

中国PPP模式系列丛书



PPP

PPP模式的 理论与政策

THEORY AND POLICY

吉富星 © 著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国 PPP 模式系列丛书

PPP 模式的理论与政策

吉富星 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

PPP 模式的理论与政策 / 吉富星著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 6
(中国 PPP 模式系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7022 - 7

I. ①P… II. ①吉… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 研究 - 中国
IV. ①F832.48 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 136492 号

责任编辑: 杨 骁

责任校对: 李 丽

封面设计: 陈宇琰

版式设计: 齐 杰

中国财政经济出版社出版

URL: [http: // www. cfeph. cn](http://www.cfeph.cn)

E-mail: [cfeph @ cfeph. cn](mailto: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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

710 × 1000 毫米 16 开 17.25 印张 334 000 字

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7022 - 7

(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



作者简介

吉富星，经济学博士，中国青年政治学院（中国社会科学院大学）经济管理学院副教授、硕士生导师、公共经济与投融资研究中心主任。具有财务金融、法律、管理、财政四个专业学位，兼任中国财政学会理事、投融资专业委员会副秘书长，财政部PPP中心专家、国家PPP示范项目评审专家。

主要研究领域：公共财政、投融资、PPP等。近年来，主持或参与政府部门、大型企事业单位PPP课题多项，发表多篇金融、PPP方面的核心期刊论文，主编和参编学术专著多本。2014年以前，在研究机构、500强大型外企、央企从事投融资管理等工作十余年，曾任投资部门负责人，负责或参与的投资项目（含PPP项目）金额达到数千亿元。目前兼任多个政府机构、省市市政府、央企、上市公司、金融机构的PPP或金融顾问。

推荐序 ■ ■ ■

随着我国经济社会转型升级，公共服务（公共设施）的需求不断扩大，处于相对短缺状态。但是，财政约束日益收紧，单纯依赖政府已难以满足不断增长的公共服务需求。政府与社会资本合作（简称为PPP）作为向公众提供公共服务的一种新方式，受到世界各国青睐，方兴未艾。从我国实际出发，正式推广PPP起于2014年，目前已经成为全球最大的PPP市场，发展成绩斐然，但也存在“野蛮生长”问题。PPP规模的快速扩展，同时也表明我国PPP的发展已经到了一个新阶段，合作中的各种风险也将日益显现，相关深层次的改革也须提上议事日程。

PPP是公共服务提供的一种新模式，涉及不同性质主体之间的合作，形成了以前不曾有的民事关系、行政关系以及相关法律问题。同时，PPP也是公共治理的一个新路径，事关政府自身改革以及政府与市场、社会之间关系的重构问题，多元共治、共建、共享，由此形成一种新规则，引发权利、权力及责任的新界定。这预示着公共治理中政府、市场、社会之间的关系在发生实质性变化。PPP不仅可以平滑财政支出压力，更好地实现风险的合理分担、公共服务的“提质增效”，而且可渐渐扭转长期来形成的政府与市场、社会之间的界域关系，以及楚河汉界、泾渭分明的平面思维，继而从制度主义转向行为主义—行为合作。

PPP是基于长期性、平等性的合作伙伴关系，也是一种全程参与、收益共享、风险共担的共治关系。这种共治关系分为两个层面：一是宏观层面公共风险的多元共治关系，二是微观层面以项目“风险—收益”的分担与共享为核心的缔约关系。上述两层含义分别构成PPP宏观体制和微观机制的学理基础。PPP是财政实现自身在国家治理中基础性、支柱性作用的一种有效制度安排，其改革意义不亚于市场化改革，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。值得注意的

是，PPP 不是政府“甩包袱”，也不是免费午餐，潜在的各种风险不可忽视。若合作不当，只会加重财政、公众负担，并导致财政风险隐匿、道德风险蔓延。对政府来说，不应将其异化为融资工具，当前更重要的是一种理念、思路、行为的转变，以及相应体制机制的变革。

《PPP 模式的理论与政策》、《中国 PPP 模式的运作实务》、《中国 PPP 模式的案例解析》这三本书着重研究了政府与社会资本合作的理论、政策，并从项目全生命周期的运作、案例等层面进行解析。该套书体系完整、逻辑严谨、案例丰富、内容翔实，对 PPP 理论与实践所作的研究有一定的创新性。其中，在制度建设等方面的建议具有较强的针对性、可行性，项目运作过程中的实务与案例具有一定的启发性、示范性。

