

## 《公司介绍》

中国投资咨询有限责任公司于1986年3月经国务院批准设立,是我国最早设立的,为投融资活动提供全方位、一体化咨询和资产管理服务的国有大型投资咨询公司,中国建银投资有限责任公司为公司全资股东。公司服务于中国投资体制改革与发展,为政府部门、金融机构、大型国企集团提供投资咨询服务,在成长过程中得到国家发改委、财政部、建设部、人民银行等政府有关部门的长期支持和关怀,在国内投资界和金融界积累了丰富的资源。

公司致力于发展成为一家具有较高社会影响力的投资咨询公司,为客户提供高附加值的咨询顾问和资产管理服务。构建“咨询顾问+资产管理”的全方位、多层次服务体系,提供专业的综合解决方案,全方位成就客户价值。

公司聚焦于基础设施、公用事业、新兴产业等领域,围绕国资国企改革、PPP融资、城镇化、政府投融资平台等主题,为政府机构、国有企业、大型企业集团、上市公司等客户提供PPP项目、国资国企改革、政府投融资平台公司转型、战略规划、财务顾问、管理咨询等咨询服务,为政府与企业提供问题解决方案,并通过资产管理业务着力解决政府与国有企业发展中的资金问题,助力地方经济发展。凭借专业尽职的团队、丰富的资源渠道和务实的实施路径三大核心优势,我们为来自政府机构、金融、公用事业、健康产业等二十多个行业 and 产业的客户提供专业、尽责、卓越的服务,成为客户最值得信赖的咨询顾问、投资者和合作伙伴,与客户共同实现愿景、创造卓越。

## 《我们的服务》

- 政府与公共事业咨询
- 新兴产业咨询
- 基础设施与公用事业投资基金管理
- 大健康领域投资基金管理

## 说明

本材料为内部交流材料，仅供参考。

中国投资咨询公司对这些信息的准确性和完整性不做任何保证，所载观点不代表任何投资建议或承诺。部分图片、文字源自网络，作者无从考证。如涉及版权，请与我们联系。

本材料并非宣传推介资料，也不构成任何法律文件。

本材料的版权为中国投资咨询公司所有，未获得书面授权，任何机构和个人不得对外散发本材料或进行任何形式的发布、转载、复制或修改。

本材料目前仅提供部分内容的试阅读，如需获取完整研究报告，请联系 [jinlan@cicoc.cn](mailto:jinlan@cicoc.cn)，或致电 021-60203022。

若为您带来不便，敬请谅解。

**主办**

中国投资咨询有限责任公司

**编委会主任**

聂 敏

**编委会**

聂 敏 董建强 刘功胜 王 进 杨光琰 谭志国

**主编**

谭志国

**执行主编**

伍婧寰

**总部地址:**上海市虹口区公平路18号8号楼

嘉昱大厦12层

**电 话:**(021)6020 3009

**传 真:**(021)6020 3111

**邮 编:**200082

**邮 箱:**magazine@cicoc.cn

**网 址:**www.cicoc.cn

**上海市连续性内部资料准印证:**(K)第0730号

**声 明**

本刊为内部交流材料,仅供参考。中国投资咨询有限责任公司对这些信息的准确性和完整性不做任何保证,所载观点不代表任何投资建议或承诺。部分图片、文字源自网络,作者无从考证,如涉及版权请与编辑部联系。

本材料并非宣传推介资料,也不构成任何法律文件。


本材料的版权为中国投资咨询有限责任公司所有,未获中国投资咨询有限责任公司的书面授权,任何机构和个人不得对外散发本材料或进行任何形式的发布、转载、复制或修改。

## PPP改革在中国

2016年的政府工作报告中，PPP再度引发高度关注。无论是在对“十二五”收官之年的成就进行总结时，还是在对2016年的重点工作进行阐述时，克强总理均多次提及PPP概念。

