

姚秀华◎著

PPP模式 管理实务

Public-Private Partnership Management Practice

政府和社会资本合作基础理论及其
项目生命周期实践指南



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

姚秀华◎著

PPP模式 管理实务

Public-Private Partnership Management Practice

政府和社会资本合作基础理论及其
项目生命周期实践指南



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 模式管理实务——政府和社会资本合作基础理论及其项目生命周期实践指南/姚秀华
著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-5096-5067-7

I. ①P… II. ①姚… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究 IV. ①F830. 59
②F014. 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 073314 号

组稿编辑: 胡 茜
责任编辑: 胡 茜 侯春霞
责任印制: 黄章平
责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 玉田县昊达印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm×1000mm/16
印 张: 20.75
字 数: 384 千字
版 次: 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-5067-7
定 价: 68.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

Preface

政府和社会资本合作 (Public-Private Partnership, PPP) 不仅是一种政府融资方式,更是一次在基础设施和公共服务领域转变政府职能,提升国家治理能力,深化财税体制改革,构建现代财政制度,规范地方政府举债融资机制,深化投融资体制改革和放宽市场准入,引进竞争机制,增强公共产品或服务供给力以及利用社会资本的投融资、专业技术和管理优势,增加、改善和优化公共产品或服务供给的政府体制机制变革,是政府的一种公共管理模式。

PPP 模式在世界范围内得到了广泛的推广与应用,也取得了巨大的成功。在该模式下,项目建设节约了成本,缩短了建设工期,提高了项目建设质量水平和运营效率,也降低了项目全生命周期的成本,减轻了当期财政支出压力。

英国是世界上较早开展政府和社会资本合作的国家。据 2016 年国务院研究室对英国关于 PPP 模式的考察报告:政府采用传统模式实施项目的时间和成本严重超支。20 世纪 90 年代以来,英国政府大力推进私人融资计划 (PFI),这是英国最典型的 PPP 模式。据统计,截至 2013 年末,英国签署的 PFI 项目共有 725 个,总资本达 542 亿英镑,与政府传统实施方式相比,PFI 项目按时和按预算完成率从 30% 左右提高到 80% 以上,质量水平也明显提高。

这可能给我们提出了一个问题:政府直接财政投资一般既不发生融资资金成本,又不产生投资利润;而社会资本投资不仅要发生融资资金成本,还需要投资利润回报。那么,同类同规模的项目建设和运营,传统模式政府直接财政投资怎么可能比 PPP 模式社会资本投资的成本还高呢?

可是,国外的 PPP 模式实践已经证明,这种模式比传统模式工期、成本更具节约特征。那就只能说明传统模式的政府管理效率较

低,工程建设和项目运维实践中浪费太大,技术水平不够先进,方法陈旧不科学,工程建设和项目运维实施单位的主动性不够,政府的传统管理模式不利于工程建设和项目运维单位的管理优势、技术水平的发挥和创新等。

2016年12月银监会调研报告“PPP项目绩效难评估”中的数据显示,截至2016年11月30日,财政部PPP项目库入库项目10685个,投资额12.7万亿元,加上国家发改委两批示范项目,总额接近17万亿元。2017年,各个地方政府的PPP模式项目入库率在不断增加。随着PPP模式推广的不断深入,如何打破政府传统模式的弊端,实现PPP项目物有所值的目标,发挥PPP模式在政府稳增长、促改革、调结构、补短板、惠民生、防风险等国民经济和社会发展工作中的重大作用,PPP项目全生命周期政府监管方法也成为PPP制度建设中的一项重要课题。

每一个PPP项目都是独特的,都需要量身定做,没有任何一个PPP项目的运作方案、操作模式是相同的。PPP项目工程建设的程序规律性又决定了PPP项目建设计价的多次性。PPP项目的单件性和计价的多次性以及项目投资规模大、生命周期长,决定了PPP项目政府监管的复杂性。

任何目标的实现,都要来源于目标过程的规律遵循和科学有效的管理方法。PPP项目目标的实现也是同样的道理。

基础设施或公共服务领域PPP项目,无论是经营性项目的使用者付费方式,还是准经营性项目的政府财政预算可行性缺口补助支付方式,或者是非经营性的纯公益性项目的全部政府财政预算回购支付方式,项目运营维护当年的年度资金发生额度都是:

