

The Research on Legislation
of Public-Private Partnership in China

中国PPP立法研究

丁保河 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

The Research on Legislation
of Public-Private Partnership in China

中国PPP立法研究

丁保河 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国 PPP 立法研究 / 丁保河著. —北京:法律出版社,2016.9

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0059 - 1

I. ①中… II. ①丁… III. ①政府投资—合作—社会资本—立法—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 235152 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘 旭

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市兴达印务有限公司

责任印制/沙 磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/21 字数/340 千

版本/2016 年 10 月第 1 版

印次/2016 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0059 - 1

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

PPP(政府和社会资本合作)模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率,通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。

PPP模式最早是由英国政府于1982年提出的,目前在世界各地已得到广泛的应用。借鉴PPP模式的国际先进经验,加强政府与市场的合作,创新基础设施建设的投融资方式和管理方式,对于提高我国基础设施的供给水平,促进城镇化发展具有重要的现实意义。因此,为加快政府职能转变,缓解政府的财政压力,加大在基础设施和公共服务领域的投资建设力度,提高我国公共服务或产品的质量效率,近年来,国务院、财政部、国家发改委及其他部委纷纷发文在我国基础设施和公共服务领域推广PPP模式,各级地方政府也纷纷发文响应。2013年11月12日,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出,要推广政府购买服务,凡属事务性管理原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会进行购买;允许社会资本通过特许经营等方式参与基础设施投资与运营。这是PPP模式首次出现在中央层面的文件表述中。之后,2014年9月23日财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金[2014]76号);2014年11月16日国务院发布《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);2014年12月2日国家发

改委发布《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)。2014年下半年国务院及两部委同时出台文件力推PPP,标志着PPP模式进入国家级大规模推广阶段。在此之后,全国各地地方政府积极响应,大力推广PPP模式,并向社会纷纷推出了PPP项目库,PPP模式在我国进入了快速发展阶段。

随着PPP模式的不断推进和深化发展,PPP模式的法律规范问题在实践过程中也变得越来越突出:一是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。大部分PPP模式文件属于政策类文件,对PPP模式的实践操作的指导作用有限。二是很多规范PPP模式操作的文件,由于制定规范的主体不统一,对PPP模式的理解存在差异,导致不同的PPP模式规范文件之间存在冲突。三是由于PPP模式规范的政策属性较强,因此PPP模式的规定变化较快,制定新的PPP模式操作方案时政策环境可能已经发生变化,使得新的规定与旧的规定内容不一致,导致PPP实践操作中存在较多的法律问题,对政府和社会资本规范操作PPP项目提出了严峻的考验。

从国外经验来看,完善的法律法规体系是PPP项目正常运作并取得成功的有力保障。在世界各国,PPP模式已经建立了相对完备的法律体系,如英国、美国、澳大利亚、加拿大、韩国、日本、南非等均针对PPP模式建立了适合本国的法律法规。从立法模式上来讲,PPP立法的模式灵活多样,并没有统一的模式,也没有绝对的优劣之分,其形成和选择与各国的历史传统、法律文化以及法律制度,有时也与经济和社会发展的现状息息相关。从比较法的角度而言,PPP立法有以下几种模式:一是个案立法,即针对特定领域PPP的立法,比较典型的代表是美国。美国在交通建设领域,尤其是高速公路领域有PPP的专门立法。二是通案立法,即对PPP进行一般性立法。主要包括以德国和我国台湾地区为代表的PPP促进法,以希腊、罗马尼亚等国为代表制定的PPP一般法,以及以印尼、蒙古等国为代表制定的专门的特许经营法。三是没有统一或专门的PPP立法,但通过公共采购法、招投标法等从程序角度对PPP进行法律规制,最为典型的代表是欧盟以及英国。欧盟在PPP统一立法问题上采取的是非常审慎的态度和立法进路,并不赞同制定单独的PPP规则,欧盟的立法者倾向于对丰富而又复杂的PPP现象通过长时间的观察后,在现有的政府采购和特许经营规则的框架下,通过完善和具体化相关规定来规范PPP。而英国虽然没有PPP专门法,但作为欧盟成员国,必须将欧盟指令转换为国内法。因此,英国相应地制定了《公共合同法》和《公共设施合同法》来调整政府采购行为,同时

