

## (二) 案例说明书

### 北京市第十水厂 PPP 项目风雨二十载

#### 一、案例分析

##### 要点 1：公共物品及准公共物品

公共物品是具有非排他性和非竞争性的物品。按照公共物品的供给、消费、技术等特征，依据公共物品非排他性、非竞争性的状况，公共物品可以被划分为纯公共物品和准公共物品。纯公共物品一般具有规模经济的特征。纯公共物品消费上不存在“拥挤效应”，不可能通过特定的技术手段进行排他性使用，否则代价将非常高昂。国防、国家安全、法律秩序等属于典型的纯公共物品；准公共物品的范围十分广泛，它介于私人物品和纯公共物品之间。相对于纯公共物品而言，它的某些性质发生了变化。一类准公共物品的使用和消费局限在一定的地域中，其受益的范围是有限的，如地方公共物品（并不一定具有排他性）；一类准公共物品是公共的或是可以共用的，一个人的使用不能够排斥其他人的使用。然而，出于私益，它在消费上却可能存在着竞争。由于公共的性质，物品使用中可能存在着“拥挤效应”和“过度使用”的问题，这类物品如地下水流域与水体资源、牧区、森林、灌溉渠道等。另一类准公共物品具有明显的排他性，由于消费“拥挤点”的存在，往往必须通过付费，才能消费，它包括俱乐部物品、有线电视频道和高速公路等。

公共物品提供方式，传统上是政府直接负责公共物品的提供和生产。使得政府承担了越来越多的对经济活动的规制、干预和生产功能，政府规模越来越庞大，而财政开支的规模也与日俱增。但是，政府在经历了扩张性财政政策带来的一个时期的经济繁荣之后，制度安排的效用递减和传统官僚体制内在的弊病，使得自身无法经济、有效地提供公共物品，存在着过度提供公共物品、财政赤字负担过重和无法迅速回应公众多元化需求等诸多问题，要求政府选择更为有效的供给制度安排。

公共物品理论认为，根据公共产品的不同属性和特征，安排公共产品的多元供给制度，使各种公共产品的需求与供给平衡，公决效率最优。政府出于对宪法、法律的遵从和满足公民基本权利与公平分配的需要，它必须对某些涉及国计民生、国家安全、公民基本权利与利益的纯公共物品予以提供，但同时可以通过多种组织形式，利用市场资源配置和私营部门的经营与技术优势，来有效地生产各

种不同性质的准公共物品，这样既满足公平价值，又满足效率价值，并降低公共财政的支出规模，提高公众满意度。

本案例中北京市第十水厂是一种典型的准公共物品，在水资源稀缺、供需矛盾突出的情况下，城市供水作为水资源供给的重要组成部分，是每个城市政府所必须面对和解决的现实问题。如何提供有效供给，提高效率与效益，改善市民及用水单位的供水效果从而进一步发挥该项目的社会效益，是政决策时必须考虑的视角。面对准公共物品项目的建设方式，既需把握原则又要适度灵活，方可在保证公共基础设施应有之义的基础上激励社会资本积极投入，从而取得一加一大于二的理想效果。

## **要点 2：何为 PPP**

PPP (Public-Private Partnership)，即政府和社会资本合作，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。PPP 是以市场竞争的方式提供服务，主要集中在纯公共领域、准公共领域。PPP 不仅是一种融资手段，而且是一次体制机制变革，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。

20 世纪 70 年代末，西方发达国家，如美、日和一些欧洲国家因为财政困难、公民压力以及新的信息技术的发展等各种原因，不少国家纷纷开始将市场机制引入到政府公共服务之中，实行了公共服务市场化与社会化改革，掀起了一场以民营化为主要形式的“政府再造”工程，新公共管理理论应运而生。其核心理念之一是：在公共服务领域“引入市场竞争机制”，逐步取消政府的垄断地位，让私人部门参与公共服务的供给，借助私人部门的创新意识与管理技术提高公共服务的质量与效率。主张在政府的等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，重视公共服务的产出。PPP 被看成是 20 世纪 80 年代新公共管理运动的延续，或者 PPP 是实践新公共管理理论的一种工具。

