

陈志敏

[chenzhimin\\_c@cbrc.gov.cn](mailto:chenzhimin_c@cbrc.gov.cn)

张明

[zhangming@cass.org.cn](mailto:zhangming@cass.org.cn)

司丹

[sidan9@163.com](mailto:sidan9@163.com)

## 中国的 PPP 实践：发展、模式、困境与出路

### China's Practices of PPP: Developments, Models, Problems and Suggestions

注：已发表于《国际经济评论》

导语：改革开放后，外资将 PPP 模式引入中国；分税制改革和中国经济的持续高速增长，迫使政府逐步试点、推广 PPP，以满足基础设施建设需求；金融危机的爆发，破坏了 PPP 发展的生态环境，阻碍了 PPP 的健康发展。经济新常态下，政府重新意识到 PPP 的重要作用，通过建章立制，逐步形成了适合中国国情的 PPP 的内涵与模式。

摘要：在我国推广 PPP 模式既是经济新常态下支持新型城镇化建设的重要手段，也是提高公共服务供给效率、加快经济结构转型调整、培育现代市场经济体系的内在要求。因此，深入分析中国 PPP 的发展历程以及面临的主要问题，并有针对性地提出政策建议，有利于推动 PPP 在中国可持续地发展。本文回顾了 PPP 在中国的产生与发展，剖析了当前中国 PPP

的内涵与模式，梳理了中国 PPP 发展的瓶颈与障碍，并在此基础上提出了相应的政策建议。

**Abstract:** To promote PPP in China could not only support the construction of new cities under New Norm, but also increase the efficiency of public service provision, speed up the structural transition of Chinese economy and build modern market economy. This paper reviews the development of PPP in China, analyzes the implications and models of China's PPP, summarizes the major problems faced by PPP in China, and provides some policy suggestions to promote the sustainable development of PPP in China.

关键词：PPP(政府和社会资本合作) 新型城镇化 公共服务供给 基础设施建设

## 引言

2014年3月，中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，提出到2020年我国“常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右”的目标。原财政部副部长王保安表示，城镇化带来的投资需求估计高达42万亿元人民币。<sup>[1]</sup>然而，在人口老龄化加速以及房价持续多年快速上涨的背景下，全国房地产市场开始进入调整期，地方政府严重依赖卖地的土地财政模式难以为继。与此同时，《预算法（修正案）》的通过以及《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》的发布，意味着以地方政府融资平台等途径为政府支出融资的模式也将不可持续。那么，哪种模式能接过“土地财政”和融资平台的接力棒，为新型城镇化提供可持续的资金支持呢？我国政府近期将目光投向了PPP模式。

PPP是英文Public-Private Partnership的缩写，直译为“公私合作伙伴关系”，在我国被译作“政府与社会资本合作”。关于PPP的定义，学界尚未形成一个统一的表述，但可以归纳出公私合作、提供公共产品或服务、利益共享、风险共担这四个要点。<sup>[2]</sup>党的十八届三中全会提出，“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”。随后，在财政部《关于2014年中央和地方预算草案的报告》中，我国官方首次使用了PPP的概念，明确要“推广运用PPP模式，支持建立多元可持续的城镇化建设资金保障机制”。自此，从中央到地方，各级政府政策频发、项目频出。国家发改委于2015年5月发布的PPP项目库显示，2014年以来，我国已推出PPP项目共计1043个，总投资1.97万亿元，涵盖水利、市政、交通、公共服务、资源环境等多个领域。

大力推进PPP对当前的中国具有诸多正面意义：首先，PPP能够充分调动民间资金，有利于缓解人口老龄化和新型城镇化背景下的财政支出压力；其次，PPP可以提高公共服务供给的效率和质量，有利于增进社会福利、惠及更多人群；再次，PPP能够给私人部门提供更多的投资机会，有利于拓展民营企业的发展空间以及培育现代市场体系；最后，PPP能够改善投资质量与绩效，有利于经济结构转型调整。<sup>[3]</sup>因此，深入研究如何在中国可持续地推进PPP，具有非常重要的意义。

