

# B

# 中国PPP蓝皮书

BLUE BOOK OF PPP IN CHINA

No.2

# 中国PPP行业 发展报告 (2018~2019)

主编 / 中央财经大学政信研究院

CHINA'S PPP INDUSTRY DEVELOPMENT REPORT  
(2018-2019)

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

2019  
版



中国PPP蓝皮书

**BLUE BOOK OF  
PPP IN CHINA**

# 中国 PPP 行业发展报告 (2018~2019)

CHINA'S PPP INDUSTRY DEVELOPMENT REPORT  
(2018-2019)

主 编 / 中央财经大学政信研究院

贵州师范学院内部使用



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. 2018 ~ 2019 / 中央财经大学  
政信研究院主编. -- 北京: 社会科学文献出版社,  
2019. 6

(中国 PPP 蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4730 - 9

I. ①中… II. ①中… III. ①政府投资 - 合作 - 社会  
资本 - 研究报告 - 中国 - 2019 IV. ①F832.48②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 080502 号

中国 PPP 蓝皮书

中国 PPP 行业发展报告 (2018 ~ 2019)

主 编 / 中央财经大学政信研究院

出 版 人 / 谢寿光

组稿编辑 / 恽 薇 陈 欣

责任编辑 / 陈 欣

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](http://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: 23.75 字 数: 356 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4730 - 9

定 价 / 138.00 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

## 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与信用建设司司长
- 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 王莹

撰 稿 人 (排名不分先后)

明树数据	薛起堂	尹 昱	丁伯康	宋 杰
杨宝昆	林 峰	薛 涛	温来成	徐保满
朱 玲	闫拥军	谭 臻	朱 静	龚海英
黄 静	连国栋	肖太寿	冯 涛	李贵修
史 虹	吕汉阳	耿 帅	王 政	陈青云
姬春香	席景元	王忠华	陈 功	应文杰
傅 晓	朱红梅	王照波	覃铭然	汪耿超

# 主编单位介绍

## 关于我们

中央财经大学政信研究院（以下简称“研究院”）成立于2017年7月9日，是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，是政信领域学术研究、战略咨询、金融服务的开放性公共研究机构。

研究院以服务国家经济社会发展为己任，以健全国家治理体系、提升国家治理能力为宗旨，以政府信用、政府金融行为和政府公信力研究为核心，以政信与国家治理、政府信用评级、政府与社会资本合作、政府投融资、政府金融服务等为主要研究领域。

## 代表性研究成果

(1) “中国 PPP 蓝皮书”。该丛书是中国 PPP 行业发展领域的第一套蓝皮书，填补了国内 PPP 行业研究的空白。蓝皮书对中国 PPP 发展的历史和现状进行了全景式实证分析，重点从法律、金融、财务、税务、合同管理、运营管理等维度分析了 PPP 行业项目运行的风险及有效管控路径。

(2) “中国政信金融发展指数（2018）—地市级指数”。该指数量化跟踪我国地市级政府及相关主体的政信金融活动，刻画各地市级政信金融活动的发展状况，监测政信金融活动中的风险及其对当地经济、金融、财政的影响。

(3) “中国政信发展蓝皮书”（暂定）。该丛书涵盖中国政信发展的历史与现状、政信法规政策、政信体系、政信运营与管理、政信金融指数等内容。

(4) “中国政信发展论坛”。该论坛以政信文化为引领，以提升政信业

态为目标，以政信金融、政信法规、政信生态为研究主题，围绕国家政信发展的热点方向展开研究和探讨，为各级政府和企业提供政信领域的顶层设计及决策咨询。

(5) “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。

(6) “中国政信大讲堂”。采取政信领域专家主讲、中央财经大学政信智库专家现场答疑等方式，围绕国家政信发展的热点方向和问题，为政府和企业提供政信领域的顶层设计、专家咨询服务。

(7) “中财 PPP 大讲堂”。采取国家发改委和财政部 PPP 专家库双库专家、行业领域专家主讲，中央财经大学 PPP 智库专家现场答疑等方式，围绕 PPP 运行中的法律法规、债务化解、平台转型、资产证券化、PPP 项目全流程咨询管理，为政府和企业提供顶层设计、专家咨询等服务。

## 政信智库

研究院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、咨询评估等支持，助力地方政府债务化解和系统性金融风险防范，以及“一带一路”、新型城镇化、雄安新区等国家重大战略的实施。截至目前，研究院已建立中央财经大学 PPP 智库专家库，聘任财政部、国家发改委 PPP 专家库双库专家等来自 PPP 全流程各个领域、环节的近百位专家入库，为政信研究院在 PPP 各个领域项目的开展提供有力保障。同时，研究院建立了 PPP 咨询机构库，已聘请 20 家机构入库。

