



中国PPP蓝皮书

BLUE BOOK OF PPP IN CHINA

No.1

中国PPP行业 发展报告 (2017~2018)

主编/中央财经大学政信研究院

CHINA'S PPP INDUSTRY DEVELOPMENT REPORT

(2017-2018)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版



中国 PPP 行业发展报告 (2017~2018)

CHINA'S PPP INDUSTRY DEVELOPMENT REPORT
(2017-2018)

主 编 / 中央财经大学政信研究院



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国 PPP 行业发展报告. 2017-2018 / 中央财经大学
政信研究院主编. -- 北京: 社会科学文献出版社,
2018. 4

(中国 PPP 蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-2500-0

I. ①中… II. ①中… III. ①政府投资-合作-社会
资本-研究报告-中国-2017-2018 IV. ①F832.48
②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 059719 号

中国 PPP 蓝皮书

中国 PPP 行业发展报告 (2017~2018)

主 编 / 中央财经大学政信研究院

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈 欣

责任编辑 / 陈 欣 吕 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.25 字 数: 333 千字

版 次 / 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2500-0

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN B-2018-699-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

编委会顾问

- 厉以宁 北京大学光华管理学院名誉院长
- 郑新立 中共中央政策研究室原副主任
- 孙晓华 中华全国工商业联合会原副主席
- 高德柱 中国银行总行原副行长
- 马忠智 中国证券监督管理委员会原副主席
- 陈洪宛 国家发展和改革委员会财政金融司司长
- 刘尚希 中国财政科学研究院院长
- 徐东华 机械工业经济管理研究院院长、党委书记
- 安启雷 中国人民银行金融稳定局原副局长
- 孟 春 国务院发展研究中心宏观经济部副部长
- 王 炯 中原银行股份有限公司行长
- 肖乾珠 中国人民银行办公厅原副主任
- 王宝华 中共中央组织部机关事务管理局原党委书记

编 委 会

主 编 马海涛 裴棕伟

执行主编 安秀梅 陈 功

撰 稿 人	肖光睿	薛起堂	尹 昱	李成林	龚海英
	丁伯康	应文杰	温来成	徐保满	朱 玲
	吕汉阳	周瑞军	连国栋	朱 静	张志勤
	王忠华	孔少华	王西京	袁竞峰	耿 帅
	王 政	魏 艳	魏鹏举	万文清	耿卫新
	朱红梅	傅 晓	王 莹	蓟红丹	曹雪姣
	李沁蔓	郭晓辉	唐甚男	孙晓宇	李丽珍
	王苗苗	杨 茗	尚东浩	张 磊	熊 伟

编著单位介绍

中央财经大学政信研究院（以下简称政信研究院）成立于 2017 年 7 月，是中央财经大学所属，由国投信达投资基金（北京）有限公司提供战略支持，旨在为我国国家治理体系和政信体系的理论研究、实践探索与制度创新提供智力支持，国内第一家以政信领域学术研究、决策咨询、学科培育、人才培养、社会服务、文化传承为主要职能的高校智库。

政信研究院坚持高站位、开放式、前瞻性的发展导向，紧紧围绕国家经济社会发展和政信服务实践中的重大理论和实践问题，开展学术和政策研究，着力打造中央财经大学政信专家智库，为政信行业发展、政府信用体系建设、政府与社会资本合作提供顶层设计、实施方案、教育培训、咨询评估，助力地方政府债务化解和系统性金融风险防范，助力“一带一路”、新型城镇化、雄安新区等重大倡议、战略的实施。目前已建立中央财经大学政府与社会资本合作（PPP）智库专家库，聘请了近百位财政部、国家发改委 PPP 双库专家入库；已建立 PPP 咨询机构库，聘请 20 家机构入库。

