

PPP改革在中国

焦小平

财政部政府和社会资本合作中心

2016年3月29日

1.背景

- 国家治理体系和治理能力现代化（高效政府）
 - 依法治国（法治政府）；
 - 发挥市场在资源配置中的决定作用（有限政府）；
 - 顶层设计为主，强化改革整体性、系统性、协同性。
- 供给侧结构性改革（结构/质量/效益优先）
 - 改革创新，提高全要素生产效率（大众创业、万众创新）；
 - 去产能、去库存、去杠杆；
 - 新动力——新型城镇化建设+公共产品公共服务+新兴产业。
- 新《预算法》实施 VS 融资平台转型
- 公共产品和服务供给新渠道——PPP
- PPP是以供给侧结构性改革为主，需求拉动为辅的体制机制

2. PPP新内涵

➤ PPP (Public-Private Partnerships) 政府和社会资本合作

在公共服务领域，政府采取**竞争**性方式选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照**平等**协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付**对价**，保证社会资本获得合理收益（国办发42号文）。

PPP不仅仅是一种融资手段！

3. PPP，一次体制机制变革

➤ 宏观层面

国家治理现代化；

➤ 中观层面

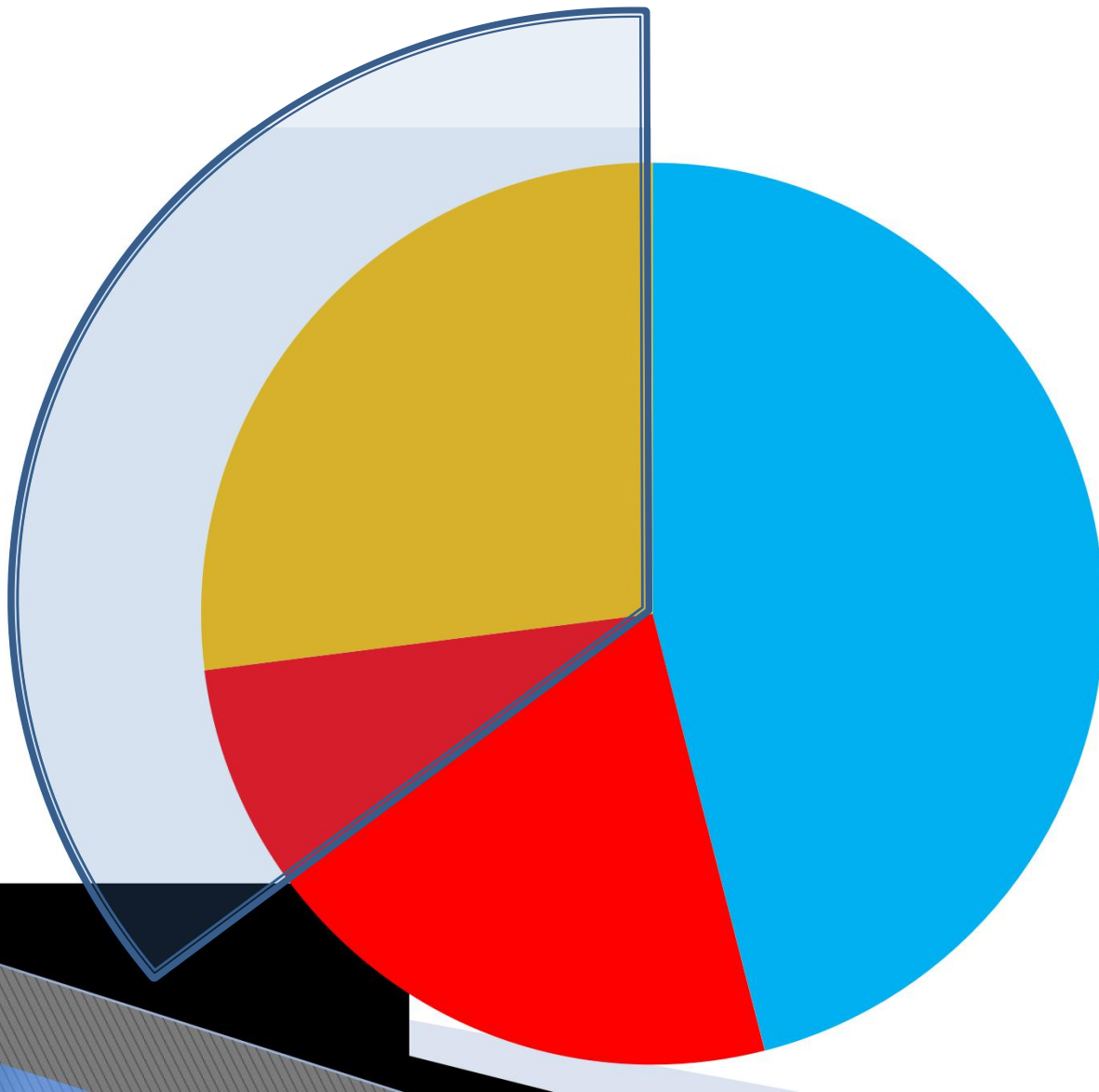
行政体制改革；

财政体制改革；

投融资体制改革。

➤ 微观层面 物有所值。

4. PPP的应用领域



