

新供给·PPP知识系列读本



政府和社会资本合作模式(PPP)
(Public-Private Partnership, PPP)
在我国推广实施方案研究

国经创新PPP课题组 著
深圳市中财公私合作研究院 组编

中国财经出版传媒集团
 中国财政经济出版社

政府和社会资本合作模式 (PPP) 在我国推广实施方案研究

国经创新 PPP 课题组 编

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模式 (PPP) 在我国推广实施方案研究/国经创新 PPP
课题组编. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6819 - 4

I. ①政… II. ①国… III. ①政府投资 - 合作 - 社会资本 - 研究
IV. ①F830. 59②F014. 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 146971 号

责任编辑: 陈志伟
封面设计: 孙丽铭

责任校对: 黄亚青
版式设计: 兰 波

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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 25.5 印张 612 000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6819 - 4/F · 5486

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

国经创新 PPP 课题组

专 家 成 员

组 长：

郑新立

副组长：

贾 康 刘 森

成 员（排名按所撰写章节顺序排列）：

孙 洁	许正中	刘 森	车宏原	张冬梅	梁云凤
任鹏飞	李晶宇	刘 薇	李冬妍	綦鲁明	刘西友
马洪范	王景森	郭家新	李春明	文创枝	郭建新

课题评审专家成员

组 长：

蒋志刚

成 员（排名按姓氏笔画）：

刘忠朴 汪牧青 孟 春 郑润祥 梁增乐



目 录

第一章 我国大力发展 PPP 模式的必要性、可行性及其意义	(1)
第一节 PPP 模式的内涵及模式分类	(1)
一、PPP 模式的内涵	(1)
二、PPP 模式的分类	(2)
第二节 我国发展 PPP 模式的必要性	(6)
一、满足城镇化建设的投资需求	(6)
二、弥补基础设施的财政投入不足	(8)
三、有助于消减政府债务	(8)
四、解决管理效率低的问题	(9)
五、有利于解决“重建设、轻管理”现象	(10)
第三节 我国发展 PPP 模式的可行性	(10)
一、理论上的可行性	(10)
二、实践上的可行性	(13)
第四节 政府和社会资本合作新制度供给的五大正面效应	(16)
一、PPP 的正面效应之一：政府视角	(16)
二、PPP 的正面效应之二：公众视角	(17)
三、PPP 的正面效应之三：企业视角	(18)
四、PPP 的正面效应之四：改革视角	(19)
五、PPP 的正面效应之五：法制视角	(20)



第二章 PPP 模式国内外发展历程研究 (22)

第一节 国外发展历程 (22)

一、在欧洲的发展 (22)

二、在美洲的发展 (25)

三、在大洋洲的发展 (32)

四、在亚洲的发展 (33)

五、在非洲的发展 (36)

第二节 国内发展历程 (38)

一、从不同的目标阶段划分 (38)

二、以发展趋势的阶段划分 (41)

第三章 全面解析 PPP 功能, 科学定位谋求发展 (47)

第一节 推动政府与市场合作 (48)

一、合作动力 (48)

二、合作机理 (50)

三、剖析中国现状 (52)

第二节 夯实依法治国基础 (53)

第三节 拓展投融资渠道 (56)

第四节 打造国际资源配置中心 (59)

一、以加入 GPA 为战略契机 (59)

二、以会展为战略抓手 (60)

第五节 铸造全面支撑产业发展服务平台 (62)

第四章 我国发展 PPP 模式的战略选择及法制化建设 (64)

第一节 我国发展 PPP 模式的战略选择 (64)

一、PPP 模式选择 (64)

二、PPP 模式的行业选择 (68)

第二节 我国发展 PPP 模式的法制化建设 (71)

一、主要国家 PPP 模式法制化状况 (71)



二、我国关于 PPP 模式的法制建设情况	(74)
三、我国 PPP 模式立法建议	(75)

第五章 PPP 综合服务平台技术架构

第一节 概述	(78)
一、基本情况	(78)
二、平台技术架构需求	(80)
三、平台技术架构特点	(81)
第二节 技术架构规划和原则	(84)
一、总体技术架构规划	(84)
二、技术架构设计原则	(84)
三、本系统的技术路线	(86)
第三节 综合服务平台技术架构设计	(88)
一、总体部署架构	(88)
二、平台整体逻辑架构	(90)
三、平台的组件架构	(96)
四、平台分层技术架构	(96)
五、平台安全架构	(103)
六、基于服务总线整合多个政务系统架构	(105)

