

# 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

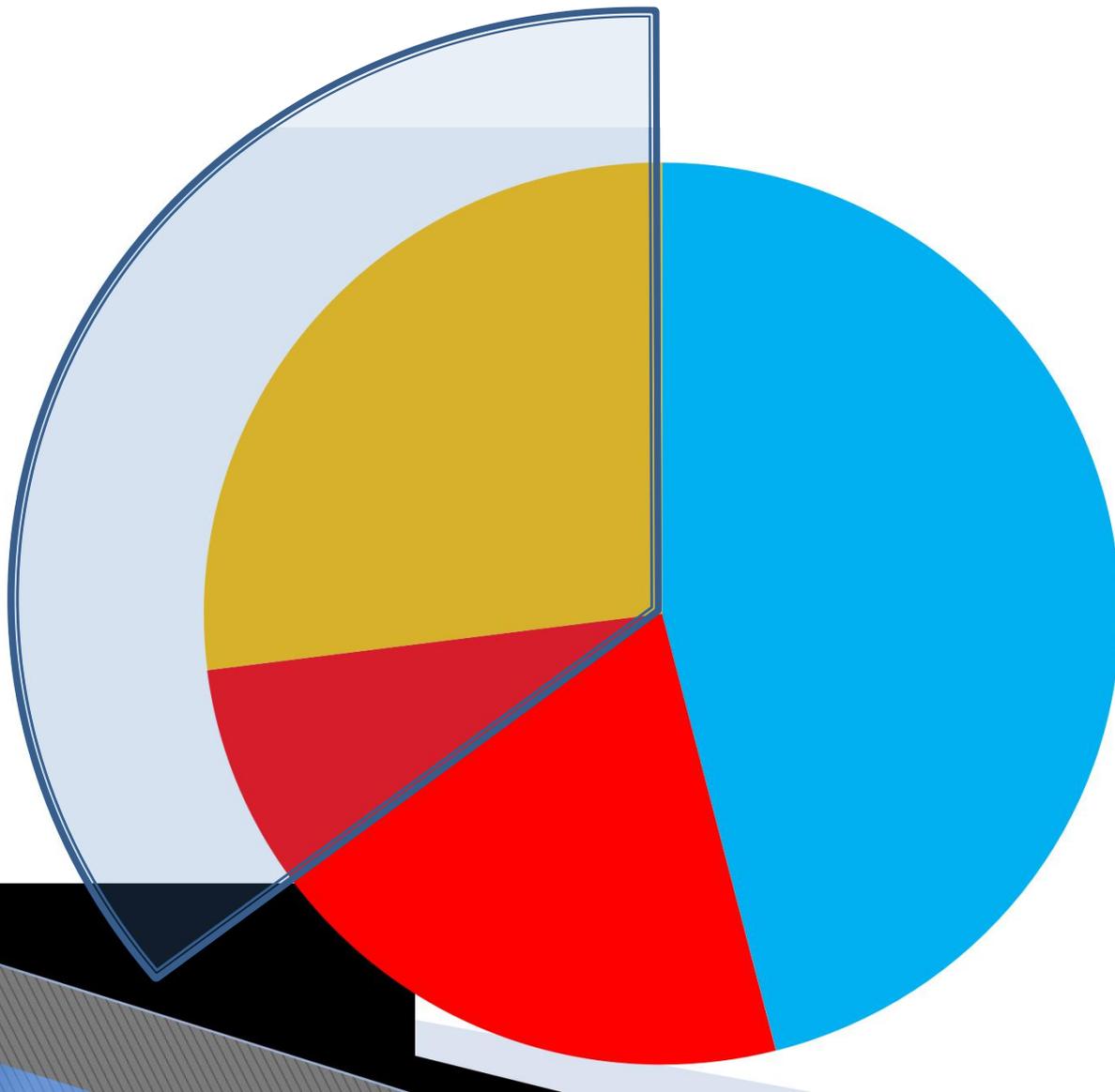
行政体制改革；

财政体制改革；

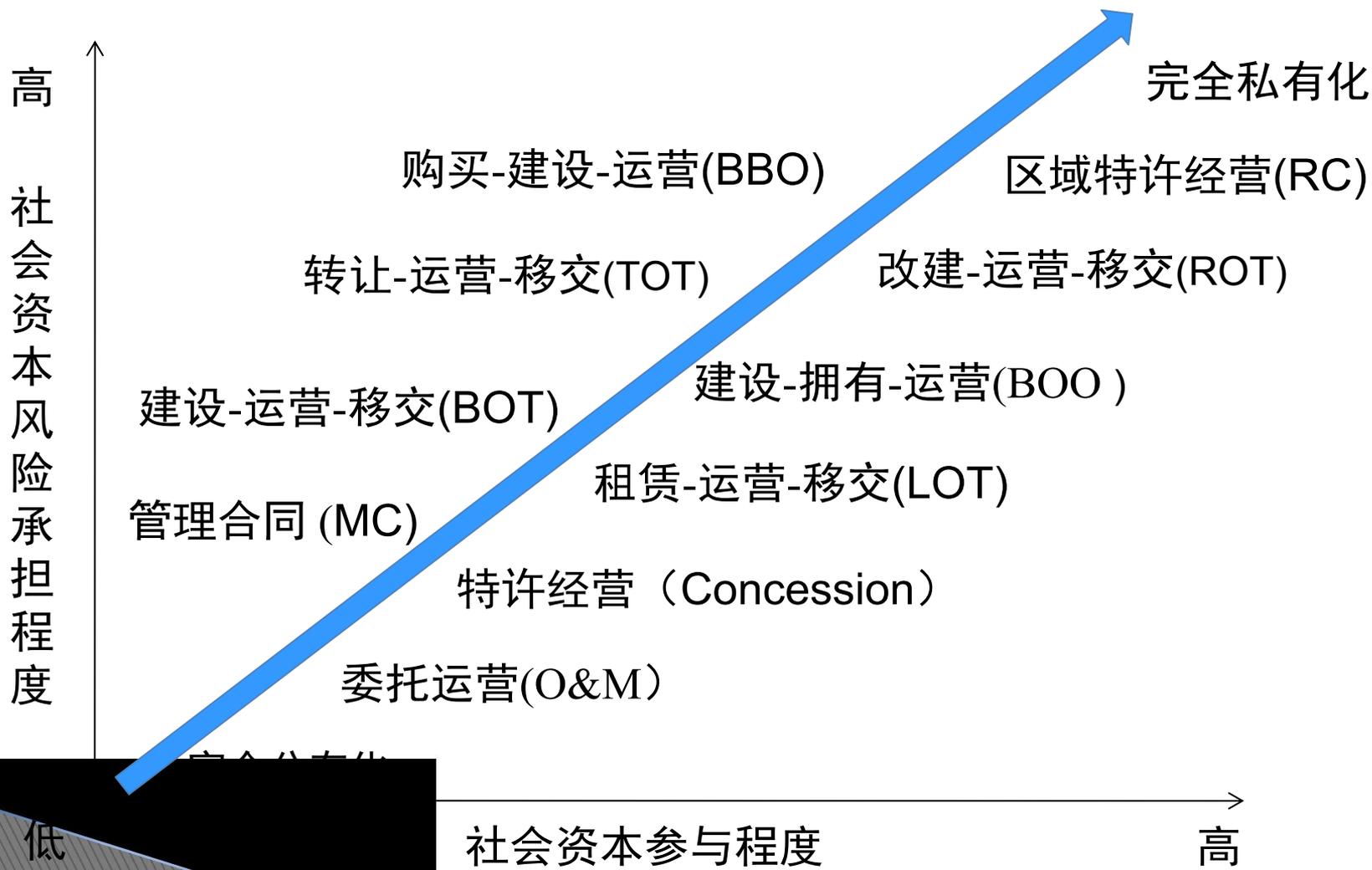
投融资体制改革。

## ➤ 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。

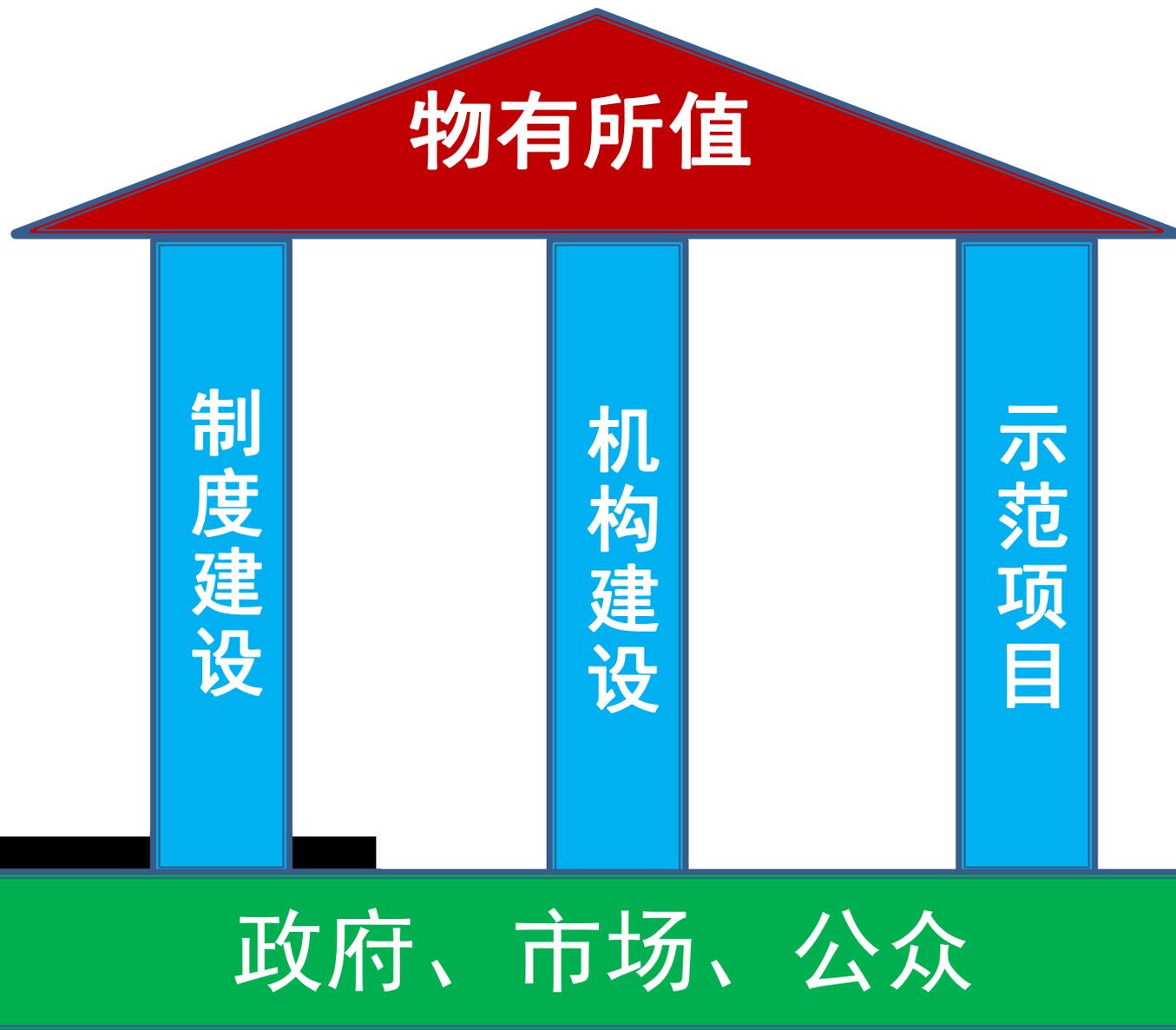
# 9. PPP是一个财政问题

## ➤ 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。

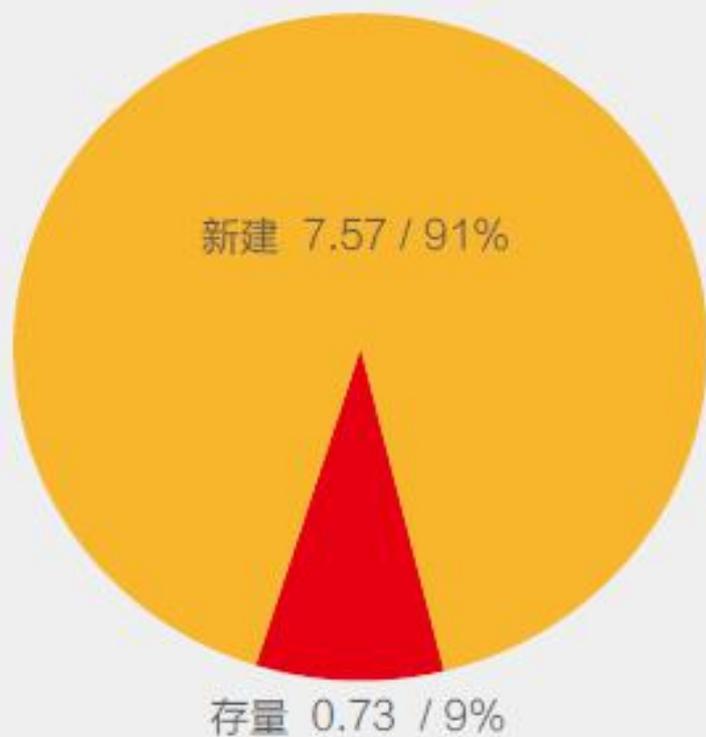
# 示范项目领域分布

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