事实上，PPP在中国并不是一个新鲜事物。早在上世纪90年代经济高速发展时期，我国就已“试水”政府和社会资本合作。始于2013年的第三轮热潮，更将PPP“指数”拉上新的高点。截止目前，全国已有近万个PPP项目进入PPP综合信息平台项目库，覆盖能源、交通运输、水利建设、医疗卫生等19个领域，总投资额超过10万亿元。

PPP已成为中国探索新的发展路径、发展模式、打造经济发展新引擎的重要抓手。其势之盛可谓“集万千宠爱于一身”：在顶层设计方面，国务院、财政部、发改委等部委相继下发指导意见等政策法规，鼓励并支持PPP模式在基础设施和公用事业领域的应用；在项目推广方面，财政部组织各行业专家进行示范项目评审，截至7月底，财政部已推出两批（共232个）示范项目，采取示范项目先试先行的方式，为经验尚为欠缺的地区提供实例性指导；在信息化建设方面，2016年初，财政部完成PPP综合信息平台项目库建设及上线工作，公开全国PPP项目信息，在保证信息充分获取和运用的同时，对PPP项目参与各方形成了有效监督和约束，确保实现公共利益最大化。

回望来路，经过三年的发展，PPP改革打破行业垄断、释放经济活力的积极作用已彰显。展望明天，在深化政治经济体制改革的新背景下，PPP被赋予了新使命，依旧任重而道远。随着中国PPP改革的进一步推进，它能否在化解地方债务，推动经济长效、稳定发展中“大显身手”？能否在调结构、惠民生，推动供给侧改革中不负众望？能否在加快中国城镇化步伐，带动社会全面进步中再放异彩？作为“圈内人”我们深感机遇与使命之召唤，充满期待并将为建设一个统一、规范、高效、透明的PPP市场而努力不懈。



微信订阅号:cicoc\_sz

关注微信订阅号,随时获取第一手研究报告

# 目录

## 卷首语

01 PPP改革在中国

---

## 04 业务动态

---

## 分析报告

08 2016年PPP仍将大有可为

---

15 PPP与政府购买服务

---

18 如何搞定PPP总投资

---

25 PPP土地问题知多少

---

30 PPP模式在城市餐厨废弃物处理项目中的应用

---

34 除了“L型”“权威人士”讲话还释放了这些PPP发展信号

---

37 PPP项目承诺不兑现可向国务院举报政府与社会资本应如何合作?

---

42 PPP模式在教育领域的应用

---

46 是否成立PPP项目公司，谁说了算?

---

# 2016年PPP仍将大有可为

解决地方债问题的需求和向服务型政府转型的需求为PPP创造了良好的政策前提，同时也预示着PPP在可预见的相当长时期内都会得到大力支持与推广。

文 | 中国投资咨询 周伟 蹇梦微

在2016政府工作报告中，李克强总理回顾了过去一年的重要工作、难题与成果，列举了一系列“十二五”收官之年在严峻的国际经济环境中来之不易的重大成就。在这些工作与成就中，我们不难发现PPP的身影：“扩大有效投资，设立专项基金，加强水利、城镇棚户区和农村危房改造、中西部铁路和公路等薄弱环节建设”、“在基础设施、产业布局、生态环保等方面实施一批重大工程”、“加强城镇基础设施建设，新型城镇化取得新成效”、“基础设施水平全面跃升”。随着PPP模式被广泛运用，也逐渐成为供给侧结构性改革中的重要力量之时，今年的政府工作报告中所透露出的信息，又为当前PPP模式的实施发出了哪些信号？

## 回望2015：PPP政策储备与快速发展

在今年的政府报告中，PPP虽然没有白底黑字地写入其中，但过去一年，PPP在以上列举的工作中发挥了不容忽视的作用。根据国家发改委公布的数据，截至2015年年底，全国PPP签约项目共755个，涵盖市政建设、水务设施、交通运输、医疗卫生、科技、旅游、养老、文化、教育等产业，签约总投资额1.8万亿元。如今，PPP已在公共产品和服务供给领域扮演着不容忽视的角色。

