



国际PPP系列丛书

加拿大 政府和社会资本合作 (PPP) 研究

王天义 杨 斌 主编



清华大学出版社

国际PPP系列丛书

加拿大



政府和社会资本合作 (PPP)
研究

王天义 杨 斌 主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

政府和社会资本合作模式(Public-Private Partnerships, PPP)在加拿大的发展始于 20 世纪 90 年代初。由于基础设施老化而财政资金不足,导致公共服务滞后,加拿大联邦政府大力推动私营资本参与基础设施项目,地方政府也采取各种措施解决传统项目采购经常面临的建设速度慢和成本超高的问题。如今 PPP 已在加拿大的交通、健康医疗、能源、水/废水、教育等各领域广泛运用,其成功发展的经验已得到国际认可。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

加拿大政府和社会资本合作(PPP)研究/王天义,杨斌主编. —北京:清华大学出版社,2018

(国际 PPP 系列丛书)

ISBN 978-7-302-49166-8

I. ①加… II. ①王… ②杨… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究—加拿大
IV. ①F837.114.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 322385 号

责任编辑:张莹

封面设计:常雪影

责任校对:宋玉莲

责任印制:宋林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市国英印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:14.25 字 数:234 千字

版 次:2018 年 4 月第 1 版 印 次:2018 年 4 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:58.00 元

产品编号:077665-01

丛书编委会

主 编：王天义 杨 斌

副主编：邬彩霞 李艳丽 柯永建 彭 珮

成 员：宋文娟 叶继涛 唐晓宁 张丛珊 王亢抗 司海平

审 稿：王守清

本册主要撰稿人：李艳丽 宋文娟

PPP(Public-Private Partnership,政府和社会资本合作)模式发源于欧洲,应用于全球。进入 21 世纪之后,PPP 模式在世界范围内得到了更为广泛的推广应用,理论、政策法律研究也得到了深化。通过 PPP 模式扩大基础设施投资,提高社会公共服务效率,进而推动经济有效增长,实现政府治理现代化,已经成为各国促进可持续发展的现实需求和机制创新。

中国 PPP 实践始于 20 世纪 90 年代,但真正的系统化大规模应用则始于 2014 年,之后发展速度之快、规模之大远远超过了 PPP 发展较为成熟的世界其他国家。中国政府高度重视 PPP 模式的研究和应用。2014 年以来,国务院及相关部委密集出台了一系列政策文件,大力推广应用 PPP 模式。2016 年《政府工作报告》提出,要完善政府与社会资本的合作模式,充分激发社会资本的参与热情。2017 年 9 月,国务院办公厅《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》提出,鼓励民间资本参与 PPP 项目,促进基础设施和公用事业建设。与此同时,中国政府正在积极推进“一带一路”倡议,而“一带一路”沿线国家大都面临基础设施相对落后、政府投资能力相对不足的现状,通过应用 PPP 模式,可以促进各国基础设施的互联互通,实现共同繁荣,推动构建人类命运共同体,所以 PPP 模式在“一带一路”建设中具有独特的引擎作用。

中国 PPP 模式应用短期内过于发力,因而出现了诸多问题。他山之石,可以攻玉。中国 PPP 发展既要立足国情,又要开放借鉴,更何况 PPP 本身就是“舶来品”。诸如:PPP 发展的国际概况如何?具有代表性的国家的发展历程和经验是否可供借鉴?如何实现全球 PPP 事业的长久且良好发展?等等。为解决这一系列现实问题,弥补国内外研究的空白,清华大学 PPP 研究中心组织国内外专家,历时一年之久,编辑出版了这套“国际 PPP 系列丛书”。首次挑选加拿大、澳大利亚、日本、新加坡四个国家,通过梳理各国 PPP 的发展概况、法律制度 and 操作过程等,介绍四国 PPP 的具体实践和发展特点,旨在从国际视野进

进一步深化对 PPP 的认识,为国内外 PPP 的政策制定方、相关机构和从业方、理论研究方提供全面的资讯参照,为推动全球 PPP 事业健康、可持续发展提供智力支持。

