

---

约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院

# 政府与社会资本合作跨国调研——中印对比研究

Alan Trager

约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院高级研究教授

上官华珍

首席研究员

Rupinder Kaur Rai

高级研究助理

2015年7月

Copyright © 2015 by Alan M. Trager, Huazhen "Molly" Guan and Rupinder Kaur Rai

All rights reserved. Without limiting the rights under the copyright reserved above, no part of this publication may be reproduced, stored in, or introduced into a retrieval system, or transmitted in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise) without prior written permission.

---

## 目录

- 4** 致谢
- 5** 执行摘要
- 7** 研究背景
- 8** 概念框架
- 12** 核心问题：为什么？做什么？怎么做？
- 17** 主要发现：阻碍PPP成功的三大挑战
- 20** 对策建议：如何应对挑战
- 23** 附录

---

## 致谢

本课题—政府与社会资本合作跨国调研—由礼来公司基金会（Eli Lilly and Company Foundation）赞助；我们对基金会及基金会主席Rob Smith先生的慷慨解囊表示衷心感谢。我们尤其要感谢基金会的Evan Lee博士，他提出了本项目的设想，并耐心等待我们的人事关系从哈佛大学转移至约翰·霍普金斯大学。此外，我们还要特别感谢Maria Paola为本项目提供的自始至终、富有建设性的支持和监督。

Samuel Johnson对本论文的写作，Selena An对本项目的研究提供了帮助，在此一并致谢。

最后，我们要感谢我们PPP课程众多的学员和校友，他们在中国和印度为我们提供了宝贵的帮助。我们在中国、印度和华盛顿开展了至少160次访谈，访谈人员超过200名。他们在完全保密和匿名的情况下，以专业、坦诚、投入的方式参与了我们的访谈，并提供了深刻的洞见。没有他们的直接参与，本项目的完成是不可想象的。

---

## 执行摘要

政府与社会资本合作（PPP）在当今的中国和印度备受关注。一方面，这是因为两国高层均出台了支持PPP的相关政策，另一方面，实践中也需要更多的融资渠道，以支持政府运营，改善基础设施。2013年12月至2015年5月，约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院（SAIS）课题组开展了“政府与社会资本合作跨国调研—中印对比研究”课题，对两国不同的需求、任务以及直接开展PPP项目的实际能力，进行了比较研究。

课题组开展了长达十八个月的调研，从全局高度对PPP的关键要点进行系统梳理，开展了160余次深度访谈，试图明确两国PPP的发展路径，但研究发现，要描绘出一个明确的路线图，在短期内是不可行的。两国都须考虑降低预期目标，否则，就需要投入资源，寻找新的途径和方式，加强自身的准备条件，更好地在公共资产和服务之治理和运营上与社会资本开展合作。

中印两国历史文化的差异，影响了两国对PPP的形象及公共价值的理解。两国政府作为PPP合作伙伴，其信誉度也因此而有所不同。理论上来说，PPP项目的资产大多具有生命周期长久、投资回报稳定的特点，对社会资本应当具有吸引力。然而事实上，社会资本对政府共担风险或共享机遇的信任度普遍较低。要成功开展大规模PPP项目，首先要求政府官员转变观念，不能将PPP的概念局限为一种高级的项目外包形式，将社会资本仅仅视为试图通过外包获取投资回报的主体，而应公允地将社会资本视为平等、合法的合作伙伴。

由此引出我们调研发现的三大挑战。第一大挑战是执行力差距，指相对于潜在PPP项目的数量和规模而言，政府官员在与社会资本合作方面的准备程度不足。要弥合这一差距，必须发展政府官员的高级技能，尤其是批判性思维和谈判协商能力。如未得到解决，这一差距将限制两国PPP的发展潜力。值得一提的是，这些核心的PPP能力也适用于跨行业的工作内容，对政府或社会资本均具有重要意义。

另外两大挑战分别是融资差距和创新差距。融资差距是指政府部门

的融资能力与其融资需求之间存在的差距。投资者对基础设施建设类项目兴趣浓厚，但能提供稳定现金流的可靠项目少之又少。水务、医疗等领域的资产状况可能也需要大规模资本注入，才能维持政治上可以接受的收费水平。此外，人们的生活方式、对公共资产的使用习惯等行为因素，也会对PPP项目的投资号召力造成重大影响。

第三大挑战是创新差距。这一挑战的程度日益严峻，在医疗卫生领域尤其如此。市场上有大量现成的技术资源，可以提高生产效率，改善服务成效，但政府部门，尤其是中国，尚未做好让社会资本参与进来的准备。究其原因，可能受利润驱使而参与医疗卫生领域的社会资本难以取信于民，同时医生资源的流动也遭遇抵触。

本研究课题致力于从思维框架的角度而非具体合同的角度，帮助实务人员理解PPP。目前，对PPP的研究主要集中在细化交易程序方面，而较少关注如何从源头上实现最优化的PPP架构。因此，本课题着力于寻找可持续的PPP模式，协调政府和社会资本在价值取向、利益诉求和资源优势方面的一致性，继而为解决复杂的公共政策问题提供有启发性的思路。

---

## 研究背景

课题组成员拥有十二年的专业PPP研究分析经验，为本课题奠定了坚实的基础。在本课题之前，组长Alan Trager（安蓝·特睿格）教授负责开展了一系列独立的PPP研究项目。这些项目基本都涉及中印两国的医疗卫生，其中最先开展的一个项目，研究的是一个横跨中、印、俄、南非四国、针对耐多药结核病的公益性PPP。本课题将对对比分析影响两国PPP发展的背景环境，深入了解各国在PPP发展需求与实际执行能力的匹配情况。我们试图探讨法律、文化、政治及运作等因素对中印两国PPP项目——尤其是潜在的医疗卫生PPP项目——的影响。

