



PPP 专业委法律资讯

2018 年 12 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

第三届中国 PPP 论坛在清华举办，聚焦“正本清源，规范发展——迈向健康可持续的 PPP”	1
韩志峰：规范有序发展 PPP 模式的九点建议	16
中国法律环境下的 PPP——刘萍在第三届中国 PPP 论坛的发言	22
江苏省财政厅在全国范围内率先建立 PPP 项目全生命周期法律顾问制度	28
PPP 模式为文旅产业注入新动力	30
山东济南：PPP 模式助力地下综合管廊建设	34
财政部新规明确 PPP 项目未来支出责任非政府负债	38
“全球 PPP50 人”论坛首届年会在京举办 聚焦高质量发展	40
保持定力、规范发展，推动 PPP 行稳致远 ——王毅在 12 月 26 日北京大学 PPP 论坛上的发言	42

法规速递

关于建立全省政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期法律顾问制度的意见	46
国务院办公厅关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和进一步支持文化企业发展两个规定的通知	58
关于印发《政府会计准则第 8 号——负债》的通知	61

专业委员会简介

简介	70
组成成员	71

第三届中国 PPP 论坛在清华举办，聚焦“正本清源，规范发展——迈向健康可持续的 PPP”

2018-12-01 来源：“清华 PPP 研究中心”公众号

今年适逢改革开放 40 周年，为进一步推动 PPP 规范有序发展，探索中国 PPP 可持续发展之路，由国家发展改革委、中国银保监会、联合国欧洲经济委员会担任指导单位，清华大学主办、清华大学 PPP 研究中心承办，中国光大银行、中国光大国际有限公司、中国高校 PPP 论坛协办的**第三届中国 PPP 论坛**于 12 月 1 日在清华大学隆重召开。

清华大学党委书记**陈旭**，中国光大集团股份公司党委书记、董事长**李晓鹏**，国家发展改革委投资司副司长**韩志峰**，中国银保监会保险资金运用监管部副主任**郝永春**，陕西省西安市委常委、副市长**高杲**，湖北省荆州市委副书记、市长**崔永辉**，联合国欧洲经济委员会经济合作与贸易司司长**杰弗里·汉密尔顿（Geoffrey Hamilton）**，中国国际工程咨询有限公司研究中心主任**李开孟**等出席了本次论坛。中国光大国际有限公司总裁、清华大学 PPP 研究中心主任**王天义**主持开幕式和上午主论坛；清华大学公管学院副院长、清华大学 PPP 研究中心执行主任**杨永恒**，大连理工大学管理与经济学部副部长、中国高校 PPP 论坛常务副秘书长**宋金波**主持下午主论坛。



本届论坛聚焦“正本清源，规范发展”主题，旨在前两届论坛成功举办的基础上，进一步总结和回顾PPP建设成效，分享实践经验和理论成果，促进各界交流与探讨。论坛秉承立足中国实际、树立全球视野、助力顶层设计的理念，来自国家发展改革委、中国银保监会、联合国欧洲经济委员会、清华大学、中国光大银行、中国光大国际有限公司，以及银行、智库、行业协会、国内国际咨询机构、信用评级机构、企业的400余位嘉宾，围绕创新投融资机制、PPP争议解决、民企参与PPP之路、环保、医养、区域开发等PPP热点问题进行了深入研讨，呈现了一场层次高、规模大、成果多、影响广的PPP学术盛会。



清华大学党委书记陈旭致辞

清华大学党委书记陈旭在致辞中表示，2016年4月，清华大学与国家发展改革委、原中国保监会，共同发起成立了清华大学PPP研究中心，致力于打造成为PPP领域的国家级专业智库，高端人才培养基地和国际交流中心。PPP研究中心的一项重要任务，就是要搭建高层次的PPP交流与合作平台，推动中国PPP事业的健康可持续发展。陈旭说，中央的最新部署和要求，对PPP高质量发展指明了前进方向，提供了行动指南。本届中国PPP论坛主题定为“正本清源，规范发展”，就是要贯彻落实中央的最新指示和要求，搭建PPP领域政府部门、学术界、实践界等各方的对话交流平台，统一各界对PPP的最新认识，为中国PPP事业健康可持续发展做出贡献。陈旭结合清华PPP研究中心的工作，提出了几点要求：**一是加强PPP理论研究**。当前我国PPP领域的大量实践创新和探索，急需理论层面的梳理总结和提炼，以便更好地指导PPP实践。**二是加强PPP专业人才培养**。过去五年，我国PPP事业发展迅速，但专业化人才队伍建设滞后，成为制约PPP事业发展的关键瓶颈。**三是加强PPP领域的交流合作**，积极参与国际

交流与对话，促进中国 PPP 发展经验和模式的国际推广，为全球 PPP 实践创新贡献中国智慧，提供中国方案。



中国光大集团股份公司党委书记、董事长李晓鹏致辞

中国光大集团股份公司党委书记、董事长李晓鹏在致辞时表示，中央前不久提出了“六个稳”的指导方针，PPP 模式在稳投资、稳增长、稳预期等方面将发挥积极作用。他就推动 PPP 健康发展提出了五个“心”：**一是要稳心。**要稳定投资者的信心，信心就来自于法律法规和治理体系的完善。**二是提高参与方的热心。**要健全治理体系，激发各参与方的热情。**三是要扩大参与范围，**解决各投资方、特别是民营投资方的关心。没有民营企业的参与，没有他们的关心，PPP 的发展会受到影响。**四是要创新融资支持体系，助力各投资方动心。**必须在提供多样化的金融产品方面，为 PPP 资金的盘活、周转和提高效益发挥我们应有的作用。**五是要做好风险防控，**使各投资方安心。要建立全生命周期的管理系

统，从项目的投入、建设、运营、移交等整个生命周期不断完善监管体制，创新监管手段，改进监管方式，健全监管法规，规范监管制度，让更多的参与方能够放心、安心的从事 PPP 的开发。李晓鹏表示，光大集团作为重要的国有金融机构，将全力支持 PPP 事业的发展，加强和清华大学的合作，一是共同开展对现有 PPP 项目的理论研究和实践总结，注重把 PPP 领域的“中国经验”和成果逐步引向“一带一路”，二是设立专门奖学金项目，支持 PPP 学术研究和人才培养，推动环保等领域 PPP 事业的健康发展。



国家发展改革委投资司副司长韩志峰致辞

国家发展改革委投资司副司长韩志峰在致辞中表示，规范有序已经成为推进 PPP 模式持续健康发展的主基调。在如何规范有序发展 PPP 模式的建议中，他表示，**一是要全面理解准确把握 PPP 模式的本质**，即充分认识 PPP 项目的公共性、积极发挥 PPP 项目

的创新性和合理把握 PPP 模式的商业性。**二是要切实加强 PPP 参与方的行为规范。**各方要客观看待 PPP 模式的重要性，不能因为发展过程当中出现的问题而全盘否定 PPP 模式。当前中国在基础设施补短板方面还有大量的事情要做，需要充分发挥 PPP 模式的积极作用。同时，在发展的过程中，要加强 PPP 项目主要参与方的自律性、要坚守 PPP 项目的契约性。**三是不断提升 PPP 项目的管理水平。**包括保持政策的精准适度性、严格把握 PPP 项目的合规性、加强 PPP 管理的协同性。韩志峰还介绍说，按照国务院的要求，国家发展改革委、财政部正在配合司法部抓紧起草 PPP 条例，争取尽快出台，从而为 PPP 的规范有序发展保驾护航。



中国银保监会保险资金运用监管部副主任郝永春致辞

中国银保监会保险资金运用监管部副主任郝永春在致辞时表示，中国银保监会一直以来高度重视和积极支持保险资金参与 PPP 建设，实际上这也是保险资金这些年助力基础设施建设和服务国家战略不断探索的方向和内容。截至今年 10 月末，保险机构

累计注册基础设施投资计划 2.35 万亿元，主要用于基础设施项目的建设，有力地支持了国家重大工程和重大战略。下一步，中国银保监会将继续积极支持保险资金参与基础设施补短板的任务，通过基础设施投资计划，保险私募基金等方式，包括投资 PPP 项目的基础设施项目建设，来为政府和社会资本合作的基础设施项目助力。



中国光大国际有限公司总裁，清华大学 PPP 研究中心共同主任王天义主持开幕式和上午主论坛

在上午主论坛环节，围绕着 PPP 规范有序发展话题，嘉宾们展开了探讨和交流。包括：联合国欧洲经济委员会经济合作与贸易司司长杰弗里·汉密尔顿（Geoffrey Hamilton）发表了题为《联合国框架下推动以人为本 PPP》的演讲。陕西省西安市委常委、副市长高杲对西安市 PPP 工作经验进行了分享与探索，认为 PPP 模式的着眼点体现在规范管理、有序推广和高效推进方面。

湖北省荆州市委副书记、市长崔永辉介绍了 PPP 模式的荆州实践。清华大学建设管理系教授、清华大学 PPP 研究中心首席专家王守清，对 PPP 项目的后评价进行了翔实的解读。中国国际工程咨询有限公司研究中心主任李开孟，重点谈到了当前我国 PPP 专业咨询面临的挑战 and 对策。等等。（具体内容参见清华 PPP 研究中心公众号）



陕西省西安市委常委、副市长高杲



湖北省荆州市委副书记、市长崔永辉



联合国欧洲经济委员会经济合作与贸易司司长杰弗里·汉密尔顿 (Geoffrey Hamilton)



清华大学建设管理系教授、清华大学 PPP 研究中心首席专家王守清



中国国际工程咨询有限公司研究中心主任李开孟



亚洲开发银行私营部门业务局东亚区主任木村寿香



香港铁路有限公司（MTR）常务总监-车务及中国内地业务，港铁附属公司董事金泽培

在本届论坛期间，清华 PPP 研究中心还发布了中国城市 PPP 发展环境指数。该指数是清华 PPP 研究中心的一项重要理论成果，以国家公开发布的统计年鉴数据、官方网站数据、互联网公开发布的信息为来源，以政府能力、财政保障、营商环境、发展需求等 4 个维度为评价框架，收集计算 30 个指标或公式，并经过标准化、加权、合成等数据处理，编制形成的衡量中国地级以上城市是否适合发展 PPP 项目以及 PPP 项目发展潜力的综合性指数。



中国城市 PPP 发展环境指数发布现场

在下午主论坛环节，围绕 PPP 热点领域与热点问题，演讲嘉宾们分享了各自的观点。中国光大集团股份公司全面深化改革领导小组办公室深改专员、中国光大银行党委委员，北京分行党委书记、行长**曲亮**发表了题为《创新投融资机制，营造 PPP 健康合作生态圈》的演讲；华夏幸福基业股份有限公司执行总裁**张书峰**分享了题为《积极推广产业新城，共同创造美好生活》的演讲；PPP 倡议（pppinitiative.org）的创始人兼主任、清华大学 PPP

