

刘尚希 王朝才 主持
孙洁 易斌 刘薇 著



中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

政府和社会资本合作 (PPP) 案例法律分析

Legal Analysis of Public-Private Partnership Projects Based on Case Studies



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

政府和社会资本合作 (PPP) 案例法律分析

刘尚希 王朝才 主持

孙洁 易斌 刘薇 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作 (PPP) 案例法律分析/孙洁, 易斌, 刘薇著. —北京:
中国财政经济出版社, 2017. 9

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7720 - 2

I. ①政… II. ①孙… ②易… ③刘… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 法规 - 案例 - 中国 IV. ①D922. 280. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 219471 号

责任编辑: 胡 博 闫 娟

责任校对: 刘 靖

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 10 印张 168 000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7720 - 2

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190414 QQ: 447268889

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 罗文光 白景明 傅志华

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的

科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院

承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

目 录 ■ ■ ■ ■

第一章 刺桐大桥 BOT 项目法律分析	(1)
第一节 项目介绍	(1)
第二节 要点梳理	(3)
第三节 项目点评	(5)
第四节 项目法律分析	(8)
第五节 项目的启示	(17)
第二章 北京地铁四号线 BOT 项目法律分析	(19)
第一节 项目介绍	(19)
第二节 要点梳理	(23)
第三节 项目点评	(24)
第四节 项目法律分析	(28)
第五节 项目启示	(34)
第三章 兰州威立雅水厂 BOT 项目法律分析	(37)
第一节 项目介绍	(37)
第二节 要点梳理	(40)
第三节 项目点评	(41)
第四节 项目法律分析	(45)
第五节 项目启示	(52)
第四章 山东中华电厂 BOT 项目法律分析	(54)
第一节 项目介绍	(54)
第二节 要点梳理	(57)
第三节 项目点评	(59)

||| 政府和社会资本合作 (PPP) 案例法律分析

第四节	项目法律分析	(63)
第五节	项目启示	(73)
第五章	天津双港垃圾发电 BOT 项目法律分析	(75)
第一节	项目介绍	(75)
第二节	要点梳理	(78)
第三节	项目点评	(79)
第四节	项目法律分析	(83)
第五节	项目启示	(92)
第六章	长春汇律污水厂 BOT 项目法律分析	(94)
第一节	项目介绍	(94)
第二节	要点梳理	(96)
第三节	项目点评	(97)
第四节	项目法律分析	(109)
第五节	项目启示	(115)
第七章	鸟巢 BOT 项目法律分析	(117)
第一节	背景介绍	(117)
第二节	要点梳理	(120)
第三节	项目点评	(121)
第四节	项目法律分析	(125)
第五节	项目启示	(130)
第八章	固安工业园区 PPP 项目法律分析	(132)
第一节	项目介绍	(132)
第二节	要点梳理	(135)
第三节	项目点评	(136)
第四节	项目法律分析	(137)
第五节	项目启示	(141)

参考文献 (143)

后 记 (145)

第一章 刺桐大桥 BOT 项目法律分析

第一节 项目介绍^①

刺桐大桥位于福建省泉州市。泉州是我国著名的侨乡，处于改革开放的前沿，市场经济比较发达。当地政府官员眼界开阔，当地民营企业发展迅速，在改革开放之初就形成了一批有实力的民营企业。

泉州市境内有一条晋江，将泉州市分为南北两区域。为了解决南北交通问题，泉州市政府于 1984 年通过向银行贷款在晋江之上建立了第一座公路桥梁——晋江大桥。为了偿还银行贷款，对过桥机动车辆实行收费制度，收费期为 20 年。

随着国家改革开放的深入以及泉州市地方经济的发展，20 世纪 90 年代初，泉州市政府已经感觉到晋江大桥通车压力巨大，桥梁的通行能力已经不能满足当地生产、生活通车之需要。在这种情形下，泉州市政府考虑再建一座桥梁。鉴于当时的政府财力，在已经负债贷款建设了一座桥梁之后，泉州市政府没有足够的财力再建一座桥梁，但是城市生产、生活车辆的通行需求却是在时刻增长。

