

目 录

引言	1
Abstract	2
1 PPP 模式介绍与概念界定	3
1.1 概念界定	3
1.2 PPP 的基本形式	6
1.3 一般要求	11
2 发展趋势与操作流程	15
2.1 发展趋势	15
2.2 操作流程	17
2.3 项目合同化操作的要求	23
3 新常态下推广的必要性	26
3.1 新常态与新需求	26
3.2 PPP 的优势所在	30
3.3 对各参与方的要求	34
4 制度设计与边界	36
4.1 相关政策制度	36
4.2 实施 PPP 模式的法律文本要点	41
4.3 实施 PPP 模式与现行法律的冲突	51
4.4 顶层设计与工作部署	53
5 可资借鉴的先进经验	56
5.1 概述	56
5.2 国外先进案例	58
5.3 国内项目经验	61
5.4 两类典型的项目	64
5.5 总结经验	67
6 甘肃发展现状分析	70
6.1 发展描述	70
6.2 项目库建设	72

6.3 项目库分析.....	74
6.4 总结：重视社会资本.....	78
7 结论与展望	80
7.1 结论.....	80
7.2 PPP 项目绩效评价：特色与优势	81
参考文献	85
附录一 甘肃省发展和改革委员会关于开展政府和社会资本合作的实施意见	86
附录二 一些主要相关文件的内容概要	93

引 言

2014到2015年，我国各省级政府两会当中，关于基础设施建设领域的PPP模式和项目成为政府重点关注的问题。可以认为是由于受到政府重视，PPP模式得到了大力推广。一方面，我国处于城镇化快速发展阶段，存在大量的基础设施建设和公共服务需求，在政府债务受限的情况下，引入社会资本成为一种选择。另一方面，PPP项目的收益比较稳定，对于长期投资者而言是理想的投资标的。那么PPP在我国落地生根的过程中还需要注意哪些问题？其下一阶段的发展状况如何？在建设丝绸之路经济带的战略中，甘肃该如何借力PPP模式创造出更高的公共价值？是本项报告着眼探讨的问题。通过对2015年5月和12月甘肃省发改委发布的两轮推介PPP项目清单的分析，本报告指出了甘肃省在发展PPP项目中的一些问题，并给出了具有可操作性的改进建议。

Abstract

From 2014 to 2015, the development of PPP modes and projects became a key issue among provincial government in China. It is believed that the PPP projects develop rapidly just because the promotion of government. On one hand, quick urbanization process creates needs for huge amount of infrastructures and public services, local government choose to use social capitals when the government debt is overburden. On the other aspect, the profits of PPP projects is relatively stable, thus it could be an ideal investment for some shareholders. In the development process of local PPP modes, what should our government do to grasp a better outcome? Under the circumstance of planning and building the Silk Road economic belt, how can Gansu Province create more public value through PPP mode, is a question worth discussion. In this report we examine the projects list of Gansu PPP mode, to find out flaws in the development and furthermore, give some operational instructions.

1.PPP 模式介绍与概念界定

“十三·五”规划建议提出，“创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。”而关于公共服务的承接问题，党的十八届三中全会就指出，要激发社会组织活力，正确处理政府与社会的关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。创新公共服务提供方式，在实践操作层面，要重视解决好两个问题。一是要解决好由政府转移出来的公共服务由谁承接的问题，即“向谁购买”？二是解决好让社会资本参与公共服务的现实路径问题，PPP模式则是一个比较有效的方式。

1.1 概念界定

PPP模式即Public-Private-Partnership的字母缩写，根据财政部的翻译，称其为政府和社会资本合作模式，其中Public主要指政府，Private主要指企业，PPP是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。在我国译为“政企合作”可能比“公私合营”更符合国情，在各种PPP合作模式当中，大家最熟悉的的就是BOT(Build-Operation-Transit)模式，随着时代进步，PPP模式的内涵和外延都在不断扩展。

PPP是为了开展基础设施建设或提供其它公共产品服务，公共部门和私营部门实体之间建立的一系列合作伙伴关系。作为西方国家政府治理创新中的一个概念，是由英国的Reymont最先创立。PPP模式支持政府与私营部门建立长期合作伙伴关系，以“契约约束机制”督促私营部门按政府规定的质量标准进行公共品生产。

PPP模式中所涉及的公私合作概念包括广义和狭义两个范畴。广义PPP是指政府与

社会资本为提供公共产品或服务而建立的合作关系，可以理解为一系列项目融资模式的总称。主要包括BT、BOT、BOO、BOOT、PFI、股权转让、委托运营等多种模式，包括公共机构授权给私人部门为改善公共服务而进行的一种正式合作，由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、改扩建需求和期满处置等因素决定。狭义上是指公共部门与私人部门共同参与生产和提供物品和服务的制度安排，是一种项目融资方式，公共机构或企业与私人部门以同等产出水平提供服务，通常是以公私组成的新主体的形式提供服务。其原理BOT原理相似，都由“使用者付费”，但PPP比BOT更加强调公私部门的全程合作。目前展开的讨论主要是针对狭义PPP模式。典型的PPP结构见图1.1。

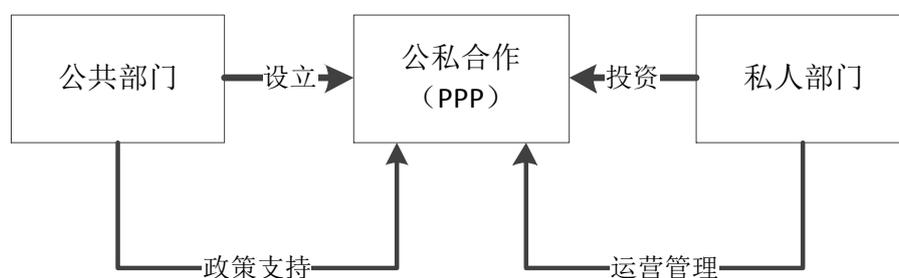


图 1.1 PPP 典型结构图

90年代以来，以英国政府在建设公共设施中的PFI模式为起点，世界多个国家和地区政府分别开始探索以政府企业合作的模式从事社会公共设施的建设和经营，PPP在公有制和私有制之间具有多种折衷模式。针对社会基础设施的建设和经营，选择合适的模式能够充分利用企业的资本，专业技术和管理技术，兼顾社会效益和经济效益，并成为近20年来世界各个国家在建设和经营公共设施中的普遍实践。各个国家和地区对PPP合作的应用范围具有不同的规定领域，个别国家甚至将合作范围扩大到监狱管理、警察训练、军队后勤和军事训练服务（英国）和国家军事行动（美国），但是PPP合作主要集中在涉及社会公共事业的领域内，联合国发展署(UNDP)对PPP项目的分类范围如图2所示。2000年在联合国发展署组织的PPP论坛上，专家们的共识是PPP的成功实践需要具有(1).坚实的法律框架；(2).明确的政府职能；(3).透明的规定程序；(4).科学的操作方法；(5).胜任的操作团队。

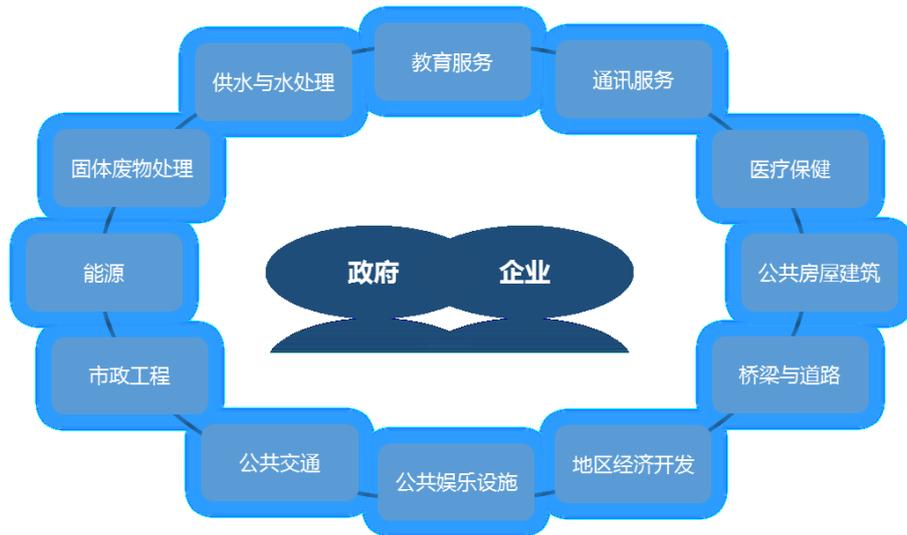


图 1.2 UNDP 对 PPP 项目的分类范围

目前对于PPP的正式定义，有影响力的主要有以下两种：联合国培训研究院定义为“公私合作制涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式，目的是解决当地或区域内的某些复杂问题”。欧盟委员会定义为“公私合作制是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系，其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务”。加拿大公私合作制国家委员会定义为“公私合作制是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系，它建立在双方各自经验的基础上，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制，最好地满足事先清晰界定的公共需求”。

PPP是一种公共服务供给方式，应当应用于传统政府应该发挥作用的公共服务领域，如准公共领域的公用事业类项目，在竞争性领域则完全由市场做主，不能做PPP。另外，对于纯公共领域，例如财政、司法等领域的一些核心服务不能搞PPP，如预算编制不能请会计事务所负责。但是这些领域内的辅助性服务，如后勤，则完全可以引进PPP。英国的财政部大楼就是PPP模式的应用。但同时PPP也要依靠商业运作，包括委托运营、管理合同、BOT、特许经营，都是PPP的具体运作方式，需要根据不同项目的特点和需求选择不同的运作方式。在政府看来，只有三种PPP模式。一种是使用者付费，投资者收益完全由最终消费者来负担。第二类是可行性缺口补助，在某些领域，如轻轨，有收费，但不能完全实现市场定价，社会资本方、投资人在靠市场收入不足以弥补投资回报时，就要靠政府补贴等方式来补缺口。第三类是完全政府付费类项目，即完全没有使用者付费，全部由政府付费。

1.2 PPP 的基本形式

PPP的契约模式具有多种形式。PPP的模式主要有SC（服务协议）、OMC（承包协议）、CBO（租赁协议）、BTO（建设-转移-运营）、TOT（转让-运营-转让）、BOT（建设-运营-转移）、WA（打包协议）、BBO（购买-建设-运营）、BOOT（建设-拥有-运营）和SPV（公私合营）等等，每个模式的控制权配置方式见表1.1。

表 1.1 不同 PPP 模式和控制权特点

模式简称	契约形式	控制权配置方式
SC	服务协议	政府将基础设施的服务外包给私企，但仍负责设施的运营和维护额，承担项目的融资风险，时间一般小于5年。
OMC	承包协议	即运营-维护，私企负责基础设施的运营和维护，获取商业利润，且承担运营和维护过程中的全部责任，但不承担资本风险。
CBO	租赁协议	即租赁-建设-运营，私企租赁已经存在的基础设置，向政府缴纳租赁费；凭借自己的资金融资能力进行扩建，负责其运营和维护获取商业利润。
BTO	建设-转移-运营	私企负责基础设施的融资和建设，完工后转移给政府，政府再租赁给该企业，由其负责运营，获取商业利润。
TOT	转让-运营-转让	由政府授权特许经营权，私企一定时间内拥有该基础设施的所有权及经营权，通过经营活动收取投资和利润，期满后私企将其所有权及经营权移交给政府。
BOT	建设-运营-转移	由政府提供特许经营协议，私企作为项目的投资者和经营者，负责安排融资，开发建设项目，期内获取利润；期末由政府支付资金（或无偿）从私企中取得项目。
WA	打包协议	私企负责已有的基础设置进行扩建，并负责建设中的融资，建设后的经营和维护，并获取商业利润，私企可拥有扩建部分的所有权。
BBO	购买-建设-运营	政府将已有的基础设施出售给私企，由私企负债改建并拥有永久型经营权。
BOO	建设-拥有-运营	私企负责基础设施的融资建设，并拥有该项设施，并对其进行永久性经营。
SPV	公私合营	政府与私人部门组成特殊目的机构，引入社会资本，共同设计开发，共同承担风险，全过程合作，期满后再移交政府的公共服务开发运营方式。

数据来源：兴业证券研究所

按照私有化的程度，PPP模式可以分为外包类、特许经营类和民营类。

表 1.2 PPP 模式按私有化程度分类

形式	要点	PPT 模式	公私程度划分
外包类	模式快外包	SC (服务协议)	公有化程度高
		OMC (承包协议)	
		DB (设计-建造)	
	交钥匙	TO (承包经营)	
		LDO (租赁-发展-经营)	
		BTO (建设-转移-运营)	
特许经营类	一般特许 (国营收费模式)	WA (打包协议)	
		TOT (转让-运营-转让)	
	特许权经营 (民营收费模式)	BTOT (建设-运营-转移)	
		Concession (特许权经营)	
民营化类	部分民营化	JV (合资新建)	私有化程度高
		Diverastiture (股权转让)	
	完全民营化	BBO(购买-建设-运营)	
		BOO(建设-拥有-运营)	

数据来源：兴业证券研究所

与此同时，各类PPP的政府参与程度和资产归属均有所不同。因每个PPP项目的具体内容不同，操作模式也存在较大的差异。

表 1.3 PPP 不同操作模式典型案例比较

项目名称	PPP 模式	控制权配置方式
马来西亚南北高速公路项目	BOT	马来西亚联合工程公司充当发起人，注资成立南北高速公路项目公司，项目公司负责承建 512 公里高速公路建设、经营和维护；政府向项目公司提供最低公路收费的收入担保；该项目特许期合约为 30 年，到期后，项目公司项目无偿的将南北高速公路的所有权转让给政府。
新加坡地铁项目	LOT	政府建设公共属性较强的地铁基础设施部分，建成后租赁给私营部门，由私营部门投资车辆、信号以及其他流动资产，政府只是象征性的向私营部门收取一定租金，租赁期结束后，私营部门将运营资产交还给政府。
菲律宾地铁项目	BLT	私营部门投入并负责融资建设地铁工程，建设完成后租赁给政府，政府进行项目的运营和维护；在租赁期内，政府部门付给私营投资者租金回报，还需要为所有项目债务提供担保，并保证租金能提供 15% 的内部回报率，租赁期结束后（25 年），整个项目转让给政府。
法西高铁项目	公私合营 SPV	法西高铁发起人为法国埃法日集团和西班牙 ACS 集团，建成后，项目公司具有高速铁路 50 年（后增至 53 年）的运营和维护权；项目总投资 11.69 亿欧元，其中政府拨款 5.4 亿欧元用于工程建设资金，按照工程进度分十次拨付；特许期间结束后，转交给政府。
北京高安屯垃圾焚烧厂	BOO	金州控股集团有限公司等 5 家公司组建项目公司，对高安屯垃圾焚烧厂进行投资、建设和运营，经营期限 50 年；焚烧厂的收入有两部分，一部分是政府补贴的每吨 150 元的垃圾处理费；二是回收发电，政府回收一度电的价格是 0.595 元。

数据来源：兴业证券研究所

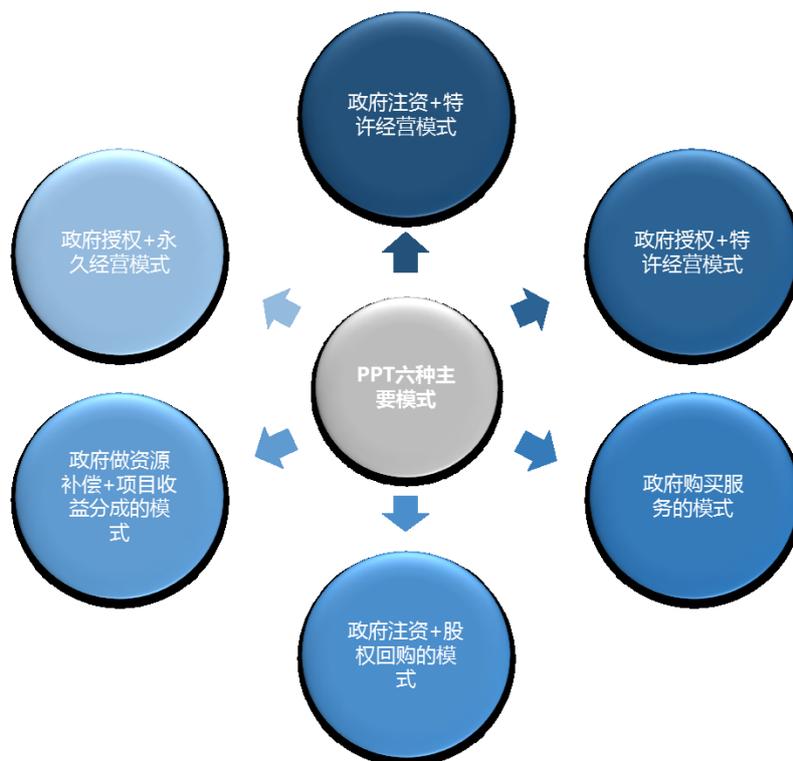


图 1.3 PPP 的六种主要交易模式

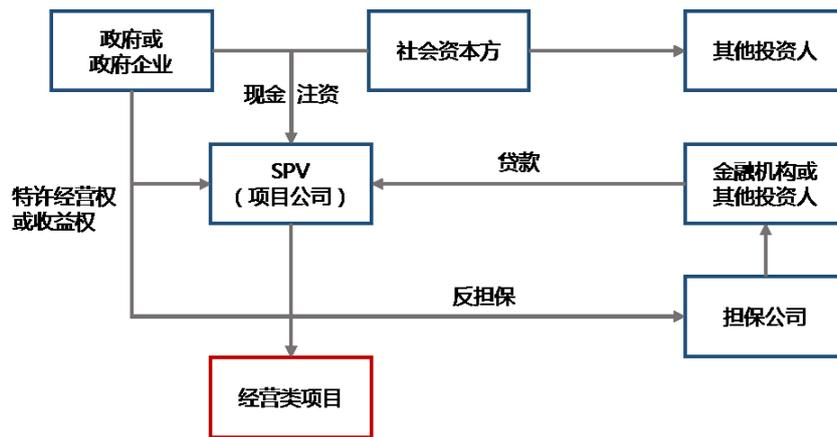


图 1.4 政府注资+特许经营模式

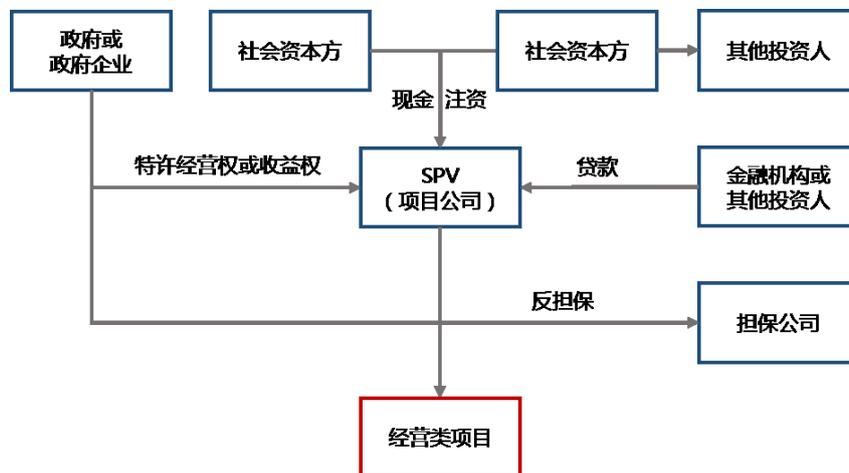


图 1.5 政府授权+特许经营

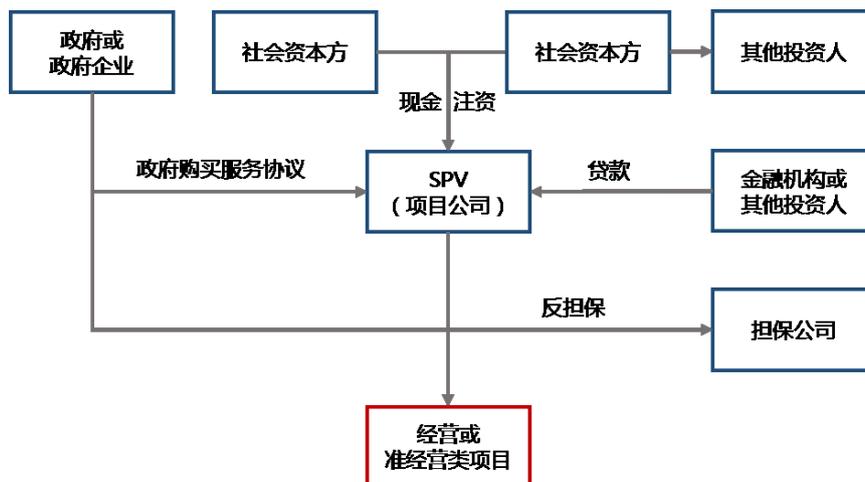


图 1.6 政府购买服务

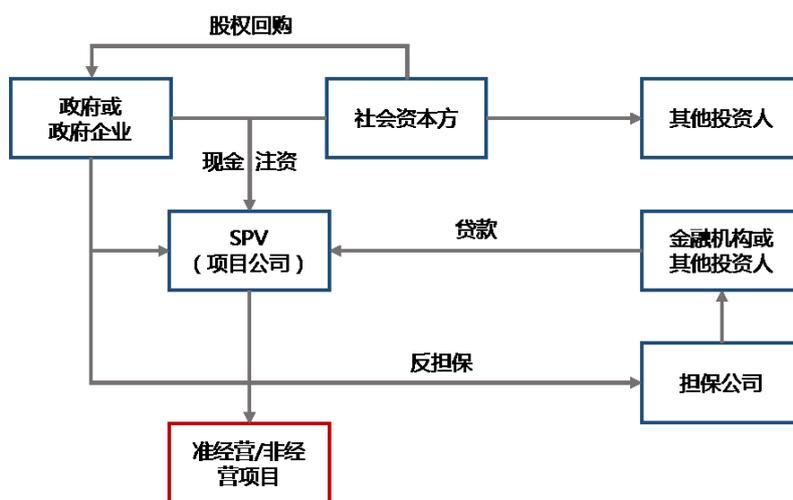


图 1.7 政府注资+股权回购

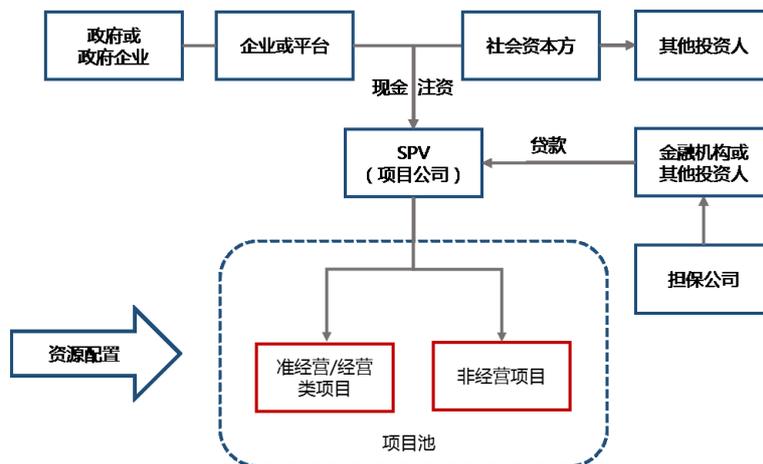


图 1.8 政府做资源型补偿+项目收益分成模式

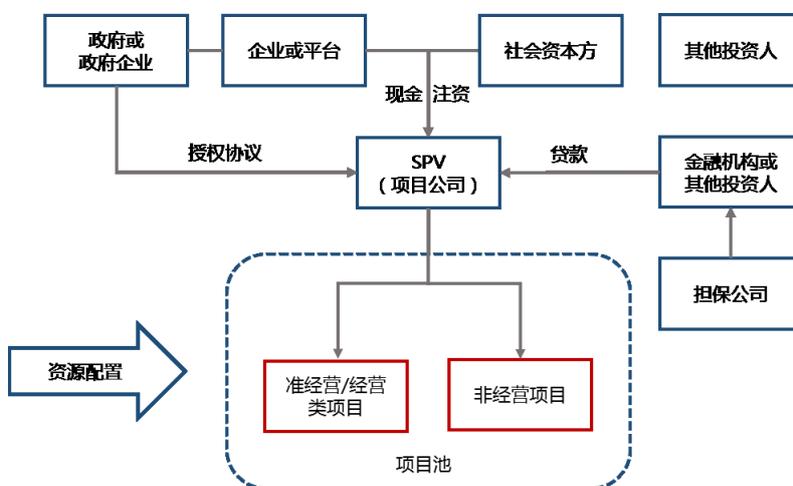


图 1.9 政府授权+永续经营模式

理论上PPP对于政府部门、私营部门和社会是个多赢的举措。公私合作制的引入有助于缓解财政压力、打破行业垄断，从而提供更好的公共品和服务。（1）对政府而言，可以减轻政府债务负担，减缓融资压力，还可以将项目的一部分风险转移给私营部门，降低政府部门的风险；（2）对于私营部门来讲，公私合作降低了其参与公共领域项目的门槛，拓宽了私营部门的发展空间，可以吸引更多的民营资本参与进来，并能获得合理的回报；（3）对于社会来讲，公私合作结合了政府和私营部门各自的优势，有利于社会稀缺资源的合理配置，使得社会效益最大化。