5. PPP模式的主要方式



6. PPP市场扩围



➤ 政府可行性缺口补助

- 财政补贴（由财政对项目使用者付费不足部分直接付费）；
- 股本投入；
- 优惠贷款；

性开发收益、土地等资源投入）。

7. PPP不只是一场婚礼，而是一段婚姻

➤ **共同点：** 融资功能。

➤ **不同点：**

Version 1.0

- ✓ 功能单一（建设、融资）
- ✓ 合作期短
- ✓ 竞争不充分
- ✓ 透明度不够
- ✓ 使用者付费
- ✓ 多部门分散推进
- ✓ 行政法管辖

Version 2.0

- ✓ 全功能
- ✓ 全生命周期合作
- ✓ 充分竞争
- ✓ 全过程公开透明
- ✓ 三种付费方式
- ✓ 转变政府角色
- ✓ 财政部门牵头协调推进
- ✓ 民商法、行政法统筹

1990年

2014年

2016年

时间

8. PPP已成为国家战略



- 2013年十八届三中全会《全面深化改革决定》：支持非公有制经济健康发展，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；
- 2014年，李克强总理7次部署PPP工作：4次国务院常务会议，1次达沃斯论坛，1次新型城镇化建设试点工作会，1次批示；
- 2015来，李克强总理13次部署PPP工作：9次国务院常务会议，2次经济座谈会，1次世界经济论坛，1次政府工作报告。
- 2015年10月29日，十三五规划：推广政府和社会资本合作模式。
- 2015年11月10日，中央中央财经领导小组会议：供给侧结构性改革。

