



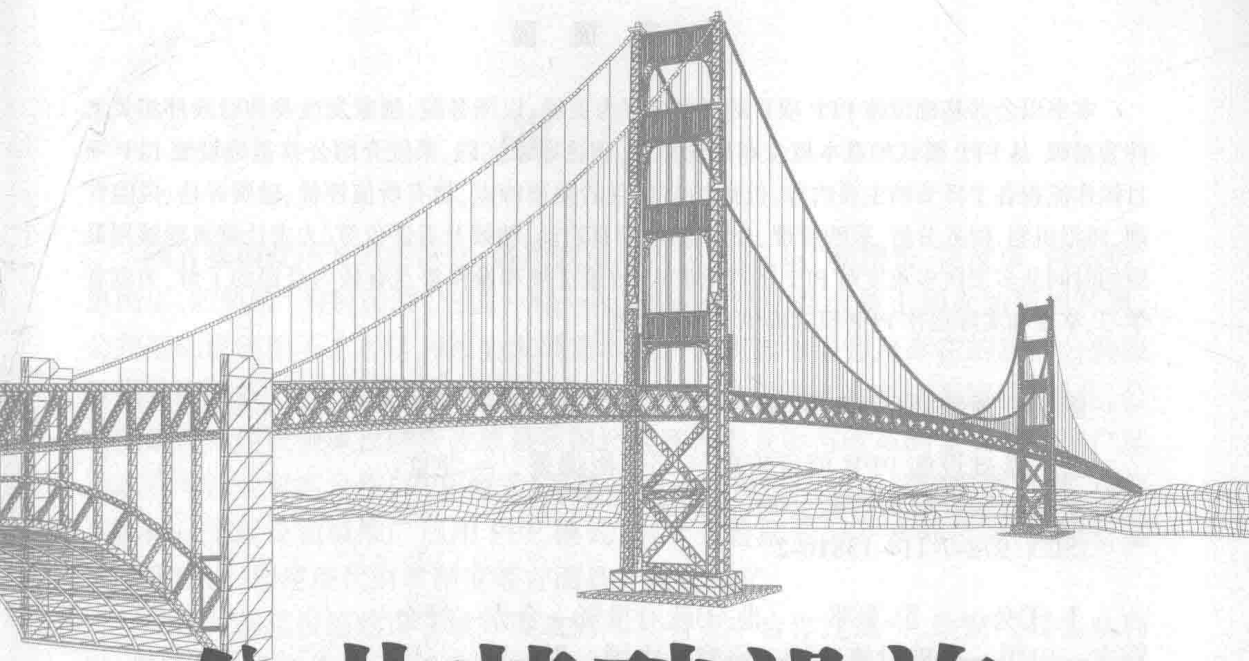
公共基础设施 PPP项目管理

邓焕彬 编著

Public-Private Partnership
Public Infrastructure Project Management



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.



公共基础设施 PPP项目管理

邓焕彬 编著

Public-Private Partnership
Public Infrastructure Project Management



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书以公共基础设施 PPP 项目的操作流程为主线,以国务院、国家发改委和财政部相关文件为基础,从 PPP 模式的基本概念和理论出发,理论联系实际,系统介绍公共基础设施 PPP 项目操作流程各个环节的主要内容,包括 PPP 项目的类型特点、物有所值评价、融资评估、风险管理、回报机制、财务分析、采购管理、合同管理、项目启动、绩效及后评价等,力求让读者能够用最短的时间从多层次多角度对 PPP 的理论模式、政策法规和操作要点有较为全面的了解,为读者学习、掌握和实际运作 PPP 模式提供参考和借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

公共基础设施 PPP 项目管理 / 邓焕彬编著. —北京:
人民交通出版社股份有限公司, 2017.5
ISBN 978-7-114-13810-2

I. ①公… II. ①邓… III. ①政府投资—合作—社会
资本—应用—基础设施建设—研究—中国 IV.
①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 100182 号

书 名: 公共基础设施 PPP 项目管理

著 作 者: 邓焕彬

责任编辑: 刘永芬 朱明周

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街 3 号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 720×960 1/16