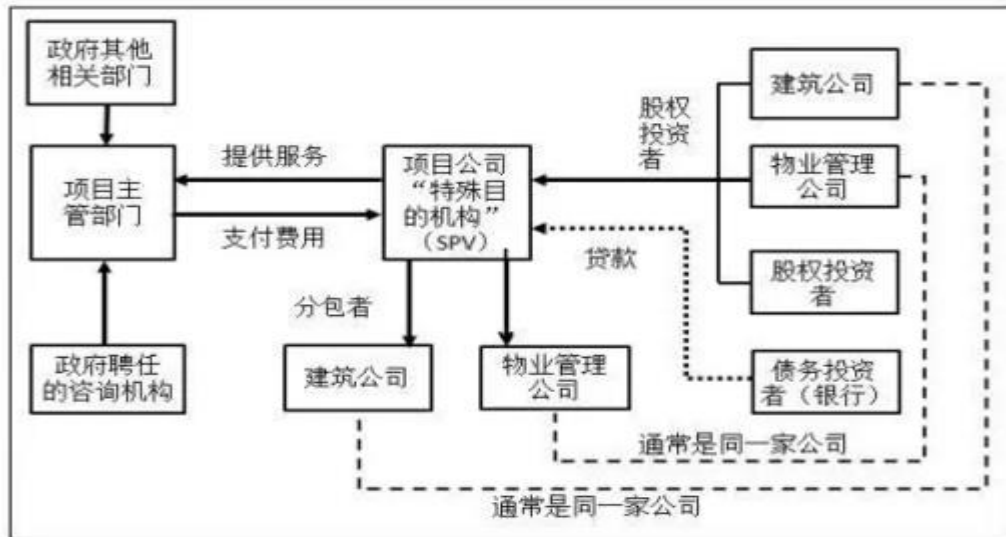


图 1: PPP 模式一般模型

在 PPP 模式中公共民营合作双方的角色和责任会随项目的不同而有所差异，但政府的总体角色和责任——为大众提供最优质的公共设施和服务——却是始终不变的。PPP 模式是提供公共设施或服务的一种比较有效的方式，但并不是对政府有效治理和决策的替代。在任何情况下，政府均应从保护和促进公共利益的立场出发，负责项目的总体策划，组织招标，理顺各参与机构之间的权限和关系，降低项目总体风险等。

PPP 模式的组织形式非常复杂，既可能包括私人营利性企业、私人非营利性组织，同时还可能包括公共非营利性组织（如政府）。合作各方之间不可避免地会产生不同层次、类型的利益和责任的分歧。只有政府与私人企业形成相互合作的机制，才能使得合作各方的分歧模糊化，在求同存异的前提下完成项目的目标。

PPP 模式是一个完整的项目融资概念，但并不是对项目融资的彻底更改，而是对项目生命周过程中的组织机构设置提出了一个新的模型。它是政府、赢利性企业和非赢利性企业基于某个项目而形成以“双赢”或“多赢”为理念的相互合作形式，参与各方可以达到与预期单独行动相比更为有利的结果。参与各方虽然没有达到自身理想的最大利益，但总收益却是最大的，实现了“帕雷托改良”效应，即力图社会效益最大化，这显然更符合公共基础设施建设的宗旨。

PPP 项目的内涵从以下四个维度进行剖析：

第一、PPP 是一种新型的项目融资模式。项目 PPP 融资是以项目为主体的融资活动，是项目融资的一种实现形式，主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。项目经营的直接

收益和通过政府扶持所转化的效益是偿还贷款的资金来源，项目公司的资产和政府给予的有限承诺是贷款的安全保障。

第二、PPP 融资模式可以使民营资本更多地参与到项目中，以提高效率，降低风险。这也正是现行项目融资模式所欠缺的。政府的公共部门与民营企业以特许权协议为基础进行全程的合作，双方共同对项目运行的整个周期负责。PPP 方式的操作规则使民营企业参与到城市轨道交通项目的确认、设计和可行性研究等前期工作中来，这不仅降低了民营企业的投资风险，而且能将民营企业在投资建设中更有效率的管理方法与技术引入项目中来，还能有效地实现对项目建设与运行的控制，从而有利于降低项目建设投资的风险，较好地保障国家与民营企业各方的利益。这对缩短项目建设周期，降低项目运作成本甚至资产负债率都有值得肯定的现实意义。

