



# 政企间的一场“联姻”：

## 政府与社会资本合作（PPP）

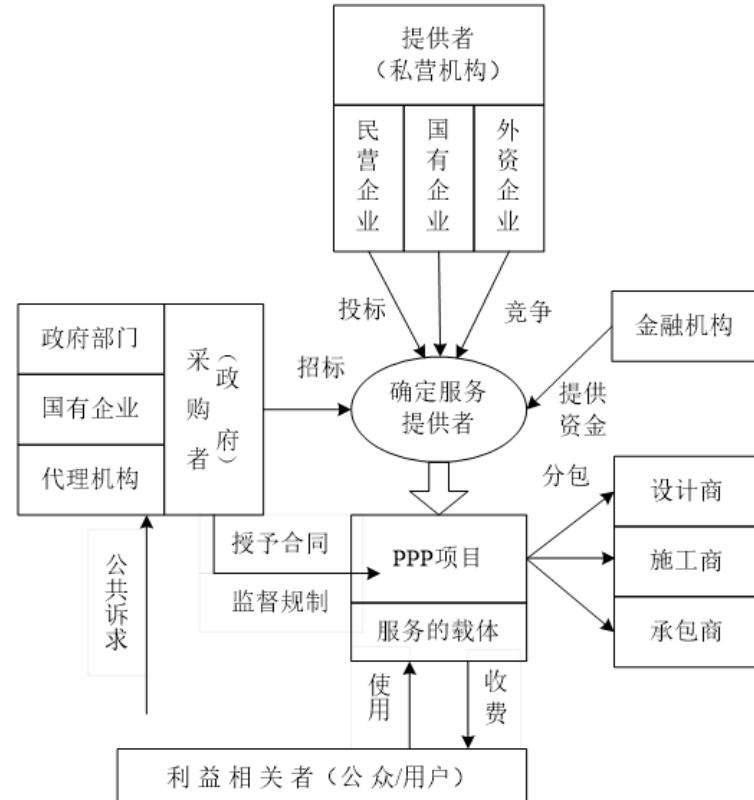
汪峰

[fwang@mail.shufe.edu.cn](mailto:fwang@mail.shufe.edu.cn)

# PPP是什么?

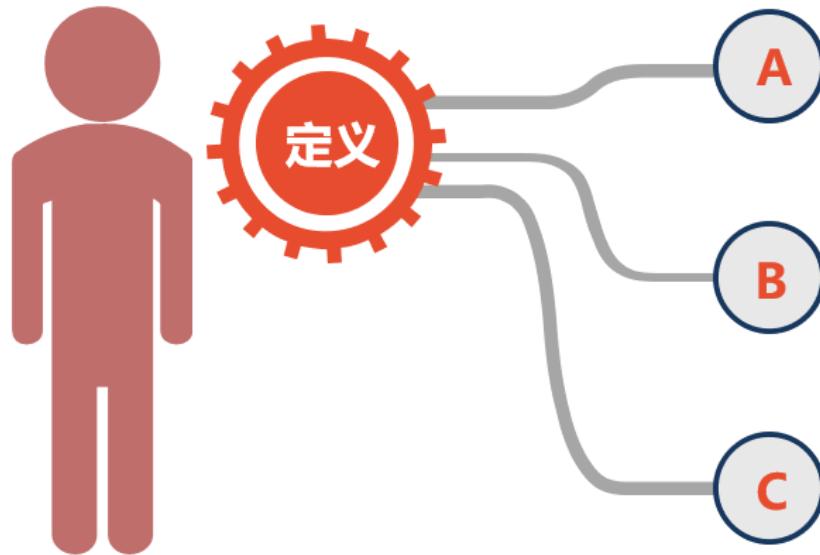
某地急需基础设施 (如电/水/路/校/医/养/城镇化)