和以往单独聚焦一国PPP环境的研究不同，本课题的研究方法、渠道和途径均独具一格。首先，之前从未有研究将中印这两个巨大的PPP市场放在一起，进行全面的对比研究。两国的相同因素与差异因素同样重要。我们认为，虽然两国在政体、发展时机及基建需求等方面存在显著差异，但所面临的挑战及其解决思路却有许多共通之处。

此外，课题开始之际，恰逢两国进入PPP方法和理念的关键转型期，可谓时机独特。从2013年到2015年，两国政府对PPP模式的战略意义和现实作用的认知都产生了变革。中国出台了一系列政策措施，鼓励采用PPP模式改善公共服务的质量。而在毗邻的印度，新总理上台，也旗帜鲜明地提倡用PPP模式解决公共政策问题。因此，两国都开始探索并进入PPP运用的新时代，并开发相应资源，形成了自身对PPP的理解。为了深入了解实际运作情况，课题组调动了广泛的网络资源，对这两年里两国工作的综合成果进行了密切观察和分析，从而为两国的政策制定提供有启发性的思考框架。

本研究课题的目的是比较中印两国PPP工作的实际进展情况。两国相同之处与相异之处颇多，但都自上而下地开始了PPP制度化、标准化的进程。到底前期的行动和政策是否能收获相应的成效，2015年是关键的一年。

---

## 研究方法

课题组组长和三名研究员总共投入了十八个月的时间来开展和完成本课题——“政府与社会资本合作跨国调研——中印对比研究”。课题组组长前后九次到访中国和印度，研究团队则在这两个国家总共花费了60周的时间开展调研。受访人数逾160名，为研究团队提供了前所未有的——一手资料获取渠道。采访过程中，我们取得了所有受访人员的口头同意，并提供了绝对的保密和匿名担保。



---

## 概念框架

**本**课题研究的核​​心部分是构建一个框架。我们力图将PPP实践定义为一个处理政策问题的框架，而非一套标准化的交易程序和相关协议。在这种高屋建瓴式的框架基础上，我们进一步区分了政府开展PPP项目的需求，以及他们开展PPP项目的实际能力。同时，这个框架也可以作为一个基准，衡量哪些工作已经完成，哪些工作有待进一步开展。

### 概念内涵：什么是PPP？

PPP的常见译法是公私合作制，国内官方译法是政府和社会资本合作。它指的是为了项目的发展和执行而建立的一种共担风险、互通资源、共同决策的合作架构。它适用于解决基础设施、交通及医疗等单靠政府或社会资本的力量难以得到有效解决的复杂问题。PPP不同于政府外包，因为后者要求保留绝对的控制权。在PPP项目中，政府承认，其资产负债表中的部分资产可以通过社会资本的力量获得更好的表现，并在一定限度内，将运营管理的重大决策权让渡给社会资本。比如，在纽约市中央公园这个案例中，社会资本不仅决定如何运用资金，而且负责筹集资金，其中的过程完全不受市政府干预。

在对中国和印度的PPP开展分析之时，我们做了两种区分。首先，我们区分了经济型PPP与社会型PPP。因为这两种不同类型的PPP需要不同的处理方式，这种区分有助于了解为什么有些PPP容易成功，有些却容易失败。其次，我们区分了常规架构（我们所观察到的常规模式）和最优架构（我们所设想的最优模式），这有助于解释需要采取哪些行动，来确保PPP项目取得成功。下文将对这两组区分进行详细解释。

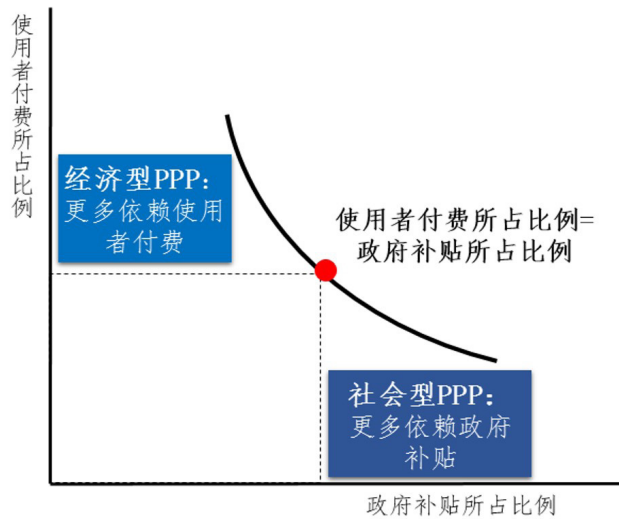
### 经济型PPP和社会型PPP

目前对PPP项目的分类标准有多种——例如，基于行业类别或管理模式进行分类。而我们选择从财务可行性的角度出发，以反映社会资本看待PPP项目之时采用的思维角度。PPP项目，不论是经济型还是社会型，一般倚赖两种主要收入来源，即市场收费以及政府补贴，但经济型PPP对市场收费的倚赖程度更大，常见于收费道路等资产项



目。通过设定一个合理的使用收费标准，此类项目便可产生稳定的正现金流，因此更容易被人理解，也更受投资者欢迎。

相反，社会型PPP主要倚赖政府补贴，常见于医疗、水务等收费水平过低，无法借以收回成本的资产项目。低收入阶层可能常常需要使用此类公共资产或服务，但是他们无力按照市场价格支付费用，因此，必须借助政府补助。社会型PPP的盈利模式不够清晰，加上政府补贴的不确定性，导致投资风险往往过高。毕竟，对于一个项目周期动辄超过三十年的PPP项目来说，政府补贴随时可能因政治原因而被终止。