项目建设全部实际成本的年度回报 $\times (1 + \text{建设投资合理投标利润率}) \times (1 + \text{建设投资回报投标年度折现率})^n + \text{项目运营维护当年的运营维护实际成本} \times (1 + \text{运营维护合理投标利润率})$

其中, $n=1, 2, \dots, n$,相应表示第1年至第n年的年度资金发生额度。

所不同的只是政府资金来源:经营性项目的资金来源主要依靠使用者付费;准经营性项目的资金来源基于政府应该承担的上述年度发生资金额度总量,对于使用者付费不足以满足社会资本投资成本回收和合理投资利润回报的部分,由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款、融资担保和其他优惠政策的形式,给予社会资本经济补助;非经营性的纯公益性项目的资金来源是指市政道路、河道治理等不直接向最终使用者单独提供产品或服务的基础设施或公共服务项目,政府依据合格项目的可用性或可用量,主要以财政预算直接支付回购公共产品或服务。

在确保项目质量和使用需求的前提条件下,包括PPP项目在内的任何项目的建设、运营维护成本的确定和控制贯穿项目监管或管理的始终。本书主要包括

PPP 的基本内涵、特征, PPP 项目建设工程固定资产投资构成及投资概算, 运营维护年度成本估算、各项财务指标的测算, 风险控制和分配, PPP 项目采购控制价格和经济、财务招投标指标的设立, 采购评审办法, 合同形式及合同风险和合同价格约定, 建设工程固定资产投资竣工决算, 项目运营维护年度实际成本绩效评价, 项目运营维护生命周期年度投资回收及其合理利润的评价, 项目移交和项目生命周期结束后的综合绩效评价, 项目 PPP 模式是否实现物有所值的实际验证等专题模块。围绕 PPP 项目建设、运营维护的成本政府监管, 以项目建设和运营维护成本构成的价值因素为对象, 根据静态控制、动态管理和成本功能的价值工程等原则, 运用分项详细评估、评价方法, 深度研究了 PPP 项目建设、运营维护各个程序阶段的政府成本监管和成本控制的科学有效方法。本书可为 PPP 项目政府监管成本的制度建设提供参考; 为既作为公共事务的管理者, 又作为公共产品或服务购买者的 PPP 具体项目合同政府主体, 在 PPP 项目建设、运营目标实现的项目生命周期监管工作中起参谋顾问作用; 为 PPP 项目专业技术咨询团队提供咨询工作思路; 为参与 PPP 项目建设、运营维护合作的社会资本提供项目建设、运营维护投资融资及项目管理方法创新和投资利润预期的指导和引导; 可作为大中专院校开设基础设施和公共服务领域 PPP 项目管理课程的专项教材, 可作为社会培训机构关于 PPP 项目投资融资、工程建设、项目运营维护的政府成本确定和控制的专项培训教材。

本书不仅深度研究了基于项目质量和需求为前提的 PPP 项目建设、运营维护成本的确定和风险控制, 还研究了政府在项目运营维护期间对社会资本投资回收补偿支付的风险控制方法, 体现了 PPP 项目政府和社会资本合同主体以及其他利益相关方的责任和权益的公平、公正。

随着 PPP 模式在我国的深入推进, 本书作者还会与时俱进深化各项内容。不妥之处, 欢迎广大读者批评指正。

中央民族大学 姚秀华

2017 年 2 月

目 录

Contents

第一章 政府和社会资本合作 (PPP) 概述	1
一、PPP 的概念	1
二、PPP 的定义	2
三、PPP 的特征、内涵和优势	3
四、政府和社会资本合作 (PPP) 投资回报方式	6
五、PPP 合同体系及其法律主体、法律性质	7
六、PPP 的适用领域	10
七、PPP 运作方式	14
八、PPP 的背景	20
九、PPP 的重大意义	23
第二章 政府和社会资本合作 (PPP) 应用	27
一、PPP 模式在世界的应用	27
二、PPP 模式在我国的应用	28
三、PPP 的典型案列	30
四、PPP 案例小结	60
第三章 政府和社会资本合作 (PPP) 项目	
前期工作论证	64
一、实施机构及其前期工作代理	65
二、项目工艺技术方案	66
三、项目建议	72