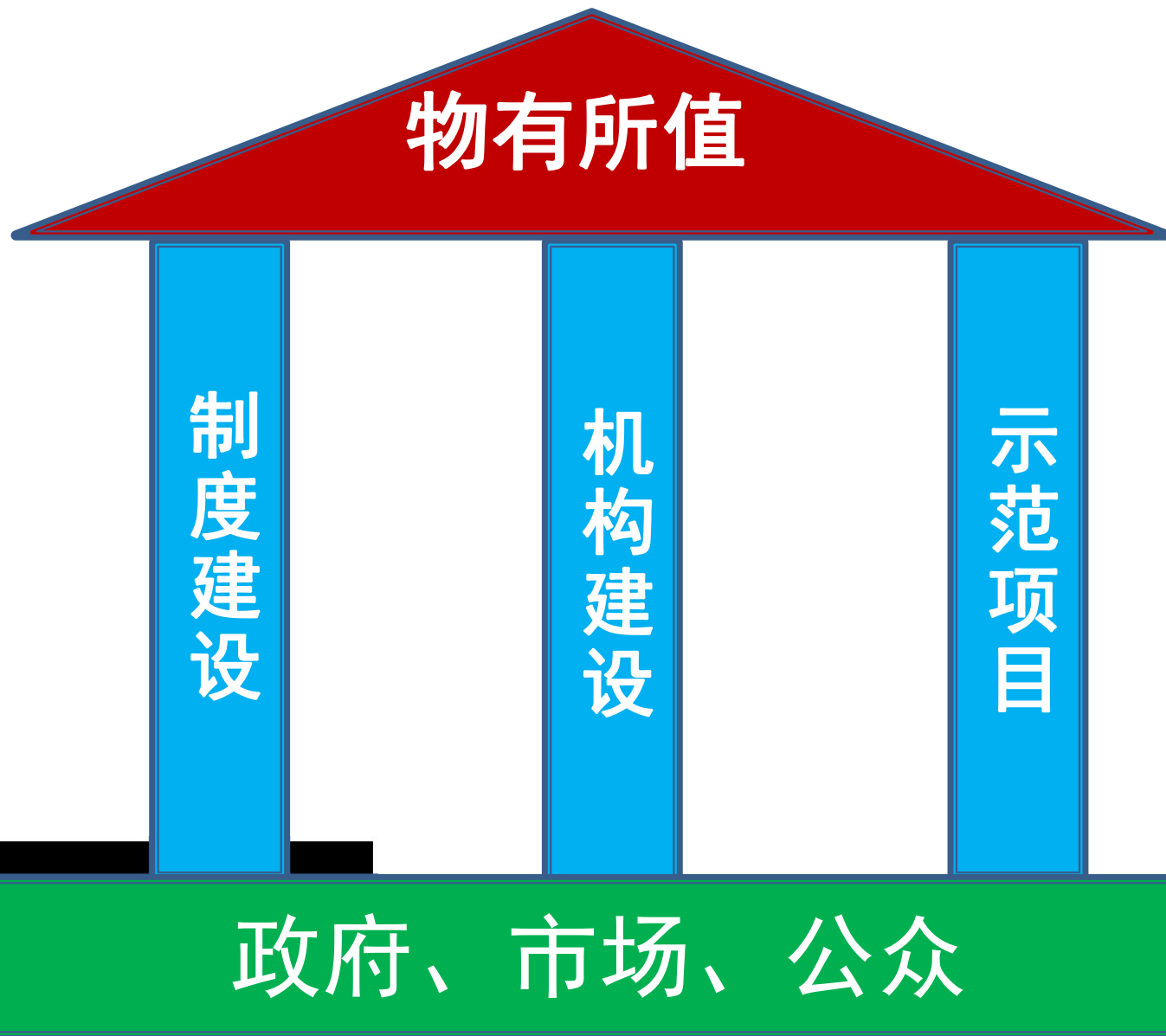
9. PPP是一个财政问题

➤ PPP的本质是政府购买公共服务

- 是财政预算管理的一项内容；
- PPP项目财政承诺（支出责任）是政府债务管理一部分；
- 特许经营权（行政权、收费权、价格）是一种政府无形资产；
- PPP项目形成的资产终极所有权属于政府；
- PPP项目资产和负债是政府综合财务报告的一部分。

财政是政府收支、采购、债务和资产管理的主管部门。

10.PPP改革进展



11. 制度建设

- 《预算法》
 - 《政府采购法》及其实施条例
 - 《PPP法》（计划中）
 - 《特许经营条例》（计划中）
-
- 关于加强地方政府性债务管理的意见（国发43号）
 - 关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见（国办42号）
 - 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）
 - 关于PPP财政预算管理问题的通知（制定中）
-
- 政府和社会资本合作模式操作指南（试行）（财金〔2014〕113号）
 - PPP项目合同指南（财金〔2014〕156号）
 - PPP项目政府采购管理办法（财库〔2014〕215号）
 - 物有所值评价指引（财金〔2015〕167号）
 - PPP项目财政承受能力论证指引（财金〔2015〕21号）
-
- PPP项目合同指南
 - PPP项目合同案例
 - 标准化合同