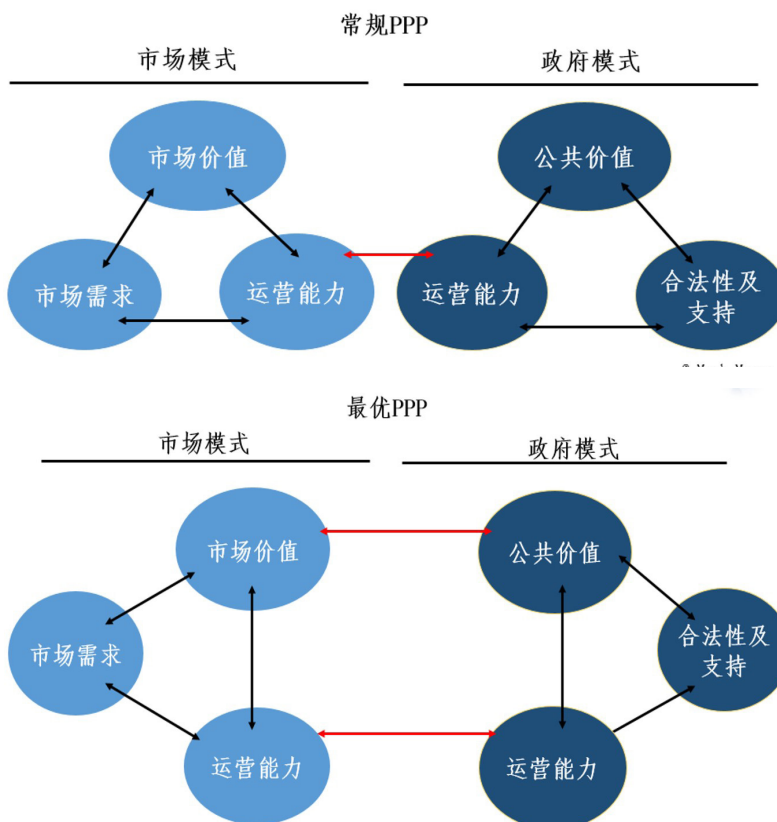
以市政供水PPP为例。水是人赖以生存的根本，但没有政府补贴的话，穷人根本无法喝上干净的水，因为供应成本远远超过他们的支付能力。供应成本一旦上升，政府就可能会要求社会资本合作方重新磋商条款，以免被民众诟病。

### 常规架构和最优架构

在常规架构下，关注的焦点是运营能力的匹配，以实现资本、技能及授权等资源的互通有无。在这种架构模式下，合作方需不断调整，持续管理利害相关方，以实现资源的匹配和利益的统一。但这种架构的局限在于它忽视了公共价值和市场价值之间的统一。

例如，在二十一世纪初，联邦国际快递、伊顿公司及美国环保基金共同合作推广混合电动运输卡车，不过这一项目却无法持续推进，最终夭折。项目失败的原因在于，尽管这种卡车的排放量低，明显有益于公共健康，同时，其低耗能的特性还节省了燃油费用，但车辆购买成本溢价了20%，而节省下来的燃油费并不足以覆盖成本溢价。在

这个PPP组合中，合作三方虽然实现了运营能力的结合，但价值却未能协调一致，最终被证明不可持续。



要实现最优架构，运营能力的结合与价值的协调一致不可或缺。PPP实务人员（不管是政府和社会资本方）应寻求灵活的组织模式、拓宽公共资产的创收渠道，并充分调动现有的科技资源以改善成效。这种做法既可以实现公共价值，也可以创造市场价值。

## 如何设计最优架构：组织、财务及科技案例

### 组织架构

纽约中央公园保护基金会是一个关于在PPP项目中采用最优组织架构的经典范例。在这个项目中，中央公园的所有权仍由纽约市政府保有，但中央公园保护基金会基本上可以不受干预地对中央公园进行运营管理，并筹集资金，因此可以比市政府更快地做出反应和变革。这个项目成功地重建了一个安全的社区，并为穷人和富人提供免费、公开的进出公园的权利，从而实现了公共价值，同时，它也使经济活动进一步繁荣，因此也创造了市场价值。

### 财务架构

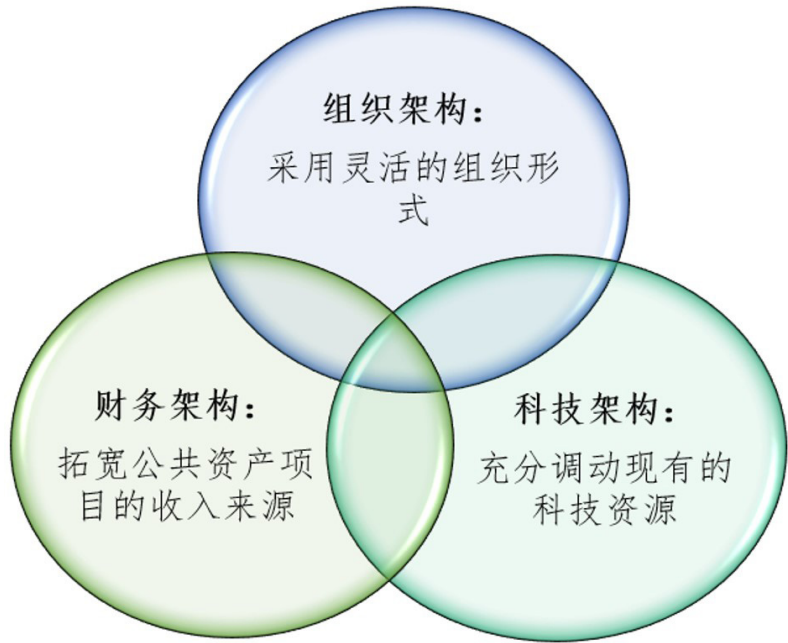
佛罗里达州迈阿密林肯路1111号停车场，是一个在财务架构创新方面颇具启发性的项目。该停车场于2010年开始营业，采用了世界顶级建筑师的设计，不但提供停车服务，而且还打造成了一個高档的活动场所。它将常规的停车场转变成一个商业中心和旅游胜地，创

