



PPP 专业委法律资讯

2020 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

✚ PPP项目能否另行招标施工单位?	1
✚ 民营企业参与交通基建的政策发布,有哪些新突破?	3
✚ 我国PPP发展制约因素解析与路径优化.....	5
✚ PPP项目融资问题及建议.....	26
✚ 深谈水务行业PPP的七大争议.....	34

法规速递

✚ 国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见	54
✚ 国务院办公厅关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施 意见.....	63

专业委员会简介

✚ 简介.....	72
✚ 组成成员.....	73

PPP 项目能否另行招标施工单位？

来源：法务探讨 作者：高艳伟

一、问题提出

PPP 项目招标采购社会资本时，政府往往会在招标文件中规定，社会资本联合体中具备相应资质的成员，直接负责项目施工，不再另行招标。某项目实施过程中，因社会资本自身施工能力不足，拟由项目公司另行通过公开招标选择其他的施工单位，负责部分子项目的施工。有人认为，此种做法违反了 PPP 项目招标文件，构成 PPP 项目合同的实质性变更，而且属于施工单位转包、违法分包。

问题：PPP 项目公司另行招标施工单位，是否属于 PPP 项目合同的实质性变更？是否构成转包、违法分包？

二、法律分析

上述问题，关键在于正确理解施工招标与 PPP 项目社会资本招标的法律实质。具体分析如下：

第一，PPP 项目社会资本招标的法律实质，不是施工招标。

PPP 项目社会资本招标，法律实质是投资人招标，不属于施工招标。投资人招标和施工招标的法律要求，存在很大差别。根据招标投标法，估算合同额 400 万以上的施工项目，必须招标；但 PPP 项目无论金额多大，都不一定要通过招标选择社会资本，而是可以采用竞争性谈判、询价、单一来源采购等多种方式。

第二，PPP 项目社会资本招标时，不具备法定的施工招标条件。

根据发改委等九部委出台的《工程建设项目施工招标投标办法》

第八条，施工招标的前提条件是，初步设计和概算已经批准。根据《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（二）》第二条，如发包人未取得建设工程规划许可证等规划审批手续，施工合同无效。

PPP项目社会资本招标时，一般只是完成项目可行性研究报告，初步设计和概算都尚未批准。建设工程规划许可证的办理，更不现实。甚至，很多PPP项目社会资本招标时，连最基本的建设内容都没有确定，只是框定了合作区域，具体修哪条路、建哪个楼，还要另行协商确定。这种情况下，根本就不具备施工招标的法定条件。因此，绝不能将PPP项目社会资本招标等同于施工招标。

第三，PPP项目社会资本直接负责施工，属于法定“可以不招标”情形。

招标投标法实施条例第九条规定，“已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供”，可以不进行招标。《财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90号）第九条规定，“对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的PPP项目，已经依据政府采购法选定社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，按照《招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。”

可见，具备资质的社会资本方直接承揽项目施工任务，不是因为已经在PPP项目社会资本招标阶段对施工单位进行了招标，而是因为法律规定此种情形不须招标。“已经招标”和“不须招标”是两个截

然不同的概念。

另外，如社会资本某联合体成员不出资，依据财政部 92 号文件及其官方解读，未出资不属于投资人，不能直接与项目公司签订施工合同。这也可以进一步印证上述观点。

三、结论

综上，由于项目公司组织的施工招标与政府组织的 PPP 项目社会资本招标的法律实质不同，即使 PPP 项目合同已经锁定了施工单位，另行招标施工单位也不构成 PPP 项目合同的实质性变更。毕竟，社会资本联合体成员没有变化，社会资本方对政府的责任没有变化，只是项目具体实施方式略有调整，可以通过签订补充协议对原 PPP 项目合同有关约定进行变更。

另外，PPP 项目合同，不是施工合同。社会资本中标后，即使已经签订了 PPP 项目合同，如联合体中的施工方尚未与项目公司签订施工合同，即不具备施工单位资格，当然也不存在转包、违法分包问题。

民营企业参与交通基建的政策发布，有哪些新突破？

来源：PPP 知乎 作者：李玉涛，经济学博士，中宏院运输所研究室副主任

交通基础设施投资在固定资产投资的重要内容，所占比重较高。

交通基建引入民营资本涉及到政府与企业之间制度边界问题，既要从小使用者和公众角度保障公共利益，又要保障投资者合理回报，因此一直广受社会关注，同时也是一个政策难点。

国家发展改革委等近日向社会发布了《关于支持民营企业参与交通基础设施建设发展的实施意见》，其背景和意义可从两个方面来进一步理解：

第一，更好贯彻落实《中共中央 国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》（中发〔2019〕49号）精神，为民营企业营造更好发展环境，支持民营企业改革发展。

第二，激发民营企业活力和创造力，加快推进交通基础设施高质量发展。新冠肺炎疫情发生后，全国民营企业快速响应，在保障物资供应、协助防控隔离、主动捐款赠药等方面为疫情防控贡献了重要力量。在当前国家推进“两新一重”建设以扩大有效投资的大背景下，交通基建迫切需要健全市场化投融资机制，支持民营企业平等参与。

主要亮点：

突出一个“实”字。关于民营企业和社会资本进入交通基建，各种运输方式各主管部门都出台过相关意见，应该说已经有了一定的政策基础。实施意见总体上不求全责备，而是突出重点难点，要求出实招，切实解决民营企业参与交通基础设施建设发展的痛点堵点难点问题

题。

具体可以分为几个方面：

第一，为营造公平竞争的制度环境，意见既明确提出了亟需破除的市场准入壁垒，包括一些不合理资质条件等，也从规则和制度提出了创新体制机制的要求。

第二，为利用民营企业在商业模式创新和技术创新方面的动力优势，发现市场需求和经济联系，拓展盈利模式和收益来源，意见要求在铁路场站、城市综合体、新基建等领域拓展民营企业的参与。

第三，为解决民营企业的实际困难，意见在减税降费、用电、融资等方面提出了系列举措。这些措施能够实实在在地降低民营企业的负担。

第四，为提高民营企业在公共政策中的话语权和参与度，意见要求建立民营企业参与交通基础设施建设发展沟通协商机制、形成鼓励民营企业投资建设的项目库等。

不难看出，《意见》通篇显示出政府为民营企业参与交通基建扫除制度障碍的决心。若从更长远的可持续发展审视，政府和民企都还需更深入地换位思考，摈弃对对方不切实际的高期望，使得双方对交通基建的定位和预期趋于一致。也就是如《意见》所言，制度完善既要遵循交通基础设施经济属性和发展规律，又要充分发挥民营企业作用、实现合理盈利。

我国 PPP 发展制约因素解析与路径优化

来源：湖北 PPP 研究院 作者：徐玉德，李化龙

摘要

PPP 快速推进阶段项目投资从激增走向平稳，项目合作过程中的潜在风险有效降低，但科层制治理模式下 PPP 仍未摆脱过强的融资属性，影响契约治理互惠合作价值目标的实现。网络化治理以其专业性和灵活性等优势，能够有效平衡政府与企业 and 利益相关方的伙伴关系，弥补政府完全主导的治理缺陷。本文针对当前 PPP 发展过程中制度供给的短板，从优化 PPP 治理功能角度出发，提出修订完善法律法规、建立持续优化的风险分担机制、吸纳多主体参与治理、建立财政风险防范和风险补偿机制等改进措施。

近年来我国 PPP 的快速发展极大地缓解了基础设施与公共服务供给的财政压力，但地方政府与社会资本的机会主义行为，放大了项目合作过程中的潜在风险。出现契约治理失效、风险分担不合理、项目融资杠杆率过高、公共服务产出无法达成绩效目标等诸多问题。如何加强风险防控制度建设，整顿治理现存问题，对规范 PPP 市场发展至关重要。如何通过吸纳利益相关方参与推动治理主体的多元化，实现 PPP 项目中政府、市场与关系网络的共建、共治，成为当前和未来一段时期需要研究的重要现实问题。

一、我国 PPP 的发展历程及新阶段的典型特征

（一）政府与社会资本合作的发展历程

PPP 在我国的运用已有 30 余年历史，2014 年管理政策的密集

出台将 PPP 划分为前后两个截然不同的发展阶段。外商投资于电力、饮用水、污水处理等有收益来源的特许经营项目成为 20 世纪 80 到 90 年代 PPP 项目的主要方式。1984 年建成的沙角 B 电厂是国内首个吸引香港资本采用 BOT 模式参与建造的大型公共基础设施项目。2004 年以后政府与社会资本合作领域进一步拓展，建设部发布的《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第 126 号）为城市供水、污水处理、燃气供应等领域的 PPP 合作提供了政策基础。随着城市化进程的加速，城市基础设施的特许经营也开始采纳 PPP 模式运作。北京地铁 4 号线引入港铁集团和首创集团组成联合体的特许经营模式取得了较好的效果，北京地铁 14 号线与 16 号线也相继与港铁签约。

2014 年之前，政府与社会资本合作数据并没有官方的统计，程哲等通过对公开信息的交叉验证构建了包含 1221 个项目的数据库。这一时期 PPP 项目投资总额超过 1 万亿元，项目运作主要包括三个方面的特征。一是运作方式以 BOT 模式下的特许经营项目为主。其中社会资本方主要为外资企业，随着投融资体制改革，国有企业越来越多地参与到 PPP 项目投资当中。二是 PPP 项目回报机制和行业分布都较为集中。这一时期项目回报机制主要是使用者付费，大型项目多集中于交通领域。三是项目主要集中于东部地区，中西部地区 PPP 项目则较少。东部发达省份经济发展速度较快，使用者付费为主的运作模式下，迫切的基础设施需求能够更好地与流量增速相匹配。

（二）激增与失速：PPP 发展新阶段的典型特征

政策层面正式提出政府与社会资本合作（PPP）始于 2014 年。2014 年 5 月财政部成立政府和社会资本合作领导小组成立，《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）为政府与社会资本合作推广奠定了政策基础。《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113 号，下称 113 号文）、《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724 号，下称 2724 号文）两项文件为项目运作设计了具体的操作指引，政府社会资本合作正式走进公众视野。经过 5 年的高速发展，入库项目规模快速扩张，行业覆盖日趋多元，回报机制逐步多样，区域分部向均衡发展，无论从项目规模还是数量来看，我国均已成为全球最大的 PPP 市场。

1. 项目总量“井喷式”增长结束

2014 年《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号文）发布后，融资平台公司融资受到严格的政策约束，在通过“开前门，堵后门”方式解决地方政府债务问题的整体思路下，具有操作透明、开源节流等特点的 PPP 模式成为化解地方政府债务的主要方式之一。在政策积极推动下，2014 年来 PPP 项目成交量和成交规模均快速扩张，2016、2017 年更是迎来了项目入库高潮，2017 年全年全国落地项目 2633 个，投资规模达到 3.96 万亿元（见图 1）。

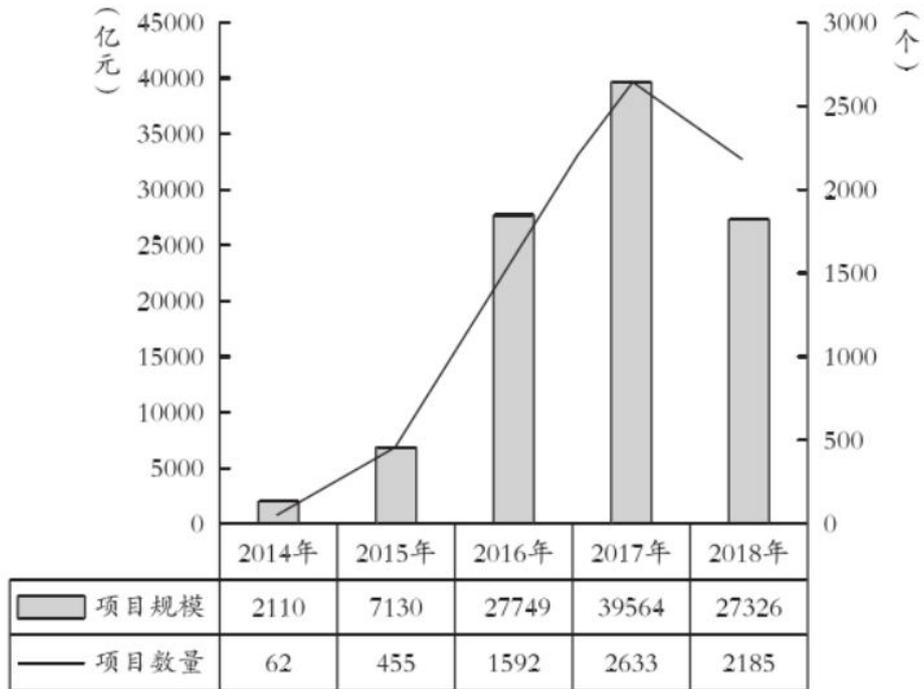


图 1 历年项目落地规模与数量(数据来源:明树数据)

随着中央防范化解重大风险工作的推进,2017 年岁末以来 PPP 行业迎来严监管,《财政部关于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)和《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》(银发〔2018〕106 号,下称资管新规)针对前期工作违规、高杠杆融资以及隐性债务问题进行集中整治,导致 PPP 交易数量和规模双降。根据财政部项目统计口径,2018 全年成交项目 2185 个,总成交额 2.73 万亿,均较上年有大幅下降。

2. 国有资本参与 PPP 投资有效推动市场发展

与西方国家社会资本主要为私人资本不同,我国 PPP 项目投资中国有企业占据了主导地位。这一现象与我国公有制为主体的经济制度和 PPP 项目市场结构关系密切。一方面工程项目建设领域国有企业占据主导地位,并且具有较强的融资能力;另一方面交通运输、市

政基础设施等领域 PPP 项目投资额巨大，收益水平却不高，对更加注重盈利性的民营企业 and 外资企业而言缺少足够的吸引力。值得一提的是，地方国企在 PPP 竞争过程中扮演了较为特殊的角色。从区域分布来看，地方国企中标重要集中在西部地区，并且注册地省份中标的比例较高；从行业分布来看，地方国企中标集中于交通运输、市政工程和生态建设与环境保护类项目，并且回报机制向来以政府付费和可行性缺口项目为主，是低收益项目的主要投资者。

