



中建政研  
ZHONGJIAN ZHENGYAN

# 政府 与 社会资本合作 (PPP) 模式

主 编 马海顺 梁 舰

副主编 朱广侠 马 洪 刘爱国

中国建材工业出版社

责任编辑：李杰 杨娜

图片设计：李艳丽 宋鑫

封面设计： 汇彩设计  
TEL: 010-88343948


《政府与社会资本合作（PPP）模式》为城镇基础设施建设和公共产品服务的投资、建设、管理提供了系统、全面、完善的理论基础和实操技能，在深度和广度上总结与探索的理论与方法值得参考与借鉴。

中国二冶集团有限公司总经理 


在新时代背景下，PPP模式在我国的发展将是大势所趋，是我国解决地方政府债务、吸纳社会资本、推进体制改革的重要举措。《政府与社会资本合作（PPP）模式》将为PPP模式在中国的实践提供指南，具有现实的借鉴意义。

华北科技学院教授 

PPP模式的广泛应用推动了城市基础设施建设，也为混凝土行业提供了广阔的市场。但如果转换思维，将混凝土作为社会资本投入到公共产品服务建设中去，将艰难的催收应收账款变为长期收取稳定收入，一定会给混凝土行业带来巨大的变化。《政府与社会资本合作（PPP）模式》值得混凝土界同仁认真研读，从中找出适合我们的发展思路。

中国混凝土与水泥制品协会  
预拌混凝土分会秘书长 

在可预期的一个时期内，综合管廊采用PPP模式建设运营将是大概率事件。除了污水处理、垃圾处理要强制推行PPP外，对综合管廊项目，我们要强制实施PPP模式识别论证，鼓励运用PPP模式。《政府与社会资本合作（PPP）模式》一书全面地、系统地阐述了PPP的理论精髓，为在具体项目中进行PPP模式识别论证提供了良好的工具，对推动项目采用PPP模式具有重要作用。

国家级课题《PPP模式在城市综合管廊工程中的应用研究》课题组组长 

推进基础设施建设和公共产品服务，解决地方债务和吸纳社会资本，《政府与社会资本合作（PPP）模式》对政府机关、社会资本方、金融部门、咨询机构、律师事务所等参与PPP项目单位具有重要的借鉴和参考价值。

盛达集团总裁 

PPP模式正在广泛应用于城市基础设施项目中的路桥管网、污水处理，水务，棚户区改造、保障房、安置房项目，交通，固废处理等行业，并且逐步扩展至医疗、卫生、教育、养老、生态环境建设、信息基础设施等行业，未来将会应用到更多行业。

盛达集团监事会副主席兼预算部总经理 

在我国大力推进政府项目与社会资本相结合（PPP）模式的进程中，该书的出版实为及时。通览全书，作者将PPP模式在运作中涉及的业务实操性知识给与全面系统的介绍，清晰地阐述了PPP项目在全生命周期中，政府和社会资本投资方应承担的责任范围及其法律依据。因此，该书对参与PPP项目的工作人员起到了良师益友的作用。

南开大学房地产金融系法律研究中心主任 

政府和社会资本的合作、利益共享、风险分担，使基础设施建设和公共产品服务的供给更为高效，社会资本先进技术和创新能力的注入必将在公共产业领域掀起新变革。《政府与社会资本合作（PPP）模式》一书，图文并茂，深入浅出，理论与实际结合，内容与与时俱进，具有专业性、实用性、前沿性等特点，对社会资本方投资决策、风险防范有重要的借鉴和指导意义。

九鼎投资执行总裁 



中建政研



马海顺微信号



本社淘宝店



本社微信公众号

zgjcycbs

上架建议：工程管理/项目投资融资

ISBN 978-7-5160-1753-1



9 787516 017531 >

定价：128.00元

专·精·志·远

为您提供专业服务

编辑部：010-88388520 [www.jccbs.com](http://www.jccbs.com) 期刊社电子书

读者服务：010-88388606

网上书店：[www.jccbs.com](http://www.jccbs.com)

<http://shop111593615.taobao.com/>

# 政府与社会资本合作 (PPP)模式

主 编 马海顺 梁 舰

副主编 朱广侠 马 洪 刘爱国

中国建材工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府与社会资本合作 (PPP) 模式/马海顺 梁舰

主编. —北京: 中国建材工业出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5160-1753-1

I. ①政… II. ①马… ②梁… III. ①政府投资-合作-社会资本-研究-中国 IV. ①F832.48 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 313773 号

## 内 容 简 介

本书以政府与社会资本合作 (PPP) 模式为主线, 全面系统地介绍了关于 PPP 模式的基础知识、政策法规、特许经营、物有所值与财政承受能力评价、招标采购、合同管理、融资投资、运作管理、财税分析处理、全生命周期管理、咨询服务与审计、经验借鉴与推行建议等有关业务知识与操作技能, 同时对目前我国推行 PPP 模式存在的问题与风险防范及法律文本要点与范本索引进行了分析和讲解。针对行业的特点和现状选取国内外各行业采用 PPP 模式的案例进行分享, 采取循序渐进的编写思路, 深入浅出、图文并茂、文字表达通俗易懂。书中编制和收录了反映 PPP 模式的大量图片和图表, 力求通过图片和图表讲清相关的概念、原理、方法, 使学生和有关人员尽快掌握 PPP 模式的基础知识和实操技能, 为教师的培训和相关业务地开展提供最大方便。

本书内容丰富、实用性强, 可作为大中专院校、社会培训机构的培训教材, 也可供政府部门 (发展改革、财政、物价、建设、市政、水利、水务、医疗卫生、能源、交通、环保、工信、农业、政府采购和招标、开发区、高新区管委会等部门) 和地方政府投融资平台 (城投公司、建设开发公司、投资公司、国有资产运营公司、国有资本经营中心、交通投资公司、控股集团、基础设施开发公司等) 领导及业务骨干工作参考; 是专业服务机构 (银行、证券、信托、保险、担保、基金公司、工程施工、工程设计、咨询单位、律师事务所等) 和相关行业 (城市基础建设、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、文体卫生和养老服务设施等企事业单位) 负责人与专业人员学习参考及有志于从事政府与社会资本合作 (PPP) 模式人员快速入门的良师益友。

## 政府与社会资本合作 (PPP) 模式

主 编 马海顺 梁 舰

副主编 朱广侠 马 洪 刘爱国

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、建筑书店

印 刷: 北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 30.75

字 数: 760 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

印 次: 2017 年 1 月第 1 次

定 价: 128.00 元

本社网址: [www.cpic.com](http://www.cpic.com) 平乱网 [www.doc88.com](http://www.doc88.com) 微信公号 [weixin.cpic.com](http://weixin.cpic.com) 商家 home 电子书

广告经营许可证号: 京海工商广字第 8293 号

本书如出现印装质量问题, 由我社网络直销部负责调换。联系电话: (010)88386906

## 编 委 会

主 编 马海顺 梁 舰

主 审 中建政研专家委员会

执行主编 丁仁芳

副 主 编 朱广侠 马 洪 刘爱国

编委成员 (按姓氏笔画排序)