系列丛书将各国 PPP 的发展模式作为重要的研究主线。各国在大力推动私人资本参与基础设施投资建设的同时,积极探索符合本国发展路径的多种 PPP 模式。在追求公共价值不断提升的目标下,不同国家、不同行业、不同领域有不同的 PPP 模式偏好。经过多年的实践,加拿大、澳大利亚、日本、新加坡四国在公私合作的诸多方面日渐成熟,已经形成了有效的合作模式,并根据公共产品的供给特点,不断演进深化。

各国 PPP 相关法律法规及政策解读,也是系列丛书重要的研究内容。PPP 模式应用需要完善的法规保障和操作规范,加拿大、澳大利亚、日本、新加坡四国都有专门的制度性安排,并通过不同的形式予以具体规定。各国在制定 PPP 法及配套法规的基础上,也出台了与 PPP 相关的法律解释、相关政策以及项目的操作指引等,极具示范性和借鉴价值。

各国丰富且有代表性的案例详解,更是本丛书的一大特色和亮点。在加拿大、澳大利亚、日本、新加坡各国不同行业的基础设施项目中,积累了大量鲜活的案例。其中既有成功的例子,也有失败的例子,通过对具体案例的深入解读,总结各国的发展经验和教训,无疑具有极高的借鉴意义。

系统研究和介绍国际 PPP 的政策法律与实践经验,中西交流、鉴往知来,对于深化基础设施投资领域的国际合作,推动全球 PPP 事业健康与可持续发展,具有重大而深远的现实意义。本丛书的出版,希望能够抛砖引玉,引发国人对全球 PPP 事业发展的关注,激发更多从业者的历史使命和国际责任,为国际社会更高水准的 PPP 模式研究与应用贡献中国智慧!

清华大学 PPP 研究中心也将以丛书形式陆续介绍其他国家 PPP 概况,敬请关注。

王天义 杨斌

2018 年 3 月

政府和社会资本合作模式(Public-Private Partnerships, PPP),在加拿大的发展始于20世纪90年代初。基础设施老化而财政资金不足,导致公共服务滞后,加拿大联邦政府大力推动私营资本参与基础设施项目,地方政府也采取各种措施解决传统项目采购经常面临的建设速度慢和成本超高的问题。如今PPP已在加拿大的交通、健康医疗、能源、水/废水、教育等各领域广泛运用,其成功发展的经验已得到国际认可。本书包括六章内容。

第1章主要介绍PPP的概念、主要模式、传统的基础设施采购和交付模式与PPP的区别;对国内外有关加拿大PPP的研究成果进行全面梳理。

第2章介绍加拿大PPP的发展背景和国际地位,全面分析1991—2016年加拿大实施的248个PPP项目,了解其地域布局、行业分布、运作阶段、政府管理层次和采用的主要模式,重点介绍PPP在交通运输、健康医疗、水/废水3个行业的应用状况,并对加拿大PPP的经济与社会效益进行总体评价。

第3章深入探讨加拿大PPP的成功因素,包括政府和社会支持、稳定的需求、多元化的融资市场、成熟的采购和透明的招标过程、合理的风险分担机制、广泛的市场参与以及善于总结经验教训等。

第4章揭示加拿大在应用PPP模式的过程中所面临的管理与实施两个层面的挑战,也对未来加拿大PPP发展的前景做了展望。

第5章详细分析加拿大PPP立法的特点、PPP管理体系、PPP项目协议的特点和主要内容,并解读部分联邦、省和市级PPP政策法规。

第6章全面介绍15个加拿大PPP项目精选案例,涉及健康医疗、交通、司法、水/废水、能源、教育、文化娱乐、住宿设施和信息技术9个领域。每个案例包括项目描述、项目背景、法律和商业条款、支付或融资条款、实施结果和创新之处等具体内容。

