



住建领域“十三五”热点培训教材

聚焦PPP

——公私合营模式深度解读

陈青松 李洁 齐峰 编著

中国建筑工业出版社

住建领域“十三五”热点培训教材

聚焦PPP

——公私合营模式 深度解读

陈青松 李洁 齐峰 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦 PPP——公私合营模式深度解读 / 陈青松等编著. —北京:

中国建筑工业出版社, 2016. 10

住建领域“十三五”热点培训教材

ISBN 978-7-112-19952-5

I. ①聚… II. ①陈… III. ①政府投资—合作—社会资本—
教材 IV. ①F830. 59 ②F014. 39

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第237516号

本书系统介绍了 PPP 模式的起源及发展, 重点讲解我国大力推广 PPP 模式的各种法规政策, 以及我国推广 PPP 模式面临的问题及解决方法, 介绍了当下我国 PPP 开展的重点领域。本书在理论讲解的同时穿插着典型的案例, 对读者理解 PPP 项目具有借鉴意义。

本书可以作为相关政府决策部门、社会资本、企业高管、金融机构等 PPP 模式主体及相关专业人员等广大群众参考使用。

责任编辑: 朱首明 李 明 李 阳 李 慧

书籍设计: 京点制版

责任校对: 王宇枢 李欣慰

住建领域“十三五”热点培训教材

聚焦PPP——公私合营模式深度解读

陈青松 李 洁 齐 峰 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 13¼ 字 数: 222 千字

2016 年 12 月第一版 2016 年 12 月第一次印刷

定价: 35.00 元

ISBN 978-7-112-19952-5

(29445)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

PPP 是英文 Public-Private-Partnership 的简称,即公私合作模式。PPP 正在我国公共产品和公共服务供给领域掀起一场新变革。

目前,PPP 正成为我国经济的一个新热点,从中央到地方,从政府到企业,从国企到民企,从金融部门到实体经济,几乎都将关注的目光聚焦在 PPP 上。

从宏观经济上看,目前我国进入经济发展新常态、经济增长放缓、地方财政收入增速下行,在此大背景下,推广 PPP 模式对缓解政府财政压力、控制政府性债务、激活社会资本、提高项目的建设和运营效率以及拉动经济增长等方面都发挥了重要的作用,因此 PPP 模式受到各级地方政府的青睐。

我国大力推广 PPP 模式,一方面是为了缓解政府债务压力、减轻政府财政负担,另一方面还有着更高的国家治理诉求,即 PPP 模式引入市场竞争机制和市场价值投资理念,让技术先进、资本雄厚、管理经验丰富的社会资本参与到 PPP 项目中,有利于加快转变政府职能,实现政企分开,有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题,从而充分发挥政府在经济规划上的优势和社会资本在资金、技术及管理上的优势,共同提升公共产品的建设与运营效率,推进国家治理体系和治理能力现代化。

在财政部、国家发改委等国家部委以及各级地方政府的大力推动下,自 2014 年以来,PPP 模式在我国得到迅猛发展,部分地方政府在 PPP 方面进行了非常成功的实践,产生了可喜的示范效应。据财政部 PPP 综合信息平台的数据显示,截至 2016 年 6 月末,全部入库项目 9285 个,总投资额 10.6 万亿元。

虽然 PPP 在我国发展很快,但 PPP 在我国尚处于起步阶段,仍面临诸多发展困难。研究发现,这些困难主要体现在法律法规不规范、风险因素较多、融资渠道不畅等,从而阻碍了 PPP 项目的快速落地。PPP 的风险防范及科学机制的建立是当前我国推广 PPP 模式面临的重点问题。

本书既有关于 PPP 模式的宏观理论研究,也有具体的 PPP 项目典型案例,将具体案例融合到理论中,对行业人士操作和研究 PPP 项目具有较大的借鉴意义。

一、PPP 模式上升为国家战略	001
(一) 聚焦 PPP 大数据	002
(二) PPP 成为国家战略的原因	005
(三) PPP 的发展优势	011
(四) PPP 巨大的市场空间	013
二、详解 PPP 各种模式	023
(一) PPP 的起源及发展现状	024
(二) PPP 概念解读	026
(三) PPP 模式以 BOT 为主	029
(四) 污水处理 BOT 项目典型案例	035
(五) PPP 模式实操重点	043
(六) PPP 项目的评定标准	046
三、解析 PPP 面临的困难	051
(一) PPP 项目落地难	052
(二) PPP 项目风险之忧	056
(三) 政府需强化契约精神	060
(四) “邻避效应”阻碍 PPP 落地	062
四、防范 PPP 风险	065
(一) 如何防范 PPP 各类风险	066