1.3 一般要求

对于一般性的PPP项目，还要求做好以下方面工作：

1.3.1 打破地域垄断和所有制限制

政府通过竞争机制择优选择合作伙伴，吸引各类社会资本参与项目的投融资、建设和运营等；鼓励有一定技术能力和管理经验的专业性企业通过兼并、收购，跨地域参与市场竞争，培育具有开拓国内外市场能力的大型市政公用服务企业，提高产业集中度。鼓励以市代县、城乡一体化中的同类项目进行打包，扩大市场规模。

1.3.2 落实费价政策

将市政公用服务价格收费或政府支付服务费作为合作伙伴的经营收入来源。政府要合理确定收费和定价的标准，完善价格调整机制，在合作伙伴履约的前提下及时足额支付服务费和补贴，既保护消费者权益，又保证投资者的合理收益。政府支付的服务费应通过竞争程序确定，并纳入地方财政预算管理。向用户收费的各类市政公用产品价格，应按照相关规定进行成本监审并及时调整到位，价格不到位的，政府应予以补贴。城镇综合治理项目要明确各具体行业费用分摊和价格标准。

1.3.3 规范运行操作

按照城镇市政公用各类专项规划筛选适宜PPP的项目，强化项目前期策划和论证，做好信息公开；通过竞争机制选择合作伙伴，按照“政府引导、企业主导、市场运作、利益共享、风险共担”的原则，由政府与市场主体合作组建项目公司(SPC)，具体负责项目的投资、建设、运营、管养和服务；政府与合作伙伴、项目公司通过合同或特许经

营协议明确约定各自的权、责、利；强化项目实施的全过程监管。

A. 做好项目前期论证。开展PPP项目的可行性论证是决定项目成功的首要环节。筛选PPP项目要符合当地城镇市政公用方面各类专项规划的要求，加强前期策划，可委托有一定业绩和能力的设计或咨询机构编制实施方案。实施方案应包括项目的基本情况、规模与期限、技术路线、服务质量和标准、规划条件和土地落实情况、投融资结构、收入来源、财务测算与风险分析、实施进度计划、资金保障等政府配套措施等内容。

城市政府应组织有关部门、咨询机构、运营和技术服务单位、相关专家以及各利益相关方共同对项目实施方案进行充分论证，确保项目的可行性和可操作性，以及项目财务的可持续性。实施方案须经地方政府审批后组织实施。

B. 通过竞争机制选择合作伙伴。城市政府应及时将项目内容，以及对合作伙伴的要求、绩效评价标准等信息向社会公布，确保各类市场主体平等参与竞争。应按照《国家招标投标法》规定的公开招投标方式，综合经营业绩、技术和管理水平、资金实力、服务价格、信誉等因素，择优选择合作伙伴。

C. 签订特许经营协议。城市政府必须与中选合作伙伴签署特许经营协议，协议主要应包括：项目名称、内容；范围、期限、经营方式；产品或者服务的数量、质量和标准；服务费标准及调整机制；特许经营期内政府与特许经营者的权利和义务，履约担保；特许经营期满后项目移交的方式、程序及验收标准；项目终止的条件、流程和终止补偿；违约责任；争议解决方式等内容；以及其他需要约定的事项。

D. 筹组项目公司。中选合作伙伴可依合同、按现代企业制度的要求筹组项目公司，由项目公司负责按合同进行设计、融资、建设、运营等；项目公司独立承担债务，自主经营、自负盈亏，在合同经营期内享有项目经营权，并按合同规定保证资产完好；项目公司的经营权未经政府允许不得私自转让。项目形成的固定资产所有权在合同期满后必须无偿移交政府。

1.3.4 把握PPP模式运用的关键环节

A. 建立长期的政府与企业合作机制。关键在于政府要处理好与市场主体之间的关系，由“经营者”转变为“监管者”、“合作者”。发挥投资人在整合设计、建设、运营、管理等方面的综合优势，让“专业人做专业事”。

B. 建立合理的利益共享机制。通过政府核定经营收费价格以及以购买服务方式补贴标准，实现项目建设运营的自我平衡，既要保障公共利益，提高公共服务质量和效率，又要避免企业出现暴利和亏损，实现盈利，但不追求暴利。

C. 建立平等的风险共担机制。政府和社会资本应该平等参与、诚实守信，按照合同办事，依据对风险的控制力，承担相应的责任，不过度转移风险至合作方。企业主要承担投融资、建设、运营和技术风险，政府主要承担国家政策、标准调整变化的宏观风险，双方共同承担不可抗力风险。

D. 建立严格的监管和绩效评价机制。政府对PPP项目运作、公共服务质量和资金使用效率等进行全过程监管和综合考核评价，认真把握和确定服务价格和项目收益指标，加强成本监审、考核评估、价格调整审核，可以考虑引入第三方进行社会评价。健全完善正常、规范的风险管控和退出机制，禁止政府为项目担保，防范项目风险转换为政府债务风险。对未能如约、按量、保质提供公共产品和服务的项目，应履约坚决要求企业退出并赔偿，投资人必须按合约规定及时退出并依法赔偿，严格责任追究。对防范企业自身经营管理能力不足引发项目风险应注意及时规避。

1.3.5 实行分类指导，完善服务标准体系

根据行业经营特性，分类明确财政、用地、价格以及行业管理的重点政策，细化标准，建立科学的可持续的投资、补贴与价格协同机制。形成合理的项目筛选、推出和开放过程，强化项目策划，建立项目储备库，建立引资项目长效机制，根据项目具体情况制定针对性的招商合作方式和条件，重点推进条件成熟项目的招商招标工作。各部门不得另行设置限制民间投资进入的附加条件。

1.3.6 试点先行，逐步规范

优先在城镇各方面的新建、改扩建和运营项目中¹，优先选择条件相对成熟的项目进行试点推进，通过总结经验，逐步规范完善，为后续扩大对社会资本全面开放提供指导。

1.3.7 建立信用评级和黑名单制度

¹ 根据国外先进经验，一般包括污水处理、污水处理厂网一体、污泥处理处置、供水厂网一体、垃圾处理、地下综合管廊安置等。

PPP模式应用领域主要在公路、桥梁、铁路、电信等经济基础设施方面，以及体育场、医院、学校、供水、排水、监狱等社会基础设施方面，均为政府投资并提供的社会公共产品或者服务。各地要依托专业信用评价体系对项目涉及的政府支付能力和企业信用进行评价，信用评级将作为金融和财政支持的参考。对合作企业、咨询机构建立黑名单制度，对于列入黑名单的企业和咨询机构将予以通报。PPP模式项目的实施主要包括项目选择、社会力量合作伙伴确定、组建项目公司、融资、建设、运行管理等过程。项目收入来源主要分三类，一是完全依靠使用者付费，二是政府支付服务费用，三是前两种方式的结合。

PPP模式本质上是政府与社会资本合作，为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权等为基础，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提供公共产品或服务的质量和供给效率。即建立政府与企业“利益分享、风险共担、全程合作”的模式，形成“政府监管、企业运营、社会评价”的良性互动格局。PPP模式的核心是在公共服务领域引入市场机制，因此，它不仅仅是单纯的融资方式，也是一种机制和制度设计。推广PPP模式进行城市基础设施的建设与运行，可以将适度的市场竞争引入城市基础设施领域，在实现社会福利、提高基础设施服务质量的同时也给企业带来合理的投资回报，同时也能够增强公共基础设施可持续运行的效率和能力。

2.发展趋势与操作流程

1.4 发展趋势

一般认为，PPP模式起源于19世纪90年代的英国，有资料可查，狭义的PPP模式最早由英国政府于1992年提出。主要解决英国当时的城市公共管理的效率问题。英国利用这种模式不仅建设和运营地铁、桥梁、机场、电厂、水厂、污水与垃圾处理等，甚至利用这种模式建设和管理医院和监狱，英国采用PPP模式建设或运营的项目总投资超过1000亿美元。加拿大2003-2012年间的PPP项目数为121个，涵盖全国10个省，涉及交通、医疗、教育、文化、住房、环境、司法和国防等领域。这些项目实现成本节约99亿美元，提高经济产出920亿美元，缴纳税收总额为75亿美元，累计创造52万个等效全职工作岗位。

近几十年间PPP已经在欧美、澳洲和若干新兴市场经济体应运而生，方兴未艾，在中国也涌现了一系列实操案例，19世纪90年代起，PPP模式就在中国开始发展，早期主要集中于高速公路、水务、城市轨道交通建设，2000年后，政府财力逐渐雄厚；城投公司等地方融资平台经过一定资本积累，国家层面也政策性支持发行地方债，因此PPP模式又被广泛的运用于市政公用事业，如污水处理、地铁、燃气等行业。当时引发了一股PPP的热潮，地方政府也有能力和意愿多使用BT、BOT等模式。因此一时间出现很多成功的案例，主要集中于发达地区的高速公路和市政公用类项目，投资方多为外资或港资。

当时BT对比PPP蓬勃发展的原因主要有：1、PPP项目设计较为复杂，特别是4万亿后地方政府赶马上项目，BT项目在项目立项时间上有天然优势；2、在BT项目中，政府有着主导权，在招投标、施工建设过程中有足够的控制力（注：政府的主导权也导致了工程建设中的腐败行为，基本上主管工程的一把手没有不腐败的）。而PPP项目主导政府与投资方成立投资公司，双方是对等地位，政府腐败空间相对较小；3、PPP项目设计、融资上需要经验丰富的金融、法律人才，中国整体配置不足。

同时也应该看到，在90年代至2000年初，很多地方政府在第一波PPP浪潮中，上了许多定价不合理的PPP项目，许多项目约定年回报率15-18%（长期回报），造成了许多地方政府违约，在2007年，中央强制要求清理了这一类的PPP项目。总结一下，当时成功项目具备的共性有以下几条：1、政府有稳定的财政收入、项目还款有稳定的收入来源。2、项目定价设计较为合理，年回报率一般为7-10%。3、外方投资者与政府是较为对等。如上海的老港垃圾填埋场，就是早期比较成功的PPP项目。

2008年后的强刺激逐步形成了目前地方政府的债务问题，特别是短期的债务问题。2014年李克强总理在访英期间，从英国的项目经验、制度保障方面更深入的了解PPP项目，经过国务院、财政部相关人员研究设计，就有了2014年的国务院43号文。如今发改委等部门也大力推广PPP模式及PPP项目，很大程度是为了抢功劳。当然，不管出于何种目的，多一个部门愿意推广总是好的，有项目审批实权的部门往往会做的更容易、更好。

地方政府：在国务院、财政部、发改委等大力推广下，以及43号文关了地方融资平台的大门后，很多地方政府都大力推出工程项目，采用PPP模式的工程包，每个省份少则几百亿，多则上千亿。目前项目定价上，地方政府能承受的投资回报利息一般为8-10%，一般很难提供资产担保或有稳定的收入项目为项目作保证。

投资方：主要是以信托、基金为主。愿意投资财政状况较为良好的地方政府推行的PPP项目，一般要求资金回报12-14%之间。

建设方：主要以大型建筑企业、市政基础设施企业为主。这些企业与金融机构合作，成立PPP基金等，对项目进行跑马圈地的运动。为了接到项目，更多的承接了中间人的角色，不仅如此，还要拿出2-4%的项目利润，作为差额贴息给项目投资方。

有学者认为，上述PPP项目只是在大力推广的浪潮中，嗅觉较为灵敏的社会资本冒进参与的资本获利游戏，由于目前对政府责任义务上并未有很明确的制度性规定，在大批上马的情况下，发生政府违约还是大概率事件²。我们国内处于初创和探索的阶段，最近一段时间得到了管理部门高力度的推行。2014到2015年，我国各省级政府两会当中，关于基础设施建设领域的PPP模式和项目成为政府重点关注的问题。可以认为是由于受

2 参见泊岸咨询的系列报道

到政府重视，PPP模式得到了大力推广。一方面，我国处于城镇化快速发展阶段，存在大量的基础设施建设和公共服务需求，在政府债务受限的情况下，引入社会资本成为一种选择。另一方面，PPP项目的收益比较稳定，对于长期投资者而言是理想的投资标的。那么PPP在我国落地生根的过程中还需要注意哪些问题？其下一阶段的发展状况如何？在建设丝绸之路经济带的战略中，甘肃该如何借力PPP模式创造出更高的公共价值？是本项报告着眼探讨的问题。

1.5 操作流程

从下图当中，可以看到PPP项目实施的一般性流程：

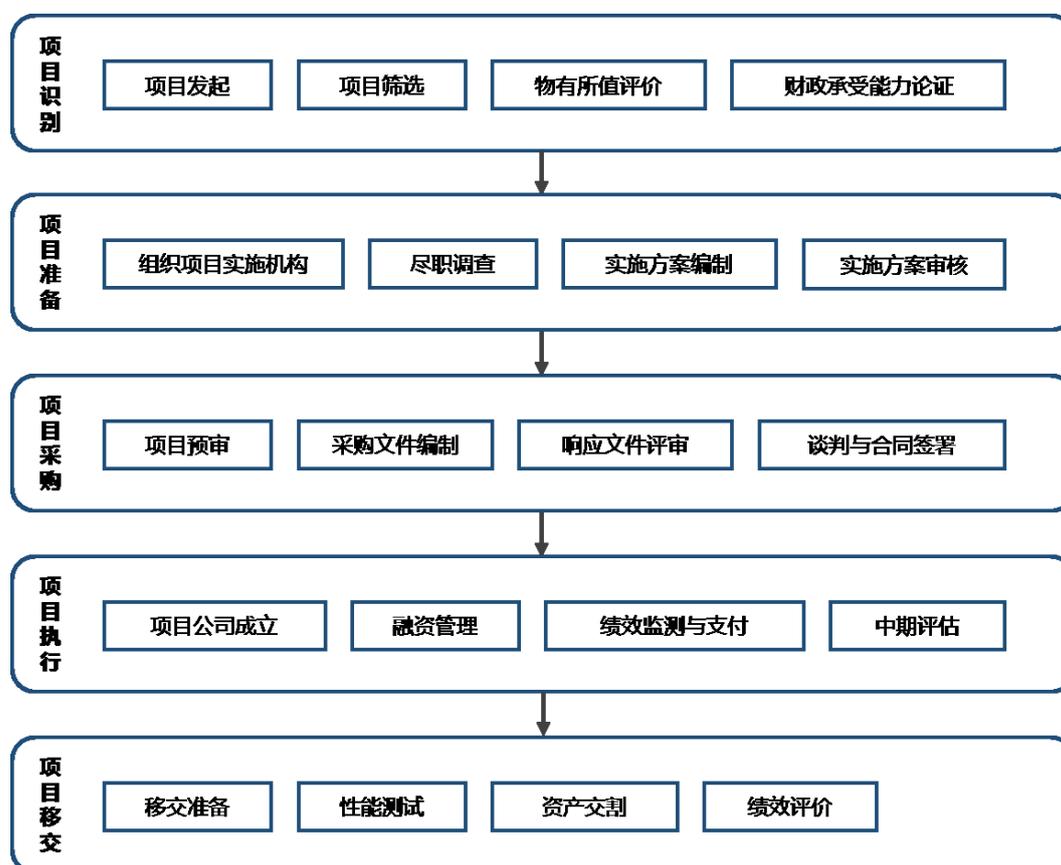


图 2.1 PPP 项目实施流程简图

2.2.1 PPP项目识别

政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

(1)政府发起。政府和社会资本合作中心应负责向交通、住建、环保、能源、教育项

目、医疗、体育健身和文化设施等行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。

(2)社会资本发起。社会资本应以项目建议书的方式向政府和社会资本合作中心推荐潜在政府和社会资本合作项目。

政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

财政部门(政府和社会资本合作中心)会同行业主管部门，对潜在政府和社会资本合作项目进行评估筛选，确定备选项目。财政部门(政府和社会资本合作中心)应根据筛选结果制定项目年度和中期开发计划。

对于列入年度开发计划的项目，项目发起方应按财政部门(政府和社会资本合作中心)的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案；存量项目应提交存量公共资产的历史资料、项目产出说明和初步实施方案。

投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目，适宜采用PPP模式。

2.2.2 物有所值评价

财政部门政府和社会资本合作中心会同行业主管部门，从定性和定量两方面开展物有所值评价工作。定量评价工作由各地根据实际情况开展。

定性评价重点关注项目采用政府和社会资本合作模式与采用政府传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。

定量评价主要通过对政府和社会资本合作项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门比较值进行比较，计算项目的物有所值量值，判断政府和社会资本合作模式是否降低项目全生命周期成本。

2.2.3 财政承受能力论证

为确保财政中长期可持续性，财政部门应根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对部分政府付费或政府补贴的项目，开展财政承受能力论证，每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。

2.2.4 PPP项目准备

组织实施机构

按照地方政府的相关要求，明确相应的行业管理部门、事业单位、行业运营公司或其他相关机构，作为政府授权的项目实施机构，在授权范围内负责PPP项目的前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合作期满移交等工作。考虑到PPP运作的专业性，通常情况下需要聘请PPP咨询服务结构。

项目组织实施通常会建立项目领导小组和工作小组，领导小组负责重大问题的决策、政府高层沟通、总体工作的指导等，项目小组负责项目公司的具体开展，以PPP咨询服务机构为主要组成。项目实施结构需要制定工作计划，包含工作阶段、具体工作内容、实施主体、预计完成时间等内容。

项目内部调查

项目实施机构拟定调研提纲，应至少从法律和政策、经济和财务、项目自身三个方面把握，主要包括政府项目的批文和授权书、国家、省和地方对项目的关于土地、税收等方面的优惠政策、特许经营和收费的相关规定等；社会经济发展现状及总体发展规划、与项目有关的市政基础设施建设情况、建设规划、现有管理体制、现有收费情况及结算和调整机制等；项目可行性研究报告、环境影响评价报告、初步设计、已形成的相关资产、配套设施的建设情况、项目用地的征地情况等。

外部投资人调查

根据项目基本情况、行业现状、发展规划等，与潜在投资人进行联系沟通，获得潜在投资人的投资意愿信息，并对各类投资人的投资偏好、资金实力、运营能力、项目诉求等因素进行分析研究，与潜在合适的投资人进行沟通，组织调研及考察。

实施方案编制

通过前期的调查研究及分析论证，完成项目招商实施方案编制。招商实施方案主

A. 项目概况

项目概况主要包括基本情况、经济技术指标和项目公司股权情况等。

B. 风险分配基本框架。

按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。

C. PPP运作模式

PPP运作模式主要包括委托运营、管理合同、建设——运营——移交、建设——拥有——运营、转让——运营——移交和改建——运营——移交等。选择适合的模式至关重要!

D. 交易结构

交易结构主要包括项目投融资结构、回报机制和相关配套安排。项目投融资结构主要说明项目资本性支出的资金来源、性质和用途，项目资产的形成和转移等。项目回报机制主要说明社会资本取得投资回报的资金来源，包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式。

E. 合同体系

合同体系主要包括项目合同、股东合同、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等。项目合同是其中最核心的法律文件。

F. 监管架构。

监管架构主要包括授权关系和监管方式。授权关系主要是政府对项目实施机构的授权，以及政府直接或通过项目实施机构对社会资本的授权；监管方式主要包括履约管理、行政监管和公众监督等。

G. 采购方式选择

采购方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商和单一来源采购。项目实施机构应根据项目采购需求特点，依法选择适当采购方式。

H. 实施方案审核

为提高工作效率，财政部门应当会同相关部门及外部专家建立PPP项目的评审机制，从项目建设的必要性及合规性、PPP模式的适用性、财政承受能力以及价格的合理性等方面，对项目实施方案进行评估，确保“物有所值”。评估通过的由项目实施机构报政府审核，审核通过的按照实施方案推进。

2.2.5 PPP项目采购

项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞

争，并将资格预审的评审报告提交财政部门(政府和社会资本合作中心)备案。

项目有3家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可以继续开展采购文件准备工作；项目通过资格预审的社会资本不足3家的，项目实施机构应在实施方案调整后重新组织资格预审；项目经重新资格预审合格社会资本仍不够3家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

资格预审公告应包括项目授权主体、项目实施机构和项目名称、采购需求、对社会资本的资格要求、是否允许联合体参与采购活动、拟确定参与竞争的合格社会资本的家数和确定方法，以及社会资本提交资格预审申请文件的时间和地点。提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于15个工作日。

A. 项目采购文件编制

项目采购文件应包括采购邀请、竞争者须知包括密封、签署、盖章要求等、竞争者应提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、强制担保的保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本等。

B. 响应文件评审

项目PPP运作需建立方案评审小组。评审小组由项目实施机构代表和评审专家共5人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的2/3。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中应至少包含1名财务专家和1名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

C. 谈判与合同签署

项目实施机构应成立专门的采购结果确认谈判工作组。按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本及其合作的金融机构就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行再次谈判。

确认谈判完成后，项目实施机构应与中选社会资本签署确认谈判备忘录，并将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行公示，

公示期不得少于5个工作日。

公示期满无异议的项目合同，应在政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署。需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

2.2.6 PPP项目执行

A. 项目公司设立

社会资本可依法设立项目公司。政府可指定相关机构依法参股项目公司。项目实施机构和财政部门(政府和社会资本合作中心)应监督社会资本按照采购文件和项目合同约定，按时足额出资设立项目公司。

B. 项目融资管理

项目融资由社会资本或项目公司负责。社会资本或项目公司应及时开展融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。财政部门(政府和社会资本合作中心)和项目实施机构应做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。

C. 绩效监测与支付

社会资本项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会资本或项目公司履行合同义务，定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报，并报财政部门(政府和社会资本合作中心)备案。项目合同中涉及的政府支付义务，财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。项目实施机构应根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司及时足额支付。

项目实施机构应每3-5年对项目进行中期评估，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估已发现问题的风险，制订应对措施，并报财政部门(政府和社会资本合作中心)备案。

2.2.7 PPP项目移交

项目移交时，项目实施机构或政府指定的其他机构代表政府收回项目合同约定的项目资产。

项目合同中应明确约定移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准。移交形式包括

期满终止移交和提前终止移交；补偿方式包括无偿移交和有偿移交；移交内容包括项目资产、人员、文档和知识产权等；移交标准包括设备完好率和最短可使用年限等指标。

项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，根据项目合同约定与社会资本或项目公司确认移交情形和补偿方式，制定资产评估和性能测试方案。

社会资本或项目公司应将满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件，连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续。社会资本或项目公司应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

项目移交完成后，财政部门(政府和社会资本合作中心)应组织有关部门对项目产出、成效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，并按相关规定公开评价结果。

1.6 项目合同化操作的要求

在具体实践当中，PPP模式具体流程一般为：(1)政府部门首先针对PPP所建设项目允许发起人成立有特殊目的公司，政府给予其支持政策；(2)特殊目的公司负责项目的融资（包括权益和债务）、建设以及后续的开发运营；(3)项目建成后，政府部门特许企业进行开发和运营。政府部门通常与提供借款的金融机构达成一个承诺将与签订的合同支付相关费用，这样可以使项目公司更加顺利的从拿到借款。PPP模式的本质是政府部门通过给予私营部门一定期限特许的经营权和收益权来减少自身资金支出，并且加快基础设施建设项目的建设以及更加有效率的运营。见图2.2所示。

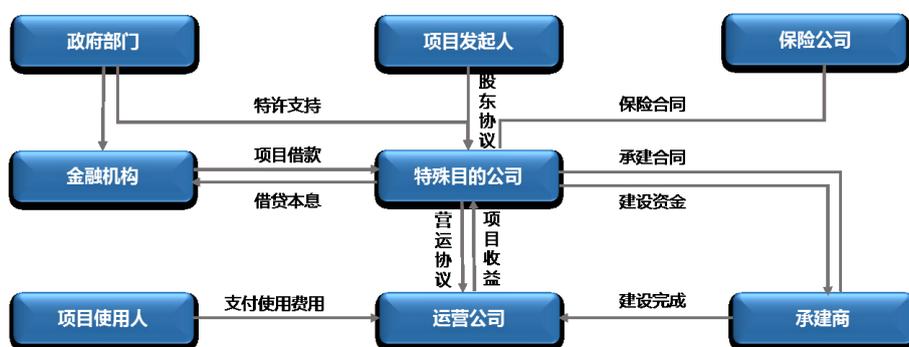


图 2.2 典型的 PPP 模式流程

2.3.1 项目前期准备阶段

在PPP模式中，项目前期准备阶段包括项目发起和项目准备两个部分。

A. 项目发起。项目发起阶段的工作主要包括启动准备和前期调研：组建项目实施班子、制定整体工作计划、开展项目调查等。实施PPP模式是一个系统工程，其复杂、专业程度极高。一要组建一个PPP项目实施团队，由市政府牵头，规划、建设、土地、发改、财政、审计、国资委、法制办等部门组成领导小组；二是制定具体工作实施方案，明确部门责任分工、目标任务和实施工作计划安排等；三是要根据城市总体规划和近期建设规划，由政府组织相关部门或机构梳理城市基础设施领域拟新建项目和存量项目，决定可以通过PPP模式运作的具体项目清单，构建PPP项目库。

B. 项目准备。项目准备阶段工作主要是项目策划实施方案研究和编制：一是聘请顾问团队；二是项目协议；三是开展项目的前期论证，确定项目范围和实施内容(项目建设规模、主要内容和总投资)；四是前期沟通，研究项目模式，设计项目结构，编制项目实施方案；五是设计项目主要商业原则；六是财务分析，编制财务模型；七是确定投资人比选方式和原则(确定投资人应具备的条件和能力及招标方式；双方的主要权利和义务)；八是组织相关单位讨论方案；九是实施方案公示和报批。