# PPP与政府购买服务

PPP初步实施方案与编制项目可行性研究报告同步进行，通过财政可承受能力评价和物有所值评价，政府可对项目全生命周期内的支出和效果有较为全面的认识，进而明确项目全生命周期内的各个环节及条件。

文 || 中国投资咨询 周良仪 蒋彦星

不少人认为政府购买服务与PPP是并列的两种模式，或是将政府购买服务视为广义的PPP模式的一种。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》（财金〔2014〕76号）提出，政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务。国务院转发的《财政部发展改革委人民银行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的通知》（国办发〔2015〕42号）明确，政府和社会资本合作模式是公共服务供给机制的重大创新。可见二者并非并列关系，PPP也并不包含政府购买服务，而是政府购买服务诸多形式中的一种。

从政府采购法律法规角度来看，《政府采购法》《政府采购法实施条例》以及《政府购买服务管理办法（暂行）》等法律规章制度，构成了我国政府购买服务的制度大厦。这些法律规章文件均对政府采购工程和服务的范围作了界定。需要指出的是，对于基础设施建设领域的政府购买服务，只能对存量项目和增量项目的运营、维护、管理等基本公共服务进行采购，而不能将工程建设单独视为服务的一项内容，与运维服务打包，进行一次性采购。

根据《招标投标法》《招标投标法实施条例》等招标投标法律体系的相关规定，政府采购工程和服务，需要分别就工程和服务进行至少两次采



# 如何搞定PPP总投资

项目总投资由建设投资、建设期利息和流动资金三大项构成。其中，建设投资包括工程费用、工程建设其他费用和预备费用；而工程费用又包括工程建筑、安装费和设备购置费；预备费用中包含了基本预备费和涨价预备费。

文 || 中国投资咨询 陈伟立

在PPP项目的实施中，对项目规模大小最直观的感知就是去看项目总投资的大小。项目总投资在BOT模式中对可用性服务费支付总额的确定起到了根本性的决定作用。因此，确定项目总投资是进行PPP项目咨询非常重要的一环。本文将对PPP项目总投资的构成进行介绍，并对确定项目总投资的关键点进行分析，给大家梳理出项目总投资所涉及的相关概念脉络。

## 项目总投资的构成

说起项目总投资可能大家会条件反射般地回答某某项目多少亿，但如果要把项目总投资详细分解成不同组成部分，并不是每个人都知道里面具体包含了什么。今天，我们将给您详细分解项目总投资的构成。如下图所示，项目总投资由建设投资、建设期利息和流动资金三大项构成。其中，建设投资包括工程费用、工程建设其他费用和预备费用；而工程费用又包括工程建筑、安装费和设备购置费；预备费用中包含了基本预备费和涨价预备费。

# PPP土地问题知多少

自2014年财政部大力推广PPP模式以来，大家对PPP模式及其各环节和相关指导性文件都已经有了深入的了解，但涉及到土地环节的相关法律问题在实际操作过程中还存在各种争议。

文 || 中国投资咨询 冷玥

自2014年财政部大力推广PPP模式以来，大家对PPP模式及其各环节和相关指导性文件都已经有了深入的了解，但涉及到土地环节的相关法律问题在实际操作过程中还存在各种争议；本文依据相关法律法规和政策文件就PPP模式中涉及到的土地问题展开了讨论，分别从土地的分类、权属问题、使用期限和取得方式四个部分进行了深入的说明。

## 土地的分类有哪些？

根据《关于印发试行<土地分类>的通知》，我国土地可分为三个层级，第一层级包含三个分类，第二层级包含15个分类，第三层级包含71个分类。第一层级的三大类分别为农用地、建设用地和未利用地。第二层级根据第一层级细分而得，分别为：耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地，商服用地、工矿仓储用地、公共建设用地、公共建筑用地、住宅用地、交通运输用地、水利设施用地和特殊用地，以及未利用地和其他用地。现行PPP模式所涉及的土地大部分为建设用地，少部分为农用地，实际操作过程中可能出现农用地转化为建设用地等情况。

