

PPP

项目操作实务与案例分析

PPP XIANGMU CAOZUO SHIWU YU ANLI FENXI

李志生 编著



中国建筑工业出版社

ISBN 7-112-09711-1

定价：35.00元

PPP项目

操作实务与案例分析

李志生 编著

ISBN 7-112-09711-1

定价：35.00元

7-112-09711-1

(17800)

中国建筑工业出版社

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目操作实务与案例分析 / 李志生编著; — 北京:
中国建筑工业出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-112-20711-4

I. ①P… II. ①李… III. ①政府投资 — 合作 — 社会
资本 — 案例 IV. ①F830. 59②F014. 39

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第095219号

本书通过大量的案例和具体的问题解答,对我国PPP领域进行了系统而全面的介绍。全书分为9章及附录1~附录3,内容包括PPP政策、PPP的管理机构与主体、PPP项目管理、PPP的风险分析、PPP项目的融资、PPP项目的招投标等方面的内容。本书最大的特色是突出实用性、全面性、可操作性。全书经典案例贯穿始终,理论与案例分析紧密结合,充分反映了当前国内PPP的新动向、新做法、新理念。

本书内容丰富、信息量大、可读性强,可用于高等院校经济、管理、系统工程高年级本科生和研究生教材,也可广泛适用于政府部门、企业中高层管理者、招标管理负责人、项目投标负责人、工程行业相关部门的技术和管理人员阅读与使用,还可以供相关行业主管部门参考使用。

责任编辑:张磊 封毅 张瀛天

责任校对:焦乐 李欣慰

PPP项目操作实务与案例分析

李志生 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计公司制版

北京盈盛恒通印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 12¼ 字数: 274千字

2017年9月第一版 2017年9月第一次印刷

定价: 35.00元

ISBN 978-7-112-20711-4

(30371)

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)

PPP 项目已成为我国经济发展领域的热点之一,受到各级政府的大力支持和全社会的广泛关注,但是,有关 PPP 的政策、法律法规还不够完善,操作层面也面临着较多的问题。为解决社会上出现的有关热点、难点问题,为相关当事方提供较好的具体指导,笔者编著了此书。

本书基于最先进的前沿理论和最新的国家政策,在以下几个方面注重编写特色:一是立足实践和实际,注重实用,针对性强,以丰富的案例(含成功与失败的案例)进行分析;二是内容全面,囊括了政策、项目统计、基本理论、项目管理、招投标、风险分析、项目融资等方方面面;三是专业度高,能为读者提供全方位的操作实务指引。本书的目标是立志成为国内 PPP 书籍中信息最全、项目最新、政策最权威的第一书。

本书内容丰富、信息量大、可读性强,可用于高等院校经济、管理、系统工程高年级本科生和研究生教材,也可广泛适用于政府部门负责人、企业中高层管理者、招标管理负责人、项目投标负责人、工程行业相关部门的技术和管理人员阅读与使用,还可以供相关行业主管部门参考使用。

本书由广东工业大学(曾任长沙市宁乡县公共资源交易中心主任)李志生编著,其中,李志生负责第 1 章、第 2 章、第 3 章第 1 节和第 2 节、第 4 章、第 5 章、第 6 章、第 7 章 1 ~ 3 节和 5 ~ 7 节、第 8 章、第 9 章的内容。第 3 章第 3 节由广东工业大学的李志生和广州市机电学校的谢志坚共同编写。第 7 章第 4 节由广东工业大学的李志生和广州市机电学校的林振德共同编写。

笔者将继续总结 PPP 项目的经验和做法,及时反馈和跟踪 PPP 领域的政策和形势。欢迎读者继续提供有益的意见和建议,对您的意见和建议,笔者深表感谢。相关意见和建议请发至以下邮箱:Chinaheat@163.com。

目 录 CONTENTS

■ 第1章 绪论	001
1.1 PPP的定义及分类	001
1.1.1 PPP的概念	001
1.1.2 PPP的分类	002
1.2 PPP的兴起背景与发展情况	004
1.2.1 PPP兴起与发展的背景	004
1.2.2 PPP在国际上的发展历程	006
1.2.3 PPP在国内的发展情况	010
1.3 PPP的特点与结构形式	013
1.3.1 PPP的意义与优点	013
1.3.2 PPP结构形式与产业组织	014
1.3.3 PPP的运行绩效和模式反思	015
■ 第2章 PPP的相关法律法规和政策	017
2.1 政策背景与立法基础	017
2.1.1 法治促进PPP发展	017
2.1.2 PPP的立法模式与立法之争	018
2.1.3 国外PPP立法现状和借鉴	020
2.1.4 现行PPP法律框架存在的问题	021
2.2 我国现存的PPP法律法规和制度介绍	022
2.2.1 法律法规和中央一级的制度和办法	022
2.2.2 各省级政府的实施意见和条例	025
2.3 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》解读	028
2.3.1 概述	028
2.3.2 主要内容	029
2.3.3 主要亮点和不足	029
■ 第3章 PPP项目的各方主体及管理机构	033
3.1 PPP项目的参与方	033

