



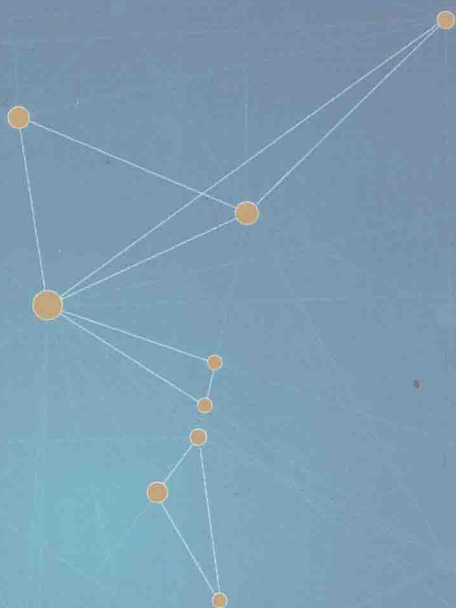
政府和社会资本合作 项目法律文本体系及核心条款

政府和社会资本合作模式实训系列教程

丛书主编 贾 康

Public-private Partnerships

谭 静 编著





政府和社会资本合作 项目法律文本体系及核心条款

政府和社会资本合作模式实训系列教程

丛书主编 贾 康

ZHENG FU HE SHE HUI ZI BEN HE ZU O
XIANG MU FA LV WEN BEN TI XI JI HE XIN TIAO KUAN

谭 静 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作项目法律文本体系及核心条款 / 谭静编著. —太原: 山西经济出版社, 2016. 7

政府和社会资本合作模式实训系列教程 / 贾康主编

ISBN 978-7-5577-0053-9

I. ①政… II. ①谭… III. ①政府投资-合作-社会资本-法律文书-教材 IV. ①D912. 28

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 142457 号

政府和社会资本合作项目法律文本体系及核心条款

编 著: 谭 静

出 版 人: 孙志勇

出版策划: 葛志强

责任编辑: 任 冰

助理编辑: 熊汉宗

复 审: 李春梅

终 审: 张宝东

封面设计: 陈 晓

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133 (市场部)

0351-4922085 (总编室)

E-mail: scb@sxjjcb.com (市场部)

zbs@sxjjcb.com (总编室)

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者: 山西人民印刷有限责任公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 16. 25

字 数: 249 千字

版 次: 2016 年 7 月 第 1 版

印 次: 2016 年 7 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5577-0053-9

定 价: 40.00 元



序

贾 康

PPP 是英文 Public-Private-Partnership 的缩写，过去直译为“公私合作伙伴关系”，其机制创新在近年于国内引起前所未有的高度重视，有关管理部门已将 PPP 意译为“政府与社会资本合作”（以下简称 PPP），成为文件中的规范用语。

关于 PPP 的基本概念和定义表述，学者还有见仁见智的争鸣，但基本共识已比较清楚，它所指的是在基础设施、公共工程与公共服务领域由政府与非政府主体合作共赢式的供给机制。具体的运作形式，包括 BOT（建设—运营—移交）、TOT（转让—运营—移交）、ROT（重整—运营—移交）、BT（建设—移交，即政府按揭式工程采购），以及 RC（区域特许经营，即连片开发），等等。虽然 PPP 的雏形可以上溯到几百年前欧洲就已出现的政府授予公路养护者的“特许经营权”，但其在经济和社会生活实践中的大发展及其概念的明确化与大流行，还是上世纪后半期随着新公共管理运行的兴起，在发达经济体与新兴经济体的进一步创新发展中出现的。把原来已习惯地认为应由政府负责和兴办的架桥修路等公共工程以及医院、学校、航空港、垃圾和污水处理场等公共服务设施，改为与市场机制对接、吸引政府之外的企业和社会资本同政府在平等合作关系框架下一起办，其创新的特点显而易见。