第 1 章 加拿大 PPP 应用的研究综述	1
1.1 PPP 的相关概念和主要模式	1
1.1.1 PPP 的相关概念	1
1.1.2 PPP 的主要模式	2
1.2 PPP 与传统交付模式的区别	10
1.2.1 PPP 与传统交付模式的对比	10
1.2.2 物有所值	19
1.2.3 PPP 适合的项目	23
1.3 加拿大 PPP 发展的研究综述	24
1.3.1 国外有关加拿大 PPP 的研究	25
1.3.2 国内有关加拿大 PPP 的研究	32
1.3.3 小结	34
第 2 章 加拿大 PPP 发展全面分析	36
2.1 加拿大 PPP 的发展背景	36
2.1.1 全球经济危机	36
2.1.2 基础设施供给不足	39
2.1.3 政府部门能力有限	40
2.2 加拿大 PPP 的国际地位	42
2.2.1 全球 PPP 概览	43
2.2.2 加拿大 PPP 项目价值的国际比较	45
2.2.3 加拿大 PPP 发展阶段和活跃度的国际比较	46
2.3 加拿大 PPP 项目全面分析	48
2.3.1 加拿大 PPP 项目的数量与价值	48



2.3.2	加拿大 PPP 项目的行业分布	49
2.3.3	加拿大 PPP 项目的地域分布	50
2.3.4	加拿大 PPP 项目的运作阶段分析	52
2.3.5	加拿大 PPP 项目的政府管辖层级分析	52
2.3.6	加拿大 PPP 项目的模式分析	55
2.4	PPP 在加拿大三个行业的应用	57
2.4.1	PPP 在加拿大健康医疗行业的应用	57
2.4.2	PPP 在加拿大交通领域的应用	63
2.4.3	PPP 在加拿大水和废水领域的应用	68
2.5	加拿大 PPP 的效益评价	71
第 3 章	加拿大 PPP 成功因素解读	75
3.1	强有力的政府和社会支持	75
3.1.1	政府支持	75
3.1.2	社会支持	80
3.2	稳定的需求市场	84
3.3	多元化的融资市场	84
3.3.1	国内外银行支持	85
3.3.2	发达的债券市场	88
3.3.3	养老基金的积极参与	92
3.3.4	政府政策与资金支持	97
3.4	成熟的采购流程和透明的招标	99
3.4.1	成熟的采购流程	99
3.4.2	透明的招标方式	102
3.5	合理的风险分担机制	104
3.6	高度控制和广泛的市场参与	106
3.7	经验丰富的建筑咨询服务公司	107
3.8	善于总结经验教训	108
3.9	小结	109



第4章 加拿大 PPP 发展中遇到的挑战与发展前景 111

4.1 加拿大 PPP 发展中遇到的挑战	111
4.1.1 管理层面遇到的挑战	111
4.1.2 实施层面遇到的挑战	116
4.2 加拿大 PPP 发展的前景	125
4.2.1 政府对基础设施投资的重视	126
4.2.2 加拿大公共政策论坛	128
4.2.3 穆迪对 PPP 宏观趋势的预期	129
4.3 小结	129

第5章 加拿大 PPP 政策法规解读 132

5.1 加拿大 PPP 立法特点	132
5.2 加拿大 PPP 管理体系	135
5.3 加拿大 PPP 项目协议	137
5.3.1 对 PPP 协议的总体要求	137
5.3.2 支付	138
5.3.3 政府保证	138
5.3.4 风险的分配	138
5.3.5 调整与修改	139
5.3.6 资产所有权	139
5.3.7 提前终止协议	140
5.4 主要联邦法规政策解读	140
5.4.1 《加拿大战略基础设施基金法案》	140
5.4.2 加拿大 PPP 中心的采购政策与一系列指南	142
5.5 主要省市 PPP 政策法规解读	153
5.5.1 安大略省 PPP 采购政策	154
5.5.2 安大略省物有所值评估指南	154
5.5.3 萨斯喀彻温省 PPP 项目评估和采购指南	158
5.5.4 卡尔加里市和埃德蒙顿市的 PPP 政策	161

