

湖南 PPP 的发展现状、存在问题 及路径优化研究¹

彭程甸 余华

【摘要】：湖南 PPP 的推广应用面临着政府、市场、项目、环境四个层面制约因素和思想认识、设计操作、项目机制、专业人才、部门协调等诸多瓶颈障碍。湖南绿色发展过程中 PPP 的推广应用，需要政府层面的制度供给完善、专业能力增强，市场层面鼓励社会资本参与、创新 PPP 项目融资方式、发挥专业机构作用，项目层面的规范设计操作、重视项目合同订立执行，营造助推 PPP 项目发展的法律、政务和社会环境，多方施策、协同推进。

【关键词】：PPP 社会资本 发展路径 绿色发展

【中图分类号】：F28 【文献标识码】：A 【文章编号】：1009—5675(2019)02—081—14

考察湖南经济发展、政府财政收入、固定资产投资数据，经济运行总体平稳、稳中有进态势良好、投资结构逐步向好；湖南城镇化率不高，新型城镇化的推进对基础设施和公用事业发展的投资需求将持续增长。立足 PPP 应用研究现状的文献梳理^[1]，分析总结湖南 PPP 的发展现状、制约因素、存在问题及凝聚 PPP 发展的路径优化思路，可能助推湖南绿色发展过程中 PPP 应用的深度和广度。

一、湖南 PPP 的发展现状

湖南省域 PPP 发展起步稍晚但势头很猛。入列全国 PPP 推广应用首批 8 个试点省份和财政部 6 个 PPP 试点省份后，针对基础设施薄弱、历史欠账较多的实际，湖南省委、省政府及相关部门把 PPP 视作解决基础设施建设难题的“钥匙”，借助国家政策支持主动作为、培训引导、大力推广、打造公共服务新引擎，聚焦 PPP 顶层制度设计、平台机构建设、宣传推广对接和示范项目建设^{[2][3][4]}，PPP 项目数量、投资金额逐年增加并领跑全国，成效显著。

2014—2017 年，湖南遵循程序规范、专家评审、严控质量、示范引领原则，分四批遴选省级 PPP 示范项目 316 项总投资额 4847.99 亿元(见表 1)，遍布市政工程、交通运输、旅游、城镇综合开发、生态建设和环境保护、医疗卫生、教育、水利建设、保障性安居工程、养老、能源、文化、农业、体育等诸多领域^[5]。

表 1 湖南省 PPP 示范项目汇总表^[6]

年份	批次	示范项目数	总投资额
2014	第一批	30 项	628.00 亿元
2015	第二批	52 项	768.00 亿元
2016	第三批	117 项	1713.00 亿元

¹基金项目：湖南省社科成果评审委重点课题：“湖南发展 PPP 模式的问题与对策研究”(编号:XSP17ZDI006)。

作者简介：彭程甸，湖南财政经济学院教授，湖南长沙，410000；

余华，湖南财政经济学院教授，博士，湖南长沙，410000。

2017	第四批	117 项	1738.99 亿元
	合计	316 项	4847.99 亿元

全国 PPP 综合信息平台项目库 2017 年 6 月 30 日统计显示，湖南 38 个国家级示范项目，其中落地项目 19 个(见图 1);湖南共有 498 个项目进入全国 PPP 综合信息平台项目库，入库项目金额 7780.31 亿元，项目个数占全国的 3.7%(见图 2)，项目总金额占全国的 4.7%(见图 3)。

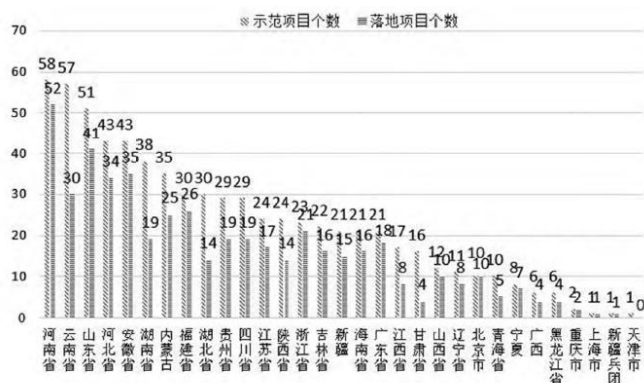


图 1 2017 年 6 月末各地示范项目数和落地数



图 2 2017 年 6 月末各地区入库项目数按阶段分布情况(个)



图 3 2017 年 6 月末各地区入库项目投资额按阶段分布情况(亿元)

项目总体规模看，2017 年 7 月末全国入库项目 13599 个、项目金额 165210.95 亿元。其中，湖南入库项目总数 515 个、项目总金额 7989.17 亿元，项目个数占全国的 3.8%、项目总金额占全国的 4.8%。2017 年 6 月末湖南 PPP 入库项目数处于全国

第 8 位、入库项目投资额处于全国第 9 位，整体规模在全国处于靠前位置。

示范项目看，2017 年 6 月末全国国家示范项目 700 个，总投资 1.7 万亿元，湖南省国家级示范项目 38 个，占全国的 5.4%，国家示范项目数处于全国第 6 位。湖南省级 PPP 示范项目 4 批共 316 个，涉及投资额 4848.67 亿元^[7]。同期，东部沿海的江苏、上海、浙江、福建、广东国家示范项目分别为 24 个、11 个、23 个、21 个、30 个，省级示范项目分别为 47 个、0 个、50 个、3 个、7 个。无论是国家级示范项目还是省级示范项目，湖南 PPP 项目数量都远高于东部沿海地区，湖南城镇化水平与基础设施建设与东部沿海地区有较大差距，PPP 发展潜力巨大。

项目所属行业看，湖南 PPP 项目分布与全国情况基本吻合。全国 PPP 综合信息平台项目库第 7 期季报显示，全国入库项目数前三位是市政工程、交通运输、旅游，合计占入库项目总数的 54.1%。湖南的市政工程、交通运输、旅游、城镇综合开发、生态建设和环境保护居前 5 位，合计 373 个项目，占入库项目总数的 72%。

项目回报模式看，全国入库项目政府付费和政府市场混合付费项目数 8625 个、投资额 11.4 万亿元，分别占入库项目的 63.6% 和 69.5%，占比稳定。根据“全国省市 PPP 情况分析系列报告(湖南篇)”披露，截至 2017 年 1 月底，湖南可行性缺口补助项目 187 个，投资需求 2902.56 亿元；使用者付费项目 114 个，投资需求 1298.08 亿元；政府付费项目 77 个，投资需求 1549.18 亿元。湖南 PPP 项目中可行性缺口补助类项目较为突出，与全国相比，占比不均衡。

项目落地率看，截至 2017 年 6 月末，全国入库项目落地率 34.2%(不考虑识别阶段项目)。2017 年 6 月末各地区入库项目数按阶段分布情况数据，湖南 498 个入库项目，识别阶段项目数 59 个、准备阶段项目数 203 个、采购阶段项目数 153 个、执行阶段项目数 83 个，不考虑识别阶段项目落地率为 18.9%，考虑识别阶段项目落地率 16.7%。湖南 PPP 项目大部分处于准备阶段，落地率远低于全国水平。