在2009年以前，与PPP研究相关的中文文献主要集中在工程建设和项目融资领域，通

---

<sup>[1]</sup> “王保安副部长在政府和社会资本合作（PPP）培训班上的讲话”，财政部网站，[http://jrs.mof.gov.cn/ppp/ldjhppp/201410/t20141030\\_1155197.html](http://jrs.mof.gov.cn/ppp/ldjhppp/201410/t20141030_1155197.html)。

<sup>[2]</sup> 贾康、孙洁：“公私伙伴关系（PPP）的概念、起源、特征与功能”，《财政研究》，2009年第10期，第2~10页。

<sup>[3]</sup> 关于PPP的正面效应，可参见贾康：“PPP：制度供给创新及其正面效应”，《光明日报》，2015年5月27日。

常以某个或某类项目为研究背景，进行概念解释或案例分析。2009年以后，随着 PPP 在创新投融资机制、提升效率等方面的积极作用被逐步认识，其在中国的发展受到了更多的关注。与之前的文献相比，本文的主要贡献如下：第一，系统回顾了 PPP 在中国的产生与发展历程；第二，深入剖析了当前中国 PPP 的内涵与模式；第三，详细梳理了中国 PPP 发展的瓶颈与障碍；第四，结合当前存在的问题，提出若干政策建议。

## 一、PPP 模式在中国的产生与发展

PPP 在中国的产生与发展，可谓是在意识形态影响下由其背后的经济动因所决定的。

### 1. PPP 模式在中国的产生

PPP 背后隐含的公私合作理念在中国早已有之，最早可追溯到 1906 年 6 月开工的新宁铁路。作为中国第一条民办铁路，它从筹备、设计、修建、经营到管理都是由新宁铁路公司完成，其建造经费完全由陈宜禧等人从民众及华侨手中筹得，主要收入来源于客运。同时，它也得到了官方的支持，甚至被赐予尚方宝剑来宣示官与民、公与私之间的“合作”关系。<sup>[1]</sup>由此可见，新宁铁路的修建已基本具备了 PPP 的四个要点，可以看作是 PPP 在中国的发端。

改革开放以后，我国开始出现具有现代意义的 PPP 雏形。1978 年十一届三中全会确立了以经济建设为中心的基本路线，做出了改革开放的重大决定。此后，境外的资金和理念开始进入中国。其中，有一部分外资便采用了当时发达国家先进的 BOT 模式，进入了我国基础设施建设领域。深圳沙角 B 电厂 BOT 项目被认为是我国第一个具有现代意义的 PPP 项目，该项目由深圳经济特区电力开发公司与香港合和电力(中国)有限公司于 1985 年合作兴建，1988 年 4 月正式投入商业运营。沙角 B 电厂项目的开展，为我国的基础设施建设提供了崭新的思路，自此以后，PPP 模式在我国逐步发展起来。

### 2. PPP 模式在中国的发展

由于缺乏系统记录中国 PPP 项目的数据库，目前学界通常采用世界银行的 PPI 数据库作为替代。世界银行 PPI（基础设施的私人参与，Private Participation in Infrastructure）的概念与 PPP 基本类似，但一来不包含社会资本主体为国有企业的项目，二来仅涵盖能源、通信、交通、供水和污水处理四个基础设施领域。世界银行的数据显示，1984 年至 2014 年期间，中国的 PPP 项目约有 1200 多个。然而，如果把国有企业作为社会资本主体的项目包含进来，则中国的 PPP 项目数可能达到 7000 至 8000 个。<sup>[2]</sup>尽管数据存在一些缺陷，然而从图 1 中还是能够看出 PPP 在中国经历的几个发展阶段。我们将 PPP 在中国的发展阶段概括为探索、试点、推广、调整与规制等五个阶段（表 1）。