该套书的作者吉富星副教授是我指导毕业的经济学博士，在这个领域及金融投资方面拥有丰富的实操经验，再通过理论学习，研究能力提升很快，在政府与社会资本合作研究方面是复合型的专家。他先后在大型企业从事投融资管理工作十余年，在大学从事投资、金融等方面教学、研究三年。近年来，他多次参加了财政部及其他机构的 PPP 课题研究、政策研讨，发表多篇核心期刊论文。此外，他作为专家参与了财政部/国家 PPP 示范项目评审工作，同时，兼任财政部 PPP 中心专家、中国财政学会理事、投融资专委会副秘书长以及多个地方政府的政府与社会资本合作或金融顾问等。该套书在 PPP 理论与实践层面具有独到、深刻的理解，具有启发性，值得鼓励与肯定。当然，该套书中也存在一些需要进一步细化与完善之处。

基于我国国情的 PPP 理论与实践的研究还面临着很多挑战，亟待深入拓展。PPP 在全世界没有一个统一、权威定义，并不存在静态的最佳实践。毋庸置疑的是，PPP 将带来一场持续性、系统性、综合性的改革，意义重大、影响深远！PPP 的健康持续发展应加强相关体制机制（财政、行政等）改革、强化制度（立法、政策、指南、合同等）安排、协同推进配套改革，切实消除财政机会主义、社会资本短期倾向，回归到公共服务效率与公平这一本义。PPP 发展任重道远，不会是一片坦途，需要积极审慎、稳中求进、规范创新推进。

刘尚希

中国财政学会副会长、中国财政科学研究院院长

前言 ■ ■ ■

政府与社会资本合作（PPP）是当前基础设施、公共服务领域引入社会资本提供公共产品的新机制，也是国家治理的新模式。PPP 在中国并非一个新生事物，但 2013 年我国倡导的 PPP 模式是适应国家治理现代化的体制机制的创新和升级。短短数年，中国已经成为全球最大的 PPP 市场，发展成绩斐然，但快速发展背后依然存在一些风险与问题。针对当前的 PPP 热潮和各种争论，无论是理论研究和实践探索均存在较多分歧。本书从理论、政策层面，力求对 PPP 进行较为全面的分析，重点关注相应制度安排、风险防范与规范实施，以期提供一些建设性建议。

本书内容分为十一个章节，总体分为三大部分。

第一部分为第一到第四章，主要阐述 PPP 的背景、理论和意义。这部分主要就 PPP 发展的背景、国内外发展状况、国际经验进行了梳理和总结，同时，对 PPP 的基础理论、PPP 在中国发展的意义和挑战进行了分析。PPP 在中国不仅具有迫切的现实需求，并且具有重大的战略意义，但也面临巨大挑战、潜在风险。

第二部分为第五到第九章，主要解读、分析 PPP 全生命周期运作过程中的相关政策与操作难点。这部分主要基于理论、政策与实践相结合角度，重点就 PPP 的操作流程、运作方式、风险分配、融资与金融、产权与财税、监管与绩效等方面政策及与之关联的实践进行了剖析。

第三部分为第十到第十一章，主要分析当前地方政府投融资（含 PPP）运作不规范、风险大等问题。结合地方投融资、行政、财政体制，系统提出了相应的体制机制变革、制度安排和规范实施的具体

建议。

本书在编写过程中，相关部委司局、地方财政部门、金融机构和科研单位的很多专家、学者对本书给予了指导、提出了很多有益的建议，在此由衷地表示感谢。尤其是要感谢我的博士生导师中国财政科学研究院院长刘尚希研究员的指导与鼓励，也非常感谢财政部专项支持的《政府与社会资本合作立法研究》课题组其他成员提供的各种帮助。此外，感谢PPP领域的专家学者和实务工作者，本书是在学习和借鉴他们已有研究成果的基础上做出的一点探索和思考。最后，要衷心感谢中国财政经济出版社的杨骁同志，他为本书的顺利出版做了大量的策划、编辑工作。

PPP 在实践中依然存在很多争议，在很多问题上仍难以达成共识，尤其需要相关研究支撑。本书的研究只是一个初步的框架，仍有许多不完善之处甚至错误，敬请各位读者批评指正。

