



中建政研
ZHONGJIAN ZHENGYAN

政府 社会资本合作 (PPP) 模式

主 编 马海顺 梁 舰

副主编 朱广侠 马 洪 刘爱国

中国建材工业出版社

责任编辑：李 杰 杨 娜

图片设计：李艳丽 宋 鑫

封面设计： 汇彩设计
TEL: 010-88343948

《政府与社会资本合作（PPP）模式》为城镇基础设施建设和公共产品服务的投资、建设、管理提供了系统、全面、完善的理论基础和实操技能，在深度和广度上总结与探索的理论与方法值得参考与借鉴。

中国二冶集团有限公司总经理 

在新时代背景下，PPP模式在我国的发展将是大势所趋，是我国解决地方政府债务、吸纳社会资本、推进体制改革的重要举措。《政府与社会资本合作（PPP）模式》将为PPP模式在中国的实践提供指南，具有现实的借鉴意义。

华北科技学院教授 

PPP模式的广泛应用推动了城市基础设施建设，也为混凝土行业提供了广阔的市场。但如果转换思维，将混凝土作为社会资本投入到公共产品服务建设中去，将艰难的催收应收账款变为长期收取稳定收入，一定会给混凝土行业带来巨大的变化。《政府与社会资本合作（PPP）模式》值得混凝土界同仁认真研读，从中找出适合我们的发展思路。

中国混凝土与水泥制品协会
预拌混凝土分会秘书长 

在可预期的一个时期内，综合管廊采用PPP模式建设运营将是大概率事件。除了污水处理、垃圾处理要强制推行PPP外，对综合管廊项目，我们要强制实施PPP模式识别论证，鼓励运用PPP模式。《政府与社会资本合作（PPP）模式》一书全面地、系统地阐述了PPP的理论精髓，为在具体项目中进行PPP模式识别论证提供了良好的工具，对推动项目采用PPP模式具有重要作用。

国家级课题《PPP模式在城市综合管廊工程中的应用研究》课题组组长 

推进基础设施建设和公共产品服务，解决地方债务和吸纳社会资本，《政府与社会资本合作（PPP）模式》对政府机关、社会资本方、金融部门、咨询机构、律师事务等参与PPP项目单位具有重要的借鉴和参考价值。

盛达集团总裁 

PPP模式正在广泛应用于城市基础设施项目中的路桥管网、污水处理，水务，棚户区改造、保障房、安置房项目，交通，固废处理等行业，并且逐步扩展至医疗、卫生、教育、养老、生态环境建设、信息基础设施等行业，未来将会应用到更多行业。

盛达集团监事会副主席兼预算部总经理 

在我国大力推进政府项目与社会资本相结合（PPP）模式的进程中，该书的出版实为及时。通览全书，作者将PPP模式在运作中涉及的业务实操性知识给与全面系统的介绍，清晰地阐述了PPP项目在全生命周期中，政府和社会资本投资方应承担的责任范围及其法律依据。因此，该书对参与PPP项目的工作人员起到了良师益友的作用。

南开大学房地产金融系法律研究中心主任 

政府和社会资本的合作、利益共享、风险分担，使基础设施建设和公共产品服务的供给更为高效，社会资本先进技术和创新能力的注入必将在公共产业领域掀起新变革。《政府与社会资本合作（PPP）模式》一书，图文并茂，深入浅出，理论与实际结合，内容与与时俱进，具有专业性、实用性、前沿性等特点，对社会资本方投资决策、风险防范有重要的借鉴和指导意义。

九鼎投资执行总裁 



中建政研



马海顺微信



本社淘宝店

<http://shop111593615.taobao.com/>



本社微信公众号

[zgjcgcbs](http://zgjcgcbs.com)

