前　言

武汉市节能协会是经武汉市发展和改革委员会与武汉市民政局正式批准的节能领域的专业社团组织（批准文号为：武民政【2011】135号）。

武汉市节能协会自成立以来，各项工作均得到市政府有关部门和主管单位武汉市发展和改革委员会的大力支持。目前各级正在大力推广PPP模式，以促进经济社会加快发展。武汉市节能协会特搜集整理了与PPP模式相关的政策、分析及案例等资料，汇编成《响应政府号召，大力推广PPP》一书，以便为对PPP模式感兴趣的相关机构和人士提供学习和参考。

武汉市节能协会

2015年12月

目 录

一、政策法规..... 5
1、关于在公共服务领域推广 PPP 模式指导意见的通知..... 5
2、两部门发布推进水污染防治 PPP 模式实施意见..... 10
3、《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》..... 10
4、财政部发布《PPP 项目合同指南》（试行）..... 14
5、财政部《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》..... 72
6、财政部关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知 74
7、财政部关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》的通知 77
8、基础设施和公用事业特许经营管理办法..... 83
9、财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》..... 89
10、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..... 98
11、财政部印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》..... 102
12、PPP 政策法规文件清单..... 107
二、财务金融..... 108
1、并非所有项目都适用 PPP 模式..... 108
2、财政部有关负责人就：磋商办法、PPP 办法有关问题答记者问..... 111
3、PPP 抢戏 8000 亿水利大投资..... 113
4、万亿财政资金支持 PPP 公共预算只准拿出一成！..... 115
5、PPP 良药而非万能药 不是所有项目都适合..... 116
6、【深度解析】PPP 模式的涉税处理..... 121
7、全国推出 1.6 万亿元 PPP 项目：真正签约仅占 1/8..... 123
8、财政部：两年内将 PPP 流程标准化..... 125
9、国家推广 PPP 模式 鼓励项目直接融资..... 125
10、创新 PPP 项目融资模式..... 129
11、发改委出台 PPP 项目融资优惠措施..... 130
12、PPP 模式研究：环保 PPP 助力环保行业收入利润..... 132
13、环保 PPP 将开启资产证券化时代..... 133
14、小议 PPP 模式的适用和选择..... 133

15、详解 PPP 模式的涉税处理..... 135

三、信息动态..... 136

1、各省份 PPP 项目都涉及哪些行业？..... 136

2、PPP 模式在城市水务建设中的应用..... 141

3、地方 PPP 项目计划投资额逾万亿元..... 143

4、定制 PPP 项目金融解决方案 助力重庆发展..... 144

5、水处理行业深度报告：PPP 项目模式案例说明..... 146

6、江苏：198 个项目拟采用 PPP 等模式..... 148

7、贵州推出 101 个 PPP 项目 计划总投资 1628 亿余元..... 150

8、湖南湘潭市发布首批 45 个 PPP 项目 总投资 389 亿元..... 151

10、上海垃圾处理项目： 政府与社会资本共担风险的 PPP 样本..... 152

12、河南安阳市向社会发布 33 个 PPP 项目名单 总投资 343 亿元..... 154

14、河北省首批政府和社会资本合作(PPP)重点项目名单..... 158

15、四川省富顺县推行 PPP 模式的经验做法..... 159

16、陕西推出首批 60 个 PPP 项目 环保项目占八成（详情）..... 162

17、【案例】PPP 项目：惠及民生的公私“联姻”..... 165

19、河南推广 PPP 模式 87 项目投资 1400 亿..... 167

20、PPP 助力环保企业迎数十倍订单..... 168

21、国务院力挺公共服务领域 PPP 推广 千亿水务盛宴开启..... 170

22、中国历年环保 PPP 项目一览..... 171

23、斩获订单逾 1200 亿 环保行业拥抱 PPP 盛宴..... 172

四、社会观点..... 173

1、节能服务产业：PPP 模式的半壁江山..... 173

2、哪些节能项目可以采取 PPP 模式？..... 175

3、节能环保：合同能源管理与 PPP 模式..... 176

4、地方报送项目 8000 亿 银行慎对 PPP..... 180

5、中国城市水务行业 PPP 的七个关键问题..... 183

6、PPP 项目：当好资本合伙人 政府还需多补课..... 189

7、中国 PPP 现存问题及对策..... 191

8、“水十条”+PPP 模式 水务治理产业腾飞在即..... 194

9、增值税 78 号文影响暨 PPP 模式研究系列报告..... 196

10、PPP 将是环保行业核心模式..... 196
11、水污染防治 PPP 要发挥财政引导作用..... 197
12、透视我国正在推进的 PPP 模式..... 199
13、国开行正在制定 PPP 融资方案 PPP 还差一把火..... 200
14、环保政企合作 PPP 模式微观点..... 202
15、PPP 模式在环保运用中的三个层次..... 203
18、PPP 模式在日本的发展及启示..... 205
16、“PPP”试行：“公私”合作“利益共享”..... 211
17、万亿 PPP 难落地：高层多次部署 签约率仍不足两成..... 213
18、环保 PPP 签约率不高 三问题待解..... 216
19、PPP 布局加速 风险防控仍是银行最大顾虑..... 217
20、PPP 最鲜活的解读..... 219
21、PPP 模式与 BT 模式本质区别..... 223
22、PPP 模式与管理理念创新..... 226
23、两部委两份 PPP 项目合同指南的区别与联系..... 227
五、风险分析..... 230
1、“海绵城市”建设是否适用 PPP 模式引人质疑..... 230
2、什么是真正的 PPP 模式..... 233
3、PPP 项目要把合同做好 防范领导换届风险..... 234
4、千亿银行资金吃定 PPP 警惕期限错配信用风险..... 236
5、PPP 模式失败案例之长春汇津污水处理厂..... 237
6、PPP 大项目“鸟巢”为何半路散伙？经典失败案例解析..... 238
7、PPP 的八喜八忧..... 242
8、北京第十水厂 BOT 项目..... 246
9、一个失败 PPP 项目怎么走出困境..... 247
10、节能环保行业 EPC/BOT/PPP 模式的优缺点对比分析..... 248
11、节能环保行业国内外九个 PPP 项目失败案例及评价..... 2492
12、国内 PPP 典型外失败案例分析..... 256
六、附件（PPP 环保项目库）.....259

一、政策法规

1、关于在公共服务领域推广 PPP 模式指导意见的通知

时间：2015-05-25　　来源：　财政部网站

财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。围绕增加公共产品和公共服务供给，在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，广泛采用政府和社会资本合作模式，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。

各地区、各部门要按照简政放权、放管结合、优化服务的要求，简化行政审批程序，推进立法工作，进一步完善制度，规范流程，加强监管，多措并举，在财税、价格、土地、金融等方面加大支持力度，保证社会资本和公众共同受益，通过资本市场和开发性、政策性金融等多元融资渠道，吸引社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营管理，提高公共产品和公共服务供给能力与效率。

各地区、各部门要高度重视，精心组织实施，加强协调配合，形成工作合力，切实履行职责，共同抓好落实。

国务院办公厅

2015 年 5 月 19 日

(此件公开发布)

关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见

财政部　发展改革委　人民银行

为打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，让广大人民群众享受到优质高效的公共服务，在改善民生中培育经济增长新动力，现就改革创新公共服务供给机制，大力推广政府和社会资本合作(Public-PrivatePartnership，PPP)模式，提出以下意见：

一、充分认识推广政府和社会资本合作模式的重大意义

政府和社会资本合作模式是公共服务供给机制的重大创新，即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用，提升公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化。

(一)有利于加快转变政府职能，实现政企分开、政事分开。作为社会资本的境内外企业、社会组织和中介机构承担公共服务涉及的设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任，政

府作为监督者和合作者，减少对微观事务的直接参与，加强发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责，有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题，深化投融资体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。

(二)有利于打破行业准入限制，激发经济活力和创造力。政府和社会资本合作模式可以有效打破社会资本进入公共服务领域的各种不合理限制，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业积极参与提供公共服务，给予中小企业更多参与机会，大幅拓展社会资本特别是民营资本的发展空间，激发市场主体活力和发展潜力，有利于盘活社会存量资本，形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道，打造新的经济增长点，增强经济增长动力。

(三)有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。在政府和社会资本合作模式下，政府以运营补贴等作为社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，并纳入预算管理、财政中期规划和政府财务报告，能够在当代人和后代人之间公平地分担公共资金投入，符合代际公平原则，有效弥补当期财政投入不足，有利于减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。

二、总体要求

(四)指导思想。贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，借鉴国际成熟经验，立足国内实际情况，改革创新公共服务供给机制和投入方式，发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，引导和鼓励社会资本积极参与公共服务供给，为广大人民群众提供优质高效的公共服务。

(五)基本原则。

依法合规。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。

重诺履约。政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，必须树立契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

公开透明。实行阳光化运作，依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

公众受益。加强政府监管，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，促进社会资本竞争和创新，确保公共利益最大化。

积极稳妥。鼓励地方各级人民政府和行业主管部门因地制宜，探索符合当地实际和行业特点的做法，总结提炼经验，形成适合我国国情的发展模式。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进项目实施，控制项目的政府支付责任，防止政府支付责任过重加剧财政收支矛盾，带来支出压力。

(六)发展目标。立足于加强和改善公共服务，形成有效促进政府和社会资本合作模式规范健康发展的制度体系，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的政府和社会资本合作市场。着力化解地方政府性债务风险，积极引进社会资本参与地方融资平台公司存量项目改造，争取通过政府和社会资本合作模式减少地方政府性债务。在新建公共服务项目中，逐步增加使用政府和社会资本合作模式的比例。

三、构建保障政府和社会资本合作模式持续健康发展的制度体系

(七)明确项目实施的管理框架。建立健全制度规范体系，实施全生命周期管理，保证项目实施质量。进一步完善操作指南，规范项目识别、准备、采购、执行、移交各环节操作流程，明确操作要求，指导社会资本参与实施。制定合同指南，推动共性问题处理方式标准化。制定分行业、分领域的标准化合同文本，提高合同编制效率和谈判效率。按照预算法、合同法、政府采购法及其实施条例、《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96 号)等要求，建立完善管理细则，规范选择合作伙伴的程序和方法，维护国家利益、社会公共利益和社会资本的合法权益。

(八)健全财政管理制度。开展财政承受能力论证，统筹评估和控制项目的财政支出责任，促进中长期财政可持续发展。建立完善公共服务成本财政管理和会计制度，创新资源组合开发模式，针对政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同支付机制，将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按照国家统一的会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府财务报告中进行反映和管理，并向本级人大或其常委会报告。存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目过程中，应依法进行资产评估，合理确定价值，防止公共资产流失和贱卖。项目实施过程中政府依法获得的国有资本收益、约定的超额收益分成等公共收入应上缴国库。

(九)建立多层次监督管理体系。行业主管部门根据经济社会发展规划及专项规划发起政府和社会资本合作项目，社会资本也可根据当地经济社会发展需求建议发起。行业主管部门应制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务技术规范，加强对公共服务质量和价格的监管。建立政府、公众共同参与的综合性评价体系，建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制，将政府付费、使用者付费与绩效评价挂钩，并将绩效评价结果作为调价的重要依据，确保实现公共利益最大化。依法充分披露项目实施相关信息，切实保障公众知情权，接受社会监督。

(十)完善公共服务价格调整机制。积极推进公共服务领域价格改革，按照补偿成本、合理收益、节约资源、优质优价、公平负担的原则，加快理顺公共服务价格。依据项目运行情况和绩效评价结果，健全公共服务价格调整机制，完善政府价格决策听证制度，广泛听取社会资本、公众和有关部门意见，确保定价调价的科学性。及时披露项目运行过程中的成本变化、公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。

(十一)完善法律法规体系。推进相关立法，填补政府和社会资本合作领域立法空白，着力解决政府和社会资本合作项目运作与现行法律之间的衔接协调问题，明确政府出资的法律依据和出资性质，规范政府和社会资本的责权利关系，明确政府相关部门的监督管理责任，为政府和社会资本合作模式健康发展提供良好的法律环境和稳定的政策预期。鼓励有条件的地方立足当地实际，依据立法法相关规定，出台地方性法规或规章，进一步有针对性地规范政府和社会资本合作模式的运用。

四、规范推进政府和社会资本合作项目实施

(十二)广泛采用政府和社会资本合作模式提供公共服务。在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务

领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与。其中，在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要实施特许经营的，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。

(十三)化解地方政府性债务风险。积极运用转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等方式，将融资平台公司存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目，引入社会资本参与改造和运营，在征得债权人同意的前提下，将政府性债务转换为非政府性债务，减轻地方政府的债务压力，腾出资金用于重点民生项目建设。大力推动融资平台公司与政府脱钩，进行市场化改制，健全完善公司治理结构，对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其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，通过与政府签订合同方式，明确责权利关系。严禁融资平台公司通过保底承诺等方式参与政府和社会资本合作项目，进行变相融资。

(十四)提高新建项目决策的科学性。地方政府根据当地经济社会发展需要，结合财政收支平衡状况，统筹论证新建项目的经济效益和社会效益，并进行财政承受能力论证，保证决策质量。根据项目实施周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配基本框架和所需要的政府投入等因素，合理选择建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有—运营(BOO)等运作方式。

(十五)择优选择项目合作伙伴。对使用财政性资金作为社会资本提供公共服务对价的项目，地方政府应当根据预算法、合同法、政府采购法及其实施条例等法律法规规定，选择项目合作伙伴。依托政府采购信息平台，及时、充分向社会公布项目采购信息。综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和信用状况等因素，依法择优选择诚实守信的合作伙伴。加强项目政府采购环节的监督管理，保证采购过程公平、公正、公开。

(十六)合理确定合作双方的权利与义务。树立平等协商的理念，按照权责对等原则合理分配项目风险，按照激励相容原则科学设计合同条款，明确项目的产出说明和绩效要求、收益回报机制、退出安排、应急和临时接管预案等关键环节，实现责权利对等。引入价格和补贴动态调整机制，充分考虑社会资本获得合理收益。如单方面构成违约的，违约方应当给予对方相应赔偿。建立投资、补贴与价格的协同机制，为社会资本获得合理回报创造条件。

(十七)增强责任意识和履约能力。社会资本要将自身经济利益诉求与政府政策目标、社会目标相结合，不断加强管理和创新，提升运营效率，在实现经济价值的同时，履行好企业社会责任，严格按照约定保质保量提供服务，维护公众利益;要积极进行业务转型和升级，从工程承包商、建设施工方向运营商转变，实现跨不同领域、多元化发展;要不断提升运营实力和管理经验，增强提供公共服务的能力。咨询、法律、会计等中介机构要提供质优价廉的服务，促进项目增效升级。

(十八)保障公共服务持续有效。按照合同约定，对项目建设情况和公共服务质量进行验收，逾期未完成或不符合标准的，社会资本要限期完工或整改，并采取补救措施或赔偿损失。健全合同争议解决机制，依法积极协调解决争议。确需变更合同内容、延长合同期限以及变更社会资本方的，由政府和社会资本方协商解决，但应当保持公共服务的持续性和稳定性。项目资产移交时，要对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，并按照国家统一的会

计制度进行核算，在政府财务报告中进行反映和管理。

五、政策保障

(十九)简化项目审核流程。进一步减少审批环节，建立项目实施方案联评联审机制，提高审查工作效率。项目合同签署后，可并行办理必要的审批手续，有关部门要简化办理手续，优化办理程序，主动加强服务，对实施方案中已经明确的内容不再作实质性审查。

(二十)多种方式保障项目用地。实行多样化土地供应，保障项目建设用地。对符合划拨用地目录的项目，可按划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途。建成的项目经依法批准可以抵押，土地使用权性质不变，待合同经营期满后，连同公共设施一并移交政府;实现抵押权后改变项目性质应该以有偿方式取得土地使用权的，应依法办理土地有偿使用手续。不符合划拨用地目录的项目，以租赁方式取得土地使用权的，租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以市、县人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经市、县人民政府批准后实施。

(二十一)完善财税支持政策。积极探索财政资金撬动社会资金和金融资本参与政府和社会资本合作项目的有效方式。中央财政出资引导设立中国政府和社会资本合作融资支持基金，作为社会资本方参与项目，提高项目融资的可获得性。探索通过以奖代补等措施，引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为政府和社会资本合作项目。落实和完善国家支持公共服务事业的税收优惠政策，公共服务项目采取政府和社会资本合作模式的，可按规定享受相关税收优惠政策。鼓励地方政府在承担有限损失的前提下，与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与。

(二十二)做好金融服务。金融机构应创新符合政府和社会资本合作模式特点的金融服务，优化信贷评审方式，积极为政府和社会资本合作项目提供融资支持。鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，参与改造政府和社会资本合作项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据等市场化方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则，创新运用债权投资计划、股权投资计划、项目资产支持计划等多种方式参与项目。对符合条件的“走出去”项目，鼓励政策性金融机构给予中长期信贷支持。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。金融监管部门应加强监督管理，引导金融机构正确识别、计量和控制风险，按照风险可控、商业可持续原则支持政府和社会资本合作项目融资。

六、组织实施

(二十三)加强组织领导。国务院各有关部门要按照职能分工，负责相关领域具体工作，加强对地方推广政府和社会资本合作模式的指导和监督。财政部要会同有关部门，加强政策沟通协调和信息交流，完善体制机制。教育、科技、民政、人力资源社会保障、国土资源、环境保护、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、商务、文化、卫生计生等行业主管部门，要结合本行业特点，积极运用政府和社会资本合作模式提供公共服务，探索完善相关监管制度体系。地方各级人民政府要结合已有规划和各地实际，出台具体政策措施并抓好落实;可根据本地区实际情况，建立工作协调机制，推动政府和社会资本合作项目落地实施。

(二十四)加强人才培养。大力培养专业人才，加快形成政府部门、高校、企业、专业咨询机构联合培养人才的机制。鼓励各类市场主体加大人才培训力度，开展业务人员培训，建设一支高素质的专业人才队伍。鼓励有条件的地方政府统筹内部机构改革需要，进一步整合专门力量，承担政府和社会资本合作模式推广职责，提高专业水平和能力。

(二十五)搭建信息平台。地方各级人民政府要切实履行规划指导、识别评估、咨询服务、宣传培训、绩效评价、信息统计、专家库和项目库建设等职责，建立统一信息发布平台，及时向社会公开项目实施情况等相关信息，确保项目实施公开透明、有序推进。

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，事关人民群众切身利益，是保障和改善民生的一项重要工作。各地区、各部门要充分认识推广政府和社会资本合作模式的重要意义，把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，精心组织实施，加强协调配合，形成工作合力，切实履行职责，共同抓好落实。财政部要强化统筹协调，会同有关部门对本意见落实情况进行督促检查和跟踪分析，重大事项及时向国务院报告。

2、两部门发布推进水污染防治 PPP 模式实施意见

来源:中国证券网　　2015/5/6

5 月 6 日从环保部获悉，财政部、环保部日前发布了推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见。

意见提出，完善制度规范，优化机制设计，在水污染防治领域形成以合同约束、信息公开、过程监管、绩效考核等为主要内容，多层次、一体化、综合性的 PPP 工作规范体系;转变供给方式，改进管理模式，加强水污染防治专项资金等政策引导，建立公平公正的社会资本投资环境;进水污染防治，提高水环境质量，优化水资源综合开发途径，创新水环境综合治理模式。

意见提出的总体要求为，明晰项目边界，健全回报机制，规范操作流程。意见表示，鼓励鼓励水污染防治领域推进 PPP 工作、定期组织评选、加大评价及监管力度。

4 月 16 日，国务院正式发布了《水污染防治行动计划》。行动计划指出，到 2020 年，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少，饮用水安全保障水平持续提升，地下水超采得到严格控制，地下水污染加剧趋势得到初步遏制，近岸海域环境质量稳中趋好，京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况有所好转。

财政部与环保部近日联合发文明确，逐步将水污染防治领域全面向社会资本开放，推广运用 PPP 模式。PPP 推动之下，"水十条"实施有望加快落地，继续看好水处理产业链投资机会。

有机构预计，未来我国水治理投入将达 2 万亿，污水治理板块迎来长期投资价值。

3、《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》

来源:环境保护部　　2015/5

为切实实施好《水污染防治行动计划》，日前，财政部、环境保护部联合印发了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》(以下简称《意见》)，对水污染防治

领域政府和社会资本合作(PPP)项目操作流程作出明确规范。

《意见》提出了完善制度规范，优化机制设计，转变供给方式，改进管理模式，推进水污染防治，提高水环境质量的总体目标，和存量为主、因地制宜、突出重点三大原则。要求水污染防治领域推广运用 PPP 模式，以费价机制透明合理、现金流支撑能力相对较强的存量项目为主，适当兼顾部分新建项目，充分考虑不同地区、不同流域和湖泊、不同领域项目特点，对纳入国家重点支持江河湖泊动态名录或水污染防治专项资金等相关资金支持的地区，采取差异化的合作模式与推进策略,率先推进 PPP 模式。

《意见》明确了项目边界。针对水污染防治领域项目特点，《意见》提出以饮用水水源地环境综合整治等为 PPP 推进的重点领域。鼓励对项目有效整合，打包实施 PPP 模式，提升整体收益能力，扩展外部效益。

《意见》强调要建立投资回报机制。提出综合采用使用者付费、政府可行性缺口补助、政府付费等方式，分类支持经营性、准公益性和公益性项目，并通过土地开发、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源吸引社会资本参与。

《意见》提出有序开展评选推介工作。要求各级环境保护、财政部门积极从国民经济和社会发展规划、《水污染防治行动计划》、主要污染物减排计划、水污染防治领域专项规划等相关规划中遴选潜在项目。财政部、环境保护部每半年在全国范围内组织一次水污染防治领域 PPP 项目评选工作，从中选择部分优质项目予以推介。地方各级财政、环境保护部门要研究建立议事协调及联审机制和 PPP 项目的实施监督机制。

《意见》强化政策保障机制与第三方咨询。提出地方各级财政部门要统筹运用水污染防治专项等相关资金，对 PPP 项目予以适度政策倾斜。逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”转变。支持社会资本建立环境保护基金，重点支持水污染防治领域 PPP 项目，并鼓励环境金融服务创新。

《意见》还指出，各级财政、环保部门要加强组织实施和监管，建立独立、透明、可问责、专业化的 PPP 项目监管体系，实行信息公开，建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系。环保部门要进一步完善水污染防治领域特许经营管理制度，降低准入门槛，清理审批限制，拓宽社会资本投入渠道。

关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见

财建[2015]90 号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、环境保护厅（局），新疆生产兵团财务局、环境保护局：

切实加强水污染防治力度，保障国家水安全，关系国计民生，是环境保护重点工作。在水污染防治领域大力推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，对提高环境公共产品与服务供给质量，提升水污染防治能力与效率具有重要意义。为深入贯彻落实党中央和国务院精神，积极实施水污染防治行动计划，规范水污染防治领域 PPP 项目操作流程，完善投融资环境，引导社会资本积极参与、加大投入，根据《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），就扎实推进水污染防治领域 PPP 工作提出如下意

见。

一、总体目标

（一）完善制度规范，优化机制设计。

在水污染防治领域形成以合同约束、信息公开、过程监管、绩效考核等为主要内容，多层次、一体化、综合性的 PPP 工作规范体系，实现合作双方风险分担、利益共享、权益融合。建立和完善水污染防治领域稳定、长效的社会资本投资回报机制。

（二）转变供给方式，改进管理模式。

加强水污染防治专项资金等政策引导，建立公平公正的社会资本投资环境。转变政府职能，拓宽环境基本公共服务供给渠道，改变政府单一供给格局。创新项目管理模式，强化社会整体水污染防治能力，提高水污染防治服务质量与管理效率。

（三）推进水污染防治，提高水环境质量。

优化水资源综合开发途径，创新水环境综合治理模式。充分发挥市场机制作用，鼓励和引导社会资本参与水污染防治项目建设和运营。拓宽投融资渠道，加大资金投入，切实改善水环境质量。

二、基本原则

（一）坚持存量为主原则。

水污染防治领域推广运用 PPP 模式，以费价机制透明合理、现金流支撑能力相对较强的存量项目为主。经充分论证的新建项目可采取 PPP 模式。坚持物有所值原则转化存量项目、遴选新建项目。鼓励结合项目自然条件和技术特点，创新融资模式，盘活存量资产，形成改进项目运营管理的有效途径，构建社会资本全程参与、全面责任、全生命周期管理的规范化 PPP 模式。

（二）坚持因地制宜原则。

充分考虑不同地区、不同流域和湖泊、不同领域项目特点，因地制宜，采取差异化的合作模式与推进策略，分类、分批推进水污染防治领域政府和社会资本合作。

（三）坚持突出重点原则。

纳入国家重点支持江河湖泊动态名录或水污染防治专项资金等相关资金支持的地区，率先推进 PPP 模式。纳入国家一般引导江河湖泊动态目录的江河湖泊，按照逐步推进、务求实效思路，积极推广运用 PPP 模式。

三、总体要求

（一）明晰项目边界。

逐步将水污染防治领域全面向社会资本开放，推广运用 PPP 模式，以饮用水水源地环境综合整治、湖泊水体保育、河流环境生态修复与综合整治、湖滨河滨缓冲带建设、湿地建设、水源涵养林建设、地下水环境修复、污染场地修复、城市黑臭水体治理、重点河口海湾环境综合整治、入海排污口清理整治、畜禽养殖污染防治、农业面源污染治理、农村环境综合整治、工业园区污染集中治理（含工业废水毒性减排）、城镇污水处理（含再生水利用、污泥处置）及管网建设、城镇生活垃圾收运及处置、环境监测与突发环境事件应急处置等为重点。鼓励对项目有效整合，打包实施 PPP 模式，提升整体收益能力，扩展外部效益。

（二）健全回报机制。

综合采用使用者付费、政府可行性缺口补助、政府付费等方式，分类支持经营性、准公益性和公益性项目。积极发掘水污染防治相关周边土地开发、供水、林下经济、生态农业、生态渔业、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源，鼓励实施城乡供排水一体、厂网一体和行业“打包”，实现组合开发，吸引社会资本参与。完善市政污水处理、垃圾处理等水污染防治领域价格形成机制，建立基于保障合理收益原则的收费标准动态调整机制。优化政府补贴体系，探索水污染防治领域市场化风险规避与补偿机制。

（三）规范操作流程。

在项目识别、准备、采购、执行和移交等操作过程中，以及物有所值评价、财政承受能力论证、合作伙伴选择、收益补偿机制确立、项目公司组建、合作合同签署、绩效评价等方面，应根据财政部关于 PPP 工作的统一指导和管理办法规范推进，地方各级财政部门会同环境保护部门抓紧研究制定符合当地实际情况的操作办法，实现规范化管理。

四、组织实施

（一）鼓励水污染防治领域推进 PPP 工作。

各级环境保护、财政部门组织实施多层次推介工作，积极从国民经济和社会发展规划、水污染防治行动计划、主要污染物减排计划、水污染防治领域专项规划等既定规划中遴选潜在项目，及时筛选评估社会资本发起 PPP 项目建议，推进水污染防治领域 PPP 工作。

（二）定期组织评选。

对拟采用 PPP 模式的水污染防治项目，由当地环境保护、财政部门组织编制或委托第三方机构编制实施方案。实施方案具体应包含项目实施内容、产品及服务质量和标准、投融资结构、财务测算与风险分析、技术及经济可行性论证、合作伙伴要求、合同结构、权益分配和风险分担、政府支持方式、配套措施等。财政部、环境保护部每半年在全国范围内组织一次水污染防治领域 PPP 项目评选工作，从中选择部分优质项目予以推介。各地可自愿上报。

（三）加大评价及监管力度。

地方各级财政、环境保护部门要加强组织实施，积极统筹协调，研究建立议事协调及联审机制，有力有序推进。省级财政、环境保护部门建立对 PPP 项目的实施监督机制。

五、保障机制

（一）市场环境建设。

建立公平、开放、透明的市场环境，维护市场机制基础性作用。规范项目合作伙伴选择程序，建立合理的风险分担、收益共享机制。健全风险防范机制，加强行业监管和质、价监督。培育第三方专业机构，完善咨询中介市场。完善付费机制，鼓励采用第三方支付体系。

（二）资金支持。

地方各级财政部门要统筹运用水污染防治专项等相关资金，优化调整使用方向，扩大资金来源渠道，对 PPP 项目予以适度政策倾斜。水污染防治 PPP 项目有关财政资金纳入中期财政规划管理。综合采用财政奖励、投资补助、融资费用补贴、政府付费等方式，支持水污染防治领域 PPP 项目实施落实。逐步从“补建设”向“补运营”、“前补助”向“后奖励”

转变。鼓励社会资本建立环境保护基金，重点支持水污染防治领域 PPP 项目。

（三）融资支持。

地方财政、环境保护部门应积极协调相关部门，着力支持 PPP 项目融资能力提升，尽快建立向金融机构推介 PPP 项目的常态化渠道，鼓励金融机构为相关项目提高授信额度、增进信用等级。健全社会资本投入市场激励机制，推行排污权有偿使用，完善排污权交易市场。鼓励环境金融服务创新，支持开展排污权、收费权、政府购买服务协议及特许权协议项下收益质押担保融资，探索开展污水垃圾处理服务项目预期收益质押融资。

（四）配套措施。

各级财政、环境保护部门要加强组织实施，统筹协调，履行责任，加强监管，切实提高水污染防治能力水平，实现水环境质量改善。建立独立、透明、可问责、专业化的 PPP 项目监管体系，实行信息公开，鼓励公众参与，接受公众监督。建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，推广第三方绩效评价，形成评价结果应用机制和项目后评价机制。环境保护部门要进一步完善水污染防治领域特许经营管理制度，降低准入门槛，清理审批限制，拓宽社会资本进入渠道。

财政部　环境保护部

2015 年 4 月 9 日

4、财政部发布《PPP 项目合同指南》（试行）

来源:北极星节能环保网　　2015/1/20

PPP 项目合同指南(试行)

编制说明：

本指南所称的政府和社会资本合作(Public-PrivatePartnership，以下简称 PPP)项目合同是指政府方(政府或政府授权机构)与社会资本方(社会资本或项目公司)依法就 PPP 项目合作所订立的合同。在 PPP 项目中，除项目合同外，项目公司的股东之间，项目公司与项目的融资方、承包商、专业运营商、原料供应商、产品或服务购买方、保险公司等其他参与方之间，还会围绕 PPP 项目合作订立一系列合同来确立和调整彼此之间的权利义务关系，共同构成 PPP 项目的合同体系。PPP 项目合同是整个合同体系的基础和核心，政府方与社会资本方的权利义务关系以及 PPP 项目的交易结构、风险分配机制等均通过 PPP 项目合同确定，并以此作为各方主张权利、履行义务的依据和项目全生命周期顺利实施的保障。

PPP 从行为性质上属于政府向社会资本采购公共服务的民事法律行为，构成民事主体之间的民事法律关系。同时，政府作为公共事务的管理者，在履行 PPP 项目的规划、管理、监督等行政职能时，与社会资本之间构成行政法律关系。因此，我国 PPP 项目合同相关法律关系的确立和调整依据，主要是现行的民商法、行政法、经济法和社会法，包括《民法通则》、《合同法》、《预算法》、《政府采购法》、《公司法》、《担保法》、《保险法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《民事诉讼法》、《仲裁法》、《行政诉

讼法》、《会计法》、《土地管理法》、《建筑法》、《环境保护法》等。

根据上述法律规定以及《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45 号)、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60 号)、《财政部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)、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南的通知》(财金[2014]113 号)有关要求,结合国内外 PPP 实践,编制本指南,以帮助 PPP 项目各参与方全面系统地认识 PPP 项目合同,指导合同的订立和履行。

本指南共 4 章、29 节,全面系统介绍 PPP 项目合同体系,说明各主要参与方在 PPP 项目中的角色及订立相关合同的目的,阐述 PPP 项目合同的主要内容和核心条款,具体分析合同条款中的风险分配原则、基本内容和权利义务安排。同时,从付费机制和行业领域两个方面,详细剖析不同类型 PPP 项目合同中的核心要素和特定条款。

PPP 项目兼具长期性、复杂性与多样性,项目所处地域、行业、市场环境等情况的不同,各参与方合作意愿、风险偏好、谈判能力等方面的差异,最终表现为合同内容上的千差万别。本指南仅对 PPP 项目合同通常所包含的具有共性的条款和机制作原则性介绍,并不能适用所有 PPP 项目的特点和个性需求。实践中,PPP 项目各参与方应当结合项目客观需要和谈判结果,充分借助专业力量,因地制宜地订立 PPP 项目合同。

鉴于我国 PPP 工作尚处于起步阶段,法律制度、机构能力和实践经验等方面均有待进一步加强和丰富,今后财政部将及时对本指南进行修订和完善。

第一章 总则
第一节 PPP 项目主要参与方
第二节 PPP 项目合同体系

第二章 PPP 项目合同的主要内容
第一节 PPP 项目合同概述
第二节引言、定义和解释
第三节项目的范围和期限
第四节前提条件
第五节项目的融资
第六节项目用地
第七节项目的建设
第八节项目的运营
第九节项目的维护
第十节股权变更限制
第十一节付费机制
第十二节履约担保
第十三节政府承诺
第十四节保险
第十五节守法义务及法律变更
第十六节不可抗力
第十七节政府方的监督和介入
第十八节违约、提前终止及终止后处理机制
第十九节项目的移交
第二十节适用法律及争议解决
第二十一节合同附件

第三章 不同付费机制下的核心要素
第一节政府付费
第二节使用者付费
第三节可行性缺口补助

第四章 不同行业下的特定条款
第一节公共交通项目
第二节公用设施项目
第三节社会公共服务项目

PPP 项目的参与方通常包括政府、社会资本方、融资方、承包商和分包商、原料供应商、专业运营商、保险公司以及专业机构等。

一、政府

根据 PPP 项目运作方式和社会资本参与程度的不同，政府在 PPP 项目中所承担的具体职责也不同。总体来讲，在 PPP 项目中，政府需要同时扮演以下两种角色：

作为公共事务的管理者，政府负有向公众提供优质且价格合理的公共产品和服务的义务，承担 PPP 项目的规划、采购、管理、监督等行政管理职能，并在行使上述行政管理职能时形成与项目公司(或社会资本)之间的行政法律关系；

作为公共产品或服务的购买者(或者购买者的代理人)，政府基于 PPP 项目合同形成与项目公司(或社会资本)之间的平等民事主体关系，按照 PPP 项目合同的约定行使权利、履行义务。

为便于区分政府的不同角色，本指南中，政府或政府授权机构作为 PPP 项目合同的一方签约主体时，称为政府方。

二、社会资本方

本指南所称社会资本方是指与政府方签署 PPP 项目合同的社会资本或项目公司。本指南所称的社会资本是指依法设立且有效存续的具有法人资格的企业，包括民营企业、国有企业、外国企业和外商投资企业。但本级人民政府下属的政府融资平台公司及其控股的其他国有企业(上市公司除外)不得作为社会资本方参与本级政府辖区内的 PPP 项目。社会资本是 PPP 项目的实际投资人。但在 PPP 实践中，社会资本通常不会直接作为 PPP 项目的实施主体，而会专门针对该项目成立项目公司，作为 PPP 项目合同及项目其他相关合同的签约主体，负责项目具体实施。

项目公司是依法设立的自主运营、自负盈亏的具有独立法人资格的经营实体。项目公司可以由社会资本(可以是一家企业，也可以是多家企业组成的联合体)出资设立，也可以由政府和社会资本共同出资设立。但政府在项目公司中的持股比例应当低于 50%、且不具有实际控制力及管理权。

三、融资方

PPP 项目的融资方通常有商业银行、出口信贷机构、多边金融机构(如世界银行、亚洲开发银行等)以及非银行金融机构(如信托公司)等。根据项目规模和融资需求的不同，融资方可以是一两家金融机构，也可以是由多家银行或机构组成的银团，具体的债权融资方式除贷款外，也包括债券、资产证券化等。

四、承包商和分包商

在 PPP 项目中，承包商和分包商的选择是影响工程技术成败的关键因素，其技术水平、资历、信誉以及财务能力在很大程度上会影响贷款人对项目的商业评估和风险判断，是项目能否获得贷款的一个重要因素。

承包商主要负责项目的建设，通常与项目公司签订固定价格、固定工期的工程总承包合同。一般而言，承包商要承担工期延误、工程质量不合格和成本超支等风险。

对于规模较大的项目，承包商可能会与分包商签订分包合同，把部分工作分包给专业分包商。根据具体项目的不同情况，分包商从事的具体工作可能包括设计、部分非主体工程的施工，提供

技术服务以及供应工程所需的货物、材料、设备等。承包商负责管理和协调分包商的工作。

五、专业运营商(部分项目适用)

根据不同 PPP 项目运作方式的特点,项目公司有时会将项目部分的运营和维护事务交给专业运营商负责。但根据项目性质、风险分配以及运营商资质能力等不同,专业运营商在不同项目中所承担的工作范围和风险也会不同。例如,在一些采用政府付费机制的项目中,项目公司不承担需求风险或仅承担有限需求风险的,可能会将大部分的运营事务交由专业运营商负责;而在一些采用使用者付费机制的项目中,由于存在较大需求风险,项目公司可能仅仅会将部分非核心的日常运营管理事务交由专业运营商负责。

六、原料供应商(部分项目适用)

在一些 PPP 项目中,原料的及时、充足、稳定供应对于项目的平稳运营至关重要,因此原料供应商也是这类项目的重要参与方之一。例如在燃煤电厂项目中,为了保证煤炭的稳定供应,项目公司通常会与煤炭供应商签订长期供应协议。

七、产品或服务购买方(部分项目适用)

在包含运营内容的 PPP 项目中,项目公司通常通过项目建成后的运营收入来回收成本并获取利润。为了降低市场风险,在项目谈判阶段,项目公司以及融资方通常都会要求确定项目产品或服务的购买方,并由购买方与项目公司签订长期购销合同以保证项目未来的稳定收益。

八、保险公司

由于 PPP 项目通常资金规模大、生命周期长,在项目建设和运营期间面临着诸多难以预料的各类风险,因此项目公司以及项目的承包商、分包商、供应商、运营商等通常均会就其面临的各类风险向保险公司进行投保,以进一步分散和转移风险。同时,由于项目风险一旦发生就有可能造成严重的经济损失,因此 PPP 项目对保险公司的资信有较高要求。

九、其他参与方

除上述参与方之外,开展 PPP 项目还必须充分借助投资、法律、技术、财务、保险代理等方面的专业技术力量,因此 PPP 项目的参与方通常还可能会包括上述领域的专业机构。

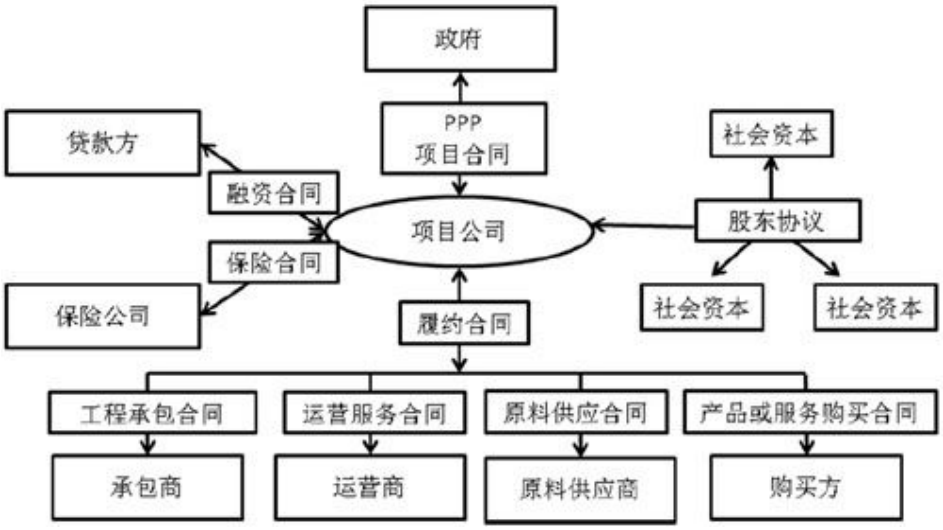
第二节 PPP 项目合同体系

在 PPP 项目中,项目参与方通过签订一系列合同来确立和调整彼此之间的权利义务关系,构成 PPP 项目的合同体系。PPP 项目的合同通常包括 PPP 项目合同、股东协议、履约合同(包括工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品或服务购买合同等)、融资合同和保险合同等。其中,PPP 项目合同是整个 PPP 项目合同体系的基础和核心。

在 PPP 项目合同体系中,各个合同之间并非完全独立、互不影响,而是紧密衔接、相互贯通的,合同之间存在着一定的“传导关系”,了解 PPP 项目的合同体系和各个合同之间的传导关系,有助于对 PPP 项目合同进行更加全面准确的把握。

首先,在合同签订阶段,作为合同体系的基础和核心,PPP 项目合同的具体条款不仅会直接影响到项目公司股东之间的协议内容,而且会影响项目公司与融资方的融资合同以及与保险公司的保险合同等其他合同的内容。此外,PPP 项目合同的具体约定,还可能通过工程承包或产品服务购买等方式,传导到工程承包(分包)合同、原料供应合同、运营服务合同和产品或服务购买合同上。

其次，在合同履行阶段，合同关系的传导方向可能发生逆转。例如分包合同的履行出现问题，会影响到总承包合同的履行，进而影响到 PPP 项目合同的履行。



PPP 项目基本合同体系

1. PPP 项目基本合同体系

一、PPP 项目合同

PPP 项目合同是政府方与社会资本方依法就 PPP 项目合作所订立的合同。其目的是在政府方与社会资本方之间合理分配项目风险，明确双方权利义务关系，保障双方能够依据合同约定合理主张权利，妥善履行义务，确保项目全生命周期内的顺利实施。PPP 项目合同是其他合同产生的基础，也是整个 PPP 项目合同体系的核心。

在项目初期阶段，项目公司尚未成立时，政府方会先与社会资本(即项目投资人)签订意向书、备忘录或者框架协议，以明确双方的合作意向，详细约定双方有关项目开发的关键权利义务。待项目公司成立后，由项目公司与政府方重新签署正式 PPP 项目合同，或者签署关于承继上述协议的补充合同。在 PPP 项目合同中通常也会对 PPP 项目合同生效后政府方与项目公司及其母公司之前就本项目所达成的协议是否会继续存续进行约定。

二、股东协议

股东协议由项目公司的股东签订，用以在股东之间建立长期的、有约束力的合约关系。股东协议通常包括以下主要条款：前提条件、项目公司的设立和融资、项目公司的经营范围、股东权利、履行 PPP 项目合同的股东承诺、股东的商业计划、股权转让、股东会、董事会、监事会组成及其职权范围、股息分配、违约、终止及终止后处理机制、不可抗力、适用法律和争议解决等。

项目投资人订立股东协议的主要目的在于设立项目公司，由项目公司负责项目的建设、运营和管理，因此项目公司的股东可能会包括希望参与项目建设、运营的承包商、原料供应商、运营商、融资方等主体。在某些情况下，为了更直接地参与项目的重大决策、掌握项目实施情况，政府也可能通过直接参股的方式成为项目公司的股东(但政府通常并不控股和直接参与经营管理)。在这种情形下，政府与其他股东相同，享有作为股东的基本权益，同时也需履行股东的相关义务，并承担项目风险。

股东协议除了包括规定股东之间权利义务的一般条款外，还可能包括与项目实施相关的特殊

规定。以承包商作为项目公司股东为例，承包商的双重身份可能会导致股东之间一定程度的利益冲突，并在股东协议中予以反映。例如，为防止承包商在工程承包事项上享有过多的控制权，其他股东可能会在股东协议中限制承包商在工程建设及索赔事项上的表决权;如果承包商参与项目的主要目的是承担项目的设计、施工等工作，并不愿长期持股，承包商会希望在股东协议中预先做出股权转让的相关安排;但另一方面，如果融资方也是股东，融资方通常会要求限制承包商转让其所持有的项目公司股权的权利，例如要求承包商至少要到工程缺陷责任期满后才可转让其所持有的项目公司股权。

三、履约合同

(一)工程承包合同。

项目公司一般只作为融资主体和项目运营管理者而存在，本身不一定具备自行设计、采购、建设项目的条件，因此可能会将部分或全部设计、采购、建设工作委托给工程承包商，签订工程承包合同。项目公司可以与单一承包商签订总承包合同，也可以分别与不同承包商签订合同。承包商的选择要遵循相关法律法规的规定。

由于工程承包合同的履行情况往往直接影响 PPP 项目合同的履行，进而影响项目的贷款偿还和收益情况。因此，为了有效转移项目建设期间的风险，项目公司通常会与承包商签订一个固定价格、固定工期的“交钥匙”合同，将工程费用超支、工期延误、工程质量不合格等风险全部转移给承包商。此外，工程承包合同中通常还会包括履约担保和违约金条款，进一步约束承包商妥善履行合同义务。

根据 PPP 项目运营内容和项目公司管理能力的不同，项目公司有时会考虑将项目全部或部分的运营和维护事务外包给有经验的专业运营商，并与其签订运营服务合同。个案中，运营维护事务的外包可能需要事先取得政府的同意。但是，PPP 项目合同中约定的项目公司的运营和维护义务并不因项目公司将全部或部分运营维护事务分包给其他运营商实施而豁免或解除。

由于 PPP 项目的期限通常较长，在项目的运营维护过程中存在较大的管理风险，可能因项目公司或运营商管理不善而导致项目亏损。因此，项目公司应优先选择资信状况良好、管理经验丰富的运营商，并通过在运营服务合同中预先约定风险分配机制或者投保相关保险来转移风险，确保项目平稳运营并获得稳定收益。

(三)原料供应合同。

有些 PPP 项目在运营阶段对原料的需求量很大、原料成本在整个项目运营成本中占比较大，同时受价格波动、市场供给不足等影响，又无法保证能够随时在公开市场上以平稳价格获取，继而可能会影响整个项目的持续稳定运营，例如燃煤电厂项目中的煤炭。因此，为了防控原料供应风险，项目公司通常会与原料的主要供应商签订长期原料供应合同，并且约定一个相对稳定的原料价格。

(二)运营服务合同。

在原料供应合同中，一般会包括以下条款：交货地点和供货期限、供货要求和价格、质量标准和验收、结算和支付、合同双方的权利义务、违约责任、不可抗力、争议解决等。除上述一般性条款外，原料供应合同通常还会包括“照供不误”条款，即要求供应商以稳定的价格、稳定的质量品质为项目提供长期、稳定的原料。

(四)产品或服务购买合同。

在 PPP 项目中，项目公司的主要投资收益来源于项目提供的产品或服务的销售收入，因此保证项目产品或服务有稳定的销售对象，对于项目公司而言十分重要。根据 PPP 项目付费机制的不同，项目产品或服务的购买者可能是政府，也可能是最终使用者。以政府付费的供电项目为例，政府的电力主管部门或国有电力公司通常会事先与项目公司签订电力购买协议，约定双方的购电和供电义务。

此外，在一些产品购买合同中，还会包括“照付不议”条款，即项目公司与产品的购买者约定一个最低采购量，只要项目公司按照最低采购量供应产品，不论购买者是否需要采购该产品，均应按照最低采购量支付相应价款。

四、融资合同

从广义上讲，融资合同可能包括项目公司与融资方签订的项目贷款合同、担保人就项目贷款与融资方签订的担保合同、政府与融资方和项目公司签订的直接介入协议等多个合同。其中，项目贷款合同是最主要的融资合同。

在项目贷款合同中一般会包括以下条款：陈述与保证、前提条件、偿还贷款、担保与保障、抵销、违约、适用法律与争议解决等。同时，出于贷款安全性的考虑，融资方往往要求项目公司以其财产或其他权益作为抵押或质押，或由其母公司提供某种形式的担保或由政府作出某种承诺，这些融资保障措施通常会在担保合同、直接介入协议以及 PPP 项目合同中予以具体体现。

需要特别强调的是，PPP 项目的融资安排是 PPP 项目实施的关键环节，鼓励融资方式多元化、引导融资方式创新、落实融资保障措施，对于增强投资者信心、维护投资者权益以及保障 PPP 项目的成功实施至关重要。本指南仅就 PPP 项目合同中所涉及的与融资有关的条款和内容进行了阐述，有关 PPP 项目融资的规范指导和系统介绍，请参见另行编制的 PPP 融资专项指南。

五、保险合同

由于 PPP 项目通常资金规模大、生命周期长，负责项目实施的项目公司及其他相关参与方通常需要对项目融资、建设、运营等不同阶段的不同类型的风险分别进行投保。通常可能涉及的保险种类包括货物运输险、工程一切险、针对设计或其它专业服务的职业保障险、针对间接损失的保险、第三者责任险。

鉴于 PPP 项目所涉风险的长期性和复杂性，为确保投保更有针对性和有效性，建议在制定保险方案或签署保险合同前先咨询专业保险顾问的意见。

六、其他合同

在 PPP 项目中还可能会涉及其他的合同，例如与专业中介机构签署的投资、法律、技术、财务、税务等方面的咨询服务合同。

第二章 PPP 项目合同的主要内容

第一节 PPP 项目合同概述

PPP 项目合同是 PPP 项目的核心合同，用于约定政府与社会资本双方的项目合作内容和基本权利义务。虽然不同行业、不同付费机制、不同运作方式的具体 PPP 项目合同可能千差万别，但也包括一些具有共性的条款和机制。本章将详细介绍 PPP 项目合同中最为核心和具有共性的条款和机制。

一、合同主体

PPP 项目合同通常由以下两方签署：

(一)政府方。

政府方是指签署 PPP 项目合同的政府一方的签约主体(即合同当事人)。在我国，PPP 项目合同通常根据政府职权分工，由项目所在地相应级别的政府或者政府授权机构以该级政府或该授权机构自己的名义签署。例如，某省高速公路项目的 PPP 项目合同，由该省交通厅签署。

(二)项目公司。

项目公司是社会资本为实施 PPP 项目而专门成立的公司，通常独立于社会资本而运营。根据项目公司股东国籍的不同，项目公司可能是内资企业，也可能是外商投资企业。

二、合同主要内容和条款

根据项目行业、付费机制、运作方式等具体情况的不同，PPP 项目合同可能会千差万别，但一般来讲会包括以下核心条款：引言、定义和解释;项目的范围和期限;前提条件;项目的融资;项目用地;项目的建设;项目的运营;项目的维护;股权变更限制;付费机制;履约担保;政府承诺;保险;守法义务及法律变更;不可抗力;政府方的监督和介入;违约、提前终止及终止后处理机制;项目的移交;适用法律及争议解决;合同附件;等等。

除上述核心条款外，PPP 项目合同通常还会包括其他一般合同中的常见条款，例如著作权和知识产权、环境保护、声明与保证、通知、合同可分割、合同修订等。

三、风险分配

(一)风险分配原则。

PPP 项目合同的目的就是要在政府方和项目公司之间合理分配风险，明确合同当事人之间的权利义务关系，以确保 PPP 项目顺利实施和实现物有所值。在设珞 PPP 项目合同条款时，要始终遵循上述合同目的，并坚持风险分配的下列基本原则：

1.承担风险的一方应该对该风险具有控制力;

2.承担风险的一方能够将该风险合理转移(例如通过购买相应保险);

3.承担风险的一方对于控制该风险有更大的经济利益或动机;

4.由该方承担该风险最有效率;

5.如果风险最终发生，承担风险的一方不应将由此产生的费用和损失转移给合同相对方。

(二)常见风险分配安排。

具体 PPP 项目的风险分配需要根据项目实际情况，以及各方的风险承受能力，在谈判过程中确定，在实践中不同 PPP 项目合同中的风险分配安排可能完全不同。下文列举了一些实践中较为常见的风险分配安排，但需要强调的是，这些风险分配安排并非适用于所有项目，在具体项目中，仍需要具体问题具体分析并进行充分评估论证。

1.通常由政府方承担的风险，包括：

(1)土地获取风险(在特定情形下也可能由项目公司承担，详见本章第六节);

(2)项目审批风险(根据项目具体情形不同，可能由政府方承担，也可能由项目公司承担，详见本章第四节);

(3)政治不可抗力(包括非因政府方原因且不在政府方控制下的征收征用和法律变更等，详见

本章第十五节)。

2.通常由项目公司承担的风险，包括：

(1)如期完成项目融资的风险;

(2)项目设计、建设和运营维护相关风险，例如完工风险、供应风险、技术风险、运营风险以及移交资产不达标的风险等;

(3)项目审批风险(根据项目具体情形不同，可能由政府方承担，也可能由项目公司承担，详见本章第四节);

(4)获得项目相关保险。

3.通常由双方共担的风险：自然不可抗力。

四、法律适用

本指南主要针对在我国实施的 PPP 项目，除了说明和借鉴国际经验的表述外，有关 PPP 项目合同条款的分析和解释均以我国法律作为适用依据。

第二节引言、定义和解释

引言、定义和解释是所有 PPP 项目合同中均包含的内容，一般会放在 PPP 项目合同的初始部分，用以说明该合同的签署时间、签署主体、签署背景，以及该合同中涉及的关键词语的定义和条款的解释方法等。

一、引言

引言部分，即在 PPP 项目合同具体条款前的内容，主要包括以下内容：

(一)签署时间及签署主体信息。

在 PPP 项目合同最开始一般会明确该合同的签署日期，该日期通常会影响 PPP 项目合同部分条款的生效时间。例如前提条件条款、争议解决条款等，会在合同签署日即生效，而其他一些特定条款则在全部前提条件满足或被豁免的情形下才生效(请见本章第四节)。

此外，这部分还会载明 PPP 项目合同签署主体的名称、住所、法定代表人及其他注册信息，以明确签署主体的身份。

(二)签约背景及签约目的。

PPP 项目合同引言部分还可能会简要介绍项目双方的合作背景以及双方签订该 PPP 项目合同的目的等。

二、定义

在 PPP 项目合同中通常还会包括定义条款，对一些合同中反复使用的关键名词和术语进行明确的定义，以便于快速索引相关定义和术语，并确保合同用语及含义的统一性，避免将来产生争议。

定义部分通常会包括“政府方”、“项目公司”、“工作日”、“生效日”、“运营日”、“移交日”、“不可抗力”、“法律变更”、“融资交割”、“技术标准”、“服务标准”、“性能测试”等 PPP 项目涉及的专业术语及合同用语。

三、解释

为了避免合同条款因不同的解释而引起争议，在 PPP 项目合同中通常会专门约定该合同的解释方法。常见的解释包括：标题仅为参考所设，不应影响条文的解释;一方、双方指本协议的一

方或双方，并且包括经允许的替代该方的人或该方的受让人;一段时间(包括一年、一个季度、一个月和一天)指按公历计算的该时间段;“包括”是指“包括但不限于”;任何合同或文件包括经修订、更新、补充或替代后的该合同或文件;等等。

第三节项目的范围和期限

一、项目的范围

项目的范围条款，用以明确约定在项目合作期限内政府与项目公司的合作范围和主要合作内容，是 PPP 项目合同的核心条款。

根据项目运作方式和具体情况的不同，政府与项目公司的合作范围可能包括设计、融资、建设、运营、维护某个基础设施或提供某项公共服务等。以 BOT 运作方式为例，项目的范围一般包括项目公司在项目合作期限内建设(和设计)、运营(和维护)项目并在项目合作期限结束时将项目移交给政府。

通常上述合作范围是排他的，即政府在项目合作期限内不会就该 PPP 项目合同项下的全部或部分内容与其他任何一方合作。

二、项目合作期限

(一)期限的确定。

1.项目的合作期限通常应在项目前期论证阶段进行评估。评估时，需要综合考虑以下因素：

(1)政府所需要的公共产品或服务的供给期间;

(2)项目资产的经济生命周期以及重要的整修时点;

(3)项目资产的技术生命周期;

(4)项目的投资回收期;

(5)项目设计和建设期间的长短;

(6)财政承受能力;

(7)现行法律法规关于项目合作期限的规定;等等。

2.根据项目运作方式和付费机制的不同，项目合作期限的规定方式也不同，常见的项目合作期限规定方式包括以下两种：

(1)自合同生效之日起一个固定的期限(例如，25 年);

(2)分别设珞独立的设计建设期间和运营期间，并规定运营期间为自项目开始运营之日起的一个固定期限。

上述两种合作期限规定方式的最主要区别在于：在分别设珞设计建设期间和运营期间的情况下，如建设期出现任何延误，不论是否属于可延长建设期的情形，均不会影响项目运营期限，项目公司仍然可以按照合同约定的运营期运营项目并获得收益;而在规定单一固定期限的情况下，如项目公司未按照约定的时间开始运营且不属于可以延长期限的情形，则会直接导致项目运营期缩短，从而影响项目公司的收益情况。

鉴此，实践中应当根据项目的风险分配方案、运作方式、付费机制和具体情况选择合理的项目合作期限规定方式。基本的原则是，项目合作期限可以实现物有所值的目标并且形成对项目公司的有效激励。需要特别注意的是，项目的实际期限还会受制于提前终止的规定。

(二)期限的延长。

由于 PPP 项目的实施周期通常较长，为了确保项目实施的灵活性，PPP 项目合同中还可能包括关于延长项目合作期限的条款。

政府和项目公司通常会在合同谈判时商定可以延期的事由，基本的原则是：在法律允许的范围内，对于项目合作期限内发生非项目公司应当承担的风险而导致项目公司损失的情形下，项目公司可以请求延长项目合作期限。常见的延期事由包括：

1.因政府方违约导致项目公司延误履行其义务;

2.因发生政府方应承担的风险(关于通常由政府方承担的风险，请见本章第一节)导致项目公司延误履行其义务;

3.经双方合意且在合同中约定的其他事由。

(三)期限的结束。

导致项目合作期限结束有两种情形：项目合作期限届满或者项目提前终止(关于期限结束后的处理，请见本章第十八节和第十九节)。

第四节前提条件

一般情况下，PPP 项目合同条款并不会在合同签署时全部生效，其中部分特定条款的生效会有一定的前提条件。只有这些前提条件被满足或者被豁免的情况下，PPP 项目合同的全部条款才会生效。

如果某一前提条件未能满足且未被豁免，PPP 项目合同的有关条款将无法生效，并有可能进一步导致合同终止，未能满足该前提条件的一方将承担合同终止的后果。

一、前提条件

(一)前提条件的含义和作用。

前提条件，也叫先决条件，是指 PPP 项目合同的某些条款生效所必须满足的特定条件。

对项目公司而言，在项目开始实施前赋予其一定的时间以完成项目的融资及其他前期准备工作，并不会影响项目期限的计算及项目收益的获取。

而对政府方而言，项目公司只有满足融资交割、审批手续等前提条件才可以正式实施项目，有利于降低项目的实施风险。

(二)常见的前提条件。

根据项目具体情况的不同，在项目正式实施之前需要满足的前提条件也不尽相同，实践中常见的前提条件包括：

1.完成融资交割——通常由项目公司负责满足。

完成融资交割是 PPP 项目合同中最重要的前提条件，只有确定项目公司及融资方能够为项目的建设运营提供足够资金的情况下，项目的顺利实施才有一定保障。

根据项目双方的约定不同，完成融资交割的定义也可能会不同，通常是指：项目公司已为项目建设融资的目的签署并向融资方提交所有融资文件，并且融资文件要求的就本项目获得资金的所有前提条件得到满足或被豁免。

2.获得项目相关审批—由项目公司或政府方负责满足。

根据我国法律规定，项目公司实施 PPP 项目可能需要履行相关行政审批程序，只有获得相应的批准或备案，才能保证 PPP 项目的合法合规实施。

在遵守我国法律法规的前提下，按照一般的风险分配原则，该项条件通常应由对履行相关审批程序最有控制力且最有效率的一方负责满足，例如：

(1)如果项目公司可以自行且快捷地获得相关审批，则该义务可由项目公司承担；

(2)如果无政府协助项目公司无法获得相关审批，则政府方有义务协助项目公司获得审批；

(3)如果相关审批属于政府方的审批权限，则应由政府方负责获得。

3.保险已经生效——由项目公司负责满足。

在 PPP 项目中，保险是非常重要的风险转移和保障机制。政府方为了确保项目公司在项目实施前已按合同约定获得了足额的保险，通常会将保险(主要是建设期保险)生效作为全部合同条款生效的前提条件。

常见的安排是：项目公司已根据项目合同中有关保险的规定(请见本章第十四节)购买保险，且保单已经生效，并向政府方提交了保单的复印件。

4.项目实施相关的其他主要合同已经签订——由项目公司负责满足。

在一些 PPP 项目合同中，政府方为进一步控制项目实施风险，会要求项目公司先完成项目实施涉及的其他主要合同的签署工作，以此作为 PPP 项目合同的生效条件。

常见的安排是：项目公司已根据项目合同中有关规定签订工程总承包合同及其他主要分包合同，并且向政府方提交了有关合同的复印件。

5.其他前提条件。

在 PPP 项目合同中双方还可能会约定其他的前提条件，例如，项目公司提交建设期履约保函等担保。

二、前提条件豁免

上述前提条件可以被豁免，但只有负责满足该前提条件的一方的相对方拥有该豁免权利。

三、未满足前提条件的后果

(一)合同终止。

如果双方约定的上述任一前提条件在规定的时间内未满足，并且另一合同方也未同意豁免或延长期限，则该合同方有权终止项目合同。

(二)合同终止的效力和后果。

1.合同项下的权利和义务将终止。

如果由于未满足前提条件而导致合同终止，除合同中明确规定的在合同终止后仍属有效的条款外，其他权利义务将终止。

2.经济赔偿。

如因合同一方未能在规定的时间内满足其应当满足的前提条件而导致合同终止的，合同另一方有权向其主张一定的经济赔偿，但经济赔偿的额度应当与合同另一方因此所遭受的损失相匹配，并符合我国合同法关于损害赔偿的规定。

3.提取保函。

为了更好地督促项目公司积极履行有关义务、达成相关的前提条件，政府方也可以考虑在签署 PPP 项目合同时(甚至之前)要求项目公司就履行前提条件提供一份履约保函。具体项目中是否需要项目公司提供此类保函、保函金额多少，主要取决于以下因素：

(1)在投标阶段是否已经要求项目公司提供其他的保函;

(2)是否有其他激励项目公司满足前提条件的机制，例如项目期限或付费机制的设臵;

(3)项目公司不能达成前提条件的风险和后果;

(4)政府方因项目无法按时实施所面临的风险和后果;

(5)按时达成前提条件对该项目的影响;等等。

如果项目公司未能按照约定的时间和要求达成前提条件，且政府方未同意豁免该前提条件时，政府方有权提取保函项下的金额。

第五节项目的融资

PPP 项目合同中有关项目融资的规定，不一定会规定在同一条款中，有可能散见在不同条款项下，通常包括项目公司的融资权利和义务、融资方权利以及再融资等内容。

一、项目公司的融资权利和义务

在 PPP 项目中，通常项目公司有权并且有义务获得项目的融资。为此，PPP 项目合同中通常会明确约定项目全生命周期内相关资产和权益的归属，以确定项目公司是否有权通过在相关资产和权益上设定抵质押担保等方式获得项目融资，以及是否有权通过转让项目公司股份(关于股权变更的限制，请见本章第十节)以及处臵项目相关资产或权益的方式实现投资的退出。

与此同时，由于能否成功获得融资直接关系到项目能否实施，因此大多数 PPP 项目合同中会将完成融资交割作为项目公司的一项重要义务以及 PPP 项目合同全部生效的前提条件(关于融资交割以及具体前提条件的安排，请见本章第四节)。

二、融资方的权利

为了保证项目公司能够顺利获得融资，在 PPP 项目合同中通常会规定一些保障融资方权利的安排。融资方在提供融资时最为关注的核心权利包括：

(一)融资方的主债权和担保债权。

如果项目公司以项目资产或其他权益(例如运营期的收费权)、或社会资本以其所持有的与项目相关的权利(例如其所持有的项目公司股权)为担保向融资方申请融资，融资方在主张其担保债权时可能会导致项目公司股权以及项目相关资产和权益的权属变更。因此，融资方首先要确认 PPP 项目合同中已明确规定社会资本和项目公司有权设臵上述担保，并且政府方可以接受融资方行使主债权或担保债权所可能导致的法律后果，以确保融资方权益能够得到充分有效的保障。

(二)融资方的介入权。

由于项目的提前终止可能会对融资方债权的实现造成严重影响，因此融资方通常希望在发生项目公司违约事件且项目公司无法在约定期限内补救时，可以自行或委托第三方在项目提前终止前对于项目进行补救(关于项目提前终止的机制，请见本章第十八节)。为了保障融资方的该项权利，融资方通常会要求在 PPP 项目合同中或者通过政府、项目公司与融资方签订的直接介入协议对融资方的介入权予以明确约定。

三、再融资

为了调动项目公司的积极性并保障融资的灵活性，在一些 PPP 项目合同中，还会包括允许项目公司在一定条件下对项目进行再融资的规定。再融资的条件通常包括：再融资应增加项目收益且不影响项目的实施、签署再融资协议前须经过政府的批准等。此外，PPP 项目合同中也可能会

规定，政府方对于因再融资所节省的财务费用享有按约定比例(例如 50%)分成的权利。

第六节项目用地

PPP 项目合同中的项目用地条款，是在项目实施中涉及的土地方面的权利义务规定，通常包括土地权利的取得、相关费用的承担以及土地使用的权利及限制等内容。

一、土地权利的取得

(一)一般原则。

大部分的 PPP 项目，尤其是基础设施建设项目或其他涉及建设的项目，均会涉及到项目用地问题，由哪一方负责取得土地对于这类项目而言非常关键。

在 PPP 实践中，通常根据政府方和项目公司哪一方更有能力、更有优势承担取得土地的责任的原则，来判定由哪一方负责取得土地。

(二)两种实践选择。

实践中，根据 PPP 项目的签约主体和具体情况不同，土地使用权的取得通常有以下两种选择：

1.由政府方负责提供土地使用权。

(1)主要考虑因素。

如果签署 PPP 项目合同的政府方是对土地使用权拥有一定控制权和管辖权的政府或政府部门(例如，县级以上人民政府)，在 PPP 项目实施中，该政府方负责取得土地使用权对于项目的实施一般更为经济和效率，主要原因在于：一方面，在我国的法律框架下，土地所有权一般归国家或集体所有，由对土地使用权有一定控制力的政府方负责取得土地使用权更为便利(根据我国法律，除乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准可使用农民集体所有的土地外，其他的建设用地均须先由国家征收原属于农民集体所有的土地，将其变为国有土地后才可进行出让或划拨)；另一方面，根据《土地管理法》及其他相关法律的规定和实践，对于城市基础设施用地和公益事业用地以及国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地，大多采用划拨的方式，项目公司一般无法自行取得该土地使用权。

(2)具体安排。

政府方以土地划拨或出让等方式向项目公司提供项目建设用地的土地使用权及相关进入场地的道路使用权，并根据项目建设需要为项目公司提供临时用地。项目的用地预审手续和土地使用权证均由政府方办理，项目公司主要予以配合。

上述土地如涉及征地、拆迁和安臵，通常由政府方负责完成该土地的征用补偿、拆迁、场地平整、人员安臵等工作，并向项目公司提供没有设定他项权利、满足开工条件的净地作为项目用地。

2.由政府方协助项目公司获得土地使用权。

如果项目公司完全有权、有能力根据我国法律规定自行取得土地使用权的，则可以考虑由项目公司自行取得土地使用权，但政府方应提供必要的协助。

二、取得土地使用权或其它相关权利的费用

(一)取得土地使用权或其它相关权利所涉及的费用。

在取得土地使用权或其他相关权利的过程中可能会涉及的费用包括：土地出让金、征地补偿费用(具体可能包括土地补偿费、安臵补助费、地上附着物和青苗补偿费等)、土地恢复平整费用

以及临时使用土地补偿费等。

(二)费用的承担。

实践中，负责取得土地使用权与支付相关费用的有可能不是同一主体。通常来讲，即使由政府方负责取得土地权利以及完成相关土地征用和平整工作，也可以要求项目公司支付一定的相关费用。

具体项目公司应当承担哪些费用和承担多少，需要根据费用的性质、项目公司的承担能力、项目的投资回报等进行综合评估。例如，实践中项目公司和政府方可能会约定一个暂定价，项目公司在暂定价的范围内承担土地使用权取得的费用，如实际费用超过该暂定价，对于超出的部分双方可以协商约定由政府方承担或由双方分担。

三、土地使用的权利及限制

(一)项目公司的土地权利——土地使用权。

PPP 项目合同中通常会约定，项目公司有权在项目期限内独占性地使用特定土地进行以实施项目为目的的活动。根据我国《土地管理法》规定，出让国有土地使用权可以依法转让、出租、抵押和继承;划拨国有土地使用权在依法报批并补缴土地使用权出让金后，可以转让、出租、抵押。

(二)项目公司土地使用权的限制。

由于土地是为专门实施特定的 PPP 项目而划拨或出让给项目公司的，因此在 PPP 项目合同中通常还会明确规定，未经政府批准，项目公司不得将该项目涉及的土地使用权转让给第三方或用于该项目以外的其他用途。

除 PPP 项目合同中的限制外，项目公司的土地使用权还要受土地使用权出让合同或者土地使用权划拨批准文件的约束，并且要遵守《土地管理法》等相关法律法规的规定。

(三)政府方的场地出入权。

1.政府方有权出入项目设施场地。

为了保证政府对项目的开展拥有足够的监督权(关于政府方的监督和介入权利，请见本章第十七节)，在 PPP 项目合同中，通常会规定政府方出入项目设施场地的权利。

2.条件和限制。

但政府方行使上述出入权需要有一定的条件和限制，包括：

(1)仅在特定目的(双方可在 PPP 项目合同中就“特定目的”的具体范围予以明确约定)下才有权进入场地，例如检查建设进度、监督项目公司履行 PPP 项目合同项下义务等;

(2)履行双方约定的合理通知义务后才可入场;

(3)需要遵守一般的安全保卫规定，并不得影响项目的正常建设和运营。

需要特别说明的是，上述条件和限制仅是对政府方合同权利的约束，政府方及其他政府部门为依法行使其行政监管职权而采取的行政措施不受上述合同条款的限制。

第七节项目的建设

包含新建或改扩建内容的 PPP 项目，通常采用 BOT、BOO 或 ROT 等运作方式，项目建设是这类 PPP 项目合同的必备条款。有关项目建设的条款通常会包括设计和建设两部分内容。

一、项目的设计

(一)设计的范围。

根据项目的规模和复杂程度，一般来讲设计可以分为三个或四个阶段。对于土建项目，设计通常分为可行性研究、初步设计(或初始设计)和施工图设计(或施工设计)三个阶段;对于工业项目(包括工艺装珞设施)以及复杂的基础设施项目，通常还要在上述初步设计和施工图设计阶段之间增加一个扩初设计(或技术设计)阶段。

根据政府已完成设计工作的多少，PPP 项目合同中约定的设计范围也会有所不同：如果政府仅编制了项目产出说明和可行性研究报告，项目公司将承担主要的设计工作;如果政府已完成了一部分设计工作(如已完成初步设计)，则项目公司的设计范围也会相应缩小。

(二)设计工作的分工。

根据项目具体情况的不同，PPP 项目合同中对于设计工作的分工往往会有不同。常见的设计工作分工包括：

1.可行性研究报告、项目产出说明——由政府或社会资本方完成。

如果 PPP 项目由政府发起，则应由政府自行完成可行性研究报告和项目产出说明的编制工作;如果 PPP 项目由社会资本发起，则可行性研究报告和项目产出说明由社会资本方完成。

无论可行性研究报告和项目产出说明由谁完成，其均应作为采购文件以及最终签署的合同文件的重要组成部分。

2.初步设计和施工图设计——由项目公司完成。

在 PPP 项目合同签署后，项目公司负责编制或最终确定初步设计和施工图设计，并完成全部的设计工作。

(三)项目设计要求。

在 PPP 项目合同签订之前，双方应协商确定具体的项目设计要求和标准，并在 PPP 项目合同中予以明确约定。确定项目设计要求和标准的依据通常包括：

1.政府编制或项目公司编制并经政府方审查同意的可行性研究报告和项目产出说明;

2.双方约定的其他技术标准和规范;

3.项目所在地区和行业的强制性技术标准;

4.建设工程相关法律法规的规定，例如建筑法、环境保护法、产品质量法等。

(四)设计的审查。

在 PPP 项目中，虽然设计工作通常主要由项目公司承担，但政府方享有在一定的期限内审查设计文件并提出意见的权利，这也是政府方控制设计质量的重要途径。设计审查条款通常包括以下内容：

1.政府方有权审查由项目公司制作的任何设计文件(特别是初步设计以及施工图设计)，项目公司有义务将上述文件提交政府方审查。

2.政府方应当在约定期限内(通常在合同明确约定)审查设计文件。如果设计文件中存在任何不符合合同约定的内容，政府方可以要求项目公司对不符合合同的部分进行修正，有关修正的风险、费用由项目公司承担;如果政府方在上述约定期限内未提出审查意见，约定审查期限届满后项目公司即可实施项目设计方案并开始项目建设。

3.如项目公司对政府方提出的意见存在异议，可以提交争议解决程序处理。

政府方的上述审查不能减轻或免除项目公司依法履行相关设计审批程序的义务。

(五)项目设计责任。

在 PPP 项目中，通常由项目公司对其所作出的设计承担全部责任。该责任不因该设计已由项目公司分包给其他设计单位或已经政府方审查而被豁免或解除。

二、项目的建设

在 PPP 项目合同中，要合理划分政府方与项目公司在建设期间的权利义务，更好地平衡双方的不同诉求，确保项目的顺利实施。

(一)项目建设要求。

1.建设标准要求。

与项目设计类似，在 PPP 项目合同签订之前，双方应协商确定具体的项目建设标准，并规定在 PPP 项目合同中。常见的建设标准和要求包括：

(1)设计标准，包括设计生产能力或服务能力、使用年限、工艺路线、设备选型等;

(2)施工标准，包括施工用料、设备、工序等;

(3)验收标准，包括验收程序、验收方法、验收标准;

(4)安全生产要求;

(5)环境保护要求;等等。

项目的建设应当依照项目设计文件的要求进行，并且严格遵守建筑法、环境保护法、产品质量法等相关法律法规的规定以及国家、地方及行业强制性标准的要求。项目建设所依据的相关设计文件和技术标准通常会作为 PPP 项目合同的附件。

2.建设时间要求。

在 PPP 项目合同中，通常会明确约定项目的建设工期及进度安排。在完工时间对于项目具有重大影响的项目中，还会在合同中进一步明确具体的完工日期或开始运营日。

(二)项目建设责任。

在 PPP 项目中，通常由项目公司负责按照合同约定的要求和时间完成项目的建设并开始运营，该责任不因项目建设已部分或全部由项目公司分包给施工单位或承包商实施而豁免或解除。

当然，在 PPP 项目中，项目建设责任对项目公司而言是约束与激励并存的。在确保项目按时按质量完工方面，项目公司除了客观上要受合同义务约束之外，还会有额外的商业动机，因为通常只有项目开始运营，项目公司才有可能获得付费。

(三)政府方对项目建设的监督和介入。

1.概述。

为了能够及时了解项目建设情况，确保项目能够按时开始运营并满足合同约定的全部要求，政府方往往希望对项目建设进行必要的监督或介入，并且通常会在 PPP 项目合同中约定一些保障政府方在建设期的监督和介入权利的条款。

这种政府方的监督和介入权应该有多大，也是项目建设条款的核心问题。需要强调的是，PPP 项目与传统的建设采购项目完全不同，政府方的参与必须有一定的限度，过度的干预不仅会影响项目公司正常的经营管理以及项目的建设和投运，而且还可能将本已交由项目公司承担的风险和管理角色又揽回到政府身上，从而违背 PPP 项目的初衷。

2.政府对项目建设的监督和介入权利主要包括(关于政府方的监督和介入机制，请见本章第十七节)：

(1)定期获取有关项目计划和进度报告及其他相关资料;

(2)在不影响项目正常施工的前提下进场检查和测试;

(3)对建设承包商的选择进行有限的监控(例如设定资质要求等);

(4)在特定情形下，介入项目的建设工作;等等。

第八节项目的运营

在 PPP 项目中，项目的运营不仅关系到公共产品或服务的供给效率和质量，而且关系到项目公司的收入，因此对于政府方和项目公司而言都非常关键。有关项目运营的条款通常包括开始运营的时间和条件、运营期间的权利与义务以及政府方和公众对项目运营的监督等内容。

一、开始运营

(一)概述。

开始运营，是政府方和项目公司均非常关注的关键时间点。

对政府方而言，项目开始运营意味着可以开始提供公共产品或服务，这对于一些对时间要求较高的特殊项目尤为重要。例如奥运会场馆如果没有在预定的时间完工，可能会造成极大的影响和损失。

对项目公司而言,在多数 PPP 项目中,项目公司通常只有项目开始运营后才能开始获得付费。因此，项目尽早开始运营，意味着项目公司可以尽早、尽可能长时间的获得收入。

基于上述原因，开始运营的时间和条件也是双方的谈判要点。

(二)开始运营的条件。

1.一般条件。

在订立 PPP 项目合同时，双方会根据项目的技术特点和商业特性约定开始运营的条件，以确定开始运营及付费的时间点。常见的条件包括：

(1)项目的建设已经基本完工(除一些不影响运营的部分)并且已经达到满足项目目的的水平;

(2)已按照合同中约定的标准和计划完成项目试运营;

(3)项目运营所需的审批手续已经完成(包括项目相关的备案审批和竣工验收手续);

(4)其他需要满足项目开始运营条件的测试和要求已经完成或具备。

2.具体安排。

在一些 PPP 项目中，开始运营与建设完工为同一时间，完工日即被认定为开始运营日。但在另一些项目中，开始运营之前包括建设完工和试运营两个阶段，只有在试运营期满时才被认定为开始运营。

这种包括试运营期的安排通常适用以下两种情形：

(1)在项目完工后，技术上需要很长的测试期以确保性能的稳定性;

(2)在项目开始运营之前，需要进行大量的人员培训或工作交接。

(三)因项目公司原因导致无法按期开始运营的后果。

如果项目公司因自身原因没有按照合同约定的时间和要求开始运营，将可能承担如下后果：

1.一般的后果：无法按时获得付费、运营期缩短。

通常来讲，根据 PPP 项目合同的付费机制和项目期限机制，如果项目公司未能按照合同约定开始运营，其开始获得付费的时间也将会延迟，并且在项目合作期限固定、不分别设路建设期和运营期且没有正当理由可以展期的情况下，延迟开始运营意味着项目公司的运营期(即获得付费的期限)也会随之缩短。

2.支付逾期违约金。

一些 PPP 项目合同中会规定逾期违约金条款，即如果项目公司未能在合同约定的日期开始运营，则需要向政府方支付违约金。

需要注意的是，并非所有的 PPP 项目合同中都必然包括逾期违约金条款，特别是在逾期并不会对政府方造成很大损失的情况下，PPP 项目合同中的付费机制和项目期限机制已经足以保证项目公司有动机按时完工，因而无需再另行规定逾期违约金。

如果在 PPP 项目合同中加入逾期违约金条款，则应在项目采购阶段对逾期可能造成的损失进行评估，并据此确定逾期违约金的金额和上限(该上限是项目融资方非常关注的要点)。

3.项目终止。

如果项目公司延误开始运营日超过一定的期限(例如，200 日)，政府方有权依据 PPP 项目合同的约定主张提前终止该项目(关于终止的后果和处理机制，请见本章第十八节)。

4.履约担保。

为了确保项目公司按时按约履行合同，有时政府方也会要求项目公司以履约保函等形式提供履约担保。如果项目公司没有按照合同约定运营项目，政府方可以依据双方约定的履约担保机制获得一定的赔偿(关于履约担保机制，请见本章第十二节)。

(四)因政府方原因导致无法按期开始运营的后果。

此处的政府方原因包括政府方违约以及在 PPP 项目合同中约定的由政府方承担的风险，例如政治不可抗力等(关于通常由政府方承担的风险，请见本章第一节)。

1.延长工期和赔偿费用。

因政府方原因导致项目公司无法按期开始运营的，通常项目公司有权主张延迟开始运营日并向政府方索赔额外费用。

2.视为已开始运营。

在一些采用政府付费机制的项目(如电站项目)中，对于因发生政府方违约、政治不可抗力及其他政府方风险而导致项目在约定的开始运营日前无法完工或无法进行验收的，除了可以延迟开始运营日之外，还可以规定“视为已开始运营”，即政府应从原先约定的开始运营日起向项目公司付费。

(五)因中性原因导致无法按期开始运营的后果。

此处的中性原因是指不可抗力及其他双方约定由双方共同承担风险的原因。不可抗力是指 PPP 项目合同签订后发生的，合同双方不能预见、不能避免并不能克服的客观情况，主要是指自然不可抗力，不包括按照合同约定属于政府方和项目公司违约或应由其承担风险的事项。

因中性原因导致政府方或项目公司不能按期开始运营的，受到该中性原因影响的一方或双方均可以免除违约责任(例如违约金、赔偿等)，也可以根据该中性原因的影响期间申请延迟开始运

营日。

二、运营期间的权利与义务

(一)项目运营的内容。

根据项目所涉行业和具体情况的不同，PPP 项目运营的内容也各不相同(关于各个行业的特性和运营特点，请见第四章)，例如：

1.公共交通项目运营的主要内容是运营有关的高速公路、桥梁、城市轨道交通等公共交通设施;

2.公用设施项目运营的主要内容是供水、供热、供气、污水处理、垃圾处理等;

3.社会公共服务项目运营的主要内容是提供医疗、卫生、教育等公共服务。

(二)项目运营的标准和要求。

在 PPP 项目的运营期内，项目公司应根据法律法规以及合同约定的要求和标准进行运营。常见的运营标准和要求包括：

1.服务范围和服务内容;

2.生产规模或服务能力;

3.运营技术标准或规范;

4.产品或服务质量要求;

5.安全生产要求;

6.环境保护要求;等等。

为保障项目的运营质量，PPP 项目中通常还会要求项目公司编制运营与维护手册，载明生产运营、日常维护以及设备检修的内容、程序和频率等，并在开始运营之前报送政府方审查。运营维护手册以及具体运营标准通常会作为 PPP 项目合同的附件。

(三)运营责任划分。

一般情况下，项目的运营由项目公司负责。但在一些 PPP 项目、特别是公共服务和公用设施行业下的 PPP 项目中，项目的运营通常需要政府方的配合与协助。在这类项目中，政府方可能需要提供部分设施或服务，与项目公司负责建设运营的项目进行配套或对接，例如垃圾处理项目中的垃圾供应、供热项目中的管道对接等。

具体项目中如何划分项目的运营责任，需要根据双方在运营方面的能力及控制力来具体分析，原则上仍是由最有能力且最有效率的一方承担相关的责任。

(四)暂停服务。

在项目运营过程中不可避免地会因一些可预见的或突发的事件而暂停服务。暂停服务一般包括两类：

1.计划内的暂停服务。

一般来讲，对项目设施进行定期的重大维护或者修复，会导致项目定期暂停运营。对于这种合理的、可预期的计划内暂停服务，项目公司应在报送运营维护计划时提前向政府方报告，政府方应在暂停服务开始之前给予书面答复或批准，项目公司应尽最大努力将暂停服务的影响降到最低。

发生计划内的暂停服务，项目公司不承担不履约的违约责任。

2.计划外的暂停服务。

若发生突发的计划外暂停服务，项目公司应立即通知政府方，解释其原因，尽最大可能降低暂停服务的影响并尽快恢复正常服务。对于计划外的暂停服务，责任的划分按照一般的风险分担原则处理，即：

(1)如因项目公司原因造成，由项目公司承担责任并赔偿相关损失;

(2)如因政府方原因造成，由政府方承担责任，项目公司有权向政府方索赔因此造成的费用损失并申请延展项目期限;

(3)如因不可抗力原因造成，双方共同分担该风险，均不承担对对方的任何违约责任。

三、政府方对项目运营的监督和介入

政府方对于项目运营同样享有一定的监督和介入权(请见本章第十七节)，通常包括：

1.在不影响项目正常运营的情况下入场检查;

2.定期获得有关项目运营情况的报告及其他相关资料(例如运营维护计划、经审计的财务报告、事故报告等);

3.审阅项目公司拟定的运营方案并提出意见;

4.委托第三方机构开展项目中期评估和后评价;

5.在特定情形下，介入项目的运营工作;等等。

四、公众监督

为保障公众知情权，接受社会监督，PPP 项目合同中通常还会明确约定项目公司依法公开披露相关信息的义务。

关于信息披露和公开的范围，一般的原则是，除法律明文规定可以不予公开的信息外(如涉及国家安全和利益的国家秘密)，其他的信息均可依据项目公司和政府方的合同约定予以公开披露。实践中，项目公司在运营期间需要公开披露的信息主要包括项目产出标准、运营绩效等，如医疗收费价格、水质报告。

第九节项目的维护

在 PPP 项目合同中，有关项目维护的权利义务规定在很多情况下是与项目运营的有关规定重叠和相关的，通常会与项目运营放在一起统一规定，但也可以单列条款。有关项目维护的条款通常会规定项目维护义务和责任以及政府方对项目维护的监督等内容。

一、项目维护义务和责任

(一)项目维护责任。

在 PPP 项目中，通常由项目公司负责根据合同约定及维护方案和手册的要求对项目设施进行维护和修理，该责任不因项目公司将部分或全部维护事务分包给其他运营维护商实施而豁免或解除。

(二)维护方案和手册。

1.维护方案。

为了更好地保障项目的运营和维护质量，在 PPP 项目合同中，通常会规定项目公司在合同生效后、开始运营日之前编制项目维护方案并提交政府方审核，政府方有权对该方案提出意见。在双方共同确定维护方案后，项目公司作出重大变更，均须提交政府方。但维护方案的实施是否以

取得政府方同意为前提，则需要视维护的技术难度要求、政府方参与维护的程度、政府方希望对维护控制的程度等具体情况而定。

维护方案中通常包括项目运营期间计划内的维护、修理和更换的时间以及费用以及上述维护、修理和更换可能对项目运营产生的影响等内容。

2.维护手册。

对于某些 PPP 项目、特别是技术难度较大的项目，除维护方案外，有时还需要编制详细的维护手册，进一步明确日常维护和设备检修的内容、程序及频率等。

(三)计划外的维护。

如果发生意外事故或其他紧急情况，需要进行维护方案之外的维护或修复工作，项目公司应立即通知政府方，解释其原因，并尽最大努力在最短的时间内完成修复工作。对于计划外的维护事项，责任的划分与计划外暂停服务基本一致，即：

1.如因项目公司原因造成，由项目公司承担责任并赔偿相关损失;

2.如因政府方原因造成，由政府方承担责任，项目公司有权向政府方索赔因此造成的费用和损失并申请延展项目期限;

3.如因不可抗力及其他双方约定由双方共同承担风险的原因造成，双方共同分担该风险，均不承担对对方的任何违约责任。

二、政府方对项目维护的监督和介入

政府方对项目维护的监督和介入权，与对项目运营的监督和介入权类似，主要包括：在不影响项目正常运营和维护的情形下入场检查;定期获得有关项目维护情况的报告及其他相关资料;审阅项目公司拟定的维护方案并提供意见;在特定情形下，介入项目的维护工作;等等。

第十节股权变更限制

在 PPP 项目中，虽然项目的直接实施主体和 PPP 项目合同的签署主体通常是社会资本设立的项目公司，但项目的实施仍主要依赖于社会资本自身的资金和技术实力。项目公司自身或其母公司的股权结构发生变化，可能会导致不合适的主体成为 PPP 项目的投资人或实际控制人，进而有可能会影响项目的实施。鉴此，为了有效控制项目公司股权结构的变化，在 PPP 项目合同中一般会约定限制股权变更的条款。该条款通常包括股权变更的含义与范围以及股权变更的限制等内容。

一、限制股权变更的考虑因素

对于股权变更问题，社会资本和政府方的主要关注点完全不同，合理地平衡双方的关注点是确定适当的股权变更范围和限制的关键。

(一)政府方关注。

对于政府方而言，限制项目公司自身或其母公司的股权结构变更的目的主要是为了避免不合适的主体被引入到项目的实施过程中。由于在项目合作方选择阶段，通常政府方是在对社会资本的融资能力、技术能力、管理能力等资格条件进行系统评审后，才最终选定社会资本合作方。因此如果在项目实施阶段、特别是建设阶段，社会资本将自身或项目公司的部分或全部股权转让给不符合上述资格条件的主体，将有可能直接导致项目无法按照既定目的或标准实施。

(二)社会资本关注。

对社会资本而言，其希望通过转让其所直接或间接持有的部分或全部的项目公司股权的方式，来吸引新的投资者或实现退出。保障其自由转让股权的权利，有利于增加资本灵活性和融资吸引力，进而有利于社会资本更便利地实现资金价值。因此，社会资本当然不希望其自由转让股份的权利受到限制。

因此，为更好地平衡上述两方的不同关注，PPP 项目合同中需要设定一个适当的股权变更限制机制，在合理的期限和限度内有效的限制社会资本不当变更股权。

二、股权变更的含义与范围

在不同 PPP 项目中，政府方希望控制的股权变更范围和程度也会有所不同，通常股权变更的范围包括：

(一)直接或间接转让股权。

在国际 PPP 实践、特别是涉及外商投资的 PPP 项目中，投资人经常会搭建多层级的投资架构，以确保初始投资人的股权变更不会对项目公司的股权结构产生直接影响。但在一些 PPP 项目合同中，会将项目公司及其各层级母公司的股权变更均纳入股权变更的限制范围，但对于母公司股权变更的限制，一般仅限于可能导致母公司控股股东变更的情形。例如，在 PPP 项目合同中规定，在一定的期间内，项目公司的股权变更及其各级控股母公司的控股股权变更均须经过政府的事前书面批准。

(二)并购、增发等其他方式导致的股权变更。

PPP 合同中的股权变更，通常并不局限于项目公司或母公司的股东直接或间接将股权转让给第三人，还包括以收购其他公司股权或者增发新股等其他方式导致或可能导致项目公司股权结构或母公司控股股东发生变化的情形。

(三)股份相关权益的变更。

广义上的股权变更，除包括普通股、优先股等股份的持有权变更以外，还包括股份上附着的其他相关权益的变更，例如表决权等。此外，一些特殊债权，如股东借款、可转换公司债等，如果也带有一定的表决权或者将来可转换成股权，则也可能被纳入“股权变更”的限制范围。

(四)兜底规定。

为了确保“股权变更”范围能够全面地涵盖有可能影响项目实施的股权变更，PPP 项目合同中往往还会增加一个关于股权变更范围的“兜底性条款”，即“其他任何可能导致股权变更的事项”。

三、股权变更的限制

(一)锁定期。

1.锁定期的含义。

锁定期，是指限制社会资本转让其所直接或间接持有的项目公司股权的期间。通常在 PPP 项目合同中会直接规定：在一定期间内，未经政府批准，项目公司及其母公司不得发生上文定义的任何股权变更的情形。这也是股权变更限制的最主要机制。

2.锁定期期限。

锁定期的期限需要根据项目的具体情况进行设定，常见的锁定期是自合同生效日起，至项目开始运营日后的一定期限(例如 2 年，通常至少直至项目缺陷责任期届满)。这一规定的目的是为

了确保在社会资本履行完其全部出资义务之前不得轻易退出项目。

3.例外情形。

在锁定期内，如果发生以下特殊的情形，可以允许发生股权变更：

(1)项目贷款人为履行本项目融资项下的担保而涉及的股权结构变更;

(2)将项目公司及其母公司的股权转让给社会资本的关联公司;

(3)如果政府参股了项目公司，则政府转让其在项目公司股权的不受上述股权变更限制。

(二)其他限制。

除锁定期外，在一些 PPP 项目合同中还可能会约定对受让方的要求和限制，例如约定受让方须具备相应的履约能力及资格，并继承转让方相应的权利义务等。在一些特定的项目中，政府方有可能不希望特定的主体参与到 PPP 项目中，因此可能直接在合同中约定禁止将项目公司的股权转让给特定的主体。

这类对于股权受让方的特殊限制通常不以锁定期为限，即使在锁定期后，仍然需要政府方的事前批准才能实施。但此类限制通常不应存在任何地域或所有制歧视。

(三)违反股权变更限制的后果。

一旦发生违反股权变更限制的情形，将直接认定为项目公司的违约行为，情节严重的，政府方将有权因该违约而提前终止项目合同。

第十一节付费机制

付费机制关系 PPP 项目的风险分配和收益回报，是 PPP 项目合同中的核心条款。实践中，需要根据各方的合作预期和承受能力，结合项目所涉的行业、运作方式等实际情况，因地制宜地设珞合理的付费机制。

一、付费机制的分类

在 PPP 项目中，常见的付费机制主要包括以下三类：

(一)政府付费。

政府付费(GovernmentPayment)是指政府直接付费购买公共产品和服务。在政府付费机制下，政府可以依据项目设施的可用性、产品或服务的使用量以及质量向项目公司付费。政府付费是公用设施类和公共服务类项目中较为常用的付费机制，在一些公共交通项目中也会采用这种机制。

(二)使用者付费。

使用者付费(UserCharges)是指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。项目公司直接从最终用户处收取费用，以回收项目的建设和运营成本并获得合理收益。高速公路、桥梁、地铁等公共交通项目以及供水、供热等公用设施项目通常可以采用使用者付费机制。

(三)可行性缺口补助。

可行性缺口补助(ViabilityGapFunding，简称 VGF)是指使用者付费不足以满足项目公司成本回收和合理回报时，由政府给予项目公司一定的经济补助，以弥补使用者付费之外的缺口部分。可行性缺口补助是在政府付费机制与使用者付费机制之外的一种折衷选择。在我国实践中，可行性缺口补助的形式多种多样，具体可能包括土地划拨、投资入股、投资补助、优惠贷款、贷款贴息、放弃分红权、授予项目相关开发收益权等其中的一种或多种。

二、设置付费机制的基本原则和主要因素

(一)基本原则。

不同 PPP 项目适合采用的付费机制可能完全不同，一般而言，在设臵项目付费机制时需要遵循以下基本原则：既能够激励项目公司妥善履行其合同义务，又能够确保在项目公司未履行合同义务时，政府能够通过该付费机制获得有效的救济。

(二)主要考虑因素。

在设臵付费机制时，通常需要考虑以下因素：

1.项目产出是否可计量。PPP 项目所提供的公共产品或服务的数量和质量是否可以准确计量，决定了其是否可以采用使用量付费和绩效付费方式。因此，在一些公用设施类和公共服务类 PPP 项目中，如供热、污水处理等，需要事先明确这类项目产出的数量和质量是否可以计量以及计量的方法和标准，并将上述方法和标准在 PPP 项目合同中加以明确。

2.适当的激励。付费机制应当能够保证项目公司获得合理的回报，以对项目公司形成适当、有效的激励，确保项目实施的效率和质量。

3.灵活性。鉴于 PPP 项目的期限通常很长，为了更好地应对项目实施过程中可能发生的各种情势变更，付费机制项下一般也需要设臵一定的变更或调整机制。

4.可融资性。对于需要由项目公司进行融资的 PPP 项目，在设臵付费机制时还需考虑该付费机制在融资上的可行性以及对融资方吸引力。

5.财政承受能力。在多数 PPP 项目、尤其是采用政府付费和可行性缺口补助机制的项目中，财政承受能力关系到项目公司能否按时足额地获得付费，因此需要事先对政府的财政承受能力进行评估。

(三)定价和调价机制。

在付费机制项下，通常还要根据相关法律法规规定、结合项目自身特点，设臵合理的定价和调价机制，以明确项目定价的依据、标准，调价的条件、方法和程序，以及是否需要设臵唯一性条款和超额利润限制机制等内容。

鉴于不同付费机制下 PPP 项目的基本架构和运作方式可能完全不同，相关合同条款约定往往存在较大差异，本指南第三章将对不同付费机制下的核心要素进行详细阐述。此外，不同付费机制、不同行业领域下 PPP 项目定价和调价的依据、考虑因素和方法也各不相同，将在本指南第三章、第四章中分别进行论述。

第十二节履约担保

一、概述

(一)履约担保的含义和方式。

在大部分 PPP 项目中，政府通常会与专门为此项目新设的、没有任何履约记录的项目公司签约。鉴于项目公司的资信能力尚未得到验证，为了确保项目公司能够按照合同约定履约，政府通常会希望项目公司或其承包商、分包商就其履约义务提供一定的担保。本节所述的履约担保广义上是指为了保证项目公司按照合同约定履行合同并实施项目所设臵的各种机制。

履约担保的方式通常包括履约保证金、履约保函以及其他形式的保证等。

(二)要求项目公司提供履约担保的主要考虑因素。

在传统的采购模式中，政府通常可能会要求项目承包商或分包商通过提供保函或第三人保证

(例如母公司担保)等方式为其履约进行担保。

但 PPP 模式与传统的采购模式有所不同,在要求项目公司提供履约担保时还需要考虑以下因素:

1.社会资本成立项目公司的目的之一就是通过项目责任的有限追索来实现风险剥离(即项目公司的投资人仅以其在项目公司中的出资为限对项目承担责任),因此多数情况下项目公司的母公司本身可能并不愿意为项目提供额外的担保;

2.PPP 项目本身通常已经设路了一些保证项目公司按合同履约的机制(例如付费机制和项目期限机制等),足以激励和约束项目公司妥善履约;

3.在 PPP 项目中并非采用的担保方式越多、担保额度越大对政府越有利,因为实际上每增加一项担保均会相应增加项目实施的成本。

(三)选择履约担保方式的基本原则。

为了更好地实现物有所值原则,在具体项目中是否需要项目公司提供履约担保、需要提供何种形式的担保以及担保额度,均需要具体分析和评估。一般的原则是,所选用的担保方式可以足够担保项目公司按合同约定履约,且在出现违约的情形下政府有足够的救济手段即可。

如果该项目公司的资信水平和项目本身的机制足以确保项目公司不提供履约担保同样能够按照合同约定履约,且在项目公司违约的情形下,政府有足够的救济手段,则可以不需要项目公司提供履约担保。

反言之,如果项目公司资信和项目机制均不足以确保项目公司按合同约定履约,同时项目公司违约时,政府缺乏充足有效的救济手段,则需要项目公司提供适当的履约担保。

二、常见的履约担保方式——保函

在 PPP 实践中,最为常见、有效的履约担保方式是保函。保函是指金融机构(通常是银行)应申请人的请求,向第三方(即受益人)开立的一种书面信用担保凭证,用以保证在申请人未能按双方协议履行其责任或义务时,由该金融机构代其履行一定金额、一定期限范围内的某种支付责任或经济赔偿责任。在出具保函时,金融机构有可能要求申请人向金融机构提供抵押或者质押。

为了担保项目公司根据 PPP 项目合同约定的时间、质量实施项目、履行义务,政府可以要求项目公司提供一个或多个保函,具体可能包括建设期履约保函、维护保函、移交维修保函等。在 PPP 项目中,保函既包括项目公司向政府提供的保函,也包括项目承包商、分包商或供应商为担保其合同义务履行而向项目公司或直接向政府提供的保函。

政府可能根据项目的实际情况,要求项目公司在不同期间提供不同的保函,常见的保函包括:

(一)建设期的履约保函。

建设期履约保函是比较常见的一种保函,主要用于担保项目公司在建设期能够按照合同约定的标准进行建设,并且能够按时完工。该保函的有效期一般是从项目合同全部生效之日起到建设期结束。

(二)运营维护期的履约保函/维护保函。

运营维护期的履约保函,也称维护保函,主要用以担保项目公司在运营维护期内按照项目合同的约定履行运营维护义务。该保函的有效期通常视具体项目而定,可以一直到项目期限终止。在项目期限内,项目公司有义务保证该保函项下的金额一直保持在一个规定的金额,一旦低于该

金额，项目公司应当及时将该保函恢复至该规定金额。

(三)移交维修保函。

在一些 PPP 项目中，还可能会约定移交维修保函。移交维修保函提交时点一般在期满终止日 12 个月之前，担保至期满移交后 12 个月届满。

与此同时，在 PPP 项目合同签订前，政府还可能要求项目公司提供下列保函：

(一)投标保函。

在许多 PPP 项目中，政府会要求参与项目采购的社会资本提供一个银行保函，作为防止恶意参与采购的一项保障(如社会资本参与采购程序仅仅是为了获取商业信息，而没有真正的签约意图)。这类保函通常在采购程序结束并且选定社会资本同意或正式签署 PPP 项目合同时才会予以返还。因此，投标保函并不直接规定在 PPP 项目合同中，因为一旦签署了 PPP 项目合同，投标保函即被返还并且失效。

(二)担保合同前提条件成就的履约保函。

在一些 PPP 项目中，为了确保项目公司能够按照规定的时间达成融资交割等 PPP 项目合同中约定的前提条件，政府可能会要求项目公司在签署 PPP 项目合同之前向政府提交一份履约保函，以担保合同前提条件成就。该保函通常在 PPP 项目合同条款全部生效之日即被返还并失效(关于前提条件，请见本章第四节)。

第十三节政府承诺

为了确保 PPP 项目的顺利实施，在 PPP 项目合同中通常会包括政府承诺的内容，用以明确约定政府在 PPP 项目实施过程中的主要义务。一般来讲，政府承诺需要同时具备以下两个前提：一是如果没有该政府承诺，会导致项目的效率降低、成本增加甚至无法实施;二是政府有能力控制和承担该义务。

由于 PPP 项目的特点和合作内容各有不同，需要政府承担的义务有可能完全不同。在不同 PPP 项目合同中，政府承诺有可能集中规定在同一条款项下，也有可能散见于不同条款中。实践中较为常见的政府承诺如下：

一、付费或补助

在采用政府付费机制的项目中，政府按项目的可用性、使用量或绩效来付费是项目的主要回报机制;在采用可行性缺口补助机制的项目中，也需要政府提供一定程度的补助。对于上述两类项目，按照合同约定的时间和金额付费或提供补助是政府的主要义务。

在一些供电、供气等能源类项目中，可能会设臵“照付不议”的付费安排，即政府在项目合同中承诺一个最低采购量，如果项目公司按照该最低采购量供应有关能源并且不存在项目公司违约等情形，不论政府是否需要采购有关能源，其均应按照上述最低采购量付费。

二、负责或协助获取项目相关土地权利

在一些 PPP 项目合同中，根据作为一方签约主体的政府方的职权范围以及项目的具体情形不同，政府方有可能会承诺提供项目有关土地的使用权或者为项目公司取得相关土地权利提供必要的协助(关于土地取得的机制，请见本章第六节)。

三、提供相关连接设施

一些 PPP 项目的实施，可能无法由项目公司一家独自完成，还需要政府给予一定的配套支持，

包括建设部分项目配套设施，完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接等。例如，在一些电力项目中，除了电厂建设本身，还需要建设输电线路以及其他辅助连接设施用以实现上网或并网发电，这部分连接设施有可能由政府方建设或者由双方共同建设。因此，在这类 PPP 项目中，政府方可能会承诺按照一定的时间和要求提供其负责建设的部分连接设施。