国企积极承揽 PPP 项目也带来竞争不充分与企业的债务问题。地方国企往往与地方政府具有紧密的联系，113 号文虽然禁止了融资平台公司参与 PPP 项目投资，但《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）发布后监管政策出现松动，允许已建立现代企业制度且市场化运营并明确今后不再承担地方政府举债融资职能的平台公司作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目，同一区域内平台公司参与属地 PPP 项目竞争对市场秩序造成一定威胁。此外，央企及子公司占据了市场的半壁江山，高杠杆融资引起了国资监管部门的重视。《关于加强中央企业 PPP 业务风险管控的通知》（国资发财管 192 号）对央企股权出资、控制企业杠杆水平提出了严苛的要求，导致央企 PPP 业务占比在 2018 年明显下滑（见图 2）。

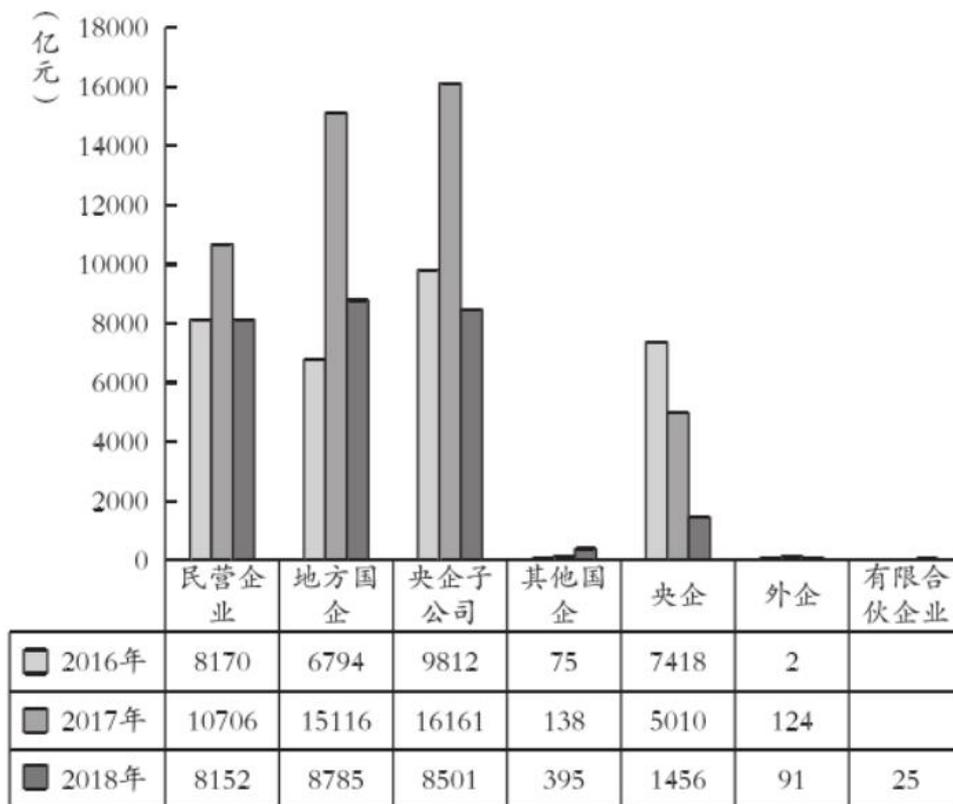


图2 不同PPP项目中标主体成交规模情况(数据来源:明树数据)

3. 政府付费项目占比逐步减少, 可行性缺口补助项目仍为主流

由于大多数PPP项目经营性属性较弱, PPP项目库主要项目回报机制集中于政府付费和可行性缺口补助项目, 使用者付费项目较少, 这与2014年前PPP运作以特许经营为主的运作方式形成鲜明对比。从西方国家的发展经验来看, 政府付费项目占据多数是公私合作的常态。但政府付费项目的累积增加了政府方长期支出责任, 形成对预算支出的压力, 加之地方政府为加快推动项目上马, 出现以抽屉协议等方式固化支出责任等问题, 进一步损害地方财政的可持续性。

绩效考核新政的实施显著降低了政府付费项目的比例。2017年11月《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, 下称92号文)以项目库管理

为抓手，提出项目各阶段规范运作的要求。2019年3月发布的《关于规范推进政府与社会资本合作（PPP）工作的实施意见（征求意见稿）》提出，规范的PPP项目形成中长期财政支出事项不属于地方政府隐性债务，同时原则上不再开展完全政府付费项目，封堵了无经营性项目的缺口。山东省更是提出了可行性缺口补助项目使用者付费不低于50%的硬性标准。政府付费项占比在2019年前5个月出现了明显下降（见图3）。

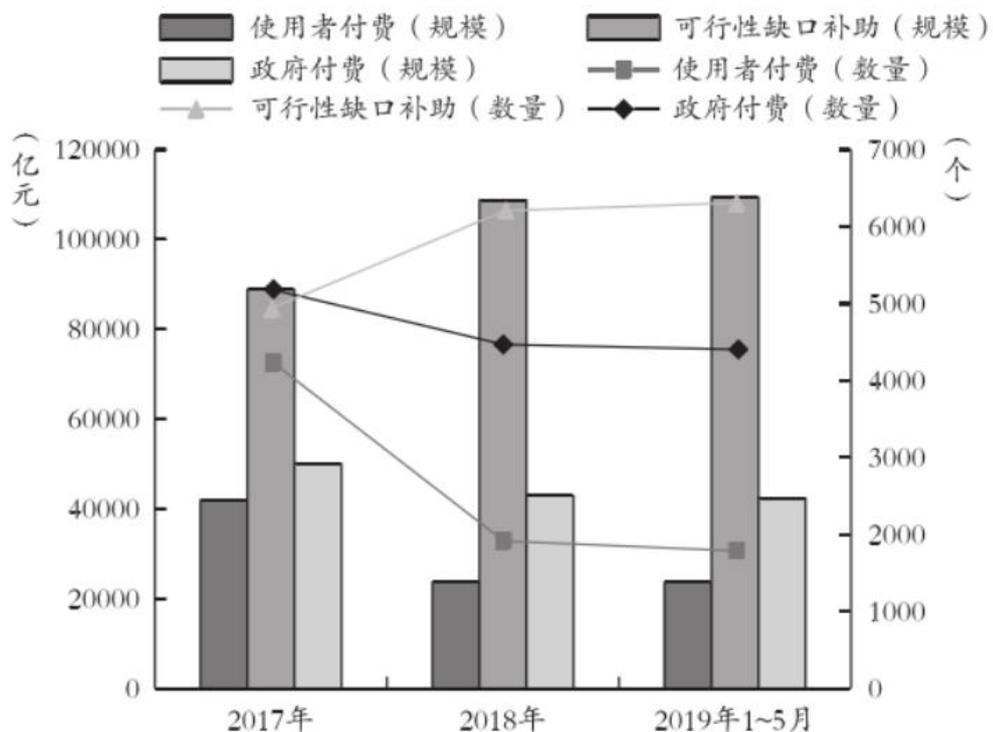


图3 PPP项目回报机制历年数量与规模(数据来源:Wind)

4. 中西部地区项目占比较高，但逐渐回归均衡

2014年之后PPP快速发展阶段的另一个重要特征是中西部地区PPP项目引入与落地均占据较大比重。西部地区项目入库总量在2016年至2018年间远远高于其他地区，2017年第三季度峰值达到

7315 个。同一时期，项目数前三的省份是山东（含青岛）、河南、内蒙古，合计占管理库的 27.2%；投资额居前三位的是湖南、贵州、云南，占同口径全国总投资的 23.1%。而 92 号文发布后，不合规项目开始被清退，退库前三位的是新疆、山东（含青岛）、内蒙古，合计占退库项目总数的 50.0%（见图 4）。

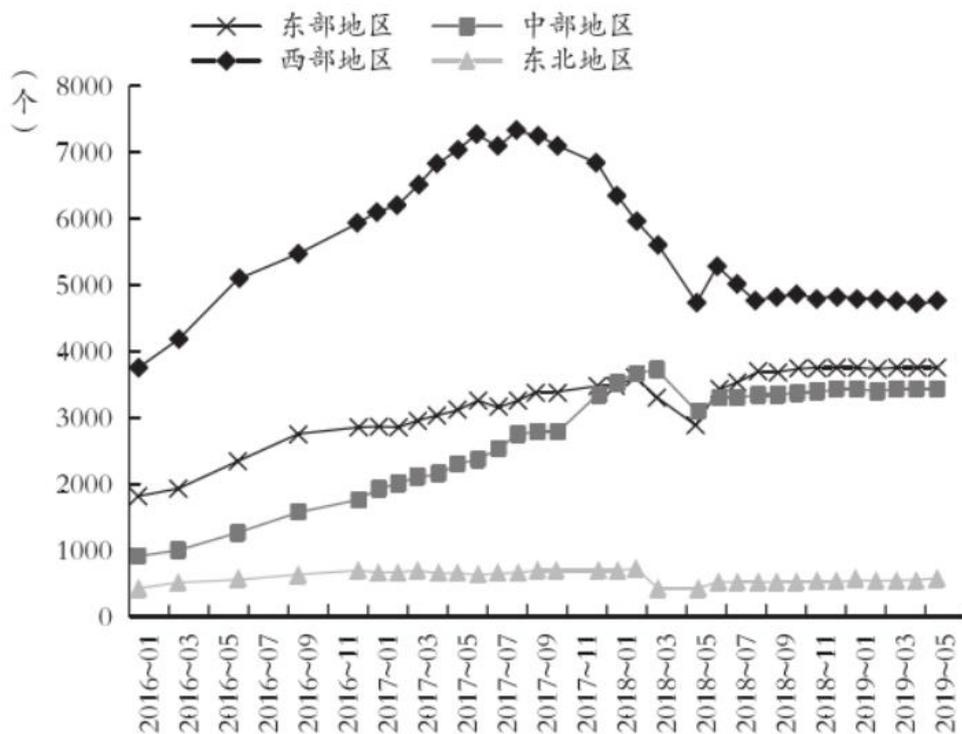


图 4 PPP 项目入库项目地区分布 (数据来源: Wind)

总体来看，中西部地区由于基础设施建设相对落后，市政工程、交通运输、生态建设和环境保护行业项目占据整体投资数量和投资额超过总项目总量 2/3，突显其巨大的融资需求。加速基础设施的压力下，也催生了违规入库等机会主义行为。

二、PPP 高质量发展面临的风险因素与制度短板

(一) 微观风险向宏观领域转化，制约 PPP 可持续发展

1. 合同违约风险外溢损害合作方利益

政府与社会资本合作首要的风险因素是合同双方违约所造成的风险。PPP 合同兼具行政合同和民事合同属性，政府方规划、监督、处罚等事项属于特许协议中行政争议范畴，协议的履约、变更、解除等属于民商法协调。合同违约主要源于政府方不当行使权力与社会资本方未能完成履约责任。通常而言，合同违约根据违约可以分为可以通过继续履行、补救或者赔偿而得到弥补的一般违约，与可能导致合同终止的重大违约。政府方违约往往对项目造成重大影响。政府付费拖欠是最为常见的政府违约行为。其次是政策变更所带来风险。例如 2002 年 9 月《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》的颁布，上海大场水厂项目由于政府不履行固定收益条件，导致项目最终被收回。第三是政府方违反唯一性条款。例如泉州刺桐大桥项目，政府方随后兴建了另外 7 座大桥，最终陷入长期纠纷。政府方违约影响政府方信誉，降低社会资本投资信心。社会资本方违约主要风险包括项目公司未能及时完成工程建设，提供的产品或者服务未能达到合同标准等，其中项目公司资不抵债最终破产的后果最为严重，风险最终会扩散至利益相关方。例如英国最大的承包商 Carillion 的破产让政府部门、金融机构与行业协会都投入了巨大的应急救援成本。

2. 项目融资风险威胁投资主体财务健康

PPP 项目的融资风险主要是项目建设初期高杠杆融资、融资成本超预期以及项目运营阶段再融资的不确定性等。由于单个 PPP 项目规模较大，项目融资前期社会资本方缺少足够的资本金投资，进而出

现“小马拉大车”现象。社会资本通过“影子银行”等渠道以小股大债、明股实债方式完成资本金出资，过度放大了 PPP 项目杠杆，地方政府违规承诺回购，形成风险外溢。项目负债融资过程中，由于金融机构信贷审核基于主体信用而非项目信用，社会资本方及其母公司往往承担了较大融资风险，当资金链出现危机时威胁社会资本自身的财务状况。例如上市公司东方园林高负债运营加之政府付费拖欠，资金链面临威胁后导致裁员危机。再融资阶段，由于退出机制不健全，缺少发达的资产证券化市场，主要依赖于社会资本或政府方回购，投资主体运营期融资风险也广泛存在。

3. 高杠杆基础设施融资增加地方政府债务风险

地方政府的机会主义行为和融资过程中形成的直接债务与或有债务问题是两类主要债务风险。一是机会主义行为产生的风险。地方政府为了快速推动项目落地，积极参与到项目的融资和运营环节当中。地方政府在项目资本金融融资过程中，通过承诺进行股份回购等方式扩大其支出责任。融资环节政府方为社会资本方出具违约担保，或者牵线地方担保机构为项目融资担保，提高其融资信用水平，造成风险的不当转移。二是 PPP 项目政府投资与付费形成的直接债务和或有债务。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》赋予专项债投资 PPP 项目的合法渠道，但此类直接债务也增加了地方政府的杠杆水平。此外，由于 PPP 项目预算仅核算当期支出，在中长期预算制度还不够成熟条件下，PPP 项目形成的未来政府付费无法反映到政府财务报告

之中，加之政府方或有负债规则的缺失，造成对政府债务的严重低估。随着 PPP 项目落地总量的提升，债务风险进一步积累。为推动 PPP 项目快速落地，短期内债务的激增可能带来长期的财政风险，个别地区出现财政困局时，又势必导致风险处置责任向上一级政府的转移。

