

P U B L I C

+

PPP

+

从理论到实践

P R I V A T E

王天义 刘世坚 罗桂连 邬彩霞 / 著

=

PPP模式规范运作核心理念和实践指南
专业人员构建和完善PPP知识结构手册

=

PARTNERSHIP

中信出版集团

版权信息

COPYRIGHT

书名：PPP：从理论到实践

作者：王天义；刘世坚；罗桂连；邬彩霞

出版社：中信出版集团

出版时间：2018年10月

ISBN：9787508692210

本书由中信出版集团股份有限公司授权得到APP电子版制作与发行

版权所有·侵权必究

前言

PPP (Public-Private Partnership, 政府与社会资本合作) 这个词在国内的流行始于2014年, 是中央政府及有关部委积极推动的结果。推广PPP旨在扩大国内基础设施投资, 提高公共服务的效率, 推动政府治理的现代化。更进一步, 通过在国内推广PPP模式的经验积累, 熟悉、对接、完善甚至主导国际PPP标准与惯例, 支持国内企业通过PPP模式走出去, 积极参与全球各国特别是欠发达国家的巨大基础设施投资建设运营市场, 体现了我国经济高质量发展和提升国际竞争力的现实需要。

从理论和理念层次看, PPP是指负责提供基本公共服务(及相关公共基础设施)的各级政府, 遵循公共治理理念, 与各利益相关方合作, 整合包括设计、融资、建设、运营、维护等方面的优质资源, 让各方各尽所能并按对最终绩效的实际贡献获取合理利益, 目的是扩大基本公共服务的提供能力并尽力提高基本公共服务全生命周期的综合效率。

理论与理念层次上的PPP, 是不考虑现实约束的理想化状态, 犹如完全竞争的市场结构, 并非现实世界中的实际状况。实践中推行PPP模式, 需要总结和借鉴国内外的经验和教训, 需要尊重历史、立足现实、适度超前, 在行稳致远、规范发展的前提下适度追求“诗和远方”。

基础设施项目投资规模大、投资回收期长，涉及普通民众生存权和区域发展权，涉及能力和资源差异很大的地方政府及其下属公共机构，涉及策划、规划、设计、融资、施工、建设、运营、维护等各类市场主体，特别需要相对稳定的法律政策环境，让各方形成并维持合理、长期、稳定、可信的预期。

现实世界中推进PPP模式，需要在PPP核心理念的指导下，根据不同国家的法律政策环境、不同行业的竞争结构、不同项目的边界条件，量身定制实施模式、交易结构、合同体系和规制机制。PPP模式是很多国家基础设施投资建设的模式之一，但不能说是优选模式。截至目前，全球PPP项目数超过1000个的国家只有两个，一个是中国，一个是巴西。作为PPP概念起源地和PPP模式输出国的英国，也只实施了700多个PPP项目。日本有500多个PPP项目，平均规模折合成人民币为几个亿，项目数不算太多，项目规模也不算太大。新加坡十几年来只推出了十几个PPP项目，大致平均一年一个。中国最近几年风风火火的PPP实践，经验不少，教训也很深刻。

国内要推广PPP模式，还存在以下主要制约因素：

（1）缺乏权威规范的法规政策支持，与现行相关法律还存在不一致甚至冲突。

（2）地方政府的公共治理能力不足，甚至经常会出现行为不当乃至违约现象。

（3）地方政府的规制与监管能力不足，普遍缺乏这方面的能力和团队积累。

（4）缺乏众多合格的候选投资者，组建联合体还存在诸多问题和挑战。

(5) 民营企业存在进入限制，特别是融资成本较高，存在竞争劣势。

(6) 难以实现基于项目/资产现金流的融资模式，无法普遍实现有限追索或无追索的项目融资模式。

(7) 缺乏中长期稳定资金支持，适合以股权方式投资公共基础设施项目的金融产品仍然缺位。

(8) 缺乏合格的批量PPP咨询项目负责人，咨询市场特别混乱。

面对这些制约PPP模式推广的短板，需要在理论理念、法律政策、实践操作等方面总结经验，提供系统性交流与引导，掌握PPP项目的实施要领，防止出现全面性失误和系统性风险。为此，我来牵头，邀请在基础设施市场化运作领域有丰富实践经验积累的专业人士，共同编写本书。

