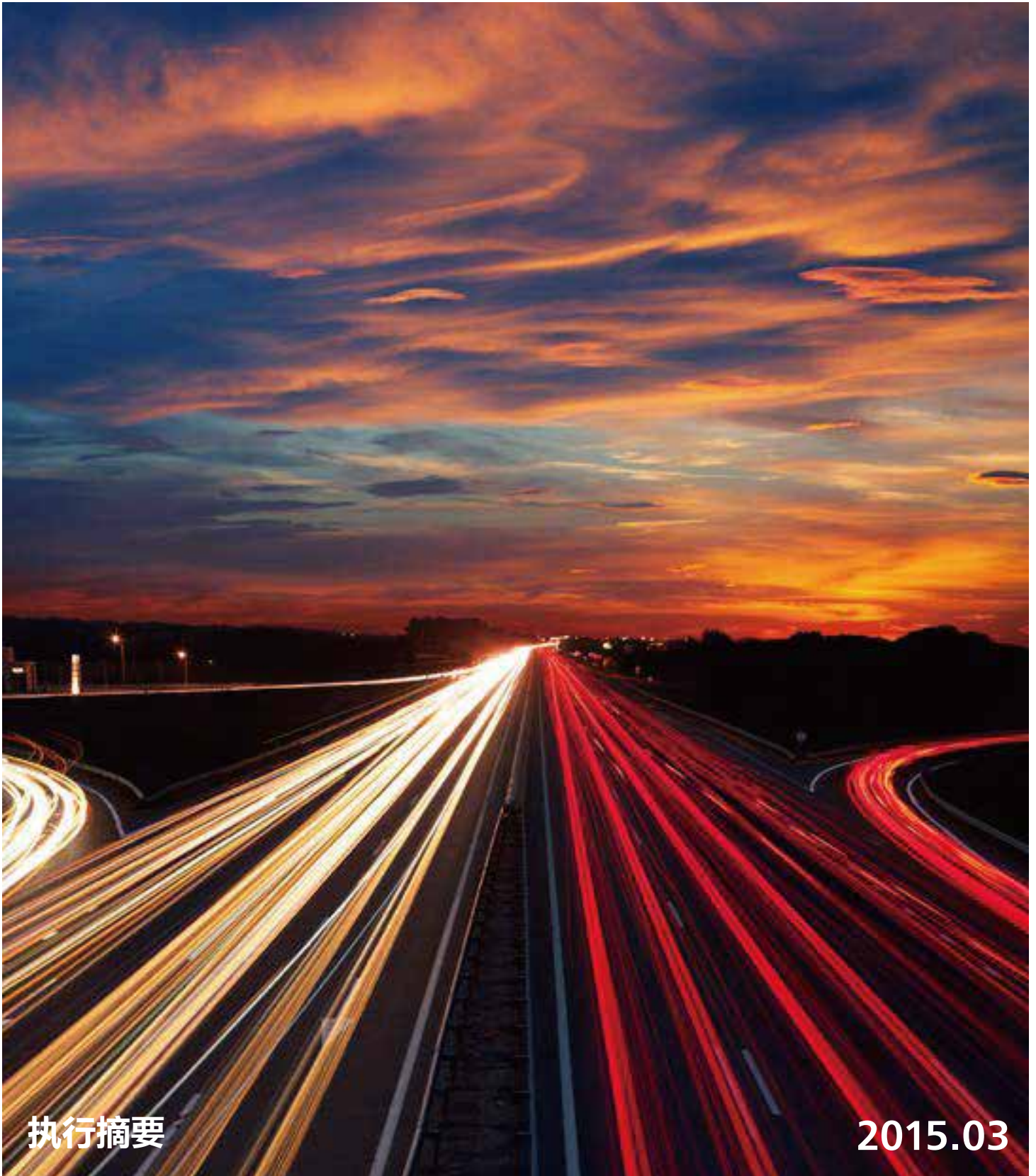




公私合作伙伴关系发展在中国： 提供国际支持



目录

	页 码
序	3
第1章 引言	5
第2章 中国PPP发展总体规划	7
第3章 改革时间表与可选转型方法	9
第4章 中国可以如何发展PPP有利环境	13
第5章 中国PPP框架评估	21
附录一 工作计划	23
附录二 限定条件	25

