

【全新增订】

贵州君跃律师事务所◎编

政府和社会资本 合作模式（PPP） 政策法规集成

Public-Private Partnership

权威 收录的文件均为国内各有权机构发布的与PPP紧密相关的法规、政策。

系统 分为六个部分：法律；行政法规；国家政策；部门规章及文件；相应的操作指南；国家相关部委对相关政策法规的解读。

及时 包含2016年7月1日之前与PPP相关的各主要法规、政策、操作指南等。

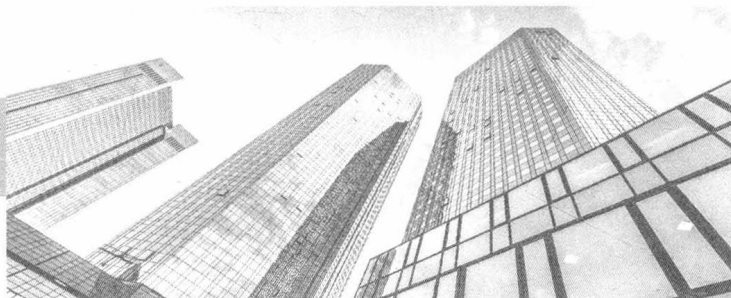
全面 涵盖PPP项目的识别、准备、采购、执行、移交全流程以及PPP项目的全生命周期管理，具有关于融资、SPV公司设立、风险分担、招标投标、政府采购等相应内容。

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

政府和社会资本 合作模式 (PPP) 政策法规集成

Public-Private Partnership

贵州君跃律师事务所◎编



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作模式 (PPP) 政策法规集成 /
贵州君跃律师事务所编. —2 版 (增订本). —北京:
中国法制出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5093-7771-0

I. ①政… II. ①贵… III. ①政府投资-合作-社会
资本-法规-汇编-中国 IV. ①D922. 280. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 195041 号

策划编辑/马莉

责任编辑/王林林

封面设计/李宁

政府和社会资本合作模式 (PPP) 政策法规集成

ZHENGFU HE SHEHUI ZIBEN HEZUO MOSHI (PPP) ZHENGCE FAGUI JICHENG

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2016 年 9 月第 2 版

印张/30.75 字数/637 千

2016 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7771-0

定价: 72.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66067369

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

又全又准快速学习与运用 PPP 的方法

这是一个方法，但，这不是一条捷径……

学习与运用 PPP 的方法，有很多，典型如：

1. 填鸭式的培训。2014 年国家提出政府和社会资本合作模式（PPP）后，纵使滔滔长江水也难以阻挡该词火遍大江南北。各种营利与非营利的培训班，不管是在本地举办的，还是在外地举办的；不管是行政机关举办的，还是民间组织举办的；多如漫天繁星。其实，你只要看看你电子邮箱里、微信朋友圈里，有多少关于 PPP 的培训信息就知道了。此种培训班，一般也就三两天，集中授课，集中交流，信息量大，一股脑灌给你，管你是否会产生消化不良。至于灌下去以后，能否消化运用，基本上就只有你自己知道了。

2. 短暂式的沙龙。如果填鸭式的培训，是大众化的灌输，那么，短暂式的沙龙，则是小众式的探讨。填鸭式的培训，是以天为计算单位，短暂式的沙龙，则是以小时为单位。在这种小众的短时间的交流过程中，信息量不一定少，交流的范围也不一定窄，但也难免存在“鸡同鸭讲”的现象。此种沙龙，因参与人数较少，讨论有可能更深入，但是否全面或准确，参加过的人，就比较清楚了。当然，如果运气好，碰巧遇到想了解的 PPP 运作模式、风险分担等知识，那是比较幸运的啦！

3. 走马式的参观。百闻不如一见，甭管你听说了多少次北京地铁四号线、鸟巢、泉州刺桐大桥这些成功或不成功的 PPP 项目，还是传统的污水处理、垃圾焚烧、高速公路、城市供水等 BOT 项目，你如果实地去看看，

感受肯定是不一样的，至少污水处理厂附近的环境，和城市小区的环境是不一样的。在这些实地参观中，你能直观地感受到 PPP 项目中的运营、管理，而不仅仅是融资。但，看到了并不代表一定就理解了。毕竟，那时候建成的项目，法律环境与现在不可同日而语。