为了解决晋江大桥不堪重负的状况，筹集资金建设晋江第二大桥，在自身财力不足的情况下，眼界开阔的泉州市政府将视线投向了国外。国际上盛行的基础设施建设 BOT 模式，吸引了泉州市政府的眼光。泉州市政府抱着学习的心态，开始与境外投资机构接触，以 BOT 模式建造晋江第二大桥。

^① 根据网络公开资料整理。

消息不胫而走。政府准备在晋江建造第二大桥的消息在泉州民营企业之中产生了巨大的反响。富裕之后为家乡建桥修路的这一中华民族优秀文化的传承，在本案中体现了出来。泉州市一些实力较强的民营企业纷纷主动请缨，要求为家乡建设晋江第二大桥。其中，泉州市名流实业股份有限公司（以下简称名流实业）就是佼佼者。

名流实业以志在必得的决心参与了泉州第二大桥 BOT 项目竞标，最终以“完全接受政府邀约之承诺”击败所有竞争对手，取得了泉州第二大桥 BOT 项目的特许经营权。项目正式命名为泉州刺桐大桥，项目总投资 2.5 亿元，项目公司命名为泉州刺桐大桥投资有限公司（以下简称刺桐投资），注册资金 8500 万元。名流实业控股的泉州刺桐投资开发股份有限公司出资 60%，政府以泉州市路桥开发总公司名义出资 40% 入股项目公司。政府授予刺桐投资刺桐大桥 30 年特许经营权，期限届满后刺桐投资将刺桐大桥无偿移交给政府，政府提供融资担保，特许经营期间项目收益归刺桐投资支配。

刺桐大桥长 1530 米，宽 27 米，双向六车道，中央设置绿化分隔带，连接公路 2285 米，匝道 2400 米，其中北引桥 620 米，南引桥 600 米，主桥桥型为 90 + 130 + 90 连续钢架预应力桥，设计通车量 2.5 万辆次，桥下可通行 500 吨海轮。1994 年 10 月 5 日，泉州市政府正式批准刺桐大桥由刺桐投资按照 BOT 模式进行建设运营。项目列入当年福建省重点建设项目和泉州市委、市政府为民办实事的重点项目。1995 年 5 月 18 日工程正式开工建设，1996 年 11 月 18 日通过竣工验收，同年 12 月 29 日正式通车，比预计提前一年半通车，各项指标全优。

刺桐大桥进入运营期后，运营收入初期呈稳定增长状况：1997 年 2371 万元、1998 年 2436 万元、1999 年 2963.6 万元、2000 年 3748.5 万元。之后进入高速增长阶段：2001 年为 4700 万元，2006 年达到 8100 万元。

1997 年，泉州至厦门高速公路泉州段进入建设过程，该高速公路距刺桐大桥只有 300 米之遥，为此，刺桐投资向泉州市政府提出刺桐大桥与高速公路连接的方案，并先期投入 700 多万元，但申请几年均未获得批准。然而，在此期间泉州市政府投资建设了一条高速连接线，将高速公路与更远的泉州大桥相连。

2004 年 9 月 13 日，国务院颁布《收费公路管理条例》。依据该条例，与刺桐大桥并行且相距 300 米的泉州大桥停止收费；刺桐投资依据该条例向泉州市政府申请刺桐大桥的广告收益权，未获得批准。

2004 年之后，晋江之上又有几座大桥相继通车，且免于收费。

2006 年，泉州市政府决定将泉州市路桥开发总公司持有刺桐投资的 40% 股

权转让给福建省交通运输集团有限公司和福建省公路开发总公司。

新桥的快速增加且免于收费，对刺桐大桥的运用收入产生直接的冲击。2013年，刺桐大桥收入仅为 4700 万元。期间，刺桐投资多次依据条例、文件向泉州市政府申请收费调价，均未得到批复。

刺桐投资向政府报告：依据《收费公路管理条例》，刺桐大桥的收费期不得超过 25 年，而政府授予的特许经营权为 30 年，相差的 5 年如何处理？亦未得到政府的答复。

2011 年之后，泉州境内晋江之上共有 8 座桥梁，仅有刺桐大桥收费。随着近年来社会经济的飞速发展，居民机动车保有量的迅速增加，工作生活节奏加快，地处泉州咽喉地带的刺桐大桥仍然保持收费，再次成为当地市民热议的焦点。

