

政府和社会资本合作模式 (PPP) 评价体系研究

项勇 赵敏 常林朝 张志刚 等著



 中国财政经济出版社

政府和社会资本合作模式(PPP) 评价体系研究

项 勇 赵 敏 常林朝 张志刚 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作模式 (PPP) 评价体系研究/项勇等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6293 - 2

I. ①政… II. ①项… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 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 (2015) 第 157449 号

责任编辑: 郭爱春

责任校对: 刘 靖

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 13.5 印张 226 000 字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 39.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6293 - 2/F · 5071

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

政府和社会资本合作模式（PPP） 评价体系研究

课题负责人：项 勇（河南省生产力促进中心）

课题组成员：赵 敏（河南省财政厅）

常林朝（河南省生产力促进中心）

张志刚（河南省财政厅）

王之华（中国公私合作研究院）

于春峰（河南省生产力促进中心）

张 琪（河南省财政厅）

张 辉（河南省生产力促进中心）

李燕燕（河南经东律师事务所）

白 涛（河南省生产力促进中心）

前言

党的十八届三中全会提出：在自然垄断行业，“实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化”；在支持非公有制经济发展方面，要“制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法”；在转变政府职能方面，要“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”；在健全城乡一体化发展机制方面，“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”。

《关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告》提出：推广运用政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership, PPP），鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等投资和运营。这是中国政府首次明确了PPP的基本内涵：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。

在当前我国经济进入新常态、城镇化和市场化提速、地方政府性债务问题显现的形势下，推进PPP模式意义重大。第一，有利于

转变政府职能，加强政府宏观管理职能和职责，减少对微观事务的直接参与；第二，有利于发挥市场配置资源的决定性作用，提升公共服务的供给效率和质量；第三，有利于拓宽城镇化建设融资渠道，盘活社会存量资本，激发民间投资活力，形成新的经济增长点；第四，有利于完善财政投入及管理方式，逐步从“补建设”向“补运营”转变，有利于控制政府性债务，缓解财政压力。

2014年4月23日国务院常务会议决定：在铁路、港口等交通基础设施，新一代信息基础设施，重大水电、风电、光伏发电等清洁能源工程，油气管网及储气设施、现代煤化工和石化产业基地等方面，首批推出80个示范项目，面向社会公开招标，鼓励和吸引社会资本以合资、独资、特许经营等方式参与建设营运。

2014年11月30日，财政部发布《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金〔2014〕112号），同时公布了30个PPP示范项目，其中，新建项目8个，地方融资平台公司存量项目22个。

中共河南省委九届七次全会提出：PPP模式可以有效吸引带动社会资本投向基础设施建设等领域，可以拓宽融资渠道，降低管理成本，提高投资效率。这方面政策空间和市场空间都很大，我们要抓住机遇，积极争取国家有关部门支持，纳入试点。2014年11月27日，河南省人民政府发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》（豫政〔2014〕89号）。2015年1月23日，河南省财政厅发布了河南省首批29个PPP示范项目，总投资805亿元，涉及交通、供水、供暖、供气、垃圾污水处理等领域。

2014年以来，国务院、财政部、国家发展和改革委员会、一些省份的PPP指导意见陆续出台，并向社会公布了一大批PPP示范项目。一些机构初步统计，截至2015年4月，全国PPP示范项目投资额达2万亿元。

PPP不仅是融资工具，更是一种新的管理方式，引入社会资本的人才、技术、管理技能和激励约束机制，提高公共产品和服务提

供的效率和质量。PPP 模式包括项目的识别、准备、采购、执行和移交等阶段，基本每个阶段都涉及评价活动。开展绩效评价旨在衡量 PPP 机制能否降低财政支出负担、能否提高社会福利水平。

本课题对以下七个方面的问题进行了研究：第一，全球 PPP 发展概况；第二，对“政府和社会资本合作模式”概念的创新性进行了研究；第三，综述了 PPP 的经济特性、合作机制、产权结构、治理结构和风险管理等方面的理论研究成果；第四，介绍了几种 PPP 项目分类方法及主流的 PPP 操作流程、交易结构、融资结构、合同结构、治理结构等管理框架；第五，国内外 PPP 评价研究综述，包括世界银行、亚洲开发银行、英国 VfM 和国内 PPP 评价研究与实践；第六，PPP 评价方法专题研究；第七，全生命周期 PPP 评价体系构建研究，并对识别、准备、采购、执行和移交等阶段的评价指标进行了初步研究。