造了经济上可持续的社区资产，不但刺激了商业发展，也促进了本地停车场文化的兴起。

### 技术架构

我们的研究发现，在中国这样一个面临着加速老龄化的社会，利用现有科技资源有助于改善养老事业。乍看起来，建设更多的养老设施，

就可以解决养老问题。但是，如果政府不投入大量补助，这一解决方案的成本可能并不具有经济合理性，因为实施这一解决方案需要多方面的投入，包括建造医院和养老院，雇用和培训新员工，提供饮食和交通服务等等。然而，如果能够利用智能居家检测系统、移动通信设备等现有的科技资源，加上专业的居家照料服务，老人便可实现居家养老，而不必在机构养老。这不仅可以降低政府支出，还顺应了居家养老的中国文化传统。这种改善并不需要依赖什么“突破性”的技术，仅需将现成的科技资源和解决办法整合在一起，周密执行即可。



## 核心问题：为什么？做什么？怎么做？

在本次研究中，我们的出发点是区分中印两国开展PPP项目的需求、任务以及成功实施PPP项目的实际能力。因为调研涉及面很广，课题组将其分解为三个基本问题：

- 中国和印度为什么采用PPP？
- 目前采用的PPP类型有哪些？
- PPP项目是如何实施的？



带着这些问题，我们仔细对比分析了中印两国现状的差异，并探讨了两国“为什么”采用PPP（动机）以及“如何”实施PPP（行动）之间的逻辑关系，接下来的部分会分别讨论这些问题。

### 为何当前的中国和印度急需实施PPP？

中国和印度实施PPP既有宏观战略考虑，亦有现实需求考虑。就现实需求而论，两国政府均视PPP为运营能力的来源，有助于应对地方财政风险（尤其是在中国），弥补基础设施投资的不足（特别是在印度）。在宏观战略层面，两国政府均把PPP视作促进经济发展和改革的有力工具。

中国过去已经零散地采用了一些PPP模式，例如建设—经营—转让（BOT），只是未形成体系。虽然PPP的制度化建设在中国才刚起步，但这个名词很快地从舶来品成为了一个热门词。现任国务院总理李克强也在公开场合多次积极倡导PPP模式的运用，而地方政府推出



的PPP项目已过万亿元。政府的倡导，源自对未来地方政府债务风险的担忧。过去，地方政府可以相对容易地从银行或其他融资平台获得信贷，为公共设施提供融资。但现在，中央政府开始限制地方政府的债务规模，银行受中央政策限制，也开始对地方政府的贷款计划进行更为严格的审批。与此同时，中国中等收入人群规模迅速扩大，对医疗、交通、卫生及其他公共服务的要求不断提高。在此情形下，由于预算有限加上融资难度上升，PPP便逐渐成了政府（包括地方政府和中央政府）解决基建融资问题的重要渠道。

如果说地方政府推广PPP主要出于实际资金需求的考虑，那中央政府推广PPP还有一层战略考虑，即通过PPP来改善公共服务的质量，同时实现政府从运营者到监管者的角色转变。

在印度，莫迪总理积极支持通过运用PPP，改善基础设施建设，进而推动经济发展。根据莫迪政府的统计，印度PPP项目的投资总额占有所有发展中国家PPP项目投资总额的43%。印度采用PPP项目的主要驱动力源自于巨大的基础设施缺口，以及基础设施建设运营的能力不足，但是和中国一样，印度政府也面临着资本缺口。因此，印度政府殷切期望能在五年间（2012年到2017年）调动5000亿美元的民间资本，填补1万亿美元的基础设施总投资额缺口的一半。和中国政府一样，许诺“建设新印度”的莫迪政府，也在寻找一种方式来满足日益壮大的中产阶级对公共服务的巨大需求。

印度运用PPP的历史比中国更久远，目前处于一个不断加强PPP运用的阶段，不过印度面临的历史遗留问题也更多，需要更为谨慎地处理。目前已有数百个之多PPP项目已被启动但尚未完成，都面临需要重新磋商条款的问题。不过，对印度这个长期被腐败所困扰的国家而言，PPP仍是改善基础设施、吸引外部融资和提高透明度的有效方法之一（中国方面也在积极地推进备受瞩目的反腐败斗争）。

## **目前正在采用的PPP类型有哪些？**

### 经济型PPP

中印两国政府均认为经济型PPP有着较为清晰的市场潜力，因

此大规模地采用了经济型PPP。例如，中国财政部颁发的PPP文件中将“市场化程度相对较高”作为甄别PPP项目潜力的重要标准。另一方面，社会资本在基础设施建设和运营方面的专业能力，也获得了广泛的公众认可。

