

中外财经法律理论与实务丛书

# 政府与社会资本合作 (PPP) 法律问题国别研究

傅宏宇 张秀◎著

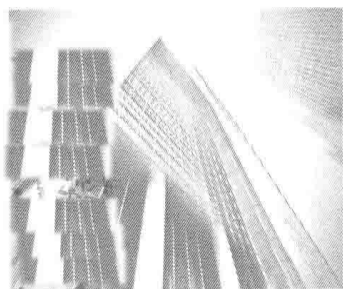
Country Specific Analysis of the Legal Issues in  
Public and Private Partnership (PPP)

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

海外借

# 政府与社会资本合作（PPP） 法律问题国别研究

傅宏宇 张秀◎著



Country Specific Analysis of the Legal Issues in  
Public and Private Partnership (PPP)

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

政府与社会资本合作 ( PPP ) 法律问题国别研究 / 傅宏宇, 张秀著.  
—北京: 中国法制出版社, 2016. 10  
( 中外财经法律理论与实务丛书 )  
ISBN 978-7-5093-7577-8

I. ①政… II. ①傅… ②张… III. ①政府投资—合作—社会  
资本—法律—研究 IV. ① D912.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2016 ) 第 119981 号

责任编辑 金 风

封面设计 李 宁

---

## 政府与社会资本合作 ( PPP ) 法律问题国别研究

ZHENGFU YU SHEHUI ZIBEN HEZUO (PPP) FALÜ WENTI GUOBIE YANJIU

著者 / 傅宏宇 张 秀

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2016 年 10 月第 1 版

印张 / 20.25 字数 / 290 千

2016 年 10 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7577-8

定价: 59.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66070046

邮购部电话: 66033288

( 如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926 )

## 序言

近年来，政府和社会资本合作（Public-Private Partnership, PPP）模式在国内的关注度逐渐增高，中央和地方政府高度重视 PPP 项目的推广和开展，PPP 模式逐渐适用于政府扩大基础设施建设投资，提供公共产品和服务等领域。PPP 模式在我国存在已久，其中的 BOT（建造—运营—转移）模式更是早已被广泛使用。党的十八届三中全会以来，PPP 模式被提到了新的战略高度，一方面作为重要的融资手段用以在基础设施和公共产品、服务领域引入并规范社会资本，化解地方政府性债务问题，另一方面则成为加快政府职能转变，打破市场准入限制的重要政策工具。政府部门和社会资本也不断学习并调整思路，逐渐从本质出发理解并适用 PPP 模式，发挥市场在资源配置中的决定性作用，在基础设施和公共产品服务领域推动供给侧改革，为经济发展奠定基础，创造更大的社会福利。

我国关于 PPP 模式的各项重要文件均认识到 PPP 模式是一个全球性话题，需要借鉴国际成熟经验，立足国内实际情况，推动我国 PPP 模式的发展。同时，也提出依法合规的原则，要求将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。目前我国正在平稳推进 PPP 立法，填补政府和社会资本合

作领域立法空白，着力解决 PPP 项目运作与现行法律之间的衔接协调问题，规范政府和社会资本的权责利关系，明确政府相关部门的监督管理责任，为我国 PPP 模式健康发展提供良好的法律环境和稳定的政策预期。

在全球范围内，PPP 制度已经历了数十年的发展，自二十世纪末英国的民间主动融资（Private Finance Initiative, PFI）制度兴起，社会资本开始参与政府基础设施公共投资。鉴于社会资本在资金、技术和管理方面的优势，政府也逐渐意识到社会资本的力量，主动寻找与社会资本的合作，并逐步发展相应的制度以鼓励、监管社会资本参与政府公共投资。从实践出发的规则逐渐演变成相对成熟的 PPP 制度体系。目前，美国、澳大利亚等是国际公认的在 PPP 制度的建设和运用方面具有代表性的国家，在这些国家的基础设施建设方面，PPP 模式占据着重要地位，社会资本频繁参与公共基础设施的建设、运营和维护，取得了可观的成效。而以智利、印度尼西亚为代表的发展中国家也高度重视 PPP 模式对公共投资的拉动作用，以制度先行的方式积极推进本国 PPP 模式的发展。