(二) PPP 项目风险论证案例	071
(三) 商业银行参与 PPP 的挑战与机遇	075
(四) 基金新政加速 PPP 进程	079
五、辨析 PPP 主要法律问题	083
(一) PPP 立法迈出关键一步	084
(二) PPP 合同是一个综合法律体系	087
(三) 特许经营权的行政与民事合同之争	092
六、促进民间资本参与 PPP	097
(一) 民间资本面临“挤出效应”	098
(二) 民间资本难越“高门槛”案例	102
(三) 激发民间资本投资活力	106
(四) 多地促进民间资本参与 PPP	109
七、建立科学的 PPP 机制	111
(一) 物有所值评价对 PPP 发展大有裨益	112
(二) 建立科学的利益浮动机制	115
(三) 奖补政策激励社会资本	118
八、探索 PPP 模式创新	121
(一) 探索 PPP 模式科学发展路径	122
(二) 盈利不暴利: 非零和博弈	124
(三) 供水 PPP 项目实践	127
(四) 对一例智能立体停车库项目的财务分析	132
九、解读 PPP 模式重点领域	139
(一) 交通 PPP 市场前景广阔	140

（二）环保 PPP 市场快速发展	143
（三）“海绵城市”建设掀起热潮	146
（四）“PPP+ 地下综合管廊”成关键词	149

附 录	153
------------------	-----

附录 1: 我国 PPP 法律、法规和政策（部分）	154
附录 2: 关于组织开展第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选 工作的通知	160
附录 3: 河南省 PPP 开发性基金设立方案	164
附录 4: 江苏省 PPP 融资支持基金实施办法（试行）	168
附录 5: 云南省政府和社会资本合作融资支持基金设立方案	172
附录 6: 四川省 PPP 投资引导基金管理办法	176
附录 7: 国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知	183
附录 8: 关于印发《PPP 物有所值评价指引（试行）》的通知	188
附录 9: 关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知	194
附录 10: 河北省省级政府和社会资本合作（PPP）项目奖补资金管理 办法（试行）	197
附录 11: 北京市推广政府和社会资本合作（PPP）模式奖补资金管理 办法	201
附录 12: 江苏省政府和社会资本合作（PPP）项目奖补资金管理办法 （试行）	203

参考文献	206
-------------------	-----

一、PPP模式上升为国家战略

聚焦PPP——公私合营模式深度解读

PPP模式当下正成为各级政府、各类社会资本、各种金融机构关注的焦点。从国务院各部委发文指导部署，到各地方政府推出规模庞大的PPP项目，再到国有企业、民营企业、外资企业等各方社会资本广泛参与，PPP模式不断进入高潮。

2015年全国两会期间，“PPP模式”和“互联网+”同时被提升到国家战略高度。

(一) 聚焦 PPP 大数据

为便于读者对 PPP 有更直观地理解,按照 PPP 政策、PPP 投资规模、PPP 历史发展等重点内容梳理如下:

1. 国家连续出台政策大力推广 PPP 模式

据不完全统计,2013 年至今,国务院及相关部委一共下发有关 PPP 的指导意见或通知达 60 多个,各省级政府层面出台的 PPP 文件亦数以百计。特别是 2014 年底以来有关 PPP 的政策出台显著加速。

2014 年 11 月,国务院印发了《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),明确要求要建立健全 PPP 机制,就此正式拉开了 PPP 发展的序幕。为落实国务院推进 PPP 的文件精神,2014 年底国家发改委、财政部门分别出台了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资[2014]2724 号)、《政府和社会资本合作模式操作指南》(财金[2014]113 号),主要就 PPP 的适用范围、实施主体、联审机制、部门责任、实施流程等方面提出了明确指导意见。