总体结构上，本书分为三个部分。第一部分为理论篇，包括第一至第四章，由我与清华大学PPP研究中心主任助理邬彩霞博士共同撰写。第一章聚焦PPP的概念解读，界定PPP的定义，提出PPP的三大核心要素和模式集群，解析基于中国现实的PPP模式。第二章介绍PPP的理论依据，梳理PPP的思想起源和理论基础。第三章论述PPP的关键理念，包括“风险分担和利益分享、合理回报、契约精神、物有所值、力所能及、长期稳定”等在内的六大核心理念。第四章为PPP的价值认知，从项目、国家、国际三个层面，系统论述推广应用PPP的价值与意义。

第二部分为法规篇，包括第五、六章，由北京清控伟仕咨询有限公司总经理刘世坚撰写。该篇从PPP模式在我国的发展阶段划分入手，就PPP相关立法情况进行系统性梳理，并着重分析了2014年以来出台的

一系列PPP政策文件。以此为基础，提炼得出中国PPP立法所面临的四大问题及对应解决方案，并对PPP立法体系的整体搭建给出了明确的建议。

第三部分为实践篇，包括第七、八章，由中国国际工程咨询有限公司研究中心投融资咨询处处长罗桂连博士撰写。第七章介绍PPP项目操作流程中涉及项目储备、项目论证、社会资本方选择、项目执行等关键环节的重点工作任务及其要点。第八章介绍基础设施的项目特点、实施模式、项目融资和资产证券化的实务要点，探讨在国内推进基础设施REITs的发展路径与政策建议，还介绍了十余个具有可复制、可推广意义的典型案例。

本书主要定位于满足资深专业读者加深知识理解和接受最新行业信息的系统需求，同时还能满足经验相对欠缺的读者构建知识结构的初步需求，也适合作为学生的教材或参考书。本书可以帮助读者突破知识瓶颈，通过介绍必要的理论知识、法规政策及实践案例，帮助他们更深入地掌握PPP模式的核心要点。本书特别适合于以下目标群体：

（1）负责基础设施项目的政府部门，特别是相关部委、地方政府主管部门及下属公共机构，财政部门、审计机构等政府监管部门。

（2）战略投资者，如建筑施工企业、运营及服务供应商、技术提供商、设施管理商等。

（3）财务投资者，如保险公司、养老基金、基金管理公司及商业银行。

（4）国有及民营基础设施企业，如燃气公司、水务公司、环保基础设施公司、机场投资者、片区开发商等。

(5) 支持社会资本参与基础设施投资的国际组织，如世界银行（World Bank）、亚洲基础设施投资银行（AIIB）、丝路基金等。

PPP是个“好东西”，但容易被“用坏”，容易被政府用坏，容易被企业用坏，也容易被中介机构等用坏。用好PPP不容易但也不难，本书希望能帮助读者得出这个结论，并帮助读者获得做PPP不难的系统性能力。习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会讲话中指出：要充分运用市场化手段，采取多种方式支持政府与社会资本合作项目。

王天义

2018年7月于北京

理论篇

本篇通过分析PPP的思想起源，介绍国内外有关机构、学者对PPP的定义，对PPP的概念进行精准解读。随后梳理PPP的相关概念和理论依据，介绍支撑公私之间、政企之间实现伙伴式平等友好合作，需要认同并自觉坚守的共同理念，以及PPP在项目层面、国家层面和国际层面的价值认知和现实意义。

第一章

PPP的概念解读

公共产品（基础设施和公共服务）在一国经济社会发展和民众生活中起着非常重要的作用。在传统模式中，因为存在市场失灵，通常由政府部门提供公共产品；但从世界各国的发展现实来看，公共产品政府单一供给模式出现了诸多问题和弊端，普遍出现了政府失灵。于是各国开始积极探索供给主体多元化的发展模式，公共产品供给的市场化改革已经成为各国关注的焦点和热点，其中，带有半行政化和半市场化特色、兼顾公平与效率的PPP（Public-Private Partnership，政府与社会资本合作）模式逐步成为越来越多国家的重要发展方向。在经济学的发展历程中，PPP的思想，即公私合作的思想在不同的学科领域均有出现，不少经济学家对于公共产品的提供方式、供给效率等均有不同程度的论述，形成了PPP发展的重要思想起源和理论基础。在PPP快速发展的当下，精准解读PPP的概念对于指导PPP实践，具有重要的现实意义。