在项目实施的最初阶段，需要考虑项目的可融资方式和财政是否负担得起，并要评估传统方式与PPP方式之间的效率比较，分析该项目是否适合采用PPP方式，拟定项目协议。

聘请专业咨询机构，负责研究项目模式，设计项目结构，编制项目实施方案，关键是设计项目主要商业原则，进行财务分析，编制财务模型。组织专家对项目实施方案进行论证，并报市政府批准和省住房城乡建设厅备案。

2.3.2 项目招投标实施阶段

项目招投标实施阶段包括协议编制、竞争性程序、签署协议三个部分。

A. 协议编制。细化研究协议文件编制：研究和分析项目的技术、商务边界条件(如：投资、运营成本与收益测算，回购总价、回购期限与方式，回购资金来源安排和支付计划)；落实建设内容分工、投资范围(投资建设期限、工程质量要求和监管措施)；研究和编制项目协议等法律文件(项目移交方式及程序、项目履约保障措施、项目风险和应对

措施等); 落实招标条件。

B. 竞争性程序。主要包括: 发布项目信息; 投标人准备投标文件; 制定评标标准、评标细则和评标程序; 成立评标工作组, 开标、组织评标; 编写评标报告, 推荐候选人; 与候选人澄清谈判。

C. 签署协议。先草签项目协议, 中标人在约定时间内办理好项目公司成立的有关事宜, 资金到位, 政府配合完成资产交割及项目审批有关事宜, 正式与项目公司签约。

2.3.3 项目实施阶段

实施阶段包括项目建设和项目运营两个部分。

A. 项目建设。首先, 项目公司与各联合单位签订正式合同, 包括贷款合同、设计合同、建设合同、保险合同以及其他咨询、管理合同等; 其次, 项目公司组织各相关单位进行项目开发。在开发过程中, 政府及相关部门对项目开发的过程进行监督, 出现不符合合同的情况及时与项目公司沟通, 并确定责任主体。工程验收试运营合格以后, 开发阶段结束, 项目进入运营阶段。

B. 项目运营。政府与项目公司签订特许经营权协议, 约定特许经营期限。在整个项目运营期间, 项目公司应按照协议要求对项目设施进行运营、维护。为了确保项目的运营维护按协定进行, 政府、贷款人、投资者和社会居民都拥有对项目进行监督的权利。

2.3.4 合同终结阶段

转移中止是项目运作的最后一个阶段, 包括项目移交和项目公司解散等内容。

A. 项目移交。特许经营期满后, 项目公司要将项目的经营权(或所有权与经营权同时)向政府移交。在移交时, 政府应注意项目是否处于良好运营和维护状态, 以便保证项目的继续运营和服务提供的质量。

B. 项目公司清算。项目移交以后, 项目公司的业务随之中止。因此, 项目公司应按合同要求及有关规定到有关部门办理清算、注销等相关手续。

3 新常态下推广的必要性

a) 新常态与新需求

2013年习近平成为党的新任总书记以来，我国开启了新一轮的改革，这一轮的改革目标是推动中国成为一个现代化的国家，迫切需要加快国家治理和管理能力的现代化。为此，十八届三中全会对于如何在经济领域提高治理和管理能力进行了详细部署，其中有两个核心精神：第一个是实行依法治国，在法律和制度上保证市场主体平等合作、公平竞争；第二个是划清政府和市场的边界，市场可以发挥作用的领域充分发挥市场主体作用，转变政府职能，明确政府作为规则制定者和监管者的定位。

中国经过三十年的经济高速发展，积累了一定的财富，创造了世界的奇迹。但当前看来，经济发展进入了新的常态。表现为速度的变化，结构的变化和效率的变化。特别是在2008年经济刺激之后，政府过度融资引发了一些后遗症。对产业质量、经济结构等问题没有予以相应的关注，其本质是全要素生产力的提高问题还没有引起广泛重视。过去经济发展是政府主导下的市场经济改革，中国在新的历史时期如何走出新常态，适应新常态，引领新常态，迈向更高级的发展水平，这是中国在新常态下需要解决的基本问题。在这个大的背景下，如何解决中国未来两大发展动力的问题：第一城镇化的问题，第二公共产品供应的问题。对政府和社会提出了新的挑战，在这个过程中，我们必须通过一种创新的方式，找到中国新的发展机制和动力来源，例如考虑在公共产品、公共领域引进市场竞争机制，增加改善优化公共产品服务。

与此同时，一些行业有了长足进步的同时，相应的民生、民建领域还存在历史性的欠账，存在一些公共产品和公共服务供给不足的情况，比如当前我国人口老龄化问题非常凸显，相应的养老、医疗等服务设施非常紧张，改革开放以来，我国基础设施建设取得了巨大的成就，成为经济快速发展的重要推动力，然而当前，由于受国家财政资金的限制，资金不足已成为基础设施进一步发展的“瓶颈”。引入民间资本，发挥民间资本在

基础设施领域的作用已成为实践界的共识。在新预算法出台的约束下，并不是说政府不需要融资了，而是说我们需要用一种新的方式，既要解决当前的问题，又要解决可持续的问题。我们的问题是结构性问题，也就是说中国在目前的发展中，以需求拉动的空间十分有限，但在供给方面的改革空间非常大。

另一方面，地方政府传统投融资平台面临整顿，“土地财政”饱受批评，公共供给效率低、私人资本进入难、庞大的地方债务风险亟待化解，且新型城镇化需要大额投入，如果没有新型的融资及管理模式进行引导，将会使地方政府陷入发展绝境。2014年12月30日，中国国家审计署公布了清查全国政府总债务的审计报告。报告显示，截至2014年6月底，地方政府债务余额17.90万亿元，约相当于同期三分之一的中国GDP。与2010年底10.7万亿元的债务余额相比，2014年上半年增长了67%。这样的增长幅度使外界对中国地方政府债务的担忧加重。在新形势下，如何引进民间资本提供基础设施、公用事业和公共服务，打破传统的“政府包揽式”公共服务模式，适应“转变政府职能”的要求，是摆在政府面前的新课题。中国未来城镇化的过程中会产生大量的基础设施建设和公共服务需求，而在政府债务受限的情况下，以政府为主导的融资模式已经不再适用，引入社会资本是唯一的选择。对政府而言，鼓励社会资本参与基础设施与公用事业项目，有助于缓解地方债务扩张，减少地方政府增量债务。

中国传统的城市管理体制有它天然的优势，那就是政府职能强大，可以集中规划、集中管理，在城市快速发展过程中能够克服各种阻力。最近二十多年中国城市建设的突飞猛进与这种体制有密切关系。但随着城市越来越大，这种体制也逐渐暴露出一些缺点和不足。

一是城市负债越来越多，许多地方市政府负债累累。许多地方依靠土地财政来支撑市政建设和运营费用。而随着房地产降温，这种方式将难以为继。地方政府债务持续高企，影响这些城市的可持续发展。据统计局公布的数据显示，截至2014年底，全国各级政府负有偿还责任的债务已经超过20万亿（媒体资料数据），短期债务违约风险十分巨大。同时全国大部分地区县级单位一年的财政收入在10亿左右，加上一些历史遗留债务问题，而基建项目的建设通常情况下对资金体量的需求非常大，动辄上亿，且财政部规定本年度本辖区内所有项目，无论是财政补贴还是政府购买服务的财政性支出都不能超

过本年度财政公共预算支出的10%。这样地方政府能够用于基建项目投资的资金就更少。

二是在城市建设过程中存在注重短期利益的现象。城市建设往往重视表面效果，忽视内在功能完善；重视建设，轻视运营；重视外在功能，忽视内在效率。因此一些城市出现上下班严重堵车、下雨内涝现象，另一些城市则出现垃圾处理、污水处理困局。研究表明，到2020年，仅仅由于城镇人口的增加而新增的市政建设，包括公共交通、市容环卫、污水处理、绿化、热水供应、道路桥梁等的资金需求大约就有16万亿元。城市基础设施根据不同的属性，可以分为经营性和非经营性两大类。非经营性基础设施也被称为“纯公共品”，如城市道路、公园广场等，大多不产生直接的财务收益，一般由政府投资；经营性基础设施也被称为“准公共产品”，能够通过收费实现财务收入，可以引入私营部门参与投资。城镇化进程中所需的产品大都具有准公共品的性质，无论是政府投资或是私人投资提供，都存在严重不足或缺陷。实践证明，较为理想的模式是公共私营合作。

三是随着城市规模的扩大，城市的聚集效应并没有带来整个社会效率的提升，城市竞争力不升反降。其表现体现在城市生活成本的上升和城市运营效率的下降。例如房价上涨、生活品价格上涨、上下班交通时间增加、空气质量下降、公共设施维护不足等。这些问题如果不加以解决，就有可能会出现逆城市化的现象，也就是部分人逃离城市或逃离大城市，这在西方国家现代化的过程中也曾经出现过。

从目前的情况看，现有社会组织发展缓慢，自身实力弱小，规模偏小，缺乏高素质的专业人才，承接政府购买服务的能力不足，导致一些可以推向社会的购买事项难以找到合适的社会组织承接。因此，要推进政府购买服务的实施，政府层面首先要大力培育发展社会组织，尤其要大力扶持公益类社会组织的发展；二要在舆论、资金、人才等方面不断完善社会组织培育政策，建立适合社会组织健康发展的财力和政策保障体系；三要加强对社会组织的监管，改变“重登记、轻管理”的现状；四要建立健全社会组织评估机制，引导社会组织规范发展，开展社会组织自律与诚信建设活动；五要大力开展对社会组织专职工作人员的培训，引导社会组织重视和加强人力资源开发。与此同时，社会组织自身也要做出努力，一是完善治理结构，强化能力建设；二是及时有效地表达公民

利益，降低政府提供公共服务的回应成本；三是发挥效率优势，增加公共服务产品供给，提升其公共服务的能力。这样才能解决“向谁购买”的问题。

2014年之前，我国已经尝试建立BOT模式实现政府和社会资本合作，引入社会资本的投资，通过授予社会资本方在公共服务领域的特许经营权，由社会资本来承担从投资到经营，再到项目移交的全过程责任，2008年北京奥运的鸟巢体育馆，北京地铁4号线项目，都是这种尝试的典型代表和成功案例，但一般认为，本届习李政府执政后中国才真正意义上建立了PPP模式。因为在2014年以后，中国对PPP有新的定义，它不仅是政府的融资的手段，更多的是一种公共产品公共服务新的市场供给方式。

中央政府在此阶段力推盘活存量资产，在目前国资委对国有资产定价体系已经趋于成熟的前提下³，地方政府可以将已有的资产通过售后回租、资产证券化等方式进行处理，对资产处理后，再投入新项目等。根本目的还是更多的从政策上盘活地方政府的思维模式。

案例一：某地的要建立一个工业园区，地方政府没钱、有办公楼，财政也不足以支持建工业园区。通过盘活存量资产处理方式：地方政府可以将办公楼作价卖给保险公司，同时以每年5-6%的回报率向保险公司融资租赁方式售后回租。这样地方政府就有钱投入工业园区建设、支付的资金成本在7%以内，保险公司也实现了险资跑赢通货膨胀的保值增值。

案例二：某地工业园区中，政府要建设一个污水处理厂，政府没钱也没楼。地方政府可以通过行政事业收费模式作为资金保障：污水处理厂建成后，政府除了移交污水处理厂的运营权外（运营收费需保证低毛利），地方政府还可以开设工业园区内每吨自来水0.1-0.2元（此处金额随意估计）的污水处理基金，用行政事业收费来来保障项目方每年的投资回报。

从上述案例可以看出，通过倡导社会融资模式的创新，在新常态下要维持市场经济发展，能够在工程建设中明确政府权力义务、引进低成本资金，而在偿付方式上可以发挥政府能动性，多打政策组合拳。解决公共服务平台服务有限、产品供给效率不佳的问题，能够更有效地提供公共产品和公共服务，减轻政府负担。同时也鼓励了大量民营资

³ 按国资委目前定价体系，很少会出现贱卖国有资产现象。

本的参与热情。在“土地财政”难持续的背景下，地方政府能不能把城镇化PPP这件“好事”办好，还是需要迈过很多道坎。城镇化PPP模式实际上是地方政府诚信的一面明镜，能否成功运行，关键靠地方政府思想理念的彻底转变，别只见巨大商机念歪PPP模式这本经，应树立起诚信至上观念，消除“政府利益至上”和“官本位管理”的倾向，推动货真价实的PPP模式。

b) PPP的优势所在

十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营制”，利用PPP模式解决地方政府债务问题的呼声不断，各地地方政府也纷纷推动试点。从PPP模式特点来看，是政府与民营企业的合作贯穿于整个项目周期，运营该模式进行基础设施建设或者提供公共服务，能够最大限度地运用民企的先进技术和管理能力。在PPP模式下，政府的资金压力较之前的BT模式要小很多，同时又可以避免带有准私有化性质的BOO模式下一些公共服务定价偏高的缺陷。PPP是政府和私人企业之间为提供公共产品和服务、基于具体项目的合作融资模式，适用于具有长期稳定收益的基础设施项目建设。PPP具有三大特征：一是伙伴关系，二是利益共享，三是风险共担。PPP更能够实现政府、社会与企业的“多赢”，是一个很有价值的发展方向。但是PPP模式的广泛推广仍需要更多配套机制的完善，关键是在实际操作中细分参与各方的权利义务边界，建立起公平、有效的利益和风险分担机制。

PPP模式的核心，是政府搭台或政府主导，企业实际操作。充分发挥企业的专业能力、资金优势和管理优势，由企业来执行过去主要由政府承担的部分公共责任和职能，“私家干了公家的活”。一方面解决建设资金不足问题，另一方面解决运营效率低下问题，同时使政府将更多的资源和精力投入到宏观管理和监控上，进一步提升城市管理的效率和城市竞争力。在我国快速的城镇化背景下，PPP模式为民间资本提供了巨大的商机。

PPP在中国不是一个新的概念。早在90年代中国就已经引进了PPP，但是在2014年以前，政府没有把PPP作为真正的改革，没有考虑如何真正引进竞争机制、引进创新、引进私人资本的专业能力来改善国家公共产品领域的供给和管理的问题。在PPP模式中，政府所关心的是如何提供有效的公共服务，不仅可以减轻政府债务负担，减缓地方融资平台压力，还能有效促进政府职能转变，减少对微观事务的干预，腾出更多的精力放到

规划和监管上。企业所关心的是如何赚取合理利润，两者之间在多数情况下并不矛盾，“盈利但不暴利”是PPP模式中政企双方共同的价值取向，可以降低参与公共领域项目的门槛，拓宽了私人部门发展空间，进一步激发非公有制经济的活力。对社会来讲，通过“让专业的人做专业的事”，能够提高公共产品供给效率。通过PPP模式，可以通过引入社会资本，将政府负债转为企业负债；通过PPP项目的全生命周期预算管理，促进政府从以往单一年度预算收支管理，逐步向中长期财政规划和“资产负债管理”转变。同时，可以引入市场竞争激励机制，通过在公共服务的供给主体间引入竞争机制，提高地方政府债务的透明度。

例如深圳的世界之窗公园，虽然是公共设施，但企业也能靠其赚钱。但是建公园不是仅仅靠企业就能完成的，没有政府支持，企业难以单独完成，更不用说比公园更复杂的公共设施的建设和运营管理了。程芳：对社会资本而言，参与PPP项目能获得稳定且长期的收益。基础建设不再是无风险投资标的，制造业处于去杠杆、去产能阶段，实体部门面临资产配置荒，而PPP项目的收益较为稳定，且回报期限长、能锁定未来收益，对于追求稳健收益的长期投资者而言是较为理想的投资标的。但客观来讲，PPP模式在中国尚处于起步阶段，未来有较大增长空间。

当前，我国不同部门、不同地区之间对PPP模式的界定存在认识上的差别，对这个问题曾在学界引起一些讨论，但本质上每种定义之间并没有相冲的地方，只是看问题的角度不一样而已，现在暂且抛开学术上的定义，以实用性的原则来对PPP做一个简要的解析。大力推广PPP模式是我国的重大经济改革任务之一。PPP模式既适应了我国国家体制机制改革的需要，也是我国经济“新常态”下创新驱动发挥作用的一种有效方法。在我国宏观层面的体制机制改革中，PPP模式将在以下方面显现出明显优势。

3.2.1 发挥“市场在资源配置中的决定性作用”

十八大三中全会强调“市场在资源配置中的决定性作用”。PPP模式是政府寻求市场化运作资金的方式，允许社会资本参与到基础设施建设或公共服务中来，而政府必须保证PPP项目的市场吸引力才能引入社会资本。PPP模式使得政府和私营资本在市场中发挥各自主体作用。传统的基础设施建设和公共服务都是由政府出资，而PPP模式推广是充分发挥了市场在资源配置中的决定性作用，引入社会资本，形成了混合所有制经济，

实现了现代市场体系产权方面的新突破。为了吸引社会资本，政府必须注重市场需求，理清政府和市场的边界，建立权、责、利均等的合作伙伴关系，优化市场资源配置。

3.2.2 转变政府职能

政府机构改革要求政府简政放权，使得政府职能转向宏观战略、公共服务和市场监管，减少过多的管理和干预。PPP模式将有效地促进政府从过去的“管理职能”向“监督职能”转变。这种转变既降低了行政管理成本，也使得权力得以下放。PPP模式使得政府的监管职责加重，要求政府增强事中和事后监管能力，更加有效地提高了政府的工作效率，提升政府的能力。

3.2.3 建立现代财政制度

建立现代财政制度的基础和前提是财税改革。财税改革的目的是服务民生，推进基本公共服务均等化。PPP模式的推广将有效地推进财税改革在公共基础设施建设领域投融资方式的改革，引导各方公平参与。PPP项目周期长的特征要求进行中长期财政规划，以做好PPP项目整个生命周期的预算管理。这将促进财政改革管理理念的创新，使单一年度的“预算收支管理”，转向中长期财政规划和“资产负债管理”，建立科学化和透明化的现代财政制度。

3.2.4 加强依法治国（契约精神）

平参与、平等协商、绩效评估和结果导向。PPP模式下，政府借用市场平台，改变“政府包办公共服务”的传统方式，向市场购买服务，通过契约与私营资本形成合作伙伴。PPP模式将要求政府和私营资本企业平等参与，遵循公开透明和按照合同办事的原则。PPP模式推广需要法律法规的支撑，良好而健全的法律法规制度环境是PPP模式推广的良好土壤，也将增强社会资本的 confidence，吸引社会资本进入PPP项目市场。这要求政府对现行法律法规和政策进行梳理，消除制度中的冲突和障碍，规范PPP项目的操作规范，为PPP模式推广提供必要的法律法规和政策支持。PPP模式的大力推广将有效促进国家治理体系和治理能力现代化的推进。

3.2.5 推动新型城镇化建设

新型城镇化的建设要求以人为核心，不仅仅是城镇数量和规模的扩张。以人为核心的新型城镇化建设要求设施和服务的升级，且增加了基础设施和公共服务投资的需求。

此外，城市棚户区 and 危旧房改造的持续推进，也将依赖于民间资本和私人投资。三中全会提出了建立透明规范的城市建设投融资机制，允许社会资本通过特许经营等方式，参与城市建设项目投资和运营。PPP模式是激活社会资本，激发民间投资，创新基础设施投资和公共服务模式的有效机制。一方面解决了城镇化建设资金，另一方面改善了公共服务的质量。

3.2.6 推动“从要素驱动、投资驱动向创新驱动转变”

我国经济的“新常态”具有三个特征：从高速发展转为中高速发展，经济结构不断优化升级，从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。PPP模式的推广要求金融机构创新融资模式，以适应PPP项目的特殊要求。金融机构正在积极探索资产证券化等新融资模式，不断创新基于PPP项目的项目收益债等融资工具。PPP模式是促进融资模式创新的优秀土壤，是新经济常态下创新驱动的重要抓手。

3.2.7 化解地方债务

近年来地方政府性债务不断增加。PPP模式可以在不增加政府债务负担的情况下满足基础设施和公共服务的建设需求；其次，PPP模式结合了政府和社会资源的优势，有助于引入先进的管理经验和技術，提高公共服务的质量和效率。这种在基础设施建设和公共服务领域中的创新投融资方式，将有效降低地方政府债务增长的幅度和规模。PPP可以把地方准备上马的项目支付进行展期，再配合地方债务置换，地方政府的短期债务风险可以得到很大的释放。PPP模式的推广在化解地方政府债务，减轻地方政府偿债压力，建立健康的融资机制中将起到积极作用。

3.2.8 解决市政建设资金问题

过去采取的BOT模式已经证明了这一点。企业参与市政建设和运营不仅可以利用自己已有的资金，更重要的是可以利用金融市场，将PPP项目资产证券化，打通市政建设运营与资本市场的绿色通道。

3.2.9 解决市政运营效率问题

我国有些地方政府主导建设的项目，建成之后运营困难，项目持续亏损，成为地方政府的负担，造成巨大浪费。这其中包括高速公路、轨道交通、垃圾处理等，而以BOT方式建设的项目则很少出现这种情况。原因在于BOT项目建设之初，企业就已经考虑到

未来的运营成本和收益问题。在公共设施中引入PPP模式，可以在项目立项和设计之初，就充分考虑未来的运营成本和收益，避免浪费。同时，许多发达国家的实践经验表明，由企业来运营公共设施，在多数情况下要比政府运营更有效率。美国环保局估计，环境基础设施无论是投资费用还是运营成本，私营企业都要比公共部门低10%~20%。

3.2.10 解决行政追责不足问题

过去有些市政建设项目失败，例如水利工程不能送水等，一般都会启动行政追责程序。行政追责固然必要，但并不能挽回全部损失，公共财政的损失难以得到有效的补偿。而采用PPP模式，如果项目出现问题，损失可以让企业承担。正因为要承担潜在的损失，企业就会更努力、更认真地进行项目论证、建设与运营管理，确保市政项目发挥更好的功效。

3.2.11 培养专业人才

中国的政府是人才聚集之地，但也是人才的浪费之地。因为一旦一个官员有所专长、有所成绩，往往会被提升到其他地方或转到其他专业领域，这是行政体制的特点。企业作为一种商业体系，往往可以更好地留住专业人才。随着城市管理越来越现代化、专业化、复杂化，这方面人才尤其难能可贵，PPP模式能更好地培养和留住各个领域的专业人才。

3.2.12 一定程度上解决工程建设中的腐败问题

PPP项目以政府和社会资本合作共同成立合作公司为基础。政府和社会资本方在合资公司中，一般按出资比例享有对应的权利及义务。项目的投资概算、投资回报、项目支付等条款更加透明公开。一定程度上防止了一把手直接插手项目建设的问题，如果在制度性的条款上加以明确PPP项目中政府权力义务，可以挽救不少党员干部。

3.2.13 中央多项政策的组合拳之一

中央政府不仅大力推PPP，还推盘活存量资产、资产证券化等事项。过去10年，中国正在经历不动产大幅升值的阶段，不论地方政府负债多少，投入产生的不动产等政府资产的价值仍是远远大于政府负债。

c) 对各参与方的要求

PPP模式的上述优势，恰恰弥补了我国城市管理体制的缺点和不足，有助于发挥我

国城市管理体制的优势，目前应该在医疗、养老行业等领域大力推广。在PPP模式中，政府只需要投入部分资金或者给出一定的政策便能建成一个项目，项目建成后通过定期或不定期的向社会资本方购买服务或者支付财政补助，在项目运行期满，社会资本方无偿将项目移交给政府。中央政府大力倡导PPP项目，而为了达成上述目标，各参与方还需在下列方面多加努力。

3.3.1 中央政府：国务院层面的发文统领大方向，在这不做评论。在各部委政策性发文中，最好是在联合发文中，要彻底明确地方政府的权利义务。在鼓励地方政府创新支付模式上，如盘活存量资产、资产证券化等，需要有示范性案例。要表扬敢于吃螃蟹的地方政府，为创造性的地方模式其大力推广。

3.3.2 地方政府：要加大对地方政府的洗脑力度——PPP培训，地方党政一把手、主管市政建设官员、财政官员、城投平台相关人员都得接受PPP培训，此类培训需是符合中央政府意思的培训。而不是以信托、PE等社会资本为主导的培训。地方政府需要在培训中学会算账，作为PPP项目最重要的一方，在参与的过程中，要算明白PPP项目整体的账、BT项目对比的账。

3.3.3 社会资本：引进低成本大资金入场，特别是险资。（目前险资内控体系下，险资入市一般要求足额的资产担保）地方政府需创新担保方式，同时在保监会层面，鼓励险资参与PPP项目，以获得稳定回报⁴。

3.3.4 建设方：有能力的建设方要多寻找低成本社会资金，特别是险资参与其中。在项目周期延期或项目发生不确定状况下，吸引高收益的游资实属一种冒险行为。

3.3.5 PPP培训及人才建设：各大培训机构不仅要培训大型建设企业，对政府、城投平台的培训也是同等重要。同时法律、金融、项目设计等人才建设也是需要大力倡导。

4 注：目前地方政府能承受的回报率，并不是游资所热衷的，就存在的建设方贴息等问题，PPP项目主要服务于政府公共类事业，若资金方一味追求资金高回报，就散失了公共项目的社会服务功能，从而也加大了项目的政府违约风险，可以称为“伪PPP”