研究中心首席专家 **Alan M. Trager** 发表了主题为《PPP：应对中国健康与卫生领域挑战——人口老龄化和慢性病》的演讲；联合国欧洲经济委员会 PPP 工作组成员，乌克兰卫生部 PPP 工作组成员 **Natalia Korchakova Heeb** 分享了题为《可持续发展目标与医养 PPP：新基准》的发言；Defining 期货期权有限公司创始人兼经理、联合国欧洲经济委员会水与卫生 PPP 国际卓越中心主席 **Diogo Faria de Oliveira** 演讲的题目为《水与卫生设施 PPP，助力可持续发展目标》；德勤法律/上海勤理律师事务所国际合伙人 **刘萍** 演讲的题目为《中国法律环境下的 PPP》；中国 PPP 基金投资总监 **范永芳** 做了题为《金融资本参与 PPP 项目股权投资的规范模式探索与实践》的发言；龙元建设集团股份有限公司副总裁、龙元明城投资总经理 **颜立群** 分享了题为《PPP 助力美好生活》的演讲；天一控股有限公司副总裁兼天一瑞晟资本控股有限公司总经理 **周鹏** 演讲的题目为《迎接公共服务领域 PPP 的规范与发展》；中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员、星空建设法律瞭望创始人 **谭敬慧** 演讲的题目为《PPP 模式法律争议与仲裁》；金准咨询有限公司董事长 **陈宏能** 演讲的题目为《坚持高质量专业引领，促进 PPP 可持续发展》；清华大学就业与社会保障研究中心副主任 **胡乃军** 演讲的题目为《医养 PPP 与金融创新》。



清华大学公共管理学院副院长、清华大学 PPP 研究中心执行主任杨永恒主持论坛



中国高校 PPP 论坛常务副秘书长宋金波主持论坛





第三届中国PPP论坛
The Third China PPP Forum

正本清源 规范发展

—— 迈向健康可持续的PPP

Better Governance for Sustainable PPP Development

指导单位：国家发展和改革委员会
中国银行保险监督管理委员会
联合国欧洲经济委员会

主办单位：清华大学
承办单位：清华大学PPP研究中心

协办单位：中国光大银行 中国光大国际有限公司
中国高校PPP论坛
支持单位：龙元明城投资管理（上海）有限公司

中国·北京 2018年12月1日




规范有序发展 PPP 模式的九点建议

——韩志峰在第三届中国 PPP 论坛上的发言

2018-12-01 作者：韩志峰 来源：“清华 PPP 研究中心”公众号



国家发改委投资司副司长韩志峰为论坛致辞

尊敬的陈旭书记，尊敬的李晓鹏董事长，尊敬的各位领导，各位来宾，大家上午好！首先请允许我代表国家发展改革委对本次论坛的顺利举办表示热烈祝贺，对联合国欧洲经济委员会、中国银保监会给予本次论坛的帮助和指导，对清华大学 PPP 中心在规范有序推进 PPP 方面给予国家发展改革委的支持，对光大集团对本次论坛的支持表示衷心的感谢！

近期党中央国务院对于推动 PPP 模式，规范有序发展，指明了方向，提出了要求。今年 5 月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上提出，要充分运用市场化手段，完善资源环境价格机制，采取多种方式支持政府和社会资本合作项目。今年 10 月，国务院办公厅印发《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》，明确提出要规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）项目，撬动社会资本特别是民间投资投入补短板重大项目。规范有序已经成为推进 PPP 模式持续健康发展的主基调。

我谈几点个人的认识和体会，我认为可以从三个维度，九个方面来理解和把握。

一、全面理解、准确把握 PPP 模式的本质

（一）充分认识 PPP 项目的公共性

大家都知道，PPP 模式的本质是通过公私合作，为社会公众更好提供公共产品和公共服务。因此，项目的公共性是 PPP 模式最基本、最核心的要求。可能我们觉得这是老生常谈，但是不忘初心，才能使我们的模式走得更长远。按照 PPP 项目的公共性要求，准确界定 PPP 模式适用范围，不宜泛化，不能将市场化、商业化的项目纳入 PPP 范畴。我们在采用 PPP 模式提供的公共产品和公共服务时，要切实符合经济社会发展需要、符合社会公众的客观需求，既不能滞后也不易过度超前，加强必要性和可行性论证，合理确定建设内容、投资规模等。

（二）积极发挥 PPP 模式的创新性

PPP 模式改变了完全依赖公共机构提供公共产品和公共服务的传统方式，在公共领域引入私人机构和市场机制，本身就是一种创新。另外在 PPP 模式的发展过程当中，也在不断的创新和完善，因此我认为创新是 PPP 模式永保活力的所在。要提高运营效率，降低运营成本，进而来提升公共产品和公共服务的供给数量

和供给效率，这样才能实现 PPP 模式的真正目的。当然创新是多个含义，多个角度，多个方面，既包括技术创新、管理创新，也包括运营创新、商业模式创新等等多个方面。

（三）合理把握 PPP 模式的商业性

我们知道，PPP 是要吸引社会资本参与公共项目，因此它必须要有合理的投资回报，否则的话社会资本将缺乏参与 PPP 项目的动力和热情。所以我们在把握 PPP 项目的公共性的同时，也不能忽略 PPP 项目的商业性。但是 PPP 项目的投资回报不宜过高，如果回报过高，意味着政府或公众，其实归根到底是社会公众，为这个项目付出了过高的成本。

怎么样提高 PPP 项目的合理回报呢？可以多措并举，建立健全 PPP 项目合理回报机制。一是合理确定价格和收费标准。二是适当延长特许经营年限。三是充分挖掘项目本身的商业价值。四是鼓励社会资本创新管理模式，提高运营效率，降低项目成本。五是正确选择项目融资模式，降低融资成本，提高资金使用效率。其实在这方面我觉得可做的文章很多，可发挥的天地也很广阔。这是第一个维度。

二、切实加强 PPP 参与方的行为规范

（四）客观看待 PPP 模式的重要性

PPP 模式是一种国际上通行的基础设施投融资方式，在我国也有 30 多年发展历史，对促进基础设施建设、鼓励民间投资、提高公共产品供给效率等发挥了积极作用。因此，尽管在过去的一段时间，在它的发展当中出现的这样那样的问题，但我们不能因短期内出现了一些问题而全盘否定 PPP 模式。

另外，PPP 项目在西方国家基础设施项目中的占比并不高，即使在 PPP 模式发展较好的英国，PFI 项目占公共部门投资的比

例也只有 11%。因此，PPP 模式是加强基础设施建设的重要方式之一，但不是最主要的方式，更不可能成为唯一方式。

当前，中国在基础设施补短板方面还有大量事情要做，需要充分发挥 PPP 模式的积极作用，PPP 项目的数量和占比可能会高于西方国家。因此，规范有序发展 PPP 模式势在必行，对此要有正确认识和充足信心。

（五）加强 PPP 项目主要参与方的自律性

第一，从政府方来讲，我们要加强项目科学决策，合理确定项目范围、建设内容等，不要过度超前，充分考虑地方财政承受能力，同时特别是签订合同之后，要严格履行 PPP 项目的合同。

从社会资本方来讲，要认真建设、运营好 PPP 项目，在参与 PPP 项目的时候，一定要尊重 PPP 本身的逻辑，不能按照单纯的市场化、商业化的项目来运作 PPP 项目，杜绝赚快钱、热钱的急功近利行为，防止过度扩张带来的各种风险，切实保障项目质量和企业的运营安全。

第三，中介机构也是很重要的一个方面，中介机构要客观认识 PPP 模式，理性策划 PPP 项目，严谨编制 PPP 论证材料。

（六）坚守 PPP 项目契约性

充分认识契约的重要性。契约精神是 PPP 模式的核心和根基，缺少契约约束，合作将无从谈起。这就要求各方规范签订 PPP 合同。在平等协商、依法合规的基础上，订立规范高效的项目合同，尽可能明确各方权责利，明确合作各方解决分歧的原则和方式。签订合同后，要严格按照合同办事。项目合同一经签署必须严格执行，违约必须承担相应责任。



三、不断提升 PPP 项目的管理水平

（七）保持政策精准适度性

第一，政策边界要适度。它既然是公私合作，公共部门在其中发挥重要的作用，我们不要忘记，还要充分发挥市场配置资源的决定性作用，发挥社会资本的积极性和主观能动性。

第二，政策推行要适度。理性推进 PPP 模式，心要热、头要冷，不宜速度过快、规模过大。

第三，政策调整要适度。对 PPP 出现的问题要及时规范，既要遵守法律法规和国家政策，也要符合市场规律和 PPP 的客观特点，避免出现不必要的波动和影响。

（八）严格把握 PPP 项目的合规性

合规是 PPP 项目的红线和底线。这个合规涉及到多个方面，要符合投资建设程序，认真履行各项手续，做到依法合规；要符合财政管理要求，严禁利用 PPP 模式违法违规变相举债，严防地

方政府债务风险；要符合金融监管要求，避免期限错配和名股实债，防范金融风险。

（九）加强 PPP 管理协同性

PPP 项目管理涉及多个部门，只有各部门按照职责分工，加强沟通协调，互相合作，形成政策合力，才能真正做好 PPP 管理工作。

中央和地方政府要加强协同，PPP 属于地方事务，中央决定 PPP 大政策、大方针，地方政府要在规范前提下因地制宜推进 PPP 工作。

按照国务院要求，国家发展改革委、财政部正在配合司法部，抓紧起草 PPP 条例，争取尽快出台，为 PPP 树规立矩、保驾护航。

最后真诚希望有关各方齐心协力、加强合作！祝愿中国的 PPP 模式行稳致远、健康发展！预祝本次论坛圆满成功！

中国法律环境下的 PPP

——刘萍在第三届中国 PPP 论坛的发言

2018-12-25 作者:刘萍 来源:“清华 PPP 研究中心”微信公众号



刘萍

德勤法律/上海勤理律师事务所国际合伙人

一、现状

PPP 项目从 2014 年的大发展到现在，存着财政部副部长、PPP 工作领导小组组长史耀斌所总结的“四化”问题，即：

（一）支出责任“固化”，地方政府部门为“快上”、“多上”项目，采用 BT、政府回购等方式；

（二）支出上限“虚化”，10%的财政红线被突破；

（三）经营内容“淡化”，一些没有经营内容、或者只有极少的经营内容的项目，以 PPP 的形式重新包装，得到绿色通道的审批和融资；

（四）适用范围“泛化”，一些并没有公益事业性质的纯商业的项目，披上 PPP 的外衣得到落地。

二、政策动向

就这些问题，有关政府部门从 2017 年开始进行 PPP 项目清理。我们可以通过从 2017 年到现在的一些政策动向，分析清理的方向。实践中，很多问题在上位的、或先前的规则中已有规定，但由于种种原因在实践中并未得到严格的执行，导致出现“不管就乱、一管就死”的现象。

首先，我们需要关注的政策动向就是坚持 10% 的“红线”。10% 的“红线”规定在 2015 年就已颁布（财政部《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，财金〔2015〕21 号），2017 年又对“支出责任”的范围进行了澄清（财政部《对十二届全国人大五次会议第 2587 号建议的答复》，财金函〔2017〕85 号）。就 10% “红线”的执行情况，财政部 PPP 中心焦小平主任总结为，“2461 个已实施 PPP 项目的地区，仅有 6 个地区的财政支出责任占比超过红线。在 2014—2018 年间，各省区录入项目管理库的最高年度财政支出责任占比不超过 5.1%，PPP 整体风险控制在安全区间内”。与此同时，焦主任的讲话也释放出很强的政策信号——财政部会下发更多的精细化的 PPP 项目管理规则，包括 PPP 项目的正负面清单。这意味着，一些运营成分太少的项目未来会落入到负面清单里，难以以 PPP 的形式落地。

