



PPP 专业委法律资讯

2019 年 6 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

国务院常务会议部署推进城镇老旧小区改造等.....	1
中办国办发文,专项债作项目资本金.....	4
政府摸底自查,PPP 风险几何?	9
以 PPP 模式开发可持续基础设施.....	16
为什么在 PPP 大背景下还要讨论与考虑特许经营?	25
河北固安工业园区依托 PPP 模式倾力打造产业新城.....	34

法规速递

《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》.....	37
-----------------------------------	----

专业委员会简介

简介.....	47
组成成员.....	48

国务院常务会议部署推进城镇老旧小区改造等

来源：中国政府网 时间：2019-06-20

李克强主持召开国务院常务会议

部署推进城镇老旧小区改造 顺应群众期盼改善居住条件
确定提前完成农村电网改造升级任务的措施 助力乡村振兴
要求巩固提高农村饮水安全水平 支持脱贫攻坚保障基本民生

国务院总理李克强6月19日主持召开国务院常务会议，部署推进城镇老旧小区改造，顺应群众期盼改善居住条件；确定提前完成农村电网改造升级任务的措施，助力乡村振兴；要求巩固提高农村饮水安全水平，支持脱贫攻坚、保障基本民生。

会议指出，按照中央经济工作会议和《政府工作报告》部署，积极做好“六稳”工作，稳投资是重要方面。要找准切入点，抓住既能满足群众期盼、有利于拓展内需促消费、又不会导致重复建设的重大项目，扩大有效投资，努力实现稳增长、调结构、惠民生的一举多得之效。

会议认为，加快改造城镇老旧小区，群众愿望强烈，是重大民生工程和发展工程。据各地初步摸排，目前全国需改造的城镇老旧小区涉及居民上亿人，量大面广，情况各异，任务繁重。会议确定，一要抓紧明确改造标准和对象范围，今年开展试点探索，为进一步全面推进积累经验。二要加强政府引导，压实地方责任，加强统筹协调，发

挥社区主体作用，尊重居民意愿，动员群众参与。重点改造建设小区水电气路及光纤等配套设施，有条件的可加装电梯，配建停车设施。促进住户户内改造并带动消费。三要创新投融资机制。今年将对城镇老旧小区改造安排中央补助资金。鼓励金融机构和地方积极探索，以可持续方式加大金融对老旧小区改造的支持。运用市场化方式吸引社会力量参与。四要在小区改造基础上，引导发展社区养老、托幼、医疗、助餐、保洁等服务。推动建立小区后续长效管理机制。

会议指出，新一轮农村电网改造升级工程自 2016 年实施以来，完成了农村机井通电、贫困村通动力电等任务，改善了农村生产生活条件，带动了农村消费。下一步，一是各地和电网企业要加大工作力度，确保今年以省为单位，提前一年完成“十三五”规划明确的全部改造升级任务。进一步缩短企业获得电力时间，优化营商环境。二是今年相关中央预算内投资全部用于贫困地区电网改造升级，并提高中央资本金比例。重点推进“三区三州”、抵边村寨等农网改造建设攻坚，确保明年上半年完成。三是建立农网供电监测评价体系，将机井通电纳入电网企业日常服务范围，提高农村电力服务水平。

会议指出，通过实施农村供水工程，农村居民饮水已提前实现联合国千年发展目标，农村集中供水率、自来水普及率均达到 80%以上。会议要求，一要加大工程建设力度，到明年全面解决 6000 万农村人口饮水存在的供水水量不达标、氟超标等问题。二要建立合理的水价形成和水费收缴机制，以政府与社会资本合作等方式吸引社会力量参与供水设施建设运营。中央和地方财政对中西部贫困地区饮水安全工

程维修养护给予补助。三要加强集中式饮用水水源地保护，研究提升农村饮水安全水平的新标准，启动编制下一步农村供水规划。

会议还研究了其他事项。

中办国办发文明 专项债作项目资本金

来源：中国经营报 发布时间：2019-06-18

经济下行压力下，中央对重大项目资本金的口径也在发生变化。

6月10日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》，其中一个重要变化就是对重大项目资本金的调整，通知称允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金。

《中国经营报》记者了解到，对于项目资本金的规定，最新的政策是财办金〔2017〕92号文，其明确指出重大项目资本金不得是项目公司债务性资金，这条规定一度被市场解读为监管层正在严格规范固定资产投资项目资本金制度，对市场来说，资本金制度的从严管理将给地方政府和社会资本带来更多的挑战。

“当前，中央允许专项债券作为重大项目资本金，尽管这一做法会增加地方政府的债务，但是却可以盘活已经发行的专项债，有利于刺激经济发展。”北京大岳咨询有限公司总经理金永祥告诉记者。

加杠杆预期

“允许专项债作为重大项目资本金，主要原因可能也是一季度发行的专项债，很大一部分由于各种原因未能形成投资，这其中也包括地方政府资本金不到位的问题。”一位PPP咨询业人士分析。

根据《政府工作报告》要求，今年将较大幅度增加地方政府专项债券规模，拟安排地方政府专项债券2.15万亿元，同比增加8000亿元，重点支持重大在建项目建设和补短板。

财政部数据统计，截至5月31日，我国已发行地方债超过1.9万亿元，其中新增地方债约1.46万亿元，新增专项债已累计发行约8600亿元。按照财政部的进度要求，今年新增专项债额度2.15万亿元要在9月底前全部发行完毕，其中前5个月专项债发行情况完成计划的40%，发行进度偏慢，那么在接下来的4个月，将是专项债集中发行的时间。

“中央选择在这个时间发通知，一方面有利于推进专项债发行进度，另一方面专项债可作重大项目资本金后，降低了地方政府启动重大项目投资的门槛，有利于稳增长目标的落地。”上述PPP咨询业人士分析。

该人士认为，如果允许专项债作项目资本金，那么不仅可以解决资本金来源问题，更可以带动更大规模的债务融资。

但需要注意的是，在地方政府债务规模居高不下的当前，这种融资方式是否意味着新一轮杠杆周期的启动？

记者了解到，2017年末到2018年初，包括财政部、发改委和国资委在内的多个部委纷纷出台政策文件，全面指向去杠杆，同时把防范系统性金融风险作为中国经济最大的问题。

经过一年多的“降杠杆”举措，截至2019年3月份，中央企业平均资产负债率为65.9%，较年初下降0.4个百分点，大多数企业的资产负债率比年初有所下降，近三分之一企业资产负债率比年初下降超过1个百分点。

但是，随着中国经济在一季度的表现，稳增长提上日程，在此背景下，“稳杠杆”是否会转为“加杠杆”值得市场关注。上述通知称，将从严设定政策条件，严禁利用专项债券作为重大项目资本金政策层层放大杠杆。

6月10日，民生证券首席宏观分析师解运亮分析，基建投资增速回升缓慢的制约因素在于资金来源端，数据显示，截至2019年4月，地方政府显性债务余额合计19.68万亿元，地方政府隐性债务余额约34.11万亿元，地方政府债务防范风险及相关监管对城投企业融资和PPP融资具有一定制约。

资本金比例下调

财政部相关负责人表示，允许将部分专项债券资金作为一定比例的项目资本金应当同时具备三项条件：第一，应当是专项债券支持、符合党中央国务院重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目；第二，涉及领域主要是国家重点支持的铁路、国家高速公路和支持推进国家重大战略实施的地方高速公路、供电、供气项目；第三，评估项目收益除偿还专项债券本息后，其他经营性专项收入具备向金融机构市场化融资条件的项目。

据了解，投资项目资本金，是指在投资项目总投资中，由投资者认缴的出资额，对投资项目来说是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何利息和债务；投资者可按其出资的比例依法享有所有者权益，也可转让其出资，但不得以任何方式抽回。

目前各行业项目资本金比重随宏观调控形式的变化而有所调整，截至目前，项目资本金调整共经历了 1996 年、2009 年、2015 年三次。分类来看，PPP 所涉及的基础设施和公共服务领域固定资产投资项目的最低资本金比例以 20% 为主，港口、沿海及内河航运、机场项目为 25%，城市地下综合管廊、城市停车场项目，以及经国务院批准的核电站等重大建设项目，可以在规定最低资本金比例基础上适当降低。

