



世界银行集团 亚洲开发银行 泛美开发银行等机构联合发布
Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 2.0

《PPP模式应用指南》 (第二版) 纲要与解读

张水波 王秀芹 编著

中国建筑工业出版社



世界银行集团 亚洲开发银行 泛美开发银行等机构联合发布

Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 2.0

《PPP 模式应用指南》

(第二版)

纲要与解读

张水波 王秀芹 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

《PPP 模式应用指南》(第二版) 纲要与解读/张水波,
王秀芹编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016. 10
ISBN 978-7-112-20060-3

I. ①P… II. ①张… ②王… III. ①政府投资-
合作-社会资本-研究 IV. ①F830.59②F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 263888 号

本书从 PPP 基础知识、PPP 制度框架的建立、PPP 项目的实施三个方面提供了世界银行集团、亚洲开发银行、泛美开发银行等机构联合发布的《PPP 模式应用指南》(第二版)的纲要内容,并对相关内容进行了解读,以帮助读者理解指南的意图,从而深化读者对 PPP 模式的认知,提升 PPP 项目操作过程中的管理水平。

本书通过对《PPP 模式应用指南》(第二版)的解读,主要阐释了什么是 PPP,为什么要采用 PPP,PPP 项目如何融资,如何建立 PPP 法制框架,PPP 实施过程中政府相关机构的责任是什么及如何履行,PPP 公共财务管理框架下如何评估及控制 PPP 项目的财政影响,PPP 计划的治理,以及如何识别和评估 PPP 项目,如何识别和分配风险以使 PPP 结构化,如何设计 PPP 合同和管理 PPP 交易,如何管理 PPP 合同等内容,为政府发展 PPP 提供指引,也有助于 PPP 模式下的私人部门更好地了解 PPP 项目的流程,更好地理解政府的立场,从而促进公私合作下双赢的实现。

本书适合政府部门、相关企业从事 PPP 业务的人士阅读,也可供高校工程管理及相关专业师生参考。

责任编辑:牛松 张国友

责任设计:李志立

责任校对:陈晶晶 李欣慰

《PPP 模式应用指南》

(第二版)

纲要与解读

张水波 王秀芹 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

北京红光制版公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本:787×1092 毫米 1/16 印张:9¼ 字数:224 千字

2016 年 12 月第一版 2016 年 12 月第一次印刷

定价:30.00 元

ISBN 978-7-112-20060-3

(29292)

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)

前 言

从 20 世纪 90 年代起, PPP 模式在全世界范围内, 无论是发达国家还是发展中国家, 应用越来越广泛; 然而, 由于该模式是对基础设施传统开发模式的革新, 其操作过程更为复杂, 涉及面更广, 失败的比率也比较高。因此, 世界各国以及一些国际机构对 PPP 模式的实施经验教训进行了总结研究, 力图建立 PPP 项目知识中心 (PPP Knowledge Centre), 为未来的 PPP 项目实施提供应用指南。其中以世界银行为代表的国际金融机构在这方面做了大量的工作。

随着 PPP 模式的广泛应用, 相关的研究文献, 包括学术论文、著作以及规范性文件都大量出现。但世界银行认为, 在所有出版的刊物中, 真正“结合国际经验和不同 PPP 做法的国际视野”并不多, 虽然世界银行也承认, 以现有的知识积累, 真正给出逐一适用于每个国家的应用指南还不现实, 但总结现有的 PPP 实施经验, 给出一个全球视角方面的经验总结时机已到。世界银行与亚洲开发银行和泛美开发银行一起, 组成联合研究团队, 于 2012 年联合编制并发表了“PPP 模式应用指南”的第一版。由于国际上 PPP 模式发展迅速, 又及时对相关知识进行了更新, 于 2014 年发布了第二版。按照三个开发银行的编制目的, 本指南旨在:

- 提供 PPP 项目业界人员应知道的相关知识
- 解析 PPP 项目执行中的关键问题
- 帮助业界人士在碰到困难时获得相关解答

为此, 指南围绕三个主要方面来论述: (1) PPP 模式的内涵, 相对于传统工程建设模式, PPP 模式的优缺点; (2) 有效实现 PPP 项目目标所需要注入的政策、法律、制度框架; (3) PPP 项目开发的过程与方法。另外, 为了便于理解, 本指南还结合世界各地经验, 提供了对个案的案例分析。

本指南第一版的研究编制由亚洲开发银行与泛美开发银行发起, 世界银行研究院 (The World Bank Institute) 参与, 与世界银行关系密切的“公私基础设施顾问促进会” (PPIAF) 提供研究资金资助, 具体研究由 Castalia 战略顾问们与世界银行 PPP 研究小组的 Rui Monteiro 承担。第二版则由世界银行 PPP 研究小组的 Rui Monteiro 领导的团队承担, 由 PPP 研究小组经理 Clive Harris 监制 (overseen), 主要参加者还有泛美开发银行的 David Bloomgarden, 亚洲开发银行的 Trevor Lewis。除此之外, 参加的主要专家还有: Shin Kue Ryu、John Saville 和 Helen Martin 等。在第一版的基础上, 第二版提供更多的参考资料以及更新的 PPP 项目范例。