四、办理有关政府审批手续

通常 PPP 项目的设计、建设、运营等工作需要获得政府的相关审批后才能实施。为了提高项目实施的效率，一些 PPP 项目合同中，政府方可能会承诺协助项目公司获得有关的政府审批。尤其是对于那些项目公司无法自行获得或者由政府方办理会更为便利的审批，甚至可能会直接规定由政府方负责办理并提供合法有效的审批文件。但政府承诺的具体审批范围以及承诺的方式，需要根据法律法规的有关规定、项目具体情况以及获得相关审批的难易程度作具体评估。

五、防止不必要的竞争性项目

在采用使用者付费机制的项目中，项目公司需要通过从项目最终用户处收费以回收投资并获取收益，因此必须确保有足够的最终用户会使用该项目设施并支付费用。鉴此，在这类项目的 PPP 项目合同中，通常会规定政府方有义务防止不必要的竞争性项目，即通常所说的唯一性条款。例如，在公路项目中，通常会规定政府承诺在一定年限内、在 PPP 项目附近一定区域不会修建另一条具有竞争性的公路(关于唯一性条款，请见第四章第一节)。

六、其他承诺

在某些 PPP 项目合同中也有可能规定其他形式的政府承诺。例如，在污水处理和垃圾处理项目中，政府可能会承诺按时提供一定量的污水或垃圾以保证项目的运营。

第十四节保险

在项目合同谈判中，通常只有在最后阶段才会谈及项目相关的保险问题，因此这一问题也极易被有关各方所忽略。然而，能否获得相关保险、保险覆盖的范围等问题恰恰是项目风险的核心所在，需要政府与项目公司在谈判中予以重点关注。本节将就项目保险所涉的相关问题进行概述。

需要特别说明的是，保险并不能覆盖项目的所有风险，对于具体项目涉及的具体风险而言，保险也并不一定是最适合的风险应对方式。此外，由于保险是一个复杂且专业的领域，具体项目需要购买哪些保险还需要根据项目的具体情况来制定保险方案，并参考专业保险顾问的意见。

一、一般保险义务

(一)购买和维持保险义务。

大多数 PPP 项目合同会约定由项目公司承担购买和维持保险的相关义务，具体可能包括：

1. 在整个 PPP 项目合作期限内，购买并维持项目合同约定的保险，确保其有效且达到合同约定的最低保险金额；

2. 督促保险人或保险人的代理人在投保或续保后尽快向政府提供保险凭证，以证明项目公司已按合同规定取得保单并支付保费；

3. 如果项目公司没有购买或维持合同约定的某项保险，则政府可以投保该项保险，并从履约保函项下扣抵其所支付的保费或要求项目公司偿还该项保费；

4. 向保险人或保险代理人提供完整、真实的项目可披露信息；

5. 在任何时候不得作出或允许任何其他人作出任何可能导致保险全部或部分失效、可撤销、

中止或受损害的行为;

6.当发生任何可能影响保险或其项下的任何权利主张的情况或事件时,项目公司应立即书面通知政府方;

7.尽一切合理努力协助政府或其他被保险人及时就保险提出索赔或理赔;等等。

(二)保单要求。

在 PPP 项目合同中，政府方可能会要求保单满足以下要求：

1.项目公司应当以政府方及政府方指定的机构作为被保险人进行投保;

2.保险人同意放弃对政府方行使一些关键性权利，比如代位权(即保险人代替被保险人向政府及其工作人员主张权利)、抵扣权(根据《保险法》第六十条第二款规定：前款规定的保险事故发生后，被保险人已经从第三者取得损害赔偿的，保险人赔偿保险金时，可以相应扣减被保险人从第三者已取得的赔偿金额)以及多家保险公司共同分摊保险赔偿的权利，等等。

3.在取消保单、不续展保单或对保单做重大修改等事项发生时提前向政府方发出书面通知。

当然，实践中政府方需要根据项目实际情况以及保险人的意愿确定具体的保单要求。

(三)保险条款变更。

由于保险条款的变更可能对项目风险产生影响,一般情况下,合同中会规定未经政府方同意,不得对保险合同的重要条款(包括但不限于保险范围、责任限制以及免赔范围等等)做出实质性变更。

政府方在审议保险条款变更事项时，需要结合当时的市场情况，分析保险条款变更是否会对项目整体保险方案产生影响以及影响的程度等。

二、常见的保险种类

在选择需要投保的险种时，各方需要考虑项目的具体风险以及相关保险能否在当地获得。实践中，可供选择的险种包括但不限于：

(一)货物运输保险。

投保货物运输相关保险主要是为了转移项目相关的材料和设备在运输途中遭遇损坏或灭失的风险。主要分为海洋货物运输保险、国内水路货物运输保险、国内陆路货物运输保险、航空货物运输保险、和其他货物运输保险。

(二)建筑工程一切险。

建筑工程一切险是针对在项目现场的所有作业和财产的保险。这一保险主要承保因保险合同所列除外责任以外的自然灾害或意外事故造成的在建工程物质损失。同时，可以加保第三者责任险，以使保险公司承保与建筑工程直接相关的、由意外事故或由建筑作业所造成的工地内或邻近地区内的第三者人身伤亡或财产损失。

(三)安装工程一切险。

安装工程一切险是采用除外列明方式，为机器设备的安装和调试提供一切险保障。安装工程一切险承保被保险工程项目在安装过程中由于自然灾害、意外事故(不包括保险条款中规定的除外责任)等造成的物质损坏或灭失，以及与所承保工程直接相关的意外事故引起工地内及邻近区域的第三者人身伤亡、疾病或财产损失。

(四)第三者责任险。

从项目开始建设到特许权期结束的整个期间内，项目公司都要确保已对在项目所在地发生的、因实施工程或运营导致的第三者人身伤害或财产损失进行投保。这项保险非常重要，保险覆盖的风险事件应当尽可能的宽泛。

(五)施工机具综合保险。

这一保险通常是指在工程建设、安装、运营测试及调试期间，就项目公司选定的承包商自有或其租赁的施工机具的损坏或灭失的可保风险进行投保。具体承保的范围与除外责任，依具体保险合同的约定可能略有不同，投保的范围也需要根据项目作业的类型，以及关键设备的数量来定。

(六)雇主责任险。

这一保险通常是对所有雇员在从事与工程建设和运营有关的业务工作时，因遭受意外或患与业务有关的国家规定的职业性疾病而致伤、残或死亡的，对被保险人依照劳动合同和我国法律须承担的医疗费及赔偿责任等进行投保。

第十五节守法义务及法律变更

PPP 项目合同中的守法义务及法律变更机制，可能会规定在同一条款中，也可能散见于不同条款项下，通常包括以下几部分内容：

一、法律的含义(通常会规定在合同的定义中)

法律通常是一个比较宽泛的概念。根据我国《立法法》的规定，广义的法律主要包括：

(一)全国人民代表大会及常务委员会制定的法律(狭义的“法律”)；

(二)全国人民代表大会常务委员会制定的法律解释(“法律解释”)；

(三)国务院制定的行政法规，各省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规、自治条例、单行条例(“行政法规”)；

(四)国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构制定的部门规章(“部门规章”)；

(五)省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府制定的地方政府规章(“地方政府规章”)。

在司法实践中，由各级政府和政府部门出台的一些政策性文件，虽然并不属于《立法法》规定的严格意义上的法律范畴，但也具有一定的强制性效力。因此此类规范性文件通常也会包含在 PPP 项目合同中“法律”的范围内。

二、守法义务

在 PPP 项目合同中，通常会规定项目公司在实施 PPP 项目的过程中有义务遵守上述广义“法律”的规定。需要特别强调的是，PPP 项目合同中应体现政府采购(包括投资人选择和合同谈判)过程中依据政府采购相关法律已确定的各项要求，例如采购本国货物和服务、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展、技术引进和本地化转移等要求。

三、“法律变更”的定义(通常会规定在合同的定义中)

在我国法律中，对于“法律变更”并没有明文的规定。在 PPP 项目合同中，法律变更通常会被定义为在 PPP 项目合同生效日之后颁布的各级人民代表大会或其常务委员会或有关政府部门对任何法律的施行、修订、废止或对其解释或执行的任何变动。

四、法律变更的后果

(一)政府方可控的法律变更的后果。

在 PPP 项目中，某些法律变更事件可能是由作为 PPP 项目合同签约主体的政府方直接实施或者在政府方职权范围内发生的，例如由该政府方、或其内设政府部门、或其下级政府所颁行的法律。对于此类法律变更，可认定为政府方可控的法律变更，具体后果可能包括：

1.在建设期间，如果因发生政府方可控的法律变更导致项目发生额外费用或工期延误，项目公司有权向政府方索赔额外费用或要求延长工期(如果是采用政府付费机制的项目，还可以要求认定“视为已开始运营”)；

2.在运营期间，如果因发生政府方可控的法律变更导致项目公司运营成本费用增加，项目公司有权向政府方索赔额外费用或申请延长项目合作期限；

3.如果因发生政府方可控的法律变更导致合同无法继续履行，则构成“政府违约事件”，项目公司可以通过违约条款及提前终止机制等进行救济(关于违约及提前终止，请见本章第十八节)。

(二)政府方不可控的法律变更的后果。

对于超出政府方可控范围的法律变更，如由国家或上级政府统一颁行的法律等，应视为不可抗力，按照不可抗力的机制进行处理。在某些 PPP 项目合同中，也有可能将此类法律变更直接定义为政治不可抗力，并约定由政府方承担该项风险(关于不可抗力的机制，请见本章第十六节)。

第十六节不可抗力

不可抗力条款是 PPP 项目合同中一个重要的免责条款，用于明确一些双方均不能控制又无过错的事件的范围和后果，通常包括不可抗力的定义和种类以及不可抗力的法律后果两部分内容。

一、不可抗力的定义和种类

在 PPP 实践中，关于不可抗力并没有统一的定义，通常情况下，合同方在确定不可抗力的定义和范围时会参照项目所在国关于不可抗力的法律规定以及项目的风险分配方案。

我国《合同法》第 117 条规定，“不可抗力是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况”。实践中，合同中有时会约定只有不可抗力事件发生且其效果持续一定期间以上足以影响合同的正常履行，才构成合同约定的不可抗力。

(一)定义方式。

常见的不可抗力界定方式包括概括式、列举式和概括加列举式三种。

单纯的概括式定义过于笼统，容易引起合同执行过程中的争议;而单纯列举式的无法穷尽，容易有所遗漏。鉴此，多数 PPP 项目合同采用的是概述加列举式，即先对不可抗力进行概括的定义，再列举具体的不可抗力情形，最后再加一个兜底的表述。

例如：“本合同所称的不可抗力，是指合同一方无法预见、控制、且经合理努力仍无法避免或克服的、导致其无法履行合同项下义务的情形，包括但不限于：台风、地震、洪水等自然灾害;战争、罢工、骚乱等社会异常现象;征收征用等政府行为;以及双方不能合理预见和控制的任何其他情形。

(二)不可抗力的特殊分类。

鉴于 PPP 项目合同的签约主体一方为政府，其所控制风险的范围和能力与一般的签约主体不同，因此实践中一些 PPP 项目合同会将不可抗力事件分为政治不可抗力和自然不可抗力，并对不同类型不可抗力事件的法律后果进行区别处理。

1.政治不可抗力。

政治不可抗力事件通常包括非因签约政府方原因导致的、且不在其控制下的征收征用、法律变更(即“政府不可控的法律变更”)、未获审批等政府行为引起的不可抗力事件。

在 PPP 实践中，考虑到政府方作为 PPP 项目合同的签约主体，对于上述不可抗力事件具有一定的影响能力，因此一些 PPP 项目合同中，将此类政治不可抗力事件归为政府方应承担的风险，并约定如下的法律后果：

(1)发生政治不可抗力事件，项目公司有权要求延长工期、获得额外补偿或延长项目合作期限;

(2)如因政治不可抗力事件导致项目提前终止，项目公司还可获得比其他不可抗力事件更多的回购补偿，甚至可能包括利润损失(关于回购补偿机制，请见本章第十八节)。

2.自然不可抗力。

主要是指台风、冰雹、地震、海啸、洪水、火山爆发、山体滑坡等自然灾害;有时也可包括战争、武装冲突、罢工、骚乱、暴动、疫情等社会异常事件。这类不可抗力则通常按照一般不可抗力的法律后果处理(见下文)。

二、不可抗力的法律后果

在 PPP 项目合同中，除政治不可抗力外，一般不可抗力的法律后果通常包括：

(一)免于履行。

如在 PPP 项目合同履行过程中，发生不可抗力并导致一方完全或部分无法履行其合同义务时，根据不可抗力的影响可全部或部分免除该方在合同项下的相应义务。

但在一些 PPP 项目、特别是采用政府付费机制的项目中，也可能在 PPP 项目合同中约定由政府方承担全部或部分不可抗力风险，在不可抗力影响持续期间，政府仍然有义务履行全部或部分付款义务。

(二)延长期限。

如果不可抗力发生在建设期或运营期，则项目公司有权根据该不可抗力的影响期间申请延长建设期或运营期。

(三)免除违约责任。

不可抗力条款启动后，在不可抗力事件持续期间(或双方另外约定的期间)，受影响方无需为其中止履约或履约延误承担违约责任。

(四)费用补偿。

对于不可抗力发生所产生的额外费用，原则上由各方自行承担，政府不会给予项目公司额外的费用补偿。

(五)解除合同。

如果不可抗力发生持续超过一定期间，例如 12 个月，任何一方均有权提出解除合同(关于因不可抗力导致终止后的处理，请见本章第十八节)。

第十七节政府方的监督和介入

由于 PPP 项目通常是涉及公共利益的特殊项目，从履行公共管理职能的角度出发，政府需要对项目执行的情况和质量进行必要的监控，甚至在特定情形下，政府有可能临时接管项目。PPP

项目合同中关于政府方的监督和介入机制，通常包括政府方在项目实施过程中的监督权以及政府方在特定情形下对项目的介入权两部分内容。

一、政府方的监督权

在项目从建设到运营的各个实施阶段，为了能够更好地了解项目进展、确保项目能够按照合同约定履行，政府方通常会在 PPP 项目合同中规定各种方式的监督权利，这些监督权通常散见于合同的不同条款中。需要特别说明的是，政府方的监督权必须在不影响项目正常实施的前提下行使，并且必须要有明确的限制，否则将会违背 PPP 项目的初衷，将本已交由项目公司承担的风险和管理角色又揽回到政府身上。不同项目、不同阶段下的政府监督权的内容均有可能不同，常见的政府方监督权包括：

(一)项目实施期间的知情权。

在 PPP 项目合同中通常会规定项目公司有义务定期向政府提供有关项目实施的报告和信息，以便政府方及时了解项目的进展情况。政府方的上述知情权贯穿项目实施的各个阶段，每一阶段知情权的内容和实现方式也会有所不同，具体包括：

1.建设期——审阅项目计划和进度报告。

在项目正式开工以前(有时在合同签订前)，项目公司有义务向政府提交项目计划书，对建设期间重要节点作出原则规定，以保障按照该工程进度在约定的时间内完成项目建设并开始运营。

在建设期间，项目公司还有义务定期向政府提交项目进度报告，说明工程进度及项目计划的完成情况。

有关上述项目计划和进度报告的格式和报送程序，应在 PPP 项目合同的合同条款或者附件中予以明确约定。

2.运营维护期——审阅运营维护手册和有关项目运营情况的报告。

在开始运营之前，项目公司通常应编制项目运营维护手册，载明生产运营、日常维护以及设备检修的内容、程序和频率等，并在开始运营日之前报送政府备查。

在运营维护期间，项目公司通常还应定期向政府报送有关运营情况的报告或其它相关资料，例如运营维护报告(说明设备和机器的现状以及日常检修、维护状况等)、严重事故报告等。此外，有时政府也会要求项目公司定期提交经审计的财务报告、使用者相关信息资料等。

(二)进场检查和测试。

在 PPP 项目合同中，有时也会规定在特定情形和一定限制条件下，政府方有权进入项目现场进行检查和测试。

政府方行使进场检查和测试权不得影响项目的正常实施，并且受制于一些特定的条件，例如：需要遵守一般的安全保卫规定，并且不得影响项目的正常建设和运营;履行双方约定的合理通知义务后才可入场;仅在检查建设进度、监督项目公司履约情况等特定目的下才有权进入场地;等等。

(三)对承包商和分包商选择的监控。

有时政府方也希望在建设承包商或者运营维护分包商的选择上进行一定程度的把控。通常可能采取两种途径：

1.在合同中约定建设承包商或运营维护分包商的资质要求。但须特别注意，上述要求必须是

保证本项目建设质量或者运营质量所必需的且合理的要求，不得不合理地限制项目公司自行选择承包商或分包商的权利。

2.事先知情权。要求项目公司在签订工程承包合同或运营维护合同前事先报告政府方，由政府方在规定的期限(例如，5 个工作日)内确认该承包商或分包商是否符合上述合同约定的资质要求;如果在规定期限内，政府方没有予以正式答复，则视为同意项目公司所选择的承包商或分包商。

需要特别说明的是，在 PPP 项目中，原则上项目公司应当拥有选择承包商和分包商的充分控制权。政府方对于项目质量的控制一般并不依赖于对承包商及分包商选择的直接控制，而是通过付费机制和终止权利来间接把控项目的履约。例如，如果项目质量无法达到合同约定的标准，项目的付费就会被扣减，甚至在严重情形下，政府方可以终止项目。

(四)参股项目公司。

在 PPP 实践中，为了更直接地了解项目的运作以及收益情况，政府也有可能通过直接参股项目公司的方式成为项目公司股东、甚至董事(即使政府所持有的股份可能并不多)，以便更好地实现知情权。在这种情形下，原则上政府与其他股东相同，享有作为股东的基本权益，同时也需履行股东的相关义务，并承担项目风险，但是经股东协商一致，政府可以选择放弃部分权益或者可能被免除部分义务。有关政府与其他股东的权利义务安排，通常会规定在项目公司的股东协议中。

二、政府方的介入权

除了上述的一般监督权，在一些 PPP 项目合同中，会赋予政府方在特定情形下(如紧急情况发生或者项目公司违约)直接介入项目实施的权利。但与融资方享有的介入权不同，政府方的介入权通常适用于发生短期严重的问题且该问题需要被快速解决、而政府方在解决该问题上更有优势和便利的情形，通常包括项目公司未违约情形下的介入和项目公司违约情形下的介入两类。需要注意的是，上述介入权是政府一项可以选择的权利，而非必须履行的义务。

(一)项目公司未违约情形下的介入。

1.政府方可以介入的情形。

为了保证项目公司履行合同不会受到不必要的干预，只有在特定的情形下，政府方才拥有介入的权利。常见的情形包括：

(1)存在危及人身健康或安全、财产安全或环境安全的风险;

(2)介入项目以解除或行使政府的法定责任;

(3)发生紧急情况，且政府合理认为该紧急情况将会导致人员伤亡、严重财产损失或造成环境污染，并且会影响项目的正常实施。

如果发生上述情形，政府方可以选择介入项目的实施，但政府方在介入项目之前必须按 PPP 项目合同中约定的通知程序提前通知项目公司，并且应当遵守合同中关于行使介入权的要求。

2.政府方介入的法律后果。

在项目公司未违约的情形下，发生了上述政府方可以介入的情形，政府方如果选择介入项目，需要按照合同约定提前通知项目公司其介入的计划以及介入的程度。该介入的法律后果一般如下：

(1)在政府方介入的范围内，如果项目公司的任何义务或工作无法履行，这些义务或工作将

被豁免;

(2)在政府方介入的期间内，如果是采用政府付费机制的项目，政府仍应当按照合同的约定支付服务费或其他费用，不论项目公司是否提供有关的服务或是否正常运营;

(3)因政府方介入引发的所有额外费用均由政府承担。

(二)项目公司违约情形下的介入。

如果政府方在行使监督权时发现项目公司违约，政府方认为有可能需要介入的，通常应在介入前按照 PPP 项目合同的约定书面通知项目公司并给予其一定期限自行补救;如果项目公司在约定的期限内仍无法补救，政府方才有权行使其介入权。

政府方在项目公司违约情形下介入的法律后果一般如下：

1.政府方或政府方指定第三人将代项目公司履行其违约所涉及的部分义务;

2.在项目公司为上述代为履行事项提供必要协助的前提下，在政府方介入的期间内，如果是采用政府付费或可行性缺口补助机制的项目，政府方仍应当按照合同约定就不受违约影响部分的服务或产品支付费用或提供补助;

3.任何因政府方介入产生的额外费用均由项目公司承担，该部分费用可从政府付费中扣减或者由项目公司另行支付;

4.如果政府方的介入仍然无法补救项目公司的违约，政府方仍有权根据提前终止机制终止项目合同(关于提前终止机制，请见本章第十八节)。

第十八节违约、提前终止及终止后处理机制

违约和提前终止条款是 PPP 项目合同中的重要条款之一，通常会规定违约事件、终止事由以及终止后的处理机制等内容。

一、违约事件

(一)概述。

在 PPP 项目合同中，通常会明确约定可能导致合同终止的违约事件，这些违约事件通常是由于合同一方违反 PPP 项目合同中的重大义务而引起的。

违约事件的发生并不直接导致项目合同终止。在 PPP 项目合同中通常会规定通知和补救程序，即如果在 PPP 项目合同履行过程中发生违约事件，未违约的合同相对方应及时通知违约方，并要求违约方在限期内进行补救，如违约方在该限期内仍无法补救的，则合同相对方有权终止 PPP 项目合同。

此处有一种特殊情形，即在 PPP 项目合同规定中了融资方介入权或者政府、融资方和项目公司三方签署了直接接入协议的情形下，项目公司违约事件发生且在限期内无法补救时，还会允许融资方或其指定的第三方进行补救(关于融资方介入权，请见本章第五节)。

(二)违约事件的界定方式。

实践中，不同的 PPP 项目合同对于违约事件的界定方式可能不同，通常包括概括式、列举式以及概括加列举式三种，其中概括加列举式在 PPP 项目合同中更为常见。通过列举的方式可以更加明确构成违约事件的情形，从而避免双方在违约事件认定时产生争议。为此，在 PPP 项目合同起草和谈判过程中，双方应对哪些事项构成违约事件进行认真判别，并尽可能地在 PPP 项目合同中予以明确约定。

(三)政府方违约事件。

在约定政府方违约事件时,应谨慎考虑这些事件是否处于政府方能够控制的范围内并且属于项目项下政府应当承担的风险。常见的政府方违约事件包括:

1.未按合同约定向项目公司付费或提供补助达到一定期限或金额的;

2.违反合同约定转让 PPP 项目合同项下义务;

3.发生政府方可控的对项目设施或项目公司股份的征收或征用的(是指因政府方导致的或在政府方控制下的征收或征用,如非因政府方原因且不在政府方控制下的征收征用,则可以视为政治不可抗力);

4.发生政府方可控的法律变更导致 PPP 项目合同无法继续履行的;

5.其他违反 PPP 项目合同项下义务,并导致项目公司无法履行合同的情形。

(四)项目公司违约事件。

在约定项目公司违约事件时,政府方通常希望列举的违约事件越多越好,最好能是敞口的列举,而项目公司则更倾向于明确的定义和有限的列举。需要强调的是,如果项目公司违约事件约定过多,不仅会影响项目公司参与 PPP 项目的积极性,而且会增加项目的融资难度和成本,进而导致项目整体成本的增加。因此在实践中,需要合理平衡双方的利益,原则上项目公司违约事件应当属于该项目项下项目公司应当承担的风险。常见的项目公司违约事件包括但不限于:

1.项目公司破产或资不抵债的;

2.项目公司未在约定时间内实现约定的建设进度或项目完工、或开始运营,且逾期超过一定期限的;

3.项目公司未按照规定的要求和标准提供产品或服务,情节严重或造成严重后果的;

4.项目公司违反合同约定的股权变更限制的;

5.未按合同约定为 PPP 项目或相关资产购买保险的。

二、提前终止的事由

(一)概述。

在 PPP 项目合同中,可能导致项目提前终止的事由通常包括:

1.政府方违约事件——发生政府方违约事件,政府方在一定期限内未能补救的,项目公司可根据合同约定主张终止 PPP 项目合同;

2.项目公司违约事件——发生项目公司违约事件,项目公司和融资方或融资方指定的第三方均未能在规定的期限内对该违约进行补救的,政府方可根据合同约定主张终止 PPP 项目合同;

3.政府方选择终止——政府方在项目期限内任意时间可主张终止 PPP 项目合同(关于政府方选择终止的适用范围,请见下文);

4.不可抗力事件——发生不可抗力事件持续或累计达到一定期限,任何一方可主张终止 PPP 项目合同。

(二)政府方选择终止。

由于 PPP 项目涉及公共产品或服务供给,关系社会公共利益,因此 PPP 项目合同中,政府方应当享有在特定情形下(例如,PPP 项目所提供的公共产品或服务已经不合适或者不再需要,或者会影响公共安全和公共利益)单方面决定终止项目的权利。但在 PPP 项目实践中,政府方的此

项权利应当予以明确限定，以免被政府方滥用，打击社会资本参与 PPP 项目的积极性;同时，政府方在选择终止时需要给予项目公司足额的补偿(关于补偿的原则，请见下文)。

三、终止后的处理机制

在 PPP 项目合同中，基于不同事由导致的终止，在终止后的处理上也会有所不同。一般来讲，通常会涉及回购义务和回购补偿两方面的事项。

(一)回购义务。

在 PPP 项目终止后，政府可能并不一定希望全盘回购已经建成或者正在建设的项目设施。但如果政府方有权选择不回购该项目，对于项目公司而言可能是非常重大的风险。因为项目公司不仅将无法继续实施该项目并获得运营回报，甚至无法通过政府回购补偿收回前期投资。鉴此，在 PPP 项目合同中，对于回购的规定一般会比较谨慎。

实践中，通常只有在项目公司违约导致项目终止的情形下，政府才不负有回购的义务而是享有回购的选择权，即政府可以选择是否回购该项目。但对于一些涉及公共安全和公众利益的、需要保障持续供给的 PPP 项目，也可能在合同中约定即使在项目公司违约导致项目终止的情形下，政府仍有回购的义务。

(二)回购补偿。

根据项目终止事由的不同，项目终止后的回购补偿范围也不相同，在具体项目中，双方应对补偿的金额进行合理的评估。常见的安排如下：

1.政府方违约事件、政治不可抗力以及政府方选择终止。

对于因政府方违约事件、政治不可抗力以及政府方选择终止所导致的项目合同终止，一般的补偿原则是确保项目公司不会因项目提前终止而受损或获得额外利益(即项目公司获得的补偿等于假设该 PPP 项目按原计划继续实施的情形下项目公司能够获得的经济收益)。补偿的范围一般可能包括：

(1)项目公司尚未偿还的所有贷款(其中可能包括剩余贷款本金和利息、逾期偿还的利息及罚息、提前还贷的违约金等);

(2)项目公司股东在项目终止之前投资项目的资金总和(必要时需要进行审计);

(3)因项目提前终止所产生的第三方费用或其他费用(例如支付承包商的违约金、雇员的补偿金等);

(4)项目公司的利润损失(双方通常会在 PPP 项目合同中约定利润损失的界定标准及补偿比例)。

2.项目公司违约事件。

实践中，对于因项目公司违约事件导致的项目合同终止，如果政府有义务回购或者选择进行回购时，政府需要就回购提供相应补偿。常见的回购补偿计算方法包括：

(1)市场价值方法，即按照项目终止时合同的市场价值(即再进行项目采购的市场价值)计算补偿金额。此种方法相对比较公平，并且在项目回购后政府必须要在市场中重新进行项目采购，因此通常适用于 PPP 市场相对较为成熟的国家。

(2)账面价值方法，即按照项目资产的账面价值计算补偿金额。与市场价值方法不同，该计算方法主要关注资产本身的价值而非合同的价值。这种计算方法比较简单明确，可避免纠纷，但

有时可能导致项目公司获得的补偿与其实际投资和支付的费用不完全一致。

在具体项目中适用哪一种计算方法，需要进行专项评估，但一般的原则是，尽可能避免政府不当得利并且能够吸引融资方的项目融资。此外，根据上述计算方法计算出的补偿金额，通常还要扣减政府因该终止而产生的相关费用和损失。

3.自然不可抗力。

由于自然不可抗力属于双方均无过错的事件，因此对于自然不可抗力导致的终止，一般的原则是由双方共同分摊风险。通常来讲：

(1)补偿范围一般会包括未偿还融资方的贷款、项目公司股东在项目终止前投入项目的资金以及欠付承包商的款项;

(2)补偿一般会扣除保险理赔金额，且不包括预期利润损失。

(三)补偿的支付。

在 PPP 项目合同中还会约定政府回购补偿的支付方式、时间和程序。具体支付方式包括以下两种：

1.一次性全额支付。

对项目公司而言，当然希望可以一次性获得全额补偿。但对政府而言，一次性全额支付可能会增加政府的资金压力，需要政府进行合理的财政预算安排。

2.分期付款。

分期付款可以在一定程度上缓解政府的资金压力,但是否能够采用这种方式还取决于项目公司和融资方能否同意。此外，如果采用分期付款方式，项目公司一般会向政府主张延期支付的利息，并且在未缴清补偿款前，项目公司一般不愿意移交项目资产，因此采用分期付款方式有可能会影响项目的移交时间。

第十九节项目的移交

项目移交通常是指在项目合作期限结束或者项目合同提前终止后,项目公司将全部项目设施及相关权益以合同约定的条件和程序移交给政府或者政府指定的其他机构。

项目移交的基本原则是，项目公司必须确保项目符合政府回收项目的基本要求。项目合作期限届满或项目合同提前终止后，政府需要对项目进行重新采购或自行运营的，项目公司必须尽可能减少移交对公共产品或服务供给的影响，确保项目持续运营。

一、移交范围

起草合同移交条款时，首先应当根据项目的具体情况明确项目移交的范围，以免因项目移交范围不明确造成争议。移交的范围通常包括:

(一)项目设施;

(二)项目土地使用权及项目用地相关的其他权利;

(三)与项目设施相关的设备、机器、装珞、零部件、备品备件以及其他动产;

(四)项目实施相关人员;

(五)运营维护项目设施所要求的技术和技术信息;

(六)与项目设施有关的手册、图纸、文件和资料(书面文件和电子文档);

(七)移交项目所需的其他文件。

二、移交的条件和标准

为了确保回收的项目符合政府的预期，PPP 项目合同中通常会明确约定项目移交的条件和标准。特别是在项目移交后政府还将自行或者另行选择第三方继续运营该项目的情形下，移交的条件和标准更为重要。通常包括以下两类条件和标准：

(一)权利方面的条件和标准：项目设施、土地及所涉及的任何资产不存在权利瑕疵，其上未设臵任何担保及其他第三人的权利。但在提前终止导致移交的情形下，如移交时尚有未清偿的项目贷款，就该未清偿贷款所设臵的担保除外。

(二)技术方面的条件和标准：项目设施应符合双方约定的技术、安全和环保标准，并处于良好的运营状况。在一些 PPP 项目合同中，会对“良好运营状况”的标准做进一步明确，例如在不再维修情况下，项目可以正常运营 3 年等。

三、移交程序

(一)评估和测试。

在 PPP 项目移交前，通常需要对项目的资产状况进行评估并对项目状况能否达到合同约定的移交条件和标准进行测试。实践中，上述评估和测试工作通常由政府方委托的独立专家或者由政府方和项目公司共同组成的移交工作组负责。

经评估和测试，项目状况不符合约定的移交条件和标准的，政府方有权提取移交维修保函，并要求项目公司对项目设施进行相应的恢复性修理、更新重臵，以确保项目在移交时满足约定要求。

(二)移交手续办理。

移交相关的资产过户和合同转让等手续由哪一方负责办理主要取决于合同的约定，多数情况下由项目公司负责。

(三)移交费用(含税费)承担。

关于移交相关费用的承担，通常取决于双方的谈判结果，常见的做法包括：

1.由项目公司承担移交手续的相关费用(这是比较常见的一种安排，而且办理移交手续的相关费用也会在项目的财务安排中予以预先考虑)；

2.由政府方和项目公司共同承担移交手续的相关费用。

3.如果因为一方违约事件导致项目终止而需要提前移交，可以约定由违约方来承担移交费用。

四、转让

(一)项目相关合同的转让。

项目移交时，项目公司在项目建设和运营阶段签订的一系列重要合同可能仍然需要继续履行，因此可能需要将这些尚未履行完毕的合同由项目公司转让给政府或政府指定的其他机构。为能够履行上述义务，项目公司应在签署这些合同时即与相关合同方(如承包商或运营商)明确约定，在项目移交时同意项目公司将所涉合同转让给政府或政府指定的其他机构。实践中，可转让的合同可能包括项目的工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品或服务购买合同、融资租赁合同、保险合同以及租赁合同等。

通常政府会根据上述合同对于项目继续运营的重要性，决定是否进行合同转让。此外，如果

这些合同中包含尚未期满的相关担保，也应该根据政府的要求全部转让给政府或者政府指定的其他机构。

(二)技术转让。

在一些对于项目实施专业性要求较高的 PPP 项目中，可能需要使用第三方的技术(包括通过技术转让或技术许可的方式从第三方取得的技术)。在此情况下，政府需要确保在项目移交之后不会因为继续使用这些技术而被任何第三方进行侵权索赔。

鉴此，PPP 项目合同中通常会约定，项目公司应在移交时将项目运营和维护所需要的所有技术，全部移交给政府或政府指定的其他机构，并确保政府或政府指定的其他机构不会因使用这些技术而遭受任何侵权索赔。如果有关技术为第三方所有，项目公司应在与第三方签署技术授权合同时即与第三方明确约定，同意项目公司在项目移交时将技术授权合同转让给政府或政府指定的其他机构。

此外，PPP 项目合同中通常还会约定，如果这些技术的使用权在移交日前已期满，项目公司有义务协助政府取得这些技术的使用权。

五、风险转移

移交条款中通常还会明确在移交过程中的风险转移安排：在移交日前，由项目公司承担项目设施的全部或部分损失或损坏的风险，除非该损失或损坏是由政府方的过错或违约所致;在移交日及其后，由政府承担项目设施的全部或部分损失或损坏的风险。

第二十节适用法律及争议解决

一、适用法律

在一般的商业合同中，合同各方可以选择合同的管辖法律(即准据法)。但在 PPP 项目合同中，由于政府方是合同当事人之一，同时 PPP 项目属于基础设施和公共服务领域，涉及社会公共利益，因此在管辖法律的选择上应坚持属地原则，即在我国境内实施的 PPP 项目的合同通常应适用我国法律并按照我国法律进行解释。

二、争议解决

由于 PPP 项目涉及的参与方众多、利益关系复杂且项目期限较长，因此在 PPP 项目所涉合同中，通常都会规定争议解决条款，就如何解决各方在合同签订后可能产生的合同纠纷进行明确的约定。尽管没有规定明确的争议解决条款并不意味着各方对产生的纠纷不享有任何救济，但规定此类条款有助于明确纠纷解决的方式及程序。

争议解决条款中一般以仲裁或者诉讼作为最终的争议解决方式，并且通常会在最终争议解决方式前设臵其他的争议解决机制，以期在无需仲裁或者诉讼的情况下快速解决争议，或达成一个暂时具有约束力、但可在之后的仲裁或诉讼中重新审议的临时解决办法。

争议解决方式通常需要双方根据项目的具体情况进行灵活选择。如果项目需要各方的长期合作，应考虑对抗性更低，更利于维护各方关系的争议解决方式。常见的争议解决方式包括：

(一)友好协商。

为争取尽快解决争议，在多数 PPP 项目合同中，都会约定在发生争议后先由双方通过友好协商的方式解决纠纷。这样做的目的是为了防止双方在尝试通过协商解决争议之前直接启动正式的法律程序。诉讼和仲裁是非常耗时且昂贵的，而且一旦开始往往很难停止。实践中，协商的具体

约定方式包括：

1.协商前路。即发生争议后，双方必须在一段特定期限内进行协商，在该期限届满前双方均不能提起进一步的法律程序。

2.选择协商。即将协商作为一个可以选择的争议解决程序，无论是否已进入协商程序，各方均可在任何时候启动诉讼或仲裁等其他程序。

3.协商委员会。即在合同中明确约定由政府方和项目公司的代表组成协商委员会，双方一旦发生争议应当首先提交协商委员会协商解决。如果在约定时间内协商委员会无法就有关争议达成一致，则会进入下一阶段的争议解决程序。

需要特别说明的是，通常协商应当是保密并且“无损实体权利”的，当事人在协商过程中所说的话或所提供的书面文件不得用于之后的法律程序。因为如果双方能够确定这些内容在将来的诉讼或仲裁中不会被作为不利于自己的证据，他们可能更愿意主动做出让步或提出解决方案。

(二)专家裁决。

对于 PPP 项目中涉及的专业性或技术性纠纷，也可以通过专家裁决的方式解决。

负责专家裁决的独立专家，可以由双方在 PPP 项目合同中予以委任，也可以在产生争议之前共同指定。

专家裁决通常适用于对事实无异议、仅需要进行某些专业评估的情形，不适用于解决那些需要审查大量事实依据的纠纷，也不适用于解决纯粹的法律纠纷。

(三)仲裁。

1.仲裁还是诉讼。

仲裁是一种以双方书面合意进入仲裁程序为前提(即合同双方必须书面约定将争议提交仲裁)的替代诉讼的纠纷解决方式。一般而言，仲裁相较于诉讼，具有下列优点：

(1)仲裁程序更具灵活性，更尊重当事人的程序自主;

(2)仲裁程序更具专业性，当事人可以选择相关领域的专家作为仲裁员;

(3)仲裁程序更具保密性，除非双方协议可以公开仲裁，一般仲裁程序和仲裁结果均不会对外公开;

(4)仲裁程序一裁终局，有可能比诉讼程序更快捷、成本更低。

依照我国法律，仲裁裁决与民事判决一样，具有终局性和法律约束力。除基于法律明确规定的事由，法院不能对仲裁的裁决程序和裁决结果进行干预。

在 PPP 项目合同争议解决条款中，也可以选择诉讼作为最终的争议解决方式。需要特别注意的是，就 PPP 项目合同产生的合同争议，应属于平等的民事主体之间的争议，应适用民事诉讼程序，而非行政复议、行政诉讼程序。这一点不应因政府方是 PPP 项目合同的一方签约主体而有任何改变。

实践中，诉讼程序相较于仲裁程序时间更长，程序更复杂，比较正式且对立性更强，因此 PPP 项目双方在选择最终的争议解决程序是需要仔细的考量。

2.国际仲裁还是国内仲裁。

在一些外国投资人参与的 PPP 项目中，可能会在争议解决条款中选择由相对中立的国际仲裁组织进行仲裁。我国《合同法》已明确规定，具有涉外因素的合同可以选择国外仲裁机构仲裁，

实践中也可以依据一些国际公约(例如《承认及执行外国仲裁裁决公约》)来处理国际仲裁裁决的承认和执行程序。

需要特别注意的是，按照我国法律规定，如果合同中约定某一争议既可以依仲裁程序解决，也可以依诉讼程序解决，则原则上属于无效的仲裁条款(除非一方当事人申请仲裁后，对方当事人未在首次开庭前提出管辖权异议，使仲裁庭取得审理该案件的管辖权)。因此，PPP 项目合同的争议解决条款最好在诉讼和仲裁中任选其一，避免出现“既可以仲裁，也可以诉讼”的约定。

(四)争议期间的合同履行。

鉴于 PPP 项目通常会涉及公共安全和公共利益，为保障项目的持续稳定运营，通常会在争议解决条款中明确规定在发生争议期间，各方对于合同无争议部分应当继续履行，除法律规定或另有约定外，任何一方不得以发生争议为由，停止项目运营。

第二十一节合同附件

PPP 项目所涉及的合作内容和具体要求通常较为庞杂，一般会在 PPP 项目合同正文之后附加一系列的附件，用以进一步明确合同中涉及的具体技术标准、条件要求、计算公式、文书格式等。

一、常见的合同附件

鉴于不同 PPP 项目的付费机制、运作方式、融资方式以及涉及的行业标准、技术规范等各不相同，具体的合同附件也会不同。常见的 PPP 项目合同附件包括：

(一)项目场地范围。

该附件用于划定项目涉及的场地的地点、范围、面积等，有时会以平面图的形式列示。

(二)项目所需审批。

该附件用于列明项目实施所需获得的全部或主要审批，以及政府方和项目公司在获得上述审批上的责任分工。

(三)技术附件。

该附件用于详细阐述 PPP 项目设计、建设、运营、维护等所依据的具体技术标准和规范等。

(四)商务附件。

该附件用于阐述 PPP 项目的商业方案，例如财务模型、融资计划、项目公司设立方案等。

(五)履约担保格式。

为了确保项目公司在签订 PPP 项目合同后所提供的履约担保能够符合双方的约定，有时还会将履约担保的相关协议也作为合同附件，并约定项目公司将来按照该协议约定的内容和方式向政府方提供担保。

(六)移交条件。

为了确保项目移交后符合政府的预期，双方可能会将项目移交的具体条件和标准在 PPP 项目合同的附件中予以明确规定。

二、各行业合同附件例举

下文列举了一些行业的 PPP 项目合同的常见附件，仅供参考：

(一)城市(集中)供水。

在城市(集中)供水项目中，比较常见的附件包括：各方内部决议件，股东承诺函，集中式公共供水定义，授权文件，建设期履约保函，项目特许经营范围，普遍服务承诺，供水技术标准、

规范和要求，项目资产维护方案，融资方案，初步性能测试，最终性能测试，维护保函，应急预案，保险方案(含投保险种与保险金额)，前期工作和永久性市政设施，技术方案，定期报告及临时报告(事项、周期及信息格式要求)，成本申报及监审，资本投资计划及调整，排他性承诺，移交方案等。

(二)集中供暖。

在集中供暖项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，供热质量和服务标准，项目特许经营区域范围(附图)，供用热合同样本，技术规范和标准，投资计划及安排，普遍服务承诺，应急预案，移交资产的程序和标准，融资方案，履约保函，保险方案，项目设施维护方案，工程进度计划表，排他性承诺，移交方案等。

(三)管道燃气供应。

在管道燃气供应项目中，比较常见的附件包括：各方内部决议件，股东承诺函，授权书，项目特许经营区域范围(附图)，项目批准文件，技术规范和要求，投资计划及安排，普遍服务承诺，管道设施维护方案，保险，融资方案，工程技术方案，燃气质量标准，燃气服务标准，安全管理标准，气源承诺及保障计划，应急预案，履约保函，工程进度计划表，排他性承诺，移交方案，供用气合同等。

(四)污水处理。

在污水项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，用地四至图，建设标准和技术要求，进水水质超标的处理，出水水质不合格的违约金，污水处理服务协议，调价公式，融资方案，保险方案，运营记录报表，付费申请表/形式发票，出水水质监测项目、方法和周期，履约保函，维护保函，技术方案，移交保函，工程进度计划表，移交方案等。

(五)垃圾焚烧处理。

在垃圾焚烧处理项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，垃圾处理服务协议，适用技术规范和要求，技术方案，商务方案，履约保函，维护保函，融资方案，质量保证和控制方案，项目建设进度计划，保险方案，稳定性试运行方案，购售电合同，运营维护方案，进口设备和清单，红线图，移交保函，移交方案等。

(六)保障性安居工程。

在保障性安居工程项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，项目红线图，融资方案等。

(七)地下综合管廊。

在地下综合管廊项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，走线规划图，既有管网 GIS 信息等。

(八)轨道交通。

在轨道交通项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，设计标准，运营操作和维护标准，融资协议，融资计划，融资替代解决方案，客运服务标准，客流量预测，工程价目表，融资方案，文字，公司章程，保险方案，施工合同，工程进度计划表，施工时间安排，地铁区域图，网站，操作和维修合同，前期工程进度，排他性承诺，履约担保，移交方案等。如涉及综合开发的，还需增加相应附件。

(九)医疗和养老服务设施。

在医疗和养老服务设施项目中，比较常见的附件包括：授权文件，各方内部决议件，股东承诺函，医院管理及服务协议，商标许可协议，目标土地规划设计要求，目标土地四至图，设计要求及建造标准，融资方案，筹备期工作方案，运营标准及绩效指标，员工招聘、培训及多点执业相关工作方案，营销方案，竞争对手列表及排他性承诺，保险安排，履约担保，移交方案等。

第三章不同付费机制下的核心要素

付费机制是政府和社会资本合作的重要基础，关系到 PPP 项目的风险分配和收益回报，因而是政府和社会资本(或项目公司)共同的核心关注，也是 PPP 项目合同中最为关键的条款。根据 PPP 项目的行业、运作方式及具体情况的不同，需要设珞不同的付费机制。常见的付费机制主要包括政府付费、使用者付费和可行性缺口补助三种。本章将就在设珞不同的付费机制时需要在 PPP 项目合同中予以考虑和反映的核心要素进行详细阐述。

第一节政府付费

政府付费是指由政府直接付费购买公共产品或服务。其与使用者付费的最大区别在于付费主体是政府、而非项目的最终使用者。

根据项目类型和风险分配方案的不同，政府付费机制下，政府通常会依据项目的可用性、使用量和绩效中的一个或多个要素的组合向项目公司付费。

一、可用性付费

(一)概述。

可用性付费(AvailabilityPayment)是指政府依据项目公司所提供的项目设施或服务是否符合合同约定的标准和要求来付费。

可用性付费通常与项目的设施容量或服务能力相关，而不考虑项目设施或服务的实际需求，因此项目公司一般不需要承担需求风险，只要所提供设施或服务符合合同约定的性能标准即可获得付费。

大部分的社会公共服务类项目(例如学校、医院等)以及部分公用设施和公共交通设施项目可以采用可用性付费。一些项目中也可能会与按绩效付费搭配使用，即如果项目公司提供设施或服务的质量没有达到合同约定的标准，则政府付费将按一定比例进行扣减。

(二)适用条件。

符合以下条件的 PPP 项目，政府可以考虑采用按可用性付费：

1.相对于项目设施或服务的实际使用量，政府更关注该项目设施或服务的可用性。例如，奥运会场馆。

2.相对于项目公司，政府对于项目设施或服务的需求更有控制力，并且政府决定承担需求风险。例如，在学校 PPP 项目中，政府教育部门负责向各学校分配生源，其能够更好的管控学校设施的使用量，因此政府可基于学校设施的可用性向项目公司付款，而不考虑实际的学生人数。

(三)可用性付费的设置

1.基本原则。

可用性付费的一个基本原则就是在符合我国法律强制性规定的前提下，直至项目设施已建成且全面服务可用时(通常是项目开始运营时)才开始付款。但也存在一些例外，比如改造项目，有

可能改造的同时也需要项目公司继续提供服务，在这种情形下，政府可能需要就项目公司继续提供的服务支付一定费用。

在按可用性付费的项目中，通常在项目开始时就已经确定项目公司的投资成本，在项目开始运营后，政府即按照原先约定的金额向项目公司付款，但如果存在不可用的情形，再根据不可用的程度扣减实际的付款。

2.核心要素：可用与不可用的界定。

可用性付费的核心要素就是要明确界定项目在什么情况下为“可用”，什么情况下为“不可用”，其中“不可用”的界定更为重要。

在 PPP 项目合同签订之前，双方应当尽早确定“不可用”的认定标准，因其会直接影响项目财务模型的确定。在设定“不可用”标准时，通常需要考虑以下因素：

(1)该标准是否客观，即是否符合项目的实际情况和特点，是否可以测量和监控等。

(2)该标准是否合理，即是否超出项目公司的能力范围，是否为实施本项目所必需等。

3.其他要素。

除了“可用”与“不可用”的界定外，在设珞可用性付费时，还需要考虑其他要素，例如：

(1)不同比例扣减机制的设珞。

设施或服务不可用所导致的经济后果通常由该设施或服务的重要程度决定。例如，在医疗服务设施项目中，手术室中的灯比走廊上的灯更为重要，因此因手术室灯不亮而扣减的金额也应当更高。设珞不同比例扣减机制可以促使项目公司优先保证更为重要的设施或服务的可用性。

(2)宽限期的设珞。

在出现“不可用”的情形时，PPP 项目合同中通常会给予项目公司一个宽限期，只有在该宽限期内项目公司仍然没有纠正该“不可用”情形的，可用性付费才会被扣减，如果在该期限内项目公司做出了有效补救，则可用性付费不会受到影响。

此外，在一些 PPP 项目合同中，也可能设珞多次扣减的机制。如果在宽限期结束时项目公司未能纠正不可用情形，政府将根据合同约定的比例扣减相应付费;如果该不可用情形在宽限期结束后又持续了一定时期，则可能导致政府对付费的进一步扣减。这种机制主要是为了确保项目公司能够尽快恢复正常的设施或服务供给。但在设珞这种多次扣减机制时，需要注意掌握尺度，因为其会使付费机制变得非常复杂。

(3)不可用设施或服务仍需使用的情形下的处理。

在一些特定情形下，即使某些服务或设施没有达到可用性要求，政府仍然需要使用。在这种情形下，政府可考虑以下两种处理方式：一是如果政府的使用将导致项目公司无法纠正部分设施或服务的问题，则可以将受政府使用影响的部分服务或设施视为具有可用性;二是仅扣减部分、而非全部比例的政府付费。

(4)计划内暂停服务的认定。

为避免争议，政府和项目公司应当在合同中明确约定计划内的暂停服务是否认定为不可用，通常情况下计划内的暂停服务应作为不可用的例外情形。

4.豁免事由。

并非所有不可用情形出现，均会影响政府付费，在 PPP 项目合同中通常会约定一些豁免事由，

对于因发生豁免事由而导致出现不可用情形的，不构成项目公司违约，仍可按照合同约定的金额获得政府付费。常见的豁免事由包括：

(1)政府可以提供合适的替代性服务(需由政府决定)；

(2)项目设施或服务在不可用期间内本就未计划使用；

(3)政府违约；

(4)政府提出的变更;等等。

需要特别强调的是，尽管按可用性付费的项目对项目公司而言风险更低、可融资性更高，但政府转移给项目公司的风险也相对有限。同时，相对于使用者付费项目和按使用量付费的项目，单纯按可用性付费的项目缺乏有效的收益激励机制，通常只能通过项目公司报告或政府抽查的方式对于项目进行监控，监控力度较弱，难以保证项目随时处于可用状态。因此，必要时可用性付费需要与绩效付费或使用量付费搭配使用。

二、使用量付费

(一)概述。

使用量付费(UsagePayment)，是指政府主要依据项目公司所提供的项目设施或服务的实际使用量来付费。在按使用量付费的项目中，项目的需求风险通常主要由项目公司承担。因此，在按使用量付费的项目中，项目公司通常需要对项目需求有较为乐观的预期或者有一定影响能力。实践中，污水处理、垃圾处理等部分公用设施项目较多地采用使用量付费。

一些项目中，使用量付费也可能与绩效付费搭配使用，即如果项目公司提供的设施或服务未达到合同约定的绩效标准，政府的付费将进行相应扣减。

(二)使用量付费的设置。

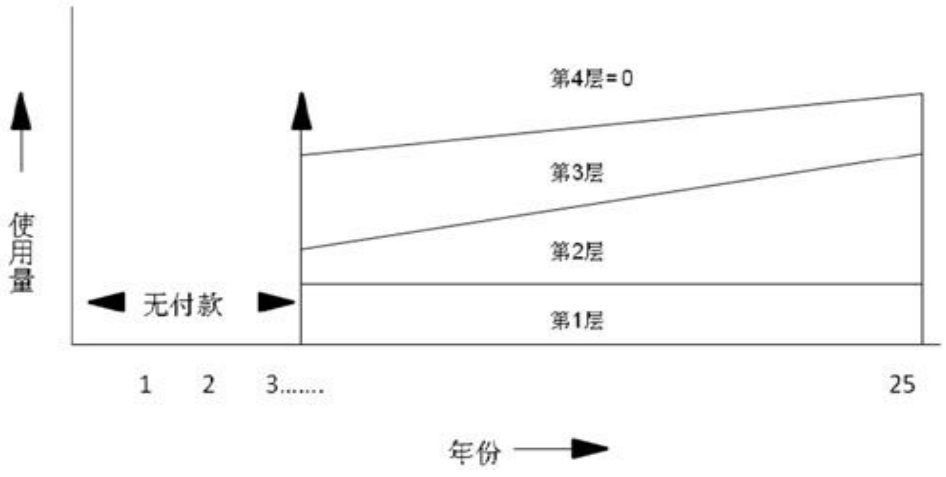
1.基本原则。

使用量付费的基本原则就是由政府(而非使用者)依据项目设施或服务的实际使用量向项目公司付费，付费多少与实际使用量大小直接挂钩。

2.分层级付费机制。

在按使用量付费的 PPP 项目中，双方通常会在项目合同签订前根据项目的性质、预期使用量、项目融资结构及还款计划等设路分层级的使用量付费机制。

下图为比较典型的分层级的使用量付费机制：



上图中将使用量付费分为四个层级，其中第 1 层为“最低使用量”，第 4 层为“最高使用量”。

(1)最低使用量：即政府与项目公司约定一个项目的最低使用量，在项目实际使用量低于最低使用量时，不论实际使用量多少，政府均按约定的最低使用量付费。最低使用量的付费安排可以在一定程度上降低项目公司承担实际需求风险的程度，提高项目的可融资性。

(2)最高使用量：即政府与项目公司约定一个项目的最高使用量，在实际使用量高于最高使用量时，政府对于超过最高使用量的部分不承担付款义务。最高使用量的付费安排为政府的支付义务设路了一个上限，可以有效防止政府因项目使用量持续增加而承担过度的财政风险。

需要特别强调的是，即使在设路最低使用量的情形下，政府仍然需要承担实际使用量低于最低使用量的风险;即使在设路最高使用量的情形下，实际使用量低于最高使用量时，政府付费的金额仍然会因实际使用量的变化而变化，存在一定不确定性，需要进行合理的预算安排。

三、绩效付费

(一)概述。

绩效付费(PerformancePayment)是指政府依据项目公司所提供的公共产品或服务的质量付费，通常会与可用性付费或者使用量付费搭配使用。

在按绩效付费的项目中，政府与项目公司通常会明确约定项目的绩效标准，并将政府付费与项目公司的绩效表现挂钩，如果项目公司未能达到约定的绩效标准，则会扣减相应的付费。

(二)绩效付费的设置。

1.设定绩效标准。

政府和项目公司应当根据项目的特点和实际情况在 PPP 项目合同中明确约定适当的绩效标准。设定绩效标准时，通常需要考虑以下因素：

(1)绩效标准是否客观，即该标准是否符合项目的实际情况和特点，是否可以测量和监控等。这是绩效付费能否有效实施的关键要素。

(2)绩效标准是否合理，即该标准是否超出项目公司的能力范围，是否为实施本项目所必需等。这是项目融资方的核心关之一。

2.绩效监控机制。

在按绩效付费的项目中，通常会专门编制绩效监控方案并将其作为 PPP 项目合同的附件，以明确项目公司的监控义务、政府的监控措施以及具体的绩效标准。在社会公共服务项目中，绩效监控机制的设路尤为重要(关于社会公共服务项目的绩效监控机制，请见第四章三节)。

3.未达到绩效标准的后果。

为了对项目公司形成有效约束，PPP 项目合同中通常会明确约定未达到绩效标准的后果，具体包括：

(1)扣减政府付费。PPP 项目合同中通常会根据设施或服务在整个项目中的重要程度以及未达到绩效标准的情形和影响程度分别设路相应的政府付费扣减比例。此外，实践中还有一种“递进式”的扣款机制：即对于首次未达到绩效标准的情形，仅进行警告或少量扣款，但如果该情形在某段时期内多次发生，则会逐渐增加对于该情形的扣款比例，以促使项目公司及时采取补救措施。

(2)如果长期或者多次无法达到绩效标准，或者未达到绩效标准的情形非常严重，还有可能

构成严重违约从而导致合同终止。

四、政府付费的调价机制

在长达20-30年的PPP项目生命周期中，市场环境的波动会对直接引起项目运营成本的变化，进而影响项目公司的收益情况。设立合理的价格调整机制，可以将政府付费金额维持在合理范围，防止过高或过低付费导致项目公司亏损或获得超额利润，有利于项目物有所值目标的实现。常见的调价机制包括：

(一)公式调整机制。

是指通过设定价格调整公式来建立政府付费价格与某些特定系数之间的联动关系，以反映成本变动等因素对项目价格的影响，当特定系数变动导致根据价格调整公式测算的结果达到约定的调价条件时，将触发调价程序，按约定的幅度自动调整定价。常见的调价系数包括：消费者物价指数、生产者物价指数、劳动力市场指数、利率变动、汇率变动等。调价系数的选择需要根据项目的性质和风险分配方案确定，并应综合考虑该系数能否反映成本变化的真实情况并且具有可操作性等。

(二)基准比价机制。

是指定期将项目公司提供服务的定价与同类服务的市场价格进行对比，如发现差异，则项目公司与政府可以协商对政府付费进行调价。

(三)市场测试机制。

是指在PPP项目合同约定的某一特定时间，对项目中某项特定服务在市场范围内重新进行采购，以更好地实现项目的物有所值。通过竞争性采购程序，政府和项目公司将可能会协商更换此部分服务的运营商或调整政府付费等。

但上述的基准比价机制和市场测试机制通常适用于社会公共服务类项目，而很少出现在公共交通或者公用设施项目中(关于基准比价机制和市场测试机制的具体程序，请见第四章第三节)，主要原因有二：

1.在公共交通或者公用设施项目中，项目公司的各项服务互相关联、难以明确分割，很难对某一项服务单独进行比价或市场测试；

2.难以找到与该项目公司所处的运营情况、市场条件完全相同的比较对象。

此外，政府在考虑采用基准比价机制和市场测试机制时还需要注意，这两种调价机制既有可能减少政府付费金额，也有可能增加政府付费金额。

第二节使用者付费

使用者付费机制是指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。项目公司直接从最终用户处收取费用，以回收项目的建设和运营成本并获得合理收益。在此类付费项目中，项目公司一般会承担全部或者大部分的项目需求风险。

并非所有PPP项目都能适用使用者付费机制，使用者付费机制常见于高速公路、桥梁、地铁等公共交通项目以及供水、供热等部分公用设施项目中。

设立使用者付费机制时，需要根据项目的特性和具体情况进行详细的评估，重点考虑以下几个问题：

(一)项目是否适合采用使用者付费机制?

(二)使用费如何设定?

(三)政府是否需要保障项目公司的最低收入?是否需要设路机制避免项目公司获得过高的利润?

一、使用者付费机制的适用条件

具体 PPP 项目是否适合采用使用者付费机制,通常需要结合项目特点和实际情况进行综合评估。适合采用使用者付费机制的项目通常需要具备以下条件:

(一)项目使用需求可预测。

项目需求量是社会资本进行项目财务测算的重要依据,项目需求量是否可预测以及预测需求量的多少是决定社会资本是否愿意承担需求风险的关键因素。通常社会资本只有能够在一定程度上确定其可以通过使用者付费收回投资成本并且获得合理收益的情形下,才有参与 PPP 项目的动机。

(二)向使用者收费具有实际可操作性。

在一些项目中,项目公司向使用者收费可能并不实际或者并不经济。例如,在采取使用者付费机制的公路项目中,如果公路有过多的出入口,使得车流量难以有效控制时,将会使采取使用者付费机制变得不具有成本效益,而丧失实际可操作性。

(三)符合法律和政策的规定。

根据相关法律和政策规定,政府可能对于某些项目实行政府定价或者政府指导价,如果按照该政府定价或政府指导价无法保障项目公司回收成本并获得合理收益,则无法适用使用者付费机制,但可以考虑采用可行性缺口补助机制。

使用者付费机制的优势在于,政府可以最大程度地将需求风险转移给项目公司,而且不用提供财政补贴,同时还可以通过与需求挂钩的回报机制激励项目公司提高项目产品或服务的质量。

但需要强调的是,除非需求量可预测且较为明确或者政府提供其他的补助或承诺,否则使用者付费项目的可融资性相对较低,如果融资难度和融资成本过高,则可能会导致项目无法实施;同时,由于项目公司承担较大的需求风险,在需求不足时,项目公司为了确保能够收回成本,有可能会要求提高使用费的定价或者变相降低产品或服务质量。

二、使用者付费的定价机制

(一)定价方式。

实践中,使用者付费的定价方式主要包括以下三种:

1.根据《价格法》等相关法律法规及政策规定确定;

2.由双方在 PPP 项目合同中约定;

3.由项目公司根据项目实施时的市场价格定价。

其中,除了最后一种方式是以市场价为基础外,对于前两种方式,均需要政府参与或直接决定有关 PPP 项目的收费定价。

(二)政府参与定价的考虑因素。

1.需求的价格弹性。是指需求量对价格变动的敏感程度,即使用者对于价格的容忍程度。收费价格上涨到一定程度后,可能会导致使用量的下降。

2.项目公司的目标,即在综合考虑项目的实施成本、项目合作期限、预期使用量等因素的情

况下，收费定价能否使项目公司获得合理的收益。

3.项目本身的目标，即能否实现项目预期的社会和经济效益。

4.有关定价是否超出使用者可承受的合理范围(具体可以参考当地的物价水平)；

5.是否符合法律法规的强制性规定;等等。

(三)政府参与定价的方式。

根据 PPP 实践，政府参与收费定价通常可以采取以下几种具体方式：

1.由政府设定该级政府所辖区域内某一行业的统一价(例如，某市政府对该市所有高速公路收费实行统一定价)。由于该使用费定价无法因具体项目而调整，如果社会资本在提交响应文件时测算出有关使用费定价无法覆盖其成本，则通常允许其要求政府提供一定的补贴。

2.由政府设定该级政府所辖区域内某一行业的最高价。在具体项目中，项目公司仅能够按照该最高价或者低于该最高价的价格进行财务评估，如果社会资本在提交响应文件时测算出即使采用最高价也无法使其收回成本时，则通常允许其要求政府提供可行性缺口补助。

3.由双方在合同中约定具体项目收费的价格。

4.由双方在合同中约定具体项目收费的最高价。

此外，在一些 PPP 项目中，双方还有可能约定具体项目收费的最低价，实际上将 PPP 项目的部分建设和运营成本直接转移给使用者承担。

三、唯一性条款和超额利润限制机制

(一)唯一性条款。

在采用使用者付费机制的项目中，由于项目公司的成本回收和收益取得与项目的实际需求量直接挂钩，为降低项目的需求风险，确保项目能够顺利获得融资支持和稳定回报，项目公司通常会要求在 PPP 项目合同中增加唯一性条款，要求政府承诺在一定期限内不在项目附近新建竞争性项目。

(二)超额利润限制。

在一些情形下，使用者需求激增或收费价格上涨，将可能导致项目公司因此获得超出合理预期的超额利润。针对这种情形，政府在设计付费机制时可以考虑设定一些限制超额利润的机制，包括约定投资回报率上限，超出上限的部分归政府所有，或者就超额利润部分与项目公司进行分成等。但基本的原则是无论如何限制，付费机制必须能保证项目公司获得合理的收益，并且能够鼓励其提高整个项目的效率。

第三节可行性缺口补助

可行性缺口补助是在政府付费机制与使用者付费机制之外的一种折衷选择。对于使用者付费无法使社会资本获取合理收益、甚至无法完全覆盖项目的建设和运营成本的项目，可以由政府提供一定的补助，以弥补使用者付费之外的缺口部分，使项目具备商业上的可行性。但此种付费机制的基本原则是“补缺口”，而不能使项目公司因此获得超额利润。

国际上关于可行性缺口补助的定义、适用范围和补贴方式尚无统一的界定。在我国实践中，可行性缺口补助的形式多种多样，具体包括：

一、投资补助

在项目建设投资较大，无法通过使用者付费完全覆盖时，政府可无偿提供部分项目建设资金，

以缓解项目公司的前期资金压力，降低整体融资成本。通常政府的投资额应在制定项目融资计划时或签订 PPP 项目合同前确定，并作为政府的一项义务在合同中予以明确。投资补助的拨付通常不会与项目公司的绩效挂钩。

二、价格补贴

在涉及民生的公共产品或服务领域，为平抑公共产品或服务的价格水平，保障民众的基本社会福利，政府通常会对特定产品或服务实行政府定价或政府指导价。如果因该定价或指导价较低导致使用者付费无法覆盖项目的成本和合理收益，政府通常会给予项目公司一定的价格补贴。例如地铁票价补贴。

此外，政府还可通过无偿划拨土地，提供优惠贷款、贷款贴息，投资入股，放弃项目公司中政府股东的分红权，以及授予项目周边的土地、商业等开发收益权等方式，有效降低项目的建设、运营成本，提高项目公司的整体收益水平，确保项目的商业可行性。

第四章不同行业下的特定条款

受不同行业政策及行业特点的影响，不同行业的 PPP 项目合同中会有一些特殊的条款安排。本章将会就公共交通、公用设施及社会公共服务等 PPP 模式应用较为广泛的行业领域内，PPP 项目合同的特殊条款和机制进行详细介绍。

第一节公共交通项目

公共交通项目通常包括机场、港口、公路、铁路、桥梁和城市轨道交通等，其共同特点是公共服务性强、投资规模较大。

高速公路项目在公共交通项目中比较典型，在世界范围内采用 PPP 模式的高速公路项目案例也非常多。实践中，高速公路项目主要采用 BOT 和委托运营两种运作方式。本指南谨以采用 BOT 运作方式的高速公路项目为例，结合我国的实际情况，阐述公共交通项目的一些特定条款机制。

一、项目的范围和期限

(一)项目的范围。

根据具体 PPP 项目合同的约定，高速公路项目的合作范围，除了高速公路的建设运营外，还可能包括沿途服务设施和广告等的开发和运营。

(二)项目期限。

在采用 BOT 运作方式的高速公路项目中，项目期限通常包括高速公路的建设期和运营期，待项目期限届满后，通常项目公司将无偿把高速公路移交给政府。

项目期限的长短与项目公司的收益直接相关，在投资成本一定、其他条件不变的情况下，项目公司所获得利润与项目期限成正比。在设路项目期限时，需要综合考虑项目的建设运营成本、回报率、融资计划、风险分配以及政策法律规定等多种因素，合理平衡政府、项目公司和使用者的利益。需要强调的是，高速公路项目的收费期限还要同时受到我国《收费公路管理条例》以及相关地方性法律法规的限定。

二、付费和调价机制

(一)付费机制。

PPP 模式下的高速公路项目存在多个利益相关方，各方均有各自的定价目标，项目公司希望利润最大化，高速公路使用者希望获得质优价廉的服务，而政府则希望尽可能实现既定区域内的

社会效益最大化。合理的收费标准除了可以覆盖高速公路在各时期的建设、维护、管理等成本，还能让项目公司获得合理的利润。

1.高速公路付费机制。

在高速公路项目中，如何收取车辆通行费是一个非常关键的问题。实践中，高速公路项目通常有三种付费机制：

(1)使用者付费(又称为“RealToll”)：项目公司直接向高速公路使用者收费;

(2)政府按使用量付费(又称为“ShadowToll”)：政府根据高速公路的实际使用量、即车流量向项目公司付费，车流量越大，付费越多;

(3)政府按可用性和绩效付费：政府根据项目公司提供的高速公路是否达到合同约定的可用性标准来付费，并在此基础上根据项目公司的绩效设定相应的扣减机制。如果项目公司未能保证高速公路达到供公众使用的标准，政府将根据不达标高速公路的长度和数量以及不达标所持续的时间等，从应当支付给项目公司的费用中作相应扣减。

2.高速公路收费定价的影响因素。

(1)高速公路成本：通常包括高速公路的建设成本和运营维护成本，例如工程建设费、设备购臵费、道路维修费、养护费以及日常管理费用等;

(2)车流量：收费公路项目、尤其是使用者付费或政府按使用量付费的项目中，车流量对项目公司的收入有直接影响。车流量的大小通常由该高速公路辐射区域内的经济发展状况和汽车拥有量等因素决定;

(3)项目期限：项目期限直接影响高速公路的收益，期限过短无法保证项目公司获得合理收益;而期限过长则有可能导致项目公司暴利、甚至构成垄断;

(4)使用者的支付意愿：高速公路使用者的支付意愿通常具有很强的主观性，主要取决于使用者个人的支付能力。使用者的支付能力通常会受当地物价水平、个人年龄层次、职业稳定与否等因素影响;

(5)高速公路的性能和技术条件：高速公路的技术等级和服务水平越高，高速公路使用者可以接受的通行费标准也会越高;

(6)高速公路辐射区内的其他交通运输方式及其定价：高速公路辐射区内是否有其他交通运输方式，例如普通公路、铁路和民航等，这些交通运输方式的定价通常也会影响高速公路收费的定价。

(二)调价机制

1.必要性。

PPP 模式下的高速公路项目期限通常较长，在符合法律法规规定的前提下，一般为 15 至 30 年不等，在长期的高速公路运营过程中，诸如物价水平、车流量以及路况条件等因素均可能发生较大变化，进而对高速公路项目的运营维护成本和收益水平产生直接影响。如果不适时进行价格调整，可能会导致当前收费标准无法实现项目公司的合理收益，从而进一步影响高速公路的运营品质和社会效益。

2.调价原则。

(1)保证合理回报原则：项目公司在收回高速公路的建设成本和运营维护成本后，应获得与

同行业平均收益率相适应的合理收益回报；

(2)使用者可承受原则：高速公路收费价格不应过分高于使用者可承受的合理范围，如果使用者通过使用高速公路所获得的时间节约、距离缩短和安全提高等效益，不能补偿其付出的通行费、燃油费等成本，使用者就可能不会选择使用该高速公路出行；

(3)综合考虑原则：高速公路项目在进行价格调整时，除了应考虑项目公司的收益水平和高速公路使用者的承受能力外，还应当综合考虑通货膨胀、物价上涨和收费管理人员工资变化等各种影响因素。

(三)唯一性条款。

唯一性条款是 PPP 模式下高速公路项目中的重要条款，因为高速公路的收益直接取决于过往车辆的通行量，而且高速公路项目先期投资成本大、回收周期长，如果项目附近有性能和技术条件与本项目类似、但免费或收费较低的可替代路线，将会严重影响项目公司的成本回收及合理收益的获得，从长远来看，不利于调动社会资本的投资积极性。因此，为保证项目建成通车后项目公司有稳定的收入，项目公司在前期需要认真研究路网规划，对是否有可代替的路线以及如果存在这些路线将会对项目收益产生怎样的影响进行详细评估。在合同谈判阶段则要求政府作出相关承诺，即承诺项目期限内不在项目附近兴建任何竞争性的道路，并控制公路支线叉道口的连接，使项目公司保持较高的回报率，以避免过度竞争引起项目公司经营收益的下降。

(四)政府对项目的优惠政策。

政府对项目提供优惠政策有利于项目公司在高速公路项目中规避一定的投资风险，因此，项目公司在与政府谈判时会希望努力争取切实可行、规避风险的优惠条件。

政府提供给项目的优惠政策可能包括向项目公司无偿划拨土地，授予周边土地或商业开发收益权以及优先审批、简化审批等。

第二节公用设施项目

公用设施通常是指政府有义务提供的市政公用基础设施，包括供电、供气、供水、供热、污水处理、垃圾处理等，有时也包括通信服务设施。公用设施项目普遍具有公益性、自然垄断性、政府监管严、价格弹性较小等特点，但不同的公用设施项目也具有不同的特性。下文将重点阐述公用设施项目中一些特别的条款和机制。

一、付费和调价机制

由于多数公用设施项目的产品或服务均可以量化，因此此类项目通常采用以实际使用量为基础的付费机制，例如按使用量付费的政府付费机制或者使用者付费机制。同时，由于公用设施项目的产品，如水、电、燃气等，涉及公共安全和公众利益，通常受到政府的严格监管并由政府统一定价，因此如果在使用者付费机制下，政府的定价无法使项目公司收回成本并获得合理收益，也有可以考虑采用可行性缺口补助机制(关于上述各种付费机制的详细介绍，请见第三章)。

不同类型公用设施项目的付费和调价机制各有特点，下文中将以供电项目为例对公用设施类 PPP 项目的付费和调价机制进行详细介绍。

供电项目的一个主要特点是购买主体的唯一性。在我国，电力供应属于政府实行严格管制的自然垄断行业，项目公司通常不能直接将项目所发的电销售给最终用户，而须先将电统一销售给政府电力主管部门或国家电力公司，再由政府电力主管部门或国家电力公司销售给最终用户。实

践中，项目公司通常会与购电方(可能是 PPP 项目合同的政府方，也可能是政府的电力主管部门或国家电力公司，以下统称为“购电方”)另行签署电力购买协议，或者在 PPP 项目合同中设路具体条款，以明确具体购电安排和定价调价机制。

(一)购电安排。

对于供电项目而言，购电安排是最为核心的条款，直接关系到项目公司的投资回报。为了确保供电项目建成后能够通过售电收回成本并获取收益，在电力购买协议或 PPP 项目合同中有可能会为购电方设定一些强制性的购电安排。常见的购电安排包括以下两种：

1.照付不议。

是指规定一个最小净输出发电量，只要项目公司达到该最小净输出量的发电能力并且不存在项目公司违约等情形，购电方就有义务按照该最小净输出发电量向项目公司支付电费，而不论项目公司是否实际生产了该部分的电量。如果能够超出最小净输出发电量的发电能力，购电方则可根据其需求和实际购得的电量支付电费。

这种购电安排，可以为项目公司的收入提供一定保障，有助于提高项目的可融资性，一般在煤电项目中较为常见。

2.强制购买。

是指购电方有义务购买该供电项目所发的全部电量并根据所发的电量支付电费，而无论购电方是否真正需要。但如果非因政府方原因，项目公司没有实际发出电量，则项目公司将无法获得付费。

这种安排在风力发电、太阳能发电等新能源发电项目中较为常见。

(二)电价组成要素。

在不同供电项目中的电价组成要素可能不同，通常包括容量电价和电量电价中的一种或两种。

1.容量电价。

容量电价是基于项目是否达到合同约定的容量标准而支付的电价，与项目是否被实际使用无关，可以看作是可用性付费的一种形式。根据项目的具体情况，容量电价通常由项目的建设成本、固定的运营维护成本等组成。

在采用容量电价时，合同中通常会就发电机组的额定功率、可用小时数等设定严格的标准，如果项目公司无法达到该标准，则会扣减相应的付费;如果项目的实际性能优于合同约定的标准，在一些项目中还有可能获得相应的奖励。

2.电量电价。

电量电价是基于项目公司每月实际供应的电量来进行支付的电价形式。电量电价通常会根据季节及用电的峰谷时段设路不同的价格，以激励项目公司在电力供应紧张时期多供电。电量电价的组成通常包括燃料成本以及非固定的运营维护成本等。

(三)电价调整机制。

电价的调整机制主要包括基于公式调整机制和协商调整机制两种。

1.公式调整机制。

在电价调整公式中，通常可能会以燃料价格变动、利率变动、消费者物价指数等作为主要的

调价系数，当上述系数变动达到约定的幅度时即可触发调价程序，按调价公式自动调整电价。

2.协商调整机制。

在一些供电项目中，双方会在项目采购阶段根据项目预算成本初步确定电价和电价组成要素，待项目建成后如果实际结算成本与预算成本差别较大的，双方再根据实际结算成本对电价和电价组成要素进行重新谈判。这种调价方式，也称为成本加成电价模式。

与之相对应的是馈网电价模式，即双方在项目采购阶段确定一个固定的馈网电价，并且在项目在实施过程中不会因实际成本与预算成本有差别而对该电价进行调整。但在国际 PPP 实践中，一些以馈网电价为基础的供电项目，也可能设定一些调价机制，但通常调价幅度有限，并且一般不需要双方再次协商。

二、连接设施建设

与其他领域项目不同，一些公用设施项目需要建设一些与公共管网连接的设施才能实现运营。例如，供电项目中与国家电网链接的输变电设施，供热项目中与城市现有供热管网连接的换热站、管道等。因此，在这类公用设施项目的 PPP 项目合同中，通常会详细规定有关连接设施的建设条款。

实践中，根据项目具体情况的不同，关于连接设施的建设责任由哪一方承担通常有以下三种情形：

(一)全部由政府负责建设。

由于连接设施需要与公共管网直接连接，因此为了确保其与管网的配套统一性且不影响公共管网的正常运作，一些项目中，政府会主张自己建设此部分设施。但在这种情形下，为了确保该连接设施建设与项目建设和运营配合，通常会在 PPP 项目合同中规定：

1.建设标准，以确保政府所建设的连接设施能够与项目设施相连接，并且符合项目正常运营的要求;

2.完工时间要求。如果必要的连接设施没有完工，即使项目已达到开始运营的条件，也仍然无法开始运营。因此在 PPP 项目合同中通常会规定，政府有义务在项目设施完工时或之前完成连接设施的建设。如果政府无法按照合同约定的要求完工，项目公司将可能获得一定的救济，如项目期限延长、损害赔偿等。

3.政府建设连接设施的费用承担，通常由双方在合同中约定。

(二)由项目公司和政府方共同负责建设。

即项目公司和政府方每方负责一部分连接设施的建设。对于这种情况，合同条款中应当特别注意设施边界和双方责任的划分，同时要重点关注连接设施的建设标准和工程进度的统一性问题。为此，PPP 项目合同中通常会规定：

1.各方的义务和责任范围，包括应建设的工程范围、建设的标准以及完工时间和进度要求等;

2.双方互相通知和报告的义务，以确保一方能够及时了解对方设施的建设情况;等等。

(三)全部由项目公司负责建设。

如果全部由项目公司负责建设，该连接设施通常会包含在整个项目设施的范围内，并在项目的建设条款中对连接设施设计、建设标准和要求进行规定。与此同时，在 PPP 项目合同中可能不会专门针对连接设施规定完工时间，而是与整个项目开始运营的时间相结合(关于项目的建设条

款，请见第二章第七节)。

三、原料供应

一些公用设施项目的运营通常会与原料供应紧密相关。例如，在污水处理、垃圾处理以及火电项目中，污水、垃圾、煤炭等原料的供应量直接决定项目产出的产品或服务的数量。因此，保障原料的持续稳定供应是这些公用设施项目需要解决的关键问题。具体项目的原料供应由哪一方负责，需要根据原料的特性、项目公司取得原料的能力等进行综合评估。

(一)由项目公司负责。

对于可在公开市场上购买的原料，例如原煤、水泥等，原料供应的风险和责任通常由项目公司自行承担。为了确保原料供应能够满足项目运营的要求，项目公司通常会根据项目的需求，制定详细的供应计划，并力争与原料供应商签订长期的原料供应合同，以尽可能地降低原料供应风险。

为了确保项目所用原料的保质保量和持续稳定供应，PPP 项目合同中有时也会规定政府在原料供应商选择、供应合同签订等方面的协助义务和监管权。

(二)由政府方负责。

在原料无法从公开市场上取得、仅能由政府供应(例如污水、垃圾)，或者项目公司无法承担有关原料供应风险的情形下，通常会约定由政府负责供应原料，同时会在合同中对原料的质量和数量予以明确约定。

1.原料质量。通常原料的质量标准应根据项目的成本和运营标准等进行评估，原则上原料的质量应确保项目在不增加预计成本的情形下实现正常的运营。如果因政府供应的原料质量未达到约定标准而导致项目公司的运营成本增加，政府应给予相应的补偿。

2.原料数量。在多数的公用设施项目中，原料供应的数量将直接决定项目提供产品或服务的数量，并且可能直接与项目公司的收益挂钩。因此，有必要对供应原料的数量进行明确约定。例如，一些污水处理项目的 PPP 项目合同中规定，政府应确保在整个项目期限内，收集和输送污水至污水处理项目指定的交付地点，并满足合同约定的基本水量(如日均污水量)和进水水质等。

四、环境保护责任

一些公用设施项目的运营会产生“三废”和噪声，对环境造成不利影响，因此在 PPP 项目合同中会明确规定这类项目的建设运营所应遵守的环保标准和应履行的环境保护责任。项目公司的环境保护责任通常包括：

(一)按照有关环保要求，建设相应的环保设施并采取环境污染防治措施，确保项目建设、运营期间产生的废水、废气、固体废弃物以及噪声满足相应的环保标准;

(二)遵守有关公共卫生和安全生产等法律法规的规定;

(三)在项目的建设、运营期间应采取一切合理的措施尽量减少对项目设施周围建筑物和居民区的干扰;等等。

第三节社会公共服务项目

社会公共服务领域的项目通常包括医疗服务设施、学校、监狱、养老院、保障性住房等。在社会公共服务 PPP 项目中，项目公司有可能负责社会服务设施的建设和运营维护，或者为社会服务设施提供部分或全部的运营和管理服务，或者直接负责提供社会公共服务。此外，在一些 PPP

项目中，合作范围还可能包括项目周边土地开发和设施经营，例如餐厅、商店等。社会公共服务项目中的付费调价机制和绩效监控机制通常较为关键且特点鲜明，下文将对此进行详细阐述。

一、付费和调价机制

(一)付费机制。

实践中，社会公共服务项目通常采用政府付费或者可行性缺口补助机制，很少采用单纯的使用者付费机制。这主要是因为社会公共服务项目通常具有较强的公益性(如学校、医疗机构等)，其所提供的公共服务通常是免费的或者收费较低，项目公司很难通过单纯的使用者付费机制回收成本并获得合理收益。

1.政府付费。

社会公共服务项目通常采用依可用性和绩效付费的政府付费机制。例如，在公立学校项目中，由项目公司负责学校设施的建设并提供部分运营管理服务，在学校设施建成后，政府根据学校设施的可用性和项目公司的运营表现，按月向项目公司支付一笔固定费用。但是，如果项目公司没有达到学校设施的可用性标准(如教室数量不符合合同要求)，或者一些项目公司提供的运营管理服务没有达到合同约定的绩效标准(如安保工作、卫生状况等未达标)，则政府会在固定支付的费用中作相应的扣减。

2.可行性缺口补助。

在一些服务定价较低，使用者付费无法完全覆盖项目公司的投资成本和合理收益的项目中，可以考虑采用可行性缺口补助机制。例如，在养老服务和保障性住房项目中，使用者可以优惠价格购买服务或住房，而政府就该优惠价与市场价之间的差额部分向项目公司提供适当的补助，以保证项目公司收回成本并获得合理的收益。

(二)调价机制。

由于社会公共服务项目通常实施期限较长，在项目实施过程中劳动力成本、物价指数等价格影响因素可能会发生较大变化，并对项目的运营维护成本和收益水平产生影响，因此设珞合理的调价机制能够更好地平衡政府和项目公司的利益，促进社会公共服务项目实现物有所值。

常见的调价机制包括基准比价机制和市场测试机制两种。

1.基准比价机制。

基准比价机制是指由项目公司对其自身或其分包商提供某项服务的价格与该服务的市场价格进行比较，如果与市场价格存在差异，则项目公司将与政府协商调价。但是采用基准比价机制通常不会直接导致服务提供者的更换。

通常基准比价机制的具体操作程序如下：

(1)在 PPP 项目合同中约定一个固定周期或者一个特定日期，在该周期届满或该日期到来时，由项目公司启动比价程序，就其提供某项特定服务的价格与市场上提供同类服务的一般价格进行比较。

(2)项目公司应在 PPP 项目合同中约定的比价期限内(例如 40 周)完成比价工作。具体比价期限的长短需要根据相关服务的规模和性质确定。

(3)若比价结果显示同类服务市场价高于项目公司当前定价的，通常会有两种以下情形：若现有服务分包商依其分包合同仍有义务按原价提供服务的，则无需进行调价;若现有服务分包商

依其合同有权重新调价的，则可由项目公司向政府申请调价。

(4)若比价结果显示同类服务市场价低于项目公司当前定价的，PPP 项目合同通常会规定项目公司必须与政府协商对该项服务的价格进行调整。

同时，鉴于在基准比价机制下的比价工作主要由项目公司负责实施，为加强政府对项目公司比价过程的监控，通常会在合同中规定政府有权对项目公司或其分包商提供服务的相关成本分析进行评估和审核。

需要特别说明的是，基准比价机制不仅仅是一种调价机制，也是一种有效的激励机制，项目公司可以通过基准比价，对自己或其分包商提供特定服务的方式和成本进行回顾，及时改善服务的效率和质量。

2.市场测试机制。

市场测试机制是指在 PPP 项目合同约定的某一特定时间，对项目中某项特定服务在市场范围内重新进行采购。相比基准比较机制，市场测试机制的程序更具透明性和竞争性，可以更好地实现项目的物有所值。采用市场测试机制有可能导致服务提供者的更换，市场测试后确定的采购价格既可能高于、也可能低于原来的价格。

通常市场测试机制的具体操作程序如下：

(1)在合同约定的特定日期到来时，项目公司将会就特定的软性服务进行重新采购，通常原分包商可以参与采购程序，但应避免利益冲突的情况，例如项目公司的关联公司即不能参与。

(2)如果采购程序结果显示，项目公司通过替换该服务的分包商，更能够实现项目的物有所值，则政府和项目公司可协议更换该服务的分包商，政府则可因此减少付费或者获得更优质的服务。

(3)如果采购程序结果显示，该服务的原分包商更能实现项目的物有所值，则不会更换分包商，也不会对当前的服务定价进行调整。

市场测试机制的采购工作通常由项目公司负责实施，项目公司有义务确保采购工作的依法实施以及分包商之间的顺利交接。

3.调价机制的选择。

总体来讲，定期调价符合政府和项目公司双方的利益，但这需要以适当的调价机制为保障。

市场测试机制主要适用于社会公共服务项目中的一些软性服务，如学校项目中的清洁、餐饮、安保服务等，通常对这类服务进行重新招标不会影响到整个项目的运行。而对于一些关系到项目运行的核心服务(如医院项目中的医疗服务或学校项目中的教学服务等)，如果重新进行招标，可能影响整个项目的正常运行或者需要对整个项目进行较大调整，则无法采用市场测试机制。

此外，相比基准比价机制，市场测试机制在程序上具有更强的灵活性，并且能够利用充分竞争更好地达成提高服务效率和质量的目的。但是，如果某项服务特殊性较强或者资质要求较高，能够提供该项服务的分包商过少，缺乏充分的市场竞争，则无法采用市场测试机制，而可以采用基准比价机制。

需要特别说明的是，市场测试机制和基准比价机制并不是必须二选其一的，合同中可以约定先采取某一机制，而将另一机制作为替代方案。例如，某项服务先采用市场测试机制进行重新采购，如果采购过程中出现竞争者不足的情况，则可以改用基准比价机制;反之，在采用基准比价

机制时，如果政府无法与项目公司或原有分包商就价格调整达成一致的，也可以改用市场测试机制;另外，如果某一项目涉及多项服务的调价时，也可以根据需要分别选择不同的调价机制。

二、绩效监控机制

在社会公共服务项目中，公共服务的质量至关重要，因此在实践中，通常会设路一些机制以保障对项目相关设施和服务的绩效进行有效监控，确保实现项目物有所值。

(一)绩效监控方案。

在社会公共服务项目、尤其是将绩效作为付费依据之一的项目中，政府方和项目公司通常会在项目合同中约定一个详细的绩效监控方案，以确保项目公司能够达到合同要求的绩效标准。

绩效监控方案通常会明确约定项目公司的监控义务，包括：

(1)运营情况监测，例如医院就诊人数、接诊率监测;

(2)信息发布，例如向公众公布医疗收费价格;

(3)定期报告，项目公司通常按月或按季向政府方提交绩效情况报告;

(4)保证相关信息的真实性、准确性和完整性;等等。

除此之外，绩效监控方案还会列明各项设施和服务的具体绩效标准。

(二)政府监控措施。

除项目公司负责实施的绩效监控方案外，通常 PPP 项目合同中还会规定政府方的一些监控措施，例如：

(1)使用者满意度调查;

(2)独立审计;

(3)定期或不定期检查;

(4)使用者反馈;等等。

(三)运营委员会。

在一些社会公共服务项目中，还会设立运营委员会来对项目的绩效进行监控。运营委员会一般由政府方和项目公司指派的至少两位代表组成，其职责根据项目的具体情况而定。运营委员会通常会定期(至少一月一次)审议项目的绩效情况报告，并处理项目有关运营、管理、媒体关系等事项。

(四)未达到绩效标准的后果。

项目公司未达到绩效标准的，通常会根据该未达标情形对项目的影响程度扣减相应的付款(关于扣款机制，请见第三章第一节第三部分)。如果长期或多次未达标，或者未达标的情形非常严重，则可能构成严重违约从而导致合同终止。

5、财政部《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》

来源:北极星节能环保网　　2015/1/20

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)，新疆生产建设兵团财务局：

根据《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)和《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113 号)，为科学规范推广

运用政府和社会资本合作(Public-PrivatePartnership,以下简称 PPP)模式,现就规范 PPP 合同管理工作通知如下：

一、高度重视 PPP 合同管理工作

PPP 模式是在基础设施和公共服务领域政府和社会资本基于合同建立的一种合作关系。“按合同办事”不仅是 PPP 模式的精神实质，也是依法治国、依法行政的内在要求。加强对 PPP 合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效的全过程管理，通过合同正确表达意愿、合理分配风险、妥善履行义务、有效主张权利，是政府和社会资本长期友好合作的重要基础，也是 PPP 项目顺利实施的重要保障。地方财政部门在推进 PPP 中要高度重视、充分认识合同管理的重要意义，会同行业主管部门加强 PPP 合同管理工作。

二、切实遵循 PPP 合同管理的核心原则

为规范 PPP 合同管理工作，财政部制定了《PPP 项目合同指南(试行)》，后续还将研究制定标准化合同文本等。各级财政部门在推进 PPP 工作中，要切实遵循以下原则：

(一)依法治理。在依法治国、依法行政的框架下，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，允许政府和社会资本依法自由选择合作伙伴，充分尊重双方在合同订立和履行过程中的契约自由，依法保护 PPP 项目各参与方的合法权益，共同维护法律权威和公平正义。

(二)平等合作。在 PPP 模式下，政府与社会资本是基于 PPP 项目合同的平等法律主体，双方法律地位平等、权利义务对等，应在充分协商、互利互惠的基础上订立合同，并依法平等地主张合同权利、履行合同义务。

(三)维护公益。建立履约管理、行政监管和社会监督“三位一体”的监管架构，优先保障公共安全和公共利益。PPP 项目合同中除应规定社会资本方的绩效监测和质量控制等义务外，还应保证政府方合理的监督权和介入权，以加强对社会资本的履约管理。与此同时，政府还应依法严格履行行政管理职能，建立健全及时有效的项目信息公开和公众监督机制。

(四)诚实守信。政府和社会资本应在 PPP 项目合同中明确界定双方在项目融资、建设、运营、移交等全生命周期内的权利义务，并在合同管理的全过程中真实表达意思表示，认真恪守合同约定，妥善履行合同义务，依法承担违约责任。

(五)公平效率。在 PPP 项目合同中要始终贯彻物有所值原则，在风险分担和利益分配方面兼顾公平与效率：既要通过在政府和社会资本之间合理分配项目风险，实现公共服务供给效率和资金使用效益的提升，又要在设置合作期限、方式和投资回报机制时，统筹考虑社会资本方的合理收益预期、政府方的财政承受能力以及使用者的支付能力，防止任何一方因此过分受损或超额获益。

(六)兼顾灵活。鉴于 PPP 项目的生命周期通常较长，在合同订立时既要充分考虑项目全生命周期内的实际需求，保证合同内容的完整性和相对稳定性，也要合理设置一些关于期限变更(展期和提前终止)、内容变更(产出标准调整、价格调整等)、主体变更(合同转让)的灵活调整机制，为未来可能长达 20-30 年的合同执行期预留调整和变更空间。

三、有效推进 PPP 合同管理工作

(一)加强组织协调，保障合同效力。在推进 PPP 的过程中，各级财政部门要会同行业主管部门做好合同审核和履约管理工作，确保合同内容真实反映各方意愿、合理分配项目风险、明确划

分各方义务、有效保障合法权益，为 PPP 项目的顺利实施和全生命周期管理提供合法有效的合同依据。

(二)加强能力建设，防控项目风险。各级财政部门要组织加强对当地政府及相关部门、社会资本以及 PPP 项目其他参与方的法律和合同管理培训，使各方牢固树立法律意识和契约观念，逐步提升各参与方对 PPP 项目合同的精神主旨、核心内容和谈判要点的理解把握能力。在合同管理全过程中，要充分借助、积极运用法律、投资、财务、保险等专业咨询顾问机构的力量，提升 PPP 项目合同的科学性、规范性和操作性，充分识别、合理防控项目风险。

(三)总结项目经验，规范合同条款。各级财政部门要会同行业主管部门结合 PPP 项目试点工作，抓好合同管理的贯彻落实，不断细化、完善合同条款，及时总结经验，逐步形成一批科学合理、全面规范、切实可行的合同文本，以供参考示范。财政部将在总结各地实践的基础上，逐步出台主要行业领域和主要运作方式的 PPP 项目合同标准示范文本，以进一步规范合同内容、统一合同共识、缩短合同准备和谈判周期，加快 PPP 模式推广应用。

财政部

6、财政部关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知

来源:北极星节能环保网　　2015/1/22

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，有关人民团体，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)，新疆生产建设兵团财务局，各集中采购机构：

为了贯彻落实《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60 号)，推广政府和社会资本合作(PPP)模式，规范 PPP 项目政府采购行为，根据《中华人民共和国政府采购法》和有关法律法规，财政部制定了《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》。现印发给你们，请遵照执行。

附件：政府和社会资本合作项目政府采购管理办法

财政部

2014 年 12 月 31 日

附件

政府和社会资本合作项目政府采购管理办法

第一章 总则

第一条 为了规范政府和社会资本合作项目政府采购(以下简称 PPP 项目采购)行为，维护国家利益、社会公共利益和政府采购当事人的合法权益，依据《中华人民共和国政府采购法》(以下简称政府采购法)和有关法律、行政法规、部门规章，制定本办法。

第二条 本办法所称 PPP 项目采购，是指政府为达成权利义务平衡、物有所值的 PPP 项目合同，遵循公开、公平、公正和诚实信用原则，按照相关法规要求完成 PPP 项目识别和准备等前期工作后，依法选择社会资本合作者的过程。PPP 项目实施机构(采购人)在项目实施过程中选择

合作社会资本(供应商)，适用本办法。

第三条 PPP 项目实施机构可以委托政府采购代理机构办理 PPP 项目采购事宜。PPP 项目咨询服务机构从事 PPP 项目采购业务的，应当按照政府采购代理机构管理的有关要求及时进行网上登记。

第二章 采购程序

第四条 PPP 项目采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购。项目实施机构应当根据 PPP 项目的采购需求特点，依法选择适当的采购方式。公开招标主要适用于采购需求中核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规及政府采购政策，且采购过程中不作更改的项目。

第五条 PPP 项目采购应当实行资格预审。项目实施机构应当根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争。

第六条 资格预审公告应当在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上发布。资格预审合格的社会资本在签订 PPP 项目合同前资格发生变化的，应当通知项目实施机构。

资格预审公告应当包括项目授权主体、项目实施机构和项目名称、采购需求、对社会资本的资格要求、是否允许联合体参与采购活动、是否限定参与竞争的合格社会资本的数量及限定的方法和标准、以及社会资本提交资格预审申请文件的时间和地点。提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于 15 个工作日。

第七条 项目实施机构、采购代理机构应当成立评审小组，负责 PPP 项目采购的资格预审和评审工作。评审小组由项目实施机构代表和评审专家共 5 人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的 2/3。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中至少应当包含 1 名财务专家和 1 名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

第八条 项目有 3 家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可以继续开展采购文件准备工作;项目通过资格预审的社会资本不足 3 家的，项目实施机构应当在调整资格预审公告内容后重新组织资格预审;项目经重新资格预审后合格社会资本仍不够 3 家的，可以依法变更采购方式。

资格预审结果应当告知所有参与资格预审的社会资本，并将资格预审的评审报告提交财政部门(政府和社会资本合作中心)备案。

第九条 项目采购文件应当包括采购邀请、竞争者须知(包括密封、签署、盖章要求等)、竞争者应当提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、PPP 项目合同草案及其他法律文本、采购结果确认谈判中项目合同可变的细节、以及是否允许未参加资格预审的供应商参与竞争并进行资格后审等内容。项目采购文件中还应当明确项目合同必须报请本级人民政府审核同意，在获得同意前项目合同不得生效。

采用竞争性谈判或者竞争性磋商采购方式的，项目采购文件除上款规定的内容外，还应当明确评审小组根据与社会资本谈判情况可能实质性变动的内容，包括采购需求中的技术、服务要求

以及项目合同草案条款。

第十条 项目实施机构应当在资格预审公告、采购公告、采购文件、项目合同中列明采购本国货物和服务、技术引进和转让等政策要求，以及对社会资本参与采购活动和履约保证的担保要求。

第十一条 项目实施机构应当组织社会资本进行现场考察或者召开采购前答疑会，但不得单独或者分别组织只有一个社会资本参加的现场考察和答疑会。项目实施机构可以视项目的具体情况，组织对符合条件的社会资本的资格条件进行考察核实。

第十二条 评审小组成员应当按照客观、公正、审慎的原则，根据资格预审公告和采购文件规定的程序、方法和标准进行资格预审和独立评审。已进行资格预审的，评审小组在评审阶段可以不再对社会资本进行资格审查。允许进行资格后审的，由评审小组在响应文件评审环节对社会资本进行资格审查。

评审小组成员应当在资格预审报告和评审报告上签字，对自己的评审意见承担法律责任。对资格预审报告或者评审报告有异议的，应当在报告上签署不同意见，并说明理由，否则视为同意资格预审报告和评审报告。

评审小组发现采购文件内容违反国家有关强制性规定的，应当停止评审并向项目实施机构说明情况。

第十三条 评审专家应当遵守评审工作纪律，不得泄露评审情况和评审中获悉的国家秘密、商业秘密。

评审小组在评审过程中发现社会资本有行贿、提供虚假材料或者串通等违法行为的，应当及时向财政部门报告。

评审专家在评审过程中受到非法干涉的，应当及时向财政、监察等部门举报。

第十四条 PPP 项目采购评审结束后，项目实施机构应当成立专门的采购结果确认谈判工作组，负责采购结果确认前的谈判和最终的采购结果确认工作。

采购结果确认谈判工作组成员及数量由项目实施机构确定，但应当至少包括财政预算管理部门、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家。涉及价格管理、环境保护的 PPP 项目，谈判工作组还应当包括价格管理、环境保护行政执法机关代表。评审小组成员可以作为采购结果确认谈判工作组成员参与采购结果确认谈判。

第十五条 采购结果确认谈判工作组应当按照评审报告推荐的候选社会资本排名，依次与候选社会资本及与其合作的金融机构就项目合同中可变的细节问题进行项目合同签署前的确认谈判，率先达成一致的候选社会资本即为预中标、成交社会资本。

第十六条 确认谈判不得涉及项目合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行重复谈判。

第十七条 项目实施机构应当在预中标、成交社会资本确定后 10 个工作日内，与预中标、成交社会资本签署确认谈判备忘录，并将预中标、成交结果和根据采购文件、响应文件及有关补遗文件和确认谈判备忘录拟定的项目合同文本在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公示，公示期不得少于 5 个工作日。项目合同文本应当将预中标、成交社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。项目合同文本涉及国家秘密、商业秘密的内容可

以不公示。

第十八条 项目实施机构应当在公示期满无异议后 2 个工作日内，将中标、成交结果在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公告，同时发出中标、成交通知书。

中标、成交结果公告内容应当包括：项目实施机构和采购代理机构的名称、地址和联系方式;项目名称和项目编号;中标或者成交社会资本的名称、地址、法人代表;中标或者成交标的名称、主要中标或者成交条件(包括但不限于合作期限、服务要求、项目概算、回报机制)等;评审小组和采购结果确认谈判工作组成员名单。

第十九条 项目实施机构应当在中标、成交通知书发出后 30 日内，与中标、成交社会资本签订经本级人民政府审核同意的 PPP 项目合同。

需要为 PPP 项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署 PPP 项目合同，或者签署关于继承 PPP 项目合同的补充合同。

第二十条 项目实施机构应当在 PPP 项目合同签订之日起 2 个工作日内，将 PPP 项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上公告，但 PPP 项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

第二十一条 项目实施机构应当在采购文件中要求社会资本交纳参加采购活动的保证金和履约保证金。社会资本应当以支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等非现金形式交纳保证金。参加采购活动的保证金数额不得超过项目预算金额的 2%。履约保证金的数额不得超过 PPP 项目初始投资总额或者资产评估值的 10%，无固定资产投资或者投资额不大的服务型 PPP 项目，履约保证金的数额不得超过平均 6 个月服务收入额。

第三章 争议处理和监督检查

第二十二条 参加 PPP 项目采购活动的社会资本对采购活动的询问、质疑和投诉，依照有关政府采购法律制度规定执行。

项目实施机构和中标、成交社会资本在 PPP 项目合同履行中发生争议且无法协商一致的，可以依法申请仲裁或者提起民事诉讼。

第二十三条 各级人民政府财政部门应当加强对 PPP 项目采购活动的监督检查，依法处理采购活动中的违法违规行为。

第二十四条 PPP 项目采购有关单位和人员在采购活动中出现违法违规行为的，依照政府采购法及有关法律法规追究法律责任。

第四章 附则

第二十五条 本办法自发布之日起施行。

7、财政部关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》的通知

来源:北极星节能环保网 2015/1/22

近日，北极星节能环保网获悉，财政部 1 月 20 日公布了关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》的通知，如下：

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，

高法院，高检院，有关人民团体，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)，新疆生产建设兵团财务局，各集中采购机构：

为了深化政府采购制度改革，适应推进政府购买服务、推广政府和社会资本合作(PPP)模式等工作需要，根据《中华人民共和国政府采购法》和有关法律法规，财政部制定了《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》。现印发给你们，请遵照执行。

附件：政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法

财政部

2014 年 12 月 31 日

附件

政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法

第一章 总则

第一条 为了规范政府采购行为，维护国家利益、社会公共利益和政府采购当事人的合法权益，依据《中华人民共和国政府采购法》(以下简称政府采购法)第二十六条第一款第六项规定，制定本办法。

第二条 本办法所称竞争性磋商采购方式，是指采购人、政府采购代理机构通过组建竞争性磋商小组(以下简称磋商小组)与符合条件的供应商就采购货物、工程和服务事宜进行磋商，供应商按照磋商文件的要求提交响应文件和报价，采购人从磋商小组评审后提出的候选供应商名单中确定成交供应商的采购方式。

第三条 符合下列情形的项目，可以采用竞争性磋商方式开展采购：

(一)政府购买服务项目;

(二)技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的;

(三)因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的;

(四)市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目;

(五)按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目。

第二章 磋商程序

第四条 达到公开招标数额标准的货物、服务采购项目，拟采用竞争性磋商采购方式的，采购人应当在采购活动开始前，报经主管预算单位同意后，依法向设区的市、自治州以上人民政府财政部门申请批准。