事实上，在专项债未被允许作资本金之前，中央曾明确指出要下调项目资本金，但在实际操作中这一规定的落实情况并不乐观。“以 PPP 项目为例，资本金比例要求最低是 20%，但是从市场情况看，这一比例仍有大幅度下降的空间，比如说下调 5 个百分点，对于社会资本来说，其实可以带动更多的投资，为稳增长做贡献。”北京一位 PPP 咨询人士告诉记者。

记者了解到，《政府工作报告》中提出，“更加强调用市场化投融资方式促进稳投资，包括降低项目资本金比例、鼓励支持民间资本参与重点领域项目建设以及有序推进 PPP 模式等。”金永祥认为，从两会总理提出降低资本金比例后，在实际执行中一直未能落实，应该抓紧落实。

在他看来，将专项债与 PPP 结合，既可以达到稳增长的目的，又可以发挥 PPP 的优势实现高质量发展。“以前由于专项债不能用于资本金，专项债与 PPP 结合缺少手段，新规之下，政府可以将专项债作为资本金注入到 PPP 项目中，这样可以更好的实现政策目标。”

民生证券报告指出，自筹资金是基建投资的重要资金来源，对基建投资增速影响较大。2003 年开始就一直占基建资金来源的 40%以上，2011 年开始占比更是超过 50%，2017 年虽略有下降，但占比仍高达 58.6%。

目前自筹资金主要包括：政府性基金（新增专项债）、地方政府新增一般债、城投债、地方政府置换债、非标融资、PPP、政策性金融债、铁道债等其他专项债、自有资金等。（编辑：郝成 校对：翟军）

政府摸底自查，PPP 风险几何？

来源：经济观察报 发布时间：2019-06-13

近一年来，多份审计报告指出，一些地方政府和社会资本合作项目增加了地方政府隐性债务。政府和社会资本合作是否会增加地方政府隐性债务，风险几何？财政部想知道答案，审计署也想知道答案。

政府和社会资本合作（以下简称 PPP）是否会增加地方政府隐性债务，风险几何？财政部想知道答案。

经济观察报获悉，财政部在一份通知中要求各地方在 6 月底前完成梳理，7 月 20 日前上报有关情况。

审计署也想知道答案。近一年来，多份审计报告指出，一些地方政府和社会资本合作项目增加了地方政府隐性债务。

这是不到两个月的时间里，财政部第二次就规范 PPP 发文。决策者期望这个新模式能帮地方政府控制债务，在打破垄断的同时撬动民间资本。不过过去一年多，对一些 PPP 项目可能增加隐性债务的担忧始终不减。对于起步至今不过五年的 PPP 来说，这是一个关键时刻。

摸排

一位地方财政部门的管理人士告诉经济观察报，目前摸底快结束了，这两天就回收自查报告。

这份文件签发于今年 4 月末。根据通知，增加地方政府隐性债务的项目，省级财政部门应主动从项目库中清退，并中止实施或转为其他合法合规方式继续实施。

一位要求匿名的 PPP 专家对经济观察报表示，地方政府只考虑上项目，不考虑财政承受力，部分不规范的 PPP 项目通过明股实债、固定回报、违规担保等方式产生隐性债务，使得降低债务的目的没有实现。这位 PPP 专家参与了大量的 PPP 政策的制定。

财政部门希望对 PPP 涉及隐性债务的情况有一个全盘的掌握，但这不是又一次清理。上述地方财政部门的管理人士告诉记者，根据通知，地方政府需要逐列明项目增加地方政府隐性债务的具体认定标准，并要经专家认定。“也就是说，若有地方政府错误地将项目定性为隐性债务，可以通过专家确认后，将项目从隐性债务监测平台中挪出。”

清华大学 PPP 研究中心首席专家王守清说，如果是合规的 PPP 项目，就是满足 10 号文和《政府投资条例》以及财政承受力评估真实的，政府对 PPP 项目的支出和补贴就不是隐性债务。

两个月前，财政部发布《关于规范政府和社会资本合作的意见》（财金〔2019〕10 号），明确提出切实防控假借 PPP 名义增加地方政府隐性债务。这份文件列举了要求规范的五种违规行为，包括：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。

市场的反应不一。不到两个月，财政部两次发文针对 PPP 与隐性债务的问题。一位从业人士表示，监管部门不停的发文，恐怕不利于形成稳定的市场预期。

但是一位参与政策制定的专家解释说，此次梳理对于 PPP 明显是一个利好，这次的通知可以说是 10 号文的后续。10 号文明确了哪些是规范的 PPP 项目，梳理则是要明确隐性债务与规范项目的界限。市场反应比较负面，是因为担心会出现又一次退库潮。

对 PPP 可能增加隐性债务的担心，使得相关部门从 2017 年 12 月开始，对 PPP 进行大规模清理整顿。2018 年 9 月公布的数据称，各地累计清理退库项目 2148 个，涉及投资额 2.5 万亿元。

近一年来，审计署多次对 PPP 涉及的隐性债务示警。此次财政部门发文，正是“针对审计部门提出的一些地方 PPP 项目增加地方政府隐性债务问题”。

清华大学 PPP 研究中心主任助理刘世坚告诉记者，从 2018 年金融工作会议到现在，政策导向是一致的，就是严格控制地方债务，实际的效果是，能做 PPP 项目的范围缩窄了。“过去几年财政、发改等部门打破城投信仰建立了 PPP，比如建立财政和发改项目库，项目纳入预算，从而使得金融机构愿意贷款。财政部清理 PPP 项目库，就是希望打破这种信仰，建立一种良性的市场机制。”刘世坚认为。

五年

据财政部 PPP 中心数据显示，截至 2019 年 4 月 30 日，财政部 PPP 项目管理库入库项目 8897 个，涉及投资额 13 万亿元。截至 2019 年 4 月，落地示范项目累计 910 个，投资额 2.0 万亿元。

这是 PPP 入市五年的一份成绩单。2014 年，国家发改委发出《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，财政部发出《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，当年 11 月，《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》发布，PPP 在强力政策推动下正式落地。

政策设计者预期，推动政府和社会资本合作，可以帮助地方政府缓解债务压力，打破基础设施建设等领域的垄断，也可让社会资本获得更大的空间。更重要的是，政府部门如果不能以平等契约主体出现，社会资本很难积极参与其中。这就可能推动政府治理模式的转变。

问题是何谓社会资本？早期的政策文件仅提出“社会资本方不包括本级政府所属融资平台公司及其控股国有企业”，这也为此后 PPP 泛化和明股实债等变形埋下了伏笔。

一家建筑央企的子公司负责人告诉记者，他们是在 2014 年进入 PPP 行业的，虽然不是最早的，规模却非常大。“在安徽竞标一条市政道路时，当地政府要求各个社会资本递交一份方案，怎么做这条道路，此时就发现地方政府要用 PPP 模式。虽然安徽这条道路没有中标，但后来在其他省市连续中标了几条道路之后，开始大量地做 PPP 项目。”

之后财政部成立了 PPP 中心，建立了项目库和专家库，连续推出了四批示范项目，在财政部、国家发改委的联合推动下，PPP 在 2017 年达到顶峰。海通研报数据显示，2017 年央企是 PPP 项目的承接主力，中标额排名前五央企全年中标额高达 2.5 万亿，占比达 53.2%。八大建筑央企中大部分 PPP 订单占新签合同比例都在 20% 以上。

一家国有大行 PPP 业务负责人告诉记者，PPP 项目建设期没有收入和利润，金融机构很难判断收益和赢利情况，只能是主体信用融资，国企央企的信用能力远远超过民企，这也就意味着融资以及再融资能力方面国企央企获得成本比民企低很多，其实在金融市场无论是评级还是授信，央企都比民营企业要好要高。