政信研究院围绕使命和愿景，紧扣研究核心，围绕研究领域，提炼研究方向，推动自身的机制建设，主要表现在以下几方面。

新兴交叉学科建设。建立和拓展政信学术研究体系和学科体系，形成独具特色的研究方向。

研究咨询机制建设。发挥智库功能，为政府、企业和相关组织提供研究、咨询和评估服务。

人才教育机制建设。公开发布研究课题，面向全校及社会招聘科研助理，培养科研人才。满足政信领域的培训需求，开展教育培训。

数据库、案例库和政策资料库建设。建设政信数据库，为政信领域的研

究和实务提供支持。建立政信案例数据库、政策资料库，以政策分析、案例研讨、评优评奖、宣传推广等方式推动理论和实践创新。

成果应用机制建设。推动学术成果的应用转化，切实发挥研究院服务社会的功能。与机构合作，做好政信金融顶层设计，开发政信金融产品。

国际交流机制建设。支持政信领域跨机构、跨国界、跨行业的多方位交流，加强与高校、科研机构、各级政府、企事业单位、社会组织等机构的合作。

宣传推广机制建设。依托本院研究、咨询、培训等业务，出版研究杂志、评论刊物和信息简报，通过网站、微信公众号、媒体、论坛等形式，介绍和推广中国政信领域的理论前沿和最新实践，力争成为国内权威的中国政信宣传平台。

政信研究院主要业务包括以下内容。

1. 研究成果

(1) 开展中国政信指数研究。旨在对中国地方政府和政府部门的信用水平进行监测和评估。

(2) 开展中国 PPP 行业和项目的绩效研究。研究开发中国 PPP 景气指数，旨在对行业发展进行预测，帮助利益相关者科学决策。

(3) 举办中国 PPP 投资论坛。2017 年 9 月，政信研究院成功举办“2017 中国 PPP 投资论坛”，该论坛以全面打造 PPP 经济共同体、促进中国 PPP 健康有序发展为己任，融合社会资源，构建政府与社会资本合作对接机制，为政府和企业提供研究和咨询服务。

(4) 举办中财 PPP 大讲堂。2017 年 11 月、12 月，政信研究院已成功举办两期 PPP 大讲堂。大讲堂以中国 PPP 实时热点解读和实操难题解答为主，聚焦 PPP 法律法规、债务化解、平台转型、PPP + EPC、平台升级、资产证券化、PPP 项目全流程咨询管理等。由国家发改委和财政部 PPP 双库专家、行业领域专家领衔主讲，中央财经大学 PPP 智库专家现场答疑，为政府提供顶层设计、专家咨询、金融服务、行业应用、运营管理等服务。

2. 政信服务

(1) 课题研究。以研究院的三个研究中心为依托，开展政信领域学术研究，承接政信领域研究课题。根据客观实际需要，发布课题指南，以研究院名义委托课题研究。

(2) 咨询服务。提供与政信相关的城市规划、产业规划、金融支撑、公共基础设施和公共服务等方面的顶层设计。提供政信领域的法律、法规、政策咨询。提供化解地方政府存量债务、央企合股平台增信评级、资产证券化、PPP + EPC、产业基金等方面的方案设计咨询服务。

(3) 运营管理。以研究院研究成果、咨询服务、智库人才、机构合作为依托，为政府债务化解、投融资平台公司转型、产业发展等领域的规划和项目提供运营实施方案，提供全方位落地管理和服务。

(4) 评估培训。开展城市规划、产业规划、政信金融、政府与社会资本合作项目的评估与培训，建立行业标准，推介行业经验，引导行业健康发展。

政信研究院将秉持诚信、合作、包容、共赢的宗旨，与社会各界精诚合作，共同推动中国政信事业发展，更好地服务于国家经济社会发展及国家治理现代化。

摘 要

《中国 PPP 行业发展报告》是专注于中国 PPP 行业创新发展领域研究的、具有公允性和权威性的综合研究报告，也是目前国内出版的第一部行业 PPP 全景式回顾和建议性报告。

报告以创新驱动、规范发展理念，重点从法律、财务、税务、合同管理、实际运营等角度分析 PPP 项目运行中的风险及有效管控路径。报告聚焦行业 PPP 项目推广过程中的金融服务、运营管理和风险控制等一系列问题，反映 2017 年度中国行业 PPP 发展的现状，展望 2018 年度中国行业 PPP 发展的趋势，为政府和社会资本合作提供指引，为中国 PPP 从业人员提供理论和实践参考。

PPP 模式在我国行业领域的应用是很广泛的，报告在所有行业中选择了八个行业——交通运输、市政工程、环保、城镇综合开发、文旅、养老、教育、农业进行专门阐述，这些行业都属重要民生领域，社会关切度高，且 PPP 应用规模大或具备一定规模，后续的蓝皮书会持续关注其他行业。

