

# 建筑类中央企业参与 PPP 项目 遇到的主要问题及建议

中国施工企业管理协会

2016 年 11 月



# 目 录

一、建筑类中央企业参与 PPP 项目的基本情况 .....	1
二、企业参与 PPP 项目时遇到的主要问题 .....	3
(一) 缺乏针对 PPP 模式的顶层法律构架设计.....	3
(二) 缺乏负责统筹协调的政府部门.....	6
(三) 投资额庞大的 PPP 项目可能为金融安全带来潜在的 系统性风险.....	7
(四) PPP 项目融资成本高 .....	9
(五) 缺少利益共享和风险共担的相关约束.....	10
(六) 缺少保护社会资本权益的有效措施.....	11
(七) 影响项目运营的不利因素较多 .....	12
(八) 部分省市实施的 PPP 项目结算审计规定与上位法要求不符 .....	14
(九) 最低价中标严重制约 PPP 模式的健康有序发展 .....	15
三、深入推进 PPP 模式的建议 .....	17
(一) 完善 PPP 模式的顶层法律构架设计.....	17
(二) 明确统筹负责 PPP 模式的政府部门.....	18
(三) 防范系统性风险.....	19
(四) 降低 PPP 项目的融资成本.....	20
(五) 建立利益共享和风险共担机制 .....	21

(六) 保护社会资本方的权益.....	21
(七) 加强项目运营管理规范化.....	22
(八) 完善对 PPP 项目审计的相关规定.....	23
(九) 切实加强行业自律.....	24
(十) 完善 PPP 项目招投标法规.....	25

自国家大力推行政府和社会资本合作模式（PPP）以来，建筑类中央企业积极响应政府号召，成为推动 PPP 项目落地的主要力量。为帮助企业解决在参与 PPP 项目过程中遇到的实际困难，引导企业积极参与 PPP 项目建设。我会赴中国建筑工程总公司、中国交通建设集团有限公司、中国电力建设集团有限公司、中国能源建设集团有限公司、中国中铁股份有限公司、中国铁建股份有限公司、中国冶金科工集团有限公司等七家央企进行了专题走访调研。了解了建筑类中央企业参与 PPP 项目的情况，也发现了一些亟待解决的问题，并研究提出一些建议。

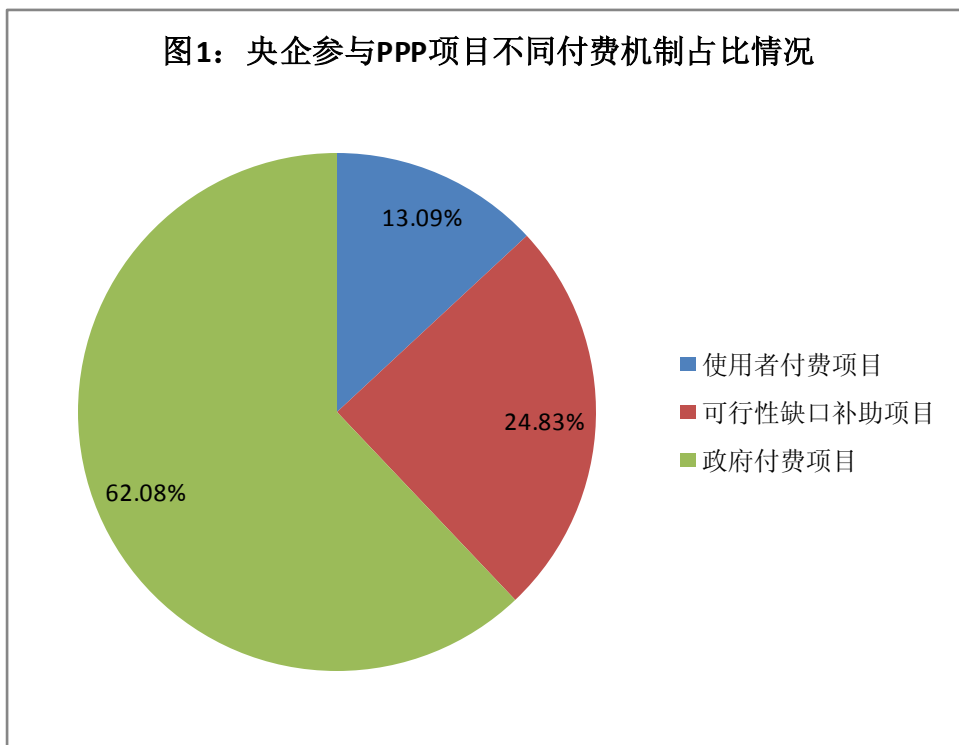
### 一、建筑类中央企业参与 PPP 项目的基本情况

截至 2016 年 9 月底，调研的七家建筑类央企共签约 PPP 项目 298 个，涉及总投资额 1.01 万亿元，项目建设主要采用 PPP+EPC、BOT+EPC 等模式。

从项目数量看，排在前五名的省份分别是广东省、四川省、江苏省、湖南省、湖北省，共签约 123 个项目，占签约项目总数的 41.27%。项目数量相对较少的省份分别是山西省、黑龙江省、江西省、青海省、西藏自治区，共签约 8 个项目，占签约项目总数的 2.68%。