标准

标准（经济、技术、财务等）

准

12. 机构建设

13.财政部PPP示范项目

- 第一批（2014）：30个项目（3个已调出），总投资约1,786亿元，15个省市（调整后14个省市），5个行业；
- 第二批（2015）：206个项目，总投资约6,589亿，30个省市，13个行业；
- 13个行业：交通、市政工程、环境保护、片区开发、保障性安居工程、体育、文化、养老、医疗、体育、科技、旅游、农业；
- 社会类项目（10%）和综合一体化项目（15%）比例上升；
- 绿色低碳项目：103个，投资5,655亿元，占67.3%；
- 2016年将推出第三批示范项目。

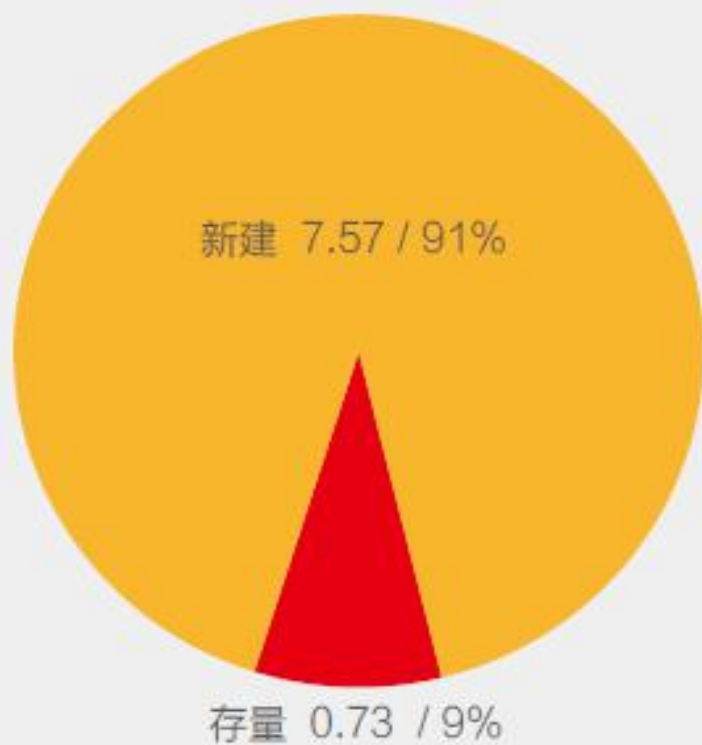
示范项目领域分布

| 领域 | 第一批示范项目 | | 第二批示范项目 | | 合计 | | | |
|-------------------|-----------|-----------------|------------|-----------------|------------|---------------|-----------------|---------------|
| | 项目数 | 投资额 (亿元) | 项目数 | 投资额 (亿元) | 项目数 | 比例 | 投资额 (亿元) | 比例 |
| 1.交通: | 9 | 1,565.96 | 38 | 3,491.78 | 47 | 19.9% | 5,057.74 | 60.4% |
| 轨道交通 | 7 | 1,526.51 | 13 | 2,452.67 | 20 | 8.5% | 3,979.18 | 47.5% |
| 高速公路 | | | 7 | 613.94 | 7 | 3.0% | 613.94 | 7.3% |
| 非收费公路 | | | 8 | 232.38 | 8 | 3.4% | 232.38 | 2.8% |
| 交通枢纽 | | | 4 | 17.32 | 4 | 1.7% | 17.32 | 0.2% |
| 机场 | | | 2 | 81.98 | 2 | 0.8% | 81.98 | 1.0% |
| 铁路 | | | 2 | 45.70 | 2 | 0.8% | 45.70 | 0.5% |
| 公交 | | | 1 | 15.00 | 1 | 0.4% | 15.00 | 0.2% |
| 桥梁 | | | 1 | 32.78 | 1 | 0.4% | 32.78 | 0.4% |
| 其他 | 2 | 39.45 | | | 2 | 0.8% | 39.45 | 0.5% |
| 2.市政工程: | 8 | 77.27 | 66 | 810.53 | 74 | 31.4% | 887.80 | 10.6% |
| 垃圾处理 | 1 | 5.26 | 22 | 97.24 | 23 | 9.7% | 102.50 | 1.2% |
| 地下综合管廊 | 1 | 13.00 | 14 | 407.77 | 15 | 6.4% | 420.77 | 5.0% |
| 公园 | | | 1 | 25.00 | 1 | 0.4% | 25.00 | 0.3% |
