

# 公共服务供给范式转型：《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的理论阐释与实践启示

张超

中冶生态环保集团有限公司 北京 100000

DOI: 10.12238/ems.v8i1.17659

**[摘要]** 本文聚焦《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》，深入剖析其理论与实践。首先，阐述研究背景与目的，阐明 PPP 模式对优化公共服务供给、推动经济发展的重要意义，并提出当前面临的关键问题。其次，梳理英国、加拿大、澳大利亚等国 PPP 合作模式，总结其制度设计、项目管理及风险分担机制，为我国提供国际经验借鉴。接着，分析我国在该领域的实践探索，解读《推广意见》的核心内容，总结实施过程中的经验与教训。随后，对《指导意见》进行理论阐释，对比其与《推广意见》的差异，明确关键要点与核心变化。

**[关键词]** 《指导意见》、《推广意见》、新政、新机制、PPP 项目模式、政府付费、使用者付费、可行性缺口补助、特许经营权项目

## 一、引言

自 2015 年起，政府和社会资本合作（PPP）在我国快速发展，并在一定程度上起到了改善公共服务、有效拉动投资的作用，但在实践中也出现了脱离 PPP 初衷和本源、新增地方政府隐性债务等实际问题。为此，国家于 2023 年 2 月起暂停了各地 PPP 项目的推进工作，对已入库项目开展核查及整改工作。

2023 年 11 月 8 日，国家发展改革委、财政部发布了《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函〔2023〕115 号）（以下简称：指导意见），这是针对 PPP 模式开启了新的政策要求和实践方式，旨在遏制新增地方政府隐性债务，确保规范发展、阳光运行，促进经济社会高质量发展。

在此政策背景下，本文将深入解读《指导意见》，并通过政策颁布后的实际案例分析《指导意见》带来的新变化。

## 二、政府与社会资本合作的国际经验

### 2.1 英国合作模式

英国作为 PPP 模式的先驱国家，其发展历经多个阶段。20 世纪 80 年代，撒切尔政府推行私有化改革，旨在缓解财政压力，但社会资本逐利性与公共服务公益性矛盾凸显。1992 年，财政大臣拉蒙特提出 PFI(Private Finance Initiative) 模式，鼓励私营投资关注服务和资金效率，公共部门与私营部门签订长期服务合同，借助私营部门管理技术和资金支持，推动公共项目建设，不过该阶段 PFI 项目仅在小范围尝试。1997 年工党执政后，大力推广 PFI 模式，通过增强法律保

障，要求各部门提出 PFI 项目清单，针对国民医疗系统制定专门法律并修订地方法规，同时设立 PFI 推动小组、公私合资公司 PUK 以及地方层面的 4Ps 公司，构建起完善的法律、政策、实施和监督框架，促使 PFI 模式广泛应用于公共基础设施各领域。2008 年全球金融危机爆发，英国 PFI 项目面临资金难题，财政部设立基础设施融资中心（TIFU）提供临时融资援助，帮助项目度过难关，此后 PFI 市场走向成熟与理性。2012 年，鉴于 PFI 模式后期弊端显现，如政府参与度不足、债务偿还压力大等，英国推出 PF2(Private Finance 2) 模式，调整股权融资模式，提高政府资本金比例，改进招标流程，提高信息透明度，进一步优化了公私合作关系。

英国 PPP 模式的管理模式有如下特点：

完善的法律保障：英国虽无专门的 PPP 立法，但《公共合同法》《公用事业单位合同法》《政府采购法》等通用法律对 PPP 行为进行规范，还有一系列细项规范性文件，如《关于公私协作的新指引：公共部门参股 PF2 项目的条款磋商》等。英美法系“法无禁止即可为”的特点，使得 PPP 项目各项事务可在合同中明确，清晰界定了 PPP 整体概念、操作流程及争议解决方法。

健全的管理体系：英国建立了包括中央、地方及中央和地方交叉层面的管理体系。中央层面，IUK 负责 PPP 政策顶层设计、项目审批及提供技术支持等，行业主管部门设立私人融资管理部门，国家审计署负责项目审计；地方层面，地方当局享有一定政策自主权；中央和地方交叉层面，地方伙伴关系公司和政府采购管理局协助地方政府开展项目相关

工作。

**有力的融资支持:**英国政府出台多项融资支持政策,成立养老金投资平台(PIP)引导养老基金参与PPP项目,举办保险公司基础设施投资论坛增加保险基金投资机会,设立政府股权投资基金为项目融资增信,实施政府担保计划为重大基础设施项目提供担保。

## 2.2 加拿大合作模式

加拿大在全球经济危机背景下,面临基础设施供给不足以及政府部门能力有限等问题,促使其大力发展PPP模式。加拿大PPP模式在国际上占据重要地位,在项目数量、价值、行业分布、地域分布等方面呈现出多样化特点。从行业分布看,广泛应用于健康医疗、交通、水和废水等多个领域;地域上,不同地区根据自身需求积极开展PPP项目。在运作阶段,涵盖项目规划、建设、运营等各个环节;政府管辖层级方面,联邦、省和地方政府在PPP项目推进中明确分工、协同合作。