上架建议：工程管理/项目投资融资

ISBN 978-7-5160-1753-1



9 787516 017531 >

定价：128.00元

专 · 精 · 志 · 远

为您提供专业服务

编辑部：010-88385207

读者服务：010-88386906

网上书店：www.jccbs.com

政府与社会资本合作 (PPP)模式

主 编 马海顺 梁 舰

副主编 朱广侠 马 洪 刘爱国

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与社会资本合作 (PPP) 模式/马海顺 梁舰

主编. —北京: 中国建材工业出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5160-1753-1

I. ①政… II. ①马… ②梁… III. ①政府投资-合作-社会资本-研究-中国 IV. ①F832.48 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 313773 号

内 容 简 介

本书以政府与社会资本合作 (PPP) 模式为主线, 全面系统地介绍了关于 PPP 模式的基础知识、政策法规、特许经营、物有所值与财政承受能力评价、招标采购、合同管理、融资投资、运作管理、财税分析处理、全生命周期管理、咨询服务与审计、经验借鉴与推行建议等有关业务知识与操作技能, 同时对目前我国推行 PPP 模式存在的问题与风险防范及法律文本要点与范本索引进行了分析和讲解。针对行业的特点和现状选取国内外各行业采用 PPP 模式的案例进行分享, 采取循序渐进的编写思路, 深入浅出、图文并茂、文字表达通俗易懂。书中编制和收录了反映 PPP 模式的大量图片和图表, 力求通过图片和图表讲清相关的概念、原理、方法, 使学生和有关人员尽快掌握 PPP 模式的基础知识和实操技能, 为教师的培训和相关业务的开展提供最大方便。

本书内容丰富、实用性强, 可作为大中专院校、社会培训机构的培训教材, 也可供政府部门 (发展改革、财政、物价、建设、市政、水利、水务、医疗卫生、能源、交通、环保、工信、农业、政府采购和招标、开发区、高新区管委会等部门) 和地方政府投融资平台 (城投公司、建设开发公司、投资公司、国有资产运营公司、国有资本经营中心、交通投资公司、控股集团、基础设施开发公司等) 领导及业务骨干工作参考; 是专业服务机构 (银行、证券、信托、保险、担保、基金公司、工程施工、工程设计、咨询单位、律师事务所等) 和相关行业 (城市基础建设、城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、文体卫生和养老服务设施等企事业单位) 负责人与专业人员学习参考及有志于从事政府与社会资本合作 (PPP) 模式人员快速入门的良师益友。

政府与社会资本合作 (PPP) 模式

主 编 马海顺 梁 舰

副主编 朱广侠 马 洪 刘爱国

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市海淀区三里河路 1 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店、建筑书店

印 刷: 北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 30.75

字 数: 760 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

印 次: 2017 年 1 月第 1 次

定 价: 128.00 元

本社网址: www.jcbs.com 微信公众号: zgjcgycbs

广告经营许可证号: 京海工商广字第 8293 号

本书如出现印装质量问题, 由我社网络直销部负责调换。联系电话: (010) 88386906

编 委 会

主 编 马海顺 梁 舰

主 审 中建政研专家委员会

执行主编 丁仁芳

副 主 编 朱广侠 马 洪 刘爱国

编委成员 (按姓氏笔画排序)

马少斌 马 钊 马海军 王 涛

王海臣 王 超 王靖玲 左 敏

申垚玮 田明亮 史凯悦 吕世超

刘 波 刘福勇 孙 冰 张瑞瑶

周素勤 庞红军 居 帅 赵 剑

赵 婧 胡晓华 高宝军 高 敬

顾 问 (按姓氏笔画排序)

马江河 马松林 马国宾 马 楠

王军保 王培安 申鹤文 朱广侠

朱胜利 刘大利 刘太平 刘文庆

刘百贤 杜志强 汪绍华 张凤良

张文玲 邵国宏 苗章合 赵 庆

赵君洁 赵满堂 钟福军 姜忠武

崔照新 路生禄

序

政府和社会资本合作模式（Public Private Partnership，以下简称 PPP 模式）是政府将公共产品或服务的一部分义务转移给社会资本，并相应地将部分收入也由社会资本所享。在减少政府资金支出的同时，加快基础设施的建设和公共产品的服务，提高政府资金和社会资本的使用效率。这种模式在合理利用政府和社会资本各自优势的情况下，实现了资源的合理配置，提高了社会总体效益。对政府部门而言，缓解了政府的融资压力和债务负担，对社会资本而言，拓宽了其资金的使用空间，并获得合理的回报。

2014 年 12 月 4 日，国家发改委、财政部连发三份关于 PPP 模式的重磅文件。国家发改委公布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》以及《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014 年版）》并要求各地发改委 2015 年 1 月起按月报送 PPP 项目，建立发改委的 PPP 项目库。当日，财政部也发布了《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》，从项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交 5 个方面、19 个步骤的相关实务操作给出了具体指导意见。2015 年 5 月 13 日，国务院总理李克强主持召开常务会议，部署推广 PPP 模式，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议强调“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式”。目前中央力推、地方热捧的 PPP 模式是突破融资瓶颈、实现产业转型升级大发展的重要抓手。

