



PPP 专业委法律资讯

2019 年 7 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

- ✚ 国家发展改革委印发《通知》要求 不得限制民资参与 PPP 项目..... 1
- ✚ 发改委年内批复基建项目超 9500 亿, 多项投融资创新政策进入落地阶段..... 8
- ✚ PPP 金融机构股权融资探析—从政策到实践..... 12
- ✚ 王守清在建设工程与 PPP 前沿法律问题研讨会的发言..... 30
- ✚ 长沙发布 16 条新举措: 支持外商投资参与 PPP 项目..... 35

法规速递

- ✚ 《城市管网及污水处理补助资金管理办法》..... 39

专业委员会简介

- ✚ 简介..... 45
- 组成成员..... 46

国家发展改革委印发《通知》要求 不得限制民资参与 PPP 项目

来源：经济日报 时间：2019-07-2

针对 PPP 建设领域出现的违规失信等行为，国家发展改革委今日印发的《关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知》（以下简称《通知》），就加强 PPP 项目投资和建设管理、提高 PPP 项目投资决策科学性等工作作出了部署。

《通知》指出，PPP 项目涉及公共资源配置和公众利益保障，其建设的必要性、可行性等重大事项应由政府研究认可。所有拟采用 PPP 模式的项目，均须开展可行性论证。

按照要求，实行审批制管理的 PPP 项目，在可行性研究报告审批通过后，方可开展 PPP 实施方案审查、社会资本遴选等后续工作；实行核准制的 PPP 项目，应在核准的同时或单独开展可行性论证和审查；实行备案制的 PPP 项目，应单独开展可行性论证和审查。

《通知》要求，PPP 项目要严格执行《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》，依法依规履行审批、核准、备案程序。未依法依规履行审批、核准、备案及可行性论证和审查程序的 PPP 项目，为不规范项目，不得开工建设。不得以实施方案审查等任何形式规避或替代项目审批、核准、备案，以及可行性论证和审查程序。

据悉，当项目建设地点发生变化，建设规模、标准和主要内容发生较大变化，项目投资规模超过批复投资 10%的，应当报请原审批、核准、备案机关重新履行项目审核程序。

《通知》强调，要严格实施方案审核，依法依规遴选社会资本，公开招标应作为遴选社会资本的主要方式，不得排斥、限制民间资本参与 PPP 项目，消除隐性壁垒，确保一视同仁、公平竞争。

同时，各行业固定资产投资项目资本金必须满足国务院规定的最低比例要求，防止过度举债融资等问题。PPP 项目的融资方式和资金来源应符合防范化解地方政府隐性债务风险的相关规定。不得通过约定回购投资本金、承诺保底收益等方式违法违规变相增加地方政府隐性债务，严防地方政府债务风险。

按照要求，所有 PPP 项目须使用全国投资项目在线审批监管平台生成的项目代码分别办理各项审批手续，不得以其他任何形式规避、替代 PPP 项目纳入在线平台统一管理。

针对部分 PPP 项目建设过程中出现的违规失信行为，《通知》明确，政府应依法依规履行承诺，不得擅自变更合同约定的政府方责任和义务；根据 PPP 项目合同约定，加强对社会资本方履约能力全过程动态监管，防止因社会资本方超出自身能力过度投资、过度举债，或因公司股权、管理结构发生重大变化等导致项目无法实施。对存在严重失信行为的地方政府、社会资本，通过“信用中国”网站等平台向社会公示，由相关部门依法依规实施联合惩戒。

此外，《通知》还要求，严禁通过设置“短名单”“机构库”等方式限制社会资本方、金融机构等自主选择 PPP 咨询机构。（记者 顾阳）

附：

国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知

发改投资规〔2019〕1098 号

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委：

为了贯彻落实党中央、国务院关于基础设施补短板、防范化解地方政府隐性债务风险的决策部署，加强 PPP 项目投资和建设管理、提高 PPP 项目投资决策科学性，按照近日国务院颁布实施的《政府投资条例》（国务院令 第 712 号），以及《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令 第 673 号）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 号）等规定，现就有关事项通知如下。

一、全面、深入开展 PPP 项目可行性论证和审查

（一）PPP 项目涉及公共资源配置和公众利益保障，其建设的必要性、可行性等重大事项应由政府研究认可。按照国务院关于“加强 PPP 项目可行性论证，合理确定项目主要内容和投资规模”的要求，所有拟采用 PPP 模式的项目，均要开展可行性论证。通过可行性论证审查的项目，方可采用 PPP 模式建设实施。

（二）PPP 项目可行性论证既要从经济社会发展需要、规划要求、技术和经济可行性、环境影响、投融资方案、资源综合利用以及是否有利于提升人民生活质量等方面，对项目可行性进行充分分析和论证，也要从政府投资必要性、政府投资方式比选、项目全生命周期成本、运营效率、风险管理以及是否有利于吸引社会资本参与等方面，对项目是否适宜采用 PPP 模式进行分析和论证。

（三）实行审批制管理的 PPP 项目，在可行性研究报告审批通过后，方可开展 PPP 实施方案审查、社会资本遴选等后续工作。实行核

准制的 PPP 项目，应在核准的同时或单独开展可行性论证和审查。实行备案制的 PPP 项目，应单独开展可行性论证和审查。

二、严格依法依规履行项目决策程序

（四）PPP 项目要严格执行《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》，依法依规履行审批、核准、备案程序。采取政府资本金注入方式的 PPP 项目，按照《政府投资条例》规定，实行审批制。列入《政府核准的投资项目目录》的企业投资项目，按照《企业投资项目核准和备案管理条例》规定，实行核准制。对于实行备案制的企业投资项目，拟采用 PPP 模式的，要严格论证项目可行性和 PPP 模式必要性。

（五）未依法依规履行审批、核准、备案及可行性论证和审查程序的 PPP 项目，为不规范项目，不得开工建设。不得以实施方案审查等任何形式规避或替代项目审批、核准、备案，以及可行性论证和审查程序。

（六）实施方案、招标文件、合同的主要内容应与经批准的可行性研究报告、核准文件、备案信息保持一致。实施方案、招标文件、合同或建设中出现以下情形的，应当报请原审批、核准、备案机关重新履行项目审核备案程序：（1）项目建设地点发生变化；（2）项目建设规模和主要建设内容发生较大变化；（3）项目建设标准发生较大变化；（4）项目投资规模超过批复投资的 10%。

三、严格实施方案审核，依法依规遴选社会资本

（七）加强对 PPP 项目实施方案的审核，通过实施方案审核的 PPP 项目，方可开展社会资本遴选。鼓励各地建立 PPP 项目实施方案联审机制，各级发展改革部门要严格审查实施方案主要内容是否与经批复的可行性研究报告、项目核准文件、备案信息相一致。对建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的 PPP 项目，可将实施方案纳入可行性研究报告一并审核。

（八）公开招标应作为遴选社会资本的主要方式。不得排斥、限制民间资本参与 PPP 项目，消除隐性壁垒，确保一视同仁、公平竞争。招标文件的主要内容应与经批准的 PPP 项目实施方案保持一致。

四、严格执行国务院关于固定资产投资项目资本金制度的各项规定

（九）按照国务院有关规定，“投资项目资本金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”。各行业固定资产投资项目资本金必须满足国务院规定的最低比例要求，防止过度举债融资等问题。

（十）PPP 项目的融资方式和资金来源应符合防范化解地方政府隐性债务风险的相关规定。不得通过约定回购投资本金、承诺保底收益等方式违法违规变相增加地方政府隐性债务，严防地方政府债务风险。

五、依法依规将所有 PPP 项目纳入全国投资项目在线审批监管平台统一管理

（十一）严格执行《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》，除涉密项目外，所有 PPP 项目须使用全国投资项目在线审批监管平台（以下简称“在线平台”）生成的项目代码分别办理各项审批手续。不得以其他任何形式规避、替代 PPP 项目纳入在线平台统一管理。

