

## 情怀与格局

### —PPP 的价值认知、理念认同与精准操作

#### 梁治平：

各位早上好，欢迎大家参加今天洪范的研讨会！今天讨论的题目是与 PPP 有关的，大家都知道，作为相对来说比较新的一种经济合作理念和模式，这些年来 PPP 在国际和国内有了很快的发展。今天我们非常荣幸地请到了中国光大国际有限公司总经理王天义先生来就这个题目给我们作一个报告，介绍 PPP 目前在中国发展的程度以及今天所面临的一些问题。他在清华主持一个 PPP 的研究中心，还有很多其他的兼职，包括在联合国的相应机构里面作为专家参与合作。另外，今天我们也很高兴有两位资深的评议人：一位是国家发改委国际合作中心 PPP 项目促进办主任周凯波先生；另一位是北京市律师协会 PPP 课题组长薛起堂先生，他现在还没有到。这是政府、企业、实务界包括律师界都非常关注，且参与很深的一个问题，所以我们希望这个报告会通过报告人、评议人的对话以及各位专家和学者的参与，给我们呈现这个问题的更多层面。现在就请王天义先生作报告。

#### 王天义：

很高兴有机会来到这样一个规模不大、层次很高的交流场所，跟大家一起作 PPP 方面的交流。过去几年我对 PPP 方面的东西不知道讲过多少次了，但跟经济法律方面的专业研究机构、专业人士小范围、近距离的对话还是第一次。今天下午还要到北大给中组部全国培训班作一个环境保护方面的报告。我讲 PPP 的时候我觉得动用我另外两个身份可能更吻合一些，所以大家会看到我有时候发表文章时没有公司职务，这倒不是我有意为之，而是有些杂志社觉得以专家学者的身份出现可能更公信一些。其实我所在的这两个公司现在名气挺大的，“中国光大国际有限公司”是中国环保行业的领军企业，是一家香港上市公司。“中国光大水务有限公司”是新加坡上市公司，它们都是在光大集团旗下。目前我们最大的业务是垃圾焚烧发电和污水处理。垃圾焚烧发电目前我们公司在全球排第二位，可能到今年年底或明年会排名第一，所以我们也牵头做联合国关于垃圾焚烧发电的 PPP 标准。清华大学 PPP 研究中心是国家发展改革委、中国保监会与清华大学三方共同发起、设立的，如果说得不太谦虚一点，这可能是中国目前设置层级最高的 PPP 研究机构。这个研究机构设立了一个领导小组，领导小组有三个共同组长：一个是国家发展改革委张勇副主任，一个是中国保监会陈文辉副主席，一个是清华大学党委书记陈旭，我和清华大学副校长杨斌教授一起出任这个中心的共同主任。这个中心是去年成立的，一年的时间搞了很多活动，现在正在编辑出版国际 PPP 系列丛书，6 月底之前会出 4 本，分别是写加拿大、澳大利亚、新加坡、日本各国的 PPP 发展概况，同时还会出版《中国 PPP 发展年度报告》，所以请大家关心、关注、支持这个中心的工作。联合国 PPP 实际上是联合国欧洲经济委员会在做，大家知道，欧洲经济委员会本身就是一个标准制定机构，欧洲既是可持续发展的示范区，也是 PPP 标准的源产地，很多可持续发展的示范城市都是来自于欧洲。PPP 的源产地也是欧洲，或说英国。所以，联合国欧洲经济委员会就把可持续发展跟 PPP 结合在一起，他们认为只有把 PPP 标准用好，人类才有可能更好地实现发展。这个理念是蛮高的。从 2008 年开始成立了一个很庞大的 PPP 专家团队，到 2012 年设立了联合国欧洲经济委员会 PPP 国际卓越中心，再到 2014 年设立了联合国欧洲经济委员会 PPP 专家咨询委员会，我现在是 26 个专家委员会的成员之一，也是目前唯一的来自中国的专家。那么现在联合国欧洲经济委员会正在做什么呢？他们正在围绕着 17 个可持续发

展的目标，做 27 大类 PPP 的标准。第一个标准是什么？第一个标准就是 PPP 实施过程中对腐败的“零容忍”，所以这体现国际社会对 PPP 的高标准、严要求。这个标准已经出来了，专家委员会正在审核这个标准。接下来，还委托了中国国际工程咨询公司来做轨道交通的 PPP 标准、光大国际牵头做垃圾焚烧发电的 PPP 标准。

我今天讲的主要内容发表在上一期的《中国金融》杂志上，叫《PPP 的情怀与格局》，今天因为时间关系，我想还是把重点放在问题的探讨上。谈中国的 PPP 我是讲四个“基于”，因为我怕中国的 PPP 走偏。第一，基于世界看中国。因为中国毕竟不是 PPP 原产地，如果你离开了世界、离开了国际来单谈中国，我觉得可能会有问题，所以要基于世界看中国。第二，基于本色谈特色。我们经常讲中国特色，其实我在很多场合更愿意谈事情的本色，本色更重要。只有在本色基础上谈特色，特色才“特”得起来，才“特”得可靠。否则，就“特”得没边没谱。第三，基于理想谈现实。中国现实的确太过复杂，我想也还是要回归到理想状态与境界。从某种意义上说，我既是一个现实主义者，更是一个理想主义者。因为我是大学教授出身，我大学毕业后第一份工作是大学教师，做了教授、大学副校长，后来到政府作省会副市长、作省科学院院长，八年前才到央企，尽管经历不少，但从本质来讲我是一个理想主义者。我觉得我们一定要讲规范的、理想的 PPP 是什么？之后再结合中国的现实来谈中国的 PPP 怎么做。第四，基于情理论法理。今天在座的有很多是法学家，你们都是学法律的，我想在法理和情理当中，PPP 是既讲法理更讲情理。PPP 二、三十年的合作，如果单靠法理是不够的，就像婚姻，单靠《婚姻法》来维持婚姻肯定是不行的，还要靠情投意合、志同道合。“四个基于”是我自己这几年在探讨 PPP 当中的建议和体会，今天重点也放在最后一个问题——精准操作。

到底什么是 PPP？英文 Public Private Partnership，很简单，“公私伙伴关系”，如果用最简单一句中文，我觉得就是“公私合作提供公共产品”。如果在中国讲“公私”，说它有点都不符合中国国情的话，那么我们可以改成“政企”，就是“政企合作提供公共产品”。当然，“政府与社会资本合作”现在已经成了中国官方乃至学术界的一个概念界定。这个概念好不好？记得 2014 年我在财政部第一次 PPP 培训班上说道：政府与社会资本合作，这里面其实强调了资本，而中国本来就很容易把 PPP 视为一个简单的融资工具，把它翻译成“政府与社会资本合作”，那么政府也好，企业也好，可能会更强调资本、更强调融资功能，这可能是有问题的。我是建议把 PPP 翻译成“政企合作”，因为“公”在中国就是政府，“私”在中国主要指民企与外企，不好包括国企，而中国 PPP 是少不了国企的，所以可以以“企”代之。

谈 PPP 我觉得可以从“政企合作提供公共产品”这句最简洁定义中提炼出三大要素：合作主体、合作内容、合作关系。“合作主体”一定是政府和企业，两个主体缺一不可。也就是说，政府跟政府可以合作、企业和企业可以合作，但是它们之间的合作都不是 PPP 所界定的，只有政府和企业两个主体在一起合作，才有可能界定为 PPP 的合作。那么这里面现在就有有一个地方政府的平台公司问题，地方政府平台有两点我是坚持的（发改委、财政部可能在有关的文件当中有差异）：第一，地方政府的平台不可以代表政府充当 Public。如果它充当了 Public，它无论是跟国企合作，还是跟私企合作都有问题，这是企业跟企业之间的关系，这不是政企关系，所以平台公司不宜充当政府的代言人。第二，平台公司不宜与你所在的地方政府作 PPP，表面看是政企关系实质上还是政政关系。所以，我觉得应对地方平台作这样的界定。这个界定是否苛刻了一点？我前面讲到我是一个理想主义者，我讲本色，所以这两点我要坚持。关于这两点，财政部应该说要求得更明确，发改委可能稍微有些灵活。当然，

大家可以对此探讨。关于“合作内容”，就是公共产品而不是私人产品，政府和企业可以合作提供公共产品，政府也可以支持企业搞私人产品，没问题，但是 PPP 界定的“合作内容”一定是公共产品。目前从全球来看，公共产品更多时候改称基础设施，包括经济的基础设施和社会的基础设施。关于“合作关系”，一定是伙伴关系，我想这些可能都是“伙伴关系”的内涵：长期稳定/平等友好；风险分担/利益分享；合理回报/激励相容；物有所值/承受能力等等。所以，“合作主体、合作内容、合作关系”是 PPP 的三要素。大家经常问：这到底是不是一个 PPP 项目？非常简单，判断它是不是一个 PPP 项目，你就套这三要素，如果套上去了，它是 PPP；套不上去，它就不是 PPP。

另外，PPP 的模式集群。我们说 PPP 建立一个 Partnership，是一种伙伴关系，它在具体操作模式上是一组模式群，其实它是几个要素组合的。比如说 O 的含义有两个：一个是“拥有”，一个是“运营”。M 是“维护”，B 是“建设”、D 是“设计”，T 是“移交”，R 是“改建”，F 是“融资”，等等。你会发现这些要素两个可以组合，三个可以组合，四个、五个还可以组合。从这个角度说，你可以组合一大堆模式群，现在在全球流行的 PPP 模式超过 20 种。因为国情不一样、爱好不一样，现在的中国 BOT、TOT 是用得最广泛的两种模式。在所有模式中，有一个要素是必不可少的，那就是 O“运营”，这是发挥企业管理效率、技术创新优势的一个要素，所以没有运营严格来说不算 PPP。当然，也许大家会有争议。但我坚持，PPP 项目要有运营，期限不能太短比如不低于 10 年最好 20 年以上。

这是一个全球公认的 PPP 经典结构（见下图 1）。

这个结构我想讲的一点就是，在这个结构中，最能够体现 PPP 关系的是政府执行机构跟 SPV，它们之间是真正的 PPP 关系，而其他的都是企业之间的商务关系。也就是说，只有政府执行机构跟项目公司之间才是政企之间的 PPP 关系。换句话说，股权投资者如何设置设立项目公司，项目公司如何完成 EPC 及运营维护的外包，这些在很大意义上是企业之间的商务关系，而不是政府和企业之间的 PPP 关系。从大道理来讲，股权投资者只要有钱，你就可以做 PPP，因为你可以把 EPC 外包，你可以把运营维护外包，但是我们从现实中来看，外包的越多，可能将来的问题就会越多。比如前一段武汉地铁项目当中三家银行联合体独立担当社会资本。这就像你有钱想办酒店，你可以把建酒店这个工程外包出去，将来酒店的经营也可以外包出去，这是可行的。但从 PPP 角度来说，在中国这种模式我是不赞成的，因为层层外包之后会有大量的问题。从政府角度来说，他会不放心。比如我所在的光大国际，我们目前在全国做了一两百个 PPP 项目，在某种意义上说，我们算是中国 PPP 的早期实践者和重要推动者。虽然我们把工程 EPC 外包了，但是运营维护是由我们自己在做，政府放心，我们常年获利，这可能就是一个比较理想的 PPP 模式。

刚才谈到基础设施，从全球来看，现在基础设施一般分成两类：一类叫作经济类的基础设施，这类更强调一些重资产的设施，服务个体和团体，比如：路、水、电、暖、垃圾、污水等。还有一个社会类的基础设施，它更强调一些核心服务，它服务的可能是个体，比如：医疗、教育、养老、公交、司法等。从全球来看，基础设施有三种提供方式：一种是政府提供，就是“公立”；一种市场化，就是“私立”；第三种就是“公私合立”（PPP）。那么现在从全球来看，可能采用 PPP 模式设立基础设施只是一个重要补充，在很多国家的基础设施建设当中，它的占比一般不超过 20%，而公立可能是很多国家基础设施投资建设的主要模式。有些国家对公共产品和服务私有化还不接受，比如瑞士，它的污水处理就不允许私有化，只能

由政府来做。这里面不单纯是效率问题，它是一个国情文化。还有“私立”，比如垃圾收集，大家想：这可能应该是政府做。其实我前段时间去爱尔兰，爱尔兰垃圾收集市场化，它有好多私人公司做垃圾收集，向每家每户收钱收垃圾，因为企业较多，竞争充分，效果不错。我们过去讲公共产品存在“搭便车”现象，无法收费或者收费成本太高，但是你发现，随着科技的进步，使用者识别及计量都不成问题，因而很多公共产品的公共属性会随着科技的进步而弱化，市场化的空间会越来越大。比如说一个公共产品如果它能很轻易地具有可识别性、可替代性，再加上竞争性，如果这三性能够存在的话，它就具备了市场化的条件。所以，我们要关注科技，科技进步会对公共产品、私人产品等很多领域产生重大影响。还有“公私合立”，比如国外，医疗、教育、养老这些社会的基础设施可能采用 PPP 的模式会更多，而不是经济类，是社会类的 PPP 模式更多。那么大家说：社会类的基础设施 PPP 模式怎么用？社会类基础设施一般分成两部分：一部分是设施，一部分是服务，我们一般叫核心服务。医院的大楼、医疗装备等叫“设施”，但是医生、学校的老师这些都是“核心服务”。如果我们把“设施”、“服务”两个分开，用 PPP 模式，我想可能还会有三类：一种是设施跟服务都是企业来做；第二种，设施是由企业来做，核心服务还是由政府来做。比如医院、学校、监狱，大家说监狱做 PPP 国外挺流行，但在国内，监狱怎么做 PPP？监狱做 PPP 说白了就是监狱的房子、监狱的设施由社会资本来投资建设、维护，而狱警、犯人等还是由政府来管理，这就叫作监狱 PPP。美国有个教授跟我说：现在美国有个监狱，它的核心服务都是由社会资本来提供，对犯人的教育、感化、培训等工作也可以由社会资本来担当。那么第三种，政府做设施，企业做服务。比如我们的奥体中心这样的大型设施，私人资本肯定不愿意投资建设但可以负责日常经营维护。