各地市项目分布看，东部沿海发达省份各地市 PPP 的总量差别较大，各地市的 PPP 项目数量和投资金额不均衡。2017 年 1 月“全国省市 PPP 情况分析系列报告(湖南篇)”，对照东部沿海发达省份各地市 PPP 项目情况，湖南 PPP 项目总量较大且各地市分布相对均衡，说明湖南各地市基础设施建设总体水平低于沿海发达省份，随着城镇化的加速发展，湖南各地市 PPP 发展潜力将不断增大。

项目适用模式看，自 20 世纪 80 年代 PPP 模式在我国推广应用以来，最常见的形式是 BOT 模式。上海作为著名的金融城市，改革开放之初就开展 PPP 模式探索，市政路桥延安路隧道、浦东自来水公司等项目都采用 BOT 模式^[8]；2014 年全国大规模推广 PPP 模式以来，全国各地大多数开发项目都采用 BOT 模式。湖南 PPP 模式的主要范式是 BOT 模式。

项目民资参与程度看，全国 PPP 综合信息平台项目库第 7 期季报显示，495 个已落地国家示范项目的签约社会资本共 785 家，民企占 37.1%；民企参与示范项目 240 个，占 48.5%。湖南实施了拓展民营企业参与 PPP 范围、提高民营企业参与 PPP 深度的系列措施，但参与主体多为国有企业和金融机构，民营企业参与度还较低。

项目营运收益分配方式看，湖南 PPP 模式基本采取成立专门的项目公司进行营运且项目收益来源比较单一。有的项目采用通过项目公司投资建设运营一体，根据《公司法》进行收益分配；有的项目采用 BOT 方式在特许经营期内收益归企业，特许经营期后归政府；大部分项目通过票务、场馆使用等公共服务收益^[9]。

二、湖南 PPP 发展的影响因素

(一)政府层面

政府既是 PPP 项目引导者和管理者，又是 PPP 项目参与者和监督者，政府行为对 PPP 成功与否具有重要影响。调研基础上，认为政府信誉状况、制度供给状况、实践认知状况、专业管理能力对湖南 PPP 发展影响最直接、最巨大。

(1) 政府信誉状况。PPP 的政府信誉是指政府推进 PPP 的契约精神、诚信精神，对 PPP 的顺利开展具有决定性影响。就湖南实际情况看，部分地方政府推进 PPP 的契约精神和诚信精神有待加强。个别地方政府为吸引社会资本参与弄虚作假，招标环节虚增消费需求和隐藏项目潜在风险；个别地方政府对已达成的合约，利用政府的强势地位，刁难民资，频频违约；个别地方因为一把手换届、政策调整，“新官不理旧事”问题较严重。一方面是政府和社会资本的责权利边界关系没有分清楚，存在太多模糊地带；另一方面是各地方政府尚未建立政府投资信用约束机制，上级政府对下级政府的监督不到位。

(2) 制度供给状况。PPP 的制度供给是指政府要为 PPP 的顺利推广提供覆盖项目全生命周期的制度体系。PPP 项目作为一种全新的治理模式和公共服务提供机制，涉及面非常广，土地、税收、金融、价格等方面的制度供给健全与否直接影响 PPP 的推广效率。湖南 PPP 的推广应用虽然初步形成了系列制度体系，但仍不能满足 PPP 进一步发展的现实需要，还需不断完善配套政策制度。市县基层政府的 PPP 推广应用，侧重于转发和落实上级政府政策文件，很少能够结合区域地方实际加以实质创新；现有湖南省本级政策文件多从宏观层面提供政策依据和操作规程，中观和微观层面缺乏制度性指引；现设的 PPP 管理机构仍沿用一事一议的管理思维，缺乏统筹全局的长远考虑。

(3) 实践认知状况。PPP 的政府实践认知是指政府及其相关部门和工作人员对 PPP 的认识导向问题。实践证明，政府及其相关部门和工作人员对于 PPP 内涵与本质的认识到位与否对 PPP 的推广质量具有明显影响。湖南省域 PPP 实践仍有一些明显且典型的认识偏差需要匡正。一些地方只认识到 PPP 能够缓解地方政府债务压力，没有认识到 PPP 对社会治理、政府职能转变、提高公共服务供给和管理效率方面的功能，重项目轻管理；政府部门之间缺乏协作意识，沟通交流不及时，协同配合不到位，政出多门等问题频频发生；一些地方 PPP 项目的行政分割迹象明显，综合跨区打包项目少，导致部分 PPP 项目陷入困境；一些地方政府对 PPP 了解不到位，不支持企业按新模式发展^[10]。

(4) 专业管理能力。PPP 的政府专业管理能力是指政府及其相关部门和工作人员推广 PPP 所必需的专业技术能力和运营管理能力。湖南省域 PPP 发展主要通过大规模培训、邀请专家讲座、外出学习考察等方式，积极提升 PPP 相关能力，但与湖南 PPP 实践发展要求相比，其专业技术能力和运营管理能力仍嫌不足。政府部门工作人员对 PPP 项目涉及的工程技术、金融财务、合约管理、政策依据、法律纠纷等内容缺乏相应的专业技术知识和实务操作能力；对项目识别选择缺乏科学有效的判断能力，对市场变化反应不灵敏难以及时调整相关措施；对 PPP 项目日常监督管理不到位，使项目运作流程不够规范；项目实施方式以单一的 BOT 模式为主，融资方式缺乏创新性，项目资本金不足的情况普遍存在。

(二) 市场层面

根据其对 PPP 影响程度可将市场层面影响因素归纳为基础市场发展状况、专业市场发展状况和服务市场发展状况。基础市场发展状况对 PPP 有基础性影响，专业市场发展状况和服务市场发展状况对 PPP 有促进或抑制性影响。

1. 基础市场发展状况。PPP 的基础市场是指发展 PPP 项目的大市场环境，即当地的经济水平，其发展状况对 PPP 项目成败具有基础性影响作用。理论上区域经济发展水平越高、市场发育越健全，PPP 项目适用领域就越丰富，PPP 项目落地率和成功率越高。政府发布的“湖南省 2016 年国民经济和社会发展统计公报”显示，经济发展总体状况方面，湖南省地区生产总值 31244.7 亿元，比上年增长 7.9%，高出全国平均数(6.7%)1.2 个百分点，其中规模以上服务业和第三产业发展态势良好，比重明显上升；固定资产投资方面，湖南省固定资产投资(不含农户)27688.5 亿元，比上年增长 13.8%，其中民间投资 16381.3 亿元，增长 3.8%，占全部投资的比重为 59.2%；财政收支方面，湖南省一般公共预算收入 4252.1 亿元，比上年增长 6.0%，全省一般公共预算支出 6337.0 亿元，增长 10.6%；金融方面，湖南省非金融企业及机关团体贷款余额 18342.3 亿元，增长 12.3%。湖南经济和市场的良好发展态势为 PPP 推广应用提供了坚实基础，但实践中仍存在着国有企业和民营企业的不平等博弈，湖南 2014、

