

5类项目融资核心要素 | 10余种项目融资模式 | 30余种项目融资工具 | 24个项目融资案例数据统计

PPP 项目 融金术

融资结构、模式与工具

FINANCING
STRATEGY
OF PPP

融资结构怎样搭建？

地方政府的PPP模式指导用书
社会资本的PPP项目融资指南
金融机构的PPP信贷必备工具

融资困局如何解决？

*The Structures, Models and Tools of
Project-financing*

张继峰 著

非外借

PPP并非简单的融资，但融资却是PPP的关键环节，其重要性不言而喻。在当前的PPP市场，关注融资的人很多，但是真正懂得融资的不多。正因如此，融资也成为大量PPP项目最薄弱的一环，隐忧和风险并存。继峰的这本书在PPP最需要的时点应运而生，有望成为PPPers的得力助手，善莫大焉。

——北京君合律师事务所合伙人，国家发改委、财政部PPP双库专家 刘世坚

PPP投融资是PPP项目操作中的重点和难点，需要从收益与风险平衡的角度去理解PPP项目投融资的本质，需要在深刻掌握PPP模式要点的基础上创新匹配PPP项目全生命周期不同风险的金融工具，需要在全面识别和主动管理项目风险的基础上探索有限追索的项目融资手段，需要在PPP项目识别准备阶段即考虑项目全流程的融资方案。继峰的这本书，能够很好的满足这些需求。其中部分文章曾在PPP知乎发表，获得热烈反响，现结集成书更加系统、全面和实用。

——国际项目融资协会亚洲区理事，国家发改委、财政部PPP双库专家 肖光睿

好友继峰精心撰写的这本书，内容丰富，既直面PPP融资难题，又提出有针对性的对策和建议；既阐述PPP融资理论，又介绍融资实践案例；既涵盖股权融资，又包括债权融资；既重点介绍PPP建设期融资，又详论PPP再融资和二级市场，可谓“PPP投融资百科全书”。该书是PPP大潮下的应景之作，PPP参与各方都非常值得一读。

——上海浦东发展银行总行PPP中心副主任，国家发改委、财政部PPP双库专家 郑大卫

独角兽工作室

为法律赋予灵感

上架建议 金融投资

LAW PRESS · CHINA 1954 凤凰英法律出版社

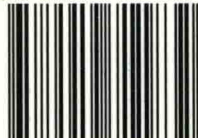


法律出版社官方微信



用一种可能的方式
实践自由与正义
法律出版社官方微博

ISBN 978-7-5197-1183-2



9 787519 711832 >

定价：86.00元

PPP 项目 融金术

融资结构、模式与工具

FINANCING STRATEGY OF PPP

*The Structures, Models and Tools of
Project-financing*

张继峰 著

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目融金术:融资结构、模式与工具 / 张继峰
著. —北京:法律出版社,2017
ISBN 978-7-5197-1183-2

I. ①P… II. ①张… III. ①政府投资—合作—社会
资本—研究 IV. ①F830.59②F014.39

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第188000号

PPP项目融金术:融资结构、模式与工具
PPP XIANGMU RONGJINSHU:
RONGZI JIEGOU .MOSHI YU GONGJU

张继峰 著

策划编辑 聂颖
责任编辑 聂颖
装帧设计 马帅

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任校对 杜进
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社
开本 710毫米×1000毫米 1/16
印张 31.75
字数 465千
版本 2017年8月第1版
印次 2017年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

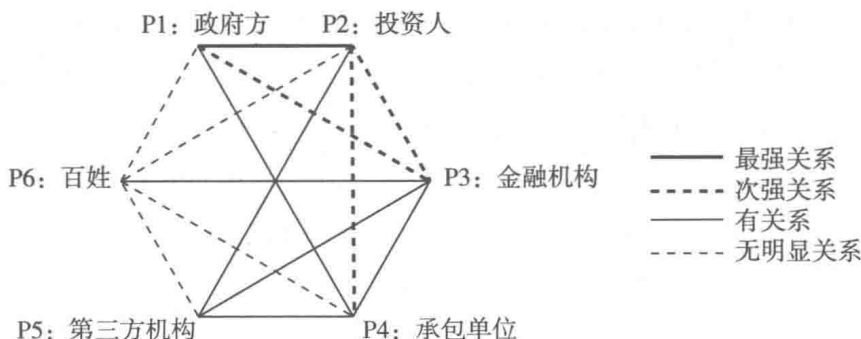
书号:ISBN 978-7-5197-1183-2

定价:86.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序一

自2014年中央力推PPP的三年多来,PPP在我国取得了长足的发展,无论是在PPP政策制度、操作流程方面,还是在落地的PPP项目数量和投资额方面。但在快速发展过程中,也出现了一些问题,带来一些思考和争议。在今年2月,我弟子王盈盈和我发表的一篇题为“中国PPP发展这三年”的文章里,我们从PPP的6个干系人(政府、投资人、金融机构、承包商、咨询师/律师等第三方和百姓公众)方面,分析了这三年我国PPP发展的有关情况,以及他们之间的关系。



在这6个干系人中,政府和投资人之间的关系为最强关系。而在三种次强关系中,有两种是涉及金融机构的,即金融机构与投资人、金融机构与政府之间的关系。从某种意义上来看,投资人、金融机构同时既是投资人,又是融资人(投资人对项目进行投资为投资人,为项目进行融资也是融资责任人;金融机构为政府方、投资人提供股权、债权融资,为投资人,向公众或其他投资人募集资金则为融资人);另外,投资人能否获得金融机构对PPP项目的融资,也是最强关系——投资人与政府方合作关系能否建立的重要条件。因此,PPP项目的投资和融资,是PPP干系人之间最强关系、次强关系的重要纽带。

由于融资的专业性、广泛性和复杂性,以及各类金融机构、各种金融产品的纷繁芜杂与千变万化的组合,使其与本来就涉及面广、合同期长的 PPP 项目相结合时尤其具有挑战性。PPP 项目的投资和融资,不是仅从理论上就可以参透和解决的,还需要大量的金融实践经验,以及对 PPP 的深刻理解。很庆幸的是,本书作者继峰正好具有这样的复合性背景。