PPP 在全世界范围内, 还没有统一的定义, 不同的国家和地区的理解有所差异, 本指南给出了其界定的 PPP 含义, 即:

“私营部门一方与政府机构一方所签订的一份长期合约, 目的是提供一项公共资产或服务, 其过程中, 私营部门一方承担重大风险与管理责任, 并根据履约绩效获得报酬。”

(A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance, p14)

本指南共分三个模块：

模块 1：PPP 基础知识：内涵与应用原理

模块 2：PPP 制度框架的建立

模块 3：PPP 项目的实施

本指南在其原文的“引言”中，给出了整个指南的内容框架图，如图 1 所示。

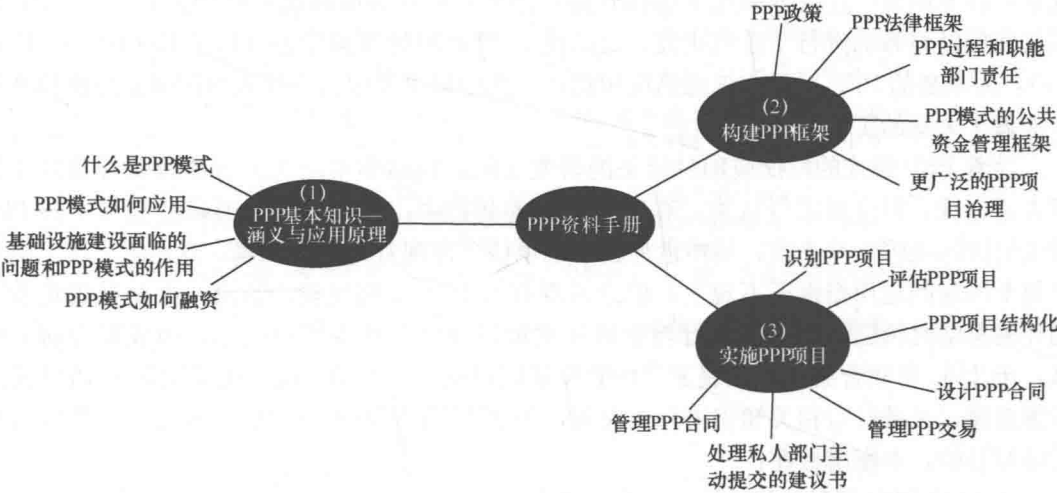


图 1 PPP 指南内容框架

本书将围绕上述三个方面，给出本指南的纲要内容，并对相关内容进行解读，帮助读者理解本指南的意图，从而深化读者对 PPP 模式的认知，提升 PPP 项目操作过程中的管理水平。

我国自 20 世纪 80 年代末开始 PPP 模式的尝试，几经起伏，到 2013 年再度掀起 PPP 的热潮。2013 年 11 月，中共十八届三中全会决定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。2014 年 5 月，财政部政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组正式设立。2015 年 1 月特许经营立法工作重新启动，《基础设施和公用事业特许经营管理办法（征求意见稿）》已公开征求意见。2014 年 12 月财政部批准成立了政府和社会资本合作（PPP）中心，并下发了首批 30 个 PPP 合作示范项目名单和操作指南；国家发改委同期下发了关于开展政府和社会资本合作的指导意见和通用合同指南。所有这些都是为了促进 PPP 模式在中国的健康发展。

为了进一步加强政府和业界对 PPP 的认知，借鉴国际经验，我们借助对世界银行《Public-Private Partnerships Reference Guide》的解读，阐释什么是 PPP，为什么要采用 PPP，PPP 项目如何融资，如何建立 PPP 法制框架，PPP 实施过程中政府相关机构的责任是什么及如何履行，PPP 公共财务管理框架下如何评估及控制 PPP 项目的财政影响，PPP 计划的治理以及如何识别和评估 PPP 项目，如何识别和分配风险以使 PPP 结构化，如何设计 PPP 合同和管理 PPP 交易，如何管理 PPP 合同等内容，为政府发展 PPP 提供

指引，也有助于 PPP 模式下的私人部门更好地了解 PPP 项目的流程，更好地理解政府的立场，从而促进公私合作下双赢的实现。

除了对世界银行 PPP 模式应用指南的核心内容进行解析外，本书还增加了四个附录，附录一是我国相关政府部门近两年颁发的相关 PPP 最新政策和指南清单；附录二是世界上部分国家的 PPP 立法清单；附录三是五部委与人民银行联合颁布的基础设施和公用事业特许经营管理办法；附录四是作者根据世界银行的另一份 PPP 文件所总结的 PPP 项目运作关键问题清单，覆盖政治、法律和制度、经济和金融、具体实施等四个方面的关键问题，希望为读者提供更广泛的国内外 PPP 相关立法信息及项目运作应关注的关键问题，增加本书的应用性。

