



PPP 专业委法律资讯

2019 年 3 月刊

深圳市律协政府和社会资本合作 (PPP) 法律专业委员会 编

序 言

PPP 是 Public-Private-Partnership 的字母缩写，中文一般翻译为“公共私营合作制”、“公共和私人部门合作伙伴关系”等。我国政府将其译为“政府和社会资本合作”，是指政府采取竞争性方式择优选择具有投资、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相应对价，保证社会资本获得合理收益。

近年来，伴随我国经济的转型，经济增速放缓，地方政府债务压力加大，但基础设施建设和城镇化需求旺盛。在此背景下，国务院、发改委和财政部等部门自 2014 年开始大力推广 PPP 模式，并相继出台了一系列政策文件用于规范 PPP 模式。但由于政策文件位阶低，加之由于出台部门对部门利益、地方利益的考量，其规定往往存在一定的局限性，权威性不足，稳定性相对较差。导致实践中不时出现“朝令夕改”的现象，不少纠纷也因此产生。

截止 2018 年第一季度，全国 PPP 综合信息平台收录管理库和储备清单 PPP 项目共计 13141 个，总投资额 17.6 万亿。与发达国家相比，我国 PPP 模式出现了大跃进式的发展态势，而在 PPP 模式发展较为成熟的英国，截止 2015 年 PPP 项目数仅为 722 个，总金额为 577 亿英镑；新加坡 2004 年开始应用 PPP，但至今仅有 13 个 PPP 项目。为此，清华大学 PPP 研究中心王天义教授 2016 年就曾大声疾呼：“中国 PPP，请让理念先行，请量力而行，请简单易行”。

2017 年 11 月 16 日，财政部发布《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》(财办金[2017]92 号)，要求对未按规定开展“两个论证”、不宜继续采用 PPP 模式实施、不符合规范运作要求、构成违法违规举债担保和未按规定进行信息公开的已入库项目进行集中清理。根据财政部 PPP 中心 2018 年 5 月 8 日发布的数据显示，自该文件发布至 2018 年 4 月 23 日，全国累计清退管

理库项目 1695 个、涉及投资额 1.8 万亿元；上报整改项目 2005 个、涉及投资额 3.1 万亿元。

PPP 项目投资周期长、金额大，参与者众多，组织结构和形式非常复杂，是一个十分复杂的系统工程。从法律服务角度而言，PPP 项目涉及项目公司组建、融资、土地、建设、运营等各个方面，需要服务律师具备相应的综合服务能力。

为帮助全市律师及时掌握国家有关 PPP 模式的最新法律法规与政策及相关资讯，提高 PPP 项目法律服务业务水平，更好地履行律师职责，维护当事人合法权益，深圳市律师协会政府与社会资本合作法律专业委员会组织委员编辑《PPP 专业委法律资讯》，并定期推送。不当之处，敬请各位律师和业界专家批评指正！

深圳市律师协会
政府与社会资本合作法律专业委员会

目 录

行业动态

- ✚ 中国 PPP 基金：再展宏图谱新篇——访中国 PPP 基金董事长冯晋平..... 1
- ✚ 广西百色：中国 PPP 基金走上扶贫路..... 4
- ✚ 2018 年内蒙自治区 PPP 项目情况..... 6
- ✚ 河北秦皇岛：PPP 助力打造美丽港城..... 11
- ✚ 财政部明确 PPP 项目正负面清单..... 13
- ✚ 财政部有序推进 PPP 工作..... 15
- ✚ 积极财政政策新举措 ——刘昆部长在中国发展高层论坛 2019 年年会上的演讲..... 19

法规速递

- ✚ 财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见 25

专业委员会简介

- ✚ 简介..... 31
- ✚ 组成成员..... 32

中国 PPP 基金：再展宏图谱新篇——访中国 PPP 基金董事长冯晋平

来源：中国财经报 2019-03-06

按照国务院和财政部的要求，中国 PPP 基金将继续统筹推进各方面工作，着眼于服务国家经济发展的需要，精准发力，努力交出一份优异的成绩单。

经国务院批准，中国政企合作投资基金股份有限公司（以下简称“中国 PPP 基金”）于 2016 年 3 月正式成立，注册资本为 1800 亿元。

中国 PPP 基金从一创立就肩负着特殊的使命。当年的《政府工作报告》提出，“完善政府和社会资本合作模式，用好 1800 亿元引导基金，依法严格履行合同，充分激发社会资本参与热情。”这为整个 PPP 行业提供了指导性参考。

今年 3 月，这支唯一的国家级 PPP 引导基金刚好年满三周岁。今后的中国 PPP 基金将如何发展？董事长冯晋平对此信心十足：“2019 年，PPP 行业进入了规范发展的新阶段。按照国务院和财政部的要求，中国 PPP 基金将继续统筹推进各方面工作，着眼于服务国家经济发展的需要，精准发力，努力交出一份优异的成绩单。”

引导：助推 PPP 市场可持续发展

走进冯晋平董事长的办公室，首先映入眼帘的是一摞摞厚厚的文件，每个文件都用彩色便签纸标注出主题，便于查找翻阅，这些文件密密麻麻却又工工整整地摆放在主人的案头。

“我是 PPP 领域的一个新兵。”作为中国 PPP 基金的新任“掌门人”，大到公司发展策略，小到项目进展情况，冯晋平都熟悉得很快。

中国 PPP 基金由财政部牵头，10 家国有大型金融、投资机构共同发起，唯一的国家级 PPP 融资支持基金，是连接政府和社会资本间的纽带。

“我们的职责除了引导社会资本参与国家基础设施建设和提供公共服务，还需要培育市场，引导整个 PPP 行业规范发展，为 PPP 市场健康发展保驾护航。”冯晋平说。

“对 PPP 项目真正起到引导、规范、增信的作用，是我们进行投资时最希望看到的。”冯晋平说，中国 PPP 基金力求起到带动、引导社会资本参与公共服务领域建设的作用，其他金融机构的“跟投”也从一个层面证明了这种引导带动作用的效果。

规范：促进 PPP 市场规范运作

中国 PPP 基金创立不久，很快就成为了 PPP 领域的“标杆”和“风向标”：一旦有新的 PPP 政策文件出台，许多社会资本就纷纷向中国 PPP 基金咨询对新政的理解和解读；多家国有大型银行在审批 PPP 项目贷款时明确表示，“中国 PPP 基金决定参与投资的项目，我们在贷款审批时将优先考虑”；PPP 项目参与各方在讨论项目运作方案时，中国 PPP 基金的意见往往能得到各方的尊重和高度认可……

“我们肩负着为这个行业、为这个领域探路的职责。近年来，规范成为 PPP 事业发展的重中之重，而规范也正是我们的使命之一。”冯晋平说。

冯晋平对 PPP 市场的规范、可持续发展理解得很透彻。“所谓的规范，就是通过一个个具体的 PPP 项目，努力推动 PPP 各参与方规范运作，推动 PPP 市场的诚信体系建设，维护 PPP 市场可持续发展，增强社会吸引力，从而促进整个 PPP 行业的健康规范发展。”

中国 PPP 基金的规范，除了体现在 PPP 市场运作上，也体现在内部管理上。总结公司的组织架构和经营理念，冯晋平梳理了 3 年来公司管理上的“方法论”。

一是推动建立合理的项目收益分配及退出机制。倡导以同股同权方式投资，共担风险、共享收益，既可以股权方式直接投入项目公司资本金，也可通过项目基金等方式助推项目顺利落地，引导各参与方规范运作、重诺守信。