2015 年推出的 PPP 示范项目，多数项目的签约社会资本方都是国企和金融机构，极少民营企业参与^[11]。

2. 专业市场发展状况。PPP 专业市场是指 PPP 项目市场的竞争机制、价格机制、融资方式等。专业市场是 PPP 项目的运营市场，其发展状况影响 PPP 项目的推广效果。首先，社会资本参与 PPP 项目市场竞争不充分影响 PPP 项目的应有效果。PPP 的宗旨是充分利用市场竞争机制和效率优势，以较小的成本提供物美价廉的公共服务或公共产品，交易方式包括公开招标、竞争谈判、邀请招标、竞争磋商、单一来源采购等。湖南发展 PPP 的显著特点是政府强势推广、行政色彩浓厚，实践中 PPP 项目邀请招标较普遍，市场配置资源的决定性作用减弱。其次，PPP 项目价格机制不完善影响 PPP 项目的正常运营。PPP 项目虽然通过市场作用和竞争方式引入社会资本，但公共服务和公共产品的特性决定了市场单方面难以形成合理的价格，需要政府引导，实践过程出现另一重要问题即湖南 PPP 项目运营缺乏完善的动态调价机制^[12]，有些项目自建成起收费标准未做过动态调整，不健全不完善的定价调价机制对 PPP 项目的可持续运营明显具有不良影响。再次，PPP 项目融资方式单一严重影响社会资本参与积极性。PPP 项目融资资源和融资方式包括信贷、资产证券化、股份融资、基金支持等多种渠道，但有些方式操作复杂或者社会资本和地方政府不了解，多数 PPP 项目的融资渠道仍以信贷为主，缺乏创新、方式单一、成本较高，PPP 项目因资金供给不足而中断失败的风险加大。

3. 服务市场发展状况。PPP 的服务市场主要是指满足 PPP 项目实践需要的专业人才机构、中介机构、研究机构、咨询服务机构等企业性质的市场主体。PPP 的服务市场发展充分与否对 PPP 项目发展质量具有重要影响作用。PPP 服务市场的发展明显滞后于湖南 PPP 的实践。首先，湖南 PPP 的研究、咨询、服务机构发展难以适应 PPP 实践发展需要。湖南 PPP 研究、咨询、服务机构匮乏，远不能满足湖南现有 PPP 项目的需要；专业研究、咨询与服务人才匮乏，缺少既有一定理论基础又清楚市场、政策、法规等方面的复合型人才。其次，现有 PPP 服务机构、服务范围 and 领域有限影响 PPP 项目整体运营质量。湖南仅有的北京大岳咨询有限公司长沙办事处等少数专业 PPP 咨询机构的业务水平与国内和国际大型服务机构相比还有一定差距，PPP 项目的识别、论证、融资、管理等方面业务能力待提升；湖南 PPP 项目咨询服务服务市场发育还很完善，客户群体不稳定，服务范围和领域集中在培训、研讨、基础性咨询、一般性策划等低端业务。再次，湖南现有 PPP 服务市场行业监管不到位影响 PPP 服务业的规范发展。湖南 PPP 服务市场发展不充分，缺乏对 PPP 服务机构收费标准、服务质量标准等方面的规范性引导管理，实践中存在着咨询机构垄断项目、抬高咨询价格等问题^[13]，需要随着 PPP 的发展不断提高湖南 PPP 服务市场的行业自律和监管水平。

(三)项目层面

项目本身的相关状况是影响 PPP 运营成效最为直接的因素。调研基础上，认为项目层面对湖南 PPP 发展质量最为重要的影响因素是项目识别选择状况、合约订立执行状况、风险处理防范状况、项目机制建设状况。

1. 项目识别选择状况。PPP 项目运行周期长、涉及的技术和管理方案复杂，如果项目识别选择上缺乏精细论证，可能导致后期项目运作风险等不可控因素增多甚至导致项目失败。个别地方 PPP 项目实践情况看，发起项目时，项目的识别、测算、论证方面较粗糙，过度关注项目融资功能，无论项目是否适合都一律将其包装成 PPP，对项目运营的可行性、PPP 的适用性、财政承受能力、物有所值评估等影响 PPP 项目的关键因素缺少评估或评估流于形式。

2. 合约订立执行状况。PPP 项目参与主体多、投入资本多、融资方案复杂，要求必须要以严谨的法律合约作为规范和保障。然而，由于专业技术欠缺、专业人才匮乏等原因，湖南部分地方对 PPP 合约的重视度不够。实践中，项目合约的订立趋于程序化和模板化，合约的条款设计不够科学，内容不够详实，而且很少能够结合项目本身的特性和当地的实际情况。已订立的项目合约在实施中不理想，政府往往利用其强势地位和权力优势随意变更合同或拒绝履行合同，社会资本的逐利性导致其出现失约违约问题，甚至损害公共利益。

3. 风险处理防范状况。PPP 的风险处理防范状况是影响项目成功率的重要因素，贯穿于项目整个生命周期。首先，社会环境的法律环境风险对 PPP 项目影响较大，一方面发展 PPP 的法律法规不健全，另一方面 PPP 项目的合同管理弱，同时经济环境、

社会环境对其有一定影响。其次，项目参与主体的政府可能存在项目选择失误、招标不科学、工作人员腐败、监管缺位等风险，特别是一些地方政府通过 PPP 变相举债甚至超过警戒线，必须严防地方政府债务风险；社会资本方可能存在项目质量不达标、运营投机、管理经验不足、管理不到位等风险；还存在着政府与社会资本相互转嫁风险，最后诱发社会风险的问题。再次，项目具体操作和运营过程可能存在条件不具备、操作不可行、营运不达标导致失败的风险，已成立项目公司进入实施阶段的项目成效还有待时间检验^[14]。

4. 项目机制建设状况。PPP 推广应用还需要完善的项目机制建设。首先，有效的协调机制欠缺影响 PPP 推广。PPP 项目涉及多个部门，实践中部门各自为政、步调不一，抬高社会资本的适应成本，影响 PPP 项目进程。其次，责任分担机制不完善影响 PPP 项目的公平性和效率性。《公司法》规定，股东对成立的项目公司承担有限责任，部分地方 PPP 项目要求项目投资人对项目承担完全责任。风险责任分担上，存在社会资本承担风险过重或者政府兜底全部风险等问题。再次，PPP 的监管评估机制缺失影响项目的质量无法保障公共利益。当前，湖南 PPP 项目监管中存在的主要问题是缺少具体的、可操作实施的监管细则，且部门监管责任不明确，而评估环节比较简单甚至是流于形式。

(四)环境层面

环境因素对 PPP 项目实施的影响非常关键。湖南省域 PPP 发展的环境层面影响因素主要包括政策法规状况、理论研究状况、信息资源状况、项目实践经验。

1. 法律法规状况。法律法规状况是 PPP 项目建设的社会法律环境，它能从根本上有效保障 PPP 项目的实践推广。受国家 PPP 立法缺乏顶层设计、部委分散立法缺乏协调、PPP 法律适用困难等大环境影响，湖南省域 PPP 推广的社会法律环境尚不成熟。首先，法规建设滞后，社会资本合法权益无法得到有效保护，影响社会资本、特别是民营资本的投资热情，更是一些地方 PPP 项目开工率低、落地率低的根源。其次，已出台的 PPP 法规带有鲜明的部门利益倾向，许多规定不一致甚至相互冲突，使得 PPP 项目实际操作无所适从。再次，目前 PPP 项目的法律规范多为国家部委和省级部门的规章和规范性文件，实践中法律效用低，且多数法规文件的制定是一事一文件，缺乏权威的、有效的、完整的法律法规体系。