其次，另外一个需要关注的政策动向就是规范有序的推进 PPP 项目。在中央及地方层面均存在对 PPP 项目从严监管的信号。从 2017

年开始，财政部从入库的角度上对 PPP 进行了监管，集中清理了一些入库项目。2018 年初，在 PPP 条例尚未正式颁布之际，湖北已出台地方的 PPP 项目正负面清单。财政部已采取切实的措施，把一些存在各种问题的项目清理出示范项目名单。例如，北京市丰台区河西第三水厂项目，因为“尚未落地”而被调出示范项目名单。对于基础设施建设项目，项目延期并不罕见，如果政府没有强监管，延期的项目最终完工也就皆大欢喜了，但在政府强监管的情况下，延期就会成为政府监管的切入点。

最后，需要注意的政策动向就是全面绩效管理。从规则层次上看，绩效管理并不是新规定，早在 2015 年财政部就提出“推进全过程项目支出绩效管理”（财政部《关于加强和改进中央部门项目支出预算管理的通知》，财预[2015]82 号）。实际执行情况并不完全到位，否则也不会出现政府支出责任固化、10%的红线虚化等问题。2018 年 11 月，政府再次强调对 PPP 项目实施绩效管理、实现全过程全过程跟踪问效（关于贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知 财预〔2018〕167 号）。财政部也将下发 PPP 绩效管理指引类文件。未来的发展趋势是对 PPP 项目的全生命周期进行强监管。

三、法律风险

以上我们回顾了 PPP 项目存在的问题、未来发展的政策法规动向。在了解大的政策法规环境的基础上，最重要的就是在具体 PPP 项目中管控具体的法律风险，在监管环境日趋严格的情况下避免合规风险、实现法律风险管理。

实践中，法律风险存在于 PPP 项目的各个阶段。

在 PPP 项目实施方案阶段，正如今天上午来自工程咨询机构的同仁所讲，鉴于 PPP 项目本身的复杂性，需要多方面的专业机构介入。

但实践中，我们看到，由于种种原因，PPP 项目方案的编制存在着不够专业、不够细化的问题。甚至出现政府拍板，先定项目再做论证，项目实施方案以结论为导向、缺乏独立性和专业性等问题。

在 PPP 项目的采购阶段，存在一些传统的建设项目模式下存在的问题，例如阴阳合同、擅自转标等。

PPP 项目合同阶段，也存在各种问题。例如，PPP 项目合同的模板化问题。大家可以看到一些 PPP 项目的合同只有 10 页、20 页或 30 页，内容极度泛化、模板化。PPP 项目涉及到各方之间非常复杂的权利义务关系以及各种风险的分担，10-30 页篇幅的合同难以做出全面、详尽的规定。如果以这种泛化、模板化的合同去实施 PPP 项目，在合同履行过程中不可避免会出现很多问题无合同规定可依的情况。怎么办呢？启动 PPP 项目的后谈判？利用政府的行政力量要求修改合同？从律师的角度而言，合同是防控风险的有效工具，理想情况下，针对 PPP 项目的具体情况，PPP 合同应该对可预见的风险在合同当事人之间进行分担、并提供变更和再谈判的机制以应对不可预见的情况。这些都不是泛化、简化的合同模板所能解决的。

PPP 合同模板化必然会引发一个问题，即合同关键条款（例如各方权利义务）缺失、不清、泛化，无法解决具体问题。在 PPP 项目中，政府既具有合同法下与社会资本方作为平等签约主体的角色，又具有作为监管部门的法定行政监管职责，政府方与社会资本方之间关系复杂，如果 PPP 合同不对各方权责利进行明确约定，未来在 PPP 项目实施过程中就会出现很多的问题。最常见的问题就是违约责任规定不明确。举个例子，签订合同就像结婚一样，双方是本着百年好合的心态走到一起的。这时候律师说，起草合同的时候需要考虑到一方违约的情况下另一方可以怎么办（例如，政府方要不要有介入权，要不要规定具体的违约金），就象对一对新人讲，你们现在要想一想未来感情破裂要离婚的情况下，孩子的抚养权和监护权怎么分、财产怎么分。

详尽的合同违约责任确实与我们中国社会的传统缔约习惯有冲突。但实践证明，西方商业社会的契约精神和详尽的合同约定，确实有减少不确定性、降低交易成本的效果。因此，PPP 合同应该对主要的违约情况进行明确详细的规定。

此外，还有与 PPP 项目公司有关的风险。按照有关规定，政府方可以参股项目公司，但是持股比例不能超过 50%，同时不能拥有实际控制和管理权。这涉及很多细节性的问题。有政府参股项目公司的项目，政府具有多个角色：既是项目公司的股东之一，又是项目实施的监督管理者。如何协调政府的多元角色？如何保护政府方在项目公司中的股东权利（例如，政府是否就项目公司的一些重大事项享有否决权、或者享有其他的少数股东保护条款）？这些都是在未来 PPP 立法以及具体的 PPP 合同中需要解决的问题。

四、现状全生命周期风险/合同风险

PPP 项目涉及多方（政府方、社会资本方、金融机构、设计方、施工方、运营方、供应商、专业咨询机构等），比一般项目更为复杂。对于 PPP 项目进行全生命周期的风险/合同管理，非常必要。

现实中，很多项目的社会资本方其实也是施工方（尤其是国企背景的施工单位），因此在风险分担模型中身兼二职，可能会导致利益冲突。

政府方与社会资本方之间的风险分担，是 PPP 项目的核心。一般情况下，政府方的承担风险包括：信誉风险、法律变更的风险、政府违约的风险。一份详细的 PPP 合同虽然无法完全避免这些风险的发生，但它会让双方在风险发生的时候有依据可循。

作为工作者，我们希望 PPP 项目的全生命周期都有法律风险管理。为实现法律风险管理，既需要项目参与各方的法律“内脑”（目

前，我国政府部门里的政府律师太少，政府内部法律部门的法律实务操作能力和经验欠缺），也需要引入专业机构的“外脑”，让专业人士做专业的事情。

最后归结一下，中国社会的法制化进程不可逆转，未来对 PPP 项目的政府强监管最终会落实到具体的法律法规、规范性文件以及具体的项目交易文件当中。大家作为 PPP 项目的从业者，一定要关注法律风险，从政策法规以及交易文件方面，进行法律风险的管控。谢谢大家！

江苏省财政厅在全国范围内率先建立 PPP 项目全生命周期法律 顾问制度

2018-12-04 来源：江苏省财政厅

为更好发挥政府和社会资本合作（PPP）模式在“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”中的重要作用，全方位提升我省 PPP 项目质量和实施水平，近日省财政厅在全国范围内率先出台《关于建立政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期法律顾问制度的意见》（苏财规〔2018〕19 号）。该项制度的推行实施，充分借助法律顾问的专业优势和智力成果，让合法合规理念嵌入并贯穿 PPP 财政管理和项目实施全过程，对全面推动我省 PPP“高质量发展”具有重要作用和深远影响。该项制度的颁布出台，体现出当前省财政厅强化 PPP 管理四个鲜明导向。

一、建立系统性思维，强化合法合规硬性约束。PPP 项目必须全生命周期合法合规、顺利推进，这是江苏 PPP 管理的明确要求。PPP 项目投资额大、合作周期长、管理环节多、政策涉及面广和社会关注度高，必须强化合法合规硬性约束。《意见》要求全省各级财政部门全面建立 PPP 法律顾问机制，充分发挥 PPP 法律顾问的专业作用，将法律顾问的专业意见作为 PPP 项目管理和决策重要依据。法律顾问应当依法（规）顾问，具备 PPP 专业胜任能力，勤勉尽责、务实高效，持续强化执业风险管理，对发表的意见建议负责。

二、监管覆盖“五大阶段”，精准防控各类风险。《意见》明确了法律顾问应当履行的 8 项基本职责，并从监管政策和项目实际出发，具体明确 PPP 项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交五大阶段 43 个审核把关要点，涵盖财政部和省财政厅 PPP 财政管理重点环节和项目实施各项关键点。《意见》要求法律顾问发挥“政策宣传在前、风险防控在前、审核把关在前”理念，配合财政部门做好项目前期风险防范提示预警；坚持

“关键节点防控、关键条款防控、关键程序防控”的要求，配合财政部门做好项目中期监控；坚持“契约履行规范、争议处理规范、程序操作规范”，配合财政部门监督项目全生命周期高质量实施。法律顾问制度的实施，旨在将项目可能存在的“盲区”、“漏洞”从源头和体制机制上予以消除，确保项目运行和财政管理全过程健康、稳健、可持续。

三、实现信息对称管理，保障政企双方利益。《意见》从实际出发，聚焦项目“可行、可融、可落地、可实施”要求，要求法律顾问必须关注项目前期工作完备性、实施方案严谨性、操作程序合规性、履约保障约束性等关键环节并严格审核把关，有效缓释政府方与社会资本方之间的存在的信息不对称。对社会资本方可能出现的各类违约行为，要求法律顾问提前识别预判、施加防控手段；另一方面对政府方履约行为也要进行监督，防止出现“新官不理旧账”。

四、优化财政管理手段，推动 PPP 合作行稳致远。《意见》要求各地要将 PPP 法律顾问经费纳入预算逐年安排予以保障，并实行绩效付费机制。每年要报送 PPP 法律顾问机制执行情况，省财政厅对全省市县机制执行情况适时进行督导。《意见》颁布实施后，财政部门对 PPP 的管理手段必将更加丰富，管理方法更加科学、管理成效更加明显。运用 PPP 法律顾问机制，推动政府和社会资本双方坚守提质增效的初心，始终坚持全生命周期合法合规、高质量运作，必将达到合作共赢的结果。

PPP 模式为文旅产业注入新动力

2018-12-06 来源： 中国财经报

PPP 项目经过清理整顿后，再度向文化旅游产业倾斜。文化和旅游部、财政部近日联合下发《关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（以下简称《指导意见》），这是继今年 4 月两部门发布《关于在旅游领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》后，再次出台政策鼓励社会资本以 PPP 的形式投资文旅项目。

作为我国首个文化领域的 PPP 推广政策，《指导意见》因其力挺文旅类项目而备受市场关注。近日在上海市举办的“第四届中国 PPP 融资论坛”上，与会者认为，《指导意见》明确了政策导向，加大了文化领域 PPP 模式推广力度，在积极探索解放和发展文化生产力新路径的同时，为文化公共服务供给和文化产业发展注入了新动力。

PPP 模式助力文旅产业提质增效

文化与旅游是一个国家软实力的重要体现，在文化领域推广 PPP 模式，有助于推动文化产业高质量发展，以高质量的文化供给增强人民群众的文化获得感和幸福感。

财政部 PPP 中心主任焦小平表示，PPP 模式作为公共服务领域的体制机制创新，可以实现政府少花钱、多办事、办好事，助力文化产业高质量发展；可以优化文化领域的供给结构，提高文化产业的运营水平，推动解决文化资源保护与开发之间的矛盾。

事实上，我国在文化领域推广 PPP 模式已经取得一定的成果。2015 年底，9 个文化类项目被评为第二批 PPP 示范项目。2017 年 1 月，22 个文化类项目被评为第三批 PPP 示范项目。2018 年 2 月，35 个文化类 PPP 项目被评为第四批 PPP 示范项目，在 396 个示范项目中，数量占比达到 8.8%。从第二批 PPP 示范项目开始至今，财政部通过