3.1.1	概述	033
3.1.2	PPP 项目的监管与指导机构	033
3.1.3	PPP 项目的政府方与社会资本方	038
3.1.4	PPP 项目的第三方	043
3.1.5	PPP 项目参与各方的特征	045
3.2	PPP 项目的政府管理	046
3.2.1	PPP 项目的政府机构职能	046
3.2.2	国内外对 PPP 项目的政府管理模式	047
3.3	PPP 项目的实施机构	050
3.3.1	概述	050
3.3.2	PPP 项目实施机构的职责	051
3.3.3	PPP 项目私营部门的职责	052
第 4 章	PPP 项目的管理	053
4.1	PPP 项目的主要内容与项目特性	053
4.1.1	PPP 的主要内容	053
4.1.2	PPP 管理模式特性	054
4.1.3	PPP 管理的一般功能	055
4.1.4	PPP 项目管理机构的主要任务	056
4.2	PPP 适用范围与运作方式	058
4.2.1	PPP 项目的适用范围	058
4.2.2	PPP 项目的运作方式	058
4.3	PPP 项目建设审批手续与操作流程	063
4.3.1	政府对 PPP 项目审批程序	063
4.3.2	PPP 项目运作的基本流程	064
4.4	PPP 项目的操作流程	065
4.4.1	项目识别阶段	065
4.4.2	PPP 项目准备	067
4.4.3	PPP 项目采购	069
4.4.4	PPP 项目执行阶段	070
4.4.5	PPP 项目移交阶段	071
4.5	PPP 项目的管理要求与信息管理	072
4.5.1	PPP 项目的管理要求与监管趋势	072
4.5.2	PPP 项目公司的管理要求	073
4.5.3	PPP 项目的信息管理	074

■ 第 5 章 PPP 项目的融资	077
5.1 概述	077
5.1.1 正确认识 PPP 项目的融资功能	077
5.1.2 PPP 项目的机制创新	078
5.2 PPP 项目的盈利模式	079
5.2.1 概述	079
5.2.2 PPP 项目盈利模式创新的必要性	079
5.2.3 PPP 项目的成本降低方式	080
5.2.4 PPP 项目常见的盈利方式	081
5.3 国际 PPP 项目的融资	083
5.3.1 概述	083
5.3.2 国际 PPP 项目常见的融资方式	084
5.4 PPP 项目的融资渠道与融资模式	085
5.4.1 PPP 项目的投资与融资结构设计要考虑的因素	086
5.4.2 PPP 项目的融资程序	086
5.4.3 PPP 项目的融资渠道	087
5.4.4 PPP 项目的融资监管	090
5.5 PPP 项目投融资方案设计案例	091
5.5.1 案例 1	091
5.5.2 案例 2	094
■ 第 6 章 PPP 项目的风险及防范	097
6.1 概述	097
6.1.1 风险的定义及性质	097
6.1.2 PPP 项目的风险	098
6.2 PPP 项目的风险分类	099
6.2.1 政府方面的风险	099
6.2.2 市场方面的风险	101
6.2.3 项目本身的风险	102
6.2.4 不可抗力的风险	104
6.3 PPP 项目的风险识别与风险分担	105
6.3.1 PPP 项目的风险识别	105
6.3.2 PPP 项目的风险分担	105
6.4 PPP 项目的风险防范	108