## 土地的权属问题怎么划分？

《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二条规定“下列土地属

# PPP模式

## 在城市餐厨废弃物处理项目中的应用

作为城市环卫领域的重要一部分，以PPP模式操作的城市餐厨废弃物处理项目也越来越多地受到地方政府与社会资本的青睐。

文 || 中国投资咨询 郝斌

第三轮PPP热潮风生水起，广泛涵盖了环保、水利、交通、教育、卫生医疗及养老等多个领域。环保领域作为技术导向型更强、市场竞争更加充分的领域，无论从项目识别、发起还是实施与签约落地阶段，都表现出很强的可行性。作为城市环卫领域的重要一部分，以PPP模式操作的城市餐厨废弃物处理项目也越来越多地受到地方政府与社会资本的青睐。

《国务院办公厅关于加强废弃食用油脂整治和餐厨废弃物管理的意见》（国办发2010-36号）明确要求推进餐厨废弃物资源化利用和无害化处理。现阶段餐厨废弃物通常被划入城市生活垃圾的范畴，餐厨废弃物的高含水性及其相关的产出物特性使得许多城市管理者倾向于对其进行特殊化处理。在我国部分大中型城市，已有相应的餐厨废弃物收处管理实施条例出台，亦有北京、兰州等地方政府出台了针对餐厨垃圾收运费的征收标准。总而言之，各地对于餐厨废弃物处理的思路与方式不尽相同。

### 为地方政府带来哪些好处？

城市的餐厨废弃物处理走向PPP模式，为地方政府带来的好处不言而喻。

第一，2014年9月发布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（43号文）将地方政府举债严格限制在政府债和PPP两个途径，而

# 除了“L型”“权威人士”讲话 还释放了这些PPP发展信号

选择PPP项目时，必须要慎重，不仅项目立项要慎重，更要注重项目建设的必要性和可行性，在项目识别时注重发挥市场的作用，适度投资，不做烂尾工程、形象工程。

文 || 中国投资咨询 朱磊

近日，“权威人士”再次现身把脉中国经济，引发了巨大的反响，各路大佬也纷纷发表高论，讨论中国未来的宏观政策和经济趋势。今天，中国投资咨询资深专家将从“PPP”的专业视角来深入解读“权威人士”的谈话，分析PPP模式的未来发展趋势。从字面上看，PPP模式似乎并未纳入本次访谈的范围，然而细读下来可以发现，“权威人士”实际上也在向PPP模式的参与者喊话，其核心观点亦可作为PPP模式推进的指路明灯。

## PPP模式不是什么都能装的“筐”

随着财政部以及各省PPP项目“以奖代补政策”的推出，政企合作引导基金的设立，以及各类融资便利政策的推出，部分已经“尝到甜头”的地方，开始了在PPP领域内的大跃进，将PPP模式作为保增长的手段，不仅在项目立项时大幅放宽审核条件，更是将PPP模式当作一种融资或争取上级财政支持的工具，一股脑的把各类项目都丢进PPP模式的“筐”里，其中甚至不乏本应由市场自主调节的竞争类项目。对此，“权威人士”指出“投资扩张只能适度，不能过度，决不可越俎代庖、主次不分”，实际上就是告诉各级政府，选择PPP项目时，必须要慎重，不仅项目立项要慎重，更要注重项目建设的必要性和可行性，在项目识别时注重发挥市场的作用，适度投资，不做烂尾工程、形象工程。

# PPP项目承诺不兑现可向国务院举报 政府与社会资本应如何合作？

民间投资作为中国经济的稳定器和加速器，其活跃性的降低代表中国经济活力的减弱。PPP模式的大力推广和不断完善为民间资本参与社会投资提供了明确的途径，成为民间投资的重要方式之一。