2. 理论研究状况。理论研究状况主要是指 PPP 学科理论研究水平，为 PPP 项目顺利开展提供决策依据和智力支持。PPP 涉及学科门类繁多，包括经济学、金融学、公共管理学、法学、项目管理和公司等，对理论研究的综合性要求高。湖南省域 PPP 理论研究相对滞后且碎片化问题突出。一是学界对湖南 PPP 发展的理论研究规模较小、学者不多、成果数量和被引次数很少，报纸性报道多，存在重复研究，制约湖南 PPP 的实践推广。二是已有研究碎片化问题突出，缺乏系统性、综合性。湖南 PPP 发展研究主要集中于应用层面，如农村扶贫产业^[15]、养老产业^[16]、水库水利项目^[17]、体育场馆建设^[18]等，PPP 项目机制建设、政策法规建设、项目治理等基础理论层面的学术研究匮乏。CNKI 高级检索“主题”路径输入“湖南”词频并含“PPP 模式”检索到 36 篇文献(2017 年 7 月 15 日)，其中 2017 年 1 篇、2016 年 11 篇、2015 年 15 篇、2014 年 6 篇、2013 年 3 篇，2013 年以前为零，湖南 PPP 的理论研究严重滞后于实践需要。

3. 信息资源状况。信息是 PPP 项目成功运行的重要资源环境，信息源的占有、信息获取时间的差异都对 PPP 项目运行产生重要影响。首先，信息占有不平衡产生政府欺骗诱导社会资本投资的问题。有的地方政府利用自身对项目基本情况的充分掌握，诱导社会资本参与一些本可能不愿意参与的 PPP 项目，使得项目运营损害社会资本的收益。其次，信息获取时间不同步影响社会资本的参与。湖南 PPP 综合信息平台尚不完善，存在着一些项目无法找到合适的社会资本同时一些社会资本特别是民营资本或个人无法通过正规渠道找到合适项目的问题。

4. 项目实践经验。项目实践经验是 PPP 项目建设中具体做法、有益成果等的累积，湖南推广 PPP 项目的实践经验较丰富，具有一定优势。首先，湖南推行 PPP 的力度大项目多，“两房两棚(公租房建设、农村危房和城市棚户区、工矿棚户区)、两供两治(城市供水和供气，城市污水和垃圾治理)”、农村水务、新型城镇化试点与建设等方面运用 PPP 比较成熟，经验丰富。其次，

湖南推广 PPP 有一系列成功项目案例可供借鉴。湖南津市棚户区改造中运用 PPP 的具体做法和取得的成就得到《人民日报》的报道和肯定^[19]；郴州莽山水库、永州生活垃圾焚烧发电分别作为重大水利工程建设运营和垃圾处理类 PPP 试点、示范项目，其实践经验被誉为“PPP 模式的探索范本”^{[20][21]}。

三、湖南 PPP 发展存在的问题

湖南 PPP 的发展，既面临思想认识不够到位、设计操作不够规范、项目机制不够完善、“三低”问题突出、专业人才机构不足等省域独有的特殊问题，又包括法律制度不健全、项目融资难度大、部门协调待加强等全国共有的普遍问题。

（一）思想认识不够到位

部分市县对发展 PPP 的思想认识仍不够到位。一是对 PPP 本质把握欠准确。经济学角度看 PPP 是公私合营，但从湖南四批 PPP 项目的社会资本属性看，省属国企、央企远多于民企，公私合营有“公公合作”之嫌；资本角度看 PPP 是一种融资方式，管理学角度看 PPP 是一种治理结构，但个别地方将 PPP 简单理解为融资手段，不考虑项目性质、类型，扩大或泛化 PPP 使用范围，或将纯商业项目硬套 PPP 模式，导致变相兜底、过度融资、“伪 PPP”、损害公共利益等问题突出，PPP 利用社会资本的治理功能被忽视。二是部分地方对发展 PPP 欠主动。PPP 项目流程复杂、合作期限长、操作与管理难度大，项目实施中充斥着部分地方的“怕、懒、散”和“拖、延、等”心理、情绪和态度，导致部分地方 PPP 发展效果不尽如人意、各地进展不够均衡。个别县域不懂不熟又不愿了解，PPP 发展停滞，至今尚未申报实施 PPP 项目；有的地方缺乏信心，存在畏难情绪，采用 PPP 的主动性不强；有的地方准备不充分，一些 PPP 项目很难操作，最后甚至被叫停或取消。PPP 整体发展情况显示，一方面高层热、中基层冷，即各地党政一把手不遗余力推广 PPP，落实到具体部门具体地方则不温不火、外热内冷甚至是面热心不热敷衍塞责等；另一方面体制内热体制外冷，即政府部门、高校科研单位、金融咨询机构等将 PPP 放到一个很高层面去推动，基层和项目一线技术人员、管理人员等表现平静。

（二）设计操作不够规范

湖南 4 批省级 PPP 示范项目，每一批次在设计、评审、操作等方面，均较前一批次有明显进步、不断趋于成熟，但仍存在内容设计比较空、财务测算套用模板、绩效付费机制设计不合理、项目监管体系不健全等问题。一是物有所值评价和财政承受能力论证评价主体错位。物有所值评价和财政承受能力论证是项目按照 PPP 模式操作的可行性研究，其准确性直接影响政府决策。《湖南省第三批 PPP 示范项目评审分析报告》^[22]显示，第三批 PPP 示范项目物有所值评价和财政承受能力论证屡见某个行业管理部门甚至国资平台公司自行委托第三方咨询机构做出，违反财政部“应由财政部门（或 PPP 中心）会同行业主管部门共同开展，必要时政府可借助第三方机构协助”^[23]的要求，物有所值评价和财政承受能力论证缺乏客观性、准确性，给项目后续实施留下隐患。二是部分 PPP 项目实施管理不够规范。部分 PPP 项目初步实施方案缺乏科学完善合理的绩效考核设计，不利于政府方维护公众利益、监督社会资本方切实履职，影响 PPP 的规范推广；部分地方认为 PPP 流程多、管理和操作复杂，千方百计规避 PPP 制度要求，借道政府购买服务路径变相上项目，把政府购买服务范围扩大到几乎所有公共服务。三是“重数量轻质量”“重建设轻运营”。PPP 原是市场化经营方式，湖南 PPP 推广行政色彩浓是政府强力推动下走在全国前列的，诱使部分地方出现“PPP 是个筐，什么都往里装”现象，项目整体质量欠佳；社会资本的逐利性和地方政府急于“上项目”的短期目标，导致部分项目“重建设、轻运营”倾向严重。

（三）项目机制不够完善

整体看湖南 PPP 发展仍处探索阶段、项目运作机制不够完善。一是风险分担机制不完善。湖南 PPP 实践尚未形成成熟的操作模式，地方政府在项目实施中缺乏必要的测度数据和实际的调研资料，多数 PPP 项目风险分担机制还不完善。一种极端情况是政府为吸引社会资本、提升政绩，给予企业过多承诺，甚至是兜底项目的全部风险；另一种极端情况是政府履行合同时，利用

自己的主导作用和强势地位，强行将项目风险全部转嫁给企业；还有一种情况是政府和企业相互推诿，都不愿意承担更多风险，致使项目陷入停滞状态。二是利益分配机制不健全。定价调价机制改革不到位、项目合同对收益条款的管理弱、项目收益测算存在问题等因素，导致 PPP 利益分配机制还不健全。一种极端情况是私人资本获得暴利，公共利益最优化无法实现。长沙县空港城 PPP 项目，因利润分配机制缺失，部分企业为在 PPP 项目中获取暴利，在天然气等能源领域倒卖特许经营权，导致天然气等价格上涨，损害公众利益^[13]。另一种情况是收益率较高、资金较充裕的项目，政府不愿意社会资本介入，或者社会资本认为介入后达不到盈利预期，致使社会资本参与积极性下降。三是现行监督机制不健全。公共产品的市场化运作必须以健全的监管机制为保障，但湖南 PPP 现行监督机制还不健全。项目识别阶段，存在项目信息不充分不真实问题；项目采购阶段，政府对 PPP 项目推进中的政府采购、招标等缺乏必要监管，存在竞标过程不透明问题；项目执行阶段，缺乏独立的监管机构，更缺乏行业自律和社会大众层面的监管^[14]，对社会资本监管不到位不及时，项目建设质量和运营效率无法保障。

