

# 政府和社会资本合作（PPP） 模式：政策与管理实务

吴亚平

国家发改委投资研究所体制政策室主任

2016年11月3日

# 透过现象看本质！

---

## PPP是什么：

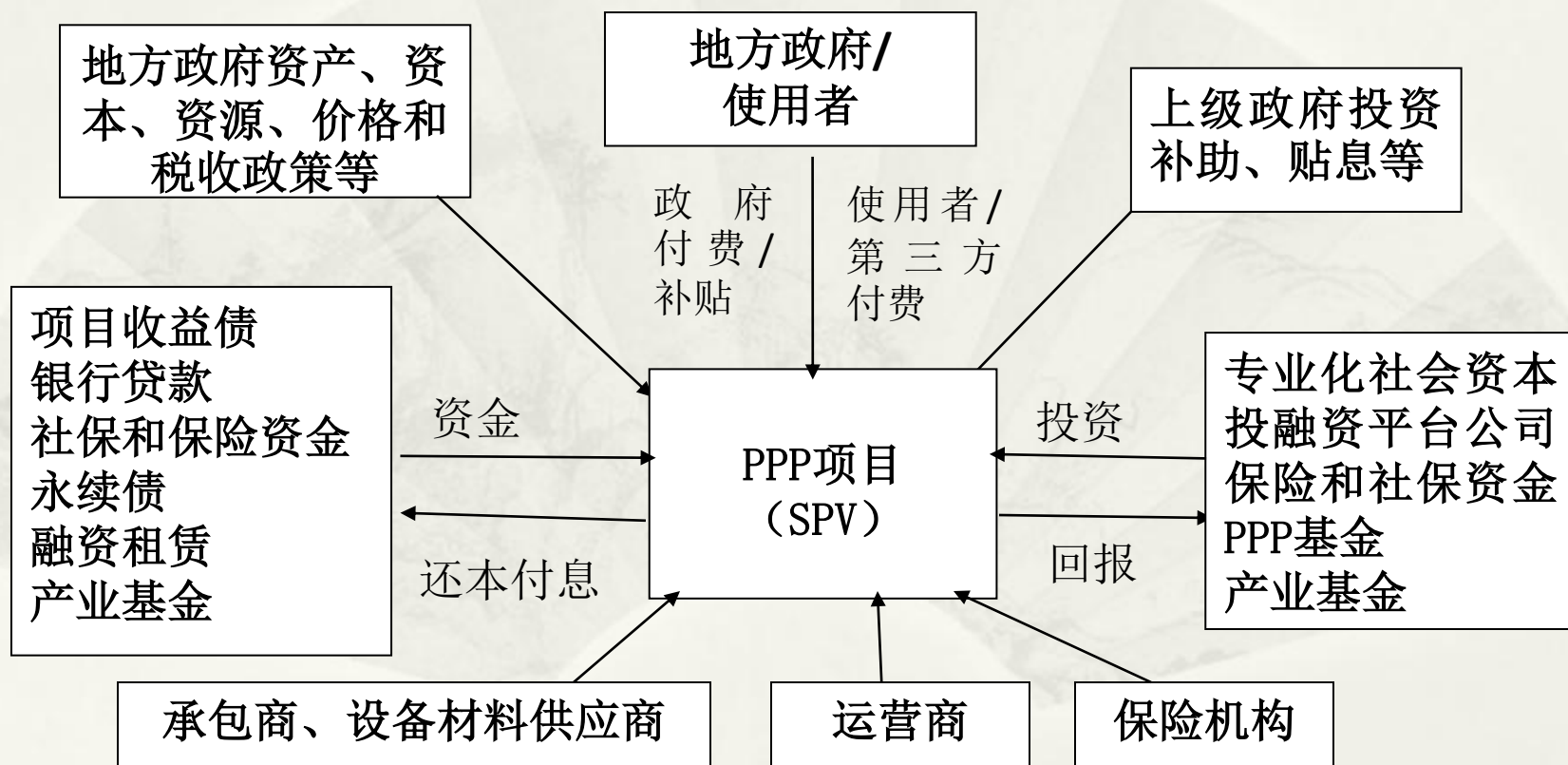
- 社会资本的投资
- 地方政府的融智+融制+融资
- 二者合作提供公共产品或服务