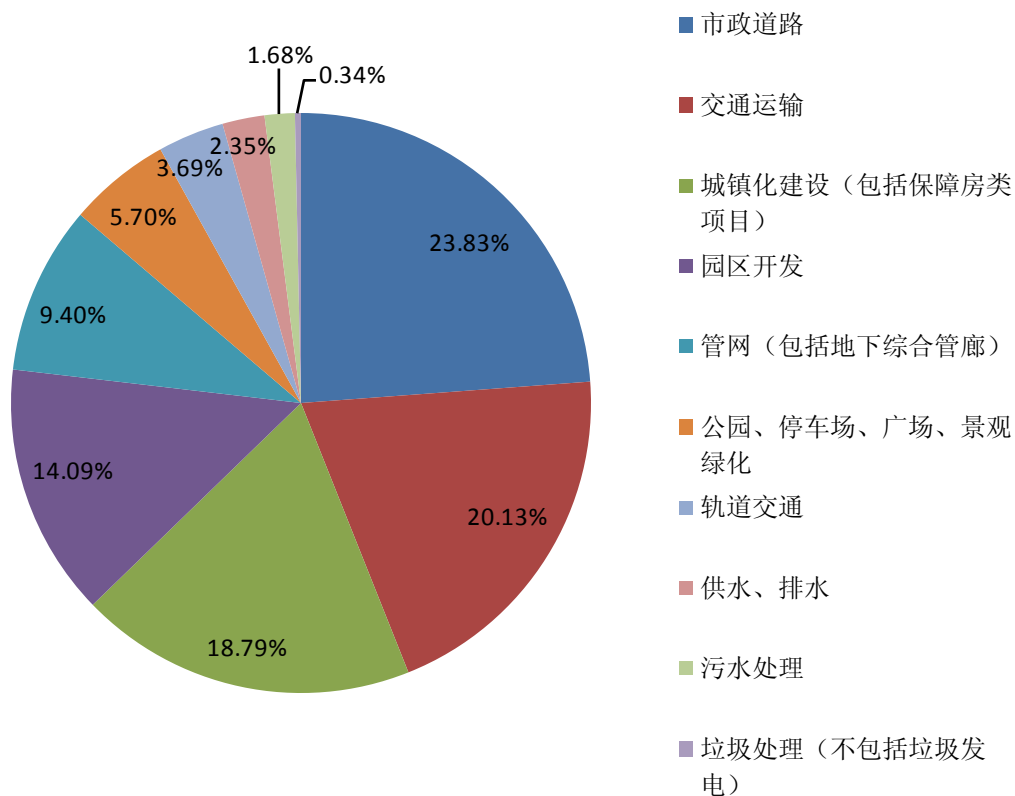
从付费机制看，政府付费项目 185 个，占总签约项目数的 62.08%；可行性缺口补助项目 74 个，占总签约项目数的 24.83%；使用者付费项目 39 个，占总签约项目数的 13.09%（见图 1）。

图1：央企参与PPP项目不同付费机制占比情况



从项目类型看，市政道路项目 71 个，占总签约项目数的 23.83%；交通运输项目 60 个，占总签约项目数的 20.13%；城镇化建设项目 56 个，占总签约项目数的 18.79%；园区开发项目 42 个，占总签约项目数的 14.09%；管网（地下综合管廊）项目 28 个，占总签约项目数的 9.4%；公园、停车场、广场、景观绿化项目 17 个，占总签约项目数的 5.7%；轨道交通项目 11 个，占总签约项目数的 3.69%；供水、排水项目 7 个，占总签约项目数的 2.35%；污水处理项目 5 个，占总签约项目数的 1.68%；垃圾处理（不包括垃圾发电）1 个，占总签约项目数的 0.34%。（见图 2）

图2：央企参与PPP项目不同类型占比情况



通过调研发现，目前参与 PPP 项目建设的施工企业 95%左右是中央企业和地方国有企业，民营施工企业参与率很低。

## 二、企业参与 PPP 项目时遇到的主要问题

### （一）缺乏针对 PPP 模式的顶层法律构架设计

一是缺少适用于 PPP 模式统一的法律规定。目前，各政府部门陆续出台了很多文件。企业参与 PPP 项目主要参照的规章有：《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）、《基础设施和公用事业特许经营

管理办法》、《国家发展改革委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)、《政府和社会资本合作模式操作指南》(财金〔2014〕113号)等。

但是，这些文件权威不够，层级过低，有的不能作为司法机关处理 PPP 法律纠纷的依据。另外，规定的内容零散，甚至与现行法律规定存在冲突，这为企业（尤其是民营企业）参与 PPP 带来了隐忧。例如：《政府和社会资本合作项目通用合同指南》(2014年版)和《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金〔2014〕76号)中都强调政府在 PPP 项目中是“合作者”的定位，如果社会资本与政府之间出现争议，均以仲裁或民事诉讼作为 PPP 合同争议的解决方式。而新修订的《行政诉讼法》中规定：“行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议时，公民、法人或者其他组织提起诉讼”。也就是将“政府特许经营协议”纳入了行政诉讼的范围，可以看出，财政部和国家发改委的有关规定与《行政诉讼法》存在冲突。PPP 项目中特许经营类项目占有相当比重，一旦此类项目出现争议，如何处理将会成为困扰社会资本方的难题。

