

王守清：一直在路上的 PPP 行者

● 王兴钊

人们常说，身体和心，总有一个要在路上。而对于王守清教授（原土环系结 02）来说，他却是读万卷书，行万里路，身体和心两个同时都在路上。他自 1996 年以来，一心仅扑在 PPP（Public-Private Partnership，直译“公私合作”，国内称“政府与社会资本合作”）模式的的教学和研究上，学术成果丰硕，至今共发表 300 多篇论文（PPP 论文总被引用率列全球第 2），出版几十部著作；同时，因为国内外的邀请不断，他经常奔波在路上，风尘仆仆赶往各地参加学术活动和做 PPP 讲座，倾情为 PPP 的普及推广而大声鼓与呼。

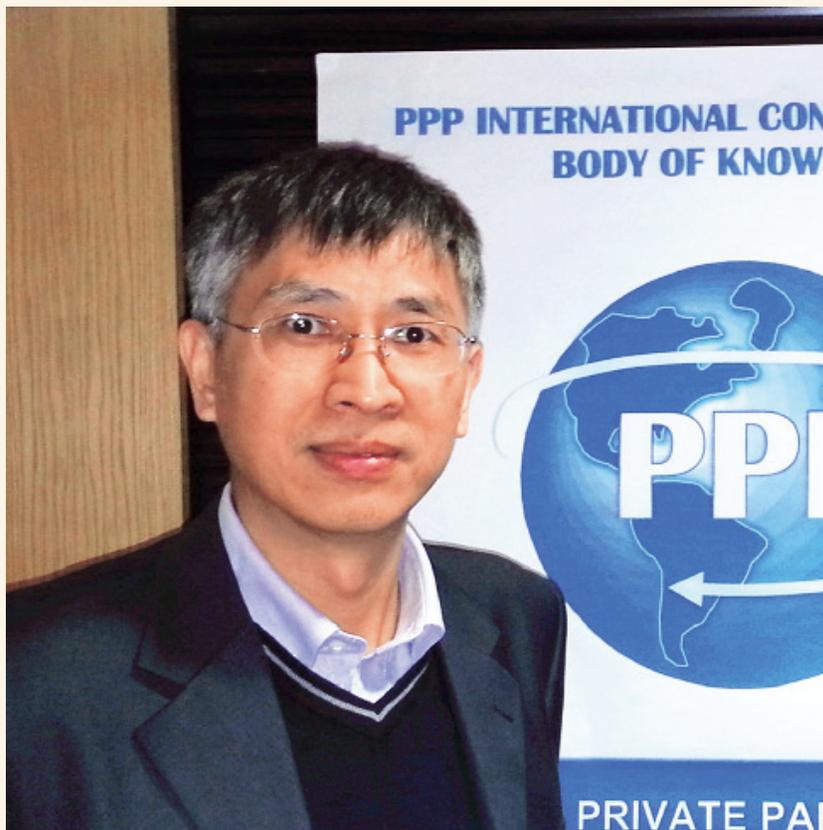
对于当下的 PPP 热潮，王教授有着自己的冷

静观察和深刻思考。他表示，因为 PPP 主要应用于基础设施和公用事业，项目投资大、周期长、风险多、涉及面广，只有提高官员能力，做好顶层设计，加快法治和制度建设，公平分担风险，加强监管，保护公众利益，才能保证 PPP 项目的成功和可持续发展。

正本清源

尽管从 20 世纪 80 年代开始，我国就已经开始了 PPP 及各种演变形式的应用，但对于 PPP 的理解，还有一些问题需要澄清。根据长期的研究

经验，王教授指出，我国 PPP 中的“Private（私）”并不是单指私营经济主体；经济主体的外在形式只是资本性质的载体，所谓“公”与“私”的区别更应强调的是资本目的的“公”与“私”；在我国，“公”应指追求社会公益性，“私”应指追求经济利益；当前国有企业是国内 PPP 市场上最重要的主体，也具有逐利性，因此可以认定为 PPP 中的“私”，除非该国企是直接受签约方政府管控的，但毕竟我国国企具有民企所不具有的天然优势，故应限制国企在 PPP 项目公司中的股份比例，以发挥民企的能动性和创造性。基于我国实际，



