

I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

II

PPP发展历程

The PPP model's development history in China

III

PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

IV

PPP模式国外案例分析

Case Analysis outland

V

PPP模式国家相关政策

Relevant national policy of PPP model

VI

关于PPP模式的其它观点

The opinion of the PPP model

I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

1. 背景
2. 定义
3. 模式
4. PPP模式的特征、含义和实质
5. 适用范围
6. 利益与风险分担
7. 面临的难题
8. PPP结构可能趋于复杂化

I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

1. 背景

“十八届三中全会”（2013年11月）**全面深化改革的总基调、地方政府债务难题以及新型城镇化**是PPP模式被热议的时代背景。

国家政策方面，《十八届三中全会决定》提出“**通过改革让社会资本进入公共服务基础设施建设和运营**”的改革方向，财政部、发改委、人民银行及相关金融部门已经启动相关研究，推进和落地这项改革举措，其中，**财政部已明确提出要力推PPP模式。**

地方政府债务层面，目前，**中国地方政府面临较大债务难题。**在扣除地方国有企业承担债务后，地方政府实际负债债务规模约为13.3万亿元。目前，中国地方政府的经营性和投资性净现金流为负数，且每年需额外举债覆盖利息等支出。地方政府若不出售资产和压缩投资，四年后地方政府债务率将达国际通行的60%警戒线标准。



I

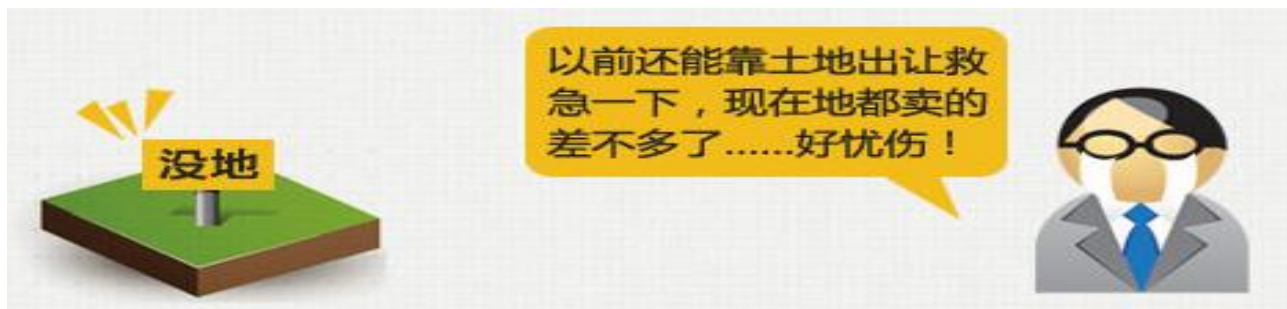
PPP模式概况

Introduction of PPP model

1. 背景

化解债务的改革方向主要包括**压缩地方政府基建投资**以及**发展民间PPP模式**。发展民间PPP模式的背景是中国二十年来的投融资模式变迁，即从“国企制造加财政拨款”模式，到“政府基建加银行贷款”模式，再到现在的“混合制投资加社会资金”投资模式的变迁。

此外，国家财政部也希望通过推行PPP模式替代原先由政府主导的城镇化建设模式以化解地方政府的偿债压力。**新型城镇化方面**，根据权威机构（国务院研究发展中心）的预测，到2020年，我国城镇化带来的投资需求约42万亿元，主要包括经济基础设施(供水、交通、能源等)和社会基础设施(社保、养老、户籍等)。对于市场和地方政府而言，从什么渠道获得资金以解燃眉之急是其重点考虑的问题，**通过PPP模式吸引民营资本成为新城镇化融资的重要渠道。**



I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

2. 定义

PPP模式(Public Private Partnerships , PPP,公共部门与私人企业合作模式)

政府、盈利性企业 and 非盈利性企业基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。政府与私人组织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。

广义：泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系。

狭义：可以理解为一系列项目融资模式的总称，包含BOT、TOT、DBFO等多种模式。

狭义的PPP更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的衡工量值原则。



2. 定义

序号	单位	定义
1	财政部	政府与社会资本合作模式，政府与社会资本为提供公共产品或者服务而建立的全过程合作关系，以特许经营权为基础，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和约束机制，发挥双方优势，提供公共产品或者服务的质量和供给效率。
2	住建部	政府按照有关法律、法规规定，通过市场竞争机制选择市政公用事业的投资者或者经营者，明确其在一定期限和范围内经营某市政公用事业产品或者提供某项服务的制度。
3	发改委	各级人民政府依法选择中国境内外的法人或其他组织，并签订协议，授权法人或者其他组织在一定期限或者一定范围内建设或者经营特定基础设施或共用事业，提供公共产品或者公共服务的活动。
4	亚洲开发银行	公共部门和私营部门在基础设施和其他服务方面的一系列的合作关系，其特征是政府授权、规制和监管私营部门，私营部门出资、建设和或运营提供公共产品和服务，公私双方长期合作、共担风险和收益，提高效率和服务水平。
5	联合国发展计划署	PPP是指政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系。在这种关系中，政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。
6	欧盟委员会	PPP是公共部门和私人部门之间的一种合作关系，其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。
7	世界银行	PPP是私营部门和政府机构间就提供公共资产和公共服务签订的长期合同，而私营部门须承担重大风险和管理责任。
8	加拿大PPP国家委员会	PPP是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系，它建立在双方各自经验的基础上，通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制，最好地满足事先清晰界定的公共需求
9	美国PPP国家委员会	PPP是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式，它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施，并提供相关服务以满足公共需求

I

PPP模式概况

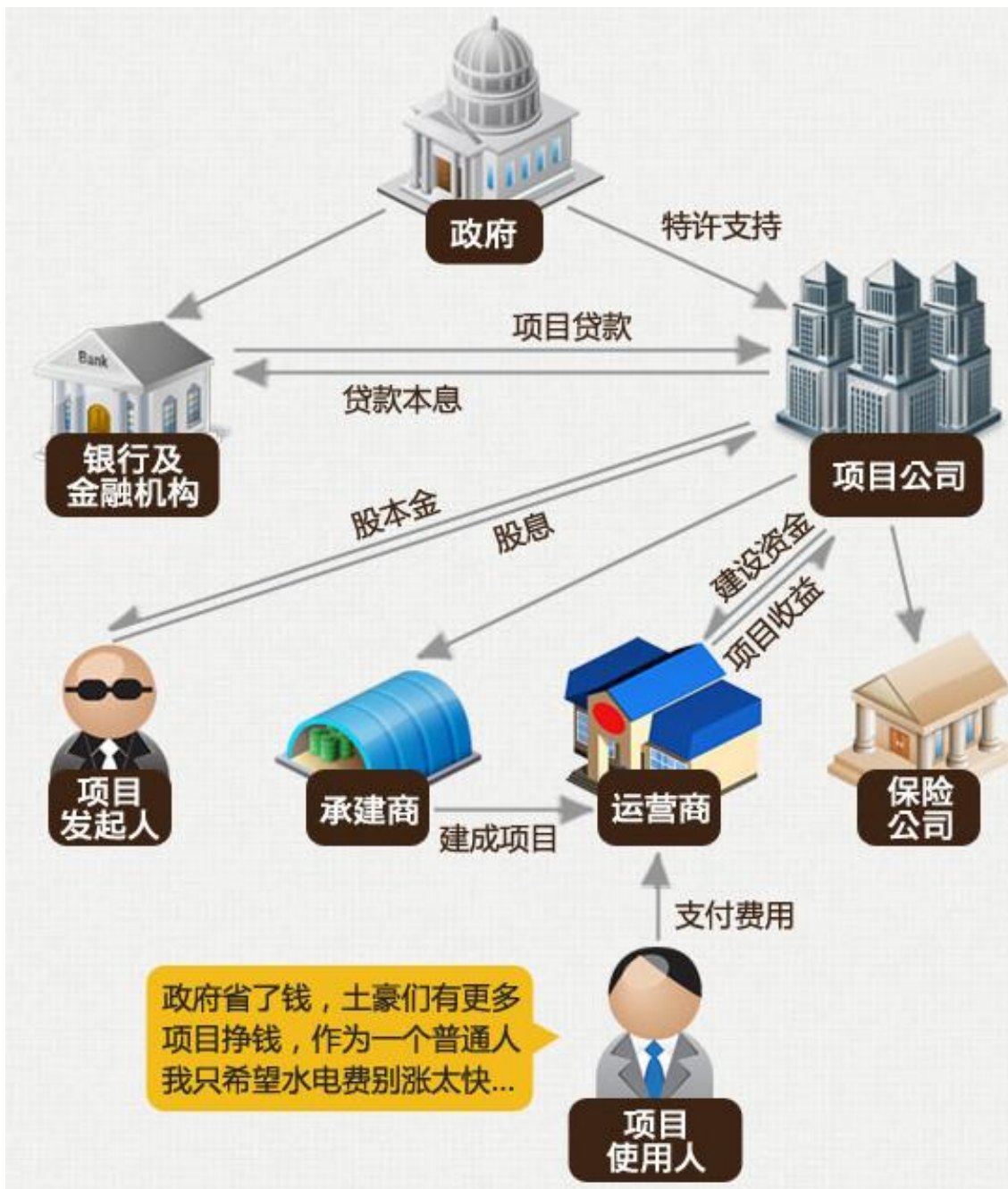
Introduction of PPP model

3. 模式

PPP模式是对整个项目生命周期提出的一种新的融资模式，它是政府部门、盈利性企业 and 非盈利性企业基于某个项目而形成的以“双赢”或“多赢”为目的的相互合作关系形式。

它首先必须选择一个由公共部门和私营部门共同组建的特别**项目公司**，政府部门通过招标方式选择民营企业或个人参与到项目中来，并以特许经营合同的形式授予项目公司有一定年限的经营权(一般是20-30年)，允许项目公司通过经营该项目而取得相关利益作为回报。民营企业或个人的特许经营期满后，无偿还给政府项目的全部设施。

PPP模式的基本运作模式





PPP模式概况

Introduction of PPP model

3. 模式

- BOT(build-operation-transfer,建造-经营-移交)
- BOOT(build-own-operation-transfer,建造-拥有-经营-移交)
- BOO(build-own-operation,建造-拥有-经营)
- BT(build-transfer,建造-移交);
- BOOST(build-own-operation-subsidy-transfer,建造-拥有-经营-补贴-移交);
- ROT(rehabilitate- operation –transfer,修复-经营-移交);
- BLT(build-lease-transfer,建造-租赁-移交);
- ROMT(rehabilitate- operation –maintain-transfer,修复-经营-维护-移交);
- ROO (rehabilitate- own-operation,修复-拥有-经营);
- TOT(transfer-operation-transfer,移交-经营-移交);
- SOT(supply-operation-transfer,供应-经营-移交);
- DBOT(design- build-operation-transfer,设计-建造-经营-移交);
- DOT(develop-operation-transfer,发展-经营-移交);
- OT(operation-transfer,经营-移交);
- OMT(operation-manage-transfer,经营-管理-移交);
- DBFO(design-build-finance-operation,设计-建造-融资-经营);
- DCMF(design-construct-manage-finance,设计-施工-管理-融资)
- DBFO(design-build-finance-operation,设计-建设-融资-经营)