第一节

PPP的概念界定

PPP作为一种理念、机制、模式，没有数理化般的统一的精准定义，但世界各国、各机构及学者们对PPP有着大同小异的界定。

一、海外机构及政府对PPP的定义

表1.1列举了部分海外机构及有关国家对PPP的概念界定。

表1.1 PPP概念界定

机构/国家	PPP定义
联合国开发计划署 (UNDP)	PPP是指政府、非营利企业和非营利组织基于某个项目而形成的相互合作模式。通过合作，政府与私人部门合理分担责任与风险，最终实现各方获得更多的收益
联合国亚太经社委员会 (ESCAP)	通过具有法律效力的合同或其他机制，PPP的参与各方同意在基础设施项目的实施、运营和管理过程中分担责任、合理分享风险和收益、分担融资风险，参与各方发挥各自优势满足公共利益。PPP是一种更有效的可行的项目实施机制，而不仅仅是基础设施融资问题的一种融资途径
世界银行 (World Bank)	私人部门和政府共同提供公共资产和公共服务项目的长期合同，而私人部门承担实质性风险和运营责任
国际货币基金组织 (IMF)	PPP通常是指两个主体的长期合作，在该合作中，一个主体获取或建设一种资产或一系列资产，运营一段时期，然后将资产所有权转让给第二个主体，这种所有权转移发生在私人企业和政府之间 ^①
亚洲开发银行 (ADB)	为开展基础设施和其他服务，公共部门和私人部门主体之间可能建立的一系列合作关系。公共部门由政府部门、公用事业部门、金融机构、非政府组织和企业、私人部门可以民办的，也可能是国外的，包括在技术或资金方面具有优势的私营或投资者，还可能包含非政府组织和（或）其他组织 ^②

①资料来源：世界银行.PPP模式应用指南 [M] .2版.北京：中国建筑工业出版社，2016：140。

②资料来源：国际货币基金组织.公共部门债务统计：编制者与使用者指南 [EB/OL] .http://www.tffs.org/PSDStoc.htm。

③资料来源：亚洲开发银行.公私合作手册 [R] . (2008-09) : 1。

(续表)

机构/国家	PPP定义
经济合作与发展组织 (经合组织)	PPP是指着公共资产的私有产权，这些权利由政府或基础设施基金、特许经营、建设-运营-移交、公共-私人合作等不同的形式体现，具有两个关键特征：一是制造并不至于直接采购公共采购的现金流，二是政府实体与PPP公司或特殊目的载体 (Special Purpose Vehicle, 简称SPV) 签署借款合同，而不是由政府自身与多个项目主体之间签署多份合同 ^③
欧洲委员会 (European Commission)	公共部门与私人部门之间合作关系，双方根据服务的提供承担共同风险和责任，以低成本由公共部门负责的公共服务 ^④
英国	英国在2003年发布的政策性文件《PPP——政府的方法》中从三个方面定义了PPP：第一，转让一部分股权，通过各种结构安排在英国企业中引入社会资本；第二，PPP (Private Finance Initiative, 私人融资计划) 和其他安排，通过私人融资来降低风险和融资成本，实现政府部门利用私人部门资源于非传统的社会服务和基础设施上投资，长期服务到基础设施的运营；第三，将政府服务重新引入市场或引入其他合作方式来提供，即“社会资本的专业知识和融资开发政府资产的投资能力” ^⑤
美国	美国PPP国家委员会将PPP定义为一种公共产品提供方式，并不包括商业化PPP，公共部门为确定公共利益，委托给私人部门提供服务，对公共基础设施和服务进行设计、建设、融资、经营和维护 ^⑥
加拿大	加拿大PPP委员会将PPP定义为公共部门和私人部门基于各自利益建立的一种伙伴关系，通过适当的资源分配、风险和利益共享，满足公共利益 ^⑦