（十二）依托在线平台建立全国 PPP 项目信息监测服务平台，加强 PPP 项目管理和信息监测。对于通过项目审批、核准或备案，以及可行性论证、实施方案审查的 PPP 项目，要通过平台公开项目信息，实现全国 PPP 项目信息定期发布、动态监测、实时查询等功能，便于社会资本、金融机构等有关方面更好参与 PPP 项目。

(十三)全国 PPP 项目信息监测服务平台信息审核实行属地管理,原则上由项目实施主体所在地同级发展改革部门审核项目单位填报的项目信息。各级发展改革部门要采取在线监测、现场核查等方式,加强对 PPP 项目实施情况的监督检查。未录入全国 PPP 项目信息监测服务平台的项目为不规范项目。

(十四)落实《政府信息公开条例》(国务院令 第 492 号)、《国务院办公厅关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》(国办发〔2017〕94 号)等要求,依托在线平台,重点公开 PPP 项目的批准服务信息、批准结果信息、招标投标信息,以及施工、竣工等有关信息。

六、加强 PPP 项目监管,坚决惩戒违规失信行为

(十五)依照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》和本通知有关规定,加强 PPP 项目监管。政府应依法依规履行承诺,不得擅自变更合同约定的政府方责任和义务。根据 PPP 项目合同约定,加强对社会资本方履约能力全过程动态监管,防止因社会资本方超出自身能力过度投资、过度举债,或因公司股权、管理结构发生重大变化等导致项目无法实施。依照规定将存在严重失信行为的地方政府、社会资本,通过“信用中国”网站等平台向社会公示,由相关部门依法依规对其实施联合惩戒。

(十六)指导监督 PPP 咨询机构严格执行《工程咨询行业管理办法》(国家发展改革委令 2017 年第 9 号),通过在线平台履行法定备案义务、接受行业监督管理。指导监督 PPP 咨询机构资信评价工作,引导 PPP 咨询机构积极参与行业自律管理,指导有关方面通过充分竞争、自主择优选取 PPP 咨询机构。严禁通过设置“短名单”、“机构库”等方式限制社会资本方、金融机构等自主选择 PPP 咨询机构。对 PPP 咨询机构不履行备案程序和违反合同服务、关联回避、质量追溯、反垄断等规定,以及违反《政府投资条例》决策程序规定、咨询或评估服务存在严重质量问题影响项目决策实施的,要严格按照规定给予处罚。

各级发展改革部门要严格按照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》规定，并参照本通知要求，抓紧完善本地区PPP项目管理制度，确保与上位法保持一致。本通知自2019年7月1日起执行。原有政策规定与本通知内容不符的，以本通知为准。

国家发展改革委
2019年6月21日

发改委年内批复基建项目超 9500 亿 多项投融资创新政策进入落地阶段

来源：证券日报 发布时间：2019-07-24

据证券日报，今年发改委批复的基建项目已接近 40 个，总投资额超 9500 亿元，从项目类型来看，多集中在城市轨道交通、机场扩建、煤矿等领域。国家发改委基础司副司长马强表示，我国交通基础设施发展空间较大，是促进有效投资的关键领域。财政部专家库专家、360 金融 PPP 研究中心研究总监唐川表示，今年是基建投融资改革的大年，许多投融资创新政策皆于今年进入了实质性的落地阶段。

铁路项目密集批复

唐川表示，明年是“十三五”的收官之年，所以今明两年是《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》、《铁路“十三五”发展规划》，以及《中长期铁路网规划》所定硬性目标的完成阶段。此外，《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》、《关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见》等政策还提出了到 2020 年，普通铁路网覆盖 20 万以上人口城市，快速铁路网基本覆盖 50 万以上人口城市，基本形成“快进”“慢游”旅游交通基础设施网络等要求。故而，在多重压力之下，铁路项目必然会在今明两年进入建设发展的高峰期。可以说铁路已成为了我国经济系统的“血管”，是“中国速度”的有力证明。同时，高速、高效、经济重镇全覆盖等特征也使中国的高铁系统当之无愧成为了世界的标杆。

在支持贫困地区薄弱基础设施建设方面，发改委多措并举加强资金支持力度。国家发改委政策研究室副主任兼新闻发言人孟玮表示，发改委进一步加强脱贫攻坚政策供给，出台国家在贫困地区安排公益性建设项目取消相关配套资金的政策举措。以基础设施和基本公共服务设施为重点，持续加大对贫困地区中央预算内投资支持。比如，下达2019年农村扶贫公路中央预算内投资26亿元，其中1.19亿元用于“慢火车”通站公路项目建设，有效缓解了贫困地区群众出行难问题。下达以工代赈中央投资59.2亿元，支持贫困地区农村中小型公益性基础设施建设，组织贫困群众参与工程项目建设，发放劳务报酬约6亿元，有力促进贫困群众就地就业增收。另一方面，聚焦重点区域脱贫发展。制定革命老区开发建设与脱贫攻坚2019年工作要点，召开支持赣南等原中央苏区振兴发展部际联席会议，推动陕甘宁、赣闽粤、川陕、大别山、左右江等重点革命老区振兴发展规划落地落实。

国新未来科学技术研究院执行院长徐光瑞在接受《证券日报》记者采访时表示，稳中求进是当前经济和社会发展的总基调，而基建投资往往都是拉动经济的重要手段之一。发改委近两月密集批复铁路投资项目，主要作用和意义有三点。一是确保经济总体保持平稳，二是精准发力补短板，三是带动相关产业实现快速发展。下半年包括铁路、公路等基础设施建设将有望保持在10%左右的中速增长区间。

下半年聚焦传统和新型两方面

就下半年基建投资将会在哪些领域发力，唐川表示，《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》提出了专项债券

发展新方向，允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金，且要求在商业银行柜台销售地方政府债券，从而能使更多的民间资金、企业资金有机会借由专项债券的通道进入基建领域。国务院在《关于深化国有企业改革的指导意见》中提出的在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目，今年也开始逐一得到落实。此外，引入外资的相关计划也在今年得到进一步的明确。所以，下半年基建投资领域可能会在项目资本金专项债，民企、外商介入大型项目投资等方面有重大突破。

国家发改委发布的数据显示，在相关政策支持下，今年以来，企业债券发行规模快速增长，主要用于支持公共服务、基础设施等社会民生关键领域和薄弱环节。今年上半年，国家发改委共核准企业债券112支3647.2亿元，同比增长131%，主要是优质企业债券核准规模出现了较快增长。

具体来看，上半年共核准优质企业债券23支2680亿元，核准一般企业债券51支522.2亿元。

唐川表示，整体而言，下半年基建投资将会呈现三个特点。一是重交通、重通信，因为在国内外经济环境快速变化的当下，唯有加快信息和资源的流动才能取得发展的先机，故而交通基础设施、通信基础设施将会成为下半年甚至是中期的重要投资方向。二是重均衡性，即通过对“城市群”进行产业配套、交通配套、公共服务配套、教育配套，进一步缩小地区间差异，同时通过城乡一体化、特色小镇、智

慧农业的建设发展改善农村生产条件和农民生活条件，让人力资源、产业资源、自然资源可以得到更为优化的配置。三是严格执行《政府投资条例》和党中央相关会议强调的“适度发展”，即地方政府为拉动地区 GDP 而“超前”发展基建项目的行为将会被全面遏制，各地将会依据实际情况落地与自身财力、经济发展“节奏”相匹配的项目。

徐光瑞表示，2019 年下半年基建投资将聚焦在传统和新型两个方面。传统基建方面，铁路、公路等基建将继续保持在中速的增长水平上，对稳定经济增长具有重要支撑作用；与此同时，新型基建将逐步发力，一个是随着 5G 商用步伐的加快，将带动新一代信息技术基础应用投资，另一个是人工智能、工业互联网、物联网等领域基础设施投资也将持续增加，相关领域的基础设施投融资模式也将不断优化和升级。