高歌猛进也引发一系列问题。2017 年 11 月在上海召开的 PPP 融资论坛上，财政部分管 PPP 的副部长史耀斌提出，PPP 在发展中存在风险分配不合理、明股实债、政府变相兜底，重建设轻运营、绩效考核不完善，社会资本融资杠杆倍数过高等泛化异化问题，积累了一些隐性的风险。

有关部门踩下了刹车。财政部出台了《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》（92 号文），要求严格管理项目。过了几天，国资委也发文，对央企参与 PPP 进行风险控制。一场整肃风暴拉开了序幕。

上述建筑央企的子公司负责人告诉记者，按照国资委的规定，央企参与 PPP 项目累计不能超过净资产的比例 50%，要求央企出证明金融机构才能放款，而这些项目都是在新政策出台规定前就开始操作

了，因而新规对融资的冲击巨大，他们不得不放弃一些 PPP 项目，转向去做 EPC，重拾 BT。

E20 研究院执行院长薛涛长期跟踪环保类 PPP 项目。他告诉记者，将绩效捆绑和清库的要求，对地方政府和涉及企业产生了重大的影响。2018 年上半年，一方面是大量项目开始退库，一方面是国资委要求央企控制参与 PPP 后的负债比例。在此过程中，一些大量参与环保 PPP 项目的民营企业都出现了财务风险。

上述央企子公司负责人在 2018 年没有操作一个 PPP 项目，据他对同行的了解，大家都在消化存量的 PPP 项目，新增项目的速度没有以前快。“以前是集团内部几个分公司互相争项目，现在是抱团拿 PPP 项目。拿比较大的 PPP 项目，都在集团层面统筹，这也是以前从没出现过的。”

2019 年 2 月份，葛洲坝集团官方发文宣布撤销 PPP 事业部。在之前的几年，多家央企都成立了 PPP 事业部。

PPP 经历五年发展之后，许多项目从中标到施工建设结束，进入运营期，有些项目实施过程中政策变化或者其他更多的原因，也使得 PPP 的纠纷开始增多。

一直专注于基础设施投资业务的万商天勤律师事务所高级合伙人祝诣茗最近接了好几个关于 PPP 纠纷的案子，她说，从目前处理的十多起 PPP 纠纷来看，主要原因有三个：社会资本对 PPP 项目风险预判不足或存侥幸心理；金融机构对 PPP 融资评价体系不完善；政府治理能力尚待提高。

稳定预期

大岳咨询总经理金永祥统计，跟去年相比，2019年第一季度推出的PPP项目少了三分之二。不过，从4月份开始，项目合同数已经开始明显回升。

张龙（化名）最近一直在南方做PPP市场。之前他在一家生态园林类上市公司任职，该公司在去年出现流动性危机之后被国资接管。他在现在的公司还是主推PPP。他说，规范、手续齐全的PPP项目融资难度不大，但是条件苛刻。条件苛刻是指要项目公司的大股东担保。

张龙发现，地方政府还在努力地推动PPP项目，因为其他的模式已经达到临界点——要么渠道被限制了，要么饱和了。PPP是可选的最重要通道。

经过五年起伏，PPP已进入常态化。现实是央企面临去杠杆的问题，民营企业流动性问题和之前过度扩张的问题同时存在。一位参与政策制定的人士认为，当前的大背景是管控债务，只有将其（PPP）与债务问题分割，才能更好的发展。他说，此前出台的政府投资条例，对于PPP来说是一个利好，为政府投资与PPP交集的部分提供了法制保障。“下一步要做的就要保持政策稳定、预期稳定。”（本文作者：杜涛）

以 PPP 模式开发可持续基础设施

来源：国际工程与劳务杂志 发布时间：2019-06-13



当前，可持续的基础设施开发是全球工程行业关注的焦点。从环境可持续和经济可持续的角度来看，PPP 模式作为开发可持续基础设施的一条光明之路，越来越受到国内和海外的重视，业务规模也越来越大。

PPP 业务开展情况纵览

随着“一带一路”建设的推进，“一带一路”沿线（以下简称：沿线）基础设施项目呈快速增长态势。截至 2018 年末，沿线投资存量达到 1700 亿美元，与此相对应，沿线 PPP 项目数量增长明显。

一、国别分布

我们可以从中国对外投资流向一窥海外 PPP 项目国别分布的端倪。根据《中国对外投资报告 2018》数据显示，截至 2017 年底，中

国在沿线国家投资存量前 10 的国家是：新加坡、俄罗斯、印度尼西亚、哈萨克斯坦、老挝、巴基斯坦、缅甸、柬埔寨、阿联酋、泰国，其中对哈萨克斯坦投资流量同比猛增 322%。

商务部最新数据显示，2018 年沿线投资主要流向新加坡、老挝、越南、印度尼西亚、巴基斯坦、马来西亚、俄罗斯、柬埔寨、泰国和阿联酋等国家，投资存量和流向的重合度相当高。

此外，还可以从对外承包工程行业数据来一探究竟，根据《中国对外承包工程发展报告 2017-2018》数据显示：2017 年新签合同额排名前 10 的海外市场，沿线国家有 5 个，分别为马来西亚、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉国、俄罗斯，新签合同额均超过 70 亿美元。媒体汇总的 2018 年中资企业 10 大最具代表意义的海外 PPP 项目中，有 7 个沿线项目，分布在缅甸、哈萨克斯坦、乌克兰、印尼、阿联酋、老挝、柬埔寨。

二、行业分布

根据世界银行数据显示：2017 年，沿线 PPP 项目主要集中在能源和交通行业，能源 PPP 投资占比达 60%，交通占比 35%。这一数据基本与当年中国企业沿线工程承包行业分布相符合。

根据《中国对外承包工程发展报告 2017-2018》，2017 年对外承包工程营业额中，交通项目为 378.4 亿美元，占比 26.2%，电力石油等能源项目共 504 亿美元，占比 35%，两者相加超过 50%。仍以媒体汇总的 2018 年 10 大海外 PPP 项目为例，沿线 7 个项目全部为交通和

能源项目，其中光伏、光热、水电项目三个、公路项目两个、港口和地铁项目各一个。

三、资金来源

根据现有的中国企业在沿线国家拓展 PPP 业务的案例来看，保守估计，半数以上的资金来源于国内的金融机构。中国进出口银行、国家开发银行、丝路基金乃至国内商业银行是中资的主要来源。如柬埔寨的甘再水电项目、额勒赛河下游水电项目、几内亚苏阿皮蒂水利枢纽项目以及厄立特里亚金矿项目等，都有中国进出口银行的资金。巴基斯坦卡洛特水电项目有国际资金，但是也有丝路基金的参与。

通过上述研究和分析，初步可以得到以下三个结论。

第一，中国对外承包工程企业在沿线开展 PPP 项目的地域分布主要在东南亚、中亚、南亚地区，主要包括柬埔寨、老挝、巴基斯坦、哈萨克斯坦等国家。其原因在于：地理上接近，政局稳定，且与中国政治关系较好。

第二，中国对外承包工程企业在沿线开展 PPP 项目相对集中于交通和能源领域。其原因在于：沿线国家交通和能源基础设施落后，发展需求强烈；中国产能和装备在这些行业比较优势明显，在铁路、电站、工程机械设备等领域积累了丰富的技术、管理及产能优势。

第三，中国资金成为海外 PPP 业务的主要资金来源，其原因在于：“一带一路”倡议提出以来，政策环境向好，中央政府鼓励在沿线互联互通设施领域的投资；海外 PPP 业务的实施主体以国内工程企业居多，这些企业的融资能力有限，且偏向于与中国资金结合；这些工程

企业的母体都在国内，更有利于国内资金提供方进行尽职调查，也有利于开展一些内保外贷类的业务。

PPP 项目开发现状

一、园区类 PPP 项目

这类项目带有鲜明的中国特色，代表企业有中国交建、招商局集团等，典型项目有斯里兰卡科伦坡港口城、吉布提港以及中国-白俄罗斯工业园等。招商局集团总结了“前港—中区—后城”的 PPC

(Port-Park-City) 模式，指由一个企业独立开发、建设、经营、管理一个相对独立的区域，它的核心在于港口先行、产业园区跟进、配套城市功能开发，进而实现区域联动发展。这类项目的特点是资金规模大，开发周期长，利益相关方多，一般来说，只有央企才有这种实力和魄力。