第六章 以平台数据为基础成立 PPP 产业引导基金和扩大 市场融资渠道的研究

第一节 PPP 产业基金	(109)
一、产业基金的历史	(109)
二、国外产业基金的现状与启示	(111)
三、我国产业基金的现状与特征	(113)
四、产业基金在经济发展中的意义和作用	(117)
五、我国产业基金面临的问题和挑战	(118)
六、成立和发展 PPP 产业引导基金势在必行	(120)
第二节 平台数据与 PPP 产业引导基金及市场融资渠道	



之间的辩证关系	(128)
一、平台数据特征	(128)
二、平台数据是 PPP 产业引导基金发展壮大 的必要条件	(129)

第七章 我国推行发展 PPP 模式需要的政策支持 (132)

第一节 PPP 模式中政府职能	(132)
一、PPP 模式的环境要求	(132)
二、PPP 模式中的政府角色	(133)
三、公私伙伴关系中的政府责任	(136)
四、公私伙伴关系的制度不足	(137)
第二节 推动公用事业投融资体制改革	(139)
一、推进公用事业多元化融资	(140)
二、加快以产权改革为核心的国有公用事业改 革	(141)
三、建立多元化的产权结构和多渠道的融资方 式	(142)
第三节 建立收费补贴制度 完善财税政策	(142)
一、建立合理的收费制度和补贴制度	(142)
二、完善财税政策	(144)
第四节 其他相关配套措施	(145)
一、完善政府职能和管理体制	(145)
二、完善生态环境补偿制度	(146)
三、健全资源有偿使用制度	(147)
四、完善相关法规体系	(148)

第八章 政府职能部门利用 PPP 综合服务平台参与 PPP

项目管理的意义和应用 (149)

第一节 政府与社会资本在 PPP 模式中的关系	(149)
一、政府与社会资本在 PPP 模式中关系的现状 ...	(149)



二、现代 PPP 模式政府与社会资本关系的特征	… (152)
第二节 各方利用平台参与 PPP 项目管理的好处	… (155)
一、利用平台参与 PPP 项目促进社会发展	… (155)
二、利用平台参与 PPP 项目提升社会管理	… (156)
三、利用平台参与 PPP 项目满足资本需求	… (157)
第三节 政府利用平台参与 PPP 项目面临的问题	… (158)
一、信任基础缺乏仍是障碍	… (158)
二、低效与寻租现象普遍	… (159)
三、政府占据完全主导角色	… (159)
四、社会资本融资存在严重障碍	… (160)
五、项目运营和监管存在人才瓶颈	… (160)
第四节 依托综合服务平台加快推进 PPP 法治化建设	… (161)
一、福建泉州刺桐大桥项目法治化缺失的案例	
反思	… (161)
二、解决制约 PPP 法治建设的关键问题	… (162)
三、加快推进 PPP 法治化的具体建议	… (163)
四、通过法制化建设推动政府转型	… (164)
第五节 推动政府利用平台参与 PPP 项目的对策建议	… (165)
一、加快培养优秀人才	… (165)
二、设立专门监管机构	… (166)
三、促进法规和监督机制建立	… (166)
四、完善 PPP 平台功能	… (167)
五、丰富 PPP 合同版本	… (167)
六、构建绩效考评机制	… (168)
七、强化平台的收益控制和风险分担功能	… (168)
八、统一政策声音出口	… (169)

第九章 中国加入 GPA 谈判背景下政府采购和 PPP 模式

研究	… (170)
----	---------

第一节 GPA 的基本情况以及中国启动 GPA 谈判程序	
的挑战与压力	… (171)



一、GPA 的发展以及成员方情况	(171)
二、GPA 框架下政府采购界定	(172)
三、GPA 框架下实体开放的含义及影响	(174)
四、中国加入 GPA 谈判程序的挑战与压力	(175)
第二节 中国启动加入 GPA 谈判的过程与进展	(177)
一、中国加入 GPA 的外部压力	(177)
二、中国加入 GPA 的内部压力	(177)
三、中国加入 GPA 的谈判进程	(179)
四、我国 GPA 出价的特征以及相关领域开放 的影响	(182)
第三节 我国政府采购改革的对策建议	(185)
一、以 PPP 项目管理模式推进政府采购改革， 推进政府购买公共服务	(185)
二、加快完善政府采购制度体系，与国际规则 接轨	(186)
三、提高政府购买公共服务绩效	(188)
四、利用国际公共会计准则 32 (IPSAS32) 的 原则进行监管，防范 PPP 项目引发的财政 风险	(191)