## PPP的核心理念是什么：

- 公平的市场竞争
- 合理的投资回报
- 有效的风险分担
- 真正的物有所值

# PPP项目典型投融资模式

政府以资源、资产、资本、政策和资金换社会资本的投资



# 主要内容

---

- 一、PPP的概念和内涵
- 二、PPP的适用范围与重点领域
- 三、PPP的运作方式选择
- 四、PPP项目投资回报和风险分担机制
- 五、PPP项目的一般运作流程
- 六、对政府推进PPP实施的建议

# 一、PPP的概念和内涵（一）

- β PPP是指公共部门与社会资本签订长期合作协议，由社会资本代替公共部门生产或提供公共服务的一种机制。
- β 社会资本投资基础设施和公共服务项目，不一定采取PPP模式，还有民建民有民营的模式，即自主决策、自主投资、自担风险，如民营医院、民办学校等。地方政府只需打破行政性垄断，放开市场准入，放开价格管制，做好外部性监管。
- β PPP不应视为弥补政府投资资金不足的投融资模式。

# 一、PPP的概念和内涵（二）

- β Public—公共部门，包括政府部门和政府授权机构（投融资平台公司和公共服务类国有企事业单位）。**通常由行业主管部门作为项目实施机构并作为PPP合同的甲方。**
- β Private—私人部门，我国主要包括民营企业、外商投资者、第三方组织（如公益性基金会）和外地国有企事业单位（如央企、省企以及外地的国企），**但不应包括本地的国有企业、事业单位和投融资平台公司。**
- β Partnership—平等合作，共担风险，共享效益。

# 一、PPP的概念和内涵（三）

- β 关于PPP与BOT：
  - β ——PPP反映更为广义的公私合作关系，除了适用于新建、改扩建的基础设施和公共服务项目外，还包括既有基础设施和公共服务类国有企事业单位的混合所有制改革。
  - β ——BOT项目的研究论证、融资、建设和运营维护等全生命周期的主要任务和风险由社会资本承担，政府提供必要的政策支持和实施监管。
- β BOT属于典型的PPP，也是实践中最便于操作和最常用的PPP。

# 一、PPP的概念和内涵（四）

β 关于PPP与BT:

- BT模式属于带资承包性质，不属于PPP范畴。
- 采用BT模式，社会投资者**不承担**生产或提供公共服务的工作。PPP的基本要求是社会投资者代替政府部门**长期**生产或提供公共服务。
- PPP模式和BT模式均具有平衡各年度政府出资的作用，但BT模式并不能减少政府总出资。
- BT模式的最大不足是投资建设与运营脱节**，不利于项目全生命周期的成本控制。
- 建议**BT模式转为BTO** 或影子付费模式。



## 二、PPP的适用范围（一）

- β PPP的适用范围：政府负有提供责任的基础设施和公共服务领域
- β （1）比较适合使用者付费、有经营性收入、市场机制比较健全的基础设施和公共服务项目。
- β （2）纯公益性项目也可通过BT0、**影子付费**等方式引入社会资本，如普通公路、市政道路、公园绿地甚至监狱等。

## 二、PPP的适用范围（二）

- 经济基础设施（基础设施），如收费公路、桥梁、隧道、电厂、新能源、原水供应、自来水供应、供热、供气、垃圾集疏运、垃圾处理（发电）、污水处理、城市公交、轨道交通、地下综合管廊、停车场（位）、河道治理、水土治理、公园绿地、城市（街区）改造、城市路灯、孵化器项目等
- 社会基础设施（公共服务），如公租房、棚户区改造、学校（高中、职业中学、高校）、文化场馆、医院、体育场馆、公共卫生间、养老院等

## 二、PPP的适用范围（三）

PPP可用于完整项目的子项目，比如：

- 医院和学校的停车场
- 医院的住院部、检验检测中心
- 医院和学校搬迁项目的建筑安装工程
- 交通运输的场站枢纽和服务区
- 城市公交的站牌设施
- 政府大楼等公共建筑的节能改造
- 污水处理系统的污水处理厂
- 城镇垃圾的集、输、运体系。

