

重大水利工程 PPP 项目 操作实务与案例分析

本书编委会 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

重大水利工程 PPP 项目 操作实务与案例分析

本书编委会 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

·北京·

内 容 提 要

2017年12月,国家发展改革委、水利部印发了《政府和社会资本合作建设重大水利工程操作指南(试行)》(以下简称《操作指南》),指导重大水利工程PPP项目的管理与实施。为方便大家更好地理解《操作指南》,编制组围绕《操作指南》的相关条款要求,进一步深入分析研究,编写完成本书。本书系统分析和总结了重大水利工程PPP项目的操作要求,政策分析、理论探讨和实践案例相结合,对实际工作具有很强的指导性。全书共分为十一章,包括PPP政策分析、水利PPP项目合作框架设计、水利PPP项目投资回报分析、水利PPP项目风险管理、水利PPP项目实施方案编制、水利PPP项目合同设计、水利PPP项目社会资本选取、水利PPP项目组织实施、水利PPP项目移交、水利PPP项目监督管理和水利PPP项目典型案例。本书可供从事水利等基础设施领域PPP项目的管理、技术与科研人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

重大水利工程PPP项目操作实务与案例分析 / 《重大水利工程PPP项目操作实务与案例分析》编委会编著. —
北京:中国水利水电出版社, 2018.1

ISBN 978-7-5170-6326-1

I. ①重… II. ①重… III. ①政府投资—合作—社会资本—应用—水利工程—施工管理—案例 IV. ①TV512

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第032262号

书 名	重大水利工程 PPP 项目操作实务与案例分析 ZHONGDA SHUILI GONGCHENG PPP XIANGMU CAOZUO SHIWU YU ANLI FENXI
作 者	本书编委会 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	天津嘉恒印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 11.25印张 214千字
版 次	2018年1月第1版 2018年1月第1次印刷
印 数	0001—1000册
定 价	68.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

本书编委会

编委会主任：段红东

副主任：王冠军 刘小勇

委员：杨威 韩涛 杜国志 庞靖鹏
陈宏能 李香云

主编：刘小勇

副主编：庞靖鹏 严婷婷 陈宏能

编写人员：刘小勇 庞靖鹏 严婷婷 李香云
宋炜 罗琳 邓蓓 肖靓
胡齐丰 朱飞跃 李菲 张贤

前言



鼓励和引导社会资本参与水利建设，是党中央、国务院作出的重大决策部署，是深化投融资体制改革和拓宽水利融资渠道的重要举措。党的十九大报告提出，要深化投融资体制改革，发挥投资对优化供给结构的关键性作用。2011年，中央1号文件明确提出要广泛吸引社会资金投资水利。2014年，《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》将水利作为吸引社会资本的重点领域之一。2015年，国家发展改革委、财政部、水利部联合印发了《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》，提出了社会资本参与重大水利工程建设运营总体要求。

随着我国投融资体制改革深入推进，国家层面相继出台了一系列政府和社会资本合作（Public - Private Partnership，简称PPP）项目实施的指导性政策文件，对重大水利工程PPP项目（以下简称水利PPP项目）实施具有重要指导意义。但是，由于重大水利工程具有规模大、前期工作要求高、建设及运营周期长、投资收益不确定、移民安置工作复杂等特点，在实际操作中，还存在一些亟待解决的难题，如合作方责权利约定、项目运作方式、项目风险识别及分担等。为进一步规范社会资本参与重大水利工程建设运营操作流程，提升政府和社会资本合作质量和效果，国家发展改革委、水利部组织水利部发展研究中心，开展了水利PPP项目操作指南的研究与编制工作。2017年12月，《政府和社会资本合作建设重大水利工程操作指南（试行）》（以下简称《操作指南》）由国家发展改革委、水利部正式印发实施。