虽然继峰不是我的弟子,但我们因 PPP 结缘而有一些交流,他给我最大的印象是善于思考和总结,喜欢透过现象探究本质,特别是从金融实务角度提出对 PPP 有建设性的意见和建议。这一点从继峰一年多时间以来在各种媒体发表的《PPP 项目投融资的本质初探》《从政府购买服务立法精神出发看其与 PPP 的本质区别》等诸多文章可以看出。这可能与他法律硕士研究生的专业背景,以及十余年的银行和基金公司金融从业经验的复合背景有莫大关系。

正是因为具有法律与金融的复合背景并且有理论与实践的紧密结合,继峰的这本书,应该说填补了目前国内 PPP 书籍的一个空白——各类金融机构、金融产品与 PPP 的深度结合,PPP 投融资与法律的深度结合,尤其是本书的第四章和第五章,详细介绍了 PPP 项目投融资的各种模式、要素、结构和工具,并对各种融资工具的优劣势及其在 PPP 项目中的应用方法进行了详尽的阐述。可以相信,这本书可以成为金融机构、社会资本、地方政府了解、学习和应用 PPP 项目投融资的工具用书,也将为 PPP 项目的加快落地和规范发展起到积极的作用。



清华大学建设管理系教授、博导
清华大学 PPP 研究中心首席专家
2017 年 6 月 26 日于清华园

序二

政府与社会资本合作(PPP)自2014年开始在中国的新一轮快速发展催生了对PPP较之以往更为全面的实践和研究。过去的研究主要集中于PPP的基础理论,如交易结构、法律关系等,而对投融资环节的深入研究相对较少。尤其在中国较为特殊的固定资产投资政策和金融监管环境下,PPP的投融资如何与中国实践相互衔接,共生共荣,是一个值得研究的重要课题。

在近两年的PPP探索实践过程中,我意识到PPP模式的完善和发展,在组织上可能需要有选择地吸纳国外PPP理论界提出的“伙伴式管理模式”(在继峰的这本书里有详细介绍),即在PPP项目各个参与组织之间(不是某一单独公司内部),通过以项目为核心的团队文化和精神建设,建立一种互相信任、目标一致的跨组织协作伙伴关系;在认识上,需要逐渐树立“全流程投融资主动管理”的理念,即以投融资为主线,由社会资本中的投资者和融资者共同承担起PPP项目全生命周期的投资、融资的主动管理,以规避项目投融资主体、流程、环节的割裂带来的各类风险。在这一认识逐渐建立和提炼的过程中,我与PPP投融资界进行深入研究和拥有丰富经验的继峰结识,并在这一观点上产生很多共鸣。

这两年多来,与继峰见面和交流的机会很多。继峰给我的印象是专业且勤奋,这一点从他最近一年在PPP业内取得的成绩即可看出。在管理公司、运作项目、出席活动的基础上,还能自己亲力亲为地撰写超过40万字的专著,令人钦佩。更难能可贵的是,继峰的这本书,并非非法条的罗列、融资工具的简单介绍,更多的是他本人多年思考的结晶。书中处处体现了继峰对PPP有关热点问题的深入思考和睿智分析,其中非常有价值的部分包括对PPP项目投融资本质的分析,对PPP主管部门分工的分析,对物有所值评价的分析,对社会资本适格性的分析,PPP与政府购买服务、特许经营的区别,PPP融资困境及解决之道,等等。这些内

容部分经由微信公众号发表后,在业内引起了不小的反响,也获得了广泛赞誉。继峰提及,他的这本书也受益于业内专家的早期研究成果,包括王守清教授的多部著作,也包括我所在的济邦咨询公司于2007年翻译的《PPP革命:公共服务中的政府和社会资本合作》。我非常欣慰地看到业内人士前赴后继地研究,产生出累累的硕果。

关于PPP项目全流程投融资主动管理的理念,继峰与我也有诸多交流。2016年10月,我与继峰在北京专门就这一问题进行了深入交谈,一致认为这一理念是PPP投融资发展的方向。为此,继峰在很多方面已在向这一目标做出不懈的努力,本书也可以看作他这一努力的阶段性成果吧。

欣闻继峰这本PPP项目投融资专著即将付梓,应继峰之邀,是为序。

张 燎

上海济邦投资咨询有限公司董事长

2017年7月2日

序三

PPP 模式不仅是基础设施提供和公共服务供给的一种创新模式,更是国家治理现代化的一个突出体现。中国式 PPP 发展到今天,应该说成绩与问题皆现,机遇与挑战并存。在 BT、政府融资平台、政府购买服务等地方政府变相融资方式受到抑制的背景下,如何通过 PPP 模式合理合法地推动地方基础设施建设和公共服务供给,不仅是各级政府、社会资本面临的挑战,也是摆在金融机构面前的课题。作为证券公司的研究机构,我们从 2015 年 5 月组建 PPP 研究团队,推出了“中国式 PPP 研究手册”系列文章,在 PPP 业内和金融业内获得了广泛的赞誉,引起了不小的反响。2016 年 9 月,我发表了一篇题为“中国式 PPP 的十大痛点”的文章,从法律缺失、改革缺位、政府失信、收益偏低、融资不畅等十个方面,论述了 PPP 在中国目前存在的问题。这些问题在 PPP 项目实施阶段的集中体现,就是与项目投融资相关的融资难、落地难。

在 PPP 模式研究的过程中,我和我的团队与在 PPP 投融资实践中具有诸多操作经验和研究成果的继峰及其团队有了更多的沟通和交流。与继峰的相识是在 2016 年 8 月初,我们在贵阳主办的“中国式 PPP 高峰论坛暨贵阳大型调研活动”上,继峰作为受邀嘉宾参与了活动的对话讨论。随后在西安的“中国式 PPP 高峰论坛暨陕西大型调研活动”、深圳的“民生证券 2017 年度投资策略会”上,我们又多次见面并深入交流。继峰给我的印象是成熟睿智,专业且敬业。尽管出身于银行,不是证券业人士,但在与其交流中发现,他对银行以外的金融机构、金融产品十分熟稔,对各类金融工具的使用和把握也很到位。此外,他在这一年多时间里,连续发表了十几篇 PPP 融资、PPP 制度改革的相关文章,得到了业界的认可。

在最近的一次交流中,继峰告诉我,他的这本书,从 2016 年 9 月中旬动笔,到 2017 年 5 月初收笔,只用了 7 个半月,篇幅达 40 万字,且全部自己动笔写作。我

深知,对于一个日常还要拓展项目、管理公司的实务界人士来说,付出的辛苦可想而知。金融业内,能把各类金融机构、主要金融工具参透、用准,已属不易;同时又能把 PPP 模式研究得很深入,并对 PPP 存在的问题提出有建设性的意见和建议,更加难得;再加上有法律研究生背景和金融、法律实务经验,仅仅一年多时间就有如此研究成果,可喜可贺!

