

# PPP 模式

主编：吕汉阳

副主编：曾涛 朱崇坤 黄必烈

## 全流程指导与案例分析

Public—Private—Partnership

### 全流程指导PPP项目运作

大量真实案例 总结成功经验 分析失败原因

运用大量流程图示及表格 项目各环节核心和难点问题详细讲解 分类解读PPP最新政策

附赠

完整PPP法律法规政策汇编及示范文本集成电子版

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

平乱电子资源交易平台docsriver.com入驻商家巨力法律书

主编：吕汉阳

副主编：曾涛 朱崇坤 黄必烈

# PPP模式

## 全流程指导与案例分析

Public—Private—Partnership

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

PPP 模式：全流程指导与案例分析 / 吕汉阳主编.

—北京：中国法制出版社，2016.6

ISBN 978-7-5093-7592-1

I. ① P… II. ①吕… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究 IV. ① F830.59 ② F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 123569 号

策划编辑 徐冉

封面设计 周黎明

---

## PPP 模式：全流程指导与案例分析

PPP MOSHI: QUAN LIUCHENG ZHIDAO YU ANLI FENXI

主编 / 吕汉阳

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2016 年 7 月第 1 版

印张 / 19.25 字数 / 274 千

2016 年 7 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7592-1

定价：68.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码：100031

网址：<http://www.zgfs.com>

市场营销部电话：66033393

值班电话：66026508

传真：66031119

编辑部电话：66075800

邮购部电话：66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926)

## 编委会

编委会主任：徐东华

编委会副主任：聂秀东 马向晖 陈润福 李河新

编委会成员：（按姓氏拼音）

卜鹏滨	陈明	郝刚	韩佳庆	黄磊	胡志敏	霍正卿
姜传德	赖凌翔	李攀峰	李鑫	刘官	卢均晓	卢奇骏
卢诗华	吕欣	闵志东	齐洪	齐玄江	曲扬	唐建国
田晓晓	王付轩	王琼智	肖帆	殷亚红	袁毅	张春华
张航	张立帅	张甜	张天弓	张笑寒	张伟	赵璧

主 编：吕汉阳

副主编：曾涛 朱崇坤 黄必烈

主要执笔人：

徐静冉	李亚亚	姚丽媛	张华东	蔡恩学	朱怡桥	童童
徐宇辰	张挺	张志强	崔健	徐作武	胡艳超	卜天舒
王茜	王健	刘晨光	刘鸽	肖寒	任明亮	何如浩
张怀勇	刘孟岱	魏文慧	孔盈浩	夏立		

## 序言

PPP即公私部门项目合作，其含义是指包括政府部门和事业单位等在内的公共部门，为了公共产品或项目的提供、经营、管理或融资等，以契约的方式建立的合作关系。

我国《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（“十三五”规划）指出：“加快进一步放宽基础设施、公用事业等领域的市场准入限制，采取特许经营、政府购买服务等政府和社会合作模式，鼓励社会资本参与投资建设运营”。公私部门项目合作是我国全面深化改革、政府职能转变的一条必由之路。政府部门简政放权的领域逐渐扩大的同时，全社会对公共服务项目的广度和质量要求也日益扩展。现代社会的公共部门必须加快提高社会治理能力，以创新的手段和方式产出和提供优质的公共产品和服务，激发市场活力和社会创造力。

从我国经济发展的特点看，投资拉动型经济增长模式尽管有其弊端，但毕竟为国家跨越式发展、经济长期保持高速增长带来重要机遇和显著成果。这一方面是发展中国家走向工业化、现代化的必然过程，同时也是中国特色社会主义阶段性道路选择。从今后一个阶段看，为满足人民群众日益增长的需要，政府对公共项目的建设、对公共服务供给不但不会减弱，而且还会进一步增强。只是，要转变方式。这就是我国“十三五”规划所提出的目标：增加公共服务供给，提高公共服务共建能力

和共享水平；满足多样化公共服务需求；创新公共服务提供方式，推动供给方式多元化，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。引入竞争机制，推行特许经营、定向委托、战略合作等方式。因此，全国许多省份已经开始了 PPP 项目的实验和操作，公私部门项目合作已成为各政府机构正在大力探索并汇聚成当前社会关注的新焦点。

科学的探索需要理论的支撑。国内已有不少学者就 PPP 开展研究，形成了一些论文和专著。但实践更加需要解决我国现实问题的文章和书籍。《PPP 模式：全流程指导与案例分析》一书以国际经验为借鉴，全面并较为系统地分析了我国 PPP 相关政策法律，项目操作流程和要点，投融资运作过程与合同管理，特别是，该书列举并探讨了我国一些地方和部门已有的案例，是实践性、操作性较强的著作，应能成为指导政府部门、事业单位、研究学者和实践领域从业人员有效开展相关项目和工作的重要参考。

作者吕汉阳是我指导过的优秀博士生。他先后在国家信息中心、机械工业经济管理研究院工作，还担任国际关系学院公共市场与政府采购研究所兼职研究员，多次参与中央部委的政策研究起草工作和地方政府 PPP 项目咨询。他勤学善思，在政府采购、公共资源交易、宏观经济研究等方面取得较为丰硕的研究成果，包括：参与编著《电子政府采购概论》，参与编审 2015 年招标师考试辅导教材《招标采购专业知识与法律法规》，公开发表论文 100 余篇。尽管本书所做的分析和理论有待深化，但我相信这是他从事 PPP 研究的高度凝练和思考。随着研究的持续，他将能够在这个领域不断扩展，获取新的发现和成就。

