

# PPP

## 模式政府采购

### 操作指南

崔武文 编著

· PPP项目总体策划

· PPP项目案例导引

· PPP项目设计思路与实施

· PPP项目合同核心条款导读

· PPP项目采购流程及要点释义

中国建材工业出版社

ISBN 978-7-316-02515-2

中国建材工业出版社  
2018年4月第1版第1次印刷

# 前言

作者：崔武文

# PPP 模式政府采购操作指南

崔武文 编著

内容简介

PPP模式作为一种创新的投融资模式，在基础设施建设和公共服务领域得到了广泛应用。本书详细介绍了PPP模式的基本特点、适用范围、操作流程及合同体系，为政府和企业提供了实用的操作指南。

本书根据PPP模式的基本特点，对于传统模式在拓宽投融资渠道、提高项目运行效率、降低项目全生命周期成本、优化分配风险、提升公共服务等方面的优势，进行了详细分析。

在PPP项目的识别、准备、采购、执行、移交五个阶段的具体操作流程和各阶段涉及的法律、政策环境，分析了PPP项目政府采购的方式和适用条件，详细说明了PPP项目合同体系，详细阐述了PPP项目合同的核心条款。

在PPP项目的政府采购方面，本书依据相关法律并参照财库〔2014〕214号、财库〔2014〕215号、财办库〔2014〕74号、财办库〔2014〕87号等相关文件，介绍了政府采购的法律、政策环境，分析了PPP项目政府采购的方式和适用条件，详细说明了PPP项目合同体系。

本书编写参考了财库〔2014〕113号、发改投资〔2014〕2724号等相关文件，构建了PPP项目合同框架和体系，详细阐述了PPP项目合同的核心条款。

在PPP项目的政府采购方面，本书依据相关法律并参照财库〔2014〕214号、财库〔2014〕215号、财办库〔2014〕74号、财办库〔2014〕87号等相关文件，介绍了政府采购的法律、政策环境，分析了PPP项目政府采购的方式和适用条件，详细说明了PPP项目合同体系。

本书编写参考了财库〔2014〕113号、发改投资〔2014〕2724号等相关文件，构建了PPP项目合同框架和体系，详细阐述了PPP项目合同的核心条款。

本书编写参考了财库〔2014〕113号、发改投资〔2014〕2724号等相关文件，构建了PPP项目合同框架和体系，详细阐述了PPP项目合同的核心条款。

中国建材工业出版社

www.jcpc.com

## 图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 模式政府采购操作指南/崔武文编著. --北京:  
中国建材工业出版社, 2018. 4  
ISBN 978-7-5160-2212-2

I. ①P… II. ①崔… III. ①政府投资—合作—社会  
资本—应用—政府采购制度—中国—指南 IV.  
①F812. 2—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 062583 号

## 善 文 著

### 内 容 简 介

我国的政府与社会资本合作模式 (PPP 模式) 是一项推进国家治理体系和治理能力现代化建设的重要举措之一。本书总结了与 PPP 模式相关的法律法规、国务院及相关部委政策文件, 并结合 PPP 项目理论与实践, 着重突出 PPP 项目政府采购管理, 为政府、社会资本和其他 PPP 项目参与方提供参考。

希望本书能够为我国 PPP 模式的发展起到积极作用, 为 PPP 项目的实施提供操作层面的参考。

## PPP 模式政府采购操作指南

崔武文 编著

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市海淀区三里河路 1 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16. 25

字 数: 400 千字

版 次: 2018 年 4 月第 1 版

印 次: 2018 年 4 月第 1 次

定 价: 56. 80 元

本社网址: [www.jccbs.com](http://www.jccbs.com) 微信公众号: [zgjcgychs](https://www.gzhq.com)

本书如出现印装质量问题, 由我社市场营销部负责调换。联系电话: (010) 88386906

# 前 言

近年来，PPP 模式（Public Private Partnership，政府和社会资本合作）在我国基础设施及公共服务领域受到了广泛的关注。随着中国经济的快速发展，对基础设施等公共产品产生了大量需求，因此引入社会资本参与该领域的建设和运营，成为发展基础设施及公共服务和缓解财政压力的有效途径，同时也为 PPP 模式的发展提供了良好的机遇和挑战。

本书根据 PPP 模式的基本特点，分析了 PPP 模式相对于传统模式在拓宽投融资渠道、提高项目运行效率、降低项目全生命周期成本、优化分配风险、提升公共服务等方面的优势，为 PPP 项目的实施奠定了基础。