四、项目环境评价	73
五、项目选址、规划用地	75
六、项目可行性研究（含社会稳定和节能交通评价）	79
七、建设工程技术（扩大）初步设计	82
八、建设投资总费用和 PPP 项目招标（采购）控制价	85
九、投资回报和市场测试	86
十、PPP 项目物有所值评价	87
十一、PPP 项目财政承受能力论证	88
十二、PPP 项目招商实施方案	89
 第四章 政府和社会资本合作（PPP）项目固定资产投资结构	92
一、项目固定资产投资构成	92
二、项目分部分项实体工程项目划分	97
三、项目措施技术非实体工程项目划分	105
四、项目水、电、气、热节能监管和地热、太阳能制热、 光伏发电能源开发等绿色建筑项目划分	105
五、项目土地规划条件配套开发及其他项目划分	106
六、项目材料设备和项目工艺技术做法定额消耗	107
七、项目单位分项工程合格产品的成本消耗	109
八、正确认识 PPP 项目固定资产投资结构的意义	110
 第五章 PPP 项目固定资产投资概算论证	112
一、固定资产投资论证的必要性	112
二、固定资产投资论证的对象	116
三、固定资产投资论证的阶段和深度	116
四、固定资产投资论证的主体	121
五、固定资产投资论证的重要意义	121
六、分项详细论证 PPP 项目固定资产投资概算	122
七、分项详细论证 PPP 项目固定资产投资概算有关注意事项	146
 第六章 政府和社会资本合作（PPP）项目财务指标测算	149
一、政府付费责任评价	149

二、项目运营维护成本评价	150
三、项目运营维护成本评价注意事项、重大意义和案例分析	160
四、存量项目资产权益转让价值评价	177
五、基础设施、公共服务项目产品或服务价格	179
六、项目折现率	180
七、资金等值计算	182
八、项目建设成本分期回收等值计算	183
九、项目建设成本分期回收的注意事项	185
十、项目建设周期	185
十一、项目投资利润率	186
十二、项目净现值	188
十三、项目全生命周期	188
 第七章 政府和社会资本合作 (PPP) 项目风险控制和风险分配	192
一、风险定义	192
二、PPP 项目风险特征	193
三、建设前期政府风险控制	196
四、财务指标量化测算, 政府风险有效控制	203
五、合理招标 (采购) 项目合同约定及其控制价, 有效控制 PPP 项目合同价	203
六、项目建设运营期间, 政府风险有效控制	204
七、项目运营期末, 政府接管风险控制	204
八、做好财务预算, 规避政府支付风险	204
九、政府对资本金及建设投资资金来源监管风险控制	206
十、政府对项目投资资金成本监管风险控制	207
十一、咨询团队专业构成政府风险控制	210
十二、政府管理人员专业化风险控制	211
十三、政府转移风险控制	211
十四、政府其他风险控制	214
十五、PPP 项目融资社会资本风险控制	215
十六、PPP 项目建设期间社会资本风险控制	216
十七、PPP 项目运营维护期间社会资本风险控制	221

十八、PPP 项目风险分配	225
十九、PPP 项目风险控制和风险分配的重要意义	228

第八章 政府和社会资本合作 (PPP) 项目招标

采购文件 (含控制价) 论证	230
一、PPP 项目采购公告	230
二、PPP 项目投标人须知	238
三、评标委员会组建	244
四、PPP 项目分项详细评估法评标	245
五、招标采购评标结果确认	257
六、PPP 项目招标控制价和招标采购文件的构成	259
七、PPP 项目投标文件构成和投标报价	274
八、合同条款	278

第九章 政府和社会资本合作 (PPP) 项目合同和实施监管

一、PPP 项目合同的构成	279
二、PPP 项目特许经营协议书或政府回购服务协议书	280
三、PPP 项目合同专用条款	285
四、PPP 项目合同通用条款	292
五、PPP 项目工程建设实施政府监管	292
六、PPP 项目固定资产投资竣工决算论证	292
七、PPP 项目运营维护实施政府监管	293
八、PPP 项目运营维护年度绩效评估	294
九、政府责任支付、社会资本投资回报与产品或服务价格	296
十、政府补偿支付与收益	297

