运作效率。

(2) TOT 融资方式。TOT 是“移交—经营—移交”的缩写，是指政府把已经投产运营的基础项目在一定期限内的特许经营权移交给民间投资人，通过在约定期限的经营，民间投资人收回全部投资和合理回报，待特许经营期结束后，政府再将项目的所有权收回的一种投融资模式。这是一种既不同于以资信为基础的传统融资方式，也不同于 BOT 方式的新融资方式，是 BOT 的一种衍生形式。通过这种模式，政府可以回收设施建设资金，同时解决了运营问题。TOT 融资方式的优点是只涉及已建成基础设施项目经营权的转让，不存在产权、股权的让渡，可以避免不必要的争执和纠纷，保证了政府对基本公共服务的控制权。

(3) PPP 模式。PPP 模式是公私合作制的缩写，即公共部门与民营企业合作模式，这是一种以各参与方的“双赢”或“多赢”为合作理念的现代融资模式。PPP 融资模式可以使民间资本更多地参与到项目中，以提高效率，降低风险，这也正是前两种模式所欠缺的，PPP 模式可以在一定程度上保证民间资本有利可图，采取 PPP 模式，政府可以给予私人投资者相应的政策扶持作为补偿，如税收优惠、贷款担保、给予民间企业沿线土地优先开发权等。参与项目融资的民间资本在项目前期就能就参与其中，有利于民间企业从一开始就引入先进技术和管理经验。

2. 民间资本进入城市公共品建设的主要领域

(1) 纯公共物品行业。例如道路清扫、垃圾处理、街道绿化、城市中心花园建设与环境相关等行业，此类行业技术性强、外溢性突

出、社会价值巨大，原来国有资本高度垄断这一行业，现在国有资本可以退出，让实力雄厚科学技术研发能力强的民间资本来运作，政府给予优惠政策支持与补贴，支持民间资本利用其独特的资源优势进行技术研究，政府帮助其进行技术推广，在获得社会效益的同时帮助民间资本获得经济效益，改变原来这一行业“零利润”的特点。

(2) 准公共物品行业。电信、火车站、铁路、货运服务、地铁这一类属于准公共物品，可以通过国有资本与民间资本联合经营，政府起着监管和引导的作用，防止追求最大利润、企业形象而有损公共利益的事件发生，着重抓该类项目的社会效益。政府可减少盈利，出让项目的剩余索取权与剩余控制权，将公路沿线广告牌建设，站内和车厢内的广告投放之类的特许经营权让渡给民营企业，补偿其经济利润，既要保证社会效益，也要使民营企业在其中获得收入，调动民间资本的积极性。北京市大力推进公共交通融资方式改革，鼓励民间资本进入公共交通服务领域，北京地铁新开通的线路建设，城市轨道交通建设等工程，都为民间资本提供了良好的契机。

(3) 可收费的项目。如自来水、电力、煤气、供暖、高速公路、铁路，这些都与老百姓的生活密切相关，需要收取一定的费用才能使用，原来都是由政府垄断，制定价格，现在可以进行企业化改革，可以多个民间资本通过招投标进行竞争，完善现有的竞争机制，公开透明，政府既要防止其形成垄断，成为纯盈利性行业，又要保证公众基本需要。在自来水的供应上，将纯公共物品推向市场，由私人资本建造或生产，向民众收取费用，并实行专家论证与价格听证制度，综合

考虑资源配置与公共利益，建立物价水平与价格机制和企业的运营成本联动机制。自来水管，煤气管道，引入竞争机制，民间资本建造，政府要充分发挥其职能，在市场准入和价格服务方面加强监管，注重项目的社会效益，环境效益与长期效益，收到良好的效果。

（资料来源：1.余池明. 民间资本如何参与城市基础设施建设[N]. 中国建设报,2003-06-20；2.赵琳慧. 民间资本投资基本公共服务领域问题初探——以天津为例[J]. 天津经济,2015,(03):40-43.）

（二）民间资本参与城市公共品建设的收益分析

如何在提高公共产品或服务供给效率的同时保证社会资本适当盈利，必须是公私双方共同面对、协力解决的问题。PPP项目需明确资产归属权，合理分配收益，政府和社会资本要有“收益共享，风险共担”的意识，政府和社会资本的合作必须是一种平等的合作，不是单方面的投资行为。地方政府是民间资本参与城市公共品建设推动者，地方政府提供必要的公共产品和公共服务。

