

# 政策研究

第 4 期

烟台业达城市发展集团有限公司

2020 年 3 月 27 日

---

本期政策研究主要详细解读 PPP 和 EPC 两种项目运作模式，分析模式特点、模式优势、模式发展历程，以及部分典型案例。

附件 1：三张图看懂传统施工、PPP、EPC 三者区别

2：发改委公布的 13 个 PPP 项目典型案例

3：财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见（财金【2019】10 号）

## PPP 模式详细解读

PPP (Public-Private Partnership)，又称 PPP 模式，即政府和社会资本合作，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共

基础设施的建设。PPP 优势在于使合作各方达到比单独行动预期更为有利的结果：政府的财政支出更少，企业的投资风险更轻。



## 一、三大特点

### 伙伴关系

PPP 具有三大特征，第一是伙伴关系，这是 PPP 最为首要的问题。政府购买商品和服务、给予授权、征收税费和收取罚款，这些事务的处理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三明治当午餐，也不能构成伙伴关系。PPP 中私营部门与政府公共部门的伙伴关系与其他关系相比，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。私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。形成伙伴关系，首先要落实到项目目标一致之上。但这还不够，为了能够保持这种伙伴关系的长久与发展，还需要伙伴之间相互为对方考虑问题，具备另外两个显著特征：利益共享和风险分担。

### 利益共享

需明确的是，PPP 中公共部门与私营部门并不是简单分享利润，还需要控制私营部门可能的高额利润，即不允许私营部门在项目执行过程中形成超额利润。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。既然形式上不能与私营部门分享利润，那么，如何与私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，还包括使作为参与者的私人部门、民营企业或机构取得相对平和、长期稳定的投资回报。利益共享显然是伙伴关系的基础之一，如果没有利益共享，也不会有可持续的 PPP 类型的伙伴关系。

### 风险分担

伙伴关系作为与市场经济规则兼容的 PPP 机制，利益与风险也有对应性，风险分担是利益共享之外伙伴关系的另一个基础。

如果没有风险分担，也不可能形成健康而可持续的伙伴关系。无论是市场经济还是计划经济，无论是私人部门还是公共部门，无论是个人还是企业，没有谁会喜欢风险。即使最具冒险精神的冒险家，其实也不会喜欢风险，而是会为了利益千方百计地避免风险。

在 PPP 中，公共部门与私营部门合理分担风险的这一特征，是其区别于公共部门与私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。而在公私伙伴关系（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尽可能小。一个明显的例子是，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私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，有效控制私营部门因车流量不足而引起的经营风险。与此同时，私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“官僚主义低效风险”的易发领域。由此，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。PPP 管理模式中，更多是要突破简单化的“融资模式”理解，上升到从管理模式创新的层面上理解和总结。

## 二、模式发展

不论是从时间维度，还是从发展思路来看，PPP 模式在中国的发展阶段均可分为以下三个阶段。

### 1995 年至 2003 年——“摸着石头过河”的阶段

这一阶段，PPP 模式被世行及亚行作为一种新兴的项目融资方式引入中国，与中国政府当时对外商投资的急切需求不谋而合。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。这些项目虽然不是 PPP 模式与中国的第一次亲密接触，而且未竟全功，但因其规格之高、规模之大、影响之广而在中国式 PPP 发展史上留下了浓墨重彩的一笔。

尽管如此，以吸引外商投资为主要目的的项目操作理念，从前述项目启动伊始，即已注定其所借用的 PPP 外衣难免会在中国遇到水土不服的困境。而摸着石头过河的心态，也在很大程度上决定了与此相关的顶层设计难以推动及完成。事实上，国家计委一度启动的 BOT 立法工作就因种种原因而最终陷于停顿。若干试点项目无论成功与否，也没能真正起到由点及面的示范效应。PPP 模式在中国的第一轮发展浪潮，在几个相关部委的几份相关文件出台之后，基本归于平息。

值得肯定的是，在该阶段后期，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即为这一阶段涌现出来的早期经典案例。在王小郢项目的运作过程当中，项目相关各方，包括中介咨询机构，对中国式 PPP 的规范化、专业化及本土化进行了非常有益的尝试，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。

### 2004 年至 2013 年——“黑猫白猫”的阶段

2004 年，建设部一马当先，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。各级地方政府也纷纷以 126 号令为模板，先后出台了大量地方性法规、政府规章及政策性文件，用于引导和规范各自行政辖区范围内的特许经营项目开发。自此，中国式 PPP 进入第二轮发展浪潮。因其显著的实用主义特征，我们称之为“黑猫白猫”的阶段。

这一阶段，计划发展部门不再是 PPP 模式应用的唯一牵头方或主导方，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各路人马纷纷披挂上阵。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。中国的 PPP 项目虽然不再一味偏爱境外资本，但其单一的筹资导向并无实质性转变。公私双方之间，前者甩包袱，后者占市场的心态在很多项目里都表现得十分明显。公共产品或服务的交付效率、风险管控、社会及经济效益这些 PPP 模式的重要内核，反而失去了自己

应有的位置。也正因如此，中国式 PPP 的发展在这一阶段的中后期遭遇反复，大量低价或非理性竞标，乃至国（资）进民（资）退的现象层出不穷。

从现实角度出发，考虑到中国地方政府的施政偏好，以及不同性质的社会资本各自特有的利益诉求，发生上述情况还是可以理解的。无非是“黑猫白猫”的理念在 PPP 领域内的现实反映，亦在相当程度上揭示了 PPP 模式在中国的异化趋势。即搁置顶层设计，一切以短线的实用价值优先。具体到微观层面，中国式 PPP 则仍以筹集社会资金为导向，把政府缺钱的、做不好的公共产品或服务推向一个并不成熟的市场。至于项目中长期的发展、社会效益和经济收益如何，则常常不是现任政府主管部门，甚至于投资人现任总经理的关注焦点。在此情形之下，即便有外部的财务及法律顾问参与其中，他们提出的专业意见通常也不为项目方所完全理解并接纳。不可避免的，大量潜在风险在看似红火的发展热潮中逐步累积。时至今日，各地 PPP 项目当中已经陆续出现政府方或投资人怠于履约甚至违约的情况，并以前者居多。

另一方面，“黑猫白猫”阶段同时也是 PPP 模式在中国发展壮大的一个重要过程。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。这方面的经典案例有北京地铁四号线和国家体育场两个 PPP 项目。而广泛、多元的项目实践，反过来也促进了 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。

### 2014 年开始——规范化阶段

作为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”改革举措的第一责任人，中国财政部从 2013 年底即已展开对 PPP 模式推广工作的全面部署。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。相比于财政部的令箭频发，国家发改委也在今年 5 月份一口气推出了 80 个鼓励社会资本参与建设运营的示范项目，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。最为引人注目的，则莫过于特许经营立法工作的重新启动。据悉，《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》已由国家发改委法规司制订完成，并已发业内广泛征求修改意见。至此，PPP 模式的制度化建设终于正式提上议事日程。2014 年也因此被不少业内人士视为 PPP 模式在中国的发展元年。我们将今年及其以后的若干年称作中国式 PPP 的规范化发展阶段，与其说是基于现状的一个预测与展望，不如说是对 PPP 模式的最新倡导者做好顶层设计，补上重要一课的期待。

发改委、证监会联合发布《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作 (PPP) 项目资产证券化相关工作的通知》，要求请各省级发展改革委于 2017 年 2 月 17 日前，推荐 1-3 个首批拟进行证券化融资的传统基础设施领域 PPP 项目，报送发改委。发改委将从中选取符合条件的 PPP 项目，加强支持辅导，力争尽快发行 PPP 项目证券化产品，并及时总结经验、交流推广。

### 三、模式分类

从广义的层面讲，公私合作 (PPP) 应用范围很广，从简单的，短期（有或没有投资需求）管理合同到长期合同，包括资金、规划、建设、营运、维修和资产剥离。PPP 安排对需要高技能工人和大笔资金支出的大项目来说是有益的。它们对要求国家在法律上拥有服务大众的基础设施的国家来说很有用。公私合作关系资金模式是由在项目的不同阶段，对拥有和维持资产负责的合作伙

伴所决定。PPP 广义范畴内的运作模式主要包括以下几种：

#### (1) 建造、运营、移交 (BOT)

私营部门的合作伙伴被授权在特定的时间内融资、设计、建造和运营基础设施组件（和向用户收费），在期满后，转交给公共部门的合作伙伴。

#### (2) 民间主动融资 (PFI)

PFI 是对 BOT 项目融资的优化，指政府部门根据社会对基础设施的需求，提出需要建设的项目，通过招投标，由获得特许权的私营部门进行公共基础设施项目的建设

与运营，并在特许期(通

常为 30 年左右)结束时将所经营的项目完好地、无债务地归还政府,而私营部门则从政府部门或接受服务方收取费用以回收成本的项目融资方式。

### (3) 建造、拥有、运营、移交 (BOOT)

私营部门为设施项目进行融资并负责建设、拥有和经营这些设施,待期限届满,民营机构将该设施及其所有权移交给政府方。

### (4) 建设、移交、运营 (BT0)

民营机构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;随后政府方再授予其经营该设施的长期合同。

### (5) 重构、运营、移交 (ROT)

民营机构负责既有设施的运营管理以及扩建/改建项目的资金筹措、建设及其运营管理,期满将全部设施无偿移交给政府部门。

### (6) 设计建造 (DB)

在私营部门的合作伙伴设计和制造基础设施,以满足公共部门合作伙伴的规范,往往是固定价格。私营部门合作伙伴承担所有风险。

### (7) 设计、建造、融资及经营 (DB-F0)

私营部门的合作伙伴设计,融资和构造一个新的基础设施组成部分,以长期租赁的形式,运行和维护它。当租约到期时,私营部门的合作伙伴将基础设施部件转交给公共部门的合作伙伴。

