

国际工程管理系列

中外PPP项目

案例详解及合作模式比较

杨俊杰 李尔龙 沈卫东 主编

PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

中外 PPP 项目案例详解及合作模式比较

杨俊杰 李尔龙 沈卫东 主编



机械工业出版社

本书在国内外俊思佳篇的基础上,对 PPP 模式进行了理论与实践相结合的分析以及宏观与微观的评价,对 PPP 模式操作中的核心问题和关键点,包括 PPP 模式概论,国内外 PPP 模式比较,以及三个综合项目——城区扩容提质基础设施项目、高速公路项目及水务项目,进行了总结与梳理,并对相关案例做了进一步的思考及剖析,从理论角度与实践层面对 PPP 模式进行解析与点评,并提出现实性、前瞻性、建设性与指导性的意见与建议,力求达到“梳理提要、重实兼虚、深析思绘、瞻前望后”之初衷。

图书在版编目(CIP)数据

中外 PPP 项目案例详解及合作模式比较 / 杨俊杰,李尔龙,沈卫东主编. —北京:机械工业出版社,2016.11

ISBN 978-7-111-55465-3

I. ①中… II. ①杨… ②李… ③沈… III. ①政府投资-合作-社会资本-对比研究-中国、国外 IV. ①F830.59 ②F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 277278 号

机械工业出版社(北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑:刘志刚 责任编辑:刘志刚 刘 静

封面设计:张 静 责任印制:常天培

责任校对:刘时光

北京圣夫亚美印刷有限公司印刷

2017 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

184mm×260mm·16.25 印张·398 千字

标准书号:ISBN 978-7-111-55465-3

定价:79.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

服务咨询热线:(010)88361066

读者购书热线:(010)68326294

(010)88379203

封面防伪标均为盗版

网络服务

机工官网:www.cmpbook.com

机工官博:weibo.com/cmp1952

教育服务网:www.cmpedu.com

金书网:www.golden-book.com



前 言

眼下，国内外 PPP 模式正成为潮流。党的十八大以来，为深化改革、加快转变政府职能、完善城镇化健康发展体制机制、推进城市建设管理创新，出台了系列化、层次化、全方位的改革方案。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，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，凡属事务性管理服务，原则上都要进入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。这为 PPP 模式的运用和推广提供了广阔的发展前景。国务院加强地方政府性债务管理，将地方政府存量债务纳入预算管理，将成为大规模推广 PPP 模式的基础条件。

政府和社会资本合作 (PPP) 是政府进行城市、公路、铁路、机场、港口、供电、供水、教育、医院、公共安全 (监狱)、国防等公共基础设施建设时采用的一种模式，主要通过特许经营方式，引入社会资本参与公共产品供给。该模式在国际上得到了广泛运用，有着丰富的实践案例和经验。

从国内外实践经验看，PPP 模式具有八项必备要素及基本特质：

1. 适用范围宽	2. 法律体系配套健全	3. 管理体系控制有效	4. 项目评估体系完善
5. 风险分担机制合理	6. 确保各方效益到位	7. 利益分配机制灵活	8. 项目承包监管有力

PPP 项目成功主要取决于利益分配、风险分担、监督管理、项目融资等重要的核心环节。

PPP 模式由英国政府于 1992 年首提，据英国权威部门相关数据和经验，PPP 模式下的工程项目可节省 17% 的资金；80% 的项目按期完成，20% 未按期完成的，其拖延时间最长不超过 4 个月；80% 的工程耗资均在预算之内，20% 超预算的是由于政府提出调整方案所致。而常规招标采购项目按期完成的只有 30%，在预算之内完成的只能达到 25%，延误现象常态化。PPP 模式适用面广，公共不动产管理等相关领域均可适用。目前，PPP 模式在世界范围内得到了广泛的推广与应用。

PPP 模式在我国的应用最早始于 20 世纪 90 年代，如国人熟悉的 BOT 模式即 PPP 项目的一类。20 多年来，我国在 PPP 项目的实践与推广上积累了很多成功的经验与教训。大量 PPP 项目在国内的应用，不论从理论层面还是从实践层面，都为我们提供了将 PPP 模式项目与我国国情相结合的现实素材，积淀了正反两方面的经验。PPP 模式不仅是一种项目融资方式，它更是一种提高政府对整个社会资源管理效率的方式，其核心是合同管理，是基于完备合同下的契约精神，即要求政府与企业应作为平等的合同双方，分配风险、分担责任与分享利益。在我国社会经济市场化发展新常态的大时代背景下，运用 PPP 模式将是大势所趋，是一项解决地方政府债务、吸纳民间资本、推进经济体制改革的重要举措。经过国家相关部门推出的一系列政策和大力推广，必然会雨后春笋般地涌现出更多与我国国情相结合的 PPP