①资料来源：张碧波.我国公共产品供给中的公私合作问题研究 [D] .2015-07。

②资料来源：HM Treasury.Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value [R] .2008-03。

从公共政策与公共管理的角度来看，PPP可以表述为涉及私人部门和公共部门合作的总称，它的目标是基于互惠和共同利益把公共部门和私人部门各自的最优能力组合起来，最常见的类型是基础设施领域的项目合作，这类项目建立在公共部门和私人部门长期合约的基础上，包括一系列的项目设计、建设、运营和（或）资产维护及私人部门提供融资等构成要素。^[1]

从上述诸多概念界定中，我们可以看出几点：一是尽管叙述有长短有侧重，但大同小异，有很好的一致性，二是在海外，Public（公共部门）具有多元性，而Private（私人部门或私人企业）具有单一性，特别是在西方发达国家，公共部门不等于政府，政府当然是公共部门，而社区组织、非政府机构等也都是公共部门。

二、中国政府对PPP的定义

虽然BOT（建设-运营-移交）、TOT（转让-运营-移交）等特许经营（concession）模式在中国已有20多年的应用实践，但中国官方正式将PPP概念引入国内还是2014年的事。中华人民共和国国家发展和改革委员会（简称国家发展改革委）在《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》（发改投资〔2014〕2724号）中定义了PPP，即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、购买服务和股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。2014年9月财政部下发的《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）指

出：“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的价格和质量监管，以保证公共利益最大化。”之后，财政部又给出了更为精准的定义：PPP是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。

无疑，中国政府是在借鉴诸多国际机构和有关国家PPP概念界定的基础上，提炼形成既遵循PPP本义又考虑中国国情的中国式定义。在中国政府的这个定义中，PPP中的3个P（Public、Private和Partnership）都有了中国式变通，体现了中国特色。我们把Public翻译成“政府”，因为在我国，公共部门基本可以与政府画等号，特别是负责基础设施和公共服务的机构更非政府莫属。我们把Private翻译成“社会资本”，主要的考虑是，在中国存在大量国有企业，包括中央国企和地方国企，它们曾是政府提供公共产品和服务的重要依靠。如今推广PPP模式，不能只限于民营企业或外资企业而排斥国有企业，这既不符合国情也不公平，但如果把国有企业也称为私人部门显然不妥，于是就用“社会资本”概括了民营企业、外资企业及国有企业。至于Partnership译为伙伴关系，用“合作”替代了“伙伴关系”，于是就有了PPP的中国式翻译：政府与社会资本合作。其实如果将“政府与社会资本合作”翻译成英文，可能连1个P都靠不上。我们曾建议，在我国将P

PPP更简洁明了地翻译为“政企合作”，“政”就是政府，“企”就是企业，包括民企、外企、国企等各类企业。

三、海内外学者对PPP的见解

佩里·戴维斯（Perry Davis）等（1986）指出，PPP是企业、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。G. 佩尔森（G. Peirson）、P. 麦克布莱德（P. McBride, 1996）认为，PPP是指公共部门与私人部门之间签订长期合同，由私人部门实体进行公共部门基础设施的建设或管理，或由私人部门实体代表1个公共部门实体（利用基础设施）向社会提供各种服务。E. S. 萨瓦斯（E. S. Savas, 2002）界定PPP是指公共和私人部门共同参与生产提供物品和服务的任何安排，具体是指一些复杂的、多方参与并被民营化了的 инфраструктур项目。托尼·博瓦尔德（Tony Bovaird, 2004）认为PPP是新型的合作伙伴关系及联盟，与交易契约关系是有区别的，具有关系契约的特点，相应的治理方式也应吸收关系契约的治理原则。艾格斯（Eggers, 2006）指出，PPP是指政府机构与私人部门实体之间签署的协议，使得私人部门可以在公共基础设施的建设中发挥更大作用。^[2]耶斯考比（Yescombe, 2007）认为，PPP具有如下几大要素：这是公共部门和私人部门之间的长期合同；目的是由私人部门设计、建造、运营公共基础设施并负责融资；私人部门获得的回报分布在整个合同周期内，由公共部门支付或由社会公众作为使用者来支付；设施的所有权归公共部门，或者在合同结束时移交公共部门。^[3]穆斯塔法（Mustafa, 2009）指出，PPP的主要原则包括：一是购买服务而非资产；二是对公共部门要物有所值；三是项目风险由公共部门和私人部门分担；四是充