刘慧

2016 年 7 月 4 日

# 目录

## 第一编 PPP 最新政策体系及解读

<b>第一章 PPP 概述</b> .....	002
一、对 PPP 的界定 .....	002
(一) 概念.....	002
(二) 特征.....	007
(三) 分类.....	009
(四) 演进历程.....	011
二、PPP 的发展现状及政治经济环境 .....	014
(一) 发展现状.....	014
(二) 发展环境.....	019
<b>第二章 PPP 政策体系分类解读</b> .....	021
一、中央层面的 PPP 政策 .....	021
二、财政部的 PPP 政策 .....	022
三、国家发展和改革委员会的 PPP 政策 .....	024
四、其他部委的 PPP 政策 .....	024
五、地方的 PPP 政策 .....	025

## 第二编 PPP 操作流程全程指导

<b>第三章 PPP 项目识别</b> .....	034
一、项目发起 .....	035
(一) 项目发起主体 .....	035
(二) 项目发起目的 .....	036
二、项目初步筛选 .....	037
(一) 项目需求初步分析 .....	037
(二) 投资区域全方位调研 .....	038
(三) 项目资料准备 .....	038
三、物有所值评价 .....	039
(一) 物有所值定性分析 .....	039
(二) 物有所值定量分析 .....	041
四、财政承受能力评价 .....	042
(一) 政府责任识别 .....	044
(二) 政府支出测算 .....	044
(三) 政府能力评估 .....	045
(四) 政府信息披露 .....	046
五、项目识别结果处理 .....	047
<b>第四章 PPP 项目准备</b> .....	048
一、管理架构组成 .....	049
(一) 建立协调机制 .....	049
(二) 项目实施机构 .....	051
二、方案实施编制 .....	051



(一) 项目概况	052	003
(二) 风险分担与利益共享	052	
(三) 项目运作方式	056	
(四) 交易结构	061	
(五) 合同体系	066	
(六) 监管架构	070	
三、实施方案审核	070	
<b>第五章 PPP 项目采购</b>	<b>072</b>	
一、采购方式选择	072	
(一) 公开招标和邀请招标	073	
(二) 竞争性谈判	077	
(三) 竞争性磋商	079	
(四) 单一来源采购	082	
(五) 不同 PPP 项目采购方式的时间预估	084	
二、资格预审	085	
三、采购文件编制	090	
(一) 编制项目采购文件	090	
(二) 采购文件的澄清或修改	092	
四、响应文件评审	093	
(一) 评审小组	093	
(二) 评分方法	094	
(三) 评审程序	095	
五、采购结果确认谈判	097	
六、签署谈判备忘录、合同公示及其他	098	
<b>第六章 PPP 项目执行</b>	<b>102</b>	
一、成立项目公司	102	

二、项目融资 .....	102
三、项目建设 .....	104
(一) 工程协调管理 .....	104
(二) 工程招标与分包 .....	104
(三) 进度管理 .....	105
(四) 质量管理 .....	105
(五) 其他管理措施 .....	106
(六) 项目竣工验收 .....	106
四、项目试运营 .....	107
(一) 设定项目试运营时间 .....	107
(二) 项目运行情况监测 .....	107
(三) 项目效益情况观察 .....	108
(四) 项目问题及完善措施 .....	108
五、绩效监测与支付 .....	108
(一) 政府支付 .....	108
(二) 利益分享、奖励和惩处 .....	109
六、合同履行管理 .....	109
(一) 合同修订、违约与争议解决 .....	109
(二) 债权人直接介入 .....	110
七、应急管理 .....	110
八、中期评估 .....	110
(一) 中期评估的必要性 .....	110
(二) 中期评估的主要方式 .....	111
(三) 中期评估的内容 .....	112
(四) 中期评估步骤 .....	112

<b>第七章 PPP 项目移交</b> .....	114
<b>一、移交准备</b> .....	114
(一) 移交内容 .....	115
(二) 移交的条件和标准 .....	115
<b>二、项目资产评估</b> .....	116
(一) 组建与评聘 PPP 项目公司所移交项目的价值评估机构 .....	116
(二) 确定 PPP 项目公司移交项目价值评估的组织工作 .....	116
<b>三、项目性能和功能测试</b> .....	117
<b>四、资产交割</b> .....	117
(一) 项目相关合同的转让 .....	117
(二) 技术转让 .....	118
<b>五、项目绩效评价</b> .....	118

## 第三编 PPP 投融资模式与合同管理

<b>第八章 PPP 投融资模式与管理</b> .....	120
一、PPP 主要投融资模式 .....	120
(一) BOT 模式.....	120
(二) TOT 模式.....	121
(三) TBT 模式.....	121
(四) BOO 模式.....	121
(五) BOOT 模式.....	121
二、PPP 投融资分析 .....	122
(一) BOT 模式分析.....	122
(二) TOT 模式分析.....	127
(三) TBT 模式分析.....	132
(四) BOO 模式分析.....	133
(五) BOOT 模式分析.....	135
三、PPP 投融资管理 .....	136
(一) 运作监管.....	136
(二) 相关立法.....	144
<b>第九章 PPP 合同管理</b> .....	153
一、我国 PPP 法规与政策文件规定 .....	153
二、PPP 主要条款设计 .....	157
(一) 背景条款.....	158
(二) 原则条款.....	158
(三) 主体条款.....	158
(四) 标的条款.....	159
(五) 执行条款.....	159