第三. PPP 模式可以在一定程度上保证民营资本“有利可图”。私营部门的投资目标是寻求既能够还贷又有投资回报的项目，无利可图的基础设施项目是吸引不到民营资本的投入的。而采取 PPP 模式，政府可以给予私人投资者相应的政策扶持作为补偿，从而很好地解决了这个问题，如税收优惠、贷款担保、给予民营企业沿线土地优先开发权等。通过实施这些政策可提高民营资本投资城市轨道交通项目的积极性。

第四. PPP 模式在减轻政府初期建设投资负担和风险的前提下，提高城市市政服务质量。在 PPP 模式下，公共部门和民营企业共同参与市政项目的建设和运营，由民营企业负责项目融资，有可能增加项目的资本金数量，进而降低较高的资产负债率，而且不但能节省政府的投资，还可以将项目的一部分风险转移给民营企业，从而减轻政府的风险。同时双方可以形成互利的长期目标，更好地为社会和公众提供服务。

本案例中的北京市第十水厂运作为典型的 PPP 模式探索，北京市政府通过政府采购形式与中标单位“安菱联合体”组成的“安菱水务”（特殊目的公司）签定特许合同，由“安菱水务”（特殊目的公司）负责筹资、建设及经营。政府与提供贷款的金融机构达成协议，此协议并非对项目进行担保的协议，而是向借贷机构承诺将按与“安菱水务”（特殊目的公司）签定的合同支付有关费用的协定，这个协议使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是：政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来换取基础设施加快建设及有效运营。

### 要点 3: PPP 及其失败（国内外）：

PPP 失败在全球范围内屡见不鲜。根据世界银行的统计，各国 PPP 项目的总体失败率为 5.53%。1990-2015 年期间全球有 305 个 PPP 项目被取消，84 个项目未取消但处于停滞不前的状态。<sup>1</sup>其中，国际上著名的失败案例包括 1994 年英法海峡隧道项目，其由于索赔争议、建设质量不达标、总成本增长等原因而导致项目公司破产；<sup>2</sup>还包括英国特许经营项目，其由于社会资本管理能力低下，导致多起事故，最终项目被迫国有化。<sup>3</sup>

国内 PPP 失败案例回顾：

作为国内首家合资公用事业项目，长春市排水公司于 2000 年初与香港汇津公司合资建立汇津(长春)污水处理有限公司(即汇津长春)，合同期限为 20 年。同年 7 月，市政府制定了《长春汇津污水处理专营管理办法》。2000 年底，项目投产并正常运行。然而从 2002 年开始，排水公司就拖欠汇津长春污水处理费，而从 2003 年 3 月起停止付费。为解决争议，汇津公司邀请吉林省外经贸厅出面调解，在调解会上汇津公司得知市政府已于 2003 年 2 月废止了《专营办法》。汇津公司认为《专营办法》是政府为支持项目而做出的行政许可和行政授权，废除《专营办法》等于摧毁了项目运营基础。在多次调解无果的情况下，汇津公司于 2003 年 8 月向长春市中院起诉长春市政府，而长春市政府认为汇津与市排水公司所签订的《合作经营合同书》是一份不平等合约，废止《专营办法》是为了贯彻《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》，属于依法行政。败诉后汇津公司又上诉至吉林省高院，期间汇津长春停产，数百万吨污水直接排入松花江，是为轰动一时的“汇津事件”。经过近两年的法律纠纷，最终长春市政府将汇津长春回购。

失败案例评价：20 世纪 90 年代初，我国城市化进程很快，而财政无力支付巨额基础设施建设资金，纷纷引入境外投资者并承诺固定回报，原本低回报，以稳定见长的水务在我国渐成暴利行业。为此，国务院于 1998 年下发了《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》，对此类问题作出了禁止性规定。然而在《通知》发出 2 年后，汇津长春项目还能获得审批立项，说明地方政府可能在报批过程中打了“擦边球”，有关部门也涉嫌监管不力。

本案例中北京第十水厂 PPP 项目由于出师不利，招投标流程耗费了近四年时间，一方面为项目后期无法适应外部环境及政策变更埋下了隐患，另一方面也

<sup>1</sup> 沈梦溪. 国际基础设施 PPP 项目失败原因探析[J]. 国际经济合作, 2016(10):66-70.