6.4.1	风险防范的原则	108
6.4.2	PPP 项目风险应对策略	108
6.4.3	信用风险的防范	109
6.4.4	政府在 PPP 项目风险控制中的作用	110
6.4.5	PPP 项目风险的管理	111
6.5	PPP 项目风险管理案例分析	113
6.5.1	案例 1	113
6.5.2	案例 2	114
第 7 章	PPP 项目政府采购与招标投标	117
7.1	概述	117
7.1.1	PPP 项目的招标要求	117
7.1.2	PPP 项目招标的监管要求	118
7.2	PPP 项目招投标的法律法规	118
7.2.1	PPP 项目招投标的法律适用问题	118
7.2.2	PPP 项目相关法律法规的适用性比较	119
7.3	PPP 项目采购与招标采购项目的差异	120
7.3.1	PPP 项目与普通政府采购项目的差异	120
7.3.2	PPP 项目采购与工程招标的差异	121
7.4	PPP 项目政府采购的方式与范围	123
7.4.1	PPP 项目政府采购实施方式分类	123
7.4.2	PPP 项目政府采购方式的适用条件	124
7.4.3	PPP 项目招标采购方式的适用性比较	125
7.5	PPP 项目政府采购的一般程序	126
7.5.1	资格预审	126
7.5.2	公开招标和邀请招标	127
7.5.3	竞争性谈判	127
7.5.4	竞争性磋商	128
7.5.5	单一来源采购	129
7.6	PPP 项目采购文件与采购合同	130
7.6.1	PPP 项目采购文件	130
7.6.2	PPP 项目采购合同	131
7.7	PPP 项目政府采购案例分析	132
7.7.1	案例 1	132
7.7.2	案例 2	134

■ 第 8 章 PPP 项目典型案例分析	137
8.1 案例 1: 深圳大运中心项目	137
8.1.1 案例背景	137
8.1.2 案例分析	138
8.2 案例 2: 合肥市王小郢污水处理厂项目	140
8.2.1 案例背景与项目概况	140
8.2.2 运作模式与案例分析	140
8.3 案例 3: 苏州市吴中静脉园垃圾焚烧发电项目	143
8.3.1 案例背景和项目概况	143
8.3.2 运作模式与案例分析	144
8.3.3 案例经验与借鉴价值	145
8.4 案例 4: 北京地铁 4 号线项目	146
8.4.1 案例背景与项目概况	146
8.4.2 运作模式	147
8.4.3 案例经验与借鉴价值	149
8.5 案例 5: 河北某水厂 PPP 项目	151
8.5.1 案例背景与项目概况	151
8.5.2 项目实施过程	152
8.5.3 项目经验与借鉴	153
8.6 案例 6: 大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程	154
8.6.1 案例背景与项目概况	154
8.6.2 运作模式	155
8.6.3 借鉴价值	156
■ 第 9 章 PPP 项目中的热点及难点问答	159
9.1 法律与政策方面的问答	159
9.2 PPP 项目管理与操作问答	162
9.3 PPP 项目融资方面的问答	164
附录 1 基础设施和公用事业特许经营管理办法	171
附录 2 政府和社会资本合作项目政府采购管理办法	179
附录 3 PPP 物有所值评价指引	183
参考文献	187

第 1 章 绪论

1.1 PPP 的定义及分类

1.1.1 PPP 的概念

PPP 是 Public-Private Partnership 的英文首字母缩写。一般认为, PPP 即公私合作模式, 是公共基础设施中的一种项目融资模式。在该模式下, 鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作, 参与公共基础设施的建设。它指在公共服务领域, 政府采取竞争性方式选择具有投资、运营管理能力的社会资本, 双方按照平等协商原则订立合同, 由社会资本提供公共服务, 政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付对价。

2014 年 7 月, 世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行联合出版 PPP 指南第 2 版 (PPP Reference Guide Version 2.0), 对 PPP 给出了如下定义: 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及管理责任, 私营部门根据绩效 (performance) 情况得到酬劳 (remuneration) (PPP: A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance)。

我国财政部于 2014 年 9 月 23 日出台《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 号文), 该文中关于 PPP 定义为: “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。”

显然, 按照世界银行的定义, PPP 是包含了服务的, PPP 可以提供“资产”也可以提供“服务”; 而按照我国财政部的定义, “政府和社会资本合作模式”其实是 BOT 模式定义。按照这个广义概念, PPP 是指政府公共部门与私营部门合作过程中, 让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务, 从而实现合作, 各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

PPP 是以市场竞争的方式提供服务，主要集中在纯公共领域、准公共领域。PPP 不仅是一种融资手段，而且是一次体制机制变革，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革，所以 PPP 模式，也称 PPP 融资，或者 PPP。世界各国对 PPP 有不同的定义（见表 1-1）。

