

从工程承包商到 PPP合作伙伴

传统建筑工程承包商参与 基础设施PPP项目的优势与挑战

主编 © 卢朋

FROM CONSTRUCTION CONTRACTORS
TO PPP PARTNERS

THE OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR
CHINESE CONTRACTORS



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

从工程承包商 到 PPP 合作伙伴

——传统建筑工程承包商参与基础设施 PPP 项目的优势与挑战

卢 朋 主编

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

从工程承包商到 PPP 合作伙伴: 传统建筑工程承包商参与基础设施 PPP 项目的优势与挑战/卢朋主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7036 - 4

I. ①从… II. ①卢… III. ①基础设施建设 - 融资 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 253791 号

责任编辑: 张若丹

责任校对: 黄亚青

封面设计: 智点创意

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: ckfz@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

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjcbbs.tmall.com>

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21 印张 330 000 字

2016 年 11 月第 1 版 2017 年 1 月北京第 2 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7036 - 4/F · 5633

(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

课题组主要成员

主 编：卢 朋

副主编：邱 实 胡大明 万 马

编写组成员（按姓氏笔画排序）：

马柏友 王 泽 刘 航 江 舟

苏晓璇 时艺玮 汪雯娟 张晓彬

陆 征 陈二平 陈小伟 陈江玲

房 誉 郭 上 魏中华

前 言

自改革开放以来，中国经济高速增长了三十余年，年均国内生产总值的增长率高达9.8%。然而，随着“三大红利”的逐步消失，我国经济逐渐步入“新常态”。为了成功跨越中等收入国家陷阱，实现经济的进一步发展，党中央、国务院高瞻远瞩，推动了以“供给侧改革”和“去产能”为代表的经济结构改革转型，并针对国内外复杂的政治经济形势，推出“一带一路”和“人民币国际化”战略。由于具有高投资、长期稳定回报和社会公益的天然属性，基础设施建设自然而然地成为落实国内外经济政策的发力点。作为我国在2020年全面建设小康社会的决胜战略指引，“十三五规划”必将见证基础设施建设的又一高峰期。近年来，越来越多的基础设施建设采用了PPP模式，该模式将迎来重大的历史发展机遇。应用推广PPP模式并不仅是一种项目融资模式的创新，更是一场理念观念的革新；不仅代表了政府治理能力的提升，更体现了各方资源共同参与社会经济建设的市场化趋势。

自十八届三中全会决定允许社会资本参与城市基础设施投资和运营以来，经过2014年和2015年两年的密集推广，PPP模式运作框架已初步建立，政府同社会资本合作这种模式在2016年如雨后春笋般蓬勃发展起来。PPP模式参与各方为此精心准备：政府部门不断推出政策指导和示范项目，制定预算管理制度，推进PPP模式相关立法的筹备工作，以期减少当地政府政策变动的风险，并积极推

进基础设施建设项目的申报核准制度；传统建筑工程承包商希望借此实现商业模式的升级和自身经营结构的优化；金融企业更是将 PPP 模式下的基础设施建设项目视为解决当前“资产荒”问题的一剂良药，通过参与项目的融资、运营和资产证券化，实现资产投放并获得长期的稳定收益。

传统建筑工程承包商作为 PPP 模式重要合作伙伴，在我国基础设施建设过程中一直发挥着核心作用。随着国内外经济形势的不断发展，传统建筑工程承包商也在不断谋求转型升级。本书重点关注传统建筑工程承包商在 PPP 模式下，利用在工程建设和资金归集等方面的优势，从纯粹的项目建设施工方逐步向项目设计、融资、建设、运营等全流程项目建设运营商转型升级。

本书共分为三个部分。第一部分对 PPP 模式的概念进行介绍。详细阐述 PPP 模式的概念与缘起，从理论研究和实践探索两个角度展现了 PPP 模式相关经验不断积累的过程，并对 PPP 模式的要素和组织方式从静态描述和动态博弈分析两个方面进行了深层次的研究。

本书第二部分论述了 PPP 模式是传统工程承包企业战略转型的最优选择。从外部环境上讲，PPP 项目是传统模式项目的升级版。随着我国政府大力推进 PPP 项目的落地，PPP 项目已经成为我国工程承包模式的主流选择。从工程承包商的角度看，在其产业价值链上，进行横纵向整合的必由之路就是全面参与 PPP 项目。通过深度参与，工程承包商的融资、建造、运营等全方面能力将得到整体性提高。