报告的创新之处还体现在以下几点：第一，全面、系统地分析和跟踪国内 PPP 项目特别是主要行业 PPP 的运作进展，起到 PPP 行业投资指南和工具箱的作用；第二，追踪“一带一路”PPP 的最新发展；第三，所有问题均从政府需求和企业需求角度出发，分别提出相应的政策建议和发展策略；第四，兼顾学术性和应用性，兼顾政策性和实践性，兼顾宏观、中观和微观的结合，强调相关理论和实践研究的前沿性和时效性，确保了本书的权威性。本书特别着眼于 PPP 良好实践，注重 PPP 项目的实际落地，为 PPP 项目落地中的各方提供切实解决方案。

全书分为总报告和政策篇、行业篇、金融篇、税务篇、风控篇、专题



篇，另有附录两篇。全书将专家学者们的研究成果和一线参与者的实际案例相结合，从公共财政理论、公共治理理论、战略管理理论等跨学科、多理论结合角度，采用规范分析与实证分析相结合、系统综合分析与比较分析相结合、文献研究与个案分析相结合的方式展开研究工作。

本书的主要数据、资料来源为国内权威部门、国内外智库机构、大数据平台发布的最新信息及统计数据，研究的案例来自行业 PPP 项目一线参与者的实践，堪称领域内最具权威的数据和案例。

我国学术界研究 PPP 模式的历史较短，亟须形成一个完整的体系，本书的问世，不仅填补了在学术领域系统性研究中国行业 PPP 创新发展的空白，而且是中国 PPP 参与各方进行基础理论学习、传播相关价值理念和实际操作的权威资料，具有非常重要的价值。

Abstract

“PPP Development Report in Industries of China” is the comprehensive research report with impartiality and authority focusing on the research in PPP innovation and development in industries of China, which is currently the first constructive monograph with a panoramic review on PPP model in industries of China.

Based on the concept of innovation – driven and normative development, *“PPP Development Report in Industries of China”* analyzes the risk and effective control path of PPP projects from the aspects of law, finance, tax, contract management and actual operation. The book focuses on the problems of financial service, operation management and risk control in the process of the promotion of PPP model, reflecting the current situation of PPP development in industries of China in the year of 2017, expecting the trend of PPP development in industries of China in 2018, providing guidance for the cooperation between government and social capital, theoretical and practical reference for PPP practitioners in China.

PPP model is widely used in industries of China, the report has selected eight in all the industries for specific presentations, including industries of transportation, municipal engineering, environmental protection, cultural tourism, comprehensive development of cities and towns, aged care, agriculture and education. These industries are important areas of people’s livelihood with high social concerns, and PPP application in the eight industries is large or has a certain scale, the following Blue Book will continue to focus on other industries.

The innovative features of this report are also embodied in the following points: (1) comprehensive and systematic analysis and tracking of the progress of PPP projects operation especially in main industries of China, playing the role of guidance and toolbox in PPP industry investment; (2) tracking the latest development of PPP related to “The Belt and Road”; (3) proposing corresponding policy suggestions and development strategies for all the problems,



starting from the angle of government demand and enterprise needs; (4) taking into account both academic and practical nature, policy and practice, the combination of macroscopic, meso and microcosmic, emphasizing the forefront and timeliness of relevant theories and practice research, so as to ensure the authority of the report; particularly focusing on the good practice of PPP, the actual landing of PPP projects, and the practical solution for the participants of PPP projects.

The whole book includes a general report, six parts about PPP policy, PPP in industries, financial services in PPP, taxation management in PPP, risk control in PPP, featured articles and two appendices. Combining the research results of experts and scholars and the actual cases from participants in PPP projects, the book carries on the whole research from interdisciplinary and theoretical perspectives of the theory of public finance, the theory of public governance, the theory of strategic management and so on, using the research methods of normative analysis and empirical analysis, system analysis and comparative analysis, literature research and case analysis.

The main data and sources of the book are the latest information and statistical data released by domestic authorities, domestic and foreign think tanks and large data platforms. Cases in the book come from the practice of PPP participants of China. These data and cases are the most authoritative in PPP field.

The academic study on PPP has a relatively short history in China and there is an urgent need for a complete system. The publication of the book will not only fill the blank of systematic research on PPP innovation and development in industries of China in the academic field, but also will be authoritative sources to PPP participants in China to study the basic theory, put forward ideas and to practise in PPP field.

