



微信订阅号: cicoc\_sz

关注微信订阅号, 随时获取第一手研究报告

## 《公司介绍》

中国投资咨询有限责任公司于1986年3月经国务院批准设立, 是我国最早设立的, 为投融资活动提供全方位、一体化咨询和资产管理服务的国有大型投资咨询公司, 是中国建设银行投资有限责任公司的全资子公司。公司致力于发展成为一家具有较高社会影响力的投资咨询公司, 为客户提供高附加值的咨询顾问和资产管理服务。

公司构建“咨询顾问+资产管理”的服务体系, 提供专业的综合解决方案, 聚焦于基础设施、公用事业、新兴产业等领域, 为政府机构、国有企业、大型企业集团、上市公司等客户提供PPP咨询、国企改革、战略规划、财务顾问、管理咨询等咨询服务。公司专注于绿色产业, 以推动技术进步、产业升级为使命, 助力实体经济发展。

近年来, 公司先后为杭绍台高铁PPP项目、广东省国资国企改革等数百个重大项目提供顾问服务。通过政府引导基金、并购重组基金和产业升级基金等方式, 与浙江省、山东省、辽宁省和内蒙古自治区等政府有关部门大力合作, 促进地方经济发展。

## 《我们的服务》

- 政府与公共咨询
- 产业咨询与投资
- 战略与管理咨询
- 资产管理——中咨华盖
- 资产管理——中咨华澍

## 说明

本材料为内部交流材料，仅供参考。

中国投资咨询公司对这些信息的准确性和完整性不做任何保证，所载观点不代表任何投资建议或承诺。部分图片、文字源自网络，作者无从考证。如涉及版权，请与我们联系。

本材料并非宣传推介资料，也不构成任何法律文件。

本材料的版权为中国投资咨询公司所有，未获得书面授权，任何机构和个人不得对外散发本材料或进行任何形式的发布、转载、复制或修改。

本材料目前仅提供部分内容的试阅读，如需获取完整研究报告，请联系 [jinlan@cicoc.cn](mailto:jinlan@cicoc.cn)，或致电 021-60203022。

若为您带来不便，敬请谅解。

## 地方城投转型： 前途是光明的，道路是曲折的

9月，浙江省人民政府与复星集团牵头的社会资本方正式签署《杭绍台铁路PPP项目投资合同》。中国投资咨询作为该项目的政府方顾问，为项目提供全流程咨询服务，同时开展项目竞争性磋商，协助政府方与社会资本进行谈判并撮合双方达成交易。

### 管理咨询项目

7月，中国投资咨询与新疆建行签署《新疆建行业务推进咨询服务合同》，协议约定中国投资咨询为新疆建行提供六大产业领域的业务推进方案，并协助新疆建行为其水利行业大客户提供行业研究、标杆研究、重大专题与战略规划等方面咨询服务。

地级市及区县级城投转型牵动着政府及金融体系神经，转型知易行难，城投将面临外部和内部多重挑战，只有同时解决两方面的问题才能保证城投转型稳步落地，在这过程中城投当家人企业家精神将成为帮助企业渡过难关的重要支撑。

文 | 中国投资咨询 常宏渊

本文所讨论的地方城投是指地级市以及区县级城投，这些地区的城投公司通常是当地资产规模最大、社会影响力最广的国有企业，也大多数是当地所有企业中资产规模方面的龙头，对地方经济的发展有重要影响。

### 一、地方城投转型的内外动力

2017年1月初，财政部发函问责部分县市违法违规举债、担保的行为，这表明国家层面严控地方政府举债的实质阶段到来。地方城投是地方政府举债融资最为重要的渠道，城投融资额大约可占到地方政府融资总额的30%以上。在国家已经完成以《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》为代表的顶层设计，从2017年开始动真格收紧管理地方政府债务的背景下，地方城投何去何从是地方政府最为关切的问题，地方城投未来的发展方向也直接牵动着国家整个金融体系的神经。

