

PPP (Public-Private-Partnership), 即政府与社会资本合作模式, 指的是政府与社会资本通过合作来提供公共品或服务的一种方式。 广义的 PPP 是指公共部门与私营部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系, 具体可分为外包、特许经营和私有化三类。狭义 PPP 仅指政府与私营部门以合资组建公司的形式展开合作, 共享收益, 共担风险。我国推广的 PPP 项目运作形式包括 O&M, MC, BOT, TOT, ROT, BOO 等多种类型, 可见我国官方的 PPP 应为广义 PPP。

PPP 通常以政府和社会资本签订合同的形式来实现, 按照社会资本承担的风险大小和介入的程度高低, 合同类型可分为服务合同、管理合同、租赁合同、特许经营权合同等。特许经营权合同中, 社会资本在合同期内承担设计、建设、运营、维护基础设施等大部分工作, 通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。我国目前大力推广的 PPP 模式正是以基于特许经营权合同为主。

一、当前为何要大力推广 PPP?

今年以来政府力推 PPP 的原因主要有以下两点: **第一, 城镇化建设和基建投资带来巨量融资需求, 而地方政府依赖的土地财政却难以为继, 信贷刺激的老路也被证明遗患无穷。**城镇化是本届政府在经济领域要打好的第一仗, 据财政部测算, 预计 2020 年城镇化率达到 60%, 由此带来的投资需求约 42 万亿。且从中短期来看, 在地产投资和制造业投资持续萎靡的情况下, 基建投资是稳增长重要抓手, 需要投入大量资金。之前地方政府财政收入的很大一部分来源于“卖地”, 但人口红利将尽, 地产大周期面临拐点, 土地财政恐难以为继。调结构的目标和稳健货币政策的定调又堵住了信贷扩张的老路, 而通过 PPP 可撬动社会资本参与基础设施投资建设, 缓解地方政府财政支出压力。

第二, PPP 的推出有利于缓解地方政府债务压力, 降低系统性风险, 且与预算改革和地方债改革相得益彰, 将隐性债务转变为显性债务, 各级政府能做到“心中有数”。融资平台模式下, 平台对融资成本不敏感, 形成资金黑洞推高无风险利率, PPP 模式剥离了政府信用, 将隐形政府信用转化为企业信用或项目信用, 有利于降低融资成本、拉长融资期限。地方政府承诺的财政补贴和税收优惠等将纳入预算管理, 符合预算改革提倡的公开透明化要求, 中央政府能对地方政府债务做到心中有数。

二、PPP 发展历程

PPP 在中国并非新鲜事物, 但此次推广也并非“往事重提”, 而是“旧瓶装新酒”。改革开

放至今，PPP 在我国已经历了 5 个阶段和 3 波高潮。

第一阶段：探索阶段（1984-1993）。改革开放以来，外资大规模进入中国，一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域。地方政府开始与投资者签订协议，合作进行基础设施建设，本质上就是 PPP。但当时尚未引起国家层面的关注，无相应政策和规章，地方政府与投资者都是在探索中前进。这一阶段代表性的项目有深圳沙角 B 电厂 BOT 项目、广州白天鹅饭店和北京国际饭店等，其中深圳沙角 B 电厂 BOT 项目被认为我国真正意义上的第一个 BOT 项目。

第二阶段：小规模试点阶段（1994-2002）。与探索阶段无政府部门牵头状况不同的是，该阶段试点工作由国家计委（现“发改委”）有组织地推进，也掀起了第一波 PPP 高潮。国家计委选取了 5 个 BOT 试点项目：合肥王小郢污水 TOT 项目、兰州自来水股权转让项目、北京地铁四号线项目、北京亦庄燃气 BOT 项目、北京房山长阳新城项目，其中来宾 B 电厂项目也被认为是我国第一个 PPP 试点项目。

第三阶段：推广试点阶段（2003-2008）。02 年十六大提出在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，03 年十六届三中全会提出让民营资本进入公共领域，04 年建设部（现“住建部”）出台《市政公用事业特许经营管理办法》，为 PPP 项目开展确立法律法规依据。政策东风下，各地推出大批 PPP 试点项目，掀起了 PPP 第二波高潮。该阶段外企、民企、国企等社会资本均积极参与，污水处理项目较多，也有自来水、地铁、新城、开发区、燃气、路桥项目。第一个被官方广泛推广的 PPP 项目——北京地铁四号线项目也于这一阶段诞生。

第四阶段：短暫停滯阶段（2009-2012）。随着四万亿经济刺激政策的推出，地方政府基础设施建设投资高速增长，城镇化程度大幅提高，但 PPP 模式在此阶段却停滞不前，主要原因在于地方政府融资平台发展壮大，平台贷款、城投债等规模激增为地方政府提供了充足的资金，PPP 发展进入短暂的停滞阶段。