也适用于 PPP 项目。另外,英国财政部制定的实施细则、政策指南和合同范本对规范 PPP 项目也起到了重要作用。

当前,我国正在积极推进政府与社会资本合作(PPP)模式,而完善的立法体系是 PPP 模式正常运作并取得成功的有力保障。在具体的立法模式上,借鉴国外经验,结合中国国情,我国适宜采用统一立法与示范文本相结合的立法模式。为此,加快推进国家层面有关 PPP 模式的立法,全面规范 PPP 项目的审批流程和管理程序,以及政企的核心权利和义务、合同框架和风险分担原则、退出机制和纠纷处理机制、财政规则与会计准则、政府监管与公众参与等内容,是中国 PPP 立法的必由之路。

保河同志在北京大学攻读博士期间,就开始对行政协商问题给予关注,并发表过有关这方面的研究论文。毕业后适逢国家大力推广政府与社会资本合作(PPP)模式,而 PPP 模式在一定程度上就是政府方与社会资本方的行政协商问题。因此,从立法规制的角度对政府与社会资本合作(PPP)模式进行关注和探讨,一直是作者近年来学术研究的重要领域。同时,作者还非常注重 PPP 模式的实际操作和实践经验,先后在襄阳、武威、聊城、长春等地进行实地调研,并参与了其中部分项目的咨询与协调工作。在此基础上,作者撰写了这本《中国 PPP 模式立法研究》。该书是国内第一本对 PPP 立法的理论与实践进行整体性、综合性和系统性研究的学术专著。其理论框架主要由三大板块构成:一是对世界范围内 PPP 模式的基本理论及 PPP 实践的历史演进进行系统梳理;二是按照 PPP 模式实践操作的不同阶段,对 PPP 立法的具体内容进行规范性阐述;三是借鉴国外 PPP 立法的实践经验,结合我国 PPP 立法的现状与不足,提出我国下一步 PPP 立法的具体建议。

当前,在政府的大力推动下,PPP 模式在我国得到快速发展,与此相适应,我国的 PPP 立法也在紧锣密鼓地进行。在此形势下,保河同志的这本学术专著通过比较、借鉴 PPP 模式相对发达国家的经验,对我国 PPP 立法进行了深入分析,既总结经验,又指出不足,并提出了一系列具有一定的学术性和实践性的建议。我相信,本书的出版,无论在理论上还是在实践上都很有价值,值得重视。

是为序。

金人庆

(原财政部部长、党组书记)