（二）多领域制度供给不足，降低伙伴关系治理效果

1. PPP 条例亟待进一步修订

PPP 立法的目标应定位于推动 PPP 模式的善治。对于社会资本参与改善政府公共服务供给效率的合作，其立法更应立足于治理明确合作过程中利益相关方的权力、权利和责任关系，并着力于破解实践当中阻碍 PPP 规范发展的重大体制机制问题。当前《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》仍存在诸多不足之处。首先，PPP 治理的包容性有待提升。PPP 的多元治理包括参与主体的多元以及运作模式的多元，最终落实于治理权的多元。当前项目从规划到实施的权力配置仍由政府主导，企业、金融机构以及非政府组织对项目策划的参与度仍然不足。其次，需要更多关注对政府行为的约束。政府权力缺少约束体现在两个方面，一方面是部门利益固化，形成监管权的竞争。另一方面是项目实施过程中政府不恰当行使权力。PPP 条例作为 PPP 领域的“宪法”，应明确财政、发改等部门的职责，克服当前多头治理的困局，同时应加强对政府信用建设的关注。第三，缺少对长期发展的理性规划。市场对条例反馈的意见集中于招投标程序障碍、用地法律适用、再谈判机制设计不完善等问题，立法工作在解决现实关切的基础上，还应着眼于 PPP 运用

的长期目标，改变注重项目融资落地，轻视公共服务价值的价值导向。

2. 市场化融资机制不畅导致市场增速回落

PPP 项目融资过程中出现的政府干预过多、融资机制缺少创新、融资渠道过窄等问题极大地限制了市场活力。首先，项目资本金制度阻碍，引致项目债务风险。项目资本金制度是 20 世纪 90 年代国务院宏观经济调控的政策工具，主要目标是抑制产能过剩行业的过度投资。PPP 项目大多属于公益性基础设施建设项目，项目资本金比例要求往往大于 20%。这对于动辄数十亿投资规模的 PPP 项目社会资本而言是一笔巨大的前期投入。社会资本的应对措施是以主体信用融资投入项目公司，或者借助“影子银行”的资金成立产业基金，实现资本投入。资本金债务化的负面后果是社会资本承担了高额的债务。专项债新规的出台以政府信用提高了项目资本金可融资性，但也扩大了重大项目中政府直接负债水平。其次，PPP 项目再融资难度大，退出渠道匮乏。除开发性金融机构外，PPP 项目难以获得金融机构的长期贷款。贷款的中长期退出需求强烈，当前 PPP 项目再融资主要依赖于融资置换。以项目信用采用优先追索方式的项目贷款有限，PPP 项目融资置换极易受到外部金融环境变化的影响。当货币政策收紧时，缺少融资来源的 PPP 项目面临资金链断裂风险。从国际经验来看，PPP 项目的资产证券化和特定行业 Reits 的引入是解决债务融资的良方，而项目股权交易市场的建立有利于养老金等长期投资偏好资金的进入，是社会资本退出的最优制度安排。

（三）监督权力分配不协调降低外部治理实效

1. 纵向监督机制存在监管冲突

PPP 监督机制中，纵向的监督为上级主管部门对项目公司和社会资本的监督。纵向监督的特征是监管机构对被监督者违规行为的纠正与惩戒。监督权来源于权力的功能性分权。PPP 项目运作受到多方监管，监管权被多个机构分项的分权安排下，监管机构间的竞争难以避免。在快速推动阶段，便会出现“监管竞次”现象，上级管理机构放松监管标准，下级监管机构降低执行标准。如 PPP 快速发展阶段，对社会资本方主体要求不断放松，大量不合规项目进入 PPP 项目库。而多部门监管的另一个负面后果是监管的冲突。主要表现对于职能重叠部分监管的重复，对于职能边界模糊的行为，则存在监管真空。例如 192 号文之前，国企高杠杆参与 PPP 项目投资并未引起国资监管部门足够的重视。

2. 横向监督机制缺少必要授权

横向监督的权力来源于监督权的分立。专家与公众等外部监督者根据被法律或者管理机构授予的监督权对项目运营过程进行督查。社会公众往往不具有直接的惩罚与纠偏的具体权力，而是通过意见表达和向执法部门举报等方式向具有监督权的权力机构提供必要的信息。监督者由于不能够参与到权力执行过程，仅能在事后予以追究。在 PPP 项目运作过程中公众监督的主要形式是价格听证与对危害公共利益行为的督查等。价格听证等公众咨询过程中监督权难以落到实处是公众监督面临的主要问题。PPP 条例提出：“对社会资本方违反法律、行政法规规定的行为或者对提供公共服务的质量等问题，任何单

位和个人可以向政府有关部门举报、投诉，有关部门应当及时依法处理。”但公众不仅仅对公共服务的负面后果享有投诉的权利，以公共服务绩效为导向的 PPP 还应当赋予公众对项目运营积极效果的评价权利。在举报、投诉监督渠道之外，仍需丰富公众参与的途径。而专家力量作为横向监督的一种特殊形式，其独立性往往受到行政力量的干扰，进而造成专家意见公允性下降。

三、从科层制治理到网络化治理：PPP 发展模式转型的必然路径

（一）科层制治理推动 PPP 融资导向

全球治理委员会在《我们的全球伙伴》研究报告中将治理定义为各种公共或私人部门个人以及机构管理共同事务的方法总和。PPP 的治理主要是指政府在基础设施和公共服务供给过程中引入激励机制和私人部门参与层面的治理，即政府与私人部门共同管理公共服务的协调互动过程。中国式 PPP 模式的运用内涵了科层制的内核，与平等合作的伙伴关系式 PPP 不同的是，科层制治理模式下各级政府主导了和社会资本之间的契约，PPP 更多的是政府公共服务职责市场化的工具，形成过度注重资本合作的工具主义导向。价值理念的差异导致 PPP 科层制治理模式与平等协作公私合作伙伴关系具有迥然不同的特征。首先，项目选择与评价以政府本位为标准。政府本位逻辑下，PPP 项目的选择更多地考虑促进经济发展的作用。PPP 项目中市政工程、交通运输、生态建设和环境保护行业项目居多，而市政工程项目占据首要地位。与之形成对比的是，科教文卫等民生领域项目相对较少。其次，合作执行以政府控制为导向。在选择社会资本参与时，倾

向于具有行政等级的国有企业和与地方政府具有某些共同利益的城投公司。而在执行项目的政府付费考核时，注重对合作方的严苛要求，而对政府方履约缺少必要的限制。最后，风险治理以权威模式推动。当项目操作过程中出现合同风险或者债务风险时，主导风险处理的方式仍然依赖于政府主导的运动式整治与危机救助，而非基于契约的协商。

韦伯的科层制理论中科层制管理体制建立在理性行动的基础之上，但这种理性的预设也带来许多非理性的行为，例如希望以包罗万象的政策、方针、计划兼顾所有群体的利益和偏好。风险社会中面临诸多的不确定性，依靠单一的规章制度难以解决各方的矛盾冲突。当这种科层制倾向深入到 PPP 治理过程中时，对 PPP 市场的可持续发展造成诸多不良影响。其直接表现是，以政府付费、市场付费和可行性缺口补贴来划分的 PPP 项目分类标准，产生了对地方政府追求达成“两评一案”标准为目标的项目推荐机制。政府财政支持对项目现金流的隐性担保成为项目测算的标尺，市场因此也只注重地方财政状况与可融资性，对 PPP 项目未来的盈利能力、技术创新性和社区利益缺少关心，最终形成一种以融资为导向的 PPP 运作趋势。当政府在合作中具有过强的主导作用时，地方政府不乏以直接或间接方式协助社会资本融资，违规担保、固定收益承诺等问题频繁出现。在 PPP 项目被赋予“保投资，稳增长”等职能后，政府方监管者角色中出现道德风险，出现财政支出能力测算过高、无视 10% 财政红线、主动协助问题项目入库等问题。在预算软约束仍然普遍存在的情况下，地

方政府监督和合作的角色定位偏差，放大了 PPP 合作原本就存在的合作风险，并在宏观层面汇聚形成财政金融风险。

（二）PPP 治理向网络化治理转型的具体路径

从 PPP 推动国家治理现代化的功能上来看，PPP 治理模式随着人们对 PPP 认识的深化而逐步转变。我国人均基础设施存量仍远远落后于西方发达国家。PPP 项目主要集中于能够产生潜在经济效益和社会效益的大型建设项目无可厚非。但与此同时，还应看到 PPP 功能的丰富性。彭程在首届开发性 PPP 论坛上提出开发性 PPP 的概念，认为开发性 PPP 是在新型城镇化背景下，为实现区域可持续发展目标，政府和社会资本建立长期合作关系。以华夏幸福为代表的产业园区开发和城市综合运营开发服务 PPP 项目面向市场流量，具有自我造血功能。“绩效付费、长期运营、综合开发”更好地调动市场资源配置的功能。而在融资性与开发性 PPP 项目之外，还存在以政府购买公共服务为主的服务型 PPP 项目。PPP 模式下的合作表面上是政府方和社会资本的资金与技术协作，但由于公共服务的复杂性，内嵌了多元的市民需求，满足这些需求可以由政府提供，也可以有非政府组织协调服务的供给。此类项目以政府规划难以完全覆盖的公共服务项目为主，通过社会组织的发现和协调，最终达成项目实施与落地。例如，联合国亚太经济社会委员会在斯里兰卡和印尼等国家与社区组织和 NGO 合作的扶贫项目有效提升了公共服务水平并降低了运营成本。

市场对于商业机会的发现和市民对社区公共利益的表达形成了

一种自下而上的 PPP 推动模式，这种 PPP 项目基础设施和公共服务供给生产方式的转变要求治理模式从科层制向网络化治理的演化。社会组织的发展是政府服务购买政策制定的逻辑起点，沿着西方国家制度变迁的路径延伸开来，公共服务的民营化自然的主张公共服务供给主体的多元化以及治理机制的网络化。市场发起和社会组织的中介作用为开发性 PPP 和服务型 PPP 搭建起与政府合作的桥梁，政府从规划主导者向决策者转变。网络化治理与国家治理体系和治理能力的现代化的善治目标一脉相承。这就要求将私人领域的风险也纳入到公共政策框架之内，政府主导的管理需要让位于公共机构与私人个人或机构的协同治理。在 PPP 项目的合作中，网络化治理拓展了契约治理的边界，将非合同的关系纳入治理结构之中，政府与社会资本与社会关系网络融合，政府、企业、非营利组织与个人形成平等的横向联结，面向最终绩效的 PPP 使参与者能够共享权利与回报。达成这样的治理目标则需要制度安排理顺不同目标导向 PPP 项目的现实困境。

四、规范 PPP 有序发展、促进治理模式转型的政策建议

（一）进一步完善或修订相关法律法规

PPP 模式是涉及多领域、多行业、多方参与的复杂交易模式，对 PPP 相关法律法规的修订与完善应形成一套以 PPP 法为核心，层次清晰、结构合理的法律体系。PPP 法应对 PPP 政策形成引领，而 PPP 操作指南等规范文件则服务于政策的落实。同时，项目运作相关法律与 PPP 法应当相互协调适应，做出适当修订，以消除各法律子系统之间功能运转的摩擦。首先，PPP 条例修订刻不容缓。PPP 法是协调政府

与市场关系根本依据，网络化治理治理模式下，PPP 即是融资方式也是多元公共服务的重要载体。因此，PPP 条例首先应拓宽 PPP 社会资本方的范围，允许非政府组织等参与其中，并进一步放宽公共服务类 PPP 项目的运作模式，给予市场足够的参与空间。二是通过立法规范政府权力运行，有效解决部门利益固化、权力不受监督等问题。三是 PPP 的发展和运用具有长期性，经济高速发展的条件下，外部环境和公共产品服务需求不断变换。从国际经验来看，PPP 法往往经历常态化的修订。PPP 条例应明确其试行性质，为后续立法提供空间。四是 PPP 条例应对项目采购、招投标、再谈判等重要机制问题予以回应，提升立法质量，给予市场具有更具操作性的法律指引。其次，项目资本金政策缴存政策亟待修订。地方政府专项债允许一定比例作为重大项目资本金有利于大型项目启动，但专项债运用需要满足比较严格的行业、用途等条件。我国 PPP 项目覆盖行业广泛，“一刀切”的比例限制极大地限制了 PPP 项目落地效率。适当降低资本金比例，试点行业引入市场化酌量机制将是激发市场活力的重要手段。最后，进一步完善 PPP 法律体系的衔接。PPP 模式复杂性的体现之一就是项目涉及法律的复杂性。不同类型的项目需行业、用地、行政、证券等诸多法律的共同约束。相关法律与政策均需要进行必要的修订。

（二）建立可持续优化的风险分担机制

PPP 项目的基本合作理念是风险共担和收益共享。对于项目风险分配的原则是最有风险控制能力的一方来分担风险，并在合同中做出尽可能详尽的风险分担约定。但合同的长期性决定了 PPP 项目合同

无法完全预期到未来可能事项的变动，因此建立一套能够持续优化的风险分担机制对行业发展至关重要。首先，初始风险分配应逐步走向专业化。PPP 模式的风险控制手段主要是风险的分担和风险的转移。针对风险分配方案同质化和过于粗略等问题，可根据实施经验出台分行业风险分担指引，并逐步加强风险分配工作的专业化水平。其次，部分合同条款的开放性能够为合同执行提供充分的灵活性。常见的合同条款变更也是利益分配过程中主要影响要素的更改，主要包括特许期限的弹性、价格调整条款以及收益分配的调整以及股权变更等。为合同设置固定的调整期限和调整门槛能够较好地满足双方的利益诉求。最后，再谈判机制是弹性条款实施的保障。《合同法》第 77 条规定“当事人协商一致，可以变更合同。”可见经合同双方当事人统一，设计收益、价格等上下限调节机制出发后，协议可以变更。再谈判机制的主要作用是，通过对协议变更和不可变更的部分进行事前的约定和说明。其中，不可变更机制通常包括签约政府主体与社会资本主体、项目特许权授予方式、项目协议产出标的的变化以及获取利益和最终移交的重要内容等。而对于可变更部分，应当事前约定外部经济条款和内部制度以及成本费用因素变更的具体标的和执行标准。同时，还应明确具体的变更程序。如遇到极端情况导致项目失败，政府方还应主动寻求再谈判，以维护公众利益不受损害。