二、交通、能源等基础设施 PPP 项目

这类项目都是由专业企业发起，主要以 BOT 模式进行开发，核心是特许权协议。通过投资建设高速公路或电站项目，在特许权协议期内进行运营，以收费或售电来回收投资，实现盈利。关键点在于能否按期完工，建成后需求（车流量、用电量）及价格情况能否达到预期。代表企业有中国电建、中国交建、中国铁建等，代表项目有柬埔寨甘再水电项目、亚吉铁路等。

三、矿业投建营一体化项目

严格来说，这类项目不属于 PPP 项目，因为这种项目不提供公共产品，公共部门不一定拥有项目的股权，但考虑到包含投资建设运营

的一体化生命周期，也具有工程承包和装备出口的带动作用，而且沿线资源型国家较多，项目拓展空间比较大，因此将这类项目归入本文研究范畴之内。收购开采权-建设加工厂-生产销售矿产品是该类项目的生命周期，最终以生产销售矿产品实现投资回收和盈利为目的。此类项目成功的关键在于矿厂的建设、达产水平、矿区本身的品位以及矿产的销售价格。

开展 PPP 业务的宏观环境分析

本文从 PPP 业务的法律环境、投资保护、双边政治关系及营商环境三个方面对企业开展 PPP 业务的宏观环境进行分析。

一、PPP 法律环境

目前在沿线 65 个国家中，有专门 PPP 立法（主要是《PPP 法》和《特许经营法》两大类），或虽无立法，但实践案例较多的国家共有 46 个，占比约 70%。

二、投资保护环境

因为 PPP 项目 90%以上是投资项目，所以双边投资保护协定很重要。统计发现，沿线 65 个国家中，与我国签署了双边投资保护协定的国家有 53 个，占比超过 80%。暂无协定的国家主要集中在南亚和中东欧的一些小国以及西亚的个别国家，包括尼泊尔、不丹、孟加拉国、马尔代夫、巴勒斯坦、文莱、东帝汶、黑山、波黑、拉脱维亚、伊拉克、约旦等 12 个国家和地区，从实际情况来看，中国企业在这些国家和地区也基本没有开展 PPP 投资业务。

三、政治关系及营商环境

除极个别国家外，大部分沿线国家都与中国保持较好的政治关系，巴基斯坦、柬埔寨等国家与中国政治关系尤其友好。沿线国家总体营商环境一般，根据世界银行最新的各国营商环境排名，65个国家中排名100之外的共有23个，超过1/3，排名前50的共有24个，而且主要集中在中东欧地区，东南亚地区仅新加坡、马来西亚、泰国在前50之列，而我国企业在这些国家也很少开展PPP业务。

综合考虑立法情况、投资保护、营商环境等三方面因素，把有PPP专项立法（包括虽无专门立法但实践案例很多）、签署了双边投资保护协定以及营商环境排名100以内的国家进行筛选，有30个国家满足上述条件，加上巴基斯坦和柬埔寨（这两个国家营商环境虽在100名之外，但是考虑到与中国良好且稳定的政治关系，对中国企业而言，营商环境应该较好，且其他条件都满足，中资企业参与PPP案例也很多），共32个国家，占比约50%。

拓展PPP业务的对策、建议

一、选择合适的国别和地区

选择有投资保护协议的、营商环境较好，特别是与中国有良好政治关系的国家，如柬埔寨、哈萨克斯坦、巴基斯坦、缅甸、老挝、阿联酋做为重点开发市场。同时，选择企业自身熟悉的市场区域，可以降低不确定性的风险。

二、选择有潜力的行业

要从绿色可持续的基础设施角度，结合“一带一路”倡议和中国对外国际产能合作不断走向深入落实的大背景进行行业的选择。设施

联通和能源基础设施项目符合供给侧、需求侧改革方向，受政策资金重点支持。因此，铁路、公路、水电站、风电、光热、光伏等清洁能源项目会是未来的发展方向。

三、结合企业自身特点，选择合适的项目

前面提到了中国企业擅长的三类 PPP 项目。其中园区开发项目是一条成功的道路，可以复制。中国对国际产能合作的政策支持很大，国内很多企业产能疏散到国外的需求也很大，这由中国企业结构调整（人口红利逐渐消失）、转型升级的大背景决定。

大型的央企，或有产业开发经验的企业都可以去探索并不断完善这一模式，通过资本带动中国工程企业和制造企业“走出去”。但是这类项目资金规模要求高，只适合大型央企等资本实力雄厚的企业。需要提到的是，矿业投建营一体化项目要慎重。矿业项目具有周期性，品位和蕴藏量都存在不确定性，风险较大。

四、经济（财务）可持续是 PPP 项目成功的关键

随着中国企业“走出去”的步伐越来越大，一些海外媒体的“特别”解读和宣传也甚嚣尘上，中国企业难免遭受“债务陷阱论”和破坏环境的指责之声。

因此，未来在沿线拓展 PPP 业务时，一方面要尽量避免对环境的影响，另一方面要进一步创新融资模式，尝试采用无追索或有限追索的项目融资模式，降低政府和企业的债务负担。在坚持中国资金为主体的前提下（能力受限时）尽可能地引进第三方资金，特别是发达经

济体金融机构的资金，通过利益捆绑的方式堵住媒体之口，也可以通过高质量金融机构的参与为项目背书，获得更多的政治和舆论支持。

三峡集团巴基斯坦卡洛特水电站引进 IFC 和丝路基金就是成功的案例，值得学习和研究。又比如，2018 年刚签约的哈萨克斯坦 63 兆瓦光伏项目就是使用的欧洲复兴开发银行（EBRD）的资金。

五、强强联手，优势互补可以大大提高项目成功的概率

在 PPP 项目结构中，项目公司（SPV）结构可以简单，也可以复杂，可以由单一公司发起，也可以由多个企业共同参与。大型开发企业开发海外园区项目，可以考虑引进相关专业很强的工程企业作为小股东参与，这样两者优势结合，可以大大提高项目的成功率。如上海某工程企业参与上海中心大厦的建设，仅投资 5%，既获得了工程项目，为自己的品牌增添了光彩，又为项目建设方提供了技术保障，为项目成功打下了基础。

没有国际经验的工程企业可以与国内或当地专业的运营公司联合投标，既可以解决属地化运营过程中的各种障碍，又可以为项目的顺利运营提供保障。如中国中铁国际集团、中国太平洋建设集团联手拿下的乌克兰基辅地铁 4 号线 PPP 项目等。

目前，与发达国家和地区开展第三方合作，共同推进“一带一路”建设受到政府的鼓励，也是中国企业开展业务的合理选择，与英国、香港特区在沿线开展合作也值得尝试。

六、积极探索有效的退出机制，提升运营效率，释放开发空间

中国企业沿线 PPP 项目的发起主体大部分都是工程企业，运营能力有限，关键是一旦投了一个 PPP 项目，受债务或义务所限，使其在短期内开发同类项目的能力下降。对此，发起人可以通过再融资或者股权转让摆脱债务，释放风险，扩大业务规模。

对于在国际市场上融资的 PPP 项目，由于 PPP 资产在一级市场上有风险溢价，PPP 项目的绝大部分风险都集中在建设阶段，包括地质风险、质量风险、安全风险、完工风险等。这导致项目建设期的资金成本较高，一旦项目建设完成，风险得到了释放，就可以考虑通过再融资实现融资置换，降低资金成本，获取更高的收益。

关于 PPP 项目的股权转让，目前在沿线地区可能性不大，因为这些地区大多资本市场不发达，而且作为特许权协议的受让主体，法律规定，股权完全转让也不可能，但是可以考虑部分转让。或者可以考虑同欧洲等发达经济体（如英国）开展第三方合作共同开发沿线 PPP 项目，通过其在欧洲市场实现部分转让和再融资。

