

# PPP 项目政府支出责任与社会资本方回款清欠风险防范案例解析

## 前言

### 第一部分 PPP 相关政策法规梳理解读

#### 一、政府和社会资本合作(PPP)模式相关政策法规梳理

#### 二、关于 PPP 项目绩效评价挂钩问题的政策分析

#### 三、关于“法不溯及既往”探讨

(一) “法不溯及既往”是基本的法律原则

(二) “法不溯及既往”在 PPP 项目中的适用

(三) 绩效评价结果应用“整改”各方面临的压力

#### 四、关于 PPP 项目核查结果的评价

#### 五、地方债、政府支出责任与 PPP

##### 1.国发 43 号文

##### 2.财金[2015]21 号文

##### 3.财金[2016]92 号文

#### 六、国办牵头督办：大力清理工程保证金和清欠政府及国企拖欠账款

##### 一、投标保证金

##### 二、履约保证金

##### 三、工资保证金

##### 四、工程质量保证金

**【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

## 第二部分 PPP 项目现状与存在问题分析及发展趋势研判

### 一、PPP 项目现状与存在问题分析

### 二、防范 PPP 违规操作引发政府债务风险

### 三、中央部委要求各地清理 PPP 项目严禁违规发债防范债务风险

#### (一) 清理规范 PPP 项目

#### (二) 防范融资平台债务风险

### 四、PPP 发展趋势研判

#### 【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】

## 第三部分 PPP 项目前期流程及政府支出责任管理

### 一、PPP 项目前期主要流程与关键资料解析

#### (一) PPP 项目前期主要流程

#### (二) PPP 项目前期关键资料解析

#### 1. 项目建议

#### 2. 编制项目实施方案

#### 3. 编制项目物有所值评价报告

#### 4. 物有所值评价报告进行审核

#### 5. 编制财政承受能力论证报告

#### 6. 纳入本地 PPP 项目开发目录

#### 7. 项目实施方案审核同意

#### 8. 社会资本方采购

#### 9. 采购结果公示

## 10 签署 PPP 合同

### 二、政府支出责任预算管理

- (一) 财政支出责任纳入中期财政规划
- (二) 纳入年度财政预算
- (三) 未列入预算的，不得支出
- (四) 未入库，不得纳入财政预算
- (五) 全部 PPP 项目财政支出不超过当年本级一般公共预算支出的 10%

### 三、主要依据

- (一) 《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》
- (二) 《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》
- (三) 《预算法》
- (四) 《财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》