与此同时，中国社会正从“家庭社会”向“组织社会”变迁，这种变迁带来的最明显现象就是组织领袖“企业家”对社会发展越来越重要，他们的社会地位和社会影响力在中国已经达到古往今来未曾企及的高度，我

题，这两方面之间存在着相互依存的关系，任何一方面解决不到位，都将影响公司顺利转型升级。

#### 作者介绍

##### 常宏渊（高级咨询经理）

中国科学院大学硕士，现任中国投资咨询公司南京办事处高级咨询经理，在国资国企改革、战略规划、投融资规划、财务顾问、集团管控、组织设计、人力资源等方面有丰富经验。近年来为多地政府和大型地方国企提供了包括战略规划、资产重组、投融资规划、人力资源等各类咨询服务。

## 城投的未来：从平台走向生态

生态型企业集团或许可以成为城投转型的目标，城投具备打造区域生态型集团的基础，这对地方经济发展也有重要意义。打造生态型企业集团，城投应分为五个步骤实现：打造赋能型总部、构建三层企业圈层、设计管控体系组合拳、共享IT基础设施、组建人才培养基地。

文 | 中国投资咨询 常宏渊

城投集团需要转型已成政府等各利益相关方的共识，但是城投集团转型的具体方向、路径以及怎样融入地方经济的发展中，依然备受关注却尚无定论。生态型企业集团已经成为世界商业社会的主流生存模式，那么城投集团是否可转型为地方生态型企业集团？本文将从城投集团转型为地方生态型企业集团的现实基础、路径和对地方经济的意义等三方面进行讨论。

#### 现实基础

资产规模巨大，独占资源整合优势。城投集团通常资产规模巨大，区县级城投资产规模过百亿，地级市规模数百亿，省级城投数千亿非常普遍。在中国体量决定占位的商业生态中，巨大的资产规模无疑将各地城投推向当地企业影响力排名的前列。再加上政府信誉背书和支持，各地城投在整合地方资源上具有其他企业无可比拟的优势。

产业资源多元，张弛有度稳步转型。政府为了提高城投融资能力，同时为加强国有资产管理，通常将政府手里各类资产划转至城投旗下。所以，城投集团往往归集了大量地方产业资源，比如公用服务、城市基础设施、旅游基础设施、交通运输、商业地产等。尽管在这些资产中以非经营性资产为主，但是这些资产却是城投集团能够向政府争取购买服务费、委托代建

理,在国资国企改革、战略规划、投融资规划、财务顾问、集团管控、组织设计、人力资源等方面有丰富经验。近年来为多地政府和大型地方国企提供了包括战略规划、资产重组、投融资规划、人力资源等各类咨询服务。

## 新形势下地方政府债券迎来新对象

上交所7月3日发布消息称,为进一步丰富地方债投资主体,改善地方债在二级市场的流动性,目前,各相关方正在积极推动除传统银行、保险等机构以外的投资者,尤其是个人投资者“入市”。无论从地方政府债券自身特点、现实分析或市场行情来说,对个人投资者而言,地方政府债券具有一定投资价值以及投资需求。同时个人投资者投资地方政府债券,还将有利于银行储蓄存款分流,促进我国债券市场的发展,实现分散银行体系内政府债务风险,强化公众外部监督等目标。在地方政府债券发行趋势盛行同时也要严格把控风险,个人投资者自身也要审慎理智行动,确保投资选择与投资能力相匹配。

文 | 中国投资咨询 程旭

上交所7月3日发布消息称,上半年已有1950.81亿元地方政府债券在上交所成功完成公开招标发行。而预计下半年,地方财政部门到上交所市场发行地方债的势头依旧不减。为进一步丰富地方债投资主体,改善地方债在二级市场的流动性,目前,各相关方正在积极推动除传统银行、保险等机构以外的投资者,尤其是个人投资者“入市”。

“一带一路”国家战略部署下基础设施建设、生态环境治理、城镇化、区域经济合作迎来的是机遇与挑战并存。地方政府必然需要在基础设施、公共服务等方面进行大量投资,地方政府面临着巨大的融资与再融资压力。根据新《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》国发[2014]43号规定,未来发展中地方政府发债,政府和社会资本合作(PPP)将是地方政府投融资的主要路径。然而,如何将投融资责任更

