

PPP的社会经济背景

1、形势所需；

稳增长、促改革和惠民生 基础设施投资需要城镇化建设公共事业运行效率有待提高

社会资本准入难

政府债务瓶颈进入偿债高峰 政府财政负担较重

2、时代所需；

适应国家治理现代化的体制机制变革：

制度创新和系统性重构 市场在资源配置中的决定性作用 转变政府职能和建立现代财政制度

依法治国契约精神

中国经济发展进入新常态： 从高速增长转为中高速增长

改革红利： 混合所有制

二、PPP模式在地方债务中扮演的角色

1、实施PPP模式是投融资模式的改革；PPP是一种能使政府、企业、社会多方共赢的公共产品提供方式，也是转变政府职能、创新预算管理、提升公共服务水平的一次体制机制变革；PPP模式关键在于引入社会资本承担公共品与服务项目融资、建设、运营等的大部分工作，与政府直接提供公共品与服务相比，PPP有助于地方债务的治理；

、实施 PPP 模式将政府债务转为企业债务；国发〔2014〕43 号和财预〔2014〕351 号文，提供了新一届政府对地方债务治理的框架，其中明确将逐步剥离地方融资平台公司的政府融资职能，推广使用政府与社会资本合作模式，通过 PPP 模式将政府债务转为企业债务；财政部拟采取公司制 PE 形式设立中央财政 PPP 融资支持 资金，为 PPP 项目开发、准备阶段和融资过程提供资金支持；

3、PPP 模式在城镇化中起重要作用；根据国务院研究中心 的测算，到 2020 年，与城镇化相关的融资需求约为 42 万亿元；根 据国发〔2014〕43 号和财预〔2014〕351 号文的规定推演，未来地

方政府性债务主要由一般政府债、专项政府债和 PPP 债构成；可见，应对未来几十年城镇化的资金缺口,PPP 模式被委以了重任；

4、解决政府新增和存量债务的新路径；从 43 号文规定来看，对于新增政府债务，推广使用 PPP 模式；鼓励社会资本通过特 许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营；对于存量政府债务，在建工程确实没有其他建设资金来源的，应主要通过政府与社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融 资；

5、PPP 模式具有较大发展潜力；一方面,2013 年中国 PPP 项 目的累计总投资为 1278 亿美元，与同类型新兴市场比有较大的差距；另一方面,2013 年新增的 PPP 投资额仅为 7 亿美元，而 2013 年城投债的发行量则高达 9512 亿元，若 PPP 模式成功替代城投主 导的融资模式，其发展空间巨大；

PPP模式的内涵

1、国务院提出推广 PPP 模式；去年 9 月，国务院出台关于 加强地方政府性债务管理的意见国发〔2014〕43 号，提供了 新一届政府对地方债务治理的框架，最大亮点就是提出“推广使用 政府与社会资本合作模式”，其实指的就是 PPP 这个东西；10 月，财政部印发地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法财 预〔2014〕351 号，明确提出“对适宜开展政府与社会资本合作

PPP 模式的项目，要大力推广 PPP 模式；”

2、对 PPP 模式内涵的理解；所谓 PPP，全称叫

Public-PrivatePartnerships； 第一个“P” Public 是指政府或政府指定机构，包括所属企事业单位；第二个“P” Private 是指私人组织，不

仅指民营企业、民间社会组织等社会资本，而且包括中央企业、市属国有企事业单位；第三个“P” Partnership 是指合作，不仅是指资金合作，而且包括品牌、技术、管理等其他方面的合作；