在本书的编写过程中，一直得到恩师何伯森教授的鼓励，正是他的不断鼓励才使得我们在繁重的工作中仍坚持完成此书稿的撰写。陈勇强教授、吕文学教授一直给予我们很大支持，多次参加相关问题讨论，我们的研究生吴昊，吕思佳，王兵参与了部分资料的整理和文字校读，在此表示感谢。限于作者水平，书中可能有不妥乃至错误的地方，敬请读者批评指正！

张水波 王秀芹

2016 年 9 月于天津大学

目 录

1 PPP 基本知识：PPP 含义与应用原理^①	1
1.1 PPP 是什么：定义“公私伙伴关系”	1
1.1.1 PPP 合同类型与术语	1
1.1.2 PPP 不包括的范畴：私人参与的其他类型	4
1.2 PPP 应用操作方式：行业与服务类型	6
1.3 基础设施方面的挑战以及 PPP 的作用	7
1.3.1 资金的缺乏	9
1.3.2 规划不善与项目选择	11
1.3.3 管理不力	13
1.3.4 维护不足	15
1.4 PPP 项目的融资	16
1.4.1 PPP 项目的融资结构	16
1.4.2 政府方面的考虑	19
1.4.3 PPP 模式中公共资金的作用	24
2 PPP 管理制度框架的建立	28
2.1 PPP 政策	29
2.1.1 PPP 计划的目的	29
2.1.2 PPP 计划的范围	29
2.1.3 PPP 计划的实施准则	29
2.2 PPP 法律框架	30
2.2.1 PPP 法律框架的范围	32
2.2.2 PPP 法律	35
2.3 PPP 过程与职能部门的责任	36
2.3.1 PPP 的实施过程	36
2.3.2 职能部门的责任：项目实施	40
2.3.3 职能部门的责任：审查与批准	40
2.3.4 专职 PPP 机构	43
2.4 PPP 公共财务管理框架	44
2.4.1 PPP 项目财政负担评估	45
2.4.2 政府所承担的 PPP 风险总量的控制	46

^① 为方便读者对比阅读，本书按照《PPP 模式应用指南(第二版)》(《Public-Private Partnerships Reference Guide, Version2.0》)的目录进行编排。

2.4.3	政府对 PPP 承诺的预算	47
2.4.4	PPP 财务会计处理与报告	49
2.5	广义 PPP 计划的治理	50
2.5.1	PPP 项目以及计划信息的披露	52
2.5.2	最高审计机构的角色	53
2.5.3	立法机构的角色	55
2.5.4	公众的角色	56
3	PPP 项目的实施	58
3.1	PPP 项目识别	59
3.1.1	识别公共投资项目的优先顺序	59
3.1.2	筛选潜在的 PPP 项目	60
3.1.3	建立初步的 PPP 项目储备库	60
3.2	PPP 项目评估	62
3.2.1	项目可行性与经济可行性评价	62
3.2.2	商业可行性评价	63
3.2.3	“物有所值”评价	63
3.2.4	财政影响评价	64
3.3	PPP 项目结构化	68
3.3.1	识别风险	68
3.3.2	分配风险	69
3.3.3	将风险分配计划融入合同设计	69
3.4	PPP 合同设计	78
3.4.1	履约要求	79
3.4.2	支付机制	79
3.4.3	调整机制	80
3.4.4	争议解决机制	80
3.4.5	终止条款	80
3.5	PPP 交易管理	90
3.5.1	采购策略决策	91
3.5.2	PPP 市场营销	96
3.5.3	投标人资格审查	97
3.5.4	招投标过程管理	99
3.5.5	合同生效与融资关闭	102
3.6	对私人主动提交的项目建议书的处理	104
3.6.1	私人主动提交的项目建议书的利弊	105
3.6.2	创造竞争氛围	106
3.6.3	知识产权的处理	107
3.6.4	确定清晰的处理过程	108
3.7	PPP 各类合同管理	109

3.7.1 建立合同管理架构 110

3.7.2 监控与管理 PPP 履约与风险 112

3.7.3 变更处理 115

3.7.4 合同期届满与资产移交 117

附录 1 2014~2015 各部委 PPP 政策和文件清单 120

附录 2 世界部分国家的 PPP 相关法律 122

附录 3 基础设施和公用事业特许经营管理办法 125

附录 4 PPP 项目运作关键事项检核表 132

主要参考文献..... 138

1 PPP 基本知识：PPP 含义与应用原理

本模块主要提供 PPP 四个方面的知识：（1）PPP 的基本含义；（2）PPP 适用的行业和服务类型；（3）当今世界范围内基础设施面临的问题、PPP 模式在解决这些问题方面的作用及局限性；（4）PPP 项目的资金筹措。

