

新形势下 PPP 模式在基础设施项目建设中的 应用研究



李素英 著

PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP



中国言实出版社

【作者简介】

李素英，女，汉族，1970年10月出生，河北高邑人，中共党员，石家庄铁道大学经管学院财会系主任，硕士生导师，教授，管理学博士。工作20余年来，一直从事会计学与财务管理方面的教学与研究。主持主研省级课题10余项，主持厅局级课题30余项，其中多项获奖；撰写著作3部、主编教材6部；在国内外重要刊物上发表学术论文50余篇，其中国际三大检索论文6篇。

责任编辑：邓见柏
文字编辑：代青霞
封面设计：徐 晴

新形势下

PPP 模式在基础设施项目建设中的 应用研究



E 政 通



专 家 库



研 究 网



微 信 公 众 号



官 网

ISBN 978-7-5171-1998-2



9 787517 119982 >

定价：45.00 元

新形势下 PPP 模式在基础设施 项目建设中的应用研究

李素英 著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新形势下 PPP 模式在基础设施项目建设中的应用研究 /
李素英著. —北京: 中国言实出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5171 - 1998 - 2

I. ①新… II. ①李… III. ①政府投资—合作—社会
资本—应用—基础设施建设—研究—中国 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 227210 号

责任编辑: 邓见柏

文字编辑: 代青霞

封面设计: 徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 17.5 印张

字 数 250 千字

定 价 45.00 元 ISBN 978 - 7 - 5171 - 1998 - 2

序

进入 21 世纪以来，为促进经济的持续健康发展，加快社会主义现代化建设进程，我国明确提出城镇化战略，城镇化速度不断加快，相应的城市保障性居住工程、运输设施、城市供水供气供暖设施等基础设施建设也随之发展。但是，当前我国财政预算内的资金远远无法满足基础设施建设的需要，与此同时，民间剩余资金却空前膨胀，且保持了稳定发展。如何更好地利用这些民间资本，让其参与到我国基础设施建设中，成为摆在我们面前的现实问题。政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership，简称 PPP 模式）的发展为解决这一问题提供了思路。

党的第十八次全国代表大会以后，国家加大了改革开放的力度。从党的十八届三中全会首次提到 PPP 模式，到国家发改委、财政部等陆续出台相关政策，PPP 模式在国内逐渐得到了普及，相关政策也得到了逐步完善。PPP 模式不仅利用社会闲置资金缓解了财政预算资金压力，而且使得政府部门和私营部门在基础设施建设领域建立起合作关系，扬长避短，优势互补，从而更好地发挥了他们各自的作用以及各自的优势，合理调配资源，杜绝资源滥用，优化了资源的配置，提高了资源的使用效率，满足了公共需求，完善了社会治理功能，保障了基础设施和公共产品质量。

基于以上研究背景，本书在吸收借鉴多位学者和专家近年来的丰富研究成果的基础上，提出了一个较为全面的研究框架，其主要结构和基本思路是：回顾了 PPP 模式在我国的发展历程，并简要概述了前人的研究成果，介绍了我国基础设施建设的现状和项目融资的相关概念以及 PPP 模式的基本理论、理论基础和实践基础，分析了我国运用 PPP 模式推动基础设施建设运行机制及存在的问题，归纳了国外应用 PPP 模式进行基础设施建设的经验及对我国的启示，探讨了 PPP 模式在基础设施项目建设中的应用

提升及其评价,构建了基础设施项目建设中的 PPP 模式风险评价模型,提出了 PPP 模式进行基础设施建设的政策建议以及对 PPP 模式发展前景的展望。我们感到,目前涉及 PPP 模式研究的相关资料虽然丰富,但是不够系统,定性数据多,定量数据少,本书的出版有助于理论界以及实务界更加重视 PPP 模式的发展。