印 张: 24.5

字 数: 444 千

版 次: 2017 年 6 月 第 1 版

印 次: 2017 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-13810-2

定 价: 55.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

前言

随着我国改革开放的深化,各项改革步入深水区,以“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”为目标的“三去一降一补”供给侧结构性改革正如火如荼地开展。公共基础设施跟不上经济社会发展需求是目前我国各地普遍存在的政府公共服务供给侧短板,非常需要加快建设和完善公共基础设施来补齐这块短板,因此,公共基础设施建设领域投融资改革是我国经济和社会发展与改革的重头戏。推广运用政府和社会资本合作(PPP 模式)是新一届政府提出的治国理政重要举措,在公共基础设施建设领域推广运用 PPP 模式,对于完善配套公共基础设施、加快新型城镇化建设、构建现代财政制度等方面具有重要意义。

在公共基础设施建设领域开展政府和社会资本合作过程中,政府代表公众利益,倡导公正公平合理,社会资本固有趋利性,追求利益最大化,两者的目标导向是不同的,这是导致部分 PPP 项目失败的根源。能否实现效率与公平的统一,是 PPP 模式的核心问题。处理好政府、社会资本和公众三者之间的关系,实现优势互补,达成目标一致的契约,并全面履约付诸行动,是 PPP 模式能否成功实施的关键。PPP 模式不仅是项目融资的一种模式,更是提高政府对整个社会资源管理效率的一种方式,其核心是合同管理,是基于完备合同下的契约精神,政府和社会资本合作是平等地位基础上的合作,科学合理地分配风险、分担责任和分享利益。推广成功的 PPP 模式,弘扬契约文化,体现现代国家治理理念,是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革,将有利于推动各类资本相互融合、优势互补,促进投资主体多元化,发展混合所有制经济,填补公共基础设施政府资金缺口,拓宽社会资本投资渠道,增强经济增长内生动力,推动经济和社会全面发展。

在经济发展新常态下,PPP 模式在我国的发展将是大势所趋,公共基础设施建设领域是推广运用 PPP 模式的重点领域。为使在公共基础设施建设领域更好地推广运用 PPP 模式,避免失误带来项目损失,本书主要针对公共基础设施项目的 PPP 模式,介绍相关政策、理论和操作流程,旨在给相关人员提供参考借鉴,为推广运用 PPP 模式出一份薄力。

本书在编写过程中注重理论与实践相结合,以公共基础设施 PPP 项目的操作流程为主线,以国务院、国家发改委和财政部相关文件为基础,从 PPP 模式的基本概念和理论出发,系统介绍公共基础设施 PPP 项目操作流程各个环节的主要内

容,包括 PPP 项目的类型特点、物有所值评价、财政承受能力论证、融资评估、风险管理、回报机制、财务分析、采购管理、合同管理、项目启动和绩效及后评价等,力求让读者能够用最短的时间从多层次多角度对 PPP 的理论模式、政策法规和操作要点都有较为全面的了解,从而引导读者在实践中运作和管理好 PPP 项目。

本书在编写过程中参阅了大量文献,引用了部分著作及文献资料,在此对相关文献的作者和北京金准咨询有限公司等单位深表谢意。特别感谢清华大学国际工程项目管理研究院副院长、大中华项目管理促进会(GPAC)大陆委员会主席强茂山教授的悉心指导,同时感谢人民交通出版社股份有限公司领导和责任编辑等工作人员为本书出版所付出的辛勤劳动。

受编者水平所限,本书难免有不足和遗漏之处,恳请广大读者和专家批评指正。

目 录

第一章 PPP 模式概述	1
1.1 PPP 模式的定义	1
1.2 PPP 模式的发展历史	11
1.3 PPP 模式的意义	20
第二章 PPP 的结构类型	23
2.1 PPP 模式的种类	23
2.2 常见的 PPP 模式	25
2.3 各类 PPP 模式的适用项目和优缺点小结	38
第三章 PPP 的操作流程	48
3.1 项目识别	49
3.2 项目准备	51
3.3 项目采购	56
3.4 项目执行	60
3.5 项目移交	66
第四章 PPP 的分析评价	72
4.1 PPP 项目环境研究	72
4.2 物有所值评价	78
4.3 财政承受能力评价	92
4.4 项目产出效益分析	99
第五章 PPP 的融资评估	108
5.1 项目融资	108
5.2 项目融资评估	117
第六章 PPP 的风险管理	132
6.1 风险分类	132
6.2 风险识别	136
6.3 风险评估	140