### (8) 建造、拥有、运营 (B00)

私营部门的合作伙伴融资、建立、拥有并永久的经营基础设施部件。公共部门合作伙伴的限制，在协议上已声明，并持续的监管。

#### (9) 购买、建造及营运 (BBO)

一段时间内，公有资产在法律上转移给私营部门的合作伙伴。

建造、租赁、营运及移交 (BLOT)

#### (10) 只投资

私营部门的合作伙伴，通常是一个金融服务公司，投资建立基础设施，并向公共部门收取使用这些资金的利息。

### 四、模式优点

在于将市场机制引进了基础设施的投融资。不是所有城市基础设施项目都是可以商业化的，应该说大多数基础设施是不能商业化的。政府不能认为，通过市场机制运作基础设施项目等于政府全部退出投资领域。在基础设施市场化过程中，政府将不得不继续向基础设施投入一定的资金。对政府来说，在 PPP 项目中的投入要小于传统方式的投入，两者之间的差值是政府采用 PPP 方式的收益。

(1) 消除费用的超支。公共部门和私人企业在初始阶段私人企业与政府共同参与项目的识别、可行性研究、设施和融资等项目建设过程，保证了项目在技术和经济上的可行性，缩短前期工作周期，使项目费用降低。PPP 模式只有当项目已经完成并得到政府批准使用后，私营部门才能开始获得收益，因此 PPP 模式有利于提

高效率和降低工程造价,能够消除项目完工风险和资金风险。研究表明,与传统的融资模式相比,PPP项目平均为政府部门节约17%的费用,并且建设工期都能按时完成。

(2)有利于转换政府职能,减轻财政负担。政府可以从繁重的事务中脱身出来,从过去的基础设施公共服务的提供者变成一个监管的角色,从而保证质量,也可以在财政预算方面减轻政府压力。

(3)促进了投资主体的多元化。利用私营部门来提供资产和服务能为政府部门提供更多的资金和技能,促进了投融资体制改革。同时,私营部门参与项目还能推动在项目设计、施工、设施管理过程等方面的革新,提高办事效率,传播最佳管理理念和经验。

(4)政府部门和民间部门可以取长补短,发挥政府公共机构和民营机构各自的优势,弥补对方身上的不足。双方可以形成互利的长期目标,可以以最有效的成本为公众提供高质量的服务。

(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)风险分配合理。与BOT等模式不同,PPP在项目初期就可以实现风险分配,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,提高了项目融资成功的可能性。政府在分担风险的同时也拥有一定的控制权。

(7)应用范围广泛,该模式突破了引入私人企业参与公共基

基础设施项目组织机构的多种限制，可适用于城市供热等各类市政公用事业及道路、铁路、机场、医院、学校等。

# EPC 模式详细解读

EPC (Engineering Procurement Construction) 是国际通用的工程总承包产业的总称, 是指公司受业主委托, 按照合同约定对工程建设项目的的设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。通常公司在总价合同条件下, 对其所承包工程的质量、安全、费用和进度进行负责。

工程: 从工程内容总体策划到具体的设计工作; 采购: 从专业设备到建筑材料的采购; 建设: 从施工、安装到技术培训。涉及领域有能源(传统电力、清洁能源等), 交通(铁路、公路等), 建筑。

## 一、模式特征

基于 EPC 总承包模式较传统的建设工程承包模式所具有的前述基本优势, 其基本特征可以总结为:

(一) 在 EPC 总承包模式下, 发包人(业主)不应该过于严格地控制总承包人, 而应该给总承包人在建设工程项目建设中较大的工作自由。譬如, 发包人(业主)不应该审核大部分的施工图纸, 不应该检查每一个施工工序。发包人(业主)需要做的是了解工程进度、了解工程质量是否达到合同要求, 建设结果是否能够最终满足合同规定的建设工程的功能标准。

(二) 发包人(业主)对 EPC 总承包项目的管理一般采取两种方式: 即过程控制模式和事后监督模式。

1. 所谓过程控制模式是指，发包人(业主)聘请监理工程师监督总承包商“设计、采购、施工”的各个环节，并签发支付证书。发包人(业主)通过监理工程师各个环节的监督，介入对项目实施过程的管理。FIDIC 编制的《生产设备和设计—施工合同条件(1999 年第一版)》即是采用该种模式。

2. 所谓事后监督模式是指，发包人(业主)一般不介入对项目实施过程的管理，但在竣工验收环节较为严格，通过严格的竣工验收对项目实施总过程进行事后监督。FIDIC 编制的《设计、采购、施工合同条件(1999 年第一版)》即是采用该种模式。

(三) EPC 总承包项目的总承包人对建设工程的“设计、采购、施工”整个过程负总责、对建设工程的质量及建设工程的所有专业分包人履约行为负总责。也即，总承包人是 EPC 总承包项目的第一责任人。

## 二、模式优势

较传统承包模式而言，EPC 总承包模式具有以下三个方面基本优势：

(一) 强调和充分发挥设计在整个工程建设过程中的主导作用。对设计在整个工程建设过程中的主导作用的强调和发挥，有利于工程项目建设整体方案的不断优化。

(二) 有效克服设计、采购、施工相互制约和相互脱节的矛盾，有利于设计、采购、施工各阶段工作的合理衔接，有效地实现建设项目的进度、成本和质量控制符合建设工程承包合同约定，确

保获得较好的投资效益。

(三) 建设工程质量责任主体明确,有利于追究工程质量责任和确定工程质量责任的承担人。

### 三、合同结构形式

EPC 总承包模式在实践中的几种合同结构形式。

在 EPC 总承包模式下,总承包商对整个建设项目负责,但却并不意味着总承包商须亲自完成整个建设工程项目。除法律规定应当由总承包商必须完成的工作外,其余工作总承包商则可以采取专业分包的方式进行。在实践中,总承包商往往会根据其丰富的项目管理经验、根据工程项目的不同规模、类型和业主要求,将设备采购(制造)、施工及安装等工作采用分包的形式分包给专业分包商。所以,在 EPC 总承包模式下,其合同结构形式通常表现为以下几种形式:

- (一) 交钥匙总承包;
- (二) 设计—采购总承包 (E-P);
- (三) 采购—施工总承包 (P-C);
- (四) 设计—施工总承包 (D-B);

最为常见的是第(一)、(四)这两种形式。

交钥匙总承包,是指设计、采购、施工总承包,总承包商最终是向业主提交一个满足使用功能、具备使用条件的工程项目。该种模式是典型的 EPC 总承包模式。

设计、施工总承包,是指工程总承包企业按照合同约定,承

担工程项目设计和施工，并对承包工程的质量、安全、工期、造价全面负责。在该种模式下，建设工程涉及的建筑材料、建筑设备等采购工作，由发包人(业主)来完成。

建设、转让总承包，是指有投融资能力的工程总承包商受业主委托，按照合同约定对工程项目的勘察、设计、采购、施工、试运行实现全过程总承包；同时工程总承包商自行承担工程的全部投资，在工程竣工验收合格并交付使用后，业主向工程总承包商支付总承包价。

#### 四、中国 EPC 发展历程

起步阶段，自八十年代起中国仅有中国建筑工程公司、中国公路桥梁工程公司、中国土木工程公司和中国成套设备进出口公司在中东、西亚等地区的少数国家开展业务。

逐步发展阶段，截至 1999 年底，中国 EPC 累计完成 540 亿美元，签订合同额 750 亿美元。有对外承包工程和劳务合作经营权的公司增加到 1000 余家。

2000 年到 2008 年是快速发展阶段。一方面，中国 EPC 企业在竞争激烈的国际市场中不断提高经营水平；另一方面，政策支持体系给对中国 EPC 的发展注入了新动力。EPC 逐渐成为主流业务形式。