二是在合规前提下尽可能缩短决策链条，提高效率。中国 PPP 基金人员精干、管理扁平，在 PPP 项目的接洽、尽调、投决、谈判、签约等关键环节都有很高的效率，一般可在 3-6 个月左右完成。

三是在原有基础上不断提高资源整合能力。中国 PPP 基金股东单位实力雄厚，资源丰富，可有效发挥强大协同优势，与各级政府部门、

社会资本、PPP 领域中介机构等有良好的合作关系，有能力为项目发起方整合咨询、设计、施工、融资、运营等相关资源，提供“一站式”“全链条”服务，有效加快 PPP 项目落地速度。

未来：再展宏图谱新篇

3 年来，中国 PPP 基金成绩不俗——截至 2019 年 2 月底，累计已决策项目 126 个，涉及项目总投资超过 10000 亿元，在全国 31 个省（市、区）中，覆盖了 27 个省（市、区）的 100 多个地市；累计拨款项目达 76 个，涉及项目总投资近 6800 亿元。

作为中国 PPP 基金新任“领航人”，冯晋平表示将在前任打下的良好基础上继续开拓。冯晋平说：“中国 PPP 基金从成立伊始就明确定位为政府引导基金，在引导 PPP 行业规范发展方面发挥了积极作用。近几年，中国 PPP 基金公司做了许多开拓性的工作。由于时间尚短，很多想法、很多探索都仍然在路上，都需要我们不忘初心，继续前行。”

1800 亿元的引导基金，全国 17.5 万亿元的 PPP 大市场……中国 PPP 基金的发展空间还有很大，尽管在力促更多 PPP 项目规范落地的路上仍然任重道远，但冯晋平对这项事业信心满满。

谈及 2019 年的目标，冯晋平表示，最重要的就是要紧密围绕国家重点战略规划开展工作。

“首先是坚决贯彻国家的重大战略，聚焦基础设施补短板。我们将继续筛选重点领域、拟采取 PPP 模式实施的重大项目，把它们纳入到储备项目库，优先支持符合重大战略要求的项目落地实施。”冯晋平说。

除了助推基础设施领域发展，中国 PPP 基金还将积极扶持民营企业发展。冯晋平表示，中国 PPP 基金将进一步与在行业中发展较好的民营企业深化合作，建立长期合作的关系。同时，在积极推进行业发展中实现互利共赢。

“深化改革创新，践行提质增效。”冯晋平表示，中国 PPP 基金将继续努力在全国范围内推进中国 PPP 大市场的建立，为培育规范、有序、可持续的 PPP 市场而努力。（作者：张雨馨）

广西百色：中国 PPP 基金走上扶贫路

来源：中国财经报 2019-03-07

西林高速项目建成后将彻底改变广西最偏远县区西林县没有高速公路的历史，从根本上改变田林、西林两个贫困县交通基础设施落后现状，对实现区域物流快速发展，助力百色决战贫困、决胜小康具有特殊意义。

2018 年 12 月 24 日，由葛洲坝集团负责承建、中国 PPP 基金参与投资的广西壮族自治区百色市田林至西林（滇桂界）高速公路重点控制性工程——西林段土黄驮娘江大桥、田林段新寨隧道先后举行盛大的开工仪式。至此，田林至西林（滇桂界）高速公路 PPP 项目进入实质性施工建设阶段。

据悉，田西高速将与云南省同期修建的高速路在两地边境南盘江附近接龙，一条连接滇桂两省区的西南交通大通道即将诞生。

这也预示着，4 年后，来自西林县的特产沙糖桔，只需 30 个小时就可运达北京的新发地市场。

引入 PPP 模式缓解政府财政压力

田西高速很早就被纳入了广西的交通建设规划方案中，最终于 2017 年在国家发改委成功立项。

田西高速总建设里程为 201.38 公里，建设期 5 年，运营期为 29.5 年。葛洲坝集团作为本项目的社会投资人及工程总承包人，采取 DB FOT（设计-建设-融资-运营-移交）模式，完成本项目的勘察、设计、投资、建设、运营、收费与移交。

去年 12 月组建的项目公司——广西葛洲坝田西高速公路有限公司董事长毛惠刚告诉记者，本项目采用的是“使用者付费+可行性缺口补助”回报机制，政府委托百色市交通局与项目公司签订了 PPP 项目特许经营协议，授予项目公司特许经营权，包括高速公路收费权、沿线广告牌、加油站及附属设施经营权。

“项目采用 PPP 模式，可以有效地降低政府的财政压力。经测算，政府每年的补贴资金可以减少 8000 万，整个经营周期累计可节约财

财政资金超过 26 亿元。”据百色市交通局局长龙宗福介绍，采用 PPP 模式可以成功地将相关风险由政府向社会资本方转移，最终使政府风险分配趋于合理。

中国 PPP 基金为何参与？

田西高速 PPP 项目是广西单体投资最大的高速公路项目，也是百色市最大的交通建设项目。

本项目总投资 273.74 亿元，项目资本金为 54.75 亿元，占总投资的 20%；中国 PPP 基金投资总额为 10.95 亿元，占资本金的 20%。

“庞大的资金需求，一般的投资机构很难满足，而中国 PPP 基金作为一家专门从事 PPP 投资的国家级基金，资金实力雄厚，能够为项目提供资金保证。”中国 PPP 基金相关负责人介绍说，田西高速项目在施工高峰期每年要完成 80 亿元的产值，资金需求强度大，而施工单位最怕的就是施工过程中资金到位慢，影响施工进度，进而增加施工成本。中国 PPP 基金投资链条短，能确保项目资金快速到位。中国 PPP 基金吸收了国内 10 家大型金融机构参股，能有效发挥协同效应，提高田西高速项目对金融机构的吸引力。不仅为 PPP 项目带来资金支持，还以“引导、规范、增信”为目标，使参与投资的 PPP 项目，落地更快，规范性更强。

中国 PPP 基金自身肩负的引导性使命决定了其在作投资决策时不是只算经济账。

西林高速项目连通滇桂两省（区），建成后将提高广西向西、云南向东的出海出省公路网络通行能力，推动滇桂两省（区）间区域经济发展与合作，共同服务于国家“一带一路”战略。

不仅如此，西林高速项目更是一条扶贫公路。据百色市副市长罗试坚介绍，田西高速项目地处革命老区百色市，与云南、贵州交界，是全国 14 个连片贫困地区之一。项目建成后将彻底改变广西最偏远县区西林县没有高速公路的历史，从根本上改变田林、西林两个贫困县交通基础设施落后现状，对实现区域物流快速发展，助力百色决战贫困、决胜小康具有特殊意义。（作者：朱啸波）

2018 年内蒙古自治区 PPP 项目情况

来源：财政部网站 2019-03-06

2018 年以来，内蒙古自治区各级财政部门认真贯彻自治区党委、政府的决策部署，紧紧围绕打好“三大攻坚战”，规范有序推进 PPP 工作，着力补齐基础设施短板，优化公共服务供给质量，在稳增长、补短板、促发展等方面发挥了积极作用。