实践案例，并得到更具中国化的理论发展。

本书由杨俊杰教授策划、统筹和总纂。参与本书组稿、提供资料并组织编著的有李尔龙董事长、沈卫东董事长、翟鹏宇高级经理、韩周强高级项目经理、杨大伟世行高级咨询师(美国)、杨劲高级咨询师(加拿大)、江雁(加拿大)、高峰项目经理等，参与本书编写的还有张渝、姚亚亚、裘荃荃、白忠文、陈博、王升玉、李剑群、田凤真、李祥义、刘端、孟德奇、祁政敏、孙长彬、王占良、闫铭玉、赵承君、霍朝阳、李颖、陈俊川、崔超云、李慧，在此一并表示感谢。

本书以“采撷远古之花兮，以酿造吾人之蜜”的态度，运用了案例中的已有成果并学习、理解、借鉴、参考、总结、归纳，挖掘国内外 PPP 模式的科研成果和进一步深化、升华，并特别搜罗了数十例图表、流程和示例，以飨读者。我虽朝迎启明夜伴繁星，劳心费时尽力甚多，仍自感挂一漏万，错讹之处在所难免，虚衷领受各方读者提出批评意见，是所至盼。

杨俊杰

目 录

前 言

第 1 章 PPP 模式概论	1
1.1 关于 PPP 释义	1
1.2 PPP 模式的实施	4
1.3 PPP 的主要内涵	11
1.4 PPP 的分类方法及运营	12
1.4.1 PPP 分类方法	12
1.4.2 PPP 的运营	13
1.5 PPP 发展方式	16
1.6 PPP 融资模式	19
1.7 PPP 项目“物有所值”评价体系浅议(PPP 评估)	21
1.7.1 《PPP 物有所值评价指引(试行)》	22
1.7.2 物有所值定量分析流程	28
1.7.3 物有所值评价要素及评价标准	29
1.8 PPP 项目管理	30
1.8.1 中国公司适宜的 PPP 项目管理组织架构和职能	30
1.8.2 管理方式	31
1.8.3 PPP 项目分级分类参考	31
1.8.4 建立健全 PPP 项目管理四大体系	33
1.8.5 管理人员素质	35
1.8.5.1 优秀管理者应具备的六大能力	35
1.8.5.2 PPP 项目的合格管理者应具备的基本条件	36
1.8.6 管理者如何提升团队领导力	38
1.9 成功应用 PPP 模式的基础工作	40
1.10 PPP 可持续研讨的主要领域	42
1.10.1 PPP 模式的适应性分析	42
1.10.2 PPP 项目产出的标准制定	43
1.10.3 项目特许经营者的选择	43
1.10.4 项目融资策略	43
1.10.5 项目运行模式选择	43
1.10.6 PPP 模式风险分担	44
1.10.7 合同格式标准化	44
1.10.8 阶段审查制度和评价指标	44

