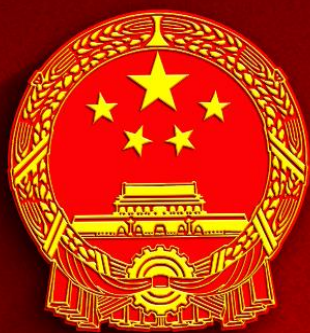




热烈庆祝 浙江省十二届人大五次会议 隆重召开
浙江省政协十一届五次会议

PPP模式

— 海宁市图书馆 —

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

政策解读	5
概念含义.....	5
评论分析	5
焦小平：PPP 是中国新一轮改革中的体制创新.....	5
李井会：做好政府融资平台参与 PPP 的大文章.....	6
刘尚希、赵福军：ppp 公共服务体制机制改革的切入点.....	7
国内动态	10
发改委：发布 13 个 PPP 典型案例.....	10
财务部：全国 PPP 综合信息平台项目库季报第 4 期.....	10
浙江：试点推行 PPP 招投标“评定分离”	11
海宁：争做 PPP “示范生”	11
海外看台	13
英国.....	13
法国.....	14
加拿大.....	14

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容采自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站,每份专题我们都准确标明来源和出处,摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由海宁市图书馆编辑,如您需要更为详细的内容及跟踪报道,请与该馆联络。

PPP 模式



根据党的十八届三中全会精神要求，PPP 不仅仅是一种融资手段，承担起促进体制机制变革、提升执政能力的使命，成为一项牵动全局的重大改革举措。近年来，在探索过程中赋予 PPP 事业新的内涵、新的使命、新的力量，形成了合力推动的良好氛围，组建了保障有力的组织机构体系，建立了覆盖 PPP 项目全生命周期的制度体系，打造了三批示范项目，构建了激励相容的政策扶持体系，开创了 PPP 助力经济社会发展的新局面，PPP 的魅力日益展现，改革成效不断发挥。

政策解读

概念含义

PPP 是英文 “Public-Private Partnership” 的简写，中文直译为 “公私合伙制”，简言之指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系提供公共产品或服务的一种方式。虽然私人部门参与提供公共产品或服务已有很长历史，但 PPP 术语的出现不过是近十年的事情，在此之前人们广为使用的术语是 Concession、BOT、PFI 等。从各国和国际组织对 PPP 的理解来看，PPP 有广义和狭义之分。广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系，而狭义的 PPP 可以理解为一系列项目融资模式的总称，包含 BOT、TOT、DBFO 等多种模式。狭义的 PPP 更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的衡工量值 (Value For Money) 原则。(来源：百度百科)

评论分析

焦小平：PPP 是中国新一轮改革中的体制创新

目前 PPP 项目已经覆盖 12 个行业 30 个省，值得高兴的是社会项目，也就是医疗、教育、卫生的比例占到 12%，此外，一些综合治理项目，例如环境综合治理项目和城市综合开发项目的出现。可以说 PPP 带动了系统性改革、整体性改革和协调性改革的作用。

在谈到 PPP 未来的总体形势，焦小平认为有以下三方面。第一，经过了二年的培育和推广，PPP 已经成为各地政府稳增长、调结构、惠民生的一个重要的抓手。从我们目前统计的数据来看，PPP 已经招商的有 5.6 万亿。从量上看，PPP 已经是星火燎原之势。

第二，PPP 已经覆盖基本所有的行业，特别是在新型城镇化发展过程中。比如北京霾的问题，如果在新的城镇化过程当中不搞绿色、低碳，我们的速度上去了，我们的生活质量下去了，我想绿色基础设施是将来未来城镇化的一个核心的主题。

第三，各个部门对 PPP 优化的力度非常大，财政部成立了 1800 亿的基金，土地问题、税收问题，银行融资期限匹配问题，各个部门

都在进行完善。我想，PPP 市场在中国最终的 PPP 改革的目标，就是建立一个全国统一的、科学的、规范的、透明的 PPP 大市场。PPP 刚才说是一种创新，也是一种改革，如果我们的理念、我们的文化跟不上，我想我们的改革会步履蹒跚。（来源：中国 PPP 中心 2016-12-21）