去年国家发改委跟日本的一个财团做了一个 PPP 学术交流会，当时我去做了一个发言。日本专家讲，日本现在有 500 多个 PPP 项目，平均每个项目大概只有几亿人民币的规模，不像中国动辄十几亿、几十亿甚至上百亿的 PPP，太大了，挺可怕的。另外，你可以发现，在日本有国家层面做 PPP，但更多的还是地方政府做 PPP。在日本，BTO 是用得比较广泛的一个模式。BTO 是什么意思？就是社会资本投资建完之后，第一时间把所有权转归政府，然后，政府再委托你去运营维护。而 BOT 是社会投资建完之后，先运营维护，时间到了之后再还给政府。那么这两个有什么区别？这里就可以考虑一些敏感的设施，政府希望在第一时间把所有权先拿到手，然后由企业运营维护，这是日本的考虑。大家问：“企业抵押贷款怎么办？因为资产不在你手里，已经还给政府了。”在日本，银行不需要设施抵押，根据运营维护合同就可以提供贷款，所以在日本不存在这个问题。因此，我想 BTO 这种方式对中国具有一定的借鉴价值。你看，在日本 53 个领域中有这么多 PPP，且大量都是社会类基础设施，比如教育与文化，500 多个项目当中它占了 182 个，生活与福祉占了 22 个，健康与环境 89 个，城市建设 87 个，所以日本大部分都是社会类基础设施，因为经济类设施过去都已经干得差不多了（见下图 2、3、4）。

我前段时间去了爱尔兰，跟爱尔兰的财政部做了 PPP 的交流，这是他们提供的资料（见下图 5），你会发现爱尔兰 PPP 项目不多，规模也不大。

爱尔兰全国大概只有 19 个 PPP 项目，其中一个垃圾发电项目在都柏林，waste-to-energy，5 亿欧元，成本还是比较高的。另外我第一次感知了爱尔兰老百姓用水免费。我说：“为什么不收费？中国老百姓认为用水付费是天经地义的事。”他说：“爱尔兰老百姓认为水是上帝的恩赐，政府没有权力再收费。”我说：“垃圾呢？”他说：“回收垃圾收费”。我说：

“为什么垃圾收费？在中国正好反过来，中国老百姓要交水费，但是垃圾费主要由政府付掉了。”他说：“爱尔兰老百姓认为如果不交费，政府就不收他的垃圾，垃圾就堆在家门口，那他受不了，所以垃圾就收费了。”从2015年起，爱尔兰执政党想收取水费，大概收了一半，但是到现在还非常艰难，收不起来，老百姓吵着要政府把水费再还给他们。所以，每个国家的国情是蛮有意思的。正是因为爱尔兰不收水费，所以政府的压力很大，比如它的管网漏失率达到49%，就是说一半的水都漏掉了，这跟用水免费，政府维护不堪重负有很大的关系。再一个，不收水费，水就浪费严重，因为大家都有“自来水”的错觉。现在爱尔兰政府成立了爱尔兰水务公司，想专门做这件事。

从PPP角度来说，我讲“情怀与格局”并稍微做了一些变通，大家一般认为格局与情怀是一回事，都讲有大的格局、大的情怀，而我是把PPP的价值认知跟理念认同视为一种情怀，把PPP的具体操作视为一种格局，这可能跟大家理解的不完全一样。如果从这个界定来说，从目前中国大力推进PPP短短3年的时间来看，中国的PPP情怀小了一点，格局大了一点。所谓“情怀小了一点”，就是PPP的价值认知跟理念认同还远远没有到位，大家只是把它视为简单的融资工具。但是，在PPP的操作层面上，项目这么多、这么大、这么复杂，格局大了点，驾驭不了呀！城市PPP、特色小镇PPP、海绵城市PPP、园区PPP等等，一大堆PPP，动辄十几亿、几十亿乃至几百亿的项目。

关于PPP的价值认知，我们可以从项目层面、从国家层面、从国际层面来看待PPP的价值，比如说从项目层面，我觉得目前国内最认可的是融资价值，而发达国家更看重效率价值。我跟新加坡PPP中心交流，他们说：“新加坡政府不缺钱，新加坡政府做PPP看重的不是融资功能，而是效率功能。”就是说，他认为企业在管理项目、建设项目、运营项目、维护项目方面，表现出来有比政府更高的效率。我觉得中国在项目层面，这两个价值应该缺一不可，不能太看重融资功能。我看不少政府文件，把PPP放在投融资部分来写，我觉得情怀小了点，融资与提效这两个价值应该并重。第二，从国家层面，PPP可以转变政企关系和理念，比如：公和私，我们过去老讲“大公无私”，一谈到政企就是官商勾结，那么PPP模式决定了公私可以平等合作，政企可以在阳光底下合作，这一点非常非常重要。再一个，目前大家都讲政府契约精神不强，企业、民众的契约精神也不强，但我觉得用PPP模式可以把资金、权力、效益、公众利益这一系列严肃的要素捆绑在一起，可以强制地培育出我们政企双方的契约精神，你不守约我跟你急。再更大一点是国家层面的转变政府职能，提高国家治理能力，所以我想从国家层面来讲，是不是有这三个方面的价值，我们应该去重视。如果从国际层面来看，一个是“一带一路”，我写过一篇小文章，叫“一带一路双引擎：AIIB+PPP”，就是AIIB提供资金，PPP提供模式和机制，因为“一带一路”涉及大量的基础设施建设，那么恰当的模式就是PPP。所以，中国不单资金、管理要走出去，PPP模式也应该走出去。从联合国角度来说，就是可持续发展，因为可持续发展涉及到大量的基础设施，联合国确立的17个可持续发展目标里面，无论是经济类的还是社会类的，大量的都是基础设施，那么在基础设施的建设当中，很多发展中国家最恰当的模式就是PPP。所以我从这三个层面出发，希望把PPP的价值认知拓宽一点，这对可持续发展是有利的。“一带一路”我就不说了，我谈一点美国和印度，特朗普上台之后有两大姿态，一是他反对全球化，二是他反对低碳化。当然，到底他会不会改变想法？也很难说，但是有一点，特朗普要做万亿基础设施投资，我相信美国的PPP模式也应该有一个好的发展机会。我今年年初参加印度古吉拉特邦全球峰会，莫迪总理到场，那是我见过的最大规模的室内开幕式，15000人，演讲嘉宾40人（40人都是高层次的），有十几个国家的元首，十几位部长，包括我们的金立群行长，还有十几位跨国公司大老板，包括塔塔集团的董事长。莫迪谈到“21世纪是印度的世纪”，外国直接投资FDI，莫迪解读为“首先发展印度”（First Develop India），印度现在民族主义情绪比较高涨，有

报道说现在印度的电影院放电影，首先要放国歌，并且要全场起立，否则要受处罚。所以我想中国还是要关注一下印度。印度也在做 PPP，它在做什么呢？它做历史文物的修复和维护，所以你看它的前任总理讲：I hope that more public-private partnerships can be evolved to maintain, conserve and restore the monuments of our ancestors.

前段时间我去了波兰，因为我们光大国际去年在波兰花十几个亿收购了一个波兰的综合性垃圾处理公司，这是去年中国跟波兰在环保领域里面最大的一笔投资，所以波兰政府很重视。波兰也重视 PPP，跟中国一样，它也有 PPP 项目库，它还有一个发展部。我还见了波兰 PPP 中心主任、能源部部长，他们的态度不错，所以我们准备对波兰加大投资。乌克兰现在也很重视 PPP，乌克兰政府前一段时间给我发邀请，所以我 5 月底要去乌克兰，给乌克兰政府和企业讲垃圾发电和 PPP 模式。乌克兰有两个特点：第一垃圾处理不好，第二缺电，正好垃圾发电可以满足双需，但是它不知道垃圾发电这个商业模式怎么设计比较好，所以请我去做个报告。

图 6

这就是印度古吉拉特邦的峰会，15000 人，你看主席台坐了一排嘉宾，还有中国的小旗帜，给了中国一个小空间，中国去的人很少。

关于可持续发展有这么一个模型：3E+3P，三个 E 就是经济 (Economy)、社会 (Ethics)、环境 (Environment)，三个 P 就是人类 (People)、地球 (Planet)、效益 (Profit)。说白了，从社会角度来说，以人为本；从环境角度来说，以地球为本；从经济角度来说，以效益为本。这就是目前联合国所谓的人类可持续发展的 3E+3P 的解读。但我们国家的可持续发展是五大理念：创新、协调、绿色、开放、共享。这是前年联合国定的 17 个可持续发展目标。这是 2015 年我参加的一个 PPP 会议，在伦敦开了三天，叫“PPP: DOING MORE, DOING BETTER。”就是希望 PPP 做得更多、做得更好。当时财政部 PPP 中心焦小平主任也去了，并代表中国政府做了演讲。

上面讲的是价值认知，下面分享一下理念认同。这些理念都是 PPP 必不可少的，风险分担、利益分享、合理回报、激励相容、契约精神、物有所值、承受能力、长期稳定等等。那么这里面最核心的是什么？我觉得最核心的是“合理回报”，因为回报低了企业不干，回报高了政府不干，那么博弈的结果就是合理回报。一个项目只有在企业发挥了应有效率的基础上，取得合理回报，才有可能持续。当然，这里面还有很多其他的理念，比如物有所值，这是日本提供的，我稍微给它改造了一下。（见下图 7）

什么叫物有所值？比如说一个项目，如果政府自己来干这个项目，它有设计、建设费、运营费，还要支付利息，如果由一个企业来干，也有设计、建设费、运营费以及利息，但你会发现，企业来干的话，它的设计、建设费肯定比政府干要低，它的运营费也应该比政府低，但是它支付的利息应该比政府高。为什么？因为政府有融资优势。但是，政府可以做成非盈利项目，可是企业不行，企业必须要有利润和分红，那么上面这块就是“物有所值 VFM”。不难看出，如果企业成本控制不力，或利润分红过高，从政府角度来说，就有可能实现不了物有所值，仅从这个角度，企业也只能取得合理回报而不是暴利。另外，就是契约精神，因为大家都是法律人，大家知道，去年两个经济学家得了诺贝尔奖（一个是哈佛的，一个是 MIT 的），他们两个因为契约理论获奖，MIT 的霍姆斯特罗姆教授是因“完全契约理论”获奖，哈佛大学哈特教授是以“不完全契约理论”获奖。我去年写了一篇小文章，就叫“不完全契

约理论与 PPP 模式的柔性设计”，也就是说，在 PPP 二、三十年的合作当中，因为现代社会发展这么快，科技进步这么快，所以我认为这个契约在完全契约基础上还有不完全契约的特性，一旦发生重大利好或利不好就需要依据公众利益最大化原则来重新谈判。比如说滴滴打车，共享单车，共享汽车，甚至到共享充电宝，现在进入到了一个“共享经济”时代，滴滴打车、共享单车、共享汽车对出租车行业甚至公交行业都有巨大的冲击，但你不能说：“哦，我的出租车行业跟你原来有一个契约，你要维护我的利益，你要取缔滴滴打车、共享单车和共享汽车。”显然这种诉求难以服众。因此它是一个不完全契约，需要本着公众利益最大化原则，在调整维护出租车行业合理权益的基础上来保证滴滴打车等新兴行业的发展，以造福民众。不完全契约理论不是说契约失去了刚性和严肃性，而是说它还有柔性和灵活性，刚柔相济才是长期 PPP 契约的更高境界与格局。

剩下一点时间，我想谈谈 PPP 具体操作中的几个问题：

一是 PPP 的顶层设计问题。现在国家发改委、财政部两个部委都在主导 PPP 的全国推广工作，我想工作统一是第一位的，部门分工是第二位的。我的建议：国家设立一个全国统一机构，指导全国的 PPP 工作。现在我们有二个机构同时主导，在世界上是独一无二的，如果说这是中国特色，我想这个特色不会在全球得到认可。再一个建议就是：一些大型的、跨地区的、全国性的、新型领域的 PPP 项目，建议由国家直接操作。英国全国 700 多个 PPP 项目都是英国 PPP 中心独家操作，地方政府不操作。而且通过分税，把地方政府的一部分税收拿到中央、财政部，以增强中央统一支付能力。由中央来直接操作部分项目，好处在什么地方？项目论证会比较充分，财政支付能力没问题，可持续发展没问题，契约精神都没问题由中央直接操作部分 PPP 项目，起示范引领作用，也积累实操经验，有利于政策法规的制定和完善。当然，全部由中央来做肯定不现实，但中央一个都不做也未必合适。