本书以国务院、财政部和发改委等相关文件为基础，从 PPP 项目的总体策划与设计出发，就 PPP 项目的实际操作进行解读，着重突出 PPP 项目的合同体系与政府采购管理。

在 PPP 项目的总体策划和设计方面，本书在财金〔2014〕113 号文的基础上，结合实际案例操作经验，详细介绍了 PPP 项目设计的思路与实施目标及具体内容，分析 PPP 项目的识别、准备、采购、执行、移交五个阶段的具体操作流程和各阶段涉及的文件清单。

在 PPP 项目的合同体系方面，本书参照财金〔2014〕113 号、发改投资〔2014〕2724 号等相关文件，构建了 PPP 项目合同框架和体系，详细阐述了 PPP 项目合同的核心条款。

在 PPP 项目的政府采购方面，本书依据相关法律并参照财库〔2014〕214 号、财库〔2014〕215 号、财政部令第 74 号、财政部令第 87 号等相关文件，介绍了政府采购的法律、政策环境，分析 PPP 项目政府采购的方式和适用条件，详细说明在各采购方式下的采购流程及要点，阐述了政府采购过程可能出现的问题。

本书编写参阅了“道 PPP”、“PPP 知乎”、“PPP 特训营”及“PPP 观察”等网络文献资料，谨向这些文献的作者致以诚挚的谢意。

限于编者理论水平与实践经验，虽经反复核证推敲，书中难免出现不足和疏漏之处，恳请广大读者和专家提出宝贵意见，以便不断完善。联系方式：cww6658@sina.com。

作者

2018 年 3 月

1-3-1 PPP 实施机构	15
1-3-2 PPP 参与主体	16
第 2 章 PPP 模式设计与操作流程	20
2-1 PPP 项目设计	20
2-1-1 PPP 项目设计的思路与实施目标	20
2-1-2 PPP 项目设计的内容	22
2-2 PPP 项目操作流程	53



2-2-1	识别阶段 .....	54
2-2-2	准备阶段 .....	55
2-2-3	采购阶段 .....	58
2-2-4	执行阶段 .....	59
2-2-5	移交阶段 .....	62
<b>第3章</b>	<b>PPP项目合同文件</b> .....	<b>65</b>
§3-1	PPP项目合同概况 .....	65
3-1-1	PPP项目合同架构起政府和社会资本的长期合作关系 .....	65
3-1-2	PPP项目合同签约主体 .....	65
§3-2	PPP项目合同框架 .....	70
3-2-1	PPP项目合同体系 .....	70
3-2-2	PPP项目合同 .....	70
§3-3	PPP项目合同核心条款 .....	72
3-3-1	PPP项目产出说明 .....	72
3-3-2	指标体系的应用领域和定量方法推荐 .....	78
3-3-3	项目的合作范围及合作期限 .....	80
3-3-4	项目的用地条款 .....	81
3-3-5	项目的融资条款 .....	83
3-3-6	项目的建设条款 .....	84
3-3-7	项目设施的运营与维护条款 .....	87
3-3-8	项目付费机制 .....	91
3-3-9	项目的移交 .....	95
3-3-10	政府承诺与保证条款 .....	96
3-3-11	争议解决机制 .....	97
3-3-12	其他关键性条款 .....	97
<b>第4章</b>	<b>PPP项目政府采购管理</b> .....	<b>98</b>
§4-1	PPP项目政府采购概述 .....	98
4-1-1	PPP项目采购的概念 .....	98
4-1-2	PPP项目政府采购的法律、政策环境 .....	98
4-1-3	PPP项目采购与传统采购的区别 .....	99
4-1-4	PPP项目政府采购方式、基本采购流程与要点 .....	100
4-1-5	PPP模式政府采购中特殊问题 .....	105
§4-2	PPP项目政府采购方式及其运用 .....	106
4-2-1	PPP项目政府采购方式 .....	106

4-2-2 PPP 项目采购方式运用 .....	129
--------------------------	-----

§ 4-3 咨询机构在 PPP 项目采购阶段的工作 .....	132
---------------------------------	-----

附录：PPP 项目采购法律环境 .....	133
-----------------------	-----

附录一：中华人民共和国招标投标法 .....	133
------------------------	-----

附录二：中华人民共和国政府采购法 .....	141
------------------------	-----

附录三：中华人民共和国招标投标法实施条例 .....	150
----------------------------	-----

附录四：中华人民共和国政府采购法实施条例 .....	162
----------------------------	-----

附录五：政府采购货物和服务招标投标管理办法 .....	172
-----------------------------	-----

附录六：政府采购非招标采购方式管理办法 .....	185
---------------------------	-----

附录七：《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》的通知 .....	195
--	-----

