

无讼

管理咨询丛书

政府和社会资本合作（PPP）项目促进培训教材

政府和社会资本合作 (PPP)

核心政策法规解读 与合同体系解析

谭臻 吕汉阳 | 著

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
REGULATIONS AND CONTRACT SYSTEM

本书由国务院发展研究中心副主任、党组成员 **隆国强** 博士 作序、推介



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

法律出版社
9787501514444

政府和社会资本合作（PPP）项目促进培训教材

政府和社会资本合作 (PPP)

核心政策法规解读 与合同体系解析

谭臻 吕汉阳 | 著

编委会

吴新荣 吴红梅 刘永政 赵剑

季加孚 陈作涛 李艳华



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)核心政策法规解读与合同体系解析 / 谭臻, 吕汉阳著. -- 北京: 法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0725 - 5

I. ①政… II. ①谭… ②吕… 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(2017)第 062314 号

政府和社会资本合作(PPP)
核心政策法规解读与合同体系解析
ZHENGFU HE SHEHUI ZIBEN HEZUO(PPP)
HEXIN ZHENGCE FAGUI JIEDU YU HETONG TIXI JIEXI

谭臻 吕汉阳 著

责任编辑 聂颖 李璐
装帧设计 马帅

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 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社
开本 710毫米×1000毫米 1/16
印张 30
字数 473千
版本 2018年1月第1版
印次 2018年1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)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0725-5

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 言

基础设施与公共服务是经济发展的重要条件。改革开放以来,我国政府高度重视基础设施建设,基础设施水平快速提升,有力地促进了经济社会发展。2008年国际金融危机后,世界各国都在寻找经济增长的新动力。基础设施建设成为当今世界经济的一个热点。发达国家面临新技术革命和产业结构升级的新要求,亟须更新改造老化的基础设施。发展中国家为了推进工业化,更需要加快基础设施建设。中国政府提出的“一带一路”合作倡议中,把基础设施互联互通作为合作的优先领域,得到了域内国家的普遍欢迎。

政府与社会资本合作,提供基础设施和公共服务,是一个新的潮流。基础设施与公共服务具有外部性,长期被视为公共产品,因此,由政府来提供基础设施和公共服务,是天经地义的事情。实际上,私营部门以不同方式参与基础设施和公共服务有很长的历史。但是,直到1982年,英国才首次提出了政府与私营部门合作(Public-Private-Partnerships, PPP)的概念。所谓PPP,是指以特许权协议为基础,政府与私营部门为了提供某种公共物品或服务而形成的合作关系。以英国为代表的发达国家在PPP模式中进行了不少有益的实践,使PPP成为基础设施建设和公共服务提供的一种新模式。

PPP模式之所以逐渐被广泛接受,是因为这种模式有其独特的优势。首先,PPP模式大大拓展了基础设施和公共服务的资金来源,私营部门的投资使基础设施与公共服务的资金来源不再局限于财政资金及其融资能力,通过项目本身就可以吸引私营部门的投资。其次,PPP模式可以充分发挥政府与私营部门各自的优势,令基础设施与公共服务项目权责更加明晰、管理更加透明、运营更加高效。这方面的优势比融资更加重要。

1994年以来,我国政府在基础设施与公共服务领域大力推进PPP模式,出台了大量的政策法规。要在政府与社会主体之间建立起“利益共享、风险共担、全程

合作”的共同体关系,必须有严密的法律和政策保障。对相关法律法规和政策的透彻理解与熟练运用,是 PPP 模式推进的前提。

《政府和社会资本合作(PPP)核心政策法规解读与合同体系解析》一书,系统梳理了有关 PPP 的一百多部法规和政策,以“要点解读”的形式详细解答了当前 PPP 模式中的重点、焦点问题,并且把“要点解读”涉及的政策内容和法规条款归集起来,便于读者查阅和理解。作者结合自己的 PPP 实际操作经验,提供了具有可操作性的合同示范条款,不仅翔实地解析了 PPP 的合同体系,而且逐一解答了 PPP 项目合同中 12 个重要条款在实际操作过程中可能出现的问题。在此基础上,作者还提供了 PPP 项目合同推荐文本。

