

新型城镇化 PPP 项目

纳税实务与管理手册

上海国家会计学院 PPP 项目课题组

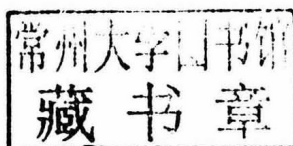
Taxation Practice and
Management Handbook for
New Urbanization PPP Projects

非
外
借

 上海财经大学出版社

新型城镇化 PPP 项目纳税实务与管理手册

上海国家会计学院 PPP 项目课题组



图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化 PPP 项目纳税实务与管理手册/上海国家会计学院 PPP 项目课题组著. —上海:上海财经大学出版社, 2019. 1

ISBN 978-7-5642-3176-7/F · 3176

I. ①新… II. ①上… III. 政府投资-合作-社会资本-税收管理-中国-手册
IV. ①F812. 423-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 289325 号

- 策 划 王永长
- 责任编辑 李志浩
- 封面设计 张克瑶

新型城镇化 PPP 项目纳税实务与管理手册

上海国家会计学院 PPP 项目课题组

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 17.25 印张 420 千字

印数: 0 001—2 500 定价: 58.00 元

课题组组长:刘 勤 谢 松

课题副组长:马东升 韩春明 于召辉

课题组成员:(排名不分先后)

庞金伟	曹声容	王怀芳	赵鹏飞	夏新东
邓新明	肖振怡	张梦醒	胡俊超	徐 佳
陈 怡	应伊宁	赵晨辉	王红中	蒋晓霞
杨念东	李云帆	张 哲	殷多多	庞 冲
杨 艺	史瑞学	李 涛		

序 言

PPP 模式最早兴起于英国。由于其是公共部门和私人部门之间的一种合作共赢的建设模式,在发挥公共部门、私人部门各自优势的基础上,借助有利于双方的资源分配、风险分担和利益共享机制,能够最好地满足各国政府承诺的公共需求;其后在全球范围内被广泛应用于公共管理的各个领域。自 1985 年我国首个 PPP 项目由深圳经济特区电力开发公司与香港合和电力(中国)有限公司合作兴建的深圳沙角 B 电厂 BOT 项目之后,随着 2003 年放宽了对民间资本的市场进入约束,我国进入 PPP 的全面发展阶段;2014 年 5 月,财政部政府和社会资本合作(PPP)工作领导小组正式设立,并在 2014 年 12 月批准成立了政府和社会资本合作(PPP)中心,同时下发了首批 30 个 PPP 合作示范项目名单和操作指南。截至 2018 年 3 月末,四批示范项目共计 1 009 个,投资额 2.3 万亿元。

PPP 模式充分利用 10% 红线内的财政资金,来撬动更多的社会资本投资;通过 PPP 模式的结构设计,重新分配项目风险及收益;同时,针对项目风险和收益进行量化、明确,从而使社会资本拥有一定的项目预期,以此增加对项目的信心。

2017 年 11 月 10 日,财政部发布了《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),要求各省级财政部门对本地区项目管理库进行集中清理工作。2018 年 4 月 27 日,财政部发布了《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),继续加大示范项目“清库”的工作,总共涉及 1/4 的项目,并且对核查存在问题的 173 个示范项目分类进行处置。

(1) 将不再继续采用 PPP 模式实施的包头市立体交通综合枢纽及综合旅游公路等 30 个项目,调出示范项目名单,并清退出全国 PPP 综合信息平台项目库。

(2) 将尚未完成社会资本方采购或项目实施发生重大变化的北京市丰台区河西第三水厂等 54 个项目,调出示范项目名单,保留在项目库,继续采用 PPP 模式实施。

(3) 对于运作模式不规范、采购程序不严谨、签约主体存在瑕疵的 89 个项目,请有关省级财政部门会同有关方面抓紧督促整改,于 2018 年 6 月底前完成。逾期仍不符合相关要求的,调出示范项目名单或清退出项目库。

自 2018 年以来,党中央、国务院也发出了支持 PPP 可持续发展的积极政策信号。3 月 14 日,国务院办公厅发布的《关于印发国务院 2018 年立法工作计划的通知》(国办发[2018]14 号)中,明确包含了审议基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例的立法计划。4 月 14 日,新华社发布《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》,其

