

热点透析

谨防 PPP 的异化与风险

□ 陈 龙

近年来，我国各地 PPP 热潮涌动，在推进投资增速，稳定经济运行的同时，也出现了值得关注的现象和问题。从实践看，部分 PPP 项目运行出现了一些异化现象，偏离了制度设计初衷，形成了潜在的社会经济风险。为此，需要强化基础管理，完善运行机制，扎实稳健地推进 PPP，促其健康发展。

“治理利器”来自于有效的治理

PPP 模式的核心要义在于平等协商、责权对等，强调主体间的互动性和依赖性。简言之，政府和社会资本方是一种“平起平坐”的合作关系。在此基础上，延伸出利益共享、风险分担等特征。虽然也涉及融资以及投资回报等问题，但 PPP 与普通的融资模式有着根本不同，它属于一种管理创新，强调双方在合作中的协商互动、利益共享、风险共担。在 PPP 项目中，并非要求某一方承担全部风险，而是根据责权对等和整体风险最小化的原则，合理分担项目建设和运营中的相关风险。

PPP 具有多重积极效应。在经济领域，公私通过建立伙伴关系，发挥各自的优势，共同参与提供公共产品和公共服务，形成一种合作与互补相结合的新型供给方式，产生“一加一大于二”的机制效应，能够提升公共产品和公共服务的供给质量和效率。在社会领域，凭借这种新型合作关系，政府与社会资本方可以在社会事务中平等协商、相互合作，促进政府治理和管理方式的创新与变革。总之，PPP 是经济和社会领域的一种“治理利器”。我们需从更为宽广的视角来认识我国当前推进 PPP 的深远意义。PPP，不仅有利于吸引民间投资，抵消经济下行或收缩的能量，扭转经济下行趋势，而且可以发挥市场在公共资源配置中的作用，弥补地方政府提供公共产品和公共服务的资金缺口，并提升供给效率和质量。尤为重要的是，PPP 有利于促使地方治理方式转型，提升其治理能力，推进国家治理现代化。

虽然承载了经济社会发展的一些美好愿景，但 PPP 能否成为“治理利器”，依赖于能否对其正确使用和有效治理。PPP 并非是一个完美无缺的工具，也并不必然绝对优于传统模式。PPP 的运行效果，与政府治理能力、制度规则、项目性质、资本市场完善程度、项目成熟度等有关，并受多重因素制约。特别是 PPP 的适用对象和范围有着较为（上接 1 版）

理念与发展阶段相适应。改革开放以来，我们党针对不同发展阶段面临的问题，提出了许多重要发展理念：以经济建设为中心；发展是硬道理；发展是党执政兴国的第一要务；坚持以人为本、全面协调可持续发展……

新常态面临发展新矛盾新问题，要求寻找新对策新路径。引领新常态以什么为指导？向何处发力？

可以说，创新、协调、绿色、开放、共享，哪一个词我们都不陌生，但是作为新发展理念在党的十八届五中全会上完整系统地提出来，一下子便具有了管全局、管根本、管长远的导向，具有了战略性、纲领性、引领性的意义。

创新发展，解决的是引领发展的第一动力问题，因此必须把创新摆在第一位，作为我们应对发展环境变化、增强发展动力、把握发展主动权，更好引领经济发展的新常态的根本之策。抓住了创新，就抓住了牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”。

协调发展，着眼的是发展的整体性问题，必须从当前我国发展不平衡、不协调、不可持续的突出问题出发，着力推动区域协调发展、城乡协调发展、物质文明和精神文明协调发展，推动经济建设和国防建设融合发展。

绿色发展，关注的是人与自然和谐共生的问题，人类发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然。

开放发展，强调的是构建对外开放新体制，顺应世界发展潮流，在开放中发展壮大自己，在开放中引领世界发展潮流。

共享发展，体现的是以人民为中心的发展思想，契合着逐步实现共同富裕的要求，彰显我们党全心全意为人民服务的根本宗旨。

一年多来，新发展理念就像五组音符，奏响了我国经济发展的和谐乐章。

新发展理念是指挥棒。习近平总书记指出，“全党要把思想和行动统一到新发展理念

明确的要求和特点，如收益稳定、规模适度、风险易于划分等，这意味着并非所有的基础设施和公共服务都适合 PPP。同时，在运行之中，也面临角色定位、风险分配、激励相容、资本回报及退出等技术难点。例如，在风险识别和转移中，如不能清晰地划分相关主体的行为边界，并合理分配相关风险，则会影响 PPP 运行质量，甚至有可能造成项目失败。此外，由于 PPP 运行期限较长，并涉及诸多复杂的设计，可能引发决策与信用风险、建设风险、法律及合同风险、金融风险、市场营运风险等一些风险。因此，发挥 PPP 的积极作用，需要对其正确使用并强化管理。