第五阶段：发展新阶段（2013 年至今）。十八大提出“让市场在资源配置中发挥决定性作用”，13 年财政部部长楼继伟就 PPP 作专题报告，肯定 PPP 模式在改善国家治理、转变政府职能、促进城镇化等方面的重要作用。14 年以来，中央到地方均推出大量 PPP 项目，PPP 进入了发展的新阶段，并掀起第三波高潮。以前的 PPP 更多以 BT、BOT 等为主，政府仍是主要的投资者和风险收益主体，此轮则强调社会资本与政府共享利益、共担风险，PPP 立法有望很快推出，制度配套上也更为完善。

三、PPP 项目的回报机制

项目回报机制指的是项目收入的来源方式，主要包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等，由项目自身经营属性所决定。使用者付费是指最终由消费用户直接付费购买公共产品和服务，一般适用于可市场化运作，收入能覆盖成本和合理回报的项目；可行性缺口补助，是指使用者付费不足以满足社会资本或项目公司成本回收和合理回报，而由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司的经济补助；而政府付费则指政府直接付费购买公共产品和服务。

项目的设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，而法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

表 1 PPP 项目回报机制			
	收入来源	收入形式	适用项目类型
使用者付费	消费者	最终由消费用户直接付费购买公共产品和服务	经营性项目
可行性缺口补助	消费者、政府	由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司经济补助	准经营性项目
政府付费	政府	政府直接付费购买公共产品和服务，主要包括可用性付费、使用量付费和绩效付费	非经营性项目

资料来源：财政部，海通证券研究所

四、PPP 运作方式

从我国官方文件中涉及到的 PPP 运作方式来看，发改委主要推广的有 O&M、BOT、BOOT、BOO 等；而财政部主要推广的有 O&M、MC、BOT、BOOT、ROT、TOT、BOO 等，财政部出于缓解存量项目资金压力的目的增加了 ROT 和 TOT 等方式。

一般来说，从项目是否是存量项目来看，存量项目可采用委托运营 O&M、MC、TOT、ROT 等方式，而新建项目可采用 BOT 或 BOO 等方式。从项目盈利性角度来看，经营性项目可采用 BOT、BOOT 等方式，准经营性采用 BOT、BOO 等方式，而非经营性项目可采用 BOO、O&M 等方式推进。若期限较长或所有权不需转移给政府部门，社会资本承担的风险则较大。在 BOOT 和 BOO 形式中，社会资本参与度较高，承担的风险也较高；而 O&M、MC 等形式中，社会资本参与度相对较低，承担风险也较低。

表 2 我国官方提到的 PPP 项目运作方式特点总结									
运作方式	含义	资产归属	期限	适用项目 (按是否存 量项目)		适用项目 (按是否经营性项目)			社会 资本 参与 度及 风险
				存量	新建	经营 性	准经 营性	非经营 性	
委托运营 (O&M) Operations & Maintenance	政府将存量公共资产的运营维护职责委托给社会资本或项目公司, 社会资本或项目公司不负责用户服务	政府	一般不超过 8 年	✓				✓	较低
管理合同 (MC) Management Contract	政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或项目公司的项目运作方式。政府保留资产所有权, 只向社会资本或项目公司支付管理费, 通常作为转让-运营-移交的过渡方式。	政府	一般不超过 3 年	✓				✓	较低
建设-运营-移交 (BOT) Build-Operate-Transfer	由社会资本或项目公司承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责, 合同期满后项目资产及相关权利等移交政府	政府	20-30 年		✓	✓	✓		较高
转让-运营-移交 (TOT) Transfer-Operate-Transfer	政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本或项目公司, 并由其负责运营、维护和用户服务, 合同期满后资产及其所有权等移交政府	政府	20-30 年	✓		✓	✓		较高
改建-运营-移交 (ROT) Rehabilitate-Operate-Transfer	政府在 TOT 模式的基础上, 增加改扩建内容	政府	20-30 年	✓		✓	✓		较高
建设-拥有-运营-移交 (BOOT) Build-Own-Operate-Transfer	项目公司对所建项目设施拥有所有权并负责经营, 经过一定期限后, 再将该项目移交政府。	特许经营期间归社会资本, 最终归政府	20-30 年或更长		✓	✓			高
建设-拥有-运营 (BOO) Build-Own-Operate	由 BOT 方式演变而来, 二者区别主要是 BOO 方式下社会资本或项目公司拥有项目所有权, 但必须在合同中注明保证公益性的约束条款	社会资本	不涉及期满移交		✓		✓	✓	高

资料来源: 财政部, 发改委, 海通证券研究所整理

五、融资手段

PPP 运行模式的实施核心是特许运营公司（最狭义的理解即是公私合营 SPV，两者的区别在于：特许经营公司不需要政府部门出资，而公私合营 SPV 则必须包括政府部门的股权）的设立，该公司可以通过股份募集、银行贷款、发债、资产证券化等单一或者混合的市场化方式举债并承担偿债责任。政府对特别目的公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，但不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。