马少斌 马 钊 马海军 王 涛

王海臣 王 超 王靖玲 左 敏

申垚玮 田明亮 史凯悦 吕世超

刘 波 刘福勇 孙 冰 张瑞瑶

周素勤 庞红军 居 帅 赵 剑

赵 婧 胡晓华 高宝军 高 敬

顾 问 (按姓氏笔画排序)

马江河 马松林 马国宾 马 楠

王军保 王培安 申鹤文 朱广侠

朱胜利 刘大利 刘太平 刘文庆

刘百贤 杜志强 汪绍华 张凤良

张文玲 邵国宏 苗章合 赵 庆

赵君洁 赵满堂 钟福军 姜忠武

崔照新 路生禄

## 序

政府和社会资本合作模式（Public Private Partnership，以下简称 PPP 模式）是政府将公共产品或服务的一部分义务转移给社会资本，并相应地将部分收入也由社会资本所享。在减少政府资金支出的同时，加快基础设施的建设和公共产品的服务，提高政府资金和社会资本的使用效率。这种模式在合理利用政府和社会资本各自优势的情况下，实现了资源的合理配置，提高了社会总体效益。对政府部门而言，缓解了政府的融资压力和债务负担，对社会资本而言，拓宽了其资金的使用空间，并获得合理的回报。

2014 年 12 月 4 日，国家发改委、财政部连发三份关于 PPP 模式的重磅文件。国家发改委公布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》以及《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014 年版）》并要求各地发改委 2015 年 1 月起按月报送 PPP 项目，建立发改委的 PPP 项目库。当日，财政部也发布了《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》，从项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交 5 个方面、19 个步骤的相关实务操作给出了具体指导意见。2015 年 5 月 13 日，国务院总理李克强主持召开常务会议，部署推广 PPP 模式，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议强调“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式”。目前中央力推、地方热捧的 PPP 模式是突破融资瓶颈、实现产业转型升级大发展的重要抓手。

政策密集出台以及政府和社会资本合作中心的成立加速了 PPP 模式在我国的发展。但我国 PPP 模式发展中也存在政策法规混乱不成体系的问题。第一，我国当前缺乏一套完整的针对 PPP 的法律政策体系，现有法律政策效力不高。第二，财政部与发改委本位博弈，缺乏统一监管机制。两部门均有意统筹规划 PPP 项目，对于 PPP 的理解大致相同，但在不少细节上却有出入，一定程度上让参与者无所适从，对于法律与政策把握不清，不利于 PPP 项目的开展与推进。出版一部对相关政策法规进行解读的专业书籍，对目前混乱的 PPP 政策加以梳理，是我国 PPP 模式实践的需求。

本书既有系统的理论方法，又有丰富的实践案例。从理论、实操、流程、模板、案例等多个层面对 PPP 模式进行了概括与解析，具有内容系统全面，结构严谨合理，切合实际，指导性强。为 PPP 项目的投资者、建设者、管理者等参与方提供了系统、深入、全面、准确理解 PPP 模式的机会。

目前，PPP 模式已经被广泛应用到基础设施建设和公共产品服务的提供当中，但人们对其认识一般仍然停留在融资层面。我们希望并相信，经过编写者和律师们的共同努力，可以建立起 PPP 模式的政策法规体系，并对于 PPP 操作实践中经常出现的问题和风险加以说明，提出相应的解决办法，帮助读者解决 PPP 模式之难题。相信本书能够对于新时期下我国 PPP 模式的发展起到应有的作用。

在新的时代背景下，PPP 模式在我国的发展将是大势所趋，是我国解决地方政府性债务、吸纳民间资本、推进体制改革的重要举措，从中央到地方都在积极颁布和推行与 PPP 相关之法规和政策。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。PPP 模式，不仅是一种项目融资方式，它更是一种提高政府对整个社会资源管理效率的方式，其核心是合同管理，是基于相对完备的 PPP 合同上的社会契约精神，要求政府与社会资本方作为平等的合同双方，分配风险、分担责任和分享利益。

中国国家发展和改革委员会中国投资协会民营投资  
专业委员会政府与社会资本合作（PPP）中心主任

王振宇





资模式、产品定价、风险管控、运营管理、项目收益分享、合同签订等系列知识，提升读者 PPP 模式理论水平、操作技能与运营管理能力。

目前，PPP 模式已经被广泛应用到各种公共产品和服务的提供当中，但人们对其认识一般仍然停留在融资层面。我们希望并相信，经过大家的共同努力，可以建立起 PPP 模式的政策法规体系，并对于 PPP 操作实践中经常出现的问题与风险加以分析和识别，提出相应的解决办法和防范措施，帮助解决 PPP 模式实操中的难题。

政府和社会资本合作模式是政府将基础设施建设与公共产品服务的一部分义务转移给社会资本方，并相应地将部分收益与社会资本方所享。在减少资金支出的同时，加快公共设施的建设，提高政府资金和社会资本的使用效率。这种模式在合理利用政府和社会资本各自优势的情况下，实现了资源的合理配置，提高了社会总体效益。对政府部门而言，缓解了政府的融资压力和债务负担，对社会资本而言，拓宽了其资金的使用空间，并获得合理的回报。

PPP 应用于基础设施（公路、铁路、地铁、隧道、桥梁、机场、港口、通信、供电/水厂、污水/垃圾处理厂等）的建设和自然资源（采矿/油/气、处理/冶炼厂、输送管等）的开发，对公共服务产品/机构（如邮局、医院、学校、剧院、体育馆、监狱、警察局等）的服务等，更强调政府在项目中的参与（如占股份），更强调政府与社会资本方的长期合作与发挥各自优势，共享收益、分担风险和社会责任。

从中央到地方，规定、规范、指引、通知频繁出台让我们应接不暇。规范性文件的不断出台，虽让正在进行的 PPP 项目有了一定的章法可循，但我们也看到中国 PPP 制度框架与法规体系尚待完善，我们必须在不断摸索中前进。目前中央力推、地方热捧的 PPP 模式是突破融资瓶颈、实现产业转型升级大发展的重要抓手。但我国 PPP 模式发展中也存在政策法规混乱不成体系的问题。第一，我国当前缺乏一套完整的针对 PPP 的法律政策体系，现有法律政策效力不高。第二，财政部与发改委本位博弈，缺乏统一监管机制。两部门均有意统筹规划 PPP 项目，对于 PPP 的理解大致相同，但在不少细节上却有出入，一定程度上让参与者无所适从，对于法律与政策把握不清，不利于 PPP 项目的开展与推进。出版一部对相关政策法规进行解读的专业书籍，对目前混乱的 PPP 政策加以梳理，是我国 PPP 模式实践的需求。

我们希望能帮助读者在庞杂的规定中梳理出一定的脉络，对 PPP 有更清晰的认识和理解。

PPP 模式是当前我国发展混合所有制经济、深化国有企业改革的重要手段，大力推广政府和社会资本合作模式对于经济新常态下降低政府成本、提升政府治理能力具有重要意义。全书系统全面地对政府与社会资本合作（PPP）模式进行了深入、透彻的分析，使其成为相关领域研究者和实践者的必读书。