因此，亟需制定一部上位法，对 PPP 的法律性质及外延和内涵等做出统一的、明确的规定，做到有法可依，为全面、健康的推行 PPP 模式提供法律保障。

**二是 PPP 模式采购方式规定不明确。**《政府和社会资本合作模式操作指南》规定：“项目采购应根据《政府采购法》及相关



规章制度执行，采购方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商和单一来源采购。项目实施机构应根据项目采购需求特点，依法选择适当采购方式”。《指南》突破了《招标投标法》和《工程建设项目招标范围和规模标准规定》中关于特定范围与规模工程项目必须招标的原则。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的规定“实施机构根据经审定的特许经营项目实施方案，应当通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择特许经营者”，“特许经营项目建设运营标准和监管要求明确、有关领域市场竞争比较充分的，应当通过招标方式选择特许经营者”。由此可见，两者的调整范围并不完全一致。

另外，部分 PPP 项目存在重复招标问题。《招标投标法实施条例》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、生产或者提供的，可以不进行招标”。但此规定仅限于“已通过招标方式选定的特许经营项目”，对于非特许经营类的 PPP 项目和非公开招标方式采购的项目并不适用，需要再次招标。《采购法》、《采购法实施条例》并未明确供应商可自行设计、施工、自主进行设备采购，通过竞争性谈判（磋商）、单一来源采购方式确定的社会资本方，存在 EPC 环节二次招标问题。

例如：在 PPP 项目招标文件或特许协议中，多有这样的条款：“乙方严格执行国家规定的基本建设程序，依法实行项目法人责任制、工程招标投标制、工程监理制、合同管理制和项目资本金制度”，据此将工程二次招标纳入乙方履约范围。

三是现有部分建筑业法律法规限制了企业参与 PPP 项目建设。目前，中央企业的母公司都具有较强的资金实力和投融资能力，子公司具有较强的施工和管理能力。由母公司投资、子公司施工是各企业所期望的投资建设管理模式，也符合 PPP 项目的特点。但是，《建筑法》规定：“禁止承包单位将其承包的全部建筑工程转包给他人，禁止承包单位将其承包的全部建筑工程肢解以后以分包的名义分别转包给他人”。此项规定限制了子公司合法承接母公司投资的 PPP 项目。《招标投标法实施条例》规定：“存在控股、管理关系的不同单位，不得参加同一标段投标或者未划分标段的同一招标项目投标”。这就要求央企母子公司必须组成联合体才能参与项目投标，可是，PPP 项目招标时对联合体成员单位的数量有限制，这也降低了企业参与项目建设的可能性。

例如：某高速公路 PPP 项目《竞争性磋商公告》中列明“单位负责人为同一人或者存在直接控股、管理关系的不同社会资本，不得参加同一合同项下政府采购活动，否则均按不通过处理。”

## （二）缺乏负责统筹协调的政府部门

PPP 项目的策划、论证、融资、建设、运营和管理的周期较长，政府没有明确负责 PPP 项目全生命周期监督和服务的部门，使社会资本的进入增添了疑虑，也增加了政府部门之间协调的难度，降低了服务效率和质量。

各政府部门在推行 PPP 模式的过程中，从部门职能出发，

制定下发了促进 PPP 发展的有关文件和规定，但是其中有些内容不够协调统一，致使个地方政府和企业无所适从，增加了内耗，降低了效率。甚至有的行政部门不冷不热，互相推诿，并以 PPP 与现有法律法规相抵触为借口，拖延处理有关工作，致使 PPP 项目落地周期比较长。

### （三）投资额庞大的 PPP 项目可能为金融安全带来潜在的系统性风险

一是 PPP 项目的投资结构单一。目前，多数 PPP 项目的投资方是中央企业或地方国有企业，项目融资渠道主要依靠银行贷款。表面看政府的债务得到了缓解，由政府负债变成了企业负债，但是实际的资金提供者均为银行，都属于国有资产负债性质。PPP 项目的投资结构中缺少其他类型的社会资本，尤其是缺少民营资本的参与，不能建立不同性质资本主体间的监督制约机制，为项目的后期运营管理埋下隐患。数额巨大、单一的投资结构可能成为潜在金融系统安全风险的重要因素。

截至 2016 年 3 月末，央企和地方国企 PPP 项目总体签约金额 3819.48 亿，民营企业签约金额约 1424.01 亿，差距十分明显，央企和地方国企签约的 PPP 项目金额是民营企业近 3 倍。民营企业参与的领域多为养老、生态环保、文化等投资规模相对较小，投资的 PPP 项目多集中在 3 亿以下的小项目，且易产生现金流，对于交通运输、市政工程等大型项目的参与力度不够，尚处于观望阶段。