（四）“三低”问题突出

PPP 民营资本参与率低、项目落地率低、项目收益率低。一是民营资本参与率低。因市场公平准入、政府信誉度、PPP 法规机制、民营资本自身能力等方面存在问题，湖南 4 批省级示范项目呈现国企参与率高民企参与率低、国企热民营冷、政界热社会冷的“两极分化”态势。国企与民企参与 PPP 项目的不平等博弈，很可能既没有化解地方政府的债务风险又造成新一轮的政府负债或国有负债，同时“公公合作”既不能提高 PPP 项目运营效率更有违 PPP 充分发挥市场配置资源决定性作用的初心。二是项目落地率偏低。官方披露湖南前三批 199 个 PPP 示范项目落地率为 33.89%；“全国省市 PPP 情况分析系列报告(湖南篇)”披露湖南省 PPP 项目大部分处于准备阶段，总体落地率仅为 17.7%，全国 PPP 项目落地率为 34.2%^[25]，湖南 PPP 项目落地率低于全国水平。三是项目收益率低。PPP 项目集中于市政工程、交通基础设施等领域，项目收益率低、投资回收期长、潜在风险高，经营良好的大型企业不感兴趣，中小企业欠缺资金实力不敢主动参与，政府担心中小企业的项目执行力不强不愿与之合作，造成项目签约、推介效果不明显。

（五）专业人才机构不足

一是推进 PPP 的专业人才欠缺。政府部门、金融机构、社会资本方的 PPP 工作人员中真正熟悉和掌握 PPP 原理和操作的专业人才极少，社会资本方缺少真懂专业运营的企业，政府部门及工作人员 PPP 知识储备不足不具备项目全生命周期的经营管理能力。PPP 推广已 4 年多，省内高校的 PPP 人才培养还未启动，PPP 人才供给主要方式仍是培训。二是缺少推进 PPP 的专业机构。湖南 PPP 领域专业咨询机构严重不足，当前仅北京大岳咨询有限公司长沙办事处等少数几家 PPP 专业咨询机构^[13]。已有咨询机构的专业水平参差不齐，没有本土第三方咨询公司和专业人员全程参与情况下，项目论证往往与当地实际情况不符。三是推进 PPP 技术支持比较薄弱。虽然各地建立了 PPP 项目库，但尚未搭建省级 PPP 综合信息平台，极易造成主体间因信息不对称而信任缺失，容易因信息不透明不公开诱发腐败，表现为政府先于社会资本知道更多的项目信息、社会资本找不到项目或通过非正规渠道找到项目、优质社会资源或个人无法及时有效参与 PPP 项目。

（六）法律制度尚不健全

法律制度不健全是发展 PPP 的老问题。一是现有 PPP 政策法规效力层级低、冲突多、欠缺上位法。现有 PPP 制度多以部门规章、部委规范性文件呈现，制度规范效力层次低、制度规范内容滞后、制度规范冲突问题突出，社会资本惧怕参与 PPP 项目存在法律环境风险。2016 年财政部和国家发改委分别主导的《政府与社会资本合作法(征求意见稿)》与《基础设施和公用事业特许经营法》，存在立法不统一、解决的问题很大一部分重叠、交叉关系难处理等问题。二是 PPP 立法进程缓慢且质量不高。国务院法制办 2017 年 7 月 21 日发布《PPP 条例(征求意见稿)》，但并不能改变 PPP 立法进程滞后的现实，而且当《PPP 条例》与更高层级的法律发生冲突时还得以法律为准，PPP 立法仍是长远目标。现有立法进程看，还存在监管部门之间的制度政策冲突、缺乏对 PPP 项目的财政风险控制、缺乏对民资的风险分担和利益保障^[26]、立法质量不高等问题。财政部主导的《政府与社会资本合作法(征求意见稿)》，某些方面看是一部内部仍然冲突的法律草案，存在内涵扩大但外延缩小、宏观清晰但微观模糊、表面

利好但实质利空等问题。

(七)项目融资难度大

社会资本特别是民营资本融资难度大、融资成本高是 PPP 发展的又一老问题。一是融资难度大。中国经济发展进入“三期叠加”阶段,经济增速和财政收入增速明显放缓,地方政府财政用于 PPP 项目的投入和补贴资金有限,加上财政部为规范地方政府融资行为对财政支出有一个 10%的总控制量政策,公共基础设施建设投资需求量大的地方发展 PPP 项目受限;全球金融危机后银行监管新举措使得融资期限变短,私人机构多数很难达到银行授信要求,政府不允许为社会资本进行保底承诺,加之 PPP 项目资金需求量大、运营周期长,社会资本融资难度明显增加。二是融资成本高。多数 PPP 项目运营收益少,地方政府多希望国开行、农发行等政策性银行能够提供低息(基准利率)贷款,如果商业银行、信托、基金等资金参与 PPP 项目,融资成本会大大高于基准利率(8%左右)^[27]。

(八)部门协调有待加强

部门协调形成合力共推 PPP 项目仍嫌不足。一是中央层面缺乏协同。PPP 模式政策文件主要由财政部、发改委牵头,尚无中央层面的 PPP 专门管理机构,已成立的政府与社会资本合作中心处于起步阶段,作用发挥效果还不明显,还需要其他部门配合。两大部门及其系统下属部门协调沟通成本大,政策文件经常不一致,致使 PPP 操作无所适从、效率低下。两部委统筹协调方面仍未找到解决之道,部门之间发生分歧时,很难从中央角度协调不同部门之间的利益与矛盾,某些方面还有愈演愈烈之势,如两部委经常存在政策文件制定权之争。二是地方部门参与积极性不高。社会对基础设施建设推广应用 PPP 期望值高,目前 PPP 工作主要由财政、发改委、住建等少数部门推动,其他部门较少参与。凝聚多部门共识,形成政府主导、部门整体联动之势,共同破解 PPP 工作瓶颈有待加速。

四、湖南 PPP 发展的路径优化

立足 PPP 实践状况、影响因素、面临问题的分析总结,贯彻李克强总理“深化政府和社会资本合作”指示精神^[28],参考兄弟省市 PPP 发展经验,建议从政府层面、市场层面、项目层面和环境层面四个维度优化湖南 PPP 发展的路径。