4. 零散式的学习。个人通过网络，不管是通过 PC 端登陆，还是通过移动端登陆，在各种网站、论坛、微博、微信中寻求与核心关键词 PPP 有关的所有资料，零散，杂乱。看多了，发现网络上知识产权含量高的资料不多，大量文章的可信度也存在问题，抄来抄去的雷同文章太多。因此，从网络转移到书籍、杂志，但发现国内专门讨论 PPP 的公开发行的杂志，还没有专门研究 PPP 项目的书籍多。于是，从杂志的注意力转移到书籍上。但该等书籍既有理论研究，也有实际应用，同时更有一家之言。既然是一家之言，在实际操作 PPP 项目时，可用不？可信不？能否有一本关于 PPP 的法规、政策汇编？

因此，基于可用、可信的角度，我们对国内有权机构发布的各类与 PPP 紧密相关的法规、政策予以梳理。在建设法治国家这一大背景下，尊法、学法、守法、用法，用法律来维护 PPP 项目各方的合法权益，是一种义务，也是一种权利。

我们从法规、政策的规定入手，全面梳理、了解现在国内各有权机构如国务院、国家发展和改革委员会、财政部、水利部等对 PPP 的权威规定、操作指南、合同指南等，确保你了解的关于 PPP 的知识，是可信的，可用的，不是一家之言，不是地气不接。

阅读本书，即为又全又准快速学习与运用 PPP 的方法。因为：

1. 权威。不是本书编者权威，而是内容权威。本书收录的均为国内各有权机构发布的与 PPP 紧密相关的法规、政策。

2. 系统。本书分为六个部分：从（1）全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，到（2）国务院公布的行政法规，再到（3）中共中央、国务院、国务院公布的国家政策，（4）国务院各部委公布的规章及文件，以

及（5）相应的操作指南，并附上（6）国家相关部委对相关政策法规的解读等，从法规、政策文件的效力上，基本上为由上而下，系统分类。

3. 及时。包含了 2016 年 7 月 1 日之前国家及国务院各部委公布的与 PPP 相关的各主要法规、政策，以供遵守。

4. 全面。全书 60 余万字，涵盖 PPP 项目的识别、准备、采购、执行、移交全流程以及 PPP 项目的全生命周期管理，包括关于融资、SPV 公司设立、风险分担、招标投标、政府采购等相应内容。

5. 可用。PPP 项目如何发起，PPP 项目如何筛选，如何实施物有所值论证，如何实施财政承受能力论证，如何编制 PPP 项目实施方案，如何执行 PPP 项目采购，如何谈判与签署合同，你均可以在其中找到依据而非看法。

希望，我们提供的方法，能达到我们的想法。

当然，囿于经验，本书汇编的内容，不一定全面；囿于时间，本书汇编的内容，也只能截止到 2016 年 7 月 1 日。如有机会，再行补充。

本书编委会

二〇一六年七月

目 录

一、法律

导读	1
中华人民共和国招标投标法	4
(1999 年 8 月 30 日)	
中华人民共和国政府采购法	12
(2014 年 8 月 31 日)	
中华人民共和国预算法	22
(2014 年 8 月 31 日)	

二、行政法规

导读	39
中华人民共和国预算法实施条例	42
(1995 年 11 月 22 日)	
中华人民共和国招标投标法实施条例	51
(2011 年 12 月 20 日)	
中华人民共和国政府采购法实施条例	65
(2015 年 1 月 30 日)	

三、国家政策

导读	77
(一) 中共中央公布	
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	80
(2013 年 11 月 12 日)	

（二）国务院公布

国务院关于投资体制改革的决定	100
（2004 年 7 月 16 日）	
国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知	105
（2009 年 5 月 25 日）	
国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见	106
（2010 年 5 月 7 日）	
国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知	111
（2010 年 6 月 10 日）	
国务院关于加强城市基础设施建设的意见	114
（2013 年 9 月 6 日）	
国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	119
（2014 年 9 月 21 日）	
国务院关于深化预算管理制度改革的决定	123
（2014 年 9 月 26 日）	
国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2014 年本）的通知	130
（2014 年 10 月 31 日）	
国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见	135
（2014 年 11 月 16 日）	
国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知	142
（2015 年 6 月 16 日）	
国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施 建设有关工作的意见	148
（2015 年 6 月 25 日）	
（三）国务院办公厅公布	
国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知	151
（2003 年 9 月 27 日）	
国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见	153
（2013 年 9 月 26 日）	
国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见	156
（2014 年 6 月 3 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	161
（2015 年 5 月 19 日）	