二是存在“重建设，轻运营”的现象。目前，很多项目发起单位为了控制建设成本，在 PPP 项目招标时多采用最低价中标方式，而施工企业为了能够中标，只能被动压低报价，导致多数项目的中标价格在正常报价的基础上进行了 15%左右甚至更多的让利，没有为项目后期运营留有余地，潜在的影响了项目的后期运营，出现了“重视建设阶段，忽视运营阶段”的现象。现在大量的项目都处在建设期，还没有进入运营阶段，经营性项目运营阶段的收入是偿还银行贷款的重要保证，一旦项目的运营出现问题，潜在的风险就会显现，可能会造成数量巨大的债务违约，给国家的金融系统安全带来巨大风险。

三是地方政府的信用风险不容忽视。各地方政府推出了数量众多的 PPP 项目，涉及的投资额数目巨大。根据财政部 PPP 综合信息平台库的数据，截止到 2016 年 6 月末，按入库项目数和投资额排序，贵州省均列全国各省市首位，入库项目 1665 个，投资额为 13368 亿元。按照项目所处阶段分类：识别阶段项目 1511 个，投资金额约 10110 亿元；准备阶段项目 100 个，投资金额约 750 亿元；采购阶段 PPP 项目 18 个，投资金额约 225 亿元；进入执行阶段项目 36 个，投资金额约 2283 亿元。项目落地率为 23.38%，项目落地率偏低说明地方政府的履约与信用风险是社会资本参与 PPP 项目时考虑的重要因素之一，对政府诚信履约信心不足，参与 PPP “怕陷阱、怕违约、怕反复”，缺乏“定心丸”。

（项目落地率，指执行和移交两个阶段项目数之和与准备、采购、执行、移交 4 个阶段项目数总和的比值。因目前尚无项目进入移交阶段，处于识别阶段的项目没有纳入落地率计算，主要考虑在这个阶段的项目尚未完成物有所值评价和财政可承受能力论证，只能作为 PPP 备选项目。）

#### （四）PPP 项目融资成本高

一方面，PPP 项目融资渠道窄。目前，企业参与 PPP 项目融资的主要渠道仍然是银行信贷，一般 PPP 项目能够以基准利率申请银行贷款。但是银行的风险评估机制较为复杂，通常包括企业的信用情况和可抵押资产两项信息。PPP 项目公司因其注册时间短，银行信用为空白，名下资产通常为 PPP 项目的经营权，最终难以通过风险评估而直接获得贷款。这就需要投资企业担保而获得融资，大量占用了企业的信贷资源，提高了其资产负债率，考虑到国资委对央企资产负债率的考核红线，企业参与 PPP 项目的积极性会受到影响。使用基金、社保、商业保险、信托等民间资本的成本相对较高，一般为 7%左右，与 PPP 项目的收益率相当，大幅推高了项目成本，难以实现与 PPP 项目的良好对接。

另外，金融机构对不同项目的放贷要求不统一。对于列入国家 PPP 项目库的项目，由于政府差额补足部分在约定期限内由财政预算兜底，预期现金流有保障，金融机构参与积极性高。对于列入地方 PPP 项目库的项目，财政保障能力差，个别项目甚至没有进入财政预算安排，预期现金流保障度低，金融机构

参与度不高，社会投资人往往要提供各种增信和担保措施。

例如：某央企中标的某 PPP 高速公路项目，在政府财政补贴已经落实的情况下，项目融资金融机构仍提出由投资人按股权比例提供连带责任差额担保的要求。

另一方面，难以实现真正的项目融资。目前，项目通常的筹资安排是“股本+贷款+贷款担保”，即为并表式的融资结构。而金融机构为了保证资金安全，要求社会资本方对贷款提供连带责任担保，导致项目公司带息负债并入社会资本方（股东）的财务报表，引起带息负债余额的上升。而企业的“带息负债余额”是重要的考核指标。因此，PPP 项目的“股权+并表贷款”的融资模式造成社会资本有限的资本供给额度与 PPP 项目巨大的资金规模需求的矛盾，难以长期持续。

#### （五）缺少利益共享和风险共担的相关约束

一方面，PPP 模式缺乏标准合同的合同范本。合同是 PPP 模式的核心要素和关键，由于没有标准的流程规范和标准的合同范本，地方政府未能诚信履约的现象时有发生。一些 PPP 项目建成后，政府或其他投资人新建、改建其他项目，与该项目形成实质性竞争，损害其利益。因为没有将相应风险写进合同，法律保障也不健全，政府和社会资本产生纠纷，造成很大内耗，降低了项目效率。

例如：某央企在湖南省某市参与的桥梁 PPP 项目，签订的协议中缺少对运营期内违约方的限制条款，项目建设完成后，

政府以规划变动为由，强行收回项目的经营权，不允许按照协议收取通行费，只给了企业少许补偿，大大降低企业的预期收益，企业只能被动接受现实，处在“敢怒而不敢言”的尴尬境地。