一、聚焦三大攻坚战，推动经济高质量发展

（一）运用 PPP 模式聚焦重点，精准服务脱贫攻坚。坚持精准发力，加大城镇综合开发、养老、旅游、生态等领域 PPP 项目推进力度，指导全区 40 个贫困旗县的 62 个 PPP 项目落地，项目覆盖贫困旗县的 70%，总投资 183 亿元。赤峰市巴林右旗实施的生态保护（首蓿草种植）项目，纳入项目总投资 1.99 亿元，纳入国家第四批示范项目。项目建设完成后，形成年产量 800 公斤/亩的 5 万亩首蓿草种植基地，为巴林右旗大板镇及周边奶牛等养殖点提供 40000 吨/年的优质充足首蓿草饲料，通过增产增收加快了农牧民脱贫致富的步伐。赤峰市巴林左旗辽真寂寺至辽祖州旅游公路建设项目，依托贫困村独特的田园风光、生产生活形态、民俗风情、传统文化和森林景观等资源，通过打造特色产业对接乡村旅游，进一步拓宽贫困户增收渠道，助力全旗 1000 户贫困户脱贫。

（二）推动绿色低碳项目发展，打好污染防治攻坚战。坚持绿色发展，优先支持供排水、生态建设和环境保护、水利建设、可再生能源领域 PPP 项目，全区污染防治与绿色低碳领域项目 111 个相继落地，总投资 993 亿元。乌兰察布市集宁区风电清洁能源供暖 PPP 项目，充分利用、消纳乌兰察布市清洁能源电力提供供暖服务，有效降低了二氧化碳排放，实现低碳环保的环境效益。乌兰察布市也成为自治区范围内率先开展风电清洁能源供暖的试点和示范地区。

（三）运用 PPP 模式盘活存量项目，坚决打赢防范化解重大风险攻坚战。坚持可持续发展，全区 16 个地方政府债务存量 PPP 项目落地，涉及投资 105 亿元，化解政府债务 26 亿元，盘活存量资产 33 亿

元，有效减轻了地方政府债务压力，提高了政府资产使用效益，为防范地方政府债务风险作出了贡献。鄂尔多斯市哈头才当至康巴什新区供水工程总投资 20.1 亿元，采用 PPP 模式运作，直接盘活存量资产 14 亿元，有效化解存量债务 12 亿元。同时，通过引进合作社会资本方北京碧水源科技股份有限公司，利用其在水资源领域成熟的科技成果、专利技术和管理经验，有效提高了城市供水运营水平和保障能力。

二、持续释放政策红利，加速 PPP 项目落地

（一）加大财政奖补力度，加快项目推进。2018 年，全区 17 个 PPP 项目列入国家第四批 PPP 示范项目，示范项目数量居全国第 10 位，投资金额居全国第 17 位，兴安盟扎赉特旗作为全国推广 PPP 模式成效明显的 27 个地区之一受到表彰，充分发挥了示范引领作用。2018 年，获得中央财政 PPP 以奖代补资金 8500 万元、中央预算内投资 PPP 项目前期费 1400 万元，本级安排财政性奖励资金 2000 万元，用“以奖代补”的方式推动 PPP 项目落地。全区 19 个生态环保类 PPP 项目获中央专项投资补助 5.38 亿元，获得补助项目数量和资金额度均位居全国前列。截至 2018 年底，全区累计落地 PPP 项目 176 个，带动投资 1742 亿元。其中，48 个项目进入运营阶段，完成投资 360 亿元。从落地项目个数看，赤峰市（54 个）、呼伦贝尔市（19 个）、巴彦淖尔市（19 个），位居全区前三位。从投资额上看，赤峰市（509 亿元）、呼和浩特市（485 亿元）、包头市（170 亿元），位居全区前三位。

（二）发挥 PPP 基金作用，促进项目融资。2018 年 8 月 31 日，内蒙古中政企 PPP 基金以股权投资的方式注入兴安盟经济技术开发区基础设施 PPP 项目 0.653 亿元；11 月 9 日，中国 PPP 基金投资呼和浩特市轨道交通 2 号线 12.35 亿元，已实现放款 4.5 亿元；自治区 PPP 基金，股权方式投资二连浩特中蒙跨境经济合作区 PPP 项目 8301 万元。

（三）多措并举，支持民企参与 PPP 项目。为贯彻落实习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神和自治区《促进民营经济高质量发展的若干措施》精神，财政厅从 PPP 项目推介、前期补助、融

资增信、资本金注资等多个方面，对民营企业参与 PPP 项目给予鼓励和倾斜。东方园林、蒙草、亿利、碧水源等民营上市企业在内蒙古自治区均有 PPP 项目投资。截至目前，落地项目签约社会资本方 277 家，其中，民企 167 家，民企占签约社会资本方的比重为 60%，民企直接投资 69 亿元，带动投资 1740 亿元，民企已成为内蒙古自治区稳投资、稳增长的重要力量。2018 年 12 月，自治区将中央支持 PPP 项目奖补资金中的 4.1 亿元用于支持内蒙古蒙草生态环境股份有限公司实施的 PPP 项目，占奖补资金的 76%，充分体现了对民营龙头企业的支持，增强了社会资本的参与信心和决心，对 PPP 市场释放积极的信号，激发了民营企业参与 PPP 模式的热情。

三、坚持规范有序推进，确保 PPP 行稳致远

（一）扎实推进 PPP 综合信息平台管理库清查整改。根据财政部文件要求，自治区、各盟市、旗县财政局集中时间、指定专人，完成了项目库的自查清理工作。经过项目库“清理瘦身”，建立和完善了项目库审核管理长效机制，把不适宜采用 PPP 模式、前期准备不到位、长期没有任何进展、未按规定开展“两个论证”、PPP 支出责任超过 10%“红线”的项目清理出库，同时对未按规定及时进行信息公开、财政承受能力数据需调整的项目要求限期整改，有效防范了可能引发的 PPP 隐性债务风险，从源头上治理不规范的 PPP 项目。

（二）构建 PPP 财政支出责任动态监测机制。为贯彻落实防范化解重大风险要求，加强 PPP 项目财政支出责任监测统计，根据《关于开通全国 PPP 综合信息平台项目管理库财政支出责任监测功能的通知》要求，自治区本级、各盟市本级和旗县区（管委会）等 130 个地区，把纳入 PPP 综合信息平台管理库项目未来 30 年内的财政支出责任相关信息填入平台。目前，全区没有一个地区超过一般公共预算支出 10% 的红线，但有 34 个地区 PPP 项目个别年份最高财政支出责任位于财政部确定的 7%-10% 的橙色预警区间。为切实加强 PPP 项目库管理，自治区进一步严格项目入库审核标准：年度财政支出责任超过 9% 的地区列为重点监测地区，暂停政府付费类项目入库，审慎开展可行性缺口补助项目，鼓励开展使用者付费类项目；年度财政支出责任

介于 8%-9%区间的，列为一般监测地区，审慎开展政府付费类 PPP 项目；年度财政支出责任介于 7%-8%区间的，列为预警地区，适当开展政府付费类 PPP 项目。

四、下一步工作计划

（一）强化项目管理，坚持“促发展”与“防风险”并重。一是切实加强项目审核，进一步梳理项目库审核流程。明确 PPP 项目库管理岗位职责和审核要点，分设初审、复核、审核和审批岗位环节，细化审核流程，规范项目库日常管理工作。在国家 PPP 综合信息平台基础上开发更符合内蒙古自治区实际需要的信息管理系统，全面实现项目的精细化和动态管理。二是坚持将规范发展和管控风险作为工作主线，坚持“数量与质量并重”，牢守风险底线，加强财政支出责任动态监测，严防 10%红线，既要防范政府债务风险，又要发挥财政金融支持经济发展作用。