PPP 金融机构股权融资探析——从政策到实践

来源：中国 PPP 智库 发布时间：2019-07-12

引言：

近两年，中国的 PPP 市场随着中央部委系列政策的颁布逐步走向规范，市场各参与方对于 PPP 的共识加深，金融机构对于 PPP 项目的参与度有所提升。同时，由于资本市场中供给侧改革、房地产市场管控力度加强等因素叠加，优质的信贷资产欠缺，金融机构对于优质 PPP 项目的融资逐步青睐。

按照 PPP 项目全生命周期划分，可以分为股权融资（也叫资本金融资）、债权融资和再融资三个阶段。目前入库 PPP 项目主要集中在建设期，再融资尚未引起太多关注；而银行对于 PPP 项目融资的参与在新政出台后主要集中于债权融资；PPP 项目的股权融资，是当下社会资本方的融资痛点。鉴于此，本文结合 PPP 和资本市场相关政策，对于 PPP 股权融资进行详细梳理，在现有政策和市场操作模式对比分析的基础上，结合实践进行总结和展望，供各参与方参考。

本文主要分为四部分：

一、中国 PPP 项目相关资本金制度的发展

二、 中国资本市场金融机构股权投资与 PPP 适用性分析——PPP 项目资本金相关政策、银行、信托、证券、基金等股权投资相关政策

三、 PPP 项目股权融资操作案例

四、 小结及展望

一、 中国 PPP 相关资本金制度的发展

PPP 模式是用于基础设施和公共服务领域的投融资模式，按照近期出台的发改投资规【2019】1098 号文[1]，PPP 项目的投资必须严格执行国务院关于固定资产投资项目资本金制度的各项规定，各行业固定资产投资项目资本金必须满足国务院规定的最低比例要求，防止过度举债融资，投资者可按其出资比例依法享有所有者权益，也可以转让其出资，但不得以任何方式抽回，本文在此先回顾一下中国的固定资产投资资本金制度。

中国的固定资产投资项目资本金制度可追溯至 1996 年，国家发改委出台《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》国发[1996]35 号[2]，首次明确对于各种经营性投资项目实行资本金制度，资本金比例根据行业属性各有不同，最低为 20%。

2004 年，为应对部分行业投资过热，国务院出台国发[2004]13 号文[3]，对钢铁、电解铝、水泥、房地产等行业资本金进行上调。

2009 年，为应对次贷危机的影响、刺激经济发展，国务院出台国发〔2009〕27 号文[4]，对房地产行业中的保障性住房以及普通商品住房资本金比例予以下调。

2015 年 9 月 9 日，为了调结构、促增长，增加公共产品和公共服务供给，出台国发[2015]51 号文[5]，对城市地下综合管廊、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。

从调整逻辑看，固定资产投资项目的资本金制度调整变化从宏观角度是通过不同行业的资本金差异调整产业结构布局、促进经济平衡增长，微观层面则是通过资本金比例的要求限制企业过高的投资杠杆，控制项目风险。

对比西方发达国家，其关于固定资产投资项目没有特定的资本金要求，由于项目投融资市场以及资本市场经过充分的发展，银行在项目融资时对于项目的风险判断比较清晰，项目融资根据不同项目的风险差异，有更加灵活的本贷比[6]。但在中国，目前涉及 PPP 项目的资本金最低为 20%，港口、沿海及内河航运、城市停车场项目以及经国务院批准的核电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。

2019年3月，国务院总理李克强在十三届全国人大二次会议政府工作报告中，提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。随后，在2019年6月10日，中共中央办公厅、国务院办公厅发了《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》中允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金，主要指国家重点支持的铁路、国家高速公路和推进国家战略的地方高速公路、供电、供气项目等。虽然，明确了限制领域，但将专项债用作资本金，是继财办金〔2017〕92号文[7]（以下简称92号文）和国资发改〔2017〕192号文[8]（以下简称192号文），禁止PPP项目资本金“名股实债”的重大政策突破。近期的发改投资规【2019】1098号文规定各行业固定资产投资项目资本金必须满足国务院规定的最低比例要求，明确了投资者可按其出资的比例享有所有者权益，可以转让其出资，但是不得以任何方式撤回。

二、中国资本市场金融机构股权投资与PPP适用性分析

92号文以及192号文出台，从市场层面看，通过对财政部PPP项目库在库和新入库落实条件的约束促使PPP投资市场逐渐回归理性；从微观层面看，对市场最直接的影响是限制了PPP项目资本金“名股实债”的资本金安排方式。虽然政策的初心是促使PPP各参与方理性投资，但是在实践中，轨道交通、城市管廊、园区开发等PPP项目单体投资额较大，项目动辄上百亿，资本金完全

依托社会资本方自有资金，对于投资人而言，即便是资金实力雄厚，能投的项目也极其有限。

所以，PPP 市场对于资本金融资的需求依然存在，真股权投资渠道的创新与突破是 PPP 融资市场可持续健康发展的必需。基于此，本文对 92 号文前后，PPP 股权投资的方式进行对比分析。

（一）92 号文出台前 PPP 股权融资方式

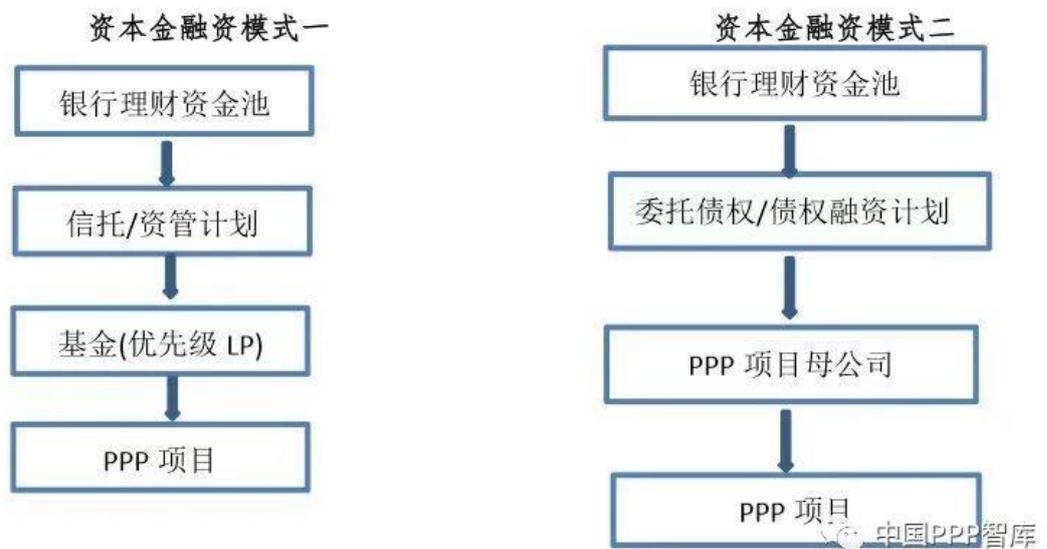
92 号文出台的同时，资本市场同步的出台了资管新规 [9]，对于银行理财资金“期限错配”、“多层嵌套”等进行了明确的限制。在这两项文件出台之前，参与 PPP 资本金融资的主要资金来源是银行理财资金，银行理财资金以结构化产品、基金投资等方式投到 PPP 项目中，这种融资模式即是所谓的“名股实债”方式。虽然已经过时，但是笔者在这里对此种交易结构也进行梳理，以便了解 PPP 股权投资的变化逻辑。