另一方面，PPP项目参与主体地位不平等。PPP模式中政府和社会资本应该是平等民事主体，地位平等是构建互信伙伴关系的基础。国务院《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办42号文）提出PPP模式基本原则之一是“重诺履约”，“政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等”。明确政府的主要职能是“政策制定、发展规划、市场监管和指导服务”。根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金[2014]113号）中相关规定，PPP项目可由政府发起，也可由社会资本发起。从目前市场实际来看，由政府单方面发起，反映政府需求直接招标的PPP项目居多。政府部门作为公权力代表，可能出于政治原因、经济因素、社会压力等考虑，改变原来签订的合同，或利用行政手段主导项目的市场运作，使得PPP项目中社会资本方难以实现与政府的平等协商，双方难以建立平等伙伴关系，极大地挫伤了社会资本方的积极性。

#### （六）缺少保护社会资本权益的有效措施

一方面，缺乏政府支付保障。对于部分PPP项目，政府方需要在项目运营期间内按约支付费用或可行性缺口补贴。根据当前财政预算体制，未经当年人大批准的财政预算，不得支出。

这规定意味着，政府需在可能长达 30 年的运营期内，确保每年的付费均能顺利通过当年的人大批准，一旦出现意外时，则法律禁止政府支出，导致社会资本缺乏依约回收投资的保障。同时，对如何补贴、决定补贴的主体和程序等均无明确规定。

**另一方面，缺少退出和流转机制。**PPP 项目往往禁止社会资本在运营期内退出，虽然从形式上似乎有利于保护社会公共利益，但是应该看到 PPP 项目周期长、资金流动性差，占用资本量大，会极大地削弱社会资本的积极性。且社会资本未必具有运营优势，这种“一刀切”的做法，排除了社会资本寻求更优质的运营服务商进入和代替的机会，也排除了社会资本更高效利用资金支持政府新的投资项目的机会。

例如：在多数 PPP 项目的协议中均有类似约定：“未经甲方事先书面同意，乙方不得出让、转让、抵押、质押本项目的资产，也不得在上述资产、权利和利益上设置任何留置权或担保权益或者以其它方式处置这些资产、权利或利益”。或者要求：“乙方应在项目公司章程中做出规定，确保在协议生效日之后至运营期结束的最后一日，未经甲方同意股东都不得将股权进行转让，股权比例亦不得变更。”

### **（七）影响项目运营的不利因素较多**

一是政府部门对项目的管理理念未完全转变。地方政府仍难以摆脱对建设项目全权负责的固有观念，社会资本方发挥管理、技术以及人才等优势的空间较小。PPP 项目实施的初衷并



不是简单地发展新型基建新项目融资形式，而是促进政府职能转变。在 PPP 项目实施过程中，部分政府部门仅把项目管理公司作为融资平台，只为了解决建设资金问题，存在“重招商，轻监管”、“重建设，轻运营”的现象，政府部门的服务和监管缺失，影响项目实现全生命周期的管理目标。

**二是项目绩效评价机制不明确。**对项目评价部门不统一，各级财政部门、建设行政主管部门、行业主管部门均可开展绩效评价工作。同时，绩效评价的标准和程序不透明，导致绩效评价标准设置比较随意，影响绩效评价的公正性。

**三是项目公司运营税负较重。**部分 PPP 项目招投标及合同签订时按照营业税标准确定项目造价，“营改增”实施后，政府对合同中的税收条款没有及时进行相应调整，会增加项目公司的税负。另外，PPP 项目运营期限长，已运营项目尚未进入运营后期，暂无法测算营改增实际影响，但国家对 PPP 项目公司尚未进行服务业或是建筑业的界定，服务业和建筑业对应营改增税率分别为 6%和 11%，如不进行明确界定税率有可能上升，降低项目的收益。

以高速公路 PPP 项目为例，如将 PPP 项目公司收费收入全部作为增值税应税的一个单项收入，在“营改增”之后按建筑业 11%税率缴纳增值税，PPP 项目公司可以向工程总包方支付价款的进项税（税率也是 11%）从增值税销项税中扣除。但是，这种处理方式将 PPP 项目公司当作了工程总包方，而将真正的工

程总包方当作了工程分包方，同时也增加了 PPP 项目公司的税收负担。如果按照上述方法征收增值税，即相当于向使用者付费部分（不含增值税）减去支付给工程总包方价款部分（不含增值税）的余额需要缴纳 11% 增值税。

#### **（八）部分省市实施的 PPP 项目结算审计规定与上位法要求不符**

据统计，目前全国有 14 个省（市）执行“以审计结果作为工程竣工结算依据”的规定（简称“结算审计规定”）。结算审计规定主要存在着以下三个方面的问题。

##### **一是结算审计规定的职能定位与法律和行政法规原则不符。**

《审计法》及其实施条例赋予审计机关的职能是审计监督，审计监督的方式是对被审计单位与财政收支、财务收支有关的资料和资产进行检查，审计机关行使审计职权的方式是提出审计报告、做出审计决定、提出处理、处罚的意见。故《审计法》及其实施条例对审计机关的角色定位是“监督者”，并未赋予审计机关直接参与经济活动价格确定的权力，而结算审计规定变相赋予了审计机关直接确定建设项目竣工结算价款的权力，将审计机关的“监督者”角色变成了了“决定者”，这与《审计法》及其实施条例中对审计机关的定位不符。