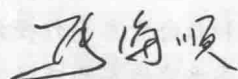
当前，我国正在积极推进 PPP 模式，不仅需要借鉴国外相关经验，还需要总结我国 PPP 实践的经验与教训，更需要 PPP 相关的理论思考。本书尝试梳理世界范围内 PPP 实践的历史演进，总结我国 PPP 实践探索，分析 PPP 实践中存在的不足，提出促进 PPP 模式发

展的政策建议，同时从理论上对 PPP 模式做些探索性研究。

本书对政府与社会资本合作（PPP）模式理论知识和实操技能介绍系统全面，图文并茂，条理清晰，深入浅出，一目了然，是社会资本方、咨询（研究）单位、政府职能部门等准确、全面、迅速了解（PPP）模式行业发展动向、制定发展战略不可或缺的专业性书籍；能帮助读者全面系统了解 PPP 模式的设计与运作，同时可以从国内外成功案例中吸取经验教训，获得分析问题、解决问题的方法和思路；可以快速、系统、全面地熟悉 PPP 模式的基础知识、政策体系、发展经验、操作实践、法律框架、实施流程和相关案例等。本书可供从事 PPP 工作的政府部门、社会资本、金融机构、咨询机构、研究机构、专家顾问等参考。各位读者在阅读本书中如遇疑问或有好的建议，欢迎您发邮件至邮箱：majifei2005@126.com 或加入交流平台：政府与社会资本合作（PPP）模式（QQ 群：165285135）。

本书在资料收集、访谈和编写等过程中得到许多国内外专家、学者、领导、朋友的帮助与指导，以及书中案例所涉及公司有关人员的大力支持和帮助；参考并引用了国内外有关部门、单位的优秀资料；参考了许多学术论著和经典文章总结的相关国家政策、法律法规和项目实施案例，同时借鉴了国内外在 PPP 行业积累的理论和实际经验；参考了许多作者的相关优秀文献资料及国家图书馆、北京大学图书馆、清华大学图书馆、人民大学图书馆、同济大学图书馆、复旦大学图书馆、兰州大学图书馆、香港大学图书馆等馆藏的论文和论著；部分内容获得了政府有关领导的指点和教诲。为了方便读者更好地理解和应用 PPP 模式知识，本书还收录了相关的政府文件和有关媒体对第一作者的采访文章；特别是在本书计划编写之初，中国建材工业出版社的李杰老师和杨娜老师就邀请行业内的专家、领导对本书的编写大纲进行了讨论研究，并对本书初稿进行了反复阅读，给出了具体修改意见。李杰老师和杨娜老师多次对本书的编写进行指导，并帮助作者解决编写过程中遇到的难题。在本书通读稿阶段，田学峰、刘太平、申鹤文、马国宾、马江河、邵国宏、王培安、刘百贤、刘大利、崔照新、滕汉荣、马占祥、孙建华、章凡、信金龙、车雨帆、张子君、张志权、梁贵仓、武来祥、罗小强、杨浩年、党中卿、申士嘉等领导 and 专家及同事提出了宝贵的具体意见和建议，在此表示感谢！

现阶段，我国的政府与社会资本合作（PPP）模式正处于发展时期，新政策、新观点、新问题会不断出现，限于我们的水平和经验有限，书中不妥和谬误之处在所难免，敬请广大读者批评指正。



2017 年元月

# 目 录

<b>第一章 PPP 模式基础知识</b> .....	1
第一节 PPP 模式发展与优势 .....	3
第二节 PPP 模式类型与分类 .....	7
第三节 PPP 模式特征与政商关系 .....	20
第四节 PPP 模式目的与原则 .....	23
第五节 PPP 模式实施机构 .....	26
第六节 PPP 模式内涵与优缺点 .....	29
<b>第二章 PPP 模式政策法规</b> .....	34
第一节 PPP 模式政策法规体系 .....	34
第二节 PPP 模式相关法律 .....	46
<b>第三章 PPP 模式与特许经营</b> .....	64
第一节 特许经营的特征与分类 .....	64
第二节 PPP 项目特许经营期的设计 .....	68
第三节 特许经营协议订立与履行 .....	73
第四节 监督管理和公共利益保障 .....	77
第五节 争议解决与法律责任 .....	78
<b>第四章 PPP 模式物有所值评价与财政承受能力论证</b> .....	79
第一节 PPP 模式物有所值评价 .....	79
第二节 PPP 模式财政承受能力论证 .....	85
附件一 物有所值定性分析 .....	90
附件二 物有所值定量分析 .....	99
<b>第五章 PPP 模式招标(商)采购</b> .....	103
第一节 PPP 项目招商方式法律架构 .....	103
第二节 PPP 项目政府购买服务基本流程与采购方式 .....	105
第三节 PPP 项目政府购买服务采购方式比较 .....	125
第四节 PPP 项目参与主体与准入条件 .....	137
<b>第六章 PPP 模式合同管理</b> .....	140
第一节 PPP 合同管理基础知识 .....	140
第二节 PPP 模式中合同性质与主要问题 .....	149
第三节 PPP 项目合同设计 .....	150
第四节 PPP 项目合同司法审查与纠纷解决 .....	161
<b>第七章 PPP 模式融资投资</b> .....	168
第一节 现代金融体系与流程 .....	168
第二节 政府融资平台模式 .....	170

第三节	政府融资模式的特征与阶段划分	174
第四节	政府融资的流程与策略	175
第五节	金融机构参与 PPP 项目的方式与操作要点	178
附件一	投资机构对 PPP 的理解	186
<b>第八章</b>	<b>PPP 模式运作管理</b>	<b>188</b>
第一节	PPP 模式运作条件与发展方式	188
第二节	PPP 项目操作流程与总体要求	190
第三节	PPP 项目盈利模式结构与盈利模式	199
第四节	PPP 模式的运作管理	207
<b>第九章</b>	<b>PPP 模式财税分析处理</b>	<b>219</b>
第一节	PPP 项目会计核算	219
第二节	财政补贴	221
第三节	财务分析与账务处理	223
第四节	税务筹划与处理	247
<b>第十章</b>	<b>PPP 模式项目全生命周期管理</b>	<b>272</b>
第一节	项目生命周期的内容与描述	272
第二节	PPP 项目全生命周期管理	275
第三节	PPP 项目全生命周期监管	279
第四节	全生命周期体系项目绩效评价	297
<b>第十一章</b>	<b>PPP 项目咨询服务与项目审计</b>	<b>300</b>
第一节	PPP 项目咨询服务	300
第二节	PPP 模式公共项目审计	305
第三节	PPP 模式公共项目审计重点与理论研究	318
<b>第十二章</b>	<b>PPP 模式存在问题</b>	<b>321</b>
第一节	常见问题	321
第二节	关键问题	325
第三节	热点问题	328
第四节	难点问题	333
第五节	PPP 项目公司解散(破产)风险解析	357
<b>第十三章</b>	<b>PPP 模式风险防范</b>	<b>360</b>
第一节	风险管理与分类	360
第二节	PPP 项目风险分类解析	374
第三节	风险分配与风险分担	383
第四节	风险防范	390
第五节	加强 PPP 风险的研究	394
<b>第十四章</b>	<b>PPP 模式经验借鉴与推行建议</b>	<b>404</b>
第一节	PPP 模式经验借鉴	404
第二节	PPP 模式推行建议	410
第三节	PPP 模式运用的关键事项与重要工作	425