这本书最大的价值,是其将各类金融机构、各种金融工具如何适用 PPP 项目,如何为 PPP 项目进行融资,提供了理论与实践相结合的论述和思考。例如,在第四章,作者介绍了 PPP 项目融资涉及的股权结构、债权结构、债本结构三种融资结构,现金流、增信措施、成本、金额、期限五种融资要素,以及股权融资模式和债权融资模式两种融资模式;在第五章,作者详细介绍了 PPP 基金、商业银行、保险、债券、资产证券化、资管计划、融资租赁等多种金融工具,以及这些工具适用于 PPP 项目时的优劣势比较;仅 PPP 基金一节,篇幅就达 4 万余字。应该说,这些内容在金融的实际操作中经常用到,但金融业内,多数人忙着做项目、赚钱,很少有人把它系统化、理论化,更少有人把它与 PPP 相结合。我想,这也是继峰对中国式 PPP 投融资的一个贡献吧。

欣闻继峰的这本 PPP 项目投融资的专著即将付梓,应继峰之邀,是为序。

管清友

民生证券副总裁

民生证券研究院院长

2017 年 7 月 2 日于北京

推荐语

PPP 并非简单的融资,但融资却是 PPP 的关键环节,其重要性不言而喻。在中国当前的 PPP 市场,关注融资的人很多,但是真正懂得融资的不多,地方政府尤甚,咨询机构次之。正因如此,融资也成为大量 PPP 项目最薄弱的一环,隐忧和风险并存。本书在 PPP 最需要的时点应运而生,有望成为 PPPers 的得力助手,善莫大焉。

——北京君合律师事务所合伙人

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 刘世坚

PPP 模式不单纯是投融资工具,但投融资往往是贯穿 PPP 项目全过程的重要部分,也是 PPP 项目操作中的一个难点,需要从收益与风险平衡的角度去理解 PPP 项目投融资的本质,需要在深刻掌握 PPP 模式要点的基础上创新匹配 PPP 项目全生命周期不同风险的金融工具,需要在全面识别和主动管理项目风险的基础上探索有限追索的项目融资手段,需要在 PPP 项目识别准备阶段即考虑项目全流程的融资方案。本书能够很好地满足这些需求。其中部分文章曾在 PPP 知乎发表,获得热烈反响,现结集成书更加系统、全面和实用。

——国际项目融资协会亚洲区理事

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 肖光睿

国办发〔2014〕43 号文发布以来,PPP 进入 2.0 时代。与 PPP1.0 时代(建设部特许经营办法)的最大的区别是 PPP2.0 背负着地方融资模式转换通道的任务,项目的内核、体量和风险都与 PPP1.0 有很大的不同,模式创新也层出不穷。社会资本在承接项目时,不再可以先按固定套路拿下项目再去面对资本市场。实践中,受

项目融资深度影响的 PPP 项目落地率,与表面的项目签约率相比有很大的差距。继峰作为本轮 PPP 中迅速获得知名度的投融资专家,近年来深度观察 PPP 落地中融资困境破解之实践。本书梳理了 PPP 项目融资中的各项核心节点,分享了大量干货思考。“融金术”已成,值得及时阅之悦之。

——E20 高级合伙人

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 薛涛

PPP 模式的初心是实现基础设施与公共服务项目全生命周期的综合效率的最优化,项目融资、组织建设、运营维护是 PPP 项目三个紧密衔接又相互支撑的重要环节。构建适合项目不同阶段风险收益特征的弹性融资方案,落实稳定的低成本资金是项目实施的起点。在当前 PPP 运动如火如荼,各方忙于抢抓机会赚大钱的背景下,兼具金融与法律背景、理论与实操结合的好友继峰能够潜心研究,成就此大作,难能可贵!相信本书将为各方加深理解与互信,为提高 PPP 项目可融资性,为 PPP 模式行稳致远作出重要贡献!

——清华大学 PPP 研究中心特聘高级专家

国家发展改革委 PPP 专家 罗桂连

推动 PPP 模式行稳致远,规范操作是前提,高效融资是关键。本书紧跟政策动态,条分缕析 PPP 项目投融资结构、要素与模式,呈上了各种投融资工具的丰富菜单,并结合具体案例和当前的一些热点问题,提出了操作思路和政策建议,具有很强的时效性、针对性和可操作性。一书在手,融资不愁!

——广发合信产业投资管理有限公司总经理

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 李茂年

这一轮 PPP 发展至今,星星之火已成燎原。但众所周知,融资问题已成为阻碍项目落地和 PPP 进一步发展的难点和痛点。好友继峰精心撰写的《PPP 项目融金术:融资结构、模式与工具》一书内容丰富,既直面 PPP 和融资难题,又提出有针对性的对策和建议;既阐述 PPP 融资理论,又介绍融资实践案例;既涵盖股权融资,又

包括债权融资;既重点介绍 PPP 建设期融资,又详论 PPP 再融资和二级市场,可谓“PPP 投融资百科全书”。该书是 PPP 大潮下的应景之作,PPP 参与各方都非常值得一读。

——上海浦东发展银行总行 PPP 中心副主任

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 郑大卫

PPP 模式发展至今,已成为了地方政府基础设施建设融资的重要模式。如何依法合规地安全融资、如何提高效率地低成本融资、如何操作灵活地多样性融资,是摆在政府与社会资本双方面前的难题。好友继峰身兼法律与金融两个专业之长,结合长期在 PPP 一线的切身体会撰写了本书。本书既有法律的严谨性,又兼顾了金融的灵活性,为 PPP 项目融资乃至今后一段时期的 PPP 项目全流程精细化管理提供了很好的操作及借鉴思路。

——清华大学 PPP 研究中心特聘专家

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 李飞

PPP 模式的核心内容是运营及融资。好友继峰将自己十余年的金融机构从业经验与其深厚的法律功底相结合,成就大作。本书从 PPP 项目的社会资本适格性、政府购买服务与 PPP 的区别、物有所值体系、投融资的本质、项目融资方式、产业基金的运作模式及风险等多个角度分别进行分析阐述,着眼于当下 PPP 投融资的实务难点、热点,通过对比和案例分析等方法,总结归纳 PPP 在推进的过程中出现的各种投融资问题,提出了很多卓有见地的思路和建议,对 PPP 投融资实务及其规范化操作具有积极意义。

