

政府和社会资本合作 (PPP) 全流程指引

金诺律师事务所 编

WHOLE-PROCESS GUIDANCE OF
PUBLIC PRIVATE
PARTNERSHIP



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

政府和社会资本合作 (PPP) 全流程指引

金诺律师事务所 编

编撰人 王玲燕 刘华英 田 鹏
宇文浩 李红楠 任玉洁



法律出版社 LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府和社会资本合作(PPP)全流程指引 / 金诺律师事务所编. —北京:法律出版社,2015.6(2015.12重印)

ISBN 978-7-5118-7979-0

I. ①政… II. ①金… 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104940号

政府和社会资本合作(PPP)全流程指引
金诺律师事务所 编

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 聂颖
责任编辑 聂颖
装帧设计 马帅

©法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市兴达印务有限公司
责任印制 翟国磊

开本 787毫米×1092毫米 1/16
印张 26.25
字数 479千
版本 2015年9月第1版
印次 2015年12月第2次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7979-0

定价:65.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

政府和社会资本合作(PPP)最早由英国政府于1982年提出的,目前在世界各地已得到广泛的应用。从各国和国际组织对PPP的理解来看,PPP有广义和狭义之分:广义的PPP泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系;而狭义的PPP可以理解为一系项目融资模式的总称。但这一次我们所说的PPP不同以往,它有着全新的使命和意义,我们也需要不断刷新我们对它的认识和理解。《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)的公布,正式拉开了PPP的全新大幕。一年多来,从中央到地方,规定、规范、指引、通知频繁出台让我们应接不暇。规范性文件的不断出台,虽让正在进行的PPP项目有了一定的章法可循,但我们也看到中国PPP制度框架与法规体系尚待完善,我们必须在不断摸索中前进。

金诺律师事务所的PPP团队早在相关政策出台之前就已经开始了对相关问题的研究,本书也是团队成员集体努力的成果。团队目前已囊括了基础设施建设、项目融资、房地产、建设工程金融、环境等各领域的资深律师和专家,目的只有一个,就是为PPP项目提供更全面、更精准的服务,让项目从文件上走下来,踏踏实实的落地。

本书设置了两条主线:一条主线是PPP项目流程,即通过对项目全流程各个环节的相关规定加以提示,并对各环节涉及的常见问题加以分析解答,使读

者对 PPP 项目的全流程有更清晰的了解和认识;另一条主线是 PPP 项目合同,即通过对项目合同重点条款的解析及风险提示,使读者对项目合同的内容及相关的风险点有所了解,帮助读者明确在参与 PPP 项目合同谈判时的重点。通过这两条主线,我们希望能帮助读者在庞杂的规定中梳理出一定的脉络,对 PPP 有更清晰的认识和理解。

本书最终能够付梓出版,必须感谢团队成员在此过程中付出的辛苦和努力,这是大家集体智慧的结晶,单枪匹马绝然无法成功;同时要特别感谢法律出版社的大力支持和帮助,让本书虽经波折最终终能与大家见面。

PPP 任重而道远,我们将一路且行且珍惜!

金诺律师事务所

2015 年 7 月 25 日

凡 例

1.《中华人民共和国预算法》(2014年8月31日 根据《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》修正 中华人民共和国主席令第12号),简称《预算法》。

2.《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(2014年9月21日 国发〔2014〕43号),简称《地方政府性债务管理意见》。

3.《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》(2014年9月23日 财金〔2014〕76号),简称《财政部推广 PPP 模式的通知》。

4.《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(2014年9月26日 国发〔2014〕45号),简称《深化预算管理制度改革的决定》。

5.《财政部关于印发〈地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法〉的通知》(2014年10月23日 财预〔2014〕351号)印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》,简称《存量债务纳入预算管理清理甄别办法》。

6.《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》(2014年11月16日 国发〔2014〕60号),简称《创新投融资机制鼓励社会投资指导意见》。

7.《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(2014年11月27日 国发〔2014〕62号),简称《清理规范税收等优惠政策的通知》。

8.《财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》(2014年11月30日 财金〔2014〕112号),简称《财政部 PPP 示范项目的通知》。

9.《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(2014年11月29日 财金〔2014〕113号)印发《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》,简称《财政部 PPP 模式操作指南》。

10.《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(2014年12月2日 发改投资〔2014〕2724号)附件2《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014年版)》,简称《发改委 PPP 项目通用合同指南》。

11.《财政部 民政部 国家工商总局关于印发〈政府购买服务管理办法(暂行)〉的通知》(2014年12月15日 财综〔2014〕96号)印发《政府购买服务管理办法(暂行)》,简称《政府购买服务管理办法》。

12.《财政部关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》(2014年12月30日 财金〔2014〕156号)附件《PPP 项目合同指南(试行)》,简称《财政部 PPP 项目合同指南》。

13.《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(2015年1月3日 国发〔2015〕3号),简称《中期财政规划管理意见》。