<sup>2</sup> 柯永建, 王守清, 陈炳泉. 英法海峡隧道的失败对 PPP 项目风险分担的启示[J]. 土木工程学报, 2008, 41(12):97-102.

<sup>3</sup> 谭克虎, 梁爽. 英国铁路客运特许经营模式研究[J]. 中国铁路, 2015(7):25-30.

是造成供需倒挂尴尬局面的罪魁祸首。对于投标文件法律效力的规定应是项目启动的法律保障，由此可见 PPP 项目顺利进行的基础是健全完善的法律约束，严谨无异议的招标表述非常关键。良好的开端是成功的一半，此项目恰恰从反面证明了这一道理，可谓一着不慎满盘皆输。下面就 PPP 项目招标文件制定需特别关注的方面进行讨论：

编制招标文件必须做到“五清楚”。一是招标范围要清楚。招标文件中，关于 PPP 项目的建设内容、建设规模，不仅要每项分项工程进行准确的表述，还要有明确的数量及规模。二是招标条件及条件的边界要清楚。招标条件包括投标人为承接本项目所必备的资格资质等，以及其他有针对性的特殊要求。其中有些条件是招标文件发出后不可修改、不可谈判的核心条件，招标人应认真研究确定。如，条件是什么，边界在哪里，技术经济参数是多少，均应有定性与定量的界定。三是评分标准要清楚。中标候选人及排序是评审专家通过对投标文件响应招标条件程度并加以量化，再依据评分标准由高分至低分确定的。响应招标条件程度至哪一个量化分值可得 10 分，至哪一个量化分值可得 8 分，应界线分明。其中，有选择余地且主观意识强的内容分值可设区间值，如某方案的分值设为 15-20 分，以便评审专家发挥独立评审能力，依据专业、经验作出判断。四是加分、扣分及废标条件要清楚。这些关键要素若设置不当，易导致评审专家判断不准，将原本较为理想的投标人拒之门外，或招致质疑投诉。五是采购结果确认谈判的底线要清楚。谈判底线包括不可谈判的核心条件，以及项目合同中可变细节的内容与区间值。这两条底线有的已明确在招标文件中，有的则需谈判小组临场研究决定。

#### 要点 4：PPP 中不同主体的利益分析

第十水厂案例反映了 PPP 项目中的“围观”现象，体现了不同利益主体的博弈。根据案例并结合相关理论，课堂主要应分析政府、社会资本以及公民这三个主体在 PPP 项目中的利益点，认清三大主体的立场。<sup>4</sup>

首先，政府的利益底线是社会资本能充足、高效、低成本地提供公共服务。政府既然征税，就有义务为纳税人提供充足的公共物品，无论是政府直接承担公共服务还是借助社会资本力量，这一直是其不可推卸的责任。针对第十水厂案例，北京市政府核心利益是充分供水，缓解水供给不足的局面，即“建成处理能力为每日 50 万吨的新水厂”的要求。同时，北京市政府还关心外企“能力问题”，即能否高效而低成本完成供水任务。

---

<sup>4</sup> 李天建. PPP 模式中的“围观”困局及其破解思路[J]. 价格理论与实践, 2016, 08: 43-46.

其次，社会资本的底线是能够从 PPP 中获利。企业是“理性经济人”，因此其根本目的就是利润最大化。针对第十水厂项目，外企退出的决定因素就是“供需倒挂”，由于污染控制导致的工厂缩减直接削减了用水需求，而密云水库的萎缩和南水北调的不确定也加大了供水难度，这两方面直接导致了预计利润的下降。

第三，公民利益体现在获得充分而廉价的公共服务。民众不在乎公共服务以何种方式提供，关心的只是和自身切身相关的问题——价格、质量、便捷度、充分度等。因此，第十水厂案例中公民的利益就是体现在“水价”上，而水价的高低与公司的能力，政府的支持程度以及项目期望回报率等是密切相关的。

一个 PPP 项目之中，政府、社会资本与公民的利益往往是相互博弈，此消彼长的。一个 PPP 项目的成功的关键，就是很好平衡三大主体之间的利益，让三方的需求均得到合理的满足，而 PPP 项目失败的根本原因就是三方利益的失衡而导致的项目价值链崩断。