二是关于国有企业主导问题。最早联合国 PPP 主管跟我谈中国 PPP，我问：“你了解中国 PPP 吗？”他说：“我了解，中国 PPP 的第二 P 也是 Public，不是 Private。”我说：“这是中国国情。”后来他逐渐地理解了，他说：“中国国有企业做 PPP 可能真的在世界上是有一些借鉴价值的，特别是在一些发展中国家。”关于国有企业还是民营企业主导 PPP，我的观点是：项目成败是第一位的，公私属性是第二位的。谁做得好谁做，国有企业做得好，那就国有企业做。一个 PPP 项目失败了，影响是严重的，因为涉及公众利益和政府信誉。民营经济要发展，但民营经济的主战场似乎不应该在 PPP，民营企业的主攻方向是私人产品，而不是公共产品。我经常跟民营企业家开玩笑，我说：“你们离市长远一点、离市场近一点，有好处。”如果民营企业全都想挤到 PPP 领域，这个半市场化的公共产品领域，我觉得对民营企业自身没有好处，对国家也没有好处。更何况公共产品的公共属性与国有企业的国有属性有天然的契合性。国外呢？国外没有国有企业，而私营企业的诚信、实力、理念等也更为到位。

三是关于金融机构主导问题。这里投运能力是第一位的，投建能力是第二位的。我前面讲了，一个 PPP 项目，运营非常重要，所以说一个金融机构来做 PPP，它既没有建设能力，也没有运营能力，虽然它充当社会资本直接做 PPP 是合法的，但不合理，更不易合格。比如银行可以成立一个 SPV 项目公司，把 EPC、O&M 等都外包出去，是合法，但不大合理，更不太容易取得成功，特别是在中国。

四是关于 PPP 资产证券化问题。同样，PPP 资产证券化也是一个很热点的话题，有积极的价值和意义，但我想强调的是，PPP 资产是特殊资产，稳定性是第一位的，流动性是第二

位的。因为 PPP，你要站在政府的角度，就像婚姻一样，找一个人来结婚，不是为了离婚，所以稳定性是第一位的。我找你来干这个事，就意味着你有足够的投资能力、建设能力、运营能力。另外，对资产的处置，政府有说“No”的权力。你证券化的时候，地方政府是要同意的，如果不同意，你是不可以证券化的，所以我想证券化可能也是作为一个补充吧，但不应该成为 PPP 投融资的重要方式。

五是 PPP 与特许经营、政府购买服务的关系。这里我的理解是：PPP 的概念是第一位的，特许经营、政府购买服务的概念是第二位的。在政府购买服务中，有的购买服务可以成为 PPP，有的购买服务不能成为 PPP。政府购买服务要成为规范地 PPP 要有几个条件：第一，规模不能太小；第二，期限不能太短，比如 10 年以上；第三，模式不能太简单，比如要有运营维护。我的建议是：满足 PPP 条件的政府购买服务归到 PPP，不满足条件的我们才讲政府购买服务，否则就容易产生混乱。现在有的说，政府购买服务，特许经营，说了半天没有说清楚它到底和 PPP 是什么关系。我觉得特许经营是 PPP 的基础，特许经营与私有化只有一步之遥。一般理解是：使用者付费的 PPP 项目我们才用“特许经营”的概念。

可能还有一个问题可能是大家没有想到的，就是关于 PPP 项目的转让。现在的 PPP 项目如果社会资本方要提前转让，往往会以很高的 PE 即很高的价格转让，那我问大家：“你觉得他有这个权力吗？”从道理来讲，PPP 项目的转让包括转让给谁以及转让价格政府是有权力进行干预的，为什么？因为你转让价格太高，第一，你违反了“合理回报”的基本理念，你获取了暴利。第二，谁接盘之后都要继续维持合理回报，最后还要把高成本想方设法转嫁给政府。所以，这是不可以的。

**姜 强：**

我提一个问题：“合理回报”是按照什么来定义的？比如说利润率 10%是合理回报，还是市场价格，比如说干这件事的利润算合理回报？

**王天义：**

投资回报率，国际上大概在 8-12%。以环保设施为例，国际统计数据表明，企业做比政府做成本会节省 10%-20%，取 8-12%也算一种取舍。如果你的回报定到 20%以上，政府还能实现物有所值吗？

**姜 强：**

您刚才讲华为……

**王天义：**

华为做的不是公共产品。

**姜 强：**

作为一个私营企业，他们认为机制激活人的活力，大大提升效率，你看华为做的交换机，



以前好多国有企业都做，现在那些企业都关门了，华为成为全球第一了，它就是一个机制问题。你既然把这个东西市场化，那么你的收费是否合理？这个城市的垃圾发电大于成本，不知道收费跟政府之间的结算、补贴多少？如果这个城市是这样才是合理，你允许这个企业爆发活力，在效率提升上面……

### 王天义：

合理回报不是固定回报，它有波动，与合理回报配套的理念叫作“激励相容”，就是给你一个激励，让你有积极性去降低成本、提高效率。基础设施、公共产品很多都不是高科技创新的领域，都是成熟的技术、成熟的工艺，如果有全新的、颠覆性的技术，那要再谈。你不可说：“我有颠覆性的技术，原来成本是 10 元，现在成本只有 1 元，我要挣那 9 元钱。”不可以！那 9 元钱要拿来分享。这就决定了 PPP 是一个半市场化的东西，它必须要把公平和效率结合好。

### 姜 强：

降低成本不一定是粗制滥造，比如汽车，10 年前造桑塔纳多少钱？现在多少钱？

### 王天义：

所以这些领域就不能做 PPP，这是个私人产品。

### 高西庆：

你们两人说的是两个概念，我看你去参考一个东西，你去看美国的公共事业，它都是以很小的单位比如说以一个市、县为单位成立一个委员会，由这个委员会决定这个地方的所有的电费、水费、垃圾费等等。他说的这个合理价格其实就是什么费，如果拿到国家计委、拿到财政部去定，这很难，因为中国这么大。再者各个地方的“合理”概念不一样，公共服务提供的范围太大，你在多大地区里成立这么一个委员会，这个委员会在立法上会有什么参加，比如说公共听证，现在由他来决定谁来听证，很麻烦，那就预先跟公众、政府、参议员设定好，然后大家在一块不定时间开会，比如说每几个月开一次会来确定现在这个时期你挣的这个利润是否合理，如果不合理就调整。他说我认为是合理的合理就是 6%，但这个 6%拿到纽约是不可能的，纽约说：6%没人干。所以，这个和当地的情况是相关的。谁来定合理？我觉得他们两人说的都对，但是两人说的是不同的两个问题。

### 王天义：

另外一个问题，就是刚才谈到日本的地方民间组织包括社会力量参与 PPP，其实成为一种制度安排。我建议中国，比如说城市人大、政协有效地参与到 PPP 的决策咨询当中。其实在西方很多城市，政府在重大事情上是一个执行者，而不是决策者，决策者是城市议会。所以我觉得在中国，我们既然有人大、政协，就要更好地发挥他们的作用。时间差不多了，我想我先就介绍到这里，有问题我们再互动。

### 梁治平：

好，非常感谢！王天义先生的这个报告把 PPP 的基本理念和设计的内在机理以及中国五年的实施所面临的一些问题，都作了介绍。其实涉及到很多的问题，而且这些问题更多的是以一种见解的方式提到，这些问题自身其实也引起了大家的关注。当然，我们可以在讨论的环节可以更深入地讨论，现在我们还是先进入评议环节，首先请国家发改委的周凯波先生作评议。

### 周凯波：

非常感谢梁老师邀请我来这里为天义主任作点评。当然，不能说点评，我跟天义主任的交流非常多，在清华大学 PPP 中心成立的下午，我听到天义老师的讲话，关于中国 PPP 的发展和未来发展的一些想法、思路，而我本人也专业从事了三、四年这样的工作，那么我现在谈谈对天义老师的演讲的一些感受：

第一，我认同这个“情怀与格局”的讲演。我在具体地推进过程中发现一个具体问题就是，我们很多地方都是把 PPP 作为一个融资工具，对合理回报和效率的关心是在下面的层次，而不是一个高度，所以刚才天义老师说“格局大了点”。也就是说，我们市场规模根本不像我们当初所想像的那样发展，现在叫“爆破式发展”。因为我原来是从事建设领域方面工作的，搞招、投、标管理，搞建设管理，这种爆破式的发展对我们国家一定会有伤害。昨天晚上我参加中国保监会的一个论坛，就谈到保险资金如何进到 PPP，那么现在我们所做的 PPP 融资（咱们就说融资吧）很多都是表外表外，企业都做成表外，银行也做成表外，保险今后怎样我不知道，我说：“你们千万别给我做成表外，如果一旦全成了融资的模式，中国的经济状况受 PPP 后遗症的影响会非常大。”所以我对这一点非常认同王老师说的“格局与情怀”。我们能不能真正站在中国发展的高度，把 PPP、把合理回报、把效率、把政企之间的合作精神包括契约精神柔性也好，不柔性也好，这种契约精神应该渗透到项目的骨髓里面去，这样才是一个良性的发展。我在具体工作中碰到太多这样的问题，和市委书记、市长一见面，他们就是：“周主任，你能贷多少钱？”很简单，我一听这个事情，……。刚才王老师讲 300 亿、500 亿，现在低于 50 亿的我估计我们的策划机构就不大想去做了。

### 王天义：

现在这个社会咨询机构有多少？我那天在高铁站里面看见一小伙子在打电话，声音很大地说：“低于 50 个亿不要找我。”其他乘客都目瞪口呆：“小伙子很有气量呀！”其实他是做 PPP 咨询的。

### 周凯波：

这是一个不好的乱象，我三年前从事这个工作时，大家还觉得 PPP 有一个门槛，现在好像咨询机构也没什么要求，什么人都可以做，照抄。还有一个，我收到一个微信就是 2.28 万元，最低的，目前中国做轨道交通 PPP 的，我不知道这个现象怎么得到纠正？

第二，专家精神。我希望王老师包括在座的各位法律界的人士以及愿意从事 PPP 研究和推进工作的人，能够以真正的专家精神去推动这个事情。我理解的“专”首先是对国家有利的专业精神，我们现在这样做下去，我很担忧。王老师，我们第一次参加清华 PPP 中心成立

大会的时候，那个欧洲委员会的主任说：“目前全世界 PPP 专家大概不超过 1000 个。”我当时就跟他说：“老师，您好！不超过半年，中国的专家会超过 10000 人。”咱们现在一看，不要说我是专家，我不敢称专家，所以我更不敢点评，现在可能 10 万个都有，所有咨询机构包括瑞士行（不好意思），都是专家。他“专”在哪儿？我也跟一些老教授讨论过，专业精神是在于对这个市场、对这个理念的正确认同。我刚才听了王老师讲的这些除了情怀与格局以外，包括效率、包括契约精神、包括运营，运营就没有 PPP、包括公和私之间的配合服务，我觉得都应该体现专业精神。没有任何经济数据的考虑，实事求是，这是我们专家应该具有的专业精神。这是我想作的一个分享。

第三，通过这个会，我希望它能对我们的实际工作具有引导作用。梁老师，我本人力量有限，全国大腕太多，我希望我们这个所或者我希望通过一个机构，而不是政府，政府只是做宏观策划与设计，我希望真正是通过市场、通过我们各位专家的认可，去推动 PPP，对 PPP 的实际工作起引导作用。因为这个引导在地方是特别特别需要的，在北京我们可能经常有这样的研讨会，但是在地方则不然。我可以跟你们讲，连我这样的人都被到处请去讲 PPP，我就觉得不大合理。我希望有一个机构去做，王老师也好，梁老师也好，可以领这个头，把真正的专业精神讲透，回馈社会。专家团到全国巡回演讲，我非常支持，因为像我这样的人都作为专家去讲 PPP，我就觉得中国特别需要专业引导。我本人有自己的实战经验，但是确实国家真的需要专业精神的引导。

第四，王老师提到一个单独的、统一协调的 PPP 中心，昨天我在保监会那个秘书长也跟我说：“你们搞 PPP 应该有一个单独的副国级以上的领导。”开个玩笑，他是真心这么讲，因为我下午跟他都参加了“一带一路”的北大研讨会，也谈到这个问题。中国 PPP 到底有顶层设计没有？刚才王老师提到国家顶层设计，我觉得单位、家庭、项目都应该先从顶层设计开始，尤其是国家这个 PPP。我们去年登记在册的好像是 13 万多亿，13 万多亿呀！我不知道这 13 万多亿有什么样的设计，它可以带动多少不确定的 PPP 项目的发展？我是属于担忧派。

第五，关于资产证券化。我比较认同王老师讲的“资产证券化首先是稳定性”，现在发改委和证监会正在推 PPP 资产证券化的问题，我觉得还是应该谨慎缓行，别又给我们 PPP 开了一个大口子。在我们没有做好顶层设计的条件下，这个口子一开下去，地方政府又发现了一个融资工具。其实我们玩很多金融概念都是从欧美学回来，但是我们到底学到什么程度？适不适合中国的国情？我们是不是有真正的专家去研究、推动这个东西？我们定了几个条款，定了几个我们可以实际操作的原则？所以我希望王老师在这方面多点鼓与呼，不要让融资又作为 PPP 的定义了。我记得有一个大的央企证券机构找我，他说：“周主任，你能不能把川渝高速给我弄过来搞 PPP 证券化？”我说：“同志，这个项目如果是好项目收益，他不会找你搞资产证券化，不好的项目才找你的。”川渝高速收费很好，干嘛找你呀？我现在反过来想：我们现在搞的资产证券化的东西包括第一批试点是不是真好？什么武广新区、华夏幸福的是不是真的可以走确实发展的道路？我也希望王老师在这方面多点鼓与呼，因为你是专业精神、专业家，我希望在市场多发散。