文 || 中国投资咨询 杨宁

民间投资增速下行引起国务院高度重视。近日，为进一步推动政策落实，引导民间投资健康发展，国务院部署对民间投资政策落实情况开展实地督查。本次督查的主要市场背景和政策依据是什么？关于民间投资，主要有哪些投资渠道？在这个过程中，民间投资存在哪些问题？面对现状，又该如何提高民间资本的参与度？

## 市场背景及政策依据

根据国家统计局公布数据，2016年第一季度，全国固定资产投资增速为10.7%，民间固定资产投资增速从去年的13.6%回落至5.7%，同比腰斩，且与以往民间固定资产投资增速高于全国平均水平的情况形成了反差。此外，民间固定资产投资占全国固定资产投资的比重出现了罕见的下滑，从去年同期的65%降至62%。

民间投资作为中国经济的稳定器和加速器，其活跃性的降低代表中国经济活力的减弱。此次专项督查为了推动促进民间投资政策落地，鼓励和引导民间投资健康发展，并主要依据2014年11月26日国务院发布的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（下称《意见》）展

# PPP模式在教育领域的应用

在不同行业，社会资本介入的深度也根据各PPP项目的自身特点而不尽相同。主要区别在特许经营的范围、特许经营期满后的产权归属问题上。

文 || 中国投资咨询 李森

我国教育领域的PPP模式相比于西方国家起步较晚，例如荷兰、丹麦等国利用私人部门提供公共基础教育已有100多年的历史。上世纪90年代，在市场化改革大潮下，我国也开始把市场机制引入到各个传统垄断领域。

近年，在国家政策的号召下，各地政府在教育方面的投入力度不断加大。目前，在义务教育领域，教育资源的覆盖范围不足、校舍安全隐患和教育质量发展滞后等方面问题突出，老旧校舍翻新、新建基础教育服务设施设立、落后地区的基础教育覆盖方面特别需要财政的大力支持。在高等教育领域，为提高国民教育的深度和广度，各大高校也竞相扩招，而现有的校区规模容纳能力有限，因此各大高校对于新校区的建设有着极大的诉求。传统的校园建设的融资模式以财政拨款和金融贷款为主，无论是对地方财政的压力，还是对学校自身的收支状况，都提出了很大的挑战。

教育PPP模式不同于传统的政府单独承担基础教育服务的方式，它将私营部门的经营实践引入到公共部门，可吸引更多资源投入基础教育领域，并提高基础教育的服务效率和竞争力。以学校的校园建设工作为例，引入社会资本由社会投资人来进行直接投资，或者以学校、社会投资人合资成立的项目公司作为主体来进行融资，还可将教学业务之外的其他业

# 是否成立PPP项目公司，谁说了算？

各级人民政府在项目实施方案设计时，应充分考虑项目实际情况，不必强行要求社会资本组建项目公司；更不必在未实际出资的情况下，在项目公司中索取不必要的权利；优先选择履约管理、行政监管和公众监督等方式实现对项目的监管，给社会资本更多发挥自身经营优势的空间。

文 || 中国投资咨询 朱磊

经过多方的共同推进，政府与社会资本合作（PPP）模式已经被社会各方广泛接受，然而在项目实施过程中，时常有客户困扰于是否可以不设立项目公司，政府是否必须参股项目公司，政府参股项目公司比例等问题。为了解决大家的困惑，今天，我们就来“扒一扒”PPP模式中项目公司的那些事儿。

## 政策法规对项目公司的规定

在PPP实践中，虽然许多PPP项目会要求专门针对该项目成立项目公司，作为PPP项目合同及项目其他相关合同的签约主体，负责项目具体实施，但现有的政策法规并无强制设立项目公司的要求：

六部委联合发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第十六条要求“实施机构应当在招标或谈判文件中载明是否要求成立特许经营项目公司”，这表明开展特许经营时可以根据项目实际自由选择是否设立项目公司。但《基础设施和公用事业特许经营管理办法》并未对政府方是否可以作为项目公司的股东作出具体规定。

财政部发布的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金