

## PPP 法律热点问题

### PPP 与政府购买服务解析（系列之三）——PPP 项目与财政预算浅议

PPP 圈里有个宗旨，或者说共识——PPP 领域要搞“两学两做”，学文件、学经典，真做 PPP，做真 PPP。近日来，政府购买服务的话题火了，财政预算的问题也随之凸显。今天，我们就来学习一下有关预算的文件，谈一谈与此相关的 PPP 的几个问题。

#### 一、PPP 项目入库

《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45 号）对预算改革进行了全面部署。其中提到加强项目库管理，健全项目预算审核机制。《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）是财政部就加强和改进中央部门项目支出预算管理，贯彻落实国务院要求所出台的规定，与财政部之前对中央部门项目预算支出管理的规定相比，体现了新的预算管理要求，其中包括了对项目库的管理及其对部门项目预算支出管理的基础作用。

地方预算的编制要求同中央预算的编制要求在一定程度上是相同的，原则在一定程度上与财预〔2015〕82 号所规定的原则相同。

财预〔2015〕82 号下对项目库的管理归纳如下：

#### （1）PPP 项目库的概念

财政部、部门和部门所属单位分别设立项目库。财政部项目库由中央部门上报的项目构成；中央部门项目库由本级和下级单位上报的项目构成；基层单位项目库由本单位立项和实施的项目构成。

#### （2）项目入库与项目下政府支付纳入预算及三年滚动规划的关系

项目全部纳入项目库管理，列入预算安排的项目必须从项目库中选取。如根据某 PPP 项目实施方案，某具体部门（或其所属某单位）在该项目下的付费或补贴义务需纳入其预算，该项目必须纳入本级财政项目库，之后才可能进入部门年度预算及三年滚动规划。

本级预算被人大批准后，本级财政部门向本级各部门批复预算。本级中期财政规划经本级政府批准后，财政部门告知各部门。如有关项目下支出被纳入预算，则应体现在该等被批复的部门预算及部门中期财政规划中。

### (3) 具体项目入库的程序

- 首先应将此项目纳入该部门项目库。该部门所属单位可实时或定期向该部门上报此项目（具体申报时间应执行该部门的有关规定），该部门按照其内部项目审核流程审核后，将之纳入部门项目库，作为该部门预算备选项目。
- 然后纳入本级财政项目库。该部门在编制其年度预算和三年滚动规划时（即一年只有一次），结合本级财政部门下达的支出控制数，从其预算备选项目中选取此项目上报本级财政部门，使其进入本级财政项目库。

### (4) 以项目库为载体实现项目的全周期滚动管理

- 编制年度部门预算和部门三年滚动规划前，中央部门要完成项目的储备工作。
- 纳入预算安排的延续性项目，原则上滚动纳入下年度预算；
- 未纳入预算安排的预算备选项目，可滚动进入以后年度项目库。

## 二、PPP 项目纳入部门中期财政规划

根据《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》，由财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，即中期财政规划。中期财政规划对年度预算编制有约束力。年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。为此，投资人需确认其所参与的 PPP 项目已纳入有关部门提供本级政府批准的本级中期财政规划。

#### 中期财政规划的形成流程大体如下：

- 部门建议：各部门编制三年滚动财政规划建议，报财政部门审核汇总；

- 财政初审：财政部门审核各部门提交的规划建议，提出三年财政规划草案，报同级政府审核；
- 修改：财政部门根据同级政府审核后的规划草案，向各部门下达分年度支出限额及重点项目安排意见，各部门修改后再次报财政部门审核；
- 政府审批及备案：财政部门将修改后的中期财政规划报同级政府审批，报上级财政部门备案；
- 批复：财政部门将同级政府批准的中期财政规划告知各部门。

## 三、PPP 项目列入预算

“PPP 项目列入财政年度预算”的具体含义是指项目下有关政府部门的支付义务已经包括在经人大批准的本级预算中。但一般而言，人大批准的本级预算不应细化至具体部门的项目支出，部门的项目支出一般体现在部门预算中。按照预算法，在人大批准本级预算后，本级财政部门应向各部门批复部门预算，其中应包括具体项目的支出。

#### 为便于理解，归纳预算的形成流程如下：

- 编制预算草案：本级财政部门主管汇总各部门预算，在本级政府监督下，编制本级预算草案；
- 初步审查：政府财政部门在本级人民代表大会召开三十日前将预算草案提交人大有关专门委员会或本级人大常委会有关工作机构进行初步审查；
- 审查与批准：本级人民代表大会通过决议批准预算草案；

- 备案：报上级政府备案；
- 批复：本级财政部门在人大批准预算的二十日内向本级各部门批复预算。
- 公开：向社会公开。

#### **四、PPP 项目已经列入财政年度预算后，投资人是否还需要当地人大出具认可的相关决议？**

如果有关项目下政府部门在 PPP 合同下的支付 已经 包括在经人大批准的本级预算中，则无需本级人大出具认可的决议。

但如上所述，人大批准的本级预算不应细化至具体部门的项目支出，部门的项目支出一般体现在部门预算中。按照预算法，在人大批准本级预算后，本级财政部门应向各部门批复部门预算，其中应包括具体项目的支出。在此情形下，投资人可向要求有关部门提供本级财政所批复的部门预算。依据法律，该等预算应该是向社会公开的。

从项目实操层面来看，为了达到增信目的，尽管法律上没有充分的依据，但如果可能的话，可以让本级人大以决议的方式确认有关项目下支出包括在其已经批准的本级预算中。

需要注意的是，批准预算的决议出具的主体为当地人大，而不是当地人大常委会。

#### **五、如有关项目未包括在有关年度人大批准的预算中，投资人是否可以通过预算调整的方式将之纳入预算？**

根据有关项目预算支出的规定，只有进入财政项目库的项目才可能被纳入预算，而具体项目只有在编制 年度 预算时才可能经部门申报进入财政项目库。即依据财预[2015]82 号的规定，通过预算调整的方式随时将新项目纳入预算的可能性很小。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289 邮箱地址：liushj@junhe.com

黄山 顾问 电话：86 010 8519 2499 邮箱地址：huangsh@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