警惕我国 PPP 的异化现象和潜在的风险

近年来，我国 PPP 呈现快速发展趋势。截至 2016 年 12 月末，全国入库项目达到 11260 个，投资额 13.5 万亿元。其中，已签约落地 1351 个，投资额 2.2 万亿元，落地率 31.6%。PPP 的快速发展，对推动基础设施建设、提升公共服务水平、稳定经济运行，发挥了积极作用。但值得警惕的是，一些地方在推行 PPP 中出现了异化现象，影响了 PPP 的健康发展。主要表现在以下几方面。

将 PPP 异化为一种融资手段。PPP 与普通融资模式有着根本的区别，但一些地方在推行中，却把 PPP 当作一种新的融资手段，或假借 PPP 搞变相融资，缺少社会综合效益最大化导向，政府承担兜底责任，有的甚至对社会资本承诺过高回报率，其根本目的是吸引社会资本投入。在管理上，政府仍采取融资模式的管理方式，往往是自己单独“拍板”，社会资本方没能平等参与其中，并缺乏合理的利益共享和风险分配机制。

将 PPP “泛化”为一个筐，啥都往里装。PPP 参与主体众多、操作复杂、期限较长，对技术条件要求较高，这些因素决定了 PPP 有着较为明确、严格的适用范围，并非所有的项目都适合这一模式。然而，一些地方在推进 PPP 时，忽视了其适用范围，出现了泛化现象。例如，将一些纯商业项目包装成 PPP，将无稳定收益的基础设施或者难以明确划分风险的项目采用 PPP 模式。

患有“资金的饥渴症”“资本自闭症”。有些地方认为，只要能够吸引社会资本投入，其他的都好谈，并承诺包亏保盈、保本

念上来，努力提高统筹贯彻新发展理念的能力和水平”。

新发展理念是红绿灯。习近平总书记指出：“对不适应、不适合甚至违背新发展理念的认知要立即调整，对不适应、不适合甚至违背新发展理念的认知要坚决纠正，对不适应、不适合甚至违背新发展理念的认知要彻底摒弃。”

理念和实践正在无缝对接。认识自觉正在变成行动自觉。在新发展理念指引下，京津冀协同发展正在给三地带来重大变化，疏解北京非首都功能有序推进，北京城市副中心建设进展顺利，产业结构、人口结构正在发生重大变化；在新发展理念指引下，人民生活水平和质量明显提高，生产生活环境不断改善，人民的获得感不断增强；在新发展理念指引下，“一带一路”建设不仅给中国带来巨大机遇，还给沿线各国带来实实在在的好处……

推进供给侧结构性改革，是在全面分析我国经济发展的阶段性特征的基础上，调整经济结构、转变发展方式的治本良方

2016 年 1 月 18 日，中央党校省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班开班式在这里举行。习近平总书记上了“第一课”。在这一课中，习近平总书记结合历史与现实、国际与国内，第一次系统论述了供给侧结构性改革的内涵与要义，给党的高级领导干部上了一堂生动的中国特色社会主义政治经济学的大课。

的确，我们一直把扩大总需求当作经济工作的着力点，在经济增速持续下行的情况下，正在讨论要不要搞量化宽松，要不要搞强刺激，怎么突然将“矛头”转向供给侧了？

一个小小的指甲刀也许能说明问题。我们人人都要剪指甲，人人都用指甲刀，但人

回购，甚至不惜损害公共利益；还有的地方则患有“资本自闭症”，对参与 PPP 项目的企业设置了过高的标准，出现了“玻璃门”“弹簧门”，阻碍了社会资本的参与，使 PPP 有其名、无其实。

