

PPP 法律热点问题

PPP 立法大势已定——《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》简评

7月18日,《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》(下称“《意见》”)印发,各微信群和朋友圈瞬间被刷屏。今天,让我们从一个PPP从业者的角度来学习一下《意见》精神,并做简要评述。

一、《意见》剑指何方?

根据《意见》,我国投融资管理体制存在的主要问题包括五个方面:其一、企业投资主体地位没有完全确立;其二,融资又贵又难;其三,政府投资管理需要创新;其四,权力下放和配套制度不同步;其五,相关立法及监管法治化水平滞后。《意见》全文也正是围绕这几个方面问题逐一展开,全面阐述中共中央和国务院解决相关问题的思路和要求。

关于投资体制改革,国务院上次发文是《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]第20号)(2004年7月16日发布,下称“《决定》”)。时隔12年,我们发现《意见》聚焦解决的问题和《决定》大同小异,确立企业投资主体地位、转

变政府管理职能、规范政府投资行为、改进投资监督管理、完善法律法规等等,每个都是老问题,由此可见改革之难,政策导向的连贯性却也可可见一斑。

此前在青岛举办的首届中国PPP论坛上,笔者在以“中国PPP制度顶层设计的主要问题和改进建议”为题的演讲中,就曾提到“政策导向与市场偏好”之间的背离。我们理解,这不仅是特许经营和PPP领域的问题,也是中国投融资体制改革所面临的问题。或者说,正是因为特许经营和PPP模式在当下中国社会、政治和经济各个领域的适用范围之广、介入程度之深,而使得其足以体现中国投融资机制改革所需要面对和解决的大部分问题。

二、狭义范畴内的特许经营与PPP并驾齐驱

自《决定》开始,中央和国务院文件就反复提及“特许经营”,以及2014年以来火速升温的“政府与社会资本合作”(即PPP):

1. 《决定》：“（六）引入市场机制，充分发挥政府投资的效益。各级政府要创造条件，利用特许经营、投资补助等多种方式，吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的公益事业和公共基础设施项目建设。对于具有垄断性的项目，**试行特许经营**。”

2. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年 11 月 12 日）：“支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入**特许经营**领域具体办法”、“推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过**特许经营**等方式参与城市基础设施投资和运营”。

3. 《国务院批转发展改革委关于 2015 年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（国发〔2015〕26 号）：“积极推广**政府和社会资本合作**（PPP）模式，出台基础设施和公用事业**特许经营**办法，充分激发社会投资活力”。

除以上文件外，PPP 和特许经营领域的两份重磅文件，《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60 号，下称“**《国发 60 号文》**”）和《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，下称“**《国办发**

42 号文》”）则更是浓墨重彩地大篇幅论述 PPP 和特许经营。

现在我们再来看看《意见》是怎么说的：

“企业为主，政府引导。科学界定并严格控制政府投资范围，平等对待各类投资主体，确立企业投资主体地位，放宽放活社会投资，激发民间投资潜力和创新活力。充分发挥政府投资的引导作用和放大效应，**完善政府和社会资本合作模式……鼓励政府和社会资本合作**。各地区各部门可以根据需要和财力状况，通过**特许经营、政府购买服务**等方式，在交通、环保、医疗、养老等领域采取单个项目、组合项目、连片开发等多种形式，扩大公共产品和服务供给……推进配套改革。加快推进铁路、石油、天然气、电力、电信、医疗、教育、城市公用事业等领域改革，规范并完善**政府和社会资本合作、特许经营管理**，鼓励社会资本参与。”

从以上所列的中央及国发文件，并结合 2014 年以来国务院常务会议有关特许经营和 PPP 的相关表述，我们可以发现，从中共中央和国务院的层面，特许经营始终都是中国投融资体制改革的一个重要抓手。2014 年起，PPP 进入高层视野，并与特许经营逐渐形成**并驾齐驱**之势。而按照《意见》的最新表述方式，“政府和社会资本合作”则首次涵盖“特许经营”和“政府购买服务”两种方式（《意见》第（九）项），着实引人注目。

三、政府资金的投向限制

根据《意见》，一方面要“充分发挥政府投资的引导作用和放大效应，完善政府和社会资本合作模式”，另一方面“政府投资资金**只投向市**

场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主，原则上不支持经营性项目……对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式投入，也可适当采取投资补助、贷款贴息等方式进行引导”。