本书第三部分为传统建筑工程承包商成为优秀 PPP 合作伙伴提供了若干参考指引。该部分分别从 PPP 模式流程分析、工程承包商组织模式和 PPP 模式相关法律解析三个方面对工程承包商参与 PPP 项目进行实务指导。

最后，感谢财政部 PPP 中心韩斌副主任、推广开发部夏颖哲主

任、信息管理部谢飞主任在本书编写过程中的支持和帮助。他们多次询问本课题项目的研究进展，不仅为编写组提供了大量宝贵的原始数据和参考资料，同时也给予了战略和技术层面的重要指导和建议，进一步提升了本书对于实际应用方面的可操作性。在此谨致以诚挚的谢意！

编 者

2016年6月

目 录

第一部分

PPP 模式概览

第 1 章 PPP 模式介绍	(3)
1.1 PPP 模式定义	(3)
1.2 PPP 模式的起源	(17)
1.3 PPP 模式政策梳理	(24)
第 2 章 PPP 模式探索	(38)
2.1 PPP 模式的理论研究	(38)
2.2 PPP 模式的实践探索	(59)
第 3 章 基础设施 PPP 项目主体和模式比较分析	(83)
3.1 PPP 模式的参与主体	(83)
3.2 PPP 模式	(98)
第 4 章 我国现阶段 PPP 模式中的博弈分析	(104)
4.1 PPP 模式中社会资本与政府的博弈	(105)
4.2 PPP 模式中社会资本内部的博弈	(110)
4.3 博弈模型的结论和建议	(114)

第二部分

PPP 模式下传统建筑工程承包商战略研究

第 5 章 PPP 模式下传统建筑工程承包商发展方向解析	(119)
5.1 传统建筑工程的特点	(119)
5.2 PPP 模式下建筑工程的特点	(122)
5.3 PPP 模式已成为我国工程承包主流模式	(124)
5.4 PPP 模式下传统建筑工程承包商态势分析	(132)
5.5 传统建筑工程承包商的改进方案	(140)
第 6 章 PPP 模式下传统建筑工程承包商价值链升级最优路径剖析	(149)
6.1 国际建筑工程承包商价值链构成分析及转型升级模式研究	(149)
6.2 我国传统建筑工程承包商转型升级模式	(159)

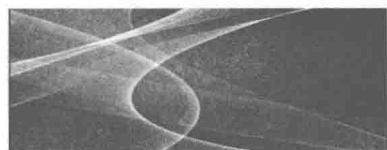
第三部分

传统建筑工程承包商参与 PPP 项目实务指导

第 7 章 PPP 模式流程分析	(181)
7.1 PPP 项目流程	(181)
7.2 项目债务融资	(192)
7.3 项目定价机制分析	(199)
7.4 收益分配与风险控制	(204)
第 8 章 传统建筑工程承包商参与 PPP 项目的组织模式	(209)
8.1 参与原则	(209)
8.2 融资模式	(214)
8.3 建筑模式	(231)

8.4 运营模式	(234)
8.5 项目管理模式	(239)
8.6 退出模式	(248)
第9章 PPP 模式法律框架解析和法务指导	(256)
9.1 概述	(256)
9.2 法律视角下的 PPP 模式	(258)
9.3 PPP 模式相关立法状况概览	(261)
9.4 PPP 模式法律框架解析	(267)
9.5 PPP 模式若干法律理论问题解析	(271)
9.6 PPP 模式若干法律风险点解析	(276)
9.7 PPP 合同体系中的重要条款解析	(278)
附录：案例评析	(286)
参考文献	(308)

第一部分



PPP 模式概览

第 1 章

PPP 模式介绍

1.1

PPP 模式定义

PPP 模式（公私合作制），即 Public - Private - Partnership，是通过将私人资本引入政府或公共部门的社会服务供给领域而展开的合作形式。PPP 模式的雏形可以追溯到 17 世纪英国的收费公路形式；而对 PPP 术语的提出则发生在 20 世纪中叶的美国，起初是专为解决教育领域资金不足而产生的合作形式，后来逐渐拓展至公共服务的其他领域。1992 年，英国财政大臣克拉克正式定义了 PPP 概念（该种公私合作方式准确称为 PFI，即 Private - Finance - Initiative），并通过“公私合作”的方式帮助英国政府解决包括基础设施建设等在内的公共服务领域资金不足的问题；PPP 模式的引进，极大地缓解了公共服务供给的资金压力，并在相当程度上提高了政府公共部门的效率。此后，克拉克出版了《新突破——面向公共部门和私人部门^①之间的新型伙伴关系》手册，深入探讨 PPP 这一公共部门与私人部门之间合作的新模式，并以此作为开创性的政府规定，消除了私人部门参与社会公共服务，尤其是作为政府融资渠道