## 二、PPP的适用范围（四）

PPP可用于完整项目服务的一部分，比如：

- β 医院除医疗服务之外的物业和住院服务
- β 学校除教学之外的物业、住宿和餐饮服务
- β 养老院的物业服务

## 二、PPP的适用范围（五）

PPP可用于“打捆”项目，比如：

- β 片区（开发区、组团、专业园区）综合开发；
- β 港口和物流园区综合开发项目；
- β 跨行政区的同类项目包（如城市下辖各区县的垃圾处理项目）；
- β 经营性项目+公益性项目包（如生态公园+房地产开发，地铁+上盖物业开发）。

## 三、PPP运作方式选择（一）

PPP通常包括特许经营、政府采购服务和股权合作三类。运作方式主要有：委托运营、管理合同、BOT、BOO、BTO、TOT和ROT等。

- 1、**股权合作（混合所有制）方式。**
- 2、**特许经营方式**，通常适用于使用者或第三方付费的基础设施项目，如DBFOT、DBFM、BOT、BOOT、ROT、BLOT、BTO、TOT、O&M。
- 3、**公建民营方式**，即政府投资建设项目，再委托社会资本运营或由社会资本托管，如公立医院、文化馆、体育场馆、高中、职业学校。

## 三、PPP运作方式选择（二）

4、**民办公助方式**，即社会资本方投资建设运营项目，政府提供一定的投资补助或运营补贴，如文化馆、体育场馆、养老院。

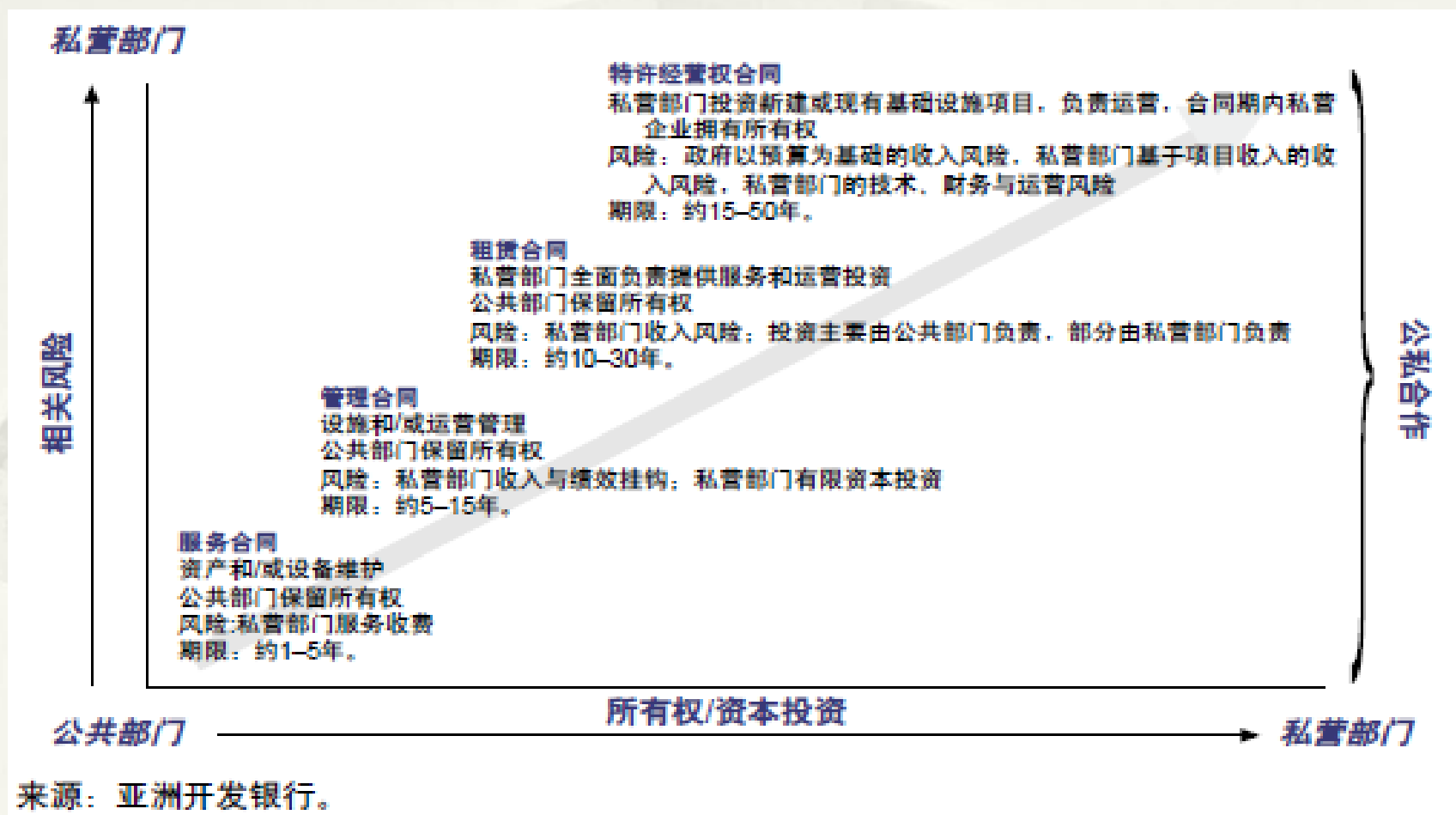
5、**公私合办方式**，即政府和社会资本分别投资建设部分子项目，如北京地铁4号线、16号线。

