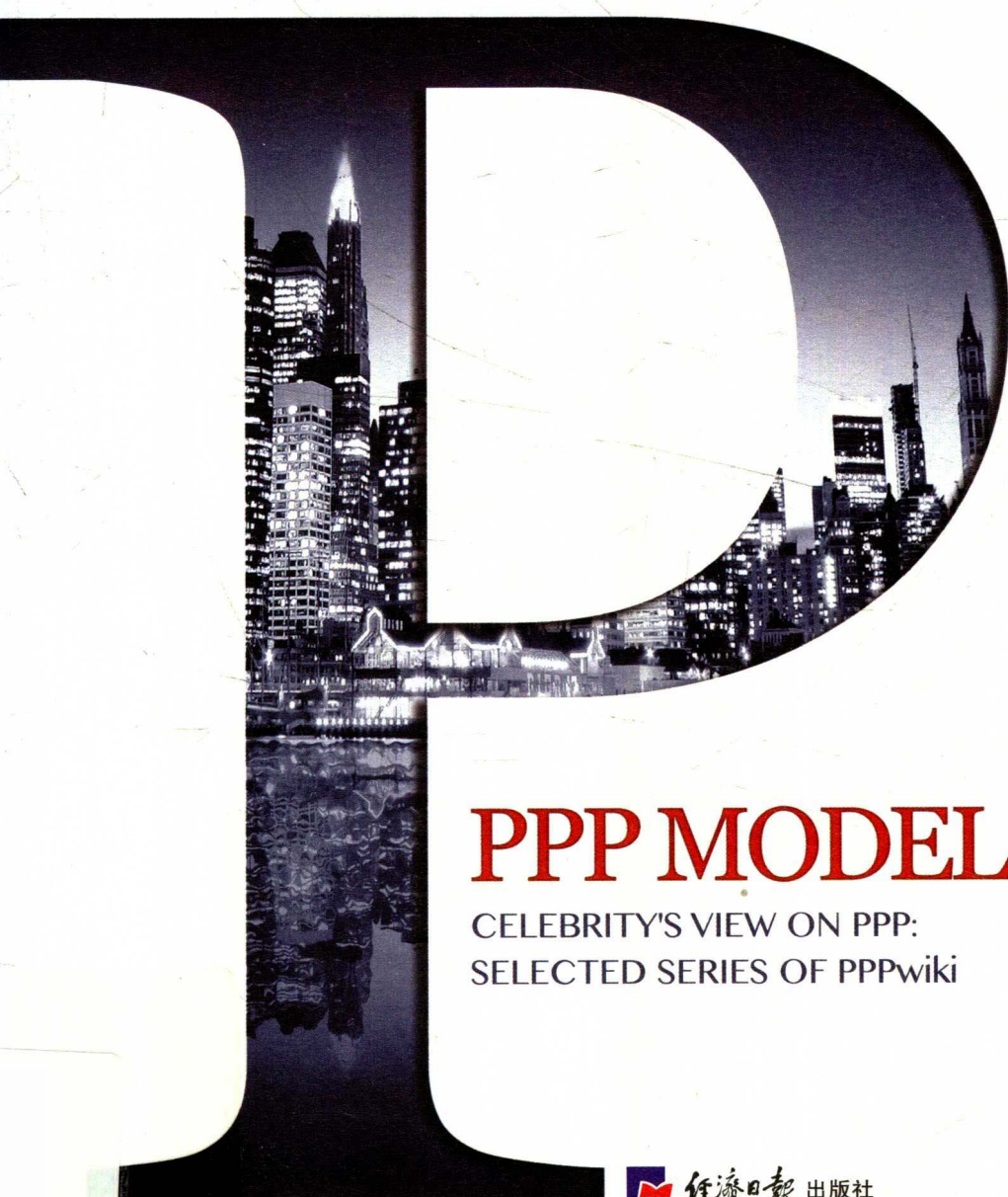


PPP 实战系列丛书

名家谈PPP

2017年PPPwiki 精选集

PPPwiki ©主编



PPP MODEL

CELEBRITY'S VIEW ON PPP:
SELECTED SERIES OF PPPwiki

PPP 实战系列丛书

名家谈PPP

2017年PPPwiki 精选集

PPPwiki © 主编



图书在版编目 (CIP) 数据

名家谈 PPP: 2017 年 PPPwiki 精选集 / PPPwiki 主编

. -- 北京: 经济日报出版社, 2018. 5

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0350 - 2

I. ①名… II. ①P… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 中国 - 文集 IV. ①F832. 48-53②F124. 7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 085474 号