（三）吸纳利益相关方参与 PPP 治理

网络化治理需要发挥利益相关的功能，在 PPP 治理中更好发挥合作方之外的协调组织功能，实现多方利益的平衡，在项目的监督、

评价、再谈判过程中逐步在政府主导下引入参与机制，以合作促进政府的善治。首先，提供多主体参与治理的渠道。网络化治理的重要特征就是多主体共同参与治理，引入多元主体参与项目决策和项目运营能够更好地平衡相关方利益，其中投资者主体的多元化最为重要。对开发性 PPP 项目积极引导民营资本参与，对服务性 PPP 项目应拓宽非营利组织参与的渠道。为此，应清除非营利组织参与 PPP 的法治障碍，提高社会组织法律地位等。其次，充分发挥专家力量与中介机构的协调功能。专家力量除参与前期项目论证外，在项目建设竣工验收和运营移交环节也能够发挥专业背景的效能。而在政策修订过程中，专家力量也应给予 PPP 立法、相关指引的修订等专业意见，实现行政机构和专业力量的常态化沟通。此外，第三方机构由于其丰富的项目运作经验，可以参与到利益协调工作当中。例如运营利益分配机制设计以及再谈判过程中的利益协调等。第三，完善公众参与机制。为进一步完善公众参与的渠道，落实公众监督权利。凡涉及重大公共利益的项目规划，都应就价格、环保等问题向受影响社区公众征求意见，并对意见采纳处理情况做出说明；丰富公众参与形式，对 PPP 项目涉及公共利益的重大事项可增加公告、社区组织说明会、发行手册简讯等方式进行宣传，同时还应增强公众意见的主动获取，采取民意调查、回答公众提问及座谈会等方式增进与公众的交流互动；最后应发挥好非政府组织在政府、企业和公众中的纽带作用，使其更好地宣传和引导公众参与 PPP 项目的规划和咨询过程。

（四）完善财政风险控制与风险补偿机制

完善风险控制制度，实现债务风险管理的规范化、透明化，针对特定事项建立风险补偿机制是化解 PPP 财政风险的根本路径。首先，隐性债务检查机制应逐步常态化。《财政部办公厅关于梳理 PPP 项目增加地方政府隐性债务情况的通知》（财办金〔2019〕40 号）要求地方政府对实施方案、采购文件以及合同文件等进行审查，并根据隐性债务的具体情况上报报表。PPP 治理模式转型过程中，隐性债务检查的常态化有利于规范地方政府行为。其次，政府会计规则的补充修订能够更好地反映政府方的直接债务与或有负债。国际公共部门会计准则对特许服务和或有债务都专门发布了对应准则。《IPSAS32- 特许服务协议》规定了采用特许经营模式的 PPP 项目资产与负债的会计处理。《IPSAS19- 预计负债、或有负债与或有资产》则对政府预计负债的确认与计量，以及金额和时间存在不确定性，无法可靠计量的或有负债的反映做出了相应规定。我国可在《政府会计准则第 8 号——负债》的基础上，以 IPSAS19 与 IPSAS32 为借鉴，制定或有负债以及 PPP 项目专门准则，并逐步增强政府负债信息披露水平，更好的反映政府负债规模及其变动。第三，建立偿债基金制度。债务的管理除了公开透明的政府资产负债表之外，还应为地方政府发行的债券建立偿债基金。偿债能力的提升有利于增强市场对地方政府专项债务发行的信心。英国最早为国债建立了减债基金，将用于偿债的税收和预算盈余纳入基金管理，用于偿还国债利息。我国也可建立地方政府的偿债基金，从财政收入和政府基金收入中以一定比例按年注入，作为地方一般债券和专项债财政偿还平衡之用。

PPP 项目融资问题及建议

来源：湖北 PPP 研究院 作者：王义刚

当前，我国 PPP 项目投融资面临的问题集中体现为“融资难、融资贵、融资慢”和“难投资”。中选社会资本方/项目公司和 PPP 项目难以合理的价格获得必要的融资；银行等金融机构难以通过其风险收益评价标准找到适合的融资企业和投资项目，出现“有钱人找不到投资对象，有投资项目的人融不到钱”的现象。这种状况不仅出现在国际社会普遍存在“融资难、融资贵、融资慢”的中小微企业领域，在交通运输、水利工程、环境保护、文化教育、卫生事业等 PPP 项目领域也普遍存在。影响 PPP 项目落地的主要原因是融资难，但是融资难只是表象，深层次的原因也是多方面的。

一、PPP 项目融资面临的问题

项目公司作为 PPP 项目的融资主体，在 PPP 项目的融资过程中，主要面临以下几个方面的问题。

（一）PPP 上位法缺失，政策频繁调整导致金融机构对 PPP 项目信心不足

从我国发布鼓励发展 PPP 模式伊始，PPP 相关政策及规范性文件密集出台，政策体系逐步完善，基本形成了“法律规范+配套政策+操作指引”的框架体系，为 PPP 的操作实施提供了相应的指导。但专门的 PPP 上位法至今缺失，现有的多为部门规章条例，层级较低，法律效力不足。而 PPP 本身涉及环节较多，涉及专业领域较广，项目实施过程中各个环节如何适用法律不清晰，多方主体利益难以通过法律

途径得到明确保障，这是 PPP 领域比较突出的问题，也是 PPP 项目融资难的原因之一。同时，受不符合规范或不适合使用 PPP 模式的项目集中整改或被清理出 PPP 项目库的影响，银行等金融机构对 PPP 项目的放款态度逐渐转向谨慎，对 PPP 双方的履约能力持审慎态度。

（二）存在“地区歧视”和“所有制歧视”的问题

PPP 项目融资规模大、融资期限较长，对于融资成本要求较高，虽然 PPP 项目公司可从银行、资本市场等渠道筹集资金，但是从整个 PPP 融资市场来看，PPP 项目融资存在资金来源受限，融资渠道不畅等问题。相比央企、地方国企作为社会资本方的 PPP 项目，民营企业作为社会资本方的 PPP 项目融资更为困难，融资成本更高。央企、地方国企具有先天的融资优势，即使违约或者破产，一般也会有其他方式补偿或者解决途径，银行等金融机构颇为青睐，而民营企业融资则不同，即存在所谓“所有制歧视”的问题，PPP 领域存在国有企业对民营企业的“挤出效应”。另外，部分地区经济较差，财政实力较弱、政府债务率较高，在银行等金融机构的角度来看属于高风险地区，无法满足银行等金融机构投资的准入条件，参与这些地区 PPP 项目的意愿不高，即存在所谓“地区歧视”的问题。

（三）项目前期，对项目的可融资性难以准确判断

银行等金融机构进行 PPP 项目融资评审时，需要对融资主体的综合实力及背景进行评估，如项目公司股东的所有制属性、是否存在被诉被执行信息、资产负债率、建设运营能力、融资成本接受度、融资期限要求、还款来源、增信担保措施、追索性等。因此，在社会资本

尚未招选的情况下，银行等金融机构较难对 PPP 项目的可融资性作出准确的判断。另外，对于投资额比较大的 PPP 项目，贷款决策审批权限集中在总行，基层行或者市级行难以给出权威判断。

（四）PPP 项目融资需社会资本方提供额外的增信

由于 PPP 项目动辄十几亿、几十亿投资，股权部分由社会资本方出资，但债权部分融资金额相对较大，一般为项目总投资的 70%-80%，需要向银行等金融机构申请债权融资。作为 PPP 项目的融资主体，项目公司是在 PPP 项目落地后，针对 PPP 项目而新设立的公司。按目前银行的授信要求，对于新设立的公司而言，既缺乏历史经营业绩，又缺乏足够的既有资产，并且固定资产的所有权并不一定属于项目公司，一般不具有授信能力，难以获得银行的信用贷款，也难以获得高水平的主体信用评级，因此一般需要项目公司的股东方或者第三方提供增信。同时，部分地方政府为确保项目公司能够顺利融资，在 PPP 合同中一般会增加相应条款，比如社会资本方需对 PPP 项目融资承担连带责任，对项目提供增信甚至担保等。PPP 项目融资理论上是一种“有限追索权”的项目贷款，项目公司具体负责融资事宜，社会资本方负责配合，政府方可为融资提供积极协助，但政府方不对项目公司的融资行为承担责任和义务，而在实际上却是依靠社会资本方自身资信的信用贷款。

（五）部分社会资本方缺乏 PPP 项目投资经验，缺少分析项目投资可行性的专业知识

PPP 项目的投资额通常较大，涉及的业务范围较广，PPP 项目的

内容不仅只是工程建设内容，还包括融资、投资、运营维护等内容，对社会资本方在融资、建设、运营等全生命周期的运作能力要求较高。而一些社会资本方是由传统施工单位转型，在财务、法律、金融等相关人员配备上较为欠缺，缺少对于 PPP 项目投资经验，单纯从项目施工角度分析项目实施的可行性，简单的把 PPP 项目竞争变成基建类项目的价格竞争，错把 PPP 的投资关系理解为 BT 下的借贷关系，太过于注重项目建设期的施工利润，却忽视了项目运营期的实质运营，未从项目投融资角度出发综合分析本企业长期盈利能力、偿债能力、现金流量和资产负债状况等。

（六）股权投资的“名股实债”问题

“名股实债”也称为阶段性股权让渡，这并不是一个法律概念，而是一个在实践中产生的概念，是指资金以股权投资模式进入项目公司，但附带固定收益率和回购条款，约定一定期限后，项目公司股东或第三方无条件回购上述股权的投资方式。这种投资方式名义上是股权投资，但实质上属于债权投资。另外，一些社会资本方缺乏整体的资本约束，将银行贷款、发行债券筹集的资金、委托资金、“名股实债”等非自有资金用来投资，未建立完善的风险管理与内部控制体系，推高了企业杠杆率，埋下了债务风险隐患。

（七）PPP 项目资金期限错配

一些 PPP 项目在财政承受能力论证阶段，地方政府因财力问题，需要拉长合作期限（PPP 项目合作期一般在 10 至 30 年之间）才能匹配财政承受能力，而在现实中，项目合作期限越长不确定性就越大，

风险就越高。目前，很多 PPP 项目存在项目合作期限与实际融资期限不匹配的问题，难以满足 PPP 项目全生命周期的资金需求。作为 PPP 项目债权融资的主要资金供给方，银行等金融机构需综合考虑风险防控等要求，其各类融资产品期限较 PPP 项目合作期限相比，就形成项目资金期限错配问题。同时，银行等金融机构对 PPP 项目贷款模式不熟悉，缺乏针对 PPP 特点的贷款管理制度，对 PPP 项目贷款仍沿用抵押、担保等传统模式，可能也会要求项目公司股东对项目贷款提供额外增信，对项目未来现金流、项目收益权质押、履约担保等间接担保机制尚未完全认可。

二、建议

（一）从政府方角度

1. 加快推进 PPP 立法进程，以更好的法治环境更大激发社会投资活力

在政府、市场、企业、体制机制等方面深化投融资体制改革的背景下，PPP 立法应站在推动我国基础设施投融资体制深化改革，更好地发挥政府作用，建立良好的市场秩序，发挥市场配置资源的决定性作用，促进竞争，推动社会资本尤其是民营资本参与基础设施项目投融资建设的角度上进行。PPP 立法应做好顶层设计，从维护公共利益的角度，明确基础设施项目参与各方的权利义务关系，充分研究提炼出 PPP 模式应具备的核心理念及基本原则。PPP 立法将减少社会资本方参与 PPP 项目的不确定性，提高社会资本方参与 PPP 项目的积极性，增加社会资本方和银行等金融机构对于 PPP 项目的信心，也让 PPP 实

操问题以法律形式得以解决，便于建立良好的 PPP 市场秩序。

2. 构建我国欠发达地区经济发展的金融支持体系

我国欠发达地区基础设施总体水平仍较落后，需要大量资金投入基础设施和公用事业领域以改善目前的状况。但是欠发达地区普遍存在经济较差、财政实力较弱、政府债务率较高等问题，不满足商业银行、发行债券等的投资准入条件。因此，亟待建立我国欠发达地区经济发展的金融支持体系，健全金融法律法规，制定坚实有力的金融支持方案，制定出台欠发达地区金融发展的长远规划和适于欠发达地区金融发展的优惠政策，大力引进国内外金融机构。

3. 政府方应为金融机构创造信息公开透明的环境

地方政府应为银行等金融机构创造良好的金融生态圈，提供一个更加公开透明、值得信赖的市场环境，这是银行等金融机构愿意进行资金配置的前提。创造信息公开透明的环境，让银行等金融机构可以客观地评价政府支付和补贴类 PPP 项目的现金流风险，特别是政府支付与补贴能力及其信用的风险。

（二）从社会资本方角度

1. 社会资本方应正确认识 PPP 项目的特点和投融资规律

社会资本方参与 PPP 项目应遵循 PPP 的内在规律，符合 PPP 长期合作的理念，同时具备出资能力。对于社会资本方特别是基建类社会资本方，应转变思想，从“重建设轻运营”转变为“重建设重运营”，做合规的 PPP 项目，不应从参与 PPP 项目开始就希望出表、运营期股权退出，这会令地方政府和贷款银行不安，也违背实施 PPP 项目的初

衷。

2. 社会资本方应邀请金融机构在项目前期介入并参与到项目中来

社会资本方应高度重视项目的可融资性，中标之前应联系金融机构做充分的融资尽调，对项目的融资情况事先了解，与银行等金融机构事先沟通。结合金融机构的意见合理确定合作模式、设计融资方案和交易结构。对于金融机构要求的担保、支持函件等，若需要政府协助，投资方应尽早向政府提出要求，及时落实到 PPP 项目合同中。同时，建议社会资本方加强与银行等金融机构合作，建立“企业金融圈”，做到互利共赢。

3. 社会资本方应创新融资模式，拓宽融资渠道

银行贷款方面，政策性银行、商业银行的支持方向、支持力度、融资利率各异，应多渠道了解不同银行的产品，取得与 PPP 项目投资周期期限更匹配、利率更优惠、担保要求更宽松的融资资金。在创新融资工具方面，可通过不同融资工具的运用与组合，降低融资成本，通过债券融资、保险融资、资产证券化、融资租赁等方式进行融资。

4. 社会资本方可引入第三方机构协助进行项目投资可行性分析

PPP 项目的内容不仅只是工程建设内容，还包括融资、投资、运营维护等内容，对社会资本方在融资、建设、运营等全生命周期的运作能力要求较高。所谓“专业的人做专业的事”，若社会资本方不具备从事相关业务的专门人才，建议社会资本方聘请财务、法律、金融