收益既包括货币形式，又可以包括声誉提高、潜在收益等非货币形式。在将PPP单纯地视为一种新型投融资方式的传统思维下，由于非货币形式收益的不确定、不易度量等特征，鲜少被公私双方视为可选的回报方式。而在伙伴关系的思维方式下，公私双方的利益共享更侧重于共享社会成果、获得长期回报。在PPP项目大量涌现的情况下，国家发改委和建设部联合颁布的《建设项目经济评价方法与参数(第三版)》(以下简称“《方法与参数》”)中定义的各种“财务内部收益率”指标已被广泛应用于PPP项目收益水平确定、项目补贴机制设计、PPP招标的控制价制定等方面。PPP项目的财务利益相

关方可简化归纳为 4 个主体，分别是政府税务主体(国税和地税)、项目股权方、项目债权方，以及由股权方组建的项目公司。政府税管主体净现金流入体现为税收收入(存在政府补贴的情况下，补贴视为项目收入，而补贴支出不作为税管主体支出)，项目缴纳的各种税费是项目对政府方的贡献，该净现金流包括项目缴纳的增值税（实际税赋）、营业税和企业所得税等收入。以债权方为考察对象，该现金流的流入为债权方从项目收回的各类贷款利息，以及收到的项目借款本金偿还，现金流出为债权方为项目提供的债务资金流出。股权方即 PPP 项目中所称的“社会资本方”以及政府指定的其他政府出资主体的总称，股权方现金流入为利润分红（暂不包括项目公司清算时归属股权方的清算收入）；现金流出为项目全部股权方的资本金出资。项目公司由股权方按股份比例合资组建，项目公司净现金流量以项目公司为考察对象，该净现金流依据《方法与参数》所定义的“财务计划现金流量表”予以构建，由项目经营活动净现金流量、投资活动净现金流量和融资活动净现金流量的总和形成项目公司净现金流。

PPP 项目分经营性、非经营性和公益性，经营性项目的收益自己负责，准经营性项目政府支付部分补助，收益双方共担，社会资本方责任大于政府方，非经营性项目由政府付费，收益由政府方承担。政府会对社会资本的收益进行控制，年化收益是 8%—10%，在 PPP 模式中，社会资本主要获取的是投资产生的经济效益，而政府方面获得的更多是物有所值、绩效升级、公共产品和服务质量、效率提高的社会效益。社会资本方的收益根据项目性质不同而不同，充分竞争的经

营性项目是使用者付费，准经营项目是使用者付费和政府可行性缺口补贴，公益项目则是政府付费和财政补贴等。PPP 项目中社会资本获益的基本原则是“获利但不暴利”，社会资本是否能获得该收益取决于项目合同约定项目的合理收益、融资、建设、运营管理水平等方面。对一些经营收入不足以覆盖投资成本的准经营项目或没有经营性收入的公益性项目，政府可以采用资源补偿的方式使社会资本方获得回报。从企业的角度来说，最重要的是做好项目，在稳定第一层基础收益的基础上，通过创新性的服务，开发第二层的增值收益，保证整个项目有更好的收益回报。

可通过三方面进行优化收益结构进而盈利，一是增补资源开发权，弥补收益不足。政府以对 PPP 项目公司进行补偿的方式，将基础设施或公用事业项目（地铁、隧道、环境治理等）周边一定数量的资源（如土地、旅游、矿产）的开发权出让给 PPP 项目公司，以捆绑的方式提高项目公司的整体盈利能力，以确保项目投资者获取合理回报，调动投资者的积极性，即所谓的资源补偿项目（Resource Compensate Project, RCP）融资模式。二是授权提供配套服务，拓展盈利链条。当 PPP 项目供给的基础设施或公用事业建成后，必需相应的配套服务才能正常运转时，政府可授权 PPP 项目公司提供这种可以产生预期收益的配套服务（如餐饮、物业、绿化），从而通过延长价值链创建现金流、补偿主体项目财务上的不可行。三是开发副产品，增加收益来源。PPP 项目公司在提供政府需求的公共产品或服务时，可以附带生产出更具经营性的副产品（如广告、建筑作品知识产

权的授权使用），以此弥补主产品项目财务上的不可行。具体策划方案既可由公共部门主动提出，也可由社会资本策划提出、公共部门审核批准。

（资料来源：1.杜亚灵，尹贻林. 基于典型案例归类的 PPP 项目盈利模式创新与发展研究[J].工程管理学报,2015,29(5):50-55；2.王利民，PPP 项目内部收益率分析与建议[J].基层建设,2016-12-19。）

