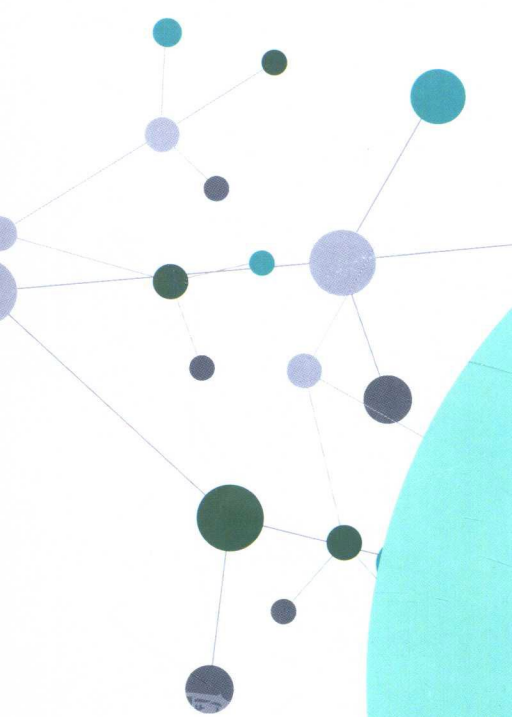


国信研究院PPP丛书



PPP 项目策划与 操作实务

杨晓敏 主编 袁炳玉 主审

中国建筑工业出版社

国信研究院 PPP 丛书

PPP 项目策划与操作实务

杨晓敏 主编 袁炳玉 主审

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目策划与操作实务/杨晓敏主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015. 11
(国信研究院 PPP 丛书)
ISBN 978-7-112-18560-3

I. ①P… II. ①杨… III. ①政府投资-合作-社会资本-研究 IV. ①F830.59②F014.39
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 248980 号

政府和社会资本合作模式(PPP 模式)是国家的一项治国战略举措。本书总结了相关的国家政策、法律法规和项目实施的基本流程,同时借鉴国信招标集团在 PPP 行业积累的理论和实际经验,为政府、社会资本单位和 PPP 项目咨询单位提供 PPP 项目全流程参考。希望本书能够为 PPP 项目的实施提供操作层面的借鉴,希望能够对我国的 PPP 模式发展起到积极作用。

责任编辑:李春敏 曾 威
责任设计:李志立
责任校对:陈晶晶 赵 颖

国信研究院 PPP 丛书

PPP 项目策划与操作实务

杨晓敏 主编 袁炳玉 主审

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 21 $\frac{3}{4}$ 字数: 529 千字

2015 年 10 月第一版 2016 年 2 月第三次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 978-7-112-18560-3

(27795)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

国信研究院 PPP 丛书

《PPP 项目策划与操作实务》编委会

主 审：袁炳玉

主 编：杨晓敏

顾 问：马龙滨

副主编：陈霞辉 叶 林 李长军

编 委：胡玉涛 闫 星 李继红 高存红

金 力 高 轩 李 炼 于道德

苏健凌 赵振亭

序

当前，我国的各项改革进入深水区。立足国内实践，借鉴国际成功经验，推广运用政府和社会资本合作模式（PPP 模式）是国家确定的重大经济改革任务，对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义。

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，加快政府职能转变。PPP 模式更深刻的意义在于处理好政府、市场和社会三者之间的关系，而绝不仅仅是解决政府融资和债务问题。推广 PPP 模式，是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革，PPP 模式有利于简政放权，更好地实现政府职能转变，弘扬契约文化，体现现代国家治理理念。

鉴于目前市面 PPP 项目实际操作方面的书目较少，而且较为零散，本书目的是总结国家政策、法律法规和项目实施的基本流程，同时借鉴国信招标集团过去几年在 PPP 行业积累的理论和实际经验，为政府、社会资本单位和 PPP 项目咨询单位提供 PPP 项目全流程操作参考书，提升行业操作水平。

作为中国 PPP 项目领域最早的践行者，国信招标集团早在 2002 年就主导完成了举世瞩目、影响深远的“北京 2008 年奥运会主体育场项目法人招标项目”，树立了超大型公用文化体育设施项目 PPP 操作的经典标杆。同时与国内著名研究机构、世界银行、亚洲开发银行、国开城市交通基金等机构合作，共同参与了诸多中国基础设施领域的前沿性重大课题研究，参加国家发改委、财政部、住房和城乡建设部、交通部、环保部等有关成本监审、收费公路项目法人招标、供水、污水处理、供热、公交等的立法及政策咨询工作。国信招标集团还与国家发改委、财政部、住房和城乡建设部、交通部、环保总局及其相关行业协会建立了良好的信息沟通渠道，及时把握国内最新的行业政策动态，从而在中国这一独特的 PPP 市场环境中为客户提供更为优质且有效率的 PPP 项目咨询服务。

