

PPP 模式的背景、政策与发展实践

吕汉阳，袁开红

摘要 PPP 模式是加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度的重要抓手，中央一直致力于推动 PPP 模式在中国的发展应用。2014 年以来国家更是下大力气加速推进，一方面密集出台相关政策，鼓励建立引导基金；另一方面不断推出 PPP 项目库和试点项目。本文从 PPP 模式的背景和主要政策出发，介绍 PPP 项目的运作流程和要点，借助实践案例点明实操中的痛点和难点。

关键词新常态 PPP 模式社会资本特许经营

作者单位吕汉阳 国资委机械工业经济管理研究院采购与 PPP 研究中心

袁开红 中新城镇化研究院

一、PPP 模式的背景

当前我国国务院、发改委和财政部都在重点推行 PPP 模式以推进国家项目的投资建设，这主要基于我国经济增长已步入“新常态”的大背景。诸多经济学者、专家和领导人对“经济新常态”都有不同的阐述和表达。然而，我国经济的新常态在全球究竟处于何种位置呢？

最简单、最直观的衡量综合经济实力的指标就是 GDP 排名。如表 1 所示。虽然 GDP 不能代表全部，但在一定程度上能够反映一国的经济水平。以 2014 年数据为例（2015 年的数据尚待调整），从总量来看，中国的 GDP（10.4 万亿美元）大约是美国（17.4 万亿美元）的 60%；从人均水平来看，中国（13 亿人口）相当于美国（不到 3 亿人口）的 1/8。与日本 GDP 相比，中国是日本的两倍，可见我国自改革开放以来的 30 多年所取得的巨大的经济增长速度。从超过日本成为第二名，到现在是日本的两倍，中国其实仅用了短短的 10 年时间。此外，除西班牙被挤到第 11 名之外，德国、法国、英国、意大利等老牌的资本主义国家仍然维持在前 10 的水平。另外，不难发现，金砖四国（中国与新进前 10 的巴西、俄罗斯和印度）现已会师在 GDP 前十名的俱乐部里。可以看出，新兴市场国家的经济在近二三十年里取得了飞速地发展。因此，从整体来看，中国虽排名第二，但与美国相比，无论是总量还是人均，差距依然很大，这就是我国所处的位置。

表 1 2014 年全球 GDP 排名前十国家

排名	经济体	GDP 总量（万亿美元）
1	美国	17.4
2	中国	10.4
3	日本	4.8
4	德国	3.8
5	法国	2.9
6	英国	2.8
7	巴西	2.2
8	意大利	2.13
9	俄罗斯	2.06
10	印度	2.05

数据来源：<http://www.qianzhan.com/qzdata/detail/149/141215-92339f0d.html>。

从西方经济学视角论“经济进入新常态”，必然要涉及三驾马车：消费、出口和投资。2015 年，三驾马车对我国经济增长的贡献率：消费占 66%左右、投资占比 34%左右、出口占-1%左右。数据反映了去年我国的经济增长主要依赖于消费和投资，而出口对 GDP 的贡献是负的。然而，基于我国老百姓不敢花钱、社保体系不够完善、教育和医疗等公共服务供给相对较差、收入的增长缓慢等原因，消费在短期很难改善。从稳增长的角度来看，GDP 要达到 6.5%—7%的增速，短期还是要加大投资。

传统的投资模式是以政府为主导。然而，在当前经济增速下滑，房地产行业不景气的形势下，财政收入增长缓慢，有些地方的财政收入甚至出现了负增长。比如，2015 年经济较差的东北三省和山西省。另外，为了应对 2008 年的金融危机，2009 年 4 万亿的经济刺激计划迫使地方政府大量贷款举债，如今到了还本付息的时候，政府面临着收入减少而支出增加的窘境。在此情况下，政府主导投资的模式不太可能。

为了应对这一新问题，我国的经济官员和经济学家向中央提出了两个应对建议：一方面是允许省级政府发债。该政策之所以难以推行，是因为中央不愿为省级政府兜底，省级政府自身财政状况不佳；另一方面是利用 PPP 工具。通过撬