中明确提出“创新投融资方式,规范运用政府和社会资本合作(PPP)模式,引导社会资本参与基础设施和民生事业”。4月23日,国务委员兼国务院秘书长肖捷在《人民日报》发表署名文章《深入推进简政放权》,提到“要最大限度减少政府对市场资源的直接配置”“要着力解决当前资源配置中存在的突出问题,从广度和深度上推进市场化改革,完善市场体系,创新配置方式,更多引入市场机制和市场化手段”,并明确提出要“创新公共服务发展机制,探索政府与社会合作新方式,引导社会资本参与公共产品和公共服务供给”。

在新时代的背景下,PPP事业将坚定不移地实现从数量增长向质量增长的升华。每一个PPP项目都将会是一个良好实践。对那些坚持初心、有情怀的PPP从业者而言,真正的PPP的春天来到了。

PPP模式在中国的实践还只是较短时间,国家也尚未出台针对PPP模式的专项税收政策,因此PPP模式在中国的推行过程中不可避免地面临诸多税收不确定性,比如政府支付的税务定性、财政补贴的重复征税、移交阶段的税务处理,以及优惠政策覆盖面有限等。在PPP项目的每个阶段,税务风险管理的内容都不尽相同。总的来说,PPP项目的税务风险归纳为前期风险、筹划风险和日常管理风险。

PPP项目的税收风险总体解决方案是建立税收管理规范手册。建立税收管理规范手册的目的是全面了解PPP项目相关税收法规,建立PPP项目税负测算模型,深入了解PPP项目相关税收优惠政策,深入分析PPP项目典型税收策划模式。手册还可以为招投标税收成本估算提供全面、快速的税收成本测算支持;为商业谈判签约方式提供一般性的税务技术支持与指导;为运营阶段税务计划提供一般性的税务技术支持与指导,建立PPP项目税务合规制度及税收事项处理规范。

税务管理规范手册的内容包括:PPP项目相关的税收政策详细规定;各相关税种及其征税方法;税收优惠汇总以及申请条件、程序;具体税收征管制度及其应对提示;PPP项目的特殊税务规定;PPP项目的税负测算和税收策划机会;典型PPP项目投资架构与运营模式及其税收影响;PPP项目整体税负测算模式;PPP项目典型税收风险及其防范;PPPSPV项目公司税收管理制度等。

为此,上海国家会计学院与某大型建筑集团PPP项目部共同组成研究团队,结合该建筑集团具体实施的PPP项目,经过实地调研和理论研究,并结合目前的我国税收管理制度、企业会计准则等有关法规,整理编写了本书。其中,第一章由曹声容组织撰写;第二章由王怀芳、曹声容负责组织撰写;第三章、第四章由庞金伟、韩春明组织撰写。我们真诚地期望本书的出版对大家的日常PPP税务管理工作有所帮助。

在本书的编写过程中得到了上海国家会计学院“数字化税务研究中心”的大力支持,一并表示感谢。

上海国家会计学院 PPP 项目课题组

2018年6月

目 录

序言	1
第一章 PPP 项目概述	1
一、PPP 项目的相关理论	1
(一)国内外对 PPP 的界定	1
(二)PPP 项目的五个阶段	5
(三)PPP 主要模式	7
二、国内外 PPP 实践	9
(一)发达国家的 PPP 实践	9
(二)我国 PPP 项目发展现状	12
(三)我国 PPP 项目的总体特征	13
三、综合项目 PPP 的兴起	15
(一)国外城镇化的发展模式	15
(二)国内新型城镇化发展状况	16
第二章 新型城镇化 PPP 项目税收方案设计	21
一、国家新型城镇化 PPP 项目整体税务管理	21
(一)新型城镇化 PPP 项目整体税务考量	21
(二)PPP 项目各阶段的税务考量重点	29
二、新型城镇化 PPP 项目纳税分析	38
(一)甲镇 PPP 项目基本情况介绍	38
(二)甲镇新型城镇化 PPP 项目涉税主体的业务关系	39
(三)关键涉税环节	48
(三)纳税风险管控	50
(四)保障房各项目主体的税款测算	53
三、新型城镇化 PPP 项目纳税风险管控	55
(一)纳税风险管控与资源配置的总体设计	55
(二)研究方法思路	57