长远看，中国可以考虑建立与国内联通的 PPP 资产交易市场，实现再融资或股权转让。

（本文作者为上海建工集团股份有限公司总裁卞家骏）

为什么在 PPP 大背景下还要讨论与考虑特许经营？

来源：中国水网 发布时间：2019-06-17

这两天关于 PPP 条例征求意见稿的讨论已经达到鼎沸的地步了。各路专家纷纷亮相，展示各自的观点和建议。其中，讨论层面最高，影响最大的议题是，同样是社会资本参与公共服务的一种模式，为什么 PPP 条例征求意见稿中没有特许经营，特许经营又和 PPP 是什么关系？这个问题实际上已经在我国 PPP 界游荡了很久。远的不说，从 2014 年开始由国家发改委牵头制订特许经营管理办法，到 2015 年六部委共同签署的 25 号令出台，期间对特许经营问题，特别是特许经营的合同性质有过几次热烈的讨论，最后高法裁定为行政协议之后，关于特许经营的讨论暂时平息。随着 2015 年，PPP 受到大规模推行，特许经营的身影已经有些模糊了。但是，这个问题可以随着 PPP 条例的出台而淡出吗？

如果往深里探究下去，这个问题非常重大。如果 PPP 条例定位为顶层制度安排，特许经营与 PPP 的关系已经到了不得不弄清楚的地步了。否则，不仅是思想层面混乱，在操作层面还会出问题。

下面，尝试用简练而通俗地语言给大家讲讲清楚。

一、剥开特许经营与 PPP 的历史真面目

毋庸置疑，特许经营的历史要比 PPP 的历史至少长一、二百年。再远一点，在特许经营出现之前，还有一种比较原始的模式，就是“专营”（Franchise）。专营的模式持续的时间比特许经营长的多，它的出现主要是因为欧洲的封建君主或领主为了打仗或其管辖的领地

之其他目的，或者他个人的目的筹集金钱，将原其管理和经营的一些公共设施或产业（酒业等）转让和转授给其他贵族所有和经营，类似于我们现在的 TOT。这样的所有权和经营权往往持续一段时间，但也有无限期转移。所转移的对象往往是交通设施为多，如路、桥、港口等。虽然仍然处于封建社会，但是“专营”模式是在欧洲商业生活的一个比较典型的方式。

人类的技术发展是改变生产经营方式的根本力量。到了十九世纪五十年代，欧洲工业革命引发了大规模的城市化运动。法国皇帝率先将巴黎的供水设施的设计、建造和经营通过“特许经营”方式由私人企业里昂通用水务来承担。特许经营的法文和英文均是 Concession，这个词来自于其动词 Concede，Concede 可以被拆成两个部分，一是词根 Con，在拉丁语系里经常与集体和政府有关，Cede 本身就有转让、割让之意。所以，简言之，Concession 就是政府的某种权力的转让和转授，最直接的就是对某项事务的行政权。民间企业要获得这样的权力，必然受到政府的特许。因此，将 Concession 翻译成特许经营，字面含义是精准的。但是在当时的欧洲，随着一轮国有化（即重商主义）运动，民间力量承担基础设施的时间非常短。即使由民间力量承担，也需要政府有一个特许授权的过程。最典型的的就是法国的水务领域，到了今天，法国的绝大多数的供排水基础设施都是政府投资的，然后通过竞争方式委托给市场企业运营管理，如威立雅、苏伊士等。这些企业向用户收费，收费水平既包括企业的运营成本和利润，也包括政府先期投资的成本，并且价格最终是由政府核定，即使有一个调

价公式，法国的地方政治家往往会为了选举考虑，可以暂时不调水价，只要企业能维持下去。这就是法国式的特许经营。在其他领域的基础设施，如公路等，如果由私人企业承担，特别是向用户收费的，均被俗称为 Concession，即特许经营。从中可以看出，特许经营最核心的就是首先需要政府行政授权，而后政府也需要通过行政的方式对项目进行管理。请注意，这里讲的行政不是乱政，而是合理、合法、合规。如果法国私人水务企业觉得自身利益受损，影响水厂的持续稳定运营，他可以一纸诉状告到行政法院，行政法院为了维护公共服务安全供给，可以判定政府违约。

时间到了 1986 年，土耳其总理厄扎尔为了解决本国电厂设施的融资提出了 BOT 模式，这对全球都有广泛的影响。特别是公路等交通设施采用 BOT 模式的项目较多，但是在欧洲，其合同往往还是称之为 Concession Agreement，很少如同中国的 BOT 协议。例如，当年上海的大场水厂，虽然也是个 BOT 项目，也不是通过向用户收取水费获得回报，但是引进了英国泰晤士公司，所以合同正页赫然写着

“Concession Agreement”。同理上海老港四期垃圾填埋场项目，也是个 BOT，也是政府付费，但合同上也是注明“特许经营协议”。

历史还在向前走着，社会力量承担基础设施好像成了近百年来永恒的主题。到了 1992 年，英国提出了 PFI 模式，即利用市场企业的专业能力和整合资源的能力为了改善公共设施的建设运营效率和质量。虽然 PFI 中还有个 F（Finance，融资），但是融资只是其中的一个方面。1997 年，布莱尔调整了 PFI 模式，最核心的思想就是政府

提要求，企业想方案、想办法解决问题，政府借力。既然是借，那么更加强调政府和企业之间的平等合作，这也是 PFI/PPP 的本意。但是由于已经长期约定俗成，在 PPP 项目中的合同居然也被称之为“特许经营协议”，尽管这些项目大多是政府付费，政府也是主要依靠合同对项目进行管理。

所以，如果与欧洲同行们交流，你会发现，他们是把 PPP 和特许经营是作出区分的，即用户付费的归于特许经营，政府付费的归于 PPP。但是也有部门，如世界银行把 PPP 范围扩大，同时包括政府付费的类型和用户付费的特许经营，这些特许经营项目，也往往有用户付费的成分。无论翻开文献还是词典解释，特许经营都包含政府对权力的“授予（grant）”。授予什么权力？授予的是独家垄断经营权和向公众用户的收费权。这个权力之前也是政府独享的。这就是为什么特许经营有行政的成分。所以，中国高法将特许经营协议归于行政合同也是无可厚非的。另外，特别需要指出的是，在政府授予特许经营权力之前，政府承担了项目的所有风险，尤其是是需要风险。政府本身的职责就是提供普遍的无差别的公共服务，无论盈亏。权力转授之后，这个权力就交给企业了，同时责任与风险也一并转给企业了。企业成了责任主体。因为特许经营者可以向服务用户普遍收费，服务标准是统一的，所以，只有特许经营才能提供所谓的普遍的，无差别的服务。而 PPP 项目由于是政府付费，政府付多少钱，企业干多少事，所以，没有普遍的服务。

二、特许经营与 PPP 的各自分类

所以，严格来说，PPP 与特许经营是不同的。英国的 PFI/PPP 政策一开始只规定了三类项目属于 PPP，即政府支付购买的，项目自身的经营收益可以维持的和政府国有资产转让或政府与社会资本共同开发的项目。英国没有一个向普通老百姓收费的水务 PPP 项目，只有向军方提供供排水服务的 PPP 项目（称为 Aquatrine，由威立雅等社会资本提供）。社会资本通过政府授权专营（Licensing，一种更加极端的特许经营模式）向所管辖区域内的用户提供普遍的无差别的公共服务，承担了所有的风险和无尽的责任，当然也通过良好的机制设计赚取了丰厚的利益。尽管如此，还是要接受政府监管，最核心的就是政府定价。

这样，从收入来源分析，严格定义，主要有两种类型的 PPP，一是政府付费，这个大家都知道；二是依靠自身经营可以打平成本，获得回报。这类项目实际上也是不少的。如学校，社会资本从政府付费收费不足，通过与其他机构在假期合办职业培训学校赚取收入。这确实也不必要政府另外干预，只要不影响正常教学。

而特许经营也可以分为两类。一是完全需要政府授权，企业垄断经营和收费，接受政府监管；二是尽管也类似于政府付费，但已被约定为特许经营协议项下的项目。这就是为什么英国目前也把特许经营定位为 PPP 的一种，但这还是会引起误解。还有一类项目，如公共停车场，由于停车是政府定价，企业收费，但往往收费不足，企业通过其它增值服务补贴和盈利，这肯定是特许经营项目，虽然也不涉及普遍的无差别的服务，可还是有政企深度合作。