本书是 2015 年度河北省社会科学基金项目《利用政府与社会资本合作 (PPP) 模式,推动基础性领域项目建设研究》(项目编号: HB15GL032) 的研究成果,并受到河北省重点学科管理科学与工程、河北省教育厅人文社科重点研究基地资助。其主要特点如下:一是全面系统地分析了研究内容和研究问题,强调研究的完整性;二是强调研究内容和研究问题的现实性,注重结合相关制度研究问题;三是研究方法的科学性,采用了定量分析方法,能够更加准确地说明问题。

本书有以下三点创新之处:

一是本书全面、系统地介绍了 PPP 模式的理论基础、实践基础、运行机制、会计核算、风险管理等各个模块,构建了一个较为严密而完善的运用 PPP 模式进行基础设施建设的理论与实务体系。

二是本书广泛运用案例分析法和对比法,进而提出我国发展 PPP 模式的建议。通过对英国伦敦地铁 PPP 项目和澳大利亚维多利亚州墨尔本会议中心 PPP 项目的详细介绍,总结成功经验,为更好地发展我国 PPP 项目提供参考借鉴与启示;分析了北京地铁 4 号线和北京国家体育场“鸟巢”的 PPP 项目建设情况,而且对比分析了北京地铁 4 号线项目成功的原因和北京国家体育场“鸟巢”项目失败的原因,使读者更加清楚地认识到 PPP 模式中应注意的事项。

三是本书构建的风险评价模型具有一定的创新性。在分析参与方的风险影响因素的基础上,全面考虑东道国、承建方、运营商和出资方四个方面共 21 个指标的风险评价指标体系,并用层次分析法定量地分析了各个指标的权重,构建了风险评价模型。

本书在编撰过程中借鉴了国内外众多学者和专家的研究成果,在此对

他们表示衷心的感谢。石家庄铁道大学经济管理学院杨娱、周朔朔等硕士研究生，参与了资料搜集和书稿校对工作，感谢她们的辛勤付出。由于作者水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请广大读者批评指正。

李素英

2016年7月28日

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究背景及研究意义	1
二、文献综述	6
三、研究思路与研究内容	17
四、研究方法	19
五、创新之处	19
第二章 基础设施建设项目融资概述	21
第一节 项目融资的特征及适用范围	21
一、项目融资的定义	21
二、项目融资的特征	22
三、项目融资的适用范围	23
四、项目融资与传统融资和企业融资的比较	24
五、项目融资的优缺点	25
第二节 BOT 模式简介	26
一、BOT 模式的概念	26
二、BOT 模式的基本形式及其演变	27
三、BOT 模式的运作过程	30
四、BOT 模式的特点	30
五、BOT 模式在国内外的应用	32

第三节 PFI 模式简介	33
一、PFI 模式的概念	33
二、PFI 模式的运作过程	34
三、PFI 模式的特点	36
四、PFI 模式在国内外的应用	37
第四节 ABS 模式简介	39
一、ABS 模式的概念	39
二、ABS 模式的运作过程	40
三、ABS 模式的特点	42
四、ABS 模式在国内外的应用	44
第五节 BOT 与 PFI、ABS 模式的对比	44
一、BOT 模式与 PFI 模式比较	44
二、BOT 模式与 ABS 模式比较	47
 第三章 PPP 模式的基本理论	 49
第一节 PPP 模式的相关概念	49
一、PPP 模式的含义	49
二、本书给出的 PPP 模式概念	51
第二节 PPP 模式产生与发展	52
一、PPP 模式的产生	52
二、PPP 模式的发展历程	52
第三节 PPP 模式的本质、典型结构、特征与功能	54
一、PPP 模式的本质	54
二、PPP 模式的典型结构	55
三、PPP 模式的特征	55
四、PPP 模式的功能	58
第四节 PPP 模式的表现形式与推行条件	61
一、PPP 模式的表现形式	61

二、PPP 模式的推行条件	63
第五节 PPP 模式的一般运行程序及项目参与者	64
一、PPP 模式的一般运行程序	64
二、PPP 项目参与者及其职能划分	67

