



LAWYER
THINK TANK

律师智库·专业成就未来

LEGAL PRACTICE OF THE PUBLIC-PRIVATE- PARTNERSHIP

政府和社会资本合作(PPP)项目促进培训教材

丛书主编 | 周凯波

政府和社会资本 合作(PPP)项目 法律实务

曹珊◎著

聚焦PPP领域实践疑难问题，深入剖析PPP模式各环节法律适用

本书从PPP模式的实践操作角度，在对PPP模式实务操作进行系统阐述的基础上，归纳、总结了实践操作中存在的重点、难点问题，进行详细阐释和解答，以期为PPP相关从业人员掌握PPP模式的发展现状、有效解决PPP模式实践疑难问题提供帮助。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



律师智库·专业成就未来

LEGAL PRACTICE OF
THE PUBLIC-PRIVATE-
PARTNERSHIP

政府和社会资本合作(PPP)项目促进培训教材

丛书主编 | 周凯波

政府和社会资本
合作(PPP)项目
法律实务

曹珊◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府和社会资本合作(PPP)项目法律实务/曹珊著.
—北京:法律出版社, 2016.3
政府和社会资本合作(PPP)项目促进培训教材
ISBN 978-7-5118-9208-9

I. ①政… II. ①曹… 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 044251 号

政府和社会资本合作(PPP)项目法律实务
曹珊 著

编辑统筹 法律应用出版第二分社
策划编辑 冯雨春
责任编辑 冯佳欣
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市兴达印务有限公司
责任印制 吕亚莉

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 27
字数 445 千
版本 2016 年 4 月第 1 版
印次 2016 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9208-9

定价:86.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

为加快政府职能转变,缓解政府的财政压力,加大在基础设施和公共服务领域的投资建设力度,提高我国公共服务或产品的质量效率,国务院、财政部、国家发改委及其他部委纷纷发文在我国基础设施和公共服务领域推广 PPP 模式,各级地方政府也纷纷发文响应。在政府的大力推动下,我国 PPP 模式的规范文件呈爆炸性增长态势。

随着各地 PPP 模式文件的制定出台,我国 PPP 模式也正式进入项目实践操作的快速发展阶段,政府和社会资本纷纷参与到具体的 PPP 项目实践操作中,但大部分 PPP 模式文件属于政策类文件,对 PPP 模式的实践操作的指导作用有限;很多规范 PPP 模式操作的文件,由于制定规范的主体不统一,对 PPP 模式的理解存在差异,导致不同的 PPP 模式规范文件之间存在冲突;由于 PPP 模式规范的政策属性较强,因此 PPP 模式的规定变化较快,制定新的 PPP 模式操作方案时政策环境可能已经发生变化,使得新的规定与旧的规定内容不一致,导致 PPP 实践操作中存在较多的法律问题,对政府和社会资本规范操作 PPP 项目提出了严峻的考验。

作为专业律师,笔者敏锐地意识到 PPP 模式政策规范层面的问题给我国 PPP 模式实践操作带来的困扰,为解决我国 PPP 模式在实践操作中的法律问题,本书以规范我国 PPP 模式实践操作为主要目的,按照 PPP 模式实践操作的不同阶段划分章节,全书共八章,包括 PPP 模式的概念、PPP 模式的法律关系、PPP 项目立项法律实务、PPP 项目社会资本的选择、PPP 项目投融资法律实务、PPP 项目建设、运营法律实务、PPP 项目移交的法律实务以及案例分析,各章节以我国现有的 PPP 模式规范为依据,对我国 PPP 模式实践操作做规范性阐述。与一般的 PPP 专著不同的是,本书完全从 PPP 模式的实

践操作角度出发,在对 PPP 模式操作程序做规范性阐述的基础上,归纳、总结了 PPP 模式实践操作中存在的重点、难点问题,并针对 PPP 模式实践操作中的重点、难点问题作规范性分析、阐述和解答。

本书是作者多年参与 PPP 模式实践操作经验的提炼和升华,期待能够为我国 PPP 模式实践操作提供建议和指导,由于作者能力有限,不足之处,欢迎读者批评指正。

曹 珊

第一章 PPP 模式的概念	1
第一节 PPP 模式的基本界定	1
一、PPP 模式的内涵	2
二、PPP 模式的法律性质	12
第二节 PPP 模式的功能	18
一、PPP 模式与其他传统融资模式的比较	18
二、PPP 模式的功能	21
三、PPP 模式的缺陷及补救措施	23
第三节 我国 PPP 模式的立法概述	30
第二章 PPP 模式的法律关系	38
第一节 PPP 模式的主体	38
一、政府	39
二、社会资本	48
三、PPP 模式主体的法律问题分析	52
第二节 PPP 模式的合同体系	59
一、PPP 项目协议体系	60
二、PPP 项目合同体系的法律问题分析	70
第三节 PPP 模式的运作程序	83
一、项目识别	83
二、项目准备	84