第五条 采购人、采购代理机构应当按照政府采购法和本办法的规定组织开展竞争性磋商，并采取必要措施，保证磋商在严格保密的情况下进行。

任何单位和个人不得非法干预、影响磋商过程和结果。

第六条 采购人、采购代理机构应当通过发布公告、从省级以上财政部门建立的供应商库中随机抽取或者采购人和评审专家分别书面推荐的方式邀请不少于 3 家符合相应资格条件的供应商参与竞争性磋商采购活动。

符合政府采购法第二十二条第一款规定条件的供应商可以在采购活动开始前加入供应商库。财政部门不得对供应商申请入库收取任何费用，不得利用供应商库进行地区和行业封锁。

采取采购人和评审专家书面推荐方式选择供应商的，采购人和评审专家应当各自出具书面推荐意见。采购人推荐供应商的比例不得高于推荐供应商总数的 50%。

第七条 采用公告方式邀请供应商的，采购人、采购代理机构应当在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体发布竞争性磋商公告。竞争性磋商公告应当包括以下主要内容：

(一)采购人、采购代理机构的名称、地点和联系方法;

(二)采购项目的名称、数量、简要规格描述或项目基本概况介绍;

(三)采购项目的预算;

(四)供应商资格条件;

(五)获取磋商文件的时间、地点、方式及磋商文件售价;

(六)响应文件提交的截止时间、开启时间及地点;

(七)采购项目联系人姓名和电话。

第八条 竞争性磋商文件(以下简称磋商文件)应当根据采购项目的特点和采购人的实际需求制定，并经采购人书面同意。采购人应当以满足实际需求为原则，不得擅自提高经费预算和资产配置等采购标准。

磋商文件不得要求或者标明供应商名称或者特定货物的品牌，不得含有指向特定供应商的技术、服务等条件。

第九条 磋商文件应当包括供应商资格条件、采购邀请、采购方式、采购预算、采购需求、政府采购政策要求、评审程序、评审方法、评审标准、价格构成或者报价要求、响应文件编制要求、保证金交纳数额和形式以及不予退还保证金的情形、磋商过程中可能实质性变动的内容、响应文件提交的截止时间、开启时间及地点以及合同草案条款等。

第十条 从磋商文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止不得少于 10 日。

磋商文件售价应当按照弥补磋商文件制作成本费用的原则确定，不得以营利为目的，不得以项目预算金额作为确定磋商文件售价依据。磋商文件的发售期限自开始之日起不得少于 5 个工作日。

提交首次响应文件截止之日前，采购人、采购代理机构或者磋商小组可以对已发出的磋商文件进行必要的澄清或者修改，澄清或者修改的内容作为磋商文件的组成部分。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制的，采购人、采购代理机构应当在提交首次响应文件截止时间至少 5 日前，以书面形式通知所有获取磋商文件的供应商;不足 5 日的，采购人、采购代理机构应当顺延提交首次响应文件截止时间。

第十一条 供应商应当按照磋商文件的要求编制响应文件，并对其提交的响应文件的真实性、合法性承担法律责任。

第十二条 采购人、采购代理机构可以要求供应商在提交响应文件截止时间之前交纳磋商保证金。磋商保证金应当采用支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等非现金形式交纳。磋商保证金数额应当不超过采购项目预算的 2%。供应商未按照磋商文件要求提交磋商保证金的，响应无效。

供应商为联合体的，可以由联合体中的一方或者多方共同交纳磋商保证金，其交纳的保证金

对联合体各方均具有约束力。

第十三条 供应商应当在磋商文件要求的截止时间前，将响应文件密封送达指定地点。在截止时间后送达的响应文件为无效文件，采购人、采购代理机构或者磋商小组应当拒收。

供应商在提交响应文件截止时间前，可以对所提交的响应文件进行补充、修改或者撤回，并书面通知采购人、采购代理机构。补充、修改的内容作为响应文件的组成部分。补充、修改的内容与响应文件不一致的，以补充、修改的内容为准。

第十四条 磋商小组由采购人代表和评审专家共 3 人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于磋商小组成员总数的 2/3。采购人代表不得以评审专家身份参加本部门或本单位采购项目的评审。采购代理机构人员不得参加本机构代理的采购项目的评审。

采用竞争性磋商方式的政府采购项目，评审专家应当从政府采购评审专家库内相关专业的专家名单中随机抽取。符合本办法第三条第四项规定情形的项目，以及情况特殊、通过随机方式难以确定合适的评审专家的项目，经主管预算单位同意，可以自行选定评审专家。技术复杂、专业性强的采购项目，评审专家中应当包含 1 名法律专家。

第十五条 评审专家应当遵守评审工作纪律，不得泄露评审情况和评审中获悉的商业秘密。

磋商小组在评审过程中发现供应商有行贿、提供虚假材料或者串通等违法行为的，应当及时向财政部门报告。

评审专家在评审过程中受到非法干涉的，应当及时向财政、监察等部门举报。

第十六条 磋商小组成员应当按照客观、公正、审慎的原则，根据磋商文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审。未实质性响应磋商文件的响应文件按无效响应处理，磋商小组应当告知提交响应文件的供应商。

磋商文件内容违反国家有关强制性规定的，磋商小组应当停止评审并向采购人或者采购代理机构说明情况。

第十七条 采购人、采购代理机构不得向磋商小组中的评审专家作倾向性、误导性的解释或者说明。

采购人、采购代理机构可以视采购项目的具体情况，组织供应商进行现场考察或召开磋商前答疑会，但不得单独或分别组织只有一个供应商参加的现场考察和答疑会。

第十八条 磋商小组在对响应文件的有效性、完整性和响应程度进行审查时，可以要求供应商对响应文件中含义不明确、同类问题表述不一致或者有明显文字和计算错误的内容等作出必要的澄清、说明或者更正。供应商的澄清、说明或者更正不得超出响应文件的范围或者改变响应文件的实质性内容。

磋商小组要求供应商澄清、说明或者更正响应文件应当以书面形式作出。供应商的澄清、说明或者更正应当由法定代表人或其授权代表签字或者加盖公章。由授权代表签字的，应当附法定代表人授权书。供应商为自然人的，应当由本人签字并附身份证明。

第十九条 磋商小组所有成员应当集中与单一供应商分别进行磋商，并给予所有参加磋商的供应商平等的磋商机会。

第二十条 在磋商过程中，磋商小组可以根据磋商文件和磋商情况实质性变动采购需求中的技术、服务要求以及合同草案条款，但不得变动磋商文件中的其他内容。实质性变动的内容，须

经采购人代表确认。

对磋商文件作出的实质性变动是磋商文件的有效组成部分，磋商小组应当及时以书面形式同时通知所有参加磋商的供应商。

供应商应当按照磋商文件的变动情况和磋商小组的要求重新提交响应文件，并由其法定代表人或授权代表签字或者加盖公章。由授权代表签字的，应当附法定代表人授权书。供应商为自然人的，应当由本人签字并附身份证明。

第二十一条 磋商文件能够详细列明采购标的的技术、服务要求的，磋商结束后，磋商小组应当要求所有实质性响应的供应商在规定时间内提交最后报价，提交最后报价的供应商不得少于3家。

磋商文件不能详细列明采购标的的技术、服务要求，需经磋商由供应商提供最终设计方案或解决方案的，磋商结束后，磋商小组应当按照少数服从多数的原则投票推荐3家以上供应商的设计方案或者解决方案，并要求其在规定时间内提交最后报价。

最后报价是供应商响应文件的有效组成部分。符合本办法第三条第四项情形的，提交最后报价的供应商可以为2家。

第二十二条 已提交响应文件的供应商，在提交最后报价之前，可以根据磋商情况退出磋商。采购人、采购代理机构应当退还退出磋商的供应商的磋商保证金。

第二十三条 经磋商确定最终采购需求和提交最后报价的供应商后，由磋商小组采用综合评分法对提交最后报价的供应商的响应文件和最后报价进行综合评分。

综合评分法，是指响应文件满足磋商文件全部实质性要求且按评审因素的量化指标评审得分最高的供应商为成交候选供应商的评审方法。

第二十四条 综合评分法评审标准中的分值设置应当与评审因素的量化指标相对应。磋商文件中没有规定的评审标准不得作为评审依据。

评审时，磋商小组各成员应当独立对每个有效响应的文件进行评价、打分，然后汇总每个供应商每项评分因素的得分。

综合评分法货物项目的价格分值占总分值的比重(即权值)为30%至60%，服务项目的价格分值占总分值的比重(即权值)为10%至30%。采购项目中含不同采购对象的，以占项目资金比例最高的采购对象确定其项目属性。符合本办法第三条第三项的规定和执行统一价格标准的项目，其价格不列为评分因素。有特殊情况需要在上述规定范围外设定价格分权重的，应当经本级人民政府财政部门审核同意。

综合评分法中的价格分统一采用低价优先法计算，即满足磋商文件要求且最后报价最低的供应商的价格为磋商基准价，其价格分为满分。其他供应商的价格分统一按照下列公式计算：

磋商报价得分=(磋商基准价/最后磋商报价)×价格权值×100

项目评审过程中，不得去掉最后报价中的最高报价和最低报价。

第二十五条 磋商小组应当根据综合评分情况，按照评审得分由高到低顺序推荐3名以上成交候选供应商，并编写评审报告。符合本办法第二十一条第三款情形的，可以推荐2家成交候选供应商。评审得分相同的，按照最后报价由低到高的顺序推荐。评审得分且最后报价相同的，按照技术指标优劣顺序推荐。

第二十六条 评审报告应当包括以下主要内容：

(一)邀请供应商参加采购活动的具体方式和相关情况;

(二)响应文件开启日期和地点;

(三)获取磋商文件的供应商名单和磋商小组成员名单;

(四)评审情况记录和说明，包括对供应商的资格审查情况、供应商响应文件评审情况、磋商情况、报价情况等;

(五)提出的成交候选供应商的排序名单及理由。

第二十七条 评审报告应当由磋商小组全体人员签字认可。磋商小组成员对评审报告有异议的，磋商小组按照少数服从多数的原则推荐成交候选供应商，采购程序继续进行。对评审报告有异议的磋商小组成员，应当在报告上签署不同意见并说明理由，由磋商小组书面记录相关情况。磋商小组成员拒绝在报告上签字又不书面说明其不同意见和理由的，视为同意评审报告。

第二十八条 采购代理机构应当在评审结束后 2 个工作日内将评审报告送采购人确认。

采购人应当在收到评审报告后 5 个工作日内，从评审报告提出的成交候选供应商中，按照排序由高到低的原则确定成交供应商，也可以书面授权磋商小组直接确定成交供应商。采购人逾期未确定成交供应商且不提出异议的，视为确定评审报告提出的排序第一的供应商为成交供应商。

第二十九条 采购人或者采购代理机构应当在成交供应商确定后 2 个工作日内，在省级以上财政部门指定的政府采购信息发布媒体上公告成交结果，同时向成交供应商发出成交通知书，并将磋商文件随成交结果同时公告。成交结果公告应当包括以下内容：

(一)采购人和采购代理机构的名称、地址和联系方式;

(二)项目名称和项目编号;

(三)成交供应商名称、地址和成交金额;

(四)主要成交标的的名称、规格型号、数量、单价、服务要求;

(五)磋商小组成员名单。

采用书面推荐供应商参加采购活动的，还应当公告采购人和评审专家的推荐意见。

第三十条 采购人与成交供应商应当在成交通知书发出之日起 30 日内，按照磋商文件确定的合同文本以及采购标的、规格型号、采购金额、采购数量、技术和服务要求等事项签订政府采购合同。

采购人不得向成交供应商提出超出磋商文件以外的任何要求作为签订合同的条件，不得与成交供应商订立背离磋商文件确定的合同文本以及采购标的、规格型号、采购金额、采购数量、技术和服务要求等实质性内容的协议。

第三十一条 采购人或者采购代理机构应当在采购活动结束后及时退还供应商的磋商保证金，但因供应商自身原因导致无法及时退还的除外。未成交供应商的磋商保证金应当在成交通知书发出后 5 个工作日内退还，成交供应商的磋商保证金应当在采购合同签订后 5 个工作日内退还。

有下列情形之一的，磋商保证金不予退还：

(一)供应商在提交响应文件截止时间后撤回响应文件的;

(二)供应商在响应文件中提供虚假材料的;

(三)除因不可抗力或磋商文件认可的情形以外，成交供应商不与采购人签订合同的;

(四)供应商与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的;

(五)磋商文件规定的其他情形。

第三十二条 除资格性检查认定错误、分值汇总计算错误、分项评分超出评分标准范围、客观分评分不一致、经磋商小组一致认定评分畸高、畸低的情形外，采购人或者采购代理机构不得以任何理由组织重新评审。采购人、采购代理机构发现磋商小组未按照磋商文件规定的评审标准进行评审的，应当重新开展采购活动，并同时书面报告本级财政部门。

采购人或者采购代理机构不得通过对样品进行检测、对供应商进行考察等方式改变评审结果。

第三十三条 成交供应商拒绝签订政府采购合同的，采购人可以按照本办法第二十八条第二款规定的原则确定其他供应商作为成交供应商并签订政府采购合同，也可以重新开展采购活动。拒绝签订政府采购合同的成交供应商不得参加对该项目重新开展的采购活动。

第三十四条 出现下列情形之一的，采购人或者采购代理机构应当终止竞争性磋商采购活动，发布项目终止公告并说明原因，重新开展采购活动：

(一)因情况变化，不再符合规定的竞争性磋商采购方式适用情形的;

(二)出现影响采购公正的违法、违规行为的;

(三)除本办法第二十一条第三款规定的情形外，在采购过程中符合要求的供应商或者报价未超过采购预算的供应商不足 3 家的。

第三十五条 在采购活动中因重大变故，采购任务取消的，采购人或者采购代理机构应当终止采购活动，通知所有参加采购活动的供应商，并将项目实施情况和采购任务取消原因报送本级财政部门。

第三章 附则

第三十六条 相关法律制度对政府和社会资本合作项目采用竞争性磋商采购方式另有规定的，从其规定。

第三十七条 本办法所称主管预算单位是指负有编制部门预算职责，向同级财政部门申报预算的国家机关、事业单位和团体组织。

第三十八条 本办法自发布之日起施行。

8、基础设施和公用事业特许经营管理办法

第一章总则

第一条为鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营，提高公共服务质量和效率，保护特许经营者合法权益，保障社会公共利益和公共安全，促进经济社会持续健康发展，制定本办法。

第二条中华人民共和国境内的能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域的特许经营活动，适用本办法。

第三条本办法所称基础设施和公用事业特许经营，是指政府采用竞争方式依法授权中华人民共和国境内外的法人或者其他组织，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范

围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。

第四条基础设施和公用事业特许经营应当坚持公开、公平、公正，保护各方信赖利益，并遵循以下原则：

(一)发挥社会资本融资、专业、技术和管理优势，提高公共服务质量效率;

(二)转变政府职能，强化政府与社会资本协商合作;

(三)保护社会资本合法权益，保证特许经营持续性和稳定性;

(四)兼顾经营性和公益性平衡，维护公共利益。

第五条基础设施和公用事业特许经营可以采取以下方式：

(一)在一定期限内，政府授予特许经营者投资新建或改扩建、运营基础设施和公用事业，期限届满移交政府;

(二)在一定期限内，政府授予特许经营者投资新建或改扩建、拥有并运营基础设施和公用事业，期限届满移交政府;

(三)特许经营者投资新建或改扩建基础设施和公用事业并移交政府后，由政府授予其在一定期限内运营;

(四)国家规定的其他方式。

第六条基础设施和公用事业特许经营期限应当根据行业特点、所提供公共产品或服务需求、项目生命周期、投资回收期等综合因素确定，最长不超过 30 年。对于投资规模大、回报周期长的基础设施和公用事业特许经营项目(以下简称特许经营项目)可以由政府或者其授权部门与特许经营者根据项目实际情况，约定超过前款规定的特许经营期限。

第七条国务院发展改革、财政、国土、环保、住房城乡建设、交通运输、水利、能源、金融、安全监管等有关部门按照各自职责，负责相关领域基础设施和公用事业特许经营规章、政策制定和监督管理工作。县级以上地方人民政府发展改革、财政、国土、环保、住房城乡建设、交通运输、水利、价格、能源、金融监管等有关部门根据职责分工，负责有关特许经营项目实施和监督管理工作。

第八条县级以上地方人民政府应当建立各有关部门参加的基础设施和公用事业特许经营部门协调机制，负责统筹有关政策措施，并组织协调特许经营项目实施和监督管理工作。

第二章特许经营协议订立

第九条县级以上人民政府有关行业主管部门或政府授权部门(以下简称项目提出部门)可以根据经济社会发展需求，以及有关法人和其他组织提出的特许经营项目建议等，提出特许经营项目实施方案。特许经营项目应当符合国民经济和社会发展总体规划、主体功能区规划、区域规划、环境保护规划和安全生产规划等专项规划、土地利用规划、城乡规划、中期财政规划等，并且建设运营标准和监管要求明确。项目提出部门应当保证特许经营项目的完整性和连续性。

第十条特许经营项目实施方案应当包括以下内容：

(一)项目名称;

(二)项目实施机构;

(三)项目建设规模、投资总额、实施进度，以及提供公共产品或公共服务的标准等基本经济技术指标;

(四)投资回报、价格及其测算;

(五)可行性分析，即降低全生命周期成本和提高公共服务质量效率的分析估算等;

(六)特许经营协议框架草案及特许经营期限;

(七)特许经营者应当具备的条件及选择方式;

(八)政府承诺和保障;

(九)特许经营期限届满后资产处置方式;

(十)应当明确的其他事项。

第十一条项目提出部门可以委托具有相应能力和经验的第三方机构，开展特许经营可行性评估，完善特许经营项目实施方案。需要政府提供可行性缺口补助或者开展物有所值评估的，由财政部门负责开展相关工作。具体办法由国务院财政部门另行制定。

第十二条特许经营可行性评估应当主要包括以下内容：

(一)特许经营项目全生命周期成本、技术路线和工程方案的合理性，可能的融资方式、融资规模、资金成本，所提供公共服务的质量效率，建设运营标准和监管要求等;

(二)相关领域市场发育程度，市场主体建设运营能力状况和参与意愿;

(三)用户付费项目公众支付意愿和能力评估。

第十三条项目提出部门依托本级人民政府根据本办法第八条规定建立的部门协调机制，会同发展改革、财政、城乡规划、国土、环保、水利等有关部门对特许经营项目实施方案进行审查。经审查认为实施方案可行的，各部门应当根据职责分别出具书面审查意见。项目提出部门综合各部门书面审查意见，报本级人民政府或其授权部门审定特许经营项目实施方案。

第十四条县级以上人民政府应当授权有关部门或单位作为实施机构负责特许经营项目有关实施工作，并明确具体授权范围。

第十五条实施机构根据经审定的特许经营项目实施方案，应当通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择特许经营者。特许经营项目建设运营标准和监管要求明确、有关领域市场竞争比较充分的，应当通过招标方式选择特许经营者。

第十六条实施机构应当在招标或谈判文件中载明是否要求成立特许经营项目公司。

第十七条实施机构应当公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的法人或者其他组织作为特许经营者。鼓励金融机构与参与竞争的法人或其他组织共同制定投融资方案。特许经营者选择应当符合内外资准入等有关法律、行政法规规定。依法选定的特许经营者，应当向社会公示。

第十八条实施机构应当与依法选定的特许经营者签订特许经营协议。需要成立项目公司的，实施机构应当与依法选定的投资人签订初步协议，约定其在规定期限内注册成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。

特许经营协议应当主要包括以下内容：

(一)项目名称、内容;

(二)特许经营方式、区域、范围和期限;

(三)项目公司的经营范围、注册资本、股东出资方式、出资比例、股权转让等;

(四)所提供产品或者服务的数量、质量和标准;

(五)设施权属，以及相应的维护和更新改造;

(六)监测评估;

(七)投融资期限和方式;

(八)收益取得方式，价格和收费标准的确定方法以及调整程序;

(九)履约担保;

(十)特许经营期内的风险分担;

(十一)政府承诺和保障;

(十二)应急预案和临时接管预案;

(十三)特许经营期限届满后，项目及资产移交方式、程序和要求等;

(十四)变更、提前终止及补偿;

(十五)违约责任;

(十六)争议解决方式;

(十七)需要明确的其他事项。

第十九条特许经营协议根据有关法律、行政法规和国家规定，可以约定特许经营者通过向用户收费等方式取得收益。

向用户收费不足以覆盖特许经营建设、运营成本及合理收益的，可由政府提供可行性缺口补助，包括政府授予特许经营项目相关的其它开发经营权益。

第二十条特许经营协议应当明确价格或收费的确定和调整机制。特许经营项目价格或收费应当依据相关法律、行政法规规定和特许经营协议约定予以确定和调整。

第二十一条政府可以在特许经营协议中就防止不必要的同类竞争性项目建设、必要合理的财政补贴、有关配套公共服务和基础设施的提供等内容作出承诺，但不得承诺固定投资回报和其他法律、行政法规禁止的事项。

第二十二条特许经营者根据特许经营协议，需要依法办理规划选址、用地和项目核准或审批等手续的，有关部门在进行审核时，应当简化审核内容，优化办理流程，缩短办理时限，对于本部门根据本办法第十三条出具书面审查意见已经明确的事项，不再作重复审查。实施机构应当协助特许经营者办理相关手续。

第二十三条国家鼓励金融机构为特许经营项目提供财务顾问、融资顾问、银团贷款等金融服务。政策性、开发性金融机构可以给予特许经营项目差异化信贷支持，对符合条件的项目，贷款期限最长可达 30 年。探索利用特许经营项目预期收益质押贷款，支持利用相关收益作为还款来源。

第二十四条国家鼓励通过设立产业基金等形式入股提供特许经营项目资本金。鼓励特许经营项目公司进行结构化融资，发行项目收益票据和资产支持票据等。国家鼓励特许经营项目采用成立私募基金，引入战略投资者，发行企业债券、项目收益债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等方式拓宽投融资渠道。

第二十五条县级以上人民政府有关部门可以探索与金融机构设立基础设施和公用事业特许经营引导基金，并通过投资补助、财政补贴、贷款贴息等方式，支持有关特许经营项目建设运营。

第三章特许经营协议履行

第二十六条特许经营协议各方当事人应当遵循诚实信用原则，按照约定全面履行义务。除法律、行政法规另有规定外，实施机构和特许经营者任何一方不履行特许经营协议约定义务或者履行义务不符合约定要求的，应当根据协议继续履行、采取补救措施或者赔偿损失。

第二十七条依法保护特许经营者合法权益。任何单位或者个人不得违反法律、行政法规和本办法规定，干涉特许经营者合法经营活动。

第二十八条特许经营者应当根据特许经营协议，执行有关特许经营项目投融资安排，确保相应资金或资金来源落实。

第二十九条特许经营项目涉及新建或改扩建有关基础设施和公用事业的，应当符合城乡规划、土地管理、环境保护、质量管理、安全生产等有关法律、行政法规规定的建设条件和建设标准。

第三十条特许经营者应当根据有关法律、行政法规、标准规范和特许经营协议，提供优质、持续、高效、安全的公共产品或者公共服务。

第三十一条特许经营者应当按照技术规范，定期对特许经营项目设施进行检修和保养，保证设施运转正常及经营期限届满后资产按规定进行移交。

第三十二条特许经营者对涉及国家安全的事项负有保密义务，并应当建立和落实相应保密管理制度。实施机构、有关部门及其工作人员对在特许经营活动和监督管理工作中知悉的特许经营者商业秘密负有保密义务。

第三十三条实施机构和特许经营者应当对特许经营项目建设、运营、维修、保养过程中有关资料，按照有关规定进行归档保存。

第三十四条实施机构应当按照特许经营协议严格履行有关义务，为特许经营者建设运营特许经营项目提供便利和支持，提高公共服务水平。行政区划调整，政府换届、部门调整和负责人变更，不得影响特许经营协议履行。

第三十五条需要政府提供可行性缺口补助的特许经营项目，应当严格按照预算法规定，综合考虑政府财政承受能力和债务风险状况，合理确定财政付费总额和分年度数额，并与政府年度预算和中期财政规划相衔接，确保资金拨付需要。

第三十六条因法律、行政法规修改，或者政策调整损害特许经营者预期利益，或者根据公共利益需要，要求特许经营者提供协议约定以外的产品或服务的，应当给予特许经营者相应补偿。

第四章特许经营协议变更和终止

第三十七条在特许经营协议有效期内，协议内容确需变更的，协议当事人应当在协商一致基础上签订补充协议。如协议可能对特许经营项目的存续债务产生重大影响的，应当事先征求债权人同意。特许经营项目涉及直接融资行为的，应当及时做好相关信息披露。特许经营期限届满后确有必要延长的，按照有关规定经充分评估论证，协商一致并报批准后，可以延长。

第三十八条在特许经营期限内，因特许经营协议一方严重违约或不可抗力等原因，导致特许经营者无法继续履行协议约定义务，或者出现特许经营协议约定的提前终止协议情形的，在与债权人协商一致后，可以提前终止协议。特许经营协议提前终止的，政府应当收回特许经营项目，并根据实际情况和协议约定给予原特许经营者相应补偿。

第三十九条特许经营期限届满终止或提前终止的，协议当事人应当按照特许经营协议约定，

以及有关法律、行政法规和规定办理有关设施、资料、档案等的性能测试、评估、移交、接管、验收等手续。

第四十条特许经营期限届满终止或者提前终止，对该基础设施和公用事业继续采用特许经营方式的，实施机构应当根据本办法规定重新选择特许经营者。因特许经营期限届满重新选择特许经营者的，在同等条件下，原特许经营者优先获得特许经营。新的特许经营者选定之前，实施机构和原特许经营者应当制定预案，保障公共产品或公共服务的持续稳定提供。

第五章监督管理和公共利益保障

第四十一条县级以上人民政府有关部门应当根据各自职责，对特许经营者执行法律、行政法规、行业标准、产品或服务技术规范，以及其他有关监管要求进行监督管理，并依法加强成本监督审查。县级以上审计机关应当依法对特许经营活动进行审计。

第四十二条县级以上人民政府及其有关部门应当根据法律、行政法规和国务院决定保留的行政审批项目对特许经营进行监督管理，不得以实施特许经营为名违法增设行政审批项目或审批环节。

第四十三条实施机构应当根据特许经营协议，定期对特许经营项目建设运营情况进行监测分析，会同有关部门进行绩效评价，并建立根据绩效评价结果、按照特许经营协议约定对价格或财政补贴进行调整的机制，保障所提供公共产品或公共服务的质量和效率。实施机构应当将社会公众意见作为监测分析和绩效评价的重要内容。

第四十四条社会公众有权对特许经营活动进行监督，向有关监管部门投诉，或者向实施机构和特许经营者提出意见建议。

第四十五条县级以上人民政府应当将特许经营有关政策措施、特许经营部门协调机制组成以及职责等信息向社会公开。实施机构和特许经营者应当将特许经营项目实施方案、特许经营者选择、特许经营协议及其变更或终止、项目建设运营、所提供公共服务标准、监测分析和绩效评价、经过审计的上年度财务报表等有关信息按规定向社会公开。特许经营者应当公开有关会计数据、财务核算和其他有关财务指标，并依法接受年度财务审计。

第四十六条特许经营者应当对特许经营协议约定服务区域内所有用户普遍地、无歧视地提供公共产品或公共服务，不得对新增用户实行差别待遇。

第四十七条实施机构和特许经营者应当制定突发事件应急预案，按规定报有关部门。突发事件发生后，及时启动应急预案，保障公共产品或公共服务的正常提供。

第四十八条特许经营者因不可抗力等原因确实无法继续履行特许经营协议的，实施机构应当采取措施，保证持续稳定提供公共产品或公共服务。

第六章争议解决

第四十九条实施机构和特许经营者就特许经营协议履行发生争议的，应当协商解决。协商达成一致的，应当签订补充协议并遵照执行。

第五十条实施机构和特许经营者就特许经营协议中的专业技术问题发生争议的，可以共同聘请专家或第三方机构进行调解。调解达成一致的，应当签订补充协议并遵照执行。

第五十一条特许经营者认为行政机关作出的具体行政行为侵犯其合法权益的，有陈述、申辩的权利，并可以依法提起行政复议或者行政诉讼。

第五十二条特许经营协议存续期间发生争议，当事各方在争议解决过程中，应当继续履行特许经营协议义务，保证公共产品或公共服务的持续性和稳定性。

第七章法律责任

第五十三条特许经营者违反法律、行政法规和国家强制性标准，严重危害公共利益，或者造成重大质量、安全事故或者突发环境事件的，有关部门应当责令限期改正并依法予以行政处罚;拒不改正、情节严重的，可以终止特许经营协议;构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十四条以欺骗、贿赂等不正当手段取得特许经营项目的，应当依法收回特许经营项目，向社会公开。

第五十五条实施机构、有关行政主管部门及其工作人员不履行法定职责、干预特许经营者正常经营活动、徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守的，依法给予行政处分;构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十六条县级以上人民政府有关部门应当对特许经营者及其从业人员的不良行为建立信用记录，纳入全国统一的信用信息共享交换平台。对严重违法失信行为依法予以曝光，并会同有关部门实施联合惩戒。

第八章附则

第五十七条基础设施和公用事业特许经营涉及国家安全审查的，按照国家有关规定执行。

第五十八条法律、行政法规对基础设施和公用事业特许经营另有规定的，从其规定。本办法实施之前依法已经订立特许经营协议的，按照协议约定执行。

第五十九条本办法由国务院发展改革部门会同有关部门负责解释。

第六十条本办法自 2015 年 6 月 1 日起施行。

9、财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》

关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知

财金〔2014〕113 号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)，新疆生产建设兵团财务局：

根据《财政部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)，为保证政府和社会资本合作项目实施质量，规范项目识别、准备、采购、执行、移交各环节操作流程，现印发《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》，请遵照执行。

附件：政府和社会资本合作模式操作指南(试行)

财政部

2014 年 11 月 29 日

附件：

政府和社会资本合作模式操作指南

（试行）

第一章 总则

第一条 为科学规范地推广运用政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership，PPP），

根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国合同法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45 号）和《财政部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）等法律、法规、规章和规范性文件，制定本指南。

第二条本指南所称社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。

第三条本指南适用于规范政府、社会资本和其他参与方开展政府和社会资本合作项目的识别、准备、采购、执行和移交等活动。

第四条财政部门应本着社会主义市场经济基本原则，以制度创新、合作契约精神，加强与政府相关部门的协调，积极发挥第三方专业机构作用，全面统筹政府和社会资本合作管理工作。

各省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团财政部门应积极设立政府和社会资本合作中心或指定专门机构，履行规划指导、融资支持、识别评估、咨询服务、宣传培训、绩效评价、信息统计、专家库和项目库建设等职责。

第五条各参与方应按照公平、公正、公开和诚实信用的原则，依法、规范、高效实施政府和社会资本合作项目。

第二章 项目识别

第六条投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目，适宜采用政府和社会资本合作模式。

政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

（一）政府发起。

财政部门（政府和社会资本合作中心）应负责向交通、住建、环保、能源、教育、医疗、体育健身和文化设施等行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作项目。行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。

（二）社会资本发起。

社会资本应以项目建议书的方式向财政部门（政府和社会资本合作中心）推荐潜在政府和社会资本合作项目。

第七条财政部门（政府和社会资本合作中心）会同行业主管部门，对潜在政府和社会资本合作项目进行评估筛选，确定备选项目。财政部门（政府和社会资本合作中心）应根据筛选结果制定项目年度和中期开发计划。

对于列入年度开发计划的项目，项目发起方应按财政部门（政府和社会资本合作中心）的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案；存量项目应提交存量公共资产的历史资料、项目产出说明和初步实施方案。

第八条财政部门（政府和社会资本合作中心）会同行业主管部门，从定性和定量两方面开展物有所值评价工作。定量评价工作由各地根据实际情况开展。

定性评价重点关注项目采用政府和社会资本合作模式与采用政府传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。

定量评价主要通过对政府和社会资本合作项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门

比较值进行比较，计算项目的物有所值量值，判断政府和社会资本合作模式是否降低项目全生命周期成本。

第九条为确保财政中长期可持续性，财政部门应根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对部分政府付费或政府补贴的项目，开展财政承受能力论证，每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。

通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，可进行项目准备。

第三章 项目准备

第十条县级（含）以上地方人民政府可建立专门协调机制，主要负责项目评审、组织协调和检查督导等工作，实现简化审批流程、提高工作效率的目的。政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

第十一条 项目实施机构应组织编制项目实施方案，依次对以下内容进行介绍：

（一）项目概况。

项目概况主要包括基本情况、经济技术指标和项目公司股权情况等。

基本情况主要明确项目提供的公共产品和服务内容、项目采用政府和社会资本合作模式运作的必要性和可行性，以及项目运作的目标和意义。

经济技术指标主要明确项目区位、占地面积、建设内容或资产范围、投资规模或资产价值、主要产出说明和资金来源等。

项目公司股权情况主要明确是否要设立项目公司以及公司股权结构。

（二）风险分配基本框架。

按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。

原则上，项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，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。

（三）项目运作方式。

项目运作方式主要包括委托运营、管理合同、建设-运营-移交、建设-拥有-运营、转让-运营-移交和改建-运营-移交等。

具体运作方式的选择主要由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。

（四）交易结构。

交易结构主要包括项目投融资结构、回报机制和相关配套安排。

项目投融资结构主要说明项目资本性支出的资金来源、性质和用途，项目资产的形成和转移等。

项目回报机制主要说明社会资本取得投资回报的资金来源，包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式。

相关配套安排主要说明由项目以外相关机构提供的土地、水、电、气和道路等配套设施和项目所需的上下游服务。

（五）合同体系。

合同体系主要包括项目合同、股东合同、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等。项目合同是其中最核心的法律文件。

项目边界条件是项目合同的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。

权利义务边界主要明确项目资产权属、社会资本承担的公共责任、政府支付方式和风险分配结果等。

交易条件边界主要明确项目合同期限、项目回报机制、收费定价调整机制和产出说明等。

履约保障边界主要明确强制保险方案以及由投资竞争保函、建设履约保函、运营维护保函和移交维修保函组成的履约保函体系。

调整衔接边界主要明确应急处置、临时接管和提前终止、合同变更、合同展期、项目新增改扩建需求等应对措施。

（六）监管架构。

监管架构主要包括授权关系和监管方式。授权关系主要是政府对项目实施机构的授权，以及政府直接或通过项目实施机构对社会资本的授权；监管方式主要包括履约管理、行政监管和公众监督等。

（七）采购方式选择。

项目采购应根据《中华人民共和国政府采购法》及相关规章制度执行，采购方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商和单一来源采购。项目实施机构应根据项目采购需求特点，依法选择适当采购方式。

公开招标主要适用于核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规和政府采购政策，且采购中不作更改的项目。

第十二条财政部门（政府和社会资本合作中心）应对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证，通过验证的，由项目实施机构报政府审核；未通过验证的，可在实施方案调整后重新验证；经重新验证仍不能通过的，不再采用政府和社会资本合作模式。

第四章 项目采购

第十三条项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争，并将资格预审的评审报告提交财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。

项目有 3 家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可以继续开展采购文件准备工作；项目通过资格预审的社会资本不足 3 家的，项目实施机构应在实施方案调整后重新组织资格预审；项目经重新资格预审合格社会资本仍不够 3 家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

第十四条资格预审公告应在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布。资格预审合格的社会资本在签订项目合同前资格发生变化的，应及时通知项目实施机构。

资格预审公告应包括项目授权主体、项目实施机构和项目名称、采购需求、对社会资本的资格要求、是否允许联合体参与采购活动、拟确定参与竞争的合格社会资本的家数和确定方法,以及社会资本提交资格预审申请文件的时间和地点。提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于 15 个工作日。

第十五条项目采购文件应包括采购邀请、竞争者须知（包括密封、签署、盖章要求等）、竞争者应提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、强制担保的保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本等。

采用竞争性谈判或竞争性磋商采购方式的，项目采购文件除上款规定的内容外，还应明确评审小组根据与社会资本谈判情况可能实质性变动的内容，包括采购需求中的技术、服务要求以及合同草案条款。

第十六条评审小组由项目实施机构代表和评审专家共 5 人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的 2/3。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中应至少包含 1 名财务专家和 1 名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

第十七条项目采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购方式开展采购的，按照政府采购法律法规及有关规定执行。

项目采用竞争性磋商采购方式开展采购的，按照下列基本程序进行：

（一）采购公告发布及报名。

竞争性磋商公告应在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布。竞争性磋商公告应包括项目实施机构和项目名称、项目结构和核心边界条件、是否允许未进行资格预审的社会资本参与采购活动，以及审查原则、项目产出说明、对社会资本提供的响应文件要求、获取采购文件的时间、地点、方式及采购文件的售价、提交响应文件截止时间、开启时间及地点。提交响应文件的时间自公告发布之日起不得少于 10 日。

（二）资格审查及采购文件发售。

已进行资格预审的，评审小组在评审阶段不再对社会资本资格进行审查。允许进行资格后审的，由评审小组在响应文件评审环节对社会资本进行资格审查。项目实施机构可以视项目的具体情况，组织对符合条件的社会资本的资格条件，进行考察核实。

采购文件售价，应按照弥补采购文件印制成本费用的原则确定，不得以营利为目的，不得以项目采购金额作为确定采购文件售价依据。采购文件的发售期限自开始之日起不得少于 5 个工作日。

（三）采购文件的澄清或修改。

提交首次响应文件截止之日前，项目实施机构可以对已发出的采购文件进行必要的澄清或修改，澄清或修改的内容应作为采购文件的组成部分。澄清或修改的内容可能影响响应文件编制的，项目实施机构应在提交首次响应文件截止时间至少 5 日前，以书面形式通知所有获取采购文件的社会资本；不足 5 日的，项目实施机构应顺延提交响应文件的截止时间。

（四）响应文件评审。

项目实施机构应按照采购文件规定组织响应文件的接收和开启。

评审小组对响应文件进行两阶段评审：

第一阶段：确定最终采购需求方案。评审小组可以与社会资本进行多轮谈判，谈判过程中可实质性修订采购文件的技术、服务要求以及合同草案条款，但不得修订采购文件中规定的不可谈

判核心条件。实质性变动的内容，须经项目实施机构确认，并通知所有参与谈判的社会资本。具体程序按照《政府采购非招标方式管理办法》及有关规定执行。

第二阶段：综合评分。最终采购需求方案确定后，由评审小组对社会资本提交的最终响应文件进行综合评分，编写评审报告并向项目实施机构提交候选社会资本的排序名单。具体程序按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》及有关规定执行。

第十八条项目实施机构应在资格预审公告、采购公告、采购文件、采购合同中，列明对本国社会资本的优惠措施及幅度、外方社会资本采购我国生产的货物和服务要求等相关政府采购政策，以及对社会资本参与采购活动和履约保证的强制担保要求。社会资本应以支票、汇票、本票或金融机构、担保机构出具的保函等非现金形式缴纳保证金。参加采购活动的保证金的数额不得超过项目预算金额的 2%。履约保证金的数额不得超过政府和社会资本合作项目初始投资总额或资产评估值的 10%。无固定资产投资或投资额不大的服务型合作项目，履约保证金的数额不得超过平均 6 个月的服务收入额。

第十九条项目实施机构应组织社会资本进行现场考察或召开采购前答疑会，但不得单独或分别组织只有一个社会资本参加的现场考察和答疑会。

第二十条项目实施机构应成立专门的采购结果确认谈判工作组。按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本及与其合作的金融机构就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行再次谈判。

第二十一条确认谈判完成后，项目实施机构应与中选社会资本签署确认谈判备忘录，并将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行公示，公示期不得少于 5 个工作日。合同文本应将中选社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

公示期满无异议的项目合同，应在政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署。

需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

项目实施机构应在项目合同签订之日起 2 个工作日内，将项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告，但合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

第二十二条各级人民政府财政部门应当加强对 PPP 项目采购活动的监督检查，及时处理采购活动中的违法违规行为。

第五章 项目执行

第二十三条社会资本可依法设立项目公司。政府可指定相关机构依法参股项目公司。项目实施机构和财政部门（政府和社会资本合作中心）应监督社会资本按照采购文件和项目合同约定，按时足额出资设立项目公司。

第二十四条项目融资由社会资本或项目公司负责。社会资本或项目公司应及时开展融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。财政部门（政府和社会资本合作中心）和项目实施机构应做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。

社会资本或项目公司未按照项目合同约定完成融资的，政府可提取履约保函直至终止项目合

同；遇系统性金融风险或不可抗力的，政府、社会资本或项目公司可根据项目合同约定协商修订合同中相关融资条款。

当项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，债权人可依据与政府、社会资本或项目公司签订的直接介入协议或条款，要求社会资本或项目公司改善管理等。在直接介入协议或条款约定期限内，重大风险已解除的，债权人应停止介入。

第二十五条项目合同中涉及的政府支付义务，财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。财政部门（政府和社会资本合作中心）和项目实施机构应建立政府和社会资本合作项目政府支付台账，严格控制政府财政风险。在政府综合财务报告制度建立后，政府和社会资本合作项目中的政府支付义务应纳入政府综合财务报告。

第二十六条项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会资本或项目公司履行合同义务，定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报，并报财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。

政府有支付义务的，项目实施机构应根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司及时足额支付。设置超额收益分享机制的，社会资本或项目公司应根据项目合同约定向政府及时足额支付应享有的超额收益。

项目实际绩效优于约定标准的，项目实施机构应执行项目合同约定的奖励条款，并可将其作为项目期满合同能否展期的依据；未达到约定标准的，项目实施机构应执行项目合同约定的惩处条款或救济措施。

第二十七条社会资本或项目公司违反项目合同约定，威胁公共产品和服务持续稳定安全供给，或危及国家安全和重大公共利益的，政府有权临时接管项目，直至启动项目提前终止程序。

政府可指定合格机构实施临时接管。临时接管项目所产生的一切费用，将根据项目合同约定，由违约方单独承担或由各责任方分担。社会资本或项目公司应承担的临时接管费用，可以从其应获终止补偿中扣减。

第二十八条在项目合同执行和管理过程中，项目实施机构应重点关注合同修订、违约责任和争议解决等工作。

（一）合同修订。

按照项目合同约定的条件和程序，项目实施机构和社会资本或项目公司可根据社会经济环境、公共产品和服务的需求量及结构等条件的变化，提出修订项目合同申请，待政府审核同意后执行。

（二）违约责任。

项目实施机构、社会资本或项目公司未履行项目合同约定义务的，应承担相应违约责任，包括停止侵害、消除影响、支付违约金、赔偿损失以及解除项目合同等。

（三）争议解决。

在项目实施过程中，按照项目合同约定，项目实施机构、社会资本或项目公司可就发生争议且无法协商达成一致的事项，依法申请仲裁或提起民事诉讼。

第二十九条项目实施机构应每 3-5 年对项目进行中期评估，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估已发现问题的风险，制订应对措施，并报财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。

第三十条政府相关职能部门应根据国家相关法律法规对项目履行行政监管职责，重点关注公共产品和服务质量、价格和收费机制、安全生产、环境保护和劳动者权益等。

社会资本或项目公司对政府职能部门的行政监管处理决定不服的，可依法申请行政复议或提起行政诉讼。

第三十一条政府、社会资本或项目公司应依法公开披露项目相关信息，保障公众知情权，接受社会监督。

社会资本或项目公司应披露项目产出的数量和质量、项目经营状况等信息。政府应公开不涉及国家秘密、商业秘密的政府和社会资本合作项目合同条款、绩效监测报告、中期评估报告和项目重大变更或终止情况等。

社会公众及项目利益相关方发现项目存在违法、违约情形或公共产品和服务不达标准的，可向政府职能部门提请监督检查。

第六章 项目移交

第三十二条项目移交时，项目实施机构或政府指定的其他机构代表政府收回项目合同约定的项目资产。

项目合同中应明确约定移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准。移交形式包括期满终止移交和提前终止移交；补偿方式包括无偿移交和有偿移交；移交内容包括项目资产、人员、文档和知识产权等；移交标准包括设备完好率和最短可使用年限等指标。

采用有偿移交的，项目合同中应明确约定补偿方案；没有约定或约定不明的，项目实施机构应按照“恢复相同经济地位”原则拟定补偿方案，报政府审核同意后实施。

第三十三条项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，根据项目合同约定与社会资本或项目公司确认移交情形和补偿方式，制定资产评估和性能测试方案。

项目移交工作组应委托具有相关资质的资产评估机构，按照项目合同约定的评估方式，对移交资产进行资产评估，作为确定补偿金额的依据。

项目移交工作组应严格按照性能测试方案和移交标准对移交资产进行性能测试。性能测试结果不达标的，移交工作组应要求社会资本或项目公司进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函。

第三十四条社会资本或项目公司应将满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件，连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续。社会资本或项目公司应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

第三十五条项目移交完成后，财政部门（政府和社会资本合作中心）应组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，并按相关规定公开评价结果。评价结果作为政府开展政府和社会资本合作管理工作决策参考依据。

第七章 附则

第三十六条 本操作指南自印发之日起施行，有效期 3 年。

第三十七条 本操作指南由财政部负责解释。

附：1. 政府和社会资本合作项目操作流程图

2. 名词解释

附 1

政府和社会资本合作项目操作流程图

附 2

名词解释

1.全生命周期（Whole Life Cycle），是指项目从设计、融资、建造、运营、维护至终止移交的完整周期。

2.产出说明（Output Specification），是指项目建成后项目资产所应达到的经济、技术标准，以及公共产品和服务的交付范围、标准和绩效水平等。

3.物有所值（Value for Money, VFM），是指一个组织运用其可利用资源所能获得的长期最大利益。VFM 评价是国际上普遍采用的一种评价传统上由政府提供的公共产品和服务是否可运用政府和社会资本合作模式的评估体系，旨在实现公共资源配置利用效率最优化。

4.公共部门比较值（Public Sector Comparator, PSC），是指在全生命周期内，政府采用传统采购模式提供公共产品和服务的全部成本的现值，主要包括建设运营净成本、可转移风险承担成本、自留风险承担成本和竞争性中立调整成本等。

5.使用者付费（User Charge），是指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。

6.可行性缺口补助（Viability Gap Funding），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。

7.政府付费（Government Payment），是指政府直接付费购买公共产品和服务，主要包括可用性付费（Availability Payment）、使用量付费（Usage Payment）和绩效付费（Performance Payment）。

政府付费的依据主要是设施可用性、产品和服务使用量和质量等要素。

8.委托运营（Operations & Maintenance，O&M）,是指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的政府和社会资本合作项目运作方式。政府保留资产所有权，只向社会资本或项目公司支付委托运营费。合同期限一般不超过 8 年。

9.管理合同（Management Contract，MC），是指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。管理合同通常作为转让-运营-移交的过渡方式，合同期限一般不超过 3 年。

10.建设-运营-移交（Build-Operate-Transfer，BOT）,是指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给政府的项目运作方式。合同期限一般为 20-30 年。

11. 建设-拥有-运营（Build-Own-Operate，BOO），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，一般不涉及项目期满移交。

12.转让-运营-移交（Transfer-Operate-Transfer，TOT），是指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给政府的项目运作方式。合同期限一般为 20-30 年。

13.改建-运营-移交（Rehabilitate-Operate-Transfer，ROT），是指政府在 TOT 模式的基础上，增加改扩建内容的项目运作方式。合同期限一般为 20-30 年。

10、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

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

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为贯彻落实《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的的指导意见》（国发〔2014〕60 号）有关要求，鼓励和引导社会投资，增强公共产品供给能力，促进调结构、补短板、惠民生，现就开展政府和社会资本合作提出如下指导意见。

一、充分认识政府和社会资本合作的重要意义

政府和社会资本合作（PPP）模式是指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。开展政府和社会资本合作，有利于创新投融资机制，拓宽社会资本投资渠道，增强经济增长内生动力；有利于推动各类资本相互融合、优势互补，促进投资主体多元化，发展混合所有制经济；有利于理顺政府与市场关系，加快政府职能转变，充分发挥市场配置资源的决定性作用。

二、准确把握政府和社会资本合作的主要原则

（一）转变职能，合理界定政府的职责定位。开展政府和社会资本合作，对转变政府职能、提高管理水平提出了更高要求。政府要牢固树立平等意识及合作观念，集中力量做好政策制定、发展规划、市场监管和指导服务，从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及 PPP 项目的“监管者”。

（二）因地制宜，建立合理的投资回报机制。根据各地实际，通过授予特许经营权、核定价费标准、给予财政补贴、明确排他性约定等，稳定社会资本收益预期。加强项目成本监测，既要充分调动社会资本积极性，又要防止不合理让利或利益输送。

（三）合理设计，构建有效的风险分担机制。按照风险收益对等原则，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目的建设、运营风险由社会资本承担，法律、政策调整风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

（四）诚信守约，保证合作双方的合法权益。在平等协商、依法合规的基础上，按照权责明确、规范高效的原则订立项目合同。合同双方要牢固树立法律意识、契约意识和信用意识，项目合同一经签署必须严格执行，无故违约必须承担相应责任。

（五）完善机制，营造公开透明的政策环境。从项目选择、方案审查、伙伴确定、价格管理、退出机制、绩效评价等方面，完善制度设计，营造良好政策环境，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

三、合理确定政府和社会资本合作的项目范围及模式

（一）项目适用范围。PPP 模式主要适用于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。燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施，公路、铁路、机场、

城市轨道交通等交通设施，医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目，以及水利、资源环境和生态保护等项目均可推行 PPP 模式。各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先考虑采用 PPP 模式建设。

（二）操作模式选择。

1.经营性项目。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。要依法放开相关项目的建设、运营市场，积极推动自然垄断行业逐步实行特许经营。

2.准经营性项目。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。

3.非经营性项目。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。要合理确定购买内容，把有限的资金用在刀刃上，切实提高资金使用效益。

（三）积极开展创新。各地可以根据当地实际及项目特点，积极探索、大胆创新，通过建立合理的“使用者付费”机制等方式，增强吸引社会资本能力，并灵活运用多种 PPP 模式，切实提高项目运作效率。

四、建立健全政府和社会资本合作的工作机制

（一）健全协调机制。按照部门联动、分工明确、协同推进等要求，与有关部门建立协调推进机制，推动规划、投资、价格、土地、金融等部门密切配合、形成合力，保障政府和社会资本合作积极稳妥推进。

（二）明确实施主体。按照地方政府的相关要求，明确相应的行业管理部门、事业单位、行业运营公司或其他相关机构，作为政府授权的项目实施机构，在授权范围内负责 PPP 项目的前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合作期满移交等工作。

（三）建立联审机制。为提高工作效率，可会同相关部门建立 PPP 项目的联审机制，从项目建设的必要性及合规性、PPP 模式的适用性、财政承受能力以及价格的合理性等方面，对项目实施方案进行可行性评估，确保“物有所值”。审查结果作为项目决策的重要依据。

（四）规范价格管理。按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受的原则，加强投资成本和服务成本监测，加快理顺价格水平。加强价格行为监管，既要防止项目法人随意提价损害公共利益、不合理获利，又要规范政府价格行为，提高政府定价、调价的科学性和透明度。

（五）提升专业能力。加强引导，积极发挥各类专业中介机构在 PPP 项目的资产评估、成本核算、经济补偿、决策论证、合同管理、项目融资等方面的积极作用，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性以及项目实施效率。加强 PPP 相关业务培训，培养专业队伍和人才。

五、加强政府和社会资本合作项目的规范管理

（一）项目储备。根据经济社会发展需要，按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则，切实做好 PPP 项目的总体规划、综合平衡和储备管理。从准备建设的公共服务、基础设施项目

中，及时筛选 PPP 模式的适用项目，按照 PPP 模式进行培育开发。各省区市发展改革委要建立 PPP 项目库，并从 2015 年 1 月起，于每月 5 日前将项目进展情况按月报送国家发展改革委（具体要求见附件 1）。

（二）项目遴选。会同行业管理部门、项目实施机构，及时从项目储备库或社会资本提出申请的潜在项目中筛选条件成熟的建设项目，编制实施方案并提交联审机制审查，明确经济技术指标、经营服务标准、投资概算构成、投资回报方式、价格确定及调价方式、财政补贴及财政承诺等核心事项。

（三）伙伴选择。实施方案审查通过后，配合行业管理部门、项目实施机构，按照《招标投标法》、《政府采购法》等法律法规，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种方式，公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。

（四）合同管理。项目实施机构和社会资本依法签订项目合同，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及评估论证等内容。各地可参考《政府和社会资本合作项目通用合同指南》（见附件 2），细化完善合同文本，确保合同内容全面、规范、有效。

（五）绩效评价。项目实施过程中，加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性。鼓励推进第三方评价，对公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价，评价结果向社会公示，作为价费标准、财政补贴以及合作期限等调整的参考依据。项目实施结束后，可对项目的成本效益、公众满意度、可持续性等进行后评价，评价结果作为完善 PPP 模式制度体系的参考依据。

（六）退出机制。政府和社会资本合作过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。政府和社会资本合作期满后，要按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，及时组织开展项目验收、资产交割等工作，妥善做好项目移交。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。

六、强化政府和社会资本合作的政策保障

（一）完善投资回报机制。深化价格管理体制改革，对于涉及中央定价的 PPP 项目，可适当向地方下放价格管理权限。依法依规为准经营性、非经营性项目配置土地、物业、广告等经营资源，为稳定投资回报、吸引社会投资创造条件。

（二）加强政府投资引导。优化政府投资方向，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等多种方式，优先支持引入社会资本的项目。合理分配政府投资资金，优先保障配套投入，确保 PPP 项目如期、高效投产运营。

（三）加快项目前期工作。联合有关部门建立并联审批机制，在科学论证、遵守程序的基础上，加快推进规划选址、用地预审、环评审批、审批核准等前期工作。协助项目单位解决前期工作中的问题和困难，协调落实建设条件，加快项目建设进度。

（四）做好综合金融服务。鼓励金融机构提供财务顾问、融资顾问、银团贷款等综合金融服务，全程参与 PPP 项目的策划、融资、建设和运营。鼓励项目公司或合作伙伴通过成立私募基金、引入战略投资者、发行债券等多种方式拓宽融资渠道。

七、扎实有序开展政府和社会资本合作

（一）做好示范推进。各地可选取市场发育程度高、政府负债水平低、社会资本相对充裕的市县，以及具有稳定收益和社会效益的项目，积极推进政府和社会资本合作，并及时总结经验、大力宣传，发挥好示范带动作用。国家发展改革委将选取部分推广效果显著的省区市和重点项目，总结典型案例，组织交流推广。

（二）推进信用建设。按照诚信践诺的要求，加强全社会信用体系建设，保障政府和社会资本合作顺利推进。政府要科学决策，保持政策的连续性和稳定性；依法行政，防止不当干预和地方保护；认真履约，及时兑现各类承诺和合同约定。社会资本要守信自律，提高诚信经营意识。

（三）搭建信息平台。充分利用并切实发挥好信息平台的桥梁纽带作用。可以利用现代信息技术，搭建信息服务平台，公开 PPP 项目的工作流程、评审标准、项目信息、实施情况、咨询服务等相关信息，保障信息发布准确及时、审批过程公正透明、建设运营全程监管。

（四）加强宣传引导。大力宣传政府和社会资本合作的重大意义，做好政策解读，总结典型案例，回应社会关切，通过舆论引导，培育积极的合作理念，建立规范的合作机制，营造良好的合作氛围，充分发挥政府、市场和社会资本的合力作用。

开展政府和社会资本合作是创新投融资机制的重要举措，各地要高度重视，切实加强组织领导，抓紧制定具体的政策措施和实施办法。各级发展改革部门要按照当地政府的统一部署，认真做好 PPP 项目的统筹规划、综合协调等工作，会同有关部门积极推动政府和社会资本合作顺利实施。

金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知

发改投资[2015]445 号

各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团发展改革委，国家开发银行各分行：

为落实国务院领导关于切实保障重点投入、运用融资机制放大效应的批示精神，根据《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60 号)以及《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)等文件要求，现就推进开发性金融支持政府和社会资本合作(PPP)有关工作通知如下：

一、各省(区、市)发展改革部门要高度重视推进 PPP 工作，认真做好 PPP 项目的统筹规划、综合协调及跟踪指导;要进一步完善配套政策、破除行业垄断，积极营造良好合作环境;要加强 PPP 项目库建设，坚持按月调度分析，加快项目实施进度。

二、各省(区、市)发展改革部门要加强协调，积极引入外资企业、民营企业、中央企业、地方国企等各类市场主体，灵活运用基金投资、银行贷款、发行债券等各类金融工具，推进建立多元化、可持续的 PPP 项目资金保障机制。

三、各省(区、市)发展改革部门要加强与开发银行等金融机构的沟通合作，及时共享 PPP 项目信息及调度情况，协调解决项目融资、建设中存在的问题和困难。要会同有关部门加快项目审批核准等前期工作，协调落实建设条件，为融资工作顺利推进创造条件。

四、开发银行充分发挥开发性金融的中长期融资优势及引领导向作用，积极为各地的 PPP 项目建设提供“投资、贷款、债券、租赁、证券”等综合金融服务，并联合其他银行、保险公司等金融机构以银团贷款、委托贷款等方式，努力拓宽 PPP 项目的融资渠道。

五、开发银行积极提供规划咨询、融资顾问、财务顾问等服务，提前介入并主动帮助各地做好建设项目策划、融资方案设计、融资风险控制、社会资本引荐等工作，切实提高 PPP 项目的运作效率。

六、开发银行加强信贷规模的统筹调配，优先保障 PPP 项目的融资需求。在监管政策允许范围内，给予 PPP 项目差异化信贷政策，对符合条件的项目，贷款期限最长可达 30 年，贷款利率可适当优惠。建立绿色通道，加快 PPP 项目贷款审批。

七、开发银行认真贯彻国发〔2014〕60 号文件关于“探索创新信贷服务”的要求，不断创新和完善 PPP 项目贷款风险管理体系，通过排污权、收费权、特许经营权、购买服务协议项下权益质押等方式，建立灵活有效的信用结构，切实防范贷款风险。

八、各省(区、市)发展改革部门、开发银行各分行要加强沟通，密切合作，协力推进 PPP 项目顺利实施。要及时将各地 PPP 项目的进展情况、存在问题以及有关建议分别报送至国家发展改革委及开发银行总行。

国家发展改革委

国家开发银行

2015 年 3 月 10 日

11、财政部印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》

来源:北极星节能环保网　　2015/4/15

日前，北极星节能环保网从财政部获悉：根据《国务院关于创新重点领域投融资机制 鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60 号)、《财政部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)和《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》(财金〔2014〕113 号)，为有序推进政府和社会资本合作(Public-Private Partnership，以下简称 PPP)项目实施，保障政府切实履行合同义务，有效防范和控制财政风险，现印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》。请遵照执行。

第一章 总则

第一条 根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号)、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45 号)、《国务院关于创新重点领域投融资机制 鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60 号)、《财政部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)和《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》(财金〔2014〕113 号)等有关规定，制定本指引。

第二条 本指引所称财政承受能力论证是指识别、测算政府和社会资本合作(Public-Private Partnership，以下简称 PPP)项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，为 PPP 项目财政管理提供依据。

第三条 开展 PPP 项目财政承受能力论证，是政府履行合同义务的重要保障，有利于规范 PPP 项目财政支出管理，有序推进项目实施，有效防范和控制财政风险，实现 PPP 可持续发展。

第四条 财政承受能力论证采用定量和定性分析方法，坚持合理预测、公开透明、从严把关，

统筹处理好当期与长远关系，严格控制 PPP 项目财政支出规模。

第五条 财政承受能力论证的结论分为“通过论证”和“未通过论证”。“通过论证”的项目，各级财政部门应当在编制年度预算和中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。“未通过论证”的项目，则不宜采用 PPP 模式。

第六条 各级财政部门(或 PPP 中心)负责组织开展行政区域内 PPP 项目财政承受能力论证工作。省级财政部门负责汇总统计行政区域内的全部 PPP 项目财政支出责任，对财政预算编制、执行情况实施监督管理。

第七条 财政部门(或 PPP 中心)应当会同行业主管部门，共同开展 PPP 项目财政承受能力论证工作。必要时可通过政府采购方式聘请专业中介机构协助。

第八条 各级财政部门(或 PPP 中心)要以财政承受能力论证结论为依据，会同有关部门统筹做好项目规划、设计、采购、建设、运营、维护等全生命周期管理工作。

第二章 责任识别

第九条 PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任，主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。

第十条 股权投资支出责任是指在政府与社会资本共同组建项目公司的情况下，政府承担的股权投资支出责任。如果社会资本单独组建项目公司，政府不承担股权投资支出责任。

第十一条 运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府承担的直接付费责任。不同付费模式下，政府承担的运营补贴支出责任不同。政府付费模式下，政府承担全部运营补贴支出责任;可行性缺口补助模式下，政府承担部分运营补贴支出责任;使用者付费模式下，政府不承担运营补贴支出责任。

第十二条 风险承担支出责任是指项目实施方案中政府承担风险带来的财政或有支出责任。通常由政府承担的法律风险、政策风险、最低需求风险以及因政府方原因导致项目合同终止等突发情况，会产生财政或有支出责任。

第十三条 配套投入支出责任是指政府提供的项目配套工程等其他投入责任，通常包括土地征收和整理、建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接、投资补助、贷款贴息等。配套投入支出应依据项目实施方案合理确定。

第三章支出测算

第十四条 财政部门(或 PPP 中心)应当综合考虑各类支出责任的特点、情景和发生概率等因素，对项目全生命周期内财政支出责任分别进行测算。

第十五条 股权投资支出应当依据项目资本金要求以及项目公司股权结构合理确定。股权投资支出责任中的土地等实物投入或无形资产投入，应依法进行评估，合理确定价值。计算公式为：

$$\text{股权投资支出}=\text{项目资本金}\times\text{政府占项目公司股权比例}$$

第十六条 运营补贴支出应当根据项目建设成本、运营成本及利润水平合理确定，并按照不同付费模式分别测算。

对政府付费模式的项目，在项目运营补贴期间，政府承担全部直接付费责任。政府每年直接

付费数额包括：社会资本方承担的年均建设成本(折算成各年度现值)、年度运营成本和合理利润。计算公式为：

$$当年运营补贴支出数额=\frac{项目全部建设成本\times(1+合理利润率)\times(1+年度折现率)^n}{财政运营补贴周期(年)}+年度运营成本\times(1+合理利润率)$$

对可行性缺口补助模式的项目，在项目运营补贴期间，政府承担部分直接付费责任。政府每年直接付费数额包括：社会资本方承担的年均建设成本(折算成各年度现值)、年度运营成本和合理利润，再减去每年使用者付费的数额。计算公式为：

$$当年运营补贴支出数额=\frac{项目全部建设成本\times(1+合理利润率)\times(1+年度折现率)^n}{财政运营补贴周期(年)}+年度运营成本\times(1+合理利润率)-当年使用者付费数额$$

n 代表折现年数。财政运营补贴周期指财政提供运营补贴的年数。

第十七条 年度折现率应考虑财政补贴支出发生年份，并参照同期地方政府债券收益率合理确定。

第十八条 合理利润率应以商业银行中长期贷款利率水平为基准，充分考虑可用性付费、使用量付费、绩效付费的不同情景，结合风险等因素确定。

第十九条 在计算运营补贴支出时，应当充分考虑合理利润率变化对运营补贴支出的影响。

第二十条 PPP 项目实施方案中的定价和调价机制通常与消费物价指数、劳动力市场指数等因素挂钩，会影响运营补贴支出责任。在可行性缺口补助模式下，运营补贴支出责任受到使用者付费数额的影响，而使用者付费的多少因定价和调价机制而变化。在计算运营补贴支出数额时，应当充分考虑定价和调价机制的影响。

第二十一条 风险承担支出应充分考虑各类风险出现的概率和带来的支出责任，可采用比例法、情景分析法及概率法进行测算。如果 PPP 合同约定保险赔款的第一受益人为政府，则风险承担支出应为扣除该等风险赔款金额的净额。

比例法。在各类风险支出数额和概率难以进行准确测算的情况下，可以按照项目的全部建设成本和一定时期内的运营成本的一定比例确定风险承担支出。

情景分析法。在各类风险支出数额可以进行测算、但出现概率难以确定的情况下，可针对影响风险的各类事件和变量进行“基本”、“不利”及“最坏”等情景假设，测算各类风险发生带来的风险承担支出。计算公式为：

风险承担支出数额=基本情景下财政支出数额×基本情景出现的概率+不利情景下财政支出数额×不利情景出现的概率+最坏情景下财政支出数额×最坏情景出现的概率

概率法。在各类风险支出数额和发生概率均可进行测算的情况下，可将所有可变风险参数作为变量，根据概率分布函数，计算各种风险发生带来的风险承担支出。

第二十二条 配套投入支出责任应综合考虑政府将提供的其他配套投入总成本和社会资本方为此支付的费用。配套投入支出责任中的土地等实物投入或无形资产投入，应依法进行评估，合理确定价值。计算公式为：

配套投入支出数额=政府拟提供的其他投入总成本-社会资本方支付的费用

第四章能力评估

第二十三条 财政部门(或 PPP 中心)识别和测算单个项目的财政支出责任后，汇总年度全部已实施和拟实施的 PPP 项目，进行财政承受能力评估。

第二十四条 财政承受能力评估包括财政支出能力评估以及行业和领域平衡性评估。财政支出能力评估,是根据 PPP 项目预算支出责任，评估 PPP 项目实施对当前及今后年度财政支出的影响;行业和领域均衡性评估，是根据 PPP 模式适用的行业和领域范围，以及经济社会发展需要和公众对公共服务的需求，平衡不同行业和领域 PPP 项目，防止某一行业和领域 PPP 项目过于集中。

第二十五条 每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。省级财政部门可根据本地实际情况，因地制宜确定具体比例，并报财政部备案，同时对外公布。

第二十六条 鼓励列入地方政府性债务风险预警名单的高风险地区，采取 PPP 模式化解地方融资平台公司存量债务。同时，审慎控制新建 PPP 项目规模，防止因项目实施加剧财政收支矛盾。

第二十七条 在进行财政支出能力评估时，未来年度一般公共预算支出数额可参照前五年相关数额的平均值及平均增长率计算，并根据实际情况进行适当调整。

第二十八条 “通过论证”且经同级人民政府审核同意实施的 PPP 项目，各级财政部门应当将其列入 PPP 项目目录，并在编制中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。

第二十九条 在 PPP 项目正式签订合同时，财政部门(或 PPP 中心)应当对合同进行审核，确保合同内容与财政承受能力论证保持一致，防止因合同内容调整导致财政支出责任出现重大变化。财政部门要严格按照合同执行，及时办理支付手续，切实维护地方政府信用，保障公共服务有效供给。

第五章信息披露

第三十条 省级财政部门应当汇总区域内的项目目录，及时向财政部报告，财政部通过统一

信息平台(PPP 中心网站)发布。

第三十一条 各级财政部门(或 PPP 中心)应当通过官方网站及报刊媒体，每年定期披露当地 PPP 项目目录、项目信息及财政支出责任情况。应披露的财政支出责任信息包括：PPP 项目的财政支出责任数额及年度预算安排情况、财政承受能力论证考虑的主要因素和指标等。

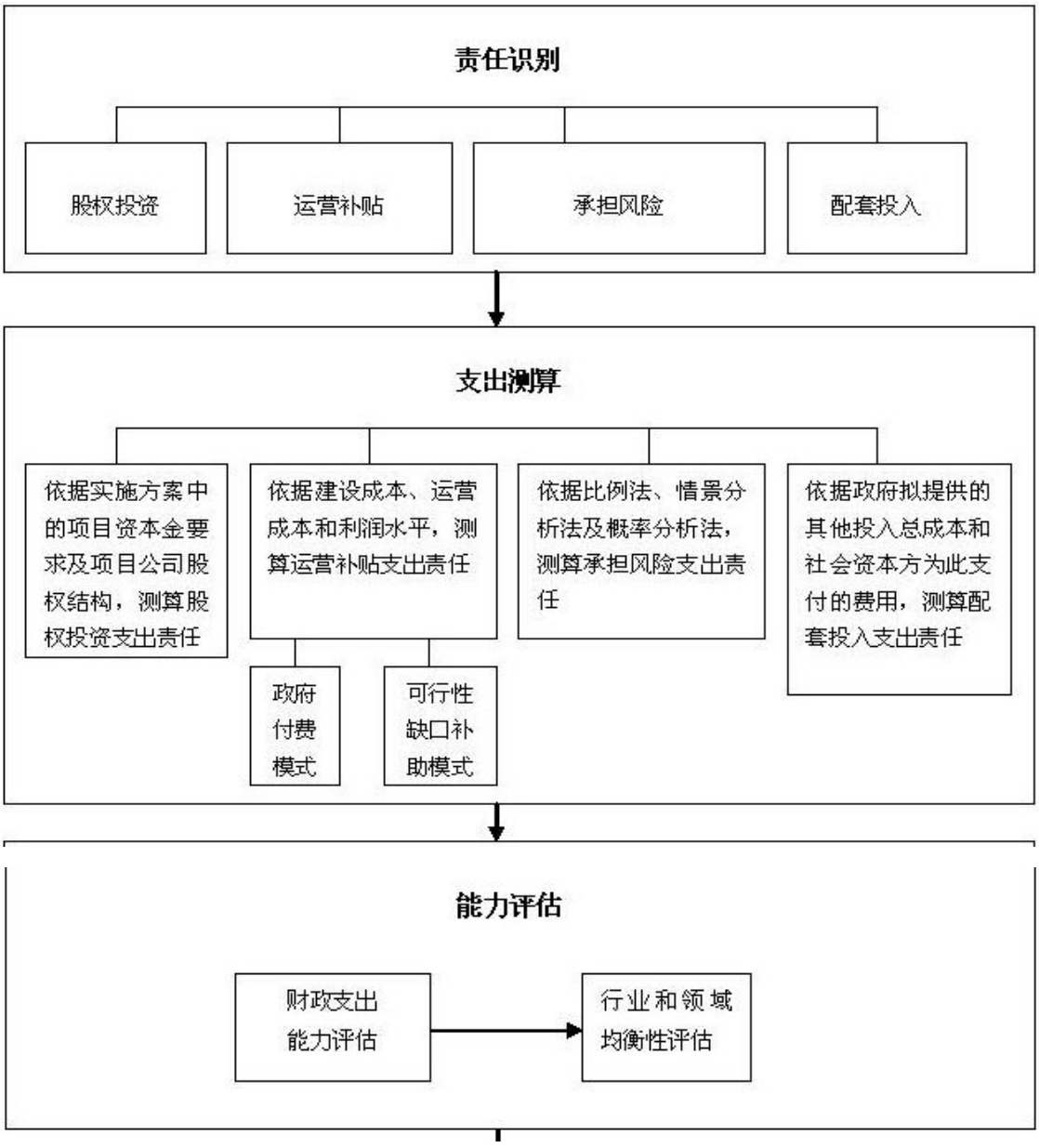
第三十二条 项目实施后，各级财政部门(或 PPP 中心)应跟踪了解项目运营情况，包括项目使用量、成本费用、考核指标等信息，定期对外发布。

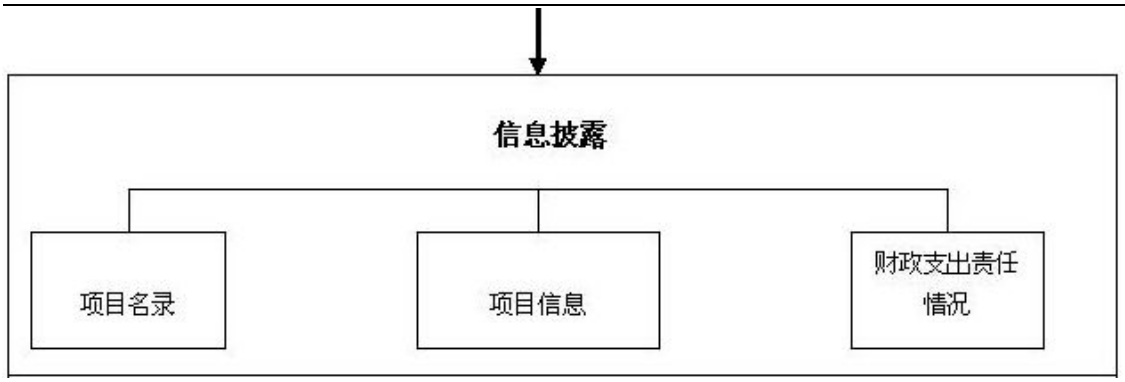
第六章 附则

第三十三条 财政部门按照权责发生制会计原则，对政府在 PPP 项目中的资产投入，以及与政府相关项目资产进行会计核算，并在政府财务统计、政府财务报告中反映;按照收付实现制会计原则，对 PPP 项目相关的预算收入与支出进行会计核算，并在政府决算报告中反映。

第三十四条 本指引自印发之日起施行。

PPP 项目财政承受能力论证工作流程图





12、PPP 政策法规文件清单

来源:PPP 资讯微信　　2015/3/24

PPP 是政府鼓励民企与政府共同投资建设公共基础设施的新型投融资模式(PPP 模式），国家先后颁布相关政策文件鼓励社会资本与政府部门合作建设公共基础设施，以下是 PPP 政策法规文件清单：

文件名称	部门	文号	生效时间
《中华人民共和国招标投标法》	人大常委会	主席令第21号	1/1/00
《中华人民共和国政府采购法》	人大常委会	主席令第68号	2001/1/3
《市政公用事业特许经营管理办法》	建设部	建设部令第126号	2005/1/4
《中华人民共和国招标投标法实施条例》	国务院	国务院令第613号	2002/1/12
《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	中共中央		2011/12/13
《关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知》附首批基础设施等领域鼓励社会投资项目表	发改委	发改基础[2014]981号	5/18/14
《关于加强地方政府性债务管理的意见》	国务院	国发[2014]43号	9/21/14
《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》	财政部	财金[2014]76号	9/23/14
《关于深化预算管理制度改革的决定》	国务院	国发[2014]45号	9/26/14
《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》附件重点政策措施文件分工方案	国务院	国发[2014]60号	11/16/14
《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》	发改委牵头		
《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》	财政部	财金[2014]113号	11/29/14

《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》	财政部	财金[2014]112号	11/30/14
《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》附政府和社会资本合作项目通用合同指南;PPP项目进展情况按月报送制度	发改委	发改投资[2014]2724号	2012/2/14
关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知	财政部/民政部/工商总局	财综[2014]96号	12/15/14
《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》附PPP项目合同指南（试行）	财政部	财金[2014]156号	12/30/14
《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》	财政部	财库[2014]215号	12/31/14
《政府采购竞争性磋商采购方法管理暂行办法》	财政部	财库[2014]214号	12/31/14
《财政部 国家发展改革委 住房城乡建设部关于印发〈污水处理费征收使用管理办法〉的通知》附件污水处理费征收使用管理办法	财政部/发改委/住建部	财税[2014]151号	12/31/14
《发改委关于<基础设施和公用事业特许经营管理办法>公开征求意见的公告》附件基础设施和公用事业特许经营管理办法征求意见稿	发改委		
《中华人民共和国政府采购法实施条例》	国务院	国务院令第658号	2003/1/15
《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》	发改委、国开行		3/16/15
《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》	发改委、财政部、水利部	发改农经[2015]488号	3/17/15

二、财务金融

1、并非所有项目都适用 PPP 模式

2015 年 05 月 11 日 21 世纪经济报道

导读

PPP 比较适合有较长后期经营的项目，如轨道交通项目、污水处理厂、供水厂等。融资不是 PPP 的主要目的；PPP 是长期的合作，八年、十年甚至二十年的合作，PPP 的本意是让社会资本

来经营，利用社会资本专业的经营管理能力，来提高效率。

一个好的 PPP 项目，不存在融资的问题，因为风险实现有效分担，政府分担一部分，企业分担一部分，如果是收费的话，消费者也分担一部分。把项目实施的整个过程的风险都进行有效分担的话，投资者获得相对稳定的回报，这样的项目，对银行而言不是问题，好的 PPP，如果模式设计得好的话，不存在融资的问题。

本报记者 周潇枭 北京报道

一些地方政府继续实施的 BT 项目是否合适？哪些项目适合采用 PPP 模式？融资方面谈不拢怎么办？全国当前 PPP 签约率为 10%-20%，主要原因何在？带着这些问题，21 世纪经济报道记者采访了国家发改委投资所投资体制政策研究室主任吴亚平。

21 世纪经济报道记者采访了解到，不少地方政府推行的 PPP 并非真正意义的 PPP，跟原来的 BT 模式很像，主要为一种融资方式，政府缺钱，一些项目交由社会资本投资，再通过三五年时间由政府回购，给付社会资本一定回报。

另外，地方政府希望以基准利率的代价引入社会资本，但社会资本、金融机构、基金等不少要求利率达到 8%左右，使得一些项目谈判陷入困境。

一、BT 模式有其积极意义

（一）《21 世纪》：在此轮 PPP 热潮中，一些市县级政府仍然是披着 PPP 的外衣，做的还是 BT 项目。业界对此有不同声音，有人认为 BT 项目有其合理性，有人认为应该被 PPP 取代。你怎么看？

吴亚平：2012 年年底国家发文明文禁止说不能做 BT 项目。但是现实很复杂，很多地方不是政府部门跟投资者签订 BT 协议，而是通过平台公司与投资者签订 BT 协议，这种情况很难说。虽然国家三令五申不让做 BT，但地方还在做，地方有这个需求，BT 还是有它的积极意义。

（二）《21 世纪》：BT 模式适合什么样的项目？

吴亚平：那些纯公益性的项目，如市政道路，或者园区的基础设施等，原来通过 BT 做得比较多。这些项目本来应该政府投资，但政府没那么多钱，或者一两年内拿不出那么多建设资金，就跟社会资本合作，原来高强度一两年的资金投入变成五六年或七八年，变成相对均匀的投入，能帮忙缓解一下政府资金压力。

这些纯公益性的项目，从理论来讲，不适合做 PPP。因为羊毛出在羊身上，投资者要获得回报，这些公益性项目本身并没有收益，投资者的回报要么来自政府财政补贴，要么通过政府购买服务获得。

公益性项目，如果由政府直接投资，只需花费投资的成本；如果改造成 PPP，不仅需要投资的成本，还要加上资本的回报，总的来讲，政府会花更多的钱。BT 当然也需要给投资者回报，但因为 BT 项目周期较短，给的只是一个短期的回报，如三五年；而 PPP 项目周期长，政府投入的资金会更多。

二、需要长期经营的项目适合 PPP

（一）《21 世纪》：那 PPP 适合什么领域的项目呢？

吴亚平：PPP 比较适合有较长后期经营的项目，如轨道交通项目、污水处理厂、供水厂等。融资不是 PPP 的主要目的；PPP 是长期的合作，八年、十年甚至二十年的合作，PPP 的本意是让

社会资本来经营，利用社会资本专业的经营管理能力，来提高效率。

绝大部分 PPP 项目是经营性项目，或者准经营性项目。经营性项目主要通过政府政策来支持；准经营项目不能平衡财务的，需要政府给一定补贴，才能平衡项目的财务可行性。如轨道交通，项目主要靠后期运营获得回报。

凡是财政补贴额度太大，如果一个在建项目，投资者回报的 70%都是通过政府补贴获得，就不要做 PPP。70%的补贴都付给了投资者身，投资者都是逐利的；还不如自己做，或者通过自己平台公司做。在不放大债务口子的前提下，没必要把地方政府有限的资金用来补贴投资者。

（二）《21 世纪》：最近似乎有纯公益性项目，如市政道路建设，被改造成 PPP 项目，并签约成功的。由社会资本长期运营这个项目，由政府购买相关服务，拉长服务期限，也能减轻财政支出压力，似乎也不错？

吴亚平：像市政道路这块的公益项目，最好的方式实际上是通过发债，相比银行贷款、信托或者 BT 模式，发债的成本低很多。

（三）《21 世纪》：但地方债券发行规模非常有限，也难以满足融资需求，那怎么办？

吴亚平：债券规模受限的话，可以通过平台公司来做，平台公司可以去融资。交由社会资本来做，现在政府给的回报至少是 8%，但平台公司不是盈利公司，政府只需付出 3%左右的管理费即可，比社会资本要划算。

这里如果交由平台公司来做，需要提高平台公司的透明度。把平台的举债信息公开化、阳光化，所以地方政府性债务、政府应该偿还的债务等信息，都应该晒出来，让投资者能看清楚。

三、好的 PPP 融资不成问题

（一）《21 世纪》：资金成本似乎是很关键的一环。有不少地方政府表示，一些基金、金融机构或投资方都要求固定回报，或者几年之后由政府回购，而且提供的资金成本较高，导致项目谈不下去。这该怎么办？

吴亚平：基金肯定要求回报高，地方政府一看，比银行贷款要高，肯定很难接受。变通的方式是，基金搭配债务、银行贷款，如基金出 20%，银行贷款 20%，基金要求 10%的回报，银行要求 7%的回报，1：1 配比，综合成本就变成 8.5%，比基金低一些，银行贷款高一些。

一个好的 PPP 项目，不存在融资的问题，因为风险实现有效分担，政府分担一部分，企业分担一部分，如果是收费的话，消费者也分担一部分。把项目实施的整个过程的风险都进行有效分担的话，投资者获得相对稳定的回报，投资者获得相对稳定回报，这样的项目，对银行而言不是问题，好的 PPP，如果模式设计得好的话，不存在融资的问题。

（二）《21 世纪》：发改委投资司表示全国 PPP 签约率目前大概在 10%-20%左右，签约率不算高，主要什么原因造成的？

吴亚平：签约率低主要因为投资者的风险没有得到有效分担，或者认为政府的诚信不够。如果投资者的风险不能得到有效分担，投资者要求的回报就高，地方政府又不愿承担这么高的成本，所以就谈不拢。

（三）《21 世纪》：很多机构希望政府能兜底，但财政部强调 PPP 项目，政府是不承担兜底责任的？

吴亚平：PPP 项目只要运营得好，就能获得预期的回报。PPP 项目是风险共担的机制，财政

当然不能兜底。

这里的风险分担，是指谁能承担风险，就由谁承担。如政策法规风险，应主要由政府承担；再如政府承诺出资或给予补贴，不能只是一句空话，应该有一个明确的财政或人大的决议，需要有相关的法律文书做保障，不然社会资本肯定觉得不踏实。

（四）《21 世纪》：那现在无论是特许经营管理办法，还是两部委出台的 PPP 指引，都要求将相关财政支出纳入跨年度预算，政策是在往好的方向转化？

吴亚平：是的。

（五）《21 世纪》：后续的 PPP 项目签约率有望提高？

吴亚平：那不一定。因为财政部出台了财政可承受能力的标准，PPP 项目财政投入资本不得超过当年财政支出的 10%，这对现实造成比较大的困惑。尤其是基层政府，基层政府的财力，还不够自己花；但很多项目又是由基层政府负担，10%的标准，使得很多基层政府难以上马 PPP 项目。

2、财政部有关负责人就：磋商办法、PPP 办法有关问题答记者问

来源:财政部　　2015/1/22

为了深化政府采购制度改革，适应推进政府购买服务、推广政府和社会资本合作(PPP)模式等工作需要，财政部制定发布了《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库〔2014〕214 号，以下简称《磋商办法》)和《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》(财库〔2014〕215 号，以下简称《PPP 办法》)。近日，财政部国库司(政府采购管理办公室)有关负责人就《磋商办法》和《PPP 办法》有关问题接受了记者采访。

问：制定《磋商办法》和《PPP 办法》的背景是什么？

答：制定《磋商办法》和《PPP 办法》主要是顺应两方面的需要。一方面，是为了进一步贯彻党的十八届四中全会精神，坚持立法先行和依法采购。

本届政府提出了推进政府购买服务、推广 PPP 模式等重要改革任务。与此相关的采购活动，在采购需求、采购方式、合同管理、履约验收、绩效评价等方面存在一定特殊性，需要在政府采购现行法律框架下，作出创新和针对性的制度安排，对具体工作进行指引和规范，以确保采购工作顺畅、高效开展。

另一方面，政府购买服务、推广 PPP 模式等工作，具有较强的公共性和公益性，其采购活动应当充分发挥支持产业发展、鼓励科技创新、节约资源、保护环境等政府采购政策功能，以促进经济和社会政策目标的实现。因此，需要明确相关采购活动的法律适用和操作规则。

问：竞争性磋商采购方式的核心内容、主要思路是什么，与竞争性谈判采购方式有哪些联系和区别？

答：我国政府采购法规定的政府采购方式包括：公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价、国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。

竞争性磋商采购方式是财政部首次依法创新的采购方式，核心内容是“先明确采购需求、后竞争报价”的两阶段采购模式，倡导“物有所值”的价值目标。

竞争性磋商和竞争性谈判两种采购方式在流程设计和具体规则上既有联系又有区别：在“明确采购需求”阶段，二者关于采购程序、供应商来源方式、磋商或谈判公告要求、响应文件要求、磋商或谈判小组组成等方面的要求基本一致;在“竞争报价”阶段，竞争性磋商采用了类似公开招标的“综合评分法”，区别于竞争性谈判的“最低价成交”。

之所以这样设计，就是为了在需求完整、明确的基础上实现合理报价和公平交易，并避免竞争性谈判最低价成交可能导致的恶性竞争，将政府采购制度功能聚焦到“物有所值”的价值目标上来，达到“质量、价格、效率”的统一。

问：竞争性磋商采购方式的适用范围有哪些?

答：《磋商办法》规定了五种适用情形：一是政府购买服务项目;二是技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的;三是因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的;四是市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目;五是按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目。

其中，前三种情形主要适用于采购人难以事先确定采购需求或者合同条款，需要和供应商进行沟通协商的项目;第四种情形主要适用于科研项目采购中有效供应商不足三家，以及需要对科技创新进行扶持的项目;第五种情形主要适用于政府采购工程类项目，并与招标投标法律制度和《政府采购非招标采购方式管理办法》(财政部令第 74 号)做了衔接。综合来看，竞争性磋商采购方式在政府购买服务、PPP、科技创新扶持、技术复杂的专用设备等项目采购中将具有较高的可操作性和适用性。

问：为什么 PPP 项目选择社会资本合作者适用政府采购法律制度?

答：《PPP 办法》主要适用于 PPP 项目实施机构(采购人)选择合作社会资本(供应商)的情形。将 PPP 项目选择合作者的过程纳入政府采购管理的主要考虑是：

一是 PPP 是政府从公共服务的“生产者”转为“提供者”而进行的特殊采购活动。我国政府采购法第二条第七款规定“本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象”，对政府采购服务做了兜底式定义。

从法律定义上看，PPP 属于服务项目政府采购范畴。同时，世界主要国际组织和国家在选择 PPP 合作方时都遵循政府采购规则，并把服务和工程特许经营权的授予也视为政府采购公共服务的一种方式，将其纳入政府采购监管。

因此，将 PPP 项目选择合作者的过程纳入政府采购管理，可以进一步促进我国政府采购制度与国际规则对接，也符合世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)对政府采购的定义——为了政府目的以任何合同方式开展的采购活动。

二是我国政府采购法规定了公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源五种采购方式，并授权监管部门认定新的采购方式。这些法定采购方式(包括竞争性磋商方式)，能够比较好地适用于 PPP 项目采购中公开竞争、选择性竞争和有限竞争的情况，并充分实现“物有所值”的价值目标，使 PPP 项目采购更具可操作性。

三是政府采购法律制度规定了优先采购节能环保产品，支持中小企业等宏观调控和政策功能目标。将 PPP 项目选择合作者的过程纳入政府采购管理，将更加有利于 PPP 项目发挥公共性和

公益性作用。

问：《PPP 办法》的主要创新点有哪些?

答：《PPP 办法》在现行政府采购法律制度框架下，充分借鉴了国际经验，特别是联合国贸易法委员会《私人融资基础设施项目示范法》及其立法指南中的有效做法，并与《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金〔2014〕113 号)第四章“项目采购”的有关内容作了衔接。

《PPP 办法》的主要创新之处在于：

一是为了保证 PPP 项目采购过程顺畅高效和实现“物有所值”价值目标，新增了竞争性磋商这一新的采购方式，引入了两阶段采购模式。

二是为了保证 PPP 项目采购的成功率和减少后续争议，新增了强制资格预审、现场考察和答疑、采购结果及合同文本公示等规范性要求。

三是为了保证项目采购的质量和效果，创新了采购结果确认谈判、项目实施机构可以自行选定评审专家等程序。

四是为了维护国家安全和发挥政府采购政策功能，要求必须在资格预审公告、采购公告、采购文件、项目合同中列明采购本国货物和服务、技术引进和转让等政策要求。

五是结合 PPP 项目金额大、后续监管链条长等特点，创新了监管方式，对项目履约实行强制信用担保，用市场化手段引入担保机构进行第三方监管，以弥补行政监督手段的不足。同时，要求项目采购完成后公开项目采购合同，引入社会监督。

六是针对 PPP 项目复杂程度高和采购人专业性不足的实际，明确具备相应条件和能力的政府采购代理机构可以承担 PPP 项目政府采购业务，提供 PPP 项目咨询服务的机构在按照财政部对政府采购代理机构管理的相关政策要求进行网上登记后，也可以从事 PPP 项目采购代理业务。

3、PPP 抢戏 8000 亿水利大投资

来源:华夏时报　　2015/3/19

水利工程投资已然成为今年国家重点投资对象之一，且与棚改、铁路等并列作为投资的重点领域。

3 月 5 日，国务院总理李克强在今年政府工作报告中指出，今年再开工 27 项重大水利工程项目，在建重大水利工程投资规模超过 8000 亿元。按照此前公布的 172 项重大水利工程建设规划，除今年开工的 27 项之外，还有相当一部分的重大水利工程将在“十三五”期间陆续开工。

如此大的水利项目投资，让各地的争夺更为激烈，尤其以ＰＰＰ模式为代表的环保产业更为激烈。“近几年来，水利工程投资一直保持较高的增速，但普遍面临如何筹资的问题。”全国人大代表、山西省水利厅厅长潘军峰说。

8000 亿元的误读

对比 2014 年的 4881 亿水利建设投资，今年水利投资有近 4000 亿元的增量，这无疑会对经济提供明显的支撑。

不过，兴业证券(601377,股吧)认为市场对 8000 亿元投资存有误解。兴业证券表示，政府工作报告提到的在建工程投资规模，不等于 2015 年年度投资规模。因为在建投资总规模是该年在

建项目计划投资总额，包括过去累计已完成的投资和以后年度尚需完成的投资，因此，8000 亿在建工程投资并非完全落在 2015 年。据兴业证券预计，2015 年水利投资会增加 1500 亿元。

统计数据显示，去年我国重大水利工程中央投资达到近 400 多亿元，而今年则将达到 700 多亿元，较 2014 年大幅增长 75%。

事实上，近几年来，水利工程投资增速迅猛。

2011 年决策层提出中长期水利投资规划提到，未来十年水利投资约达到 4 万亿，年均约 4000 亿。2011 年水利投资约为 2000 亿元，而到 2014 年水利投资规模达到 4881 亿元，已经超出 10 年规划的年均投资量。

不过，记者查阅发改委统计数据发现，2014 年 10 月在建工程的总投资规模大约是 6000 亿元，与政府工作报告中提到的 8000 亿元，相差 2000 亿元。

“27 个项目只要开工，其计划投资就会计入在建工程投资规模。”兴业证券认为，按照统计局口径，2014 年广义的水利投资增速约为 26%，如果 2015 年保持这个增速，新增水利投资约为 1500 亿元左右，与上述 2000 亿元相差不大。

而各地也争相加大对水利项目的投资。全国人大代表、山西省水利厅厅长潘军峰恳请，将山西大水网工程比照国家 172 项重大水利工程标准予以支持;全国人大代表、四川省广安市委书记侯晓春则建议，广安纳入长江经济带区域合作，建设一批综合交通、能源、水利等重大项目。

钱从何来

今年水利投资项目投入加大，且新增规模可观，业界普遍关心的问题是，钱从何来?

