

新常态下的 伙伴合作

——PPP实操读本

易继元 刘文杰 编著

民主与建设出版社

新常态下的 伙伴合作

——PPP实操读本

易继元 刘文杰 编著

藏书

图书馆

西南政法大学图书馆



1764278

民主与建设出版社

新常态下的 伙伴合作

——PPP实操读本

易继元 刘文杰 编著

民主与建设出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下的伙伴合作: PPP 实操读本 / 易继元, 刘文杰编著. ——北京: 民主与建设出版社, 2015.6

ISBN 978-7-5139-0658-6

I. ①新… II. ①易… ②刘… 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 108270 号

©民主与建设出版社, 2015

新常态下的伙伴合作: PPP 实操读本

出 版 人 许久文

责任编辑 程 旭

出版发行 民主与建设出版社有限责任公司

电 话 (010) 59417749 59419770

社 址 北京市朝阳区阜通东大街融科望京中心 B 座 601 室

邮 编 100102

印 刷 湖南湘财印务有限公司

成品尺寸 710mm×1000mm 1 / 16

印 张 13

字 数 168 千字

版 次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5139-0658-6

书 价 48.00 元

注: 如有印、装质量问题, 请与出版社联系

成合作伙伴之美 圆共谋发展之梦

在我国经济发展进入新常态、大力推进新型城镇化进程中，PPP 模式正成为一张助推经济发展的动力之帆，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。

PPP 模式的本质，是一种基于契约的政府和社会资本合作过程，双方的权利义务、风险分担、利益共享等均以合同明确。

从政府角度看，通过动员社会资本参与，不仅可以减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动；借助推进 PPP 模式的契机，还能深化财税体制改革，加快建立现代财政制度。

从社会角度看，通过发挥政府和社会资本的各自优势，让专业的人做专业的事，并通过

建立激励相容的约束机制，把政府政策目标、社会公众目标和社会资本的运营效率、技术进步结合起来，充分提高公共产品的供给效率。

从市场角度看，通过 PPP 模式，社会资本可以进入能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，大幅拓宽了企业特别是民企的发展空间。

事实上，PPP 模式在我国也不算是新鲜事物。1995 年启动建设的广西来宾电厂 B 厂、2004 年启动建设的北京地铁 4 号线，都是典型案例。

2014 年以来，中央开始大力推广 PPP 模式，构建系统性管理制度和政策体系，在全国各地推出了一批 PPP 示范项目。2014 年 12 月，我省向社会公布了首批 30 个示范项目，总投资 583 亿元，涉及城市基础设施、交通运输、文化教育、商贸物流等多个行业。

目前，湖南已经采用 PPP 模式的项目包括长沙磁浮项目、湘潭九华污水处理项目等等。预计未来湖南在交通、环保、教育、卫生、文化等诸多领域均有较大的项目需求，PPP 模式应用前景广阔。

然而，PPP 项目是一个复杂的系统工程。具体怎样操作，不少人心中还是存在一些困

惑，正如李白梦中的天姥山，“云霞明灭或可睹”。国务院和财政部虽相继出台了一系列文件，但整体而言，制度设计还需进一步建立健全，具体操作规程也有待积极探索。

在这样的背景下，继元、文杰同志精心策划并编著了《新常态下的伙伴合作——PPP 实操读本》，可谓是一场推进财政改革的及时雨。

这是一部“授人以渔”的作品。全书按照财政部定义的 PPP 项目五大步骤——识别、准备、采购、执行、移交展开论述，极具整体感、系统性，且对各个步骤中的典型问题给出了提示和“药方”，实用性强，正如书名所言，这是一部“实操读本”。

这是一部“学思践悟”的作品。全书以政府出台的规范性文件为基本依据，突出了对实践的指导性。书中还结合了国际前沿 PPP 理论研究、国际国内 PPP 典型案例剖析，既能让读者开拓眼界、洞悉趋势，又给读者以启发，引人深思。

我在《财政改革再出发》一书中，用了专门一篇阐释 PPP 模式，希望通过用好这把“金钥匙”，提升人民的幸福感。这是我，也是我们对 PPP 模式寄予的希望。这种希望，既是对美好梦想的期待，也是对合作伙伴的邀约。

