

中建政研PPP系列丛书之一

梁舰 卓识 贾向明◎主编

政府和社会资本合作(PPP)模式 最新热点问题研究

The research on the latest hot issues of
Public-Private-Partnership model



中国书籍出版社
China Book Press

梁 舰

北京中建政研信息咨询中心主任，星云股权投资基金管理有限公司创始合伙人，北京海方格投资咨询有限公司董事长，住房和城乡建设部政策研究中心咨询培训部原主任。2004年，依托住房和城乡建设部政策研究中心创立了北京中建政研信息咨询中心。2010年，在行业内率先提出“咨询培训超市”和“服务外包”概念。2014年，在业内首次提出行业“生态圈”理念。在城建规划、工程建设、PPP、政策解读、战略发展、投融资等领域形成多个版块相互融合、众多成员机构协同作战的产业集群。中国新形势下PPP模式的最早研究者和践行者。以政策解读、行业研究为基础，以遍布全国的60多个项目的实操经验为依据，深入探索中国PPP模式实施与落地。多年来致力于政策研究与行业服务，以推动行业发展为己任，创新服务模式，对行业立法、普法起到了一定推动作用，为社会、为行业、为企业创造价值。



卓识

北京中建政研信息咨询中心副主任，法云网创始人兼CEO，北京唐智律师事务所执行主任，中国人力资源开发研究会住房和城乡建设领域服务中心特邀研究员，中国管理科学研究院学术委员会特约研究员。在法云网的投资主体中建政研信息咨询中心（依托住房和城乡建设部政研中心成立）的强大支撑下，带领专业律师事务所和会计师事务所组建了国内第一批实战型的PPP项目实施团队，在其政策的东风下于2013年年底率先进军PPP综合咨询服务领域。2015年7月，出版了其主编的国内第一本关于PPP法律法规汇编性书籍《PPP法律法规汇编全集-政府与社会资本合作全套规范性文件》。



贾向明

中国人民公安大学法律硕士，中建政研信息咨询中心PPP项目总监。主持并参与的PPP项目包括：洛阳路桥PPP项目、保定东湖PPP项目、河南濮阳供水特许经营项目、河南濮阳供暖特许经营项目、河南濮阳客运站项目、河南濮阳县医院项目、河南濮阳县新高中项目、甘肃G569北山至仙米寺高速公路PPP项目、潢川县污水处理厂项目、潢川县棚户区改造项目、周口高新产业园区、鄂州残疾人康复中心、巨野县养老服务中心以及和平污水处理厂PPP项目等。



政府和社会资本合作（PPP） 模式最新热点问题研究

梁 舰 卓 识 贾向明 主编



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作 (PPP) 模式最新热点问题研究 / 梁舰, 卓识, 贾向明

主编. —中国书籍出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-5068-5251-7

I. ①政… II. ①梁…②卓…③贾… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 研究 IV. ①
F830. 59②F014. 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 256503 号

政府和社会资本合作 (PPP) 模式最新热点问题研究

梁舰 卓识 贾向明 主编

责任编辑 刘 娜

责任印制 孙马飞 马 芝

封面设计 楠竹文化

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱 chinabp@vip.sina.com

经 销 全国新华书店

印 刷 三河顺兴印务有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 18.75

字 数 186 千字

版 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5068-5251-7

定 价 128.00 元

版权所有 翻印必究

编委会成员

主 编：梁 舰 卓 识 贾向明

编委成员：唐 锋 钟 萌 石慧杰 管云飞 程新智
刘勇进 赵 燕 吴素梅 戴婧婧 杨明敏
苟 波 刘姝玉 梁 东 王树海 杨贺龙
王志强

专家顾问：

王淑荣：财政部第二批示范性项目评审专家

张 鹏：财政部财政科学研究所研究员、经济学博士

徐宗威：住房和城乡建设部政策法规司原司长、财政部第二批示范性项目评审专家市政组组长

刘 波：住房和城乡建设部政策研究中心处长、研究员

吴亚平：国家发改委投资研究所体制政策室主任、研究员

徐保满：南开大学金融系房地产金融研究中心主任、博士

徐孟洲：中国人民大学金融法研究所副所长、教授、博导、
中国税法研究会副会长

PPP 序

PPP 是英文 Public（政府）、Private（社会资本）和 Partnership（合作）的缩写形式。2014 年 9 月 23 日，财政部发布的《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）中，PPP 被定义为：“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。通常模式是由社会资本承担设计、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；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。”

