

PPP 模式

主编：吕汉阳

副主编：曾涛 朱崇坤 黄必烈

全流程指导与案例分析

Public—Private—Partnership

全流程指导PPP项目运作

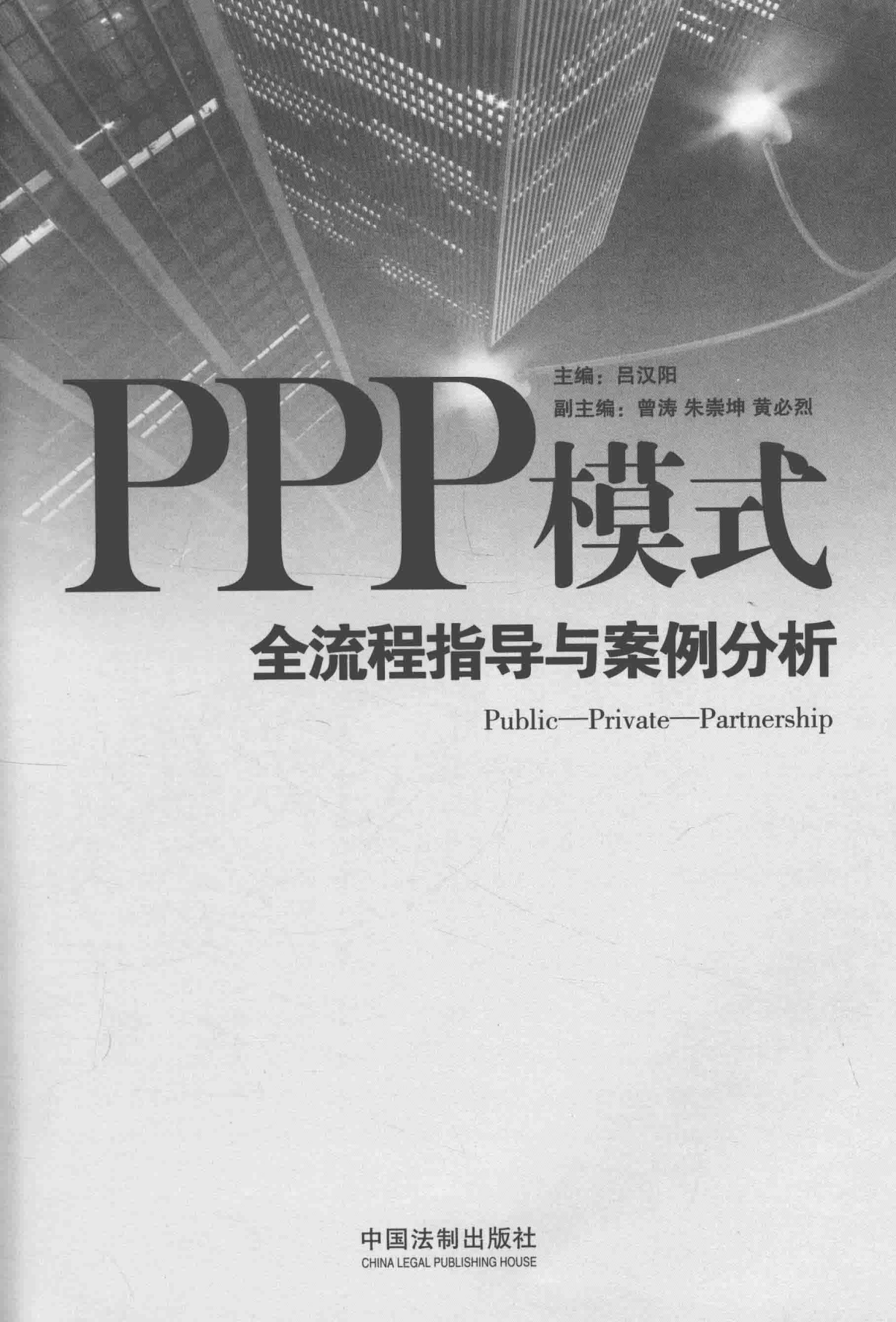
大量真实案例 总结成功经验 分析失败原因

运用大量流程图示及表格 项目各环节核心和难点问题详细讲解 分类解读PPP最新政策

附赠

完整PPP法律法规政策汇编及示范文本集成电子版

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



主编：吕汉阳

副主编：曾涛 朱崇坤 黄必烈

PPP模式

全流程指导与案例分析

Public—Private—Partnership

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 模式：全流程指导与案例分析 / 吕汉阳主编.