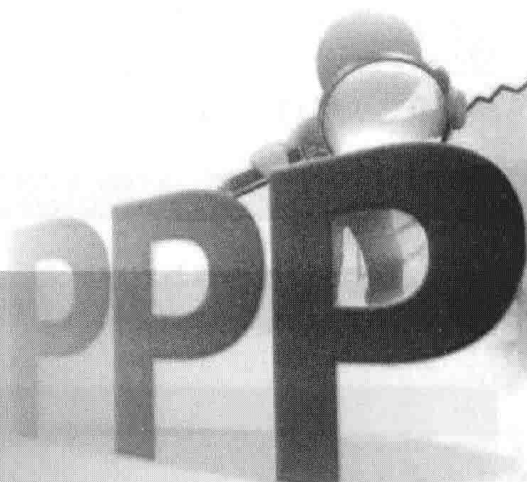
为做好对《操作指南》的解读，进一步细化相关工作要求，水利部发展研究中心会同北京金准咨询有限责任公司等单位，编写了《重大水利工程 PPP 项目操作实务与案例分析》一书。全书共 11 章，包括 PPP 政策分析、水利 PPP 项目合作框架设计、水利 PPP 项目投资回报分析、水利 PPP 项目风险管理、实施方案编制、水利 PPP 项目合同设计、水利 PPP 项目社会资本选取、水利 PPP 项目组织实施、水利 PPP 项目移交、水利 PPP 项目监督管理和水利 PPP 项目典型案例。本书第一章由李香云编写；第二章由刘小勇编写；第三章由罗琳编写；第四章由严婷婷编写；第五章由刘小勇编写；第六章由陈宏能、邓蓓、肖靓编写；第七章由胡齐丰、严婷婷编写；第八章由朱飞跃、宋炜编写；第九章由李菲、庞靖鹏编写；第十章由庞靖鹏编写；第十一章由庞靖鹏、李香云、张贤编写。全书由刘小勇统稿，段红东审定。

本书系统分析和总结了水利 PPP 项目的操作要求，政策分析、理论探讨和实践案例相结合，对实际工作具有很强的指导性，可供从事水利 PPP 项目的管理、技术及科研人员参考。本书研究和编写过程中，得到国家发展改革委、水利部等部门和相关单位的大力支持，在此表示衷心感谢！由于编者水平有限，书中不当之处在所难免，敬请批评指正。

编者

2018 年 1 月 北京

目录



前言

第一章 PPP 政策分析

第一节	中国 PPP 发展概述	1
第二节	PPP 主要政策分析	3
第三节	水利 PPP 相关政策	10

第二章 水利 PPP 项目合作框架设计

第一节	水利 PPP 项目主要特点	17
第二节	水利 PPP 项目模块化设计	20
第三节	水利 PPP 项目合作框架	23

第三章 水利 PPP 项目投资回报分析

第一节	水利 PPP 项目投资分析的政策要求	29
第二节	水利 PPP 项目投资回报水平测算	32
第三节	社会资本投资及回报方式	43
第四节	收费定价调整机制	50

第四章 水利 PPP 项目风险管理

第一节	水利 PPP 项目风险识别	55
-----	---------------------	----

第二节	风险评估内容与方法	60
第三节	水利 PPP 项目风险分配	65
第四节	水利 PPP 项目风险防控	69

第五章 水利 PPP 项目实施方案编制

第一节	实施方案编制与审查要求	74
第二节	实施方案主要内容	76

第六章 水利 PPP 项目合同设计

第一节	合同体系	86
第二节	《合作协议》要点	87
第三节	《股东协议》要点	91
第四节	《PPP 项目合同》要点	97

第七章 水利 PPP 项目社会资本选取

第一节	市场测试	111
第二节	资格审查条件	112
第三节	社会资本选取	113
第四节	项目公司组建	117

第八章 水利 PPP 项目组织实施

第一节	项目融资管理	119
第二节	项目建设管理	124
第三节	项目运营管理	127
第四节	退出机制与争议解决	133

第九章 水利 PPP 项目移交

第一节	移交准备	138
第二节	评估与测试	141
第三节	资产移交	143
第四节	运营接管	145
第五节	绩效后评价	147

第十章 水利 PPP 项目监督管理

第一节	监管的重要性·····	148
第二节	监管的主体和对象·····	148
第三节	监管的内容·····	153

第十一章 水利 PPP 项目典型案例

第一节	江西省寻乌县太湖水库项目·····	156
第二节	浙江丽水市丽阳溪水系综合整治项目·····	160
第三节	湖南宜章县莽山水库项目·····	164
参考文献	·····	168

第一章

PPP 政策分析



党的十八大以来，为使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，推进供给侧结构性改革，鼓励引导民间投资，激发经济活力，党中央、国务院和各部委相继出台了一系列加快推进建立 PPP 机制和规范其运行的政策文件，鼓励和引导社会资本更好地参与包括重大水利工程在内的基础设施建设运营。

第一节 中国 PPP 发展概述

一、PPP 基本概念

(一) 广义和狭义的 PPP

政府和社会资本合作 (Public - Private Partnership, 简称 PPP)，是指政府和社会资本通过各种合作来提供公共产品或服务的方式，可分为广义的 PPP 和狭义的 PPP。广义的 PPP 包括公共部门与私营部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系；狭义的 PPP 仅指政府和社会资本合作的操作方式，如特许经营等。本书后续章节中，如无特殊说明，一般指广义的 PPP。