附录八：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 .....	205
---	-----

附录九：财政部关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》的通知 .....	210
---	-----

附录十：财政部关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知 .....	216
---	-----

附录十一：财政部关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知 .....	220
--	-----

附录十二：交通运输部办公厅关于印发《收费公路政府和社会资本合作操作指南》的通知 .....	221
---	-----

附录十三：公路工程设计施工总承包管理办法 .....	228
----------------------------	-----

附录十四：经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定 .....	232
---------------------------------	-----

附录十五：公路建设项目招标投标管理办法 .....	238
---------------------------	-----

## § 1-1 PPP 模式基本概念

PPP 模式也称为“公私合作制”。PPP 模式是指政府、营利性企业和非营利性企业基于某种约定形成的相互合作关系的形成。通过这种合作形式，各方可以达到比预期单独行动更有效的结果。换言之，是指公共部门通过与社会资本方建立伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式。是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

# 第1章 PPP模式基础知识

PPP模式（Public Private Partnership，政府和社会资本合作）是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。PPP模式最早由英国政府于1992年提出，目前已在世界范围内得到了广泛的推广与运用。

在中国，PPP项目的应用早在1995年就已经开始了，经过二十多年来发展，PPP项目在实践中与推广中积累了成功的经验和得到了失败的教训。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“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。”凡属事务性管理服务，原则上都要进入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买，为PPP在我国的运用和推广提供广阔的发展前景。同时，国务院加强地方政府性债务管理，将地方政府存量债务纳入预算管理，成为大规模推广PPP模式的基础。

PPP模式有利于拓宽社会资本投资渠道，增强经济增长内生动力，促进投资主体多元化。PPP模式的目的是在社会基础设施的设计、建造和运营中，引进资源、改善服务和创新经济模型，发挥资源和资金的最大价值，提供完善的服务设施和创造优良的社会效益。该模式的一个典型结构是公共部门与中标社会资本组成的项目公司签订特许经营合同，由项目公司负责融资、建设及经营。

PPP模式不仅仅是一种项目融资方式，更是一种提高政府对整个社会资源管理效率的方式。这种融资形式的实质是政府通过给予社会资本长期的特许经营权和收益权来换取基础设施建设，以解决政府的财政困境。PPP模式不仅是解决政府融资问题的有效途径，也是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革。PPP模式有利于简政放权，更好地实现政府职能转变，弘扬契约文化，体现现代国家治理理念。

随着国家各项改革措施的快速推进，PPP模式得到国家的高度重视，国家积极推进制度建设，加快完善相关政策体系，开展项目储备等工作，为PPP模式的规范化推广奠定了坚实的基础。2014年以来，国务院、发改委、财政部等部门发布近百个相关文件，大力推进政府与社会资本合作模式的应用。之后，发改委会同财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行等单位相继发文力推PPP模式，鼓励特许经营，特别支持采用BOT（建设-运营-移交）、TOT（转让-运营-移交）、ROT（改建-运营-移交）等PPP模式。本章对PPP模式的历史背景和基本理论进行解析。

## § 1-1 PPP模式基本概念

PPP模式也称为“公私合作制”。PPP模式是指政府、营利性企业和非营利性企业基于某个项目而形成的相互合作关系的形成，通过这种合作形式，各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。换言之，是指公共部门通过与社会资本方建立伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式，是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，与社会资本建立利益共享、风险分担及长期合作的关系。

公私合作制中的“公”是指政府机构及其代理；“私”泛指政府机构外的一切，包括国有企业、社会资本、外资，甚至公民个人。

PPP 模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务和基础设施类项目，包括燃气、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，项目类型包括新建、改建项目和存量公共资产项目。

开展政府和社会资本合作，有利于创新投融资机制，拓宽社会资本投资渠道，增强经济增长内生动力；有利于推动各类资本相互融合、优势互补，促进投资主体多元化，发展混合所有制经济；有利于理顺政府与市场关系，有利于加快政府职能转变，有利于充分发挥市场配置资源的决定性作用。

