

PPP实战系列丛书

中国PPP 政策法规使用指引

中资投资咨询（深圳）有限公司
PPP产业大讲堂

◎主编

GUIDELINES
ON THE USE
OF PPP POLICIES
AND
REGULATIONS
IN CHINA

经济日报出版社

中国PPP 政策法规使用指引

中咨投资咨询(深圳)有限公司 | 主编
PPP产业大讲堂

第一章 总论	1
第一节 PPP概述	1
一、PPP的定义	1
二、PPP的特征	1
三、PPP的分类	1
第二节 PPP的发展现状	2
一、国际PPP的发展现状	2
二、中国PPP的发展现状	2
第三节 PPP的政策环境	3
一、国家层面	3
二、地方层面	3
三、行业层面	3
第二章 PPP的运作模式	4
第一节 特许经营	4
一、特许经营的定义	4
二、特许经营的特征	4
三、特许经营的分类	4
第二节 委托代理	5
一、委托代理的定义	5
二、委托代理的特征	5
三、委托代理的分类	5
第三节 建设-运营-移交	6
一、建设-运营-移交的定义	6
二、建设-运营-移交的特征	6
三、建设-运营-移交的分类	6
第四节 建设-拥有-运营-移交	7
一、建设-拥有-运营-移交的定义	7
二、建设-拥有-运营-移交的特征	7
三、建设-拥有-运营-移交的分类	7
第三章 PPP的运作流程	8
第一节 项目识别	8
一、项目识别的定义	8
二、项目识别的特征	8
三、项目识别的分类	8
第二节 项目准备	9
一、项目准备的定义	9
二、项目准备的特征	9
三、项目准备的分类	9
第三节 项目采购	10
一、项目采购的定义	10
二、项目采购的特征	10
三、项目采购的分类	10
第四章 PPP的运作风险	11
第一节 项目风险	11
一、项目风险的定义	11
二、项目风险的特征	11
三、项目风险的分类	11
第二节 运营风险	12
一、运营风险的定义	12
二、运营风险的特征	12
三、运营风险的分类	12
第三节 财务风险	13
一、财务风险的定义	13
二、财务风险的特征	13
三、财务风险的分类	13
第五章 PPP的运作案例	14
第一节 案例一	14
第二节 案例二	15
第三节 案例三	16
第六章 PPP的运作展望	17
第一节 展望一	17
第二节 展望二	18
第三节 展望三	19

图书在版编目 (CIP) 数据

中国 PPP 政策法规使用指引 / 殷文强主编. — 北京:
经济日报出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 80257 - 971 - 2

I. ①中… II. ①殷… III. ①政府投资 - 合作 - 社会
资本 - 法规 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 149201 号

中国 PPP 政策法规使用指引

主 编	中资投资咨询 (深圳) 有限公司、PPP 产业大讲堂
责任编辑	肖小琴
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号
邮政编码	100054
电 话	编辑部 63584556 发行部 63516959
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	jjrb58@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京鑫瑞兴印刷有限公司
开 本	710 × 1000 mm 16 开
印 张	37. 75
字 数	800 千字
版 次	2016 年 8 月第一版
印 次	2016 年 8 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 971 - 2
定 价	118. 00 元

前言

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。

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，凡属事务性管理事务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），大力推广 PPP 模式；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，政策密集出台大力推广 PPP，PPP 模式在我国已进入了白热化发展阶段。

准确理解 PPP 政策导向和政策要点是做好 PPP 工作的重要前提，由于目前财政部和发改委都在大力推广 PPP，但两部委政策的内容制定和实施关注点并不完全一致，这样在实际的执行过程中准确理解各相关部委的政策导向和实施要点就非常重要，这样可以避免实施过程少走弯路，提高操作成功率。另外，各部委及国务院 PPP 政策也在随着 PPP 形势的发展不断地进行微调，所以，根据形势发展，准确把握最新政策导向也成为 PPP 工作中的重中之重，本书分别对国务院、财政部、发改委以及各省市级政府的 PPP 政策体系进行了系统梳理。本书在编写过程中特意按照发文部门进行划分，以发文时间顺序进行编排，故读者在阅读本书时一定要看清 PPP 政策的发文部门以及发文时间，以便于在实际的操作中能够有针对性地灵活运用，及时把握最新政策导向。