建议将 PPP 称为“政企合作”，既简洁直接，也易与国际接轨。

尽管各国和有关国际机构对于 PPP 的理解不尽一致，但王教授说，国际上对 PPP 还是达成了很多共识。第一，必须应用 PPP。如果所有公共产品（包括准公共产品，下同）全部由政府独自提供，则会因为政府资金不足造成公共产品供给不足，或者因为政府所存在的内在缺陷及政府供给与市场需求失配所带来的高成本、低效率和高风险等问题。然而，如果把公共产品完全交给企业去提供，则可能由于企业以利润最大化为目标，造成对公众不公平等问题。第二，PPP 非常复杂。PPP 是一项复杂的系统工程，涉及众多法律关系和主体且各方之间的关系也错综复杂，涵盖工程、融资、法律、经济和管理等众多学科。同时，由于各项目的具体实施条件各不相同，常常是无先例可循，更增加了项目的复杂性。第三，不是所有的公共项目都可以用 PPP。全世界 PPP 做得较好的国家，其公共项目采用 PPP 的也不过 10~20%，这是因为，提供公共产品的终极责任还是政府的，不能完全市场化，并且按照发达国家的实践经验总结，如果 PPP 做坏了，后果严重。

顶层设计

推广 PPP，意在实现 1+1>2。但要想如愿，王教授认为，关键取决于如下因素。一是项目所在国必须加强法治，签约政府要守信用，否则投资者不敢长期投资；二是最好有相应的立法，即 PPP 法，以解决与其它法规的冲突问题；三是各方都要有契约精神，在现有法律框架下签订合同并严格遵守；四是要有专业性，PPP 项目对政府和公众来说，应做到物有所值，既缓解政府资金压力，又提高效率；而对企业来说，财务上可行，有适当的盈利空间。

但一个不容忽视的问题是，中国目前存在政府部门条块分割的现象，PPP 的事情现在也是各部委都在发声，但各种声音并不完全相同。对此现象，王教授分析，正像前面提到的，因 PPP 涉及面广，在行政管理上没有任何一个部委的职能可以完全覆

盖 PPP。他主张应根据我国实际，设立中央、省和市级的专门 PPP 机构，最好是实体；如果难落实，也可以是虚拟的，但要明确牵头负责部门，以协调各部门，统一负责政策制订、总体规划、综合平衡、项目选择、信息统计、经验总结、咨询培训等，建立一站式谈判和审批机制，并对政府财政风险进行监管，以规范运作和提高效率。

加强监管

因为提供公共产品的终极责任是政府的，故政府应加强对 PPP 项目的监管，以保证获得政府授权的企业所提供的产品满足要求。王教授建议从以下几方面发力：首先，加强准入监管和绩效监管（包括质量、价格、服务水平和财务等），以解决普遍服务和绩效不符要求等重要问题，保护公众利益。其次，建立统一的项目信息发布机制，做到公开、公平和公正，以利于提高效率，防止腐败，也有利于研究、总结和传播经验教训。第三，建立公众参与决策和监管机制。公共产品关系到广大公众的切身利益，公众应对这些项目享有知情权和建议权，并积极发挥独立第三方咨询机构的作用，完善政府的决策机制，保障社会公众的利益。

风险分担

合理分担风险直接关系到协议各方的经济利益，是 PPP 项目成功的又一个重要因素；如果不合理必然会增加协议一方的成本，从而影响合作方的积极性并可能导致项目失败。王教授说，目前，学术界和业界对 PPP 项目的风险分担原则已达成共识：一是由对风险最有控制力（或控制成本最低）的一方承担相应的风险；二是承担的风险与所得的回报大小相匹配；三是各方承担的风险要有上限，超过上限，需要重新谈判或实施调节 / 调价机制。