动社会资本与政府的合作来推动基础设施和公共服务的投资和供给,成为当前新常态背景下政府投资公共基础设施的一个重要出路。换句话说,要“修明渠堵暗道”,制止原来不规范的地方债务平台的融资,鼓励新的、透明的投资操作方式,如 PPP。此外,按照十八大关于全面深化改革的战略部署和中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求,未来我国新型城镇化的建设资金缺口非常大,要引进社会资本和民营企业更多的参与这些基础设施和公共服务的建设,探索和形成新的投资方式。2014 年以来中央陆续发布了很多有关 PPP 的政策文件,有的地方已经出了法规的汇编。可见,PPP 作为一种新的投资方式,已然受到了国家的高度重视。

二、 PPP 模式的政策

1、 PPP 模式的定义

财政部金融司发布的财金[2014]76 号文件将 PPP 定义为:PPP 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”获得合理的投资回报;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^[1]。财政部发布的 PPP 文件,第一,明确实施的领域是基础设施及公共服务;第二,它是一个长期合作关系,更注重运营的过程。

发改投资[2014]2724 号对 PPP 定义为: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^[2]。该定义相对精炼,强调 PPP 的目的是为增强公共产品和服务供给能力,提高供给效率,更符合西方 PPP 的原始目的。

总之,我国的 PPP 就是政府和社会资本合作。这与 PPP 原始的英文含义有两点不同:

第一,基于中国的国情,这里的社会资本包括民企、国企和央企等,扩大了英文 Private 的解释——除政府资本之外的都是社会资本。对此,外媒有报道称,中国的 PPP 不同于西方的 PPP,准确地说应该是 PSP (S 指 Social Capital);

第二,西方 PPP 不但有资本合作,而且注重业务合作。广义地说,是各种合作伙伴的关系。我国 PPP 的牵头部门是财政部的金融司(主管金融资本),鉴

于政府财政紧张，PPP 以资本合作为主来撬动社会资本参与基础设施和公共服务的建设。

2、PPP 模式的分类

发改委[2014]2724 号文件明确了 PPP 合作关系的建立有三种方式：特许经营、购买服务、股权合作。世界银行将 PPP 项目分为三类：外包类、特许经营类、私有化类^[3]，如图 1，这与我国发改委文件中的定义相互对应。

第一，外包类对应于政府购买服务，指的是比较纯粹的公益性产品或公共产品提供。这类产品或服务应该完全由政府承担责任，由财政预算来覆盖，通过招标选择一家社会供应商即可，属于政府服务外包。

第二，特许经营类需要私人部门介入项目的全部或部分的投资或运营，与公共部门共担风险，共享收益。自 80 年代以来我国建设高速公路所经常采用的 BOT 模式即是特许经营类的一种具体操作方式，可见 PPP 并非一个新概念，而是 BOT 上一级的母概念。特许经营是我国目前重点推动的一个方向，很多政策的落地都依赖于“特许经营”来进行。

第三，私有化类对应股权合作（或称为混合所有制改革），意指国有企业让渡或出让一部分股份，与允许的社会企业一起参股、合作、运营，这也是一种公共部门与企业之间的合作伙伴关系。