政策密集出台以及政府和社会资本合作中心的成立加速了 PPP 模式在我国的发展。但我国 PPP 模式发展中也存在政策法规混乱不成体系的问题。第一，我国当前缺乏一套完整的针对 PPP 的法律政策体系，现有法律政策效力不高。第二，财政部与发改委本位博弈，缺乏统一监管机制。两部门均有意统筹规划 PPP 项目，对于 PPP 的理解大致相同，但在不少细节上却有出入，一定程度上让参与者无所适从，对于法律与政策把握不清，不利于 PPP 项目的开展与推进。出版一部对相关政策法规进行解读的专业书籍，对目前混乱的 PPP 政策加以梳理，是我国 PPP 模式实践的需求。

本书既有系统的理论方法，又有丰富的实践案例。从理论、实操、流程、模板、案例等多个层面对 PPP 模式进行了概括与解析，具有内容系统全面，结构严谨合理，切合实际，指导性强。为 PPP 项目的投资者、建设者、管理者等参与方提供了系统、深入、全面、准确理解 PPP 模式的机会。

目前，PPP 模式已经被广泛应用到基础设施建设和公共产品服务的提供当中，但人们对其认识一般仍然停留在融资层面。我们希望并相信，经过编写者和律师们的共同努力，可以建立起 PPP 模式的政策法规体系，并对于 PPP 操作实践中经常出现的问题和风险加以说明，提出相应的解决办法，帮助读者解决 PPP 模式之难题。相信本书能够对于新时期下我国 PPP 模式的发展起到应有的作用。

在新的时代背景下，PPP 模式在我国的发展将是大势所趋，是我国解决地方政府性债务、吸纳民间资本、推进体制改革的重要举措，从中央到地方都在积极颁布和推行与 PPP 相关之法规和政策。PPP 模式的目的是在社会基础设施的设计、建造和运营中，引进资源、改善服务和创新经济模型，发挥资源和资金的最大价值，提供完善的服务设施和创造优良的社会效益。PPP 模式，不仅是一种项目融资方式，它更是一种提高政府对整个社会资源管理效率的方式，其核心是合同管理，是基于相对完备的 PPP 合同上的社会契约精神，要求政府与社会资本方作为平等的合同双方，分配风险、分担责任和分享利益。

中国国家发展和改革委员会中国投资协会民营投资
专业委员会政府与社会资本合作（PPP）中心主任

王振宇

前言

随着政府财政在公共基础设施建设和公共公用领域服务中地位的下降,社会资本在公共基础设施建设和公共公用领域服务中开始发挥越来越重要的作用。随着财政部、国家发改委关于 PPP 政策的密集颁布和各省 PPP 项目的不断推出,我国应用 PPP 模式项目正式进入到全面铺开的推进阶段,由此带来了城市开发、公共服务、基础设施建设、节能环保、旅游文化、养老医疗领域的政府治理、财政管理、商业模式、开发机制、投资机制、金融机制的全面创新。随着 PPP 合作模式的不断推进和深化发展,对从业人员的理论水平、实际操作能力和综合素质要求越来越强。

我国很多基础设施和公共产品一直以来都是由政府财政支持投资建设,由事业单位或国有企业经营管理。这种基础设施和公共产品管理的模型不仅越来越不能满足日益发展的社会的需要,而且政府资金在提供这些公共产品和服务中存在着浪费严重、效率低下、风险巨大等诸多弊病,并成为中国市场经济向纵深发展的一个制约因素。政府财政提供基础设施建设和公共产品服务的方式正在向市场化方向改革,政府在一些基础设施建设和公共产品服务中的直接投资、直接经营、直接监管职能将要分离。在这种背景下,在我国基础设施建设和公共产品服务的提供中运用 PPP 模式,积极利用社会资本进行基础设施建设和公共产品服务,将其按市场化模式运作,既能有效地减轻政府财政支出的压力,又可以改善基础设施建设和公共产品服务提供的质量与数量,同时又清晰了产权隶属与监管职能。因此,PPP 模式在我国有着很大的应用潜力和广阔的发展前景。

政府和社会资本方及参与项目的其他各方,如何参与到 PPP 运作模式当中,如何进行项目的优劣识别,如何申请项目,如何进行融资,如何进行风险识别和管控,如何进行利润的分配,如何进行模式设计,如何进行建设、运营、维护和移交等,都需要专业理论和实操技能及管理知识,只有成为一个专业的人士,才能把控好项目的建设和运作,才能使项目成功,才能为项目带来利润。