PPP 本身是一个意义非常宽泛的概念，世界范围内意识形态的不同，世界各国对 PPP 的内涵理解不同。以下列举几个有代表性的 PPP 定义。

### 1-1-1 世界银行的定义

《世界银行 PPP 指南》第二版将 PPP 定义为：由私营部门同政府部门之间达成长期合同，提供公共资产和服务，由私营部门承担主要风险并管理责任，私营部门根据绩效（Performance）情况得到酬劳（Remuneration）。

世界银行有专门的文献对 BOT 论述如下：Build, Operate and Transfer (BOT) Approach is used to financing, building and operating infrastructure projects。此句表明 BOT 模式指要为项目进行融资、建造和运营管理。这里的融资有两层含义：授权方给被授权方以融资的权力，被授权方有权益资本与债务资本筹措的权力。除了融资外，被授权方必须建设项目、运营项目，最后还要将项目移交给授权方。世界银行的专业术语对 BOT 及其派生缩写 BOOT、BOO 的解释如下：

建设 - 运营 - 移交制 (BOT)，一种建设合同，即由一个私营商对项目进行全部或部分投资，项目完成后，从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。项目所有权最终将移交给国家或私人投资者。

建设 - 所有 - 运营 - 移交制 (BOOT)，一种建设合同，即由一个私营商对项目进行全部或部分投资，项目完成后，从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。项目所有权最初由该私营商拥有，但最终将移交给国家或私人投资者。

建设 - 所有 - 运营制 (BOO)，一种建设合同，即由一个私营商对项目进行全部或部分投资，项目完成后，从向公用事业出售其产出的收入中直接取得回报。该项目始终为该私营商所有，不转移给政府。

从以上世界银行对 BOT、BOOT、BOO 的定义看，PPP 是一类“建造合同”或包含融资活动的项目组织运营模式，而不仅仅是“融资方式”。

### 1-1-2 联合国培训研究院的定义

PPP 包含两层含义，其一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；其二是为满足公共产品需要，公共部门和社会资本方建立伙伴关系实施的大型公共项目。

### 1-1-3 欧盟委员会的定义

PPP 是指公共部门和社会资本方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。

欧盟的爱尔兰对 PPP 的定义具有代表性，表示 PPP 是一种制度安排或政府部门与私人部门的一项协议（合同），协议（合同）内容包括法律责任、权利、义务，包括风险管理与财务影响，包括财政资金使用的优劣分析，包括融资、建设、运营、管理、维护等活动，不仅仅是“融资方式”。

### 1-1-4 加拿大 PPP 国家委员会的定义

PPP 是公共部门和社会资本方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，最好地满足事先界定清晰的公共需求。

### 1-1-5 美国 PPP 国家委员会的定义

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。

由此可见，PPP 泛指公共部门与社会资本方为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系。

### 1-1-6 中国对 PPP 模式的定义与解读

国内对 PPP 尚无统一定义。本书通过梳理 PPP 的若干定义，并深入解读其内涵，最后对 PPP 进行了定义。

#### 1. 国务院及相应部委对 PPP 的定义

##### (1) 国务院

政府和社会资本合作（PPP）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。

——《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，2015年5月19日）

##### (2) 六部委

本办法所称基础设施和公用事业特许经营，是指政府采用竞争方式依法授权中华人民共和国境内外的法人或者其他组织，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资、建设、运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。

——《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（六部委〔2015〕25号，2015年4月21日）

##### (3) 发改委

政府和社会资本合作（PPP）模式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。

——《国家发改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，2014年12月2日）

#### （4）财政部

PPP 是政府与社会资本通过合作来提供公共品或服务的一种模式。

政府与社会资本合作模式，是政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。

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。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

——《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，2014年9月23日）

#### 2. 对 PPP 的解读与定义

PPP 的现实价值在于，PPP 模式是在基础设施及公共服务领域建设中发展起来的一种优化的项目融资与实施模式，PPP 不是政府简单的融资平台，而是创新公共服务的社会变革，是一种以各参与方的“双赢”或“多赢”为合作理念基础的现代融资模式，特点是合作者分担投资、风险、责任和收益。

PPP 模式中，通常是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，从公共产品的直接“提供者、经营者”转变为社会资本的“合作者”以及 PPP 项目的“监管者”，应用 PPP 模式目的是实现投入资源效率的最大化和公共利益的最大化。