#### **要点 5：PPP 项目风险地图**

风险地图是分析 PPP 项目风险的一个有效手段，其用图表来展示识别出的风险并形象地表现风险趋势。风险地图一般有影响力和可能性两个维度，这两个维度共同表示风险的危险程度，越危险的风险因素越需要被管理者所重视。教师可以用此种方法定位第十水厂的各种风险。<sup>5</sup>

根据材料，严格围绕“第十水厂”项目为分析指向，归纳出一切可能导致其失败的风险，详见下表。

---

<sup>5</sup> Dai, F. C., C. F. Lee, and Y. Yip Ngai. "Landslide risk assessment and management: an overview." *Engineering geology* 64.1 (2002): 65-87.

### 第十水厂项目的风险汇总

<b>经验风险</b>	我国 BOT 模式是从零开始，无成熟的经验可以借鉴，因此一切要在摸索中前进。
<b>招标风险</b>	第十水厂的招标过程是否公开公正、流程是否完善合理？
<b>法律风险</b>	政府与企业所签订合同是否规范，中英文合同是否齐备，法律效应有多大？
<b>企业风险</b>	承办企业（安菱联合体）是否具有融资、建设、运营的能力来保障第十水厂项目的顺利完成。
<b>经济风险</b>	项目签订之后，是否会出现经济形势下行，导致行业萎缩、供需倒挂等不利情况。
<b>政策风险</b>	第十水厂项目确定之后，政府出台的不利于进展和盈利的政策。比如出现政策要求工业企业搬出市区，再如扩建北京机场而侵占输水管道建设用地等政策配套不协调的情况。
<b>管理风险</b>	第十水厂项目实施过程中，政府对于社会资本的支持是否足够，管理是否会出现权责不明、管理不当等情况，比如 PPP 项目用地管理权责划分不清晰的问题。政府换届是否影响项目顺利进行？
<b>建设风险</b>	PPP 项目在施工过程中遇到的障碍，诸如村民阻拦等不顺的情况，可能会导致项目的失败
<b>经营风险</b>	第十水厂建成之后经营能力如何，是否能达到预期，提供有效充分的供水服务。公民是否能够充分、有效、实惠地享受供水服务。
<b>利益风险</b>	投资第十水厂的股东权益是否能得到保障。新的投资方（新安菱联合体）是否能够通过水厂的经营获取利润，从而持续经营。

根据可能性和影响两个维度将各个风险因素归入第十水厂的风险地图之中，如下图所示（参考）。红色区域表示该风险发生的可能性很高、对于项目的影响很明显，属于高危风险区域。黄色区域的可能性和影响一般，而绿色区域的两个维度均较低，属于较安全区域。对于红色区域的风险，我们应重点进行控制，黄色区域次之，绿色区域再次之。



可能性	A - 几乎确定	经验风险			
	B - 很有可能		招标风险	经济风险	管理风险 企业风险
	C - 一般可能	建设风险		经营风险	利益风险
	D - 不太可能	法律风险			政策风险
		1- 不显著	2 - 低	3 - 中等	4 - 高
		影响			

#### 要点 6: PPP 项目的风险控制

对于第十水厂而言，选择 PPP 模式就必然要承担更大的风险，正所谓“高风险，高回报”。政府垄断的公共服务模式其风险必然是最低的，而以公私合营方式来提高公共服务的效率必然会带来更大的项目风险，因此我们首先的问题是是否有必要为此项公共服务采取公私合营模式？

如果一定要采用 PPP 模式，则其项目风险注定是无法完全回避或者转移的。因此，我们只能尽力去降低其风险，手段就是“事前事中事后控制”。“事前控制”是指在项目实施前便对未来有充分评估，制定预案，做好准备，以防范可能发生的困难。“事中控制”是指 PPP 项目遇到问题的第一时间立即采取对策，纠正问题，是一种实时控制。“事后控制”是问题暴露之后，才开始评估，并采取措​​施改正错误。通常认为，事前控制最有效，但需要风险是可预测的；事中控制可以让活动程序规范化，但需要迅速的行动和准确的判断；事后控制可以衡量计划是否合理，但往往“亡羊补牢，为时已晚”。<sup>6</sup>

对于第十水厂的案例，经验风险（事前学习经验）、招标风险（招标前合理设计）、企业风险（事前充分评估企业能力）、管理风险（事前明确管理职责与管理方式）、经营风险（签合同同时明确具体的经营标准）、利益风险（事前做好金融测算，制定规则保障股东权益）这六种风险可以考虑运用事前风险控制。

<sup>6</sup> 汤湘希. 试述成本的事前、事中、事后控制[J]. 财会月刊, 1997(2):16-17.