东方欲晓，莫道君行早。PPP 模式的运用

与推广，是一场改革，是一种探索。湖湘大地向来不乏敢为天下先的勇气和智慧。我相信，在经济发展新常态下，PPP 模式这张动力之帆，定能成合作伙伴之美，圆共谋发展之梦，助推中国经济劈波斩浪，续写华章。

邵建新

2015 年 6 月

目 录

C Contents

壹 情有独钟的共赢模式 /001

- 【I】 发展简史:从撒切尔夫人说起 /003
- 【II】 独特优势:“1+1>2”不是梦 /015
- 【III】 重大意义:助推国家治理现代化 /024

贰 物有所值的投资项目 /031

- 【I】 适用领域:PPP 不是一剂万能药 /033
- 【II】 遴选项目:奏好三部曲 /037
- 【III】 融资计划:撬动更多社会资本 /049
- 【IV】 项目准备:精心编制实施方案 /054

叁 风雨同舟的合作伙伴 /061

- 【I】 项目采购:找准黄金搭档 /063
- 【II】 合同体系:让伙伴各尽其责 /074
- 【III】 收益分配:激励相容的合约安排 /089

肆 公平正义的契约精神 / 095

- 【I】 项目执行:专业的人做专业的事 / 097
- 【II】 项目公司:风险隔离的防火墙 / 102
- 【III】 风险管理:未雨绸缪有备无患 / 107
- 【IV】 项目移交:让“婚恋”善始善终 / 124
- 【V】 争议解决:处理分歧须有度 / 129

伍 责无旁贷的保驾护航 / 135

- 【I】 政府护航:多维布局初步形成 / 137
- 【II】 角色定位:当好引导者合作者监管者 / 145
- 【III】 面临挑战:地方政府亟须自我革新 / 154

陆 可供借鉴的他山之石 / 159

- 【I】 法国西班牙跨国铁路 / 161
- 【II】 英国 Derant Valley 医院 / 165
- 【III】 福建泉州刺桐大桥 / 169
- 【IV】 北京地铁 14 号线 / 174
- 【V】 广西来宾电厂 B 厂 / 178
- 【VI】 湘潭九华污水处理厂 / 183
- 【VII】 长沙磁浮项目 / 187
- 【VIII】 跨国海峡隧道 / 190

>> 后 记 / 199

情有独钟的共赢模式

当改革的大潮滔滔势起，一场宏大的叙事正在次第展现。

当资本的羽翼渐渐丰盈，一片宽广的蓝天正在款款打开。

让市场在资源配置中起决定性作用。党的十八届三中全会作出的这一重大决定，吹响了市场经济时代新一轮改革的号角，一批以往专业领域的热门词汇走进了更多人的视野，比如 PPP。

从中央到地方政府，从理论探讨到示范项目，人们对 PPP 倾注了无限热情，常常会把它与新常态、地方债、城镇化、混合所有制、政府治理等词语放在一起谈论，寄予更多期待。

一句话这样说：你赶上了新常态，你就赶上了 PPP。它的意思是说，不懂 PPP？对不起，你 OUT 了。

推广使用 PPP 模式，不仅是微观层面的操作升级，更是一场宏观层面的体制机制变革。一个 PPP 项目，从推出到实施，只有政府方与社会资本方相互“情有独钟”、“情投意合”，合作才具备可持续性，项目才能发挥出积极的示范作用。

“薄施厚望者不报。”秦末《素书》这句古训告诫后人，付出有多大，回报才可能有多大。

置于 PPP 模式之中，在项目识别、准备、采购、执行、移交等五大阶段，只有“厚施”，才可能获得“厚报”，开启一条属于政府、社会资本、公众的多赢之路。

【I】发展简史：从撒切尔夫人说起

“当我看到一个曾经伟大的民族落到了时代后面，一种无助的感觉油然而生。”这是撒切尔夫人 1979 年写在英国保守党宣言中的一句序言。

那一年，她正式入主唐宁街 10 号，适逢经济每况愈下。

她下定决心扭转这一切，上任“第一把火”就是推行政府改革，主要方式是：引进私人企业的管理原则、方法，解决政府面临的财政危机，提高效率、降低公共开支。轰轰烈烈的新公共管理运动由此拉开大幕。