三、项目采购	85
四、项目执行	85
五、项目移交	86
第三章 PPP 项目立项法律实务	88
第一节 PPP 项目实施方案	88
一、项目识别及选择	88
二、项目实施方案的编制	91
第二节 PPP 项目评估	104
一、项目物有所值评估	105
二、项目财政承受能力论证	114
第四章 PPP 项目社会资本的选择	121
第一节 PPP 项目选择社会资本的法律适用	122
一、法律适用的国际经验	122
二、不适用《政府采购法》的理由	123
三、适用《政府采购法》的理由	124
第二节 PPP 项目选择社会资本的方式	126
一、选择方式的比较	126
二、选择方式的内容	130
第三节 PPP 项目社会资本选择的法律问题分析	154
一、特许经营项目采购程序的法律问题分析	154
二、PPP 项目选择社会资本的程序的 legal 问题分析	161
第五章 PPP 项目投融资法律实务	169
第一节 PPP 项目投融资概述	170
一、项目投融资的相关主体	170
二、项目投融资的特征	173
三、政府对投融资的监管	177
第二节 PPP 项目投融资结构	181
一、PPP 项目投融资的基本类型	181
二、PPP 项目投融资的结构设计	182

三、PPP 项目投融资的成本分析	191
第三节 PPP 项目的担保	192
一、PPP 项目担保主体与担保范围	192
二、PPP 项目担保的类型	196
三、PPP 项目担保的内涵与作用	201
第四节 PPP 项目融资的法律风险	206
一、投融资阶段的法律风险识别	206
二、投融资阶段风险的应对措施	210
第六章 PPP 项目建设、运营法律实务	214
第一节 PPP 项目建设管理	214
一、社会资本对项目建设的 管理	215
二、政府对项目建设的 监管	219
第二节 PPP 项目运营管理	225
一、运营的基本原则	225
二、完善定价机制	226
三、完善价格调整机制	227
四、项目的绩效评估	228
五、项目调整的法律问题分析	230
六、运营管理的争议解决机制	231
第七章 PPP 项目移交的法律实务	233
第一节 项目移交的方式	233
一、期满终止移交	234
二、提前终止移交	235
第二节 项目移交的内容	242
一、项目移交概述	243
二、项目移交范围	243
三、项目移交条件和标准	244
四、项目移交程序	245
五、合同和技术转让	254
六、风险转移	255

第三节 项目移交的法律性质分析	256
一、相关产权(资产或股权)及管理经营权的转移	256
二、相关风险 and 责任的转移	258
三、项目移交阶段相关风险分析及其解决途径	259
第八章 案例分析	263
案例 1:北京地铁 4 号线项目案例分析	263
一、项目概况	263
二、运作模式	264
三、轨道交通 PPP 项目政策解读	266
四、项目运作过程的法律分析	267
五、项目的借鉴价值	271
案例 2:合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目案例分析	276
一、项目背景	277
二、项目概况	278
三、运作模式	279
四、王小郢污水处理厂 PPP 项目政策解读	283
五、项目运作过程的法律分析	285
六、借鉴价值	289
七、成功经验	290
八、我国 PPP 模式应用于污水处理厂的情况	291
案例 3:大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程案例分析	292
一、项目背景	293
二、项目概况	293
三、运作模式	294
四、大理市生活垃圾处置城乡一体化 PPP 项目政策解读	295
五、项目运作工程的法律分析	298
六、项目的借鉴价值	303
七、我国 PPP 模式应用于垃圾处置的情况	304
案例 4:固安工业园区新型城镇化项目案例分析	306
一、项目概况	306
二、运作模式	307

