

一本书看懂PPP项目操作实务  
附赠PPP项目操作流程图

# PPP操作指南

政府和社会资本合作实务

廖 睿◎编著

GUIDE TO  
PUBLIC  
PRIVATE  
PARTNERSHIPS

 中国人民大学出版社

# 版权信息

---

书名：PPP操作指南：政府和社会资本合作实务

作者：廖睿

出版社：中国人民大学出版社

出版日期：2016-07-01

ISBN：978-7-300-22912-6

价格：58.00元

# 目录

## CONTENTS

---

序言

前言

### 第一部分 政府和社会资本合作（PPP）模式概述

第一章 政府和社会资本合作（PPP）简介

第一节 政府和社会资本合作（PPP）的定义与分类

第二节 政府和社会资本合作（PPP）的特征与功能

第三节 政府和社会资本合作（PPP）的发展概况

第四节 我国PPP发展存在的问题与面临的挑战

第二章 参与主体

第一节 政府

第二节 社会资本

第三节 金融机构

第四节 其他参与主体

### 第二部分 项目识别

第三章 项目发起与项目筛选

第一节 适用PPP模式的项目

第二节 项目发起

第三节 项目筛选

第四章 物有所值评价

第一节 物有所值评价的概述

第二节 物有所值评价的操作

第五章 财政承受能力论证

第一节 财政承受能力论证概述

第二节 财政承受能力论证工作

### 第三部分 项目准备

第六章 项目实施方案

第一节 项目实施方案的内容

第二节 项目实施方案的审核

第七章 项目风险及风险分配

- 第一节 项目风险识别
- 第二节 项目风险分担
- 第八章 项目运作方式
- 第一节 项目运作方式简介
- 第二节 项目运作方式的选择
- 第三节 复合PPP运作方式
- 第九章 交易结构
- 第一节 投融资结构
- 第二节 回报机制
- 第三节 相关配套安排
- 第十章 合同体系
- 第一节 PPP项目合同体系
- 第二节 PPP项目合同的边界条件
- 第三节 PPP项目合同的主要内容
- 第十一章 项目监管
- 第一节 监管主体
- 第二节 政府监管的具体内容
- 第三节 项目监管案例

#### 第四部分 项目采购

- 第十二章 项目采购概述
- 第一节 项目采购的含义
- 第二节 项目采购的一般程序
- 第三节 案例解析——鸟巢招标项目
- 第十三章 项目采购方式
- 第一节 招标
- 第二节 竞争性谈判
- 第三节 竞争性磋商
- 第四节 单一来源采购

#### 第五部分 项目执行

- 第十四章 项目公司
- 第一节 项目公司概况
- 第二节 项目公司的主要职责
- 第十五章 项目建设、运营、维护
- 第一节 项目建设、运营、维护相应的采购
- 第二节 项目建设
- 第三节 项目运营、维护与中期评估
- 第十六章 违约、项目提前终止、社会资本提前退出与争议解决

第一节 违约

第二节 项目提前终止

第三节 社会资本提前退出

第四节 争议解决

## 第六部分 项目移交

第十七章 项目移交

第一节 项目移交的范围和标准

第二节 项目移交的程序

## 附录

附录一 政府和社会资本合作（PPP）主要法律法规

附录二 PPP项目全流程文件

附录三 政府和社会资本合作项目操作流程图

## 参考文献

## 后记

# 序言

乔宝云

(中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长)

PPP模式是指特定的政府和社会资本之间的一种合作关系，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制，提供传统上由政府提供的公共项目。虽然PPP在中国已有了多年的实践，但随着基础设施建设领域不断向私人和社会资本开放，PPP模式将成为发展基础设施和公共服务项目的更有效选择，并为促进我国城镇化建设发挥了越来越重要的作用。

自2013年以来，在中央的部署下，各级政府在基础设施和公共服务领域积极推广PPP模式，取得了较好的成效。经过三年多的推广，PPP理念已深入人心，政府部门逐步从公共服务的参与者、提供者向监督者、合作者转变，从重建设、重融资向重运营、重合作转变；在政策体系上，按照“法律规范+配套政策+操作指引”的思路，初步形成了“全生命周期”的制度体系。迄今为止，财政部PPP项目库共纳入PPP项目8042个，总投资额超9.3万亿元，涵盖能源、交通运输、水利建设、市政工程、片区开发、医疗卫生、养老、教育、政府基础设施等19个行业。各种社会资本都在积极探寻参与PPP之路。在此阶段，参与PPP的社会资本不仅包含国有企业、外资企业，还吸引了很多民营资本。银行、保险企业、信托机构、资产管理机构等金融机构，有建设资质和行业运营资质等的建设、运营企业，具有资金实力和融资实力的企业等都在不断参与PPP，探索各自参与PPP之路。