(六) 资金条款	160
(七) 验收条款	160
(八) 运营条款	161
(九) 核算条款	161
(十) 移交条款	161
(十一) 担保条款	161
(十二) 保险条款	162
(十三) 信息披露与保密条款	162
(十四) 廉政与反贿赂条款	162
(十五) 合同的变更、修订与转让条款	162
(十六) 特许经营权条款	163
(十七) 不可抗力 and 法律变更	163
(十八) 解约条款	163
(十九) 违约条款	163
(二十) 纠纷解决条款	164
(二十一) 兜底条款	164
三、运用 PPP 模式需遵循的主要原则	164
四、PPP 项目的主要风险	166
(一) 政治风险	166
(二) 法律风险	167
(三) 市场风险	168
五、PPP 合同面临的主要问题	169
(一) 主体稳定性问题	169
(二) 政府债务问题	169
(三) 项目选择问题	170
(四) 有效竞争问题	170
(五) 履约管理问题	170
(六) 定分止争机制问题	170
六、PPP 项目之参考合同范本	172

## 第四编 PPP 实战案例分析

<b>第十章 交通设施 PPP 案例分析</b> .....	178
一、北京地铁 4 号线 PPP 项目 .....	178
(一) 项目总体概况.....	178
(二) 项目合作模式.....	179
(三) 项目借鉴价值.....	180
(四) 项目注意事项.....	182
二、济青高铁(潍坊段)征收拆迁 PPP 项目 .....	182
(一) 项目总体概况.....	182
(二) 项目合作模式.....	182
(三) 项目借鉴价值.....	183
(四) 项目注意事项.....	184
三、杭州湾大桥 PPP 项目 .....	185
(一) 项目总体概况.....	185
(二) 项目失败原因.....	186
(三) 项目借鉴价值.....	186
(四) 项目注意事项.....	187
<b>第十一章 水利工程 PPP 案例分析</b> .....	188
一、江西峡江水利枢纽工程项目 .....	188
(一) 项目总体概况.....	188
(二) 项目合作模式.....	189
(三) 项目借鉴价值.....	189
(四) 项目注意事项.....	190

二、陕西南沟门水利枢纽工程项目 .....	191
(一) 项目总体概况 .....	191
(二) 项目合作模式 .....	191
(三) 项目借鉴价值 .....	192
(四) 项目注意事项 .....	193
三、南宁市竹排江上游植物园段(那考河)流域治理 PPP 项目 .....	193
(一) 项目总体概况 .....	193
(二) 项目合作模式 .....	194
(三) 项目借鉴价值 .....	194
(四) 项目注意事项 .....	195
<b>第十二章 市政公用事业 PPP 案例分析</b> .....	<b>196</b>
一、固安工业园区新型城镇化项目 .....	196
(一) 项目总体概况 .....	196
(二) 项目合作模式 .....	197
(三) 项目借鉴价值 .....	198
(四) 项目注意事项 .....	199
二、酒泉市城区热电联产集中供热项目 .....	200
(一) 项目总体概况 .....	200
(二) 项目合作模式 .....	200
(三) 项目借鉴价值 .....	201
(四) 项目注意事项 .....	202
三、渭南市天然气利用工程项目 .....	202
(一) 项目总体概况 .....	202
(二) 项目合作模式 .....	203
(三) 项目借鉴价值 .....	203
(四) 项目注意事项 .....	204

<b>第十三章 社会事业 PPP 案例分析</b> .....	205
一、深圳大运中心项目 .....	205
(一) 项目总体概况.....	205
(二) 项目合作模式.....	206
(三) 项目借鉴价值.....	206
(四) 项目注意事项.....	207
二、大明宫国家遗址公园 PPP 项目 .....	208
(一) 项目总体概况.....	208
(二) 项目合作模式.....	208
(三) 项目借鉴价值.....	209
(四) 项目注意事项.....	210
三、浙江省台州市椒江区医疗养老项目 .....	211
(一) 项目总体概况.....	211
(二) 项目合作模式.....	211
(三) 项目借鉴价值.....	212
(四) 项目注意事项.....	212
<b>第十四章 医疗领域 PPP 案例分析</b> .....	213
一、北京门头沟区医院项目 .....	213
(一) 项目总体概况.....	213
(二) 项目合作模式.....	214
(三) 项目借鉴价值.....	214
(四) 项目注意事项.....	215
二、汕头潮南民生医院项目 .....	216
(一) 项目总体概况.....	216
(二) 项目合作模式.....	216
(三) 项目借鉴价值.....	217