为使各级管理者及参与者能更好地学习和掌握 PPP 相关专业知识、操作技能及管理方法,提高政府与社会资本合作(PPP)模式项目实施的成功率,推动社会资本参与基础设施建设和公用产品服务,加大建设投资和运营服务力度,完善城镇化健康发展机制,实现财政资金在基础设施、公用事业和公共服务提供过程中的重要作用,盛达集团监事会副主席兼预算部总经理、中建政研 PPP 专家委员会委员兼讲师团成员马海顺与中建政研集团董事长、国家发改委中国经济体制改革研究会产业改革与企业发展委员会副秘书长兼 PPP 咨询与研究中心主任梁舰特组织人员编写此书。本书理论与实践相结合,主要围绕 PPP 项目实施与运营特点,针对 PPP 模式的核心问题,通过法规政策传导、实践经验分享、典型案例解读等,让读者了解 PPP 项目的法律法规、项目筛选、申报、实施、合同拟定、招标采购、融

资模式、产品定价、风险管控、运营管理、项目收益分享、契约签订等系列知识,提升读者PPP模式理论水平、操作技能与运营管理能力。

目前,PPP模式已经被广泛应用到各种公共产品和服务的提供当中,但人们对其认识一般仍然停留在融资层面。我们希望并相信,经过大家的共同努力,可以建立起PPP模式的政策法规体系,并对于PPP操作实践中经常出现的问题与风险加以分析和识别,提出相应的解决办法和防范措施,帮助解决PPP模式实操中的难题。

政府和社会资本合作模式是政府将基础设施建设与公共产品服务的部分义务转移给社会资本方,并相应地将部分收益与社会资本方所享。在减少资金支出的同时,加快公共设施的建设,提高政府资金和社会资本的使用效率。这种模式在合理利用政府和社会资本各自优势的情况下,实现了资源的合理配置,提高了社会总体效益。对政府部门而言,缓解了政府的融资压力和债务负担,对社会资本而言,拓宽了其资金的使用空间,并获得合理的回报。

PPP应用于基础设施(公路、铁路、地铁、隧道、桥梁、机场、港口、通信、供电/水厂、污水/垃圾处理厂等)的建设和自然资源(采矿/油/气、处理/冶炼厂、输送管等)的开发,对公共服务产品/机构(如邮局、医院、学校、剧院、体育馆、监狱、警察局等)的服务等,更强调政府在项目中的参与(如占股份),更强调政府与社会资本方的长期合作与发挥各自优势,共享收益、分担风险和社会责任。

从中央到地方,规定、规范、指引、通知频繁出台让我们应接不暇。规范性文件的不断出台,虽让正在进行的PPP项目有了一定的章法可循,但我们也看到中国PPP制度框架与法规体系尚待完善,我们必须在不断摸索中前进。目前中央力推、地方热捧的PPP模式是突破融资瓶颈、实现产业转型升级大发展的重要抓手。但我国PPP模式发展中也存在政策法规混乱不成体系的问题。第一,我国当前缺乏一套完整的针对PPP的法律政策体系,现有法律政策效力不高。第二,财政部与发改委本位博弈,缺乏统一监管机制。两部门均有意统筹规划PPP项目,对于PPP的理解大致相同,但在不少细节上却有出入,一定程度上让参与者无所适从,对于法律与政策把握不清,不利于PPP项目的开展与推进。出版一部对相关政策法规进行解读的专业书籍,对目前混乱的PPP政策加以梳理,是我国PPP模式实践的需求。

我们希望能帮助读者在庞杂的规定中梳理出一定的脉络,对PPP有更清晰的认识和理解。

PPP模式是当前我国发展混合所有制经济、深化国有企业改革的重要手段,大力推广政府和社会资本合作模式对于经济新常态下降低政府成本、提升政府治理能力具有重要意义。全书系统全面地对政府与社会资本合作(PPP)模式进行了深入、透彻的分析,使其成为相关领域研究者和实践者的必读书。

当前,我国正在积极推进PPP模式,不仅需要借鉴国外相关经验,还需要总结我国PPP实践的经验与教训,更需要PPP相关的理论思考。本书尝试梳理世界范围内PPP实践的历史演进,总结我国PPP实践探索,分析PPP实践中存在的不足,提出促进PPP模式发