从表征看，PPP 首先形成了投融资机制的创新，可以将大量非政府的民间资金、社会资本引入公共工程与服务领域，但其实它又决不仅仅限于投融资模式层面的创新，它还以风险共担、利益共享、绩效升级方面的鲜明性质形成了管理模式的创新，并天然对接混合所有制改革和法治化制度建设，具有国家和社会治理模式创新层面的重要意义。所以，应当恰如其分地和全面地理解与评价 PPP 这一制度供给的伟大创新：它是从投融资模式，到管理模

式，再到治理模式贯通的新型制度供给，特别是对于在新历史起点上面对全面建成小康和现代化的“中国梦”目标，力行全面深化改革和全面依法治国的当代中国，PPP更具有不容忽视的重大现实意义，它至少将产生如下六大方面的正面效应：

第一，缓解面对城镇化、老龄化历史进程的财政支出压力，使政府更好地发挥作用。对于正在走向“伟大民族复兴”的中国，PPP的正面效应首先体现为：从政府主体角度看，减少财政支出的压力，提高财政资金总体使用绩效和政府履职能力。中国正处于快速发展的城镇化和迅速到来的人口老龄化过程中，未来几十年内将有约4亿农村居民要转入城镇定居，并将新增近2亿60岁以上人口的老龄医疗与生活服务供给需要，静态算账至少需60万亿元以上的公共工程投入，如作动态测算，这方面的投入将更是大得难以想象。政府再沿用“单打独斗”式思路去应对相关的城镇化、老龄化挑战，注定是没有出路的，但如能有效地调动业已雄厚起来的民间资金、社会资本，以与政府合作方式形成共同供给机制，将有效缓解上述财政支出压力。

第二，在公共服务供给中形成“1+1+1>3”的机制，使进入中等收入阶段的社会公众可持续地受益受惠。政府履职尽责和实现现代化战略目标，最终是“为人民服务”，使社会公众得实惠，并使这样的受益受惠可持续。从我国社会公众主体角度来看，在公共服务水平逐渐提升而确有受益的过程中，相关的问题亦不可回避、不能忽视：过去政府提供服务中存在的工程超概算、施工期拖长、质量出毛病、运行管理中服务不热情、不周到等等弊病，已与进入“中等收入阶段”后公众要求更美好生活的“公共服务升级”诉求形成了明显的反差，影响到社会生活的和谐和群众的“幸福感”。恰是PPP的机制创新带来了一种使政府、企业、专业机构于合作中形成“1+1+1>3”的公共服务绩效升级效应，因为这一合作机制，是将政府的规划与政策相对优势、企业的运行管理相对优势和专门机构的特定专业领域相对优势结合在一起，形成风险防范与处理能力的最优组合，来针对性地防控与化解项目中的相关风险。这就可望有效地克服过去司空见惯的那些弊端，可持续地使社会公众受益，从而提升公众的满意度、幸福感。这一点在实践案例中已有极好的体现，并将助益于跨越“中等收入陷阱”的全局性战略诉求的实现。

第三，为一大批作为市场主体的企业打开进一步生存、发展的空间，使



现代市场体系更为健全和成熟。在我国已经壮大并在资金力量日益雄厚起来的民间资金、社会资本持有主体中，一大批有强烈发展意愿、并在偏好类型上适合 PPP 的企业，会由此打开他们新的生存与发展空间，并形成在我国本土和实行“走出去”（如“一带一路”战略）之中许多的 PPP 项目上，境外社会资本的参与和多方合作互动，这对于发展健全我国的市场经济有积极的促进作用。应当强调，所有参与 PPP 的企业的基本动机与行为定位，仍然是“在商言商”，是以市场主体“投资取得回报”的模式，来形成其物质利益追求与“社会责任”的统一，但企业方面必须接受 PPP “盈利但非暴利”的原则约束。所以客观地说，不是一切企业都适合于同政府合作参与 PPP，比如风险投资、创业投资、天使投资类型的社会资本，偏好“快进快出”和“以敢冒高风险博取高回报”，通常不是 PPP 的适宜参与者。有意愿和政府合作锁定较长期虽不很高但“可接受”回报水平的市场主体，其实“大有人在”且资本规模可观。这些企业家偏好于较长期、甚至极长期可预期、可接受的投资回报，愿意通过参与 PPP 提高生活质量并获得发展其他事项（包括收藏爱好、文化活动和从事公益慈善等）所需的时间与闲暇，这是市场体系成熟、健全的表现，在中国特色社会主义市场经济的发展中也不例外。