名家谈 PPP——2017 年 PPPwiki 精选集

作 者	PPPwiki
责任编辑	肖小琴
责任校对	薛银涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010 - 63584556 (编辑部) 63588446 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京文昌阁彩色印刷有限责任公司
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	24. 25
字 数	330 千字
版 次	2018 年 6 月第一版
印 次	2018 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0350 - 2
定 价	88. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

序 言

这是一个微信自媒体的时代，我们日常的碎片时间被小小手机屏里的一个个公众号塞满。

这是数百万公众号中普通的一个，专注于小众而专业的领域——政府和社会资本合作（PPP）。

这可能是关于 PPP 最早的微信公众号，诞生于 2014 年 9 月 18 日，比推广 PPP 的首个官方政策文件财金（2014）76 号文还要早一个星期。

这是个一出生就站在巨人肩上的公众号，小编的背后是亚洲开发银行、世界银行、亚洲城市发展中心 CDIA、International Institute on PPP (IP3)、财政部科学研究院、普华永道、毕马威、清华大学、同济大学、东南大学、品诚梅森律所、锦天城律师事务所、金杜律师事务所、中伦律师事务所、世泽律师事务所、德恒律师事务所、奥雅纳（ARUP）咨询、济邦咨询、大岳咨询、金准咨询、E20 环境平台、P3 带路群和明树数据等

机构的专家。

这是个不擅长自媒体运营的公众号，没有吸睛的标题，没有狗血的八卦，也没有炫酷的排版，有的只是很“干”的内容，但又恰恰是这些干货，吸引了 170000+ 关注者，平均每天超过两万人次浏览。

这是个充满了行业使命感的公众号，坚持专业知识分享，无心插柳却成林荫，面对各种诱惑和压力，在过去的 1000 多天里日复一日地坚持了“专业、独立、共享”的原则。

这是个没有固定运营团队的公众号，先后几十位小编志愿付出，怀着对行业的热情与公众号一起成长。他们每天通过网络远程协作，其中的很多人甚至都从未见过面。

这是个不断挑战持续创新的公众号，开设过线上讨论社区，组织过线下沙龙培训，独创了知识索引体系方便读者查询，新推出的百科政策小程序成为从业者的随身宝典。

感谢为 PPPwiki 投稿的作者们，无法在此一一致谢。真知灼见，撑起了业内最大的专业平台；涓流汇海，引领着行业发展的方向。

感谢经济日报出版社，致力于 PPP 行业优秀内容的传播，为 PPPwiki 专栏出版过两本书后，再度为 PPPwiki 出版精华合辑。

感谢公众号的联合创始人毕马威咨询的张宓女士，以及为这个公众号付出过的小编们：王苗苗、赵静宇、秦士坤、贾斯佳、张文博、郭霁月、张子亚、刘娜娜、赵欢欢、孙途溪、李璇、毕玮、黄泽苑、王若琚、马俊伟、李波、刘璐璐、魏佳璇、王若琚、方桦。