2008 年至今为升级阶段。在国际金融危机的影响下，中国 EPC 企业更加重视项目的质量和效益，开始谋求业务的转型升级。很多企业不断进行新模式的探索。

自“一带一路”倡议被提出并逐渐落地展开后，中国 EPC 产业得到了系统化的战略性助推，实现了更加高速的发展。

## 五、EPC 合作案例

南亚、东南亚、中亚

**巴基斯坦乌奇联合循环电站项目（1996）：** 该项目由哈电国际承建，这是 GE 与中国 EPC 作为联合体合作的第一个项目，为中国 EPC 公司带来了 GE 的先进理念。

**巴基斯坦特里肯波斯顿风电项目：** GE 与中国电建华东勘测设计研究院有限公司共同建设巴基斯坦特里肯波斯顿风电项目。

**巴基斯坦燃煤发电站项目：** GE 与中国电力建设集团下属山东电建三公司合作建设巴基斯坦 Qasim Lucky 660 兆瓦燃煤发电站项目。

**塔尔二期燃煤电厂项目：** GE 与中国机械设备工程有限公司在巴基斯坦开展塔尔二期燃煤电厂项目。

**孟加拉古拉绍电站 4 号机组改造项目：** 合作方为中国能建，改造项目是由孟加拉国家财政部提供担保，世界银行提供贷款的国际公开竞标 EPC 项目。

**中亚天然气管线项目：** 该项目由中石油海外工程集团承建，GE 调动沿线国家的本土团队，协助进行项目沟通，从中亚进口的天然气，通过中亚管道接入西气东输管道，覆盖国内 25 个省市和香港特别行政区的用户，造福 5 亿多人。

中东、非洲

**迪拜 Hassyan 清洁煤独立发电项目：**由哈电国际承建，Hassyan 项目是中东首家燃煤电厂，核心设备制造及组装服务由中国的两家工厂（GE 北重工厂、GE 武汉锅炉厂）提供，采用 4 套 GE 高效的 600MW 超超临界蒸汽发电机和锅炉技术，能够为迪拜目前的电网扩容 25%，以高效低成本的方式为近 130 万人提供电力。

**赞比亚下凯富峡水电站项目：**合作方中国电建集团，GE 与中国电建集团于 2016 年 9 月 19 日共同合作赢得得赞比亚下凯富峡水电站项目。

**孟加拉沙吉巴扎 300MW 联合循环电厂项目：**由中国能建建设集团旗下的广东火电工程公司、广东省电力设计院承建，GE 为该项目提供 2 台 9E 的燃机轮机及发电机。

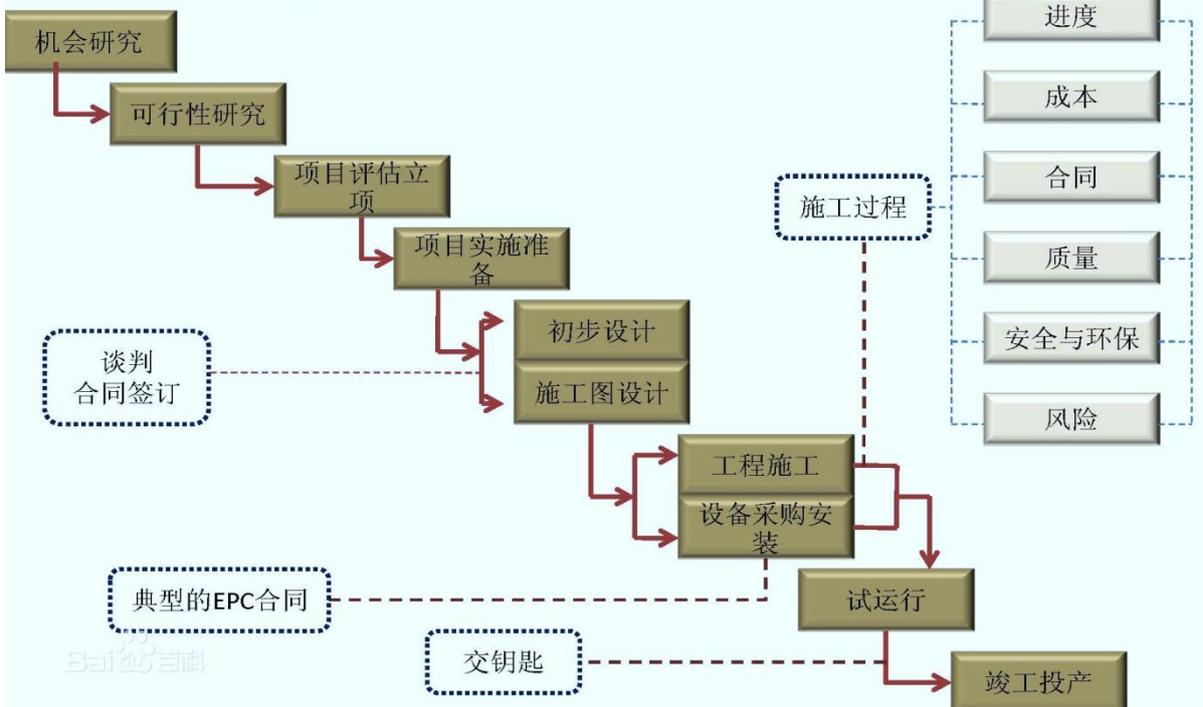
**巴基斯坦萨察尔风电项目（2015）：**该项目承包商是 GE 中国水电顾问集团；GE 为该项目提供 33 台单机容量为 1.5 兆瓦的风力发电机组，将 GE 技术和中国制造成功结合，在沈阳生产风机，为中国 EPC 海外拓展提供支持。