“以奖代补”的方式累计投入 3.64 亿元，支持 66 个文化类 PPP 示范项目。

如何使文化旅游产业通过 PPP 模式提质增效，真正做到少花钱、多办事、办好事？与会者对此建言献策。

北京大学 PPP 研究中心副主任兼秘书长邓冰认为，《指导意见》有助于突出“精品”概念，推动文化产业高质量发展，防止在文化产业发展过程中出现相互雷同的现象。“文化是非常广泛和最具人文意味的概念，简单来说，是人类生活要素形态的统称，涉及衣、冠、文、物、食、住、行等。因此，后续在政策的设定上，应该聚焦文化细分领域，出台操作细则，进一步推进 PPP 在文化领域的应用。”邓冰说。

“各地应启动一批优质文化类 PPP 项目，培育文化领域的专业运营商，形成一批有实力的文化企业和上市公司，不断提高文化产品和服务的供给质量和效率。”上海交通大学 PPP 研究中心主任胡昊建议，政府应加强顶层设计和系统规划，推动形成一批可复制、可推广的成功案例，发挥示范带动作用，以示范项目引领带动行业发展；构建行业自律机制，加强“两评一案”、入库审核等关键节点的审核；政府转变文化产品的供给方式，减少直接建设、直接管理，更多通过市场以 PPP 方式购买服务或者补贴运营。

“要加强文旅产业 PPP 项目的全生命周期监管，制定科学合理的绩效评价标准，按效付费，更好实现物有所值。”财政部、国家发改委 PPP 专家，北京中泽融信管理咨询有限公司总经理赵仕坤认为，在具体的文化 PPP 项目中，首先应设定绩效目标，通过日常的绩效运行，监控保障项目绩效目标如期实现，及时纠正运营管理过程中出现的问题与偏差。PPP 项目绩效评价通常以年度为单位进行，以日常绩效监控为基础，通过科学合理的评价指标体系，客观公正地评价 PPP 项目管理、产出、效果和可持续性等情况，并按效付费。

文化 PPP 基金推动项目尽快落地

与会者认为,《指导意见》有两个关于文化产业 PPP 发展的政策亮点,即明确组建文化 PPP 基金,强调优化文化 PPP 项目的回报机制。

据了解,由于文化项目具有较强的公益性,资产结构轻型化,且多为小、散、新等特征,在 2017 年中国 PPP 基金决策项目中文化 PPP 项目仅占不到 1%,获得支持金额占比不足 1%。

文化和旅游部产业发展司副司长马峰说:“我们亟须设立文化 PPP 投资基金,通过专业化、市场化运作,推动文化 PPP 项目尽快落地建设。”

“我非常愿意在文化和旅游部的指导下,认真落实这个文件精神,加快设立文化 PPP 基金,密切与相关社会资本和金融机构合作,共同推动优秀文化企业的发展,共同推动文化发展繁荣。”中国 PPP 基金投资总监范永芳说,作为 PPP 领域的政策引导性基金,新组建文化 PPP 基金将把落实国家重大政策方针放在第一位,同时兼顾经济效益。

范永芳表示,为了发挥好政策性引导基金的增信作用,中国 PPP 基金将直接参与文化领域的 PPP 项目投资,加快设立专项的文化 PPP 投资基金,专门用于支持文化领域 PPP 项目。同时,协同各类金融机构共同解决文化 PPP 项目的部分资本金和融资问题。

优化文化 PPP 项目的回报机制,对于文旅产业发展至关重要。《指导意见》明确,鼓励通过盘活存量资产、开发性资源补偿等方式,提高项目的经营性。在提供优质公共服务的前提下,最大程度地挖掘项目的市场价值,提高社会资本投入的积极性。

“文化类项目以公益性质居多,应结合 PPP 模式特点,创新运营方式,根据项目特点确定项目回报机制。”赵仕坤说,在未来文化 PPP 项目操作中,可积极选择“文化+产业”类资源整合模式,如文化与旅游、体育、棚改、古城文化保护等结合。通过采取文化与产业深度融合的发展模式,在传承发展文化的同时,促进当地产业经济发

展，形成双向合力，吸引优秀投资人进入，从而激发当地市场活力，改善投资环境。

PPP 模式探索文化生产力新路径

与会者认为，《指导意见》最终的落脚点是让社会资本“敢投”“愿投”“能投”。同时，激发市场主体活力和发展潜力，为社会资本特别是民营企业进入文化领域拓宽渠道，提高社会资本在文化基础设施建设和文化资源开发运营方面的参与度。PPP 模式为探索文化生产力发展提供了新路径。为此，《指导意见》提出要确定文化领域政府和社会资本合作推广先行区。

据了解，文化和旅游部、财政部将联合确定一批文化领域政府和社会资本合作推广先行区，区内文化 PPP 项目可优先享受政策支持，形成一批可复制、可推广的成功案例，发挥示范带动作用。

当然，文旅产业 PPP 项目迎来国家层面政策利好，并不意味着监管要求会放松。马峰强调，推进文化 PPP 项目要坚持规范运作，守住底线。要注重因地制宜，量力而行，不搞一哄而上。各地政府要认真评估本地财政承受能力和项目的经济社会效益，严格入库审核把关，坚决避免违规负债、保底承诺、回购安排等情形。各类社会资本要严格遵守国家对 PPP 的有关要求，充分做好项目的可行性论证，设计出良好的运作模式，提高项目可持续性。

山东济南：PPP 模式助力地下综合管廊建设

2018-12-21 来源： 中国财经报



图为山东省济南高新区地下综合管廊施工现场

为解决“马路拉链”和“天空蜘蛛网”等城市通病，济南高新区以需求为导向，从2016年开始借助PPP模式修建地下管廊，在确保管廊建设所需资金的同时，极大地缓解了地方财政支出压力。

地下综合管廊被称为城市的“血管”和“良心”。近日行走在山东省济南高新区创新谷芙蓉路和丹桂路，记者看到，主干道两侧的路面被“开膛破肚”，站在回填土堆上往下观看，一排钢筋混凝土搭建的地下综合管廊廊体映入眼帘。施工人员告诉记者，地下综合管廊集中敷设的电力、通信、广播电视、给水、排水、热力、燃气等市政管线，可以为高新区提供更为优质的基础设施保障。

据了解，济南高新区正在修建的地下管廊，是近年来济南市推广应用 PPP 模式的项目之一。为解决“马路拉链”和“天空蜘蛛网”等城市通病，济南高新区以需求为导向，从 2016 年开始借助 PPP 模式修建地下管廊，在确保管廊建设所需资金的同时，极大地缓解了地方财政支出压力。

PPP 模式助力地下综合管廊建设

“创新谷片区位于济南大学科技园(大学城)南部预留发展区域，面积约 27 平方公里。2016 年划归济南高新区代管时，该区面临市政基础薄弱、生活配套缺失、产业发展艰难等诸多问题。”济南高新区创新谷街道办事处乡村规划建设监督管理办公室副主任时圣金告诉记者，基于此，新区建设把修建地下综合管廊作为破解上述问题的抓手。

“高新区创新谷的地下综合管廊平均造价按照可行性研究报告上的数字为每公里 1.088 亿元，目前管廊建设成本因材料费上涨而升到了 1.2 亿元/公里。建设费用虽高，但这笔钱花得值。”济南市高新区财政局局长张庆英告诉记者，新区管廊建设需要大量的资金，光靠财政投入肯定不行，通过运用 PPP 模式，高新区地下综合管廊建设资金就有了保障。

据张庆英介绍，创新谷片区市政道路及综合管廊 PPP 项目总投资 36.66 亿元，含道路及管廊建设。由济南高新区管委会授权的政府方出资代表与中选社会资本方——中电建路桥共同出资成立项目公司 (SPV)，项目公司注册资本暂定 7.34 亿元，其中社会资本方出资 6.973 亿元，占项目公司 95%的股权；政府方出资 3670 万元，占项目公司 5%的股权。

地下综合管廊初始投资巨大，工程周期较长。引入 PPP 模式，除了让财政资金发挥撬动作用外，还能引入社会资本方的先进管理经验，大大缩短了项目建设周期。“市政道路及综合管廊 PPP 项目项目

自 2017 年 8 月初开始筹备，当年 12 月完成招标确定社会资本方，远低于全国平均时间。”张庆英说。

“PPP 模式下政府和社会资本的合作，既考验社会资本的能力，又检测政府的诚意。”时圣金告诉记者，项目公司负责办理建设过程中各项手续，承担本项目的投融资、设计、建设、运营维护和移交等工作。政府负责协调各部门配合项目建设过程中的手续办理，承担项目的设计审查、建设监管、运营维护监管、绩效考核、费用拨付、相关优惠政策的落实等工作。

地下综合管廊建设亮点纷呈

济南高新区自然环境优美，地下水资源丰富，玉符河、小清河、腊山河流域覆盖面广，地下水日可开采量为 60 万立方米，能满足 50 万市民的日常用水需求。为了让高新区居民喝上优质饮用水，济南高新区地下综合管廊 PPP 项目增加了一个直饮水入廊管道。项目公司董事长盛峰对记者说：“我们在建设时多加了原水输配管网，配合道路同时建设。水源部分主要为优质地下水，经源水泵房和源水管线送达各个地块。”

除了直饮水入廊外，封闭式垃圾自动收集系统入廊也是此 PPP 项目的亮点之一。时圣金告诉记者，该系统入廊后，可以减少垃圾车在小区内的运输，能有效地减少重型卡车对小区居民的影响，并在一定程度上缓解交通负荷；可有效降低垃圾收集劳动强度，优化环卫工人劳动环境，体现生态文明理念。创新谷建设垃圾真空管道垃圾收集系统，对于实现总体规划目标，打破传统、实施创新和提高城市整体综合管理水平意义重大。

济南市高新区地下综合管廊建设市政道路及综合管廊 PPP 项目，只是济南市高新区推广应用 PPP 的缩影。除地下综合管廊 PPP 项目外，总投资 12.32 亿元的片区河道治理及市政配套 PPP 项目、总投资约 23 亿元的文教医疗及园区配套服务中心 PPP 项目也在同时进行。这 3

个项目涵盖了河道治理、中水处理、文教园区配套服务建设等领域，可以说“牵一发而动全身”，科学合理的规划设计在新城应用 PPP 模式中显得尤为重要。

“3 个 PPP 项目之间统筹规划、整体设计、相互衔接，以市政道路及综合管廊 PPP 项目优先推开，其他两个项目梯次开展。”时圣金介绍说，综合管廊预留垃圾自动收集系统管道的位置，便于后期项目所有管线直接入廊。为此，项目将道路与综合管网统一设计，市政管网建设与后期污水处理厂相结合，雨水管网设计与河道泄洪功能综合考虑，预留后期雨水汇入河道的接口，并在污水和垃圾管网设计方面，结合后期的学校、医院、文体中心等公共设施的具体位置做好相应的配套设计与建设。这种多个 PPP 项目统筹共建的做法，节约了工期，优化了资源，最大程度保障了老百姓的切身利益。（张雨馨 王爱军）

财政部新规明确 PPP 项目未来支出责任非政府负债

2018-12-24 来源：“张国印建设工程号”微信公众号

在遏制和化解地方政府隐性债务大背景下，政府和社会资本合作(PPP)项目未来支出责任是否属于政府债务时有争议，而最新的《政府会计准则第8号——负债》(下称《负债准则》)则给这一争议划上句号。