① 对于“Public - Private - Partnership”中“Private”的理解：国内直译为私人部门，而在我国各类文件中常以“社会资本”的形式出现，本质上两者是统一的。本书中所出现的“私人部门”和“社会资本”同一含义，即来自非政府部门的资金方，即“Private”。

的政策限制；至 1997 年，英国出台相关法律确立了私人部门参与政府融资的法律地位，消除了 PPP 应用所面临的法律障碍。

对 PPP 模式的理解包含两个层面：广义上而言，政府与所有企业或组织之间为了改善公共服务而展开的各种类型的公私合作都应当视为 PPP 模式，因而公私合作制的具体合作形式根据政府与私人部门之间合同约定、权利约束的方式不同而有着丰富的实践类型。狭义角度探讨 PPP 模式，则更加侧重其作为政府融资手段的作用，基于不同的项目，私人部门参与到公共部门对社会提供服务或产品的活动中去，如特许经营、合同承包等方式。本书中对 PPP 模式将从广义上进行研究和探讨。

截至 2014 年 3 月，英国的 PFI 项目共计 728 个，投资总额达到 566 亿英镑；应用 PPP 模式的项目覆盖了教育、医疗、大型交通乃至国防项目等关系国民生活各方面的公共服务领域，从项目的分布来看，学校、医院、市政设施、交通、垃圾和污水处理等领域较为集中。

PPP 模式的出现，在世界范围内产生了积极影响，不仅帮助许多国家政府缓解了公共部门危机，还受到私人部门的广泛关注。加拿大是世界范围内 PPP 模式应用最广、运作较成熟的国家之一。加拿大 PPP 国家委员会于 2013 年发布的报告显示，加拿大通过公私合作方式开展的项目累计达到 206 个，其中，PPP 项目所覆盖的领域包含教育、医疗、交通运输、保障住房、环境治理以及国防安全建设等，投资总额超过 630 亿美元，上述 PPP 项目占到公共领域项目总量的 15% 左右。此外，2003 ~ 2012 年间，加拿大完成融资的 PPP 项目共计 121 个，这些项目在建设阶段的投资总额为 384 亿美元，对加拿大 GDP 的贡献超过 338 亿美元；在随后的运营与维护阶段，这 121 个 PPP 项目共计投入了 128 亿美元，对 GDP 的贡献超过 143 亿美元。根据世界银行 PPI（Private Participation in Infrastructure）数据库的信息，1990 ~ 2015 年期间，巴西 PPI 项目的投资金额达到了 501.80 亿美元，在中低收入国家中排名第一，项目投资远高于其后的印度（338 亿美元）、俄罗斯（153 亿美元）以及墨西哥（139 亿美元）。巴西的上述投资覆盖了 770 个融资项目，主要涉及电力、通讯及道路领域，仅此三个领域的投资总额便超过了 400 亿美元。

我国于 2004 年推行《市政公用事业特许经营管理办法》，2005 年相关政府部门发布了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发

展的若干意见》(以下简称《意见》),两份政府文件的颁布为我国 PPP 项目开展奠定了基础。其中《意见》中明确写道:“允许非公有资本进入电力、电信、铁路、民航、石油等垄断行业,支持非公有资本参与各类公用事业和基础设施的投资、建设和运营。”典型的公私合作主要应用于城市轨道交通建设及体育场馆设施建设,例如北京地铁4号线和5号线、上海地铁3号线、深圳地铁4号线等各大城市重要的城市交通项目,国家体育馆等重大体育赛事场馆项目同样采用 PPP 模式进行建设,引进民间资本来解决政府资金短缺等公共服务领域不可避免的问题,既提高了效率,又提升了公共服务的质量。

PPP 模式形成的公私合作基于双方的共同目标及利益,同时 PPP 带来了公共部门与私人部门间双向的促进效果,双方对项目进行权利分配,共同完成经营、项目管理及经验方面的交流,形成了一种新的、行之有效的合作关系。PPP 作为公私合作方式,对于经济效益与社会效益这一矛盾的解决颇有成效。民营化改革大师 E. S. 萨瓦斯教授认为在公共服务供给中加强民营力量,能够缓解政府机构冗余沉重的现实情况,精简政府机构、控制政府规模并提高政府行政效率、降低行政成本,与此同时,公共部门也将参与到与私营部门的竞争中,对于公共服务供给效率将是有利的提升与改进。