（三）民间资本参与城市公共品建设的风险：以 PPP 模式为例

民间资本参与城市公共品建设在产生收益的同时也可能存在一定的风险。对于 PPP 模式这种目前最受推崇的民间资本参与城市公共品建设的模式，只有明确了 PPP 模式具备的风险特征及风险类别，才能在项目决策前及执行中识别潜在风险，及早防范和化解风险。

1. PPP 模式风险特征

复杂性。PPP 项目资金投入量大、投资周期长、项目参与方多、利益关系复杂，各参与方对项目的期望和衡量方式各有不同，各种因素对不同参与者的影响不同，将导致风险具有复杂性。

不确定性。PPP 项目在设计、建设、运营过程中，可能出现建设方案不周全、工期拖延、财产损失、人身伤亡、生产运营异常、项目管理不当等失误。各种风险因素对项目各阶段将造成不确定影响，从而导致投资失败。伴随 PPP 项目风险复杂性及 PPP 项目的多样性，必然带来 PPP 项目风险的高不确定性。

2. PPP 模式风险类别

PPP 项目所面临的风险主要有政治风险、金融风险、法律风险、建设风险和项目运营风险。政治风险包括政府信用风险、决策和审批延误、政府干预、公众反对或者政治不可抗力事件,这些政治因素将影响项目的进程和项目的偿债能力。金融风险主要包括利率风险、汇率风险和通货膨胀风险,将影响项目资金筹措。法律风险包括法律及监管体系不完善、法律变更、违约风险、税收调整、合同风险等,也包括法律执行不力造成的风险。建设风险是项目本身的风险,包括土地获得风险、工程建设变更风险、地质与文物保护风险、环保风险、供应风险、技术风险、完工风险等是构成影响项目建设成败的关键因素。项目的市场及运营风险包括类似项目竞争风险、市场需求风险、供给能力不足的风险、运营期的长时间停工的风险、收费价格调整风险、费用支付风险、产品损失风险、运营成本增加风险、残值风险,是项目建成后能否在市场需求和价格变化的情况下按时保质保量提供公共物品,能否按照预定计划运营预期年限,是否有足够现金流偿还债务和支付费用的风险。

3. PPP 模式风险识别

在 PPP 项目中有些风险贯穿整个 PPP 项目的运行过程,有些风险则只出现在项目运行的某个阶段,比如市场风险主要发生在项目的运营阶段,而政策法律风险则伴随项目的整个过程。因此,规避和应对 PPP 项目风险首先要做好 PPP 项目风险识别工作。所谓 PPP 项目风险识别,即通过搜集分析大量与相关的资料信息,排查影响项目的各

种风险因素，进而确定不同项目、不同阶段、不同参与者的相关风险种类、大小及性质，为后续的风险评价、风险规避和应对提供支持。PPP 项目的风险识别应注意几个要点：一是不仅要识别项目中已经发生的风险，还要排查项目中各种潜在的风险。要基于经验判断或历史资料，采用多种方法组合，系统、连续地识别项目风险因素来源、特点、性质及其可能产生的影响和后果。二是要结合项目实际情况识别个体风险。由于 PPP 模式应用领域广泛，各项目间差别较大，每个项目都具有独特性，致使所面临的风险不尽相同。对于不同的项目需要结合所选择的 PPP 模式，剖析个体特有的风险。三是持续动态地进行风险评价。无论我们采用何种方法，都不可能全面反映具体项目的风险来源和相互关系，因此，PPP 项目风险识别与管理是一个动态的充满智慧的过程，不可能“一次定性，一锤定音”，它需要项目参与者积累风险识别与管理经验，形成自己的项目风险管理知识库，才有可能全面而有效的识别项目中的各种显现风险和潜在风险，并对它们做出切实的评价，及时采取合理、有效的规避与应对措施。

4. PPP 模式风险规避

第一，营造良好的法律和政策环境：制定 PPP 项目基本法，对 PPP 项目的应用范围、操作流程、风险分担、权责关系等进行规范和明确；做好 PPP 项目的顶层设计；制定 PPP 项目的标准和规范。