——毕马威(中国)PPP 咨询总监

国家发展改革委、财政部 PPP 双库专家 李炜

PPP 作为政府公共服务领域的新型投融资模式,指出的是一条从股东信用融资转向项目融资的路径。然而在现阶段,这条路并不好走,PPP 项目融资存在法律环境尚不成熟、融资方式尚以债权为主、社会资本主要为国有企业等现实问题。本书

作者张继峰作为精通法律和金融的专家,具备多年商业银行和投资基金领域实践经验,本书对促进政策推动,拉近政府、社会资本、金融机构各方合作距离,鼓励规范化 PPP 项目投融资有很强的指导作用和意义。

——中国建设银行总行资产管理业务中心基金投资负责人 曹劭

在目前 PPP 项目重点和难点都聚焦于融资落地的背景下,本书可谓应时之作,可喜可贺!本书全面论述了 PPP 项目投融资模式与工具,并结合案例直观地剖析了投融资要点,既可作为社会资本、金融机构参与 PPP 项目的工具书和指导手册,也可为政府在项目前期优化投融资方案,特别是提高项目可融资性提供有益的借鉴。

——上海市财政局 PPP 官员

财政部 PPP 专家 纪鑫华

政策法规简称表

文 号	文件名	发文时间
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	2014年9月23日
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	2014年12月2日
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》	国办发〔2015〕42号	2015年5月19日
国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	国办发〔2014〕43号	2014年9月21日
财政部《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》	财金〔2014〕113号	2014年11月29日
财政部、民政部、工商总局《政府购买服务管理办法(暂行)》	财综〔2014〕96号	2014年12月15日
财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知	财金〔2016〕90号	2016年10月11日
国家发展改革委《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》	发改投资〔2016〕2231号	2016年10月24日
财政部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	2014年12月30日
财政部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	2015年12月8日
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	2015年9月9日
财政部《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》	财金〔2015〕21号	2015年4月3日
《国家发展改革委办公厅关于充分发挥企业债券融资功能支持重点项目建设促进经济平稳较快发展的通知》	发改办财金〔2015〕1327号	2015年5月25日

续表

文 号	文件名	发文时间
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	2016年12月21日
财政部、中国人民银行、中国证监会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	财金[2017]55号	2017年6月7日

目 录

第一章 PPP 模式概述 /001

第一节 PPP 模式在中国的演变 /001

一、PPP 的概念界定 /001

二、PPP 模式在中国的发展 /002

第二节 PPP 模式在中国的现状 /013

一、PPP 的“火” /013

二、PPP 的“难” /014

第三节 PPP 模式的特征和本质属性 /017

一、PPP 模式的特征 /017

二、PPP 模式的本质属性 /019

第二章 PPP 模式的法律体系、问题及立法建议 /023

第一节 PPP 模式的法律关系 /023

一、PPP 及相关概念的法律关系 /023

二、PPP 项目参与主体的法律关系 /041

第二节 PPP 现行法律体系及其问题 /045

一、PPP 现行法律性文件体系 /045

二、PPP 现行法律体系存在的问题 /049

第三节 PPP 立法模式、立法原则和立法建议 /052

一、PPP 立法模式选择 /052

二、PPP立法原则 / 054

三、PPP立法建议 / 056

第三章 PPP项目投融资概述 / 062

第一节 PPP项目投融资基本概念 / 062

一、投融资的概念、分类及相关政策 / 063

二、PPP项目投融资的主体 / 073

三、PPP项目投融资的特点 / 077

四、PPP项目投融资与公司投融资的区别 / 083

第二节 PPP项目投融资的理论及其本质 / 086

一、PPP项目投融资理论 / 086

二、PPP项目投融资的本质 / 092

第四章 PPP项目投融资的结构、要素与模式 / 097

第一节 PPP项目投融资结构概述 / 097

一、股权结构 / 098

二、债权结构 / 100

三、债本结构 / 101

第二节 PPP项目投融资结构的核心要素 / 106

一、现金流 / 107

二、增信措施 / 108

三、成本 / 121

四、金额 / 122

五、期限 / 124

第三节 PPP项目投融资模式 / 124

一、股权融资模式 / 125

二、债权融资模式 / 131

第五章 PPP 项目投资融资工具及选择 / 137

第一节 PPP 基金 / 137

- 一、PPP 基金概述 / 138
- 二、PPP 基金的政策制度与发展现状 / 149
- 三、PPP 基金的投资运作模式及风险控制 / 173
- 四、PPP 基金面临的问题和解决思路 / 182
- 五、PPP 基金未来的发展方向 / 186

第二节 政策性金融工具及国际金融机构 / 187

- 一、专项建设债(专项建设基金) / 187
- 二、政策性银行 / 189
- 三、中国政企合作基金 / 194
- 四、亚洲开发银行 / 198

第三节 商业银行 / 200

- 一、银行业金融机构概述 / 200
- 二、商业银行参与 PPP 项目投融资的方式和特征 / 202
- 三、商业银行在 PPP 项目投融资中的具体适用 / 215

第四节 保险融资 / 219

- 一、保险资金参与基础设施项目的制度沿革 / 219
- 二、保险资金参与 PPP 项目投融资的方式和特征 / 235
- 三、保险资金在 PPP 项目投融资中的具体适用 / 238