1.10.9 国内外政策比较研究及评价 44

1.10.10 PPP 案例研究 44

第 2 章 某县城区扩容提质基础设施 PPP 项目 45

2.1 项目基本情况 46

2.1.1 项目背景 46

2.1.2 工程概况 47

2.1.3 项目进展 47

2.1.4 项目运作模式 47

2.1.5 总承包商务条件 48

2.1.6 投资估算及资金筹措 48

2.1.7 效益指标 48

2.1.8 某县政府财力及某县城建公司 48

2.1.9 大类别风险分析 49

2.1.10 PPP 项目八大主要风险及其防控 50

2.2 某县城区扩容提质基础设施 PPP 项目合作协议要点 52

2.2.1 合作项目内容 52

2.2.1.1 项目范围 52

2.2.1.2 采购招标内容 52

2.2.1.3 项目期限 52

2.2.2 合作方式 53

2.2.2.1 组建项目公司 53

2.2.2.2 项目资产权属 53

2.2.3 付费机制 53

2.2.4 权利和义务 53

2.2.4.1 甲方的权利和义务 53

2.2.4.2 乙方的权利和义务 54

2.2.5 风险责任 54

2.2.5.1 甲方的风险责任 54

2.2.5.2 乙方的风险责任 54

2.2.6 履约担保 54

2.2.6.1 履约保函的兑取 55

2.2.6.2 履约保函的撤销 55

2.2.7 违约责任 55

2.2.8 争议解决方式 55

2.2.8.1 协商 55

2.2.8.2 诉讼 55

2.2.8.3 第三方调解 55

2.2.9 其他 55

2.2.9.1	合同生效	55
2.2.9.2	合同份数	56
2.2.9.3	合同附件	56
2.3	某县城区扩容提质基础设施 PPP 项目特许经营合同	56
2.3.1	特许经营合同释义	56
2.3.2	某县城区扩容提质基础设施 PPP 项目特许经营合同目录	58
2.3.3	可行性研究报告	59
2.3.3.1	可行性研究报告内容	59
2.3.3.2	本项目可行性研究报告主要内容	62
2.4	案例解析与思考	66
2.4.1	某县城区扩容提质基础设施 PPP 项目实施中的高处价值及精彩纷呈	66
2.4.1.1	套路清晰, 堪称经典	66
2.4.1.2	深度描写, 具体而微	66
2.4.1.3	独到启发, 镜鉴可寻	67
2.4.1.4	信息新颖, 操作践行	67
2.4.1.5	理解通透, 观念坚定	67
2.4.1.6	实施 PPP 过程中, 注重了多项并举	68
2.4.2	典范式的 PPP 模式的应用流程	68
2.4.3	公司 PPP 项目决策流程和可行性研究	69
2.4.3.1	公司 PPP 项目决策流程	69
2.4.3.2	可行性研究的充分性和科学性	69
2.4.3.3	公司目的	72
2.4.3.4	公司职责	72
2.4.3.5	控制程序	72
2.4.3.6	项目可行性研究具体工作	72
2.4.3.7	可行性研究报告编制	74
2.4.3.8	项目开发决策	74
2.4.3.9	文件资料和质量	74
2.4.3.10	支持性文件	74
2.4.4	PPP 项目合同的严谨性和可操作性	74
2.4.4.1	关于 PPP 项目合同	74
2.4.4.2	高度倾注 PPP 项目合同管理	75
2.4.4.3	切实遵循 PPP 项目合同管理的六大核心原则	75
2.4.4.4	有效践行 PPP 项目合同管理工作	76
2.4.4.5	PPP 项目合同管理指南要点	77
2.4.4.6	PPP 项目合同管理流程	80
2.4.5	合作各方的风险分担公平合理	80
2.4.5.1	PPP 项目风险承担和分配原则	80
2.4.5.2	PPP 项目风险分配框架	80

2.4.5.3	PPP 项目风险分配合理与否是影响项目成功的一个关键点	81
2.4.5.4	注重 PPP 项目带给合作方“一加一大于二”的机制效应	83
2.4.5.5	PPP 模式项目风险管理关系控制各阶段流程	83
2.4.5.6	PPP 项目风险管理的基本流程	83
2.4.6	PPP 模式项目成功的因素和条件	84
2.4.6.1	天时地利人和是 PPP 项目成功的要件	84
2.4.6.2	政府的重要作用	85
2.4.6.3	在特许权协议中确立激励机制	86
2.4.6.4	必要的环境与机构支撑	88
2.4.6.5	PPP 项目的参与者齐心协力	89
2.4.6.6	选好书称职的 PPP 项目经理	89
2.4.6.7	要深入实施 PPP 模式创新驱动战略	89
2.4.6.8	绩效考核	90
2.4.7	PPP 模式项目(特许经营)操作流程	90
2.4.8	树立命运共同体理念	92
2.4.9	PPP 模式工程项目成功的十二项经验法则	93

第3章	国外 PPP 某国 A 港至 B 地高速公路项目	96
3.1	项目背景	96
3.2	项目情况介绍	97
3.3	项目经济效益	97
3.4	合作模式	99
3.4.1	DBFMO 模式	99
3.4.2	分段 DBFM 模式	99
3.4.3	DBFM + 收费站模式	100
3.4.4	分段(DBFM + 收费站)模式	100
3.4.5	DBFM + vignette 系统	100
3.4.6	咨询公司结论及建议	100
3.5	A 港至 B 地公路项目风险分析	101
3.5.1	政治风险	101
3.5.2	经济风险	101
3.5.3	机构及法律风险	101
3.5.4	建设风险	102
3.5.5	运营风险	102
3.5.6	其他方面风险	102
3.6	发展机会	102
3.6.1	提升经营水平	102
3.6.2	品牌提升	102
3.6.3	“一带一路”市场的开拓	102