(三)城中村板块纳税风险管控	64
(四)农业板块纳税风险管控	74
(五)文旅板块纳税风险管控	80
(六)产业园区模式纳税风险管控	85
典型案例:丙村农业 PPP 项目的财税核算及管理	92
第三章 PPP 项目纳税指导及管理手册	116
一、PPP 模式税收管理方向	116
(一)项目付费模式下的税收考量	116
(二)项目付费模式下的税收风险	118
(三)会计核算模式下的税收考量	118
二、PPP 模式全周期税务政策	124
(一)基于 PPP 业务流程的主要税种、税目、税率	124
(二)基于 PPP 国家税收优惠的政策、解读、办理	125
三、PPP 项目前期与税务处理	131
(一)区域、项目涉税政策研究	131
(二)项目获取关键工作与税务管理	139
(三)PPP 项目合同涉税条款安排	144
(四)PPP 项目前期费用处理	147
(五)项目公司(SPV)成立的税务处理	149
四、PPP 项目前期财税业务处理	150
(一)各纳税主体	151
(二)社会资本方的有关财税规定	151
(三)项目公司	151
(四)施工主体	153
五、PPP 项目融资与税会处理	154
(一)项目公司投资方式与税会处理	154
(二)项目子公司融资方式与税会处理	161
(三)PPP 项目产业基金	165
(四)收益权转让业务税务处理	168
(五)涉税文件汇编	168
六、PPP 项目建设与税务处理	169
(一)社会资本与总承包一体化	169
(二)PPP 项目建造后形成不同资产的会计处理	170
(三)增值税——建筑业、房地产业	177
(四)企业所得税——专用设备优惠政策	181
(五)其他税种——耕地占用税、土地使用税、房产税等减免政策	183

七、PPP 项目运营与税务处理	186
(一)按收入准则依据项目合同确认收入、成本,并正常纳税	186
(二)使用者付费收入	186
(三)政府付费收入:增值税优惠政策与发票管理	187
(四)运营期其他业务收入	188
(五)运营期成本费用税收处理——无形资产摊销、利息费用处理(委贷资金、控股 股东资金集中)	189
(六)政府补助的不同税务处理——财政拨款、财政贴息和税收返还等	191
(七)文件汇编	195
八、PPP 项目移交与税会处理	204
(一)股权转让方式	204
(二)资产移交	206
(三)资产证券化方式	212
(四)提前终止:违约金的处理	220
(五)涉税文件汇编	222
九、项目公司的清算	223
(一)项目公司清算的会计处理	223
(二)项目公司清算的税务处理	225
(三)法规汇编	229
典型案例:甲镇集中供热项目的税务处理	230
第四章 PPP 项目中增值税发票的使用与管理	234
一、增值税发票概述	234
二、专用发票的领购及使用限额管理	235
(一)专用发票的领购	235
(二)增值税专用发票的使用限额	237
(三)辅导期一般纳税人的专用发票限额管理	237
三、专用发票的开具范围、要求及营改增衔接政策	238
(一)开具范围	238
(二)开具要求	238
(三)营改增衔接政策	239
四、专用发票的认定抵扣及认证管理	240
(一)专用发票的认定抵扣	240
(二)不得作为增值税进项税额的抵扣凭证(不得抵扣,退票重开)	240
(三)暂不得作为增值税进项税额的抵扣凭证(暂不抵扣,扣票查实)	241