有专家表示根据这一定义，PPP项目的未来支出责任不是政府负债。

为了摸清政府家底，编制权责发生制的政府综合财务报告，规范政府负债的确认、计量和相关信息的披露，近期财政部披露了上述《负债准则》，2019年1月1日施行。

根据《负债准则》，负债是指政府会计主体过去的经济业务或者事项形成的，预期会导致经济资源流出政府会计主体的现时义务。其中现时义务是指政府会计主体在现行条件下已承担的义务。未来发生的经济业务或者事项形成的义务不属于现时义务，不应当确认为负债。

专家表示，要判断是不是政府负债，需要明确两个重要的条件：现实义务且金额能够可靠地计量。基于这两个条件的判断，PPP项目的未来支出责任不是政府负债。

专家解释，首先，PPP项目是基于社会资本未来提供公共服务的绩效评价结果作为支付条件，因而，在政府采用社会资本后签订的PPP项目合同，仅仅表明社会资本有权利和义务提供合同中约定的公共服务，但在合同签订时，并未提供公共服务，因而，不具备预期政府经济资源流出的义务；其次，PPP项目的未来支出责任金额并不能够可靠地计量，PPP项目不能约定固定回报，需要根据公共服务的绩效评价结果进行支付，因而，签订合同时并不存在可靠金额的支付义务。

部分地方在统计地方政府隐性债务时，将 PPP 未来支出责任纳入其中，有些官员将 PPP 未来支出责任理解为隐性债务，在中央三令五申遏制隐性债务增长下，简单地将 PPP 支出责任等同于隐性债务将遏制 PPP 发展，不少接受采访的 PPP 人士也非常担忧，而上述负债的会计准则显然可以消除这一担忧。

事实上，只有地方政府借 PPP 模式变相举债产生隐性债务被禁。而规范的 PPP 模式发展一直得到国务院力推，而且是化解隐性债务的手段之一。

比如，近期国务院办公厅印发的《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》中，要求规范有序推进 PPP 项目。

尽管 PPP 未来支出责任不属于政府负债，但是为了防控财政风险，确保财政可持续性，财政部已经将 PPP 支出责任纳入监控体系，严控财政承受能力 10% 的红线，即每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。对支出占比 7%-10% 的地区进行风险提示，对超过 10% 限额的地区暂停新 PPP 项目入库。

2018 年 5 月，财政部金融司公布的《PPP 项目财政承受能力汇总分析报告》数据显示，经对财政部 PPP 项目库 6400 个、总投资约 10 万亿元的入库项目 2018 年 1 月末财承报告数据进行分析，2015-2045 年间，需要从一般公共预算中安排的支出责任总额为 9.9 万亿元，年均支出 3194 亿元。其中，已落地项目 2921 个、总投资 4.9 万亿元，涉及支出责任 4.7 万亿元，占支出责任总额的 47.5%，年均支出 1581 亿元。

专家表示，PPP 项目签订的合同是属于政府的或有经济事项。基于绩效考核的 PPP 项目支出责任，是政府在签订合同时形成的一项金额不能可靠计量的潜在义务。按照《政府会计准则第 8 号——负债》规定，这一或有事项需要在表外披露。

（原标题为：PPP 又要火了！财政部新规明确 PPP 项目未来支出责任非政府负债！）

“全球 PPP50 人”论坛首届年会在京举办 聚焦高质量发展

2018-12-26 来源：人民网



人民网北京12月26日电（吕骞）2018年12月26日上午，由财政部、北京大学指导，北京大学PPP研究中心主办的“全球PPP50人”论坛首届年会在北京大学英杰交流中心成功举办。论坛以“聚焦高质量发展 引领PPP改革创新”为主题，通过搭建全球PPP领军人物智库与互动交流平台，聚集一批国际顶尖大师和业内享有较高声誉并致力于PPP事业的专家学者，以前瞻视野和探索精神，为全球PPP领域重大问题建言献策，推动中国及全球PPP改革创新实践。

第十一届全国人大常委会副委员长周铁农、北京大学党委副书记叶静漪出席会议并致辞。2004年诺贝尔经济学奖得主芬恩·基德兰德教授发表主旨演讲，并受聘为北京大学PPP研究中心顾问委员会委员。

财政部金融司司长王毅、北京大学法学院教授邓峰、浙江财经大学原校长王俊豪教授、华夏幸福基业股份有限公司执行总裁张书峰、中国水环境集团董事长侯锋、北京大学 PPP 研究中心主任孙祁祥教授在论坛上作了主题发言，从各自领域分享了在 PPP 政策制定、学术研究、实践创新等方面的真知灼见。

财政部 PPP 中心主任焦小平、财政部 PPP 中心副主任韩斌、北京大学 PPP 研究中心主任孙祁祥教授、北京大学经济学院院长董志勇教授共同为北京大学 PPP 研究中心四大研究成果《北京大学·中国 PPP 市场蓝皮书》、《北京大学·中国 PPP 指数》、《PPP 示范项目案例选编——幸福产业》、《PPP 支持脱贫减贫的探索》新书发布揭幕。

北京大学经济学院副院长张亚光主持论坛，北京大学 PPP 研究中心副主任兼秘书长邓冰详细介绍了中心的研究成果。

本届论坛受到各界广泛关注，来自财政部条法司、经建司、信息中心的领导，发改委、生态环境部、住建部、文化旅游部等中央部委，以及国内的 PPP 知名企业、金融机构、第三方服务机构，中国 PPP 学术联盟各单位、北京大学师生等约 200 余名国内外代表参加了论坛。人民日报社、人民网、新华网、中央电视台、中国青年报、经济日报、中国经济周刊、凤凰财经、新浪财经、中国文化报、中国财政、中国财经报、中国政府采购杂志等 20 余家媒体进行了报道。

保持定力、规范发展，推动 PPP 行稳致远

——王毅在 12 月 26 日北京大学 PPP 论坛上的发言

2018-12-27 来源：财政部网站

很高兴出席论坛。受财政部副部长刘伟同志委托，对论坛的举办表示热烈的祝贺！北京大学 PPP 研究中心是部校共建成果，经时任财政部部长肖捷同志和北京大学郝平书记同意，于 2017 年成立，一年来开展了大量工作，取得了积极成效。借此机会，分享一些对 PPP 的思考，供各位与会专家和业界朋友参考。

PPP 在中国是一个新生事物。四年多时间，从数据看成绩斐然。已入库 8000 多个项目，计划投资额 13 万亿，跟 90 万亿 GDP 规模相比也不算小。从落地数看，签约项目 7 万亿，开工建设 3 万亿，再加上项目库以外的“漏网之鱼”，PPP 市场远大于财政部的统计数据。当然，各方对 PPP 有一些不同想法、不同看法。有人认为需求巨大、市场广阔；也有人认为，PPP 堆积地方政府隐性债务，简单地将 PPP 投资与地方隐性债务划等号，今年以来，中央明确要对地方政府隐性债务问责追责，开始“打退堂鼓”。PPP 到底该怎么干，值得大家共同思考。

一、从微观层次看，如何实现 PPP 项目可持续？

PPP 项目本质上是一个投资项目，必须要遵循投资项目最基本的规则。正所谓做生意是要有本钱的，投资项目要求资本金自有，需要有合理的融资结构。把资本金加融资都认定为地方政府隐性债务，规模太大了。但如果资本金是债务性资金，项目全部投资都是融资，要求将 PPP 都视为地方政府隐性债务，恐怕你也没有什么理由反驳了。

干成项目的关键是项目自身要有收益，要有回报。在座各位大多不会干“赔本赚吆喝”的事情。地方政府承受能力有限，项目收益不能完全依赖政府。目前入库项目中政府完全付费项目占

38.5%，这个比例高不高不好判断。但要强调的是，如果太多项目靠政府付费，恐怕政府难以承受，最终无法履约。因此要鼓励地方政府拿出切实可行的好项目来，鼓励社会资本开动脑筋、贡献智慧，挖掘项目本身的市场潜力，开发更多自身具有稳定现金流的项目。

PPP 作为投资项目，也有自身的特点，就是长期运营。社会资本不能只搞建设，要负责项目运营，参与政府治理。项目运营不能只管一年两年，要实现全生命周期管理。干 PPP 是细水慢流，要着眼长远，参与长期可持续回报的项目，不能抱有“干一把就跑”的想法。

如此看来，要真正落实 PPP 的内涵，即 Public Private Partnership，现实中 Public 很多，Private 不太好找。有的地方政府融资平台当社会资本方，这是政府左手牵右手，不是 PPP。有的项目全靠金融机构贷款，政府和社会资本方都不拿出真金白银来，这是银行对银行，也不是 PPP。这些做法都不可持续，兔子尾巴长不了。

二、从中观层次看，如何落实好地方政府的主体责任？

PPP 项目的责任主体在地方。绝大多数 PPP 项目由市、县级政府决策，地方政府负主体责任。中央部门不会搞新的行政审批，新设门槛。没有一个部门承诺进了平台、项目库就是进了“保险箱”。财政部项目库是信息汇总和公开的平台，不会给任何项目“站台”，不能认为入库就万事大吉。如果以入库作为贷款条件，说明金融机构没有切实承担应尽责任，在给自己找免责理由。今后出现不良和风险，仍然要追究责任。

对地方政府 10% 的财政承受能力也要有个客观的认识。几年摸索下来，财政承受能力 10% 的红线是共识。8% 是不是更好更谨慎？12% 是不是能干得多一点？这不是爱因斯坦发现的精巧公式，

没有人完全说得清楚，只是一个经验数值。但既然有共识，就要遵守。目前 10% 的分子、分母限定在一般公共预算。一些地方同志建议，将分母扩展到包括政府性基金预算、社保基金预算和国资预算在内的“四本预算”，目的是做大规模。但做大规模的方法，最简单的是直接提高比例，比如提高到 20%。为什么不行，主要还是考虑财政承受能力。“四本预算”的钱各有各的用途，不少地方社保基金已经有缺口，用社保基金做分母显然不合适，土地出让收入也已经安排了很多项目。因此，要坚持 10% 的比例，坚持分子、分母都是一般公共预算。

10% 是财政承受能力的红线，是政府承担 PPP 项目支出责任的“天花板”。2017 年全国财政支出 20 万亿，扣掉一些不干 PPP 的发达地区，按 10% 的比例计算，财政承受能力的上限还不到 2 万亿。财政承受能力和投资额不是简单的一一对应的关系，财政承受能力的 2 万亿并不意味着投资额是 2 万亿。考虑到使用者付费和项目自身经营性收益，项目投资额比 10% 的财政承受能力要大得多。

三、从宏观层次看，如何构建行稳致远的长效机制？

首先还是需要认识上清晰，不能在经济热、防范债务风险的时候，把 PPP 视为洪水猛兽，把 PPP 项目当成堆积地方政府隐性债务风险的罪魁祸首；在经济下行有压力的时候，又把 PPP 当成拉动投资的工具。简言之，就是不能打摆子，不能把 PPP 做成熨平经济周期的工具，要保持战略定力，咬定青山不放松，规范实施才能行稳致远。

PPP 行稳致远的关键是回归本源。PPP 本源是提高公共服务供给质量和效率，不是简单的融资工具。单纯讲融资，可以直接动员、号召金融机构上；单纯讲建设，可以直接要求中建、中铁等建筑企业上。PPP 关键是引资引智参与政府治理，发挥“专业人

干专业事”优势，改善公共服务。从本源看，PPP有广阔的发展前景和空间。

中央层面的重要职责是完善制度体系。目前我们正在配合司法部抓紧推进PPP条例出台，各方面共识越来越多，可以预期这项工作会尽快往前推。条例出台之前，财政部将从厘清PPP项目政府支出责任与地方政府隐性债务的边界、加强规范管理等方面出台实施意见，明确正负面清单，强化正面指引。