第二，健全政府融资扶持体系：建立专项补贴；建立预算保障；进一步完善诚信奖惩机制；创新融资服务方式。

第三，建立有效的 PPP 项目监管机制：成立 PPP 项目管理机构；

政府实现从运营者向监管者的身份转变；明确相关条款；完善利益相关者的过程监控；建立综合评价体系，提高 PPP 项目运行质量。

第四，创新及完善各类机制：建立风险分担机制；完善评估论证机制；制定科学调价机制。

第五，培育和发展专业咨询服务机构：大力培育和发展 PPP 项目专业咨询公司；建立和完善 PPP 项目咨询行业的管理制度和规范；编制 PPP 项目案例。

第六，完善透明的信息共享制度：政府要着力提高 PPP 项目的透明度，建立信息公开平台和信息公开制度，公布 PPP 项目信息和投标企业信息。

（资料来源：胡丽，张卫国，叶晓甦. 基于 PPP 模式的城巯基础设施融资风险识别研究[J]. 甘肃社会科学, 2011 (1): 234-237.）

（四）民间资本参与城市公共品建设的国际案例

英国公用事业改革过程从引入竞争开始，最终达到私有化的目标。英国电信从上个世纪 80 年代迈出其私有化的第一步，电力行业、天然气行业也从上个世纪 90 年代开始私有化。英国改革的成效比较显著：政府对公用事业的补贴完全取消，运营收入大幅度增长；通过竞争，电费和水质降低但服务水平提升；服务企业效益显著提高。

从改革的实践看，英国政府采取了三种主要形式：一是出售国有资产，主要形式是向社会公众发行股票以出售国有资产，实现国有资产从公共部门向私人部门的转移；二是放松政府管制，打破国家对产业垄断的格局，取消新企业进入产业的行政法规壁垒，这既可以在出

售国有资产的情况下实现，也可以在不出售国有资产的情况下实现；三是通过特许投标、合同承包、鼓励私人部门提供可市场化的产品或服务，它不涉及资产所有权的转移。具体选择哪种改革形式，决定于政府的目标和产业特点。

1994 年私有化改革之前，英国铁路总里程数为 1.6 万公里，英国铁路逐渐失去了在运输业的垄断地位，开始出现亏损。在 1952—1992 年，先后关闭了 45% 的客站、90% 的货站和仓库、80% 的编组站、30% 的客运线和 40% 的货运线，货运车辆减少了 70%。铁路客运市场份额从约 20% 下降到 5.6%，货运市场份额从约 40% 下降到 7.5%。铁路基础设施投资也逐渐递减，财政补贴增加，系统老化，可靠性与安全性下降。所以，英国铁路在 1994 年开始私有化重组，进行了经营机制转换(Bill, 1996) 。

私有化重组在初期为英国铁路带来了十分明显的效果，客货运量摆脱了负增长态势，运输收入大幅增长。但由于市场化节奏过快、覆盖面过广，英国铁路在 2000 年左右相继出现了一些不通过再次改革就难以克服的问题，主要有：(1) 路网公司在资产管理决策中，将更多的注意力放在股东价值及如何对股东分配股利上，而非放在路网维护上，未能正确实施对路网的维护与更新，将大量的维护工作交给了安全责任意识不强的私营企业，从而造成重大安全事故频发。(2) 私有化初期，路网公司经营状况尚好，政府补贴减少到改革前的一半。但到 1999 年后，经营每况愈下，最后资不抵债，靠政府补贴度日，负债总额高达 33 亿英镑。所以，在 2002 年 10 月 3 日，新成立路网

公司即 Network Rail，实现对原路网公司的资产收购。新的路网公司控制方为政府，路网公司拥有并运营铁路网，与私有化重组不同的是铁路网为国家所有，由路网公司统一制定运营计划。各子公司积极开展业务，大力发展客货运输及非运输业务。由此，英国铁路运输企业开始了新一轮的经营机制转换措施。

在美国，公用事业长期由私人垄断资本以家族或公司制企业来经营，公用事业企业主要受以公司法为主的私法的调节。为了实现公用事业社会目标与企业目标的协调，政府对公用事业企业实施较为严格的管制政策。因此，美国公用事业改革的重点不是企业产权制度改革，而在于市场竞争机制的建立和政府管制的放松。

1978—1982年，美国政府对航空、铁路、运输业放松管制，并撤消了民用航空局；通信市场和有线电视的市场准入限制也被取消，拆分 AT&T（美国电话电报公司）就是一个典型案例。1981年，解除了对石油价格的管制，并从1978年起部分放松对天然气的管制，到1989年天然气管制完全消除。放松管制的改革引发了竞争，取得了较好的成效：行业收益大幅提高，并提高了服务效率。