第十章 政府和社会资本合作 (PPP) 项目移交和绩效评价

一、移交方式和移交范围	301
二、移交条件和标准	302
三、移交程序和性能测试	302
四、移交费用和质量保证	303

五、PPP 项目生命周期末政府监管绩效评价	303
六、项目建设工程固定资产 PPP 模式竣工决算对比传统模式 投资概算绩效评价	307
七、项目 PPP 模式实际结算运维成本总量对比传统模式政府 核算运维成本总量绩效评价	308
八、经验总结和努力方向	310
 附录 相关法规	 311
一、法律法规	311
二、国务院规范性文件	311
三、部门规范性文件	312
 参考文献	 317
 后记	 318

第一章

政府和社会资本合作（PPP）概述

一、PPP 的概念

“政府和社会资本合作”是在借鉴国际基础设施和公共服务领域投资建设模式，即 PPP（Public Private Partnership）模式的基础上，结合我国国情进行本土化创新而提出的一个新概念。

西方国家的“公共部门和私人部门合作”，是公共部门（政府）与私人部门（企业或其他组织）合作推动基础设施和公共事业项目建设的项目运作模式，是 20 世纪 90 年代初在英国公共服务领域开始应用的一种政府与社会资本之间的合作方式，是西方国家政府创新治理提出的一个概念。

我国实行以公有制为主体的国家基本经济制度所具有的本质特征，现行投融资体制并没有将国家经济部门划分为“公共部门”和“私人部门”，而是划分为“政府”和“企业”两个部分，并将投资项目划分为“政府投资项目”和“企业投资项目”。“政府投资项目”执行“审批制”管理模式，“企业投资项目”实行“核准制”和“备案制”管理模式。西方市场经济国家将其经济活动划分为公共部门和私人部门的活动，两者划分界限清晰，各自开展项目投融资及建设遵循不同的原则、模式及评价机制。

因此，我国的政府和社会资本合作（PPP）是借鉴西方国家“公共部门”和“私人部门”合作模式的优势特征共性，并结合我国的具体情况而提出的适合我国国情的一个创新型投资建设模式。社会资本也不同于西方社会的“私人部门”，正如财政部在《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113 号）文件中明确的那样，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。

也就是说,我国政府和社会资本合作(PPP)的社会资本包括建立现代企业制度的国有企业、民营企业、私人企业、外资企业、合资企业、混合所有制企业或组织等。

二、PPP 的定义

PPP 是 Public-Private Partnership 的简称,是公共部门和私人部门在基础设施和公共产品或服务领域合作投资建设运营的一种项目运行模式。截至目前,在世界范围内还没有形成一个统一的、明确的定义。PPP 有广义和狭义之分。

广义的 PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念,其外延几乎涵盖了所有政府和社会资本之间的合作关系,正如欧盟委员会所作的定义:“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。”

狭义的 PPP 是指政府和社会资本作为平等主体参与的项目融资模式的总称,但不仅是一种融资,包含建设—运营—移交(Build-Operate-Transfer, BOT)、移交—运营—移交(Transfer-Operate-Transfer, TOT)等多种模式,是从公共基础设施建设中发展起来的一种优化的项目融资模式,这是一种以各个参与方的“共赢”为合作理念的现代融资模式。狭义的 PPP 更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的物有所值原则,是基于项目可持续性、风险分布、伙伴关系利益最大化等方面的考虑而对资本投入和运营方式的选择,并不等同于来源于私营机构的融资。换言之,是否存在私营机构的融资并不是判断 PPP 的标准。对于不同的 PPP 项目,风险分布和责任分配大相径庭,PPP 也因此发展中形成了不同的融资类型,以适应不同基础设施和公共服务或产品项目的需求。这也就能够理解世界上许多发达国家比发展中国家更加积极推广 PPP 模式的原因了。PPP 与 BOT、TOT 是一种包含关系,不是并列关系。正如加拿大公私合作制国家委员会所作的定义:“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。”

(1) 联合国发展计划署的定义。PPP 是指政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式,合作方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府不是把项目的责任全部转移给私营部门,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