| 供气 | | | 2 | 3.64 | 2 | 0.8% | 3.64 | 0.0% |
| 供热 | 3 | 26.40 | 6 | 59.52 | 9 | 3.8% | 85.92 | 1.0% |
| 供水 | 3 | 32.61 | 18 | 190.11 | 21 | 8.9% | 222.72 | 2.7% |
| 海绵城市 | | | 1 | 13.85 | 1 | 0.4% | 13.85 | 0.2% |
| 绿化 | | | 1 | 5.50 | 1 | 0.4% | 5.50 | 0.1% |
| 排水 | | | 1 | 7.90 | 1 | 0.4% | 7.90 | 0.1% |
| 3.环境保护: | 11 | 111.99 | 31 | 742.46 | 42 | 17.8% | 854.45 | 10.2% |
| 污水处理 | 9 | 59.08 | 15 | 337.49 | 24 | 10.2% | 396.57 | 4.7% |
| 环境综合治理 | 2 | 52.91 | 15 | 364.97 | 17 | 7.2% | 417.88 | 5.0% |
| 湿地保护 | | | 1 | 40.00 | 1 | 0.4% | 40.00 | 0.5% |
| 4.片区开发 | | | 8 | 771.54 | 8 | 3.4% | 771.54 | 9.2% |
| 5.文化 | | | 12 | 257.56 | 12 | 5.1% | 257.56 | 3.1% |
| 6.养老 | | | 10 | 196.22 | 10 | 4.2% | 196.22 | 2.3% |
| 7.医疗 | 1 | 5.70 | 18 | 111.76 | 19 | 8.1% | 117.46 | 1.4% |
| 8.教育 | | | 12 | 89.61 | 12 | 5.1% | 89.61 | 1.1% |
| 9.体育 | 1 | 25.07 | 1 | 29.25 | 2 | 0.8% | 54.32 | 0.6% |
| 10.科技 | | | 5 | 39.50 | 5 | 2.1% | 39.50 | 0.5% |
| 11.保障性安居工程 | | | 2 | 35.51 | 2 | 0.8% | 35.51 | 0.4% |
| 12.旅游 | | | 2 | 6.40 | 2 | 0.8% | 6.40 | 0.1% |
| 13.农业 | | | 1 | 6.52 | 1 | 0.4% | 6.52 | 0.1% |
| 合计 | 30 | 1,785.99 | 206 | 6,588.64 | 236 | 100.0% | 8,374.63 | 100.0% |

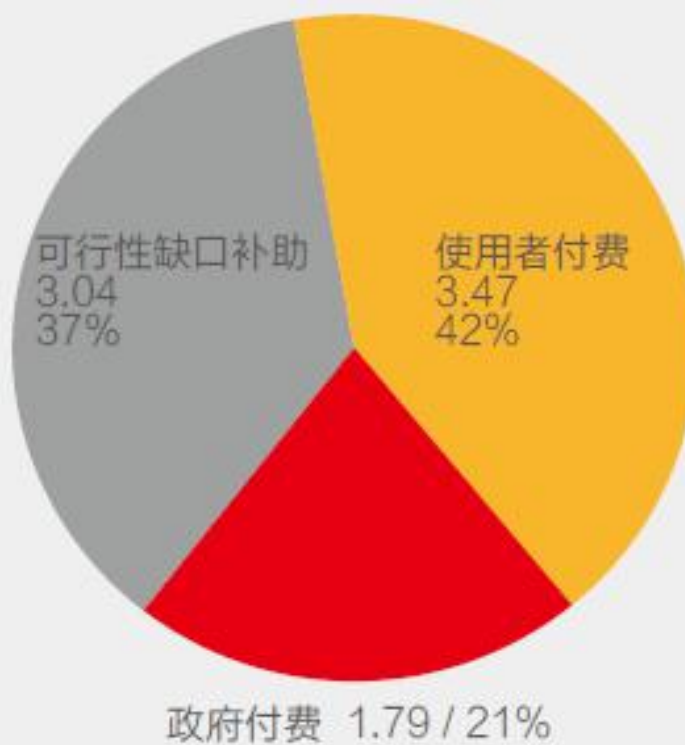
14. 地方项目进展情况

- 截至2016年2月29日，PPP综合信息平台对外发布PPP项目7,110个，总投资约8.3万亿元；
- 各省市均已启动PPP综合信息平台项目入库工作；
- 覆盖19个行业：能源、交通运输、市政工程、环境保护、水利、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化、体育、旅游、片区开发和其它；