6、**政府购买/租赁服务方式**，如政府办公大楼、公共建筑节能改造和养老服务项目。

在PPP模式中，政府与社会资本既有股权层面的合作，也有经营权层面的，还有纯服务层面合作。

# 三、PPP运作方式选择（三）

## 不同PPP运作方式下政府和社会资本的合作关系





# 三、PPP运作方式选择（四）

PPP运作方式的选择原则：综合考虑政府建设资金和国有企业事业单位效率

1.1 有资金+有效率：传统方式（公建公营）

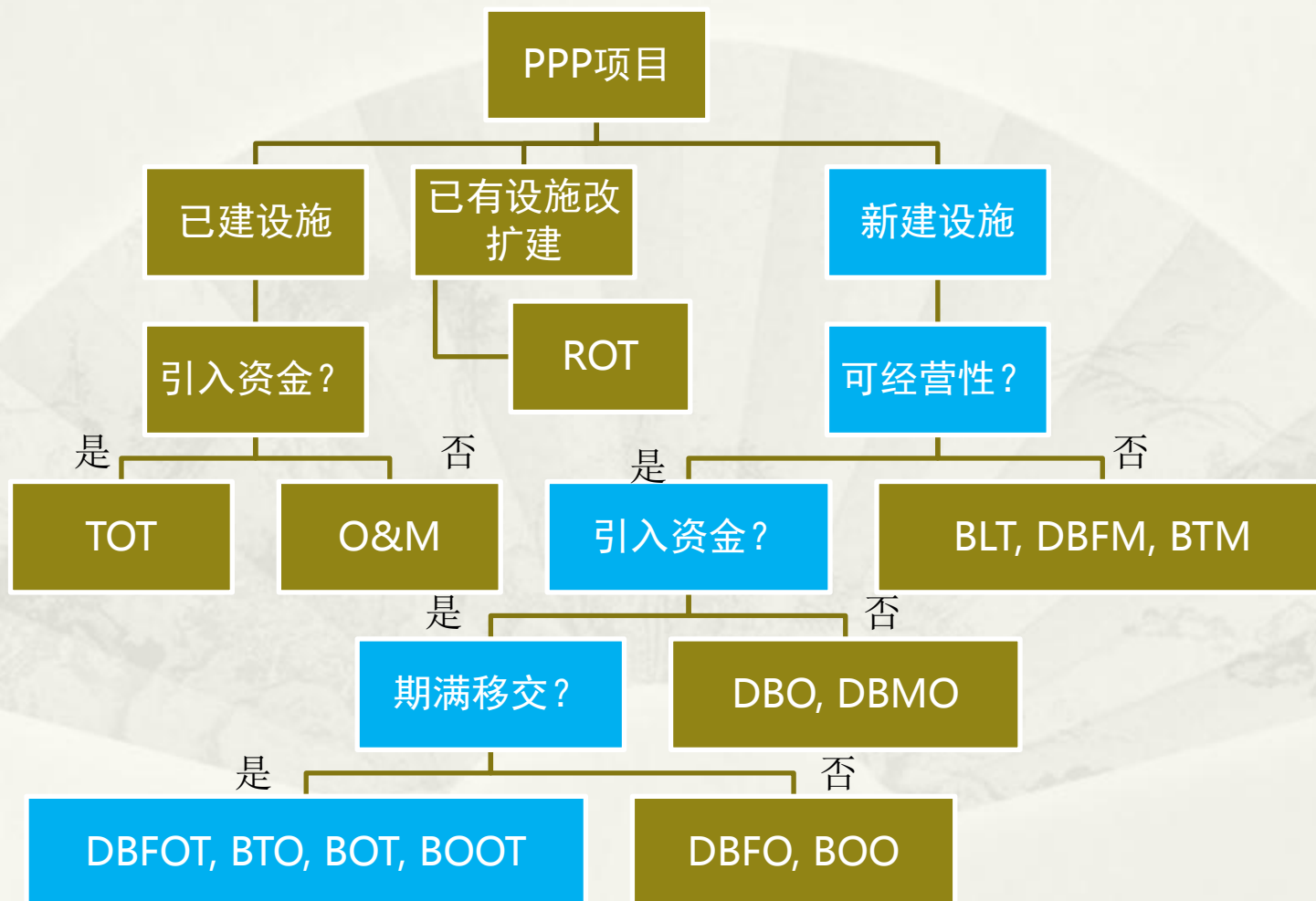
1.2 有资金+无效率：公建民营（O&M，托管或DBO）

2.1 没资金+有效率：传统方式（地方债，平台公司融资，融资租赁）

2.2 没资金+无效率+不收费：民建民营（BLT，BT0）

2.3 没资金+无效率+能收费：民建民营（BOT、B00、B00T等），民办公助

# 三、PPP运作方式选择（五）



## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

### PPP的三大主要挑战：

- β 1、**PPP项目的合理投资回报机制构建**：PPP协议中，盈利模式设计和价格形成、调整和补偿机制设计，至关重要；
- β 2、**PPP项目的风险识别与分配**：PPP项目投资回报率一般不太高，社会资本需要最大程度地分摊风险，这考验政府诚信；
- β 3、**政府监管和社会监督机制设计**：考虑到项目信息不对称性和社会资本的逐利性，PPP考验政府监管能力。社会参与和社会监督同样必不可少。

## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

PPP项目有四种基本投资回报机制，按照选择顺序分别为：第三方付费，使用者付费，政府可行性缺口补助，政府付费