第四节	PPP 制度框架设想 .....	429
第五节	我国 PPP 项目三级管理机构的主要职能 .....	433
第十五章	PPP 模式法律文本要点与范本索引 .....	435
第一节	实施方案 .....	435
第二节	物有所值评价报告 .....	436
第三节	财政承受能力论证报告 .....	438
第四节	资格审查法律文本要点 .....	440
第五节	招标法律文本要点 .....	442
第六节	投标法律文本要点 .....	446
第七节	评审文件法律文本要点 .....	448
第八节	谈判法律文本要点 .....	450
第九节	项目合同法律文本要点 .....	452
附录一	PPP 专业词汇中英文对照表 .....	463
附录二	省(区、市)PPP 示范项目申报表 .....	467
附录三	企业融资模式 174 种 .....	468
附录四	政府融资模式 50 种 .....	473
参考文献与资源	.....	475

# 第一章 PPP 模式基础知识

PPP 是 Public-Private-Partnership 的首字母缩写，常译为“公共-私营-合作机制”，该词最早由英国政府于 1982 年提出，是指政府为了建设基础设施项目，为提供某种公共物品和服务，与私人组织（社会力量）签订长期协议，授权私人组织（社会力量）代替政府建设、运营或管理公共基础设施，并向公众提供公共服务。政府按照一定的程序和方式，与私人组织（社会力量）以政府购买服务合同、特许经营协议为基础，明确双方的权利和义务，发挥双方优势，形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，由社会力量向公众提供市政公用产品与服务的方式，提高质量和供给效率，最终实现使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。世界各行业及国家部门 PPP 定义比较表，见表 1-1。

表 1-1 世界各行业及国家部门 PPP 定义比较表

定义部门	定义内容	备注
中国财政部	PPP 是指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。政府部门负责及公共服务的价格和质量监管，以保证公共利益最大化	—
世界银行	PPP 是政府部门与社会资本之间就公共产品或公共服务的提供而签订的长期合同。在此合同下，社会资本承担一定的风险和管理职能，其报酬与业绩挂钩	—
亚洲开发银行	PPP 是指为开发基础设施建设和提供其他服务，在政府部门和社会资本实体之间建立的一系列合作伙伴关系	—
英国财政部	PPP 是一种以政府部门和社会资本相互合作为主要特征的安排。从最广义的层面看，PPP 可以包括从政府部门独立运作到社会资本独立运作之间的各种合作执行政策、提供服务和建造基础设施的方式。当公共服务的提供及社会资本对基础设施投资时，PPP 最常见的形式就是私人融资计划	—
加拿大 PPP 委员会	PPP 是指公司部门之间基于各自的专长而建立的风险合作关系。他通过资源、风险和收益的适当分配，更好地满足事先界定好的公共需求	—
欧盟委员会	PPP 是指政府部门与社会资本之间的一种伙伴关系，旨在合作建设和运营基础设施或提供传统上应有政府部门提供的服务。他承认双方都有某种优势，通过使双方各自从事最擅长的的工作，公共服务和基础设施便得以最有效的方式提供	—

续表

定义部门	定义内容	备注
穆迪	PPP是指政府部门与私人开发者之间基于合同的伙伴关系。目的是设计、建造意向基础设施并提供融资,社会资本在一定时期内负责设施的运营、维护,合同到期后,资产移交给政府来运营、维护。政府通常在整个合同期间保留对设施的所有权	穆迪公司于1900年成立于美国曼哈顿,该公司是著名的债券评级机构
德勤	PPP是指政府机构与社会资本实体之间签署的协议,使得社会资本可以在公共基础设施的建设中发挥更大作用	德勤会计师事务所(Deloitte & Touche)是世界四大会计事务所之一
Yescombe (2007)	PPP具有如下几大要素:这是政府部门与私人之间的长期合同;目的是由社会资本设计、建造、运营公共基础设施并负责融资;社会资本获得的回报分布在整个合同周期内,由政府部门支付或由社会公众作为使用者来支付;设施的所有权归政府部门,或者在合同结束时移交政府部门	—
Alshawi (2009)	PPP的主要原则包括:一是购买服务而非资产;二是对政府部门要物有所值;三是项目风险由政府部门和社会资本分担;四是充分发挥社会资本的专业技能和经验;五是在基础设施建设中通盘考虑整个项目周期的成本	—
联合国开发署 (UNDP)	PPP是指政府、盈利性企业和非盈利性企业基于某个项目而形成的项目合作关系,通过这种合作关系,合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府不是把项目的责任全部转移给社会资本,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险	—
联合国培训 研究院	PPP涵盖了不同社会体系倡导者之间的所有制度化合作方式,目的是解决当地或区域内某些复杂问题。其包含两层含义: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,政府部门和社会资本建立伙伴关系进行的大型公共项目的实施	—

PPP模式即公私合作制,在国内也叫“政企合作制”,或政府与社会资本合作(PPP)模式,是政府和企业(包含国有企业和私营企业等)之间为提供公共产品和服务、基于具体项目的合作融资模式。

PPP模式本质上是政府与社会资本合作,为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系,以授予特许经营权等为基础,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,提供公共产品或服务的质量和供给效率。即建立政府与企业“利益分享、风险分担、全程合作”的模式,形成“政府监管、企业运营、社会评价”的良性互动格局。PPP模式典型结构如图1-1所示。

PPP模式是一种优化的项目融资与实施模式,以各参与方的“双赢”或“多赢”作为合作的基本理念,其典型的结构为:政府部门或地方政府通过政府采购的形式与中标单位组建的特殊目的公司签定特许经营合同(特殊目的公司一般是由中标的建筑公司、服务经营公司或

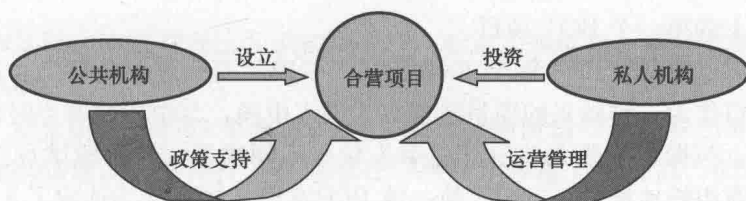


图 1-1 PPP 模式典型结构图

对项目进行投资的第三方组成的股份有限公司), 由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议, 这个协议不是对项目进行担保的协议, 而是一个向借贷机构承诺将按与特殊目的公司签定的合同支付有关费用的协定, 这个协议使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是: 政府通过给予社会资本方长期的特许经营权和收益权来加快基础设施建设与公共服务的有效运营。