三、实施效果	310
四、新城镇 PPP 项目的政策解读	311
五、项目法律问题分析	312
案例 5:江西峡江水利枢纽工程项目案例分析	319
一、项目概况	319
二、项目运作模式	319
三、以 PPP 模式建设运营重大水利工程政策解读	320
四、项目运作相关法律问题分析	322
五、项目的借鉴价值	327
案例 6:酒泉市城区热电联产集中供热项目案例分析	330
一、项目概况	330
二、运作模式	331
三、供热 PPP 项目政策解读	334
四、项目法律问题分析	334
案例 7:陕西南沟门水利枢纽工程项目案例分析	339
一、项目概况	339
二、项目运作模式	340
三、项目分析	341
四、政策解读	346
五、借鉴意义	348
案例 8:深圳大运中心项目案例分析	349
一、项目概况	349
二、运作模式	349
三、项目分析	351
四、以 PPP 模式建设运营体育设施政策解读	357
五、借鉴价值	358
案例 9:苏州市吴中静脉园垃圾焚烧发电项目案例分析	359
一、项目概况	359
二、项目运作模式	360
三、以 PPP 模式建设运营垃圾处理设施政策解读	361
四、项目运作相关法律问题分析	363
五、项目的借鉴价值	367

案例 10:天津市北水业公司部分股权转让项目	370
一、项目概况	370
二、运作模式	371
三、项目运作过程的法律分析	377
四、以股权转让方式引入社会资本的政策解读	379
五、借鉴价值	380
案例 11:渭南市天然气利用工程案例分析	381
一、项目背景	381
二、项目概况	382
三、运作模式	383
四、渭南市天然气利用工程 PPP 项目政策解读	385
五、渭南市天然气利用工程 PPP 项目运作的法律分析	388
六、案例价值	392
七、我国 PPP 模式应用于天然气利用工程的情况	395
案例 12:张家界市杨家溪污水处理厂项目案例分析	397
一、项目概况	397
二、项目运作模式	397
三、以 PPP 模式建设运营污水处理设施政策解读	398
四、项目运作相关法律问题分析	400
五、项目的借鉴价值	405
案例 13:重庆涪陵至丰都高速公路项目案例分析	408
一、项目概况	408
二、运作模式	409
三、收费公路 PPP 项目政策解读	411
四、项目法律问题分析	413
后 记	420

第一节 PPP 模式的基本界定

基础设施和公用事业的建设和运营始终处于公共性和企业性的矛盾之中。所谓公共性是指基础设施的建设和运营以政府财政为基础,项目必须保证提供的公共产品或服务的持续性和广泛性,而广泛性表明公共产品或服务的价格低,低廉甚至免费的价格在最能满足公众需求的同时,必然导致公共产品或服务的收益无法覆盖投入成本,需要政府提供财政补贴,加重政府财政负担。在政府财政收入有限的前提下,政府对公共产品或服务的补贴会影响公共服务的持续性;所谓企业性是指基础设施的建设运营若由社会资本负责,可以利用社会资本在技术管理上的优势,必然能提高公共产品或服务的效率,减少政府对公共产品或服务的补贴,减轻政府财政压力但社会资本的营利性的需求会导致提高公共产品或服务的价格,影响公共产品或服务的持续性和广泛性。因此在政府财政支出有限的前提下,如何保证公共产品或服务的持续性和广泛性,并提高公共产品或服务的效率,是政府必须解决的问题。

我国的基础设施和公用事业一直以来都是由政府财政支持投资建设,随着经济的不断发展,我国对基础设施和公用事业的需求日益增长,特别是十八大报告中提出的新型城镇化建设目标,要求政府加大对基础设施和公用事业领域的建设投入。但实践中由于缺乏合理的激励机制,政府投资建设的基础设施和公用事业存在浪费严重、效率低下、风险巨大等诸多弊端,而且在政府有限的财

政收入无法满足我国在公共产品或服务领域的增长需求。

为转变政府职能,为基础设施和公用事业建设运营筹集资金,提高公共产品或服务的效率,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”,随后国务院发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》严控地方政府的债务规模,剥离地方政府融资平台公司的融资功能,并鼓励社会资本通过特许经营等方式,参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营,彻底引发我国推广利用政府和社会资本合作模式的热潮,财政部、国家发改委发布政策文件推动 PPP 模式的应用和发展,各地政府也纷纷响应,制定发布 PPP 模式在各地的指导意见和实施方案。虽然目前关于 PPP 模式的政策文件的数量较多,但政策文件的内容较少,即我国 PPP 模式的规范体系并不完善。为辨析 PPP 模式的内涵,梳理我国 PPP 模式政策规范体系,本章将结合国际上的利用 PPP 模式的经营,就 PPP 模式的定义、分类、法律性质、功能及 PPP 模式在我国的立法情况等一一进行阐述。

