

翻译前言

《GIH 采购报告案例研究——中国》是全球基础设施中心对中国 PPP 项目准备过程进行审查和分析，以采纳和吸取主要实践和经验教训。该研究报告为 2019 年 1 月发布在 GIH 网站 (<https://www.gihub.org/project-preparation>) 上供广大 PPP 从业者、学者以及对 PPP 有兴趣的人士进行研究探讨。公私营合作学会 (IPPP) 作为致力于 PPP 最佳实践和经验在中国推广的非盈利性机构，于 2020 年 3 月完成该报告中文翻译。

公私营合作学会 (IPPP) 是一群专业人士组成的一个非营利性的学习型组织，旨在促进“一带一路”倡议的政府和社会资本合作关系 (PPP)，并提供一个专业机构平台来交流 PPP 信息，最终目的是通过政府和社会资本合作关系高效和可持续地实施基础设施发展项目。

我们机构面向 PPP 专业人员、政府官员、咨询顾问、投资者和其他对 PPP 感兴趣的人共享知识和信息，并更好地利用 PPP 作为交付新基础设施或升级基础设施的工具。

我们机构成立的目的是：

- 促进和鼓励学会成员获取和交流与政府和社会资本合作关系基础设施项目有关的规划、设计、法律、财务、风险、建造、运营和维护方面的一般知识和技术知识。

- 鼓励以讲座、讨论、出版形式，并在合适的情况下进行有关基础设施项目中政府和社会资本合作关系的规划、设计、法律、财务、风险、建设、运营和维护的研究。

- 出版和分发任何鼓励为所有致力于 PPP 行业或兴趣的人的相关信息，思想和知识交流的相关材料，供其成员使用。

- 我们要创造一个环境，促进其成员之间的友谊。

公私营合作学会 (IPPP) 于 2017 年 5 月 2 日 (香港) 举行首届理事会会议。我们也热诚欢迎各位读者以及 PPP 有志之士访问我们网站和加入会员，让我们一起促进中国 PPP 的发展！公私营合作学会 (IPPP) 网站：<http://www.ippp.org.hk/>

1.项目准备的值得注意的做法

1.1 现有的有利环境

国家和国家以下各级政府用于项目开发的系统性制度框架

中国制定的项目准备制度框架在各级政府中都是完整和有条不紊的。

在国家层级，财政部（MOF）通过制定 PPP 相关政策和实施 PPP 项目的规划和管理，领导组织和协调 PPP 项目的工作。财政部与地方财政部门一起负责 PPP 项目的识别和筛选、预算管理、物有所值评估和财政承受能力（可负担）的评估。

1.2 公共部门应对项目准备的能力

以 PPP 试点项目为例，建设本地能力并为准备和采购设定标杆

作为 PPP 相关事务的最高机构，在财政部的政府和社会资本合作中心（CPPPC）的大力协助下，在国家和地方各级开展了广泛的 PPP 项目开发能力建设活动和倡议。为了展示 PPP 方法，财政部推动了 PPP 试点项目，作为国家和地方实施机构的基准和参考。政府和社会资本合作（PPP）研究中心鼓励所有地方政府改进这些试点项目的实施情况，对项目的全生命周期进行监督，并定期披露项目的相关信息，这些试点项目旨在发挥“寻路人”的作用，形成可复制、可推广的实施范例。

1.3 项目审批和质量保证

政府机构和外部专家对项目建议书的评估

中国的项目计划由国家发展和改革委员会（NDRC）和其他相关政府机构进行全面审查，具体取决于它们在机构设置中的主要角色。项目选址报告由专家和地方规划部门审查。此外环境影响评估（EIA）报告由相关政府级别的环境保护

部门进行评估，以征求他们的意见和批准。国家发改委授权的公司，例如中国国际工程咨询有限公司（CIECC），也可能会对国家层级的重大项目进行全面的尽职调查。

2.项目准备简介的活动

到了 20 世纪 90 年代后半期，中国开始对公共基础设施进行巨额投资，以支持这一时期的经济稳定增长。虽然 20 世纪 90 年代中国政府开始使用 PPP 模式交付公共基础设施，但在 2014 年以后，中国政府才广泛采用 PPP 概念。