PPP有利于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。伴随城镇化、工业化的迅猛发展，中国经济持续高速增长，已成为名副其实的

经济大国，并成功步入中等收入国家行列。但是，随着人口红利衰减、“中等收入陷阱”风险累积、国际经济格局深刻调整等一系列内因与外因的作用，中国经济发展正在进入“新常态”。在“新常态”下，我国进入经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段。当前，我国出现的这种情况既不是传统意义上的滞胀，也非标准形态的通缩。“三期叠加”阶段的深层问题是结构问题、效率问题和动力问题。为了解决经济结构、效率问题，增强经济发展内生动力，中央提出“供给侧改革”，用改革的方法推进结构调整，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，使供给体系更好地适应需求结构变化，大力激发微观经济主体的活力，增强我国经济长期稳定发展的新动力。供给侧改革的重要内容之一就是改革政府公共政策的供给方式，也就是改革公共政策的产生、输出、执行以及修正和调整方式，更好地与市场导向相协调，充分发挥市场在配置资源中的决定性作用。

(1) PPP能够有力推进基础设施建设。长期以来，我国基础设施建设均由国有企业或地方政府主导，财政支出和政府预算外支出是主要的资金来源。投融资体制改革要求“建立市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制”，厘清市场与政府的关系，规范地方政府的投融资行为。随着投融资体制改革的深化，政府将不断退出基础设施投资主体的地位，社会资本将成为基础设施和公共服务的主要投资人。基础设施和公共服务具有很强的公益性质，政府不可能完全退出，PPP作为政府与社会资本投资基础设施的载体，必将在基础设施和公共服务领域发挥独特的优势和作用。2016年3月22日，中央全面深化改革领导小组第二十二次会议审议通过了《关于深化投融资体制改革的意见》，要求深化投融资体制改革，确立企业的投资主体地位，平等对待各类投资主体，放宽放活社会投资。要改善企业投资管理，注重事前政策引导、事后监管约束和过程服务，创新服务方式，简化服务流程，提高综合服务能力。要完善政府投资体制，发挥好政府投资的引导作用和放大效应，完善政府和社会资本合作模式。要拓宽投资项目资金来源，充分挖掘社会资金潜力。PPP模式作为重要的投融资体制改革方式，将在地方债务优化、激活社会资本、促进基建投资等方面扮演重要角色。PPP模式打破了社会资本进入基础设施和公共服务领域的各种不合理限制，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业积极参与基础设施和公共服务领域，给予中小企业更多的参与

机会，大幅拓展社会资本特别是民营资本的发展空间，激发了市场主体的活力和发展潜力，有利于盘活社会存量资本，带动经济发展。

(2) PPP能够有效地缓解预算压力，降低财政风险。加速发展基础设施，满足工业化和城镇化快速发展的需要，是新兴经济体普遍面临的挑战。然而，新兴经济体基础设施的投资规模巨大，各国仅依靠财政资金无法满足其建设需求。从我国的实践看，自2008年以来，地方政府大规模利用融资平台公司融资，推动地方基础设施建设，导致地方政府的债务规模快速增长。资料显示，截至2014年底，我国地方债总额达24万亿元，其中15.4万亿元为必须偿还的债务。严重的地方政府债务带来了许多负面影响，已成为影响我国经济持续发展、社会稳定和政治安全的重要因素。近几年，国家出台了大量政策来规范地方政府债务，剥离政府融资平台的融资功能。PPP模式是我国深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要途径。推进PPP模式，有利于减轻当期财政支出压力，将一部分政府性债务剥离出去，减轻政府的债务压力，从以往单一年度的预算管理逐步过渡到中长期的财务规划，平滑年度间的财政支出波动，有效缓解地方债问题，防范和化解政府性债务风险，增加公共财政的可持续性，有助于创新财政管理理念。

