



城市基础设施

投融资的市场化改革

——PPP的理念与实践

北京大岳咨询有限责任公司 编著

中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

城市基础设施投融资的市场化改革 ——PPP的理念与实践

北京大岳咨询有限责任公司 编著

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市基础设施投融资的市场化改革：PPP 的理念与实践 / 北京大岳咨询有限责任公司编著. — 北京：中国城市出版社，2019.4

ISBN 978-7-5074-3179-7

I. ①城… II. ①北… III. ①政府投资—合作—社会资本—应用—城市—基础设施建设—投融资体制—金融改革—研究—中国 IV. ①F299.24 ②F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 055844 号

责任编辑：陈夕涛 徐昌强 陈小娟

责任校对：王宇枢

城市基础设施投融资的市场化改革——PPP 的理念与实践

北京大岳咨询有限责任公司 编著

*

中国城市出版社出版、发行 (北京海淀三里河路 9 号)

各地新华书店、建筑书店经销

逸品书装设计制版

北京圣夫亚美印刷有限公司印刷

*

开本：787×960 毫米 1/16 印张：14¾ 字数：246 千字

2019 年 5 月第一版 2019 年 5 月第一次印刷

定价：32.00 元

ISBN 978-7-5074-3179-7

(904153)

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)

《城市基础设施投融资的市场化改革——PPP的理念与实践》

编 委 会

主 编：金永祥

副 主 编：徐志刚 宋雅琴

编 委 会：蔡建升 毕志清 张笑戩 常庆海 姜卫东

马 莉 李世超 韦 杨 刘 冰 侯 明

沈宏源 石 磊 何 涛

编写人员：赵 晶 向 上 李小芬

序

自1992年以来，我国城市基础设施投融资逐步开始市场化改革的探索。城市基础设施投资规模逐步扩大，基础设施投融资体制改革也逐步成为中国经济体制改革的重要内容，初步实现了投资主体由单一到多元、融资渠道由封闭到开放的转变，新的投融资模式不断出现，城市基础设施市场化投融资初具规模。近年来，随着土地财政、四万亿计划、政府平台融资、政府购买服务等其他工具接连出现问题，PPP成为地方政府进行基础设施和公共服务投资的主要通道，也是不可逆转的政策选择。

自2014年始，经历了四年多的高速发展，PPP已成星火燎原之势。根据财政部的官方统计，截至2018年12月末，全国PPP综合信息平台项目数量12625个，投资额17.8万亿，其中管理库项目8654个、投资额13.2万亿元，签约项目4691个、投资额7.2万亿元。进一步的，融资到位已经开工的项目2237个、投资额3.2万亿元。17万亿项目入库，说明地方政府推动PPP的积极性高；3万亿项目实际落地，说明PPP的遴选和控制机制能够有效地控制地方政府盲目投资的冲动。实际能落地的是经过了社会资本方和金融机构按照市场机制检验的好项目，未落地项目正在各方共同努力下，按照市场机制向前推进。

但是，万亿级的PPP蓝海下也蕴藏着诸多问题和风险隐患。如果项目各方对于PPP内涵和边界、相关政策和项目运作流程理解不到位、不准确甚至错误，不能理性看待和科学运用PPP模式，项目在操作层面不规范，不能合理地分配和控制风险，PPP就有可能重复过去犯过的错误或又走弯路，为将来留下隐患。在某种程度上，PPP各方，特别是政府部门欠缺PPP相关的能力和 experience 是当前制约中

国PPP健康可持续发展的短板之一，也是在中国PPP进入攻坚克难阶段迫切需要解决的问题。PPP是一把双刃剑，成功实施便能够提高城市建设和管理效率，助力经济社会的发展；而做不好则可能会给经济社会发展带来巨大风险。中国PPP已经是一场输不起的战争。

为使我国各级政府人员能够更系统地学习和掌握PPP相关专业知识、操作技能及管理方法，加快PPP项目落地，切实提高PPP项目实施成功率，北京大岳咨询有限公司编写此书，旨在帮助公共部门建立与PPP模式相匹配的专业能力。大岳咨询自1996年成立以来，已累计完成了900多个PPP项目，目前执行中的PPP咨询项目超过600个，涉及总投资额超2万亿元；在中央政府部门推出的PPP示范项目及海绵城市、地下管廊试点项目中，大岳参与的约占30%。作为市场占有率和公司规模均已为中国PPP领域第一的专业咨询机构，大岳希望从PPP实践者的角度，对中国式PPP的概念正本清源，梳理和分析PPP实践中存在的政策法律和体制机制等方面的问题，深入解读PPP项目的具体实施操作流程，剖析典型案例（示范项目），使读者在理论和实操层面对PPP有一个更加清晰、全面、深入的认识，提升读者PPP模式的理论水平与操作技能。期待我们编写的这本书能为PPP的发展提供一定的支持，让中国的PPP“不走错路、少走弯路”。