为了支持这一水平的基础设施投资，政府及其支持机构必须在国家和国家以下各级全面开展项目规划和准备活动。

2.1 制度框架

中国的项目准备活动是分散的，很大程度上是由部委及其在地方层级的下属机构推动的。国务院、国家发展和改革委员会(NDRC)、财政部(MOF)和各部委在国家层级的公共基础设施项目发展中发挥着至关重要的作用。发改委及其地方层级的下属机构还负责批准或否决各自管辖范围内的项目建议书。在地方及以下层级，机构设置与国家层级相同，每个地方内部都有一个计划委员会，由财政、城建、环境保护和交通等不同部门提供支持。

2.2 国家发展和改革委员会（NDRC）

国家发改委是中国国家计划委员会，隶属于国务院，是中央政府的行政机关。它的主要任务是制定、执行和监测国家五年计划，这些计划为制定各部委的区域计划和年度计划提供了战略基础，而这些计划反过来又推动了中国的基础设施发展。发改委还组织协调这些计划的实施。发改委下设数十个部门和办公室，负责从调整关键商品价格到制定大型区域发展规划等各种职能。它通过地方发展和改革委员会将其权力向下扩展到省、市、县三级。国家发改委还是国务院的最高审批机构，并在其他政府机构的协调下，在国家和国家以下各级开展大型基础设施项目。

2.3 财政部 (MoF)

财政部是中央政府的国家财政执行机构，负责管理财政政策和中央预算。它的任务是为国家处理财政政策、税收法规和政府支出。财政部牵头组织和协调中国的 PPP 项目，制定 PPP 相关政策，并与国家发改委和各部委等其他政府机构协商，进行 PPP 项目的规划和管理。财政部还开展与 PPP 有关的政策研究，咨询和培训。为支持经济计划，财政部负责制定和监督中期和年度预算计划的实施，监督财政政策和中央政府财政支出的实施情况。

财政部与地方财政部门一起负责 PPP 项目的识别和筛选、预算管理、物有所值评估和财政可承受（可负担）能力评估。

作为中国 PPP 的最高机构，在国务院的监督下以及在其他政府机构的协调下，还开展了多项地方政府 PPP 项目发展能力建设，并正在推动 PPP 试点作为示范项目，为中国 PPP 项目确定相关标杆和参考的基础。到目前为止已经推出了四批 PPP 示范项目。它还举办了关于 PPP 政策解读、项目管理和风险控制以及加强政府能力建设的培训讲习班。为加强国际协调与合作，与世界银行、亚洲开发银行等多边机构以及英国、加拿大、韩国、澳大利亚等先进 PPP 市场的政府 PPP 机构合作，为了在中国 PPP 背景内推广其最佳实践。

2.4 中国政府和社会资本合作中心 (CPPPC)

财政部下属的 CPPPC 主要负责与 PPP 相关的政策研究，咨询和培训，能力建设，财务支持，信息收集和其他事项，其在项目准备中的职责包括：

- 起草 PPP 运营和合同准则，并建立标准化的 PPP 项目流程；
- 协助政府筛选适合 PPP 的行业，选择合适的 PPP 模式，选择 PPP 示范项目；
- 为政府提供有关 PPP 项目的项目识别，评估，招（投）标，采购和合同管理方面的技术支持的咨询和培训；
- 组织培训课程以提高 PPP 人员的业务能力；
- 收集国内外的 PPP 相关理论和案例研究，以帮助确定最佳实践；
- 与国际组织和机构就 PPP 相关活动开展合作与交流。

2.5 项目准备一览

项目识别和概念定义。潜在的公共基础设施项目由政府相关部门的各级机构识别，例如能源、交通运输（重轨铁路、高速公路、公路、海港、机场、桥梁等）、市政工程（自来水厂和配水、废水、固体废物、地铁、轻轨等）、环境保护、水利、农业、林业、科技基础设施、体育、旅游、经济适用房、医疗保健、养老、教育、文化、社会保障和政府基础设施等。