## 摘 要

《中国 PPP 行业发展报告（2018 ~ 2019）》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，也是目前国内少有的 PPP 行业全景式回顾和建议性研究成果。

本报告以构建中国 PPP 命运共同体为愿景，以提质增效、创造价值为主题，对中国 PPP 发展的历史和现状进行了全景式回顾和分析，进而重点从法律、金融、财务、合同管理、运营管理、绩效管理等维度分析了 PPP 项目运行中的风险及有效管控路径，并展望 2019 年中国 PPP 行业发展的趋势，对中国 PPP 行业发展中的热点问题进行了专题研讨，以期为中国政府和社会资本合作提供指引，给中国 PPP 从业人员提供理论和实践指导。

本报告的创新之处体现在以下几点：（1）全面、系统地分析和跟踪国内 PPP 项目特别是主要行业 PPP 项目的运作进展；（2）涵盖交通运输、市政工程、环保、文旅、教育、农业、养老、医疗等行业的 PPP 应用指南、示范案例以及运营管理等，起到 PPP 产业投资指南和工具箱的作用；（3）所有问题均从政府需求和企业需求两个角度出发，分别提出相应的政策建议和发展策略；（4）兼顾学术性和应用性、政策性和实践性，宏观、中观和微观结合，强调相关理论和实践研究的前沿性和时效性，确保了本报告的权威性；（5）特别着眼于 PPP 的良好实践，注重 PPP 项目的实际落地，为 PPP 项目中的各方提供切实解决方案。

全书包括总报告以及政策篇、行业篇、热点篇、金融篇、风控篇和绩效篇共七个部分，将专家学者的研究成果和一线参与者的实际经验结合起来，从公共财政理论、公共治理理论、战略管理理论等跨学科、多理论结合的角度



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法展开研究论述。

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 PPP 项目一线参与者的实践总结，堪称本领域最具权威的数据和案例集合。

我国学术界研究 PPP 模式的历史较短，亟须形成完整的体系，本书的问世不仅填补了学术领域系统性研究中国 PPP 行业创新发展的空白，而且成为中国 PPP 参与各方进行基础理论学习、传播相关价值理念和开展实际操作的权威参考资料，具有非常重要的价值。

**关键词：**PPP 风险控制 绩效管理

# Abstract

China's *PPP Industry Development Report (2018–2019)* 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 vision of building community of shared future for PPP in China and concept of raising the quality and efficiency of PPP development, *PPP Innovation and Development Report in Industries of China (2019)* analyzes the risk and effective control path of PPP project from the aspects of law, finance, contract management, actual operation and performance management. This book also discussed some hot spots in PPP industries' development of China, reflecting the current situation of PPP development in industries of China in the year of 2018, expecting the trend of PPP development of China in 2019, providing guidance for the cooperation between government and social capital, theoretical and practical reference for PPP practitioners of China.

The innovative features of this report are 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; (2) PPP introduction guidance, demonstration cases and operation management, covering industries of transportation, municipal engineering, environmental protection, cultural tourism, education, agriculture, aged care and health care, playing the role of PPP industry investment guidance and toolbox; (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 this report; (5) 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, hot spot in PPP, financial services in PPP model, risk control and performance management in PPP. Combining the research results of experts and scholars and the actual cases from participants in PPP projects, this 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 normative analysis and empirical analysis, system analysis and comparative analysis, literature research and case analysis.

The main data and sources of this book are the latest information and statistical data released by domestic authorities, domestic and foreign think tanks and large data platforms. The case in this 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 model has a relatively short history in China and there is an urgent need for a complete system. The publication of this 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 basic theory, put forward ideas and to practice, which has a very important value.