综观世界各国推进各自 PPP 模式的进程，都出现了诸多类似的问题。PPP 模式如何有效吸引最为合适的合作伙伴？能否从真正意义上为财政困境解围？该如何运用 PPP 模式以实现最大化的经济和社会效益？PPP 模式中的各方应如何进行博弈以实现良好的长期合作关系？对此，各国的具体应对措施有所不同，而在 PPP 制度构建方面也具体有所体现。相比以具体问题为导向的分析，对一国 PPP 模式和制度建设进行体系性的梳理，有助于还原 PPP 制度产生的背景和语境，可以整体、全面、客观地分析和了解 PPP 制度在一国的发生、发展，以及在实际运用中出现的问题和应对措施。国别性的研究可以为我国了解、借鉴国外 PPP 制

度提供新的方法、观点和思路，也为我国政府和社会资本在近似环境下开展同类型的 PPP 项目提供了案例范本。同时，对特定对象国 PPP 制度体系进行梳理，也便于我国社会资本更好地利用 PPP 模式参与投资该国的基础设施和公共服务领域，创造我国资本走出去的另一可能。

基于以上背景，我们开始了本书的研究和创作。通过比较研究，着重选取了在 PPP 制度方面具有先进经验的国家以及与中国实际情况具有相似性的国家，同时借鉴研究了国际通用的 PPP 标准原则，比较、分析国际最优实践，以确定国别研究的基本内容，同时对各国 PPP 制度与实践中的优缺点进行甄别。

在结构上，本书分为三部分，共十二章。第一部分综合性地介绍了本书研究范围内各国 PPP 制度的整体情况，着重阐述了各国 PPP 模式中相关的法律问题，包括制度的顶层设计、项目结构、采购流程、融资结构、项目协议、风险分配等。第二部分主要从当今国际组织通用的原则和标准角度梳理 PPP 制度的重点内容，重点关注政府能力建设，包括对政府开展 PPP 项目提出结构、能力和职能上的要求，强调政府在进行 PPP 项目决策中运用成本—收益分析等科学模型进行全面评价，合理评估政府财政承受能力，并通过制度构建提高政府的项目管理能力，提升政府参与 PPP 项目的水平。第三部分具体对澳大利亚、巴西、智利、俄罗斯、土耳其、埃及、印度、韩国、印度尼西亚、美国十个国家的 PPP 制度进行国别研究，详尽地介绍各国 PPP 制度设计及相关的配套规定，包括立法沿革、项目流程、项目协议、收费机制、项目公司规定、政府支持政策、争端解决制度、劳动法律问题等方面。书中分析总结了各国 PPP 制度的背景、演进、现状及优缺点，明确 PPP 制度设计中各国政府的关切点，供我国在进行 PPP 立法时系统地借鉴。同时也关注整体投资环境、配套制度

、  
和政策支持等内容，为社会资本在对象国参与 PPP 项目提供实践参考。

本书的特点在于对各国的 PPP 制度进行了大量的文字和数据收集，并以各国最新的 PPP 相关立法文本和官方文件作为研究基础，以权威的学术著作作为依托，分析研究各国的 PPP 制度，以保证研究成果的充分可靠性和客观性。本书侧重梳理各国 PPP 立法制度的发展及特点，结合相关法律的特别规定，分析具体 PPP 模式下的项目流程和配套政策的优缺点，形成关于该国 PPP 制度的较为完整、全面的分析报告，并从中提取对我国现阶段 PPP 制度建设具有可行性的借鉴之处，为我国社会资本进行跨国投资提供切实、合理的建议，为国内相关领域的学术研习者和实务工作者提供具有价值的参考。

诚然，我们深知本书的结构和研究思路仍有诸多不完善之处，书中的内容也有待进一步的深入和丰富。随着我们研究的深入和推进，对这一课题的理解也必将有更可喜和可分享的进步。PPP 制度的国别研究是一项长期的、不间断的课题，也期待更多的学者和实务工作者参与到该课题的后续探讨中，拓宽该课题的维度。

在本书即将付梓之际，十分感谢在本书创作过程中为之辛勤付出的各位同仁，感谢北京外国语大学法学院和中外财经法律研究中心的支持，感谢中国法制出版社对我们工作的帮助。特以此序作为本书创作路程的总结，为今后在该领域的继续研究、创作提供基点和激励，是以为序。