本书由大岳咨询董事长、大岳研究院院长金永祥统筹。大岳咨询董事总经理、大岳研究院常务副院长徐志刚和大岳咨询总政策法规师、大岳研究院副院长宋雅琴负责框架的确定和全文统稿。具体章节方面，赵晶负责第一、二章和第三章第四节的撰写，向上负责第三、四、五章的撰写，李小芬负责第六、七章的撰写，章喻婕梳理总结了PPP相关的法律政策文件，郑冰聪对文中的数据和图表做出了贡献。

序 / 5

绪论 / 1

中国式PPP的使命与出路 / 2

从PPP到PEP：政府与社会资本合作的本质探究 / 9

提质增效背景下PPP项目资本金制度的反思与重构 / 18

第一章 城市基础设施投融资概述 27

第一节 城市基础设施在城市发展中的作用 / 27

第二节 城市基础设施投融资的必要性分析 / 28

第三节 城市基础设施投融资的发展 / 28

一、计划经济时期的基础设施投融资 / 29

二、过渡时期的基础设施投融资 / 30

三、市场化时期的基础设施投融资 / 31

第二章 城市基础设施投融资的改革目标和问题 35

第一节 基础设施投融资体制的改革 / 35

一、投融资体制的改革目标 / 35

二、投融资体制改革尚存问题 / 35

第二节 基础设施投融资主体的改革 / 36

一、投融资主体的改革目标 / 36

- 二、投融资主体改革尚存问题 / 36
- 第三节 城市基础设施投融资方式的改革 / 37
 - 一、投融资方式的改革目标 / 37
 - 二、投融资方式改革尚存问题 / 37
- 第四节 小结 / 38

第三章 中国式PPP的内涵与发展历程

39

- 第一节 PPP模式的内涵 / 39
 - 一、PPP概述 / 39
 - 二、PPP项目的运作方式 / 40
 - 三、PPP项目的融资方式 / 43
 - 四、PPP项目融资和传统融资方式的区别 / 45
- 第二节 PPP在中国的发展历程 / 46
 - 一、探索阶段(20世纪80年代中期—1993年) / 46
 - 二、试点阶段(1994—2002年) / 47
 - 三、推广阶段(2003—2008年) / 48
 - 四、反复阶段(2009—2012年) / 49
 - 五、普及阶段(2013年至今) / 50
- 第三节 本轮PPP兴起的背景 / 55
 - 一、传统城市化的两大引擎动力不足 / 55
 - 二、新型城镇化仍有大量短板需要补足 / 56
 - 三、中国政府选择PPP作为新型城镇化的主动力 / 57
- 第四节 本轮PPP的边界与范围 / 57
 - 一、地方政府隐性债务管理与投融资的合规性 / 58
 - 二、主体的合规性 / 60
 - 三、客体的合规性 / 63
 - 四、项目前期工作的合规性 / 66
 - 五、国有土地使用权获取方式的合规性 / 67