从国际PPP发展情况看，也值得我们反思和警惕。美国PPP发展时间长，但项目并不多。英国经验丰富，但今年也暴露了卡莉莲公司破产的案子，公司参与的大量公共项目受到冲击。在和日本央行代表处会谈时，他们表示日本做PPP十几年似乎也不太成功。这些足以让我们反思，我国PPP之路该怎么往前走？现在中国经济发展阶段跟他们不同，投资需求巨大，人民群众对美好生活的向往更为迫切，在以习近平总书记为核心的党中央领导下，各级地方政府更是扑下身子、撸起袖子加油干，PPP市场也该更加广阔。

北京大学是我国一流的高等学府，科研实力雄厚。财政部和北京大学合作成立PPP研究中心，目的是开展理论结合实际的研究，厘清PPP运行过程中政府的责任，厘清PPP项目与地方政府债务的界限，厘清地方政府承受能力与经济社会发展需求之间的平衡关系。希望北京大学PPP研究中心发挥优势，多出主意、多想实招，用理论指导实践，推动PPP事业健康发展。

谢谢大家！

关于建立全省政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期法律 顾问制度的意见

时间：2018-12-03 文号：财规〔2018〕19号 来源：江苏省财政厅

各市、县财政局：

为深入贯彻依法行政工作要求，充分发挥法律顾问专业技术优势和智力成果，进一步规范财政部门 PPP 项目全生命周期管理，防范化解 PPP 项目全生命周期各类现实和潜在风险，推动 PPP 模式更好服务全省“六个高质量”发展，根据《省政府关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（苏政发〔2015〕101号）、《关于推行法律顾问制度和公职律师制度的实施意见》（苏办发〔2017〕27号）等文件精神，制定本意见。

一、充分认识建立 PPP 项目全生命周期法律顾问制度的重大意义

PPP 模式是基础设施和公共服务供给机制的重大创新，是现代财政改革发展的重大成果和发展方向。PPP 项目通常具有投资金额大、合作周期长、法律和政策制度涉及面广、管理环节多、风险防控压力较大等特点。在全省市县财政部门建立 PPP 项目全生命周期法律顾问制度，是全面推进依法治国、加快法治政府建设的重要举措；是法治财政标准化管理的重要内容；是促进全省各市县 PPP 管理依法决策、科学决策的重要手段；是推动全省 PPP 项目全生命周期科学管理的重要保障；是维护政府经济活动安全、防范和化解重大风险的重要途径；对确保全省 PPP 项目健康、科学、高质量发展具有十分重要的意义。

本意见所称法律顾问，是指律师事务所接受财政部门委托，指派专业律师担任财政部门 PPP 管理常年法律顾问，或根据工作需要担任部分 PPP 项目相关业务法律顾问的总称。建立 PPP 项目全生命周期法律顾问制度，法律顾问接受财政部门委托，通过建言献策、审核把关、质询论证、法律咨询、出具法律意见书等方

式参与当地 PPP 宏观管理及 PPP 项目全生命周期事前、事中、事后管理全过程，充分发挥法律顾问在 PPP 相关法律法规和政策制度等方面的经验优势，为 PPP 项目全生命周期管理提供智力支持和专业服务。有效防范和化解涉及 PPP 管理的现时或潜在各类风险，大幅提高政府 PPP 管理能力、管理质量和管理效率。

二、法律顾问受托履职基本原则

（一）依法（规）顾问。法律顾问接受财政部门委托，从事 PPP 管理相关法律工作，应当严格遵循《中华人民共和国律师法》、《律师执业行为规范》、行业自律准则及其所属机构的各类管理规范；应当严格按照 PPP 管理相关法律法规和政策制度等有关要求，认真履行相应职责，高质量提供相关法律服务，并通过出具《法律意见书》等形式提出相关意见建议。

（二）专业胜任。法律顾问应具备财政预算管理、工程建设、政府采购、投融资、项目运营、绩效评价等 PPP 管理相关政策知识和实操经验；能够持续保持并不断提高专业水平，满足 PPP 项目法律服务所要求的专业能力，不得存在任何与专业胜任能力相背离的行为。法律顾问应牢固树立风险管理意识，强化执业风险管理，并对发表的 PPP 项目意见建议负责。

（三）勤勉尽责。法律顾问应当勤勉履职，审慎开展相关工作。法律顾问在法律服务过程中需要作出专业判断或发表建议意见时，应始终保持勤勉、谨慎、尽职，在充分了解有关背景、文件资料，深入研究法律法规和政策制度的基础上，以书面等方式提出判断结果和建议意见。

（四）务实高效。法律顾问应当秉承对财政部门高度负责的态度，主动发挥专业技术优势和以往 PPP 项目服务实操经验，坚持“政策宣传在前、风险提示在前、审核把关在前”的服务理念，配合财政部门做好项目前期风险防范提示预警；坚持“关键节点防控、关键条款防控、关键程序防控”的服务要求，配合财政部门做好项目中期管理监控；坚持“契约履行规范、争议处理规范、

程序操作规范”的服务目标，配合财政部门监督项目全生命周期高质量实施。法律顾问应当在保持工作质量的前提下不断提高工作效率，为财政部门提供高质量的专业判断或建议意见。

各市、县财政部门应当牢固树立法治思维，依照法律法规和政策制度对 PPP 项目持续开展依法依规管理，充分发挥法律顾问的专业作用，将法律顾问的专业意见作为 PPP 项目管理和决策的重要依据。

三、法律顾问服务的资格要求

（一）律师事务所接受财政部门委托从事 PPP 项目法律服务工作，应具备下列条件：

1. 取得执业许可证并存续五年以上；
2. 具有良好的信誉和健全的财务会计制度；
3. 具有为 PPP 项目专业服务所必需的专业律师团队和专业技术能力；
4. 有依法缴纳税收的良好记录；
5. 近三年内无行业惩戒记录；
6. 法律法规规定的其他条件。

（二）律师事务所指派的律师应具备以下条件：

1. 取得律师执业资格并在本律师事务所执业；
2. 具有较为丰富的 PPP 项目服务相关法律、规范性文件知识及实操经验，至少为三个 PPP 项目提供过主要法律服务；
3. 近三年内无行业惩戒记录；
4. 法律法规规定的其他条件。

（三）存在下列情形之一的，律师事务所及其指派律师不得担任 PPP 项目法律顾问，并应主动回避：

1. 本人、近亲属或本单位已为相关 PPP 项目提供咨询服务，或为政府方（实施机构）、社会资本方提供相关服务，可能影响法律顾问履行职责的；

2. 本人、近亲属与相关工作所涉及的单位有直接利害关系，可能影响法律顾问履行职责的；

3. 其他可能影响履行职责的情形。

（四）存在以下情形之一的，律师事务所及其指派律师不得担任 PPP 项目法律顾问。已聘任为法律顾问的，应予以解聘：

1. 以欺骗、欺诈等方式故意提供虚假资质材料获得顾问资格的；

2. 违背职业道德，不能客观公正履行顾问职责的；

3. 违反保密要求，泄露参与相关工作所获得的任何保密信息的；

4. 不能廉洁自律，以 PPP 法律顾问名义为自身或者其他第三方谋取不正当利益，接受或索取有关业务单位或个人财物，或谋取其他好处的；

5. 无故缺席重大履职活动两次以上的；

6. 违反回避和保密规定的；

7. 以法律顾问名义从事有损财政部门形象的其他活动的；

8. 受到行政处罚或被追究刑事责任的；

9. 其他不适宜担任法律顾问的情形。

四、法律顾问职责及要求

（一） 法律顾问履行下列基本职责：

1. 为当地 PPP 项目管理相关的重大改革、重大决策、重大项目、重大资产处置、重大行政行为提供法律服务并出具法律意见书。

2. 参与当地 PPP 项目管理规范性文件和政策制度的起草、论证。

3. 为当地 PPP 项目在项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交等全生命周期各阶段重大事项的合法合规性论证提供法律服务并出具法律意见书。

4. 参与当地 PPP 项目的洽谈，参与当地 PPP 项目物有所值评价、财政承受能力论证、实施方案、政府采购文件、PPP 项目相关合同文件及相关法律法规文书的审查、论证、修改等。

5. 为当地 PPP 项目涉及的争议事项、涉法涉诉案件、信访案件和重大突发事件提供法律服务并出具法律意见书。

6. 参与处理当地与 PPP 项目有关的行政复议、诉讼、仲裁等法律事务。

7. 参与当地 PPP 项目规范发展相关问题的调研、培训等。

8. 其他 PPP 管理相关事项。

（二） 法律顾问应就以下重点事项发表建议和法律意见：

1. 项目识别阶段

（1）项目是否已列入年度和中期开发计划。

（2）项目发起方是否按照《政府和社会资本合作模式操作指南》、《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》等要求提交相关前期资料。新建项目和改扩建项目是否提交可行性研究

报告、项目产出说明和初步实施方案。存量项目是否提交公共资产的历史资料、项目产出说明和初步实施方案。

(3) 项目通过物有所值评价和财政承受能力论证的程序是否合法合规。

(4) 项目前期规划、立项、土地预审、环境评价等前期工作是否按规定完成。

(5) 其他相关事项。

2. 项目准备阶段

(1) 项目实施机构主体是否合规，是否经过县级以上人民政府授权。

(2) 实施机构编制的 PPP 项目实施方案的内容是否完整，主要包括：风险分配基本框架、项目运作方式、项目投融资结构、回报机制、相关配套安排是否明确且合法合规；项目合同的权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界是否明确且合法合规；对潜在风险、争议的处置安排是否合法合规。

(3) 存量项目的实施方案中，对涉及国有产权权益转移的，是否作了合法合规的安排，项目实施机构是否按规定履行了相关国有资产审批、评估等手续。

(4) PPP 项目实施方案中对社会资本方的资格条件要求是否清晰，是否明确要求社会资本方具备投资权限，项目资本金设置是否合法合规，资本金出资及后端融资安排是否具有可行性且合法合规，是否设置不合理门槛、歧视或排斥竞争对手，是否有鼓励支持民营资本参与的表述。

(5) PPP 项目实施方案中的建设运营内容是否清晰，是否设置绩效考核条款，且该条款对项目公司、社会资本方是否能起到足够激励约束作用，是否按照 PPP 相关管理规定设置建设期和运

营期绩效考核指标，绩效考核结果是否与政府付费、可行性缺口补助合理挂钩，绩效考核程序是否明确等。

（6）PPP 项目实施方案中是否对政府方在项目实施过程中事关公共利益的决定权给予了充分保障。

（7）PPP 项目实施方案中对项目公司的股权结构设置、决策机制、股权转让、合同权利义务转让等重大事项等安排的表述是否清晰且合法合规，是否既有利于项目建设运营的推进又兼顾政府方和社会资本方的利益。