—北京：中国法制出版社，2016.6

ISBN 978-7-5093-7592-1

I. ① P… II. ①吕… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究 IV. ① F830.59 ② F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 123569 号

策划编辑 徐 冉

封面设计 周黎明

PPP 模式：全流程指导与案例分析

PPP MOSHI: QUAN LIUCHENG ZHIDAO YU ANLI FENXI

主编 / 吕汉阳

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2016 年 7 月第 1 版

印张 / 19.25 字数 / 274 千

2016 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7592-1

定价：68.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码：100031

网址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：66033393

值班电话：66026508

传真：66031119

编辑部电话：66075800

邮购部电话：66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926)

编委会

编委会主任：徐东华

编委会副主任：聂秀东 马向晖 陈润福 李河新

编委会成员：（按姓氏拼音）

卜鹏滨	陈明	郝刚	韩佳庆	黄磊	胡志敏	霍正卿
姜传德	赖凌翔	李攀峰	李鑫	刘官	卢均晓	卢奇骏
卢诗华	吕欣	闵志东	齐洪	齐玄江	曲扬	唐建国
田晓晓	王付轩	王琼智	肖帆	殷亚红	袁毅	张春华
张航	张立帅	张甜	张天弓	张笑寒	张伟	赵璧

主 编：吕汉阳

副主编：曾涛 朱崇坤 黄必烈

主要执笔人：

徐静冉	李亚亚	姚丽媛	张华东	蔡恩学	朱怡桥	童童
徐宇辰	张挺	张志强	崔健	徐作武	胡艳超	卜天舒
王茜	王健	刘晨光	刘鸽	肖寒	任明亮	何如浩
张怀勇	刘孟岱	魏文慧	孔盈浩	夏立		

序言

PPP 即公私部门项目合作，其含义是指包括政府部门和事业单位等在内的公共部门，为了公共产品或项目的提供、经营、管理或融资等，以契约的方式建立的合作关系。

我国《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（“十三五”规划）指出：“加快进一步放宽基础设施、公用事业等领域的市场准入限制，采取特许经营、政府购买服务等政府和社会合作模式，鼓励社会资本参与投资建设运营”。公私部门项目合作是我国全面深化改革、政府职能转变的一条必由之路。政府部门简政放权的领域逐渐扩大的同时，全社会对公共服务项目的广度和质量要求也日益扩展。现代社会的公共部门必须加快提高社会治理能力，以创新的手段和方式产出和提供优质的公共产品和服务，激发市场活力和社会创造力。

从我国经济发展的特点看，投资拉动型经济增长模式尽管有其弊端，但毕竟为国家跨越式发展、经济长期保持高速增长带来重要机遇和显著成果。这一方面是发展中国家走向工业化、现代化的必然过程，同时也是中国特色社会主义阶段性道路选择。从今后一个阶段看，为满足人民群众日益增长的需要，政府对公共项目的建设、对公共服务供给不但不会减弱，而且还会进一步增强。只是，要转变方式。这就是我国“十三五”规划所提出的目标：增加公共服务供给，提高公共服务共建能力

和共享水平；满足多样化公共服务需求；创新公共服务提供方式，推动供给方式多元化，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。引入竞争机制，推行特许经营、定向委托、战略合作等方式。因此，全国许多省份已经开始了 PPP 项目的实验和操作，公私部门项目合作已成为各政府机构正在大力探索并汇聚成当前社会关注的新焦点。

科学的探索需要理论的支撑。国内已有不少学者就 PPP 开展研究，形成了一些论文和专著。但实践更加需要解决我国现实问题的文章和书籍。《PPP 模式：全流程指导与案例分析》一书以国际经验为借鉴，全面并较为系统地分析了我国 PPP 相关政策法律，项目操作流程和要点，投融资运作过程与合同管理，特别是，该书列举并探讨了我国一些地方和部门已有的案例，是实践性、操作性较强的著作，应能成为指导政府部门、事业单位、研究学者和实践领域从业人员有效开展相关项目和工作的重要参考。

作者吕汉阳是我指导过的优秀博士生。他先后在国家信息中心、机械工业经济管理研究院工作，还担任国际关系学院公共市场与政府采购研究所兼职研究员，多次参与中央部委的政策研究起草工作和地方政府 PPP 项目咨询。他勤学善思，在政府采购、公共资源交易、宏观经济研究等方面取得较为丰硕的研究成果，包括：参与编著《电子政府采购概论》，参与编审 2015 年招标师考试辅导教材《招标采购专业知识与法律法规》，公开发表论文 100 余篇。尽管本书所做的分析和理论有待深化，但我相信这是他从事 PPP 研究的高度凝练和思考。随着研究的持续，他将能够在这个领域不断扩展，获取新的发现和成就。