6.4 风险分担	145
第七章 PPP 的回报分析	155
7.1 项目回报机制	155
7.2 PPP 项目的收费定价	165
7.3 PPP 项目价格影响因素	170
7.4 PPP 项目定价模型	179
7.5 PPP 项目政府补贴和收益分配	189
第八章 PPP 的项目财务分析	194
8.1 财务分析概述	194
8.2 投资估算	196
8.3 财务效益与费用估算	204
8.4 财务盈利能力分析	210
8.5 偿债能力分析和财务生存能力分析	216
8.6 非经营性 PPP 项目财务分析	223
第九章 PPP 的项目采购	225
9.1 采购准备	225
9.2 项目采购的具体操作流程	228
9.3 PPP 项目采购的特色	237
9.4 PPP 项目招标的相关文本要点	242
第十章 PPP 的合同管理	249
10.1 PPP 项目的合同体系	249
10.2 PPP 项目合同的编制原则	253
10.3 PPP 项目合同的主要条款	254
10.4 PPP 项目合同的订立与履约	267
第十一章 PPP 的项目启动	279
11.1 项目公司的设立	279
11.2 PPP 项目建设用地获取	285
第十二章 PPP 的项目绩效及后评价	291
12.1 项目全生命周期的价值管理	291
12.2 PPP 项目的绩效评估	296
12.3 项目后评价	303

附录 1 PPP 专用术语解释	312
附录 2 PPP 法规文件	320
附录 3 PPP 项目案例	370
参考文献	378
后记 PPP 模式经验小结	380

PPP 模式概述

1.1 PPP 模式的定义

1.1.1 PPP 的内涵

PPP (Public-Private Partnership) 是指政府与私人企业或机构合作，共同投资、建设和运营基础设施或公共服务项目。PPP 模式的核心在于通过引入私人资本和管理经验，提高公共项目的效率和质量，降低政府的财政负担。PPP 模式通常涉及长期的合作，双方在合同中明确各自的权利和义务，共同承担项目的风险和收益。

PPP 模式的内涵可以从以下几个方面进行理解：首先，PPP 是一种合作模式，强调政府与私人企业之间的平等合作和互利共赢。其次，PPP 是一种融资模式，通过引入私人资本，解决政府在基础设施建设中的资金短缺问题。再次，PPP 是一种管理模式，通过引入私人企业的先进管理经验，提高公共项目的运营效率。最后，PPP 是一种风险分担模式，通过合理的风险分配，降低政府的财政风险。

PPP 模式的定义可以从以下几个方面进行概括：PPP 是指政府与私人企业或机构合作，共同投资、建设和运营基础设施或公共服务项目。PPP 模式的核心在于通过引入私人资本和管理经验，提高公共项目的效率和质量，降低政府的财政负担。PPP 模式通常涉及长期的合作，双方在合同中明确各自的权利和义务，共同承担项目的风险和收益。

PPP 模式的定义可以从以下几个方面进行概括：PPP 是指政府与私人企业或机构合作，共同投资、建设和运营基础设施或公共服务项目。PPP 模式的核心在于通过引入私人资本和管理经验，提高公共项目的效率和质量，降低政府的财政负担。PPP 模式通常涉及长期的合作，双方在合同中明确各自的权利和义务，共同承担项目的风险和收益。



第一章

PPP 模式概述

本章主要介绍 PPP 的基本概念特征和发展历史,PPP 相关参与方及实施 PPP 的基本原则和存在的问题,以及实施 PPP 模式的意义所在。

1.1 PPP 模式的定义

1.1.1 PPP 的内涵

PPP 是英文“Public-Private Partnership”的缩写,中文直译为“公私合伙制”,最早由英国政府于 1982 年提出,是指公共部门通过与私营部门建立伙伴关系,双方签订协议,授权私营部门代替政府建设、运营或管理公共基础设施并向公众提供公共服务的一种方式。虽然私营部门参与提供公共产品或服务已有很长历史,但 PPP 术语的出现不过是近十年的事情,在此之前人们广为使用的术语是 Concession、BOT、PFI 等。由于采取 PPP 模式的公共产品或公共服务的多样性,PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念,加之意识形态的不同,人们对 PPP 模式就有不同的理解和定义。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,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。