5.6 小结	161
第6章 加拿大 PPP 案例精选	163
6.1 健康医疗行业	163
6.1.1 桥点医院项目(Bridgepoint Hospital)	163
6.1.2 阿伯茨堡地区医院和癌症中心项目(Abbotsford Regional Hospital and Cancer Center)	166
6.1.3 渥太华市医疗辅助服务总部项目(Ottawa Paramedic Service Headquarters)	169
6.2 交通行业	171
6.2.1 联邦大桥项目(Confederation Bridge)	171
6.2.2 佩吉斯酋长路扩建项目(Chief Peguis Trail Extension)	174
6.3 司法行业	176
6.3.1 安大略省埃尔金郡法院项目(Elgin County Courthouse)	176
6.3.2 不列颠哥伦比亚省奥卡诺根监狱项目(Okanagan Correctional Centre)	179
6.4 水/废水行业	181
6.4.1 戈德里奇镇水和废水项目(Goderich Water and Wastewater)	181
6.4.2 莫克顿水处理设施项目(Moncton Water Treatment Facilities)	183
6.5 能源行业	185
6.5.1 温哥华垃圾填埋气发电项目(Vancouver Landfill Gas Cogeneration)	185
6.5.2 库克什河水电项目(Kokish River Hydroelectric)	188
6.6 教育行业	191
汉博学院技术与高等学习中心项目(Humber College Institute of Technology and Advanced Learning)	191
6.7 文化娱乐行业	193

泛美水上运动中心、田径馆和加拿大安大略体育学院项目 (Pan American Aquatics Centre, Field House and Canadian Sport Institute Ontario)	193
6.8 住宿设施行业	196
泛美运动会运动员村项目 (Pan Am Athletes' Village)	196
6.9 信息技术行业	199
安大略省政府服务厅数据中心项目 (Ministry of Government Services Data Centre)	199
参考文献	202
附录	211

第 1 章

加拿大 PPP 应用的研究综述

政府和社会资本合作模式(Public Private Partnerships, PPP)在世界各国发展基础设施方面得到越来越广泛的应用。追本溯源,我们有必要了解一下与 PPP 有关的概念及其主要模式,尤其是传统的基础设施采购和交付模式与 PPP 存在哪些区别。由于加拿大是在基础设施领域应用 PPP 的典范,国内外的相关研究成果较多,对其进行全面梳理也是本章的主要内容。

1.1 PPP 的相关概念和主要模式

1.1.1 PPP 的相关概念

目前加拿大对 PPP 这种投资模式还没有形成统一的说法。

加拿大 PPP 理事会(The Canadian Council for Public-Private Partnerships, CCPPP)从广义上将 PPP 定义为:公共部门和私营部门基于各自的经验建立的一种合作经营关系,通过适当的资源配置、风险分担和利益共享,从而满足公共需求。

加拿大 PPP 中心(PPP Canada)给出的定义是:PPP 是一种可以改善公共基础设施建设长期绩效的方法,在设计、建设、融资到长期维护和实施的整个过程中,私营部门对基础设施的交付和运营承担主要的风险与融资责任。

不列颠哥伦比亚省伙伴关系中心(Partnerships BC)对 PPP 的定义是:PPP 是政府和企业之间签订的具有法律约束力的合同,他们通过合作为公众提供基础设施或者服务,譬如公路、桥梁和医院,或者是一种更快更便捷的服务,或者是市政大楼等。该合同对参与者的责任和经营风险进行了有效分担。

加拿大 PPP 理事会理事 Steven Hobbs 认为,PPP 就是政府和私营部门之间建立的伙伴关系,从而实现对公路、医院和学校等基础设施的建设,并提供服务。PPP 可以采用不同的组织模式,将设计、建设、融资、维修和运营等责任以不同程度转移给私营部门,但是政府依然保持对项目的所有权和控制权。^①

加拿大 PPP 中心执行总裁 John McBride 指出:PPP 是对基础设施传统交付模式的重大变革。政府通过与私营部门合作,保证了基础设施的供给效率并实现了风险的有效转移,而且他们对项目整个生命周期的成本进行合理评估和优化,同时鼓励私营部门不断创新。因此,PPP 的成功需要政府部门给予更多的技术支持。^②