法律风险（实时检查合同规范性，发现问题立即修改）、建设风险（建设过程中遇到困难实时解决）这两种风险可以运用事中风险控制。政策风险（未来政策信息准确充分，应做好事后弥补措施）、经济风险（经济形势不确定性较高）由于可判断性较差，只能根据未来情况进行反馈事后控制。

## 要点 7：PPP 项目政策制定的建议

制定一套完善、完备的相关法律法规建设是此模式顺利，有效运行的基础和前提。PPP 法律的基本框架主要包括：关于 PPP 模式的适用范围、设立程序、招投标和评标程序、特许权协议、风险分担、权利与义务、监督与管理以及争议解决方式和适用法律等方面。PPP 作为一种合同式的投资方式，涉及担保、税收、外汇、合同、特许权等诸多方面，政府需要制定一套完善、完备的相关法规与政策，并尽可能预见未来可能的变化而留有调整的余地，比如税负方面的调整和修改、环保标准和要求的变化、法律的修改、劳资关系的调整、土地租让政策的变化以及其他政府宏观经济政策的变化等，由此保障 PPP 项目在合同期限内的政策稳定性，使 PPP 项目得以顺利而有效运行。此外，政府还应提供一定外在条件支持。政府应在物质方面保障项目所需的原材料供应、提供可使用的劳动力等辅助性设施保障；提供一定的税收、外汇、土地使用等优惠政策；通过简化审批手续和过程，提高政府效率，成立协调小组等来规范服务及提高行政效率；防止在一定区域同类项目竞争、知识产权和其他秘密信息提供保护。

依法进行合作与监督。特殊目标公司依据特许合同约定负责筹资、建设及经营，政府遵循合作与信任、平等互惠原则对具体项目的具体实施过程中遇到的问题和障碍提供必要的支持和参与问题的解决，只要特殊目标公司按照特许权合同和有关法律从事投资建设经营活动，政府就应充分给予建设经营的自主权。但是，PPP 模式不同于传统的承包做法，也不同于完全的私有化，政府依法监督使特殊目标公司依据合同约定和法律规定满足公共产品或服务需求仍然是必要的，政府监管主要分为事前准入监管、事中过程监管和事后绩效监管三类并贯穿于整个过程。

为使政策风险最小化，就要求法律法规环境以及特许权合同的鉴定与执行过程应该是透明、公开、公正的，人为的干扰应是最少的，否则，合作各方均会受到损失。PPP 项目失败原因主要归结于法律法规与合同环境的不够公开透明，政府政策的不连续性，变化过于频繁，政策风险使私营合作方难以预料与防范。因此当政策缺乏一定稳定性时，私人投资方必然要求更高的投资回报率作为承担更高政策风险的一种补偿。有鉴于此，为基础设施特许权经营的规范操作提供一定

的法律法规保障，为 PPP 的成功应用提供政策支持，在一定程度上化解私营合作方的政策风险十分必要。政府提供承诺时应谨慎，PPP 模式周期比较长，政府应首先增强自身的法治和契约意识，依法行政，在具体项目承诺上政府应谨慎。政府的承诺要合理合法，并建立在对未来环境变化和风险因素客观评估的基础上，尤其是对回报率、收费标准、终止合同条件、汇率和利率变化等事项的承诺方面，预留调整空间并设计合理合法的调整机制，由此既可保证项目生产或运营的可持续性，使社会投资人的投资成本及运营成本得以补偿并获得合理回报，又避免政府失信违约或对 PPP 项目监管的被动局面。