本书作者谭臻律师、吕汉阳博士分别是法律与经济领域的专家,既有深厚的理论功底,也具有长期参与 PPP 项目实践的丰富经验。希望本书的出版,为推动我国 PPP 研究和实践做出应有的贡献。

隆国强
2016.12.5

* 隆国强,国务院发展研究中心副主任、党组成员。

目 录

上篇 政策法规解读

第一章 概述	3
第一节 PPP 不仅仅是融资	3
【要点解读】	3
一、对 PPP 模式的广义和狭义的理解	3
二、我国现行法规政策对 PPP 的定义	4
三、PPP 不仅是融资,更是管理方式	7
四、我国 PPP 政策法规中需要解读的几个关键问题	8
【相关法规政策归集】	17
第二节 我国 PPP 模式的立法述评	19
【要点解读】	19
一、庞杂的 PPP 政策法规体系	19
二、关于“特许经营法”	42
三、《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》(征求意见稿)	42
四、政府采购服务 PPP 模式规范体系与特许经营 PPP 模式规范体系	48
五、政府采购法与招标投标法的关系	48
第三节 PPP 模式——化解我国地方政府债务的重要路径	52
【要点解读】	52
一、中国地方政府债务的规模及构成	52
二、化解地方债务压力可选的 PPP 模式	53

二、适合中国的 PPP 分类	116
三、中国的 PPP 模式应用前景展望	118
四、PPP 模式发展的国际经验	123
第二节 PPP 项目的筛选	125
【要点解读】	125
一、政府和社会资本方各自的关注点	125
二、不同类型 PPP 项目的筛选要点	125
三、采用 PPP 模式的项目应具备的特征	126
第三节 PPP 项目的发起	127
【要点解读】	127
一、政府发起	128
二、社会资本发起	128
三、政府在发起 PPP 项目过程中存在的主要问题	129
【相关法规政策归集】	131
第四节 物有所值评价	131
【要点解读】	131
一、物有所值评价在 PPP 模式中的意义	131
二、基于物有所值(VfM)的 PPP 项目绩效评价	133
三、物有所值定性分析	136
四、物有所值定量分析	137
五、物有所值评价的局限性	142
六、我国 PPP 项目物有所值评价的现状及其应对措施	143
【实战案例】	147
案例 2 山东省××市城市基础设施综合提升政府与社会资本合作(PPP)项目《物有所值评价》	147
第五节 财政承受能力论证	159
【要点解读】	159
一、为什么要建立和贯彻执行财政承受能力评估制度	159
二、政府责任识别	161
三、政府支出测算	162

四、政府能力评估	163
五、政府信息披露	164
第六节 项目识别结果处理	164
第七节 PPP 项目识别的法律风险	165
【要点解读】	165
一、示范项目实行“能进能出”的动态调整机制	165
二、PPP 项目的识别并不是一劳永逸的事	166
【相关法规政策归集】	166
第三章 项目准备	168
第一节 PPP 项目实施方案的必备内容	168
【要点解读】	168
一、PPP 项目实施方案的编制主体	168
二、PPP 项目实施方案的必备内容	168
三、PPP 项目实施方案编制中的常见法律风险	170
【典型案例】	179
案例 3 山东省××市城市公共基础设施综合提升(道路)建设 (PPP)项目《实施方案》(内容框架)	179
第二节 PPP 项目的相关配套安排	181
【要点解读】	181
一、负责或协助获取项目相关土地的使用权	181
二、提供相关连接设施	183
三、防止不必要的竞争性项目	184
四、办理有关政府审批手续	184
【实战案例】	184
案例 4 《山东省××市城市公共基础设施综合提升(公路)建设 (PPP)项目实施方案》的相关配套安排	184
第三节 PPP 项目的风险分担机制	185
【要点解读】	185
一、PPP 项目的风险分担原则	185