在这一背景下，具有当前典型特征的 PPP 模式应运而生。

PPP (Public-Private Partnership)，译意为公共部门与私人部门合作。它是一个复杂的制度系统，且具有高度的灵活性，在不同国家、不同发展阶段和不同的具体项目中，其运用不尽相同。因此，PPP 没有学界、实务界普遍接受的定义。德国学者 Norbert Portz 甚至认为，试图去总结 PPP 是什么或者应该是什么，几乎没有任何意义。

一种新型的伙伴关系

PPP 本身是一个含义宽泛的概念，不同国际组织和国家给出了不同的定义。

联合国培训研究院认为，PPP 涵盖了不同社会系统倡导者之间所有的制度化合作方式，目的是为了解决当地或某个领域内的某些复杂问题。它包含了两层含义，一是为了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，二是合作伙伴执行了大型公共项目的建设运营等工作。

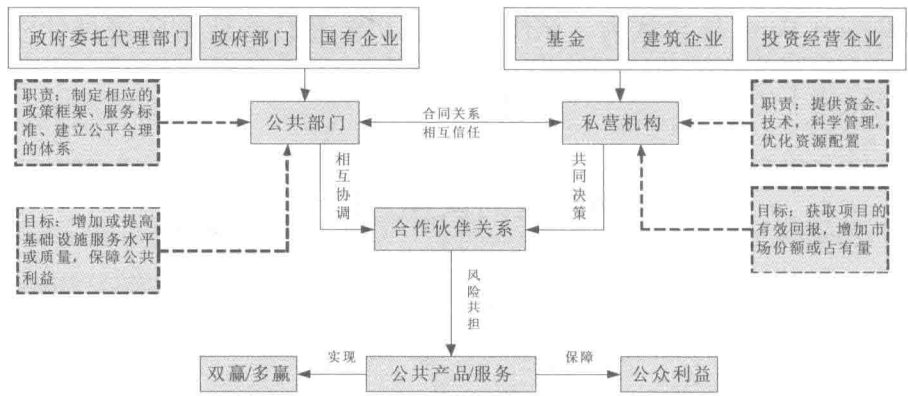
欧盟委员会认为，PPP 是指公共部门和私营机构通过合作，提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。

加拿大 PPP 国家委员会认为，PPP 是公共部门和私营机构的合作经营，它建立在双方各自经验的基础上，通过适当的资源分配、风险共担和利益共享机制，以期最好地满足事先清晰界定的公共需求。

美国 PPP 国家委员会认为，PPP 是一种介于外包和私有化之间并结合了两者特点的公共产品提供方式，它充分利用私人资源，设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施，提供相关服务，满足公共需求。

上述定义虽然表述不一，但本质上包含以下关键词：公共

图 1-1 PPP 模式内涵



部门、私营机构、伙伴合作、提供公共产品或服务。需要强调的是，PPP 是指一个大的概念范畴，而不是一种特定的项目投融资模式。因此，PPP 是指公共部门与私营机构为提供公共产品或服务而建立的一种合作伙伴关系。

根据私营机构参与程度不同，PPP 可以分为外包、特许经营、私有化三大类。在这些模式下，强调合作过程中的风险分担、优势互补、利益共享。

外包类：一般由政府投资，私营机构承包整个项目中的一项或几项职能，例如只负责工程建设，或者，私营机构受政府之托，代为管理维护设施或提供部分公共服务，并通过政府付费实现收益。