记者梳理后发现，2015 年政府对固定资产投资增长 15.3%，尽管比此前下降不少，但依然保持了两位数的增长态势。“按政府的投资目标，基建投资占比至少要达 30%。”市场分析人士认为，今年，铁路、水利和环保等大投资的项目被寄予厚望。

而对比政府工作报告和财政预算报告可以看出，财税改革的核心重点之一，就是放在了加快推广 PPP 模式应用上。2015 年的预算案仅仅允许地方政府发行 6000 亿地方债(包括 5000 亿一般债券和 1000 亿专项债券)，这明显低于此前的预测，业界认为政府似乎计划依靠 PPP 模式引入企业资本来推进公租房、棚改、城市基建、水利等领域的投资。

眼下，“积极的财政政策必须加大增效，引导民间资本参与重大项目的建设。”2 月 25 日，李克强主持召开常务会议部署加快重大水利工程建设，包括引江济淮、滇中引水等工程将上马。这涉及到 172 项，总额 6000 亿元的投资，国务院开出的投资方子包括将通过专项过桥贷款、财政贴息等方式，来解决资金问题，吸引民间投资。

年前，国家发改委秘书长李朴民透露，发改委制定的优惠政策出台，民间资本参与到水利工程的建设将会越来越多。“除今年开工的 27 项重大水利投资项目之外，还有相当一部分将在‘十三五’期间陆续开工。”国家发改委一位内部人士向记者表示，鼓励民间投资参与重大项目投资的优惠措施将很快出台。

在资金方面，近年来，一些重大水利工程建设遭遇了资金不足。“水利工程项目公益性比较强，对于建设项目者来说，直接的效益不大。”水利部发展研究中心主任杨得瑞说。在此情况下，“除保持一定规模的财政投入外，还要想办法吸引一些社会资本投入。”国家发改委秘书长李朴民说。

不过，中央一直强调调动民间资本在水利工程建设投资方面的积极性，但结果并不理想。在此前召开的国务院常务会议上，也曾专门涉及到这方面的问题，比如说让银行加大贷款，让财政资金和社会资本进行有机的组合;给予民间资本进入重大水利工程建设的优惠政策支持，包括财政政策的补贴、贷款的贴息等。

与此同时，各地也在积极应对筹资难题，如湖南省今年将采取调动地方财政、金融支持和群众自筹措施，解决水利资金缺口。当前，“水利投融资机制不健全，主要是依靠公共财政，发挥市场和社会积极性的措施不多。”湖南省水利厅厅长詹晓安认为，要创新运用 PPP、BOT、TOT 等模式吸引社会资本投入，发挥水利投资平台的贷款、融资功能显得很重要。

4、万亿财政资金支持 PPP 公共预算只准拿出一成！

来源:经济观察报　　2015/4/20

财政部对 PPP(Public-PrivatePartnership，政府与社会资本合作)设计的两道“安全阀”，即“财政可承受能力”与“物有所值评估”，并没有如约一起出台。

4 月 14 日，财政部率先发布了前者——《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(下称“指引”)。该指引一方面鼓励“地方政府性债务风险预警名单”中被列入高风险的地区，采取 PPP 模式化解存量债务，一方面要求审慎控制新建 PPP 项目规模。

指引称，通过论证采用 PPP 模式的项目，各级财政部门应当在编制年度预算和中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。其中，地方政府每年全部 PPP 项目从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例不应超过 10%，各地可根据实际情况制定具体比例。

根据财政预算报告，2015 年中国地方一般公共预算支出 14.60 万亿元，10%则为 1.46 万亿元，这部分财政资金将会带动 2 万亿元以上社会资本。

中债资信公共机构首席分析师霍志辉认为，指引要求采用 PPP 模式的项目支出“纳入预算”，意味着 PPP 项目的财政支出对地方政府形成了硬约束，有利于打消社会资本的疑虑，从而吸引社会资本投资基础设施项目。

另外，他表示，指引规定 10%的公共预算支出上限，一方面是严格控制将 PPP 项目形成的债务变相转化为政府债务的行为，明确政府在 PPP 项目中的资金支出责任;另一方面，也是希望通过财政资金支出规模，可以带动更多社会资本进入。

一般来说，PPP 项目都是具有财政支出责任的项目，因此都应通过财政承受能力评价。支出责任包括两种，一种是直接的财政补贴或者付费，另一种是各种或有风险发生带来的或有支出责任。“投资者最担心投进去的钱不能收回来，之前只能凭经验对项目进行财政可承受能力评估，科学性和准确性上都得不到保障。”大岳咨询总经理金永祥说，现在将这项评估细化、定量了，很具操作性。

上海市财政局 PPP 专家纪鑫华认为，指引中的财政承受能力指标不仅是政府的安全阀，还是社会资本的定心丸，“安全阀门就是政府控制了投资的上限，让社会资本放心，不论社会资本还是金融机构，对于政府的履约能力有了一个基本的判断”。

不过，对于地方财政支持 PPP 项目的具体规模，指引中要求地方政府在决算报告中反映，

并且会出现在一般公共预算口径当中。指引并未明确政府性基金预算支出中，是否有一定比例用于支持 PPP 项目。

一般公共预算和政府性基金预算是政府年度财政支出预算的大头，以往投资项目主要是出现在政府性基金预算中，而 PPP 项目中政府以补贴等形式进行财政支出，被计入了一般公共预算。在许多专家来看，这是为了防止 PPP 过热，不给财政带来过度压力。

4 月 15 日的国务院常务会议提出，公共领域要大力推广特许经营、PPP 等模式，吸引社会投资。同日发布的统计局数据显示，3 月的基础设施、公用事业领域投资，比如电力、热力、燃气及水生产和供应业等投资达到 3413 亿元，增长 21.4%;3 月的基础设施(不含电力)投资 1.29 万亿，同比增长 23.1%，增速比前两个月提高 2.5 个百分点。

其中，仅在 4 月 10 日一天，贵州省举行的“2015 年政府和社会资本合作暨金政企融资项目推介会”，就集中推介了首批涉及市政、交通、公共服务、水利、资源环境和生态保护等 101 个 PPP 项目，总投资 1628.44 亿元。此前，河南省郑州市共发布 32 个 PPP 模式项目，总投资 1126.3 亿元。

一位 PPP 专家根据东部某市 2015 年政府投资项目的统计数据，梳理得出结论，适宜开展 PPP 模式的项目加总后，如果全部开工建设，2015 年的投入资金将需要接近 20 亿元，远远超出了该市“一般公共预算支出比例 10%”这条硬性规定。“财政预算支出能力评估，应该把全部 PPP 项目的年度财政支出责任，与政府的年度财政支出预算总额进行对比。”这位专家表示，原则上，应确保所有 PPP 项目的全生命周期内，每一年度全部 PPP 项目的财政支出责任占全年财政支出预算的比例不超过 5%。

上述专家透露，该指引征求意见阶段，曾将支出责任比例一段表述为“占全年财政支出预算比例不超过 5%”，但出台后的指引还是修改成“不超过一般公共预算的 10%”。

在北京市资略律师事务所副主任合伙人律师徐向东看来，“支出比例不超过 10%”的规定有些“一刀切”，成为财政系统自定的天花板，未来发改委系统对 PPP 项目如何筛选和审批，部门之间如何协同，会是个问题。

不过，这一条在基层财税人士看来，可以从另一个方面来理解，即“支出不超过 10%的范围内省市自己定，超过 10%则需要报财政部备案”。

5、PPP 良药而非万能药 不是所有项目都适合

中国桥梁网 2015-04

李克强总理在政府工作报告中提出，在基础设施、公用事业等领域，积极推广政府和社会资本合作（PPP）模式。在此前的地方两会中，各地也纷纷把 PPP 写进工作报告。

3 月 17 日，国家发展改革委和国家开发银行发布《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》，对社会资本开出了更优厚的条件，其中包括贷款期限最长可达 30 年、贷款利率可适当优惠等。

在政策的强力刺激下，地方政府积极推进 PPP 模式。北京市政府发布《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》，涉及生态环保、交通设施等 7 个领域 136 个示范项目；

江西发布 2015 年首批 80 个 PPP 推介项目，总投资 1065 亿元，包括基础设施、公共服务、生态环保三大类；河南公布 2015 年首批 PPP 项目总投资 805 亿元，其中交通建设项目 7 个……一时间，PPP 项目遍地开花。

然而，与此形成鲜明对比的，是 PPP 项目落地难的现实。3 月 19 日，民生证券研究院发布的一份研究报告称，国务院出台《地方政府性存量债务清理处置办法（征求意见稿）》（即“43 号文”）前后，地方政府推出的总额约 1.6 万亿元的 PPP 项目。然而截至目前，真正签约的大约为 2100 亿元，仅占总额八分之一。若据此粗略计算，1.6 万亿元的 PPP 项目投资规模，实际签约落地仅有 13%，尚不足总盘子的两成。

备受推崇的 PPP 模式，是否能成为解决筹融资难题的灵丹妙药？处于风口之上的 PPP，何时能真正落地生根？

名词解释

PPP 模式（Public-Private-Partnership，即政府和社会资本合作），简而言之即政府和社会资本合作共同提供基础设施及公共服务。狭义的 PPP 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。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，包括建设—移交（BT）、建设—运营—移交（BOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有—运营（BOO）等多种形式。

PPP：筹融资良方

——缺钱+欠债，PPP 指明路径

在推进新型城镇化和地方政府债务危机的压力下，PPP 模式的提出为地方政府破除困境指明了路径。未来，PPP 模式或将是城镇化建设的主流融资渠道之一。

PPP 示范项目、PPP 试点项目、PPP 签约项目、PPP 推介项目……尽管说法各异，不过均反映出各地在探索、推动 PPP 模式上的热情。

研究了近二十年的 PPP，清华大学建设管理系教授、清华大学恒隆房地产研究中心政企合作（PPP）研究室主任王守清也感慨“现在 PPP 太热了”。

谈及 PPP 为何如此之热，王守清认为，目前城镇化建设和基础设施建设投资带来巨大的融资需求，而地方政府则面临着“缺钱”和“欠债”的双重压力，亟须寻找新的融资模式。

经过十年的快速发展，中国的城镇化率提升至 53.7%。然而，相比发达国家 75%至 80%的城镇化率，中国尤其是中西部地区城镇化的发展空间仍然十分巨大。城镇化的发展，也带动了基础设施建设需求的增长。根据财政部测算，预计 2020 年中国城镇化率将达到 60%，由此带来的投资需求约 42 万亿元。

巨量的融资需求背后，是地方政府“缺钱”的窘境，一直以来依赖的土地财政却又难以为继。去年 10 月，《关于加强地方政府性债务管理的意见》出台，堵住了地方政府通过融资平台举借政府性债务进行建设的道路。

2013 年国家审计署对全国政府性债务的审计结果显示，截至 2013 年 6 月底，全国各级政府负有偿还责任的债务约 20.7 万亿元、负有担保责任的债务 2.9 万多亿元、可能承担一定救助责任的债务约 6.7 万亿元。

在推进新型城镇化和地方政府债务危机的压力下，PPP 模式为地方政府破除困境指明了路

径。未来，PPP 模式或将是城镇化建设的主流融资渠道之一，其对缓解地方政府财政压力、降低地方债务风险的作用不可低估。

——北京地铁四号线鲇鱼搅动市场

北京地铁 4 号线如同一条鲇鱼，搅动着北京地铁市场的北京地铁 14 号线、计划建设的北京地铁 16 号线等都将引入或计划引入 PPP 模式。

然而，对于交通建设领域来说，PPP 并非一件新鲜事。“实际上，PPP 模式在交通建设领域早已遍地开花。”交通运输部规划研究院战略研究所所长徐丽说。

PPP 模式最早起源于 1980 年代的英国，此后传入中国，在公路、城市轨道交通建设中被部分采用。2008 年“四万亿”刺激政策推出后，“不差钱”的现状使 PPP 模式受到“冷遇”。如今，强刺激弊端开始显现，PPP 重回中央和地方政府的视线。

北京地铁 4 号线被认为是 PPP 模式应用于交通领域的一个样本。项目建设分为建设期（4 年）和运营期（30 年），总投资 153 亿元，分为 A 部分 107 亿元土建投资和 B 部分 47 亿元的机电投资，其中 B 部分 47 亿元由港铁、京投、首创合资成立的特许经营公司——京港地铁公司承担。待土建工程竣工验收后，PPP 公司取得了 A 部分的资产使用权，负责地铁 4 号线的运营管理、全部设施的维护和除洞体外的资产更新，以及站内的商业经营，通过地铁票款收入及站内商业经营收入回收投资。

合作方案设立了风险分担机制，包括完工风险安排、客流风险安排、票价风险安排等。风险分担机制是 PPP 模式的核心原则，通常由民营部门承担建造、运营、技术等风险，政府部门承担法律、政策等风险。

“这就需要双方在合同中制定相应的调节机制。”王守清表示。

根据协议，双方根据预估的客流量制定票价，并制定相应的补贴机制。当实际客流量超过预估的客流量时，超预期收益将由政府和京港公司分享，政府获得大部分；当实际客流量不足时，政府会进行一定的补贴。此种方式可使京港公司免于陷入亏损或获得暴利，同时，减轻了政府的财政负担。

被当作样本的北京地铁 4 号线如同一条鲇鱼，搅动着北京地铁市场的北京地铁 14 号线、计划建设的北京地铁 16 号线等都引入或计划引入 PPP 模式。北京市也表示，将适度增加轨道交通运营主体，积极吸引具备实力的社会投资人与运营主体成立联合体参与轨道交通 PPP 项目。

规范推动项目落地

——不是所有项目都适合 PPP

并非所有项目都适合 PPP 模式。“物有所值”评价将从项目建设的必要性、PPP 模式的适用性、财政承受能力等方面，对项目实施方案进行可行性评估。

在所有项目中，自然资源开发被认为是最适合 PPP 模式的，其次是自来水厂、电厂、污水处理厂等，再次为公路、地铁、机尝港口等交通运输基础设施建设项目，最后是智慧城市、监狱、图书馆等公益性项目。

交通运输之所以被认为适合 PPP 模式，是因为可以通过自身运营收回投资，民营企业的加入则能提高服务管理水平。各省（市、区）的交通运输工作会也多有提到，计划推出的多个 PPP 模式项目试点中，轨道交通、高速公路建设占推介项目的多数。

然而，高速公路建设也面临收费政策调整、造价越来越高等问题，社会资本处于观望状态。“我认为近期高速公路吸引社会资本的前景并不是很明朗。”徐丽认为，一方面是因为收费公路政策还在调整中，另一方面，东部发达地区高速公路已成网、西部欠发达地区车流量不能保证，而随着高速公路造价越来越高，收益能覆盖投资成本的道路越来越少。

“并不是所有项目都适合 PPP 模式的。‘物有所值’评价将从项目建设的必要性、PPP 模式的适用性、财政承受能力等方面，对项目实施方案进行可行性评估。”王守清介绍。

“物有所值”评价是 PPP 项目实施的前置条件，主要从三个层面进行评判：一是直观上的性价比最高，即价格和性能综合考虑最优；二是从全生命周期来衡量的价格最优，即从采购、使用到处理的全过程成本最低；三是综合经济、社会效益考虑的性价比最高，通过将质量、价格和效益进行权重分配后综合评价。今年年初，湖北省香溪长江公路大桥项目顺利通过省财政厅、省交通运输厅组织的“物有所值”专家组投资评价，成为该省首个通过“物有所值”评价的 PPP 项目。

——“戴着 PPP 帽子做 BT”

从广义上来讲，BT 也属于 PPP 模式的一种。但是 PPP 和 BT 也存在区别：第一，时间长短，BT 项目时间一般在三到五年，而 PPP 项目时间一般都在 10 年以上；第二，企业是否参与到项目的运营维护中。

“然而，现在中国的很多项目就是戴着 PPP 的帽子在做 BT。”王守清说。

在王守清近期的微博中，其中一条转发“盐城城市快速路网建设情况”并配以文字“中国式 BT 是‘回购模式’，中国式 PPP 是‘拉长版回购模式’，1 个 PPP=数个 BT。”

盐城城市快速路网采用 PPP+股权回购模式进行战略合作。合作期限为 12 年，其中建设期 2 年、股权回购分期付款期 10 年。双方按照约定股权比例（盐城市政府占 10%、社会资本占 90%）出资组建项目公司，由中交公司负责协调相关金融机构提供期限不低于 10 年、年综合成本不高于 9%的金融产品，市政府负责提供担保，并签订后期股权转让合同。项目公司依据适用法律及合同约定自主选择中交集团旗下的施工承包商等，具体实施本项目。同意用双方认可的地块（约 10 亿元），在项目实施期间进行土地转让，中交公司负责按评估价摘牌。该地块的土地出让收入定向支付给中交公司用于工程建设或股权回购。

“这个本质还是土地财政，又是政府回购，所以我们说是拉长版的 BT。”王守清说。过去几年，地方政府往往采用 BT 方式建造基础设施，政府根据与企业签订的回购协议分期向其支付资金。

实际上，从广义上来讲，BT 也属于 PPP 模式的一种。但是 PPP 和 BT 也存在区别：第一，时间长短，BT 项目时间一般在三到五年，而 PPP 项目时间一般都在 10 年以上；第二，企业是否参与到项目的运营维护中。社会资本是否参与项目的运营维护，是 PPP 区别于其他模式的重要特征。

“这一次是希望规范地推广 PPP，所以此轮重提 PPP 则排除了 BT。”王守清说，“2014 年 10 月，各省政府向财政部报了六七十个 PPP 示范项目，但是不少都是打着 PPP 旗号的 BT 项目，第一轮就刷掉近一半。”

营造成熟社会环境

——政府积极推动民资观

当前，各路社会资本对于政府抛出的橄榄枝，都表现出参与的意愿。但是，目前 PPP 模式的推广还是表现出公热私冷的局面。

最初 PPP 模式的第二个 P 为“私人资本”，中国版的 PPP 模式将范围扩大为包括国企、央企、民企在内的“社会资本”。

当前，各路社会资本对于政府抛出的橄榄枝，都表现出参与的意愿。但是，目前 PPP 模式的推广仍表现出公热私冷的局面。其中，民营企业与国企、央企相比，更显谨慎。

“企业肯定更冷静。目前我们看到 PPP 模式主要是 3 个 P 中的第一个 P 即 Public（政府）在推动，但是光有政府表态是没用的。毕竟企业花的是自己的钱，因此他们会考虑得更周全。”徐丽说，“好比一场球赛，现在只是一方在热情号召，但是谁是裁判未定，比赛规则仍不完善，运动员肯定是有所顾虑的。”

“现在企业的冷静也避免了政府一头热，让发展更加合理。什么时候企业能热呢？我认为只有等第三个 P（Partnership）以文件、条文的形式落实下来，第二个 P 才能积极加入。”徐丽说。

——法律法规体系亟须健全

目前我国可直接用于 PPP 项目的法律法规，多以行业部门规章和地方规章的形式存在，缺少国家层面的法律，且部分现行法律法规并不适用于 PPP 项目。

2011 年亚洲开发银行对亚太地区 15 个国家及英国的 PPP 成熟度进行评估，结果显示，中国在法律环境和机构设置方面得分较低。根据亚洲开发银行对亚太地区部分发展中国家 PPP 制度环境成熟度的评估报告，中国排在韩国、印度和日本之后，与国际上 PPP 应用成熟的国家，如澳大利亚等更有不小差距。

“目前推广 PPP 模式面临着无法可依的局面。”财政部财政科学研究所原所长贾康接受记者采访时表示，推广 PPP 模式参与交通建设，缺乏法律保障，需要尽快优化法治环境。

王守清也认为，目前我国可直接用于 PPP 项目的法律法规，多以行业部门规章和地方规章的形式存在，缺少国家层面的法律，且部分现行法律法规并不适用于 PPP 项目。因此，PPP 项目的各参与方，尤其是社会资本，期待能有一部国家层面的法律，解决 PPP 项目运作与现行法律规章之间的冲突，协调相关部门的管理，保障 PPP 项目各参与方的合法利益。

——培养契约精神

“合同简单”被认为是刺桐大桥的病根所在。今年 1 月，财政部发布《PPP 项目合同指南（试行）》和《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》，旨在加强对 PPP 合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效的全过程管理，更好地支持 PPP 的实际运作。

“此外，培养契约精神十分紧迫。”贾康认为，“现在有些工程仅靠一个简单的红头文件，没有全套的契约设计，那么以后所有的不确定性都将出现。”

财政部中国财政学会 PPP 专业委员会秘书长孙洁也表示，此前项目在谈判、签约过程中的草率也让人大跌眼镜。“正常来说，这些至少得是一本书。但是我曾见过一份只有几页的合同管一个二十几年的项目。”孙洁说，“比如说刺桐大桥。”

泉州市名流路桥投资开发股份有限公司为刺桐大桥出资人，全权负责大桥的建设管理，并根据与政府协商制定的收费方式及收费标准对大桥使用者进行收费，直至特许经营期结束为止。自

1997 年通车以来，刺桐大桥车流量迅速上升，通行收入由 1997 年的 2371 万元增至 2006 年的 8100 万元。然而，自 2006 年起，当地政府相继修建了 6 座大桥，分流了车流量，2013 年刺桐大桥的通行收入降至 4200 万元。名流公司负责人无奈地说：“政府用我们融资的办法去建桥，然后分流我们的车辆，我们以一敌七，日子能好过到哪里？”

“合同简单”被认为是刺桐大桥的病根所在。造成这种状况的原因，是地方官员和企业家对 PPP 概念的不了解。“地方很多政府官员并不懂 PPP。有些认为 PPP 是天上掉馅饼，把企业家当作提款机。”王守清感慨道，“PPP 的流程如何操作，合同怎么起草，他们都没有概念。”

今年 1 月，财政部发布《PPP 项目合同指南（试行）》和《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》，旨在加强对 PPP 合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效的全过程进行管理，更好地支持 PPP 的实际运作。

6、【深度解析】PPP 模式的涉税处理

来源:PPP 资讯　2015/4/23

PPP 模式(Public-Private-Partnership，即“公共部门-私人企业-合作”的模式)指的是公共部门通过与私人部门建立伙伴关系，共同提供公共产品或服务，是 20 世纪 90 年代后出现的一种新的融资模式。PPP 模式的一个典型结构是公共部门与中标单位组成的特殊目的公司签订特许合同，由特殊目的公司负责融资、建设及经营。这种融资形式的实质是政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来换取基础设施建设，以解决政府的财政困境。

为推动 PPP 模式的发展，财政部先后出台《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》(财金〔2014〕113 号)、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发【2014】43 号)和《财政部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)，以上政策的出台，充分证明政府对公共经济领域中公私合作方向的重视与肯定，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，大力推广项目融资的 PPP 模式。但是，就 PPP 项目建设能够享受哪些税收优惠政策呢?肖太寿财税工作室通过研究，对我国 PPP 项目的税收优惠政策进行梳理，总结如下：

一、PPP 项目经营期的税收优惠政策

(一)企业所得税优惠政策

从事以下 PPP 项目实现的投资经营所得享受以下企业所得税优惠政策。

1、减免企业所得税政策：享受三免三减半的企业所得税政策

根据《中华人民共和国企业所得税法》(中华人民共和国主席令第 63 号)第二十七条第二款、第三款、《中华人民共和国企业所得税法实施条例》(中华人民共和国国务院令第 512 号)第八十七条、《财政部国家税务总局关于执行公共基础设施项目企业所得税优惠目录有关问题的通知》(财税〔2008〕46 号)和《国家税务总局关于实施国家重点扶持的公共基础设施项目企业所得税优惠问题的通知》(国税发〔2009〕80 号)的规定,投资企业从事《公共基础设施项目企业所得税优惠目录》规定的港口码头、机场、铁路、公路、城市公共交通、电力、水利等项目。从事公共污水处理、公共垃圾处理、沼气综合开发利用、节能减排技术改造、海水淡化等符合条件的环境保

护、节能节水项目的所得，自项目取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起，第一年至第三年免征企业所得税，第四年至第六年减半征收企业所得税。新办国家重点扶持的公共基础设施项目和从事符合条件的环境保护、节能节水项目享受税收优惠的开始时间为：第一笔生产经营收入。

另外，《财政部国家税务总局关于公共基础设施项目享受企业所得税优惠政策问题的补充通知》(财税〔2014〕55 号)第一条还规定：企业投资经营符合《公共基础设施项目企业所得税优惠目录》规定条件和标准的公共基础设施项目，采用一次核准、分批次(如码头、泊位、航站楼、跑道、路段、发电机组等)建设的，凡同时符合以下条件的，可按每一批次为单位计算所得，并享受企业所得税“三免三减半”优惠：(1)不同批次在空间上相互独立;(2)每一批次自身具备取得收入的功能;(3)以每一批次为单位进行会计核算，单独计算所得，并合理分摊期间费用。

2、投资抵免企业所得税：专用设备投资额的 10%抵免当年企业所得税应纳税额

根据《中华人民共和国企业所得税法》(中华人民共和国主席令第 63 号)第三十四条规定：企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额，可以按一定比例实行税额抵免。所谓的税额抵免，是指企业购置并实际使用《环境保护专用设备企业所得税优惠目录》、《节能节水专用设备企业所得税优惠目录》和《安全生产专用设备企业所得税优惠目录》规定的环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的，该专用设备的投资额的 10%可以从企业当年的应纳税额中抵免;当年不足抵免的，可以在以后 5 个纳税年度结转抵免。其中专用设备投资额，根据财税〔2008〕48 号)第二条的规定，是指购买专用设备发票价税合计价格，但不包括按有关规定退还的增值税税款以及设备运输、安装和调试等费用。

当年应纳税额，根据财税〔2008〕48 号)第三条的规定，是指企业当年的应纳税所得额乘以适用税率，扣除依照企业所得税法和国务院有关税收优惠规定以及税收过渡优惠规定减征、免征税额后的余额。享受投资抵免企业所得税优惠的企业，应当实际购置并自身实际投入使用的环境保护、节能节水、安全生产等专用设备;企业购置上述专用设备在 5 年内转让、出租的，应当停止享受企业所得税优惠，并补缴已经抵免的企业所得税税款。

根据财税[2008]48 号的相关规定，企业利用自筹资金和银行贷款购置专用设备的投资额，可以按企业所得税法的规定抵免企业应纳所得税额;企业利用财政拨款购置专用设备的投资额，不得抵免企业应纳所得税额。企业购置并实际投入适用、已开始享受税收优惠的专用设备，如从购置之日起 5 个纳税年度内转让、出租的，应在该专用设备停止使用当月停止享受企业所得税优惠，并补缴已经抵免的企业所得税税款。转让的受让方可以按照该专用设备投资额的 10%抵免当年企业所得税应纳税额;当年应纳税额不足抵免的，可以在以后 5 个纳税年度结转抵免。

根据《国家税务总局关于环境保护节能节水安全生产等专用设备投资抵免企业所得税有关问题的通知》(国税函[2010]256 号)的规定，纳税人购进并实际使用规定目录范围内的专用设备并取得增值税专用发票的，如增值税进项税额允许抵扣，其专用设备投资额不再包括增值税进项税额;如增值税进项税额不允许抵扣，其专用设备投资额应为增值税专用发票上注明的价税合计金额。企业购买专用设备取得普通发票的，其专用设备投资额为普通发票上注明的金额。

3、经营期间项目公司股利分配的企业所得税政策

根据《中华人民共和国企业所得税法》(中华人民共和国主席令第 63 号)的规定，经营期间项目公司股利分配享受以下企业所得税优惠政策：

(1)经营期间涉及股利分配，如果项目公司是境内居民企业间分配股利，免征企业所得税;境内居民企业分配股利给自然人股东，需代扣代缴 20%个人所得税。

(2)如果项目公司有境外股东，跨境分配股息给境外非居民企业，一般适用 10%的预提所得税，如果境外非居民企业与中国间有签订双边税收协定，在符合一定条件下能够适用税收协定安排下的优惠预提所得税税率。

(二)增值税优惠政策

从事 PPP 项目中的污水处理、垃圾处理和风力等涉及到资源综合利用和环境保护的项目，可以享受以下增值税优惠政策。

1、销售自产的再生水免增值税

《财政部国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》(财税[2008]156 号)第一条第(一)项规定：销售自产的再生水免增值税。其中所谓的再生水是指对污水处理厂出水、工业排水(矿井水)、生活污水、垃圾处理厂渗透(滤)液等水源进行回收，经适当处理后达到一定水质标准，并在一定范围内重复利用的水资源。再生水应当符合水利部《再生水水质标准》(SL368—2006)的有关规定。

2、污水处理劳务免征增值税

根据《财政部国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》(财税[2008]156 号)第二条规定，对污水处理劳务免征增值税。污水处理是指将污水加工处理后符合 GB18918—2002 有关规定的水质标准的业务。

3、增值税即征即退的政策

(1)销售以垃圾为燃料生产的电力或者热力实行增值税即征即退 100%的政策

根据财税[2008]156 号第三条第(二)的规定，销售以垃圾为燃料生产的电力或者热力实行增值税即征即退的政策。垃圾用量占发电燃料的比重不低于 80%，并且生产排放达到 GB13223—2003 第 1 时段标准或者 GB18485—2001 的有关规定。所称垃圾，是指城市生活垃圾、农作物秸杆、树皮废渣、污泥、医疗垃圾。

(2)销售以煤矸石、煤泥、石煤、油母页岩为燃料生产的电力和热力，实行增值税即征即退 50%的政策

根据财税[2008]156 号第四第(四)和第(五)项的规定，销售下列自产货物实现的增值税实行即征即退 50%的政策：以煤矸石、煤泥、石煤、油母页岩为燃料生产的电力和热力。煤矸石、煤泥、石煤、油母页岩用量占发电燃料的比重不低于 60%;利用风力生产的电力。

7、全国推出 1.6 万亿元 PPP 项目：真正签约仅占 1/8

来源:第一财经日报　　2015/4/27

PPP(政府和社会资本合作)模式越来越成为一个“热点关键词”，但同时，也引发一些“叫好不叫座”的质疑。

此前媒体援引有研究机构发布的报告称，自 2014 年 9 月前后，34 个省市区地方政府推出总额约 1.6 万亿元的 PPP 项目，但真正签约的大约为 2100 亿元，仅占总额的 1/8。

“1.6 万亿元，我不知道怎么统计出来的。但我看见过这个数据，签订合同的比率确实大约是 13%。全国各地大致就是 10%～20%签订了合同。”国家发改委投资司副司长罗国三 24 日对与 PPP 项目有关的质疑作出回应。

4 月 24 日国家发改委就宏观经济形势和政策召开例行发布会。在谈到“稳投资”时，罗国三阐述了 5 个要点，其中之一便是社会普遍关注的“推进 PPP 模式”。

“大家对 PPP 模式推动寄予厚望，但具体怎么样实施，普遍存在一种困惑和迷茫。”罗国三坦诚地说。

因此，发改委会同有关部门，包括一些有比较成熟经验的地方，收集案例，把培训列入发改委系统的培训计划。正在准备发通知，对一些具体的工作实施进行规划。

有的省份提出的 PPP 项目数量多，投资总量很大，发改委会作初步梳理。罗国三称：“恐怕还有不少的项目不具备实施的条件。”

PPP 项目主要是在地方实施，中央层面主要提供一些政策支持。从地方来看，发改委正在收集、汇总地方的 PPP 项目，准备在国家发改委建一个项目库。“当然这些项目库是经过一定的筛选。”罗国三称。

2014 年 11 月 26 日，国务院发布《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国务院 60 号文件)。

罗国三透露，国务院 60 号文件印发以后，发改委也印发了指导意见，从适用领域、操作流程、操作规范等方面提出了要求。

此外，为了有效地解决地方反映的 PPP 项目缺少期限匹配、成本适当的金融支持的问题，发改委联合国家开发银行印发了通知，提出了国开行对 PPP 项目提供利率的优惠，贷款期限最长可以达到 30 年的一些差异化的信贷政策。

“确实在推行 PPP 模式当中存在一些问题。”罗国三称。但他也认为，效果也在逐步显现。

在 4 月 16 日至 17 日召开的二十国集团(G20)财长和央行行长会上，财政部长楼继伟的讲话也再次谈到 PPP 模式。

“目前，中国政府正在采取措施积极推广 PPP 项目，包括与世界银行、经合组织和亚洲开发银行等机构合作，加强 PPP 项目的规范运作并防范风险。”楼继伟称。

一些地方推行 PPP 模式取得一定成效。比如四川省富顺县成功采用 TOT 模式以 6663.41 万元将已建成的县城污水处理厂一、二期特许运营权转让给北京首创股份有限责任公司。即：由投资业主将政府已投入的建设资金支付给政府，同时政府将污水处理厂 25 年的收费权转让给业主作为其投资收益来源。

在发改委发布会上，罗国三表示，除了金融支持，还有法律法规需要健全，就是如何保障合法权益的问题。

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》近日获通过。

“PPP 模式的推进是其中很重要的内容。很快，这个办法就应该印发执行，这是很重要的一个政策的支持。”罗国三称。

据他透露，发改委也在收集地方典型的案例进行推广。此前财政部已经公示了 30 个 PPP 示范项目。

8、财政部：两年内将 PPP 流程标准化

来源:21 世纪网数字报　　2015/4/29

在此轮 PPP 热潮中，财政部和国家发改委两部委下发的与 PPP 有关的文件已经超过 70 个。各地也在积极响应，推出地方的示范项目和规范指引。财政部部长楼继伟上周末在清华大学的讲座上表示，全国 PPP 项目已经超过 1 万亿。

有咨询机构专业人士对 21 世纪经济报道记者表示，中央部委关于 PPP 的政策质量很高，但由于数量多、下发频繁，使得实务操作层面有点无所适从。因为 PPP 在中国实践多年，并不是新鲜事物，但随着中央规范指引的陆续出台，以前惯常操作的方式似乎不属于当前 PPP 模式的范畴。

对于什么是新 PPP 模式?4 月 28 日，在一场 PPP 发展研讨会上，财政部金融司金融五处(主管 PPP)处长阚晓西回应，判断一个项目是否是 PPP，最根本的标准是，是否实现了以最小的成本提供最优质的公共服务。

什么是真正的 PPP 项目

在基础设施建设领域，传统投融资平台作为政府代表，选择社会上的规划院设计，委托建筑承包商来建设，再交给社会机构来运营——类似这种政府和社会资本的合作，是否属于 PPP 模式?

阚晓西坦言，在地方调研时，碰到不少类似上述情况的项目，但这种传统投融资平台的项目，并不是真正意义上的 PPP 项目。

阚晓西表示，那些由政府投资就能实现效率的项目，没必要发挥社会资本的作用。有些国家基建投资账目接受公众充分监督，基建项目多由政府主导，PPP 应用得也少。因此，判断一个项目是否 PPP 模式，最根本的标准是，能否实现以最小的成本提供最优质的公共服务。

以城市自来水项目为例，合同约定水价可调整以保障相关的投资收益，但水价调整未必能通过公众听证，公众利益跟合同契约可能冲突。对此，财政部政府和社会资本合作工作领导小组办公室副主任焦小平回应，保障公众利益是第一位的。

阚晓西表示，PPP 的模式有很多，股权合作、产业投资基金等都可以，这些都是手段和工具，最终目的仍然是提供优质公共服务。

阚晓西强调，社会资本不能仅仅因为有钱就进入 PPP 项目，PPP 项目运营还需要包含技术、人才、效率等多项因素。那些因为有钱就介入的社会资本是危险的，PPP 项目如果运营不善，政府不会承担无限兜底的责任。社会资本可以形成联合体，将资金、技术、人才等提供公共服务的要件打包介入 PPP 模式。

此前，财政部曾专门出台文件，制定了一个 10%的财政支出红线，即 PPP 项目各项支出不能超过年度财政支出的 10%。焦小平表示，为了防止对 PPP 模式的滥用，对政府融资额度进行限制，所以制定了上述红线。

9、国家推广 PPP 模式 鼓励项目直接融资

来源:每日经济新闻　2015/5/14

5 月 13 日，国务院总理李克强主持召开常务会议，部署推广政府和社会资本合作(PPP)模式，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议称“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式，以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本，扩大公共产品和服务供给，并依据绩效评价给予合理回报，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。”

北京大岳咨询总经理金永祥向记者表示，现在制约 PPP 项目推广的一个原因是好项目太少，“项目最大的问题是没有现金流，现在重要的是对 PPP 项目构建现金流。只要是有好的项目，融资不是问题，无论是项目本身的收益还是政府出钱，这都是现金流，有现金流 PPP 才好顺利推广。”

需简化 PPP 项目审批流程

目前，全国各地都在持续推进 PPP 项目，累计推出的项目总投资已超万亿。5 月 12 日，河北省举行 PPP 项目推介会，推出首批 32 个重点项目，估算投资总额达 1330 亿元。这 32 个 PPP 项目内容涉及城市轨道交通、机场、垃圾和污水处理等领域。其中，7 个项目当天实现签约，总投资额达 168 亿元。

国务院会议要求，要简化审批，保障项目用地，支持地方政府与金融机构共同设立基金，用好税收优惠、奖励资金、转移支付等手段，多措并举吸引社会资本参与公共产品和服务项目的投资、运营管理。

南京卓远资产管理有限公司总经理吴健在接受记者采访时说，近期国内开展比较多的 PPP 项目，面临的一大困难就是审批问题，PPP 与传统基建模式有差别，很多 PPP 项目前期投资已开始做，但很多时候是卡在审批。基础设施项目一般是发改委立项、主管部门审批，而 PPP 则更加复杂，有些项目前期面临协调的问题，审批手续较多，影响了 PPP 项目进程，因此精简流程非常重要。

吴健说，除了审批层面外，在投资层面，PPP 是对社会资本的一次大检阅，目前相对成熟和体量大的项目，都是央企或省级企业，而真正民营资本介入的都是些较小的项目，比如污水处理等。“如何构建产业联盟，建立比较大的 PPP 项目，让更多的所有制的资本进入到这个领域，值得关注。”

会议还提到，要鼓励项目运营主体利用资本市场直接融资。发挥开发性、政策性金融机构中长期贷款优势，支持社保和保险资金参与项目。

吴健说，直接融资在 PPP 项目中已经开始，比如成立产业基金资产证券化，或者通过股票直接融资，而不再是过去单一的债务融资，“直接融资的目的，一方面降低融资的成本，另外还可以让风险的分散更为合理，比如政策性风险由政府承担，金融风险由金融机构承担。此举对于激活资本市场、创新渠道也非常有利。”

金融政策制约投资

目前，各类社会资本对 PPP 项目跃跃欲试，其中就包括基金、信托、券商等。各地也纷纷推出产业基金，借力产业基金吸引各种社会资本投入 PPP 项目。

吴健说，目前金融机构参与 PPP 项目比较多，既有股份制银行，也有政策性银行，还有券商、信托等，但目前除了政策性银行有相关文件外，其他很多还在转型或设计新产品中。

此前，安徽路网董事长刘义富也向记者表示，目前 PPP 最大的问题依然是金融政策存在障碍，社会资本跃跃欲试，但商业银行(这一方面)的政策不明朗，影响了项目落地。

中国城市投资网首席经济学家丁伯康说，现在民资参与 PPP 的顾虑主要有三大原因，一方面担心政府的信用度和支付能力，另一方面是项目的收益水平偏低，与他们的筹资成本，投资收益不匹配。“当然民资的融资能力受金融政策影响，无法利用金融杠杆，如利用 PPP 项目公司去融资，存量资产证券化等，也客观上制约了他们的投资。”丁伯康表示。

常务会议提出，要建立公共服务价格和补贴动态调整机制，坚持补偿成本、优质优价、公平负担，保证社会资本和公众共同受益。同时，要完善制度，规范流程，加强质量监管，提高公共产品和服务供给能力与效率。

金永祥说，这次会议提到价格调整机制，有助于构建现金流，对 PPP 项目的推广进一步规范流程和运作。

《《《

污水处理缺资金几千亿 需让民资公平参与 PPP 项目

全国工商联环境商会相关人士接受每经专访谈 PPP 模式前景

5 月 13 日，李克强总理主持召开国务院常务会议认为，在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式，以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本，扩大公共产品和服务供给，并依据绩效评价给予合理回报，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。

近日，财政部、环保部联合印发《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》，对水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)项目操作流程作出明确规范。

然而，相较于中央层面的大力推进，地方政府和企业在这方面却“行动迟缓”，目前，全国并没有一例成功的 PPP 典型案例。PPP 推进到底遭遇了什么问题，政府和社会资本的合作之间缺少了什么，行业如何看待 PPP 项目?

为了探寻这些问题的答案，在 2015 第十六届中国环博会上，《每日经济新闻》记者(以下简称 NBD)专访了博天环境董事长兼总裁、全国工商联环境商会副会长赵笠钧。

政府不应捂着好项目

NBD：近年来，政府推进 PPP 项目的步伐在加快，您如何看待 PPP 模式?

赵笠钧：我觉得从 PPP 推出的背景就是从公共私人和合作伙伴概念的提出，契合了现在对整个公用设施市场化的改革方向。

但是，对 PPP 这个发源于国外的表述，其实对这三个“P”有一些我的这个考虑，中国不一定要完全照搬外国，比如 Private，我觉得在中国并不适合;我更希望第二个“P”应该叫 professional，专业的，应该是政府的公共服务交给第三方专业化的公司来建设运营管理;第三个“P”就是 Partnership，伙伴关系，从一开始就是一起来合作，一起来探讨，应该要有充分的沟通和交流。和 BOT 项目单向的投标相比，在整个有关推进 PPP 文件里都没有出现过招投标的说法，是伙伴之间的深入沟通、交流，基于各方利益的平衡最后达成的合作模式。

NBD：当前，政府在极力推进 PPP 项目，作为企业应该持什么样的态度呢?

赵笠钧：现在社会确实很热衷于做 PPP 项目，在政府主导下，社会各界都在积极地响应。

但是，这里面有几个问题，现实的情况是：一方面一些地方政府缺钱;另外，如果一些公共产品、公共服务由政府主导的话，效率比较低，管理成本比较高。

因此，政府拿出来的东西不能是甩包袱，好的东西政府都守着，其他的项目采取 PPP 模式。我认为政府要平衡各方利益，政府应该把亟须解决的问题和好的资产一起拿出来，通过各种资产组合，既让资产好、收益好的项目可以起到保障作用，同时又可以对那些非收益的或者收益不能完全覆盖的项目，有一个合理的支付安排。

但是，现在从政府角度来看，大多情况下都是把那些收益不确定或者收益不能完全覆盖的项目拿出来做 PPP，让社会资本参与。

法律、制度有待完善

NBD：现在 PPP 项目的成功案例并不多见，您有什么建议?

赵笠钧：我认为现阶段，中国尤其需要建立一些示范项目。政府可以提出一些方向，希望公共产品、公共服务引进专业化的公司，然后建立相应的模式，目的是为了降低公共产品、公共服务的价格，同时提升品质，一旦进入市场以后，完全按照市场的规则来做。

NBD：近期，贵公司在宁夏、山西等地都有一些 PPP 项目落地，您能分享一些推进 PPP 项目的经验吗?

赵笠钧：我觉得其实从一个企业的角度来讲，我们当然一方面就是要紧跟政策的导向，作为一个企业，要顺势而为。

第二，企业要在积极地践行这些项目的同时，还要保持更理性的思考。面对这么多的机会，政府都希望来做 PPP，我们的价值在哪里?如果我们不能给政府提供真正的价值，我觉得就不要跟风，所谓真正提供给政府的价值就是，真的能够帮助政府解决资金的问题，从一开始帮政府设计整个顶层结构，需要更全面地、更有高度地去理解政府的这些需求，才能更好地契合政府的这些需求。

第三，从 PPP 的角度来讲，需要有环保、投融资、法律等多方面的人才储备。

PPP 市场前景受期待

NBD：您认为什么样的项目适合采取 PPP 模式呢?

赵笠钧：现在 PPP 的项目，首先从 public 的角度来说就是公共产品、公共服务。公共产品、公共服务比如说像道路、水、燃气甚至可能包括一些电力、通信等都是，因为它的价格是受到政府监管的，不像其他产品完全市场化，公共服务有政府对价格定价的干预，因为要保证民众对公共产品的承受力。

从这个定义来讲的话，现在公共产品和公共服务有一些是可以完全覆盖收益的，比如建设高速公路，建成以后收费多少基于全成本的核算就没有问题，有一些是叫部分成本覆盖，比如说污水处理厂，老百姓交了一些费用，但是不足以覆盖，政府还要补贴一部分。

NBD：您对未来 PPP 项目市场发展规模有什么预期呢?

赵笠钧：我觉得从需求来讲的话，如果就污水处理来看，现在我国一年的污水处理规模是 400 多亿立方米，跟美国现在的污水处理规模相当。如果到 2030 年，中国将有超过 10 亿的城镇人口，那时我们的污水处理规模最少是当前美国的 3 倍到 4 倍，也就是说我们仅污水处理需要的投资就有几千上万亿元，政府如果不启动社会资本，是很难想象的。

其实，政府可以把一些能市场化运作的事情都交给市场，形成一个小政府大社会的格局。

10、创新 PPP 项目融资模式

来源:中国环境报　2015/5/18

水污染防治领域引入政府与社会资本合作，由社会资本成立项目公司，或由政府及社会资本共同出资成立项目公司，项目公司的融资方式都与传统的信贷融资模式有所区别。

首先，水污染防治领域 PPP 项目大多涉及公益性资产，不能用于抵押;而资产可以用于抵押的 PPP 项目，商业银行对项目资产以外的其他资产无追索权或只有有限追索权，这对商业银行传统的信贷风险缓释和风险控制措施提出了挑战。

其次，社会资本参与水污染防治领域 PPP 项目，其还款来源主要依赖于项目运营期产生的现金流。而污水处理费、垃圾处置费、水电气等价格受到政府和当地法规影响，社会资本在运营期间无法通过涨价来加速收回项目建设成本，这对商业银行信贷积极性产生一定影响。

第三，水污染防治领域 PPP 项目生命周期长，涉及污水处理标准、环境质量标准升级等的风险因素较多，金融机构对此类 PPP 项目的信贷风险管理机制尚不健全，制约金融机构提供信贷支持。

鉴于上述区别，创新融资模式，完善融资机制，加强投融资信息交流是水污染防治领域 PPP 项目顺利实施的重要保障。

一是要创新融资担保模式，允许排污权、特许经营权、购买服务协议预期收益等作为质押进行融资。在传统的融资担保抵押物外，鼓励银行等金融机构更多地尝试收费权、合同收益权、保险权益转让等新兴抵押物融资。完善排污权交易市场，推进有偿交易取得的排污权用于抵押融资，进一步突破排污权抵押运作模式和污染物交易范围。鼓励融资担保模式创新，鼓励成立专门的环保企业融资担保公司，重点支持水污染防治领域 PPP 项目融资，政府对专门的环保企业融资担保公司给予税收优惠等政策支持。

二是鼓励项目公司以资产证券化或项目收益债的方式融资。由于水污染防治领域的 PPP 项目大多为环境基础设施建设，其受众面比较广，需求弹性小，现金流较为稳定且可以预测，具有明确的特许经营权转让，因而适宜采用资产证券化的方式来融资。水污染防治领域 PPP 项目除可以将项目收益权进行证券化以外，还可以将部分应收款或部分环境公共服务产品进行证券化，从而加快流动性，使项目公司快速获得直接融资。由于资产证券化主要针对竣工后的基础资产及项目预期收益，需要当前已产生现金流，因而对于水污染防治领域 PPP 项目而言，资产证券化宜用于存量项目。对于新建或拟建的项目，鼓励采用项目收益债的方式融资。项目收益债以项目本身的收益作为偿债来源，不受发起人资产负债的限制，为环境基础设施建设提供了新的融资途径。相比于资产证券化，项目收益债可以为在建或拟建的水污染防治领域 PPP 项目融资，解决项目建设的资金来源，也是水污染防治领域 PPP 项目的重要融资模式。

三是支持社会资本建立环境保护基金，重点支持水污染防治领域 PPP 项目。鼓励商业银行、投资银行、租赁公司、保险公司等社会投资机构，联合成立水污染防治领域 PPP 项目融资支持基金，为水污染防治领域 PPP 项目提供信贷融资或融资担保等服务。鼓励地方政府以财政投入

为引导资金，撬动金融、投资机构等社会资本，建立环境保护基金，对水污染防治领域 PPP 项目提供低息贷款、融资担保、股权资本等融资支持。鼓励信托资金以基金的优先级方式，以股权形式投入水污染防治领域 PPP 项目。

四是鼓励环境金融服务创新。鼓励金融机构为水污染防治领域 PPP 项目提高授信额度、增进信用等级。鼓励金融机构积极提供融资顾问，以及投资、贷款、债券、证券等综合金融服务。鼓励银行联合保险、信托等投资机构，以银团贷款、投贷模式、委托贷款等方式，努力拓宽水污染防治领域 PPP 项目融资渠道。在监管政策允许范围内，给予水污染防治领域 PPP 项目差异化信贷政策，推进建立期限匹配、成本适当以及多元可持续的 PPP 项目资金保障机制，延长贷款期限，贷款利率适当优惠，加快水污染防治领域 PPP 项目贷款审批。鼓励商业银行为使用 PPP 模式的水污染防治领域项目提供产业投资基金、收益信托等投行服务和融资租赁、代理保险等服务。

五是鼓励建立水污染防治领域 PPP 项目风险管控机制。鼓励建立水污染防治领域 PPP 项目风险管理咨询服务机构，联动法律、环保、财务、工程领域的专家，组成水污染防治领域 PPP 项目风险管理咨询团队，为商业银行、信托、保险等金融机构提供水污染防治领域 PPP 项目的风险管理咨询服务，有效降低金融机构 PPP 项目信贷风险，促进项目融资。

六是鼓励建立金融机构与水污染防治领域 PPP 项目公司融资方之间稳定的信息交流机制。鼓励建立环境投融资信息平台，及时发布投融资需求信息，为 PPP 项目的资金供给方和需求方搭建投融资信息共享、交流平台，有效促进水污染防治领域 PPP 项目融资。

11、发改委出台 PPP 项目融资优惠措施

来源:上海谷根资产微信　　2015/04/04

中国国家发展和改革委员会发布消息称，将努力拓宽 PPP(政府和社会资本合作)项目融资渠道，给予 PPP 项目差异化信贷政策。

PPP 模式实质上是一种长期合作关系，即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”获得投资回报;而政府部门则负责监管基础设施和公共服务的价格和质量。这一模式强调社会资本的深度参与，被人们视为盘活社会存量资本，为城镇化建设筹措资金的创新方式之一。

发改委与国家开发银行日前联合印发《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》。根据这一部署，国家开发银行在监管政策允许范围内，将给予 PPP 项目差异化信贷政策：

一是加强信贷规模的统筹调配，优先保障 PPP 项目的融资需求;

二是对符合条件的 PPP 项目，贷款期限最长可达 30 年，贷款利率可适当优惠;

三是建立绿色通道，加快 PPP 项目贷款审批;

四是支持开展排污权、收费权、集体林权、特许经营权、购买服务协议预期收益、集体土地承包经营权质押贷款等担保创新类贷款业务，积极创新 PPP 项目的信贷服务。

上述通知要求，国家开发银行充分发挥中长期融资优势，积极提供融资顾问及“投资、贷款、

债券、租赁、证券”等综合金融服务，并联合其他银行、保险公司等金融机构，以银团贷款、委托贷款等方式，努力拓宽 PPP 项目融资渠道。

此外，官方也鼓励各地发展和改革部门引入外资企业、民营企业、中央企业、地方国企等各类市场主体，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、成本适当以及多元可持续的 PPP 项目资金保障机制。

同时，加强与国家开发银行等金融机构的沟通合作，及时共享 PPP 项目信息，协调解决项目融资、建设中存在的问题和困难，为融资工作顺利推进创造条件。

附：

国家发展改革委国家开发银行关于推进开发性
金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知
发改投资[2015]445 号

各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团发展改革委，国家开发银行各分行：

为落实国务院领导关于切实保障重点投入、运用融资机制放大效应的批示精神，根据《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60 号)以及《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)等文件要求，现就推进开发性金融支持政府和社会资本合作(PPP)有关工作通知如下：

一、各省(区、市)发展改革部门要高度重视推进 PPP 工作，认真做好 PPP 项目的统筹规划、综合协调及跟踪指导;要进一步完善配套政策、破除行业垄断，积极营造良好合作环境;要加强 PPP 项目库建设，坚持按月调度分析，加快项目实施进度。

二、各省(区、市)发展改革部门要加强协调，积极引入外资企业、民营企业、中央企业、地方国企等各类市场主体，灵活运用基金投资、银行贷款、发行债券等各类金融工具，推进建立多元化、可持续的 PPP 项目资金保障机制。

三、各省(区、市)发展改革部门要加强与开发银行等金融机构的沟通合作，及时共享 PPP 项目信息及调度情况，协调解决项目融资、建设中存在的问题和困难。要会同有关部门加快项目审批核准等前期工作，协调落实建设条件，为融资工作顺利推进创造条件。

四、开发银行充分发挥开发性金融的中长期融资优势及引领导向作用，积极为各地的 PPP 项目建设提供“投资、贷款、债券、租赁、证券”等综合金融服务，并联合其他银行、保险公司等金融机构以银团贷款、委托贷款等方式，努力拓宽 PPP 项目的融资渠道。

五、开发银行积极提供规划咨询、融资顾问、财务顾问等服务，提前介入并主动帮助各地做好建设项目策划、融资方案设计、融资风险控制、社会资本引荐等工作，切实提高 PPP 项目的运作效率。

六、开发银行加强信贷规模的统筹调配，优先保障 PPP 项目的融资需求。在监管政策允许范围内，给予 PPP 项目差异化信贷政策，对符合条件的项目，贷款期限最长可达 30 年，贷款利率可适当优惠。建立绿色通道，加快 PPP 项目贷款审批。

七、开发银行认真贯彻国发〔2014〕60 号文件关于“探索创新信贷服务”的要求，不断创新和完善 PPP 项目贷款风险管理体系，通过排污权、收费权、特许经营权、购买服务协议项下权益质押等方式，建立灵活有效的信用结构，切实防范贷款风险。

八、各省(区、市)发展改革部门、开发银行各分行要加强沟通，密切合作，协力推进 PPP 项目顺利实施。要及时将各地 PPP 项目的进展情况、存在问题以及有关建议分别报送至国家发展改革委及开发银行总行。

国家发展改革委

国家开发银行

2015 年 3 月 10 日

12、PPP 模式研究：环保 PPP 助力环保行业收入利润

来源:申万宏源　2015/8/17

财政部和国家税务总局印发《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》(简称 78 号文),对五类产品和劳务进行增值税调整,包括:1.伴生矿产资源;2.废渣、废水(液)废气;3.再生资源;4.农林剩余物及其他;5.资源综合利用劳务;政策自 2015 年 7 月起执行。

本次调整共涉及 41 项,其中退税减少 14 项,退税维持 13 项,新增退税项目 8 项,退税增加 6 项。本次退税基本方向是减少低技术门槛或技术成熟行业退税额度,促进行业优胜劣汰;退税增加以及新增退税合计 14 项基本集中在国家重点扶持的行业方向中,如工业废气处理劳务、农作物秸秆、稀土回收等。

以 2014 年数据计算,平均影响污水处理行业上市公司净利润 9.8%。水务中污水处理行业受影响最大,再生水由原来的免税提高到现行增值税 50%的税率,污水处理也由之前的免税提高到现行增值税 30%的税率,仅此一项粗略估算就让受到影响最大的国祯环保净利润下降 28%。但供水企业因之前已经开始征收增值税,故而不受影响。

平均影响固废处理行业上市公司净利润 7.9%。固废处理企业中,垃圾处理、污泥处置企业所受负面影响最大,由免税变成征收现行增值税 30%的税率;而 WEEE 拆解和汽车拆解行业获得补贴,由之前的全额征收增值税,调整为返还 30%现行增值税税额。上市公司中回收资源龙头格林美由于主要收入来源电池回收的增值税,由返还 50%下调至返还 30%,受到税收政策负面影响较大,增加税负占归母净利比例 18.23%。此外东江环保也受到净利润减少-10%的影响。

大气治理行业将受益于此次增值税调整,企业净利润平均提高 20.6%。大气行业在本次调整中,由之前的全额缴纳增值税变为返还 70%税额,成为最大的受益者,其中弹性最大的中电远达净利润弹性高达 40%,清新环境和龙净环保也分别增厚 20%和 2%。

本次调整极大影响未来水务和固废类 PPP 项目的推广。注意到虽然在 PPP 合同里,一般会注明如出现税法修改造成的影响由政府补偿,但考虑到地方政府财政吃紧的现实情况,我们预计政府的补偿往往执行不到位或者拖欠严重。故而预计将极大地影响 PPP 类项目运营期的利润率水平以及未来项目推进的速度。我们认为未来解决方案或有几种可能:1)地方政府按照增值税影响调整服务收费;2)中央财政给予 PPP 项目变相补贴;3)地方政府和环保公司共同承担费用支出。

从中长期看,环保 PPP 依然是行业收入利润体量扩容的一大驱动引擎。项目税收政策和再融资政策的不确定性只会改变行业发展的斜率,而不改变行业发展的方向。

13、环保 PPP 将开启资产证券化时代

来源:证券时报网　　2015/4/29

在利率市场化改革背景下，金融资本投资回报率在下降，经济进入转型新常态，大规模经济刺激退出实体产业盈利低迷，这使得具备稳定收益特征的环保公用类项目越来越受到市场青睐。各行业 ROE 总体呈下降趋势。2014 年大多数行业 ROE 水平低于 10%，大部分行业 ROE 的波动方差超过 50 以上，公用事业行业作为稳定收益类行业在经济下滑周期中优势明显。

环保行业历史欠账较多投资需求迫切且融资需求较大，未解决资金和投入问题环保部和财政部联手力推环保 PPP，从配套政策和融资条件上给予大力支持。环保民生工程遗留欠账较多投资需求迫切但地方融资平台问题仍未解决各地政府举债艰难。伴随着“大气十条”、“水十条”、PPP 等政策的不断出台，国家将利用产业政策和财政政策共同引导社会资本进入环保公用行业。

资产证券化(Asset-BackedSecurity)具备灵活多变成本低等优势。ABS 是将缺乏流动性但能产生可预期稳定现金流的资产汇集起来，通过一定结构安排对资产中的风险与收益要素进行分离和重组，再配以相应的信用担保和升级，将其转变为可在市场上出售和流通证券的过程。资产证券化具备融资成本低，发行灵活多变等优势。环保公用行业凭借稳定的现金流和回报率非常适宜资产证券化。

环保公用行业将开启资产证券化新时代，将显著提升行业资金回报水平。今年 4 月连续出台的《特许经营管理办法》和《水污染防治 PPP 实施意见》中，政策性鼓励公用事业类项目进行结构化融资，发行项目收益票据和资产支持票据。

环保公用行业将进入资产证券化时代，资产证券化的杠杆效应将显著提升行业回报水平，提高资金使用效率。

14、小议 PPP 模式的适用和选择

（常庆海）来源：中国建设报

自《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》出台，给政府和社会资本合作模式（Public PrivatePartnership，即 PPP）明确官方定义以来，PPP 模式的适用范围不断得到明确。

该通知首次明确提出 PPP 模式适用于城市基础设施及公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。国家发改委发改投资[2014] 2724 号文也明确提出水利、资源环境和生态保护等项目、各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先考虑采用 PPP 模式建设。财政部财建[2015]29 号文进一步提出城市供水、污水处理、供热、供气、垃圾处理项目应实行厂网一体、站网一体、收集处理一体化运营，道路桥梁可实行建设施工、养护管理一体化的经营方式等。

结合笔者多年来在基础设施各领域 PPP 咨询的实践来看，PPP 模式的适用和选择主要有 5 个特点：一是可开展 PPP 的行业在不断扩大，从城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理等行业，已经扩大到水利、资源环境和生态保护等；二是可采用 PPP 模式的项目主要从便于行业管

理的角度进行筛选，对于跨行业的综合性项目是否适用存在争议；三是可采用 PPP 模式的项目从增量（新建）扩展到存量（已建、改扩建）及存增一体化项目，存量项目实行 PPP 可以化解政府债务，新建项目实行 PPP 可有效解决未来发展问题；四是可采用 PPP 模式的项目从有现金流产生的扩展到无现金流产生的，凡是可以采取社会资本投入方式的尽量争取由社会资本投入；五是可开展 PPP 的项目从选择负责投融资及运营的社会资本扩展到选择投融资、设计、建设、运营全过程负责的社会资本方。

针对前述 PPP 模式适用和选择的 5 个特点，笔者结合相关的实践案例予以浅析。

第一，从我国国情来看，PPP 应用范围可以逐渐扩大，但不宜一下全面铺开，尤其是对具体项目更不宜大量铺开。很多行业要开展 PPP，涉及到制度、管理、体制方面的诸多调整，很多系统性工作需要同步推进，才能保证 PPP 项目有良好的开始、顺利的推进和圆满的结束。很多地方政府邀请笔者参与 PPP 项目筛选，几乎每个部门都会在短时间内上报大量项目，为具体负责 PPP 的部门带来了很多难题，时间紧、任务重，都来不及做好项目的调查摸底工作，更别说做好项目识别了。而且很多部门上报的项目，也不管是否具备条件，就要求尽快进入实施阶段。依据笔者经验，这些项目即使仓促上马，后期运作中也不可避免地会面临很多问题。

第二，对于综合性项目的 PPP 运作，注重关联性的同时，不宜跨过多的行业。住房和城乡建设部推动的污水厂网一体化项目，属于综合性项目，虽然涉及污水厂和排水管网，但由于同属于市政污水行业，且厂和网的关联本身就很紧密，运作、管理上比较容易。从安徽池州项目的实践来看，这种厂网一体的安排还是具有较强的可行性和必要性的。而对于很多区域开发项目而言，其涉及城市建设的各个领域，项目众多且类型差异较大，如果非要把这些项目打捆为一个综合性项目，则无疑显著加大了“系统性风险”，以往的实践表明，这样的项目少有成功，即使有个别成功的案例更多是运气使然。

第三，存量项目与增量项目可以结合，但需要具体项目具体分析。这类项目的操作中既包含存量 TOT，又有增量的 BOT。对于一些改扩建项目来说，由于先期实施部分已为摸清市场需求及市场测试打下了一定的基础，因此后期新建项目比较适宜采取存量及增量结合的模式。但要注意的是，对于那些本身不具备收费机制或不能直接产生现金流的存量项目，如果试图与增量项目结合，就需要重点研究市场需求了。因为该类项目主要依赖政府的财政付费及补贴机制。新建项目有施工利润，而存量项目没有，如果没有足够的现金流保障，就很难成功吸引投资人。

第四，政府支付的保障机制是决定 PPP 项目成败的关键。投资人在选择是否介入项目时，一个很重要的指标就是项目的现金流。一个项目自身可以没有现金流或者项目本身的现金流不足以覆盖成本，但如果政府能够为之建立相应的支付机制，也可以解决项目现金流不足的问题。所以政府方选择 PPP 项目时，就需要对自己的家底了解清楚，而不能抱着忽悠的心态做事。

第五，项目涉及的各环节都可以交给社会资本去完成，但需要对社会资本是否具备能力做全面考察。单独一家社会投资人很难具备各环节所需的全面能力和经验，如果市场上不存在这样的投资人，就需要对各环节予以拆分，不宜整体纳入一个 PPP 项目的运作中。

当前，PPP 正在全国如火如荼地展开，如果在实施过程中，不能很好地解决适用和选择的问题，PPP 则有可能会成为一场不理性的“运动”，带来大量失败的项目，这对于政府和社会投资人来说都是得不偿失的。因此，PPP 项目参与方，特别是政府方对于 PPP 模式的适用性及 PPP 项目的选择应给予足够的重视，慎重开展 PPP 项目。

15、详解 PPP 模式的涉税处理

来源:道可特律师事务所　2015/08/17

一、项目经营期内的税务处理

(一)企业所得税

1、减免企业所得税政策：享受三免三减半的企业所得税政策

根据《中华人民共和国企业所得税法》(中华人民共和国主席令第 63 号)第二十七条第二款、第三款、《中华人民共和国企业所得税法实施条例》(中华人民共和国国务院令第 512 号)第八十七条、《财政部国家税务总局关于执行公共基础设施项目企业所得税优惠目录有关问题的通知》(财税〔2008〕46 号)和《国家税务总局关于实施国家重点扶持的公共基础设施项目企业所得税优惠问题的通知》(国税发〔2009〕80 号)的规定,投资企业从事《公共基础设施项目企业所得税优惠目录》规定的港口码头、机场、铁路、公路、城市公共交通、电力、水利等项目。从事公共污水处理、公共垃圾处理、沼气综合开发利用、节能减排技术改造、海水淡化等符合条件的环境保护、节能节水项目的所得，自项目取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起，第一年至第三年免征企业所得税，第四年至第六年减半征收企业所得税。

另外，《财政部国家税务总局关于公共基础设施项目享受企业所得税优惠政策问题的补充通知》(财税〔2014〕55 号)第一条还规定：企业投资经营符合《公共基础设施项目企业所得税优惠目录》规定条件和标准的公共基础设施项目，采用一次核准、分批次(如码头、泊位、航站楼、跑道、路段、发电机组等)建设的，凡同时符合以下条件的，可按每一批次为单位计算所得，并享受企业所得税“三免三减半”优惠：(1)不同批次在空间上相互独立;(2)每一批次自身具备取得收入的功能;(3)以每一批次为单位进行会计核算，单独计算所得，并合理分摊期间费用。

2、投资抵免企业所得税：专用设备投资额的 10%抵免当年企业所得税应纳税额

根据《中华人民共和国企业所得税法》(中华人民共和国主席令第 63 号)第三十四条规定：企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额，可以按一定比例实行税额抵免。所谓的税额抵免，是指企业购置并实际使用《环境保护专用设备企业所得税优惠目录》、《节能节水专用设备企业所得税优惠目录》和《安全生产专用设备企业所得税优惠目录》规定的环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的，该专用设备的投资额的 10%可以从企业当年的应纳税额中抵免;当年不足抵免的，可以在以后 5 个纳税年度结转抵免。其中专用设备投资额，根据财税〔2008〕48 号)第二条的规定，是指购买专用设备发票价税合计价格，但不包括按有关规定退还的增值税税款以及设备运输、安装和调试等费用。

当年应纳税额，根据财税〔2008〕48 号)第三条的规定，是指企业当年的应纳税所得额乘以适用税率，扣除依照企业所得税法和国务院有关税收优惠规定以及税收过渡优惠规定减征、免征税额后的余额。享受投资抵免企业所得税优惠的企业，应当实际购置并自身实际投入使用的环境保护、节能节水、安全生产等专用设备;企业购置上述专用设备在 5 年内转让、出租的，应当停止享受企业所得税优惠，并补缴已经抵免的企业所得税税款。

根据财税[2008]48 号的相关规定，企业利用自筹资金和银行贷款购置专用设备的投资额，可以按企业所得税法的规定抵免企业应纳所得税额;企业利用财政拨款购置专用设备的投资额，不得抵免企业应纳所得税额。企业购置并实际投入适用、已开始享受税收优惠的专用设备，如从购

置之日起 5 个纳税年度内转让、出租的，应在该专用设备停止使用当月停止享受企业所得税优惠，并补缴已经抵免的企业所得税税款。转让的受让方可以按照该专用设备投资额的 10%抵免当年企业所得税应纳税额;当年应纳税额不足抵免的，可以在以后 5 个纳税年度结转抵免。

根据《国家税务总局关于环境保护节能节水安全生产等专用设备投资抵免企业所得税有关问题的通知》(国税函[2010]256 号)的规定，纳税人购进并实际使用规定目录范围内的专用设备并取得增值税专用发票的，如增值税进项税额允许抵扣，其专用设备投资额不再包括增值税进项税额;如增值税进项税额不允许抵扣，其专用设备投资额应为增值税专用发票上注明的价税合计金额。企业购买专用设备取得普通发票的，其专用设备投资额为普通发票上注明的金额。

(二)增值税优惠政策

从事 PPP 项目中的污水处理、垃圾处理和风力等涉及到资源综合利用和环境保护的项目，可以享受以下增值税优惠政策。

1、销售自产的再生水免增值税

《财政部国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》(财税[2008]156 号)第一条第(一)项规定：销售自产的再生水免增值税。其中所谓的再生水是指对污水处理厂出水、工业排水(矿井水)、生活污水、垃圾处理厂渗透(滤)液等水源进行回收，经适当处理后达到一定水质标准，并在一定范围内重复利用的水资源。再生水应当符合水利部《再生水水质标准》(SL368—2006)的有关规定。

2、污水处理劳务免征增值税

根据《财政部国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》(财税[2008]156 号)第二条规定，对污水处理劳务免征增值税。污水处理是指将污水加工处理后符合 GB18918—2002 有关规定的水质标准的业务。

3、垃圾处理、污泥处理处置劳务免征增值税

《财政部、国家税务总局关于调整完善资源综合利用产品及劳务增值税政策的通知》(财税[2011]115 号)，对农林剩余物资源综合利用产品增值税政策进行调整完善，并增加部分资源综合利用产品及劳务适用增值税优惠政策。其中，与垃圾处理有关的 PPP 项目运营有关的税收优惠是：对垃圾处理、污泥处理处置劳务免征增值税。

二、项目期满移交阶段的税务处理

由于 PPP 项目中的项目公司获得的是一定期限的政府特许权许可，在特许权期限到后，运营期满,全部资产无偿移交政府，实质上不拥有设施的所有权，由于其无形资产的计税基础已在特许经营期限内摊销完毕，也不作税收处理。

三、信息动态

1、各省份 PPP 项目都涉及哪些行业？

来源:新浪财经　　2015/2/4

今年地方政府基建投资面临着诸多难题，一方面随着经济增长下台阶带动财政收入下滑，另一方面，地方融资平台清理使得基建资金受制压力增大。因此，引入民间资本大力发展 PPP 是

地方政府较好选择，也是今年地方政府重点工作内容。

地方政府下调经济增速与以基建为抓手稳定增长并行不悖，2015 年基建投资仍是对冲房地产投资下滑、稳定增长的重要手段。在今年下调经济增速带动财政回落、消化产能过剩和投资资金压力较大情况下，多个省市下调了固定资产投资目标，西部省份西藏、云南因投资基数较低而有所上调，山西则主要因为 2014 年投资大幅低于目标，在今年有所提升，但整体投资增速目标处于中等偏下水平。

表 1：多个省市下调固定资产投资（单位：%）

省市	2014 年目标	2014 年实际	2015 年目标	调整	省市	2014 年目标	2014 年实际	2015 年目标	调整
天津	15	15.1	12	-3.1	贵州	25	23.6	20	-3.6
河北	17	15.5	15	-0.5	宁夏	20	19.4	15	-4.4
福建	18	18.8	18	-0.8	广西	18	16.7	16	-0.7
山东	17	15.8	15	-0.8	内蒙古	15	15.7	13	-2.7
山西	20	11.5	16	4.5	甘肃	25	21.1	20	-1.1
云南	24	15.1	18	2.9	西藏	18	19.8	20	0.2

资料来源：地方政府工作报告

今年地方政府基建投资面临着诸多难题，一方面随着经济增长下台阶带动财政收入下滑，另一方面，地方融资平台清理使得基建资金受制压力增大。因此，引入民间资本大力发展 PPP 是地方政府较好选择，也是今年地方政府重点工作内容。

PPP 模式是在基础设施和公共服务领域政府和社会资本基于合同建立的一种合作关系，目前已经有多个省份力推 PPP。财政部也出台了《PPP 项目合同指南(试行)》，指出政府与社会资本处于双方法律地位平等、权利义务对等的法律主体。

表2：2015各地两会政府工作报告中对PPP项目的提法

时间	省份	报告内容
2015/01/20	新疆	支持民间资本发起设立产业投资基金、股权投资基金。完善政府对基础设施和公用事业特许经营补贴补助制度。
2015/01/27	广西	扩大民间资本市场准入范围，降低准入门槛，积极推广PPP模式，鼓励和吸引社会资本通过多种方式与政府合作参与项目建设运营。探索设立新兴产业创业引导基金和PPP合作创新基金。
2015/01/27	山东	减少和取消财政对竞争性行业的直接补助，探索引导基金、政府购买服务、政府与社会资本合作等财政支持方式。大力发展多元股本投资，鼓励各类机构发起设立产业投资基金和股权投资基金。探索特许经营及多样化的项目融资办法。
2015/01/18	重庆	推进投融资改革，启动了1300亿元基础设施PPP项目。
2015/01/26	云南	创新政府投资使用方式，探索政府和社会资本合作模式(PPP)，鼓励民间资本发起设立私募基金、资本管理公司等新兴金融组织，撬动社会投资。
2015/01/22	青海	深化投资体制改革，争取中央投资增幅高于全国预算投资增幅，探索组建若干透明规范、可持续的投资开发公司，以PPP模式集中推出一批鼓励民营资本进入的示范项目。
2015/01/26	湖南	政府购买服务和PPP模式试点有序开展，政府性债务预警机制不断完善。推动投融资体制改革和金融创新。建立新兴产业股权投资基金，探索符合省情的PPP、资产证券化、股权融资等投融资模式。
2015/01/27	黑龙江	城市集中供热新增热源、供气、供水、污水垃圾处理、城市交通等公共资源项目，通过招投标，利用PPP和特许经营等路径加快建设。

2015/01/26内蒙古	充分发挥政府投资引导作用，有效撬动社会资本参与投资。大力推广政府和社会资本合作模式，创新基础设施建设融资模式。
2015/01/26天津	拓宽社会融资渠道，推广新型融资工具，探索政府和社会资本合作(PPP)等投融资模式。
2015/01/08河北	鼓励民间资本发起设立创业投资基金和股权投资基金，探索推广政府与社会资本合作(PPP)模式，吸引更多的社会资本投入城市基础设施建设和运营。
2015/01/25上海	扩大政府购买公共服务。推广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公益性事业投资运营，提高公共服务供给效率。
2015/01/18西藏	鼓励支持民间资本发起设立产业投资基金和股权投资基金。
2015/01/26贵州	在基础设施及公共服务领域推广政府和社会资本合作的 PPP模式。鼓励社会资本参与投资、建设和运营城市基础设施项目
2015/01/25陕西	以我为主谋划实施一批重大项目，推广PPP模式，完成固定资产投资2.2万亿元，增长20%左右。
2015/01/28江西	我省将紧紧抓住国家扩投资、稳增长的机遇，大力实施交通、能源等八大类重大工程，其中大中型建设项目计划总投资1.1万亿元，今年将完成投资3000亿元
2015/01/28河南	郑州、洛阳成为丝绸之路经济带主要节点城市，郑欧班次密度、货重、货值处于中欧班列前列，郑州至卢森堡定期货运航线开通，河南与西周之路经济带国家和地区交流合作不断加深。
2015/01/23北京	扩大公共领域市场化试点，通过政府和社会资本合作等多种方式，鼓励社会资本进入轨道交通、镇域供热、水环境治理等领域。吸引社会资本参与小城镇建设。
2015/01/26安徽	打破地域垄断和所有制限制。政府通过竞争机制择优选择合作伙伴，吸引各类社会资本参与项目的投融资、建设和运营等。

资料来源：地方政府工作报告

今年是 PPP 真正意义上的首推元年，在多个地方政府工作报告中，均有浓墨强调。其全面推广的方法和方式还摸索中，但对于政府监管角色转变、转变政府职能将起到促进作用，同时对于政府放松规制，提高社会公共产品供给，还权给市场提升市场配置资源效率意义重大。

根据国家政策指引，当前地方 PPP 项目主要集中在轨道交通、医疗养老、供水、供暖、供气、市政建设、生态环境治理、网管改造等产业上。

表3：地方PPP相关项目内容涉及产业

省份	相关项目内容	项目	主要涉及产业
广西	广西已甄选首批15个拟采用PPP模式的存量债务项目，承担债务总额217亿元。	15	城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等领域
山东	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建设工程。	—	主次干路、快速路、大型桥梁、公共停车场、污水处理厂、供水、供热、燃气、地下管网改造等工程。
福建	福建省首批122个试点项目，项目投资额共计2247亿元。	122	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
重庆	包括2个备忘录，8个项目集中签约项目涉及交通设施、市政基础设施、土地整治，相关公司股票走势等共10个项目，资产总额达1018亿元。	2个备忘录，8个项目	交通设施、市政基础设施、土地整治，相关公司股票走势
云南	首批80个项目，涉及总投资1005亿元。	80	综合交通、市政设施、文化旅游、社会事业、产业园区建设
青海	青海第一批80个项目，总投资1025亿元。	80	
湖南	推出了30个PPP示范项目，总投资额583亿元。	30	交通市政基础设施、生态环保、社会事业、农业水利、文化旅游
黑龙江	面向社会资本公开推出了41个。分3批对城市集中供热新增热源项目公开招标，23个投资主体中标，总投资220亿元。	41	铁路、城市基础设施、养老
天津	拓宽社会融资渠道，推广新型融资工具，探索政府和社会资本合作(PPP)等投融资模式。	27	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
江西	2015年，我省将投资1100亿元以上。	24	轨道交通、菜篮子工程、重大基础产业、公共服务
河南	河南省公布了87个PPP项目，涉及资金达1410亿元。	87	交通、环境治理、公共服务
湖北	加快436个(类)重大项目建设进度，突出抓好20个省级重大专项。	20	高端制造、高新技术产业、现代农业、现代服务业、环保、基础设施、城市地下管网改造

北京	新机场线投资总额约410亿元，新机场建设机场工程总投资799.8亿元。	2	地铁，机场
安徽	安徽省推出的42个项目，总投资710亿元，城市交通设施是主要投资领域，共有12个项目，投资达540.1亿元。此外，城镇生活污水处理设施17个项目，投资68.54亿元；城镇生活垃圾处理设施3个项目，投资8.19亿元；城镇供水设施4个项目，投资10.6亿元；生态环境治理6个项目，投资82.1亿元。	42	产业园道路、城际轨道、市内轨道交通、大桥道路连接线、城际铁路、城镇生活、垃圾污水处理、城镇供水，生态环境
江苏	15个PPP试点项目向社会推出，总投资额约875亿元。	15	交通基础设施、供水安全保障、污水处理设施建设、生活垃圾无害化处理、公共服务设施配套

资料来源：地方政府工作报告

2、PPP 模式在城市水务建设中的应用

来源:PPP 圈微信　　2015/2/11

在 PPP 进入普及阶段的背景下，将给水务行业带来怎样的变化，水务 PPP 又将向怎样的方向发展?从目前备受关注的示范项目运作中寻找答案。

上一轮水务行业 PPP 运作中难点——管网

水务行业 PPP 项目，如果说把水厂比喻成城市水处理的心脏的话，那么配套管网就好比给心脏供血的血管，其重要程度不言而喻。无论是供水还是污水处理，虽然市场化运作已经是行业主流，但管网的建设、运营仍然主要由政府指定的机构来完成。

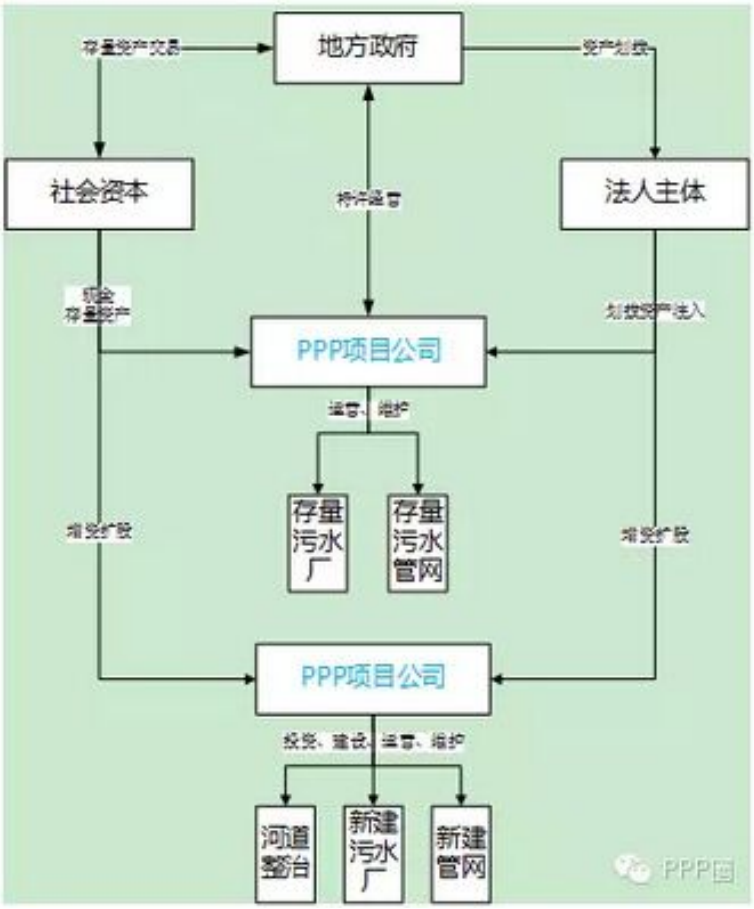
为什么管网不能通过与水厂打包整体进行市场化运作，其主要原因除了被广泛认知的服务价格因素外，还有相关权责不清的问题。在这个问题上，作为水务行业的主管领导，住建部城建司副司长章林伟曾经这样说，现在厂、网分离，厂是一块肥肉，网都是骨头，最后政府的债务问题和政企相互之间运营关系的问题没有很好地解决。可以说，虽然水厂 BOT 模式已经非常成熟，如果不把管网打包进来，新提出的 PPP 概念与此前的 BOT 比起来毫无新意。但配套管网的投资规模一般要超过污水处理厂的投资，甚至是后者的几倍，这么大的投资规模，如何让民间投资方愿意参与，关键是建立投资方对于地方政府的财政支付能力和履约机制的信任。

对于此，目前备受社会关注的 30 个试点项目中，已经有项目进行了很好的尝试。

1、项目基本情况

华东某市按照“以市带县”方式，将市区及各县区项目整体打捆，包括污水处理厂、市政排水管网、泵站，总投资约 41.45 亿元。其中项目管网长度 750 公里，两个污水处理厂日处理污水 10 万吨。

最终，项目污水处理厂的具体经营模式是 TOT，管网的模式是政府购买服务，特许经营期为 26 年。期满终止时，项目公司将设施的所有权、使用权无偿交还政府。政府每年支付污水处理服务费和排水设施服务费。



2、项目运作特点

对于水务市场化，住建部一直在推污水管网特许经营和污水厂与污水管网打包市场化，而本项目对全国市政污水管网及污水厂的改革起到示范作用，将对体制构建产生深远影响。

该模式主要有以下五个特点：

(1)住建部和财政部两中央部门的示范项目，是财政部 30 个试点之一，项目本身得到了国家发改委的重视。

(2)城市污水管网第一次实行市场化特许经营，管网和污水厂打包实行市场化特许经营也是第一次。这是住建部城建司主推的模式。

(3)污水管网实行政府购买服务模式，新增管网和旧网改造也实行同样模式。

(4)项目公司(SPV)实行混合所有制，社会资本占 80%，政府指定机构持股 20%。

(5)公开招标，四家投标人参加竞争激烈，充分竞争。

3、项目示范意义

我们认为，PPP 示范项目实施是推广运用规范 PPP 模式的重要抓手，旨在形成可复制、可推广的实施范例，形成一套有效促进 PPP 规范健康发展的制度体系。而华东某市的这个 PPP 项目起到了很好的示范作用，除很好地解决的厂网整体市场化的问题外，也为未来水务 PPP 指明了发展方向。

可以预期，以后水务 PPP 项目中再以单体资产包(水厂)进行运作的项目将会越来越少，更多

的项目都将以综合资产包的形式推出，这对政府、投资人甚至是咨询服务机构都提出了更高的要求，如何根据项目资产包的情况，设计符合项目自身特点的 PPP 结构将是确保项目能否正常实施的关键。这个特点及趋势应该不光是在水务行业，在轨道交通等其他领域的 PPP 项目中，都将得到展现。

4、水务 PPP 发展的未来

华东某市 PPP 项目的尝试只是一个起点，管网资产的划入也仅仅是展现 PPP 真正能量的第一步，水务 PPP 的未来，肯定不仅局限于此。

对于一个城市而言，水务(供排水)仅仅是城市水资源管理的一项工作。随着国家层面对环保提出更高的要求，随着全民环保意识的逐渐提高，仅就水而言，河道治理，水环境整治等才将是一个城市水资源管理的核心。未来水务的发展，将通过 PPP 综合解决一个城市“水”的方方面面。

回顾上述华东某市的 PPP 实践，他的着眼点依然仅仅是项目本身及其相关资源，虽然相关模式受到广泛关注，但是究其本源我们认为，他与之前 10 年的水务 PPP 相比并没有得到本质性的变化。就此问题，由南京卓远咨询团队运作的华东地区另一城市的 PPP 运作思路进行了大胆的尝试。

3、地方 PPP 项目计划投资额逾万亿元

来源:中国证券报　　2015/2/9

据中国证券报记者对省级地方政府工作报告的不完全统计，目前已披露的 2015 年 PPP(政府与社会资本合作模式)项目计划投资总额达 11209.8 亿元。多地陆续发布地方性 PPP 指导意见，在政策层面为项目“保驾护航”。

推项目积极性高

湖南省 2015 年政府工作报告要求，政府购买服务和 PPP 模式试点有序开展，政府性债务预警机制不断完善。推动投融资体制改革和金融创新。建立新兴产业股权投资基金，探索符合省情的 PPP、资产证券化、股权融资等投融资模式。湖南省发改委主任谢建辉表示，湖南省投资计划的资金来源重点是通过改革创新，一是改革投资审批制度，二是创新投融资模式，核心是引导民间资本、社会资本的投入。

青海省 2015 年政府工作报告提出，深化投资体制改革，争取中央投资增幅高于全国预算投资增幅，探索组建若干透明规范、可持续的投资开发公司，以 PPP 模式集中推出一批鼓励民营资本进入的示范项目。西藏自治区发改委副主任马菁林在谈及西藏今年投资情况时表示，调动民间投资积极性，引导其参与西藏社会基本公共服务领域、市政公用设施领域、重大基础设施领域、重点产业发展领域的建设和运营。

据中国证券报记者不完全统计，目前省级地方政府已披露的 2015 年 PPP 项目计划投资总额超过 1 万亿元。其中，云南、青海、江西、河南等省份的投资额均超过千亿元，福建省首批 122 个试点项目的投资总额达 2247 亿元。北京大岳咨询有限公司总经理金永祥表示，尽管地方政府

推出大批 PPP 项目，但考虑到部分项目可能受收益率、项目周期等因素影响，吸引社会资本的效果和最终成型项目的总规模存在不确定性。

指导意见陆续发布

在中央出台多项 PPP 相关政策后，地方政府陆续发布地方性指导意见。浙江省财政厅 2 月 4 日公布《关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》征求意见稿，从项目运营方式、有效性测定、合作方式等方面做出规定。山西省人民政府研究中心副主任李劲民在陕西省两会期间建议，尽快制定出台“关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见”，明确推广 PPP 模式的总体目标、工作机制、项目确定办法、项目实施和监管方式、政策支持等。

从目前地方政府披露的项目看，2015 年 PPP 投资主要集中在轨道交通、医疗养老、供水、供暖、供气、市政建设、生态环境治理、网管改造等产业。黑龙江省今年将面向社会资本推出 41 个 PPP 项目。其中，分 3 批对城市集中供热新增热源项目公开招标，总投资 220 亿元。安徽省推出总投资 710 亿元的 42 个项目，其中城市交通设施共 12 个项目，投资额 540.1 亿元;城镇生活污水处理设施 17 个项目，投资额 68.54 亿元;城镇生活垃圾处理设施 3 个项目，投资额 8.19 亿元;城镇供水设施 4 个项目，投资额 10.6 亿元;生态环境治理 6 个项目，投资额 82.1 亿元。

中信证券固定收益部宏观债券分析师徐有俊表示，今年地方政府基建投资面临诸多难题，经济增长下台阶带动财政收入下滑，地方融资平台清理使得基建资金压力增大。因此，引入民间资本大力发展 PPP 是地方政府的较好选择，也是今年地方政府的重点工作内容。今年是 PPP 真正意义上的“元年”，尽管其全面推广的方法和方式还在摸索之中，但对于政府监管角色转变、政府职能转变将起到促进作用，对于政府放松规制、提高社会公共产品供给、还权给市场、提升市场配置资源效率意义重大。

4、定制 PPP 项目金融解决方案 助力重庆发展

来源:PPP 知乎微信　　2015/2/11

PPP 模式即公私合作模式,是公共基础设施一种项目融资模式,这种合作方式可最大限度地发挥各方优势,使得建设摆脱政府行政的诸多干预和限制,又充分发挥民营资本在资源整合与经营上的优势。

在我国经济发展步入“新常态”的背景下,以及《新预算法》预算管理和债务约束的背景下,引入政府与社会资本的 PPP 合作模式,鼓励和吸引社会资本通过 PPP 模式参与公共设施投资成为必然选择。PPP 模式将成为我国下一阶段经济发展的重要推动手段。

作为国内 PPP 模式的最早实践者之一,中信集团是国内唯一一家拥有金融全牌照的公司,涵盖银行、证券、信托、保险、基金、租赁等领域,在金融综合服务方面具备领先的金融优势,同时在非金融领域也具备跨越房地产和土地成片开发、工程承包、基础设施、资源能源、机械制造、信息产业、高新技术产业等 50 多个行业的多元化业务布局优势。中信集团通过金融与非金融各子公司之间的平台协同共享,可为 PPP 项目的设立、融资、运营、移交全流程,提供多层次、全方位的一站式顾问服务及融资服务方案。早在北京奥运会国家体育场“鸟巢”的建设过程中,中信集

团作为国内 PPP 模式的最早实践者之一,就已经在 PPP 模式方面有过深入的尝试和探索。目前,中信集团作为财政部 PPP 中心专家顾问,积极指导参与全国 30 个 PPP 示范项目建设。

在重庆,中信银行重庆分行依托中信集团整体资源,通过认真研究和努力创新 PPP 模式,围绕 PPP 项目的设立、融资、运营、移交全流程,为 PPP 项目提供多层次、全方位的综合金融解决方案。

按照“两大一小”战略,即“大投行、大零售、小微企业”战略,中信银行重庆分行扮演着政府和企业虚拟 CFO 角色,充分整合中信集团的金融及非金融平台优势,打通“表内+表外、间接+直接、本币+外币、增量+存量、债权+股权、境内+境外”等渠道,为客户提供全方位、一揽子的综合金融服务解决方案。

2013 年以来,中信银行重庆分行通过“大投行”战略,发挥集团协同资源,积极参与重庆高速公路、轨道交通、有线电视建设等 6 个项目的建设和营运。引入中信集团子公司中信华东(集团)公司,通过 PPP 模式在重庆设立中信渝黔高速公路有限公司、中信沪渝高速公路有限公司、重庆成渝高速公路有限公司、中信建设重庆沿江高速公路公司 4 家公司参与重庆 4 条高速公司建设和运营;联合中信国际咨询和中信信托,与重庆轨道交通投资集团签署意向合作协议,就财政部 PPP 示范项目重庆市轨道交通 3 号线项目展开战略合作;引入中信集团下属的中信网络有限公司对重庆有线电视网络有限公司进行增资扩股,对重庆市电视主网络进行优化改造和数字化建设等,累计为客户提供表外融资 500 亿元。

同时,中信银行重庆分行利用中信集团综合金融服务平台优势,整合各类渠道资源,为客户提供涵盖 PE 基金、并购贷款、信托融资、结构化融资等“股权+债权”、“表内+表外”的综合融资安排,累计为 PPP 项目公司提供超过 200 亿元融资支持。

创新银政合作模式,中信银行重庆分行还联合中国国际经济咨询公司共同为重庆市渝北区政府提供投融资规划与国资国企改革咨询服务,其中重点围绕怎样通过 PPP 模式打造“重庆临空都市发展投资集团”,对渝北区的投融资体制进行顶层设计研究,为重庆地方政府投融资改革献计献策。

在深化国有企业改革的大潮中,中信银行紧抓国企改革蕴含的历史机遇,积极探索和研究支持国企改革的金融服务新思路和新模式,推出了国企集团整体上市、国有资本运营投资公司、未上市企业股权多元化、助力地方政府设立产业引导母基金服务 4 种国企混合所有制改革配套综合金融服务方案。中信银行重庆分行积极行动,紧密跟进。2014 年 11 月第一笔国企混合制改革项目、支持中小企业上市的夹层融资—集诚电子选择权贷款项目成功落地,为重庆国有企业改革趟出了一条新的路径。

下一步,中信银行重庆分行一方面从存量项目着手,将存量项目转为 PPP 模式,尽快将 PPP 理念运用到基础设施运营管理中去,提前回笼资金,开发更多的新项目。比如将符合条件的现有融资平台项目转化为 PPP 项目,腾挪下一步地方政府的发债空间,为当地经济发展筹集更多资金,减轻政府包袱,化解债务压力。另一方面从新增项目着手,重点在三方面引入 PPP 模式,一是在一级土地开发领域由传统的 BT 模式、土地补偿模式和利润分成模式向 PPP 模式转变。在 PPP 模式下,政府将土地开发、土地经营、区域经营的权利授权给开发商,但政府无需资金投入,也无需财政兜底。

二是针对城乡统筹综合改革配套试验区政策优势,在土地流转领域尝试引入土地流转信托 PPP 模式。三是在生活垃圾焚烧发电、污水处理、河流治污、大气治理、发电厂脱硫脱硝除尘和工业危险废弃物处理等环境保护领域通过 PPP 模式引入社会资本,通过 PPP 模式,中信银行重庆分行为重庆的经济社会发展贡献着自己的力量。

5、水处理行业深度报告：PPP 项目模式案例说明

来源:安信证券　　2015/3/25

项目模式

PPP 并没有规定特定形式，盈利模式多样化带来更多项目需求，也更加考验项目设计能力。以下两个案例说明了如何实现共赢，并为上市公司带来更多盈利增长点。

池州项目模式—盘活存量资产

2014 年 12 月 31 日，池州市主城区污水处理及市政排水设施购买服务项目签约，项目于 2015 年 1 月 1 日正式实施。

方案设计：

(1)资产打包出售：池州项目资产包括当地地下排水主干管、两座污水处理厂和七座污水处理泵站，政府将这些资产打包以总价值约 77 亿元((管网 750 公里，价值 5.9 亿;两个污水处理厂，价值 1.2 亿))打包出售给社会资本，特许经营期为 26 年。

(2)出资比例：深圳水务集团与池州市政府共同出资成立池州市排水有限公(SPV)，负责污水处理厂和地下管网的运营维护,深圳水务出资持股 80%、池州市政府指定机构出资 20%，践行混合所有制。

(3)TOT 模式经营：厂网打包项目采用?厂网一体?模式运营，具体经营模式是 TOT，管网的模式是政府购买服务，特许经营期为 26 年。期满后，项目投资公司应将池州市污水处理及排水设施的所有权、使用权无偿、完好、无债务地移交给市政府。

(4)付费模式：在此后 26 年中，市政府将委托第三方机构根据考核标准定期检测，按照考核结果，按季度支付、结算购买服务费。池州市政府将向池州市排水有限公司购买污水处理等服务，并向其支付污水处理服务费(污水处理厂运营)和排水设施服务费(管网运营维护，按照每公里的价格算)。

(5)财政支持：安徽省已经为该项目提供了 2950 万元的财政资金支持，在 26 年的特许期内，政府将每年提供 700 万元(管网维护补贴)的资金支持。

(6)共赢：(1)池州市政府及指定机构：将资产作价约 77 亿元打包出售给社会资本，可以降低地方负债压力。引入社会资本深圳水务进行运营维护，将显著提升经营效率。出资共同成立合资子公司，获取子公司经营业绩增长贡献。(2)深圳水务：子公司获取项目的 TOT 业务，获取子公司经营业绩增长贡献。

该方案是财政部 30 个试点项目之一，也是唯一同时被财政部和住建部列入试点的污水处理类 PPP 项目。该项目的示范性意义在于：1)管网和污水厂打包实行市场化特许经营(住建部主推

的模式)，政府持股 20%，对管网服务进行购买;2)政府通过出售存量资产(管网及污水厂)获得资金，化解债务危机，也把需要一次性支付的资金，通过未来很多年，逐年支付，缓解支付压力。

巴安水务模式—引入产业基金

公司近期与贵州水投水务有限公司、贵州水业产业投资基金签订《贵州水业产业投资基金合作及组建贵州水务股份有限公司的框架协议》。

方案设计：

(1)巴安水务以货币出资 11 亿元(占比 10%))，贵州投水务有限责任公司以实物资产(经评估的净资产价值)方式出资 15.1 亿元(占比 51%))，贵州水业产业投资基金以货币方式出资 93.9 亿元(占比 39%))，，共同投资设立合资子公司贵州水务股份有限公司，共同开拓贵州水务市场、共赢发展，提高水务资产的运营效率，实现资产的增值。

(2)贵州水投提供项目来源：贵州省水投水务公司是贵州省水利投资集团(水投集团)的全资子公司，承担着贵州省城镇供排水设施的投资建设和运营管理职能，已经和贵州省 88 个地区政府签订水务投资框架协议，同时通过投资、收购、合资等方式，在贵州省各市县获得一批给排水优质项目。

贵州省政府确定贵州省水投为省级城市水务设施建设和运营管理的投(融)资主体，而水务公司是省水投集团为开展城市水务经营而专门设立的，承担着贵州省城镇污水处理设施的投资建设和运营管理任务。贵州水投水务有限责任公司负责整合贵州省各地市州及下属政府的水务资产，并注入贵州水务股份有限公司进行运营和维护，实现合理收费和盈利。落实新建水务项目的规划和建设以及后续政府优惠政策等工作(如水价上调、二次供水规范性文件、土地优惠等)。

(3)贵州水业产业投资基金提供资金来源：由省水投集团支持水务公司与贵州道投融资管理有限公司共同牵头发起设立，基金的普通合伙人由水务公司与贵州道公司共同设立的贵州水业产业投资基金管理有限公司担任。模贵州水业基金总规模 30 亿元，首期认缴出资不低于 66 亿元，分别由巴安水务大股东张春霖认缴 44 亿元，水务公司认缴 33 亿元，中国核工业建设集团公司认缴 11 亿元，贵阳市观山湖区政府认缴 05000 万元，贵州水业产业投资基金管理有限公司认缴 03000 万元。首期资金将全部用于投资贵州水务股份有限公司。

(4)巴安水务提供技术和工程能力：巴安水务的技术、品牌和管理优势为项目成功实施提供技术保障、品牌效应和有效管理。

(5)退出机制：将政府、银行、投行、水务产业链龙头企业等进行整合，股份公司在未来三年内努力实现供排水总处理规模不低于 100 万吨/日的业务发展目标，力争在 3-5 年内，通过西部绿色通道，实现贵州水务股份有限公司 A 股主板或者中小板上市。

(6)：三方共赢：

(1)贵州水投：获取股份公司经营带来的业绩增长贡献，引入基金和巴安水务，降低政府债务问题，提升项目运营效率及稳定性;

(2)产业基金：获取股份公司经营带来的业绩增长贡献，获取资金回报;

(3)巴安水务：获取股份公司经营带来的业绩增长贡献，除此之外，本次特别约定，对于贵州水投水务有限公司与贵州水务股份有限公司的建设项目(包括但不限于市政基础设施项目)，在

符合国家相关法律法规的基础上，在同等条件下优先选择上海巴安水务股份有限公司作为合作单位。

对于贵州水务股份有限公司所有涉及污水的项目，上海巴安水务股份有限公司将与贵州水务股份有限公司共同合作运营，或由贵州水务股份有限公司在符合国家相关法律法规的基础上，委托上海巴安水务股份有限公司进行运营管理。的巴安水务将有望获取后续供水、污水处理的CEPC 建设项目和污水处理的运营项目。

(7)模式上的创新：传统 BOT 模式：企业开展 BOT，负责项目的投资、融资、建设和运营，政府主要是提供单个项目的特许经营权。在这种背景情况下，企业承担了投融资、建设及运营的风险以及收益。以单个项目为例，若总投资 10 亿元，资本金 3 亿元，工程利润 1 亿元-1.5 亿元(按照 10%-15%的净利润估计)，项目的特许经营期为 25 年左右，再加上每年的运营期利润。从现金流角度来说，和 EPC 相比，BOT 承担了更多的风险，资金占用大。

PPP 创新模式：巴安水务的这个案例中，可以看到多方出资，假设还是 10 亿的项目，巴安水务占比 10%，项目需要的资本金为 3 亿元，政府、社会资本和工程公司分别出资，巴安水务所需要出资的资本金仅为 3000 万元，本质上来看，也就是把原来 BOT 所需要的资金通过众筹等方式来降低了公司的投资压力。由于巴安水务优先拥有 EPC 和运营的权利，那么也相当于后续可以再做 10 亿的 EPC 项目，按照 10%-15%的净利润率，可以获利 1 亿元-1.5 亿元，资金效率将大幅提升，如果再加上托管运营的环节，资金利用效率再度提高。

什么样的公司能够胜出?