(四) 项目注意事项·····	217
三、广州广和医院项目·····	218
(一) 项目总体概况·····	218
(二) 项目合作模式·····	218
(三) 项目借鉴价值·····	218
(四) 项目注意事项·····	219
<b>第十五章 水务领域 PPP 案例分析·····</b>	<b>220</b>
一、合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目·····	220
(一) 项目总体概况·····	220
(二) 项目合作模式·····	221
(三) 项目借鉴价值·····	222
(四) 项目注意事项·····	223
二、张家界市杨家溪污水处理厂项目·····	224
(一) 项目总体概况·····	224
(二) 项目合作模式·····	225
(三) 项目借鉴价值·····	226
(四) 项目注意事项·····	227
三、广州西朗污水处理 PPP 项目·····	227
(一) 项目总体概况·····	227
(二) 项目合作模式·····	228
(三) 项目借鉴价值·····	229
(四) 项目注意事项·····	232
<b>第十六章 垃圾处置 PPP 案例分析·····</b>	<b>233</b>
一、大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程·····	233
(一) 项目总体概况·····	233
(二) 项目合作模式·····	234

(三) 项目借鉴价值.....	235
(四) 项目注意事项.....	236
二、苏州市吴中静脉园垃圾焚烧发电项目 .....	236
(一) 项目总体概况.....	236
(二) 项目合作模式.....	237
(三) 项目借鉴价值.....	238
(四) 项目注意事项.....	239
三、重庆同兴垃圾焚烧发电厂项目 .....	240
(一) 项目总体概况.....	240
(二) 项目合作模式.....	240
(三) 项目借鉴价值.....	240
(四) 项目注意事项.....	241

## 第五编 PPP 国际经验

<b>第十七章 欧盟：求“同”存“异”，百花齐放</b> .....	244
一、欧盟成员国概况 .....	245
二、欧盟法律基础——政府采购法 .....	247
（一）欧盟政府采购法律框架的形成.....	247
（二）现行欧盟政府采购法律体系.....	248
<b>第十八章 英美法律规制</b> .....	251
一、英国：依托欧盟基础，法律为主政策为辅，护航 PFI/PPP .....	251
（一）现行的法律规范.....	253
（二）英国财政部针对 PFI/PPP 构建的政策体系 .....	254
二、美国：以州为单位进行立法，集中于交通领域 .....	255
<b>第十九章 欧陆国家法律规制</b> .....	260
一、德国：以加速法案为原点，以组织机构为支撑 .....	260
（一）法律政策——保障 PPP 项目发展.....	260
（二）组织机构——支持政府 PPP 项目管理.....	261
二、法国：法律框架完备却复杂，着眼于 PPP 长期发展 .....	263
<b>第二十章 其他国家法律规制</b> .....	266
一、韩国 .....	266
二、日本 .....	269
三、巴基斯坦 .....	271
四、澳大利亚和维多利亚 .....	273
五、加拿大 .....	275
六、南非 .....	277
七、部分国家汇总 .....	278
八、立法模式与经验 .....	280



# PPP 法律法规政策大全 及示范文本集成

## 第一部分 综合

### 一、法律

中华人民共和国预算法 .....	1
(2014. 8. 31)	
中华人民共和国政府采购法 .....	24
(2014. 8. 31)	
中华人民共和国招标投标法 .....	39
(1999. 8. 30)	

### 二、国务院发布

中华人民共和国政府采购法实施条例 .....	51
(2015. 1. 30)	
中华人民共和国招标投标法实施条例 .....	68
(2011. 12. 20)	
国务院办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见 .....	86
(2015. 12. 30)	
国务院办公厅关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见 .....	94
(2015. 11. 19)	
国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见 .....	107
(2015. 10. 25)	
国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见 .....	113
(2015. 10. 11)	

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 .....	117	015
(2015. 9. 9)		
国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见 .....	118	
(2015. 8. 3)		
国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设 有关工作的意见 .....	123	
(2015. 6. 25)		
国务院办公厅印发关于促进社会办医加快发展若干政策措施的通知 .....	127	
(2015. 6. 11)		
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 .....	132	
(2014. 11. 16)		
国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见 .....	142	
(2014. 8. 8)		
国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见 .....	153	
(2013. 9. 26)		
国务院办公厅关于鼓励和引导民间投资健康发展重点工作分工的通知 ...	158	
(2010. 7. 22)		
国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见 .....	165	
(2010. 5. 7)		
国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知 .....	173	
(2009. 5. 25)		

### 三、部委联合发布

国家发展改革委 国家开发银行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 .....	175
(2015. 3. 10)	
关于开展中央财政支持海绵城市建设试点工作的通知 .....	177
(2014. 12. 31)	

关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知 .....	178
（2014. 12. 15）	
关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知 .....	186
（2006. 1. 4）	

#### 四、发改委发布

关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见 .....	188
（2015. 7. 10）	
国家发展改革委关于切实做好《基础设施和公用事业特许经营管理办法》 贯彻实施工作的通知 .....	193
（2015. 7. 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 .....	196
（2014. 12. 2）	

#### 五、财政部发布

关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见 .....	229
（2015. 12. 25）	
关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知 .....	234
（2015. 12. 18）	
财政部关于印发《PPP 物有所值评价指引（试行）》的通知 .....	241
（2015. 12. 18）	
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 .....	248
（2015. 12. 8）	
财政部关于印发《政府投资基金暂行管理办法》的通知 .....	251
（2015. 11. 12）	
财政部关于公布第二批政府和社会资本合作示范项目的通知 .....	257
（2015. 9. 25）	