<b>1.交通:</b>	<b>9</b>	<b>1,565.96</b>	<b>38</b>	<b>3,491.78</b>	<b>47</b>	<b>19.9%</b>	<b>5,057.74</b>	<b>60.4%</b>
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%
<b>2.市政工程:</b>	<b>8</b>	<b>77.27</b>	<b>66</b>	<b>810.53</b>	<b>74</b>	<b>31.4%</b>	<b>887.80</b>	<b>10.6%</b>
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%
<b>3.环境保护:</b>	<b>11</b>	<b>111.99</b>	<b>31</b>	<b>742.46</b>	<b>42</b>	<b>17.8%</b>	<b>854.45</b>	<b>10.2%</b>
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%
<b>4.片区开发</b>			<b>8</b>	<b>771.54</b>	<b>8</b>	<b>3.4%</b>	<b>771.54</b>	<b>9.2%</b>
<b>5.文化</b>			<b>12</b>	<b>257.56</b>	<b>12</b>	<b>5.1%</b>	<b>257.56</b>	<b>3.1%</b>
<b>6.养老</b>			<b>10</b>	<b>196.22</b>	<b>10</b>	<b>4.2%</b>	<b>196.22</b>	<b>2.3%</b>
<b>7.医疗</b>	<b>1</b>	<b>5.70</b>	<b>18</b>	<b>111.76</b>	<b>19</b>	<b>8.1%</b>	<b>117.46</b>	<b>1.4%</b>
<b>8.教育</b>			<b>12</b>	<b>89.61</b>	<b>12</b>	<b>5.1%</b>	<b>89.61</b>	<b>1.1%</b>
<b>9.体育</b>	<b>1</b>	<b>25.07</b>	<b>1</b>	<b>29.25</b>	<b>2</b>	<b>0.8%</b>	<b>54.32</b>	<b>0.6%</b>
<b>10.科技</b>			<b>5</b>	<b>39.50</b>	<b>5</b>	<b>2.1%</b>	<b>39.50</b>	<b>0.5%</b>
<b>11.保障性安居工程</b>			<b>2</b>	<b>35.51</b>	<b>2</b>	<b>0.8%</b>	<b>35.51</b>	<b>0.4%</b>
<b>12.旅游</b>			<b>2</b>	<b>6.40</b>	<b>2</b>	<b>0.8%</b>	<b>6.40</b>	<b>0.1%</b>
<b>13.农业</b>			<b>1</b>	<b>6.52</b>	<b>1</b>	<b>0.4%</b>	<b>6.52</b>	<b>0.1%</b>
<b>合计</b>	<b>30</b>	<b>1,785.99</b>	<b>206</b>	<b>6,588.64</b>	<b>236</b>	<b>100.0%</b>	<b>8,374.63</b>	<b>100.0%</b>

