

B

PPP蓝皮书

BLUE BOOK OF PPP

No.2

中国PPP年度 发展报告 (2019)

清华大学政府和社会资本合作研究中心

主编/王天义 韩志峰

执行主编/杨永恒

副主编/王守清 李开孟

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF
PPP IN CHINA (2019)



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

2019
版



中国 PPP 年度发展报告 (2019)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF PPP IN CHINA (2019)

清华大学政府和社会资本合作研究中心

主 编 / 王天义 韩志峰

执行主编 / 杨永恒

副 主 编 / 王守清 李开孟



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 年度发展报告. 2019 / 王天义, 韩志峰主编

. --北京: 社会科学文献出版社, 2019. 9

(PPP 蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 5647 - 9

I. ①中… II. ①王… ②韩… III. ①政府投资 - 合
作 - 社会资本 - 研究报告 - 中国 - 2019 IV. ①F832. 48
②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 208671 号

PPP 蓝皮书

中国 PPP 年度发展报告 (2019)

主 编 / 王天义 韩志峰

执行主编 / 杨永恒

副 主 编 / 王守清 李开孟

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 周 琼

文稿编辑 / 刘 翠

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

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 59367083

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16


印 张: 23.25 字 数: 347 千字

版 次 / 2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 5647 - 9

定 价 / 128.00 元

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

PPP 蓝皮书编委会

主 编 王天义 韩志峰

执行主编 杨永恒

副 主 编 王守清 李开孟

成 员 刘世坚 曹 蓉 王盈盈 张 博 宋文娟
武 健 杨晓路 龚 璞 任怀艺 王亢抗

主要编撰者简介

王天义 中国光大国际有限公司（香港上市公司）总裁，中国光大水务有限公司（新加坡上市公司）董事长，中国光大绿色环保有限公司（香港上市公司）董事长。清华大学 PPP 研究中心共同主任，清华大学兼职教授，中国环境与发展国际合作委员会委员，“一带一路”绿色发展国际联盟咨询委员会委员，中国生态环境产学研联合体副主席，联合国欧洲经济委员会 PPP 专家委员会委员，新加坡国立大学中国商务研究中心顾问委员会委员。

韩志峰 国家发展改革委投资司副司长，清华大学 PPP 研究中心领导小组成员。先后毕业于北京大学经济管理系、中国社会科学院研究生院投资系，获经济学博士学位。长期从事投资管理工作，在加强和改善投资宏观调控、深化投融资体制改革、鼓励和促进民间投资、推广政府和社会资本合作（PPP）模式等方面积累了丰富的理论和实践经验。先后参与《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）、《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）、《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）等多份重要文件的起草工作。倡导建立 PPP 项目的合理投资回报机制，鼓励民间资本积极参与 PPP 项目，努力推动 PPP 项目资产证券化，多次组织评选 PPP 项目典型案例，不断加强 PPP 工作国际交流，全力促进我国 PPP 模式规范发展，行稳致远。

杨永恒 香港城市大学博士，现任清华大学公共管理学院教授、副院长，清华大学中国发展规划研究院执行副院长，清华大学 PPP 研究中心执行主任。主要从事发展战略与规划、公共服务与管理、政府绩效评估、公共治理与制度设计等领域的基础理论和应用政策研究。发表英文论文 12 篇、中文论文 70 余篇，出版专著 4 部、编译著 7 部，学术成果被引超过 4000 次。系国家社科基金重大项目首席专家和国家优秀青年科学基金获得者，入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”。兼任文化和旅游部国家公共文化服务体系建设专家委员会副主任、文化和旅游部“十三五”规划专家委员会委员、国家发展和改革委员会服务业专家咨询委员会委员等职务。

王守清 清华大学建设管理系教授，博士生导师，清华大学 PPP 研究中心首席专家，清华大学恒隆房地产研究中心 PPP 研究室主任，兼全国高校 PPP 论坛学术委员会主任，《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》两位带头专家之一，国家发改委 PPP 专家暨专家委员会委员，财政部 PPP 专家，EU - Asia PPP Network 中方代表，SSCI 期刊 *International Journal of Project Management* 和 *Project Management Journal* 编委等，20 多年来一直专注于 PPP 的教研与推广，至今共发表 400 多篇论著，连续 5 年（2014 ~ 2018）入围 Elsevier 中国高被引学者榜单（建设管理类共 3 人），被誉为“中国 PPP 教父”。