3.6.4 “一带一路”PPP 热潮下的冷思考	103
3.7 结论	105
3.8 案例解析与思考	106
3.8.1 该项目的主要风险分析细致入微	107
3.8.2 对合作及运营模式选择比较通透	107
3.8.3 借鉴了 PPP 模式的国际经验与启示	107
3.8.4 PPP 成功运行的必备要件	107
3.8.5 关于国际投资问题——进入国际市场模式	109
3.8.5.1 含义	109
3.8.5.2 简述	109
3.8.5.3 模式	109
3.8.5.4 影响企业进入模式选择的因素	111
3.8.6 特许权问题	112
第 4 章 PPP 模式水务项目	118
4.1 PPP 模式水务项目一般流程	118
4.1.1 水务工程项目 PPP 模式一般流程	118
4.1.2 水务工程项目 PPP 模式一般采购流程	118
4.1.3 水务工程项目 PPP 模式各阶段工作	118
4.1.4 PPP 项目咨询流程	118
4.2 某污水处理项目	123
4.2.1 项目简介	123
4.2.2 开发过程	125
4.2.3 项目实施	129
4.2.3.1 项目公司设立	129
4.2.3.2 项目融资	130
4.2.3.3 项目建设	130
4.2.3.4 项目运营和维护	131
4.2.3.5 项目移交	131
4.2.4 项目评价	132
4.2.4.1 关于产出评价标准	132
4.2.4.2 本项目评价	134
4.2.5 中国水务行业发展趋势简析	135
4.2.6 水务市场利好政策示例	138
第 5 章 国内外 PPP 模式比较	139
5.1 PPP 模式类型比较	139
5.2 国内外 PPP 模式比较	143
5.2.1 PPP 法律体系及管理	143

5.2.2 PPP 模式应用领域示例 147

5.2.3 医疗领域 PPP 模式示例 149

5.3 英国、澳大利亚的 PPP 模式特点 150

5.3.1 英国 PPP 模式特点 150

5.3.2 澳大利亚 PPP 模式特点 151

5.4 PPP 全方位操作流程示例与应用 152

5.4.1 PPP 项目操作准备 152

5.4.1.1 充分准备 152

5.4.1.2 PPP 模式的运行阶段及步骤预热 152

5.4.2 项目识别与认知 153

5.4.3 项目准备工作 153

5.4.4 项目采购过程 154

5.4.5 项目实施与执行 154

5.4.6 项目全面移交 155

5.5 国际 PPP 运作的基本流程 156

附录 159

附录 A PPP 物有所值评价指引(试行) 159

附录 B 国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见
(国发[2014]60 号)节选 163

附录 C 特许经营权资产价值的形成及评估方法 164

附录 D PPP 财务评价方法 167

附录 E PPP 融资模式与盈利模式比较 169

附录 F 某水务集团 PPP 项目操作手册 170

附录 G 中国推广 PPP 模式相关政策文件及建议 182

附录 H 全球 PPP 概览 186

附录 I 政府和社会资本合作项目前期工作专项补助资金管理暂行办法 191

附录 J 智慧城市 193

附录 K 某县城区扩容提质基础设施 PPP 项目特许经营合同 208

附录 L YJJ 物有所值评价报告教程样板 235

参考文献 246

第 1 章 PPP 模式概论

1.1 关于 PPP 释义

PPP 模式结构示意简图如图 1-1 所示。

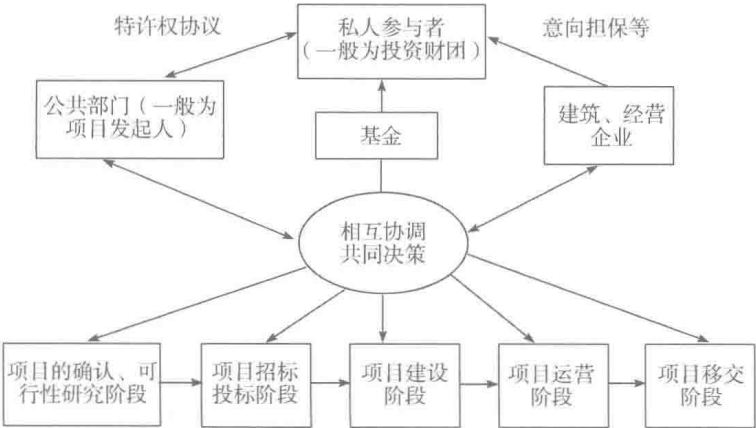


图 1-1 PPP 模式结构示意图

因不同国家和地区的发展程度不同，目前对 PPP 的定义还没有完全公认一致的说法。下面仅列举几种有代表性的 PPP 定义与释义：PPP 被称为公私合作制，是为了开展基础设施建设或提供其他的公共产品服务，公共部门和私营部门实体之间建立的一系列合作伙伴关系。当前几种有代表性的 PPP 认指如图 1-2 所示。