目 录



I 总报告

- B.1** 中国 PPP 发展历史 肖光睿 袁竞峰 / 001
- B.2** 2017年中国 PPP 宏观分析 熊 伟 袁竞峰 / 013
- B.3** 2018年中国 PPP 发展展望 肖光睿 袁竞峰 / 064

II 政策篇

- B.4** 现行 PPP 政策解读 薛起堂 王 政 郭晓辉 / 070
- B.5** PPP 发展中的法律问题及优化建议 魏 艳 薛起堂 / 081

III 行业篇

- B.6** 交通运输 PPP 模式的发展 朱 玲 蒯红丹 / 092
- B.7** 市政工程 PPP 模式的发展 朱红梅 朱 玲 傅 晓 / 109
- B.8** 环保 PPP 模式的发展 周瑞军 徐保满 曹雪姣 / 120



B. 9	文旅 PPP 模式的发展	魏鹏举	孔少华 / 135
B. 10	养老 PPP 模式的发展	龚海英	/ 151
B. 11	城镇综合开发 PPP 模式的发展	张志勤	郭晓辉 / 169
B. 12	教育 PPP 模式的发展	徐保满	李沁蔓 / 181
B. 13	农业 PPP 模式的发展	温来成	/ 194

IV 金融篇

B. 14	金融支持 PPP 发展的现状	尹 昱	耿 帅 / 204
B. 15	金融支持 PPP 发展存在的问题	尹 昱	耿 帅 / 210
B. 16	加强金融服务的政策建议	尹 昱	耿 帅 / 216

V 税务篇

B. 17	PPP 税务管理现状	应文杰	耿卫新 / 220
B. 18	PPP 税务管理工作中存在的问题	应文杰	耿卫新 / 225
B. 19	完善支持 PPP 模式的税务政策建议	应文杰	耿卫新 / 228
B. 20	社会资本方加强税务风险管控的建议	应文杰	耿卫新 / 231

VI 风控篇

B. 21	PPP 项目风险概述	李成林	/ 235
B. 22	中国境内 PPP 项目的风险	李成林	/ 241
B. 23	“一带一路”沿线国家 PPP 项目的风险	李成林	/ 250
B. 24	PPP 项目风险的化解	李成林	/ 255

VII 专题篇

- B. 25** PPP 促改革 关键是规范发展 厉以宁 / 261
- B. 26** PPP 要规范发展必须抓住四条线 史耀斌 / 266
- B. 27** 推广 PPP 模式 增加公共产品供给 郑新立 / 271
- B. 28** 全面贯彻十九大精神, 促进 PPP 事业可持续发展 孙晓华 / 275
- B. 29** “一带一路” PPP 项目的政治风险管理 王守清 / 279
- B. 30** 中国 PPP 改革实践与经验 焦小平 / 284
- B. 31** 坚持资本金管理、透明运作, 促进 PPP 规范发展 王 毅 / 290
- B. 32** 穿透式信用监管将覆盖 PPP 项目及参与各方 陈洪宛 / 294
- B. 33** 以共治理念推进 PPP 立法 刘尚希 / 297
- B. 34** 完善中国 PPP 治理体系的思考 孟 春 王景森 / 302

VIII 附 录

- B. 35** 政策目录汇编 / 309
- B. 36** 2017年 PPP 行业发展大事记 / 326

总 报 告



General Reports

B.1

中国 PPP 发展历史

肖光睿 袁竞峰*

摘 要： 中国 PPP 的发展历程大致分为探索试行阶段（1984 ~ 2002 年）、稳定推广阶段（2003 ~ 2008 年）、波动发展阶段（2009 ~ 2013 年）以及快速发展阶段（2014 年至今）四个历史阶段。在国际经济发展和国家政策的影响下，各个发展时期呈现不同的阶段性特征。发展趋势总体向好，项目数量和投资额逐年增加，但发展过程中时有波动。总体来看，中国 PPP 的发展是制度、政治、文化、经济和其他偶然因素等众多因素综合影响的结果。

* 肖光睿，北京明树数据科技有限公司总经理，亚洲开发银行前高级 PPP 官员，国家发改委 PPP 专家库专家，财政部 PPP 专家库专家，国际项目融资协会亚洲区理事。袁竞峰，东南大学土木工程学院建设与房地产系副主任，东南大学 PPP 国际研究中心常务副主任，国家发改委 PPP 专家库专家，财政部 PPP 专家库专家。