六、项目交易结构与回报机制的合规性 / 69

七、项目招标采购程序的合规性 / 72

第四章 PPP的法律环境

74

第一节 PPP立法的国际经验 / 74

第二节 我国PPP法律体系的演进历程 / 76

第三节 我国现行PPP法律体系存在的总体问题 / 79

第四节 我国PPP项目实际运作面临的法律冲突问题 / 80

一、选择社会资本环节与《政府采购法》和《招标投标法》的冲突 / 80

二、合同性质与争议解决途径的不同说法 / 85

三、PPP项目在土地管理方面的困境 / 87

四、PPP前期决策流程与项目政府投资管理体制的冲突 / 91

五、现行项目资本金制度适用于PPP的问题 / 94

六、PPP项目适用国有资产管理法规的难点 / 97

七、PPP项目的定价机制与价格制度的冲突 / 99

第五章 政府在PPP中的角色

101

第一节 组织 / 101

一、传统审批流程与PPP模式的矛盾 / 101

二、联评联审机制的原理和实现机制 / 102

第二节 合同管理 / 105

一、PPP项目合同体系 / 105

二、PPP项目合同的审批、公示及签署 / 106

三、PPP项目合同管理的要点 / 108

第三节 PPP模式行政监管 / 110

一、PPP全生命周期内行政监管体系 / 110

二、现有PPP模式行政监管体系的问题与建议 / 112

第四节 上级政府对下级政府的监管 / 114

第五节 PPP项目如何选择专业咨询机构 / 115

一、专业咨询机构是PPP成功的关键 / 115

二、PPP咨询机构的评价标准 / 118

第六章 PPP项目的操作流程**121**

第一节 识别论证阶段 / 121

一、项目发起流程 / 121

二、项目发起的前期注意事项 / 122

三、组建管理架构 / 124

四、编制实施方案 / 127

五、两评文件的编制与审核 / 132

六、实施方案的评审程序 / 134

第二节 项目采购 / 135

一、资格预审 / 135

二、采购方式选择 / 137

三、采购文件的编制 / 141

四、确认谈判 / 141

五、采购公示 / 142

第三节 项目执行 / 143

一、项目公司设立 / 144

二、融资管理 / 145

三、履约担保方式 / 145

四、绩效考核与支付 / 147

五、合同监督与执行 / 150

第四节 项目移交(项目结束) / 154

一、移交准备 / 155

- 二、性能测试 / 155
- 三、资产交割 / 157
- 四、项目后评价 / 158

第七章 PPP示范项目介绍

160

第一节 财政部第一批示范项目案例选编 / 160

- 一、池州市主城区污水处理及市政排水设施购买服务
PPP项目 / 160

- 二、湘潭经济技术开发区污水处理厂PPP项目 / 162

第二节 财政部第二批示范项目案例选编 / 164

- 一、丽阳溪水系综合整治工程PPP项目 / 164

- 二、铜陵市城市排水一体化PPP项目 / 165

- 三、荣阳市人民医院整体建设PPP项目 / 167

- 四、河南尉氏县生活垃圾焚烧发电PPP项目 / 168

- 五、海口环卫综合一体化(琼山区试点)PPP项目 / 170

- 六、六盘水市地下综合管廊试点城市PPP项目 / 171

第三节 国家发展改革委经典案例选编 / 173

- 一、北京地铁4号线PPP项目 / 173

- 二、王小郢污水处理厂资产权益转让项目 / 177

第四节 国外经验与教训 / 181

- 一、法国PPP的经验与教训 / 181

- 二、英国PPP的经验与教训 / 186

- 三、美国PPP的经验与教训 / 190

- 四、澳大利亚PPP的经验与教训 / 195

- 五、日本PPP的经验与教训 / 200

附 件 我国现有的PPP相关法律法规与规范性文件 / 203

一、法律及行政法规 / 203

二、国务院规范性文件 / 204

三、多部门联合发布的文件 / 209

四、财政部规范性文件 / 214

五、国家发展改革委规范性文件 / 218

六、住房和城乡建设部规范性文件 / 220

七、其他部门规范性文件 / 220

绪 论

2017年11月，财政部出台财办金〔2017〕92号文加强PPP项目入库监管，同期国资委发布国资发财管〔2017〕192号文收紧央企PPP项目投资，中国人民银行等部门也推出资管新规征求意见稿，对资金池、期限错配、多层嵌套和通道业务提出更严格的监管要求，政策紧锣密鼓三管齐下，不免引起市场担忧，PPP到底还能往前走多远？

为此，2018年年初，大岳咨询组织了两次内部研讨会，邀请了中央政府部门的主管领导、几大央企和主要民营上市公司的PPP业务负责人、国有和股份制银行PPP的业务负责人、险资负责人，共同讨论相关政策对市场的实际影响，探讨PPP现存问题，力求为中国PPP的发展提出建议。会后，结合社会各界反馈及大岳咨询对中国式PPP的思考与认识，形成了《中国式PPP的使命与出路》《提质增效背景下PPP项目资本金制度的反思与重构》《从PPP到PEP：政府社会资本合作的本质探究》三篇专题研究文章，明确PPP是相比土地财政、四万亿计划、政府平台融资、政府购买服务等政策负面作用最小的政策，并根据我国PPP实践指出PEP实则我国政府和社会资本合作的本质，通过重新审视项目资本金制度在PPP项目中的适用，提出符合我国PPP发展需求的合理化建议。大岳咨询认为，国家并没有让PPP停下来，PPP只是从2014年到2017年高速发展的起飞期转入平飞期，各项政策的出台也是为了让PPP做得更规范，让PPP走得更远。