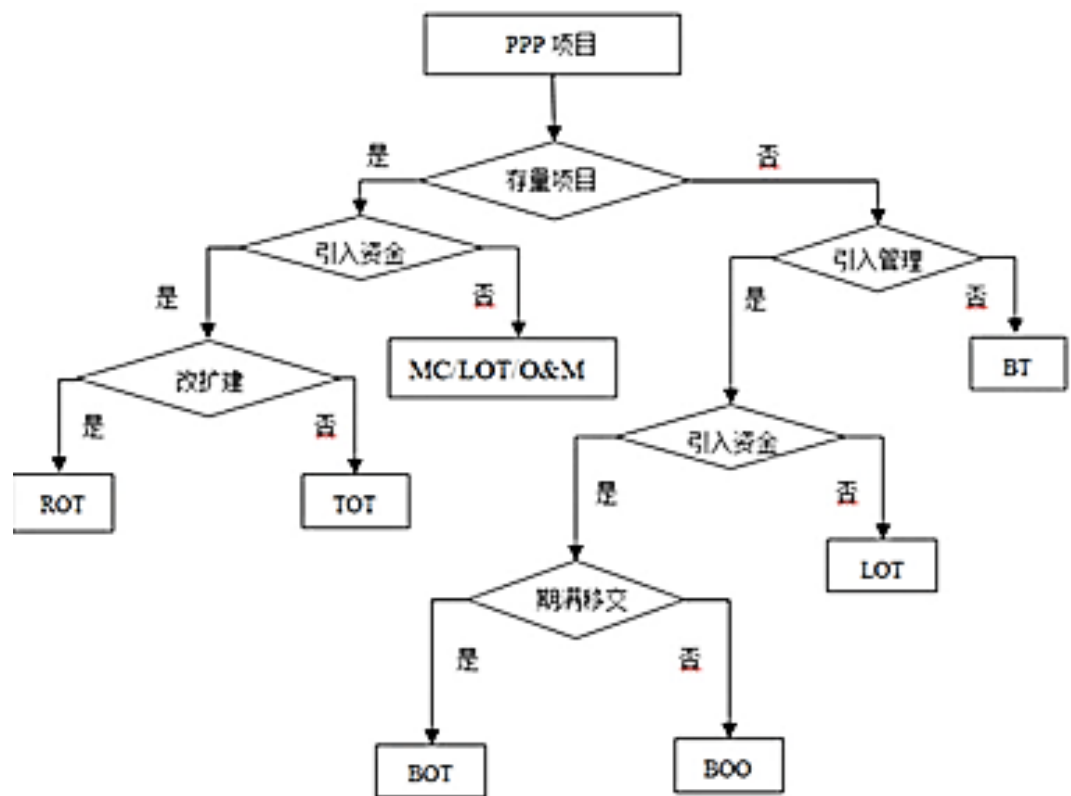
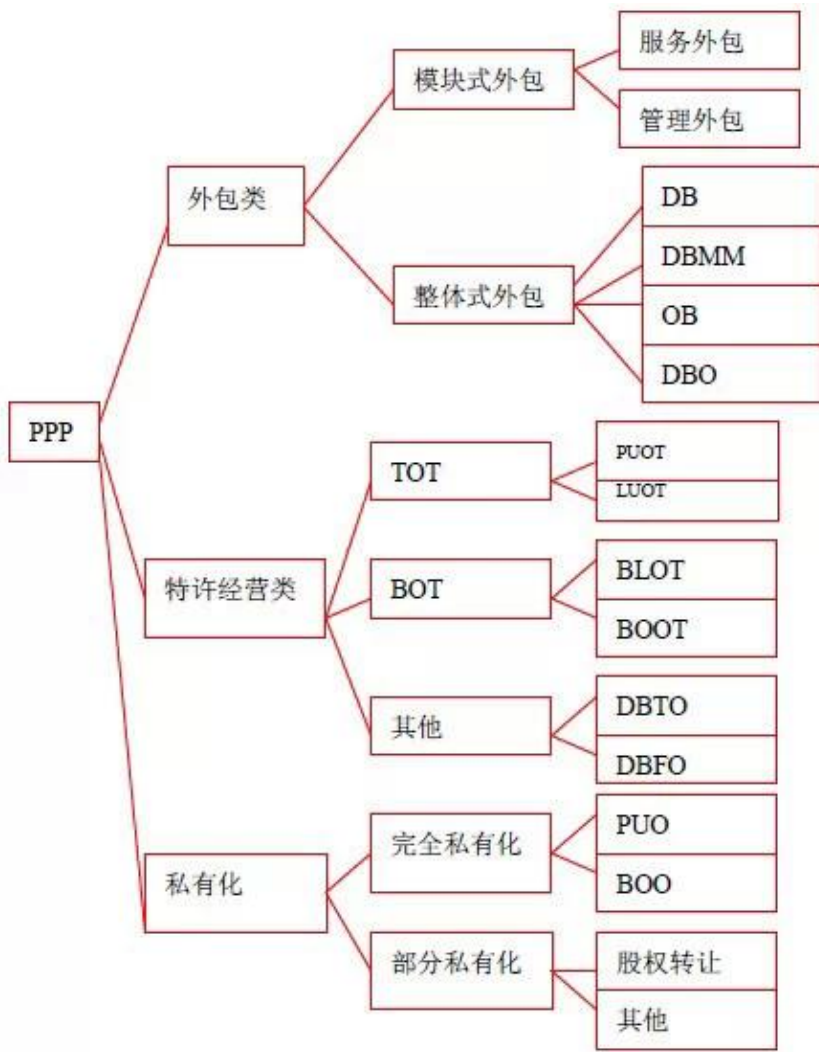


PPP模式概况

Introduction of PPP model

3. 模式

其它分类方式



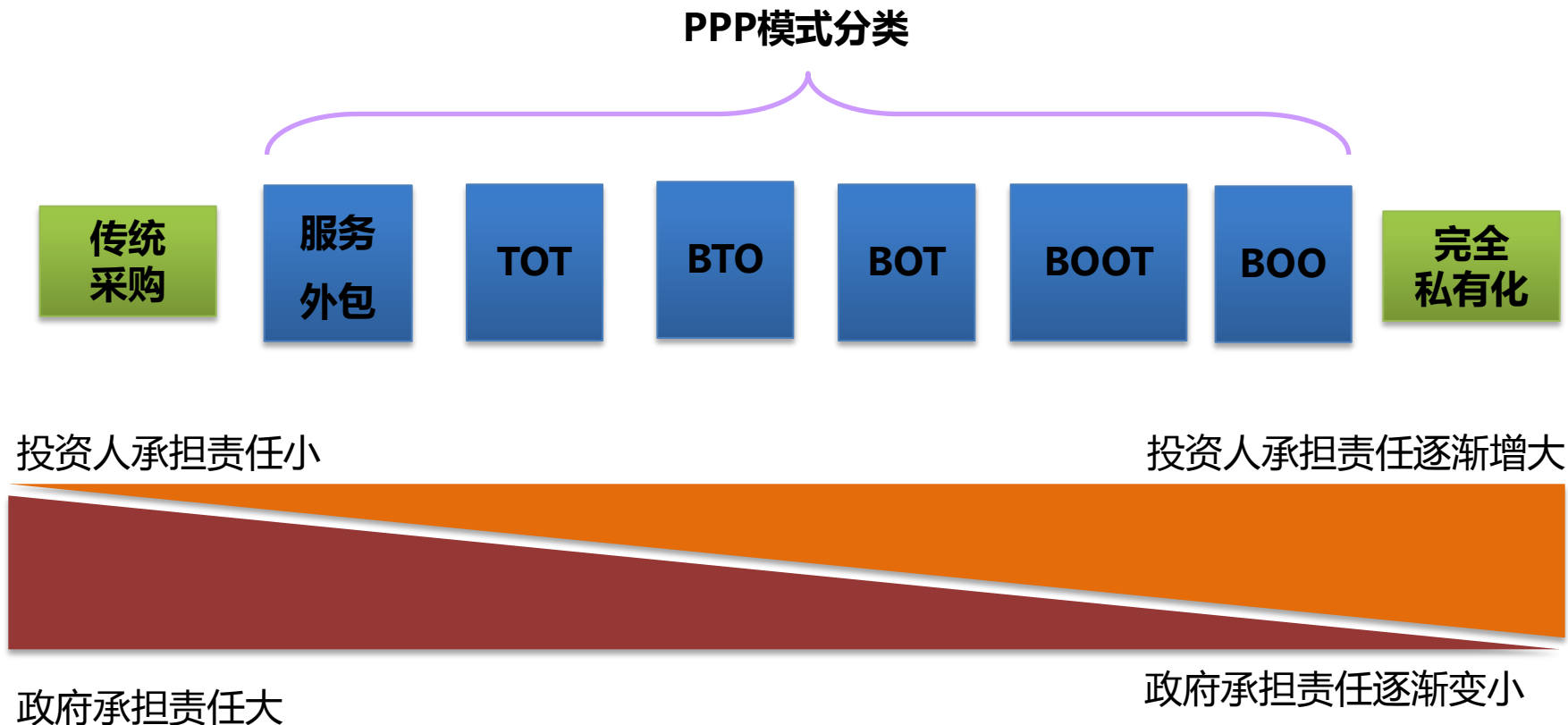


PPP模式概况

Introduction of PPP model

3. 模式

PPP模式承担责任大小比较



I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

3. 模式

PPP流程总览

前期

第一阶段：
项目前期准备

第二阶段：
尽职调查

第三阶段：
物有所值评价工作

中期

第四阶段：
关键问题论证与明确

第五阶段：
投资人市场调研

第六阶段：招商方案、
特许经营协议编制

后期

第七阶段：
招商方案实施

第八阶段：签订协议、
设立项目公司



PPP模式概况

Introduction of PPP model



3. 模式

PPP模式的关键点

- PPP模式是将部分政府责任以特许经营权方式转移给市场投资方，政府与市场投资方建立起“**利益共享、风险共担、全程合作**”的共同体关系。
- PPP模式要求政府**按照经济规律办事**，通过价格杠杆调节市场投资方的经营行为，而不能依靠简单的行政命令。
- PPP模式要求政府部门最先**转变观念**。以前政府投资的项目，如何建设、实施由政府决定，而现在由市场投资方决定。
- 开展PPP项目的关键在于：如何将政府“意愿清单”上的项目转化成潜在市场投资人眼中的投资机会，即应在**正确的时间**向**正确的市场**投资方提供**正确项目的正确信息**，以使政府和市场投资方之间创造高效的合作。
- PPP模式的关键是要找到合适的市场投资方，市场投资方应该是一个**优秀的项目运营商**，或**建设商与运营商形成的联合体**，而不能仅是建设方。
- PPP模式的核心作用是发挥市场主体的作用，使决策更加科学，从而提高项目的运行效益，减少公共财政的投入。