4 制度设计与边界

a) 相关政策制度

2013年作为习李政府执政的第一年，并没有推出太多的关于PPP模式的法律文件，但已经在十八届三中全会这样的高级别会议上以政策精神的方式提出“允许社会资本参与基础设施建设”，PPP模式呼之欲出。而在2014年的法律文件中，我们可以解读出本届政府推行PPP模式的缘由：重要原因之一是因为地方性政府债务的高涨。仅仅在2014年一年，中央连续推出的限制地方性政府债务的法律文件就多达七份之多。预算法的修正，将阳光财政上升到了人大立法的高度。地方政府的传统融资平台不能继续负债融资，政府禁止违法担保。这一个个的法律紧箍咒，限制了地方政府的违规负债投资，但基础设施建设项目每年的资金需求量都在不断的上涨，这个节点上适时地推出PPP模式，引入社会资本投资，给中国带来的，不仅仅是依法执政，向服务型政府转变的推动力，也许更是下一个繁荣点的发动机。也有人指出，中国政府推动PPP模式，不仅仅是为了解决政府债务和投资难题，从2015年后半年PPP项目水面下隐现涌动的基金巨鳄的身影就可以看出，本届政府筹划的PPP大局，更是在为后续的基金运作，资产证券化等等金融运作做前期准备。



图 4.1 中国 PPP 模式发展的政策背景
数据来源：PWC 公司

PPP模式作为今后城镇化基础设施和市政公用事业建设的重要融资渠道以及化解存

量债务的有效方式，政府对其也充满了热情和期待。为增加自身的公信力和执行力，促进法治政府和服务型政府的建设，政府也从强化PPP项目的财政管理职能入手，制定了一系列制度化约束条件，这些制度约束，既维护着国家和社会的公共利益，也维护着社会资本的利益。

世界各国的PPP发展历程表明，PPP是一个非常宽泛和模糊的模式，没有一定之规可循，但其成功性不仅取决于制度设计，还取决于社会总体的法治水平和产权保护水平，以及全社会的规则意识。目前我国尚无有关PPP模式的专门法律，对于关系PPP顺利运作的政府、投资方等相关权利主体的权利义务关系、项目的评估和认证、合约的履行和合理变更、行政审批的程序和效率、政府信用的保证等重大事项都没有相关的法律制度予以明确。因此，在PPP模式运行过程中为促进政府与社会资本的有效合作避免国家和人民利益受到损害政府必须树立平等竞争的法治思维、信守合同的法治思维、控权治权的法治思维、社会协同的法治思维，进一步建立和完善这种新的模式发展的相关法律制度，明确和细化PPP的形式、程序、法律关系和纠纷解决方式，这既可以提高社会资本的参与热情，还可以打消地方政府担心违规、越界的后顾之忧，放开手去探索PPP模式，从而给PPP模式的普遍推广奠定坚实的制度基础。

2013年以来，国家相关部门连续发文，力推PPP模式。

2014年10月，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）发布，明确提出政府和企业间要分清债务责任，做到“谁借谁还、风险自担”，同时提出要“推广使用政府与社会资本合作模式”。43号文和财政部印发的《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（以下简称《办法》），对政府存量债务的风险认定以及未来增量债务的发行产生了深远影响。

随后，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》（财金〔2014〕76号）发布，提出尽快形成有利于促进政府和社会资本合作模式(PPP)发展的制度体系。

2014年11月26日，《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）落地，给出了建立健全政府和社会资本合作（PPP）机制的指导意见。根据国发〔2014〕60号文，鼓励社会资本投资的具体项目包括城镇供水、供热、

燃气、污水垃圾处理、建筑垃圾资源化利用和处理、城市综合管廊、公园配套服务、公共交通、停车设施等。社会资本的参与方式有特许经营、投资补助和政府购买服务等。而对于已建成的市政基础设施，政府则可采用委托经营或TOT（转让—经营—转让）等方式让社会资本接管并进行运营管理。

财政部也在之后跟进，印发《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金〔2014〕112号）和《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号），在划定了PPP模式可以介入的市政基建项目的行业范围之后，分别给出了推广PPP模式的示范项目和详细的操作指南。为全国PPP模式的推广提供了30个合作范例，以期发挥示范效应。

2014年12月4日，国家发改委、财政部连发三份关于PPP模式的重磅文件。国家发改委公布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》、《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014年版）》并要求各地发改委2015年1月起按月报送PPP项目，建立发改委的PPP项目库。当日，财政部也发布了《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》，从项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交5个方面、19个步骤的相关实务操作给出了具体指导意见。

直到2014年12月30日，关于PPP模式才推出基础性法律文件，2015年4月才正式发布。

2015年1月19日，国家发改委公布了关于《基础设施和公用事业特许经营管理办法》征求意见稿，财政部也公布了《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》，并发布了PPP项目合同指南。

2015年3月17日，国家发展改革委和国家开发银行发布《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》，对社会资本开出了更优厚的条件，其中包括贷款期限最长可达30年、贷款利率可适当优惠等。

2015年4月25日，国家发改委、财政部、交通部、住建部、水利部、中国人民银行等联合印发了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，《办法》规定将“转变政府职能，强化政府与社会资本的协商合作”作为特许经营实施的四项原则之一。并强调“行政区划的调整、政府的换届、部门调整和负责人的变更都不得影响特许经营协议的履行”。

2015年5月11日，国务院转发了文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局等《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》，要求努力营造政府向社会力量购买公共文化服务的良好环境，积极有序推进政府向社会力量购买公共文化服务工作，并下发了《政府向社会力量购买公共文化服务指导性目录》，成为公共文化服务领域推进PPP模式的首个指导性文件。

2015年6月25日，财政部下发了《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》进一步明确了加快推进PPP项目的实施和政策保障机制，并安排上报第二批PPP示范项目。

2015年7月2日，国家发改委印发了关于切实做好《基础设施和公用事业特许经营管理办法》贯彻实施工作的通知，进一步明确了贯彻落实《办法》的重要意义和重点任务。

2015年7月10日，国家发展改革委、财政部、国土资源部、银监会、国家铁路局等联合下发了《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》，指出吸引社会资本进入是深化铁路投融资体制改革、加快铁路建设的重要举措。

2015年8月3日，国家发展改革委、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、交通运输部、公安部、银监会等联合下发了《关于加强城市停车设施建设的指导意见》，明确提出，吸引社会资本、推进停车产业化是解决城市停车难问题的重要途径，也是当前改革创新、稳定经济增长的重要举措。

2015年8月10日，中国银监会国家发展和改革委员会联合下发《关于银行业支持重点领域重大工程建设的指导意见》，针对政府和社会资本合作（PPP）项目的特点，要求创新金融服务，拓展重大工程建设的融资渠道和方式。

2015年9月25日，财政部下发《关于公布第二批政府和社会资本合作示范项目的通知》，公布了第二批PPP示范项目名单。共206个，总投资金额6,589亿元。此次公布的第二批PPP项目仍以公路、轨交等基础设施，以及养老院、医疗设施、污水处理、教育设施、城市管廊等公用设施为主。

2015年9月28日，国家发改委就《政府和社会资本合作项目前期工作专项补助资金管理暂行办法》向社会公开征求意见。国家发改委将安排中央预算内投资对PPP项目前期工作给予专项补助。

有学者指出，政府财政这样明确的具体规则只有在法律中才能找到正确的路标和方向。“必须严格依据法律法规操作一切PPP流程”，需要补充的是，这也成为广大律师群体活跃在PPP项目舞台的直接原因和根本价值。

国家一方面叫停过去以地方政府融资平台为主的城市基建建设融资模式，一方面推广更加开放、划清权责的PPP模式。希望通过引入社会资本，尤其是民间资本，以提高在基础设施建设、生态环保和公共服务等重点领域的投资效率，为盘活存量、调整结构的宏观目标服务。作为国务院点名的鼓励社会投资、推进投资运营市场化的“创新重点”领域之一，市政基础设施项目与PPP模式更加契合。未来，地方政府或将通过PPP模式吸引社会资本进入，通过给予社会资本合理的回报，使其与地方政府共同承担债务风险。

此外还有一些领导人发言，会议等内容，属于PPP模式制度建设中的非正式制度部分，例如：

2013年11月召开的十八届三中全会提出，要“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”。

2014年12月3日，财政部政府和社会资本合作（PPP）中心正式获批，主要承担PPP工作的政策研究、咨询培训、信息统计和国际交流等职责。根据党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》重要举措分工方案，财政部是落实“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”改革举措的第一责任部门。按照党中央、国务院的统一部署，财政部在基础设施及公共服务领域大力推广运用PPP模式，从制度建设、机构能力、政策扶持、项目示范等方面开展了一系列工作。PPP中心的成立，将为进一步推进PPP工作提供必要的技术支撑和组织保障，更好的促进PPP规范健康发展。下一步，财政部将会同有关方面抓紧推进PPP各项工作，营造环境、规范管理、增进信心，助推更多PPP项目实施，实现稳增长、调结构、惠民生和企业发展的多赢。

2015年1月30日，财政部财政科学研究所名誉所长贾康表示，“我们已经看到最近一段时间关于PPP的指南，相关的一些带有指导意义的文件正在密集出台。”

2015年3月17日，李克强总理在政府工作报告中提出，在基础设施、公用事业等领域，积极推广政府和社会资本合作（PPP）模式。在此前的地方两会中，各地也纷纷把

PPP写进工作报告。

2015年4月21日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，通过《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。

2015年5月13日，国务院总理李克强主持召开常务会议，部署推广PPP模式，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议强调“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式”。目前中央力推、地方热捧的PPP模式是突破融资瓶颈实现产业转型升级大发展的重要抓手。

在制度建设方面，陆续推出了相关文件，明确推广应用PPP模式的基本原则和主要任务，规范PPP模式的操作流程，完善相关政策；在宣传、培训工作方面，组织开展专题培训和研讨，宣传PPP理念，推广PPP模式，并联合专业投资咨询机构为PPP项目提供专业指导；在推动示范项目建设方面，力促形成可推广、可复制的示范案例，规范政府模式；在完善整治方面，推出PPP奖励和补助资金措施，并按照PPP项目规定享受税收政策优惠和行政事业性收费减免政策，享受与政府投资项目同等的财政扶持政策等。此外，还建立了基础设施投资基金及PPP项目咨询服务库，更好地服务于PPP模式的发展。

在国家相关部门政策的强力刺激下，地方政府根据国家部委的相关文件精神，迅速出台了地方版的PPP配套政策，积极推进PPP模式。包括浙江、江苏、江西、山东、四川、重庆、安徽、湖北、福建、贵州、山西、辽宁、河北、北京等省市，部分地级市还出台了适合本市的PPP政策文件，如南昌市《推广政府与社会资本合作（PPP）模式的实施意见（试行）》、厦门市《关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式实施方案的通知》、郑州市《关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见》、青岛市《关于鼓励和引导社会资本参与投资基础设施等领域项目的实施方案》等。

b) 实施PPP模式的法律文本要点

4.2.1 基础设施市场化投融资项目的法律文本概述

基础设施市场化投融资项目在不同阶段设计不同类型的法律文本，主要包括资格审查文件、招标文件、投标文件、评标文件及项目合同的法律文本。上述文件构成了基础设施市场化投融资项目运作实施的法律文件体系。在正确把握各个文件的高年、内容和格式的基础上，能科学合理地编制并运用相关文件对于确保项目的规范运作及成功实施

具有重要意义。

4.2.2 资格审查法律文本

A. 资格审查文件的概念。资格审查文件是指招标人根据招标项目的要求，在招标公告或者投标邀请书中要求潜在投标人提供的，能够证明其具备参加投标竞争资格条件的文件。

B. 资格审查文件的内容和格式。实务操作的角度来看，基础设施的投融资项目资格审查文件的核心内容包括项目概况、资格审查申请文件、资格审查申请文件格式、资格审查的原则和程序、资格审查标准等方面。以下列举资格审查文件的一般性参考内容及对应内容。在实际操作中应根据项目的具体特点及资格审查方式予以灵活运用。

a. 项目概况。向潜在投标人介绍项目的情况，包括但不限于项目名称、招标人、项目规模、招标内容等。

b. 资格审查申请人需要提交的申请文件。包括公司章程及法律地位证明、项目经验和业绩资料证明、技术能力及管理能力的证明、财务能力及实力证明、公司履约记录等。

c. 联合体需要提交的资格审查申请文件。对以联合体形式参与投标竞争的潜在投标人，除要求每一联合体成员均需提交第(2)条要求提交的申请资料文件，还要明确联合体的牵头人条件及相应的其他要求。

d. 资格审查原则和程序。告知潜在投标人资格审查的原则和程序

e. 资格审查申请文件的特定格式。告知潜在投标人资格审查申请文件的格式要求。

f. 资格审查标准。包括经验和业绩记录的资格评审标准、技术能力和管理能力的资格评审标准、财务能力和市里的资格评审标准、法律要求的资格评审标准等。

4.2.3 招标法律文本

A. 招标文件的概念。招标文件是指招标人向潜在投标人发出的，旨在向其提供编写投标文件所需的资料并向其通报招标投标将依据的规则和程序等内容的书面文件。招标文件是招标投标过程中最重要的文件之一。

B. 招标文件的组成和内容

a. 招标文件的一般构成。一般包括：招标公告和投标邀请书、投标人须知、拟签订合同、技术条款等。

招标公告是公开媒体上发布的，邀请非特定多数投资人参加项目投标的正式文件，适用于公开招标。

投标邀请书是非公开的、邀请特定多数投资人参加项目投标的正式文件。适用于邀请招标，或者公开招标经过资格审查后符合资格条件的情况。

投标人知悉招标公告或者收到投标邀请书后，可购买招标文件。招标文件由以下几份文件组成：投标人须知、拟签订合同(包括合同主要条款和合同样式)、技术条款(包括拟招标项目的技术标准、规格、使用要求以及图纸等)，以及附件和其它要求招标人提供的材料。

投标人须知包括招标项目概况、对投标文件内容的要求、对投标文件格式的要求、参与招投标的原则和程序、对投标报价的要求、评价标准和评价方法、附件和其他要求投标人提供的材料。

拟签订的合同包括合同的主要条款和合同格式，是招标人事先草拟好的。主要体现了招标人的意志，合同的实质性条款和内容要求投标人必须响应。本着与资本市场需求匹配并提高招标成功率的原则，合同一般都会按照签署第五章提到的风险分配原则，在内容中合理分配双方的责、权、利。

技术条款包括拟招标项目的技术标准、规格、使用要求以及图纸等。这部分内容可以使投标人更加详尽地了解拟投标项目的基本情况，为其是否参与项目投标以及投标报价决策提供参考。

各类招标文件都包括前述几项基本内容。针对不同类型项目，有关部委又结合行业特点，对招标文件的内容构成做了一些特殊规定。比如，对工程施工招标文件，《工程建设项目施工招标投标办法》增加了“对采用工程量清单招标的，必须提供工程量清单”；对勘察设计招标文件，《工程建设项目勘察设计招标投标办法》增加了“勘察设计范围”和“对勘察设计进度、阶段与深度要求，勘察设计费用支付方式，对未中标人是否给予补偿及补偿标准”等规定。

b. 实质性要求和条件必须列为招标文件的重要内容。按照《招标投标法》规定，招标文件中必须包括项目的技术要求、技术标准、对投标人资格审查的标准、投标报价要求、评标标准、标段、供气和拟签订合同的主要条款等实质性要求和条件。也就是说，

招标人根据项目特点和招标项目的具体要求，还应将其他许多重要内容作为实质性条款列入招标文件。根据国务院有关部门已经制定发布的工程施工、货物、服务以及机电产品国际招标投标等管理办法的规定，除了《招标投标法》规定之外，招标文件中的实质性要求和条件还应当包括：明确规定投标保证金的数额、方式和交纳方法；明确规定投标有效期和出特殊情况的处理办法；明确规定基础设施交付期限和提供服务的时间；明确规定是否允许价格调整及调整方法；明确规定是否要求提交备选方案及备选方案的评审办法；明确规定是否允许联合体投标及相应要求；对采用工程量清单招标的，应当明确规定提供工程量清单及相应要求；明确规定对投标文件的签署及密封要求等。

4.2.4 投标法律文本

A. 投标文件的组成。投标文件时投标人在通过了招标项目的资格预审(如采用预审方式)以后，按照招标文件的要求而制定的响应文件。该文件应对投标人完成拟投标项目的的能力、报价，以及在拟投标项目中准备投入人力、物力、财力等方面的情况进行描述。投标文件通常由投标人致函、授权委托书、投标人资格文件、共同投标协议(适用于联合体)、技术和管理方案、财务方案、法律方案、投资人报价文件、投标保函及其他等部分组成。

B. 投标文件的格式。以下给出投标文件的一般性参考格式及对应内容，在实际操作中可根据项目特点及招标文件的具体要求灵活运用。

a. 投标人致函。潜在投标人书面对招标文件中的实质性要求作出承诺，包括但不限于：响应招标文件中拟签订的实质性合同条款；一旦被选为中标人履行中标人义务；承诺投标文件真实、准确、完整、有效。

b. 授权委托书/联合体授权委托书。潜在投标人的法定代表人授权为投标之目的委托代理人，承诺委托代理人在投标活动过程中签署、协商、递交文件和处理与投标活动相关的一切事务具有法律效力。

c. 投标人资格文件。按招标文件的规定递交如下材料(包括但不限于)：公司章程及法律地位证明；项目经验和业绩资料证明；技术能力及管理能力证明；财务能力及实力证明。

d. 共同投标协议(仅适用于联合体投标)。按照招标文件要求提供联合体投标协议，

约定联合体各方的权利和义务。

e. 技术和管理方案。按招标文件的规定递交如下文件：为实施项目提出的建设、运营、维护的更先进的技术建议和改造的合理化建议；为实施项目拟组建合理完整的项目管理机构，包含项目管理机构的部门机构设置、各专业人员配置、人员业绩经验等内容；招标文件规定的技术及管理方面的其他方案。

f. 财务方案。按招标文件的规定递交如下文件(包括但不限于)：项目的融资计划，包括详述资金来源和使用计划、资金成本、项目风险分配分析、资本结构、预计融资交割时间及其他重大事件进度表；资金到位的有效措施，紧急状态下的资金应对方案；项目的财务分析。

g. 法律方案。按招标文件的规定递交如下材料(包括但不限于)：对拟签订合同的实质性条款的逐条响应；在招标文件规定的范围内提出《项目合同偏差意见表》。

h. 投资人报价文件。按照招标文件的规定对招标标的提出报价。

i. 投标保函/投标保证金。按照招标文件规定的格式和金额提交的相应的投标保函或保证金。

C. 投标文件的编制与递交

a. 投标文件的编制。基础设施投融资项目实践中，招标文件通常会对投标文件的编制提出具体要求，不同项目类型的招标文件要求也有所区别。投标文件应当对招标文件提出的实质性要求和条件做出响应，如任何一项实质性要求不能满足，投标文件将会被拒绝。实质性要求和条件是指招标文件中有关招标项目的价格、计划、技术规范、合同主要条款等。因此，响应招标文件的要求是投标文件编制的基本前提。投标人应认真研究、正确理解招标文件的全部内容，并按要求编制投标文件。

b. 投标文件的递交。对于投标文件的送达，应注意以下几个问题：一是投标文件的提交截止时间。招标文件中通常会明确规定投标文件提交的时间，投标文件必须在招标文件规定的投标截止时间之前送达。二是投标文件的送达方式。投标文件可以直接送达，即投标人派授权代表直接将投标文件按照规定的的时间和地点送达，也可以通过邮寄方式送达。邮寄方式送达应以招标人实际收到时间为准，而不是以“邮戳为准”。三是投标文件的送达地点。投标人应严格按照招标文件规定的地址送达，特别是采用邮寄送达

方式的，更需详细核实地址。投标人因递交地点发生错误而逾期送达投标文件的，将被招标人拒绝接收。

4.2.5 评标法律文本

A. 评标文件的概念。评标文件是指招标人为了使得评标工作按照法律及相关规定顺利实施而编制的指导文件，包括评标工作纪律、评标工作概述、评标工作程序、评标细则标准等部分。

B. 评标文件的内容。以下给出评标文件的一般性参考格式及对应内容，在实际操作中可根据项目特点及招标文件的具体要求灵活运用。

a. 评标工作纪律。根据国家法律及其他规定制定评标纪律。

b. 评标工作概述。一是评标工作时间安排。详细列明评标工作开始及结束的时间安排。二是评标办法。根据项目的具体特点制定科学合理的评标办法，招标文件已约定评标办法的通常不得随意改变。三是评标委员会。根据法律规定的要求成立评标委员会，确定评标专家的数量及各专业专家的人选。四是评标委员会秘书组和会务组。评标委员会下设秘书组和会务组全面支持评标专家的工作并做好后勤保障。

c. 评标工作程序。一是投标文件的符合性审查：根据招标文件的要求列明投标文件符合性审查的标准。二是全面阅读招标文件和投标文件：熟悉投标文件及投标文件的结构和主要内容，为综合评估做准备。三是要求投标人进行澄清(如有)：为协助审查、比较和评估投标文件，向投标人发出书面澄清通知(如有必要)，要求投标人对其投标文件进行澄清。四是分析投标文件并汇总评标专家意见：列明据招标文件规定的评标原则和方法及评标文件规定的评标细则进行分析、打分及排序的具体安排。五是起草评标报告草案：列明起草评标报告草案的具体安排。六是形成评标报告：列明形成正式评标报告的具体安排。七是招标人公布评标结果：列明招标人公布的方式及公布之后的谈判工作安排。

d. 评标工作具体安排。在评标工作起始时间范围内，详细安排具体评标工作的先后顺序。

e. 评标细则。对应招标文件的要求，评标细则包括：一是技术及管理方案评标细则；二是财务方案评标细则；三是法律方案评标细则。

招标人应按照评标文件的要求组织评标，根据评标委员会推荐的中标候选人的先后顺序进行澄清谈判，并最终确定招标结果。

4.2.6 谈判法律文本

A. 谈判文件的准备。这里所讲的谈判，是指评标结束后中标候选人应邀与招标人按照招标文件要求进行的合同澄清及谈判。

在谈判之前，招标人通常会起草一份谈判文件，作为谈判双方澄清、确定最终意见的蓝本。谈判文件中至少应当明确谈判程序、谈判内容及评定标准等事项。

在基础设施投融资项目实际操作中，谈判的核心内容是投标人在投标文件法律方案中所提交的《项目合同偏差意见表》中对招标文件非实质性合同条款的修改建议。谈判双方须针对中标候选人所提出的非实质性合同条款修改建议的合法性、合理性及可行性进行磋商。

B. 谈判文件的签署和管理。通常来讲，基础设施投融资项目的投资金额较大，社会影响较为深远，相应的合同条款也较为复杂。在实际操作中，若招标人未能与排名第一的中标候选人达成一致，则会转向与排名位次居其次的候选人谈判，以此类推。

谈判如需进行多轮，则须以谈判文件为基础，以谈判备忘录的形式及时确认每一轮的谈判成果，直至双方对所有问题均达成一致。双方的授权代表人应在每轮谈判成果文件上签字确认，并各执一份留档保存。经双方签字确认的谈判文件结合招标文件中的合同文本将作为双方最终订立项目合同的法律依据。

4.2.7 项目合同

A. 项目合同的基本概念。项目合同是指作为招标人的政府与通过项目法人招标选择的中标人(社会投资人)依法订立的约定了双方权利义务及风险分配的协议

基础设施投融资项目大多与市政公用行业联系紧密，在市政公用事业投融资体制改革过程中，2002年建设部颁布的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》(建城〔2002〕272号)及随后一系列鼓励公用事业市场化运作的政策进一步推动了以特许经营为主要方式的公用事业市场化进程。如此一来，基础设施投融资项目与特许经营变得关系密切。2004年建设部又下发了《关于印发城市供水、管道燃气、城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本的通知》(建城〔2004〕162号)，使得公用事业行业特许经营项目有

了可以参照的示范文本，因此，以下将着重介绍特许经营协议的组成。

B. 项目合同的组成。基础设施投融资项目的合同根据特许经营的模式可以分为投资型特许权经营协议和经营性特许权经营协议，以下将分别介绍其各自的重要组成部分。

a. 投资型特许经营模式的特许权协议内容。包括特许经营权的具体内容和范围(如产品或服务种类、地域范围等)；有关资本性投资的规定；产品或服务价格；产品或服务质量；产品或服务销售数量；销售收入结算；重要生产要素采购；关于保证持续提供公用产品或服务的规定；运营和资产管理办法；特许权取得人的信息报告义务；混业经营限制；一般补偿；资产移交；争议解决；特许权的更改或终止；特许权协议终止的补偿；其他。

b. 经营型特许经营模式的特许权协议内容。包括委托或租赁经营资产的范围；提供产品、服务的数量和质量；对管理费、租金或经营收入定价；激励机制(对特许权取得人超额完成协议目标的奖励或惩罚的规定)；委托资产的维护和保养义务；关于资本性支出的规定；协议生效后和协议终止时对资产移交的规定；特许权取得人的报告义务；合同履约担保；争议解决；合同变更和终止；其他。

4.2.8 项目合同的订立

A. 订立合同的原则。一是平等原则。合同当事人的法律地位平等，即享有民事权利和承担民事义务的资格是平等的，一方不得将自己的意志强加给另一方。市场经济中交易双方的关系实质上是一种平等的契约关系，因此，在订立合同中一方当事人的意思表示必须是完全自愿的，不能是在强迫和压力下所做出的非自愿的意思表示。因为合同是平等主体之间的法律行为，只有订立合同的当事人平等协商，才有可能订立意思表示一致的协议。二是自愿原则。合同当事人依法享有自愿订立合同的权利，不受任何单位和个人非法干预。合同法中的自愿原则，是合同自由的具体体现。民事主体在民事活动中享有自主决策权，其合同的民事权利可以抗御非正当行使的国家权力，也不受其他民事主体的非法干预。