项目可行性和结构设计。基础设施项目的规划方法由负责项目识别的政府相关部门的机构主导，因为它们负责基础设施政策的制定和项目规划。项目准备步骤涉及概念建议书，初步的可行性研究，完整的可行性研究，详细的工程设计，评估和最终审批。在中国，有专门的技术机构来协助项目准备，通常是各个部委或地方政府的规划和工程设计院。

项目可行性研究的结果是编制供项目批准的计划草案，该计划草案包括项目建议书、选址报告、环境影响评估和可行性研究报告。

项目建议书主要包括对项目可行性的初步判断，依赖于对基础设施项目的技术和经济评估，以及对项目选址、规模、投资估算和资金筹集的初步分析。

作为《中央预算内直接投资项目管理暂行办法》的一部分，项目开发者被授权在申请中央投资预算时向国家发改委提交可行性研究报告以及项目建议书，以此作为投资决策的主要依据。可行性研究报告应包括实地调查，以了解项目地区的土地使用状况，并收集当地与自然，经济和社会条件有关的信息，详细的拟议项目规划和设计，包括选址，土地占用，建设规模和其他技术参数，以及项目建设对经济，社会和生态环境的影响的预测。

对于 PPP 项目，政府各级相关部门机构将编制项目实施方案，类似于商业论证文件。这包括准备项目概述、风险分配的基本框架、项目运营方法、交易结构、合同制度、监督框架和采购方法的选择。此外政府部门机构会委任专家或第三方专业机构为拟议项目准备物有所值的评估报告。有关的财务部门将与政府部门机构一起，根据项目实施方案共同审核物有所值评估报告。如果项目通过了物有所值评估，则财务部门便会为该项目进行财政可承受（可负担）能力评估。最近财政部越来越重视财政可承受（可负担）能力，以确保所有项目倡导者都以最佳方式并入和评估进行政府和社会资本合作的总成本。从而建立 PPP 项目财政承受能

力评估机制，有效防范和控制 PPP 项目实施过程中产生的财政风险。这些机制有助于识别和衡量 PPP 项目的财政支出，评估其实施对本年度及以后年度财政支出的影响，为 PPP 项目的财政管理提供依据。

在 PPP 项目通过财政承受能力评估后，项目所在地的地方政府行政机构将批准项目实施，并启动采购流程。

项目审批和质量保证。国家发展改革委或相关发改委对可行性研究报告的批准构成了最终审批阶段的核心活动。国家发展改革委或相关发改委根据项目是否符合相关法律法规，在规划草案评估和部门审查完成后进行审批。项目规划草案的评估由多个机构承担，具体取决于它们的范围和管辖权。项目规划的选址报告必须由当地相关规划部门进行评估，然后由当地规划部门指定专家进行独立审查。环境影响评估报告由有关环境保护部门就其对环境影响评估的意见及其批准进行评估。最后项目开发者向国家发展改革委或相关发改委提交项目规划，作为开发项目的输入，直至完成对环境影响评价，土地使用和选址的审查。地方项目的最终审批权限取决于投资规模。

