

PL
PRIVATE
PARTNERSHIP

政府和社会资本合作

PPP 1000 问

主编 / 郑建新 副主编 / 郭秀宏 刘文杰



湖南大学出版社

PUBLIC
PRIVATE
PARTNERSHIP

政府和社会资本合作 PPP 1000 问



主编 / 郑建新 副主编 / 郭秀宏 刘文杰

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书结合 PPP 相关政策法规和实操经验,采用问答形式,围绕对 PPP 的基本认识,PPP 项目操作流程的识别、准备、采购、执行、移交共六个部分,简明扼要地解答了 1000 个 PPP 热点问题。

本书可供政府部门、社会资本、咨询机构、金融机构等 PPP 项目参与方参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府和社会资本合作(PPP)1000问/郑建新主编 郭秀宏 刘文杰副主编. —长沙:湖南大学出版社,2016.5

ISBN 978-7-5667-1091-8

I. ①政… II. ①郑… ②郭… ③刘… III. ①政府投资—合作—社会资本—问题解答 IV. ①F830.59-44 ②F014.39-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 099098 号

政府和社会资本合作(PPP)1000问

ZHENG FU HE SHE HUI ZI BEN HE ZUO (PPP) 1000 WEN

主 编:郑建新 副 主 编:郭秀宏 刘文杰
责任编辑:陈建华 责任校对:全 健 责任印制:陈 燕
印 装:深圳当纳利印刷有限公司
开 本:710×1000 16 开 印张:24.5 字数:413 千
版 次:2016 年 5 月第 1 版 印次:2016 年 5 月第 1 次印刷
书 号:ISBN 978-7-5667-1091-8/F·399
定 价:60.00 元

出 版 人:雷 鸣

出版发行:湖南大学出版社

社 址:湖南·长沙·岳麓山 邮 编:410082

电 话:0731-88822559(发行部),88821327(编辑室),88821006(出版部)

传 真:0731-88649312(发行部),88822264(总编室)

网 址:<http://www.hnupress.com>

电子邮箱:presschenjh@hnu.edu.cn

版权所有,盗版必究

湖南大学出版社凡有印装差错,请与发行部联系

自序

三湘儿女多豪杰,芙蓉国里尽朝晖。时光荏苒,岁月如梭。弹指间,我已经从北京到伟人故里工作了近三年的时间。

党的十八届三中全会明确规定,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,我国的PPP事业由此进入了现代化的快速发展阶段。2014以来,财政部等国家部委和各级政府不遗余力地从多方面推动PPP事业的发展,包括密集出台一系列政策文件、组建专门工作小组、创新项目融资方式和加强PPP示范项目推广等,PPP事业的迅速发展正是这宏大篇章的一个缩影。

湖南大力推广PPP模式,不仅是时代大势使然,更是源自提升人民群众生活品质的切实需求。目前,湖南省内的城镇化率水平低于全国平均水平,基础设施薄弱,公共产品服务质量欠佳。而PPP模式能撬动社会资本,提供高效优质的公共产品和服务,推动供给侧结构性改革,用PPP模式为湖南的公共服务“加油”,正得其所。

我们率先在省财政厅成立了政府和社会资本合作(PPP)办公室;出台了《湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》和《湖南省省级政府性投资基金暂行管理办法》;举办了多次高规格的PPP论坛,为省内的优质PPP项目提供更广阔的展示平台,还

分别在香港、北京举办了我省 PPP 重点示范项目的推介会,承办世界银行基础设施建设基金(GIF)第三次顾问委员会和财政部 PPP in China 专题会议,实现了“三座城市、四场会议、跨区联动”。总之,一系列的“组合拳”之后,我们掀起了湖南 PPP 推广热潮。

目前湖南省内已分三批确定了 199 个省级 PPP 示范项目,总投资额超 3000 亿元,涵盖生态建设和环境保护、交通运输、市政工程、医疗卫生、片区开发、旅游、教育和保障性安居工程等领域,部分项目还被列入财政部的示范项目名单。因此,不论是从数量还是质量上来看,湖南的 PPP 项目都取得了长足的进步。各界人士对湖南 PPP 事业的态度,从最初的不甚了解,到后来的颇有兴致,再到如今踊跃参与的演变,让我深感欣慰。