1、92 号文之前金融机构直接投资 PPP 项目资本金

金融机构以融资参与方投资 PPP 项目股权有两种模式，如图 1 所示。一是通过信托计划/资管计划投资于 PPP 项目基金的优先级，基金再以母基金/子基金的方式投资到具体的 PPP 项目中。另外一种为理财资金通过委托债权融资计划的方式，发放贷款给 PPP 项目的社会资本方，即母公司，然后母公司以增资/扩资的方式投入到项目公司 SPV 中。

需要说明的是，在 92 号文之前，市场上 PPP 资本金的资金来源主要是银行理财资金，虽然有基金公司、信托公司等参与 PPP 的资本金融资，但是这些公司主要是作为通道参与其中，自有资金投资的比例甚微。

图 1 92 号文之前的 PPP 资本金安排模式



2、金融机构作为联合体成员投资 PPP 项目

金融机构作为联合体成员投资 PPP[10]，主要是指金融机构和社会资本方联合投标投资 PPP 项目。以社会资本方名义投资 PPP 的形式，财政部财金〔2014〕113 号文中虽然没有明确规定金融机构是否可以作为合格的社会资本，但是在财政部《进一步加强政府和社会资本合作 (PPP) 示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54 号）中，指出“不得弱化或免除社会资本的投资建设运营责任，……不得约定将项目运营责任返包给政府方出资代表

承担，或另行指定社会资本方以外的第三方承担。”对于社会资本建设运营能力的约束，从某种程度上限制了金融机构作为单一主体投资 PPP 的可行性。两种方式可总结如下表 1。

表 192 号文之前金融机构参与 PPP 股权投资方式

参与模式	模式操作	模式特点
金融机构参与 PPP 资本金投资	其一：通过信托/资管计划投资 PPP 基金，基金以母子基金方式投资 PPP 项目，或者直接投资 PPP 项目。	此种模式常见于政府/大型央企或者国企与银行联合成立的 PPP 引导基金，银行作为优先级 LP，由地方政府或者社会资本方对于参与份额进行固定回报和兜底。
	其二：通过委托债权计划或者债权融资计划，为 PPP 社会资本方做授信，用于向 SPV 公司增资。	此种模式在原有棚改项目资本金融资过程中非常常见，同时，也在部分单个的 PPP 项目资本金融资中常用。
金融机构以社会资本方方式参与 PPP 投标	金融机构作为合格的社会资本方参与，政府实施机构的 PPP 投标，中标之后按照 SPV 公司股权比例注入资本金。	此种模式在市场中虽有几个案例但不常见，一是金融机构作为单一社会资本方投标受政策限制，二是以联合体成员投标，在 92 号文之前，金融机构就自身风险与收益的平衡有更好的选择。

（二）92 号文出台后 PPP 股权融资方式

对比以上资本金融资模式，92 号之后，以上模式中第一种方式直接宣告终结，第二种模式因为不受“名股实债”影响，依然合规，并且是 92 号文之后金融机构开始探索的股权投资模式。在此，本文首先梳理市场上各类金融机构股权投资的相关政策，梳理每种金融机构 PPP 股权投资的特点，结合 PPP 领域进行适用性，然后提炼市场上现有的 PPP 股权投资模式，进行对比分析。

1、金融机构股权投资政策

首先分析银行股权投资，目前中国金融市场上，银行是最主要的资金方，但是《中华人民共和国商业银行法》四十三条规定

“商业银行在中华人民共和国境内不得从事信托投资和证券经营业务，不得向非自用不动产投资或者向非银行金融机构和企业投资，但国家另有规定的除外”，此规定使得中国金融市场有大量资金在握的商业银行却无法直接进行股权投资。

虽然市场上有极少数银行有股权投资的先例，但是其资金往往来源于利润，占比非常小。也有一些大型商业银行在香港设立境外投资子公司，然后在境内再设立私募股权投资基金管理公司的模式曲线开展业务；更多的中小型商业银行通过走通道间接参与私募股权投资。其投资领域并不是传统的基建领域，更多集中在高成长、高回报的战略新兴领域。

从上述分析可以看出，银行表内资金进行股权投资当前存在非常大的障碍。然而，银行理财资金（表外资金）是可以用于股权投资的。但是，由于银行尚未习惯真股权投资，并且受到期限配置的限制，理财资金进行真股权投资尚未全面开展。

保险资金，由于其具备长周期、稳定的特性，常常在 PPP 项目投资中被广泛提及。2010 年 8 月初，保监会下发《保险资金运用管理暂行办法》允许险资投资 PE，此前，保险公司更多的是作为 LP 参股 PE 基金参与到股权投资。自 2011 年 8 月中国人寿获得首张 PE 牌照以来，目前获得“PE 投资牌照”的保险公司已有十余家。2015 年 09 月，保监会发布《中国保监会关于设立保险私募基金有关事项的通知》，明确基金类别和投向，支持保险资金

设立成长基金、并购基金、新兴战略产业基金等，用于支持国家重大基础设施、战略性新兴产业、养老健康医疗等领域。

在 PPP 方面，2016 年 8 月，修订后的《保险资金间接投资基础设施项目管理办法》，明确保险资金可采取政府和社会资本合作模式，打开了保险资金参与 PPP 项目的政策空间。但是对于 PPP 项目提出了三点要求，“收费定价机制透明、具有预期稳定现金流或者具有明确退出安排的项目”。这三点要求，在 92 号文之后其“明确退出安排”一点需要双方在签署 PPP 合同之前磋商好。

信托公司的股权投资在 2008 年银监会颁布的《信托公司私人股权投资信托业务操作指引》及 2009 年颁布的《关于支持信托公司创新发展有关问题的通知》后，信托资产和自有资金投资股权开始打开。信托公司自有资金进行股权投资的方式受不超过上年末净资产 20% 的规模限制，且目前市场上只有不到 30 家信托公司获得自有资金投资的批复，因此该种模式并不占主流。利用信托资产进行股权投资主要有三种方式，第一是与私募机构或政府平台以及非金融机构共同成立股权投资基金，此种模式主要针对某些特定行业成立合作基金，选取行业内优质的高成长性未上市公司进行投资，以实现 IPO 为目的上市退出或者股权溢价退出，目前常见于能源、环保、TMT、医疗等领域；第二是投资基金的优先级 LP 份额，通过固定回报的“明股实债”模式或者对赌协议方式实现退出；第三是信托计划直接投资于公司股权。关于信托资金

的募集来源，主要来源于保险资金或银行理财资金，其次是高净值个人客户。

需要说明的是，在资管新规颁布之后，信托公司利用信托资产进行股权投资时，需要遵守不得“期限错配”、“多层嵌套”等限制，对于资金来源有较多的限制。如果是通过银行理财资金到信托计划再到基金这种股权投资方式，由于嵌套层数与政策违背，因此此种模式投资 PPP 股权不可行。若是通过险资或者其他机构投资者募集资金，虽然从政策上并无障碍，但是面临资金价格、期限与 PPP 股权投资不完全匹配的尴尬境地。

证券公司股权投资，有两种主要模式，一种模式是直投子公司和直投基金的模式，随着直投子公司及直投基金的设立条件进一步宽松，券商私募股权投资不断壮大。截至 2018 年底，124 家券商私募基金子公司规范平台注册资本合计突破 800 亿元，管理规模在百亿以上的券商私募子公司均设立并开展私募股权投资 [11]。目前证券公司参与私募股权投资的模式主要是通过直投基金进行投资，直投基金进行投资以募集资金设立私募基金形式开展非标股权投资及债权投资；私募基金子公司自有资金只能跟投其本身及其另设的私募机构发起设立的私募基金，不能以自有资金投资其他企业股权或债权。证券公司股权投资的另一种模式是其资产管理业务部门通过设立资产管理计划，募集资金进行股权投资，其操作模式与信托公司设立信托计划类似。

公募基金子公司可以设立资产管理计划，投资于非上市公司股权，其操作模式类似于证券公司资产管理计划。但是近些年来，由于信托公司和证券公司占据市场的主流，利用基金子公司作为通道进行股权投资并不常见。