一、PPP 模式的内涵

(一) PPP 模式的定义

自 1992 年 PFI (Private Finance Initiative) 概念在英国首次提出并最早应用于实践以来,世界各国纷纷采用并大力推广该模式,PPP 模式已经成为各国政府部门提高其公共服务水平的核心理念和主要方式。PPP 是 Public - Private Partnership 的缩写,中文一般翻译为“公共和私人部门合作伙伴关系”、“公私伙伴关系”、“公共民营合作制”、“公私合营”等。PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念,再加上各国意识形态的不同,世界各国对 PPP 的确切内涵及定义并无统一的概念和意见。正如同德国学者 Norbert Portz 所言:“试图去总结 PPP 是什么或者应该是什么几乎没有任何意义,它没有固定的定义,并且也很难去考证这个含义模糊的英文单词的起源,PPP 的确切含义要根据不同的案例来确定。”^[1]

实践中,不同的公私部门参与程度构成了不同形式的 PPP,广义的 PPP 模式是一种公共服务提供机制,是指公共部门和私人部门共同提供公共产品(包括物品和服务),介于完全由公共部门提供公共产品和私有化后完全由私人部门提供公共产品两个极端之间。而狭义的 PPP 是一系列项目融资方式的总称,

[1] Hall D, Robindela M, Davis. Terminology of Public - Private partnerships [CI//Public Services International Research Unit (PSIRU) PaPer, 2003.

是指公共部门与私人部门签订 PPP 项目协议,由该私人部门根据 PPP 项目协议,负责项目的筹资、建设与运营等的一种集建设、运营和管理的公共产品或服务的提供方式。各国在实践中,对于 PPP 模式主要有以下几种代表性的定义:

英国财政部认为 PPP 模式是以公共部门和私人部门共同协作为特征的一种制度安排。从广义上来讲,PPP 包含公共部门和私人部门在提供公共产品或服务领域的所有合作。主要包含:部分或者完全的私有化、PFI、公共部门和私营部门共同提供公共产品或服务。联合国培训研究院认为 PPP 模式涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式,目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。PPP 包含两层含义:其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系,其二是为满足公共产品需要,公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施。^[1] 欧盟委员会认为 PPP 模式是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系,其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。^[2] 加拿大 PPP 国家委员会认为 PPP 模式是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系,它建立在双方各自经验的基础上,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,最好地满足事先清晰界定的公共需求。^[3] 美国国家委员会认为 PPP 模式是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求。^[4]

我国政府将 PPP 模式译为“政府和社会资本合作模式”。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)规定 PPP 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”。而国家发改委发布的《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)规定 PPP 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

[1] United Nations Institute for Rainingand Research. PPP Forsustainable development[R]. 2000.

[2] The European Commission. Guidance for successful PPP[R]. 2003.

[3] Allan R J. PPP;a review of literature and practice[c]//Saskatchewan Institute of Public Policy Public Policy Paper,4. 1999.

[4] The National Council For PPP, USA. For the good of people; using PPP to meet America's essential needs[R]. 2002.

期合作关系”。其中特许经营,根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第三条,是指政府采用竞争方式依法授权社会资本通过协议明确权利义务和风险分担,约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益,提供公共产品或者公共服务。随后国务院办公厅在转发《财政部、发展改革委、人民银行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》(国办发[2015]42号)中对PPP模式的内涵作出了更为明确的定义,意见指出PPP模式“是公共服务供给机制的重大创新,即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本,双方按照平等协商原则订立合同,明确责权利关系,由社会资本提供公共服务,政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价,保证社会资本获得合理收益。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用,提升公共服务的供给质量和效率,实现公共利益最大化”。

从上述各国相关机构对PPP模式的定义可以看出,各国均是结合本国的实践进行定义,在保证公私合作的前提下坚持各自独有的特点。从国务院、财政部和国家发改委发布的上述文件的规定可知财政部和国家发改委对PPP模式的理解存在差异,财政部制定的文件强调PPP模式的工作分工和收益机制,而国家发改委的文件强调PPP模式的目的和具体操作方式,上述规定均强调PPP模式是政府和社会资本建立的一种长期合作关系,随着我国PPP模式实践的发展和认识的深化,PPP模式的定义亦会不断发展和完善。