PPP模式概况

Introduction of PPP model

4. PPP模式的特征和实质

PPP模式的基本特征

伙伴关系、利益共享、风险共担。伙伴关系是指公共部门与社会资本合作并形成伙伴关系，基于一个共同的目标：在某个具体的项目上，以最少的资源实现最具效益的产品或者服务供给。利益共享是指共享PPP的社会成果，让参与者（私人部门、民营企业、金融机构）取得平稳长期的投资回报。长久的伙伴关系离不开利益的共享和风险共担，没有风险分担，不可能形成健康而可持续的伙伴关系。

PPP模式的实质

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加快建设及有效运营。

PPP模式的目标

PPP模式的目标有两种：

- 低层次目标，指特定项目的短期目标；
- 高层次目标，指引入私人部门参与基础设施建设的综合长期合作的目标。

I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

5. 适用范围

《特许经营法征求意见稿》主要针对政府和社会资本合作（PPP）的基础设施项目，采用“正面清单”的方式列出了允许进行特许经营的24个行业、公用事业和10个公共服务领域。
（“谁使用、谁付费”的公共产品项目，有稳定现金流，行业变化速度较慢）



适用的行业包含:

- 煤炭、石油、天然气、电信、电力、新能源、农田、水利、生态环境治理、土地整治、矿山修复、城市园林、公用事业、工业园区
- **交通基础设施**
铁路、公路、水运、港口、机场、通信、网络、信息、
- **市政基础设施**
廉租房、公租房、经济适用房、保障房、供水、供电、供气、供热、污水处理、垃圾处理、电动汽车充电桩
- **社会公用事业**
医院、学校、养老院、监狱

此外，也适用于科技、教育、文化、旅游、卫生、体育和社会福利等公共服务领域，以及由省级以上政府确立的其他设施和公用事业。

I

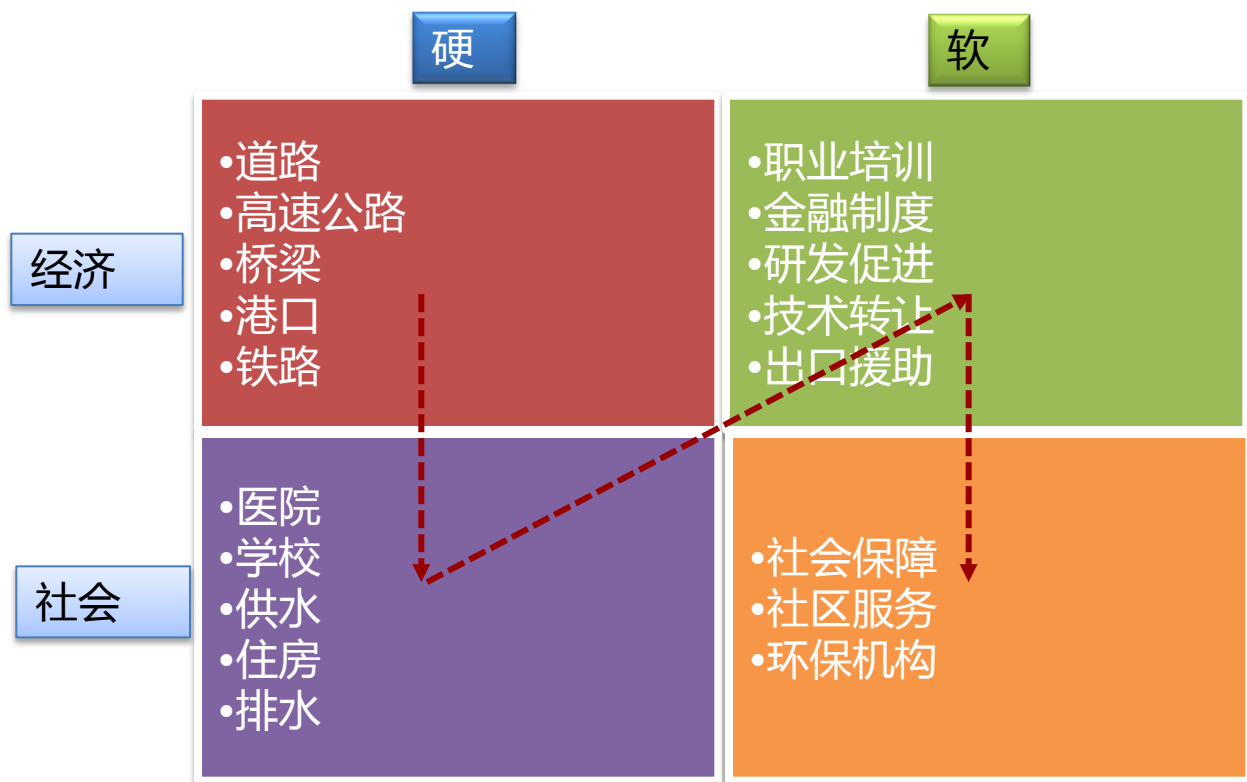
PPP模式概况

Introduction of PPP model

5. 适用范围

国际PPP的应用领域

从经济基础设施到社会基础设施，从项目业态从硬到软，PPP的应用在不断扩展。



经济基础设施向工商业界提供关键的中间业务，其主要功能在于提高生产率，推动自主创新。

社会基础设施向居民提供基础服务，其主要作用是改善他们的生活质量及福利，特别面向那些资源贫乏的人群。

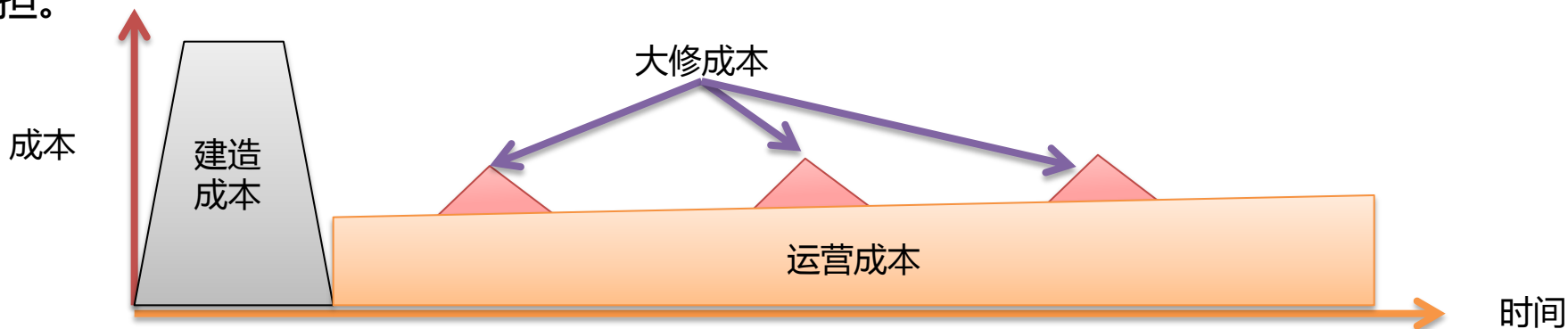
I

PPP模式概况

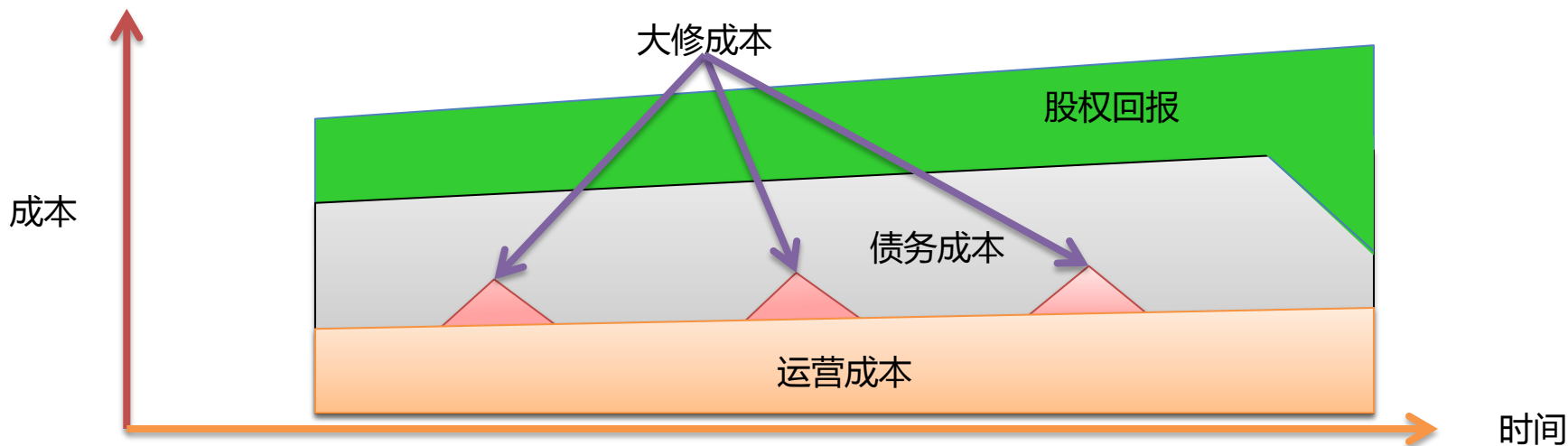
Introduction of PPP model

6. 利益与风险分担

PPP项目经历时间长，参与方多，各方关系错综复杂，风险贯穿于项目的全过程。PPP模式的成功与否很大程度上取决于能否识别各种风险并合理分配给参与方分担。



传统模式下的政府支出时间分布：大量前期投入，年度财政支出波动。



PPP模式下的支出时间分布

I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

6. 利益与风险分担

目前，还缺少关于PPP模式中相关利益方具体利益分担的详细文件。

PPP模式中，对政府而言，应用PPP模式并不是把所有风险转移给投资人，要考虑效率，因为投资人对没有管控能力的风险会要价高；对投资而言，不能把承担更多风险作为获得更多回报的机会，要考自身承受能力。坚持“谁最能控制风险，谁最能得到收益，谁的管控成本最低，谁承担风险；风险也可共同分担”等原则。



评价方法

由于合同的长期性，在合同履行的过程中，PPP 项目风险经常处于变化中，具有相当大的不确定性，因此，需要在项目决策阶段评判PPP模式是否比传统模式更有价值以决定是否采用PPP 模式。目前，主要采用物有所值方法对PPP 项目进行计算和评估。

I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

7. 面临的难题

PPP模式面临着不确定性风险、合作关系、定价机制等中国式难题。地方政府领导换届、新政策出台等带来的不确定风险；如何维持与地方政府长期合作关系是一门艺术；基础设施、公共设施收费定价并未市场化，定价机制还有待进一步明确。



I

PPP模式概况

Introduction of PPP model

8. PPP结构可能趋于复杂化

PPP模式中可能会有更多参与方和交易结构，原来交易结构是两方，未来第二个P可能有多方，即地方政府、战略投资者（如上市公司）和财务投资人，形成一个“并购基金”加“上市公司”的模式。