序

在2014年访问伦敦的时候，李克强总理描述中英两国为“增长、改革和创新合作伙伴”。以下统计数据充分支持着这一声明：中国商务部最新数据显示，英国仍是最受中国欢迎的欧洲投资地点，而且英国是中国的第二大欧洲贸易伙伴。去年末，英国成为中国国外第一个发行人民币债券的主权国家，助力伦敦成为欧洲最有活力的人民币业务中心。

我们的政策合作也是世界领先的，涵盖金融、医疗卫生、科学、能源及教育政策等各个领域。近年来一个特别成果丰硕的合作领域便是中国公私合作伙伴关系（PPP）发展，这也是在成功举办的中英经济财金对话中所讨论到的。

李克强总理访英的时候也呼吁中英两国增强在城镇化领域的合作。中国在未来15年里有着巨大的城镇住房建设需求，每年的需求相当于要解决伦敦人口的住房，这成本极高。英国有着长期经验，运用私人资本，并设计更新更好的公共、私营部门合作模式以共同为市民提供更好的基础设施与服务，这赋予英国独一无二的地位来助力中国的此项开拓事业。我国第一次率先尝试运用PPP模式可以回溯到20年前，一直拥有出色的记录，现在我国有超过60%的基础设施是由私人资本融资的，另有近20%是通过不同形式的PPP模式融资。

由英国基础设施局准备的本报告以及其附属的两个报告对这一中英携手的开拓事业做出了重要贡献。在英国本土，基础设施局负责英国基础设施和PPP政策的发展，在国际上，他们为外国官员提供建议与培训支持。在撰写此报告期间，基础设施局此前有幸数次访问中国，并接待了包括来自发改委、财政部及各地政府的多个中国代表团。

此系列报告旨在协助中国政府，针对中国PPP的发展提供一些国际视角，并提供一些有关这些重要改革应如何推进的建议——基于我国发展的经验及国际上的诸多经验。当然，中国的政策需要反映中国自身的特殊国情，这是重中之重。但是我也希望中国中央和地方层面的政策制定者会发现此系列报告对议题有一些实际的贡献。我期待中英两国在PPP领域还会有长期的卓有成效的政策合作。



乔治·奥斯本

英国财政大臣

1 引言

在第十八届三中全会上，中国开始重新定义政府与市场的关系并且提出“使市场在资源配置中起决定性作用”的宏伟目标。在以发展混合所有制经济、加强政府和社会资本合作为目标进行广泛改革的同时，中国高层也越来越重视发展公私合作伙伴关系（PPP, Public Private Partnership）。英国基础设施局（IUK，英国财政部下属机构）愿意推动这个进程，协助中国实施PPP发展战略。为此，IUK调研了中国的制度性框架并撰写出如下三个报告：

- 报告一（本报告）：《如何为中国PPP发展创造有利环境——从国际视角分析》；
- 报告二：《成立PPP专门机构推动中国PPP项目》；
- 报告三：《中国PPP合同标准化》。

本报告第二章就可能的“八项计划”，或者说是中国PPP发展的框架做出建议。第三章就改革的时机和总体考量做出建议。第四章则包括改革如何推进的若干推荐。第五章对中国PPP整体环境如何便利发展提出更细节的评估。

本报告的思考立足于IUK在过去两年内有幸与来自中国包括发改委、财政部和地方政府的各个代表团的沟通，以及IUK的几次中国访问（如附录一中提到的）。

在此，IUK希望特别向以下机构表示感谢，他们在IUK访问中国进行调研的过程中提供了诸多有益的会议机会：

- 财政部
- 国家发改委
- 财政部PPP中心
- 国家发改委经济研究所
- 中国财政学会公私合作研究专业委员会
- 卫生部国家卫生和计划生育委员会
- 住房与城乡建设部
- 亚洲开发银行
- 多个在中国开展业务的英国企业
- 合肥市政府
- 深圳市政府

