

PPP丛书

PPP模式融资问题研究

Research on PPP Financing Issues

Public

Private

Partnerships

财政部政府和社会资本合作中心 编著

Public Private Partnerships



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

PPP 丛书

PPP 模式融资问题研究

财政部政府和社会资本合作中心 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 模式融资问题研究 / 财政部政府和社会资本合作
中心编著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7862 - 3

I. ①P… II. ①财… III. ①基础设施建设 - 融资 -
研究 - 中国 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 057287 号

责任编辑: 凌 敏

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李 鹏

PPP 模式融资问题研究

财政部政府和社会资本合作中心 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191343 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [lingmin@ esp. com. cn](mailto:lingmin@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 9.5 印张 210000 字

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7862 - 3 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

政府和社会资本合作（Public-Private Partnerships, PPP）是在公共产品和服务领域转变政府职能，引进市场机制，利用社会资本资金、技术、管理和创新能力，增加、改善、优化和丰富公共产品公共服务供给的一次体制机制变革。PPP 改革作为全面深化改革的重要组成部分，牵引行政体制、财政体制和投融资体制等改革协同推进，促进法治政府、责任政府、服务政府建设，推进国家治理体系和治理能力现代化。

PPP 融资是推动 PPP 改革落地、构建 PPP 生态圈的关键一环。一是有助于稳定预期，提振信心。成熟的 PPP 融资环境反映了长期资金定价和风险定价水平，为市场提供了合理的定价基准，引导社会资本形成稳定预期，建立长期、稳定、可持续的回报机制。二是有助于创新服务，因需制宜。健全的 PPP 融资机制包含规范化、市场化的融资渠道和退出机制，可以实现从一级市场到二级市场的合理流转，从股权到债权的合理配置，提高 PPP 融资的流动性、透明性和活跃度。三是有助于防范风险，稳定发展。规范的 PPP 融资模式要求建立符合 PPP 融资特点的内控制度和风控体系，更加关注政府和社会资本权、责、利的分配，进一步夯实 PPP 与金融市场对接的治理基础。

经过 3 年实践，PPP 融资共识逐步形成，制度体系逐步规范，融资政策不断完善，融资环境持续优化，但融资难、融资贵、融资产品单一、融资渠道不畅等问题有待进一步解决。为此，财政部政府和社会资本合作中心组织专家力量，对 PPP 融资问题展开深入研究，并编写成书。全书主要围绕以下主题：一是追古溯今，展现 PPP 融资发展历史轨迹；二是理论争鸣，系统、全面地阐述 PPP 融资的理论基础与思想体系；三是立足实践，梳理国内已有的融资产品和融资模式；四是分析对比，展现 PPP 项目不同阶段的差异化融资安排；五是系统总结，通过对 PPP 融资风险的识别、评价和分配，实现对融资风险的全面管理，力争精练而不失生动地为读者呈现 PPP

融资生态全景图。

“问渠哪得清如许，为有源头活水来。”希望通过本书抛砖引玉，促进 PPP 融资领域的交流与讨论，汇集各方智慧和力量，推动理论创新、产品创新和制度创新，不断引入活水，为 PPP 的可持续发展保驾护航。

财政部政府和社会资本合作中心

2016 年 12 月

目 录

第一章 PPP 模式融资概述	1
一、PPP 模式融资理论基础及概念简述	1
(一) PPP 模式的基本概念和特征	1
(二) PPP 模式发展的历史沿革	3
(三) 融资方式的演进	9
(四) PPP 模式融资的概念解析	11
二、PPP 模式融资的特征、目标与应用条件	13
(一) PPP 模式融资的特征	13
(二) PPP 模式融资的目标	14
(三) PPP 项目的融资应用条件	15
三、PPP 模式融资的作用和意义	16
(一) PPP 模式融资的作用	16
(二) PPP 模式融资的意义	17
第二章 PPP 模式融资理论	20
一、企业融资理论的基础	20
(一) MM 理论	21
(二) 平衡理论	22
(三) 新优序列理论	23
(四) 代理成本理论	24
(五) 控制权理论	25
二、PPP 模式理论的发展	27
(一) 公共产品理论	28
(二) 民营化理论	29
(三) 新公共管理理论	30
(四) 市场失灵与政府失灵理论	34