李开孟 中国国际工程咨询有限公司研究中心主任，享受国务院特殊津贴，中国技术经济学会副理事长，国家发展改革委政府和社会资本合作（PPP）专家委员会委员，中国工程咨询协会技术经济专业委员会秘书长，中国 PPP 咨询机构论坛秘书长，联合国欧洲经济委员会（UNECE）政府间 PPP 工作理事局副主席，UNECE 城市轨道交通 PPP 国际标准研究项目专家组组长，中国招标投标协会特许经营专业委员会副主任委员，全国发展改革系统优秀研究成果评审专家，中国投资协会国家优质投资项目审定专家委员会副主任，国务院国资委中央企业智库联盟研究员，世界银行、亚洲开发银行等国际机构咨询专家，清华大学 PPP 研究中心专家委员会委员，美国斯坦福大学访问学者。

摘 要

本报告总结了2018年中国PPP事业的发展情况，共分为七篇。第一篇为总报告，系统总结了2018年我国PPP市场概况、政策趋势和制度环境，并在此基础上对2019年PPP的发展趋势进行了展望。第二篇为制度建设篇，从知识体系建设、制度环境等方面展开分析，并提出建设性意见。第三篇为行业发展篇，从公共文化、体育、交通运输、城市轨道交通、医疗卫生、养老行业、环保行业以及智慧城市八个方面阐述了PPP模式的发展和应用状况。第四篇为融资创新篇，分析了我国融资、再融资的现状和难题，并提出了若干创新性的融资建议。第五篇为实务要点篇，概述了与PPP模式有关的合同风险、争议解决机制、调价机制等核心问题的现状，并提出了有针对性的政策建议。第六篇为案例解析篇，从六个案例的基本信息、实施过程和独特性分析几个方面进行介绍。第七篇为大事记，将2018年我国PPP领域的重要文件、会议、活动等进行了汇总。

目 录



I 总报告

- B.1** 2018年中国 PPP 发展回顾与展望 … 王守清 王盈盈 吕宸葳 / 001

II 制度建设篇

- B.2** 中国的 PPP 知识体系建设 …………… 王守清 庞 敏 王盈盈 / 018
- B.3** 加强制度建设 推动 PPP 模式健康发展 …………… 胡恒松 / 041
- B.4** 城镇化领域实施 PPP 模式的要点与建议 …………… 罗桂连 / 052
- B.5** 基础设施投融资模式新探…………… 刘世坚 / 064

III 行业发展篇

- B.6** 公共文化领域 PPP 模式的应用和发展
…………… 宋文娟 王盈盈 龚 璞 / 074
- B.7** 体育行业 PPP 模式的应用和发展 …………… 曹 蓉 / 093
- B.8** PPP 模式在交通运输行业的实践运用
…………… 翁燕珍 刘 洋 褚春超 / 113