(二) 政策文件中的界定

中国现行多项政策文件中，对 PPP 进行了界定。《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》提出，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，其通常模式是由社会资本一方承担设计、建设、运营、维护基础设施等大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》中明确，PPP 是指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》指出，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，明确责任权利关系，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。

综合已有研究和政策界定，基础设施领域的 PPP 模式可看作政府和社会资本通过特许经营、购买服务、股权合作等方式建立的利益共享、风险共担的长期合作关系。政府指项目发起人，包括各级政府及其组成部门。社会资本指依法设立且有效存续、具有法人资格的企业、机构等，包括国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业，以及其他投资、经营主体和社会组织等。已经建立现代企业制度、实现市场化运营，其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的融资平台公司，也可作为社会资本参与重大水利工程建设运营。

二、PPP 发展历程

从 PPP 在中国发展过程看，以 2013 年党的十八届三中全会为标志点，形成具有明显特征的两个阶段。

（一）探索完善阶段

20 世纪 80 年代，中国就提出允许并吸引外资投入供水、交通、发电等基础设施和公共事业领域。为规范和推进外商投资，1995 年，对外贸易经济合作部印发了《对外贸易经济合作部关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》；原国家计委、电力部、交通部等三部委印发了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》，确定“广西来宾 B 电厂项目”为第一个 BOT 试点项目。2000 年以来，国家持续推进投融资体制改革与创新，陆续印发了一系列相关政策文件，如原国家计委印发的《关于促进和引导民间投资的若干意见》，原建设部印发的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》和《市政公用事业特许经营管理办法》等。

2004 年，《国务院关于投资体制改革的决定》为民间资本投资的审批程序松绑，并允许更多行业领域向民间资本开放。2005 年，《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》首次明确民间资本可进入能源、通信、铁路、航空和石油等领域，并提出要建设法律框架以支持民间资本投资、建设和运营公共基础设施。此后，民间资本广泛进入基础设施领域，主要以建设—运营—移交（BOT）模式为主，比较典型的有北京奥运会运动场所项目、深圳地铁四号线项目等。2010 年，《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》鼓励民间资本通过各种形式参与基础设施和公用事业的建设和运营。

（二）快速发展阶段

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，同时更好地发挥政府作用。决定提出，“允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，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。”《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》进一步鼓励政府和社会资本合作，要求各地各部门可以根据需要和财力状况，通过特许经营等方式，在传统基础设施领域和公共服务领域，推广和运用政府和社会资本合作（PPP）模式，通过竞争方式择优选择社会资本参与项目建设运营，对有吸引力的项目向民间资本留出适当的投资空间，鼓励民间资本进入，研究制定价格、土地、金融等方面支持 PPP 模式具体政策措施，稳定 PPP 项目预期收益。

为全面推进基础设施和公用事业领域政府和社会资本合作，2014 年以来，国务院及有关部门和地方政府出台了大量 PPP 相关政策。有别于以往，新时期 PPP 政策显著特点是以中央政策为指引，通过顶层设计和示范引领来推动 PPP 模式发展。国家发展改革委和财政部根据各自职能，先后出台了一系列的 PPP 相关政策，并设立了 PPP 示范项目和 PPP 项目库，覆盖多个基础设施和公共服务领域。这期间，中国 PPP 政策密集出台，PPP 落地项目数量多、规模大，进入全面快速发展阶段。

第二节 PPP 主要政策分析

2014 年以来，党中央、国务院及其有关部门出台了一系列涉及 PPP 的相关政策文件，鼓励、引导和规范 PPP 项目有序实施。

一、PPP 相关政策文件

（一）党中央、国务院出台的文件

2014 年以来，党中央、国务院先后印发了多份与 PPP 相关的政策文件（见表 1-1），全方位、多层次推进和引导 PPP 项目实施。《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》提出，需要在公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域进一步创新投融资机制，充分发挥社会资本特别是民间资本的积极作用。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》中明确指出，各地区各部门可以根据需要和财力状况，通过特许经营等方式，在交通、环保、医疗、养老等领域采取单