3.项目准备工作政策法规

政策法规	《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》
发行部门	财政部
项目发展阶段	整个项目生命周期中
详情	<p>财政部于 2016 年 9 月下发了该政策法规，要求各级财政部门安排 PPP 项目准备、预算资金、采购、预算支出和收入、绩效管理等工作。</p> <p>对于 PPP 项目的准备，该政策法规规定将类似于商业论证文件的项目实施方案的准备工作交由授权的项目实施机构负责，而财政部门则负责与相关的政府实施机构合作，审查物有所值的评估和财政可承受（可负担）能力评估。该政策法规为评估项目的 PPP 方式的可行性、项目采购和项目的财政预算管理提供了基础。</p>
政策法规	《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》
发行部门	财政部
项目发展阶段	整个项目生命周期中
详情	<p>财政部于 2014 年 11 月发布了该政策法规，以标准方式促进和应用政府和社会资本合作（PPP）模式。该政策法规适用于规范活动，例如由政府机构，社会资本和/或商业合作伙伴以及其他参与者进行的 PPP 项目的识别，准备，采购，实施和转让。该政策法规为负责实施上述活动的基本步骤的政府机构提供了帮助。它还提供了由项目实施机构准备的项目实施方案的基本结构。</p>
政策法规	《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》
发行部门	财政部
项目发展阶段	项目评估
详情	<p>财政部于 2015 年 4 月印发了该政策法规，通过保障政府有效履行合同义务，有效防控财政风险，促进 PPP 项目有序实施。财政承受能力评估是指识别和衡量 PPP 项目预算支出并评估当年及以后年度项目实施情况，为 PPP 项目的财务管理提供基础。这与物有所值评估一起进行，是识别项目是否可以作为 PPP 实施的关键步骤。各级财政部门负责财政负担能力评估的审查工作。</p>
政策法规	《PPP 物有所值评价指引(试行)》
发行部门	财政部
项目发展阶段	项目评估
详情	<p>财政部于 2015 年 12 月发布了该政策法规，指导项目实施机构编制 PPP 物有所值评估，并协助各级财政部门规范有序地审查 PPP</p>

	<p>物有所值评估。物有所值评估是在项目准备阶段进行的，以判断项目是否可以通过 PPP 途径或通过传统采购来实施。该政策法规提供了关于物有所值评估、定性评估、定量评估、评估报告和公开披露的准备工作的基本信息。它还提供了物有所值评估报告的基本结构。</p>
政策法规	《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》
发行部门	财政部
项目发展阶段	项目披露和监督
详情	<p>财政部 2017 年 11 月发布该政策法规，为 PPP 项目纳入国家 PPP 综合信息平台项目管理数据库提供了必要条件。该平台提高了项目数据库管理的整体质量。省级财政厅负责本级项目数据库管理工作。为识别和淘汰不符合规定条件的不合格项目，各级财政部门成立专门工作组。</p>