## 第一节 PPP 模式发展与优势

### 一、PPP 模式的发展

#### (一) PPP 模式在国外的发展

为适应现代经济飞速发展, 世界各国愈加重视公共基础设施建设, 但是仅靠政府财政资金已不能满足需求。随着政府财政在公共基础设施建设和公共服务中地位的下降, 私营企业在公共基础设施的建设中开始发挥越来越重要的作用。

自 20 世纪 90 年代以来, 英国便积极推进其向公众提供公共服务模式的改革, 最早提出了 PPP 的概念。目前, 英国被公认是最先进的 PPP 模式使用者, 它不仅已经将 PPP 模式成功运用于公用事业、社区建设中, 而且在医疗、监狱及地方政府部门事业的建设应用中也同样取得了进展和成效。

英国对 PPP 模式的推广已经形成了较为规范的体系, 有多家机构共同参与, 设立相应的管制机构, 颁布了相应的管制法规, 以防止垄断经营的产生。根据英国的经验, 英国 75% 的政府管理者认为 PPP 模式下的工程达到和超过预期的要求, 并可以帮助政府节省 5% ~ 20% 的费用, 但是所提供的公共服务的质量却显著上升, 和传统的项目运作方式相比, PPP 模式在节省时间和资金, 提高项目质量方面具有相当大的优势。

PPP 模式虽然发展时间较短, 但在国际上已经得到了广泛应用。目前英国、澳大利亚、加拿大等国的财政部门都专门设立了 PPP 管理机构, 负责推动 PPP 模式发展, 履行研究设计、项目储备、融资支持、招投标管理、争议协调等职责。

#### (二) PPP 模式在中国的发展

目前, PPP 模式在我国发展大致经历了五个阶段和三波高潮。

第一阶段: 探索阶段 (1984 年至 1993 年——“初期尝试阶段”): 改革开放以来, 外资大规模进入中国, 一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域。地方政府开始与投资者签订协议, 早期进入的基础设施建设项目如 BOT 就是 PPP。但当时尚未引起国家层面的关注, 无相应政策和规章, 地方政府与投资者都是在探索中前进。这一阶段代表性的项目有深圳沙角 B 电厂 BOT 项目、广州白天鹅饭店和北京国际饭店等, 其中深圳沙角 B 电厂 BOT 项目被认



为我国真正意义上的第一个 BOT 项目。

第二阶段：试点阶段（1994 年至 2002 年——“摸着石头过河阶段”）：这一阶段，PPP 模式被世行及亚行作为一种新兴的项目融资方式引入中国，与中国政府当时对外商投资的急切需求不谋而合。与探索阶段无政府部门牵头状况不同的是，该阶段试点工作由国家计委（现“发改委”）有组织地推进，掀起了第一波 PPP 高潮。国家计委选取了 5 个 BOT 试点项目：合肥王小郢污水 TOT 项目、兰州自来水股权转让项目、北京地铁四号线项目、北京亦庄燃气 BOT 项目、北京房山长阳新城项目，其中来宾 B 电厂项目也被认为是我国第一个 PPP 试点项目。从 1995 年开始，在国家计委的主导之下，广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等几个 BOT 试点项目相继开展。在该阶段后期，建设部及各地建设行政主管部门开始在市政公用事业领域试水特许经营模式，合肥市王小郢项目的运作过程当中，项目相关各方，包括中介咨询机构，对中国式 PPP 的规范化、专业化及本土化进行了非常有益的尝试，形成了相对成熟的项目结构及协议文本，为中国式 PPP 进入下一个发展阶段奠定了良好的基础。

第三阶段：推广阶段（2003 年至 2008 年——“黑猫白猫阶段”）：2003 年十六届三中全会提出让社会资本进入公共领域，2004 年建设部（现“住建部”）出台《市政公用事业特许经营管理办法》，为 PPP 项目开展确立法律法规依据。在政策东风下，各地推出大批 PPP 试点项目，掀起了 PPP 第二波高潮。该阶段外企、民企、国企等社会资本均积极参与，污水处理项目较多，也有自来水、地铁、新城、开发区、燃气、路桥项目。第一个被官方广泛推广的 PPP 项目——北京地铁四号线项目也于这一阶段诞生。

社会资本、外国资本以多种形式参与市政公用设施建设。计划发展部门不再是 PPP 模式应用的唯一牵头方或主导方，包括建设、交通、环保、国资等行业主管部门，以及地方政府在内的各路人马纷纷披挂上阵。无论黑猫白猫，只要能够顺利捕获“社会资本”似乎就是好猫。公私双方之间，前者甩包袱，后者占市场的心态在很多项目里都表现得十分明显。中国式 PPP 的发展在这一阶段的中后期遭遇反复，大量低价或非理性竞标，乃至于国（资）退民（资）进的现象层出不穷。

从现实角度出发，考虑到中国地方政府的施政偏好，以及不同性质的社会资本各自特有的利益诉求，发生上述情况是可以理解的。无非是“黑猫白猫”的理念在 PPP 领域内的现实反映，亦在相当程度上揭示了 PPP 模式在中国的异化趋势。即搁置顶层设计，一切以短线的实用价值优先。具体到微观层面，中国式 PPP 则仍以筹集社会资金为导向，把政府缺钱的、做不好的公共产品或服务推向一个并不成熟的市场。至于项目中长期的发展、社会效益和经济收益如何，则常常不是现任政府主管部门，甚至于投资人现任总经理的关注焦点。在此情形之下，即便有外部的财务及法律顾问参与其中，他们提出的专业意见通常也不为项目方所完全理解并接纳。不可避免的，大量潜在风险在看似红火的发展热潮中逐步累积。时至今日，各地 PPP 项目当中已经陆续出现政府方或投资人怠于履约甚至违约的情况，并以前者居多。

“黑猫白猫阶段”是 PPP 模式在中国发展壮大的一个重要过程。供水及污水处理行业的成功经验，经过复制与改良，被用于更加综合、开放和复杂的项目系统，而不再限于一个独立的运作单元，项目参与主体和影响项目实施的因素也趋多元。这方面的经典案例有北京地铁四号线和国家体育场两个 PPP 项目。而广泛、多元的项目实践，反过来也促进了 PPP 理

论体系的深化和发展。实践与理论共识初步成型，政策法规框架、项目结构与合同范式在这个阶段得到基本确立。

第四阶段：调整阶段（2009年至2013年“短暂停滞阶段”）：随着四万亿经济刺激政策的推出，地方政府基础设施建设投资高速增长，城镇化程度大幅提高，但PPP模式在此阶段却停滞不前，主要原因在于地方政府融资平台发展壮大，平台贷款、城投债等规模激增为地方政府提供了充足的资金，PPP发展进入短暂的停滞阶段。在全球金融危机和中央政府推行积极财政政策和刺激经济增长的背景影响下，政府利用所属融资平台进行投融资，主要方式有政府委托代建和BT（建设—移交）等。

