

(PPP)

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP  
—A BRIEF INTRODUCTION

政府和社会  
资本合作  
(PPP)知识读本

刘尚希 赵福军等 / 编著



中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

— — — — —  
  
**(PPP)**

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP  
—A BRIEF INTRODUCTION

— — — — —  


# 政府和社会 资本合作 (PPP)知识读本

刘尚希 赵福军等 / 编著



中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府和社会资本合作 (PPP) 知识读本 / 刘尚希, 赵福军等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7049 - 4

I. ①政… II. ①刘… ②赵… 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 (2016) 第 262302 号

责任编辑: 杨 骁

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 汪俊宇

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: [ckfz@cfeph.cn](mailto:ckfz@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjbs.tmall.com>

北京财经印刷厂印刷

710 × 1 000 毫米 16 开 16.25 印张 200 000 字

2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 39.80 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7049 - 4 / F · 5643

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492、QQ: 634579818

# 《政府和社会资本合作（PPP）知识读本》

## 编写组成员

### 主 编：

刘尚希 中国财政科学研究院党委书记兼院长、研究员、博士生导师

赵福军 国务院发展研究中心对外经济研究部调研员、副研究员、中国财政科学研究院博士后

### 编写组成员：（按照姓氏拼音字母顺序排序）

冯 双 广东省广州市增城区国家税务局

樊轶侠 中国财政科学研究院副研究员、博士

耿可为 上海璟坤资产管理有限公司总经理

龚小澎 财政部驻河南省财政监察专员办事处副处长

韩晓峰 安徽省财政厅主任科员

黄栋栋 国务院发展研究中心办公厅副处长

吉富星 中国青年政治学院经济管理学院副教授、中国财政科学研究院博士

蒋天文 华中科技大学公共管理学院副教授、博士

梁 飞 中国财经出版传媒集团综合办公室副主任

罗弘毅 中国财政科学研究院博士研究生

彭岩富 中标国际招标有限公司中标国际工程咨询研究院院长助理、中国财政科学研究院博士

- 孙 静 中国财政科学研究院博士后
- 王景森 财政部综合司主任科员
- 吴 淼 华中科技大学公共管理学院副教授、博士
- 谢更喜 广东省广州市地方税务局大企业税收管理局
- 薛泽彬 深圳市中金岭南有色金属股份有限公司证券部副总经理
- 杨 骁 中国财经出版传媒集团中国财政经济出版社编辑、博士
- 杨铭钦 中国电建集团航空港建设有限公司党委书记、副董事长、教授级高级工程师
- 曾 铭 北京大成（广州）律师事务所公司并购部律师、中南财经政法大学法学硕士
- 曾祥坤 中国财政科学研究院博士研究生

# 前言

政府和社会资本合作（PPP）是资源配置与国家治理的新模式，是不亚于市场化改革的一项重大改革。2015年我们承担财政部专项支持的《政府和社会资本合作立法研究》课题，在多次实地调研与召开的座谈会期间，我们发现，我国理论界和实务界对PPP的相关认识还存在不少分歧。这些认识上的分歧，既反映了我国当前与PPP相关的政策制定、制度设计还不够完善，也反映了对PPP的理论研究和实践探索还有待深入。基于此，我们围绕政府、社会资本等实践部门在PPP运作中常见的、较为关切的重要问题，组织了一批有丰富PPP理论研究和实务工作经验的专家和学者，编撰了本书。本书力求以通俗易懂的语言，结合我们的研究成果和相关政策，以问答形式阐述相关问题，希望能给读者以启发和思考，帮助读者增进对PPP的认识与理解。

政府和社会资本合作可以分为宏观和微观两个层次，因此本书在设计上，分为概论篇、宏观篇和微观篇。概述篇主要阐述什么是PPP、PPP的内涵与特征、PPP与特许经营权区别、世界和中国PPP发展概况等内容。宏观篇主要阐述PPP涉及的主体、治理、产权安排、融资、法律、税收、评估、监管等内容。微观篇则主要阐述PPP项目的规划、识别、准备、采购、定价与付费机制、项目公司治理、合同等内容。