**Keywords:** PPP; Risk Control; Performance Management

# 目 录



## I 总报告

- B.1** 2018年中国 PPP 市场环境分析..... 001
- B.2** 2018年中国 PPP 宏观环境研究..... 025
- B.3** 2019年中国 PPP 发展展望..... 055

## II 政策篇

- B.4** 2018年 PPP 政策概述..... 065
- B.5** PPP 重要政策分析解读..... 072
- B.6** PPP 发展中的法律问题及优化建议..... 087

## III 行业篇

- B.7** 交通运输行业 PPP 模式应用..... 094
- B.8** 市政工程行业 PPP 模式应用..... 122
- B.9** 环保行业 PPP 模式应用..... 134
- B.10** 文旅行业 PPP 模式应用..... 145



<b>B. 11</b>	养老行业 PPP 模式应用 .....	158
<b>B. 12</b>	教育行业 PPP 模式应用 .....	171
<b>B. 13</b>	农业 PPP 模式应用 .....	187
<b>B. 14</b>	医疗卫生 PPP 模式的发展 .....	199

#### IV 热点篇

<b>B. 15</b>	开发区产城融合投资模式浅析 .....	209
<b>B. 16</b>	地方政府融资平台转型 .....	217
<b>B. 17</b>	PPP 与地方政府债务化解应用研究 .....	231
<b>B. 18</b>	PPP 模式在乡村振兴中的运用 .....	240
<b>B. 19</b>	全域旅游 PPP 模式研究 .....	253

#### V 金融篇

<b>B. 20</b>	强监管政策对 PPP 融资的影响 .....	267
<b>B. 21</b>	2018 年金融支持 PPP 作用增强 .....	272
<b>B. 22</b>	如何破解 PPP 融资难问题 .....	291

#### VI 风控篇

<b>B. 23</b>	当前我国 PPP 发展中的主要问题 .....	295
<b>B. 24</b>	PPP 全生命周期法律风险解析 .....	299
<b>B. 25</b>	PPP 全生命周期法律风险防范 .....	311
<b>B. 26</b>	财政视角下的 PPP 项目法律风险防范 .....	317

## VII 绩效篇

<b>B. 27</b>	PPP 绩效管理现状、存在问题和难点 .....	325
<b>B. 28</b>	PPP 项目全生命周期动态化绩效管理体系 .....	333
<b>B. 29</b>	完善 PPP 绩效管理政策建议 .....	351

皮书数据库阅读**使用指南**

# 总 报 告



## General Reports

### B. 1

## 2018年中国PPP市场环境分析

北京明树数据科技有限公司\*

**摘 要：** 本报告对2018年PPP市场运作情况和宏观政策环境进行了深入分析。市场运作方面，报告基于明树数据观测的财政部在库项目数据、全年在库项目及示范项目变化情况以及财政部和全口径PPP项目成交数据，系统分析2018年我国PPP市场的运作情况、特征及发展趋势。宏观政策环境方面，2018年是PPP继续深化管理和监管的一年，PPP进入深度调整期。PPP乱象整理出清效果显著，回归理性，项目合规监管常态化，风险管控全面提升，地方隐性债务防控加码，PPP市场整体趋于稳定。

\* 北京明树数据科技有限公司，国内领先的基础设施和公共服务投融资数据资产运营商，是国内政府和社会资本合作（PPP）领域大数据应用的开创者和引领者。



关键词： 中国 PPP 市场环境 宏观政策

## 一 PPP 市场情况分析<sup>①</sup>

本部分主要基于明树数据搜集的截至 2018 年 12 月 31 日的财政部在库项目数据、全年在库项目及示范项目变化情况，以及财政部和全口径 PPP 项目成交数据，系统分析 2018 年我国 PPP 市场的运作情况和特征趋势，全面反映 PPP 项目整体需求情况并预测未来的 PPP 市场。

### （一）在库项目总体情况分析

#### 1. 在库项目整体规模

截至 2018 年 12 月 31 日，财政部综合信息平台项目库（包含项目管理库和项目储备清单）在库项目总计 12553 个，总资金规模 17.55 万亿元，其中，管理库在库项目 8556 个，资金规模 12.90 万亿元。2017 年发起的项目规模和数量最大，2016 年其次（见图 1）。经过两年的发展热潮，PPP 市场需求减弱，加之随着 2018 年 PPP 项目监管从严，2018 年总体发起项目规模和数量骤然下降，说明中国 PPP 市场发展逐步由注重数量向注重质量方向转变。

#### 2. 行业分布情况

按照财政部 PPP 综合信息平台项目库的分类方法，本报告将 PPP 项目按以下 19 类行业进行分类：保障性安居工程、交通运输、教育、科技、林业、旅游、能源、农业、城镇综合开发、其他、社会保障、生态建设和环境保护、市政工程、水利建设、体育、文化、养老、医疗卫生、政府基础设施。按照上述类别对 12553 个项目进行分类统计的结果如图 2 所示。

从项目数量角度来看，2018 年，市政工程、交通运输、生态建设和环境保

<sup>①</sup> 本报告图表数据均来自明树数据。