第四，联结、对接意义重大的“混合所有制”改革，促进企业改革与全面改革的实质性深化。在中国现在特定的发展阶段上，PPP 还有一项非常重要的、战略层面的制度创新意义：它直接呼应了十八届三中全会在现代国家治理、现代市场体系方面的要求，即混合所有制改革。中国现代市场体系建设面临的一项“攻坚克难”的改革任务是企业改革，包括使国有企业消除不当垄断和使非国有企业突破前后两个“三十六条”发布后仍未突破的“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”，使国企、民企两方面都健康地“活起来”。在 PPP 的推行与发展中，恰恰可以通过其与“股份制—混合所有制”的天然贯通来实现这一目的，因为形成一个 PPP 项目在产权方面没有任何选择上的局限，是在法治环境下形成的多产权主体间的契约。最典型的即以 SPV（special purpose vehicles）的形式组成特殊项目公司来运营 PPP 项目，公司内所有股权都有清晰归属，每一份标准化的股权属于明确的股东，认定以后不会产生无法处置的纠纷（少数纠纷可通过法律途径解决），大家可以在这样稳定的、可预期的法治环境下，实现利益回报的共赢。而且，SPV 的股权结构，在天然具

有混合所有制特征的同时，又天然地倾向于不使国有股权“一股独大”，因为政府股权参与的动机是发挥“四两拨千斤”的乘数效应来拉动、引致民间资本大量跟进，乘数越大，相关政府工作的业绩评价会越好，因此社会资本、民营企业的股份在 PPP 中通常会成为股权结构里的“大头”，甚至是绝大多数。显然，这方面的突破式发展，也将有效淡化贴标签式、吵得热闹但不会有结果的“国进民退还是民进国退”争论，深刻、长远地影响中国的现代化进程。

第五，促进“全面依法治国”的法治化建设，培育契约精神和催化专业、敬业的营商环境。PPP 与十八届四中全会关于“全面依法治国”“依法行政”的指导方针具有天然内在的契合，客观上必然要求加快法治建设、打造高标准法治化的营商环境。因为一个个 PPP 项目，都需要有可预期的法治保障使作为合作伙伴的企业产生对长期投资回报的确定性与认同感，否则是不会自愿签署合作协议的。政府方面的“强势”会在 PPP 实施中得到约束：不论政府在前期还有多少“主导性”和“特许权在手”的强势地位，一旦签约 PPP，就要以与企业相同的“平等民事主体”身份依法定规范认定契约，并按照“法律面前人人平等”的原则遵守契约；假如政府违约，也要经由法律程序“公平正义”地加以校正和处理。这对于实质性地转变政府职能、优化政府行为和全面推进法治化，不啻是一种“倒逼”机制。PPP 的发展，对法治、契约和上述所有这些营商环境的培育都将是一种催化剂，对于降低交易成本、鼓励长期行为和促进社会和谐进步，具有国家治理现代化和包容性发展层面的全局意义。

第六，有利于在认识、适应和引领“新常态”的当前与今后的一个阶段，对冲经济下行压力，优化支持经济社会发展后劲的选择性“聪明投资”，增加有效供给。面对现阶段的经济下行，需要特别强调投资的作用。中国投资领域的关键问题不在于总量和增速，而在于结构、质量与综合绩效。走向经济新常态，迫切需要把握好有助于支撑全局的“聪明投资”。PPP 所关联的投融资项目，都属于有利于调结构、惠民生、护生态、防风险、增绩效的选择性项目，又配合了促改革与稳增长，是利用混合所有制创新将“过剩产能”转化为有效产能（诸如钢铁、建材、施工机械与设备的制造等行业和领域），会形成一大批“聪明投资”对冲下行压力，以有效供给来增加长远发展后劲，