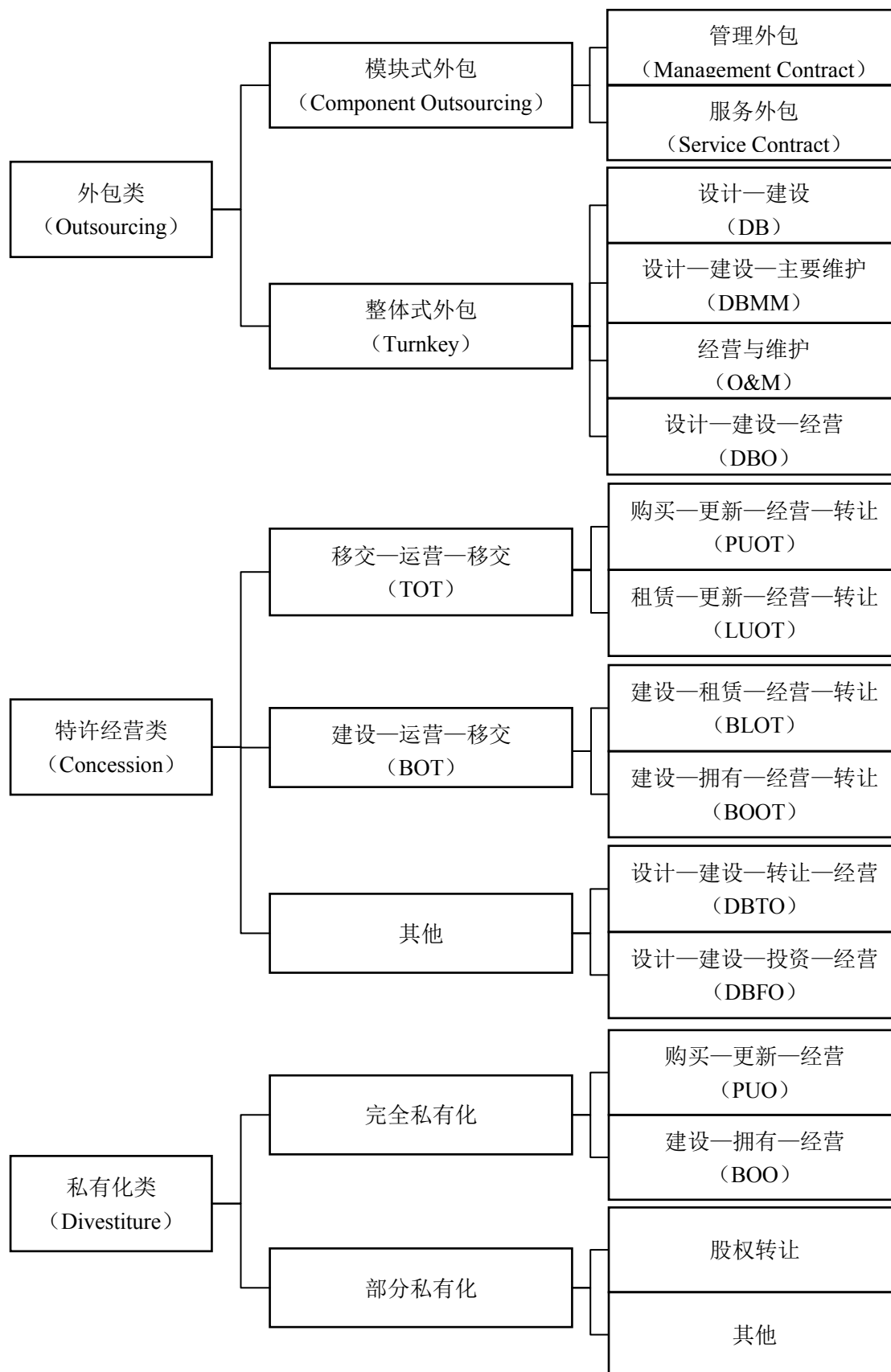


图 1 世界银行关于 PPP 的分类

3、PPP 模式的适用范围和操作模式

PPP 的应用范围很广泛，只是我国当前政策更多地聚焦于特许经营类的操作方式。发改投资[2014]2724 号文明确地说明了 PPP 的适用项目和领域。

第一，适用范围：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，领域主要涵盖市政基础设施（包括燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等），交通设施类（包括公路、铁路、机场、城市轨道交通等），公共服务类（包括医疗、旅游、教育、健康、养老等），其他以及水利、资源环境、生态保护等项目。各个地方当前新上的市政工程以及新型城镇化试点项目按发改委的文件要求优先考虑采用 PPP 的模式来推动。