目前多数企业和地方政府都在探索 PPP 的模式，我们认为未来能够真正整合资源、能够找到与项目周期匹配的长期资本、具有强技术实力(工程能力或运营能力)的企业有望胜出。虽然 PPP 目前作为主推模式在进行推广，但是真正有项目经验的企业仍然很少，走在前列的企业有望形成示范工程项目，在和各地方谈合作的时候，样板工程能够起到很好的作用，将获取先发优势。

PPP 模式大潮下，我们认为最先受益的是具有 PPP 经验的水务工程公司，重点关注碧水源(云南水务 PPP 样板正在形成，多个 PPP 项目在手)、巴安水务(贵州 PPP 模式引入产业资金、实现多方共赢，有望异地复制)和万邦达(芜湖 PPP 项目开启市政环保业务大门，后续拓展空间大)，其次是拥有地方政府资源优势及优质运营能力的地方水务公司，未来有望快速推进 PPP 模式，建议关注兴蓉投资、重庆水务、武汉控股、洪城水业、中原环保等。

6、江苏：198 个项目拟采用 PPP 等模式

来源:人民网　　2015/3/25

23 日，江苏省政府在南京举办重大项目投融资对接会，530 个项目超过 7300 亿元投融资需求，得到驻苏银行、保险等金融机构及 40 多家重点民营企业的积极回应。16 个项目现场签约，其中融资授信项目 12 个，授信额 230 多亿元;引入社会资本投资项目 4 个，协议投资额近 50 亿元。经济下行压力在加大，作为稳增长、调结构重要支撑的投资，正受到越来越多关注。

各路资本助力转型升级

投资，经济增长“三驾马车”之一，在江苏的作用向来举足轻重。今年 1-2 月，全省固定资产投资完成 5449 亿元，同比增 11%，投资总量在全国遥遥领先。尤其是一批重点项目的顺利推进成为一大看点，全省 200 个重点项目完成投资 510 亿元。

没有投资，就没有产出。投融资对接会推介的 530 个项目涉及基础设施、先进制造、现代服务、民生工程，其中基础设施项目 43 个，融资需求达 3435 亿元。产业项目最多，总共 260 个，投融资需求 3147 亿元，其中 79 个属于新能源、新材料、生物医药等先进制造业。“这些项目都是通过在产业政策上把关、在质量规模上比较、在需求程度上排序形成的，较好地体现了促进江苏省经济转型升级的需要和成效。”江苏省发改委副主任徐莹说。

签约仪式上，作为先进制造和现代服务业项目代表，镇江汽车产业基地、昆山友达光电 6 代线、如东小洋口健康产业园、常州东方盐湖文化旅游以及盐城奥新轻量化电动车等 5 个项目顺利签约。镇江汽车产业投资副总经理田习高表示，项目一期规划年产 15 万辆 SUV、MPV 和轻型客车，二期生产轿车、新能源汽车及汽车发动机等核心部件，总投资 150 亿元，截至去年已投入 20 亿元，一期征地拆迁、地质勘探、场地平整已完成，涂装车间主体封顶，正进行内部装修。“我们与建设银行镇江分行顺利牵手，给项目进展提供有力保证。这个项目上马，对镇江的产业结构调整优化意义重大。”

PPP 模式撬动社会资本

此次融资对接活动的一个显著亮点，是首次邀请江苏省 40 余家重点民营企业。向社会资本开放，成为江苏省扩大有效投资新的有力抓手。

推介会推出的项目中，有 198 个项目拟采用 PPP 等模式，计划引入社会资本约 1900 亿元。包括苏交科集团的新型城镇化项目，泰州智能化交通一期工程和红旗大道东延工程等。PPP 合作先人一步的国家开发银行江苏省分行行长茆君才说，政府和社会资本合作(PPP)是国家层面大力鼓励和推动的投融资模式，不仅有利于拓宽社会资本投资渠道，增强经济增长内生动力，也有利于理顺政府与市场关系，充分发挥市场配置资源的决定性作用。“我们已跟踪 37 个 PPP 项目。江苏作为国家新型城镇化省级试点，将优先与各地财政实力强、地方负债低、政府积极性高的地方政府合作，推广运用 PPP 模式。”

南京城北污水处理厂是江苏省 PPP 模式的一个成功案例，2007 年以 PPP 方式将 30 年经营权转让给美国金州公司联合体，项目转让价 5 亿元。南京城建集团副总经理夏卫民说，PPP 模式的开启，理顺了政府和市场关系，城管部门腾出精力专注于项目监管，5 亿元转让费全部用于其他污水处理设施，金州公司生产积极性有效释放，几年用于设备维护已有 1000 多万元。在他看来，PPP 不失为把社会资本纳入加快城市建设发展“篮子”的有效渠道。

“愿意来”还要“留得住”

近年来，民间投资已成为江苏省投资队伍一支新军。去年民间投资已占全社会投资的 67.7%。1-2 月，民间投资占全社会投资比重同比上升 14.5 个百分点，尤其是水电气、金融、公共管理等传统垄断较强行业均增三成以上。

江苏省工商联党组副书记桂德祥说，我省规模企业民营企业金融储备和融资能力较强，投资意愿和需求也有鲜明特点。比如，希望投资与产品相关或上下游产业领域，战略性新兴产业，金

融、通信、交通、水利、电力等传统垄断行业，政府政策领域等，比如红豆集团把光伏电站作为投资重点，沙钢集团对物流、信息服务、高端装备制造等有较强投资意愿，雨润集团、扬子江集团等 6 家民企都递交了民营银行申请书。

不过，业内人士也认为，与民营资本日益高涨的投资热情比，还有多重制约需要突破。比如，对民间资本缺乏有序引导，容易一哄而上导致过度投资;有些领域还是民间资本“禁区”，有的领域进不去，有的项目不能控股;政府部门服务效率与企业期待还有差距等。

让民间资本投资热情彻底释放，民营企业家建议，建立信息发布制，适时发布私募信息，简化审批程序，再造流程，消除歧视，通过顶层设计形成社会参与经营管理的有效机制，让社会资本“愿意来，留得住”。

7、贵州推出 101 个 PPP 项目 计划总投资 1628 亿余元

来源:贵州商报　　2015/4/11

昨日，贵州省向社会推介政府和社会合作项目(PPP)101 个，计划总投资 1628.44 亿元，拟引入社会资本 1122.43 亿元，涉及市政基础设施、交通、公共服务、水利等方面。

1.101 个 PPP 项目

计划总投资超 1600 亿

在对全省公共服务和基础设施项目进行认真遴选后，贵州省将部分市场化程度高、前期工作成熟、示范带动作用强、具有一定合作基础的项目在推介会上推出。本次推介会向社会公开推介的 PPP 项目共 101 个，计划总投资 1628.44 亿元，拟引入社会资本 1122.43 亿元。

其中，市政基础设施类项目 37 个，计划投资 94.23 亿元，拟引入社会资本 62.18 亿元;交通设施类项目 11 个，计划投资 746.23 亿元，拟引入社会资本 511.20 亿元;公共服务设施类项目 45 个，计划总投资 405.22 亿元，拟引入社会资本 194.95 亿元;水利类项目 2 个，计划总投资 42.46 亿元，拟引入社会资本 18.81 亿元;及其他类项目 6 个，计划总投资 340.30 亿元，拟引入社会资本 335.30 亿元。

2.贵州省还推出金政企融资项目 总投资近 1.6 万亿元

在本次推介会上，贵州省还推出 2167 个金政企融资项目，总投资 15983.2 亿元，拟融资总金额 13317.1 亿元，今年拟融资金额 10783.1 亿元。

其中：交通类项目 27 个，总投资 1899.3 亿元;产业类项目 2 个，总投资 153.9 亿元;能源 类 项目 205 个，总投资 1087.1 亿元;水利项目 125 个，总投资 212 亿元;社会发展项目 9 个，总投资 149.8 亿元;保障房及基础设施项目 584 个，总投资 2862 亿元;高科技项目 235 个，总投资 1107.6 亿元;环资项目 151 个，总投资 85.5 亿元;备选项目 829 个，总投资 8426 亿元。

同时，省发改委也向会议提供了 2015 年全省安排的重大工程和重点项目清单，项目数量为 1708 个，项目总投资 31221 亿元。

通过前期接洽，已经有多个地方政府与社会资本、金融机构与企业、政府与金融机构达成了合作意向。

昨天推介会上，2 家省直部门、1 家企业、9 家地方政府分别与 3 家金融机构、9 家社会资本在大会上签约，其中省发改委与国家开发银行贵州省分行签订开发性金融支持政府和社会资本合作战略协议，还包括正安县政府与贵州水务股份有限公司 19768 万元水处理 PPP 项目、都匀市政府与北京首创环境投资有限公司 27700 万元生活垃圾焚烧发电 PPP 项目等项目签约，总金额近 528 亿元。

3.贵州省将建立 PPP 项目库 规范 PPP 项目价格管理

据了解，PPP 模式是指政府与社会资本之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

贵州省发改委负责人表示，我省将大力推广 PPP 模式。下一步，省发改委将加强 PPP 项目库建设和管理，做好全省政府和社会资本合作项目谋划储备、示范推广、监测调度等工作。通过规范管理的 PPP 项目库，为政府、社会资本和金融机构提供准确的 PPP 项目信息。

此外，省发改委还将建立 PPP 项目联审制度，进一步规范 PPP 项目的评估论证工作，并及时将成熟项目向社会公开推介。

另外，省发改委相关负责人表示，对实行政府定价管理的 PPP 项目，按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受的原则制定、调整价格，既保障公共利益不受损害，又让社会资本获得合理回报;对实行市场调节价的 PPP 项目，由经营者根据服务质量、经营成本，按照公平、合法、诚信的原则自主定价。

据悉，接下来，省发改委根据国家有关精神，将指导各市(州)、贵安新区和省直有关部门谋划一批投资效益高、带动性强的大项目、好项目，加快项目前期工作进度，加强项目储备，形成 PPP 项目“策划、储备、招商、落地、开工、达产”的良性循环。

8、湖南湘潭市发布首批 45 个 PPP 项目 总投资 389 亿元

来源:红网　　2015/4/21

4 月 20 日下午，湖南省湘潭市政府和社会资本合作(PPP)项目发布会在长沙召开。湘潭市人民政府对外重点推出了首批 45 个 PPP 项目，总投资 389 亿元，涉及市政基础设施建设、社会事业、生态环保、文化旅游等多个领域。作为全省首批 PPP 试点城市，湘潭力求掀起 PPP 项目建设高潮。

现场发布的 45 个 PPP 项目，包括市政基础设施项目 23 个，社会事业项目 11 个，生态环保项目 8 个，文化旅游项目 3 个。其中，有 38 个项目的投资额在 1 亿元以上，占项目总数的 84.5%。

湘潭市委常委、常务副市长谈文胜在推介项目时表示，这批精心筛选的项目不仅与国省有关政策导向相符，有利于获得资金、用地等方面的支持，而且反映了湘潭市在基础设施和公共产品服务方面的迫切需求，具有较好的经营收益和盈利前景;部分项目还请来了全国顶尖的专业咨询公司提供技术服务，参与项目的策划包装。

同时，湘潭市还从这 45 个项目中，精心选择投资规模较大、合同关系清晰、收益比较稳定的重点项目 13 个，作为全市 PPP 重点示范项目予以发布，希望通过这些项目的示范带动，为今后更广泛地应用 PPP 模式形成相对统一、可复制推广的经验。

湘潭市委副书记、市长胡伟林介绍，作为湖南省推广运用 PPP 模式的首批试点城市，2014 年，湘潭经开区污水处理厂一期工程获批为全国 30 个 PPP 重点示范项目之一。通过项目示范，湘潭在推广 PPP 模式过程中积累了一定经验。

今年以来，湘潭在试点基础上，通过建立完善 PPP 管理制度体系，健全项目协调管理体制，面向全市精心遴选项目，希望筑巢引凤，吸引更多优质的社会资本参与湘潭地方建设。

胡伟林说，湘潭积极探索 PPP，看中的不仅仅是其引资功能，更希望通过引入高水平的社会资本，引进国内国际先进的管理经验，推动政府部门进一步转变职能，提高公共产品和服务的供给能力。

胡伟林表示，湘潭市委、市政府将努力为 PPP 项目的顺利实施营造公平竞争的市场环境、公正高效的政务环境、公开普惠的政策环境，力争将湘潭打造成为全省乃至中部地区 PPP 模式推广运用的先行区和示范区。

名词解释：PPP

PPP 是英文“Public-Private-Partnership”的简写，指政府部门(Public)通过与社会资本(Private)建立伙伴关系(Partnership)，也称公私合作模式。在该模式下，鼓励私营企业与政府进行合作，参与公共基础设施等的建设。

9、上海垃圾处理项目： 政府与社会资本共担风险的 PPP 样本

来源:LCB 综合解决方案微信　　2015/5/4

当前，我国 PPP(即公私合营)模式可谓风头正劲，各地积极响应、政府有关部门政策陆续出台、社会资本跃跃欲试……但在实务操作层面究竟该如何做，却仍存在着困惑和迷茫。

也正因此，日前由中国财政学会公私合作研究专业委员会主办、北京大岳咨询有限责任公司承办的中国 PPP 沙龙(第七期)上，建银城投(上海)环保股权投资管理有限公司(简称“建银城投”)总经理辛强结合上海城投(集团)有限公司(简称“上海城投”)在上海老港四期垃圾处理场项目所做的报告引发了各方专家学者的关注和争论。

辛强介绍说，建银城投是由建银国际和上海城投于 2009 年 12 月共同设立。而上海老港四期垃圾处理场项目则是由上海城投于 2002 年启动、2005 年建成运营的一个 PPP 项目。项目投资总额 5.1 亿元，资本金占投资总额的 1/3 为 1.7 亿元。股权结构的安排是上海城投下属的城投环境占 40%，法国威立雅公司旗下的 ONYX 和中信泰富各占 30%。“至今，上海老港四期垃圾处理场项目已经运营接近 10 年。这期间，政府与项目方虽也有一些小摩擦、小问题，但总体运行良好，可以说是我国 PPP 模式探索实践中的一个成功案例。”辛强表示，其经验与教训，对于下一步 PPP 模式的推动发展具有一定的借鉴意义。

科学合理的风险分配是 PPP 项目成功的关键

在辛强看来，科学合理的风险分配，既是 PPP 项目的目标，也是其成功的关键要素。

他指出，以往很长一个时期，政府承担了几乎全部的公共产品提供的责任和相应的风险。但应该看到，政府不是万能的，其在公平方面是比较有优势的，而在效率方面则比较弱。由此，需要在公共产品领域里，有必要部分引入市场机制，通过专业机构的运作来提高效率，这也是 PPP 核心内容。而如何区分政府和社会资本相应的责任，并承担其背后蕴含的风险，则直接关系到项目的成败。“在当前的实践中，有很多不科学的风险分配倾向，如有很多地方政府倾向于把所有的风险推给社会资本，但实际上社会资本并没有足够的资源和能力去管理这些风险。又如，一些不专业的社会资本，认为做的越多就会赚的越多，因此对项目大包大揽等。这些做法，最终的结果只能是由于利益失衡，风险没有得到有效的承担，轻则令项目成本大幅上升，重则导致项目的彻底失败。”

回顾来看，上海老港四期垃圾处理场项目对于风险分配的设计还是较为科学合理的。其将设计、建设、融资、运营移交等跟市场相关的风险，全部交由项目公司、即社会资本来承担，利用了它们这方面的专业能力和效率来解决;而法律政策、垃圾供应等风险，则归于政府承担;此外，对于一些涉及公共利益的突发事件产生的风险，由双方共同承担。

辛强谈到，具体到一些做法，不仅在当时颇具探索性，就是放在当下，也颇有借鉴意义。举例来说，在应由社会资本承担的融资风险中，在当年的政策环境下，面对的最大问题就贷款资格。可以看到，在 PPP 运作中，项目公司取得的是无形资产，即特许经营权。而项目土地，包括土地上的基础设施，理论上所有权全部是属于政府的。如果以此去银行贷款，就好比“用别人的房子去抵押”，是根本行不通的。为了绕开这个障碍，经过多方协商，上海老港四期垃圾处理场项目在合同中进行了相关约定：一是项目公司为了本项目的融资，可以把收费权，包括这个项目的土地、设施，这些所有权，来抵押给金融机构，这就为项目融资创造了条件;二是创造性地提出了介入权的概念，即债权人在一定情况下可以直接介入项目的运营，甚至进行一些处置。“这两点通过实践，得到了国家有关部门的肯定。如今已经出现在财政部的最新的文件中。”

又如，在应由政府承担的风险中，法律政策风险无疑是最受社会资本所关注的。一般来说，PPP 项目的特许经营期往往长达数十年，而对于我国这样一个转型国家，法律、政策的完善和变化是不可避免的，由此产生的风险虽然按照相关的文件的要求，应由政府承担，但落实在实施上，如果每次法律政策的变动，都要对项目合同进行修改，其成本显然太高。为了平衡成本和收益，上海老港四期垃圾处理场项目提出了一个最低影响的累计效果“门槛”，太小的影响无需调整，如果影响足够大，就需要政府做出反应，给予一定的补偿，像延长特许经营期，或者是政府给予额外的补助等。

在共同承担风险方面，上海老港四期垃圾处理场项目在合同中要求，如果出现涉及公共利益的突发事件，一方面项目公司不能拒绝政策提出的要求;另一方面，在相应的一些技术规范方面，政府不能用原来合同上的规定进行要求，同时相应产生的费用，由政府买单。“这样做的目的，就是体现一个共同承担的原则。”

支付机制需体现 PPP 利弊相容的特性

辛强指出，从理论上看，PPP 的要求就是应按照绩效付费、按照产出付费，而不是按照设施，

或者投入付费。“而上海老港四期垃圾处理场项目在实践中也充分体现了这一原则。我们设计了两个公共产品绩效指标，压实率和填埋量，规定如果这两个指标不达标，政府判定项目公司违约，需扣款。”

不过，他也谈到，PPP 不应是一种僵化的机制，而应是一个利弊相容的机制以及鼓励创新的机制。因此在支付机制方面，政府除了惩罚性的措施和要求之外，更应营造一种正向的激励机制。这方面，上海老港四期垃圾处理场项目同样也进行了很好的探索。

首先，是在完工验收方面。政府鼓励项目公司提前完工，不仅及时组织验收，而且在验收通过之后，立刻就开始供应垃圾。这样做，相当于延长了项目公司收费期限，增加了其经济效益。

其次，在利益延伸方面。垃圾填埋过程中，会产生大量的沼气。上海老港四期垃圾处理场项目最初虽然没有对沼气的利用提出要求，而是通过相关设施将其燃烧消耗掉。不过，在合同中却前瞻性地对沼气利用做出了约定，即如果项目公司以后希望利用这些沼气，那么报政府批准之后是可以的，而产生的收益由双方共享。“这实际上就是建立了一种激励机制，推动了项目公司不断创新、不断挖掘项目的潜力。”辛强分析指出，目前的上海老港四期垃圾处理场项目对于沼气已经进行了有效利用，并且申请了世界清洁碳交易，每年能够从中获取数千万元的经济效益。这既使投资者获利，也使政府减轻了财政负担，可谓是“双赢”。

10、河南安阳市向社会发布 33 个 PPP 项目名单 总投资 343 亿元

来源:北极星节能环保网　2015/5/25

5 月 24 日，河南安阳市举办了政府与社会资本合作(PPP)项目发布会。

此次发布会推介的 PPP 项目共 33 个，涵盖交通、市政、水利、污水处理、棚户区改造、社会事业、标准化厂房建设等多个领域，总投资 343.05 亿元。这当中投资额最大的为一民生项目，即文峰区中华路 7 个城中村改造项目，总投资 66.9 亿元。这些项目普遍采用市场化运作模式，既有 BOT(建设—运营—移交)模式，也有 BOO(建设—拥有—运营)模式，还有 BOOT(建设—拥有—运营—移交)模式。

其中，交通类项目 8 个，总投资 141.64 亿元;污水处理和垃圾处理项目 8 个，总投资 20.62 亿元;供水项目 3 个，总投资 6.99 亿元;市政项目 3 个，总投资 37.91 亿元;环境治理和水利类项目 2 个，总投资 21.83 亿元;城市棚户区和城中村改造安置房项目 4 个，总投资 95.52 亿元;社会事业项目 3 个，总投资 9.1 亿元;标准化厂房和其他建设项目 2 个，总投资 9.44 亿元。

一、重点项目

安阳市政府和社会资本合作（PPP）推介

序号	项目名称	建设内容及规模	项目总投资	PPP模式	项目进展情况	联系单位
	总计		**184.99**			
一	**污水和垃圾处理项目**		**10.78**			
1	安阳市生活垃圾处理项目	日处理1500吨。若采用卫生填埋投资约1.81亿元，用地400亩。采用焚烧发电+卫生填埋投资约8.38亿元。	8.38	BOT	正在做选址等前期工作	市环卫处
2	安阳市污泥处置项目	污泥处置近期300立方米/日，远期600立方米/日	1.5	BOT	项目发起	市住建局
3	安阳市马投涧污水处理厂项目	污水处理厂1座，配套污水管网34.62公里，3座污水提升泵站及其他配套设施等	0.9	BOT	可研、环评、选址意见书、土地预审和节能评估等手续已批复	河南省龙翔建设发展有限公司
二	**供水项目**		**6.99**			
4	安阳市第六水厂项目	近期10万吨/日，远期30万吨/日规模，净水厂及配套管网	3.38	BOT	完成立项、规划选址、环评、能评及可研报告编制	市水务集团
5	安阳市第七水厂项目	10万吨/日规模，净水厂及配套管网	2.12	BOT	完成规划选址、土地预审、环评及可研报告编制	市水务集团
6	内黄县第四水厂项目	设计日供水能力8.3万吨，其中一	1.49	BOT	可研、环评、选址意见书、土地预审	内黄县政府
三	**交通方面项目**		**68.85**			
7	晋豫鲁铁路安阳西联络线及物流园项目	铁路联络线按电气化标准设计，全长14公里，配套物流园建设	6.3	BOT	联络线已完成晋豫鲁铁路水冶南站站内引出工程；物流园已完成选址	市投资集团
8	林桐高速公路安阳段工程项目	高速公路61.4公里，双向四车道，路基宽24.5米	50	BOT	可行性研究报告初稿已完成，正在进一步完善	林州市交通局
9	省道301线白璧至国道107一级公路改建工程（新东北外环）项目	全长15.967公里，建设周期2年	3.1	BOT	项目可行性研究报告已批复，初步设计图正在编制中	市公路局
10	省道502线安阳至内黄一级公路改建工程（安内快速通道）项目	起点位于示范区高庄乡，终止于内黄县城关镇，路线全长34.96公里	7.45	BOT	项目可行性研究报告、初步设计图已批复；施工图设计图待审批	市公路局
11	安阳快速公交BRT线路项目	1号线韩陵至安汤新城长19.51公里、2号线客运西站至高铁站长18千米，共配置车辆76台，配套设施建设等	2	BOT	项目申报	市公交总公司

北极星节能环保网 http://huanbao.bjx.com.cn

四	环境治理和水利项目		21.83			
12	姜河景观生态廊道项目	京广铁路—京港澳高速公路，长约5.5公里，宽约1.4公里，总面积约7.7平公里。含河道工程、输水工程、与蓄水工程、景观工程	16	BOT/TOT	项目建议书已批复；可行性研究报告、环境影响评价已完成编制	市投资集团
13	安阳市引岳入安工程项目	1、漳南总干渠技改完善工程；2、新建生活及工业供水管道工程；3、漳南总干渠延伸工程	5.83	BOT	可研已评审	市水利局
五	市政项目		2.94			
14	安阳市文昌大道（中华路-光明路）项目	长2320米，宽60米，主要包括：道路、雨水、污水、电力、给水、绿化、消防等工程	2.94	多种方式	项目发起	市住建局
六	城中村改造安置房项目		66.9			
15	安阳市文峰区7个城中村改造（大市庄、六府市庄、任家庄、晁家庄、三府村、盖津店、郑家村）项目	总建筑面积153.4万平方米，其中住宅110.5万平方米，商业34万平方米、公建3.4万平方米，地下5.53万平方米。	66.9	多种方式	正在做规划设计招标，预计5月前开标	文峰区财政局
七	社会事业方面项目		6.7			
16	安阳职业技术学院养老康复实训基地工程项目	项目用地约39亩，总建筑面积21250平方米，设置床位500张，项目总投资暂不含设备购置费用。	1.5	BOOT	已同意项目用地，正在编制可研报告	安阳职业技术学院
17	安阳市第二人民医院新院建设项目	床位设置1000张，建设用地163.5亩，建筑面积99000平方米，其中地上90000平方米，地下9000平方米。	5.2	BLT	已选址，并已支付部分征地款。选址意见书已批复。	安阳市第二人民医院

北极星节能环保网

二、一般发布项目表

安阳市政府和社会资本合作（PPP）推介

序号	项目名称		项目总投资	PPP模式	项目进展情况	联系单位
	总计		**158.06**			
一	**交通项目**		**72.79**			
1	安阳机场项目	占地约2139亩，建设1条2600米×45米的跑道，5个机位的站坪	10.7	BOT	济南军区空军、中国民航局已同意安阳机场选	安阳市交通机场发展
2	安林城际铁路项目	线路全长73.3千米	60.97	BOT	项目发起	市铁路办
3	林州大通物流园--山西中南部铁路红旗渠站连接线项目	新建连接线自山西中南部铁路红旗渠站北侧引出，全长	1.12	BOT	可研报告已完成批复	林州汇通公司
二	**污水和垃圾处理项目**		**9.84**			
4	安阳市东区污水处理厂尾水人工湿地处理工程项目	人工湿地单元、植物工程、河道清淤、景观道路、橡皮坝等	1.28	BOT	初步方案已经报财政论证评审	市住建局
5	安汤新城污水处理厂项目	处理污水近期2万吨/日，远期6万吨/日，铺设设污水管网96公里，占地面积94亩	2.3	BOT	项目发起	市住建局
6	安阳市殷都区北蒙污水处理厂项目	处理污水近期2万吨/日，远期4万吨/日，铺设设污水管网27公里，占地面积60亩	1.155	BOT	项目发起	市住建局
7	安阳市污水收集管网完善与改造项目	市区完善与改造27条路段的污水管网，铺设污水管道约66.6公里	2.1	BTO	项目发起	市住建局
8	林州市生活垃圾焚烧发电项目	日处理1000吨，其中一期日处理500吨	3	BOT	项目发起	林州市执法局
三	**市政水利项目**		**34.97**			
9	安阳市城市排水（雨水）防涝项目	聂村沟、茶点坡沟疏通，文明大道、彰德路雨水管道的改扩建等	3.41	多种方式	项目发起	市住建局
10	安阳市城乡一体化示范区城市道路项目	总长58.8公里，总面积约327.9万平方米	31.56	BTO	项目发起	示范区国土建设环保局

北极星节能环保 http://huanbao.bjx.com.cn/

四	城市棚户区和城中村改造安置房建设项目		28.62			
11	洹河市区西段（殷都区段）综合治理工程暨史车村滨湖社区综合体项目	治理工程全长11.5千米。综合体区域总用地约5000亩	20	BOT	项目发起	殷都区
12	林州市石家堑棚户区改造项目	安置楼	1.75	BOT	项目申报	林州市凤凰项目管理公司
13	建业城（维家垒、张贺垒、马家垒城中村改造）安置房项目	本项目安置区规划总用地面积11.09公顷（约合166.43亩）。本项目总建筑面积261821.50m2，其中地上建筑面积224118.14m2，地下建筑面积37703.36m2。	6.87	BOT	可研报告已完成评审	建业城市发展公司
五	社会事业项目		2.4			
14	安阳职业技术学院航空实训基地工程项目	项目用地约200亩，总建筑面积约57255平方米，主要建设综合楼、航空指挥中心、飞机维修库、机库等	2.4	BOOT	已同意项目用地，正在编制可研报告	安阳职业技术学院
六	标准化厂房和其他建设项目		9.44			
15	安阳市强基精密制造产业园标准化厂房项目	项目占地面积459.6亩，总建筑面积27.34万平方米	7.3	BOT	已备案，正在办理土地证	示范区建设投资有限公司
16	安阳高新区火炬研发园项目	占地面积35.73亩，建筑面积76803平方米。	2.14	TOT+BOT	前期工作已完成	安阳高新技术创业服务中心

11、河北省首批政府和社会资本合作(PPP)重点项目名单

来源:河北日报　2015/5/14

为充分引入社会资本提升公共服务水平，河北省今天举行政府和社会资本合作(PPP)项目推介会，推出首批 32 个重点项目，估算投资总额达 1330 亿元。7 个项目当天实现签约，投资总额达 168 亿元。

本次推出的 32 个 PPP 项目经过专家层层筛选，内容涉及城市轨道交通、机场、垃圾和污水处理等领域。项目将不仅服务于河北，还将为京津冀协同发展提供动力和支持。河北省财政厅相关负责人表示，2015 年省财政安排 3 亿元专项资金，对各地推广 PPP 工作给予奖补。

石家庄市	石家庄市城市轨道交通2号线一期工程项目、石家庄市国际展览中心项目、石家庄市正定新区综合管廊项目、石家庄市新能源电动公交车项目、
承德市	承德市中心城区供水及污水处理(给排水)项目、承德市双峰寺水库工程项目、承德市宽城满族自治县供水项目、承德市丰宁满族自治县民用天然气项目、承德市承德机场项目
张家口市	张家口市桥西区集中供热项目
秦皇岛市	秦皇岛市体育产业园区项目、秦皇岛市西港搬迁改造工程项目、秦皇岛市高新技术产业开发区项目、秦皇岛市青龙满族自治县大巫岚至冷口(秦唐界)公路项目
唐山市	唐山市2016年唐山世界园艺博览会基础设施及配套项目、唐山市滦县赤曹线滦州至青坨营段工程项目、唐山市西外环高速加宽项目、唐山市长深高速公路遵化至南小营段项目、唐山市乐亭经济开发区一期路网管网工程项目
廊坊市	廊坊市热电联产集中供热管网工程项目、廊坊市大城县气雾剂产业园区项目
保定市	保定市市区铁路以东热电联产项目、保定市安新县农村垃圾及污水收集处理项目
沧州市	沧州市黄骅港综合保税区(首期八项)工程项目
衡水市	衡水市国道106线衡水湖段改线工程项目
邢台市	邢台市污水处理二厂工程项目、邢台市南水北调配套工程召马地表水厂及配套管网建设一期项目、邢台市威县“建管服一体化”智慧节水灌溉与水权交易项目
邯郸市	邯郸市大名县集中供热项目
定州市	定州市文化中心项目
涿州市	涿州市热电联产供热管网项目

北极星节能环保网 http://huanbao.bjx.com.cn

12、四川省富顺县推行 PPP 模式的经验做法

来源:四川热线　2015/5/12

“政府与社会资本合作（以下简称“PPP”）越来越成为一个“热点关键词”。2014 年 3 月

5 日，国务院总理李克强在政府工作报告中指出，将制定非国有资本参与中央企业投资项目的办法，在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出一批投资项目，制定非公有制企业进入特许经营领域的具体办法；4 月 23 日，李克强主持召开的国务院常务会议，提出首批推出 80 个示范项目，面向社会公开招标，鼓励和吸引社会资本以合资、独资、特许经营等方式参与建设营运；5 月 21 日，国家发改委公布《关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知》，80 个项目清单面世；10 月底，李克强在国务院常务会议上强调，今后要积极推广政府与社会资本合作模式；随后，财政部印发的《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》明确提出，地方各级政府要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模式的项目，要大力推广 PPP 模式。

四川省富顺县成功采用 tot 模式以 6663.41 万元将已建成的县城污水处理厂一、二期特许运营权转让给北京首创股份有限责任公司。即：由投资业主将政府已投入的建设资金支付给政府，同时政府将污水处理厂 25 年的收费权转让给业主作为其投资收益来源。该项目积极运用政府与社会资本合作（PPP）模式，完善风险分担，实现互利共赢，既有效解决了污水设施建设工程建设资金问题，又引进了专业化的经营管理，成功建立了为市民提供更为优质的公共服务的运作机制，具有样本意义和指导作用。

一、富顺推行 ppp 融资模式试点的背景

1.一期账待偿，二期等着上 tot 模式推进公共服务

富顺县富洲水务集团公司总经理龚从江介绍，2009 年，富顺县政府委托国有性质的富洲水务集团公司建设富顺县城市生活污水处理厂一期工程，但一期建成后只能满足半个城区的污水处理需求。

城市生活污水处理要覆盖全部城区，需要建设二期工程，但县政府却犯了难。

一期工程总投资 5930 万元，其中中央补助 3030 万元，贷款 2900 万元，目前贷款还未偿清。同时，根据城市整体规划，集污管网建设也须跟上，需要投入 2950 万元管网建设资金，即便有中央补助，新增贷款至少超过 1000 万元。

再筹资投建与一期处理能力相当的二期工程，对欠发达的富顺县来说，心有余而力不足。富洲水务集团公司根据县政府的授权，通过 tot 方式引入社会资本进行二期建设。

2.富顺 ppp 项目签约

2014 年 12 月 24 日，在四川省“政府与社会资本合作”（ppp）项目签约暨推介会上，富顺县与北京首创股份有限公司就富顺县城市污水处理特许经营权 tot 项目签署正式协议，标志着首个 ppp 项目正式落户富顺。根据协议，该公司将支付约 6600 万元价款获得富顺县城市污水处理项目 25 年的特许经营权。

公司将以“移交—运营—移交”（即 tot）的方式投资四川（楼盘）省富顺县城市生活污水处理厂项目，项目规模 3 万吨日，特许经营权转让价款共计 6,663.41 万元；公司将设立全资子公司“富顺首创水务有限责任公司”（最终名称以工商注册为准）负责该项目的投资、运营，富顺首创水务有限责任公司注册资本 2,665 万元人民币，公司持有其 100%股权。

3.企业特许经营期 25 年预期投资回收周期为 12 年内

富顺污水处理项目，是采取固定污水处理服务单价，竞争特许经营权转让总价的方式，公开

招商选择特许经营者，特许经营期为 25 年。政府委托第三方机构测算，污水处理服务费定为 1.2 元吨，竞标企业再据此计算自己能给出的特许经营权转让金，价高者得。

龚从江介绍，1.2 元吨的定价不是一成不变。按规定每三年投资方可申请调整一次价格，主要根据电价、gdp 增长率、cpi 指数等影响价格的因素，再根据已确定公式的计算，进行调价。投资方无法随意调价。

北京首创设立的四川首创环境投资有限公司总经理许凡表示，一般来说，我们的投资回收周期大多在 1012 年，首创股份更多的是发挥在水务领域多年运营管理经验，降低运营成本，实现超预期的收益。

按照 tot 模式合同的规定，北京首创在运营 25 年后，必须将资产设备维修好，并保持 95%的完好性，无偿地还给政府。

4.6600 万元融资铺展新事业既解决融资又化解财政负担

单就该项目而言，富顺县政府获得 6600 万元左右的融资，可用于公共项目建设、偿还政府性债务等方面，有效优化债务结构。

事实确实如此。此前，一期工程建好后，向居民和非居民收取污水处理费平均 0.6 元吨，财政每年补助 200 万元左右才能正常运营。同时，一期建设贷款部分，每年还贷需财政支出 400 万元。仅污水处理，富顺县财政每年就要负担 600 万元。

但获得 6600 万元后，一期建设贷款可全部还清。二期建设所需资金 4500 万元，其中中央补贴 1900 万元，剩余 2600 万元也可从转让金中支出。解决了一期贷款和二期工程建设资金后，结余资金还可继续投入集污管网建设。

按污水处理厂一期设计处理能力每年 500 万吨计算，政府每年可收取污水处理费 300 万元左右，而需向企业支付 600 万元左右。照此计算，富顺县财政每年只需出 300 万元，负担减少。

二、富顺推行 ppp 融资模式试点

1.主要做法

一是成立以富顺县县长为组长、相关部门负责人为成员的 ppp 中心领导小组。

二是成立 ppp 合作中心，并设事业编制 4 名，主要负责征集并筛选潜在 ppp 项目，承担建立项目库、制定项目年度和中期开发计划、落实省财政厅布置的各项工作任务等职责。

三是完善 ppp 制度建设，起草了《富顺县推广政府与社会资本合作（ppp）模式实施意见（试行）》和《富顺县推广政府与社会资本合作（ppp）模式操作规程（试行）》，目前已通过县政府常务会、县委常委会审定。

四是做大“助保贷”规模，为社会资本融资提供信贷支持。

五是做好预算保障，县政府在年初预算中专项安排 6000 万元用于 ppp 项目的推进及企业扶持。

2.试点方式

通过授予特许经营权、核定价费标准、给予财政补贴、明确排他性约定等方式提供预期收益，使社会资本参供水、供气、污水和垃圾处理、流域治理、保障性安居工程、地下综合管廊、公路交通、市政道路、县城新区开发、节能减排、旅游、教育、医疗和养老服务设施等已建、在建和拟建城市基础设施及公共服务重点领域的投资。项目建设、财务、运营维护等商业风险原则上由

社会资本承担，政策和最低需求风险等原则上由政府承担，自然灾害等不可抗力风险按合同约定由双方共同承担。

13、陕西推出首批 60 个 PPP 项目 环保项目占八成（详情）

来源:北极星节能环保网 2015/5/25

日前，陕西省发布 60 个 PPP 示范项目，估算总投资 1536 亿元，涉及交通设施、水利设施、市政设施、公共服务、生态环境等五个领域。北极星节能环保网整理环保项目 8 个，涉及污水处理、供水、垃圾填埋等领域，详情如下：

序号	项目名称	所在地	内容和规模	总投资	政府参与方式	PPP操作模式	联系人及方式	发布时间
1	宝鸡市蟠龙新区污水处理厂	宝鸡市金台区	拟建污水处理厂位于新区东南角，设计规模为处理污水10万吨/日（一期5万吨/日，二期5万吨/日），建设中水6万吨/日。	3.5000	特许经营	BOT	宝鸡市蟠龙新区开发建设管理委员会 13509170058 0917-2792973	2015年5月
2	姚店污水处理厂	延安市宝塔区	设计处理规模近期为5万立方米/日，远期为13万立方米/日。厂区由生产区和辅助区组成。其中：生产区主要建筑物有沉砂池、A2/o生物反应池、粗（细）格栅、提升泵房、消毒池、变配电室等；辅助区主要建筑物有综合	3.6098	待定	BOT	延安市城市管理局 13319119008	2015年5月

北极星节能环保网 http://huanbao.bjx.com.cn

			办公楼、宿舍及食堂、锅炉房、传达室等。铺设收集管网主干管 24.09 公里，支管 10.91 公里，均采用 HDPE 增强中空缠绕管。管径 DN300 — DN1200。					
3	汉中航空智慧新城供水厂	汉中市城固县	占地 30 亩。按照一次规划设计、分期实施原则进行，设计日供水 6 万吨，一期日供水 2 万吨，二期日供水 4 万吨。工程主要包括：格栅及配水井、絮凝沉淀池、V 型滤池、清水池、吸水井、综合工房（加药工房、二级泵房、变配电间）、排水排泥调节池、浓缩池及平衡池、排泥水处理工房、车库、仓库机修间、综合楼、传达室等设施。	5.5000	特许经营	BOT 、BOOT	汉中航空产业园区管理委员会 18091626817	2015 年 5 月
4	空港北区污水处理厂	西咸新区空港新城	污水处理一期 3 万吨/天；二期 3 万吨/天，回用水 2 万吨/天及回用水管网建设	3.6000	待定	PPP	空港新城 13772041913	2015 年 5 月

（单位：亿元）

5	西咸新区泾河新城城市供水工程	西咸新区泾河新城	本工程分两期进行实施，一期工程是西咸新区泾河新城应急供水工程，沿泾河北岸取用地下水，主要解决西咸新区泾河新城近期的城市生活用水，日供水量5万m3/d；二期工程是张家山泉群供水工程，主要解决西咸新区泾河新城、泾阳县县城及周边村镇的城乡供水，日供水量8万	7.4000	待定	BOO	泾河新城管委会 18629001050	2015年5月

北极星节能环保网

			m3/d。					
6	曹新庄垃圾填埋场建设项目	杨凌示范区杨陵区	新建城镇生活垃圾填埋场一座，设计规服务年限约为15年，运行期间平均日本处理量350t/d，日垃圾填埋量约为250t/d，渗沥液处理能力125m3/d.	1.0056	特许经营、购买服务	BOT	杨陵区人民政府 15129189799	2015年5月
7	延安市餐厨垃圾无害化处理和资源化利用工程	延安市宝塔区	主要建设内容：项目土建、三通一平、设施设备安装、清运垃圾车辆购置及行政区和生活区建设。建设规模：近期（2015年）：100.00t/d；中期（2020年）：100.00t/d；远期（2030年）：150.00t/d	1.0329	待定	BOT	BOT 延安市食品药品监督管理局 13772286789	2015年5月
8	榆林市危险废物处置中心项目	榆林市	新建163吨/日危险废物处置中心，包括30吨/日焚烧车间、30吨/日物化处理车间、30吨/日废硫酸资源化回收车间、42吨/日稳定化/固化车间、51吨/日安全填埋。	2.2450	特许经营	BOO	榆林市德隆环保科技有限公司 13259347886	2015年5月

（单位：亿元）

14、【案例】PPP项目：惠及民生的公私“联姻”

来源:福建日报　2015/5/4

政府和社会资本合作(PPP)正成为投融资体制改革的热潮。据统计，截至去年底，福建省已采用 PPP 模式的 BOT、TOT 等完工、在建和筹建项目共 123 个，总投资额 791 亿元，参与合作的社会资本达 472 亿元。其中，城乡供水、污水处理、垃圾处理等城建项目 69 项，投资额占 32%。

这些项目的实施，给民生带来哪些变化?近日，记者到福清市采访。

水务市场合作共赢

去年 12 月，投资 2700 万元的福清江阴水厂扩建工程投入试运行，使清澈的自来水流向千家万户，也满足了江阴工业区大项目急剧增长的用水需求。

“106 项国标，每次检测合格率都是 100%。在去年省建设厅组织的全省供水企业安全运行评估考核中，我们拿了福州市第一名。”福清水务总经理历承宁说。

老百姓能喝上优质水，得益于 PPP。

福清市原有 7 家水厂，分属 4 家国有企事业单位，厂区和管网老旧、供水回收率低、制水工艺水平落后、水质检验能力低，企业亏损十分严重。政府做不好，就与社会资本合作。2010 年，市政府引进国企福建投资集团合资组建福清水务公司。

改革组织机构和薪酬制度、加强管理、增加投入，“水难题”迎刃而解。

“改造了约 200 公里的旧管网后，供水产销差由并购前的 55%下降到目前的 36%，一年减少漏水 2000 多万吨。几年来，共偿付原各水厂银行、工程等欠款 1 亿多元，去年扭亏为盈，赢利 1300 多万元。”历承宁说，“我们还在全省率先进行了城乡供水一体化规划，解决了长期以来各自为政、投资重复浪费等问题。”

供水安全和服务质量也大大提高。企业共投入技改资金 400 多万元，并建立了全省首家县级水质检测中心，水质检测能力从原来的 15 项提高到 42 项，在全省县级市中第一家达到了国家要求地级市应具备的检测能力。

“项目从原有合计不足亿元的净资产，带动了 6 亿多元投资的增加。以少量资本带动大量投资的放大效应，减轻了地方政府财政负担，腾出更多资金用于其他重点民生项目建设，实现政府、投资者、企业和用户多方共赢。”福清市财政局副局长陈立锦表示。

垃圾发电清洁家园

工作人员在密闭的玻璃房里操纵全电子自动化给料系统，通过大屏幕察看垃圾焚烧等情况，利用垃圾焚烧产生的余热发电……福清市苍霞村西这个占地近百亩的垃圾发电厂，集中处理着福清市区和 17 个乡镇的生活垃圾。

“一天约处理垃圾 850 吨，发电 25 万千瓦时。生活垃圾完全焚烧后，炉渣综合利用由厦门一家环保科技企业承包制砖。”企业负责人韩立贺告诉记者。

他介绍说，项目采用的先进技术能有效脱除烟气中的二英、重金属及粉尘等有害成分。污水和烟气均已通过省环境监测站监测达标排放，通过在线监测上传省、市环保局，并已列入国家重点监控项目。

福清城区每天有三四百吨的生活垃圾。上世纪 90 年代，福清市在音西苍霞村一坝底设置了垃圾填埋场。随着填埋的垃圾越来越多，垃圾场不堪重负，影响着周边百姓的生产生活。

2009 年，福清市生活垃圾焚烧发电厂列入省重点建设项目。为解决资金和管理问题，市政府通过 BOT 特许经营权方式公开招标，港资企业创冠环保(国际)有限公司中标，负责项目的建

设、运营和管理，建设经营期 27 年。

“一期项目 2011 年底投产，至去年底共处理垃圾 76.4 万吨，发电 2.12 亿千瓦时，除 20%企业自用外，全部上网。”福清市环卫处垃圾处置科科长郑雄说。

去年 12 月，创冠环保被广东上市公司瀚蓝环境收购。目前，二期项目正加快推进，将投资约 1.3 亿元新增一条日处理生活垃圾 300 吨的焚烧生产线，预计 2016 年 2 月投产。届时，日可处理 1100 吨至 1200 吨生活垃圾，将实现福清城乡垃圾资源化、减量化、无害化处理。

亟需建立价格调整机制

正为垃圾焚烧发电厂二期项目忙得不亦乐乎的韩立贺介绍，一期项目在 2013 年前一直亏损，去年才微赢利。“目前我们的垃圾处理补贴费每吨仅 61.5 元，可能是全省 20 多家垃圾发电厂中最低的。”韩立贺说。

因制水成本高于售价，福清水务也同样面临价格倒挂的难题。

两家企业都呼吁，微利的公益性项目亟需建立合理的定价和价格调整机制。

PPP 项目既要满足公众对质优价廉的公共产品或服务的期盼，又要保证社会资本合理的投资回报，如何平衡社会公众和投资者的利益?有关专家认为：“最理想的状态是让社会资本盈利但不暴利。”

“PPP 不仅是一场婚礼，更是婚姻，需要磨合。我省将通过调整价格、收费、财政补贴及资源配置等，使投资方有效获得合理回报，吸引和撬动更多的社会资本参与合作。”省财政厅有关负责人表示。

据了解，根据 BOT 协议，福清市生活垃圾焚烧发电厂二期项目投产后，双方可协商找第三方评估，落实提价事宜。对于福清水务的难题，福清市政府将在政策上给予大力支持，对新建公共供水管道主管、旧网改造统一补助总造价的三分之一，还将为观音埔水厂提供贷款贴息。

15、河南推广 PPP 模式 87 项目投资 1400 亿

来源:大河网　　2015/1/12 9:01:57

1 月 9 日，河南省召开政府和社会资本合作示范项目座谈会，会上公布了经过省财政厅评审、初步筛选出的 87 个政府和社会资本合作模式(PPP)备选项目，投资规模 1410.73 亿元，涉及轨道交通、供水、供暖、污水处理、教育、医疗等多个领域。

据了解，PPP 是政府和社会资本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，而政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，保证公共利益最大化。

省委、省政府对推广运用 PPP 模式高度重视。去年 12 月，省政府出台相关指导意见，提出鼓励社会资本通过特许经营权等方式参与河南省重大基础设施和公共服务项目投资运营，进一步拓宽城镇化建设融资渠道。而 PPP 示范项目实施，有利于形成可复制、可推广的范例，形成一套有效促进 PPP 规范健康发展的制度体系。

省财政厅有关负责人表示，根据对 87 个备选项目的进一步研究评审情况，将选择一批条件

成熟的项目上报财政部，同时召开 PPP 项目推介会，正式向社会推出河南省首批 PPP 项目名单。上述项目还将作为河南省新型城镇化发展基金备选项目，由基金给予重点支持。下一步，河南省将进一步完善政策框架，并组织召开培训，使相关人员熟悉 PPP 的运作模式与管理要点。

16、PPP 助力环保企业迎数十倍订单

来源:《红周刊》 2015/5/18

PPP 模式已形成合力推动之局。5 月 13 日，国务院常务会议上，李克强总理再次部署推广 PPP 模式。在经济下行、地方债负担沉重的背景下、能够盘活民间资本的 PPP 模式，已经成为稳增长的关键。在开启的 PPP 盛宴中，作为公用事业的重要组成部分，环保领域将直接受益。有研究机构表示，PPP 将给环保企业带来以往数十倍的订单数量。进入 2015 年，多家环保上市公司的 PPP 项目正纷纷落地。

PPP 政策持续加码

PPP(Public-Private-Partnership)是公共基础设施一种项目融资模式，该模式下，私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设，从而实现合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。5 月 13 日，李克强总理主持召开国务院常务会议，要求在交通、环保、医疗、养老等领域推广 PPP 模式，以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本，扩大公共产品和服务供给，并依据绩效评价给予合理回报。业内人士指出，PPP 是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措，在经济下行压力和地方债务负担较大的背景下，PPP 项目有望成为积极财政政策的重要载体，预计后续 PPP 推广支持政策还将继续加码。

按照财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，明确了每一年度全部 PPP 项目占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。招商证券推测，今年地方政府公共预算支出约是 14.6 万亿元，以 10%来算的话有 1.46 万亿元可以作为 PPP 的财政补贴。已披露 2015 年 PPP 项目达到 1550 个，计划投资总额已经突破 2.2 万亿元，其中环保项目超过 239 个，总投资超过 1270 亿元。

实际上，自去年下半年以来，政府关于 PPP 政策红利就在不断加码，地方也在积极响应，不断推出地方的示范项目和规范指引。各省公布 2015 年 PPP 项目计划投资总额已突破万亿元。

而无论是中央还是地方推出的规范项目中，环保领域都是重头戏。在去年 12 月，财政部公布的首批 30 个 PPP 示范项目，总投资约 1800 亿元。其中涉及环保领域的项目就占了一半，具体业务包括污水处理、垃圾处理、环境综合整治。本周，河北省举办的首批 PPP 重点项目推介会上，32 个项目，投资总额达 1330 亿元，内容主要涉及垃圾、污水处理及城市轨道交通建设等。在推介会上，多家环保上市公司表示，随着河北生态环境治理力度的加大，可以运用 PPP 模式建设的项目将会越来越多，像碧水源就正准备参与河北农村污水处理站的 PPP 项目。

环保企业迎订单密集期

有望获得更多订单的不止碧水源一家，随着政府对 PPP 模式的暖风频吹，整个环保领域都将迎来订单密集期。广发证券指出，随着未来更多扶持政策的持续出台，PPP 带来的更多项目订单将加速释放，环保企业通过 PPP 模式承接的项目体量将是以往的数十倍。

通过 PPP 模式，上市公司万邦达已斩获上亿元大单。4 月 20 日，公司与乌兰察布市政府签署了合计投资金额约 56 亿的城市环保基础设施领域的 PPP 项目。此外，万邦达还于去年 9 月签订天元化工 100t/h 煤焦油轻质化 BOT(广义 PPP)项目，公司公告称该项目会成为新的稳定盈利点，平均每年可为公司增加收入 5405.60 万元。

在环保领域推广的 PPP 模式中，污水治理又成为了重头戏。为此，5 月 6 日财政部、环境保护部两部门专门印发《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)的实施意见》。政策的放开大大激发了上市公司投资热情，作为我国开展 PPP 模式最早的公司之一的碧水源，就拟定增募资约 79 亿元用于建设多个污水处理项目，合计投资总额达到约 98 亿元，这一数字相当于公司 2014 年营业收入的 2.84 倍。公司表示充裕的订单将支撑未来几年的业绩保持持续增长。

在污水治理方面，桑德环境、国中水务也均在 PPP 项目中有订单斩获。在财政部公布的首批 30 个 PPP 示范项目中，桑德环境的子公司桑德国际中标吉林市第六供水厂建设工程(一期)，国中水务中标湘潭经济技术开发区污水处理厂一期工程。此外，桑德环境还通过 PPP 模式在固废处理方面也斩获不少订单，公司先后与咸阳、淮南签订餐厨垃圾业务收集处置特许经营协议，利用餐厨垃圾生产工业油脂、沼气和有机肥料等，公司还独家拥有湘潭市城市建成区内生活垃圾处理项目的投资、建设、运营和维护的权利。

主营生活垃圾处理的维尔利，也在 2013 年 10 月中标广州市生活垃圾 BOT 项目。此外，公司签订的常州餐厨垃圾 BOT 项目已于 2014 年 6 月份开始试运营，项目建成后，预计每年可实现营业收入 3831.7 万元。

地方国企来分羹

除了民营资本，PPP 模式对于地方公用事业平台型公司、拥有地方政府资源优势的上市公司也是利好，这些公司同样会在 PPP 大潮中吃肉喝汤。

与民营企业相比，国有企业凭借对政策的“敏感度“和”国家队“的先天优势，竞争力较强。尤其 PPP 项目是与地方政府打交道，国企具有较强的实力及公信度，有望获得地方政府的信任。如北京国资委旗下的首创股份，2014 年通过 BOT、TOT、收购兼并等方式开拓水务市场，目前公司的水务投资、工程项目分布于全国 49 个城市，已基本形成了全国性布局。公司还积极开拓固废处理业务，通过投资、收购等方式扩大在固废处理行业的影响力，业务已在全国 14 个省市开展。

此外，地方国企如武汉控股、中原环保、瀚蓝环境均在 PPP 项目中斩获订单。武汉控股与碧水源合作成立合资公司，其中武汉控股占 51%股权，扩展在水务、环保等领域的发展空间。

红得发紫的 PPP 模式也并不完美，仍有许多问题亟待解决，因此投资者在择股时也应注意。例如，PPP 模式的法制建设还远远不够，配套的法规体系亟待完善。这样案例也并不少见，如北京水十厂为例，作为北京市第一个采用国际招标的 BOT 市政供水设施项目，早在 1998 年就已立项，由于项目核准批复过期、林地使用、输水管道建设等一系列问题，一直到 2012 年年底才动土，至今未能投入使用。

17、国务院力挺公共服务领域 PPP 推广 千亿水务盛宴开启

来源:证券时报网 2015/5/25

据消息，财政部、发展改革委、人民银行[微博]《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》已经国务院同意批复。业内专家表示，这意味着诸如环保、水利、交通、能源等一系列公共服务建设将全面引入 PPP 推广模式。

根据意见，在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。围绕增加公共产品和公共服务供给，在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，广泛采用政府和社会资本合作模式，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。

意见提出的目标为，立足于加强和改善公共服务，形成有效促进政府和社会资本合作模式规范健康发展的制度体系，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的政府和社会资本合作市场。着力化解地方政府性债务风险，积极引进社会资本参与地方融资平台公司存量项目改造，争取通过政府和社会资本合作模式减少地方政府性债务。在新建公共服务项目中，逐步增加使用政府和社会资本合作模式的比例。

广发证券在最新的环保策略报告中重申 PPP 主题投资机会，并建议投资者关注两大主线进行布局。他们认为，PPP 主题切合国家经济战略，市场空间巨大，预期环保相关的 PPP 项目总量将超过数千亿。

长江证券最看好水务板块机会，他们认为，从目前 PPP 项目的情况看来，最普遍的是水处理项目，因为水处理行业已经形成较成熟的盈利模式，因此最有可能出现大订单的领域也是水处理，获取一个地区或者一个片区的大的 PPP 项目的公司，极有可能成为平台类公司。

机构观点也与市场普遍预期不谋而合，在 PPP 模式的推广中，国家在环保上的改革动作最大，从之前的“水十条”到现今的 PPP 模式批复确认，环保领域很可能成为 PPP 推广的排头兵，尤其是水务板块的投资机会应当重点关注。

国中水务是国内 A 股市场为数不多的拥有完整产业链的综合水务环保上市公司，既有稳定的水务项目建设和运营业务，也有高附加值的水处理设备及工程业务。公司业务构成与 PPP 模式完美契合，具备大力开展 PPP 业务的良好条件。公司控股子公司作为社会资本参与的湘潭经济开发区污水处理一期工程 PPP 项目，成为湖南省唯一入选的财政部首批 PPP 示范项目，也是财政部去年 12 月初公布的全国首批 30 个 PPP 示范项目之一。

兴蓉投资是集污水处理、供水、固废业务于一身的水务环保运营龙头企业。目前公司已获得特许经营权的供排水规模已超过 500 万吨/日，正式投入运营的垃圾渗滤液处理项目规模为 2300 吨/日，污水污泥处理项目规模为 400 吨/日，中水服务规模 30 万吨/日。公司明确表示，将积极响应国家关于推进 PPP 模式的号召，采用多种具体方式，积极拓展异地水务市场，进一步做大做强供排水主营业务。

万邦达是国家节能减排、水资源综合利用的领军环保企业，主要从事工业水处理系统全方位、全寿命周期专业服务，对给水、排水、中水回用及水处理系统运营整体统筹，以专业技能节省水

资源、土地资源，并降低系统运营成本。公司继中标芜湖 30 亿 PPP 项目后，再次斩获内蒙乌兰察布市 56 亿 PPP 大单，成为水务领域 PPP 模式的标志性公司。

18、中国历年环保 PPP 项目一览

来源:北极星节能环保网　　2014/12/11

12 月 4 日，财政部、发改委同日发布 3 份 PPP 文件：财政部《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(下称“操作指南”)、30 个 PPP 示范项目清单以及国家发改委《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(下称“指导意见”)，为 2015 年的 PPP 项目落地打响了发令枪。北极星梳理发现，PPP 模式在环保行业的运用主要在三个领域，分别是污水处理、垃圾处理和环境综合治理。小编下面为您盘点我国历年环保 PPP 项目：

王小郢污水处理厂

1998 年，由合肥市污水处理管理处建设，中国市政工程华北设计研究院设计，铁道部第四工程局、中国建筑第七工程局第二分公司、合肥建工集团公司、合肥市第二建筑安装工程总公司等单位施工，采用 TOT 模式。

北京肖家河污水处理厂

2000 年，北京市首家由桑德集团投资建设的城市环境基础设施市政污水处理项目，采用 BOT 模式。

温州东庄垃圾发电厂

2000 年，国内第一家垃圾处理由民营企业投资营运、第一家采用全国产化设备、第一家采用半干式中和反应塔和复膜袋过滤器烟气处理装置的厂家，采用 BOT 模式。

深圳老虎坑垃圾焚烧厂

2001 年，4.3 亿元，27 年，由新加坡吉宝基建环境有限公司建设，采用 BOT 模式。

自贡市污水处理厂

2001 年，4700 万元，特许期 19 年，采用 BOT 模式。

深圳龙岗平湖垃圾发电厂

2001 年，中联实业股份有限公司和万德能源投资有限公司共同投资 2.86 亿元兴建，采用 BOT 模式。

北京清河污水处理厂

2003 年，由北京城市排水集团有限责任公司投资兴建，中国建筑工程总公司施工总承包。采用 BOT 模式。

合肥朱砖井污水处理厂

2003 年，总投资 1.2 亿元，安徽省第一个以 BOT 模式承建的污水处理厂项目，安徽省第一个由民营企业承建的市政公用基础设施环保工程项目，采用 BOT 模式。

晋江市垃圾焚烧发电综合处理厂

2004 年，福建省首座垃圾发电厂，特许经营期 30 年。总投资 1.864 亿元，一期投资人民币 2.3 亿，采用 BOT 模式。

北京北苑污水处理厂

2005 年，威立雅公司投资建设，采用 BOT 模式。

杭州七格污水厂

2005 年，采用 TOT 模式。

19、斩获订单逾 1200 亿 环保行业拥抱 PPP 盛宴

来源:中国证券报　　2015/4/22

据广发证券统计，今年以来，A 股上市公司已披露的 PPP(政府与社会资本合作)项目订单达 1550 个，计划投资总额突破 2.2 万亿元，其中环保项目超过 239 个，总投资额超过 1270 亿元。去年 11 月国务院发布文件大力推广 PPP 模式以来，PPP 投资盛宴开席。专家指出，PPP 模式的常态化已成为催生公用事业投融资模式变革的催化剂，环保行业有望成为 PPP 模式推广过程中最具市场爆发力的生力军。

上市公司积极推进 PPP

随着国家对 PPP 模式的大力推广，各地政府不断推出 PPP 项目包。在已公布的 PPP 推介项目中，生态环保领域在数量上占据明显优势。其中，安徽省环保项目占省内全部 PPP 项目的 62%。

国泰君安分析师刘晓宁认为，目前 PPP 示范项目存量多、新增少，地方政府职能转变需要时间。预计新一批示范项目将更具备推广意义，届时地方政府对 PPP 政策的理解和落实将更到位，三季度有望出现 PPP 项目落地的全面爆发。

多家上市公司积极转变发展战略，推进 PPP 业务，接连斩获 PPP 项目订单。例如，2015 年以来，万邦达先后斩获芜湖市和乌兰察布市 PPP 项目大订单，项目总规模合计约 84 亿元，是去年公司营业收入的 8 倍以上。碧水源获得新疆自治区沙湾县生态环保工程 15.2 亿元的 PPP 项目订单。

某环保业龙头上市公司高管表示，环保行业过去遇到的最大难题是融资困难。去年以来，该公司成立专门的 PPP 项目运作团队，逐渐摸索出一条真正实现政府、社会资本和企业共赢的道路。在近期公司运作的项目中，大股东单独设立一个产业投资基金，带动其他社会资本出资，与政府合作以 PPP 模式建设和运营项目。通过这种运作方式，公司承接的环保项目订单体量比以往大数十倍。更重要的是，这种方式通过资本纽带形成了与政府的利益共同体。

环保需求料快速释放

广发证券研究员认为，在 PPP 模式下，地方环保需求以打包模式快速释放，未来 1-2 年，市场将把未来 10 年甚至更长时间的环保需求集中释放，环保公司有望从小额订单缓慢推动过渡大额订单集中获取，从而进入快速成长期。

PPP 模式专家王守清表示，从国外 PPP 模式的经验教训来看，如何平衡政府、社会资本和社会公众之间的利益，始终是该模式能否成功的关键因素。随着各个层面过去一段时期的摸索，这一点已呈现可喜的势头。券商分析师普遍认为，环保行业有望成为 PPP 模式推广过程中最具市场爆发力的生力军。一方面，过去环保行业的政策推力和相关企业业绩兑现之间存在差距，成熟的 PPP 模式有望疏通其中不畅的环节;另一方面，环保行业近年来对社会资本的吸引力优于其

他公用事业，在 PPP 模式推广过程中具备“近水楼台”的优势。

四、社会观点

1、节能服务产业：PPP 模式的半壁江山

实施 PPP 模式即地方政府拿出特许经营权换取社会资本的投资，对政府方面有两个大的好处：一个是帮助地方政府缓解存量债务并且增加城市基础设施建设投资，以投资拉动来实现稳增长;另一个是借助社会企业的经营管理优势，提高城市基础设施运营管理的效率。同时，对社会资本也有两个大的好处：一个是给社会企业找到了资本的投资出口，扩大了企业经营的市场范围;另一个是允许社会资本参与公共事业，依托特许经营权获取稳定的投资回报，可以形成一种非暴利可持续的投资经营机制。应该说 PPP 模式是政府与社会资本双赢两利的事，所以自从实施以来很受欢迎。目前，很多节能服务企业提出，可否考虑应用 PPP 模式实施节能改造的投资和运营，从理论和实践两方面看都是可行的、必要的，甚至是紧迫的。

1、节能服务是城市基础设施运营的重要内容

PPP 模式的应用范围是城市基础设施的建设和运营领域，也就是在公共设施和公益事业上采取政府与社会资本合作的方式进行投资和管理，从这个角度看，节能服务正是 PPP 模式的题中应有之义。城市的基础设施都有能源供给和运行管理的需求，实际上节能服务正是让基础设施高效率运转的根本保障，只不过其所处的位置不在前端的建设阶段而在后端的运营管理阶段。PPP 模式的两个作用中一个是投资、一个就是提高管理效率，可以说节能服务恰恰是这后一点的最好体现。目前社会上对 PPP 模式的理解大部分都是看重其投融资的功能而忽视其运营管理的功能，这一点恰恰是忽视节能运营作用的根本原因所在，现在应该把这个错误改正过来，要把节能运营管理作为城市基础设施发展的重要环节重视起来。

2、合同能源管理机制的两大困境：融资难+政府关系不顺

在“十二五”期间我国应用合同能源管理机制开展节能服务出现了一个历史性的高峰期，由

于国家政策的引导特别是财政奖励机制的实施，节能产业有了一个很大的发展，节能服务公司如雨后春笋茁壮成长。但是，目前在市场上逐渐出现了一些问题，主要是融资难和政府关系不好处理两大问题，节能企业大部分是中小微轻型公司，贷款困难，同时在与政府打交道时总是孤零零的乙方单打独斗，被边缘化，很被动。合同能源管理机制是一个好制度，但还是解决不了企业融资难和政府关系不顺的困境，这一点导致很多的节能企业开始探讨寻求采取 PPP 模式寻求突围。实践表明，节能服务产业实施合同能源管理机制是可行的，但是这种机制的制度优势主要体现在财政奖励方面，其市场化的程度还是不够高，有必要加上 PPP 模式予以补偿。

3、应用 PPP 模式开展节能服务是合同能源管理突围的有效路径

节能服务如果采取 PPP 模式，主要是在投融资和政府关系两个方面可以有大的突破：一方面社会资本的面很大，投资基金很多，有利于解决节能服务公司融资难问题;另一方面由于可以与政府结为股东关系，节能企业与政府共同成为业主从而真正实现“去乙方化”，彻底改变单打独斗的被动局面。事实上，依托合同能源管理机制的传统优势，在政府继续对节能单位给予财政奖励的政策下，社会资本将可以预期比常规项目更高的投资回报，引导资本向节能产业流动是更为可行的，比之立交桥等的建设投资，城市燃气等具有节能空间的基础设施建设项目将更加具有投资价值。与节能企业融资信用相关联，如果节能服务公司与政府共同组成 SPV(特殊目的公司)即 PPP 项目公司，政府就是节能企业的项目股东，投资者就不担心担保、兜底等风险控制措施了。

4、节能服务产业实施 PPP 模式的主要特征

节能服务产业在城市基础设施工程中处于后端的位置，主要是在运营管理阶段为基础设施提供能源供给和节能型运营管理，应该说在 PPP 模式的作用上占着半壁江山。节能服务在基础设施中主要是水电气暖的设备配置和运营，即通过水泵节水、电机节电、工程节气，通过自动化、自控化、智能化实施系统集成，总体上是在建筑节能领域全面展开节能运营管理，可以说城市有多大节能的市场就有多大。PPP 模式的经营性收益一般来源于两个方面，一个是政府购买服务，一个是消费者付费，节能服务业务的收益更多的是来源于消费者(或者单位)付费，主要是水费电费气费油费等，其公益性相对较低，也就是距离市场更近，现金流清晰，应收账款明确，是更加受社会资本欢迎的。

5、节能服务产业实施 PPP 模式的操作要点

1)项目识别——在立项方就是项目策划，要尽量选择节能率高的项目，保障投资回报周期短、但是争取特许经营周期长的特点，这样对政府和社会资本都能物有所值;2)设立 SPV(特殊目的公司)即 PPP 项目公司——节能服务公司作为项目发起人，寻找地方政府的所属公司共同投资，节能服务公司作为社会资本占大股(主要投资)，双方联合经营管理项目，共享经营收益;3)开展融资——在项目公司资本金以外或者通过股权(PE)、债权等方式开展社会性融资，实施多方合作经营，最佳模式是走向上市;4)经营后移交——节能服务公司从来就不追求自持物业，要的是项目的经营权而非所有权，只需要在项目公司运营过程中充分利用政府赋予的特许经营权，共同分享业主获得的财政奖励，在一个长周期内稳定经营收益，最后将项目所有权移交给政府或者公共事业。

总体上看，节能服务产业以 PPP 模式开展节能服务业务，同时不放弃合同能源管理机制的制度优势，争取实现优势叠加，应该说可能比常规化的城市基础设施项目更加有效益，估计会受

到政府和社会资本的欢迎。当然，把节能服务与 PPP 模式放在一起，还需要国家层面的政策支撑，但是企业还是不要等，可以积极行动起来先行先试，节能服务公司作为社会资本可以与政府展开策划和谈判，摸出经验来给政府提供政策建议，再通过试点示范推而广之。

2、哪些节能项目可以采取 PPP 模式？

哪些节能项目可以采取 PPP 模式?从目前情况大体上看，可以概括为：主要方向——城市基础设施的运营管理，也就是建筑节能领域里的水电气暖等能源消耗项目;主要特征——市政公用设施和公共性项目中距离市场较近、盈利模式清晰、现金流和收益及其成长性稳定、节能率即投资回报率相对较高的项目;主要载体——电网、交通枢纽、能源站、管网、楼宇、机房、泵站等;主要业态——锅炉、风机、水泵、空调、电梯、墙体、照明等;主要效益——节电、节水、节气、节油、节能建材、智能控制等;边缘扩展——资源综合利用项目、循环经济项目、新能源工程、生态修复工程、海绵城市工程、地下综合管廊工程等。可以说适合于采取 PPP 模式进行节能改造和节能运营的内容非常广泛。

PPP 模式的应用有几个基本的规则，我们挑选节能项目应该先从满足 PPP 模式的需要出发，也就是必须对着这个模式的要求来，这样就能做 PPP 项目。一方面，PPP 项目一般都是公共事业而非企业项目，是本该政府财政出钱的项目，但是政府财政紧张，没那么多资金，只好拿出特许经营权与社会资本合作;另一方面，PPP 项目必须是能盈利的项目，盈利模式清晰，现金流明确，投资回报长期稳定，社会资本才愿意进来;再一方面，PPP 项目必须是政府(财政出资的公司实体)与社会资本共同出资组建一个 SPV(特殊目的公司)也就是 PPP 项目公司，政府方面要当股东，要一直在公司里跟着运营全程，每年分红，最后散伙把项目物业交还给政府一方。

有一点要注意，一个节能项目算不算“PPP 项目”只能是政府一方说了算，因为人家财政也出了钱的，必须先审查评价这个项目会不会亏损，不能把政府带到沟里去。所以 PPP 项目都是要经过政府的发改委、财政局、行业主管部门三家联合审批的，他们通过了你才能叫“PPP 项目”。同时，节能服务公司能不能成为 PPP 项目的主体，即能不能拿到政府的特许经营权，还要通过招投标程序来确定，当然也可以采取竞争性谈判的方式。节能服务公司作为项目的发起人，可以事先找好社会资本(出钱的金主)联合向政府提议，三家共同组建一个 SPV(特殊目的公司)即 PPP 项目公司，报政府审批并公示，由此展开 PPP 项目。

比较适合于采取 PPP 模式的节能项目大体上有以下几种，其实只能说它们离目前普遍被接受的合作方式距离更近而已。

1、主要靠政府财政出钱的能耗项目——例如城市路灯、水处理、智慧城市、海绵城市、地下综合管廊、公共交通、生态修复、垃圾处理、市政管网等;

2、适合特许经营的能源及能耗项目——例如燃气、热力、余热供暖、能源站、垃圾发电、管线智控、加油站、加气站、充电站(停车场)、公交车运营等;

3、公共机构的能耗项目——机场、高铁站、公交枢纽、医院、学校、幼儿园、工业园区、政府机关、体育场馆、展览馆、图书馆、博物馆、非营利养老院等;

4、政府鼓励的项目——光伏发电、风能工程、生物质能源化、改煤工程、新型墙材及外墙

保温、电动车等。

事实上，单独做节能的项目显然不如复合式的项目对政府更有吸引力，例如：把节能与环保一体化的项目，像垃圾发电、水处理等，既减排又节能，一条龙下来就有两个效益;又如：循环经济类型的项目更受欢迎，像余热利用、替代能源等项目，社会资本做了自己的市场但解决了政府的问题;还有：对公共机构搞综合节能一揽子解决问题，风光水电一起上，全套搞定，省得政府去一个一个搞;再就是特许经营，一包 30 年，都交给你了，大家依法依约履行合同，政府省事放心。应该说，城市基础设施的综合节能运行管理，是实施 PPP 模式的一个重要内容，政府和社会资本都会十分欢迎的。

3、节能环保：合同能源管理与 PPP 模式

来源:能源观察　2015/5/2

日前国务院印发《关于取消非行政许可审批事项的决定》，再取消 49 项非行政许可审批事项，将 84 项非行政许可审批事项调整为政府内部审批事项。其中取消非行政许可审批事项包括依据《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》(财建(2010)249 号)文件，由国家发改委和财政部共同审批的合同能源管理项目财政奖励资金审批。同时期，国务院总理李克强在主持召开的常务会议中，部署推广政府和社会资本合作(PPP)模式，“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式”，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给，以进一步转变政府职能、激发市场活力、打造经济新的增长点。在节能环保领域，多年来合同能源管理发挥了重要的作用和贡献，而 PPP 模式也在公共基础设施投资方面积累了大量成熟运作经验，未来节能环保领域的商业运作模式格局是否将发生变化?是否如业内声音所言——合同能源管理的地位将被 PPP 模式取代?小编特对这两种火热的模式进行整理和梳理，与君共同学习和探讨。

合同能源管理(Energy Management Contract，简称 EMC)，是指节能服务公司(Energy Service Corporation，ESCo)通过与客户签订节能服务合同，为客户提供节能改造的相关服务，并从客户节能改造后获得的节能效益中收回投资和取得利润的一种商业运作模式。这一过程简单来说，节能服务公司为用能企业进行能耗诊断，计算出节能服务公司能为它节省多少能源;通过利用资金、设备和技术，为企业进行节能改造，安装调试;提供系统性的服务和培训，建立长效的节能机制。

图 1 合同能源管理的业务示意图

图 2 节能服务业务内容及收益示意图

目前，全球已有 80 多个国家通过节能服务公司(ESCo)采用新的电能提升技术、能源合同机制及对电力需求方的有效管理等方式来帮助用户提升电能使用效率，在美国，ESCo 发展为一种新兴节能产业，每年有 10 亿美元左右的业务。

合同能源管理(EMC)在中国起步较晚，1997 年才进入中国，相关部门同世界银行、全球环境基金共同开发和实施了“世界银行(WB)/全球环境基金(GEF)中国节能促进项目”，第一次引入合同能源管理机制，并在北京、辽宁、山东成立了示范性能源管理公司，拉开我国节能服务产业的序幕。此后，国家大力推进合同能源管理的实施，国务院多次下发通知培育、鼓励、支持合同能源管理产业发展，并将该模式于《中华人民共和国节约能源法》以及《公共机构节能条例》中

予以推广。

2010 年 4 月，国务院转发国家发改委等部门《关于加快推行合同能源管理促进节能服务产业发展的意见》(国办发[2010]25 号)，提出要充分认识推行合同能源管理、发展节能服务产业的重要意义。同年 6 月，财政部和发改委联合印发《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》(财建[2010]249 号)，提出中央财政安排奖励资金，支持推行合同能源管理，促进节能服务产业发展，并在当年，中央财政安排 20 亿元,用于支持节能服务公司采取合同能源管理方式在工业、建筑、交通等领域以及公共机构实行节能改造。而近日国务院印发的《关于取消非行政许可审批事项的决定》，终结了合同能源管理的财政奖励历史。

截至目前，国家发改委备案的节能服务公司数量为超过 3000 家，而从事节能技术服务的节能服务公司数量总数突破 4000 家，年节能超过 1300 万吨标准煤。近几年来，尽管合同能源管理为全社会的节能环保事业做出了重要贡献，但在发展过程中也出现了不少问题，比如对扶持政策和奖励制度的过度依赖问题等，但这种机制在服务灵活性等方面仍具备突出的优势。小编认为，此次财政奖励制度的终结，必将对节能服务公司的融资能力提出更高要求，整个行业或将面临进一步洗牌的可能性，企业节能服务的核心能力将愈显重要。但其地位能否将被蜂拥而起的 PPP 模式所替代，却值得进一步分析和检验。

日前国务院印发《关于取消非行政许可审批事项的决定》，再取消 49 项非行政许可审批事项，将 84 项非行政许可审批事项调整为政府内部审批事项。其中取消非行政许可审批事项包括依据《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》(财建(2010)249 号)文件，由国家发改委和财政部共同审批的合同能源管理项目财政奖励资金审批。同时期，国务院总理李克强在主持召开的常务会议中，部署推广政府和社会资本合作(PPP)模式，“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式”，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给，以进一步转变政府职能、激发市场活力、打造经济新的增长点。在节能环保领域，多年来合同能源管理发挥了重要的作用和贡献，而 PPP 模式也在公共基础设施投资方面积累了大量成熟运作经验，未来节能环保领域的商业运作模式格局是否将发生变化?是否如业内声音所言——合同能源管理的地位将被 PPP 模式取代?小编特对这两种火热的模式进行整理和梳理，与君共同学习和探讨。

什么是 PPP?

所谓 PPP 模式，即 Public-Private-Partnership，简称 PPP，也称为公私合作模式。

PPP 分为两种，一种是广义 PPP，一种是狭义 PPP。

狭义的 PPP 是政府与私人部门组成特殊目的机构(SPV)，引入社会资本，共同设计开发，共同承担风险，全过程合作，期满后再移交政府的公共服务开发运营方式。与广义 PPP 相比，狭义 PPP 的主要特点是，政府对项目中后期建设管理运营过程参与更深，企业对项目前期科研、立项等阶段参与更深。政府和企业都是全程参与，双方合作的时间更长，信息也更对称。狭义 PPP 具备三个重要特征——伙伴关系、利益共享与风险共担。

广义的 PPP 是指公私合作投融资模式，具体又分了很多种方式，例如 BT、BOO、TOT、BOT 等：

BT(建造、移交)：企业与政府方签约，设立项目公司以阶段性业主身份负责某项基础设施的融资、建设，并在完工后即交付给政府。

BOT(建造、运营、移交)：企业被授权在特定的时间内融资、设计、建造和运营，期满后，转交给公共部门。

BTO(建设、移交、运营)：企业为设施融资并负责其建设，完工后即将设施所有权移交给政府方;随后政府方再与之签订经营该设施的长期合同。

BOO(建造、拥有、运营)：企业自己融资、建立、并拥有永久的经营权。

DBOT(即设计、建设、经营、转让)：企业负责设计、建设，完工后进行特许经营，期满后，转交给公共部门。

O&M(运营与维护合同)：私营部门的合作伙伴，根据合同，在特定的时间内，运营公有资产。公共合作伙伴保留资产的所有权。

TOT(移交、运营、移交)：政府部门将拥有的设施移交给民营机构运营，通常民营机构需要支付一笔转让款，期满后再将设施移交给政府方。

图：PPP 模式示意图

节能环保领域的 PPP

PPP 模式在中国并不新鲜，过去早已在电厂、高速公路、城市轨道交通等领域开展应用。北京地铁 4 号线就是 PPP 运作模式的典型成功案例。不管广义还是狭义，PPP 模式最大意义是提高融资能力和提高处理效率。在当前日益严峻的环保治理需求与地方政府捉襟见肘的财务困境的矛盾情形下，PPP 模式或将成为公共节能环保领域的最佳解决模式。PPP 模式能够有效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，与政府直接提供环境治理服务相比，PPP 有助于地方债务的治理，能够有效缓解政府增量债务、消化政府存量债务，能够分散部分投资风险;通过私人部分的引入，有助于提高项目运作效率。而相较于私人部门运作项目的方式，PPP 模式有政府的合作参与，也有助于项目融资信用度的提升，提高项目融资能力。

今年 5 月 13 日，国务院总理李克强主持召开常务会议，部署推广政府和社会资本合作(PPP)模式，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议称“在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式，以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本，扩大公共产

品和服务供给，并依据绩效评价给予合理回报，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。”

来自广发证券的统计显示，目前各省市已经公布的 PPP 项目计 1940 项，涉资总额达 2.6 万亿。以环保产业项目为例，其中已公布(还有大量项目尚未公开)的环保项目总数 283 项，涉及金额 1445.16 亿元。此前在 2014 年底，国家财政部公布首批 30 个政府和社会资本合作模式(PPP)示范项目，其中，环保项目占 12 个，总投资规模约 1800 亿元。政府期待通过示范项目的运作，探索出更为合理有效的 PPP 运作机制，如风险分担机制、基于成本的调价机制以及项目推出机制等，以进一步打消社会资本对于风险、收益不公平分担的担忧。随着对 PPP 模式运作环节的进一步把握、各项关键机制的进一步优化，公共环保领域的 PPP 项目必将引来更多社会资本的关注和参与。

环保治理行业带有天然的公共事业特性，但目前环保产业资金投入有限，资源利用不足，阻碍了产业发展步伐。PPP 模式通过引入市场机制，有利于引导社会资本进入环保产业，解决环保产业融资和盈利模式难题，对环保企业商业模式的完善和改变，以及未来的健康发展具有积极意义。

最后说到，在节能环保领域 PPP 模式能否取代合同能源管理(EMC)，小编认为，在公共节能环保领域，随着对节能服务相关补贴的取消，未来具备分担政府债务能力的 PPP 模式或将比 EMC 具备更多优势以及取得更多机会;但 PPP 模式相较于 EMC 又缺少了一定的灵活性，且 EMC 仍有机会在私人节能领域继续占领市场，但前提是，ESCo(节能服务公司)具备过硬的的核心技术能力以及相应的融资能力，所以“靠补贴吃饭”的、“皮包公司”类型的小规模 ESCo 将会逐渐被淘汰出市场。

4、地方报送项目 8000 亿 银行慎对 PPP

来源:经济观察报　　2015/2/15

目前市场统计显示，地方已经上报的 PPP 规模高达 8000 多亿元。对于这一新兴的融资方式，社会资本方面认为如果项目比较规范，还是很愿意用 PPP 模式进入基础设施行业。而为地方政府提供融资服务的银行则保持谨慎。农历新年将至，赵刚还无法确定回家过节的时间。

作为一名制定 PPP 项目合同的律师，在其 2 月份的工作日程表上标注得密密麻麻——2 月 1 号在厦门参加发改委组织的 PPP 培训，随后要去参加财政部在某省发起的试点 PPP 谈判;随即飞往东北了解沈阳市地铁 PPP 情况，再前往洛阳参与亚洲开发银行 PPP 道桥试点;随后参加国开行江西赣州居家养老 PPP 试点项目的启动仪式;接下来是参加山东省 PPP、天津某基金 PPP、某市供水 PPP 和某市重点区域生态文化 PPP 项目的商业模式与交易架构设计;在此期间，他还要抽空参加中建一局二公司的 PPP 研讨会，中铁建广州白云山第二机场 PPP 的架构设计，以及保定东湖文化园区 PPP 实施方案。“难道 PPP 的大潮真的来了?还是地方政府欠债太多?”看着这份到 2 月 18 日的安排，他满脸疑虑地对说。“PPP”(Public-Private-Partner-ship)是社会资本按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司，参与政府发起的城市基础设施等有一定收益的公益性事业

投资和运营模式，政府和私营企业将按照约定实现项目收益分配收益。

依照财政部规定，2016 年起省级政府发行地方政府债券方式举借政府债务，其他项目将通过 PPP 形式进行举债。据接近财政部人士介绍，财政部对于 PPP 预期的近期目标是地方债务，破解地方债务无序扩张难题;远期目标为解决体制问题，即预算体制、财政体制问题，提升政府的治理能力。

目前市场统计显示，地方已经上报的 PPP 规模高达 8000 多亿元。对于这一新兴的融资方式，社会资本方面认为如果项目比较规范，还是很愿意用 PPP 模式进入基础设施行业。而为地方政府提供融资服务的银行则保持谨慎。

平安证券预计，截至 2014 年底，地方政府债务(包括负有偿还责任、担保责任和一定救助责任)合计规模 22-23 万亿元。

2016 年作为国务院 43 号文正式执行元年，除了发行地方政府债券(1 万亿)外，省级政府仍存在 2 万亿的债务缺口需要银行和其他渠道来补充。

银行克制

据了解，对于地方 PPP 项目，社会资本的参与度总体上还是比较积极，如 2014 年，财政部的 PPP 示范项目池州项目进入的社会资本是深圳水务，后者由深圳国资委持有大股份，威立雅和北京首创成为另外的两个股东。

而北京的污水处理厂的 PPP 项目也吸引了众多社会资本，其中包括桑德环境、碧水源、北控水务、中节能水务、首创股份和北京排水公司等。与此同时，2014 年，北京大岳咨询有限公司在北京做了 4 个垃圾处理厂的项目，其中进入的社会资本有绿动力、北控环保、首钢集团和北京环卫集团。

参与 PPP 项目操作人士表示，如果地方项目比较规范，社会资本还是很愿意用 PPP 模式进入基础设施行业。

然而，对于地方政府力推 PPP 的热情形成反差的是，作为为地方政府融资主要来源的商业银行，却展现出有别以往的克制。

刚从北京新机场项目中铩羽而归的某商业银行负责人孙明告诉记者，他们还不打算立刻将贷款资源投入其他地方政府推出的 PPP 项目中。据他介绍，其所在银行本想以 PPP 模式，在这项总投资规模 799.8 亿元的国家级工程中获得一份贷款份额。

但最终，相关部门选择了银行直接贷款加保险公司直接投资的方式。对于暂不考虑的原因，孙明总结为一点：有稳定收入、经营现金流的好项目，地方政府不用 PPP 进行融资;而不好的项目，商业银行不会介入。这是不少商业银行为代表的金融机构的共识。

在中银国际编写的“地方政府债务管理新规及银行对相关业务的风险控制”认为，PPP 存在期限和还款两大风险：PPP 均是公益性项目，相比一般贷款期限更长。项目期内银行面临的政策环境、市场环境都会发生变化，将首先对银行安全形成影响;偿还项目贷款，一方面除了项目自身的经营收入，还需要政府通过“特许经营权、合理定价或财政补贴”等予以支持方能偿还融资。但涨价需要听证会，很多情况下政府想涨价却又因“民生”而不敢涨价。商业银行能否以“政府没有按约定涨价”来要求他们履行还款责任?

对此，一位参与财政部 PPP 政策制定的学者认为不无道理。据他介绍，较早前在有关部门

组织的一次38位省会城市和大型地级市的市长的PPP学习班上，对讲师提出的PPP优势和好处，一位地方市长反问道：“全国的公共交通系统做很多PPP，公共交通系统做完PPP以后，您能说出哪个收回来了吗?您知道我们这样一卖一买之间，损失有多大?”“他的提问代表了很多市长对自身利益上的顾虑。”这位学者说。“43号文”成为地方政府与商业银行关系的转折点。从原来一个谋求经济增长一个扩大经营规模的互惠互利关系，转变为两者都需要依照市场化方式来经营并维护自身利益的最大化。在这样的转变过程中，博弈在所难免。而契约精神成为促成两者合作至关重要的纽带。

财政风险

瑞银证券认为，如果今年PPP毫无起色而地方政府也并未找到其他解决方式、中央政府对地方预算进行严格约束，那么中国不仅会面临严重的融资缺口，进而导致广义财政支出和基建投资显著减少、经济增长疲弱，可能还会在一些地方政府层面遭遇财务困境，导致更多违约出现。

一位接近央行分析人士预判，中国经济一季度很可能低开，而财政部可能低估了“43号文”对经济的冲击。“现在经济看投资，投资看基建，基建靠政府，政府靠融资。‘43号文’掐住了政府融资的脖子，仅PPP和有限的政府债券根本弥补不了融资平台的缺口。”他说。

德意志银行上月发布的一份报告称，中国将面临1981年以来最严重的财政风险，这是2015年中国经济将要面对的首要风险。瑞银证券也指出，中央政府已经开始实施新的地方政府债务管理框架，旨在规范地方政府债务融资、强化预算纪律和重组地方政府债务。有观点认为，这将拖累GDP增长并给金融系统带来严重风险。

多位债券交易员告诉记者，此时，外资金融机构正在债券市场大量购买高等级的信用债。在其中一位交易员看来，他们坚定认为中央政府会实施更宽松的政策，是符合历史规律且有逻辑、数字支撑。

2011年下半年，中央政府收紧了商业银行向地方政府融资平台放贷的政策立场和对影子信贷的监管规定(尤其是商业票据业务)，当时又恰逢房地产活动和土地出让收入因房地产调控政策趋严而走弱。随后，地方财政、融资及投资遭遇重创，基建投资骤然减速。最终，中央政府放松了货币条件，商业银行将融资平台债务展期，各类影子信贷蓬勃发展。

德意志银行的报告亦指出，在2011年底到2012年的政策宽松周期中，M2(广义货币)增长率从13%的低点提高到14.8%的峰值。2015年中央政府旨在让GDP增长率放缓仅0.5%左右，然而地方政府却要面临空前的财政冲击。这可能意味着，今年M2的增长率将不得不大幅上升。

作为地方政府重要融资手段的城投债，新发行量骤降。光大证券统计，扣除1月199.5亿元的到期量，当月城投净增规模仅为45亿元。瑞银证券测算，即便2015年基建投资不增加、所有地方政府均能顺利偿债，也依然存在1.1-1.6万亿元的融资缺口(占GDP的1.6-2.3%)。

而如果半数地方政府没有足够的现金流来偿债、债权人也不提供额外资金援助，那么地方政府可能额外还有超过2万亿元的融资缺口。

2014年12月中国证券登记结算公司发布通知加强企业债券回购风险管理，《通知》指出，只有纳入地方政府债务范围的企业债才能够恢复回购资格，由此剥夺大部分城投债在回购协议中的质押品资格。随后“14天宁债”和“14乌国投债”接连被取消政府信用背书，让市场对地方政府的信用打上打问号。

据一位券商固定收入交易主管介绍，监管部门已在小范围内进行讨论如何修正以上《通知》，对地方政府融资造成的影响。修改意见包括对 2015 年到期债务进行延期，如何确保地方政府能顺利融资偿还债务等。

资本忧虑

作为银行贷款投放重点，2015 年 1 月新增贷款中基础设施贷款依然是主导。据记者从监管机构、商业银行综合了解情况看，新增信贷规模或高于 2014 年同期。“受到美元流失、外汇占款下降的影响，1 月中旬我们预计新增贷款要低于去年同期。但随后央行释放的流动性举措，让我们有了发放贷款的来源。”一位国有商业银行总行相关人士说。

不过，一位工商银行总行相关部门人士告诉记者，之前其所在部门接到参与一些 PPP 项目的邀请。但由于他们还没有弄明白这项业务的操作路径，因此并没有介入这些新设立 PPP 项目。“今年新发放的地方融资类贷款，多数都是对之前政府给予的兜底函进行延期操作，即老客户的存量业务。对地方政府新推出的 PPP 项目，坦白地讲，我们看不懂他们的财务报表。”他说。

据记者了解，进入 2015 年，不少中小型商业银行业务规划提出逐步退出地方融资平台类的项目。“‘43 号’文禁止政府出担保函，现在政府还没有想好办法绕出来，继续融资。要看到市场对 PPP 切入点和风险程度有了明确的评估后，我们再做决定。”一位中小型商业银行公司业务主管告诉记者。

根据记者了解的情况，对企业(原政府融资平台)和所在地政府的角色定位和风险承担，是金融机构对 PPP 项目看重的一点。一位兴业信托的部门主管认为，相比 PPP，信托，资管计划可以运作的核心就是锁定地方政府，其核心抵押物就是政府信用。

已在全国为企业、公司宣讲 PPP 近 1000 场的清华大学建设管理系王守清教授告诉记者，参会的 90%企业家、70%民企最大的顾虑也是政府不守信用。“在合同制定上，法律上有两派争议，一派是特许经营合同，到底是一个商务合同，还是民事合同，还是一个行政法。如果是行政上的东西，作为投资者，只能是行政复议，还是政府说了算。如果是民事合同，那就是我跟你政府是平等的，我们可以打官司。这是最大的问题，法学界也有争议。”

回看已经实施的 PPP 项目，失败案例也不在少数，这当中也有不少是由于政府违背承诺而致合作方利益受损。

青岛威立雅污水处理项目中，当地政府在签约后又单方面要求重新谈判以降低承诺价格;长春汇津污水处理厂项目中，政府废止了当初指定的管理办法，致实施机构拖欠合作公司污水处理费最终致项目失败;廉江中法供水厂项目中供水量和水价都未达到当初合同规定的标准;杭州湾跨海大桥项目和鑫远闽江四桥则是由于出现了竞争性项目而政府又无法按约定给予补偿。

PPP 要求政府改变自身定位，由公共产品的唯一提供者转变为项目的合作者和监督者，并严格遵守契约精神。这对于地方政府来说，是一个现实的考验。

5、中国城市水务行业 PPP 的七个关键问题

来源:澎湃新闻网　　2015/2/20

中国公共基础设施和公共服务行业的 PPP(Public Private Partnership)在经历了 1995-2002 年的

兴起，以及 2008-2012 年全球金融危机后的数年寂寞后，终于又迎来了新一轮高潮。与以往有所不同的是，此次 PPP 高潮的直接推手来自政府强势部门——国家发改委、财政部等主管部门都在研究相关政策，为 PPP 模式的深度和广度应用，提供政策推动和支持空间。各级地方政府亦开始蜂拥借道 PPP 这一模式，试图纾解地方债务风险和城镇化资金困境，解决融资乏途问题，同时也能腾出一些财政资源空间来应对更为迫切的社会需求。

在企业方面，某些水务企业希望通过 PPP 来进行资本和经营的扩张，而不少投资人也从中嗅到商机，希望通过 PPP 使自己的资本进入新的获利空间。

一、自然垄断与行政垄断

城市水务行业无疑再次成为此轮 PPP 潮中的一个热点，与其他公共服务行业相比，水务行业(主要包括自来水和污水处理)属于典型的区域自然垄断行业。所谓自然垄断，除了经济学意义上的“规模经济”和“范围经济”特征外，从竞争学的角度，主要指市场竞争发展到一定阶段时出现的产业“自然”集中，属于市场竞争之后的合理性垄断，其与“行政垄断”有着根本的区别，后者属于“人为”的授权性或规定性集中，属于市场竞争之前的不合理垄断。

从这个意义上讲，当垄断由市场竞争的自然结果异化为行政强制的人为结果时，则从根本上违反了关于自然垄断的经济学原理。

遗憾的是，理论画面的清晰并未折射出实际操作的精确。在我国城市水务行业以往某些 PPP 过程中，尽管在打破传统的国有或行政垄断方面有了一些突破和改善，也引进了一些社会资本或境外资本，但在很大程度上，依然在沿袭着行政决定的方式。例如，某领导与某跨国集团一拍即合，随即指示本地的水务企业与其合作，而没有履行竞争程序。有些合作尽管在形式上履行了招标程序，也只是走走过场，结果还是早先内定的公司入围。还有的地方列出招标条件，规定只有在本行业经营十年以上、资产总量达到若干亿的本市企业方具有竞标资质，结果依然是原来的企业入围。某些地方在制定特许经营条例时，主管部门的资质认定和行政审批依然属于最关键性的条款……

凡此种种，反映出在我国城市水务行业的 PPP 过程中，一些地方和部门依然试图利用行政手段来创制自然垄断。实际上，自然垄断只是水务市场的“结构特征”，而不是水务厂商的“行为特征”。自然垄断之所以是自然的，就是因为它是竞争的产物而不是行政的造物。正如不能因为状元名额只有一个就把其他人逐出考场并指定某一人成为状元一样，相反地，状元只能产生于参加考试的众多举子之中。同样，假如经济学原理告诉我们，某个城市的水务市场应由一家厂商独家经营更为经济，那么应当通过公平竞争在众多有实力的厂商中选择出那个最优的垄断经营者，而不是通过行政指定来强占这一垄断地位。如果我们期望通过中国城市水务行业的 PPP 过程孕育出真正和有实力的自然垄断者，首先应该使水务行业的 PPP 过程脱离行政垄断的躯壳而寄生于市场竞争的母体。

二、融资目标或效率目标

城市水务行业属于资本密集性行业，其 PPP 过程中肯定涉及大量的资本运作。但水务行业 PPP 在瞄准融资功能和融资数量时，是否还有别的目标?2007 年 3 月，世界著名的 Global Water Intelligence 杂志以“管理中国资产价格膨胀”为题，列举了我国若干城市水务行业 PPP 过程中资产大幅溢价的情况，令人发省。

在人们为资产溢价或国有资产增值兴奋的同时，或许我们也应该问如下问题：

首先，一方面，我国的城市水务企业大部分都在微利、保本经营甚至亏损，但另一方面，其资产却在超出原值数倍甚至十几倍出售。这一悖论背后的真实画面是什么?究竟是买家愚蠢还是卖家精明?

其次，溢价收益去了哪里?

第三，溢价成本的最终埋单人又是谁，即资产溢价转让与今后的价格或公共财政支出有无关联?

正如一个学校的公共食堂要转让，某个人愿意以高出原值 5 倍的价格溢价收购，人们为公共资产成功增值感到喜悦，但如果购买者将购买成本打入饭菜成本，师生的就餐价格由此也上涨数倍，那么这种溢价无疑就是成本转嫁。

无独有偶，某城市以数倍于原值的价格出让了本地的水厂资产，签约仪式上杯盏交错，皆大欢喜。事后厂商要求依据其投资成本调整水价或增加补贴，主管部门心境大变，原来“溢价”=“提价”。简言之，PPP 过程中水务资产的大幅增值，如果导致公众的消费价格或公共财政补贴随之水涨船高，那么，这种溢价无非是价格透支或寅吃卯粮。因此，过度关注 PPP 的融资功能，或将融资数量作为衡量绩效的唯一目标，甚至试图把 PPP 作为撬动资本或收益无序扩张的杠杆，那么，PPP 就变成了“圈钱”的工具。

“没有免费的午餐”，这句话应该成为水务行业 PPP 资本运作的座右铭。人们应该切记，城市水务行业引入 PPP 的主要目标，首先是提高经营效率和改善公共服务，而非单纯扩大资本数量。由于资产成本势必要用即期或远期的现金流量来覆盖，前端过量资本进入，必然会给之后的消费价格或公共财务形成压力。如果仅仅关注前端融资的受益人，而不关心后端成本的埋单人，终将酿成恶果。

从这个意义上讲，对 PPP 绩效的考量，不能单纯地“见钱眼开”，更不能忽视公共服务效率、质量、范围、价格或对公共福利的改善和增加程度，后者才是问题的核心——它关系到城市水务行业的 PPP 是否具有必要性、合法性或合理性的问题。

三、短期价格竞争与长期价格垄断

城市水务行业的 PPP 经常涉及特许经营竞争过程，竞争包括很多内容，其中最难的是对价格竞争的判断。众所周知，水务特许经营通常涉及一个较长的时段，如 15-20 年，甚至更长。目前世界上没有任何一个厂商能够，或敢于对整个特许经营期进行一次性竞价，往往都是对特许经营起始期(3-5 年)进行竞价。对资金实力雄厚的厂商来说，聪明的竞争或价格投机策略往往是：采用“先亏”的办法，用较低的起始报价击败其他竞争对手，来赢得特许经营权。等到起始年限过后，企业作为地位稳固的垄断者，且市场中已无竞争对手，这时再与政府讨价还价。这种由当初被动的竞争者变为之后的主动垄断者、由市场进入时的“竞争价格”演变为市场占据后的“谈判价格”的过程，已成为一个监管窘境，正如高考一样，入学考试竞争程度很高，但入学之后的竞争程度就很低，即人们常说的“入校”与 “在校”之间的行为差异。因此，如何使在竞争中获得市场的厂商能在市场中维系竞争状态，防止其滥用市场独占权利，是目前水务行业 PPP 过程中的一大难点。

鉴于此，在笔者 2006 年参与的重庆唐家沱污水处理 PPP 项目谈判中，政府并没有过度关注

厂商的起始报价水平，相反，我们更为关心的是，如何设计出一个有效的价格机制，来管控厂商在整个特许经营期内可能发生的价格垄断，并向厂商的价格行为施加竞争压力，包括采用“利润率限定”、“价格封顶或包干”、同域、同业“价格比较”等方法。譬如法律文件的价格章节中规定，如果结算价格经过一段时间的实施后，与同区域其他同类企业相比失去竞争性，明显高于同行业平均水平，则需重新核定结算价格;规定企业的成本，包括其采购设施数量、质量、价格和工程建设成本应当不高于同行业的可比较的合理水平等。从这个意义上讲，在 PPP 项目实践中，设计出一个科学合理的价格管控机制非常重要，有助于防止“短期的价格竞争行为”异化为“长期的价格垄断行为”。

四、合法成本与合理成本

经常出差的人都知道“卖发票”的事。这实际上是为了满足某些试图多吃多占单位金钱的人的欲望。有了发票就意味着有了财务报销的凭证。然而接下来的问题是，一个人出差三天，却拿回来三万块钱的报销凭证，尽管票据表面合法，合理性何在?