第六，合理回报。王老师包括高老师讲，从国际、国内……。确实，一个合理回报可能是地域性的，像咱们国家包括行业不同，合理回报也很难计较。比如内蒙古到北京收费权力都不一样，收费的基准都不一样，那么这合理回报到底怎么界定？我也希望有一个顶层设计。比如王老师做四川的水和北京的水，我相信收费标准和合理回报是不一样的，包括金融机构的参与回报也是不一样的。那么是不是有一个组织对它进行一些初步的原则界定，你的合理

回报到底要符合哪几个条件？我希望清华大学 PPP 中心（王老师也是主任）能够引领一个团队去做中国的、行业的 PPP 的合理回报的系统工作。这是我的一个小小的诉求。

最后一点，我首先要对梁老师表示感谢，我也希望经常参加这样的学习活动。另外，我也希望天义老师能经常给我们的市场、给我们的 PPP 界发出“情怀与格局”这样的声音，让大家明白我们的 PPP 正确的走向和正确的道路该怎么去完成，该怎么去践行。尤其是践行，我们现在“知”好像大家有点知，但是“行”我们行的都是五花八门，并且很多是带着融资和金钱的眼光去行，因此，我对咱们国家的 PPP 感到有点担心。谢谢大家！

### 王天义：

我插一句，清华大学 PPP 中心在做什么？今年要出版年度的 PPP 发展报告，这是我和发改委投资司韩司长一起主编的。还要出四本 PPP 的国际丛书，日本、新加坡、澳大利亚、加拿大，这四个国家很有特色。再一个想做的事，我觉得也是挺大的一件事，想创造并发布一个 PPP 的指数，比如说对全国 PPP 的城市政府、社会资本包括咨询机构建立一个指数体系，并作出评价，就是 PPP 国家指数，PPP 的城市指数，PPP 企业指数，PPP 咨询机构指数，并加以软件化，所以希望得到大家的关注和支持。

### 梁治平：

谢谢！凯波主任很客气，通常我们觉得政府官员特别是一些有决策、参与、制定的部门都比较愿意推动这样的经济合作方式，或者是新的概念，但这次我有点意外。其实凯波主任代表了一种非常谨慎的、非常负责的态度，所以他在评论里面也把这个内在的紧张关系，就是这个理念在中国实施当中碰到的问题（刚才天义报告里面讲到的这些问题）更具体化了。这给我们的印象就是，任何一种制度也好，理念也好，在具体的时空环境里面，它的驱动力不是一定来源于这个制度理念本身，它是来源于其他的方面包括文化的、原来制度约束的和那种制度架构下人的那种驱动力，这就很容易把它变成一种融资方式，而不会考虑长期的、合作的这种理念或者可持续发展，所以它会带来很大的问题。当然这是从实务的角度来观察，我不知道从律师界这种参与的角度来看会呈现一个什么样的现象，所以现在请薛起堂律师作评议。

### 薛起堂：

感谢梁所长邀请我参加这个活动！今天在座的都是大家，所以对王老师的这个发言我不敢说评论，说一点我的学习感想。我们实践过程当中也遇到很多 PPP 的问题，在此跟大家一块来交流。因为我一直在做 PPP 的法律事务工作，律协 PPP 课题组长组织北京专门做 PPP 的律师成立了一个课题组，对 PPP 的法律问题进行研究，所以我们一直在一线参与 PPP 的项目。像去年财政部的第三批示范项目，我们参与了大概十分之一的数额，我谈一下我的学习感受：

刚才王老师提到国家层面统一主管 PPP，现在咱们各地方包括政府和企业，在 PPP 的过程中很乱，一个很重要的原因就是因为在发改委和财政部两个部门在管理。发改委出台了文件，财政部也出台了文件，它们有的相融合，有的却互相矛盾，或者说因为目前在中国 PPP 没有统一的立法，所以这两个部委的文件有的和法律也相冲突，导致地方政府不知

道怎么做，也不知道听谁的。因此，PPP 立法已经是急不可待的需要出台了，国家确实需要一个统一的法律来指导 PPP 的工作。在国外可能没有立法，一个部门规章就可以了，但咱们国内的特殊性，没有立法是不行的。你想，我们原来在做招投标的时候，一个部门规章大家七部委、八部委、九部委联合出台，如果这个部门没有参与到位，就可能推行不下去，所以这也是咱们实践当中的一个问题。另外，我想提一下我们实践当中遇到的法律问题，比如说 PPP 项目合同的性质，它到底是一个民事合同还是一个行政合同？因为根据财政部的《财政管理办法》明确规定：如果 PPP 合同发生争议，使用民事诉讼或者是仲裁。但实际上咱们的《行政诉讼法》和《行政诉讼法司法解释》明确地把它界定为“特许经营企业”，那么就一定要走行政诉讼，所以这也是导致很多民营企业不愿意参与到 PPP 项目来的一个原因。因为现在 PPP 项目比较大，合作都是十年到三十年，投入了几十个亿，这几十年合同当中但凡发生纠纷，走行政诉讼，行政诉讼民告官嘛，胜诉率大概是 6%-7%，可能还不到，所以一打官司一败诉，导致他很担心。但是 PPP 项目的合同确实有行政的因素在里面，比如说“特许经营”，“特许经营”是政府的特许经营，“我”授权给企业具有行政许可的性质，所以它可能确实需要行政的诉讼。但是，除了这块，大部分的都是民事的，因为一个大的 PPP 项目可能 100 多亿，里面涉及到很多民事的东西，如果都走行政诉讼可能不太合适。另外一个原因，大家都知道行政诉讼是民告官，我们经常说 PPP 合同里面经常有企业的义务，比如说给你设定了工期，你晚一天就要承担 100 万的违约金，晚了 30 天承担 3000 万，但如果是用行政诉讼的方法，政府没法告企业，这就是一个现实当中的问题。政府原来老认为“走行政诉讼可能对我们有利”，但他如果违约了，你怎么告他？行政诉讼不能官告民呀，所以这也是我们实践当中遇到的一些问题。

因为今天咱们的主题就是现状分析和思路，那我们在实践当中一般怎么来处理呢？PPP 合同里面有一个特许经营条款，刚才王老师说了必须有 0，对吧？0 的话可能就涉及到特许经营，原来的特许经营普遍认为是收费，像高速公路有向第三方收费的特权，现在为了做 PPP，必须要加一个 0，就等于说我对于这个道路日常的维护、保养、绿化甚至于保洁都算是 0 了，所以现在的 PPP 项目和原来的特许经营就不一样了。原来咱们的特许经营就是要向第三方收费，现在的运营可能要向政府收费，所以在 PPP 项目里面都会有一个特许经营的条款，即使我政府让你去维护保养，我也算授权给你，因此，是不是可以把特许经营的条款单独拿出来作个特许经营协议？这个协议发生纠纷了，就走行政诉讼，三页纸、二页纸、五页纸都可以，剩下的 PPP 的合作合同可以走临时诉讼，这是我们实践当中可能处理的一个问题。

另外，我刚才看到王老师的课件里面提到其他的问题，但是实践问题可能没有说，因为其他的问题里面也是我考虑的一些问题，比如说招投标问题，就是 PPP 项目的采购方式的问题，现在大家都把 PPP 叫作“政府购买服务”，算是政府采购服务的一种范式。可能传统的政府采购服务是不一样的，因为传统的政府采购涉及到工程和服务，而咱们把它作为大城市的一种政府采购服务，但实际上采购不是单单来提供一个服务的，这里面还涉及到大量的基础设施建设，是工程，所以和原来的可能不太一样。但即便在目前法律没有改的情况下，它属于政府采购的一种方式，而政府采购法就规定要公开招标，因为现在的基础设施都涉及到公民公益权，所以从法律上讲，它都是必须依法进行招投标的项目。但现在咱们的很多 PPP 项目在实践中可不都是在走公开招标的路，大部分走的是竞争性磋商，从法律的角度来说，竞争性磋商里面规定的这种方式实际上是违反了上位法，违反了《政府采购法》，因为《政府采购法》说了，标准由国务院来定，国务院定的标准是什么？政府购买服务 120 万以上必须公开招标，即便是政府购买服务。但咱们现在的 PPP 项目 20、30 个亿都在走竞争性磋商，所以这个问题也需要依靠法律来规范。当然 PPP 项目跟原来的传统招投标不一样，

它确实比较复杂，所以政府会说：“公开招标的话，事先如果不谈，好多东西定不下来呀！”但实际上招投标法解决了这个问题，如果你认为这个项目比较复杂怎么办？两个阶段招标：第一阶段招技术，第二阶段招价格，完全能解决这个问题。但实际上，这一块就是因为没有统一的法律，落实得不太好。

另外一个问题，我们经常遇到的是框架协议的问题，比如说现在各个省、市在搞 PPP 推广的时候先搞一个 PPP 项目推介会，去年好多省都到北京来开会，开完了现场签合同。我就说：“你签的这个合同是一个无效的合同，你要公开招标，不招标你就签订合同吗？”签合同的比较少，大部分签的是框架协议，签框架协议严格从地讲是涉嫌串通招投标。这个项目政府说：“咱们签一个框架协议，我给你，以后我还要招投标，你还要来。”等你中标了，别人则投诉你：“之前跟政府有接触，涉嫌串通招投标，协议无效。”如果你没中标，企业就起诉政府：“签了框架协议，为什么没给我？”这也是我们现实当中遇到的一些问题。

刚才王老师也提到项目转让的问题，我们经常遇到在 PPP 合同里面股权转让，政府一般是不允许在合作期里股权转让的。政府有道理呀，说：“找了一家大央企，如果允许你股权转让，你接到这个项目马上转移给小建筑公司，你跑了，我不是白招了吗？”但是我们经常跟政府说：“如果你不允许他股权转让，就意味着这个项目后期做不下去。”为什么？因为前期是 20%、30% 的自有资金，后期 70%、80% 都是靠融资。一般 PPP 项目有两个重要的融资方式：一个就是说特许经营权我要是收费权可以抵押，因为咱们国内大部分都是 BOT，政府没有给你所有权，这个项目的所有权是政府的，只给你运营权，所以你可能把运营的收费权作抵押。但是抵押还不够，后期你的融资就需要你的股权了，不管你是基金、资产证券化。包括你去借款的时候，人家说：“你拿什么抵押？你没有所有权，收费权你抵押完了，剩下的就是股权。”但是政府如果不让你股权转让，谁都不会借给你钱，他借给你钱的时候一般说你股权抵押给我。抵押完了，政府不允许转让，那你是白抵押的，所以股权如果不允许转让的话，后期这个项目借钱就很不好借。因此，我们经常跟政府谈：“怎么办呢？”政府一般怕你建不好，所以我们说：“建设期之内你不让我转让，建设期之后我可转让，行吗？”但是还达不到目的，因为我用钱就是在建设期，所以怎么谈呢？我们经常跟政府说：“你建设期不让我转让，但是以投融资为目的的除外”。也就是说，借款的时候我拿这个合同让政府看，我是真正的借款，我不是想转让，不是想跑掉了。政府如果批准了，审核没有问题，允许你转让，你才能借到钱，才能把后期的项目做完。

王老师刚才还谈到低价竞争的问题，这也是我们经常遇到的一个问题，包括前一段网上公布的东营双零价中标，我们实践中其实遇到很多这样的低价中标的问题，只要你是一个 PPP 项目，很多企业都来了。我前天从苏州回来，苏州那边评审一个项目，设定了评分标准，下浮 23 个点，刚才提到回报率，说是 10%，咱们现在的回报率 8% 都到不了，很多项目大概百分之五点多，你要是民营企业，你的借款可能还不够你的回报率。怎么办？都是靠施工获得回报率，所以正常的 PPP 项目施工利润不下浮或者下浮得很少，……。苏州一项目，下浮 23 个点才能得满分，我说：“下浮 23 点，您还有没有利润？”他说：“薛律师你不知道，我们这个项目一做，资格预审来了 20 多家。”后来我说：“太高了，适当的调一下，调多少？下浮 18 个点得满分。”他们就说：“你放心。”最后评标结果一出来，他们全是满分，都会下浮 18 个点。我跟央企的朋友们说：“为什么这个项目不挣钱你们还要去投？”他说：“你放心，我们先拿下来再说，但我们是央企，地方政府也拿我们没办法。最后我们再调合同呗。”（王天义：二次经营吧）对，所以这种情况就导致恶意的竞争。我就跟那个政府说说：“如果低价投标，招标来了之后，你就遇到两个问题，一个就是央企来了，地方政府你