私募股权基金管理人虽然不是传统的持牌金融机构，但却是私募股权投资的重要市场参与者。2013年6月起《新基金法》将私募基金正式纳入监管范畴，2014年3月起，经过基金业协会备案的私募基金管理人可以自主发行基金，促使了私募基金的壮大。截至2018年年末，中基协已登记私募基金管理人24448家，已备案私募基金74642只。其中，私募股权投资基金27175只，基金规模7.8万亿元；政府类引导基金、财政资金在私募基金中的出资额为2538.08亿元，较2017年末增长888.62亿元，增速在各类基金中位居前列[12]。

由于受“资管新规”对持牌机构自身资管产品规模的影响及其与私募管理人传统合作模式的冲击，基金公司及子公司资管计划、商业银行理财、保险资管计划在私募基金的出资额在2018年均不同程度下降。但2018年上半年证券公司及子公司资管计划、信托计划出资额激增，全年持牌机构资管产品整体在私募基金中的出资额净增加1491.82亿元，主要流向股权投资基金。根据中基协行业统计看，境内股权投资项目主要分布在TMT、消费零售及食品、工业原材料等行业。

梳理以上金融机构股权投资，可以归纳如下表 2 所示。

表 2 金融机构股权投资概览

金融机构	股权投资模式	资金来源/备注
银行	1、银行利润，直接股权投资	自有资金，占比极少
	2、在香港设立境外投资子公司，然后在境内再设立私募股权投资基金管理公司；	市场上募集资金
	3、通过通道间接参与私募股权投资	理财资金
保险	1、直接作为 LP 参股 PE 基金参与股权投资	自有资金，《保险公司资金运用管理办法》颁布之前
	2、持保险资金设立成长基金、并购基金、新兴战略产业基金等	自有资金，《保险公司资金运用管理办法》颁布之后
信托	1、自有资金投资股权	不超过上年末净资产 20% 的规模限制
	2、与私募机构或政府平台以及非金融机构共同成立基金	主要针对某些特定行业成立合作基金，选取行业内优质的高成长性未上市公司进行投资，以实现 IPO 为目的上市退出或者股权溢价退出，常见于能源、环保、TMT、医疗等领域；
	3、投资基金 LP 份额	通过固定回报的“明股实债”模式或者对赌协议方式实现退出
	4、信托计划直接投资公司股权	募集资金
证券	1、私募基金自有资金投资	投资基金份额
	2、私募基金募集资金投资	其他企业股权或者债权

注：上述分析中未提及中国 PPP 基金，主要是由于该基金有特殊的背景，而本文的侧重点是市场化角度分析。

2、金融机构股权投资政策与 PPP 适用性分析

上文梳理可以看出，目前市场上银行、保险、券商、信托、基金等股权机构根据各自所属领域开始布局，除优先级 LP 份额等

“名股实债”方式外，其他真股权方式从合规性上都可以用于 PPP 项目，但是在 PPP 领域的股权投资在 92 号文之后并未及预期，主要有下列几方面的因素。

首先是期限错配的问题，PPP 项目一般在 10 年期以上，PPP 的真股权投资如果与项目周期匹配一般要在 10 年以上，在资管新规落地后，项目募集资金与用途期限完全匹配的情况下，募集 10 年以上期限的资金对于私募股权基金管理人而言，难度较大。

其次是风险与收益平衡的问题，PPP 项目一般在基础设施和公共服务领域，项目的天然属性决定了项目风险较低、投资回报率并不高的现实，一些 PPP 项目的社会资本方需要靠施工利润来实现较高的投资回报。但是金融机构的介入，却很难享有该部分的收益，单纯从股权投资回报上看，与其投资能源、TMT、大消费、医疗等领域的投资回报相差 5~10 个百分点。

同时，还有股权退出机制的灵活性，从上述政策梳理过程中可以看出多数私募股权投资以 IPO 或者股权溢价退出为目的，就 PPP 项目而言，IPO 几乎不现实，股权转让主要通过运营期结束移交或者股权锁定期结束后转让的方式实现退出。而运营期结束后移交的方式，对于投资者而言期限过长；股权锁定期结束后转让的方式，由于 PPP 项目运营期的现金流较为稳定，因此项目公司股权溢价的空间有限。PPPREITs、PPP 股权 ABS 是一种理想的项

目退出模式，但是目前 REITs 具体政策尚未出台，PPP 的股权 ABS 则市场操作尚不多见。

综上，对于市场上多数私募股权投资机构而言，PPP 项目作为股权投资标的与资本市场的资金属性和偏好有一定的背离。市场上虽然有一些股权投资机构在 PPP 真股权投资方面开始试水，但是尚未形成可持续发展局面。

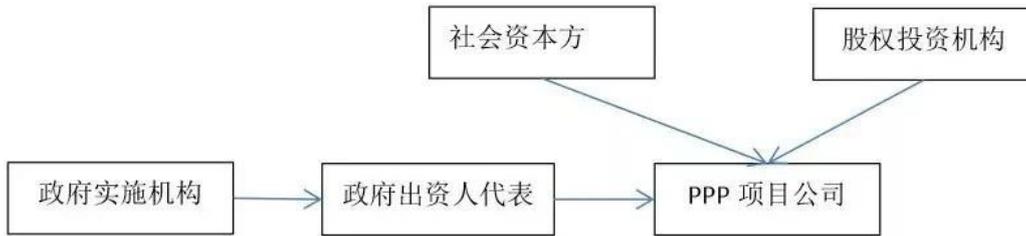
三、PPP 股权融资操作案例

在 92 号文之后，除中国 PPP 基金之外，也有一些股权投资机构开始探索真股权投资，本文在此列举解析说明有关操作。

（一）股权投资机构直投 PPP 项目公司股权

此种投资模式即投资机构与社会资本方联合投标，共同组建项目公司，如下图 2 所示，各自按照 SPV 公司的股权比例落实资本金安排。此种模式，投资机构通常自行设立私募股权投资基金，或利用信托计划作为通道进行投资。此种模式需要双方在招投标前，对于项目的风险有清晰的认识，对项目公司的财务管理、股权退出方式进行明确。一般而言，纯财务投资人往往关注项目的综合收益和提前退出安排。对于施工利润，需通过财务安排建立一套收益共享机制；对于退出安排，约定相应的期限通过对赌、资产证券化等方式寻求退出。也有一些私募股权机构，由于背靠一定的政府平台或地方国企，虽然对退出的时间并不迫切，但是寄希望通过参股项目公司，来获得一定的工程分包。

图 2 股权投资机构直投 PPP 项目公司

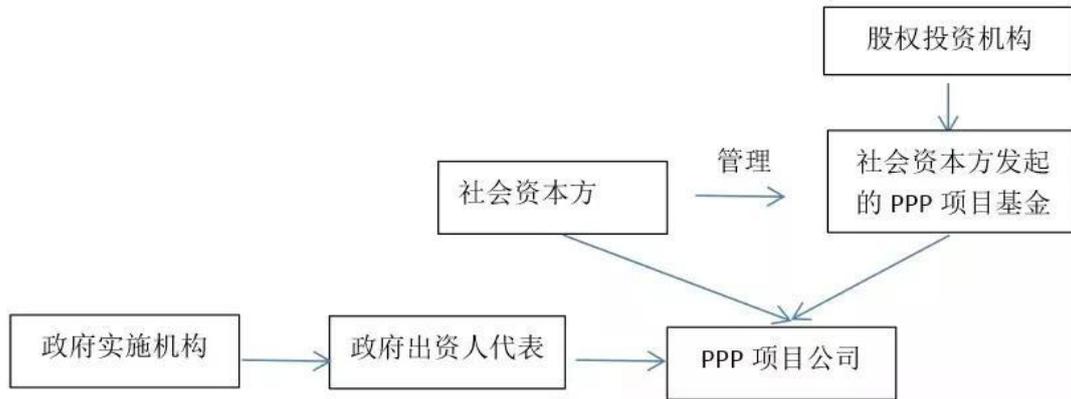


(二) 股权投资机构投资 PPP 项目公司基金份额

此种模式常见于一些大型的社会资本方中，社会资本方集团公司有自身的基金管理公司，发起设立 PPP 项目基金。在大型的 PPP 项目招投标中，社会资本方母公司或其子公司联合自身的基金管理公司（以 PPP 项目基金为载体）一起投标，如下图 3 所示。中标之后，市场上的其他金融机构通过认购其 PPP 项目基金的基金份额，对项目公司资本金出资。相比于前一种模式，该模式在寻找股权投资机构以及基金份额转让方面都更加灵活，但是需注意的是，一些股权投资机构若募集资金成立自身的基金，再投资于社会资本方的基金份额，会涉及“多层嵌套”的问题。