影响市场涨跌的因素；其次，对自己的投资能力进行准确定位，避免盲目和跟风投资；最后个人投资者还应养成维护自身权益的意识，学会充分利用法律武器保护自身合法权益，维护市场的公平、公正发展。

冀望在地方政府债券发行趋势盛行与风险严格把控同时，个人投资者能够更多地参与债券市场，真正实现“本地人买本地政府债”的目标。

#### 作者介绍

##### 程旭（分析师）

法学硕士，法律职业资格，证券从业资格，现任中国投资咨询政府与公共咨询事业部驻新疆办事处分析师，在市基础设施建设、污水处理、河道综合治理、旅游、文化项目等领域PPP项目具有较为丰富经验。曾为石河子市将军山绿网工程项目、乌鲁木齐市米东区河道治理PPP项目、乌鲁木齐市再生水利用工程—管网及配套设施（一期）PPP项目、沙依巴克区幼儿园和青少年宫等10多个项目提供PPP咨询服务。

## 土壤治理：萌芽中的千亿大果实

我国土壤污染现状不容乐观，法律法规不完善、资金缺口大和治理技术滞后制约着我国土壤污染治理前进的步伐。但土壤治理本身是一个高达千亿的大市场，土壤治理产业链有待进一步整合。随着相关细分产业链业态的成熟，能够在商业模式上有所创新，能够整合全产业链的企业将在未来实现赢家通吃。

文 | 中国投资咨询 陈伟立

近年来，土壤污染引发的危害常有耳闻，如湖南镉大米事件、北京焦化厂毒地事件、常州外国语学校事件等。土壤污染，作为一个离我们并不遥远的名词，却常常没有得到重视。本文将探讨我国土壤污染的现状、对比国外土壤污染治理的措施、分析土壤治理市场、产业链和商业模式，旨在土壤治理行业爆发前的黎明与各位PPP从业者一起共同探讨。

#### 土壤污染是什么

土壤污染指的是由人类活动产生的具有生理毒性的物质或过量的营养元素进入土壤，其数量超过了土壤的自净能力，从而导致土壤性质恶化，最终危及人体健康及生存发展的现象。

#### 目前我国土壤污染现状不容乐观

根据环保部和国土资源部在2014年4月17日联合公布的《全国土壤污染状况调查公报》数据显示，全国土壤总的点位超标率为16.1%，其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为11.2%、2.3%、1.5%和

## 作者介绍

### 陈伟立（咨询经理）

墨尔本大学硕士，FRM，现任中国投资咨询政府与公共咨询第四团队咨询经理，在市政工程、交通运输、园林绿化等领域具有丰富PPP咨询经验。近年来为多地政府提供了全流程的PPP咨询服务。

## 解决雨季内涝难题，PPP助推海绵城市建设

“海绵城市”作为一种城市雨洪管理的新理念，可有效应对城市内涝问题并逐步削减城市雨洪风险。本文以近期各地暴雨内涝灾害为切入点，梳理了2013—2017年间国家发布的关于“海绵城市”的政策法规，并对财政部PPP中心数据库中的海绵城市项目进行统计分析，据此预测了到2020年海绵城市建设市场规模。同时，对于海绵城市建设中采用PPP模式建设的现状、现实需求以及优势进行分析，并依据现有项目的推进情况指出了海绵城市PPP项目热潮下暗藏着的问题与挑战。

文 | 中国投资咨询 汪健

### 一、城市内涝严重，海绵城市建设刻不容缓

夏秋之际，我们听到许多关于湖南、贵州、江西等南方地区暴雨受灾的消息，今年6月湖南省（396.4毫米）和贵州省（348毫米）的降水量均为当地1961年以来历史同期最多，江西省（458.6毫米）为1961年以来第三多。暴雨导致部分地区一片泽国，城市内涝严重，给广大百姓的生命财产安全带来极大的损害。