本书的编撰先后经历了征集问题、筛选问题、分工写作、撰写初稿、闭门研讨、修改完善等阶段，从最初策划到最终定稿用了一年多的

时间。在编撰过程中，我们认真学习了相关政策文件、参阅了国内外相关研究成果，并及时融入 PPP 理论与实践发展的最新成果进行修改完善。

在编撰本书的过程中，来自财政部相关司局、地方财政部门、金融机构、咨询机构以及科研单位的许多专家学者对本书的问题征集与写作等提出了很多很好的意见和建议，在此表示由衷的感谢。除此之外，还要感谢中国财政经济出版社资助出版本书，感谢中国财经出版传媒集团综合办公室梁飞副主任、中国财政经济出版社杨骁编辑参与本书的策划、编辑和写作工作。

关山初度路犹长。未来一个时期，为了更好地推进 PPP 在我国发展，不仅需要加快完善相关政策、制度，更需要相关研究支撑。本书是我们尝试为 PPP 研究搭建的一个初步框架，不完善之处在所难免，欢迎读者批评指正与讨论，共同将中国 PPP 研究推向前进。

编 者

2017 年 1 月

# 目录

## 第一篇 概述篇

<b>第一章 对政府和社会资本合作的认识</b> .....	3
<b>一、政社合作的概念、内涵与治理</b> .....	3
问题 1 如何认识中国语境下的政社合作? .....	3
问题 2 认识政社合作的内涵主要有哪些视角? .....	4
问题 3 政社合作主要有哪些特征? .....	8
问题 4 政社合作能发挥哪些作用? .....	9
<b>二、对政社合作的比较认识</b> .....	10
问题 5 政社合作与政府主导公共服务提供模式有何 区别? .....	10
问题 6 运用政社合作方式提供公共服务比政府主导公 共服务提供拥有哪些优势? .....	11
问题 7 如何认识政府特许经营权? .....	14
问题 8 政社合作与政府特许经营之间有何区别? .....	14
问题 9 政社合作项目与 BT 项目之间有何区别? .....	17
<b>三、运用政社合作方式提供公共服务的选择</b> .....	17
问题 10 公共服务是运用政社合作方式提供还是政府 主导提供取决于哪些因素? .....	17
问题 11 哪些公共服务适合采用政社合作方式提供? .....	18
问题 12 运用政社合作提供公共服务是否会降低公共服务	



的公益性? .....	19
问题 13 运用政社合作方式提供跨行政区域的公共服务具 有哪些优势? .....	20
<b>四、政社合作涉及的主题 .....</b>	<b>21</b>
问题 14 政社合作主要涉及哪些主题? .....	21
问题 15 政社合作主要有哪些运作方式? .....	21
问题 16 政社合作项目主要有哪些分类? .....	22
 <b>第二章 政府和社会资本合作发展 .....</b>	 <b>24</b>
<b>一、世界范围内的政社合作的起源与发展 .....</b>	<b>24</b>
问题 1 政社合作为什么会在全球兴起? .....	24
问题 2 政社合作发展包括哪几个阶段? .....	26
<b>二、我国政社合作的发展 .....</b>	<b>28</b>
问题 3 我国为什么要大力推广政社合作方式? .....	28
问题 4 我国政社合作实践发展可分为哪几个阶段? .....	29
问题 5 我国为推动政社合作发展在国家层面采取了 哪些政策措施? .....	31
问题 6 我国地方政府为推动政社合作发展采取了哪些 措施? .....	32
问题 7 我国推进政社合作发展的政策和制度环境需要 进一步完善之处主要体现在哪些方面? .....	34

---

## 第二篇 宏观篇

---

<b>第三章 政府和社会资本合作的主体 .....</b>	<b>39</b>
<b>一、政社合作涉及主体之一：政府 .....</b>	<b>39</b>
问题 1 政社合作中的政府包括哪些主体? .....	39
问题 2 政社合作主要涉及哪些政府部门? .....	39