对政府而言，PPP 拓宽了基础设施建设的资金来源，有利于增加投资、就业，促进经济增长，帮助政府转移财务、建设、运营等风险，减少政府财政支出压力和债务负担。

对社会资本而言，PPP 可以降低其参与公共领域项目的门槛，拓宽了社会资本发展空间，增加资本收益的机会，进一步激发非公有制经济的活力。

从社会效益来讲，通过“让专业的人做专业的事”，以利于在合理成本的前提下，提高社会产品供给的质量与效率，提升宏观效益。

综上所述，政府和社会资本合作（PPP）是指在政府负有提供责任又适宜市场化运作的<sup>①</sup>基础设施及公共服务领域，以基础设施和公共服务的存量和增量为范围，政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给的质量与效率和降低财政支出（融资功能和提升基础设施与公共服务供给效果、效率与社会效益），在物有所值和财政承受力论证通过的前提下，授予企业特许经营权，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、风险共担及长期合作的关系。简而言之，政府和社会资本合作（PPP），是在基础设施及公共服务领域，政府通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险共担及长期合作的关系。

## § 1-2 PPP 模式特征

### 1-2-1 以项目为主体

PPP项目主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度来安排融资，其贷款的数量、融资成本的高低以及融资结构的设计都是与项目的现金流量和资产价值直接联系在一起，因此，PPP项目的融资是以项目为主体的融资活动。

### 1-2-2 有限追索贷款

PPP项目是有限追索贷款，即贷款人可以在贷款的某个特定阶段对项目借款人实行追索，或在一个规定范围内对公私合作双方进行追索。除此之外，项目出现任何问题，贷款人均不能追索到项目借款人除该项目资产、现金流量以及政府所承诺义务之外的任何形式的资产。

### 1-2-3 合理分配投资风险

PPP项目强调的是合作关系，意味着政府和企业要共同分享与承担项目的权利、责任、风险、利益。按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险，根据风险分配情况合理实现利益的分享。

## § 1-3 PPP 模式的作用

### 1-3-1 PPP 模式应用目标

PPP模式主要适用于具有一定可销售性的准公共产品或服务，如城市供水、公共交通、污水处理及垃圾处理等行业。这些领域虽具有先天的自然垄断性，但当原有的公用事业、服务的提供主体面临融资困难或服务质量和效率低下而无法满足公众日益增长的消费需求时，PPP模式就应运而生了。各个国家对PPP模式范围具有不同的规定领域、重点领域，个别国家甚至将合作范围扩大到监狱管理、警察训练、军队后勤、军事训练服务和国家军事行动，但是PPP模式合作主要集中在有一定收益的公益性事业领域内。联合国发展署（UNDP）对PPP模式项目按照下列范围进行分类：①供水与水处理；②固体废物处理；③能源；④市政工程；⑤公园与娱乐设施；⑥公共交通；⑦桥梁与道路；⑧地区经济开发；⑨公共房屋建筑；⑩通信服务；⑪医疗保健；⑫教育服务；⑬其他市政服务。

### 1-3-2 PPP 模式融资内涵与作用

#### 1-3-2-1 PPP 模式融资内涵

PPP模式的一个典型结构，是公共部门与中标社会资本组成的项目公司签订特许合同，

由项目公司负责融资、建设及经营。这种融资形式的实质是政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来换取基础设施建设，以解决政府的财政困境。

PPP 模式融资的内涵主要包括以下内容：

(1) PPP 融资是以项目为主体的融资活动，主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持措施的力度，而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。项目经营的直接收益和通过政府所转化的效益是偿还贷款的资金来源，项目公司的资产和政府给予的有限承诺是贷款的安全保障。

(2) PPP 融资模式可以使社会资本更多地参与到项目中，以提高效率，降低风险。PPP 模式的操作规则使私营企业参与到公共基础设施项目的确认、设计和可行性研究等前期工作中，不仅降低了私营企业的投资风险，而且能将私营企业在投资建设中更为有效率的管理方法与技术引入到项目之中，并有效地实现对项目建设与运行的控制。从而降低项目建设投资的风险，缩短项目建设周期，降低项目运作成本及资产负债率。

(3) PPP 融资模式在一定程度上首先保证社会资本“有利可图”，其次是政府给予私人投资者相应的扶持政策（如税收优惠、贷款担保、沿线土地优先开发权等），提高社会资本投资公共基础设施项目的积极性。