展的政策建议，同时从理论上对 PPP 模式做些探索性研究。

本书对政府与社会资本合作（PPP）模式理论知识和实操技能介绍系统全面，图文并茂，条理清晰，深入浅出，一目了然，是社会资本方、咨询（研究）单位、政府职能部门等准确、全面、迅速了解（PPP）模式行业发展动向、制定发展战略不可或缺的专业性书籍；能帮助读者全面系统了解 PPP 模式的设计与运作，同时可以从国内外成功案例中吸取经验教训，获得分析问题、解决问题的方法和思路；可以快速、系统、全面地熟悉 PPP 模式的基础知识、政策体系、发展经验、操作实践、法律框架、实施流程和相关案例等。本书可供从事 PPP 工作的政府部门、社会资本、金融机构、咨询机构、研究机构、专家顾问等参考。各位读者在阅读本书中如遇疑问或有好的建议，欢迎您发邮件至邮箱：majifei2005@126.com 或加入交流平台：政府与社会资本合作（PPP）模式（QQ 群：165285135）。

本书在资料收集、访谈和编写等过程中得到许多国内外专家、学者、领导、朋友的帮助与指导，以及书中案例所涉及公司有关人员的大力支持和帮助；参考并引用了国内外有关部门、单位的优秀资料；参考了许多学术论著和经典文章总结的相关国家政策、法律法规和项目实施案例，同时借鉴了国内外在 PPP 行业积累的理论和实际经验；参考了许多作者的相关优秀文献资料及国家图书馆、北京大学图书馆、清华大学图书馆、人民大学图书馆、同济大学图书馆、复旦大学图书馆、兰州大学图书馆、香港大学图书馆等馆藏的论文和论著；部分内容获得了政府有关领导的指点和教诲。为了方便读者更好地理解和应用 PPP 模式知识，本书还收录了相关的政府文件和有关媒体对第一作者的采访文章；特别是在本书计划编写之初，中国建材工业出版社的李杰老师和杨娜老师就邀请行业内的专家、领导对本书的编写大纲进行了讨论研究，并对本书初稿进行了反复阅读，给出了具体修改意见。李杰老师和杨娜老师多次对本书的编写进行指导，并帮助作者解决编写过程中遇到的难题。在本书通读稿阶段，田学峰、刘太平、申鹤文、马国宾、马江河、邵国宏、王培安、刘百贤、刘大利、崔照新、滕汉荣、马占祥、孙建华、章凡、信金龙、车雨帆、张子君、张志权、梁贵仓、武来祥、罗小强、杨浩年、党中卿、申士嘉等领导和专家及同事提出了宝贵的具体意见和建议，在此表示感谢！

现阶段，我国的政府与社会资本合作（PPP）模式正处于发展时期，新政策、新观点、新问题会不断出现，限于我们的水平和经验有限，书中不妥和谬误之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

马海顺

2017 年元月

目 录

第一章 PPP 模式基础知识	1
第一节 PPP 模式发展与优势	3
第二节 PPP 模式类型与分类	7
第三节 PPP 模式特征与政商关系	20
第四节 PPP 模式目的与原则	23
第五节 PPP 模式实施机构	26
第六节 PPP 模式内涵与优缺点	29
第二章 PPP 模式政策法规	34
第一节 PPP 模式政策法规体系	34
第二节 PPP 模式相关法律	46
第三章 PPP 模式与特许经营	64
第一节 特许经营的特征与分类	64
第二节 PPP 项目特许经营期的设计	68
第三节 特许经营协议订立与履行	73
第四节 监督管理和公共利益保障	77
第五节 争议解决与法律责任	78
第四章 PPP 模式物有所值评价与财政承受能力论证	79
第一节 PPP 模式物有所值评价	79
第二节 PPP 模式财政承受能力论证	85
附件一 物有所值定性分析	90
附件二 物有所值定量分析	99
第五章 PPP 模式招标(商)采购	103
第一节 PPP 项目招商方式法律架构	103
第二节 PPP 项目政府购买服务基本流程与采购方式	105
第三节 PPP 项目政府购买服务采购方式比较	125
第四节 PPP 项目参与主体与准入条件	137
第六章 PPP 模式合同管理	140
第一节 PPP 合同管理基础知识	140
第二节 PPP 模式中合同性质与主要问题	149
第三节 PPP 项目合同设计	150
第四节 PPP 项目合同司法审查与纠纷解决	161
第七章 PPP 模式融资投资	168
第一节 现代金融体系与流程	168
第二节 政府融资平台模式	170