没办法，央企也是副部级单位。另外一个，你招到一个民营企业，只能给你偷工减料，它不可能赔钱来给你做这事。”所以这是非常严重的一个问题。

另外，刚才周主任提到现在的咨询机构和评审专家不负责的问题。就是政府让你做什么，他拿了钱就按照政府的要求，不管这个项目否不合法。很多评审专家为什么说评完了这个项目还不行呢？不是每个人都像你这样懂，知道吗？现在很多的评审专家怎么评呢？我有所知，咨询公司找7个人，我参加很多的评审，到那儿一看，评审专家都不知道PPP是什么，即便有的是经济类专家，有的是法律类专家，但是他没有研究PPP。咨询公司则告诉你：“你们看，这个项目好的话，80分以上。这个项目不好，你就给60分。”60分是通过。前两天我到河南周口评了三个项目，直接废掉了两个，不合法，河南专家对我还很不满意。我说：“你不满意也不行，我是为你负责，如果这个项目通过了，你后期会比较麻烦。”其中有一个项目就已经建完了，补了一套手续。我们在2016年的时候确实遇到这样的情况，因为政府2015年的项目，传统的方式让人家做了，但2016年的时候上级政府说不允许直接发放，必须做PPP，他没办法，只好改成PPP。这就是为什么竞争性磋商，改成PPP你也参与了，怎么办？如果公开招标，可能参与人进不了，怎么办？既然你有磋商，可能好控制。我说：“今年不存在这个问题了，这个项目你有没有痕迹？”说：“已经有痕迹了，盖都盖完了，招标都招完了。”我说：“你现在做一个PPP，到时间再发一个公告，公开招标，这不就矛盾了吗？我怎么能让你过呢？”所以我们是全国各地在做PPP项目，遇到各种各样的问题，正好咱们这个研究提供这个机会，我就借此机会提出我们的问题，跟大家一块讨论，希望各位专家能给予解决，谢谢大家！

### 梁治平：

很有意思，从法律角度看这个问题又相当的不同，非常具体，包括纠纷产生的原因以及整个过程中存在的一些程序问题和解决纠纷的一些可能的方案。我觉得像起堂这么认真负责的，下次应该不太请你了，反正专家很多。但确实这些问题是非常值得讨论的，今天也有很多实务界的、法律界的朋友到场，我想我们今天可以就这些问题来作一些比较充分的讨论，时间也还是充裕的，还有一个小时的时间。

### 王天义：

我解释一下在实际操作之中我们碰到的最大困扰，从合法的角度来说，当然应该公开招标，充分竞争，但我经常开玩笑：像婚姻，你要是全球征婚的话，你最后找的媳妇可能真不是最理想的。因为中国现在有时是非理性的城市政府加非理性的企业，这在招投标的过程中显得非常无奈。比如我们去投标，因为我们是不愿意低价竞争的，但正因为我们以合理价格去投标，这几年也丢了不少项目，中不了。当然，有些政府也算比较聪明，就像刚才你说的两个阶段，第一阶段是技术标，他选三家有实力的旗鼓相当的企业，让这三家企业最后竞争商务标，低价中标。因为他选的这三家都是实力相当的企业，它们往往不会乱来，这也是一个特色。再一个方法就是有些比较成熟的项目，政府把价格锁定，你不需要报价，你投其他内容，政府来评标，这也是一个办法。

### 高西庆：

巴西当时要搞奥运会，它想在几个大城市之间建一个高铁，于是它就全球招标，咱们

国家当时志在必得，当时铁道部还在，然后发改委、财政部都在弄，一定要弄到。后来我们去参加投标，巴西政府锁定价格 400 亿之内，当时有几个大的国家去竞标，如：中国、韩国、日本、德国等，打到最后一家家撤出去了，为什么？因为 400 亿算来算去太低了，弄不了。咱们中国已经是最有办法弄的了，都得 600 多亿，根本不可能办下去，最后就不建了，所以定价问题还是很难办的。

### 王天义：

我倒主张 PPP 项目不宜过大，不宜太复杂，太大、太复杂的话，确实不太好操作，所以还是应该规模适度，太小也不值得。

### 薛起堂：

您刚才提到捆绑的问题，他把若干个项目捆绑到一块，如果你是道路，我也成了，我们实验当中，比如说十条道路捆绑着。但是，道路、学校、医院，你们为什么捆绑一块？他们说：“我们想找家央企，但央企说了低于几十个亿不参与，所以捆绑一块。”

### 王天义：

我的理解：捆绑是可以捆绑，但是捆绑是要在精细计算的基础上来捆绑。每一个项目投资状况、投资回报要算得非常精准，之后可以捆绑招标。就是说，账得算精细，而不是一笔糊涂账，肥瘦搭配，拍脑袋说 400 亿，但是 400 亿能赚多少不清楚，那不行。

### 周凯波：

我们实际工作中发现，很多地方的领导是希望一个片区、一个城市的基础设施包括公共设施，全部打包成一个项目。第一，他没有政治问题，我找的都是央企，找的是天义的光大国际，不是找的薛律师的某某小的民营企业。第二，他确实也考虑这个项目能否实现的问题。不是说民营企业都不好，它确实在资金实力、融资能力上是缺乏的。目前，我们这个制度下他做不到央企的水平，做不到央企的融资能力。那么，怎么办？他又想做，现在 PPP 热，他也不知道里面能赚多少钱。讲句实话，我原来是管施工队，他就是在建筑领域赚钱，哪怕你下降 20%，他还有招。我看了一个工地，他真有招，他给你偷 5 公分、偷 8 公分，他就计价，招一个什么监理公司，这 8 公分的建筑量又是他的，他完全有能力，还有材料。

### 王天义：

刚才因为时间关系，一些东西没有展开说，从 PPP 的角度来说，其实三个能力：一是投资能力，第二是建造能力，第三是运营能力。从政府角度说，如果社会资本同时拥有这三种能力，他是最理想的合作伙伴。但往往社会资本当中很难有三种能力集一身的。（旁：光大怎样？）我们建造能力差一点，我们建造是外包的，但它也集两种能力，投资、运营能力。我的观点：从政府角度说，你应该找那些同时具有投资、运营能力的，而不是同时具有运营、建设能力的。为什么？因为你和一个具有投资、运营能力的企业合作，从运营角度说，他就可以把工程外包控制得死死的。为什么？我后面要运营呀，你建不好，我是不接受的。这就是目前建筑企业做 PPP 为什么有问题的原因，因为他只有建设跟投资能力，运营他不管。如



果这样，那么将来运营可能就有问题。我们建了很多 PPP 项目，一般我们的工程外包，我们是管理者，所以政府不用担心。我后面二、三十年的运营，我会把工程的造价、工程的质量把控得死死的，为什么？因为我要接盘的。我想最糟糕的一方就是只有投资能力，没有建造能力。要不就三种能力合在一起，成立一个特别 SPV 公司也行。

### 邓 峰：

谢谢梁老师！谢谢王老师今天作了这样一个演讲！因为时间的关系，可能有些具体的、有争议的问题没有展开，我们的争议也比较多。我有一点评论和一个问题，评论是包括今天王老师讲的有一个很重要的观点：要建立一个统一的 PPP 中心，然后我们是处在财政部和发改委的打架之中。实际上大家可能对 PPP 的内涵等等都在争论，因为我也加入过很多 PPP 的巡讲，大家都是在两大部委的格局下来讨论。有的支持财政部，有的支持发改委；有的可能七分支持财政部，三分支持发改委；有的三分支持发改委，七分支持财政部。差不多就是那个搭配。包括刚才王老师作的这个 PPT，我就在想这么一个问题，比如说北京大学法学院，国家每年都给北京大学法学院差不多一天一万元的经费，然后国家可能会给我一块地，这个地也是特许划拨给我们的，然后让我们自己去招法律硕士、办班来维持我们正常的开支，对我们的收费有管制，对我们的学位有管制，对我们提供产品的任何一方面都有管制。如果我们不讨论这两个 P 究竟是什么涵义的话，这算不算 PPP？它不在这两个部委的框架内，但是我觉得它符合你讲的定义。也就是说，现在我们所有的 PPP 人讨论什么是 PPP，都是在财政部和发改委给定的范围内来讨论的，我觉得这恐怕不符合 PPP 本来的涵义。比如东营的公司我觉得它最开始的时候也是 PPP；比如说交通部搞的高速公路的建设，我觉得它也是 PPP，所以关键看你怎么来理解。就像刚才梁老师讲的，我们突然有一个新的名词，然后我们觉得这个新名词是这个涵义，可是事实上它没有什么很特别的问题的话，那么它在法律制度上，在它原有的财政监督制度上、预算制度上，它没有什么很特别的地方，有可能是从理论的观点上看是这样。如果说它有什么特殊的地方，而这种特殊性使得它和很多其他的事件不一样，我觉得这个恐怕也是一个问题。包括大家都在讨论的行政合同还是民事合同的问题，它叫作什么名字其实不重要，重要的是这个合同和别的合同有什么不一样，它引发什么问题。它叫行政合同还是民事合同，都是同一帮人审，只不过这帮人原来在民二庭，现在到了行政庭，他在知识上有多少是新的？因此，我觉得我们的 PPP 现在的问题其实是比如没有反映我们在高速公路经营权上有什么失误。我们在给很多的比如说国有企业的承包经营，要我看过去这是更标准的 PPP，那它有没有什么失败的经验？这是我的一个评论，当然这个可能跟定义是有关系的，这也是我想问王老师的一个小问题。

第二，我想说的是一个比较正式的问题，刚才大家讨论了合理回报率，合理(Reasonable)实际上就是 Fair，就是公平回报率。公平本来就是不一样的，这个词的定义本身不是问题，但是我想说的是，PPP 的公平回报率可能我们都是预测的，我们无论怎么弄，它的成本、它的收益，它未来会多少人使用，也就是我们所说的流量，这些都是你预测的。如果预测错了，怎么办？谁负责？怎么负责？是发改委审批部门负责，还是地方负责，还是咨询专家负责？我觉得这是一个最根本的问题。我是学法律的，首先想到这个问题，所以我想请教一下王老师。

### 高西庆：

抱歉！我没听到前面讲的两家打架的事，但是我知道两家在打架，因为我听财政部那帮

人说得多一些。就是说，在中国这个特定环境下，世界上没有一个国家像中国这样强势推动国企，而且国企在整个市场所占的地位这么大。我是听财政部的人讲（发改委那边听得少一些），我听楼继伟说这事，我知道他的行事风格，所以我说这事在技术上其实有很多疑问。但是，从国家层面上讲，我觉得这是一个很好的事。为什么？因为以前做的所有项目完全就是国家在弄，咱们多少万亿出去了，不都是整个国家弄出去的吗，那还算什么账？基本上不算账。尤其是从西部来就到西部去了，西部大量的那么好的铁路、那么好的公路，贫困县那儿的高速公路，好几个小时我也看不到几辆车，这怎么赚钱？所以，在这个意义上讲，我认为推动这个事是好事。我同意刚才王主任说的，推动这个事是第一位的，这个时候你不要说这个事具体有什么毛病，你给它建立一个机制，这是重要的。我看到财政部当时说：“所有要求财政部投资的都给国有弄了，那 PPP 怎么办？”于是国有控股的就有人在骂人，我说：“这是好事呀，至少没有说所有的投资都要国家拿钱呀，至少你把老百姓拉进来了。”这事我是从这个意义上讲。当然这个意义上就有一个很重要的问题，就是说，怎么能够使人进来？这就涉及到刚才说的合理回报的问题。刚才我也讲合理回报是多维的，但是我不同意你刚才说的，你说搞一机制规定说发改委或者谁来审。中国最大的问题就是政府管得太多，当然我只是说这个领域，咱们别扯到别的地方去，免得出问题。问题就在于整个经济领域，政府的权力到今天仍然过大，所以 PPP 这事本身作为概念上我非常同意，要推动，但是政府要好好地检讨自己，你要从不该你管的事情上全面、彻底的撤出去。你就管你能管的事，你不要把你不能管的事管起来。我在中投这几年的体会是：我们在全世界很多地方搞基础设施什么的，觉得 PPP 很好的方式，我们可以进入，问题是我们进不来。但发生一奇怪的现象，因为 PPP 是美国人弄出来的，可是美国推不动，美国有很少的 PPP，我从 2008、2009 年开始跟美国的各大城市、各大州有这方面需求的市长、州长都谈过，而且很多时候都是他们哭着、喊着找我们，结果谈到最后发现一个也谈不成，为什么？我自己考虑是美国的机制里面市场实在太大，政府要出钱受的制约实在太大，所以它每次推到中间就推不动了，就转回来了。旧金山、洛杉矶、华盛顿、芝加哥、纽约、费城这些城市里头我们都一块谈过，当时都是信心满满，拍着胸脯，但后来就不行了，搞来搞去搞不动。当然这是美国的问题，你看美国各大城市路烂得要命，但它至少还过得去吧，除了纽约市之外，还可运行。所以，我想：“到底哪个好，哪个坏？”你还不能一味说：“你看，我们的路多好！”我们的路很好是最近多少时间的事？我印象最深的，我去过尼日利亚，你看尼日利亚，那是 70 年代，因为石油赚那么多钱，修了大量公路，当时专门成立一个委员会，专门花钱的委员会，直接的讲就是把钱花光了，结果请了全世界最好的公司到那里去建基础设施，今天你去看，尼日利亚的高速公路仍然非常好，80 年代建的，到今天，过了好几十年，路况仍然非常好，但其他的设施一塌糊涂，所有的路边设施没有一个好的，栏杆都坏了，但路面本身仍然一点坑都没有，很奇怪！你说你建得好，你还得有时间呀，就是你的 BOT 里面有一个 0 在哪里？这个问题往后面你会看到。所以在这个意义上，我认为咱们得考虑一下这个因素，你把政府的职能往后退。在中国特定环境下，你说“政府职能不可能都退了”。如果你把政府职能真的下放给地方，就是每一个要做项目的省、市、县，由他们自己来作决定，在这样的情况下，他才有可能以他的名义把项目真正做好。当然，你说“他会想出更多的办法来吃国家”，刚才是谁提建议搞一个委员会来定合理价格？其实我认为不是定合理价格，而是定合理价格的要素。就跟“政府采购”这个概念一样，你订出来一堆东西，说这些东西你必须怎么做。像美国人的 Public-private 合作，他就是把所有的原料价格、人工价格、通货膨胀率等等把因素都考虑进去，因为这里面绝大部分因素都是公开的，你也找得到，你说过了一段时间变了，变了，过了一段时间你再开会。所以我觉得你们刚才提的那个办法非常好，就是把建设协议和运营协议分开，你把政府采购，把政府职能限制到最小。这样的话，可能如你所说刚开始市场大家都低价竞争，但竞争之后就会好起来。当年我在证监会的时候，我们刚开始说要让律师进