## 经济型PPP示例

### 中国

2008年，杭州湾跨海大桥项目启动，当时，该项目大受追捧，17家私企加盟，共同持有该项目55%的股权。但不久之后，私人投资者便纷纷撤出，到2015年，私企持有的股权缩水至15%，剩余的85%股权则为国企所有。预期投资回报率从12%-15%，剧跌至仅仅4%（2011年的数据）。我们不禁要追问，到底发生了什么？最初预期的交通流量为1800多万辆车，实际下跌了三分之一。主要原因在于，政府后来开通了其他运输通道，造成了意料之外的竞争。这种竞争不仅改变了交通模式，还损害了政府在监管风险管理方面的信誉度。

### 印度

位于斋浦尔的公立Sawai Man Singh医院，原本的设想是用PPP来运作MRI/CT扫描服务。这一想法原本非常清晰：医院场地由政府提供，但医院有责任将20%的医疗服务提供给处于贫困线以下的患者。但在实践中，穷人并未获得所承诺的治疗。排队等候时间太长，行政审批程序过于复杂，颇受民众诟病。医疗服务的质量也参差不齐。尽管CT扫描价格低至11美元/次，MRI仅需40美元/次，而能负担此项费用的人群比例仅为25%到35%。民众对该项目的接受程度远低于预期，因为民营供应商及其价格方案并未取得公众信任。

但是所谓的市场潜力可能并不准确。在过去数年里，印度许多“经济型PPP”项目其实并不满足当今的经济可行性标准，因而需要进行重新协商谈判。相比之下，中国对PPP的运用更多是政府和国企之间的特许经营，而不是与社会资本在价值取向、利益诉求、资源优势方面建立协调一致的长期、可持续发展的伙伴关系。

## 社会型PPP

中印两国的PPP政策重心都放在经济型PPP之上，而社会型PPP仍然是一个重大问题，尚未获得充分的解决。在社会型PPP中，政府补贴占据主导地位，对此，人们通常用市场失灵理论为之辩护。这样做的结果是，国有和民营企业不在一个公平的平台上竞争，而民营力量的薄弱又反过来导致了行政干预的必要性。

在社会型PPP项目中，尤其是在医疗卫生领域，社会资本常常面临公众怀疑甚至道德指责。究其原因，对老百姓而言，尤其是低收入人群，资本的逐利性会威胁到公共服务的覆盖范围和质量水平。



然而，不可否认的是，PPP的使用有助于实现我们所需的改善。伴随着人口老龄化的加速和非传染性疾病的高发，医疗卫生费用正在不断攀升，并对中国政府造成越来越大的压力。在医疗卫生领域运用PPP，已经成为中国明确的政策目标，但介于医疗卫生问题的专业性和复杂性，目前单纯依靠财政部来推进可能并不可行。在印度，医疗卫生基础设施严重不足，以及高昂的医疗自付费用，需要大规模的资本投入。医疗卫生的需求巨大，但供给有限且质量低劣，因此政府不得不放低姿态，加大PPP在医疗卫生领域的运用。虽然与中国相比，印度政府对医疗卫生PPP秉持更开放的态度，民众对社会办医的信任度也更高，但是，印度也面临巨大的供给缺口以及效率提升问题，因此，在实施医疗卫生PPP方面，印度的准备程度并不比中国更高。

### PPP项目是如何实施的？

目前，中国在PPP推广运用上有着划界清晰、自上而下的体系，也得到了中央国务院及其两大部级单位——财政部（其下设立了专门的PPP处和PPP中心）和发改委的支持，因而拥有相对优势。这三个主要的政府部门负责总体规则、政策和操作指南的制定，然后由地方政府进一步细化和落实。在医疗卫生领域，尽管对于如何最有效地实施必要的改革仍然存在许多争议，但国务院已经发布一系列政策鼓励社会资本（民营资本和国有企业）办医。

因为缺乏PPP制度化方面的经验，中国正“摸着石头过河”。中国政府一方面寻求国内学术机构及咨询顾问的帮助，为政策制定和培

---

## 社会型PPP示例

### 中国

2007年，威立雅（Veolia）与兰州水务公司就市政供水工程开展合作。由于该项目一个主要客户的需求不足，导致供水成本快速上升。由于涨价太快在政治上是难以接受的，因此到本项研究结束时为止，水价在过去的八年里仅仅从每吨1.75元增长到了2.25元。市政水价粘性如此之大，单靠水费完全无法覆盖成本支出。然而兰州市水管老旧，需要投入大量资本进行维护，威立雅认为这在财务上难以为继。结果，水管失修导致了水污染，而威立雅也被当地居民起诉。

### 印度

在拉贾斯坦邦，初级卫生中心由民营供应商运营，其收入完全来自政府按病患数量拨付的款项。然而政府拨款的长期拖欠，导致民营供应商资金链紧张，而民营供应商同时负责改造升级医院建筑，提供设备、药物和人力资源。拖延付款和繁琐的审批程序限制了他们扩大规模。除非提高政府办事效率，否则这一问题无法获得解决。