- 但业主(公共/准公共产品是政府, 其它是企业)没钱或没那么多钱
- 某公司经可行性研究后建议业主授权他来做:
  - 出一定资本金(股), 找其他股东, 组建项目公司, 包装项目
  - 向金融机构贷款(债)并/或向社会发行股票(股)/债券(债)
  - 自己或委托设计, 建造和运营 (10-30年), 之后将设施移交给业主
  - 运营收入 (使用者付费或政府付费) 用于支付成本、还本付息并赚取利润
- 业主/主办人/投资人/设计/建造/供货/银行/公众皆大欢喜





# PPP是什么？



## 发改委 (2724号文)

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。

## 财政部 (76号文)

是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；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。

## 国际定义

比较经典的定义包括英国、加拿大、香港、欧盟、世行、亚开行等。角度不一致，PPP可以是管理和治理的工具，可以是制度安排和融资关系，可以是一种发展战略。



# PPP是什么？

## PPP的特征

PPP是一系列具体模式的统称

BOT (Build-Operate-Transfer, 建造-经营-移交) 、PFI (Private Finance Initiative, 私人主动融资) 、OM (委托运营)、BOOT、BOO、TOT、ROT、BLT等。

要点一

大部分模式中项目公司没有资产所有权 (BOOT\BOO除外) , 只有使用权和收益权。

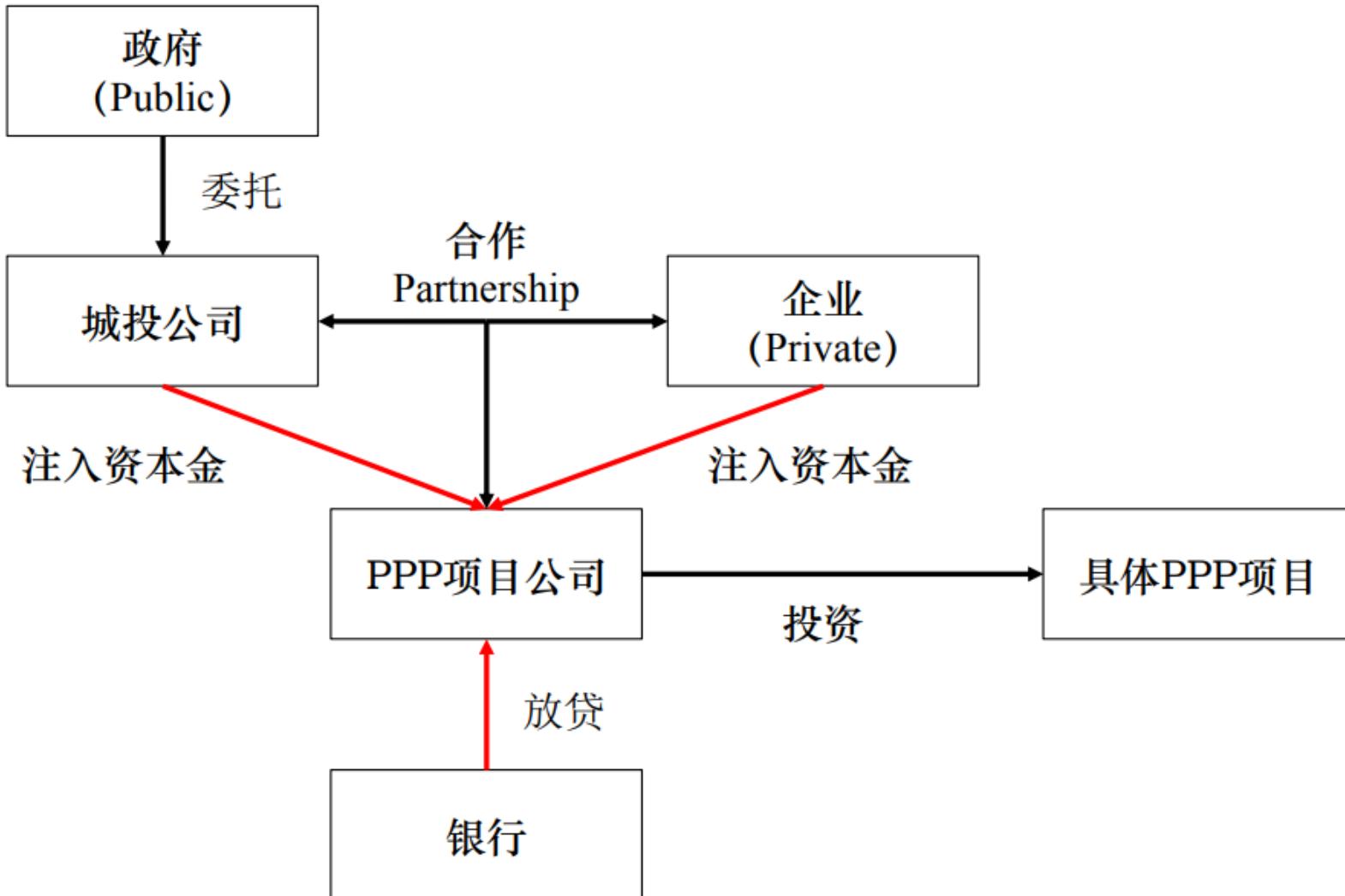
要点二

不同的模式针对不同的项目, 比如存量项目多用 TOT\ROT\OM, 增量项目多用BOT。

要点三

PPP项目可与其他模式一起使用, 比如交通中的PPP+EPC, 路灯中的PPP+EMC, 新区开发的PPP+TOD等。为了提高PPP项目的收益和吸引力, 经常采用捆绑和资源补偿 (RCP) 方式。

# PPP融资模式



# PPP融资模式



上海财经大学  
公共经济与管理学院



# PPP是什么？

## ■第一阶段：1984-2002年，探索崛起

**特征：**项目应用领域以交通、能源、水务和垃圾处理为主，以外商投资为主，PPP项目前期策划与招商阶段周期长，成本高。

## ■第二阶段：2003-2008年：稳定推广

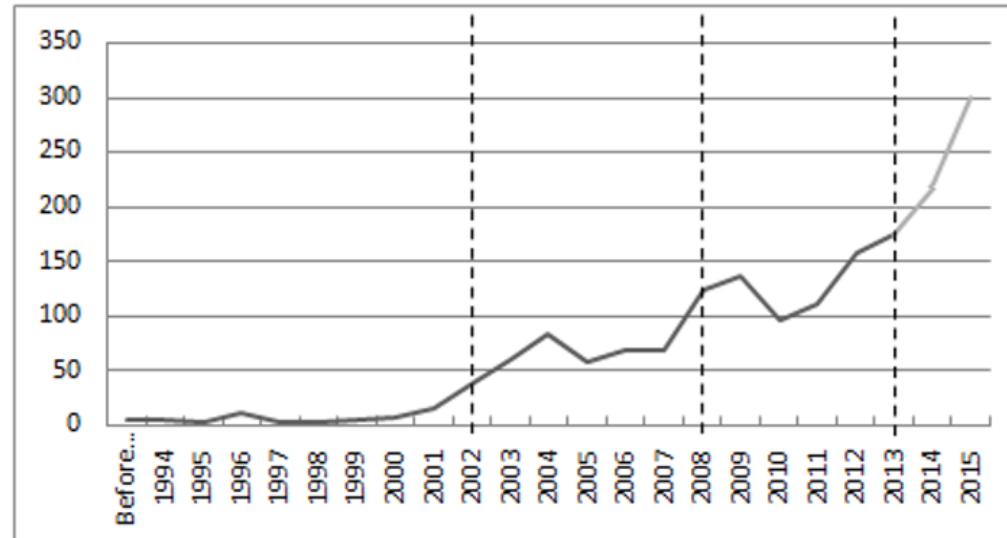
**特征：**以市政公用事业为主，尤其是污水处理项目占据主导地位；民企和国企占据主导地位；大规模采用公开竞争形式选择投资人，形成了相对成熟的流程、文本和模式。