2016 年 10 月 1 日

目 录

第一章 PPP 立法的基本理论 / 001

一、PPP 模式的界定 / 001

(一) PPP 模式的含义 / 001

(二) PPP 模式的特征 / 005

(三) PPP 模式的运作程序 / 007

二、PPP 模式的主体 / 010

(一) PPP 项目的主要参与方 / 010

(二) PPP 项目的合同体系 / 017

三、PPP 模式的类型 / 020

(一) PPP 模式的分类方式 / 020

(二) PPP 模式的常见类型 / 024

四、PPP 模式的功能 / 028

(一) 减轻政府财政负担 / 028

(二) 加快政府职能转变 / 030

(三) 提高公共供给效率 / 030

(四) 打破行业准入限制 / 031

五、PPP 立法的基本原则 / 033

(一) 诚实信用原则 / 033

(二) 平等协商原则 / 036

(三) 风险分担原则 / 037

(四) 互利共赢原则 / 040

(五)公平竞争原则 / 041

第二章 PPP 立法的历史发展 / 047

一、PPP 模式的兴起 / 047

(一)PPP 模式的兴起背景 / 047

(二)PPP 模式的理论基础 / 049

二、国外 PPP 模式与立法 / 053

(一)国外 PPP 模式的发展状况 / 053

(二)国外 PPP 立法现状 / 063

(三)国外 PPP 立法模式 / 066

三、中国 PPP 模式与立法 / 067

(一)中国 PPP 模式的发展状况 / 067

(二)中国 PPP 立法现状 / 073

(三)台湾地区和香港地区 PPP 立法现状 / 079

(四)中国 PPP 立法建议 / 081

第三章 PPP 项目识别 / 087

一、适用范围 / 087

(一)确定 PPP 模式适用范围的原则 / 087

(二)PPP 模式的适用范围 / 088

二、项目发起 / 090

(一)政府发起 / 091

(二)社会资本发起 / 091

三、项目筛选 / 095

(一)PPP 项目的特征 / 095

(二)PPP 项目的筛选 / 097

四、物有所值评价 / 100

(一)物有所值定性评价 / 102

(二)物有所值定量评价 / 105

五、财政承受能力论证 / 110

(一)财政责任识别 / 110

(二)财政支出测算 / 111

(三) 财政能力评估 / 112

(四) 信息披露 / 113

第四章 PPP 项目准备 / 114

一、管理架构 / 114

(一) PPP 专业机构 / 114

(二) PPP 项目实施机构 / 119

二、实施方案 / 122

(一) 实施方案的编制 / 122

(二) 实施方案的审核 / 130

第五章 PPP 项目采购 / 132

一、项目采购概述 / 132

(一) PPP 项目采购的概念 / 132

(二) PPP 项目采购与传统政府采购的区别 / 132

(三) PPP 项目采购的法律适用 / 133

二、项目采购方式 / 135

(一) 公开招标 / 135

(二) 邀请招标 / 137

(三) 竞争性谈判 / 138

(四) 竞争性磋商 / 140

(五) 单一来源采购 / 143

三、项目采购程序 / 144

(一) 市场测试 / 144

(二) 资格预审 / 146

(三) 采购文件编制 / 148

(四) 响应文件评审 / 150

(五) 项目合同签署 / 150

第六章 PPP 项目公司 / 157

一、项目公司概述 / 157

(一) 项目公司的含义 / 157

(二)项目公司的性质 / 158

(三)项目公司的功能 / 159

二、项目公司的设立 / 160

(一)项目公司的股东 / 160

(二)项目公司的组织形式 / 167

(三)项目公司的组织结构 / 169

三、项目公司的治理 / 171

(一)董事会中心主义 / 171

(二)政府“黄金股”制度 / 172

(三)国有股权信托制度 / 172

第七章 PPP 项目融资 / 174

一、PPP 项目融资概述 / 174

(一)项目融资的主体 / 174

(二)项目融资的特点 / 177

(三)项目融资市场分析 / 180

二、项目融资模式 / 184

(一)项目融资模式的种类 / 184

(二)项目融资模式的协调机制 / 199

三、项目融资结构 / 200

(一)股权结构 / 200

(二)债权结构 / 203

(三)债本比例 / 209

四、项目融资担保 / 210

(一)项目融资担保的主体 / 210

(二)项目融资担保的类型 / 212