(2) 亚洲开发银行的定义。PPP 是指公共部门和私营部门在基础设施和其他服务方面的一系列合作关系,其特征有:政府授权、规制和监管,私营部门出

资、运营提供服务、公私长期合作、共担风险、提高效率和服务水平。

(3) 世界银行学院的定义。PPP 是一种私营部门和政府部门之间的长期合作关系，用以提供公共设施或服务，其中私营部门承担较大风险和管理职责。

(4) 欧盟委员会的定义。PPP 是公共部门和私营部门之间的一种合作关系，双方根据各自的优势共同承担风险和责任，以提供传统上由公共部门负责的公共项目和服务，可分为传统承包项目、开发经营项目和合作开发项目。

(5) 香港效率委员会的定义。PPP 是一种由双方共同提供公共服务或实施项目的安排。双方通过不同程度的参与和承担，各自发挥专长，包括特许经营、私营部门投资、合伙投资、合伙经营、组成公司等几种形式。

(6) 加拿大 PPP 国家委员会的定义。PPP 是公共部门和私营部门基于各自的经验建立的一种合作经营关系，通过适当的资源分配、风险分担和利益分享，以满足公共需求。

(7) 英国的定义。PPP 是指两个或更多主体之间的协议，确保他们目标一致，合作完成公共服务项目，他们之间在一定程度上共享权利和责任，联合投资，共担风险和利益。

三、PPP 的特征、内涵和优势

（一）PPP 的特征

(1) 物有所值 (Value for Money, VFM)。财政部在《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113 号）文件中明确指出，只有通过物有所值评价的项目，才能进行项目准备，也就是说，没有通过物有所值评价的项目，就不能采用 PPP 模式实施。所谓物有所值评价，包括定性和定量两方面评价。定性评价重点关注项目采用 PPP 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。定量评价重点关注项目采用 PPP 模式与采用政府传统采购模式相比能否降低项目全生命周期的成本。

(2) 伙伴关系。通过合作合同的契约方式，政府部门实现最多最好的公共产品或服务的供给。社会资本利用其管理能力和经验实现自身资本利益的追求。同时合作方相互为对方考虑问题，立足于利益共享和风险共担。

(3) 利益共享。政府与社会资本并不是简单地分享利润。政府追求减少负债、实现风险部分转移，社会资本追逐利润、承担社会责任。因为 PPP 项目都是带有公益性的项目，不以利润最大化为目的。所以，利益共享除了指有效共享 PPP 的社会成果，政府还需要控制社会资本可能的高额利润，即不允许社会资本

在项目执行过程中,形成超额利润。社会资本取得相对平和、长期稳定的投资回报。

(4) 风险共担。财政部在《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)和《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金[2014]113号)文件中明确提出,注重体制机制创新,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则,本着风险分配优化、风险收益对等和风险可控原则,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。即政府尽可能大地承担自己有优势方面的伴生风险,如政府在税收优惠、贷款担保、有限开发权、特许经营等政策上承诺优惠,统一协调资源配置,但同时要尊重市场上社会资本主体的自由选择权,使价格机制和竞争激励机制发挥功效。社会资本会按其相对优势承担较多的甚至全部的具体管理职责,如社会资本在项目建设、运维管理等技术方面以及投资控制方面发挥更大的优势。这样,在符合技术质量要求和产品功效的前提下,整个项目的成本就能最小,效益更高。

(5) 关注公共产品或服务。传统模式下,政府把建设性资金一次性投入,而在 PPP 模式下,在项目建设完成并运营提供产品或服务后,社会资本才能逐步回收投资成本并产生投资利润。

(6) 鼓励创新。PPP 注重产品或服务的产出标准而不是实现方式,所以如果社会资本能够发挥技术特长和管理特长,获得常规管理之外的管理利润,则有利于鼓励社会资本的服务意识加强和项目技术创新。

(二) PPP 的内涵

1. PPP 是一种新型的项目融资模式

项目 PPP 融资是以项目为主体的融资活动,是项目融资的一种实现形式,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

政府与社会资本以特许协议为基础进行全程合作,双方共同对项目建设、运营的整个 PPP 生命周期负责。PPP 方式的操作规则使社会资本(不一定是项目合同社会资本)参与到基础设施和公共服务或产品项目的确认、设计和可行性研

究等前期工作中来,这不仅降低了社会资本的投资风险,而且能将社会资本在投资建设中更有效率的管理方法与技术引入项目中来,还能有效实现对项目建设和运营的控制,从而有利于降低项目建设投资的风险,较好地保障国家和社会资本、社会公众等各方的利益。这对缩短项目建设周期,降低项目运作成本甚至资产负债率都有重大意义。