**二是结算审计规定违背了合同自理自治原则，并缺乏明确的时限和标准。**根据全国人大法工委编著的《中华人民共和国

审计法释义》，对政府投资建设项目审计的内容主要有 12 项。其中，第 9 项为：“审查工程价款结算与实际完成投资的真实性、合法性及工程造价控制的有效性”。可以看出，对工程价款结算的审计是一种“事后审计”，即由审计机关对已形成的工程结算内容的真实性、合法性、有效性进行审查，而地方性条例中关于结算审计规定则将《审计法》规定的结算完成之后的审查变更为结算价款的直接确定，在一定程度上违背了合同自理自治的原则。另外，一般审计周期为 2-3 年（有的甚至更长），各地审计标准不同，导致施工企业获得工程款的周期变长，资金成本压力加大，盘剥了本来就处于低利运营状态下施工企业的仅有利润，使企业无法对经营活动进行合理预期。

**三是对 PPP 项目的审计重点不明确。**PPP 项目与传统的建设项目不同，建设和运营期限较长，如果审计的重点依然是竣工结算，会使企业资金压力加大，会影响项目建设以及后期的管理和运营。另外，单一的结算审计忽略了对投资估算、设计概算、建设期质量和进度、项目运营风险等方面的管控，最终难以达到对投资绩效整体管理的目的。

### **（九）最低价中标严重制约 PPP 模式的健康有序发展**

目前，我国 PPP 项目可采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购等方式。而市场上 PPP 项目招标多数采用无标底的最低价中标方式，这种方式带来了以下两方面的问题。

一方面，最低价中标导致恶性竞争，扰乱了正常市场秩序。

近两年来，我国的 PPP 模式处于爆发式增长状态，随着各级政府的支持力度不断加大，企业间的竞争也不断加剧，很多企业为了赢得未来更广阔的发展空间，弥补传统建设市场逐步萎缩的份额，采取故意压低报价的方式，甚至低于成本报价，目的是搅乱对手的报价节奏而增加中标机会。由于相关规则、标准不明确、统一，风险控制保障体系尚不健全，很多企业报价不考虑投资回报，无底线压价，形成恶性竞争，严重扰乱了市场秩序，影响了整个行业的健康发展。

另外，由于民营企业受到融资渠道和融资成本的限制，无法参与到这种无限制压价的“血拼”之中，低价中标方式就会对有意愿参与 PPP 项目建设的民营资本形成“挤出效应”，违背了 PPP 模式吸引社会资本参与的初衷。

例如：2016 年 10 月，南京市江北新区地下空间一期建设工程 PPP 项目公开招标，项目总投资约 131.2 亿元，建设内容包括地下停车场、地下配建商业、地下公交场站、地铁、综合管廊等，项目建设和运营期合计为 25 年。某中央企业下属单位中标，该企业在投标过程中投资回报率报价为 5 年期贷款基准利率下浮 60%，即  $4.90\% * (1-60\%) = 1.96\%$ 。按照此报价计算，该企业在协议期内投资回报较按照基准利率报价少收入  $131.2 *$

(4.90-1.96)%\*25=96.43 亿元。按照目前市场情况分析，中标企业在经营过程中会出现亏损。

另一方面，最低价中标对项目建设及后期运营管理带来隐患。目前，参与 PPP 项目投标的企业都有原来参与 BT、BOT 项目的经验，最低价中标会导致部分企业不切实际的编制项目预算，以超乎想象的低价格中标，不但让报价合理、经验丰富的企业错失标的，低价中标企业也无法保证项目的建设质量，也为项目后期的运营管理也带来很多不确定因素。经营性项目的后期经营情况决定了项目的还款能力，一旦出现经营困难入不敷出的局面，就会给银行带来很大的压力，甚至演变为系统性金融风险。

### 三、深入推进 PPP 模式的建议

#### (一) 完善 PPP 模式的顶层法律构架设计

一是尽快完成 PPP 立法工作。按照国务院要求，由国务院法制办统一主导，加快推进政府和社会资本合作领域立法进程，以更好的法治环境更大激发社会投资活力。形成一个以 PPP 法为核心，并配以相关法律法规辅助的法律体系。法律条款的制定内容要详细具体，具有可操作性。应明确 PPP 项目与特许经营项目之间的关系，切实做好 PPP 法与《行政诉讼法》、《政府采购法》、《招标投标法》、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》等法律法规之间的无缝衔接。立法内容应涵盖：PPP 模式的定义、指

导原则、应用范围与领域、特许权的授予主体；PPP 项目涉及的法律关系、各类合同的含义、性质、权利、义务，合同示范文本；PPP 项目的政府支付保证、融资、税收及担保政策、争端的处理方法；PPP 项目公司涉及的法律关系；PPP 模式的运营监督、管理、公众咨询、财务控制、项目风险控制等内容。

**二是采用合理的 PPP 模式采购方式。**结合项目实际，采用合理的采购方式，可以更全面考量社会资本方的综合实力，避免出现违背经济规律的恶性竞争报价行为。大多数企业建议多采用竞争性谈判（磋商）的方式，为政府和社会资本方创造平等的环境，避免责权失衡的现象，能够达到各方资源的最优化配置。另外，对 PPP 项目实施适当打包一体化招标，避免标的过多、偏小，反复招标带来的资源浪费。”