问题 3	政府在政社合作中充当什么样的角色? .....	40
问题 4	政府在推进政社合作中应重点做好哪些工作? .....	42
<b>二、政社合作涉及主体之二: 社会资本</b>	.....	43
问题 5	政社合作中的社会资本包括哪些主体? .....	43
问题 6	政社合作对社会资本的主体资格有什么要求? .....	44
问题 7	本级政府控股的国有企业能否单独参与当地政府的政社合作项目? .....	45
问题 8	非营利组织能否参与政社合作项目? .....	46
问题 9	社会资本在政社合作项目起什么样的角色? .....	46
<b>三、政府和社会资本的行为</b>	.....	47
问题 10	应重点防范地方政府在推进政社合作中的哪些行为? .....	47
问题 11	应重点防范社会资本在政社合作中的哪些行为? .....	49
问题 12	如何防范地方政府与社会资本、居民的合谋行为? .....	49
<b>第四章 政府和社会资本合作的治理</b>	.....	51
<b>一、政社合作治理的层次</b>	.....	51
问题 1	政社合作治理主要包括哪些层次? .....	51
问题 2	如何在宏观层面对政府和社会资本合作进行治理? .....	52
问题 3	如何在微观层面对政府和社会资本合作项目进行治理? .....	53
<b>二、政社合作中的风险</b>	.....	54
问题 4	政社合作项目主要面临哪些风险? .....	54
问题 5	为什么说不确定性与风险是影响政社合作项目落地或成功的关键因素? .....	55
问题 6	为什么要政府、社会资本、居民共治政社合作中的	

风险? .....	55
问题7 政社合作项目中的风险分配应遵循什么原则? .....	56
问题8 如何应对政社合作中的风险? .....	57
<b>三、政社合作中的收益</b> .....	58
问题9 政府、社会资本、居民从政社合作项目中能获得 哪些收益? .....	58
问题10 为什么要让政府、社会资本、居民共享政社合作 收益? .....	59
问题11 政社合作项目的超额收益能否分享及如何分享? .....	59
<b>四、政社合作中的体制</b> .....	60
问题12 政社合作体制机制主要包括哪些层次? .....	60
问题13 为什么要共建政社合作相关的体制、机制? .....	61
问题14 如何共建政社合作体制机制? .....	61
<b>第五章 政府和社会资本合作的产权安排</b> .....	63
<b>一、政社合作产权的内涵与层次</b> .....	63
问题1 如何认识政社合作产权的内涵? .....	63
问题2 政社合作产权主要包括哪些层次? .....	63
<b>二、政社合作项目中的产权界定</b> .....	64
问题3 政社合作是不是天然的混合所有制? .....	64
问题4 为什么要对政社合作项目经营权设定排他性 (或唯一性)? .....	65
问题5 如何界定政社合作项目中的项目财产权的归属? .....	65
问题6 对政社合作项目的土地的权利有哪些限制? .....	66
问题7 政社合作项目中的哪些财产和权利可以抵押、 质押? .....	66
<b>三、政社合作项目公司股权</b> .....	67

问题 8	政社合作项目主要关注哪些股权变更形式? .....	67
问题 9	政府和社会资本对于政社合作项目股权变更的 关注点有何不同? .....	69
问题 10	政社合作项目的股权变更有哪些限制? .....	69
问题 11	社会资本从政社合作项目中退出有哪些方式? ...	70
问题 12	国有资本退出政社合作项目需要经过哪些程序? ...	73