## ■第三阶段：2009-2013：波动发展

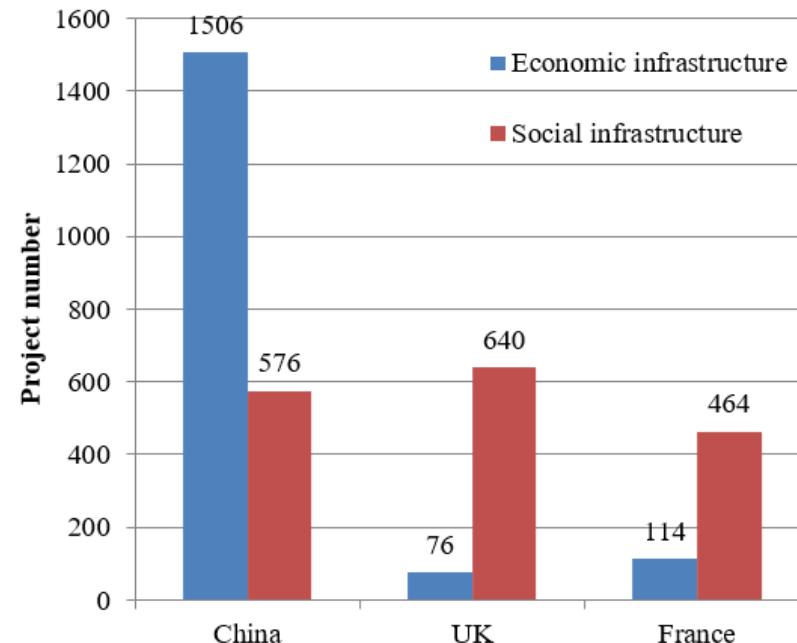
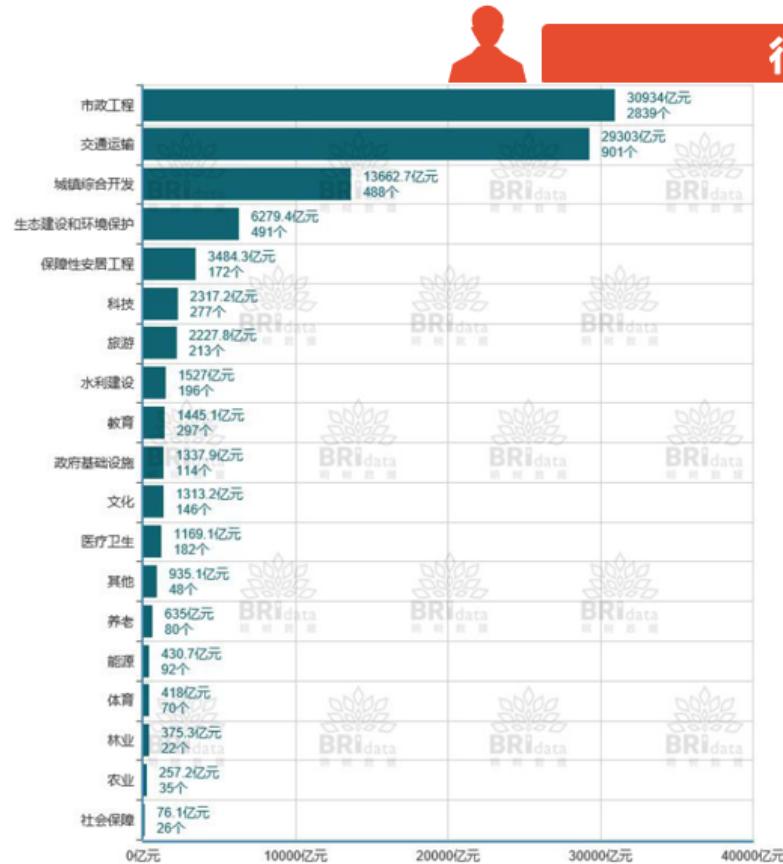
**特征：**金融危机和4万亿的巨大影响，国企占据了绝对主导地位，融资渠道多元化。