(3) PPP有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。通过PPP模式，政府和社会资本能够建立起长期平等的合作关系，最大限度地发挥市场主体的活力和创造力，更好地发挥政府的作用。政府退回到决策者、管理者、监督者的角色，负责制定PPP政策、推进PPP模式发展；指定项目实施机构，由项目实施机构负责项目准备、项目采购、项目监管、项目移交等工作。社会资本承担起设计、建设、运营、维护基础设施和提供公共服务等市场化的工作。为了获得稳定回报，社会资本将充分发挥自己的资源整合能力、创新能力、对需求的回应能力，在政府搭好的舞台上尽情发挥作用，通过提供公众真正需要的服务来为企业赢得发展的机遇。从长远来看，通过PPP模式吸引社会资本进入基础设施和公共领域，可以推动混合所有制改革，在提高公共产品或服务的供应效率及供应质量的同时，推动政府治理思维和管理方式的深刻变革。PPP作为基础设施和公共服务领域新的供给模式，与依法治国和供给侧结构性改革直接呼应，通过市场配置资源和制度供给机制的创新，提高公共产品或服务的质量和效率，促进经济结构的转型升级，提高国家治理能力。

PPP模式还需要在长期实践中不断检验与完善。从本质上说，PPP模式是一种基础设施和公共服务的供给理念，而理念是无法自动执行、自然落地的，必须有精致的制度设计、严格的履约执行和完善的制度保障才能实现理念的初衷。PPP模式的应用是推动供给侧改革的主力军，是深化投融资体制和财税体制改革的有力抓手。PPP模式能否真正发挥预期的作用，取决于政府和社会资本各方能否真正地做到“在其位，谋其政”，并且能够专业、高效、负责地以契约精神达成PPP项目全生命周期的合作共赢。

是为序。

# 前言

关于PPP操作实务的书籍比较少，大多是理论研究和法规汇编。本书力图在实务性方面有所突破——立足于PPP模式操作实务，力求对PPP项目的实际操作进行全面、系统的阐述。

本书有以下特点：

## 一、讲义式

本书内容为讲义式叙述，浅显易懂。本书行文，从“假如我是PPP模式的操作者”角度，每写一句话，都是在向读者讲述。相信读者能轻松阅读本书，对本书的语言、内容感到熟悉。

本书借助图表等形式进行说明，同时结合了大量案例进行分析，因而逻辑清晰、简明易懂。

本书力图做到：未曾了解、操作PPP模式的读者，通过阅读此书，也能对PPP项目如何操作有系统、全面的了解。

## 二、工具书

作者力求将本书打造成一本学习PPP操作实务的工具书——这也是本书的亮点。

第一，简化对PPP模式的理论探究，仅在第一章对PPP模式做了较为简单的理论概述。

第二，本书紧密结合现行法律法规，注重对操作实务问题的解析。本书结合国内有关PPP模式的现行法律法规，以财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》为提纲，详细讲解了PPP项目识别、准备、采购、执行、移交五个阶段的内容，并且注重对各阶段实务问题的解析，对法规政策不一致之处、实务中的操作疑难点及操作中出现了的问题进行了剖析。

第三，本书通过大量结构图、表格、案例，对PPP模式做出了具有可操作性的解析。例如，第八章“项目运作方式”中的每一种运作方式都有清晰、全面的结构图和相关案例分析，切实做到实务性和可操作性。

第四，本书最后通过政府和社会资本合作（PPP）主要法律法规、PPP项目全流程文件、政府和社会资本合作项目操作流程图三个附录，从政策、法律、操作实务三个层面对PPP模式进行了总结，对PPP操作实务具有参考价值。

### 三、重点突出

PPP项目风险、项目运作方式、项目交易结构、项目采购是PPP模式操作的重点、难点，也是本书的重点内容。本书结合PPP项目操作实际，对此进行了创造性的研究和探索。

在项目风险方面，本书从宏观、中观和微观三个层面识别出PPP项目的九大类近五十种风险；同时，从风险分担原则、分担流程、分担结果和风险应对四个方面对PPP项目风险分担进行了系统的阐述和分析。

在项目运作方式方面，本书结合运作方式结构图、相关案例，深入介绍了PPP项目在不同存在状态（新建/改建/存量）、不同性质（经营性/准经营性/非经营性）、不同所有权情况下的运作方式及复杂、大型PPP项目的复合运作方式。

在项目交易结构方面，本书从PPP项目如何融资、各种资金如何参与PPP项目两个角度，对PPP项目的投融资结构进行了深入分析，系统、全面地讲述了包含投融资结构、回报机制、相关配套安排在内的PPP项目交易结构。