1.1.1 PPP 的机构定义

1.1.1.1 国际机构的 PPP 定义

由于 PPP 合作关系的建立是基于提供公共产品或服务的目的,在各个国家的 PPP 实践中又因国别存在政策、法律、经济等方面的差异,因此国际机构对 PPP 定义及内涵的解读也各有特点。具体可参见表 1-1。

总的来说,国际范围内对 PPP 的定义及概念理解,着眼于公共部门与私营部门的合作,突出了 PPP 合作关系的建立是基于提供公共产品或服务的目的,即其所指向的是公私合作的一系列方式的总称且不对 PPP 具体形式进行过多约束,因此 PPP 所包含的具体形式根据公共部门与私人部门承担的风险不同而拥有丰富的内涵。在 PPP 这一公私合作关系中,国际范围的定义强调公共部门与私人部门在合作中发挥各自的优势,通过合作建立起一个优势互补、风险共担同时利益分享的长期关系。

表 1-1

国际机构对 PPP 的定义及内涵解读

国际机构	PPP 定义及内涵
联合国培训研究院 ^①	“PPP 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。”在对 PPP 内涵的解读中联合国该机构认为 PPP 包含两层含义，首先是“为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系”，其次是“为满足公共产品需要，公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施”
世界银行 ^②	“PPP 是私营部门和政府机构间就提供公共资产和公共服务签订的长期合同，而私人部门须承担实质性风险和管理责任”
亚洲开发银行 ^③	PPP 是“公共部门和私营部门在基础设施和其他服务方面一系列的合作关系，其特征有：政府授权、规制和监管，私营部门出资、运营提供服务，公私长期合作、共担风险，提高效率和服务水平”
欧盟委员会 ^④	“PPP 是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系，其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。”欧盟委员会认为 PPP 是广义的概念，是对公共部门与私营机构合作提供公共服务或公共设施的各种模式、形式的泛指或统称。“公私合作的主要出发点包括借助私营机构的资本、管理技巧与市场经验，分担风险，提高公共服务的效率与品质等”
英国财政部 ^⑤	“公私伙伴关系是以公共部门与私人部门联合工作为代表的一种合作关系。在广义上，通过公共部门与私人部门共同合作来实现公共政策、提供公共服务及基础设施服务均可以涵盖在公私伙伴关系范畴”
加拿大公私合作制国家委员会 ^⑥	“PPP 是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，最好地满足事先清晰界定的公共需求”

① United Nations Institute for Training and Research. PPP - For Sustainable Development [R]. 2000.

② World Bank. PPP Reference Guide. 2012.

③ 亚洲开发银行. 公私合作 (PPP) 手册 (中文版). 2006.

④ The European Commission. Guidance for successful PPP [R]. 2003.

⑤ <https://www.gov.uk/guidance/the-mod-private-finance-unit>.

⑥ Allan R J. PPP: a review of literature and Practice [C] // Saskatchewan Institute of Public Policy, 1999.

续表

国际机构	PPP 定义及内涵
美国公私合作制国家委员会 ^①	“PPP 是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求”
澳大利亚财政部 ^②	“PPP 是一种政府采购方法,私营部门参与到公共基础设施建设资金筹集过程中,政府采购行为发生使得私营部门的这一行动能够取得一定的所有权,致使最终所有权不完全归属政府”

1.1.1.2 国内机构的 PPP 定义

香港效率促进组将 PPP 定义为一种由双方共同提供公共服务或实施项目的安排。在国内,财政部、发改委等部门也出台了一系列政策文件,并从不同角度阐述了 PPP 模式的内涵。具体参见表 1-2。

表 1-2 国内机构对 PPP 的定义

文件名	PPP 定义
《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)	PPP, 是指在基础设施公共服务领域建立的一种长期公私合作关系。通常由社会资本承担设计、建造、运营、维护等大部分工作,并通过合理的付费使用和必要的政治付费获得合理的投资回报;而政府部门负责制定基础设施和公共服务的价格,并进行质量监督监管,保证公共利益的最大化
《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)	政府为了提高公共产品和服务的供给能力和效率,通过特许经营、购买服务或股权合作等方式,与社会资本建立的利益共享、风险共担的长期合作关系

① The National Council For PPP, USA. For the good of the People: Using PPP to meet America's essential needs [R]. 2002.

② Partnership Victoria. Partnerships Victoria Guidance Material: Risk allocation and Contractual Issues. Victoria, Australia, June 2001.