设计合理的收益与风险承担机制。政府根据项目的财务特点确立合理的所谓交易结构是民营资本的进入的必要条件，风险分担机制则是 PPP 项目的核心。一般通过对项目现金流进行预测和测算分析判断项目自身的收入能否覆盖所有的支出并实现基本的回报要求，再按照“最优风险分配原则”对项目风险在各相关主体间进行分配，由此使社会投资人获得与风险水平相匹配的收益。运营风险应由私营合作方承担，以 BOT 为例，私营合作方在基础设施建成后需运营与维护一定时期，因此私营合作方最为关注运营成本的降低，运营成本的提高将减少私营合作方的投资回报，这将促使私营合作方高质量完成基础设施的建设，以减少日后的运营成本。营运风险主要来自于项目财务效益的不确定性。在 PPP 运用过程中应该确保私营合作方能够获得合理的利润回报，因此要求服务的使用者支付合理的费用。私营合作方可以通过基础设施运营或服务提供过程中创新等手段提高效率增加营运收入或减少营运成本降低营运风险，所以理应是营运风险的主要承担者，可以通过一些合理的方法将 PPP 运用过程中的营运风险控制一定的范围内或转嫁。政府能够帮助私营合作方化解某些营运风险，在项目的运营收入大大低于预期水平时，政府可以给予私营合作方一定的补贴，政府也应委任独立机构对私营合作方实施监督，以确保私营合作方的运营效果，避免私营合作方的道德风险。当然，在项目的运营过程中，由不可抗力因素引起的财务盈利能力降低的风险即不可抗力风险应由私营合作方和政府部门共同承担。不可抗力风险可由私营合作方或政府部门投保以规避。

既然 PPP 项目是政府主导的，我们更应审视政府在其中的作用，且政府的政策工具更是调节 PPP 项目风险的重要武器。应引导学生认识到 PPP 项目政策制定应遵循的原则。

统一原则。此条要求政府在政策制定过程中注重经济效益和社会效益的统一，既充分考虑到水厂投资方（新联合体）的权益，也要考虑到民众对于水价的担忧，利用补助、限制等政策手段平衡双方利益，让项目齿轮可以持续“转下去”。

对等原则。政府与社会资本是合作关系，应当收益共享、风险共担、合作共赢。因此，如果政府在其他领域的政策对水厂产生了负外部性，比如工厂的迁移带来需求的下降，那么政府理应出台政策对企业进行补助，不能将风险带来的负面作用全部转移到社会资本方面。

透明原则。政府对于水厂的政策应当是公开透明的，让公众也可以清楚地了解政府和社会资本在此项目中各自的职责范围，有利于公民对水厂项目参与和监督，这样也会减少“村民持棒驱赶施工队”等现象。

合作原则。政府既是水厂项目的主导方，更是监督方，但如果政府出台的政策一直高压而强势，政策要求过于严格，则水厂项目是难以成功的。此外，参与水厂招投标的客体需有平等的地位，政府政策只有提供一个公开化、标准化、市场化的竞争环境，对各类资本一视同仁，才能保障项目的顺利。

## 二、补充材料：

中华人民共和国财政部. 关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知[Z]. (财金[2014]76号)

中华人民共和国国家发展和改革委员会. 国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见[Z]. (发改投资[2014]2724号)

贾康, 孙洁. 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究, 2009(10):2-10.

贾康, 林竹, 孙洁. PPP模式在中国的探索效应与实践[J]. 经济导刊, 2015(9):34-39.

李天建. PPP模式中的“围观”困局及其破解思路[J]. 价格理论与实践, 2016, 08:43-46.

柯永建, 王守清, 陈炳泉. 英法海峡隧道的失败对PPP项目风险分担的启示[J]. 土木工程学报, 2008, 41(12):97-102.

沈梦溪. 国际基础设施PPP项目失败原因探析[J]. 国际经济合作, 2016(10):66-70.

刘晓凯, 张明. 全球视角下的PPP:内涵、模式、实践与问题[J]. 国际经济评论, 2015(4):53-67.

汤湘希. 试述成本的事前、事中、事后控制[J]. 财会月刊, 1997(2):16-17.

Alessandria G, Kaboski J P. Pricing-to-Market and the Failure of Absolute PPP[J]. *American Economic Journal Macroeconomics*, 2011, 3(1):91-127(37).

Zimmermann J, Eber W. Consideration of Risk in PPP-Projects[J]. *Business Management & Education*, 2014, 12(1):30-46.

Dai, F. C., C. F. Lee, and Y. Yip Ngai. "Landslide risk assessment and management: an overview." *Engineering geology* 64.1 (2002): 65-87.