三、特许经营与 PPP 矛盾的背后是政府与市场关系

历史演变和分类讲清楚了，接下来就是本文的核心要义，为什么在当前我国 PPP 的大背景下还要讨论特许经营。表面上看，通过上面分析，我们是把 PPP 和特许经营混在一起了，就是第二类特许经营和第一类 PPP 在原则上都是一回事，可以用 PPP 取而代之，而对特许经营不作讨论。但是，特许经营和 PPP 之争的背后，就是政府和市场之间的矛盾。

由于我们面对的是基础设施和公共服务，在引进社会资本时，同时要面对政府失灵和市场失灵。特许经营强调政府通过行政力量管理，PPP 强调政府与市场的平等合作，但无论是政府对一点还是市场多一点，都会直接影响到项目的成败和用户利益的获得。这方面例子实际上很多。例如，项目进入运营阶段，政府希望项目扩建，按照市场规律，社会资本就会坐地起价而超出政府承受范围，如果走法院途径，说不定社会资本会胜诉，这是政府不愿看到的。政府如果拥有项目经营权的收回权，就会对社会资本形成降价的压力。又如，社会资本非常希望能够项目建成后能够尽快地转让项目公司的股权，按照市场规则，这是可以的。但是需要政府可以将老公司的经营权收回，重新授予新公司经营权。所以，尽管社会资本可以转移股权，但是要确保，他的下家能够获得政府的授权。

在现实中，由于缺乏政府授权的环节，公共利益受到很大的损失。项目服务不达标，但是项目的产权和经营权归社会资本所有，政府无法启动善后工作。反过来的例子也一样。苏州吴江一个中小型的自

来水公司，本来就是政府授予特许经营的垄断项目，政府不知被哪位专家灌注了错误的思想，无端被冠以垄断的罪名，被罚了 2000 多万元。所以，在基础设施和公共服务引入社会资本的问题上，单方面强调政府和市场都是不对的，也是行不通的。

特许经营与 PPP 差别的关键就是收入来源。在我国，用户付费和政府付费都大量存在。政府付费没有问题，矛盾的焦点就是用户付费。虽然我们经常把有用户付费的项目定义为经营性项目，如用户付费的高速公路 BOT 项目。但这里的用户付费不能作为一般经营性收入，如高速公路通行费和广告费不是同一类收入。通行费直接与车主获得服务挂钩，不付费、无服务，这是垄断收益的来源。当然也不能单单有了其他经营性收入就可作为特许经营项目。

表面上看，用户付费只是钱的事情，但是背后的内涵实际上是一种制度安排，异常丰富。用户付费的对面就是向用户收费。如果是 PPP 项目，那么公众用户凭什么给新晋的社会资本支付服务费，用户凭什么会相信他？几年之后，用户凭什么会同意社会资本的价格方案？这一切的一切，都离不开在 PPP 协议之上还需要一个更高层面的文件和流程，这个就是行政授权。另外，用户付费在本质上体现了基础设施和公共服务一一对应的使用者付费的原则，对社会资本而言，要把握用户的需求，既然垄断经营，那就承担需求风险。因此，目前与用户付费相连的可行性缺口补贴（VGF）的概念是错误的。按照中文解释，可行性缺口补贴是在用户收费不足的情况下，政府为了满足社会资本的收益需求给予的缺口性补贴，是先有收费后有补贴。但是

按照 VGF 的英语原意解释是 Viability Gap Funding，是政府为了弥补项目经济强度不足而给予先期资助，是一次性资本的 Funding。如果先收费后补贴，那么社会资本不会努力收费而提高效率，未来用户也不会正常支持调价，这在现实也有案例。如果先资助补贴，后收费，那么后期运营中的需求和成本效率风险完全由社会资本承担，这才是 PPP 的本义。所以，无论项目中有无政府支出或支付，只要存在用户付费或向用户收费，那么就会要具备特许经营含义，即需要行政授权。这无论在供排水还是旅游景点收费，都是一样的，因为价格是政府另行制定的。

四、条例中如何解决与包容特许经营与 PPP 的矛盾

所以，综上所述，反观本次 PPP 条例征求意见稿。如果我们只有第二类特许经营，那么条例中不写特许经营也没问题，但是后面不得不写 PPP 的收入来源包括用户付费。这就是矛盾所在，更何况在我国用户付费和政府付费的项目一样多。除非条例中对用户付费只字不提，那么可行性缺口补贴也没意义，PPP 项目的收入来源只限于政府付费，这与欧洲对 PPP 的定义相同。这是解决方案之一。

解决方案之二，如果条例不放弃用户收费，那么就应该在条例中列入特许经营，并且要表明 VGF 的正确含义与用法。这样 PPP 条例中不仅仅体现政府与市场的平等合作，还有行政含义，这与 2015 年六部委的 25 号令也弥合得起来。

那么，PPP 项目是否需要行政的含义与色彩呢？这是我国未来 PPP 向何处去的重大理论问题。事实上，PPP 在项目的前期和采购阶

段，政府确实行使了行政职权，是政府行政的重要组成部分。社会资本通过激烈的竞争招标，从而获得了法律上认可的经营权。虽然政企双方签订了平等的合作协议，但这也是一种政府的隐性授权。所以，PPP 不需要行政的说法是不对的。等到项目进入运营阶段，政府的行政职能确实缺失，仅靠一纸合同，不能保障双方利益。PPP 在强调政府与市场平等合作的精神的同时，还要增加行政的内涵。

对特许经营而言，除了强调行政授予以外，政府按照市场规律办事，在具体事务上与社会资本平等合作也是需要的。所以，特许经营制度也要增加市场的内涵。

这样，根据我国的现实情况和特点，特许经营要向下补充政府与市场平等合作的精神，PPP 要向上增加政府行政监管的制度与精神，各自形成行政与市场两级架构。这样，特许经营和 PPP 才能真正的合而为一，真正的融合起来。这也许是我国 PPP 立法最大的顶层制度安排。在操作上，可以建议如果政府和社会资本产生争议，可以先按照市场原则，走法律程序，如果始终无法解决，再走行政程序。具体如何设计，还需要我国法律专家们从长计议。

最后，还要重申一句，行政不是乱政，依法合规，实事求是才是真正的行政。（本文作者：王强）

河北固安工业园区依托 PPP 模式倾力打造产业新城

来源：PPP 导向标 发布时间：2019-06-04

固安工业园区地处河北省廊坊市固安县，与北京市大兴区隔永定河相望，距天安门正南 50 公里，是经国家公告（2006 年）的省级工业园区。2002 年固安县政府决定采用市场机制引入战略合作者，投资、开发、建设、运营固安工业园区。同年 6 月，通过公开竞标，固安县政府与华夏幸福基业股份有限公司签订协议，正式确立了政府和社会资本合作（PPP）模式。按照工业园区建设和新型城镇化的总体要求，采取“政府主导、企业运作、合作共赢”的市场化运作方式，倾力打造“产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美”的产业新城。

固安工业园区新型城镇化 PPP 项目，由固安县政府采购华夏幸福基业股份有限公司在产业新城内提供设计、投资、建设、运营一体化服务。

固安工业园区在方案设计上充分借鉴了英国道克兰港口新城和韩国松岛新城等国际经典 PPP 合作案例的主要经验，把平等、契约、诚信、共赢等公私合作理念融入固安县政府与华夏幸福公司的协作开发和建设运营之中。

——主要创新点

固安工业园区新型城镇化 PPP 模式属于在基础设施和公用设施建设基础上的整体式外包合作方式，形成了“产城融合”的整体开发

建设机制，提供了工业园区开发建设和区域经济发展的综合解决方案。

整体式外包。在政企双方合作过程中，固安县政府通过协议安排整体委托华夏幸福公司提供一揽子建设运营服务。这种操作模式避免了因投资主体众多而增加的投资、建设、运营成本，而且减少了分散投资的违约风险，形成规模经济效应和委托代理避险效应。