每年5到9月为我国的雨季，雨带从东南沿海转移到长江中下游，接着北上华北和东北地区直至九月份南撤结束，雨带覆盖大多数国土面积。雨季强降雨导致的城市受灾内涝景象每年都会在我国上演，城市排水系统也经受了严峻的考验。

为有效应对城市内涝的高发态势，逐步削减城市雨洪风险，海绵城市作为城市雨洪管理新的理念，建设步伐不断加快。“海绵城市”的概念自《2012低碳城市与区域发展科技论坛》提出以来，国家已多次出台政策引

### 3、海绵城市运营期绩效考核的问题。

在当前政府购买服务的模式下，绩效考核是海绵城市PPP项目政府付费的主要依据，因此如何设定明确的绩效目标考核体系和确保绩效考核体系的可行性，同时对实现绩效目标存在的风险认识以及责任分担机制，都会是海绵城市PPP项目顺利执行的关键问题。但从目前的实践经验看，大多数海绵城市PPP项目的绩效考核方案不够完善和明确，目前所设定的边界条件和系统关系已清晰表明未来的绩效考核将面临较大风险和问题，给政府和企业关于绩效考核付费埋下隐患。

### 4、项目长期运营维护问题。

按照目前财政部的要求，PPP项目合同最低服务运营期限为10年，长期运营维护是海绵城市PPP项目有效发挥作用的一个关键因素。目前，海绵城市PPP项目建设的各个环节中，出现了重建设、轻管理，重投入、轻运营的倾向。加上海绵城市PPP项目的后期运营本身也较为复杂，且容易受各种因素的影响，易导致产生非技术性的责任纠纷问题。因此，在PPP项目策划初期，应根据实际情况充分考虑安排，明确项目的运营维护内容划分、责任主体的界定和绩效评估与考核办法，以确保海绵城市PPP项目能够在较长的生命周期中都得到良好的运营维护，有效发挥PPP模式对于海绵城市建设的助推作用。

## 作者介绍

### 汪健（分析师）

南京大学工学硕士，现任中国投资咨询有限责任公司南京办事处分析师，聚焦于国资国企改革、政府债务分析、投融资规划以及PPP项目咨询。参与了固原市本级政府债务梳理与投融资规划、青岛李沧区海绵城市PPP项目、武汉青山区海绵城市PPP项目等，对于政府债务分析与化解、海绵城市PPP项目咨询等有较深的认识与见解。

## 鼓励民资参与PPP项目的台州思路

本文通过对《台州市鼓励民间资本参与PPP项目的若干意见（试行）》这一文件进行解读，结合中国投资咨询在台州的服务经验，阐述了该文件对地方政府鼓励民资参与PPP的试行思路以及地方政府扶持PPP项目的普适思路。

文 | 中国投资咨询 翟华伟

6月23日，台州市投融资与PPP模式研讨班成果汇报会暨PPP项目推介会在市政府召开，并在会上发布《台州市鼓励民间资本参与PPP项目的若干意见（试行）》（以下简称“台九条”） 笔者有幸参与该会并见证意见发布，本文笔者将结合中国投资咨询在台州的服务经验分享自己的理解。

浙江一直是民资活跃的省份，由中国投资咨询提供顾问服务的杭绍台城际铁路项目也是中国首条民营资本控股的高铁PPP项目。

台州有个标签，它是国内股份制经济的起源地。37年前，临海双港金属薄膜厂，时为临海县的二十多个双港区人成为股份合作制经济的先行者。近日，“台州市股改新政10条”也正式发布。说这段历史意在强调台州市民间经济的活跃，政府班子对民间资本的支持与青睐是一项立足本地经济发展特点的、水到渠成的战略举措。

央企国企一直是基建领域的常客，他们是资本、资源、资产的磁石，在这波PPP浪潮中也不例外，他们似有核动力加持，早就取得盛宴的门票；而更符合PPP本意的那个人，广泛活跃的民间资本，似乎还是风帆船，他们需要等风来。“台九条”应该是国内地方政府第一份切实鼓励民间资本参与PPP的文件，风来了。