(4) PPP 融资模式在减轻政府初期建设投资负担和风险的前提下，还能提高公共基础设施服务质量。同时双方可以形成互利的长期目标，为社会和公众提供更良好的服务。

### 1-3-2-2 PPP 模式的作用（优势）

基础设施项目具有投资额巨大、价格受到政府监管、投资回收期长及公益性等特点，决定了它不同于一般的产品或服务，不可能实现完全意义上的产业化。因此“民有民营”的模式很难取得成功。我国在基建项目建设初期所采取的“国有国营”的建设和运营模式证明，在政府经济基础薄弱的现实条件下，这一模式存在政府财政负担重、难以保证建设资金和补贴资金到位、运营效率低下等问题。为了拓展资金来源，提高效率，可以在基建项目的投资、建设、运营等不同环节建立多样化的收益模式，吸引社会投资，采用 PPP 模式。对于基础设施项目而言，PPP 模式的引入产生以下作用：

#### 1. 调动社会资本，提供更多的公共资源来弥补政府财政资金的不足

为发展和维持日益增长的人口所需的基础设施，政府面临的融资压力也越来越大。推进城镇化、修缮老旧设施、满足新进入城镇居民的公共需求，以及完善公共服务缺失或供给不足地区的基础设施等，都是政府部门面临的挑战。此外，由于基础设施的运营经常产生赤字，只能靠财政补贴维系，这也增加了公共资源的支出。

为解决公共需求与资金之间的矛盾，政府需在部分工程建设上引入多元化社会投资，以加快基础设施项目建设，满足公共需求。PPP 模式下社会资本投资方的投资和融资，有效地缓解了政府在建设期投入的资金压力。

#### 2. PPP 是提高公共项目运行效率的工具

如何有效利用稀缺公共资源，是政府部门面临的重大挑战，许多政府部门都未能实现这一目标，原因是公共部门缺少或根本没有提高组织内部运作和项目流程效率的动力。因此，其基础设施建设和运营效率较低。

但是，社会资本进行投资或取得业务机会的目标很明确，即实现利润最大化，而利润主要通过提高投资和运营效率来获得。如果 PPP 的设计允许运营商实现这一目

标，那么基础设施服务的效率很可能得以提高。提高服务质量和运营效率，意味着即使在满足了社会资本的赢利需求后，也可通过合理的收费使得公共服务供给在经济上可持续。

PPP 允许政府将运营职能转移给高效的社会资本方，同时保留和完善监管及监督等公共部门的核心职能。这种框架如果得到正确实施，可以减少政府的现金支出，并能向消费者提供质优价廉的服务。即使政府承担部分投资或运营成本，也能实现控制成本支出、提升服务质量的目标。因为政府的成本义务的目标、总量和结构是在一个合理的整体融资战略下确定的。

### 3. 降低公共项目的全生命周期成本

通过社会资本投资方的竞争性选择来提高垄断领域的竞争，为项目从设计、建设到运营整个生命周期提供一个持续的激励。同时，在透明、合理的成本核算机制、定价机制和价格调整机制下，激励社会资本投资方通过制订最佳方案、适用规模经济、创新性技术、更加灵活的采购与缔约方式，降低一般管理费用，最终以提高项目效率和效益。社会资本投资方的竞争性也可以克服政府提供方式下预算体制缺陷造成的成本管理问题，进而降低政府和/或社会公众为同等质量公共资产或公共服务所付出的成本。

### 4. 通过风险分配提升项目价值

在受制于法律约束和公共利益考虑的前提下，PPP 模式将风险分配给能够以最小成本、最有效管理它的一方承担。这与承担全部风险的政府提供方式相比，可以降低项目总体风险管控成本，实现项目价值提升。

### 5. 提升公共服务的质量

在 PPP 模式框架下，为保持持续提供公共服务，实现投资的最大收益，同时提升自身商誉，社会资本投资方必须具有满足用户需要、提升其服务水平的内在动力。同时，社会资本投资方所具有的商业头脑和管理经验、专有技术和专业人员、类似项目的经历和经验，也为服务质量的提升提供了客观支持。通过对社会资本技术经验的整合、服务创新激励以及项目协议约束，实现项目投资和管理层面的规模经济，在同等成本水平下提供更优质的公共服务。