因此，它是在供给侧助益适应和引领“新常态”。

总之，PPP 这一制度供给伟大创新的正面效应非常值得注重、发掘与期待。全面深化改革新时期，决策层和管理层对 PPP 的高度重视、明确要求及立法、示范、培训安排的紧锣密鼓，以及各界对 PPP 的高度关注和积极交流互动，已表现出这一制度供给伟大创新在中国将迎来前所未有的发展机遇。在我国《预算法》修订后，地方政府负债中部分存量的替代机制和今后部分增量的供给机制也都可以并需要与 PPP 机制创新对接；“新产业革命”时代中国“地方竞争”中“非梯度推移”地可匹配于东、中、西部的“连片开发”等创新事项，也会使 PPP 在中国实践中有望展示异乎寻常的亮色。本套 PPP 丛书的出版，正是期待于 PPP 方兴未艾的浪潮中给予相关部门、企业、人士一些可实用的参考，也欢迎各方批评指正。

当然，还应注意，鉴于 PPP 对法治化条件与专业化要素的高标准要求，PPP 操作在实际生活中不可能一哄而起、一拥而上。但应强调：新时期迫切需要积极消解畏难情绪和观望态度，引导与鼓励“实干兴邦”“事在人为”的创新取向：把“想干事、会干事、干成事、不出事”的各界人士，以高水平长期规划和“亲兄弟明算账”的契约，结合成生龙活虎的 PPP 团队，在创业创新发展中打造无愧于时代的业绩。



目 录

1 中国政府和社会资本合作模式的法治建设历程

- 1.1 中国政府和社会资本合作模式的法律法规及政策沿革 001
- 1.2 政府和社会资本合作模式推进的法律政策框架 007

2 政府和社会资本合作项目中的法律主体

- 2.1 政府和社会资本合作项目中的政府主体 016
- 2.2 政府和社会资本合作模式中的社会资本方 022
- 2.3 政府和社会资本合作模式中的融资方 032
- 2.4 政府和社会资本合作项目中的承包商和分包商 035
- 2.5 政府和社会资本合作项目中的专业运营商 037
- 2.6 政府和社会资本合作模式中的原材料供应商 039
- 2.7 政府和社会资本合作项目中的产品或服务购买方 042
- 2.8 政府和社会资本合作项目中的保险公司 043
- 2.9 政府和社会资本合作项目中的其他参与方 045

3 政府和社会资本合作项目的基本法律文本体系

- 3.1 政府和社会资本合作项目合同体系的基本框架及内在逻辑关系 048
- 3.2 政府和社会资本合作项目合同 051
- 3.3 股东协议 057
- 3.4 履约合同 060
- 3.5 融资合同 063
- 3.6 保险合同 067

4 政府和社会资本合作项目合同中的核心条款

4.1 引言、定义和解释	073
4.2 项目的范围、期限和前提条件	081
4.3 项目融资	108
4.4 项目用地	117
4.5 项目的建设	129
4.6 项目的运营与维护	138
4.7 股权变更限制	148
4.8 付费机制	151
4.9 履约担保	160
4.10 政府承诺	168
4.11 保险	173
4.12 守法义务、法律变更与不可抗力	188
4.13 政府方的监督和介入	191
4.14 违约、提前终止及终止后处理机制	196
4.15 项目的移交	204
4.16 适用法律及争端解决	210
4.17 合同附件	214

5 不同付费机制下的核心要素

5.1 政府付费	217
5.2 使用者付费	226
5.3 可行性缺口补助	229

6 不同行业下的特定条款

6.1 公共交通项目	233
6.2 公用设施项目	237
6.3 社会公共服务项目	241
参考文献	248



1 中国政府和社会资本合作模式的法治建设历程

法治是政府和社会资本合作（Public-Private Partnerships，以下简称 PPP）模式顺利进行的基础和关键。我国从 20 世纪 80 年代开始探索 PPP 模式至今，三十多年来，在曲折中前进，PPP 立法工作也稳步推进，各项制度从无到有，PPP 项目操作日趋规范。