由于时间和水平所限，本书难免有疏漏不足之处，敬请读者谅解并不吝赐教。

中资投资咨询（深圳）有限公司

PPP 产业大讲堂

2016.6

1. 国务院 PPP 政策法规使用指引	001
1.1 关于政府向社会力量购买服务的指导意见（2013-9-26）	003
1.2 中华人民共和国预算法（修订版）（2014-8-31）	006
1.3 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见（2014-9-21）	021
1.4 国务院关于深化预算管理制度改革的决定（2014-9-26）	025
1.5 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 （2014-11-16）	032
1.6 国务院令 第 658 号《中华人民共和国政府采购法实施条例》 （2015-1-30）	037
1.7 关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知 （2015-5-5）	049
1.8 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（2015-5-19）	054
1.9 关于促进社会办医加快发展若干政策措施的通知 （2015-6-11）	060
1.10 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（2015-6-25）	064
1.11 国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知 （2015-9-9）	067
2. 财政部 PPP 政策法规使用指引	069
2.1 政府采购非招标采购方式管理办法（2013-12-19）	071
2.2 关于做好政府购买养老服务工作的通知（2014-08-26）	081
2.3 关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知 （2014-9-23）	084

2.4 关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知 （2014-11-29）	087
2.5 关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知 （2014-11-30）	098
2.6 关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知 （2014-12-15）	099
2.7 关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知 （2014-12-30）	104
2.8 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 （2014-12-31）	106
2.9 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（2014-12-31）	113
2.10 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（2015-2-13）	117
2.11 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 （2015-4-9）	120
2.12 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（2015-4-20）	123
2.13 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（2015-4-21）	125
2.14 关于印发《城市管网专项资金管理暂行办法》的通知 （2015-6-1）	129
2.15 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 （2015-6-25）	131
2.16 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（2015-6-30）	133
2.17 关于公布第二批政府和社会资本合作示范项目的通知 （2015-9-25）	134
2.18 关于印发《农田水利设施建设和水土保持补助资金使用管理办法》 的通知（2015-12-16）	135
2.19 关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知	

(2015-12-17)	137
2.20 关于印发《中央补助地方公共文化服务体系建设专项资金 管理暂行办法》的通知(2015-12-24)	139
2.21 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(2015-12-28)	145
2.22 关于印发《PPP物有所值评价指引(试行)》的通知 (2015-12-28)	149
2.23 关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见 (2015-12-21)	154
2.24 中华人民共和国政府和社会资本合作法(征求意见稿)	156
2.25 财政部国家发展改革委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(2016-5-28)	166
2.26 关于组织开展第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选 工作的通知(2016-06-12)	168
3. 发改委 PPP 政策法规使用指引	173
3.1 关于开展政府和社会资本合作的指导意见(2014-12-2)	175
3.2 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 (2015-3-10)	179
3.3 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(2015-3-17)	180
3.4 关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知 (2015-4-22)	185
3.5 关于充分发挥企业债券融资功能支持重点项目建设促进经济 平稳较快发展的通知(2015-5-25)	187
3.6 基础设施和公用事业特许经营管理办法(2015-6-1)	188
3.7 国家发改委对发改办财金[2015]1327号文件的补充说明 (2015-6-19)	196
3.8 关于切实做好《基础设施和公用事业特许经营管理办法》 贯彻实施工作的通知(2015-7-2)	196
3.9 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	

(2015-7-10)	198
3.10 关于印发《项目收益债券管理暂行办法》的通知 (2015-7-29)	202
3.11 政府和社会资本合作项目前期工作专项补助资金管理暂行办法征求意见稿(2015-9-28)	208
3.12 政府和社会资本合作项目前期工作专项补助资金管理暂行办法公开征求意见采纳情况(2015-10-19)	211
4. 省级 PPP 政策法规使用指引	213
4.1 北京市《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》	215
4.2 北京市人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见	218
4.3 天津市人民政府关于推进政府和社会资本合作的指导意见	226
4.4 重庆市人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见	230
4.5 安徽省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的意见	234
4.6 福建省人民政府《关于推广政府和社会资本合作(PPP)试点的指导意见》	237
4.7 福建省人民政府办公厅关于推广政府和社会资本合作(PPP)试点扶持政策的意见	240
4.8 甘肃省发展和改革委员会关于开展政府和社会资本合作的实施意见	242
4.9 关于贵州省创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见	246
4.10 贵州省政府办公厅出台关于推广政府和社会资本合作模式的实施意见	255
4.11 广东省人民政府关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式实施意见的通知	259
4.12 广西壮族自治区人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资	