PPP发展历程

The PPP model's development history in China ■



PPP发展历程

The PPP model's development history

二十世纪八十年代



多个国家与国际组织开始在基础设施项目的融资与实施模式上，创造性运用 PPP 的各种模式。

二十世纪九十年代



英国率先提出PPP概念、积极开展公共服务民营化，主要采取私人投资计划方式此后，逐渐在美国、加拿大、法国、德国、澳大利亚、新西兰和日本等发达国家得到广泛应用。国内，90年代末开始在公路、水务和城市轨道交通建设中进行实践，项目多从招商和投资角度吸引资金为主。

二十一世纪以来



联合国、世界银行、欧盟和亚洲开发银行等国际组织把PPP的理念和经验在全球大力推广。很多发展中国家，如印度、中国、巴西和一些非洲国家纷纷开始实践。PPP应用范围从道路、轨道交通、燃气、供水、污水处理、垃圾收集等传统行业扩展到监狱、学校、医院，甚至国防和航天领域。



PPP发展历程

The PPP model's development history

阶段一

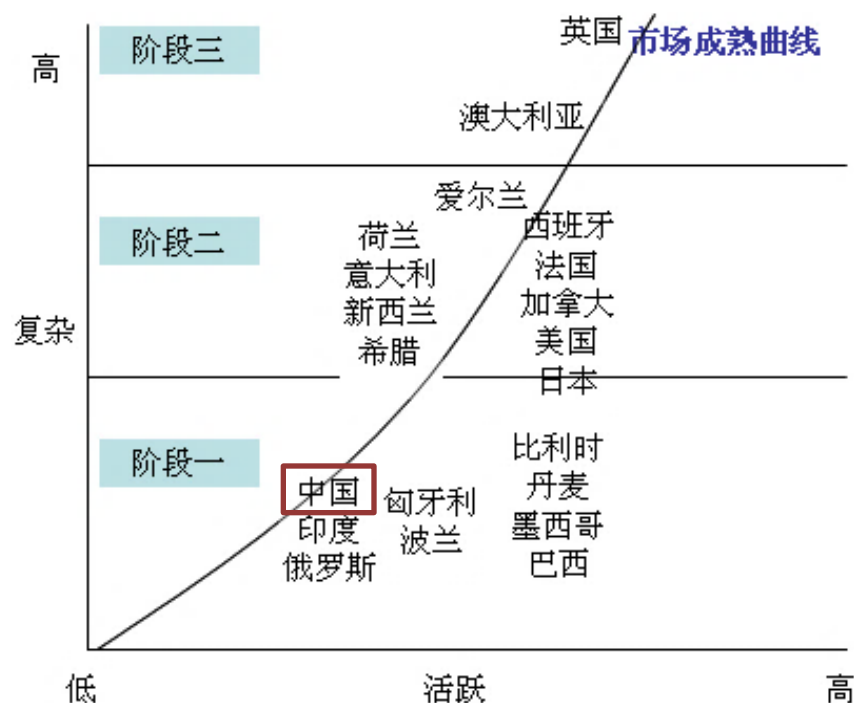
- 制定政策框架
- 确立其合法性
- 确立项目流程
- 发展基础概念
- 实施了一些项目
- 开始建立市场地位

阶段二

- 引进立法性改革
- 出台政策和实践指导性意见
- 建立专门的PPP部门
- 优化PPP模型
- 不断培育市场
- 向新部门拓展
- 利用新的资金来源

阶段三

- 建立了完整复杂的系统
- 法律上的障碍消除
- 确立了新的PPP模型
- 风险分担更为复杂、合理化
- 有保证的项目流
- 长期的政治上的许可
- 全方位资金来源
- 养老基金和私人股权基金参与
- 市民服务很多采用PPP





PPP发展历程

The PPP model's development history ■

中国式PPP的三个发展阶段：

1995年至2003年
：“摸着石头过河”
的阶段



2004年至2013年
：“黑猫白猫”的阶
段



2014年开始:规范
化阶段

自1995年实施第一个由国家计委正式批准的BOT试点项目到十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的改革方向，虽几经反复，但PPP模式在中国境内仍然得到长足发展。



PPP发展历程

The PPP model's development history ■

第一阶段：1995年至2003年

- 从1995年开始，在国家计委的主导之下，广西来宾B电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等几个BOT试点项目相继开展。
- 2002年，北京市政府主导实施了北京市第十水厂BOT项目。
- 国务院及相关部委就外商投资特许权项目或与之有关的若干事宜发布规章或规范性文件：《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》（计外资〔1995〕1208号）、《对外贸易经济合作部关于以BOT方式吸收外商投资有关问题的通知》（〔1994〕外经贸法函字第89号）、《国家计委关于加强国有基础设施资产权益转让管理的通知》（计外资〔1999〕1684号）、《城市市政公用事业利用外资暂行规定》（建综〔2000〕118号）。
- 以吸引外商投资为主要目的项目操作理念，摸着石头过河的心态，很大程度上决定了与此相关的顶层设计难以推动及完成。
- 在阶段后期，建设部及各地建设行政主管部门开始在市政公用事业领域试水特许经营模式，合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目运作中，项目相关各方对中国式PPP的规范化、专业化及本土化进行了尝试，形成了相对成熟的项目结构及协议文本，为中国式PPP进入下一个发展阶段奠定了良好的基础。



PPP发展历程

The PPP model's development history ■

第二阶段：2004年至2013年

- 2004年，建设部颁布并实施了《市政公用事业特许经营管理办法》（下称“126号令”），将特许经营的概念正式引入市政公用事业，并在城市供水、污水处理及燃气供应等领域发起大规模的项目实践。
- 这一阶段，计划发展部门不再是PPP模式的唯一主导方，包括建设、交通、环保、国资等行业主管部门，以及地方政府在内的人员纷纷披挂上阵。无论黑猫白猫，只要能够顺利捕获“社会资本”这只精灵鼠，似乎就是好猫。
- 供水及污水处理行业的成功经验，经过复制与改良，被用于更加综合、开放和复杂的项目系统，而不再限于一个独立的运作单元，项目参与主体和影响项目实施的因素也趋多元，如北京地铁四号线和国家体育场两个项目。
- 广泛、多元的项目实践，促进了PPP理论体系的深化和发展。实践与理论共识初步成型，政策法规框架、项目结构与合同范式在这个阶段得到基本确立。



PPP发展历程

The PPP model's development history ■

第三阶段：2014年开始

- 中共十八大确定的落实“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”改革举措。
- 2014年3月，财政部副部长王保安在政府和社会资本合作（PPP）培训班上发表讲话，对推广PPP模式的原因、任务和方式予以系统阐述，并提出要从组织、立法和项目试点等三个层面大力推广PPP模式。
- 2014年5月，财政部政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组正式设立；国家发改委推出80个鼓励社会资本参与建设营运的示范项目，范围涉及传统基础设施、信息基础设施、清洁能源、油气、煤化工、石化产业，且项目模式不局限于特许经营。
- 特许经营立法工作的重新启动。
- PPP模式的顶层设计逐步完善，中国式PPP进入规范化发展阶段。



PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland ■

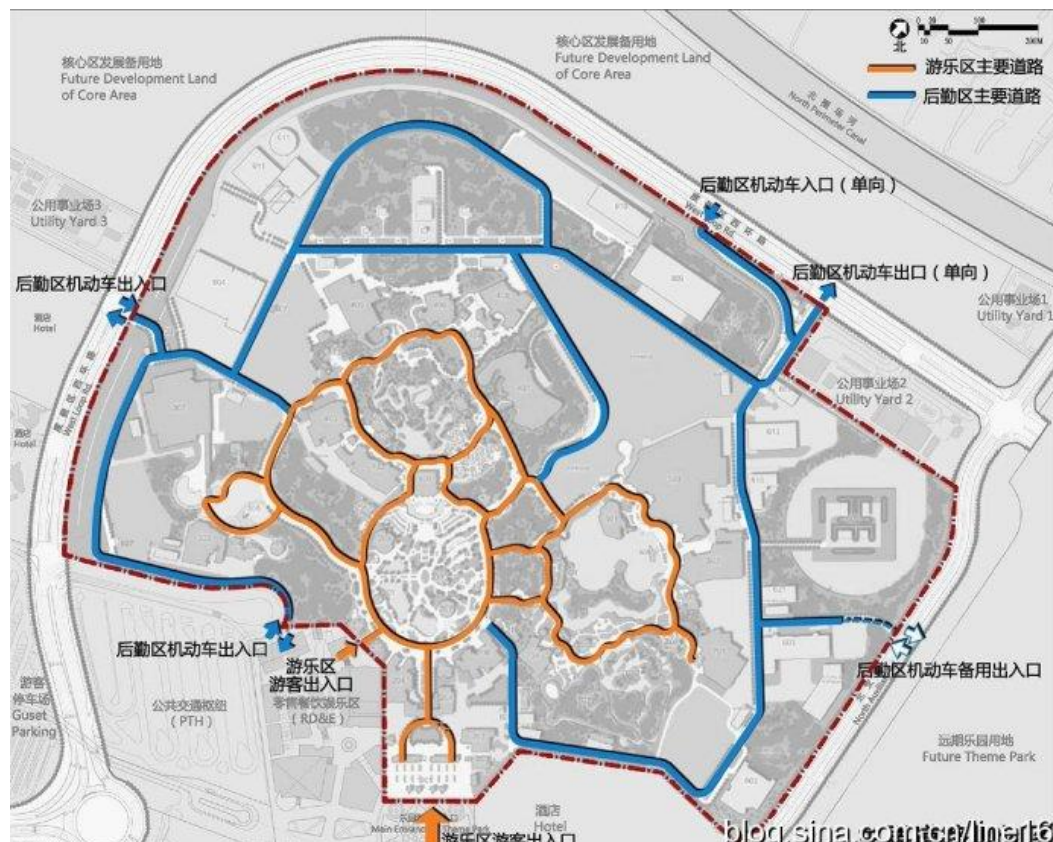
1. 上海六灶社区（迪斯尼新镇）
2. 海南杨浦开发区
3. 北京地铁四号线
4. 国家体育场“鸟巢”

1. 上海六灶社区（迪斯尼新镇）

项目概况

上海六灶社区位于川沙新镇南部，南与宣桥镇接壤，北枕川沙新镇六团、黄楼社区，东连祝桥镇，西邻周浦镇，地域面积31.81平方公里，耕地面积19750亩。在规划中，上海浦东六灶社区被赋予发展旅游服务及现代都市农业的产城融合目标。

上海浦东川沙投资经营管理中心、国开（北京）城市发展基金以及上海黑鹰投资中心，三者的出资比例确为2:4:4。





PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

1. 上海六灶社区（迪斯尼新镇）

投融资模式

上海六灶社区的整体开发，将由国开行、上置集团及川沙新镇政府三方联合投资的国开川沙（上海）城镇投资发展有限公司（项目公司）实施，该项目拟采取PPP（公共民营合作制）开发模式。