### **【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

## 第四部分 PPP 项目支出责任与政府债务分析探讨

### 一、探讨 PPP 项目的回款之路

#### (一) PPP 项目付费方式分析

##### 1. 使用者付费

##### 2. 可行性缺口补助

##### 3. 政府付费

#### (二) PPP 项目实现回款工作规范化、常态化办法

##### 1. 成立回款工作小组

2.制订收款计划

3.建立回款制度及流程

4.建立报表

5.专项会议

6.考核

(三)PPP项目的回款关键关注事项

1.确保回报的支付比例及时点是明确的

2.提前、充分考虑政府方的财政能力与付费流程

二、项目总投资确认和政府支付责任计算

(一)项目总投资确认和政府支付责任计算

1.项目总投资确认

(1)概算下浮确定固定总价

(2)预算下浮确定固定单价

(3)工程建设其他费的约定

(4)建设期利息的约定

(5)经第三方审计认定相关费用

(二)政府支付责任确认

1.计算付费结果的两种依据

(1)约定以经审计的项目总投资作为计算政府支付责任的依据

(2)以项目资本金和融资资金到位情况作为计算政府支付责任的依据

2.设置合规付费流程

3.完善付费条件

(1) 实施机构和项目公司依据最终建设投资情况对政府支付责任的调整确认单

(2) 申报下一年度政府支付责任预算

(3) 建设期的绩效考核结果及安排运营期第一年度内的绩效考核工作

### 三、地方政府隐性债与 PPP 项目支出责任辨析

(一) 政府方或政府方出资代表向社会资本回购资本金

(二) 政府方或政府方出资代表向社会资本承诺固定回报或保障最低收益的、承担社会资本方的资本金损失的

(三) 社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任，或政府支出事项与项目产出绩效脱钩的

(四) 纳入一般财政支出预算的 PPP 支出责任不具有识别隐性债务的功能

### 四、PPP 项目各参与主体支出责任探讨

(一) 会计视角

1. PPP 项目的未来支出责任应不属于政府主体承担的现行义务

2. PPP 项目的未来支出责任的不能够可靠地计量

(二) 政策视角

1. 显性债务与隐性债务

2. PPP 项目未来支出责任是否属于地方政府“隐性债务”

### 五、PPP 项目政府支付责任≠政府债务

### 六、理清 PPP 项目政府支出责任与地方政府隐性债务的边界

(一) PPP 支出责任是不是隐性债务

(二) 政府付费项目是不是太多

(三) 不能“干一把就跑”

(四) 什么是假 PPP

(五) 项目库不给任何项目“站台”

(六) 如何完善制度体系

- 1.从微观层次看，如何实现 PPP 项目可持续
- 2.从中观层次看，如何落实好地方政府的主体责任
- 3.从宏观层次看，如何构建行稳致远的长效机制

(七) 从 PPP〔2019〕10 号文看政府的支出责任

- 1.10 号文对政府支出责任的整体要求
- 2.10 号文对政府支出责任的规范条件
- 3.从政府支出来源的角度看
- 4.在保证“钱”景的情况下看规范

七、正确认识 PPP 项目中的政府支付责任

(一) 不应过度渲染 PPP 项目中政府支付责任过重

(二) 应正确认识 PPP 项目政府支付责任并不等同于政府债务

(三) 应强化对于政府支付责任的约束

- 1.PPP 项目中政府支付责任具有严格的法律约束力
- 2.应规范推进 PPP 项目实施以确保社会资本合理利益的法律保障
- 3.应加强信息监控披露以增强对政府履约支付的信心

(1) 应监控披露 PPP 项目全生命周期内各阶段的政府支付信息

(2) 应全面披露地区内所有 PPP 项目的全部政府支付责任

八、PPP 项目清理、再谈判与提前终止

(一) PPP 项目清理标准

- 1.项目本身不符合 PPP 模式的
- 2.政府方原因导致项目被清理出库
- 3.社会资本方原因导致项目被清理出库

#### (二) 合规性识别-再谈判-提前终止

第一步：合规性识别

第二步：再谈判

第三步：提前终止

#### (三) 清理中的再谈判

- 1.政府方和社会资本方的再谈判
- 2.社会资本方和融资方
- 3.社会资本联合体谈判

#### (四) 提前终止

- 1.社会资本违约导致的终止
- 2.政府方违约导致的终止
- 3.双方合意的终止

### 【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】

## 第五部分 PPP 项目政府方回购投资本金、承担项目融资偿还责任等兜底条款红线

### 一、严守 10%红线

- 1.严禁通过“借用”未受益地区财政承受能力空间等方式，规避财政承受能力 10%红线约束
- 2.严禁脱离项目实际通过“报小建大”等方式调整项目财政支出责任，规避财政承受能力 10%红线约束