三、项目融资理论的演进	35
(一) 项目融资理论发展	35
(二) 项目融资实践演进	38
第三章 PPP 项目的融资方式	42
一、股权投资基金融资方式	42
(一) 股权投资基金简介	43
(二) PPP 模式下的股权投资基金运作方式	44
(三) 案例简介	48
二、银行贷款融资方式	49
(一) 银行贷款概述	49
(二) 银行贷款的相关要求	50
(三) 银行贷款的流程	51
(四) 银行贷款在 PPP 模式融资中的优势与特色	52
(五) 案例简介	53
三、信托融资方式	54
(一) 信托公司参与基础设施投资的历史	54
(二) 信托公司参与 PPP 项目的主要融资模式及操作要点	55
四、保险资金参与的融资方式	61
(一) 保险资金投资 PPP 的优势	61
(二) 案例简介	63
五、债券融资方式	64
(一) 债券融资简介	64
(二) 债券融资产品	65
(三) 案例简介	72
六、专项资产管理计划融资方式	75
(一) 资产支持专项计划的发展历程	75
(二) 资产支持专项计划的交易结构	76
(三) 资产支持专项计划的优势及特色	77
(四) 案例简介	79
七、项目收益债融资方式	80
(一) 定义	80
(二) 特点及优势	81
(三) 案例简介	83
八、融资租赁方式	84

(一) 融资租赁定义	84
(二) 融资租赁的主要类别	85
(三) 融资租赁的优势	86
(四) 案例简介	87
第四章 PPP 项目全生命周期融资安排	88
一、PPP 项目的生命周期	88
二、PPP 项目分析	89
(一) PPP 运营模式分析	89
(二) PPP 项目收入分析	90
(三) PPP 模式融资特点分析	91
三、PPP 项目各阶段的融资安排	92
(一) PPP 项目前期融资安排	92
(二) PPP 项目建设期融资安排	94
(三) PPP 项目运营期融资（再融资）安排	97
(四) PPP 移交期（社会资本退出）融资安排	101
(五) PPP 项目不同付费方式的金融产品选择	102
第五章 PPP 项目的融资风险分担与管理	104
一、风险、PPP 项目的融资风险与 PPP 项目的融资风险管理框架	104
(一) 风险概念	104
(二) PPP 项目的风险	105
(三) PPP 项目的融资风险	106
(四) PPP 项目的融资风险管理框架	106
二、PPP 项目的融资风险识别	108
(一) PPP 项目的融资风险识别概述	108
(二) PPP 项目的主要融资风险	108
三、PPP 项目的融资风险评估	111
(一) 融资风险评估概述	111
(二) 定性评估	111
(三) 定量评估	116
(四) 半定性半定量分析	118
四、PPP 项目的融资风险分担	118
(一) 融资风险分担主体分析	118
(二) 影响融资风险分担的因素	120

(三) 融资风险分担原则和框架	121
(四) 融资风险分担建议方案	123
(五) 融资风险分担调整机制	126
五、PPP 项目的融资风险应对	127
(一) 资金可获得性风险	128
(二) 金融机构信用风险	129
(三) 汇率风险	130
(四) 利率风险	131
(五) 通货膨胀风险	132
(六) 流动性风险	133
(七) 金融机构监管风险	133
(八) 再融资风险	134
名词解释	136
参考文献	138
后 记	142

第一章 PPP 模式融资概述

PPP (Public-Private Partnerships) 即政府和社会资本合作模式,是公共产品和服务供给机制的重大创新,是指政府采取竞争性方式择优选择具有投资、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,明确责、权、利关系,由社会资本提供公共产品和服务,政府依据公共产品和服务的绩效评价结果向社会资本支付相应对价,保证社会资本获得合理收益。从目前我国利用 PPP 模式推动政府部门和社会资本合作的整体思路来看,PPP 模式强调功能多样性,以实现国家治理体系和治理能力现代化。政府职能转变,打破了行业准入规则,完善财政投入和管理方式,提高公共产品和服务供给效率,形成多元化、可持续的公共服务、基础设施投资资金投入渠道。在 PPP 模式的诸多功能中,融资功能尤为重要,它不仅是 PPP 各项功能得以实现的核心,更为其他功能的发展提供基础保障,而 PPP 模式的融资功能则需通过 PPP 项目的融资来实证。