(一)政府服务供给路径优化

1. 完善政策制度供给。需要继续加大 PPP 项目政策制度支持力度,形成稳定的政策制度环境。首先,要继续完善土地等相关政策制度、健全支持体系。土地、价格、融资等方面,要积极会同有关部门量身打造适合 PPP 需要的配套政策。其次,要按照“完善相关价格、税费等优惠政策”^[29]要求,加大以奖代补和财政贴息等资金奖补的支持力度,对社会资本进入某些特定领域给予税收优惠。湖南对采用 PPP 的“两供两治”项目实行贴息奖补政策,可在其他基础设施项目建设中复制推广。江苏对规定时间内实施落地、验收合格的试点项目,省财政按引入社会资本总额的 1%—5%给予奖补^[29],湖南可以借鉴、创新、推广此做法。再次,要结合地方实际不断细化 PPP 政策制度的操作指引,使其规范、全面、可操作。具体实践操作中要做到责任到人,细化到项目识别、物有所值评价、财政承受能力论证等各个层面,让各领域的 PPP 项目都能找到切实可行的参照模式和行动指南。

2. 努力提高认知水平。认识是行动的先导。首先,要加强基层政府对 PPP 的认识和理解^[30]。上级政府相关部门要系统调研梳理县、镇基层政府推广 PPP 的困难和短板,采取必要措施帮助其克服畏难情绪;通过专家座谈、培训交流等形式,加深基层政府工作人员对 PPP 的认识。其次,要从战略高度认识 PPP 的重要功能。全省 PPP 工作人员应当从提升国家治理能力、推进供给侧结构性改革、加快转变政府职能、创新公共服务供给方式、深化投融资体制改革等角度理解 PPP 的作用;应当从湖南的省情和发展的实际状况出发,深刻领会 PPP 对湖南的重要意义。再次,要不断转变观念。要坚决摒弃只看重 PPP 融资功能、大规模举

债的陈旧逻辑,全面认识 PPP 的功能作用;要明确政府和市场的边界,充分尊重社会资本,共同协商,平等合作,不断提高项目的公共服务效益;还要主动加强各部门在推进 PPP 中的协调,统一认识,协力推进。

3. 切实增强专业能力。针对部分政府部门及其工作人员推广 PPP 专业技术能力和运营管理能力不足的现状,需要切实增强专业能力。首先,要切实提升推广 PPP 的专业技术能力。政府部门应适时组织 PPP 的培训学习,形成常态并加以考核。重点提升与 PPP 项目息息相关的法律法规、政策制度、金融财务等领域的专业水平,特别是提升相关领导干部的专业能力素养。其次,要切实提升推广 PPP 的运营管理能力。各地应该结合自身 PPP 发展的实际,根据项目管理的需要,聘请专业的、权威的 PPP 咨询机构对政府工作人员进行系统的培训,以不断提高其对项目的运营管理能力。再次,由于条件限制、个人禀赋等因素制约,如果政府特别是基层政府及其工作人员难以在短期内大幅提升其专业能力,可考虑委托第三方专业的 PPP 机构代为管理 PPP 项目^[31]。

(二) 市场资源配置路径优化

1. 提升全省经济发展水平,积极鼓励社会资本参与。经济发展水平对 PPP 项目的成效具有明显影响,经济发展水平越高,市场发育就越完善,社会资本发展状况就越好,因此必须加快提升全省经济发展水平,积极鼓励社会资本特别是民营资本的参与,为发展 PPP 创造良好的经济基础和市场基础。首先,要在稳增长、转方式、调结构基础上,通过政策牵引,更加注重民营资本和外资企业的发展,更加注重县域经济的发展,更加注重资本市场的发展;通过简政放权,让位市场培育商业新形态,创造就业新空间,打造经济新动能,拓宽项目新领域,为湖南 PPP 发展夯实经济基础。还应不断提高新型城镇化的质量和水平,充分发挥 PPP 对解决基础设施建设存在的资金缺口、市场主体缺位、公共服务效率低下、质量不高等问题的功能作用。其次,要继续通过加强组织保障、强化宣传推介、提高政府信誉、健全政策体系、完善项目机制、拓宽融资渠道等措施,不断激发社会资本参与 PPP 项目的积极性。再次,要特别注重激发民间资本的投资活力。通过减少行政人为干预、落实减税降费奖补政策、加大财政金融法律支持、畅通进入退出机制通道等措施,营造便利民营资本参与 PPP 项目的宏观环境;合理确定招标的资格条件和评价标准,坚决摒弃对民营资本的差别条款和歧视条款,破除隐性壁垒和“玻璃门”,一视同仁并在采购时适当向民营资本倾斜,形成有利于民营资本参与 PPP 项目的政策支持体系;积极探索发展 PPP 项目混合所有制,鼓励民营企业与国企央企、金融机构等以联合体形式共同参与 PPP 项目。

2. 完善 PPP 市场价格机制,创新 PPP 项目融资方式。科学合理的 PPP 市场价格机制和 PPP 项目融资方式是湖南省域 PPP 持续发展的关键。首先,应针对动态调价机制欠缺、融资需求与信贷服务不匹配的现状,完善兼顾公平与效率且能协调各方利益的 PPP 市场价格机制。要通过合理成本+合理收益定价法、模拟市场定价法、招投标定价法等方式完善项目初始定价方法^[32],充分发挥竞争机制形成 PPP 项目价格,力求初始定价既能反映市场真实情况又能协调各方利益保障投资主体的合理收益;要注重项目实施中根据项目运营成本实际不断完善动态调价机制,防止项目亏损或暴利,达到兼顾公平与效率目的。其次,要大力整合项目融资的资源平台,不断创新和优化项目融资方式^[33]。通过政府搭建平台,发挥世行、亚行等国际金融机构贷款期限长、利率低、征信能力强的优势,着力克服贷款难、成本高的问题;通过建立 PPP 项目融资信息平台,成立 PPP 项目专项资金,设立 PPP 发展基金和引导基金等措施,改善项目投融资环境;通过鼓励项目公司采取结构化融资、债权股权融资、资产证券化等多种方式,运用多元化的创新金融工具破解 PPP 项目融资难、融资贵的问题。最后,针对湖南 PPP 存量项目较少的现状,要积极将存量项目转化为 PPP 项目,争取中央财政支持,盘活存量资产。

3. 加快发展 PPP 服务市场,充分发挥专业机构作用。PPP 项目本身的复杂性、涉及领域的广泛性和实践操作的专业性要求省域 PPP 发展中应当加快发展 PPP 服务市场,充分发挥专业机构在交易结构、产品定价、投资融资、财务分析、风险分配等方面积累的经验优势,促进项目的平稳可持续发展^[34]。首先,应充分运用市场力量和市场机制,大力促进 PPP 人才培训机构发展,培养、储备和建设一支能够适应 PPP 模式发展需要的省域本地专业人才队伍;政府应主动积极引进 PPP 模式的复合型应用型高素质人才。其次,大力发展 PPP 智库,建立既包括民间 PPP 智库又包括政府背景 PPP 智库的全省 PPP 咨询智库,为省域 PPP 项目提供智力支持。鼓励地方政府通过购买服务的方式,聘请专业权威的 PPP 咨询机构和研究机构参与当地 PPP 项目的论证识别、

融资管理。再次，要加强 PPP 服务市场的行业自律和监管，通过出台 PPP 咨询服务价格和执业行为规范等指导意见，避免咨询服务机构垄断业务、打价格战等问题的出现，形成有序竞争、健康发展，以专业优质的服务赢得客户的 PPP 服务市场。最后，应重点扶持一批具有辐射带动作用的湖南本地咨询服务机构，通过政策支持、平台搭建等措施，不断促进其在专业研究、项目执行、专业服务中提升实力、累积经验、树立品牌。