14.《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》(2015年4月7日 财金〔2015〕21号),印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》,简称《财政承受能力论证指引》。

15.《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(2015年4月25日 国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行令 第25号),简称《特许经营管理办法》。

16.《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(2015年5月19日 国办发〔2015〕42号),简称《在公共服务领域推广 PPP 模式指导意见》。

目 录

上 篇

第一章 总则	3
--------	---

热点问题

问题 1 什么是 PPP?	3
问题 2 我国政府为何要大力推广 PPP 模式?	4
问题 3 我国当前 PPP 模式法律政策环境如何?	5
问题 4 运用 PPP 模式对于地方政府财政投资的积极意义有哪些?	7
问题 5 结合 PPP 模式的运用,政府事权与支出责任制度应如何完善?	8
问题 6 政府和社会资本对合作伙伴的基本要求有哪些?	9
问题 7 如何通过 PPP 模式的运用促进政府债务结构的调整?	10
问题 8 PPP 项目中有哪些参与方? 各参与方之间有怎样的关系?	11
问题 9 PPP 实施机构的范围及职能是什么?	12
问题 10 新政策对于 PPP 模式中社会资本的主体资格有什么要求?	12
问题 11 PPP 项目操作流程应包括哪些内容?	13
问题 12 应怎样建立 PPP 模式的保障机制?	14

典型案例

国家体育场“鸟巢”项目	15
-------------	----

法规政策

要点 1	法律依据	18
要点 2	社会资本	19
要点 3	适用范围	22
要点 4	实施机构	23
要点 5	合作原则	27

第二章 项目识别 | 28

热点问题

问题 1	哪些项目适合运用 PPP 模式?	28
问题 2	项目筛选的基本注意点有哪些?	29
问题 3	PPP 项目需要哪些文件资料?	30
问题 4	PPP 项目发起的方式包括哪些?	32
问题 5	物有所值(VFM)的内涵及评价方法包括哪些内容?	32
问题 6	在我国现行政策下如何适用物有所值评价机制?	33
问题 7	物有所值评价的关键要素有哪些?	34
问题 8	什么是财政承受能力论证?	36
问题 9	财政支出责任包括哪些内容?	36
问题 10	不同类型的财政支出责任应如何进行测算?	37
问题 11	财政支出责任测算公式中的年度折现率和合理利润率应如何确定?	39
问题 12	财政承受能力评估的内容有哪些?	39
问题 13	PPP 项目财政承受能力论证应符合怎样的工作流程?	40
问题 14	如何在土地一级开发中有效运用 PPP 模式?	41

典型案例

上海华电莘庄工业区燃气热电冷三联供改造项目	43
-----------------------	----

法规政策

要点 1	PPP 项目发起	46
要点 2	PPP 项目筛选	46

要点 3	PPP 项目物有所值评价	55
要点 4	PPP 项目财政承受能力论证	56

第三章	项目准备	58
-----	------	----

热点问题

问题 1	PPP 项目在准备期需要完成哪些主要工作?	58
问题 2	PPP 模式的核心要素有哪些?	58
问题 3	针对风险分担和利益分配,政府和社会资本的主要关注点是什么? 风险分配如何界定?	59
问题 4	PPP 项目的主要运作方式有哪些?	60
问题 5	应如何选择 PPP 项目的运作方式?	61
问题 6	PPP 项目的交易结构包含哪些内容? 结构设计中应考虑哪些问题?	62
问题 7	特许经营项目实施方案与 PPP 项目实施方案有哪些异同?	63
问题 8	PPP 项目的回报机制有哪些? 政府付费机制的依据是什么?	64
问题 9	为什么要建立浮动收益率机制? 建立浮动收益率机制应坚持的原则是什么?	66
问题 10	是否有必要建立价格管控机制?	66
问题 11	PPP 项目的特许经营期应如何设计?	67
问题 12	赋予特许经营权的 PPP 项目中投融资手段有哪些?	68
问题 13	PPP 项目的合同体系应由哪些合同组成?	68
问题 14	PPP 项目是否蕴含财政风险?	71

典型案例

北京地铁 4 号线项目	72
-------------	----

法规政策

要点 1	管理架构组建	75
要点 2	实施方案编制	76
要点 3	实施方案审核	154

第四章 项目采购 | 155

热点问题

- 问题 1 PPP 模式与传统政府采购有什么区别? | 155
- 问题 2 PPP 项目采购有何特点? | 156
- 问题 3 为什么说我国 PPP 项目适用政府采购法? | 156
- 问题 4 PPP 项目有几种采购方式? | 157
- 问题 5 什么是竞争性磋商? 与传统采购方式相比有何优势? | 160
- 问题 6 竞争性磋商有怎样的操作流程? | 161
- 问题 7 PPP 项目有哪些采购流程? | 164