吉富星

2017 年 6 月

目录 ■ ■ ■

第一章 PPP 模式的缘起与发展历程	1
第一节 PPP 缘起与背景 / 1	
第二节 PPP 在世界各国发展的总体概况 / 7	
第三节 中国 PPP 发展取得的成绩与存在的问题 / 9	
第二章 国外 PPP 发展情况、经验和启示	15
第一节 部分西方发达国家实施 PPP 的情况 / 15	
第二节 部分亚洲及发展中国家实施 PPP 的情况 / 27	
第三节 国外 PPP 普遍面临的争议和挑战 / 31	
第四节 相关经验和启示 / 33	
第三章 PPP 研究现状、理论基础与公共服务供给机制	37
第一节 PPP 相关文献回顾与评述 / 37	
第二节 PPP 相关的理论基础 / 42	
第三节 PPP 模式的效率不确定性与国家治理 / 54	
第四节 PPP 是公共服务供给新机制、治理新工具，需积极 审慎推进 / 60	
第四章 当前我国推广 PPP 的现实需求与深远意义	64
第一节 现阶段推进 PPP 的背景与现实需求 / 64	
第二节 2014 年前后相关 PPP 的政策回顾与分析 / 71	
第三节 当前 PPP 是一次体制机制升级与变革 / 82	
第五章 PPP 模式的核心特征、运作方式与当前操作流程	85
第一节 PPP 的核心特征与常见运作方式 / 85	
第二节 投资项目（含 PPP 项目）相关流程 / 92	

第三节	PPP 项目运作流程的衔接、优化 / 106	
第六章	项目全生命周期的风险分担与应对	107
第一节	PPP 项目失败案例回顾与风险特点 / 107	
第二节	一个分析框架：合理的风险分担与激励机制 / 114	
第三节	风险分配的一般性原则、安排与复杂性 / 117	
第四节	项目全生命周期的风险分担与应对 / 127	
第五节	重大风险的识别、评估与管控框架 / 135	
第七章	PPP 项目的融资与金融	142
第一节	融资类型与结构 / 142	
第二节	我国银行贷款业务框架、项目融资的难点 / 153	
第三节	金融机构参与 PPP 方式与部分新型融资方式 / 163	
第四节	PPP 金融市场发展的挑战、趋势与建议 / 175	
第八章	PPP 项目的产权、会计、税收与财政管理	181
第一节	PPP 项目的产权 / 181	
第二节	PPP 项目的会计核算 / 185	
第三节	PPP 项目的税收 / 192	
第四节	PPP 项目的政府预算与财务管理 / 197	
第九章	PPP 项目监管、绩效评估与信息公开	203
第一节	PPP 监管目的与监管体系 / 203	
第二节	PPP 项目全生命周期监管与绩效评估 / 206	
第三节	PPP 项目的信息公开与披露机制 / 213	
第十章	当前地方政府投融资（含 PPP）的规范运作与风险防范	222
第一节	近年来地方政府投融资（含 PPP）运作及其风险 / 222	
第二节	PPP 项目的问题根源分析与潜在财政风险 / 225	
第三节	政府投融资（含 PPP）的规范发展与风险防范 / 231	
第十一章	PPP 健康持续发展的体制机制构建与规范实施建议	238
第一节	世界各国 PPP 成功经验回顾 / 238	
第二节	我国 PPP 发展前景广阔、意义重大，但应审慎乐观 / 239	

第三节	PPP 立法的必要性与思路 / 243
第四节	相关的体制机制与规范创新实施的建议 / 245
第五节	结语 / 259

参考文献	262
------------	-----

第一章

PPP 模式的缘起与发展历程

PPP 是“Public - Private Partnership”的缩写，直译为“公共部门与私人部门之间的合作伙伴关系”，简译为“公私合作伙伴关系”、“公私合营”。在我国语境下，PPP 被翻译为“政企合作”、“政府与社会资本合作”等，本书采用“政府与社会资本合作”这个译法。PPP 主要是政府在基础设施与公共服务领域引入社会资本提供公共产品的一种方式。

PPP 模式是一种既古老又现代化的公共产品供给方式，在世界范围内得到了广泛应用。从 2013 年以来，我国大力推广 PPP 模式，短短数年，中国已经成为全球最大的 PPP 市场。当前这一阶段 PPP 发展成绩斐然，但快速发展背后依然存在一些风险与问题。本章主要介绍 PPP 的缘起和发展历程，以及中国 PPP 发展概况。