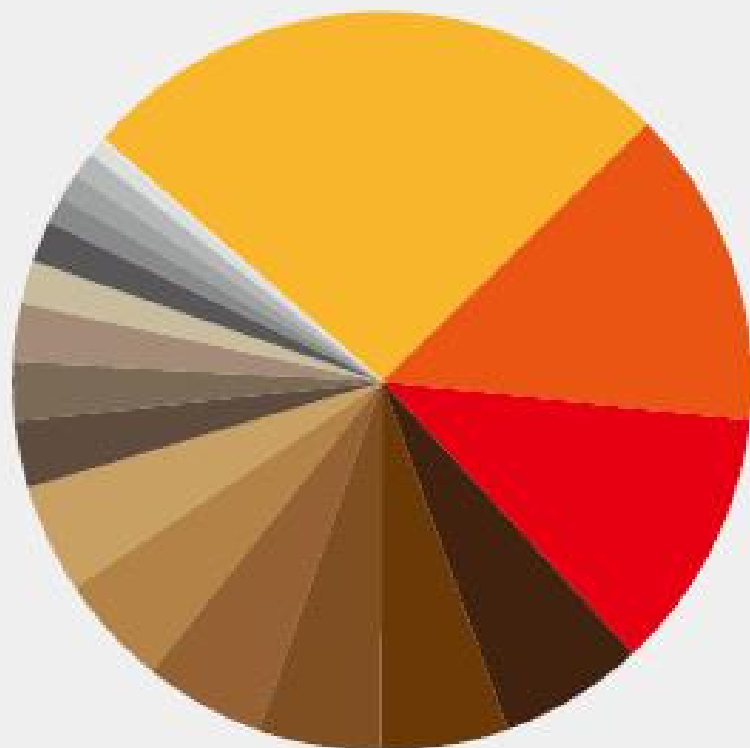
PPP 项目投资额 类型分布情况 (万亿元)



PPP 项目投资额 按回报机制分布情况 (万亿元)