1.1 PPP 是什么：定义“公私伙伴关系”

【指南内容要点】

- 本指南给出的 PPP 定义：“私营部门一方与政府机构一方所签订的一份长期合约，目的是提供一项公共资产或服务，其过程中，私营部门一方承担重大风险与管理责任，并根据履约绩效获得报酬。”

【内容解读】

PPP 的这个概念是从 BOT、BT、BOOT、TOT、PFI、DBFO、Concession（特许经营）等术语逐渐演变而来的，在 20 世纪 90 年代初才正式被逐渐广泛使用。由于各个国家的法律、文化和习惯的不同，其使用的术语的演变也不相同，国际范围内并没有统一的定义，但从目前的文献来看，一般国际上从三个角度来定义 PPP：

（1）从合约角度来定义：PPP 是公私部门之间一种合同安排，把双方关系看成是一种正式的法律关系，该关系基于的是双方签订的合同对双方有约束力，违约者受罚。

（2）从伙伴关系角度来定义：PPP 是公私部门之间的一种合作关系，强调的是两个部门优势互补的一种“伙伴关系”，该关系基于的是双方之间的“互信”、“承诺”，合作会取得双赢。

（3）从功能性目标角度来定义：PPP 是集“设计、融资、采购、施工、运营”的一体化项目投融资模式，政府将传统建设模式的风险和相关工作转移给私营部门，尤其是融资和运营工作，目的是解决政府资金缺乏，实现项目全生命周期决策优化以及建设与运营效率的提高。

从本指南的定义来看，世界银行是从“合约”的角度来定义 PPP 的，同时兼顾了 PPP 模式的功能性目标。

1.1.1 PPP 合同类型与术语

【指南内容要点】

- 本指南从三个方面的特征来描述 PPP：（1）资产类型；（2）私营部门的角色；（3）私营部门如何获得支付。

- 资产类型包括两种：新建资产，即“绿地项目”；既有资产，即“棕地项目”。

● 就承担角色而言，私营部门参与 PPP 项目通常涉及的工作包括：融资、设计、建设、改造、维护、运营等。

● PPP 的支付机制包括三种：“用户支付费用”；“政府支付费用”；“用户与政府联合支付费用”。

● 虽然本指南将 PPP 这一术语用前面所述的三个方面特征来表述，但应当被理解成广义的，即：它是指世界各国所用的各种各样的术语，表 1-1 列出了可以划归 PPP 的术语集合。

PPP 术语 表 1-1

合同术语	综述及参考文献	资产类型	私人部门角色	支付机制
设计-建设-融资-运营-维护 (DBFOM)；设计-建设-融资-运营 (DBFO)；设计-施工-管理-融资 (DCMF)	在这一术语下，PPP 合同类型的范围是通过转移给私人部门的功能来描述的，其中的维护功能可能在术语的描述中并不提及（因此一个转让所有功能的合同模式可能被简写为 DBFO 而不是 DBFOM，维护的责任隐含在运营中）。还有一个类似的描述就是设计-施工-管理-融资 (DCMF)，它与 DBFOM 合同模式是等同的	新建基础设施	一般负责项目涉及的全部工作，具体在合同中定义	政府或用户支付
运营和维护 (O&M)	现存资产的 O&M 合同如果是基于绩效且长期的（有时也称为基于绩效的维护合同），则现存资产的 O&M 合同模式可归入 PPP 的定义之中	既有基础设施	运营和维护	政府支付
建设-运营-转让 (BOT)，建设-拥有-运营-转让 (BOOT)，建设-转让-运营 (BTO)	这种描述新建设施 PPP 项目的方法抓住了法律所有权和对项目设施的控制。BOT 项目下，私人公司拥有项目资产直到合同到期时转让。BOOT 常常与 BOT 替换使用，Yescombe [指南参考文献 295] 如此描述。相比之下，在一个建设-转让-运营 (BTO) 合同中，资产所有权在施工结束时转让。如 Delmon [指南参考文献 58，20～21 页] 所述，所有权主要影响合同结束时资产移交的管理	新建基础设施	主要包括设计、建设、融资、维护以及部分或全部运营工作。在一些定义下，BOT 或者 BTO 可能不包括私人融资，然而 BOOT 总是包含着私人融资	政府或用户支付
修复-运营-转让 (ROT)	相比与以上术语，当私人部门负责修复、升级或拓展现存资产时，“修复”一词可代替“建设”	既有基础设施	同上，但将“建设”替换为“修复”	同上