希望国信研究院组织编写的《PPP 项目策划与操作实务》能够为大家提供操作层面的借鉴，为企业的成长，也为社会治理能力的成长提供操作层面的支持，也希望能够对我国的 PPP 模式发展起到积极作用。

国信招标集团总裁



前 言

政府和社会资本合作模式（PPP 模式）是国家的一项治国战略举措，本书主要从 PPP 项目的实施和操作层面给大家提供参考。

本书在编写过程中注重理论与国家实践要求相结合，以 PPP 项目的策划、设计和实施为主线，以国务院、财政部和发改委相关文件为基础，较为系统地介绍了 PPP 项目实施各个阶段的主要内容，包括 PPP 项目的政策解析，PPP 项目的策划思路和总体设计，结合财政部和发改委文件，提出了操作性较强的合同解析，从物有所值、政府财政承受能力论证和风险分配介绍了项目前期的评估，同时介绍了项目的财务分析。本书从操作层面介绍了采购管理和项目应用案例。

本书在 PPP 政策解析方面，分析了基础设施领域不同行业的价格收费、财政补贴和税费优惠，介绍了不同时期的税务筹划、项目公司设立、PPP 项目用地和投融资相关政策。

在 PPP 项目策划和总体设计方面，本书以“财金 [2014] 113 号”文为基础，归纳出了 PPP 项目策划和总体设计的思路和内容，介绍了 PPP 项目操作流程和不同行业设计要点。

在 PPP 项目合同方面，本书以“发改投资 [2014] 2724 号”为基础，介绍了 PPP 项目的合同体系，并对合同重点条款举例分析。

本书在介绍 PPP 物有所值定性分析的同时，对量化分析做了尝试，并介绍了政府财政承受能力论证的相关要求。PPP 项目风险分配是政府和社会资本长期合作的基础，本书从风险的识别、评价和分担进行了介绍。本书还介绍了 PPP 项目主要的几种融资模式及其结构特点。

本书由国信研究院组织编写，在编写过程中，国信招标集团股份有限公司北京工程咨询分公司的马涛、张新桥、冯双玉、刘亚楠、张楠等人员做了大量的编制工作。

编写过程中参阅的大量文献，引用了部分著作及文献资料，在此对相关文献的作者和单位深表谢意。同时感谢中国建筑工业出版社领导和责任编辑等工作人员为本书出版所付出的辛勤劳动。

限于编者水平，本书难免有不足和遗漏之处，恳请广大读者和专家批评指正。联系方式：Billyang66@163.com，手机 13911677432。

编 者

目 录

第一章 PPP 模式概述	1
一、PPP 项目基本概念	1
(一) PPP 基本概念	1
(二) PPP 融资模式的内涵和作用	3
二、国内外 PPP 项目发展情况介绍	3
(一) 国外 PPP 发展状况	3
(二) 国内 PPP 发展状况	6
三、PPP 运作模式	8
(一) PPP 分类	8
(二) 适合中国的 PPP 分类方式	9
(三) PPP 实施机构	10
(四) 参与主体	11
(五) 常见 PPP 模式解析	14
四、PPP 项目实施应注意的事项	18
第二章 PPP 政策解析	21
一、政策思路梳理	21
(一) 新一轮的 PPP 拉开序幕	23
(二) PPP 支持政策密集出台	24
(三) 构建 PPP 全面落地的制度体系	24
二、价格收费管理	27
(一) 水利工程	27
(二) 供水市政基础设施	28
(三) 城市地下管线	31
(四) 社会事业	32
(五) 收费公路	33
三、财政补贴和税费优惠	33
(一) 财政补贴模式转变	33
(二) 水利工程	34
(三) 市政公用设施	34
(四) 水污染防治	34
(五) 城市地下管线	35
(六) 社会事业	35