PPP 模式经历了 30 多年的实践和演变,不同国家或地区实施的方向和政策导向差异,导致各方对 PPP 模式的认识和定义不同。表 1-1 列出不同国家、国际和地区组织机构对 PPP 的不同定义。

公私合营的 PPP 模式,以政府部门与私营部门合作,并参与全过程经营的特点受到国内外广泛关注。PPP 模式将部分政府责任以特许经营权方式转移给社会

资本主体(企业),政府与社会资本主体建立起“利益共享、风险共担、全程合作”的共同体关系,使得政府的财政负担减轻,社会资本主体的投资风险减小。PPP 模式比较适用于公益性较强的公共基础设施项目或公共服务环节。这种模式需要合理选择合作项目,考虑政府参与的形式、程序、渠道、范围与程度。

不同国家、国际和地区组织机构对 PPP 的定义 表 1-1

编号	组 织 机 构	定 义
1	联合国开发计划署 (The United Nations Development Programme)	PPP 是指政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式,合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门,而是由参与合作的各方共同承担责任和风险
2	联合国培训研究院 (United Nations Institute for Training and Research)	PPP 涵盖不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式,目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。PPP 包含两层含义:其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的某种合作关系;其二是为满足公共产品需要,公共部门和私营部门建立伙伴关系而进行的大型公共项目的实施
3	PPP 学会 (Institute for Public-Private Partnerships, IP3)	PPP 模式是基于政府部门与私营实体之间的协议,邀请私营合作者提供期望的服务并承担相应的风险。作为提供服务的回报,私营机构可以根据一定的服务标准以及合同中约定的条款,通过收取服务费用和税款的方式获得相应的收益。政府将从提供服务的资金和管理的困扰中脱身,但是保留对私营合作者经营的规制和监督
4	欧盟委员会 (European Commission)	PPP 是指公共部门和私营部门之间的一种合作关系,其目的是提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务
5	英国 PPP 委员会 (Commission of Public Private Partnership, CPPP)	PPP 模式是指公共部门和私营部门之间基于共同的期望而采用的一种风险共担政策机制。某些政府部门,特别是教育和劳工部门,认为服务外包也是 PPP 的一种形式
6	英国财政部 (HM Treasury)	PPP 是公共和私营部门为了共同的利益而进行长期合作的一种模式。主要包括三个方面的内容:完全和部分的私有化、PFI,以及与私营企业共同提供公共服务
7	美国 PPP 国家委员会 (The National Council for PPP USA)	PPP 是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,它充分利用私有资源进行投资、设计、建设、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
8	加拿大 PPP 国家委员会 (The Canadian Council for Public Private Partnerships)	PPP 是公共部门和私营部门之间的一种合作经营关系,它建立在双方各自经验的基础上,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,最好地满足事先清晰界定的公共需求

续上表

编号	组 织 机 构	定 义
9	澳大利亚基础设施发展委员会 (Australian Council for Infrastructure Development)	PPP 是公共部门和私营部门合作,双方有义务为公共服务的提供尽最大努力。私营部门主要负责设计、建设、经营、维修、融资和风险管理,而公共部门则主要负责战略计划的制订和规划,并提供核心业务的消费保护
10	香港效率促进组 (Efficient Unit, Hong Kong)	PPP 是一种由公营部门和私营机构共同提供公共服务并进行项目合作计划的组织安排。在这种安排下,双方通过不同程度的参与和承担,各自发挥专长,收相辅相成之效

我国比较公认的看法是,PPP 是指政府与私人组织之间,为了提供某种公共物品和服务,以特许权协议为基础,彼此之间形成一种伙伴式的合作关系,并通过签署合同来明确双方的权利和义务,以确保合作的顺利完成,最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

总之,从各国家和地区以及国际组织对 PPP 的理解来看,PPP 有广义和狭义之分。广义的 PPP 泛指公共部门与私营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。也就是说,PPP 是公共部门与私营部门的一种长期合作伙伴关系,注重双方利益共享和风险分担,发挥双方优势,强调对私人资源的利用和效率的提高,注重政府的宏观战略规划以及监管职能的授权和使用,建设公共基础设施,满足公共需求。