- 二、加强 PPP 项目入库审核与地方政府隐性债务风险防范工作协同和信息共享。
- 三、按照穿透式监管原则审核项目是否存在其他影响 PPP 项目规范运作、增加地方政府隐性债务的情形。
- 四、地市级、县区级地方人民政府实际控制的国有企业（上市公司除外）可以代表政府方出资参与 PPP 项目，不得作为本级 PPP 项目的社会资本方。
- 五、地方财政部门应会同有关方面加强对 PPP 项目社会资本方资质的穿透管理，防止内幕交易、关联交易，防止政企权责不清和地方保护主义。
- 六、TOT 项目不得由本级政府实际控制的国有企业作为社会资本方搞“自我循环”，不得通过将无经营性收益的公益性资产有偿转让或者分年安排财政资金支付资产转让成本等方式虚增财政收入。
- 七、政府方和社会资本方应当依据合同约定按时足额缴纳项目资本金和项目公司注册资本，不得以任何方式抽回、挪用。
- 八、政府方不得以拖延竣工验收时间、延迟绩效考核等方式，拖欠政府付费。
- 九、严禁在项目合同及相关补充协议中约定由政府方或政府方出资代表向社会资本方回购投资本金、承诺固定回报、保障最低收益、承担社会资本方投资本金损失、承担项目融资偿还责任以及以其他名股实债方式融资等兜底条款。严禁通过签订抽屉协议、阴阳合同等方式规避监管。
- 十、对于存在违反地方政府债务管理规定情形、社会资本方不符合资格条件的项目，不得纳入执行库。未纳入执行库的项目，不得安排财政预算。

### **【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

## **第六部分 PPP 项目政府付费常见问题分析与处理建议**

## 一、PPP 项目政府付费常见问题

- (一) 因项目建设过程情况变化引发付费风险
- (二) 项目财政预算管理执行不规范引发付费风险
- (三) 政府付费责任分摊后可能造成下级财政的支付违约情况
- (四) 政府付费执行过程中违约、违规
- (五) PPP 项目，政府是否需要工程款承担连带支付责任？
- (六) 多级地方政府分担同一 PPP 项目财政支出责任时，应如何规范落实各级政府支付责任？
- (七) 如何将 PPP 项目中的政府支付责任纳入预算管理体制？
- (八) 从社会资本方角度探讨 PPP 项目运营起始日的确定

## 二、PPP 项目政府付费管理的建议

- (一) PPP 项目付费方面的相关问题是客观、普遍地存在的
  - (二) 解决问题的办法首推“坐在一起谈谈”
  - (三) 《政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理操作指引》为解决付费等相关问题提供了“机会、机制和方案”
- 1.“操作指引”为解决付费等问题提供了“机会”
  - 2.“操作指引”为解决付费等问题提供了“机制”
  - 3.“操作指引”为解决付费等问题提供了“方案”

### **【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

## 第七部分 PPP 项目风险分析与关注要点探讨

### 一、为什么要做 PPP——从 PPP 项目政府没钱付费引发的思考

- (一) 没钱的地区要不要做 PPP？

(二) 没钱的地区为什么要做 PPP ?

(三) 没钱的地区怎么做 PPP ?

1.精细谋划、肥瘦搭配

2.审慎决策、有序实施

3.统筹安排财政支持

二、回款风险仍存，企业表现分化

(一) 行业运行环境

(二) 样本企业财务分析

三、PPP 项目风险因素分析与关注要点

(一) 项目生命周期各阶段的风险因素

1.项目前期的风险

2.建设期风险

3.运营期风险

4.贯穿全生命周期的风险

(二) 由项目的准经营性特点和 PPP 合作模式特点引发的风险

1.设计不合理风险

2.沟通、组织、协调风险

3.政治风险

4.收费变更风险，收益不足风险

5.移交后项目/设备状况风险

(三) 风险起源分析与释义

1.政策允许地方不支持

2. 国有化/征用
3. 政府信用
4. 政治决策失误/冗长
5. 政局稳定
6. 政府腐败
7. 审批获得/延误
8. 政策变化
9. 法律和监管体系不完善
- 10 政治/公众反对
11. 法律变更
12. 原材料供给
- 13 项目唯一性
14. 市场需求变化
15. 收费变更
- 16 收益不足
17. 税收调整
18. 利率变化
19. 通货膨胀
- 20 重大经济事件影响
- 21 融资风险
22. 外汇风险
23. 设计不合理