二、风险公平分担机制	186
三、风险公平分担的合同组织	192
四、PPP 项目操作中各阶段的主要风险及其分担	198
第四节 PPP 项目的回报机制	201
【要点解读】	201
一、项目自身的投资回报机制	201
二、项目公司股东的投资回报机制	204
三、激励相容机制	205
第五节 PPP 投融资模式与管理	205
【要点解读】	205
一、PPP 主要投融资模式	205
二、PPP 投融资分析	206
第六节 PPP 投融资管理	218
【要点解读】	218
一、运作监管	218
二、相关立法	224
第七节 PPP 项目的监管架构	230
【要点解读】	230
一、关于 PPP 监管架构设计的学界认知	230
二、财政部《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》对 PPP 监管 的规定	232
【相关法规政策归集】	233
第四章 项目采购	234
第一节 PPP 项目采购与传统项目采购的区别	234
【要点解读】	234
一、采购需求的复杂性决定了 PPP 项目采购需求必须不断地调整 和优化	234
二、PPP 项目采购的指标(规格、标准)通常为综合性指标	234
三、PPP 项目采购风险高,采购活动失败的概率相对也高	234
四、PPP 项目采购的合同体系相当复杂	235

五、PPP 项目采购的社会效果需要经过相当长的时间才能得到体现	235
第二节 PPP 项目的采购流程	236
【要点解读】	236
一、PPP 项目采购的主要环节操作流程图	236
二、PPP 项目的采购要点描述	239
第三节 PPP 项目的采购方式及其流程	242
【要点解读】	242
一、公开招标	242
二、邀请招标	244
三、竞争性谈判	244
四、竞争性磋商	245
五、单一来源采购	248
第四节 PPP 模式下的咨询(中介)机构	248
【要点解读】	248
一、咨询(中介)机构在 PPP 项目采购阶段的作用	248
二、PPP 模式下咨询(中介)机构的机遇和挑战	249
【相关法规政策归集】	252
【典型案例】	253
案例 5 ××省××县城市基础设施综合提升 PPP 项目(以竞争性磋商方式采购的全流程)	253
第五章 项目执行	271
第一节 PPP 项目公司的几个基本问题	271
【要点解读】	271
一、成立项目公司的必要性	272
二、项目公司的性质	272
三、项目公司的设立	273
四、项目公司的股权结构及调整	274
五、PPP 项目的用地问题	276
六、PPP 项目的资产权属问题	279
七、项目公司的法人治理结构	280

八、对项目公司权利的限制	281
第二节 项目融资	284
【要点解读】	284
一、银行资金	285
二、融资租赁	288
三、产业基金	288
四、预期收益质押贷款	289
五、债务融资工具	289
六、PPP 模式投融资支持	291
【相关法规政策归集】	296
第三节 不同付费机制下的核心要素	297
【要点解读】	297
一、政府付费	297
二、使用者付费	303
三、可行性缺口补助	306
第四节 绩效监测	306
【要点解读】	306
一、PPP 模式下政府的地位	306
二、PPP 模式下政府的职责	308
三、政府支付	310
四、关于“照付不议与固定回报”的法律效力	310
五、利益分享、奖励和惩处	311
第五节 PPP 项目合同的订立和履行	312
【要点解读】	312
一、PPP 项目合同的订立	312
二、PPP 项目合同的履行	312
第六节 中期评估	313
【要点解读】	313
一、中期评估的必要性	313
二、中期评估的主要方式	313
三、中期评估的内容	314