1.1 中国政府和社会资本合作模式的法律法规及政策沿革

1995 年，国家计划委员会^①正式批准了第一个 BOT 试点项目，但受法律法规缺位、制度建设滞后、信用环境不完善等因素影响，之后几经反复，PPP 模式在国内始终未能系统发展起来。2013 年，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）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”，开启了 PPP 模式发展的新局面。我国 PPP 模式的法律法规及政策沿革可以划分为五个阶段。

1.1.1 探索阶段（1984～1993 年）

20 世纪 80 年代以来，单纯以政府财政投资为主导的基础设施供给和公共服务已无法满足我国扩大内需、发展经济的需要，而由于政府与社会资本的合作既能有效弥补公共部门的资金不足，又能充分发挥私人部门的高效性，PPP 模式应运而生。地方政府与投资者就基础设施建设签订协议进行合作，本质上就是 PPP，只是当时尚未引起国家层面的关注，无相应政策和规章，地方政府与投资者都在探索中前进。

改革开放期间，外国资本逐步参与我国各个行业领域的投资建设，也尝试了公共基础设施领域。1984 年深圳沙角 B 电厂项目是我国第一个 BOT（建

^①简称“国家计委”，现更名为“国家发展和改革委员会”。

设—运营—移交，以下简称 BOT）的 PPP 项目，此阶段 PPP 项目中的社会资本以外国资本为主。PPP 项目没有公开招标环节，通常是由社会资本方发起的，并通过谈判方式与政府达成了一致意见。同时，地方政府也是自发地与社会资本方进行合作。随着改革开放外资大规模的涌入，一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域。这一阶段除了深圳沙角 B 电厂作为我国真正意义上的第一个 BOT 项目之外，广州白天鹅饭店和北京国际饭店也是具有代表性的 PPP 合作项目。

1.1.2 小规模试点阶段（1994 ~ 2003 年）

自 1994 年分税制改革后，地方政府事权与财权不统一，地方财政需要承担地方机关运作及维持地方经济、社会正常运转所需要的城市道路交通、水电气热等各项市政公用事业所需的支出，而由于预算法的限制，地方政府从法律和政策上不允许列编赤字预算，巨大的基础设施设建资金缺口开启了我国投融资体制的改革进程，由此以 BT、BOT、TOT 等为代表的 PPP 融资模式，开始在我国发展起来。

党的十四大确立了“社会主义市场经济体制”的改革目标，为公共基础设施市场化投融资改革提供了理论依据。1993 年，开始研究投融资体制改革问题，包括 BOT 模式可行性问题。随着国家计委等部门有组织地推行 PPP 项目，加之 20 世纪 90 年代开始全球 PPP 项目的迅速增长，1997 年国内掀起了第一波 PPP 热潮。从 1994 年开始，在国家计委的主导之下，福建泉州刺桐大桥、广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂及长沙电厂、兰州自来水股权转让项目、北京地铁 4 号线项目、北京亦庄燃气 BOT 项目、北京房山长阳新城项目等几个 BOT 试点项目相继开展。其中来宾 B 电厂项目被认为是我国第一个 PPP 试点项目。依据 1995 年国家计委、电力部、交通部发布的《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》，此阶段 PPP 项目中社会资本仍以外国资本为主。1997 年爆发的亚洲金融危机使得此后的 PPP 项目步入低潮。

这一阶段，对外贸易经济合作部、国家计委和建设部先后颁布相关政策和文件鼓励社会资本（含国有资本、民营资本和外国资本）与政府部门合作建设公共基础设施。国内学术界也开始研究 PPP 模式。而事实上，国家计委一度启动的 BOT 立法工作因种种原因而最终陷于停顿。若干试点项目无论成功与

否，也没能真正起到由点及面的示范效应。PPP 模式在中国的第一轮发展浪潮，在几个相关部委的几份文件出台之后，基本归于平息。因此 PPP 模式在此阶段仍停留在市政公用设施如污水处理、电厂等传统领域，此次“试水”虽未取得理想效果，但为中国式 PPP 进入下一个发展阶段奠定了一定的基础。