在项目采购方面，本书全面介绍了PPP项目的各种采购方式及其采购流程；同时结合实务，对PPP项目执行阶段（承包商、供应商等）的采购方式进行了解读，并对可不进行招投标的情形做出了探讨。

本书主要面向参与PPP项目操作实务的相关人士，尤其适合准备开展PPP项目的政府相关部门、国有企业、政府融资平台公司、金融机构（商业银行、保险资产管理机构、信托机构、基金公司等）、大型民营企业的工作人员研读。同时，本书亦适合参与PPP项目的咨询机构、律师事务所的相关专业人员阅读。

# 第一部分 政府和社会资本合作 (PPP) 模式概述

## 第一章 政府和社会资本合作 (PPP) 简介

政府和社会资本合作，英文为“Public Private Partnerships”，简称“PPP”，是指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系，而后提供公共产品或服务的一种方式，它已被广泛应用于各种公共产品和服务的提供中。

# 第一节 政府和社会资本合作（PPP）的定义与分类

## 一、政府和社会资本合作（PPP）的定义

目前，关于政府和社会资本合作的定义还没有统一的说法，不同的人从不同的角度有不同的理解。人们对Public Private Partnerships也有多种译法，如公私伙伴关系、官方和民间的合作、公共民营合作制等。

### （一）国外的主要定义

联合国开发计划署1998年给PPP的定义如下：PPP是指政府、营利性企业 and 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，合作各方参与项目时，共同承担责任和风险。

联合国培训研究院认为PPP包含两层含义：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；二是为满足公共产品需要，公共部门和私人部门建立了伙伴关系并进行大型公共项目的实施。

英国财政部将PPP定义为：两个或者更多部门之间的协议，通过联合投资资本，合作完成公共服务工程，合作者有一定程度的共享权利和责任，双方分担风险和共享利益。

美国PPP国家委员会对PPP的定义是：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，它充分利用私人资源进行设计、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。

### （二）我国现行规定给出的定义

《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》中对PPP的定义为：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。

财政部下发的《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》中对PPP的定义为：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。

《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》中对PPP的定义为：政府和社会资本合作（PPP）模式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。

总的来说，PPP就是政府和社会资本在基础设施和公共服务领域达成的合作关系，在合作中各有分工，合作参与方利益共享、风险分担。我国相关部门对PPP的定义侧重各有不同。财政部是站在国家机制体制变革的角度，从长期合作出发，通过阐述公私之间的权责分配来说明PPP的内涵。发改委是站在项目管理角度，从提高供给效率出发，通过列举PPP合作的方式来做出定义的。

## 二、政府和社会资本合作（PPP）的分类

PPP模式可以在公共产品和服务整个生命周期的各个环节实施，亦可贯穿整个生命周期，因此我们可依据投资关系、市场准入和融资模式、项目资产权属等因素对PPP项目进行分类。

### （一）按投资关系分类

欧盟委员会按照投资关系将PPP分为传统承包类、一体化开发类和合伙开发类。传统承包类是指政府投资，私人部门只承担项目中的某一个模块，如建设或者经营；一体化开发类是指公共项目的设计、建造、经营和维护等一系列职能均由私人部门负责，有时也需要私人部门参与一定程度的投资；合伙开发类通常需要私人部门负责项目的大部分甚至全部投资，而且合同期间资产归私人拥有。

### （二）基于市场准入和融资模式进行分类

世界银行主要基于市场准入和融资模式将PPP分为四大类，见表1—1。

表1—1 世界银行对PPP的分类

类别	含义	形式
管理与租赁类	一个私人组织机构获得一定期限内的管理权，国家保留决策权、资产所有权	管理合同、租赁合同
特许经营类	以私人资本支出为主的管理与运营合同，是指一家私营机构获得一定期限内的经营管理权；主要针对已存在或部分存在的项目	修复—运营—移交（ROT）、修复—租赁—移交（RLT）、建设—修复—运营—移交（BROT）
未开发项目类	一家私营机构或公私合营机构，在特定合同期限内建设、运营一个新的设施，该设施的所有权应在合同期满后移交给公共部门	建设—租赁—移交（BLT）、建设—运营—移交（BOT）、建设—所有—运营（BOO）、市场化、租用等
资产剥离类	私营机构通过参与资产拍卖、公开发行或规模私有化项目等方式，获得项目的资产	全部资产剥离、部分资产剥离