虽然 PPP 事业已呈现了蓬勃发展、欣欣向荣的景象,但 PPP 模式毕竟是刚起步,还在“摸着石头过河”,许多理论、政策仍在完善之中,发展的方向也未定型。对一般涉业者和研究者而言,关于 PPP 难免出现诸如政策误解、概念混淆等问题,部分从事 PPP 管理的专业人士也在实操中生出具无所适从之感。

在湖南 PPP 事业高速发展的这段时间里,我们有幸通过参与大量的项目积累了一些经验。与同事们共同研究、探讨全国甚至世界各地的案例,查寻理论经典,大家对 PPP 的认识由浅及深,逐步找出了规律、得到了真经。因此,我萌生了编写本书的想法,希望能与更多人分享这些从实践中提炼出的宝贵知识,以推动 PPP 事业更好更快地发展。财政厅的郭秀宏和刘文杰两位同志对此给予了大力支持,从繁忙的工作中抽出时间,与我一道邀请了大量专家学者深入合作,并在此基础上编写了本书。我们衷心地希望,本书的面世能对 PPP 事业

的深入发展有所裨益。

任何事情的发展都不会一蹴而就,PPP事业的道路上同样少不了坎坷与挫折。但我相信,在湖南省委、省政府和财政部的正确领导下,在湖南人“敢为人先”精神的指引下,在全省三万多财政干部的鼎力相助下,湖南的PPP事业一定会有光明的未来。我们也将秉持湖南省财政厅历来的优秀传统,审时度势、齐心协力、脚踏实地、大胆创新、励精图治,为加速推进富饶、美丽、幸福新湖南的建设而努力奋斗。

郑建新

2016年5月

目次 CONTENTS

I

认识篇

如何正确看待 PPP?

第一节 PPP 的基本概念	002
一、PPP 的基本内容	002
二、PPP 的引申概念	006
三、PPP 的作用和意义	014
第二节 PPP 的政策与法规	020
一、国外 PPP 政策法规概况	020
二、国内 PPP 政策法规概况	021
第三节 PPP 的参与者	029
一、PPP 的相关参与者	029
二、政府方关注的问题	033
三、社会资本关注的问题	035
第四节 PPP 模式	038
一、PPP 模式的主要类别	038
二、PPP 项目的模式选择	041
第五节 PPP 模式的特征与本质	047
一、PPP 模式合作的长期性	047
二、PPP 融资的方式和特点	049
第六节 PPP 模式的应用	053
一、PPP 模式在国外的实践经验	053
二、PPP 模式在我国的实践应用	056

II

项目识别篇

如何找到可以做 PPP 的项目?

第一节 项目识别	062
第二节 项目发起	065
一、PPP 项目发起的基本内容	065
二、政府方发起项目的重点问题	066
三、社会资本发起项目的重点问题	067
第三节 项目筛选	069
一、PPP 项目的筛选与评判	069
二、存量项目转化为 PPP 的原则与要点	071
三、项目采用 PPP 模式的适用性	074
四、PPP 项目的入库	075
第四节 物有所值评价	079
一、物有所值评价的基本内容	079
二、物有所值评价的判断方法	081
三、物有所值评价的工作流程	081
四、物有所值定性评价的要点	084
五、物有所值定量评价的要点	090
六、物有所值评价的实践应用	093
第五节 财政承受能力论证	095
一、财政承受能力论证的基本内容	095
二、财政承受能力论证的工作流程	096
三、财政承受能力论证的实践应用	101
第六节 项目财务分析	105
一、财务分析相关概念及内容	105
二、财务分析原则与作用	105
三、PPP 项目财务分析方法	109

III

项目准备篇

如何开展 PPP 项目的准备工作?