第二，操作模式：从盈利性角度来讲，PPP 的项目可以分为经营性项目、准经营性项目和非经营性项目，三者之间没有严格的界限和划分。非经营性项目即非盈利公益类项目，应由政府完全提供责任的，由财政来负担资金，如公益图书馆、公共养老院；准经营性项目指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的项目，如城市公共交通，像地铁；纯粹的经营性项目是具备良好的收益模式的项目，如高速公路。这三种模式并非一成不变，会随着时代背景和经济条件发展的变化而变化。

4、PPP 模式的特点和理论基础

PPP 具有以下四个鲜明的特点：

第一，PPP 是一种管理模式，而不仅仅是一种融资模式。融资只是 PPP 内容的一部分，虽然融资很重要。但不能忽略 PPP 的本质是为了改善和提高公共产品的供给效率，它是一种新的管理理念。

第二，PPP 具有多样性。PPP 有多种类型，也有多种操作方式。目前世界各国以及多边金融国际机构对 PPP 的分类都不尽相同。如英国将 PPP 分为两大类，一是由“政府付费”（即他们所说的“纳税人付费”）的项目称为“PFI”；另一类是由“使用者付费”的项目，称为“特许经营”。

第三，PPP 具有复杂性。一方面，PPP 的多样性决定了其自身的复杂性；另一方面，PPP 涉及两方的合作，政府方面旨在改善和提高公共产品的供给效率和公共利益（或许也有政绩的考虑），企业方面目的在于盈利，在目的不一致的情况下，要把两者统一起来，扬长避短，发挥各自的优势做好公共产品，就需要不

断地设计和完善双方的权利、义务和责任。否则，在 PPP 项目执行过程中，政府方和企业方推诿扯皮的现象将屡见不鲜。

第四，PPP 具有长期性。一般地，PPP 项目需要十几年、二十几年或更长。长期性也造就了项目的复杂性。

从公共经济学的角度来讲，PPP 的本质是公共产品的私人生产，公私合作的一种具体形式。西方经济学有两个观点，一是认为政府负责提供公共产品，市场提供商业产品；二是认为政府提供公共产品并不等于要亲自生产公共产品，只要条件适宜，公共产品由私人生产会比政府生产有更高的效率。这奠定了 PPP 的理论基础。

5、PPP 的支付模式

PPP 支付模式的设计是 PPP 项目成功的关键因素之一。PPP 有三种支付模式：

第一，纯粹的用户付费。典型的例子是高速公路，无论你开了多长的路，出口处总是要交费，即用多少就付多少费用，这种市场产品是具备市场边界和收费条件的。

第二，纯粹的政府付费。例如纯公益的项目，通过政府购买服务选择企业来提供服务。

第三，可行性缺口补贴，是前两者的结合。通过用户付费来收取一定的回报，但这个回报远远不够，在这种公共产品政府垄断的背景下，政府要给一定的缺口补贴来弥补投资回报。

三、 我国 PPP 模式的实践

1、 工作组织

在工作推动层面，财政部于 2014 年底专门成立了 PPP 工作领导小组，办公室设在金融司，由金融五处（俗称 PPP 管理处）推动 PPP 的政策设计。各职能部门各司其职。PPP 项目通常会涉及到大额资金的出资、投资和后续的补贴，所以财政部预算司会参与其中。PPP 项目在选择社会资本时，要遵循公开透明、公正的原则，要按照政府采购的方式方法和程序来执行，因此，负责政府采购的国库司也参与其中。经济建设司作为大的中央项目的预算安排部门，参与的工作也很多。另外，国家发改委以发改委令的形式发布了《基础设施与公共事业特许经

营管理办法》，同时在全国人大提出了《基础设施与公共事业特许经营管理法》的立法计划，目前正在研究起草。

财政部在 2014 年底首批公布了 PPP 的示范项目名单，共 30 个项目，总投资 1800 亿。其中新建项目 8 个，地方融资平台公司的存量项目为 22 个（用 PPP 模式改造）。2015 年 9 月，财政部又推出了第二期示范项目，共 260 项，总投资 6500 多亿。目前，财政部正在筛选第三批 PPP 的示范项目，入选的项目将得到更多的优惠政策。除此之外，国家发改委也先后筛选了两批 PPP 的示范项目，共计 30000 多亿，并且国家发改委联合国家开发银行给予示范项目一些优惠的信贷政策。