国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见	167
(2015 年 8 月 3 日)	

四、部门规章及文件

导读	171
(一) 国家发展和改革委员会公布	
基础设施和公用事业特许经营管理办法	174
(2015 年 4 月 25 日)	
国家发展改革委关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的 通知	181
(2014 年 5 月 18 日)	
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	184
(2014 年 12 月 2 日)	
国家发展改革委 国家开发银行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	189
(2015 年 3 月 10 日)	
国家发展和改革委员会、财政部、水利部关于鼓励和引导社会资本 参与重大水利工程建设运营的实施意见	191
(2015 年 3 月 17 日)	
国家发展改革委、财政部、国土资源部等关于进一步鼓励和扩大社 会资本投资建设铁路的实施意见	195
(2015 年 7 月 10 日)	
(二) 财政部公布	
政府采购非招标采购方式管理办法	199
(2013 年 12 月 19 日)	
财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知	210
(2014 年 9 月 23 日)	
财政部关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》 的通知	213
(2014 年 10 月 23 日)	
财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知	216
(2014 年 11 月 29 日)	

财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知 (2014 年 11 月 30 日)	227
财政部 民政部 工商总局关于印发《政府购买服务管理办法 (暂行)》的通知 (2014 年 12 月 15 日)	229
财政部关于开展中央财政支持地下综合管廊试点工作的通知 (2014 年 12 月 26 日)	235
财政部关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知 (2014 年 12 月 30 日)	236
污水处理费征收使用管理办法 (2014 年 12 月 31 日)	238
财政部关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》 的通知 (2014 年 12 月 31 日)	242
财政部关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》 的通知 (2014 年 12 月 31 日)	246
财政部 住房城乡建设部关于市政公用领域开展政府和社会资本 合作项目推介工作的通知 (2015 年 2 月 13 日)	253
财政部关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指 引》的通知 (2015 年 4 月 7 日)	256
财政部 环境保护部关于推进水污染防治领域政府和社会资本合 作的实施意见 (2015 年 4 月 9 日)	262
财政部 交通运输部关于在收费公路领域推广运用政府和社会资 本合作模式的实施意见 (2015 年 4 月 20 日)	265
财政部 国土资源部 住房城乡建设部 中国人民银行 国家税 务总局 银监会关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租 赁住房投资建设和运营管理的通知 (2015 年 4 月 21 日)	267
财政部关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知 (2015 年 6 月 25 日)	271

财政部关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知	273
(2015 年 6 月 30 日)	
财政部关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知	274
(2015 年 12 月 8 日)	
财政部关于规范政府和社会资本合作 (PPP) 综合信息平台运行的通知	276
(2015 年 12 月 18 日)	
财政部关于印发《PPP 物有所值评价指引 (试行)》的通知	281
(2015 年 12 月 18 日)	
财政部 交通运输部关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见	287
(2016 年 3 月 8 日)	
财政部关于进一步共同做好政府和社会资本合作 (PPP) 有关工作的通知	291
(2016 年 5 月 28 日)	
(三) 住房和城乡建设部公布	
市政公用事业特许经营管理办法	293
(2015 年 5 月 4 日)	
建设部关于加快市政公用行业市场化进程的意见	297
(2002 年 12 月 27 日)	
建设部关于印发城市供水、管道燃气、城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本的通知	300
(2004 年 9 月 14 日)	
住房和城乡建设部关于印发进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见的通知	349
(2012 年 6 月 8 日)	
(四) 对外贸易经济合作部公布	
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	354
(1995 年 1 月 16 日)	
(五) 国家能源局公布	
国家能源局关于在能源领域积极推广政府和社会资本合作模式的通知	355
(2016 年 3 月 31 日)	

五、PPP 合同指南

导读 358
 财政部 PPP 项目合同指南（试行） 362
 国家发展和改革委员会政府和社会资本合作项目通用合同指南
 （2014 年版） 430

六、法规政策解读

导读 450
 促进公平竞争、预防和惩治腐败的又一重大举措
 ——国务院法制办、国家发展改革委、监察部负责人就《中华
 人民共和国招标投标法实施条例》有关问题答记者问 453
 财政部有关负责人就制定《政府采购非招标采购方式管理办法》
 答记者问 456
 围绕采购需求特点选择采购方式
 ——财政部国库司（政府采购管理办公室）相关负责人就 74 号
 令操作执行有关问题答记者问 460
 财政部有关负责人就《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行
 办法》、《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》有关
 问题答记者问 464
 国务院法制办、财政部负责人就《政府采购法实施条例》答记
 者问 466
 积极鼓励引导社会资本参与 加快推进重大水利工程建设
 ——国家发展改革委有关负责人就《关于鼓励和引导社会资本
 参与重大水利工程建设运营的实施意见》答记者问 469
 国家发展改革委举行例行新闻发布会介绍《基础设施和公用事
 业特许经营管理办法》有关情况 472