合同法中的自愿原则有以下含义：第一，合同当事人有订立或者不订立合同的自由；第二，当事人有选择合同相对人、合同内容和合同形式的自由，即有权决定于谁订立合

同、有权拟定或者接受合同条款、有权以书面或者口头形式订立合同。三是公平原则。合同当事人应当遵循公平原则确定各方的权利和义务。在合同的订立和履行中，合同当事人应当正当行使合同权利和履行合同义务，兼顾他人利益，使当事人的利益能够均衡。在双方合同中，一方当事人在享有权利的同时，也要承担相应义务，取得的利益要与付出的代价相适应。四是诚实信用原则。合同当事人在订立合同、行使权力、履行义务中，都应当遵循诚实信用原则。这是市场经济活动中形成的道德规则，它要求人们在交易活动(订立和履行合同)中讲究信用，恪守诺言，诚实不欺。在行使权力时应当充分尊重他人和社会的利益，对约定的义务要忠实履行。五是合法性原则。合同当事人在订立及履行合同时，合同形式和内容各构成要件必须符合法律要求，尤其是符合国家强行性法律的要求，不违背社会公共利益，不扰乱社会经济秩序。

B. 订立合同的要求。招标人与中标人签订合同，除必须按照《合同法》基本要求签订外，还必须遵循《招标投标法》的有关特殊规定。一是订立合同的形式要求。按照《招标投标法》的规定，招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起30日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。即：法律要求中标通知书发出后双方应当订立书面合同。因此，通过招标订立的合同是要式合同。二是订立合同的内容要求。应当按照招标文件和中标人的投标文件确定合同内容。招标文件与投标文件应当包括合同的全部内容。所有的合同内容都应当在招标文件中有体现：一部分合同内容是确定的，不容投标人变更的，如技术要求等，否则就构成重大偏差；另一部分是要求投标人明确的，如报价。投标文件只能按照招标文件要求编制，因此，如果出现合同应当具备的内容在招标文件中没有明确，也没有要求投标文件明确的情况时，则责任应当由招标人承担。三是订立合同的时间要求。中标通知书发出后，应当尽快订立合同。这是招标人提高采购效率、投标人降低成本的基本要求。如果订立合同的时间拖得太长，市场情况发生变化，也会使投标报价时的竞争失去意义。因此，《招标投标法》第46条规定“投标人和中标人应当自中标通知书发出之日起30日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。”《评标委员会和评标方法暂行规定》第49条规定：“中标人确定后，招标人应向中标人发出中标通知书，同时通知未中标人，并与中标人在30个工作日之内签订合同”。四是订立合同接受监督的要求。在合同订立过程中，投标招标监督部门仍然要进

行监督。《招标投标法》第47条规定：“依法必须进行招标的项目，招标人应当自确定中标人之日起15日内，向有关行政监督部门提交招标投标情况报告”。五是按照招标文件范本订立合同的要求。招标人与中标人签订合同一般符合城市供水、管道燃气、城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本的合同条款及格式的规定。

在项目实践中，最重要的法律文本是招标文件、投标文件和项目合同法律文本。从缔约的程序来看，招标文件、投标文件和项目合同分别对应着缔约的三个阶段——要约邀请、要约和承诺。招标文件就是向非特定多数(或者特定)潜在投资人发出的订立合同要约邀请；投标人递交投标文件相当于要约；而通过评标、澄清和谈判，投标人和招标人最终达成相互承诺，项目合同的达成和签署代表缔约过程的结束。

政府在起草招标文件时，应体现自己的意志，在合理的范围内保护自己的合法权益，降低运作项目的风险，但是这种保护应遵循合理风险分配原则，不能超过适当的程度。因为投标人一般在其熟悉的专业领域具有丰富经验，可以更加合理的控制风险，但在项目建设的另外一些领域(如征地拆迁、完成前期工作等)并不具有这种能力，如果分配给投标人的风险过多，将导致其过高估计风险。在报价时相应要求较高的公共产品(或服务)价格，这种情况对政府是不利的。更为严重的是，如果招标文件中的风险分配过于不合理，投标人就有可能认为项目根本不可行而不参与投标，这就会带来流标的风险。实践中，确实有一些自身条件比较好的项目，因为招标文件过于倾向招标人，使得投标人普遍心存疑虑、放弃投标而导致流标。因此，理性而富于招商经验的政府一般都会在咨询顾问团队的协助下，按照第五章的风险分配原则来制订招标文件，以保证项目招商和未来实施的顺利。

在制作投标文件时，投标人把更多关注放在报价和投标文件的内容上，但在实践中，投标文件的形式也同样重要。一是招标文件要求的投标资料非常丰富，评标时间又非常有限，如果投标人不按统一形式提交资料，将不利于评标人快速定位有效信息，并给出合理评价，这对投标人不利。二是投标文件中有些格式的规定事关重大。比如投标文件的签署，有的招标文件要求投标人每页小签，有的要求投标文件密封加盖法人印鉴，有的要求投标文件中不能出现投标人的信息，否则废标。但在实际中，时常发现违反上述形式规定而被废标的，这样的失误十分遗憾。因此，各条线的同志们在操作PPP项目时

一定要注意关键节点，谨小慎微、做好细节。

c) 实施PPP模式与现行法律的冲突

政策密集出台以及政府和社会资本合作中心的成立加速了PPP模式在我国的发展。但我国PPP模式发展中也存在政策法规混乱不成体系的问题。第一，我国当前缺乏一套完整的针对PPP的法律政策体系，现有法律政策效力不高。第二，财政部与发改委本位博弈，缺乏统一监管机制。两部门均有意统筹规划PPP项目，对于PPP的理解大致相同，但在不少细节上却有出入，一定程度上让参与者无所适从，对于法律与政策把握不清，不利于PPP项目的开展与推进。更重要的是，尽管当前财政部和国家发改委等部门不断出台PPP新政策，但笔者注意到，PPP项目与现有中国法律制度的多方面冲突问题，仍未得到有效的解决，社会投资人在项目的运作中处境尴尬。

d) 与土地制度的冲突

依照现行土地政策，土地使用权的获得包括无偿划拨、有偿出让等方式。有偿出让方式又可细分为招标、拍卖、挂牌和协议出让，而针对工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，法律硬性规定采用招拍挂公开出让土地使用权方式。

针对含经营性的PPP项目，若依照中国目前的土地制度，极有可能出现政府一方面通过招标、竞争性谈判、直接授予等方式选择PPP项目社会投资人，另一方面又不得不通过招拍挂公开方式出让PPP项目的经营性用地，从而造成社会投资人虽中标PPP项目却无法获得所需的土地使用权。这种冲突在轨道交通和沿线土地综合一体开发的PPP项目中表现尤为明显。

e) 与税收制度的冲突

地方政府在一些PPP项目招标文件或与社会投资人签订的投资协议中承诺某些税收优惠政策，但由于税务主管部门实行中央、省、市、县的垂直领导且税收优惠承诺缺乏税收制度法律层面的支持，在实践中税收优惠政策常常不被税务主管部门接受。在笔者提供法律服务的某一体育场馆PPP项目中，就出现了地方税务部门拒绝接受政府关于项目免征土地增值税的承诺，而要求社会投资人缴税的情况。

这个冲突造成政府承诺的税收优惠条件成了“纸上画饼”。这不仅大大打击社会投资人的投资热情和对当地投资环境的信心，而且严重影响了政府的诚信。

f) 与价格制度的冲突

社会投资人投资的BOT项目中运营环节的收益为社会投资人的核心收入来源，项目运营价格的制定和调整方式直接影响社会投资人的投资回报。但对于直接关系到社会公共利益的BOT项目，比如轨道交通、高速公路等道路基础设施和污水处理等项目，其定价和调整必须经地方政府和物价部门批准确定，社会投资人在决定收费标准时自主权非常小，处于弱势地位，难以根据运营成本或市场供求变化自行及时调整，并且由于收费标准调整的期限较长，一旦确定便在一个固定时期内无法进行调整，将在一定程度上影响社会投资人的营运收入。

较为典型的案例是北京地铁四号线。其项目合同约定运营票价实行政府定价管理，采用计程票制。在特许期内，北京市政府根据相关法律法规、本着同网同价的原则，制定并颁布四号线运营票价政策，并根据社会经济发展状况适时调整票价。而实际情况是，四号线开通五年多以后，运营票价方才由单一票价调整为阶梯票价，告别2元随便坐的时代。

g) 与国有股权转让制度的冲突

BT投融资模式下的回购分为资产回购和股权回购两种。在全部项目投资均由投资人负责的BT项目中，通常以资产回购的方式进行(或回购100%的股权)，但在投资人投资只占其中一部分的项目中，回购则只能以股权回购的方式体现，但此种情况，应未改变BT投融资的本质特征。

根据《企业国有产权转让管理暂行办法》的规定，国有资产和国有股权的性质一样，都为国有产权。按规定，两者的转让都应通过产权交易所挂牌转让。如果说实践中从监管部门到业内，大家都认可了BT项目在以资产方式进行回购中可以突破现有规定不通过挂牌转让的话，应该也可以接受在以股权方式进行回购时无须进场挂牌转让。事实上，在直接按双方约定进行转让的过程中，并不存在国有资产流失和国有产权转让暗箱操作的问题。而挂牌方式无法真实反映投资人股权投资的全部回报，因为在BT项目中，股权投资回报的绝大部分，是通过施工利润的方式来实现的。

因此，BT项目中的股权回购与通常意义上单纯的股权回购存在很大差异。以股权转让价款的支付为例，实践中BT项目的股权回购款通常在工程交工验收后的3到5年内付

清；有些项目甚至在股权回购前的建设期即开始偿还利息部分。凡此种种，都与《企业国有产权转让管理暂行办法》所要求的一年内付清全部股权转让价款大相径庭。如果硬套进场挂牌的要求，势必削足适履，采用阴阳合同委曲求全，实际上也违反了现有规定，还给项目实施带来极大不便。

除上述四种冲突外，在立项、预算制度、政府采购制度、招投标制度、担保制度等亦存在冲突，期望相关立法部门将来制定法律效力层级更高的PPP规定，并能够综合考虑PPP项目的特点，与现行法律制度进行有效衔接，避免各方在实施过程中面对诸多冲突而无所适从。

h) 顶层设计与工作部署

在界定了我国PPP模式的基本发展框架和思路之后，当前财政部主要从三个方面着手推进PPP工作，第一方面是顶层设计，第二方面是机构能力建设，第三方面是工作部署。

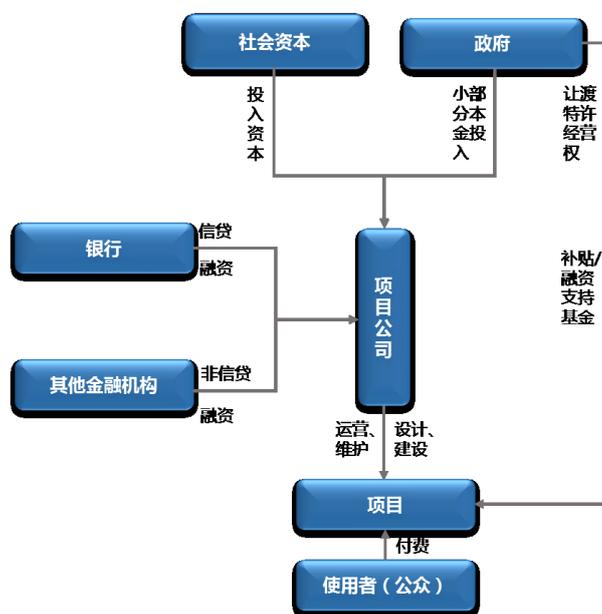


图 4.1 中国 PPP 模式的一般架构

PPP顶层设计包括三部分，即制度建设、机构建设和示范项目三大战略。

制度建设方面，财政部按照新的治理方式、管理方式，从五个层次来进行制度建设，第一是法律层面，包括预算法、采购法、PPP法。第二是政策层面，包括国务院以及财政部等相关部委发的一系列政策规定。第三是操作指南层面，为提高PPP的可操作性，

目前已经发了六个操作指南，为PPP改革提供了一个明晰的路线图，有明确程序，有明确的关键点，在每个关键点有明确可操作的东西。第四是合同层面，PPP是市场和政府合作，它的核心在于合同，合同是政府和市场合作的基础和依据。目前对于PPP合同的性质有争议，但是财政部认为PPP合同是一个民事合同。关于PPP合同履行过程中的法律救济问题，我们认为首先应该通过民商法解决，其次对于政府监管过程中出现的争议可以按照行政法进行处理。第五是标准层面，PPP项目识别过程中的具体标准，如财政部示范项目的评选标准，要逐步公布。

机构能力建设主要涉及三方面。首先，政府要转变观念，要以市场为主，简政放权。在PPP的具体推进层面，由财政部门牵头，政府各个部门分工协作。其次，PPP是一个专业活，涉及经济、技术各个方面，跨度非常大，必须要充分发挥第三方专业机构作用。第三，社会资本方要增强社会责任感，政府要加强监管，更好地维护广大老百姓的利益。

示范项目建设方面，PPP是一个综合性改革，不能大跃进，所以2014年到2016年采用示范战略。目前地方政府积极性超出预期，据初步统计，目前各地已经推出的PPP招商项目已有接近5万亿的规模，其中一个主要因素就是融资平台关掉之后，地方政府将PPP作为一个主要的融资渠道和稳增长的一个重要抓手。因此财政部计划在中央和地方都推出示范项目，有就近教育、就近培训作用，希望借此引导PPP的规范推行。

目前财政部已经推出了两批示范项目。根据国际经验，PPP应用领域发展分为三个阶段，第一阶段是经济类，第二是社会类，第三是政府类，去年第一批示范项目共30个项目，除2个社会类项目以外，其余全部是经济类项目。经过一年多的培训和实践，PPP市场已经得到很大的发展。这次第二批示范项目从700多个项目中挑出206个，分了交通、水务、市政、社会四个组，全部由专家进行评分，从评审情况来看，从各方的认知水平到项目质量均提高很多，在项目分布和类型上也有了新变化。首先，从结构来看，社会类项目和绿色基础设施明显增加。社会类基础设施已经占到接近12%，医疗、教育、卫生都有涉及。其次，是项目类型的多元化，出现了大量区域性PPP项目，例如城市综合开发、水环境综合治理、老城改造等。此外，一个大的特点就是PPP的融资。PPP融资是以社会资本为主，不以政府为主，为解决融资难、融资贵的问题，地方政府进行了一些探索，由政府与社会资本出资设立了PPP基金，在这方面可以更多借鉴英国的经验。

当然，新领域、新类型、新机制的发展也对机构能力提出了新的要求和挑战。

下一步财政部的工作思路，第一个是完善环境，要出台相应的扶持政策，完善政策环境、融资环境。第二个是提升能力，PPP不是免费的午餐，从融资角度来说PPP是高杠杆，周期拉得更长，杠杆率更高，但是并不是说PPP的钱是不用还的，因此要增强地方政府和项目单位的市场观念和 risk 意识，切实防范新的财政风险。第三个是通过示范项目建设，推动PPP的规范推行。

总的来说，PPP是一个新事物、新现象，如果没有新的文化、新的理念，PPP很难实施。PPP的文化包括三重：第一，PPP是法制文化，政府和市场必须是平等合作，这一点各级政府一定要有明确的认识，重诺守约，这样才能保障社会投资人的信心。第二，PPP是市场文化，必须引入市场机制、遵循市场规律，通过公平、充分、有效的竞争，激发市场活力和创造力。第三，PPP是合作文化，包括政府与市场的合作，政府部门之间的合作，以及政府、企业与社会公众的合作，唯有合作，方能共赢。

5 可资借鉴的先进经验

a) 概述

在中国，政府和社会资本合作模式（即PPP模式）并不是一个新事物，早在20世纪90年代初就开始实施，目前已有20多年的历史。改革开放30多年，我国经济社会上了一个新的更高平台，重提PPP模式具有多重理论价值及现实意义。推广运用PPP模式，有利于增加资金来源渠道、提高管理质量和效率，也是切实落实“使市场在资源配置中起决定性作用”改革精神的必然要求，还可以使政府集中更多的资金资源用于提供更加充分的公共服务，“更好地发挥政府作用”，形成“一加一大于二”的合作机制。特别是在大力发展混合所有制经济的前提下，推广PPP模式使得社会资本尤其是民营小微企业有了参与国有经济发展与城市基础设施建设的两大机会。

自2014年以来，国务院以及相关部委在PPP方面密集出台了多项政策文件，以推动、引导PPP项目实施。此举得到了各级地方政府的积极响应，并纷纷推出PPP示范、试点项目。PPP之热和政府加快财政体制改革不无关系原有的地方政府通过融资平台搞建设的运作模式，走到了尽头，规范化的政府举债模式代替了风险敞口巨大的隐性负债，市场化的融资手段代替了行政性的政府补贴，法制化的融资机制代替了指令性的项目审批。另外，由于中央与地方间财权与事权的不对等一贯依靠财政单一投入的基础设施和市政公用事业建设的资金来源问题便成为了地方政府的一大难题。

2014年是中国PPP发展历程中的一个大的里程碑。2014年以前PPP发展主要分为两大阶段：第一阶段是2000年以前，中国民营企业参与公共领域运营的基本没有，PPP中的社会资本多数都是外资。第二个阶段是2000年以后，中国民营企业得到了发展，成为参与PPP的重要力量，但是2008年金融危机后，政府投放4万亿刺激市场，政府有钱之后转而自投自建，民营资本参与减少，PPP进入低谷。2014年以前中国PPP的特征主要表现为政府的一种融资方式。

新一轮推广PPP模式的必要性

第一个是现实的需要。2014年以后，中国进行新一轮经济体制改革，中国经济转型发展进入新常态。一方面，融资平台全部关闭，商业信用和政府信用严格区分，商业信用项目不能用政府信用做背书；除预算之外，地方融资只能通过发债。另一方面，土地财政难以为继，政府性债务风险凸显。在此情况下，地方要在确保自身可持续发展的同时，消化掉前一阶段高速发展的后遗症，必须化解存量债务、平滑财政支出，并寻求新的融资渠道。PPP融资模式与过去传统融资模式看似相同，但本质不同，过去融资是解决融资问题、但是不解决竞争机制问题，而PPP的核心是打破垄断竞争，并实现长期合作，它不仅仅解决融资问题，而且解决融资之后效率和可持续问题。

第二个是国家的战略。国家新一轮改革更大的余量是在政策方面，即按照总理说的三个清单，即权力清单、负面清单和责任清单来管理，划清政府和市场边界，政府更多发挥辅助和社会监管人的责任。香港地铁比北京晚了十年左右，但是香港地铁的管理经验、管理理念是世界一流的，北京4号线引进竞争机制，港铁中标，不仅仅是解决4号线的融资问题，更能够提高北京地铁的整体运营水平，这是第一个问题。第二个问题是财政体制改革，如果财政体制改革不把项目中的政府承诺与预算挂钩，社会资本的收益便容易受换人换届的影响，得不到保障。目前，财政部正在制定将项目中的政府承诺纳入预算管理的有关办法。政府承诺了补贴，就必须编入三年财政滚动计划。另外财政部正在编制权责发生制的政府负债表，以后政府签合同的债务会更直接地反映出来。

第三个是投融资体制改革。由事前分配搞建设到事后直接补运营，看似只是一个付费方式的简单变化，实际上是对政府传统基础设施投融资模式的改变，意味着财政预算管理体制将更加注重以结果和绩效为导向。

第四个是管理运作方式改革。第一是平等合作，由传统计划经济的政府主导，到通过PPP引入市场主体参与，引进竞争和合作机制，可以推动政府管理模式创新。第二是实现风险分担，对风险和收益都需要在政府和社会资本之间进行合理分配。第三是全生命周期管理，对项目的设计、建设、运营、维护实行一体化的供应链式管理，从整体上优化，降低成本。第四是实现绩效财政，由事前分钱改为事后付费。第五是PPP全过程实行透明管理、信息公开，比如现在列入财政部第一批、第二批示范项目的，这些项

目将来所有的识别信息、招标信息、合同信息以及后续的运营绩效表现都要对社会公布。

b) 国外先进案例

5.2.1 全球PPP分布概览

根据PWF的数据，1985-2011年，全球基础设施PPP名义价值为7751亿美元，其中，欧洲处于领先地位，大约占全球PPP名义价值的45.6%，接下来是亚洲和澳大利亚，所占份额为24.2%，墨西哥、拉丁美洲和加勒比海地区三者合计占11.4%。美国和加拿大所占的份额分别是8.8%、5.8%，非洲和中东地区PPP名义价值为315亿美元，占全球份额的4.1%。

需要注意的是，PPP作为传统交付模式的一种补充，仅在能够更好的实现物有所值的情况下才得以使用，在公共投资中的比例只占一小部分。从下表可以看出，即便是PPP运用较为成熟的英国、澳大利亚等国家，PPP投资占公共投资的比例也不超过15%。澳大利亚有约50%的基础设施由私营部门交付，但只有约10%-15%是通过PPP方式提供。

表 5.1 各国 PPP 投资占公共投资比例

国家	PPP 占公共投资的比例	国家	PPP 占公共投资的比例
澳大利亚	10%-15%	墨西哥	15%
英国	10%-13%	芬兰	10%-15%
韩国	5%-10%	卢森堡	5%-10%
德国	3%-5%	南非	3%-5%
挪威	3%-5%	西班牙	3%-5%
加拿大	1%-3%	意大利	1%-3%
新西兰	1%-3%	捷克	0%-1%

在国外PPP实践中，英国是最早采用PPP模式的国家，发展较成熟；加拿大和澳大利亚也是公认的PPP模式运用较好的国家。本部分将以这三个国家为例介绍国际PPP模式发展概况。

5.2.1 英国PFI

英国是较早采用PPP模式开展基础设施建设的国家，于1992年首次提出私人融资计划（PFI）。2012年，英国财政部进一步推出新型私人融资(PF2)，两者最大的区别是政府在特殊目的公司（SPV）参股投入部分资本金以吸引长期投资者。政府资本的参与使得PF2模式下股本金比例从10%提高到20%-25%，化解了在资金紧缺时的融资局限性，

又有助于发挥私人资本的专业能动性。同时，在PF2合同中，公共部门将承担更多的管理风险，如因法律、场址污染、保险等不可预见的变化引发的费用增加的风险；PF2的融资结构更有利于获得长期债务融资，特别是从资本市场融资。

法律顶层设计方面：到目前为止，英国对PPP没有专门的立法，是通过财政部不断颁发各种规范性文件进行管理。在PFI阶段，有3个政策性文件：《应对投资风险》（2003）、《强化长期伙伴关系》（2006）和《基础设施采购：实现长期价值》（2008）。在PF2阶段，有1个政策性文件：《PPP的新方式》（2012）。

组织保障方面：2010年前，英国负责PPP运行的机构有两个：（1）财政部的PPP工作组；（2）“英国合作伙伴关系”（Partnership UK），独立于财政部，按公司化运营，市场投资人占股51%，财政部和苏格兰主管部门分别占44%和5%，专项支持PPP工作组遴选的PFI项目。2011年，财政部设立基础设施局（IUK, Infrastructure UK）工作组和“英国合作伙伴关系”的职能，统一管理实施PF2项目。

PPP开展情况方面：根据IUK的统计数据，截至2012年3月16日，PFI存量项目数量为717个，其中在运营的项目为648个（2011年3月16日的数据分别为698个和632个），总投资额为547亿英镑（2011年3月16日的总投资额为529亿英镑）。从项目运作模式看，717个存量项目中，有311个项目成立了SPV。2011-2012年间，私人部门支付的资金为18亿英镑；2012年-2013年为24亿英镑，2013-2014年预计为13.58亿英镑。PFI融资方式已占到英国全部基础设施融资建设的10-13%⁵。

英国PPP模式有几个特点：

一是较少采用特许经营，多数情况下选择PFI（2012年后进一步改进为PF2）。特许经营的项目，需要使用者付费，而PFI项目则是政府付费的。由于英国的教育和医疗是全民免费，所以大多采用PFI模式。即便是交通（高速公路、铁路等）绝大多数也是采用PFI模式，整个英国目前只有一条使用者付费的交通（公路项目公里22公里，因公路收费，使用者较少，目前政府打算收回国有）。

二是项目覆盖行业范围广，以教育、医疗、交通、废弃物处理为主。2012年3月底，

⁵由于英国PF2于2012年才推出，而IUK最新统计数据为截至2012年3月，因此统计数据中暂不含PF2相关数据。

英国的717个存量PFI项目中甚至包括国内不常见的监狱、警察局、法院等。其中，教育、医疗、交通、废弃物处理等行业数量占比分别为28.71%、18.97%、5.30%和5.30%，合计超过50%；总投资额占比分别为20.50%、22.06%、12.78%和7.95%，合计超过60%。交通类项目投资额往往较大，虽然项目个数占比不到6%，但是其投资额占比却超过12%。

三是运营期限整体较长。运营期限在20-30年之间的项目合计占比为81.45%。也有少量项目运营期限在5年以内的项目（占0.56%），主要为IT类项目；和部分超过40年的项目（占0.28%），主要为交通类项目（高速公路维护）和医疗项目。