回顾当前关于 PPP 的文献资料,我们并没有发现专门针对 PPP 模式融资(或 PPP 融资)的概念分析。为更准确地定位 PPP 融资,本章在第一节中首先对 PPP 模式和融资的概念及历史演变分别进行梳理,进而结合 PPP 模式特点尝试对 PPP 模式融资的实质进行分析。在第二节中,我们解析了 PPP 模式融资的特征、目标和应用条件及范围,便于更好地展示 PPP 模式融资的内涵和外延。在第三节中,我们就不同利益相关方的角度对 PPP 模式融资的作用进行分析,并就其宏观和微观意义进行概述,方便大家对 PPP 模式融资有一个更为全面、系统的认识。

一、PPP 模式融资理论基础及概念简述

(一) PPP 模式的基本概念和特征

PPP 是推动公共基础设施投资、建设、运营和公共服务市场化的有效管理方式。

在国际上,不同国家、不同机构对 PPP 的定义的表述略有不同。^①

(1) 联合国发展计划署将 PPP 定义为政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个

^① PPP 模式定义及在国内外发展情况概述 [DB/OL]. 中国交通技术网, 2015-01-19.

项目而形成的相互合作关系的形式。合作中，由参与合作的各方共同承担责任和融资风险，以期达到比单独行动更有利的合作效果。

(2) 按照联合国培训研究院的界定，PPP 包含两层含义：其一是为满足公共产品需要而建立的政府部门和社会资本之间的各种合作关系；其二是为满足公共产品需要，政府部门和社会资本建立合作关系进行的大型公共项目的实施。

(3) 欧盟委员会定义 PPP 为政府部门和社会资本之间的一种合作关系，其目的是为了提供传统上由政府部门提供的公共项目或服务。

(4) 美国国家委员会对 PPP 的官方定义是介于外包和私有化之间的一种公共产品提供方式，它充分利用社会资源设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施，并提供相关服务以满足公共需求。

(5) 加拿大国家委员会将 PPP 定义为政府部门和社会资本之间的一种合作经营关系，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制以满足公共需求。

(6) 按照世界银行界定，PPP 是政府和社会资本就提供公共产品和服务签订的长期合同，其中社会资本承担实质风险和管理责任。

国内对 PPP 的概念表述也不尽相同。贾康、孙洁提出，PPP 是指政府部门在与非政府主体（企业、专业化机构等）合作过程中，使非政府主体利用其所掌握的资源参与提供公共产品和服务的活动，从而实现政府部门的职能，同时也为社会资本带来利益。其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。通过这种合作和管理过程，可以实现在不排除并适当满足社会资本投资营利目标的同时，为社会更有效率地提供公共产品和服务，使有限资源发挥更大的效用。王守清等将 PPP 定义为企业获得政府的特许经营权，提供传统上由政府负责的基础设施、公用事业的建设与服务的方式。

国家发改委在有关指导文件中，将 PPP 定义为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。

由此可见，不同国家、机构甚至不同学者、专家对 PPP 概念的表述都各有侧重，但离不开以下几点要素：首先，强调政府部门和社会资本的合作关系，每个定义都包含“合作”这个关键词。合作关系必须遵从法治环境下的契约精神。其次，明确合作领域为公共产品及公共服务，合作目的为满足公共需求。再次，强调利益共享，社会资本与政府部门实现共赢。最后，强调风险分担机制。社会资本承担项目设计、建设、融资、运营维护等商业风险，政府部门承担政策、法律和最低需求风险等。

从更为广度的视角来看，除上述要点外，PPP 更是一次社会服务领域和企业治理结构的改革，是一种提供公共产品和服务的管理模式，而这在财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》对 PPP 模式的定义中体现得更为明显。这种思维也进一步在国务院办公厅《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》的行文中予以体现：政府和社会资本合作模式是公共服务供给机制的重大创新，即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、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,明确责权利关系,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相应对价,保证社会资本获得合理收益。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用,提升公共服务的供给质量和效率,实现公共利益最大化。