关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知 .....	268
(2015. 6. 25)	
财政部关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的 通知 .....	274
(2015. 4. 7)	
关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知 .....	281
(2015. 4. 2)	
关于印发《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》的通知 .....	284
(2015. 3. 18)	
财政部关于印发《地方政府一般债券发行管理暂行办法》的通知 .....	290
(2015. 3. 12)	
关于推进地方盘活财政存量资金有关事项的通知 .....	293
(2015. 2. 17)	
关于印发 2016 年政府采购工作要点的通知 .....	296
(2016. 2. 19)	
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 ...	299
(2014. 12. 31)	
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 .....	305
(2014. 12. 31)	
关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知 .....	315
(2014. 12. 30)	
关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知 .....	412
(2014. 11. 30)	
关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知 .....	415
(2014. 11. 29)	
关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知 .....	428
(2014. 9. 23)	
政府采购非招标采购方式管理办法 .....	433
(2013. 12. 19)	

## 六、住建部发布

住房城乡建设部关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见 ..... 449  
(2015. 1. 6)

关于印发进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见  
的通知 ..... 452  
(2012. 6. 8)

市政公用事业特许经营管理办法 ..... 458  
(2015. 5. 4)

建设部关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见 ..... 463  
(2003. 2. 13)

## 七、中国银监会

中国银监会关于印发《项目融资业务指引》的通知 ..... 468  
(2009. 7. 18)

## 八、审计署

审计署颁布施行《政府投资项目审计规定》 ..... 472  
(2010. 12. 31)

# 第二部分 PPP 具体领域政策文件

## 一、国务院发布

国务院办公厅转发国家发展改革委关于“十三五”期间实施新一轮农村  
电网改造升级工程意见的通知 ..... 478  
(2016. 2. 16)



国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见 .....	482	019
(2016. 2. 10)		
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 .....	488	
(2015. 5. 19)		
国务院办公厅转发文化部等部门关于做好政府向社会力量购买公共文化 服务工作意见的通知 .....	497	
(2015. 5. 5)		
国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见 .....	504	
(2014. 7. 29)		
国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见 .....	508	
(2014. 6. 3)		
国务院关于加强城市基础设施建设的意见 .....	515	
(2013. 9. 6)		
国务院办公厅转发发展改革委、财政部、交通运输部关于进一步完善 投融资政策促进普通公路持续健康发展若干意见的通知 .....	522	
(2011. 4. 24)		
国务院办公厅转发发展改革委、卫生部等部门关于进一步鼓励和引导 社会资本举办医疗机构意见的通知 .....	526	
(2010. 11. 26)		
国务院办公厅转发发展改革委 财政部 交通运输部关于进一步完善 投融资政策促进普通公路持续健康发展若干意见的通知 .....	533	
(2011. 4. 24)		

## 二、部委联合发布

国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 关于加强土地储备与融资管理的通知 .....	537
(2012. 11. 5)	

财政部、交通运输部关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见 …	541
(2016. 2. 22)	
关于开展 2016 年中央财政支持地下综合管廊试点工作的通知 ……………	547
(2016. 2. 16)	
关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知 ……………	554
(2016. 2. 2)	
关于“十三五”新能源汽车充电基础设施奖励政策及加强新能源汽车 推广应用的通知 ……………	559
(2016. 1. 11)	
关于印发《水污染防治专项资金管理办法》的通知 ……………	565
(2015. 7. 9)	
关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见 ……	567
(2015. 4. 20)	
关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见 ……………	569
(2015. 4. 9)	
关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见 ……	574
(2015. 3. 17)	
关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知 ……	580
(2015. 2. 13)	
民政部 发展改革委 教育部 财政部 人力资源社会保障部 国土资源 部 住房城乡建设部 国家卫生计生委 银监会 保监会关于鼓励民间 资本参与养老服务业发展的实施意见 ……………	583
(2015. 2. 3)	
关于印发《污水处理费征收使用管理办法》的通知 ……………	590
(2014. 12. 31)	
关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营 管理的通知 ……………	596
(2015. 4. 21)	

关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知 .....	602	021
(2014. 9. 12)		
关于做好政府购买养老服务工作的通知 .....	609	
(2014. 8. 26)		
关于公共基础设施项目享受企业所得税优惠政策问题的补充通知 .....	612	
(2014. 7. 4)		
关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见 .....	613	
(2015. 7. 10)		
基础设施和公用事业特许经营管理办法 .....	619	
(2015. 4. 25)		
国家发展改革委、国家开发银行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 .....	629	
(2015. 3. 10)		

### 三、发改委发布

发展改革委发布关于开展社会资本参与重大水利工程建设运营第一批试点工作的通知 .....	631
(2015. 5. 19)	
国家发展改革委办公厅关于印发《城市地下综合管廊建设专项债券发行指引》的通知 .....	634
(2015. 3. 31)	
国家发展改革委关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知 .....	636
(2014. 5. 18)	
天然气基础设施建设与运营管理办法 .....	640
(2014. 2. 28)	

### 四、财政部发布

关于开展中央财政支持地下综合管廊试点工作的通知 .....	649
(2014. 12. 26)	