我们也希望借此机会感谢英国驻华使馆，特别是万里(Henry Bell)，郑威威和黄震乾，他们为这一切工作提供了孜孜不倦的支持。

报告中的这些想法都是在合作过程中萌生的，就此我们与中国各方开展了一些讨论，我们意识到在很多领域都已经有很多进展。PPP的发展是一段旅途。这三个报告只能够作为一个引导，而不是蓝图，精确的改变路径与时间表当然是应有中国政府来决定。然而，如果作为中英两国合作交流的一个部分，中国政府觉得进一步讨论这些想法是会有帮助的，IUK会很高兴在这一旅途中继续参与共同合作。

2 中国PPP发展总体规划

我们建议中国就PPP发展可以考虑以下的“八项发展计划”。

表2.A.：中国PPP发展的“八项计划”

1. 协商和制定PPP法规，同时完善：

- PPP政策
- PPP指引
- PPP合同标准化模板

2. 发展投资和宣传规划，包括：

- 试点项目，项目流水线，以及最终形成可以反应PPP政策驱动、行业重点及优选交付模式等的全国性规划。

3. 为PPP发展行政管理方法，包括：

- 为项目筹备发展项目评估论证方法，
- 审批和评价手段（包括物有所值评估）
- 审批流程
- 采购程序
- 审计程序
- 成果捕捉及反馈机制
- 将其置于一个整体治理框架下（见下点）。

4. 开发一个整体治理框架，考虑到：

- 评估，审批，监督，审计以及保障PPP项目的成功交付。

5. 成立：

- 中央PPP机构，作为PPP专业知识的聚焦点，推动PPP项目发展
- 在关键政府部门内设专门PPP机构，协助PPP推广
- 恰当的地区性网络。

6. 通过以下方式发展公共部门PPP知识以及政策设计专长：

- 为中国中央及省级政府提供培训项目
- 聘请商业专家建立这一机构
- 运用专家顾问
- 收集试点项目经验。

7. 发展基础设施出资、融资选项和风险消减工具 ,旨在 :

- 助力私人融资进入基础设施

8. 创造 PPP 管理与监督工具 ,旨在 :

- 在中央层面收集信息
- 开发PPP控制细项
- 在地方层面为PPP使用提供监督和安全保障 ,

这都有助于增加透明度。

第四章列举了针对每一项推进的操作建议。

结合这一发展规划,我们进一步建议对以下三个成功发展PPP项目的前提条件予以考虑。

成功引入PPP模式的其他重要前提条件

1. 从高层PPP掌门人提供的政治承诺,展现对PPP项目提供支持,传达高层政策驱动
2. 合同招标及融资所需的竞争性市场
3. PPP合同有执法力度,不受政治影响

我们在章节3.3中探讨这一问题。

3 改革时间表与可选转型方法

3.1 改革时间安排

将PPP引入中国的背景比较复杂。PPP可以被视为更广改革进程的组成部分——既影响着改革，又受到改革影响。因此，PPP的实施并非经由自主自决。在中国推行PPP的时间安排、必要步骤和实施顺序不能孤立而论，应由中国政府来定夺。

3.2 转型安排

在中国实施PPP显然面临着非常现实的挑战，需要以务实的方式进行。用于其他国家的方式不一定能在中国得到直接应用。中国直接实现成熟完备的PPP模式和管理结构的困难太大，可能需要采用转型过渡措施。

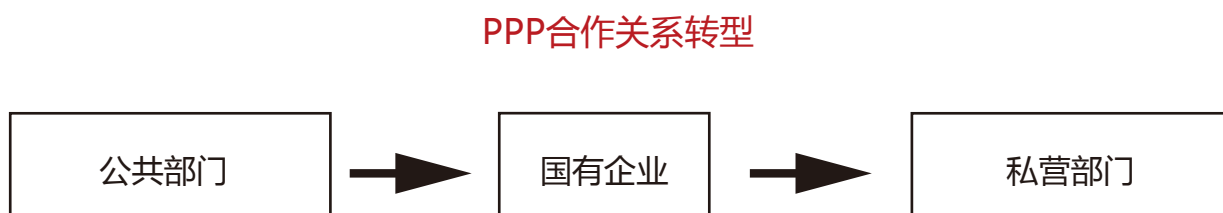
3.2.1 经济转型

推行PPP可为一个国家带来诸多益处。最明显的优点是利用民间融资推动基础设施发展。除此之外，PPP还可以提高公共服务、改变公共和私营部门的合作方式。简言之，PPP可以成为社会变革的工具，是中央管制经济转变成更商业化的市场导向经济的垫脚石。我们知道中国政府格外重视PPP带来的商业化和透明性。