等第三方机构作为企业的智囊团，协助其进行项目投融资、建设、运营等。

（三）从银行等金融机构角度

1. 完善 PPP 项目贷款制度，为 PPP 项目提供更好贷款服务

PPP 项目融资理论上是一种“有限追索权”的项目贷款，以特定 PPP 项目为融资对象，还款来源依赖于 PPP 项目产生的现金流，担保品也限定于 PPP 项目的资产。因此，鉴于 PPP 项目的特殊性，银行等金融机构应完善 PPP 项目贷款制度，发放贷款的依据与标准应区别与传统企业贷款，全面分析与 PPP 项目相关的所有当事人的风险，对相关合同进行审核，着重于项目建设风险、运营风险、现金流风险的分析评估，为 PPP 项目提供更好贷款服务。

2. 银行等金融机构亟待创新信贷产品

目前，银行等金融机构因对某些模式或概念的认识问题，以及受整个机构管理模式、所有权、追责模式等体系问题的限制，亟待加强改革创新能力。在 PPP 项目融资方面，银行等金融机构不应沿用给地方政府投融资平台贷款那样依靠政府信用的传统做法，或给生产类企业贷款那样要求借款人提供抵押担保，而应针对 PPP 项目的特点，不断创新并推出期限、利率不同的信贷产品，以满足 PPP 项目全寿命周期的融资需求，也需探索真正的有限追索项目融资。

深谈水务行业 PPP 的七大争议

来源：PPP 项目争端解决 作者：周林军

中国公共基础设施和公共服务行业的 PPP 在经历了 1995-2002 年的兴起，以及 2008-2012 年全球金融危机后的数年寂寞后，终于又迎来了新一轮高潮。与以往有所不同的是，此次 PPP 高潮的直接推手来自政府强势部门——国家发改委、财政部等主管部门都在研究相关政策，为 PPP 模式的深度和广度应用，提供政策推动和支持空间。各级地方政府亦开始蜂拥借道 PPP 这一模式，试图纾解地方债务风险和城镇化资金困境，解决融资乏途问题，同时也能腾出一些财政资源空间来应对更为迫切的社会需求。

在企业方面，某些水务企业希望通过 PPP 来进行资本和经营的扩张，而不少投资人也从中嗅到商机，希望通过 PPP 使自己的资本进入新的获利空间。

七大争议：

一、自然垄断与行政垄断

城市水务行业无疑再次成为此轮 PPP 潮中的一个热点，与其他公共服务行业相比，水务行业（主要包括自来水和污水处理）属于典型的区域自然垄断行业。所谓自然垄断，除了经济学意义上的“规模经济”和“范围经济”特征外，从竞争学的角度，主要指市场竞争发展到一定阶段时出现的产业“自然”集中，属于市场竞争之后的合理性垄断，其与“行政垄断”有着根本的区别，后者属于“人为”的授权性或规定性集中，属于市场竞争之前的不合理垄断。

从这个意义上讲，当垄断由市场竞争的自然结果异化为行政强制的人为结果时，则从根本上违反了关于自然垄断的经济学原理。

遗憾的是，理论画面的清晰并未折射出实际操作精确。在我国城市水务行业以往某些 PPP 过程中，尽管在打破传统的国有或行政垄断方面有了一些突破和改善，也引进了一些社会资本或境外资本，但在很大程度上，依然在沿袭着行政决定的方式。例如，某领导与某跨国集团一拍即合，随即指示本地的水务企业与其合作，而没有履行竞争程序。有些合作尽管在形式上履行了招标程序，也只是走走过场，结果还是早先内定的公司入围。还有的地方列出招标条件，规定只有在本行业经营十年以上、资产总量达到若干亿的本市企业方具有竞标资质，结果依然是原来的企业入围。某些地方在制定特许经营条例时，主管部门的资质认定和行政审批依然属于最关键性的条款……

凡此种种，反映出在我国城市水务行业的 PPP 过程中，一些地方和部门依然试图利用行政手段来创制自然垄断。实际上，自然垄断只是水务市场的“结构特征”，而不是水务厂商的“行为特征”。自然垄断之所以是自然的，就是因为它是竞争的产物而不是行政的造物。正如不能因为状元名额只有一个就把其他人逐出考场并指定某一人成为状元一样，相反地，状元只能产生于参加考试的众多举子之中。同样，假如经济学原理告诉我们，某个城市的水务市场应由一家厂商独家经营更为经济，那么应当通过公平竞争在众多有实力的厂商中选出那个最优的垄断经营者，而不是通过行政指定来强占这一垄断地位。如果我们期望通过中国城市水务行业的 PPP 过程孕育出真正和有

实力的自然垄断者，首先应该使水务行业的 PPP 过程脱离行政垄断的躯壳而寄生于市场竞争的母体。

二、融资目标或效率目标

城市水务行业属于资本密集性行业，其 PPP 过程中肯定涉及大量的资本运作。但水务行业 PPP 在瞄准融资功能和融资数量时，是否还有别的目标？2007 年 3 月，世界著名的 Global Water Intelligence 杂志以“管理中国资产价格膨胀”为题，列举了我国若干城市水务行业 PPP 过程中资产大幅溢价的情况，令人发省。

在人们为资产溢价或国有资产增值兴奋的同时，或许我们也应该问如下问题：

首先，一方面，我国的城市水务企业大部分都在微利、保本经营甚至亏损，但另一方面，其资产却在超出原值数倍甚至十几倍出售。这一悖论背后的真实画面是什么？究竟是买家愚蠢还是卖家精明？

其次，溢价收益去了哪里？

第三，溢价成本的最终埋单人又是谁，即资产溢价转让与今后的价格或公共财政支出有无关联？

正如一个学校的公共食堂要转让，某个人愿意以高出原值 5 倍的价格溢价收购，人们为公共资产成功增值感到喜悦，但如果购买者将购买成本打入饭菜成本，师生的就餐价格由此也上涨数倍，那么这种溢价无疑就是成本转嫁。

无独有偶，某城市以数倍于原值的价格出让了本地的水厂资产，签约仪式上杯盏交错，皆大欢喜。事后厂商要求依据其投资成本调整

水价或增加补贴，主管部门心境大变，原来“溢价”=“提价”。简言之，PPP过程中水务资产的大幅增值，如果导致公众的消费价格或公共财政补贴随之水涨船高，那么，这种溢价无非是价格透支或寅吃卯粮。因此，过度关注PPP的融资功能，或将融资数量作为衡量绩效的唯一目标，甚至试图把PPP作为撬动资本或收益无序扩张的杠杆，那么，PPP就变成了“圈钱”的工具。

“没有免费的午餐”，这句话应该成为水务行业PPP资本运作的座右铭。人们应该切记，城市水务行业引入PPP的主要目标，首先是提高经营效率和改善公共服务，而非单纯扩大资本数量。由于资产成本势必要用即期或远期的现金流量来覆盖，前端过量资本进入，必然会给之后的消费价格或公共财务形成压力。如果仅仅关注前端融资的受益人，而不关心后端成本的埋单人，终将酿成恶果。

从这个意义上讲，对PPP绩效的考量，不能单纯地“见钱眼开”，更不能忽视公共服务效率、质量、范围、价格或对公共福利的改善和增加程度，后者才是问题的核心——它关系到城市水务行业的PPP是否具有必要性、合法性或合理性的问题。

三、短期价格竞争与长期价格垄断

城市水务行业的PPP经常涉及特许经营竞争过程，竞争包括很多内容，其中最难的是对价格竞争的判断。众所周知，水务特许经营通常涉及一个较长的时段，如15-20年，甚至更长。目前世界上没有任何一个厂商能够，或敢于对整个特许经营期进行一次性竞价，往往都是对特许经营起始期（3-5年）进行竞价。对资金实力雄厚的厂商来

说，聪明的竞争或价格投机策略往往是：采用“先亏”的办法，用较低的起始报价击败其他竞争对手，来赢得特许经营权。等到起始年限过后，企业作为地位稳固的垄断者，且市场中已无竞争对手，这时再与政府讨价还价。这种由当初被动的竞争者变为之后的主动垄断者、由市场进入时的“竞争价格”演变为市场占据后的“谈判价格”的过程，已成为一个监管窘境，正如高考一样，入学考试竞争程度很高，但入学之后的竞争程度就很低，即人们常说的“入校”与“在校”之间的行为差异。因此，如何使在竞争中获得市场的厂商能在市场中维系竞争状态，防止其滥用市场独占权利，是目前水务行业 PPP 过程中的一大难点。

鉴于此，在笔者 2006 年参与的重庆唐家沱污水处理 PPP 项目谈判中，政府并没有过度关注厂商的起始报价水平，相反，我们更为关心的是，如何设计出一个有效的价格机制，来管控厂商在整个特许经营期内可能发生的价格垄断，并向厂商的价格行为施加竞争压力，包括采用“利润率限定”、“价格封顶或包干”、同域、同业“价格比较”等方法。譬如法律文件的价格章节中规定，如果结算价格经过一段时间的实施后，与同区域其他同类企业相比失去竞争性，明显高于同行业平均水平，则需重新核定结算价格；规定企业的成本，包括其采购设施数量、质量、价格和工程建设成本应当不高于同行业的可比较的合理水平等。从这个意义上讲，在 PPP 项目实践中，设计出一个科学合理的价格管控机制非常重要，有助于防止“短期的价格竞争行为”异化为“长期的价格垄断行为”。

四、合法成本与合理成本

经常出差的人都知道“卖发票”的事。这实际上是为了满足某些试图多吃多占单位金钱的人的欲望。有了发票就意味着有了财务报销的凭证。然而接下来的问题是，一个人出差三天，却拿回来三万块钱的报销凭证，尽管票据表面合法，合理性何在？

由此，可以引出 PPP 过程中的“合法成本”与“合理成本”问题。目前世界各国普遍实行的是“成本作价”+“利润率限定”的价格模式。例如，我国《城市供水价格管理办法》将厂商的利润率限定在 8%~12%的水平。在这种情况下，厂商无法期望通过提高利润率来增大利润总额，因此，蓄意扩大成本规模就成为一个既合法又有效的途径。例如，一个 500 万元兴建的水厂，当利润率限定在 8%时，允许的利润额为 40 万元。如果厂商将投资“蓄意”扩大到 1000 万元，并以此作为成本基数来计算利润留成，这时人们发现，厂商最终还是堂而皇之地获得了 80 万元的利润，同时也没有违反限定的利润率标准——然而，此时消费价格却上涨了不止一倍的水平。这就是合法成本与合理成本之间的冲突。

经济学研究证明，在成本作价和利润率限定的情况下，厂商具有扩大投资成本的强烈动机，即以合法成本来摄取不合理的利润。以成本之水抬升利润和价格之船。在这种情况下，如何界定合法成本与合理成本的边界，是一个很大的难题。

合法成本与合理成本之间，始终存在矛盾。厂商为此进行成本投机继而达到利润投机的路径很多。2005 年，笔者作为政府授权谈判

代表主持与重庆北部片区供水 PPP 项目谈判时，外方提出市政府应当尊重企业的经营自主权，即企业有权自行决定资产投资和经营性融资，有权决定企业内部的薪酬水平等。对此，政府的回应是：政府会尊重企业的合法权益，除非这些权益的行使对既定的成本或价格造成影响。比如说，你放着当地的银行的贷款不用，偏要去借高息的股东贷款作为流动资金，其他人建一个水厂花 5000 万元，你自己建花了 7000 万元，你大幅调整薪酬后计入成本，然后以此计算价格，这些都合理吗？为此，政府出具的特许经营授权文件中明确规定：企业应当本着节约成本的原则进行合理、适度的资本性和经营性融资，其融资成本应不高于同期当地银行的平均条件、严格限于直接生产和服务。合作公司所需采购设施数量、质量、价格和工程建设成本应当不高于同行业的可比较的合理水平。“企业内部的薪酬调整，如果不对现行审定的水价成本造成影响，则由企业自行确定”等。这些条款的制定，目的在于防止成本合法性下掩盖的成本不合理性。

五、风险共担与风险兜底

从风险控制的角度审视，PPP 的一大特点就是改变了公共服务投融资、运营和管理的传统风险配置。通过合作使得风险分散，并由合作各方分担或共担。

然而在我国城市水务行业以往的某些 PPP 项目中，“风险共担”原则经常得不到很好地履行。其中比较突出的就是政府为 PPP 厂商的某些风险进行兜底。例如，一些厂商经常要求政府先行确定和审批服务水量，并在实际处理量达不到既定规模时，政府需要保量购买。反

之，如果按照审批的规模建成的设施能力满足不了实际需求，企业无需承担责任。

由此可见某些厂商的心计乖巧和某些政府官员的思绪混乱。不论厂商当初请求政府来审批服务规模时的态度如何卑恭，或官员对由自己来审批规模多么习以为常，事实是，在厂商的卑恭态度和官员的行政批文之下，原本由厂商承担的投资风险已悄然转移成政府的审批风险，不仅如此，政府对厂商服务水量的兜底或保底性购买，又使其规避了实际的运营风险。

通过政府审批来规避投资风险和通过政府兜底来规避运营风险的做法，与水务行业特许经营的基本原理和普适原则大相径庭。所谓特许经营，指厂商在专属服务区域和特许运营时限内的排他性或独占性运营行为，这种排他性或独占性是一种市场特惠，而作为受惠的对应或交换条件，厂商在享有独家经营权利的同时必须承担相应的投资和运营风险，这是国际通行惯例。然而，在我国以往的某些水务 PPP 项目中，厂商一方面希望享有独家经营权利，另一方面却不愿独家承担投资和运营风险，由此一来，本应由厂商承担的市场风险中的几个关键方面——竞争风险、投资风险和运营风险，就随着政府审批和政府兜底实现了转移。这就如同允许某人在商场内独家经营饭馆，这个人却反过来要求商场计算和确定食客数量并对卖不出去的饭菜埋单一样，可谓咄咄怪事。事实是，我国以往的一些水务 PPP 项目中，政府审批和兜底水量的事例屡见不鲜，甚至出现过为保障 PPP 厂商生产能力，被迫缩小已有企业的服务范围 and 关闭已有设施能力的尴尬。