对 PPP 模式的定义多种多样,但概括起来所有的概念通常具有以下三个共同特征:①政府部门和私营部门共同参与 PPP 项目;②提供服务的任务和责任由参与方共同承担;③项目的风险和收益在政府和私营部门之间进行分配。其中,私营部门可以是一个单独的企业,但通常是复杂的财团公司,包括金融机构(银行、保险公司)、管理公司和建筑公司等。在 PPP 模式中,这些财团被称为特殊目的公司(special purpose vehicles, SPV),由他们根据合同内容负责基础设施的维护或者运营。这些财团公司在保证资金需求和项目运营方面是十分必要的。PPP 不仅是一种为解决政府财政压力而进行的融资工具创新,更是一种基础设施和服务供给模式及项目运营管理方式的变革。在 PPP 模式下,通过政府与私营部门合作,可以有效提高基础设施供给效率和服务质量,同时对参与各方的资金实力、技术水平、服务质量、管理能力和融资实力等方面均有很高的要求。

1.1.2 PPP 的主要模式

根据政府部门的需求和项目的特征,项目的交付方式各有差异。传统的基础设施交付模式主要有设计-建设(design-build,DB)和设计-招标-建设(design-

① Hobbs Steven. May 19, 2016. An overview of Public-Private Partnerships in Canada. Presented at the Economic Developers Council of Ontario Spring Symposium. CCPPP, p. 3.

② PPP Canada, 2016. Annual report 2015-2016: Transforming infrastructure delivery. Ottawa: PPP Canada.

bid-build, DBB)。依据政府和私营部门之间责任与风险分担比例的不同,PPP 本身也存在一系列的模式。图 1-1 是加拿大 PPP 理事会以私营部门在项目中的参与度和风险承担程度为参数而对 PPP 模式做出的分类。

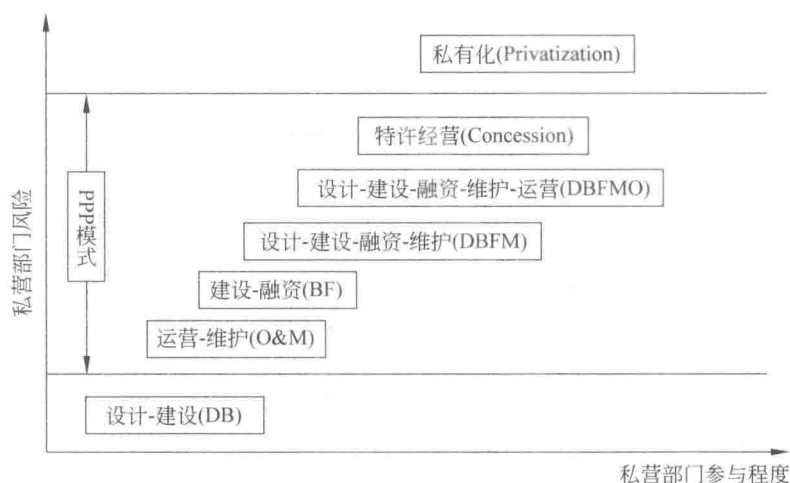


图 1-1 加拿大 PPP 理事会对模式的分类

资源来源：The Canadian Council for Public-Private Partnerships.

图 1-1 中仅列示了部分 PPP 模式,在实际操作中,PPP 模式多样。根据加拿大 PPP 理事会的划分,PPP 模式可以进一步细化,具体内容见表 1-1。

表 1-1 加拿大 PPP 具体模式

英文名称	中文名称
O&M(operation & maintain)	运营-维护
BF(build-finance)	建设-融资
DBFM(design-build-finance-maintain)	设计-建设-融资-维护
DBFMO(design-build-finance-maintain-operate)	设计-建设-融资-维护-运营
DBO(design-build-operate)	设计-建设-运营
BTO(build-transfer-operate)	建设-转让-运营
BOT(build-operate-transfer)	建设-运营-移交
BOOT(build-own-operate-transfer)	建设-拥有-运营-移交
BOO(build-own-operate)	建设-拥有-运营
BBO(buy-build-operate)	购买-建设-运营

一般而言,PPP 模式主要用于基础设施和服务等公共项目。在具体的建设过程中,由于政府和私营部门对项目的设计(D)、建设(B)、融资(F)、运营(O)和维护(M)五个主要环节具体事项的责任分担和分配比例不同,存在多样化的 PPP 模式。其中 DB 模式下,私营部门的责任较少,属于传统的采购模式。DBFMO 模式下,私营部门则承担了较大的责任和风险。随着所承担的责任的增加,私营部门在项目交付过程中将面临更大的风险,但这并不意味着风险和责任的增加是线性相关的。这里就国际上几种应用较为广泛且成熟的项目交付模式进行介绍。