国开川沙（上海）城镇投资发展有限公司的注册资本金为10亿元，投资人共有3家，包括上海浦东川沙投资经营管理中心、国开（北京）城市发展基金以及上海黑鹰投资中心，三者的出资比例确为2:4:4（即20%:40%:40%，政府持股比例为20%）。工商登记信息显示，上海浦东川沙投资经营管理中心为川沙镇政府投资的集体所有制企业；国开（北京）城市发展基金为有限合伙企业，其投资人包括国开金融有限责任公司、昆仑信托有限责任公司、开元（北京）城市发展基金管理有限公司及中海信托股份有限公司。而上海黑鹰投资中心则是由上海黑鹰股权投资基金管理合伙企业与深圳平安大华汇通财富管理有限公司合伙设立的。



III

PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

2. 海南洋浦开发区

项目概况

1992年3月，洋浦经济开发区经国务院批准成立；同年8月，经国务院批准，海南省政府决定将洋浦港周边的27.35km²土地出让给熊谷组(香港)有限公司，该项目可作为一个PPP的成片开发项目。

经验与教训

洋浦开发模式有两方面的优点，一是外资投入基础设施建设；二是土地开发主体企业化。经过几年的开发建设，洋浦开发区取得了很大的业绩，但也存在资金短缺、招商难、管理“两张皮”、战略目标需要调整和优惠政策难以落实等问题。





PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

3. 北京地铁四号线

项目背景及概况

北京地铁四号线正线全长约28.2公里,项目总投资153亿元。项目的线位、建设规模、投资等条件均相对稳定,且均为市内线,客流比较理想,项目本身的经济条件都具备PPP的基础。

从2004年开始,北京市基础设施投资有限公司编制招商文件,在北京市政府有关部门的领导下组织、参与4次大型推介会,进行国际招商。而到2006年4月,特许经营协议才正式签署,谈判历时2年多时间。作为少数几家实现盈利的地铁运营公司,香港地铁公司并不是当时北京市政府谈判的唯一对象。参与4号线投标的除香港地铁公司外,还有中信、西门子、新加坡地铁等10余家公司表达了投资意向。由于轨道交通行业专业性强以及4号线长达30年的特许经营期,作为市政府代表的北京市基础设施投资有限公司在选择社会投资人时格外谨慎,将符合条件的投资者锁定在“西门子—中铁建联合体”、“香港地铁—首创集团联合体”两家。而香港地铁公司是集投资、建设、运营于一体,其专业运作方式和思路是其他投资者所不具备的,其对协议的响应更加周全,对于PPP模式及风险的认识都较为深刻,而政府在土建设施租金方面和香港地铁公司分歧也相对较小,因此,香港地铁公司最终胜出。





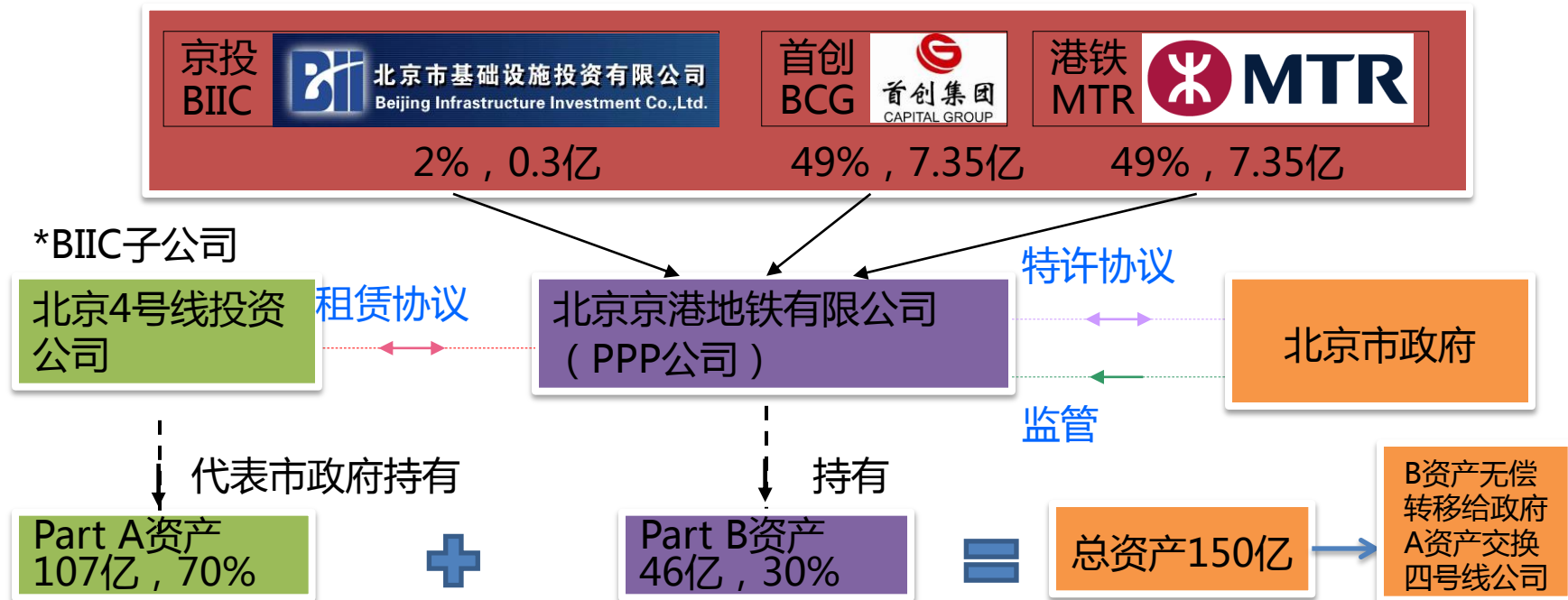
PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

3. 北京地铁四号线

项目融资模式分析

北京地铁四号线的项目建设期为2005年至2009年，特许经营期为运营日起30年，项目总投资约153亿元。根据协议，由北京市政府和特许经营公司按照7:3的比例进行投资。项目全部建设内容划分为A、B两部分：A部分主要是征地拆迁和车站、洞体及轨道铺设等土建工程，投资额约为107亿元，占项目总投资的70%，由北京地铁四号线投资有限责任公司代表北京市政府筹资建设并拥有产权；B部分主要是车辆、自动售检票系统等机电设备的购置和安装，投资额约为46亿元，占项目总投资的30%，由特许经营公司来负责完成。特许经营公司由三方组成及股权结构如下表所示：





PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

3. 北京地铁四号线

港铁理念在四号线的体现





PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

3. 北京地铁四号线

四号线装修体现地域文化，主打“城市画廊”效果。分重点站及标准站设计，其中重点站7个，标准站17个。



圆明园站：复原的远景浮雕以及站台残缺形状的立柱装饰，历史特色鲜明。



海淀黄庄站：标准站，设计简约、明快。



国家图书馆站：四大镇馆之宝在站台壁画中体现。



动物园站：装修充满童趣，壁画为动物欢快地奔向动物园方向。



西单站：《老北京》浮雕作品，映衬其“核心商业区”地位。



宣武门站：以历史题材为主，体现皇城文化。



PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

3. 北京地铁四号线

经验与借鉴

- 把一个地铁项目分成公益性和经营性两部分，分别采取不同的投融资方式。公益性部分(A部分)完全由政府负责投资建设，由北京地铁四号线投资有限公司代表政府出资并拥有该部分的资产所有权；建成后该部分资产以使用权出资和租赁两种方式提供给给特许经营公司使用。(B部分)则由特许公司投资建设并经营管理，通过科学合理的风险分配、收益调节机制的设计，建立适度市场竞争机制。项目特许期满后特许公司无偿地将此部分项目资产移交政府。这样实现了公益性资产与经营性资产在一个项目上的管理整体性。同时，政府部门通过采取针对性、契约化的监管方式，确保地铁项目的持续性、安全性、公益性。最终实现政府部门为市民提供的公共产品服务水平提高、企业获得合理收益的双赢。
- 组建专门机构，代表政府投资。为解决在现有法律法规体系下政府融资手段不足、重大建设项目资本金缺乏的问题，由北京市国资委出资依照《公司法》成立了北京市基础设施投资有限责任公司，作为北京市城市基础设施建设和发展的投资融资平台，代表政府投资。该公司是国有独资有限责任公司，属于资本运营和投融资管理型公司。公司的成立在地铁四号线项目融资过程中发挥了很大作用，公司还代表政府直接参股PPP特许经营公司。使政府对特许公司也拥有了一定的决策权和控制权，有利于维护社会公共利益。
- 按照项目运作模式做好前期工作。地铁项目前期的可行性研究、规划设计、筹备等工作扎实与否将对项目成功运作产生重要影响。前期工作做得好，不仅有利于降低项目建设投资的风险、缩短项目建设周期、降低项目运作成本、较好地保障各方的利益。
- 政府的有力支持和有效监管。在特许期内,政府不对四号线运营进行补贴，减少了政府的支出，并且政府在运营期间还将通过收税增加财政收入。大量法律文件的签署，通过法律契约关系将“软约束”变成“硬约束”，有利于政府转变职能，改革规制，实现政企分开，推进基础设施领域的市场化进程，是为城市轨道交通建设典范。



PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

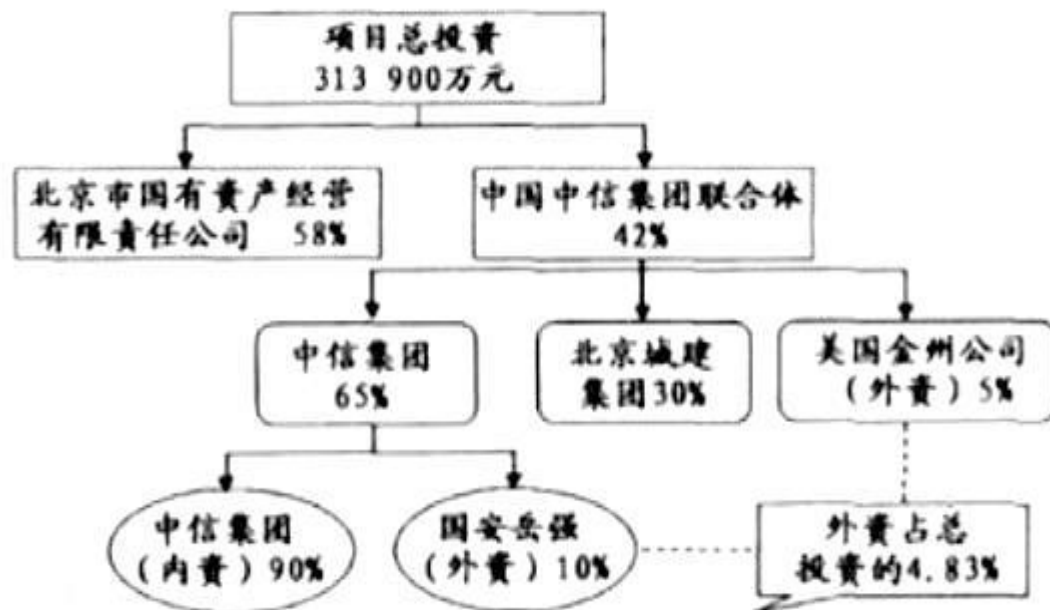
4. 国家体育场 “鸟巢”