第五阶段：普及阶段（2014年开始“快速增长阶段”）：为中共十八大确定的落实“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”，中国财政部从2013年底展开对PPP模式推广工作的全面部署。2014年3月，财政部副部长王保安在政府和社会资本合作（PPP）培训班上发表讲话，对推广PPP模式的原因、任务和方式予以系统阐述，并提出要从组织、立法和项目试点等三个层面大力推广PPP模式。2014年5月，财政部政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组正式设立。相比于财政部的令箭频发，国家发改委在2014年推出了80个鼓励社会资本参与建设运营的示范项目，范围涉及传统基础设施、信息基础设施、清洁能源、油气、煤化工、石化产业，且项目模式不局限于特许经营。PPP模式的制度化建设正式提上议事日程。2014年被不少业内人士视为PPP模式在中国的发展元年。中央到地方均推出大量PPP项目，PPP进入了发展的新阶段，并掀起第三波高潮。

PPP立法有望很快推出，制度配套上也更为完善，将很快进入成熟发展的“规范化管理阶段”。

## 二、PPP的特点

(1) 实现为超过项目投资者自身筹资能力的大型项目和盈利性差的公益性项目提供融资，通过公私合作实现与项目所在地政府分担风险。

(2) 减轻政府的预算压力和债务负担，政府是以项目扶持者的身份来组织融资，避免政府直接举债，解决公共项目的资金短缺问题。

(3) 通过社会资本的介入，政府部门和社会资本共同参与公共基础设施的建设和运营，双方可以形成互利的长期目标，可以大大提高项目的运营效率和服务质量并降低运营成本，更好地为社会和公众提供服务。

(4) 有意向参与公共基础设施项目的社会资本，可以尽早和项目（所在地）政府或有关机构接触，可以节约投标费用，节省准备时间，从而减少最后的投标价格。

(5) 项目的参与各方重新整合，组成战略联盟，对协调各方不同的目标起到关键性作用。

(6) 以项目为主体用项目本身融资或担保，与传统融资方式相比，可以获得较高的贷款比例，通常可以达到60%~75%的资本需求量。

(7) 有限追索贷款，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、现金流量及政府所承诺的义务之外的任何形式的财产。

(8) 表外融资，对负债一般不在资产负债表中反映，多是以某种说明的形式反映在公司资产负债表的注释中，避免公司资产负债比例失衡和影响公司筹措新的资金。

(9) 风险分担合理，将项目的各种风险分担于借款人、政府、贷款人及其他与项目开发

有直接或间接关系的参与方中。

(10) 信用结构灵活, 将贷款的信用支持分配到与项目有关的各个方面, 提高项目的债务承受能力。

(11) 成本高, 项目前期花费时间长, 前期费用较大, 利息成本一般高于同等条件贷款的 0.3%~1.5%。

### 三、PPP 模式的优势

对于基础设施项目而言, PPP 模式的引入显现有以下优势。

#### 1. 实现资金的最佳价值

PPP 模式可以实现财政资金的最佳价值, 具体体现在以下几个方面:

(1) 通过社会资本方的竞争性选择来加强垄断领域的竞争, 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;

(2) 利用社会投资人的专业资源和创新能力, 提供质量更高、更有效率、更有创造性的服务, 带来更富创新性收入来源的机会;

(3) 将部分风险转移给能够更好地控制那些风险的社会投资人;

(4) 使政府投资方和社会资本方对各自的风险和成本进行全面、长期的考虑, 以最低的长期经济成本在项目期限中持续提供优质服务。

#### 2. 弥补政府财政资金的不足

基础设施项目投资大、周期长, 政府没有能力提供充足的资金。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 模式下社会资本方的投资和融资, 缓解了政府在建设期投入的资金压力。

#### 3. 提升基础设施服务的水平

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, 提高自身商誉, 社会资本方必须具有满足用户需要、提升其服务水平的内在动力。社会资本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, 为服务水平的提升提供了客观支持。

#### 4. 降低项目建设运营的成本

激励社会资本方通过制定最佳方案、适用规模经济、创新性技术、更加灵活地采购与缔约方式, 降低一般管理费用, 以提高效率和降低成本。

#### 5. 提高公共产品生产效率

采用 PPP 模式能够提高公共物品生产的效率, 本质在于引导社会资本的进入, 将政府部门的“花别人的钱办别人的事”转变为社会资本的“花自己的钱办自己的事”。因此, PPP 模式意味着在公共物品和服务的提供中生产供给效率的提高。

#### 6. 政府和社会资本可以取长补短

PPP 模式把政府机构的社会责任、远景规划、协调能力与社会资本的企业家精神、资金支持、技术手段和管理效率结合到一起。政府和社会资本可以形成互利的长期目标, 以最有效的成本为公众提供高质量的服务。

#### 7. 合理分配风险

PPP 模式在项目初期就可以合理调节社会资本和政府资金所占比例, 解决项目整个生命周期中的风险分配。由于政府分担一部分风险, 使风险分配更合理, 减少了社会资本风

险,从而降低了融资难度,提高了项目融资成功的可能性。政府在分担风险的同时也拥有一定的控制权。

## 第二节 PPP 模式类型与分类

### 一、类型

PPP 项目实践中,常见的实施类型有服务社会经济型、项目运作方式型和获得受益方式型三种。

#### (一) 服务社会经济型

按照服务于社会经济发展的不同方面,PPP 项目大致可分为经济、社会和政府三类。经济类包括交通运输、市政公用事业、园区开发、节能环保等领域;社会类包括保障性住房、教育、文化、卫生等领域;政府类主要服务于司法执法、行政、防务等领域。

#### (二) 项目运作方式型

项目运作方式型主要包括特许经营、设立合资企业、服务外包、运营和维护的外包或租赁、管理者收购、管理合同、国有企业的股权转让或对社会资本开发项目提供政府补贴,以及这些方式的组合等。其中几乎包含了介于完全由政府直接供给与完全由社会资本供给公共产品之间的所有公共服务供给模式。PPP 模式的结构形式非常灵活广泛,不同形式下社会资本的参与程度与承担的风险程度也各不相同。具体运作方式的选择主要由 PPP 项目行业类型、融资需求、改扩建需求、收费定价机制、投资收益水平、风险分配基本框架和期满处置等因素决定。

#### (三) 获得收益方式型

按照社会资本、特许经营者和项目公司获得收入的方式,PPP 项目可分为使用者付费方式、政府付费方式和可行性缺口补助方式。PPP 项目获得收益方式(付费机制)如图 1-2 所示。

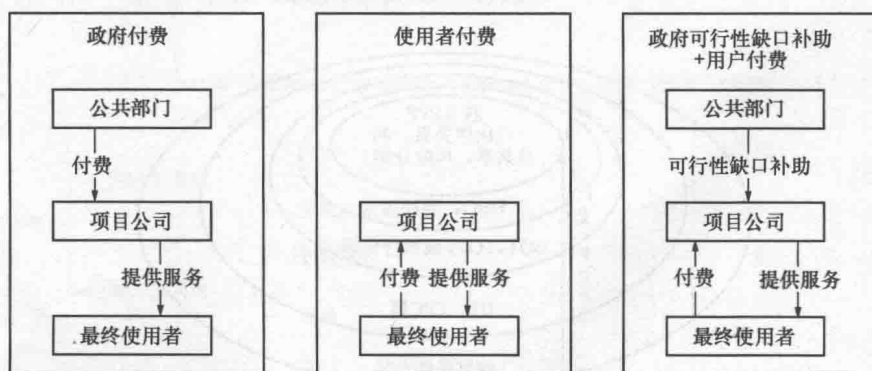


图 1-2 PPP 项目获得收益方式(付费机制)