# 目录

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 第一章 政府和社会资本（PPP）法律问题概述 .....              | 001 |
| 一、概述 .....                                | 003 |
| 二、各国 PPP 模式中的主要法律问题 .....                 | 008 |
| 三、小结 .....                                | 030 |
| 第二章 PPP 国际组织标准概述 .....                    | 037 |
| 一、概述 .....                                | 039 |
| 二、主要国际组织标准原则 .....                        | 041 |
| 三、小结 .....                                | 053 |
| 附件：OECD 对各国 PPP 制度发展程度的评级标准 .....         | 056 |
| 第三章 澳大利亚 PPP 相关法律问题研究 .....               | 059 |
| 一、概述 .....                                | 061 |
| 二、澳大利亚 PPP 法律概况和主要政策 .....                | 063 |
| 三、澳大利亚 PPP 项目程序及项目协议 .....                | 064 |
| 四、澳大利亚 PPP 其他相关法律 .....                   | 071 |
| 五、澳大利亚经典 PPP 案例 .....                     | 079 |
| 六、小结 .....                                | 081 |
| 附件 1：采购决策—— $\beta$ 值（Asset Beta）范围 ..... | 085 |



附件 2：系统风险溢价分配表.....086

第四章 巴西 PPP 相关法律问题研究 .....087

一、概述 .....089

二、巴西 PPP 法律概况 .....090

三、巴西 PPP 项目程序及项目协议 .....092

四、巴西 PPP 其他相关法律 .....095

五、小结 ..... 105

第五章 智利 PPP 相关法律问题研究 ..... 111

一、概述 ..... 113

二、智利 PPP 法律概况 ..... 114

三、智利 PPP 项目程序及项目协议 ..... 116

四、智利 PPP 其他相关法律 ..... 121

五、小结 ..... 127

第六章 俄罗斯 PPP 相关法律问题研究 ..... 131

一、概述 ..... 133

二、俄罗斯 PPP 法律概况和主要政策 ..... 135

三、俄罗斯 PPP 项目程序及项目协议 ..... 139

四、俄罗斯 PPP 其他相关法律 ..... 145

五、小结 ..... 152

附件：俄罗斯《特许权法》和《PPP 法》的  
具体适用..... 157

第七章 土耳其 PPP 相关法律问题研究 ..... 159

一、概述 ..... 161

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 二、土耳其 PPP 法律概况 .....      | 163 |
| 三、土耳其 PPP 项目程序及项目协议 ..... | 167 |
| 四、土耳其 PPP 其他相关法律 .....    | 171 |
| 五、小结 .....                | 178 |
| 第八章 埃及 PPP 相关法律问题研究 ..... | 183 |
| 一、概述 .....                | 185 |
| 二、埃及 PPP 法律概况 .....       | 187 |
| 三、埃及 PPP 项目程序及项目协议 .....  | 190 |
| 四、埃及 PPP 其他相关法律 .....     | 193 |
| 五、小结 .....                | 200 |
| 第九章 印度 PPP 相关法律研究 .....   | 205 |
| 一、概述 .....                | 207 |
| 二、印度 PPP 法律概况和主要政策 .....  | 208 |
| 三、印度 PPP 项目程序及项目协议 .....  | 211 |
| 四、印度 PPP 其他相关法律 .....     | 217 |
| 五、小结 .....                | 225 |
| 第十章 韩国 PPP 相关法律问题研究 ..... | 229 |
| 一、概述 .....                | 231 |
| 二、韩国 PPP 法律概况和主要政策 .....  | 232 |
| 三、韩国 PPI 项目程序及项目协议 .....  | 236 |
| 四、韩国 PPI 其他相关法律 .....     | 240 |
| 五、小结 .....                | 246 |

、

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第十一章 印度尼西亚 PPP 相关法律问题研究 .....    | 251 |
| 一、概述 .....                       | 253 |
| 二、印尼 PPP 法律概况和主要政策 .....         | 255 |
| 三、印尼 PPP 项目程序及项目协议 .....         | 258 |
| 四、印尼 PPP 其他相关法律 .....            | 262 |
| 五、小结 .....                       | 271 |
| 附件 1：印度尼西亚 PPP 项目采购程序类型一览表 ..... | 276 |
| 附件 2：外商投资限制行业（负面清单） .....        | 277 |
| <br>第十二章 美国 PPP 相关法律问题研究 .....   | 279 |
| 一、概述 .....                       | 281 |
| 二、美国 PPP 的发展历程 .....             | 284 |
| 三、美国典型 PPP 项目分析 .....            | 289 |
| 四、美国 PPP 项目涉及的主要法律问题 .....       | 291 |
| 五、小结 .....                       | 306 |
| 附件：《美国保障性住房中的 PPP 模式》 .....      | 312 |