第四章 PPP 模式的理论基础与实践基础

第一节 PPP 模式的理论基础	72
一、公共物品理论	72
二、项目区分理论	73
三、政府失灵理论	74
四、可竞争市场理论	75
五、委托代理理论	75
六、公共选择理论	77
七、基础设施可销售性理论	78
第二节 基础设施的性质及特点	80
一、基础设施的定义	80
二、基础设施的性质	80
三、基础设施的重要性	80
四、基础设施及其行业的特点	82
第三节 我国基础设施建设的发展历程及取得的成就	84
一、我国基础设施建设的发展历程	84
二、我国基础设施建设所取得的成就	85
三、我国基础设施建设面临的问题	86
第四节 利用 PPP 模式进行基础设施建设的必要性分析	88
一、当前基础设施建设的融资困境	88
二、基础设施建设实行 PPP 模式融资的必要性	91
三、利用 PPP 模式进行基础设施建设的可行性分析	93

第五章 我国运用 PPP 模式推动基础设施建设存在的障碍及

运行机制的建立 98

第一节 PPP 模式的运作目标及运作方式 98

一、PPP 模式的运作目标 98

二、PPP 模式在我国的适用性 99

三、PPP 模式运作方式的选择 101

第二节 PPP 融资模式在我国基础设施建设中的应用现状及
问题分析 107

一、PPP 模式在我国基础设施建设中应用的现状 107

二、PPP 模式在我国基础设施建设应用中存在的问题 111

第三节 我国 PPP 模式运行机制的建立 114

一、PPP 模式运行机制的含义 114

二、PPP 模式运行机制的建立 115

第六章 国外应用 PPP 模式进行基础设施建设的经验及启示 ...

..... 120

第一节 英国伦敦地铁 PPP 模式案例分析 120

一、英国 PPP 模式的发展 120

二、英国 PPP 模式应用——伦敦地铁项目 122

三、伦敦地铁 PPP 模式对我国的启示 126

第二节 澳大利亚维多利亚州墨尔本会议中心 PPP 项目分析 ...
..... 129

一、澳大利亚 PPP 模式的发展 129

二、澳大利亚 PPP 模式应用——墨尔本会议中心 130

三、澳大利亚 PPP 模式成功的经验 136

四、墨尔本会议中心 PPP 项目对我国的启示 137

第三节 澳大利亚和南非 PPP 中心及其比较 139

一、PPP 中心的相关介绍 139

二、澳大利亚维多利亚州 PPP 中心 141

三、南非 PPP 中心	142
四、澳大利亚和南非 PPP 中心特征比较	144
五、澳大利亚和南非 PPP 中心对我国的启示与借鉴	145
 第七章 PPP 模式在基础设施项目建设中的应用提升及其评价	 146
第一节 我国各地积极探索运用 PPP 模式	146
一、浙江省力推 PPP 模式唱融资建设主角	146
二、河北省 PPP 模式拟覆盖全部适宜项目	146
三、黑龙江省努力探索合作模式创新	147
四、江苏省泰州市运作三项基金探路 PPP 模式	147
五、山东省临沂市积极探索 PPP 模式,提高财政保障能力	147
六、云南省昆明市七项政策为 PPP 模式护航	148
七、四川省 PPP 项目推广应用全面升级	148
第二节 PPP 模式下基本建设合同体系构建的应用探索	148
一、我国 PPP 模式典型项目研究	148
二、我国 PPP 模式合同体系构建研究	154
第三节 PPP 模式下基础设施建设会计核算的应用探索	162
一、我国 PPP 模式会计核算概述	162
二、我国 PPP 模式的会计核算建议	168
第四节 PPP 模式基础设施建设物有所值评价体系应用探索	173
一、物有所值评价体系概述	173
二、物有所值评价流程	176
 第八章 基础设施建设中的 PPP 模式风险评价	 180
第一节 PPP 模式风险因素分析	180
一、PPP 模式风险的定义	180
二、PPP 模式风险的特征	181