3. PPP 融资模式可以在一定程度上保证社会资本“有利可图”

社会资本的投资目标是寻求既能够还贷又有投资回报的项目,无利可图的项目是吸引不到社会资本的投入的。采取 PPP 模式,政府可以给予社会资本相应的政策扶持作为补偿,从而很好地解决了这个问题。例如,税收优惠、贷款担保、给予社会资本沿线土地优先开发权等。通过这些政策可提高社会资本投资基础设施和公共产品或服务项目的积极性。

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,提高公共服务质量

在 PPP 模式下,政府和社会资本共同参与基础设施和公共产品或服务项目的建设和运营。由于社会资本也负责项目融资,有可能增加项目的资本金数量,进而降低较高的资产负债率,而且不但能节省政府的投资,还可以将项目的一部分风险转移给社会资本,从而减轻政府的风险。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。

(三) PPP 的优势

PPP 模式将市场机制引进了基础设施和公共产品或服务的投融资,有很多独特的优势。

(1) 有利于提高投融资和建设管理的效益,消减费用的超支,降低项目建设运营的成本。PPP 模式能够将政府的战略规划组织协调优势、企业项目管理运营、技术创新优势和金融机构的融资优势有效结合起来,形成多方合力。PPP 方式的操作规则使社会资本(不一定是项目合同社会资本)参与到基础设施和公共服务或产品项目的确认、设计和可行性研究等前期工作中来,将社会资本在投资建设中更有效率的管理方法与技术引入项目中来,保证了项目技术和经济上的可行性,有利于缩短前期工作周期,降低项目前期论证费用。这不仅降低了社会资本的投资风险,而且有效地实现了对项目建设和运营的控制,从而有利于降低项目建设投资的风险,有利于规避传统方式下实施项目的“三超”现象,即超预算、超规模、超工期。PPP 项目只有已经完成并得到政府批准使用后,社会资本才能开始获得收益,社会资本的目标主要是追逐利润和投资成本的早日回收,因

此社会资本会充分发挥项目管理优势,有利于提高项目管理效率,也有利于降低工程造价,较好地保障国家和社会资本、社会公众等各方的利益。

(2) 有利于控制地方政府风险,弥补政府财政资金的不足,减轻财政负担。社会资本投资方的投资和融资,缓解了政府在建设期投入的资金压力,政府从过去的基础设施公共服务的提供者变成监管者,也可以减轻财政预算的压力。

(3) 有利于促进融资平台的改革创新、投资主体的多元化,提升基础设施和公共产品(或服务)的服务水平。我国传统模式的基础设施或公共服务项目或由政府主导,或由政府融资平台公司建设运营,引入社会投资主体,对项目市场化运作要求大大提高,将会加速推动融资平台公司自身的改革创新。社会资本提供资产与服务,促进了投融资体制改革。同时,社会资本参与项目,设计、施工、设施管理提高办事效率,传播最佳管理理念和经验,提升公共管理能力,也提升公共服务的质量。

(4) 政府部门和社会资本各自发挥优势,弥补对方的不足,实现财政资金的最佳价值。

(5) 项目参与各方整合组成战略联盟,对协调各方不同的利益目标起关键作用。

(6) 风险分配合理。与 BOT 等模式不同,项目初期就可以实现风险分配。由于政府分担一部分风险,减少了承建商和投资商风险,降低了融资难度,提高了项目融资成功的可能性。

(7) 应用范围广泛。适用于城市供热、供水、供电、污水处理等各类市政公用事业,道路、铁路、机场等交通设施,医院、学校、养老设施、文化体育、保障用房等基础设施和公共产品或服务领域。

四、政府和社会资本合作(PPP) 投资回报方式

PPP 项目是由政府设立并支持、社会资本主要投资并具体运营管理的公用性项目。项目的功能是满足公用性需求,最终由需求使用方付费或纳税人的财政资金实现投资回报。不同性质的项目、不同的实施结构形式,有不同的付费模式。财政部在《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)和《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金[2014] 113 号)中强调,政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系,通过使用方付费及必要的政府付费,社会资本可获得合理投资回报;项目投资回报机制是项目交易结构的有效组成部分,项目投资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。