5.2.2 加拿大

加拿大是国际公认的PPP运用最好的国家之一。自1991至2013年，加拿大启动PPP项目206个，项目总价值超过630亿美元，涵盖全国10个省，涉及交通、医疗、司法、教育、文化、住房、环境和国防等行业。

法律顶层设计方面：加拿大各级政府积极制定基础设施规划，不断完善PPP项目采购流程。2003年5月加拿大工业部出版的《对应公共部门成本——加拿大最佳实践指引》和《PPP公共部门物有所值评估指引》是目前PPP项目的主要依据。

组织保障方面：2008年，加拿大以皇家公司的形式建立了联邦级的PPP单位——PPP加拿大（PPP Canada）。该机构由加拿大联邦政府所有，但按照商业模式运作，PPP加拿大通过财政部向国会报告，公司具有独立的董事会。这种形式可以让私人部门通过董事会监测PPP单位的运作。PPP加拿大设立了一个总额为12亿美元的“加拿大P3基金”（P3 Canada Fund），为PPP项目提供不超过投资额25%的资金支持。任何层级的地方政府都可以申请该基金，截至2013年一季度末，该基金已为加拿大15个PPP项目提供基金支持近8亿美元，撬动市场投资超过33亿美元。

PPP开展情况方面：根据PPP加拿大发布的统计数据，自1991至2013年，加拿大启动PPP项目206个，项目总价值超过630亿美元，涵盖全国10个省，涉及交通、医疗、司法、教育、文化、住房、环境和国防等行业。2003-2012年期间，加拿大共有121个PPP项目完成了融资方案，各项目在不同的行业分布情况自有差异。这121个PPP项目在建设过程中的资本投入共计384亿美元，其中医疗保健行业直接吸引了资本投入178亿美元；运营与维护投入共计128亿美元，医疗保健行业的运营维护投入49亿美元。

5.2.3 澳大利亚

澳大利亚在运用PPP模式实施大型基础设施项目方面处于世界领先地位。20世纪80年代，为了解决加快基础设施建设而带来的资金不足问题，澳大利亚开始在基础设施建设领域运用PPP模式。澳大利亚的PPP模式通常采用成立SPV的方式，由SPV与政府就融资建设和运营签订项目协议，期限一般为20-30年。一旦SPV出现不能履行合约的状况，政府可以随时跟进；合同到期时项目资产将无偿转交给政府。上世纪80年代，澳大利亚PPP的运营取得了较好效益，90年代开始，政府开始大量引入私人资本，同时将建设和运营风险更多的转嫁给私人资本，以致私人资本负担过重，资金难以为继。2000年以来，澳大利亚汲取经验和教训，制定特别法律措施，充分发挥政府和私人资本的各自优势，以实现共赢。

法律顶层设计方面：澳大利亚对PPP没有专门立法，于2008年11月颁布一系列国家政策与指南对PPP进行规范，各州在此基础上再制定本地的指南。以维多利亚州为例，2000年公布的《维多利亚州合作方法》、2003年颁布的《合同管理方法》等是本地PPP项目开展的主要依据。

组织保障方面：2008年，澳大利亚创立全国层面的PPP管理机构，即澳大利亚基础设施局（Infrastructure Australia，简称IAU），推广PPP是该机构的职能之一。其后，IAU发布了一整套全国公私合作指南，将PPP项目的决策过程分为投资决策阶段与采购决策阶段，前者确定项目的经济合理性和财务可行性，后者回答公私合作在投资与运行费用、工期、服务质量、运营管理、效率、风险分担等方面是否优于传统采购。

PPP开展情况方面：截至2014年底。澳大利亚的PPP市场达1237亿美元，分布在国防、公路、铁路、卫生、教育、司法、娱乐等部门。澳大利亚PPP项目多集中在基础设施和公益事业领域，其特色在于建立严格的审计和绩效评价机制。

值得一提的是，目前英国、澳大利亚、加拿大等国的财政部门都专门设立了PPP管理机构，负责推动PPP模式发展，履行研究设计、项目储备、融资支持、招投标管理、争议协调等职责。

c) 国内项目经验

自2014年底以来，政府大力倡导PPP模式。截至2015年中，发改委已发布的PPP项

目共计1043个，总投资1.97万亿元，项目范围涵盖水利设施、市政设施、交通设施、公共服务、资源环境等多个领域。自2015年6月至今，中央推出了一系列支持和试点政策之后，各地签约的速度进一步加快，新疆、山东等地签了不少好项目，比如济青高铁潍坊段的PPP项目，计划融资40亿元，结果吸引到接近10倍的资金投标，在国家发改委首批PPP项目推进库中，浙江27个项目总投资1680亿，投资额位居全国第二，目前已有12个项目开工建设，同时统筹推进省级、地市级PPP项目库建设。显示出资产配置荒下社会资本的热情空前高涨。主要原因是在政策和市场力量的推动下，PPP的发展环境正在加速改善。有机构已经将2015年宣布为PPP战略元年，并预判2016年我国PPP模式将出现“井喷式”发展。

总的来看，政府和社会资本合作（PPP）模式的作用在于通过在SPV中加入社会资本，降低政府负债，其融资行为能否成功仍旧依赖于政府的信用。尽管金融机构的角色变化不大，但是地方政府的信用在社会信用的结构中比较稳定，在信用风险方面，金融机构仍旧难以摆脱这一路径依赖。在众多备选项目中，更适合资管机构参与的，是具有政府垄断性质，同时有持续性收入的经营性项目。当前受到更多认可的资产是污水处理领域和交通设施领域（尤其是高速公路），但这些项目已经快要开发殆尽。其他可关注的领域还有医疗养老、城市三供（水、电、气）、保障安居工程（棚改）、地下综合管廊、海绵城市、新型开发区建设（地区工业园）等。

笔者在全国范围内找了几个典型案例，确保涵盖东、中、西部，详细考察了其PPP模式项目发展状况，概括如下：

表 5.2 中国典型 PPP 项目不完全汇总

地区	项目	主导单位	总投资	政府	社会
北京	地铁4号线	发改委	153 亿元	2%	98%
天津	市北水业公司	国资委	44.5 亿元	30%	70%
深圳	大运中心	区政府	41 亿元	100%	租赁
苏州	静脉园垃圾焚烧发电项目	市政公用局	18 亿元	15%	85%
广州	西朗污水处理厂	市政府	9 亿元	33%	67%
汕头	中信滨海新城	市政府	120 亿元	33%	67%

资料来源：整理自网络

由这些项目当中，笔者总结出可能存在的问题，以及需要规避的风险，如下文：

5.3.1 存在的问题

各地虽然推出了一大批PPP项目，但实际签约率可能不足两成，导致这种情况的原因，一是政府部门和社会资本需要时间熟悉PPP模式。PPP项目涉及融资结构设计、豁免移交与项目结束后与政府的交接等，相比于普通政府项目而言更加复杂，地方政府与社会资本对PPP项目的具体操作流程缺乏了解，阻碍了PPP项目的推广。因缺少全国统一的PPP项目库、政府部门与社会资本方之间对特定项目存在信息不对称等，PPP项目推广存在时滞性，社会资本短期内难以有效续接政府投资。

此外，目前很多PPP项目的收益率吸引力不高。我国以间接融资为主，企业难以在资本市场上获得低成本的资金，但目前贷款利率高企，一般贷款加权平均利率为6.01%，而与PPP项目周期匹配的长期贷款利率更高。由于PPP的公共服务属性，社会资本只能从投资中得到合理而非超额的收益，收益率通常在8%-10%，相对于融资成本而言并不高。

程芳：PPP的制度环境还不够完善。2011年亚洲开发银行一份PPP制度环境成熟度的评估报告中，中国得分49.8分，与PPP应用成熟的国家，如澳大利亚(92.3分)和英国(89.7分)差距很大。政府信用风险、定价机制不完善、缺乏以立法形式对社会资本利益的保障等，都使得社会资本对PPP存在的众多不确定性心存戒备。目前已推出的项目按投资额占比来看，主要集中在交通设施、社会事业、水利工程、污水处理和垃圾处理等领域。已签约项目中，交通设施、污水处理和垃圾处理3类项目投资额占比较高。

5.3.2 需要规避的风险

对于资管机构而言，PPP业务最关注的是流动性风险和信用风险。目前来看，也有一些方案可降低或规避此类风险。

首先，流动性问题方面，财政部推出的第二批PPP示范项目明确要求，合作期限原则上不低于10年，加之PPP项目大多涉及基础设施建设和公共服务领域，融资周期较一般工商企业贷款更长，商业银行存在期限错配的风险。相较之下，保险资金的久期更加匹配。近期，发改委、财政部、保监会等多个部门也在加速引导、推进保险资金更好地对接国家重大PPP项目。为解决流动性问题，资管机构在设计融资方案时，可以通过结构化分层设计，对优先级份额设定较短期限，临近到期时投资者有权选择向流动性支持

者转让份额实现退出；对于次级投资者则持有份额至产品到期，同时获得较高的超额收益。另外一个退出的路径是，项目建设期由资管计划介入，待建设施工完成且项目开始运营后再由银行发放贷款，置换原资管计划的融资。对于采取“资管计划+有限合伙基金”的方式实现资金注入的项目，可以通过基金赎回、资管计划受益权转让、有限合伙份额转让等形式实现退出。另外，PPP项目未来还有望与资产证券化、项目收益债等对接。

其次，信用风险方面，由于PPP项目涉及地方政府、项目公司等多个主体，在具体操作层面，选择合作的企业时，资管机构需要关注企业的背景，要确保项目本身未来有稳定的现金流（经营性项目来自于经营所得，公益性项目则更多依赖于政府补贴）。对于地方政府，金融机构习惯的政府出保函的形式在“43号文”后失效。资管机构可以要求地方政府对未来的付费/补贴进行保证，对项目支付所需费用纳入财政预算的议案，以及有地方人大的决议，目前部分资管机构的风控已经可以接受这样的条件。如果社会资本的实力较强，也可以考虑为SPV进行信用背书。

此外，虽然目前很多地方政府在推PPP引导基金，但是缺乏全局性的安排和设计，顶层设计存在或多或少的问题，后续可能会出现风险，这一点也需要资管机构仔细甄别。

d) 两类典型的项目

英国是较早采用PPP模式开展基础设施建设的国家，积累了丰富的经验。根据英国的经验，交通设施项目收益稳定、回报周期长，未来在PPP项目中仍将占有相当比例。目前，教育和医疗由政府主导，财政对公立学校和公立医院进行补贴，未来降低准入门槛、鼓励社会资本参与是大势所趋，两者的收益稳定、回报期限长，对于追求稳健收益的社会资本方而言也具有吸引力。因此介绍两个典型的模式：

5.4.1 非营利性医院PPP项目运作模式

非营利性医院按性质又可分为公立医院和社会办医院。公立医院是指政府举办的纳入财政预算管理的医院，在我国的医疗体系中居于主体地位，但大多存在着设备陈旧、交通拥挤、运营效率低等问题，亟需进行新建、搬迁或改建。同时，国家新医改方案中提出鼓励和引导社会资本发展医疗卫生事业，采取多项措施鼓励社会资本依法兴办非营利性医疗机构。医院性质上的差异，从根本上决定了医院PPP项目的运作模式，目前主要的运作模式有以下两种。

A. BOT模式

公立医院的新建、迁建等PPP项目一般可采用BOT运作模式。在BOT模式中，政府指定机构与社会投资者组建项目公司，政府授予项目公司一定期限的经营权。在授权经营期限内，项目公司负责医院项目设计、融资、建设等，建设完成后将建设项目提供给政府相关单位用于设立公立非营利性医院。项目公司一般同时负责医院的行政后勤管理、药品及医用耗材供应管理等。经营期限结束后，项目公司需将全部资产移交给政府或相关部门。该模式最大的特点是不涉及公立医院所有权的转移，即社会资本方不获取医院的产权，仅仅通过医院供应链管理、后勤管理、配套设施开发和运营等方式获得回报，如图5.1所示。

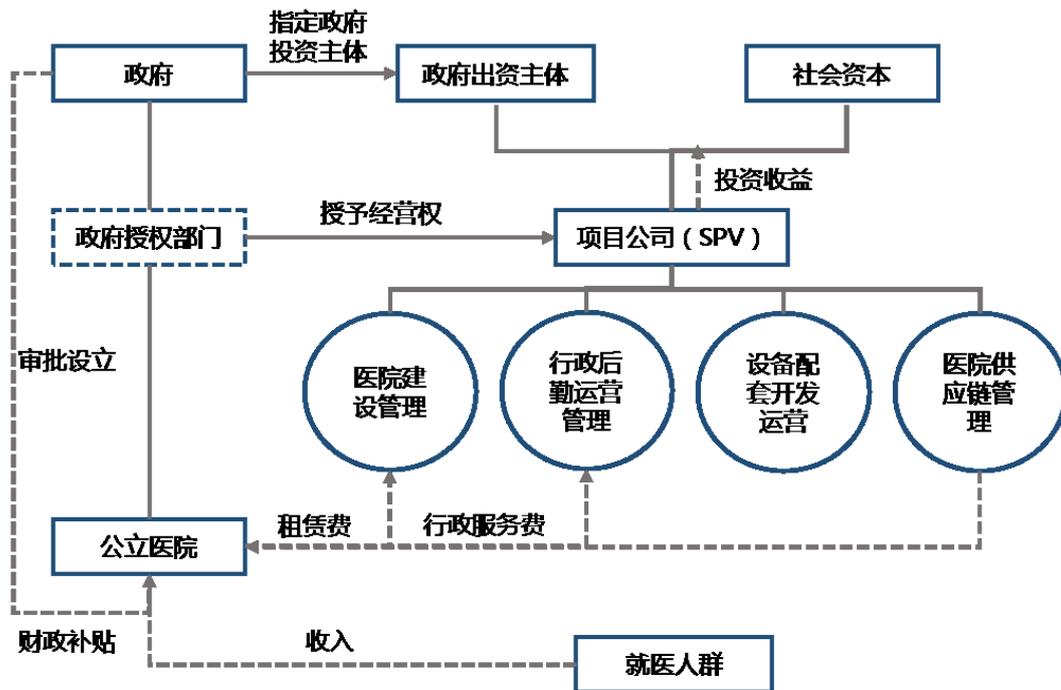


图 5.1 非营利性医院 BOT 模式

B. BOO模式

社会办非营利性医院新建、迁建等项目一般可采用BOO模式。在BOO模式中，一般由政府指定机构与社会资本共同组建项目公司，以项目公司为法人主体设立社会办非营利性医院。同时，政府部门授予项目公司经营权，一般由项目公司负责医院的设计、融资、建设、行政后勤管理，项目公司可通过医院周边配套设施的开发和运营、医院供应链管理等方式获得回报。在BOO模式中，股份制改造改变了公立医院的性质，社会资本

方拥有了医院的所有权，强化了对医院的控制和管理，在药品及耗材采购、医疗服务定价等方面享有更多的自主权。

5.4.2 非营利性学校PPP项目运作模式

随着我国对教育事业的日益重视，学校规模迅速扩张，虽然教育经费也在逐年增加，但仍不能满足学校快速扩建所需的资金。PPP模式的引入不仅可以避开债务危机，还可以解决学校建设中的资金缺口，同时，社会资本进入学校建设领域也引入了市场机制，社会上的先进技术和管理经验不仅可以起到控制项目建设和运营成本的作用，还能提高运行效率，实现政府和社会资本的优势互补，产生“协同效应”，达到收益最大、社会效益最大化。

近几年国家及各省市相继出台了有关鼓励引导社会资本投入教育领域的意见，这些政策倾向为PPP模式在学校建设上的运用提供了有利的政策保证。再加上近年来我国教育发展迅速，前景较好，又有国家相应的政策支持和税收优惠，并且PPP模式使得社会资本可以获得较长时间的特许经营权，从而有效平衡短期和长期收益，且盈利相对稳定，一定程度上解决了学校建设短期回报差的问题，这一系列因素都促使社会资本进入到学校的投资建设。另一方面政府可适当进行可行性缺口补贴或者政府付费，使得社会资本要求的合理回报率得到保障，这也进一步促使了社会资本的投入。

从运营模式上看，国内学校政府与社会资本合作的模式主要有：

A.BOT模式，政府吸引社会资本投资兴建学校，在特许期内社会资本拥有经营管理学校的自主权，特许期满后由政府无偿收回经营权以及资产。虽然这种模式能充分利用社会资本办学，但往往都是在地方政府的优惠政策扶持下发展起来的，在没有优惠政策的情况下，此模式不具备很强的可操作性。

B.委托运营（O&M）模式，委托运营模式指学校保持公有性质，将学校部分或全部运营任务交给社会资本方运营，并由指定机构对委托运营业绩进行考核。这种方式将教育集团成熟的办学理念复制到教育薄弱地区，能够有效提升各地的办学水平。

C.托管模式，托管模式核心就是将优质学校与教育质量薄弱的学校的联合，结成“办学共同体”，共享办学理念、教育资源、管理体制。通过向落后学校输送优秀教学资源、教学人才以及管理经验，教学质量优秀、理念先进的学校能够大力带动落后的学校，尽

快缩小校际间办学质量的差距。

D.DBFO模式，由社会资本负责设计规划、筹集经费以及建设学校，但学校保持公立性质，产权属于政府。建成后社会资本负责部分或全部教学业务外的其他任务。使用DBFO模式办学，学校体制及运营方式与公办学校保持一致。社会资本仅仅拥有部分非核心业务运营权及获取运营收益权。

在交易结构中需要确定项目投资建设资金是否由社会资本全部自筹，社会资本与政府的占股比例，以及项目的回报机制，主要指项目收入的来源，其中包括使用者付费，政府付费和可行性缺口补贴。使用者付费是指最终由消费用户直接付费购买公共产品和服务，一般适用于可市场化运作，收入能覆盖成本和合理回报的项目；可行性缺口补助，是指使用者付费不足以满足社会资本或项目公司成本回收和合理回报，而由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司的经济补助；而政府付费则指政府直接付费购买公共产品和服务。而对于缺乏“使用者付费”基础的非经营性的项目，则主要依靠政府付费来回收投资成本。对于学校项目，我们通常采用可行性缺口补贴或者政府付费模式。

在学校的持续快速发展中，社会资本的参与可以有效的引入资金，缓解政府的财政压力，同时引入市场机制，提高学校设施建设的运行水平。作为学校建设的一种有效途径，PPP模式在我国的应用还存在一些问题，但随着理论界的研究和实践中的逐步完善，必将在学校建设中得到广泛推广。

e) 总结经验

根据深化经济体制改革的部署和分工，在2013年底的时候，中央就授权财政部负责在公共产品服务领域引进PPP，打破垄断，引进竞争机制。国务院之所以把PPP这项改革任务交给财政部牵头，是因为PPP本质上是一个财政问题。过去，政府在经济领域、特别是公共产品领域基本都是重投入、轻产出，重前期建设，轻后期服务。在公共产品领域运用PPP模式，最大的关注点应该放在最终需求端，即老百姓需要什么样的公共服务，这是以结果为导向，相对于过去的以供给端为导向，这是一个大的变革。因此，PPP的本质是政府购买公共服务。在财政部的PPP设计中，实际上已经放大了PPP市场。之前的PPP主要是使用者付费项目，在财政部把VGF和政府付费机制引进之后，PPP的应

用范围得到了进一步拓宽。政府付费类项目在美国应用较多，主要是因为美国金融资本市场比较发达，投资品类很多，而且美国投资人喜欢的商业模型和我们国家喜欢的商业模型是相反的，他们认为市场付费类项目风险较大，只投政府付费项目。

同时，PPP项目中的政府承担的股权投资、运营补贴、政府承诺、配套投入等支出责任，必须通过现代财政体制改革，与财政预算安排挂钩，这样才能将政府的各项支出责任纳入财政规划和预算管理，保障资金来源，提高资金使用效益。此外，无论是PPP项目前期投入的公共资产，还是最终形成的资产均要按照国有资产进行严格管理，防止流失。从这点来说，由财政部牵头PPP对国家、对社会投资人来说，是一种比较科学、比较负责任的管理机制。关于PPP中的社会资本，目前在财政部的定义中，中国的民营企业、国有企业还有外资企业都可以作为社会资本方。在财政部推进的新的改革中，PPP已不仅仅是政府的融资手段。

国外PPP运作经验表明，社会资本的积极参与、政府部门的有力支持，健全的法律法规制度等都是PPP成功的必要保证。然而，目前PPP在中国的发展还不够成熟，相关部委政策不统一，加上PPP本身环节比较多，涉及专业领域比较广，在项目推进过程中，有很多问题突显出来。

首先，地方政府在项目发起环节没有严格地进行项目识别与筛选，这是个非常突出的问题；其次，政策源头上不统一。比如，国家发改委和财政部意见就存在差异。在PPP适用行业方面，财政部倾向于市政公用类行业，国家发改委则鼓励一切泛基础设施和公用事业项目。在PPP合同签约主体的规定上以及社会资本资格的要求上，国家发改委和财政部也各说各话；第三，仍然有地方政府将PPP模式当成权宜之计。推行PPP模式，一些地方政府更多考虑的是缓解地方债压力，过分夸大其融资功能，甚至纯粹是为了融资，并没有将PPP模式作为一种长期的制度安排来设计。

从国内外经验看到，PPP模式的良好发展需要把握以下关键点：一是发展空间问题，从国外来看，PPP模式在公共投资的占比最高也不超过15%(我国现为1%左右)，同时PPP项目有一定的适用范围，国家发改委提出了八大领域、22个方向，但现实是地方政府好的项目不愿意推出来，推出的都是没有稳定的现金流或者政府采购服务资金有问题的项目；二是投资主体范围问题，对于社会资本而言，不仅要有投资能力，还要有专业的运

营能力，从而实现专业化、社会化的运营方向；三是工作机制问题，目前发改和财政在PPP推进过程中各为其政，工作职责和边界不清晰，建议加强部门合作，明晰各自职责分工，发挥各自的优势和特长。

从国际经验来看，未来PPP在中国发展空间巨大，结合国际上的先进经验和国内的实际情况，可以认为中国目前很多PPP其实还不算是真正的PPP，在很多关键性的问题上，我们需要重新认识，让PPP名副其实。

第一，避免把PPP当作一种单纯的融资模式。PPP带来的不只是社会资本，还包括出资方的知识技能、管理经验、创新能力、市场约束等“附加值”，应把PPP当作一种综合的管理模式；第二，避免把PPP当作基建融资的主要来源，PPP只能作为基建融资的补充。从国际经验来看，PPP占基建融资的比例一般不会超过15%；第三，避免把PPP当作高收益投资标的。PPP不仅为基建项目提供了新的融资来源，也为社会资本提供了新的投资标的，但是PPP项目的公共服务属性使得PPP绝不是过去“非标”那样的无风险高收益资产，而是适合长期投资的微利项目。

而从社会资本的角度来讲，需关注两个问题。第一，不要把PPP当作政府转移风险的工具。PPP模式强调了政府与社会资本的合作，两者收益共享、风险共担，需要将特定的风险分配给最善于管理这种风险的一方。第二，不要把PPP当作新的地方融资平台，重搞大规模刺激。PPP在引入私人资本的同时也引入市场约束，投资会更加注重效益，不再像过去融资平台不计成本地投资，进行大规模刺激。

6 甘肃发展现状分析

a) 发展描述

发展PPP模式符合十八届三中全会的改革方向，是对处理好政府和市场的关系，建立透明、规范的城市建设投融资体制的有益实践。PPP模式的健康发展具有重大的现实意义，不仅有助于疏解地方政府债务压力，而且能够改善公共产品和服务的供给效率，并藉此倒逼政府职能转变以及相关制度体系变革。

然而，当前我国发展PPP的难点在于PPP项目的投资要求与社会资本的投资特性之间存在矛盾。在具体实施过程中，主要表现为以下问题：一是未形成统一的PPP法律法规体系；二是牵头管理部门有待明确；三是存在一定的政府信用风险，影响社会资本介入的意愿；四是项目预期收益率较低，难以吸引社会资本；五是缺乏灵活的退出机制，影响社会资本的积极性；六是金融机构面对PPP模式项目，存在好项目不缺钱、差项目不敢给钱的问题。但对于一些欠发达地区的地方政府尤其是中西部的地方政府而言，未来基础设施建设的需求仍然较大，加上当前“政府在PPP项目中的支出不算作地方政府的债务”这一政策背景，仍然有较高的热情去推动PPP模式的发展。

在甘肃省领导班子看来，甘肃属于欠发达地区，但同时具有明显的后发优势，在公共服务体系、基础设施建设等领域具有广阔的投资空间⁶。因此在政策导向方面，也积极响应国家号召，在全省不同层面的多个领域尝试引入PPP模式来鼓励和引导社会投资，增强公共产品供给能力，发展基础设施和公共服务水平。

早在2014年，甘肃省就推出首批鼓励社会资本投资项目，为了进一步创新投融资机制，落实企业投资自主权，激发市场活力，促进甘肃省经济平稳较快发展，2015年甘肃省在公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域再推出一批鼓励社会资本投