<sup>[1]</sup> “新宁铁路”，百度百科网，[http://baike.baidu.com/link?url=2H2tQc2bTgFQ2Bb\\_G0Xj-aQtY7z3NKclcqzglywL2Bb02q8uLu0cCgI3YEInWwKIUFccCsRF6ig38uAsaCna](http://baike.baidu.com/link?url=2H2tQc2bTgFQ2Bb_G0Xj-aQtY7z3NKclcqzglywL2Bb02q8uLu0cCgI3YEInWwKIUFccCsRF6ig38uAsaCna)。

<sup>[2]</sup> 金永祥：“从中国 PPP 发展历程看未来”，财新网，<http://opinion.caixin.com/2014-08-01/100712038.html>。

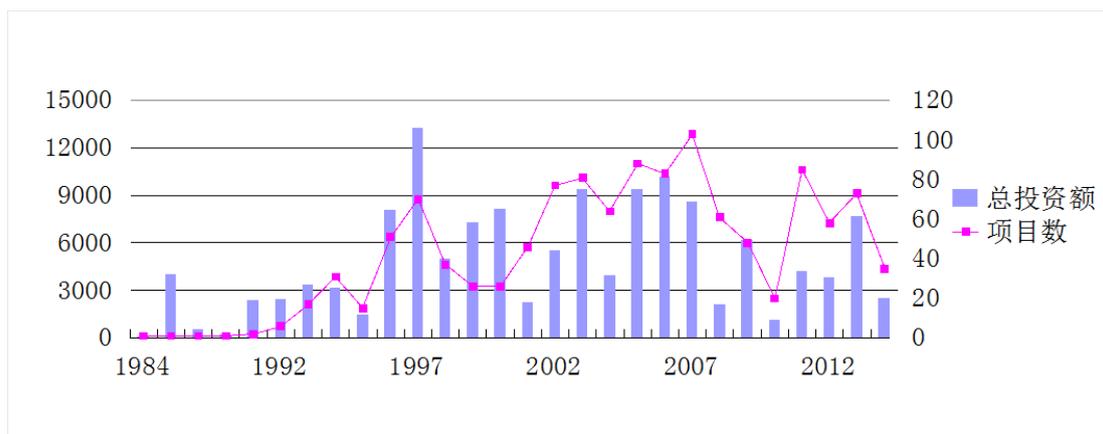


图 1 PPP 在中国的发展情况 (1984-2014, 单位: 百万美元、个)

数据来源: World Bank, 2015。

阶段	时间跨度	理论背景	现实背景	主要社会资本
探索	1984-1992 2	改革开放	对外开放、吸引外资	外资企业
试点	1993-2002 2	建立社会主义市场经济体制	分税制改革	外资企业
推广	2003-2007 7	放宽非公有资本市场准入限制	经济持续高速增长	民营企业
调整	2008-2012 2	“中国模式”思潮	金融危机、四万亿刺激计划	国有企业
规制	2013 至今	市场在资源配置中起决定性作用	“三期叠加”、经济新常态	各类型企业

表 1 PPP 在中国的发展历程

资料来源: 作者整理。

#### (1) 探索阶段 (1984 年-1992 年)

以深圳沙角 B 电厂项目为起点, 我国开始逐步探索 PPP 模式在电力和交通等基础设施领域的应用。由于当时虽已确立了对外开放的基本格局, 但国内对是否允许非公有制经济发展仍存较大争议, 因此, 这一阶段的社会资本以外国资本为主。1986 年, 国务院颁布了《关于鼓励外商投资的规定》, 在优惠政策的鼓舞下, 外国资本掀起了投资中国的热潮。在开放较早的广东沿海地区, 一些外商华侨部分出于支持家乡建设的考虑, 开始以合资企业的形式探索进入中国的基础设施建设领域。他们的资金主要投向了一些电力和交通项目, 除了前文提到的深圳沙角 B 电厂项目外, 还有广州北环高速公路项目、广深高速公路项目、顺德德胜电厂项目等。这些项目以 BOT 模式为主, 通常采取“一事一议”的方式, 由投资人发起, 经与地方政府谈判协商后执行。在这一阶段, PPP 尚未引起中央政府的关注与重视, 主要靠民间“自下而上”地“摸着石头过河”。