从上述定义来看,PPP 模式的内涵主要包括以下四个方面的目标和作用:

①PPP 是一种新型项目融资模式。项目 PPP 融资是以项目为主体的融资活动,是项目融资的一种实现形式,主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。项目经营的直接收益和通过政府扶持所转化的效益是偿还贷款的资金来源,项目公司的资产和政府给予的有限承诺是贷款的安全保障。

②PPP 融资模式可以使社会资本更多地参与到公共项目中,以提高效率,降低风险。这也正是现行项目融资模式所欠缺的。政府的公共部门与私营企业以特许权协议为基础进行全程的合作,双方共同对项目运行的整个周期负责。PPP 方式的操作规则使私营企业参与到公共基础设施项目的确认、设计和可行性研究等前期工作中来,这不仅降低了私营企业的投资风险,而且能将私营企业在投资建设中更有效率的管理方法与技术引入项目中来,还能有效地实现对项目建设与运行的

控制,从而有利于降低项目建设投资的风险,较好地保障国家与私营企业各方的利益。这对缩短项目建设周期,降低项目运作成本甚至资产负债率都有值得肯定的现实意义。

③PPP 模式可以在一定程度上保证社会资本“有利可图”。私营部门的投资目标是寻求既能够还贷又有投资回报的项目,无利可图的基础设施项目是吸引不到社会资本投入的。而采取 PPP 模式,政府可以给予私人投资者相应的政策扶持作为补偿,从而很好地解决这个问题,如税收优惠、贷款担保、给予私营企业沿线土地优先开发权等。通过实施这些政策可提高私营资本投资公共基础设施项目的积极性。

④PPP 模式在减轻政府初期建设投资负担和风险的前提下,提高公共基础设施建设的服务质量。在 PPP 模式下,公共部门和私营企业共同参与公共基础设施的建设和运营,由私营企业负责项目融资,有可能增加项目的资本金数量,进而降低较高的资产负债率,而且不但能节省政府的投资,还可以将项目的一部分风险转移给私营企业,从而减轻政府的风险。同时双方可以形成互利的长期目标,更好地为社会和公众提供服务。

从 PPP 的内涵作用来看,PPP 模式主要适用于政府负有责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目,包括公路、铁路、机场、城市轨道交通等交通基础设施项目,燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施,医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目,水利、资源环境和生态保护等项目均可推行 PPP 模式,项目类型包括新建、改建项目和存量公共资产项目。

1.1.2 PPP 的特征

(1) 伙伴关系

PPP 具有三大特征,第一就是伙伴关系。政府购买商品和服务、给予授权、征收税费和收取罚款,这些事务的处理并不必然表明合作伙伴关系的真实存在和延续。比如,即使一个政府部门每天都从同一个餐饮企业订购三明治当午餐,也不能构成伙伴关系。PPP 中私营部门与政府公共部门的伙伴关系与其他关系相比,独特之处就是项目目标一致。公共部门之所以和民营企业合作并形成伙伴关系,核心在于是存在共同的目标:在某个具体项目上,以最少的资源,实现最多、最好的产品或服务的供给。私营部门是以此目标实现自身利益的追求,而公共部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求。形成伙伴关系,首先要落实到项目目标一致上来。但这还不够,为了能够保持这种伙伴关系的长久与发展,还需要伙伴之间相互为对方考虑问题,这就使 PPP 具备另外两个显著特征:利益共享和风险分担。

(2) 利益共享

利益共享并不意味着 PPP 中公共部门与私营部门简单地分享利润,政府还需要控制私营部门可能获得的高额利润,即不允许私营部门在项目执行过程中形成超额利润。其主要原因是,任何 PPP 项目都是带有公益性的项目,不以利润最大化为目的。如果双方想从中分享利润,其实是很容易的一件事,政府只要允许私营部门提高价格,就可以使利润大幅度提高。不过,这样做必然会带来社会公众的不满,甚至还可能引起社会混乱。既然形式上不能与私营部门分享利润,那么,如何与私营部门实际地共享利益呢?在此,共享利益除了指共享 PPP 的社会成果,还包括使作为参与者的私营部门、私营企业或机构取得相对平和、长期稳定的合理投资回报。利益共享显然是伙伴关系的基础之一,如果没有利益共享,也不会有可持续发展的 PPP 伙伴关系。