从实践调研看，目前两种模式下 PPP 股权融资落地的案例都比较少。一些金融机构对于 PPP 项目本身风险的判断欠缺，使得在股权融资时更依赖于项目债权融资到位与否，也有一些股权投资机构虽然用表面真股权的模式去满足合规性要求，但是其思维模式和风险定价依然是“名股实债”的模式。真实有效的解决 PPP 项目资本金的方式还相对停滞，有待于市场政策和各参与方的共同探索。

图 3 股权投资机构投资 PPP 项目公司基金份额



四、总结及展望

本文在梳理 PPP 项目资本金制度的基础上，对资本市场在 92 号文前后的资本金融资模式、金融机构的股权投资政策及 PPP 股权投资操作进行了系统的梳理，最后对中国当下 PPP 项目真股权投资及未来发展总结如下：

1、当前 PPP 项目真股权投资在我国金融市场基本处于相对空白的状态，市场上除了中国 PPP 基金以外，金融机构对于 PPP 项目真股权的投资尚未打开畅通通道。近期政策对于 PPP 专项债可以充当项目资本金，为 PPP 资本金融资打开了一扇窗户，但是从市场角度上，真正的回归资本金本身的融资渠道尚未开启。

2、PPP 项目真股权投资的发展，不仅依赖于 PPP 市场本身的规范和完善，也需要相应的投融资配套政策。对于一些大型的 PPP 项目，全靠社会资本方自有资金满足资本金要求，从长期发展而言并不现实，保险资金、银行资金对于 PPP 项目而言都是低成本的融资资金，但是目前参与力度受政策影响十分有限，近期一批

银行系资管子公司的纷纷成立，在基础设施 PPP 领域将是值得挖掘的方向。

3、中国的 PPP 发展在借鉴国外 PPP 实践的基础上逐渐发展出自身的逻辑体系，对比国外一些金融机构经常作为股权投资方或与其它投资者组成联合体投标，以增强项目融资落地可行性[13]，但在中国目前市场上金融机构作为股权投资方还较为鲜见，金融机构对于 PPP 项目的参与不仅是股权投资和授信方案的设计，更要提高自身对于项目风险的识别和管理能力，与国际金融机构的投资方法接轨。

4、近两年，虽然政策层面对于 PPP 项目的规范整顿不断加码，市场的稳健为投资人提供了良好的投资环境，但是在投融资政策端口还需要加大支持力度，让合适的资金与市场相匹配，毕竟对于中国巨大的 PPP 投资空间而言，资本市场的融资是重要组成部分。

参考文献

- [1]. 国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知发改投资规（2019）1098 号
- [2]. 国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知国发[1996]35 号
- [3]. 《关于调整部分行业固定资产投资项目资本金比例的通知》(国发[2004]13 号)
- [4]. 《国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知》(国发（2009）27 号)
- [5]. 《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]51 号）
- [6]. 盛和太，王守清.《特许经营项目融资(PPP)：资本金结构选择》.清华大学出版社，2017 年 4 月.
- [7].《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）

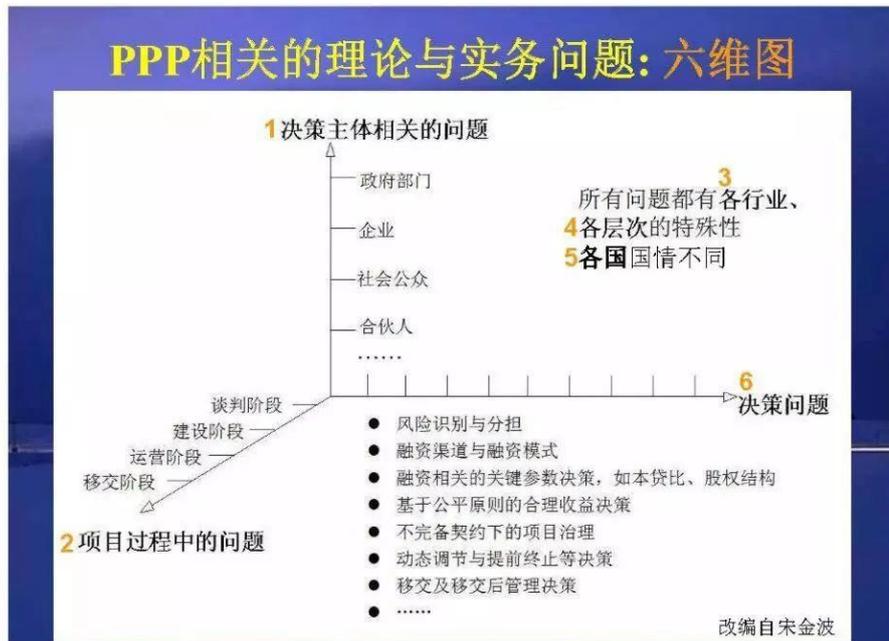
- [8].《关于加强中央企业 PPP 业务风险管控的通知》(国资发财管〔2017〕192 号，以下简称 192 号文)
- [9].《中国人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇局关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》，2017 年 11 月 17 日.
- [10].赵新博，王守清.《商业银行参与 PPP：从政策到实践》.清华大学 PPP 研究中心公众号，2019 年 5 月 28 日.
- [11].国立波，韦婉，肖业锟.2019 年中国券商私募报告：后转型时代开启.投中研究院，投中网公众号，2019 年 5 月 20 日.
- [12].2018 年私募基金登记备案及投资运作概况.中国基金业协会公众号，2019 年 4 月 26 日.
- [13].刘申亮，王守清,刘婷.金融机构能否主导 PPP 项目？新理财，2016,262(12): 37-39.

王守清在建设工程与 PPP 前沿法律问题研讨会的发言

来源：王守清 PPP 时间：2019-07-26

摘要：清华大学 PPP 研究中心首席专家王守清教授就我

国近几年 PPP 推广过程中涉及的主要理论与实务问题展开剖析，涉及 PPP 的定义和适用范围、中央推广 PPP 与其它改革的战略与逻辑、PPP 与政府投资项目与政府资金的关系、PPP 合同的属性与争议解决、项目流程和招投评标方式的优化、两种会计准则的适用与隐性债务的认定、有限产权的归属与收益权的应用、资本金来源的放宽与比例的降低、PPP 对金融机构的挑战和影响、有限追索项目融资与直接介入权、风险的定量评估与动态公平分担、产出要求和绩效监管的公众与第三方参与、能力建设和知识管理等前沿、热点与难点问题发表了自己的观点，特别是国内与国外的不同、国内不同部委的不同、同一部委不同司局的不同、学术界与实务界的不同，等等。