#### (2) 试点阶段 (1993 年-2002 年)

党的十四大和分税制改革以后，我国政府开始注意到 PPP 在基础设施市场化投融资改革中的作用，并在小范围内进行试点。一方面，1992 年党的十四大确立了“社会主义市场经济体制”的改革目标，为以市场化的方式改革基础设施投融资模式提供了可能性。另一方面，在随之而来的分税制改革中，中央上收了地方大量的财权，但基础设施建设、提供公共服务等事权却层层下放地方。财权与事权的不匹配，使得地方政府不得不积极寻求民间力量的帮助，吸引社会资本进入基础设施建设领域有着现实的迫切需求。

鉴于上述的可能与现实，中央政府开始有意识地进行“顶层设计”，着手研究 BOT 可行性问题并进行试点。1995 年，原国家计委选择了广西来宾 B 电厂、成都第六水厂、广东电白高速公路等五个 BOT 项目进行试点。同年 8 月，原国家计委、原电力部、原交通部联合下发了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》，为试点项目提供政策依据。在国家试点的带动下，各地政府也陆续推出了一些 PPP 项目，如上海黄浦江大桥项目、北京第十水厂项目、北京肖家河污水项目等。<sup>[1]</sup>这些项目的投向虽仍以电力和交通为主，但已开始逐步向污水处理及通讯设施等领域扩展。同时，虽然本阶段的社会资本仍以外国资本为主，但国内民间资本也开始尝试性地进入 PPP 领域，如 1995 年开工的泉州刺桐大桥项目，是第一个以内地民营资本投资为主的基础设施 BOT 项目。

值得注意的是，受 1997 年亚洲金融危机的影响，PPP 在中国的发展经历了一次向下调整的过程。一方面，为了应对亚洲金融危机，我国政府开始实行积极的财政政策，将大量国债资金投放于基础设施建设领域，这削弱了地方政府与社会资本合作的动机。另一方面，金融危机暴露了地方政府在推出 PPP 项目时出现的一些违规乱象，迫使中央政府开始对违规项目进行清理整顿。<sup>[2]</sup>经历了 3 年的向下调整，从 2000 年开始，PPP 模式在中国逐步复苏。总而言之，在整个试点阶段，PPP 的作用逐渐被政府发现并认识。同时，我国在 PPP 方面也积累了一些经验和教训，为下一步的大规模推广奠定了理论和实践基础。

### (3) 推广阶段（2003 年-2007 年）

在党的十六届三中全会和中国经济持续高速增长的大背景下，中国政府开始推广 PPP 在基础设施建设领域的应用，PPP 在中国迎来了一段较快的发展时期。2003 年，党的十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出“放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域”。这为民营资本全面进入基础设施和公用事业领域打下了坚实的理论基础。与此同时，2003 年至 2007 年间，中国经济连续五年保持了 10% 以上的增长。经济的高速增长，凸显了我国在能源、交通等基础设施方面面临的瓶颈。为填补经济发展所需的巨额基础设施投资缺口，各地政府纷纷开始调动当地民间资本的积极性。而 PPP 作为民间资本进入基础设施领域的重要途径，由于有了上一阶段的经验积累，开始被政府大力推广。

在这一阶段，PPP 项目的开展也逐步规范。比较典型的是市政项目的特许经营，它改变了以往由投资方与地方政府直接协商发起项目的方式，引入了更加规范的竞争性招投标机制。<sup>[3]</sup>2002 年底，原建设部发布了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式，参与市政公用设施的建设。随后，原建设部又出台了《市政公用事业特许经营管理办法》，要求通过公开招投标等市场竞争机制选择市政公用事业的投资者或者经营者。该办法的出台为这一阶段规范化地开展 PPP 项目奠定了法律基础。同时，在中央政策的鼓励下，地方政府也积极跟进。以北京为例，2003 年 8 月，

<sup>[1]</sup> 金永祥：“从中国 PPP 发展历程看未来”，财新网，<http://opinion.caixin.com/2014-08-01/100712038.html>。

<sup>[2]</sup> Yongjian Ke, Marcus Jefferies, Asheem Shrestha and Xiao-hua Jin, “Public Private Partnership in China: Where to From Here”, *Organization Technology & Management in Construction An International Journal*, 12/2014; 6(3):1156-1162. DOI: 10.5592/otmcj.2014.3.10.