#### 1. 政府付费

政府付费是指政府直接付费购买公共产品和服务。在政府付费机制下,政府可以依据项目设施的可用性、产品或服务的使用量以及质量向项目公司付费。政府付费是公用设施类和公共服务类项目中较为常用的付费机制。根据付费依据不同又可分为可用性付费、使用量付费和绩效付费。通常适用于不直接向最终使用者提供服务的基础设施项目,如污水处理厂、

垃圾焚烧发电厂或非经营性的基础设施项目，如无收费权的市政道路、河道治理等。

## 2. 使用者付费

使用者付费是指由公共设施或服务的最终使用者直接付费购买公共产品和服务。项目公司直接从最终用户处收取费用，以回收项目的建设和运营成本并获得合理收益。这种方式通常用于经营性较高、财务效益良好、直接向最终使用者提供服务的基础设施项目，如高速公路、桥梁、地铁等公共交通项目以及供水、供热、燃气、收费公路等公用设施项目，通常可以采用使用者付费机制。

## 3. 可行性缺口补助

可行性缺口补助是指使用者付费不足以满足社会资本或项目公司回收成本及获得合理回报的要求，而由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款或其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司的经济补助，以弥补使用者付费之外的缺口部分。可行性缺口补助是在政府付费机制与使用者付费机制之外的一种折衷选择。在我国实践中，可行性缺口补助的形式多种多样，包括土地划拨、投资入股、投资补助、优惠贷款、贷款贴息、放弃分红权、授予项目相关开发收益权等其中的一种或多种。这种方式通常用于经营性较低、财务效益不良、直接向最终使用者提供服务，但收取的服务费用无法覆盖投资和运营成本的基础设施项目，如医院、学校、文化及体育场馆、保障房、价格调整之后或需求不足的网络型市政公用项目、交通流量不足的收费公路等。

## 二、分类

从各国和国际组织对 PPP 的理解来看，PPP 有广义和狭义之分。广义的 PPP 泛指政府部门与社会资本为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系，以授予社会资本特许经营权为特征，包括 BOT 等多种形式。而狭义的 PPP 可以理解为一类项目融资模式的总称，包含 BOT、TOT、DBFO 等多种模式。狭义的 PPP 更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的衡工量值原则<sup>①</sup>。是政府与社会资本组成特殊目的机构（SPV），引入社会资本，共同设计开发，合理分担风险，全过程合作，期满后移交政府的公共服务开发运营方式。如图 1-3 所示。

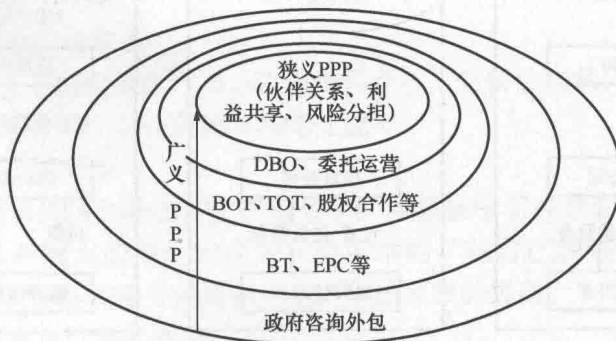


图 1-3 广义 PPP 模式与狭义 PPP 模式关系示意图

### (一) 广义 PPP 的分类

PPP 模式是一个极其广泛的概念，PPP 包含的实现形式多达数十种之多。PPP 模式分

<sup>①</sup> 衡工量值：指合乎经济原则，合乎经济效益，物有所值。按国内财经用词，是指成本与效益的均衡。

类形式如图 1-4 所示。世界银行、欧盟等多个国际机构均对 PPP 模式有具体的分类和研究，结合我国国情，可将 PPP 模式分为合同承包、特许经营和私有化三大类。其中合同承包类一般由政府投资，社会资本承包整个项目中的一项或几项，通过政府付费实现收益；特许经营类需要社会资本参与部分或全部投资，并通过一定的合作机制与政府部门分担项目风险、共享项目收益，政府根据项目实际收益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，项目的资产最终由政府保留；私有化类则一般由社会资本负责项目的全部投资，建设项目的所有权归社会资本方，在政府的监管下通过向用户收费收回投资实现利润。各类 PPP 形式的特点见表 1-2。PPP 基本形式主要特征见表 1-3。