研究发现,各级出台的 PPP 政策主要体现在以下三个方面。

(1) 规范 PPP 操作规定。国家发布的 PPP 政策文件的内容越来越具体,可操作性越来越强。财政部和国家发改委等 PPP 的主要推广部门有针对性地对 PPP 项目的识别、推介、筛选、物有所值评价以及项目财政承受能力论证等都做出了明确规定。

(2) 针对行业领域出台 PPP 实施政策。国家相关部委针对海绵城市、重大水利工程、水污染防治、收费公路、公共租赁住房、城镇棚户区和城乡危房改造、铁路、城市停车设施、地下综合管廊、电动汽车充电基础设施、医疗设施等领域,分别出台了行业 PPP 实施意见。

(3) 加大财政金融政策支持。PPP 模式的一个核心是社会资本的融资问题。但目前我国在推广 PPP 的过程中,阻碍 PPP 项目落地的一个重要问题是社会

资本存在融资渠道不畅、融资成本过高等问题，这大大影响了社会资本参与 PPP 的积极性，导致 PPP 项目落地率不高。对此，我国各级政府部门陆续出台了政府投资基金暂行管理办法、PPP 项目以奖代补政策、企业所得税优惠等支持政策，进一步从财政资金支持、税收优惠等方面支持 PPP 发展。

比如在社会资本的贷款期限上，国家政策性金融机构 PPP 项目的贷款最长可达 30 年。如国家发展改革委和国家开发银行联合印发《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》(发改投资[2015]445 号)，对发挥开发性金融积极作用、推进 PPP 项目顺利实施等提出具体要求。明确了国家开发银行在监管政策允许范围内，给予 PPP 项目差异化信贷政策，等等。

2. 中央和地方连续发力，万亿 PPP 项目启动

2015 年 5 月 26 日，国家发改委公开发布了 1043 个 PPP 项目，总投资约为 1.97 万亿元。国家发改委有关负责人表示，将鼓励各类社会资本通过特许经营、政府购买服务、股权合作等多种方式参与建设及运营。此外，各省市也密集推出一大批 PPP 项目。一些地方的 PPP 项目如火如荼，项目加速落地签约。江苏、安徽、湖南等省份 PPP 项目推进速度不断加快，一些总投资数十亿、数百亿甚至上千亿元的项目也陆续公布和启动。

有着“中国 PPP 大数据”之称的财政部全国 PPP 综合信息平台数据显示，截至 2016 年 3 月底，全国入库的项目达 7721 个，总投资额 8.8 万亿元。截至 2016 年 4 月底，全国入库的 PPP 项目达到 8042 个，总投资达 9.3 万亿元，PPP 项目覆盖也由 5 个行业扩大到 13 个行业。截至 2016 年 6 月末全部入库项目 9285 个，总投资额 10.6 万亿元。随着国家政策文件集中出台，PPP 得到快速推广。

3. PPP 在中国的发展历史，大体经历了五个阶段

(1) 改革开放以来，外资大规模进入中国，一部分外资进入基础设施和公用事业领域。代表性的项目有广东深圳沙角 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 电厂被认为是我国真正意义上的第一个 BOT 项目。当时 PPP 模式尚未引起国家层面关注，国家也没有相应的政策和规章进行支持和规范。

(2) 20世纪90年代,以BOT为代表的PPP模式被引入中国电厂等基础设施领域,主要是外商投资特许权项目。最有名的案例为广西来宾B电厂。广西来宾B电厂为我国第一个国家正式批准的BOT试点项目,总投资额6.16亿美元,项目特许期18年。

(3) 2003~2008年。以国企为主导的BOT和TOT模式较为流行,如国家体育场(鸟巢)PPP项目、北京地铁4号线PPP项目等。

(4) 2009~2012年,在国家出台四万亿经济刺激计划的大背景下,再加上地方政府对基础设施和公共服务的投资主要来源于土地财政收入和地方融资平台融资,PPP明显弱化。在此期间,一些正在进行的PPP项目被政府终止、社会资本被迫退出。

(5) 2013年开始,国家宣布鼓励社会资本参与基础设施建设,重点是铁路和城市基础设施。中共十八大提出“市场在资源配置中起决定性作用”后,财政部、住建部、发改委一直在研究PPP,地方政府也开始用PPP模式引导建设项目,PPP模式再度进入活跃期。