## 第六章 政府和社会资本合作中的融资 .....

一、股权融资 .....	75
问题 1 什么是股权融资? 政府和社会资本合作项目的 股权融资有哪些优点和方式? .....	75
问题 2 什么是政府和社会资本合作产业基金? 政府和 社会资本合作产业基金有哪些种类? .....	76
问题 3 政府和社会资本合作产业投资基金主要有哪些 退出方式? .....	78
二、债权融资 .....	79
问题 4 什么是债权融资? 债权融资主要有哪些形式? .....	79
问题 5 什么是项目融资? 项目融资主要有哪些特征和 类型? .....	79
问题 6 贷款主要包括哪些类型? .....	80
问题 7 贷款担保主要有哪些分类? .....	81
问题 8 政社合作项目收益债的内涵是什么? 政社合作 项目收益债主要包括哪些特征? .....	82
问题 9 什么是政社合作项目资产证券化? 如何操作政社 合作项目资产证券化? .....	83
三、融资方式的选择与融资风险管理 .....	84
问题 10 如何实现政社合作项目融资方式与项目类型匹配? .....	84
问题 11 如何对政社合作项目进行融资风险管理? .....	86

四、创新政社合作融资 .....	87
问题 12 政社合作融资与政府主导提供公共服务模式下 的融资有何区别? .....	87
问题 13 我国政社合作融资的现状如何? .....	88
问题 14 如何创新我国政社合作融资模式? .....	89
<b>第七章 政府和社会资本合作中的法律 .....</b>	<b>91</b>
一、国外政社合作立法的现状 .....	91
问题 1 国外政社合作立法的现状如何? .....	91
问题 2 如何看待国外政社合作立法呈现的差异性? .....	92
二、我国政社合作法律现状与未来立法导向 .....	93
问题 3 政社合作主要涉及哪些法律法规? .....	93
问题 4 如何评价我国政社合作相关法律现状? .....	94
问题 5 如何推进我国政社合作立法? .....	95
问题 6 未来我国政社合作立法应如何定位? .....	96
三、政社合作中的部分重要法律主题 .....	97
问题 7 政社合作适用《政府采购法》还是《招标投标法》? .....	97
问题 8 政社合作合同法律性质是民事合同还是行政合同? .....	98
问题 9 对政社合作项目合同违约到底选择哪种救济措施? .....	100
问题 10 应通过政社合作立法重点防范政府、社会资本 的哪些行为风险? .....	101
<b>第八章 政府和社会资本合作中的税收政策 .....</b>	<b>103</b>
一、政社合作中各环节涉及的税收 .....	103
问题 1 投资设立环节可能会涉及哪些税收? .....	103
问题 2 建设环节可能会涉及哪些税收? .....	104

问题 3	运营环节可能会涉及哪些税收? .....	105
问题 4	移交环节可能会涉及哪些税收? .....	105
<b>二、政社合作相关的税收优惠政策</b>	.....	<b>105</b>
问题 5	目前有哪些促进政社合作的增值税优惠政策? ...	105
问题 6	目前有哪些促进政社合作的企业所得税优惠政策? .....	107
问题 7	目前有哪些促进政社合作的房产税和土地使用 税优惠政策? .....	109
问题 8	目前有哪些促进政社合作的契税和土地增值税 优惠政策? .....	110
问题 9	目前促进政社合作相关的税收优惠政策有哪些 不足? .....	111
问题 10	目前政社合作项目中主要存在哪些重复征税问题? .....	114
<b>三、政社合作方式选择中的税收</b>	.....	<b>115</b>
问题 11	政社合作项目公司性质对税收有什么影响? .....	115
问题 12	政社合作架构选择对税收有什么影响? .....	116
问题 13	融资环节选择利息还是股息对税负有什么影响? .....	117
问题 14	建设环节选择一般计税和简易计税方式对税负 有什么影响? .....	117
<b>四、政社合作税收政策的完善</b>	.....	<b>118</b>
问题 15	如何完善政社合作税收政策? .....	118
问题 16	如何解决政社合作项目中的重复征税问题? .....	119
问题 17	如何完善政社合作项目资产移交阶段的相关 税收政策? .....	121

## **第九章 政府和社会资本合作评估** .....

<b>一、政社合作评估的内容、主体与方法</b>	.....	<b>122</b>
--------------------------	-------	------------