四、中期评估的步骤	314
【相关法规政策归集】	315
【典型案例】	315
案例 6 杭州湾大桥和广州西朗污水处理厂 PPP 项目(经营性项目引入 PPP 模式应具有明确的收费机制,可形成稳定的投资回报)	315
案例 7 北京地铁 4 号线和中国国家体育场 PPP 项目(准经营性项目引入 PPP 模式必须明确收费机制及补偿方案,保障社会资本的盈利模式)	319
案例 8 苏州市南环快速路西延线、江苏浦口新城核心区综合管廊工程 BT 建设项目(公益性项目引入 PPP 模式要准确评估当期和预测未来政府的财政实力,确保政府购买能力)	325
第六章 项目移交	330
第一节 移交准备	331
【要点解读】	331
一、移交内容	331
二、移交的条件和标准	331
第二节 项目资产评估	332
【要点解读】	332
一、组建与评聘 PPP 项目公司所移交项目的价值评估机构	333
二、确定 PPP 项目公司移交项目价值评估的组织工作	333
第三节 项目性能和功能测试	334
【要点解读】	334
一、权利方面的条件和标准	334
二、技术方面的条件和标准	335
第四节 资产交割	335
【要点解读】	335
一、项目相关合同的转让	335
二、技术转让	335

第五节 项目移交后的绩效评价	336
【要点解读】	336
一、实施依据	336
二、具有针对性的绩效评价——绩效评价的“4E”原则	336
三、分段式的绩效评价为项目运营提供有效的参考依据	337
四、把握核心关切点是绩效指标设立的关键	338
【相关法规政策归集】	339
【实战案例】	339
案例9 我国首个BOT试点项目来宾电厂B厂如期移交	339
案例10 广州西朗污水处理项目移交	342

下篇 PPP 合同体系解析

第一章 PPP 项目合同体系	345
一、PPP 项目合同体系图解	345
二、PPP 项目合同	345
三、股东协议	346
四、履约合同	347
五、融资合同	348
六、保险合同	349
七、其他合同	349
第二章 PPP 项目合同的重要条款解析及其示范条款	350
一、鉴于条款	350
二、项目合作范围及期限	353
三、项目前期工作	355
四、项目的用地条款	357
五、项目融资条款	360
六、项目的建设条款	363
七、项目设施的运营与维护条款	365

八、项目付费机制	367
九、项目的移交	369
十、政府承诺与保证条款	372
十一、争议解决机制	376
十二、其他关键性条款	377
第三章 PPP 项目合同及其相关合同推荐文本	379
一、《PPP 项目合同》推荐文本	379
二、PPP 项目的项目公司与实施机构签订的合同(补充协议)推荐文本	453
后 记	461

上篇 政策法规解读

概 述

第一节 PPP 不仅仅是融资



要点解读

一、对 PPP 模式的广义和狭义的理解

PPP(Public - Private - Partnership),即政府与社会资本合作模式,是指政府与社会资本通过建立合作关系来提供公共产品或服务。

广义的 PPP,是指在平等合作的基础上,政府利用市场机制,提高政府资源利用效率,增加、改进和优化公共产品和服务的供给,实现物有所值目标。狭义的 PPP,是指在基础设施和公共服务领域,政府和社会资本建立一种基于合同的长期合作关系,并利用市场机制合理分配风险,提高公共产品和服务的数量、质量和效率。

目前,越来越多的国家将 PPP 模式作为提供基础设施和公共服务的一种有效方式。在 PPP 模式下,公共部门决定合作的领域和目标,私营部门(社会资本方)负责基础设施和公共服务发展计划的实施。从各国的实践来看,PPP 模式都会涉及以下核心概念:

1. 风险转移。PPP 模式不断演进的主要原因之一是将风险转移至私营部门。
2. 风险共担。一般情况下,私营部门承担 PPP 项目的大部分风险,而公共部门承担了很大的或有风险。
3. 分享技术。最常被人提及的 PPP 模式的优势是私营部门拥有优秀的管理技术和专业技能。