特许经营类：在一定期限内，私营机构参与部分或全部投资，并通过一定的合作机制，与政府分担风险、共享收益；期限届满后，公共部门收回相关设施及资产，私营机构完全退出。

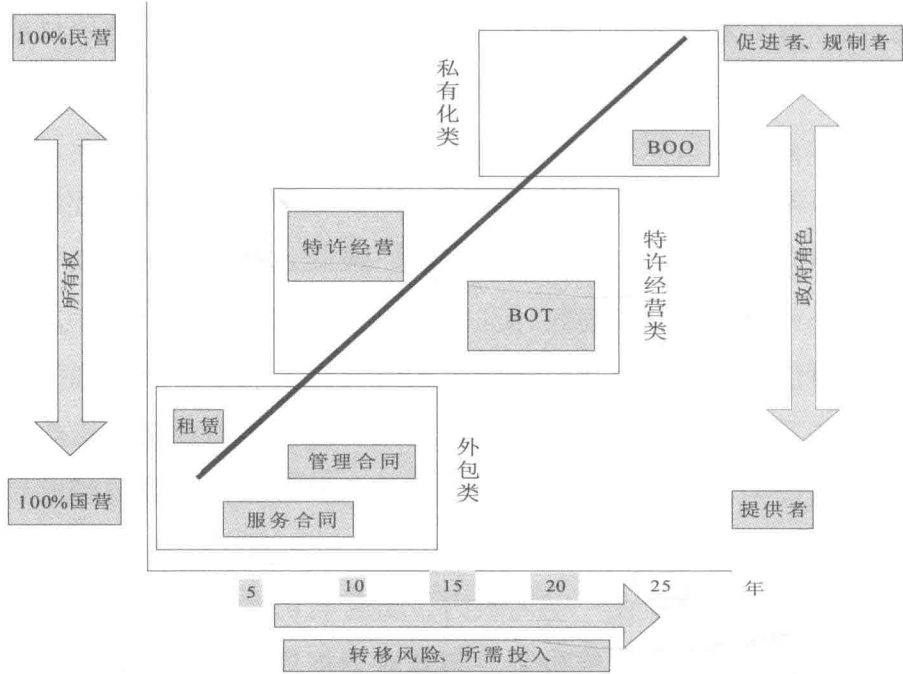
私有化类：需要私营机构负责项目的全部投资，并在政府监管下永久经营；私营机构通过向用户收费，收回投资实现利润。

我国财政部定义的 PPP，是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系，具体在阐述 PPP 的通用模式时：

合作方的定位上，一般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。

项目运作方式上，主要包括委托运营（经营和维护，O&M）、管理合同（管理外包，MC）、设计—建设—融资—经营（DBFO）、建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）、转让—

图 1-2 PPP 与私有化的框架与要素



运营—移交（TOT）和改建—运营—移交（ROT）等。具体运作方式的选择，主要由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。

在理解我国财政部定义的 PPP 时，要特别注意对公共部门、社会资本范畴的框定。

公共部门，被明确为政府部门，并没有包含其他非政府公共部门，比如社会团体、行业协会、民办非企业单位等。也就是说，我国财政部关于 PPP 定义中的“公共部门”，范围相对较小，不是指所有公共部门。

社会资本，不同于国际上常用的私人资本概念。

由于我国存在国有经济、集体经济、私营经济等多种经济

主体，这意味着，PPP模式的“私”并不单指私营经济主体。

经济主体的外在形式只是资本性质的载体，所谓“公”与“私”的区别是指资本目的的“公”与“私”。在我国，“公”是指侧重追求社会公共利益，“私”是指侧重追求经济利益，两者的根本区别不是经济主体性质之间的区别，而是侧重点的不同。因此，私人资本不再以所有制性质来定义，而是泛指以盈利为目的的、建立了现代企业制度的境内外企业法人。

我国财政部发布的PPP操作指南中，所称“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（上市公司除外）。

由此可知，PPP是政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的“全过程”合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险共担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。

因此，PPP不只是一种投融资模式，更是政府理财理念、项目运营管理等方面的改革与创新。

一场深刻的政府管理革命

1968年，美国学者哈定在《科学》杂志上发表一篇题为《公地的悲剧》的文章，提出了一个经典概念“公地悲剧”：

一片公地牧场无偿向牧民开放，这本是一件好事，但由于是无偿放牧，每个牧民都希望放养尽可能多的牛羊，以增加自己的收入。随着牛羊数量无节制增加，公地牧场最终成为不毛之地，牧民全部破产。