（二）加强绩效考核和预算约束，促进 PPP 健康发展。加强入库项目绩效审核，清理整顿财政支出责任未与绩效结果挂钩项目。严格落实 PPP 项目根据产出绩效付费理念，不断完善基本绩效指标框架，优化绩效考核指标体系，确保政府、社会资本方和金融机构之间合理分担风险，进一步提高财政支出责任的精准性、合理性。与此同时，严格预算约束，及时将支出责任纳入年度预算，督促硬化政府履约能力。

（三）服务重大决策，分领域推进项目。坚决贯彻落实中央和自治区党委、政府的重大决策部署，优先支持污染防治、脱贫攻坚、乡村振兴和基本公共服务补短板项目。坚持新发展理念，运用多种手段，进一步发挥 PPP 功能作用，推动解决发展不平衡不充分问题，充分发挥积极财政政策“精准投放”的作用，开创 PPP 规范发展新局面。

（四）加大财政支持力度，优化项目融资环境。加强示范引领和样板推广作用，用好国家和自治区 PPP 基金，有效发挥引导增信作用，带动更多项目落地实施。鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等盘活项目存量资产，丰富社会资本进入和退出渠道。加大各类资金对 PPP 项目的股权投资力度，通过投资补助等拓宽项目资本金来源，

缓解项目融资难、融资贵问题。（财政部网站）

河北秦皇岛：PPP 助力打造美丽港城

来源：财政部网站 2019-03-14

得益于 PPP 模式的推广应用，通过对污水处理厂的有效治理，河北省秦皇岛经济技术开发区小汤河水质清澈、水量充沛，吸引了成群结队的野鸟到此游弋嬉戏。中国 PPP 基金的加盟，带动了金融机构和社会资本参与 PPP 项目的积极性，共同将秦皇岛市打造成美丽港城。

作为沿海旅游城市，本着“治海必先治河”的理念，秦皇岛市海洋生态环境持续向好。近年来，秦皇岛市先后组织实施了 19 项排水重点工程项目，共计新建污水管线 139.5 公里，新建污水处理厂 5 座、污泥处理厂 1 座、中水处理厂 1 座、污水泵站 12 座、污水处理站 6 座，完成投资 21.6 亿元。

新建污水处理设施，政府需要大量的资金投入。为了解决钱从何来的问题，秦皇岛市适时引入 PPP 模式。秦皇岛市财政局副局长张慧芳对记者说，污水处理厂属于政府存量资产，为了盘活这部分存量资产，秦皇岛市 2016 年对排水公司管辖范围内的所有排水设施采用 PPP 模式进行转型，吸引有经验、有能力的社会投资人参与运营和管理。经过严格的招投标程序和反复磋商谈判，秦皇岛市与北控水务集团就污水污泥处理 PPP 项目完成正式签约。

“此次合作是按照‘厂网一体、泥水一体，整体打包、统一合作’的模式，将秦皇岛排水公司下辖的 5 座污水处理厂、1 座中水处理厂、2 座污泥处理厂、51 座污（雨）水泵站和 423.31 公里排水管网统一打包，进行 PPP 项目签约。”北控（秦皇岛）水务有限责任公司总经理田楠林告诉记者，秦皇岛市政府将全市污水污泥处理特许经营权作价 36.8 亿元，转让给由北控水务集团和秦皇岛排水公司共同组建的项目公司——北控（秦皇岛）水务有限责任公司进行运营管理。

“2018 年 4 月，项目公司正式投入运营。在 30 年合作期内，由项目公司负责秦皇岛市污水污泥处理、排水管网和泵站设施的运营、维护和管理，通过收取污水处理费和管网维护费的方式收回投资，补偿成本并取得合理收益。”苗祥恩告诉记者。

“该 PPP 项目盘活了政府存量国有资产，政府取得了特许经营权转让收入，同时把公共服务交给社会资本方进行运营管理。”张慧芳告诉记者，政府只需要购买服务，按照绩效进行付费，不但缓解了政府当期的财政支出矛盾，还可以将 36.8 亿元作为一般公共预算收入，缴入国库后进行统筹使用，更好地促进城市基础设施建设和保障民生。

据北控水务集团旗下的金融服务和资产管理平台——北控金服（北京）投资控股有限公司总经理侯其财介绍，项目总投资 36.8 亿元，项目资本金占 30%，其中代表政府方的秦皇岛排水公司占比为 10%，其余 90% 则由社会资本方——北控水务及北控金服组织设立的私募基金和中国 PPP 基金进行出资，中国 PPP 基金约出资 3.3 亿元。

“投资本项目是中国 PPP 基金支持国家‘京津冀协同发展’战略在河北落地，带动金融机构和社会资本积极参与当地经济社会建设的重要举措。”中国 PPP 基金投资业务部王刚告诉记者，中国 PPP 基金投资本项目采用同股同权模式，有力提振了金融机构和社会资本信心，充分发挥了“引导、增信”的作用，在盘活存量资产领域发挥了政策性基金的引导作用。（财政部网站）

财政部明确 PPP 项目正负面清单

来源：中国财经报 发布时间：2019-03-18

本报讯 财政部近日印发《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（以下简称《实施意见》），采取正负面清单相结合的方式，细化了规范的 PPP 项目应具备的条件以及不规范的 PPP 项目的具体表现形式，并明确了财政支出责任占比超过 5%地区不得新上政府付费项目等规定。

《实施意见》指出，规范的 PPP 项目形成的财政支出责任，是以公众享受符合约定条件的公共服务为支付依据，是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出，应当依法依规纳入预算管理。为防止地方政府假借 PPP 名义举债融资，避免增加地方政府隐性债务，对于不规范的 PPP 项目，《实施意见》明确应当依法依规予以整改，构成违法违规举债融资的应当依法依规予以问责。

《实施意见》进一步明确了对新上政府付费项目的审慎要求，即财政支出责任占比超过 5%的地区，不得新上政府付费项目。同时，严禁通过将政府付费项目与无实质关联的使用者付费项目打捆，或者增加少量使用者付费内容等方式规避上述要求，该地区新上项目中使用者付费的比例应高于项目全生命周期成本的 10%。此外，按照“实质重于形式”原则，对于污水、垃圾处理等实际有使用者付费，但因实行收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目作了例外规定。

财政部金融司有关负责人表示，目前全国 2519 个已实施 PPP 项目的行政区（包括省、市、县三级）中，已有 1144 个行政区的 PPP 项目财政支出责任占比超过 5%。限制这些地区新上政府付费项目，不仅有助于督促该地区统筹做好项目开发计划和中长期财政规划，防止中长期财政支出压力过快增长，而且有助于发挥社会资本的专业优势，充分挖掘 PPP 项目的潜在市场价值，提高市场化运营水平。《实施意见》印发之日起，财政部门将不再受理财政支出责任占比超过 5%地区新的政府付费项目入库申请。