在此，现将三篇专题研究文章摘录如下，我们期待这些文章有助于业内理解中国式PPP，让PPP在稳增长、促改革、惠民生方面发挥积极作用，真正推动我国经济高质量发展。

中国式PPP的使命与出路

金永祥 赵克进 宋雅琴

财办金〔2017〕92号文和国资发财管〔2017〕192号文的接连出台，给PPP市场带来了巨大震动。在当前形势下，必须清醒地认识中国式PPP的本质，才能出台切实可行的管控政策。对于当下中国而言，PPP不是一个单纯的学术问题，仅研究PPP本身的利弊是不够的。PPP政策事关中国经济走向，必须把PPP与其他可选的政策进行横向对比，决策者要选的不是一个毫无瑕疵的最优政策，而是相比其他政策而言负面作用最小的政策。

一、以往政策工具积累了政府债务风险

近年来，为化解地方政府债务风险，政府出台的大的经济政策工具有土地财政、四万亿计划、政府平台融资、政府购买服务和PPP等。随着其他工具接连出现问题，一扇又一扇门关闭了，PPP成了地方政府进行基础设施和公共服务投资的主要通道。

土地财政把土地和城市发展统筹考虑，盘活了政府手中的土地资源，成就了我国近年来的高速城市化，但也造成了中国城市的高房价。如今政府陷入两难境地，高房价地区土地供应有限，低房价地区土地需求不大，土地财政模式终究不具有可持续性。

地方融资平台承担着为地方政府基础设施投资建设进行融资的职责，很多时候也是土地财政的实际操刀手。在宏观层面上，地方融资平台带来了数十万亿的政府债务和政府或有债务风险的聚集，一旦土地出让收入下行，许多融资平台就可能崩盘；在微观层面上，居于垄断地位的融资平台很难有足够的内在动力提升投资建设运营水平，地方政府和融资平台之间的父子关系很难按照清晰的规则来运转。自国发〔2014〕43号以来，地方融资平台头上的紧箍咒套了一个又一个，

但是地方政府对融资平台的天然偏好和金融机构对融资平台背后政府隐形担保的依赖却始终存在。有的平台公司仅是在表面上去掉了政府融资职能转变为社会资本，与当地政府签署协议后重新开始做政府项目。但这种合作关系下，政府既未能转移风险，也没有使社会资本之间形成实质性的竞争，至于入库透明管理、按照运营绩效付费更无从谈起。

政府购买服务原本与基础设施投资建设不相关，但一些地方政府和金融机构为了规避PPP严格的社会资本主体要求和强制性竞争规则，借道政府购买服务这一相对宽松的渠道，通过单一来源采购等非竞争性方式选定社会资本承接政府基础设施投资项目，这其中一部分社会资本为平台公司。起初，政府购买服务是为专项金融债落地铺路，后来尝到甜头的地方政府开始大规模的使用政府购买服务方式实现基础设施融资目的，导致规避PPP的政府购买服务项目在一年之内累积了7万亿元。

上述经济政策及同时期其他经济政策的一个共同假设就是政府是无风险的，或者只要政治正确，银行对商业风险是无所谓的。无论是银行还是企业都把风险推给了政府，这实质上是在制造风险和放大风险。依托于政府的融资往往会进一步依赖地方政府自己的平台公司来运作基础设施投资，不愿意让市场机制发挥作用。上述各种政策工具在十多年时间里，使地方政府债务达到了难以承受的数额，这已经引起了政府高层的关注，进而使得去杠杆成为当下的主要工作。事实上，不仅是债务问题，在没有竞争压力的环境下，处于垄断地位的地方融资平台不可能有足够的激励自发地提高投资、建设和管理的效率。

二、PPP是负面作用最小的经济政策

首先，PPP有效地控制了政府支出风险。PPP目前最大口径是财政系统的全国家入库项目，合计14220个，累计投资额17.8万亿元；但这些项目中完成两评的只有6778个，投资额10.1万亿元；签约项目只有2388个，投资额4.1万亿元。进一步地，融资到位已经开工的项目仅914个，四年累计投资额应在2万亿元之内。17万亿项目入库，说明地方政府推动PPP的积极性高；2万亿项目实际落地，说明PPP的遴选和控制机制能够有效地控制地方政府盲目投资的冲动。实际能落地的是经过了社会资本方和金融机构按照市场机制检验的好项目，未落地项目正在各

方共同努力下，按照市场机制向前推进。政府信用系统、国企风险控制系统、上市公司风险控制系统、金融风险控制系统共同对PPP发挥作用，全方位控制了政府非理性投资的冲动。全社会共同努力通过PPP模式提高了政府决策的科学性。