## 五、住建部发布

- 住房城乡建设部关于进一步推进工程总承包发展的若干意见 ..... 651  
 (2016. 5. 20)
- 关于印发进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见的通知 ..... 656  
 (2012. 6. 8)
- 建设部关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见 ..... 661  
 (2003. 2. 13)

## 第三部分 关于地方政府融资平台政策文件

### 一、国务院发布

- 国务院办公厅转发财政部 人民银行 银监会关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知 ..... 666  
 (2015. 5. 11)
- 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见 ..... 669  
 (2014. 9. 21)
- 国务院关于深化预算管理制度改革的决定 ..... 675  
 (2014. 9. 26)
- 国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知 ..... 684  
 (2010. 6. 10)

### 二、部委联合发布

- 中国人民银行、民政部、银监会、证监会、保监会关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见 ..... 689  
 (2016. 3)

国家发展改革委、国家开发银行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 .....	696
(2015. 3. 10)	
关于规范金融机构同业业务的通知 .....	697
(2014. 4. 24)	
关于制止地方政府违法违规融资行为的通知 .....	701
(2012. 12. 24)	
国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于加强土地储备与融资管理的通知 .....	703
(2012. 11. 5)	
关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知 .....	708
(2010. 7. 30)	

### 三、发改委发布

国家发展改革委办公厅关于创新企业债券融资方式扎实推进棚户区改造建设有关问题的通知 .....	713
(2014. 5. 13)	
国家发展改革委办公厅关于企业债券融资支持棚户区改造有关问题的通知 ...	715
(2013. 8. 22)	
国家发展改革委办公厅关于进一步改进企业债券发行工作的通知 .....	716
(2013. 8. 2)	
国家发展改革委关于加强小微企业融资服务支持小微企业发展的指导意见 ...	723
(2013. 7. 23)	
国家发展改革委办公厅关于对企业债券发行申请部分企业进行专项核查工作的通知 .....	726
(2013. 5. 16)	

国家发展改革委办公厅关于进一步改进企业债券发行审核工作的通知 ... 729  
(2013. 4. 19)

国家发展改革委办公厅关于进一步强化企业债券风险防范管理有关问题的通知 ..... 732  
(2012. 12. 11)

国家发展改革委办公厅关于加强企业发债过程中信用建设的通知 ..... 736  
(2012. 10. 9)

---

# 01

---

第一编

## PPP 最新政策体系及解读

---

第一章 PPP 概述

第二章 PPP 政策体系分类解读



# 第一章 PPP 概述

## 一、对 PPP 的界定

### （一）概念

PPP 即英文 public-private partnership 的简写，对此也有多种译法，如公私合作伙伴、政府与社会资本合作、项目融资、政府向社会力量购买服务、官方/民间的合作、民间开放公共服务、公共民营合作制等。简言之，它是指公共部门（单位）通过与私有部门（单位）建立合作关系来提供公共产品或服务的一种方式。PPP 术语在十年前才开始走进大众的视线，它本身又是一个意义非常宽泛的概念，加之意识形态的不同，要想使世界各国对 PPP 的确切定义达成共识是非常困难的。本书将从国外主要机构、专家和我国学者的角度进行阐述，从而使读者对 PPP 的概念有更进一步的理解和认识。

早在 20 世纪 60 年代，法国就以私人部门特



许经营的方式进行了水务工程的实施。此后，PPP模式经历了长期的演变，在不同国家实施时也在向不同的方向演进。下表列出了主要国际、国家组织机构对PPP定义的解读。

表 1.1 不同组织机构对 PPP 的定义

编号	组织机构	定义
1	联合国发展计划署 (The United Nations Development Programme)	PPP 是指政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式，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，政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险
2	联合国培训研究院 (United Nations Institute for Training and Research)	PPP 涵盖了不同社会系统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的某些复杂问题。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某种合作关系；其二是为满足公共产品需要，公共部门和私人部门建立伙伴关系而进行的大型公共项目的实施
3	加拿大 PPP 国家委员会 (The Canadian Council for Public Private Partnerships)	PPP 是公共部门和私人部门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，最好地满足事先清晰界定的公共需求
4	澳大利亚基础设施发展委员会 (Australian Council for Infrastructure Development)	PPP 是公共部门和私营部门一起工作，双方有义务为服务的提供尽最大努力。私营部门主要负责设计、建设、经营、维修、融资和风险管理，而公共部门则主要负责战略计划的制订和规划，并提供核心业务的消费保护
5	美国 PPP 国家委员会 (The National Council for PPP USA)	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，它充分利用私有资源进行设计、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

续表

编号	组织机构	定义
6	香港效率促进组 (Efficient Unit, Hong Kong)	PPP 是一种由公营部门和私营机构共同提供公共服务并进行项目计划的组织安排。在这种安排下，双方通过不同程度的参与和承担，各自发挥专长，收相辅相成之效
7	PPP 学会 (Institute for Public-Private Partnerships, IP3)	PPP 模式是基于私营实体与政府部门之间的协议，邀请私营合作者提供期望的服务并承担相应的风险。作为提供服务的回报，私营机构可以根据一定的服务标准以及合同中约定的条款，通过收取服务费用和税款的方式获得相应的收益。政府将从提供服务的资金和管理的困扰中脱身，但是保留对私营合作者经营的规制和监督
8	英国财政部 (HM Treasury)	PPP 是公共和私营部门为了共同的利益的一种长期的合作模式。主要包括三个方面的内容：完全和部分的私有化、PFI，以及与私营企业共同提供公共服务
9	英国 PPP 委员会 (Commission of Public Private Partnership, CPPP)	PPP 模式是指公共部门和私营部门之间基于共同的期望所带来的一种风险共担政策机制。某些政府部门，特别是教育和劳工部门，认为服务外包也是 PPP 的一种形式
10	欧盟委员会 (European Commission)	PPP 是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系，其目的是提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务