2015 年底，泉州市政府与刺桐投资最终达成协议，自 2016 年 1 月 1 日起，刺桐大桥免费通车。至此刺桐大桥 BOT 项目画上了句号。

第二节 要点梳理

一、项目基本要素

项目名称：刺桐大桥

运作模式：BOT

政府方：泉州市人民政府

社会资本方：泉州名流路桥投资开发股份有限公司

特许经营期：30 年

政府承担风险：融资担保责任

社会资本承担风险：承担设计、施工、融资、运营、维修维护等一切商业风险

付费方式：使用者付费

投资结构：项目成立 SPV，泉州刺桐大桥投资股份有限公司，注册资金 8100 万元，SPV 股东由政府与社会资本构成

政府出资方：泉州市路桥开发总公司作为政府代表持股 40%，以现金入股

社会资本出资方：泉州名流路桥投资开发股份有限公司持股 60%，以现金

入股

融资结构：项目不足资金由 SPV 筹措，政府出具担保函

投资回报：社会资本获得刺桐大桥 30 年特许经营收费权及所收费用的支配权；政府在刺桐大桥特许经营期间不享有投资回报，期限届满社会资本将大桥无偿移交给政府

交易结构图：如图 1-1 所示

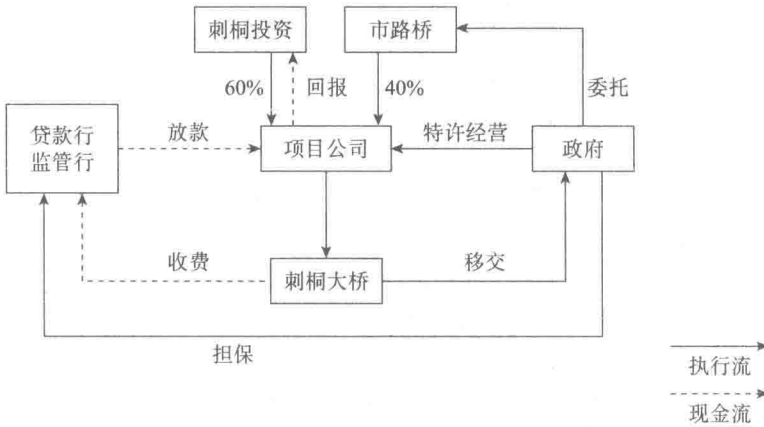


图 1-1 刺桐大桥 BOT 结构图

二、项目执行阶段状况

1. 前期过程

社会资本无条件接受政府邀约，以 BOT 方式运作刺桐大桥。政府放弃特许经营期间的投资收益，支持刺桐大桥项目。

2. 融资过程

社会资本承担融资所有风险。政府为社会资本出具融资担保函。

3. 建设过程

施工期三年，社会资本比约定工期提前一年半完工，实现刺桐大桥通车，且各项竣工验收指标皆优。

政府各主管单位积极配合项目审批，保障项目及时落地。

4. 运营阶段

1997 年社会资本向政府申请刺桐大桥与泉州至厦门高速公路连接，未获得

批准；

1997 年政府方未批准距泉州至厦门高速公路更近的刺桐大桥与泉州至厦门高速公路连接的申请，却批准更远的自己投资建设的泉州大桥与泉州至厦门的高速公路相连；

2004 年社会资本向政府申请刺桐大桥广告经营权，未获得批准；

2004 年政府停止了泉州大桥的收费，并且在晋江上先后建成了几座桥梁且均免于收费；

2006 年政府方将持有的 SPV 股权转让；

2016 年 1 月 1 日刺桐大桥项目政府回购之前，社会资本长年向政府申请调整大桥通行收费标准，均未获得批准。

第三节 项目点评

刺桐大桥 BOT 项目特许经营期 30 年，在运营期届满 20 年时，最终由政府回购，不能不说存在些许遗憾。

回想政府与社会资本合作之初，社会资本无条件接受政府发出的邀约，不仅无条件接受，而且还主动将政府已经完成的刺桐大桥双向四车道桥面设计修改为双向六车道，设计发生的费用以及增加的造价社会资本单方承担，不向政府要求增加任何回报。如此之举，不能说社会资本方在建设刺桐大桥、造福家乡百姓方面没有诚意。政府方面为了早日解决城市交通拥堵，建成大桥，满足城乡居民生产、生活的需要，主动放弃 SPV 公司的投资回报，为社会资本提供建桥融资担保。同样，不能说政府方面对社会资本方合作建设刺桐大桥没有诚意。也正是因为政府与社会资本方都具有巨大的诚意，才形成了刺桐大桥建设的高效率——只用了一半的工期，就完成了整座大桥的建设，并且各项验收指标均为优。也正是因为政府与社会资本都具有巨大的诚意，才能实现政府以较少的实际投资拉动大量民营资本投入基础设施，解决了困惑地方政府多年的投资建设基础设施财力不足问题。