五、项目融资风险 / 214

(一)风险识别 / 214

(二)风险管理 / 216

第八章 PPP 项目建设 / 222

一、项目用地 / 222

(一) 土地使用权的取得 / 222

(二) 土地使用权取得的两种选择 / 225

(三) 土地综合开发 / 226

(四) 取得土地使用权或其他相关权利的费用 / 228

(五) 土地使用的权利及限制 / 228

二、项目设计 / 229

(一) 项目设计范围 / 229

(二) 项目设计分工 / 229

(三) 项目设计要求 / 229

(四) 项目设计审查 / 230

(五) 项目设计责任 / 230

三、项目建设 / 230

(一) 社会资本对项目建设的管理 / 230

(二) 政府对项目建设的监督和介入 / 231

第九章 PPP 项目运营 / 234

一、项目运营 / 234

(一) 项目运营的基本原则 / 234

(二) 项目运营的开始 / 236

(三) 运营期间的权利与义务 / 238

(四) 项目运营的绩效评估 / 240

(五) 政府方对项目运营的监督和介入 / 241

二、项目维护 / 241

(一) 项目维护的方案与责任 / 241

(二) 政府方对项目维护的监督和介入 / 242

第十章 PPP 项目移交 / 243

一、项目移交概述 / 243

(一) 项目移交的含义 / 243

(二) 项目移交的原则 / 244

二、项目移交的内容 / 244

(一) 项目移交的形式 / 244

- (二)项目移交的范围 / 247
- (三)项目移交的条件和标准 / 247
- (四)项目移交的程序 / 248
- (五)合同和技术转让 / 249

第十一章 争议解决 / 254

- 一、PPP 模式法律关系 / 254
 - (一)PPP 项目参与主体 / 254
 - (二)政府在 PPP 项目中的角色 / 255
 - (三)PPP 项目合同的法律性质 / 256
- 二、争议解决的方式 / 262
 - (一)协商 / 263
 - (二)调解 / 263
 - (三)仲裁 / 265
 - (四)诉讼 / 267

第十二章 法律责任 / 269

- 一、法律责任概述 / 269
 - (一)法律责任的概念 / 269
 - (二)法律责任的特征 / 270
 - (三)法律责任的功能 / 270
 - (四)法律责任的种类 / 271
- 二、PPP 模式主体的法律责任 / 272
 - (一)政府部门的法律责任 / 272
 - (二)社会资本的法律責任 / 278

附 录 / 281

- 政府和社会资本合作模式操作指南(试行) / 281
- 中华人民共和国政府和社会资本合作法(征求意见稿) / 292
- 基础设施和公用事业特许经营管理办法 / 301

参考文献 / 310

后 记 / 322

第一章 PPP 立法的基本理论

一、PPP 模式的界定

(一) PPP 模式的含义

自 1992 年 PFI (Private Finance Initiative) 概念在英国首次提出并最早应用于实践以来,世界各国纷纷采用并大力推广该模式,PPP 模式已经成为各国政府部门提高其公共服务水平的核心理念和主要方式。PPP 是 Public Private Partnership 的缩写,中文一般翻译为“公共和私人部门合作伙伴关系”、“公私伙伴关系”、“公共民营合作制”、“公私合营”等。PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念,再加上各国意识形态的不同,世界各国对 PPP 的确切内涵及定义并无统一的概念和意见。正如同德国学者 Norbert Portz 所言:“试图去总结 PPP 是什么或者应该是什么几乎没有任何意义,它没有固定的定义,并且也很难去考证这个含义模糊的英文单词的起源,PPP 的确切含义要根据不同的案例来确定。”^①

1. 国外 PPP 定义

根据国外定义,PPP 有广义和狭义之分。广义 PPP 泛指公共部门与私营部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系,具体可分为外包、特许经营和私有化三类。狭义 PPP 仅指公共部门与私营部门以合资组建公司的形式开展合作,共享收益,

^① Hall D., Robindela M., Davis. Terminology of Public Private Partnerships: [c]//Public Services International Research Unit (PSIRU) Paper, 2003.