## “借道政府购买服务， 架空PPP模式”将成为过去式

本文全面比较了政府付费型PPP项目与政府购买服务的区别之处，详细阐述了国家相关法规、政策对于政府购买服务的要求，指出目前部分地方政府通过政府购买服务来实施PPP项目的行为是不合规的，财政部亦出台87号文来严格约束地方政府的违规行为。

文 | 中国投资咨询 王乐平

### PPP模式如火如荼，政府购买服务暗度陈仓

2014年，国务院43号文的出台明确了要对地方政府债务进行严格管理并剥离融资平台公司的政府融资功能，财政能力有限的地方政府开始通过PPP模式进行基础设施投资建设，掀起了PPP模式发展的高潮。截止2017年5月，财政部PPP综合信息平台数据统计：入库项目数量13132个，入库项目金额达到15.8万亿，PPP模式在这几年的迅猛发展势头可见一斑。

虽然PPP模式的发展空前高涨，但是财政部和发改委均出台了一系列的PPP政策，来规范PPP项目的操作、审批等流程。比如PPP项目的“一案两评”“每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%”等限制条件，导致有的地方政府官员感觉PPP模式的操作流程繁琐、限制过多，从而将本该通过政府付费型PPP模式来实施的项目，借道政府购买服务来实施，殊不知这样的途径是违法违规的。

### 政府付费型PPP项目比政府购买服务的范畴更广泛、更丰富

政府付费型的PPP项目包括政府购买服务的范畴，同时更包括了基础设施的融资、投资、建设，比政府购买服务的范畴更广泛、更丰富。

根据《中华人民共和国政府采购法》中的条款，政府采购分为货物、工程及服务三大类别，同时《政府购买服务管理办法（暂行）》对政府购

买服务给出了具体的制度要求。由此可见，只有符合《中华人民共和国政府采购法》中对服务的要求，亦同时符合《政府购买服务管理办法（暂行）》中的各项规定，才可以通过政府购买服务来实施。然而，政府付费型的PPP项目本身已经包括了工程，超出了政府购买服务的范畴，肯定是不能通过政府购买服务来实施的。但在实际的项目操作过程中，却有不少的地方政府仍然通过政府购买服务的方式来实施，违规操作。

### 明确负面清单，杜绝地方官员违规行为

虽然《政府购买服务管理办法（暂行）》中已要求“各级财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录”，列入指导性目录的服务事项，采用政府购买服务，但缺少负面清单的约束。此次，《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》财预〔2017〕87号文中就明确了负面清单：“不得将原材料、燃料、设备、产品等货物，以及建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设，储备土地前期开发，农田水利等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围”。这一文件的出台，彻底堵死了地方政府违规将政府付费型PPP项目通过政府购买服务方式来实施的违规行为。

### 政府付费型PPP项目与政府购买服务的逻辑不同，时限错配

根据财金〔2015〕57号文的表述，“政府和社会资本合作期限原则上不低于10年”，实际操作过程中，PPP项目的合作期限通常在10-30年。

《政府购买服务管理办法（暂行）》第二十三条规定：“政府购买服务所

需资金应当在既有财政预算中统筹安排”。这次的87号文中再次重申了这条“政府购买服务要坚持先有预算、后购买服务,所需资金应当在既有年度预算中统筹考虑,不得把政府购买服务作为增加预算单位财政支出的依据”、“购买主体签订购买服务合同,应当确认涉及的财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。政府购买服务期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内”。中期财政规划的时间跨度为三年,由此可见,政府购买服务的年限需限制在三年以内,而PPP项目的合作期限是在十年以上的;同时,政府购买服务的要求是“先预算,后购买”,而PPP项目的要求是“先采购,采购之后受到不超过10%的限制”。

### 重申“先预算,后购买”原则,重拳治理地方官员违规行为

对于之前某些地方政府借道政府购买服务来实施政府付费型PPP项目的行为,既不按照“先预算,后购买”的方式来实施,又不受不超过10%的限制,存在极大的地方政府债务风险,这与国务院43号文加强地方政府债务管理的初衷是背道而驰的。