李井会：做好政府融资平台参与 PPP 的大文章

地方融资平台通过 P2G 平台融资参与 PPP 项目有三大优点：一是可有效集聚社会闲散资本，举全国之力支持社会基础设施建设；二是为百姓提供一个安全平民化的投资渠道；三是带动我国金融资产结构的优化。可以预计，在未来很长一段时间内，通过 P2G 平台融资以社会资本身份参与 PPP 项目将成为地方融资平台转型后融资的主流模式。

2013 年《全国政府性债务审计结果》显示，地方政府负有偿还责任的债务 108859.17 亿元，负有担保责任的债务 26655.77 亿元，可能承担一定救助责任的债务 43393.72 亿元。

根据审计结果，省市县三级政府负有偿债责任的债务余额年均增长 19.97%，地方政府债务增长仍然过快，风险防范不可掉以轻心。为此，2014 年修订《预算法》，允许省一级政府在国务院限定的条件下发行一定额度的债券且只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。2014 国发 43 号文规定，市县级政府确需举借债务的可通过省一级政府举借，同时推广 PPP 模式鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。

然而，历史留存的大量平台债务问题无法立即得到解决，融资平台又有大量的在建项目需要资金支持。为了保证存续项目的顺利完成，2015 年 5 月 11 日国务院办公厅发布 40 号文，

2015 年国办发 42 号文为地方融资平台的出路做了更进一步的规定，政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，同时建立投资、补贴和价格的协同机制，在融资平台承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目。

截至当前,省市级地方政府共推出总额约为 2 万亿元的 PPP 项目,签约的项目约为 3350 亿元,仅占总额的 1/6。

地方融资平台通过 P2G 平台融资参与 PPP 项目的优点主要有三点:第一,可有效集聚社会闲散资本,举全国之力支持社会基础设施建设。第二,为百姓提供了一个安全平民化的投资渠道。第三,能带动我国金融资产结构的优化。P2G 平台的存在让中小投资者都能参与直接融资,能大大提升直接融资比例。从长远来看,有利于优化我国金融资产结构。

总之,在未来很长一段时间内,通过 P2G 平台融资以社会资本身份参与 PPP 项目将成为地方融资平台转型后融资的主流模式。(来源:中国 PPP 项目 2016-12-21)

刘尚希、赵福军: ppp 公共服务体制机制改革的切入点

运用 PPP 模式,鼓励市场、社会参与提供公共服务,不仅能降低财政负担、提高供给效率和改善供给质量,更重要的是能贯穿公共治理的理念,推动全社会走向共建、共治和共享。PPP 是推动公共服务体制机制改革的一个切入点,也是治理改革的微观基础的构建过程。

(一)以 PPP 作为动员、配置资源的第三种模式,推动公共服务投入、运营、监管体制机制改革

1. PPP 是动员、配置资源的第三种模式。

市场配置模式和政府配置模式是已有的两种资源配置模式。公共产品与私人产品的划分成为政府与市场分工的基本依据。但现实的情况是,即使在公认的公共领域,也并非政府独占,社会主体也可以提供公共服务。按此认识,资源配置模式不仅有市场、政府两种模式,还包括政府与市场、社会合作的第三种模式。

2. 运用 PPP 模式提供公共服务,将推动政府职责向分配风险转变。

政府在公共服务提供中的职能与动员、配置资源模式紧密相关。在政府主导提供公共服务模式中,政府既是公共服务的生产者、运营者,又是监管者、管理者。运用 PPP 模式提供公共服务,政府与市场、社会合作提供公共服务,政府投入减少甚至不需要投入,公共服务运营、生产可以交给市场,政府的角色则定位于制定政策、规划和监管