无论是 2013 年 11 月 12 日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报，还是 2014 年 10 月 24 日的国务院常务会议决定，亦或是 2014 年 8 月，浙江省发展改革委、省财政厅印发的《关于进一步加强浙江省政府性投资项目融资建设管理指导意见》，均强调推广 PPP 模式具有重要的战略性意义；从中央到地方政府，PPP 都被寄予厚望，将其作为依法治国、转变政府职能、发挥市场在资源配置上的决定性作用的重要抓手。

在全国范围内广泛运用 PPP，需要掌握 PPP 的理论构造，清楚 PPP 项目的操作实务，应对社会资本方与政府方之间信息不对称等问题。为了更好迎接 PPP 热潮，本书就 PPP 具体项目推进过程中浮现的些许热点问题进行研究，以期推进 PPP 模式的推广和运用。

PPP 目 录

中国 PPP 法律体系

- 一、PPP 相关法律
- 二、PPP 地方规定

PPP 模式的运行方式

BT 是不是 PPP

- 一、公用事业中 BT 的含义
- 二、BT 为 PPP 模式的一种运作方式

风险应对机制

- 一、中介机构的适格性
- 二、BOT 项目常见的风险应对机制
- 三、PPP 模式适用的风险应对机制

PPP 项目招标文件编制中常见法律风险评析

- 一、时间：PPP 项目招标文件编制中的常见法律风险之一
- 二、资格预审：PPP 项目招标文件编制中的常见法律风险之二
- 三、投标：PPP 项目招标文件编制中的常见法律风险之三
- 四、定标：PPP 项目招标文件编制中的常见法律风险之四

固定回报与社会资本方收益

- 一、固定回报

二、社会资本方收益

适用使用者付费机制的 PPP 项目，可否对项目收益设定担保物权？

- 一、使用者付费机制的适用情形
- 二、对使用者付费收益设定担保物权的意义
- 三、适用于使用者付费机制收益的担保物权
- 四、为使用者付费机制收益设定担保物权的程序

项目公司的股权转让

- 一、项目公司股权转让的限制
- 二、股权转让的情形

社会资本方的遴选条件

- 一、相关政策规定
- 二、政府平台公司成为社会资本方的途径
- 三、社会资本方与专业运营商的区别
- 四、外商投资的情形
- 五、联合体形式的社会资本方

PPP 模式适用的范围

特许经营者的确定程序

特许经营者的确定方式

- 一、PPP 模式应被纳入政府采购范畴
- 二、政府采购的方式
- 三、竞争性谈判与竞争性磋商
- 四、不同采购方式之间的转化

PPP 项目与非 PPP 项目适用竞争性磋商的区别

- 一、公告内容
- 二、磋商供应商的选择
- 三、合格（实质性响应）的供应商不足三家时的处理
- 四、采购文件的内容
- 五、项目现场考察或者答疑会
- 六、合同需要政府审核同意
- 七、对供应商资格考察核实