刺桐大桥是国内民营资本与政府合作以 BOT 模式投资建设公共基础设施的第一个项目，开创了民营资本投资公共基础设施的先河，一改过去几十年公共基础设施均由国家单独投资的格局，是公共基础设施投资机制的创新，得到了当时的国家计划委员会的认可，《人民日报》也给予高度赞扬。刺桐大桥的通车，吸

引了国内诸多媒体的关注，一时间好评如潮。时至今日，刺桐大桥项目投资机制创新的勇气与胆略，仍然值得后来人敬佩。

刺桐大桥在政府与社会资本诚意与热情的支持下盛大通车，但是 BOT 毕竟是一种商业模式，在双方热情退却之后，项目的商业性就不可避免的显现出来。

在欢庆刺桐大桥通车的锣鼓声尚未消散之际，泉州至厦门高速公路建设已经展开，社会资本仍然以对待刺桐大桥一样的热情对待刺桐大桥与高速路相连的工程项目。但是，此次政府方就没有像前次对待刺桐大桥一样表现出同样的热情，即使是在社会资本方将本端大桥的引桥都建好的情况下，政府方仍然没有回应，直至政府方将高速公路开出的匝口与自己的泉州大桥相连。

社会资本追求利益最大化是由资本的属性决定的。社会资本方发现泉州至厦门的高速公路与刺桐大桥擦肩而过要求将刺桐大桥与泉州至厦门高速路相连，也属于正常的商业诉求。从政府方最终的行为是将泉州至厦门高速公路与相距更远的泉州大桥相连可以看出，政府与社会资本在刺桐大桥项目投资收益分配上的设计缺陷——大桥收费完全由社会资本支配，这本是政府对社会资本热情支持的一个佐证，因缺乏商业理性反倒成了日后的隐患，终于在此显现了出来。

刺桐大桥通车后，社会资本向政府申请大桥广告经营权，没有获得批准。要知道在当时的社会经济环境下，以 BOT 模式建设公共基础设施是一项创新。但是，在已经通车的公路、大桥上设置广告经营权，并不是一项创新事务，而是已经非常普及的广告经营权业务。尤其是在 2004 年《收费公路管理条例》发布之后，社会资本依法申请广告经营权仍然没有获得批准。政府方的态度与做法与当初的对项目的支持判若两人。

作为刺桐大桥的投资者，最大限度地挖掘大桥的商业价值，增加投资回报率，这是社会资本正当的诉求，也是国家实行市场经济的初衷，但是市场经济是一个公平的经济，是建立在权利义务平等基础之上的经济体系。本项目 SPV 社会资本出资 60%，政府出资 40%，项目收益完全由社会资本支配，这实际上是政府不享有股东分红。政府批给社会资本广告经营权，广告收益归社会资本；但是，因广告设施诸如广告架、广告牌发生脱落、倒塌而产生人身、财产损失时，作为大桥业主的政府却逃脱不了责任。这显然违背了权利义务平等的基本原则，政府不批亦在情理之中。

刺桐大桥 BOT 项目是国内第一个民企投资建设的公共基础设施特许经营项目，这个“第一”决定了该项目本身就具有探索性。在当时的社会经济背景下，社会资本对 BOT 模式并不了解，还只局限于“为家乡建桥”的认识，只不过桥