特许经营公司利用政府专项贷款、国内外银团贷款、一般企业债券、资产证券化是目前较为流行的方式。在最新印发的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》中，国务院则强调要进一步通过投资补助、基金注资、贷款贴息、担保贷款等方式给予支持以发挥引导作用，同时大力发展债权投资计划、股权投资计划、资产支持计划，支持重点领域建设项目采用企业债券、项目收益债券、公司债券、中期票据、应收项目资产证券化等方式通过债券市场筹措投资资金。

股权

就股权而言，公私合营项目公司形式将撬动巨量社会资本，以**参股**的形式为公用事业和基础设施建设提供资金。政府和社会资本合资建立公私合营项目公司属最狭义的 PPP 范畴，也是此 PPP 热潮中政府力推的运作模式。政府和社会资本投入的资本金一般占总投资的 30%

上下，其中以社会资本为主，政府投资为辅。

贷款

由于政府信用的推出，PPP 项目公司通过一般公司债券、中票等传统方式融资相对于贷款而言或不具备成本上的优势，为吸引及支持社会资本参与，国家及政策性银行往往能给予优惠贷款利率。

一般企业债

一般企业债（准项目债券）虽然表明上是企业债券，但实质上有政府背书，且有政府各项担保（最低收入担保、最低运量担保），而且发行人一般都实力雄厚，因此信用等级较高，决定了其收益率介于同期十年期国债收益率与同级别企业债收益率之间，国外甚至与国债收益率持平。

项目债券的风险主要是因政府单方面违约（包括停止支付运营担保、违反唯一性项目协定、限制收费价格调整或者由政府做出反方向调整）造成的违约风险，私营部门经营不善（包括项目成本增加）造成的违约风险，③地方财政风险（包括财政收入下降、财政收支现金流期限不匹配等），④私营部门财务管理风险（可能因项目垫资导致的现金流问题），⑤私营部门资信评级风险，⑥宏观、产业政策和经济周期风险。

资产证券化：对 BT 回购债权或者特许经营权的证券化

相对于传统通过贷款、发债等融资方式来讲，资产证券化方式对投资者而言风险较低：首先经营性项目未来的现金流比较稳定可靠透明；其次，在这个融资模式中，原始权益人将项目的收益权转让给 SPV，实现了破产隔离；再次，以债券分档的方式实现内部信用增级，通过担保的方法实现外部信用增级，进一步降低了信用风险；最后，证券化融资的表外化处理可以优化企业财务杠杆，增强企业流动性。这也决定了资产证券化模式的收益率介于国债和企业债之间，但在国内一般向同评级企业债靠拢。

资产证券化产品的主要风险是项目经营风险（BOT、公私合营 SPV 的后期运营），由于债券收益取决于未来现金流，因此经营风险是最主要的风险点，财政风险（BT、BOT 回购模式），由于这一模式是由政府付费，所以财政风险是最主要的风险点，③项目发起人财务风险（可能因项目垫资导致的现金流问题），④私营部门资信评级风险，⑤宏观、产业政策和经济周期风险。

信托

信托公司向合格投资者募集资金，以债权、贷款、权益投资等方式投入融资公司，最终投向基础设施建设等项目。

信托融资相对其他融资方式而言风险程度较高，主要风险点在于融资人经营管理、财务结构风险，信托融资对于发行人的要求相对较低，在净资产、偿债能力等方面没有设置严格的标准，信托公司自身也缺乏相关的项目管理能力，也就导致违约风险增加；期限错配风险，基础设施项目建设周期相对较长，而现有基建类信托产品存续期以 2-5 年为主，容易出现流动性风险；③地方财政风险（信托产品虽然也有政府背书，但信用担保能力有差异），④宏观、产业政策和经济周期风险，由于我国当前对信托业务尚无规范化的管理文件，因此面临的政策风险相对较高。信托产品的较高风险水平也就决定了其收益率略高于其他融资产品，目前的收益率水平在 8-10%之间。

项目收益债券/票据

项目收益债券/票据这一融资方式是我国最新发展起来的融资方式，根据项目收益债券/票据的制度设计，发起人设立专门的项目公司作为发行主体，负责项目投融资、建设和运营管理，其运营风险不会传递至项目发起人，继而实现与地方政府或企业的风险隔离。同时地方政府不承担项目收益票据的直接偿还责任，也不为票据承担隐性担保。票据的融资规模、信用水平不依赖于地方政府财政收入与债务水平，且地方政府不直接介入相关项目的建设、运营与还款。其特点为以项目现金流为特定还款来源，而非政府财政预算，一般情况下不存在政府隐性担保；适用于经营性或者准经营性的项目，期限较长，可以覆盖项目全生命周期。

项目收益债券/票据本息兑付均来自项目收益本身，地方财政不再为其提供“隐性背书”因此其要求收益率略高于同级别的企业债和城投债。

项目收益票据的主要风险是 发行主体成立时间短、运营不够成熟，尤其体现在项目的建设阶段和运营阶段，项目经营风险，由于债券收益取决于未来现金流，因此经营风险是最主要的风险点，③私营部门资信评级风险，④地方财政政策、财政状况及信用风险，⑤宏观、产业政策和经济周期风险。