(七) 收费公路	38
(八) 公共租赁住房	39
四、税务筹划及处理	40
(一) 项目公司组建税务筹划及处理	40
(二) PPP 项目建设期“营改增”问题	41
(三) PPP 项目经营期的税收优惠	41
(四) PPP 项目期满移交的税务处理	44
五、相关配套安排	45
(一) 相关配套安排具体内容	45
(二) 水利工程	45
(三) 市政基础设施	45
(四) 生态环保	46
(五) 水污染防治	46
(六) 城市地下管线	46
(七) 健康与养老服务	46
(八) 交通	48
(九) 公共租赁住房	49
六、PPP 项目用地	49
(一) 建设用地制度与政策	49
(二) 实践中 PPP 项目用地的取得	56
七、项目公司设立	60
(一) 项目公司性质	60
(二) 股权结构	62
(三) 融资权利和义务	64
八、投资融资支持	65
(一) 政府投资引导	65
(二) 政府举债融资工具	68
(三) 融资方式创新	69
(四) 综合金融服务工具	74
 第三章 PPP 项目策划和总体设计	85
一、PPP 项目整体策划和设计思路	85
(一) 分析项目实施目标	85
(二) 确定运作模式	87
(三) 付费机制	93
(四) 风险分配机制	100
(五) 交易结构	102
(六) 项目采购	118
(七) 项目实施	123

(八) 项目谈判	133
二、不同行业策划及设计要点	134
(一) 公共交通项目	134
(二) 公用设施项目	136
(三) 社会公共服务项目	140
三、PPP 项目操作流程	143
(一) 识别阶段	143
(二) 准备阶段	144
(三) 采购阶段	146
(四) 执行阶段	147
(五) 移交阶段	148
四、投融资结构设计	149
(一) 金融机构	149
(二) 项目的融资主体	150
(三) 项目投资产权结构	150
(四) PPP 项目融资的组织形式	151
(五) PPP 项目融资	152
(六) PPP 项目资金来源及融资方式	153
第四章 PPP 项目可行性评估	155
一、PPP 项目物有所值评价	155
(一) 物有所值评价的概念及意义	155
(二) 物有所值评价阶段及流程	156
(三) 物有所值定性评价	156
(四) 物有所值定量评价	163
二、PPP 项目财政承受能力论证	169
(一) PPP 项目财政承受能力论证指引的要点	169
(二) 财政承受能力论证工作流程	172
(三) 财政承受能力论证的主要内容	173
(四) 财政承受能力论证与物有所值评价的异同	176
三、PPP 项目风险分配评价	177
(一) 风险识别	177
(二) 风险评价	178
(三) 风险分担	179
第五章 PPP 项目财务分析	185
一、财务分析概述	185
(一) 财务分析的作用	185
(二) 财务分析基本原则	185

(三) 财务分析内容	186
(四) PPP 项目财务分析逻辑框架	186
(五) PPP 项目财务分析模型	186
二、投资估算	188
(一) 投资估算概述	188
(二) 建设投资估算	188
(三) 建设期利息估算	193
(四) 流动资金估算	193
(五) 项目总投资与分年投资计划	194
三、财务效益与费用估算	194
(一) 项目计算期	194
(二) 营业收入	195
(三) 补贴收入	195
(四) 成本与费用	195
(五) 相关税费估算及估算要点	198
四、财务盈利能力分析	199
(一) 项目投资现金流量分析	199
(二) 项目资本金现金流量分析	201
(三) 投资各方现金流量分析	202
(四) 现金流量分析基准参数	202
五、偿债能力分析和财务生存能力分析	204
(一) 相关报表编制	205
(二) 偿债能力分析	208
(三) 财务生存能力分析	210
六、非经营性 PPP 项目财务分析的特点	210
(一) 非经营性项目的概念	210
(二) 非经营性项目财务分析的要求	210
第六章 PPP 融资模式	212
一、PPP 融资模式介绍	212
(一) BOT 及其变种	212
(二) BT 融资模式	213
(三) TOT 融资模式	214
(四) ABS 融资模式	215
(五) 基础设施产业投资基金	215
(六) 以“设施使用协议”为载体融资	215
(七) 民间主动融资 (PFI)	216
(八) 使用者付费模式 (URM)	216
(九) 影子收费融资模式 (Shadow Tolling)	217