由此，可以引出 PPP 过程中的“合法成本”与“合理成本”问题。目前世界各国普遍实行的是“成本作价”+“利润率限定”的价格模式。例如，我国《城市供水价格管理办法》将厂商的利润率限定在 8%~12%的水平。在这种情况下，厂商无法期望通过提高利润率来增大利润总额，因此，蓄意扩大成本规模就成为一个既合法又有效的途径。例如，一个 500 万元兴建的水厂，当利润率限定在 8%时，允许的利润额为 40 万元。如果厂商将投资“蓄意”扩大到 1000 万元，并以此作为成本基数来计算利润留成，这时人们发现，厂商最终还是堂而皇之地获得了 80 万元的利润，同时也没有违反限定的利润率标准——然而，此时消费价格却上涨了不止一倍的水平。这就是合法成本与合理成本之间的冲突。

经济学研究证明，在成本作价和利润率限定的情况下，厂商具有扩大投资成本的强烈动机，即以合法成本来摄取不合理的利润。以成本之水抬升利润和价格之船。在这种情况下，如何界定合法成本与合理成本的边界，是一个很大的难题。

合法成本与合理成本之间，始终存在矛盾。厂商为此进行成本投机继而达到利润投机的路径很多。2005 年，笔者作为政府授权谈判代表主持与重庆北部片区供水 PPP 项目谈判时，外方提出市政府应当尊重企业的经营自主权，即企业有权自行决定资产投资和经营性融资，有权决定企业内部的薪酬水平等。对此，政府的回应是：政府会尊重企业的合法权益，除非这些权益的行使对既定的成本或价格造成影响。比如说，你放着当地的银行的贷款不用，偏要去借高息的股东贷款作为流动资金，其他人建一个水厂花 5000 万元，你自己建花了 7000 万元，你大幅调整薪酬后计入成本，然后以此计算价格，这些都合理吗?为此，政府出具的特许经营授权文件中明确规定：企业应当本着节约成本的原则进行合理、适度的资本性和经营性融资，其融资成本应不高于同期当地银行的平均条件、严格限于直接生产和服务。合作公司所需采购设施数量、质量、价格和工程建设成本应当不高于同行业的可比较的合理水平。“企业内部的薪酬调整，如果不对现行审定的水价成本造成影响，则由企业自行确定”等。这些条款的制定，目的在于防止成本合法性下掩盖的成本不合理性。

五、风险共担与风险兜底

从风险控制的角度审视，PPP 的一大特点就是改变了公共服务投融资、运营和管理的传统风

险配置。通过合作使得风险分散，并由合作各方分担或共担。

然而在我国城市水务行业以往的某些 PPP 项目中，“风险共担”原则经常得不到很好地履行。其中比较突出的就是政府为 PPP 厂商的某些风险进行兜底。例如，一些厂商经常要求政府先行确定和审批服务水量，并在实际处理量达不到既定规模时，政府需要保量购买。反之，如果按照审批的规模建成的设施能力满足不了实际需求，企业无需承担责任。

由此可见某些厂商的心计乖巧和某些政府官员的思绪混乱。不论厂商当初请求政府来审批服务规模时的态度如何卑恭，或官员对由自己来审批规模多么习以为常，事实是，在厂商的卑恭态度和官员的行政批文之下，原本由厂商承担的投资风险已悄然转移成政府的审批风险，不仅如此，政府对厂商服务水量的兜底或保底性购买，又使其规避了实际的运营风险。

通过政府审批来规避投资风险和通过政府兜底来规避运营风险的做法，与水务行业特许经营的基本原理和普适原则大相径庭。所谓特许经营，指厂商在专属服务区域和特许运营时限内的排他性或独占性运营行为，这种排他性或独占性是一种市场特惠，而作为受惠的对应或交换条件，厂商在享有独家经营权利的同时必须承担相应的投资和运营风险，这是国际通行惯例。然而，在我国以往的某些水务 PPP 项目中，厂商一方面希望享有独家经营权利，另一方面却不愿独家承担投资和运营风险，由此一来，本应由厂商承担的市场风险中的几个关键方面——竞争风险、投资风险和运营风险，就随着政府审批和政府兜底实现了转移。这就如同允许某人在商场内独家经营饭馆，这个人却反过来要求商场计算和确定食客数量并对卖不出去的饭菜埋单一样，可谓咄咄怪事。事实是，我国以往的一些水务 PPP 项目中，政府审批和兜底水量的事例屡见不鲜，甚至出现过为保障 PPP 厂商生产能力，被迫缩小已有企业的服务范围和和关闭已有设施能力的尴尬。对此，人们毋需批评 PPP 厂商的心计乖巧，但却有理由指责官员的头脑简单。正是因为传统行政审批的思维和行为惯性，才会导致某些权益/风险极不对称的奇事怪例发生。

笔者 2002 年作为政府授权代表参与重庆北部片区供水 PPP 项目谈判。根据公用事业“普遍服务”原理，当时我们起草的法律文件规定，厂商享有独家经营的权利，但与此同时，它必须“保证向服务区内一切愿意接受服务和愿意支付服务价格的人提供连续、充足和质量的供水服务”，这也是政府不再审批其他厂商进入该服务区域的重要前提。重庆唐家沱污水处理 PPP 的法律文件也明确规定，厂商的服务应“符合城市总体规划，满足特许经营区域内日常需求，以及具备适度的储备能力”。换言之，厂商应该根据服务区域的人口现状和增长趋势、城市发展规划、平均用水量、峰值用水量等因素去合理预测、建设、改造设施规模，应具备一定数量的储备能力并承担相应的投资和运营风险。政府允许适度的储备能力建设费用计入固定成本，但日常的经营性付费则必须根据实际发生的处理水量来计算，政府拒绝进行水量兜底。

除了“普遍服务”原理外，西方公用事业法中还有另一条原理——专营服务区域内的“强制延伸服务”，即厂商必须履行向服务区域内新增的服务人口提供延伸服务的义务。由此看来，无论是普遍服务原理还是强制延伸服务原理，都蕴含着一个基本原则：作为特许独家经营的厂商，必须向专营区域内所有愿意接受服务和愿意支付价格的公众提供充足和连续的服务，并应承担相应的投资和运营风险。反观我国城市水务行业以往 PPP 过程中的某些做法，尤其是对服务水量的保底，是有悖上述基本原理的，既不符合国际惯例，也不符合“利益分享/风险分担”的原则。

六、PPP 中的政府：多重角色的困惑

PPP 项目要涉及合同订立。作为社会资本或民营资本，非常关注合同另一方的权威性并通常以为(1)PPP 合同要与当地人民政府本身签，不要与政府部门签;(2)如果与政府部门签，最好与权威大的部门(如发改委、财政局或主管部门)签;而不要与权力小的政府部门签;(3)尽量不与企业签。

为什么会有这样的疑虑?答案很清楚。如果与权威小甚至无权威的机构签，会给合同履行带来风险。这实际上涉及合同人的行为能力问题。人们习惯认为，更有权威的机构在资源调配方面的能力更强，即合同履行的能力更强。

任何事情都有两面性。希望与政府订立合同，无外乎看重政府的资源调配能力，但也应看到，政府的强势也是双刃的，它既可以使合同顺利执行，但也可能对合同执行产生不利影响，尤其是发生合同纠纷时。

此外，还有两个重要因素。其一，公共服务业涉及广泛的公共利益，政府自然要监管，由此引出政府在 PPP 过程中的第一个角色——监管者;其二，政府如果同时作为合同主体，会使行政权力与资产权利(公权力和私权利)交叉混淆，继而妨碍其正确行使监管权力。

在我国，PPP 合同究竟属于什么性质，目前依然是学术界尚未厘清的问题。政府是一个行政主体，通常受行政法(公法)约束，民营企业是一个市场主体，受民法(私法)约束。公法主体降位进入 PPP 合同，形式上与民法主体处于平等地位，从理论上讲，是可行的。但问题在于：政府同时还在扮演着市场监管者的角色，而监管者的公法权力又凌驾于民法契约之上，这就带来了矛盾。正如一个人在运动场上同时扮演裁判和运动员两个角色，这必然不利于比赛过程和结果的公平。这也是公权在一些情况下无法与私权实质平等的原因。

因此，在 PPP 过程中，重要的不仅仅是公权主体在形式上与私权主体平等，比较聪明的做法是，尽量不要使政府介入或陷入私权交易。更不要让它陷入合同或细节纠纷，作为监管者的政府，保持超然，对 PPP 过程和维系公正监管尤为重要。

从国际惯例和国内实践看，PPP 合同既可以采用行政授权性赋予，也可以采用契约约定性赋予。鉴于我国目前仅出台了特许经营方面的部门性单行法规，且正处于逐步调整和完善阶段，而众多有关 PPP 的基础性和配套性法律尚未进入立法程序，此时，政府与外方之间订立商事或民事契约，必将在招标条件设定、适用法律选择、各种定量性指标、权利/义务界定等诸多方面遇到许多不确定因素，并有可能因某些政策、法律空白带来合同风险。考虑到上述因素，在重庆北部片区供水 PPP 项目和唐家沱污水处理 PPP 项目中，重庆市采用的是行政授权和商事契约并举的方式，即对一些关键问题，如特许经营范围、时限，作价机制和方法、成本控制、监管内容等，在政府的《特许经营授权书》中做出原则性和指导性规定，与此同时，把一些细节性和操作性内容“下沉”至水务集团公司与外方的合作或服务协议中加以约定。在目前我国公用事业基础法律框架尚待完善的情况下，这样做比较灵活和稳妥且不失原则性，有利于避免政府作为民事主体与企业发生直接合同或经济关系过程中的风险，也有利于政府更好地履行监管责任，从实施的效果来看也是好的。

七、竞争规避与垄断延续

自改革开放以来，中国各级政府历来十分重视对外资的引进，为此制定了各种优惠政策。这些优惠政策中，一项重要的内容就是给予外商投资足够长的经营年限。

在城市水务行业 PPP 过程中，不少地方简单援引一般性行业外商投资优惠政策的内容，给

予外资尽量长的经营年限，个别的甚至超过 50 年。

城市水务行业的自然垄断特征不仅有空间表现形式，也有时间维系长度。长期以来，各国政府和理论界一直在研究和探讨如何使自然垄断的城市水务行业更具可竞争性的问题，其中一个焦点就是，如何尽量缩短 PPP 厂商的垄断周期。

在这种情况下，给予 PPP 厂商过长的特许经营年限，意味着允许厂商通过一次性竞争手段获得长期性的垄断支配地位。尽管较长的经营期限有助于吸引社会或外来资本进入并稳定存续，但如果我们希望城市水务的市场竞争是一个持续的过程，就不能在第一轮的竞争中为第二、第三甚至更多的竞争轮次设置合法的时间陷阱或垄断障碍。

此外，在以往进行的城市水务行业 PPP 过程中，频繁出现资产重组和资产并购，包括向非国有经济成分或国外资本转让股本或资产。仅从盘活国有资本改革的角度审视，并无不妥。资本的多元化肯定会对城市水务行业的产权结构和法人治理结构产生积极影响。

然而也应看到，由于我国城市水务行业长期以来一直实行着资本结构、治理结构和市场结构一体垄断模式，那么，在 PPP 过程中，资本结构和治理结构上的变化肯定会导致市场结构发生变化，换言之，一些民营或外来资本通过资产并购、参股等路径，达到了规避竞争和实现独占市场的目的，以至于出现了水务行业的资产或股本转让直接导致水务市场易手的情况。这仅仅是城市水务市场的垄断改变了所有制形式，并且有可能对城市水务行业 PPP 的健康发展和未来的市场竞争造成障碍。因此，人们应当区分资产转让与市场转让之间的实质性差别，在资产转让与市场易手同时出现时，一定要使资产或股权的转让首先服从竞争规则，确保选择效率水平高而非仅是资本存量大的厂商进入城市水务市场。

城市水务行业的 PPP，如同其他社会治道变化一样，带有浓重的理论迷思，也是一个极其复杂的理性行为过程，需要从多视角、多层次和多方面进行探索，更需要从政府官员、学者、企业家和社会公众的共同思考和协力中寻找真谛。

[作者系西南政法大学、重庆大学兼职教授，日前自重庆市发展和改革委员会副巡视员任上退休，曾作为重庆市政府首席谈判代表和特许经营授权书起草人参与重庆市北部片区 PPP 供水项目(2002)和重庆唐家沱污水处理 PPP 项目(2006)合作全程谈判，并作为特聘专家参与世界银行《中国水战略》(2007)的研究。]

6、PPP 项目：当好资本合伙人 政府还需多补课

来源:新华日报　2015/5/4 8:45:27

集中发布 37 个 PPP 合作项目，总投资 240 亿元，拟引入社会资本 146 亿元!4 月 25 日开幕的南京创洽会刮起 PPP 旋风，但从政府抛出绣球至今，有合作意向的洽谈者不到两成。当前，借力 PPP 杠杆撬动社会资本，打破城市建设融资困境，成为很多地方共同的选择。不过，与政府的热切相比，资本市场的回应冷了很多。

Public—Private—Partnership，孕育于这句英文的 PPP，意思是公私合作做项目。政府要跟资本当好合伙人，各取所需，合作共赢，现在看来，还有很多功课要补。

有热情缺经验，

国内 PPP 刚上路

去年 10 月，国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》，严控地方政府负债，规定地方政府只能通过省级政府发债券或 PPP 融资。今年，我省分到 800 多亿元地方债券发行额度，南京有望拿到 200 亿元，这批债券仅限于化解存量债务。即便今后对新增债务发行债券，各市一年最多几十亿元额度，相对于动辄数百亿元甚至上千亿元的城建资金需求，真可谓杯水车薪。PPP 因此被认为是筹措城建资金的重要手段。今年，国内各地推出的 PPP 项目高达万亿元。

但现实并不乐观。此次创洽会招商，南京市交通局拿出 4 个省级干道项目征求 PPP 合作，总投资 50 亿元。该局项目联系人章晶说，这几个项目通过省政府批复，允许设立收费站，社会资本通过获得一定期限的收费经营权获利。项目早在半年前就已发布，来电咨询的人不少，但还没人来洽谈。

浦口科工园兰溪公园水系综合整治，预计投资 20 亿元，拟引进社会资本 14 亿元，初步计划以土地出让金补偿投入;太阳宫旅游市集项目将公益服务和商业服务“捆绑”招商，投资 8 亿元……这些项目均未觅到合作伙伴。

政府有心，为何招不来伙伴?南京一家建设公司人士坦言，那几条省道明显不赚钱。按常规，这类项目都有政府补贴，但补贴多少、遵守什么原则，都没明确，没法谈。当地一家地产开发企业负责人说，运作 PPP，政府还没从“发包方”的角色转变成“项目合伙人”，对运营补贴、商业面积、土地出让金等核心问题心中没数，就仓促发布。其实，每个项目从头做起，没几个月时间，拿不出具体方案。

鸿林投资一直在省内搜集 PPP 项目，为政府和资本提供服务。总经理李庆亮说，以前国有城投平台，只要能弄到钱，工程按期完成就行，顾不上过多计较融资成本。国外 PPP 运作多年，成功案例丰富，新项目有经验可循。而国内 PPP 才起步，政府无既成经验可参照，难以界定政府和资本的权责利边界。像道路 PPP，多少车流量补贴多少，在财政部 PPP 运行框架下，尚无成功项目。

有合同无法律，

社会资本顾虑多

在所有 PPP 项目中，污水处理、垃圾处理等公共服务项目有用户稳定付费，社会资本关注度较高，这也是财政部力推 PPP 的领域。

南京城北污水处理厂以 TOT(移交—运营—移交)形式和社会资本合作，这是 PPP 模式中的一种。去年财政部到该厂调研并肯定其做法。2009 年，金州环境集团以 5 亿元的价格从 9 家竞标者中胜出，获得城北污水厂 30 年的特许经营权。经营权转让后，产权仍由南京城建集团持有。集团董事长邹建平说，经营权转让，理顺政府与市场的关系，私营企业运营污水厂，政府回归监管。另一方面，5 亿转让费缓解政府的资金还贷压力。

负责该厂运营的金州环境集团南京分公司总经理王谦分析，担心政策变化，缺乏法律保障，是投资者的最大顾虑。PPP 是长线投资，有的一次签约 30 年，尽管有合同，但其间城市规划、建设变化难料，地方领导要更换多届，政策能否保持一致，投资人顾虑重重不难理解。

此外，PPP 项目多数投资大，回报期长，同样拦住不少投资者。南京大学商学院副教授刘海建说，当前房地产和制造业走低，对和政府合作项目，各路资本相当有兴趣。不少投资者把 PPP

项目当作大肥肉，指望尽快回报。但 PPP 需长期运营获取稳健收益，不少投资者耐心不够，资金储备、能力储备也不够。

南京城建集团投资部负责人认为，PPP 模式带来投资方式、运营模式的改革，需要金融创新跟上。PPP 合伙人不拥有或不完全拥有资产所有权，金融机构如果接受特许经营权或类似经营权的质押，会撬动更多社会资本参与 PPP。合伙人要创新投资模式，吸引投资机构、专业机构、金融机构组建联合体，共同参与 PPP，可实现资源最优配置。

PPP 非万能工具，

量力而行成常态

据省财政厅数据，预计今年全省固定资产投资 4.2 万亿元，到 2020 年我省要实现 72%的城镇化率目标，基础设施及公共服务需要巨额资金投入。

城市建设正面临前所未有的资金饥渴。近十多年，各地主要依靠国有投融资平台，借助土地开发、发行债券等方式，从银行获取贷款，支撑快速城镇化的资金需求。2002 年，南京城建资金盘子 140 多亿元，此后一路上扬，到 2013 年已到 750 亿元，相当于当年公共财政预算收入的九成。

中央严控政府举债，今年南京城建总盘子降到 357.5 亿元，为 6 年来最低，是去年的一半。当地财政预算安排城建专项资金 66 亿元，其中地铁就占 30 亿元。财政支撑有限，土地收入又锐减，只有换思维换杠杆，满足城建资金需求。去年 10 月至今，南京向社会资本推出的项目规模超过 2000 亿元。省财政厅人士表示，按地方政府在 PPP 项目中的投入不高于财政支出的 10%计算，每年全省 13 市可投入 PPP 的政府资金超过千亿元，可撬动社会资金数千亿元。

PPP 空间大，但并非所有项目都适合 PPP。省住建厅相关人士介绍，按小口径计算，全省一年市政建设投入 1200 亿元，其中两成项目有收费。他认为，产生现金流、有收益的项目才适合做 PPP。江苏现代咨询研究院副院长徐亨玺说，PPP 有融资功能，但核心是以更低成本实现更高效率的运营，提供更好的公共服务产品。在 PPP 运用成熟的英国，PPP 在基础建设投资中占比也不过 20%。

显然，PPP 空间巨大，但不是解决政府融资难的万能工具。省财政厅相关人士认为，政府量力而行将成新常态，国家还会开辟新的投融资渠道，城建适当放缓不一定是坏事。

7、中国 PPP 现存问题及对策

来源:证券时报　2015/5/25

推出适销对路 PPP 实现公共服务变革

当前决策层大力推广 PPP，不是把其单纯作为一项融资工具和稳增长工具，而是寄希望于它能撬起一场公共服务变革。各级政府唯有摒弃认识偏误，才能推出真正适销对路的 PPP，激发起社会资本的参与热情。

PPP 中国模式的几大特征

公私合作模式(PPP)就是公共部门和私人部门合作提供公共产品或服务。根据社会资本参与程度、承担风险，PPP 主要分为外包类、特许经营类和私有化类三类：

外包类：私人部门仅承担项目的建设、维护等过程中的一项或几项，政府为其提供的产品或服务付费，项目投资和经营的风险完全由公共部门承担。

特许经营类：以授予特许经营权为特征，私人部门涉及项目的投资或运营，公共部门和私人部门需要共担风险。参与项目的公共部门需要协调私人部门的收益性和项目整体的公益性之间的关系，项目资产在特许经营期限之后需要移交公共部门。

私有化类：私人部门负责项目的全部投资，也承担全部的风险，项目所有权永久归私人所有。私人部门在定价和服务质量等方面需要接受政府的监管。

综合最近一两年，有关官员讲话和政策文件，可以大致勾勒出我国 PPP 模式的结构上的几大特点：

一是合作形式以特许经营类为主。财政部部长楼继伟在《推广 PPP：贯彻十八届三中全会精神的一次体制机制变革》一文中指出，“广义 PPP 是指政府与私人部门为提供公共产品或服务而建立的合作关系，以授予特许经营权为特征，主要包括 BOT、BOO、PFI 等模式。”国务院《关于加强地方政府性债管理的意见》(以下简称“43 号文”)指出，“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”。财政部在 113 号文中提到的项目运作主要方式是特许经营类，也包含了外包类中的委托运营和管理合同。

从目前的政策动向看，在 PPP 项目经营中，政府和社会资本的合作链比较长，双方共担风险、共享收益，而且项目最终要交还政府。因此，可以预计，政府和社会资本的合作形式主要是特许经营类。外包和私有化类，都不是 PPP 的主要模式。

二是以特殊目的公司为载体。国务院 43 号文提出“投资者按照市场化原则出资，按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目”。财政部解答 43 号文中提到，“对供水供气、垃圾处理等可以吸引社会资本参与的公益性项目，要积极推广 PPP 模式，其债务由项目公司按照市场化原则举借和偿还，政府按照事先约定，承担特许经营权给予、财政补贴、合理定价等责任，不承担偿债责任”。

据此推断，国内 PPP 项目将主要以特殊目的公司(SPV)为载体来实现。SPV 是政府与社会资本组成的一个特殊目的机构，共同承担风险，全过程合作，期满后移交给政府。

三是政府部门和社会资本分工明确。政府职能主要体现在以下几个方面：招投标和质量监管、特许经营权授予、价格监督、部分政府付费(含补贴)、融资支持基金(包括股权、债权、担保等形式的支持)。社会资本则需承担包括设计、建设、运营、维护、融资的大部分职能，项目公司可以按商业化原则举借债务，但政府不承担项目公司的偿债责任。

值得注意的是，目前规范文件并没有将合作方定义为私人部门，而是定义为“社会资本”，而我国很多商业化的企业是国有控股的，因此我国的 PPP 模式并没有排除国有企业这一参与主体。

在传统公私合作模式下，公共部门或私人部门一般只各自负责项目链的部分板块，而不是全程参与项目设计到运营的完整链条，双方都缺乏对项目全生命周期成本收益和质量的全盘考虑。单一部门“重建设、轻运营”的倾向易导致设施建成后不能发挥应有功效，甚至出现严重的质量问题。目前财政部推广的 PPP 基本模式强调政府与社会资本的合作和风险适当原则，合作期限更长，并且项目整体生命过程中合作较为密切，有利于保证项目质量。

PPP 模式的本质

公私合作具有很长的历史，近年来中东欧及中南美洲国家在 PPP 方面的巨大成功，使人们意识到其重要意义。概言之，PPP 模式实现了公共项目两个方面的革命。

1、从传统融资进入项目融资模式

从金融市场的角度来看，PPP 项目融资不再是传统的信用融资，而是以项目前景为基础的项目融资。项目未来收益是主要保障，借款人接受收益监管和项目资产抵押、质押，融资方具有更全面的尽职调查义务和项目参与权。

通过成立 SPV，实现了项目和投融资主体之间的风险隔离。同时，PPP 模式以完整的契约体系和完备的法律架构维系并协调项目各方利益，未来还款主要依靠项目预期收益，是严格意义上的项目融资。财政只提供有限担保、政府信用有限介入或不介入融资安排，是 PPP 模式的关键特征。

因此， PPP 模式有效控制了中央政府信用、地方政府信用与项目之间的关系，控制了隐性债务风险。

2、实现了私人资本对公共财政领域的合理参与

PPP 模式以政府与私人部门间的特许权协议为基础，公共部门通过特许权安排掌握项目主动权，并有效借助私人部门的专业能力，同时实现向私人资本的风险分散;私人部门对项目评估、决策、投融资、建设和运营全程参与，其获益途径可以来自于项目运营和特许权，也可以是其它附带收益，如税收优惠、沿线优先开发权、其他业务牌照等等。

因此，PPP 模式有效解决了财政直接投资效率方面先天劣势，同时在公、私两部门间建立紧密的利益联系，规避私人部门道德风险。

PPP 模式存在的主要问题及之策

目前，PPP 模式出现“剃头挑子一头热”现象。各级政府对 PPP 热情高涨，但社会资本则显得相对冷静，据悉截至目前各级政府推出的项目中，与社会资本达成初步意愿的仅占十分之一左右。

1、政府与市场的职能界限不清。目前社会对 PPP 模式的认知存在明显的误区，不论是社会资本、专家学者，还是一部分政府部门等，都把 PPP 单纯地诠释为一种新的城乡基建融资模式。特别是在 4 月份宏观数据显示经济持续回落势头未有效扭转时，PPP 模式更被误导为了一种投资刺激工具和政策安排。鉴于当前正在经历前期刺激消化和阵痛期，加之上一轮刺激计划中许多投资项目缺乏严格的可行性研究而仓促上马，这加重了社会资本对 PPP 项目的可行性与有效性的疑虑。

把 PPP 模式理解为一种新的融资安排是典型的认知扭曲，尽管 PPP 模式客观上带有向社会融资的效应，但 PPP 的本质是更高效地满足社会对公共产品和服务的诉求，更有效地利用好政府财政资源，以及促进政府职能的转型。

当前推广 PPP 模式，本质上是推动一场新的公共产品和服务变革。过去，看似政府在公共产品和服务上投入许多资源，但许多公共资源实际变成了钢筋水泥组成的形象工程，未有效形成公共服务和产品，更谈不上最大化政府公共财政效用。通过 PPP 模式，公共产品和服务就可走出政府自产自供的格局。这一方式的转变不仅极大地避免公共财政资源沉淀，而且提高了公共财

政资源的使用效率。从这个角度上讲，PPP 模式可视作一场公共产品和服务的供给革命。

当然，这要求对公共性和公益性进行科学合理的定义。除了非排他性、非竞争性和自然垄断领域，那些可以市场化的领域，应该通过市场定价来解决，避免集运动员与裁判员于一身的角色错位。如果政府拥有裁判员和运动员的双重角色，一旦政府失信违约，给项目带来直接损害的同时，也不利于后期项目开展。尽管 PPP 项目合作双方有合同约束，但在具体项目运作及投资过程中政府依然处于强势和优势地位，政府失信违约对投资人的融资成本、项目收益造成了严重的影响，并且不利于其他项目的开展。

2、为 PPP 模式提供稳定的法律环境，避免基于政策推动的不稳定性。当前 PPP 项目的投资周期大多跨越一任官员任期，这意味着用全国人大立法的方式规范 PPP 市场秩序，要比单纯基于政策更有利于消除社会对政策 “朝令夕改”的担忧。

在立法机关立法制定 PPP 市场秩序时，应明确规定 PPP 模式的基本理念是政府搭台、市场唱戏，政府与社会资本基于权责对称行驶各自职责，尽可能避免在规则制定上把政府放置在不容挑战的主导地位，如若政府在发起的各种特定 PPP 项目公司(SPC)中占据主导地位，社会资本更多为项目配资，那么 PPP 将被社会资本误解为单纯的政府融资工具，进而削弱社会资本的参与热情，不利于 PPP 的健康发展。

过度强调政府主导，甚至即便在设立有助于破产隔离的 SPV 中，依然置入政府主导项目的条款，将很容易混淆参与各方的权责，使 SPV 无法有效隔离风险，导致政府等事实上承担了隐性或无限的风险连带责任，并给政府等带来不必要的声誉风险。

3、创新 PPP 产品的实现形式和交易模式，提高 PPP 项目的市场深度。当前的 PPP 项目投资规模都较大，投资周期也较长，且多是非标准化和非证券化项目，这导致 PPP 资产转让市场很难活跃，投资者风险不易转移。

为此，一方面可在 PPP 产品设计上按照《合伙企业法》确定普通合伙人(GP)和有限合伙人(LP)的合伙人机制，抑或借鉴众筹模式中的领投人与跟投人机制，并根据项目的特殊性制定特定损益分配条款，确定政府及相关实体参与特定 PPP 项目的身份和角色，用法律的形式明确各自的权责。另一方面，PPP 产品设计可以实行分级证券化基金模式，把参与 PPP 项目的各方权责与损益分配机制，内嵌到 PPP 产品设计中，使 PPP 具有硬约束。同时，不论是合伙人制、领投/跟投的众筹模式，还是分级基金模式等，都旨在对 PPP 产品的证券化、标准化处理，使其能在股权和金融交易所交易，为 PPP 创造动态优化投资者结构和动态优化运营机制的环境。

总之，当前中央决策层大力推广 PPP，并不是把其单纯作为一项政府融资工具和稳增长的工具，而是寄希望于它能撬起一场公共服务变革。因此，各级政府唯有摒弃认识偏误，立足改革创新政府行政理念，那么据此推出的 PPP 才能真正适销对路，激发起社会资本的参与热情。

(作者苏亮瑜为广州越秀金控副总经理，罗剑为越秀金控集团金融研究所高级研究员)

8、“水十条”+PPP 模式 水务治理产业腾飞在即

来源:中国证券报　2015/5/23

2015 年 4 月 16 日国务院正式颁布了《水污染防治行动计划》，“水十条”落地，水务板块

将迎来新的发展机遇，开启新一轮环保盛宴。与此同时，日前财政部、环境保护部两部门印发了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)的实施意见》，水务 PPP 的新模式受到广泛关注。“水十条”叠加 PPP 新模式将打开水务处理市场的空间，创业环保、首创股份等水务治理龙头公司值得投资者重点关注。

政策持续加码

2015 年 4 月 16 日国务院正式颁布了《水污染防治行动计划》，《计划》提出，到 2020 年，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少，饮用水安全保障水平持续提升，地下水超采得到严格控制，地下水污染加剧趋势得到初步遏制，近岸海域环境质量稳中趋好，京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况有所好转。到 2030 年，力争全国水环境质量总体改善，水生态系统功能初步恢复。到本世纪中叶，生态环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。

在经过近两年的酝酿后，“水十条”终落地。我们预计“水十条”撬动政府投资总额将达到 2 万亿，而全社会投资总额有望达到 4 万亿以上，将成为 2015 年环保投资的重要主线之一。

与此同时，财政部、环境保护部两部门日前印发了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)的实施意见》(以下简称《意见》)。《意见》包括鼓励水污染防治领域推进 PPP 工作，实施城乡供排水一体、厂网一体和行业“打包”，实现组合开发，吸引社会资本参与等。《意见》提出，完善制度规范，优化机制设计，在水污染防治领域形成以合同约束、信息公开、过程监管、绩效考核等为主要内容，多层次、一体化、综合性的 PPP 工作规范体系;转变供给方式，改进管理模式，加强水污染防治专项资金等政策引导，建立公平公正的社会资本投资环境;进水污染防治，提高水环境质量，优化水资源综合开发途径，创新水环境综合治理模式。

市场人士认为，从政策层面看，未来一段时间内鼓励政策有望继续出台，政策暖风料将持续吹入水务 PPP 模式中。随着政府部门对环境保护重视程度的不断提升，未来在用水、节水、治水方面的建设和监控会大大加强，水污染治理板块将迎来发展机遇，也为污水处理概念股带来上涨契机。

PPP 新模式助力

从近年来工程趋势可以看出，传统进度款工程竞争日趋激烈，垫资、BT、BOT 项目已成常态，目前在政府对 BT 等垫资项目监管趋严且政府缺钱大背景下，PPP 模式将迎来快速发展期，替代传统业务承接模式。

广发证券指出，在 PPP 大额订单集中释放的背景下，环保公司大额融资需求显得极为迫切，能在股东背景上优化争取更多的项目更是锦上添花。根据统计，超过 20 家环保公司在过去 9 个月里公布再融资规划或已经正在进行中，预计超过 8-10 家公司或即将筹划再融资方案。2015 年以来多家环保 A 股上市公司的 PPP 项目协议落地，使得 PPP 模式俨然成为当下环保领域最火热的股价催化剂。对于环保企业而言，公司通过 PPP 模式承接的项目体量是以往的数十倍，并且形成了企业、社会资本和政府的利益共同体。未来随着地方政府整合项目，通过打包 PPP 的模式与环保企业合作的加速，PPP 有望成为常态化;大量环保需求将集中释放，参与 PPP 模式的环保企业将进入腾飞期。

在 PPP 时代下，地方政府环保需求集中、组合出现，PPP 模式对公司融资能力、技术实力

和综合解决方案能力提出更高要求，特别是融资能力和资源整合能力，水务处理中的龙头公司值得投资者重点关注。如国内水务龙头的首创股份，拥有约 1500 万吨/日的水处理能力，水务业务遍布全国。伴随着 PPP 及环境服务购买模式的推广，首创股份有望在水务并购大潮中占得先机，此前公司借收购的嘉净环保已经切入到农村污水治理市场中。

9、增值税 78 号文影响暨 PPP 模式研究系列报告

来源:申万宏源

财政部和国家税务总局印发《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》(简称 78 号文),对五类产品和劳务进行增值税调整,包括:1.伴生矿产资源;2.废渣、废水(液)废气;3.再生资源;4.农林剩余物及其他;5.资源综合利用劳务;政策自 2015 年 7 月起执行。

本次调整共涉及 41 项,其中退税减少 14 项,退税维持 13 项,新增退税项目 8 项,退税增加 6 项。本次退税基本方向是减少低技术门槛或技术成熟行业退税额度,促进行业优胜劣汰;退税增加以及新增退税合计 14 项基本集中在国家重点扶持的行业方向中,如工业废气处理劳务、农作物秸秆、稀土回收等。

以 2014 年数据计算,平均影响污水处理行业上市公司净利润 9.8%。水务中污水处理行业受影响最大,再生水由原来的免税提高到现行增值税 50%的税率,污水处理也由之前的免税提高到现行增值税 30%的税率,仅此一项粗略估算就让受到影响最大的国祯环保净利润下降 28%。但供水企业因之前已经开始征收增值税,故而不受影响。

平均影响固废处理行业上市公司净利润 7.9%。固废处理企业中,垃圾处理、污泥处置企业所受负面影响最大,由免税变成征收现行增值税 30%的税率;而 WEEE 拆解和汽车拆解行业获得补贴,由之前的全额征收增值税,调整为返还 30%现行增值税税额。上市公司中回收资源龙头格林美由于主要收入来源电池回收的增值税,由返还 50%下调至返还 30%,受到税收政策负面影响较大,增加税负占归母净利比例 18.23%。此外东江环保也受到净利润减少-10%的影响。

大气治理行业将受益于此次增值税调整,企业净利润平均提高 20.6%。大气行业在本次调整中,由之前的全额缴纳增值税变为返还 70%税额,成为最大的受益者,其中弹性最大的中电远达净利润弹性高达 40%,清新环境和龙净环保也分别增厚 20%和 2%。

本次调整极大影响未来水务和固废类 PPP 项目的推广。注意到虽然在 PPP 合同里,一般会注明如出现税法修改造成的影响由政府补偿,但考虑到地方政府财政吃紧的现实情况,我们预计政府的补偿往往执行不到位或者拖欠严重。故而预计将极大地影响 PPP 类项目运营期的利润率水平以及未来项目推进的速度。我们认为未来解决方案或有几种可能:1)地方政府按照增值税影响调整服务收费;2)中央财政给予 PPP 项目变相补贴;3)地方政府和环保公司共同承担费用支出。

10、PPP 将是环保行业核心模式

来源:长江证券　2015/5/21

燃气大涨，涨幅远超大盘

截至 2015 年 4 月 27 日，环保行业月度涨幅为 14.13%，水务为 16.07%，燃气为 26.33 %，同期沪深 300 上涨 18.67%。燃气估值的相对溢价较高，截至 4 月 24 日，环保 PE 为 73.17，估值相对溢价为 341.31%;水务 PE 为 52.98，估值相对溢价为 219.54%;燃气 PE 为 47.33，估值相对溢价为 185.46%。环保、水务和燃气板块 PB 本月均上升，分别为 7、5.3 和 4.72。电力与公用事业板块在 2015 年 3 月涨幅为 11.42%，在中信一级行业分类中，涨幅排名第 25 位。

自来产量同比小幅上升，环比大幅增加

2015 年 4 月，自来水产量当月同比上升 0.64%，较 3 月的-2.36%有加大增幅。4 月，自来水产量大幅增加，由 3 月 42.33 亿吨上升到 4 月 47.99 亿吨，环比上升 13.37%。

国际天然气价格上升，国内城市天然气价格稳定

3 月，国际天然气价格略有上升，截至 3 月 31 日，纽约天然气期货价格为 2.64 美元/百万英热单位，月度环比上升。国内各城市天然气价格保持相对稳定。

投资逻辑及建议

在国家大力推行 PPP 的形势下，国家正在研究出台相关的法律保障项目的安全实施，PPP 模式的合作多样化，从目前的情况看来，小项目逐步向大项目转化情况明显，在获取大订单同时，公司容易从单纯的总包商转化为平台型公司。

我们给予 5 月的投资策略为：

1)在国企改革背景下，三桶油的混改带来燃气公司的对外扩张预期，燃气企业国企背景居多，存在国企改革的预期，给予“推荐”评级，推荐大通燃气。

2)目前从 PPP 项目的情况看来，最普遍的是水处理项目，因为水处理行业已经形成较成熟的盈利模式，因此最有可能出现大订单的领域也是水处理，获取一个地区或者一个片区的大的 PPP 项目的公司，极有可能成为平台类公司，通过规划会安排布局城市环保设施，整体上给予水务行业“推荐”评级，推荐碧水源，中电环保，万邦达，博世科，国祯环保，和首创股份。

3)土壤修复行业目前处于方心未艾的阶段，静待行业标准和法律法规完善，关注高能环境和永清环保。

4)关注环保低估值的白马股，推荐桑德环境。

11、水污染防治 PPP 要发挥财政引导作用

来源:中国环境报　2015/5/21

公平、高效、共赢的财政支出政策，有利于引导地方政府率先推行水污染防治 PPP 模式，构建适当的社会资本盈利空间，提升环境公共产品与服务供给质量。为发挥财政支出的政策激励作用，推动水污染防治领域 PPP 模式顺利实施，应针对水污染防治领域 PPP 特征，着力强化专项资金引导功能、优化调整财政支持项目环节、系统完善财政资金使用方式、创新可行性缺口补助方式。

首先，着力强化专项资金引导功能。水污染防治领域实施 PPP 模式，除市政生活污水处理项目具有成熟的运作模式，在地方层面得到广泛应用以外，其他绝大多数项目类型，由于缺乏完

善的盈利机制，尽管部分地区开始着手开展尝试探索工作，但目前尚无进入稳定运行阶段的成功经验可供借鉴。为引导水污染防治等薄弱领域顺利实施 PPP 模式，激励地方政府大胆尝试、勇于创新、打造亮点、引领示范、树立标杆，急需发挥财政支出政策的引导作用，尤其应强化中央财政环保专项资金的激励功能。

专项资金是中央财政环保支出的主要形式之一。“十一五”期间，中央财政环保专项资金规模约 746 亿元，占中央政府环保支出的比例达 45%左右。“十二五”期间，中央财政环保专项资金规模约 1800 亿元，占中央政府环保支出的比例达 62%左右。从中央政府环保支出来看，专项资金体量大，引导作用强，对地方政府环保投入起到风向标作用。为激励地方政府实施水污染防治 PPP 模式，应进一步强化专项资金引导功能，鼓励纳入国家重点支持江河湖泊动态名录或水污染防治专项资金等相关资金支持的地区，率先推进 PPP 模式。

其次，优化调整财政支持项目环节。水污染防治领域实施 PPP 模式，项目先期建设主要是社会资本投入。而后期运营维护费用，除少数项目具有使用者付费机制以外，其他绝大多数项目类型，均要由政府以运营补贴或采购服务的方式进行支付，以确保社会资本获得适当盈利。

然而，我国传统的财政环保专项支出方式，以项目先期建设阶段的固定资产投资为主，基本未支持运营维护环节的各种投入，无法为推进水污染防治领域 PPP 提供资金保障。特别是，“十一五”以来，由于实施总量削减为主，各地为完成约束性指标，大量污染治理设施不断建成，专项资金支持重点主要放在污染治理设施建设方面，而确保其真正发挥环境效益的运行维护资金相对缺乏。为便于地方政府利用专项资金支持水污染防治领域实施 PPP，专项资金使用方向要逐步从“补建设”向“补运营”转变，以引导水污染防治基础设施建设、运营与维护 PPP 模式的全面均衡发展。

第三，系统完善财政资金使用方式。水污染防治领域实施 PPP 模式，以提升环境公共产品与服务供给质量为目标，采用基于效果的付费方式和调价机制，需要配之以后奖励的财政资金支持方式。对经审核符合条件的项目，在项目实施并取得预期效益后，根据规定标准安排奖励资金。然而，我国传统的财政补助方式以前补助为主，是中央财政专项资金采用较为普遍的支持方式。补助资金一般用于在建或未建项目，资金使用后续效果难以预知，资金使用也容易出现挪用现象。鉴于后奖励方式在提升环境公共产品与服务供给质量方面发挥的重要作用，水污染防治 PPP 模式的政府专项资金补助方式要逐步从“前补助”向“后奖励”转变。

此外，水污染防治领域项目类型多样化、盈利机制差异化，需要采用多元化财政资金使用方式与之相适应。除投资补助、财政奖励以外，融资费用补贴和政府付费也是常见的财政资金支持方式。上述方式应基于水污染防治 PPP 项目环节、交易结构、运作模式等综合确定。

第四，创新可行性缺口补助方式。水污染防治领域实施 PPP 模式，因绝大部分项目具有显著的外部性和公益性特征，通过政府付费构建社会资本盈利机制方式相对单一，财政支出压力较大，不满足有效化解地方政府债务风险的现实需求。面对新形势新任务新挑战，急需创新财政支出方式，构建多元化政府付费项目支付方式，拓展政府可行性缺口补助方式，综合采用土地划拨、收入补贴、价格补贴、项目出资、股权收益让渡、税收优惠等其中一种或多种，为授予开发经营权、厂网一体和行业打包等组合开发模式提供可能性，促进公益性较强的水污染防治项目构建合

适的盈利机制，推动水污染防治 PPP 在更加广阔的领域得到实施。

12、透视我国正在推进的 PPP 模式

来源:新华网　2015/5/19

近一个月内国务院常务会议两次列入议题、各级政府部门争相出台扶持政策、一年累计项目规模超万亿元……在很多人眼中还是新鲜概念的 PPP，如今正成为政府和社会资本共同参与公共基础设施建设的投资模式。种种迹象表明，新型城镇化背景下的中国正进入一个以 PPP 为标志的新的政府与社会资本合作的时代。那么，在这一合作中，政府将开启一场怎样的民资盛宴?

政府与民资共舞，分享每年上万亿元 PPP 盛宴

如果说新型城镇化建设将为中国开启一场几十万亿元的投资盛宴，时下各地正在推进的 PPP(Public-Private-Partnership 公私合作伙伴关系)模式无疑是其中最引人注目的亮点。

5 月 12 日，河北省举行 PPP 项目推介会，推出首批 32 个重点项目，涉及城市轨道交通、机场、垃圾和污水处理等领域，估算投资总额达 1330 亿元。

之前，重庆市也宣布今年继续推进 13 个 PPP 项目，涉及高速公路、轨道交通、铁路、公共设施、港口物流、土地整治等六大领域，累计投资将达 1300 亿元。

事实上，自去年底财政部推出全国 30 个示范项目以来，江苏、安徽、湖南等诸多省份都已推出当地的 PPP 项目，尽管尚无全国统计数据，但财政部估算，目前已公开的 PPP 项目总投资约 2 万亿元。

那么，在这一合作中，各级政府及部门将开启一场怎样的民资盛宴?

“PPP 项目的市场规模很难估计，但今后每年市场都会在 1 万亿元以上，可能达到数万亿元。”北京大岳咨询公司总经理金永祥告诉记者，未来政府的公共产品和公共服务都会逐步全面向民资放开，PPP 模式的市场规模将会很大。

将有哪些领域会对民资开放?财政部 PPP 工作领导小组办公室副主任焦小平说，从财政部推出的示范项目看，主要集中在涉及城市轨道交通、收费公路、流域综合治理、保障性住房、供水供暖供气、垃圾污水处理、医疗养老设施等众多领域。

民资持“尚方宝剑”进入垄断领域，回报机制或保“蛋糕”好吃

在业内人士看来，PPP 不仅是一种融资手段，更重要的是一种理念和思路的转变，最终实现的将是政府、企业、社会的共赢。

共赢，意味着政府为社会提供高效公共服务的同时，民营投资者能从中获得更广阔的投资和盈利空间。

以 PPP 模式进入黑龙江省佳木斯市供热领域的法国达尔凯供热公司近几年连续盈利，总经理杜鹏告诉记者，主要是企业获得了政府出让的期限达 25 年的“城市供热经营许可证”，供热面积覆盖半个城市，供热费是企业收入的稳定保障。

4 月 21 日，国务院常务会议通过《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，决定在能源、交通、水利、环保、市政等基础设施和公用事业领域开展特许经营。这一管理办法意味着，特许经营的“尚方宝剑”成为民资进入垄断领域的重要制度保障。

财政部财科所研究员孙洁说，PPP 蛋糕是否好吃，关键要看项目。项目现金流要充分、价格机制足够灵活，或通过财政补贴、转移支付、基金支持以及资源补偿，确保项目有足够的回报，这样社会资本才愿意参与。

而从已经明确的 PPP 项目回报机制看，PPP 运作方式主要包括委托运营(Q&M)、管理合同(MC)、建设-运营—移交(BOT)、建设—拥有—运营(BOO)、转让-运营-移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等多种形式。

PPP 绝不是“甩包袱”，细化制度确保民资合理“赚钱”

PPP 模式意在政府和民营资本之间建立一种长期合作关系，民营资本承担设计、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。

但从各地推进 PPP 的实践看，仍面临不少挑战，一些地方出现项目落地难、叫好不叫座的情况。

业内人士指出，当前 PPP 项目运行最大的难题就是各有想法。地方政府及部门多将其视为投融资渠道;社会资本则想尽快回收资本、技术，有的甚至希望从中获取暴利。而“政府能否按合同依法办事是民资最大的顾虑。”金永祥说。

对于城镇化建设中很难盈利的公益性项目，金永祥说，政府不能将其视为“包袱”甩出去，实际上从各地实践看，不乏民营资本从 PPP 项目中盈利的，关键在于政府要转变观念，要设计好项目的现金流，通过政府购买服务以及可行性缺口补助等方式确保民资得到回报。

而对于民营投资者，孙洁认为要有正确的盈利观。“PPP 项目应该确保盈利，但不能暴利。”他建议，目前 PPP 涉及政府出资购买服务部分已经纳入预算，但通过居民出资购买服务的部分还没纳入预算，未来应出配套文件，以便解决投资者有回报但不能有暴利的问题。

能不能让 PPP 项目成为政府、企业、社会三方都喜欢吃的“蛋糕”，关键在于完善并细化制度建设。

史耀斌介绍，目前财政部正在研究将政府合同支付责任纳入到政府的预算管理和中期财政规划，这将解决社会资本担心政府支付责任落实不到位的问题。此外，还将制定相关文件、指引、指南来增强社会资本信心，今后项目从推介到签约、到落地时间将会大大缩短。

13、国开行正在制定 PPP 融资方案 PPP 还差一把火

来源:华夏时报 2015/5/17

有关 PPP“上热下冷”的传言不攻自破。5 月 10 日，安徽省首届 PPP 发展高峰论坛在合肥举行，原计划安排 300 人的会场拥入了 800 多名听众，将会场里里外外挤得水泄不通。

发改委投资司副司长罗国三曾表示，全国各地公布的 PPP 项目，只有 10%-20%签订了合同。对此，财政部财政科学研究所原所长贾康告诉记者，社会资本是“不见兔子不撒鹰”，没有达到一定的火候，肯定不会轻易进入实操环节。而形成 PPP 伙伴关系也需要一定的时间和过程，一个项目谈下来两三年很正常。

不过，企业也有苦衷。安徽省路网交通建设集团董事长刘义富说，PPP 能否做成，融资是核心。如果在项目前期就能把金融机构引入进来，共同参与，项目落地的可能性就更大，但这方面

现在还存在障碍。

PPP 上热下冷?

最近有关 PPP 的消息不少。5 月 7 日，安徽省首个城市道路类纯公益性 PPP 项目——安庆市外环北路 PPP 项目签约，最终结果花落北京城建集团公司。同时，财政部、环保部又联合印发《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》(以下简称《意见》)，对水污染防治领域 PPP 项目操作流程作出明确规范。

之前一直有专家指出，PPP 是“上热下冷”，真正落地的项目不多。博天环境集团董事长赵笠钧形象地将其概括为“中央踩油门，中间挂空挡，基层拉手刹”。

不过在贾康看来，这一现象实属正常。“企业在商言商，不到一定火候肯定不会进入实操环节，但不签协议不代表不关注，中国财政学会经常举办 PPP 主题沙龙，每次都有上百家企业参与。”贾康说。北京大岳咨询有限公司总经理金永祥也向记者表示，企业对 PPP 抱怨多，正是因为他们真的想参与进去。

安徽省信用担保有限公司集团总经理钱力则认为，PPP 在实践中不尽如人意，原因有很多，但一个重要方面就是收益不够，同时概率和赔率不划算。而环保部规划财务司司长赵华林在解读《意见》时也表示，建立投资回报机制是开展 PPP 的基本前提。

贾康说，目前 34 个省市区地方政府推出了总额约 1.6 万亿的 PPP 项目，未来这一数字还会扩大，并且项目签约落地的比例也会上升。刘义富也认为，PPP 是新模式，成熟需要一定时间，很多文件起草也需要谈判过程，但一旦形成了成熟的版本和模式，许多项目会很快落地。

金融机构是关键

在刘义富看来，PPP 能否做成，核心是融资。但金融机构考虑的是风险，银监会审慎规制局副局长王胜邦表示，PPP 周期长、运作程序复杂、参与主体众多，而且项目之间的差异性很大，盲目去做可能出现未知的风险。

目前，有关 PPP 的金融政策很少，刘义富透露，只有国家开发银行正在制定一份专门指导意见用来扶持 PPP 项目融资，其他商业银行则还没有动作。

刘义富表示，项目资金需求分为两块，一是资本金，二是贷款。他希望能够成立多元化联合体，使得金融机构在项目谈判时就能介入进来，成为 PPP 的主体之一、项目股东之一，这样既解决了资本金问题，又能解决贷款问题。

而事实上他们也是这样做的。安徽路网最近与国开金融有限责任公司合作，成立了一个交通发展基金，联合地方政府，以 1∶1∶8 的比例出资，作为城市发展 PPP 项目的资本金来源。PPP 公司成立后，再进行银行贷款。

“如果金融机构前期就能参与进来，PPP 项目落地就比较容易，而且会很快，因为他们解决了钱的问题。”刘义富说。

至于融资方面，赵华林也表示，环保部、财政部将建立向金融机构推介 PPP 项目的常态化渠道，鼓励金融机构为相关项目提高授信额度、增进信用等级，提升 PPP 项目融资能力。此外，两部门还将支持开展排污权、收费权、政府购买服务协议及特许权协议项下收益等质押担保融资，提升 PPP 项目融资担保能力。最后，鼓励社会资本建立环境保护基金，重点支持水污染防治领

域 PPP 项目。

如何规避风险

对于金融机构来讲，首先考虑的还是风险问题。

王胜邦表示，PPP 有几个风险。首先是制度层面的，PPP 交易结构复杂，需要一定的法规基础和契约精神。而中国现在还没有一个规范 PPP 的法律，目前 PPP 只能适用民法、合同法等一般性法律原则，及各部委的红头文件，有很大的不确定性;其次是技术层面的。由于 PPP 项目周期较长，能否按照既定的技术标准设计完成施工进度，也存在着不确定性;第三便是项目的盈利前景。

PPP 参与主体众多，内部成分复杂，项目的差异性很大，由此导致 PPP 项目还未形成有效的风控模式。

如何规避这些风险，在王胜邦看来，首先项目选择非常重要，一定要能够产生独立的现金流，如果是社会公益性项目就应该由财政去投资;其次各类参与主体都要遵守契约，不仅要考察他们履约的意愿，还要考察他们履约的能力。

因此，他建议，对于 PPP 项目，金融机构一定要及早介入，在项目的论证、评估和交易结构设计等环节就进去。同时不能由一家银行大包大揽，应该是多方参与，风险共担。而进入方式可以多元化，可以引入产业基础设施投资基金作为股权投资者，可以引入金融租赁来提供设备，可以用担保机制来分散风险，还可以通过资产证券化的方式建立退出机制等。

“总结起来三句话，一是政府部门不要与私营部门争利，二是私营部门不要追求暴利，三是金融机构不要想吃独食。”王胜邦说。

赵华林也表示，PPP 是持久的婚姻，而非一场简单的婚礼，需要政府和社会资本长期的合作。如何才能长久?在贾康看来，最重要的还是中央层面要出台法律、指南等实施细则和附件等，还要有不同行业、不同区域的一些示范项目，让大家看得见、摸得着，有章可循。

14、环保政企合作 PPP 模式微观点

来源:中国环境报 2014/9/16

有报道称氨污染为重度雾霾天的最大元凶，氨是 PM2.5 中绝大多数二次颗粒物形成的根本原因;重污染天气中，硫酸铵、硝酸铵的质量总和约占 PM2.5 的 40%～60%，越严重的污染天，比例越高。其实不然，氨污染不是元凶是帮凶，没有元凶——大量的二氧化硫和氧化氮这些酸酐物质，氨的负作用并不大。

Stanford 于洋

要激励企业减排，碳价必须要稳定。以欧盟为例，碳价从过去的几十欧元跌到现在的 3 欧元，原因不是欧盟减排不力，而是缺乏全球统一的、有管制力的碳管制框架，使碳交易市场四处漏风。碳管制框架不仅是说各国都要减排，还包括了发达国家对发展中国家的技术转让关税优惠等。

林益楷

目前国内燃气发电成本大约为燃煤发电的 2 倍～3 倍，很多燃气电厂依靠补贴维持运营。目前燃气发电存在亏损有气价较贵的原因，也有国内电力价格体制尚未市场化的原因。虽然无法摆

脱成本“魔咒”，天然气在未来电力发展中依然拥有一席之地。在沿海经济发达地区，燃气电厂在夏季用电高峰期的调峰作用非常突出，其调峰职能将进一步得到发挥。

王守清

PPP 要获得企业特别是民营企业的参与。然而，现阶段 PPP 方面的法律法规不足，地方政府信用不够，好项目奇缺。政府应该给些实实在在的鼓励和优惠政策，如近日财政部与国家税务总局出台的“三免三减半”政策等，仅靠目前的鼓励政策远远不足以吸引企业。

济邦咨询

垃圾焚烧发电政策进一步明朗，市场再迎利好。垃圾焚烧发电行业本应呈现“政企民三赢”的状态，可现实情况并不乐观。究其原因为：政府高举旗帜积极推进但监管职能履行不到位;企业低价跑马圈地、违规排放降低成本;群众支持垃圾焚烧，但“别建我家后院”。

15、PPP 模式在环保运用中的三个层次

来源:上海证券报 2015/8/2

目前，我国财政状况面临着阶段性的困难，受经济增长放缓、地价下行的影响，我国国家财政增速放缓。在环境领域，中低利润项目对财政资金支持的严重需求和目前国家由于宏观调控政策的转型而出现的暂时性财政困难之间将会产生资金需求与供给之间的严重矛盾，特别是在地方政府这一层级。在地方财政压力较大的情况下，在公益的归公益、市场的归市场的清理归类中，这种中低利润的环保项目面临着极大的挑战，融资难度进一步加大，但这些环保项目往往又是环境保护极为需要的。PPP 区域环保基金最大的特色就是可以解决中低利润环保项目的融资困境，而且这种创新的 PPP 环保基金可以实现政府资本、社会资本和环保企业三方的利益共赢。

PPP (Public- Private Partnership)即政府和社会资本合作模式，PPP 模式在环境保护中的运用分为三个层次：第一，环保项目层次，如大型污水处理厂、垃圾焚烧发电厂的 PPP 模式;第二，环保产业层次，即在某一环保产业建立 PPP 环保产业基金，如 PPP 土壤修复基金;第三，区域或者流域环境保护层次，如 PPP 模式生态城建设基金、PPP 模式流域水环境保护基金等。

一.单一环保项目的 PPP 模式

单一环保项目的 PPP 模式的产生，是伴随着基础设施民营化的建设而发展的。环境保护领域的很多项目，都属于基础设施建设，最早是城市污水处理厂。因为这些环保基础设施都属于大型投资类项目，一个污水处理厂的投资经常高达十几亿元，所以，需要采用项目融资方式，组建项目公司，专项管理项目投资资金并组织建设和运营，而投资回报也是基于项目本身产生的收益，与母公司没有关系，比如，污水处理厂主要是通过污水处理费来回收投资并获得利润。2002 年，原建设部颁布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，开始在市政公用领域推行特许经营。此后，原建设部先后颁布了《市政公用事业特许经营管理办法》、《关于加强市政公用事业监管的意见》和《特许经营协议示范文本》，为 PPP 模式在这一领域的应用铺平了道路。

目前，污水处理厂、垃圾焚烧发电厂采用的基本是 PPP 模式项目融资。中央和各级政府加大资金投入，鼓励推行 PPP 模式，极大地推动了城镇环境基础设施建设，城市生活污水处理厂数量由 2002 年的 537 座增加到 2012 年的 3340 座，污水处理率由 2002 年的 40.0%提高到 2012

年的 87.3%;垃圾无害化处理率由 2002 年的 54.2%提高到 2012 年的 84.8%，大中型城市基本做到了污水垃圾处理全覆盖。同时，由于实施了 PPP 模式，培育了一批专业化的环境服务公司，促进了环境技术创新，提升了环境基础设施的建设和管理水平。

但也存在一些急需解决的问题，其中最重要的就是环境服务价格缺乏调整机制。比如，有些地方污水处理服务价格，并未因国家提高污水排放标准而相应提高，也未考虑污泥处置成本，更未涉及污水处理设施的升级改造和更新维护，而是一味地要求运营企业自行承担由此而增高的运营成本，致使其财务不可持续。

二.PPP 模式环保产业基金

PPP 模式环保产业基金，是指财政资金参与市场的环境保护产业基金，扶持和引导其投向环境保护的企业和产业。根据国家发改委发布的《产业投资基金管理暂行办法》，产业投资基金是指一种对未上市企业进行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，通过向投资者发行基金份额设立基金公司，由基金经理自任基金管理人或另行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，从事创业投资、企业重组投资和基础设施投资等实业投资。该《办法》同时规定，产业基金只能投资于未上市企业，其中投资于基金名称所体现的投资领域的比例不低于基金资产总值的 60%，投资过程中的闲散资金只能存于银行或用于购买国债、金融债券等有价证券。环保产业投资基金属于产业投资基金的范畴。国外并没有专门关于环保产业投资基金的概念,比较通用的说法是“Green Venture Capital”或“Environmental-related VC”,即绿色风险投资。

结合产业投资基金的概念界定可知,PPP 环保产业基金是向环保企业或项目提供投融资的一种新兴工具。通过发行基金份额或收益凭证,将投资者资金集中起来,为环保产品、技术研发及环保企业发展提供资金和管理支持,并在适当时机抽回资本,以获得资本增值。

在该基金的构成中，财政资金的所占比例不高，所以，政府并不作为主要合伙人 GP(general partner)进入基金的管理机构，而只是作为有限合伙人 LP(limited partner)。其原因在于，这种基金只能投资于未上市的企业，而且还是概念期的企业，这就极大地增加了投资风险。财政资金在其中主要发挥引导作用，扶持更多的风投资金投向环境保护相关产业。目前，中国已经试点的 PPP 模式环保产业基金是土壤修复产业基金。

三.PPP 模式区域或流域环保基金

PPP 模式区域环保基金是 PPP 的创新模式，与一般 PPP 项目不同，PPP 模式区域环保基金对应的不是单一项目，而是一个项目包，项目包内分为高、中、低利润项目群，包含的项目来自多个产业，这些产业链可以互相衔接互相呼应，将中低利润项目与高利润项目捆绑在一起，从而使中低利润的环保项目可以通过产业链互相呼应的设计来降低风险，提高项目包整体收益。另外，PPP 模式区域环保基金具有贯穿 PPP 模式的以项目为基础、以合同为核心、以特许经营权的让渡为手段，集项目融资、建设与运营为一体的特征。该基金的项目包是已经在合同中规定了的，通过特许经营权让渡和合同管理，为该项目包专门组建的项目公司不能只挑拣高利润项目，必须接受环境目标，以及为达到该环境目标所必须实施的所有项目，含中低利润项目和无利润项目。这种基金实际上是把整个区域或者流域的环境保护作为一个大项目，里面分布的各种产业链作为

子项目，各个产业链互相呼应，使原来并不盈利的环保项目，通过财政的加入，复合产业链的设计，使整个项目包的总收益达到可以吸引社会资本的水平。PPP 模式的区域或流域环境保护基金，在国外已经运用，但在中国还在试点阶段，主要运用于生态城建设或者流域保护。

PPP 模式区域或者流域环保基金促使地方政府在流域水环境保护等领域中改变思路，积极引入市场化机制，增强自身造血功能。它具有以下特点：第一，PPP 模式区域环保基金通过扶持有利于区域或者流域环境保护的产业群来达到流域污染源头控制的目的，可以在 PPP 合同期完成后实现区域或者流域环境保护的自我实现和完全的市场化运作。这种 PPP 模式区域环保基金的设计实际就是该流域水环境保护产业规划过程，财政资金通过参与基金对这些有利于水环境保护的产业进行扶持，当这些产业经过 20-30 年的财政合作和扶持后，可以脱离财政资金的扶持能够真正在市场中独立运作时，流域水环境保护的自我造血机制就完成了。第二，PPP 模式区域环境保护基金具有风险控制和资源整合的优势。这种模式最大限度地发挥了 PPP 项目运作复杂系统工程的特点，通过在基金平台上构建技术创新网络、商业模式创新网络、各种融资工具和手段的配合网络，来降低风险控制成本和提高整个项目包的收益率。第三，PPP 区域环境保护基金可以解决中低利润环保项目的融资困境。目前，我国财政状况面临着阶段性的困难，受经济增长放缓、地价下行的影响，我国国家财政增速放缓。在环境领域，中低利润项目对财政资金支持的严重需求和目前国家由于宏观调控政策的转型而出现的暂时性财政困难之间将会产生资金需求与供给之间的严重矛盾，特别是在地方政府这一层级。在地方财政压力较大的情况下，在公益的归公益、市场的归市场的清理归类中，这种中低利润的环保项目面临着极大的挑战，融资难度进一步加大，但这些环保项目往往又是环境保护极为需要的。PPP 区域环保基金最大的特色就是可以解决中低利润环保项目的融资困境，而且这种创新的 PPP 环保基金可以实现政府资本、社会资本和环保企业三方的利益共赢。

目前，环保领域随着第三方治理和环境合同绩效管理的推行，这种区域 PPP 项目在环境领域所占的比重越来越多。财政部与环保部在 2015 年 4 月 9 日联合印发《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》。《意见》基于环境保护新形势新任务，结合水污染防治行动计划现实需求，在 PPP 适用范围上进行了全面拓展，涵盖饮用水水源地环境综合整治、湖泊水体保育、河流环境生态修复与综合整治、湖滨河滨缓冲带建设、湿地建设、水源涵养林建设、地下水环境修复、污染场地修复、城市黑臭水体治理、重点河口海湾环境综合整治、工业园区污染集中治理等。这些内容很多都是需要一个区域集中打包通过环境合同绩效管理来运作的区域 PPP 项目。

(作者系中国人民大学生态金融研究中心副主任、中国环境科学学会绿色金融分会副主任)

18、PPP 模式在日本的发展及启示

来源:铭鼎人咨询　2015/5/6

公私合作(Public-private partnerships，即 PPP)模式应用于基础设施及公共服务领域，已经得

到了学界认可并被发达国家的实践证明了可行。在经历近一轮全球金融危机及欧债危机的轮流打击下，全球经济复苏缓慢。无论是发达国家，还是发展中国家，同样同时面临经济低迷和老龄化过程中公共设施及公共服务缺口增大的问题。依靠传统的财政大包大揽提供公共设施及公共服务的道路是不可持续的。在住房、医疗、教育等公共设施及公共服务缺口仍较大的我国，急需加强PPP 相关理论及与实践相结合理论的研究，大力推广公私合作模式，在活用私营部门的资金、管理和技术的同时，发挥财政资金四两拨千斤的作用，为广大人民提供更加优质、高效的公共服务。

20 世纪 90 年代以来，公私合作模式被引入日本，并越来越受到日本政府的重视。本文主要介绍 PPP 在日本的含义，引进 PPP 模式的经济、政治、社会背景，目的，发展历史及现状，具代表性的 PPP 机构等内容，分析日本推广 PPP 模式给我国当前经济形势下如何研究、推广 PPP 模式服务于我国公共服务改革领域的启示。

一、PPP 在日本的含义

PPP 是 Public—Private Partnership 的简称，意为“公私伙伴关系”。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，而广义的 PPP 机制泛指通过公共部门和私人部门合作来提供公共产品及公共服务的各种公私合作关系。如今 PPP 机制的含义更为广泛，更加偏重于政府能够提供更加优质的公共服务的一种有效模式。最近几年，各个发达国家逐渐认识到在公共服务领域运用 PPP 模式的重要性，并纷纷积极采取相应措施加以推广。

日本的“PPP”模式是指在公私合作基础上，向社会开放公共行政服务。日本最初引入 PPP 机制的目的是为了“缩小政府规模”。日本的 PPP 模式借鉴了英国的 PPP 理念，确切地说，是借鉴了英国的 PFI 模式。PFI(Private Finance Initiative)是 20 世纪 90 年代初诞生于英国的一种项目融资模式，通常被称为“私人主动融资”、“私人融资计划”或“私人资本融资”等，其含义是利用私有资金进行基础设施项目的开发与运营。它一改由政府负责提供基础设施的传统,采取促进私人部门参与基础设施、公共产品和服务的全新方式，在一定程度上克服了传统基础设施建设中的高投入、低效率和资源高消耗等弊端。PFI 属于 PPP 的范畴，是 PPP 的一种类型，偏重于强调社会资金的主动介入，政府的目的在于获取有效的服务，而并非最终的设施所有权。

日本引进 PFI 模式后，大力推广，在十几年的时间里，日本的 PFI 事业迅速扩张,取得了良好的经济效益和社会效益，成为日本基础设施建设的重要力量。PPP 模式在日本的发展，与日本政府，特别是中央政府的支持和推动密不可分。这一模式成为自小泉内阁以来行政改革的重要措施，可称得上是政府导向型的新型公共服务供给模式。2001 年 6 月小泉内阁内阁会议通过了“骨太方针”，改革的内容是：在提供公共服务过程中，活用市场机制，在“社会能做的事交给社会去做”的原则指导下，根据公共服务的属性，通过民间委托(外包、公设民营等)、PFI、独立行政法人等措施，激发公共部门、民营企业与非营利组织等各服务主体的积极性，提高行政效率及公共服务的质量。用一句话来解释，就是向社会开放历来以政府为中心提供的公共服务领域。为了推进这些政策，日本政府将这种由公共部门直接提供的公共服务对民间开放的模式取名为“日本式 PPP”。

对于政府来说，采用 PPP 模式，通过利用社会上的优秀技术、服务及风险共担，能够在减

轻财政负担的同时有效提供公共服务。对于民营企业来说，通过合法的公私合作，可以缓和其参与公共服务事业的障碍，扩大商机。

在经济形势持续严峻的日本，劳动人口持续减少，产业空洞化加速，未来的财政运营不容乐观。因此，迫切需要提高行政管理效率，创造新的商业机会，扩大就业。通过引入民间的经营智慧和技术，可以使竞争原理发挥作用，达到 VFM(Value For Money)最大化。

二、日本推进 PPP 模式的目的

20 世纪 90 年代以来，日本和欧美各国一样面临公共服务领域的一系列问题。通过市场机制和私人部门的力量来提高公共服务的效率和质量，削减行政成本，增加新的就业机会，创造新的服务产业，既是经济重建和增长的源泉，也是公共服务改革的重要手段，因此，加大吸引社会资本，促进政府和企业优势互补的公私合作模式在日本逐步兴起。

日本政府将“对社会开放公共服务领域”确立为政策方针的背景主要有三方面：一是中央、地方政府财政困难，二是公共服务品质下降，三是地区经济低迷。引进 PPP 模式的目的正是为了实现解决财政困难、提高公共服务的品质及活跃经济这三项政策目标。

1.财政健全化

自泡沫经济破裂后，日本经济陷入低迷，税收锐减，同时，在频繁出台经济刺激政策的过程中，国债及地方债的数额逐渐膨胀，中央及地方政府的财政状况不断恶化。从债务余额的国际比较可以看出，日本是 OECD 国家中债务状况最差的国家。公债发行额连年累计增加，公债收入连续 4 年超过税收收入，处于赤字状态，日本财政状况呈恶化趋势。日本政府债务余额占 GDP 的比重于 1998 年超过 100%,2003 年达到 155.7%,且不断上升，2010 年日本政府债务余额占 GDP 的比重已超过 200%，据国际信用评级机构惠誉最近披露的信息显示，日本政府的债务余额占 GDP 的比重至 2012 年底将达到 239%，在发达国家中居首位。

在这种背景下，日本现有的公共服务领域中，政府的低效率备受诟病。这为公共服务的提供向社会开放，由社会提供高效的服务提供了契机。日本政府期望通过此项改革改善日本财政状况。

2.公共服务质量的提高

随着日本公共设施的老化，公共设施及公共服务品质逐渐下降。例如，日本国家机关的建筑物的地面面积按照建筑年龄来算，建筑年龄超过 30 年以上的建筑物的地面面积呈直线上升趋势，预计 2014 年将达到整体的 40%。

一方面，在日本经济高速增长期短时间内建成的小学、中学、图书馆、公民馆、公营住宅等公共设施正在逐渐老化。另一方面，提供公共设施的地方政府的财政状况也不容乐观。在严峻的财政制约形势下，为了应对公共设施老化，十分有必要探索能够摆脱一般财源及公债依赖的体制，大胆同民间企业合作，进行公共设施的改建、管理及运营。这种情况下，日本政府也希望通过委托私人部门介入提供公共设施及公共服务，以期全面提高公共设施及公共服务的品质。

3.活跃经济

日本经历了长期的经济低迷，公共部门的作用逐渐缩小，这为私人部门提供了新的商机，也为活跃经济提供了机会。在日本第三产业的公共服务中，受到限制较多的医疗、看护、教育等公共服务及政府单独提供的“公务”约占总体比重的 1/4，也就是说，第三产业中有四分之一的领

域，是由公共部门在发挥着作用。

如果对私人部门开放这些领域，不仅能扩大私人部门的商机，同时，也能创造出新的就业机会。在日本公共服务领域就业人数中，私人部门就业者人数占 15%左右，美国是 30%左右，是日本的 2 倍。假如日本公共服务领域的私人部门就业者比率能提高到和美国相当的水平，预计能增加约 800 万人的就业机会。

三、PPP 在日本的发展及相关机构

日本引入 PPP 模式已有 20 年以上的历史，最近几年，“公私合作”在日本再一次受到关注，这和日本中央、地方政府的财政困难及地方分权化有较大关系。另外，日本一直以来是以政府为主体提供着各种公共服务，但是随着市民需求的多样化，行政不可能提供均等的服务，财政制约也越来越严重，因此，单靠政府难以有效地提供多方细致的服务，于是不得不转向寻求灵活利用私营部门的资金和智慧。政府利用活跃在该领域的私人部门，给予一定报酬，通过管制、引导和监督，实现事业目标。经过 20 余年的实践探索，日本形成了一批具有代表性的 PPP 机构，包括官方机构、一般社会团体以及专业学术、咨询、教育机构等，这些机构在 PPP 的研究、推广、项目指导等方面发挥着越来越重要的作用。

日本公私合作的历史始于中曾根内阁时期“民活”政策的出台。“民活”政策指的是第二临时行政调查会(土光委员长)的行政改革。根据后来的前川报告(适应国际化的经济结构调整研究报告)，“民活”政策的主要内容是，对内扩大内需，对外消除贸易赤字，在扩大内需政策下活用民间的活力，将私营企业及团体引入地方的自治管理之中。简而言之，这些社会力量的活用在日本被称为“民活”。

20 世纪 80 年代后半期，在“民活”热中，日本地方政府由于在城市、地区开发事业上受到资金、技术上的制约，转向寻求同私人部门的合作。另一方面，私人部门也为了分散风险及推动项目顺利进行，更加重视和地方政府之间的协调关系。1982 年日本第三次临时调查会答辩以后的 10 年间被称为“日本城市、地区开发事业中构建 PPP 的讨论及制度整备时期。”

1985 年，当时的日本国土厅(现在叫国土交通省)出台了“首都改造计划”，特别是，在东京圈，集中了大量私人部门的大型开发项目。

1986 年，日本制定了民活法，1987 年制定了休闲法，活用第三部门(中央政府或地方政府和民间企业共同出资设立的法人)进行休闲开发。这个时期，多用第三部门进行建设休闲设施。第三部门是公私合作模式，但是站在实际经营的角度，由于责任所在不明确，在经济不景气的时候未能充分发挥作用，21 世纪初很多都相继破产。另外，日本在该时期实现了日本国有铁道、日本电信电话公社、日本专卖公社三公社的民营化，NTT、JT、JR 诞生。

由于当时 PFI 模式还未出现，活跃地区经济过程中所需的大量基础设施投资和大规模的复合开发由于得不到私营部门的资金、技术支持而很难实施。后来根据社会资本整备法设立了 NTT 无利息融资制度，由此带来巨大的财源。

1988 年以后，在日本泡沫经济顶峰期，Mécénat 协会成立，企业的社会贡献开始受到关注。PPP 开始在日本迎来了崭新的时代。

1989 年日本和美国合作进行了 PPP 调查研究，并共同举办了“城市开发中公共和民间的合

作关系”研讨会，两国分别介绍了各自国家的案例，美国专家还对美国 PPP 的历史、公私合作组织、资金筹措方式、税制、补贴、管制引导政策等做了报告。

1991 年，在纪念城市计划学会成立 40 周年国际研讨会上，萩原俊发表了题为“日本的公私合作关系的现状及展望”论文。

1992 年，为了实现 FTT 地区(福岛-茨城-栃木)的地区形象建设，成立了公私合作整备研究会(国土厅大都市圈整备局整备科)，副标题为“新的公私合作体系”(PPP 建言)。

目前，日本比较有代表性的 PPP 有关机构主要有以下几家。

1.PFI 推进委员会

日本城市建设高峰期过后，以公共事业及公共服务为对象的 PFI 讨论又兴盛起来。1997 年日本颁布了 PFI 法，该法是一部通过活用民间资金促进公共设施建设的法律。1999 年，根据 PFI 法第 21 条，在内阁专门成立了 PFI 推进委员会，秘书处设在内阁府民间资金活用事业推进室。委员会的委员及专家委员均由内阁总理大臣任命。目前该委员会有 9 名委员，其中，一名委员长，一名副委员长。有 11 名专家委员。PFI 推进委员会的职责有六个方面：(1)对国家的 PFI 项目的实施情况和民间事业者等的意见进行必要的调查研究、审议，认为有必要促进 PFI 项目的实施时，向内阁总理大臣或相关行政长官提出建议，促进和综合协调国家的 PFI 项目。(2)和政府一起收集国内外的 PFI 项目的实施状况、PFI 有关法律制度、税制、促进 PFI 项目顺利进行等的有关信息，并为了使国民了解 PFI 模式，为 PFI 项目相关者提供便利，进行广泛的宣传。(3)除了给内阁总理大臣等建言，为了推进 PFI 项目的顺利进行，也要给负责 PFI 项目的机构进行恰当的建议。(4)接受民间事业者的意见，建议或诉苦，必要时向内阁总理大臣或有关行政长官建言。(5)负责宣传 PFI 推进委员会的活动，加深国民对其的了解，并协助政府宣传。(6)分析收集到的 PFI 项目的有关信息，在调研基础上，为促进 PFI 项目的顺利进行，做必要的协调工作。

2.日本 PFI;PPP 协会

1999 年 9 月 2 日，特定非营利活动法人日本 PFI;PPP 协会成立。该协会是从事帮助地方政府、民间企业正确理解 PFI 模式的实施程序、扩大其应用范围等的培训活动，并对政府有关机构提供政策建议的非营利组织。该协会业务内容包括 PFI 事业的培训、教育、资格的鉴定、政策建言、国内外信息的收集、书籍出版、咨询等。

3.亚洲 PPP 推进协议会

日本经济产业省也以公共服务领域为中心讨论引入日本式 PPP(日本式 PPP 研究会，1992 年 5 月)。另外，从促进海外民活事业的层面来看，面向海外，特别是面向亚洲，为了讨论日本企业的“TOTAL SERVICE PROVIDER 化”(整体服务供应商化)，2004 年 9 月日本经济产业省召开了“亚洲公私合作研究会”，最终报告形成于 2005 年 4 月。在该研究会上，讨论了在城市交通、港湾、上下水道、行政服务等 4 个领域推进民间企业参与的方法。作为该行动计划的一环，于 2006 年正式成立了“亚洲 PPP 推进协议会”这一业界平台。

4.PFI/PPP 推进协议会

PFI/PPP 推进协议会是 1997 年 12 月，为了为 PFI 法的实施做准备而成立的机构。成立之初，名为“新能源回收再利用等 PFI 推进协议会”。后来随着 PPP 概念的扩大，2002 年 7 月改名为

“PFI/PPP 推进协议会”。会员包括公共部门和私人部门，目的是提高行政财政的效率及活跃经济。

5.东洋大学 PPP 研究中心

日本的东洋大学于 2006 年在经济学研究系开设公私合作专业。东洋大学研究生院经济学研究系公私合作专业有三个课程:(1)“城市管理”课程：学习地方政府的财政健全化、公共设施管理等方面的公共管理政策;(2)“PPP 商务”课程：综合学习 PFI、指定管理者制度、城市建设等民间、市民为主体的 PPP 事业;(3)“世界 PPP”课程：学习亚洲、非洲等新兴国家的项目企划。

2008 年，根据日本文部科学省的“私立大学战略性研究基础形成支援事业”，作为“地区再生领域”的研究据点，在日本东洋大学设立 PPP 研究中心。在公私合作专业毕业的毕业生中，对有志于及有能力通过 PPP 研究解决经济社会具体问题并有所贡献的学生授予 PPP 研究中心“研究伙伴(research partner)资格”。该资格是目前日本关于 PPP 的唯一资格认证。“研究伙伴”除了每年至少发表 1 次研究成果以外，还要参加研究中心组织的 PPP 研讨会、编书等活动，也要参加研究中心和地方政府等实施的调研活动。

东洋大学每年和美国 PPP 协会(NcPPP)共同举办日美 PPP 论坛。

另外，东洋大学 PPP 研究中心近几年均组织编写年度 PPP 白皮书，介绍在当年经济形势下，PPP 的新动向。白皮书中列举丰富的 PPP 案例，并由专家进行分析。例如，最近出版的是 2010 年 11 月出版的 PPP 白皮书，叙述了 2008 年 9 月至 2009 年 8 月之间日本的 PPP 活动。

6.亚洲 PPP 政策研究会

2008 年 12 月 1 日，在经济产业省成立亚洲 PPP 政策研究会，其宗旨是为了进一步完善东亚经济、社会的基础设施，改变历来靠各国财政资金和 ODA 资金，活用民间资金、技术、智慧等通过公私合作模式完善基础设施。

7.地方自治体公私合作研究会

地方自治体公私合作研究会是(财)地方自治体公私合作研究财团的构成组织，于 2009 年 9 月成立。会长是塩川正十郎(原日本财务大臣、东洋大学校长)，该研究会的会长也是地方自治体公私合作研究财团的理事长。该研究会的业务主要是：(1)对地方自治体的公私合作中存在的问题及新形式进行调查、研究，提出建议并推广 PPP 模式。(2)制作公私合作案例数据库，并和有关机构合作。

四、PPP 在日本的发展对我国的启示

随着经济增长放缓，巨额地方债务即将到期，土地财政疲软，民生支出压力较大等问题的存在，如何利用有限的财政资金，减轻政府的财政压力，发挥财政四两拨千金的作用，优化资源配置，提高生产率成为当前的政策课题。通过公私合作，可以在很大程度上弥补双方的不足，私人部门参与城市公共设施及公共服务的供给是市场经济不断发展的必然。PPP 模式在日本的发展经验能为我国通过公共部门与私人部门合作提供城市公共设施及公共服务带来一定的启示。

1.健全和完善 PPP 模式的相关法律

健全的法律制度环境是 PPP 模式赖以生存的基础，也是增强投资者信心、降低项目风险的有效措施。日本政府通过立法手段推动公共服务向社会开放，1999 年通过了《民间融资社会资

本整备(PFI)法》(简称“PFI 法”);通过政府文件形式明确了“民间能做的事交给民间去做”的改革指导原则;相继发布公共服务改革的政策框架与推进 PPP 实施的五个“指南”等等。这些举措为 PPP 模式在日本的推进与展开创造了良好的法律、行政和政策实施的保障和环境。2009 年，日本政府进一步修订、完善了 PFI 法，将原来法案中规定的 PFI 活动只针对道路、医院、国家及地方自治体的办公楼等实施，扩大到人造卫星领域，即将社会力量引入宇宙开发领域。另外，日本 PFI 法中对于事前的风险评价以及公共部门与私人部门的权则划分，极大地推动了 PPP 模式的成功运用，也值得借鉴。

2.促进政府 PPP 机构的建立

日本中央政府在推动公共服务的提供向民间开放过程中发挥了重要作用。内阁根据《PFI 法》，专门在内阁设置了 PFI 的领导和推广机构—PFI 推进委员会，形成在中央政府的统一领导下，由地方政府、PFI 推进机构及行业组织共同构成的 PFI 项目运作管理模式。该委员会的委员长、专家委员均由内阁总理大臣直接挑选任命，职责主要包括：调查日本 PFI 事业的实施状况，分析、审查私人部门的意见;向社会发布有关 PFI 实施状况、法律、税收等情况;向有关机构提出促进 PFI 事业改革与发展的政策建议;协助政府扩大对 PFI 事业的宣传和影响，促进社会民众对 PFI 事业的理解。PFI 事业推进委员会对日本 PFI 发展意义重大，很多政策、法规、建议都是由它提出的，它引导着日本 PFI 事业的发展方向。此外，经济财政咨询会议和内阁设置的区域经济再生总部还提出，在行政服务中实现公私合作这一重要课题，进一步拓宽了对社会开放的公共服务领域，促进了 PPP 模式的发展。

3.鼓励民间咨询机构的发展

在日本，社会上有很多专业从事大型工程项目管理及 PFI 项目咨询的管理顾问公司，如三菱综合研究所、都市经济研究所、佐藤综合计划等，都可以提供专业咨询服务。在 PFI 项目确定前的调查阶段，发起机构会委托管理顾问公司对项目条件和前景进行分析和评估;项目确定后，发起机构会聘请有关专家举办 PFI 学习班;在项目实施阶段，也需要聘请管理顾问指导 PFI 项目的实施，同时发起机构需要聘请外界专家对 PFI 项目进行监督和评价。通常来说，PFI 项目在不同阶段的咨询服务由不同的顾问公司或外部专家负责。

4.注重 PPP 专业人才的培养

PPP 模式涉及担保、税收、外汇、合同、特许权等多方领域，内容复杂，文件繁多。PPP 模式的实施是理论与实践相结合的过程，PPP 模式操作复杂，需要懂法律、经济、财务、项目管理等各方面专业技术人才。日本的东洋大学于 2006 年在经济学研究系开设公私合作专业。东洋大学研究生院经济学研究系公私合作专业有三个课程:(1)“城市管理”课程：学习地方政府的财政健全化、公共设施管理等方面的公共管理政策;(2)“PPP 商务”课程：综合学习 PFI、指定管理者制度、城市建设等民间、市民为主体的 PPP 事业;(3)“世界 PPP”课程：学习亚洲、非洲等新兴国家的项目企划。

16、“PPP”试行：“公私”合作“利益共享”

来源:荆门日报　2015/8/20

今年 7 月，湖北荆门向社会公开推介中心城区 2015 年度政府和社会资本合作(PPP)第一批 18 个项目，均为城市民生重点项目，涉及基础设施类 2 个、资源环境类 10 个、公共服务类 5 个、生态保护类 1 个，预计总投资额 368 亿元。

“PPP 模式实质是政府与社会资本为了建设基础设施项目，或为提供公共产品或服务而建立‘全程合作、利益共享、风险分担’关系。”市财政局副局长邓士龙介绍，“运用 PPP 模式进行基础设施和公共服务等领域项目建设,不仅可以优化资源配置，减轻政府支出压力、举债压力，化解存量债务，而且可以提高公共产品的供给效率。简单地说，就是要把财政一下子拿很多钱的事，分若干年来做，让社会资本先帮着做，政府分期偿还。”

事实上，PPP 模式对荆门市民来说并不陌生。早在十多年前，我市就开始推行 BT(建设-移交)、BOT(建设-经营-转让)项目，如 13 年前兴建的湖北省第一家按 BOT 模式运作的污水处理厂——夏家湾污水处理厂，就属于 PPP 模式的浅层次形式。

与之相比，市财政系统正积极推广应用的 PPP 模式，更强调政府和社会资本“利益共享、风险共担”。社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施，或提供公共产品和服务的大部分工作，通过“使用者付费”和“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价格和质量监管，以保证公共利益最大化。这样，政府部门不仅能够有效利用民间资本进行项目建设和运作，还能带动民间资本和国有资本之间进行高效竞争，从而保证公共项目和半公共项目高效运转，政府和企业实现双赢。

试点先行“多点开花”

作为健全多元化投融资体系、有效解决制约我市经济发展瓶颈问题、加快推动产业集群发展的重要抓手，我市“先行”的 18 个 PPP 项目正有力有序推进：

预计总投资 31.1 亿元的竹皮河流域水环境综合治理项目，已作为 PPP 国家示范备选项目上报财政部，项目具体实施方案正在编制之中。目前已有中建三局、葛洲坝集团、中国中投、云南水务、格林美、深圳瑞塞尔等 16 家社会资本前来洽谈;

漳河新区爱飞客生态镇项目预计总投资 72 亿元，通过招标确定上海济邦投资公司为中介咨询服务中标单位，目前已与美国伊科集团洽谈，本月华夏幸福基金将来荆洽谈;

与上述两个项目一同纳入我市三大 PPP 试点项目的市有机废弃物处理处置项目，正在进行可研、环评、土地等前期工作，咨询机构采购也在积极准备之中，已有湖北国新天汇能源有限公司、深圳瑞塞尔环保股份有限公司等社会资本前来接洽。该项目设计日处理城市污泥和餐厨废弃物等 200 吨，年可产有机沼肥 1.4 万吨，配套建设 1 万立方米/天 CNG 加气站一座;

……

关于 PPP 模式的探索之路远不止于此：截至 6 月底，全市已策划 PPP 项目 67 个，预计总投资额 890.9 亿元。仅在中心城区，策划申报项目就有 57 个，预计投资额 822.32 亿元，其中基础设施类项目 10 个，公共服务类项目 21 个，生态保护类项目 3 个，资源环境类项目 23 个。京山县申报 3 个项目，预计投资额 10.4 亿元;沙洋县申报 3 个项目，预计投资额 24.58 亿元。钟祥市申报 3 个项目，预计投资额 28.6 亿元。屈家岭管理区申报 1 个项目，预计投资额 5 亿元。

经过对中心城区项目进行分析论证，市财政局初步确定了合作方式：27 个项目采取政府和

社会资本共同组建项目公司的方式;

30 个项目采取社会资本独资组建项目公司的方式。根据初步拟定的社会资本投资回报机制，其中 13 个项目将通过特许经营权收回投资;15 个项目通过“特许经营权+政府补贴”方式收回投资;10 个项目通过政府付费收回投资;19 个项目通过土地开发收益分成收回投资。

顶层设计“谋篇护航”

不谋万世者，不足谋一时;不谋全局者，不足谋一域!

作为投融资体制与领域的一场深度改革，PPP 模式的探索之路自然少不了顶层设计，这个在关于中共中央“十二五”规划建议中首次出现的政治新名词，如今在荆门不断被赋予新的内涵：

新年的脚步刚刚迈过，市财政局就早早集中力量，编制并报请市政府印发《荆门市人民政府关于推广政府和社会资本合作模式试点工作的意见》和《操作规程》，明确“政府主导，依法依规，市场化运作，公开透明，物有所值，风险分担” 的推进原则。按照其划定的“时间表”“路线图”：今年各县市区至少要开展一个项目试点，城区要策划 10 个以上项目;确定在供暖、供气、污水和垃圾处理、地下综合管廊(网)、保障性安居工程、养老服务设施和土地一级市场开发等范围内，优先选择收费机制透明、有稳定现金流、以使用者付费为基础的项目试点范围，并提出分类实施意见。

该局还主动谋划，草拟了《荆门市 PPP 项目社会资本选择办法》《荆门市政府和社会资本合作项目筛选办法》《荆门市政府和社会资本合作项目监督管理暂行办法》《荆门市 PPP 项目秘书管理办法》《荆门市政府和社会资本合作项目策划实施办法》《荆门市政府和社会资本合作风险防控管理办法》6 项制度和《荆门市 PPP 合同指导文本》。目前，《荆门市 PPP 合同指导文本》已印发，相关制度正在征求各地各相关部门的意见和建议。

市 PPP 中心随即成立，负责全市 PPP 项目征集、评估、备选项目确定、编制开发计划等工作，确保了机制、机构的同步健全。目前，该中心建立了项目主管部门联席会议制度和重点项目协调机制，以加强项目主管部门、专业咨询机构和社会资本之间的联系和沟通;及时对项目的策划包装、公告公示、专业咨询机构选择等进展情况进行督办;按照“成熟一个、建立一个”的原则，做好数据收集和前期准备工作。选择合作伙伴也是该中心的重要职责，通过向全国公开征集 PPP 项目专业咨询机构，并通过政府采购、组织专家评审，分两批选定北京大岳咨询有限责任公司、上海济邦投资咨询有限公司等 15 家咨询机构纳入我市 PPP 专业咨询服务机构库。

“我们的努力已初有成效，目前北控水务、北京首创、中机国际、桑德集团、中信水务、北京碧水源、九鼎投资、中冶华天、上海晨科、深圳前海、上海无域园林、湖北五矿等 12 家社会资本正与我市积极开展对接。”谈起对接成果，相关负责人一脸欣慰地表示。

17、万亿 PPP 难落地：高层多次部署 签约率仍不足两成

来源:华夏时报 2015/5/25

由于 PPP 项目的时间跨度长、投资大，如果调价机制不明确，几乎没有社会资本敢在 PPP 项目上投入，因此社会资本最关注的不是政策，而是项目的回报率。

“我们为青海省首个 PPP 项目(污水处理)提供了全流程的服务，目前项目已经完成了社会资

本的采购，即将正式签约。”5 月 22 日，南京卓远资产管理有限公司总经理吴健接受《华夏时报》记者采访时说。

但记者调查却发现，目前，全国各地公布试点的 PPP 项目进展参差不齐，仅有少部分签约，更多的 PPP 项目前期投资已开始做，但距离落地还有一段距离。原国家外经贸部副部长龙永图 5 月 18 日透露，“去年国家提出的超过 1.6 万亿的 80 个 PPP 项目单中，还有 80%待落实。”

“全国各地大致有 10%-20%签订了合同。”发改委投资司副司长罗国三近日对 PPP 项目有关的质疑作出回应时表示，有的省份提出的 PPP 项目数量多、投资大，但恐怕还有不少的项目不具备实施的条件。

民生证券研究院近日发布的一份报告称，2014 年 9 月之后，全国 34 个省市区地方政府推出了总额约 1.6 万亿元的 PPP 项目，但真正签约的约为 2100 亿元，仅占总额的 1/8。

事实上，不仅 PPP 项目签约率低，涉及的相关政策也在打架。基于此，国务院近日再次部署推广 PPP 模式，尤其强调在交通、环保、医疗、养老等领域，以竞争择优选择社会资本。

“国家出台的政策够多了，只是各部门之间需要理顺政策打架的地方。”5 月 21 日，北京大岳咨询有限公司总经理金永祥接受本报记者采访时认为，由于 PPP 项目的时间跨度长、投资大，如果调价机制不明确，几乎没有社会资本敢在 PPP 项目上投入，因此社会资本最关注的不是政策，而是项目的回报率。

低签约率

相比去年，2015 年伊始各地 PPP 项目蜂拥而上，动辄计划引资千亿元的省份不在少数。但记者梳理四川、湖南、江西等地情况发现，一些地市对 PPP 项目磨刀霍霍、跃跃欲试的同时，落地的却寥若晨星。

5 月中旬，各地再次吹起一股追逐 PPP 项目的风潮。

5 月 12 日，河北省举行 PPP 项目推介会，推出首批 32 个重点项目，投资总额达 1330 亿元。接着，贵州、新疆、江西等地也相继发布消息，其中贵州省集中推介了首批 101 个 PPP 项目，拟引入社会资本 1122 亿元;新疆已批准并公布首批 53 个引入社会资本的示范项目，预计投资 2083 亿元。

然而，记者调查却发现，在上述各地推出的 PPP 项目中签约率却相当低，而国家试点的 PPP 项目签约数，更是屈指可数。

公开消息显示，财政部去年 12 月 4 日公布的 30 个 PPP 示范项目，截至 2 月底，2 个项目签约，均为污水处理项目：即池州市的污水处理项目、南明河水环境综合整治二期项目。据悉，两个项目引入的社会资本方分别为深圳水务和中信水务，前者是地方国企，后者是央企。但后一个项目是财政部示范名单发布前就已经签约的，即国家试点的 PPP 项目真正签约的，有且只有一个。

地方也好不到哪里去，如湖南、四川是 PPP 项目推进较为强力的省份。四川在去年 12 月的推介会上曾推介 264 个 PPP 项目，投资额 2534 亿元，签约率仅 10%左右。

相比之下，河南情况要稍好一些。据吴健介绍，近期受河南省财政厅 PPP 项目中心邀请，他参加了河南省第一批 29 个 PPP 项目的督导推进和第二批 PPP 项目的初步审查。据他判断，以

省级推介的项目为例，约 1/3 的项目基本落地签约，1/3 的年内有望签约，剩下 1/3 签约的可能性比较小。

落地迟缓

相对于国家层面，地方政府和企业的行动却迟缓得多。

“政府推 PPP 项目的确需要一个过程。”金永祥分析认为，一个完整的 PPP 项目，需要花费的时间一般为一年，最快的也要半年。

财政部官网显示，主抓 PPP 项目的财政部副部长史耀斌近日透露，“PPP 项目如何实施和运营，只有充分评估以后，社会资本才会真正下定决心和政府合作，这需要一定时间。”据其介绍，一个 PPP 项目从开始立项到准备，需要 6 个月或者一年的时间。

“我们做的池州的 PPP 项目，时间是 8 个月。”据金永祥介绍，他的公司目前参与的 PPP 项目达到 150 个，其中最成功的要算北京地铁 4 号线，“政府推出的项目不可能 100%的签约”。

吴健则告诉记者，PPP 项目去年下半年才开始推，实际上很多企业在今年才开始运作，“我们公司参与的项目，只有青海的一个污水处理项目将在本月签约”。

一个 PPP 项目需要走哪些流程?据吴健描述，按照财政部“113 号文”的要求，一个完整的 PPP 项目分为“项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交”五大阶段，全部流程走下来需要半年，且“任何一个环节都不能损少”。

据吴健介绍，目前全国范围内的 PPP 都处于探索实施阶段，没有标准示范性的项目。而“此阶段在于识别和准备阶段，难点就在于实施方案和评价报告及财政承载力。”吴健说，这关系到后续阶段政府与社会资本能否形成真正的合作共赢。

“相对成熟的大项目，都是央企或省级企业，而真正民营资本介入的都是些较小的项目，如污水处理项目。”5 月 21 日，一名不愿具名的四川某地官员向记者坦言，PPP 项目进易做难。

记者采访也发现，相当多的地方政府表示，正在跟金融机构谈，想让银行之类作为主要的社会资本进入项目，但困难重重。“仅国开行方面对 PPP 有政策支持，商业银行却不温不火。”吴健说。

严防风险

“各地推 PPP 项目，不能当儿戏，但目前的真实情况却是游戏的成分较浓。”金永祥担忧的是，很多项目一开始并不具备条件也在强推。

那么，一个好的 PPP 项目该如何操作呢?据吴健介绍，PPP 项目所需要的是严格按照财政部相关文件的要求，完善或补全相关流程。“PPP 项目的完善不能仅仅为了走程序，更多的应当思考全生命周期的运营、风险分摊、考核与监管。”吴健说，特别是政府在这一块是缺乏经验的，因此很多项目被卡在审批环节，“多数是由于当地对 PPP 的理解还不到位，需要走哪些程序难以抉择”。

据吴健介绍，通常分两种情况：一种是走发改委立项程序的许可、环评等文件没有出来，就匆忙上马，导致项目无法开展;另一种是 PPP 流程的不完善，例如没有识别准备阶段，就开始与社会资本合作成立项目公司了，“这些 PPP 项目，省、市级的财政部门会不予审批认可，因此就没法挂牌或发公告”。

需要说明的还有，“当一个 PPP 项目实施方案形成后，由于需要政府补贴的数额较大，政府(财政部门)怕承担不起，或是有所顾虑(怕承担责任)，因此在推进工作时出现‘消极怠工’的情况，既不认可通过审批，也不提出明确否定意见。”在全国各地接触大量 PPP 项目后，吴健发现很多财政弱的地方均有此顾虑。

“如未通过论证，则不宜采用 PPP 模式。”财政部 4 月 14 日发布文件也要求，对 PPP 项目进行财政承受能力论证，以防控财政风险。

事实上，各地推 PPP 项目，对不同部门不同政策的不同理解也会造成执行障碍。

去年 12 月 4 日，财政部与发改委在其各自官网上发布了《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》和《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，分别从政策层面和实际操作上对 PPP 项目予以指导。不仅如此，财政部 1 月 19 日发布通知，进一步规范 PPP 项目的合同。当日，发改委也公布了关于《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，公开征求对 PPP 项目的意见。“两部门发文规范 PPP 是好事，但两部门各有政策，如果不理顺的话，不便于地方操作。”上述不愿具名的地方官员说。

18、环保 PPP 签约率不高 三问题待解

来源:中国经济导报 2015/5/24

据国家发展改革委投资司数据显示，全国 PPP 签约率目前大概在 10%~20%左右，签约率不算高。国家发展改革委投资所投资体制政策研究室主任吴亚平认为，造成签约率低的主要原因是，投资者的风险没有得到有效分担，或者认为政府的诚信不够。如果投资者的风险不能得到有效分担，投资者要求的回报就高，地方政府又不愿承担这么高的成本，所以就谈不拢。

据中国经济导报记者了解，环保领域的 PPP 签约率比全国 PPP 签约率又要低得多。怎样提高环保领域 PPP 的签约率?中国经济导报记者进行了采访。

涉及部门太多难协调

对于环保领域的 PPP 签约率低的问题，金州环境集团副总裁张恒利在接受中国经济导报记者采访时表示，这中间主要是落实和协调的问题。“一些内容已在条文里明确写出，但如果不落实到执行，就是一句空话。比如说某项目的合同在条文中明确指出发展改革部门有义务进行协调，但实际执行中涉及到很多其他的部门，协调起来很困难。”张恒利说。

其实，张恒利所说的，在环保之外的其他领域也是存在。“在我国这种多种经济形式并存的国家，各种阶段有不同的法律，每个部门有各自的规章，所以一个合同在执行过程当中，会与所有层面的各级政府部门都会发生关系，很多时候合同里很难符合各行业要求，发生冲突时，作为社会资本方处理问题的难度就比较大，而且作为合同甲方主体即政府方，往往他作为一个部门并没有能力代表所有部门实现承诺，从这个角度看，制度法律层面的冲突还是非常严重的。”张恒利还表示：“我认为 PPP 这一新的融资方式，在我国因为法制机制不一样，在执行过程中制度也不一样，这种模式到我国后还要本地化，而且这个路很长。”

非经营性项目需创新 PPP 模式

在我国，PPP 到底是什么?“基础设施和公用事业的特许经营就是中国的 PPP。”北京市资

略律师事务所合伙人副主任徐向东在接受中国经济导报记者采访时表示，委托运营(Q&M)、管理合同(MC)、建设-运营-移交(BOT)、建设-拥有-运营(BOO)、转让-运营-移交(TOT)、改建-运营-移交(ROT)等，都是 PPP 的具体方式。

目前，环保领域的原有的 BOT 已经比较成熟了，作为 PPP 的一种，BOT 必须寻找新的方向。BOT 一般都涉及的非经营性项目，就环保领域而言，徐向东说，“我们一般将这样的项目叫区域性 PPP 项目，是片区或园区的概念，或者是两个项目的复合，具体到环境领域例如污水处理厂加河道。不是单个项目，所以叫区域性 PPP 项目。而且我认为这些项目肯定是未来的趋势。”

对于这种趋势未来的发展，政府如何在政策上跟进。徐向东表示，“首先，区域性 PPP 项目最大的问题就是法律规定的出台，单个项目可以向发展改革部门立项，但如果两个项目绑定作为一个项目的，现在的规定是空白。这是区域性 PPP 项目面临的很重要的一个问题。其次，绩效考核机制也是一定要有的，考核合格才付钱，考核不合格可以不付钱，每一项付费都有指标，绩效考核的设定需要有专业人员的参与，现在只是刚刚起步。”徐向东认为，未来区域环境服务在环境绩效方面的要求将更加严格。徐向东表示，应将考核和付费两者结合起来，即设计两层付费机制，一类是可行性付费，考察建设中是否遵守各项指标要求;第二类是绩效付费，考察治理效果。

需继续解决相关风险

去年以来，PPP 在环保产业热度持续攀升。发展改革委、财政部纷纷发文落地 PPP。国务院总理李克强 5 月 13 日主持召开国务院常务会议，部署在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作(PPP)模式。环保产业如何抓住 PPP 的机遇，除了解决上述问题及找准发展方向外，还需要注意哪些问题呢?

薛涛表示，首先不要过分地强调回报。他说：“未来环境绩效服务一定更复杂，如果想着暴利、投机，最后结果只能是两败俱伤。”张恒利也表示，政府做 PPP 绝不能只为了赚钱，例如区域环境综合治理，PPP 切入到其中，就不能过分地强调回报。

采访中，相关人士也提到要了解相关风险，比如 PPP 项目中中可能存在着项目建设风险、经营管理风险、增信措施落实风险、财政可承受能力风险、信用风险、国有股权转让的法律风险等。不过，徐向东称，今年 PPP 项目实践与法律冲突的问题会得到初步解决。PPP 项目实践中的土地、税收等问题，也已引起相关部门的重视，并会积极研究解决之道。另外，金融机构今年也会大举进入 PPP 领域，PPP 项目的融资方式也一定会有大的突破。

19、PPP 布局加速 风险防控仍是银行最大顾虑

来源:金融时报 2015/5/25

“按照依法合规、规范管理的原则，对于已签合同贷款额不能满足需要且适宜采取政府和社会资本合作(PPP)模式的在建项目，优先采取 PPP 模式。”日前，国务院办公厅转发财政部、人民银行、银监会《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见》，就规范实施在建项目的增量融资再次明确提出支持 PPP 融资模式。

不过，从实际运作的情况来看，尽管近期政策扶持不断，银行也表现出了极大的参与热情，

但考虑到目前不良资产攀升的现状、PPP 项目本身过长的参与周期，银行对于 PPP 项目的参与仍显得相对谨慎。

PPP 政策“快马加鞭”

“中国为实现今年 20%的基建投资增速，还需要通过 PPP 模式承接 1.5 万亿元至 2 万亿元的基建投资。”5 月 21 日，瑞银发布报告称，预计决策层将扩大 PPP 模式的使用规模和适用范围。

实际上，自去年底以来，针对 PPP 的支持政策出台已经“快马加鞭”。继 4 月 21 日国务院常务会议通过《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，5 月 11 日国务院办公厅转发财政部、人民银行、银监会《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见》之后，5 月 13 日召开的最新一次国务院常务会议，又针对交通、环保、医疗、养老等领域推广 PPP 进行了详细部署。

此外，财政部半个月内连续发文明确在水污染防治领域以及收费公路领域推进 PPP 模式。不仅如此，财政部还成立了 PPP 工作领导小组。目前推广 PPP 工作机制已经形成，相关操作指南也已出炉。当前财政部正致力于实现 PPP 流程的标准化、规范化。

与此同时，为有效解决 PPP 项目缺乏期限匹配、成本适用的金融支持问题，发改委联合国家开发银行下发通知，提出由国家开发银行对 PPP 项目提供利率优惠，最长可达 30 年贷款期限等的差异化信贷政策。

据了解，我国的 PPP 项目主要依赖银行融资，并且银行贷款融资方式往往需要担保或者抵质押，融资渠道相对狭窄。融资渠道不足，导致某些项目出现负债期限延长，有些甚至推高了地方政府的负债成本。但随着一系列利好政策的不断出台，银行支持 PPP 的投资机制或将更加明晰，届时，PPP 融资渠道通畅的同时，银行布局 PPP 的进程或将加速推进。

业内专家表示，未来地方融资平台被 PPP 取代将不可避免，对银行来说，PPP 将来会成为银行和政府合作的纽带，并在未来 5 年内获得快速发展。

银行业“大动作”仍需时间

自去年政府开始大力推广 PPP 模式以来，银行业闻风而动，但受操作模式复杂、谈判周期较长和缺乏可供借鉴的示范样本参考的影响，现在真正落地的项目仍然不够多，银行大举进军 PPP 仍在酝酿之中。

据了解，当前参与 PPP 项目的银行主要是国家开发银行，同时，工商银行、农业银行、中信银行、建设银行、华夏银行等商业银行也已经开始积极布局。

今年 3 月，农业银行制定出台了《关于做好政府和社会资本合作项目(PPP)信用业务的意见》，为系统内各级行开展 PPP 业务提供制度依据。据了解，农业银行将重点支持城市供水、供暖、供气、污水、垃圾和固体废弃物处理、保障性安居工程、地下综合管网、轨道交通、医疗和养老服务设施等涉及民生的基础设施及公共服务类项目。

近期，农行安徽分行对安徽池州市主城区污水处理及市政排水设施购买服务项目的首笔贷款已发放完成，这标志着农行系统内首笔 PPP 项目银团贷款运作成功，农行探索金融服务 PPP 模式或将由此进入快车道。

自去年 12 月 5 日财政部公布首批示范项目的第二天，中信集团就成立了以中信银行、中信

地产、中信建设、中信工程等 10 家子公司为成员的中信 PPP 联合体，并且中信银行已经拿到了财政部第一批推出的新建项目——贵阳南明河治理二期工程。

尽管银行看好 PPP 的发展空间，但积极并审慎地介入仍是目前各大银行共同采取的措施。瑞银报告指出，目前各地方政府公布的 PPP 项目总投资规模已超过 2.5 万亿元，但这些项目的签约率(政府与企业部门)只有 10%左右。

业内专家表示，国家推广 PPP 业务的决心非常大，但银行要设计相应的金融产品需要较长时间，而且由于 PPP 涉及复杂的操作流程，相应的风险防控措施也需要全面考虑。

风险仍是银行最大顾虑

尽管政府扶持政策不断出台，但风险问题无疑是银行介入 PPP 项目首要考虑的因素。

从银行自身的资金结构来看，商业银行想要介入支持 PPP，就必须考虑储蓄存款的平均期限问题。在宏观环境不变、经济基本形势不变、银根政策不变的条件下，商业银行可以用不断的短期流量资金来填补长期的投入，然而一旦银根收紧、存准率提升，银行风险就会暴露。因此，贷款投向数额大、回收期限长的 PPP 项目，与银行自身的资金来源存在着一定矛盾。

此外，过去融资主体一般为政府融资平台或大型国企，还款来源一般都有地方财政兜底，同时还有土地抵押担保。但现在 PPP 融资主体变成了新的项目公司，并且 PPP 参与的主体众多，内部成分复杂，项目的差异性很大，由此导致 PPP 项目还未形成有效的风控模式。而地方政府也不再以财政兜底，这对银行来说无疑也需要重新设计风险评估体系以防范可能发生的风险。

不仅如此，对于还款，银行原先只需要评估政府的财政实力，而现在需要评估的是 PPP 项目运营方的专业能力，但项目实际开展之前，项目本身的运营能力很难评估，目前也缺乏有效的评估机制。

另外，由于 PPP 项目周期较长，项目本身能否按照既定的技术标准设计完成施工进度，也存在着不确定性;能否按照项目规划的进度实现预期的盈利更是缺乏保障，这些都成为制约银行加速布局 PPP 的重要障碍。

20、PPP 最鲜活的解读

来源:JIC 投资观察　　2015/09/21

一年前，伴随国务院一纸公文——“43 号文”的发布，政府与社会资本的合作号角再度吹响。一年来，山东、广东、河南等地政府积极响应，推出众多公共设施与基础建设项目，水务、交通、环保领域成为焦点，咨询、金融、法律行业迅速跟进，投资格局深刻改变，PPP 成为大众热点与焦点。

一年后，PPP 模式热度仍在，却也逐步沉淀出冷静思索。比如，部分 PPP 项目在落地实施时遇到坎坷，财政部正推进第二批 PPP 示范项目落地;PPP 模式研究继续深化，银行、信托、保险积极设计产品，在更多领域探索参与机会。在 PPP 模式“保卫期”，如何促成项目落地，如何在 PPP 相关领域淘金，是这场经济领域的结合向我们提出的问题;而对这些问题的回答，将成为推动其延续和发展的关键。

9 月 12 日，本年度第五场 JIC 投资沙龙——“PPP 领域投资与发展”在京举办。这场沙龙，邀请到部委领导、商界巨擘、投资精英与会论道，以专业、前沿之视角探讨 PPP 领域的发展大势与投资机会，为该模式的未来发展提供启示与指引。

推广应用 PPP 模式是党中央国务院确定的一项重大改革任务，是保增长、促改革、调结构、防风险平衡的重要手段。近年来在财政部的大力推动下，PPP 模式从概念理念迅速走向实践，各地政府和财务部门积极响应、社会资本积极参与 PPP 项目落地实施。本次沙龙主题是分享实践经验、挖掘投资机会，我们希望以专业前沿视角共同探讨大势，为 PPP 未来的发展提供指引和启示，让 PPP 模式更好推动汇集民生。

中国建投集团旗下的中国投资咨询与多家资本开展合作，在 PPP 项目落地中进行有益探索，提供优质高效的咨询服务和管理，共同探索政府和资本合作之路，为社会经济发展和客户价值成长做出贡献。

借 JIC 投资沙龙的机会，我想讲四个个人观点：

第一，推广运用 PPP 模式是当前宏观经济调控的需要，也是公共服务领域制度完善和创新的需要。在目前经济新常态，寻找有效投资是关键问题，李克强总理在政府工作报告中指出两条路——大众创业万众创新、增加公共服务和公共投资。传统的公共服务主要依赖于政府投融资，但这种模式重投入轻产出、重建设轻运营，影响了公共服务质量和效率。在此背景下，PPP 模式成为公共服务供给机制和政府投入方式的重大变革。公共部门获得了稳定的长期服务，私人部门获得可靠的长期收入，激发了市场活力和发展潜力。

第二，关于 PPP 项目落地。最近关于 PPP 有很多报道题目是“兴趣多，落地少”。大家习惯了传统模式下项目的 100%落地，但事实上 PPP 项目改变了政府一言九鼎的状态，有了投资者的外部约束，市场认可成为 PPP 项目落地的关键。所以说对 PPP 项目的落地我觉得要换一个角度，更多看质量，不是看数量。解决 PPP 落地问题不是财政部门发个文、从上到下就能解决的，而是从里到外，在项目层面做大量细致专业性的工作。

第三，如何改善 PPP 项目融资。PPP 有股本融资和债务融资两个部分。从股本融资角度来说，单一组成结构很难承担大量 PPP 项目的实施，必须鼓励机构投资者进入这个领域，比如保险公司、养老金机构。PPP 投资本身具有稳定收益抗通胀的特性，适合需要长期稳定适度回报的机构投资者。从债务融资角度，比如传统贷款公司基本靠抵押品、质押品、担保，公司负债率比较高、融资比较难。我们财政部出台 PPP 的合同指南的时候，贷款、质押品可以转移到新的投资者身上，通过这个手段控制贷款的风险。

第四，PPP 长期发展的制度保障。看国外案例都是法律比较健全、政府行为较强。PPP 如果在中国得到较好实施，也需要健全的法律制度保障，特别是地方政府提高治理能力、增加 PPP 项目管理透明度。这些制度建设对于稳定社会资本、建立公众信心非常重要，财政部也在积极推动相应的工作。

积极规范推进 PPP 工作

今天我想谈四个问题：PPP 的整体讲述;目前 PPP 模式的综合改革包括哪些方面;PPP 是稳增长、惠民生的重要手段;从财政部角度，如何建立规范透明的 PPP 市场。

PPP 是一个稳增长、调结构、惠民生、促改革的手段。对稳增长而言，PPP 的特质包括三个方面：第一，稳增长高杠杆是 PPP 具备的。第二，风险可控，我们防止 PPP 成为变相融资平台。第三，PPP 的积极财政政策是可持续的。对调结构而言，主要体现在对经济结构、城乡结构和产业结构的调整作用。对惠民生而言，政府没钱可以办事，少花钱多办事，老百姓提前享受。对促改革而言，PPP 之所以好在于只要开放就有活力，只有竞争才有效率。

我们的最终目的是建立统一规范的 PPP 市场。这主要包括制度建设、机构建设、示范项目三个层面。制度建设包括法律、政策、指南、合同、标准等诸多方面。机构能力建设方面，包括转变职能、简政放权、放管结合;财政部牵头，各部门分工协作、优化服务;成立 PPP 专门机构 PPP 中心;发挥第三方专业机构的作用;提高社会资本责任意识。

PPP 是新的现象、新的文化。一方面，PPP 凝聚着法治文化和契约精神;另一方面，PPP 是市场文化，市场发挥着决定性作用、政府发挥辅助型作用。从财政部而言，我们创造环境、确立标准、解决纠纷，我们不做运动员。PPP 的发展需要三种合作——政府和社会资本的合作、政府之间的合作、政府和民众的合作。

环保产业 PPP 投资模式的实践

刘永政(首创集团副总经理，北京首创股份有限公司董事、总经理)

在环保产业领域，PPP 的推动作用非常明显。因为环保项目本身具备 PPP 的项目适应性，具有公益性的一面。作为水务环境的企业，首创集团在国内和国际都做了诸多布局，也发现随着 PPP 模式的开展，以往投资拉动型的市场扩张方式可能逐渐衰弱，以技术、信息化、标准化、智力化能力为主导的运营管理能力将成为 PPP 项目能否持续、长久、稳定、有效运行下去的重要关键点。

同时依据我们的经验，环保领域的 PPP 项目还存在一些困惑和问题：第一，很多地方把 PPP 当做圈钱的方式，我们理解更重要是效率和机制，PPP 方式解决的是政企关系、市场机制和效率问题。这种理解需要不断推进。第二，资金错配。资金错配包括两个方面，一个是 PPP 项目往往前期投入很大、收益回报很低，如何进行合理的政府补贴?另一个是运营成本很难做到调价公示。第三，政府和企业间的互信问题。最第四，风险共担和责任承担。

政府与社会资本合作模式中的养老金投资

养老金作为投资资产的属性两个方面：首先，高安全性。资金的保值增值是养老金资产的投资中的第一原则，与此同时它承受风险的能力相当低，极高安全性是养老金投资的第一特征。其次，养老金追求长期稳健的价值回报，秉持资金的持久性和安全性的投资而不是短期的市场投机。

PPP 模式跟养老金的投资特点具有相同的契合度。在当今的经济环境下，单纯的股票型债券资产投资资产配置很难规避宏观经济带来的系统性风险。利用基础设施投资与传统资产较低的相关性来平滑组合收益波动，成为了资产管理行业的共识。目前国内养老金投资较少，但随着基本养老保险基金的市场化运营以及职业年金的建立，规模增长迅速的养老金对基础设施的投资需求也将快速增加，养老金与 PPP 合作模式发展空间巨大。

在今后的投资中，我们认为要加强三个方面的联系、合作与互动：第一个层面是国家层面，包括政策层面、机制体制建设方面的完善，以及政策宣导和投资者教育;第二个层面是地方政府

层面，做到项目公开公平公正，以及公众监督机制的建立健全;第三个是机构层面，选择专业专注、风险管理好的机构。

葛洲坝集团在 PPP 领域投资中的经验

对企业而言，PPP 模式是适应宏观经济形势、转变商业模式的重要途径。同时，PPP 项目也具有十分积极的业务前景：预计未来几年 PPP 项目的市场规模不会低于 2 万亿，尤其是对建筑企业而言，在亚投行和丝路基金带动下的“一带一路”，高达 6 万亿美元的项目多以 PPP 模式实施。

根据我们的经验，企业开展 PPP 业务应具有以下几个必备条件：第一，具有实施 PPP 项目的资金保障;第二，具有项目投资建设及营运管理的经验;第三，具备大项目施工总承包的能力;第四，具有良好的社会声誉力。

另外，由于 PPP 前几个发展阶段在人员、机构、经验、制度等方面存在短板，PPP 项目存在签约率不高的问题。可从以下几个方面着手努力：第一，建立健全 PPP 项目的法律体系，确立政府和社会资本的合作原则、范围、模式以及工作机制、投资融资、政府职能等内容。第二，提高项目的透明度开放度，大家对 PPP 项目能够风险共担、收益共享。第三，促进资本市场的成熟，融资渠道要打通。第四，提高配套收入的科学性和可靠性。第五，加大责任追究和执行力度。

圆桌讨论 1：PPP 项目如何落地?