《实施意见》规定，新签约项目不得从政府性基金预算和国有资本经营预算安排 PPP 项目运营补贴支出。该负责人解释说，此举一是防止部分地区通过政府性基金预算和国有资本经营预算大量安排 PPP 项目支出，“放大分母”，规避一般公共预算 10% 的硬性约束。二是政府性基金预算“以收定支”，且各年度收支规模波动较大、不确定性强，从中安排 PPP 项目中长期补贴支出，会增加财政支出风险，难以切实保障 PPP 项目合同履行。三是政府性基金预算是地方政府专项债券的主要偿债来源，若再从政府性基金预算中安排 PPP 项目运营补贴支出，容易造成“一女多嫁”，不仅加大地方政府偿债压力，也不利于 PPP 项目本身的可持续。“需要说明的是，纳入政府性基金预算管理、实行专款专用的污水、垃圾处理费等，可以按规定用于 PPP 项目运营补贴支出。”该负责人说。

在优化 PPP 发展环境方面，《实施意见》提出了 7 项举措，包括：鼓励民资、外资参与，在中央财政专项转移支付资金和中国 PPP 基金投资中对民营企业参与项目给予优先支持；加大融资支持，引导保险资金、中国 PPP 基金加大股权投资力度，丰富社会资本进入和退出渠道；加强 PPP 项目全流程信息公开，等等。（柴新）

财政部有序推进 PPP 工作

来源：中国财经报 2019-03-21

今年的政府工作报告指出，要“创新项目融资方式，适当降低基础设施等项目资本金比例，用好开发性金融工具，吸引更多民间资本参与重点领域项目建设。落实民间投资支持政策，有序推进政府和社会资本合作。”

业内人士认为，PPP 模式在补齐基础设施短板，推动经济高质量发展方面的作用得到了认可。

PPP 发展蹄疾步稳

截至 2018 年 12 月末，财政部 PPP 综合信息平台管理库项目比 2017 年 12 月末净增 1517 个、投资额为 2.4 万亿元；管理库项目累计达 8654 个、投资额为 13.2 万亿元。

“PPP 让人们切身感受到创新发展的获得感和幸福感。”财政部 PPP 中心主任焦小平归纳了 5 年来 PPP 模式取得的成效。

在国家深化全面改革中，PPP 改革起到了先行先试的探索作用。PPP 改革以发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用为指导，在公共服务领域推进市场化、社会化改革，统筹政府和市场两种资源，充分释放“放管服”改革红利。PPP 改革促进了行政体制、财政体制、投融资体制改革，推动了经济发展质量变革、效率变革、动力变革，特别是有力地助推了公共服务补短板工作。

创新机制，全面提升公共服务供给效率。通过充分竞争、全生命周期管理、风险分担、按效付费等机制，PPP 从体制、机制上解决了很多长期得不到解决的问题。比如，基建项目超预算以及重建设、轻运营问题，财政绩效落实难问题等。

激发活力，促进了新模式、新业态、新技术的出现。PPP 通过打破垄断等机制，让各种所有制企业公开、公正、公平竞争，充分释放出社会资本的创新活力，使公共服务供给呈现出百舸争流、百花齐放的新局面，一大批新模式、新业态、新技术得到应用，扩大了供给方

式，降低了供给成本。截至 2018 年年底，民企参与的行业领域达 19 个。民资背景项目数前三位的是市政工程、生态建设和环境保护、养老，分别为 186 个、52 个、28 个；民资背景示范项目投资额前三位的是交通运输、城镇综合开发、市政工程，分别为 2154 亿元、1728 亿元、1522 亿元。

开放发展，服务“一带一路”。中国的 PPP 探索是在开放中进行的，在立足我国基本国情和发展阶段的基础上，积极借鉴国际经验，实现了项目管理模式与国际通用做法的融合与互鉴。世界银行 2018 年 PPP 采购报告指出，全球 135 个国家中，中国的 PPP 制度和实践处于中上水平。目前在 APEC（亚太经合组织）、G20（20 国集团）、金砖国家等多边合作治理机制下，都设有 PPP 最佳实践交流机制。财政部与世行、亚行、联合国、亚太经社会、非洲经济委员会等国际机构以及美国、英国、加拿大、韩国、“一带一路”沿线国家都建立了合作机制。

推进 PPP 行稳致远

随着 PPP 模式的快速推广，部分地方出现了泛化、异化等不规范行为。只有规范发展，严控风险，PPP 才能行稳致远。为此，财政部按照党中央、国务院的部署，迅速行动，全面清理整顿 PPP 市场，刹住了泛化、异化乱象。

坚决打赢防范重大风险攻坚战。自 2018 年 8 月以来，财政部下发系列文件，建立了中央、省、市、县四级 PPP 项目支出责任，实时动态监测系统和风险预测机制；开展财政支出责任监管工作，将支出责任纳入各级政府财政预算，对于 PPP 支出超出本地支出预算的红线地区，坚决停止新项目入库。

防范风险工作常态化。细化新项目入库标准，明确入库核查正负面清单，优化审核程序，压实省级审核责任，确保新入库项目质量。落实示范项目管理责任，强化动态管理和定期评估，确保示范项目执行不走样。加大信息披露力度，扩大和提高信息披露的内容和质量，丰富社会公开监督的途径和手段。

建立绩效管理硬约束机制。加强入库项目绩效审核，完善绩效评

价体系，建立分行业、分领域、分层次的绩效指标体系。建立项目全过程绩效管理链条，硬化绩效责任约束。完善物有所值评价，开展全面物有所值定量评价分析，优化定量评价方法。

推动 PPP 实现高质量发展

去年，PPP 在助力打好三大攻坚战和推进供给侧结构性改革方面发挥了积极作用。

2018 年 12 月末监测数据显示，全国 2503 个财政本级均在财政承受能力 10%红线以下，其中七成以上处于 7%以下的安全区间。贫困县情况，全国 832 个贫困县中有 458 个已探索运用 PPP 模式支持脱贫攻坚，投资额 1.2 万亿元。污染防治与绿色低碳项目在管理库中累计达 4766 个、投资额为 4.7 万亿元。民企参与方面，4550 个社会资本所有制信息完善的落地项目涉及社会资本共 7781 家，其中民企占 34.9%。消费领域基本公共服务项目（文化、旅游、体育、健康、养老、教育等 6 个领域）在管理库中累计达 1430 个、投资额为 1.3 万亿元。

焦小平表示，未来我国 PPP 改革在严控 10%红线的同时，将坚持供给侧结构性改革为主线，坚持问题导向，聚焦“六稳”目标，加大高质量公共服务供给。

加强协作，进一步完善政策体系。财政部将配合司法部加快出台 PPP 条例，统一顶层设计，加快统一市场建设。明确依法合规的、10%限额以内的 PPP 支出责任不是隐性债务；制定 PPP 项目清单，提高项目的可操作性，把 PPP 财政支出责任当成 PPP 项目签订合同的依法合规的重要依据，政府要带头履约；优化完善 PPP 操作指南、物有所值评价指引、财政承受能力认证指引，出台 PPP 风险管理指引、PPP 绩效管理指引和污水垃圾领域的标准合同，建立 PPP 项目管理标准体系，加强市场基础能力建设。

严守财政支出红线，优先支持补短板项目。要进一步加强财政承受能力管理，加强财政支出责任动态监测，严控 10%红线；把 PPP 财政支出责任依法、依规纳入预算管理，督促硬化政府履约能力，夯实政府责任；重点支持重大项目建设，优先支持污染防治、脱贫攻坚、

乡村振兴和基础公共服务补短板的项目。

加大政策力度，增强社会资本投资信心。要完善中央专项资金使用方式，加大财政资金统筹整合力度，引导地方优化投资结构；加大保险资金、PPP 基金对项目股权投资力度，拓宽项目资本金来源，鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等盘活存量资产，丰富社会资本进入和退出渠道；营造民营企业公平参与环境，加大向民营企业推荐优质项目力度。