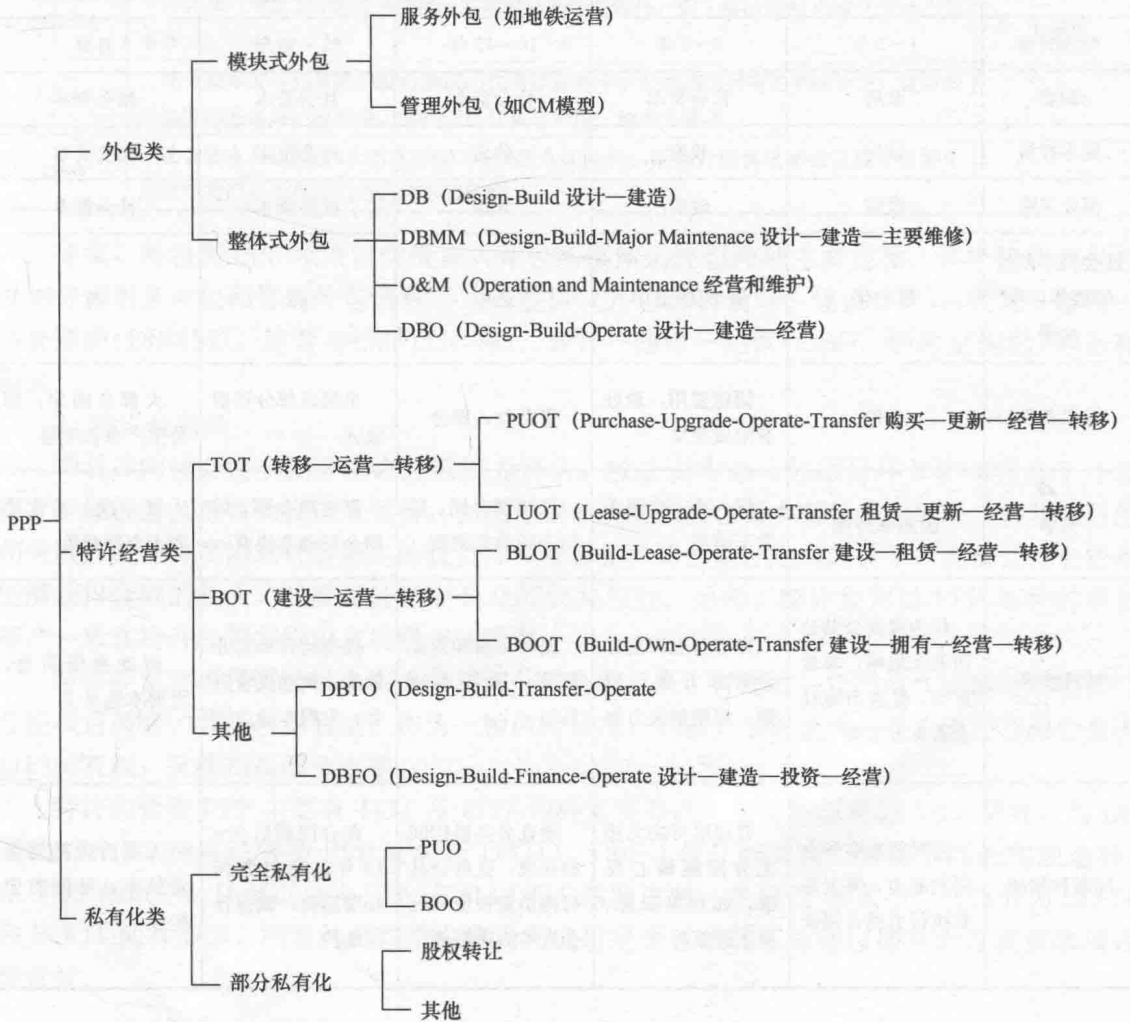


图 1-4 PPP 模式分类形式

表 1-2 各类 PPP 形式的特点

PPP 形式	产权	运营	投资	商业风险	合同期限
外包类	政府	政府	政府	政府	短期
特许经营类	政府	政府 社会资本	社会资本	共同分担	中长期
私有化类	社会资本	社会资本	社会资本	社会资本	永久

表 1-3 PPP 基本形式主要特征

主要特征基本形式	服务合同	管理合同	租赁合同	特许权	BOT
范围	各种支持服务的多种合同,如计数读数、计费	管理整个或主要项目	管理、运营和续签责任	所有运营责任,以及投资、融资和执行	主要部分投资和运营,如污水处理厂
资产所有权	政府	政府	政府	政府/社会资本	政府/社会资本
持续时间	1~3年	2~5年	10~15年	25~30年	各异
职责	政府	社会资本	社会资本	社会资本	社会资本
资本投资	政府	政府	政府	社会资本	社会资本
商业风险	政府	政府	分担	社会资本	社会资本
社会资本假设的整体风险水平	最小化	最小化/适中	适中	高	高
补偿条款	单价	固定费用,最好有绩效激励	资费收入部分	全部或部分资费收入	大部分固定,部分生产参数变量
竞争	激烈和持续	仅一次,合同通常不续签	仅初期合同,后期合同通常协商	仅初期合同,后期合同通常协商	仅一次,通常协商无直接竞争
特殊特征	作为提高公共公司效率战略,非常有用,促进当地社会资本方发展	在准备更深度社会资本方参与时期,短期解决方案	提高运营和商业效率,发展本地员工	提高运营和商业效率,调动投资资金,发展本地员工	调动投资资金,发展本地员工
问题和挑战	需要管理多种合同的能力,强大具有执行力的合同法	管理层可能无法充分控制核心要素,如预算资源、员工政策等	潜在公共机构间的冲突,这些公共机构负责投资和社会资本方运营商	在合同最后5~10年,确定如何补偿投资,确保良好维护	无需改善持续运营效率,可能需要担保

### 1. 外包类

外包类 PPP 项目一般是由政府投资,社会资本只承担项目的建设、维护等过程中的一项或几项职能,政府为其提供的产品或服务付费。例如只负责工程建设,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,社会资本承担的风险相对较小。在这类合作中,社会资本对政府提供的服务就是比较单纯的商业价值交换行为,既不涉及项目运营,也不参与对项目收益的分享,项目投资和经营的风险完全由政府承担。外包类 PPP 模式的主要特征见表 1-4。

表 1-4 外包类 PPP 模式的主要特征

类型	主要特征	合同期限
服务外包	政府以一定费用委托社会资本方代为提供某项公共服务, 例如设备维修, 卫生打扫等	1~3 年
管理外包	政府以一定费用委托社会资本方代为管理某公共设施或服务, 例如轨道交通运营	3~5 年
DB	社会资本方按照公共部门规定的性能指标, 以事先约定好的固定价格设计并建造基础设施, 并承担工程延期和费用超支的风险。因此社会资本方必须通过提高其管理水平和专业技能来满足规定的性能指标要求	不确定
DBMM	公共部门承担 DB 模式中提供的基础设施的经营责任, 但主要的维修功能交给社会资本方	不确定
O&M	社会资本方与公共部门签订协议, 代为经营和维护公共部门拥有的基础设施, 政府向社会资本方支付一定费用。例如城市自来水供应、垃圾处理等	5~8 年
DBO	社会资本方除承担 DB 和 DBMM 中的所有职能外, 还负责经营该基础设施, 但整个过程中资产的所有权仍由公共部门保留	8~15 年

通常, 外包类 PPP 项目包含模块式外包和整体式外包两种主要类型。其中模块式外包又划分为服务外包和管理外包两种形式; 整体式外包分为设计—建设(DB)、设计—建设—主要维护(DBMM)、经营与维护(O&M)、设计—建设—经营(DBO, 俗称交钥匙)等多种形式。

## 2. 特许经营类

项目以向社会资本授予特许经营权为特征, 社会资本参与的项目环节要明显多于外包类, 一般都涉及项目的投资或运营, 在此过程中政府和社会资本需要分担风险。参与项目的相关政府机构需要协调社会资本的收益性和项目整体的公益性之间的关系, 既要让社会资本能够获得合理的收入, 又要保证社会公众的公共权益。另外, 特许经营类 PPP 项目的项目资产一般在特许经营期结束之后移交回政府。

特许经营类项目需要社会资本参与部分或全部投资, 并通过一定的合作机制与政府部门分担项目风险、共享项目收益。作为一种风险分担、利益共享的模式, 政府能控制准公益项目的所有权, 又能提高服务水平。

特许经营类 PPP 主要有 TOT 及 BOT 两种实现形式, 主要特征见表 1-5。另外, 与 DB 模式相结合, 特许经营类 PPP 还包括 DBTO、DBFO 等几种类型。根据不同的实现途径, 在 TOT 模式中, 还可以分为 PUOT 和 LUOT 两种类型; 在 BOT 模式中, 可以分为 BLOT 和 BOOT 两种类型, 两者的区别是在建设完成后是通过租赁还是通过拥有的方式获取项目经营权。

表 1-5 特许经营类 PPP 模式的主要特征

类型	主要特征	合同期限	
BOT	BLOT (建设—租赁—经营—转让)	社会资本方先与公共部门签订长期租赁合同, 由社会资本方在公共土地上投资、建设基础设施, 并在租赁期内经营该设施, 通过向用户收费而收回投资实现利润。合同结束后将该设施交还给公共部门	25~30 年
	BOOT (建设—拥有一经营—转让)	社会资本方在获得公共部门授予的特许权后, 投资、建设基础设施, 并通过向用户收费而收回投资实现利润。在特许期内社会资本方具有该设施的所有权, 特许期结束后交还给公共部门	25~30 年