

本书为作者 PPT 课件原版内容及附件

# PPP 项目运作与法律实务

PPP PROJECT OPERATION AND LEGAL PRACTICE

张国印◎编著



非  
外  
借

中国建筑工业出版社

责任编辑：张文胜

封面设计： 智达设计



建工出版社微信



经销单位：各地新华书店、建筑书店  
网络销售：本社网址 <http://www.cabp.com.cn>  
中国建筑出版在线 <http://www.cabplink.com>  
中国建筑书店 <http://www.china-building.com.cn>  
本社淘宝天猫商城 <http://zgjzgyCBS.tmall.com>  
博库书城 <http://www.bookuu.com>  
图书销售分类：城乡建设·市政工程·环境工程（B10）

ISBN 978-7-112-22816-4



9 787112 228164 >

(32947) 定价：60.00 元

# PPP 项目运作与法律实务

张国印 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 ( CIP ) 数据

PPP项目运作与法律实务 / 张国印编著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.12

ISBN 978-7-112-22816-4

I. ① P… II. ① 张… III. ① 政府投资 — 合作 — 社会资本 — 法规 — 研究 — 中国 IV. ① D922.280.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第234513号

责任编辑: 张文胜

责任校对: 芦欣甜

PPP项目运作与法律实务

张国印 编著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京点击世代文化传媒有限公司制版

大厂回族自治县正兴印务有限公司印刷

\*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 17½ 字数: 348千字

2019年1月第一版 2019年1月第一次印刷

定价: 60.00元

ISBN 978-7-112-22816-4

(32947)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

# 前 言

PPP (Public-Private Partnership), 又称 PPP 模式, 即政府和社会资本合作, 系指政府 (Public, 公共部门) 与社会资本 (Private, 市场主体) 合作, 建立一种长期的合作伙伴关系 (Partnership) 提供公共产品和基础设施, 履行政府的公共服务职能。

在我国法律、法规、规章及规范性文件中, 第一次出现“政府和社会资本合作模式 (Public-Private Partnership, PPP)”的, 应该是 2014 年 9 月 23 日财政部发布的《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)。实际上, 我国早在 1995 年开始即已引进 PPP 模式。

我国 PPP 模式项目发展, 至目前为止可以分为三个阶段: 1995 年至 2003 年为第一阶段, 1995 年, 在原国家计委的主导下, 曾先后试点的 PPP 项目有广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等 BOT 项目。该阶段后期, 原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点特许经营模式, 有北京市第十水厂 BOT 项目、合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目等。2004 年至 2013 年为第二阶段, 该阶段原建设部颁布实施了《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部令第 126 号), 在城市供水、污水处理及燃气供应等市政公用事业领域开始了特许经营项目实践, 相关 PPP 项目案例有北京地铁四号线、国家体育场等。2014 年至今为第三阶段, 该阶段财政部于 2014 年开始密集出台相关 PPP 政策, 财政部《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113 号) 指出项目运作方式主要包括委托运营 (Operations & Maintenance, O&M)、管理合同 (Management Contract, MC)、建设—运营—移交 (Build—Operate—Transfer, BOT)、建设—拥有一运营 (Transfer—Operate—Transfer, BOO)、转让—运营—移交 (Transfer—Operate—Transfer, TOT) 和改建—运营—移交 (Rehabilitate—Operate—Transfer, ROT) 等, 并不断完善操作程序, 目前已推出四批示范项目。同时, 国家发展改革委也不断在传统基础设施、信息基础设施、清洁能源、油气、煤化工、石化产业等领域开始批准实施 PPP 项目, 且项目模式不局限于特许经营, 目前已推出两批示范项目, 可谓 PPP 热浪一浪又一浪。有人 (包括本人) 把 PPP 模式中政府方、社会资本方的合作比喻为夫妻相处, PPP 模式目前为止在我国的发展也可由此一比: 第一阶段为男女初识, 第二阶段为进一步了解,