二、PPP 融资模式的结构特点	218
(一) PPP 融资模式的协调机制	218
(二) 非经营性基础设施投融资模式种类及适用范围	219
三、轨道交通 PPP 融资模式	220
(一) 第一种模式: A1 模式, 政府投资+直接经营管理模式	221
(二) 第二种模式: A2 模式, 政府债务投资+政府平台公司经营	221
(三) 第三种模式: B 模式, 政府投资下的市场化运作模式, 通过签订租赁合同 或特许合同等方式, 委托专业公司经营管理	221
(四) 第四种模式: C 模式(项目融资模式)	222
(五) 第五种模式: D 模式(投资主体多元化市场运作)	223
四、公共基础设施建设运用 PPP 融资模式应注意的问题	223
(一) 选择合适的 PPP 项目, 并针对具体的项目	223
(二) 设计合理的风险分担结构	224
(三) 加强政府的职能转变和角色转换	224
(四) 放宽政府扶持政策	224
(五) 制定并完善相关法律法规	224
(六) 形成有效的监管构架	225
五、PPP 融资案例	225
(一) 伦敦地铁建设 PPP 融资	225
(二) 美国匹兹堡市都市开发 PPP 融资	225
(三) 北京地铁 14 号线 PPP 融资	226
 第七章 PPP 合同体系解析	229
一、合同概述	229
(一) 合同的概念	229
(二) 合同有效的条件	229
(三) 合同约束力	229
(四) PPP 项目合同	229
二、PPP 项目合同框架	230
(一) 合同的结构和内容	230
(二) PPP 项目合同框架	231
三、PPP 项目各阶段的合同形成过程	231
(一) 项目识别阶段	231
(二) 项目准备阶段	232
(三) 项目采购阶段	232
(四) 合同签署程序	232
(五) 合同执行阶段	232
四、PPP 项目合同内容解析	232
(一) 总则	232

(二) 合同主体	236
(三) 合作关系	239
(四) 投资计划及融资方案	241
(五) 项目前期工作	243
(六) 工程建设	245
(七) 政府移交资产	249
(八) 运营和服务	250
(九) 社会资本主体移交项目	255
(十) 收入和回报	256
(十一) 不可抗力 and 法律变更	258
(十二) 合同解除	259
(十三) 违约处理	260
(十四) 争议解决	260
(十五) 其他约定	261
五、合同附件	263
(一) 常见的合同附件	263
(二) 各行业合同附件列举	263
第八章 PPP 项目采购管理	266
一、PPP 项目采购概述	266
(一) PPP 项目采购的概念	266
(二) PPP 项目采购流程	266
(三) PPP 项目采购要点	267
(四) PPP 项目采购与传统采购项目的区别	270
二、PPP 项目采购方式	270
(一) 公开招标	270
(二) 邀请招标	272
(三) 竞争性谈判	272
(四) 竞争性磋商	276
(五) 单一来源采购	279
三、咨询机构在 PPP 项目采购阶段的工作	281
第九章 PPP 项目案例	282
一、公共交通项目应用案例	282
北京地铁 4 号线 BOT 项目	282
二、公共设施项目	289
(一) 天津市北水业有限公司部分股权转让 TOT 项目	289
(二) 南宁市餐厨废弃物资源化利用和无害化处理厂 BOT 项目	295
(三) 北京市怀柔区生活垃圾焚烧发电 TOT 项目	300

(四) 某污水处理 TOT 项目实施方案	304
三、社会公共服务项目	322
国家体育场（鸟巢）BOT 项目	322
附录：PPP 相关专用术语	330
参考文献	336

第一章 PPP 模式概述

政府和社会资本合作模式有利于拓宽社会资本投资渠道，增强经济增长内生动力，促进投资主体多元化。PPP 模式不仅是解决政府融资问题，更是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革，PPP 模式有利于简政放权，更好地实现政府职能转变，弘扬契约文化，体现现代国家治理理念。

随着国家各项改革措施的快速推进，PPP 模式得到国家高度重视。国家积极推进制度建设，完善政策体系，开展项目储备等工作，为 PPP 模式的规范化推广奠定了坚实的基础。2014 年以来，国务院、财政部、发改委等部门发布数十个文件，大力推进政府与社会资本合作模式的应用。2015 年 5 月，国家发展改革委会同财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、人民银行等单位再次发文力推 PPP 模式，鼓励特许经营，特别支持采用 BOT、TOT、ROT 等模式。本章对 PPP 模式的历史背景和基本理论进行介绍和解析。

一、PPP 项目基本概念

政府和社会资本合作，即 PPP 是英文 Public-Private Partnership 的简写，简言之是指公共部门通过与社会资本方建立伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式，是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，与社会资本建立利益共享、风险分担及长期合作的关系。

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，包括燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施，公路、铁路、机场、城市轨道交通等交通设施，医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目，水利、资源环境和生态保护等项目均可推行 PPP 模式，项目类型包括新建、改建项目和存量公共资产项目。