**加拿大的PPP模式成功的因素在于:**

**强有力的支持体系:**在加拿大,无论是政府还是社会层面,都对PPP模式给予了大力支持。政府在政策制定、项目推动等方面发挥主导作用,社会各界对PPP项目的认可度高,形成良好的社会氛围。同时,加拿大拥有稳定的需求市场,为PPP项目提供了持续的发展动力。

**多元化融资与规范流程:**融资市场呈现多元化特征,国内外银行积极支持,债券市场发达,养老基金也踊跃参与。并且,政府通过政策引导与资金支持,为项目融资提供保障。在项目采购环节,加拿大具备成熟的采购流程和透明的招标方式,从项目前期规划到招标过程,都有严格规范,确保公平竞争。

**合理风险分担与广泛参与:**构建了合理的风险分担机制,根据项目特点与参与方优势,科学分配风险。在项目实施中,实现高度控制与广泛的市场参与相结合,保障项目顺利推进。此外,加拿大拥有经验丰富的建筑咨询服务公司,为项目提供专业技术支持,并且善于总结项目实施中的经验教训,不断优化PPP模式。

## 2.3 澳大利亚合作模式

澳大利亚的PPP模式主要包括设计-建造-融资-运营(DBFO)等,在交通、教育、医疗等基础设施和公共服务领域广泛应用。以交通领域为例,悉尼的一些隧道、桥梁项目采用PPP模式建设运营,有效缓解了交通压力,提升了交通基础设施服务水平;在教育领域,部分学校的建设与运

营引入社会资本,改善了教育设施条件。

澳大利亚建立了严格的项目评估和监管体系,在项目前期对可行性、物有所值等进行全面评估,项目实施过程中,通过明确的绩效指标对项目进度、质量、服务水平等进行实时监控。在风险控制方面,政府与社会资本在合同中清晰界定风险分担机制,针对不同类型风险,如建设风险、运营风险、市场风险等,明确各方承担责任,同时,通过保险等金融工具进一步降低风险损失。

## 2.4 对我国政府与社会资本合作的启示

**优化项目筛选与评估:**我国可借鉴国际经验,建立科学的项目筛选标准,除考虑项目经济效益外,充分评估项目的社会效益、环境影响等。在项目评估阶段,引入第三方专业评估机构,提高评估的客观性和准确性。例如,参考加拿大对项目可行性、需求稳定性等多方面的评估方法,确保PPP项目符合公共利益需求,具备长期可持续性。

**拓宽融资渠道:**我国应积极拓宽PPP项目融资渠道,鼓励金融创新。学习英国成立相关金投资平台等做法,引导更多长期资金参与PPP项目。同时,完善债券市场,支持PPP项目通过发行债券融资,降低融资成本,提高融资效率。

**完善风险分担机制:**参考澳大利亚和加拿大合理的风险分担经验,我国需进一步完善风险分担机制。在项目合同中,依据各方风险承受能力和专业优势,精准划分风险责任。对于建设风险,可由具有丰富建设经验的社会资本方承担;运营风险根据运营主体能力分配;不可抗力等系统性风险,政府与社会资本共同协商应对。

**强化监督体系:**借鉴英国和澳大利亚的监管经验,我国应构建全方位、多层次的PPP项目监管体系。明确监管主体职责,加强对项目全过程的监管,包括项目前期准备、建设实施、运营管理等环节。建立健全信息公开制度,定期披露项目进展、资金使用、绩效情况等信息,接受社会监督,确保项目规范运作。

## 三、我国在政府与社会资本合作领域的尝试

### 3.1 《推广意见》的解读分析

2015年5月,国务院办公厅转发了财政部、发展改革委、及人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见》(以下简称:推广意见)的通知(国办发(2015)42号)。

《推广意见》的关键要点分析如下:

政府减少微观事务参与,加强战略制定等职责,实现政企、政事分开;打破行业准入限制,鼓励各类企业参与,拓

展社会资本发展空间，形成多元投入渠道；以绩效评价结果作为对价支付依据，平滑财政支出波动，防范债务风险；形成促进政府和社会资本合作模式规范健康发展的制度体系，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的市场，化解地方政府性债务风险，增加新建项目中政府和社会资本合作模式的使用比例。