2、政策设计

在融资支持方面，国家做了很多政策设计工作。2015 年 7 月，发改委批复河南投资集团筹备 PPP 发展投资基金 1000 亿，这是全国第一支获得国家批复的 PPP 基金，1000 亿是母基金。为了撬动更多的社会资本参与，在基金的方案中列举了具体的优惠政策：“对新增项目，基金按照项目公司中政府出资部分的 30% 给予资本金支持，总投资在 10 亿（含）以下的单个项目最高支持 2000 万，总投资 10 亿以上的最高支持 5000 万；对存量项目用 PPP 模式改造的，基金按不超过总投资的 5%—10% 给予支持，最高不超 5000 万。基金采用股权为主的方式投入 PPP 项目^[4]。”此外，财政部联合中国建行、中国邮储、中国农行、中国银行、光大银行等 10 家机构共同发起设立中国 PPP 融资支持基金，总额 1800 亿。该基金将作为社会资本方重点支持公共服务领域 PPP 项目发展，提高项目融资的可获得性^[5]。

国家发改委和国开行联合发布的文件《关于推进开发性金融支持 PPP 有关工作的通知》明确指出：“要积极引入外资、民营、中央、地方等各类市场主体，灵活运用基金投资、银行贷款、发行债券等各类金融工具，推进建立期限匹配、成本适当以及多元化、可持续的 PPP 项目资金保障机制^[6]。”该段话也表明了政府部门对 PPP 的扶持和重视。

总体来讲，PPP 项目的一大特点是长期、稳定、低风险、低收益。与之最为匹配的是社保基金、养老金、寿险和保险行业，其次是类似于国开行等开发性金融机构，再者是商业银行。

3、具体措施

第一，加强与开发银行等金融机构的沟通合作，共享 PPP 项目信息，协调解决融资中的困难。

第二，要发挥开发银行的中长期融资优势，努力拓宽 PPP 项目的融资渠道，要优先保障 PPP 项目的融资需求，对符合 PPP 项目的贷款期限最长不超过 30 年，贷款利率可适当优惠。

第三，建立绿色通道，加快 PPP 项目贷款审批。

第四，按照国务院有关文件，对重点领域进行扶持。

4、操作流程

PPP 总体的操作流程，按照财政部的文件分为五大阶段，前两个阶段（项目识别、项目准备）是前期准备阶段，第三个阶段（项目采购）是选择合作伙伴的过程，第四个阶段（项目执行）是未来二三十年的施工建设过程。长期性就体现在项目执行阶段，第五阶段是项目移交。五大阶段的具体内容分别如下：

第一阶段——项目识别：筛选 PPP 项目。按当前我国的管理体制，每年国家发改委固定资产投资司会同财政部的经济建设司一起商定当年的中央投资项目，由发改委安排项目，财政部配合预算。PPP 项目的发起者不局限于政府部门，社会企业亦可（企业需要以建议书的形式向政府递交）。第一阶段除了筛选项目，还需对项目进行论证，论证工作包括物有所值评价和财政承载能力论证两方面，这两个文件的编写对 PPP 项目至关重要，只有报政府部门审批通过才有资格入选。

第二阶段——项目准备：编写项目实施方案。实施方案是 PPP 项目最重要、最核心且最难、最大的一个文件。实施方案应详细说明项目的基本情况、运营方式、特许经营期限、未来收益资本和权责利分担机制等事项。这需要由法律专家、财务专家、金融专家和项目业务专家等一起来编制完成。因此，团队的组建是首要任务。在现行体制下，由政府主要领导挂帅，成立工作小组，由发改、财政、住建、国土等有关部门组成，各部门通力配合，共同商讨实施方案。实施方案的具体编撰工作一般交由第三方咨询公司来完成。PPP 实施方案通过审核之后就进入了第三阶段。