6 引自甘肃省委常委、常务副省长咸辉，详见：
gansu.gscn.com.cn/system/2015/08/18/011088774.shtml

资的项目，并向社会公布。

在2015年3月，为全面贯彻落实《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)，在公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域创新投融资机制，充分发挥社会资本特别是民间资本的积极作用，进一步加强薄弱环节工作，推进经济结构战略性调整，促进经济持续健康发展，结合自身实际，甘肃省发展和改革委员会发布了《关于开展政府和社会资本合作的实施意见》(甘发改投资〔2015〕142号，以下简称《实施意见》)。其中明确表示，今后甘肃省城市市政设施、交通设施、公共服务、水利、资源环境和生态保护鼓励民间资本进入，尤其是各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，将优先采用PPP模式建设。对于当次公布的项目的要求是，不仅要符合经济社会发展中长期规划、国家和省级专项建设发展规划、主体功能区规划、城乡建设规划、土地利用规划，符合产业发展政策，具有一定前期工作基础，并经当地政府审定同意推荐。而且对于存在争议、有关方面意见分歧较大的项目不予报送。结果显示，公布项目涵盖了生态环保、农业水利、市政、交通、能源、信息、社会事业等领域，包括在建项目、计划新开工项目和正在开展前期工作的项目。鼓励和吸引社会资本(包括国企、外资企业投资等)特别是民间投资以合资、独资、参股、特许经营等方式参与项目建设运营。值得一提的是，由于各方面原因，项目公布到报送截止的时间只有7天7，期待在后续工作中考虑到PPP模式项目规划的难度，适度予以放宽。

2015年以来，甘肃省委省政府高度重视并积极推进PPP模式，一方面结合“十三五”规划编制在基础设施和公共服务等领域规划储备了一大批重大建设项目，为社会资本提供了广阔投资空间；另一方面，先后制定出台了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》等一系列配套政策措施，明确了政府和社会资本合作的项目范围、工作机制、运作模式和保障政策，鼓励和引导社会投资。其中，在投资回报和优惠政策方面，建立了投资、补贴与价格协同机制，对经营收益达不到投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，通过投资补助、担保补贴、贷款贴息、股权投资等多种方式给予支持，相关政府投资专项在同等条件下优先支持PPP项目；理顺了公共服务价格，对涉及政府定价的PPP项目，

7 3月1日公布，3月9日报送截止，详见甘肃新闻。

当价格调整不到位时，地方政府可根据实际情况安排财政资金对企业运营进行合理补偿；依法依规为准经营性、非经营性项目配置土地、物业、广告等经营资源，为社会资本投资创造更好的条件和环境。

此外，甘肃省还将简政放权、放管结合、优化服务作为推进PPP模式发展的重要举措，同步推进，协同发力，着力打造企业来甘投资的良好环境。自2015年开始，省政府大幅下放企业投资项目核准和备案、政府投资项目审批、价格收费管理等一批省级审批权限，其中，企业投资项目备案权限100%下放县市，政府定价项目减少70%，具体定价事项减少39%。这些简政放权措施，极大方便了企业就近办理核准手续，提高了企业投资便利化程度，也使地方政府能够充分发挥优势实现“零距离”服务，同时也赋予了经营者更多自主定价权，创造了公开公平的市场环境，为维护PPP项目投资者合法权益提供了保障。

b) 项目库建设

2015年5月25日，国家发改委发布政府和社会资本合作推介项目，本次发布的PPP项目共计1043个，甘肃省共有71个项目入选。具体来说，水利项目包括小盘河水库、引洮工程陇西县调蓄池建设工程、引洮供水二期工程等12个；交通设施项目包括白银同行机场建设、兰州新区轨道交通项目、兰州市中通道高速公路等12个；市政设施项目包括酒泉新城区集中供热建设项目、白银城区集中供热老旧管网改造项目、张掖市滨河新区供水厂项目、嘉峪关市第二污水处理厂等36个；公共服务项目有8个，包括世界文化遗产保护与展示工程、兰州商贸职业技术学院等；其他项目3个，即高台县绿色蔬菜产业园区项目、甘肃武威黄羊工业园区沼气综合利用及配套服务项目、丹霞国家地质公园综合服务区项目。

在国家第一批推介项目取得积极进展，有329个项目已经签约，签约率为31.5%的基础上，2015年12月20日，国家发改委在其官网发布了第二批PPP推介项目，共计1488个项目、总投资2.26万亿元，涵盖农业、水利、交通设施、市政设施、公共服务、生态环境等多个领域。甘肃省共有52个项目列入第二批公开推介项目，包括兰州水源地建设工程、兰州市安宁区新城医院项目、兰州新区民生医院、中川机场空港物流园区、平凉市绕城高速、天水城区供水工程等，涵盖了水利、交通设施、市政设施、公共服务、其他

等行业。在公布第二批推介项目的同时，国家发改委对第一批PPP项目进行了更新，保留了继续推介的PPP项目637个、总投资1.24万亿元。目前，发改委PPP项目库总计包含2125个项目、总投资3.5万亿元。

2015年5月，按照《甘肃省人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》（甘政发〔2015〕23号）和《甘肃省发展和改革委员会关于开展政府和社会资本合作的实施意见》（甘发改投资〔2015〕142号）精神，为加快推广PPP模式，更好地鼓励和引导社会投资，经各市州发展改革委和兰州新区经发局推荐，省发展改革委审核，甘肃建立了省发展改革委PPP项目库，该动态储备库的入库项目涉及水利设施、交通设施、市政设施、公共服务、生态环境等多个领域，面向全社会公开发布。截至5月中，甘肃省已有两批共260个鼓励社会资本参与建设运营的项目向社会公布，总投资5117亿元，如前所述，其中71个项目获准进入国家发改委PPP项目库。2015年8月17日上午，甘肃省人民政府举办首届政府和社会资本合作（PPP）项目签约暨推介会，现场签约40个项目，总投资1394亿元，主体符合项目库设计领域的需求。而在此次项目签约暨推介会上，甘肃省从PPP项目库中筛选了120个前期工作基础扎实、投资回报预期较好的项目，重点向社会投资方进行推介。这120个项目总投资3318亿元，拟引进社会投资1276亿元。与此同时，甘肃省发改委还在及时征集和储备了新的优质PPP项目，根据媒体报道，截至2015年9月和12月，甘肃省PPP项目动态储备库项目分别达到300个和360个，总投资7100亿元，拟吸引社会投资380亿元。其中，通过省政府两次集中推介，已有76个项目签约，11个开工建设，全省PPP项目建设模式正步入快速发展阶段。

《实施意见》中明确，政府和社会资本合作的项目适用范围主要有：市政设施，主要包括燃气、供水、供电、供热、污水及垃圾处理、建筑垃圾资源化利用和处理、城市综合管廊、公园配套服务、停车设施等项目，各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先采用PPP模式建设；交通设施，主要包括公路、铁路、机场、城市轨道交通、运输场站、物流园区、港航设施等项目，鼓励有条件的市州、县市、区政府参与国家高速公路、普通国道的融资建设工作；公共服务，主要包括医疗、旅游、教育培训、健康和养老服务项目；水利、资源环境和生态保护，主要包括引调水工程、水资源综合利用及其配套工程、农田水利工程以及重大节水供水、水土保持、资源环境和生态保

护等项目。

同时,《实施意见》还将项目分为“经营性”、“准经营性”、“非经营性”等类别,并分别予以明确界定。

经营性项目。对于具有明确的收费基础,并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目,可通过政府授予特许经营权,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有—运营—移交(BOOT)等模式推进。

准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目,可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施,采用BOT、建设—拥有—运营 BOO 等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制,为投资者获得合理回报积极创造条件。

非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目,可通过政府购买服务,采用BOO、委托运营等市场化模式推进。

c) 项目库分析

根据甘肃省发改委网站公布的2批PPP项目库,笔者开展了简单的分析如下:

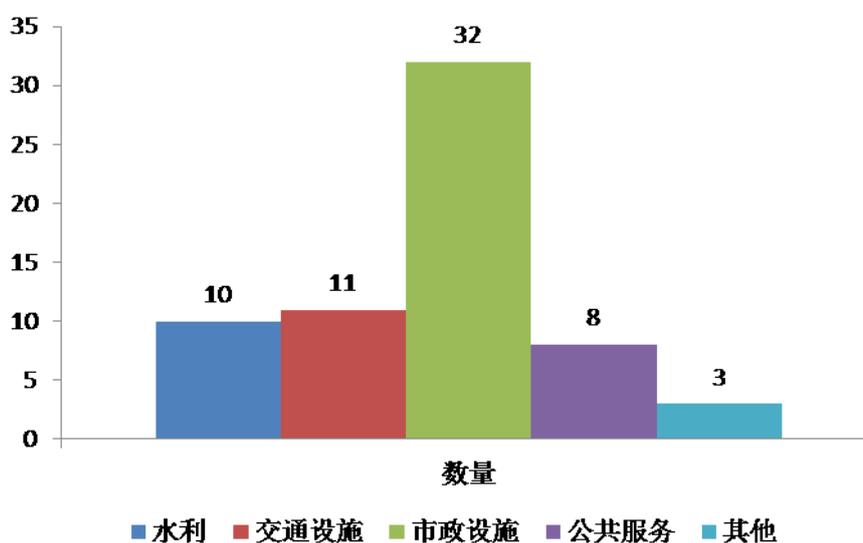


图 6.1 甘肃省第一批继续推介 PPP 项目数量

在第一批继续推介项目当中,市政设施数量占多数,这是由于市政设施项目涵盖面广,其次水利项目、交通设置公共服务等领域也都有尚未达成合作意向的项目。

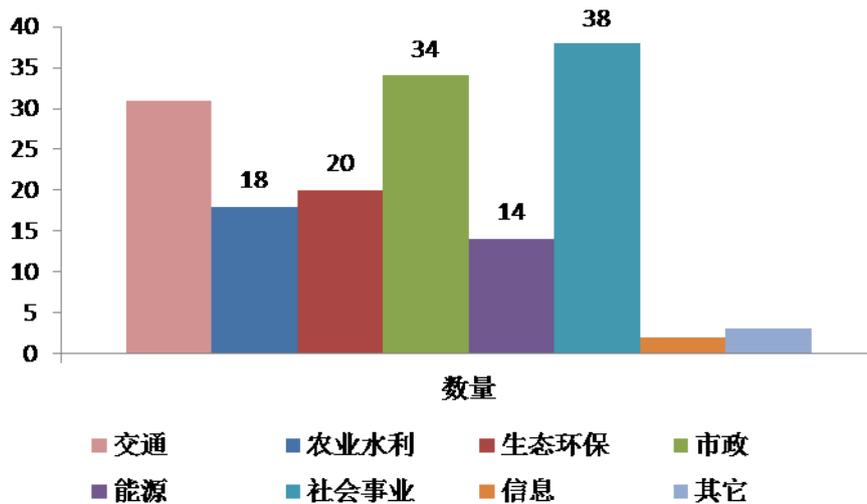


图 6.2 甘肃省第二批推介 PPP 项目数量

在第二批推介项目当中，主要是市政设施、社会事业和交通类项目数量居多，可以看到的是，信息类项目由于甘肃省发展限制，数量较少，而值得注意的是能源类项目，在甘肃省主推新能源项目发展的背景下，没有体现出应有的数量增长。

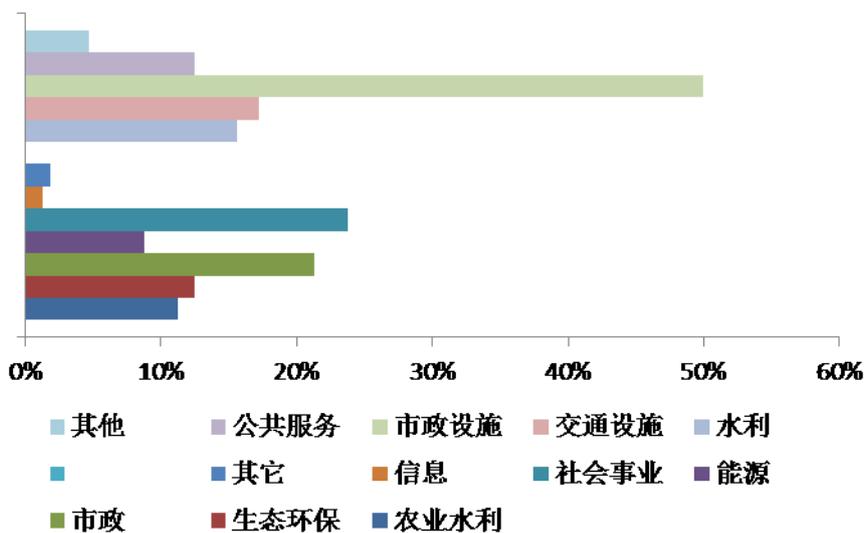


图 6.3 两批项目数量百分比对照

第一批推介项目当中，已经解决了诸如生态环保和信息等类的项目，因此在统计中没有出现，占比显示，市政设施类的占比过高，其实是社会资本自然选择的结果。由于市政设施项目执行复杂，牵扯面广，往往难以得到较好的执行，在选择当中不占优势。

而在第二批推介项目当中，可以看到，重点仍然符合前文判断，主要集中在基础建设领域。

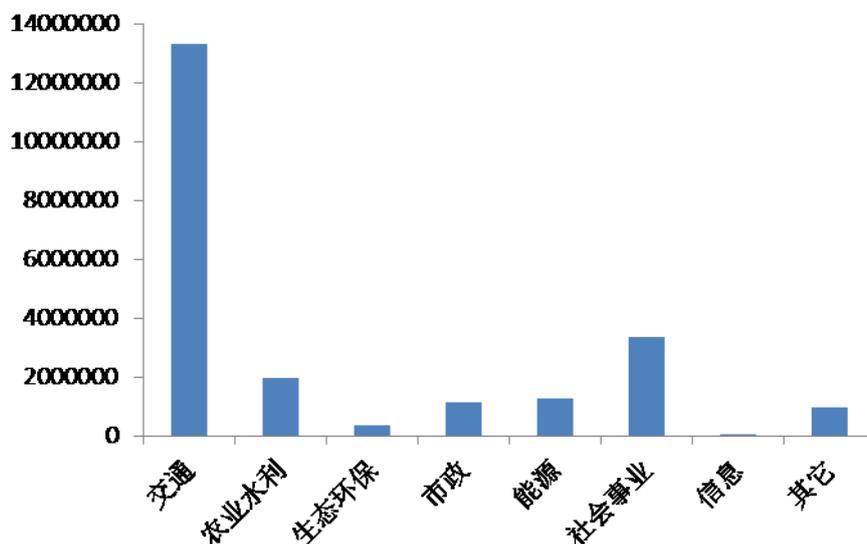


图 6.4 第二批项目分类别总投资额

从总金额上来看，交通类项目一枝独秀，属于真正的基础设施建设，投资巨大，而 PPP 项目的重点其实也在这个领域。社会事业类项目由于数目众多，累积起来也有客观的数额，但仍然有显著差距。

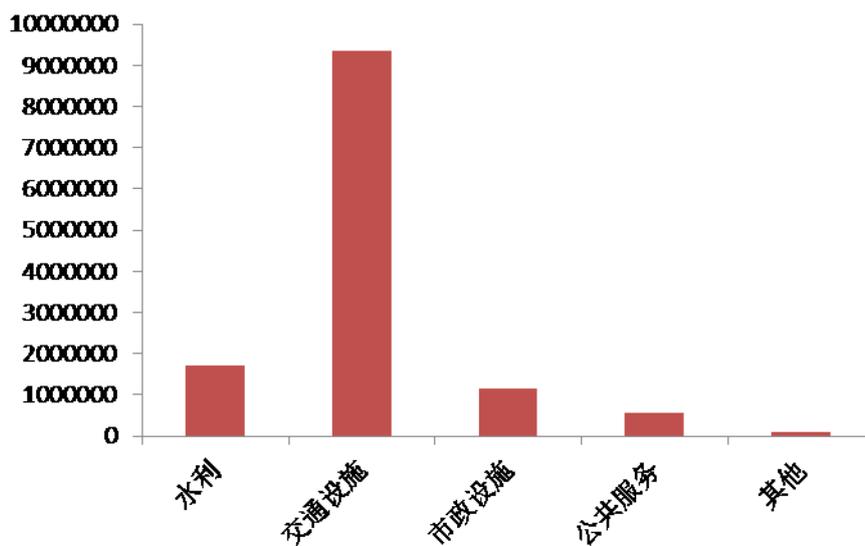


图 6.5 第一批继续推介项目分类别总投资额

在第一批继续推介项目当中，可以看到，由于甘肃省后发劣势，基础设施建设类项目还没有充分消化掉，社会资本有参与热情，但参与门槛较高。

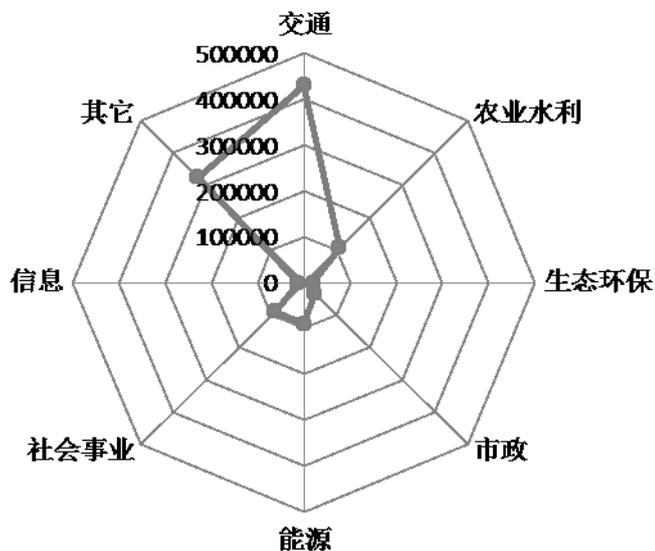


图 6.6 第二批推介项目分类别平均投资额

平均金额来看，项目之间差距更悬殊，交通类项目占优，市政类项目的平均水平不如其它多类项目。

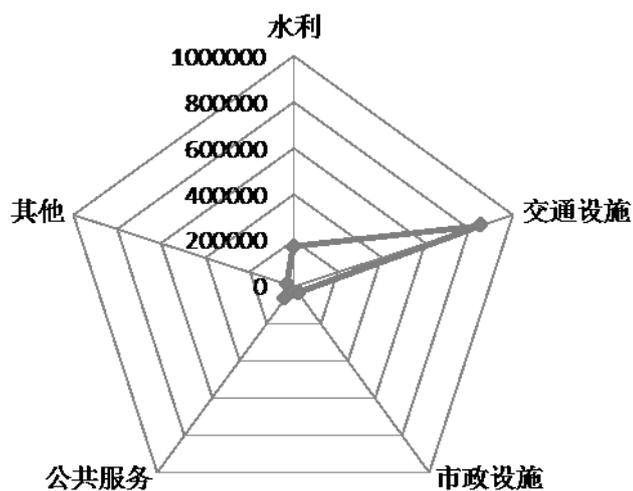


图 6.7 第一批继续推介项目分类别平均投资额

在第一批继续推介项目当中，出现了类似的趋势，值得注意的是，继续推介的水利

类项目平均投资额度较高，说明逆向选择过程中，主要是一些大型水利项目还没有推介给社会资本。

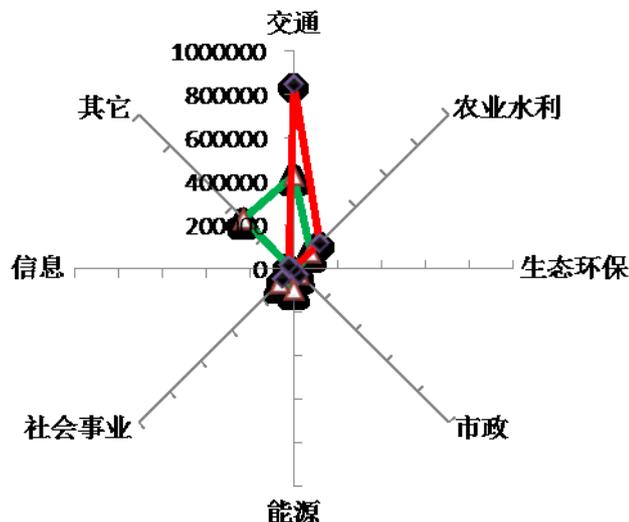


图 6.8 两批推介项目分类别平均投资额对比

将两次推介项目对比可以看到，验证了笔者之前的判断，就是第一批结余项目当中，主要是单个项目投资额度较大的，且主要在交通、农业水利建设等基础方面，值得省政府和发改委、财政厅等部门反思。

d) 总结：重视社会资本

在PPP项目中，政府在项目发起与政策措施的制定方面拥有不言而喻的主动权。但社会资本并不是被动的依从，它除了在项目合作时与政府法则共守、利益共享、风险分担外，还有其独特的优势，并使其成为我国今后基础设施建设融资的必然选择。

首先，社会资本拥有雄厚的资金、技术、管理三大资源。启动PPP模式的项目，大多是规模大、投入大、工期长的重大基础设施项目，而敢于通过招投标竞争成为合作伙伴的投标人必是雄厚资金资源的拥有者。这些资金资源既有可资抵押贷款的不动产，也有滚动出入的现金流以及其他可以调用的融资手段，敢于承担建设大中型基础设施工程项目的单位也必有雄厚的技术资源，包括技术人才储备与合理的人才结构、先进的工艺技术手段和工艺设备。在激烈的市场竞争环境中能积累雄厚资金、拥有紧跟时代的科学技术也必有出众的企业管理。企业管理是管理团队、管理理念与管理行为的组合，资金、

技术、管理是企业运行三要素，体现于企业行为的各个环节。资金资源、技术资源与管理资源正是政府在进行大量公共基础设施建设时所急需的，也是PPP模式在我国一经出现就显现出强大的生命力，并很快为政府大力支持而风行当代的主要动因。成功的企业必是这三要素的最佳组合与良性循环，也是PPP模式中，社会资本最核心的因素。

其次，社会资本同样是PPP项目的发起者，可以在我国城镇化建设的基础设施项目中大展身手。2014年，国家出台的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》(中发〔2014〕4号)要求，至2020年，我国常住人口城镇化率要由目前的52.6%提高到60%左右，户籍人口城镇化率由目前的35.3%左右提高到45%左右，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。综合全国各省市情况，至2012年底，除京津沪辽苏浙粤闽八省市外的其余23省市，常住人口城镇化率平均仅为46.62%。

这些指标要求表明，我国城镇化建设的推进有着十分广阔的空间，大量的城镇基础设施建设为社会资本创造了巨大的商机。各级政府也会在政府的资讯平台上及时发布相关需求信息，以寻求社会资本的合作。社会资本应快速反应，提高对信息资源的敏感度，选择适合自己建设的项目主动进行事先的深入调查研究。然后主动发起，以项目建议书的形式向政府推荐潜在的PPP项目。实践证明，这种主动发起、推荐的建设项目往往会得到政府的肯定与支持。

此外，政府采购法为社会资本“逐水草而居”的流动优势创造了绝佳条件。资本具有逐利的本能，并总是流向高利润行业，实现利润最大化。同时，资本也只有快速地运动、不停地周转才能实现增值的目的。流动，哪里有利可图就流向哪里的“逐水草而居”，这既是社会资本的自然属性，也是社会资本的优势。中国地域辽阔，纵横深远，随着PPP模式的深入推广，各地基础设施建设对社会资本的需求必会与日俱增。

政府采购法中关于“任何单位和个人不得采用任何方式，阻挠和限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场”的规定，使PPP项目的服务采购不再有门户或行业地域等条块的限制。加上发达的信息，社会资本可以充分发挥其流动特性的优势，自由地去逐鹿神州每一个角落，赢得发展的机会。

7 结论与展望

a) 结论

PPP模式推行的真正目的是控制和转化政府债务，吸引社会资本的参与，但不可对所有的项目都以PPP模式进行生拉硬套，偏离了采取此模式的初始目的。政府吸引社会资本的目的在于缓解公共基础设施建设的资金缺口，而社会资本参与的目的是想从基础设施建设中获得一定的收益。在双方的合作中应该充分发挥各自的优势，利益共享，风险共担。既要避免政府一方独大过多的介入(鸟巢项目失败案例)，又要防止因社会资本的介入获得超额收益背离了“公共”的原则。因此在项目实施的全过程（即项目识别->项目准备->项目采购->项目执行）阶段应该充分做好相关工作，使政府与社会资本在职责权利和项目收益方面达到均衡。

尽管我国很早就开展PPP模式的尝试，2013年以来，财政部也在力推这种模式，并得到许多地方政府的响应。但目前要推进这一模式，政府还有大量工作要做。

一是明确政策、完善法规。目前我国尝试了各种PPP模式，但在实践中一直在摸索，还没有明确的政策和法规体系。往往一个项目一个政策，一个地方一套做法。使得企业有疑虑，地方政府也不敢放开手脚。因为任何一个PPP项目，都会涉及到公权力的边界、市场化的边界以及政府职责的落实等问题，同时也涉及一系列的潜在风险、公共政策问题，需要尽快明确、完善。目前最需要明确的是：哪些项目可以做，哪些领域不可以做；哪些合作方式可以做，哪些合作方式不可以做，以及PPP模式的基本操作流程、规范和法律地位、利益保障等问题。

二是要公开、透明。要将引入PPP模式作为提升城市竞争力和发展水平的契机，而不是再来一次城市建设大跃进，更不是将PPP作为一种套利的机遇和寻租的工具。为此在引入企业时，一定要公开、透明，一定要充分利用市场化机制，要尽可能让城市市民参与和知情。