世界各国对 PPP 的定义 表 1-1

序号	机构名称	定义内容
1	美国 PPP 国家委员会	介于外包和私有化之间并结合两者特点的一种公共产品提供方式，表现为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相关服务以满足公共需求
2	欧盟委员会	为提供公用项目或服务而形成的公共部门和私人部门之间的合作关系
3	联合国培训研究院	两层含义：（1）为满足公共产品需求而建立的公共和私人之间的各种合作关系；（2）为满足公共产品需求，公共部门和私人部分建立的伙伴关系
4	中国（财政部、政府和社会资本合作中心）	为提供公用项目或服务而形成的公共部门和私人部门之间的合作关系。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

从表 1-1 可以看出，各国对 PPP 的定义大同小异，但也有一些不同的侧重点。

实际上，对 PPP 的定义有广义和狭义之分。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 可以理解为一系列项目融资模式的总称，包含 BOT、TOT、DBFO 等多种模式。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（Value For Money）原则。PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念，加之意识形态的不同，要想使世界各国对 PPP 的确切内涵达成共识是非常困难的。德国学者 NorbertPortz 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，它没有固定的定义，并且也很难去考证这个含义模糊的英文单词的起源，PPP 的确切含义要根据不同的案例来确定。

此外，《美国交通工程用户使用手册》把 PPP 定义为公共部门和私营部门伙伴之间的一种合同协议。澳大利亚《全国 PPP 指南》把 PPP 定义为政府和私营部门之间的长期合同。英国财政部把 PPP 定义为两个或者更多部门之间的协议，确保他们共同提供公共服务项目的目标得到完成，他们之间有一定程度的共享权利和责任，联合投资资本，共担风险和利益。总之，有各种不同的定义和不同的侧重点，大部分定义有重叠的地方。

1.1.2 PPP 的分类

对 PPP 的分类，不同国家、地区和国际组织都有所不同，目前还没有一个权威的定论。本书采用世界银行的分类方法，世界银行主要基于市场准入和融资模式进行分类。世界银行结合 PPP 项目资产所有权归属、经营权、投资等要素将 PPP 模式分为 6 种模式，即服务外包（Service contract）、管理外包（Management contract）、租赁（Lease）、特许经营（Concession）、BOT/BOOT 和剥离（Divestiture）6 种模式。加拿大 PPP 国家委员会依据私人部门在 PPP 项目中承担风险的大小将 PPP 模式划分为 12 种模式（见表 1-2）。

世界银行与加拿大 PPP 国家委员会对 PPP 的分类对比

表 1-2

项目	世界银行的分类	加拿大 PPP 国家委员会的分类
1	服务外包	Contribution Contract (捐赠协议)
		Operation and Maintenance Contract (O&M, 委托经营)
2	管理外包	Design Build (DB, 设计—建造)
		Design Build Major Maintenance (DBMM, 设计—建造—主要维护)
3	租赁	Design Build Operation (DBO, 设计—建造—运营) (超级交钥匙)
		Lease Develop Operation (LDO, 租赁—开发—经营)
4	特许经营	Build Lease Operation Transfer (BLOT, 建设—租赁—经营—转让)
		Build Transfer Operation (BTO, 建设—转让—经营)
5	BOT/BOOT	Build Own Transfer (BOT, 建设—拥有—转让)
		Buy Build Operation (BBO, 购买—建设—经营)
		Build Own Operation Transfer (BOOT, 建设—拥有—经营—转让)
		Build Own Operation (BOO, 建设—拥有—经营)
6	剥离	—

市场准入主要确定 PPP 项目的识别,而融资模式则帮助项目选择最有利于双方利益实现的方式。这里值得注意的是,很多观点把 PPP 认为是一种融资模式,特别是把来自私营机构的融资作为重要的识别特征,这是对 PPP 的一种误解。PPP 的融资模式是指基于项目可持续性、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 也因此在中发展形成了不同的融资模型,以适应不同基础设施项目的需求。

PPP 项目的融资模型选择方面的决定因素主要有两个:一是向直接使用者提供的服务数量;二是使用者为此缴纳的税费和代价。这对于判断是否应用“使用者付费”的制度安排十分关键,因为“使用者付费”模式,必须基于项目回报方面的自我可持续性 (self-sustaining)。换言之,在一个 PPP 项目中,如果使用者都能承担与此服务相关的成本,那么项目就具有自我可持续性。反之,项目不具有自我可持续性时,就需要政府与私人资本进行合作融资 (jointly financed)。