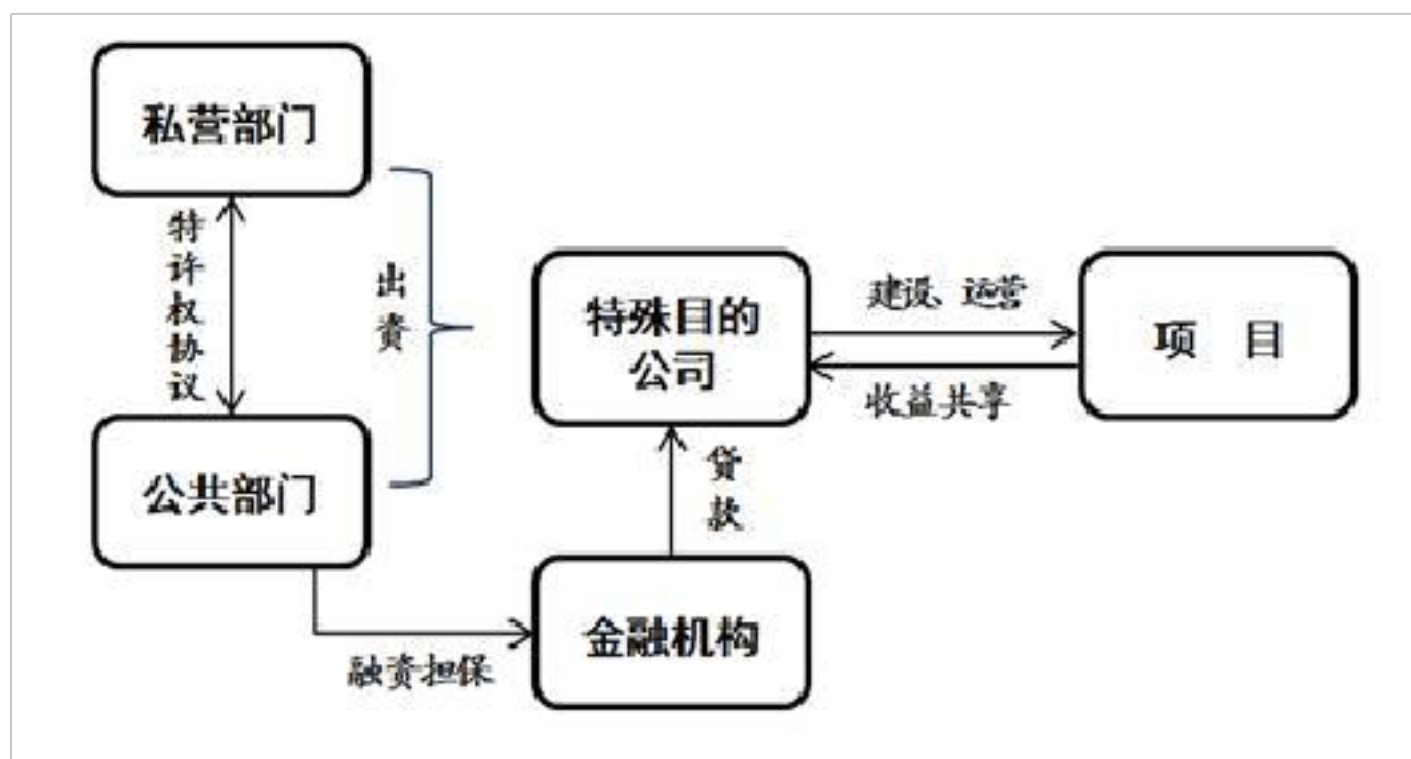
PPP 模式，是各种“政府与社会资本合作”模式的总称，简言之，就是公共部门和民营部门，大家各拿出些银钱出来，投资于公共基础建设；该模式是 20 世纪 90 年代后出现的一种新的融资模式；

3、PPP 模式的实质；PPP 模式本质上是政府与社会资本合作，为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权等为基

，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提供公共产品或服务的质量和供给效率；充分发挥企业的专业能力、资金优势和管理优势，由企业来执行过去主要由政府承担的部分公共责任和职能；一方面解决政府建设资金不足问题，另一方面解决政府运营效率低的问题，达到既鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报，又减轻政府公共财政举债压力、腾出更多资金用于重点民生项目建设的目的；