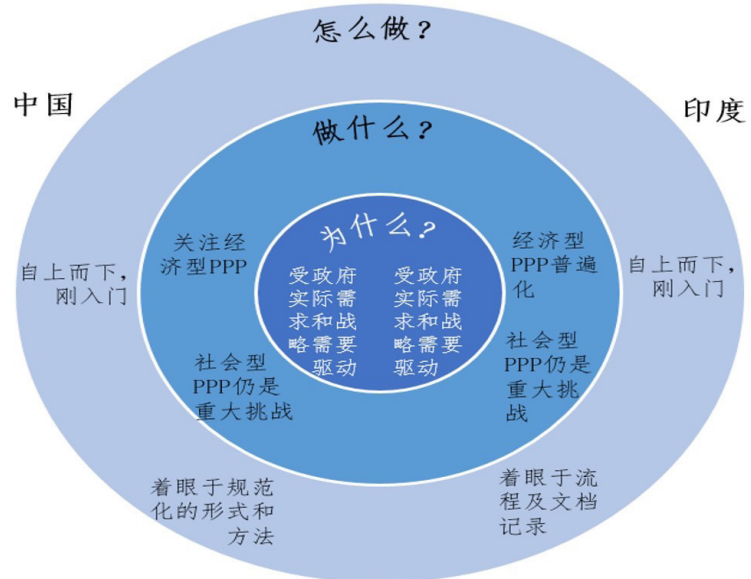
训提供支持，另一方面积极借鉴英国、澳大利亚等国的经验或模式。此外，亚洲发展银行和世界银行等多边机构亦扮演重要角色，为中国财政部和地方政府提供技术及项目融资支持。

印度的情况有所不同，在联邦层面，PPP推广采取的是自上而下的做法；而在各州层面，PPP项目则是自下而上。在2014年大选之前，多边机构和咨询顾问的参与度极高，并且热切期待通过“标准化”来扩大PPP模式的使用，提高经商的便利性，并借基础设施建设来刺激经济增长。不过，问题很快出现了，在2014年选举前后，社会资本和政府部门完全不清楚PPP项目由哪个机构负责，导致PPP的规划和实施变得日趋复杂。到现在，2015年，PPP政策制定的领导权由财政部转移到了总理办公室，游戏规则因此发生了微妙的变化，现有PPP项目都面临着重启谈判的处境。随着印度PPP融资和谈判风险与日俱增，已有PPP项目失败的风险骤然上升，这可能影响印度PPP的整体发展，并最终损害PPP在印度的形象。

两国都重点关注PPP决策和实施程序的标准化，因为两国意识到政府权力可能存在滥用，而且社会资本也可能滥用机遇，损害公众利益。然而，过分聚焦于标准化也可能束缚创新，分散政府部门和社会资本对发展高级PPP能力所应有的关注度。两国政府都具备使用PPP的政治意愿，但具体如何实施PPP项目，则需要进一步的摸索，并从法规制度层面予以跟进。

## 主要发现：阻碍PPP成功的三大挑战

目前，在中印两国，PPP都是重要的政策议题。在改革议程、融资需求、以及发展公共设施和服务的综合驱动之下，两国的中央政府都欲将PPP用作实施社会改革的战略机制，以及获取额外融资的途径。要实现上述战略目标，并满足实际需求，需要广泛运用经济型PPP和社会型PPP。特别需要指出的是，要解决医疗卫生费用上升问题并改善医疗健康服务，离不开社会型PPP。



尽管高层政策制定者看到了PPP的战略价值，但是PPP的实施却受到地方政府短期行为（甚至可以说是机会主义行为）的影响，因为后者一方面失去了原来唾手可得的融资渠道，另一方面却需要应对日趋复杂的发展任务。此外，地方政府的任命周期很短，也让其无法自由施展拳脚来管理自身的监管风险，从而削弱了其自身的诚信和信用。尽管理论上来说，PPP资产具有周期较长、现金流稳定的特点，并且可以提供众多展现效率的机会，对社会资本应当具有吸引力，但实际上，社会资本与政府合作的意愿并不高。

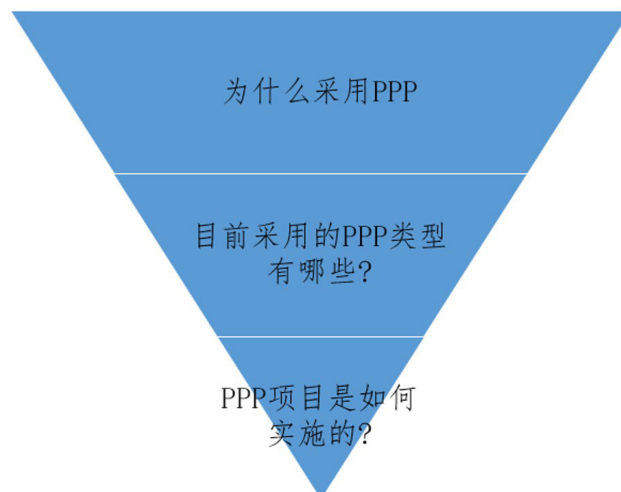
另一个现实因素在于社会型PPP的运用十分有限。尽管使用PPP是既定的政策目标，但是如何执行（尤其是在医疗和水务领域）仍是一个巨大的挑战。印度的公立医院体系弱于中国，因此，为了满足公众日益增长的需要，对在医疗卫生领域使用PPP也持较为开放的态度。但是印度的准备程度并不必然优于中国，所以实际效果也未必能够满足预期。

在PPP制度化的起步阶段，中印两国都非常重视程序标准化和文档化。然而，两国似乎都在某种程度上忽视了PPP思维框架的构建和高级



能力建设，而这两者对于协调统一公私部门的价值取向、利益诉求以及资源优势至关重要。如此一来，发展社会型PPP就益发艰难。虽然标准化有利于PPP实施的起步，但是从长期来看，也将限制PPP的创新。

通过检视“为什么要采用PPP”，“目前采用的PPP类型有哪些”，以及“PPP项目是如何实施的”这三个问题的逻辑递进关系，我们发现PPP的实际使用不足以满足政府的实际和战略需求，其形状有如一个倒金字塔（见图），其底部太过薄弱，无法支撑顶部的需求。