01



## 第一章

# 政府和 社会资本（PPP） 法律问题概述





## 一、概述

### （一）PPP 概念初探

政府和社会资本合作（Public-Private Partnership, PPP）模式目前已成为各国发展基础设施建设的主要方式。由于实践的差异，各国对 PPP 的具体界定没有统一的标准。究其本质，可概括为政府与社会资本之间在基础设施及公共服务领域建立的长期合作关系，并由社会资本承担主要风险与管理责任，根据履行状况获得相应报酬。基础设施包括社会性基础设施、<sup>①</sup> 经济性基础设施<sup>②</sup> 和政府基础设施，即促进社会、经济和政府活动开展的基础设施结构，但 PPP 项目服务通常不包括政府核心服务<sup>③</sup> 和主要职能，以维护政府的行政整体性，保证政府的权威地位。各国根据自身的投资发展需求，通过行业或地域划分确定 PPP 模式适用的具体领域。

根据基础设施的状态，PPP 项目主要可分为两类：绿地项目（greenfield project）和棕地项目（brownfield project）。前者主要涉及社会资本对新建项目的融资、建造、运营和维护，如学校、医院和防护设施的建造；后者则主要

---

① 社会性基础设施服务于政府的资源配置决策，通常由政府财政构成项目主要收入，一般由政府机构参与合作，面临的市场风险较小，控制成本是实现财务指标的主要动力。

② 经济性基础设施则以市场导向的资源配置为基础，由国有企业参与项目合作，在竞争原则下向公众提供设施和服务，绝大部分收入来自第三方（即消费者或使用者），面临的市场风险较大，取得合理收入是报告财务可行性的关键因素。

③ 各国对“核心”的规定不同。如英国的医疗卫生项目中，核心医疗服务仍由公共事业单位提供；但在莱索托的先锋医院项目中，与健康医疗服务有关的所有业务均由社会资本运营。

强调将现存资产的升级和管理责任转移至社会资本。无论如何,两者都体现了 PPP 模式的特征——注重产出,即关注需求本身。

## (二) PPP 制度背景

基础设施建设不足是各国经济社会发展面临的一大障碍。尤其对发展中国家而言,基础设施服务质量低下,服务设施缺乏,使得居民生活受限。然而现实情况是,一方面许多国家面临基础设备覆盖率低、质量不合格以及可靠性低等问题,情况亟待改善;另一方面在政府尝试应对上述问题的过程中,却受到财政空间有限、管理能力不足等问题的掣肘,无法有效地提供满足其经济和社会发展的基础设施。在基础设施投资、建设和运营领域,世界各国面临的主要问题有以下几点:

### 1. 财政投入有限

基础设施投资作为公共投资的一部分,受到各国财政制度的约束,在财政资源紧张的大背景下,基础设施的财政投入被进一步压缩。目前,大部分国家在基础设施建设上的财政资金投入无法满足社会经济增长要求。2010 年世界银行关于非洲基础设施的分析研究<sup>①</sup>指出,撒哈拉以南非洲地区国家每年的基础设施投资缺口为 480 亿美元;2013 年亚洲开发银行的基础设施战略报告<sup>②</sup>表示,拉丁美洲每年须增加 1000 亿美元的基础设施投资以满足当地社会需要。基础设施领域的财政资金投入不足不仅制约了发展中国家的经济发展,发达国家的政府公共部门财政能力与基础设施投资需求之间的差距也愈加明显。<sup>③</sup>麦肯锡的调查报告显示,<sup>④</sup>2013 ~ 2030 年,全球基础设施投资需求

---

① Foster, Vivien & Cecilia Briceño-Garmendia. Africa's Infrastructure: A Time for Transformation. World Bank, Washington, D.C. 2010, pp.6-9, 65-86.

② Inter-American Development Bank. Sustainable Infrastructure for Competitiveness and Inclusive Growth: IDB Infrastructure Strategy, Washington, D.C. 2014.

③ Organization for Economic Co-Operation and Development. Infrastructure to 2030 Volume 2: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport (French version: Les infrastructures à l'horizon 2030), Paris, 2007.

④ McKinsey Global Institute. Infrastructure Productivity: How to Save \$1 Trillion a Year. Seoul, San Francisco and London, 2013.