(三) 项目设计实施路径优化

1. 不断规范项目的设计操作。PPP 的长远发展既要注重推广的力度又要注意推广的规范性。首先，要重视物有所值论证。湖南一些 PPP 项目物有所值论证流于形式，要认识到物有所值是 PPP 的核心，它既是一种评估方法也是一种价值观，其根本目的是提质增效^[35]；要通过论证，选取确实适合 PPP 的项目。其次，财政承受能力论证要实。财政承受能力论证承担着防范财政金融风险的重任，应当“建立可信的财政承受能力论证体系”“设置合理的财政承受能力上限”“构建规范的财政承受能力论证机制”^[36]，严防变相融资、保底承诺、回购安排、明股实债等情况出现。再次，加强 PPP 项目全程跟踪监管。充分发挥法律制度、第三方机构、PPP 信息平台、社会公众、网络投诉平台等所有监督管理资源的监管作用。健全 PPP 项目建设造价、运营收支的全过程跟踪审计制度以及 PPP 项目建设质量标准、运营标准和安全评价制度，强化项目建设造价、运营成本监控，确保公共产品或服务的供给质量、供给效率；“探索制定明确细化的分行业项目验收绩效指标体系，覆盖 PPP 项目全生命周期，确保全程有监督、有考核、有验收”^[37]。

2. 重视 PPP 合同的订立执行。PPP 项目合同是明确政府方与社会资本方权利义务关系的基本法律文件，是加强 PPP 项目管理的前提，目前湖南 PPP 合同不规范制约着项目的推广。首先，合同文本的制定要严谨全面。合同文本要立足于项目的实际情况，可操作性要强，不能套用抄袭模板，重点概念、重点内容的表达措辞要仔细斟酌、严谨准确；合同文本应覆盖项目的全生命周期，尽可能把项目建设运营当中可能出现的问题都涵盖其中，力求全面，对于项目的权责分配、投资融资、运营维护、分险分担、利益分配、移交范围、违约责任等基本要素都必须做出详细准确的描述。其次，要强化合同的执行效力。对于已签订合约的 PPP 项目，相关主体必须全面履行合同义务。要特别注意的是，政府不得单方面变更合同内容，或者因为换届、支付能力不足等原因拒不执行合同。

3. 加快完善 PPP 项目风险分担、投资回报机制。首先，要完善投资回报机制。长期、稳定、合理的投资回报是 PPP 的核心理念，是稳固政府、社会资本方、金融机构合作关系的基础，投资回报率过低或者过高均可能影响社会资本、金融机构、政府与社会公众的对推广 PPP 的兴趣，应当寻求丰富的投资回报渠道，构建 PPP 项目多元政府补偿机制^[38]。交通、能源等重大基础设施项目，通过合理确定价格和收费标准，适当延长运营年限，提高投资收益，减少政府补贴；政府通过股权投资方式参与 PPP 项目，降低社会资本压力，提高社会资本收益；充分挖掘 PPP 项目本身商业价值，加强体育场馆等基础设施的二次开发利用，提高体育场馆 PPP 项目收益；积极鼓励社会资本创新管理模式，提高运营效率，以降低项目成本^[39]。其次，要健全风险分担机制。合理健全的风险分担机制是 PPP 项目成功的重要保障，针对湖南实践中存在的政府或企业风险承担过重的问题，要明确风险承担的上限，使得风险与回报相匹配，项目实施中应当使政府更多的承担政策法律变更、利率需求变化等带来的风险，社会资本更多的承担项目建设运营维护等商业性的风险，不可抗力等风险应由二者共同承担；要积极探索风险转移通道，可引进保险公司、担保机构等第三方机构分担风险。

(四) 项目持续发展环境优化

1. 营造有利于 PPP 发展的法律环境。法律环境是 PPP 项目顺利实施的根本保障，既需要中央顶层设计还需要地方主动探索，既需要政府积极推进还需要公众主动参与，既需要法律法规强制保障更需要法治观念的贯彻教化。首先，国家层面要以《PPP 条例》出台为契机，加快 PPP 立法研究和顶层设计。系统梳理现有 PPP 相关法律内容，通过修改和完善克服存在的法律冲突和不协调问题；借鉴国外 PPP 立法经验，总结 PPP 实践现状，制定位阶较高、权威性强、全国统一的 PPP 法律；不断提高立法质量，广泛征求社会公众意见，既要规范项目利益主体行为，明确相关主体的权利责任、风险分配等，又要注重规范项目的全过程运

作，特别注意保障社会资本权益。其次，立足湖南实践，既要积极完善政策法规，加强部门协同，构建一套完善的 PPP 政策法规，包括 PPP 的统筹规划、部门协调、合同管理、激励约束等；可以在土地、税收、审计等 PPP 法律的盲区，通过实地调研、公众参与、专家论证等途径，尝试性制定湖南地方性 PPP 法规。再次，要注重培育全社会的法治思维和契约精神。政府要带头树立榜样，在 PPP 项目中打造法治政府和信用政府，牢固树立契约意识和诚信意识；通过建立社会信用约束机制使社会资本在项目实践中自觉严格遵守法规制度和市场规则，维护 PPP 项目良性发展；通过在全社会弘扬诚信文化、开展诚信教育、加强公众参与和监督等措施，从法律法规、政策制度和思想观念等全方位营造 PPP 发展的法律环境。

2. 营造有利于 PPP 发展的政务环境。既需要加强政府政务能力建设也需要加强 PPP 项目信息共享。首先，鉴于 PPP 推广存在的行政审批环节多、程序复杂等问题，各部门要继续加大行政审批流程优化工作，精简审批环节，压缩审批时限，实现政务服务事项集中办理；创新审批服务模式，推进网上审批，方便企业和群众办事；推行联合审批，建立健全联合审批常态化机制，不断优化政务服务方式，营造亲商、爱商、安商、扶商的浓厚氛围。其次，加强 PPP 信息分享，促进 PPP 项目公开透明，降低项目交易成本，着力解决项目投资信息获取难、项目实施信息披露不及时、地方政府信用评级信息缺乏问题。制定 PPP 项目信息公开管理办法，确保招标环节信息真实、程序公正、过程透明，自觉接受全社会监督，逐步尽可能地在项目全生命周期内公开 PPP 信息；通过 PPP 项目数据库，并连入 PPP 综合服务平台，对 PPP 项目进展信息进行实时监控、录入和依法公开^[3]。

3. 营造有利于 PPP 发展的社会环境。需要湖南省域内政府、社会、学界和高校共同努力。首先，要继续加强 PPP 的宣传推介并注意向纵深发力。充分利用报刊报纸、网络媒体、社交平台，通过人们喜闻乐见、通俗易懂的方式方法和活动形式持续宣传 PPP 政策法规、功能作用、典型案例、成功经验，加深相关主体特别是社会大众对 PPP 的了解，营造 PPP 发展的良好社会氛围；搭建推介平台，进行专题推介，更加注重对市县一级 PPP 示范项目的推介宣传和签约落地。其次，学界要加快 PPP 理论研究步伐。要从系统论角度认识加快 PPP 理论研究的重要意义，开展以 PPP 为主题的系统性研究，避免财政、金融、经济学、法学等众多学科的碎片化研究。同时，既要注重对湖南发展 PPP 模式实践层面的研究也要注重对湖南发展 PPP 模式理论基础层面的研究。再次，各高校要加快培养 PPP 专业人才的步伐。湖南具有比较丰厚的高校资源，而高校对中长期 PPP 人才培养具有重要作用。各高校应当充分运用自身师资雄厚、学科齐全等优势，加强与政府、企业和专业咨询服务机构等 PPP 相关各方的联系，形成联合培养机制，开设 PPP 相关课程，加强 PPP 课题研究，培养 PPP 专业人才。

参考文献：

[1] 彭程甸，余华. 县域基础设施建设 PPP 模式应用研究现状及展望——基于 CNKI2001—2016 年研究文献的分析 [J]. 湖南财政经济学院学报，2017 (6) :39—49.