续表

合同术语	综述及参考文献	资产类型	私人部门角色	支付机制
特 许 权 (Concession)	“特许权”被用于一系列合同类型，如 Delmon [指南参考文献 59, 9 页] 所述。在一些司法管辖区，“特许权”可能表示一种特定类型的合同；然而在另一些司法管辖区，其所指却广泛得多。在 PPP 术语下，“特许权”主要用于描述一种“用户支付”的 PPP。例如，在巴西，《特许权法》只用于“用户支付”的合同；一个单独的《PPP 法》用于规范那些需要政府承担部分支付的合同。另一方面，“特许权”有时被用作一大类 PPP 类型的统称——例如，智利近期所有的 PPP 项目都在《特许法》的规定下进行，其中包括全部由政府支付的合同	新建或既有基础设施	设计，修复，扩展或建设，融资，维护以及运营——尤其是向用户提供服务	通常为用户支付——在一些国家，私人部门可能向政府缴纳费用，也可能得到补贴，这取决于特许权项目的财务可行性
出租或租赁 (Lease or affermage)	出租或租赁合同类似于特许权，但特点在于政府保留资本性支出的责任。尤其是“租赁”，在一些司法管辖区可能有特殊的含义。世行对水资源管理的说明 [指南参考文献 122, 36~42 页] 描述了出租合同以及特许权。这类合同是否归入 PPP 取决于其合同期限。	既有基础设施	维护和运营，向用户提供服务	用户支付——特点在于私人部门将用户支付费用的一部分移交给政府，用于资本性支出
特 许 经 营 (Franchise)	“特许经营”有时用于描述一种类似于特许或出租或租赁的合同安排，如 Yescombe [指南参考文献 295] 所述	既有或新建基础设施	可能包括设计，建设和融资；或者仅限于维护以及运营一项资产	可能由用户或者政府支付
私 人 主 动 融 资 (PFI)	英国是最早在私人主动融资术语下引进 PPP 概念的国家之一。“PFI”的特点是将 PPP 描述成一种融资、建设和管理新资产的方式	新建基础设施	设计，建设，融资，维护——可能包括一些运营活动，但通常不是直接向用户提供服务	政府支付

【内容解读】

如前所述，PPP 在世界各国用法不一致，比如，巴西把完全由用户支付的 PPP 项目划归特许权法管辖，而其他 PPP 项目则由 PPP 法管辖；法国也是，PPP 法将 PPP 项目仅限于政府付费的项目，而智利则将 PPP 项目称为特许权项目，英国则将政府付费的新建 PPP 项目称为 PFI (见表 1-1)，但本指南采用更广泛的 PPP 术语，正如指南中关于 PPP

的三个方面特征所描述，具备这三个方面特征的，皆为本指南所指 PPP。

从世界范围来看，PPP 定义的不同主要源于 PPP 项目所涉及资产类型和私人部门获得支付的方式。PPP 项目主要涉及两种资产类型：新建项目或既有项目。我们通常所说的 BOT 项目大都属于新建项目，即：绿地项目，由于发展中国家的基础设施缺乏，因此绿地项目在发展中国家比较多。在发达国家，由于设施老化问题严重，因此政府面临的是对现有项目的升级改造问题，此类项目通常被称为棕地项目，我们所说的 TOT 项目，大都属于此类项目。

关于 PPP 项目的支付问题，世界银行给出了三种支付方法：用户支付、政府支付、用户政府联合支付。一般来说，这主要取决于涉及项目的经济强度与政府的政治态度。

就项目经济强度而言，主要看该项目是否能“财务独立”（Financially Free-standing），也就是说，未来该项目投产后的经济收益能否覆盖债务本金与利息的偿还以及投资者所期望的回报率。若能够，则适合采用“用户支付”方式；若项目投入运营后没有实际经济收益，则采用“政府支付”方式；若项目投产后虽有收益，但不足以覆盖债务的还本付息和投资回报期望，则宜采用“用户政府联合支付”方式。根据项目的性质和收益情况，在我国通常被称为：经营性项目；准经营性项目；非经营性项目。例如：采矿项目、电力项目、供水管网设施、某些收益较好的高速公路由于潜在收益高，通常被认为适合采用“用户支付”方式；学校、体育设施、污水处理厂等社会公共设施基本没有经济收益，通常被认为适合采用“政府支付”方式；机场、高铁、地铁、轻轨、落后地区的公路等有一定的收益的项目，通常被认为适合采用“用户政府联合支付”方式。

就政治态度而言，有时虽然项目适合采用“用户支付”方式，但由于政府受到政治压力，也可能采用“政府支付”方式，如：英国的许多采用 PPP（PFI/DBFO）的公路项目，采用的是影子收费机制（Shadow Toll），公路竣工投入运营后，政府依据每天的车辆通行量，按合同约定来支付私营部门。有些国家由于财政方面的原因，政府反而将某些收益不高的项目采用“用户支付”机制，政府不承担任何支付义务，导致社会公众不能承受，引起公众不满，导致项目运营期间的不断重新谈判，造成负面社会影响。