在以结果为导向的绩效管理框架里开展全生命周期 PPP 评价体系构建研究，是本课题的重点。第一，在识别和准备阶段开展事前评价，主要评价活动为“物有所值（Value for Money, VfM）”和“财政可承受力评估”；第二，在采购阶段开展事中评价，主要评价活动为“资格预审”和“评标”；第三，在执行阶段开展事中评价或事后评价，主要评价活动为“绩效监测与支付”；第四，在移交阶段开展跟踪评价，主要评价活动为“绩效评价”。

我们清醒地认识到，全生命周期 PPP 评价体系有待于在具体的 PPP 项目中进行测试和完善。一个 PPP 项目的周期通常为 10—30 年，课题组面临的挑战可想而知，后续研究任务非常繁重。毫无疑问，我们一定将课题研究继续下去。

课题组

2015 年 5 月 22 日

目 录

第一章 课题研究背景	(1)
一、全球 PPP 发展概况	(1)
二、中国 PPP 发展历程	(2)
三、开展本课题研究的意义	(4)
第二章 政府和社会资本合作模式的内涵及创新性	(5)
一、世界各国对 PPP 的确切含义一直难以达成共识	(5)
二、我国对 PPP 项目的范围界定长期不统一	(6)
三、“政府和社会资本合作模式”概念的创新性	(6)
第三章 PPP 的理论基础	(9)
一、理论模型	(9)
二、经济特性与合作机制	(10)
三、产权结构与治理结构	(13)
四、风险分摊机理	(14)
五、项目组织合作及演化	(17)
第四章 PPP 项目分类及运作模式研究	(20)
一、项目分类	(20)
二、操作流程	(21)
三、交易结构	(22)
四、融资结构	(27)



五、合同结构	(27)
六、治理结构	(29)
第五章 国内外 PPP 评价研究综述	(31)
一、国内外 PPP 评价研究与实践概述	(31)
二、基于 VfM 的 PPP 项目评估	(32)
三、PPP 绩效影响因素研究	(33)
第六章 PPP 评价方法研究	(37)
一、VfM 评价方法	(37)
二、最低精准标准评价法	(43)
三、承受能力评价	(46)
四、风险评价	(49)
第七章 全生命周期 PPP 评价体系构建研究	(58)
一、PPP 评价体系构建研究综述	(58)
二、PPP 绩效评价体系框架	(63)
三、PPP 项目关键绩效指标研究	(64)
四、全生命周期 PPP 项目评价指标体系构建	(68)
五、PPP 项目绩效评价指标 (示例)	(82)
附 件	(89)
国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见	(89)
国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见	(96)
国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	(101)
国务院关于深化预算管理制度改革的决定	(106)
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	(115)
关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知	(123)
关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知	(128)
关于印发政府和社会资本合作模式操作指南 (试行) 的	

通知	(131)
关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知	(142)
关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》 的通知	(145)
关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》 的通知	(153)
关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》 的通知	(158)
关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知	(161)
关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指 引》的通知	(168)
国家发改委、财政部等六部门颁布《基础设施和公用事业 特许经营管理办法》	(175)
河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的 指导意见	(184)
河南省人民政府办公厅关于促进政府投融资公司改革创新 转型发展的指导意见	(188)
参考文献	(194)
后 记	(199)

图表清单

表 1-1	民间参与的基础设施项目	(3)
图 1-1	社会资本参与基础设施建设	(4)
图 3-1	PPP 的理论分析框架	(10)
图 3-2	PPP 项目合作机制	(13)
图 3-3	PPP 产权结构一般选择	(14)
图 3-4	PPP 项目治理结构的一般框架	(15)
表 3-1	PPP 项目中的风险识别与分摊方式	(16)
图 3-5	可转移风险分担机制	(17)
图 3-6	PPP 组织演变过程	(18)
图 4-1	政府和社会资本合作项目操作流程	(21)
表 4-1	PPP 项目参与主体	(22)
图 4-2	BT 项目交易结构	(23)
图 4-3	污水处理 BOT 项目交易结构	(26)
图 4-4	PPP 项目融资结构	(27)
表 4-2	基本 PPP 合同形式及其特点	(27)
图 4-5	PPP 项目合同结构	(28)
图 4-6	简单公司型治理结构	(29)
图 4-7	有限合伙型治理结构	(30)
图 4-8	契约型治理结构	(30)
图 4-9	信托基金型治理结构	(30)
图 5-1	VfM 计算示意图	(32)
表 5-1	影响因素的因子分析与理论分析对照	(34)
图 5-2	PPP 项目 KPI 概念模型	(35)
图 6-1	VfM 评价标准程序	(40)
表 6-1	财务能力评价标准	(44)
表 6-2	财务业绩评价标准	(45)
表 6-3	相关经验评价指标	(45)
表 6-4	PPP 财政承诺的类型	(47)