提升政府监管和服务的能力。要着力提高市场效率，全面改造财政部信息平台，加强政府监管、信息披露和服务市场功能，确保 PPP 项目投资放得开、管得住，打破“一放就乱、一管就死”的怪圈；探索政府、金融机构、社会资本共建、共治、共享管理模式，聚焦信息不对称问题，利用大数据等信息技术，提高资源市场配置效率，缓解项目融资难、融资贵问题。

深化国际合作，促进“一带一路”项目投资。积极参与全球治理，利用多边机制，促进市场开放、便利投资，加强制度和实践交流互鉴，利用财政部与亚太经社会、非洲经济委员会建立的合作网络，加强区域内国家制度建设和培训合作，整合多边开放银行、政府发展银行、商业金融机构的资源，促进“一带一路”基础设施投资项目的落地。

（作者：张雨馨）

积极财政政策新举措 --刘昆部长在中国发展高层论坛 2019 年 年会上的演讲

来源：财政部网站 2019-03-28



（2019年3月24日）

各位来宾，女士们，先生们：

大家好！很高兴参加这次论坛，与大家就积极财政政策新举措有关情况进行交流。

财政政策是宏观调控的主要手段之一，涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设各个方面，对促进经济社会平稳健康发展、完善社会主义市场经济体制、提升国家治理能力现代化水平具有重要作用。

中国共产党第十八次全国代表大会以来，以习近平同志为核心的党中央准确把握中国发展所处历史新方位，作出经济发展进入新常态的重大判断，形成了以新发展理念为主要内容的习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻稳中求进工作总基调，引领中国经济持

续健康发展。过去六年，面对复杂严峻的国内外环境，中国政府保持宏观经济政策连续性和稳定性，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，不断创新和完善调控方式，适时适度预调微调，加强定向调控、区间调控，统筹做好稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险，取得了显著成效。在加强和改善宏观调控过程中，积极的财政政策发挥了重要作用。以全面推开营改增和普遍性降费为主要抓手，不断加大减税降费力度，减轻实体经济负担。保持较高财政支出强度，支持国家重大战略、重点改革和重要政策实施落地，扩大有效需求。**创新财政支出方式，规范推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，积极引导民间资本投资。**在积极财政政策和其他宏观政策的共同作用下，中国经济保持了中高速增长，贡献了世界经济增量的30%左右。内需对经济增长支撑作用不断增强，消费贡献率进一步提高。经济结构不断优化，就业物价形势稳定，生态环境有效改善，人民群众获得感不断增强。

当前，中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。财政是国家治理的基础和重要支柱，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，不断完善推动高质量发展的财税政策和制度体系，促进中国经济实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

今年是中华人民共和国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。按照中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署，今年积极的财政政策要加力提效，进一步发挥在支持实体经济、释放内需潜力、优化经济结构和改善民生福祉方面的重要作用。保持积极财政政策的取向不变，这是以习近平同志为核心的党中央科学把握国内外发展大势、总揽改革稳定发展全局作出的重要决策，也是强化宏观政策逆周期调节、应对经济下行压力的必然要求。积极财政政策加力提效，体现了积极财政政策的新内涵，有助于更好发挥财政职能作用，推动经济提质增效升级、实现更高质量的发展。

——**实施更大规模减税降费，着力支持实体经济发展。**实体经济

是一国经济之本，是财富创造的根本源泉，是国家强盛的重要支柱。为支持实体经济发展，要坚持用政府收入的“减法”，换取企业效益的“加法”和市场活力的“乘法”。去年中国减税规模和占经济总量比重均已位居世界前列，今年实施更大规模的减税和更为明显的降费，全年减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元，力度将明显超过去年。实施更大规模的减税，深化增值税改革，将现行16%和10%的税率分别降至13%和9%，确保制造业等主要行业税负明显降低；保持6%一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增，并继续向推进税制简化方向迈进。同时，今年1月份出台实施小微企业普惠性税收减免政策，放宽了小微企业认定标准，涉及企业1798万户，占全部纳税企业总数的95%以上，其中98%是民营企业。加大所得税优惠力度、提高增值税小规模纳税人起征点、对部分地方税种实行减半征收等措施，都是直接提高标准、放宽范围，增强小微企业享受优惠的确定性和便捷度。全面实施修改后的个人所得税法及其实施条例，落实好提高起征点和6项专项附加扣除政策，减轻工薪阶层税负，提升消费能力。推进更为明显的降费，主要是下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%；继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，继续清理规范涉企收费。今年普惠性减税与结构性减税并举，着眼“放水养鱼”、增强发展后劲并考虑财政可持续，既是减轻企业负担、激发市场活力的重大举措，也是完善税制、优化收入分配格局的重要改革，是宏观政策支持稳增长、保就业、调结构的重大抉择。下一步，将尽快出台相关政策方案，确保减税降费落实到位，切实让市场主体特别是小微企业有明显减税降费感受，把这件大事办成办好。

——支持深化供给侧结构性改革，推动经济高质量发展。深化供给侧结构性改革，是调整经济结构、转变经济发展方式的治本良方，是提高供给体系质量、实现高质量发展的必由之路。积极财政政策在适度扩大国内需求的同时，将继续坚持供给侧结构性改革主线不动摇，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”上下功夫，增强中国经济质量优势。巩固“三去

一降一补”成果，继续处置僵尸企业，推动更多产能过剩行业加快出清。落实企业改制重组、去产能调结构等方面的税收优惠政策，推进企业优胜劣汰。增强微观主体活力，落实创新驱动发展战略，持续增加基础研究投入，加强对公共科技活动支持，调动科研人员积极性，着力解决原始创新能力不足问题。引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。提升产业链水平，加快推动制造业高质量发展，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，引导资本、资源向战略关键领域聚焦。畅通国民经济循环，综合运用税收优惠等方式，鼓励金融机构加大对民营企业和中小企业的支持。加快国家融资担保基金运作，用好普惠金融发展专项资金，支持缓解小微企业、“三农”主体的融资难融资贵问题。

——**适度扩大财政支出规模，促进形成强大国内市场。**受经济下行压力较大、实施减税降费等因素影响，今年财政收入增速将有所放缓，而财政支出增长刚性较强，收支平衡压力较大。通过统筹收入、赤字和调用预算稳定调节基金等方式，加上实施中央和地方压减一般性支出，收回长期沉淀资金等措施，今年预算安排财政支出超过 23 万亿元，增长 6.5%；中央对地方均衡性转移支付增长 10.9%。安排财政赤字 2.76 万亿元，比 2018 年增加 3800 亿元，赤字率由 2.6% 适度提高到 2.8%。安排地方政府专项债券 2.15 万亿元，比 2018 年增加 8000 亿元。面对收支平衡压力，我们将牢固树立底线思维，坚持有保有压，进一步优化支出结构，把有限的资金用在“刀刃”上，精准聚焦增强对国家经济社会发展大局的支撑能力；全面实施预算绩效管理，确保“每一分钱”花得其所、用得安全，尽早发挥财政资金作用，推动政策落地见效。为应对经济下行压力，积极财政政策着力促消费、稳投资，释放内需潜力。继续增加中央基建投资规模，优化投资方向和结构，集中支持保障性安居工程、重大基础设施等方面。顺应服务消费加快新趋势，支持扩大教育、文化、体育、养老、医疗等服务供给，继续支持新能源汽车产业发展，支持扩大农村消费，培育新的消费增长点。加快地方政府债券发行使用，争取在 9 月底前将全年新增地方政府债务限额 3.08 万亿元发行完毕，同时督促各地加快