分发挥私人部门的专业技能和经验；五是在基础设施建设中通盘考虑整个项目周期内的成本。 [4]

中国学者也对PPP做了不同的概念解读。贾康、孙洁（2009），关书溪（2011），邹慧宁（2011），郑志强等（2011），连红军（2011），吴国方（2011），刘娟（2011）认为，PPP是公共部门与私人部门在基础设施建设中通过正式协议建立起来的一种长期合作伙伴关系；朱秀丽等（2011），袁永博等（2011），李凤兰（2011），何寿奎（2009）提出，PPP是公共部门与私人部门通过建立伙伴关系来提供基础设施产品/服务的一种运行机制；李金波（2011），王守清等（2011），陈柳钦（2006）指出，PPP是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；汪耿（2011），杨超、唐莹（2011）认为，PPP是私人企业与公共部门合作的融资模式；姚媛媛（2011），叶晓甦等（2011），马君（2011）指出，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周期合作的契约关系；姚鹏程等（2011）认为，将投资新建PPP项目的决策问题定义为一个基于市场供需条件的公共产品服务的最优投资决策问题。 [5]

第二节

PPP的三大要素

从上述概念界定和PPP的内涵来看，PPP有三大核心要素。

一、合作主体

在具体PPP项目合作中公共部门与私人部门（政府与社会资本或企业）两个主体同时存在，缺一不可。大千世界合作广泛，公共部门之间可以搞合作，私人部门之间更是离不开合作，但这种公与公、私与私之间的合作不是PPP所界定和规范的对象，只有公与私之间、政府与社会资本或企业之间的合作才有可能形成公私伙伴关系，即PPP关系。关于合作主体，需要探究的问题之一就是地方政府的平台公司或地方融资类或城建类国有企业。这里应该明确两点：一是作为企业，平台公司或地方国企不可以代表政府方去做PPP，即不可以充当PPP中的第一个P，因为如此形成的是企企之间而不是政企之间的合作关系；二是平台公司或地方国企不可以与其直接归属的当地政府去做PPP，即也不可以充当PPP中的第二个P，因为政府平台公司或控股国企替当地政府为民众提供公共产品和服务就是经济学意义上的政府提供公共产品。但城市平台公司或地方国企可以与其他城市政府构建PPP关系，中央国有企业则可以与全国各地政府建立PPP关系。这两个“不”貌似苛刻，实则必要，利大于弊，对规范PPP应用有积极意义，否则太过于变通的现实会伤害PPP的健康发展。

二、合作内容

政企合作提供的基础设施、公共产品与公共服务是PPP的合作内容。换言之，如果政企合作制造的是私人产品（private goods）而不是提供基础设施和公共服务，那就不是PPP关系。经济学中讲公共产品（public goods），日常经济社会生活中，则更多时候将其称为基础设施（infrastructure）。基础设施可以分成经济类基础设施（economical infrastructure）和社会类基础设施（social infrastructure）。经济类基础设施体现的是比较物化的硬的设施，如路、水、电、

暖、垃圾、污水处理，服务于个体与群体；社会类基础设施强调的是比较软化的核心服务，比如医疗、养老、司法等。

在当今世界范围内，各国基础设施的提供方式大致有3种：公立（Public）、私立（Private）与公私合立（PPP）。所谓公立，就是基础设施由政府或公共部门单独提供，如公立学校、公立医院等。所谓私立，就是基础设施由私人部门单独提供，如私立学校、私立医院等。对私立基础设施，政府往往要进行必要的价格管制。所谓公私合立，即PPP模式，针对社会类基础设施，由于存在设施和核心服务两个方面，在公私合立PPP模式中，又可以进一步分为3种形式：