由此可见,PPP 模式引入了社会资本的管理经验和先进技术,提高了项目建设和运营效率,通过这种合作和管理过程,可以在适当满足社会资本盈利目标的同时,为社会更有效率地提供公共产品和服务,优化资源配置。从我国基本国情和 PPP 实践情况来看,PPP 不仅仅是一种新的公共产品和服务的提供方式,而且也是管理模式和社会治理机制的创新。如果运用得当,PPP 有望成为缓解我国“一带一路”发展资金困难,化解我国城镇化问题,实现“稳增长、促改革、调结构和惠民生”目标的重要工具。

(二) PPP 模式发展的历史沿革

1. 国际发展^①

关于 PPP 模式的起源,一般认为,可追溯至近代欧洲的收费公路建设计划和社会资本参与供水制度。但从时间上来看,最早的收费公路是公元前 1950 年,亚述人修建的从叙利亚到巴比伦的收费道路。希腊历史学家斯特雷波(Strabo,公元前 63 年~公元 21 年)的著作 Geographia 中也记载了罗马大帝授予 Salassi 部落征收公路通行费的特许权。17 世纪,欧洲税务机构开始推行公路收费政策。1782 年,法国 Perrier 兄弟建设并运营自来水公司为法国居民提供自来水公共服务。从实质上来看,这种政府部门和社会资本之间形成的互动、交易关系是 PPP 模式的雏形,但当时尚未引起对社会资本进入公共基础设施的关注与讨论,也未明确提出 PPP 的概念或理论。

直至 20 世纪 70 年代,欧美各国为缓解经济萧条情况下的财政支出压力,积极引入社会资本参与基础设施建设和运营,PPP 模式才开始受到广泛关注。80 年代中期,发达国家爆发债务危机,为缓解社会经济压力,1984 年,时任土耳其总理的图尔古特·厄扎尔首次提出建设-运营-转让(BOT)的概念并用该方式建设了阿科伊核电厂,后被多国效仿。随后与 PPP 模式相关的建设-运营-转让(BOT)、移交-运营-移交(TOT)和再建-运营-移交(ROT)以及租赁合约等形式都开始得到应用,其中以 BOT 模式的应用最为广泛。

在随后的 20 多年里,这种公共产品供给的新模式在全球范围内被广泛应用。根据全球 PPP 研究机构 PWF(Public Works Financing)的统计数据,1985~2011 年全球基础设施 PPP 名义价值为 7 751 亿美元,其中,欧洲处于领先地位,约占全球 PPP 名义价值的 45.6%,亚洲、澳大利亚占 24.2%,美国、加拿大分别占 8.8%、5.8%,墨西

^① 孟春,高伟.PPP 模式的国际经验与启示[J].调查研究报告,2014,4563(64).

哥、拉丁美洲、加勒比海占 11.4%，非洲和中东地区占 4.1%。^①

PPP 模式在现代意义上的形成和发展，主要归于新公共管理运动中引入以社会资本积极参与为核心内容的公共服务供给领域的市场化改革。其自萌芽到成熟，一路顺利发展，不仅有赖于全球市场经济发展，更离不开各国政府的支持。有的国家如英国、美国等，甚至建立专项基金支持 PPP 的发展，发布 PPP 程序、评估、监督的技术规范。在诸多内外因素的共同促进下，PPP 逐渐发展为国际市场上多主体合作的一种重要项目运作模式。

(1) 英国 PPP 模式的运用。1992 年，英国正式提出私人融资计划（Private Financing Initiative, PFI）——PFI 模式，最早具备现代意义的 PPP 特征。它要求项目在特许经营期内采用政府付费的方式，以此鼓励社会资本投资公共产品。1993 年，英国废除最初严格限制私人资本进入公共领域融资的规定。1997 年，英国开始在公共基础设施领域全面推广 PFI 模式。英国政府充分发挥私人资本在设计、管理、技术等方面的优势，为公共领域提供服务，大大提高了英国公共基础设施建设及运营的效率。