为了进一步解释其中的缘由，本文概述了其中存在的三大差距：

### 执行力差距

执行力差距是三大差距中最容易认识到的。相较于潜在PPP项目的数量和规模而言，政府和社会资本对相互合作的准备程度有所欠缺。两国仍寄希望于寻找捷径，对PPP技能发展的投入过少，以至于从整体上来说，并没有足够的人才来执行国家战略目标所需的大型复杂PPP项目。

现有的PPP培训大多把重心放在解释PPP的流程、模型和文档之上，而忽略了不同行业PPP项目的多样性。市场上常常采用PPP案例概要作为培训工具，但这些案例概要往往会忽略一些重要细节，包括政府和社会资本参与PPP项目的动机、媒体和社区在其中扮演的角色、环境影响、谈判问题和决策，以及项目对整体社群的影响等。PPP培训也常局限于提供标准化的定义，而缺乏对PPP思维框架的理解。开放、建设性的案例讨论不仅能有效激发批判性思维，而且有助于政府和私营部门的管理者看清现实项目风险机遇的分配问题，然而这种授课方式却很少得到采用，在大课堂中尤其如此。

在我们的访谈中，有一个关键性问题经常会被提出来，那就是政

府部门亟需努力提升与社会资本谈判的能力。这项能力极为必要，尤其是在印度，因为这个国家目前有数百项尚未完成的PPP项目需要重新协商，包括许多道路建设项目。

### **创新差距**

通过创新和创造，政府能够四两拨千斤，使用较少的资源达成更多的成就。不过，目前中印两国都存在PPP创新乏力的问题。首先，地方政府把PPP当作一种融资工具，而非创新工具。加上政策上并不重视PPP思维框架，今日中印两国PPP主流话语都聚焦于细化交易程序方面，而很少关注如何实现PPP的最优架构。标准化意味着统一规范，创新意味着灵活突破，需要为两者之间的权衡提供更大的灵活空间。

这个差距所带来的挑战日益严峻，在医疗卫生领域尤其如此。在改善服务效率和效果方面，市场上拥有大量现成的技术资源，但政府部门并没有准备好让市场介入，态度也犹豫不决，这一问题在中国尤其明显。另一方面，在医疗领域，因资本具有逐利性，普罗大众对社会资本持有不信任的成见，而技术创新对人力资源造成的影响也遭遇抵触。

### **融资差距**

融资差距是指政府的融资需求和其融资能力之间的差距。这个差距受两个重要因素影响。其一，中印两国只有一小部分项目“卖座”。尽管投资者对基建项目跃跃欲试，但能提供稳定现金流的优质项目少之又少。其二在于项目资产本身的状况，如水务、医疗资产往往需要大量的资本投入才能维持政治上可以接受的收费水平。而在这一过程中，专家顾问并无帮助，他们可能为政府客户着想，为吸引投资者而给出过于乐观的财务测算。结果是，投资者对财务测算的疑虑有增无减。如此一来，中印两国在公共物品供给上存在大量尚未满足的融资需求。

此外，公众是另外一个主要的利害相关者，他们的参与对于弥合融资差距至关重要。作为公共服务（尤其是水务、卫生和医疗服务）的使用者，公众似乎是一个漠不关心或不可靠的合作伙伴。公众不需要对自己的行为负责，且往往并不愿意对自己使用的公共服务支付足额费用。在调研中，我们发现“行为”因素反复被提及（尤其是在印度）。行为的不可控所带来的项目风险，是政府部门较为头痛的问题。

---

## 对策建议：如何应对挑战

**要** 实现PPP的战略和实际目标，弥合上述三点差距俨然已成为中印两国无法回避的问题。否则，两国高层的PPP计划就将面临失败，问题将接踵而来。中国对PPP的热捧，可能反而招来更多的麻烦，挫伤PPP的发展潜力。而印度政府应对PPP失败的动作迟缓，则可能熄灭PPP创新的星星之火。我们在下文给出了应对这些问题的对策建议。

### 强化PPP技能培训，弥合执行力差距

要成功推行一个PPP项目，实务人员需要管理和协调政府部门和社会资本双方的价值取向、利益诉求以及资源优势。因此，管理人员必须具备多方面的技能。

我们总结发现了四个最重要的核心技能。首先，创新正在成为越来越重要的一项能力，这尤其体现在问题的界定方面。要超越现有边界，打破僵化模式，必须拥有一双“全新的眼睛”。迈阿密林肯路1111号停车场便是一个极好的例子：将原本功能单一的停车场改造成一个高档活动场所和旅游地点。第二，政治管理能力也是必需的，因为政府部门的决策者必须权衡，与社会资本合作所带来的投资价值相比，其所造成的潜在政治风险是否值得。政府是否确有必要转嫁其负债？第三，了解财务架构的能力也非常关键。相对而言，构建财务模型的能力不是那么重要，真正重要的是去理解并评估项目背后的财务假设。例如，在杭州湾大桥项目中，正是因为用户流量假设过度乐观，才最终导致交易模型不可持续。第四，谈判能力对于达成灵活、可行的框架至关重要。中国政府（市级、省级和部级机关）在面对私人企业时，尤其需要在认知上将其视为有价值的、重要的平等主体，并在此基础上与之开展谈判。同时，当政府变得更加开放创新时，站在谈判桌另一端的社会资本也需要跟上节奏，不断进行调整。

上述四项PPP核心能力紧密相连。以“人类行为”因素为例。政府部门（而非银行或投资者）负责处理与公共产品使用行为相关的问题，但银行和投资者却免不了担心公众行为对公共产品的投资回报率的影响。要解决这些问题，必须加强政府的政治管理能力、对现有科