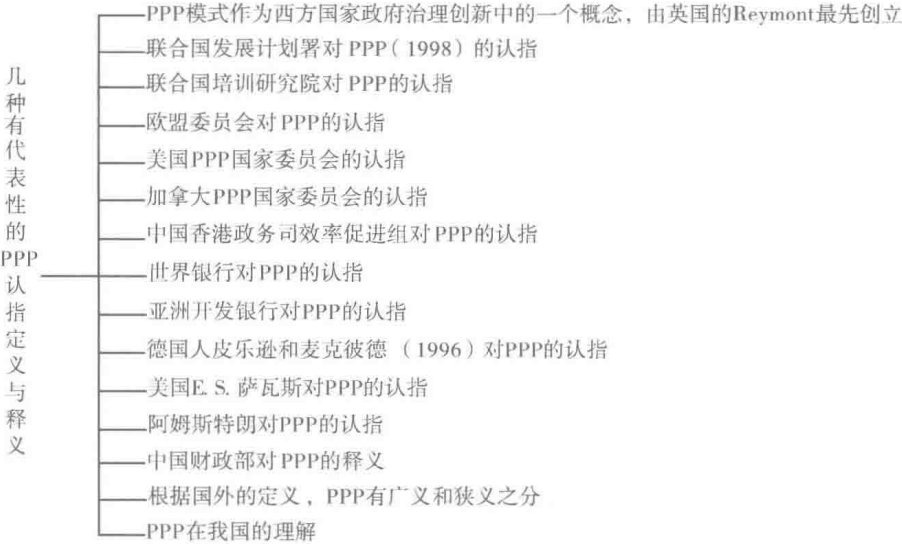


图 1-2 有代表性的 PPP 认指

(1) PPP 模式作为西方国家政府治理创新中的一个概念，由英国的 Reymont 最先创立。PPP 模式支持政府与私营部门建立长期合作伙伴关系，以“契约约束机制”督促私营部门按政府规定的质量标准进行公共产品生产。

(2) 联合国发展计划署对 PPP (1998) 的认指。将 PPP 定义为政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系。此种合作关系，合作各方可达到比预期单独行动更有利的结果。关于风险分担问题，政府也不是把某个项目的责任全部转移给私人部门，而由参与合作的各方共同承担责任和融资过程中的风险。

(3) 联合国培训研究院对 PPP 的认指。将 PPP 定义为涵盖不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式，目的是为解决当地或区域内的某些复杂问题。据此，PPP 包含两层含义：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各种合作关系；二是为满足公共产品需要，公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目实施。

(4) 欧盟委员会对 PPP 的认指。将 PPP 定义为公共部门和私人部门之间的一种合作关系，目的是为向私人部门提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。

(5) 美国 PPP 国家委员会的认指。将 PPP 定义为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，它充分利用私人资源进行设计、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。

(6) 加拿大 PPP 国家委员会的认指。将 PPP 定义为公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系，它建立在合作各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，最佳满足事先清晰界定的公共需求。

(7) 中国香港政务司效率促进组对 PPP 的认指。将 PPP 定义为一种由合作各方共同提供公共服务或实施项目的模式。在此模式下，合作各方通过不同程度的参与和责任承担，各自发挥专长，包括特许经营、私人部门投资、合伙投资、合伙经营、组成合伙企业等几种方式。

(8) 世界银行对 PPP 的认指。将 PPP 定义为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。

(9) 亚洲开发银行对 PPP 的认指。将 PPP 定义为，为开展基础设施建设和提供其他服务，政府和社会资本之间可能建立的一系列合作伙伴关系。

(10) 德国人皮尔逊和麦克布赖德 (1996) 对 PPP 的认指。PPP 是指公共部门与私营部门之间签订长期合同，由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理，或由私营部门实体代表一个公共部门实体（利用基础设施）向社会提供各种服务的一种模式。

(11) 美国 E. S. 萨瓦斯对 PPP 的认指。PPP 从广义上讲是指公共部门与私营部门共同参与生产和提供物品以及服务的任何安排。合同承包、特许经营、补助等符合这一定义。

(12) 阿姆斯特朗对 PPP 的认指。PPP 是一种合作关系，包括合同安排、联合、合作协议和协作活动等方面，通过这种合作关系来促进公共政策和计划的实行。

(13) 中国财政部对 PPP 的释义。PPP 为“政府和社会资本合作模式”，所谓社会资本，包括民营企业、国有企业、外国企业和外商投资企业，但本级人民政府所属政府融资平台及其控股的其他国有企业（上市公司除外）不得作为社会资本参与本级政府辖区内的 PPP 项目。