第一节 PPP 缘起与背景

一、广泛意义上的 PPP 模式可谓历史悠久

尽管 PPP 的概念出现时间并不长，但 PPP 在实践上则历史悠久。早在罗马帝国时代，甚至更早的时期，就已经存在政府依赖私营部门投资来提供公共服务的案例。据历史记载，公元前 1950 年，亚述人就修建了从叙利亚到巴比伦的收费道路，罗马大帝授予 Salassi 部落征收通行费的特许权作为回报。欧洲在 17 世纪，开始推行授予公路收费政策以收回投资，后来的电报网、电网及燃气管网亦采用相同的融资方式。从早期瑞典的公路养护、希腊的灯塔建造和维护、美国的国债发行，到现代的义务教育、医疗服务、保障性住房乃至监狱管理，PPP 已经

渗透到社会生活的方方面面。尤其是英美等主要发达国家在 20 世纪七八十年代率先掀起的公用事业等领域的民营化浪潮，进一步助推了 PPP 的发展。这些私营部门提供公共产品行为均可宽泛地认为是所在历史时期的 PPP 模式的应用，这些实践具备了现代 PPP 模式的雏形。

PPP 模式在中国并不陌生，无论过去百年前，还是最近几十年都有丰富的 PPP 应用案例。例如，清朝末期民间投资的几条收费铁路就是实例。广东潮汕铁路从 1903 年开始筹备，1904 年动工兴建，至 1906 年 10 月全部干线完工，同年 11 月 16 日正式通车，成为中国近代史上第一条由华侨投资兴建的纯商办铁路。此外，1906 年 6 月开工、1913 年竣工的新宁铁路是内陆最南端的一条民营铁路。作为民办铁路，当时得到了朝廷批准和官方的支持，从筹备、设计、修建、经营到管理基本都是由华侨及其公司完成，主要收入来源于客运收入，这种“特许经营”的 PPP 模式已有百年以上历史。新中国改革开放以后，在基础设施和公用事业领域，引入外资采取 BOT（建设 - 运营 - 移交）或政府特许经营模式进行投资建设，开始出现具有现代意义的 PPP 雏形。其中，深圳沙角 B 电厂 BOT 项目被认为是中国第一个具有现代意义的 PPP 项目，该项目由深圳经济特区电力开发公司与香港合和电力（中国）有限公司于 1985 年合作兴建，1988 年 4 月正式投入商业运营。自此以后，PPP 模式在中国逐步发展起来。2013 年，十八届三中全会《决定》提出，“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”，开启了 PPP 大发展的新局面。

二、现代意义上的 PPP 兴起与定义

（一）现代意义上的 PPP 模式的兴起

从广泛意义上讲，PPP 模式无论是国内还是国外，不论是过去还是现在，均有丰富的实践和运用。西方国家在 20 世纪 80 年代开展的轰轰烈烈的私有化（privatization）风潮归于平寂之后，PPP 成为各国政府的一种管理实践再次流行。基础设施领域存在的供给不足、低效管理、维护不足、私人垄断等问题，是西方各国政府普遍面临的挑战。与此同时，基础设施的退化和财政的不敷出，客观上促进了 PPP 的发展。

现代意义上的 PPP 出现于 20 世纪 90 年代初的英国、加拿大等国家。20 世纪 80 年代，英国大力推行私有化进程，包括水、电、天然气、矿产、航空、电信等行业都实行了私有化。但是，私营资本追求纯粹的经济利益，与社会目标有着不可调和的矛盾，也产生了很多负面问题，英国政府需要寻求兼顾公私利益的

运行模式。1992 年, 时任英国财政大臣的拉蒙特提出私人融资计划 (Private Financing Initiative, 简称“PFI”) 模式, 试图在基础设施领域加强政府和私营部门合作。在面对控制财政支出、改善基础设施的双重压力下, 英国政府不得不积极考虑 PFI 模式, 将民间资金引入公共建设。自 1992 年起, 英国陆续将 PFI 模式用于交通 (公路、铁路、机场、港口)、卫生 (医院)、公共安全 (监狱)、国防、教育 (学校)、公共不动产等多个领域。PFI 就成为现代 PPP 模式的缘起, 随着 PFI 标准化示范效应以不同方式在全球推广, 已成为公共部门一种普遍性可选择的采购方式。自 20 世纪 90 年代以来, PPP 广泛适用于世界各地的公共管理领域。其中, 西方国家 PPP 市场最为发达, 英、澳、加拿大等发达国家 PPP 项目的规模和管理水平较高。