表 6-5	政府财政承诺承担能力评价和 PPP 风险敞口的主要指标和比率	(48)
图 6-2	最佳项目层次结构图	(53)
表 6-6	准则层判断矩阵	(54)
表 6-7	技术 (F_1) 的层次单排序	(54)
表 6-8	市场潜力 (F_2) 的层次单排序	(54)
表 6-9	管理 (F_3) 的层次单排序	(54)
表 6-10	创业者素质 (F_4) 的层次单排序	(55)
表 6-11	综合评价总排序	(55)
图 7-1	PPP 项目绩效评价时点	(59)
图 7-2	PPP 项目绩效评价的基本因素	(60)
表 7-1	三种典型评价模式比较	(61)
图 7-3	以结果为导向的监测与评价体系	(62)
图 7-4	基于逻辑框架的绩效评价指标体系	(62)
图 7-5	全生命周期绩效管理框架	(63)
图 7-6	全生命周期绩效评价工作框架	(63)
图 7-7	全生命周期 PPP 项目绩效评价体系	(64)
表 7-2	PPP 项目利益相关者的绩效目标排序	(65)
表 7-3	PPP 项目关键成功要素	(65)
表 7-4	PPP 项目各阶段关键绩效指标 (KPI)	(66)
表 7-5	项目识别阶段物有所值定性评价指标	(71)
表 7-6	VfM 定性评价指标 (中国 PPP 中心)	(71)
图 7-8	PPP 项目财政承受能力论证工作流程图	(74)
表 7-7	项目准备阶段物有所值定性评价指标	(76)
表 7-8	中期评估关键绩效指标	(79)
表 7-9	后评价关键绩效指标	(80)
表 7-10	跟踪评价关键绩效指标	(80)
表 7-11	合格投标人评价指标	(82)
表 7-12	PPP 项目定量绩效评价指标	(84)
表 7-13	PPP 项目利益相关者财务评价指标	(87)

第一章

课题研究背景

一、全球 PPP 发展概况

1984 年，在厄扎尔总理领导下，土耳其计划采取 BOT 方式建设阿科伊核电厂，由承包方和土耳其政府所属的电力管理局（tek）组成一家合资企业，将筹资、建设、拥有和运营该电厂 15 年。有学者认为，该项目是第一个将 BOT 方式应用于传统基础设施的项目。

全球金融危机发生后，一方面由于基础设施投资具有熨平经济周期波动的功能，另一方面消费和出口持续疲软，“稳增长—增投资—搞基建”已成为宏观调控的重要路径。英国于 1992 年起将 PPP 模式应用于交通（公路、铁路、机场、港口）、卫生（医院）、公共安全（监狱）、国防、教育（学校）、公共不动产管理等领域，智利于 1994 年引进 PPP 模式用于提高基础设施的现代化程度，葡萄牙于 1997 年引入 PPP 模式应用于公路网、医院、铁路及地铁的建设，巴西于 2004 年引入 PPP 模式用于公路、铁路及港口和灌溉工程的建设。

世界银行公共事务融资（Public Works Financing，简称 PWF）提供的全球 PPP 数据库显示：1985—2011 年，全球基础设施 PPP 名义价值为 7751 亿美元；1990—2012 年基础设施 PPP 项目：中国 1065 个、印度 725 个、英国 648 个、韩国 567 个、澳大利亚 127 个、菲律宾 123 个、印度利西亚 101 个、斯里兰卡 73 个、孟加拉 59 个。

PPP 模式的广泛应用，使很多传统概念的内涵也产生了变化：一些绝对的公共产品/服务也可以实行 PPP，如雇佣军。政府的核心服务界定在：一是建立法律和制度体系；二是照顾弱势群体；三是提供公共产品/服务的方式不是

