

PPP

理论精要与范例

傅庆阳 张阿芬 李兵 © 编著

从风口到路口，
如何快速精准地认识 PPP？
如何抓住行业本质与发展逻辑，
真正做好 PPP？

PPP 模式在全国如火如荼地推广应用，取得了举世瞩目的成就，被认为是我国加快政府职能转变、促进城市管理改革创新、推进城镇化健康发展的重要举措，是公共管理领域的供给侧改革，是国家的一项战略机制，相关 PPP 立法工作也一直在进行中。



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



天和管理丛书之四

PPP 理论精要与范例

傅庆阳 张阿芬 李兵 编著



机械工业出版社
China Machine Press

本书从 PPP 概论、PPP 工作流程、PPP 实施方案策划设计、PPP 政策文件精要以及 PPP 实施范例五个方面,深入浅出、简明扼要、系统地阐述了 PPP 基本理论、基础知识、主要政策及实务,对于 PPP 实务各方及其从业者具有重要的参考价值。本书适合从事 PPP 工作的政企各界有关领导和管理者以及有兴趣了解 PPP 的相关人士阅读,也可作为高校 PPP 基础理论教材。

图书在版编目(CIP)数据

PPP 理论精要与范例 / 傅庆阳, 张阿芬, 李兵编著.

—北京: 机械工业出版社, 2017. 5

(天和管理丛书)

ISBN 978-7-111-56613-7

I. ①P… II. ①傅… ②张… ③李… 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 (2017) 第 077189 号

机械工业出版社 (北京市西城区百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑 张星明

责任编辑 白莉 孙东健

装帧设计 郝子逸

北京顶佳世纪印刷有限公司印刷

2017 年 5 月第 1 版·第 1 次印刷

185mm × 260mm · 17.5 印张 · 300 千字

标准书号: ISBN 978-7-111-56613-7

定价: 45.00 元

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换

电话服务

网络服务

社服务中心: (010) 88361066

教材网: <http://www.cmpedu.com>

销售一部: (010) 68326294

机工官网: <http://www.cmpbook.com>

销售二部: (010) 88379649

机工官博: <http://weibo.com/cmp1952>

读者购书热线: (010) 88379203

封面无防伪标均为盗版

《PPP 理论精要与范例》编委会

顾 问

- 王守清：清华大学建设管理系教授/博导
清华大学 PPP 研究中心首席专家
清华大学国际工程项目管理研究院副院长
- 李开孟：中国国际工程咨询公司研究中心主任
中国技术经济学会副理事长
中央企业智库联盟研究员
- 张星明：《项目管理技术》杂志主编/编审
北京邮电大学经济管理学院特聘教授
中国（双法）项目管理研究委员会（PMRC）副秘书长

主 任

- 傅庆阳：天和项目管理投资咨询有限公司董事长/高级工程师
天和投资与项目管理（PPP&PM）研究院院长

执行主任

- 张阿芬：集美大学经济研究所教授/泉州经贸学院副院长
天和投资与项目管理（PPP&PM）研究院副院长

副主任

- 李 兵：厦门大学管理学院副教授/博士
天和投资与项目管理（PPP&PM）研究院副院长

委 员

- 黄俊莉：天和项目管理投资咨询有限公司副总经理
天和投资与项目管理（PPP&PM）研究院副院长
- 蔡锦香：天和项目管理投资咨询有限公司副总经理
- 张晓彬：天和项目管理投资咨询有限公司 PPP 事业部高级项目经理
天和投资与项目管理（PPP&PM）研究院常务副秘书长

序 一

政府与社会资本合作（Public - Private Partnership，简称 PPP）模式是政府与私营组织之间（在我国是指政府与企业之间），为了更有效地提供公共产品和服务，形成的一种伙伴式的长期合作关系。这种模式可以追溯到数百年以前，但现代社会最早是在 1984 年以 BOT 等形式开始的，英国政府后来改称 PFI。PPP 这个词由国际多边机构于 1997 年开始使用，目前在世界各国得到广泛的应用。我国在 20 世纪 80 年代中后期也已开始应用，经历了几个发展阶段。2014 年 10 月，李克强总理主持召开国务院第 66 次会议，明确提出“积极推广 PPP 模式”之后，国务院、发展改革委、财政部等密集出台相关政策与文件，各地政府部门、社会资本和金融、咨询（含律师事务所）等相关机构积极实践探索，高校和科研院所等一直不断研究、总结、创新和推广，PPP 模式在全国如火如荼地推广应用，取得了举世瞩目的成就，被认为是我国加快政府职能转变、促进城市管理改革创新、推进城镇化健康发展的重要举措，是公共管理领域的供给侧改革，是国家的一项战略机制。相关 PPP 立法工作也一直在进行中。