如果按照上述口径，对于适用特许经营或 PPP 模式的经营性项目而言，除非是确需政府支持（应该是指项目收益不足以满足投资及回报要求的准经营性项目），否则不宜安排政府出资。

未来政府资金的投向将以非经营性项目为主。换言之，将来的特许经营和 PPP 项目，就经营性项目而言，除非是确需政府支持，否则政策导向应该是社会资本自行全额投资，原则上是不应该安排政府投资资金的。而对于确需支持的经营性项目，则以资本金注入方式为主，补助和贴息引导为辅。这是一个相当重要的政策信号，值得加以关注。

此外，《意见》要求规范政府投资管理：“编制三年滚动政府投资计划，明确计划期内的重大项目，并与中期财政规划相衔接，统筹安排、规范使用各类政府投资资金。依据三年滚动政府投资计划及国家宏观调控政策，编制政府投资年度计划，合理安排政府投资。**建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库，未入库项目原则上不予安排政府投资**”。如此一来，但凡拟安排政府出资的特许经营或 PPP 项目，都将受到上述政府投资管理内容（包括但不限于《意见》提及的项目建议书、可研及初设的审批、事中事后监管、政府投资信息公开等）的规制。对于特许经营和 PPP

领域而言，这也是一个非常新颖的政策信号，需要持续观察。

四、特许经营和 PPP 的适用领域

《意见》明确鼓励政府和社会资本合作：

1、按照《意见》第三条第（九）项，“政府和社会资本合作”被明确分为“特许经营”和“政府购买服务”两种方式，并明确适用于“交通、环保、医疗、养老等领域”，形式包含“单个项目、组合项目、连片开发”，目的在于“扩大公共产品和服务供给”。

2、按照《意见》第六条第（十九）项，又鼓励社会资本参与“铁路、石油、天然气、电力、电信、医疗、教育、城市公用事业等领域”，并要求“规范并完善政府和社会资本合作、特许经营管理”。

相比于《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（下称“《25 号令》”）规定的“能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域”，和《国办发 42 号文》规定的“能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务”，可以看出来《意见》对特许经营和 PPP 的适用领域有自己的想法，较《25 号令》和《国办发 42 号文》都有所不同，但并无实质性差异。

五、融资机制和渠道

在“创新融资机制，畅通投资项目融资渠道”一节当中，《意见》并没有直接点名特许经营或者 PPP，但其中提到的直接融资、国企改革、混改、项目收益债、金融机构持股试点、政府引导

基金、政策性及开发新金融机构的资金支持、保险资金投资、对外合作等方面，都和当下的特许经营及 PPP 项目息息相关。相关政策指引的后续细化及落地，值得 PPP 业内持续跟踪和关注。

六、信息共享与公开

《意见》提出要建立投资项目统一代码制度，汇集审批、建设、监管信息，实施投融资领域相关主体信用承诺制度，建立“黑名单”，纳入全国信息平台，实现信息共享，推动信息公开，并鼓励依法监督政府的服务管理行为。这些提法不算新鲜，但是信号非常明确和积极。那就是信息公开是大势所趋，特许经营和 PPP 项目概莫能外。至于与之相关的争论，则可以逐步转移到制度建设和实操细节上来了。

综上，《意见》就特许经营和 PPP 领域释放的重大政策信号可以小结为以下三点：

其一，对企业投资趋宽，而对政府投资趋严。对于经营性的特许经营或 PPP 项目而言，政府方出资可能会趋紧。

其二，特许经营和 PPP 的适用领域并无实质性变化，仍然集中与公共及准公共产品及服务的供应。此类项目比较头疼的融资问题将有望缓解，而信息公开、项目监管等环节则会逐步走上轨道。大撒把的时代渐行渐远。

其三，“特许经营”还不至于退出历史舞台，最大的可能是与“政府购买服务”并列成为政府和社会资本合作（即广义的 PPP）的两类主要模式，分别适用于不同性质的项目。这与笔者一直主张的“PPP 领域二法并一法，在一部法律之下实行双轨制管理，分别规制特许经营 PPP 项目和政府购买服务 PPP 项目”，不能说是不谋而合，也应该算是基本一致，倘若这确属中共中央和国务院层面对广义 PPP 内涵及外延的认知，则 PPP 领域的立法方向就比较清晰了。

《意见》既出，谁与争锋？PPP 后续立法及实施工作的前景，着实值得期待。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289 邮箱地址：liushj@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”。