(14) 根据国外的定义, PPP 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合作关系;而狭义的 PPP 是指政府与私人部门组建特殊项目公司 (SPV), 引入社会资本, 共同设计开发建设公共产品或服务, 全程合作, 共担风险、共享利益, 期满后再移交给政府的合作模式。

(15) PPP 在我国的理解。通常情况下 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, 以利益共享和风险共担为特征, 双方发挥自身优势, 提高公共产品或服务的质量和供给效率, 即政府部门负责公共产品或服务的价格和质量监管, 以保证公共利益最大化;而社会资本承担设计、建设、运营、维护等工作, 并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。

综上可看出, 虽然 PPP 模式现在尚无公认的统一定义, 但就其本质而论, 可归纳的关键句是: 政府公共部门、私人部门、合作关系、提供公共项目或服务、风险分担和利益共享。据此, 可构成 PPP 模式的本体性、完整性、系统性、互补性、可合成性。这些定义或认指均突出了 PPP 模式主要应有三个特点: 一是要有界定明确的公共部门和私人部门;二是 PPP 项目必须针对的是公共产品和服务;三是参与其中的公共部门和私人部门必须要通过合同文本等形式, 明确在整个 PPP 项目中的责任和义务, 收益共享, 风险共担。这就是说 PPP 模式本质上是公共部门和私人部门为了解决公共产品或者服务问题而进行的合作。一般而言, 公共产品和服务具有非竞争性和非排他性的特征, 不适合私人部门单独提供, 但如政府完全独立提供公共产品, 公共产品的提供和管理效率通常会低于私人部门, 引入私人部门也较为必要。如在引入私人部门后, 公共产品的提供效率可以提高, 那么这类公共产品就适合采用 PPP 模式。从这个角度看, PPP 模式不仅仅是“公私合营”的一种形式, 而是提高公共产品管理效率的模式, 这也是 PPP 的核心问题。

对 PPP 的解释很多, 而且都影响甚大。对 PPP 成就甚微的我们而言, 对此种种说法, 应予以不矜不伐、不蔓不枝的学习、消化、吸收、研析、思考、理解、借鉴, 在 PPP 项目实践中深化的基础上, 针对具体项目组织专家学者大幅度创新。

对 PPP 模式的认知应有不断发展的眼光。和其他事物都处在永不停息的运动、变化和发展的过程中一样, PPP 发展是新事物代替旧模式的过程。故在方法论方面, 我们要坚持唯物辩证法这个观点, 要用发展的观点观察和分析 PPP 问题。要把事物如实地看成一个变化发展的过程;要明确事物处于怎样的阶段和地位;要坚持与时俱进, 培育创新精神, 促进 PPP 新事物的成长。

在当前经济增长新常态的情况下, 政府如何与社会资本合作? PPP 模式在中国可能会遇到哪些挑战? PPP 模式将有怎样的发展潜力? 在“中国发展高层论坛 2016 年”年会上, 美国哈佛大学教授、诺贝尔经济学奖获得者埃里克·马斯金 (Eric Maskin) 认为, 推广 PPP 模式必须有一定的原则, 尤其是对地方政府的支出要进行相应限制, 这有益于地方政府选择社会效益好的 PPP 项目。埃里克·马斯金指出, PPP 模式已经在全球成功推行很多年, 如在交通系统、医疗系统、供水系统等很多领域都取得了成功, 相信未来会有更多创造性的应用来使用 PPP 模式。中央政府如何从一开始就把高成本、低社会效应的 PPP 项目剔除掉? 首先, 中央政府可以把地方政府开支的局限性确定下来, 明确地方政府的 PPP 模式应该做低成本项目, 而不是想做什么项目就做什么项目。其次, 地方政府可以与承包方签署固定价格合同 (指在约定的风险范围内价款不再调整的合同), 把项目预期成本相对固定下来。在埃

里克·马斯金看来，对地方政府的支出进行相应限制，有益于地方政府选择社会效益好的 PPP 项目。

加拿大商业理事会总裁、加拿大前副总理约翰·曼利（John Manley）表示，PPP 项目要有好的激励机制才能实现目标，同时要有可预见的透明度、合理的时间范围和尺度。他认为，PPP 项目从提出项目建议书到完工，往往需要比较长的时间，项目主持方需要在这个时间段做出最佳选择。如果项目操作时间太长，就会缺乏透明度，而易使项目的目标变来变去。他建议，PPP 项目一开始就应将相关流程界定好，要有目标和透明度，这可以解决项目操作过程中的很多问题。