但是，PPP 模式在发展过程中，出现的偏差或问题也不可小觑。在大量的实务中，无论是政府或者政府出资人代表的管理官员，还是各类社会投资人的相关管理人员，对 PPP 理论的理解普遍存在不够全面、透彻，缺乏系统性等问题，对实务操作也存在不够规范等现象。为此，急需全面、

准确、快速地科普 PPP 基础知识和基本实务，并不断深入研究，完善实务操作。

厦门天和投资与项目管理研究院团队以其深厚广博的理论研究和扎实丰富的实务经验，结合真实案例，以深入浅出、通俗易懂的方式，精要、准确、快速地普及 PPP，契合时需，并已经立项拟陆续推出 PPP 系列丛书，值得点赞推荐。

本人作为国家发展和改革委员会、中国保险监督管理委员会和清华大学三方联合发起的清华大学 PPP 研究中心首席专家，一直非常乐见社会各界热心于 PPP 事业的有识之士，以各种方式积极投入到中国 PPP 大潮中，共同促进 PPP 事业的健康有序可持续发展。

王守清博士

清华大学建设管理系教授/博导

清华大学 PPP 研究中心首席专家

清华大学国际工程项目管理研究院副院长

2016 年 10 月于清华大学

序 二

当前，我国正在大规模推进 PPP 模式。这需要从事项目管理的有关人员，包括政府官员、社会资本投资人、金融财务机构人员、专业咨询及法务人员等，对 PPP 有正确认识和深入了解。厦门天和项目管理投资咨询有限公司傅庆阳等编著的《PPP 理论精要与范例》一书，可谓是我国 PPP 领域的及时雨，值得推广。

我之所以说这是一本值得推广的普及读本，是因为 PPP 进入我国虽已有三十多年，但除了探索、试点、推广、调整外，真正进入规范运行也没有几年时间，而我们面对的现实情况是：我国幅员辽阔，地域差别大，发展不平衡，人们对 PPP 的理解和认识不一；对国家推行 PPP 的规则了解不全面，包括对 PPP 的基本理论缺乏全面了解，对 PPP 的实务运作也了解不多。因此，迫切需要进行规范，同时也迫切需要符合国内需求的普及读本。在我国广泛推广 PPP 项目的时候，及时出版 PPP 普及读物有着重要的社会意义和实用价值，非常必要。

本书着眼现实，扎根实务，以简明、准确、精要为指导，分 PPP 基础知识及发展概况、PPP 工作流程、PPP 实施方案策划设计、PPP 政策文件、PPP 项目范例五个方面，进行深入浅出、全面系统的阐述，从而可使有关人员正确掌握 PPP 基本精要。本书很适合作为 PPP 从业人员的参考读物以及有关高校师生的教材。

天和研究团队专注现代项目管理研究与咨询实务二十多年，一直以严

谨、求精、进取、奉献为己任，校企合作出版过《投资项目评估》《项目管理学》等图书，很好地促进了项目管理相关知识的普及应用，为现代项目管理的发展贡献力量。现在该研究团队又契合时需，推出《PPP 理论精要与范例》一书，本书的出版对于促进 PPP 理论与实务的普及应用以及我国 PPP 的实践与深入研究，必将起到积极的作用。

欢迎涌现出更多类似天和研究团队这样的机构和人员，在商道泛起的环境中，能够持续执着地坚守于专业研究，为我国 PPP 事业和项目管理的发展做出更多贡献。这不仅值得我们点赞，更应该给予支持，是为序。

钱福培

西北工业大学教授

国际项目管理协会（IPMA）荣誉会员（IPMA Honorary Follower）

中国优选法统筹法与经济数学研究会终身会员

中国（双法）项目管理研究委员会（PMRC）名誉主任

2016 年 10 月于西北工业大学

前 言

2014 年以来，国务院及国家发展改革委、财政部、住建部等部委密集发文，要求全国推广应用 PPP 模式。2015 年开始，PPP 模式在全国各地全面展开，业内人士称之为 PPP 元年。截至 2016 年 7 月 3 日，财政部 PPP 中心平台项目库中已有 PPP 项目 8644 个，总投资 10.42 万亿元，我国已成为全球最大的 PPP 市场。然而，由于 PPP 在国内应用刚刚起步，笔者及业界同行在基层实务中，深切感受到目前不论政府方还是社会资本方的管理人员，对 PPP 实务普遍存在了解片面、理解偏差问题，对 PPP 理论的理解更是不全、不深、不透，急需系统全面地普及并快速引导，才能有效保证 PPP 项目的科学实施和顺利推进。为此，笔者在十几年研究国内外 PPP 理论的基础上，结合近两年参与各领域、各类型 PPP 项目运作经验，编写了这本政府与社会资本合作（PPP）精要读物。本书适合正在进行、即将进行、将来可能从事政府与社会资本合作的政企各界及有兴趣了解 PPP 的读者，也可作为高校 PPP 基础理论教材。