通过此次财政部87号文的出台,再次重申了政府购买服务方式的“先预算,后购买”,同时建立了负面清单,以及6月30日在财政部网站对河南省驻马店市利用政府购买服务名义违法违规举债担保问题的通报。今后地方政府此类借道政府购买服务来实施政府付费型PPP项目的行为将渐渐杜绝,不失为规范PPP项目实施的一剂良药。

### 作者介绍

#### 王乐平(项目经理)

西安交通大学工学学士,现任中国投资咨询有限责任公司内蒙古办事处项目经理,项目管理经验丰富,为多地政府提供了环保、市政工程、旅游等多领域PPP项目的全流程咨询服务。

## PPP项目资本金和注册资金一致问题浅析

项目资本金是国家通过行政法规的形式确定的,注册资本是国家通过法律的形式确定的;各行业固定资产投资项目的最低资本金比例至少为总投资的20%,而新公司法取消了最低注册资本限制。因此,注册资本数额等于本项目的资本金当然完全是可行的,但注册资本过高也会为后续项目公司经营带来许多困难,故建议国家参考注册资本的立法趋势,逐步缩小对项目资本金的适用范围和降低最低资本金要求等。

文 | 中国投资咨询 吕清亚

在PPP项目投融资结构中,项目资本金和注册资本是两个非常重要且易混淆的概念,两者性质不同但又联系紧密。通常在设计PPP项目交易结构时,项目资本金和注册资本两者数额不相同,且都是项目资本金数额大于注册资本数额;但是实践中也有两者数额一致的例外情形。本文将就项目资本金和注册资本两者数额一致相关问题进行研究,分别从两者基本概念、两者数额一致的可行性及优缺点和对PPP项目资本金的未来展望三方面进行阐述:

### 注册资本与项目资本金

在论述注册资本与项目资本金两者数额是否可以一致时,首先应厘清两者之间的关系:

#### 1、项目资本金

《国务院关于固定资产投资试行资本金制度的通知》(国发[1996]35号)(以下简称“35号文”)文中首次提出对固定资产投资项目

股东借款或者流动资金贷款作项目资本金等。这些变通之法也只是权宜之计，目前最关键的是需要政府出台具体的项目资本金实施细则，尤其是明确针对PPP项目是否可以参照公益性投资项目不适用项目资本金制度或是根据PPP不同付费模式分别适用不同项目资本金制度的具体规定。

我国法律对公司注册资本规定的发展趋势：从最初的严格规定最低注册资本、首次出资比例、缴足出资期限、货币出资比例以及无形资产须提交验资报告，到逐步降低标准最后从2014年3月1日起施行的最新公司法与国际接轨都取消了这些限制。因此，作为我国独创为了起到宏观调控作用的资本金制度，随着国内经济形势尤其是金融行业的不断发展，政府是否也可以参考注册资本的立法趋势，逐步缩小对项目资本金的适用范围和降低最低资本金要求等；同时也可以对最低资本金设定一定的区间，授予银行一定的自主权，自主决定可以接受的项目资本金最低值。这样可以实现根据具体项目的种类、实施地域、回报率等实际情况出发，设置有效合理的项目资本金，而不是简单从行业项目大类“一刀切”地规定一个最低资本金，真正做到有效利用民间资本促进基础设施和公用事业项目的实施。

#### 作者介绍

##### 吕清亚（咨询经理）

巴黎第二大学硕士，现任中国投资咨询有限公司上海第三团队咨询经理，在PPP咨询、投融资规划、法律顾问等方面有丰富经验。近年来为多地政府和企业提供了包括PPP咨询、投融资规划、法律咨询等服务。

## 防范或有债务风险隐患， 建议PPP财承尽快打补丁

本文从财政部公布的《财政部对十二届全国人大五次会议第2587号建议的答复》对《政府与社会资本合作项目财政承受能力论证指引》规定的“10%上限”的新诠释出发，指出其可能引发地方政府对10%红线的实质性放宽，将一些原本难以通过财政承受能力论证的项目放行，从而形成财政债务风险隐患。