四、PPP模式的典型结构

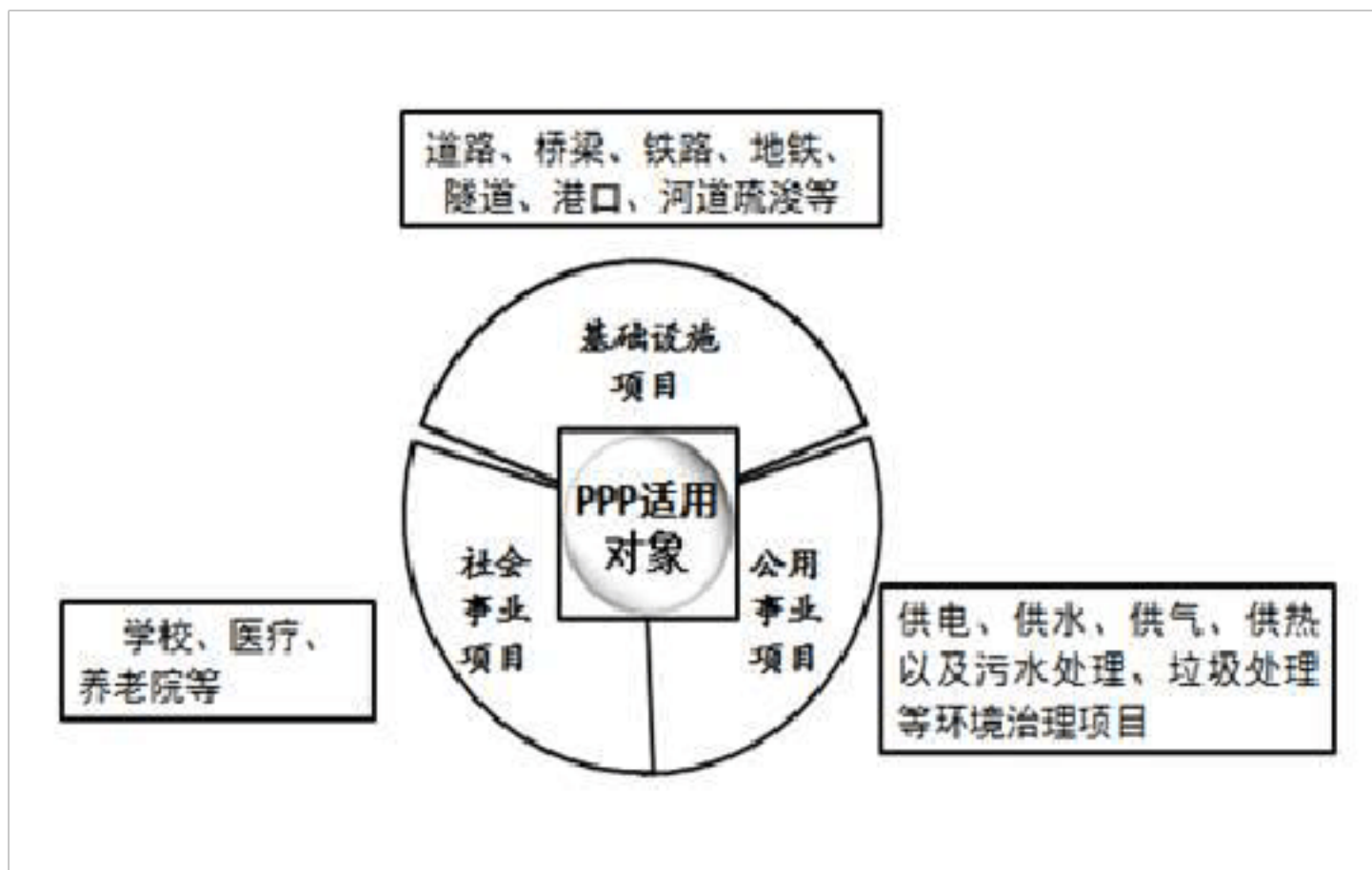
PPP模式的一个典型结构是公共部门与中标单位组成的特殊目的公司签订特许合同，由特殊目的公司负责融资、建设及经营；