但在欧债危机的冲击下，PFI 模式受到了极大的挑战。2012 年，英国进一步提出 PF II（Private Finance II）。相较于 PFI、PF II 的主要改进之处在于：1）改变股权结构：PF II 模式下政府持有一定的股权，作为项目小股东参与投资；2）提高项目效率、节省项目支出成本：PF II 模式下鼓励政府进行集中采购，项目招标时间不超过 18 个月，对项目采购制定标准化的流程和文件，加强开支监管等；3）提高合同灵活性：允许政府在项目运营过程中选择添加或删除一些服务可选项等；4）提高透明度：要求社会资本公开项目收益信息，政府每年公布其所有参股项目的财务信息等；5）改进风险分配机制：要求政府部门改进对额外开支风险的管理等；6）调整债务融资结构：允许 PF II 项目获取长期债务融资等。

(2) 韩国 PPP 模式的运用。韩国是亚洲地区实施 PPP 模式较早的国家之一。自 1994 年政府颁布《促进社会资本参与基础设施投资法》起，韩国鼓励应用 PPP 模式已有 20 余年历史。但在推广 PPP 模式中，受到收益保障措施不健全等因素影响，社会资本投资意愿有限。1999 年和 2005 年韩国政府对《促进社会资本参与基础设施投资法》进行了两次修订，修改内容包括扩大社会资本参与范围、完善收益保障机制等，其中包括对社会资本最低收益保证的确立和废止的问题。其后，PPP 在韩国的发展进入成熟阶段。但 2008 年金融危机的爆发，让韩国社会资本投资开始萎缩，因此韩国政府开始从多角度摸索更具灵活性的方案，创造性地提出 BTO - rs（危险分散型）、BTO - a（损益共享型）等新的 PPP 模式，以构建政府与社会资本分担风险的更好方式。目前，韩国已成为亚洲地区推行 PPP 模式最为成熟的国家。

(3) 加拿大 PPP 模式的运用。加拿大是国际公认 PPP 模式运用最好的国家之一，即使在 2008 年金融危机之后，其 PPP 市场的稳定和活跃程度与其他地区市场低迷的情

① 中债资信. PPP 系列专题研究之一：PPP 模式定义在国内外发展情况 [DB/OL]. 和讯网, 2015 - 01 - 16.

况也能形成鲜明的对比。在 2008 年,加拿大组建了国家层级的 PPP 中心——加拿大 PPP 中心 (PPP Canada),并将 12.5 亿加元的政府拨款全部用于全国 20 多个 PPP 项目,同时撬动 60 多亿加元的市场投资。2013 年,联邦政府通过“新建设加拿大基金”(New Building Canada Fund)为加拿大 PPP 基金再次注资 12.5 亿加元。根据 CCPPP 数据库信息显示,截至 2015 年 10 月,加拿大共实施 PPP 项目 238 个,资本总额达 813 亿加元。

(4) 澳大利亚 PPP 模式的运用。澳大利亚在运用 PPP 模式实施大型基础设施项目上,处于世界领先地位。其主要做法是采用成立特殊目的公司 (SPV 公司) 的方式,在这种方式中,政府与 SPV 公司签订项目协议,期限大多为 20~30 年,由 SPV 公司进行融资、建设及运营,合同到期后项目资产无偿转交政府运营管理。2008 年,联邦政府设立澳大利亚基础设施管理局 (Infrastructure Australia, IAU)。作为国家层面的管理机构,IAU 负责协助政府制定基础设施开发蓝图,制定全国各级政府基础设施融资的规章,为政府、投资人和基础设施拥有人提供咨询服务,并致力于推广 PPP 模式。根据 IAU 公布的数据,截至 2015 年 5 月,澳大利亚已实施 PPP 项目 136 个,总金额达 772 亿澳元。^①

(5) 美国 PPP 模式的运用。PPP 这个专业术语起源于美国,最初专指政府和私人资本联合为教育项目筹资。20 世纪 50 年代开始,PPP 的范围逐渐扩展到其他公共服务领域。目前在美国,从学校、医院、监狱到输油管道、交通运输、垃圾处理,甚至在军事、航空航天等领域都出现了应用 PPP 模式的项目。由于美国拥有全世界最成熟的资本市场和完善的制度环境,因此也被认为是市场主导 PPP 模式的典型代表。