(二)PPP模式的分类

由于受到制度环境的影响,加上所采用分类标准的差异,不同国家和国际组织对于PPP模式的划分也各不相同。比如:世界银行在考虑资产所有权、经营权、投资关系、商业风险和合同期限等各种因素的情况下,将PPP模式分为Service contract(服务外包)、Management contract(管理外包)、Lease(租赁)、Concession(特许经营)、BOT和Divestiture(剥离)六种;欧盟委员会将PPP分为三个类型:传统承包类、一体化开发和经营类、合伙开发类,其中传统承包类的具体模式为Service contract,一体化开发和经营类的具体模式为BOT、Turnkey,合伙开发类的具体模式为Concession、Divestiture;世界银行对PPP模式的分类主要包括外包类、特许经营类和私有化类,其中外包类又包括模块式外包与整体式外包,特许经营类又包括TOT与BOT两种模式,私有化类又包括完全私有化与部分私有化两类;而美国政府会计处则将PPP模式划分为十二种模式,包括BDO(建设—开发—经营)、BOT(建设—经营—移交)、BOO(建设—拥有一

经营)、BBO(购买—建设—经营)、DB(设计—建设)、DBFO(设计—建设—融资—经营)、DBM(设计—建设—维护)、DBO(设计—建设—经营)、DF(开发—融资)、O&M(经营—维护)、免税契约(Duty-free Contract)、全包式交易(Whole-Transaction)等等。

回归到我国的 PPP 模式的立法分类,国务院及其各部门目前已经出台了相关规定。财政部制定的《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金[2014]113号)规定:“项目运作方式主要包括委托运营、管理合同、建设—运营—移交、建设—拥有一运营、转让—运营—移交和改建—运营—移交等”六种操作模式,其中,各运作方式的含义为:

(1)委托运营(Operations & Maintenance, O&M),是指政府将存量公共资产的运营维护职责委托给社会资本或项目公司,社会资本或项目公司不负责用户服务的政府和社会资本合作项目运作方式。政府保留资产所有权,只向社会资本或项目公司支付委托运营费。合同期限一般不超过 8 年。

(2)管理合同(Management Contract, MC),是指政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或项目公司的项目运作方式。政府保留资产所有权,只向社会资本或项目公司支付管理费。管理合同通常作为转让—运营—移交的过渡方式,合同期限一般不超过 3 年。

(3)建设—运营—移交(Build-Operate-Transfer, BOT),是指由社会资本或项目公司承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责,合同期满后项目资产及相关权利等移交给政府的项目运作方式。合同期限一般为 20~30 年。

(4)建设—拥有一运营(Build-Own-Operate, BOO),由 BOT 方式演变而来,二者区别主要是 BOO 方式下社会资本或项目公司拥有项目所有权,但必须在合同中注明保证公益性的约束条款,一般不涉及项目期满移交。

(5)转让—运营—移交(Transfer-Operate-Transfer, TOT),是指政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本或项目公司,并由其负责运营、维护和用户服务,合同期满后资产及其所有权等移交给政府的项目运作方式。合同期限一般为 20~30 年。

(6)改建—运营—移交(Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT),是指政府在 TOT 模式的基础上,增加改扩建内容的项目运作方式。合同期限一般为 20~30 年。

国家发改委发布的《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)中,根据项目的不同属性,规定不同的操作模式选择,即:

(1)经营性项目。对于具有明确的收费基础,并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目,可通过政府授予特许经营权,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)等模式推进。要依法放开相关项目的建设、运营市场,积极推动自然垄断行业逐步实行特许经营。

(2)准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目,可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制,为投资者获得合理回报积极创造条件。

(3)非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目,可通过政府购买服务,采用建设—拥有一运营(BOO)、委托运营等市场化模式推进。要合理确定购买内容,把有限的资金用在刀刃上,切实提高资金使用效益。

国家发改委联合财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行联合颁布了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》,该管理办法第五条规定了基础设施和公用事业特许经营可以采取的方式:

(1)在一定期限内,政府授予特许经营者投资新建或改扩建、运营基础设施和公用事业,期限届满移交政府;

(2)在一定期限内,政府授予特许经营者投资新建或改扩建、拥有并运营基础设施和公用事业,期限届满移交政府;

(3)特许经营者投资新建或改扩建基础设施和公用事业并移交政府后,由政府授予其在一定期限内运营;

(4)国家规定的其他方式。

综上,PPP模式在各国的推行过程中或多或少的加入了本国自身的特点,在此基础上衍生出来的新模式,即PPP模式的分类亦不尽相同。因此,PPP模式是一个动态的过程,不断地演变并进化。我国的相关规定中只是列举了PPP模式的具体模式,而对于PPP模式的内涵外延没有一个明确的规定,故而也导致了我国的立法目前实际上没有PPP模式的完整分类。

(三)PPP模式在国外的发展实践

将社会资本引入基础设施的建设和运营,并提供公共产品或服务的概念早在PPP模式的概念出现之前就历经了多种不同的形式。如具有悠远历史的特