国家立法

目前我国应用 PPP 中出现了一些问题，特别是出现了一些法律障碍以及一些地方政府不守合同或

扯皮的现象。PPP 项目的协议长达十几年甚至数十年，地方政府可能换届多次，只有国家层面的完善法律和制度体系，才能给企业特别是私营企业更强的信心，才能更好地保证企业的权益，从而更有效地吸引社会投资参与。让人振奋的是，与 PPP 相关的立法工作 2014 年已启动。作为起草小组核心成员，王教授表示，已完成的第五稿作为征求意见稿已于 5 月公开征求意见，目前正根据各方反馈意见修改完善。

他山之石

虽然我国中央政府推进 PPP 应用的决心很大，但是未来一段时间我们依然处在 PPP 初级阶段，并将持续一段时间。在国外，有不少成功经验可以借鉴。王教授解释说，虽然一般认为现代社会 PPP 最早出现在发展中国家，如 1984 年土耳其首先应用 BOT 于基础设施项目，但实际上全世界 PPP 运行比较规范的却是发达国家，如加拿大、澳大利亚、英国等。总结它们的成功经验，无外乎这么几条：一是有完善的制度安排和信用体系；二是项目选择适当且项目要求明确，如规划、范围、产量、质量等；三是风险分担公平，合同规范，追求全寿命效率；四是金融体系成熟，融资方便。

桃李争妍

能者总是多劳的。除了是 PPP 专家，王教授同时还担任全国项目管理领域工程硕士教育协作组（161 所大学）的组长。他说，自 2004 年国务院学位办正式批准开展项目管理领域工程硕士的培养以来，项目管理领域工程硕士的实考和录取人数连续数年列 40 个工程领域第一，占 40 个领域招生总人数的 15% 左右，而且生源素质（按 GCT 统考成绩看）也名列 40 个领域前茅。协作组深知质量是教育的生命线，花了大量的精力组织培养问题研讨、核心课程教学研讨、与国际权威机构 PMI 和 IPMA 合作等，逐步建立了内部和外部的教育质量保障体系，致力于提高培养质量。在倾力抓好协作组工作的同时，王教授始终不曾忘记自己教书育人的本职工作。他主讲的《项目融资（PPP）》被评为清华大学研究生精品课程。

另类“爱好”

大凡在事业上有所建树的成功人士，都是有张有弛——既有紧张的工作，又有松弛的业余爱好。但是，王教授的业余爱好却是与众不同。王教授在国外时，喜欢打排球、羽毛球，并且球技也不错。回国后，他变成十足的“工作狂”，一心理在工作上，用足了“八小时以内”，也常利用“八小时以外”，有时还占用公休日，因此根本无暇顾及原来的爱好，于是忙碌的工作也就成了他的“爱好”。对于这一“爱好”的“新常态”，王教授乐此不疲，甘之如饴。他解释说，因为深爱自己所从事的工作，所以也就不觉得辛苦。

鲁迅曾经说过：“哪里有天才，我是把别人喝咖啡的工夫都用在工作上。”王教授的勤奋程度不输鲁迅，不同的是，他在紧张忙碌工作的同时，喜欢刷刷与 PPP 有关的专业性微博，这对他来说也是一种休息和放松。他的新浪实名微博，已有数千条有关 PPP 和项目管理的微博，可以说是 PPP 第一微博。

梦在远方

除了协作组组长，王教授还担任清华大学国际工程项目管理研究院副院长和清华大学恒隆房地产研究中心 PPP 研究室主任，兼欧亚 PPP 联络网中方代表、亚开行 PPP 专家库成员、（美）项目管理协会（PMI）全球项目管理学位认证中心中国区副主席、中国 PPP 法起草小组核心成员、中国财政学会 PPP 研究专业委员会特聘专家、《International Journal of Project Management》和《Journal of Financial Management of Property and Construction》等 10 多份国内外期刊的编委等。面对这些头衔，他报以淡淡的微笑，他说：“头衔更意味着责任和奉献。”北宋哲学家张载有言：“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”王教授勇于担当的士子精神、以天下为己任的家国情怀，可以当此言矣！^[80]

（摘自《项目管理视点》
2014 年 11 月封面人物专访）