项目概况

国家体育场位于奥林匹克公园中心区南部，工程总占地面积21公顷，总建筑面积25.8万平方米，场内观众坐席约为9.1万个。项目2003年12月24日开工建设，2008年6月28日正式竣工。国家体育场有限责任公司负责国家体育场的融资和建设，北京中信联合体体育场运营有限公司负责30年特许经营期内的国家体育场赛后运营维护工作。

项目投融资模式分析

投资结构分析 项目总投资为31,3900万元，北京市国有资产经营有限责任公司代表政府出资58%，中信联合体出资42%。



投融资结构示意图



PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

4. 国家体育场 “鸟巢”

股东	联合体股份比例	项目公司股份比例	资本数额（万元）
北京市国资委		58%	18,2062
中信集团	65%	27.3%	8,5695
北京城建	30%	12.6%	3,9551
美国金州	5%	2.1%	6,592
总计	100%	100%	31,3900

中信集团、北京城建集团、美国金州公司各方投入的资本金金额和比例

项目合同结构

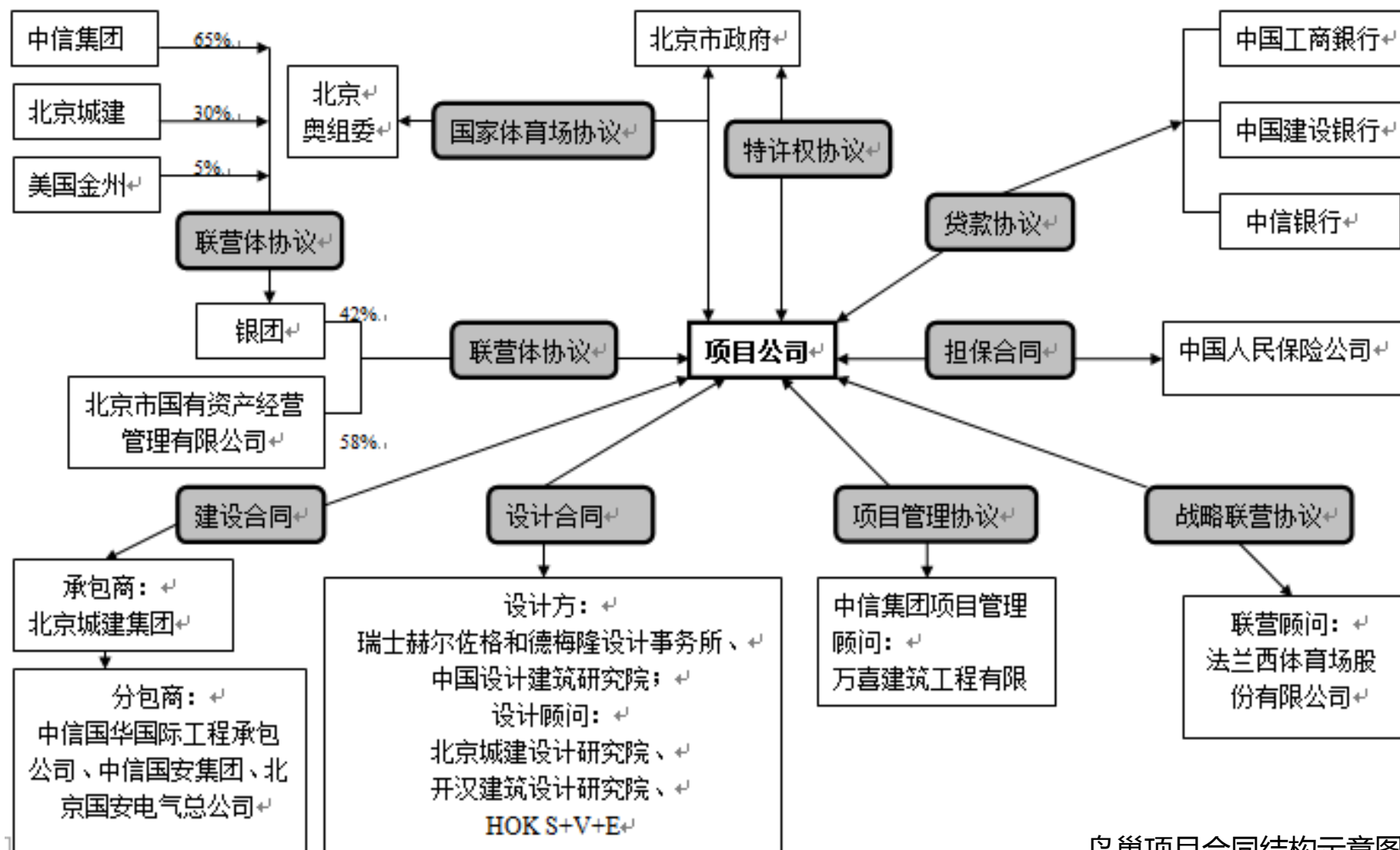
“鸟巢”项目的合同结构有三个关键的节点，即特许权协议、国际体育场协议以及联营体协议。2003年8月9日，北京2008年奥运会主体育场——国家体育场举行项目签约仪式。中标人中国中信集团联合体分别与北京市人民政府、北京奥组委、北京市国有资产有限责任公司签署了《特许权协议》、《国家体育场协议》和《合作经营合同》三个合同协议。之后，联合体与代表北京市政府的国有资产经营管理有限公司共同组建了项目公司——国家体育场有限责任公司，该公司也如愿注册为中外合营企业，以享受相关税收优惠。



PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

4. 国家体育场 “鸟巢”



鸟巢项目合同结构示意图



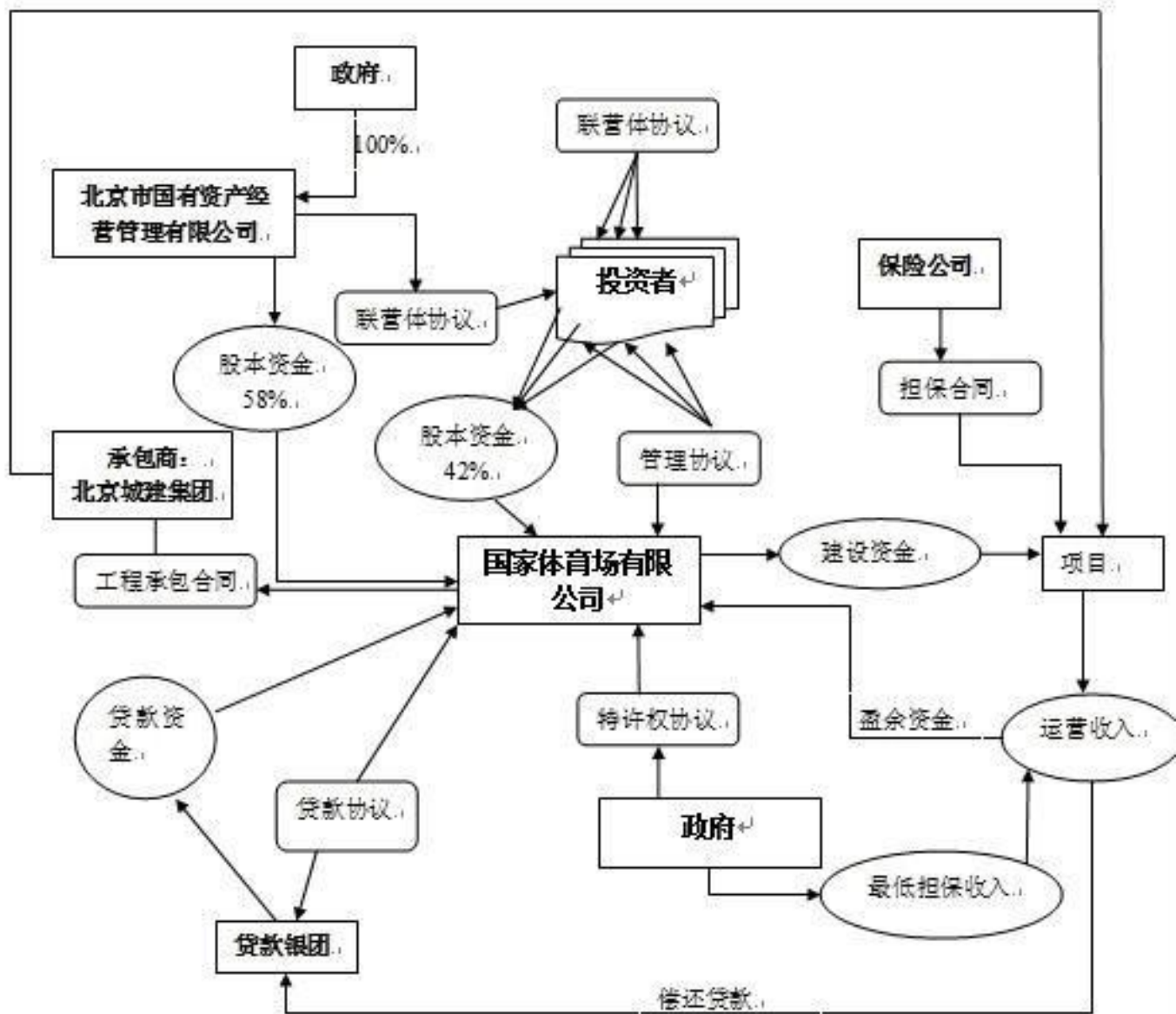
PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

4. 国家体育场 “鸟巢”

项目的融资结构

“鸟巢”的融资模式相对简单，分别由北京国资委和中信联合体直接安排项目融资，投资者按比例出资用于项目的建设，项目投资者直接承担对应比例的责任与义务。资金不足部分由国资委和联合体分别筹措，根据工程进度分批注入。体育场运营后的收入所得，根据与贷款银行之间的现金流量管理协议进入贷款银行监控账户并使用优先顺序的原则进行分配，即先支付工程照常运行所发生的资本开支、管理费用，然后按计划偿还债务，盈余资金按投资比例进行分配。



鸟巢项目融资结构示意图



PPP模式国内案例分析

Case Analysis inland

4. 国家体育场 “鸟巢”