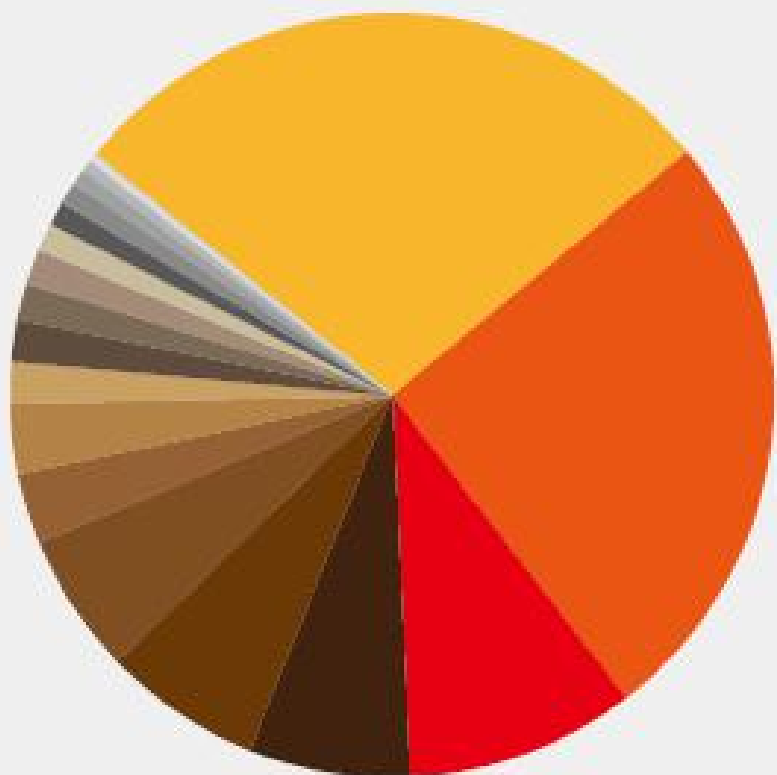
PPP 项目数行业分布情况



- 市政工程 1874 / 26%
- 生态建设和环境保护 989 / 14%
- 交通运输 817 / 11%
- 片区开发 450 / 6%
- 保障性安居工程, 398 / 6%
- 教育 380 / 5%
- 旅游 376 / 5%
- 医疗卫生 350 / 5%
- 水利建设 338 / 5%
- 文化 206 / 3%
- 其他 185 / 3%
- 养老 181 / 3%
- 能源 134 / 2%
- 体育 128 / 2%
- 社会保障, 85 / 1%
- 农业 81 / 1%
- 政府基础设施 79 / 1%
- 科技 54 / 1%
- 林业 5 / 0%

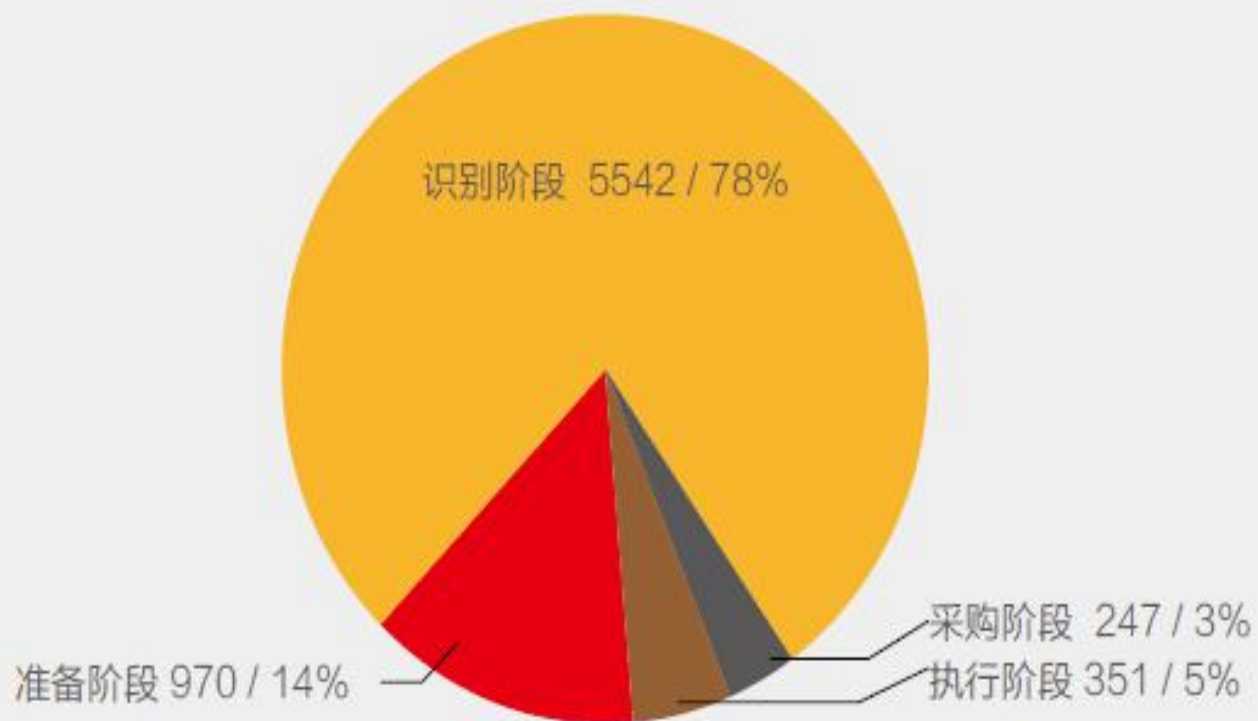
PPP 项目投资行业分布情况

(亿元)