**巴基斯坦必凯联合循环发电站项目（2015）：**该项目由哈电国际承建，采用 GE 的 9HA 型燃机。该项目是巴基斯坦目前最大的发电站项目，将为 400 万户家庭提供稳定电力。

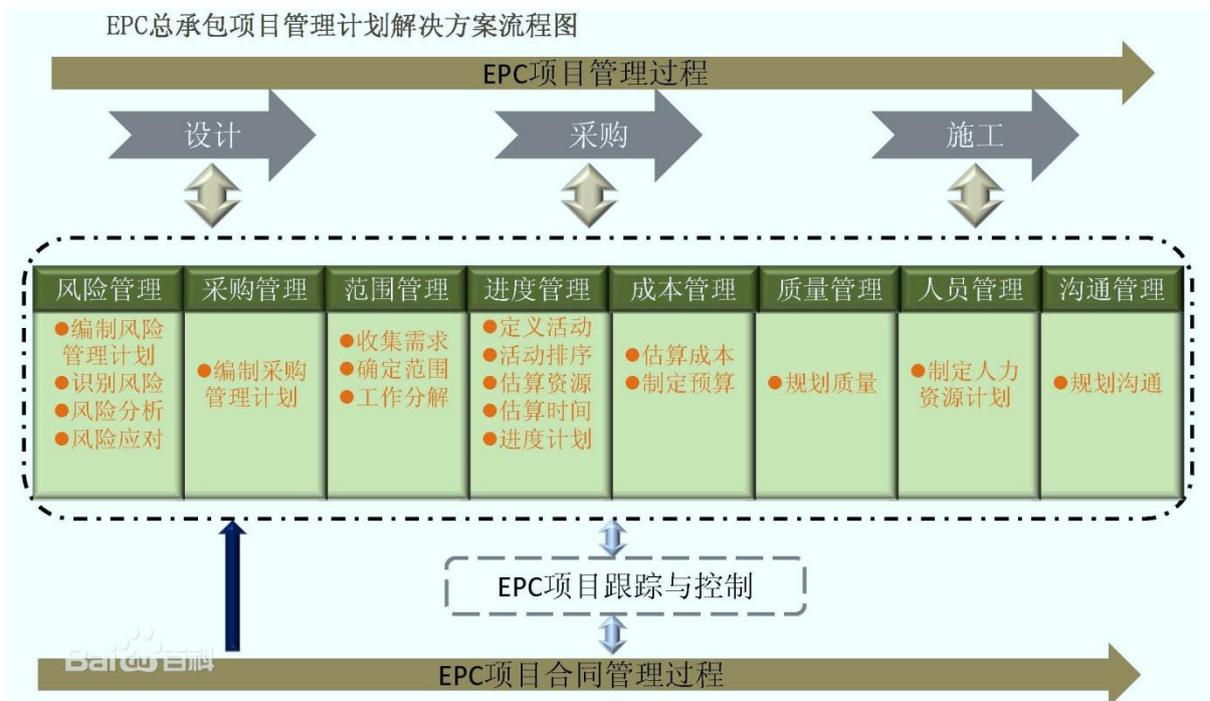
## 六、EPC 工程总承包管理流程及主要过程图解

### 1. EPC 总承包建设模式流程图

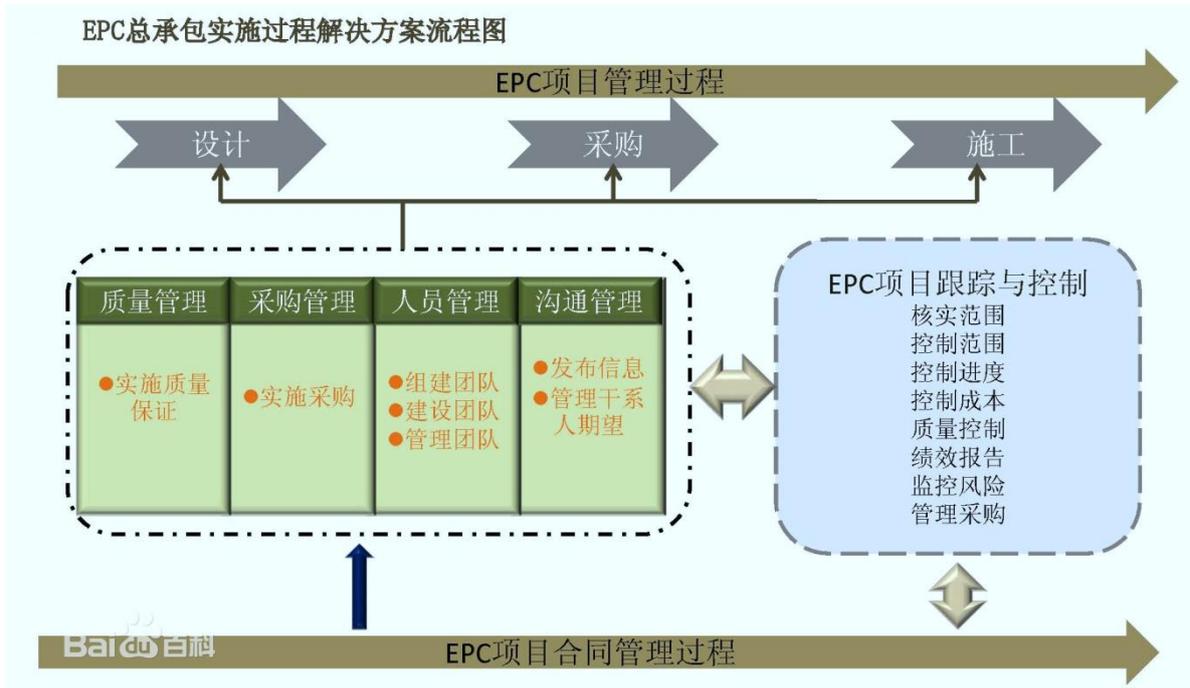
EPC承包模式建设流程图



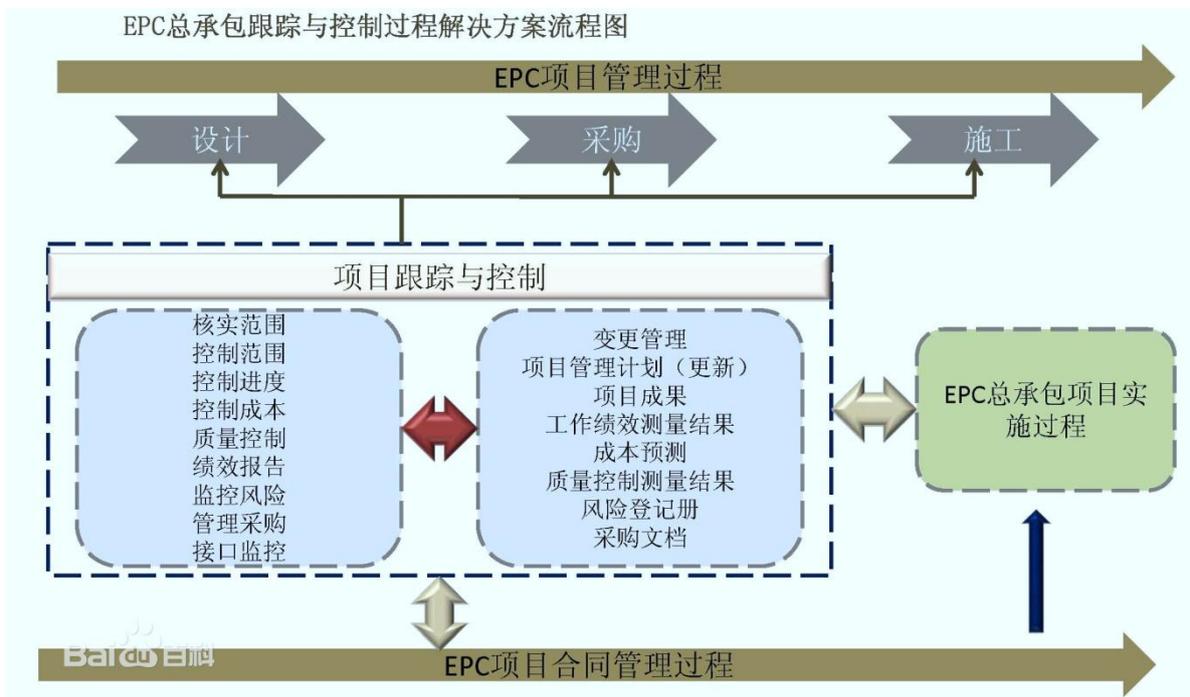
## 2. EPC 总承包建设模式计划管理流程图



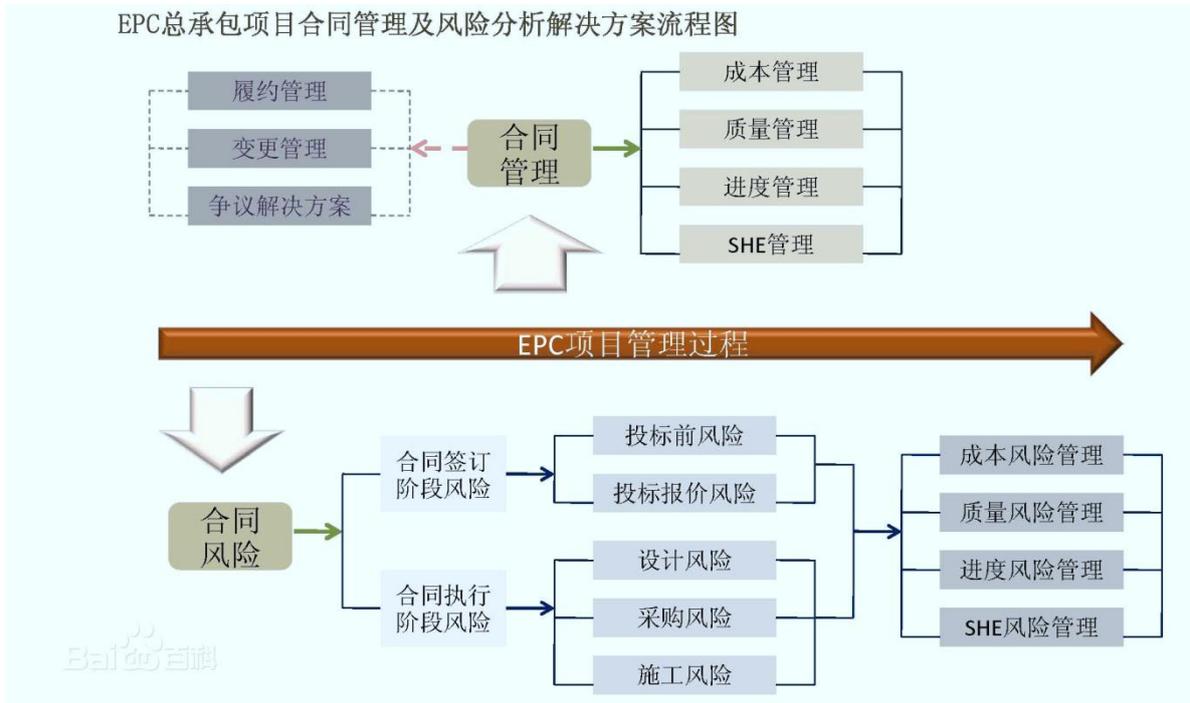
## 3. EPC 总承包建设模式实施过程管理流程图



4. EPC 总承包建设模式跟踪与控制过程流程图



5. EPC 总承包建设模式合同管理与风险分析流程图



## 6. EPC 总承包建设模式投标阶段流程图



附件 1

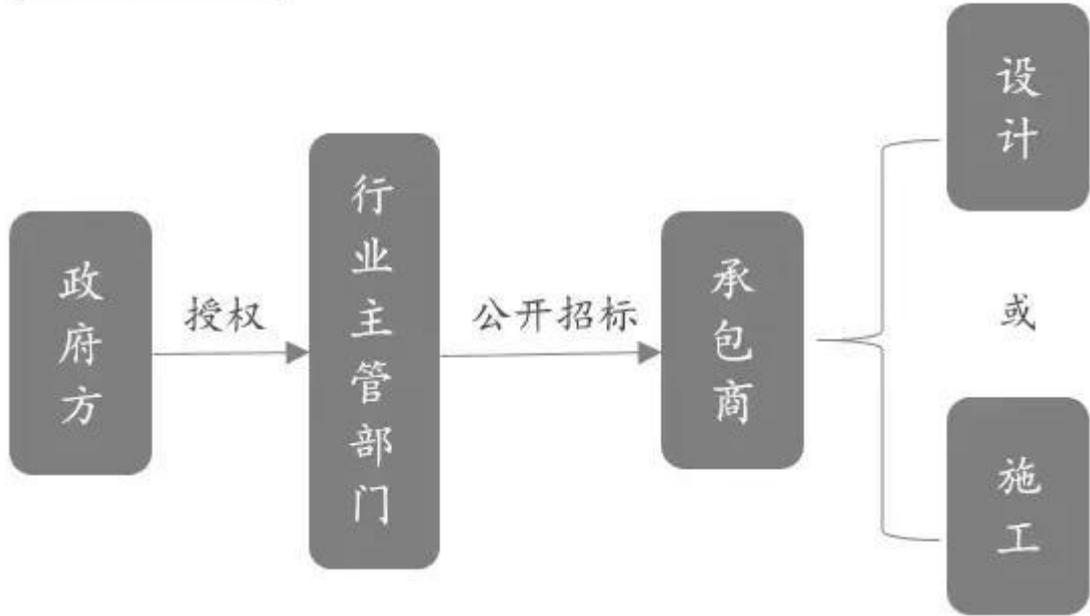
# 三张图看懂传统施工、PPP、EPC 三者区别

## 一、从基本情况看区别

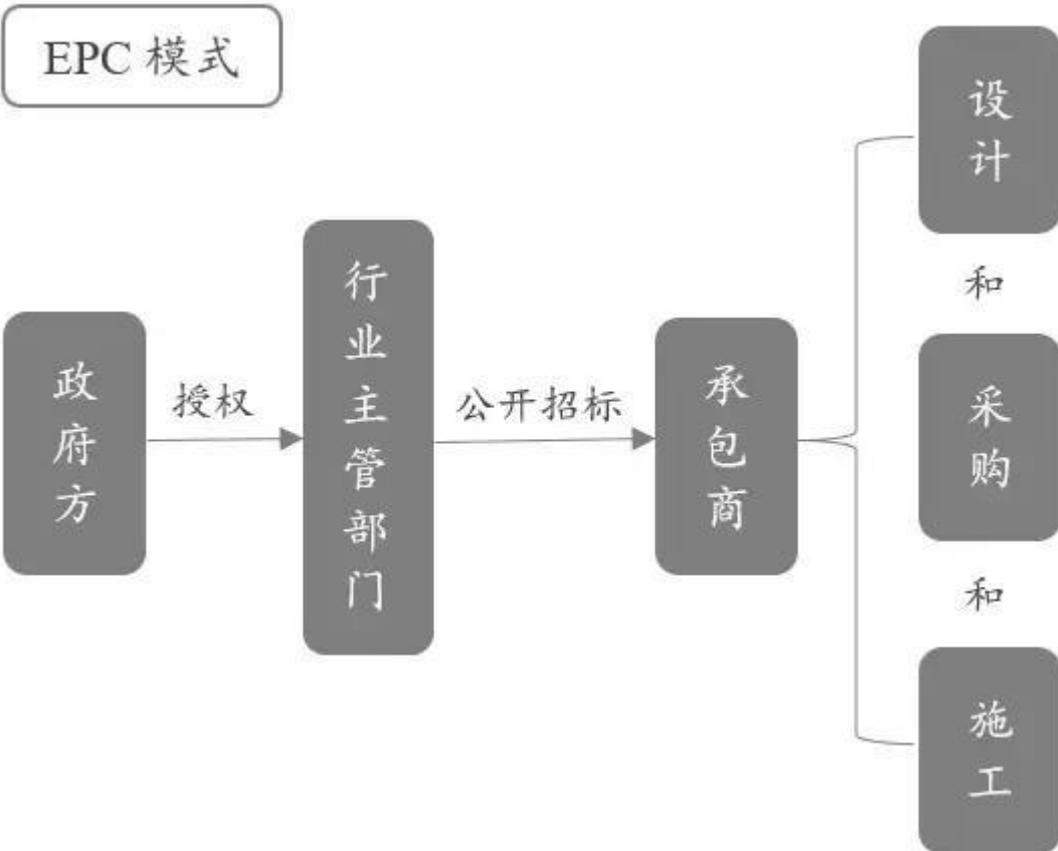
	传统施工	EPC	PPP
适用范围	建筑、市政、水利、铁路等传统项目	大中型、专业性强的项目，如电力、水利	投资大，需求长期稳定，适合市场化的公共服务类项目