第三节	政府融资模式的特征与阶段划分	174
第四节	政府融资的流程与策略	175
第五节	金融机构参与 PPP 项目的方式与操作要点	178
附件一	投资机构对 PPP 的理解	186
第八章	PPP 模式运作管理	188
第一节	PPP 模式运作条件与发展方式	188
第二节	PPP 项目操作流程与总体要求	190
第三节	PPP 项目盈利模式结构与盈利模式	199
第四节	PPP 模式的运作管理	207
第九章	PPP 模式财税分析处理	219
第一节	PPP 项目会计核算	219
第二节	财政补贴	221
第三节	财务分析与账务处理	223
第四节	税务筹划与处理	247
第十章	PPP 模式项目全生命周期管理	272
第一节	项目生命周期的内容与描述	272
第二节	PPP 项目全生命周期管理	275
第三节	PPP 项目全生命周期监管	279
第四节	全生命周期体系项目绩效评价	297
第十一章	PPP 项目咨询服务与项目审计	300
第一节	PPP 项目咨询服务	300
第二节	PPP 模式公共项目审计	305
第三节	PPP 模式公共项目审计重点与理论研究	318
第十二章	PPP 模式存在问题	321
第一节	常见问题	321
第二节	关键问题	325
第三节	热点问题	328
第四节	难点问题	333
第五节	PPP 项目公司解散(破产)风险解析	357
第十三章	PPP 模式风险防范	360
第一节	风险管理与分类	360
第二节	PPP 项目风险分类解析	374
第三节	风险分配与风险分担	383
第四节	风险防范	390
第五节	加强 PPP 风险的研究	394
第十四章	PPP 模式经验借鉴与推行建议	404
第一节	国外经验借鉴	404
第二节	PPP 模式推行建议	410
第三节	PPP 模式运用的关键事项与重要工作	425

第四节	PPP 制度框架设想	429
第五节	我国 PPP 项目三级管理机构的主要职能	433
第十五章	PPP 模式法律文本要点与范本索引	435
第一节	实施方案	435
第二节	物有所值评价报告	436
第三节	财政承受能力论证报告	438
第四节	资格审查法律文本要点	440
第五节	招标法律文本要点	442
第六节	投标法律文本要点	446
第七节	评审文件法律文本要点	448
第八节	谈判法律文本要点	450
第九节	项目合同法律文本要点	452
附录一	PPP 专业词汇中英文对照表	463
附录二	省(区、市)PPP 示范项目申报表	467
附录三	企业融资模式 174 种	468
附录四	政府融资模式 50 种	473
	参考文献与资源	475

第一章 PPP 模式基础知识

PPP 是 Public-Private-Partnership 的首字母缩写，常译为“公共-私营-合作机制”，该词最早由英国政府于 1982 年提出，是指政府为了建设基础设施项目，为提供某种公共物品和服务，与私人组织（社会力量）签订长期协议，授权私人组织（社会力量）代替政府建设、运营或管理公共基础设施，并向公众提供公共服务。政府按照一定的程序和方式，与私人组织（社会力量）以政府购买服务合同、特许经营协议为基础，明确双方的权利和义务，发挥双方优势，形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，由社会力量向公众提供市政公用产品与服务的方式，提高质量和供给效率，最终实现使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。世界各行业及国家部门 PPP 定义比较表，见表 1-1。

表 1-1 世界各行业及国家部门 PPP 定义比较表

定义部门	定义内容	备 注
中国财政部	PPP 是指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。政府部门负责及公共服务的价格和质量监管，以保证公共利益最大化	—
世界银行	PPP 是政府部门与社会资本之间就公共产品或公共服务的提供而签订的长期合同。在此合同下，社会资本承担一定的风险和管理职能，其报酬与业绩挂钩	—
亚洲开发银行	PPP 是指为开发基础设施建设和提供其他服务，在政府部门和社会资本实体之间建立的一系列合作伙伴关系	—
英国财政部	PPP 是一种以政府部门和社会资本相互合作为主要特征的安排。从最广义的层面看，PPP 可以包括从政府部门独立运作到社会资本独立运作之间的各种合作执行政策、提供服务和建造基础设施的方式。当公共服务的提供及社会资本对基础设施投资时，PPP 最常见的形式就是私人融资计划	—
加拿大 PPP 委员会	PPP 是指公司部门之间基于各自的专长而建立的风险合作关系。他通过资源、风险和收益的适当分配，更好地满足事先界定好的公共需求	—
欧盟委员会	PPP 是指政府部门与社会资本之间的一种伙伴关系，旨在合作建造传统上应由政府部门建造的项目或提供传统上应有政府部门提供的服务。他承认双方都有某种优势，通过使双方各自从事最擅长的工作，公共服务和基础设施便得以最有效的方式提供	—