其次，PPP有效的竞争机制提高了投资效率。PPP模式从根本上重构了政府和企业 在提供基础设施和公共服务上的关系，政府重新回归公共利益的代表者和监管者的角色。政府负责执行与社会资本之间的合同，而不再承担与监管者身份无关的担保责任。相应地，项目的融资也无法再依赖于政府的主体信用，金融机构只能按照社会资本的能力和项目自身的品质决定是否贷款。而在平台公司为主要投资主体的模式下，政府和下属企业之间是典型的父子关系，不可能形成可预期的、稳定的合同关系。在这种模糊的政企边界之下，政府和企业之间无法建立起以绩效考核为依据的付费体系。而这都是PPP模式的核心优势所在。在PPP模式下，政府和市场各归其位，各方主体的权利义务和风险分担回到市场均衡水平，市场真正地开始在资源配置中发挥决定性的作用。此外，PPP还有助于规模效应的实现，社会资本在全国范围内比较集中地拿到了多个同类项目，有助于企业向专业化的方向进一步努力，行业研发水平和管理水平都会大大提高。

再次，PPP是推动国家治理现代化的重要工具。在中国，PPP是一种推动社会变革的工具，其使命是利用市场机制优化政府决策机制，理清政府和企业之间的边界，充分利用我国的社会资源推动新型城镇化。PPP推广4年来，政府非理性决策的问题得到了市场的有效矫正，央企借助PPP实现了从建设到投资运营的转型。由于历史原因，我国民企实力较弱，盘活央企资源对我国经济发展具有战略意义。中国的PPP和国外的PPP不一样，不能拿国际PPP的标杆来衡量中国的PPP，只要这种模式比BT、融资平台等模式有进步，就应该在总结经验教训的基础上不断完善并推广。在4年发展过程中，PPP在中国演变出新的特定的使命，PPP的发展在大方向上没有错，在技术上可以持续不断地进行优化。PPP传进中国变成了政府和社会资本合作，后者无法在英语环境下再翻译成PPP。因此，中国的PPP是中国式PPP，其本质上是政企合作（Public Enterprise Partnership, PEP），已经不仅是一种公共产品的提供方式，而是变成了一种宏观经济政策工具。不可否认，国有资本的参与是中国式PPP的基本特征。

最后，PPP是目前监管最为有效的模式。相比其他政策工具，PPP模式推行4

年以来，国家发展改革委和财政部在项目监管层面作出了巨大的努力。目前，财政部全国PPP综合信息平台在推动项目信息透明度、项目信息综合统计方面卓有成效。项目库的相关信息为社会资本和金融机构提供了辅助决策功能，入库作为项目获得社会资本和金融机构青睐的必要而非充分条件，相关机构可以入库为参考条件，做进一步的合规审查和商业风险判断。有关各方应该认识到，透明度高的特点使得PPP的各种问题暴露了出来，我们不能因此认为PPP的问题比其他不透明的政策工具更严重。相反，应当从正面认识到透明度高是PPP的优势，有助于增强政府监管的可预期性。同时，必须承认我国经济面临很多问题，PPP本身不能解决所有体制层面的问题，而PPP本身出现的问题需要容忍并用更为现实的态度来对待。

PPP是一个负面作用最小的政策，但会触动某些既得利益。与任何其他改革一样，既得利益的反弹可能会成为PPP遭遇困境的根源。

三、各方政策对PPP市场的实际影响

92号文、192号文以及“一行三会”等五部委公布的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》的政策初衷是让PPP更加规范。如果不严格执行这些“规范”政策，“规范”就不能称之为规范；但是三个规范政策叠加到一起，如果严格执行，可能给PPP市场带来毁灭性的打击，市场不是整顿后提升完善，而可能直接冰封熄火。

三个规范影响最大的是PPP项目资本金。92号文提出，PPP项目不得以债务性资金充当资本金，对于该债务性资金到底是项目公司债务还是社会资本方股东的债务，没有明确的说法。要求债务性资金不得是项目公司债务，符合项目资本金制度的宗旨，亦有明确的政策依据。然而，如果将债务性资金解读为社会资本方股东的债务，则意味着企业不能以发债资金作为资本金来源，也意味着低风险偏好的金融机构也无法通过社会资本方股东担保增信的方式为PPP项目提供资本金。考虑到PPP项目具有规模大、资金需求高的特点，这样的解读将导致PPP直接面临资本金的全面断流。

即便将“债务性资金”解读为项目公司的债务性资金，192号文也直接禁止央企为资金方的股权出资提供担保和承诺收益，也禁止央企以劣后级身份参与结