本合作模式增加公共产品供给的指导意见	264
4.13 海南省《关于鼓励在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》	269
4.14 海南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见	275
4.15 海南省财政厅关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知	279
4.16 辽宁省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见	287
4.17 湖北省人民政府关于在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见	291
4.18 湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见	297
4.19 内蒙古自治区人民政府关于公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见	299
4.20 山东省关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见的通知	305
4.21 山西省人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见	311
4.22 新疆维吾尔自治区关于加快城镇基础设施建设的实施意见	318
4.23 关于印发云南省推广运用政府和社会资本合作模式实施方案等3个实施方案的通知	326
4.24 云南省《关于在公共服务领域加快推进政府和社会资本合作模式实施意见的通知》	331
4.25 浙江省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见	337
4.26 浙江省人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见	341
4.27 河北省《关于在全省公共服务领域推广政府和社会资本合作模式实施意见的通知》	345
4.28 河北省人民政府关于推广政府和社会资本合作（PPP）模式的	

实施意见	349
4.29 河北省省级政府和社会资本合作（PPP）项目奖补资金管理 办法（试行）（2015-10-19）	353
4.30 河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的指 导意见	356
4.31 江苏省《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式 的实施意见》	359
4.32 江苏省关于推进政府与社会资本合作（PPP）模式有关问题 的通知	365
4.33 黑龙江省《推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式工作 实施方案的通知》	370
4.34 四川省财政厅《关于支持推进政府与社会资本合作有关政的 通知》	375
4.35 四川省《关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式 的实施意见》	377
4.36 陕西省《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式 的实施意见》	384
4.37 吉林省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作的实施意见	390
4.38 青海省关于鼓励社会资本参与基础设施建设和运营有关问题 的通知	393
5. 市县级 PPP 政策法规使用指引	395
5.1 宁波市人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资本合作模 式的指导意见（试行）	397
5.2 濮阳市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实 施意见	403
5.3 三明市人民政府关于鼓励和引导社会资本参与基础设施等领 域建设的实施意见	406
5.4 厦门市人民政府关于印发《厦门市推广运用政府和社会资本 合作（PPP）模式实施方案》的通知	410
5.5 沈阳市人民政府关于开展政府和社会资本合作试点的实施	

意见	416
5.6 无锡市关于推进政府和社会资本合作的实施意见	422
5.7 乐山市《关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式的实 施意见（试行）》的通知	426
5.8 温州市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实 施意见	432
5.9 徐州市政府关于推进政府与社会资本合作（PPP）模式的实施 意见（试行）	439
5.10 漳州市人民政府办公室关于推进政府和社会资本合作（PPP） 试点工作的通知	443
5.11 郑州市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作（PPP） 模式的实施意见	446
5.12 安庆市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实 施意见（试行）	454
5.13 常州市财政局关于印发常州市 PPP 试点工作实施方案的通知	457
5.14 德清县人民政府办公室关于印发推广运用政府和社会资本 合作（PPP）模式的实施意见的通知	460
5.15 关于印发《常山县推广运用政府和社会资本合作（PPP）模 式实施办法（试行）》的通知	464
5.16 关于印发辽阳市政府和社会资本合作（PPP）工作方案的 通知	472
5.17 关于印发平阳县推广运用政府和社会资本合作模式实施意见 的通知	475
5.18 关于印发乌鲁木齐市推广政府与社会资本合作（PPP）模式 指导意见的通知	481
5.19 广元市人民政府关于开展政府和社会资本合作的意见	500
5.20 贺州市人民政府办公室关于印发贺州市推广运用政府和社会 资本合作（PPP）模式实施方案（试行）的通知	504
5.21 鹤壁市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实 施意见	509
5.22 焦作市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实	

施意见	513
5.23 昆明市人民政府办公厅关于印发政府和社会资本合作工作文 件的通知	517
5.24 丽水市人民政府关于促进社会资本进入公共设施建设领域的 实施意见（试行）	524
5.25 关于印发《娄底市推进政府与社会资本合作（PPP）项目实 施办法》的通知	533
5.26 南昌市推广政府与社会资本合作（PPP）模式的实施意见 （试行）	541
5.27 内江市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的 实施意见	550
5.28 唐山市人民政府关于推广运用政府和社会资本合作（PPP） 模式的实施意见（试行）	554
5.29 东莞市《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模 式的实施意见》	559
5.30 青岛市《关于鼓励和引导社会资本参与投资基础设施等领域 项目的实施方案》	566
5.31 湘潭昭山示范区推进政府和社会资本合作（PPP）模式试点 工作实施方案	569
5.32 关于印发《襄阳市推广运用政府和社会资本合作模式创新投 融资改革的实施意见》的通知	574
5.33 关于印发黔东南州推广政府和社会资本合作（PPP）模式实 施意见的通知	579
5.34 老河口市推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式实施 方案	585

PPP

Laws and regulations

1.