1.1.2 PPP 不包括的范畴：私人参与的其他类型

【指南内容要点】

- 本指南中，PPP 是“与私营部门建立伙伴关系”、“为提供公共资产与设施签订合同”以及“行业部门规制^①”三个概念的交集。

- 除了表 1-1 中列入 PPP 范畴中的类型外，对于如何提供公共资产和设施，还有其他的合同类型，包括：管理合同（Management Contracts），设计-建造（或称为“交钥匙”）合同（Design-Build or Turnkey Contracts）以及融资租赁合同（Financial Lease Contracts），这些合同与本指南所指的 PPP 合同类型相关，但这些合同或因期限较短或因向私人部门转移较少风险而不属于本指南所界定的 PPP 合同类型。

- 除本指南所使用的 PPP 概念外，根据其用途，PPP 还有其他概念界定：如美国反

^① Regulation，通常被译成“规制”、“监管”、“管制”，用于解决市场失灵问题和公平问题，本文统一使用“规制”这一术语。

健康欺诈领域中多方合作的“信息分享机制”；私人部门为公益之目的在相关政府当局协调下所从事的健康、教育项目；私人机构资助并参与其实施过程的公共投资的慈善项目；私人与公共部门联合举办的科研创新项目；政府为鼓励私人部门发展而给予的各类支持项目。但 PPP 这些概念与本指南界定的 PPP 概念在期限、目的、法律地位、结构等方面差异很大，因此本指南所描述的 PPP 原理、政策安排和实施过程不适用于上述概念范畴。

● PPP 和一定的行业规制相关。PPP 涉及的服务常常属于垄断或准垄断服务，若私人部门提供此类垄断服务，一般需要政府规制以保护用户，通常是限制收费水平和规定服务标准。行业规制也会对交易条件、行业准入以及部门投资决策等进行管理。规制对供水、电力、燃气以及通信部门尤其重要，机场和高速公路等部门也会需要规制。在自然垄断部门，PPP 和行业规制的关系表现在以下几个方面：一是政府部门为改善既有公共资产和服务的业绩而进行改革时，将 PPP 作为私有化的替代方式并出台相应规制；二是通过 PPP 合同约定收费和服务标准，从而替代规制；三是引进 PPP 时建立行业规制或行业规制已存在。

【内容解读】

本指南在这一部分补充说明了一些与 PPP 概念相近，但又在本指南中没有被界定为 PPP 的相关模式，其中提到了那些近似概念在合同期限以及风险分担方面与本指南所界定 PPP 的区别。实际上，由于各个国家和国际机构的具体思路和目标有差异，因此对 PPP 概念界定并不统一，有的国家对 PPP 采用更为宽泛性的解释，如加拿大就将“设计—建造”的工程建设总承包方式划归为 PPP 模式。有的学者甚至认为，PPP 这个概念太宽泛，强调其概念的界定意义不大，而更应该关注每一个具体的操作方式。广义地说，任何公共部门与私人部门合作来提供公共设施和公共服务的做法都可以归为 PPP 模式，但就狭义来说，PPP 两个最有代表性的具体方式仍然是 BOT/BOOT（绿地项目）与 TOT/ROT（棕地项目），尤其对于基础设施方面来说更是如此。

本指南提到三个与 PPP 相关的合同类型：管理合同、设计—建造（或称为“交钥匙”）合同以及融资租赁合同。管理合同通常涉及的私人部门为公共部门提供管理服务，期限比较短，私人部门一般无需投资，公共部门根据服务水平，按照合同支付服务酬金。与此方式的一个类似概念为“维护与管理合同”（Operation and Maintenance Contract）。

设计—建造合同在工程项目中常常称为“EPC 合同”，实际上是新建工程的建设模式。由私人部门承包商为公共部门按照合同来设计、建造工程，公共部门支付工程款，竣工后移交给公共部门（业主）。此类合同也在逐渐演变，近年来出现的 DBO 合同（EPC+OM 合同），就将竣工后的运营服务也给予承包商，并在合同中规定运营服务期，如我国承包商在沙特承揽的轻轨项目就是 EPC+OM 合同类型。FIDIC 已于 2008 年出版 DBO 标准合同范本。另外，国际上还出现了承包商带资承包工程的 EPC 项目，按照合同，承包商除了设计、采购和建造项目外，还在建设期内负责提供项目资金（这实际上相当于 BT 项目或资源类项目的回购合同（Buyback Contract）），工程竣工后，移交给政府部门业主，业主按合同规定后期分期还款，包括融资费。另外，对于大型基础设施 PPP 项目，获得特许经营权的投资人成立项目公司后，通常就是与工程公司签订 EPC 合同来建设此类项目。在实践中，有不少工程公司在此类 PPP 项目中扮演两个角色：既是项目的投资发起人，同时还是与项目公司签订 EPC 合同的承包商。