(3) 风险分担

作为与市场经济规则兼容的 PPP 伙伴关系,利益与风险也有对应性。风险分担是利益共享之外伙伴关系的另一个基础。如果没有风险分担,也不可能形成健康而可持续发展的伙伴关系。无论是市场经济还是计划经济,无论是私营部门还是公共部门,无论是个人还是企业,没有谁喜欢风险。即使最具冒险精神的冒险家,其实也并不喜欢风险,而是会为了利益千方百计地避免风险。

在 PPP 模式中,公共部门与私营部门合理分担风险的这一特征,是其区别于公共部门与私营部门其他交易形式的显著标志。例如,传统的政府采购过程,之所以不能称为公私合作伙伴关系,是因为双方在此过程中都是让自己尽可能小地承担风险。而在 PPP 伙伴关系中,各方要尽可能大地承担自己有优势方面的伴生风险,而让对方承担的风险尽可能小。比如,采取 PPP 模式的公路、桥梁、隧道项目,如果因某段时间内车流量不足而导致私营部门达不到基本的预期收益,公共部门可以对其提供现金流量补贴,这种做法可以在“风险分担”框架下,有效控制私营部门因车流量不足而引起的经营风险。与此同时,私营部门会按其相对优势承担较多的、甚至全部的具体管理职责,而这个领域,却正是政府管理层“官僚主义低效风险”的易发领域。风险由承受能力较强的一方承担,可使风险影响最小化,提高项目的整体效益。

1.1.3 PPP 项目参与方

1.1.3.1 PPP 的参与主体

PPP 项目的参与方通常包括政府方、社会资本方、融资方、承包商和分包商、原料供应商、专业运营商、保险公司以及专业机构等。PPP 项目参与方关系示意图如

图 1-1 所示。

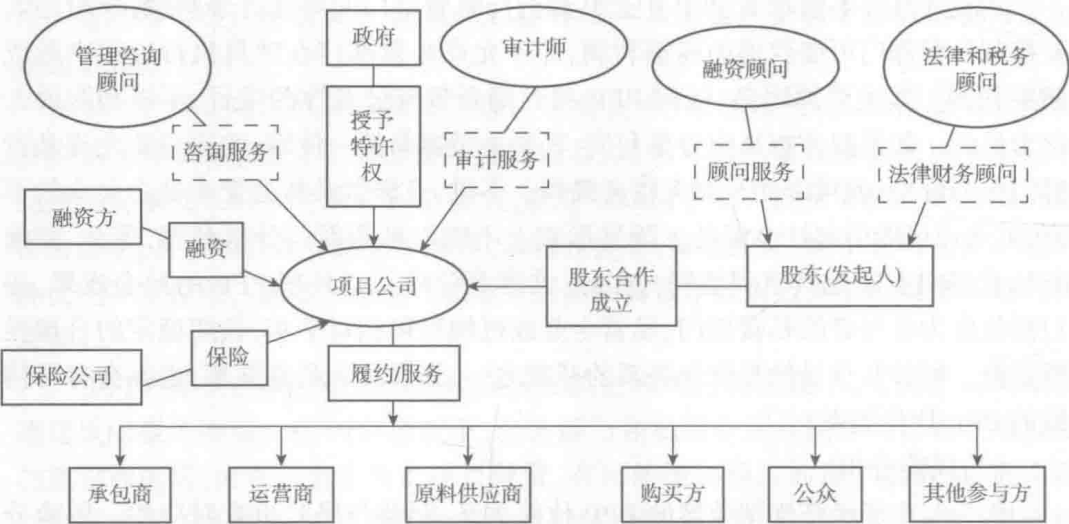


图 1-1 PPP 项目参与方关系示意图

(1) 政府方

根据 PPP 项目运作方式和社会资本参与程度的不同,政府在 PPP 项目中所承担的具体职责也不同。总体来讲,在 PPP 项目中,政府需要同时扮演以下两种角色:

