

PPP丛书



国外PPP案例选编

财政部政府和社会资本合作中心 编

中国商务出版社

国外 PPP 案例选编

财政部政府和社会资本合作中心 编

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外 PPP 案例选编 / 财政部政府和社会资本合作中心编.
—北京: 中国商务出版社, 2014. 11 (2015. 1 重印)

(PPP 丛书)

ISBN 978 - 7 - 5103 - 1166 - 6

I. ①P… II. ①财… III. ①公用事业 - 案例 - 国外
IV. ①F299. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 262480 号

国外 PPP 案例选编

财政部政府和社会资本合作中心 编

出 版: 中国商务出版社

发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮 编: 100710

电 话: 010 - 64269744 64218072 (编辑一室)

010 - 64266119 (发行部)

010 - 64263201 (零售、邮购)

网 址: <http://www.cctpress.com>

网 店: <http://cctpress.taobao.com>

邮 箱: cctp@cctpress.com bjys@cctpress.com

照 排: 北京亮杰技贸有限公司

印 刷: 北京密兴印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米

印 张: 10.75 字 数: 160 千字

版 次: 2014 年 11 月第 1 版 2015 年 1 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5103 - 1166 - 6

定 价: 39.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: 010 - 64245984

如所购图书发现有印、装质量问题, 请及时与本社出版部联系, 电话: 010 - 64248236

前言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，其核心是处理好政府和市场的关系。政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnerships, PPP）很好地把市场在资源配置中的决定性作用与政府在经济社会发展中的引导作用结合在一起，充分利用市场机制和资源，增加、改善和优化公共产品和服务供给，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

PPP 是转变政府职能，提升国家治理能力的一次体制机制变革；是深化财税体制改革，构建现代财政制度的重要内容；是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。我们要把握好 PPP 的依法平等合作、风险分担利益共享、物有所值和全生命周期绩效管理等四个核心要义，全面系统协同推进这项改革事业，决不能片面地把 PPP 理解为政府的一种新的融资手段，简单粗放解决短期债务问题。抓出样板、建立标杆是当前一项重要工作，在借鉴国际经验的基础上，根据国情需要，积极开展试点项目工作，尽快提炼和形成相对统一的标准范例非常紧迫。

习近平总书记指出，“中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族，在漫长历史进程中，不断学习他人的好东西，把他人的好东西化成我们自己的东西，这才形成我们的民族特色”。自 20 世纪 80 年代起，英国、加拿大和澳大利亚等发达国家开始把 PPP 应用到基础设施及公共服务领域，目前已臻于成熟；PPP 已从最初的经济类基础设施扩展到社会类和政府类。在发达国家，PPP 在政府增加、改善和优化公共产品和服务供给，提高财政资金效率，便利市场准入，促进市场统一等方面发挥了积极作用。

要科学规范高效地推进我国 PPP 工作，学习借鉴发达国家的成熟经验非常重要。

为推进 PPP 工作，财政部设立了政府和社会资本合作中心（财政部 PPP 中心），主要承担 PPP 研究、咨询培训、能力建设、融资支持、信息统计、国际交流等职责。财政部 PPP 中心根据我国实际需要，通过与世界银行、欧盟委员会、国际贸易中心、欧亚 PPP 联络网和中国科学院大学中国 PPP 研究中心等机构合作，从英国、澳大利亚、美国、加拿大、德国、法国、西班牙、波兰、印度和南非等 10 个国家的上百个项目案例中筛选出 30 个，编成本书，如实、概括、简要地介绍了各个项目开展情况。

本书共四章。第一章简要介绍 PPP 基本知识；第二章是经济类 PPP 案例，包括交通运输、市政公用事业、片区开发、节能等 4 个领域 19 个项目；第三章是社会类 PPP 案例，包括保障性住房、教育、文化、卫生等 4 个领域 7 个项目；第四章是政府类 PPP 案例，包括司法执法、行政、防务等 3 个领域 4 个项目。