公共服务质量，核心降低政府与市场、社会合作中的不确定性，重新分配风险。这将对公共服务的投入、运营、监管体制机制变革产生重大影响。

（二）以“风险—利益”为基准来处理政府与市场、社会关系

基于政府、市场、社会三者之间关系构建的“三分法”思维，推进多元主体之间的分工与合作。这种分工与合作，是风险共担、利益共享、社会共建，实现多元利益的相互包容。在分工合作条件下，实现“风险—利益”分担与共享，这恰恰是公共治理需要解决的核心问题。PPP模式的兴起，是公共治理变革走向“风险—利益”分担共享模式的结果。PPP模式的兴起，意味着政府与市场、社会的关系正发生着“清晰—混沌”的变革，基于公共产品与私人产品领域上的划分变得不再重要，跨领域的行为上的合作将成为新的趋势，基于“风险—利益”的界定将是处理政府与市场、社会关系的新准则。按照“风险—利益”这个新基准，需要重新认识公共服务提供中的政府与市场、社会分工合作。

（三）深化政府与社会资本合作，关键是降低不确定性风险

1. 不确定性与风险是影响政府与市场、社会合作形成、维系的核心因素。

政府与市场、社会合作面临各种各样的不确定性与风险，包括环境、市场、政策等方面的不确定性与风险。如果按照PPP项目实施的顺序，可以分为事前、事中、事后的不确定性与风险。不确定性和风险影响政府与市场、社会合作形成与延续。不确定性和风险影响对PPP项目所产生的收益、成本的预测。企业是否参与PPP项目，取决于PPP项目未来所产生的收益与投资的成本。如果存在较大的不确定性和风险，会直接影响政府与市场、社会合作的形成。事中、事后的不确定性与风险可能会导致PPP项目中止。有些PPP项目已落地，政府与市场、社会合作已经形成，但若发生了PPP项目合同中没有预计到的不确定性和风险，或者没有设置相关处置程序，经过协调难以解决的，使得合作参与方的激励相容条件丧失，或者参与人突然死亡、企业破产时，或者存在有限责任机制时，都会导致合作中止。

2. 加快法治化和制度化建设，降低PPP模式运行中的不确定性与

风险。

加快 PPP 法治化建设，约束、规范参与方的行为。对于与政府、市场主体、社会主体行为有关的不确定性与风险，应通过 PPP 法治化建设，对政府、市场主体、社会主体形成硬约束，促使各参与方自提高契约遵从度，使政府、市场主体、社会主体行为的不确定性降低到可以形成合作临界点。

加快 PPP 立法研究和立法工作。今后，应系统梳理《政府采购法》、《招标投标法》、《合同法》、《公司法》、《仲裁法》等法律与 PPP 相关的内容。与此同时，加快 PPP 立法研究和立法工作，通过法律规范约束政府、市场、社会的行为，增强各方的预期，推动 PPP 模式发展。

PPP 法治化与制度化，重点约束政府行为，增强市场、社会的确定性预期，保障参与者的权益。针对市场、社会与政府合作处于不对称性地位的现状，应重点约束政府行为，防范政府行为对市场、社会带来的不确定性，让企业、社会主体形成稳定的预期，推动 PPP 模式发展。与此同时，增强合同与法律执行力，形成可置信的承诺。

重点维护市场、社会的权益，增强其参与 PPP 项目的动力。通过制度与法治建设，防范 PPP 项目的发起、采购、执行、退出等全生命周期中的各种不确定性与风险。由于市场主体、社会主体在 PPP 项目中涉及投资大且周期长，需要有保障措施，以增强合作动力，增强对未来预期的确定性。

（四）加快营造深入推进 PPP 模式发展的政策和制度环境

推进 PPP 模式涉及主体多、领域与环节多，需要系统营造好推进 PPP 模式发展的政策环境和制度环境。明确政府职能部门在推进 PPP 中的职责，形成推进 PPP 项目的合力。加快完善 PPP 项目的实施、运作和绩效评估机制。加快 PPP 相关的服务市场发展。比如：加快与 PPP 相关专业人才的培养、储备，建设一支能适应推进 PPP 模式发展需要的专业队伍。鼓励政府背景的 PPP 智库与民间 PPP 智库发展，为 PPP 模式发展提供必要的智力支持。加快 PPP 法律研究与立法工作，以 PPP 法律规范和促进 PPP 模式发展。（来源：国研网 2016-12-21）