1、**第三方付费**：主要包括广告和冠名权收入，停车场收入，配套商业设施租赁或经营收入，慈善捐赠等。这种方式直接减少PPP项目的政府付费或使用者付费，最有可能实现物有所值，应作为构建PPP项目（和公建公营项目）投资回报机制的首选

## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

- 2、**使用者付费**：包括按使用量、使用人口、住房面积、绩效等付费
- 3、**政府付费**：可用性付费，使用量付费（影子付费），绩效付费
- 4、使用者付费+第三方付费
- 5、使用者付费+政府可行性缺口补助：投资补助、运营补贴、资源补偿、价格调整、税收减免
- 6、第三方付费+政府付费
- 7、第三方付费+政府可行性缺口补助

## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

### PPP项目的主要风险：

- 1、**政治风险**：动乱、战争、罢工、国有化等；
- 2、**市场和收入风险**：使用需求，原材料和动力的可获得性及其价格变动等；
- 3、**设计和建设风险**：设计缺陷、设计变更，超工期、超投资、技术和质量不达标；
- 4、**融资风险**：融资不及时、不足额到位，利率和汇率变动等；
- 5、**经营管理风险**：SPV法人治理结构，管理制度，薪酬制度，市场营销等；

## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

- 6、**政策法规风险**：国家标准、行业技术标准规范调整，相关法律法规调整，土地、税收、金融、环保等政策调整；
- 7、**政府诚信风险**：土地规划、城乡规划、发展规划调整，违背排他性承诺，政府补贴不到位，价格调整不及时、不到位；
- 8、**腐败**：包括合谋；
- 9、**不可抗力风险**：超标准洪水、地震、台风，火灾，其他不可预见风险等。

## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

项目风险分配的基本要求是“风险由最适宜的一方来承担”。PPP项目风险分配应遵从以下三条原则：

- β 1. 对某风险最有控制力的一方控制并承担相应的风险；
- β 2. 收益和风险对等，即政府和社会资本任何一方承担的风险程度与其所得回报要相匹配；
- β 3. 任何一方承担的风险都要有上限。

PPP项目风险及其责任主体和分担方式要在相关协议中明确。



## 四、PPP的投资回报和风险分担机制

	风险类别	政府（授权机构）	社会资本（项目公司）	共同分担	分担机制
1	政治风险	*			延期，补偿
2	市场风险			*	保底服务量
3	建设风险		*		施工总承包，工程保险
4	融资风险			*	人大预算决议
5	经营管理风险		*		自担，运营商
6	政策法规风险	*			补偿，调价
7	政府信用风险	*			补偿，同等优先
8	腐败		*		书面成诺
9	不可抗力风险			*	补贴，延期，保险

# 五、PPP项目的运作过程

## 1、项目发起和识别。

主要依据：发展规划，基础设施和公共服务行业/领域的专项规划，区域规划，政府投资项目库，三年滚动政府投资计划

——投资主管部门或PPP推进机构根据经济社会发展需要和国家产业政策，研究策划或识别PPP项目，列入PPP储备库，明确PPP实施机构和政府出资人代表。

——鼓励社会资本方向投资主管部门或PPP推进机构提出运用PPP模式的项目建议书。

# 五、PPP项目的运作过程

## 2、项目可行性研究和决策审批。

- ✓ 项目建设必要性和紧迫性
- ✓ 目标和产出、服务范围和需求、服务质量和标准（项目产出表）
- ✓ 建设规模、建设内容、建设标准、选址、工艺技术方案选择
- ✓ 投融资方案
- ✓ PPP的必要性和初步实施方案
- ✓ 经济费用评价、财务评价和社会评价等内容
- ✓ 完成项目可行性研究报告申报和决策审批手续。

# 五、PPP项目的运作过程

## 3、制定PPP项目实施方案。

回答PPP可行性，项目后续阶段的PPP工作指南

建议先针对潜在社会资本方做**市场测试**，评估社会资本方的参与积极性、投资回报率要求等。

（建议聘请PPP咨询机构编制项目实施方案，同时委托第三方咨询机构评估项目实施方案）

## 五、PPP项目的运作过程

**4、PPP可行性联审。**投资主管部门组织财政、金融、规划、土地和行业主管等部门对项目实施方案联审，确定相关投融资政策，并报政府批准。其中，涉及可行性缺口补助或政府付费的项目，先报财政部门进行物有所值评价和财政承受能力评估。

**5、社会资本方遴选。**采购方式包括公开招标和竞争性磋商等。主要工作包括：资格预审，确定协议（如投资合作协议、特许经营协议、服务购买协议、租赁协议）主要条款，编制招标文件，制定评标条件和标准，采购公告，择优选定社会投资者，进行商务、技术谈判，签署PPP合同或投资协议。

# 五、PPP项目的运作过程

## 6、项目报建。

——中标企业（与政府授权机构）组建项目公司。

——项目公司与政府授权机构补签特许经营协议或PPP协议等。

——编制项目初步设计和概算并报有关部门审批，施工图设计和预算编制，施工图审查。

——完成项目开工前其他各项审核手续：规划、环保、节能、消防、洪水、地震、文物等。

——申请施工许可证。

# 五、PPP项目的运作过程

## 7、项目建设、运营和绩效评价。

—施工总承包公开招标（部分项目可一次招标）。

—项目融资和建设管理，竣工验收。

—项目公司或其委托运营商承担运营和维护工作。

—项目公司按PPP协议要求及时披露项目相关信息。

—有关部门和项目实施机构同步实施合同监管、绩效考评和行政监管。

**8、项目移交：**合作期满后，项目公司将资产无偿或有条件地移交给政府指定机构。

## 六、对政府推进PPP实施的建议

- β 1、设立高层次的PPP推进机构。采取“政府PPP领导小组+常设PPP办公室”的办法设立。主要职能：制定有关PPP的操作规程或指南，研究策划和选定PPP项目，并推进PPP项目规范、有序实施。
- β 2、建立PPP部门联席会议制度。联席会议由PPP推进机构牵头，发改、财政、金融、专业部门和项目实施机构参加，重点研究解决三类问题：一是研究确定年度PPP项目清单；二是PPP项目实施方案联审，包括制定投资、价格、税收或土地等政策；三是协调解决重大PPP项目建设和运营中的突出问题。