技资源予以创新运用，影响使用者行为的转变。随着政治管理能力和创新能力的加强，双方需要相应地调整谈判策略。

### **采用跨资产组合，弥合创新缺口**

设想在中国推出一个聚焦于老年护理的PPP试点项目，该项目以50-60岁年龄段而非60岁以上的老年人为重点关注对象。这样设计的出发点之一是，50-60岁年龄段具有较高的非传染性疾病患病率；如果在这一时段得到及时治疗，将会大大减少这部分人群在未来养老中的医疗花费。该项目的合作伙伴应包括病患、卫生监管部门、社区卫生中心以及社会资本。对该项目而言，其成功关键在于采用跨资产的组合方式，将包括筛查监测技术、药物以及养老地产在内的多种相关资产进行优化组合。这样做无疑需要综合考虑并协调各利益主体的价值取向、利益诉求以及资源优势，但这样的设计有助于激励社会资本提供多种资产来获取市场准入。

采用这种设计的PPP也可以作为创新工具使用。它可以拆分和重组养老的各种组成部分，为政府提供数据和分析，在相关对象到60岁时，政府可借助该等数据作为修正养老政策的决策依据。投资者也可因此节省医疗成本，获得更优的投资回报率。

### **多管齐下，弥合融资差距**

作为PPP项目的利益相关者，公众使用公共产品和公共服务的行为会对项目的潜在投资回报率产生重大影响。公众不同的使用行为和态度，可能使PPP项目的成本曲线变得陡峭，也可能使之变得平缓。比如，通过宣传教育，可能改变公众对水资源价值和实际用途的看法，这有助于保护水资源，还有利于推行更灵活的定价策略。同时，也有利于水资源相关的PPP项目找到更优化、更切实际的架构，同时保证水价处于政治上可以接受的公众预期范围之内。

弥合融资差距是弥合创新差距和执行力差距的基础，但这远非一日之功。短期内，中国与印度都需重新考虑，要么降低对PPP作用的期望值，要么加大投入。虽然前者可以避免造成对PPP效用的强烈失望，但后者才是更好的选择——即在PPP核心能力培养上加大投入，建立跨资产的高层领导机制。此外，为加强合作，两国都必须重视信

任与信誉度，这样才能使得政府部门和社会资本对彼此承担起契约责任产生充分信任。

本研究的目的在于对中印两个重要且方兴未艾的PPP市场进行深度的对比评估，为改善未来成效提供一个有意义的思考框架。本研究基于课题成员在两国广泛的实证经验、与各国PPP项目高层实务人员丰富详实的访谈以及严谨深入的分析，致力于提供一个框架式的长期解决方案，提高两国的准备程度，通过PPP提供更高质量的基础设施和服务。我们相信本研究有助于中、印两国政府直面并解决在长期规划和培训中存在的短板，弥合阻碍PPP成功的三大差距，为两国通过PPP项目改善基础设施服务质量做出贡献。

---

## 附录

### 研究团队

我们的研究团队由来自约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院的四名研究人员组成，分别来自美国、中国以及印度。安蓝·特睿格教授作为课题组长，曾先后九次前往中国和印度进行实地考察，同时一直追踪两国关于PPP项目政策的最新进展。在进入SAIS以前，特睿格教授在哈佛大学肯尼迪学院从事PPP课程的设计、研究及教学工作。同时，他还是北京市西城区政府的经济顾问以及斯坦福大学领导力发展研究院（LAD）的讲师。

其他三位研究人员分别来自中国和印度——Rupinder Kaur Rai持有约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院国际关系与经济硕士学位，现居印度斋普尔；Selena An持有约翰·霍普金斯大学公共卫生学院及高级国际问题研究院联合硕士学位，现居中国上海；首席研究员上官华珍具备多元文化背景及丰富工作经历，持有哈佛大学肯尼迪学院公共政策硕士学位，现居中国北京。大部分研究人员都属于长期、深度参与PPP项目研究与实务领域的资深人士。

### 研究方法

我们进行了累计逾六十星期的实地访谈及调查，重点访谈对象为不同级别的决策者以及PPP实务人员，以获取一手数据资料，同时也通过我们自身开发的遍布中印两国政府部门、社会资本以及非政府组织的网络，获取了进一步的联系人信息。我们通过哈佛大学、约翰·霍普金斯大学的平台，对中印两国的发展瓶颈进行直接、如实的评估。

我们旨在解答三个主要问题：为什么中国和印度急需实施PPP？目前采用的PPP类型有哪些？在制度化、项目层面上，PPP项目是如何实施的？基于在这一领域十二年的研究经验，我们开发了一个用于评估PPP项目发展状况的框架。在中国，要预测政治和经济发展对PPP的影响，需要细致分析政策动向和正在逐步放缓的经济增长；在印度，则需要考虑选举结果、经济发展和国内需求的增长。

最后，基于在中印两国的实地观察以及比较分析，我们确定了两国发展PPP的需要和任务，及其运用PPP项目的实际能力。在此基础上，我们进一步探讨两国可以采取哪些改进措施。尽管存在诸多明显差异，但在影响PPP项目发展的文化、政治、运作实践以及障碍方面，中印两国也有诸多相似之处。

### 披露

Trager教授长期在多个国家的高管培训项目中，为哈佛大学、约翰·霍普金斯大学以及LAD讲授PPP课程。他和上官华珍都曾经在中国参与不少PPP高管培训项目、研讨会及会议。

---

Alan M. Trager  
Senior Research Professor  
Director, Public-Private Partnerships Initiative  
Johns Hopkins School of Advanced International Studies  
1740 Massachusetts Avenue, NW  
Washington, DC 20036  
atrager@jhu.edu