资金拨付，及时用到项目上，充分发挥对地方稳投资、扩内需的积极作用。

——**强化政策保障和资金支持，坚决打赢三大攻坚战。**打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战事关国家发展全局，既是破解发展难题、推动经济高质量发展的现实需要，也是实现全面建成小康社会目标的必然要求。在巩固已有成果的基础上，针对突出问题，精准攻坚，集中力量打好重点战役。2018 年末地方政府债务余额 18.39 万亿元，债务率为 76.6%，远低于国际通行的 100-120% 警戒线，债务风险总体可控。今年将坚持疏堵并举，有效防控地方政府债务特别是隐性债务风险。坚决遏制隐性债务增量，对违法违规举债融资行为，发现一起、问责一起、通报一起，终身问责、倒查责任。妥善处置隐性债务存量，督促高风险市县尽快压减隐性债务规模，降低债务风险水平。中央财政持续增加扶贫资金投入，连续 4 年每年新增 200 亿元，今年安排 1260 亿元，增长 18.9%，增量主要用于深度贫困地区。其他相关转移支付和债务限额分配也继续向贫困地区特别是深度贫困地区倾斜。重点支持解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，深入实施产业、就业、教育、健康、社会保障等扶贫，增强贫困地区自我发展能力。聚焦打赢蓝天保卫战等七大标志性战役，中央财政进一步加大投入力度，今年安排大气、水、土壤污染防治资金 600 亿元，增长 35.9%。统筹兼顾、标本兼治，聚焦京津冀等重点区域的突出环境问题，实施北方城市清洁取暖试点；支持长江经济带生态保护修复、污染土壤修复与治理等重点工作，促进生态环境质量持续改善。

——**坚持尽力而为量力而行，提高保障和改善民生水平。**公共财政取之于民、用之于民，财政部门始终坚持以人民为中心的发展思想，突出财政的公共性、公平性，使改革发展成果更多更公平惠及广大人民群众。今年在财政收支平衡压力较大的情况下，确保基本民生投入只增不减，推动完善相关领域的支出政策和机制设计，提高保障和改善民生水平。中国仍是世界上最大的发展中国家，民生改善必须与经济发展相协调，坚持尽力而为、量力而行，突出保基本、兜底线。要

支持实施就业优先政策，扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。中央财政就业补助资金安排 539 亿元，再通过调整失业保险基金等支出结构，大力促进就业创业。着力解决群众关心的教育、医疗、社会保障等方面突出问题，支持发展更加公平更有质量的教育，继续提高城乡居民基本医保和大病保险保障水平，推进多层次养老保障体系建设，提高退休人员基本养老金，适当提高城乡低保、专项救助等标准。在加强民生保障的同时，针对部分民生领域过高承诺、民生支出约束机制不健全的问题，进一步定规矩、明要求、建机制、严监管，坚决制止超越发展阶段和财力可能实施民生政策，使民生支出建立在更加稳固、更有保障、更可持续的基础之上。

各位来宾，女士们，先生们！中国特色社会主义进入了新时代。我们将在新的历史起点上，坚持新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，围绕推动经济高质量发展，持续创新和完善宏观调控，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，保持经济运行在合理区间，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，坚定不移全面深化改革、扩大对外开放，促进经济社会持续健康发展，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年，也为推动世界经济增长作出应有贡献！谢谢大家！

（财政部网站）

财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见

发文单位：财政部 文号：财金〔2019〕10号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，引入社会力量参与公共服务供给，提升供给质量和效率，是党中央、国务院作出的一项重大决策部署。为贯彻落实中央经济工作会议和全国财政工作会议精神，有效防控地方政府隐性债务风险，充分发挥PPP模式积极作用，落实好“六稳”工作要求，补齐基础设施短板，推动经济高质量发展，现提出如下意见：

一、牢牢把握推动PPP规范发展的总体要求

近年来，各级财政部门会同有关方面大力推进PPP工作，在稳增长、促改革、惠民生方面发挥了积极作用，但也存在超出自身财力、固化政府支出责任、泛化运用范围等问题。各级财政部门要进一步提高认识，遵循“规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约”的原则，切实防控地方政府隐性债务风险，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，扎实推进PPP规范发展。

（一）规范运行。健全制度体系，明确“正负面”清单，明确全生命周期管理要求，严格项目入库，完善“能进能出”动态调整机制，落实项目绩效激励考核。

（二）严格监管。坚持必要、可承受的财政投入原则，审慎科学决策，健全财政支出责任监测和风险预警机制，防止政府支出责任过多、过重加大财政支出压力，切实防控假借PPP名义增加地方政府隐性债务。

（三）公开透明。公平、公正、公开择优采购社会资本方。用好全国 PPP 综合信息平台，充分披露 PPP 项目全生命周期信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

（四）诚信履约。加强地方政府诚信建设，增强契约理念，充分体现平等合作原则，保障社会资本合法权益。依法依规将符合条件的 PPP 项目财政支出责任纳入预算管理，按照合同约定及时履约，增强社会资本长期投资信心。

二、规范推进 PPP 项目实施

（一）规范的 PPP 项目应当符合以下条件：

1. 属于公共服务领域的公益性项目，合作期限原则上在 10 年以上，按规定履行物有所值评价、财政承受能力论证程序；

2. 社会资本负责项目投资、建设、运营并承担相应风险，政府承担政策、法律等风险；

3. 建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任；

4. 项目资本金符合国家规定比例，项目公司股东以自有资金按时足额缴纳资本金；

5. 政府方签约主体应为县级及县级以上人民政府或其授权的机关或事业单位；

6. 按规定纳入全国 PPP 综合信息平台项目库，及时充分披露项目信息，主动接受社会监督。

（二）在符合上述条件的同时，新上政府付费项目原则上还应符合以下审慎要求：

1. 财政支出责任占比超过 5%的地区，不得新上政府付费项目。按照“实质重于形式”原则，污水、垃圾处理等依照收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目除外；

2. 采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判等竞争性方式选择社会资本方；

3. 严格控制项目投资、建设、运营成本，加强跟踪审计。

对于规避上述限制条件，将新上政府付费项目打捆、包装为少量使用者付费项目，项目内容无实质关联、使用者付费比例低于 10%的，不予入库。

（三）强化财政支出责任监管。确保每一年度本级全部 PPP 项目从一般公共预算列支的财政支出责任，不超过当年本级一般公共预算支出的 10%。新签约项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排 PPP 项目运营补贴支出。建立 PPP 项目支出责任预警机制，对财政支出责任占比超过 7%的地区进行风险提示，对超过 10%的地区严禁新项目入库。

三、加强项目规范管理

各级财政部门要将规范运作放在首位，严格按照要求实施规范的 PPP 项目，不得出现以下行为：

（一）存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资本金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同，或由政府方或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式，由政府实际兜底项目投资建设运营风险的。

（二）本级政府所属的各类融资平台公司、融资平台公司参股并能对其经营活动构成实质性影响的国有企业作为社会资本参与本级

PPP 项目的。社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任，或政府支出事项与项目产出绩效脱钩的。