管理与租赁合同 (Management&lease contract): 一个私人组织机构获得在一定期限内对一个国有企业的管理权,同时国家仍拥有投资决策权。具体有两种形式:(1) 管理合同。它是指政府支付给私人运营方费用,用于管理特定公共设施,此模式的运营风险在政府一方。(2) 租赁合同。它是指政府将资产有偿租赁给私人运营方。此模式下运营风险在私人运营机构一方。

特许经营合同 (Concession): 世行将特许经营合同定义为以私人资本支出为主的管理与运营合同,它是指一家私营机构从国有企业获得一定期限内的经营管理权。该模式主要

针对已存在或部分存在的设施。具体模式包括：修复—运营—移交（ROT）、修复—租赁—移交（RLT）、建设—修复—运营—移交（BROT）。

未开发项目（Greenfield project）：一家私营机构或公私合营机构，在特定合同期限内建设、运营一个新的设施。该设施的所有权应在合同期满后移交给公共部门。具体模式包括：建设—租赁—移交（BLT）、建设—运营—移交（BOT）、建设—所有一运营（BOO）、市场化、租用这 5 类。

资产剥离（Divestiture，也叫私有化）：私营机构通过参与资产拍卖、公开发行业或规模私有化项目等方式，获得国有机构的资产。具体模式包括：（1）全部资产剥离：政府将该项资产所属在国有公司的全部 100% 部分转移给私营机构（运营机构、机构投资者等）。（2）部分资产剥离：政府将该项资产所属在国有公司的一部分转移给私营机构（运营机构、机构投资者等）。购买此项资产的私营机构不一定拥有资产的管理权。

也有按三大类来进行分类的。即 PPP 由外包类、特许经营类和资产剥离类（也有人叫私有化）三大类组成。图 1-1 列出了这种分类方法。

1.2 PPP 的兴起背景与发展情况

1.2.1 PPP 兴起与发展的背景

国外 PPP 之所以能够兴起并磅礴发展，有以下几方面的原因。

一是受到新公共管理运动或其理论（New Public Management）的影响。第二次世界大战后，凯恩斯国家干预经济发展的理论受到了普遍的推崇与运用，西方各主要发达国家纷纷实施“福利国家”制度。但到了 20 世纪 70 年代，“福利国家”制度不仅没有取得预期的经济增长与社会满意度，而且还引发了严重的经济滞胀问题，最终致使社会不满情绪与日俱增。20 世纪 70 代末 80 年代初，以英、美为首的西方国家掀起了一场声势浩大的行政改革浪潮，这场行政改革也被看成是一场重塑政府的新公共管理运动。对这场运动产生直接影响的理论就是新公共管理理论。新公共管理理论的核心理念之一是：在公共服务领域引入市场竞争机制，逐步取消政府的垄断地位，让私人部门参与公共服务的供给，借助私人部门的创新意识与管理技术提高公共服务的质量与效率。该理论还认为政府作为非市场力量会扭曲社会资源的配置效率，主张政府职能应实现由“划桨”向“掌舵”的转变，即由公共服务的生产者向购买者与监督者转变。受该理论的影响，市场化成为西方国家政府改革的首要选择。对政府而言，市场化改革，一方面是减负，另一方面也意味着简政放权。为了更有效地配置公共资源，政府必须更新管理理念和治理工具。由此，依托 PPP 实现公共服务的市场化被广泛地纳入西方国家政府的改革视野。

二是受到政府财政支出压力或赤字不断增加的影响。在第二次世界大战后，为了满足公民对公正与和谐社会的祈求，福利国家成了西方世界追求的行政目标。福利制度的实施带来了政府行政职能的扩张，而政府行政职能的扩张必然导致财政支出压力的扩大，最终