表 1-1-1 PPP 模式小规模试点阶段的政策法规

发文机关	文件名	文件号	颁布时间	文件内容
对外贸易经济合作部	《对外贸易经济合作部关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》	外经贸法函〔1994〕第 89 号	1995-1-16	外商可以以合作、合资或独资的方式建立 BOT 项目公司；以 BOT 投资方式吸引外资应符合国家关于基础设施领域利用外资的行业政策和有关法规。政府机构一般不应对项目做任何形式的担保或承诺（如外汇兑换担保、贷款担保等）；如项目确需担保，必须事先征得国家主管部门的同意，方可对外做出承诺
国家计划委员会	《国家计委关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》	计投资〔2001〕6653 号	2001-12-11	鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式，参与经营性的基础设施和公益事业项目建设；各级政府应积极创造条件，通过财政贴息、设立担保基金和投资补贴等形式，引导民间资本投向高新技术、基础设施和公益事业，支持民间投资者到西部地区投资
建设部	《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》	建城〔2002〕272 号	2002-12-27	鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式，参与市政公用设施建设，形成多元化的投资结构。对供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理等经营性市政公用设施的建设，应公开向社会招标选择投资主体

表 1-1-2 PPP 模式小规模试点阶段的代表性项目

项目名称	时间	投资方	备注
广西来宾 B 电厂项目	1995 年	外国资本	国内第一个正式由政府批准的 BOT 项目；应于 2015 年移交广西政府
福建泉州刺桐大桥	1994 年	内地民营资本、国有资本	国内最早采用 BOT 模式建设的路桥项目；第一个以内地民营资本投资为主的基础设施 BOT 项目；因出现竞争性项目以失败告终
成都市自来水第六水厂项目	1999 年	外国资本	国内首个采用 BOT 模式建设的城市供水基础设施项目；将于 2017 年 8 月移交成都市人民政府
武汉汤逊湖污水处理厂	2001 年	内地上市公司	武汉市首个非国有资产进入城市污水处理领域项目；因配套设施和排污费收取等问题以失败告终

1.1.3 推广试点阶段（2004 ~ 2009 年）

2003 年，党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出，清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策，消除体制性障碍。放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。这标志着民营资本可以全面

进入基础设施和公用事业领域，成为中国形成具有现代意义 PPP 的重要标志。2004 年，住建部颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第 126 号），将特许经营的概念正式引入市政公用事业，并在城市供水、污水处理及燃气供应等领域发起大规模的项目实践。各级地方政府也纷纷以建设部第 126 号令为模板，先后出台了大量地方性法规、政府规章及政策性文件，用于引导和规范各自行政辖区范围内的特许经营项目开发。自此，中国式 PPP 进入第二轮发展浪潮。当时最为引起民营资本兴趣的领域是城市居民供水。法国威望迪集团以约 20 亿元人民币的价格，拍得浦东自来水厂 50% 的股权、50 年的经营权就是当时较为著名的 PPP 案例之一。

建设部第 126 号令所倡导的被广泛应用于中国市政公用事业的特许经营项目，同时被其他行业主管部门及地方政府参考与借鉴，与 126 号令的内容及框架一脉相承的部门规章、地方性法规和规章及规范性文件应运而生，PPP 项目在各地各行业犹如雨后春笋般不断涌现。2005 年，国务院颁布的《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》（国发〔2005〕3 号），再次“允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域”等。这一阶段政策与法规的制定和落实，以及政府和行业主管部门的强力主导与推动，对于中国式 PPP 发展具有重要意义。2006~2008 年，国家发展战略和项目升级计划中，已将 PPP 模式认定为一种主要的基础设施项目融资的创新性工具。

这一阶段的 PPP 项目以经营性基础设施项目居多，项目竞标过程公开透明，国外公司、民营企业、国有企业、上市公司竞争激烈，项目溢价频出。

通过 25 年的探索与实践，实践与理论共识初步成型，政策法规框架、项目结构与合同范式在这个阶段得到逐步确立。而在现在看来较为平常的市政环境基础设施建设领域却对当时居民生活环境的改善效果明显，不得不算是该阶段对 PPP 项目范围的一种突破。