<sup>[3]</sup> Zhiyong Liu and Hiraku Yamamoto, “Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges”, *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 15, No. 2(2009) 223-230.

北京市政府发布了《北京市城市基础设施特许经营办法》，在 08 年奥运会筹办过程中，约 30 个奥运场馆中的半数是以特许经营的方式建设的。<sup>[1]</sup>经历了这一阶段，PPP 被中国各界所广泛认识，并逐步走向规范。

#### (4) 调整阶段（2008 年-2012 年）

2008 年全球金融危机以后，关于“中国模式”和“北京共识”的思潮以及四万亿经济刺激计划，改变了我国 PPP 发展的生态环境，PPP 在中国经历了第二次向下调整的过程。中国经济自改革开放以来保持了 30 多年的持续快速增长，一部分人将其归功于“中国模式”的优越性，认为强政府和高投资是成功的关键，并希望进一步扩大政府对经济的影响力。与此同时，为应对金融危机，我国政府推出了四万亿经济刺激计划，其中，计划有 2.8 万亿需要地方政府配套实施。为此，各级地方政府成立了许多国有背景的城市投资建设公司、城建开发公司等作为融资平台，承接宽松货币政策下天量的银行信贷资金，大规模地开展基础设施建设。这些地方融资平台，挤占了民营经济的生存空间。一时间，民间资本在投资领域的“玻璃门”和“弹簧门”现象非常严重。

理论和实践两方面的“国进民退”，使得以民营企业为社会资本主体的 PPP 模式受到了重创。许多存续的 PPP 项目被迫提前终止，或者转由国有企业承接。在新开工的项目中，国有企业也取代了民营企业，成为了 PPP 中代表社会资本的那一方。与此同时，金融危机也暴露出民营企业自身在参与 PPP 过程中存在的问题，如在相关制度不健全的情况下，出现的合谋串标、贪污腐败、豆腐渣工程等现象。<sup>[2]</sup>在这一阶段，PPP 虽然出现了大幅度的向下调整，但暴露出的一些弊端和缺陷，成为了下一阶段重新起航的宝贵财富。

#### (5) 规制阶段（2013 年至今）

四万亿经济刺激计划虽然在一定程度上提振了市场信心，帮助中国度过了金融危机的难关，但也留下了许多后遗症，如地方政府债务膨胀、产能过剩加重、货币存量过高等。随着中国步入中等收入国家行列，经济增长已出现放缓势头。在“三期叠加”的新形势下，中国政府一方面要控制地方政府债务、消化前期刺激政策的不良影响；另一方面又要转变经济发展方式，应对增长速度下降带来的就业、民生等问题。光靠政府自身的力量已远远不够。鉴于此，十八届三中全会提出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，市场和政府的合作成为了破题的关键。

PPP 作为市场和政府合作的天然载体，受到了政府的高度重视。“兵马未动，粮草先行”，在这一阶段，中国政府出台了许多规范 PPP 发展的重要文件（详见表 2）。其中，最为重要的是 2015 年 5 月 19 日国务院办公厅转发财政部、发改委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（以下简称“42 号文”）。42 号文明确了要在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域广泛采用 PPP 模式，将 PPP 提升到了前所未有的战略高度。

---

<sup>[1]</sup> 沈际勇、王守清、强茂山：“中国 BOT/PPP 项目的政治风险和主权风险：案例分析”，《华商·投资与融资》，2005 年第 1 期，第 50~55 页。

<sup>[2]</sup> Rui Mu, Martin de Jong and Joop Koppenjan, “The rise and fall of Public-Private Partnerships in China: a path-dependent approach”, *Journal of Transport Geography*, 19(2011)794-806.