三、PPP 模式风险的分类	182
第二节 基于参与方的 PPP 模式风险评价指标体系的构建	
.....	188
一、PPP 模式的主要参与方	188
二、PPP 模式各参与方面临的主要风险	189
三、基于各参与方的 PPP 模式风险评价指标体系的构建	191
第三节 PPP 模式风险评价模型的建立	192
一、层次分析法简介	192
二、评价指标权重的确定	196
三、一致性的检定	198
第四节 杭州地铁 1 号线风险评价	200
 第九章 我国运用 PPP 模式推动基础设施建设典型案例分析 ...	
.....	204
第一节 北京地铁 4 号线 PPP 项目案例分析	204
一、我国城市轨道交通领域的首个 PPP 模式——北京地铁 4 号线 ...	
.....	204
二、北京地铁 4 号线项目成功的原因	212
三、北京地铁 4 号线项目成功的意义	214
第二节 北京国家体育场“鸟巢”PPP 模式案例分析	216
一、国家体育场“鸟巢”PPP 模式融资案例分析	216
二、国家体育场项目失败的原因	224
 第十章 完善 PPP 模式进行基础设施建设的政策建议	227
第一节 完善相关法律法规体系	227
一、PPP 模式特许权协议法律性质	228
二、完善 PPP 模式法律体系具体做法	231
第二节 明确政府在 PPP 模式中的作用	232

一、明确政府的角色定位	232
二、完善政府责任机制	234
三、提升政府的合同制管理能力	235
第三节 完善 PPP 模式运行机制	236
一、完善项目准入机制	236
二、完善项目竞争机制	238
三、完善 PPP 模式定价调价机制	239
四、完善监督管理机制	239
第四节 重视风险管理工作	242
一、准确把握风险流程	242
二、具体风险应对策略	246
 第十一章 总结与展望	250
一、总结	250
二、展望	255
 参考文献	257

第一章 绪 论

一、研究背景及研究意义

（一）PPP 模式的研究背景

随着城镇化在我国快速推进，相应的以城市保障性居住工程、医疗设施、养老服务设施、运输设施、城市供水供气供暖设施等为代表的主要服务于公共目的的基础设施建设压力越来越大。建设周期较长、投资金额巨大是基础设施建设项目的特点，因此，政府在基础设施建设中占有举足轻重的地位。但是，当前我国财政预算内的资金远远无法满足我国基础设施建设投资急速发展的需要，与此同时，我国当前的民间剩余资金却高速增长且保持稳定发展。初步构建起了现代企业制度的民营企业在持续做强，资金积累已十分雄厚，个人存款日益增多，因此，个人和民营企业有大量的闲置资金。那么，如何更好地利用这些闲置的民间资本，让其参与到我国基础设施建设中为我国现代化建设服务，就成了一个摆在面前的现实问题。PPP 模式的发展为这个问题的解决提供了思路。PPP 模式是一种协议关系，它使公共部门和私营部门在基础设施建设领域建立起合作关系，因而能够合理地调配资源、杜绝资源滥用、减少资源浪费，在科学使用资源的同时，妥善地完成 PPP 模式的目标，满足公共需求。因此，在党的第十八次全国人民代表大会后，国家以更大的力度进行改革开放，在金融、能源、交通等垄断领域民间资本也可以进入，PPP 模式在国内逐渐得到了普及，逐步覆盖至多种类型的基础设施建设项目中。

2013 年 11 月，党的十八届三中全会明确出让市场在资源配置中发挥决定性作用，允许民营资本参与到基础设施的建设之中。2014 年 4 月，国务院同意国家发改委《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》。其中指出加快混合所有制经济的发展，深化改革国有企业股权多元化，使政府部门和私营部门的合作机制更加健全。2014 年 9 月，财政部发