一是私人部门既负责设施又负责核心服务，如养老院、公厕等，私人部门既负责物质设施的投资、建设与维护，同时又负责养老看护的管理与服务，政府负责价格管制和质量监管；二是私人部门负责设施，政府负责核心服务，如学校、医院、监狱等，私人部门主要负责物质设施的投资、建设与维护，而师资与教学管理、医务人员与医疗管理、狱警与犯人管理等核心服务仍由政府负责；三是政府负责物质设施的投资建设，私人部门负责核心服务，如大型体育设施，社会资本一般没有太大冲动去投资大型体育场馆，但是政府有这种需求，这种需求往往是一次性的特定重大赛事，之后日常的维护和经营由社会资本来承担，以提高经营效率，降低维护成本。

三、合作关系

PPP界定的是政企之间的一种特别关系，即伙伴关系。现实经济社会生活中，政府与企业之间存在多种关系，可以归纳为三大类：

一是分工关系。现代市场经济中，政府与企业都扮演着重要角色，而且有明确分工：企业是市场竞争的主体，也是资源配置的主

体，即让市场在资源配置中发挥决定性的作用。企业是国力之基、财税之源、民生之本，在提升国家实力、增加政府税收、扩大民众就业等方面的作用是决定性的；而政府的职责则是维护市场竞争的公平秩序，同时弥补市场失灵，用企业及公民的缴税向社会提供公共产品和公共服务，以满足公共需求。显然，这样一种一般意义上的政企之间的分工关系不是PPP所要界定的，因为PPP是要界定具体政府与具体企业的某种具体关系。

二是监管与被监管的关系。具体政府与辖区内的具体企业之间的关系，是具体而生动的：企业合法经营，依法纳税，接受政府监管；而政府则要依法对企业进行监管，对违法企业进行处罚，对贡献大的优秀企业可以给予奖励等。显然，具体政府与具体企业之间的这种监管与被监管的关系也不是PPP所要界定的。

三是买卖关系。具体政府与具体企业存在的另外一种关系，就是买卖关系。企业作为生产者提供具体的私人产品，政府作为消费者购买企业生产的私人产品（如办公用品、车辆等），以满足政府机构运行的需要。显然，政企之间这种一次性短期买卖关系也不是PPP所要界定的。

既然政企之间的分工关系、买卖关系及监管与被监管关系都不是PPP所要界定的，那么PPP到底要界定哪种政企关系呢？我们知道，按照传统经济学的理论，由于存在市场失灵，私人企业不愿意提供社会共需的公共产品，所以只能由政府来提供，但政府在提供公共产品过程中由于存在垄断和竞争不足等原因而出现效率不高、成本不低、质量不好、服务不佳、民众不满的状况，这就是所谓的政府失灵。于是政府就会被动地思考，在政府提供公共产品和公共服务过程中可否邀请

企业以某种方式加入进来，把政府主导的公平与企业追求的效率更好地结合起来，同时解决市场失灵与政府失灵，提高公共产品的供给效率和服务质量。

公私在合作提供公共产品和服务的过程中形成的是伙伴关系，平等、友好、长期、稳定是这种伙伴关系的通俗解读，从经济学和管理学角度来说就是风险分担、利益分享，套用天气预报的形象说法就是“分享阳光，分担风雨”。如何分担与分享，就风险分担而言，原则上PPP项目涉及的投资、建设、管理等内部经营风险应主要由企业分担，而涉及政策、法规等变动带来的外部风险应主要由政府分担，至于自然灾害等不可抗力导致的风险则应由政企共同甚至平均分担。西方PPP中有一个风险转移（risk transfer）概念，强调PPP机制设计中尽可能把风险转移到能更好承受和化解风险的一方。Partnership强调的是伙伴般的合作关系，合作不等于合资，所以PPP要义中并不强调公共部门或政府一定要出资入股，更不强调公共部门或政府控股，我们有时把公共部门或政府出资入股的PPP界定为狭义PPP。

第三节

PPP的模式集群

一、PPP操作要素与模式集群

PPP强调的是一种公私合作关系，因此，PPP的模式不是单一模式，是一个模式集群，是一系列的操作要素进行不同的组合形成的若干PPP模式。PPP模式操作要素包括D（Design，设计）、B（Build，建设）、O（Operate，运营）、O（Own，拥有）、T（Transfer，移