## ■第四阶段：2014-2016：热潮

**特征：**力度之大，范围之广，政策出台之密集都是前所未有的，兴起了一轮PPP的热潮。



# PPP是什么?





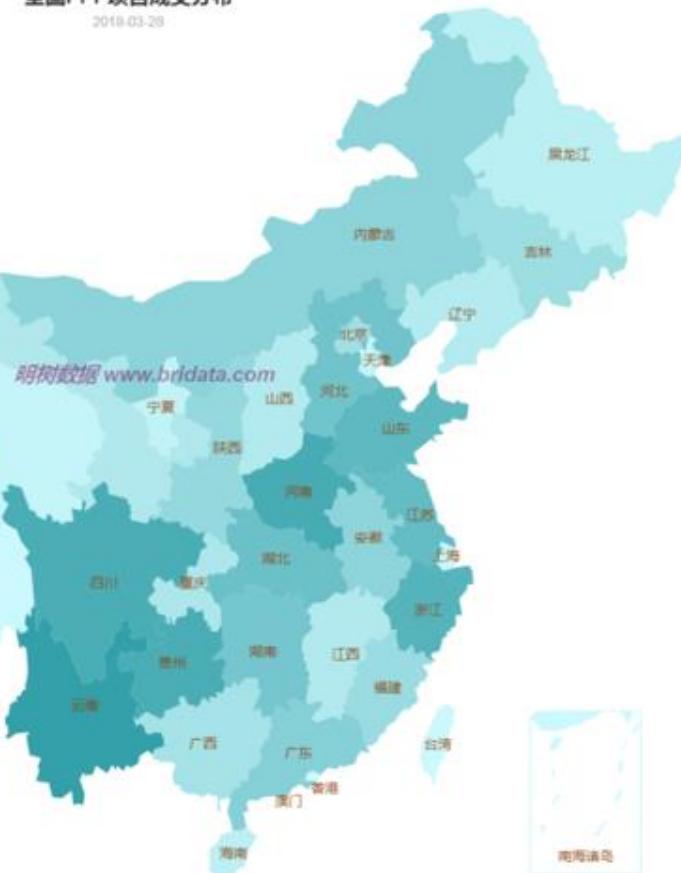
# PPP是什么?



地区分布不均

全国PPP项目成交分布

2018-03-28





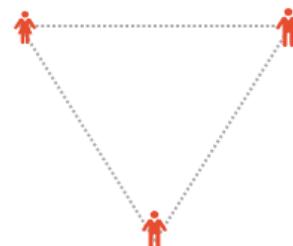
# 为什么采用PPP?

## 政府

政府向公众征税，代表公众监督企业所提供公共产品和公共服务的质量、服务水平和价格，企业如果不按照合同办事，政府可拒绝支付费用。

## 企业

企业出钱，替政府提供公共产品和公共服务，通过使用者付费或者政府付费收回成本，所以企业肯定会精打细算，降低成本。



## 公众

公众一方面可以用脚投票，另一方面可以向政府投诉。



PPP模式可以变革公共治理机制



# 43号文：一个机制约束政府负债

## 一、明确了地方政府债务的举借主体和形式。

只有经国务院批准，**省一级的政府**才可适度举借债务，市县一级政府举债需要通过省级政府代为举借，政府债务**不能通过企事业单位等举借**。地方政府举债采取政府债券方式，通过发行**一般债券**和**专项债券**解决公益性事业发展的资金问题。

## 二、严格限定了资金用途。

将债务分门别类纳入**全口径预算管理**。地方政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。政府债务要纳入全口径预算管理，硬化预算约束，建立起对违规使用政府性债务资金的惩罚机制。