感谢这个伟大的时代，我们一起经历公共服务供给改革的大潮，还可以用这样的方式，与一群志趣相投的朋友，一路行走，一起成长。

肖光睿

PPPwiki 创始人

目录

CONTENTS

明树数据：2017 年中国 PPP 发展年报（摘录）	1
PPP 是中国经济的正能量 / 颜立群	19
PPP 立法的国际标准与发展趋势：基于联合国 PPP 法律改革研讨会的观察 / 曹富国 肖光睿 周 芬	24
异化政府购买服务融资整改路径探讨 / 张 宇	34
50 号文后政府融资平台介入 PPP 的路径分析 / 丁伯康 陈超群	37
地方债与 PPP 的和谐共生 / 曹 珊	43
财预〔2017〕50、62、87 号文的拙见 / 张盛族	58
如何防止 PPP 项目的泛化和异化 / 连国栋	64
“拨云见日” or “雾里看花” ——《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作 条例（征求意见稿）》要点解析 / 刘 飞 方 帅	69
最严新政对 PPP 项目资本金融资的颠覆性影响 / 黄华珍	81
PPP 的新常态——92 号文的市场影响及应对策略 / 章贵栋 季 闯	95
92 号文律师解读：PPP 项目路在何方？ / 李春开 曹李一明	104
92 号文之后——再议项目资本金（续） / 郑宏宇	113
92 号文和 192 号文之后，PPP 再谈判势在必行 / 李瑞升 周吉高	118
武汉轨道交通 8 号线 PPP：无知者无畏，还是艺高人胆大？ / 靳林明	128
银行如何应对 PPP 大潮 / 刘新平	132

PPP 项目社会资本方联合体组成及责任简析 / 刘晓军 焦 军	138
运用 PPP 模式盘活存量公共资产的实现路径和建议 / 刘 芳	147
存量项目, 想说爱你不容易 / 张 敏	161
当 PPP 遇上资产证券化 / 方. 榕	171
PPP 资产证券化, 会成为下一个风口吗? / 刘 婷 陆 征 伍 迪 王守清...	185
PPP 资产证券化两大引擎: ABS 和 ABN / 郑大卫 吴 爽	197
首单园区 PPP 资产证券化到底长什么样 / 王苗苗	203
PPP 项目专项债: 有限追索融资 + 项目建设期融资利器	
——《PPP 项目专项债券发行指引》简评 / 张继峰	208
PPP 项目融资落地为何难? ——从银行 PPP 政策角度分析 / 丁前俊 吴 鸣	
梁 雪 姚 丽	215
通道业务受限下 PPP 融资风险的转移 / 洪 健	227
警惕政企合作变成政企合谋	
——谈谈 PPP 模式和 PPP 项目的可持续发展 / 韦小泉	233
PPP, 不可超越基本建设程序 / 王新荣	238
项目全生命周期管理与咨询 / 杨宝昆 肖光睿	250
收费公路 PPP 操作指南 / 李 飞 黄鹏锐	268
由社会资本方承担 PPP 项目用地征拆费用的合规性评析及管控建议 / 李 兵 ...	289
如何实现土地招拍挂与 PPP 社会资本竞争采购环节的合并? / 孟 奕 江杰慧	
周兰萍	296
社会资本是否必须具备施工资质? / 钱 冲	310
PPP “小股大债” 是如何运作的 / 郭 上 伍家颖 聂登俊	317
中标联合体可否改变内部出资比例签署采购合同?	
——以某 PPP 项目为例 / 禹龙国	326
如何理解 PPP 项目中的固定回报和合理收益? / 高 磊 朱 玲	333

谈谈招标采购那些事之“两标并一标” / 荆志超	338
PPP 项目提前终止补偿机制探析 / 张 婷	347
PPP 项目公司会计核算相关问题探讨 / 籍丽华	354
如何减轻政府财政压力——PPP 项目实操中的心得体会 / 付冬梅	363
PPP 模式交易结构设计中的财务关注点是什么 / 桑国权 石慧杰	368

明树数据：2017年中国PPP发展年报（摘录）

2017年是PPP理性规范之年，也是监管深化的一年，PPP政策频发，将防风险放在突出位置，引导PPP项目由量到质进行转变。在强监管、重合规的政策引导下，2017年PPP项目成交的数量与规模整体仍保持上升态势，但入库项目数量与规模明显下降。

一、明树数据

明树数据基于全国PPP综合信息平台统计显示，截至2017年12月31日，全国入库项目数量达14059个，项目规模共17.74万亿元，其中2015年至2017年PPP项目入库数量与规模呈逐年下降趋势。

全国PPP综合信息平台显示，50.67%的入库项目处于识别阶段，仅19.38%的项目进入执行阶段。入库项目集中为BOT模式，呈现运作模式单一的特点，且政府付费类项目数量最多，可行性缺口补助类项目规模最大，政府仍存在较大的潜在支出责任。入库项目的区域与行业分布不均衡现象明显，西南和华东地区PPP模式入库项目较多，入库项目数量总和占比达46.94%，东北和华南地区PPP模式入库项目较少，入库项目数量总和仅占9.12%；入库项目集中在市政工程及交通运输行业，其中交通运输、城镇综合开发和保障性安居工程行业项目的平均单体投资规模较大。