（8）PPP 项目实施方案中项目用地的取得及使用是否合法合规。

（9）PPP 项目实施方案中监管架构是否健全完整且合法合规。

（10）PPP 项目实施方案中项目采购方案是否按照《中华人民共和国政府采购法》等政府采购法律法规和政策制度的规定设计，采购方式选择是否明确且合法合规。

（11）对相关违约事项的处理安排是否合法合规且具有约束力，是否既有利于项目建设运营的推进又兼顾政府方和社会资本方的利益。

（12）财政部门是否对 PPP 项目实施方案进行了物有所值和财政承受能力验证，通过验证的 PPP 项目实施方案是否报送并通过政府审核。

（13）其他有关事项。

3. 项目采购阶段

（1）PPP 项目是否按照有关规定在相应政府采购平台进行采购。

(2) PPP 项目采购方式是否符合政府采购法律法规及政策制度的规定，相关内容是否与实施方案保持一致。

(3) 实施机构编制的资格预审文件是否符合有关法律法规及政策制度的规定，相关内容是否与实施方案保持一致。

(4) 采购需求、社会资本方的条件要求等采购要素的设置以及资格预审的程序是否符合有关法律、法规及政策制度的规定。

(5) 资格预审文件、采购公告、采购文件等法律文书中相关内容是否构成对项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告的实质性变更。

(6) 采购文件中对社会资本方应当提供的资格、资信及业绩证明文件、参加采购活动的保证金（保函）、履约保证金（或保函）金额、评审方法、评分标准、PPP 项目合同（草案）及其他法律文本是否违反法律法规和政策制度的规定，相关内容是否与实施方案保持一致。

(7) 如因通过资格预审的合格社会资本方不足法定数量，实施机构对 PPP 项目实施方案进行调整的，其调整内容和程序等是否符合有关法律法规和政策制度的规定；重新资格预审后合格社会资本方仍不足法定数量的，需要对 PPP 项目实施方案确定的采购方式进行调整的，调整内容和程序是否符合有关法律法规和政策制度的规定。

(8) PPP 项目合同的资本金出资安排、项目公司组建及股东组成、风险分配、融资责任、建设运营责任、工程质量保障、项目定价与调价机制、付费来源、绩效考核、防暴利机制、股权锁定、政府监管、项目移交、争议解决方式、违约责任、合同解除、再谈判条款等要件是否齐全完备并符合法律法规和政策制度的规定。

(9) PPP 项目合同的签约主体是否合规；合同是否按照要求履行了财政部门、政府法制部门、行业主管部门的审核并报经政

府审批的程序，并由项目实施机构与中选社会资本方签署。需要设立项目公司的，是否由项目公司与项目实施机构签署 PPP 项目合同，或签署关于加入 PPP 项目合同的补充合同。正式签署的 PPP 项目合同中相关约定是否构成对实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告和采购文件等文件的实质性变更。

（10）其他相关事项。

4. 项目执行阶段

（1）PPP 项目合同各方是否按照 PPP 项目合同约定履行相关义务；涉及到地方政府换届的，新一届政府领导是否遵守合同约定，有无出现“新官不理旧账”等现象。

（2）实施机构是否根据 PPP 项目合同约定，监督社会资本方和项目公司履行 PPP 项目合同义务，定期监测项目产出绩效目标，是否严格按照绩效考核体系对项目建设和运营进行绩效考核。绩效考核程序及对绩效考核结果的处置是否符合 PPP 项目合同的约定以及有关法律法规和政策制度的规定。

（3）政府对社会资本方和（或）项目公司负有支付义务的，财政部门是否在付费年度足额安排财政支出预算，实施机构是否按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本方和（或）项目公司及时足额支付。项目设置超额收益分享机制的，社会资本方和（或）项目公司是否根据 PPP 项目合同约定向政府方足额支付应由政府方享有的超额收益。

（4）如项目实施机构和社会资本方和（或）项目公司拟对 PPP 项目合同进行变更或签署补充合同等合同文件的，该变更合同或补充合同等合同文件是否符合法律法规和政策制度的规定。

（5）项目公司增减注册资本、政府方或社会资本方转让股权、转让 PPP 项目合同权利义务、引入第三方、项目融资、资产证券化等重大事项是否符合法律法规和政策制度的规定。

（6）由于增减建设内容，导致项目建设地点、建设内容、总投资、政府支出责任、财政承受能力等发生重大变化，是否按照相关法律法规和政策制度重新履行项目立项、调整实施方案、物有所值评价报告及财政承受能力论证报告、政府审批、政府采购、签订补充合同等程序。

（7）由于社会资本方和（或）项目公司违约，危及公共产品和服务持续稳定安全供给，或危及国家安全和重大公共利益而导致项目终止时，政府方和社会资本方就项目终止后的处理约定是否符合法律法规和政策制度的规定。政府方临时接管项目并依法追究社会资本方或项目公司责任、重新招选社会资本方的程序是否符合 PPP 项目合同的约定以及法律法规和政策制度的规定。

（8）出现符合 PPP 项目退库情形的，政府部门是否按照法律法规和政策制度及时、规范、有效进行整改，整改无效的是否及时规范履行项目退库程序。

（9）项目合作期限届满前，社会资本方提前退出项目建设运营的，其有关退出的处理是否符合 PPP 项目合同的约定以及法律法规和政策制度的规定。

（10）其他相关事项。

5. 项目移交阶段

（1）项目移交前，项目实施机构制订的具体移交方案（移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准等）是否符合 PPP 项目合同的约定及法律法规和政策制度的规定。项目移交是否按照 PPP 项目合同中约定的移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准等执行。

（2）项目移交后，项目公司的处置方案、社会资本方的退出方式、项目公司人员劳动关系的处理等重大事项是否符合 PPP 项目合同的约定及法律法规和政策制度的规定。

（3）项目移交后继续委托社会资本方运营的，是否履行了相应法定程序。

（4）移交过程相关争议纠纷的处理是否符合 PPP 项目合同的约定及法律法规和政策制度的规定。

（5）其他相关事项。

（三）法律顾问在出具法律意见时，对与法律相关的业务事项应当履行法律专业人士特别的注意义务，对其他业务事项履行普通人一般的注意义务，其制作、出具的法律意见书不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。判断结果、法律意见应有充分依据支撑，并清晰完整援引法律法规、政策制度和项目涉及资料等相关具体条款。法律意见书应当由两名以上执业律师签名，加盖律师事务所印章，并签署日期。

五、推行 PPP 项目全生命周期法律顾问制度的工作要求

（一）时间要求。全省各市县财政部门应于 2019 年 3 月底前全面建立 PPP 项目全生命周期法律顾问机制。各市县财政部门可根据项目具体情况，在江苏省 PPP 咨询机构库中直接选取合适的律师事务所担任 PPP 项目法律顾问，也可采取政府采购方式选取。各市县财政部门应与律师事务所在协商一致的基础上签订聘用或委托合同。区级财政部门 PPP 项目法律顾问制度由设区市财政部门统一布置、督促、指导。

（二）经费保障。各市县财政部门应根据工作量、付费标准和工作绩效合理确定法律顾问的费用报酬。PPP 项目全生命周期法律顾问涉及的经费应纳入本级财政部门年度预算统筹安排，法律顾问费用应严格根据双方签订的合同及时足额支付。

（三）加强管理。各市县财政部门应加强 PPP 法律顾问的日常管理，明确工作具体要求，制定工作考核标准，强化动态监督，并将考核结果作为是否续聘和调价管理的重要依据。

法律顾问在从事 PPP 相关工作过程中违反法律法规受到处理处罚的，各市县财政部门应依法将其所在单位和本人失信行为录入信用档案，报送江苏省公共信用信息系统，并由相关部门依据所适用的法律法规对其实施联合惩戒，同时通过“信用中国”网站等平台向社会公示。因法律顾问个人的违法、违规等行为对有关单位造成损失的，应当依法追究法律顾问及其所在律师事务的赔偿责任。

各市县财政部门及其工作人员在法律顾问管理工作中，存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《公务员法》、《监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》和《江苏省财政监督条例》等国家和江苏省有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

（四）考核要求。各市县财政部门应于 2019 年 3 月 31 日前向省财政厅报送本级 PPP 项目全生命周期法律顾问制度建立情况。今后每年 3 月 31 日前，向省财政厅报送上一年度法律顾问制度的具体执行情况。省财政厅将对各市县 PPP 项目全生命周期法律顾问制度执行情况适时进行督导。

本制度自 2019 年 1 月 3 日起施行。

江苏省财政厅

2018 年 12 月 3 日

国务院办公厅关于印发文化体制改革中 经营性文化事业单位转制为企业和进一步 支持文化企业发展两个规定的通知

发布日期： 2018-12-25 文号：国办发〔2018〕124号 发文机关： 国务院办公厅

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

中央宣传部会同中央网信办、发展改革委、科技部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、商务部、文化和旅游部、人民银行、税务总局、市场监管总局、广电总局等有关部门和单位拟定的《文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业的规定》和《进一步支持文化企业发展的规定》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2018年12月18日

（此件公开发布）

进一步支持文化企业发展的规定

为进一步深化文化体制改革，促进文化企业发展，特制定以下规定：

一、关于财政税收

（一）中央财政和地方财政应通过文化产业发展专项资金等现有资金渠道，创新资金投入方式，完善政策扶持体系，支持文化企业发展。

（二）对电影制片企业销售电影拷贝（含数字拷贝）、转让版权取得的收入，电影发行企业取得的电影发行收入，电影放映企业在农村的电影放映收入免征增值税。一般纳税人提供的城市电影放映服务，可以按现行政策规定，选择按照简易计税办法计算缴纳增值税。

（三）对广播电视运营服务企业收取的有线数字电视基本收视维护费和农村有线电视基本收视费，免征增值税。

（四）落实和完善有利于文化内容创意生产、非物质文化遗产项目经营的税收优惠政策。

（五）加大对国家文化出口重点企业和项目扶持力度，加强国家文化出口基地建设。

（六）加大财政对文化科技创新的支持，将文化科技纳入国家相关科技发展规划和计划，加强国家文化和科技融合示范基地建设，积极鼓励文化与科技深度融合，促进文化企业、文化产业转型升级，发展新型文化业态。

（七）通过政府购买、消费补贴等途径，引导和支持文化企业提供更多文化产品和服务，鼓励出版适应群众购买能力的图书报刊，鼓励在商业演出和电影放映中安排低价场次或门票，鼓励网络文化运营商开发更多低收费业务。加大对文化消费基础设施建设、改造投资力

度，完善政府投入方式，建立健全社会力量、社会资本参与机制，促进多层次多业态文化消费设施发展。

（八）认真落实支持现代服务业、中小企业特别是小微企业等发展的有关优惠政策，促进中小文化企业发展。

二、关于投资和融资

（九）对投资兴办文化企业的，有关行政主管部门应当提高行政审批效率，并不得收取国家规定之外的任何附加费用。

（十）在国家许可范围内，鼓励和引导社会资本以多种形式投资文化产业，参与国有经营性文化事业单位转企改制，允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营，在投资核准、银行贷款、土地使用、税收优惠、上市融资、发行债券、对外贸易等方面给予支持。

.....