## 三、明确了地方政府性债务的偿债主体和应急机制。

明确地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行**不救助**原则。



## 43号文：两个思路解决资金问题

### 一、存量债务的还款资金先划分，再置换。

对地方政府及其部门举借的债务，企事业单位举借的债务且属于政府应当偿还的债务，相应纳入一般债务和专项债务。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，各地区可申请发行地方政府债券置换。

### 二、未来新建项目的资金筹措。

(1) 地方政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

(2) 推广使用政府与社会资本合作模式。鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。



# 43号文：三条界限划分责权主体

## 一、中央政府与地方政府的切割。

中央政府**不对地方政府债务进行兜底**，把中央政府从地方政府债务中隔离开来，避免了地方政府债务危机转化为国家债务危机的可能性。

## 二、地方政府和融资平台的切割。

明确**政府债务不得通过企业举借**，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。

## 三、处理好政府与市场之间的关系。

使**市场在资源配置中起决定性作用**，利用市场体系，使资金更好地在部门间、地区间、经济单位间流动，得到有效配置。

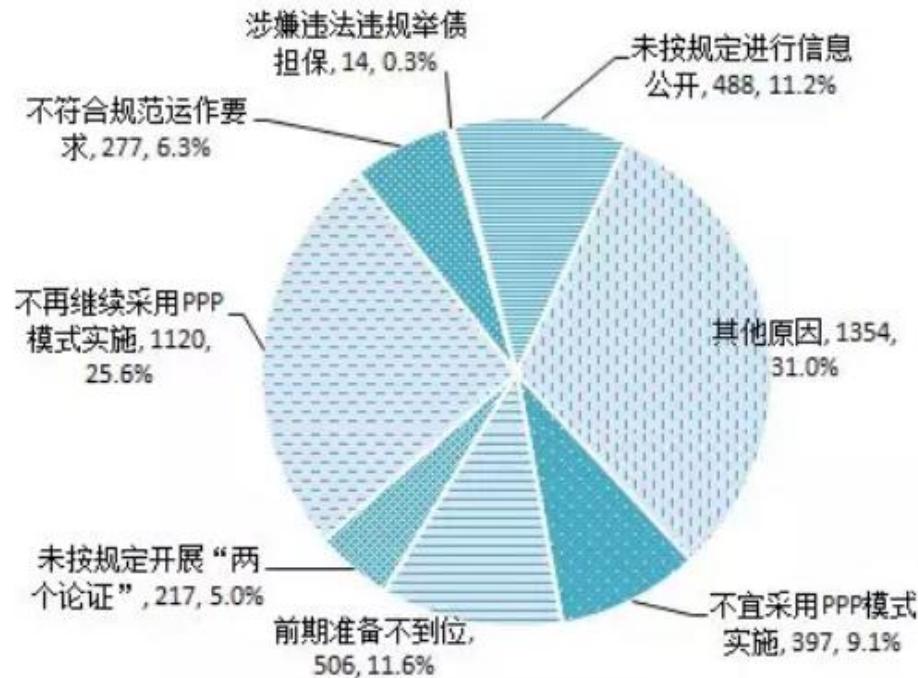
- 2017-2018：92号文，192号文，资管新规出台，PPP进入了规范期。
- 2018之后：PPP将迎来可持续发展期。