对此，人们毋需批评 PPP 厂商的心计乖巧，但却有理由指责官员的头脑简单。正是因为传统行政审批的思维和行为习惯，才会导致某些权益/风险极不对称的奇事怪例发生。

笔者 2002 年作为政府授权代表参与重庆北部片区供水 PPP 项目谈判。根据公用事业“普遍服务”原理，当时我们起草的法律文件规定，厂商享有独家经营的权利，但与此同时，它必须“保证向服务区内一切愿意接受服务和愿意支付服务价格的人提供连续、充足和质量的供水服务”，这也是政府不再审批其他厂商进入该服务区域的重要前提。重庆唐家沱污水处理 PPP 的法律文件也明确规定，厂商的服务应“符合城市总体规划，满足特许经营区域内日常需求，以及具备适度的储备能力”。换言之，厂商应该根据服务区域的人口现状和增长趋势、城市发展规划、平均用水量、峰值用水量等因素去合理预测、建设、改造设施规模，应具备一定数量的储备能力并承担相应的投资和运营风险。政府允许适度的储备能力建设费用计入固定成本，但日常的经营性付费则必须根据实际发生的处理水量来计算，政府拒绝进行水量兜底。

除了“普遍服务”原理外，西方公用事业法中还有另一条原理——专营服务区域内的“强制延伸服务”，即厂商必须履行向服务区域内新增的服务人口提供延伸服务的义务。由此看来，无论是普遍服务原理还是强制延伸服务原理，都蕴含着一个基本原则：作为特许独家经营的厂商，必须向专营区域内所有愿意接受服务和愿意支付价格的公众提供充足和连续的服务，并应承担相应的投资和运营风险。反观

我国城市水务行业以往 PPP 过程中的某些做法，尤其是对服务水量的保底，是有悖上述基本原理的，既不符合国际惯例，也不符合“利益分享/风险分担”的原则。

六、PPP 中的政府：多重角色的困惑

PPP 项目要涉及合同订立。作为社会资本或民营资本，非常关注合同另一方的权威性并通常以为（1）PPP 合同要与当地人民政府本身签，不要与政府部门签；（2）如果与政府部门签，最好与权威大的部门（如发改委、财政局或主管部门）签；而不要与权力小的政府部门签；（3）尽量不与企业签。

为什么会有这样的疑虑？答案很清楚。如果与权威小甚至无权威的机构签，会给合同履行带来风险。这实际上涉及合同人的行为能力问题。人们习惯认为，更有权威的机构在资源调配方面的能力更强，即合同履行的能力更强。

任何事情都有两面性。希望与政府订立合同，无外乎看重政府的资源调配能力，但也应看到，政府的强势也是双刃的，它既可以使合同顺利执行，但也可能对合同执行产生不利影响，尤其是发生合同纠纷时。

此外，还有两个重要因素。其一，公共服务业涉及广泛的公共利益，政府自然要监管，由此引出政府在 PPP 过程中的第一个角色——监管者；其二，政府如果同时作为合同主体，会使行政权力与资产权利（公权力和私权利）交叉混淆，继而妨碍其正确行使监管权力。

在我国，PPP 合同究竟属于什么性质，目前依然是学术界尚未厘

清的问题。政府是一个行政主体，通常受行政法（公法）约束，民营企业是一个市场主体，受民法（私法）约束。公法主体降位进入 PPP 合同，形式上与民法主体处于平等地位，从理论上讲，是可行的。但问题在于：政府同时还在扮演着市场监管者的角色，而监管者的公法权力又凌驾于民法契约之上，这就带来了矛盾。正如一个人在运动场上同时扮演裁判和运动员两个角色，这必然不利于比赛过程和结果的公平。这也是公权在一些情况下无法与私权实质平等的原因。

因此，在 PPP 过程中，重要的不仅仅是公权主体在形式上与私权主体平等，比较聪明的做法是，尽量不要使政府介入或陷入私权交易。更不要让它陷入合同或细节纠纷，作为监管者的政府，保持超然，对 PPP 过程和维系公正监管尤为重要。

从国际惯例和国内实践看，PPP 合同既可以采用行政授权性赋予，也可以采用契约约定性赋予。鉴于我国目前仅出台了特许经营方面的部门性单行法规，且正处于逐步调整和完善阶段，而众多有关 PPP 的基础性和配套性法律尚未进入立法程序，此时，政府与外方之间订立商事或民事契约，必将在招标条件设定、适用法律选择、各种定量性指标、权利/义务界定等诸多方面遇到许多不确定因素，并有可能因某些政策、法律空白带来合同风险。考虑到上述因素，在重庆北部片区供水 PPP 项目和唐家沱污水处理 PPP 项目中，重庆市采用的是行政授权和商事契约并举的方式，即对一些关键问题，如特许经营范围、时限，作价机制和方法、成本控制、监管内容等，在政府的《特许经营授权书》中做出原则性和指导性规定，与此同时，把一些细节性和

操作性内容“下沉”至水务集团公司与外方的合作或服务协议中加以约定。在目前我国公用事业基础法律框架尚待完善的情况下，这样做比较灵活和稳妥且不失原则性，有利于避免政府作为民事主体与企业发生直接合同或经济关系过程中的风险，也有利于政府更好地履行监管责任，从实施的效果来看也是好的。

七、竞争规避与垄断延续

自改革开放以来，中国各级政府历来十分重视对外资的引进，为此制定了各种优惠政策。这些优惠政策中，一项重要的内容就是给予外商投资足够长的经营年限。

在城市水务行业 PPP 过程中，不少地方简单援引一般性行业外商投资优惠政策的内容，给予外资尽量长的经营年限，个别的甚至超过 50 年。

城市水务行业的自然垄断特征不仅有空间表现形式，也有时间维系长度。长期以来，各国政府和理论界一直在研究和探讨如何使自然垄断的城市水务行业更具可竞争性的问题，其中一个焦点就是，如何尽量缩短 PPP 厂商的垄断周期。

在这种情况下，给予 PPP 厂商过长的特许经营年限，意味着允许厂商通过一次性竞争手段获得长期性的垄断支配地位。尽管较长的经营期限有助于吸引社会或外来资本进入并稳定存续，但如果我们希望城市水务的市场竞争是一个持续的过程，就不能在第一轮的竞争中为第二、第三甚至更多的竞争轮次设置合法的时间陷阱或垄断障碍。

此外，在以往进行的城市水务行业 PPP 过程中，频繁出现资产重

组和资产并购，包括向非国有经济成分或国外资本转让股本或资产。仅从盘活国有资本改革的角度审视，并无不妥。资本的多元化肯定会对城市水务行业的产权结构和法人治理结构产生积极影响。

然而也应看到，由于我国城市水务行业长期以来一直实行着资本结构、治理结构和市场结构一体垄断模式，那么，在 PPP 过程中，资本结构和治理结构上的变化肯定会导致市场结构发生变化，换言之，一些民营或外来资本通过资产并购、参股等路径，达到了规避竞争和实现独占市场的目的，以至于出现了水务行业的资产或股本转让直接导致水务市场易手的情况。这仅仅是城市水务市场的垄断改变了所有制形式，并且有可能对城市水务行业 PPP 的健康发展和未来的市场竞争造成障碍。因此，人们应当区分资产转让与市场转让之间的实质性差别，在资产转让与市场易手同时出现时，一定要使资产或股权的转让首先服从竞争规则，确保选择效率水平高而非仅是资本存量大的厂商进入城市水务市场。

水务行业拓展 PPP 初衷是什么？

业内人士指出，作为水务企业，如果单纯希望通过 PPP 扩大资本数量，则难以彰显政企在合作建设基础设施和提供公共服务方面提高效率和改善服务的初衷。所以无论是政府还是水务企业都应该捋顺资本、效率、责任方面的关系，既能够通过 PPP 让公众得到良好的公共服务，又能让资本在这一模式中发挥效用，让企业获得长期稳定合理的经济回报。

●城市水务行业引入 PPP 的主要目标，首先是提高经营效率和改

善公共服务，而非单纯扩大资本数量

●由于资产成本势必要用即期或远期的现金流量来覆盖，前端过量资本进入，必然会给之后的消费价格或公共财务形成压力

●如何在竞争中获得市场的企业能在市场中维系竞争状态，防止其滥用市场独占权利，是目前水务行业 PPP 过程中的难点

●重庆唐家沱污水处理 PPP 项目谈判中，政府更为关心的是，如何设计出一个有效的价格机制，来管控企业在整个特许经营期内可能发生的价格垄断，并向企业的价格行为施加竞争压力，包括采用“利润率限定”、“价格封顶或包干”、同域、同业“价格比较”等方法

●在重庆北部片区供水 PPP 项目谈判中，根据公用事业“普遍服务”原理规定，企业享有独家经营的权利，但与此同时，它必须“保证向服务区内一切愿意接受服务和愿意支付服务价格的人提供连续、充足和有质量的供水服务”

城市水务行业无疑再次成为此轮 PPP 潮中的一个热点，与其他公共服务行业相比，主要包括自来水和污水处理在内的水务行业属于典型的区域自然垄断行业。

在我国城市水务行业以往某些 PPP 实践中，尽管在打破传统的国有或行政垄断方面有了一些突破和改善，也引进了一些社会资本或境外资本，但在很大程度上，依然在沿袭着行政决定的方式。

如果我们期望通过城市水务行业的 PPP 过程孕育出真正和有实力的自然垄断者，首先应该使水务行业的 PPP 过程脱离行政垄断的躯壳而回归市场竞争。

效率目标是关键所在。

首先是提高经营效率和改善公共服务，而非单纯扩大资本数量

城市水务行业属于资本密集性行业，其 PPP 过程中肯定涉及大量的资本运作。但水务行业 PPP 项目在瞄准融资功能和融资数量时，是否还有别的目标？面对在我国若干城市水务行业政企合作资产大幅溢价的情况，一些问题值得关注。

首先，一方面，我国的城市水务企业大部分都在微利、保本经营甚至亏损，但另一方面，其资产却在超出原值数倍甚至十几倍出售。这一悖论背后的原因是什么？其次，溢价收益去了哪里？第三，溢价成本的最终埋单人又是谁，即资产溢价转让与今后的价格或公共财政支出有无关联？

比如，某城市以数倍于原值的价格出让了本地的水厂资产。事后企业要求依据其投资成本调整水价或增加补贴，“溢价”成了“提价”。水务资产的大幅增值，如果导致公众的消费价格或公共财政补贴随之水涨船高，那么，这种溢价无非是价格透支或寅吃卯粮。因此，过度关注 PPP 的融资功能，或将融资数量作为衡量绩效的唯一目标，甚至试图把 PPP 作为撬动资本或收益无序扩张的杠杆，那么，PPP 就变成了“圈钱”的工具。

城市水务行业引入 PPP 的主要目标，首先是提高经营效率和改善公共服务，而非单纯扩大资本数量。由于资产成本势必要用即期或远期的现金流量来覆盖，前端过量资本进入，必然会给之后的消费价格或公共财务形成压力。如果仅仅关注前端融资的受益人，而不关心后

端成本的埋单人，终将酿成恶果。

从这个意义上讲，对 PPP 绩效的考量，不能忽视公共服务效率、质量、范围、价格或对公共福利的改善和增加程度。

价格怎样管控？

应设计出有效的价格机制，在整个特许经营期向企业的价格行为施加竞争压力

城市水务行业的 PPP 经常涉及特许经营竞争过程，竞争包括很多内容，其中最难的是对价格竞争的判断。

众所周知，水务特许经营通常涉及一个较长的时段，如 15 年~20 年时间，甚至更长。目前还没有哪一个企业能够或敢于对整个特许经营期进行一次性竞价，往往都是对特许经营起始期（3 年~5 年）进行竞价。

对资金实力雄厚的企业来说，往往采用“先亏”的办法，用较低的起始报价击败其他竞争对手，来赢得特许经营权。等到起始年限过后，企业作为地位稳固的垄断者再与政府讨价还价。

这种由当初被动的竞争者变为之后的主动垄断者、由市场进入时的“竞争价格”演变为市场占据后的“谈判价格”的过程，已成为监管窘境。因此，如何使在竞争中获得市场的企业能在市场中维系竞争状态，防止其滥用市场独占权利，是目前水务行业 PPP 过程中的一大难点。

有鉴于此，在笔者 2006 年参与的重庆唐家沱污水处理 PPP 项目谈判中，政府并没有过度关注企业的起始报价水平，相反，更为关心

的是，如何设计出一个有效的价格机制，来管控企业在整个特许经营期内可能发生的价格垄断，并向企业的价格行为施加竞争压力，包括采用“利润率限定”、“价格封顶或包干”、同域、同业“价格比较”等方法。

譬如法律文件的价格章节中可以规定，如果结算价格经过一段时间的实施后，与同区域其他同类企业相比失去竞争性，明显高于同行业平均水平，则需重新核定结算价格等。在 PPP 项目实践中，设计出一个科学合理的价格管控机制非常重要。

界定合法成本与合理成本边界是难题，应该防止企业以成本、合法性掩盖成本的不合理性。

对于 PPP 过程中的“合法成本”与“合理成本”问题，目前世界各国普遍实行的是“成本作价”+“利润率限定”的价格模式。例如，我国《城市供水价格管理办法》将企业的利润率限定在 8%~12%的水平。

在这种情况下，企业无法期望通过提高利润率来增大利润总额，因此，蓄意扩大成本规模就成为一个既合法又有效的途径。例如，一个 500 万元兴建的水厂，当利润率限定在 8% 时，允许的利润额为 40 万元。如果企业将投资“蓄意”扩大到 1000 万元，并以此作为成本基数来计算利润留成，这时人们发现，企业最终还是堂而皇之地获得了 80 万元的利润，同时也没有违反限定的利润率标准。

——然而，此时消费价格却上涨了不止一倍的水平。这就是合法成本与合理成本之间的冲突。

在成本作价和利润率限定的情况下，企业具有扩大投资成本的强烈动机，即以合法成本来摄取不合理的利润。以成本之水抬升利润和价格之船。在这种情况下，如何界定合法成本与合理成本的边界，是一个很大的难题。

合法成本与合理成本之间，始终存在矛盾。企业为此进行成本投机继而达到利润投机的路径很多。比如，政府可以出具的特许经营授权文件中明确规定：企业应当本着节约成本的原则进行合理、适度的资本性和经营性融资，其融资成本应不高于同期当地银行的平均条件、严格限于直接生产和服务。合作公司所需采购设施数量、质量、价格和工程建设成本应当不高于同行业的可比较的合理水平。“企业内部的薪酬调整，如果不对现行审定的水价成本造成影响，则由企业自行确定”等条款的制定，目的就在于防止成本合法性下掩盖的成本不合理性。