特点	设备采购安装成熟 可以将不同阶段分给不同承包商 设计不复杂	投资规模较大 专业要求高 设计施工可同时进行 整体协调性好	投资规模大 全周期较长 强调后期运营 具有较好的融资属性 整体协调性好
项目管理费用	较大	适中	较少
招标前提	可行性研究、方案设计或初步设计完成后，对设计、施工、采购分别招标	前期手续、可研批复后方可招标，可对设计、采购、施工一次性招标	完成传统项目手续后，还应完成物有所值、财承和实施方案，然后进行招标
协调主体	业主进行协调	项目总承包方进行协调	项目公司进行协调
设计主导性	难以发挥，存在设计单位与施工单位衔接不流畅	充分发挥设计优势，设计、施工无缝衔接	设计和施工可通过项目公司协调、对接
资金筹措	自有资金充足	自有资金充足	自有资金不足+融资
业主参与程度	每一阶段都参与	适度参与	较少参与，主要行使监督权
风险承担	双方承担	主要由承包商承担	依据自身职能合理划分风险

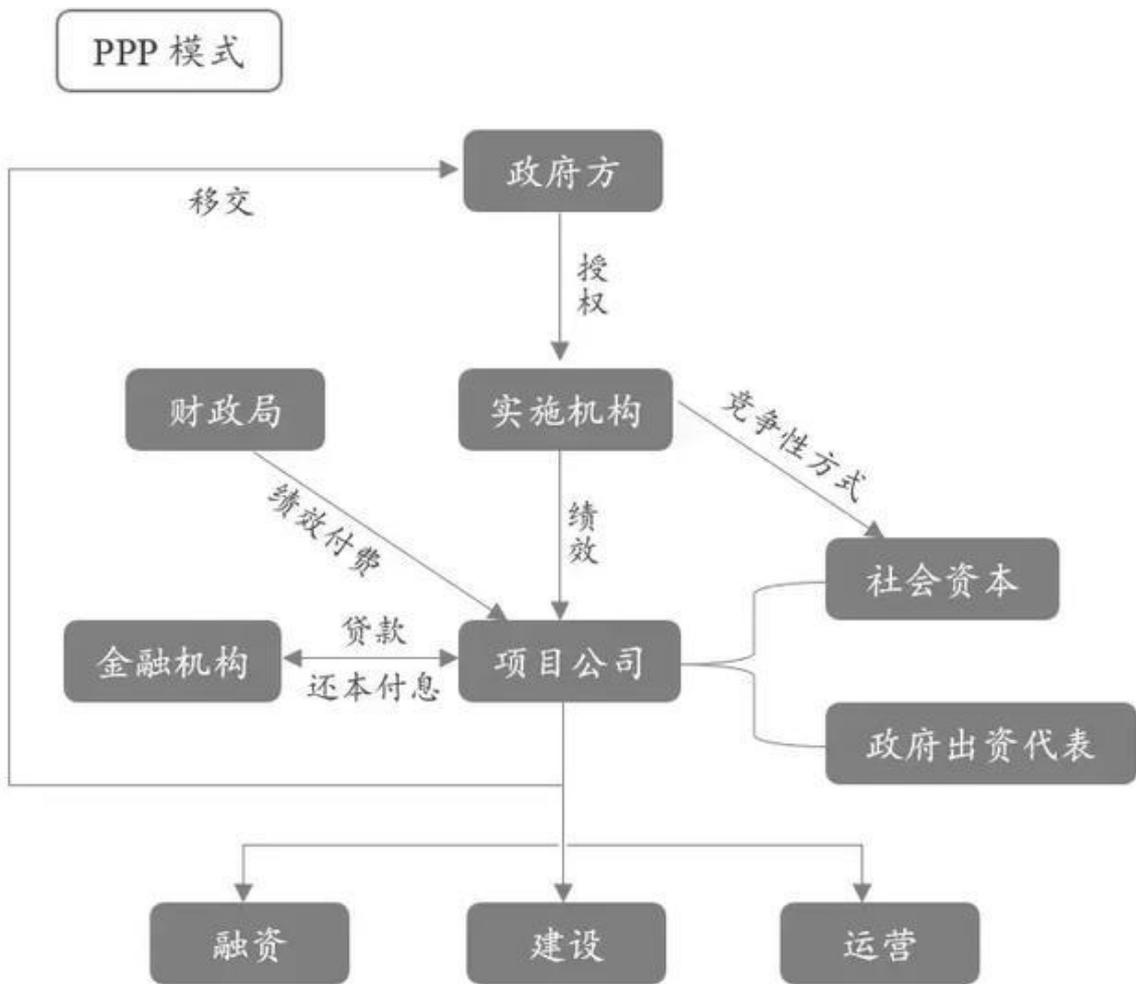
## 二、从操作流程看区别

传统施工



EPC 模式





### 三、从前期手续看区别

EPC 前期 手续	传统 施工 和	项目建议书	一般由项目发起人向发改部门提出立项申请
		可研报告	对市场、技术、工程、财务等分析后编制
		水保环评	水保环评应同级审批
		规划选址意见书	明确项目建设的具体位置
		土地使用预审	审查土地利用事项，分级预审，逐级上报
前期 手续	PPP 项目	物有所值评价	判断PPP模式比传统模式节省多少成本
		财承论证	判断政府财政支出是否超过必要限度
		实施方案	项目概况、风险分配、运作方式、交易结构等