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。

（一）PPP 基本概念

PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念，世界范围内意识形态的不同，世界各国对 PPP 的内涵理解不同。以下列举几个有代表性的 PPP 定义。

1. 世界银行的定义

世界银行 PPP 指南第二版将 PPP 定义为：由私营部门同政府部门之间达成长期合

同，提供公共资产和服务，由私营部门承担主要风险并管理责任，私营部门根据绩效（performance）情况得到酬劳（remuneration）。

世界银行有专门的文献对 BOT 论述如下：Build, Operate and Transfer (BOT) Approach is used to financing, building and operating infrastructure projects. 此句表明 BOT 模式指要为项目进行融资、建造和运营管理。这里的融资有两层含义：授权方给被授权方以融资的权力，被授权方有权益资本与债务资本筹措的权力。除了融资外，被授权方必须建设项目，运营项目，最后还要将项目移交给授权方。

世界银行的专业术语对 BOT 及其派生缩写 BOOT、BOO 的解释如下：

建设-经营-移交制（简称为 BOT），一种建设合同，即由一个私营商对项目进行全部或部分投资，项目完成后，从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。项目所有权最终将移交给国家或私人投资者。

建设-所有-经营-移交制（简称为 BOOT），一种建设合同，即由一个私营商对项目进行全部或部分投资，项目完成后，从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。项目所有权最初由该私营商拥有，但最终将移交给国家或私人投资者。

建设-所有-经营制（简称为 BOO），一种建设合同，即由一个私营商对项目进行全部或部分投资，项目完成后，从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。该项目始终为该私营商所有，不转移给政府。

从以上世界银行对 BOT、BOOT、BOO 的定义看，PPP 是一类“建造合同”，或包含融资活动的项目组织运营模式，而不仅仅是“融资方式”。

2. 联合国培训研究院的定义

PPP 包含两层含义，其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系，其二是为满足公共产品需要，公共部门和社会资本方建立伙伴关系实施的大型公共项目。

3. 欧盟委员会的定义

PPP 是指公共部门和社会资本方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。

欧盟的爱尔兰对 PPP 的定义具有代表性，表示 PPP 是一种制度安排或政府部门与私人部门的一项协议（合同），协议（合同）内容包括法律责任、权利、义务，包括风险管理与财务影响，包括财政资金使用的优劣分析，包括融资、建设、运营、管理、维护等活动，不仅仅是“融资方式”。

4. 加拿大 PPP 国家委员会的定义

PPP 是公共部门和社会资本方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。

5. 美国 PPP 国家委员会的定义

PPP 是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式，它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施，并提供相关服务以满足公共需求。

由此可见，PPP 泛指公共部门与社会资本方为提供公共产品或服务而建立的各种合

作关系。

国内对 PPP 尚无统一的定义，本书认为 PPP 是在基础设施及公共服务领域政府通过特许经营、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。

（二）PPP 融资模式的内涵和作用

PPP 融资模式的内涵和作用主要包括以下四个方面：

（1）PPP 融资是以项目为主体的融资活动，主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。项目经营的直接收益和通过政府扶持所转化的效益是偿还贷款的资金来源，项目公司的资产和政府给予的有限承诺是贷款的安全保障。

（2）PPP 融资模式可以使社会资本更多地参与到项目中，以提高效率，降低风险。PPP 模式的操作规则使私营企业参与到公共基础设施项目的确认、设计和可行性研究等前期工作中，不仅降低了私营企业的投资风险，而且能将私营企业在投资建设中更有效率的管理方法与技术引入到项目之中，并有效地实现对项目建设与运行的控制。从而降低项目投资建设的风险、缩短项目建设周期、降低项目运作成本及资产负债率。

（3）PPP 融资模式在一定程度上首先保证社会资本“有利可图”，其次是政府给予私人投资者相应的扶持政策（如税收优惠、贷款担保、沿线土地优先开发权等），提高社会资本投资公共基础设施项目的积极性。

（4）PPP 融资模式在减轻政府初期建设投资负担和风险的前提下，提高公共基础设施服务质量。同时双方可以形成互利的长期目标，更好地为社会和公众提供服务。

二、国内外 PPP 项目发展情况介绍

（一）国外 PPP 发展状况

PPP 模式兴起于英国，在随后的二十多年里，这种公共产品供给的新模式在全球范围内被广泛应用。根据全球 PPP 研究机构 PWF（Public Works Financing）的统计数据，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，约占全球 PPP 名义价值的 45.6%，亚洲、澳大利亚占 24.2%，美国、加拿大分别占 8.8%、5.8%，墨西哥、拉丁美洲、加勒比海占 11.4%，非洲和中东地区占 4.1%。