八、评审小组的组成、评审专家的选定

九、采购结果确认前的谈判

十、预成交结果公示

十一、后续合同签订

十二、履约保证金最高限额

十三、采购过程的时间长短

十四、评审报告的作用

PPP 项目采购阶段的难点

一、采购方式

二、采购流程

PPP 项目合同的签约主体

PPP 项目的审批

PPP 项目的建设

一、项目的建设流程

二、存量项目的股权转让问题

特许经营者应注重对设施的维护

企业投资项目核准的前置审批事项

PPP 项目纠纷的解决方式

地方政府融资的相关管理制度

一、抓紧清理核实并妥善处理融资平台公司债务

二、对融资平台公司进行清理规范

三、加强对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等的信贷管理

四、坚决制止地方政府违规担保承诺行为

五、加强组织领导，确保工作落实

PPP 模式交易结构

附录一

外商投资产业指导目录

附录二

政府核准的投资项目目录

附录三

企业投资项目核准的前置审批事项及设定依据一览表

附录四

基础设施和公用事业特许经营管理办法

附录五

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

附录六

政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引

附录七

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

附录八

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

附录九

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

附录十

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

附录十一

国家发展改革委 财政部 住房城乡建设部关于制定和调整污水
处理收费标准等有关问题的通知

附录十二