产业基金

产业投资基金是指一种从事股权投资和提供经营管理服务的利益共享、风险共担的集合投资制度，即通过向投资者发行基金份额设立基金（公司），委托基金管理人管理基金资产，委托基金托管人托管基金资产，从事产业发展、基础设施建设等实体经济投资。产业基金作为产业资本汇聚的平台，集合了银行、政府、上市公司等强大的社会资本。从这个意义上讲，产业投资基金本身就是引导社会资金投向实体经济的主要手段和平台载体。

关于产业基金如何在参与到 PPP 的模式，已有一些初步尝试，比如在成都、重庆地铁都采取这种模式，因为央企面临投融资压力、资产负债结构优化压力，扩大投资能力就需要

一部分的外部资金。产业基金可以募集部分资金解决项目资本金的问题，资金投入基础设施建设的时间相对长、回报相对稳定、风险相对可控，偏好相对长期且非常稳定的项目，包括 WPS（世界养老保险基金）、银行、保险、社保资金。

引入外部资金主要的目的不在项目资本金上面，因为政府的投融资回报基本可以覆盖产业基金，投资回报的需求主要难度是后续融资、特别银行配套的项目融资。由产业基金控股 SPV，不享受央企信用资源，难获得银行的基准利率配套贷款。针对产业基金控制本身信用不足，可借助业主平台公司信用 GP(General Partner)和双方股东信用增强 SPV 公司信用，还可以引入第三方担保。

六、PPP 模式优点

PPP 模式关键在于引入私人部门承担公共品与服务项目融资、建设、运营等的大部分工作，与政府直接提供公共品与服务相比，PPP 有助于地方债务的治理。

PPP 模式能缓解政府增量债务。私人部门承担项目融资大部分工作，以换取公共品与服务项目长期特许经营权，政府将部分债务转移至私人部门。

PPP 模式能够消化政府存量债务。私人部门负责项目运营、维护，其比融资平台公司直接运营更有效率。政府部门虽需承担新建项目部分融资工作，杠杆增加，但因项目运营更有效率地运营所获得的正的净收益有助于消化存量债务。

PPP 分散了部分风险。PPP 在项目初期已实现风险分配，政府承担部分风险，减少了私人承担的风险，降低了项目融资难度，有助于项目融资成功。当项目发生亏损时，政府与私人部门共同承担损失。

七、PPP 模式实施障碍

从上世纪 80 年代开始，民间资本就已经开始参与了高速公路、电厂等基础设施的建设，缓解了基础设施建设资金短缺的困境。但由于 PPP 在实践过程中有许多不足，阻碍了 PPP 模式的推广。

1.法律保障体系不健全。

由于法律法规的修订、颁布等，导致原有项目合法性、合同有效性发生变化，给 PPP 项目的建设和运营带来不利影响，甚至直接导致项目失败和终止。我国缺少相关法律，对原先签订的 PPP 项目进行保护。如江苏某污水处理厂采取 BOT 模式融资建设，在合同签订后

颁布了《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回收项目有关问题的通知》，外方投资者被迫与政府重新协商投资回报率。

2.审批、决策周期长。

政府决策程序不规范、官僚作风等因素，造成 PPP 项目审批程序过于复杂，决策周期长，成本高。项目批准后，难以根据市场的变化对项目的性质和规模进行调整。在[青岛](#)威立雅污水处理项目中，政府对市场价格的了解和 PPP 模式的认识有限，频繁转变对项目的态度导致合同经长时间谈判才签署。

3.政治影响因素大。

PPP 项目通常与群众生活相关，关系到公众利益。在项目运营过程中，可能会因各种因素导致价格变动，遭受公众的反对。如北京第十水厂由于成本上升需要涨价，但遭到来自公众的阻力，政府为维持安定也表示反对涨价。

4.政府信用风险高。

地方政府为加快当地基础设施建设，有时会与合作方签订一些脱离实际的合同以吸引民间资本投资。项目建成后，政府难以履行合同义务，直接危害合作方的利益。在廉江中法供水项目中，政府与合作方签订的《合作经营廉江中法供水有限公司合同》中，政府承诺廉江自来水公司在水厂投产的第一年每日购水量不少于 6 万立方米，但当年该市自来水日消耗量仅为 2 万立方米，合同难以执行。

5.配套设施不完善。

一些 PPP 项目，通常需要相应的配套基础设施才能运营，如污水处理厂需要配套的管线才能生产。在实际中，有些 PPP 项目配套设施不完善，使生产经营陷入困境。

6.项目收益无保障。

一些 PPP 项目建成后，政府或其他投资人新建、改建其他项目，与该项目形成实质性竞争，损害其利益。在杭州湾跨海大桥建设未满两年时，相隔仅五十公里左右的绍兴杭州湾大桥已准备开工，与杭州湾跨海大桥形成直接商业竞争。此外，政府对一些 PPP 项目承诺特定原因造成的亏损进行补贴，但补贴额度与方法无具体规定。