典型案例

- 池州污水处理项目 | 168

法规政策

- 要点 1 资格预审 | 172
- 要点 2 采购文件编制 | 175
- 要点 3 采购程序 | 178
- 要点 4 响应文件评审 | 189
- 要点 5 谈判与合同签署 | 196
- 要点 6 政府监督检查 | 202

第五章 项目执行 | 203

热点问题

- 问题 1 PPP 模式的项目合同有哪些内容? 其性质如何? | 203
- 问题 2 PPP 项目中的项目公司应如何组建? | 205
- 问题 3 PPP 模式下的公共项目融资模式是否发生转变? | 205
- 问题 4 商业银行介入 PPP 需要关注哪些问题? 应如何应对? | 206
- 问题 5 PPP 项目的合同订立应注意哪些事项? | 207
- 问题 6 PPP 项目的合同履行层面需要注意什么? | 207
- 问题 7 PPP 项目的项目用地问题应如何解决? | 208
- 问题 8 常见的 PPP 项目履约担保方式有哪些? | 208

问题 9 常见的政府补贴模式包括哪几种形式?	210
问题 10 PPP 法律文本体系中涉及公共利益的关键条款有几项?	211
问题 11 PPP 项目的违约处理机制有哪些?	212
问题 12 PPP 与混合所有制改革有何关联?	213

典型案例

王小郢污水处理厂 TOT 项目	214
-----------------	-----

法规政策

要点 1 项目公司设立	216
要点 2 融资模式运用及管理	259
要点 3 政府支付	283
要点 4 绩效监测	286
要点 5 合同履行	288
要点 6 中期评估	292
要点 7 政府、社会监督	297

第六章 项目移交	298
----------	-----

热点问题

问题 1 项目移交的范围包括哪些?	298
问题 2 项目移交的标准是什么?	298
问题 3 应由谁承担项目移交的费用?	299
问题 4 项目移交应遵照怎样的程序?	299
问题 5 绩效监管有哪些常见内容?	299

法规政策

要点 1 移交准备	301
要点 2 性能测试	302
要点 3 资产交割	303
要点 4 绩效评价	304
要点 5 文件效力及解释	306

下 篇

第一章 总则	313
法规政策	
要点1 合同全局性事项说明和约定	313
要点2 合同生效条件	315
要点3 合同构成	315
第二章 合同主体	318
法规政策	
要点1 政府主体	318
要点2 社会资本主体	321
第三章 合作关系	326
法规政策	
要点1 合作内容	326
要点2 合作期限及排他性约定事项	338
要点3 履约担保	339
第四章 投资计划及融资方案	340
法规政策	
要点1 项目投资安排	340
要点2 项目责任划分	342
要点3 项目融资方案	343
第五章 项目前期工作	348
法规政策	
要点1 前期工作内容	348
要点2 前期工作分担	353

要点3	前期工作经费	354
要点4	前期工作监管	356
第六章	工程建设	357
法规政策		
要点1	工程前期建设条件、要求和审批	357
要点2	工程中期变更、实际投资认定方法、土地获取	361
要点3	工程后期项目验收、保险、保修和监管	362
第七章	政府移交资产	366
法规政策		
要点1	项目移交资产的准备工作和移交范围、标准	366
要点2	项目移交违约处理	367
第八章	运营和服务	368
法规政策		
要点1	项目运营条件	368
要点2	运营服务标准和要求	370
要点3	项目运营维护与修理	371
要点4	项目运营更新改造、追加投资、服务计量、保险、政府监管	372
第九章	社会资本主体移交项目	377
法规政策		
要点1	社会资本向政府移交项目的过渡期	377
要点2	社会资本向政府移交项目的移交范围、程序、质量保证	378
第十章	收入和回报	381
法规政策		
要点1	项目运营收入、价格及调整	381
要点2	项目财务监管及违约责任	387

第十一章 不可抗力 and 法律变更 | 389

法规政策

要点 1 不可抗力 | 389

要点 2 法律变更 | 392

第十二章 合同解除 | 394

法规政策

要点 1 合同解除事由、解除程序 | 394

要点 2 合同解除后的财务安排、项目移交 | 395

第十三章 违约处理 | 397

法规政策

要点 1 违约责任认定 | 397

要点 2 违约责任承担、行为处理 | 397

第十四章 争议解决 | 399

法规政策

要点 1 争议解决方式 | 399

要点 2 争议期间的合同履行 | 400

第十五章 其他约定 | 402

法规政策

要点 1 合同变更的触发条件、变更程序、处理方法 | 402

要点 2 廉政责任和其他事项 | 405

上 篇

财政部于2014年11月29日印发了《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号），重点规定了政府和社会资本合作项目的五大阶段，即项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交的相关内容，为政府和社会资本合作项目从发起到移交的全过程提供了框架型指引。

本篇结合《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》的规定，对政府和社会资本合作模式中常见问题、热点问题进行解答，并通过介绍典型案例，梳理相关法律法规及政策，为关注政府和社会资本合作模式的政府机构、社会资本及金融机构提供该模式操作的指南性内容。