1. PFI(private finance initiative)模式

PFI 即私人融资计划,是指政府根据公众对基础设施和服务的需求,向社会提出需要建设的项目种类,通过公开招投标的方式,选择最优的竞标者,并授予其特许经营权。然后该私营部门根据合同要求负责基础设施项目的建设运营,在特许期结束时(通常为 30 年左右),将该项目完好地、无债务地归还给政府。私营部门可以从政府获得项目的投资补偿,或者通过向服务方收取费用的方式收回成本,并获得合理收益。这种模式可以理解为 PPP 在英国发展过程中的一个特有模式,它更加注重私营部门对资本的投入,它在具体操作实施中可以采用 DBFO、BOOT、BOO 等多种模式。该模式在英国和日本比较盛行。

2. BOT(build-operate-transfer)模式

BOT 模式即建设-运营-移交。在 BOT 模式下,首先由政府 and 私营部门达成合作协议,政府授予私营部门特许权,然后由私营部门负责基础设施的融资、建设、经营和管理。政府可以对公共产品或服务的价格等内容加以规定,但前提是保证私营部门可以从项目中获得合理收益。在整个项目期间,政府和私人部门实施风险共担。在特许期结束后,私营部门按照约定将该项基础设施转交政府部门,并由政府负责项目后期的经营和管理工作(图 1-2)。BOT 模式产生时间较早,发展至今已经历了数百年的考验。为了增强适用性,BOT 也衍生出许多变种,如 BOOT 模式(build-own-operate-transfer)、BOO 模式(build-own-operate)、BLT 模式(build-lease-transfer)和 TOT 模式(transfer-operate-transfer)等。该模式在英国和法国应用较为广泛,是两国解决债务危机的重要手段之一。

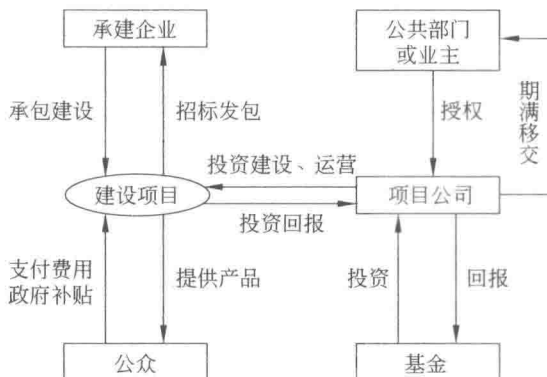


图 1-2 BOT 模式项目交付结构

3. BT(build-transfer)模式

BT 即建设-移交,是指政府确定拟建的基础设施项目,经过法定程序选择合适的投资人,由投资人组建 BT 项目公司,具体负责项目的投资、融资和建设;在项目竣工后按照约定移交给政府,并通过政府支付的方式收回投资(图 1-3)。BT 模式属 BOT 的一种变体,在项目建成后,政府可以采用一次性支付或者分期支付的方式从私营部门手中购回项目。该模式与政府借贷方式不同,政府购买项目的资金往往是事后支付的,可采用财政拨款,但更多的情况是通过运营项目的收费来偿付。与此同时,私营部门的建设投资资金也有多种选择,可以自行承担,但更多的企业选择通过银行有限追索贷款的方式获得资金支持。但是,BT 模式在实际运作过程中存在较大缺陷,如政府债务负担过重、项目建设费用过高、工程分包现象严重、项目质量和工期难以保障、监管困难等。

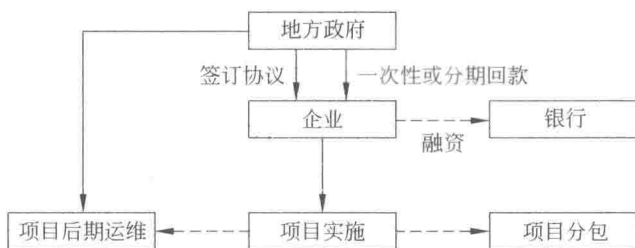


图 1-3 BT 模式项目交付结构