共担风险。

公私合作制从 20 世纪 90 年代开始在西方国家流行,目前已在世界范围内被广泛应用,并日益成为各国政府实现其经济目标及提升公共服务水平的核心理念和措施。由于各个国家或地区的经济形态不完全一致,PPP 发展的程度也不同,且对于 PPP 有着不同的定义。

(1) 英国

英国政府设立了促进 PPP 的政策工作小组,对 PPP 的定义为:为了提供某项公共服务或开发某一公共设施,而在公共部门与私人部门之间达成的契约性协议,以此实现资源共享、风险共担。在英国,不同的公私合营项目,私人部门的参与程度各异:有些只提供服务,不负有公共设施的相关权益;有些提供服务,并获得公共设施的使用权;也有一些将最终获得公共设施的所有权等。英国发展 PPP 的核心理念是要实现资金的价值(Value for Money, VFM, 也称物有所值、物超所值),主要是推动鼓励私人投资行动(Private Finance Initiative, PFI, 也称私营主导融资、私人融资计划或私人资本融资等)。大多学者认为 PFI 是 PPP 的代名词,或属于 PPP 的范畴,是 PPP 的一种典型类型。PFI 偏重于强调社会资金的主动介入,英国政府的目的在于获取有效的服务,而并非最终的设施所有权。PFI 改变了由政府负责提供基础设施的传统,采取促进私人部门参与基础设施、公共产品和服务的全新模式,在一定程度上克服了传统基础设施建设中的高投入、低效率和资源高消耗等弊端。

(2) 美国

美国 PPP 委员会(the National Council for Public Private Partnerships, NCPPP)将 PPP 定义为政府机构(包括联邦、州或地方)与私人部门的合同协议,通过这一正式协议,共同利用公私双方的技能和资产,为公众提供服务或设施,在资源共享的同时,公私双方分担风险并分享利益。在美国许多文献资料中,PPP 简称 P3。在美国,大部分学者认为 PPP 是指公共和私营部门共同参与生产的提供物品和服务的任何安排,是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求;其次,它指一些复杂的、多方参与并被民营化了的基础设施项目。

(3) 加拿大

加拿大 PPP 委员会(Canadian Council for Public Private Partnerships, CCPPP)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,通过适当的资源分配、风险分担和利益分享,以满足公共需求。

(4) 德国

德国联邦交通、建设及房地产部(BMVBW) 2003 年颁发的“公共房产中的 PPP 联邦报告:第一部分指南”中对 PPP 的官方定义如下:PPP 这个术语专指长期的基于合同管理下的公共部门和私营部门的合作,以结合各方必要的资源(如专业知识、运营基金、资金、人力资源)和根据项目各方风险管理能力合理分担项目存在的风险,从而有效地满足公共服务需要。^①

(5) 欧盟委员会

欧盟委员会将 PPP 定义为公共部门和私营部门之间的一种合作关系,双方根据各自的优劣势共同承担风险和责任,以提供传统上由公共部门负责的公共项目或服务。

(6) 世界银行

世界银行 PPP 指南第二版将 PPP 定义为:由私营部门同政府部门之间达成长期合同,提供公共资产和服务,由私营部门承担主要风险并管理责任,私营部门根据绩效情况得到酬劳。世界银行有专门的文献对 BOT 论述如下:Build, Operate and Transfer (BOT) Approach is used to financing, building and operating infrastructure projects。此句表明 BOT 模式指要为项目进行融资、建造和运营管理。这里的融资有两层含义:授权方给被授权方以融资的权力,被授权方有权益资本与债务资本筹措的权力。除了融资外,被授权方必须建设项目,运营项目,最后还要将项目移交给授权方。世界银行的专业术语对 BOT 及其派生缩写 BOOT、BOO 的解释如下:
①建设—经营—移交制(简写为 BOT),一种建设合同,即由一个私营商对项目进行全部或部分投资,项目完成后,从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。项目所有权最终将移交给国家或私人投资。
②建设—所有—经营—移交制(简写为 BOOT),一种建设合同,即由一个私营商对项目进行全部或部分投资,项目完成后,从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。项目所有权最初由该私营商拥有,但最终将移交给国家或私人投资者。
③建设—所有—经营制(简写为