3.2.2 伙伴关系转型

我们获知中国目前已经开展了数千个PPP项目。但我们认为其中大多数都是公共部门和国有企业双方签订。公共部门和国有企业之间签订的合同的潜在风险转移方式不同于公共部门和私营机构之间签订的合同，而且国际上一般不将公共部门和国有企业之间签订的合同视为PPP。尽管公共部门和国有企业之间签订的合同也能反映出PPP的某些原则，但其最恰当的归类为公共和私营部门之间实现商业关系和成熟PPP关系之前的过度结构，如下图所示。

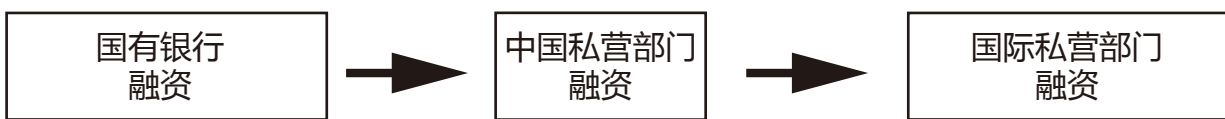


3.2.3 融资资源转型

目前，中国多数PPP的资金来自于国家或者国有银行。中国政府需要找到停止国家融资的方法，为民间融资参与PPP竞争提供更多空间。私营部门贷款人要求的利率可能无法与国家贷款人提供的利率相抗衡。因此，转型期间PPP项目的成本可能高于传统融资项目。

由此，PPP项目融资方式或许需要经历多个中间发展阶段。由最初的国有银行融资，发展为中国私营部门融资，最终吸收外国私营部门融资。考虑到PPP合同形式和程序必须经历的改变，从国有银行融资直接转为外国私营部门的跨度过大。我们建议初步目标是实施必要改革吸引国内民间融资，在下一阶段专注于吸引国际融资。这是大部分国家引入PPP时采用的发展过程。

资金来源转型



之所以提出这个建议，部分原因在于国内贷款人相比于国外贷款人较少考虑与公共机构对抗的政治风险、司法独立和合同执行问题。一般情况下，当这些方面展示出一定能力后，国际贷款人才更愿意参与到市场中（多国组成的贷款人可能更加务实）。

为此，我们建议最初“阶段一”的改革目标定为调动PPP项目的国内民间融资，之后“阶段二”进一步的改革考虑将海外投资者吸引到中国。

这个前提是市场改革的阶段一(国内民间融资)可以通过政治意愿推动而实现（而且我们获知中国政府最近试点五家完全归私有企业¹所有的民营银行，进一步解放金融业）。但是，如果中国政府认为国内民间金融市场的改革历时过长，那么就要重新考虑现状，或许同时进行吸引国内外融资的改革

3.2.4 融资方法转型

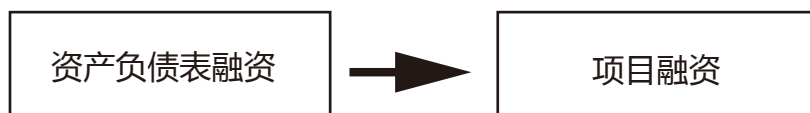
项目融资是典型的PPP融资方法，但PPP并不一定都使用项目融资。项目融资的优点在于：

- 承包人（“特殊目的公司”）不会受到PPP项目以外业务的不良影响
- 不动用承包人母机构的资产负债表能力
- 付款期限长于资产负债表融资一般情况下的付款期限
- 保证贷款人对项目更严格地进行尽职调查（因为贷款人是偿还债务主要责任人）以及更严格地监督项目承包人的实时绩效。

1 包括阿里巴巴、腾讯、复兴。《金融时报》14年3月11日指出中国银行资本中民间投资占12%。

然而中国常用的融资方法是资产负债表融资（没有使用特殊目的项目融资公司）。虽然PPP同时采用两种融资方式是可行的——如印度（但是贷款需要再融资），又如英国的垃圾处理业——但是为了发挥PPP在中国的最大潜力，采用类似于项目融资的方法、考察市场能否向项目融资转型可以带来更大成效。不过鉴于中国国内市场目前的流动性，我们认为这并非当下最紧要的任务。