第三阶段为热恋。

至 2017 年下半年，随着国家对于 PPP 项目的“减量”“减速”“降温”政策出台，现在 PPP 热度略有下降。根据微信公众号 PPP 导向标（国家发展改革委指导）2017 年 2 月 27 日发布的数据，国家发展改革委传统基础设施领域 PPP 项目库共入库 15966 个项目，项目总投资 15.9 万亿元，涉及能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、重大市政工程等领域。财政部全国 PPP 综合信息平台项目库第五期季报公布，全国入库项目，截至 2016 年 12 月末，共计 11260 个，投资额约 13.5 万亿元，涉及保障性安居工程、交通运输、科技、旅游、农业、社会保障、市政工程、体育、养老、城镇综合开发、教育、林业、能源、生态建设和环境保护、水利建设、文化、医疗卫生和其他。2018 年 5 月，财政部公布的月报显示，截至一季度末，政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台管理库累计项目总数 7420 个，投资额 11.5 万亿元，自 2016 年 1 月以来首次出现回落，标志着 PPP 已从高速发展转型为高质量发展。自 2017 年 12 月至 2018 年 3 月末，全国 PPP 综合信息平台已累计清理管理库项目 1160 个，累计清减投资额 1.2 万亿元。行业方面，退库项目数前三位是市政工程、交通运输、城镇综合开发，合计占退库项目总数的 51.9%。退库项目投资额前三位是交通运输、市政工程、城镇综合开发，合计占退库项目投资额的 67.6%。2018 年 7 月，根据国家发展改革委办公厅《关于开展 PPP 项目库规范核查促进 PPP 持续健康发展的通知》（发改办投资〔2018〕708 号）等文件要求，各地也已经开始对国家及各级发展改革委 PPP 项目库入库项目进行全面规范核查。也就是说，发展改革委也在进行项目库清库工作了。

我国 PPP 模式项目由近年的高速发展到降速发展，既与国家控制地方政府财政赤字有关，也与部分项目实施不够规范有关，“减量”“减速”“降温”是必要的。一般认为，有两份文件确定了财政部与国家发展改革委对于 PPP 的分工，第一份文件是 2016 年 10 月 12 日，财政部发布的《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》，旨在说清财政部门统筹负责在公共服务领域的 PPP 改革工作；第二份文件是国家发展改革委 2016 年 8 月底发布的《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》，主要阐明国家发展改革委统筹负责基础设施领域的 PPP 推进工作。但是，关于 PPP 模式与特许经营之间关系如何认定，尚无法律规定出台，业内人士一直在关注、期待。《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》再次被列入国务院 2018 年立法工作计划。另外，国家发展改革委与财政部间就 PPP 项目工作如何分工，也还不够明朗。

PPP 项目与建设工程密不可分，作为一名建设工程专业律师，不学习相关 PPP 业务知识，就不能为客户提供这方面的法律服务。如果确定学习，就要不间断学习，争取学明白，至少差不多。于是，自 2015 年开始，笔者购买了当时能够买到的几乎所有

相关 PPP 的图书，如《特许经营项目融资（PPP/BOT）：资本结构选择》《特许经营项目融资（PPP）——风险分担管理》《BOT/PPP 公路项目风险和可变合同条件研究》《PPP 项目开发案例——上海华电莘庄工业区燃气热电冷三联供改造项目》《国外 PPP 案例选编》《欧亚基础设施建设公司合作（PPP）案例分析》《高速铁路工程公司合作供给研究》《基于公共利益的城市水务外购投资 PPP 模式及其应用研究》《中国 PPP 示范项目报道》等。此外，还参加了一些有关“PPP 大讲堂”等 PPP 方面的培训，并关注有关 PPP 的微信公众号，及时学习、消化新的 PPP 政策文件。PPP 项目涉及的知识面很宽，不仅有工程专业知识，还有经济专业知识、金融专业知识等。我虽然未间断学习，但至今对于一些 PPP 项目中涉及的服务费计算公式、绩效考核公式，以及专业性特别强的部分融资类金融知识，还是因专业跨度太大而存在理解难度，需要继续学习、研究，这也应该是律师、律师事务所难以在 PPP 项目中承接咨询业务的原因之一吧。