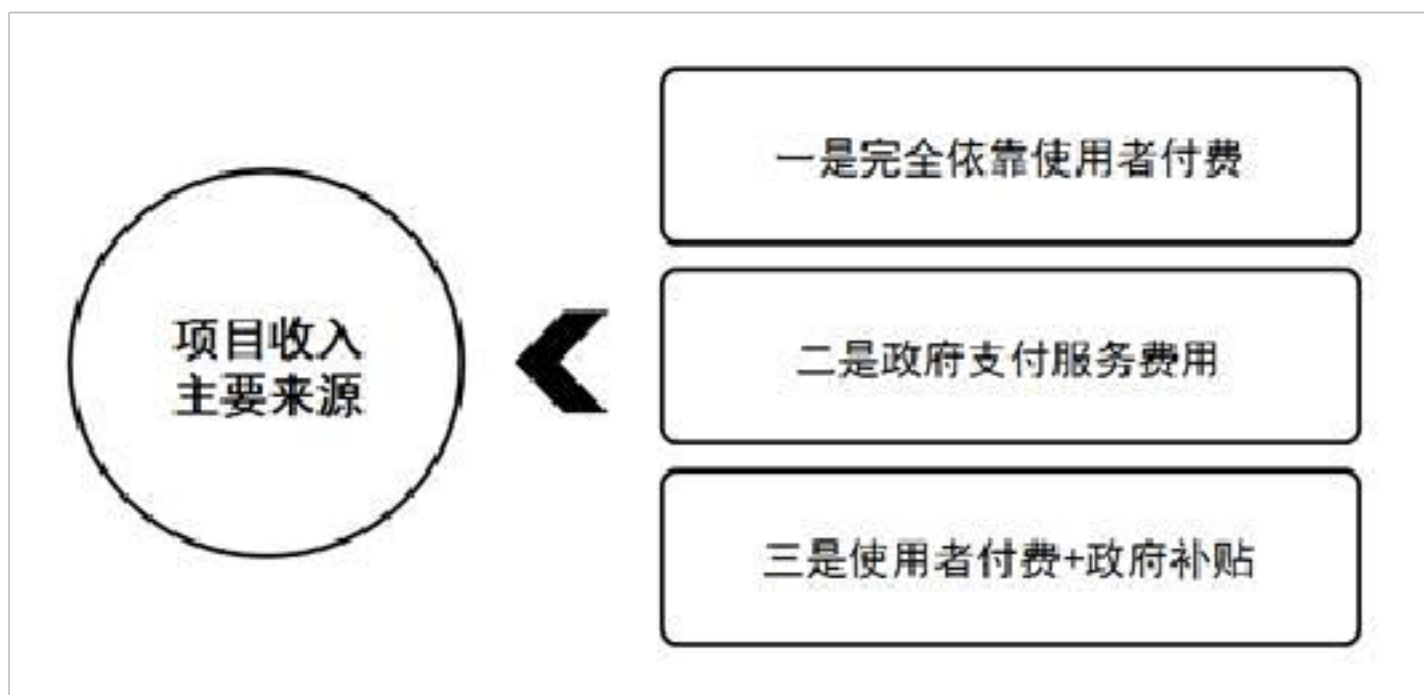
五、PPP模式适用的领域

适宜采用PPP模式的项目，一般具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定等特点；从国内外实践来看，PPP模式主要运用于基础设施项目道路、桥梁、铁路、地铁、隧道、港口、河道疏浚等、公用事业项目供电、供水、供气、

垃圾处理等环境治理项目 和社会事业项目学校、
医疗、养老院等等领域；



六、项目收入主要来源



七、PPP模式的三大特征

1、伙伴关系；政府购买商品和服务并不必然表明合作伙伴关系的真实存在和延续；比如，即使一个政府部门每天都从同一个餐饮企业订购午餐，但不能构成伙伴关系；形成伙伴关系，首先要落实到项目目标一致之上；PPP中民营部门与政府公共部门的伙伴关系与其他关系相

,独特之处就是项目目标一致;公共部门之所以和民营部门合作并形成伙伴关系,核心问题是存在一个共同的目标:在某个具体项目上,以最少的资源,实现最多最好的产品或服务的供给;民营部门是以此目标实现自身利益的追求,而公共部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求;

2、利益共享;PPP中公共部门与民营部门并不是简单分享利润,还需要控制民营部门可能的高额利润;其主要原因是,任何PPP项目都是带有公益性的项目,不以利润最大化为目的;如果双方想从中分享利润,其实是很容易的一件事,只要允许提高价格,就可以使利润大幅度提高;不过,这样做必然会带来社会公众的不满,甚至还可能会引起社会混乱;因此,PPP领域应该有盈利,但不应该

有暴利;这种合作可能一搞就是十年、二十年甚至更长时间,有20年、更长时间持续的回报,它就不应该是一个有暴利的回报;那么,政府如何与民营部门实际地共享利益呢在此,共享利益除了指共享PPP的社会成果,还包括作为参与者的社会资本、民营企业或机构取得相对平和、长期稳定的投资回报;

3、风险共担;在PPP中,公共部门与民营部门合理分担风险的这一特征,是其区别于公共部门与民营部门其他交易形式的显著标志;例如,政府采购过程,之所以还不能称为公私合作伙伴关系,是因为双方在此过程中是让自己尽可能小地承担风险;而在PPP中,公共部门却是尽可能大地承担自己有优势方面的伴生风险,而让对方承担的风险