1. 英国 PPP 模式的运用

英国是 PPP 模式的国际先驱，也是至今 PPP 模式运用较为成熟的国家之一。英国最早的 PPP 模式运用于保障性住房领域，即 20 世纪 30 年代部分英国地方政府通过私人主动融资、政府产权转让等方式吸引私人资本参与保障性住房的建设和运营管理。

英国的 PPP 模式大致分为两个阶段，分别是 PFI（Private Finance Initiative 的缩写，译为私人融资计划）阶段和 PF2 阶段。在 2012 年以前 PFI 是英国应用最广泛的 PPP 模式，PFI 模式下允许社会资本方参与到公共设施的设计、建造、投融资和运营环节，旨在提高公共产品质量并更好地维护公共资产。1992～2011 年英国累计完成 PFI 项目 700 多

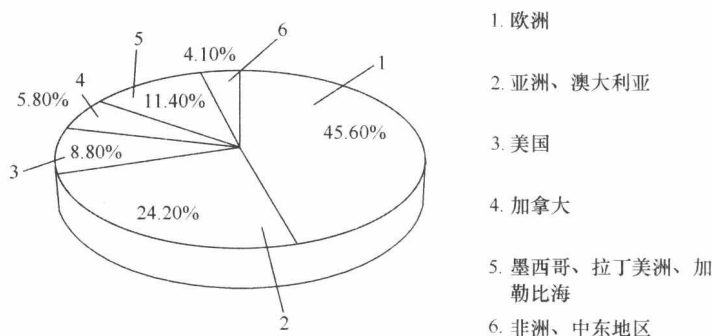


图 1-1 1985~2011 年全球基础设施 PPP 名义价值构成图

个，项目资本支出合计 547 亿英镑，涉及的公共领域包括学校、医院、公路、监狱、住房、废物废水处理设施等。其中，伦敦地铁即为以 30 年特许经营权为基础采取 PPP 模式建造而成的。PFI 模式的优势之一就是充分利用了社会资本方的项目管理经验、创新意识和风控技术，但在运行过程中 PFI 也暴露出一些问题，比如成本浪费、合同灵活性差、项目透明度低、风险收益分配不合理等。

鉴于 PFI 模式的不足，英国政府于 2012 年推出了一种新的 PPP 模式——PF2。主要改进之处在于：①股权结构方面，PF2 模式下政府持有一定的股权，作为项目小股东参与投资；②提高项目效率、节省项目支出成本，PF2 模式下鼓励政府进行集中采购，项目招标时间不超过 18 个月，对项目采购制定标准化的流程和文件，加强开支监管等；③提高合同灵活性，如政府可以在项目运营过程中选择添加或删除一些服务可选项等；④提高透明度，如要求社会资本方公开项目收益信息，政府每年公布其所有参股项目的财务信息等；⑤改进风险分配机制，如政府部门改进对额外开支风险的管理等；⑥债务融资方面，PF2 项目有望获取长期的债务融资等。

管理方面，英国财政部是 PPP 的主管部门，财政部下属的英国基础设施局（Infrastructure UK, IUK）全面负责 PPP 工作，为所有公共管理部门提供 PPP 的专业管理，尤其是采购方面的知识，并负责批准英格兰地区的 PFI 交易（苏格兰、威尔士和北爱尔兰的 PFI 交易由各地方负责审批）。在地方政府层面，英国财政部与地方政府协会联合成立了地方合作伙伴关系组织（Local Partnerships），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%），为地方政府提供 PFI 项目技术援助和评估服务，并帮助制定标准化的合同（涉及具体项目采购与投资策略），以市场化方式对项目和公司进行投资。2010 年后，IUK 合并了 PPP 工作组和“地方合作伙伴关系组织”的职能，统一管理实施 PF2 项目。

2. 加拿大 PPP 模式的运用

加拿大是国际公认的 PPP 运用最好的国家之一，加拿大各级政府对 PPP 模式的重视程度很高且支持力度很大。因此，加拿大 PPP 项目推进有力，项目运作规范，各级采购部门经验丰富，服务效率和交易成本优势显著。1991~2013 年加拿大累计启动 PPP 项目 206 个，项目总价值超过 630 亿美元，项目涉及交通、医疗、司法、教育、文化、住房、环境和国防等行业。目前加拿大的 PPP 项目大约占有所有公共领域项目的 15%~20% 左右。