第一节 准备阶段工作	114
一、准备阶段的主要工作	114
二、准备阶段的并行工作	117
第二节 管理架构的组建	119
一、PPP 项目的协调机制	119
二、PPP 项目的实施机构	120
三、PPP 项目的评估体系	121
第三节 实施方案的编制	123
一、方案编制的前期工作	123
二、实施方案的编制要点	124
三、实施方案的主要内容	126
第四节 付费机制与调价机制	129
一、PPP 项目的付费机制	129
二、PPP 项目的调价机制	134
第五节 项目合作与风险分配	135
一、PPP 项目的合作方式	138
二、PPP 项目的风险分配	139
第六节 交易结构与补贴设计	145
一、交易结构的制定	145
二、财政补贴的设计	147
三、项目用地的取得	149
四、投资回报机制的设定	151
五、PPP 项目的特许经营	154
第七节 合同体系	159
一、合同体系的核心内容	159
二、合同中的边界条件	166
三、合同中的不放弃条款	173

四、合同中双方的权利与义务	174
五、PPP 项目的违约责任	176
六、合同争议与解决	181
第八节 项目融资	184
一、PPP 项目的融资模式	184
二、PPP 项目的市场化	188
三、PPP 项目的融资责任	190
第九节 监管架构	192
一、PPP 项目的监管架构	194
二、PPP 项目的授权	194
三、PPP 项目的监管方式	195
第十节 采购方式的选择	198
一、社会资本方的选择	198
二、PPP 项目的采购方式	199
三、PPP 项目的采购程序	200
第十一节 实施方案的审核	202
一、实施方案审核的基本内容	202
二、准备阶段物有所值与财政承受能力的论证	203
三、如何处理未通过审核的实施方案	204

IV

项目采购篇

如何选择合适的社会资本方?

第一节 项目采购阶段的工作	206
一、政府采购与 PPP 采购的基本概念	206
二、PPP 采购的法律依据与适用	208
三、PPP 采购中的市场测试	212
第二节 资格预审	214
一、资格预审的基本内容	214
二、资格预审文件的编制与公告	220
三、资格预审的评审	222

第三节 采购流程	230
一、不同采购方式的采购流程	230
二、不同采购流程的控制节点	236
第四节 采购文件的编制	240
一、采购文件编制的基本内容	240
二、采购文件具体内容的编制	241
三、采购文件的发布	256
第五节 响应文件的审批	258
一、响应文件的基本内容	258
二、响应文件的具体审批	259
三、响应文件的审批方法	267
四、响应文件的审批结果	273
第六节 谈判和合同签署	276
一、PPP 项目的合同谈判	276
二、PPP 项目的合同签署	282
三、PPP 项目的合同效力	285

V

项目执行篇

如何将 PPP 项目执行到位？

第一节 项目公司设立	290
一、项目公司的设立	290
二、项目公司的机构设计	292
三、项目公司的股权设计	298
四、项目公司的土地获取	301
五、项目公司的出资与股权分配	303
六、项目公司的治理结构	307
第二节 融资管理	314
一、融资管理的基本内容	314
二、PPP 项目的融资风险	316

第三节 绩效监测与支付	317
一、PPP 项目的监管	317
二、PPP 项目的绩效检测	324
三、PPP 项目的政府临时接管	327
第四节 中期评估	333
一、中期评估的基本内容	333
二、中期评估的风险管控	335
第五节 执行管理	336
一、PPP 项目执行阶段的基本问题	336
二、PPP 项目执行阶段的管理问题	339
三、PPP 项目竣工与运营的问题	341
四、PPP 项目的违约处理与终止的问题	343

VI

项目移交篇

如何让 PPP 项目有个漂亮的收尾?

第一节 移交准备	346
一、PPP 项目移交的基本原则	346
二、PPP 项目移交工作组的组建	347
三、PPP 项目的退出	347
四、PPP 项目的移交情形	358
五、PPP 项目的移交条件和标准	361
六、PPP 项目的补偿方式	362
七、PPP 项目的资产评估	363
八、PPP 项目移交的合同转让	364
第二节 性能测试	366
一、性能测试的基本内容	366
二、性能测试的标准	367
第三节 资产交割	368
一、PPP 项目资产交割的程序	368
二、PPP 项目的管理权移交	370

第四节 绩效评价	371
一、绩效评价的基本内容	371
二、绩效评价的标准体系	373
三、绩效评价结果的影响因素	375
后 记	376
参考文献	378

I 认识篇

如何正确看待PPP?