“产城融合”整体开发机制。在“产城融合”整体开发机制下，政府和社会资本方有效地构建了互信平台，从“一事一议”变为以PPP模式为核心的协商制度，减少了操作成本，提高了城市建设与公共服务的质量和效率。

工业园区和区域经济发展综合解决方案。政企双方坚持以市场化运作机制破解园区建设资金筹措难题，以专业化产业发展服务破解区域经济发展难题，以构建全链条创新生态体系破解开发区转型升级难题，使兼备产业基地和城市功能的工业园区成为新型城镇化的重要载体和平台。

——借鉴价值

固安工业园区新型城镇化在整体推进过程中较好地解决了园区建设中的一些难题，这种PPP模式正在固安县新兴产业示范区和其他县市区复制，具有较高的借鉴推广价值。

一是采用区域整体开发模式，实现公益性与经营性项目的统筹平衡。传统的单一PPP项目，如果没有收益或收益较低，社会资本参与意愿不强，项目建设主要依靠政府投入。固安工业园区新型城镇化采

用综合开发模式，对整个区域进行整体规划，统筹考虑基础设施和公共服务设施建设，统筹建设民生项目和产业项目，推动区域经济社会实现可持续发展。

二是利用专业团队建设运营园区，实现产城融合发展。为提高固安工业园区核心竞争力，固安县政府通过让专业的人做专业的事，华夏幸福公司配备专业团队，政府和社会资本方构建起平等、契约、诚信、共赢的机制，保证了园区建设运营的良性运转。固安县政府在推进新型城镇化的同时，统筹考虑城乡结合问题，加快新农村建设，进行产业链优化配置，实现了产城融合发展。

三是推动县域经济转型发展，破解城镇化难题。固安工业园区利用社会资本的资金、技术、人才和经验优势，较好地解决了县域经济发展面临的短板；坚持产业发展为核心，聚集产业发展服务，为县域经济发展提供强大动力；经济发展为持续改善民生提供坚实基础，不断增加人民群众的获得感和幸福感，切实做到经济发展、社会和谐、人民幸福。

（摘自《中国政府和社會資本合作（PPP）項目典型案例》一書，該書由中國計劃出版社出版。該典型案例由國家發展改革委征集發布，中國國際工程諮詢公司組織評審。）

中共中央办公厅 国务院办公厅印发

《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》

发文机关：中共中央办公厅、国务院办公厅 发布时间：2019-06-10

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》。全文如下：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加大逆周期调节力度，更好发挥地方政府专项债券（以下简称专项债券）的重要作用，着力加大对重点领域和薄弱环节的支持力度，增加有效投资、优化经济结构、稳定总需求，保持经济持续健康发展，经中央领导同志同意，现就有关事项通知如下。

一、总体要求和基本原则

（一）总体要求。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚决打好防范化解重大风险攻坚战。坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇，坚持结构性去杠杆的基本思路，按照坚定、可控、有序、适度要求，进一步健全地方政府举债融资机制，推进专项债券管理改革，在较大幅度增加专项债券规模基础上，加强宏观政策协调配合，保持市场流动性合理充裕，做好专项债券发行及项目配套融资工作，促进经济运行在合理区间。

（二）基本原则

——坚持疏堵结合。坚持用改革的办法解决发展中的矛盾和问题，把“开大前门”和“严堵后门”协调起来，在严控地方政府隐性债务（以下简称隐性债务）、坚决遏制隐性债务增量、坚决不走无序举债搞建设之路的同时，加大逆周期调节力度，厘清政府和市场边界，鼓励依法依规市场化融资，增加有效投资，促进宏观经济良性循环，提升经济社会发展质量和可持续性。

——坚持协同配合。科学实施政策“组合拳”，加强财政、货币、投资等政策协同配合。积极的财政政策要加力提效，充分发挥专项债券作用，支持有一定收益但难以商业化合规融资的重大公益性项目（以下简称重大项目）。稳健的货币政策要松紧适度，配合做好专项债券发行及项目配套融资，引导金融机构加强金融服务，按商业化原则依法合规保障重大项目合理融资需求。

——坚持突出重点。切实选准选好专项债券项目，集中资金支持重大在建工程建设和补短板并带动扩大消费，优先解决必要在建项目后续融资，尽快形成实物工作量，防止形成“半拉子”工程。

——坚持防控风险。始终从长期大势认识当前形势，坚持推动高质量发展，坚持举债要同偿债能力相匹配。专项债券必须用于有一定收益的重大项目，融资规模要保持与项目收益相平衡。地方政府加强专项债券风险防控和项目管理，金融机构按商业化原则独立审批、审慎决策，坚决防控风险。

——坚持稳定预期。既要强化宏观政策逆周期调节，主动预调微调，也要坚持稳中求进工作总基调，精准把握宏观调控的度，稳定和

提振市场预期。必须坚持结构性去杠杆的改革方向，坚决不搞“大水漫灌”。对举借隐性债务上新项目、铺新摊子的要坚决问责、终身问责、倒查责任。

二、支持做好专项债券项目融资工作

（一）合理明确金融支持专项债券项目标准。发挥专项债券带动作用 and 金融机构市场化融资优势，依法合规推进专项债券支持的重大项目建设。对没有收益的重大项目，通过统筹财政预算资金和地方政府一般债券予以支持。对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目，由地方政府发行专项债券融资；收益兼有政府性基金收入和其他经营性专项收入（以下简称专项收入，包括交通票款收入等），且偿还专项债券本息后仍有剩余专项收入的重大项目，可以由有关企业法人项目单位（以下简称项目单位）根据剩余专项收入情况向金融机构市场化融资。

（二）精准聚焦重点领域和重大项目。鼓励地方政府和金融机构依法合规使用专项债券和其他市场化融资方式，重点支持京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、推进海南全面深化改革开放等重大战略和乡村振兴战略，以及推进棚户区改造等保障性安居工程、易地扶贫搬迁后续扶持、自然灾害防治体系建设、铁路、收费公路、机场、水利工程、生态环保、医疗健康、水电气热等公用事业、城镇基础设施、农业农村基础设施等领域以及其他纳入“十三五”规划符合条件的重大项目建设。

（三）积极鼓励金融机构提供配套融资支持。对于实行企业化经营管理的项目，鼓励和引导银行机构以项目贷款等方式支持符合标准的专项债券项目。鼓励保险机构为符合标准的中长期专项债券项目提供融资支持。允许项目单位发行公司信用类债券，支持符合标准的专项债券项目。

（四）允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金。对于专项债券支持、符合中央重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目，主要是国家重点支持的铁路、国家高速公路和支持推进国家重大战略的地方高速公路、供电、供气项目，在评估项目收益偿还专项债券本息后专项收入具备融资条件的，允许将部分专项债券作为一定比例的项目资本金，但不得超越项目收益实际水平过度融资。地方政府要按照一一对应原则，将专项债券严格落实到实体政府投资项目，不得将专项债券作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金的资金来源，不得通过设立壳公司、多级子公司等中间环节注资，避免层层嵌套、层层放大杠杆。

（五）确保落实到期债务偿还责任。省级政府对专项债券依法承担全部偿还责任。组合使用专项债券和市场化融资的项目，项目收入实行分账管理。项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全；项目单位依法对市场化融资承担全部偿还责任，在银行开立监管账户，将市场化融资资金以及项目对应可用于偿还市场化融资的专项收入，及时足额归集至监管账户，保障市场化融资到

期偿付。市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司不得作为项目单位。严禁项目单位以任何方式新增隐性债务。

三、进一步完善专项债券管理及配套措施

(一)大力做好专项债券项目推介。地方政府通过印发项目清单、集中公告等方式，加大向金融机构推介符合标准专项债券项目力度。金融管理部门积极配合地方政府工作，组织和协调金融机构参与。金融机构按照商业化原则、自主自愿予以支持，加快专项债券推介项目落地。