谭志国(中国投资咨询有限责任公司副总经理)

郭建华(广东省住房和城乡建设厅城市建设处处长)

张景志(桑德国际有限公司执行董事兼行政总裁)

戴日成(北京碧水源科技股份有限公司总经理)

曹富国(中央财经大学教授)

郭建华：广东省住建厅承建处负责全省污水处理的主管部门，我们起到了组织者、推动者和桥梁的作用。对汕头的污水项目来说，前期好做的项目基本上做完了，剩下的是一些乡镇规模比较小、效益差的项目。怎么样推动规模小效益差的项目引进社会资本是一个问题。为此，我们把小项目打包起来提高规模效应统一对社会招商，中国投资咨询也提供了咨询服务。整个过程基本按照最新的 PPP 的流程，虽然中间有一些曲折，但还是在 PPP 项目落地难的大背景下顺利落地了。

张景志：我认为广东省污水处理项目做得非常成功，作为参与方，我认为有四点成功因素：第一个因素，广东省住建厅把项目统一纳入 PPP 的范畴，把主基调定了。第二，委托中国投资咨询出台完整的一套方案，方案准备非常完整和科学。第三，引进专业公司来做项目，PPP 再三强调侧重点不仅是引进资金，更重要是引进专业能力。第四，最终的水价回报机制非常合理，一方面满足了企业经营回报的需要，另一方面在政府可承受范围之内。

谭志国：关于 PPP 的推进，目前有说法称 PPP 签约率不高，我自己感觉不是这样的。我们这一轮推 PPP 项目其实也就一年多的时间，财政部的设计需要地方观念的逐步转变，市场需要重新培训，我们需要时间。同时，现在做 PPP 不一定全是央企，也不一定非常有钱，无论是有

资金、有运营能力还是有技术能力，都能够在擅长的领域里拓展相关业务。

关于 PPP 项目落地，我认为广东污水处理项目的成功给我们提示了关键点：第一，地方政府要重视，这对项目影响比较大。第二，方案设计要科学，应当符合政策的要求、符合市场的规则、反映可融资性、社会能接受。第三，流程要规范。最后，监管要专业。

曹富国：我认为 PPP 成功的敏感点在于：首先，招标方案要设计好。PPP 是传统公共采购方式创新高级复杂的形式，需要投标人准备把握和定义。其次，对 PPP 要义把握不可过分要求资本，而忽略了投资人的专业能力。PPP 的终极目标是要提供更好的更多的服务，不能为了资本主义而偏离了人本主义。然后，流程要规范，市场要健全，单有社会资本和政府的单一交易不能实现有效率、更好的 PPP 服务。最后，要确立一个非常有利有效的监管机制。

圆桌讨论 2：PPP 领域投资机遇与要点分析

杨光琰(中国投资咨询有限责任公司副总经理)

戴剑峰(长江养老保险股份有限公司市场总监)

谭硕(中建投信托有限责任公司总经理助理)

郭鹏(北京首创股份有限公司副总经理、董事会秘书)

路祖强(贵州水务股份有限公司总经理)

杨光琰：PPP 项目确实存在落地困难，这个难点就在于在 PPP 项目对投资的需求和社会资本对投资的追求之间存在天然矛盾——PPP 项目要求资金量大、收益一般、退出单一，跟社会资本有矛盾。这个矛盾如何解决?设立 PPP 产业基金。但目前这些基金存在两个问题：一是基本以融资为目的，要求政府提供抵押担保，增加地方政府负债;二是追求固定收益，没有实质参与未来 PPP 的运营管理。

我们应该建立什么样的 PPP 基金?第一，做股权基金而不是名股实债的资金，通过长期持有资产升值获得收益。第二，控股投资，通过控股公司主动管理增值服务提高项目收益。第三，关于退出问题，通过长期持有资产在资产端做大做强，在投资者之间通过投资转让促进资金流动。

郭鹏：相对于 08 年的四万亿刺激，我们现今的投资环境非常好，整个观念发生了转变，不会增加政府直接投资，或者说政府直接投资更多针对由政府直接做的公共产品，对于准公共产品的开放，从原来真正的公共产品工艺化逐步变成商品化，再伴随未来法律体系的逐步完善、政策上的不断统一，这个过程给我们带来一些新的投资机会。

谭硕：PPP 融资作为金融资本在中间的作用当然非常重要，我们体会是什么?这是非常大的变化是说原来金融机构都是判断已经存在的项目，风险怎么样?我能不能做?能不能投?能不能贷款?但是 PPP 项目整个金融资本的介入真的是从项目初期就和产业资本一起判断、谈判、设计，这是金融资本能不能进入 PPP 领域非常重要的点。

戴剑锋：养老金投资回报要求是稳定的，从契合度来说它是我们 PPP 资金来源先天的一个同盟军。总结性来讲，第一资金是充裕的并且是可以的。第二风险必须是可控的，带有阶段性的特点一定向上。最后这是一个新生事物，现有的投资范围在养老金方面国家是逐渐打开的，有一点到目前为止没有进行国际性的配送。

路祖强：PPP 模式是从管理到治理的变革，也是经济游戏规则的变革。以前政府供给的效益

都是比较低端的，如今从粗放变成精细化管理，社会资本与政府进行合作，如何做到安全可控?第一是团队，合作双方以及对手对政策和政府要了解;第二懂经济、懂经营、懂金融，第三敏感、敏锐、敏捷。只有做到这三点，才能玩得好 PPP 这个游戏。

21、PPP 模式与 BT 模式本质区别

来源： 中国经济导报 2015/09/28

在国家相关部委的推动下，政府和社会资本合作(PPP)项目已经成为本年度最热的词汇之一，各地对 PPP 的应用项目也相继落地。

在采访中了解到，尽管 PPP 模式呈现出燎原之火态势，但当下一些地方仍然存在着错误的理念，误以为 BT(建设-移交)就是 PPP，有个别地方甚至倾向于把所有建设项目都打着 PPP 的“旗号”，不管什么项目都往 PPP 模式上“硬拉凑数”。

“不是所有的建设项目都需要套用 PPP 模式，有些项目根本与 PPP 不沾边，生拉硬拽去凑数难免会出现‘伪 PPP 项目’，导致一些建设项目落实起来有困难。”中国国际工程咨询公司研究中心主任李开孟表示，在 PPP 框架下应该摒弃 BT 模式，今年年中财政部再次强调将 BT 隔绝在 PPP 模式外有一定的政策导向作用。

BT 模式在 PPP 推出之前曾被叫停

在 PPP 模式被推广后，人们一直对其真正的概念和内涵认识不清。尤其是，有些地方政府和个别专家学者在主观上还认为 BT 模式也是 PPP 模式的一个组成部分。

“BT 项目融资模式早在 2012 年就曾经被叫停过，那时国家还没有推出 PPP 模式。”北京中建政研信息咨询中心主任梁舰表示，BT 不仅是现在不属于 PPP 范畴，其过去作为融资方式也曾经被国家叫停过。

2012 年 12 月底，财政部、国家发展改革委、银监会和人民银行等四部委下发了《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》(以下简称“463 号文”)，直指地方政府与融资平台违规融资，主要出发点是“提示风险，制止地方政府的违法违规融资行为，特别是摊派集资等”。463 号文的第二条规定，“除法律和国务院另有规定外，地方各级政府及所属机关事业单位、社会团体等不得以委托单位建设并承担逐年回购(BT)责任等方式举借政府性债务。对符合法律或国务院规定可以举借政府性债务的公共租赁住房、公路等项目，确需采取代建制建设并由财政性资金逐年回购(BT)的，必须根据项目建设规划、偿债能力等，合理确定建设规模，落实分年资金偿还计划。”

“当时之所以叫停 BT 这种项目融资模式，是因为其给地方政府带来了很大的债务隐患。”财政部财科所研究员、中国公私合作研究专业委员会秘书长孙洁博士在接受中国经济导报记者采访时指出，在政府财政紧张的情形下，BT 拉动了城市的基础建设，但其带来的负作用也是极大的。BT 项目融资模式仅仅是强调建设环节，这助长了一些地方政府不顾现实的盲目乱投资，直接弊端是形成了大量的政府债务。

“在 BT 模式下，工程承包商依靠 BT 项目进行抵押获得银行贷款，建成后根据项目造价以

及建设中的合理利润来算一个造价，把项目移交出去。BT 项目不是当期的债务，而是项目建好移交 3 年后的债务，这些债务往往需要下一届地方政府来承担。”孙洁表示，因为 BT 没有后期的运营环节，建设后移交的工程质量无法得到保障，容易滋生豆腐渣工程，这是当时的 463 号文叫停 BT 模式的主要原因。

BT 与 PPP 有着本质的区别

“BT 不是 PPP 的表现形式，其与 PPP 有着本质区别”。孙洁言之凿凿地说，BT 是一个短期的融资模式，仅强调建设环节；而 PPP 强调的是项目建成后的管理，社会资本方通过提高管理效率和质量来获得相应的投资回报，体现的是利益共享和风险共担的政府和社会资本合作的模式。PPP 一个突出的特点就是长期性，其期限多在 20 年~30 年之间。

据了解，BT 模式是政府利用社会资金来进行非经营性基础设施建设项目的一种融资模式，特指一个项目的运作通过项目公司总承包，融资、建设验收合格后移交给政府或业主，政府或业主向投资方支付项目总投资加上合理回报的过程。梁舰对中国经济导报记者介绍说，BT 与 PPP 的区别很多。BT 除了缺少经营环节包括投资主体、金融体系的设计外，在整个交易结构以及投资主体方面都与 PPP 有着很大的不同。BT 的投资主体是建设施工企业；而 PPP 模式中的建设只是其中的一个环节，还包括运营环节。两者的主体不同，资金来源、回款机制和退出机制也都不同。BT 是政府全额回购，而 PPP 则是可以变成特许运营等，可以说 BT 和 PPP 的产品性质也是不同的。

在梁舰看来，从项目属性方面看，BT 以建设工程为主，PPP 项目种类或者范围比较丰富，不再是单纯的建设项目。BT 与 PPP 的区别归纳起来主要体现在以下五个方面：一、运营期限不同，BT 期限是三五年，PPP 期限可能是 20 年、30 年。二、运营方式完全不同，对工程质量的要求也不同。BT 一般是施工单位建成移交完之后，基本不再负责。PPP 则需对全过程负责，必须加强质量管理。三、BT 以政府发包为主，PPP 是发挥资本的杠杆作用，可以一定程度上扩大资本的作用，扩大项目规模。四、PPP 促进政府转变职能方式。从中央政府来讲，继续扩大投资，保持经济增长。从地方政府来讲，倒逼政府职能改革。五、从实施方式来讲，BT 是建设-移交(BT 资金来源 80%以上都是施工单位垫资)，没有运营和维护。PPP 的资金是多种来源，另外有很长的运营期和维护期。

目前的体制机制导致 BT 依然有生存空间

李开孟表示，要认清 BT 和 PPP 的关系，首先得弄清楚 BOT 和 PPP 是什么关系。PPP 强调的是政府部门和社会资本之间合作的伙伴关系的建立，指的是双方之间建立起一种利益共享、风险共担的长期的可持续性的合作伙伴关系。而这种理念到底以什么方式来实现呢？可以通过不同的方式来实现，既可以通过特许经营的方式实现，也可以通过政府采购购买服务的方式实现，还可以以股权的形式来实现。

BOT 则体现的是项目建设、运营、移交的具体过程，其强调的是项目能否建成、能够有效运营以及能否正常移交。“而这些具体的活动背后，是否真正考虑了各方权利义务关系以及可持续发展？显然，从 BOT 的概念中并没有体现出来。”李开孟分析说。

在李开孟看来，一个项目建成后 20 年能否还本付息、其风险共担机制是怎样的等，这些对

项目的参与各方来讲都没有动力去关心和了解。之所以如此，是因为一些地方政府只关注本届的政绩，只关注项目在本届任期内能否建成，建成了就会拉动当地的 GDP。而恰恰是目前的体制机制以及考核评价体系，决定了从地方政府到项目承包商以及参与主体等，大家关注的都只是 BOT 的理念，并没有真正深谙到 PPP 的理念。

“如果 BOT 没有考虑到长期可持续的伙伴关系，它就不是真正的 PPP。”李开孟对中国经济导报记者强调说，尽管 BOT 走了建设-运营-移交等一系列程序，但它如果遗留下乱摊子，把矛盾移交给了后任者，没有彻底体现出 PPP 的面向未来的可持续伙伴关系，它就不是真正的 PPP。

李开孟表示，BT 作为 BOT 的一种演变形式，其强调的是一种短期行为，只关注建设的过程，显然就不是 PPP。此前，在我国处于经济转轨时期，BT 曾经得到各地方的追捧，个别地方政府出现了急功近利和“大干快上”的投资建设局面。在这种考核机制和体制下，一些地方政府仍然乐于搞 BT，因为政绩上来了，而不情愿去实施真正的 PPP。

再度重申“BT 不属于 PPP”是非常必要的

当前，在 PPP 的热潮中，也出现了一些不和谐的音符。有业内专家分析指出，PPP 不是“筐”，不能把所有的建设项目都往 PPP 里装，这种把任何项目都往 PPP 里装的做法本身导向就是错误的。而且，把各类项目都包装成 PPP 的激进行为，也会造成投资效率下降等一系列问题。

在李开孟看来，政府部门应该积极引导 PPP 的方向，此前的财政部 57 号文再次重申和强调“BT 不属于 PPP”是非常有必要的。因为 PPP 模式是当前我国改革的需要，是发展的需要，也是深化投融资改革的需要。今年 6 月 25 日，财政部对外发布了《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》(财金[2015]57 号)，要求加快推进政府和社会资本合作项目示范工作，尽早形成一批可复制、可推广的实施范例，助推更多项目落地实施。57 号文的一大亮点是，规定政府和社会资本合作期限原则上不低于 10 年，对采用建设-移交(BT)方式的项目，通过保底承诺、回购安排等方式进行变相融资的项目，财政部将不予受理。

57 号文规定了 PPP 项目合作期限原则上不低于 10 年，将杜绝原有的 BT 模式，就是因为 BT 模式忽视了项目的全生命周期，属于“假 PPP 项目”。梁舰也表示，中建政研在为一些地方政府做咨询服务的过程中发现，有些地方政府几乎所有项目都想做成 PPP，这些项目的推出也几乎没有严格的标准，事实上其中很多项目并不适合 PPP 模式。“分析起来，为了往 PPP 模式上靠，一些几千万元的小项目，能够在两三年完成的也都人为地将期限拉长为十几二十年，这不是真正的 PPP。”梁舰分析认为，这种现象会导致一些“伪 PPP 项目”的出现，这个突出问题不容忽视。从地方政府层面来讲，应该在项目的发起环节就进行严格的项目识别与筛选，才能确保 PPP 项目的顺利实施。

22、PPP 模式与管理理念创新

来源：中国建设报　　2015/11/30

PPP（Public-Private-Partnership）模式，中文直译为公私合营或公私合作模式，发源于 20 世纪 90 年代的英国，泛指政府部门与社会资本之间的一种合作经营模式，在我国一般表述为政府

和社会资本合作模式。在合理有效的 PPP 模式下，政府部门与社会资本之间基于一系列协议安排，构建一种平等合作的伙伴关系，以风险分担、利益共享为原则，在一个相对较长并且稳定的合作期限内，发挥公私双方各自的资源优势，以更加经济、富有效率的方式完成特定公共产品或服务的制造与供应。

在中国经济发展进入“新常态”、全面深化改革稳步推进的背景下，以基础设施为代表的公共产品不断增长的需求和受到约束的供给能力之间的缺口不断扩大，这一全新特征将深刻改变我国基础设施供给的基本模式。旧有的完全由政府主导的基建投融资模式面临改革，政府和社会资本合作（PPP）的模式成为我国基础设施投融资改革的重要方向。自党的十八届三中全会提出了“让市场在资源配置过程中发挥决定性作用”的指导精神以来，PPP 模式在我国国内迅速普及，财政部、发改委等中央部委陆续出台了相应的 PPP 指导意见和政策指引，但地方政府在 PPP 项目的实际推广、落地的过程中，还存在一些问题。

首先，政府对 PPP 模式的实质理解不足。由于国发[2014]43 号文等相应文件的出台，限制了地方政府通过融资平台融资，不少地方政府简单地将 PPP 模式的推广与地方“债务危机”挂钩，误将 PPP 模式当作解决地方政府融资问题的主要渠道，忽略了“提高公共产品和服务的质量和效率”才是推广 PPP 模式的根本目的。2015 年 5 月 17 日，财政部相关负责人表示“要正确认识并且使用好政府和社会资本合作（PPP）模式，不能将其简单地等同于新的融资渠道和融资方式。各级政府应当充分认识推广 PPP 模式的重要意义，其根本目的是引进社会资本，加强和改善公共产品和服务供给的质量”。如果地方政府仅仅把 PPP 模式当作化解地方债务、解决地方债风险的救命稻草，那么，很可能出现两种结果：一是没有社会资本愿意参与进来，PPP 模式成为一种摆设；二是成为政府融资平台的翻版。

其次，政府对 PPP 项目的识别和风险控制存在缺陷。虽然 PPP 模式自从提出以来就备受关注，但各地实践还普遍处于比较浅显的阶段，对于 PPP 模式的认识和理解并不深入。现在地方上大部分 PPP 项目的推广主要来自行业主管部门的建议。同时，由于 PPP 项目的各参与方对于如何科学地设计 PPP 模式存在认识或理解上的偏差，导致在实际操作过程中针对 PPP 模式中最关键的操作因素：如“项目的风险分配方式”、“项目的收费定价调整机制”、“PPP 项目的保底量”、“公共产品和服务的标准”、“项目模式创新机制”以及“项目的交易结构设计”等缺乏正确引导。

此外，市场对法律政策和政府履约的连续性、稳定性方面的担忧也是制约 PPP 项目落地的一大阻碍。市场对政策法律变化、政府换届及政府履约方面风险的担忧，主要源于 PPP 项目的长期性和政府在契约签订及履行方面存在的问题。

笔者建议，为了保障 PPP 项目的顺利落地和效果的发挥，政府应首先加强对 PPP 政策的解读和学习，提高和统一认识，从根本上理解 PPP 的内涵，把握 PPP 模式的实质，为“做真正的 PPP，做规范的 PPP”打好理论基础。其次，应加快政府体制机制改革，转变政府思维，以开放、公平的态度对待社会资本。最后，应重视 PPP 示范项目的示范作用，总结项目的经验和教训，在具体操作中探索、领会、学习和总结 PPP 模式运作的相关经验。

综上所述，PPP 模式更多的是一种管理模式、思维方式、思路渠道，而不是解决某一具体问

题的手段。即便要解决具体问题，也必须是建立在政府科学的管理模式和正确的管理思维基础之上。政府对 PPP 模式的出发点和立足点要不走偏，不要有太多私心，要将眼前利益与长远利益、自身利益与其他方面利益有机结合起来。PPP 模式推广的意义，更多的应当是推动地方政府管理理念的创新，将其从具体事务中抽身出来，推动市场化进程的加快和政府与市场关系的理顺。因此，地方政府在本轮 PPP 热潮中，一定要用市场眼光对待 PPP，用市场手段推行 PPP，从而真正实现政府管理理念、管理思维和管理思路的创新。

23、两部委两份 PPP 项目合同指南的区别与联系

来源:贵州君跃律师事务所　2015/10/16

对于 PPP 合同指南，比较有意思，财政部和国家发展和改革委员会分别发布了各自的版本，只不过名称不完全一致，财政部将其命名为：《PPP 项目合同指南(试行)》，国家发展和改革委员会将其命名为：《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》，它们之间的区别和联系如下：

两份 PPP 项目合同指南的相同点：

1、均在 2014 年年底作为相关文件的附件公布。

《PPP 项目合同指南(试行)》在财政部于 2014 年 12 月 30 日公布的《财政部关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》(财金〔2014〕156 号)中作为附件公布。《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》在国家发展和改革委员会于 2014 年 12 月 2 日公布的《国家发改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)作为附件公布。

2、均作为指导性的文件供参考性使用。

《PPP 项目合同指南(试行)》在其【编制说明】中明确指出：“编制本指南，以帮助 PPP 项目各参与方全面系统地认识 PPP 项目合同，指导合同的订立和履行。”《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》也在其【使用说明】中明确指出：“在项目招标或招商之前，政府应参考《合同指南》组织编制合同文本，并将其作为招标或招商文件的组成部分。”以及“各行业管理部门可参考《合同指南》，分别研究制定相应行业的标准合同范本。”此两份合同指南与国家发展和改革委员会会同有关部门制定的施工类合同不同，该类施工合同是属于强制性使用的，比如国家发展和改革委员会、财政部等九部委局共同制定并公布的《中华人民共和国标准施工招标文件》(2007 年版)中的施工合同。因《中华人民共和国招标投标法实施条例》第十五条第四款明确规定：“编制依法必须进行招标的项目的资格预审文件和招标文件，应当使用国务院发展改革部门会同有关行政监督部门制定的标准文本。”

3、均强调政府与社会资本方的民事平等主体地位。

《PPP 项目合同指南(试行)》在其【编制说明】中明确指出：“PPP 从行为性质上属于政府向社会资本采购公共服务的民事法律行为，构成民事主体之间的民事法律关系。”且在其第二十节【适用法律及争议解决】中将“仲裁”列为争议解决的方式之一，而众所周知的是，只有特定的民商事合同可以采用仲裁的争议解决方式，行政纠纷只能通过行政复议、行政诉讼解决。《政

府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》也在其【使用说明】中明确指出：“强调合同各方的平等主体地位。合同各方均是平等主体，以市场机制为基础建立互惠合作关系，通过合同条款约定并保障权利义务。”

4、均有完整严密的合同体系架构。

《PPP 项目合同指南(试行)》共 4 章、29 节，全面系统介绍 PPP 项目合同体系，说明各主要参与方在 PPP 项目中的角色及订立相关合同的目的，阐述 PPP 项目合同的主要内容和核心条款，具体分析合同条款中的风险分配原则、基本内容和权利义务安排。《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》由合同正文和合同附件组成，主要反映合同的一般要求，采用模块化的编写框架，共设置 15 个模块、86 项条款，适用于不同模式合作项目的投融资、建设、运营和服务、移交等阶段，具有较强的通用性。

5、均为原则性的指南而非合同。

不管是《PPP 项目合同指南(试行)》，还是《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》，它们均是指南，而不是合同。与我们通常看到的《中华人民共和国标准施工招标文件》(2007 年版)中的施工合同文本、《中华人民共和国标准设计施工总承包招标文件》(2012 年版)中的合同文本、《商品房买卖合同示范文本》、《建设工程设计合同示范文本(专业建设工程)》(GF-2015-0210)、《城镇供热特许经营协议示范文本》(GF-2006-2503)、《建设项目工程总承包合同示范文本(试行)》(GF-2011-0216)等均有重大区别，后面的这些示范合同文本或合同，是标准的合同条款与格式，是可以直接拿来使用的。但是，《PPP 项目合同指南(试行)》和《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》，它们不是合同，仅仅只是制定或拟订 PPP 项目合同的指引、参考，PPP 项目合同需要由政府和社会资本方共同制定或商讨。PPP 项目合同，在我国，迄今为止，没有示范合同文本，也没有标准文本。当然，后期国家是否要出台示范合同或标准合同文本，需要密切关注。

两份 PPP 项目合同指南的不同点：

1、篇幅内容不尽相同。

《PPP 项目合同指南(试行)》全文 61000 余字，《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》全文 12000 余字。《PPP 项目合同指南(试行)》的篇幅是《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》的 5 倍多。篇幅多了，内容就相应会更多。

2、可操作性的强度不尽相同。

虽然财政部公布的《PPP 项目合同指南(试行)》与国家发展和改革委员会公布的《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》所阐述的 PPP 项目合同的主要内容和核心条款基本相同，可以看出两部委对 PPP 项目合同的主要内容认识是比较一致的，但国家发展和改革委员会是大纲式地提出 PPP 项目合同所需具备的要点内容，而财政部则是对各项要点内容进行进一步细化和补充，从战略层面进一步细化到战术层面，操作性更强一些。

3、结构体系不尽相同。

《PPP 项目合同指南(试行)》除了对“PPP 项目合同的主要内容”进行专章、21 节予以规定外，还分三章分别对“PPP 项目主要参与方”、“PPP 项目合同体系”、“不同付费机制下的核

心要素”、“不同行业下的特定条款”予以规定。《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014年版)》仅对 PPP 项目合同的主要内容予以大纲性的规定。《PPP 项目合同指南(试行)》还图文并茂，用了两张图，分别清晰的显示出 PPP 的项目合同体系和分层级的使用量付费机制，在读图的时代，更能让人理解其内容。

4、对项目参与方的规定不尽相同。

《PPP 项目合同指南(试行)》除了对政府方和社会资本方予以规定外，还对 PPP 项目的其他参与方如融资方、承包商和分包商、原料供应商、专业运营商、保险公司以及专业机构等予以规定。并特别指出“在 PPP 项目中，除项目合同外，项目公司的股东之间，项目公司与项目的融资方、承包商、专业运营商、原料供应商、产品或服务购买方、保险公司等其他参与方之间，还会围绕 PPP 项目合作订立一系列合同来确立和调整彼此之间的权利义务关系，共同构成 PPP 项目的合同体系。PPP 项目合同是整个合同体系的基础和核心。”在《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014 年版)》中，在其第二章【合同主体】中仅规定政府方和社会资本方。

5、对通用性与特殊性的兼顾不尽相同。

《PPP 项目合同指南(试行)》除了在其第二章【PPP 项目合同的主要内容】对 PPP 项目合同的通用性作了规定外，还分两章，即第三章【不同付费机制下的核心要素】和第四章【不同行业下的特定条款】从政府付费、使用者付费和可行性缺口补贴补助三种付费机制及公共交通项目、公用设施项目、社会公共服务项目三类行业领域两个方面，详细剖析不同类型 PPP 项目的核心要素和特定条款，同时兼顾通用性与特殊性。但是《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014年版)》，在兼顾特殊性上，稍弱一些，且强调“原则上，所有模式项目合同的正文都应包含 10 个通用模块：总则、合同主体、合作关系、项目前期工作、收入和回报、不可抗力和法律变更、合同解除、违约处理、争议解决，以及其他约定。”

以上仅是对《PPP 项目合同指南(试行)》和《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014年版)》初步对比分析，此两份合同指南，还有其他很多相同点和不同点。但总体来说，两份合同指南，效力相当，互为指引、相互补充，我们均需认真研究、学习、适用。

五、风险分析

1、“海绵城市”建设是否适用 PPP 模式引人质疑

随着本月初试点城市名单的正式公布，一股建设海绵城市的热潮在全国兴起。业内人士预测，海绵城市的建设将拉动 6 万亿元投资。对此专家提醒，热潮之下更需冷思考。海绵城市建设是一项综合的巨大的工程，绝非一朝一夕所能完成，许多问题有待深思。

海绵城市建设热潮兴起

海绵城市，顾名思义就是指城市要像海绵一样，遇到雨水时把它们吸纳起来，缺水的时候再吐出来利用，能够像大自然一样对雨水进行自然积存、自然渗透和自然净化。

“实际上，海绵城市可以说是一种对城市理想状态的描述或者愿景。”北京建筑大学城市雨

水系统与水环境教育部重点实验室教授车伍对记者表示，在原生态的状态下，森林、道路、河湖就是天然的海绵体，能够实现对径流雨水自然的渗透、调蓄、净化、利用和排放。真正的海绵城市的核心是由绿色基础设施和河、湖、池塘等水系和绿地、花园、可渗透路面等组成。也包括灰色基础设施(如城市排水管网、泵站、蓄水池设施等)，但由于城市路面的不断硬化和城市建设的无序发展，雨水落到地面只能从管道里集中快排，导致许多严重缺水的城市 60%至 70%的雨水流失。水文条件和生态环境迅速被破坏的城市普遍面临城市内涝、径流污染、水资源短缺等突出问题，在这种背景下，海绵城市建设的需求就迅速被提上日程。

车伍称，海绵城市是一种具有我国特色的形象化称呼，国际通用术语为“低影响开发雨水系统构建”，指在城市开发建设过程中采用源头削减、中途转输、末端调蓄等多种手段，通过渗、滞、蓄、净、用、排等多种技术，实现城市良性水文循环，提高对径流雨水的渗透、调蓄、净化、利用和排放能力。他认为，尽管旧城排水管网改造很重要，但已经不足以解决问题，应该充分发挥城市“绿色”基础设施与“灰色”基础设施协同作战的能力，维持或恢复城市的“海绵”功能。

由于有中央政策和财政的大力支持，近年来，我国海绵城市建设的热情逐步高涨。继去年 10 月底住建部发布《海绵城市建设技术指南》(以下简称“指南”)后，当年 12 月 31 日财政部发布了《关于开展中央财政支持海绵城市建设试点工作的通知》，中央财政对海绵城市建设试点给予专项资金补助，一定三年。一时间，申报海绵城市试点的国内城市达到上百个，直到今年 4 月 2 日，财政部、住建部、水利部确定的迁安、白城、镇江、嘉兴、池州、厦门、萍乡、济南、鹤壁、武汉、常德、南宁、重庆、遂宁、贵安新区和西咸新区 16 个海绵城市建设试点城市名单正式公布。与此同时，全国多个地方经济规划建设新闻中，海绵城市已经成为一个关键词语。

或将带动 6 万亿元投资

在车伍看来，如今的海绵城市建设可以说是弥补过去城市建设的“欠账”，即改变城市粗放型的发展模式，通过对城市原有生态系统的保护、生态恢复和修复及低影响开发，逐步恢复城市自然的“海绵”功能。

“这无疑是一个非常浩大的工程，会付出很大的资金和代价。”车伍表示，海绵城市的实质就是用现代雨洪管理来解决城市发展带来的一系列雨洪及生态问题，实现像自然界那样的平衡。城市化区域对雨洪的综合性管理，涉及到方方面面，不仅包括传统的城市水网管道的建设，还包括城市的发展模式、规划、土地利用等等，需要各个专业的配合。

中投顾问环保行业研究院候宇轩认为，海绵城市建设无疑将会拉动新一轮城市建设热潮，将会拉动新材料渗透和管材等行业以及与之相关的产业研究的发展，同时带动城市园林产业的建设，并加速推进城市排水系统的升级改造。

据了解，海绵城市建设从工程上来说，即通过渗、滞、蓄、净、用、排，包括新建、改造小区绿色屋顶、可渗透路面及自然地面；建设下凹式绿地和植草沟；保护、恢复和改造城市建成区内河湖水域、湿地；建设污水处理设施和管网，综合整治河道，建设沿岸生态缓坡等，开展海湾清淤；建设污水再生利用设施;改造村庄雨污分流管网和低洼积水点的排水设施等等。

海绵城市建设涉及到的投资显然不会少。光是排水管网的改造就是巨大的投入。有城市曾做过测算，市区内现有的排水管网改造每平方公里大致需要一个亿的投资。而海绵城市所能拉动的

投资数额，在车伍看来，会是“一个天文数字”。

在海绵城市建设试点方面，中央财政的专项资金补助在 200 亿元左右。财政补助时间为三年，具体补助数额按城市规模分档确定，直辖市每年 6 亿元，省会城市每年 5 亿元，其他城市每年 4 亿元。对采用 PPP 模式达到一定比例的，将按上述补助基数奖励 10%。而从各试点城市在海绵城市建设投资的数额上看，则从几十亿元到几百亿元不等，南宁投资 95.19 亿元，常德投资则高达 250 亿元。

北京大学景观设计学研究院副院长、教授李迪华认为，海绵城市建设是做“精品工程”，从过去“将就”到“精致”会带来巨大的市场需求。他粗略估计，在“十三五”期间最少能制造全国高铁建设两倍以上的市场需求，即全国 6 万亿元左右市场规模。

“海绵城市建设涉及技术服务、材料、工程、仪器、管理、居民生活等多个领域，其市场拉动作用不亚于城市化建设，本质上海绵城市建设就是过去城市化建设提质的‘升级版’。”李迪华说道。

不仅如此，在清华大学环境学院教授杜鹏飞看来，海绵城市建设甚至还会催生新的产业的兴起和 PPP 模式的普遍应用。“海绵城市建设可能会带来新的经济增长点，因为整个建设过程不是简单的传统的土建领域，这是对整个产业的细化升级。”

热潮之下更需冷思考

有着美好生态愿景与巨大市场蛋糕的诱惑，全国兴起海绵城市建设热潮实属正常。业内专家提醒，在热潮之下，海绵城市建设还需冷思考。

车伍认为，海绵城市建设的热潮为行业发展带来重大机遇与挑战，更面临着诸多有待探讨的现实问题。“海绵城市建设的符号和愿景很好，但是大家如果认识不到问题的实质，并且不能踏踏实实地将其解决，海绵城市建设可能会半途而废。”

“这次的海绵城市建设有些‘急’，很紧迫。”车伍说。去年 10 月下发《指南》，今年 1 月下发《2015 年海绵城市建设试点城市的通知》，然后从地方申报推荐到现场公布试点城市评审成功，不足三个月的时间。而在试点城市数量上，初步的想法只有六七个城市，但是最后仅申报城市就有上百个，最终确定了 16 个。按照财政部补助数额也从当初的 50 多亿元增加到了 200 亿元左右。不仅如此，三年的建设时间在他看来也有些短，期间工程检测验收可能就需要将近一年的时间。“海绵城市建设是非常好的事情，但发展时间这么短，这么复杂的事情，需要大家共同科学的认识，把步子迈得更稳，把问题减到最小。”

车伍表示，我国城市发展速度较快且人口密集，而对于土地的开发也有些过度，“城市的规模像摊大饼一样的发展”对于自然破坏的强度也更大，因此修复就更难，代价更大。他认为，建设海绵城市首先要避免几个误区，如“只重视地下不重视地上”、“只重视灰色不重视绿色”或“只重视绿色不重视灰色”。他认为，海绵城市建设首先应做好全局战略规划，应从法律体系、财税政策、管理机制、技术与产业体系、人才培养、公众参与等环节综合考虑实施。

此外，海绵城市建设成果如何评估?杜鹏飞与李迪华均表示，数据缺失将导致海绵城市试点验收困难。据悉，目前国内在雨水排放方面缺乏公开的监测数据，而没有数据就无法评估试点成效。另外，能够和具体地域结合的海绵城市建设规划与工程技术研究基础不足，没有同步建立监

测和评估体系和专门队伍等问题也成为当前的建设难点。

而 PPP 模式是否适用也为业内人士质疑。某水处理企业负责人表示，海绵城市的很多建设，受益的是大众，但市场主体直接得到的收益很少，因此企业的积极性不高。即便有启动资金，但之后的配套资金筹集也将比较困难。（广东建设报 李静）

2、什么是真正的 PPP 模式

重庆市长黄奇帆表示，政府在推进 PPP 中要防范五种风险：名为 PPP，实际让政府背上高息债务；社会投资者利用公共服务的自然垄断乱收费高收费；不同地区的同类项目，因标准不统一导致混乱；由于操作不阳光不透明，导致出现灰色交易；社会投资者出现经营危机影响公共服务项目正常运转时，政府部门缺乏救急措施。

PPP 是重庆近期提及最多的改革项目。

“凡是能够真正实现市场化收费的公共服务项目，政府就完全可以包出去搞 PPP，对于收费不能市场化的，政府要明确政府采购、补贴标准。”重庆市长黄奇帆近日在该市银行业协会第十四次会员大会上表示。

所谓 PPP，是指政府与私人组织合作开发公共服务项目。此前的 7 月 22 日，重庆市委常委会会议审议通过《关于 PPP 投融资模式改革的工作方案》（以下称《方案》）。

市财政局人士介绍，重庆有望将轨道交通和第三垃圾焚烧厂等项目纳入中央 PPP 的试点范围；在市级层面，将探索在土地储备整治一级开发、公共租赁住房和轨道交通建设等领域进行 PPP 试点。

五大原则和边界条件

当下的公共服务产品，由于是政府定价，难以吸引私营资本进入。另一方面，目前实行的 BOT、BT 等模式，风险均由政府兜底。

PPP 被列为重庆今年 25 个先导性专项改革的首位。

《方案》提出，要发挥社会力量在管理和创新方面的优势，把政府的战略规划、市场监管与社会资本的管理效率、技术创新有机结合起来，进一步加快基础设施建设，改善社会公共服务，提供更多公共产品。

同时，《方案》强调要坚持“收益共享、风险共担、交易公平、诚实守信”的原则，通过共建共管、公平交易、合理收益，激发市场主体的积极性与创造性，鼓励社会资本参与，实现政府、市场、社会等多方面良性互动。

8 月 1 日，黄奇帆在该市 PPP 投融资模式改革专题培训班上作了首场专题报告，重庆各区县（自治县）政府区县长、分管投融资改革的常务副区县长，以及部分市级部门、市属国有重点企业负责人按要求参加了培训。

报告中，黄奇帆就重庆推进 PPP 投融资改革讲了五个原则和五个边界条件。

五个原则包括：政府公共服务部门和社会投资者利益共享；双方共担风险；要有利于实现公共利益最大化；要兼顾社会效益和经济效益；要保证社会投资者有合理的收益但绝不能有暴利。

五个边界条件为：凡是能够真正实现市场化收费的公共服务项目，就可以搞 PPP；收费不能

市场化，但具备价格调整空间的公共服务项目，政府要搞 PPP，需要首先调整价格；对价格不能一步到位的公共服务项目，要明确政府采购、补贴标准；对一些投资巨大的 PPP 项目，政府需要进行资源配置；对一些收益很大的公共服务项目，必须约定社会投资者的合理收益。

降低地方债

重庆推进 PPP 另一用意在于降低地方债。

“重庆每年搞基础设施需要的约 1000 亿元资金，如果一半用 PPP 方式搞，就有 500 亿元由社会资金承担，政府一不担保，二不背债，也不存在政府兜底。”黄奇帆在前述银行协会上表示。

他表示，“（重庆）有几个区县债务比较重，市里在帮助他们做好调度的同时，也会给他们改革的压力，让他们通过改革，特别是通过 PPP 改革，尽早把债务降下来。”重庆基础设施多由地方政府组建的投融资平台进行融资投建，引入 PPP 后，这些投融资平台的运营模式也将发生变化。

黄奇帆在今年 5 月所撰写的《城市管理者要心中有“数”》一文中提出，在 PPP 模式中要“发挥好投融资平台的作用”：“搞 PPP 融资谈判，与外资、民资合作发展混合所有制经济，不能与政府机构直接混合，而应由政府委托的法人介入。地方政府投融资平台依然有其存在的价值。”

他在 8 月 1 日的培训会议上表示，政府在推进 PPP 中要防范五种风险：名为 PPP，实际让政府背上高息债务；社会投资者利用公共服务的自然垄断乱收费高收费；不同地区的同类项目，因标准不统一导致混乱；由于操作不阳光不透明，导致出现灰色交易；社会投资者出现经营危机影响公共服务项目正常运转时，政府部门缺乏救急措施。

“只有把握好五个原则，符合五个边界条件，认真防范五类风险，才能真正搞好 PPP 投融资模式改革”，黄奇帆称，“目前实行的 BOT、BT，很多属于高利息债，风险债，风险全部由政府担当。都不符合真正的 PPP 要求。”

3、PPP 项目要把合同做好 防范领导换届风险

PPP 项目大部分都是投资规模大、投资回报期长的一些项目，今天他当书记，明天他当书记，所以算了，不干了，所以一定要搞好法律文书，有一定的风险防范措施。

“现在基本的政策是在鼓励 PPP，企业要选好你的项目，搞好你的风险把控，最主要的要把合同做好。PPP 项目大部分都是投资规模大、投资回报期长的一些项目，今天他当书记，明天他当书记，所以算了，不干了，所以一定要搞好法律文书，有一定的风险防范措施。”12 月 6 日，国家发改委宏观院科研部主任吴晓华在 2014（冬季）崇礼?中国城市发展论坛上如此表示。

吴晓华认为，园区是稳增长的中坚力量，产业园区如果守不住稳增长的阵地，稳增长的任务就不可能实现。投资是产业园区发展的第一推动力。必须考虑园区的投融资模式、投融资方式的改革创新问题。改革创新投融资模式有三点要求：一个就是要引导资金更多进入实体经济；第二，有利于化解经济风险；第三，培育新的经济增长动力。园区在新的发展模式下如果没有新的增长动力，可能也就是这样不死不活地活下去。

但光靠政府的投资难以推动国内园区下一步发展，现在需要民间资本的参与，这对民间资本

投资是一个新的挑战。因为政府还不善于和民间资本打交道，还没有足够的法律储备来为民间资本形成一个利益共同体和命运共同体。

以下为发言实录：

吴晓华：今天我们最后谈到投融资模式与产业园区的发展，这个是最近我们大家感兴趣的，因为这几天投融资市场变化太大了，头几天我们国家发了 PPP 这个指导文件，上个星期股市发生了很大的变化，我们今天都是同行在交流。什么是投融资？投融资一个基本问题就是资金从哪儿来到哪儿去，投融资和产业园区发展，投资是产业园区发展的第一推动力。我们现在投资大家都知道经济稳增长压力很大，经济下行的压力持续增长，下行的主要压力就是投资的全面收缩，三大投资全面收缩，社会投资、基础设施投资还有所谓的房地产投资，这两年全面下滑，尤其是今年，尤其是第三季度，所以这个反映在产业园区上。

园区是稳增长的中坚力量，产业园区如果守不住稳增长的阵地，稳增长的任务就不可能实现。所以我今天就是在这里说，投融资新模式适应发展新常态，历史到了一个关键节点，各位企业和园区的主管人员都要考虑园区的投融资模式、投融资方式的改革创新问题。老的路是走不下去了，那么在这样一个新的条件下，改革创新我们投融资模式还有很多要求。但是在现在来看基本就三点，一个就是要引导资金更多进入实体经济，我们的钱不是不够，大家老说资金紧张，我们 120 万亿的 M2，广义货币供应，天量，但是企业、园区感觉到资金紧缺、资金饥渴，大量资金在体外循环，资金在追逐资金，在做资金的游戏，这个是对我们国家产业转型升级极其不利，对创造产业氛围也极其不利。我们要通过创造好的投融资模式引导资金更多进入实体经济，提升中国经济竞争力，保证中国经济持续健康发展。

第二，有利于化解经济风险，新时期我们第二个注意点就是风险问题，刚才说 120 亿天价 M2 在外面游荡，它不是一个好事。M2 到哪儿去了，资金到哪儿去了，钱到哪儿去了，一个是过剩产能，一个是地方杠杆，这是中国地方经济发展的头顶之剑，所以要去产业园区杠杆，去企业的杠杆，去地方政府的杠杆，尤其地方政府在产业园区的杠杆，那么大的投资负担。我们私营部门家庭负债可能很多，但是整个国民经济在 20%以上，这个负债主要是地方政府和企业。下一步我们选择投融资模式，一定要把过高的企业杠杆降下来，地方政府杠杆降下来。上周股市为什么重新旺起来，主要问题是我们把资本市场发展起来，把股权融资发展起来，把企业资产证券化发展起来，降低地方政府和企业的负债、杠杆率。

第三个要点是投融资模式改革要点，培育新的经济增长动力。园区在新的发展模式下如果没有新的增长动力，可能也就是这样不死不活地活下去，我们也不可能在 2020 年全面建成小康社会，也不可能在本世纪中叶实现中华民族的伟大复兴，所以我们一定要把资金用到刀刃上，凝聚新的发展亮点、动力。我就简单说这几句，谢谢大家！

何龙盛：刚才您谈到整个投融资模式的创新势在必行，包括融资的金融工具在投资方面的引入，在您视野所及，我们国内的哪个产品做了比较好的经验和探索，可以拿出来说的？

吴晓华：首先园区的发展好，肯定是选择了比较好的投融资模式，投融资模式实际上很专业，今天我看金融界来的少，主要和资本市场的金融界打交道比较多。

何龙盛：比如您刚才谈到 PPP。

吴晓华：PPP 主要是社会资本投资问题，国家发改委和财政部前几天分别发了文，大家网上

嘲笑这几个部门相互争权夺利，但是也表明这个到了一个关键时期，光靠政府的投资难以推动国内园区下一步发展，实际上 PPP 项目很多在园区，供水、供暖、供气、污水处理、垃圾处理，这些都是我们园区的基础设施投入。现在需要民间资本的参与，大家都说这对民间资本投资是一个新的机遇，但是我说更多的也是一个新的挑战。因为我们的政府还不善于和民间资本打交道，我们还没有足够的法律储备来为民间资本形成一个利益共同体和命运共同体。我们的民间资本现在实际上也是天价的资本，也正在找出路，所以现在一头要扎进来，所以对 PPP 下一步走法，网上议论也很多，现在基本的政策在鼓励，企业要选好你的项目，搞好你的风险把控，最主要的要把合同做好。PPP 项目大部分都是投资规模大、投资回报期长的一些项目，今天他当书记，明天他当书记，所以算了，不干了，所以一定要搞好法律文书，有一定的风险防范措施。

何龙盛：这个实际上也是对我们的治理机构、运作机制的倒逼。新奥智能能源公司总裁刘敏先生参与了一些产业园区的建设，前面几位专家谈到投资过程中存在浪费的问题，刘总在这方面，他所经历的一些案例有一些非常好的成功的案例，可以和大家分享。（嘉宾观点据现场发言整理，未经发言人本人确认）

4、千亿银行资金吃定 PPP 警惕期限错配信用风险

作为 PPP 融资的主力军，商业银行的资金大举流入也在意料之内。记者从业内人士处获悉，目前已经签约的 PPP 项目中，商业银行资金已远超千亿元，而其对 PPP 的态度则既积极又审慎。专家认为，在逐渐将 PPP 项目作为重要的信贷投放对象的同时，银行也需要警惕其中可能存在的期限错配和信用风险。

据业内人士介绍，目前包括中信银行、兴业银行、工商银行、农业银行、中国银行、建设银行等在内的多家商业银行对参与 PPP 项目热情颇高。商业银行参与 PPP 的方式主要包括两类：一是给项目提供信贷融资支持，二是以基金方式入股资本金。

据公开资料显示，PPP 项目预计总投资 2 万亿，目前签约的比例约 13%。据上海济邦投资咨询有限公司董事副总经理李竞一介绍，一个 PPP 项目的平均融资比例大概是 70%，其中约八成需要通过银行贷款融资，因此通过估算可以得到一个大致的银行贷款融资规模，约为 1500 亿。“当然这只是一个数量级的估算，并不准确。”李竞一告诉记者。

除此之外，还有很多银行资金通过参与产业基金对接 PPP。记者梳理了从 2013 年 4 月到 2015 年 6 月期间各地成立的对接 PPP 的产业基金，其中大约吸引了 3500 亿至 4000 亿元的银行资金，这些资金将在未来 PPP 项目落地时成为项目资本金的重要组成部分。

不过，不少业内人士表示，银行通过基金参与 PPP 容易产生“明股实债”的现象，这实际上会增加政府的隐形负债风险。

对于银行参与 PPP 的收益问题，一位股份制商业银行人士坦言，过去给融资平台贷款的综合收益可能在基准利率上浮 30%至 50%左右，这包括贷款以及地方政府的财政存款所带来的综合回报，但是现在 PPP 项目的综合回报相对还是要低一些。

虽然回报并不很高，银行仍热衷参与。对此穆迪地方政府与公共机构部高级分析师诸蜀宁表示，相对于投资回报，银行更担心项目风险。从长远来看，优质的政府项目一定是稀缺资源，相

对风险较低，收益比较稳定，因此，PPP 项目才如此受到银行资金的追捧。一位股份制商业银行人士也表示，在 43 号文发布之后，银行能与政府项目发生关系的渠道十分有限，除了参与地方政府债发行，就是参与 PPP 项目，因此 PPP 项目是银行必须要争取的项目。

不过，招商证券固定收益分析师周岳分析称，商业银行参与 PPP 项目，也面临着期限错配和信用风险，PPP 项目大多涉及基础设施建设和公共服务领域，融资周期较一般工商企业贷款更长，对于主要以中短期存款为负债来源的商业银行来说，存在期限错配的风险;PPP 项目涉及地方政府、项目公司等多个主体，相关主体对于契约的遵守情况直接影响项目现金流、盈利能力和融资项目的信用风险。

5、PPP 模式失败案例之长春汇津污水处理厂

来源:上河规划微信　2015/3/5 9

2003 年，汇津公司为了长春污水处理特许经营项目，向长春市中级人民法院提出行政起诉，与长春市人民政府对薄公堂。2014 年汇津公司败诉。

项目大事记

初合作

1999 年，长春市人民政府对该市污水处理项目进行招商;

2000 年，香港汇津中国污水处理有限公司投资 3200 万美元，建成了当时长春市第一家污水处理厂，成为国内首个外商直接投资的城市污水处理项目;

2000 年 7 月 14 日，长春市人民政府颁发《长春汇津污水处理专营管理办法》：长春市政府授权排水公司与汇津公司订立合作合同，从事长春市北郊污水处理厂的建设和经营项目，由排水公司向长春汇津公司供应污水，由长春汇津公司进行处理，长春市政府责成长春市自来水公司向用水户收取污水处理费，然后由自来水公司将收到的污水处理费上缴长春市财政局，由市财政局拨付给排水公司，最后由排水公司向长春汇津公司支付污水处理费。污水厂在 2000 年投产后一直运行良好。

起争议

2002 年起，长春市排水公司开始拖欠污水处理费;

2003 年 3 月开始，排水公司完全停止支付任何污水处理费。

2003 年 2 月 28 日，长春市政府以“长府发【2003】4 号决定”废止《专营办法》：长春市政府认为，《专营办法》违反了国务院有关“固定回报”的规定及《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》等有关法律，经市常务会议讨论决定予以废止。《专营办法》废止后，排水公司停止了向合作企业支付任何污水处理费。

截至 2003 年 10 月底，累计拖欠合作企业污水处理费约 9700 万元人民币。此后，长春汇津和汇津公司多次与市政府和排水公司交涉要求其支付拖欠的污水处理费，但均未得到任何答复。

终失败

2003 年 8 月，汇津公司向长春市中级人民法院提起行政诉讼，同年 12 月底，法院判决驳回原告的诉讼请求。

2004 年 1 月 8 日，汇津公司向吉林省高级人民法院递交了上诉状。

一审法院在审理中列举了《合作企业合同》中的大量关于合作双方权利、义务的条款，以此来说明该项目违反了《中华人民共和国合作经营企业法》的“利益共享、风险共担”的原则，属于固定回报项目，属于国务院国办发(2002)43 号文件规定的保证外方投资固定回报的项目。汇津公司败诉。

2005 年 8 月，轰动一时的长春汇津污水处理项目经过近两年的法律纠纷,最终以长春市政府回购而结束。据悉,回购金额为 2.8 亿人民币,长春市政府将分三次支付。

就行政系统而言，本案发生的背景并没有显示政府政策或文件发生了重大变化，只是加大了政策执行力度且要求妥善处理，而该项目就发生在上级政策的有效范围内，因此承认项目废除有效其暗含结论是上一届政府的相关行为违规、有关政府主管部门涉嫌监管不力。【1】

政策背景

本案是 2002 年建设部印发《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》的政策背景之下发生的。

目前政策

2013 年 12 月，财政部、国家发展和改革委员会分别发布了《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金[2014]113 号)(以下简称“《操作指南》”)和《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)(以下简称“《指导意见》”)，对 PPP 模式的推广和实践进行了较为明确的规范;同时，财政部还公布了 30 个政府和社会资本合作示范项目供各地进行参考和借鉴。

财政部在 2014 年中央和地方财政预算中提出“推广运用政府与社会资本合作模式(PPP)，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等的投资和运营。”这是中国官方首次提出 PPP 概念。之后财政部以中国清洁发展机制基金管理中心的基础上成立政府和社会资本合作中心(以下简称“PPP 中心”)，具体负责政府与社会资本合作相关事项。

2014 年 9 月，安徽和福建省政府基于财政部财金[2014]76 号发布了地方版的 PPP 操作指南和指导意见;11 月以来，河南、江苏、河北、山东、湖南和四川等省份也相继出台了推广 PPP 模式政策文件。

结语

由于目前国家 PPP 系统的规则体系刚开始建立，其无法涵盖 PPP 运作的每一个方面，这也使实际操作中产生很多矛盾与困惑。一个 PPP 项目涉及法律法规、国家政策、投融资、项目管理、工程技术等方方面面，项目中的合同结构安排、投融资模式选择、价格和回报机制、风险处理、监管安排等重要方面皆与项目本身建设条件禀赋、工程方案和工艺技术路线、投资构成、项目运行方案等工程或技术问题错综复杂，没有更细致的规范，遇到的问题将会更多。

6、PPP 大项目“鸟巢”为何半路散伙？经典失败案例解析

国家体育场“鸟巢”赛后运营一年，刚刚度过“蜜月期”的合作双方居然“离婚”了。从招投标、建设到运营的全程，一系列不符合 PPP（政府和社会资本合作）模式精神和现行法律法规

的做法，都给项目运营的最终失败埋下了伏笔。

经济参考报》记者采访发现，PPP 模式与现行的一些财务、法律制度存在矛盾之处。以“鸟巢”的盈利计算为例，如果按折旧计提，则运营方无法实现分红；如果按股权清算，则北京市政府 30 年不要分红的承诺违法。专家表示，全面推行 PPP 模式，首先要清除制度上的羁绊。

“鸟巢”半路散伙

将近十年前，北京市政府决定对国家体育场“鸟巢”等项目采用 PPP 模式，“鸟巢”成为我国首个采用 PPP 模式建设的大型体育场馆。然而这段“婚姻”却最终遗憾收场。

《经济参考报》记者了解到，在“鸟巢”总计近 32 亿元的投资中，由中国中信集团公司等四家企业组成的中信集团联合体出资 42%，北京市国有资产经营有限责任公司代表北京市政府支付剩余的 58%，双方按投资比例组建国家体育场有限公司，负责“鸟巢”的融资、建设、管理等工作。中信联合体拥有赛后 30 年的特许经营权，运营期间自负盈亏。期满后，“鸟巢”由北京市政府收回。

为使项目建设顺利进行，合作双方都尽力为对方分担风险。中信联合体不仅帮助北京市政府减少了直接投资，还要为“鸟巢”承担每年高达 1.5 亿元人民币的运营费和利息支出风险；而北京市政府则提供了许多鼓励和激励措施，尽可能地帮助企业降低风险，如提供低价项目土地，价格仅为相邻地段的十分之一等。

开工不到四年，这座世界同类体育场中规模最大、结构最复杂、技术难度最高、工期和质量要求最严格的体育场矗立在世人面前，并圆满完成奥运会的主要赛事任务。数据表明，包括“鸟巢”在内的六个场馆及设施项目总投资约 194 亿元，除北京市政府出资 20 亿元外，其余约 174 亿元都是社会资本。

在北京市发改委相关负责人看来，PPP 模式在“鸟巢”等奥运体育场馆的建设中发挥了巨大作用，它探索出一条发挥政府信用杠杆作用、充分动员社会资金参与公益事业建设的多元化融资新渠道，实现了政府职能的转变，使相关部门从侧重审批变为侧重服务，搭建了政府、企业、金融、法律机构之间的信用建设桥梁，也锻炼了参与合作的国内企业，加速了体育产业的发展。

令人惋惜的是，“鸟巢”赛后运营一年，刚刚度过“蜜月期”的合作双方居然“离婚”了。

2009 年 8 月 29 日，北京市政府与中信联合体签署《关于进一步加强国家体育场运营维护管理协议》，对“鸟巢”经营者进行股份制改造：中信联合体放弃了 30 年特许经营权，转而获得永久股东身份；国家体育场有限责任公司董事长、总经理等公司高层由北京市国资委派任。这意味着 PPP 模式在我国大型体育场馆建设、运营中的首次应用宣告“夭折”。

盈利计算悖论

“鸟巢”项目的失败暴露出在执行过程中，PPP 模式与现行的财务、法律等制度还存在矛盾。

《经济参考报》记者采访发现，一方面，“鸟巢”的招标流程不完全符合 PPP 项目要求。将设计责任交给投标人是体育场馆建设的重要特点，但在“鸟巢”招标过程中，北京市政府先行招标选定了设计方案，造成设计上对体育场赛后商业运营考虑不足，限制了项目公司在赛后对“鸟巢”商业效率的最大化。

另一方面，招标时过于看重融资能力，赛后运营管理能力没有引起足够重视，中信联合体内部缺少利益协调机制。由中信集团、北京城建集团、美国金州控股集团等企业组成的中信联合体，

上述三方都具备丰富的建设经验和良好的融资能力，但都未经营过体育场馆，严重缺乏运营管理经验和体育产业资源，注定了赛后运营的盈利模式单一。同时，三方都想从建设承包合同中获利，对建设方案失去良好控制，成本超出概算约 4.56 亿元，恶化了项目的资产负债表。

此外，国家体育场的“定位”加上公众对 PPP 模式认知不清，直接影响了赛后运营效益。运营方在诸如企业冠名，观众座位椅冠名等商业运作方面均招致非议，出现了所谓“商业化与公众利益的冲突”，运营商不断提出的举办演唱会等文艺活动申请，也被相关部门以消防安全等原因驳回。有专家说：“企业想做一些事，但政府部门的限制比较多。”

值得注意的是，《经济参考报》记者发现，在 PPP 执行过程中，PPP 模式与现行的一些制度存在矛盾。例如，按照现在会计准则计提折旧，让“鸟巢”的盈利计算成为一个难题。在 30 年的运营期内，运营方事实上是在为北京市政府投入的 20 亿元的折旧额“埋单”，根本无法实现分红。再如按照公司清算办法，公司必须按照股权来清算，北京市政府 30 年内不要分红的承诺违反清算法。

“鸟巢”经营权由北京市国有资产经营责任有限公司重新主导后，逐步实现了现金流的平衡，值得充分肯定。“但是政府收回‘鸟巢’经营权，违背了 PPP 模式初衷，对我国今后大型体育场馆 PPP 模式的推广存在不利影响。”一位业内人士说。

两份指南之惑

随着 PPP 新一轮热潮来袭，为了更好地支持 PPP 的实际运作，财政部和国家发改委的相关政策正陆续公布。然而，两个部门各推各的管理办法，也让市场颇感困惑。

2014 年 12 月 4 日，财政部与国家发改委分别在各自官网上发布了《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》和《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，分别从政策层面和实际操作上对政府和社会资本的合作予以指导。

今年 1 月 19 日，财政部再次发布通知，规范政府和社会资本合作合同管理工作，进一步介绍了 PPP 项目合同体系。当日，发改委官网也公布了关于《基础设施和公用事业特许经营管理办法》公开征求意见的公告。

“发改委和财政部同一天发文，这是好事。”有专家表示，财政部与发改委陆续发文规范 PPP，表明被寄予化解政府性债务厚望、担负城镇化融资重任的 PPP 模式走上了有章可循之路。但同时，作为推广 PPP 模式的重要制度设计，目前已现两部指南和办法，“如果不同部委的文件内容有冲突的话，就很容易给市场造成困惑”。

一些专家和企业界人士建议两个指南应该统一，否则会使基层在实践中无所适从。黑龙江省社科院经济研究所副所长程遥说，还要做好政府、各部委的权力职责划分，“首先不能出现自己人打架”。

清除制度羁绊

经过一年的探索实践，PPP 政策框架基本成型，15 个省份 30 个示范项目进入实质操作阶段。多位专家表示，全面推行 PPP 模式，首当其冲的问题是要清除制度上的羁绊，确立制度威信。

程遥说，当前深化 PPP 模式亟须从对 PPP 的认识、推行和监管等各个环节不断进行制度设计和完善。他进一步建议，全面推广 PPP 模式必须要有制度护航，应该从国家层面确定一个权威的法律，从而使之具备统一的原则性做法和较强的法律效力，避免中央部门或地方制定的法规

政策产生冲突。

财政部金融司相关负责人告诉《经济参考报》记者，下一步，财政部将与其他有关主管部门加强沟通协调，共同推进 PPP 制度建设。制度建设把握三个原则：一是有利于防范和化解地方政府性债务风险，着力提高财政资金使用效益；二是有利于简政放权、简化程序、提高效率，确保项目顺利推进实施；三是有利于合同履约管理，依法保障 PPP 各参与方的合法权益，确保“按合同办事”。

上述负责人表示，由于缺乏可借鉴的成熟范例，对现有项目操作有一个掌握的过程，一些地方存在工作准备不足、信心不足的问题。财政部将针对项目实施过程中出现的困难，积极帮助地方协调解决，并研究给予必要的政策支持。

（本文由记者任鹏飞、强勇、夏军、毛伟豪、王凯蕾、涂洪长、姜辰荣、何宗渝、何伟、汪伟采写）

解密中国 PPP 典型案例

——在全国财政系统 PPP 培训班上的讲座

（根据大岳金永祥发言整理）

主持人（财政部金融司五处处长阚晓西）：

现在我们开始下午培训的第一堂课，今天的主讲人是我们大岳咨询的金永祥总经理。金总在 PPP 项目里有 20 年的实践和经验，为 30 余个直辖市和计划单列城市，还有 90 个县级城市的政府，以及国内外的投资机构提供顾问服务，是我国投融资和城镇开发方面的专家。在财政部推广应用 PPP 模式的过程当中，金总等几位专家参与了相关制度的设计，包括项目的评审。今天我们结合课程的要求，专门请金总就污水处理领域 PPP 实践做一个专题讲座，下面请大家欢迎金总讲课。

大岳咨询金永祥总经理：

各位领导、各位专家，大家下午好。

大岳咨询公司是 1996 年成立的，成立以来基本上围绕着 BOT 在开展业务。到目前为止我们在 100 多个城市做过的项目累积大概有 500 个，这些项目很多都和 PPP 有关，有些在业内只要提起 PPP 可能就会有人知道，比方说像北京地铁 4 号线、兰州自来水股权转让、北京第十水厂、合肥的王小郢污水处理厂和大连中心城区垃圾处理，还有一些城市开发项目，像北京西红门经济适用房等一系列项目。这些项目对国内的 PPP 产生了很大的影响。另外，我们最近这一两年比较多的参加了有关政府部门的政策制定和研究工作，除了财政部，像发改委、住建部、交通部、水利部、卫生部、农业部，很多与 PPP 相关的事我们也或多或少的参加了。通过参加这些活动，使我们对 PPP 有了比较多的了解。

今天借这个机会我就结合我们做项目的一些情况、一些体会和经验，包括我们了解的情况，跟大家来做一个分享，分享一下有关 PPP 的知识和经验。

财政部给我的题目是《环保 PPP 项目实践方面的经验》。昨天在广东东莞，广东省委组织部搞了一个市长书记班请我去讲 PPP，我去参加了那个会，昨天没有来参加咱们第一天的培训。

来这以后，我翻了一下培训指南，发现前面的演讲也有类似题目。另外，有关领导今天上午讲的也非常好。我担心讲重复了，耽误大家宝贵的时间，尤其是领导讲的有些东西已经不再需要讨论了，基本已经形成规则了。所以把我讲课的内容做些调整，我的课件已经装进了咱们这个培训的本子里面，大家可以看一看，我就不讲了。我今天重点讲一下，在实践中我们遇到的一些问题和大家提出的问题。

我注意到这次培训时间紧没有安排互动环节，我在其他课堂上的一些互动环节，其他公务人员所关心的问题，借这个机会跟大家做个交流，我相信他们关心的问题也是大家关心的问题。我今天讲三部分内容，一是谈一些案例，二是跟大家分享一些我们业内在做 PPP 项目时遇到的问题，三是谈谈目前整个 PPP 存在哪些问题，我们有什么解决建议。

今天的研讨非常非常好，有这么多领导亲自来讲，而且讲的又特别清楚，我也学到了很多东西。他们讲的内容基本就是规则，政府定下来的事就必须得按照这个东西去做。我们是中介机构，中介机构讲的内容主要还是交流性质的，对或不对供大家参考。我首先跟大家来分享几个案例。

前几天央视《朝闻天下》播了一期节目，讨论的是 PPP，我也接受了采访。这个节目的背景是最近 APEC 会议涉及了 PPP，还有东盟的一个会议也提到 PPP，所以他们搞了这样一个节目。节目中提到两个案例，一个是北京第十水厂案例，另外一个是北京地铁 4 号线案例。这两个案例可能很多人或多或少都了解，但是对这个案例本身到底是怎么一回事，还有有好多人不断的问。我首先把这两个案例跟大家做个分享。

7、PPP 的八喜八忧

来源:东方早报　2015/05/29

期盼已久的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(以下简称《办法》)终于出台，并将于 2015 年 6 月 1 日正式施行。

《办法》经国务院同意由六部委联合发布，在目前基础设施特许经营领域的立法文件中效力层级较高，亦有人称之为基础设施特许经营领域的“基本法”。

自 2014 年 PPP 热潮出现以来，从国务院到发改委、财政部等各部委为推广 PPP，出台数十部文件，但文件多以“意见”、“通知”等形式下发，更高效力的《办法》的出台一定程度上让政府和社会资本合作(即 Public-Private Partnerships, 简称 PPP)模式有了参照性法律依据。但是需要看到的是，《办法》毕竟不同于 PPP 基本法，其内容本身也留下了不少缺憾。

鉴于《办法》是在 PPP 推广热潮背景下出台的，国内之前官方发布的 PPP 指导文件中，多将 PPP 与特许经营相等同，国内知名 PPP 学者王守清教授在其与学生刘云合作撰写的《公私合作(PPP)和特许经营等相关概念辨析》一文中也表示，国内所说的特许经营，其内涵已比英文的 Concession(特许经营)大大扩展，与国内所说的 PPP 并无太大区别。下文为表述方便，必要时将特许经营统称为 PPP。

PPP 的八喜

1.《办法》对 PPP 的定义、适用范围、合作形式和期限做了明确规定。

《办法》由发改委、财政部、交通运输部、住建部、水利部和央行六部委联合制定并经国务院同意发布。在此之前，部委以上的特许经营立法(严格说是规章)仅有 2004 年建设部出台的《市政公用事业特许经营管理办法》(以下简称“126 号文”)。相较 126 号文，《办法》在立法主体阵容上有明显突破，并将特许经营由过去的市政领域推广至能源、交通运输、水利、环境保护等领域，特许经营的适用范围大大扩大，这与此前国务院 60 号文提出的吸引社会资本参与的七大

领域工程投资包也保持了一致。

《办法》第三条强调，特许经营模式下，除了参与投资建设基建项目外，特许经营者还应在一定期限内参与项目运营并获得收益。第五条则针对特许经营的具体方式做了列举加概括，包括投资-建设-运营-移交(BOT/TOT/ROT)、投资-建设-拥有-运营-移交(BOOT)、投资-建设-移交-运营(BTO)等。由此，外包类、私有化类和不含运营的 BT 等其他更广义的 PPP 模式均不属《办法》所指方式。

在特许经营期限设定方面，《办法》规定，应当根据行业特点、所提供公共产品或服务需求、项目生命周期、投资回收期等综合因素确定，最长不超过 30 年。据此，30 年为特许期上限，下限则留由协议双方自行约定。考虑到目前各地推出的新城开发、产业园区等 PPP 项目投资金额大、回报周期长等特点，《办法》允许双方做出例外约定。

2.《办法》对 PPP 项目实施方案的编制审批流程做了明确规定。

根据《办法》，PPP 项目实施方案的提出部门为县级(含)以上人民政府有关行业主管部门或政府授权部门。发改、财政、城乡规划、国土、环保、水利等有关部门就实施方案根据各自职责分别进行审查，并提出意见。实施方案最终由本级人民政府或其授权部门审定。

3.《办法》强调了《预算法》等现代财政预算制度对 PPP 项目的约束。

《办法》规定，PPP 项目除应当符合城市区域规划、各项专项规划外，还应当符合中期财政规划。对于需要政府提供可行性缺口补助的项目，应当严格按照《预算法》规定，合理确定财政付费总额和分年度数额，并与政府年度预算和中期财政规划相衔接，确保资金拨付需要。据此，在《预算法》和中期财政规划约束之下，准经营性和非经营性 PPP 项目特许经营者的项目收益将得到有效保障，对没有财政支付能力的这两类项目的立项也形成了制约。

4.《办法》对项目前期融资方案的制定和创新融资渠道做了重点强调。

PPP 项目资金需求量大，不仅涉及债权融资，在项目资本金筹措上还涉及股权融资。《办法》不仅鼓励金融机构积极参与前期项目投融资方案的制定，还鼓励金融机构为特许经营项目提供财务顾问、融资顾问、银团贷款等金融服务。

基金入股 PPP 项目公司的做法在《办法》中被肯定，这与国务院 60 号文保持了高度一致。目前江苏、山东、河南、宁夏等多个省市都在探索基金在 PPP 项目中的应用，《办法》的出台，让各地的做法有了上位法的肯定。除了通过基金等方式进行资本金融资外，《办法》还鼓励 PPP 项目通过项目收益债券、项目收益票据等方式拓宽投融资渠道。

根据《办法》规定，政策性、开发性金融机构可以给予特许经营项目差异化信贷支持，对符合条件的项目，贷款期限最长可达 30 年。结合李克强总理最近在国开行的讲话精神以及央行对于三大政策性银行的注资支持等动向，政策性金融工具与 PPP 模式的有效结合，将会加快 PPP 模式在国内基建和“一带一路”战略中的推广应用。

鉴于国内商业银行大多数在信贷政策上还无法做到有限追索，为了更好地推广 PPP，《办法》提出，鼓励金融机构探索预期收益权质押贷款，支持利用相关收益作为还款来源。可以合理预见，更多的商业银行会逐步出台与 PPP 项目相匹配的信贷服务政策，以更好地支持 PPP 项目融资。

5.《办法》就避免重复审批、提高审批效率给出了明确意见。

如前所述，有关部门需根据各自职责对 PPP 实施方案进行审查。《办法》同时规定，在 PPP 实施方案通过审批后，在项目建设手续审批过程中，对于已经明确的事项，不再重复审查。这一规定，很好地解决了原先的 PPP 模式和项目手续之间的重复审批问题，有利于提高项目审批效率。

6.《办法》对政府为保障投资人合理回报可以做出的承诺内容做出了明确规定。

2002 年 9 月 10 日国务院办公厅发布《关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》[国办发(2002)第 43 号]，对于各地政府外商投资固定回报项目予以清理。自此，对外商投资项目不得承诺固定回报有了文件依据。本轮 PPP 热潮出现以来，中央自上而下的文件对

于 PPP 项目应保障投资人实现合理回报均作了明确规定。《办法》则进一步明确规定，政府对于 PPP 项目不得承诺固定投资回报。由此，PPP 项目不得承诺固定回报的原则在官方文件中被扩展至全部 PPP 项目。这一点，也将 PPP 项目与约定固定回报的 BT 项目等其他不规范的 PPP 模式加以了区别。

7.在项目协议变更及终止问题的程序规定上，《办法》充分保障了债权人的利益。

PPP 项目的债权人(主要指放贷方，下同)通常会要求在项目公司违约且无法在约定期限内补救时，债权人可以自行或委托第三方在项目提前终止前对于项目进行补救，这就是债权人的介入权。财政部 113 号文、156 号文 PPP 合同指南(试行)中对债权人的介入权也做了重点提及。《办法》在第四章特许经营协议变更和终止中规定，若需对特许权协议做出重大变更的，应当事先征得债权人同意;而如若出现约定的特许权协议提前终止情形的，在与债权人协商一致后，方可提前终止协议。这些规定对于债权人的利益保障而言确有必要。

8.《办法》通过规定绩效评价强化对项目运营的监管。

财政部在 113 号文等文件中提出了对 PPP 项目的绩效评价，基于对产出的绩效考核，让经营者更好地分担运营风险。《办法》规定，实施机构根据特许权协议定期对项目建设运营情况进行监测，会同有关部门进行绩效评价，并将评价结果与产品或服务价格或财政补贴相挂钩，保障所提供公共产品或公共服务的质量和效率。加强运营监管对于降低 PPP 项目全生命周期成本不可或缺。

PPP 的八忧

与此同时，《办法》也留下了不少遗憾。

1.六部委联合发布的《办法》尽管是经国务院同意，但归根结底是部委规章，在效力层级上存在一定局限，对 PPP 项目的保障还很有限。

长远来看，部委规章只能是权宜之计。《办法》的出台究竟会加快抑或延后 PPP 基本法的出台，尚不得而知。

2.《办法》模糊了特许经营与 PPP 的界限，让 PPP 的定性问题更加复杂了。

如前所述，国内所说的特许经营，其内涵已比英文的 Concession(特许经营)大大扩展，与国内所说的 PPP 并无太大区别。发改委法规司李亢先生对此也持类似观点，其在 2015 年 5 月 5 日就《办法》有关情况举行的新闻发布会上表示，考虑到特许经营的内涵和外延更容易把握，同时结合中国过去以特许经营概念实施 PPP 项目的实践以及国外和国际组织的立法惯例，《办法》最终采用了特许经营的概念。

但理论上讲，PPP 的外延和内涵相比较特许经营更为宽泛，而且，全国为推广 PPP 而出台的配套文件命名体现的主要是 PPP(即政府与社会资本合作)的概念(而非特许经营)，并基于 PPP 概念进而规范各地的 PPP 项目操作流程。作为推广 PPP 的配套制度，《办法》采用的却是特许经营概念而非 PPP 的概念，这无疑会给 PPP 相关方带来困惑：字面含义明显不同的合作与特许，法律上的定性是否也是相同的?但遗憾的是，《办法》在定义、特许经营形式等具体条款中并没有给出明确答案。《办法》对特许经营与 PPP 界限的模糊，让 PPP 的定性问题更加复杂了!

3.在制定《办法》的六部委中，国土资源部的缺位是一大遗憾。

去年至今所推出的总投资规模达近 2 万亿的 PPP 项目中，极少部分是经营性项目，绝大多数是准经营性和非经营性项目。在地方债务高企的现实背景下，除了延长政府付费或补贴的期限外，可行性缺口补助中的盈利性资源的配置成了项目合作方案设计的关键，“PPP+土地”的捆绑模式受到追捧。而受制于国内现行经营性用地的招拍挂强制性规定，“PPP+土地”的捆绑模式实际推行并不顺利。

《办法》虽提及，针对向用户收费不足以覆盖特许经营建设、运营成本及合理收益的 PPP 项目，可由政府提供可行性缺口补助，包括政府授予特许经营项目相关的其他开发经营权益。而国土资源部的缺位，无助于“PPP+土地”做法的推广，这也是《办法》留给实际操作层面的较

大遗憾。

4.用户付费的 PPP 项目投资人选定适用竞争性谈判等非招标方式依据不足。

PPP 项目付费方式包括用户付费、政府付费和可行性缺口补助三种。就用户付费的 PPP 项目而言，《政府采购法》和《招标投标法》的规定存在脱节。《政府采购法》适用于使用财政性资金采购货物、工程和服务的行为。用户付费的 PPP 项目性质上属公共产品或服务，适用《招标投标法》没有争议，但因项目资金来源并非财政性资金，所以若要适用《政府采购法》规定的竞争性谈判等非招标方式则依据不足。2015 年 3 月 1 日施行的《政府采购法实施条例》未能解决该问题，《办法》中同样存在该问题。

5.《办法》对于 PPP 项目的政府主体行政级别未能明确。

《办法》第三条对于 PPP 项目政府一方主体仅规定了“政府”，对行政级别未作限定。而在此之后，《办法》的第七条、第八条、第九条、第十四条、第二十五条、第四十一条、第四十二条、第四十五条、第五十六条等条款均提及“县级以上人民政府”，包括对项目实施机构的授权也规定为“县级以上人民政府”。前后并不一致的表述，不免让人产生困惑， PPP 项目政府一方主体的行政级别是否仅限于县级以上?

6、《办法》对于违反 PPP 项目物有所值评估和财政承受能力论证流程的后果未作规定。

《办法》规定，涉及物有所值评估和可行性缺口补助工作的，由财政部门负责开展相关工作。财政部《关于印发<政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引>的通知》(财金[2015]21 号，以下简称“21 号文”)规定，每年全部 PPP 项目的财政支出责任不超过当年一般公共预算支出的 10%。根据 21 号文和《预算法》等相关规定，PPP 项目应列入 PPP 项目目录，并应将各项财政支出纳入预算，以增加预算对于 PPP 项目的约束。物有所值和财政承受能力论证有利于防止不切实际的 PPP 项目不合理加大财政负担，但无论 21 号文还是《办法》，都并未规定违反前述流程规定的法律后果。

7.《办法》对于项目审批与 PPP 经营者选定程序的流程规定不尽合理。

《办法》第二十二条规定，特许经营者根据特许经营协议，需要依法办理规划选址、用地和项目核准或审批等手续的，有关部门在进行审核时，应当简化审核内容，优化办理流程，缩短办理时限。

由此可见，《办法》允许政企双方就包括项目核准或审批等在内的前期审批手续约定由特许经营者负责办理。但从项目立项正常次序来看，应当是先完成项目立项审批再进而论证是否采用 PPP 模式(即先有项目再有模式)，《办法》笼统规定项目核准或审批等手续可由特许经营者办理，一方面容易导致出现项目立项与 PPP 模式审批和特许经营者招选程序颠倒的反常做法，另一方面因前期审批涉及主管部门较多、流程繁琐，从协调能力角度考虑，项目前期审批手续也不宜约定由特许经营者办理，即使以特许经营者的名义办理，政府也应积极给予协助。

8.《办法》对于 PPP 项目争议解决方式的规定模糊。

如前所述，《办法》使得 PPP 与特许经营的界限变得模糊了。《办法》对于特许经营协议的性质未作明确定性，但发改委在 2015 年 1 月 19 日公布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(征求意见稿)第四十八条中对特许经营协议的定性为民事协议，这次以六部委名义出台的正式稿《办法》中有意删除了此条，仅强调因具体行政行为发生争议时通过行政复议或行政诉讼途径救济。

根据 2015 年 5 月 1 日正式施行的《行政诉讼法》(配套司法解释于 2015 年 6 月 1 日施行)规定，因特许经营协议发生争议的，属人民法院行政诉讼案件受理范围。而财政部和发改委在各自的 PPP 合同指南中均指出，PPP 协议为民事协议，若有争议可以提起民事诉讼或按约定申请仲裁，涉及不服行政机关作出的具体行政行为的，可以提起行政复议或者行政诉讼。

结合《办法》在争议解决章节的用词表述以及《办法》的牵头方为发改委等细节可以合理推断，《办法》所指特许经营与《行政诉讼法》所指的特许经营不完全相同。那么，二者究竟应该

如何界定?《办法》没有给出答案，由此给社会资本和相关方带来的困惑，或将影响 PPP 的推广。

8、北京第十水厂 BOT 项目

第二个案例，讲讲北京第十水厂。这是在中国 PPP 发展史上起了标杆和支点作用的案例，并不是说这个项目有多伟大，而是就像我们今天说楼部长在推 PPP，在主导着 PPP，然后 PPP 会往大发展，那上一波是谁推的呢？是原来北京的老市长汪光焘。北京第十水厂在 1998、1999 年提出来，我已经忘记那个时候是几五规划了。按照那时的规划北京的用水量每年每日会增加 10 万吨。第十水厂是 50 万吨的水厂，这个 50 万吨的水厂也就用 5 年，也就是从 1999 年大概也用到 2004、2005 年，我们必须建新的水厂了。但是城市的发展规律超出了我们的想象。在 2000 年以后，整个城市出现了一次历史性的变革，那就是工业企业外迁，外迁以后城市用水量下降，原来预测的必要性不存在了。还有社会的变化也很大，影响非常大。原来潮白河上游的河北省人民非常的友善，后来他们学会节流了，所以密云水库没水了，建设第十水厂的条件受到了限制。尽管经历了很多事件，并不影响这个项目的历史地位。

当年这个项目提出以后，按照当时的体制怎么做呢？就是由自来水公司和当时的主管部门公用局，后来转成了市政管委，还有北京的市政设院去做方案，测算水价。第一个水价拿出来是多少钱呢？一吨水 6.9 元，报到汪市长那，汪市长说不行太高，他是专家，这个事被否了。被否了以后重新做方案，重新做方案再测，再测的结果是 3.9 元，市长勉强接受了，以后按 BOT 方式运作项目才有了后面的故事。

我以前在北京市计委的咨询公司工作过，北京市 BOT 研究的课题是我担任负责人做的，所以就顺理成章的成为了这个 BOT 项目的顾问，成为汪市长的顾问。长话短说，我们规范运作公开竞标，竞标的结果是什么呢？最低的水价是每吨一块一毛五，开标的时候这个价格太刺激了。从六块九、三块九到一块一毛五，当时汪市长就急了，他脾气比较直接，一定要求自来水公司把这个事情说清楚。

后来我们又受委托，帮助他们写报告，把三块九和六块九的事圆上了。这个事情就这样过去了，但引起了领导新的思考。我记得汪市长当时说的一句话，不能让你们这样再搞下去，必须改革。接着没过几天，汪市长就要对公用事业进行改革，首先是对第九水厂进行改革，要做 TOT，这个项目的方案我们也做完了，汪市长也同意了，但没等正式启动他就到住建部去当部长了。

当部长不久就开始了后来的公用事业改革。北京第十水厂历经坎坷开个日期一拖再拖，最根本的原因是什么呢？工业企业外迁，造成了北京市不缺水，后面的故事大家怎么讲，最根本的原因都是这个，如果真的缺水，北京市政府早把这个厂建起来了，之所以没建，就是因为不缺水，不缺水为什么要建。所以在这个项目里另外一个最成功的地方是什么呢？这是个国际招标项目，在国际招标项目里项目拖期没有遭到外方索赔索赔，是因为这个项目的规则非常完善。因为北京通州要建新城，这个项目启动建设了，等南水北调的水来了，运行的条件也就具备了。

这个项目真正的意义就是它影响了一个关键的人物，就是汪光焘从汪市长到汪部长。后来住建部让我们帮助去推进公用事业改革，去制定方案，也像今天一样的，陪着司长处长们去宣讲，推动了 2003 年到 2008 年那一场规模浩大的公用事业市场化改革。那个阶段的 PPP 项目竞争是

非常充分的，溢价频出，大家总在评说，但溢价背后，是市场的作用，是效率的提高，是改革效果的体现。溢价是市场行为，是放开市场后市场定位的一个过程。这是第二个案例。

9、一个失败 PPP 项目怎么走出困境

我跟大家分享第三个案例，看看一个失败的 PPP 项目怎么走出困境。在给大家文件夹里有一本书，我们有个同事写过文章《失败的 PPP 项目怎么走出困境》，非常有现实意义，建议大家读读。在上一轮 PPP 大发展过程中，发展到 08 年的时候干不下去了。为什么干不下去了？因为项目很多，多了以后就什么事都有了，有些项目做砸了。在整个市场里，都是一种声音全支持 PPP 是不可能的，怎么可能啊？从来就没有这种情况。在这种情况下，中国供水协会，首先就对 PPP 发起了强烈的反思。当时我们在兰州自来水改制做完以后正在做西北地区另一个自来水项目，供水协会反对兰州模式，把我的名字几次写进他们的报告里，反对 PPP。

会长去当地，连续几次去吓唬市委书记，说如果要改革了会怎么样。最后这个项目以市场化改革终止告终。客观的说水协并没有造谣，他们反思应该是为这个行业负责。为什么呢？确实在国内出现一些 PPP 项目失败了，这些项目失败以后造成的后果就是这么严重，使改革没有办法再进行下去。当然，就单个失败的项目而言，对政府来讲损失是非常惨重的。

如果有项目失败了，怎么办？今天焦主任也讲到争议解决。在做 PPP 的时候，既然是三个 P，既然是合作，就一定会有争议，争议到底该怎么解决？另外如果项目前期没做好，后期该怎么办？值得我们去思考。因为有案例当地城市的政府官员在，不说具体城市的名字了。讲这个案例不是说这个项目做的不好，恰恰是说这个项目争议的解决反映出当地领导的智慧。项目是这样的，一个自来水公司与一家外商就自来水厂做 TOT，是很大的一家外国公司。合作带来了一个问题，自来水在做改革的时候，如果仅做水厂市场化改革，水厂本身一般是没有问题的。但是水厂的水要谁买呢？要自来水公司去买。自来水公司去买水的时候，如果它的下游水价改革不到位的话，那问题就大了，实际上自来水行业 PPP 项目出问题的根源在于改革的系统性不到位。水厂改了，自来水公司的售水价格没有改，价格没有到位，是一个行业的问题。我们回头说这个水厂 TOT 项目，中外合作成立了一个水厂公司以后，没有运转一两年就开始了争议。争议的焦点在哪？中方突然发现，外商每年拿走的钱相当于它投资的 1/3 左右。也就是比方说外方投资两个亿，他拿走六七千万，类似这样的回报水平，是非常非常的高。非常高以后怎么办？采取了粗暴的措施，就是我不给钱。每年只给外方够运营的成本钱，剩下的钱就不给了。

那作为投资人怎么办？他认为政府违约了，按照合同应该给我，为什么不给啊？在焦灼的状态下，持续了将近三年的时间，在这三年里这个城市有一个副市长，要不停的去调停这个事。外方的董事长、总经理也要来，要到政府去拜访，要抗议。项目本身不能正常的运行。我们做 PPP 的目的是干嘛？是要提高效率，在这种情况下可能提高效率吗？不可能的，效率一定是降低了。后来，这个公司的总经理，把我们找去，研究这个事到底怎么办，得找一个出路。

解决办法应该这样去想，后来我们的建议是什么？先做一个评估，政府到底是赔了还是赚了，你不能光看人家是赚多少钱。你赔赔在哪，你赚赚在哪？你不能就是简单的不给钱，这样做给中国人也丢脸，人家会说我们有没有契约精神。外方的总经理打电话给我，他说老金，你天天出去

讲要规范运作、规范运作，我们这合同合不合法？问的我真是没有办法。我说什么？我说你们就要离婚了，如果我不介入的话，只有一个结果，是你丢脸，他也丢脸的事情。他觉得我说的也有道理，后来我们就开始评估。评估后发现两大问题，第一个大问题就是合同是有问题的，我们说合同要公平，在这个项目里面整个合同是偏向投资人的，不是说不应该偏向，问题是对政府的保障一点都没有，所以他吃亏了也没有办法，没有理由说提出。问题出来了，你凭什么解决啊？它没有，找不到任何依据，就只有耍赖了。这是第一点，就是整个合同的公平性和完整性出了问题，没有跟市场对接。

第二个问题是回报率到底有多高。跟大家说，大概 30%多。自来水项目，风险那么低，按照风险定价模型，研究过投资的都知道，风险和收益是应该对等的，我们不是嫉妒社会投资人赚钱，但是当他赚到 30%多的时候，双方之间的合作怎么执行呢？政府方一算，两三年外方就把一个厂子赚回去了，这对政府来讲不仅感情上难以接受，还承受着很大的政治压力。

我们试图回过头来搞清楚当时为什么要这么签呢，好象这样做是没有道理的。政府方的人说，在谈判的时候，外方经验很多，人也多，还有顾问，他们就是董事长拿个计算器。外方一说，董事长一按计算器说行就定了。在签合同之前，政府方没有律师，投资人有律师，是他们写的合同，写完合同双方就签了。谈的很好，当时双方像兄弟一样，感觉这种友谊是非常深厚的。但是这个友谊在不久就被击破了，发生在换一个董事长之后，如果不换董事长可能也不会击破，还会再熬一段时间，换了董事长这事就熬不下去了。

评估以后，我们找到了问题的根源，下步怎么解决？很明显这个事情这样下去是不行的。后来我们的策略是重新谈判，当然外方是不同意谈判的，为什么要谈判？外方认为，你要让我走，那你得赔偿我，否则合同就得执行下去。在我们讨论外商的时候，在媒体上攻击外商的时候，我觉得有失公平。在这方面，我经常会问，他们违约了吗？实际上我们很少能看到人家违约，但在这种项目里政府方在吃亏的同时只能耍赖。后来，双方开始了谈判，怎么个谈法？降低外方回报率的理由是什么啊？我们推出了一个金三胖式任务，提出了比较苛刻的条件，先把价码要起来，要起来以后再扯。没法谈啊，只能牺牲一个人了。前一段时间在微信里和外方总经理聊天时，我说我们派出的“金三胖”很崇拜他，他说不可能吧，实际上真是这样的。棋逢对手，我们不能不崇拜外方总经理，真的能力很强。后来就这样谈，软硬兼施。一方面有人去把价码要起来，另一方面我们和他们讨论回报率水平高无法承受。我也去劝外方，说你如果谈不下来，如果捅出去被炒作，对双方压力都太大了。另外，对政府这面我们也去做工作，因为一旦双方谈判破裂被说出去之后，当地的投资环境被彻底破坏了。最后这个项目恢复到一个新的状态，回报大概降到了 10%左右水平，最近几年这个项目执行的非常好。

我给大家举这个例子，因为我们今天在大规模的推 PPP，在这过程中，不出问题是不可能的，一定会出问题，出问题了怎么办？出问题一定要想解决办法，要走正道。前一段时间我们搞一次沙龙，跟中国财政学会搞 PPP 沙龙，分享了泉州刺桐大桥 PPP 项目。这老兄 20 年前用 BOT 方式建了一个大桥，用现在的词叫企业自提，自己弄出来了。以后这 20 年，就一直在争议。他解决争议采取的办法是什么？他总是到上层去找，去告状。那天他讲的时候，提到有一次自己就坐在省委书记旁边，我们一听就知道，你搞定了省委书记，没有搞定市委书记，走错方向了，所以他这二十年都解决不了问题。像他这个事情也应该回归到重新谈判，把问题一次性解决了。不能

想让上级去压下面，那样解决不了，上面压，下面是有办法的。

假如 PPP 项目万一出问题了，一定得通过评估的这种办法，通过重新谈判的这种办法来解决。当然争议解决是有程序的，可以通过法律手段来解决。但是需要注意的是比法律手段更恶劣的是什么？到媒体上去炒作，那就把双方都给炒臭了。解决问题最好的办法还是要就事论事、在商言商。这是第三个案例。

10、节能环保行业 EPC/BOT/PPP 模式的优缺点对比分析

来源： 路桥网 2015/09/12

【工程总承包(EPC)模式】

工程总承包(EngineeringProcurement Construction)模式，又称设计、采购、施工一体化模式。是指在项目决策阶段以后，从设计开始，经招标，委托一家工程公司对设计-采购-建造进 行总承包。在这种模式下，按照承包合同规定的总价或可调总价方式，由工程公司负责对工程项目的进度、费用、质量、安全进行管理和控制，并按合同约定完成工 程。EPC 有很多种衍生和组合，例如 EP+C、E+P+C、EPCm、EPCs、EPCa 等。

【优点】

1、业主把工程的设计、采购、施工和开工服务工作全部托付给工程总承包商负责组织实施，业主只负责整体的、原则的、目标的管理和控制，总承包商更能发挥主观能动性，能运用其先进的管理经验为业主和承包商自身创造更多的效益；提高了工作效率，减少了协调工作量；

2、设计变更少，工期较短；

3、由于采用的是总价合同，基本上不用再支付索赔及追加项目费用；项目的最终价格和要求的工期具有更大程度的确定性。

【缺点】

1、业主不能对工程进行全程控制；

2、总承包商对整个项目的成本工期和质量负责，加大了总承包商的风险，总承包商为了降低风险获得更多的利润，可能通过调整设计方案来降低成本，可能会影响长远意义上的质量；

3、由于采用的是总价合同，承包商获得业主变更令及追加费用的弹性很小。

【项目管理承包(PMC)模式】

PMC 即 ProjectManagement Consultant，即项目管理承包。指项目管理承包商代表业主对工程项目进行全过程、全方位的项目管理，包括进行工程的整体规划、项目定义、工程招 标、选择 EPC 承包商，并对设计、采购、施工、试运行进行全面管理，一般不直接参与项目的设计、采购、施工和试运行等阶段的具体工作。PMC 模式体现了初 步设计与施工图设计的分离，施工图设计进入技术竞争领域，只不过初步设计是由 PMC 完成的。

【优点】

1、可以充分发挥管理承包商在项目管理方面的专业技能，统一协调和管理项目的设计与施工，减少矛盾；

2、有利于建设项目投资的节省；

3、该模式可以对项目的设计进行优化，可以实现在给项目生存期内达到成本最低；

4、在保证质量优良的同时，有利于承包商获得对项目未来的契股或收益分配权，可以缩短施工工期，在高风险领域，通常采用契股这种方式来稳定队伍。

【缺点】

1、业主参与工程的程度低，变更权利有限，协调难度大；

2、业主方很大的风险在于能否选择一个高水平的项目管理公司。

3、 该模式通常适用于：项目投资在 1 亿美元以上的大型项目；缺乏管理经验的国家和地区的项目，引入 PMC 可确保项目的成功建成，同时帮助这些国家和地区提高项 目管理水平；利用银行或国外金融机构、财团贷款或出口信贷而建设的项目；工艺装置多而复杂，业主对这些工艺不熟悉的庞大项目。

【设计-建造(DB)模式】

即 设计-建造模式(DesignAnd Build)，在国际上也称交钥匙模式(Turn-Key-Operate)。在中国称设计-施工总承包模式(Design- Construction)。是在项目原则确定之后，业主选定一家公司负责项目的设计和施工。这种方式在投标和订立合同时是以总价合同为基础的。设计-建 造总承包商对整个项目的成本负责，他首先选择一家咨询设计公司进行设计，然后采用竞争性招标方式选择分包商，当然也可以利用本公司的设计和施工力量完成一 部分工程。

避免了设计和施工的矛盾，可显著降低项目的成本和缩短工期。然而，业主关心的重点是工程按合同竣工交付使用，而不在乎承包商如何去实施。同时，在选定承包商时，把设计方案的优劣作为主要的评标因素，可保证业主得到高质量的工程项目。

【优点】

1、和承包商密切合作，完成项目规划直至验收，减少了协调的时间和费用；

2、商可在参与初期将其材料、施工方法、结构、价格和市场等知识和经验融入设计中；

3、于控制成本，降低造价。国外经验证明：实行 DB 模式，平均可降低造价 10%左右；

4、于进度控制，缩短工期；

5、责任单一。从总体来说，建设项目的合同关系是业主和承包商之间的关系，业主的责任是按合同规定的方式付款，总承包商的责任是按时提供业主所需的产品，总承包商对于项目建设的全过程负有全部的责任。

【缺点】

1、对最终设计和细节控制能力较低；

2、商的设计对工程经济性有很大影响，在 DB 模式下承包商承担了更大的风险；

3、质量控制主要取决于业主招标时功能描述书的质量，而且总承包商的水平对设计质量有较大影响；

4、时间较短，缺乏特定的法律、法规约束，没有专门的险种；

5、方式操作复杂，竞争性较小。

【平行发包(DBB)模式】

即 设计-招标-建造模式(Design - Bid -Build)，它是一种在国际上比较通用且应用最早的工程项目发包模式之一。指由业主委托建筑师或咨询工程师进行前期的各项工作(如进行机会研究、可行 性研究等)，待项目评估立项后再进行设计。在设计阶段编制施工招标文件，随后通过招标选择承包商；而有关单项工程的分包和设备、材料的采购一般都由承包商 与分包商和供应商单独订立合同并组织实施。在工程项目实施阶段，工程师则为业主提供施工管理服务。这种模式最突出的特点是强调工程项目的实施必须按照 D- B-B 的顺序进行，只有一个阶段全部结束另一个阶段才能开始。

【优点】

优点表现在管理方法较成熟，各方对有关程序都很熟悉，业主可自由选择咨询设计人员，对设计要求可控制，可自由选择工程师，可采用各方均熟悉的标准合同文本，有利于合同管理、风险管理和减少投资。

【缺点】

1、项目周期较长，业主与设计、施工方分别签约，自行管理项目，管理费较高；

2、设计的可施工性差，工程师控制项目目标能力不强；

3、 不利于工程事故的责任划分，由于图纸问题产生争端多索赔多等。该管理模式在国际上

最为通用，以世行、亚行贷款项目和国际咨询工程师联合会(FIDIC)的 合同条件为依据的项目均采用这种模式。中国目前普遍采用的“项目法人责任制”、“招标投标制”、“建设监理制”、“合同管理制”基本上参照世行、亚行和 FIDIC 的这种传统模式。

【施工管理承包(CM)模式】

Construction Management Approach 模 式又称“边设计、边施工”方式。分阶段发包方式或快速轨道方式，CM 模式是由业主委托 CM 单位，以一个承包商的身份，采取有条件的“边设计、边施工”，着 眼于缩短项目周期，也称快速路径法。即 Fast Track 的生产组织方式来进行施工管理，直接指挥施工活动，在一定程度上影响设计活动，而它与业主的合同通常采用“成本+利润”方式的这样一种承发包模 式。此方式通过施工管理商来协调设计和施工的矛盾，使决策公开化。

其特点是由业主和业主委托的工程项目经理与工程师组成一个联合小组共同负责组织和管理工程的规划、设计和施工。完成一部分分项(单项)工程设计后，即对该部分进行招标，发包给一家承包商，无总承包商，由业主直接按每个单项工程与承包商分别签订承包合同。

这是近年在国外广泛流行的一种合同管理模式，这种模式与过去那种设计图纸全都完成之后才进行招标的连续建设生产模式不同。

CM 模式的两种实现形式：CM 单位的服务，分代理型和非代理型。

1、代理型 CM(“Agency” CM)：以业主代理身份工作，收取服务酬金。

2、风险型 CM(“At-Risk” CM)：以总承包身份，可直接进行分发包，直接与分包商签合同，并向业主承担保证最大工程费用 GMP，如果实际工程费超过了 GMP，超过部分由 CM 单位承担。

【优点】

1、在项目进度控制方面，由于 CM 模式采用分散发包，集中管理，使设计与施工充分搭接，有利于缩短建设周期；

2、CM 单位加强与设计方的协调，可以减少因修改设计而造成的工期延误；

3、 在投资控制方面，通过协调设计，CM 单位还可以帮助业主采用价值工程等方法向设计提出合理化建议，以挖掘节约投资的潜力，还可以大大减少施工阶段的设计变 更。如果采用了具有 GMP 的 CM 模式，CM 单位将对工程费用的控制承担更直接的经济责任，因而可以大大降低业主在工程费用控制方面的风险；

4、在质量控制方面，设计与施工的结合和相互协调，在项目上采用新工艺、新方法时，有利于工程施工质量的提高；5)分包商的选择由业主和承包人共同决定，因而更为明智。

【缺点】

1、对 CM 经理以及其所在单位的资质和信誉的要求都比较高；

2、分项招标导致承包费可能较高；

3、CM 模式一般采用“成本加酬金”合同，对合同范本要求比较高。

【建造-运营-移交(BOT)模式】

即 建造-运营-移交(Build-Operate-Transfer)模式。是指一国财团或投资人为项目的发起人，从一个国家的政府获得某项目基础设施的建 设特许权，然后由其独立式地联合其他方组建项目公司，负责项目的融资、设计、建造和经营。在整个特许期内，项目公司通过项目的经营获得利润，并用此利润偿 还债务。在特许期满之时，整个项目由项目公司无偿或以极少的名义价格移交给东道国政府。

BOT 模 式的最大特点是由于获得政府许可和支持，有时可得到优惠政策，拓宽了融资渠道。BOOT、BOO、DBOT、BTO、TOT、BRT、BLT、BT、 ROO、MOT、BOOST、BOD、DBOM 和 FBOOT 等均是标准 BOT 操作的不同演变方式，但其基本特点是一致的，即项目公司必须得到政府有关部门 授予的特许权。该模式主要用于机场、隧道、发电厂、港口、收费公路、电信、

供水和污水处理等一些投资较大、建设周期长和可以运营获利的基础设施项目。

【优点】

1、可以减少政府主权借债和还本付息的责任；

2、可以将公营机构的风险转移到私营承包商，避免公营机构承担项目的全部风险；

3、可以吸引国外投资，以支持国内基础设施的建设，解决了发展中国家缺乏建设资金的问题；

4、BOT 项目通常都由外国的公司来承包，这会给项目所在国带来先进的技术和管理经验，既给本国的承包商带来较多的发展机会，也促进了国际经济的融合。

【缺点】

1、在特许权期限内，政府将失去对项目所有权和经营权的控制；

2、参与方多，结构复杂，项目前期过长且融资成本高；

3、可能导致大量的税收流失；

4、可能造成设施的掠夺性经营；

5、在项目完成后，会有大量的外汇流出；

6、风险分摊不对称等。政府虽然转移了建设、融资等风险，却承担了更多的其他责任与风险，如利率、汇率风险等。

【公共部门与私人企业合作模式(PPP)】

民间参与公共基础设施建设和公共事务管理的模式统称为公私(民)伙伴关系(PublicPrivate Partnership—简称 PPP)。具体是指政府、私人企业基于某个项目而形成的相互间合作关系的一种特许经营项目融资模式。由该项目公司负责筹资、 建设与经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议，该协议不是对项目进行担保，而是政府向借贷机构做出的承诺，将按照政府与项目公司签订的合同 支付有关费用。这个协议使项目公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。而项目的预期收益、资产以及政府的扶持力度将直接影响贷款的数量和形式。采取这种融资形式的实质是，政府通过给予民营企业长期的特许经营权和收益权来换取基础设施加快建设及有效运营。

PPP 模式适用于投资额大、建设周期长、资金回报慢的项目，包括铁路、公路、桥梁、隧道等交通部门，电力煤气等能源部门以及电信网络等通讯事业等。

无论是在发达国家或发展中国家，PPP 模式的应用越来越广泛。项目成功的关键是项目的参与者和股东都已经清晰了解了项目的所有风险、要求和机会，才有可能充分享受 PPP 模式带来的收益。

【优点】

1、公共部门和私人企业在初始阶段就共同参与论证，有利于尽早确定项目融资可行性，缩短前期工作周期，节省政府投资；

2、可以在项目初期实现风险分配，同时由于政府分担一部分风险，使风险分配更合理，减少了承建商与投资商风险，从而降低了融资难度；

3、参与项目融资的私人企业在项目前期就参与进来，有利于私人企业一开始就引入先进技术和管理经验；

4、公共部门和私人企业共同参与建设和运营，双方可以形成互利的长期目标，更好地为社会和公众提供服务；

5、使项目参与各方整合组成战略联盟，对协调各方不同的利益目标起关键作用；

6、政府拥有一定的控制权。

【缺点】

1、对于政府来说，如何确定合作公司给政府增加了难度，而且在合作中要负有一定的责任，增加了政府的风险负担；

2、组织形式比较复杂，增加了管理上协调的难度；

3、如何设定项目的回报率可能成为一个颇有争议的问题。

11、节能环保行业国内外九个 PPP 项目失败案例及评价

来源： 铭鼎人咨询 2015/09/30

随着节能环保行业的高速发展，成功的固然重要，但也有失败的可以吸取经验的，PPP 在运用过程中也有失败的教训，通过对几个典型失败案例的分析，亦能避免今后犯类似的错误。