### （三）按项目资产权属分类

按照项目所有权归属，可将PPP模式分为外包类、特许经营类、私有化类。

（1）外包类。社会资本只承担项目的建设、运营等过程中的一项或几项，政府购买其提供的产品或服务。在这类合作中，社会资本不涉及项目运营，也不分享项目收益，项目投资和经营的风险由政府承担。

（2）特许经营类。政府向社会资本授予特许经营权，社会资本参与项目的投资和运营，特许经营期满将项目移交政府。在此过程中，政府和社会资本分担风险。

（3）私有化类。社会资本负责项目投资、建设和运营，承担全部风险，项目的所有权归社会资本所有。政府负责监督、引导，维护公共利益。

## 第二节 政府和社会资本合作（PPP）的特征与功能

### 一、政府和社会资本合作（PPP）的特征

PPP主要有三个特征：伙伴关系、利益共享和风险分担。其中，伙伴关系是政府和社会资本合作的核心特征，利益共享和风险分担是伙伴关系的基础。基于利益共享和风险分担，政府和社会资本才能建立伙伴关系，达成合作，共同提供公共产品或服务。

#### （一）伙伴关系

（1）伙伴关系是契约关系。政府和社会资本在平等协商的基础上达成合作，并以PPP项目合同为基础，明确各方的权利与义务，形成一种契约关系、合同关系，既体现相互支持、理解、尊重、平等协商的契约精神，又体现共同参与整个项目过程或者在组织或管理框架下共事的组织安排。

（2）伙伴关系是长期合作关系。政府和社会资本合作与一般的商业合作不同，大多数PPP项目的建设运营周期长，一般为10~30年，甚至更长。在项目运作期间，政府和社会资本间的协商、谈判、调整等必然体现为长期关系，这就决定了项目各方建立的伙伴关系贯穿项目的全过程、全周期。

（3）伙伴关系是合法的政商关系。在PPP中，政府既是合作者，也承担着监督者、管理者的角色。政府通过公开、公平、公正的方式选择合适的社会资本作为合作伙伴。在PPP模式推广中，政府承担着发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责；在具体项目中，政府部门负责PPP项目的识别、准备、采购、执行和移交等活动。总的来说，政府和社会资本建立合作关系，在财政预算和现有税收政策及条件下以提供低成本、高质量的公共产品为目标。这种政商关系合法有效，而且不损害国家和社会公众利益。

#### （二）利益共享

(1) 利益共享是社会效益的共享。几乎所有的PPP项目都具有社会公共性质，PPP项目并不追求投资收益、经济利润的最大化，而是通过这一模式，在实现社会资本获得合理经济利益的同时，增加基础设施和公共服务的供给，提高基础设施和公共服务的质量，使公众可以享受政府和社会资本合作的社会效益，最终达到政府、社会资本、社会公众共赢。

(2) 利益共享也是政府和社会资本之间的经济利益共享。根据项目的性质，政府可以给予社会资本投资者相应的补偿（如税收优惠、贷款担保）以及沿线土地的优先开发权等；根据项目的盈利情况，政府通过购买服务、必要的可行性缺口补助或参与盈利分红等方式，让参与的社会资本取得相对合理、稳定的投资回报。在合作中，政府也能相应减少财政支出。

### （三）风险分担

除利益共享之外，风险分担是伙伴关系的另一个基础。伙伴关系不仅意味着利益共享，也意味着风险分担。在与市场经济规则兼容的PPP中，利益与风险呈现对应性——如果没有风险分担，也不可能形成这种伙伴关系。风险分担也是区别于公共部门与民营部门其他交易的明显标志。

风险分担是在政府和社会资本之间合理分配风险，将政府和社会资本合作项目的整体风险最小化，风险分担也是政府和社会资本合作成败的重要因素。在PPP中，应综合政府和社会资本双方对风险的控制力、化解风险能力等，按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则，考虑双方风险的最优应对、最佳分担，合理分配项目风险，将整体风险最小化。

## 二、政府和社会资本合作（PPP）的功能

PPP模式以其独有的功能，使政府和社会资本达成合意，构建伙伴关系，充分发挥各自优势，完成公共项目的供应、运营、管理。总的来说，PPP的功能主要体现在以下五个方面：

(1) 有助于提高服务质量。在PPP模式下，社会资本得以更广泛地参与设计、建造、融资、运营、维护等各个阶段，使其技术、经验和创造性得到了充分发挥，而政府部门从不擅长的领域退出，把重心