三是要做好宣传和教育工作。在市政项目和政策的实施过程中，市民和公众因为不知情或不了解完整的信息，往往会产生过激反应，引发群体性事件。例如在一些城市因建设PX项目、垃圾焚烧场等而引发群体事件。这些事件的引发，固然有客观因素，但更多是因为地方政府在项目建设过程中缺乏有效的信息沟通、缺乏有效制度安排所致。而采用PPP模式，更容易引发民众误解，因为是“政企合作”还是“官商勾结”还真是一个问题。因此事前进行充分调研、与相关人员有效沟通、适当补偿和进行制度安排，是现代城市市政建设过程中必备程序。而这些又只有政府才能更好完成。台湾台北市在建设木栅垃圾焚烧厂时，就做了较为充分的调研。在项目设计时，考虑到为周边的居民建设高水平的公园，从而得到了当地居民的支持。

四是政府要明确企业和市场的边界。一方面要让企业赚钱，对于市政设施不求所有但求所用；另一方面又不能放弃自己责任，尤其是管理责任。政府要建立企业准入机制、淘汰机制、监督机制、激励与处罚机制，这就是我们常说的政府与企业裁判员与运动员的关系。同时要更多地让公众参与到PPP项目的管理中来。英国的经验表明，政府监管得力，处罚得当，可以有效提高PPP项目的绩效。

b) PPP项目绩效评价：特色与优势

PP模式虽然是提供公共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。无论在任何情况下，政府都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。同时，要在法律层面对政府部门与企业部门在项目运作中需要承担的责任、义务和风险进行明确界定，保护双方利益，通过完善的法律法规对参与双方进行有效约束。

我国PPP项目进行得如火如荼，却在实际应用中遇到很多问题，许多社会资本把PPP项目看成一块巨大的“蛋糕”，只关注自身利益，不注重工期、成本、质量的考核，项目移交政府的时间、质量都存在很大的不确定性。如深圳沙角B电厂的私人部门在项目即将到期时，只追求发电量，对技术改造和设备更新不再重视，使得机组发电设备出现非正常损耗，造成费用超支和工期延长，导致项目移交后增加政府的负担。由于我国匮乏对PPP项目绩效改进为目的的评价，并且还没有专门的PPP项目监管机构。因此，上述项目在建设运营过程中无法得到有效的监控及以往项目的评价作参考。

目前,PPP项目的各参与方在公私合作项目执行过程中更加注重项目前期投资决策,而缺乏对项目全生命周期的有效监督,导致项目绩效的监控处于无章可循的状态,公私双方缺乏共担风险、共享利益的有效机制。

7.2.1 具有针对性的绩效评价方能做PPP项目点睛之笔

PPP项目的特殊性决定了PPP项目绩效评价与一般的政府投资项目或传统建设项目绩效评价有所不同。Terry Fenrick在1995年提出了“3E”评价准则,即经济性(Economy)、效率性(Effectiveness)和效果性(Efficiency),该准则被用于传统公共项目的财政绩效评价。目前针对PPP项目的特殊性,有学者提出了绩效评价的“4E”原则,在3E的基础上加上了社会公平(Equity)。但笔者认为,PPP这种以公共产品和准公共产品为对象,牵扯到广大公众的项目,更适合采取PV-GPG框架,制定基于公共价值的评价体系。

PPP项目绩效评价是在项目确定实施PPP模式之后,从项目干系人——项目投资人、承包商、项目施工方、供应商等,政府部门、社会公众等的项目干系人要求和关心的项目目标利益出发,对项目实施、运营相关的经济、社会、风险分担、环境和技术等各方面因素,从项目投入、过程控制、结果、影响等角度进行全面和客观的评价。

经济性是指项目获取利润及花费成本的合理性;效果性是指项目产出带来的实际影响,即客观的成功;效率性是资源的有效利用,即项目实施过程中投入产出比;而公平是一方面考虑利益相关者的满意度,另一方面考虑社会效益与可持续发展。在PV-GPG框架中,不但囊括了以上几个方面,更提出一种多方协同的绩效治理视角,有助于促进PPP项目在执行过程中更好地满足公众需求,实现公共价值。

7.2.2 分段式的绩效评价为项目运营提供有效的参考依据

PPP项目持续周期长,从全过程阶段可分为立项阶段、招投标阶段、特许权授予阶段、设计施工阶段、项目运营阶段和移交阶段,这六个阶段构成了项目完整的寿命周期。每个阶段项目的监控关切点不同,其指标体系也有所区别。如果在对项目进行绩效评价时全盘考虑,鉴于项目较长的寿命周期,并不具备很强的现实性,并且也不能重点突出各阶段的指标及评价。

因此,可把PPP项目的绩效评价分为两阶段进行。一是建设完成后进行项目的前中期绩效评价,主要针对项目前期立项、设计、招标及施工阶段指标的评价。通过此阶段

绩效评价，可在运营阶段进行控制运营成本、改革管理方法、调整设备维护期等措施，有效提升项目运营阶段的品质。此阶段一般采用综合评价法；二是运营期后的移交阶段进行绩效评价。一方面可考核项目公司在项目运营期的管理及运营质量，另一方面保障政府回收项目时的遗留风险降到最低，减少政府移交后的运营负担。此阶段一般采用项目评价法，就项目的成本收益进行评价。

项目绩效评价作为项目管理的一种思想，其主要是对项目核心价值的反映，其对项目执行状况的反映应具有一定的典型性，使得项目监管者依据少量的信息了解项目的关键进展状况，从中发现项目执行过程的可能的问题领域。

7.2.3 把握核心关切点是绩效指标设立的关键

PPP项目的绩效指标与纯粹社会资本投资建设项目和一般政府投资项目有所区别，由于PPP项目参与方众多、利益多元化的特点决定了PPP项目的绩效评价势必是在项目各参与方绩效目标之间的一种均衡。在确定PPP项目绩效指标时，首先要对项目参与方的关切点进行识别，根据项目各方关切点，确立项目的核心绩效指标。对于参与方的项目关切点，有学者通过广泛的专家调查，对项目参与方的关切点进行了重视度排序，其中主要调查对象包括学术界、私营部门、政府部门、公众等，如图7.1：

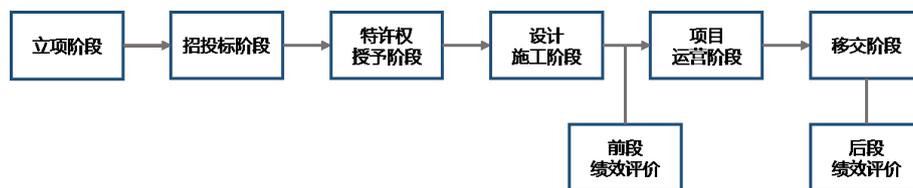


图 7.1 PPP 项目绩效评价分段图

从图中可看出，首先，项目参与各方最为核心的关切点都是可接受的工程质量，在此之下，项目参与方从各自利益出发，有各自相应的基本关切点。因此，可接受的工程质量是PPP项目绩效评价的核心关切点；然后基于公共价值的角度分析，可确立项目绩效评价的基本指标：一是项目运营的经济性，包括政府的资金控制，社会资本的合理收益；二是项目的效果。包括工程质量、工期和安全指标；三是项目的效率。有及时方便的服务；四是项目的公平性。有满意的公众服务。公共价值在PPP项目实施中具有基础重要性。

因此，在对PPP项目进行绩效评价时，一方面不能通过综合单一结果的进行评价，

而是要通过公共价值视角反映项目真实结果的进行评价；另一方面是通过项目逻辑流程进行实质性的系统评价，从项目投入、项目过程、项目结果、项目影响这一投入产出的逻辑体系去系统性的考核项目，进行项目绩效评价的改进和提高，提高项目的执行效率。

PPP本质上就是市场对资源的配置起决定作用在公共基础设施建设领域中一种表现方式。哪一个具体项目对这一内涵体现得好、具体，哪一个项目得到响应的程度就高，哪一个具体项目对这一内涵体现得不具体、模糊，其得到的响应就不好。一定意义上，对地方政府而言，PPP的有效运作承载着“剥离政府性债务”、“增加公共产品、公共服务”和“国资有进有退及保值增值”三重目标。实践表明，合理的利益平衡和风险分担是PPP项目成功的关键，想要在盈利性相对较弱的公共产品类投资中吸引社会资本参与，融资工具的便利性和丰富程度也是影响PPP项目成功与否的重要因素。PPP的精髓就在于整合最合适的资源，提供最优质的公共服务。但公共利益和逐利的社会资本之间依然存在需要调和之处，如何找到两者的“最大公约数”，并使PPP项目的社会和经济效益最大化，是政府和社会资本双方都需要详加考虑的重要问题，特别是地方政府也还需多多尝试。

参考文献

- [1]周雁翔,. PPP:创新投融资新模式[J]. 金融博览(财富),2014,(5).
- [2]黄拥政,. PPP模式应用与推广的战略思考[J]. 湖南财政经济学院学报,2014,(3).
- [3]杨敏,. PPP模式:“灵丹”一剂尚需“药引”[J]. 决策,2014,(5).
- [4]蔡今思,. 借鉴国际PPP运用经验 支持公共基础设施建设[J]. 中国财政,2014,(9).
- [5]陆晓春,杜亚灵,岳凯,崔智鹏,. 政府和社会资本合作(PPP)项目的监管问题研究[J]. 天津经济,2014,(8).
- [6]从国际经验看成功实施PPP项目的关键因素[J]. 中国财政,2014,(15).
- [7]马俊达,. 刍议民政领域政府和社会资本合作模式[J]. 中国民政,2014,(11).
- [8]陆晓春,杜亚灵,岳凯,张磊,. 基于VFM的政府与社会资本合作项目决策问题研究[J]. 天津经济,2014,(11).
- [9]贾丽,徐振宇,. 在养老服务业中推广应用PPP模式的风险与收益分配分析[J]. 科技和产业,2014,(11).
- [10]刘航波,. “五个构建”推进政府和社会资本合作模式[J]. 中国招标,2014,(38).
- [11]胡昊,谢忻玥,. 以PPP推动基础设施及公共服务领域投融资体制改革[J]. 国际商务财会,2014,(10).
- [12]朱陈松,章仁俊,张晓花,朱昌平,. 中小企业参与PPP的政策网络关系研究[J]. 统计与决策,2011,(11).
- [13]郝伟亚,王盈盈,丁慧平,. 城市轨道交通PPP模式核心要点研究——北京地铁M号线案例分析[J]. 土木工程学报,2012,(10).
- [14]张彪. 应用PPP模式发展公共租赁房的研究[D]. 华中师范大学:华中师范大学,2011.

附录一：甘肃省发展和改革委员会关于开展政府和社会资本合作的实施意见

发布日期：2015-03-17

各市、州人民政府，兰州新区管委会，省直有关部门和单位：

为贯彻落实《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)和《国家发展和改革委员会关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资〔2014〕2724号)精神，鼓励和引导社会投资，增强公共产品供给能力，促进调结构、补短板、惠民生，经省政府第70次常务会议审定同意，现就开展政府和社会资本合作提出如下实施意见。

一、政府和社会资本合作的重要意义

政府和社会资本合作(PPP)模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。开展政府和社会资本合作，有利于创新投融资机制，拓宽社会资本投资渠道，增强经济增长内生动力;有利于推动各类资本相互融合、优势互补，促进投资主体多元化，发展混合所有制经济;有利于理顺政府与市场关系，加快政府职能转变，充分发挥市场配置资源的决定性作用;有利于优化投资结构，盘活存量社会资本，充实重大项目资金来源，促进固定资产投资平稳较快增长，推动全省经济社会转型跨越发展。

二、政府和社会资本合作的主要原则

(一)转变职能，合理界定政府的职责定位。开展政府和社会资本合作，对转变政府职能、提高管理水平提出了更高要求。政府要牢固树立平等意识及合作观念，集中力量做好政策制定、发展规划、市场监管和指导服务，从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“监管者”。

(二)因地制宜，建立合理的投资回报机制。根据各地实际，授予特许经营权、核定价费标准、给予财政补贴、明确排他性约定等，稳定社会资本收益预期。加强项目成本

监测，既要充分调动社会资本积极性，又要防止不合理让利或利益输送。

(三)合理设计，构建有效的风险分担机制。按照风险收益对等原则，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目的建设、运营风险由社会资本承担，法律、政策调整风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

(四)诚信守约，保证合作双方的合法权益。在平等协商、依法合规的基础上，按照权责明确、规范高效的原则订立项目合同。合同双方要牢固树立法律意识、契约意识和信用意识，项目合同一经签署必须严格执行，任何一方无故违约必须承担相应责任。

(五)完善机制，营造公开透明的政策环境。从项目选择、方案审查、伙伴确定、价格管理、退出机制、绩效评价等方面，完善制度设计，营造良好政策环境，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

三、政府和社会资本合作的项目范围及模式

(一)项目适用范围。PPP模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目。具体为：

1、市政设施：主要包括燃气、供水、供电、供热、污水及垃圾处理、建筑垃圾资源化利用和处理、城市综合管廊、公园配套服务、停车设施等项目，各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先采用PPP模式建设；

2、交通设施：主要包括公路、铁路、机场、城市轨道交通、运输场站、物流园区、港航设施等项目。鼓励有条件的市(州)、县(市、区)政府参与国家高速公路、普通国道的融资建设工作；

3、公共服务：主要包括医疗、旅游、教育培训、健康和养老服务等项目；

4、水利、资源环境和生态保护：主要包括引调水工程、水资源综合利用及其配套工程、农田水利工程以及重大节水供水、水土保持、资源环境和生态保护等项目。

(二)操作模式选择。

1、经营性项目。对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有—运营—移交(BOOT)等模式推进。要依法放开相关项目的建设、运营市场，积极推动自然垄断行业逐步实行特许经营。

2、准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有—运营(BOO)等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制，为投资者获得合理回报积极创造条件。

3、非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，可通过政府购买服务，采用建设—拥有—运营(BOO)、委托运营等市场化模式推进。要合理确定购买内容，把有限的资金用在刀刃上，切实提高资金使用效益。

(三)积极开展创新。各市(州)、各部门可以根据当地实际及项目特点，积极探索、大胆创新，通过建立合理的“使用者付费”机制等方式，增强吸引社会资本能力，并灵活运用多种PPP模式，切实提高项目运作效率。

四、建立健全政府和社会资本合作的工作机制

(一)建立健全协调机制。各市(州)要按照部门联动、分工明确、协同推进的原则，建立PPP工作协调推进机制，推动发改、财政、规划、建设、土地、环保、价格、金融等部门密切配合、形成合力，保障政府和社会资本合作积极稳妥推进。

(二)明确实施主体。PPP项目原则上按照属地化管理，省级项目按照授权，由相应的行业管理部门、事业单位、行业运营公司或其他相关机构承担实施主体；各市(州)、县(市、区)由政府明确项目实施主体，在授权范围内具体负责PPP项目的前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合作期满移交等工作。

(三)建立联审机制。为提高工作效率，各地各部门要探索建立PPP项目联审机制，从项目建设的必要性及合规性、PPP模式的适用性、财政承受能力以及价格合理性等方面对项目实施方案进行可行性评估，确保“物有所值”。审查结果作为项目决策的重要依据。

(四)规范价格管理。按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受的原则，完善价格形成机制，发挥价格杠杆作用，加强投资成本和服务成本监测，加快理顺价格水平。加强价格行为监管，既要防止项目法人随意提价损害公共利益、不合理获利，又要规范政府价格行为，提高政府定价、调价的科学性和透明度。

(五)提升专业能力。加强引导，积极发挥各类专业中介机构在PPP项目的资产评估、

成本核算、经济补偿、决策论证、合同管理、项目融资等方面的积极作用。组建PPP项目咨询论证专家库，吸收相关学术科研机构、专家学者参与，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性以及项目实施效率，加强PPP相关业务培训，培养专业队伍和人才。

五、加强政府和社会资本合作项目的规范管理

(一)项目储备。各地各部门要按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则，组建本地区PPP项目库，对于符合PPP运营模式的项目，及时纳入项目库管理、定期发布项目信息，确保项目信息完整详实，信息发布及时准确，为社会资本投资提供高效便捷服务。

(二)项目遴选。各地各部门要从项目库或社会资本提出申请的潜在项目中筛选条件成熟的建设项目，明确实施主体，编制实施方案并提交联审机制审查，明确经济技术指标、经营服务标准、投资概算构成、投资回报方式、价格确定及调价方式、财政补贴及财政承诺等重要事项。

(三)伙伴选择。实施方案审查通过后，要按照《招标投标法》、《政府采购法》等法律法规，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种方式，公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。

(四)合同管理。项目实施机构和社会资本依法签订项目合同，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及评估论证等内容。各地各部门可参考《甘肃省政府和社会资本合作项目通用合同指南》(见附件)，细化完善合同文本，确保合同内容全面、规范、有效，平衡好社会公众与投资者之间的利益关系，既要保障社会公众利益不受损害，又要保障经营者合法权益。

(五)绩效评价。项目实施过程中，要加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性。鼓励推进第三方评价，对公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价，评价结果向社会公示，作为价费标准、财政补贴以及合作期限等调整的参考依据。项目实施结束后，可对项目的成本效益、公众满意度、可持续性等进行后评价，评价结果作为完善PPP模式制度体系的参考依据。

(六)退出机制。政府和社会资本合作过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受

侵害并按合同条款承担相应责任。政府和社会资本合作期满后，要按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，及时组织开展项目验收、资产交割等工作，妥善做好项目移交。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。

六、强化政府和社会资本合作的政策保障

(一)完善投资回报机制。深化价格管理体制改革的PPP项目，要向地方政府下放价格管理权限。政府部门定价行为要在项目联审阶段提前介入，为项目经济评价提供依据。价格调整不到位时，地方政府可根据实际情况安排财政资金对企业运营进行合理补偿。各市(州)、县(市、区)相关部门要依法依规为准经营性、非经营性项目配置土地、物业、广告等经营资源，为稳定投资回报、吸引社会投资创造条件。社会资本投资形成的资产，可依法继承、转让、转租、抵押其相关权益，征收、征用或占用的，需经产权所有人或经营权益主体同意，并按照国家有关规定给予补偿或赔偿。

(二)加强政府投资引导。除国家法律法规明确规定或必须保密的项目外，对于社会资本参与列入PPP项目范围的项目，与国有、集体投资项目享有同等政策待遇，可以享受政府财政支持政策。优化政府投资方向，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息、直接投资、股权投资、资本金注入等多种方式，优先支持引入社会资本的项目。合理分配政府投资资金，优先保障配套投入，确保PPP项目如期、高效投产运营。

(三)加快项目前期工作。在科学论证、遵守程序的基础上，有关部门要加快推进规划选址、用地预审、环评审批、审批核准等前期工作。协助项目单位解决前期工作中的问题和困难，协调落实建设条件，加快项目建设进度。

(四)做好综合金融服务。鼓励金融机构提供财务顾问、融资顾问、银团贷款等综合金融服务，全程参与PPP项目的策划、融资、建设和运营。探索利用工程供水、供热、发电、污水垃圾处理等预期收益质押贷款，允许利用相关收益作为还款来源。国开行、农发行省分行等政策性金融机构要充分发挥政策导向功能，提升金融服务水平，为PPP项目提供政策性资金支持。鼓励项目公司或合作伙伴通过成立私募基金、引入战略投资者、发行债券等多种方式拓宽融资渠道。加大债券市场企业债务融资工具宣传、推介力

度，支持PPP项目采用企业债券、项目收益债券、公司债券、中期票据、短期融资券、中小企业集合票据(债券)等债务融资工具方式募集建设资金。

(五)强化风险防范监督。政府和投资者应对PPP项目可能产生的政策风险、商业风险、环境风险、法律风险等进行充分论证，完善合同设计，对双方的风险分担、违约处罚等进行明确约定，健全纠纷解决和风险防范机制。建立独立、透明、可问责、专业化的PPP项目监管体系，形成由政府监管部门、投资者、社会公众、专家、媒体等共同参与的监督机制。

七、扎实有序开展政府和社会资本合作

(一)做好示范推进。各地各部门可选取具有稳定收益和社会效益的项目，积极推进政府和社会资本合作，并及时总结经验、大力宣传，发挥好示范带动作用。

(二)推进信用建设。按照诚信践诺的要求，加强全社会信用体系建设，保障政府和社会资本合作顺利推进。政府要科学决策，保持政策的连续性和稳定性;依法行政，防止不当干预和地方保护;认真履约，及时兑现各类承诺和合同约定。社会资本要守信自律，提高诚信经营意识。

(三)搭建信息平台。各地各部门要尽快搭建项目信息平台，充分利用并切实发挥好项目信息平台在政府和社会资本之间的桥梁纽带作用。除有明确规定或保密要求外，各级各行业项目管理部门要按照相应的项目管理权限，及时发布管辖范围内项目建设专项规划以及各类在建、拟建项目信息，包括投资规模、建设规模、预期效益、项目进展等，方便查询，鼓励各类社会资本参与项目建设、运营、管理、咨询、服务。对于社会资本提出合作申请的项目，要及时予以答复，符合条件的按程序办理。对于通过联审的项目，要及时将联审确定事项与其他项目信息一并公布。要切实保障信息发布准确及时、审批过程公正透明、建设运营全程监管。

(四)加强宣传引导。大力宣传政府和社会资本合作的重大意义，做好政策解读，总结典型案例，回应社会关切，通过舆论引导，培育积极的合作理念，建立规范的合作机制，营造良好的合作氛围，充分发挥政府、市场和社会资本的合力作用。

开展政府和社会资本合作是创新投融资机制的重要举措，各市(州)、县(市、区)政府要高度重视，切实加强组织领导，抓紧制定实施方案和具体措施。省直各部门要按照

简政放权的要求，履职尽责、密切配合，在各自的职能范围内做好相关工作，积极推动政府和社会资本合作顺利实施。

附录二 一些主要相关文件的内容概要

《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》

推广PPP模式中所指的社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业；政府付费和补贴需论证且每年支出不得超出当年财政收入一定比例；社会资本承担商业封信，政府承担法律政策和最低需求风险，不可抗力风险二者合理共担；项目运作方式主要为委托运营、管理合同、建设-运营-移交（BOT）、建设-拥有-运营（BOO）、转让-运营-移交（TOT）和改建-运营-移交（ROT）等；社会资本或项目公司违反项目合同约定，危害到公共利益的，政府有权临时接管项目，直至启动项目提前终止程序。

《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》

经各省财政部门推荐，财政部政府和社会资本合作工作领导小组办公室组织专家评审确定了30个PPP示范项目；公布的示范项目中新建项目8个，地方融资平台公司存量项目22个；公布的示范项目主要集中在污水处理和轨道交通这两个行业领域。

《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》

提出在一些重点领域要充分发挥社会资本积极作用；重点领域包括生态环保、农业和水利工程、市政基础设施、交通、能源、信息和民用空间基础设施以及社会事业领域等；推广政府和社会资本合作（PPP）机制，建立健全风险防范、监督和退出机制；详细规定了各个领域的部门分工。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》

赋予地方政府依法适度举债融资权限，中央政府实行不救助原则；推广使用政府与社会资本合作模式；实行限额管理，严格限定政府举债程序和资金用途，分门别类纳入全口径预算管理；政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还；存量债务要进行甄别划断，可通过发债置换存量债务。

《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》

推广PPP模式需做好项目示范，示范项目重点关注城市基建及公共服务领域；优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目作为示范项目；积极借鉴物有所值（Value for Money, VFM）评价理念和方法。

《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》

开展城市基础设施和综合管廊建设等政府和社会资本合作机制（PPP）试点。以政府和社会资本合作方式参与城市基础设施和综合管廊建设的企业，可以探索通过发行企业债券、中期票据、项目收益债券等市场化方式融资。积极推进政府购买服务，完善特许经营制度，研究探索政府购买服务协议、特许经营权、收费权等作为银行质押品的政策，鼓励社会资本参与城市基础设施投资和运营。支持银行业金融机构在有效控制风险的基础上，加大信贷投放力度，支持城市基础设施建设。鼓励外资和民营资本发起设立以投资城市基础设施为主的产业投资基金。各级政府部门要优化地下管线建设改造相关行政许可手续办理流程，提高办理效率。

《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》

探索创新信贷服务。支持开展排污权、收费权、集体林权、特许经营权、购买服务协议预期收益、集体土地承包经营权质押贷款等担保创新类贷款业务。探索利用工程供水、供热、发电、污水垃圾处理等预期收益质押贷款，允许利用相关收益作为还款来源。鼓励金融机构对民间资本举办的社会事业提供融资支持。鼓励发展支持重点领域建设的投资基金。大力发展股权投资基金和创业投资基金，鼓励民间资本采取私募等方式发起设立主要投资于公共服务、生态环保、基础设施、区域开发、战略性新兴产业、先进制造业等领域的产业投资基金。政府可以使用包括中央预算内投资在内的财政性资金，通过认购基金份额等方式予以支持。

《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》

鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，参与改造政府和社会资本合作项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据等市场化方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则，创新运用债权投资计划、股权投资计划、项目资产支持计划等多种方式参与项

目。

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》

允许对特许经营项目开展预期收益质押贷款，鼓励以设立产业基金等形式入股提供项目资本金，支持项目公司成立私募基金，发行项目收益票据、资产支持票据、企业债、公司债等拓宽融资渠道。地方政府为投资公共基础设施建设所采取的传统方式主要以土地使用权等抵押担保、借地方投融资平台发债等途径筹集建设资金。这种单一的融资方式给地方政府带来了日益沉重的债务负担。党的十八大以来，国家开始推进预算体制改革，加强对地方政府负债的管控，同时大量公共基础设施建设仍需要巨额资金投入。在这种背景下，需要地方政府拓宽融资途径丰富融资方式，有序推进以特许经营等方式吸引社会资本的新模式，促进政府和社会资本合作。