本书可供从事 PPP 工作的政府部门、社会资本、金融机构、咨询机构、研究机构、专家顾问等参考。需要说明的是，这 30 个案例的英文原文详略不一，侧重点也不尽相同，且不可能对这些案例进行实地调研，加之时间和水平所限，故本书难免有疏漏不足之处，敬请谅解并不吝赐教。

财政部政府和社会资本合作中心

2014 年 10 月

目 录

第一章 PPP 基本知识	1
第一节 PPP 的定义及其要素	1
第二节 PPP 的常见类型	2
第三节 PPP 项目操作流程	4
第二章 经济类 PPP 项目	6
第一节 交通运输	6
案例 1 英国 M6 收费公路项目	6
案例 2 波兰华沙 S8 快速路项目	10
案例 3 美国马萨诸塞州 3 号公路北段修缮扩建项目	14
案例 4 法国西班牙跨国铁路项目	23
案例 5 英吉利海峡隧道连接铁路 (CTRL) 项目	26
案例 6 英国赛文河第二大桥项目	31
案例 7 德国罗斯托克瓦诺隧道项目	36
案例 8 印度德里和孟买机场项目	44
案例 9 美国德克萨斯州加尔维斯顿港口改扩建项目	56
第二节 市政公用事业	60
案例 10 德国柏林瓦塞尔水务项目	60
案例 11 英国苏格兰水务项目	63

案例 12 澳大利亚阿德莱德水务项目	66
案例 13 加拿大萨德伯里市污泥处理项目	70
案例 14 波兰波兹南市政垃圾热处理厂项目	81
案例 15 德国米尔海姆城市固体废物处理项目	85
第三节 片区开发	88
案例 16 印度综合纺织园区建设项目	88
案例 17 美国福特岛开发项目	93
第四节 节能	96
案例 18 美属维尔京群岛节能项目	96
案例 19 美国军队零能耗住宅项目	101
第三章 社会类 PPP 项目	105
第一节 保障性住房	105
案例 20 加拿大卑诗省安置房行动项目	105
案例 21 加拿大卡尔加里市 Bob Ward 住宅项目	113
第二节 教育	115
案例 22 澳大利亚新南威尔士州学校建设项目	115
案例 23 澳大利亚北领地帕默斯顿市学校建设项目	118
第三节 文化	124
案例 24 澳大利亚维多利亚州墨尔本会议中心项目	124
第四节 卫生	130
案例 25 澳大利亚皇家妇女医院项目	130
案例 26 南非艾伯特·卢图利酋长中央医院项目	134
第四章 政府类 PPP 项目	140
第一节 司法和执法	140
案例 27 澳大利亚维多利亚州监狱和看守所项目	140

案例 28 澳大利亚南澳州警察局和法院项目	144
第二节 行政	148
案例 29 美国亚利桑那州渔猎厅总部项目	148
第三节 防务	153
案例 30 美国通用汽车沙漠试验场建设项目	153
英文缩写对照表	159
参考文献	160
后记	162

第一章 PPP 基本知识

自 20 世纪 80 年代以来，政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnerships, PPP）就以建设—运营—移交（BOT）等方式在我国开展，但其关注点主要在融资。因其发展的片面性，致使一哄而起，大起大落。党的十八届三中全会做出全面深化改革的决定，PPP 成为依法治国、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。在当前新一轮推广运用 PPP 工作中，更强调政府和社会资本的全过程合作。PPP 不仅是一种融资机制，更是一种转变政府职能、创新预算管理、公平市场准入、优化资源配置和维护市场统一的体制机制变革。

第一节 PPP 的定义及其要素

PPP 是 20 世纪 80 年代开始的一种政府市场合作发展模式。各国发展重点不同，发展阶段也不同，因此对 PPP 的定义也是多种多样，称谓不一。2014 年 9 月 23 日，我国财政部发布《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），开篇指出：“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”。