尤其是自2014年以来,在各级政府的积极引导和一系列政策的支持下,PPP得到大力推广,呈现速度快、力度大、范围广的特点,PPP的应用领域也从之前的高速公路等基础设施领域迅速向污水处理、垃圾处理、智能立体停车库等环保和市政建设领域拓展,目前已经拓展到城镇化建设、医疗改革、养老、文化、旅游等领域,主要应用领域达19个行业。

PPP模式兴起于地方政府财政紧张之时,结束于融资便利之日。因此,本轮PPP热潮2013年开始酝酿、2014年正式启动,2015年获得大发展,2016年持续推进。在我国经济进入缓增长、新型城市化建设(所需资金约42万亿元,下文将有专门论述)、“大气十条”“水十条”“土十条”(三者所需资金约17万亿元,下文将有专门论述)纷纷出台的背景下,PPP的火热预计将持续。

(二) PPP 成为国家战略的原因

从 2013 年年底酝酿到 2015 年年初正式布局，从国务院直至各地方政府均在发力 PPP。李克强总理多次在国务院常务会议上要求，要大力创新融资方式，积极推广 PPP 模式，汇聚社会力量增加公共服务供给。2015 年全国两会，“PPP”和“互联网+”同时被提升到国家战略高度。

大力推广 PPP 模式是党中央、国务院确定的一项重大改革任务，是支持新型城镇化建设、推进国家治理能力现代化和构建现代财政制度的体制机制变革。PPP 模式是由社会资本负责设计、投资、融资、建设、运营、维护等环节，政府部门基于公共利益最大化原则负责定价、标准制定、监管等环节，通过使用付费或政府补贴的方式保证社会资本获得合理回报，从而与社会资本建立“利益共享、风险共担”的长期合作关系。

大力推广 PPP 模式是我国经济社会发展的必然要求。PPP 上升为国家战略，具有深刻的历史背景和现实需求。改革开放以来，我国主要依靠投资、出口作为经济增长的动力。投资、出口、消费是拉动经济增长的“三驾马车”。近几年，我国经济增长呈现回落态势，“三驾马车”均不同程度放缓。具体分析如下：

1. 投资增长放缓

从投资来看，作为“三驾马车”的重要一员，在经历了长达三十多年的高速增长后，目前速度开始放慢。投资主要包括三部分，一是基础设施投资，二是房地产投资，三是制造业投资。这三类投资的比例分配大约为：基础设施占 20% ~ 25%，房地产占 25% 左右，制造业占 30% 以上，三类投资合起来占有所有投资的 75% ~ 80%。换句话说，基础设施投资、房地产投资和制造业投资是“三驾马车”投资类的重要领域。

(1) 在基础投资领域，此前地方政府一直是基建投资的主力军，由政府主导的基建投资曾发挥了经济增长的引擎作用，但目前开始逐步减弱。

(2) 在房地产投资方面,近几年来随着国家对房地产的宏观调控,以及受短期信贷因素、中期库存因素和长期人口因素的重重压力,房地产行业已经进入历史性的拐点,这已是不争的事实。可以说,房地产作为拉动内需的主要引擎的时代已经结束。从长期来看,我国人口结构变化制约了房地产反弹空间。

根据国家统计局《2014年国民经济和社会发展统计公报》,2014年我国13.67亿人口中,60岁及以上的老人2.12亿人,占总人口比例为15.5%;65岁及以上人口数为1.37亿人,占比10.1%。按照联合国的传统标准是一个地区60岁以上老人达到总人口的10%,新标准是65岁老人占总人口的7%,即该地区视为进入老龄化社会。无论是60岁以上老年人口占人口总数的比例,还是65岁以上老年人口占人口总数的比例,我国都双双“达标”。老龄人口比重越高,购房意愿则相对不足。

2016年5月,高盛在报告中将中国房地产板块的评级从“超配”下调至“标配”,认为现在是时候削减对中国地产股的敞口。高盛预计中国房地产的去库存仅完成了三分之一左右,总体库存水平很高。