B.9 城市轨道交通行业 PPP 模式应用和发展

(2017~2018年) 陈宏能 肖 靓 / 122

B.10 医疗卫生行业 PPP 模式应用和发展 童 玫 张宝存 / 133

B.11 养老行业 PPP 模式应用和发展 童 玫 / 142

B.12 PPP 新的阶段下环保细分领域的发展情况 ... 薛 涛 郭 慧 / 152

B.13 PPP 模式在智慧城市建设中的适用性 李 飞 侯继尧 / 161

IV 融资创新篇

B.14 金融机构参与 PPP 实践与发展展望

——国内外 PPP 融资模式对比分析 张 云 赵新博 / 171

B.15 以融资创新破融资困局 尉立浩 杨 茜 / 187

B.16 PPP 再融资的现状与问题 张继峰 / 201

V 实务要点篇

B.17 PPP 项目主要合同风险分配实务

..... 刘 飞 武一飞 韩 侣 于 翔 / 210

B.18 PPP 项目争议与仲裁 谭敬慧 / 226

B.19 PPP 项目通货膨胀调价机制设计 丁伯康 / 239

B.20 PPP 项目 + 资源补偿捆绑实施运用分析 金 浩 唐 琳 / 252

B.21 城市地铁开展 TOD 模式和 PPP 模式捆绑

相关难点问题研究 余文恭 徐 雯 周 坤 / 264

VI 案例解析篇

B.22 晋江市国际会展中心 PPP 项目 / 283

B. 23	天津北辰垃圾焚烧项目	/ 292
B. 24	临漳县邺城中学 PPP 项目实施及机制	/ 300
B. 25	资阳市安岳县城乡生活垃圾一体化处置系统 PPP 模式 实践及分析	/ 308
B. 26	北京2022年冬奥会和冬残奥会延庆赛区 PPP 项目实践	/ 315
B. 27	庆春路过江隧道 PPP 项目实践及分析	/ 323

VII 大事记

B. 28	2018年中国 PPP 发展大事记	/ 331
Abstract	/ 337
Contents	/ 338

总 报 告



General Report

B.1

2018年中国 PPP 发展回顾与展望

王守清 王盈盈 吕宸葳*

摘 要： 本报告回顾了2018年我国PPP发展的重要方面，包括PPP立法进程、规范管理进展、投融资实践情况等，展望了我国PPP的未来发展，包括PPP政府监管、争议事项、合同条款、咨询行情、能力建设等，以期对我国PPP的规范应用起到积极的促进作用。

关键词： PPP 立法 监管 投融资 合同

* 王守清，清华大学建设管理系教授，清华大学政府和社会资本合作研究中心首席专家；王盈盈，清华大学政府和社会资本合作研究中心高级讲师，清华大学公共管理学院博士生；吕宸葳，美国拉文大学公共管理学院博士生、清华大学建设管理系交换学生。



一 引言

PPP 模式作为一种创新机制，如果应用得当，可以提升公共产品和服务的供给效率，实现物有所值。2014 年以来，政府大力推广 PPP 模式，打破基础设施和公用事业垄断，以促进管理体制、财政体制和投融资体制改革，充分释放“放管服”红利，优化市场资源配置，让市场发挥决定性作用。^①此后中国 PPP 事业发展迅猛，涉及领域广泛、项目数量庞大、投资金额巨大，这既有利于我国在短时间内迅速积累 PPP 经验，也刺激了 PPP 政策完善和制度建设的紧迫需求。本报告回顾了 2018 年我国 PPP 的重要发展，并展望我国 PPP 的未来发展，以期对我国 PPP 的规范应用起到积极的促进作用。

总的来说，我国 PPP 在 2018 年经历了全面规范和回归理性发展的阶段，PPP 项目新增数量和落地速度整体放缓。PPP 降温和我国宏观环境的变化有很大关系。2018 年，金融市场在中央“去杠杆”的政策下进入调控周期，整体经济增速放缓，这些因素在一定程度上促使 PPP 应用回归理性。此外，我国 PPP 在经历了过去几年的大规模实践探索之后，参与各方对可研、流程、“两评一案”、财务测算、融资、招投评标、合同和绩效等操作层面的认识愈加深刻，实施要求也越来越高，尤其是可研与“两评一案”的结合、融资与财务测算的结合、合同与绩效监管的结合都越来越紧密，这些可喜的进步都是 PPP 实践领域的宝贵财富。或许我国 PPP 最火爆的时期已经过去，但 PPP 之路还很长。一方面，市场结构仍需调整和优化，现阶段部分已落地的优质项目未来也会经历考验和洗牌，地方政府也需要通过调整财政结构以进一步释放财政可承受能力的空间；另一方面，PPP 全生命周期的后半程还有很多工作等待探索，各方博弈、环境变化、市场状况等问题都值得进一

^① 《财政部有序推进 PPP 工作》，中国财经报网，http://www.cfen.com.cn/sjd/xw/201903/t20190322_3201660.html。