生产而是购买。

企业参与 PPP 的主要目的：一是利用资金和专业优势拿项目挣钱；二是业务转型以利长期持续挣钱；三是扩大市场份额，扩大话语权影响力。

政府采用 PPP 的主要目的：一是缓解基础设施/公用事业建设资金不足；二是转移风险；三是提高公共服务供给效率。

从 PPP 先进国家的经验来看，最初的应用主要集中在硬经济基础设施领域（如道路、机场、通信、电力等），随后逐步推广到硬社会基础设施领域（如医院、学校、污水处理等）。现在，PPP 的应用包括软经济基础设施（研究开发、职业培训等）和软社会基础设施（社区服务、社会福利等）在内的所有基础设施领域。如在美国次贷危机中，美国财政部长盖特纳在 2009 年 3 月 23 日提出一个利用 PPP 机制清除金融机构资产负债表中有毒资产的方案，不仅节约了财政的救助成本，还解决了不具流动性资产市场估值的问题。

二、中国 PPP 发展历程

中国改革开放至今，PPP 在我国已经历了五个阶段和三次高潮。

第一阶段：探索阶段（1984—1993 年）。改革开放以来，一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域，与地方政府合作进行基础设施建设，本质上就是 PPP。这一阶段代表性的项目有深圳沙角 B 电厂 BOT 项目、广州白天鹅饭店和北京国际饭店等，其中深圳沙角 B 电厂 BOT 项目被认为是我国真正意义上的第一个 BOT 项目。

第二阶段：小规模试点阶段（1994—2002 年）。该阶段试点工作由国家计划委员会（现国家发展和改革委员会）组织，选取了合肥王小郢污水 TOT 项目、兰州自来水股权转让项目、北京地铁四号线项目、北京亦庄燃气 BOT 项目、北京房山长阳新城项目等试点项目，掀起了第一波 PPP 高潮，其中来宾 B 电厂项目也被认为是我国第一个 PPP 试点项目。

第三阶段：推广试点阶段（2003—2008 年）。2003 年党的十六届三中全会提出让民营资本进入公共领域，2004 年建设部（现“住建部”）出台《市政公用事业特许经营管理办法》，为 PPP 项目开展确立法律法规依据。各地推出大批 PPP 试点项目，外企、民企、国企等社会资本均积极参与，掀起了 PPP 第二波高潮，诞生了第一个被官方广泛推广的 PPP 项目——北京地铁四号线。

第四阶段：短暂停滞阶段（2009—2012 年）。随着“四万亿元”经济刺

激政策的推出，地方政府基础设施建设投资高速增长，城镇化程度大幅提高。但由于地方政府融资平台、城投债等规模激增为地方政府提供了充足的资金，PPP 发展进入短暂的停滞阶段。

第五阶段：发展新阶段（2013 年至今）。党的十八大及十八届三中全会提出，让市场在资源配置中发挥决定性作用；财政部部长楼继伟在 2013 年全国财政工作会议上提出，在当前着力化解地方融资平台债务风险、积极推动过剩产能“走出去”的背景下，推广使用 PPP 模式，不仅是一次微观层面的“操作方式升级”，也是一次宏观层面的“体制机制变革”，更是贯彻党的十八届三中全会关于“大幅度减少政府对资源的直接配置”、“建立透明规范的城市建设投资融资机制，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”要求的体制机制变革；2014 年以来，中央到地方均推出大量 PPP 项目，PPP 进入了发展的新阶段，并掀起第三波高潮。以前的 PPP 更多以 BT、BOT 等为主，政府仍是主要的投资者和风险收益主体，此轮则强调社会资本与政府共享利益、共担风险，PPP 立法有望很快推出，制度配套上也更为完善。

世界银行“民间参与的基础设施项目数据库”显示：1990—2011 年，中国能源、电信、交通、供水及污水处理等基础设施建设项目 1018 个、投资 1164 亿美元（见表 1-1）。

表 1-1 民间参与的基础设施项目（单位：个，百万美元）

行业	特许经营		资产剥离		新建项目		管理与租赁合同		总计	
	数量	投资额	数量	投资额	数量	投资额	数量	投资额	数量	投资额
能源	47	1214	53	9333	309	32143	0	0	409	42690
电信	0	0	4	14518	0	0	0	0	4	14518
交通	70	7692	37	10315	122	31448	1	1	230	49456
供水与污水处理	112	4427	11	1243	233	3930	19	134	375	9735
总计	229	13334	105	35410	664	67521	20	134	1018	116399