(四)对丢失已开具专用发票的发票联和抵扣联的处理	241
(五)营改增增值税专用发票认证新规定	241
五、税控系统及营改增增值税发票管理系统	242
(一)税控系统增值税专用发票的管理	242
(二)营改增增值税发票管理系统	243
六、专用发票使用的特殊事项	244
(一)红字增值税发票开具	244
(二)代开增值税专用发票	244
七、建筑业、房地产业增值税发票管理的特殊规定	246
(一)发票开具	246
(二)营改增发票管理的衔接政策	247
(三)差额征税	247
(四)建筑业、房地产业的主要政策及发票开具一览表	250
八、关于不当使用增值税专用发票的处理规定	255
(一)关于被盗、丢失增值税专用发票的处理	255
(二)未按期申报抵扣增值税扣税凭证处理	255
(三)关于对代开、虚开增值税专用发票的处理	256
(四)纳税人善意取得虚开的增值税专用发票的处理	257
(五)走逃(失联)企业开具增值税专用发票认定处理	259
附录 PPP 项目相关法规摘要	260
一、PPP 项目具体税收优惠政策解读	260
(一)垃圾、污泥、污水、工业废气处理相关 PPP 项目的优惠政策	260
(二)购进专用设备相关 PPP 项目的税收优惠政策	261
(三)不动产租赁相关 PPP 项目的税收优惠政策	261
(四)保障房税收优惠政策	262
(五)太阳能发电相关 PPP 项目的税收优惠	263
二、《PPP 项目合同指南(试行)》第二章第五节	264
(一)项目公司的融资权利和义务	264
(二)融资方的权利	264
(三)再融资	264
三、特许权再转让税务处理的相关法律规定	265
(一)社会资本方将投标获得的“项目经营权”移交项目公司的税收问题	265
(二)PPP 项目投资人受让土地后向项目公司移交土地的税收问题	266

第一章



PPP 项目概述

一、PPP 项目的相关理论

(一) 国内外对 PPP 的界定

1. PPP 项目的定义

(1) 主要发达国家对 PPP 的定义。国际货币基金组织将 PPP 定义为发生在私营企业与政府之间的,由一方获取或建设一种或一系列资产,经过一段时间的运营,将资产转移给另一方的长期合约。联合国培训研究院认为 PPP 是以解决当地或区域内的某些复杂问题为目的,涵盖不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式。而美国将 PPP 理解为一种结合了外包和私有化特点的公共产品提供方式,它充分利用了私人资源对公共基础设施进行设计、建设、投资、经营和维护,并提供相关服务以满足公共需求。英国则将 PPP 视为一种以公共部门和私人部门相互合作为主要特征的安排,包括从公共部门独立运作到私人部门独立运作之间的各种合作执行政策、提供服务和建造基础设施的方式。加拿大对 PPP 有更为具体的定义,即 PPP 是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系,它建立在双方各自经验的基础上,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,最好地满足事先清晰界定的公共需求。除上述外,世界银行、欧盟等国际组织以及日本、俄罗斯等发达国家也都对 PPP 的定义有所规范和解释。但无论对 PPP 如何定义,都离不开“公私合作、共享损益”的核心原则(见表 1.1)。

表 1.1

世界各国机构对 PPP 的定义

机构名称	定义内容
加拿大 PPP 国家委员会	公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系,基于双方各自经验,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,以满足事先清晰界定的公共需求
美国 PPP 国家委员会	介于外包和私有化之间并结合两者特点的一种公共产品提供方式;表现为充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求

续表

机构名称	定义内容
联合国培训研究院	(1)为满足公共产品需求而建立的公共和私人之间的各种合作关系;(2)为满足公共产品需求,公共部门和私人部门建立的伙伴关系
欧盟委员会	为提供公用项目或服务而形成的公共部门和私人部门之间的合作关系
中国(财政部、政府和社会资本合作中心)	政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化

资料来源:PPP 模式定义及其在国内外发展情况。中债资信,2015-01-06。

从上述这些定义可以看出,西方国家的 PPP 项目基本上都是用于公共产品或公共服务项目,在参与各方之间强调的是公共部门与私人部门之间的合作共赢,这也符合西方国家政府部门一般都不参与非公共产品经营的情况。这些定义没有明确地指出是包含公共基础设施的设计、建设、投资、经营和维护全过程还是其中的某一个环节,或者只是提供公共服务以满足公共需求。

(2)我国对 PPP 的定义。

1)PPP 项目在我国提出。PPP 模式是在基础设施和公共服务领域政府和社会资本基于合同建立的一种合作关系。引导社会资本参与市政公共产品和公共服务的投资、运营,共同承担项目全生命周期管理,发挥政府和社会资本各自优势,提高公共产品和服务供给的质量和效率。PPP 模式的目的在于引进私人部门在生产管理方面的新技术,进而提高公共产品和服务的供给效率。