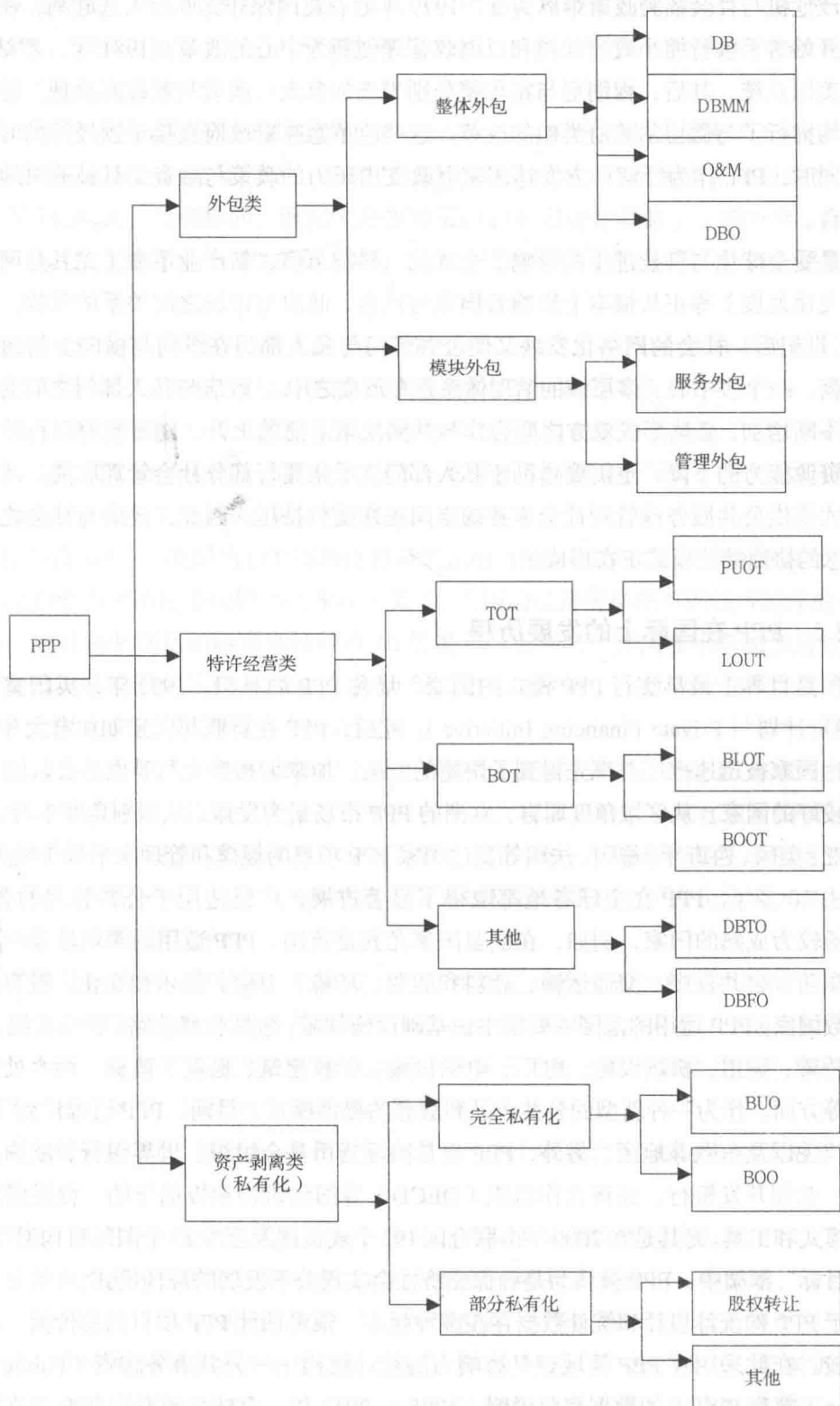


图 1-1 PPP 按三大类的分类方法

导致财政危机与社会福利政策难以为继。1979 年随着英国保守党取得大选胜利，撒切尔夫人政府开始着手推行缩小政府规模和以财政管理创新为中心的改革。1981 年，罗纳德·里根当选美国总统，其后，穆朗尼与霍华德分别当选加拿大、澳大利亚政府总理，他们上台伊始，均推行了与撒切尔政府类似的改革。这些改革意味着政府直接干预经济的时代已经终结。同时，PPP 作为纾解西方发达国家财政支出压力的政策与融资工具被适时地推上了历史舞台。

三是受全球化与科技进步的影响。全球化、科技革命、新产业革命（尤其是网络通信技术的飞速发展）等正从根本上影响着国家与社会、政府与市场之间关系的重构。特别是进入 21 世纪后，社会的网络化发展又使公共部门与私人部门在纵向与横向上的边界变得日趋模糊，一个多中心、多层级的治理体系正在形成之中。政府与私人部门之间的相互依赖程度不断增加，必然形成双方之间合作与共同决策意愿的上升。随着政府以行政手段配置公共资源能力的下降，也需要借助于私人部门之手来履行部分社会管理职能。政府通过传统方式提供公共服务或管理社会事务的空间正在受到挤压。因此，政府与社会之间基于 PPP 理念的协商共治模式正在形成。