表 1-1-3 PPP 模式推广试点阶段的政策法规

发文机关	文件名	文件号	颁布时间	文件内容
建设部	《市政公用事业特许经营管理办法》	建设部令第 126 号	2004-2-24	市政公用事业特许经营，是指政府按照有关法律、法规规定，通过市场竞争机制选择市政公用事业投资者或者经营者，明确其在一定期限和范围内经营某项市政公用事业产品或者提供某项服务的制度，城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业，依法实施特许经营的



续表

发文机关	文件名	文件号	颁布时间	文件内容
国务院	《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》	国发〔2005〕3号	2005-2-19	允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域、社会事业领域、金融服务业；鼓励非公有制经济参与国有经济结构调整和国有企业重组；鼓励、支持非公有制经济参与西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和中部地区崛起。加快完善政府特许经营制度，规范招标投标行为，支持非公有资本基金参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营

表 1-1-4 PPP 模式推广试点阶段的代表性项目

项目名称	时间	投资方	备注
北京地铁 4 号线	2003 年	香港上市公司、国有资本	我国官方广泛推广 PPP 项目；我国城市轨道交通行业第一个正式批复运营 PPP 模式（BOT）地铁项目；将于 2039 年移交给北京市政府
合肥王小郢污水项目	2004 年	外国资本、国有资本	国内公开规范招标最大的以 TOT 方式转让资产和权益的污水处理项目；2004 年国内污水行业合资收购第一大项目
杭州湾跨海大桥项目	2003 年	民营资本（前期参与投资，后期部分退出）；国有资本（后期参与投资）	国内第一座投资超百亿元的民营化基础设施项目
北京国家体育场项目（“鸟巢”）	2006 年	国有资本、外国资本	国内第一个大型体育场馆 PPP 项目
北京第十水厂项目	2007 年	外国资本、国有资本	北京市首个国际招标以 BOT 模式建设的市政供水设施项目
北京高安屯垃圾焚烧发电厂项目	2008 年	外国资本、国有资本、民营资本	北京市第一家垃圾焚烧发电厂项目，以 BOT 模式建造

1.1.4 短暫停滯階段（2009 ~ 2012 年）

受 2008 年全球金融危机影响，世界和中国经济增速下滑，中央政府推行积极的财政政策和 4 万亿刺激经济增长计划。该经济刺激计划的投资由政府主导，但鉴于地方政府无法以市场主体的身份参与投资，各地政府都充分利用所属融资平台进行投融资，PPP 项目数量有所减少，有些项目处于短暫停滯阶段。这一阶段，各地公共基础设施项目主要由地方政府投融资平台负责投融资，同时地方政府投融资平台可依靠信用贷款、城投债、土地出让收入、土地抵押获取项目贷款等融资方式，获得充足且成本较低的资金保障。地方政府投融资平台投资类型以准经营性和公益性项目为主，项目运作方式以委托代建、回购为主。社会资本在公共产品和服务领域的参与度有所下降，PPP 的发展处于调整停滯的状态。

4 万亿经济刺激计划在短时间内带动了经济的快速增长，但也暴露出地方政府债务增速过快等问题，中央政府开始再次重视社会资本参与项目投资。该阶段案例较少。后期，民营资本虽然开始参与 PPP 项目，但民营资本进入具有一定的局限性。

1.1.5 新一轮发展热潮阶段（2013 年至今）

2010 ~ 2013 年我国地方政府债务迅速膨胀。根据 2013 年全国政府性债务审计结果（2013 年第 32 号公布），截至 2013 年 6 月底，中央和地方政府负有偿还责任的债务余额为 20.70 万亿元。城镇化建设仍需要投入大量资金，而地方政府的债务规模大，以前的土地财政模式难以维持。继党的十八届三中全会提出“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”的改革方向后，财政部和国家发改委于 2014 年相继发力推进 PPP 项目相关工作。作为能够有效引导社会资本参与公共服务或产品制造及供给的项目运作方式，PPP 以及特许经营模式迅速受到各级地方政府及社会各界的高度注目，PPP 模式在中国迎来新一轮新的发展浪潮。