刘慧

2016 年 7 月 4 日

目 录

第一编 PPP 最新政策体系及解读

第一章 PPP 概述	002
一、对 PPP 的界定	002
(一) 概念.....	002
(二) 特征.....	007
(三) 分类.....	009
(四) 演进历程.....	011
二、PPP 的发展现状及政治经济环境	014
(一) 发展现状.....	014
(二) 发展环境.....	019
第二章 PPP 政策体系分类解读	021
一、中央层面的 PPP 政策	021
二、财政部的 PPP 政策	022
三、国家发展和改革委员会的 PPP 政策	024
四、其他部委的 PPP 政策	024
五、地方的 PPP 政策	025

第二编 PPP 操作流程全程指导

第三章 PPP 项目识别	034
一、项目发起	035
(一) 项目发起主体	035
(二) 项目发起目的	036
二、项目初步筛选	037
(一) 项目需求初步分析	037
(二) 投资区域全方位调研	038
(三) 项目资料准备	038
三、物有所值评价	039
(一) 物有所值定性分析	039
(二) 物有所值定量分析	041
四、财政承受能力评价	042
(一) 政府责任识别	044
(二) 政府支出测算	044
(三) 政府能力评估	045
(四) 政府信息披露	046
五、项目识别结果处理	047
第四章 PPP 项目准备	048
一、管理架构组成	049
(一) 建立协调机制	049
(二) 项目实施机构	051
二、方案实施编制	051

(一) 项目概况	052
(二) 风险分担与利益共享	052
(三) 项目运作方式	056
(四) 交易结构	061
(五) 合同体系	066
(六) 监管架构	070
三、实施方案审核	070
第五章 PPP 项目采购	072
一、采购方式选择	072
(一) 公开招标和邀请招标	073
(二) 竞争性谈判	077
(三) 竞争性磋商	079
(四) 单一来源采购	082
(五) 不同 PPP 项目采购方式的时间预估	084
二、资格预审	085
三、采购文件编制	090
(一) 编制项目采购文件	090
(二) 采购文件的澄清或修改	092
四、响应文件评审	093
(一) 评审小组	093
(二) 评分方法	094
(三) 评审程序	095
五、采购结果确认谈判	097
六、签署谈判备忘录、合同公示及其他	098
第六章 PPP 项目执行	102
一、成立项目公司	102

二、项目融资	102
三、项目建设	104
(一) 工程协调管理	104
(二) 工程招标与分包	104
(三) 进度管理	105
(四) 质量管理	105
(五) 其他管理措施	106
(六) 项目竣工验收	106
四、项目试运营	107
(一) 设定项目试运营时间	107
(二) 项目运行情况监测	107
(三) 项目效益情况观察	108
(四) 项目问题及完善措施	108
五、绩效监测与支付	108
(一) 政府支付	108
(二) 利益分享、奖励和惩处	109
六、合同履行管理	109
(一) 合同修订、违约与争议解决	109
(二) 债权人直接介入	110
七、应急管理	110
八、中期评估	110
(一) 中期评估的必要性	110
(二) 中期评估的主要方式	111
(三) 中期评估的内容	112
(四) 中期评估步骤	112

第七章 PPP 项目移交	114
一、移交准备	114
(一) 移交内容	115
(二) 移交的条件和标准	115
二、项目资产评估	116
(一) 组建与评聘 PPP 项目公司所移交项目的价值评估机构	116
(二) 确定 PPP 项目公司移交项目价值评估的组织工作	116
三、项目性能和功能测试	117
四、资产交割	117
(一) 项目相关合同的转让	117
(二) 技术转让	118
五、项目绩效评价	118

第三编 PPP 投融资模式与合同管理

第八章 PPP 投融资模式与管理	120
一、PPP 主要投融资模式	120
(一) BOT 模式.....	120
(二) TOT 模式.....	121
(三) TBT 模式.....	121
(四) BOO 模式.....	121
(五) BOOT 模式.....	121
二、PPP 投融资分析	122
(一) BOT 模式分析.....	122
(二) TOT 模式分析.....	127
(三) TBT 模式分析.....	132
(四) BOO 模式分析.....	133
(五) BOOT 模式分析.....	135
三、PPP 投融资管理	136
(一) 运作监管.....	136
(二) 相关立法.....	144
第九章 PPP 合同管理	153
一、我国 PPP 法规与政策文件规定	153
二、PPP 主要条款设计	157
(一) 背景条款.....	158
(二) 原则条款.....	158
(三) 主体条款.....	158
(四) 标的条款.....	159
(五) 执行条款.....	159