关于 PPP 的定义迄今尚未形成统一的表述,但可以归纳出公私合作、提供公共产品或服务、利益共享、风险共担等四大要素。对 PPP 的界定还有广义和狭义之分,广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系,而狭义的 PPP 可以理解为一系列项目融资模式的总称,包含 BOT、TOT、DBFO 等多种模式。狭义的 PPP 更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的衡量量值原则。

2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《决定》明确指出要“积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式”,明确允许社会资本通过特许经营等方式参与基础设施投资和运营。

在财政部《关于 2014 年中央和地方预算草案的报告》中,中国官方首次使用了 PPP 的概念,明确要“推广运用 PPP 模式,支持建立多元可持续的城镇化建设资金保障机制”。

2)发改委的定义。国家发展改革委员会(发改委)通过列举公私之间合作的方式对 PPP 进行定义,强调提高公共产品与服务的供给效率。发改委发布的《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)指出,政府和社会资本合作(PPP)模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率,通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。指导意见对 PPP 的参与模式、收益与风险、政府职能、项目使用范围以及操作模式等都做出了规定。

①参与模式:发改委允许通过授予特许经营权、核定价费标准、给予财政补贴、明确排他

性约定等方式参与PPP项目。

②收益与风险:项目的建设、运营风险由社会资本承担,法律、政策调整风险由政府承担,自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

③政府职能定位:政府要从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“监管者”。

④项目适用范围:PPP模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目。燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施,公路、铁路、机场、城市轨道交通等交通设施,医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目,以及水利、资源环境和生态保护等项目均可推行PPP模式。各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目,应优先考虑采用PPP模式建设。

⑤操作模式选择:分为经营性项目、准经营性项目、非经营性项目三类。

A. 经营性项目。对于具有明确的收费基础,并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目,可通过政府授予特许经营权,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)等模式推进。要依法放开相关项目的建设、运营市场,积极推动自然垄断行业逐步实行特许经营。

B. 准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目,可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施,采用建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制,为投资者获得合理回报积极创造条件。

C. 非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目,可通过政府购买服务,采用建设—拥有一运营(BOO)、委托运营等市场化模式推进。要合理确定购买内容,把有限的资金用在刀刃上,切实提高资金使用效益。

发改委的指导意见将PPP项目整个过程分为项目储备、项目遴选、伙伴选择、合同管理、绩效评价和退出机制六个环节。社会资本参与主体包括符合条件的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业,或其他投资、经营主体。

3) 财政部的定义。财政部在定义政府与社会资本合作项目(PPP)时着重强调了合作的长期性和公、私之间的责权利分配。在我国财政部发布的《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号文件)和《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)中,对PPP模式做出的定义可以概述为:政府部门和社会资本在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系,通常是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。用PPP推动公共服务从政府供给向合作供给、从单一投入向多元投入、从短期平衡向中长期平衡转变。文件指出要以改革实现公共服务供给结构调整,扩大有效供给,提高公共服务的供给质量和效率。要以改革激发社会资本活力和创造力,形成经济增长的内生动力,推动经济社会持续健康发展。

①收益与风险:按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则,合理分配项目风险,项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担,政策、法律和最低需求风险等由政府承担。有关部门统筹论证项目合作周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框

架和政府补贴等因素,科学设计 PPP 项目实施方案,确保充分体现“风险分担、收益共享、激励相容”的内涵特征,防止政府以固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式承担过度支出责任,避免将当期政府购买服务支出代替 PPP 项目中长期的支出责任,规避 PPP 相关评价论证程序,加剧地方政府财政债务风险隐患。要加强项目全生命周期的合同履行管理,确保政府和社会资本双方权利义务对等,政府支出责任与公共服务绩效挂钩。

②参与主体:鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业、外商投资企业等各类型企业,按同等标准、同等待遇参与 PPP 项目。

③项目范围:项目评估论证。除传统的项目评估论证外,使用物有所值(Value for Money, VFM)评价理念和方法,对拟采用政府和社会资本合作模式的项目进行筛选,必要时可委托专业机构进行项目评估论证。评估论证时,要与传统政府采购模式进行比较分析,确保从项目全生命周期看,采用政府和社会资本合作模式后能够提高服务质量和运营效率,或者降低项目成本。项目评估时,要综合考虑公共服务需要、责任风险分担、产出标准、关键绩效指标、支付方式、融资方案和所需要的财政补贴等要素,平衡好项目财务效益和社会效益,确保实现激励相容。