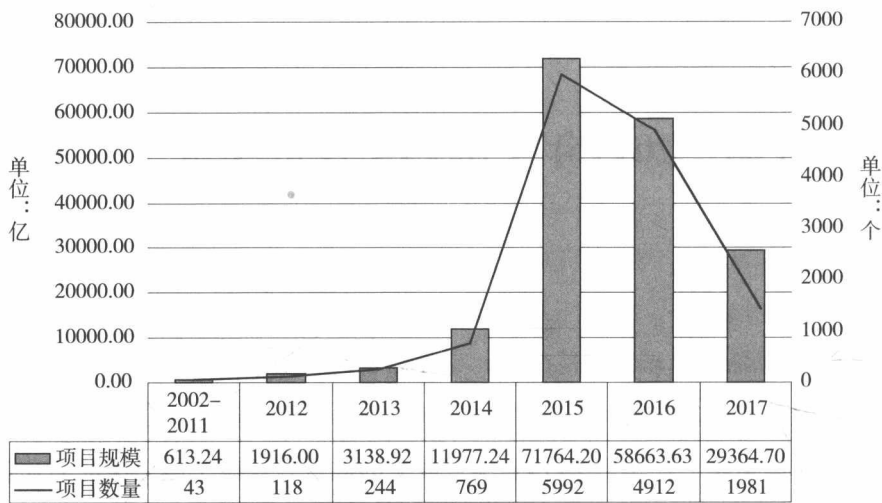


图 1 入库项目发起时间分布图

以明树数据库为基础统计全国 PPP 项目市场成交情况显示，自 2014 年起全国 PPP 项目成交情况呈逐年上升态势，其中 2017 年全国共成交 3269 个 PPP 项目，总投资规模达 4.7 万亿。

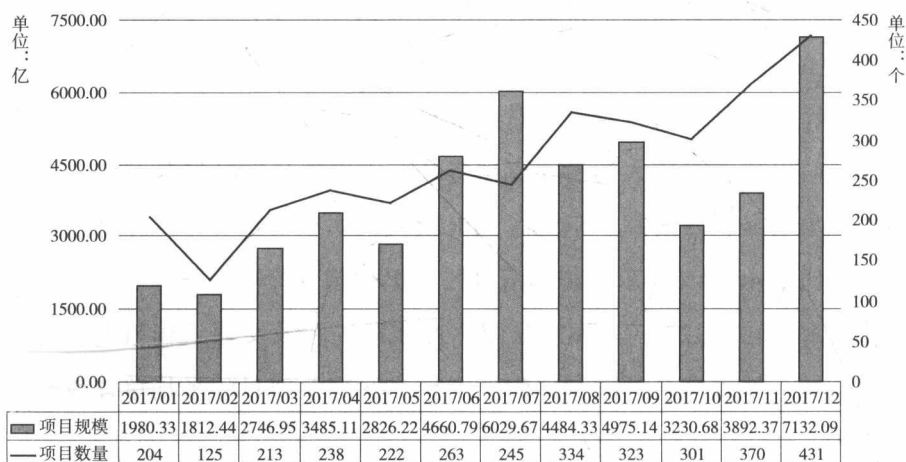


图 2 2017 年 PPP 项目月度成交情况分布图

2017 年新疆成交的 PPP 项目数量与规模均为最高，与 2016 年相比，山西省成交 PPP 项目数量增速最快，天津市成交 PPP 项目规模增速最快。2017 年交通运输和市政工程类项目成交数量及规模依旧保持领先，其次是城镇综合开发类 PPP 项目，与 2016 年相比农业类项目的成交数量与规模的增速均为最快。

无论是项目规模还是项目数量，建筑承包商都是当之无愧的主力军，2017 年共斩获 2.8 万亿项目，运营商在 PPP 市场的参与度逐渐上升，2017 年共中标项目约 3266 亿。2017 年国有企业仍是中标社会资本的主力军，中标项目规模占总成交规模的 77.1%。民营企业中标项目数量为 1435 个，占总成交数量的 43.8%，但民企中标项目平均单体投资额小于国有企业。