(3) 在制造业投资方面,此前在基础设施建设和房地产高速增长的拉动下,我国钢铁、煤炭、铁矿石、石油石化、建材等一系列重化工业也高速增长。而当基础设施建设和房地产高投资放缓以后,供给端的产能过剩问题越来越突出,多个行业陷入严重产能过剩的窘境。产能过剩成为制约经济发展的“拦路虎”。“去产能”成为中央经济工作会议提出的“三去一降一补”^①五大歼灭战的首要任务。

需要说明的是,作为投资重要力量的民间资本,目前也放缓投资步伐。2016年以来,民间投资在全社会投资中的比重出现了近10年罕见下滑。2016年一季度民间固定资产投资的比重降至62%,比2015年同期降低了3个百分点,比2015年全年降低2.2个百分点,这显示了民间投资低迷的局面。2016年1~4月全国固定资产投资累计增速由2015年年底的10%略升至10.5%,其中民间投资却由10.1%骤降至5.2%。

^① 2015年12月18日至21日,中央经济工作会议在京举行。会议提出,2016年经济社会发展主要是抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务。

2. 出口受多方因素影响不断回落

从出口来看，我国出口的重点区域为欧美地区。不过，近年来由于受美国经济尤其是欧洲经济不景气影响导致外需不振，再加上人民币升值、人工成本和原材料成本不断上涨等，此前我国一直保持高速增长的出口不断回落。而另一方面，面对疲弱的市场需求，一些国家和地区的贸易保护主义有所抬头，我国成为当前遭遇全球贸易摩擦最多的国家之一。

2015 年，中国货物贸易进出口总值 24.55 万亿元人民币，比 2014 年下降 7.0%。其中，出口 14.12 万亿元，下降 1.9%；进口 10.44 万亿元，下降 13.1%；贸易顺差 3.68 万亿元，扩大 56.4%。以美元计价，进出口总值 3.95 万亿美元，下降 8.0%。其中，出口 2.27 万亿美元，下降 2.9%；进口 1.68 万亿美元，下降 14.1%。2016 年 1 ~ 2 月，中国外贸进出口出现较大幅度“双降”。其中，2 月份出口下降幅度达 20.6%。

长三角、珠三角是我国的重要经济区域，也是重要的出口区域，在我国的经济版图中占有举足轻重的地位。近几年长三角、珠三角外贸出口的特点为：一是受外需不振、人民币被动升值等因素影响，出口不断下滑；二是由于原材料、劳动力等成本上升，利润空间受到挤压，竞争力持续下降；三是加工贸易持续低迷，外贸企业亟待转型升级。2016 年 4 月，商务部对全国 3000 家外贸企业开展问卷调查，57.7% 的企业认为 2016 年出口形势更加严峻。2016 年全年我国外贸出口形势仍难言乐观。

3. 消费动力不足

在消费方面，当前，拉动内需已经成为我国经济发展面临的重要任务。不过，由于居民收入偏低，收入增长速度缓慢，消费拉动经济增长的动力仍然显得不足。

面对持续不断的经济下行压力，中国的宏观政策工具再次转向投资。而以基础设施建设和公共事业项目建设为重要领域的 PPP 模式，无疑是一把解决问题的“金钥匙”。

国家大力推广 PPP 模式，有着多方面的重要诉求：

(1) 化解地方政府债务风险

中国社科院 2015 年 7 月的一份报告显示,中国的资产负债表总体上相对健康,但结构上仍存在局部风险,其中地方政府的杠杆率偏高是主要因素之一。截至 2014 年末,地方政府总负债 30.28 万亿元,其中地方融资平台借债占较大比重。2015 年 3 月,国务院批准由财政部下达了 1 万亿元地方政府债券置换存量债务额度,允许地方把一部分即将到期的高成本债务转换成利率较低的地方政府债券。6 月,财政部又宣布将地方政府债券置换存量债务额度再增加 1 万亿元。地方政府是地方债偿债主体,地方债偿还渠道主要是两方面:

1) 地方政府财政收入。近几年我国经济增速放缓,财政收入亦随之减速,收支矛盾突出。我国财政收入增速从 2011 年的 25% 下滑至 2014 年的 8.6%。2015 年中国财政收入约 15.2 万亿元增速降至 1988 年以来新低;同期财政支出近 17.6 万亿元,同比同口径增长 13.2%,收支缺口超过 2 万亿元。