④财政补贴管理:对项目收入不能覆盖成本和收益,但社会效益较好的政府和社会资本合作项目,地方各级财政部门可给予适当补贴。从“补建设”向“补运营”逐步转变,探索建立动态补贴机制,将财政补贴等支出分类纳入同级政府预算,并在中长期财政规划中予以统筹考虑。对于使用者付费项目,涉及特许经营权的要依法定程序评估价值,合理折价入股或授予转让,切实防止国有资产流失。对于使用者付费完全覆盖成本和收益的项目,要依据合同将超额收益的政府方分成部分及时足额缴入国库,并按照事先约定的价格调整机制,确保实现价格动态调整,切实减轻公众负担。

⑤项目适用范围:重点关注城市基础设施及公共服务领域,如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等,采用政府和社会资本合作模式的项目,具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定等特点,优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。在垃圾处理、污水处理等公共服务领域,项目一般有现金流,市场化程度较高,PPP 模式运用较为广泛,操作相对成熟,各地新建项目要“强制”应用 PPP 模式,中央财政将逐步减少并取消专项建设资金补助。在其他中央财政给予支持的公共服务领域,对于有现金流、具备运营条件的项目,要“强制”实施 PPP 模式识别论证,鼓励尝试运用 PPP 模式,注重项目运营,提高公共服务质量。

⑥社会资本的范围:已建立现代企业制度的境内外企业法人,但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。

2014年11月29日,财政部印发《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》,将 PPP 的整个实施过程分为项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交等几个阶段,并明确了每个阶段的操作规范。

4)国务院的定义。2015年5月19日,国务院办公厅以国办发〔2015〕42号文转发财政部、发改委、中国人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(以下简称《意见》)。该《意见》包括推广政府和社会资本合作模式的重大意义、总体要求、构建保障政府和社会资本合作模式持续健康发展的制度体系、规范推进政府和社会资本合作

项目实施、政策保障、组织实施等 6 部分 25 条。

《意见》认为,PPP 模式是公共服务供给机制的重大创新,政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力社会资本,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。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用,提升公共服务的供给质量和效率,实现公共利益最大化。

对于 PPP 项目的适用范围,《意见》指出政府投资要逐步退出竞争性领域,主要用于公益性和基础性建设,鼓励社会资本参与的农林水利、生态环保、公共服务、基础设施、区域开发、战略性新兴产业、先进制造业等重点领域。

《意见》鼓励探索采取股权投资等方式运用政府投资支持社会投资项目。各部门、各地方可结合实际,按照政府引导、市场化运作的原则,探索在特定领域采取股权投资等方式运用政府投资资金,逐步与金融资本相结合,发挥撬动社会资本的杠杆作用。

《意见》强调对 PPP 项目可以通过资本金注入方式安排政府投资,支持项目建设,也可以通过投资补助、贷款贴息、担保补贴等方式予以支持。有关政府投资专项在同等条件下应优先支持引入社会资本的项目。鼓励民间资本发起设立 PPP 项目投资基金,政府可以通过认购基金份额的方式予以支持;政府也可以单独发起设立 PPP 项目投资基金。

国务院办公厅体现了中国政府对 PPP 内涵的总结与升华,是财政部和发改委两方面探索的统一。首先,它表明 PPP 可被看作是政府向私人部门长期采购服务,是平等的合同关系(缔约),解决了 PPP 下公私合作的法律关系问题;其次,它强调了在 PPP 方式下,提供公共产品和公共服务的职责最终还是属于公共部门,PPP 不是推卸责任的手段,政府仍有责任竞争、择优地选取供给方以保证供给质量;最后,它拓宽了社会资本主体的外延,将部分符合条件的地方政府融资平台也纳入了社会资本范畴,消除了前期政策的冲突。

国务院办公厅围绕增加公共产品和公共服务供给定义 PPP,将产业领域集中在能源、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、文化等公共服务领域。其中,在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要实施特许经营的,按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。