入证券领域，很多人反对，当时我说：“这一定得有，没有就不好办。”结果弄了不久，所有律师都找我，你看：“律师界完全是无序竞争。”因为刚开始一家说做一个项目要20万，下一家说要15万，下一家说5万，再一家说不要钱，在很短的时间里，所有的律师就发现这没法做，最差的律师来做。后来我们就把整个的机制修改。司法部当时还真是有办法，幸亏当时没有说把它收回来，让国家重新做。做到今天你可以看到，现在市场上这种情况没有，至少在证券市场里律师来做IPO说“不要钱”的没有了，他没法生活。所以，你得让市场有一段无序，但是你把这些约束得定下来。

再一个就是薛律师讲的，你去做，坚持原则，治平说你这样做，今后没人请你做。确实，当时我在证监会的时候，会计师界有一个很受人尊敬的先生叫朱祺珩，是当年中律协的书记，他在深圳搞了一个会计师事务所，他经常写东西，他告诉我必须要按照规则来办，结果他按规则，找他的人越来越少。当时我们全力支持他，但是没办法，人家就不找他，最后老先生年纪大了，所以不干了，他的会计师事务所做不下去。但是今天转回来了，今天你看看，现在整个司法系统按规则办事的风气起来了，所以这个需要时间来弄，我看你还是得坚持，虽然你在那个律师事务所可能做不下去，你可以到证监会、保监会去做。但是这个平衡一定得做好，你不能因为……。就是说，我们的政府真正要管的就是这一块。吴敬琏老师一直讲：“有的人说这些问题都是因为市场经济造成的，而我认为这些问题都是市场经济推得不够所造成的。”我觉得就是他说的这个道理，很多东西都是人家实验了100年、200年的东西，而你现在还说：“哦，我这个政府搞了3000年，就这个习惯，不用做。”那不行。

最后一个，刚才你提到契约精神，我觉得这个非常重要。我为什么支持？咱们政府有一天忽然觉得应该为人民服务，过年过节我们的高速公路都不收费，当时楼继伟还在中投，说，“这哪有契约精神？”我说：“这跟契约精神有什么关系？”他当年在财政部作副部长，曾经经历过这些事，就是很多高速路都是跟私人企业或者外资企业签协议弄下来的，当时定下来说：你收益甬太高了，原则上就是6%的收益。大家都同意，结果到今天他说我一算账，把所有假期算起来，整整拿掉一个100%，你到了5%都赚不到钱了。提了好几次，我一看他要黑PPP，我说他在那儿可能还好，但是现在他走了，我们不知道……。第一要务就是政府的契约精神，而不是老百姓的，不是民企的，这都没用。

### 林家彬：

我是国务院发展研究中心林家彬，我先说我的观点、结论。中国现在PPP弄得过热，习要降温。其实非常重要的一些关键词几位都提到了，王总说非理性的政府跟非理性的企业在一块搞。高老师讲政府管得太多，权力太集中，刚才又讲到契约精神。这都是非常重要的因素。其实两年前搞第三方评估，本届政府推进工作的一个重要手段就是年初布置工作，然后到8、9月份派督查组 and 第三方评估搞督查和评估。2015年初天的时候，我们中心就接到这个任务，增加公共产品和公共服务的供给，这个事做第三方评估。算起来又分成四块，其中最主要的一块就是PPP，当时我们一调研就发现了很多问题。两年过去了，应当说这些问题都还没有解决，除了一些能力建设有所改善外。因为当初中介、咨询等能力都还不足，回来以后就各地大学纷纷建立PPP中心。除了这个方面改善以外，其他那些问题我觉得一个都没有解决，甚至更加恶化，从刚才几位讲的那些例子可以到时候进一步证明这点。当时我们觉得这些问题首先就出在政府强力运动式推PPP，造成的弊端很大。因为发改委、财政部要建立项目库，让地方报项目，这实际上又变成一种政治压力，压力层层传导、层层放大，地方就把各种适合不适合的PPP的项目都包装成PPP，项目一下就搞了很多，这里面就有很多按

照刚才王老师讲的这些理念、原则，不适合做 PPP 的都变成了 PPP 项目。当时我们开玩笑就说：“PPP 本来应该是政府和企业自由恋爱的结果，但是现在是当爹妈的在这儿逼婚。”就是说，把很多本来没有爱心的人也弄一块去了。

再说契约精神，它是一个非常重要的点，民营企业不敢跟政府在一块玩，因为你政府这一届领导答应的事，换了领导，可能就不认这个账了，这样的事是经常发生的，所以民营企业一般是不太敢来参与的。那么敢参与的就变成这些带中字头的大央企，包括像王总光大这种级别很高的央企。这种情况造成一个副作用，就是客观上造成“国进民退”。那么国有企业改革现在也不大好讨论，本来国有企业应当在民营企业不愿意干，干不好的领域去发挥作用，但是现在完全超出了这种范畴，这对于我们整个改革、经济的长远发展都是不合适的，或者说负面效应是可以预想得到的。我们当时已经提出了这些问题，PPP 确实需要降温，当时把 PPP 演变成一种融资方式，这种问题当时都发现了，但是这两年没有得到丝毫的解决，我们这个包装商也没有起到作用。

### 王正德：

我请教几个问题，去年我在青岛年会上听过天义作的精彩演讲，刚才您讲的几个大的观点我们都非常赞同，我想请教您几个最近困扰我的问题：一个就是刚才大家也提到，因为现在政府不会财政补贴的项目，实际上原来地方政府通过它的一些什么人大的函等等，以财政的形式作一些方面的支撑，把某个问题解决。但最近财政部在这方面有非常严格的要求，如果地方政府没办法为这些征信的话，或者它的租期越来越有限的话，那么未来的还款在我们的 PPP 项目上会成为非常大的障碍。最近我看到一个省市，包括前两天大家都知道，贵州一纸公文，好多以前的项目承诺函就无效了，那么未来会不会再出现这种情况？这个对我们来讲，影响是比较大的一个事情。再有就是银监部门“名股实债”，因为现在咱们做的 SPV 等所谓的股权资金、银行资金包括保险资金，咱们现在的情况是有大量的夹层资本在里面，这么大的数量，当然谁也无法承担这种金融风险，所以是夹层。夹层的结果就是什么？肯定要有有一些收益的明确设计，至少是接近 50 万。但最近银监部门包括一些相关部门对此又做了明确规定，不能接受或者限制，这也是一个矛盾，现实的需要和监管之间的矛盾，包括财政部门，包括银行、保险资金，这两方面是一个现实需要和监管之间要解决的问题。

再一个，因为您的经验，您在政府部门工作过，我特别想请教您，咱们此时此刻所谈的 PPP 和这么多年以来一直搞的 BOT、BTO 的区别是什么？以前咱们搞了好多年，以前也没有喊 PPP，这个词是近两年的事，到底它们截然的分别或者分水岭在哪里？因为我原来也在政府部门工作过，也在央企工作过多年，我觉得它们没有什么大的区别，只不过我们现在可能更系统了，或者更体验出来了，更加的有一些更细的、定量的、明确的分析。以前只注重一些特别大的事，现在老百姓拿国家的大事情来推动它。我是否可以这样理解，它跟以前没有什么特别大的区别？

### 王天义：

我先简单的沟通、交流一下：一个，现在中国的 PPP 我觉得的确有两点，一般我们还是讲“情怀”，还是要对 PPP 高看一点，它还是好东西。但是，用好它并不容易，针对目前中国 PPP 过多、过热、过滥、过闹的状况，还是要讲两点：一要减速，二要减量。减速是放慢一点，人家做了二十多年才搞了几百个项目，我们两、三年搞了两、三万个，好像太猛了

一点，所以要减速、减量。我到联合国说，人家目瞪口呆，人家觉得不太可能啊！反正现在是太猛了点。刚才谈到政府的风险，“现在的 PPP 跟过去的 BOT、TOT 等有没有区别？”我的理解，它们没有本质的区别，过去 BOT、TOT 就是非常典型的 PPP 模式之一。从这个角度来说，中国跟国外的 PPP 几乎是同步的，尽管当时我们没有把 PPP 的概念引进来。这个概念还要感谢楼部长，是楼部长在 2014 年率先把 PPP 这个完整的概念介绍到中国来的，在此之前，我们从 90 年代末，甚至更早一点，BOT、TOT 在中国就施行了。当然 PPP 这个概念引进来是比较晚，是 2014 年的事情。如果说现在的 PPP 与过去的 BOT 等有区别的话，就是现在财政部希望 PPP 模式当中，政府能够出资入股，而不控股，这是财政部的想法。这个想法有其合理性，政府出资入股有几个好处：第一，解决信息不对称的问题。我参与决策了，至少我参与董事会，参与了决策。第二，给平台公司提供了一个盈利的空间。他闲着也是闲着，他出点资入股，但不控股。现在有的政府一控股，就变味了。控股什么意思？政府既不缺资金，也不缺效率。既然不缺钱、不缺效率，那你就不要做 PPP，你自己可以做呀，PPP 模式不是必须要做的。

的确现在 PPP 有太多的问题，我现在做企业了，从企业角度来说，企业要有识别风险、化解风险的能力。比如说光大国际现在在全国做了 200 多个 PPP 的项目，17 个省 80 多个城市，现在看来我们成功率大概达到 95% 以上，这还是很高的。日本的成功率是 99%，日本 500 多个 PPP 项目，失败率 1%，那么成功率还是很高的，因为日本这个国家干事挺认真，所以它的成功率非常非常高。我们在东部发达地区的项目，几乎都是成功的，没有失败的，基本上没有欠费。合理回报，这就够了。所以，企业要有识别风险、防范风险的能力，最好的选择就是选择恰当的地区、恰当的城市再加恰当的项目。什么项目？比如说污水处理，这是城市政府必须干的事，他们的财政支出压力不大。比如一个城市的垃圾焚烧发电，那么一吨垃圾他支付你 50、60 元，算起来一年一个城市才几千万的财政支出。当然如果选择中西部地区、欠发达地区，那还是要考虑投资风险的。

### 高西庆：

收费方式，收费得专门建一账户，否则，你还是可能拿不到。

### 王天义：

财政方面，我们大部分项目都能够实现按月支付，即使有一些城市很难专款专用，但他一般是按季度给你补平或者按半年给你补平。最差也是到年底一次性给你彻底找平。

还有一个，刚才谈到民企不敢找政府合作。这只是问题的一个方面，还有另外一个方面，很多政府也不敢找民企合作。刚才邓老师谈到 PPP 概念的问题，我想这个概念可能是要界定它的内涵和外延，不能太宽泛，太宽泛的话可能不好操作。还有一个，从 PPP 的角度来说，我觉得这几个理念是一脉相承的，比如合理回报，我说它是一个非常核心的概念，不等于说 PPP 就合理回报一个理念。风险分担、利益分享、激励相容、契约精神、物有所值、承受能力、长期稳定等等，它们构成了一个理念群，但在这里是有核心的，合理回报可能非常非常重要。刚才谈到有些项目如果出现风险怎么办？一旦出了风险，比如刚才说的，一般现在项目当中政府设定了保底量，那就意味着政府要承担这个风险，所以说风险分担、利益分享是通过机制设计出来的，通过相应的付费机制体现出来。一旦出现决策失误，那么这个风险是不应该由企业承担的，因为项目是政府策划的，你策划的项目，你制定的 PPP 方案，那

么企业的资金投进来了，效率提高了，项目管理得很好，如果将来出现客流量不足包括法律的风险等等，我想这些可能还是要由政府来承担。政府要承认 PPP 项目策划的失败，你不能把风险全部转嫁给企业，那是不公平的。

### 邓 峰：

王老师，这个地方我稍微讲一下，我说的那个问题可能比那个还要细致一点，我们举个简单例子，以高速公路为准，比如说通常一条高速公路的建设成本大概是在 6000 万-7000 万人民币/公里，我们在 1997 年建造广深高速公路的时候，实际的建设成本是 1 亿人民币，那么建设广州高速公路的时候，实际的成本是 9000 万人民币/公里，因此，在你作预测的时候，这个成本是你预测出来的，但真正建成以后，会发现预测成本和实际成本不一样。它可能有很多原因，比如说广州高速公路是因为绿化的原因，广深高速公路可能是因为县里工程的原因。第二，政府设一个流量的保证，这个流量也是推测的，因为这条高速公路的收入是“取决于未来有多少个轮子在上面跑”，这是威廉姆森的话，而这个预测通常是失败的。比如说广深高速公路就预测失败，因为它的预测过低，所以它拥挤不堪，高速路变成了慢速路。但是香港这边和广东这边两个是四六分成，然后他们的收益又非常高，纯属于暴利，可以这样说。但是有很多的高速公路，它实际上就像高老师讲的，根本就没有收费，你这个流量也是预测，也就是你政府要担保那个流量是预测的，然后实际的收益会出现，也就是政策会变动，突然有节假日，这个收益实际上也是变动的。就是说，你所有能够依赖出来的这些东西，计算那个东西的成本、收益、价格都是变动的。