国内动态

发改委：发布 13 个 PPP 典型案例

针对各地普遍反映的推进 PPP 项目缺少操作经验、缺乏案例指导等问题，经有关部门、机构以及各地发改委推荐，国家发改委公开发布 13 个具有一定代表性、示范性的 PPP 项目案例，供有关方面参考借鉴。此次发布的 PPP 项目案例涉及水利设施、市政设施、交通设施、公共服务、资源环境等多个领域，涵盖 BOT、TOT、BOO 等多种操作模式。这些项目是各地引入市场机制、推进 PPP 模式的有益探索，在社会资本选择、交易结构设计、回报机制确定等方面具有一定参考价值。

13 个 PPP 项目案例包括：

- ◎北京地铁 4 号线项目
- ◎大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程
- ◎固安工业园区新型城镇化项目
- ◎合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目
- ◎江西峡江水利枢纽工程项目
- ◎酒泉市城区热电联产集中供热项目
- ◎陕西南沟门水利枢纽工程项目
- ◎深圳大运中心项目
- ◎苏州市吴中静脉园垃圾焚烧发电项目
- ◎天津市北水业公司部分股权转让项目
- ◎渭南市天然气利用工程项目
- ◎张家界市杨家溪污水处理厂项目
- ◎重庆涪陵至丰都高速公路项目

（来源：国务院 2015-7-6）

财政部：全国 PPP 综合信息平台项目库季报第 4 期

根据财政部建立的全国政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台统计，截至 2016 年 9 月末，财政部两批示范项目 232 个，总投资额 7,866.3 亿元，其中执行阶段项目 128 个，总投资额 3,456 亿元，落地率达 58.2%。与 6 月末相比，第一批示范项目落地率没有变化，

第二批示范项目落地呈加速趋势。从全国情况来看，地方 PPP 项目需求继续增长，9 月末全部入库项目 10,471 个，总投资额 12.46 万亿元，其中已进入执行阶段项目 946 个，总投资额 1.56 万亿元，规模可观，落地率 26%，与 6 月末相比，入库项目正在加速落地，落地率稳步提升。分析表明，需要政府付费和政府补贴的项目比重正逐渐提高。（来源：财务部 2016-11-3）

浙江：试点推行 PPP 招投标“评定分离”

责权不明、围标串标、明标暗定是建设工程招投标中广受诟病的顽疾。浙江省发改委日前正式发布《浙江省重点建设项目采用招标方式选择社会资本合作若干规定》（下称《规定》），决定自 2017 年 1 月起，在我省重点建设项目社会资本合作方招标投标（简称“PPP 招投标”）活动中率先推行评标和定标分离制度。

《规定》在坚持现行法律框架不变的情况下突出创新，核心内容是“专家先评标，招标人后定标”评定分离制度。也就是将评标与定标作为相对独立的两个环节，招标人在评标委员会评审和推荐基础上，根据招标文件规定的程序和方法进行定标，确定中标人。

此前，省内一些地方已开展招投标“评定分离”试点。今年 5 月，我省在海宁先行开展 PPP 招投标规范创新试点，率先在社会投资方及工程领域中市政、监理、设计等方面，探索实施招投标评定分离机制。截至目前，海宁市共完成评定分离招标项目 6 个，中标价 3950 万元。省发改委相关负责人表示，推行“评定分离”，有利于实现招标择优，促进合同履约，推动反腐保廉，真正做到公正评标、阳光定标。《规定》明确了评标报告、定标报告公开的时限、方式和内容。同时，明确评标报告、定标报告应当作为招标情况报告的一部分，向招标投标行政监督部门备案。（来源：浙江在线 2016-12-23）

海宁：争做 PPP “示范生”

海宁作为国家深化县城基础设施投融资体制改革试点，在 PPP 模式创新和实践中做了大量工作，取得了不少进展，力争成为全市乃至全国的“示范生”，提供可复制、可推广的经验和模式。

海宁市创新合作模式，将 PPP 项目与房产去库存有机结合起来。据了解，这是今年海宁城投集团开展的一个市政基础设施项目。该项目是一个融合“施工+捆绑房产代销+TOT+BOT”的综合性合作项目，其中建设施工内容为三个市政道路和两个绿化工程，合计建安总投资 2.23 亿元；捆绑房产代销为在约定包销期限内，以不低于 1.433 亿元的要求包销江南世家安置房 134 套住宅及配套储藏室和地下机动车停车位；“TOT”为维护、管理和经营两个建成的停车场；“BOT”为已收储存量闲置土地经营管理和两条道路两侧景观绿化工程养护等。