（三）未经法定程序选择社会资本方的。未按规定通过物有所值评价、财政承受能力论证或规避财政承受能力 10%红线，自行以 PPP 名义实施的。

（四）以债务性资金充当项目资本金，虚假出资或出资不实的。

（五）未按规定及时充分披露项目信息或披露虚假项目信息，严重影响行使公众知情权和社会监督权的。

对于存在本条（一）项情形，已入库项目应当予以清退，项目形成的财政支出责任，应当认定为地方政府隐性债务，依法依规提请有关部门对相关单位及个人予以严肃问责。

对于存在本条（二）至（五）项情形的，应在限期内进行整改。无法整改或逾期整改不到位的，已入库项目应当予以清退，涉及增加地方政府隐性债务的，依法依规提请有关部门予以问责和妥善处置。

四、营造规范发展的良好环境

各级财政部门要会同有关部门，多措并举，加强规范管理和分类指导，对重点领域、重点项目加大政策支持力度。

（一）鼓励民资和外资参与。加大对民营企业、外资企业参与 PPP 项目的支持力度，向民营企业推介政府信用良好、项目收益稳定的优质项目，并在同等条件下对民营企业参与项目给予优先支持。中央财政公共服务领域相关专项转移支付资金优先支持符合条件的民营企业参与的 PPP 项目。研究完善中国 PPP 基金绩效考核办法，将投资民营企业参与项目作为重要考核指标，引导中国 PPP 基金加大支持力度。各地在开展 PPP 项目时，不得对外资企业、中资境外分支机构参与设置歧视性条款或附加条件。提倡优质优价采购，应当根据采购

项目需求特点，合理选择采购方式，进一步加强采购需求和履约验收管理，提高采购质量。

（二）加大融资支持。结合自身财力状况，因地制宜采取注入资本金、运营补贴等方式支持规范的 PPP 项目。引导保险资金、中国 PPP 基金加大项目股权投资力度，拓宽项目资本金来源。鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等方式，盘活项目存量资产，丰富社会资本进入和退出渠道。

（三）聚焦重点领域。优先支持基础设施补短板以及健康、养老、文化、体育、旅游等基本公共服务均等化领域有一定收益的公益性项目。加快实施符合经济社会发展需要、决策程序完备、回报机制清晰、融资结构合理的项目。

（四）保障合理支出。符合条件的 PPP 项目形成的政府支出事项，以公众享受符合约定条件的公共服务为支付依据，是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出。各地要依法依规将规范的 PPP 项目财政支出纳入预算管理，重诺守约，稳定市场预期。

（五）加强信息披露。依托全国 PPP 综合信息平台，对 PPP 项目信息进行全流程公开披露、汇总统计和分析监测，完善项目库“能进能出”的动态调整机制，不以入库为项目合规“背书”，不以入库作为商业银行贷款条件。

（六）加强分类指导。对于在建项目，督促各方严格履约，保障出资到位，推动项目按期完工，避免出现“半拉子”项目。对于尚未开工的项目，督促各方严格按照要求加强合同条款审核，规范融资安排。对于进入采购阶段的项目，加强宣传推介和信息披露，吸引各类市场主体特别是民营企业和外资企业平等参与。同时，加强重大项目储备，扎实做好项目前期论证，推动形成远近结合、梯次接续的项目开发格局。

（七）强化PPP咨询机构库和专家库管理。咨询机构和专家要发挥专业作用，遵守职业操守，依法合规提供PPP项目咨询服务。对于包装不规范PPP项目增加隐性债务风险、出具咨询意见违反相关政策规定、收费标准偏离市场合理水平、对PPP项目实施造成消极影响和严重后果的咨询机构和专家，要按照规定严肃追究责任。

五、协同配合抓好落实

各级财政部门要提高站位，主动作为，加快推动建立协同配合、保障有力、措施到位的工作机制。

（一）加强部门协作，强化项目前期识别、论证和入库等环节的沟通协调与信息共享，扎实做好项目前期准备工作，夯实项目实施基础，推进科学决策。

（二）强化跟踪监测。加强对项目全生命周期的跟踪指导和监督检查，建立健全政策落实和项目实施督查机制。加大信息公开力度，主动接受审计监督和社会监督，推动项目规范有序实施。

（三）鼓励地方和部门因地制宜创新工作机制、加大政策扶持力度，加强经验总结和案例推广，工作推进中形成的经验做法和发现的重大问题，及时向财政部报告。

财 政 部

2019年3月7日

深圳市律师协会 政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会

简 介

深圳市律师协会是依照《中华人民共和国律师法》和相关法律成立的行业自律性组织，是由深圳市全体律师组成的社会团体法人，受深圳市司法行政机关的指导、监督和上级律师协会的指导，依法对深圳律师实施行业管理。

律协各专业委员会是律协理事会根据律师业务的发展情况设置的负责组织会员进行学习和交流，指导律师开展业务活动的机构。其宗旨是发动会员积极学习专业知识，提高律师业务素质和服务水平，拓展律师业务领域，促进律师专业化分工，增强深圳律师的整体实力。律协业务创新与发展专门委员会负责管理、协调各专业委员会开展工作，律协秘书处业务部负责专业委员会的日常工作。

根据深圳市律师协会第十届理事会第一次会议决定，市律协设立 30 个专业委员会，政府与社会资本合作（PPP）法律专业委员会为 30 个专业委员会之一。十届律协政府与社会资本合作（PPP）法律专业委员会于 2017 年 5 月 20 日举行了选举大会，之后又进行了增补，共选举产生委员 30 名、副主任 3 名、主任 1 名。经市律协会长会、理事会对选举会议进行审议确认，公布确认了 PPP 专委会委员、副主任、主任名单。

政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会

组成成员

序号	姓名	职务	律所
1	顾东林	主任	广东联建律师事务所
2	马浩然	副主任	广东盛唐律师事务所
3	蓝新宏	副主任	上海市建纬（深圳）律师事务所
4	周凤玲	副主任	广东晟典律师事务所
5	张旭	秘书	万商天勤（深圳）律师事务所
6	张西文	委员	广东鼎义律师事务所
7	郭建文	委员	广东鼎义律师事务所
8	刘全民	委员	北京市盈科（深圳）律师事务所
9	潘建辉	委员	上海市君悦（深圳）律师事务所
10	刘义	委员	广东联建律师事务所
11	刘仲坚	委员	广东瀛尊律师事务所
12	闵五海	委员	广东赛维律师事务所
13	邹红芳	委员	广东联建律师事务所
14	史闻红	委员	广东万诺律师事务所
15	田兴都	委员	广东联建律师事务所
16	熊婷	委员	上海市建纬（深圳）律师事务所
17	杨波	委员	北京大成（深圳）律师事务所
18	张文	委员	广东卓建律师事务所

19	左英魁	委员	广东卓建律师事务所
20	赵艳华	委员	广东卓建律师事务所
21	赵丹阳	委员	广东诚公律师事务所
22	郑志明	委员	广东方根律师事务所
23	钟 瑜	委员	东方昆仑（深圳）律师事务所
24	范荣荣	委员	东方昆仑（深圳）律师事务所
25	朱湘黔	委员	广东联建律师事务所
26	赵启太	委员	广东国晖律师事务所
27	汤建彬	委员	广东商达律师事务所
28	王迎华	委员	广东德纳律师事务所
29	权庆华	委员	广东中万律师事务所
30	陈 严	委员	广东华商律师事务所