融资方法转型



3.2.5 中央与地方关系转型

我们知道中国绝大多数PPP项目处于地方/省级层面。因此中国政府需要考虑的一项特殊问题是如何监管或影响地区级的PPP项目，这是国家与地方关系的一部分。PPP实现难度大，需要通过强力的中央管控来推动必要变革，但中国政府目前正在向各个省份下放权力。因此，中国政府需要找到方法（例如通过拨款或者审批机制）来保证各地区以统一一致的方式推广PPP模式。

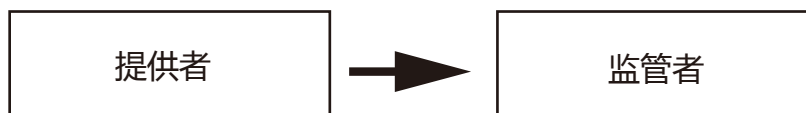
中央和地方实施PPP的原因可能会大相径庭：

- 中央希望地方财务更加透明；
- 地方希望取得更多资产负债表外的借款资源。

3.2.6 政府职能转型

PPP也可以帮助政府职能进行转变，从参与到市场微观事务的主要服务提供者转型成为市场发展监管的角色。最近中国政府发布的几个通知都谈到了“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’。”²

转变政府职能



² 财金[2014]76号文《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》及发改投资[2014]2724号《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》。

3.3 PPP项目成功的三个前提条件

除了这些转型安排之外，还有以下三个关键前提需要纳入考虑。

3.3.1 政治支持

改革困难重重，而在一个国家引入PPP恰恰需要重大改革，只有得到最高权力机关的政治支持才能取得成功。这一点已在世界各国得到印证。当存在政治支持时，PPP才可能成功推广。

3.3.2 市场竞争

竞争是所有PPP项目取得成功的推动力。如果在缺乏基本竞争要素的情况下使用PPP，那么PPP对转型的影响以及对物有所值（VfM）的提升就难以得到完全实现。因此，为了成功实现PPP项目，中国在改变PPP合同制定方式的同时必须要改变PPP的采购方式——如果PPP合同制定方式有所改变，那么其他基础设施合同的采购方式也会改变。这样，PPP就成为更大范围经济改革的催化剂。中国政府需要考虑PPP采购在多大程度上接受国外竞标者的压力。如果向国外竞标者开放，就能引入更多的专业知识、技术和财务资源。

3.3.3 合同执行

中国曾经倾向于在法庭之外处理关系和解决纠纷，有时甚至超出了合同严格的条款。在PPP模式下，重点要保证PPP合同条款取得双方绝对同意，尤其是让贷款人看到公正不偏袒的法庭作为整体商业环境的根基³，即便面对政府机构，也有能力保证合同履行。相比于国内银行，国外银行更为看中这一点，这也是中国政府可在初始阶段专注于国内金融市场的原因之一。

3 财金〔2014〕113号《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》中，在第三章第十一条（七）中支持了竞争性投标方式，谈到：“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。”更多细节会在PPP采购细则中提供。