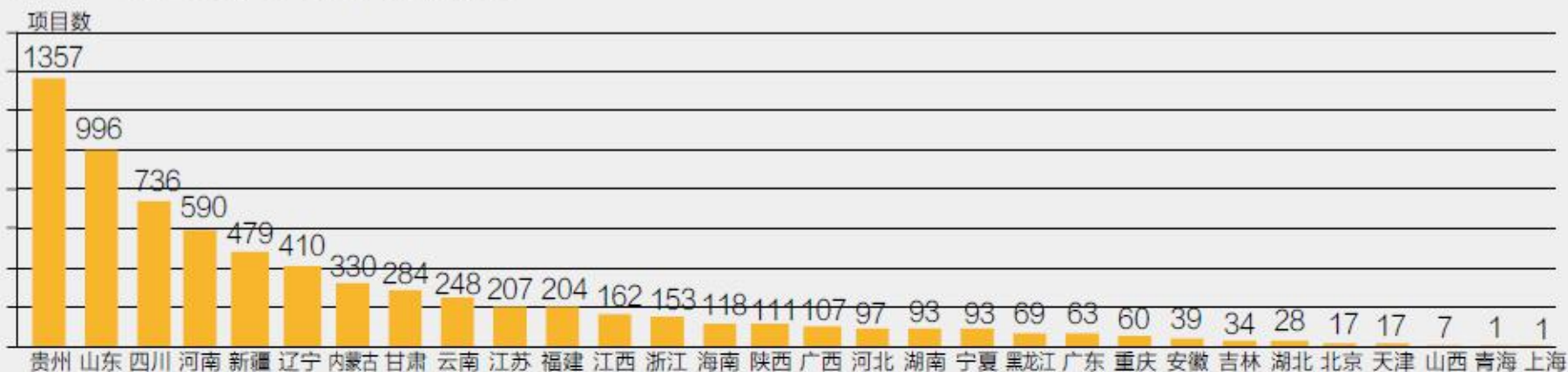


- 交通运输 23378.43 / 28%
- 市政工程 21153.56 / 25%
- 片区开发 8090.07 / 10%
- 保障性安居工程 5655.26 / 7%
- 生态建设和环境保护 5554.69 / 7%
- 旅游 4940.58 / 6%
- 其他 2459.89 / 3%
- 水利建设 2441.31 / 3%
- 文化 1484.71 / 2%
- 医疗卫生 1465.17 / 2%
- 教育 1275.11 / 2%
- 养老 1229.63 / 1%
- 政府基础设施 984.99 / 1%
- 体育 819.17 / 1%
- 能源 783.46 / 1%
- 农业 577.80 / 1%
- 科技 405.61 / 0%
- 社会保障 252.01 / 0%
- 林业 11.73 / 0%

不同实施阶段下 PPP 项目数量



PPP 项目数地域分布情况



PPP 项目投资地域分布情况



15. PPP两年改革初见成效

- 改革共识初步形成，PPP市场呈蓬勃发展之势；
- PPP已成为稳增长、调结构、惠民生、防风险的重要抓手；
- PPP在资源配置中的优势初显：活力、动力、效率；
- 已覆盖绝大多数行业，社会类和绿色基础设施项目比例上升；
- 政府付费、可行性缺口补助项目与使用者付费项目平分秋色；
- 示范项目的标杆作用初步显现。

全球最大的区域PPP市场！

16. 主要挑战

- 观念转变仍不到位。
- 项目落地率仍不高，民营资本参与比例较低。
- 能力建设仍待加强，市场环境有待完善。
 - 政策法律体系；
 - 标准体系；
 - 市场主体；
 - 第三方专业咨询机构；
 - 透明度。

17. 下一步设想

- 坚定改革方向；
- 发挥示范项目标杆引导效应；
- 加强PPP综合信息平台建设；
- 营造良好政策环境，增强社会资本信心；
- 加快第三方服务市场建设；
- 加强国际合作。

倡导PPP文化

法制文化

市场文化

合作文化

电话：010-88659333

邮箱：cpppc@cpppc.org

网址：www.cpppc.org

微信公众