①作为公共事务的管理者,政府负有向公众提供优质且价格合理的公共产品和服务的义务,承担 PPP 项目的规划、采购、管理、监督等行政管理职能,并在行使上述行政管理职能时形成与项目公司(或社会资本)之间的行政法律关系。

②作为公共产品或服务的购买者(或者购买者的代理人),政府基于 PPP 项目合同形成与项目公司(或社会资本)之间的平等民事主体关系,按照 PPP 项目合同的约定行使权利、履行义务。

为便于区分政府的不同角色,政府或政府授权机构作为 PPP 项目合同的一方签约主体时,统称为政府方。政府方指定实施机构,具体负责 PPP 项目的实施和监管,其职责详见下文。

(2) 社会资本方

社会资本方是指与政府方签署 PPP 项目合同的社会资本或项目公司。社会资本是指依法设立且有效存续的具有法人资格的企业,包括私营企业、国有企业、外国企业和外商投资企业。但本级人民政府下属的政府融资平台公司及其控股的其他国有企业(上市公司除外)不得作为社会资本方参与本级政府辖区内的 PPP 项目。社会资本是 PPP 项目的实际投资人。但在 PPP 实践中,社会资本通常不会

直接作为 PPP 项目的实施主体,而会专门针对该项目成立项目公司,作为 PPP 项目合同及项目其他相关合同的签约主体,负责项目具体实施。

项目公司是依法设立的自主运营、自负盈亏的具有独立法人资格的经营实体。项目公司可以由社会资本(可以是一家企业,也可以是多家企业组成的联合体)出资设立,也可以由政府和社会资本共同出资设立。但政府在项目公司中的持股比例应当低于 50%,且不具有实际控制力及管理权。

(3) 融资方

PPP 项目的融资方通常有商业银行、出口信贷机构、多边金融机构(如世界银行、亚洲开发银行等)以及非银行金融机构(如信托公司)等。根据项目规模和融资需求的不同,融资方可以是一两家金融机构,也可以是由多家银行或机构组成的银团,具体的债权融资方式除贷款外,也包括债券、资产证券化等。

(4) 承包商和分包商

在 PPP 项目中,承包商和分包商的选择是影响工程技术成败的关键因素,其技术水平、资历、信誉以及财务能力在很大程度上会影响贷款人对项目的商业评估和风险判断,是项目能否获得贷款的一个重要因素。

承包商主要负责项目的建设,通常与项目公司签订固定价格、固定工期的工程总承包合同。一般而言,承包商要承担工期延误、工程质量不合格和成本超支等风险。

对于规模较大的项目,承包商可能会与分包商签订分包合同,把部分工作分包给专业分包商。根据具体项目的不同情况,分包商从事的具体工作可能包括设计,部分非主体工程的施工,提供技术服务以及供应工程所需的货物、材料、设备等。承包商负责管理和协调分包商的工作。

(5) 专业运营商(部分项目适用)

根据不同 PPP 项目运作方式的特点,项目公司有时会将项目部分的运营和维护事务交给专业运营商负责。但根据项目性质、风险分配以及运营商资质能力等不同,专业运营商在不同项目中所承担的工作范围和风险也会不同。例如,在一些采用政府付费机制的项目中,项目公司不承担需求风险或仅承担有限需求风险的,可能会将大部分的运营事务交由专业运营商负责;而在一些采用使用者付费机制的项目中,由于存在较大需求风险,项目公司可能仅仅会将部分非核心的日常运营管理事务交由专业运营商负责。

(6) 原料供应商(部分项目适用)

在一些 PPP 项目中,及时、充足、稳定的原料供应对项目的平稳运营至关重要,因此原料供应商也是这类项目的重要参与方之一。例如在燃煤电厂项目中,为

了保证煤炭的稳定供应,项目公司通常会与煤炭供应商签订长期供应协议。

(7) 产品或服务购买方(部分项目适用)

在包含运营内容的 PPP 项目中,项目公司通常通过项目建成后的运营收入来回收成本并获取利润。为了降低市场风险,在项目谈判阶段,项目公司以及融资方通常都会要求确定项目产品或服务的购买方,并由购买方与项目公司签订长期购销合同以保证项目未来的稳定收益。