文 | 中国投资咨询 朱磊

8月5日，财政部网站公布《财政部对十二届全国人大五次会议第2587号建议的答复》（财金函[2017]85号），文件指出《政府与社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金[2015]21号）（以下简称“21号文”）规定的“10%上限控制的仅是需要从一般公共预算中安排的支出责任，并不包括政府从其他基金预算或以土地、无形资产等投入的部分”。该文件的发布在业内引起了热议。

虽然财政部PPP中心有关人士指出，该文件并非对10%红线放宽，只是结合90号文“对于政府性基金预算，可在符合政策方向和相关规定的的前提下，统筹用于支持PPP项目”的规定，对《政府与社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金[2015]21号）（以下简称“21号文”）相关条文的进一步阐释。但笔者认为，在实操过程中，部分地方政府可能依据该文件对10%红线实质放宽。

“21号文”第二十五条明确规定“每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，在一般公共预算支出比例应当不超过10%”，而《预算法》规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”，一般公共预算支出、政府性基金预算支出、国有资本经营预算支出都属于从预算中安排的

# 省级PPP基金运作模式解析

为推动政府投融资体制机制创新，加快形成多元化、可持续的PPP项目资金投入渠道，我国各级政府纷纷组建PPP基金助推更多PPP项目落地。本文选取江苏省PPP融资支持基金、浙江省基础设施投资（含PPP）基金和山东省政府和社会资本合作（PPP）发展基金等省级PPP基金作为案例，重点解析江苏省、浙江省及山东省PPP基金的运作模式。

文 | 中咨华盖 郑惠斌

自财政部《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）和国家发改委《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）印发以来，PPP模式得以在我国大规模地推广。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）明确指出，“鼓励地方政府在承担有限损失的前提下，与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与。”2015年底财政部印发《政府投资基金暂行管理办法》（财预〔2015〕210号），以及2016年底国家发改委印发《政府出资产业投资基金管理暂行办法》（发改财金规〔2016〕2800号），进一步规范政府投资基金的管理。

为了推动政府投融资体制机制创新，加快形成多元化、可持续的PPP项目资金投入渠道，我国各级政府纷纷组建PPP基金助推更多PPP项目落地，促进各地加快推广运用PPP模式，引导民间资本积极投向传统基础设施领域，切实缓解基础设施投资缺口大、政府债务负担较重等困难。截至

目前，经国务院批准，1800亿规模国家级PPP基金中国政企合作投资基金股份有限公司已由财政部、全国社保基金与国内多家大型金融机构及投资机构共同发起设立，并与九省区发起设立中政企省级PPP子基金；同时，江苏、浙江、山东、河南、四川、云南、新疆等省区也纷纷设立了省级PPP基金。

本文选取江苏省PPP融资支持基金、浙江省基础设施投资（含PPP）基金和山东省政府和社会资本合作（PPP）发展基金等省级PPP基金作为案例，重点解析江苏省、浙江省及山东省PPP基金的运作模式，具体介绍基金设立方案、基金交易结构和基金特点，供大家参考和交流。

## 一、江苏省PPP融资支持基金

江苏省PPP融资支持基金总规模100亿元，由江苏省财政厅及部分市、县财政局出资10亿元，银行、信托、保险等其他出资人认缴出资90亿元，以9亿元为一个份额单位，每家出资机构（允许出资机构组成联合体参与认缴）最少认缴1个份额单位，最多认缴2个份额单位，具体出资份额通过公开竞价后以合同形式约定，最终由江苏银行、交通银行、浦发银行、建设银行、农业银行等5家金融机构各中标18亿元。同时由江苏省财政厅及部分出资规模较大的市、县财政局与5家银行共同组建投资决策管理委员会，主要负责审定基金章程、项目投资策略、项目监督管理制度、基金收益分配办法等重大事项。

母基金下设5个子基金，采用契约型的组织形式，每个子基金20亿元，由财政出资人与一家银行共同组成，其中财政出资占10%。各子基金分别设立项目审定委员会，负责子基金具体项目投资的审定。