1.2.2 PPP 在国际上的发展历程

英国是世界上最早实行 PPP 模式的国家，堪称 PPP 的鼻祖。1992 年，英国宣布实施“私人融资计划”（Private Financing Initiative）。此后，PPP 在英联邦国家如加拿大和澳大利亚等发达国家被迅速推广并率先得到了快速的发展。加拿大和澳大利亚也是公认的 PPP 模式运用较好的国家。从区域角度而言，欧洲的 PPP 市场最为发达，从国别角度来看，英国、澳大利亚、美国、西班牙、德国、法国等发达国家 PPP 项目的规模和管理水平处于领先地位。

过去 20 多年，PPP 在全球各地都取得了显著进展，广泛适用于公共管理的各领域，PPP 市场较为成熟的国家，例如，在欧盟国家尤其是英国，PPP 适用的领域涉及一般公共服务、国防、公共秩序、交通运输、燃料和能源、环境、卫生、娱乐和文化、教育等，但在大多数国家，PPP 适用的范围主要集中在基础设施领域，包括收费公路、轻轨系统、地铁、铁路、桥梁、隧道、机场设施、电厂、电信设施、学校建筑、医院、监狱、污水处理和垃圾处理等方面。作为一种新型的公共产品和服务的提供模式，目前，PPP 已推广到了亚洲、非洲、拉美以及东欧等地区。另外，PPP 也是国际货币基金组织、世界银行、欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行、经济合作组织（OECD）等国际机构积极倡导的、促进经济发展的重要模式和工具。尤其是在 2000 年由联合国 193 个成员国及至少 23 个国际机构通过的“千年发展目标”框架中，PPP 被认为是确保经济社会实现公平发展的最佳模式。

对于 PPP 的统计口径和统计数据存在多种版本，很难估计 PPP 项目的总价值。为便于国际比较，在此采用在 PPP 领域颇具影响力的统计机构——公共事务融资（Public Works Financing，简称 PWF）的数据简要说明。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，大约占到全球 PPP 名义价值的 45.6%，接下来是

亚洲和澳大利亚,所占份额为24.2%,墨西哥、拉丁美洲和加勒比海地区三者合计所占份额为11.4%,美国和加拿大所占的份额分别是8.8%、5.8%,非洲和中东地区PPP名义价值为315亿美元,在全球的份额为4.1%。

PPP是欧洲基础设施融资的重要工具。1990~2009年,欧洲实施了1300个PPP合约,总价值超过2500亿欧元,其中,2007年国际金融危机发生以后实施新项目约为350个,总价值700亿欧元。危机期间,欧洲大多数国家的PPP市场都萎缩了,2009年,PPP合约的总价值为158亿欧元,比2007年下降了50%,暂时中断了危机前欧洲PPP超常规增长的态势。

1990~2009年,英国大约占到欧洲PPP项目的2/3,西班牙大约占到项目总数的10%,成为欧洲第二大PPP市场,法国、德国、意大利和葡萄牙各占2%~5%,以上6个国家大约占到欧洲PPP项目总数的92%,欧洲其他国家的PPP市场尚处于起步阶段。2006年以后,欧洲PPP市场出现了多样化的趋势,英国所占份额有所下降,但仍然是欧洲最大的PPP市场,同时,PPP在欧洲其他国家越来越重要。

就世界范围而言,英国的PPP市场也是最发达的,1990~2006年,在交通基础设施领域,英国通过PPP方式的融资规模高达500亿美元,美国的经济规模是英国经济规模的6倍多,但同期,美国PPP项目的融资规模仅有10亿美元。近年来,美国在不断加快通过PPP方式进行基础设施建设的步伐,2008~2010年,尽管面临第二次世界大战以来最严重的经济衰退,美国PPP仍然保持快速增长的态势。

从部门分布来看,欧洲PPP市场也出现了多样化的趋势,英国最为显著。2005~2009年,英国PPP项目的分布,按数目衡量,35%分布在教育领域,34%分布在卫生领域,一般公共服务领域为14%,接下来是环境,交通运输业仅占4%,国防和公共秩序领域PPP项目的数目占比也有所下降。从项目金额来看,交通运输领域的PPP所占份额为17%,教育领域是27%,卫生领域是25%。

英国以外的欧洲大陆国家,PPP项目分布主要集中在交通运输业。2005~2009年,从数目来看,交通运输业项目所占比例大约为41%,从项目金额来看,交通运输业大约占到76%,接下来是教育和卫生,它们在数目上合计占比为26%,金额上合计占比为11%,远低于英国教育和卫生领域PPP项目所占的份额。