截至 2017 年底，全国共有 3478 个，合计 5.59 万亿的项目成立 PPP 项目公司，已成立的 PPP 项目公司平均成立历时 79.8 天，政府直接或间接参股的项目公司共有 2504 个，占比为 72%，但一般来说政府参股比例较低。按区域分布，项目公司成立比例较高的地区有上海、西藏、海南、吉林、宁夏、重庆、黑龙江、四川和北京等，均超过了 65%。各区域项目公司成立历时最短的地区为青海省，历时最长的地区为上海市。按行业分布，PPP 项目成立项目公司比例最高的为科技类型项目，各行业项目公司成立历时最短的为能源类项目。

2017 年成交的 PPP 项目以政府付费或可行性缺口补助为主要的付费方式，但社会保障类、养老类等重运营的项目则大多为使用者付费和可行性缺口补助模式。与 2016 年相比，2017 年不同合作期限、不同规模的 PPP 项目平均投资回报率及建安下浮率，除 10 亿到 30 亿 PPP 项目建安下浮率略有上涨外，其余均有不同程度的下降，其中下降幅度最大的为 10 年以下、投资规模 5 亿到 10 亿的 PPP 项目。

二、明树榜单^①

表 1 2017 年单体项目投资规模排名

排名	项目名称	项目规模（亿）
1	乌鲁木齐至尉犁等公路项目政府和社会资本合作（PPP）项目	708.00
2	四川省资阳市临空经济区政府管理委员会天府国际机场资阳临空经济区产业新城 PPP 项目	490.62
3	武汉国家航天产业基地建设 PPP 项目	452.07
4	杭绍台铁路 PPP 项目	412.00
5	长春新区城乡建设和管理委员会长春新区新型城镇化建设项目（一期）PPP	350.00
6	云南省墨江至临沧公路 PPP 项目	313.04
7	新疆伊犁哈萨克自治州直属 G577 精河至伊宁县公路工程、G577 特克斯至昭苏段公路改建工程等经营性公路 PPP 项目包	275.50
8	长春市百里伊通河水系生态治理工程 PPP 项目（政府和社会资本合作）	268.99
9	田林至西林（滇桂界）公路工程 PPP 项目	260.60
10	长春市旧城改造 PPP 项目	251.30

表 2 2017 年十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模（亿）	2016 年企业排名
1	华夏幸福基业股份有限公司	1503.94	2
2	中国建筑股份有限公司	1397.66	1
3	云南省交通投资建设集团有限公司	1284.97	13
4	中国中铁股份有限公司	1101.22	3
5	中国交通建设股份有限公司	1072.44	4
6	中国葛洲坝集团股份有限公司	959.23	6
7	中国铁建股份有限公司	901.39	5

① 本文榜单排名：

- （1）项目规模以明树数据库中该企业在 2017 年独立中标或作为联合体牵头方中标的 PPP 项目规模为准，非联合体牵头方中标的 PPP 项目未列入统计范围；
- （2）榜单排名以实际中标企业名称进行统计，未考虑集团公司合并报表等因素；
- （3）表中“—”代表该企业在 2016 年无相应的 PPP 项目中标经历；
- （4）明树数据团队自 2014 年来持续追踪 PPP 项目信息，PPP 交易数据来自于项目成交公示信息。如有疑问，欢迎联系明树数据（contacts@bridata.com）进行核实。

续表

排名	企业名称	总中标规模（亿）	2016 年企业排名
8	中建方程投资发展有限公司	897.63	—
9	中建三局集团有限公司	840.91	23
10	河南省收费还贷高速公路管理有限公司	734.30	24

表 3 2017 年十大民营企业投资人

排名	企业名称	总中标规模（亿）	2016 年企业排名
1	华夏幸福基业股份有限公司	1503.94	1
2	北京东方园林环境股份有限公司	477.74	3
3	浙江复星商业发展有限公司	412.00	—
4	北京碧水源科技股份有限公司	363.17	8
5	内蒙古蒙草生态环境（集团）股份有限公司	330.14	36
6	龙元建设集团股份有限公司	320.78	4
7	深圳市铁汉生态环境股份有限公司	216.16	7
8	杭州金诚新城镇投资集团有限公司	193.18	282
9	中轨投资控股有限公司	180.00	—
10	江苏中南建筑产业集团有限责任公司	155.31	16