清华大学土木水利学院建设管理系/清华大学国际工程项目管理研究院/清华大学PPP研究中心·中国PPP智库

发言要点摘选：

（一）PPP 项目 4 个相互关联的核心原则

国际上对 PPP 的定义尚未达成共识，但有 4 个核心原则共识：真正的风险分担，而且是动态的公平分担；明确的产出要求及相应的绩效指标；强调全寿命期集成，提高效率；支付与绩效关联，投资者的回报应取决于竞争与自身效率。

（二）PPP 中的重要概念和操作要点

国内力推 PPP 五年后有很大成就，但实施过程中很多人的观念并没有改变，还是传统模式思维，例如，（1）PPP 项目中，政府应该更关注结果，即最终产品和服务，而不是过程和资产，政府不应过多干预项目过程；（2）PPP 项目应区别其中的硬和软、核心和辅助设施/服务，不能笼统为之；（3）应理解 PPP 适用的范围和项目特征；

(4) 要基于财务测算，在法律框架下通过合同实现有限追索项目融资，其关键要素是项目的现金流、有限产权与合同权益；(5) 项目公司是核心并主导项目全过程，单点对政府负责，政府应让渡一些过程控制权但更关注结果；(6) PPP 项目合同时间长，各方都无法准确预测未来，应动态公平分担风险，如采取上下限对称原则和动态调节机制等；(7) 要加强各方的能力建设与知识管理，不断总结以往经验，重视真懂 PPP 的律师等咨询人员的聘用。

(三) 我国基础设施/公用事业的宏观问题

我国基础设施和公用事业的目前紧迫的宏观问题包括单个 PPP 项目的规范实施、基础设施和公用事业的市场化改革、政府投融资平台的转型与发展、政府对公共产品与服务的购买方式等。我国 PPP 相关的宏观问题，中央部委基本上都有政策，而且很多都已经落实了，但还有完善空间，如流程的优化与公众参与机制的完善等。

(四) 我国推广 PPP 中存在的主要问题

首先，PPP 几乎完全替代了传统模式和政府融资平台，片面突出了其融资和建设功能，但相比建设和融资，更重要的应是强调全过程的效率。其次，PPP 应用已泛化，而基础设施和公用事业是非标准产品，每个项目不一样，政府和企业的目的也不同，各国的 PPP 项目及成功经验都很少，有些项目并不适合做 PPP。第三，PPP 项目各参与方的能力无法匹配我国过去几年这么大规模的推广。第四，重流程轻制度，重规范轻内涵，很多正确文件出台，但被各方错误理解甚至有意曲解，相应的政策与制度安排如可研与两评一案被有关方变成走形

式，PPP 快速金融化，重建设轻运营，导致政府债务风险积聚，很多 PPP 项目没有达到中央的期望，如减债、提效、改革、培养全过程综合能力强的企业走出去，故 2017 年下半年开始规范 PPP，要回归 PPP 的初心。

（五）PPP 的六个维度

应从六个维度琢磨 PPP 框架与项目实施：（1）不同的主体，各主体有不同的目的；（2）不同的阶段，各阶段有不同的问题；（3）不同的决策细节问题；上述三点都还要考虑（4）不同的行业，其项目特征不同，存在的问题不同，至少可以归为三类，一是产出要求明确且能定量，二是产出明确但很难定量，三是产出不明确也不能定量；（5）不同的层次，国家、行业、企业、项目各层次存在特殊性；（6）不同的国家，各国国情不同，我国法律、金融、信用、产权、政治、文化体系等与西方不同，直接将西方 PPP 做法照搬到国内肯定有问题，但不吸取西方经验总强调中国特色也会有问题。不管怎样，PPP 是国际趋势，关键是要规范化运作。

（六）政府投资项目与 PPP 项目的关系

要厘清政府投资项目和使用政府资金的区别，政府参股的 PPP 项目属于政府投资项目，适用政府投资条例；政府不参股的政府付费类 PPP 项目特别是有政府投资补助或贷款贴息的属于使用了政府资金的项目，不适用政府投资条例，但要受政府的投资管理；政府不参股的使用者付费类 PPP 项目属于企业投资项目，采用核准制或备案制。

在 PPP 项目中，政府不能承诺保底回报，否则直接违规。但把政府或其国企控制管网的电厂、水厂和污水处理厂中政府保底需求量也认定为是保底回报而构成政府隐性债的看法则是错误的。

总体而言，我国的 PPP 发展已达到一定规模，虽然出现一些问题，但经过 2017 年下半年以来的清理整顿，已经向规范化发展，在很多方面各方已经形成了越来越多的共识，甚至在立法层面上的很多大问题也已有共识，当然还有一些细节问题还有待研究和明确，见下面两个 PPT 罗列的。可以相信，随着我国 PPP 项目的规范实施，PPP 将继续发展。

长沙发布 16 条新举措：支持外商投资参与 PPP 项目

来源：长沙晚报 发布时间：2019-07-25

近日，长沙市人民政府办公厅印发《长沙市进一步扩大利用外资促进经济高质量发展的若干措施（试行）》（以下简称《措施》），打造吸引外资的“强磁场”。长沙市商务局有关负责人介绍，围绕外资项目“进得来、落得下、长得大”3个方向，《措施》从“拓宽利用外资领域”“增强招引外资实效”“强化外商投资要素保证”“打造一流营商环境”4个方面共16项具体措施。记者发现，长沙“外资十六条”中，不乏一些含金量高、针对性强的亮点举措，“干货”颇多。

强调内外资企业平等

《措施》第一条强调，按照外商投资准入特别管理措施（负面清单）的要求，落实各领域的开放措施，不增加外商投资准入限制。坚持内外资一视同仁原则，外商投资企业依法通过公平竞争参与政府采购活动，不得设置限制条件或排斥外商投资企业确保内外资企业公平竞争。

引导外资企业投向先进制造业和现代服务业等重点领域

为拓宽利用外资领域，《措施》二、三条，分别明确鼓励外资投向先进制造业，扩大服务业利用外资范围。

根据长沙重点发展的22条工业新兴及优势产业链，聚焦智能装备、智能汽车、智能终端、生物医药等领域，紧盯汽车部件、集成电

路、显示功能器材、高端装备制造等外资重点先进制造业，鼓励外资制造业项目落地。鼓励现有外资制造业企业产业升级换代，提升智能制造水平。

对首次落户并注册全国性总部、区域性总部、省级分支机构的外资银行、保险、证券等金融机构，给予一次性奖励不超过 100 万元人民币。引导外资投向科技研发、信息技术、现代物流、文化创意、节能环保、服务外包、会展与商务咨询、医疗、教育、养老等服务业项目。

支持重点园区建设国际产业开发园区

鼓励外商投资参与重点区域建设。围绕湘江新区功能定位，鼓励外商在湘江新区投资高端制造和高新技术项目、现代服务业项目和重大基础设施项目，鼓励外商参与园区运营。支持湘江新区及条件成熟的园区探索建立国际产业开发园区和国际合作园区，引导境外企业集聚发展。岳麓山国家大学科技城、马栏山视频文创产业园、临空经济示范区、高铁会展新城、湖南金融中心、南部片区等六大片区依据产业发展规划，突出外资招商，着力引进外资产业项目。

同时，措施还提出，支持外商投资企业研发创新，支持外商投资参与 PPP 项目和国企“混改”，鼓励跨国公司在长投资设立地区总部等。

鼓励外商投资最高奖 300 万元

为鼓励外商投资企业资金到位和境内再投资，《措施》明确奖励外商投资企业资金到位，对年度内外方股东实缴注册资本 1000 万美

元（以外汇到位资金为准，不包括外方股东的境内出资）及以上的外商投资企业，按外方股东实缴注册资本金额的1%予以奖励（同落地奖励按就高不就低原则奖励），最高不超过300万元人民币。对境外投资者从中国境内居民企业分配的利润，用于境内直接投资暂不征收预提所得税政策的适用范围，扩大至所有非禁止外商投资项目和领域。