通过对 PPP 业务知识的提前储备，我基本能够满足客户对 PPP 项目法律服务业务需求了。通过参与一些 PPP 项目，又有机会把所学知识与实践进行融通，这种感觉是美妙的。

2016 年，中国建筑工业出版社出版了《施工企业项目管理法律实务》一书。该图书是以我相关 1000 余张 PPT 课件形式出版的，读者们反映还不错，他们认为实务性很强。本书也是以我 200 余张 PPP 项目运作与法律实务课件为主，包括有：PPP 模式介绍、PPP 操作流程、实施方案分解、PPP 相关案例及 PPP 法律实务。同时，为能够让读者对相关 PPP 知识有更多、更全面的认识，本书附录部分包括 PPP 项目案例、PPP 项目部分文书范例、PPP 诉讼案例及 2014 年至 2018 年 7 月相关 PPP 项目主要政策目录，这也是本书的专有特色之一。

本书借鉴、参考、援引了一些专家、学者的图片等成果，在附录中都做了说明，在 PPT 上有的未予以注明，敬请谅解，我在此致以诚挚的谢意！我个人能力、知识都有限，书中难免有错误，还请各位读者朋友批评指正。

张国印 律师

2018 年 8 月

# 目 录

## 01 | PPP 模式介绍

什么是 PPP	002
PPP 运作模式	004
PPP 适用范围与项目条件	005
为何要推行 PPP	006
PPP 政策依据	007

## 02 | PPP 操作流程

PPP 项目整体流程	012
聘请专业机构	012
PPP 项目具体操作流程	013
各阶段所涉文件清单	041
某公路 PPP 项目操作案例	048

## 03 | 实施方案分解

项目概况	052
风险分配基本框架	053
项目运作方式	057
交易结构	060
合同体系	064
监管架构	073
采购方式选择	075



## 04 | PPP 相关案例

六盘水市地下综合管廊试点城市 PPP 项目	084
池州市主城区污水处理项目	086

## 05 | PPP 法律实务

社会资本方关注的问题	090
PPP 项目谈判关注要点	096
明股实债 / 固定回报问题	097
PPP 项目中的土地问题	099
项目施工的二次招标问题	101
PPP 项目合规性审查	104
PPP 项目清库争议问题的解决	108

## 附 录

附录 1 PPP 项目案例	112
附录 2 PPP 项目部分文本范例	126
附录 3 PPP 诉讼案例	218
附录 4 PPP 政策文件目录	257



## 01 PPP模式介绍

- √ 什么是PPP
- √ PPP运作模式
- √ PPP适用范围与项目条件
- √ 为何要推行PPP
- √ PPP政策依据

PPP模式介绍

PPP操作流程

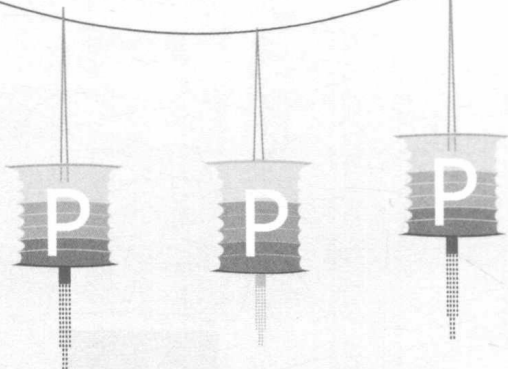
实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

PPP系指政府(Public, 公共部门)与社会资本(Private, 市场主体)合作, 建立一种长期的合作伙伴关系(Partnership)提供公共产品和基础设施, 履行政府的公共服务职能。