7.股权之争。

对于 PPP 项目合作，很多地方政府部门明确表示，企业可以入股，但绝对不能控股，政府一定要保证 51% 的控股权。对此，很多社会资本望而却步。“企业和政府合作本身就处于弱势地位，没有控股权很难发挥社会资本活力，项目就不能形成合理的公司架构，效率低下难以有效运作。”

这一问题伴随着 PPP 模式的推进有所改善。作为财政部 30 个示范项目之一，2012 年，国中水务旗下湘潭国中水务有限公司与湘潭经济开发区管理委员会签订了特许经营合同。湘潭国中水务占股 76% 左右，政府持股约 24%。项目总投资约为 2.99 亿元。政府方面会派人担任公私合作项目公司的副总，全程参与项目运营。”

8. 融资成本高。

现有的以银行为主导的融资体系，看重担保和抵押，具体项目的现金流情况则相对不重视，一旦违约也是找融资项目的公司主体。PPP 项目的融资则对传统金融体系的融资服务模式带来了新的挑战，需要银行提高资金精算的能力，并准确根据项目支撑的资金流和政府的一些支持安排等，来判断授信的风险点在哪里。中国 PPP 研究院院长贾康表示：“金融机构的贷款是基础设施建设资金供给的最主要来源，但当前我国金融机构市场化竞争不充分，实际金融供给严重短缺，企业不得不承受更高的融资成本，使得基础设施建设的资金价格被金融供给的垄断价格‘绑架’，成为阻碍社会资本投资 PPP 项目的‘拦路虎’之一。”

金融机构为了管控风险，在提供贷款时非常谨慎。如银行要求用项目的总资产质押，还要求土地、收费权质押。收费权是项目公司向政府收费的权利，如果还不起贷款，银行可以直接向政府要钱。事实上，在多个 PPP 项目中，银行的融资成本非常高。

目前部分省份做的 PPP 模式试点，地方财政可以补贴息，各地对贴息暂时并没有一个具体的标准，视各地具体情况。但据一些专家认为，在中央财政层面上，一般并不提倡给融资银行补贴，因为按照 PPP 模式，银行会不会给项目融资应该完全取决于项目公司所运营项目的现金流能不能覆盖等情况，也就是说项目方应该承担融资的责任。但是，实践中，融资便利化是 PPP 项目能否落地的关键，财政部在融资政策的支持上，初步设想是设立一只中央财政 PPP 融资支持基金。

八、国家政策

PPP 模式成败的关键在于“制度设计、论证科学、重诺履约”。据了解，财政部下一步工作重心是，一方面消除 PPP 发展的制度障碍、明确相关规则。另一方面试点先行，积极推动设立 PPP 的管理机构，尝试在市政供水，污水、垃圾处理，保障房建设等领域率先引入 PPP 模式，树立行业样本。待试点成熟后，再大范围推广

10.28 财政部 《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》

第五条 地方各级政府要结合清理甄别工作，认真甄别筛选融资平台公司存量项目，对

适宜开展政府与社会资本合作（PPP）模式的项目，要大力推广 PPP 模式，达到既鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报，又减轻政府公共财政举债压力、腾出更多资金用于重点民生项目建设的目的。

第十一条 通过 PPP 模式转化为企业债务的，不纳入政府债务。

第十三条 地方各级政府要全面统计锁定截至《意见》发文日（9 月 21 日）的在建项目。在建项目要优先通过 PPP 模式推进，确需政府举债建设的，要客观核算后续融资需求。

财政部印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》，最大亮点就是要大力推广 PPP 模式，通过 PPP 模式将政府债务转为企业债务。在融资政策的基础上，财政部拟采取公司制 PE 形式设立中央财政 PPP 融资支持资金，为 PPP 项目开发、准备阶段和融资过程提供资金支持。

从 43 号文规定来看，对于新增政府债务，推广使用政府与社会资本合作模式。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。对于存量政府债务，在建工程确实没有其他建设资金来源的，应主要通过政府与社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融资。

12.4 发改委 《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》

对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）等模式推进

对于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，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制，为投资者获得合理回报积极创造条件。

对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，可通过政府购买服务，采用建设—拥有—运营（BOO）、委托运营等市场化模式推进。

12.4 财政部 《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》

从采购项目的竞争性、社会资本额真实性、运作方式的合理性、交易结构的适当性和财政承受能力的持续性，确定了天津新能源汽车公共充电设施网络等 30 个 PPP 示范项目，涉及供水、供暖、污水处理，新能源汽车等多个领域。总投资规模约 1800 亿元。其中，新建项目 8 个，地方融资平台公司存量项目 22 个。