为了从多个角度了解 PPP，这里也介绍几个主要国际机构对 PPP 的

定义:

世界银行^①: PPP 是政府和社会资本就提供公共产品和服务签订的长期合同, 其中社会资本承担实质风险和管理责任。

亚洲开发银行^②: PPP 是为开展基础设施建设和提供其他服务, 政府和社会资本之间可能建立的一系列合作伙伴关系。

联合国培训研究院^③: PPP 包含两层含义, 其一是为满足公共产品需要而建立的政府和社会资本之间的各种合作关系, 其二是为满足公共产品需要, 政府和社会资本建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施。

欧盟委员会^④: PPP 是政府和社会资本之间的一种合作关系, 其目的是为了提供传统上由政府提供的公共产品或服务。

上述定义虽然不尽相同, 但可把 PPP 的要素归结为: 旨在提供公共产品和服务, 包括基础设施; 政府和社会资本通过契约形成平等的长期合作伙伴关系, 实现项目全生命周期管理; 在政府和社会资本之间优化风险分配, 使提供的公共产品和服务比传统政府采购模式更物有所值 (Value for Money, VfM), 实现利益共享。

第二节 PPP 的常见类型

按照服务于经济社会发展的不同方面, PPP 项目大致可分为经济、社会和政府三类。经济类包括交通运输、市政公用事业、片区开发、节能等领域; 社会类包括保障性住房、教育、文化、卫生等领域; 政府类主要服务于司法执法、行政、防务等领域。

按照 PPP 项目运作方式分类, 主要包括委托运营 (O&M, Operations & Maintenance)、管理合同 (MC, Management Contract)、租赁—运营—移交

① World Bank. *Public-Private Partnership Units*. 2007. P2.

② Asian Development Bank. *Public-Private Partnership Handbook*. 2008. P1.

③ United Nations Institute for Training and Research. *PPP-For Sustainable Development*. 2000.

④ European Commission. *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. 2003. P16.

(LOT, Lease-Operate-Transfer)、建设—运营—移交 (BOT, Build-Operate-Transfer)、建设—拥有—运营 (BOO, Build-Own-Operate)、转让—运营—移交 (TOT, Transfer-Operate-Transfer)、改建—运营—移交 (ROT, Rehabilitate-Operate-Transfer)、以及这些方式的组合等。具体运作方式的选择主要由融资需求、改扩建需求、收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架和期满处置等因素决定。

上述运作方式的命名以公共资产的所有权/使用权等的控制状态为基础,在我国国内实践中应用较多。国际上还存在另一种并行的命名法,即以政府转移给社会资本的职能多少为基础,例如,设计—建造—融资—运营—移交 (DBFOT, Design-Build-Finance-Operate-Transfer) 和设计—建造—融资—运营 (DBFO, Design-Build-Finance-Operate)。虽然两种命名法能够相互衔接,例如 BOT、BOO 可分别与 DBFOT、DBFO 对应,但是这些概念经常混在一起使用,容易引起迷惑,需注意区分。

按照社会资本、特许经营者和项目公司获得收入的方式,PPP 项目可分为如图 1-1 所示的三类:使用者付费方式、政府付费方式和可行性缺口补助方式 (Viability Gap Funding/Subsidy, VGF)。