三、明树分析

1. 2017 年 PPP 热点政策

2017 年，PPP 模式依旧是推动供给侧结构性改革的重要途径。各部委在多个领域的“十三五”规划中明确鼓励引入社会资本参与投资建设，并细化在已有领域的应用，尤其在农、林产业大力推进 PPP 模式的创新应用。

2017 年是 PPP 理性规范之年，是监管深化的一年，党中央、国务院要求将防风险放在突出重要位置。整顿 PPP 市场的“乱象”，引领中国 PPP 项目由量到质的转变是本年度政策的着力点。2017 年 PPP 发展“防风险”的重要性愈发凸显，财政部强化地方债务管理，规范地方政府融资行为，



图 3 2017 年热点政策发布时间线

详列政府购买服务负面清单，严禁利用 PPP 违规举债。PPP 资产证券化、保险资金、专项债券，PPP 融资途径在 2017 年进一步得到创新与规范。本轮 PPP 热潮中的央企被要求加强投资风险管控，规范参与 PPP 投资建行为，政策上对民企参与 PPP 呈倾斜趋势。国务院将 PPP 立法提上日程，但是政府和社会资本平等合作的法律环境尚未完全建立。进一步强化监管、提质增效、完善法律环境等，将是 2018 年 PPP 政策推进的重要方向。

2. 2017 年 PPP 热点话题

2017 年，财预〔2017〕50 号、财预〔2017〕62 号、财预〔2017〕87 号、财办金〔2017〕92 号、《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》、国资发财管〔2017〕192 号、发改投资〔2017〕2059 号、《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》、银监发〔2017〕55 号等政策，以及武汉地铁 8 号线、贵阳地铁 2 号线、包头地铁项目停建等事件引发 PPP 业界广泛讨论，讨论主题集中在以下主要方面：地方政府债务管理、项目的合规性审查、公共领域界限划分、PPP 条例广泛研讨、绩效挂钩按效付费、资管业务统一监管、金融机构充当社会资本、轨交收缩调整过度举债、PPP 大数据时代来临。

3. PPP 与精准扶贫

2013 年 11 月 3 日，习近平总书记首次提出扶贫要“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”。精准扶贫是国家扶贫方略，要求针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序，以“六个精准”为核心手段，即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，实现扶贫资源的精准化、瞄准式和高效化利用。

我国共有 14 个片区，592 个扶贫开发工作重点县，自 2014 年以来，PPP 项目在贫困县的成交数量与规模均呈迅速增长趋势。截至 2017 年底，全国贫困县共成交 PPP 项目 654 个，成交规模 3997.90 亿元，其中贵州、河南和云南的贫困县 PPP 成交规模最大，内蒙古、新疆、河南的贫困县