美国的公用事业改革也十分注重立法先行。美国政府于1976—1982年仅在交通运输领域就颁布了《铁路振兴和管制改革法案》、《航空货运放松管制法》、《航空客运放松管制法》、《汽车运输法》、《铁路法》和《公共汽车管理改革法》等一系列法案，对交通运输企业的改革进行了规定。1996年，美国国会通过了新的《电信法》，推动美国电信市场改革。美国的监管法律坚持标准中立、程序固定、

正式辩论和公开诉讼的原则，能较好协调不同利益集团的矛盾。在管制的实施方面，美国政府建立了独立的监管机构，包括对跨州服务事业进行管理的联邦管制委员会，以及只对州内服务事业进行管理的州管制委员会。

日本的公用事业改革始于 20 世纪 80 本改革的一个重要方面是改革原有的国有企业，组建新的企业，使其自负盈亏，隔离其与政府的关系。同时，进行组织结构调整，将竞争机制的建立与企业产权制度改革同步进行。如 1987 年 4 月对国家铁路公司实行民营化，将“国铁”分割为 11 个单位（包括 6 个客运公司和 5 个货运公司），各公司都实行股份制，通过各公司之间的竞争而提高经营效率，其结果不仅降低了票价，而且使“国铁”扭亏为盈。

日本政府在推进公用事业改革过程中也制定了许多法律，如《电力事业法》、《铁路事业法》、《电气通讯事业法》等，对企业的产品定价、信息披露等行为进行约束。日本政府在管制改革方面最显著的特征是扩张性再管制：内阁官员都急于保护和扩张自己部门的管理权威，阻止管辖权被其他部门侵犯。内阁官僚操纵了改革过程以建立新的权威来源，或用新权力代替旧权力，内阁能够使其自由处理权最大化的方式制定法律。而且，法律还赋予政府区别对待市场参与者的能力。这种官僚集权式的改革，是导致日本公用事业改革长期效果不明显的一个重要原因，并受到广泛置疑。

（资料来源：1.孟光宇,谭克虎. 英国铁路转换经营机制及多元化经营问题研究[J]. 经济问题探索,2014,(05):158-162; 2.金三林.公用事业改革的国际经验及启示[J].中国城市经济,2008(06):46-49.)

三、专家观点

金三林：国外公用事业改革经验对我国的启示

国务院发展研究中心农村经济研究部第一研究室主任研究员金三林对国外公用事业改革的经验进行了总结，他认为，英、美、日等国的改革经验，在以下方面值得我们借鉴：第一，引入竞争机制与改革产权制度并行。对于以行政垄断为特征的我国公用事业来说，光有产权改革是不够的，再造一个竞争性的市场同样重要。第二，以完善的法律法规为改革依据。我国目前公用事业改革的总体思路和相关法律法规还不健全。鉴于改革的压力越来越大，中央政府有必要预先制定出相关的法律，至少是统一的政策。第三，在改革过程中引入激励制度。激励制度的实行对于促进企业提高生产效率和经营效率具有积极意义。为形成公平和有效的市场竞争格局，我国政府有必要引入类似激励机制，提高被管制企业的积极性。第四，设立独立的监管机构。新管制机构的主要职能包括：制定有关政府管制法规；颁发和修改企业经营许可证；制定并监督执行价格管制政策；对企业进入和退出市场实行管制。第五，采用金边股等形式保持政府对企业的控制。“金边股”是一种特别股份形式，能有效兼顾公众利益和企业利益的机制。金边股能够起到国家控股和国家独股的积极作用，同时又能克服国家控股和国家独股的不足。

（资料来源：金三林.公用事业改革的国际经验及启示[J].中国城市经济,2008(06):46-49.）

陈孝斌：城市建设引入民间资本重在念好“三字诀”

陈孝斌提出了城市建设引入民间资本的“三字诀”，确保民间资本真真正正、实实在在地为城市建设高标准服务。一是要念好“公”字诀。《意见》明确指出“将不设门槛不予差别对待”，这一点非常重要，要实现公开公平公正，首先得彻底打开大门，充分引入竞争，提高市场参与度，让优胜劣汰贯穿全程。不能让这样那样的“自制门槛”，将招投标变成“萝卜招聘”，这就要求相关单位尤其要秉持“三公”原则，实施透明化操作，乃至引入社会监督，确保民资公平引入、公开竞争、公正夺标。二是要念好“管”字诀。对民间资本放任不管，就可能出问题，这是无管控利益驱使下的必然结果。所以，开门引入不等于监管放手，恰恰相反，民间资本进入城市建设重点就在监管。因为，只有高标准监管才能高质量建设，也只有监管加码，才能倒逼城建工程成为良心工程、口碑工程。这就需要相关部门监管体系化严格化精细化，不仅要严把每一个标准建设环节，也要采取惩处问责措施，特别是要建立重大责任问题终生追责制。三是要念好“惠”字诀。民间资本生存为先，作为政府来讲，应当给予合理的利润空间，也应制定更多的政策优待，增强其服务城市建设的积极性和归属感。特别是要用好的政策、好的项目大量吸引民间资本进入城市建设，保证民间资本充分竞争、政府选择更加多元，在做大民资引入中不断提高工程项目的建设质量水平，而从惠企中实现惠民的最终目标。