在此方案中，社会资本通过竞争获得建设施工和“TOT”“BOT”经营管理权，同时必须按约定代理包销 134 套房产，从而将项目和去库存房产两个不同类型的子项以一个 PPP 合同有机结合起来，既达到了项目建设和管理要求，又实现了安置房去库存化。

这样的模式吸引了不少社会资本参与。在公开招标阶段，有 8 家有实力的社会资本交纳保证金参与公开招标。海宁市发改局相关负责人表示，通过该项目的实施，既实现了项目建设、管理需求，提供了公共服务，又实现了房产的去库存，盘活了存量资产，符合当前运用 PPP 模式和去库存的政策。

海宁市还将 PPP 模式应用到了警务安防工作中。这就是“沃警务·防控云”智能安防体系工程。该体系工程采用的是公安推动、第三方公司投入、运营商联建的 PPP 工作模式，已经运用到电动自行车防盗、学生防走失、医疗养老、小区安防、专业市场等多个领域。

另外，PPP 模式还被海宁市综合行政执法局运用到了餐厨废弃物无害化处理领域，即与浙江绿洲环保能源有限公司签署特许经营协议，基本形成了“政府主导、立法保障、特许经营、企业运作、资源利用”的餐厨废弃物无害化处理资源化利用的“海宁模式”。该公司负责人敖静波表示，“海宁模式”吸引了丽水、萧山、湖州、安吉以及省外一些地方政府机关的有关人员前来考察，希望进行推广。

据了解，海宁以试点县为契机，扎实推进投融资体制改革，大力推广运用 PPP 模式，相继出台了一系列政策文件，明确目标和各部门职责，增强了引入社会资本的积极性、主动性和创造性，吸引了社会资本在生态环保、市政基础设施、安置住房、交通设施上的投资建设

经营。

今年 5 月，海宁市还成立了嘉兴首个县级 PPP 服务中心，促进 PPP 项目管理的专业化、系统化、规范化。PPP 服务中心的建立使 PPP 项目管理办法和操作流程得到完善，建立并动态调整 PPP 项目储备库，宣传、推介海宁市 PPP 项目，加快推进 PPP 项目进程。

在项目谋划上，目前海宁入库 PPP 项目 40 项，总投资 428 亿元；其中在建项目 19 项，洽谈、推介项目 21 项。PPP 模式的运用有力激活了民间投资“活水”，今年上半年，海宁市民间投资总量及增速均居嘉兴各县（市、区）首位。（来源：光明网 2016-8-4）

海外看台

英国

英国是最早采用 PPP 模式开展基础设施建设的国家之一，经常被当作是现代 PPP 的发源地（而非是特许经营的发源地法国），因为普遍认为英国对于基础设施的投资理念有更重大的飞跃。

在上世纪 80 年代以前，英国的基础设施和公共服务是以政府为主导的，具有公共产品的属性。从 80 年代早期开始，撒切尔夫人主政的政府大规模出售国有企业，在水、电、天然气等领域大力推进公用事业私有化改革，以缓解财政压力。而后到了 90 年代，在控制财政支出、改善基础设施的双重压力下，英国政府推出并逐渐完善了 PFI（Private Finance Initiative, 私人融资计划）模式，鼓励私营部门更关注服务和资金效率。许多 PFI 计划都是典型的 DBFO（Design-Build-Finance-Operate）模式，公共部门在特许经营期（25~40 年左右）内使用私营服务商提供的设施，并支付费用。

PFI 在英国推出后取得了很好的成效，但是也存在弊端：杠杆率一般都很高，风险和收益机制不完善；项目的所有运作环节都是由私营部门完成，政府的参与度低，等等。于是在 2010 年之后，英国开始对 PFI 进行改革，推出了第二代 PFI，简称 PF2 模式。