预计达 57 万亿美元，超过现有所有基础设施总值。

## 2. 项目规划能力欠缺

政府开展基础设施项目前，若未进行充分的政府部门内以及部门间的规划与协调，对项目缺乏全局性分析，可能导致项目物有所值评价低下，无法达到既定目标，浪费有限的资源。上文麦肯锡报告指出，若在开展项目时采用国际最优做法，可平均节省 1/57 的投资，即 1 万亿美元。从各国经验来看，由于缺乏相应的项目规划和分析，政府对基础设施项目的评估报告倾向于错误地分析项目收益、低估项目成本。牛津大学教授、大型项目管理规划专家弗林夫伯格（Flyvbjerg）的研究<sup>①</sup>显示，全球的公共设施项目中通常低估项目成本：就大型运输项目为例，在 258 项交通设施项目中，实际成本超过计划成本的 28%，其中在欧洲和北美地区外的项目中，该数字高达 65%；而对 25 个铁路项目的调查显示，政府对项目的交通流量预估值是实际流量的两倍。而在基础设施项目中普遍存在的权力寻租和贪腐行为更是加剧了这一现象，造成项目的整体成本被低估，政府在中远期承担了更大的风险。

## 3. 服务低效

受限于政府的能力、缺乏激励政策，政府提供的基础设施建设、运营和维护服务质量较差，服务效率及效益产出低。据上文世界银行的分析研究报告显示，撒哈拉以南非洲地区每年由于政府行政能力和效率低下而导致基础设施成本增加近 60 亿美元。

正是基于上述问题，传统模式无法满足现有基础设施发展需求，各国政府开始寻求开展基础设施建设的新模式，通过与社会资本建立 PPP 合作机制，建立风险共担、利益共享的机制，弥补基础设施投资缺口，同时优化项目结构、提高服务质量，实现更大的社会效益。与传统的财政投入为主导的基础

---

<sup>①</sup> Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm & Søren L. Buhl. Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie?, *Journal of the American Planning Association*, 2002, 68(3) pp.279-295; Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm & Søren L. Buhl. How (In) accurate are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation, *Journal of the American Planning Association*, 2005, 71(2) pp.131-146.



设施投资管理机制相比，PPP 模式有以下的优势：

首先，在 PPP 模式下，通常由社会资本主要负责项目的融资，极大减轻了财政负担。对于经济性基础设施，通过收取使用费获得项目收益，以项目盈利支付基础设施支出。且对采用现金收付制计量准则的政府而言，相比传统模式下须在项目启动时支付全部资本成本的做法，PPP 模式中的支出产生于在项目全生命周期中的各个阶段，避免政府短期现金预算的限制。<sup>①</sup>

其次，在 PPP 模式下，经验丰富、水平专业的社会资本及项目债权人会从项目经济性角度出发，对项目进行分析、评估。尤其是项目融资的债权人，为了确保可预期的资本回报，通常需要进行全面的尽职调查，由此得出的项目评估结果往往更具客观性。项目如果不具有盈利性，将无法吸引社会资本和金融机构参与投资，这些不具有经济价值的项目被自动筛选淘汰。同时，社会资本自提项目可为政府提供有效的项目方案，弥补政府项目规划和设计能力不足的短板，为优化政府的管理和监督提供参考。

最后，相比传统模式下由政府建造、运营的项目，PPP 模式中由具备专业知识和经验的社会资本负责项目的建造、运营和维护，可缩短项目时间，减少成本。这是因为在合同关系下，社会资本承担建造、运营和维护风险，履行绩效与项目收益直接相关，因而社会资本方在初期的评估更为谨慎保守，也更有自主性。澳大利亚的研究显示，PPP 项目中，资金超支、超期的概率比传统项目低（详见表 1-1）。

表 1-1 澳大利亚 PPP 模式和传统政府采购对比

| 阶段对比   | 预算超支比例 |      | 超期比例   |      |
|--------|--------|------|--------|------|
|        | PPP 模式 | 传统模式 | PPP 模式 | 传统模式 |
| 从采购到完工 | 12%    | 35%  | 13%    | 26%  |
| 从签约到完工 | 1%     | 15%  | -3%    | 4%   |

来源：澳洲基础设施建设协会

① 随着越来越多的国家在政府会计中采用权责发生制的确认标准，这一优势逐渐变得不明显。