2. 国内发展^②

我国 PPP 模式的发展较西方发达国家相对滞后,发展过程也较为曲折。一般认为,到目前为止,PPP 模式在中国发展大致经历了探索试点期 (2002 年之前)、逐步发展期 (2003~2008 年)、调整期 (2008~2012 年) 和“解冻”期 (2013 年至今) 四个阶段。^③ 随着中央政府对 PPP 模式的重视和推广,未来 PPP 在中国的应用会进入一个全新且规范的快速发展期。

(1) 探索试点期 (2002 年之前)。20 世纪 80 年代,我国开始对政府和社会资本合作模式进行探索和实践,PPP 模式相关的建设-运营-转让 (BOT)、移交-运营-移交 (TOT) 和再建-运营-移交 (ROT) 以及租赁合约等形式都得到了应用。1984 年我国启动第一个 BOT 模式项目——深圳沙角 B 电厂项目。1995 年法国电力公司及阿尔斯通公司联合体获得广西来宾 B 电厂 18 年的特许经营权。1997 年亚洲金融危机更是在国内掀起第一波 PPP 热潮。

① 贾康,孙洁.公私伙伴关系 (PPP) 的概念、起源、特征与功能 [J]. 财政研究,2009 (10).

② 苏亮瑜,罗剑. PPP 在中国的发展历程 [N]. 证券时报,2015-05-25.

③ 从中国 PPP 发展历程看未来 [DB/OL]. 财新网,2014-08-01.

(2) 逐步发展期 (2003 ~ 2008 年)。2003 ~ 2008 年, 地方政府公共基础设施项目繁多, 而财政资金有限, 为了满足社会大众对公共设施和公共服务的要求, 各地开始更加重视 PPP 形式的应用和推广。而国家政策的进一步明确也在很大程度上推动了 PPP 项目的应用, 我国掀起第二波 PPP 高潮。2002 年建设部 (现住房与城乡建设部) 发布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》, 鼓励社会资本、外国资本以多种形式参与市政公用设施的建设; 2005 年“非公经济 36 条”提出“允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域”。这在很大程度上推动了各地市政公用领域 PPP 模式的应用, 使得外资和社会资本较大规模地参与基础设施和公共服务的投资。这期间的代表性项目有国家体育场、北京地铁四号线项目, 以及威立雅水务公司、新奥燃气、港华燃气等在各地区投资的水务、燃气项目。

(3) 调整期 (2008 ~ 2012 年)。受 2008 年全球金融危机影响, 全球和中国经济增速下滑, 我国采用积极财政政策和刺激经济增长计划来应对。该经济刺激计划的投资由政府主导, 但鉴于地方政府无法以市场主体的身份参与投资, 各地政府都充分利用所属融资平台进行投融资。2009 年以来城市基础设施等公共产品和服务的投融资职能主要由各地的融资平台公司承担, 项目的运作方式以政府委托代建、BT 模式为主。因此, 这一时期, 社会资本在公共产品和服务领域的参与度有所下降, PPP 模式的发展处于调整期。到 2010 年, PPP 模式遭遇搁浅。

(4) “解冻”期 (2013 年至今)。截至 2013 年 6 月底, 中央和地方政府负有偿还责任的债务余额为 20.70 万亿元, 较 2010 年年底大幅增长。政府债务尤其地方债务压力日益增加。与此同时, 城镇化和“一带一路”的发展又亟须大量资金支持。在此形势下, 2013 年中共中央发文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。2014 年, 在《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》中, 国家进一步提出加快发展混合所有制经济, 推进国有企业股权多元化改革, 建立政府和社会资本合作机制。财政部按照国务院统一部署, 于 2014 年承担起了牵头“推广运用政府与社会资本合作模式 (PPP), 鼓励社会资本参与基础设施和公共服务等的投资和运营”的任务, 并正式成立 PPP 工作领导小组和财政部政府和社会资本合作中心。表 1-1 列出了自 2013 年以来, 我国在推广应用 PPP 模式过程中所出台的一系列制度和相关重大事项。

表 1-1 推广应用 PPP 模式的政策、制度和重大事项		
时间	政策/法规/会议	重点内容
2013. 11	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	提出“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”, 让市场在资源配置过程中发挥决定性作用
2014. 04. 30	《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》	提出加快发展混合所有制经济, 推进国有企业股权多元化改革, 建立政府和社会资本合作机制