简单、粗放式推进，出现程序形式化。有的地方过度追求项目数量和落地率，不注重规范化管理和项目质量，一些前期的论证、评价报告流于形式，也缺乏相关机制和管理措施，给项目实施埋下了隐患。

之所以出现这些异化，一方面是由于一些地方思想观念和认识不到位，没有将 PPP 作为一种新的治理工具，仍然停留在原有的管控思维和行为方式；另一方面，一些地方应对这一新事物的能力欠缺、经验不足，相关法律法规、制度以及配套措施不健全。

一些异化和不规范运行的 PPP 项目，有可能形成一些新的潜在风险。一是地方财政风险。PPP 虽有助于缓解地方政府提供公共产品和公共服务的资金压力，然而，运作中的不规范，如承诺过高的社会资本回报率、包亏保盈，可能带来地方财政风险。目前，政府付费和可行性缺口补助两类项目占比逐步提高，已达 60% 左右，如操作不当，也有可能形成地方债务风险。二是金融风险。由于 PPP 融资额较大、期限较长，往往需要借助金融产品解决一些操作难题，但这又依赖于金融产品的设计、金融市场的成熟度、信息披露和监管机制，如果技术条件和制度环境达不到要求，则可能形成金融风险。三是公信力风险。一方面，PPP 运行中，衍生出大量的咨询、服务机构和人员，如不能有效规制，则可能形成灰色的利益链和分利群体，抬升公共产品和公共服务的成本，损害公众利益，影响政府公信力；另一方面，操作不当等原因引起的项目变异或失败，也可能造成失信于民、失信于企业的不良影响。总之，PPP 项目一旦失败，不只是浪费和损失财政资金，更重要的是损害公众利益，影响政府治理能力和公信力，甚至可能引发严重的经济社会问题，对此需高度警惕并加以防范。

强抓基础，规范运行，扎实推进 PPP

防范 PPP 的异化和潜在的风险，需要从基础抓起，完善法律和制度，探索 PPP 的适用范围和有效形式，推动相关利益方角色和行为方式的全面转型，构建激励相容机制，



严把技术和质量关，推进 PPP 健康发展。

以完善的法律和制度体系，实现立信、立规、立益，打造 PPP 健康发展的基石。只有将政府与社会资本方的合作关系和具体方式、相关权责及利益等，以法律的形式确立下来，才能消除各方疑虑，培育契约精神。从现实考虑，加快立法速度，可先立条例，待成熟后立法。对现行各项制度，特别是对操作指南、合同指南、物有所值、财政承受能力框架等进行评估，并予以修正和完善。同时，尽快制定与完善合同和纠纷解决机制、投资回报和退出机制、监管机制等，以制度规范项目运行。

明确适用范围，探索 PPP 的有效模式，消除“泛化”。明确适用范围，尤其要注意两种不适应 PPP 模式的项目：一种是纯商业化的项目。应按商业属性对此进行招商引资，防止将其包装成 PPP 项目，损害公共利益。另一种是虽属于公共产品和公共服务领域，但却没有稳定的收益或是难以明确划分风险和量化责任、具有特殊属性的公益项目，也不宜采用 PPP 模式。对于适合采用 PPP 的项目，则要体现灵活性原则，根据项目的具体特点，确定合理的治理结构、运行模式和机制。积极探索医疗、健康养老、教育培训等公共服务项目的 PPP 有效模式。

推动思维、角色和行为方式的全面转型，构建激励相容机制。PPP 是一种新的治理模式，不仅要求政府转变角色，由公共产品和公共服务的提供者，转变为社会资本的合作者和项目的监管者，而且要求社会资本方、银行等相关利益方，也要转变思维、角色和行为方式，参与到公共产品和公共服务供给中。为了调动各方积极性，增强约束力，则要从利益和风险分配等方面着手，构建激励相容机制。

建立统一监管机制，实施全流程监管，严把技术和质量关。统一监管机制，则应实行机构统一、制度和规则统一，以提升监管的效果，避免地方因规则不统一而无所适

从。从项目论证决策，一直到项目建设、运营及后续的管理，实施全流程监管。严把技术和质量关，科学设置社会资本选择和准入条件，提升政府付费和可行性缺口补助项目的财政支出测算的科学性。