第三阶段——项目采购：选择供应商。PPP 项目中供应商的选择不同于一般

情形，社会资本的引入并非解决简单的供货问题，而是合作组建一个项目公司，并长期运营该项目。因此，项目合作伙伴的好坏直接影响项目未来的成败。目前，我国是按照《项目采购法》的具体要求和程序来进行选择，根据项目的不同情况，可以通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一能源采购等方式来进行，选定合作伙伴之后，就进入了项目执行阶段。

第四阶段——项目执行：PPP 最重要的、最核心的阶段。

首先，按照项目实施方案的要求和招投标文件的响应情况设立项目公司。由于组建项目公司会涉及国有资产的出资和划转问题，容易导致国有资产流失的现象，因此，地方政府更偏向于与合作风险相对较小的国企联手。

其次，按照项目实施方案中约定的期限和投融资的方式来进行投融资。如果到了约定的期限，没有完成投融资计划，会有一定的宽限期，若宽限期仍然不能完成，则政府部门有权剔除这家社会资本，重新返回到项目采购阶段，重新选择社会资本。之后的流程按正常程序走即可。当项目特许经营期结束之后，就进入了项目移交阶段。

第五阶段——项目移交：整体评估项目运营情况，之后对资产进行评估测试，最后移交给政府。

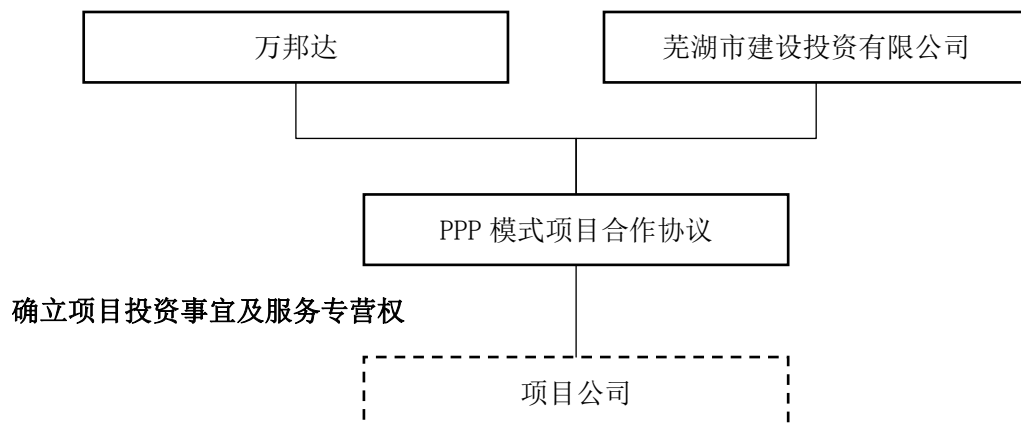
5、实践案例

在中央政策大力支持 PPP 项目的背景下，地方也热衷于 PPP，很多央企、国企已经开始关注 PPP 模式。以两个案例来说明。

案例一：框架协议合作——万邦达芜湖项目

2015 年 1 月 22 日万邦达水务上市公司与安徽芜湖的地方政府平台公司芜湖建投共同签署了《PPP 模式项目合作协议》，如图 2 所示。协议约定，芜湖市建设投资有限公司负责协助项目公司完成前期建设行政审批手续、征地和拆迁安置、工程监督等工作；万邦达负责为项目公司筹措资金、配备人才，确保项目的顺利实施。该模式的特点在于：一是竞争排他性，在万邦达收回投资之前不再建设相关替代工程，竞争对手分羹的可能性降低；二是可塑性强，后续可选择区域平台合作或项目层面合作模式；三是圈地较快，能够在圈地运动中把握先机，快速圈定优势资源；四是便于融资，可用该协议在资本市场进行定向融资，降低资金成本。