4 中国可以如何发展PPP有利环境

以下的重点都从前章节我们建议的“八项计划”当中截取。在每一点计划下，都就如何进一步发展中国的PPP运作环境提供了若干操作建议。

以下建议都是从我们对中国的PPP促进环境详细分析中获得的，更多细节在第五章钟。与更详细分析（部分与我们其他两个报告相关联）的参照在以下文本中列出。

八项发展计划

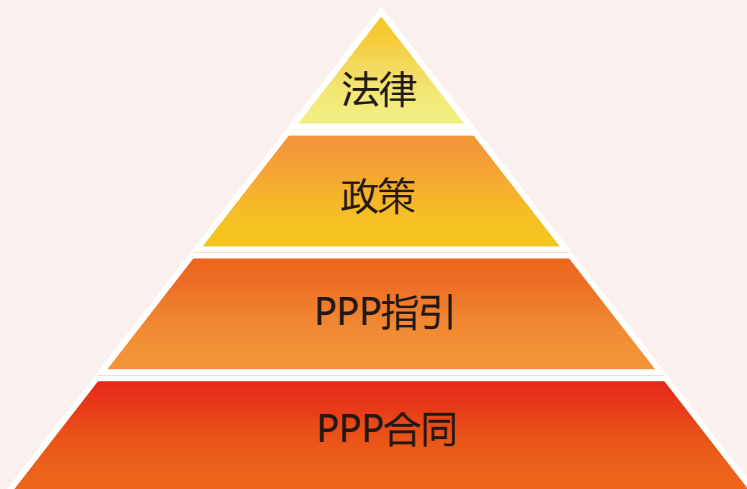
1 征询意见并完成PPP法，同时开发（1）PPP政策，（2）PPP指引和（3）PPP合同标准化模型

表4.A.：建议1 A

我们建议中国政府制定一份与PPP法律享有共同效力的PPP政策——以此作为开展合同标准化工作的重要先导。

表4.B.：建议1 B

我们建议中国应争取创建一个监管金字塔，从最上端宽泛的授权法律和更细节、灵活的政策、指引和合同依次置于其下——如下所示。



合同起草细节涉及的各项在我们的报告三《中国PPP合同标准化》中列出并讨论。

2 发展投资和宣传计划，其中包括示范性项目、潜在项目，最终包括反映PPP政策驱动、行业重点和优先交付方法的国家规划

表4.C.：建议2

我们建议中国政府制定宣传沟通计划，以此展现高度政治承诺，同时

- 向私营部门承包人和贷款人传达信息并巩固信心
- 反映政策、行业和交付模式重点
- 明确PPP使用范围。

这可以包括：

- 鼓励各省制定省级或者更大区域的规划，以及
- 在试点工作的中心制定国家级全局规划，指导地区级规划并处理跨部门跨区域的问题。

一份基础设施规划同样为政府提供了一个机制，可以用以监督项目交付进展和在需要时进行干预。

根据国家战略规划而制定的真正意义上的国家基础设施规划可以提供以下益处：

- 规划工具（保证国家优先实施恰当的项目，使政府支出实现最大的物有所值）；
- 战略工具（推动政府以“联合”的方式促进发展）；
- 营销工具（吸引国内外投资者）；
- 交付工具（为跟踪项目交付和责任提供焦点）

3 在整体管理框架下发展PPP管理方法，包括（1）项目准备中运用项目实施方法，（2）评价和评估技术（包括VfM），（3）PPP审批流程，（4）采购程序，（5）审计程序，和（6）收益捕捉与反馈机制

表4.D.：建议3 A

我们建议中国政府：

- 制定严谨的项目实施方案制定方法，协助评估与审批PPP项目，可负担能力、可交付能力以及物有所值的评估与审批情况将成为关键性因素；
- 考虑在地方和中央层面如何运用这一方法；
- 发展有关物有所值方法的政策。

在英国，所有PPP和其他大型或复杂项目都需要进行“项目实施方案”准备以及审批工作，此举是为了保障这些项目有正确的基础，能够物有所值。

为了有助于PPP项目准备和评估，项目实施方案的形式应当：

- 帮助中国政府决定建议项目对政府而言是不是一个好的项目；
- 包括选项评估；
- 包括成本收益分析；
- 展示哪种合同类型可以达到“最好的物有所值”（基于全周期成本及风险）；
- 帮助决定项目是否适合私人融资；
- 展示项目的可负担性；
- 展示项目的可交付性。

项目实施方案方法和物有所值方法应贯穿在政府整体PPP治理结构中。

表4.E.：建议3 B

我们建议，中国应进一步发展PPP项目标准化文件以及合同。

表4.F.：建议3 C

我们建议中国应：

- 进一步发展其PPP相关采购方法
- 无论中国PPP招标采用何种采购模式，（对承包人和贷款人）引入一些真正的竞争元素都是至关重要的。

4 发展整体管理框架，统筹考虑PPP项目群的评估、审批、监管、审计和成功交付保障

表4.G. : 建议4 A

我们建议中国政府为PPP项目编制整体治理结构，该结构应能够：

- 按照需要提供不同层面的支持/专业知识（政府层面和/或地方层面以及中央层面）
- 在相关阶段，向采购/交付团队提出挑战，进行审批或设置一些障碍
- 具有整体性（而非分散性）——尤其是关于审批制度
- 确保审批决定由项目实施方案审查机构适当通知
- 透明公开，并说明做出决定的理由
- 对采购/交付责任进行独立最终批准
- 对审批或采购进行独立审批
- 落实处理潜在利益冲突的程序