### 6. 提升公共管理能力

政府可以专注于公共资产和公共服务的交付绩效监管与总体规划管理，同时可以获得更多、更有效的市场基准信息，在公共监管过程中实现公共管理能力的提升。

### 7. PPP 是在更大范围内推动改革的催化剂

政府有时会将 PPP 当作启动行业改革议程讨论和做出改革承诺的催化剂，PPP 只是其中的一个组成部分。改革的关键是行业重组和明确职能。

因为要重新定位行业的职能，特定 PPP 项目的实施通常会推动改革取得实质性进展，如通过某项法律和成立独立监管机构。这对一个 PPP 项目的成功至关重要。

## § 1-4 PPP 常用模式

### 1-4-1 PPP 模式分类

由于世界各国意识形态不同，且处于 PPP 发展的不同阶段，导致各国使用的术语不尽相

同，或者对于同一个术语的理解不尽一致，这就给 PPP 的分类带来很大麻烦。从笔者查阅的资料来看，各国或国际组织对 PPP 的分类有十几种之多。以下分别列举出几种有代表性的分类方法，供参考。

#### 1-4-1-1 世界银行的分类

世界银行综合考虑资产所有权、经营权、投资关系、商业风险和合同期限等，将 PPP 分为服务外包（Service Contract）、管理外包（Management Contract）、租赁（Lease）、特许经营（Concession）、BOT/BOO 和剥离（Divestiture）六种模式，如表 1-1 所示。

表 1-1 世界银行对 PPP 的分类

PPP 类型	产权	经营和维护	投资	商业风险	合同期限
服务外包	公共部门	私人部门和公共部门	公共部门	公共部门	1~2 年
管理外包	公共部门	私人部门	公共部门	公共部门	3~5 年
租 赁	公共部门	私人部门	公共部门	私人部门	8~15 年
特许经营	公共部门	私人部门	私人部门	私人部门	25~30 年
BOT/BOO	公共部门和社会资本	私人部门	私人部门	私人部门	20~30 年
剥 离	私人部门或私人部门和公共部门	私人部门	私人部门	私人部门	永久

#### 1-4-1-2 联合国培训研究院的分类

联合国培训研究院认为世界银行 PPP 分类选项中的特许经营、BOT/BOO 两类模式属于 PPP，而外包（服务外包、管理外包）、租赁和剥离不属于 PPP 范畴。

#### 1-4-1-3 欧盟委员会的分类

欧盟委员会将 PPP 分为传统承包、一体化开发和经营，以及合伙开发三大类。传统承包是指政府投资，私人部门只承担项目中的某一个模块（如建设或者经营）；一体化开发和经营是指公共项目的设计、建造、经营和维护等一系列职能均由私人部门负责，有时也需要私人部门参与一定程度的投资；合伙开发通常需要私人部门负责项目的大部分甚至全部投资，且在合同期间资产归私人拥有。具体分类如表 1-2 所示。

表 1-2 欧盟委员会对 PPP 的分类

PPP 类型	具体模式	备 注
传统承包	服务外包	租赁也属于私人承包类
一体化开发和经营	BOT Turnkey	有时 Turnkey 也用 DBO 来表示，即全承包或交钥匙
合伙开发	特许经营 剥离	特许经营包括 DBFO、BOOT 等；剥离包括 BOO 等

#### 1-4-1-4 加拿大 PPP 国家委员会的分类

加拿大 PPP 国家委员会按照转移给私人部门的风险大小，将 PPP 细分成了 12 种模式，如表 1-3 所示（表中由上而下表示转移给社会资本方的风险越来越大）。

表 1-3 加拿大 PPP 国家委员会对 PPP 的分类

中文含义	简写	PPP 类型	转移给私人部门的风险大小
捐赠协议	—	Contribution Contract	小 ↓ 大
委托运营	O&M	Operation and Maintenance Contract	
设计 - 建设	DB	Design Build	
设计 - 建设 - 主要维护	DBMM	Design Build Major Maintenance	
设计 - 建设 - 运营 (超级交钥匙)	DBO	Design Build Operate (Super Turnkey)	
租赁 - 开发 - 运营	LDO	Lease Develop Operate	
建设 - 租赁 - 运营 - 移交	BLOT	Build Lease Operate Transfer	
建设 - 转让 - 运营	BTO	Build Transfer Operate	
建设 - 拥有 - 移交	BOT	Build Own Transfer	
建设 - 拥有 - 运营 - 移交	BOOT	Build Own Operate Transfer	
建设 - 拥有 - 运营	BOO	Build Own Operate	
购买 - 建设 - 运营	BBO	Buy Build Operate	