社会资本的范围,既包括国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业,也包括已经建立现代企业制度、实现市场化运营的,在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下的地方政府融资平台。

(二)PPP 项目的五个阶段

我国政府和社会资本合作项目操作流程如图 1.1 所示。

1. 项目识别阶段

现阶段虽已出台《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》,但配套的财税体制改革尚未落到实处,财政中期预算仍然只是“软约束”。其次,项目物有所值评价指引,无法将项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门原有支出成本的比较值进行比较,因而降低项目全生命周期成本仅仅是提升效率方面的最优选择。

2. 项目准备阶段

财政部 PPP 中心负责 PPP 项目方案的物有所值和财政承受能力验证,通过验证的项

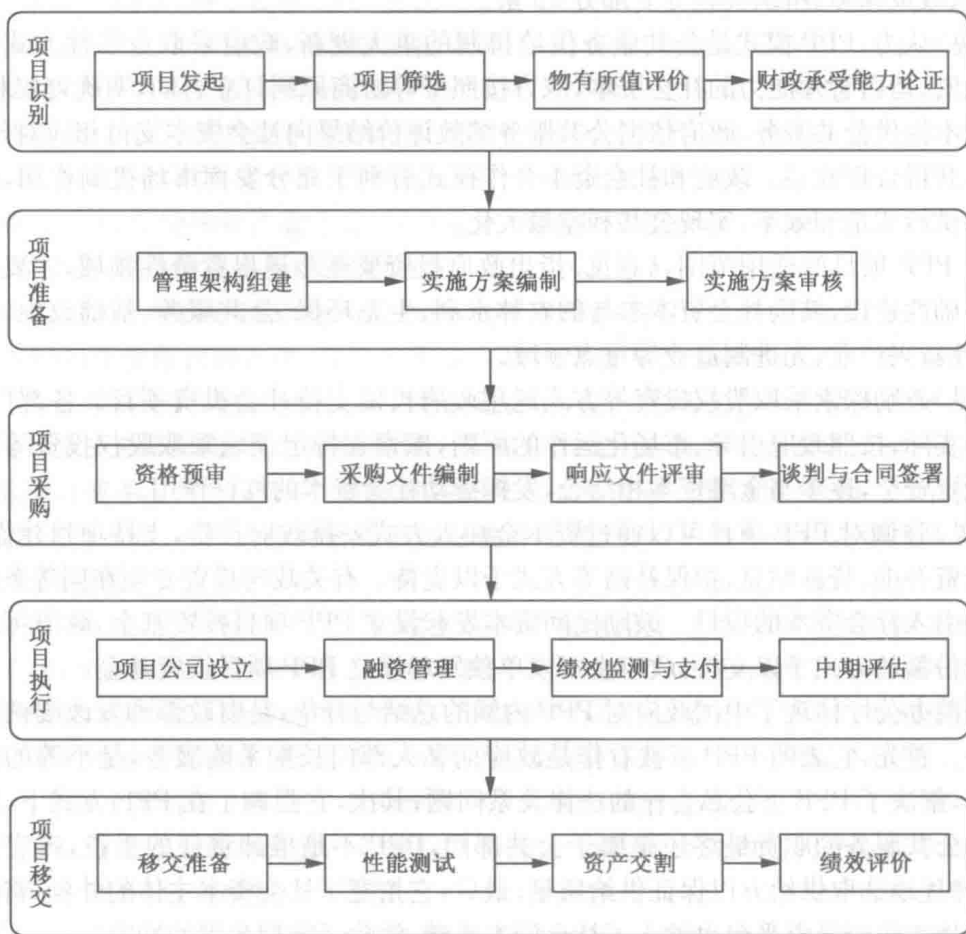


图 1.1 我国政府和社会资本合作项目操作流程

目报由政府审核。然而，目前对发改委与财政部的职能和权责，界定不清晰，在将地方政府推介的项目纳入发改委和财政部 PPP 项目库时，发改委和财政部分别又对项目进行一次审核。

3. 项目采购阶段

2015 年发布了《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》《政府采购 PPP 项目财政承受能力论证工作流程图竞争性磋商采购方式管理暂行办法》等。但是对“使用者付费”模式的 PPP 项目，其资金来源并非财政性资金，适用《政府采购法》规定的竞争性谈判等非招标方式依据不足。