PPP 是一个动态的、不断演变进化的概念范畴。因此，关于 PPP 尚没有一个公认的定义，这对于 PPP 概念的理解形成了极大的挑战。一些专家学者认为 PPP 的概念是非常模糊的，如德国学者 Norbert Portz 甚至认为“试图去总结 PPP 是什么或者应该是什么几乎没有任何意义，它没有固定的定义，并且也很难去考证这个含义模糊的英文单词的起源，PPP 的确切含义要根据不同的案例来确定”。

表 1.2 国外学者对 PPP 定义的界定

编号	概念解释	观点持有人
1	PPP, 首先是广义界定, 指公共和私营部门共同参与生产和提供物品与服务各种组织安排。其次, 它也指一些复杂的、多方参与并被民营化了的基础设施项目。再次, 它还指企业、社会贤达和地方政府官员为改善城市状况而进行的一种正式合作	E.S.Savas
2	PPP 是指为了实现共同目标和互惠互利, 公共部门与私人部门权力共享、共同经营、信息维护与共享而形成的合作关系	Kernaghan
3	PPP 是指公共部门与私营部门之间签订长期合同, 由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理, 或由私营部门实体代表一个公共部门实体(利用基础设施)向社会提供各种服务	G.Peirson, P.Mcbride
4	PPP 是一种“合作关系”, 包括合同安排、联合、合作协议和协作活动等方面, 通过这种合作关系来促进政策和计划的实行, 提供政府计划和服务	Armstrong
5	PPP, 在两个或多个实体之间达成协议, 从而使合作各方为共同或相互兼容的目标而协同经营, 并在一定程度上共享权利、共担责任, 联合投入资源, 共担风险, 互惠互利	Treasury Board Secretariat, Impediments to Partnering

我国 PPP 的传统模式一直是由政府进行行政指令性管理, 从项目立项、建设到运营多是由国家或地方政府部门统筹管理。迄今为止, 对 PPP 的认识及解释一般借鉴国外释译, 我国学术界对于 PPP 的概念仍有分歧, 如表 1.3 所示。

表 1.3 我国学者对 PPP 定义的界定

编号	概念解释	文献资料
1	PPP 是公共部门与私人部门在基础设施建设中通过签订正式协议建立起来的一种长期合作伙伴关系	贾康,孙洁(2009);严(2011);关书溪(2011);邹慧宁(2011);郑志强等(2011);连红军(2011);吴国方(2011)等
2	PPP 是公共部门与私营部门通过建立伙伴关系来提供基础设施产品或服务的一种运行机制	朱秀丽等(2011);袁永博等(2011);李凤兰(2011);何寿奎(2009)
3	PPP 是私营企业获得政府的特许经营权,提供传统上由政府负责的基础设施、公用事业的建设与服务的方式	李金波(2011);王守清等(2011);陈柳钦(2006)
4	PPP 是私人企业与公共部门合作的一种融资模式	汪耿(2011);杨超、唐莹(2011)
5	PPP 是公共部门和私人部门为提供公共产品或服务、实现特定公共产品的公共效益而建立的项目全生命期合作的契约关系	姚媛媛(2011);叶晓甦等(2011);马君(2011)
6	PPP 是公共部门和私人部门为提供公共产品或服务、实现特定公共项目的公共效益而建立的项目全生命期关系性契约的合作、融资、建设和经营的管理模式	叶晓甦、徐春梅(2013)

2014年3月在十二届全国人大二次会议审议通过的《关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告》(简称《报告》)中同样也给出了PPP的定义,即政府与社会资本的合作模式,指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,以授予特许经营权为基础,以利益共享和风险共担为特征,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。

由于公私之间存在多种表现形式与缔约方案,概念解读的差异性是客观

存在的。在国外研究文献中提到 PPP 时，绝大多数是指广义的 PPP；而从国内文献来看，多数理解为狭义的 PPP。王灏（2004）在关于 PPP 模式分类标准的研究中认为，PPP 的含义难以简单而笼统地做出定论，而是应当具体情况具体分析，就连欧盟、世界银行、国际货币基金组织等国际机构对 PPP 模式的定义和分类标准也有着各自的看法，且不同的定义所呈现的差异也并无冲突。