4.项目案例：杭州国际机场（HGH）

4.1 项目简介

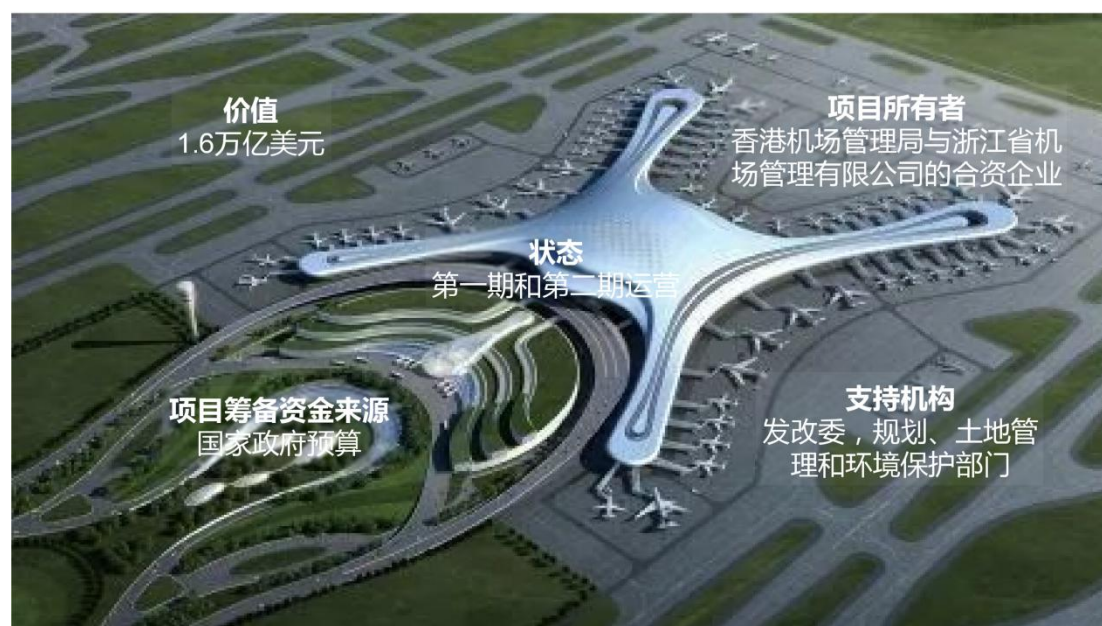
杭州国际机场位于浙江省省会城市杭州市萧山区。

杭州国际机场第一期占地 484 公顷，第二期扩建至约 998 公顷。杭州国际机场被认为是中国东部长江三角洲地区的主要国际机场之一，也是全国十大最繁忙的机场之一。在 2007 至 2012 年间，HGH 的客运量增长了一倍多，2003 至 2012 十年间的年均增长率为 19.4%。

杭州国际机场的建设可分为三期：一期于 2000 年 12 月全面运营，二期于 2012 年 12 月全面运营，三期计划于 2035 年运营。

杭州国际机场的项目准备工作始于 1992 年，包括环境影响评估（EIA），项目选址和可行性研究。经过两年的规划，选址工作完成，萧山被选为杭州国际机场的最终选址。环评报告和可行性研究报告于 1997 年获得批准。对于项目的第二期，环境保护和土地管理部门进行了审核，并于 2007 年获得了国家发改委的批准。

4.2 速览



4.3 项目时间表

- 1992 年** 机场工程筹备委员会：这包括环境影响分析（EIA）、项目选址和可行性研究报告（FSR）。
- 1995 年** 完成了选址工作，并选定萧山作为杭州国际机场的选址。
- 1997 年** 批准环评及可行性研究报告。杭州国际机场一期工程启动。
- 2000 年** 杭州国际机场一期全部投入使用。
- 2005 年** 第二期的规划首先由环境保护和土地管理部门进行审查。
- 2007 年** 国家发改委批准扩建机场，并委托建设
- 2012 年** 杭州国际机场二期全部投入使用。

4.4 项目准备经验教训

1. 精简而稳健的体制框架导致了广泛的项目准备的工作

规划和决策由浙江省发展和改革委员会（DDRC）负责，其他政府部门如规划、土地管理和环境保护厅等协助。项目准备包括项目建议书，主要是确定项目是否是可行的投资。此外还进行了技术和经济评估，并对项目、场地、规模、投资估计和融资情况进行了初步分析。除了项目建议书外，作为准备阶段的一部分，还完成了项目选址和环境影响评估（EIA）。此外项目开发者向发改委提交了可行性研究报告（FSR），作为项目投资决策的初步依据，加快了项目的准备过程，使项目在规定的的时间和预算内完成。

2. 健全的质量保证机制，确保高质量的项目准备活动

项目建议书、项目选址、环境影响评估和可行性研究报告是主要的项目准备成果，由规划和设计机构具有专业资格的专家进行辅助。项目建议书经过严格的外部审查，然后提交发改委，征求他们对项目可行性报告和可操作性的意见，项目建议书获得发改委批准后，规划、土地管理和环境保护部门对计划草案进行了审查。同样环境影响评估报告也受到了环境保护部门的审查。在项目计划获得发改委批准之前，项目开发者收到了城乡规划部门关于选址的反馈意见。项目开发者将可行性研究报告提交给发改委审批，直至环境影响评估、土地用途和选址的审查完成为止。可行性研究报告评估是由具有专业资格的信誉良好的机构进行

的，这些机构还进行技术和经济评估。

3.鼓励通过长期伙伴关系发展项目规划和实施的能力

考虑到项目的规模，复杂性和持续时间，对于项目倡议者而言，必须具备机场建造和管理方面的专门知识。为此杭州国际机场在扩建第二期之前与香港国际机场建立了战略合作伙伴关系和合资企业。建立合资企业的目的是建设杭州国际机场及其员工在机场管理和服务理念各方面的能力。杭州国际机场与香港机场管理局之间的合资企业成立于 2006 年，通过对杭州国际机场管理机构杭州萧山国际机场有限公司进行为期 30 年的股权投资。