积极稳妥地推进相关金融产品，防范财政和金融风险。由于 PPP 项目期限较长、融资需求较大，恰当的金融产品有利于推进 PPP 发展。例如，PPP 项目资产证券化，有助于解决项目运行中的融资、再融资及社会资本退出等难题。但金融产品的使用需要一些严格的条件，如在资本市场的完善度和监管、信息披露、项目公司的治理结构、风险分担机制和信用评估等方面的要求。如果条件不成熟、基础未做扎实，则可能引发财政和金融风险。从我国现实看，当前投融资模式和金融产品的设计不宜过于复杂，以防产生扰乱 PPP 正常运转的套利行为。

链接

PPP（Public—Private—Partnership）模式，是指政府与私人组织之间，为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。PPP 模式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，政府的财政负担减轻，社会主体的投资风险减小。

是相辅相成，不是互相对立；是辩证统一，不是互相代替。稳和进，是既要稳，也要进，稳是进中之稳，进是稳中之进。不稳，就难进，不进，就更难稳。把握稳中求进，就是要发扬钉钉子精神，一步一个脚印向前迈进。

坚持稳中求进，实现稳中求进，对 2017 年的中国具有特别重要的意义。

从国际看，世界经济总体上仍处在缓慢复苏过程中，部分国家“逆全球化”思潮上扬，不少国家社会阶层分化严重，一些发达资本主义国家经济政治动荡。风景这边独好，全世界都在看着我们。

世界经济发展历史证明，每一次重大危机都会带来新的技术变革，都会形成新的产业形态，都会迎来新的竞争格局。在当前应对国际金融危机中，我们要树立战略观念，谋划长远发展，不能满足于应对危机，也不能满足于渡过危机。我们在这场世界性的危机挑战面前最终是不是一个胜利者，取决于我们在这场危机过后，在世界经济新的竞争格局中，是不是获得了新的发展动力，是不是掌握了新的发展技术，是不是确定了新的发展方位，是不是赢得了新的发展先机。

从国内讲，2017 年，是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年，特别是我们党要召开具有历史意义的十九大，必须保持经济社会发展大局的稳定。

稳是主基调，稳是大局。但稳不是无所作为，不是不敢作为，而是要在把握度的前提下奋发有为，在关键领域有更大的进取。

进是目的，进是方向。2017 年的经济工作中央已作全面部署，无论是深入推进“三去一降一补”、振兴实体经济、促进房地产市场健康发展，还是体制改革、结构调整、脱贫攻坚、防控风险，哪一件都不是轻松的事。让我们响应习近平总书记的号召，撸起袖子加油干，以优异的成绩迎接党的十九大胜利召开。

从国内看，经济发展面临“四降一升”，即经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入下降、经济风险发生概率上升。从国际看，原有的增长和消费模式被打破，市场需求急剧萎缩，过度依赖国际市场拉动的路子走不通。

失衡是我国经济发展的老问题，在新的形势下又有新的内涵和新的变化。在所有结构性失衡矛盾中，供需失衡又是最基本的失衡。通过去除没有需求的有效供给，创造适应新的需求的有效供给，就是要打通供需渠道，实现供需关系新的动态均衡。

供给侧结构性改革的内涵十分丰富，既是供给侧、结构性、改革三方面的相加，更是三方面的动态组合；既是一个静态的新概念新理念，更是一系列生动的实践的过程。它的根本目的是满足市场需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革，因此，是我国相当长一个时期经济工作的主线。

稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论

中国经济这艘巨轮在前行中绝不会晴空万里、一帆风顺，相反，我们正面临诸多矛盾叠加、各种风险隐患交汇的挑战。为此，我们要牢牢把握好经济工作的总基调：稳中求进。

作为经济工作的总基调，稳中求进对做好金融危机以来国内经济工作具有极强的针对性。去年年底的中央工作会议，将稳中求进上升为治国理政的重要原则和做好经济工作的方法论，表明稳中求进对党和国家工作全局具有重要的指导意义。

稳中求进的根本点在于稳定大局，不断进取；体现的是问题导向，辩证思想；强调的是战略定力，底线思维；针对的是找准问题，开对药方。

稳和进，是互为条件，不是互不相干；