财金[2014]76号: 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。



## 三个 P 指代

《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号):

## 三、规范有序开展政府向社会力量购买服务工作

## (一) 购买主体。

政府向社会力量购买服务的主体是各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位。纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织, 也可根据实际需要, 通过购买服务方式提供公共服务。

## (二) 承接主体。

承接政府购买服务的主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织, 以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。承接政府购买服务的主体应具有独立承担民事责任的能力, 具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术的能力, 具有健全的内部治理结构、财务会计和资产管理制度, 具有良好的社会和商业信誉, 具有依法缴纳税收和社会保险的良好记录, 并符合登记管理部门依法认定的其他条件。承接主体的具体条件由购买主体会同财政部门根据购买服务项目的性质和质量要求确定。

## (1) 政府 → 第一个 P

- 1) 广义上指代表公众利益的地方人民政府和政府部门。
- 2) 在 PPP 项目协议中, 是指政府部门或政府授权机构。
- 3) 在项目公司中, 是指政府控股的企业。
- 4) 以上皆指县级以上人民政府或政府部门。

## (2) 社会资本 → 第二个 P

- 1) 依法设立且有效存续的具有法人资格的企业, 包括民营企业、国有企业、外国企业和外商投资企业。
- 2) 但是本级人民政府下属的政府融资平台公司及其控股的其他国有企业(不包括上市公司)除外(注: 与国家发展改革委不同)。
- 3) 在 PPP 项目合同中, 是指与政府方签署 PPP 项目合同的社会资本或项目公司。

## (3) 合作关系 → 第三个 P

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

## 社会资本基本类型

01 投资公司  
资金实力雄厚、具有投融资渠道优势。

01

03

03 专业技术企业  
能提供关键设备或掌握项目涉及的关键技术，如污水处理、垃圾处理、电力改造等技术企业等。

社会资本

02 专业承包商  
施工经验丰富，包括总承包商、工程专业分包/承包商等。

02

04

04 运营管理机构  
具有先进的运营管理经验，如燃气、水利、电力及交通工程的运营维护企业等。

判断一个项目是否为 PPP 项目的基本标准？

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

## 如何合作

双方在项目上形成的伙伴关系包括资本合作、收益分享、风险分担、监管、保障服务等。

- (1) 资本合作：双方合资组建项目公司（SPV），由 SPV 提供公共服务和公共产品；
- (2) 财政补贴：对于无法通过商业化经营收回投资的项目，政府给予 SPV 财政补贴；
- (3) 政府采购：政府直接向 SPV 采购中长期的公共服务；
- (4) 政府监管：政府对 SPV 提供公共服务的质量、数量和价格进行监管；
- (5) 保障服务：政府为 SPV 的项目建设、融资、运营提供基础性服务（特许权、用地、规划、环评和融资担保等）；
- (6) 风险分担：合理、科学分担项目风险。