PPP 成交数量最多。

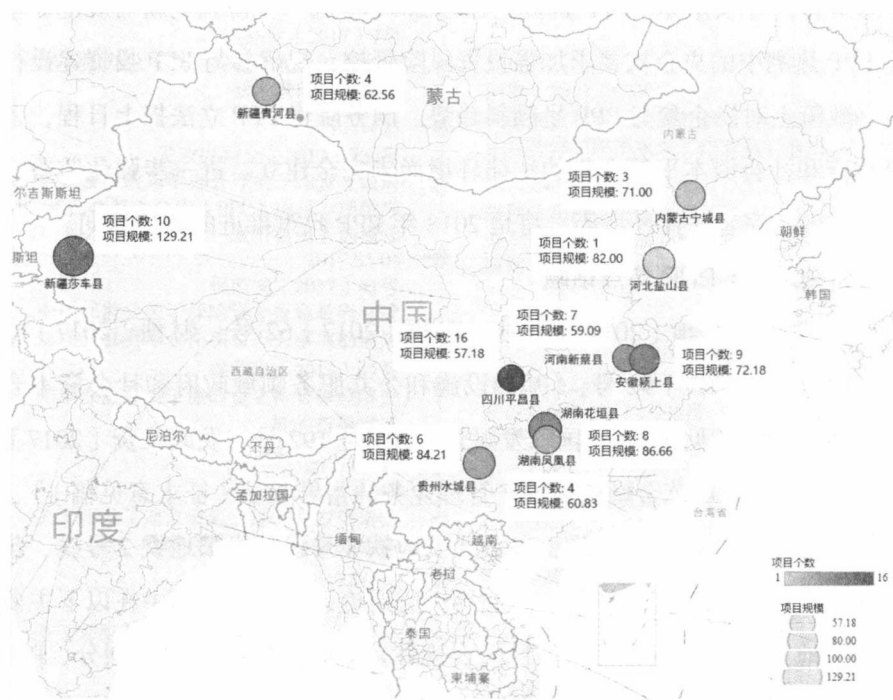


图 4 PPP 成交规模前十的贫困县分布图

4. PPP 与“一带一路”

发改委、外交部、商务部 2015 年联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》一文中明确提出，基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域。目前“一带一路”沿线国家主要存在基础设施发展落后、基础设施需要更新和基础设施亟待重修等状况，必将产生大量的基础设施建设需求，但单纯的财政体系并不能满足基础设施建设的资金需求。另一方面，基础设施的公益性也决定了其不可能全部由社会资本承担。PPP 模式作为一种市场化的公共产品和服务供给方式，将成为沿线国共建“一带一路”特别是促进基础设施互联互通的重要推动力。

截至 2017 年 4 月，数据显示^①，“一带一路”沿线 64 个国家 PPP 项目总计 865 个，总投资约 5029 亿美元。从区域来看，南亚 8 国的 PPP 项目总规模较大，独联体 7 国的单体项目规模较大。从单个国家来看，印度、希腊、土耳其、菲律宾和俄罗斯的项目数量较多，分别为 376 个、72 个、54 个、42 个和 41 个，总计 585 个，占到“一带一路”沿线国家 PPP 项目总数的 68%，其中仅印度一国的 PPP 项目数量就超过“一带一路”沿线国家 PPP 项目总数的三分之一。

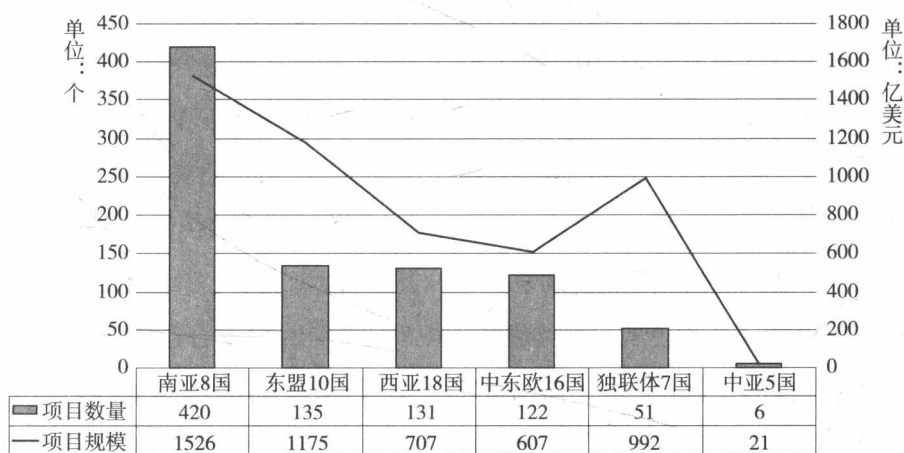


图 5 “一带一路”沿线国 PPP 项目规模统计

中国企业参与“一带一路”沿线国 PPP 项目将面临诸多挑战，包括各国 PPP 法律制度差异较大，企业国际化不足导致的对东道国风土人情、技术标准等投资环境的不熟悉，以及政治风险、经济风险、社会风险在内的多种风险。

针对以上投资环境特点，对中国企业参与“一带一路”投资提出如下建议：首先，要充分了解东道国的 PPP 政策，全面把握东道国的 PPP 政策特点，规避项目风险。其次，注重分析当地国情，做好东道国的产业结构、经济发展特点、自然资源储备、风俗文化、技术标准、项目审批流程

^① 肖光睿，王忆南：“数”说“一带一路”（上）。来源：微信公众号 PPP 知乎，2017.5.13。