国务院 PPP 政策法规使用指引

Chapter 1

1.1 关于政府向社会力量购买服务的指导意见（2013-9-26）

国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见

国办发〔2013〕96号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党的十八大强调，要加强和创新社会管理，改进政府提供公共服务方式。新一届国务院对进一步转变政府职能、改善公共服务作出重大部署，明确要求在公共服务领域更多利用社会力量，加大政府购买服务力度。经国务院同意，现就政府向社会力量购买服务提出以下指导意见。

一、充分认识政府向社会力量购买服务的重要性

改革开放以来，我国公共服务体系和制度建设不断推进，公共服务提供主体和提供方式逐步多样化，初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。同时，与人民群众日益增长的公共服务需求相比，不少领域的公共服务存在质量效率不高、规模不足和发展不平衡等突出问题，迫切需要政府进一步强化公共服务职能，创新公共服务供给模式，有效动员社会力量，构建多层次、多方式的公共服务供给体系，提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务。政府向社会力量购买服务，就是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。近年来，一些地方立足实际，积极开展向社会力量购买服务的探索，取得了良好效果，在政策指导、经费保障、工作机制等方面积累了不少好的做法和经验。

实践证明，推行政府向社会力量购买服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径，对于深化社会领域改革，推动政府职能转变，整合利用社会资源，增强公众参与意识，激发经济社会活力，增加公共服务供给，提高公共服务水平和效率，都具有重要意义。地方各级人民政府要结合当地经济社会发展状况和人民群众的实际需求，因地制宜、积极稳妥地推进政府向社会力量购买服务工作，不断创新和完善公共服务供给模式，加快建设服务型政府。

二、正确把握政府向社会力量购买服务的总体方向

（一）指导思想。

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大精神，牢牢把握加快转变政府职能、推进政事分开和政社分开、在改善民生和创新管理中加强社会建设的要求，进一步放开公共服务市场准入，改革创新公共服务

提供机制和方式,推动中国特色公共服务体系建设和发展,努力为广大人民群众提供优质高效的公共服务。

(二) 基本原则。

——积极稳妥,有序实施。立足社会主义初级阶段基本国情,从各地实际出发,准确把握社会公共服务需求,充分发挥政府主导作用,有序引导社会力量参与服务供给,形成改善公共服务的合力。

——科学安排,注重实效。坚持精打细算,明确权利义务,切实提高财政资金使用效率,把有限的资金用在刀刃上,用到人民群众最需要的地方,确保取得实实在在的成效。

——公开择优,以事定费。按照公开、公平、公正原则,坚持费随事转,通过竞争择优的方式选择承接政府购买服务的社会力量,确保具备条件的社会力量平等参与竞争。加强监督检查和科学评估,建立优胜劣汰的动态调整机制。

——改革创新,完善机制。坚持与事业单位改革相衔接,推进政事分开、政社分开,放开市场准入,释放改革红利,凡社会能办好的,尽可能交给社会力量承担,有效解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题。及时总结改革实践经验,借鉴国外有益成果,积极推动政府向社会力量购买服务的健康发展,加快形成公共服务提供新机制。

(三) 目标任务。

“十二五”时期,政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展。到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系,公共服务水平和质量显著提高。

三、规范有序开展政府向社会力量购买服务工作

(一) 购买主体。

政府向社会力量购买服务的主体是各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位。纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,也可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务。

(二) 承接主体。

承接政府购买服务的主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。承接政府购买服务的主体应具有独立承担民事责任的能力,具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术的能力,具有健全的内部治理结构、财务会计和资产管理制度,具有良好的社会和商业信誉,具有依法缴纳税收和社会保险的良好记录,并符合登记管理部门依法认定的其他条件。承接主体的具体条件由购买主体会同财政部门根据购买服务项目的性质和质量要求确定。

(三) 购买内容。

政府向社会力量购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承