这种合作关系一般通过《PPP 特许经营协议》《委托运营协议》《SPV 公司章程》等法律文件进行详细约定。



PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

- PPP模式介绍
- PPP操作流程
- 实施方案分解
- PPP相关案例
- PPP法律实务

**长期合作关系：全生命周期。**  
**政府与社会资本分工合作：**社会资本负责项目 DBFO（设计—建设—融资—运营）；政府负责公共服务监管。

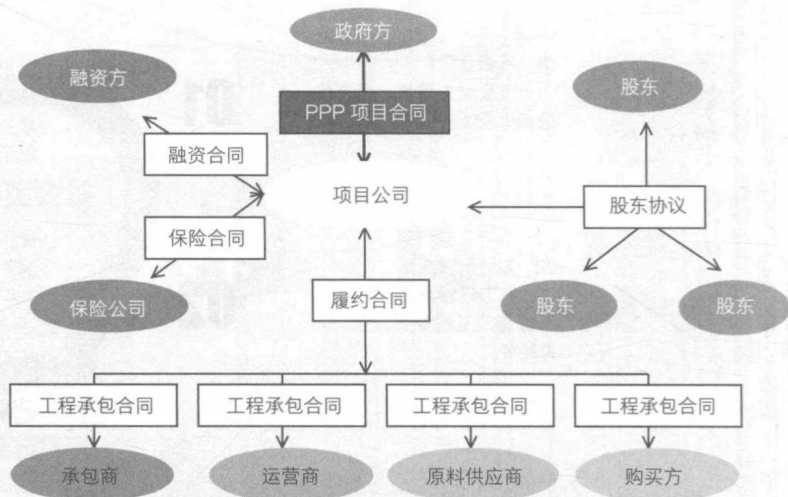
**政府职能转变：**从“经营者 & 监管者”到“监管者”。

**政府与社会资本合作优势互补、取长补短：**让专业的人做专业的事；社会资本具有专业优势，可以提高效率、降低成本。

PPP 的难点是实现社会资本合理投资回报与社会公共利益之间平衡。

**激励约束相容机制：**既不能让社会资本不赚钱甚至亏钱，也不能让社会资本暴利。

风险分担与收益分享机制是交易设计的核心环节。



PPP 项目收益的三种类型

经营性项目

特点：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。现金流充足，自身能够实现盈利，项目融资和市场化都相对简单和容易。

适用领域：市政供水、供电、供热、城市管道燃气、高速公路、机场、轨道交通的运营、旅游、部分教育培训、部分健康养老、文化活动等。

非经营性项目

特点：缺乏“使用者付费”基础，主要依靠“政府付费”回收投资成本。

适用领域：公立学校、医院、文化及体育场馆设施、保障房、部分水利及资源环境和生态保护项目。

准经营性项目

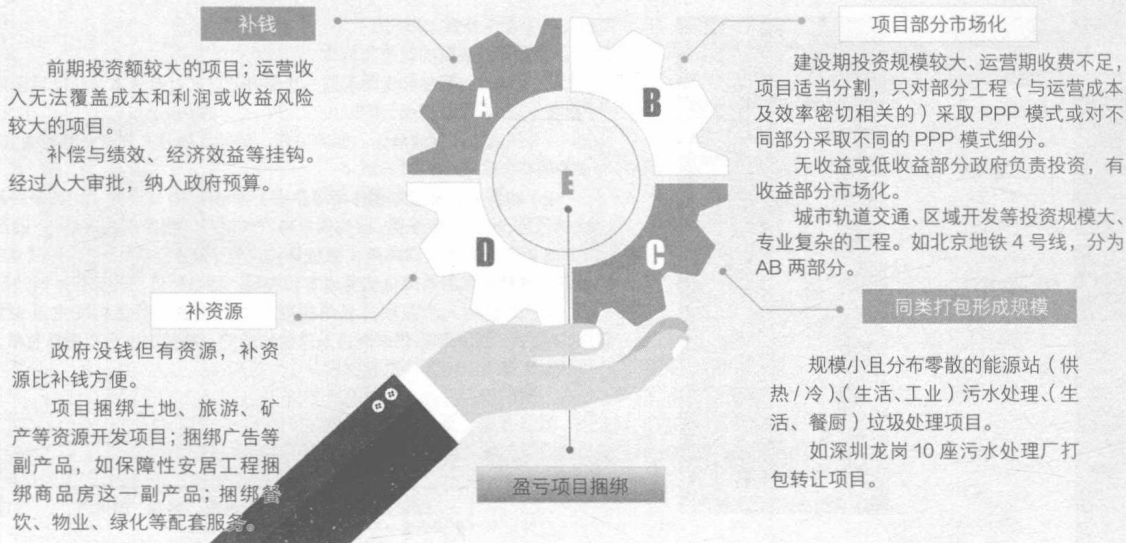
特点：经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源。