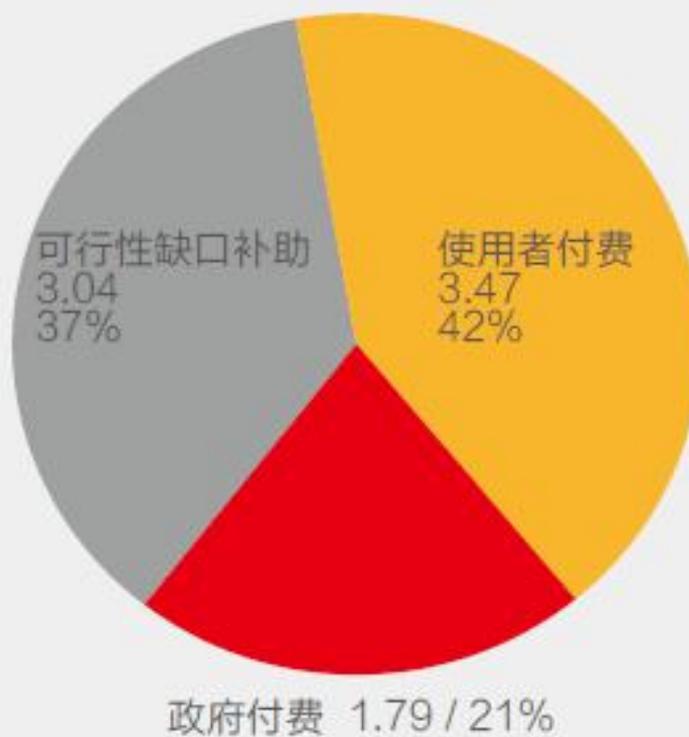
# 14. 地方项目进展情况

- 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；

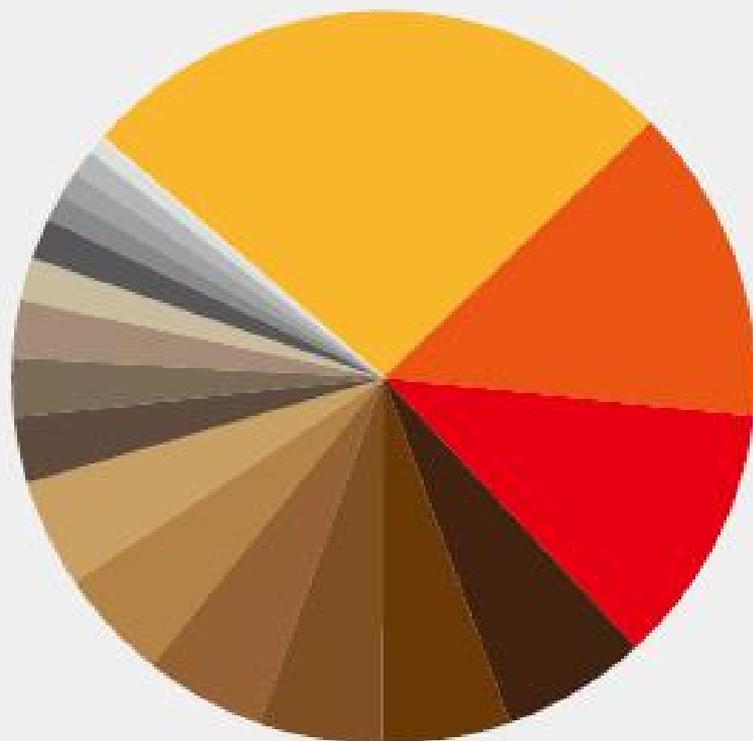
## PPP 项目投资额 类型分布情况 (万亿元)