华夏新供给经济学研究院院长贾康先生表示，在推进 PPP 模式时，地方政府应该寻找明显不同于风投、创投的民间资本进行合作，这些民间资本不但愿意与政府合作，而且认同“合作有相应回报但并非暴利”的理念。贾康说“阳光化的程序是 PPP 项目顺利进行的前提和保障。阳光化的程序实际上约束着各方，可以避免在项目中进行权力寻租和腐败。”

笔者认为，在 PPP 项目实施全过程中：

（1）坚持 PPP 项目的整体性和部分间关系原理。整体和部分既相互区别又相互联系。二者的区别是：一是二者的内涵不同；二是二者的地位与功能不同，整体居于主导地位，统率着部分；三是整体具有部分根本没有的功能；四是当各部分以合理的结构形成整体时，整体就具有全新的功能，整体的功能就会大于各个部分功能之和；五是当部分以欠佳的结构形成整体时，就会损害整体功能的发挥。二者的联系是：一是二者不可分割，整体由部分组成，部分是整体的部分；二是二者相互影响，整体的性能状态及其变化会影响到部分的性能状态及其变化，反之，部分也制约着整体，甚至在一定条件下，关键部分的性能会对整体的性能状态起决定作用；三是整体和部分的地位在一定条件下是可以转化的。故实施 PPP 项目，必然要树立全局观念，处理 PPP 项目事情要从整体着眼，寻求最优目标；搞好局部，使整体功能得到最大限度的发挥。

（2）发挥执着、精细、耐心、专注、传承、创新的“工匠精神”，使 PPP 项目高质量。推广运用 PPP 模式项目，还需要加快 PPP 模式的法律法规体系建设；培育契约精神，积极推动法治化契约制度建设；创新金融支持模式，多方合力支持 PPP 机制推广；建立规范系统的监督管理机制，防范财政方面等风险。

1.2 PPP 模式的实施

PPP 模式在本质上关于鼓励社会非公有资本参与社会基础设施建设和基础服务提供，我国早在 2005 年就出台了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，即“非公 36 条”，放宽非公有制经济市场准入，其中就有“允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域”条款。2010 年，国务院下发《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，即“新 36 条”，进一步拓宽民间投资的领域和范围，明确鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域、市政公用事业和政策性住房建设领域以及社会事业领域。

项目实施是指当项目的立项及论证完成之后，项目执行者运用所具备的人、财、物将项目付诸实际的过程。其内容包括：项目实施的管理；设计和设备采购；项目资金的筹集；项目施工阶段等。其过程概括为项目实施准备、项目计划执行和项目控制的过程。

(1) 项目实施准备。在项目计划付诸实施之前，营造有利于实施项目计划的气氛和环境，即进行项目实施准备。只有各方面的力量动员组织起来之后，项目计划才能付诸实施。项目班子应当对项目计划进行核实，看其是否完整、合理、现实与可行，项目所需的资源是否有保证，项目班子应当拥有的权力是否已经得到各方承认等。

(2) 项目计划执行。这是指通过完成项目范围内的工作来完成项目计划。在执行过程当中，项目班子必须对项目各种技术和组织界面进行管理，即协调项目内外的各种关系。为保证项目各项工作按项目计划执行，可建立工作核准制度，即凡事要通过工作核准系统。该系统就是一套事先确定的、着手项目活动之前应遵循的程序，其中包括必要的审批制度、人员和权限及表格或其他书面文件。工作开始之前经过批准可以保证时间和顺序不出问题。项目管理信息系统在项目计划执行过程中是非常重要的手段，一定要充分利用。在项目执行的整个过程中，项目有关人员间要保持顺畅的沟通。项目班子的任务主要有信息分发与编写进展报告。信息分发就是把信息及时地分发给项目相关者。分发信息时要保证信息完整、清楚、不含糊，使信息正确无误地到达接收者头脑中。要严格防止和严肃处理信息垄断、封锁，甚至伪造。在项目进行期间交流的信息应尽可能以适当的方式收集起来，并井有条地妥善保管。进展报告也称执行报告，是为项目所有相关者编写的，是项目各相关者之间沟通的重要资料，其内容是同项目计划执行情况有关的资料。进展报告要依照项目计划和实际工作结果编写。有关工作结果的信息要准确、一致，只有这样才能使进展报告真正发挥作用。