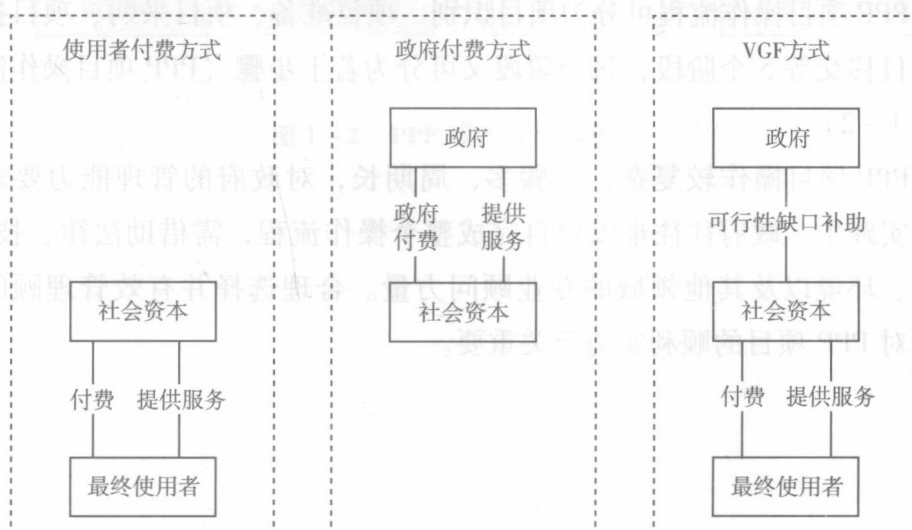


图 1-1 PPP 项目的三种支付方式

使用者付费方式通常用于可经营性系数较高、财务效益良好、直接向终端用户提供服务的基础设施项目，如市政供水、城市管道燃气和收费公路等。

政府付费方式通常用于不直接向终端用户提供服务的终端型基础设施项目，如市政污水处理厂、垃圾焚烧发电厂等，或者不具备收益性的基础设施项目，如市政道路、河道治理等。

VGF 方式指用户付费不足部分由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式，给予社会资本经济补助。VGF 通常用于可经营性系数较低、财务效益欠佳、直接向终端用户提供服务但收费无法覆盖投资和运营回报的基础设施项目，如医院、学校、文化及体育场馆、保障房、价格调整之后或需求不足的网络型市政公用项目、交通流量不足的收费公路等。

第三节 PPP 项目操作流程

PPP 项目操作流程可分为项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交等 5 个阶段，每个阶段又可分为若干步骤（PPP 项目操作流程见图 1-2）。

PPP 项目操作较复杂，步骤多，周期长，对政府的管理能力要求较高。实践中，政府往往难以独自完成整个操作流程，需借助法律、技术、财务、环境以及其他领域的专业顾问力量。合理选择并有效管理顾问团队，对 PPP 项目的顺利实施至关重要。