全书包括 PPP 基础知识及发展概况、PPP 工作流程、PPP 实施方案策划设计、PPP 政策文件及 PPP 实施范例五个专题，深入浅出、简明扼要、全面系统地阐述 PPP 基本理论、基础知识和主要政策及实务。编写本书的目的是面向社会广泛普及 PPP 理论与实务，帮助 PPP 实务各方、从业者快速系统正确地认识和理解 PPP 理论知识、政策精神、业务流程与工作内容。

本书由厦门天和项目管理投资咨询有限公司董事长傅庆阳高级工程师，泉州经贸学院副院长、集美大学经济研究所张阿芬教授，厦门大学管理学院工程硕士教育中心副主任李兵副教授共同研究提出撰写大纲、思路，主笔撰写、总纂并审核定稿。厦门天和项目管理投资咨询有限公司黄俊莉（公司副总经理，中国注册咨询工程师、中国注册一级建造师、招标师）、天和投资与项目管理研究院常务副秘书长张晓彬、工程师何彩秀参与部分专题的撰写。王守清教授、张星明主编在本书编写中给予了有益指导和帮助，厦门大学管理学院研究生柏慧帮助收集、整理了部分资料，在此一并表示衷心的感谢！

2016 年 10 月于厦门

PPP 理论精要与范例

推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式是落实党的十八届三中全会关于“要加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。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”精神的一项重要举措，也是支持新型城镇化建设、推进国家治理体系和治理能力现代化、构建现代财政制度的一种体制机制变革。PPP 既是一种新融资模式，也是管理模式和治理机制的创新，更是公共领域的供给侧改革，其核心理念是提高公共产品和服务的质量与效率。

2014 年以来，随着国务院及财政部、发展改革委等部委关于 PPP 政策的密集颁布以及各省市 PPP 项目的不断推出，一大批 PPP 项目“落地”实施。截至 2016 年 7 月 3 日，财政部 PPP 中心综合信息平台项目库中共有 PPP 项目 8644 个，总投资 10.42 万亿元，我国已成为全球最大的 PPP 市场。保监会在 2016 年 7 月 3 日发布《保险资金间接投资基础设施项目管理办法》，业界称为开启“大基建 + PPP”模式。那么，PPP 到底是什么？PPP 在我国为什么发展如此迅猛？本书可以让大家了解 PPP 的基本内涵、发展历程、推广意义及其典型特征和主要的模式。