续表

时间	政策/法规/会议	重点内容
2014. 05	财政部正式成立 PPP 工作领导小组	
2014. 08. 31	《预算法》	提出建立跨年度预算平衡机制, 实行中长期财政规划管理, 为实施长周期的 PPP 项目铺平了道路
2014. 09. 21	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》	通过“推广使用政府与社会资本合作模式”, 加快建立规范的地方政府举债融资机制
2014. 09. 23	《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》	为 PPP 项目提供了更有力的财政支持
2014. 10. 23	《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》	提出认真甄别筛选融资平台公司存量项目, 对适宜开展政府与社会资本合作 (PPP) 模式的项目, 要大力推广 PPP 模式
2014. 10. 24	国务院常务会议	李克强总理表示将积极推广政府与社会资本合作 (PPP) 模式
2014. 10. 28	APEC 财长会议	正式宣布财政部成立 PPP 中心
2014. 11. 26	《国务院关于加强重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》	
2014. 11. 29 ~ 2014. 11. 30	《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南》和《关于政府和社会资本合作示范项目有关问题的通知》	
2014. 12. 30	《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》	发布 PPP 项目合同指南 (试行), 指导规范 PPP 合同管理工作
2014. 12. 31	《政府采购竞争性磋商方式管理暂行办法》和《PPP 项目政府采购管理办法》出台	
2015. 02. 01	《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快现代化建设的若干意见》	指出对于政府主导、财政支持的农村公益性工程和项目, 可以采取购买服务、政府与社会资本合作等方式, 引导企业和社会组织参与建设、管护和运营
2015. 04. 07	出台《PPP 项目财政承受能力论证指引》	包含 PPP 项目物有所值评价指引、PPP 项目财政收支预算管理办法等内容
2015. 05	《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》	保证社会资本和公众共同受益, 通过资本市场和开发性、政策性金融等多元融资渠道, 吸引社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营管理, 提高公共产品和公共服务供给能力与效率

续表

时间	政策/法规/会议	重点内容
2015. 06. 25	《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》	加快推进政府和社会资本合作（PPP）项目示范工作，尽早形成一批可复制、可推广的实施范例，助推更多项目落地实施
2015. 08. 03	《国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》	推进城市地下综合管廊建设，统筹各类市政管线规划、建设和管理，解决反复开挖路面、架空线网密集、管线事故频发等问题
2015. 10. 11	《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》	加快推进海绵城市建设，修复城市水生态、涵养水资源，增强城市防涝能力，扩大公共产品有效投资，提高新型城镇化质量，促进人与自然和谐发展
2015. 12. 08	《关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知》	以奖代补方式支持 PPP 项目规范运作，保障 PPP 项目实施质量
2015. 12. 18	《PPP 物有所值评价指引（试行）》	从物有所值评价准备、定性评价、定量评价等方面进行了明确，保障项目物有所值评价工作规范有序开展
2015. 12. 21	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》	提出取消融资平台公司的政府融资职能，推动有经营收益和现金流的融资平台公司市场化转型改制，通过 PPP、政府购买服务等措施予以支持
2015. 12. 26	《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》	旨在发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，就财政资金注资设立政府投资基金支持产业发展，带动社会资本参与投资
2016. 02. 06	《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》	提出根据经营性、准经营性和非经营性项目的不同特点，采取更具针对性的 PPP 模式，加快城市基础设施和公共服务设施建设
2016. 03. 09	中国 PPP 融资支持基金创立大会在京召开	中国政企合作投资基金股份有限公司的成立对于完善 PPP 模式，用好引导基金，依法严格履行合同，充分激发社会资本参与热情有重要意义
2016. 05. 28	《关于进一步共同做好政府和社会资本合作（PPP）有关工作的通知》	从稳妥有序推进 PPP 工作；进一步加强协调配合；扎实做好 PPP 项目前期工作；建立完善合理的投资回报机制；着力提高 PPP 项目的融资效率；强化监督管理；加强 PPP 项目信息公开等七个方面对进一步做好 PPP 有关工作做出了指示