## PPP 项目投资额 按回报机制分布情况 (万亿元)



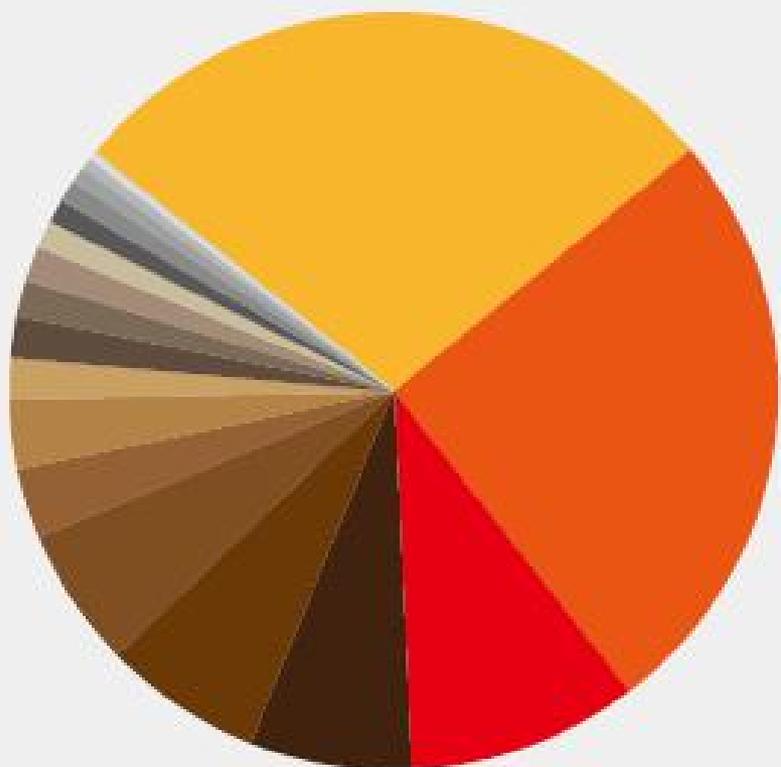
# PPP 项目数行业分布情况



- 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%

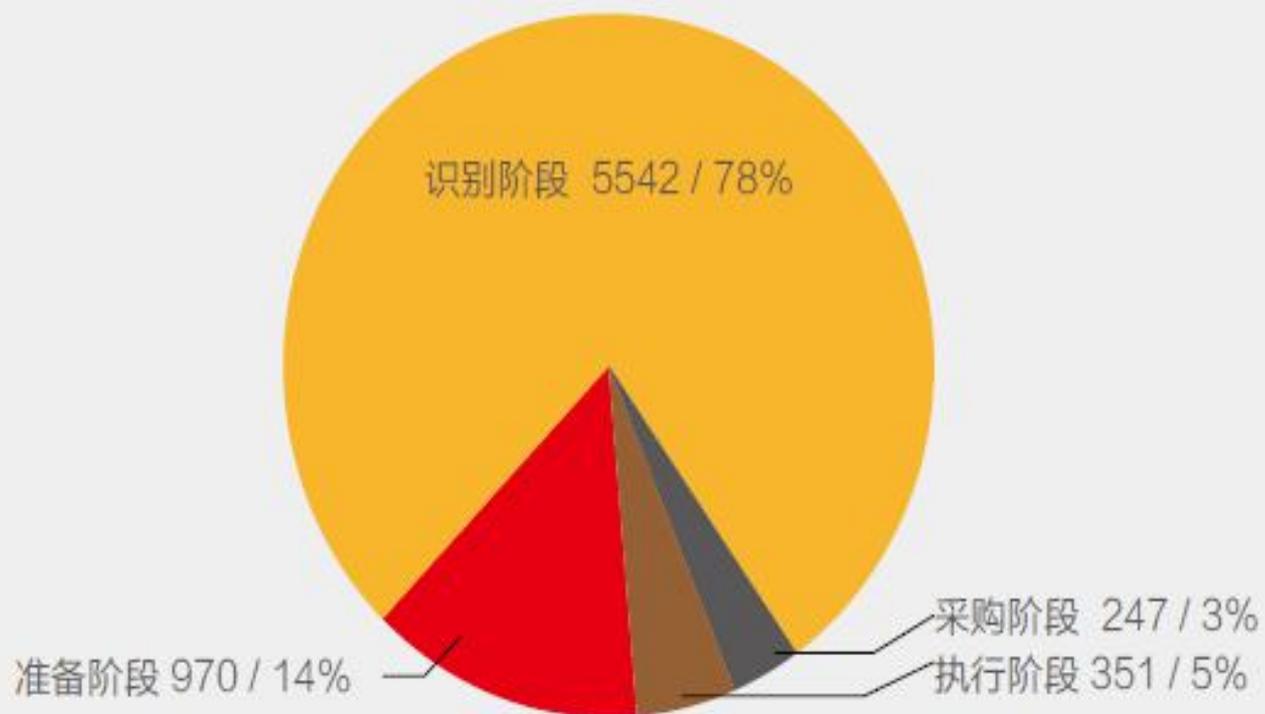
# PPP 项目投资行业分布情况

(亿元)

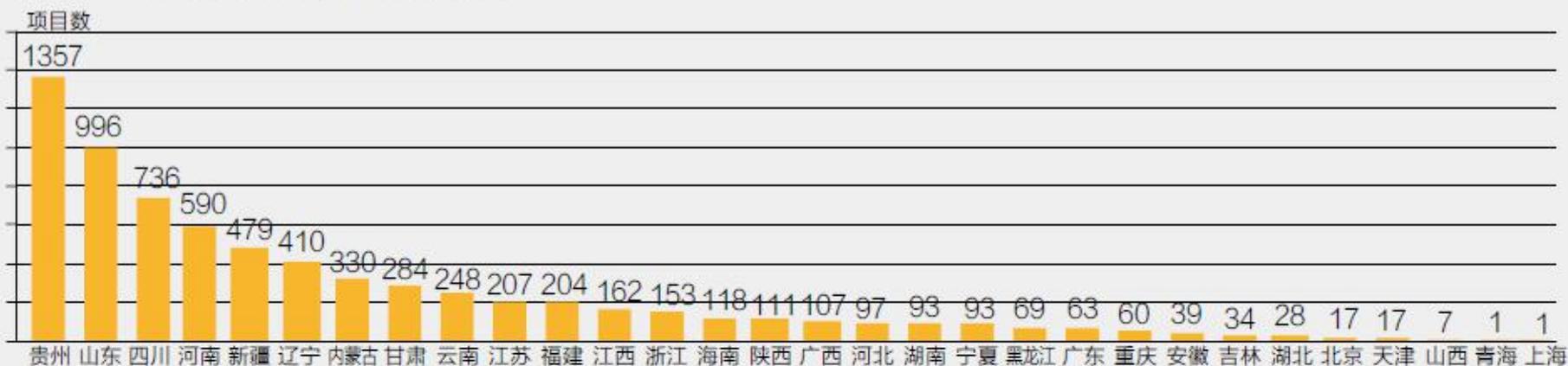


- 交通运输 23378.43 / 28%
- 市政工程 21153.56 / 25%
- 片区开发 8090.07 / 10%
- 保障性安居工程 5655.26 / 7%
- 生态建设和环境保护 5554.69 / 7%
- 旅游 4940.58 / 6%
- 其他 2459.89 / 3%
- 水利建设 2441.31 / 3%
- 文化 1484.71 / 2%
- 医疗卫生 1465.17 / 2%
- 教育 1275.11 / 2%
- 养老 1229.63 / 1%
- 政府基础设施 984.99 / 1%
- 体育 819.17 / 1%
- 能源 783.46 / 1%
- 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](mailto:cpppc@cpppc.org)

网址：[www.cpppc.org](http://www.cpppc.org)

微信公众