（资料来源：陈孝斌. 城市建设引入民间资本重在念好“三字诀” [N]. 人民政协报, 2016-11-21, 006.）

韩志峰：三方面着手规范有序推广 PPP 模式

国家发展改革委投资司副司长韩志峰指出，过去几年里，推广 PPP 模式过程中存在两大问题：一是过于追求项目落地的数量和速度，很多项目操作不够规范，由此带来一些隐患；二是一些项目在风险分担方面不尽合理，通过保底承诺、明股实债等方式，风险主要由政府承担，加大了地方隐性债务风险。针对这两个问题，下一步国家发展改革委将会同有关方面，坚持创新与规范并举，促进有效投资与防范债务风险并重，扎实做好基础设施领域 PPP 推进工作。重点工作包括：第一，严格规范管理，切实防范隐性债务风险。一是对 PPP 项目加强监管，督促各地在实施 PPP 项目时要同时符合投资、财政、金融多方面的监管要求；二是对 PPP 模式进行合理定位，同时充分发挥多种投融资方式作用，避免大量基础设施项目全部采用 PPP 模式实施；三是重点推动实施以使用者付费为主的特许经营项目，科学论证涉及政府补贴的项目，审慎开展完全依赖财政支出的政府付费项目，并且深化价格改革，建立项目合理回报机制。第二，积极运用 PPP 模式盘活存量资产，形成投资良性循环。为减少国有资产评估、人员安置、转让税费等问题，鼓励多采用转让项目经营权、收费权等方式盘活存量资产，以降低转让难度、提高盘活效率。第三，大力促进民间投资和外商投资参与 PPP 项目。在经济转型没有完成之前，特别是在制造业、工业领域，在第三产业、服务业领域，民间投资会成为一个永远关注的话题。因为民间投资最有活力、是可以真正带动经济转型升级的一个重要力量。

为此，在推进 PPP 模式发展中，国家发展改革委将鼓励采取公开招标方式遴选社会资本，给予各类社会资本平等竞争机会，支持民间资本、外商投资股权占比高的社会资本。鼓励民营企业、外资企业等各类企业组建联合体，参与大型 PPP 项目，弥补融资、技术、建设水平不足，提高竞争能力。

（资料来源：赵超霖.韩志峰：三方面着手规范有序推广 PPP 模式，《中国经济导报》，2017 年 12 月 20 日，http://www.ceh.com.cn/epaper/uniflows/html/2017/12/20/B05/B05_57.htm。）

李开孟：警惕中国 PPP 模式出现的 10 个问题

中国国际工程咨询公司投资项目可行性研究与评价中心主任、对外经济合作部副主任，研究员李开孟一针见血，指出了中国 PPP 模式可能出现的 10 个问题：

1. PPP 引进的社会资本属于股权投资，还是属于各种名目繁多的事实上的明股实债？

进行股权投资困难，导致 PPP 从股权投资演变成一种必须给出合理回报水平且在一定时期内地方政府必须接手的投资模式。名义上是股本投资，实际上是债务投资，目前已演变成各种名目的明股实债。

2. PPP 引入社会资本是进行长期投资，还是过桥融资等各种类型的短期融资行为？

目前我国 PPP 最主要的参与主体，一是施工企业，二是各类基金投资人。施工企业追求的是短期的施工承包利润，而基金投资者追求的是短期的财务回报。所以，PPP 模式在事实上演变成各种类型的短期融资创新方式。

3. 我国推广应用 PPP 模式的目的是为了实现地方政府去杠杆，还是为各种加杠杆提供创新工具？

股权融资虽由社会资本出资，但实际上是明股实债，债务资金要找当地平台公司进行接盘，最后都要转化为地方政府的或有负债。政府对各种支出责任或有负债不可能置之不理，使得去杠杆成为了一种加杠杆的有效方式。