虽然各组织机构和国内外专家学者对 PPP 定义的界定有所分歧，但可以从梳理出 PPP 的一些主要特征。陈柳钦（2004）指出，PPP 作为一种新型的项目融资模式（现在观点认为，PPP 更是一种管理模式），可以提高项目的效率、降低风险，同时还可以在在一定程度上保障民营资本“有利可图”，提高城市轨道交通的服务质量。实际上，陈的观点缺乏对项目合作的强调。赖丹馨等（2010）认为，与传统的基础设施和公共服务供给形式相比，PPP 模式呈现出明显不一样的特征，即项目责任整合、项目风险转移以及不完全性的长期缔约。赖的观点则更加强调合作以及长期合作的重要性。简迎辉等（2014）针对中国的国情与实践需求，认为 PPP 模式应包含融资、项目产权、风险分担三个要素。郭文卿（2014）对 PPP 进行总结后，给出了 3 个特点：目标一致与深度合作，利益共享与激励相容，优势互补与风险共担。刘薇（2015）又对 PPP 的特点做了进一步的精要，即伙伴关系、利益共享与风险分担。

针对以上对 PPP 概念的归纳与总结，可以得出 PPP 更加注重合作以及长期合作，即公共部门与私人部门的伙伴关系。同时注重双方的利益共享与风险分担，发挥双方的优势，强调对私人资源的利用和效率的提高，注重政府的宏观战略规划以及监管职能的授权与使用，以建造公共基础设施，满足公共需求。同时需要注意的是，PPP 不只是一种融资模式，更是一种管理模式，其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。

## （二）特征

### 1. 伙伴关系

PPP 具有三大特征，第一就是伙伴关系，这是 PPP 最为首要的问题。政

府购买商品和服务、给予授权、征收税费和收取罚款，这些事务的处理并不必然表明合作伙伴关系的真实存在和延续。比如，即使一个政府部门每天都从同一个餐饮企业订购三明治当午餐，也不能构成伙伴关系。PPP中私营部门与政府公共部门的伙伴关系与其他关系相比，独特之处就是项目目标一致。公共部门之所以和民营部门合作并形成伙伴关系，核心问题是存在一个共同的目标：在某个具体项目上，以最少的资源，实现最多最好的产品或服务的供给。私营部门是以此目标实现自身利益的追求，而公共部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求。形成伙伴关系，首先要落实到项目目标一致之上。但这还不够，为了能够保持这种伙伴关系的长久与发展，还需要伙伴之间相互为对方考虑问题，具备另外两个显著特征：利益共享和风险分担。

## 2. 利益共享

需明确的是，PPP中公共部门与私营部门并不是简单的分享利润，还需要控制私营部门可能发生的高额利润，即不允许私营部门在项目执行过程中形成超额利润。其主要原因是，任何PPP项目都是带有公益性的项目，不以利润最大化为目的。如果双方想从中分享利润，其实是很容易的一件事，只要允许提高价格，就可以使利润大幅度提高。不过，这样做必然会带来社会公众的不满，甚至还可能会引起社会混乱。既然形式上不能与私营部门分享利润，那么，如何与私营部门实际地共享利益呢？在此，共享利益除了指共享PPP的社会成果，还包括使作为参与者的私人部门、民营企业或机构取得相对平和、长期稳定的投资回报。利益共享显然是伙伴关系的基础之一，如果没有利益共享，也不会有可持续的PPP类型的伙伴关系。

## 3. 风险分担

伙伴关系作为与市场经济规则兼容的PPP机制，利益与风险也有对应性，风险分担是利益共享之外伙伴关系的另一个基础。如果没有风险分担，也不可能形成健康而可持续的伙伴关系。无论是市场经济还是计划经济、无论是私人部门还是公共部门、无论是个人还是企业，没有谁会喜欢风险。即使最具冒险精神的冒险家，其实也不会喜欢风险，而是会为了利益千方百计地避免风险。



在PPP中，公共部门与私营部门合理分担风险的这一特征，是其区别于公共部门与私营部门其他交易形式的显著标志。例如，政府采购过程，之所以还不能称为公私合作伙伴关系，是因为双方在此过程中是让自己尽可能小地承担风险。而在公私伙伴关系（PPP）中，公共部门却是尽可能大地承担自己有优势方面的伴生风险，而让对方承担的风险尽可能小。一个明显的例子是，在隧道、桥梁、干道建设项目的运营中，如果因一般时间内车流量不够而导致私营部门达不到基本的预期收益，公共部门可以对其提供现金流量补贴，这种做法可以在“分担”框架下，有效控制私营部门因车流量不足而引起的经营风险。与此同时，私营部门会按其相对优势承担较多的、甚至全部的具体管理职责，而这个领域，却正是政府管理层“官僚主义低效风险”的易发领域。由此，风险得以规避。

### （三）分类

狭义的PPP模式被认为是一系列项目运作模式的总称，它包含BOT、TOT、BOO等多种具体运作模式，更加强调公共部门和私人部门合作过程中的风险分担机制和项目实施的资金价值（VFM）。

对于我国PPP的运作模型，财政部和发改委的文件中均有说明。从财政部文件看，PPP的运作模式包括：委托运营（O&M）、管理合同（MC）、建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）。从发改委文件看，模式包括：建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一经营—转让（BOOT）、建设—拥有一运营（BOO）。对于建设—转移（BT）是否属于PPP的运作模式，目前争议较大，财政部和发改委的文件中均不包括。总之，目前国家提倡的PPP模式，一般都要包括运营（O）在内。不同的项目运作方式适用于不同的PPP项目，发改委文件中对以下三类项目适用的运作模式进行了规范。

经营性项目。对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、