政府对水量兜底是否合理？

企业享有独家经营的权利，前提是它必须保证向服务区内提供连续、充足和有质量的服务。

从风险控制的角度审视，PPP的一大特点就是改变了公共服务投融资、运营和管理的传统风险配置。通过合作使得风险分散，并由合作各方分担或共担。

然而在我国城市水务行业以往的某些PPP项目中，“风险共担”原则经常得不到很好地履行。其中比较突出的就是政府为PPP企业的某些风险进行兜底。

例如，一些企业经常要求政府先行确定和审批服务水量，并在实际处理量达不到既定规模时，政府需要保量购买。反之，如果按照审批的规模建成的设施能力满足不了实际需求，企业无需承担责任。

在我国以往的某些水务 PPP 项目中，企业一方面希望享有独家经营权利，另一方面却不愿独家承担投资和运营风险，由此一来，本应由企业承担的市场风险中的几个关键方面——竞争风险、投资风险和运营风险，就随着政府审批和政府兜底实现了转移。

在重庆北部片区供水 PPP 项目谈判中，根据公用事业“普遍服务”原理规定，企业享有独家经营的权利，但与此同时，它必须“保证向服务区内一切愿意接受服务和愿意支付服务价格的人提供连续、充足和有质量的供水服务”，这也是政府不再审批其他企业进入服务区域的重要前提。

重庆唐家沱污水处理 PPP 的法律文件也明确规定，企业的服务应“符合城市总体规划，满足特许经营区域内日常需求，以及具备适度的储备能力”。换言之，企业应该根据服务区域的人口现状和增长趋势、城市发展规划、平均用水量、峰值用水量等因素去合理预测、建设、改造设施规模，应具备一定数量的储备能力并承担相应的投资和运营风险。政府允许适度的储备能力建设费用计入固定成本，但日常的经营性付费则必须根据实际发生的处理水量来计算，政府拒绝进行水量兜底。

除了“普遍服务”原理外，西方公用事业法中还有另一条原理——专营服务区域内的“强制延伸服务”，即企业必须履行向服务区域

内新增的服务人口提供延伸服务的义务。

由此看来，无论是普遍服务原理还是强制延伸服务原理，都蕴含着一个基本原则：作为特许独家经营的企业，必须向专营区域内所有愿意接受服务和愿意支付价格的公众提供充足和连续的服务，并应承担相应的投资和运营风险。

反观我国城市水务行业以往 PPP 过程中的某些做法，尤其是对服务水量的保底，是有悖上述基本原理的，既不符合国际惯例，也不符合“利益分享/风险分担”的原则。

国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见

国办发〔2020〕23号

来源：中华人民共和国中央人民政府 时间：2020.7.10

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展工程，对满足人民群众美好生活需要、推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型、促进经济高质量发展具有十分重要的意义。为全面推进城镇老旧小区改造工作，经国务院同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。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、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，坚持新发展理念，按照高质量发展要求，大力改造提升城镇老旧小区，改善居民居住条件，推动构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的社区治理体系，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。

（二）基本原则。

——坚持以人为本，把握改造重点。从人民群众最关心最直接最现实的利益问题出发，征求居民意见并合理确定改造内容，重点改造完善小区配套和市政基础设施，提升社区养老、托育、医疗等公共服务水平，推动建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。

——坚持因地制宜，做到精准施策。科学确定改造目标，既尽力而为又量力而行，不搞“一刀切”、不层层下指标；合理制定改造方

案，体现小区特点，杜绝政绩工程、形象工程。

——坚持居民自愿，调动各方参与。广泛开展“美好环境与幸福生活共同缔造”活动，激发居民参与改造的主动性、积极性，充分调动小区关联单位和社会力量支持、参与改造，实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。

——坚持保护优先，注重历史传承。兼顾完善功能和传承历史，落实历史建筑保护修缮要求，保护历史文化街区，在改善居住条件、提高环境品质的同时，展现城市特色，延续历史文脉。

——坚持建管并重，加强长效管理。以加强基层党建为引领，将社区治理能力建设融入改造过程，促进小区治理模式创新，推动社会治理和服务重心向基层下移，完善小区长效管理机制。

（三）工作目标。2020年新开工改造城镇老旧小区3.9万个，涉及居民近700万户；到2022年，基本形成城镇老旧小区改造制度框架、政策体系和工作机制；到“十四五”期末，结合各地实际，力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。

二、明确改造任务

（一）明确改造对象范围。城镇老旧小区是指城市或县城（城关镇）建成年代较早、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民改造意愿强烈的住宅小区（含单栋住宅楼）。各地要结合实际，合理界定本地区改造对象范围，重点改造2000年底前建成的老旧小区。

（二）合理确定改造内容。城镇老旧小区改造内容可分为基础类、

完善类、提升类 3 类。

1. 基础类。为满足居民安全需要和基本生活需求的内容，主要是市政配套基础设施改造提升以及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修等。其中，改造提升市政配套基础设施包括改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、供气、供热、消防、安防、生活垃圾分类、移动通信等基础设施，以及光纤入户、架空线规整（入地）等。

2. 完善类。为满足居民生活便利需要和改善型生活需求的内容，主要是环境及配套设施改造建设、小区内建筑节能改造、有条件的楼栋加装电梯等。其中，改造建设环境及配套设施包括拆除违法建设，整治小区及周边绿化、照明等环境，改造或建设小区及周边适老设施、无障碍设施、停车库（场）、电动自行车及汽车充电设施、智能快件箱、智能信包箱、文化休闲设施、体育健身设施、物业用房等配套设施。

3. 提升类。为丰富社区服务供给、提升居民生活品质、立足小区及周边实际条件积极推进的内容，主要是公共服务设施配套建设及其智慧化改造，包括改造或建设小区及周边的社区综合服务设施、卫生服务站等公共卫生设施、幼儿园等教育设施、周界防护等智能感知设施，以及养老、托育、助餐、家政保洁、便民市场、便利店、邮政快递末端综合服务站等社区专项服务设施。

各地可因地制宜确定改造内容清单、标准和支持政策。

（三）编制专项改造规划和计划。各地要进一步摸清既有城镇老

旧小区底数，建立项目储备库。区分轻重缓急，切实评估财政承受能力，科学编制城镇老旧小区改造规划和年度改造计划，不得盲目举债铺摊子。建立激励机制，优先对居民改造意愿强、参与积极性高的小区（包括移交政府安置的军队离退干部住宅小区）实施改造。养老、文化、教育、卫生、托育、体育、邮政快递、社会治安等有关方面涉及城镇老旧小区的各类设施增设或改造计划，以及电力、通信、供水、排水、供气、供热等专业经营单位的相关管线改造计划，应主动与城镇老旧小区改造规划和计划有效对接，同步推进实施。国有企事业单位、军队所属城镇老旧小区按属地原则纳入地方改造规划和计划统一组织实施。

三、建立健全组织实施机制

（一）建立统筹协调机制。各地要建立健全政府统筹、条块协作、各部门齐抓共管的专门工作机制，明确各有关部门、单位和街道（镇）、社区职责分工，制定工作规则、责任清单和议事规程，形成工作合力，共同破解难题，统筹推进城镇老旧小区改造工作。

（二）健全动员居民参与机制。城镇老旧小区改造要与加强基层党组织建设、居民自治机制建设、社区服务体系建设有机结合。建立和完善党建引领城市基层治理机制，充分发挥社区党组织的领导作用，统筹协调社区居民委员会、业主委员会、产权单位、物业服务企业等共同推进改造。搭建沟通议事平台，利用“互联网+共建共治共享”等线上线下手段，开展小区党组织引领的多种形式基层协商，主动了解居民诉求，促进居民形成共识，发动居民积极参与改造方案制

定、配合施工、参与监督和后续管理、评价和反馈小区改造效果等。组织引导社区内机关、企事业单位积极参与改造。

（三）建立改造项目推进机制。区县人民政府要明确项目实施主体，健全项目管理机制，推进项目有序实施。积极推动设计师、工程师进社区，辅导居民有效参与改造。为专业经营单位的工程实施提供支持便利，禁止收取不合理费用。鼓励选用经济适用、绿色环保的技术、工艺、材料、产品。改造项目涉及历史文化街区、历史建筑的，应严格落实相关保护修缮要求。落实施工安全和工程质量责任，组织做好工程验收移交，杜绝安全隐患。充分发挥社会监督作用，畅通投诉举报渠道。结合城镇老旧小区改造，同步开展绿色社区创建。

（四）完善小区长效管理机制。结合改造工作同步建立健全基层党组织领导，社区居民委员会配合，业主委员会、物业服务企业等参与的联席会议机制，引导居民协商确定改造后小区的管理模式、管理规约及业主议事规则，共同维护改造成果。建立健全城镇老旧小区住宅专项维修资金归集、使用、续筹机制，促进小区改造后维护更新进入良性轨道。

四、建立改造资金政府与居民、社会力量合理共担机制

（一）合理落实居民出资责任。按照谁受益、谁出资原则，积极推动居民出资参与改造，可通过直接出资、使用（补建、续筹）住宅专项维修资金、让渡小区公共收益等方式落实。研究住宅专项维修资金用于城镇老旧小区改造的办法。支持小区居民提取住房公积金，用于加装电梯等自住住房改造。鼓励居民通过捐资捐物、投工投劳等支

持改造。鼓励有需要的居民结合小区改造进行户内改造或装饰装修、家电更新。

（二）加大政府支持力度。将城镇老旧小区改造纳入保障性安居工程，中央给予资金补助，按照“保基本”的原则，重点支持基础类改造内容。中央财政资金重点支持改造 2000 年底前建成的老旧小区，可以适当支持 2000 年后建成的老旧小区，但需要限定年限和比例。省级人民政府要相应做好资金支持。市县人民政府对城镇老旧小区改造给予资金支持，可以纳入国有住房出售收入存量资金使用范围；要统筹涉及住宅小区的各类资金用于城镇老旧小区改造，提高资金使用效率。支持各地通过发行地方政府专项债券筹措改造资金。

（三）持续提升金融服务力度和质效。支持城镇老旧小区改造规模化实施运营主体采取市场化方式，运用公司信用类债券、项目收益票据等进行债券融资，但不得承担政府融资职能，杜绝新增地方政府隐性债务。国家开发银行、农业发展银行结合各自职能定位和业务范围，按照市场化、法治化原则，依法合规加大对城镇老旧小区改造的信贷支持力度。商业银行加大产品和服务创新力度，在风险可控、商业可持续前提下，依法合规对实施城镇老旧小区改造的企业和项目提供信贷支持。

（四）推动社会力量参与。鼓励原产权单位对已移交地方的原职工住宅小区改造给予资金等支持。公房产权单位应出资参与改造。引导专业经营单位履行社会责任，出资参与小区改造中相关管线设施设备的改造提升；改造后专营设施设备的产权可依照法定程序移交给专

业经营单位，由其负责后续维护管理。通过政府采购、新增设施有偿使用、落实资产权益等方式，吸引各类专业机构等社会力量投资参与各类需改造设施的设计、改造、运营。支持规范各类企业以政府和社会资本合作模式参与改造。支持以“平台+创业单元”方式发展养老、托育、家政等社区服务新业态。

（五）落实税费减免政策。专业经营单位参与政府统一组织的城镇老旧小区改造，对其取得所有权的设施设备配套资产改造所发生的费用，可以作为该设施设备的计税基础，按规定计提折旧并在企业所得税前扣除；所发生的维护管理费用，可按规定计入企业当期费用税前扣除。在城镇老旧小区改造中，为社区提供养老、托育、家政等服务的机构，提供养老、托育、家政服务取得的收入免征增值税，并减按90%计入所得税应纳税所得额；用于提供社区养老、托育、家政服务的房产、土地，可按现行规定免征契税、房产税、城镇土地使用税和城市基础设施配套费、不动产登记费等。

五、完善配套政策

（一）加快改造项目审批。各地要结合审批制度改革，精简城镇老旧小区改造工程审批事项和环节，构建快速审批流程，积极推行网上审批，提高项目审批效率。可由市县人民政府组织有关部门联合审查改造方案，认可后由相关部门直接办理立项、用地、规划审批。不涉及土地权属变化的项目，可用已有用地手续等材料作为土地证明文件，无需再办理用地手续。探索将工程建设许可和施工许可合并为一个阶段，简化相关审批手续。不涉及建筑主体结构变动的低风险项目，

实行项目建设单位告知承诺制的，可不进行施工图审查。鼓励相关各方进行联合验收。

（二）完善适应改造需要的标准体系。各地要抓紧制定本地区城镇老旧小区改造技术规范，明确智能安防建设要求，鼓励综合运用物防、技防、人防等措施满足安全需要。及时推广应用新技术、新产品、新方法。因改造利用公共空间新建、改建各类设施涉及影响日照间距、占用绿化空间的，可在广泛征求居民意见基础上一事一议予以解决。

（三）建立存量资源整合利用机制。各地要合理拓展改造实施单元，推进相邻小区及周边地区联动改造，加强服务设施、公共空间共建共享。加强既有用地集约混合利用，在不违反规划且征得居民等同意的前提下，允许利用小区及周边存量土地建设各类环境及配套服务和公共服务设施。其中，对利用小区内空地、荒地、绿地及拆除违法建设腾空土地等加装电梯和建设各类设施的，可不增收土地价款。整合社区服务投入和资源，通过统筹利用公有住房、社区居民委员会办公用房和社区综合服务设施、闲置锅炉房等存量房屋资源，增设各类服务设施，有条件的地方可通过租赁住宅楼底层商业用房等其他符合条件的房屋发展社区服务。

（四）明确土地支持政策。城镇老旧小区改造涉及利用闲置用房等存量房屋建设各类公共服务设施的，可在一定年期内暂不办理变更用地主体和土地使用性质的手续。增设服务设施需要办理不动产登记的，不动产登记机构应依法积极予以办理。

六、强化组织保障

（一）明确部门职责。住房城乡建设部要切实担负城镇老旧小区改造工作的组织协调和督促指导责任。各有关部门要加强政策协调、工作衔接、调研督导，及时发现新情况新问题，完善相关政策措施。研究对城镇老旧小区改造工作成效显著的地区给予有关激励政策。