经验与不足

- 为我国基础设施投融资领域探索了一条新路。大型体育场（馆）具有规模经济的特点，合作融资有利于提高项目的总规模，降低成本。
- **项目公司内部各方存在一些争议。**首先，所有各方都想从建设承包合同中获利，所以项目的整个建设工程按照中信集团、北京城建和美国金州在项目公司中的股份比例分给各方，导致项目公司对项目建设失去良好控制。其次，由于项目结构的特殊性和详细设计的不及时，承包商只能和项目公司签订固定单价合同，北京城建作为总承包商，被其他股东抱怨过于考虑自己的利润、进度和安全而不是整个项目公司的利益，导致建设费用超支和项目建设中的最大争议——北京城建要求技术措施费以部分补偿因设计变更（取消可闭合顶盖）导致的工期延误。
- **项目公司和北京市政府之间的存在争议。**首先，国家体育场原始设计中的**停车位**是2000个，但北京市政府后来打算为整个奥运会公园建设一个大停车场，故要求项目公司减少1000个车位。这就导致了停车位不足，许多人不得不把车停到北京市政府的停车场再步行至体育场，部分影响了体育场的商业运营。第二，**北京市政府同时要求减少体育场中的商业设施**，影响了项目的租金收入。第三，**北京市政府后来决定取消可闭合顶盖**，影响了体育场的商业运营，减少了项目收益。第四、北京市政府在修改设计的同时要求体育场必须在2006年12月31日前完工，如此紧张的进度要求影响了项目的经济性建设；而且，考虑到工期的紧迫性，融资完成的时间定为2003年12月15日（但实际上延误了两个月），北京城建在特许权协议签订后不得不立即进入现场开始施工，没有足够时间做合理经济的施工组织计划。
- **项目公司 and 设计联合体之间存在争议。**在设计上，项目公司遇到一个很大的问题，北京市政府没有获得国家体育场设计的知识产权，但要求项目公司必须使用该设计。这导致项目公司在与设计联合体谈判时的弱势地位，同时也导致了设计上对体育场赛后商业运营考虑的不足。通常情况下，项目公司是设施的业主，设计方应当满足项目公司的要求。但由于国家体育场是用于2008年奥运会的，北京市政府在确定设计蓝图时处于主导地位，限制了项目公司对体育场商业化和高效率使用的最大化。



PPP模式国外案例分析

Case Analysis outland ■

1. 伦敦地铁建设PPP融资
2. 英法海底隧道
3. 美国匹兹堡市都市开发PPP融资

IV

PPP模式国外案例分析

Case Analysis outland

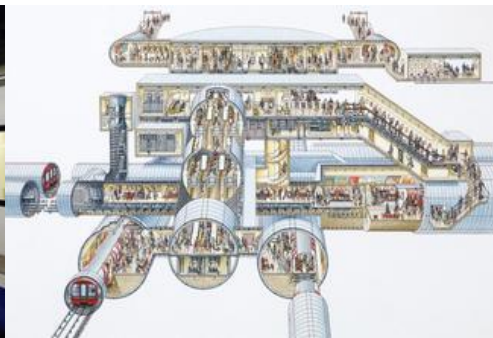
1. 伦敦地铁建设PPP融资

伦敦地铁建设PPP融资

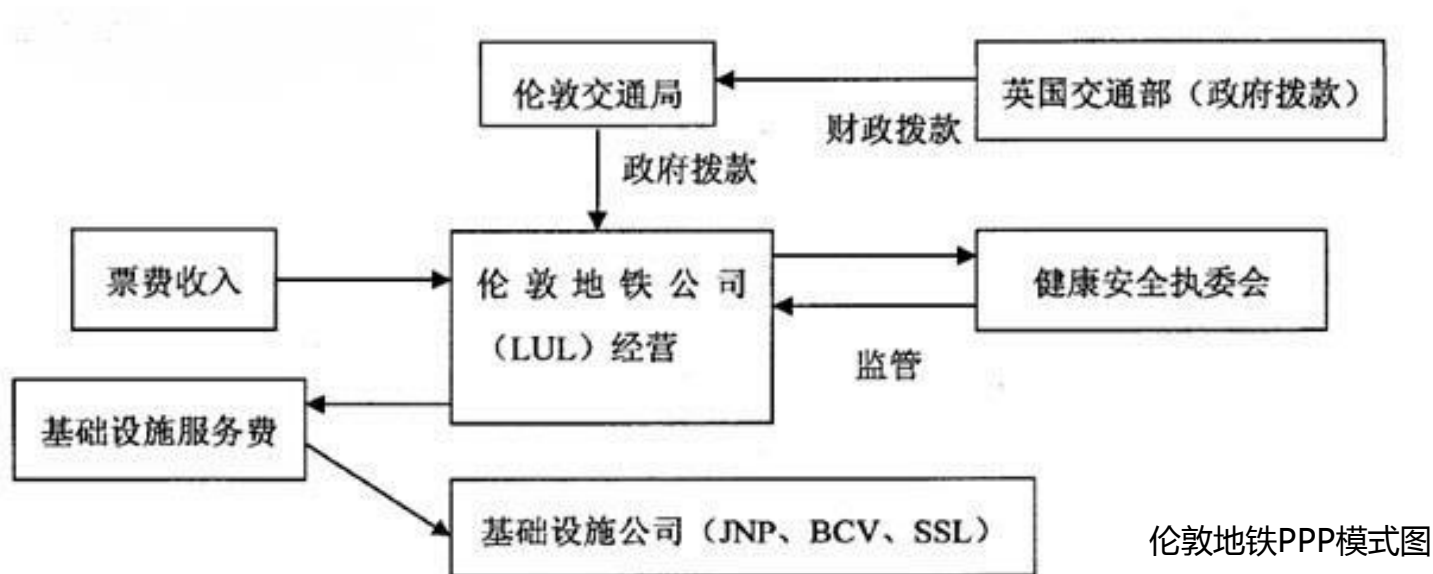
伦敦地铁PPP模式可能是世界上最复杂的结构之一，保证该结构有效运行及PPP合约有效执行的关键，在于其内嵌了一种科学合理的审核仲裁机制。

伦敦是地铁的发源地。伦敦地铁目前由国营伦敦地铁公司(简称LUL)拥有并运营，由于长期的投资不足导致地铁系统产生许多不稳定因素。1997年大选后，英国政府考虑了多种方案准备扭转地铁投资严重不足的局面，政府认为完全的私有化不是解决这一问题的最佳方法，而倾向于以PPP模式对整个地铁系统进行升级改造。

经过4年多的论证和试行，分别正式于2002年12月和2003年4月签约，LUL将地铁系统的维护和基础设施供应工作以30年特许经营权的方式转给了三个基础设施公司(分别为SSL,BCV和州P公司,以下简称PPP公司)。运营和票务依然由伦敦地铁公司控制，基础设施公司的回报由固定支付和业绩支付(能力，有效性，环境)两部分组成。政府通过对经营环境的评估和公司经营状况的审核，每年为地铁公司补助10-11亿英镑，地铁公司自身票务收入约为10亿英镑。此次改革既解决了长期困扰伦敦地铁的投入问题,也解决了企业经营的激励和效率问题。



1. 伦敦地铁建设PPP融资



伦敦地铁PPP模式图

伦敦地铁PPP模式在其结构中内嵌了一个定期审核的机制，使签约各方在PPP框架内每7.5年重新约定合约条款。为确保合约重新审核的独立性和权威性，伦敦地铁PPP模式中设计了专门的仲裁机制，以帮助在合作各方之间建立信任关系,保证合约的有效执行。

IV

PPP模式国外案例分析

Case Analysis outland

2. 英法海底隧道

英法海底隧道是横贯英法之间多佛海峡的海底海底铁路隧道，西起英国的福克斯通，东到法国的加来，全长50公里，水下长度38公里，为世界最长的海底隧道，也是**世界上规模最大的利用私人资本建造的工程项目**。

隧道于1994年5月7日正式通车，历时8年多，耗资约100亿英镑（约150亿美元）。





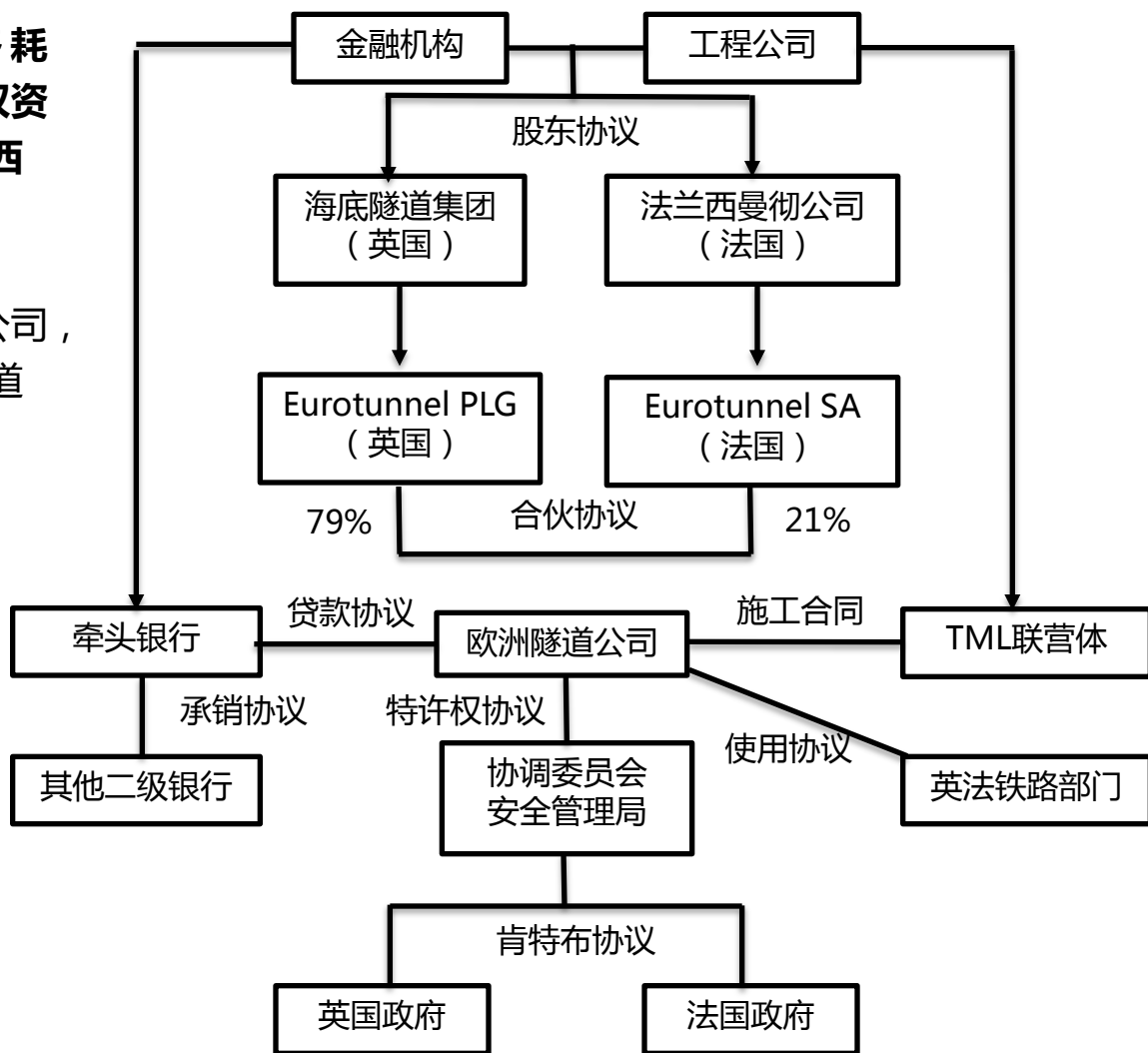
PPP模式国外案例分析

Case Analysis outland

2. 英法海底隧道

项目初始投资预算为60.23亿英镑（最终耗资100亿英镑），其中10.23亿英镑为股权资金，由英国的海峡隧道集团和法国的法兰西曼彻公司各出资79%和21%。中标之后，CTG-FM分别在英国和法国注册了Eurotunnel PLG公司和Eurotunnel S.A公司，两家公司联合成立了合伙制公司即欧洲隧道公司。