第十章 利用外资参与国内 PPP 项目建设问题研究

第一节 我国外资状况	(193)
一、FDI 情况	(194)
二、短期国际资本情况	(194)
第二节 外资参与国内 PPP 项目情况分析——以京津塘 高速和兰州水务为例	(196)
一、京津塘高速路建设引入外资情况及经验	(197)
二、兰州水务引入外资情况及教训	(199)
三、外资参与国内 PPP 项目的经验总结	(202)
第三节 对策建议	(203)
一、关系国计民生的产品定价权不能完全转让 ...	(203)



二、充分发挥合同契约的作用规制外资，并建立与外资的有效合作	(204)
三、必须在整个项目运行中对项目资金采取有效的控制与监管	(204)
第十一章 推行 PPP 模式审计监管问题研究	(206)
第一节 PPP 模式推行审计监管的目标	(206)
一、PPP 模式推行审计监管的总体目标	(207)
二、PPP 模式推行审计监管的具体目标	(208)
第二节 PPP 模式推行审计监管的内容	(209)
一、评估 PPP 模式推行的绩效情况	(209)
二、评价 PPP 模式推行的外部环境	(210)
三、审查 PPP 模式运行的体制机制健全情况	(212)
四、检查 PPP 模式有关领导干部的责任履行情况	(213)
五、查处 PPP 模式运行中的重大违法违规、经济犯罪和腐败问题	(215)
第三节 PPP 模式推行审计监管的制度保障	(218)
一、优化审计监管的管理机制	(218)
二、创新审计监管的理念和组织方式	(220)
三、形成审计监管的合力	(222)
四、提高审计监管报告的针对性和实用性	(223)
第十二章 PPP 项目领域分类问题研究	(225)
专项一：农村公共产品与服务及新农村基础设施建设适用 PPP 模式研究	(228)
一、农村公共产品与服务及新农村基础设施建设（投融资）现状	(229)
二、农村公共产品与服务及新农村基础设施建设（投融资）存在的问题	(232)



三、如何引入 PPP 模式, 助推农村公共产品 与服务及新农村基础设施建设	(234)
四、相关保障措施 (政策建议)	(237)
专项二: 学前教育、职业教育、高等教育领域	(239)
一、学前教育、职业教育、高等教育发展现状	(239)
二、学前教育、职业教育、高等教育领域存在 的问题	(241)
三、如何引入 PPP 模式, 助推学前教育、职业 教育、高等教育事业发展	(242)
四、相关政策保障措施	(245)
专项三: 保障性住房建设	(247)
一、保障性住房投融资现状	(247)
二、保障性住房建设中存在的主要问题	(249)
三、如何引入 PPP 模式, 助推保障性住房建设 ..	(251)
四、支持保障性住房建设的相关政策建议	(256)
专项四: 城镇化连片开发投融资	(259)
一、城镇化连片开发投融资特点	(259)
二、城镇化连片开发投融资存在的问题	(260)
三、引入 PPP 模式, 助推城镇化连片开发	(261)
四、相关保障措施	(263)
专项五: 利用 PPP 模式推动灾后重建的制度分析与政策 建议	(264)
一、灾后重建面临的难题和 PPP 模式的应用空 间	(265)
二、利用 PPP 模式推动灾后重建的政策框架	(267)
三、以 PPP 模式推进灾后重建工作需要注意的 问题	(268)
专项六: 基础设施领域采用 PPP 模式	(270)
一、PPP 模式简介	(270)
二、基础设施存在的突出问题	(271)
三、适合基础设施的 PPP 模式有哪些	(273)