PF2 与 PFI 的主要区别是调整了股权投资模式，政府投入一部分的股本资本金，使得股本比例从 10% 提高到 20% 左右；其次改进招标

流程，通过集中招标、规范招标流程，提高项目招标效率；第三，提高信息透明度，满足公众对项目的信息需求。通过这些改进，政府部门和私人部门的合作更为紧密，形成了更为稳定的风险共担、利益共享的合作关系。

据统计，英国现有超过 60% 的基础设施是由私人资本融资，另有近 20% 是通过不同形式的 PPP 模式融资。此外，由于英国的教育、医疗等都是全民免费，大多 PPP 项目都是采用政府付费的 PFI 和 PF2，而较少采用使用者付费的特许经营模式。从 1987 年到 2012 年，英国批准的 730 个 PPP 项目中的绝大部分是 PFI 或 PF2 模式，涉及医疗健康、国防设施、教育、交通、环境、文体设施等领域。（来源：《国外 PPP 案例选编》2016-4-14）

法国

法国是最早采用 PPP 模式的国家之一。历史学家发现早在 1438 年，就有法国贵族获得了莱茵河货物运输管理的特许经营合同，可以对周转的货物收取费用。另一个著名例子是 1792 年 Perrier 兄弟获得了在巴黎配水的特许经营合同。

自法国开创了特许经营的先河之后，便开始广泛采用特许经营模式用于基础设施的发展，以授予特许经营权的形式准许社会资本经营市政服务，如饮水供应、垃圾处理、城市交通、体育设施等。以高速公路为例，截至 2014 年，法国境内的高速公路中，约 90% 的路段为特许公司经营的收费路段。

另一方面，从上世纪 90 年代以来，由于英国的政府付费类 PPP（如 PFI 模式）取得明显成效，法国又开始倡导建立双轨制的 PPP 制度体系，将特许经营和政府购买服务都纳入法国的 PPP 制度框架。在 2004 年，法国启动了名为“合伙合同”（Contract of Partnership，简称 CP）的综合性规定，CP 类似于英国的 PFI 模式，是由政府付费，而非使用者付费。（来源：《国外 PPP 案例选编》2016-4-14）

加拿大

加拿大是公认的 PPP 项目开展最为活跃、发展最为成熟的国家之

一。加拿大作为一个典型的联邦制国家，地方政府享有相对独立的立法权，并独自承担各自权限范围内的公共事务，PPP 最初在加拿大的开展主要就是以不列颠哥伦比亚、亚伯达、安大略和魁北克为代表的省一级政府在推动，并取得了良好效果，而之后联邦政府也加大了对 PPP 的推进力度。据统计，加拿大自 1991 至 2013 年启动 PPP 项目 206 个，项目总价值超过 630 亿美元，涉及交通、医疗、司法、能源、教育等行业。

在加拿大发展 PPP 的过程中值得一提的是，2007 年加拿大政府设立了约 12.5 亿加元的“PPP 基金”和加拿大 PPP 局 (PPP Canada)，并由后者负责协调基金的使用。该局将基金投资于 20 个项目，并撬动 60 多亿加元的私人资金，使 PPP 在全国得到了推广，这也部分解释了为何金融危机以来该国的 PPP 市场仍然相当活跃。

2013 年，联邦政府又设立了新的“建设加拿大基金”，计划在未来 10 年调动 140 亿加元用于支持各级政府的基础设施建设。此举进一步提振了地方政府参与 PPP 项目的热情，也加大了 PPP 项目对私人部门的吸引力。

此外，加拿大养老基金是参与基建的重要力量，据统计养老金在基础设施的投资占总资产比例平均为 5%，远高于国际的 1%。养老基金的参与给 PPP 项目提供了大量的低成本资金，同时也为他们自身创造了长期稳定的收益。

2015 年 CCPPP 发布了一份报告，报告的结论是 PPP 的实施极大促进了加拿大的经济发展和就业情况改善，报告的最后将 PPP 在加拿大的成功归结为四个关键因素：一是稳定的项目储备，二是高效的招标流程，三是多元的融资来源，四是有利的政治环境。（来源：《国外 PPP 案例选编》2016-4-14）