4. 项目执行阶段

PPP 合同的长期性及不确定性决定了在 PPP 执行过程中，可能会出现较为频繁的“再谈判”。

5. 项目移交阶段

需要第三方监督评估机构对项目绩效进行公正的评估，考核项目运作的整体效率。

物有所值评价工作流程如图 1.2 所示。

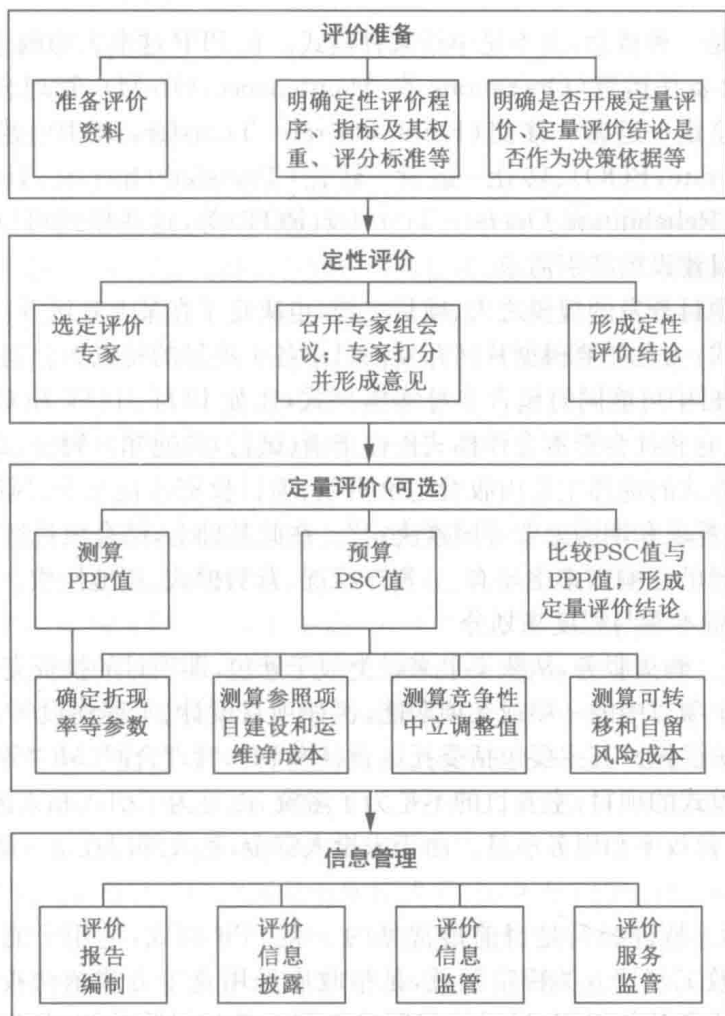


图 1.2 物有所值评价工作流程

(三)PPP 主要模式

1. 按照复杂程度来划分

(1)单一项目。单一项目也叫单体项目运作方式。所谓单体运作,是指对区域内各单体项目分别采用 PPP 模式招商。如单条道路的 PPP 项目、单座体育馆的 PPP 项目等。单体项目运作是目前 PPP 模式在区域开发中应用最广泛、易操作的一种方式。

(2)综合开发项目。“综合开发”在我国现行有效的法律法规政策中并无相关定义。根据我们的理解,综合开发是指在符合国家以及当地规划的前提下,对拟开发建设的区域进行一体化的改造、建设、经营和维护,囊括两大部分:一是狭义的土地一级开发,即指按照土地利用总体规划、城市规划、土地储备计划等相关规划的要求,由土地一级开发主体对一定区域内纳入土地储备的土地进行拆迁、土地平整和适当的市政基础设施建设,使该区域范围内土地具备上市供应条件的行为;二是涵括基础设施与公共服务设施等项目建设和运营。我国正在实施新型城镇化发展战略,新城开发、旧城改造等正是片区开发中的典型形式,比如近期备受关注的中信滨海新城项目、五矿信托沈抚新城项目和肇庆新区中央绿轴生态城开