四、基础设施采用 PPP 模式的保障机制	(274)
五、小结	(275)
专项七：利用 PPP 模式推动公立医院改革的制度分析与 政策建议	(275)
一、当前我国公立医院的总体状况和存在问题	(276)
二、利用 PPP 模式推动公立医院改革是国际潮 流和国内发展趋势	(277)
三、公立医院改革选择 PPP 管理模式的几种方 式	(278)
四、利用 PPP 模式推进公立医院改革要注意的 问题	(281)
专项八：逐步完善 PPP 模式 建设养老基础设施	(283)
一、养老基础设施建设投融资现状	(283)
二、养老基础设施建设投融资的效果	(290)
三、养老基础设施建设亟须 PPP 模式	(294)
四、养老基础设施建设的相关保障措施	(296)
专项九：环境治理领域推行 PPP 模式的政策分析	(301)
一、我国面临的主要环境问题	(301)
二、我国环境治理的现状 & 政策瓶颈	(303)
三、在环境治理领域大力推行 PPP 模式的政策 建议	(305)
第十三章 PPP 案例研究	(308)
案例一：太平洋建设集团参与的 PPP 项目	(308)
一、集团概况	(308)
二、集团参与的主要 PPP 项目情况	(309)
三、经验总结	(312)
四、规范 BT 模式	(313)
案例二：合肥王小郢污水处理厂 TOT 项目	(314)
一、项目概况	(314)



二、项目实施情况	(315)
三、项目实施效果	(316)
四、经验总结	(317)
案例三：大连市城市中心区生活垃圾焚烧处理 BOT 项目	
目	(319)
一、项目概况	(319)
二、项目实施情况	(320)
三、经验总结	(320)
案例四：北京地铁四号线	(321)
一、项目概况	(321)
二、项目的运作过程	(322)
三、项目实施情况	(323)
四、项目股权结构	(324)
五、项目风险分担	(324)
六、经验总结	(325)
案例五：泉州刺桐大桥	(326)
一、项目概况	(326)
二、项目实施情况	(328)
三、经验总结	(328)
案例六：福州国有燃气企业股权转让项目	(330)
一、项目概况	(330)
二、项目实施情况	(331)
三、经验总结	(332)
案例七：龙江环保集团参与的水务和污泥处置项目	(333)
一、集团概况	(333)
二、参与的主要项目情况	(334)
三、哈尔滨太平污水处理厂 BOT 项目经验	(335)
四、经验总结	(337)
案例八：辛安公共租赁住房 PPP 模式	(339)
一、项目概况	(339)
二、项目实施情况	(339)
三、经验总结	(341)



案例九：常州餐余垃圾处理项目	(342)
一、项目概况	(342)
二、项目实施情况	(343)
三、经验总结	(343)
案例十：来宾 B 电厂	(344)
一、项目概况	(344)
二、政府激励措施	(346)
三、经验总结	(347)
案例十一：加拿大卑诗省安置房行动项目	(348)
一、项目概况	(348)
二、项目特色	(348)
三、经验启示	(350)
案例十二：澳大利亚皇家妇女医院项目	(351)
一、项目概况	(351)
二、项目特色	(352)
三、经验启示	(353)
 附件：PPP 综合服务平台	 (355)
第一章 建设背景	(355)
第二章 建设目标	(357)
第三章 业务功能方案	(359)
3.1 总体业务规划	(359)
3.2 会员管理	(359)
3.3 专家咨询库管理	(361)
3.4 项目库管理	(363)
3.5 信息发布平台	(366)
3.6 系统管理和基础信息维护	(367)
第四章 技术方案	(369)
4.1 总体部署架构	(369)
4.2 平台 DUBBO 服务架构	(370)
4.3 平台 SaaS 架构	(371)



4.4 平台安全架构 (374)

4.5 平台部署架构 (376)

4.6 平台对外接口 (379)

第五章 平台应用 (380)

5.1 政务系统的整合 (380)

5.2 PPP 省市县综合服务管理软件整合 (380)

第六章 总结 (382)

主要参考文献 (383)

作者简介 (385)

评审专家及编委会名单 (390)



第一章

我国大力发展 PPP 模式的 必要性、可行性及其意义

第一节

PPP 模式的内涵及模式分类

一、PPP 模式的内涵

政府和社会资本合作模式 PPP (Public-Private Partnerships), 即公私伙伴关系, 又称公私合伙制、公私协力关系, 或公私合作制, 英文简称为“PPP”(下文用此简称)。虽然民间参与公共产品和服务的供给已有很长历史, 但“公私伙伴关系”术语的出现不过是最近十年的事情。公私伙伴关系本身是一个意义非常宽泛的概念, 加之意识形态的不同, 要想使世界各国对其确切内涵达成共识是非常困难的。有代表性的 PPP 的定义, 一是, 联合国培训研究院认为, 公私伙伴关系涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式, 目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。它包含两层含义: 其一是为满足公共产品需要而建立的公私倡导者之间的各种合作关系; 其二是为满足公共产品需要, 公私部门通过建立伙伴关系进行的大型公共项目建设。二是, 欧盟委员