12.4 财政部 《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》

推出政府和社会资本合作模式操作指南（试行），以保证政府和社会和社会资本合作项目质量，规范项目识别，准备，采购，执行，移交各环节操作流程。

更多的顶层设计仍在酝酿，其中，作为 PPP 立法的先头部队，国家发改委牵头起草的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》已完成征求意见，将明确 PPP 适用范围“正面清单”和部委职责划分“权力清单”。住建部和财政部联合起草的《关于在城镇市政公用领域推广和规范政府与社会力量合作的指导意见》，也将择机出台。

财政部将加强 PPP（政府与社会资本合作）的融资支持政策，一是修订现行的专项资金管理办法，将 PPP 项目纳入支持范围；二是鼓励金融机构创新融资管理方式和融资产品，更好地匹配 PPP 项目需求；三建立 PPP 项目投融资交流机制；四是设立 PPP 项目中央支持基金。

九、各省市 PPP 发展动态

河北省

12 月 11 日，河北省省长张庆伟与亿利资源集团董事长王文彪在北京共同签署了《河北省人民政府与亿利资源集团战略合作协议》。根据协议，双方开展三项重要合作，一是运用亿利“微煤雾化”煤炭清洁利用技术，在河北实施 20000 蒸吨的传统锅炉改造项目，3 年改造河北 1/3 的传统锅炉。二是引进亿利库布其生态经济模式，建设“京张冬奥会生态与光伏迎宾走廊”工程。三是在 3 年内环首都圈实施 500 万亩左右造林绿化工程。

12 月 17 号，河北省人民政府出台关于推广政府和社会资本合作模式的实施意见。意见提出，2014 至 2015 年，在全省基础设施、公共服务领域开展政府和社会资本合作示范试点。2016 至 2017 年，全省政府和社会资本合作的范围要覆盖到全部适宜项目，形成投资、建设、运营的市场化体系和投资、补贴、价格等政策要素的协同机制。2018 年，全省建立起比较完善的政府和社会资本合作制度体系，确保公共服务水平和质量显著提升。

意见提出，县级以上交通、能源、市政、环境污染治理与运营、信息、文化体育设施、医疗和养老服务等基础设施和公共服务、资源环境、生态保护领域新建项目，须进行 PPP 模式适宜性的评估论证，优先选择 PPP 模式运作。已建成项目，也可植入 PPP 模式，引入社会资本，通过项目租赁、重组、转让等方式对原项目进行升级改造或合作运营，盘活存量资产、提升经营管理水平、改善公共服务质量。地方政府存量债务中适宜以 PPP 模式运营

的融资平台公司存量项目，要大力推广 PPP 模式，鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报，减轻政府公共财政举债压力，腾出更多资金用于重点民生项目建设。

试点起步阶段以轨道交通、地下综合管廊、城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、公共建筑地下设施、公共建筑节能、水环境治理、高速公路、医疗和养老服务设施等城市基础设施及公共服务领域为重点，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定的项目。

湖南省

财政厅 12 月 22 日印发《湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》，全国首个省级 PPP 指导意见问世。同时湖南省向社会重点推出 30 个 PPP 示范项目，总投资额 583 亿元。湖南出台了 PPP 指导文件，成立了 PPP 领导小组和政府与社会资本合作管理中心。对于实施项目，湖南省意见称，PPP 模式适用于价格调整机制灵活，市场化程度较高、投资规模较大、有长期稳定需求的使用者付费模式项目。为此，湖南将 PPP 开展范围选择为城市供水供暖供气、污水垃圾处理、保障性住房以及医疗养老服务等，这些项目具有收费定价机制透明、有稳定现金流等特点。同时，湖南省财政联合国家开发银行等金融机构，优先支持 PPP 试点项目融资，目前，国家开发银行已与 5 个项目达成合作意向。同时，采取“以奖代补”和财政贴息奖补资金支持方式，并支持 PPP 项目公司利用外国政府贷款或国际金融组织资金，积极争取保险资金和全国社保基金等多渠道资金。

12 月 22 日，由湖南省财政厅、省住房和城乡建设厅联合举办的湖南省政府和社会资本合作（PPP）项目发布会在长沙召开。湖南省财政厅作为湖南省推广运用 PPP 模式的牵头负责部门，向社会重点推出了 30 个 PPP 示范项目，总投资额 583 亿元，涉及交通市政基础设施、生态环保、社会事业、农业水利、文化旅游等多个领域。发布会由省财政厅、省住房和城乡建设厅联合举办。

30 个 PPP 示范项目包括：交通市政基础设施项目 13 个，投资额为 377 亿元；生态环保项目 7 个，投资额为 33 亿元；社会事业项目 6 个，投资额为 128 亿元；农业水利项目 1 个，投资额为 33 亿元；文化旅游项目 1 个，投资额为 3 亿元；能源项目 1 个，投资额为 6 亿元；工业地产项目 1 个，投资额为 3 亿元。

湘潭经济技术开发区污水处理一期工程项目已被财政部列入全国 PPP 示范项目，在发布会上作了详细介绍。湖南省住房和城乡建设厅对“两供两治”（供水水质全面提升工程、管输天然气供气设施建设工程、污水治理工程和生活垃圾治理工程）领域内的项目进行了重点