# 被清库PPP项目的主要原因

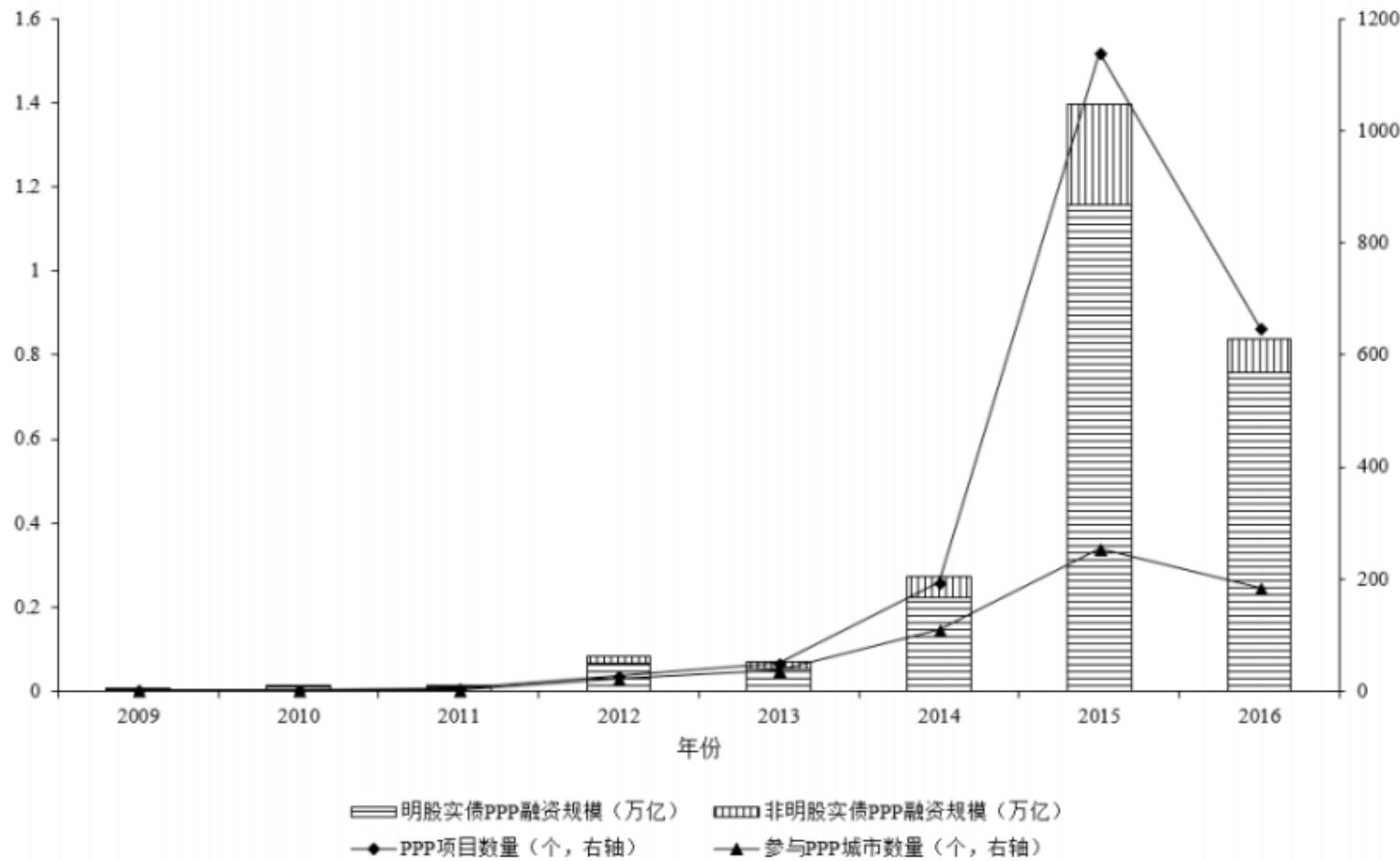


➤ 新疆、内蒙古、云南、甘肃最多。



所有被清理项目原因分析

资料来源：基于财政部PPP数据库统计





索引号: 000014349/2023-00069

主题分类: 财政、金融、审计\财政

发文机关: 国务院办公厅

成文日期: 2023年11月03日

标 题: 国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知

发文字号: 国办函〔2023〕115号

发布日期: 2023年11月08日

### 国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部 《关于规范实施政府和社会资本合作 新机制的指导意见》的通知

国办函〔2023〕115号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2023年11月3日



# 谢 谢 !