- 24.设计变更
- 25.完工风险
- 26.建造成本超支
- 27.材料费上涨
- 28.维护成本高
- 29 运营效率低
- 30 移交后项目/设备状况
- 31.运营成本超支
- 32.配套基础设施不到位
- 33.特许经营者能力不足
- 34.私营投资者/特许经营者变动
- 35.沟通、组织、协调风险
- 36.天气/环境恶劣
- 37.不可抗力
- 38.环保风险

#### (四) PPP 项目风险防范需注意的 40 个问题

- 1.政府换届不承认原合同
- 2.中央已批准但地方不支持
- 3.国有化/征用
- 4.政府信用
- 5.政治决策失误/冗长
- 6.政局稳定

- 7.政府腐败
- 8.审批获得/延误
- 9.政策变化
- 10.法律和监管体系不完善
- 11.政治/公众反对
- 12.法律变更
- 13.原材料供给
- 14.项目唯一性
- 15.市场需求变化
- 16.收费变更
- 17.收益不足
- 18.税收调整
- 19.利率变化
- 20.通货膨胀
- 21.重大经济事件影响
- 22.融资风险
- 23.外汇风险
- 24.设计不合理
- 25.设计变更
- 26.技术不过关
- 27.完工风险
- 28.建造成本超支

- 29.材料费上涨
- 30.维护成本高
- 31.运营效率低
- 32.移交后项目/设备状况
- 33.运营成本超支
- 34.配套基础设施不到位
- 35.特许经营者能力不足
- 36.私营投资者/特许经营者变动
- 37.沟通、组织、协调风险
- 38.天气/环境恶劣
- 39.不可抗力
- 40.环保风险

**【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

**第八部分 PPP 项目中发生纠纷能否要求政府承担还款责任经典案例解析**

- 一、PPP 项目中发生纠纷，能否要求政府承担还款责任？
- 三、PPP 项目中实际施工人向社会资本方索赔工程款时，如何界定政府方责任？
- 四、PPP 项目中投资人以其持有项目公司的股权出质之效力认定
- 五、以 PPP 模式开展的项目招投标前签署的框架协议的效力认定
- 六、PPP 项目中，约定收费额与实际收费额不一致时责任由谁承担，以及因疫情产生的退收费用如何承担？
- 七、PPP 项目中，施工合同内容与招标文件不一致时的效力认定

八、PPP项目合同纠纷中适格主体分析，以及社会资本方违约时的救济方式

**【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

**第九部分 PPP项目政府支付责任澄清与企业清欠回款高质量可持续发展的风险防范建议**

一、针对PPP项目存在付费方面的回款难现实问题建议

(一) 要建立PPP项目统一的税收政策体系

(二) 提高PPP项目税收政策的优惠力度

(三) 加强PPP项目税收政策与其他公共政策的协调性，防止相互矛盾和冲突

二、关于PPP项目政府支出义务构成隐性债务的法律风险评析及防范建议

(一) PPP项目设定政府支出义务的合法性评析

1. PPP项目依法可以设定政府支出义务

2. PPP项目中设定政府支出责任不应作为认定PPP模式违规的情由

(二) PPP模式中政府支出责任的债务定性

1. PPP模式中政府财政支出责任是在满足一定条件下的支付责任，而非现时的支付义务

2. 在权责发生制下，PPP模式下政府按效付费构成或有事项，但不是政府现时“应付账款”

3. 应按照诚实信用、重诺守信的契约精神确认满足按效付费和预算管控要求下的政府支出责任所形成的债务

(三) PPP模式下政府按效付费责任与“隐性债务”违规定性

三、加大工程款清欠，抓紧建立防范拖欠长效机制，严禁政府项目带资承包

四、刻不容缓启动催收清欠专项工作

1. 强化业务组合，夯实体系搭建

2. 强化横向联动，做好协同作战

3.强化系统考核，灵活奖惩激励

4.强化总结分析，树立长效机制

**【依据学员实际与案例解析 交流互动 答疑解惑】**

**结语**