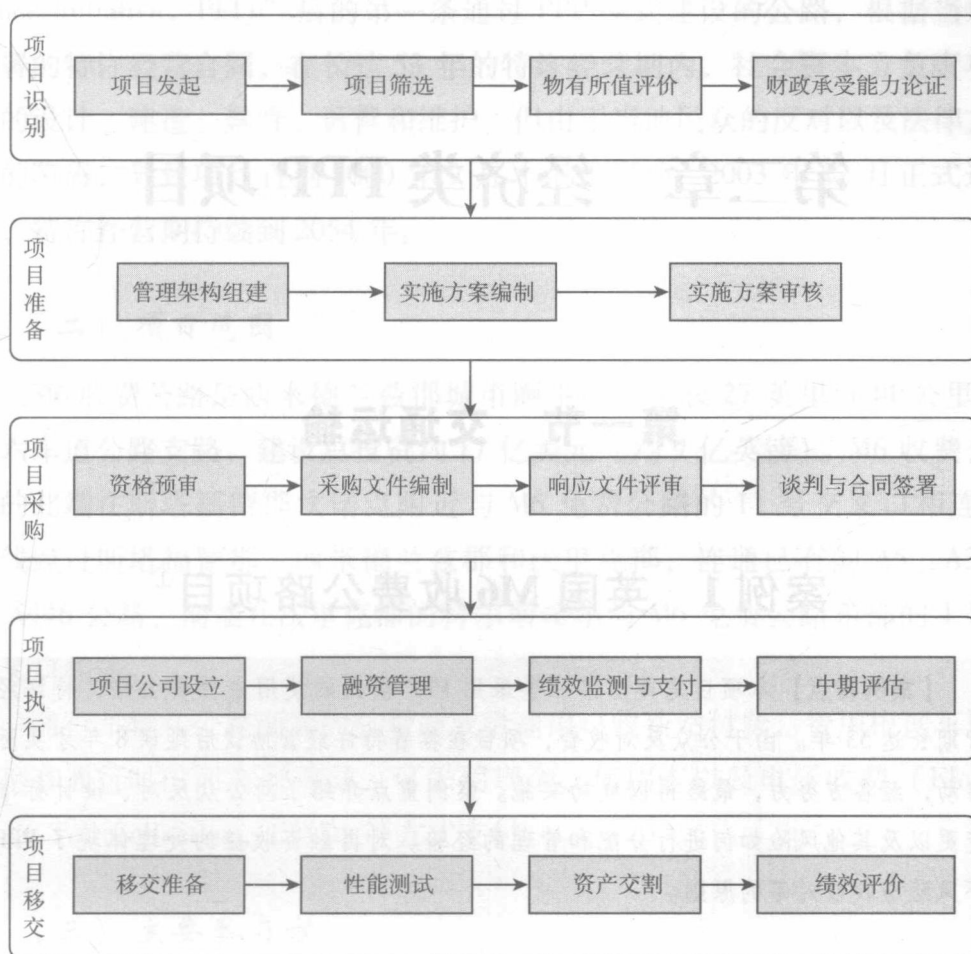


图 1-2 PPP 项目操作流程

第二章 经济类 PPP 项目

第一节 交通运输

案例 1 英国 M6 收费公路项目^①

【案例特点】 本项目是英国第一条采用 PPP 模式的使用者付费公路，特许经营期长达 53 年。由于公众反对收费，项目在签署特许经营协议后延误 8 年才实际启动，经各方努力，最终得以成功实施。案例重点介绍了对公众反对、设计标准变更以及其他风险如何进行分配和管理的经验。对再融资收益的处理体现了 PPP 下风险与收益对等的原则。

一、项目概述

(一) 项目背景

随着经济的发展，英国西米德兰兹郡城市圈中的 M6 公路主干道已拥挤不堪，急需修建一条支路（即 M6 收费公路）以缓解交通压力。由于政府资金不足，1991 年英国政府决定尝试采用 PPP 引入社会资本，计划通过设计—建造—融资—运营—维护（DBFOM）特许经营方式实现项目产出。

M6 收费公路是 1992 年英国政府启动“私人融资倡议（Private Fi-

^① U. S. Department of Transportation. *Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World*. 2007. 3-7 至 3-11.

nance Initiative, PFI)”后的第一条通过 PPP 模式建设的公路，根据当年签署的特许经营合同，在长达 53 年的特许经营期内，社会资本方负责项目的设计、建造、融资、运营和维护。但由于当地民众的反对以及法律方面的障碍，导致项目直到 2000 年 9 月才正式启动，2003 年 12 月正式通车，特许经营期持续到 2054 年。

（二）项目范围

M6 收费公路是西米德兰兹郡城市圈中的一条长 27 英里（44 公里）的六车道公路支路，建设总投资约 17 亿美元（约 9 亿英镑）。M6 收费公路的北端在斯塔福德郡坎诺克附近与 M6 免费公路的 11 号交叉口相连，沿线经过斯塔福德郡、西米德兰兹郡和沃里克郡，连通已有的 A5、A38 和 A446 公路，南端在沃里克郡的科尔斯希尔与 M6 免费公路东部的 4 号交叉口相连。

通行车辆在公路两端的收费站或沿途出口收费站付费，费用根据车辆类型和通行时段而有所差异，可采用现金、信用卡以及电子收费（Electronic Toll Collection, ETC）等方式支付。

（三）主要参与方

- 政府方：公路局。由欧文·威廉姆斯有限公司代表政府方，作为项目的管理机构，负责包括这个项目在内的西米德兰兹地区公路系统的建设；
- 特许经营方：米德兰公路有限公司。由麦格理基础设施集团占股 75%，高速公路公司占股 25%。