附件 2

## 发改委公布的 13 个 PPP 项目典型案例

13 个 PPP 项目案例涉及水利设施、市政设施、交通设施、公共服务、资源环境等多个领域，涵盖 BOT、TOT、BOO 等多种操作模式。这些项目是各地引入市场机制、推进 PPP 模式的有益探索，在社会资本选择、交易结构设计、回报机制确定等方面具有一定参考价值，有关各方在参与和开展 PPP 项目时可积极学习借鉴。

### 一、北京地铁 4 号线项目（详）

#### 1、项目概况

北京地铁 4 号线是北京市轨道交通路网中的主干线之一，南起丰台区南四环公益西桥，途经西城区，北至海淀区安河桥北，线路全长 28.2 公里，车站总数 24 座。4 号线工程概算总投资 153 亿元，于 2004 年 8 月正式开工，2009 年 9 月 28 日通车试运营，目前日均客流量已超过 100 万人次。

北京地铁 4 号线是我国城市轨道交通领域的首个 PPP 项目，该项目由北京市基础设施投资有限公司（简称“京投公司”）具体实施。2011 年，北京金准咨询有限责任公司和天津理工大学按国家发改委和北京市发改委要求，组成课题组对项目实施效果进行了专题评价研究。

评价认为，北京地铁 4 号线项目顺应国家投资体制改革方向，在我国城市轨道交通领域首次探索和实施市场化 PPP 融资模式，

有效缓解了当时北京市政府投资压力，实现了北京市轨道交通行业投资和运营主体多元化突破，形成同业激励的格局，促进了技术进步和管理水平、服务水平提升。从实际情况分析，4号线应用 PPP 模式进行投资建设已取得阶段性成功，项目实施效果良好。

## 2、运作模式

### (1) 具体模式

4号线工程投资建设分为 A、B 两个相对独立的部分：A 部分为洞体、车站等土建工程，投资额约为 107 亿元，约占项目总投资的 70%，由北京市政府国有独资企业京投公司成立的全资子公司四号线公司负责；B 部分为车辆、信号等设备部分，投资额约为 46 亿元，约占项目总投资的 30%，由 PPP 项目公司北京京港地铁有限公司（简称“京港地铁”）负责。京港地铁是由京投公司、香港地铁公司和首创集团按 2:49:49 的出资比例组建。

4号线项目竣工验收后，京港地铁通过租赁取得四号线公司的 A 部分资产的使用权。京港地铁负责 4号线的运营管理、全部设施（包括 A 和 B 两部分）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内商业经营收入回收投资并获得合理投资收益。

30 年特许经营期结束后，京港地铁将 B 部分项目设施完好、无偿地移交给市政府指定部门，将 A 部分项目设施归还给四号线公司。

### (2) 实施流程

4 号线 PPP 项目实施过程大致可分为两个阶段，第一阶段为由北京市发改委主导的实施方案编制和审批阶段；第二阶段为由北京市交通委主导的投资人竞争性谈判比选阶段。

经市政府批准，北京市交通委与京港地铁于 2006 年 4 月 12 日，正式签署了《特许经营协议》。

### （3）协议体系

特许经营协议是 PPP 项目的核心，为 PPP 项目投资建设和运营管理提供了明确的依据和坚实的法律保障。4 号线项目特许经营协议由主协议、16 个附件协议以及后续的补充协议共同构成，涵盖了投资、建设、试运营、运营、移交各个阶段，形成了一个完整的合同体系。

### （4）主要权利义务的约定

#### 北京市政府

北京市政府及其职能部门的权利义务主要包括：

**建设阶段：**负责项目 A 部分的建设和 B 部分质量的监管，主要包括制定项目建设标准（包括设计、施工和验收标准），对工程的建设进度、质量进行监督和检查，以及项目的试运行和竣工验收，审批竣工验收报告等。

**运营阶段：**负责对项目进行监管，包括制定运营和票价标准并监督京港地铁执行，在发生紧急事件时，统一调度或临时接管项目设施；协调京港地铁和其他线路的运营商建立相应的收入分

配分账机制及相关配套办法。

此外，因政府要求或法律变更导致京港地铁建设或运营成本增加时，政府方负责给予其合理补偿。

### **京港地铁**

京港地铁公司作为项目 B 部分的投资建设责任主体，负责项目资金筹措、建设管理和运营。为方便 A、B 两部分的施工衔接，协议要求京港地铁将 B 部分的建设管理任务委托给 A 部分的建设管理单位。

运营阶段：京港地铁在特许经营期内利用 4 号线项目设施自主经营，提供客运服务并获得票款收入。协议要求，京港地铁公司须保持充分的客运服务能力和高效的客运服务质量，同时须遵照《北京市城市轨道交通运营管理办法》的规定，建立安全管理系统，制定和实施安全演习计划以及应急处理预案等措施，保证项目安全运营。

在遵守相关法律法规，特别是运营安全规定的前提下，京港地铁公司可以利用项目设施从事广告、通信等商业经营并取得相关收益。

### **3、借鉴价值**

#### **(1) 建立有力的政策保障体系**

北京地铁 4 号线 PPP 项目的成功实施，得益于政府方的积极协调，为项目推进提供了全方位保障。

在整个项目实施过程中，政府由以往的领导者转变成了全程

参与者和全力保障者，并为项目配套出台了《关于本市深化城市基础设施投融资体制改革的实施意见》等相关政策。为推动项目有效实施，政府成立了由市政府副秘书长牵头的招商领导小组；发改委主导完成了四号线 PPP 项目实施方案；交通委主导谈判；京投公司在这一过程中负责具体操作和研究。

## （2）构建合理的收益分配及风险分担机制

北京地铁 4 号线 PPP 项目中政府方和社会投资人的顺畅合作，得益于项目具有合理的收益分配机制以及有效的风险分担机制。该项目通过票价机制和客流机制的巧妙设计，在社会投资人的经济利益和政府方的公共利益之间找到了有效平衡点，在社会投资人带来合理预期收益的同时，提高了北京市轨道交通领域的管理和服务效率。

### 票价机制

4 号线运营票价实行政府定价管理，实际平均人次票价不能完全反映地铁线路本身的运行成本和合理收益等财务特征。因此，项目采用“测算票价”作为确定投资方运营收入的依据，同时建立了测算票价的调整机制。

以测算票价为基础，特许经营协议中约定了相应的票价差额补偿和收益分享机制，构建了票价风险的分担机制。如果实际票价收入水平低于测算票价收入水平，市政府需就其差额给予特许经营公司补偿。如果实际票价收入水平高于测算票价收入水平，特许经营公司应将其差额的 70% 返还给市政府。

## 客流机制

票款是4号线实现盈利的主要收入来源，由于采用政府定价，客流量成为影响项目收益的主要因素。客流量既受特许公司服务质量的影响，也受市政府城市规划等因素的影响，因此，需要建立一种风险共担、收益共享的客流机制。

4号线项目的客流机制为：当客流量连续三年低于预测客流的80%，特许经营公司可申请补偿，或者放弃项目；当客流量超过预测客流时，政府分享超出预测客流量10%以内票款收入的50%、超出客流量10%以上的票款收入的60%。

4号线项目的客流机制充分考虑了市场因素和政策因素，其共担客流风险、共享客流收益的机制符合轨道交通行业特点和PPP模式要求。

### （3）建立完备的PPP项目监管体系

北京地铁4号线PPP项目的持续运转，得益于项目具有相对完备的监管体系。清晰确定政府与市场的边界、详细设计相应监管机制是PPP模式下做好政府监管工作的关键。

4号线项目中，政府的监督主要体现在文件、计划、申请的审批，建设、试运营的验收、备案，运营过程和服务质量的监督检查三个方面，既体现了不同阶段的控制，同时也体现了事前、事中、事后的全过程控制。

4号线的监管体系在监管范围上，包括投资、建设、运营的

全过程；在监督时序上，包括事前监管、事中监管和事后监管；在监管标准上，结合具体内容，遵守了能量化的尽量量化，不能量化的尽量细化的原则。

## 二、合肥污水处理厂资产权益转让

合肥市王小郢污水处理厂是安徽省第一座大型城市污水处理厂，也是当时全国规模最大的氧化沟工艺污水处理厂。项目分两期建设，日处理能力合计 30 万吨，建设总投资约 3.2 亿元。污水厂建成后曾获得市政鲁班奖，是建设部指定的污水处理培训基地和亚行在中国投资的“示范项目”，为巢湖污染综合治理发挥了重要作用。