一、法律

导 读

问题一：政府与社会资本合作（PPP），为什么要学习《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国预算法》三部法律？

首先，《中华人民共和国招标投标法》，主要规范招标人以招标的方式选择投标人的程序。而政府与社会资本的合作，政府在选择社会资本时，如果符合条件的社会资本数量众多或较多，政府就将面临以什么方式选择社会资本的问题：是公开选择还是一对一的谈判选择等。如果政府采取招标（含公开招标、邀请招标）的方式选择社会资本时，按照《中华人民共和国招标投标法》第二条的规定：“在中华人民共和国境内进行招标投标活动，适用本法”。政府就必须按照《中华人民共和国招标投标法》规定的程序和各项要求招标选择社会资本。对于此种招标选择社会资本的方式，在北京奥林匹克国家体育场（鸟巢）PPP 项目中，就采取公开招标的方式来选择社会资本。

其次，对于《中华人民共和国政府采购法》，因 PPP 项目即政府与社会资本的合作，在政府需要付费或提供补助的 PPP 项目中，会使用财政性资金，而 PPP 项目，基本上均会涉及工程、货物或服务。在政府使用财政性资金与社会资本合作，购买社会资本提供的服务、货物或工程时，同样会涉及政府以什么方式去采购 PPP 项目中社会资本提供的服务、货物或工程的问题：是采取公开招标还是单一来源采购等。对此，《中华人民共和国政府采购法》第二十六条规定：“政府采购采用以下方式：（一）公开招标；（二）邀请招标；（三）竞争性谈判；（四）单一来源采购；（五）询价；（六）国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。公开招标应作为政府采购的主要采购方式。”因此，在政府与社会资本合作项目中，政府在选择社会资本时，可以根据《中华人民共和国政

府采购法》的规定，根据 PPP 项目的具体特点，依法采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判或者单一来源采购等方式。但是，需要注意的是，在 PPP 项目中，不适用询价的方式选择社会资本。

最后，对于《中华人民共和国预算法》，如果涉及政府需要使用财政性资金的政府与社会资本合作项目，就会涉及政府的预算，因为使用财政性资金采购，就会涉及政府的支出。政府的支出，需要提前做预算，在 PPP 项目的长期合同中，还会涉及跨年度的预算等。因此，在政府与社会资本合作项目中，《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国预算法》，是非常重要的三部法律。

问题二：在政府与社会资本合作项目中，如何具体适用《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国预算法》三部法律？

首先，对于《中华人民共和国招标投标法》，是否采取招标的方式选择社会资本，需要根据 PPP 项目的具体特点来确定，不是说任何一个 PPP 项目均可以使用招标的方式来选择的。一般来说，对于“采购需求中核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规及政府采购政策，且采购过程中不作更改的项目”，可以考虑采取招标的方式选择社会资本。同时，如果政府与社会资本合作项目拟采取招标的方式选择社会资本时，须考虑《中华人民共和国招标投标法》规定的招标的前提条件，即法人（招标人）主体落实、招标项目资金或资金来源落实、需要审批或核准的项目取得相关行政主管部门的批文等。另外，在《中华人民共和国招标投标法》中，严格区分了“依法必须进行招标的项目”和“非依法必须进行招标的项目”，因政府与社会资本合作项目在招标社会资本时，并非“依法必须进行招标的项目”，政府在招标社会资本时，对于“依法必须进行招标的项目”的法律约束条件，可以参考并灵活适用。

其次，对于《中华人民共和国政府采购法》，政府在选择公开招标、邀请招标、竞争性谈判或者单一来源采购方式选择社会资本时，需要根据《中华人民共和国政府采购法》第三章【政府采购方式】第二十六条至第三十二条的规定选择。意即，政府不能任意选择公开招标、邀请招标、竞争性谈判或者单一来源采购方式，也不能在采购过程中随意更换采购方式。对于某一种采购方式