融资租赁合同是指出租人根据承租人对租赁物件的特定要求出资向相关供货人购买租赁物件，并租给承租人使用，承租人则分期向出租人支付租金的合同。融资租赁合同规定的基本内容包括：（1）在租赁期内租赁物件的所有权属于出租人所有，承租人拥有租赁物件的使用权；（2）租期届满，租金支付完毕，一般租赁物件所有权归属出租人，除非合同另外规定。融资租赁合同有很多具体形式，如：简单融资租赁，杠杆融资租赁，回租融资租赁，委托融资租赁等，其中杠杆租赁因其具有债务资金提供者参与的特点而在大型交易中使用最广泛。

根据财政部与发改委的相关政策，PPP项目在我国称为“政府与社会资本合作”模式，并且规定，无论国有企业或是民企都可以作为社会资本与政府合作。但财政部规定了一个例外：同级的融资平台公司不得以社会资本的一方参与PPP项目^①。

PPP项目的实施离不开不同形式的行业规制。基础设施项目本质上是垄断的或准垄断的，具有资产专用性强、投资规模大、信息不对称等特征，这使得PPP项目处在不完美的市场中运行，无论是私人部门还是政府部门，都有采取机会主义行为的动机。因此，对于PPP项目而言，必须要进行有效的规制以矫正市场失灵带来的扭曲。世界银行已明确提出PPP项目需要有效的规制，并指出PPP项目规制是指：对于参与基础设施项目的私人部门、政府或其他特定实体的决策或行为实施直接或间接的控制^②。

1.2 PPP应用操作方式：行业与服务类型

【指南内容要点】

- PPP适应的行业部门和服务类型有两个特点：一是提供公共资产和服务的项目；二是此类项目的周期长，通常与PPP合同期匹配。

- 公共服务在各国定义不同，本指南保持中立定义，即：公共服务指的是政府有责任提供或有责任保证提供的服务。

- PPP一般涉及的是长期资产，即固定资产，但有时也包含“有专用目的或有现场专用特点的”资产，如：列车车辆（Train Rolling Stock）。

- 一些国家将PPP的应用集中于某些部门，希望这些部门优先获得投资以改善服务，或以此来优先发展预期使用PPP最成功的部门。表1-2给出了国际范围内运用PPP的各个行业部门。

- 另一方面，有些国家也规定，某些行业部门或行业部门内的某些服务不能采用PPP模式，这些服务通常被称为“核心”服务，被认为必须由政府提供。但实践中对“核心”服务的定义各国亦有不同，如英国的医疗卫生领域，建设医院以及相关辅助设施可采用PPP模式，但一些“核心”医疗服务仍完全由政府提供，而在莱索托，采用PPP建设的医院项目规定私人部门提供后期的全部医院卫生服务。

① 见：财政部财金〔2014〕113号文“政府和社会资本合作模式操作指南”第二条。

② 张水波、张晨、高颖，公私合营（PPP）项目的规制研究，天津大学学报（社会科学版），2014，（1）：30-35。

采用 PPP 的部门—举例及文献来源

表 1-2

部门部门	项目类型	来源概述
交通	道路、隧道和桥梁 铁路 公共运输系统 港口 机场	美国交通运输部交通项目 PPP 案例研究对交通领域的国际 PPP 项目实践进行了综述，包含了英国、欧洲、澳大利亚、中国、印度、以色列及阿根廷的桥梁和高速公路 Menziez 和 Mandri-Perrott 关于私人部门参与轻轨项目的著作 [指南参考文献 183，附录 1] 中包含了英国、马来西亚、菲律宾、泰国、加拿大和南非等地 12 个轻轨系统 PPP 项目的详细案例研究
水及废物处理	批量水处理 配水和排水系统 固体废物管理服务	Marin [指南参考文献 180] 从 65 个以上的 PPP 项目中总结并阐述了发展中国家城市供水设施 PPP 项目的详细经验
电力	发电资产 配电系统	Eberhard 和 Gratwick [指南参考文献 65] 描述了撒哈拉以南非洲独立发电商 (IPP) 的经验
社会和政府基础设施	教育——学校设施及服务 医疗——医院和其他医疗设施及服务 监狱 城市再生和社会住房项目	Deloitte 关于 PPP 项目如何有助于“填补基础设施差距”的报告 [指南参考文献 68，19~28 页] 综述了一系列部门，尤其是社会基础设施的 PPP 经验。 IFC 出版的 Handshake 一书呈现了医疗及其他经济和社会基础设施 PPP 的实例和案例。 LaRocque 关于教育服务项目交付合同的论文 [指南参考文献 174] 包含了教育部门的 PPP 实例。 美洲商业信息关于社会基础设施特许权的一篇报道 [指南参考文献 41] 描述了拉丁美洲社会部门近期 PPP 项目的实践经验