来源：世界银行，2012 年。

世界银行 PPI 数据库显示（不包括国有企业所有权在 75% 以上的项目）：中国基础设施建设 PPP 项目 1065 个（见图 1-1）。

另据北京大岳咨询有限责任公司粗略统计，截至 2013 年年底，我国的

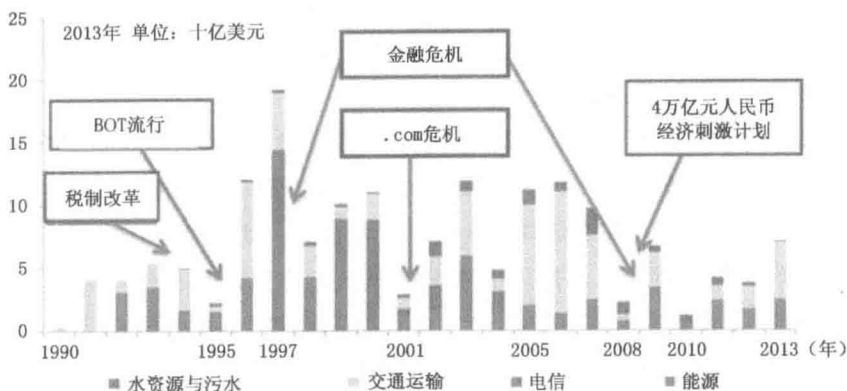


图 1-1 社会资本参与基础设施建设

来源：世界银行，2013 年。

PPP 项目已经达到了 8000 个左右。

三、开展本课题研究的意义

在基础设施及公共服务项目规划和决策过程中，政府不能主观偏好某种采购模式，既不假设公共部门是最佳供给方，也不假设社会资本是最佳供给方，而应科学合理地评估不同采购模式，将全生命周期内的全部成本以及风险等因素考虑在内，比较那种模式能够更积极有效地提供基础设施及服务。

PPP 项目绩效评价体系一般由项目产出评价、资格预审评价、招标评价、项目实施绩效评价等四部分组成。其中，项目产出评价作用是通过与传统公共采购模式比较筛选 PPP 项目，资格预审评价的作用是通过评估申请人资质确定候选人名单，招标评价的作用是通过对手选人标书评价最终选定中标人，项目实施绩效评价的作用是通过项目实施绩效评价确定服务价格及其调整的幅度。

这些评价活动往往缺乏顶层设计，相互封闭，关联性不强，评价信息交叉、重复，甚至冲突。通过对这些评价活动进行梳理、整合，并重点开展评价标准、指标和方法等研究，形成完整的 PPP 评价体系，实现评价资源与评价信息共享。

第二章

政府和社会资本合作模式 的内涵及创新性

一、世界各国对 PPP 的确切含义一直难以达成共识

PPP (Public - Private Partnership 的缩写) 作为一个外来词汇, 中文翻译差异较大, 多翻译为“公私伙伴关系”。

1992 年, 英国克拉克首次提出 PPP (公私伙伴关系) 概念, 但世界各国对 PPP 的确切含义一直难以达成共识, 联合国培训研究院、欧盟委员会、加拿大 PPP 国家委员会、美国 PPP 委员会及睿米娜 (Ramina)、戴维 (David)、克劳斯 (Klaus)、沙非普 (Shafiful) 等学者给出不同的定义。

我国学者认为, PPP 有广义和狭义两个范畴。广义 PPP 是指政府和社会资本为提供公共产品或服务而建立的合作关系, 以授予特许经营权为特征, 主要包括 BOT、BOO、PFI、PF2 等模式。狭义 PPP 与 BOT 的原理相似, 都由“使用者付费”, 但它比 BOT 更加强调公私部门的全过程合作, 所以我国探讨更多的是狭义 PPP。所谓狭义 PPP, 是指政府和社会资本组成特殊目的公司 (Special Purpose Vehicle, SPV, 项目公司), 共同设计开发, 分担风险, 全过程合作, 合同期满后再移交给政府的公共服务开发、运营方式, 是发展混合所有制的重要渠道。

PPP 不能被抽象出来放在真空中, 应该被置放到它出现的特定环境中, 结合其相应的政治历史和法律文化背景, 一个通用的放之四海而皆准的概念定义是不可能存在的。如 PPP 与我国建国初期的“公私合营”的概念含义有着天