现代 PPP 模式的兴起与 20 世纪 80 年代西方国家的“新公共管理运动”密不可分。新公共管理运动提出“重塑政府”, 主张把决策制定 (掌舵) 和决策执行 (划桨) 分离, 倡导通过民营化等形式, 把公共服务的生产和提供交由市场和社会力量来承担。该运动提出公共服务应以“顾客导向”, 强调对公共部门提供公共服务的全过程进行跟踪监测并做出系统的绩效评估。评估内容主要包括服务质量、顾客满意度、效率和成本收益等, 而这些恰恰是“物有所值 (Value For Money)”的核心内容。“物有所值”是新公共管理运动的必然产物, 英国、澳大利亚等国是较早开始应用物有所值评价 PPP 项目的国家, 这一理念和工具在全球范围得以较为广泛的应用。

简言之, 现代意义上的 PPP 兴起的背景是应对基础设施退化和突破财政预算不足, 但是, 这一时期的 PPP 是在新公共管理运动促进下形成的, 与 20 世纪 80 年代以前的 PPP 不同。现代意义上的 PPP 更加强调发挥社会资本专业、技术和管理优势改进公共服务, 促进政府职能转变, 推动经济发展和投融资体制机制改革等。

(二) PPP 的定义

PPP 并非一个新生事物, 但是, 不同国家、地区或机构对 PPP 的定义都有不同, 具体模式和分类也尚未达成一致的看法。

1. 国外组织和政府对 PPP 的定义

世界各国、各地方政府及国际组织从不同侧面及实际出发, 对 PPP 给出了不同定义, 具有较大的差异, 见表 1-1。

表 1-1 各国、地区和组织对 PPP 的定义

机构名称	定义内容
联合国发展计划署	政府、营利性企业和非营利组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式，合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时，政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险
欧盟委员会	公共部门和私营部门之间的一种合作关系，双方根据各自的优劣势共同承担风险和责任，以提供传统上由公共部门负责的公共项目或服务
世界银行（2012 PPP Reference Guide Version 1.0）	一种私营部门和政府部门之间的长期合同关系，用以提供公共设施或服务，其中私营部门承担较大风险和管理职责
亚洲开发银行	PPP 是在基础设施和其他服务方面，公共部门和私营部门的一系列的合作关系，其特征有：政府授权、规制和监管，私营企业出资、经营提供服务，公私长期合作、共担风险、提高效率和服务水平
英国财政部	公共部门和私营部门协同工作、共担风险，以实施政策、提供服务和基础设施的合作
加拿大 PPP 委员会	公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系，它建立在双方各自经验的基础上，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制，最好地满足实现清晰界定的公共需求
澳大利亚	政府和私营部门之间的长期合同，政府支付私营部门代表政府或辅助政府满足政府职责所提供的基础设施和相关服务，而私营部门要负责所建造设施的全寿命期可使用状况和性能
德国联邦交通、建设及房地产部	长期的、基于合同管理下的公共部门和私营部门的合作以结合各方必要的资源（如专门知识、经营基金、资金、人力资源）和根据项目各方风险管理能力合理分担项目存在的风险，从而有效地满足公共服务需要
《美国交通工程用户使用手册》	公共部门和私营部门伙伴之间的一种合同协议，PPP 比传统的方式允许更广泛的私营部门参与。协议通常包含一个政府机构和一个私营公司达成修复、建造、经营、维护和/或管理一个设施或系统。尽管公共部门通常保留设施或系统的拥有权，私营部门拥有在决定项目或任务如何完成方面的额外的决策权力
印度金融部的经济事务部门	一个政府或政府法定实体和一个私营部门公司为了交付一个基于用户支付费用的基础设施服务项目的协议或特许权协议
香港效率促进组	一种由双方共同提供公共服务或实施项目的安排。在这种安排下，双方通过不同程度的参与和承担，各自发挥专长，包括特许经营、私营部门投资、合伙投资、合伙经营、组成合伙公司等几种方式