适用领域：市政污水处理、垃圾处理（垃圾填埋以及焚烧发电）、水源净化，市政道路等不具备收益性的项目。

收益方式：通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。  
 经营性项目：自负盈亏。  
 准经营性项目：自负盈亏 + 补贴（补资源、补现金）。  
 非经营性项目：补贴、购买服务。  
 收益保障：政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使投资者有长期稳定收益。

- PPP模式介绍
- PPP操作流程
- 实施方案分解
- PPP相关案例
- PPP法律实务

## 准 / 非经营性 PPP 项目的收益补偿模式



## (1) 适用范围

主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目，常见项目如下：

- 1) 环保类：污水处理、中水回用、垃圾处置、污泥处置、环境综合治理；
- 2) 交通类：轨道交通、公路桥隧、港口物流、机场、公交场站；
- 3) 市政类：城市供水、供气、供暖、综合管廊、城市环卫、医疗养老、学校、文体场馆、公园、景区、公共充电设施、公共厕所、公共自行车、公墓；
- 4) 建筑房产类：保障房、土地整理、产业园区、新城建设/旧城改造；
- 5) 水利工程类：蓄水工程、引水工程、防洪工程、农田水利。

从新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。



PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目；适合采用PPP模式。

财政部从财政管理和运营绩效的角度出发，限定范围比较窄。

国家发展改革委从投资和特许经营角度出发，定的范围比较宽：政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施项目。

### (2) 项目条件

2015年6月25日《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》(财金[2015]57号)：

1) 严禁通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式进行变相融资；将项目包装成PPP项目。

2) 政府和社会资本合作期限原则上不低于10年。对采用建设—移交(BT)方式的项目，通过保底承诺、回购安排等方式进行变相融资的项目，财政部将不予受理。

3) 对合同变更成本高，融资结构调整成本高，原债权人不同意转换，不能化解政府性债务风险、降低债务成本和实现“物有所值”的项目，财政部将不予受理。

4) 对已列入示范项目名单的项目，如项目交易结构发生重大变化不能采用PPP模式，或一年后仍未能进入采购阶段的，将被调出示范项目名单。

保证承诺、回购安排；流量、用量；排他性。

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

## 原因一

## 投资需求大

新型城镇化；  
社会资本投资无门；  
财政部：到2020年投资需求约为42万亿元；  
国开行：未来3年资金需求量2万亿元，到2020年前需要至少50万亿元。



## 原因二

## 政府没有钱

至2013年6月底，全国各级政府负有偿还责任债务20.7万亿元，负有担保责任债务2.9万亿元，可能承担一定救助责任的债务6.7万亿元，总额约30万亿元。2013年国内生产总值(GDP)568845亿元，占比53%，接近安全线。

## 原因三

## 市场很有钱

2008年全球金融危机背景下，中央4万亿元经济刺激，市场货币存量巨大。



## 原因四

## 政府全力推行

十八届三中全会后提出市场在资源配置中发挥决定性作用。2013年，财政部工作会议后，财政部专门做了PPP报告，国内开始关注PPP，国家发展改革委、住房城乡建设部、财政部、交通部及国际组织也开始参与。

20世纪80年代中期随着改革开放，外资引入就已出现PPP，最早系1985年深圳沙头角B电厂BOT，但是三十多年来PPP在我国的发展曲折反复。

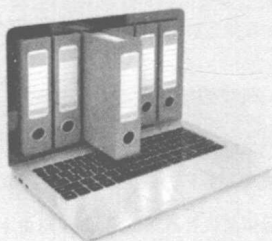
## 推行 PPP 的目的

PPP 模式是政府追求公共服务效率、降低财政支出的一种工具。政府自己做可能会付出很多的成本和获得更低的效率，PPP 主要目标之一是把基础设施、公用服务的任务和责任转移给私营部门，以获得效率、成本和财政安全，保证投入资源的效率最大化和公共利益最大化。