问题 1	政社合作项目评估包括哪些内容? .....	122
问题 2	为什么需要政府自身、受益对象和第三方同时对 政社合作项目进行评估? .....	123
问题 3	对政社合作项目评估主要有哪些方法? .....	123
问题 4	如何对政社合作项目开展事前、事中事后评估? .....	124
<b>二、物有所值评估</b>	.....	125
问题 5	什么是物有所值? .....	125
问题 6	政社合作项目物有所值评价有何作用? .....	125
问题 7	物有所值主要有哪些评价方法? .....	126
问题 8	物有所值评估有哪些局限性? .....	128
<b>三、财政承受能力论证</b>	.....	128
问题 9	什么是财政承受能力论证? .....	128
问题 10	对政社合作项目开展财政承受能力论证有何 作用? .....	129
问题 11	PPP 项目中的财政支出责任包括哪些内容? .....	129
问题 12	如何规范开展 PPP 项目财政承受能力论证工作? .....	130
问题 13	如何理解和把握 PPP 项目财政承受能力论证中 10% 的红线? .....	132
问题 14	财政承受能力论证存在哪些不足? .....	132
<b>四、政社合作项目风险评估</b>	.....	133
问题 15	什么是政社合作项目风险评估? .....	133
问题 16	为什么要对政社合作项目开展风险评估? .....	133
问题 17	政社合作项目风险评估应包括哪些内容? .....	133
<b>第十章 政府和社会资本合作中的监管</b>	.....	135
<b>一、政社合作监管的内容与主体</b>	.....	135
问题 1	政社合作监管主要包括哪些内容? .....	135
问题 2	政社合作监管主要包括哪些主体? .....	136

问题 3 政社合作监管主要包括哪几个层次? .....	136
二、发达国家政社合作监管体系 .....	137
问题 4 发达国家的政社合作监管体制现状如何? .....	137
问题 5 发达国家对政社合作监管机构如何设置? .....	139
问题 6 发达国家的政社合作监管法律法规体系如何? ...	141
问题 7 发达国家对不同行业政社合作的监管有哪些特点? .....	143
问题 8 发达国家政社合作的监管取得了哪些经验、面临 哪些问题? .....	146
三、我国政社合作监管的现状 .....	148
问题 9 对我国政社合作监管的现状如何评价? .....	148
问题 10 我国政社合作监管主要面临哪些问题? .....	148
问题 11 我国政社合作项目信息披露的内容和范围主要 包括哪些? .....	149
问题 12 未来如何完善我国政社合作监管? .....	150

## 第三篇 微观篇

第十一章 政府和社会资本合作项目的规划、识别和准备 .....	153
一、政社合作项目操作流程 .....	153
问题 1 政社合作项目操作主要包括哪些流程? .....	153
问题 2 政社合作项目操作流程中主要涉及哪些文件? ...	155
二、政社合作的规划 .....	156
问题 3 什么是规划政社合作? .....	156
问题 4 规划政社合作有何意义? .....	156
问题 5 如何科学规划和选择政社合作项目? .....	157
三、政社合作项目识别 .....	157
问题 6 如何识别是不是政社合作项目? .....	157



问题 7 政社合作项目在识别环节需要完成哪些主要工作？	158
问题 8 如何发起政社合作项目？	158
四、政社合作项目准备	159
问题 9 PPP 项目准备环节需要完成哪些主要工作？	159
问题 10 如何确定 PPP 项目前期审批形式？	160
问题 11 政社合作项目立项和一般项目立项有何异同？	161
问题 12 政社合作项目实施方案应包括哪些内容？	162

## 第十二章 政府和社会资本合作项目采购 164

### 一、政社合作项目采购适应的法律、应遵循的原则及特点 164

问题 1 为什么说不论哪种形式政社合作项目都要经过 政府采购程序？	164
问题 2 为什么说政社合作项目采购适用政府采购法律 制度？	165
问题 3 政社合作项目采购有何特点？	168
问题 4 政社合作项目采购应遵循哪些原则？	168