个项目、组合项目、连片开发等多种形式，扩大公共产品和服务供给。

表 1-1 党中央、国务院印发的 PPP 相关政策文件

序号	文件名称
1	《国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》（国办发〔2017〕79号）
2	《国务院办公厅关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》（国办发〔2017〕78号）
3	《国务院批转国家发展改革委关于2017年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（国发〔2017〕27号）
4	《国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）
5	《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》（国发〔2017〕9号）
6	《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）
7	《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》（中发〔2017〕1号）
8	《国务院关于鼓励社会力量兴办教育 促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号）
9	《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2016年）的通知》（国发〔2016〕72号）
10	《国务院办公厅关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》（国办发〔2016〕82号）
11	《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）
12	《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）
13	《国务院办公厅关于进一步做好民间投资有关工作的通知》（国办发明电〔2016〕12号）
14	《国务院办公厅关于成立政府购买服务改革工作领导小组的通知》（国办发〔2016〕48号）
15	《国务院办公厅转发国家发展改革委关于“十三五”期间实施新一轮农村电网改造升级工程意见的通知》（国办发〔2016〕9号）
16	《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》（国办发〔2015〕75号）
17	《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）
18	《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）
19	《国务院办公厅转发财政部人民银行银监会关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知》（国办发〔2015〕40号）
20	《国务院办公厅转发文化部等部门关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》（国办发〔2015〕37号）
21	《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）
22	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）
23	《国务院关于进一步促进资本市场健康发展若干意见》（国发〔2014〕17号）

为充分发挥地方积极性，进一步健全正向激励机制，2016年，《国务院办公厅关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》，对2016年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以表扬激励，对推广政府和社会资本合作（PPP）模式成效显著、社会资本参与度较高的市、县（市、区），在PPP项目以奖代补政策评审时予以优先支持。

（二）国家发展改革委出台的文件

2014年以来，国家发展改革委先后印发（含联合印发）一系列涉及PPP的政策文件（见表1-2），从实施范围、实施方式、实施程序、实施合同以及财政、金融、行业等各个层面建立PPP实施制度体系，全面推进传统基础设施领域PPP模式发展。《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》中，明确了PPP的适用范围为政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目；燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施；公路、铁路、机场、城市轨道交通等交通设施；医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目；水利、资源环境和生态保护等项目；各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先考虑采用PPP模式建设。《国家发展改革委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》提出了建立PPP项目联审机制，积极引入第三方评估机构，对项目建设的必要性、合规性、规划衔接性、PPP模式适用性、财务可负担性以及价格和收费的合理性进行综合评估，切实做好能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等基础设施领域PPP推进工作。

表 1-2 国家发展改革委印发的 PPP 政策文件

序号	文件名称
1	《国家发展改革委 水利部关于印发〈政府和社会资本合作建设重大水利工程操作指南（试行）〉的通知》（发改农经〔2017〕2119号）
2	《国家发展改革委关于加快运用PPP模式盘活基础设施存量资产有关工作的通知》（发改投资〔2017〕1266号）
3	《国家发展改革委办公厅关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）项目专项债券发行指引〉的通知》（发改办财金〔2017〕730号）
4	《企业投资项目核准和备案管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令 第2号）
5	《国家发展改革委印发关于深入推进农业供给侧结构性改革实施意见的通知》（发改农经〔2017〕452号）
6	《国家发展改革委 住房城乡建设部关于进一步做好重大市政工程领域政府和社会资本合作（PPP）创新工作的通知》（发改投资〔2017〕328号）
7	《国家发展改革委关于印发〈政府出资产业投资基金管理暂行办法〉的通知》（发改财金规〔2016〕2800号）

续表

序号	文件名称
8	《国家发展改革委 中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资〔2016〕2698号）
9	《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第四5号）
10	《国家发展改革委关于印发〈传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则〉的通知》（发改投资〔2016〕2231号）
11	《国家发展改革委 住房城乡建设部关于开展重大市政工程领域政府和社会资本合作（PPP）创新工作的通知》（发改投资〔2016〕2068号）
12	《国家发展改革委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）
13	《国家发展改革委办公厅关于国家高速公路网新建政府和社会资本合作项目批复方式的通知》（发改办基础〔2016〕1818号）
14	《国家发展改革委办公厅关于印发〈各地促进民间投资典型经验和做法〉的通知》（发改办投资〔2016〕1722号）
15	《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》（发改农经〔2015〕488号）
16	《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》（发改基础〔2015〕1610号）
17	《关于切实做好〈基础设施和公用事业特许经营管理办法〉贯彻实施工作的通知》（发改法规〔2015〕1508号）
18	《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展改革委等6部委第25号令）
19	《国家发展改革委 国家开发银行关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2015〕445号）
20	《国家发展改革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）

（三）财政部出台的文件

2014年以来，财政部印发（含联合印发）了多份涉及PPP的政策文件（见表1-3），从实施范围、实施方式、实施程序、实施合同、预算管理等多个层面建立PPP实施制度体系，全面推进公共服务领域PPP模式的发展。