^① 欧亚 PPP 联络网编:《欧亚基础设施建设公私合作(PPP)案例分析》,王守清主译,辽宁科学技术出版社 2010 年版,第 3 页。

BOO),一种建设合同,即由一个私营商对项目进行全部或部分投资,项目完成后,从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。该项目始终为该私营商所有,不转移给政府。从以上世界银行对 BOT、BOOT、BOO 的定义看,PPP 是一类“建造合同”,或包含融资活动的项目组织运营模式,而不仅仅是“融资方式”。

(7) 联合国发展计划署

联合国发展计划署(the United Nations Development Programme, UNDP)1998 年对 PPP 的定义是:政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式,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,政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

(8) 联合国培训研究院

联合国培训研究院对 PPP 的概念是:涵盖了不同社会系统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的某些复杂问题。PPP 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,公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施。

通过上面众多概念可以看出,无论是机构或是专家,对 PPP 都还没有形成一个完全一致的表述。但是从这些定义和解说中我们可以发现一些共同的特征:①公共部门与私营部门的合作中合作是前提,每个概念中都包含合作这个关键词;②把提供公共产品或服务,包括提供基础设施,作为合作的目标;③强调利益共享,就是说在合作过程中,私营部门与公共部门共赢;④风险共担。这些特征大体概括了 PPP 概念的基本要素,包含合作、提供公共产品或服务、利益共享、风险共担这几个要点。^①

2. 国内 PPP 定义

PPP(Public Private Partnership),即政府与社会资本合作模式,指的是政府与社会资本通过合作来提供公共产品或服务。

我国现行法规政策对于 PPP 的定义与传统 PPP 模式的定义略有不同。《地方政府性债务管理意见》中鼓励社会资本通过特许经营等方式,参与城市基础设施等

① 王增忠主编:《公私合作制(PPP)的理论与实践》,同济大学出版社 2015 年版,第 5 页。

有一定收益的公益性事业的投资和运营。政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则,使投资者有长期稳定的收益。政府对投资者或特别目的公司(Special Purpose Vehicle, SPV)按约定规则依法承担授予特许经营权、合理定价、财政补贴等责任,不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。《财政部推广 PPP 模式的通知》中又规定,政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。其通常模式是由社会资本一方承担设计、建设、运营、维护基础设施等大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。政府部门负责对基础设施及公共服务的价格和质量进行监管,以保证公共利益最大化。

关于 PPP 模式的具体形式,2014 年 12 月 4 日发布的《国家发展改革委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)明确提出,政府和社会资本合作(PPP)模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率,通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。据此,PPP 模式的合作架构应当是:PPP = 特许经营 + 购买服务 + 股权合作。在 PPP 立法中,需要明确各自的地位,即明确哪些项目适合特许经营,哪些项目适合购买服务,哪些项目适合股权合作。

目前,在实际操作中,PPP 通常以政府和社会资本签订合同的形式来实现,按照社会资本承担风险的大小和介入程度的高低,可分为服务合同、管理合同、租赁合同、特许经营权合同等。在特许经营权合同中,社会资本在合同期内承担设计、建设、运营、维护基础设施等大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。我国目前大力推广的 PPP 模式则主要基于特许经营权合同展开。

(二) PPP 模式的特征

1. 合作关系

公共部门和私人部门之间是一种合作关系,而不是管理和被管理的关系。《世界银行 1994 年基础设施发展报告》中指出,政府作用和私人部门的作用必须被转换,管理基础设施像做生意而不是官本位,基础设施产业是反映消费者需求的服务产业。

PPP 模式的合作是政府与社会资本之间的一种长期合约关系,政府与社会资本通过合同结成稳定的契约关系。在这个关系中,政府通过合同规定了社会资本应提供的服务类型与标准,合同各方在规定时间内都必须完成约定的义务,包括在预算范围内完成服务的项目,因此可以大大提高效率,降低项目风险,有效地控制在