4. 引入 PPP 模式的目的是为了动员民间投资参与市政基础设施建设，还是套取各种名目的财政资金补助的创新工具？

各级地方政府及企业在巨大的政策诱惑下，将各种项目包装成 PPP 项目，使得 PPP 成为申请政府各种财政资金补助、政府资金投入的有效方式。

5. 开展 PPP 项目运作的目的是为了严格地方政府预算管理，还是为了突破预算约束提供具体手段？

PPP 模式成为有效突破新颁布的预算法对地方政府的预算各种管理限制，并以各种创新方式增加地方政府的负债，有效突破了对地方政府负债进行限制的相关制度文件规定。

6. 推广应用 PPP 模式的目的是为了提高公共服务供给的质量和效率，还是为了将非专业的机构培育成专业性的运营公司，并回避公共服务的专业性供给模式？

我国推广应用 PPP 模式，将大家的注意力都引导到如何参与融资及承揽施工任务方面，而不是关注专业运营。

7. PPP 模式强调公平竞争择优选择合作伙伴，还是为了躲避正常

的公开招标程序？

一些希望承担工程施工任务的企业，通过 PPP 模式成为了社会投资人，躲避了工程承包市场红海的严酷竞争，能够有效承揽相关工程并赚取施工利润。

8. 我国推广应用 PPP 模式的目的是为了优化公共治理结构，还是为了维护部门利益而各自为政，缺乏协调配合？

引入 PPP 模式是为了优化治理结构，推动国家治理体系改革，但是目前各部门在推广应用 PPP 模式的过程中，部门之间相互协调、相互配合、各司其职的健康的公共治理体系没有呈现也未得到关注。

9. PPP 项目是强调科学决策还是演变成可批性研究的创新形式？

我国目前的 PPP 模式运用实践中，似乎特别害怕让专业的人干专业的事，鼓励非专业的人干专业的事。PPP 项目方案的设计，更是鱼目混珠，专业性水平得不到基本保障

10. 我国引进 PPP 模式的目的是为了推动深化改革，还是为了维持落后体制，成为躲避深层次改革的拖延工具？

目前的 PPP 模式成为拖延基础设施和社会事业投资建设领域深层次改革的重要工具，我们不能回避这个问题。

（资料来源：李开孟：警惕中国 PPP 模式出现的 10 个问题，开孟观察，2017 年 11 月 8 日，<http://www.h2o-china.com/news/view?id=266076>。）

耿潇等：海绵城市 PPP 模式的要点与展望

海绵城市 PPP 模式是一个值得坚持探索的新路径。随着首批试

点城市建设的实施推进和第二批海绵城市试点的启动，海绵城市 PPP 模式也在逐步深入和落地，耿潇等认为有如下几点需要在 PPP 项目落实中重点考量：

第一，组建商业与技术联合的专业咨询团队。PPP 项目是一项参与者众多、组织结构复杂的系统工程，需要协调公共部门与不同类型企业之间的关系，以达到多方共赢的目的，因此咨询团队的作用就非常关键；技术层面，PPP 项目的系统构成、边界划分、建设与运营费用评估、绩效考核体系等问题则需要专业技术咨询团队来支撑。鉴于海绵城市 PPP 项目责任主体多、边界交叉及关系复杂，项目系统性和专业性强，必须由具有一定实力的技术咨询团队与商业咨询团队共同组建咨询团队。

第二，政府与企业合作的风险共同分担。海绵城市 PPP 项目的服务风险应由政府和企业共同承担，项目过程中的每个环节都需要由最擅长的参与者负责，以降低设计、建设、运营维护、融资以及政策和监管过程中的风险。如何建立起合理的风险分担机制，以及公平的市场竞争环境，是未来必须要解决的重要问题。

第三，制定合理有效的绩效考核体系。作为 PPP 项目服务的购买者，政府部门将制定明确、易计量、可监测的考核指标，根据企业完成情况进行付费。海绵城市 PPP 项目的绩效考核体系是保障项目成功的核心要素，也是最难以制定的内容，必须根据项目特点以及水系统综合方案“量身定制”。

第四，海绵城市建设的资金保障与政府信用的提升。我国海绵城

市建设资金的主要来源为中央财政的支持以及金融机构的长期贷款，与一些发达国家相比略显单一。地方政府在推进海绵城市 PPP 项目时，需要加强政府履责，提升政府的支付信用。当前财政部提出上级对下级的扣款机制，也是为了避免地方政府的违约行为，保障参与企业的合法权益。