上述政策适用于所有文化企业，执行期限为 2019 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日。

（本文有删减）

关于印发《政府会计准则第 8 号——负债》的通知

文号：财会〔2018〕31 号 发文机关：财政部

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，各民主党派中央，有关人民团体，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：

为了适应权责发生制政府综合财务报告制度改革需要，规范政府负债的确认、计量和相关信息的披露，提高会计信息质量，根据《政府会计准则——基本准则》，我部制定了《政府会计准则第 8 号——负债》，现予印发，自 2019 年 1 月 1 日起施行。

执行中有何问题，请及时反馈我部。

附件：政府会计准则第 8 号——负债

财 政 部

2018 年 11 月 9 日

附件：

政府会计准则第 8 号——负债

第一章 总则

第一条 为了规范负债的确认、计量和相关信息的披露，根据《政府会计准则——基本准则》，制定本准则。

第二条 本准则所称负债，是指政府会计主体过去的经济业务或者事项形成的，预期会导致经济资源流出政府会计主体的现时义务。

现时义务，是指政府会计主体在现行条件下已承担的义务。未来发生的经济业务或者事项形成的义务不属于现时义务，不应当确认为负债。

第三条 符合本准则第二条规定的负债定义的义务，在同时满足以下条件时，确认为负债：

（一）履行该义务很可能导致含有服务潜力或者经济利益的经济资源流出政府会计主体；

（二）该义务的金额能够可靠地计量。

第四条 政府会计主体的负债按照流动性，分为流动负债和非流动负债。

流动负债是指预计在 1 年内（含 1 年）偿还的负债，包括短期借款、应付短期政府债券、应付及预收款项、应缴款项等。

非流动负债是指流动负债以外的负债，包括长期借款、长期应付款、应付长期政府债券等。

第五条 政府会计主体的负债包括偿还时间与金额基本确定的负债和由或有事项形成的预计负债。

偿还时间与金额基本确定的负债按政府会计主体的业务性质及风险程度，分为融资活动形成的举借债务及其应付利息、运营活动形成的应付及预收款项和暂收性负债。

第六条 本准则规范政府会计主体负债的一般情况。其他政府会计准则对政府会计主体的特定负债做出专门规定的，从其规定。

第二章 举借债务

第七条 举借债务是指政府会计主体通过融资活动借入的债务，包括政府举借的债务以及其他政府会计主体借入的款项。

政府举借的债务包括政府发行的政府债券，向外国政府、国际经济组织等借入的款项，以及向上级政府借入转贷资金形成的借入转贷款。

其他政府会计主体借入的款项是指除政府以外的其他政府会计主体从银行或其他金融机构等借入的款项。

第八条 对于举借债务，政府会计主体应当在与债权人签订借款合同或协议并取得举借资金时确认为负债。

第九条 举借债务初始确认为负债时，应当按照实际发生额计量。

对于借入款项，初始确认为负债时应当按照借款本金计量；借款本金与取得的借款资金的差额应当计入当期费用。

对于发行的政府债券，初始确认为负债时应当按照债券本金计量；债券本金与发行价款的差额应当计入当期费用。

第十条 政府会计主体应当按照借款本金（或债券本金）和合同或协议约定的利率（或债券票面利率）按期计提举借债务的利息。

对于属于流动负债的举借债务以及属于非流动负债的分期付息、一次还本的举借债务，应当将计算确定的应付未付利息确认为流动负

债，计入应付利息；对于其他举借债务，应当将计算确定的应付未付利息确认为非流动负债，计入相关非流动负债的账面余额。

第十一条 政府会计主体应当按照本准则第十二条、第十三条的规定，将因举借债务发生的借款费用分别计入工程成本或当期费用。

借款费用，是指政府会计主体因举借债务而发生的利息及其他相关费用，包括借款利息、辅助费用以及因外币借款而发生的汇兑差额等。其中，辅助费用是指政府会计主体在举借债务过程中发生的手续费、佣金等费用。

第十二条 政府以外的其他政府会计主体为购建固定资产等工程项目借入专门借款的，对于发生的专门借款费用，应当按照借款费用减去尚未动用的借款资金产生的利息收入后的金额，属于工程项目建设期间发生的，计入工程成本；不属于工程项目建设期间发生的，计入当期费用。

工程项目建设期间是指自工程项目开始建造起至交付使用时止的期间。

工程项目建设期间发生非正常中断且中断时间连续超过3个月（含3个月）的，政府会计主体应当将非正常中断期间的借款费用计入当期费用。如果中断是使工程项目达到交付使用所必须的程序，则中断期间所发生的借款费用仍应计入工程成本。

第十三条 政府会计主体因举借债务所发生的除本准则第十二条规定外的借款费用（包括政府举借的债务和其他政府会计主体的非专门借款所发生的借款费用），应当计入当期费用。

第十四条 政府会计主体应当在偿还举借债务本息时，冲减相关负债的账面余额。

第三章 应付及预收款项

第十五条 应付及预收款项，是指政府会计主体在运营活动中

形成的应当支付而尚未支付的款项及预先收到但尚未实现收入的款项，包括应付职工薪酬、应付账款、预收款项、应交税费、应付国库集中支付结余和其他应付未付款项。

应付职工薪酬，是指政府会计主体为获得职工（含长期聘用人员）提供的服务而给予各种形式的报酬或因辞退等原因而给予职工补偿所形成的负债。职工薪酬包括工资、津贴补贴、奖金、社会保险费等。

应付账款，是指政府会计主体因取得资产、接受劳务、开展工程建设等而形成的负债。

预收款项，是指政府会计主体按照货物、服务合同或协议或者相关规定，向接受货物或服务的主体预先收款而形成的负债。

应交税费，是指政府会计主体因发生应税事项导致承担纳税义务而形成的负债。

应付国库集中支付结余，是指国库集中支付中，按照财政部门批复的部门预算，政府会计主体（政府财政）当年未支而需结转下一年度支付款项而形成的负债。

其他应付未付款项，是指政府会计主体因有关政策明确要求其承担支出责任等而形成的应付未付款项。

第十六条 除因辞退等原因给予职工的补偿外，政府会计主体应当在职工为其提供服务的会计期间，将应支付的职工薪酬确认为负债，除本条第二款规定外，计入当期费用。

政府会计主体应当根据职工提供服务的受益对象，将下列职工薪酬分情况处理：

（一）应由自制物品负担的职工薪酬，计入自制物品成本。

（二）应由工程项目负担的职工薪酬，比照本准则第十二条有关借款费用的处理原则计入工程成本或当期费用。

（三）应由自行研发项目负担的职工薪酬，在研究阶段发生的，

计入当期费用；在开发阶段发生并且最终形成无形资产的，计入无形资产成本。

第十七条 政府会计主体按照有关规定为职工缴纳的医疗保险费、养老保险费、职业年金等社会保险费和住房公积金，应当在职工为其提供服务的会计期间，根据有关规定加以计算并确认为负债，具体按照本准则第十六条的规定处理。

第十八条 政府会计主体因辞退等原因给予职工的补偿，应当于相关补偿金额报经批准时确认为负债，并计入当期费用。

第十九条 对于应付账款，政府会计主体应当在取得资产、接受劳务，或外包工程完成规定进度时，按照应付未付款项的金额予以确认。

第二十条 对于预收款项，政府会计主体应当在收到预收款项时，按照实际收到款项的金额予以确认。

第二十一条 对于应交税费，政府会计主体应当在发生应税事项导致承担纳税义务时，按照税法等规定计算的应交税费金额予以确认。

第二十二条 对于应付国库集中支付结余，政府会计主体（政府财政）应当在年末，按照国库集中支付预算指标数大于国库资金实际支付数的差额予以确认。

第二十三条 对于其他应付未付款项，政府会计主体应当在有关政策已明确其承担支出责任，或者其他情况下相关义务满足负债的定义和确认条件时，按照确定应承担的负债金额予以确认。

第二十四条 政府会计主体应当在支付应付款项或将预收款项确认为收入时，冲减相关负债的账面余额。

第四章 暂收性负债

第二十五条 暂收性负债是指政府会计主体暂时收取，随后应做

上缴、退回、转拨等处理的款项。暂收性负债主要包括应缴财政款和其他暂收款项。

应缴财政款，是指政府会计主体暂时收取、按规定应当上缴国库或财政专户的款项而形成的负债。

其他暂收款项，是指除应缴财政款以外的其他暂收性负债，包括政府会计主体暂时收取，随后应退还给其他方的押金或保证金、随后应转付给其他方的转拨款等款项。

第二十六条 对于应缴财政款，政府会计主体通常应当在实际收到相关款项时，按照相关规定计算确定的上缴金额予以确认。

第二十七条 对于其他暂收款项，政府会计主体应当在实际收到相关款项时，按照实际收到的金额予以确认。

第二十八条 政府会计主体应当在上缴应缴财政款、退还、转付其他暂收款项等时，冲减相关负债的账面余额。

第五章 预计负债

第二十九条 政府会计主体应当将与或有事项相关且满足本准则第三条规定条件的现时义务确认为预计负债。

或有事项，是指由过去的经济业务或者事项形成的，其结果须由某些未来事项的发生或不发生才能决定的不确定事项。未来事项是否发生不在政府会计主体控制范围内。

政府会计主体常见的或有事项主要包括：未决诉讼或未决仲裁、对外国政府或国际经济组织的贷款担保、承诺（补贴、代偿）、自然灾害或公共事件的救助等。

第三十条 预计负债应当按照履行相关现时义务所需支出的最佳估计数进行初始计量。

所需支出存在一个连续范围，且该范围内各种结果发生的可能性相同的，最佳估计数应当按照该范围内的中间值确定。

在其他情形下，最佳估计数应当分别下列情况确定：

（一）或有事项涉及单个项目的，按照最可能发生金额确定。

（二）或有事项涉及多个项目的，按照各种可能结果及相关概率计算确定。

第三十一条 政府会计主体在确定最佳估计数时，一般应当综合考虑与或有事项有关的风险、不确定性等因素。

第三十二条 政府会计主体清偿预计负债所需支出预期全部或部分由第三方补偿的，补偿金额只有在基本确定能够收到时才能作为资产单独确认。确认的补偿金额不应当超过预计负债的账面余额。

第三十三条 政府会计主体应当在报告日对预计负债的账面余额进行复核。有确凿证据表明该账面余额不能真实反映当前最佳估计数的，应当按照当前最佳估计数对该账面余额进行调整。履行该预计负债的相关义务不是很可能导致经济资源流出政府会计主体时，应当将该预计负债的账面余额予以转销。

第三十四条 政府会计主体不应当将下列与或有事项相关的义务确认为负债，但应当按照本准则第三十六条规定对该类义务进行披露：

（一）过去的经济业务或者事项形成的潜在义务，其存在须通过未来不确定事项的发生或不发生予以证实，未来事项是否能发生不在政府会计主体控制范围内。潜在义务是指结果取决于不确定未来事项的可能义务。

（二）过去的经济业务或者事项形成的现时义务，履行该义务不是很可能导致经济资源流出政府会计主体或者该义务的金额不能可靠计量。

第六章 披露

第三十五条 政府会计主体应当在附注中披露与举借债务、应付

及预收款项、暂收性负债和预计负债有关的下列信息：

（一）各类负债的债权人、偿还期限、期初余额和期末余额。

（二）逾期借款或者违约政府债券的债权人、借款（债券）金额、逾期时间、利率、逾期未偿还（违约）原因和预计还款时间等。

（三）借款的担保方、担保方式、抵押物等。

（四）预计负债的形成原因以及经济资源可能流出的时间、经济资源流出的时间和金额不确定的说明，预计负债有关的预期补偿金额和本期已确认的补偿金额。

第三十六条 政府会计主体应当在附注中披露本准则第三十四条规定的或有事项相关义务的下列信息：

（一）或有事项相关义务的种类及其形成原因。

（二）经济资源流出时间和金额不确定的说明。

（三）或有事项相关义务预计产生的财务影响，以及获得补偿的可能性；无法预计的，应当说明原因。

第七章 附则

第三十七条 本准则自 2019 年 1 月 1 日起施行。

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