### 王天义：

为什么讲合理回报是非常重要的？就是在这个机制中最后把风险分担、利益分享、激励相容等都加进来，最后都能围绕着始终让企业处在一种合理回报的合理区间，但不是固定回报。比如说北京地铁，现在看还是比较成功。当年就讲了，客流量如果达不到 60 万，按 60 万计算，如果超过 60 万，这块收入政府拿大头，大概政府拿到 90%，企业只拿到 10%。就是通过这样的激励设置，可以确保不产生暴利，也确保你有合理回报。

### 邓峰：

但是问题就在这儿，如果你设一个合理的区间，你只能做短期的合同，比如像高老师讲的我把各个合同分开，有一个来负责三年的建设，三年那个周期我预测可能大概会有一个区间，现在你预测三十年，也就是说你要把那些建造、运营然后再把所有权转移等所有的三十年合同加在一起，然后你把它叫作 PPP 合同。可是，实际上建造我完全可以叫一个很具体的人来干，然后运营我每年一运营，比如他对北京大学的控制就是每年一拨款，这个款每年都是可以调整的，为什么央企可以来做，国企敢做？就是因为国企认为你不会对我亏成什么样，我是靠政企关系替代的合同，我取得了这个保障。现在问题就在这里，你这个实际的运行和合同之间是矛盾的，而你这个合同全部都是建在，不客气地说，是建在沙子上的。

### 王天义：

是这样，一个情况是考虑历史沉淀成本，就是说你现在建设的成本和十年后我建成的成本大不一样，但是我现在既考虑当时的建设成本，这是个沉淀成本，它是不变的。第二点，

考虑到 CPI 的一些变化，一般跟政府的协议当中都有一个调价机制。比如我们做垃圾、做水处理的报价都是根据 CPI 来调价，一般情况下如果 CPI 超过了 5%，就自动调价，规定两年一审查，两年一调价，确保这个动态调整的合理化。所以，在这个过程中我觉得还是以完全契约为基础，以不完全契约为补充的，这样才可能是一个完整的可持续过程。

还有一个，清华 PPP 中心还想做另外一件事，我也想听大家的意见，看能不能做？比如我想搞一个决策支持系统，也就是把 PPP 的决策支持过程用软件系统辅助决定系统。大家谈到现在要测算比如说合理回报，各行各业的合理回报，会搞一个软件。比如说物有所值计算，在这个软件里输入不同的参数就会有不同的结果。那么大家会说：“这样的话，咨询机构就没饭吃了”，不会的，这是一个决策支持系统，也为咨询机构服务。比如说垃圾焚烧发电，到底合理回报取决于哪些因素？所以我想做这样一个 PPP 的决策支持系统，刚开始先锁定“合理回报”和“物有所值”两个重要的参数计算。

**高西庆：**

这个想法非常好！我们也试过，在中国，最难的地方就在于信息的不公开。在政府跟你有利益关系之前，它对信息不关心，但等他一旦跟你有利益关系的时候，他马上就开始控制信息，因为他们控制信息的发布。现在有很多信息你拿不到，在所有别的机制之下都可以拿到信息，在我们这儿只要稍微有一点利益关系，你就拿不到信息。所以，就像郑峰刚才说的，最后不是靠的合同，靠的是政企关系。哦，他一看你是光大，那算了，你要找到上面哪个人把我们整一顿，他才给你，他不是因为合同上这样说了。我前面不是建议由上面（不管发改委也罢，财政部也罢）搞出一个参考系的因素，所有这些参数全部列进去，这个可以的。可是参数最后落实的信息必须政府要在整个的中央层面组织推动，所有信息必须公开。现在其实比原来好了很多，但我因为有时候在仲裁有案子，我发现政府跟某一个企业签了协议之后，两人打起来了，信息拿不到，政府说企业赚了很多钱，企业说我亏了一大堆，到最后政府该给企业付钱的，就是不付。不付呢？信息政府就捂着，这你就不好过了。

**王天义：**

所以，我更关心国企本身。

**高西庆：**

你代入的参数不对的话，你能做什么？

**王天义：**

比如说现在的污水处理、垃圾焚烧，这个模型我可以做得非常非常精准，因为我们是行业骨干，我很清楚。参数准了，结果就准，我倒逼政府，你把参数给我弄准了，我就给你非常精准的结果。

**高西庆：**

我觉得你必须拿出第三方来，就是说你和政府之间的关系存在一定的合同关系、厉害关

系，政府是其中一方，他要根据这个参数付钱，他才给你提供参数，所以必须要有一个机制，政府拿一个第三方，这个跟你没关系的，大家都参照第三方的数据，这才可以做。否则，你很难。你前面提到你们准备搞 PPP 指数，这也非常好，当年我们自己搞了一套，因为世界范围内有各个政府的政治稳定性的指数嘛，后来中投公司自己搞了一套，为什么？因为我们发现他们的跟我们的看法不一样。比如巴基斯坦在他们的那个指数里面是最后一位，对我们来说，我们觉得巴基斯坦还不错，因为各种原因吧。所以，这些都很好，但是你最终的要把它作决策、作依据的时候，这里就有大量的信息不对称。现在有政府的人在这儿，我觉得最好是政府推动这事，政府有信息，把信息作为一个独立的第三方，让他来处理。

### 周凯波：

我插一句，现在我在悄悄的干这事，为什么说“悄悄的”三个字？我不代表发改委，本人能力有限，不是主任。我想通过一个私下机构做 PPP 的信息架构。现在我们正在和一个城市谈判做试点，这个层次的领导也非常希望……，就是来的人、来的队伍他的信息对不对，我不管，他有什么样的问题或者合作精神、契约精神怎么样，我们通过大数据对这个企业、这个单位进行锁定。现在我们的框架大概有二十几个元素，在做这个层次的 PPP 信息。美国人也找了我，因为我们是国际合作，美国人拿出一套软件给我演示，就是你谈判的人员是什么职位，什么层次，他都有一个打分的系统。我觉得很特殊，我把他们两个嫁接在一起，我说你们两一起做这么一个游戏，就是对整个城市玩 PPP，包括哪些因素去考虑。我在悄悄地走，我现在不敢上线，我在四川的一个城市准备试点，不大，但是有用就行，我想做这个东西。

### 王天义：

我想可能 PPP 需要增加科技的含量，增加一点创新手段的支持，特别是清华大学这种以工科、以技术创新为特色的大学，它的 PPP 中心一定要有这方面的特色。我后来跟清华的校领导交流，他们觉得挺好，但可能具有挑战性。

### 周凯波：

那是肯定的，不只是对垃圾焚烧。就我的个人理解，对你在这个行业所有信息的数据采集，我要给一个公正的评价，而不是政府或者你自己去评价，我们通过第三方，但是这个第三方也确实有我们国家部门的授信，他的评价系统的信用是高的才行。我们现在选择的就发改委认可的一个信用评价公司，由他来做这个事情，但我现在没有公开，因为是私人聊天。我是想做这个我们 PPP 今后的信息系统。高老师讲得非常对，政府和企业之间的合作其中双方系统都是不公开的，不管是没有利益还是有利益，都是没有精准公开的。其实 PPP 玩到最后就是要清晰无缝对接，我们才能够有所谓的合理回报。否则，都是一个陷阱，而这个陷阱谁也不知道会踩多深。正因为如此，我们的民营企业家在做具体业务的过程中就担心：“唉，周主任，这个事能不能做下去？”比如说我做咨询服务，要我保证能不能做。我说：“各位，对不起！我不能保证，因为信息不对称，你是不是跟这个市委书记特铁？”我就只能问这句话，什么叫“特铁”？你自己去理解。我经常讲：“你要把这个要搞清楚，这个领导是不是有政治风险？你别站错队了。”我在四川，说实话，没做一个项目，投了 8000 多万，搞一个项目开发，“咔嚓”，领导换了，死了，沟通了一年多，什么进展也没有。



### 王天义：

现在一个 PPP 要搞二、三十年，二、三十年在中国要换多少届政府啊！这个政府关系铁，能保证你进入，但能不能保证你持续运营？所以，这是为什么现在国企可能好于民企，原因可能也在这里，国企维护政企关系比民企要容易些。但是还有一点，我觉得对地方政府不要太悲观，这么多年我也在地方政府干过，地方政府现在还是越来越理性，因为现在地方政府领导学识都蛮高的，虽然现在面临这么大的压力，但政府还是趋于理性，所以我们对中国地方政府的契约精神还是应该给予期待。

### 高西庆：

他说那个很好，就是你就在地方政府之间进行竞争，搞一个事，把这些东西弄出来，说我这个地方好，大家都愿意跟他来签了。（周凯波：这个事情他给钱，他给费用）这样，大家都愿意去这儿。

### 周凯波：

我并不是悲观者，本人就是专门干这个的，但是我觉得应该明确两个字：要理性，而不是膨胀。理性的态度就是你应该用一些数据和科学的方法去了解这个事情的背景。同时，从情怀上，你应该有足够的大家心，你是真心想干 PPP 的，把内容给我搞明白了再说。你别以为赚两年钱赶快走人，说实话，这个就是违反我们 PPP 的基本精神，这是我个人不认同的。我个人讲课时经常讲：“你把 PPP 的基本精神搞清楚”。刚才王老师讲得很好！

### 王天义：

所以我说三个“行”嘛，从去年一直到现在我还是坚持的。一个是中国 PPP 理念先行，第二是量力而行，第三个简单易行。

### 邓 峰：

我的理解是，比如说我是一个民营企业，然后我的民营企业之所以投资 PPP，在我未来的三十年里面有 6% 的回报，在我们多元投资里面它相当于买了国债，就是收益比较稳定，但是风险比较低，可以对冲我的其他高风险项目。所以，一个公司纯粹做 PPP 来获得一个高收益，其实如果是站在一个公司的角度上来讲，我并不认为这是一个很好的投资。当然你们是集团，那是另一回事，我是说民营企业，民企投资 PPP 并不见得要求投资收益率有多高，只是和它的资金结构是有关系的。

### 王天义：

对，国企比民企作 PPP 有融资优势。

### 邓 峰：

还是政府信用问题，只要政府信用好了，比如很多上市公司它的很多钱都存到银行去，

做银行理财，银行理财每年才 4%、5%，但我有一个对冲嘛，我别的地方可以加大风险，所以这个不是问题。

王天义：

现在民营企业融资成本大概都在 8%以上。

姜强：

所以正常回报率它就亏了嘛。

邓峰：

我的意思是说民营企业进来不是回报率低的问题，而是政府不守信用的问题。

王天义：

回报率不够高，几个方面原因吧，其实相对国企来说，民营企业有两个能力不足，当然是主观、客观：第一，它的融资能力不足。第二，他跟政府的议价能力不足。这两个不足，你埋怨谁呢？

邓峰：

对，后面这个肯定是跟政府的信用有关的，但前一个问题其实是一个很大的问题，今天没有讨论，比如在美国最高法院，美国最高法院对于你这种东西的资金结构是要管的，我不能说最后我只出 1 个亿，然后剩下的 100 个亿都向银行去借，我等于把利息成本转嫁给了消费者。你既然是公共产品，连资金结构也是要管的，股权、债权比是要管的，但是在中国，可能因为大家都忽略这是一个对消费者而言的事情，所以就……。今天我们也没讨论这个层面，现在杠杆率、证券化、股权债权比是一个很大的问题。

傅郁林：

我说一句话，我是研究纠纷解决的，我在这儿来主要是想知道整个行业的状况，我想问的问题其实律师已经率先讲到了，就是合同的性质。我想说的这句话是什么呢？就是说如果有立法，千万不要把它定性成为一个什么行政许可合同，你哪怕开放不直接都 OK。包括现在行政特许的这个合同，能不能进入仲裁，能不能做民事诉讼，现在的《行政诉讼法》制造非常大的麻烦，我现在听到您讲的所有的理念几乎都符合民事的，所以如果你们将来讨论规则，哪怕你不定性都好，一旦定性说它是个行政许可合同，就彻底的完了。我们理论的解读，实践的再做其他的纠纷解决，立法全部都废掉了，都没办法了。

王天义：

我记得去年在清华，清华公管学院跟法国一个什么机构交流 PPP，当时我也参加了，当时问到了法律性质（邓峰：法律界打架最厉害），法国专家说：是民事案还是刑事案有那么

重要吗？

**傅郁林：**

对，包括现在我们很多定义“平等主体之间什么什么东西”，我说：“你不要拿主体去确定，你要拿客体去确定，什么东西都限制其实是看它的内容，所以不要给它定性，相对还有点开放的地方给它。”