步关注。因此，我国 PPP 在进入更规范的发展时期的同时，也进入了更深入的合作博弈阶段，在新的发展阶段，各参与方都将更加理性、谨慎地合作。

二 2018年回顾

截至2018年12月末，财政部PPP综合信息平台项目管理库项目累计达8654个，投资额累计达13.2万亿元。^①2018年入库项目增速趋缓，可见国家和地方对PPP项目的规范管理更加严苛，PPP实践行为更加理性，这一现象与以下几件重要事项有密切的关系。

（一）PPP立法之路漫漫

PPP立法一直是PPP各参与方关注的焦点。^②2013年10月，全国人大常委会委托国家发展改革委牵头起草“基础设施和公用事业特许经营法”；基于2014年5月的征求意见稿，国务院于2015年4月转发的国家发展改革委等6部委的25号令《基础设施和公用事业特许经营管理办法》成为目前我国PPP领域的最高级别文件；2016年7月，国务院常务会议明确要求加快政府和社会资本合作立法的工作进度；自2017年7月21日国务院法制办公布《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》以来，社会各界翘首以盼，但仍有诸多争议，立法工作推进难度很大；2018年国务院明确将“基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例”列入立法工作计划，希望年底发布。^③

然而截至2018年底，PPP条例仍未出台，其实即便出台了，我们对其

① 《全国PPP综合信息平台项目管理库2018年报》，财政部政府和社会资本合作中心，<http://www.cpppc.org/zh/pppb/7722.jhtml>。

② 清华PPP研究中心：《2017年度中国城市PPP发展环境指数》，清华PPP研究中心微信公众号，https://mp.weixin.qq.com/s/KNyZhgP5zJJSevB8D8is_w。

③ 闫拥军：《完善PPP立法可“定分止争”》，《新理财（政府理财）》2018年第10期。



解决核心问题的期望也不能过高，毕竟 PPP 涉及很多既有法律，而条例的级别相对较低，有些矛盾冲突无法靠一部条例在短期内化解，而是更有赖于法律体系和行政制度的长期优化和改革。因此，PPP 立法需要借助实践和试验，进行不断迭代和自我完善。

更具体的，近年来在实践 PPP 的过程中出现的很多问题都是跨领域跨专业的，如土地一、二级联动，产权归属，投资主体，合同属性，法律救济，争议解决，税收优惠，会计准则，项目融资等，都亟待各领域在更专业的层面集中探讨和解决。以智慧城市和海绵城市等领域的 PPP 应用为例，这类项目的产出要求较难明确、边界划分不易清晰、回报机制难以稳定、技术更新周期较短，这些问题目前很难通过签署一份有效期长达 10 年甚至 20 年的合同来解决，项目执行期间，政府和社会资本两方的争议仍不可避免。通过分析我们发现，这些问题的产生，首先还是政府相关部门职能不清晰、流程不协调等所致，因此，关键部委的责任权力划分、跨部委的协调机制、实施流程等政府层面的管理问题亟待 PPP 条例中优先解决。

（二）PPP 规范管理趋严

2018 年，PPP 在规范管理、化解政府债务风险方面有了显著成果。党的十九大提出要坚决打好防范化解重大风险攻坚战。^① 2017 年全国金融工作会议之后，财政部按照党中央、国务院的精神指引，为促进经济金融良性循环和健康发展，开始全面整顿 PPP 市场。财政部下发一系列文件，建立了中央、省、市、县四级 PPP 项目财政支出责任体系，并通过计算机技术建立实时动态监测系统和风险预测机制，把 PPP 财政支出责任依法依规纳入预算管理，督促硬化政府履约能力，夯实政府责任。^②

^① 《财政部召开会议部署进一步推进 PPP 规范发展工作》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/01/content_5215291.htm。

^② 陈益刊：《财政部官员：依法合规、10% 红线内的 PPP 未来支出责任不是隐性债务》，第一财经，<https://www.yicai.com/news/100064626.html>。