根据职责分工，其他利益相关方还包括：

- 技术顾问方：雅各布斯·百泰公司，承担技术审批机构、认证工程师和融资方技术顾问的角色；
- 建设方：CAMBBA 建设集团，由 Carillion、Alfred McAlpine、Balfour Beatty 和 Amec 出资组成；
- 运营方：Ascom Monétel 公司；
- 融资方：东方汇理银行（主融资方）、国民威斯敏斯特银行、巴克

莱银行；

• 其他顾问方：德累斯顿投资银行、Ashurst Morris Crisp、Berwin Leighton。

二、风险分担与管理

（一）公众反对

英国在 20 世纪 90 年代修建的道路大多采用影子收费模式，用户无须为使用道路直接付费，而是由政府根据道路使用情况通过公共资金和交通项目专项资金向项目建设者付费。多数英国民众已经习惯了“免费”的道路，故对直接针对用户的收费模式持有抵触情绪。虽然政府于 1991 年就决定修建 M6 收费公路，但使用者付费机制引发当地民众的强烈反对，甚至导致项目陷入了冗长的法律程序。

为平息公众反对，PPP 各参与方积极协调，并做出了一定的让步和妥协，最终与反对者联盟达成了停止抵制活动的协议。特许经营方根据协议，满足了反对者提出的一些条件，并承担相应增加的成本。此外，考虑到周边社区环境的敏感性，M6 收费公路还特别使用了降噪沥青，以降低公路对周围居民生活环境的影响。

（二）标准变更风险

特许经营合同签署 8 年后项目才开始设计和建造，期间公路局修订了多项道路设计标准，因此对项目成本造成了影响。由于这些修订由公路局造成，与特许经营方无关，所以设计标准变更导致的风险由政府方，即公路局承担。

（三）其他风险

根据合同约定，除标准变更以外，其他所有风险将由特许经营方承担，具体包括规划、交付、成本、质量、收益，甚至一些法定风险。解决民众反对问题后，特许经营方对上述风险进行了有效管理，主要得益于：

- 特许经营方的技术能力和经验；
- 特许经营方对项目的长期投入；
- 特许经营方被授予了技术质量审批权，使得结构检查和审批及时进行，保证项目设计和建造按计划启动；
- 签订包括收费系统交付在内的完整合同；
- 特许经营方和政府方（公路局）建立并保持了积极有效的合作伙伴关系。

三、项目现状

在该收费公路正式投入使用两年以后，政府发布了这两个年度的监测报告，显示小汽车的通行量与预期基本相符，但是卡车通行量远低于预期水平。

2006 年 5 月下旬，政府批准了麦格理基础设施集团通过 11 亿美元的债务重组对项目进行再融资，以使项目债务在长达 54 年的特许经营期内与其预期现金流更好的匹配。债务重组预计可以使麦格理基础设施集团获得约 7 亿美元的收益。

由于麦格理基础设施集团主导的特许经营方承担了项目的几乎所有风险，所以与其他由政府资助的 PPP 项目不同，麦格理基础设施集团无须与政府方——公路局分享再融资的收益。但是，麦格理基础设施集团为了证明对该地区长期发展的责任心，同时也作为对公路局支持的回报，决定将再融资所获收益的 30% 用于将 M54 公路延长至 M6 收费公路，并在 M6 收费公路南段扩建一段立体交叉道。这些项目的建设使得 M6 收费公路变得更加便利。

四、经验教训

作为英格兰第一条向过往车辆直接收费的公路，M6 收费公路大胆尝试采用 PPP 模式开发项目，拓展融资渠道，降低风险，实现了政府和社会资本的共赢。公路局在不增加政府负担的情况下实现项目开发，满足了公共需求；麦格理基础设施集团则由于地区公路网便利程度的提高和公路车流量的增加，实现了收益，还取得了债务重组再融资收益的 70%，并