【内容解读】

本指南在这一部分主要说明了 PPP 模式适用于哪些领域和部门。除了 PPP 本身的特点需要考虑外，各个国家采用 PPP 模式的政策并不完全一样，这主要是根据每个国家发展所需而确定的。如我国在 20 世纪 80 年代，电力极端缺乏，早期的试点项目，如深圳沙角 B 电厂，广西来宾 B 电厂项目等都是电力项目。除了电力项目，道路项目也是大规模采用 PPP 模式的领域之一，这主要是此类项目的性质确定的。因为此类项目属于未来有收入期望的项目，政府部门不需要补贴或需要的补贴很少。但由于公共设施或服务涉及国家安全或与公众利益密切相关，通过 PPP 模式转移给私人部门经营，在一些国家是比较敏感的政治问题，因此，有些国家禁止私人部门，尤其是外国公司，介入某些领域，比如电信领域。

1.3 基础设施方面的挑战以及 PPP 的作用

【指南内容要点】

● 基础设施不足仍制约着全球经济的发展，尤其在发展中国家，基础设施的数量与质量都不够，常常表现在道路拥挤、某些服务限量供给，能够提供的服务往往质量不高，

而在很多领域甚至无法提供服务。

- 基础设施问题困扰着各国政府，表现在四个方面（见图 1-1）：一是基础设施建设投入资金不够；二是项目立项与建设水平低，同时伴随着政治游戏与腐败行为；三是新建基础设施项目的建设成本和工期往往超过预期，四是基础设施资产维护不够，最终导致成本增加，收益减少。
- 若采用 PPP 模式，则可以在上述几个方面得以改进：私人部门可以带来额外的资金；私人部门利用专业知识和经验提高项目立项与建设水平，并从全生命周期的视角，来提高设施的维护水平，降低维护成本，如图 1-1 所示。

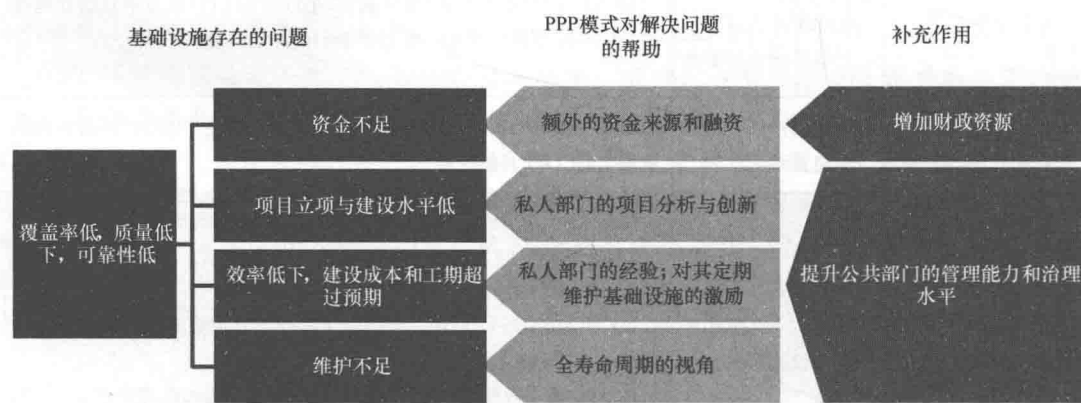


图 1-1 基础设施存在的问题及 PPP 的作用

● 但另一方面，PPP 模式不是灵丹妙药，引入 PPP 模式，如果不恰当实施，非但不能解决现有问题，反而对有些问题会雪上加霜，具体表现在：第一，PPP 实际上未必能够解决政府财政困难问题，因为这里面可能隐含着政府对 PPP 的财务承诺，这会导致在 PPP 模式下，政府实际给予的财务承诺和承担的风险比谨慎的传统政府采购模式还要多；第二，虽然 PPP 模式有利于项目分析和采纳创新观点与实践，但规划和项目选择仍是政府部门的责任，政府不明确的财政成本以及合约的不灵活会使 PPP 的实施更加困难；第三，私人部门管理基础设施具有高效率以及定期维护的激励，但这实际上需要靠政府高效的 PPP 合约安排与采购管理才能实现。

● PPP 不是解决基础设施问题的万能药，无论传统公共投资项目，还是 PPP 项目，都需要政府部门具有相应的管理与治理水平，才能做出可靠的决策，但证据显示，政府部门提高基础设施建设的管理水平仍然路漫漫，到头来也许还是简单地靠多投入资源来提供基础设施。

【内容解读】

本指南在这一部分主要说明了 PPP 模式引入的背景，即：政府在提供基础设施和公共服务方面所面临的财政困难与管理水平的低下等。但同时又警告，PPP 并非灵丹妙药，其中暗含着很多复杂的问题，若不具备管理 PPP 项目的能力，不能提供良好的 PPP 项目的制度环境条件，采用 PPP 可能适得其反。应当牢记：PPP 模式只有通过良好的管理，才能实现其预期带来的好处，避免“PPP 陷阱”，我国学者将 PPP 称为“带刺的玫瑰”，