在PPP发展过程中，部分地方出现泛化、异化PPP等不规范现象。^①显然，不是PPP本身的问题，而是动机不纯的主体、不尽职的咨询等不合规的方案和流程等因素导致了PPP超前、过度、泛化、投机和不规范等问题。^②为保证PPP项目高质量发展，坚决制止不规范行为，财政部2018年对PPP项目库和示范项目库进行了大规模的清理：PPP项目未满足“两评一案”的要求、政府付费超过地方一般公共预算收入的10%、不宜继续采用PPP模式、不符合规范运作要求、政府构成违法违规举债担保、未按规定进行信息公开等的入库项目都被清退出库。随着新项目自身及其实施质量的提高，PPP的整体发展呈积极恢复之势。从入库源头便开始的严格监管将为合规的PPP项目创造更大的发展空间。此次整改也将促进政府治理模式的长期深刻变革，激励企业等社会各方的进步，尤其是PPP相关的政府管理体系和金融体系的改革。政府方面，为政绩上马的项目逐渐减少，无效投资逐步降低。金融方面，银行等金融机构需要降低对政府或投资者的信用担保的过度依赖，转而关注有限追索项目融资的核心，包括项目自身的收入、投资者的全过程运作能力、项目干系人之间的合同对风险的公平分担等。

一年来，财政部整改态度鲜明，执行效果显著。国家发展改革委也积极务实，密集奔赴多地开展调研。^③然而，政府管理层仍未形成有效合力，又恰逢部委机构与职能调整，土地、财金等与PPP密切相关的宽松政策前景仍不明朗。^④

（三）PPP投融资探索深水区

PPP相关的地方政府债务风险和金融风险在2018年初现，PPP模式的

① 《财政部有序推进PPP工作》，中国财经报网，http://www.cfen.com.cn/sjd/xw/201903/t20190322_3201660.html。

② 王盈盈、王守清：《正本清源规范发展2019年PPP去向何方》，《项目管理评论》2019年第1期。

③ 《备战“十三五”发改委9月份以来多地密集调研》，《证券日报》2015年10月13日。

④ 王盈盈、王守清：《正本清源规范发展2019年PPP去向何方》，《项目管理评论》2019年第1期。



推广在取得快速进展的同时，一些项目在实施过程中出现了不规范现象，尤其是地方政府假借 PPP 项目搞变相融资，引起广泛关注。金融机构为防范风险，全面提高了对 PPP 项目的放款条件和风控要求，也有部分投资人被 PPP 项目拖累，市场一度唱衰 PPP。^①较过去而言，PPP 投融资和创新方面的实践在 2018 年进入了深水区，简单粗暴的放贷和回报模式已不能满足市场的需求。

一方面，由于过去几年关于投资者的投融资没有明确和严格的要求，对项目资本金和贷款的资金来源也没有太多的限制，很多 PPP 项目存在融资不规范、资金来源不合规的问题，以至于有些人把 PPP 模式简单理解为政府的融资手段。另一方面，有些人动机不纯，希望通过 PPP 投机挣快钱，如有的地方政府只想上项目而不考虑 PPP 的适用性和财政承受能力，有些社会资本只想短期获利后就退出，并不想也不擅长于长期运营，还有部分金融机构只想“躺着挣钱”但不愿分担项目风险，使得很多 PPP 项目的方案过于简单，虽然短期内落了地，却在初期实践中就暴露出各种风险和各类问题，导致项目基本无法善终。^②

上述问题，表面上看是投融资问题，实际上暴露了中央政策与地方实践脱节的系统矛盾，这不是 PPP 领域仅有的矛盾，而是我国行政体制长期存在的症结。而且，中央企业（含大型金融机构）和地方国企的利益诉求不一，以及国有经济和非公有制经济之间的矛盾，由此产生的风险分配不合理、政府变相兜底、投资者重建设轻运营、明股实债、社会资本融资杠杆倍数过高等问题，都是我国在投融资体制改革、经济建设中需要从根本上考虑和解决的问题，只有系统地解决了上述问题，才能促进我国投融资体制的完善。^③

① 王盈盈、王守清：《正本清源规范发展 2019 年 PPP 去向何方》，《项目管理评论》2019 年第 1 期。

② 戚奇明：《PPP 步入规范发展期民营企业参与度越来越高》，《上海金融报》2017 年 11 月 10 日。

③ 戚奇明：《PPP 步入规范发展期民营企业参与度越来越高》，《上海金融报》2017 年 11 月 10 日。