在能源、交通运输等多个公共服务领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式，推动融资平台公司存量项目转型；新建项目进行财政承受能力论证，依托政府采购信息平台，择优选择合作伙伴，合理确定权利义务；社会资本要增强责任意识和履约能力，健全合同争议解决机制。

### 3.2 实施过程中的经验与教训

过去十年，中国 PPP 项目实施过程中积累了丰富的经验，有效推动了各地公共服务设施的建设和运营，落地了很多优秀且具有示范意义的项目，主要表现为：

1. 探索出多种 PPP 项目运作模式，如建设 - 运营 - 移交 (BOT)、建设 - 拥有 - 运营 (BOO)、转让 - 运营 - 移交 (TOT) 等，根据不同项目的特点和需求选择合适的运作模式，提高了项目的可行性和吸引力。

2. 建立了较为完善的项目管理机制，包括项目前期论证、招投标、合同管理、绩效评价等环节，保障了项目的规范实施。例如，在一些 PPP 项目中，通过严格的绩效评价机制，促使社会资本按照合同要求提供优质的公共服务。

《推广意见》鼓励政府与社会资本加强合作，PPP 项目的本源是希望通过政府与社会资本的合作来激发市场活力、增加融资手段、化解地方政府隐性债务风险。然而各地在 PPP 项目的实操过程中，也陆续出现了一些问题。

2014 年以来，累计入库 PPP 项目 10306 个，累计开工建设项目 6612 个。截止 2016 年，可行性缺口补助类项目总投资 3.04 万亿元，占项目总投资的 37%；截止 2017 年末，管理库中可行性缺口补助项目 2930 个，占管理库项目数的 41.1%，投资额 5.9 万亿元，占管理库投资额的 54.7%；截止 2022 年末，PPP 项目中，地方财政补贴的“可行性缺口补助”及“政府付费”两类回报机制是主流，两者合计占比达到所有 PPP 项目的 97%。

由此可见，大量公益性项目入库，这类项目往往存在较明显的公共服务设施属性，且自身造血能力不够，必须依靠当地政府的可行性缺口补助，这就为 PPP 项目带来了如下问题：

1. 一些地方政府在 PPP 项目实施过程中，对项目财政承受能力评估不足，过度依赖 PPP 模式进行基础设施建设，导

致部分项目财政支出责任过重，超出了地方政府的承受能力。

2. 部分项目存在政府向社会资本承诺固定回报或保障最低收益等不规范操作，提前锁定、固化了政府未来支出责任，增加了地方政府隐性债务风险。

## 四、《指导意见》的理论阐释

### 4.1 《指导意见》的关键要点

《指导意见》共四个部分 18 条，对政府与社会资本的合作新机制进行的系统规范。明确清理核查 2023 年 2 月前未完成招标采购程序的项目及新 PPP 项目均按新机制执行，并从聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、合理把握重点领域、优先选择民营企业参与、明确管理责任分工、规范建设管理和加强运营监管等方面提出稳妥实施新要求。

### 4.2 《指导意见》的核心变化

- 一是从“政府付费、使用者付费、可行性缺口补助”向单一的“使用者付费”转变。这种付费模式的转变，背后的深层意义就是严控政府隐性债务。通俗的讲，就是政府有资金才能依法合规的策划、规划和实施项目，如果政府资金没有落实到位，不能为了项目举债或者变相增加政府财政支出责任。

- 二是从“重建设”向“重运营”转变。全部采取特许经营模式意味着政府与社会资本的合作将以有运营收益的项目为主体，以运营能力为核心，推动项目。而且，《指导意见》配套了 25 号令，不仅要严格论证特许经营权模式的可行性，还鼓励特许经营通过提高运营能力和水平，降本增效。25 号令规定：“通过降低成本、提升效率、积极创新等方式产生的效益，除协议另有约定外，归特许经营者所有”。

- 三是从“国进民退”向“国民共进”转变。原来的政府和社会资本合作模式，由于央企在融资方面的优势，很多民营企业被边缘化，这对激活民营资本和市场活力有一定的负面影响。《指导意见》要求“优先选择民营企业参与”，就是有意打破 PPP 项目由央企和地方国企主导的局面，激活并激发民营企业的积极性，为有竞争优势的民营企业带来机遇。