**三是适当放宽对社会资本方的准入限制。**PPP 项目客观上需要社会资本方具备投资、融资、建设、运营的能力，但是在实际中，一家单位很难具备上述能力，建议充分发挥中央企业母子公司各自的优势，允许在竞争性磋商文件中要求联合体中的一方具备相应能力即可，发挥联合体内部的“互补”优势，规定施工总承包可由中标投资人内部具有相应资质的子企业实施，进一步激发社会资本方参与 PPP 项目的积极性。

## **（二）明确统筹负责 PPP 模式的政府部门**

PPP 模式的性质决定了这是一项长期的工作，建议本着“主次分明”的原则，明确政府主管部门，落实 PPP 项目全生命周

期监管的责任主体。负责 PPP 项目的总体设计、规划，协调各部门之间的关系，建立风险分配和收益分配机制，制定监管办法，梳理和推广成功经验等。

同时，建立健全适合 PPP 项目长期发展的程序和监管规则，形成完整的监管体系，并将相关利益方均纳入监管范围。使用科学的审计、监督体系和方法，加强对项目实施过程的监管，以保证 PPP 模式健康可持续发展。

### （三）防范系统性风险

一方面，合理规划和管理 PPP 项目。吸引除银行之外的资金更多参与 PPP 项目的建设，避免资金来源单一带来的风险。提倡中央企业、地方国有企业与民营企业合作，充分发挥各自优势，提升民营资本参与 PPP 的积极性，进一步优化投资结构，让国有资本和民营资本起到相互促进和制约的作用，降低投资风险，提升投资效率。加强对项目后期运营的管理，确保项目预定收益，提升偿债能力，避免形成新的政府债务。

另一方面，做好 PPP 项目的遴选工作。明确 PPP 项目的适用条件，建议将非经营性项目不再纳入 PPP 范畴，采用传统的项目建设方式，能够降低建设成本。同时，地方政府应适度控制 PPP 项目建设规模，在 PPP 项目发起时应对项目发起的必要性、项目是否符合 PPP 属性，以及项目实施方案的可行性进行把关。对入库 PPP 项目相关资料（物有所值报告、财务承受能力报告、项目初步实施方案、人大决议、纳入财政预算等）应

该严格审核，确保 PPP 项目的真实性与合法性。地方政府推出 PPP 项目的数量和投资额应与自身支付能力相适应，用良好的政府信用保护双方利益，为社会资本降低投资风险。

#### **（四）降低 PPP 项目的融资成本**

**一是拓宽 PPP 项目的融资渠道。**引导和建立 PPP 项目多样化的融资渠道，采取相应措施，鼓励基金、社保资金、商业保险、信托等民间资本积极参与 PPP 项目。例如：8 月份实施的《保险资金间接投资基础设施项目管理办法》，打开了保险资金参与 PPP 项目的通道。

**二是允许 PPP 项目进行项目融资。**PPP 项目投资大，建设周期和投资回收期较长，仅依靠项目投资人或发起人的银行资信进行融资是不够的。建议金融机构针对 PPP 项目的长期购买合同、运营和维护合同、履约保证书、项目收入（包括自身经营收入和财政补贴）预期为还款来源，无需股东担保进行项目融资。

**三是努力实现 PPP 资产证券化。**由于 PPP 项目的现金流可以预测，安全性较高，可将项目未来收益权或特许经营权作为保证，实现资产证券化，提高 PPP 项目的融资能力。例如：可考虑对《项目收益债券管理暂行办法》（发改办财金[2015]2010 号）中发债主体、发债要求等方面结合 PPP 项目特点进一步优化，促进 PPP 项目资产证券化。

**四是建立央企使用 PPP 产业基金的渠道。**尝试建立央企与政企合作投资基金、国开行 PPP 专项基金、地方政府引导基金



等基金的申报途径,充分发挥产业基金优化 PPP 项目融资环境、促进 PPP 模式发展的作用。

### **(五) 建立利益共享和风险共担机制**

一方面,尽早启用 PPP 项目合同示范文本。明确参与各方在项目中需要承担的责任、义务和风险,避免不必要的法律问题和纠纷。考虑与相关法律和制度的衔接,保证文本的适用性。例如:明确各方出资比例和方式、利润分配方式、风险责任分担机制、项目功能和绩效要求、退出安排及项目移交机制、争议解决程序以及所适用的法律依据。

另一方面,合理分配项目风险。在政府和社会资本之间合理分配项目风险,原则上,项目设计、建造、财务、运营维护等商业风险由社会资本方承担;法律、政策和最低需求等风险由政府承担;不可抗力风险由政府和社会资本方合理共担。

### **(六) 保护社会资本方的权益**

一方面,建立 PPP 项目的合理收益保障机制。建议确定非经营性 PPP 项目的合理收益区间,政府出资方不参与项目公司的利润分配,引导企业良性竞争。考虑成立省级 PPP 项目担保基金,为政府付费项目提供支付担保,地方政府对符合标准的 PPP 项目出具付费承诺及人大决议文件。打消社会资本方的疑虑,进一步激发 PPP 的市场活力,更好的为国家经济转型服务。