续表

定义部门	定义内容	备 注
穆迪	PPP 是指政府部门与私人开发者之间基于合同的伙伴关系。目的是设计、建造意向基础设施并提供融资，社会资本在一定时期内负责设施的运营、维护，合同到期后，资产移交给政府来运营、维护。政府通常在整个合同期间保留对设施的所有权	穆迪公司于 1900 年成立于美国曼哈顿，该公司是著名的债券评级机构
德勤	PPP 是指政府机构与社会资本实体之间签署的协议，使得社会资本可以在公共基础设施的建设中发挥更大作用	德勤会计师事务所（Deloitte & Touche）是世界四大会计事务所之一
Yescombe (2007)	PPP 具有如下几大要素：这是政府部门与私人之间的长期合同；目的是由社会资本设计、建造、运营公共基础设施并负责融资；社会资本获得的回报分布在整個合同周期内，由政府部门支付或由社会公众作为使用者来支付；设施的所有权归政府部门，或者在合同结束时移交政府部门	—
Alshaw (2009)	PPP 的主要原则包括：一是购买服务而非资产；二是对政府部门要物有所值；三是项目风险由政府部门和社会资本分担；四是充分发挥社会资本的专业技能和经验；五是在基础设施建设中通盘考虑整个项目周期的成本	—
联合国开发署 (UNDP)	PPP 是指政府、盈利性企业 and 非盈利性企业基于某个项目而形成的项目合作关系，通过这种合作关系，合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时，政府不是把项目的责任全部转移给社会资本，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险	—
联合国培训 研究院	PPP 涵盖了不同社会体系倡导者之间的所有制度化合作方式，目的是解决当地或区域内某些复杂问题。其包含两层含义：其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系；其二是为满足公共产品需要，政府部门和社会资本建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施	—

PPP 模式即公私合作制，在国内也叫“政企合作制”，或政府与社会资本合作（PPP）模式，是政府和企业（包含国有企业和私营企业等）之间为提供公共产品和服务、基于具体项目的合作融资模式。

PPP 模式本质上是政府与社会资本合作，为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权等为基础，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提供公共产品或服务的质量和供给效率。即建立政府与企业“利益分享、风险分担、全程合作”的模式，形成“政府监管、企业运营、社会评价”的良性互动格局。PPP 模式典型结构如图 1-1 所示。

PPP 模式是一种优化的项目融资与实施模式，以各参与方的“双赢”或“多赢”作为合作的基本理念，其典型的结构为：政府部门或地方政府通过政府采购的形式与中标单位组建的特殊目的公司签定特许经营合同（特殊目的公司一般是由中标的建筑公司、服务经营公司或

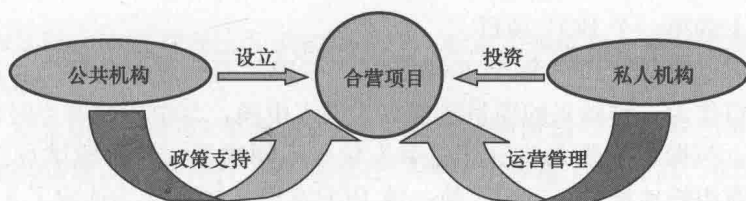


图 1-1 PPP 模式典型结构图

对项目进行投资的第三方组成的股份有限公司)，由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议，这个协议不是对项目进行担保的协议，而是一个向借贷机构承诺将按与特殊目的公司签定的合同支付有关费用的协定，这个协议使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是：政府通过给予社会资本方长期的特许经营权和收益权来加快基础设施建设与公共服务的有效运营。

第一节 PPP 模式发展与优势

一、PPP 模式的发展

（一）PPP 模式在国外的发展

为适应现代经济飞速发展，世界各国愈加重视公共基础设施建设，但是仅靠政府财政资金已不能满足需求。随着政府财政在公共基础设施建设和公共服务中地位的下降，私营企业在公共基础设施的建设中开始发挥越来越重要的作用。

自 20 世纪 90 年代以来，英国便积极推进其向公众提供公共服务模式的改革，最早提出了 PPP 的概念。目前，英国被公认是最先进的 PPP 模式使用者，它不仅已经将 PPP 模式成功运用于公用事业、社区建设中，而且在医疗、监狱及地方政府部门事业的建设应用中也同样取得了进展和成效。

英国对 PPP 模式的推广已经形成了较为规范的体系，有多家机构共同参与，设立相应的管制机构，颁布了相应的管制法规，以防止垄断经营的产生。根据英国的经验，英国 75% 的政府管理者认为 PPP 模式下的工程达到和超过预期的要求，并可以帮助政府节省 5%~20% 的费用，但是所提供的公共服务的质量却显著上升，和传统的项目运作方式相比，PPP 模式在节省时间和资金，提高项目质量方面具有相当大的优势。