## 六、对政府推进PPP实施的建议

- β 3、注重发挥专业咨询机构的作用。研究策划PPP项目，市场测试，编制PPP项目实施方案、物有所值评价报告和财政承受能力论证报告，评估项目实施方案，代理招投标，协助PPP谈判和草拟相关协议，第三方监督和服务绩效评价，等等。
- β 4、发展壮大不以营利为主要目的的第三方组织（NGO），如公益性基金会、慈善机构等，使之成为政府公共服务的重要合作伙伴。

## 六、对政府推进PPP实施的建议

- 5、研究制定PPP项目合理的投资回报率（项目税后内部收益率IRR）（项目实施方案中计算价格的基准）
- - 政府付费项目，合理投资回报率为长期地方政府债利率加2-3个风险点，目前可定为5.5%-6.5%。
  - - 使用者付费项目和可行性缺口补助项目，合理投资回报率为长期贷款基准利率加2-3个风险点，目前可定为7%-8%。
  - - 社会资本方的投资回报率根据竞争报价确定。
  - - 不同层级、不同发展水平的地区，不同行业领域，不同运作方式的项目，合理投资回报率应有所差异。
  - - 项目运营期社会资本方的投资回报或价格应做到动态可调整。

## 六、对政府推进PPP实施的建议

- 6、鼓励产业资本和金融资本组成联合体投标：解决社会资本采购和项目融资两个环节脱节的问题
- - 发挥联合体成员各自的优势：建设、技术、运营、融资，实现融智+融制+融资的目的。
  - - 在标书中对联合体投标提出明确要求。
  - - 为防止“捞一票就走”，各联合体成员均应在项目公司持股，建议不低于5%-10%。

## 六、对政府推进PPP实施的建议

### 7、建立PPP全过程的社会参与和监督机制（从PPP走向PPPP）

- - PPP实施方案、物有所值评价报告要公开征求社会公众的意见和建议。建议重大PPP项目实施方案审批前要召开公众听证会，听取公众的意见和建议。
- - PPP项目的价格调整和补偿，以及政府补贴或付费调整等重大事项，亦应召开听证会或公开征求公众意见。
- - 在PPP项目建设和运营全过程中PPP推进机构、PPP项目实施机构和有关部门要充分发挥社会监督作用。

## 六、对政府推进PPP实施的建议

### β 8、建立PPP全过程的信息披露制度。

- - PPP项目实施机构建立项目各项前期工作的**公示制度**，在政府网站和办事大厅及时公布PPP项目实施方案、招投标和协议谈判的过程和结果。
- - PPP项目公司建立项目信息披露制度，在项目建设和运营阶段，**参照上市公司的做法**，高管任免离职、重大建设和经营事项、季度和年度财务报告以及年度社会责任报告，及时通过主要媒体和网站向社会公布。

# 结 语

- β 1、PPP并非减少政府公共服务责任的途径。
- β 2、政府付费类PPP项目构成政府的刚性支出，潜在债务风险并不小。
- β 3、国内外失败案例表明，PPP并不必然意味着公共服务效率提高，更不必然意味着政府或使用者分担降低。
- β 4、基础设施和公共服务类国有企事业单位可以做好的项目不要轻易引入PPP模式。

# 结 语

- β 5、成功的PPP项目应该是一个政府、社会资本和消费者“多赢”的项目，其评判标准主要如下：
- 政府出资不多、债务负担不重；
  - 社会资本方的投资回报合理，且相对稳定和可预期；
  - 消费者或使用者的付费或价格可接受；
  - 项目自身持续、安全运营，产出有保障；
  - 项目信息公开透明且监管有效。

---



谢 谢！



# 基础设施和公共服务供给模式分类改革

从世界范围看，PPP模式是“公建公营”模式的有效补充。

民建民有民营模式

PPP模式

公建公营模式