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

附录十三

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

附录十四

关于开展中央财政支持海绵城市建设试点工作的通知

附录十五

财政部 国家税务总局关于印发《资源综合利用产品和劳务增值税

优惠目录》的通知

附录十六

关于印发《资源综合利用产品和劳务增值税
优惠目录》的通知

附录十七

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

附录十八

2015 年地下综合管廊试点城市申报指南

附录十九

国家发展改革委办公厅关于《印发城市地下综合管廊建设专项
债券发行指引》的通知

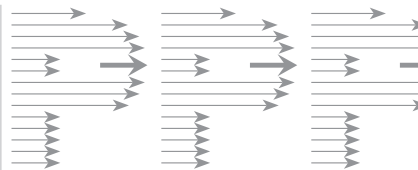
附录二十

关于发布国家标准《城市综合管廊工程技术规范》的公告

附录二十一

城市轨道交通建筑安装工程费用标准编制规则

中国 PPP 法律体系

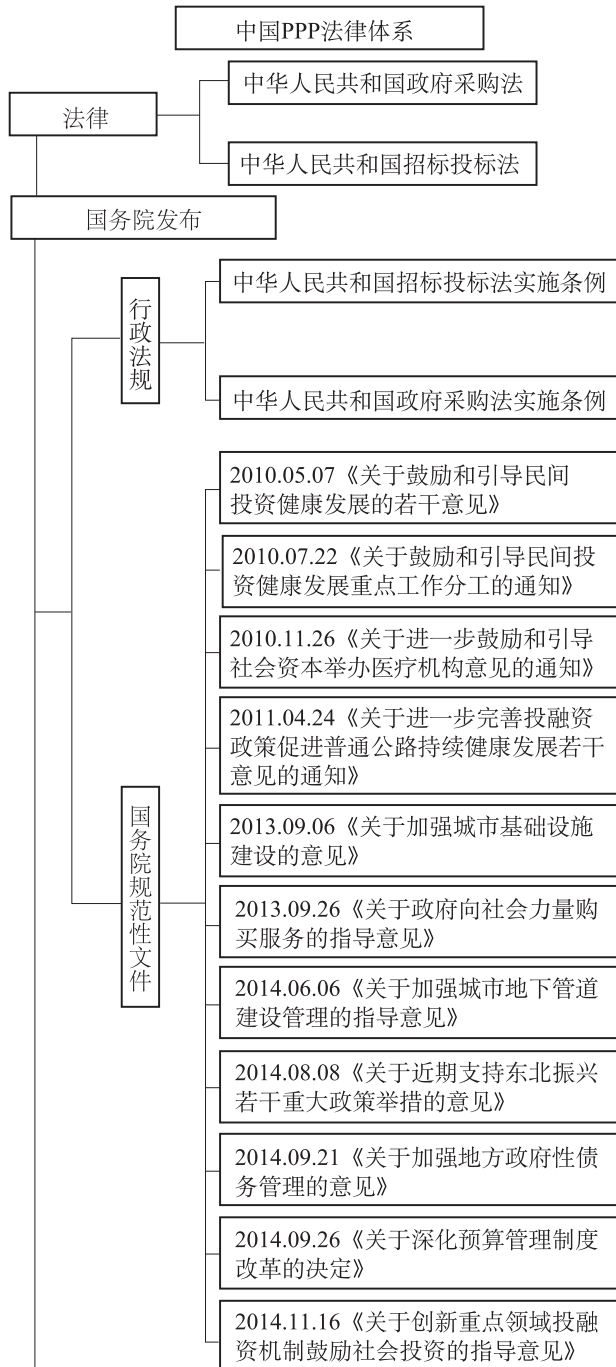


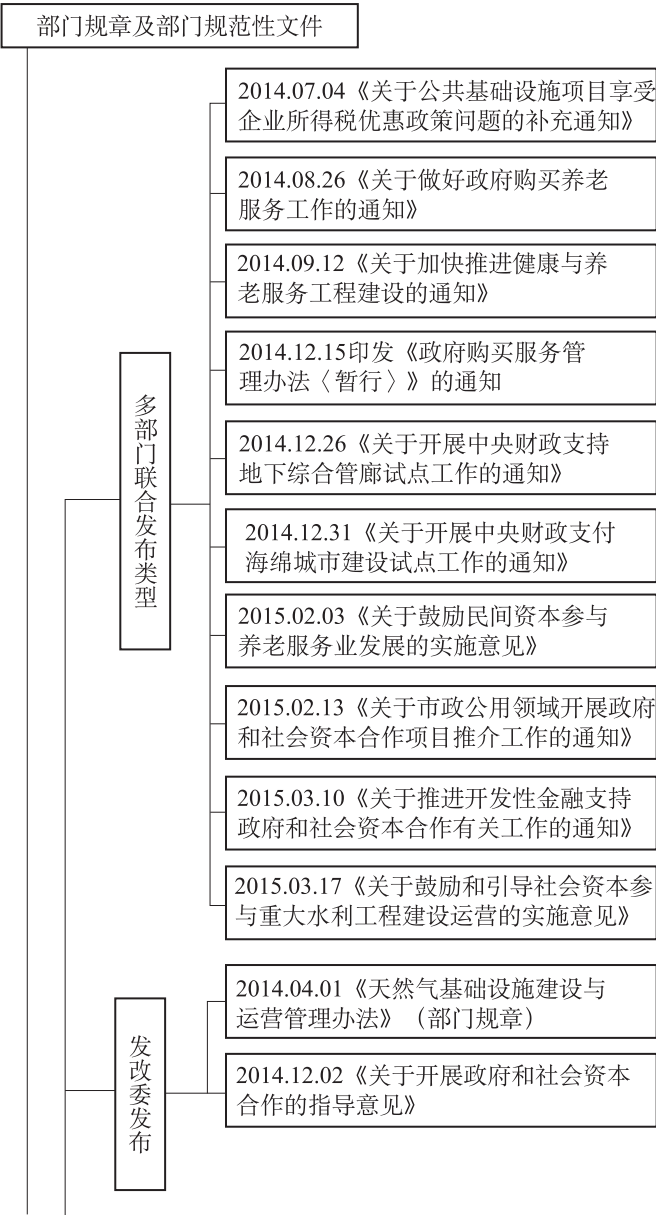
随着我国市场经济的不断发展，民间经济规模体量都在大幅提升。同时因为公共服务多样化，基础建设投资多样化的发展，PPP 项目日益普遍出现在我们身边。在这样的背景下，法律法规也正“迎头赶上”。下文以图表的形式对我国目前 PPP 相关法律体系进行梳理。

一、 PPP 相关法律

这部分涉及出自全国人大的法律、出自国务院的行政法规、国务院部门规章及规范性文件。

由接下来的图表我们可以看出，除了通过较早的《政府采购法》、《招标投标法》、住建部《市政公用事业特许经营管理办法》之外，其余全部法律文件都是 2010 年之后颁布的。尤其是最近几年，小编细数了一下，自 2014 年来连续颁布了 29 部法规及规范性文件。可见 PPP 的立法规范进程正“如火如荼”地进行着。







二、PPP 地方规定