2014 年以来，从中央到地方大量推出 PPP 试点项目，2015 年 4 月 18 日，发展改革委印发了《关于进一步做好政府和社会资本合作项目推介工作的通知》，要求各地发展改革部门尽快搭建信息平台，及时做好 PPP 项目的推介工作。发展改革委以各地已公布的项目为基础，经认真审核后建立了 PPP 项目库，集中向社会公开推介。

2013 年至今，国务院、发改委、财政部、住房建设部等各部委陆续颁布了与 PPP 相关的各项文件（详见《PPP 法律法规汇编全集》）：（1）规定了 PPP 的概念，PPP 的运作模式以及 PPP 相关的政府采购、特许经营等；（2）颁布规范 PPP 项目的全周期流程。2015 年 5 月 19 日，国务院办公厅转发财政部发展改革委、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指导意见的通知（国办发〔2015〕42 号），明确提出，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。



表 1-1-5 PPP 模式新一轮发展热潮阶段的代表性项目

项目名称	时间	投资方	备注
北京地铁 16 号线	2015 年	香港上市公司、国有资本、外国资本	借鉴北京地铁 4 号线、大兴线 BOT 模式;项目公司获得 30 年的特许经营权
广东省汕头市海湾隧道项目	2015 年	国有资本	BOT 模式, 该项目创新了 PPP 模式下城市基础设施的建设和运营的投融资机制
那考河流域治理项目	2015 年	国有资本	广西首个 PPP 试点项目;特许经营期 10 年
池州市污水处理及市政排水设施购买服务	2014 年	国有资本	项目采用“厂网一体”模式, 被财政部和住建部列为首批污水处理 PPP 试点项目, 被业内称为 PPP 项目的“池州模式”;污水处理厂以 TOT 模式运作, 管网的模式是政府购买服务, 项目特许经营期 26 年

1.2 政府和社会资本合作模式推进的法律政策框架

截至目前, 我国 PPP 模式推进的法律依据主要包括法律、行政法规、国务院关于 PPP 的文件、发改委关于 PPP 的文件、财政部关于 PPP 的文件、其他部门关于 PPP 的文件、示范性文本、地方关于 PPP 的立法等。

1.2.1 法律

PPP 模式的推进必须要在我国既有的法律框架下进行, 与我国现有的法律相衔接, 与 PPP 相关的法律见表 1-2-1。

表 1-2-1 PPP 项目操作涉及的主要法律汇总

序号	法律名称	文号	颁布时间	开始施行日期
1	《中华人民共和国中央人民政府组织法》		1949 年 9 月 27 日	
2	《中华人民共和国国务院组织法》	全国人大常委会委员长令第 14 号	1982 年 12 月 10 日	1982 年 12 月 10 日
3	《中华人民共和国民法通则》	主席令第 37 号	1986 年 4 月 12 日	
4	《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》		1982 年 12 月 10 日	1982 年 12 月 10 日
5	《中华人民共和国城市房地产管理法》	主席令第 29 号	1994 年 7 月 5 日	1995 年 1 月 1 日
6	《中华人民共和国担保法》	主席令第 50 号	1995 年 6 月 30 日	1995 年 10 月 1 日
7	《中华人民共和国价格法》	主席令第 92 号	1997 年 12 月 29 日	1998 年 5 月 1 日
8	《中华人民共和国合同法》	主席令第 15 号	1999 年 3 月 1 日	1999 年 10 月 1 日
9	《中华人民共和国招标投标法》	主席令第 21 号	1999 年 8 月 30 日	2000 年 1 月 1 日
10	《中华人民共和国外资企业法》(2000 年修订)	主席令第 41 号	2000 年 10 月 31 日	2000 年 10 月 31 日
11	《中华人民共和国政府采购法》	主席令第 68 号	2002 年 6 月 29 日	2003 年 1 月 1 日