的前提条件，均须依法执行。比如，如果政府拟选择单一来源采购的方式选择社会资本，就需要考虑该 PPP 项目的具体特点，是否符合《中华人民共和国政府采购法》第三十一条规定的三项条件之一：“（一）只能从唯一供应商处采购的；（二）发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；（三）必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的”。

最后，对于《中华人民共和国预算法》，因通常政府与社会资本合作项目，合同期限基本上均在十年以上，需要建立跨年度的预算。在政府不付费或政府不提供补助的，也即不使用财政性资金的 PPP 项目中，可能不会涉及政府预算。但是，即使不是政府付费或政府提供补助的 PPP 项目，如果在 PPP 项目的合同履行过程之中，涉及政府的或有负债的，如提供担保、因各种原因如不可抗力发生后导致的合同终止后的政府支付义务等，也将涉及政府使用财政性资金，只不过 PPP 项目的政府或有负债管理，不仅对于我国，对于世界上其他国家，也是一个难题。

中华人民共和国招标投标法

(1999年8月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过 1999年8月30日中华人民共和国主席令第21号公布 自2000年1月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，提高经济效益，保证项目质量，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内进行招标投标活动，适用本法。

第三条 在中华人民共和国境内进行下列建设工程项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：

- (一) 大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；
- (二) 全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；
- (三) 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。

前款所列项目的具体范围和规模标准，由国务院发展计划部门会同国务院有关部门制订，报国务院批准。

法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的，依照其规定。

第四条 任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。

第五条 招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。

第六条 依法必须进行招标的项目，其招标投标活动不受地区或者部门的限制。任何单位和个人不得违法限制或者排斥本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标，不得以任何方式非法干涉招标投标活动。

第七条 招标投标活动及其当事人应当接受依法实施的监督。

有关行政监督部门依法对招标投标活动实施监督，依法查处招标投标活动中的违法行为。

对招标投标活动的行政监督及有关部门的具体职权划分，由国务院规定。

第二章 招 标

第八条 招标人是依照本法规定提出招标项目、进行招标的法人或者其他组织。

第九条 招标项目按照国家有关规定需要履行项目审批手续的，应当先履行审批手续，取得批准。

招标人应当有进行招标项目的相应资金或者资金来源已经落实，并应当在招标文件中如实载明。

第十条 招标分为公开招标和邀请招标。

公开招标，是指招标人以招标公告的方式邀请不特定的法人或者其他组织投标。

邀请招标，是指招标人以投标邀请书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。

第十一条 国务院发展计划部门确定的国家重点项目和省、自治区、直辖市人民政府确定的地方重点项目不适宜公开招标的，经国务院发展计划部门或者省、自治区、直辖市人民政府批准，可以进行邀请招标。

第十二条 招标人有权自行选择招标代理机构，委托其办理招标事宜。任何单位和个人不得以任何方式为招标人指定招标代理机构。

招标人具有编制招标文件和组织评标能力的，可以自行办理招标事宜。任何单位和个人不得强制其委托招标代理机构办理招标事宜。

依法必须进行招标的项目，招标人自行办理招标事宜的，应当向有关行政监督部门备案。

第十三条 招标代理机构是依法设立、从事招标代理业务并提供相关服务的社会中介组织。

招标代理机构应当具备下列条件：

- （一）有从事招标代理业务的营业场所和相应资金；
- （二）有能够编制招标文件和组织评标的相应专业力量；
- （三）有符合本法第三十七条第三款规定条件、可以作为评标委员会成员人选的技术、经济等方面的专家库。

第十四条 从事工程建设项目招标代理业务的招标代理机构，其资格由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府的建设行政主管部门认定。具体办法由国务院建设行政主管部门会同国务院有关部门制定。从事其他招标代理业务的招标代理机构，其资格认定的主管部门由国务院规定。

招标代理机构与行政机关和其他国家机关不得存在隶属关系或者其他利益关系。

第十五条 招标代理机构应当在招标人委托的范围内办理招标事宜，并遵守本法关于招标人的规定。

第十六条 招标人采用公开招标方式的，应当发布招标公告。依法必须进行招标的项目的招标公告，应当通过国家指定的报刊、信息网络或者其他媒介发布。

招标公告应当载明招标人的名称和地址、招标项目的性质、数量、实施地点和时间以及获取招标文件的办法等事项。