第五节 债券融资 / 241

- 一、债券融资概述 / 241
- 二、债券融资参与 PPP 项目投融资的特征 / 243
- 三、债券融资在 PPP 项目投融资中的具体适用 / 244

第六节 资管计划 / 269

- 一、资管计划概述 / 269
- 二、信托计划 / 271
- 三、券商资管 / 276

第七节 资产证券化 / 279

一、资产证券化概述 / 279

二、资产证券化的基础资产 / 288

三、资产证券化在 PPP 项目投融资中的具体适用 / 293

第八节 融资租赁和其他融资工具 / 307

一、融资租赁概述 / 308

二、融资租赁在 PPP 项目投融资中的具体适用 / 311

三、其他金融工具 / 313

第九节 PPP 再融资及 PPP 二级市场 / 317

一、PPP 再融资 / 317

二、PPP 二级市场 / 323

第十节 PPP 项目投融资工具的比较与总结 / 328

一、PPP 项目融资工具适用比较 / 328

二、PPP 项目可融资性的总结与思考 / 330

第六章 PPP 项目投融资案例与评析 / 335

第一节 PPP 项目投融资案例 / 335

一、某县供水 PPP 项目 / 335

二、某市水环境综合整治 PPP 项目 / 338

三、某市特色小镇 PPP 项目 / 340

四、某县水利 PPP 项目 / 342

五、某市市政道路 PPP 项目 / 344

六、某县供水一体化 PPP 项目 / 346

第二节 基于案例数据统计的可融资性分析 / 348

一、24 个 PPP 项目的投融资数据统计 / 348

二、PPP 项目融资成败规律——基于案例统计的可融资性分析 / 350

第七章	PPP 投融资困局及其解决之道	/ 352
第一节	PPP 投融资困局	/ 352
一、	PPP 投融资面临的共同困局	/ 352
二、	社会资本面临的投融资困局	/ 356
第二节	PPP 投融资困局的解决之道	/ 360
一、	PPP 投融资困局的“应对之术”	/ 361
二、	PPP 投融资困局的“解决之道”	/ 365
三、	PPP 投融资的未来展望	/ 368
第八章	我国 PPP 市场的热点问题与对策建议	/ 372
第一节	PPP 模式的本质和目标问题	/ 372
第二节	PPP 事务主管权划分问题	/ 377
第三节	基础设施建设项目准入问题	/ 380
第四节	社会资本的适格性问题	/ 384
第五节	价格恶性竞争问题	/ 388
第六节	股权融资的“明股实债”问题	/ 391
第七节	物有所值的问题	/ 396
第八节	促进 PPP 模式健康发展的十项建议	/ 400
附录一	PPP 名词解释	/ 404
附录二	PPP 法律规章制度一览表	/ 412

第一节 PPP 模式在中国的演变

一、PPP 的概念界定

PPP 是 Public - Private Partnership 的缩写,中文直译为“政府和社会资本合作”模式,有些地方和媒体也称之为“公共部门和私人合作”“政企合作”或“公私合作”模式。

仅从字面理解,PPP 的内涵和外延十分广泛。从有政府的那天起,所有的政府与非政府的个人、企业、团体、群体、组织在各个方面、各种类型的合作、交易,都可以理解为 PPP。这种对 PPP 的理解可以被看作广义的 PPP。

我国对 PPP 概念进行界定的官方文件有三个:

1.《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)指出:“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。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。”

2.《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)指出:“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。”

3. 国务院办公厅转发的《财政部、国家发展改革委、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》(国办发[2015]42号印发)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。”

上述三个文件对 PPP 的界定,可以理解为狭义的 PPP。本书中对 PPP 概念的使用,限于狭义的 PPP。即按照财金[2014]76号、财金[2014]113号、发改投资[2014]2724号、国办发[2015]42号等 PPP 核心制度的规定,“政府”限定于国内县级以上的地方人民政府;“社会资本”限定于“已建立现代企业制度的境内外企业法人,但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业”;^①合作的领域限定在“基础设施及公共服务领域”,涉及的合作内容是“公共产品供给和公共服务提供”;合作关系是“利益共享、风险分担的长期合作关系”。

二、PPP 模式在中国的发展

现代 PPP 模式一般被认为起源于英国。英国政府于 1989 年废除了严格限制引入私营资本投资公用事业领域的规定,于 1992 年率先提出私营主动融资计划 PFI(Private Finance Initiative),鼓励私营部门与公共部门建立合作伙伴关系,组成联合体,按照联合体合约规定,向公共部门提供基于资产运营、管理的公共服务。^② 2000 年,英国工党政府发布了《PPP——政府提议》,首次提出“PPP”这一名称,并将 PPP 划分为三类:合资(Joint Venture, JV),即通过各种可能的产权结构(如筹

^① 对地方政府融资平台公司参与本级政府 PPP 项目,实质上已有所突破。国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行的《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》(国办发[2015]42号印发)第4条第13项规定:对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的政府融资平台公司,在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前提下,可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目,通过与政府签订合同方式,明确责权利关系。

^② [英]达霖·格里姆赛(Darrin Grimsey)、[澳]莫文·K.刘易斯(Mervyn K. Lewis):《PPP革命:公共服务中的政府和社会资本合作》,济邦咨询公司译,中国人民大学出版社2016年版,第17、281页。

资开办、引入战略合伙人等)把私营部门的所有权引入到国有企业,或国有企业出售大部分或少量企业股份给私营部门;私人主动融资(PFI);其他安排(合作方式)。在机构设立和制度建设上,英国成立了“英国伙伴关系”机构(Partnerships UK, PUK),专门代表公共部门主管 PPP 项目,并逐渐形成了一系列成熟的 PPP 模式管理制度,确立了完整的私营资本参与公共事业的机制。^①

PPP 在中国的发展,最早可以追溯到 20 世纪 90 年代中期开始的 BOT 试点工作。1995 年开始,在原国家计委(国家发展改革委的前身)的主导之下,广西来宾 B 电厂项目、成都自来水六厂项目及长沙电厂项目等几个 BOT 试点项目相继开展。其中,广西来宾 B 电厂项目是第一个正式批准的 BOT 试点项目,中央政府对该项目给予了强有力的支持,该项目也成为后来 BOT 基础设施项目的参考范本。后来,2003 年的北京地铁 4 号线特许经营项目,可以算作第一个成功由社会资本参与运营管理的 PPP 项目(当时官方并未称之为 PPP)。从 2003 年开工到 2009 年正式通车,一直到后续的运营管理,该项目都充分展示了 PPP 模式的科学性和高效率。

尽管 BOT、特许经营属于 PPP 模式的范畴,但当时国内并未提出 PPP 的概念。PPP 在中国真正的发展,始于 2013 年。中国 PPP 的发展脉络,从 2013 年 11 月召开的十八届三中全会开始,截至目前,经历了三个阶段。^②

第一阶段:前期筹备、探索起步阶段(2013 年 11 月~2015 年 4 月)

十八届三中全会并没有明确提出 PPP 的概念,只是提出“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”。在那之后,作为第一责任人的财政部开始着手落实。

最初阶段,财政部主要是和亚洲开发银行(以下简称亚开行)合作。2014 年 3 月,财政部和亚开行合作举办“政府和社会资本合作(PPP)培训班”,表明“政府和社会资本合作”这个说法已经在财政部内部开始使用。与此同时,PPP 试点也悄

^① 周兰萍主编:《PPP 项目运作实务》,法律出版社 2016 年版,第 1 页。

^② 参见朱振鑫:《中国式 PPP 崛起之路:政策与发展脉络全梳理》,载和讯网:<http://news.hexun.com/2016-05-23/184013628.html>,最后访问日期:2016 年 9 月 22 日。在此向本文作者朱振鑫博士致以诚挚的谢意!