其余的50亿英镑来自于世界上最大的辛迪加贷款（超过220家银行，牵头银行是CTG-FM的股东），在签订贷款协议之前，银行要求项目公司完成1.5亿英镑的二期股权融资，**英法两国议会必须通过有关协议来保证项目合同的合法性，并给予欧洲隧道公司自主营运权。**TML联营体（Trans Manche Link,也是由CTG-FM的股东组成）作为项目的总承包商，负责施工、安装、测试和移交运行。



英法海底隧道PPP模式示意图



PPP模式国外案例分析

Case Analysis outland

2 . 美国匹兹堡市都市开发PPP融资

美国在都市开发再生领域的PPP模式应用有许多成功的实例。其中，宾夕法尼亚州的**匹兹堡市都市开发**就是一个最典型的成功实例之一。匹兹堡市是美国钢铁冶炼的发源地，机械制造和玻璃加工相当发达，是一个典型的重工业城市。上世纪70年代空气和水质污染问题十分严重，再加上受到日本等国家的产品输入的冲击，大量的工厂关门停产。城市的再生问题成为市政府迫切需要解决的问题，随之而来的大量资金需求又是单纯依靠政府所无法解决的困难。因此，匹兹堡市政府成立了专门的城市改造公司(URAP)，以URAP为主体，市政府和私营企业相配合开始了匹兹堡市的再生发展的历程。

在资金投入方面采取了10%的联邦政府补助金，20-30%的州和市补助金，再加URAP的债券发行和当地银行的贷款和企业的投资等多渠道筹资方式相结合。URAP的管理完全是按照企业的运营方式，政府和私营企业作为一个利益共同体，以投资比例参与匹兹堡市再生后的利益分成。匹兹堡市再开发的成功案例被认为是PPP模式在都市开发再生领域的典范。**城市中心的未利用土地和利用效率低的地**的再开发和整个城市的经济发展结合在一起，政府恰到好处地发挥了协调指导作用并通过减少风险大大激发了社会各方参与投资的积极性。





PPP模式国家相关政策

Relevant national policy of PPP model



1. PPP在国内的相关政策演进
2. 国家层级PPP文件
3. 省级层级PPP文件



PPP模式国家相关政策

Relevant national policy of PPP model

1. PPP在国内的相关政策演进





PPP模式国家相关政策

Relevant national policy of PPP model

2. 国家层级PPP文件

时间	发文单位	文件名称	文件亮点
2011年	国务院	《国务院办公厅关于做好全国政府性债务审计工作的通知》国办发明电[2011]6号	
2014年9月21日	国务院	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》 (国发[2014]43号)	
2014年11月27日	国务院	《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)	
2014年9月25日	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76号文)	
2014年10月	财政部	《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》 (财预[2014]351号)	
2014年10月	财政部	《地方政府性存量债务清理处置办法》	
2014年12月4日	财政部	《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财政部113号文)	涉及项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交五个方面的实务操作
2014年5月	发改委	《国家发改委关于发布首批基础设施等领域鼓励社会资本投资项目的通知》	
2014年12月4日	发改委	《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》、 《政府和社会资本合作项目通用合同指南(2014版)》	要求各地发改委2015年1月起按月报送PPP项目,建立发改委的PPP项目库
2015年4月27日	发改委、财政部、住建部、交通部、水利部、人民银行	《基础设施和公用事业特许经营管理办法》2015年第25号令	



PPP模式国家相关政策

Relevant national policy of PPP model

3.省级层级PPP文件

时间	地区	发文单位	文件名称	文件亮点
2014年9月29日	安徽	住建厅	《安徽省城市基础设施领域PPP模式操作指南》	首个发布操作指南的省份，主要针对基础设施建设，最为详尽。 1、建立信用评级和黑名单制度 2、分类指导。根据行业经营特性，分类明确财政、用地、价格以及行业管理的重点政策 3、对适用PPP的基础设施项目进行详细分类
2014年9月6日	福建	省政府	《福建省人民政府关于推广政府和社会资本合作(PPP)试点的指导意见》	发文节点在财政部76号文之前。 1、提出PPP试点项目标准：收益比较稳定、技术发展比较成熟、长期合同关系比较明确，投资金额一般在1亿元以上，一轮合作期限一般为10-30年 2、引入第三方评审
2014年11月27日	河南	省政府	《河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》	指导意见，操作性不强。 提及分工：省政府成立PPP领导小组，领导小组办公室设在财政厅
2014年12月17日	江苏	财政厅	《江苏省关于推进政府与社会资本合作(PPP)模式有关问题的通知》	指导意见，参考了财政部操作指南。不确定是否会下发更详尽的操作指引。
2014年12月17日	河北	省政府	《河北省人民政府关于推广政府和社会资本合作(PPP)模式的实施意见》	1、提出了该省PPP发展的总体目标：2014-2015年试点，2016-2017年适合项目全覆盖，2018年建立完善体系 2、规格较高：常务副省长任领导小组长；领导小组办公室设在省财政厅
2014年12月22日	湖南	财政厅	《湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》	1、提出建立PPP项目库，定期公布项目规划、准备进度、采购需求等信息 2、提出引入政府部门和社会资本之外的第三方评审机制进行项目绩效评价
2014年12月22日	四川	财政厅	《四川省财政厅关于支持推进政府与社会资本合作有关政策的通知》	特别强调了财政支持：财政专项资金，建立引导投资基金，鼓励金融担保机构参与，采取地方政府债券支持，做好预算保障，落实优惠政策
			《四川省“推进政府与社会资本合作”项目管理办法(试行)》	地方财政部门颁布的首个PPP操作指南，无亮点



PPP模式国家相关政策

Relevant national policy of PPP model

图解国务院常务会议

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

1

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。

2

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。

3

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。

4

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。

确定加快建设高速宽带网络促进提速降费措施

助力创业创新和民生改善

1

一是鼓励电信企业尽快发布提速降费方案计划，实施宽带免费提速，使城市平均宽带接入速率提升40%以上，降低资费水平，推出流量不清零、流量转赠等服务。

2

二是推进光纤到户和宽带乡村工程，加快全光纤网络城市和第四代移动通信网建设，今年新增1.4万个行政村通宽带，缩小城乡“数字鸿沟”，支持互联网国际出入口带宽扩容，用网络建设带动今年各类投资上万亿元。

3

三是推进电信市场开放和公平竞争，年内宽带接入业务开放试点企业增加到100家以上。

4

四是完善电信普遍服务，加大财政支持，加快农村等基础薄弱区域宽带设施升级改造，推动市政公共设施和社区等向宽带建设通行提供便利。

5

五是加强宽带接入服务和资费监管，保护消费者权益，打击虚假宣传、窃取用户流量等行为。

决定进一步推进信贷资产证券化以改革创新盘活存量资金

新增5000亿元信贷资产证券化试点规模，继续完善制度、简化程序，鼓励一次注册、自主分期发行；规范信息披露，支持证券化产品在交易所上市交易。试点银行腾出的资金要用在刀刃上，重点支持棚改、水利、中西部铁路等领域建设。

部署对部门和地方开展督查 狠抓各项政策措施落实

对部门和地方开展重点督查，坚决打通简政放权、放管结合、优化服务政策落实的“最先和最后一公里”，推动重大项目尽快开工、重大政策和改革尽快落地、重大民生任务尽快见效。通过抓典型、严问责，确保完成全年经济社会发展主要目标任务。



关于PPP模式的其它观点

The opinion of the PPP model





关于PPP模式的其它观点

The opinion of the PPP model

PPP模式是社会资本的盛宴吗？

上世纪80年代，中国便在一些基础设施领域以PPP模式吸引外商投资。不过由于触动了一些原有垄断行业的利益，并未取得预期效果。2008年随着4万亿刺激计划的出台，PPP模式更是走入低谷。现在，社会资本再次摩拳擦掌仍然需要睁大眼睛。

隐患之一：没有正式法律管理PPP项目



隐患之二：资源收费由国家发改委审定，并未市场化。价格不开放，不可能真正实现PPP。





关于PPP模式的其它观点

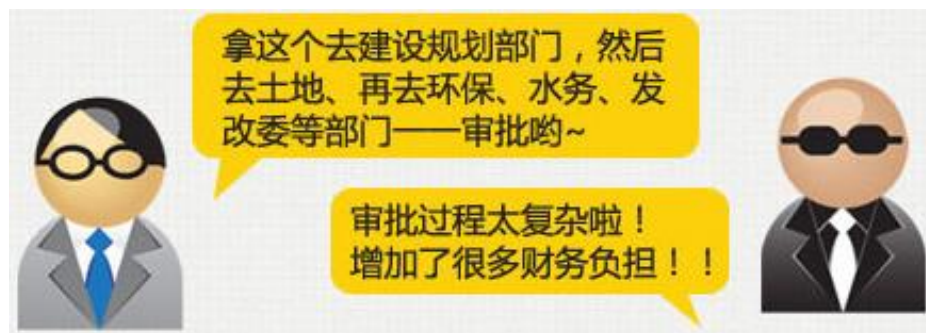
The opinion of the PPP model

PPP模式是社会资本的盛宴吗？

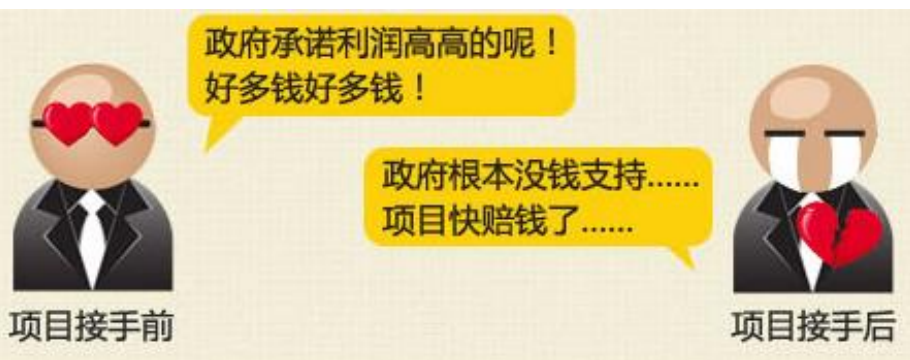
隐患之三：投资方前期投资大，回报周期长



隐患之四：政府行政审批程序繁琐，过程复杂。



隐患之五：政府诚信没有保证



隐患之六：地方政府领导换届、新政策出台、大环境变迁等，都可能让承诺好的合作突然之间化为泡影。

总结：PPP的热度俨然就像当年的地方债，当时也被地方政府认为是万能的，但如今已经饱受诟病。那么，期待PPP模式既能化解地方债风险，又能提高城镇化率，显然不能乐观地太早。



谢谢大家

Thank you ■

PPP是一场持久的婚姻，而不是一场豪华的婚礼！