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的指导意见》：

(一) 有利于加快转变政府职能，实现政企分开、政事分开。(二) 有利于打破行业准入限制，激发经济活力和创造力。(三) 有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。围绕增加公共产品和公共服务供给，在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，广泛采用政府和社会资本合作模式，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。(国办发〔2015〕42号)



PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

1. 2004年3月19日《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部令第126号)
2. 2013年9月26日《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)
3. 2013年11月12日《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
4. 2014年9月23日《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)
5. 2014年9月21日《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)
6. 2014年10月8日《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)
7. 2014年11月26日《国务院关于加强创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)
8. 2014年11月29日《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113号)
9. 2014年12月2日《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)
10. 2014年12月30日《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)
11. 2014年12月31日《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》(财库〔2014〕215号)
12. 2015年4月7日《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》(财金〔2015〕21号)
13. 2015年4月21日《国家发展改革委 财政部关于运用政府投资支持社会投资项目的通知》(发改投资〔2015〕823号)

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务



14. 2015年5月19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的通知》(国办发〔2015〕42号)

15. 2015年5月25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)

16. 2015年6月1日《基础设施和公用事业特许经营管理办法》

17. 2015年6月19日《对发改办财金〔2015〕1327号文件的补充说明》

18. 2015年6月25日《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》(财金〔2015〕57号)

19. 2014年12月31日《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》(财库〔2014〕214号)

20. 2015年12月8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)

21. 2015年12月18日《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》(财金〔2015〕166号)

22. 2015年12月18日《关于印发〈PPP物有所值评价指引(试行)〉的通知》(财金〔2015〕167号)

23. 2016年5月28日《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〔2015〕32号)

24. 2016年6月8日《关于组织开展第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作的通知》(财金函〔2015〕47号)

25. 2017年1月23日《关于印发〈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〉的通知》(财金〔2015〕1号)

26. 2017年4月26日《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2015〕50号)

27. 2017年11月10日《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号)

28. 2017年11月28日《国家发展改革委关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目的指导意见》(发改投资〔2017〕2059号)

29. 2018年3月28日《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金〔2015〕23号)

30. 2018年4月24日《关于进一步加强政府和社会资本合作(PPP)示范项目规范管理的通知》(财金〔2015〕54号)等

四个层面：中央、国家发展改革委、财政部、地方 PPP 政策法规

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务

## PPP 顶层制度设计

按照“法律规范 + 政策指导 + 实施细则”设计制度框架。

明确要采用国际上通用的**物有所值 (Value for Money)** 评价方法，保证 PPP 模式下项目全生命周期成本低于传统政府投资模式的成本。

依托政府采购信息平台，综合公开招标和竞争性谈判两种方式的优点，**创新竞争性磋商的政府采购方式**，择优引入信誉好、有实力的运营商。

01 确保项目选择的适当性

01

02 确保交易结构的合理性

02

按照“**风险由最适宜的一方来承担**”的原则合理分配项目风险，按照“**激励相容**”的原则设计合同条款，实现责、权、利对等。

03 确保合作伙伴选择的竞争性

03

要求依法**公开披露 PPP 项目实施的相关信息**，切实保障公众知情权，接受社会监督，减少暗箱操作带来的各种违法违规行为。

04 确保财政中长期的可持续性

04

要求 PPP 项目实施必须通过**财政承受能力论证**，将政府对 PPP 项目财政支出纳入年度预算和中期财政规划，保证政府能够履行合同支付责任，避免产生中长期财政风险。

05 确保项目实施的公开性

05

要求依法**公开披露 PPP 项目实施的相关信息**，切实保障公众知情权，接受社会监督，减少暗箱操作带来的各种违法违规行为。

PPP模式介绍

PPP操作流程

实施方案分解

PPP相关案例

PPP法律实务