然在各地展开。在亚开行的支持下,财政部选取洛阳和哈尔滨两个城市展开 PPP 试点。其中洛阳市的项目是市政路桥和污水处理打包项目。而哈尔滨项目则是黑龙江省在年初与亚开行合作实施的“PPP 领导力建设项目”基础上申报的“松花江流域水污染控制”“职业教育实训基地”等 PPP 类项目。试点项目的规模都不大,总计也就 3~4 个亿。但由于没有制度依据和操作指引,前期准备工作不足,2014 年 7 月这两个城市的项目被叫停。

但 2014 年 9 月开始,在财政部和国家发展改革委的推动下,PPP 正式起步。其标志有三个:

1. PPP 的概念被正式提出,PPP 核心制度正式出台。2014 年 9 月,财政部下发《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),这是国家部委层面首次正式提出“政府和社会资本合作”的说法,也是首次专门就 PPP 模式发布的框架性指导意见,对 PPP 模式进行了详细明确的界定,部署了 PPP 推广事宜。当年 11 月、12 月,PPP 核心制度相继出台:先是 11 月底财政部出台了《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金[2014]113 号),紧接着 12 月初国家发展改革委出台了《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 年最后一天财政部出台了《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库[2014]214 号)和《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》(财库[2014]215 号)两个文件。2015 年 4 月,财政部又印发了《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(财金[2015]21 号),要求财政部门对 PPP 项目全生命周期内的财政承受能力进行评估。PPP 概念的正式提出和核心制度的正式出台,标志着 PPP 正从理论走向实践。

2. 财政部和国家发展改革委各自从部委层面推动 PPP。2014 年 12 月,财政部成立 PPP 中心,着手 PPP 的政策研究、咨询培训、信息统计和国际交流工作;同时,财政部公布了首批示范项目,共计 30 个,总投资规模约 1800 亿元;2015 年 3 月,国家发展改革委联合国家开发银行发布《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》,要求加强与开发银行等金融机构的沟通合作,为 PPP 融资工作的顺利推进创造条件。

3. 剥离地方政府融资平台公司的政府融资职能和新《预算法》施行助力 PPP

起步。2014年9月出台《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)明确提出剥离城投公司的政府融资职能,倒逼地方政府投融资转型,并提出“推广使用政府与社会资本合作模式。鼓励社会资本通过特许经营等方式,参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营”。该意见修PPP明渠,堵平台融资暗道,使PPP一下子变成了“香饽饽”,为PPP模式的成长种下了最重要的种子,当然也为日后PPP的变味埋下了隐患。此后,新《预算法》于2015年1月1日开始施行,其第35条规定“除法律另有规定外,地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保”,切断了隶属于政府的融资平台公司特别是城投公司依靠土地和政府及财政信用融资的渠道,进一步强化了该意见促进PPP模式参与基础设施和公共服务运营的精神,为PPP推波助澜。另外,新《预算法》注重绩效,要求“应当对预算支出情况开展绩效评价”,对社会资本的运营能力提出了更大的挑战;并且规定,PPP项目中涉及财政性资金支付的,均应依法纳入预算,并应经人大审批。

总体来看,PPP在这个阶段真正地起步了,签约量从无到有,边际改善明显。与此同时,各地也开始大规模地收集汇总PPP项目,为下一步的国家发展改革委项目库做准备。

第二阶段:模式完善、项目爆发阶段(2015年5月~2016年7月)

2015年5月是近几年中国宏观经济政策的一个重要拐点。4月底中央政治局会议对经济形势判断发生重要变化,首次提出“经济下行压力较大”,整个宏观政策的重心开始从供给收缩向需求扩张转移,稳增长的权重明显上升。从5月开始,国务院各部委开始积极落实中央的稳增长要求,而PPP作为《国务院关于加强地方政府债务管理的意见》之后地方政府最重要的融资方式之一,自然不可能缺席这场稳增长“盛宴”。

在此期间,PPP界有几个事件不容忽视:

1. 六部委联合发布PPP小“基本法”——《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。2015年4月,财政部、国家发展改革委、住建部等六部委联合发布《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行令第25号),该办法是现有PPP立法中

效力层级较高的。该办法明确界定了特许经营的定义、适用范围、合作形式和期限,重点强调了财政预算制度对于特许经营活动的约束、项目前期融资方案的制定和创新融资渠道,并规定绩效评价强化对项目运营的监管。在特许经营与 PPP 的关系上,该办法给出的官方解释是特许经营只是 PPP 的一种模式。

2. PPP 首次登上国务院常务会议。2015 年 5 月 13 日,李克强总理主持召开国务院常务会议,部署推广 PPP 模式时明确表示,在公共产品和服务领域推广 PPP 模式,是当前稳增长、促改革、调结构的重要举措,也是拉动投资增长的有效手段;并特别提出支持地方政府与金融机构共同设立基金,用好税收优惠、奖励资金、转移支付等手段,多措并举吸引社会资本参与公共产品和服务项目的投资与运营管理。自此,PPP 成为基础设施建设和公共服务供给的主要着力点。

3. PPP 项目大潮来袭,项目陆续落地,资金开始关注,PPP 经历了发展最快的一段时期。2015 年 5 月,国家发展改革委在其门户网站上开辟 PPP 项目库专栏,公布首批推介项目,共计 1043 个,总投资 1.97 万亿元;2015 年 9 月底,财政部公布了第二批 PPP 示范项目,共计 206 个,总投资 6589 亿元,涉及领域也扩大至市政工程、交通运输、医疗卫生、教育、生态建设和环境保护、水利建设、文化、能源、养老、片区开发、社会保障、科技、体育、保障性安居工程、旅游等 16 个行业。在此期间的 PPP 项目实践中有三个特征:一是好项目落地。2015 年 6 月,中国首单 PPP 城际高铁项目签约,济青高铁潍坊段沿线土地征收拆迁 PPP 项目,预计总投资 43 亿元,在招标阶段成功吸引到 11 家社会资本投标,最终中国邮政储蓄银行及其合作资本方成功中标,为 PPP 项目的推广打响了头炮。随后,签约的好项目越来越多,一些经典项目产生了一定的示范效应,形成良性循环,加快了签约速度。二是地方集中推广。几个代表性的省市先后召开 PPP 签约大会进行集中推介、招标和签约,签约规模急剧攀升。例如,重庆市集中签约 1300 亿元 PPP 项目。按照时任重庆市市长黄奇帆的计划:2015 年到 2020 年由政府导向的城市基础设施项目有 18 000 亿元,其中 8000 亿元以 PPP 模式实施,也就是从 2015 年到 2020 年的 6 年间,平均每年有 1300 亿元的 PPP 项目推出。三是出现了首只地方 PPP 基金——河南 1000 亿 PPP 发展投资基金。2015 年 7 月,国家发展改革委批复河南投资集团筹备 PPP 发展投资基金,总规模 1000 亿元,这是全国第一只获得国家