投资总规模达到 27.6 亿元，内涵报酬率预计不低于 10%



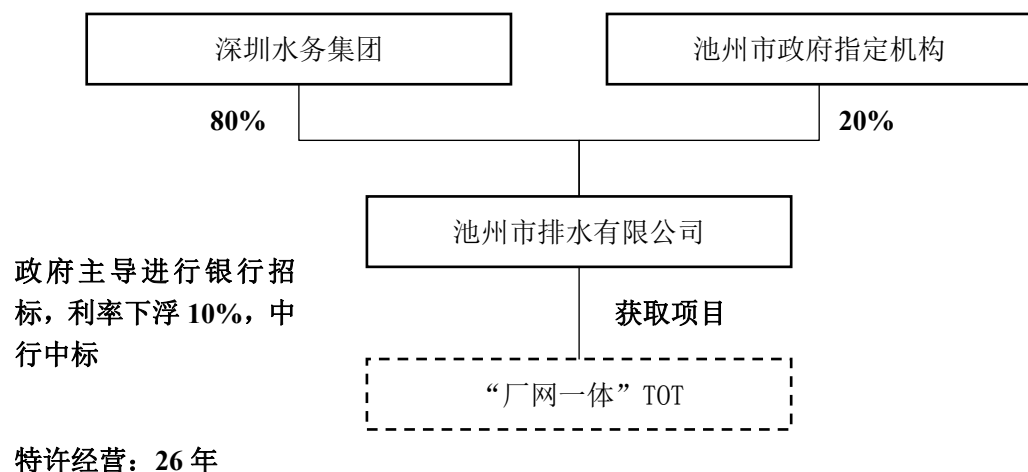
初步确定了包括朱家桥污水处理厂一、二期等在内的共 18 个合作项目和其他特定项目

图 2 万邦达——芜湖项目

案例二：项目层面合作——深圳水务池州项目

深圳水务池州项目是财政部首批的 30 个项目中 8 个新项目之一。深圳水务中标之后，与池州政府组建项目公司，池州市政府出资 7 亿（包括地下排水主干管网评估作价 5.9 个亿、2 座污水处理厂和 7 座污水处理泵站），占 20% 的股份；深圳水务集团利用自有资金和筹资资金组建池州市排水有限公司，占 80% 的股份。通过厂网一体“TOT”的模式来运作，政府直接授予项目公司特许经营期 26 年，财政支持 2950 万（含有 700 万的管网维护补贴，这 700 万的补贴以后每年都有），如图 3 所示。

该模式的特点在于：一是打包分期推进，“以市带县”，一期以主城区为试点，二期包括青阳、东至、石台三县和江南产业集中区。总投资约 41.45 亿元，盘活存量，做大增量；二是政府直接授予项目公司特许经营权，后续不再招标；三是以项目为导向，项目落地稳健，一期示范通过后，深水控股可顺利接手二期项目；四是厂网一体模式，污水处理厂经营模式为 TOT，管网模式为政府购买服务。付费方式为“使用者付费+政府付费+财政缺口补贴”。



财政支持: 2950 万元 (含 700 万的管网维护补贴, 该部分补贴每年都有)

图 3 深圳水务池州项目

【参考文献】

1. 中华人民共和国财政部金融司,关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知[EB/OL],http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201409/t20140924_1143760.html,2014-9-23.
2. 中华人民共和国国家发展和改革委员会,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[EB/OL],http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/gdztz/tzfg/201412/t20141204_651019.html,2014-12-02.
3. 世界银行,《1999—2000 年世界银行发展报告》,中国财政经济出版社,2000: 21.
4. 河南省财政厅,关于印发河南省 PPP 开发性基金设立方案的通知[EB/OL],<http://42.236.63.2/sitegroup/root/html/ff80808138b8ee81013b98b17ded7c1a/20150819171361158.html>,2015-8-19.
5. 中华人民共和国财政部,中央财政引导设立中国政府和社会资本合作融资支持基金[EB/OL],http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201509/t20150930_1484957.html,2015-9-30.
6. 国家发改委,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[EB/OL],http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201503/t20150317_667600.html,20

15-3-10.