## 五、《指导意见》的实践与经验

### 5.1 适应新机制的商务模式及变化

针对《指导意见》的要求，在水务行业的 BOT 项目运作和商务模式也会随之产生变化，笔者进行了以下几种预案的分析和思考：

- (一) 当使用者付费能够覆盖建设投资和运营成本时，按使用者付费项目实施执行；

(二) 当使用者付费能够覆盖建设投资、但不能覆盖运营成本时，应采用政府付费补贴运营；

(三) 当使用者付费既不能覆盖建设投资、也不能覆盖运营成本时，应采用“政府投资或变通补贴方式”贴补部分建设投资 + 政府付费补贴运营的组合方式实施项目；

(四) 政府可以补贴运营成本，需要纳入本级财政预算，作为项目补贴，不属于债务，不增加政府的支出责任。

随着《指导意见》的深入贯彻，立足于市场拓展工作，未来的机遇与挑战有以下几方面：

(一) 进一步提高自身运营能力。《指导意见》之下未来的水务项目，不再只看重公司的融资能力和施工建设能力，而是“高度关注其项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用评级状况”。此外，通过提高管理水平、增强科技创新、降低运营成本等手段，提升公司水务项目的综合运营能力，是塑造自身竞争优势的主要途径。

(二) 进一步精细化成本测算。水务项目因其涉及的领域不同，其成本属性、价格敏感度及投资收益率都有不同。

(三) 进一步创新项目合作模式。应响应《指导意见》的要求：一是通过建立战略合作关系、股权合作、联合体投标等多个维度积极摸索与民营企业的合作方式。与民营企业形成优势互补、合作共赢的良性关系，并形成公司内部的“民营企业合作名录”；二是积极探索“盘活存量资产”路径，寻找优良的水务资产，以TOT形式进行股权或资产收购，扩大公司的水务规模；三是聚焦主责主业，大力开拓矿山废水和工业废水处理项目，通过技术研发和创新，巩固和提升公司在工业废水处理领域的技术优势和运营优势；四是探索“轻资产”运营模式，目前在手跟踪的几个项目都采取了“EPC+O”模式，由于不涉及投资，因此决策流程相对较快，有利于项目的迅速跟进和及时落地。

## 5.2 新机制下的中标案例分析

2023年11月《指导意见》颁布以来，笔者跟踪了部分水务项目的中标情况，发现了几个明显的变化趋势，总结如下：

一是部分PPP项目按新机制要求，开展整改清查工作。据中国水网的不完全统计，为了严格执行新政新机制，之前中标未执行的部分PPP项目，如：滕州全域水质净化PPP项目、云南昆明市第十五水质净化厂特许经营权项目等、安阳市市政污水处理中心一期工程PPP项目等，先后发布了废标公告，随后会按新政要求调整项目执行模式。

二是水务项目多以政府投资为主要资金来源，并且在申请资金方面有了新的进展，多地水务部门积极争取中央预算

内、国债、专项债等政策性资金，创下历史新高。例如，合肥市2024年全市水务领域争取到相关政策性资金64亿元；桐乡市水务集团2024年新运河水厂建设及配套项目续发专项债资金12.82亿元，清水和污水两个专项债项目，成功获批专项债资金50.6亿元。

## 六、结论

《指导意见》颁布一年多以来，相应的管理办法、试行办法、特许经营权方案编制大纲、地方的补贴标准等配套文件相继出台，旨在确保项目模式、实施流程、审批流程、以及运营监管等多个实操层面能充分贯彻《指导意见》的原则和要求。

笔者经研究发现，新政实施以来，各地特许经营权项目数量呈现下降趋势，且比较明确的变化在于，原定为特许经营权方式推进的项目，在新政影响下，都转换为“EPC+O”的商务模式。这样的转变引发深思，须知这并不是对新政和新机制的抵触和回避，而是深刻解读《指导意见》后推进项目必然要发生的蜕变。以笔者在河北省跟踪的污水处理厂提标改造项目为例，当地政府在积极申报国家超长期专项债和省级专项资金，来覆盖项目的建设投资，主张政府在有财政承受能力和有资金来源的情况下进行项目建设投资，这样就可以避免社会资本方投资建设带来的后续水费提升，继而增加当地财政的支出责任，这种BOT向EPC的转变，正是对《指导意见》的贯彻和响应。

## [参考文献]

[1]林欣, 陈李佳. 数字赋能乡村公共文化服务供给转型探析[J]. 百花, 2024, (06): 112-114.

[2]汤资岚. 数字赋能共同生产: 公共文化服务供给新范式[J]. 新世纪图书馆, 2023, (05): 5-9+76.

[3]容志, 张云翔. 从专业生产到共同生产: 城市社区公共服务供给的范式转型[J]. 甘肃行政学院学报, 2020, (06): 91-101+127-128.

[4]欧纯智, 贾康. 政府与社会资本合作对新公共管理范式的超越——基于公共服务供给治理视角的反思[J]. 学术界, 2018, (12): 41-52.

[5]陈嘉俊. 数字化转型背景下政府公共服务精准化供给创新研究[J]. 湖北开放职业学院学报, 2024, 37(16): 170-172.

作者简介: 张超(1982.6-), 男, 汉族, 本科, 甘肃武威, 高级工程师, 研究方向: 土木工程。