另一方面,完善项目股权的流转和退出机制。建立 PPP 项目产权交易和股权转让系统,成立 PPP 产权交易所,按照规定

进行项目产权的交易和流转，为企业提供多元化、规范化的退出渠道，使社会资本能通过股份转让实现资本回收，消除社会资本的后顾之忧。

可以借鉴的做法有：温州文化金融资产交易中心携手天津滨海柜台结构化产品交易中心共同打造 PPP 项目股权交易中心，该交易中心旨在为 PPP 项目参与各方提供融资、交易、确权、转让流通等方案，在解决公共事业建设问题的同时为民间资本提供可靠安全的投资渠道。这是我国首个专门 PPP 股权交易中心，是社会力量在社会资本方正常退出机制方面的积极而有益的探索。

### （七）加强项目运营管理规范化

一是转变政府部门的管理理念。政府管理理念的转变和对 PPP 模式的正确理解是 PPP 项目成功的重要因素。我国政府尤其是地方政府必须深化改革，加快职能转变。从管理型政府转变为服务型政府，由公共项目唯一的决策者与投资者，转变为与社会资本方合作的参与者和监督者。这样既能保证政府和社会公众的利益，提升公共设施的服务水平，又增加了投资方资金投入的信心，还可以避免政府部门内多头管理、互相推诿、项目操作程序不规范等问题给项目运营带来的影响。

建议地方政府正确理解 PPP 模式的内涵，做好项目遴选工作。当前我国大力推广 PPP 模式，并不是把其单纯作为一项政府融资工具和稳增长的工具，而是公共服务管理方式的变革。

因此，各级政府要摒弃认识偏误，立足改革创新政府行政理念，做到前期招商与后期监管、前期建设与后期运营并重，确保社会公共利益不受损害。

**二是规范进行 PPP 项目的绩效评价。**明确 PPP 项目的评价部门，从项目环境、利益各方满意度、财务能力、内部控制管理、创新与成长性等方面，合理设置评价指标和评价标准。规范评价程序，区分不同利益主体的责任，从项目整体的角度进行效益综合评价，确保绩效评价的客观与公正。

**三是及时完善项目配套政策。**建议结合“营改增”政策的实施，及时开展项目概（预）算体系调整、政府补贴购买服务税额的计算方法、营业税与增值税的对接等工作，保证项目收益不受影响。同时，考虑 PPP 项目运营期的特点，适时调整税收政策，确保不增加项目税负。

#### **（八）完善对 PPP 项目审计的相关规定**

**一是正确进行结算审计的职能定位。**应按照《审计法》及其实施条例的相关规定，按照“准确定位，把握要点”的原则，充分发挥结算审计的监督作用。审计机关应把握好“监督者”的角色定位，对项目可行性论证，立项报批，勘察设计，招标评标，合同签订，工程施工阶段的设计变更、新增工程、隐蔽工程验收、进度款审核，竣工验收等各环节，进行适当性、合法性和有效性的客观评价。审计机关应切实做到履责不缺位、监督不越位，使

结算审计成为不仅是核实工程造价的重要手段，更是控制建设项目投资、防范国家资金风险的重要措施。

**二是严格履行合同，并明确审计完成的时限和标准。**建议项目竣工验收后，按照合同支付工程款，如果在后期审计中出现问题，可以追究相关单位的责任。另外，应明确规定工程竣工1年内完成结算审计，减轻施工企业的资金压力，保障企业的合法权益。同时，政府投资建设项目的审计应以法律和合同为依据，审计机关执行统一标准，使施工企业对最终结算价款能够合理预期。

**三是合理确定对PPP项目的审计重点。**对于PPP项目，应将审计的重点放在投资估算或设计概算编制过程、项目合同文本等方面。应以项目风险为导向，加强内部控制审计、经营责任制审计，体现管理审计的层次性和系统性。注重PPP项目的绩效审计，关注国家宏观投资政策的落实和执行效果。

### **（九）切实加强行业自律**

建议从政府、行业组织和企业自身三个层面进一步加强行业自律。政府主管部门要持续推进企业信用体系建设，出台切实可行的管理办法和实施细则，利用完善的信用制度约束企业的行为。行业组织要做好企业信用体系建设的指导与协调工作，力争做到市场环境中各类市场主体信用状况透明，有案可查，有据可用，让失信者失去市场竞争力。企业要把诚信作为安身

立命之本，不断提高认识，强化主体责任意识，形成以自身信誉立足市场，赢得竞争，获得可持续发展的良好市场格局。

#### **（十）完善 PPP 项目招投标法规**

建议取消 PPP 项目最低价中标，采用合理价格中标方式。可以限制企业工程报价部分在定额预算的基础上下浮一定比例。投资回报率部分，下浮比例不得超过同期 5 年期贷款基准利率的 15%。不再将投标报价作为唯一的衡量标准，注重对企业参与 PPP 项目的业绩、后期运营管理能力等方面的考核，确保 PPP 项目能够实现建设和投资目标，更好的为经济社会发展服务。另外，鼓励中央企业和地方国有企业在组建投标联合体时优先考虑与民营企业合作，吸引更多的民营资本参与 PPP 项目建设。