《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》中明确六大原则：政府主导、社会参与、市场运作、平等协商、风险分担、互利共赢；确定示范项目范围重点关注城市基础设施及公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等。《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法〉的通知》明确提出严禁政府以PPP项目名义举借债务；除此之外，还要求合同中必须合理分配项目风险，合理约定项目补贴或收费定价的调整周期、条件和程序；在职能方面，明确规定财政部门应切实履行项目“识别论

证、政府采购、预算收支与绩效管理、资产负债管理、信息披露与监督检查”等职责，并贯穿于 PPP 项目全生命周期内各相关环节的财政管理工作，以保证项目规范实施和高效运营。

表 1-3 财政部印发的 PPP 相关政策文件

序号	文件名称
1	《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》(财金〔2017〕86号)
2	《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》(财建〔2017〕455号)
3	《关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》(财办金〔2017〕92号)
4	《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》(财金〔2017〕50号)
5	《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号)
6	《关于印发〈政府和社会资本合作(PPP)咨询机构库管理暂行办法〉的通知》(财金〔2017〕8号)
7	《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法〉的通知》(财金〔2016〕92号)
8	《关于进一步共同做好政府和社会资本合作(PPP)有关工作的通知》(财金〔2016〕32号)
9	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预〔2015〕225号)
10	《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台运行的通知》(财金〔2015〕166号)
11	《关于印发〈PPP物有所值评价指引(试行)〉的通知》(财金〔2015〕167号)
12	《关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知》(财金〔2015〕158号)
13	《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》(财金〔2015〕57号)
14	《财政部、交通运输部关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》(财建〔2015〕111号)
15	《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》(财建〔2015〕90号)
16	《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》(财金〔2015〕21号)
17	《关于印发政府和社会资本合作项目政府采购管理办法通知》(财库〔2014〕215号)
18	《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》(财金〔2014〕156号)
19	《财政部、民政部、工商总局关于印发〈政府购买服务管理办法(暂行)〉的通知》(财综〔2014〕96号)
20	《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113号)
21	《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)

二、中国 PPP 政策主要特点

(一) 强化顶层设计，健全相关制度

近年来，按照中央关于加快推进投融资体制改革要求和各地加快推进基础

设施和社会公用事业建设的需求，党中央、国务院及其下属部门出台了一系列的 PPP 政策，强化顶层设计，对 PPP 项目实施的原则、范围、要求等进行规定，鼓励和引导社会资本积极参与，更好地发挥市场对资源的配置作用。《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》指出，迫切需要在公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域进一步创新投融资体制，充分发挥社会资本特别是民间资本的积极作用。《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》明确重点关注城市基础设施及公共服务领域，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》确定 PPP 适用范围为政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目。

2015 年，国家发展改革委、财政部、住建部、交通运输部、水利部、中国人民银行等 6 部门联合发布了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，首次明确 PPP 项目操作简要流程，明确政府部门职责，对于执行的领域范围和融资方式等也做了细致的规定。此外，相关政策还针对社会资本关注的投资回报、退出机制等进行了规范，如财政部 2016 年印发的《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》明确提出，严禁政府以 PPP 项目名义举借债务，并要求 PPP 项目合同中合理分配项目风险，合理约定项目补贴或收费定价的调整周期、条件和程序；2016 年印发的《国家发展改革委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》要求，积极探索优化基础设施项目的多种付费模式，采取资本金注入、直接投资、投资补助、贷款贴息，以及政府投资股权少分红、不分红等多种方式支持项目实施，提高社会资本投资回报，增强项目吸引力。

（二）部门多方参与，完善政策体系

20 世纪 80 年代中国就开始 PPP 实践，主要是中外合资、BOT 等模式。2014 年后，中国相继出台了一系列 PPP 相关政策。国务院以及相关部门，包括国家发展改革委、财政部、水利部等部门，也单独或联合出台了相关的政策文件。从政策内容看，国务院出台的主要是指导性意见，对 PPP 模式进行顶层设计和总体规划。国家发展改革委、财政部和相关部门主要按照国务院的文件要求，出台了一系列 PPP 模式具体的实施措施和管理办法，包括税收优惠、资金补贴、价格引导等，同时对社会资本参与 PPP 模式的流程、合同签订、招投标、项目实施等各个环节的工作做出了细致的指引和要求，确保 PPP 项目顺利推行。

经过不断完善，当前中国的 PPP 政策，不仅涉及投融资体制改革，还涉及化解地方债风险、稳定经济增长、改善公共服务、解决民生难题等多个领域，形成相对完善的政策体系，鼓励和引导社会资本广泛参与经济社会改革发