（二）落实地方责任。省级人民政府对本地区城镇老旧小区改造工作负总责，要加强统筹指导，明确市县人民政府责任，确保工作有序推进。市县人民政府要落实主体责任，主要负责同志亲自抓，把推进城镇老旧小区改造摆上重要议事日程，以人民群众满意度和受益程度、改造质量和财政资金使用效率为衡量标准，调动各方面资源抓好组织实施，健全工作机制，落实好各项配套支持政策。

（三）做好宣传引导。加大对优秀项目、典型案例的宣传力度，提高社会各界对城镇老旧小区改造的认识，着力引导群众转变观念，变“要我改”为“我要改”，形成社会各界支持、群众积极参与的浓厚氛围。要准确解读城镇老旧小区改造政策措施，及时回应社会关切。

国务院办公厅

2020年7月10日

国务院办公厅关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见

国办发〔2020〕24号

来源：中华人民共和国中央人民政府 时间：2020.7.15

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党中央、国务院高度重视深化“放管服”改革优化营商环境工作。近年来，我国营商环境明显改善，但仍存在一些短板和薄弱环节，特别是受新冠肺炎疫情等影响，企业困难凸显，亟需进一步聚焦市场主体关切，对标国际先进水平，既立足当前又着眼长远，更多采取改革的办法破解企业生产经营中的堵点痛点，强化为市场主体服务，加快打造市场化法治化国际化营商环境，这是做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要抓手。为持续深化“放管服”改革优化营商环境，更大激发市场活力，增强发展内生动力，经国务院同意，现提出以下意见。

一、持续提升投资建设便利度

（一）优化再造投资项目前期审批流程。从办成项目前期“一件事”出发，健全部门协同工作机制，加强项目立项与用地、规划等建设条件衔接，推动有条件的地方对项目可行性研究、用地预审、选址、环境影响评价、安全评价、水土保持评价、压覆重要矿产资源评估等事项，实行项目单位编报一套材料，政府部门统一受理、同步评估、同步审批、统一反馈，加快项目落地。优化全国投资项目在线审批监

管平台审批流程，实现批复文件等在线打印。（国家发展改革委牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（二）进一步提升工程建设项目审批效率。全面推行工程建设项目分级分类管理，在确保安全前提下，对社会投资的小型低风险新建、改扩建项目，由政府部门发布统一的企业开工条件，企业取得用地、满足开工条件后作出相关承诺，政府部门直接发放相关证书，项目即可开工。加快推动工程建设项目全流程在线审批，推进工程建设项目审批管理系统与投资审批、规划、消防等管理系统数据实时共享，实现信息一次填报、材料一次上传、相关评审意见和审批结果即时推送。2020年底前将工程建设项目审批涉及的行政许可、备案、评估评审、中介服务、市政公用服务等纳入线上平台，公开办理标准和费用。（住房城乡建设部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（三）深入推进“多规合一”。抓紧统筹各类空间性规划，积极推进各类相关规划数据衔接或整合，推动尽快消除规划冲突和“矛盾图斑”。统一测绘技术标准和规则，在用地、规划、施工、验收、不动产登记等各阶段，实现测绘成果共享互认，避免重复测绘。（自然资源部牵头，住房城乡建设部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

二、进一步简化企业生产经营审批和条件

（四）进一步降低市场准入门槛。围绕工程建设、教育、医疗、体育等领域，集中清理有关部门和地方在市场准入方面对企业资质、资金、股比、人员、场所等设置的不合理条件，列出台账并逐项明确

解决措施、责任主体和完成时限。研究对诊所设置、诊所执业实行备案管理，扩大医疗服务供给。对于海事劳工证书，推动由政府部门直接受理申请、开展检查和签发，不再要求企业为此接受船检机构检查，且不收取企业办证费用。通过在线审批等方式简化跨地区巡回演出审批程序。（国家发展改革委、教育部、住房城乡建设部、交通运输部、商务部、文化和旅游部、国家卫生健康委、体育总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（五）精简优化工业产品生产流通等环节管理措施。2020年底前将保留的重要工业产品生产许可证管理权限全部下放给省级人民政府市场监督管理部门。加强机动车生产、销售、登记、维修、保险、报废等信息的共享和应用，提升机动车流通透明度。督促地方取消对二手车经销企业登记注册地设置的不合理规定，简化二手车经销企业购入机动车交易登记手续。2020年底前优化新能源汽车免征车辆购置税的车型目录和享受车船税减免优惠的车型目录发布程序，实现与道路机动车辆生产企业及产品公告“一次申报、一并审查、一批发布”，企业依据产品公告即可享受相关税收减免政策。（工业和信息化部、公安部、财政部、交通运输部、商务部、税务总局、市场监管总局、银保监会等国务院相关部门按职责分工负责）

（六）降低小微企业等经营成本。支持地方开展“一照多址”改革，简化企业设立分支机构的登记手续。在确保食品安全前提下，鼓励有条件的地方合理放宽对连锁便利店制售食品在食品处理区面积等方面的审批要求，探索将食品经营许可（仅销售预包装食品）改为备

案，合理制定并公布商户牌匾、照明设施等标准。鼓励引导平台企业适当降低向小微商户收取的平台佣金等服务费用和条码支付、互联网支付等手续费，严禁平台企业滥用市场支配地位收取不公平的高价服务费。在保障劳动者职业健康前提下，对职业病危害一般的用人单位适当降低职业病危害因素检测频次。在工程建设、政府采购等领域，推行以保险、保函等替代现金缴纳涉企保证金，减轻企业现金流压力。（市场监管总局、中央网信办、工业和信息化部、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、国家卫生健康委、人民银行、银保监会等相关部门及各地区按职责分工负责）

三、优化外贸外资企业经营环境

（七）进一步提高进出口通关效率。推行进出口货物“提前申报”，企业提前办理申报手续，海关在货物运抵海关监管作业场所后即办理货物查验、放行手续。优化进口“两步申报”通关模式，企业进行“概要申报”且海关完成风险排查处置后，即允许企业将货物提离。在符合条件的监管作业场所开展进口货物“船边直提”和出口货物“抵港直装”试点。推行查验作业全程监控和留痕，允许有条件的地方实行企业自主选择是否陪同查验，减轻企业负担。严禁口岸为压缩通关时间简单采取单日限流、控制报关等不合理措施。（海关总署牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（八）拓展国际贸易“单一窗口”功能。加快“单一窗口”功能由口岸通关执法向口岸物流、贸易服务等全链条拓展，实现港口、船代、理货等收费标准线上公开、在线查询。除涉密等特殊情况下，进

出口环节涉及的监管证件原则上都应通过“单一窗口”一口受理，由相关部门在后台分别办理并实施监管，推动实现企业在线缴费、自主打印证件。（海关总署牵头，生态环境部、交通运输部、农业农村部、商务部、市场监管总局、国家药监局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（九）进一步减少外资外贸企业投资经营限制。支持外贸企业出口产品转内销，推行以外贸企业自我声明等方式替代相关国内认证，对已经取得相关国际认证且认证标准不低于国内标准的产品，允许外贸企业作出符合国内标准的书面承诺后直接上市销售，并加强事中事后监管。授权全国所有地级及以上城市开展外商投资企业注册登记。

（商务部、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

四、进一步降低就业创业门槛

（十）优化部分行业从业条件。推动取消除道路危险货物运输以外的道路货物运输驾驶员从业资格考试，并将相关考试培训内容纳入相应等级机动车驾驶证培训，驾驶员凭培训结业证书和机动车驾驶证申领道路货物运输驾驶员从业资格证。改革执业兽医资格考试制度，便利兽医相关专业高校在校生报名参加考试。加快推动劳动者入职体检结果互认，减轻求职者负担。（人力资源社会保障部、交通运输部、农业农村部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十一）促进人才流动和灵活就业。2021年6月底前实现专业技术人才职称信息跨地区在线核验，鼓励地区间职称互认。引导有需求的企业开展“共享用工”，通过用工余缺调剂提高人力资源配置效率。

统一失业保险转移办理流程，简化失业保险申领程序。各地要落实属地管理责任，在保障安全卫生、不损害公共利益等条件下，坚持放管结合，合理设定流动摊贩经营场所。（人力资源社会保障部、市场监管总局、住房城乡建设部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十二）完善对新业态的包容审慎监管。加快评估已出台的新业态准入和监管政策，坚决清理各类不合理管理措施。在保证医疗安全和质量前提下，进一步放宽互联网诊疗范围，将符合条件的互联网医疗服务纳入医保报销范围，制定公布全国统一的互联网医疗审批标准，加快创新型医疗器械审评审批并推进临床应用。统一智能网联汽车自动驾驶功能测试标准，推动实现封闭场地测试结果全国通用互认，督促封闭场地向社会公开测试服务项目及收费标准，简化测试通知书申领及异地换发手续，对测试通知书到期但车辆状态未改变的无需重复测试、直接延长期限。降低导航电子地图制作测绘资质申请条件，压减资质延续和信息变更的办理时间。（工业和信息化部、公安部、自然资源部、交通运输部、国家卫生健康委、国家医保局、国家药监局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十三）增加新业态应用场景等供给。围绕城市治理、公共服务、政务服务等领域，鼓励地方通过搭建供需对接平台等为新技术、新产品提供更多应用场景。在条件成熟的特定路段及有需求的机场、港口、园区等区域探索开展智能网联汽车示范应用。建立健全政府及公共服务机构数据开放共享规则，推动公共交通、路政管理、医疗卫生、养老等公共服务领域和政府部门数据有序开放。（国家发展改革委牵头，

中央网信办、工业和信息化部、公安部、民政部、住房城乡建设部、交通运输部、国家卫生健康委等相关部门及各地区按职责分工负责)

五、提升涉企服务质量和效率

(十四) 推进企业开办经营便利化。全面推行企业开办全程网上办,提升企业名称自主申报系统核名智能化水平,在税务、人力资源社会保障、公积金、商业银行等服务领域加快实现电子营业执照、电子印章应用。放宽小微企业、个体工商户登记经营场所限制。探索推进“一业一证”改革,将一个行业准入涉及的多张许可证整合为一张许可证,实现“一证准营”、跨地互认通用。梳理各类强制登报公告事项,研究推动予以取消或调整为网上免费公告。加快推进政务服务事项跨省通办。(市场监管总局、国务院办公厅、司法部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、人民银行、税务总局、银保监会、证监会等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

(十五) 持续提升纳税服务水平。2020年底前基本实现增值税专用发票电子化,主要涉税服务事项基本实现网上办理。简化增值税等税收优惠政策申报程序,原则上不再设置审批环节。强化税务、海关、人民银行等部门数据共享,加快出口退税进度,推行无纸化单证备案。

(税务总局牵头,人民银行、海关总署等国务院相关部门按职责分工负责)

(十六) 进一步提高商标注册效率。提高商标网上服务系统数据更新频率,提升系统智能检索功能,推动实现商标图形在线自动比对。进一步压缩商标异议、驳回复审的审查审理周期,及时反馈审查审理

结果。2020 年底前将商标注册平均审查周期压缩至 4 个月以内。（国家知识产权局负责）

（十七）优化动产担保融资服务。鼓励引导商业银行支持中小企业以应收账款、生产设备、产品、车辆、船舶、知识产权等动产和权利进行担保融资。推动建立以担保人名称为索引的电子数据库，实现对担保品登记状态信息的在线查询、修改或撤销。（人民银行牵头，国家发展改革委、公安部、交通运输部、市场监管总局、银保监会、国家知识产权局等国务院相关部门按职责分工负责）

六、完善优化营商环境长效机制

（十八）建立健全政策评估制度。研究制定建立健全政策评估制度的指导意见，以政策效果评估为重点，建立对重大政策开展事前、事后评估的长效机制，推进政策评估工作制度化、规范化，使政策更加科学精准、务实管用。（国务院办公厅牵头，各地区、各部门负责）

（十九）建立常态化政企沟通联系机制。加强与企业和行业协会商会的常态化联系，完善企业服务体系，加快建立营商环境诉求受理和分级办理“一张网”，更多采取“企业点菜”方式推进“放管服”改革。加快推进政务服务热线整合，进一步规范政务服务热线受理、转办、督办、反馈、评价流程，及时回应企业和群众诉求。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

（二十）抓好惠企政策兑现。各地要梳理公布惠企政策清单，根据企业所属行业、规模等主动精准推送政策，县级政府出台惠企措施时要公布相关负责人及联系方式，实行政策兑现“落实到人”。鼓励

推行惠企政策“免申即享”，通过政府部门信息共享等方式，实现符合条件的企业免于申报、直接享受政策。对确需企业提出申请的惠企政策，要合理设置并公开申请条件，简化申报手续，加快实现一次申报、全程网办、快速兑现。（各地区、各部门负责）

各地区、各部门要认真贯彻落实本意见提出的各项任务和要求，围绕市场主体需求，研究推出更多务实管用的改革举措，相关落实情况年底前报国务院。有关改革事项涉及法律法规调整的，要按照重大改革于法有据的要求，抓紧推动相关法律法规的立改废释。国务院办公厅要加强对深化“放管服”改革和优化营商环境工作的业务指导，强化统筹协调和督促落实，确保改革措施落地见效。

国务院办公厅

2020年7月15日

深圳市律师协会

政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会

简 介

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

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

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

政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会

组成成员

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

15	田兴都	委员	广东联建律师事务所
16	熊 婷	委员	上海市建纬（深圳）律师事务所
17	杨 波	委员	北京大成（深圳）律师事务所
18	张 文	委员	广东卓建律师事务所
19	左英魁	委员	广东卓建律师事务所
20	赵艳华	委员	广东卓建律师事务所
21	赵丹阳	委员	广东诚公律师事务所
22	郑志明	委员	广东方根律师事务所
23	钟 瑜	委员	东方昆仑（深圳）律师事务所
24	范荣荣	委员	东方昆仑（深圳）律师事务所
25	朱湘黔	委员	广东联建律师事务所
26	赵启太	委员	广东国晖律师事务所
27	汤建彬	委员	广东商达律师事务所
28	王迎华	委员	广东德纳律师事务所
29	权庆华	委员	广东中万律师事务所
30	陈 严	委员	广东华商律师事务所