批复的 PPP 基金。1000 亿元 PPP 发展投资基金是母基金,用以撬动更多的社会资本。在此之后,山东、云南、新疆、福建、山西、四川等地纷纷成立地方性的 PPP 基金。

4. 最高人民法院首次发布指导案例判定特许经营权的收益权可以质押。特许经营权抵押融资一直是个国际通行的方式,但在中国并没有明确的规定,PPP 项目公司没有资产所有权和土地的质押权。2015 年 11 月,最高人民法院发布的指导案例 53 号(福建海峡银行股份有限公司福州五一支行诉长乐亚新污水处理有限公司、福州市政工程有限公司金融借款合同纠纷案)的判决结果明确显示特许经营权的收益权可作为应收账款予以质押。至此,对于 PPP 项目,特许经营权能否质押的争议终于得以解决。特许经营权质押破题,有利于解决特定项目的特许经营权能否质押及收益权质押实现方式的争议,统一了裁判标准,对规范金融机构特许经营权的质押贷款业务并促进基础设施项目的融资有积极指导意义。

2015 年下半年 PPP 疯狂签约近万亿元,2016 年一季度,PPP 签约速度出现一定回落,签约 3000 多亿元。主要是经过前期 PPP 模式的快速发展和项目的逐步落地,一些现实问题开始逐步显现:一是财政部和国家发展改革委之间的主导权冲突,双方都有一套 PPP 的班子和项目库,都希望主导政策的制定;二是《招标投标法》和《政府采购法》的冲突,有些政府付费或部分付费的 PPP 工程项目同时适用这两部法律,而这两部法律在“两标合一标”等核心问题上存在冲突,目前在没有上位法的情况下,无法裁决;三是部分地方政府信用缺失,把乱七八糟的项目都包装成 PPP 项目,而且招标的条件十分苛刻,社会资本参与意愿不高;四是部分 PPP 项目质量不高,重融资而轻运营,大部分是走老路,按照明股实债的方式来吸引社会资本,并没有在运营环节实现效率提升;五是社会资本参与主体不够丰富,国外主要以保险资金、养老资金等长期资金为主,而我们主要拿银行理财等短期资金对接,存在期限错配问题。

随着这些问题的凸显,中央和地方在这个阶段都开始陆续出台一些有针对性的改进措施,来克服 PPP 落地的瓶颈,提高 PPP 的项目质量。

5. 以奖代补,支持规范运作,保障项目质量。2015 年 12 月,财政部发布《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),出台

示范项目以奖代补政策,对于新建项目,根据不同规模,给予 300 万元至 800 万元不等的奖励;对于存量项目转化为 PPP 项目的,按照实际化解地方政府存量债务规模的 2% 给予奖励。

6. 开展物有所值评价,提升项目的操作效率和质量。2015 年 12 月,财政部下发了《PPP 物有所值评价指引(试行)》(财金[2015]167 号),规定拟采用 PPP 模式实施的项目,应在项目识别或准备阶段开展物有所值评价,包括定性评价和定量评价,“通过”的项目,可进行财政承受能力论证;“未通过”且调整实施方案后仍未通过的,不宜采用 PPP 模式。

7. 上线 PPP 综合信息平台,项目撮合更加方便。2016 年 3 月,财政部 PPP 综合信息平台正式启用,披露了入库项目的名称、所在地区、所属行业、投资金额、实施阶段、合作年限、运作方式、回报机制、发起时间、发起类型、项目概况、联系方式、项目级别等基本信息,PPP 项目的相关信息得以公开透明。这是我国首次公开对外发布 PPP 大数据,也是迄今为止最权威、最完整、最实用的官方 PPP 信息平台 and 数据库,便于对 PPP 项目进行全生命周期监管,有利于建立统一、规范、透明的 PPP 市场,项目撮合更加方便。

8. 成立了首只国家级引导基金成立,真金白银突破 PPP 瓶颈。2016 年 3 月,由财政部发起,十大金融机构参与的,总规模达 1800 亿元的 PPP 引导基金——中国政企合作投资基金股份有限公司创立大会暨第一次股东大会成功在京召开。首只国家级 PPP 引导基金崭露头角可谓是 PPP 的一大利好:一是该基金可发挥杠杆效应,撬动 2 万亿元的 PPP 项目;二是基金注入项目资本金(通常是 5% ~ 8%),可提高项目债权融资的可获得性;三是对有“PPP 国家队”支持的项目,本身就是一种增信;四是有利于降低 PPP 项目的融资成本;五是可以发挥引导示范作用,引导项目规范运作。目前,PPP 引导基金第一单已花落呼和浩特轨道交通项目,后续将有更多项目随之落地。总之,PPP 引导基金将强化杠杆和导向作用,吸引社会资本基金参与 PPP 项目,保障政府和社会资本共享万亿 PPP 盛宴。

9. 补充第三方中介机构信息,规范咨询服务,改进 PPP 项目设计。2016 年 4 月,财政部发布紧急通知,要求相关部门对全国 PPP 综合信息平台项目库已进入准备、采购、执行等阶段的 1000 多个项目补充第三方中介机构信息。该通知主要

是为了规范咨询机构,以进一步规范 PPP 综合信息平台中项目的基本信息,使其更加完备齐全,也从侧面表明入库项目必须有专业的咨询机构提供咨询服务,PPP 项目操作在专业人士的指导下必将更加规范。同时,为建立全国 PPP 咨询机构库做准备工作。