(3) 项目控制。项目计划付诸实施后定会遇到意外情况，使项目不能完全按计划轨道进行，这需要进行控制。项目控制就是监控和测量项目实际进展，捕捉、分析和报告项目的执行情况，若发现实施过程偏离了计划，就要找出原因，采取行动使项目回到计划的轨道上来。项目计划中的某些东西在付诸实施之后才会发现无法实现。遇到这种情况就必须对项目计划进行修改或重新规划。项目控制要有明确的控制目标和目标体系，要及时发现产生的偏差，要考虑项目管理组织实施控制的代价，控制的方法及程序要适合项目实施组织和项目班子的特点。进行项目控制，还要注意预测项目过程的发展趋势，以预见可能会发生的偏差，实施主动控制。项目控制工作要有重点地进行，项目控制形式及做法要有灵活性，项目控制的进行过程要便于项目相关人了解情况。另外，对项目目标控制要有全局观念，它是一种围绕于项目总目标实现的综合控制。项目控制有多方面内容。对于项目的不同方面，需要采用不同的方法。

一个 PPP 模式项目的实施，国内外比较认可可分为“项目识别”“项目准备”“项目采购”“项目执行”“项目移交”五个大的阶段进行实践操作，如图 1-3 到图 1-7 所示。

PPP 项目（政府与社会资本合作）五大阶段流程图：

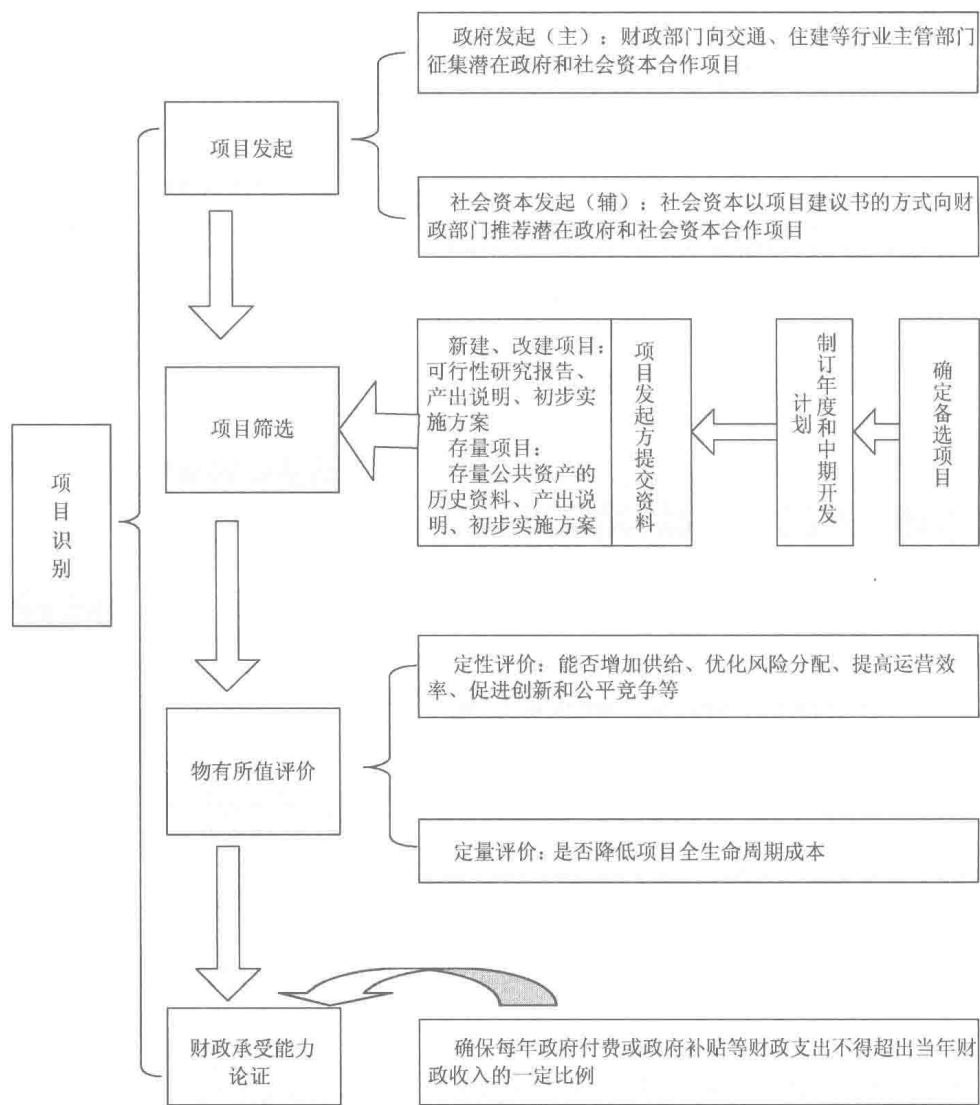


图 1-3 PPP 项目五大阶段流程图——项目识别