**王天义：**

所以我就担心中国现在 PPP 做这么大、这么快、这么乱，将来哪天一地鸡毛，反过来一大堆官司，到时法律界又有活干了。

**薛起堂：**

这是肯定的，不是说以后不给它定性，而是现在行政诉讼法包括司法解释已经给它定性了。就是说，如果你现在不采取措施的话，发生纠纷就只能走行政起诉。而对于社会资本方来说，走行政和走民事完全是两码事，走行政诉讼就意味着你很难胜诉。而走民事，特别是如果你要约定仲裁，我们早几年在做 BOT 项目的时候，就出现了一个问题，给一个政府做一个高速公路的项目，我们当时约定的是北京仲裁委员会仲裁，政府那没注意，最后发生纠纷了，政府说：“你起诉我吧。”我们直接申请仲裁，他拿到北京仲裁委员会的申请书一看：“啊，还得跑北京仲裁呀！”这可控制不住了，说：“谈谈吧，别诉了”。所以，他的这个约定包括它的性质，对于社会，对于咱们企业来说是很关联的一个问题。

**傅郁林：**

我说的是最底线的，你起码不要把它定义为行政的，当然你能够直接把它定义为民事的那当然更好了。

**王天义：**

将来 PPP 到最后需要动用法律来解决的问题越少越好，如果像日本那样成功率高达 99% 最好，那就是失败的案例很少，但中国我很不乐观。

**薛起堂：**

咱们国内以后会有若干个法律问题，就像你们刚才提到的，咱们政府 5 年一换届，谁做 PPP 的时候就问：“你认识市长、市委书记吗？”不熟都不敢去做。我经常跟企业说：“熟也没有用，5 年换届，走了就是好的，干不到头，折了，下一个领导：‘上个项目是谁做的？给我查，有没有问题？有问题，给我停了！’”

**王天义：**

所以选城市、选项目比选市长重要。

**薛起堂：**

从我们的角度来讲，一定要把法律问题弄稳妥了最好。

**高西庆：**

我就刚才傅教授说的这个问题延伸地说一个问题，现在有一个可能有一点危险的倾向，就是以我们的央企为主的，也有一些别的国企，他在外面不管是做投资，还是做生意，碰到了纠纷，居然有几家在国外声称“我是中国政府的一部分，我受主权豁免保护”。现在已经有好几个案子了，本来政府豁免这个问题全世界主要就是两个国家一直是比较保守的坚持，就是中国和美国，但是从80年代开始，美国逐渐退回去了，现在有限的豁免了。中国人是因为对这事原来认识不够，所以也慢慢的……，就是说搞商务活动吧。但是几年前在美国有一个案子，一个中国企业居然声称自己是受政府控制的，所以要求豁免。

**邓 峰：**

去年还有一个案子来找我和专家、证人去论证这个问题，就是中国国企。

**高西庆：**

对呀，现在还有一个案子正打着呢，是央企，这个要打下来，央企现在也不知道什么律师在帮这些人，他就是被他自己这家企业捞好处，问题这个事打下来，现在已经给很多法院以很重要的口实。就是说，你看你们这些都是中奖的，你既然是这样，那以后我就给你这个主权豁免。给了之后结果会是什么？以后你别出去做这事，没人敢跟你签协议。还签什么呀？签了协议，你随时都可能不认。

**薛起堂：**

所以人家也老不承认咱们的市场地位

**王天义：**

我记得前年我们有一家央企在波兰投资高速公路，然后按照政府预算价的一半去投标，中了，中完之后就二次经营，然后就被波兰政府叫停，把全部预付款没收等等。

**高西庆：**

那个案子在整个欧洲影响非常大，欧洲人一提起，就认为说：你看中国这个企业、央企，第一根本不算账，第二，来了就要赖。

**傅郁林：**

《华盛顿公约》把国家在外面投资的投资仲裁协议、投资仲裁公约……，国际上还好点，

现在更大的问题其实是国内的，政府是一口特别强硬的口吻，无论是央企还是儿子、孙子，这个问题如果放到法院，而且把它定性成为一个行政的，会很要命的。

### 王天义：

如果中央有这样一个权威性的 PPP 中心承担立法、政策的推广等，再做一些具体的大型的 PPP 项目，这对国家来说是非常重要的。我前段时间跟英国的 PPP 中心主任作过交流，他的中心负责英国全部几百个 PPP 项目的实施，并承担着政策制订、国际化的培训等。

### 吴庆：

我还请教各位律师们一个问题，这是一个 PPP 未来运作的过程当中，第一个 P 和第二 P 之间的博弈吧，不管是签合同之前还是签合同之后，这种博弈有没有能够帮助我们中国形成一套好一些的游戏规则或者法律体系？

### 邓峰：

这个问题我来回答，实际上由私人来经营公共权，以合同的方式、以特许的方式来操作大概是在维多利亚时期开始的，所以这个时期有很多合同法的经验，当然它有些特殊性。就是说，在其他国家这个东西是比较发达的。在我们目前来讲，我跟高老师、傅老师都在北大做仲裁员，我自己就裁过两个这样的案子，但是这都是小问题，如果也是比较根本性的问题，那就要进行违约追责。在目前，我们遇到很多根本性的问题，举一个最简单的例子，比如说按照行政诉讼来，那么我们国家是没有抽象行政行为审查的，也就是说，我并不能够去判断政府内部某个步骤的真正的正当性，可是在国外并不是问题。比如交通部新出了一个规定：节假日放假要免收高速公路费。可见，政府通常违约都是以政府法令的方式来违约的，所以你就很困难，这种大问题我们目前的法律制度是没办法解决的。再比如说，按照《国家赔偿法》就赔偿两类事情：一类用法律数据讲一个是失职，一个是侵害，实际上合同是没办法赔的。就是说，在我们现行法律制度下，目前国家怎么从国库里面拿出来违约的钱，我们是没法律规定的，这个问题到现在还解决不了。我们现在都是假定政策不违约，在这个法律制度里面，如果政府违约了怎么办？你问法律人，现在违约，大的问题都解决不了。

### 吴庆：

我再说清楚一下我的问题，如果有一方特别强大，另一方很弱，当然你们什么契约也没用。但有没有可能，这两个 P 之间还是比较平衡的，虽然一方是政府，但是另一方是国有企业，另一方有政企关系。或者换一句话说，前面那个 P 是下级政府、地方政府，现在就是诸侯和王爷之间在签协议，他们之间是不是有一种相对来说平等的地位，能够博弈出一些新的规则？

### 邓峰：

我认为，如果第二个 P 是央企的话，它到了地方，它比地方政府都牛啊。

### 王天义：

这个我想可能还是个别企业，我们自己只是“民”，因为你没有权力的嘛。

### 薛起堂：

我说一个问题，我们现在做一个国内比较大的项目，河北高速公路 898 公里，分成两个包 400 多亿，这是咱们第三期示范项目最大的。我们代表政府，中标的单位是中交集团，中交集团去了一个局长作为谈判代表，河北省交通厅派了一科长，一谈判，人家说：“科长，你说了也不算，还是找你们厅长。”他坚决要找厅长，搞了几次，我们都谈不下来。后来我告诉他：“我跟对方谈吧”。我说：“你不要说找厅长，你就是找省长，只要这个项目我说不合法，省委书记都不敢给你签字。”后来才能坐下来谈，因为央企老有身份的这种级别吧。

### 邓 峰：

我觉得这个问题是这样的，就是说，如果双方达成了一个 PPP 协议，那么我们是不是可以理解为博弈双方达成了合作？但这种合作可能是假的，所以你现在问我，说：按法律上处理的博弈案来看。但是法律上处理的都是失败的案例，所以我们只是在讨论失败了怎么办。如果它不失败，就是你说的日本 99% 都履行了，那就是你自己谈出来的结果。所以，你问这个时候有什么法律上的规则来平衡，基本上是不太可能的，因为这里面就会存在两种情况：第一种，因为我们是大陆法，我们不怎么能够有效的裁量损害赔偿，然后基本上双方在裁的时候就回到合同上。其实这就是悖论嘛，日常维持我并不是真正靠这个合同，可是一旦出了纠纷，我就拿这个合同说事，其他时候你根本不在意这个合同，你不觉得这个合同最后会执行。但是如果两方都足够强大的话，两方都能够监督这个合同执行的话，那就会进一步进入法律。

### 王天义：

现在地方政府还是挺认真的，PPP 的情怀，过去我们从十几年开始到现在地方政府应该说在 PPP 的理念接受上、在操作能力上包括模式上，我觉得比过去还是大大地提升了。所以我们即使是央企也会认真对待的。你刚才讲的观点我能理解，我刚刚讲的什么叫 PPP 的情怀，如果从契约精神培育的角度来说，如果央企跟地方政府来做一个相对近一点的博弈，可能对强制培养地方政府的契约精神是有益的。另外一点，我想央企也不会乱来。我们没有必要太夸大央企的这种实力。央企它有实力，但是央企在跟地方政府打交道的过程中，它也会小心翼翼的。我过去讲：权力不可以任性，资本不可以撒野，双方要争取能够相敬如宾，（旁：我觉得你现在既有权力，又有资本，而政府只有权力，你比他厉害）我们哪有权力？什么都管不了，你只有把项目做好，地方政府认可你，及时的给你付费，然后让企业健康的发展，这才是正当的。

### 听 众：

王老师讲得对，民营企业只有找市场，不能找市长。凡是找市长的项目，民营企业就要谨慎。

### 王天义：

民营企业要跨过什么阶段？跨过到阿里巴巴，到马云、马化腾、到任正非这个时代，你就跟央企没有区别，甚至比央企还厉害。如果你跨不出这一步，如果你单靠做公共产品，单靠做基础设施，你永远达不到任正非的时代，你也进不到马云、马化腾的时代，这就是为什么我讲民营企业还要回到主战场——生产私人产品，而不是公共产品。如果我作民企，我也肯定不会把 PPP 作为主战场，我也想方设法去做私人产品。

### 梁治平：

我听上去您这句话好像是最后的总结。时间关系，最后我们还是给王总一点时间。你还要不要再说几分钟，有一个总的回应？

### 王天义：

说得差不多了，但我觉得可能还有几句话吧：PPP 作为一种理念，理解上要尽可能的宽泛，因为只有理解宽泛才能应用广泛；PPP 作为一种模式，操作上要尽可能的规范，因为只有操作规范才能行走长远。还有另外三句话：中国 PPP，请让理念先行；中国 PPP，请量力而行；中国 PPP，请简单易行。

### 梁治平：

非常感谢今天王天义先生给我们作了一个很好的报告！它能够激发大家特别多的想法，同时也展现出很多很多的问题。这些问题确实在中国的语境里面有其特殊的一面，但给我印象特别深刻的就是王总一开始讲的“四个基于”，我觉得这不光是在他这个领域，其实在我们很多的领域都有共同的问题。就是你在讲中国的时候，你不要忘记有世界背景。你在讲特色的时候，你不要忘记还有本色。当然本色就可能跟世界背景相关联，或者说跟一些制度本身的一些基本的理念相关联。在这个基础上，我觉得谈理想、现实等等，去沟通或者法理和情理之间，所以我觉得作为一个很基本的原则，特别的要紧。我们现在很多领域包括我们这里面讲的这些问题，好像都归到一点，就是政府是在用法律的方式治理这个国家，还是靠着一些临时性的政策？所以在这个背景下，我们发现中国的问题变成……。刚才我说像一个结论一样，就是民营企业最好别做这个。但其实你要用你的本色来看，在世界范围里面，基本上它是跟民企合作的。当然，问题是为什么在中国没有？因为你内在的机制和逻辑就是这样，也是靠政企关系来补足那个不遵守契约的规章。因此，后面其实不是一个法律的博弈，而是政商的权力博弈。从这个意义上来讲，他可以不太关心契约到底怎么定。“好，我先把这个项目定下来”，他用后续的其他因素加进来，在这个意义上，他其实是不尊重契约的。刚才吴庆提出：会不会通过双方实力接近而博弈出一条法律？我觉得它的导向不是出来一条法律，不是基于对法律的尊重，最后说我们不要两败俱伤，我们大家都服从一个规则，它其实不是，它是后面另外一套。所以，最后的问题就是：怎么样才在中国建立法治？把原来那套国家、社会的治理机制，慢慢过渡到通过法律、规则、程序，这样才可能有一种所谓的“提高治理能力”，这才是一个长远的、社会比较稳定的、可预期的发展。现在中国好多问题正是因为没有一个长远的规划所导致的，而这跟 PPP 的基本理念是相矛盾的。如果我的规划就是只看眼前，那我可能就是赚一笔就走人。为什么大家的行为是扭曲的呢？就是你进来以后，给我一些新的机会，我抓住这个机会赚一笔就走人，这样的话，最后一定会让 PPP 在中国的发展走上一条不归路。所以，这个里面大的东西是这样。但是，中国怎么样走上法治的道路？确

实也不是很快就能做到的,可能我们面临的问题就像薛律师包括傅老师谈到的,是很具体的,那么这些具体的问题到底应该怎么办?似乎是需要有法律上的具有指引性的东西来把一些基本的问题解决。我们要有这个法律,或者有一些比较高的法律规范。当然,这个法律制订到什么程度?这确实要考虑里面很多很多的已经发生的和大家可以想到的问题。既不是过死,一下出来就把这些问题变得难以解决,这其实又造成大量的问题了,或者把出口都堵死了。同时,又不是完全没有一个比较高层级的法律规范来加以指引。总之,这里面有很多具体的问题需要研究。所以,我觉得今天不管是在理念的层面,还是在一些具体问题的层面,其实我个人是很有收获的。因此,非常感谢王总给我们这样一个报告!也感谢评议人的评议和大家的参与,谢谢大家!