经公开招标确定的中标人依法成立项目公司。市建委与项目公司签署《特许权协议》，代表市政府授予项目公司污水处理厂的特许经营权，特许期限 23 年；合肥城建投公司与项目公司签署《资产转让协议》，落实项目转让款的支付和资产移交事宜；市污水处理管理处与项目公司签署《污水处理服务协议》，结算水费并进行监管。

## 三、大理生活垃圾处置城乡一体化

2010 年 10 月，大理市以 BOT（投资建设-运营-移交）方式，引进重庆三峰环境产业集团公司，采用德国马丁 SITY2000 逆推倾斜式炉排炉焚烧发电处理工艺，投资 4.2 亿元建设一座垃圾焚烧发电厂；2012 年 6 月，大理市公开招标以 BT0（投资建设-移交-运营）方式引进重庆耐德新明和公司，采用先进、成熟的上投

料式水平直接压缩加大型拉臂钩车转运的处理工艺，投资 1.1 亿元建设 10 座大型垃圾压缩中转站。此外，各区镇积极探索，采用承包、租赁等方式，通过公开招投标，将城乡生活垃圾收集清运工作推向市场。

全市城乡生活垃圾按照统一流程，通过收集、转运、处理三个环节进行处置。收集清运环节由各区镇负责，用自行投资、承包的垃圾车及配发的垃圾收集车将生活垃圾收集至环洱海 10 座垃圾中转站，经压缩装箱后，全程密闭转运至垃圾焚烧厂进行焚烧发电、无害化处理。最终实现收集清运全覆盖、压缩转运全封闭、焚烧发电资源化。

#### **四、固安工业园区新型城镇化项目**

2002 年固安县政府决定采用市场机制引入战略合作者，投资、开发、建设、运营固安工业园区。同年 6 月，通过公开竞标，固安县人民政府与华夏幸福基业股份有限公司（简称“华夏幸福公司”）签订协议，正式确立了政府和社会资本（PPP）合作模式。按照工业园区建设和新型城镇化的总体要求，采取“政府主导、企业运作、合作共赢”的市场化运作方式，倾力打造“产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美”的产业新城。目前，双方合作范围已拓展至固安新兴产业示范区和温泉休闲商务产业园区。

固安工业园区在方案设计上充分借鉴了英国道克兰港口新城和韩国松岛新城等国际经典 PPP 合作案例的主要经验，把平等、

契约、诚信、共赢等公私合作理念融入固安县政府与华夏幸福公司的协作开发和建设运营之中。

## 五、江西峡江水利枢纽工程项目

江西峡江水利枢纽工程概算总投资 992,216 万元，其中，中央预算内投资定额补助 288,000 万元，江西省省级财政负责安排 113,700 万元，其他渠道落实资金 590,516 万元。该工程于 2009 年开始施工准备，2010 年枢纽主体工程开工。2013 年，顺利通过了一期下闸蓄水阶段验收，首台（9#机）水轮发电机组具备发电条件，如期实现了工程控制性节点目标。2014 年，三期围堰完成拆除施工，18 孔泄水闸全部投入度汛过流。目前，9 台发电机组全部并网发电，累计发电量超过 4.8 亿度，发挥了防洪、发电、航运等综合效益。

2010 年，经江西省政府授权，江西省水利厅与中国电力投资集团公司江西分公司、江西省水利投资集团公司签署《江西省峡江水利枢纽工程水电站出受让合同》，出让水电站经营权 50 年，受让方出资 39.16 亿元在工程建设期内支付。

## 六、酒泉市城区热电联产集中供热项目

酒泉城区热电联产集中供热工程设计以国电酒泉热电厂两台 330 兆瓦发电机组作为供热主热源；项目敷设城区一级管网总长度 70.48 公里，新建中继泵站及调度中心 1 座，新建换热站 9 座，改建换热站 34 座，设计供热面积达 888 万平方米。总投资约 4.4 亿元。

2010 年 5 月热源及管网改造工程开工，2011 年底完成投资 1.3 亿元，建成一级供热管网 24 公里，改建换热站 1 座，实现集中供热面积 23 万平方米；2012-2013 年度接供面积 354.73 万平方米；2013-2014 年度接供面积 480.99 万平方米。截至 2014-2015 年度供热期，本项目已基本达到了设计的 888 万平方米的供热面积。

## 七、陕西南沟门水利枢纽工程项目

该工程于 2011 年全面开工建设。截至目前，该工程前期供电工程、道路工程、导流泄洪洞工程已投入使用。大坝工程于 2014 年 6 月完成大坝填筑（坝高 65 米），8 月通过大坝安全鉴定，12 月顺利下闸蓄水。引水发电洞、溢洪道、电站、引洛入葫输水隧洞、马家河低坝引水枢纽等工程基本完工。

该项目概算总投资 19.21 亿元，其中资本金 54,540 万元、贷款 137,560 万元。为解决项目建设资金问题，延安市于 2009 年批准成立延安水务投资建设有限责任公司，作为政府投资主体，与陕西延长石油投资有限公司和华能国际电力开发公司按 40%: 30%: 30% 比例出资 54,540 万元资本金，组建延安南沟门水利枢纽工程有限责任公司作为项目法人，负责南沟门水利枢纽工程建设运营管理。

## 八、深圳大运中心项目

大运中心含“一场两馆”，即体育场、体育馆和游泳馆，总投资约 41 亿元，位于深圳龙岗中心城西区。大运中心工程量巨

大，南北长约 1050 米，东西宽约 990 米，总用地面积 52.05 万平方米，总建筑面积 29 万平方米，场平面积相当于 132 个标准足球场。其中，体育场总体高度 53 米，地上建筑五层，地下一层，于 2010 年底完工，成为深圳地标性建筑。

本项目采用 ROT 模式，即龙岗区政府将政府投资建成的大运场馆交给佳兆业集团以总运营商的身份进行运营管理，双方 40 年约定期限届满后，再由佳兆业将全部设施移交给政府部门。

### **九、苏州市吴中静脉园垃圾焚烧发电项目**

2003 年 9 月，苏州市政府与光大国际签署了垃圾焚烧发电厂一期项目 BOT 合作协议，项目特许经营期为 25.5 年（含建设期）。2006 年 7 月，苏州垃圾焚烧发电一期项目建成并正式投运，苏州市生活垃圾处置格局由传统的、单一的填埋处置形式，转变为“填埋为主、焚烧为辅”的形式。

项目分三期采用 BOT 方式建设，其中一期工程特许经营期为 25.5 年（含建设期），二期工程特许经营期 23 年，三期工程设定建设期两年，并将整体项目合作期延长 3 年，至 2032 年。

### **十、天津市北水业公司部分股权转让项目**

天津市自来水集团有限公司对天津市北水业有限公司的 49% 国有股权向社会进行公开转让，以吸引社会资本参与天津市政公用设施投资建设。北水业公司 49% 股权评估值约 6.98 亿元，挂牌价为 9 亿元。

天津自来水集团通过向合格的社会投资者转让所持有的天津

市北水业公司 49% 股权，与股权受让方组建产权多元化的有限责任公司（称“合营公司”）。合营公司在完成工商登记变更设立后，天津市政府（或其授权机构）与合营公司签署特许经营协议，授予合营公司在营业区域内经营自来水业务的特许经营权，期限 30 年。期满后，合营公司原有供水区域内的全部资产无偿移交给政府或政府指定机构，并确保资产完好、满足正常供水要求。

### **十一、渭南市天然气利用工程项目**

2008 年 11 月，渭南市临渭区新型工业化管理办公室与渭南市天然气有限公司签署项目投资合同书，同意渭南市天然气有限公司在渭南市临渭区新型工业项目区投资建设天然气配送项目（现更名为经开区天然气利用工程）。

2013 年 4 月，临渭工业集中区开发有限责任公司与渭南市天然气有限公司签署渭南市临渭工业集中区天然气利用工程项目投资合同书。同意渭南市天然气有限公司全额投资建设渭南临渭工业集中区天然气利用工程建设项目，在该项目实施的过程中，协助办理投资项目的有关法定许可手续，由“渭南市天然气有限公司”特许经营，经营期限 30 年。

### **十二、张家界市杨家溪污水处理厂项目**

杨家溪污水处理厂是湖南省政府列入全省污水处理设施建设三年行动计划、2008 年必须开工、2009 年必须建成的污水处理项目，也是张家界市 2008 年十七个重点建设工程之一。

张家界杨家溪污水处理厂采用 BOT 的方式进行建设、运营和

维护。由湖南首创投资有限公司 100% 出资成立张家界首创水务有限责任公司负责项目的具体运营。张家界市人民政府授权张家界市住房和城乡建设局与张家界首创水务有限责任公司签署了《张家界杨家溪污水处理厂 BOT 项目特许经营协议》就特许经营、项目的建设、运营、维护、双方的权利义务、违约责任、终止补偿等内容进行约定。