推介，涉及项目 898 个，总投资额 669 亿元。

为加大金融机构对全省 PPP 项目的支持力度，省财政厅、省住房和城乡建设厅与国家开发银行湖南省分行、中国农业银行湖南省分行分别签署了《运用 PPP 模式推动全省供水治水项目融资备忘录》和《湖南省“两供两治”设施建设金融服务合作备忘录》，积极争取银行业金融机构对 PPP 项目的资金支持。

安徽省

安徽省住房和城乡建设厅公布第一批城市基础设施 PPP 项目共 42 个项目，涉及城镇污水处理、城镇生活垃圾处理、城镇供水、城市交通、生态园林等六个领域，总投资 709.53 亿元。城镇生活污水处理设施项目共计 17 个，投资 68.54 亿元；城镇生活垃圾处理设施项目共 3 个，投资 8.19 亿元；城镇供水设施项目 4 个，投资 10.6 亿元；生态环境项目有 6 个，投资 82.1 亿元。涉及投资额最大的是城市交通设施项目，12 个项目投资额高达 504 亿元，包括长达 60 公里的芜湖市轨道交通 1、2 号线，全长为 55.32 公里的滁州至南京城际轨道（投资均为 150 亿元）。

12 月 12 日，由住建部和财政部共同主导的首个 PPP 项目已正式签约，这个称为“池州模式”的安徽池州污水处理项目中，中标的社会资本持股 80%，池州自来水公司持股 20%，采用混合所有制管理形式实现社会资本和政府补贴的有效结合。目前正在实施的 PPP 项目总投资 7.12 亿元（含污水处理厂 10 万吨、排水管网 750 公里、污水泵站 7 座），特许经营期 26 年。期满项目公司将设施无偿交还给市政府。

而成功的池州 PPP 项目主要做法：一是“厂网一体、以市带县”。将市、县项目整体打捆，将经营性污水处理厂和管网建设、维护进行整合，招标选择合作伙伴，中标方与政府合作成立项目公司（SPV 公司），政府支付污水处理费和排水设施维护管理服务费。二是合理确定投资回报。池州市引进专业咨询机构，合理确定企业内部收益率、财务成本以及运营费用等关键性指标，并最终通过招标竞价锁定。三是细化监管标准。通过与投资人签订特许经营和政府购买服务协议、合资合作协议，明确双方责权利，并通过建立价格成本监审制度、委托第三方机构定期检测等方式，构建政府监管体系。四是盘活存量资产。将现有污水处理厂和管网进行资产评估后，向投资人转让经营权、使用权和收益权，所得款项除部分作为合资公司资本金外，余款作为政府购买市政基础设施服务准备金，纳入财政预算管理，专款专项。

福建省

9月15日，福建省发改委公布了福建省首批122个试点项目，涉及生态环保、水利工程、健康养老、交通工程、保障性安居工程、城乡建设、文化产业、旅游产业等多个方面，项目投资额共计2247亿元。同时，福建省发改委公布了关于推广PPP试点的指导意见，意见中明确提到会给予符合现行政策的PPP项目公司以一定政策扶持，如省财政厅会根据全省PPP进展情况，逐步安排5亿元专项资金，成立风险池，为地方PPP项目贷款提供增信支持。

福建省指导意见明确表示，试点项目应为收益比较稳定，技术发展比较成熟，长期合同关系比较明确，投资金额一般在1亿元以上，一轮合作期限一般为10~30年。

从福建公开的项目来看，以交通工程、旅游产业为主。交通工程占大头，交通工程共计33项，投资总额为1559亿元，占首批PPP试点项目投资总额的69%左右，包括4个铁路和轨道交通项目，19个公路项目，10个港口项目。单个交通工程项目的体量相对较大，如“从五缘湾至天竺山，长约41.5公里”的“厦门市轨道交通2号线”，投资额为293亿元。

福建试点PPP项目投资额度第二的领域为旅游产业。35个项目，总投资共计470亿元，项目覆盖武平县、顺昌县、政和县、寿宁县等多个地方，项目多与当地旅游景区、生态环境、小吃、特色文化等相结合。

此外，福建试点项目还包括诸如垃圾焚烧发电、污水处理、污泥处理等的10项生态环保项目；供水、调水、防洪等6项水利工程项目；综合医院、专科医院、老年公寓、老年康复中心、社会福利中心等13项健康养老项目；园区基础设施建设、公园改造、城区基建等10项城乡建设项目；还有大剧院、文化名镇开发、文化广场、文化创意园区等11项文化产业项目。

9月17日，福建省财政厅、省发改委联合发布28个项目，总投资1479亿元，推荐开展政府和社会资本合作试点。28个试点项目中，交通项目有9项、总投资1163亿元，市政项目9项、总投资99亿元，水利项目2项、总投资29亿元，产业园区和旅游项目4项、总投资139亿元，保障性安居工程2项、总投资28亿元，医疗养老项目2项、总投资21亿元。