(六) 资金条款	160
(七) 验收条款	160
(八) 运营条款	161
(九) 核算条款	161
(十) 移交条款	161
(十一) 担保条款	161
(十二) 保险条款	162
(十三) 信息披露与保密条款	162
(十四) 廉政与反贿赂条款	162
(十五) 合同的变更、修订与转让条款	162
(十六) 特许经营权条款	163
(十七) 不可抗力 and 法律变更	163
(十八) 解约条款	163
(十九) 违约条款	163
(二十) 纠纷解决条款	164
(二十一) 兜底条款	164
三、运用 PPP 模式需遵循的主要原则	164
四、PPP 项目的主要风险	166
(一) 政治风险	166
(二) 法律风险	167
(三) 市场风险	168
五、PPP 合同面临的主要问题	169
(一) 主体稳定性问题	169
(二) 政府债务问题	169
(三) 项目选择问题	170
(四) 有效竞争问题	170
(五) 履约管理问题	170
(六) 定分止争机制问题	170
六、PPP 项目之参考合同范本	172

第四编 PPP 实战案例分析

第十章 交通设施 PPP 案例分析	178
一、北京地铁 4 号线 PPP 项目	178
(一) 项目总体概况.....	178
(二) 项目合作模式.....	179
(三) 项目借鉴价值.....	180
(四) 项目注意事项.....	182
二、济青高铁(潍坊段)征收拆迁 PPP 项目	182
(一) 项目总体概况.....	182
(二) 项目合作模式.....	182
(三) 项目借鉴价值.....	183
(四) 项目注意事项.....	184
三、杭州湾大桥 PPP 项目	185
(一) 项目总体概况.....	185
(二) 项目失败原因.....	186
(三) 项目借鉴价值.....	186
(四) 项目注意事项.....	187
第十一章 水利工程 PPP 案例分析	188
一、江西峡江水利枢纽工程项目	188
(一) 项目总体概况.....	188
(二) 项目合作模式.....	189
(三) 项目借鉴价值.....	189
(四) 项目注意事项.....	190

二、陕西南沟门水利枢纽工程项目	191
(一) 项目总体概况	191
(二) 项目合作模式	191
(三) 项目借鉴价值	192
(四) 项目注意事项	193
三、南宁市竹排江上游植物园段(那考河)流域治理 PPP 项目	193
(一) 项目总体概况	193
(二) 项目合作模式	194
(三) 项目借鉴价值	194
(四) 项目注意事项	195
第十二章 市政公用事业 PPP 案例分析	196
一、固安工业园区新型城镇化项目	196
(一) 项目总体概况	196
(二) 项目合作模式	197
(三) 项目借鉴价值	198
(四) 项目注意事项	199
二、酒泉市城区热电联产集中供热项目	200
(一) 项目总体概况	200
(二) 项目合作模式	200
(三) 项目借鉴价值	201
(四) 项目注意事项	202
三、渭南市天然气利用工程项目	202
(一) 项目总体概况	202
(二) 项目合作模式	203
(三) 项目借鉴价值	203
(四) 项目注意事项	204

第十三章 社会事业 PPP 案例分析	205
一、深圳大运中心项目	205
(一) 项目总体概况.....	205
(二) 项目合作模式.....	206
(三) 项目借鉴价值.....	206
(四) 项目注意事项.....	207
二、大明宫国家遗址公园 PPP 项目	208
(一) 项目总体概况.....	208
(二) 项目合作模式.....	208
(三) 项目借鉴价值.....	209
(四) 项目注意事项.....	210
三、浙江省台州市椒江区医疗养老项目	211
(一) 项目总体概况.....	211
(二) 项目合作模式.....	211
(三) 项目借鉴价值.....	212
(四) 项目注意事项.....	212
第十四章 医疗领域 PPP 案例分析	213
一、北京门头沟区医院项目	213
(一) 项目总体概况.....	213
(二) 项目合作模式.....	214
(三) 项目借鉴价值.....	214
(四) 项目注意事项.....	215
二、汕头潮南民生医院项目	216
(一) 项目总体概况.....	216
(二) 项目合作模式.....	216
(三) 项目借鉴价值.....	217

(四) 项目注意事项·····	217
三、广州广和医院项目·····	218
(一) 项目总体概况·····	218
(二) 项目合作模式·····	218
(三) 项目借鉴价值·····	218
(四) 项目注意事项·····	219
第十五章 水务领域 PPP 案例分析·····	220
一、合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目·····	220
(一) 项目总体概况·····	220
(二) 项目合作模式·····	221
(三) 项目借鉴价值·····	222
(四) 项目注意事项·····	223
二、张家界市杨家溪污水处理厂项目·····	224
(一) 项目总体概况·····	224
(二) 项目合作模式·····	225
(三) 项目借鉴价值·····	226
(四) 项目注意事项·····	227
三、广州西朗污水处理 PPP 项目·····	227
(一) 项目总体概况·····	227
(二) 项目合作模式·····	228
(三) 项目借鉴价值·····	229
(四) 项目注意事项·····	232
第十六章 垃圾处置 PPP 案例分析·····	233
一、大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程·····	233
(一) 项目总体概况·····	233
(二) 项目合作模式·····	234