[2] 陈昶戡. 湖南省 PPP 发展情况概要 [J]. 中国政府采购，2017 (8) :63—67.

[3] 湖南省财政厅. 建机制重管理打造 PPP 工作“湖南模式” [J]. 中国财政，2018 (1) :46—48.

[4] 夏祖军，惠梦，刘平，贺倩. PPP 潮涌三湘大地——湖南省推进 PPP 工作纪实 [EB/OL]. http://www.cfen.com.cn/cjxw/ppp/201611/t20161109_2454404.html. 2016—11—09.

[5] 中国财经报网. 湖南发布第四批 PPP 省级示范项目 [EB/OL]. http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page_3/201704/t20170417_2581091.html. 2017—04—17.

[6] 红网. 湖南推出省级 PPP 示范项目 199 个总投资 3109 亿 [EB/OL]. <http://hn.rednet.cn/c/2016/06/07/4002758.htm>. 2016—06—07.

-
- [7]新华网湖南频道. 全省第四批 PPP 示范项目发布总投资额 1738.99 亿元[EB/OL]. http://www.hn.xinhuanet.com/2017-03/10/c_1120601468.htm. 2017-03-10.
- [8]搜狐财经网. 全国省市 PPP 情况分析系列报告(直辖市篇)[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/143127436_715755. 2017-05-24.
- [9] 李平. PPP 模式在湖南应用和实践研究 [J]. 国际商务财会, 2015(12):58-61.
- [10]搜狐科技网. 关于湖南省第三批 PPP 示范项目评审分析报告[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/76854358_131990. 2016-05-24.
- [11]凤凰咨询网. 湖南 PPP 项目为何走在全国前列[EB/OL]. http://news.ifeng.com/a/20170118/50592257_0.shtml. 2017-01-18.
- [12] 谢英姿. 湖南公共事业应用 PPP 模式现状及对策 [J]. 经济论坛, 2014(11):54-56.
- [13] 梁志峰. 关于湖南省推进 PPP 模式的思考 [EB/OL]. <http://www.hnzk.gov.cn/jianyanxiance/1502.html>. 2015-12-07.
- [14] 中国民主建国会湖南省委员会网站. 推广运用 PPP 模式是适应经济新常态的有效手段——谈 PPP 模式推进过程中存在的问题和建议 [EB/OL]. <http://www.hndca.org.cn/news.asp?id=8301>. 2016-01-26.
- [15] 吕辉红. 湖南洞口:借鉴 PPP 模式发展农村扶贫产业 [J]. 中国财政, 2015(4):65-65.
- [16] 新华网. 湖南:以 PPP 模式发展养老产业初见成效 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/gongyi/yanglao/2015-04/17/c_127701996.htm. 2015-04-17.
- [17] 胡昌支, 何伟, 宋虹兵. 从太湖、莽山水库看实施水利 PPP 项目基本经验 [J]. 中国水利, 2016(22):7-10.
- [18] 王俊云. 湖南高校运用 PPP 模式建设体育场馆的问题研究 [J]. 吉林广播电视大学学报, 2013(8):146-147.
- [19] 中国经济导报. 看湖南津市如何在棚户区改造中运用 PPP 模式 [EB/OL]. <http://www.ceh.com.cn/cjpd/2015/07/864677.shtml>. 2015-07-17.
- [20] 胡少刚, 王科. 湖南莽山水库 PPP 项目建设模式探索与实践 [J]. 中国水利, 2015(18):39-40.
- [21] 中国政府采购网. 湖南永州生活垃圾焚烧发电特许经营项目案例分析 [EB/OL]. http://www.ccgp.gov.cn/ppp/jyal/201609/t20160913_7307282.htm. 2016-09-13.
- [22] 搜狐网. 关于湖南省第三批 PPP 示范项目评审分析报告 [EB/OL]. http://www.sohu.com/a/76854358_131990. 2016-05-24.
- [23] 中华人民共和国中央人民政府网站. 财政部关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的通知

[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2897169.htm. 2015-04-03.

[24] 谭丽艳. 长沙县政府与社会资本合作模式研究 [D]. 湖南师范大学硕士学位论文, 2015:31-32.

[25] 财政部政府和社会资本合作中心网. 全国 PPP 综合信息平台项目库第 7 期季报 [EB/OL]. <http://www.cpppc.org/zh/pppjb/5422.jhtml>. 2017-07-28.

[26] 温来成, 宋樊君. 我国 PPP 法律制度建设现状、问题及对策建议 [J]. 财政监督, 2017(4):10-17.

[27] 新浪财经. PPP 低签约率三大难题: 资金成本谈不拢 [EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20150509/104422142921.shtml>. 2015-05-09.

[28] 吕桦. 关于政府报告中“深化政府和社会资本合作”的认识和体会 [J]. 中国注册会计师, 2017(6):26-27.

[29] 中国江苏网. 江苏千亿元 PPP 项目向社会资本招手 [EB/OL]. <http://jsnews2.jschina.com.cn/system/2015/09/17/026322479.shtml>. 2015-09-17.

[30] 新浪博客. 刘会芳: 基层政府在 PPP 模式上存在的认识误区研究 [EB/OL]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_7c26585f0102w0t8.html. 2016-01-04.

[31] 赵福军, 汪海. 中国 PPP 理论与实践研究 [M]. 中国财政经济出版社, 2015:12.

[32] 蔡丽婷. 完善公共项目价格机制的路径探讨——以福建 PPP 公共项目分析为例 [J]. 价格理论与实践, 2016(4):137-139.

[33] 李龙. 现阶段我国 PPP 模式推广中的几个关键问题分析 [J]. 经贸实践, 2017(6):148.

[34] 中国民主建国会湖南省委员会网站. 推广运用 PPP 模式是适应经济新常态的有效手段——谈 PPP 模式推进过程中存在的问题和建议 [EB/OL]. <http://www.hndca.org.cn/news.asp?id=8301>. 2016-01-26.

[35] 政府采购信息网. 焦小平: 规范创新严控风险深化改革——在上海 2017 中国 PPP 投资创新论坛上的讲话 [EB/OL]. <http://www.caigou2003.com/shouye/shouyehuangdengpian/3091406.html>. 2017-07-24.

[36] 彭程甸, 余华. PPP 模式应用视角下地方政府诚信制度的构建 [J]. 求索, 2017(12):63-71.

[37] 搜狐财经网. 财政部副部长: 推动 PPP 工作再上新台阶 [EB/OL]. http://mt.sohu.com/d20161213/121396543_465527.shtml. 2016-12-09.

[38] 黄拥政, 彭程甸, 祝子丽. 农村饮水安全 PPP 项目的政府补偿机制略探 [J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2017(4):15-20.

[39] 中国发展网. 推动中国式 PPP 发展的十大重点问题 [EB/OL]. <http://www.chinadevelopment.com.cn/news/zj/2016/12/1107880.shtml>. 2016-12-14.