表4.H. : 建议4 B

我们建议：

- PPP机构或作为项目规划负责机构的部委，应牵头协调政府审批
- 公共部门应在项目实施方案中纳入有关审批获取的策略
- 采购负责机关应在采购早期在获取或便利审批上花更多时间（特别是针对土地及其开发——以及人员安置），而不是将这项事务作为后期竞标者应去处理的事项
- 部委和地方当局（都应有自己的审批流程）应当仅在项目获得相关的地方/部门审批之后再走去中央审批流程。

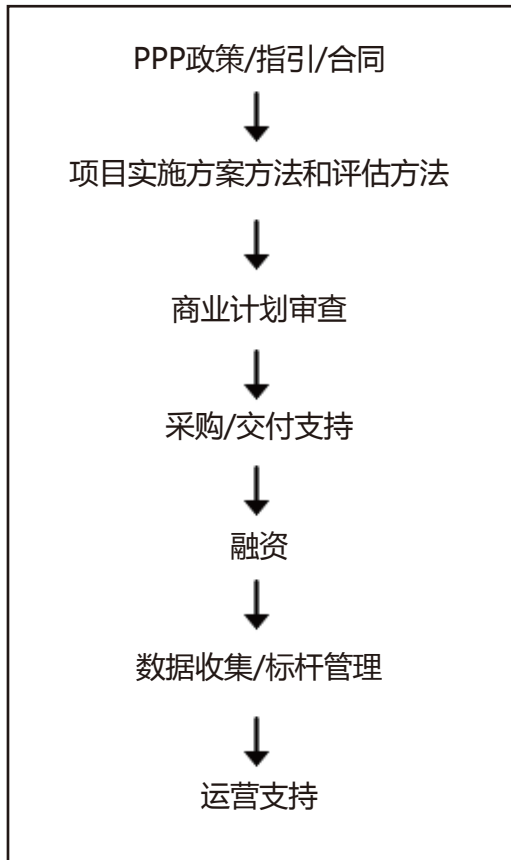
5 （1）成立中央PPP机构来统筹PPP专业知识和推动PPP项目群进展，以及 （2）在关键部位内设立特定行业PPP机构以传达专业知识

我们了解到中国目前正在成立中央PPP机构。

表4.I. : 建议5 A

我们建议PPP机构：

- 应在政府中拥有具影响力的位置并具有清晰强健的管理结构；
- 获得充足的职权与职责，能够有效监管PPP项目；
- 能够招聘并留用拥有PPP领域商业经验的专家；
- 立足长期设立，为PPP项目提供持久的知识储备和长期机构记忆；
- 是整体制度性管理的组成部分，涉及项目的采购、审批、审查以及审计。



PPP机构可获得长期战略（PPP基础设施规划）、PPP政策、项目实施方案审查、审批、采购/实施支持、财务、市场推广、宣传联络、项目监督、数据收集与报告等一系列职权和职责。左图列举了PPP机构职能范围的自然发展顺序。