第一节 PPP的基本概念（问题1~56）

第二节 PPP的政策与法规（问题57~64）

第三节 PPP的参与者（问题65~85）

第四节 PPP模式（问题86~107）

第五节 PPP模式的特征与本质（问题108~124）

第六节 PPP模式的应用（问题125~142）

第一节 PPP 的基本概念

一、PPP 的基本内容

问题 1：PPP 的定义是什么？

答：PPP 是 Public-Private-Partnership 的首字母缩写，常译为“公共-私营-合作机制”、“公共和私人部门合作伙伴关系”、“公私伙伴关系”、“公私民营合作制”、“公私合营”等。PPP 本身是一个意义宽泛的概念，世界各国并无统一的定义，通常是指为了建设基础设施项目，或是为提供某种公共产品和服务，政府按照一定的程序和方式，与私人组织（社会力量）以政府购买服务合同、特许经营协议为基础，明确双方的权利和义务，发挥双方优势，形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，由社会力量向公众提供市政公用产品与服务的方式，提高质量和供给效率，最终实现使合作各方达到比预期单独行动更为有利的效果。

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的有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）规定，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。

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）则定义政府和社会资本合作（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、风险分担及长期合作关系。”

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的指导意见〉的通知》(国办发〔2015〕42号)中也指出,政府和社会资本合作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。

上述文件的规定均强调 PPP 是政府和社会资本建立的一种长期伙伴关系,PPP 模式有利于提升公共服务的供给质量和效率,实现公共利益最大化。

问题 2: PPP 的内涵是什么?

答: PPP 的内涵主要包括以下四个方面:

(1) PPP 是公共部门与私人部门之间的伙伴关系,也是以项目为主体的融资活动,主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度而不是项目投资人或发起人的资信来融资,这是 PPP 区别于其他项目融资模式的关键点。

(2) PPP 的合作伙伴关系是关系性的契约形式,通过合同来界定各方权利与责任,并在此基础上进行长期深入合作,契约实现的是公共需求目的,而非单纯的商业利益关系。

(3) PPP 项目公私合作的实现,需要有长期的、有效的公共政策或规范的制度,公共部门的重要职责之一就是要制定各种清晰的标准。

(4) PPP 项目引入社会资本的资金与专业技能,公共部门和私人部门合作基础是基于合作期间的资源配置、产生的费用支付与回报、全流程的风险分担和利益共享。

问题 3: PPP 的理念是什么?

答: PPP 模式的理念包括政府主导、社会参与、市场运作、平等协商、风

险分担、互利共赢、全生命周期合作和物有所值评价理念。其中树立契约理念、全生命周期合作理念与利益共享、风险共担理念是 PPP 模式的关键。

(1) 契约理念。PPP 项目是政府和社会资本之间的长期合作，双方要按照市场规则在平等协商、依法合规的基础上达成合作关系，通过“合同条款”约束政企双方行为。财政等政府职能部门要树立契约精神，严格按契约规则办事，严格界定与市场的边界，既不“越位”、也不“缺位”，真正实现激励相容目标。

(2) 全生命周期合作理念。真正的 PPP 模式体现了双方在项目全生命周期的合作，社会资本要从项目立项设计阶段就参与进来，论证项目可行性，政府部门在项目运行的全过程都要切实履行监督职责，保证公共产品效益。

(3) 利益共享、风险共担理念。PPP 模式更强调对项目产生的综合经济效益和社会效益的分享，要让社会资本有盈利但不暴利，同时双方风险应采取最优应对、最佳分担方式，尽可能达到项目整体风险最小化。

问题 4：PPP 的实质是什么？

答：财政部《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）指出：“政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务，要求从以往单一年度的预算收支管理，逐步转向强化中长期财政规划。”

问题 5：PPP 的基本原则是什么？

答：根据国务院《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42 号）的规定，政府与社会资本合作（PPP）的基本原则包括以下五个方面：

(1) 依法依规。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。

(2) 重诺履约。政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，必须树立契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

(3) 公开透明。实行阳光化运作，依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。