### 二、采购流程 169

问题 5 政社合作项目具体采购流程包括哪些？	169
问题 6 政社合作项目采购为什么要进行市场测试？	172
问题 7 政社合作项目采购与招标阶段的主要任务有哪些？	173
问题 8 政社合作项目不同采购方式时间预估需要注意哪些？	175
问题 9 政社合作项目招标文件编制中的常见法律风险有 哪些？	176

问题 10 如何确定合适的资格预审条件？	179
----------------------	-----

### 三、政社合作项目采购方式 180

问题 11 政社合作项目采购方式有哪些？	180
----------------------	-----

问题 12	政社合作模式的项目一定要走招投标吗? .....	181
问题 13	什么是竞争性磋商? 与传统采购方式相比有何 优势? 竞争性磋商主要包括哪些操作流程? .....	181
问题 14	竞争性磋商和竞争性谈判有何异同? .....	182
问题 15	为什么说竞争性磋商是政社合作项目的主要 采购方式? .....	184
问题 16	对于竞争性谈判/竞争性磋商采购方式而言, 参与 采购程序的社会资本是否可以低于三家? .....	186
问题 17	单一来源采购程序适用的条件是什么? 如何对 政社合作项目实施单一来源采购? .....	186
问题 18	政社合作项目采购环节是否可以一次招标而非 二次招标? 一次招标的基础、前期工作程度是 什么? .....	187
四、规范政社合作项目采购 .....		188
问题 19	如何应对政社合作项目低价中标? .....	188
问题 20	如何平衡好政社合作项目对社会资本设立条件与 维持政社合作项目之间的竞争性关系? .....	189
问题 21	如何破除政社合作项目采购中的地方保护主义 行为? .....	189
<b>第十三章 政府和社会资本合作项目定价与付费机制 .....</b>		<b>191</b>
<b>一、政社合作项目付费机制概述 .....</b>		<b>191</b>
问题 1	政社合作项目主要有哪些付费机制? .....	191
问题 2	设计政社合作项目付费机制的基本原则是什么? .....	192
问题 3	政社合作项目付费机制主要有哪些创新方式? .....	193
问题 4	怎样建立和完善合理的政社合作项目投资回报 机制? .....	194



问题 26	如何建立政社合作项目价格管理机制? .....	209
问题 27	政府付费模式的调价机制有哪些? .....	209
问题 28	如何设计使用者付费的调价机制? .....	210
问题 29	如何设计可行性缺口补贴模式的调价机制? .....	211
<b>第十四章</b>	<b>政府和社会资本合作项目公司治理</b> .....	<b>212</b>
一、	政社合作项目公司组织 .....	212
问题 1	政社合作项目公司股东会如何安排? .....	212
问题 2	政社合作项目公司的董事会如何安排? .....	214
问题 3	政社合作项目公司经营管理者如何产生? .....	215
问题 4	政社合作项目公司如何做出重大决策? .....	216
二、	政社合作项目运营 .....	218
问题 5	政社合作项目开始运营的一般条件是什么? .....	218
问题 6	如何划分政社合作项目无法按期运营带来损失的 责任? .....	218
问题 7	政社合作项目的日常运营有哪些标准和要求? .....	219
问题 8	政府对政社合作项目运营维护的监督和介入主要 包括哪些方面? .....	220
问题 9	如何应对政社合作项目的暂停服务及相关责任 如何划分? .....	220
<b>第十五章</b>	<b>政府和社会资本合作合同</b> .....	<b>222</b>
一、	政社合作合同体系与合同管理 .....	222
问题 1	政社合作可能会涉及哪些合同? .....	222
问题 2	政社合作项目合同应包括哪些内容? .....	224
问题 3	政社合作合同不完全性主要表现在哪些方面? .....	224
问题 4	对政社合作合同管理应遵循哪些原则? .....	224
二、	政社合作合同订立与合作期限 .....	226
问题 5	政社合作项目合同的订立应注意哪些事项? .....	226