本书主要介绍英国、加拿大、澳大利亚和印度这四个有代表性国家PPP的发展演变过程。

1. 英国

20世纪80年代,英国的公共政策严厉阻止在公共基础设施建设中使用私人融资,以避免放松政府对整个公共财政的约束。但这种政策一实行就暴露出一些弊端,导致一些重要基础设施投资完全无法进行。1989年,英国废除了严格限制引进私人资本投资公共资产的规定。1992年英国政府开始实行私人融资计划(PFI)。在20多年里,英国实施了700多个基础设施和公共服务项目,总额超过700亿英镑,项目范围涉及医疗健康、国防设施、教育、交通、环境、文体设施等。20世纪90年代中期,因为缺乏综合协调和充分的

优先排序,大量项目过快实现投资导致 PFI 的发展受到阻碍。为此,英国政府专门成立了财政部特别工作小组,该小组在 PPP 的标准化方面做了很多重要工作,并且出版了应用于 PFI 型项目的指导方针,提高了这些项目的实际效率。2000 年,英国财政部组织成立了伙伴英国 (Partnership UK) 公司,该公司在 2010 年改名为英国基础设施公司 (Infrastructure UK),其中私人部门占 50% 的股份,公共部门占 49% 的股份,是完全按 PPP 模式建立的公私合作伙伴关系组织。该公司为财政部制定政策提供技术支持,同时对各类机构就具体项目提供帮助,但是不与私营部门融资形成竞争,与公共部门共担风险、共享收益。

英国 75% 的政府管理者认为,PPP 模式下的工程可以达到并超过价格与质量关系的要求,能够节省 17% 的资金。80% 的工程项目能按规定工期完成,其余 20% 未按期完成的项目,拖延时间最长未超过 4 个月;而常规招标项目按期完成的只有 30%。同时,80% 的工程耗资均在预算之内,20% 超过预算的是因为政府提出调整工程方案;而一般传统招标方式只能达到 25%。

2011 年,英国财政部启动 PFI 的改革,以应对内阁和公众多年对 PFI 的关切和质疑。2012 年 12 月,英国财政部进一步推出新型私人融资 (PF2),两者最大的区别是政府在特殊目的公司 (SPV) 参股投入部分资本金以吸引长期投资者。政府资本的参与使得 PF2 模式下股本金比例从 10% 提高到 20% ~ 25%,化解了在资金紧缺时的融资局限性,又有助于发挥私人资本的专业能动性。同时,在 PF2 合同中,公共部门将承担更多的管理风险,如因法律、场址污染、保险等不可预见的变化引发的费用增加的风险;PF2 的融资结构更有利于获得长期债务融资,特别是从资本市场融资。

英国 PF2 模式相比较 PFI 主要有以下几点改进:一是为了确保项目采购比过去快捷、便宜,政府加强了相关部门的职责来提高公共部门的采购能力,PF2 项目开始投标后,必须在 18 个月内确定投标人,而且项目准备过程中的审核程序也更加严格;二是政府愿意以股权方式共同投资 PF2 项目,并且引入竞争形式按比例吸引长期投资人以股权投资形式投资项目;三是改善了服务的灵活性和透明度。采购当局从项目一开始就有权将某些维修活动纳入项目中,此外还同意公开账目和收益分享机制,将项目全生命周期的盈余分享给对方;四是为了更好地实现“物有所值”,公共部门将承担更多的管理风险,如因法律、场址污染、保险等不可预见的变化引发的费用增加的风险。

根据 IUK 的统计数据,截至 2012 年 3 月 16 日,PFI 存量项目数量为 717 个,其中在运营的项目为 648 个 (2011 年 3 月 16 日的数据分别为 698 个和 632 个),总投资额为 547 亿英镑 (2011 年 3 月 16 日的总投资额为 529 亿英镑)。从项目运作模式看,717 个存量项目中,有 311 个项目成立了 SPV。2011 ~ 2012 年间,私人部门支付的资金为 18 亿英镑;2012 ~ 2013 年为 24 亿英镑,2013 ~ 2014 年预计为 13.58 亿英镑。PFI 融资方式已占到英国全部基础设施融资建设的 10% ~ 13%。

2016 年 1 月 1 日,该公司与重大项目机构 (Major Projects Authority) 合并,新名称为基础设施和项目机构 (Infrastructure and Projects Authority)。