目 录

序一

序二

前言

第1章 PPP 基础知识及发展概况 / 1

1.1 PPP 内涵 / 2

1.1.1 PPP 基本概念 / 2

1.1.2 PPP 的典型特征 / 2

1.2 PPP 模式的工作要求 / 3

1.3 PPP 项目参与方 / 4

1.4 PPP 适用范围 / 6

1.5 PPP 与 BOT 的区别 / 6

1.6 PPP 与特许经营的区别 / 7

1.7 PPP 与政府购买服务的区别 / 8

1.8 PPP 发展历程 / 9

1.8.1 国外 PPP 发展状况 / 9

1.8.2 国内 PPP 发展状况 / 11

1.9 推广 PPP 的重要意义 / 15

1.10 PPP 项目商业模式 / 16

1.11 PPP 项目应注意的问题 / 17

第2章 PPP 工作流程 / 21

2.1 PPP 项目工作流程概述 / 22

2.2 PPP 项目识别 / 23

2.2.1 项目发起 / 23

2.2.2 项目筛选 / 25

2.2.3 物有所值评价 / 26

2.2.4 财政承受能力论证 / 29

2.2.5 项目识别结果处理 / 31

2.3 PPP 项目准备 / 32

2.3.1 项目准备阶段流程图 / 32

2.3.2 管理架构组建 / 32

2.3.3 实施方案编制 / 34

2.3.4 实施方案审核 / 35

2.4 PPP 项目采购 / 36

2.4.1 PPP 项目采购方式 / 36

2.4.2 PPP 项目采购流程图 / 41

2.4.3 PPP 项目采购操作步骤 / 42

2.5 PPP 项目执行 / 46

2.5.1 项目执行阶段流程图 / 46

2.5.2 项目公司设立 / 46

2.5.3 融资管理 / 47

2.5.4 项目建设 / 48

2.5.5 项目试运营 / 49

2.5.6 绩效监测与支付 / 49

2.5.7 合同履行管理 / 50

2.5.8 应急管理 / 51

2.5.9 中期评估 / 51

2.6 PPP 项目移交 / 52

2.6.1 项目移交阶段流程图 / 52

2.6.2 移交准备 / 53

- 2.6.3 项目资产评估 / 54
- 2.6.4 项目性能和功能测试 / 55
- 2.6.5 资产交割 / 55
- 2.6.6 项目绩效评价 / 56

第3章 PPP 实施方案策划设计 / 57

- 3.1 分析项目实施目标 / 58
- 3.2 确定运作模式 / 58
 - 3.2.1 典型的 PPP 项目运作模式 / 59
 - 3.2.2 PPP 运作模式的选择 / 62
- 3.3 风险分配框架的设计 / 65
 - 3.3.1 风险类别 / 65
 - 3.3.2 风险分配原则 / 67
 - 3.3.3 常见风险分配安排 / 67
- 3.4 选择交易结构 / 68
 - 3.4.1 项目投融资结构 / 69
 - 3.4.2 项目付费机制 / 75
 - 3.4.3 项目盈利模式 / 76
 - 3.4.4 相关配套安排 / 79
 - 3.4.5 常见的项目交易结构 / 80
- 3.5 实施项目采购 / 83
 - 3.5.1 采购方式的选择 / 83
 - 3.5.2 PPP 项目采购流程 / 84
 - 3.5.3 竞标变量及评价标准 / 87
- 3.6 项目实施 / 88
 - 3.6.1 项目设计 / 88
 - 3.6.2 土地使用 / 89
 - 3.6.3 项目建设 / 89
 - 3.6.4 项目运营 / 89
 - 3.6.5 项目维护 / 90
 - 3.6.6 项目移交 / 90

第4章 PPP政策文件 / 91

- 4.1 PPP政策和制度体系构建 / 92
 - 4.1.1 把握PPP政策和制度体系构建的四原则 / 92
 - 4.1.2 落实PPP政策和制度体系五个方面的要素 / 93
- 4.2 现有的文件体系 / 94
 - 4.2.1 国家层面的政策文件 / 94
 - 4.2.2 地方政府规范性文件 / 100
- 4.3 PPP项目合同 / 104
 - 4.3.1 PPP项目合同概述 / 104
 - 4.3.2 PPP项目合同体系 / 106
 - 4.3.3 PPP项目各阶段的合同形成过程 / 108
- 4.4 PPP通用合同指南 / 110
 - 4.4.1 使用说明 / 110
 - 4.4.2 合同指南 / 111
- 4.5 PPP项目合同指南 / 128

第5章 PPP项目范例 / 207

- 案例一：安庆市外环北路工程PPP项目 / 208
- 案例二：固安工业园区新型城镇化PPP项目 / 214
- 案例三：南平市顺昌至邵武高速公路PPP项目 / 220
- 案例四：重庆涪陵至丰都高速公路PPP项目 / 232
- 案例五：陕西南沟门水利枢纽工程PPP项目 / 237
- 案例六：渭南市天然气利用工程PPP项目 / 240
- 案例七：张家界市杨家溪污水处理厂PPP项目 / 244
- 案例八：大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程PPP项目 / 247
- 案例九：新沂市污水处理厂改扩建PPP项目（存量PPP项目） / 251
- 案例十：国内外9个PPP项目失败案例及评价 / 255

参考文献 / 260

第 1 章

PPP 基础知识及发展概况

1.1 PPP 内涵

1.1.1 PPP 基本概念

PPP 是英文 Public-Private Partnership 的简称，直译的意思是公私合作（合营）关系，它是社会资本参与基础设施和公用事业项目投资运营的一种制度创新。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。狭义的 PPP 是指政府通过引入社会资本，与私人部门组成特殊目的机构 SPV（Special Purpose Vehicle）（“项目公司”作为代表），共同设计开发、共同建设、共同运营、共同承担风险，全过程合作，期满后再移交给政府的公共服务开发运营方式。

在我国，PPP 是指政府和社会资本合作模式。国家财政部在《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）中指出，PPP 是指在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。国家发展改革委在《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）中指出，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。

1.1.2 PPP 的典型特征

PPP 具体模式多种多样，但都具有 3 个典型特征：

一是伙伴关系。伙伴关系是 PPP 的首要特征。它强调各个参与方平等协商的关系和机制，这是 PPP 项目的基础所在。伙伴关系必须遵从法治环境下的“契约精神”，建立具有法律意义的契约伙伴关系，即政府和非政府的市场主体以平等民事主体的身份协商订立法律协议，双方的履约责任和权益受到相关法