PPP 模式虽然发展时间较短，但在国际上已经得到了广泛应用。目前英国、澳大利亚、加拿大等国的财政部门都专门设立了 PPP 管理机构，负责推动 PPP 模式发展，履行研究设计、项目储备、融资支持、招投标管理、争议协调等职责。

（二）PPP 模式在中国的发展

目前，PPP 模式在我国发展大致经历了五个阶段和三波高潮。

第一阶段：探索阶段（1984 年至 1993 年——“初期尝试阶段”）：改革开放以来，外资大规模进入中国，一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域。地方政府开始与投资者签订协议，合作进行基础设施建设，本质上就是 PPP。但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是在探索中前进。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

为我国真正意义上的第一个 BOT 项目。

第二阶段：试点阶段（1994 年至 2002 年——“摸着石头过河阶段”）：这一阶段，PPP 模式被世行及亚行作为一种新兴的项目融资方式引入中国，与中国政府当时对外商投资的急切需求不谋而合。与探索阶段无政府部门牵头状况不同的是，该阶段试点工作由国家计委（现“发改委”）有组织地推进，掀起了第一波 PPP 高潮。国家计委选取了 5 个 BOT 试点项目：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，其中来宾 B 电厂项目也被认为是我国第一个 PPP 试点项目。从 1995 年开始，在国家计委的主导之下，广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等几个 BOT 试点项目相继开展。在该阶段后期，建设部及各地建设行政主管部门开始在市政公用事业领域试水特许经营模式，合肥市王小郢项目的运作过程当中，项目相关各方，包括中介咨询机构，对中国式 PPP 的规范化、专业化及本土化进行了非常有益的尝试，形成了相对成熟的项目结构及协议文本，为中国式 PPP 进入下一个发展阶段奠定了良好的基础。

第三阶段：推广阶段（2003 年至 2008 年——“黑猫白猫阶段”）：2003 年十六届三中全会提出让社会资本进入公共领域，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。在政策东风下，各地推出大批 PPP 试点项目，掀起了 PPP 第二波高潮。该阶段外企、民企、国企等社会资本均积极参与，污水处理项目较多，也有自来水、地铁、新城、开发区、燃气、路桥项目。第一个被官方广泛推广的 PPP 项目——北京地铁四号线项目也于这一阶段诞生。

社会资本、外国资本以多种形式参与市政公用设施建设。计划发展部门不再是 PPP 模式应用的唯一牵头方或主导方，包括建设、交通、环保、国资等行业主管部门，以及地方政府在内的各路人马纷纷披挂上阵。无论黑猫白猫，只要能够顺利捕获“社会资本”似乎就是好猫。公私双方之间，前者甩包袱，后者占市场的心态在很多项目里都表现得十分明显。中国式 PPP 的发展在这一阶段的中后期遭遇反复，大量低价或非理性竞标，乃至国（资）退民（资）进的现象层出不穷。

从现实角度出发，考虑到中国地方政府的施政偏好，以及不同性质的社会资本各自特有的利益诉求，发生上述情况是可以理解的。无非是“黑猫白猫”的理念在 PPP 领域内的现实反映，亦在相当程度上揭示了 PPP 模式在中国的异化趋势。即搁置顶层设计，一切以短线的实用价值优先。具体到微观层面，中国式 PPP 则仍以筹集社会资金为导向，把政府缺钱的、做不好的公共产品或服务推向一个并不成熟的市场。至于项目中长期的发展、社会效益和经济收益如何，则常常不是现任政府主管部门，甚至于投资人现任总经理的关注焦点。在此情形之下，即便有外部的财务及法律顾问参与其中，他们提出的专业意见通常也不为项目方所完全理解并接纳。不可避免的，大量潜在风险在看似红火的发展热潮中逐步累积。时至今日，各地 PPP 项目当中已经陆续出现政府方或投资人怠于履约甚至违约的情况，并以前者居多。

“黑猫白猫阶段”是 PPP 模式在中国发展壮大的一个重要过程。供水及污水处理行业的成功经验，经过复制与改良，被用于更加综合、开放和复杂的项目系统，而不再限于一个独立的运作单元，项目参与主体和影响项目实施的因素也趋多元。这方面的经典案例有北京地铁四号线和国家体育场两个 PPP 项目。而广泛、多元的项目实践，反过来也促进了 PPP 理