2) 土地收入。自 2014 年以来,随着房地产市场深度调整,地方政府土地收入锐减。2015 年上半年,全国百强城市土地出让金锐减,成交总金额约 7000 亿元,较 2014 年同期的约 10000 亿元下滑了约 35%。

由于几年前我国大搞基本建设,地方政府欠外债巨大。地方政府一方面要偿还欠债,另一方面还要投资基建稳定经济增长。城镇化建设和基建投资带来巨量的融资需求,而土地财政却难以为继,信贷刺激隐患大。2015 年末,江苏省政府债务余额超 1 万亿,居各省份首位。辽宁、云南两省份的债务率^①已超过 100% 的警戒线。截至 2015 年末,地方政府债务率为 86%。我国地方债风险成为目前国内金融体系最严重的三大风险之一。

如前所述,投资是拉动我国经济增长的重要引擎。在基础设施投资方面,地方政府一直是主导。然而,随着 2014 年 10 月 2 日国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43 号,以下简称“43 号文”)后,对地方债务开启了严监管模式,使地方政府融资能力大幅受限,此前风光无限的城投债亮起红灯。“43 号文”明确指出首要目标为治理政府性债务。

经济增长放缓、财政收入增速下滑、土地出让金锐减,再加上“43 号文”约束地方政府举债,使得地方政府依靠自身财力已无力支撑基建投资庞大的

^① 债务率是衡量地方政府债务风险的关键指标,即债务余额除以综合财力。其中,综合财力为公共财政收入、转移支付、政府性基金收入及国有资本经营收入之和。

资金需求,发挥投资的关键作用,特别是增加公共产品和公共服务的基础设施投资就成为拉动我国经济增长的重要动力。在这种背景下,大力推广 PPP 模式将大大有利于打造中国经济增长的新“引擎”。

可以说,多方因素之下,PPP 模式成为当下地方政府最好的选项:在缓解地方资金不足、化解地方政府债务风险、置换地方政府存量债务(主要是以 TOT 模式与社会资本合作)的同时,还可以稳定经济增长,起到一举多得的作用。

(2) PPP 模式在国家治理现代化方面具有重要作用

有观点认为,PPP 作为一种公共产品和公共服务的提供方式,其实就是一种简单的融资手段,与其他的融资手段区别不大。这种观点主要强调的是 PPP 模式的融资功能,并不全面,有失偏颇。国家推广 PPP 的目的,除了其融资功能外,还有着更高的诉求,即 PPP 模式对加快转变政府职能,实现政企分开,减少政府对微观事务的直接参与具有积极的作用。

“43 号文”明确指出要促进政府职能的全面归位。正如财政部部长楼继伟所言,推广使用 PPP 模式,不仅是一次微观层面的“操作方式升级”,更是一次宏观层面的“体制机制变革”。PPP 模式已经被提升到国家治理现代化、市场发挥决定性作用、快速转变政府职能、建立现代财政制度和推进城镇化健康发展等机制变革的高度。

2015 年 5 月,国务院办公厅转发财政部、国家发改委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(国办发[2015]42 号,以下简称“42 号文”),指出在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式,是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措,具有重要的作用:

1) 有利于加快政府职能的转变,实现政企分开、政事分开。作为社会资本的境内外企业、社会组织和中介机构承担公共服务涉及的设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任,政府作为监督者和合作者,减少对微观事务的直接参与,加强发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责,有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题,深化投融资体制改革,推进国家治理体系和治理能力现代化。

2) 有利于打破行业准入限制,激发经济活力和创造力。政府和社会资本合作模式可以有效打破社会资本进入公共服务领域的各种不合理限制,鼓励

国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业积极参与提供公共服务，给予中小企业更多参与机会，大幅拓展社会资本特别是民营资本的发展空间，激发市场主体活力和发展潜力，有利于盘活社会存量资本，形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道，打造新的经济增长点，增强经济增长动力。

3) 有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。在政府和社会资本合作模式下，政府以运营补贴等作为社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，并纳入预算管理、财政中期规划和政府财务报告，能够在当代人和后代人之间公平地分担公共资金投入，符合代际公平原则，有效弥补当期财政投入不足，减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。