以上定义都是从各个侧面和自身实际出发界定的，尚未有统一权威、统一的

定义。相比较而言，世界银行在 2014 年关于 PPP 定义的新变化，较有代表性。2014 年 7 月，世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行联合出版《PPP 指南第 2 版》(PPP Reference Guide Version 2.0)，将 PPP 定义为：“由私营部门同政府部门之间达成长期合同，提供公共资产和服务，由私营部门承担主要风险并管理责任，私营部门根据绩效情况得到酬劳（PPP: A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance）。”

2. 学术界对 PPP 定义

国外对 PPP 研究起步较早。G. Peirson, P. McBride (1996) 认为 PPP 是指公共部门与私营部门之间签订长期合同，由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理，或由私营部门实体代表一个公共部门实体（利用基础设施）向社会提供各种服务。Kernaghan (2000) 认为 PPP 是指为了实现共同目标和互惠互利，公共部门与私人部门权力共享、共同经营、维护以及信息共享而形成的合作关系。E. S. Savas (2002) 认为 PPP 的广义界定是指公共和私营部门共同参与生产的提供物品和服务的任何安排。

国内专家学者也对 PPP 进行了系统深入的研究。王守清等 (2008) 认为，PPP 有广义与狭义之分，广义 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共服务所建立的合作关系；狭义 PPP 强调在项目中公共部门的产权（股份），以及与私人部门的风险分担与利益共享，特指 BOT、DBFO 等一系列项目融资方式。赖丹馨等 (2010) 将 PPP 定义为针对特定的公共项目，由政府发起，在公共部门和私人部门之间建立的长期合同关系，包括融资、建设、运营等权利和责任的分配。

3. 中国政府对 PPP 定义 (2014 ~ 2015 年)

在中国，公共部门 (Public)、私营部门 (Private) 的范畴与内涵与西方有差异。对于“Private”的界定，考虑国内实际以及市场化改革，采用社会资本翻译较为全面。在我国语境和现实下，PPP 直译为政府与社会资本合作。我国政府层面对 PPP 的定义也有差别，侧重点不同，见表 1-2。

表 1-2 我国政府对 PPP 的定义

中国政府	PPP 定义
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)	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

续表

中国政府	PPP 定义
发改委：《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	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：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指导意见的通知，国办发〔2015〕42 号	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

对于“Private”或社会资本的界定与国外有差别，在国内也存在差异。社会资本的范畴包括各类民营企业、外资企业、国有企业，其中国有企业作为私人部门与西方不同。从狭义上讲，国有企业不属于私人部门，但目前在基础设施及公用事业等领域起到非常重要作用的仍是国有企业，将国企完全排斥出去，不符合实际、也不利于竞争。从国内看，财政部对于社会资本范围界定小一些，基于债务管理、公开竞争等考虑，社会资本的范围中排除了本级政府所属的融资平台公司及其他控股国有企业。项目当地的国有企业或本级政府控股的国有企业、投融资平台往往政企不分，具有先天优势和自身劣势，应该排除在“Private”外。但随着国企改革的深入，完全营利性、市场化运作、不依靠财政资金的国有企业可视为私人部门。

综上，给 PPP 下一个准确的定义基本是不可能的，也是徒劳无功的。PPP 的应用性、实证性强，应用领域广，受实际运行制度环境影响大。PPP 是一个内涵被泛化的术语，可包含多种形式的公私合作关系，其中，既有紧密型的合作，也有松散型的合作。在中国当下，把 PPP 划分为政府特许经营、股权合作和政府购买服务等形式，甚至把 BT、私有化、混合所有制都作为 PPP 的实现形式，完全是误解或功能上的“泛化”；此外，以付费方式作为划分 PPP 类型的依据，实际上是片面性曲解了 PPP 的实质内涵，把 PPP 模式降低为回报机制或融资手段。

对 PPP 的定义不同，相应的界定亦存在差异，普遍倾向于广义的 PPP，但 BT（建设－移交）回购方式、一般性股权合作等方式不算在列。无论是广义还是狭义，PPP 本质上是公共部门和私营部门为提供公共产品或服务而达成的长期合作关系。公共部门由在传统方式下公共设施和服务的提供者变为规制者、合作者、购买者和监管者。PPP 定义及运作方式具体落脚于本国和地区实际，侧重点有差异，但多结合当地实际需求，并从其核心特征出发界定。