(二)保障专项债券项目融资与偿债能力相匹配。地方政府、项目单位和金融机构加强对重大项目融资论证和风险评估，充分论证项目预期收益和融资期限及还本付息的匹配度，合理编制项目预期收益与融资平衡方案，反映项目全生命周期和年度收支平衡情况，使项目预期收益覆盖专项债券及市场化融资本息。需要金融机构市场化融资支持的，地方政府指导项目单位比照开展工作，向金融机构全面真实及时披露审批融资所需信息，准确反映偿还专项债券本息后的专项收入，使项目对应可用于偿还市场化融资的专项收入与市场化融资本息相平衡。金融机构严格按商业化原则审慎做好项目合规性和融资风险审核，在偿还专项债券本息后的专项收入确保市场化融资偿债来源的前提下，对符合条件的重大项目予以支持，自主决策是否提供融资及具体融资数量并自担风险。

(三)强化信用评级和差别定价。推进全国统一的地方政府债务信息公开平台建设，由地方政府定期公开债务限额、余额、债务率、

偿债率以及经济财政状况、债券发行、存续期管理等信息，形成地方政府债券统计数据库，支持市场机构独立评级，根据政府债务实际风险水平，合理形成市场化的信用利差。加快建立地方政府信用评级体系，加强地方政府债务风险评估和预警结果在金融监管等方面的应用。

（四）提升地方政府债券发行定价市场化程度。坚持地方政府债券市场化发行，进一步减少行政干预和窗口指导，不得通过财政存款和国库现金管理操作等手段变相干预债券发行定价，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异。严禁地方政府及其部门通过金融机构排名、财政资金存放、设立信贷目标等方式，直接或间接向金融机构施压。

（五）丰富地方政府债券投资群体。落实完善相关政策，推动地方政府债券通过商业银行柜台在本地区范围内向个人和中小机构投资者发售，扩大对个人投资者发售量，提高商业银行柜台发售比例。鼓励和引导商业银行、保险公司、基金公司、社会保险基金等机构投资者和个人投资者参与投资地方政府债券。合理确定地方政府债券柜台发售的定价机制，增强对个人投资者的吸引力。适时研究储蓄式地方政府债券。指导金融机构积极参与地方政府债券发行认购，鼓励资管产品等非法人投资者增加地方政府债券投资。积极利用证券交易所提高非金融机构和个人投资地方政府债券的便利性。推出地方政府债券交易型开放式指数基金，通过“债券通”等机制吸引更多境外投资者投资。推动登记结算机构等债券市场基础设施互联互通。

（六）合理提高长期专项债券期限比例。专项债券期限原则上与项目期限相匹配，并统筹考虑投资者需求、到期债务分布等因素科学确定，降低期限错配风险，防止资金闲置。逐步提高长期债券发行占比，对于铁路、城际交通、收费公路、水利工程等建设和运营期限较长的重大项目，鼓励发行10年期以上的长期专项债券，更好匹配项目资金需求和期限。组合使用专项债券和市场化融资的项目，专项债券、市场化融资期限与项目期限保持一致。合理确定再融资专项债券期限，原则上与同一项目剩余期限相匹配，避免频繁发债增加成本。完善专项债券本金偿还方式，在到期一次性偿还本金方式基础上，鼓励专项债券发行时采取本金分期偿还方式，既确保分期项目收益用于偿债，又平滑债券存续期内偿债压力。

（七）加快专项债券发行使用进度。地方政府要根据提前下达的部分新增专项债务限额，结合国务院批准下达的后续专项债券额度，抓紧启动新增债券发行。金融机构按市场化原则配合地方政府做好专项债券发行工作。对预算拟安排新增专项债券的项目通过先行调度库款的办法，加快项目建设进度，债券发行后及时回补。各地要均衡专项债券发行时间安排，力争当年9月底前发行完毕，尽早发挥资金使用效益。

四、依法依规推进重大项目融资

（一）支持重大项目市场化融资。对于部分实行企业化经营管理且有经营性收益的基础设施项目，包括已纳入国家和省市县级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目，

以及发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目，金融机构可按照商业化原则自主决策，在不新增隐性债务前提下给予融资支持，保障项目合理资金需求。

（二）合理保障必要在建项目后续融资。在严格依法解除违法违规担保关系基础上，对存量隐性债务中的必要在建项目，允许融资平台公司在不扩大建设规模和防范风险前提下与金融机构协商继续融资。鼓励地方政府合法合规增信，通过补充有效抵质押物或由第三方担保机构（含政府出资的融资担保公司）担保等方式，保障债权人合法权益。

（三）多渠道筹集重大项目资本金。鼓励地方政府通过统筹预算收入、上级转移支付、结转结余资金，以及按规定动用预算稳定调节基金等渠道筹集重大项目资本金。允许各地使用财政建设补助资金、中央预算内投资作为重大项目资本金，鼓励将发行地方政府债券后腾出的财力用于重大项目资本金。

五、加强组织保障

（一）严格落实工作责任。财政部、国家发展改革委和金融管理部门等按职责分工和本通知要求，抓紧组织落实相关工作。省级政府对组合使用专项债券和市场化融资的项目建立事前评审和批准机制，对允许专项债券作为资本金的项目要重点评估论证，加强督促检查。地方各级政府负责组织制定本级专项债券项目预期收益与融资平衡方案，客观评估项目预期收益和资产价值。金融机构按照商业化原则自主决策，在不新增隐性债务前提下给予融资支持。

（二）加强部门监管合作。在地方党委和政府领导下，建立财政、金融管理、发展改革等部门协同配合机制，健全专项债券项目安排协调机制，加强地方财政、发展改革等部门与金融单位之间的沟通衔接，支持做好专项债券发行及项目配套融资工作。财政部门及时向当地发展改革、金融管理部门及金融机构提供有关专项债券项目安排信息、存量隐性债务中的必要在建项目信息等。发展改革部门按职责分工做好建设项目审批或核准工作。金融管理部门指导金融机构做好补短板重大项目和有关专项债券项目配套融资工作。

（三）推进债券项目公开。地方各级政府按照有关规定，加大地方政府债券信息公开力度，依托全国统一的集中信息公开平台，加快推进专项债券项目库公开，全面详细公开专项债券项目信息，对组合使用专项债券和市场化融资的项目以及将专项债券作为资本金的项目要单独公开，支持金融机构开展授信风险评估，让信息“多跑路”、金融机构“少跑腿”。进一步发挥主承销商作用，不断加强专项债券信息公开和持续监管工作。出现更换项目单位等重大事项的，应当第一时间告知债权人。金融机构加强专项债券项目信息应用，按照商业化原则自主决策，及时遴选符合条件的项目予以支持；需要补充信息的，地方政府及其相关部门要给予配合。

（四）建立正向激励机制。研究建立正向激励机制，将做好专项债券发行及项目配套融资工作、加快专项债券发行使用进度与全年专项债券额度分配挂钩，对专项债券发行使用进度较快的地区予以适当

倾斜支持。适当提高地方政府债券作为信贷政策支持再贷款担保品的质押率，进一步提高金融机构持有地方政府债券的积极性。

（五）依法依规予以免责。既要强化责任意识，谁举债谁负责、谁融资谁负责，从严整治举债乱象，也要明确政策界限，允许合法合规融资行为，避免各方因担心被问责而不作为。对金融机构依法依规支持专项债券项目配套融资，以及依法依规支持已纳入国家和省市县级政府及部门印发的“十三五”规划并按规定权限完成审批或核准程序的项目，发展改革部门牵头提出的其他补短板重大项目，凡偿债资金来源为经营性收入、不新增隐性债务的，不认定为隐性债务问责情形。对金融机构支持存量隐性债务中的必要在建项目后续融资且不新增隐性债务的，也不认定为隐性债务问责情形。

（六）强化跟踪评估监督。地方各级政府、地方金融监管部门、金融机构动态跟踪政策执行情况，总结经验做法，梳理存在问题，及时研究提出政策建议。国务院有关部门要加强政策解读和宣传培训，按职责加大政策执行情况监督力度，尤其要对将专项债券作为资本金的项目加强跟踪评估，重大事项及时按程序请示报告。

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