### 1-4-2 PPP 模式族

PPP 模式的本质是以契约的方式，在政府和社会资本合作的项目中，通过合理划分投资、建设、运营和管理等不同阶段的责任，达到使政府部门降低投资成本、提高运营效率，使社会资本获得合理投资回报的目的。基于政府和社会资本之间，在基础设施和公共服务项目的投资、建设和运营管理等方面所承担的责任大小和程度不一，双方合作的表现形式也不尽一致。如果我们把政府与社会资本之间的合作关系视为一个连续的统一体，把纯粹的公共服务提供作为一极，而把完全的私营活动开展作为另一极，那么 PPP 模式可以被理解为这两极之间的不同结合点。每个点也都代表着不同的政府和社会资本之间的责任组合，这就形成了 PPP 模式的族系，如图 1-1 所示。

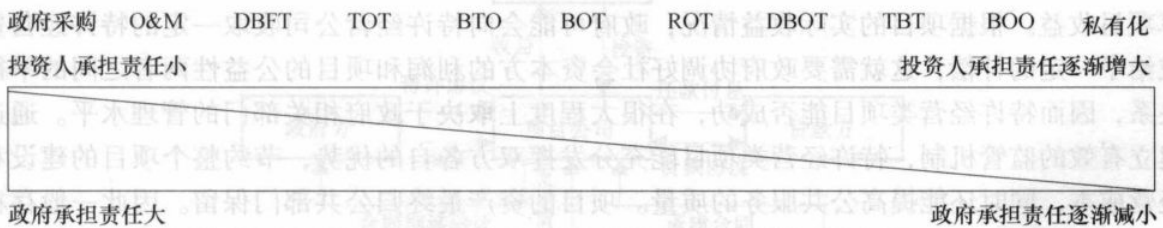


图 1-1 PPP 模式的族系图

因此，在政府和社会资本合作项目中，被采用的操作模式可能是一种，也可能是几种；既有不同模式的组成，也有不同模式的组合。结合国家发改委和财政部公布的 PPP 项目数据分析，可以得出结论：目前在我国采用最多、适用范围最广的模式，大体有 BOT、TOT、BOO、ROT、TBT 这几种。

### 1-4-3 我国常用的 PPP 模式

参考国外的分类方式,结合国内政策文件及应用现状,PPP 可以按如下三级结构的方式进行分类,如表 1-4 所示。从表 1-4 可知,PPP 可以分为外包、特许经营和私有化三大类。

表 1-4 适合国内的 PPP 分类

外包类 Outsourcing	模块式外包 Component Outsourcing	服务外包 (Service Contract)
		管理外包 (Management Contract)
	整体式外包 Turn key	设计-建设 (DB)
		设计-建设-主要维护 (DBMM)
		运营和维护 (O&M)
		设计-建设-运营 (超级交钥匙) (DBO)
特许经营类 Concession	转让-运营-移交 TOT	购买-更新-运营-移交 (PUOT)
		租赁-更新-运营-移交 (LUOT)
	建设-运营-移交 BOT	建设-租赁-运营-转让 (BLOT)
		建设-拥有-运营-转让 (BOOT)
	其他	设计-建设-移交-运营 (DBTO)
		设计-建设-融资-运营 (DBFO)
私有化类 Divestiture	完全私有化	购买-更新-运营 (PUO)
		建设-拥有-运营 (BOO)
	部分私有化	股权转让
		其他

#### 1-4-3-1 外包类 PPP 项目

一般是由政府投资,社会资本方承包整个项目中的一项或几项,如只负责工程建设,或者受政府之托代为管理维护设施或提供部分公共服务,并通过政府付费实现收益。在外包类 PPP 项目中,社会资本方承担的风险相对较小。

#### 1-4-3-2 特许经营类 PPP 项目

需要社会资本方参与部分或全部投资,并通过一定的合作机制与政府分担项目风险,共享项目收益。根据项目的实际收益情况,政府可能会向特许经营公司收取一定的特许经营费或给予一定的补偿,这就需要政府协调好社会资本方的利润和项目的公益性两者之间的平衡关系,因而特许经营类项目能否成功,在很大程度上取决于政府相关部门的管理水平。通过建立有效的监管机制,特许经营类项目能充分发挥双方各自的优势,节约整个项目的建设和经营成本,同时还能提高公共服务的质量。项目的资产最终归公共部门保留。因此一般存在使用权和所有权的移交过程,即合同结束后要求社会资本方将项目的使用权或所有权移交给公共部门。

#### 1-4-3-3 私有化类 PPP 项目

需要社会资本方负责项目的全部投资,在政府的监管下,通过向用户收费收回投资、实现利润。由于私有化类 PPP 项目的所有权永久归私人拥有,并且不具备有限追索的特性,因此社会资本方在这类 PPP 项目中承担的风险最大。

另据《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