此外，《措施》要求，对协助区县（市）、各园区引进重大外资项目的中介机构，符合我市产业发展导向且年度内外方股东实缴注册资本1000万美元（以外汇到位资金为准，不包括外方股东的境内出资）及以上的项目，可按当年外方股东实缴注册资本金额的0.5%给予一次性奖励，单个项目奖励最高不超过100万元。

鼓励开辟外资项目服务绿色通道

针对外商投资企业反映的用地、用电、用气、融资、人才、政务服务等方面问题。《措施》提出降低外商投资企业用地成本，保障外商投资企业用电、用气，加大外商投资企业金融支持，支持外商投资企业引进人才，推进政务服务便利化，提升外商投资服务水平等要求，保障外资营商环境进一步改善，实现外商投资企业长足发展。

对外商投资企业引进的高端人才，符合条件的纳入“芙蓉英才星城圆梦”推进计划。实施外国人来华工作许可制度，采用“告知+承诺”“容缺受理”等方式，为外国人才办理工作许可提供便利。压缩外商投资企业办事时间、费用、材料、环节，提高企业开办、施工许

可、不动产登记、纳税便利度等核心指标。鼓励各区县（市）人民政府、园区开展全程代办，开辟外资项目服务绿色通道。

财政部印发

《城市管网及污水处理补助资金管理办法》

发文机关：财政部

发布时间：2019-06-13

近日，财政部印发了《城市管网及污水处理补助资金管理办法》。

全文如下：

第一条 为了规范和加强城市管网及污水处理补助资金管理，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》等相关法律法规和财政规章制度制定本办法。

第二条 本办法所称城市管网及污水处理补助资金（以下简称补助资金），是指中央财政安排支持城市管网建设、城市地下空间集约利用、城市污水处理设施建设、城市排水防涝及水生态修复的转移支付资金。

第三条 补助资金实行专款专用，专项管理。

第四条 补助资金由财政部会同住房城乡建设部负责管理。

财政部负责制定补助资金支出的标准和分配要素，根据住房城乡建设部报送的资金安排建议，确定补助资金年度规模和分配方案，并拨付资金，组织开展预算绩效管理工作，指导地方加强资金管理等。住房城乡建设部负责制定有关规划或实施方案，提出资金安排建议，指导督促地方做好相关实施工作等。

第五条 地方财政部门主要负责筹集并落实地方支持资金，将预算和绩效目标分解下达，做好全过程预算绩效管理，切实提高财政资金使用效益。

地方住房城乡建设部门负责实施方案编制论证并组织项目实施，按规定使用补助资金等，加强预算绩效管理等。

第六条 补助资金用于支持以下事项：

- （一）海绵城市建设试点；
- （二）地下综合管廊建设试点；
- （三）城市黑臭水体治理示范；
- （四）中西部地区城镇污水处理提质增效。

第七条 补助资金整体实施期限不超过 5 年，各支持事项根据党中央国务院有关部署要求，相应确定实施期限。

海绵城市建设及地下综合管廊建设试点每批次实施期限 3 年，到 2018 年底全部到期结束，2019、2020 年开展政策收尾有关工作；

城市黑臭水体治理示范 2018 年起分批启动，2020 年底全部到期结束；中西部地区城镇污水处理提质增效 2018 年启动，2021 年底到期结束；财政部每年编制年度预算前，会同住房城乡建设部对补助资金支持项目合规性、有效性进行评估评价。根据评估结果区分不同情形，按照

预算管理相关规定，作出取消、调整、整合、继续执行等处理。

第八条 补助资金根据不同支持事项采取不同方式进行分配。

海绵城市、地下综合管廊建设试点，按照既定补贴标准对试点城市给予定额补助（海绵城市试点：直辖市 6 亿元/年、省会城市 5 亿元/年、其他城市 4 亿元/年；地下综合管廊试点：直辖市 5 亿元/年、省会城市 4 亿元/年、其他城市 3 亿元/年）。试点期满后，根据绩效评价结果，对每批次综合评价排名靠前及应用 PPP 模式效果突出的，按照定额补助总额的 10% 给予奖励。

黑臭水体治理示范通过竞争性评审等方式确定示范城市。财政部会同住房城乡建设部等部门共同印发申报通知，通过组织专家资料审核、现场公开评审，确定年度入围城市。中央财政对入围城市给予定额补助，根据入围批次，补助标准分别为 6 亿元、4 亿元、3 亿元。

中西部城镇污水处理提质增效根据住房城乡建设部组织中西部省份上报确定的 3 年建设任务投资额，按因素法分配资金，并按照相同投资额中西部 0.7: 1 的比例，对西部地区给予倾斜。某省份年度获取资金额度=年度资金总额×某省 3 年建设任务总投资额×中西部调节系数/Σ(中西部省份 3 年建设任务总投资额×中西部调节系数)

第九条 财政部根据党中央国务院有关部署，商住房城乡建设部等部门，确定年度重点支持领域及资金额度，并在全国人民代表大会批准预算后 90 日内将补助资金预算下达省级财政。预算下达文件需

同时抄送财政部当地监管局。补助资金分配结果在预算下达文件形成后 20 日内向社会公开。

第十条 省级财政部门在收到补助资金预算后，应当在 30 日内正式分解下达本级有关部门和本行政区域县级以上各级政府财政部门，按规定将资金分配结果向社会公开，将资金分配结果报财政部备案并抄送财政部当地监管局。

第十一条 补助资金的支付应当按照国家有关财政管理制度的规定执行。属于政府采购管理范围的，应当按照国家有关政府采购的规定执行。属于引入社会资本管理范围的，应当按照国家有关政府和社会资本合作的规定执行。

第十二条 补助资金用于与支持事项直接相关的工程项目建设，严禁用于修建楼堂馆所、行政事业单位基本支出、购置交通工具和通讯设备及其他与支持事项非直接相关的支出。

第十三条 各级财政部门会同住房城乡建设等相关部门按照全面实施预算绩效管理的要求，科学合理确定绩效目标，实施全过程预算绩效管理，切实提高财政资金使用效益。财政部会同住房城乡建设部等相关部门依据财政专项资金绩效管理有关规定，组织实施对地方的绩效评价，绩效评价结果作为预算安排、政策调整和改进管理的依据。

第十四条 各级财政、住房城乡建设等相关部门按照职责分工，对下一级政府城市管网及污水处理补助资金使用及相关工作组织实施情况进行监督管理。

第十五条 补助资金审批管理各环节相关人员存在以下违法违纪行为的，按照《预算法》、《公务员法》、《监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理：

（一）违反竞争性程序等相关规定，干扰公平公开公正确定支持对象的；

（二）分配资金超出实施方案范围及标准的；

（三）未按规定程序申请、拨付、管理专项资金的；

（四）未按相关要求开展督促落实工作，或未按规定组织开展绩效评价工作的；

（五）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的。

第十六条 各级财政部门要按照《中华人民共和国政府信息公开条例》及有关文件要求，及时做好预算公开相关工作。

第十七条 对年度未支出的补助资金，应按照财政部结转结余资金管理的有关规定执行。当年结转补助基金，全部结转到下年度安排使用。对结余资金和连续两年未用完的结转资金，预算尚未分配到部门和下级政府财政部门的，由本级政府财政部门在办理上下级财政结算时向上级政府财政部门报告，上级政府财政部门在收到报告后 30 日内办理发文收回结转结余资金；已分配到部门的，由该部门本级政

府财政部门在年度终了后 90 日内收回统筹使用。

第十八条 财政部各地监管局按照工作职责和财政部要求,对属地补助资金进行监管。补助资金预算下达文件同时抄送财政部当地监管局。

第十九条 本办法自公布之日起施行。《财政部 住房城乡建设部关于印发通知》(财建〔2016〕863号)、《财政部 住房城乡建设部关于印发通知》(财建〔2016〕52号)同时废止。

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