1、汇津中国(长春)污水处理有限公司

作为国内首家合资公用事业项目，长春市排水公司于 2000 年初与香港汇津公司合资建立汇津(长春)污水处理有限公司(即汇津长春)，合同期限为 20 年。同年 7 月，市政府制定了《长春汇津污水处理专营管理办法》。2000 年底，项目投产并正常运行。然而从 2002 年开始，排水公司就拖欠汇津长春污水处理费，而从 2003 年 3 月起停止付费。为解决争议，汇津公司邀请吉林省外经贸厅出面调解，在调解会上汇津公司得知市政府已于 2003 年 2 月废止了《专营办法》。汇津公司认为《专营办法》是政府为支持项目而做出的行政许可和行政授权，废除《专营办法》等于摧毁了项目运营基础。在多次调解无果的情况下，汇津公司于 2003 年 8 月向长春市中院起诉长春市政府，而长春市政府认为汇津与市排水公司所签订的《合作经营合同书》是一份不平等合约，废止《专营办法》是为了贯彻《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》，属于依法行政。败诉后汇津公司又上诉至吉林省高院，期间汇津长春停产，数百万吨污水直接排入松花江，是为轰动一时的“汇津事件”。经过近两年的法律纠纷，最终长春市政府将汇津长春回购。

评价：

上世纪 90 年代初，我国城市化进程很快，而财政无力支付巨额基础建设资金，纷纷引入境外投资者并承诺固定回报，原本低回报，以稳定见长的水务在我国渐成暴利行业。为此，国务院于 1998 年下发了《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》，对此类问题作出了禁止性规定。然而在《通知》发出 2 年后，汇津长春项目还能获得审批立项，说明地方政府可能在报批过程中打了“擦边球”，有关部门也涉嫌监管不力。

2、兰州威立雅水务水污染事件

不久前，兰州市威立雅水务集团公司检测显示出厂水苯含量、自流沟苯含量远超出国家限值的 10 微克/升，导致兰州主城区的城关、七里河、安宁、西固四区居民生活用水停供 4 天，后经查明系兰州石化管道泄漏所致。

评价：

看似偶然，实则必然。一方面，兰州威立雅每年的投入预算很低，几乎无法维持供水系统正常运转。技术设施疏于维护保养，才导致如此严重的水污染事件。另一方面，当初威立雅为获得45%的股权已经付出了极高的投标价，而兰州水价 4 年来一直未涨，公司处于亏损状态，无力也不愿出资维护更新设施，这些风险当初是否被合作双方考虑到，反映在合同当中，并约定分担解决机制，这不仅是威立雅的事，更需要兰州市政府反思。

3、天津市双港垃圾焚烧发电厂

双港垃圾焚烧发电厂系天津市政府与泰达股份有限公司合作的 BOT 项目，后者投资 5.4 亿元人民币，工程设计能力为年处理垃圾 40 万吨，占天津年生活垃圾总量的 25%，特许经营期 30 年。但是目前项目运营并不乐观，一是伴随焚烧垃圾产生的二恶英气体有致癌因素的传播导致周边居民恐慌，上访投诉乃至群体事件不断。二是合同规定由于约定原因导致项目收益不足，政府提供财政补贴，但是对补贴数量没有明确定义，导致项目公司承担了收益不足的风险。如 2012 年财政补贴不足 5800 万元，仅占公司主营业务收入的 1.25%，现在是企业叫屈，公众不买账，项目进退维谷。

评价：

双港垃圾焚烧发电项目案例反映了一些地方政府从早期的“越位”变成现在的不作为，而公众不满是因为以往地方政府监管不力而引发信任危机，同时项目选址也缺乏必要的听证程序，从而引发群体事件。

4、墨西哥国家电信公司

1990 年，卡洛斯.埃鲁收购了墨西哥国家电信公司 (Telmex)。Telmex 控制全墨 90%以上的电话业务，因而埃鲁可以制定高于任何发达国家的收费标准，而用户除了按其要求缴费别无他法。埃鲁还通过吞并美洲移动“抢夺”了墨西哥 72%的移动电话客户和 70%的互联网用户。如今 Telmex 市值 3660 亿美元，埃鲁也成为 2013 年世界首富，但更多的人指责埃鲁通过垄断暴富，阻碍国家经济正常发展，侵害消费者利益。

评价：

规模经济与垄断具有天然联系，垄断排斥竞争，阻碍技术进步，这一点在网络化行业(如电信、铁路和电网等)表现尤为突出。墨西哥的教训就在于反垄断法缺位，监管不力直接导致埃鲁具有单边定价权。

5、土耳其公用设施的“泛市场化”

2002 年伊始，土耳其通过基础设施与公共工程的私有化加速国家的市场化。到 2009 年，共有 6 个港口、8 条收费高速公路、2 座跨海大桥、数家大型电厂、多家公立医院及国家电信陆续被卖给包括跨国公司在内的私人部门。对私人部门的涨价冲动，政府通过向居民发放“生活直补”来解决。然而，缺乏监管的基础设施垄断成风，“生活直补”跟不上收费涨价，财政被企业“牵着鼻子走”，加之垄断带来的寻租与贫富分化，民众怨声四起，终于酿成 2011 年的全国性骚乱。

评价：

在微观领域，市场具有效率优势，但在宏观层面，没有政府的监管与平衡，最终谁的利益都无法保障，指望通过单一补贴手段来解决市场“失灵”问题极易陷入“补贴泥潭”，实为“懒政”。

6、澳大利亚的“竞价售电”

澳大利亚的供电系统由私人运营，供电全国联网，发电厂“竞价上网”，随行就市。高峰时段用电量超负荷，“竞价上网”变成了发电企业竞价售电。企业在卖更多的电给商业机构的同时对居民用电实行限量，电价攀高也导致政府无力为公共设施支付账单。2009 年热浪肆虐澳大利亚，导致许多老人和儿童丧生，一个很重要的原因就是热浪发生时居民和公立医院用电量反而被减少甚至停供。

评价：

逐利是资本的本性，但电力供应带有公共性质，竞价用电导致作为弱势群体的居民，特别是低收入者切身利益受损。相比之下，罗马尼亚对电商实行牌照特许、配额及峰值调节等手段，私人负责发电，国家电力公司作为非盈利机构负责整合电能和电网系统运营，较好地避免了发电商的价格歧视。

7、哥伦比亚的担保“包袱”和墨西哥、葡萄牙的行政干预

上世纪 90 年代，为鼓励私人部门参与提供公共产品，哥伦比亚政府为多个机场和收费公路项目的收入提供担保，并与独立发电商签订长期购电协议，承诺公用事业付款。截止到 2005 年，由于项目收入低于预期，哥伦比亚政府已经向私人部门支付了 20 亿美元，许多项目的运营期限长达 30-50 年，令政府的“担保之路”漫长，财政不堪重负。墨西哥政府为促成 PPP 项目，强迫国有商业银行向收费公路项目提供融资，结果由于公路收益低于预期加上利率上升，政府不得不接管这些项目，并承担了近百亿美元债务。葡萄牙政府在国际金融危机爆发后通过滥用 PPP 模式变相举债，直接引发了 2011 年葡萄牙财政危机，遭到欧盟的严厉警告。

评价：

一般来说，政府更适合分担法律变更、政治目的、军事战争等宏观层面的风险，企业更擅长于应对微观层面的经营风险。在本案中，哥伦比亚和墨西哥政府自我定位错误，滥用担保，承担了本不属于政府承担的经营风险，而葡萄牙的教训说明推广 PPP 须有规划，无序滥用会加重政府债务负担。

8、杭州湾跨海大桥

出于对预期效益的乐观评估，杭州湾跨海大桥一度吸引了大量民间资本，17 家民营企业以 BOT 形式参股杭州湾大桥发展有限公司，让这一大型基础工程成为国家级重大交通项目融资模板。然而现在投资入股的民企又纷纷转让股份，退出大桥项目，地方政府不得不通过国企回购赎回了项目 80%的股份。通车五年后，项目资金仍然紧张，2013 年全年资金缺口达到 8.5 亿元。而作为唯一收入来源的大桥通行费收入全年仅为 6.43 亿元。按照 30 年收费期限，可能无法回收本金。

评价：

第一，《杭州湾跨海大桥工程可行性研究》预测到 2010 年大桥的车流量有望达到 1867 万辆，但 2010 年实际车流量仅有 1112 万辆，比预期少了 30%以上。严重的预期收益误判导致民企决策错误。第二，大桥项目从规划到建成的 10 年间多次追加投资，从规划阶段的 64 亿元到 2011 年的 136 亿元，投资累计追加 1 倍还多，参股的民企已先期投入，只能继续追加，最终被“套牢”。第三，2013 年嘉绍大桥通车对杭州湾大桥是“雪上加霜”，接下来，杭州湾第三跨海工程钱江通道 2014 年底也将通车，另外宁波杭州湾大桥、舟山-上海跨海高速、杭州湾铁路大桥等项目也已纳入地方或国家规划，未来车流量将进一步分流，合同与规划的严重冲突令项目前景更加黯淡。

9、山东华中发电项目

中华发电项目总投资 168 亿元人民币，装机规模 300 万千瓦，由山东电力、山东国际信托、香港中华电力以及法国电力共同发起的中华发电有限公司承担，合作经营期为 20 年，期满后电厂资产全部归中方所有。该项目是我国迄今为止装机规模最大、贷款额最高的 BOT 电力项目，也被誉为 1998 年中国最佳 PPP 项目。为了促成合作，项目公司与山东电网签署了《运营购电协

议》，约定了每年的最低售电量。根据 1998 年原国家计委签署的谅解备忘录，已建成的石横一期、二期电厂获准 0. 41 元/度这一较高的上网电价，基本保障了项目收益。然而在 2002 年 10 月菏泽电厂新机组投入运营时，山东省物价局批复的价格是 0.32 元/度，这一电价无法满足项目的正常运营，更糟的是从 2003 年开始，山东省发改委将中华发电与山东电力间的最低购电量从 5500 小时减为 5100 小时。由于合同约束，山东电力仍须以计划内电价购买 5500 小时的电量，价差由山东电力自行填补，导致合作无法为继，项目收益锐减。

评价：

中华发电项目案例说明决策者在引入项目时缺乏长远考虑，“固定回报”承诺导致合作双方现在进退两难。1998 年的中国计划经济成分更多，竞争压力较小。然而近年来伴随国企改制，国家电力公司被拆分为大唐电力、山东国电、国电电力、中电国际、华能集团五大发电集团公司，竞争压力倒逼发电企业“竞价上网”，中华发电项目合作双方之间的《运营购电协议》已失去继续执行的体制机制基础，这一深刻的教训启示今后的合作项目一定要充分预见风险，构建科学分担机制。

12、国内 PPP 典型外失败案例分析

PPP 在运用过程中也有失败的教训，通过对几个典型失败案例的分析，亦能避免今后犯类似的错误。

1.墨西哥国家电信公司。1990 年，卡洛斯 •埃鲁收购了墨西哥国家电信公司 (Telmex)。Telmex 控制全墨 90%以上的电话业务，因而埃鲁可以制定高于任何发达国家的收费标准，而用户除了按其要求缴费别无他法。埃鲁还通 过吞并美洲移动“抢夺”了墨西哥 72%的移动电话客户和 70%的互联网用户。如今 Telmex 市值 3660 亿美元，埃鲁也成为 2013 年世界首富，但更多 的人指责埃鲁通过垄断暴富，阻碍国家经济正常发展，侵害消费者利益。

评价：规模经济与垄断具有天然联系，垄断排斥竞争，阻碍技术进步，这一点在网络化行业(如电信、铁路和电网等)表现尤为突出。墨西哥的教训就在于反垄断法缺位，监管不力直接导致埃鲁具有单边定价权。

2.土耳其公用设施的“泛市场化”。2002 年伊始，土耳其通过基础设施与公共工程的私有化加速国家的市场化。到 2009 年，共有 6 个港口、8 条收费高速公路、2 座跨海大桥、数家大型电厂、多家公立医院及国家电信陆续被卖给包括跨国公司在内的私人部门。对私人部门的涨价冲动，政府通过向居民发放 “生活直补”来解决。然而，缺乏监管的基础设施垄断成风， “生活直补”跟不上收费涨价，财政被企业“牵着鼻子走”，加之垄断带来的寻租与贫富分化，民众怨声四起，终于酿成 2011 年的全国性骚乱。

评价：在微观领域，市场具有效率优势，但在宏观层面，没有政府的监管与平衡，最终谁的利益都无法保障，指望通过单一补贴手段来解决市场“失灵”问题极易陷入“补贴泥潭”，实为“懒政”。

3.澳大利亚的“竞价售电”。澳大利亚的供电系统由私人运营，供电全国联网，发电厂“竞价上网”，随行就市。高峰时段用电量超负荷，“竞价上 网”变成了发电企业竞价售电。企业

在卖更多的电给商业机构的同时对居民用电实行限量，电价攀高也导致政府无力为公共设施支付账单。2009 年热浪肆虐澳大 利亚，导致许多老人和儿童丧生，一个很重要的原因就是热浪发生时居民和公立医院用电量反而被减少甚至停供。

评价：逐利是资本的本性，但电力供应带有公共性质，竞价用电导致作为弱势群体的居民，特别是低收入者切身利益受损。相比之下，罗马尼亚对电商实 行牌照特许、配额及峰值调节等手段，私人负责发电，国家电力公司作为非盈利机构负责整合电能和电网系统运营，较好地避免了发电商的价格歧视。

4.哥伦比亚的担保“包袱”和墨西哥、葡萄牙的行政干预。上世纪 90 年代，为鼓励私人部门参与提供公共产品，哥伦比亚政府为多个机场和收费公路 项目的收入提供担保，并与独立发电商签订长期购电协议，承诺公用事业付款。截止到 2005 年，由于项目收入低于预期，哥伦比亚政府已经向私人部门支付了 20 亿美元，许多项目的运营期限长达 30-50 年，令政府的“担保之路” 漫长，财政不堪重负。墨西哥政府为促成 PPP 项目，强迫国有商业银行向收费公路项目提供融资，结果由于公路收益低于预期加上利率上升，政府不得不接管这些 项目，并承担了近百亿美元债务。葡萄牙政府在国际金融危机爆发后通过滥用 PPP 模式变相举债，直接引发了 2011 年葡萄牙财政危机，遭到欧盟的严厉警告。

评价：一般来说，政府更适合分担法律变更、政治目的、军事战争等宏观层面的风险，企业更擅长于应对微观层面的经营风险。在本案中，哥伦比亚和墨 西哥政府自我定位错误，滥用担保，承担了本不属于政府承担的经营风险，而葡萄牙的教训说明推广 PPP 须有规划，无序滥用会加重政府债务负担。

5.杭州湾跨海大桥。出于对预期效益的乐观评估，杭州湾跨海大桥一度吸引了大量民间资本，17 家民营企业以 BOT 形式参股杭州湾大桥发展有限公 司，让这一大型基础工程成为国家级重大交通项目融资模板。然而现在投资入股的民企又纷纷转让股份，退出大桥项目，地方政府不得不通过国企回购赎回了项目 80%的股份。通车五年后，项目资金仍然紧张，2013 年全年资金缺口达到 8.5 亿元。而作为唯一收入来源的大桥通行费收入全年仅为 6.43 亿元。按照 30 年收费期限，可能无法回收本金。

评价：第一，《杭州湾跨海大桥工程可行性研究》预测到 2010 年大桥的车流量有望达到 1867 万辆，但 2010 年实际车流量仅有 1112 万辆， 比预期少了 30%以上。严重的预期收益误判导致民企决策错误。第二，大桥项目从规划到建成的 10 年间多次追加投资，从规划阶段的 64 亿元到 2011 年的 136 亿元，投资累计追加 1 倍还多，参股的民企已先期投入，只能继续追加，最终被“套牢”。第三，2013 年嘉绍大桥通车对杭州湾大桥是“雪上加霜”，接 下来，杭州湾第三跨海工程钱江通道 2014 年底也将通车，另外宁波杭州湾大桥、舟山-上海跨海高速、杭州湾铁路大桥等项目也已纳入地方或国家规划，未来车 流量将进一步分流，合同与规划的严重冲突令项目前景更加黯淡。

6.汇津中国(长春)污水处理有限公司。作为国内首家合资公用事业项目，长春市排水公司于 2000 年初与香港汇津公司合资建立汇津(长春)污水 处理有限公司(即汇津长春)，合同期限为 20 年。同年 7 月，市政府制定了《长春汇津污水处理专营管理办法》。2000 年底，项目投产并正常运行。然而从 2002 年开始，排水公司就拖欠汇津长春污水处理费，而从 2003 年 3 月起停止

付费。为解决争议，汇津公司邀请吉林省外经贸厅出面调解，在调解会上汇津公 司得知市政府已于 2003 年 2 月废止了《专营办法》。汇津公司认为《专营办法》是政府为支持项目而做出的行政许可和行政授权，废除《专营办法》等于摧毁了 项目运营基础。在多次调解无果的情况下，汇津公司于 2003 年 8 月向长春市中院起诉长春市政府，而长春市政府认为汇津与市排水公司所签订的《合作经营合同书》是一份不平等合约，废止《专营办法》是为了贯彻 《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》，属于依法行政。败诉后汇津公司又上诉至吉林省高院，期间汇津长春停产，数百万 吨污水直接排入松花江，是为轰动一时的“汇津事件”。经过近两年的法律纠纷，最终长春市政府将汇津长春回购。

评价：上世纪 90 年代初，我国城市化进程很快，而财政无力支付巨额基础建设资金，纷纷引入境外投资者并承诺固定回报，原本低回报，以稳定见长的 水务在我国渐成暴利行业。为此，国务院于 1998 年下发了《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》，对此类问题作出了禁 止性规定。然而在《通知》发出 2 年后，汇津长春项目还能获得审批立项，说明地方政府可能在报批过程中打了“擦边球”，有关部门也涉嫌监管不力。

7.山东华中发电项目。中华发电项目总投资 168 亿元人民币，装机规模 300 万千瓦，由山东电力、山东国际信托、香港中华电力以及法国电力共同 发起的中华发电有限公司承担，合作经营期为 20 年，期满后电厂资产全部归中方所有。该项目是我国迄今为止装机规模最大、贷款额最高的 BOT 电力项目，也被 誉为 1998 年中国最佳 PPP 项目。为了促成合作，项目公司与山东电网签署了《运营购电协议》，约定了每年的最低售电量。根据 1998 年原国家计委签署的 谅解备忘录，已建成的石横一期、二期电厂获准 0. 41 元/度这一较高的上网电价，基本保障了项目收益。然而在 2002 年 10 月菏泽电厂新机组投入运营时，山东省物价局批复的价格是 0.32 元/度，这一电 价无法满足项目的正常运营，更糟的是从 2003 年开始，山东省发改委将中华发电与山东电力间的最低购电量从 5500 小时减为 5100 小时。由于合同约束， 山东电力仍须以计划内电价购买 5500 小时的电量，价差由山东电力自行填补，导致合作无法为继，项目收益锐减。

评价：中华发电项目案例说明决策者在引入项目时缺乏长远考虑，“固定回报”承诺导致合作双方现在进退两难。1998 年的中国计划经济成分更多， 竞争压力较小。然而近年来伴随国企改制，国家电力公司被拆分为大唐电力、山东国电、国电电力、中电国际、华能集团五大发电集团公司，竞争压力倒逼发电企业 “竞价上网”，中华发电项目合作双方之间的《运营购电协议》已失去继续执行的体制机制基础，这一深刻的教训启示今后的合作项目一定要充分预见风险，构建科 学分担机制。

8.天津市双港垃圾焚烧发电厂。双港垃圾焚烧发电厂系天津市政府与泰达股份有限公司合作的 BOT 项目，后者投资 5.4 亿元人民币，工程设计能力 为年处理垃圾 40 万吨，占天津年生活垃圾总量的 25%，特许经营期 30 年。但是目前项目运营并不乐观，一是伴随焚烧垃圾产生的二恶英气体有致癌因素的传播 导致周边居民恐慌，上访投诉乃至群体事件不断。二是合同规定由于约定原因导致项目收益不足，政府提供财政补贴，但是对补贴数量没有明确定义，导致项目公司 承担了收益不足的风险。如 2012 年财政补贴不足 5800 万元，仅占公司主营业务收入的 1.25%，现在是企业叫屈，公众不买账，项目进退维谷。

评价：双港垃圾焚烧发电项目案例反映了一些地方政府从早期的“越位”变成现在的不作为，

而公众不满是因为以往地方政府监管不力而引发信任危机，同时项目选址也缺乏必要的听证程序，从而引发群体事件。

9.兰州威立雅水务水污染事件。不久前，兰州市威立雅水务集团公司检测显示出厂水苯含量、自流沟苯含量远超出国家限值的 10 微克/升，导致兰州主城区的城关、七里河、安宁、西固四区居民生活用水停供 4 天，后经查明系兰州石化管道泄漏所致。

评价：看似偶然，实则必然。一方面，兰州威立雅每年的投入预算很低，几乎无法维持供水系统正常运转。技术设施疏于维护保养，才导致如此严重的水 污染事件。另一方面，当初威立雅为获得 45%的股权已经付出了极高的投标价，而兰州水价 4 年来一直未涨，公司处于亏损状态，无力也不愿出资维护更新设施， 这些风险当初是否被合作双方考虑到，反映在合同当中，并约定分担解决机制，这不仅是威立雅的事，更需要兰州市政府反思。

六、附件（PPP 环保项目库）

国家发改委首批公布的 PPP 项目 1043 个，总投资为 1.97 万亿元，武汉市节能协会为了方便查阅，从中挑选出节能环保类相关项目 320 个、投资 1266.97 亿元，现制成 PPP 环保项目库，供广大感兴趣的相关政府部门、企业及投资机构参考。

武汉市节能协会

2015 年 8 月

全国各省市节能环保类 PPP 项目库

序号	项目名称	项目所在地	所属行业	建设内容及规模	项目总投资(亿元)	政府参与方式	拟采用的 PPP 操作模式
一、北京市							
1	海淀区循环经济产业园再生能源发电厂项目	海淀区苏家坨镇大工村	固废处置	新建生活垃圾处理能力 2500 吨/日	15.3	股权合作	PPP+股权融资
2	海淀区建筑废弃物资源化利用项目	海淀区上庄镇辛力屯村	固废处置	新建建筑垃圾处理能力 3000 吨/日	2.47	投资补助	BOT
3	东南循环经济园区一期工程	通州区漷县镇	固废处置	新建生活垃圾处理能力 1500 吨/日	29	特许经营	PPP
3	大兴区建筑废弃物资源化利用项目	大兴区庞各庄镇	固废处置	新建建筑垃圾处理能力 3000 吨/日	2.07	投资补助	PPP
5	槐房再生水厂	丰台区	污水处理	新增再生水生产能力 60 万立方米/日	53.4	特许经营	特许经营
6	清河第二再生水厂	朝阳区、昌平区	污水处理	新增再生水生产能力 50 万立方米/日	50.4	特许经营	特许经营
7	定福庄再生水厂	朝阳区	污水处理	新增再生水生产能力 30 万立方米/日	50.7	特许经营	特许经营
8	高安屯再生水厂	朝阳区	污水处理	新增再生水生产能力 10 万立方米/日	28.7	特许经营	特许经营
9	稻香湖再生水厂	海淀山后	污水处理	新增再生水生产能力 8 万立方米/日	4.4	特许经营	BOT
10	顺义新城污水处理厂升级改造	顺义区	污水处理	新增再生水生产能力 8 万立方米/日	1	特许经营	BOT
11	张家湾再生水厂	通州区张家湾	污水处理	新增再生水生产能力 6 万立方米/日	1	特许经营	BOT
小计					**238.44**		
二、辽宁省							
1	泉水河污水处理厂二期工程	大连市甘井子区	生态环境	建设日处理 10.5 万吨的城市污水处厂	2.4	特许经营	BOT
2	梭鱼湾污水处理厂	大连市甘井子区	生态环境	建设日处理 12 万吨城市污水处理厂	2.7	特许经营	BOT
3	鞍山市污水处理厂和配套管线项目	辽宁省鞍山	市政设施	内含 9 个项目，新建 36 万立/日污水处理厂，处理厂配套污水截流管线 17.123 公里。	13.1	特许经营	

4	本溪市威宁地区污水处理厂项目	辽宁省本溪	市政设施	日处理污水能力 4.5 万吨，管网 15 公里。	1.43	特许经营	ROT
5	沈阳市大辛生活垃圾焚烧发电项目	辽宁省沈阳	生态环境	处理生活垃圾规模为 3000 吨/日。	14	待定	
6	鞍山市生活垃圾焚烧发电项目	辽宁省鞍山	生态环境	处理生活垃圾 2000 吨/日。	8	特许经营	BOT
7	本溪市生活垃圾焚烧发电项目	辽宁省本溪	生态环境	处理生活垃圾 1000 吨/日。	4	特许经营	ROT
8	锦州市生活垃圾及污泥焚烧发电项目	辽宁省锦州	生态环境	处理生活垃圾 800 吨/日，污泥 200 吨/日。建设 2×500 吨/日循环流化床垃圾焚烧炉，配套 2×7.5 兆瓦汽轮发电机组及其附属设备和配套设施。	2.8	特许经营	BOO
9	阜新中科生活垃圾焚烧发电工程	辽宁省阜新	生态环境	处理生活垃圾 700 吨/日。建设 2×400 吨/日循环流化床垃圾焚烧炉，配套 2×7.5 兆瓦汽轮发电机组及其附属设备和配套设施。	3	特许经营	BOT
10	铁岭市生活垃圾焚烧发电厂项目	辽宁省铁岭	生态环境	处理生活垃圾 800 吨/日。	5	特许经营	BOT
小计					**56.43**		
三、江苏省							
1	滨海生活垃圾焚烧发电厂	江苏省盐城市滨海县	市政	日处理（焚烧）生活垃圾 1600 吨	4.5	特许经营	
2	城南生活垃圾转运站工程	江苏省南京市	市政	日转运规模 1500 吨	1.28	特许经营	TOT
3	大丰港城污水处理	江苏省盐城市	市政	港城启动区及拓展区污水处理基本配套完成	8	特许经营	PPP 模式，操作方式不限
4	丰县地面水厂建设工程	江苏省徐州市丰县	市政	日供水量 10 万吨、管道约 32 公里	2.93	特许经营	PPP 模式，操作方式不限
5	灌南县硕项湖水厂	江苏省连云港市灌南县	市政	规模 20 万立方米 / 日	2.3784	股权合作	组建混合所有制公司
6	灌南县田楼水厂	江苏省连云港市灌南县	市政	规模 12 万立方米 / 日	1.7986	股权合作	组建混合所有制公司

7	昆山餐厨垃圾处理厂	江苏省苏州市昆山市	市政	处理能力 90 吨 / 天	1.064	特许经营	BOT
8	连云港市餐厨废弃物收运处理一期工程	江苏省连云港市	市政	处理规模 100 吨 / 日	0.97	特许经营	BOO 特许经营
9	连云港徐圩水厂及配套管网一期	江苏省连云港市	市政	处理能力 9 万吨 / 日，管线长度约 123 公里	5.8023	股权合作	组建混合所有制公司
10	南京江北灰渣填埋场	江苏省南京市	市政	日处理规模 220 吨	1.1	特许经营	TOT
11	南京江北生活垃圾转运站	江苏省南京市	市政	日转运规模 1500 吨	1.2	特许经营	TOT
12	南京江南灰渣填埋场工程	江苏省南京市	市政	日处理规模 220 吨	2.5	特许经营	TOT
13	如皋同源污水厂提升扩建工程	江苏省南通市如皋市	市政	日处理污水 5 万吨	2.2	特许经营	BOT
14	泗洪县城市生活垃圾焚烧发电项目	江苏省宿迁市泗洪县	市政	日处理垃圾 300 吨	1.7884	特许经营	PPP 模式，操作方式不限
15	泰州市餐厨废弃物处理	江苏省泰州市	市政	日处理 100 吨的餐厨废弃物	1.4037	特许经营	BOT
小计					**38.9154**		
四、浙江省							
1	杭州第二固体废物处置中心项目	浙江省杭州市建德市	市政	建一套固体废物处理装置和焚烧炉，建堆料填埋场。高温焚烧年处理规模为 9000 吨/年；安全填埋场规模为总库容 35 万立方米，一期规模为 10 万立方米，稳定/固化处理规模为 8000 吨/年；年安全填埋能力为 8000 吨/年。 总用地 165 亩。	2.38	特许经营	其他
2	温州市西片污水扩建工程	浙江省温州市鹿城区	市政	新增污水处理能力 10 万吨/日。规划用地 84 亩。	5	特许经营	BOT
3	温州永强垃圾发电扩建工程	浙江省温州市龙湾区	市政	项目设计垃圾处置能力 1200 万吨/日。主要建设 3×450 吨/日垃圾焚烧处置生产线，配置 25MW+12MW 发电机组各一台。规划总用地 60.4 亩，总建筑面积 26991 平方米。	5.3	特许经营	BOT

4	温州市综合生态处置中心	浙江省洞头县	市政	建设规模为处置危险废物 25000 吨/年和医疗废物 4952 吨/年，其中危险废物、焚烧处理 10000 吨/年，物化处理 5000 吨/年，稳定化及固化 10000 吨/年。填埋场建设库容 22 万立方米。工程总征地面积 9.2 公顷。	5.03	特许经营	BOT
5	生活垃圾焚烧发电项目	浙江省嘉兴市嘉善县	市政	按日处理生活垃圾能力 900 吨规划。本期日处理生活垃圾规模为 600 吨，建设安装 2 条垃圾焚烧处理线及 1 台 12 兆瓦汽轮发电机组。部分公用建筑构筑物（烟囱、渗滤液处理站等）按照规划能力一次建成	2.5151	特许经营	BOT
小计					**20.2251**		
五、福建省							
1	上杭县污水处理设施建设项目	福建省龙岩市上杭县	市政	北部新城扩建日处理 2.5 万吨的污水处理厂，20 个乡镇建设 9 个全微动力污水处理厂，铺设污水管网 100 多公里。	5.5	特许经营	BOT
2	龙岩市乡镇污水处理设施建设项目	福建省龙岩市	市政	涉及新罗区、永定县、连城县和武平县共计 27 个乡镇，预计污水处理能力 6.4 万吨/日。	5	特许经营	BOT
3	漳湾临港工业区污水处理项目	福建省宁德市	市政	总规模 20 万吨/日污水处理厂及配套设施	5	特许经营	BOT
小计					**15.5**		
六、云南省							
1	马龙县城市输水管网 改造及第二水处理厂工程	云南曲靖市马龙县	供水	改造原水输水管 19.4 公里及供水设施；新建原水输水管 1.8 公里；新建 1.0 万立方米/日净水厂一座；新建清水输水管 0.3 公里。	0.4629	特许经营	BOT

2	施甸县城供水二水厂建设项目	云南省保山市施甸县	公用事业	建水厂一座，占地 14.89 亩，新增供水能力 2 万立方米/日，架设管道 8 千米及其它附属设施	0.3	特许经营	BOT
3	龙陵县城供水工程	云南省保山市龙陵县	市政基础	新建水厂一座,架设源水输水管 9.8 千米,配水管网 36.6 千米。	1.03	财政补贴	BOO
4	龙陵县镇安镇供水工程	云南省保山市龙陵县	市政基础	新建水处理厂一座，架设原水输水管 6.2 公里，清水输水管 3.4 公里及配水管网 13.6 公里。	0.15	财政补贴	BOO
5	双柏县城自来水厂改扩建及配套管网工程	云南省楚雄州双柏县	供水	供水规模 1.5 万吨/日,新建取水隧洞 3.6 公里、原水输水管道 29.8 公里、配水管道 26.2 公里、取水管道 9.4 公里。	0.89	其他	BOT
6	双柏县污水再生利用工程	云南省楚雄州双柏县	污水处理	建设日生产再生水 0.5 万立方米的再生水厂一座，建设配水管网，33.47 公里，原水管道 395 米。	0.45	其他	BOT
7	河口县南溪集镇供水工程	云南省红河州河口县	供水	取水、输水、配水工程建设，水厂建设，设计供水规模 1.2 万吨/日。	0.3614	股权合作	BOT
8	红河州泸西县各乡镇供水工程	云南省红河州泸西县	供水	供水设施总投资 0.82 亿元。	0.82	特许经营	BOO
9	红河州泸西县各乡镇垃圾工程	云南省红河州泸西县	垃圾	垃圾设施总投资 2.3 亿元。	2.31	财政补贴	BOO
10	临沧市凤庆县洛党镇污水处理厂及配套管网建设项目	云南省临沧市凤庆县	市政	新建日处理污水达 1500 吨的建制镇污水处理厂一座，配套建设污水管网工程	0.5	特许经营	BOT
11	临沧市凤庆县勐佑镇再生资源回收利用建设项目	云南省临沧市凤庆县		年回收再生资源总量 10.28 万吨；建设各类房屋 21301 ㎡	0.99	其他	BOO
12	昌宁县柯街集镇供水建设项目	云南省保山市昌宁县	市政基础	新建水处理厂 1 座，占地 5 亩，规模 6000 立方米/天。配套输水管架设。	0.2489	股权合作	BOO
13	大姚县城第二自来水厂供水工程建设项目	云南省楚雄州大姚县	供水	新建日处理 5000 立方米水处理厂一座及输水管道 3.4 公里	0.3	其他	BOT

14	禄丰县污水处理厂及配套管网建设	云南省楚雄州禄丰县	市政	污水处理厂及配套管网建设，日处理污水2万吨。	0.99	特许经营	BOT
15	石屏县哨冲镇集镇供水工程	云南省红河州石屏县	市政	建设内容为新建原水输水管1.03公里；新建0.15万吨/日水处理构筑物；新建配水管网18.62公里及配套设施。	0.1075	特许经营	BOT
16	瑞丽市第二污水处理厂及配套管网工程	云南省德宏州瑞丽市	生态环境	规划总规模处理能力为4万吨/日，分两期建设。一期建设规模为2万吨/日污水处理厂一座，包含构筑物、设备、工艺管道及附属设施管网建设；并新建DN400-1200污水管网约40公里。一期建设规模为2万吨/日污水处理厂一座，包含构筑物、设备、工艺管道及附属设施管网建设。	2.2	特许经营	BOT
17	瑞丽市弄岛镇水厂及配套建设污水管网工程	云南省德宏州瑞丽市	公共服务	新建日供水能力4万吨/日净水厂一座、加压泵站、构筑物及附属设施，新建日输水2万吨原水输水管2.0公里，配水管网22.19公里。	1.4696	特许经营	BOT
18	芒市污水管网完善工程	云南省德宏州芒市	市政基础设施	该项目设计收集芒市城区西二环截污主干管以东、环东路以西、环南路以北范围内的生活污水，总服务面积约17.2平方公里，计划铺设DN300—800的城市污水管网31.12公里和建设配套的污水管网附属设施。	0.5423	国家资金,地方配套	BOT
19	芒市生活垃圾处理工程收运设施	云南省德宏州芒市	市政基础设施	①新建8座生活垃圾转运站，转运总规模为280吨/日，拟占地0.35公顷。其中芒市主城区建设4座转运能力为50吨/日的垃圾转运站，风平镇建设3座转运能力	0.5452	国家资金,地方配套	委托运营

				为20吨/日的垃圾转运 站,轩岗乡建设1座转运能力为20吨/日的垃圾转运站，转运站采用垂直压缩转运工艺。②建设1个垃圾收运车辆停车场，拟占地1.13公顷。③配置259个密闭式垃圾收集房，3763只垃圾桶，2734个废物箱，57个勾臂箱，10个摆臂箱，2辆摆臂车，13辆勾臂车，95辆电动三轮保洁车，22辆电动三轮收集车，20辆后装式压缩车，8辆压缩站配套车。			
小计					**14.6678**		
七、山东省							
1	污泥全资用项目	青岛市城阳区	市政	项目总投资1.1亿元，拟在小涧西选址建设污泥处理和资源化利用工程，占地面积约40亩。建设工期为2015年-2016年。项目设计污泥处理能力200吨/日（80%含水率），计划总投资约1.1亿元，主要建设污泥接收及处理设施、污泥堆棚、除臭设施等，配套建设公用工程。	1.1	特许经营	委托运营
2	潍坊市城区污水厂污泥无害化处理工程	山东省潍坊市	市政	600吨/日	2.5	特许经营、股权合作、购买服务、财政补贴	BOT或BOOT或合资
3	寿光市地表水综合利用项目	山东省潍坊市寿光市	市政	1、城乡集中供水工程(含10万方净水厂)；2、拦河闸工程3处；3、引弥回灌补源与灌溉工程；4、地下水库工程；5、南水北调配套工程	18	特许经营、股权合作、购买服务、财政补贴	BOT或BOOT或合资

4	高密市交运集团公司交运再生水项目	山东省潍坊市高密市	市政	配水管网 120 公里，引进国际先进水循环技术，主要构筑物有进水泵房、曝气生物滤池、混凝沉淀池、均质滤料滤池、风机房及反洗泵房、再生水池、供水泵房、加药间、污泥泵房、污泥浓缩池、污泥贮池、脱水泵房等	8.6	特许经营、股权合作、购买服务、财政补贴	BOT 或 BOOT 或合资
5	昌邑市生活垃圾焚烧发电工程项目	山东省潍坊市昌邑市	市政	建设生活垃圾焚烧发电工程	8	特许经营、股权合作、购买服务、财政补贴	BOT 或 BOOT 或合资
6	昌邑市污泥焚烧发电项目	山东省潍坊市昌邑市	市政	新上 2x35t/h 流化床焚烧炉，6mw 背压式和 12mw 抽凝式汽轮发电机各 1 台及其他附属配套设施	2	特许经营、股权合作、购买服务、财政补贴	BOT 或 BOOT 或合资
小计					**40.2**		
八、广东省							
1	仁化县有色金属循环经济产业基地污水处理厂一期工程项目	广东省仁化县	市政	建设处理能力 3500 立方米的、污水处理项目	0.38	特许经营	BOT
2	科学城 LG 水质净化厂建设	广东省广州市	市政设施	项目总占地面积 49512.7 平方米，主要建设综合楼 2700 平方米，宿采用的主体处理工艺为“预处理-混凝沉淀-CASS 反应池-曝气生物滤池-超滤膜-紫外线消毒”，出水按照《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）Ⅳ类水标准要求，日处理污水 3.6 万立方米。	4.4493	特许经营	BOO
3	惠州市梅湖水质净化中心三期及配套管网工程	惠州市惠城区	污水处理	建设日处理能力 10 万吨的污水处理厂，配套建设输送能力 20 万吨/日输污主管约	3.6632	特许经营	BOT

				5 千米。			
4	惠州市金山生活污水处理厂二期及配套工程	惠州市惠城区	污水处理	建设日处理能力 10 万吨的污水处理厂及配套集污管网	3.6566	特许经营	BOT
5	惠来"含尾坑"卫生垃圾处理场	广东省揭阳市惠来县	公共服务	生活垃圾处理场，日处理垃圾 380 吨。	1.81	特许经营	BOT
6	惠东县考洲洋生活污水处理厂二期工程	广东省惠州市惠东县黄埠镇	生态环境	扩建 3 万吨/日	0.798	特许经营	BOT
7	陈店镇污水处理厂	汕头市潮南区	生态环境	总处理规模 6 万吨/日，首期 3 万吨/日，首期配套管网长度约 40 公里，首期投资约 3 亿元。	6.8	授予特许、经营权	BOT
8	陇田镇污水处理厂	汕头市潮南区	生态环境	总处理规模 7 万吨/日，首期 1.5 万吨/日，占地面积 80 亩，首期设计处理规模 1.5 万吨/日，首期配套管网长度约 55 公里，首期投资约 2.5 亿元。	8.6	授予特许、经营权	BOT
9	司马浦镇污水处理厂	汕头市潮南区	生态环境	总处理规模 5 万吨/日，首期 3 万吨/日，首期设计处理规模 3 万吨/日，首期配套管网长度约 30 公里，首期投资约 2.5 亿元。	4.6	授予特许、经营权	BOT
10	澄海区莲下污水处理厂	汕头市澄海区	生态环境	项目设计总规模为日处理污水 10 万吨。	3.12	授予特许、经营权	BOT
11	澄海区东里污水处理厂	汕头市澄海区	生态环境	项目设计总规模为日处理污水 8 万吨	2.5	授予特许、经营权	BOT
12	铜盂污水处理厂	汕头市潮阳区	生态环境	日处理量 1.5 万吨。	0.5	授予特许、经营权	BOT
13	关埠污水处理厂	汕头市潮阳区	生态环境	日处理量 1.5 万吨。	0.6	授予特许、经营权	BOT
14	和平污水处理厂	汕头市潮阳区	生态环境	日处理量 2.5 万吨。	1	授予特许、经	BOT

						营权	
小计					42.4771		
九、海南省							
1	琼海市生活垃圾焚烧厂扩建项目	海南省琼海市	市政	新建主厂房及附屋，烟囱，引桥，综合水泵，冷却水塔，渗沥液处理池，飞灰固化车间，地磅房等。日处理量 300 吨 / 天，配 1 台 300 吨 / 天的机械炉排焚烧炉和 1 台 6MW 凝汽式汽轮发电机组。	1.3486	匹配资源	BOT
2	万宁市生活垃圾焚烧发电厂项目	海南省万宁市	市政	1、建设内容：主厂房；磅站、油罐区、综合楼等辅助工程；供排水工程、水处理系统、废水处理系统、总图运输、绿化等公用工程。2、建设规模：日处理垃圾能力为 600 吨/日的焚烧炉，配套 1 台 12MW 的汽轮发电机组	3.8765	匹配资源	BOO
3	屯昌县雷公滩水厂片区配水管网工程	海南省屯昌县	市政	新建镇区及周边村庄配水管道 120 公里，其中镇区 41.5 公里、周边村庄 78.5 公里，及相关配套设施 。	0.5365	特许经营	BOT
4	屯昌县良坡水厂（县城片区）配水管网项目	海南省屯昌县	市政	新建屯昌县城 DN50-DN600 配水管道共 88.598km ，及中建农场加压站、相应的支管和入户工程。	0.9319	特许经营	BOT
5	屯昌县新兴镇供水工程	海南省屯昌县	市政	建设供水规模 6000 吨/天净水厂一座，敷设管道总长 136709 米，主要建设取水工程、输水管线、净水厂工程和配水管网工程，及相关配套设施	0.8067	特许经营	BOT
6	昌江县生活垃圾综合处理厂项目	海南省昌江县	市政	日处理城市生活垃圾 300 吨，占地 30 亩。主要采用 WDM 综合处理工艺（即热解干燥 + 自动分选 + 热能回收工艺）	0.85	匹配资源	BOT

7	五指山市城市供水工程	海南省五指山市	市政	包括取水头部、提水泵站、净水厂及主要输配水管道，最大原水取水规模 1.65 万 m3/d ，水厂设计供水规模 1.50 万 m3/d，占地约 55 亩	1.6984	特许经营	BOO
小计					**10.0486**		
十、吉林省							
1	长春市串湖污水及污泥处理项目	吉林省长春市	市政	在建 20 万吨/日污水处理厂 1 座，拟建 140 吨/日污泥处理污泥处理项目厂 1 座。	11.6	特许经营	待定
2	白山市城区供水工程	吉林省白山市	市政	新建输水管线 29.86 公里、新建日供水 5 万吨净水厂一座、新建改造配水管线 50.2 公里。	4.3168	特许经营	BOT
3	长春市餐余垃圾处	吉林省长春市	市政	占地约 11.5 公顷建设内容：原有垃圾场封场整治、餐余垃圾收运及新建处理规模为 200 吨/天的餐厨垃圾处理设施。	3.6349	政府补贴	委托运营
4	三道垃圾场环保生态公园项目	吉林省长春市	市政	总占地面积约 36 公顷建设内容：垃圾场治理和生态修复两个部分垃圾场治理部分建设包括封场工程、浓缩液处理工程和辅助工程；生态修复部分包括水体治理工程、陆地绿化工程、铺装工程、照明工程、园林小品及建筑用房等工程。	3.0788	政府补贴	委托运营
5	吉林市餐厨废弃物处理项目	吉林省吉林市	市政	拟在吉林市南三道生活垃圾处理场内建设餐厨废弃物处理厂，项目设计处理能力为 200 吨/日，一期处理能力为 100 吨/日。	1.58	特许经营	BOO
6	长春市双阳区生活垃圾处理场改扩建项目	吉林省长春市	市政	占地面积 10 公顷，设计规模日处理垃圾 300 吨建设内容：垃圾坝加固工程、垃圾场扩容工程、填埋二区续建工程、沼气收集处理系统工程、调节水池改建工程、污	1.1753	政府补贴	BOT

				水处理站工程、防飞散网及附属设施建设工程			
7	五水厂工程	吉林省长春市	公共服务	改扩建石头口门取水泵站和放牛沟加压泵站，增加原水取用量 30 万吨/日，新建日供水能力 30 万吨净水厂一座，新建 18 万吨/日城南加压泵站，12 万吨/日城北加压泵站，铺设输水管线 96 公里。	13.3	特许经营、股权合作、财政补贴等方式相结合	TOT
小计					**38.6858**		
十一、黑龙江省							
	哈尔滨空港供水加压站工程(哈西范围内临空经济区及沿线供水工程)	黑龙江省哈尔滨市	市政	三水厂至高开区供水加压站专用管线改造；高开区供水加压泵站改造；新建空港经济区供水加压泵站泵站规模为 5.0 万吨/日，泵站占地 5.0 公顷；新建哈西供水加压泵站至西部高区 DN800 输水管线，管线长 23.4 公里。	3.96	未确定	BOT
小计					**3.96**		
十二、江西省							
1	鄱阳湖流域水环境综合治理一期工程	江西省有关县市	环境综合治理	1422 个村镇小型污水集中处理设施，日处理 120 万吨生活污水，污水收集管网 1 万公里。日收集转运 1 万吨生活垃圾	125	可洽谈	可洽谈
2	南昌市瑶湖综合治理工程	江西省南昌市高新区	环境综合治理	建设截污管线约 47 公里；清淤约 3200 立方米；整治引水沟渠，对渠道两岸进行绿化；整治、加高、加固瑶湖岸堤 13 公里	9.34	财政补贴、特许经营	可洽谈
3	九江市白水湖污水处理厂项目	江西省九江市浔阳区	污水处理	近期日处理污水 1.5 万吨，远期日处理污水 3.5 万吨	1.25	财政补贴	BOT

4	九江市芳兰污水处理厂项目	江西省九江市庐山区	污水处理	近期日处理污水 3 万吨，远期日处理污水 6.5 万吨	1.03	财政补贴	BOT
5	鹰潭市信江新区污水处理厂建设项目	江西省鹰潭市信江新区	污水处理	日处理污水约 10 万吨，近期日处理污水 4 万吨（第一阶段日处理污水 1 万吨）	0.8932	财政补贴	BOT
6	吉安市螺子山污水处理厂二期扩建工程	江西省吉安市吉州区	污水处理	二期日处理污水 8 万吨	1.5	财政补贴	BOT
7	吉安市永丰县工业园区污水处理厂项目	江西省吉安市永丰县	污水处理	日处理污水 1 万吨，建设配套管网 20 公里	2	财政补贴	BOT
8	南昌市建筑垃圾资源化利用项目	江西省南昌市新建县	垃圾处理	建筑垃圾处理能力 150 万吨/年	0.7	股权合作	可洽谈
9	南昌市生活垃圾分类转运中心项目	江西省南昌市青山湖区	垃圾处理	日转运生活垃圾 900 吨	0.86	特许经营、购买服务、财政补贴	BOT
10	吉安市垃圾焚烧处理厂项目	江西省吉安市	垃圾处理	一期规模日处理垃圾 800 吨	3.6	财政补贴	BOT
11	吉安市中心城区污泥粪便无害化处理厂建设工程	江西省吉安市	垃圾处理	日处理污泥 100 吨。处理范围为：吉泰走廊范围内污泥以及中心城区	0.8	财政补贴	BOT
小计					**146.9732**		
十三、内蒙古							
1	呼伦贝尔市新巴尔虎左旗阿木古郎镇供水工程	呼伦贝尔市新巴尔虎左旗阿木古郎镇	市政	新建水厂一座，供水管网 35 公里，深水井 8 眼	0.4248	其他	BOT
2	呼伦贝尔市新巴尔虎左旗阿木古郎镇污水处理工程	呼伦贝尔市新巴尔虎左旗阿木古郎镇	市政	日处理能力 5000 吨，管网 15，58 公里	0.6466	财政补贴	BOT
3	呼伦贝尔市牙克石市兴安新城供水项目	呼伦贝尔牙克石市	市政	建设日供水 3 万吨净水厂 1 座，管网 48.76 公里及附属工程	1.2178	股权合作	BOT
4	呼伦贝尔市经济技术开发区谢尔塔拉项目区污水处理工程	呼伦贝尔市经济技术开发区	市政	建设 3 万吨/日污水处理厂一座，敷设 45km 污水管网	1.78	其他	BOT

5	呼伦贝尔市经济技术开发区海东项目区互助污水处理及配套管网工程	呼伦贝尔市经济技术开发区	市政	建设 4 万吨/日污水处理厂 1 座， 3.2 万吨/日再生水厂 1 座,污水管网 30.9 公里,再生水管网 24.38 公里	2.73	其他	BOT
6	呼伦贝尔市经济技 术开发区谢尔塔拉项目区给水厂及配套管网工程	呼伦贝尔市经济技术开发区	市政	建设日供水 4 万吨净水厂一座，敷设 20 公里管网	1.89	其他	BOT
7	呼伦贝尔市经济技术开发区陈旗项目区给水厂及配套管网工程	呼伦贝尔市经济技术开发区	市政	建设日供水 4.9 万吨净水厂一座，敷设 25 公里管网	0.84	其他	BOO
8	巴彦淖尔市临河黄河水厂（一期）供水工程	内蒙古巴彦淖尔市临河区	市政	新建供水能力 10 万吨/日水厂一座	4.32	股权合作	BOT
9	乌海市海南区污水处理工程	内蒙古自治区乌海市海南区	市政	日处理污水 3 万吨，中水回用 2 万吨，管网 23 公里	1.68	其他	BOOT
10	乌海市乌达区污水处理厂提标改造	内蒙古自治区乌海市乌达区	市政	改扩建污水处理约 3.2 万吨/日	0.22	特许经营	BOT
11	乌海市海勃湾区园 区污水处理装置提标改造及中水回用管网建设项目	内蒙古自治区乌海市海勃湾区	市政	一期 1 万吨/天，新建中水输送管线 26 公里。	1.9012	其他	BOO
12	乌海市海勃湾区餐厨垃圾无害化资源化综合处理项目	内蒙古自治区乌海市海勃湾区	市政	日处理餐厨垃圾 100 吨	0.47	财政补贴	BOO
13	乌海市乌达区蓝益环保科技垃圾发电项目	内蒙古自治区乌海市乌达区	市政	3 台日处理生活垃圾 500 吨的循环流化床垃圾焚烧炉，配套 2×15MW 空冷汽轮机组，日处理生活垃圾 1000 吨	4.5	特许经营	BOT
14	乌海市海勃湾农区给排水项目	内蒙古自治区乌海市海勃湾区	市政	铺设给排水管网 60 公里	0.12	其他	BOO
15	乌海市乌达区污水处理厂中水回用管网	内蒙古乌海市乌达区	市政	铺设中水回用管网 30 公里	0.35	特许经营	BOT
16	辛辛板、公主府、章盖营污水处理扩建及提标改造工程	呼和浩特市玉泉区、回民区	生态环境	原有 26 万吨/日二级处理系统提高至 37 万吨/日一级 A 处理系统	6.4144	财政补贴	BOT

17	班定营污水处理改扩建工程	呼和浩特市玉泉区	生态环境	扩建二期 5 万吨/日污水处理工程，增加 6 万吨/日深度处理工程；改扩建后总处理规模 7 万吨/日一级 A 处理系统	1.6875	财政补贴	BOT
18	鄂尔多斯市鄂托克旗蒙西工业园污水处理工程	内蒙古鄂尔多斯鄂托克旗	生态环境	日处理污水 20000 立方米	2.42	特许经营	BOT
19	内蒙古包头铝业园区污水处理厂建设	内蒙古包头市东河区	生态环境	项目总投资 2200 万元建设，占地 23.49 亩，污水处理和排放量约为 1400 万吨。平均日处理污水 0.77 万吨，COD 减排量约为 800 吨，氨氮减排量约为 150 吨	1.8	BOT	
20	内蒙古包头市万水泉污水处理厂二期工程	内蒙古包头市稀土高新区	生态环境	项目总投资 79479 万元，占地 291 亩，该工程新建污水处理规模 15 万吨/日，建成后总规模达到 20 万吨/日（远期 40 万吨/日），新建再生水供水规模 15 万吨/日（远期 30 万吨/日）。	7.94	BOT	
21	内蒙古包头市九原污水处理污水回收管网工程	内蒙古包头市九原区	生态环境	项目总投资 43691 万元（含配套管网 1.1 亿元），设计污水处理规模近期为 5 万吨/日（远期 30 万吨/日），采用改良 A2/O + MBR 的处理工艺，处理水质达到国家一级 A 标准，再生水供水能力达到 4 万吨/日（远期 20 万吨/日）。铺设污水管网 40240 米、中水管网 33530 米。	4.36		
22	内蒙古包头金山工业园区工业污水处理	内蒙古包头市固阳县	生态环境	项目总投资 1.4 亿元，规划用地 300 亩设计污水处理厂（包括中水）一座 4 万 m3/d，并预留二期扩建用地，配套污水管道 19.4 公里、中水管道 5 公里。	1.4		
23	内蒙古包头市稀土永磁材料电镀后污水处理	内蒙古包头市稀土高新区	生态环境	项目占地面积 100 亩，建筑面积 73000m2 ，园区将建设水处理车间 1 座，	2		

				标准化电镀车间 6 座，并改造现有水处理车间，项目总投资估算 20000 万元。			
小计					51.1123		
十四、广西							
1	平里静脉产业园-生活垃圾焚烧发电工程（南宁市）	南宁市	垃圾处理	项目建设生活垃圾焚烧发电厂一座，占地面积 98212 平方米，日处理生活垃圾 2000 吨，采用炉排型焚烧炉（4×500 吨/日），配置两台 18MW 纯凝汽轮发电机组，年上网电量约 20.1×108 千瓦•时	10	特许经营	BOT
2	生活垃圾焚烧发电厂	玉林市	污垃项目	建设规模为近期处理能力 800 吨/日，远期处理能力达到 1200 吨/日，安装发电机组总装机容量 12 兆瓦。	4.34	政府购买服务财政补贴	BOT
3	医疗废物处置中心	桂林市	废物处理	建设医疗废物处置中心，项目主体已完成五方验收，目前正在组织实施项目的环保验收检测工作。	0.2	特许经营	TOT
4	港南区桥圩镇污水处理厂（一期）建设项目	贵港市	污垃项目	6000 吨/日及 10.4 公里配套管网	0.322	特许经营	BOT
5	平南县污水处理厂二期扩建工程	贵港市	污垃项目	平南县污水处理厂设计规模为 5 万吨/日，分两期建设，每期规模 2.5 万吨/日，一期 2010 年建成投入运营，二期扩建要求在 2015 年底建成投如入运营	0.25	其他	BOT
6	北海市生活垃圾焚烧发电项目	北海市	垃圾处理	项目拟建地点位于北海市白水塘生活垃圾处理厂内，占地面积约 77 亩；拟建总规模为日焚烧处理生活垃圾 1050 吨（一期工程 700 t/d，采用 2×350 t/d 焚烧线；二期增加 1×350 t/d 焚烧线），年焚烧处理生活垃圾 35 万吨以上	4.5	经营收益、财政补贴	BOT

小计					19.612		
十五、四川省							
1	成都崇州市农村生活污水处理项目	成都市崇州市	水利	项目拟完善 34 个农民集中居住区进入乡镇污水处理厂的管网，建设 76 个农民集中居住区管网和末端污水处理设施，并对沿山 400 多个乡镇农家乐生活污水进行收集处理。项目分布在全市各个乡镇，建成后每年可处理生活污水量 333.79 万立方米。	0.913	特许经营、财政补贴	BOT
2	新津县新建水厂工程	成都市新津县	水利	直接利用新津县的现状水源保护区，从现状花源水厂、海天水厂的取水口处取水，将金马河作为主要水源，西河作为备用水源，新建水厂 1 座来解决天府新区配套区用水问题，一期供水规模 2.5 万 m3/日，二期供水规模增至 5.0 万 m3/日。	3.0067	特许经营	BOT
3	峨边县第二水厂	乐山市峨边彝族自治县	水利	日供水 10000 吨及 40 公里配套管网	0.5	特许经营	BOT
4	通川区乡镇污水厂（站）整区推进项目（达州市通川区）	达州市通川区	水利	通川区乡镇污水厂（站）整区推进项目内容包括工业集中区污水处理厂（魏兴镇、蒲家镇）和龙滩乡、檬双乡、梓桐乡、北山乡、金石乡、青宁乡、安云乡、磐石乡、新村乡、江陵镇、双龙镇、东岳乡、碑庙镇、复兴镇 14 个乡镇污水处理工程，污水处理量为 13800m3/d，出水达到《乡镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 排放标准。	1.898	特许经营	BOT
5	巴中市通江县城市污水处理工程项目（二期）	巴中市通江县	水利	建设ＣＡＳＳ工艺池一个及配套设备、污水管网 4 公里	0.3	特许经营	BOT

6	广元市城市生活垃圾焚烧发电项目	广元市利州区	市政	总规模日处理生活垃圾 1050 吨（年处理量 38.325 万吨），分期建设，其中本期建设规模日处理生活垃圾 700 吨（年处理量 25.55 万吨），预留扩建。	3.9525	特许经营	BOT
7	广元市昭化区城市生活污泥处置及资源化综合利用项目	广元市昭化区	市政	采用蚯蚓生物堆肥与传统堆肥相结合处理工艺，建设城 市生活污泥处置项目 1 个，设计污泥处理规模 5 万吨/年、畜禽粪便 20 万吨/年、有机废弃物 10 万吨/年；配套建设有机生产项目 1 个，设计生产能力 200 t/d；配套建设蚯蚓养殖项目及深加工项目 1 个，年加工能力 300 吨。	1.34	特许经营	BOO
8	德阳市生活垃圾焚烧发电项目	德阳市旌阳区	市政	生活垃圾焚烧发电，建设规模 1000 吨/日，将建设往复式炉排炉焚烧系统，以及利用焚烧热值发电上网系统，及相关配套设施	4.7	特许经营	其他
9	中江县污水处理特许经营项目	德阳市中江县	市政	1．中江县猫儿嘴城市生活污水处理厂位于县城规划区东南，占地面积 51.7 亩。2．中江县经开区污水处理厂近期规模为 1 万吨/日，进水按工业废水占 60%、生活污水占 40%考虑，占地面积 60 亩 。3．中江县兴隆污水处理厂近期规模为 8000 吨/日，占地面积 40 亩。4.中江县辑庆污水处理厂近期规模为 6000 吨/日，占地面积 40 亩。5.中江县龙台镇污水处理厂近期规模为 1300 吨/日，占地面积 7 亩。6.中江县黄鹿镇污水处理厂近期规模为 800 吨/日，占地面积 7 亩。	1.608	特许经营	猫儿嘴城市生活污水处理厂采取 TOT 模式,其他采取 BOT 模式

10	城市供水合作项目	德阳市中江县	市政	对县城南北主、次干道等给水管道约八公里升级改造；新建城区供水综合调度、检测中心；新建铜山大桥至凯江大桥供水主管道工程。	1.0318	特许经营	BOT 或股份合作
11	马坎污水处理厂及截污干管工程	攀枝花市	市政	新建日处理 4 万吨城市生活污水处理厂一座。铺设厂外截污干管总 16.633KM，配套截污支管 5.02KM；建设厂外密地二村污水提升泵站（2.8 万 m³/d）和厂内终点污水提升泵站（4 万 m³/d）各 1 座。	1.791	特许经营	BOT
12	广汉市小汉镇工业 集中发展区污水处理厂项目	德阳市广汉市	生态环境	1、建设规模为 7000 m3/d 污水处理厂一座。2、本项目位于广汉市小汉工业集中发展区发展空间内，污水处理厂规划总用地面积 20.04 亩，本期工程建筑物占地 3770 平方米。近期处理规模为 7000m3/d，远期（2030 年）40000m3/d。针对近期工程，建设规模为 7000 m3/d ，污水处理厂一座，采用改良氧化沟工艺，尾水通过排污管就近排入石亭江。	0.373	特许经营	BOT
13	宜宾县城（集）镇生活污水处理站及配套管网	宜宾市宜宾县	生态环境	建成日处理总规模 19500 吨城（集）镇生活污水处理站及配套管网 110 公里	1.7	特许经营	BOT
小计					**23.114**		
十六、甘肃省							
1	引洮供水二期工程	甘肃省	水利	年供水量 31285 万立方米， 设计流量 22.5 立方米/s， 1 条总干渠长 95.21 公里， 其中隧洞 25 条总长 89.51 公里；6 条干渠及 2 条分干渠总长 299.11 公里，其中隧洞 113 条总长 226.79 公里；18	73.7433	股权合作	其他

				条供水管线总长 175.6 公里。 工程总投资 73.74 亿元，工期 70 个月。			
2	引洮供水一期榆中县配套工程	甘肃省兰州市榆中县	水利	配置引洮供水一期水量 2779 万立方米	8.2678	股权合作	BOT
3	武威黄羊工业园区污水处理厂技术改造和管网扩建工程	甘肃省武威市凉州区	市政	改造园区污水处理厂一座，占地 11.0 亩，处理规模 0.5 万立方米/d；新建污水处理厂配套管网 50.615 公里	0.61	特许经营	BOT
4	张掖市滨河新区供水厂项目	甘肃省张掖市甘州区	市政	新建日供水 4 万吨供水厂一座，配套输水客网 72.4 公里	3	特许经营	BTO
5	通渭县王家河水厂工程	甘肃省定西市通渭县	市政	近期 4 万立方米/d，远期 8 万立方米/d	1.7695	财政补贴	其他
6	民勤县红沙岗镇生活污水处理厂建设项目	甘肃省武威市民勤县	市政	建设近期日处理污水 0.8 万立方米，远期 1.6 万立方米	0.91	特许经营	BOT
7	嘉峪关市第二污水处理厂	甘肃省嘉峪关市	市政	日处理污水 4 万立方米，配套建设中水回用、污泥处理设施	2.2	股权合作、特许经营、其他	BOT、 BOO、 BOOT
8	定西市新市区污水处理工程	甘肃省定西市安定区	市政	分期建设 2 万吨/日污水处理厂 1 座，敷设污水收集干管 26 公里	0.7952	股权合作	BOT
9	临洮经济开发区中铺工业园污水处理工程	甘肃省定西市临洮县	市政	新建污水处理厂一座，处理规模 2.6 万立方米/日	0.6	股权合作	BOOT
10	金昌市污水处理工程升级改造及中水利用项目	甘肃省金昌市	市政	日处理规模 8 万吨的污水处理厂进行升级改造。内容包括污水处理工程升级改造、污水收集管网建设：新建污水收集管道 34.486 公里、中水回用管网建设： 新建中水回用管网 8.4 公里	1.5015	特许经营	其他
11	金昌经济技术开发区污水处理工程	甘肃省金昌市	市政	新建污水处理厂 1 座，近期规模 1 万立方米/日；工业废水处理站 1 座近期处理规模 250 吨/日；配套管网 32 千米	1.23	特许经营	BOT
12	兰州新区第一污水处理厂工程项目	甘肃省兰州新区中川镇	市政	5 万立方米/d，处理达到一级 B 标准	2.9597	特许经营	BOT

13	民乐生态工业园区污水处理厂项目	甘肃省张掖市民乐县	市政	建设污水处理厂 1 座，完成配套设施	1.2	股权合作	TOT
14	永昌县城污水处理厂中水利用工程	甘肃省金昌市永昌县	市政	新建总池容 148.6 万立方米的中水调蓄水池一座， 敷设 DN600 球墨铸铁输水管 12.4 公里	0.915	特许经营	其他
15	藉口水厂工程	甘肃省天水市秦州区	市政	日处理能力 15 万立方米	2.2	其他	BOO
16	陇南市武都区城区供水扩建工程	甘肃省陇南市武都区	市政	扩建日供水 3.5 万吨	0.9241	特许经营	委托运营
17	宕昌县城区污水处理及管网延伸托管运营项目	甘肃省陇南市宕昌县	市政	启动城区污水厂管护运营，埋设入户及排污管网 33.5 公里，并对污水管道等进行日常维护 。	1.1392	特许经营	委托运营
18	成县城区垃圾收运系统项目	甘肃省陇南市成县	市政	成县城区生活垃圾收运系统工程日收运城市生活垃圾 250 吨/日	0.2293	特许经营	委托运营
19	甘肃武威黄羊工业园区沼气综合利用及配套服务项目	甘肃省武威市凉州区	产业	利用秸秆、畜禽粪便建设厌氧沼气产生系统， 年制气 900 万立方米， 建设综合利用系统，利用沼渣、沼液生产多功能性有机肥料 1 万吨	0.65	特许经营	BOT
小计					**104.8446**		
十七、青海省							
1	青海省湟水干流（东部城市群）供水工程	青海省西宁市、海东市	水利	主要建设干管 183 公里，设计年供水量 4.49 亿方	30.4	特许经营	BOT
2	西宁市供水管网建设工程	青海省西宁市	市政	供水管网 63 公里	2.5	其他	PPP
3	海东市化隆县县城、群科供水工程及配套供水管网建设项目	青海省海东市化隆县	市政	供水 4.1 万立方米/日，供水管网 20 公里	2	特许经营+购买服务	BOT
4	海东市民和县工业园区供水工程（二期）	青海省海东市民和县	市政	净水厂 2 座，供水管网 75 公里	2.1	特许经营+购买服务	BOT+BTO
5	海东市循化县城及街子镇供水厂配套供水管网工程	青海省海东市循化县	市政	供水 8 万立方米/日，供水管网 45 公里	3.9	特许经营+购买服务	BOT

6	西宁市排水管网	青海省西宁市	市政	将已建成的排水管网以融资租赁方式售后租回，融资租赁取得的资金用于剩余新建管网建设	4.8	融资租赁	PPP
7	海东市乐都区污水处理厂	青海省海东市乐都区	生态环境	污水处理总规模为 10 万立方米/日，近期（ 2020 年）工程规模为 4 万立方米/日	2.1	特许经营	BOT
8	海东市平安县污水处理厂二期扩建及配套管网工程	青海省海东市平安县	生态环境	处理规模 2.5 万立方米/日，污水管网 64.4 公里	2.1	财政补贴	BOT
9	海东市化隆县城、群科污水处理厂二期工程	青海省海东市化隆	生态环境	处理规模 2 万立方米/日，污水管网 163 公里	2.2	特许经营+财政补贴	BOOT
10	海东市循化县街子镇污水处理厂及管网建设工程	青海省海东市循化县	生态环境	处理规模 0.5 万立方米/日，污水管网 54 公里	1.3	特许经营+财政补贴	BOO
小计					**53.4**		
十八、宁夏							
1	工业园区污水处理项目	宁夏石嘴山市	基础设施	主要建设污水处理厂 4 座及敷设配套管网	5	特许经营	BTO
2	吴忠市餐厨废弃物无害化处理和资源化利用项目	宁夏回族自治区吴忠市	市政	建设规模日处理餐厨垃圾 100 吨。餐厨垃圾处理设备、综合处理车间、锅炉房、消防泵房、车库、二次堆放车间、地磅房、宿舍、餐厅、会议室、卫生间、浴室、绿化等室外附属设施；餐厨垃圾收运系统主要有餐厨垃圾收集容器、收运车辆等。	0.847	特许经营	BOO
3	吴忠市市政污泥无害化处理项目	宁夏回族自治区吴忠市	市政	建设规模项目建设规模 80 吨/日。建设内容有污泥集中处理处置车间及成套设施设备；污泥清运车辆等附属设施，采用太阳能干化处理工艺。	0.3189	特许经营	BOO
4	吴忠市城市西区生活污水处理厂再生水利用工程	宁夏回族自治区吴忠市	市政	新建 15000m3/d 再生水厂一座，新建再生水管网 18.16km	0.4506	特许经营或购买服务	BOT

5	吴忠市城市西区生活污水处理厂扩建工程	宁夏回族自治区吴忠市	市政	新建 3.0 万 m³/d 污水处理一座，处理标准为一级 A 标准，工艺采用 MBBR 工艺，使污水厂处理生活处理能力达到 5 万 m³/d。工程新建粗细格栅间、提升泵站、生物反应池、污泥池、接触消毒池、巴氏计量槽、污泥脱水间及排水工艺管网等。	0.79	特许经营或购买服务	BOT+TOT
6	吴忠市污水处理厂提标改造工程	宁夏回族自治区吴忠市	市政	第一污水处理厂原 6.0 万 m3/d 污水处理二级排放标准改造为一级 A 标准；第二及城市西区生活污水处理厂原各 2.0 万 m3/d 污水处理一级 B 标准排放改造为一级 A 标准。	0.69	特许经营或购买服务	BOT+TOT
7	青铜峡新材料基地污水处理厂项目	宁夏吴忠市青铜峡市	市政	日处理污水 2 万吨（一期为 1 万吨/日）。污水采用 SBR 处理工艺。主要建设综合楼、设备间、SBR 池、污水池、处理后的中水加压泵站及蓄水池等	0.8395	财政补贴	BOT
8	青铜峡新材料基地给排水管网工程	宁夏吴忠市青铜峡市	市政	敷设给水管网 22.58 公里，敷设生态供水管网 8.57 公里，敷设污水管网 29.7 公里	0.5689	财政补贴	BOT
9	青铜峡市河东区污水处理厂及集污管网工程	宁夏吴忠市青铜峡市	市政	污水处理工艺采用 SBBR 处理工艺。主要生产性建（构）筑物及设备等；敷设排水管网 6154 米，砌筑检查井 32 座	0.4967	财政补贴	BOT
10	青铜峡市城市生活垃圾分类收集处理（试点）项目	宁夏吴忠市青铜峡市	市政	对青铜峡市试点物业小区实施垃圾分类，建设垃圾转运站；配置分类收集车辆，建设垃圾填埋场综合处理基地	0.48	财政补贴	BOT
11	隆德县西城区污水处理厂建设项目	宁夏固原市隆德县	污水处理及其再生利用	污水处理厂总建筑面积 3760 平方米，主要建设污水处理设备用房、厌氧池、污泥池、脱水间、沉淀池等，形成污水处理能	0.366	财政补贴	BOT

				力 1 万 m3/d			
12	吴忠市生活垃圾焚烧发电项目	宁夏回族自治区吴忠市	其他	建设规模日处理生活垃圾 500 吨。建设内容有垃圾焚烧厂房、综合办公楼；焚烧锅炉、汽轮发电机等设施设备，采用机械炉排炉锅炉焚烧生活垃圾，产生的热量带动 10MW 抽凝式汽轮发电机发电，年上网电量约为 4458 万 kwh。	3.2	特许经营	BOO
13	三营镇、头营镇、黄铎堡镇污水处理工程	宁夏回族自治区固原市原州区	公共服务	在三营镇、头营镇、黄铎堡镇各建污水处理场一座	2	财政补贴	委托运营
14	第七污水处理厂	宁夏银川市金凤区	生态环境	远期工程设计总规模为日处理污水 20 万吨，近期工程设计日污水处理 10 万吨，分两期实施，其中第一期建设规模为 5 万吨/日，第二期建设规模为 5 万吨/日，出水水质执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 排放标准 。	1.55	特许经营	BOT
15	第九污水处理厂	宁夏银川市西夏区	生态环境	远期工程设计总规模为日处理污水 16 万吨，近期工程设计日污水处理 5 万吨，分两步实施，其中第一步工程建设规模为 2.5 万吨/日,第二步工程建设规模为 2.5 万吨/日，出水水质执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 排放标准。。	1.48	特许经营	BOT
16	一、二、三、四污水处理厂提升改造	宁夏银川市兴庆区、金凤区、西夏区	生态环境	第一污水处理厂在现有处理规模 10 万吨/日的基础上，只做升级改造工程。第二污水处理厂在现有处理规模 5 万吨/日的基础上，扩建及升级改造工程确定扩建规模	6.5	特许经营	BOT

				为 5 万吨/日。第三污水处理厂在现有处理规模 5 万吨/日的基础上，扩建及升级改造工程确定扩建规模为 5 万吨/日，项目已于 2014 年 5 月份开工建设，计划 2015 年 7 月投入运行。第四污水处理厂现有处理规模 10 万吨/日的基础上，扩建及升级改造工程确定扩建规模为 8 万吨/日。上述四座污水处理厂扩建升级改造后出水水质全部达到 GB18918-2002《城镇污水处理厂污染物排放标准》一级 A 标准。			
17	中卫市第二污水处理厂提标改造及中水回用项目	宁夏回族自治区中卫市中卫工业园区	污染防治及生态治理	1、中卫市第二污水处理厂提标改造项目：对现有 30000 立方米/天污水处理厂进行提标改造，按照《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）中一级 A 标准实现达标排放。2、中水回用项目：在现有污水处理厂东侧建设 30000 立方米/天中水回用项目，根据工业园区供水及中水需求，可分期建设。	1.45	股权合作	委托运营
18	中宁县第三污水处理厂建设项目	宁夏中卫市中宁县	生态环境	建设日处理 3 万吨污水处理厂一座，主要建设提升泵房，氧化沟、污脱间、配电室、接触池	0.79	匹配资源	BOT
小计					**27.8176**		
十九、新疆							
1	兵团七师奎屯源鑫污水处理厂污水处理项目	新疆北屯天北新区	市政	设计处理规模 4 万立方米/日，其中一期 2 万立方米/日（包括 1 万立方米/日的回用工程），二期 2 万立方米/日。	1.0975	特许经营	BOT
2	兵团七师五五工业园区污处理厂一	兵团第七师五五工业园	市政	续建一座日处理 3 万吨污水处理厂一座。	1.4789	特许经营	BOT

	期工程	区					
3	库尔勒纺织服装城污水处理及中水回用工程	库尔勒经济技术开发区	市政	项目建成 5 万方/日污水处理规模。主要建设厂区部分：新建粗格栅间及提升泵房 1 座、调节池 1 座、细格栅及超细格栅池 2 座、混凝沉淀池 1 座	4.7003		
4	奎屯-独山子经济技术开发区固废循环产业园	奎屯-独山子经济技术开发区	市政	建设危险废物处理中心、危险废物填埋场、生活垃圾填埋场、环保建材园区等	5.6		
5	库尔勒城市供水二期工程	库尔勒市	市政	城市供水能力 20 万吨/日。新建 20 万方水源地一处（开都河北岸、乌拉斯台农场片区），24 座深井泵房,36 眼水井,输水管线长 36.15 公里,4 万立方米清水池一座,配水干管 3 公里	5.6304		
小计					**18.5071**		
二十、贵州省							
1	贵安新区直管区固废收运系统与综合处理设施建设项目	贵州省贵安新区	市政	收运系统垃圾转运量为 830 吨/日，占地总面积为 24712.9 ㎡；综合处理园区处理能力为 3350 吨/日	10	购买服务	BOO
2	贵阳市高雁、比例坝生活垃圾填埋场提标技改升级项目	贵州省贵阳市	市政	建设规模：高雁填埋场日处理生活垃圾 2200 吨、比例坝填埋场日处理生活垃圾 800 吨。提升高雁、比例坝生活垃圾填埋场运营标准和环境污染控制水平，延长高雁、比例坝生垃圾填埋场的使用寿命，消除高雁填埋场的安全隐患和环境污染隐患	9.7		BOT、股权投资
3	白云区麦架污水处理厂一期项目	贵州省贵阳市白云区	市政	新建污水处理厂（不含收集管网）一座，日处理生活污水 5 万吨。	2.8		BOT
4	遵义市习水县城镇生活垃圾收运系	贵州省遵义市习水县	市政	400 吨/日	0.6285	购买服务	BOT

	统一期工程						
5	遵义市仁怀市大沙坝水库供水配套工程	贵州省遵义市仁怀市	市政	新建水处理厂 1 座，规模为 3 万 m3/d；新建输配水管道 18571m	1.5882	特许经营	BOT
6	安顺市普定县县城供水扩建工程	贵州省安顺市普定县	市政	新建日处理 3 万吨水厂和取水泵房各一座	0.9985	特许经营	BOT
7	安顺市普定县生活垃圾收运系统建设项目	贵州省安顺市普定县	市政	新建日处理生活垃圾 160 吨收运系统，建设地埋式（非压缩）垃圾转运站 4 座及其配套设施，水平压缩式垃圾转运站 3 座及其配套设施。购置 2m³密闭移动式垃圾箱 159 个，密闭垃圾箱 1.0 吨运输车 29 辆，垃圾运输车 16 辆，吸污车 1 辆	0.217	特许经营	BOT
8	毕节市黔西县县城供水二期工程及配 套城区管网改造工 程	贵州省毕节市黔西县	市政	3 万吨规模水厂及配套城区管网改造	1.2	股权合作	股权合作
9	毕节市七星关区第二生活垃圾卫生填埋场工程	贵州省毕节市七星关区	市政	日处理 300，填埋总库容 159.8 万立方米	1.2084	特许经营	
10	毕节市七星关区中水回用工程（一期）	贵州省毕节市七星关区	市政	日处理 3 万吨	1.2	特许经营	BOOT
11	毕节市织金县县城供水扩建工程	贵州省毕节市织金县	市政	扩建日供水 6 万吨	1.6432	ROT 或 BBO	
12	毕节市威宁县城草海污水处理工程	贵州省毕节市威宁县	市政	污水处理厂一座、污水收集管网 26825 米、1000 个检查井	0.6994	财政补贴	BOT
13	铜仁市松桃县供水、污水（打捆）项目	贵州省铜仁市松桃县	市政	新增县城供水能力 2.5 万吨/日，污水处理能力 0.7 万吨/日；新增工业园区污水处理能力 2 万吨/日；新增 15 个重点乡镇城镇污水处理能力 0.99 万吨/日；管网总长 189868 米，其中供水管网 20110 米，污水收集管网 169758 米。	3.808	特许经营、匹配资源	BOT
14	铜仁市印江县城供水二期工程	铜仁市印江县	市政	新增日供水能力 3 万吨，使整个城区配水	0.7177		BOT

				能力达 5 万吨。新建水处理厂一座，铺设输水管 2200 米，配水管网 25837 米及相关附属设			
15	黔东南州岑巩县集镇污水处理工程	贵州省黔东南州岑巩县	市政	污水处理设施总处理能力 10000 吨/日，管网长 90 公里。	1.2	特许经营权	BOT
16	黔东南州从江县污水处理工程	贵州省黔东南州从江县	市政	乡镇污水处理工程建设内容为新建污水处理厂 21 个，日处理能力 1000 吨/个，污水收集管网共约 300 公里。洛贯经济开发区污水处理工程建设内容为新建污水处理厂 1 个，日处理能力 6000 吨/个，污水收集管网共约 150 公里	10	购买服务	BOT
17	黔东南州凯里经济开发区（新城区）供水管网铺设工程	贵州省黔东南州凯里经济开发区	市政	安装 PE100 聚乙烯给水管 90km，管径为 DN100-DN600	4.2	股权合作	股权合作
18	黔东南州凯里经济开发区下司镇污水处理工程	贵州省黔东南州凯里经济开发区	市政	安装管径为 DN400-DN1600 的污水收集管网 90km；新建污水处理厂一座	1.4	股权合作	股权合作
19	黔东南州黎平县城区供水工程	贵州省黔东南州黎平县	市政	新建水厂的建设规模为 2.0 万 m^3/d，配水管网的规模按最高 3.8 万 m^3/d，新建水厂输入管道规模为 2X1.05 设计，新建 1000 m^2清水池 1 座	7.7	特许经营权	BOT
20	黔东南州黎平县城污水处理工程	贵州省黔东南州黎平县	市政	新建污水处理厂规模 3 万 m^3/d，新建污水管网 31315 米，检查井 890 座	3.103	特许经营权	BOT
21	黔东南州榕江县城供水扩建工程	贵州省黔东南州榕江县	市政	日供水 4 万吨，48 公里配套管网	1.0346	股权合作	BOT
22	黔东南州三穗县县城供水二期工程	贵州省黔东南州三穗县	市政	输水工程：新建塘冲水库至县城输水管道（DN700）15 公里。净水工程：新建给水处理厂一座，日供水规模为 2 万 t / d。配水工程：新建配水管网 47.774 公里	1	购买服务	BOOT

23	黔东南州天柱县城供水扩建工程	贵州省黔东南州天柱县	市政	城区 DN100-DN600 配水管网总计 60950 米；设计供水量为 2 万吨/日	0.9919		BOT
24	丹寨县城生活垃圾无害化处理及收运工程	贵州省黔东南州丹寨县	市政	处理规模 60 吨/日，一期无害化处理区的设计容量为 27 万 m3	0.5	购买服务	BOT
25	黔南州独山县甲摆供水工程	贵州省黔南州独山县	市政	取水、输水、净水、配水、应急等工程	1.8	特许经营	BOT
26	黔南州惠水县县城污水处理二期工程	贵州省黔南州惠水县	市政	2 万吨/日	0.9107	股权合作	BOT
27	黔西南州册亨县工业园区第一污水处理厂工程	贵州省黔西南州册亨县	市政	新建园区污水处理厂一座。建设规模为日处理量 10000m3/d：一期建设 5000m3/d，二期建设 5000m3/d。拟建污水管道总长为 15.99 km，其中包含污水干管 11.36km，污水支管 4.63km	0.6424	特许经营	BOT
28	黔西南州兴仁县污水处理打捆项目	贵州省黔西南州兴仁县	市政	兴仁县污水处理打捆项目设计规模为日处理污水 1.17 万吨,配套 管网总长 43.95 公里。在工程规划期内，兴仁县城污水处理三期工程规模为 10000m3/d；兴仁县经济开发区陆官轻工业区污水工程规模为 1000m3/d；兴仁县百德镇污水处理工程规模为 400m3/d；兴仁县回龙镇污水处理工程规模为 300 m3/d	0.9524	特许经营	BOT
29	黔西南州义龙新区污水处理和垃圾转运项目	贵州省黔西南州义龙新区	市政	9 个乡镇的垃圾转运项目，6 座污水处理厂设计总处理规模为 1.1 万 m3/日，配套污水收集管网	1.63	特许经营	垃圾转运项目采用 BOT 模式，污水处理厂采用 TOT 模式
小计					**73.4739**		
二十一、陕西省							

1	姚店污水处理厂	延安市宝塔区	市政	设计处理规模近期为 5 万立方米/日，远期为 13 万立方米/日。厂区由生产区和辅助区组成。其中：生产区主要建筑物有沉砂池、A2/o 生物反应池、粗（细）格栅、提升泵房、消毒池、变配电室等；辅助区主要建筑物有综合办公楼、宿舍及食堂、锅炉房、传达室等。铺设收集管网主干管 24.09 公里，支管 10.91 公里，均采用 HDPE 增强中空缠绕管。管径 DN300—DN1200。	3.6098	待定	BOT
2	空港北区污水处理厂	西咸新区空港新城	市政	污水处理一期 3 万吨/天;二期 3 万吨/天，回用水 22 万吨/ 天及回用水管网建设	3.6	待定	PPP
3	西咸新区泾河新城城市供水工程	西咸新区泾河新城	市政	本工程分两期进行实施，一期工程是西咸新区泾河新城应急供水工程，沿泾河北岸取用地下水，主要解决西咸新区泾河新城近期的城市生活用水，日供水量 5 万 m3/d；二期工程是张家山泉群供水工程，主要解决西咸新区泾河新城、泾阳县县城及周边村镇的城乡供水，日供水量 8 万 m3/d。	7.4	待定	BOO
4	曹新庄垃圾填埋场建设项目	杨凌示范区杨陵区	生态环境	新建城镇生活垃圾填埋场一座，设计规服务年限约为 15 年，运行期间平均日本处理量 350t/d，日垃圾填埋量约为 250t/d，渗沥液处理能力 125m3/d.	1.0056	特许经营、购买服务	BOT
5	延安市餐厨垃圾无害化处理和资源化利用工程	延安市宝塔区	生态环境	主要建设内容：项目土建、三通一平、设施设备安装、清运垃圾车辆购置及行政区	1.0329	待定	

				和生活区建设。建设规模:近 期（2015 年）：100.00t/d；中 期（2020 年）：100.00t/d；远 期（2030 年）：150.00t/d			
6	榆林市危险废物处置中心项目	榆林市	生态环境	新建 163 吨/日危险废物处置中心，包括 30 吨/日焚烧车间、30 吨/日物化处理车间、30 吨/日废硫酸资源化回收车间、42 吨/日稳定化/固化车间、51 吨/日安全填埋。	2.245	特许经营	BOO
小计					**18.8933**		
二十二、安徽省							
1	合肥污泥资源化利用工程	合肥市	水利	新建 600 吨/日污泥处理处置工程	2.7	特许经营	BOO
2	界首市城镇供水项目	安徽省阜阳市界首市	市政	新建日供水 1 万吨的城北水厂和日供水 4 万吨的城东水厂。对老水厂地下水源净水系统进行升级改造	2.23	股权合作	BOT、 TOT 等模式
3	池州青阳县生活垃圾处理场	安徽省池州市青阳县	市政	规模 100 吨/天	0.5	不限	不限
4	蚌埠市排水管网工程	安徽省蚌埠市	市政	改造部分在运行排水管网和新建管网	5	特许经营	BOT
5	蚌埠市第一污水处理厂	安徽省蚌埠市	市政	处理污水能力 20 万吨/日	2.8	特许经营	BOT
6	蚌埠市餐厨废弃物处理项目	安徽省蚌埠市	市政	日处理餐厨废弃物 200 吨	1.12	特许经营	BOT
7	蚌埠市生活垃圾焚烧发电	安徽省蚌埠市	市政	生活垃圾日处理 1500 吨	6	特许经营	BOT
8	怀远涡北污水处理厂项目	安徽省怀远县	市政	日处理污水 2.0 万吨/日，配套新建管网 39.50 公里	1	特许经营	股份合作、特许经营权转让、PPP 模式等
9	五河县城南污水处理厂	安徽省五河县	市政	建设日处理污水 5 万吨，其中一期 2.5 万吨，二期 2.5 万吨污水处理及配套管网	2	特许经营	BOT
10	五河县城南地表水厂	安徽省五河县	市政	一期 2.5 万吨/日，二期 2.5 万吨/日，	0.5	特许经营	BOT

				配套管网 40 公里			
11	宣城市城市供水原水管	安徽省宣城市宣州区	市政	1、取水口上移工程：建设玉山取水口到杨村电站原水管 2 根，管径 DN1200，总长度约 14 公里，采用预应力钢筒砼管和钢管，工程投资约 0.8 亿元。2、城市备用水源原水管工程：建设关庙水库到昭亭水厂、鳌峰水厂原水管 2 根，管径 DN800，总长度约 17 公里（到昭亭水厂 10 公里、鳌峰水厂 7 公里），采用球墨铸铁管和钢管，工程投资约 0.6 亿元	1.4	特许经营	BOT
12	宣城市敬亭圩污水处理厂二期及管网打捆	安徽省宣城市宣州区	市政	敬亭圩污水厂已建雨污水配套设施（含 600 公里管网和 10 座泵站），敬亭圩污水厂二期 5 万吨/日、污泥二级处理及 10 万吨/日污水深度处理工程、2.5 万吨/日污水提升泵站 1 座及新建配套管网工程	7.8	特许经营	存量管网 TOT＋增量ＢＯＴ模式
13	宣城市双桥污水处理厂二期及管网打	安徽省宣城市宣州区	市政	双桥污水厂已建雨污水配套管网约 50 公里，二期 2 万吨/日及新建配套管网、泵站工程	1	特许经营	存量管网 TOT＋增量ＢＯＴ模式
14	宣城市宣州区水东镇天然气利用工程	安徽省宣城市宣州区	市政	铺设 20 千米主管道，配套建设 4 千米的镇区管网，新建占地 15 亩门站一座	0.5	股权合作等	其他
15	旌德县城区排水管网工程	安徽省宣城市旌德县	市政	改造雨水管网 7.6 千米，管径为 400-2000 毫米； 新建雨水管网 18.92 千米	0.5	股权合作或其他	其他
16	灵璧县北部开发区污水处理厂项目	安徽省宿州市灵璧县	市政	处理污水能力 6 万吨/日	1.2	特许经营	BOT
17	灵璧县开发区供水项目	安徽省宿州市灵璧县	市政	总规模达到 8 万吨/日，一期供水 4 万吨/日	1	特许经营	BOT
18	宿州市汴北污水处理厂一期及配套	安徽省宿州市埇桥区	市政	新建 5.0 万 m3/d 污水处理厂（远期规模	2.55	特许经营	BOO

	管网项目			为 10.0 万 m3/d），配套建设 90km 污水管网			
19	宿州市建筑垃圾处置和资源化利用项目	安徽省宿州市埇桥区	市政	年处理 50 万吨建筑垃圾	0.5	特许经营	BOO
20	宿州市生活垃圾焚烧发电项目	安徽省宿州市埇桥区	市政	处理规模 600 吨/日	2.5	特许经营	BOO
21	宿州市中水回用工程二期	安徽省宿州市埇桥区	市政	宿州市中水回用二期扩建规模 6.0 万 m3/d，新建配水管道 20km	0.5	特许经营	BOO
22	宿州市老城区污水管网完善工程	安徽省宿州市埇桥区	市政	老城区污水管网完善	0.9		BOO
23	宿州市餐厨垃圾处理项目	安徽省宿州市埇桥区	市政	处理规模 30 吨/日，占地 2500m2	0.5	特许经营	BOO
24	宿州市生活垃圾收集、转运系统	安徽省宿州市埇桥区	市政	包括生活垃圾转运系统和收运系统，新建 13 座小型转运站和 1 座中型站，改造 8 座小型站	1	购买服务	BOO
25	宿州市城市供水管网建设和改造	安徽省宿州市埇桥区	市政	改造老城区供水管道 77.88km，新建供水管道 100km。	3.5	购买服务	BOO
26	宿州市淮水北调配套地表水厂项目	安徽省宿州市埇桥区	市政	新建经济开发区地表水厂 5 万 m3/d(含取水、输水、净水厂工程)，新建循环示范园区地表水厂 5 万 m3/d(含取水、输水、净水厂工程)，配水主管道，10km	2.75	特许经营	BOO
27	宿州市汴北水厂扩建项目	安徽省宿州市埇桥区	市政	汴北水厂二期扩建规模 5 万 m3/d，新建水源井 50 眼，新建水源联络管、输水管道 15km	1	特许经营	BOO
28	六安市叶集试验区污水处理厂二期工程及管网延伸工程	安徽省六安市叶集实验区	市政	建设日处理污水 4 万吨的污水处理厂，建设管网延伸 100 公里	4	其他	BOT
29	六安市凤凰桥中水回用项目	安徽省六安市裕安区	市政	一期新建一座 4 万吨/天中水厂，二期增建一座 5 万/天的中水厂，新建至安徽华电六安发电公司直径 1 米的 23 公里中水	1	股权合作	其他

				输送管			
30	金寨县第二自来水厂及配套管网建设	安徽省六安市金寨县	市政	为满足新城区建设发展需要，拟建一座 10 万吨/d 自来水厂及附属配套管网	2.5	特许经营权	BTO
31	金寨县老城区污水处理厂及污水管网建设	安徽省六安市金寨县	市政	建设日处理能力 1 万吨污水处理厂一座、污水提升泵站一座及 9.89km 截流管道	0.5	特许经营权	BTO
32	金寨县新城区污水处理厂二期及配套管网工程	安徽省六安市金寨县	市政	新城区污水处理厂扩建，二期工程在一期的基础上日处理量增加 1.5 万吨/d	3	特许经营权	BTO
33	金寨县城区综合管廊建设项目	安徽省六安市金寨县	市政	城区主干道如长江路、珠江路、金叶路等综合管廊建设项目	2	其他	BOT
34	金寨县生活垃圾焚烧发电	安徽省六安市金寨县	市政	建设一座焚烧处理 600t/d 的生活垃圾焚烧发电厂，配套建设 2×300t/d 机械炉排垃圾焚烧锅炉+2×N6MW 汽轮发电机组	2.5	特许经营权	BOT
35	安徽（淮南）现代煤化工产业园污水处理厂及回用项目	安徽省淮南市潘集区	市政	332 亩项目用地的征地及补偿；连接厂区道路（红线宽度 20 米，长约 7405 米，设计时速 30km/h）及配套绿化、路灯等；园区 12.7 平方公里内（含平圩经开区到园区污水管网）全长约 44000 米，管径 DN400-1200 的进水管网及配套设施；从园区污水处理厂到潘集区污水处理厂全长约 8200 米，管径 DN800 的排水管网及配套设施；日处理 3 万立方米污水处理装置及配套设施。	7.75	特许经营	其他
36	安庆市枞阳县横埠等东部城镇区污水处理工程	安徽省安庆市枞阳县	市政	建设内容更改为"建设横埠污水处理厂一座，日处理 5000 吨，配套建设管网 20 公里等"	0.4	特许经验	BOT
37	安庆市城市污水处理项目（污水处理厂网一体化工程）	安徽省安庆市	市政	安庆市建成区已建、在建及规划中的污水处理厂及管网	15	股权合作、购买服务	BOOT

38	铜陵市污水处理厂及管网	安徽省铜陵市	市政	新民、西湖 2 座污水处理厂（规模 18 万吨/日） 及 5 座污水提升泵站、12 座排水泵站、490 公里管网运营。PCB 污水处理厂（1 万吨/日）、城北工业污水处理厂（5 万吨/日）及 60 公里管网、钟顺污水处理厂（4 万吨/日）及 30 公里管网建设和运营	15	特许经营	BOT
39	铜陵市海螺生活垃圾焚烧厂二期	安徽省铜陵市	市政	新建日处理生活垃圾 300 吨生产线一条	0.4	财政补贴	BOT
40	铜陵市餐厨废弃物无害化处理和资源化利用项目	安徽省铜陵市	市政	新建日处理餐厨垃圾 100 吨处理厂，建立餐厨垃圾收运体系	0.7	特许经营	BOT
41	明光市第二污水处理厂	安徽省滁州市明光市	市政	日处理 5 万吨污水及配套 128 公里管网建设	2.7	股权合作、财政补贴等	BOT 或 TOT 等
42	黄山市生活垃圾综合处理场工程	安徽省黄山市中心城区	市政	日处理能力 600 吨的生活垃圾综合处理场	2.4	特许经营	BOT
43	铜陵市第五水厂一期工程	安徽省铜陵市	市政	新建取水能力 24 万立方米/天；一期工程净水能力 8 万立方米/天；配套原水输水能力 8 万立方米/天，部分公用配套设施按 24 万立方米/天一次性建设。	2.1	特许经营	BOT
44	安徽省江北产业集中区污水处理厂	安徽省江北产业集中区	市政	日处理能力 3 万吨	1.5	特许经营	BOT
45	安徽省江北产业集中区自来水厂	安徽省江北产业集中区	市政	日供水能力 3 万吨	1.5	特许经营	BOT
46	芜湖餐厨废物垃圾处理厂	安徽省芜湖市经开区	市政	该项目一次规划分期建设，一期拟建设一座日处理 100 吨餐厨垃圾处理厂，二期工程建设时间一期工程为正式运营第三年，最终达到设计总处理餐厨垃圾 200 吨/日	0.87	特许经营	BOT
47	芜湖县六郎新市镇污水处理厂项目	安徽省芜湖市芜湖县	市政	厂区占地面积 50 亩，建设规模为 5 万吨/日，配套管网 95.47 公里，总投资 19441 万元，服务范围为县城规划区范围 22.5 平方公里	0.52	特许经营	BOT

48	芜湖县污水处理厂 5 万吨建设项目	安徽省芜湖市芜湖县	市政	厂区占地面积 62 亩，日处理 5 万吨/日 ，新建二沉池 3 座，氧化池 2 座，污泥池 1 座等相关设施，污水管网约 86 公里，服务范围为县城规划区范围。	3.86	特许经营	BOT
49	芜湖县自来水 5 万吨/日扩建项目	安徽省芜湖市芜湖县	市政	厂区占地面积 30 亩，日处理 5 万吨/日，新建中途加压泵站 2 座，中途调节泵站 1 座；配套管网 33.81 公里；新建净水厂工程及相关配套设施等，服务范围为县城规划区范围。	3	特许经营	BOT
50	繁昌县城市污水处理有限责任公司	安徽省芜湖市繁昌县	市政	日处理 1.5 万立方米；建设内容主要有：构筑物奥贝尔氧化沟一座，二沉池两座，加药间一座，配电间一座，污泥浓缩池一座等，以及配套设备实施等	0.6	特许经营	BOT
51	南陵县新建第二水厂	安徽省芜湖市南陵县	市政	取水、制水、供水、运行管理等设施建设（华衍水务投资）一期 10 万吨/日	1.5	特许经营	BOT
52	南陵县污水处理厂二期工程	安徽省芜湖市南陵县	市政	新增污水处理规模 2 万吨/日，一期提标改造、污泥干化等	0.7	特许经营	BOT
53	芜湖城南垃圾焚烧厂	安徽省芜湖市弋江区	市政	项目一次规划分期建设，一期工程建 2 台*500 吨/日垃圾焚烧锅炉，日处理生活垃圾处理 1000 吨。二期工程再建 2 台*500 吨/日垃圾焚烧锅炉，最终达到日处理生活垃圾 2000 吨	8	特许经营	BOT
54	港润水务自来水厂建设	安徽省马鞍山市示范园区	市政	本项目位于当涂经济开发区宁西村范围，近期设计规模为 19 万 m3/d，其中，取水工程土建按 19 万 m3/d 规模设计，设备分期配套安装；净水厂分期实施，厂内主要生产构筑物按一期 5 万 m3/d 规模设计；	2.1	特许经营	BOT

				输配水管网按远期 30 万 m3/d 规模规划，近期按 19 万 m3/d 规模设计主干管，今后结合市政道路网建设，逐步配套干管及支管。考虑水厂的自用水（主要絮凝沉淀池排泥损失的水量以及用于滤池反冲洗的水量）比例约为 5%。供水日变化系数取 1.2，供水时变化系数取 1.3。			
55	滁州市第三污水处理厂一期工程	安徽省滁州市	公共服务	日处理污水 5 万吨，铺设污水管网 59.614 公里	1.7	其他	其他
56	苏滁现代产业园污水处理一期工程	安徽省滁州市	公共服务	日处理污水 4 万吨，藕色污水管网 33.27 公里	1.18	其他	其他
57	全椒县开发区污水处理厂及管网	安徽省滁州市全椒县	公共服务	一期 2 万吨/日及 85 公里管网建设	2	特许经营	BOT
58	全椒县二水厂二期	县	公共服务	扩建 5 万吨/日净水厂及 20 公里源水管道建设	1.5	其他	其他
59	黄山市中心城区污水处理厂运营改革工程	安徽省黄山市中心城区	公共服务	一期工程日处理规模 5 万吨已投入运行，二期工程和第二污水处理厂日处理规模 5 万吨。	2.5	购买服务	BOT
60	池州市污水处理及市政排水购买服务 PPP 项目二期	安徽省池州市	生态环境	对三县二区（江南产业集中区、东至县、青阳县、石台县、九华山风景区）的污水处理和市政排水设施进行政府公共服务购买	24	特许经营	BOOT
61	合肥市清溪净水厂及配套管网工程	安徽省合肥市	生态环境	新建规模为 20 万 m3/d 的污水处理厂一座	10.5	特许经营	BOT
62	合肥市望塘污水处理厂	安徽省合肥市	生态环境	对现状 18 万吨/日望塘污水处理厂进行整体出让	3	特许经营	
63	宿州市循环经济示范园污水处理厂	安徽省宿州市埇桥区	生态环境	日处理污水 3 万吨	0.5	特许经营	BOT

64	萧县污水处理厂二期	安徽省宿州市萧县	生态环境	建设日处理 3 万吨污水的污水处理厂二期、对日处理 3 万吨的一期处理工程进行提标改造以及建设配套污水管网 62.44 公里	1.53	特许经营	BOT
65	萧县杨楼镇污水处理厂	安徽省宿州市萧县	生态环境	2 万吨/天污水处理厂	0.87	特许经营	BOT
66	亳州市生活垃圾焚烧发电项目	安徽省亳州市	生态环境	建设 1.2 万千瓦垃圾焚烧发电机组	2.79	特许经营	BOO
67	马鞍山东部污水处理厂	安徽省马鞍山市花山区	生态环境	该项目设计规模为 5.5 万吨/日，远期规模为 17 万吨/日，服务范围东至向山镇，南至大学城北片区，西至东环路，北至葛羊路，包括大学城、花山旅游园西部，向山镇部分片区。拟采取公开招标方式组建 SPV 公司，以 PPP 模式运作。	3	特许经营	BOT
68	马鞍山市丹阳片区污水处理厂	安徽省马鞍山市博望区	生态环境	总规模 1.5 万吨/天，一期工程 0.75 万吨/天。	0.3924	特许经营	BOT
69	含山县城污水处理二期工程	安徽省马鞍山市含山县	生态环境	处理能力 2×104m3/d 的污水处理厂及处理能力为 7.2tDS/d 污泥深度处理系统一套。	0.5715	特许经营	BOT
70	巢湖城区污水处理项目	安徽省巢湖市	生态环境	总投资约 3.8 亿元，占地约 160 亩，建设成 6 万吨/日，出水水质执行一级 B 标准，建成配套污水管网 105 公里，目前正进行提标改造，建成后总规模 9 万吨/日，出水执行一级 A 标准；城北污水处理厂建成规模 4 万吨/日，总投资 1.6 亿元，占地 64.13 亩，配套污水管网 53km，出水水质执行一级 A 标准	5.4	特许经营	BOOT
71	巢湖市乡镇污水处理项目	安徽省巢湖市	生态环境	炯炀污水处理厂建设规模 0.6 万吨/日，占地约 21 亩，配套污水管网 27 公里；柘	4	特许经营	BOO

				皋污水处理厂建设规模 0.4 万吨/日，占地约 19 亩，配套污水管网 36 公里；夏阁污水处理厂建设规模 0.5 万吨/日，占地约 17 亩，配套污水管网 35 公里，三厂出水水质执行一级 A 标准			
72	马鞍山市垃圾焚烧发电	安徽省马鞍山市花山区	环保及城镇基础设施	项目建设分两期完成，一期设计规模为 800 吨/日，年度处理垃圾 26.66 万吨；二期建成后达到 1200 吨/日。本项目的垃圾处理的服务范围包括马鞍山市市区（花山区、雨山区、博望区）和当涂县。	5.19	特许经营	PPP
小计					**209.6739**		
总计					**1266.9717**		

<以上内容完>