(8) 保险公司

由于 PPP 项目通常资金规模大、生命周期长,在项目建设和运营期间面临着各类难以预料的风险,因此项目公司以及项目的承包商、分包商、供应商、运营商等通常均会就其面临的各类风险向保险公司进行投保,以进一步分散和转移风险。同时,由于项目风险一旦发生就有可能造成严重的经济损失,因此 PPP 项目对保险公司的资信有较高要求。

(9) 其他参与方

除上述参与方之外,开展 PPP 项目还必须充分借助投资、法律、技术、财务、保险代理等方面的专业技术力量,因此 PPP 项目的参与方通常还可能会包括上述领域的专业机构。

1.1.3.2 PPP 的实施机构

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(国家发展改革委员会令 2015 年第 25 号)规定,县级以上人民政府或其授权的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构,负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

实施机构的主要职责如下:

(1) 实施机构根据经审定的特许经营项目实施方案,通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择特许经营者。

(2) 实施机构应当公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力并且信用状况良好的法人或者其他组织作为合作伙伴——特许经营者。鼓励金融机构与参与竞争的法人或其他组织共同制定投融资方案。

(3) 实施机构应当与依法选定的特许经营者签订特许经营协议。

(4) 实施机构应当协助特许经营者办理相关手续。

(5) 除法律、行政法规另有规定外,实施机构应当履行特许经营协议约定义务并符合约定要求,否则应当根据协议继续履行、采取补救措施或者赔偿损失。

(6) 实施机构应当对在特许经营活动和监督管理工作中知悉的特许经营者商业秘密保密。

(7) 实施机构和特许经营者应当对特许经营项目建设、运营、维修、保养过程

中有关资料,按照有关规定进行归档保存。

(8)实施机构应当按照特许经营协议严格履行有关义务,为特许经营者建设、运营特许经营项目提供便利和支持,提高公共服务水平。

(9)实施机构应当根据特许经营协议,定期对特许经营项目建设运营情况进行监测分析,会同有关部门进行绩效评价,并建立根据绩效评价结果、按照特许经营协议约定对价格或财政补贴进行调整的机制,保障所提供公共产品或公共服务的质量和效率。实施机构应当将社会公众意见作为监测分析和绩效评价的重要内容。

(10)实施机构和特许经营者应当将特许经营项目实施方案、特许经营者选择、特许经营协议及其变更或终止、项目建设运营、所提供公共服务标准、监测分析和绩效评价、经过审计的上年度财务报表等有关信息按规定向社会公开。

(11)实施机构和特许经营者应当制定突发事件应急预案,按规定报有关部门。突发事件发生后,及时启动应急预案,保障公共产品或公共服务的正常提供。

1.1.3.3 PPP 项目承接主体的准入条件

虽然拟按 PPP 模式实施的公共基础设施项目各具特色,各个项目的准入条件也是千差万别。但无论如何,为确保 PPP 项目成功,选准、选好 PPP 项目承办方(社会资本)尤为关键。因此,需要政府部门按照 PPP 项目形成特点和项目特性,规范设置必要的社会投资人准入门槛,保障社会大众和政府的权益。准入条件一般应包括如下主要方面:

(1)信用与信誉良好。投资人要具有独立法人资格;有良好的银行资信、财务状况及相应的偿债能力;重合同、守信用,具有社会责任感。

(2)具有建设营造、经营管理、运营维护同类工程的业绩、资质或经验。投资人或投资人组成的联合体要有良好的业绩与技术能力,必须具备相应的专业资质资格,经验丰富。

(3)资金充足,具有较强的财务与融资能力。投资人要具备良好的财务实力与融资能力,有良好的银行资信、财务状况和相应的偿债能力以及同类项目成功的盈利模式和竞争模式。

(4)专业知识与技术力量雄厚。投资人要具备专业的 PPP 人才、技术人才、财经人才与管理人才团队。

(5)设备配置等要素实力良好。投资人要拥有专业的设备及完成服务所必需的其他重要要素资源。

(6)质量安全管理体系完善。投资人近三年内没有发生过重大生产安全和质量事故,投资人主动防范意识强、措施得力,合规性较好。能遵从合同合法合规