### 十三、重庆涪陵至丰都高速公路项目

项目于 2008 年 4 月启动投资人招标，采用“BOT+EPC”投融资模式，经招标确定中交路桥集团国际建设股份有限公司为项目投资投资人。经市政府授权，由市交委于 2008 年 8 月与投资人签订项目投资协议，约定由项目投资投资人根据项目规划和政府相关要求完成项目投资建设和运营管理。

项目投资协议签署后，投资人根据项目投资协议的要求成立项目公司，具体负责项目的投资建设和经营管理。经市政府授权，市交委于 2009 年 5 月与项目公司签署项目特许权协议，授予项目公司投资建设和经营管理重庆涪陵至丰都高速公路项目的特许权利。根据协议授权，项目公司开展项目核准、勘察设计、征地拆迁、融资安排、工程建设等项目投资建设工作。

附件 3

# 财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见

财金〔2019〕10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政局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，引入社会力量参与公共服务供给，提升供给质量和效率，是党中央、国务院作出的一项重大决策部署。为贯彻落实中央经济工作会议和全国财政工作会议精神，有效防控地方政府隐性债务风险，充分发挥 PPP 模式积极作用，落实好“六稳”工作要求，补齐基础设施短板，推动经济高质量发展，现提出如下意见：

## 一、牢牢把握推动 PPP 规范发展的总体要求

近年来，各级财政部门会同有关方面大力推进 PPP 工作，在稳增长、促改革、惠民生方面发挥了积极作用，但也存在超出自身财力、固化政府支出责任、泛化运用范围等问题。各级财政部门要进一步提高认识，遵循“规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约”的原则，切实防控地方政府隐性债务风险，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，扎实推进 PPP 规范发展。

（一）规范运行。健全制度体系，明确“正负面”清单，明

确全生命周期管理要求，严格项目入库，完善“能进能出”动态调整机制，落实项目绩效激励考核。

（二）严格监管。坚持必要、可承受的财政投入原则，审慎科学决策，健全财政支出责任监测和风险预警机制，防止政府支出责任过多、过重加大财政支出压力，切实防控假借 PPP 名义增加地方政府隐性债务。

（三）公开透明。公平、公正、公开择优采购社会资本方。用好全国 PPP 综合信息平台，充分披露 PPP 项目全生命周期信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

（四）诚信履约。加强地方政府诚信建设，增强契约理念，充分体现平等合作原则，保障社会资本合法权益。依法依规将符合条件的 PPP 项目财政支出责任纳入预算管理，按照合同约定及时履约，增强社会资本长期投资信心。

## **二、规范推进 PPP 项目实施**

（一）规范的 PPP 项目应当符合以下条件：

1. 属于公共服务领域的公益性项目，合作期限原则上在 10 年以上，按规定履行物有所值评价、财政承受能力论证程序；
2. 社会资本负责项目投资、建设、运营并承担相应风险，政府承担政策、法律等风险；
3. 建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任；
4. 项目资本金符合国家规定比例，项目公司股东以自有资金

按时足额缴纳资本金；

5. 政府方签约主体应为县级及县级以上人民政府或其授权的机关或事业单位；

6. 按规定纳入全国 PPP 综合信息平台项目库，及时充分披露项目信息，主动接受社会监督。

（二）在符合上述条件的同时，新上政府付费项目原则上还应符合以下审慎要求：

1. 财政支出责任占比超过 5% 的地区，不得新上政府付费项目。按照“实质重于形式”原则，污水、垃圾处理等依照收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目除外；

2. 采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判等竞争性方式选择社会资本方；

3. 严格控制项目投资、建设、运营成本，加强跟踪审计。

对于规避上述限制条件，将新上政府付费项目打捆、包装为少量使用者付费项目，项目内容无实质关联、使用者付费比例低于 10% 的，不予入库。

（三）强化财政支出责任监管。确保每一年度本级全部 PPP 项目从一般公共预算列支的财政支出责任，不超过当年本级一般公共预算支出的 10%。新签约项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排 PPP 项目运营补贴支出。建立 PPP 项目支出责任预警机制，对财政支出责任占比超过 7% 的地区进行风险提示，对超过 10% 的地区严禁新项目入库。

### 三、加强项目规范管理

各级财政部门要将规范运作放在首位，严格按照要求实施规范的 PPP 项目，不得出现以下行为：

（一）存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资本金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同，或由政府方或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式，由政府实际兜底项目投资建设运营风险的。

（二）本级政府所属的各类融资平台公司、融资平台公司参股并能对其经营活动构成实质性影响的国有企业作为社会资本参与本级 PPP 项目的。社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任，或政府支出事项与项目产出绩效脱钩的。

（三）未经法定程序选择社会资本方的。未按规定通过物有所值评价、财政承受能力论证或规避财政承受能力 10% 红线，自行以 PPP 名义实施的。

（四）以债务性资金充当项目资本金，虚假出资或出资不实的。

（五）未按规定及时充分披露项目信息或披露虚假项目信息，严重影响行使公众知情权和社会监督权的。

对于存在本条（一）项情形，已入库项目应当予以清退，项目形成的财政支出责任，应当认定为地方政府隐性债务，依法依规提请有关部门对相关单位及个人予以严肃问责。

对于存在本条（二）至（五）项情形的，应在限期内进行整

改。无法整改或逾期整改不到位的，已入库项目应当予以清退，涉及增加地方政府隐性债务的，依法依规提请有关部门予以问责和妥善处置。

#### 四、营造规范发展的良好环境

各级财政部门要会同有关部门，多措并举，加强规范管理和分类指导，对重点领域、重点项目加大政策支持力度。

（一）鼓励民资和外资参与。加大对民营企业、外资企业参与 PPP 项目的支持力度，向民营企业推介政府信用良好、项目收益稳定的优质项目，并在同等条件下对民营企业参与项目给予优先支持。中央财政公共服务领域相关专项转移支付资金优先支持符合条件的民营企业参与的 PPP 项目。研究完善中国 PPP 基金绩效考核办法，将投资民营企业参与项目作为重要考核指标，引导中国 PPP 基金加大支持力度。各地在开展 PPP 项目时，不得对外资企业、中资境外分支机构参与设置歧视性条款或附加条件。提倡优质优价采购，应当根据采购项目需求特点，合理选择采购方式，进一步加强采购需求和履约验收管理，提高采购质量。

（二）加大融资支持。结合自身财力状况，因地制宜采取注入资本金、运营补贴等方式支持规范的 PPP 项目。引导保险资金、中国 PPP 基金加大项目股权投资力度，拓宽项目资本金来源。鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等方式，盘活项目存量资产，丰富社会资本进入和退出渠道。

（三）聚焦重点领域。优先支持基础设施补短板以及健康、

养老、文化、体育、旅游等基本公共服务均等化领域有一定收益的公益性项目。加快实施符合经济社会发展需要、决策程序完备、回报机制清晰、融资结构合理的项目。

（四）保障合理支出。符合条件的 PPP 项目形成的政府支出事项，以公众享受符合约定条件的公共服务为支付依据，是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出。各地要依法依规将规范的 PPP 项目财政支出纳入预算管理，重诺守约，稳定市场预期。

（五）加强信息披露。依托全国 PPP 综合信息平台，对 PPP 项目信息进行全流程公开披露、汇总统计和分析监测，完善项目库“能进能出”的动态调整机制，不以入库为项目合规“背书”，不以入库作为商业银行贷款条件。

（六）加强分类指导。对于在建项目，督促各方严格履约，保障出资到位，推动项目按期完工，避免出现“半拉子”项目。对于尚未开工的项目，督促各方严格按照要求加强合同条款审核，规范融资安排。对于进入采购阶段的项目，加强宣传推介和信息披露，吸引各类市场主体特别是民营企业和外资企业平等参与。同时，加强重大项目储备，扎实做好项目前期论证，推动形成远近结合、梯次接续的项目开发格局。

（七）强化 PPP 咨询机构库和专家库管理。咨询机构和专家要发挥专业作用，遵守职业操守，依法合规提供 PPP 项目咨询服务。对于包装不规范 PPP 项目增加隐性债务风险、出具咨询意见

违反相关政策规定、收费标准偏离市场合理水平、对 PPP 项目实施造成消极影响和严重后果的咨询机构和专家，要按照规定严肃追究责任。

## 五、协同配合抓好落实

各级财政部门要提高站位，主动作为，加快推动建立协同配合、保障有力、措施到位的工作机制。

（一）加强部门协作，强化项目前期识别、论证和入库等环节的沟通协调与信息共享，扎实做好项目前期准备工作，夯实项目实施基础，推进科学决策。

（二）强化跟踪监测。加强对项目全生命周期的跟踪指导和监督检查，建立健全政策落实和项目实施督查机制。加大信息公开力度，主动接受审计监督和社会监督，推动项目规范有序实施。

（三）鼓励地方和部门因地制宜创新工作机制、加大政策扶持力度，加强经验总结和案例推广，工作推进中形成的经验做法和发现的重大问题，及时向财政部报告。

财政部

2019年3月7日