第五，建立城市雨水系统排放许可与收费制度。雨水服务费具有收费稳定、调价灵活的特点，是成为美国雨洪管理资金的重要组成部分。当前，我国城市雨水事业已经发展到一定阶段，可以考虑采用雨水排放许可、雨水管理收费等制度，这样既完善了雨水管理政策体系，也可增加海绵城市建设的筹资渠道，保障海绵城市 PPP 的可持续行。

（资料来源：耿潇,赵杨,车伍. 对海绵城市建设 PPP 模式的思考[J]. 城市发展研究,2017,(01):125-129+134.）

欧纯智等:基于公共性的医疗健康服务供给 PPP 模式构建

从政府的角度来看，其应在公立医院与社会资本合作中起引导作用，规范制度以及双方的行为，维护医疗健康服务的公平性，弘扬公共利益。政府需监管 PPP 模式下公立医院与社会资本的行为，保证社会资本参与的医疗健康服务供给符合规范，尽力满足患者的多元需求，加强信息披露，公开医疗服务以及药品的价格，维护患者利益。

从公立医院的角度来看，其定位应该是满足患者的医疗服务需求，从而弘扬公共利益。我国公立医院集聚了好的医疗人员和医疗设备，然而运行的压力形成引进社会资本的动力，PPP 模式有助于提升

公立医院的效率、灵活性和创新能力，应以开放的姿态大力吸引社会资本参与公共医疗健康服务供给。

从社会资本的角度来看，PPP 模式能够有效发挥市场机制的作用，通过与公立医院的资源共享，可以进一步优化资源配置，提升社会资本的使用效率，通过参与医疗健康服务领域的竞争，打破公立医院以往的垄断地位，开拓民间资本的生存与发展空间，并改善医疗服务质量，使患者真切享受到公共医疗健康服务质量以及数量的提升。

由于既往医疗健康服务的公共性特征和患者需求的多样性，公立医院作为当前我国医疗健康服务的主要提供者，占据着较大的市场份额，在一定程度上已经形成垄断。为遏制过度医疗和不当医疗，承担弘扬社会公共利益的责任，PPP 模式宜针对医疗健康服务供给主体的市场边界引入竞争机制，建立多层次、多种所有制并存、满足不同患者需求的服务体系。我们要通过发挥政府的监管主导作用，尽可能规避 PPP 模式可能带来的潜在风险与隐患，以营利、稳健、提升医疗健康供给质量、弘扬公共利益为宗旨，以共和共赢的包容性发展为相关哲理，大力倡导 PPP 模式在医疗健康服务领域的应用。

（资料来源：欧纯智，贾康. 医疗健康服务供给的 PPP 模式探讨[J]. 求是学刊, 2017, 2: 49-56.）

城市发展研究院 简介

中国现代城市研究中心

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展的需要，于2013年10月组建的跨学科、开放型、国际化的综合性实体研究机构。旨在遵循“政产学研用”一体化原则，创建学界、政界、商界融合互动的城市研究“学术共同体”，打造国内领先、国际有重要影响的城市科学研究基地，建设城市发展高端智库，成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的城市发展协同创新平台。原上海市副市长胡延照与华东师范大学校长陈群担任研究院理事长。研究院首任院长为胡延照，现任院长为曾刚。

中国现代城市研究中心成立于2003年3月，于2004年11月通过教育部组织的评审，正式成为我国普通高等学校人文社会科学重点研究基地；2016年入选中国智库索引(CTTI)来源智库。依托华东师范大学人文地理学国家重点学科以及社会学、经济学等主要学科，开展城市地理、城市社会等方面的研究。目前设有城市地理与城市规划、城市社会与城乡人口、城市经济与历史、城市管理与社区四个研究室。现任中心主任为曾刚。

主 编 Chief Editor
胡延照 Hu Yanzhao

编委会 Editorial Committee
陈 群 Chen Qun
曾 刚 Zeng Gang
罗国振 Luo Guozhen
张永岳 Zhang Yongyue
林 拓 Lin Tuo
文新华 Wen Xinhua

本期责编 Issue Editor
张传勇 Zhang Chuanyong

本期校对 Proof-reader
罗 峰 Luo Feng
张海娜 Zhang Haina

特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

地址/Add: 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室（200062）

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

网址/Website: <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

联系电话/Tel: 021-62232952

电子邮箱/Email: office@iud.ecnu.edu.cn

联络人/Contact: 罗峰 Luo Feng