应该说,在财政部和国家发展改革委尤其是财政部的努力下,PPP 模式在这个时期基本成型了。包括物有所值评价、财政承受能力评估、财政部 PPP 综合信息平台、以奖代补政策、中国 PPP 引导基金等,都是这一时期登上了历史舞台;国家发展改革委牵头的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》也是在这个时期出台的。在这些制度的推动下,PPP 模式有了自身的规则体系和操作模式。尽管很多制度还在“试行”阶段,还不完善,但这段时期可以说是 PPP 模式发展的第一个波峰。

值得注意的是,在让地方上报 PPP 项目库的过程中,被《国务院关于加强地方政府债务管理的意见》憋坏了的地方政府开始疯狂地包装 PPP 项目。很多地方把很多过去的难点项目包装成 PPP 混入项目库,各地一时掀起了 PPP 推介的浪潮,PPP 开始异化为一种融资模式。

第三阶段:两法合一、分工初定、纵深发展阶段(2016 年 7 月至今)

这个阶段开始的标志是 2016 年 7 月初的国务院常务会议上,李克强总理为 PPP 立法定调:两法合一,国务院法制办牵头,加快立法进程。并按“基础设施”和“公共服务”划分财政部和国家发展改革委 PPP 事务分工。

从 2016 年 7 月国务院常务会议至今,PPP 领域的标志性事件主要有:

1. 两部委首次双剑合璧,“基础设施”和“公共服务”分工初定。在国务院的统一思想指导下,财政部和国家发展改革委 2016 年 5 月首次双剑合璧联合发文,共同印发了《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),要求各地要进一步加强部门间的协调配合,形成政策合力;对于涉及多部门职能的政策要联合发文,对于仅涉及本部门的政策,出台前要充分征求其他部门意见,确保政令统一、政策协同、组织高效、精准发力。至此,财政部和国家发展改革委两个 PPP 主管机构形成了统一战线,共同推广 PPP。按照国务院常务会议的分工,2016 年 8 月,国家发展改革委印发了《关于切实做好传统基

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),明确了发改委系统负责能源、交通运输、环境保护、水利、林业、农业和市政工程等七大传统基础设施领域的PPP推广工作。财政部也于2016年8月下发了《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》(财金[2016]90号)。该通知有一项重要内容,即“两标并一标”制度:“对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的PPP项目,已经依据政府采购法选定社会资本合作方的,合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的,按照《招标投标法实施条例》第九条规定,合作方可以不再进行招标。”

2. 国家发展改革委第二批、第三批推介项目和财政部第三批示范项目相继出炉,项目落地加速。继2015年5月国家发展改革委向社会推介了第一批共1043个、总投资1.97万亿元的项目后,2015年12月和2016年9月,又相继推出共1488个、总投资2.26万亿元的第二批推介项目,和共1233个、总投资约2.14万亿元的第三批推介项目。至此,国家发展改革委推介的三批推介项目共计3764个,总投资超过6.37万亿元。财政部继公布了前两批236个、总投资8389亿元的示范项目后,又于2016年10月正式公布了第三批共计516个,总投资1.17万亿元的示范项目。至此,财政部公布的三批示范项目共计752个(有个别项目调整出示范项目),总投资超过2万亿元。财政部等二十部委联合发布的《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》(财金[2016]91号)除公布第三批示范项目外,还有两个重要内容:一是要求第一批示范项目应于2016年年底完成采购;第二批应于2017年3月底前完成采购,逾期未完成采购的将调出示范项目名单;第三批原则上应于2017年9月底前完成采购。二是明确了PPP项目的土地政策。在实施建设用地供应时,不得直接以PPP项目为单位打包或成片供应土地;除通过规范的土地市场取得合法土地权益外,不得违规取得未供应的土地使用权或变相取得土地收益,不得作为项目主体参与土地收储和前期开发等工作,不得借未供应的土地进行融资;PPP项目的资金来源与未来收益及清偿责任,不得与土地出让收入挂钩。

3. 国家发展改革委系统的PPP操作指南——《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》出台。该导则是2016年国家发展改革委出台的最

重要的 PPP 规范性文件,使基础设施领域的 PPP 模式更加完善。该导则有以下几个亮点:(1)建立发改系统传统基础设施项目库;(2)准入环节为编制 PPP 项目实施方案,并在发改部门审批、核准或备案,与财政部“两报告一方案”不同;(3)项目可研报告中可包含实施方案,可不再单独编写 PPP 项目实施方案;(4)明确可以“两标并一标”;(5)明确可以变更项目法人;(6)鼓励地方政府建立 PPP 项目实施方案联审机制;(7)允许社会资本选择与土地招拍挂同时进行。

4. 中共中央、国务院、最高人民法院发布意见,提出加强政务诚信建设,完善产权保护制度,依法保护产权。2016年11月,中共中央、国务院下发了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》,提出了“平等保护”原则,明确了“公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯”的立场。同月,最高人民法院下发了《关于充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的意见》(法发〔2016〕27号),重申了保护私有产权、不能新官不理旧账的要求。12月,国务院印发了《关于加强政务诚信建设的指导意见》(国发〔2016〕76号),明确了各级政府和公务员政务失信记录将公开;各级政府不得以政府换届、相关责任人更替等理由毁约;政府重大决策必经程序“亮相”;加强重点领域政务诚信建设,其中包括加强 PPP 领域政务诚信建设等。三个文件出台时间间隔只有一个多月,足见党中央、国务院对法治与市场之关系的重视,就是要补齐“依法行政,限制公权力”和“保护私有产权”的短板,激发市场经济的内在活力。

5. 财政部和国家发展改革委的 PPP 基础工作进一步完善。2016年11月和2017年1月,国家发展改革委、财政部分别公布了各自的 PPP 专家库。其中财政部 PPP 专家 315 名,国家发展改革委 PPP 专家 343 名。两部委共同专家(双库专家)63 名。此外,2017年1月,国家发展改革委“全国投资项目在线审批监管平台”正式运行;3月,财政部公布了《政府和社会资本合作(PPP)咨询机构库管理暂行办法》(财金〔2017〕8号),并开始建设相关信息。两部委的专家库、项目库、机构库等基础工作都进一步完善。

6. 财政部 PPP 信息公开制度出台。2017年1月,财政部下发了《政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台信息公开管理暂行办法》(财金〔2017〕1号)。该办法是财政部 PPP 信息公开制度的正式文件。PPP 信息公开制度是规范 PPP 模式