山东省

省住房城乡建设厅、省财政厅12月4日联合印发《关于做好城镇基础设施建设PPP试点项目推荐工作的通知》。同时，山东将选取100个基础设施建设项目开展PPP试点，所有项目在2017年年底完工。

据悉，该省确定的 PPP 试点项目主要包括：设市城市、县城、省政府公布的 200 个“百镇建设”示范镇以及国家级重点镇的主次干路、快速路、大型桥梁、公共停车场（库）、供水工程、污水处理厂、集中供热工程、燃气工程、综合管廊工程、地下管网改造工程、垃圾处理、公园绿地工程等。根据规划，济南、青岛将推荐 10 个项目进行试点，其余设区城市不少于 6 个，都为投资规模巨大的重点项目，其中道路、桥梁工程不低于 3 亿元，综合管廊项目不低于 1.5 亿元，管网改造项目不低于 2000 万元，其他项目不低于 8000 万元。申报项目应满足 7 个条件：一是已正式立项，项目建设对本地区城镇基础设施完善具有重要作用，科技含量较高，设施功能完善；二是项目投资规模大，投资主体明确；三是在项目公司组建及运作方面，政府出资人代表与社会资本要共同出资，出资方式不限；四是建设资金基本落实，或已有完善的资金筹措方案；五是 2015 年底前能够正式开工建设，建设周期在两年以内。

江苏省

江苏省首批推出 15 个 PPP 试点项目，涉及交通基础设施、供水安全保障、污水处理设施建设等方面。江苏省被确定为 PPP 首批试点省份之一，其财政厅成立了金融处牵头，预算、经建等处室参与的 PPP 推广中心。江苏省推介的 15 个 PPP 试点项目，包括交通基础设施项目 6 个，投资额为 794 亿元；供水安全保障项目 2 个，投资额为 13.5 亿元；污水处理设施建设项目 2 个，投资额为 15.2 亿元；生活垃圾无害化处理项目 3 个，投资额为 9.06 亿元；完善公共服务设施配套建设项目 2 个，投资额为 43.7 亿元。累计投资额达 875.46 亿元。

重庆市

重庆市 7 月底通过了《关于 PPP 投融资模式改革的工作方案》。8 月 7 日，重庆推出的 10 个 PPP 战略合作项目集中签约，意味着重庆 PPP 的大幕正式开启。

10 月 28 日重庆市渝北区人民政府出台关于探索推进 PPP 投融资模式加快临空都市区建设的实施意见，确定了六大重点推进领域以及相应实施方式

开发增值类。主要适用于产业园（园区）项目。此类项目的主要特征是需通过良好的经营运作才能创造出较高收益，具有一定规模现金流，但预期收益不稳定，经营风险较大

特许经营类。主要适用于城镇供水、智能公共停车、城镇污水处理、城镇垃圾处理等项目。此类项目的主要特征是具有特许经营权，可通过政府定价确定收费标准，具有稳定的现金流收益。

土地整治类。主要适用于城区旧城改造、片区土地整治等项目。此类项目的主要特征是

不具备现金流，无特许经营权，但有稳定的预期收益。

购买服务类。主要适用于城市公园、市政设施、公益事业等政府公共服务性项目的后期运营管理。此类项目的主要特征是已建成项目需要财政以购买服务方式给予补贴弥补项目后期运营成本。

社会事业类。主要适用于教育、医疗卫生、健康、养老、体育、文化等社会事业设施项目。此类项目的主要特征是具有经营性和现金流。

基础设施类。主要适用于城市基础设施建设项目。此类项目的主要特征是投资大，不具有现金流、无特许经营收费权，但可对投资方关联项目匹配资源或合理的固定收益回报。

天津市

财政部确定天津市新能源汽车公共充电设施网络建设为 PPP 国家示范项目，项目合作采取社会资本方和政府资本方联合出资设立项目公司，公司由社会资本方控股，市政府授予项目公司“天津市公共领域新能源车辆充电服务特许经营权”，特许经营期为 20 年，设施运营管理到期后可委托项目公司继续经营或政府回购。项目一期拟于 2014 至 2015 年建设 20kW 充电桩 1100 个，总投资共 8250 万元。二期拟于 2015 至 2016 年建设公交充电站 40 个、公共充电桩 900 个，总投资 4.33 亿元。项目建成后将为 6800 辆新能源汽车提供充电服务，其中公交车 2000 辆、区域运营车 3300 辆、物流车 1500 辆，覆盖率为 57%，并逐步向社会其他新能源车辆开发充电服务项目。

市财政局负责人透露，目前天津采取或拟采取政府和社会资本合作模式（PPP）的公共基础设施建设项目共有 27 个，涉及供水、供暖、污水处理、垃圾处理、环境综合整治、交通、新能源汽车等领域，投资规模约 700 亿元。