关于机构设立的进一步细节以及建议，请查看IUK另外提供的报告二《成立PPP专门机构推动中国PPP项目》。

表4.J.：建议5 B

我们建议中国政府应鼓励关键交付部门设立自己的机构，并考虑其在多大程度上进行规划与支持更广泛区域、省级甚至是大型城镇级别PPP机构设立的工作。

报告二《成立PPP专门机构推动中国PPP项目》的第八章第8节中就此问题提供了更详细讨论与建议。

6 结合以下方式发展PPP知识和政策制定专业力量：（1）针对政府官员的培训计划，（2）聘用私营部门商业专家，（3）任命专家顾问，及（4）吸取示范性项目经验

表4.K.：建议6 A

我们建议中国政府结合以下方式增加中央知识储备：

- 开展针对政府官员的培训项目
- 招聘商业专家
- 借调外聘
- 任命专家顾问
- 吸取试点项目经验

报告二《成立PPP专门机构推动中国PPP项目》中就此问题提供了更详细建议。

表4.L.：建议6 B

为了确保PPP项目获得充分的优质建议，同时也为了进一步促进本地咨询顾问业界发展，中国政府不妨考虑是否放宽对在华海外专家的限制。

7 发展基础设施融资选项以及风险消减工具，以此促进基础设施私人融资

表4.M.：建议7 A

我们建议中国政府调查研究适用于中国的基础设施融资方式和风险消减工具：

- 考察和评估直接或间接用于PPP项目的国际惯用融资工具，包括资本投入、专用年金基金、基础设施开发基金、公共部门股权基金、公共部门基础设施开发银行、联合贷款工具以及国际金融机构融资；
- 考察和评估国际惯用的PPP项目风险消减工具，包括政府担保、支持政府债务的第三方财务担保工具（例如，亚洲开发银行以及其他多边开发银行的部分风险担保（PRG）和部分信用担保（PCG）工具，以及经过市场检验的国际金融机构/双边和私营部门风险消减工具）；
- 考察可用于中国PPP发展的融资方式；
- 明确阻碍PPP项目具体风险消减和融资方式的重要领域/限制；以及
- 发现最符合中国（特许权和可用性）PPP项目的风险消减建议和融资方式建议。

有一个需要尽快明确的地方是——在多大程度上提供定价和流量机制以及在交通和其他特许经营项目中提供保护是合法的。

表4.L.：建议7 B

如果中国想要鼓励私营部门投资交通和其他特许经营行业，则：

- 需要明确能在价格和使用量风险问题上为贷款人提供何种保护；
- 长远看来，还需要制定更为透明和可预测的管制定价机制；
- 也可以考虑其他项目模式，如“基于可用性”合同。

在报告三《中国PPP合同标准化》附录二中对此有更详细讨论。

8 设置PPP管理和监督工具，以此（1）在中央层面捕捉信息，（2）发展PPP整体控制，（3）监督和保障地方层面PPP工作开展，这对于提升透明度均有帮助

表4.O.：建议8 A

我们建议中国政府：

- 记录（并可以按年度公布）PPP项目财务方面的关键信息，尤其是公共部门产生的债务；
- 适时考虑采用整体支出限制；以及
- 下一步（作为国家/地方财政改革整体计划的一部分）应该考虑如何记录已有PPP财务信息

在省一级推进PPP工作方面：

表4.P.：建议8 B

中国政府可以考虑采取以下方法：

- 规定使用中央拨款的PPP接受中央审批和监管；
- 为地方特设某些PPP项目基金，地方政府以投标的方式进行申请，用于地方PPP项目（其使用情况需接受监管）；
- 或许可以进一步的措施，要求大于一定规模的PPP项目（不论中央还是地方）均需接受中央审批；
- 或者，可以采用半自愿的方式，大型地方项目（不论是否受到开支控制）均可得到中央或地方政府PPP机构的支持。

5 中国PPP框架评估

本部分内容省略

工作计划

本报告按下述工作计划开展。

阶段	工作活动	完成状态
第一阶段	初次访华，收集中国政府内部利益相关者的意见和看法	已完成 2014年7月28日8月1日
第二阶段	编写初步报告草案	已完成 2014年9月
第三阶段	第二次访华听取报告草案反馈	已完成 2014年12月
第四阶段	完成报告草案第二版	2015年1月
第五阶段	完成并发布报告	2015年1月/3月

并受到附件二中所列出的限定条件约束。

二 限定条件

本报告遵循下述限定条件：

- 1 本报告仅为中国政府制定。
- 2 根据IUK关于英国及其他国家PPP的普遍经验做出陈述，陈述遵循诚实诚信原则。
- 3 本报告关于其他行政辖区法律环境或者实践的陈述同样遵循诚实诚信原则；但这些陈述未经尽职调查，无确证保证，不应被视为准确无误的陈述。
- 4 IUK并非律师事务所，不得视为其在本报告中做出任何法律、财务、会计、税收或者其他技术性意见或者担保。IUK不能对由本报告在操作中衍生出的问题承担任何责任。