；比如在隧道、桥梁、干道建设项目的运营中,如果因一般时间内车流量不够而导致民营部门达不到基本的预期收益,公共部门可以对其提供现金流量补贴,这种做法可以在“分担”框架下,有效控制民营部门因车流量不足而引起的经营风险;与此同时,民营部门会按其相对优势承担较多的、甚至全部的具体管理职责,而这个领域,却正是政府管理层“低效风险”的易发领域,由此,政府风险得以规避;如果每种风险都能由最善于应对该风险的合作方承担,毫无疑问,整个基础设施建设项目的成本就能最小化;

八、PPP模式与BOT模式的区别

人们最熟悉的PPP就是BOT模式,PPP是在BOT理念的基础上进一步优化而衍生出来的;因此,BOT本质上也可视为是PPP的一种;

共同点:

- 1、这两种融资模式的当事人都包括融资人、出资人、担保人;
- 2、这两种模式都是通过签订特许权协议使公共部门与私人企业发生契约关系的;
- 3、这两种模式都以项目运营的盈利偿还债务并获得投资回报,一般都用以项目本身的资产作担保抵押;

不同点:

- 1、合作关系不同;

BOT中政府与企业更多是垂直关系,即政府授权私企独立建造和经营设施,而不是与政府合作;

通过共同出资特殊目的公司更强调政府与私企利益共享和 风险分担；

2、组织机构设置不同；

以 **BOT**模式参与项目的公共部门和私人企业之间是以等级关系 发生相互作用的；在组织机构中没有一个相互协调的机制，不同角 色的参与各方都有各自的利益目标——自身利益最大化，这使得他 们之间很容易产生利益冲突；

PPP模式是一个完整的项目融资概念，但不是对项目融资的彻 底更改，而是对项目生命周期过程中的组织机构设置提出了一个新的模型；它是政府、赢利性企业和非赢利性企业基于某个项目而形成的以“双赢”或“多赢”为理念的相互合作形式，参与各方可以 达到与预期单独行动相比更为有利的结果；

3、运行程序不同；

BOT模式运行程序包括：确立项目阶段-招投标-成立项目公司- 项目融资-项目建设-项目运营管理-项目移交

PPP模式运行程序包括：选择项目合作公司-确立项目-成立项
目公司-招投标和项目融资-项目建设-项目运行管理-项目移交 两种模式的不同之处主要在项目前期；**PPP** 模式中私人企业从项目论证阶段就开始参与项目，而 **BOT**模式则是从项目招标阶段才开始参与项目；另外更重要的是在 **PPP**模式中，政府始终参入其中，而

BOT模式中,在特许协议签订之后,政府对项目的影响力通常较弱;

此外,BOT的基本模式建设—经营—转让是政府为项目的建设和经营提供一种特许权协议作为融资基础,由公司作为投资者和经营者安排融资、承担风险、建设项目,并在有限的时间内经营项目并获得合理的回报,最后根据协议将项目归还给政府;PPP模式将更强调由政府和社会资本分担,有利于降低前期风险;尽管PPP模式与BOT模式一样都是由“使用者付费”,但PPP模式更强调公私部门全过程合作,并建立更完善的激励约束机制;

比较对象	PPP	BOT
短期内资金获得的难易程度	较易	难
项目的所有权	部分拥有	拥有
项目经营权	部分拥有	失去转交之前
融资成本	一般	最高
融资需要的时间	较短	最长
政府风险	一般	最大
政策风险	一般	大
对宏观经济的影响	有利	利弊兼具
适用范围	有长期、稳定现金流的项目	有长期、稳定现金流的项目

PPP项目操作流程

PPP模式项目的实施主要包括项目选择、社会力量合作伙伴确定、组建项目公司、融资、建设、运行管理等过程,操作流程图如:



十、运用 PPP 模式应把握的关键环节

1、建立长期的政府与企业合作机制;关键在于政府要处理好与市场主体之间的关系,由“经营者”转变为“监管者”、“合作者”;发挥投资人在整合设计、建设、运营、管理等方面的综合优势,让“专业人做专业事”;

2、建立合理的利益共享机制;通过政府核定经营收费价格以及以购买服务方式补贴标准,实现项目建设运营的自我平衡,既要保障公共利益,提高公共服务质量和效率,又要避免企业出现暴利和亏损,实现“盈利但不暴利”;

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/478035111133006060>