在民间投资增速下滑的背景下,政府与社会资本合作模式被寄予厚望——

PPP 征程长 法律来护航

本报记者 曾金华

/秋点

当前,经济面临较大下行压力。深度激发民间投资的潜力与活力,是实现稳增长的重要手段之一。从目前情况看,民间资本投资热情下降,关键是对投资前景缺乏确定预期。而PPP立法的根本目标,就是化解各种不确定性,通过法律的规范和约束,明确相关主体的权责利,使政府、社会资本的行为都可预期,风险和收益也都可预期。如此,民间资本才"有得投、愿意投、投得起"——

近来,民间投资增速下滑明显,引发了政府层面、专家学者和民营企业经营者的广泛关注。作为民间投资重要渠道的政府与社会资本合作模式(PPP),在实施过程中,也遭遇了种种"玻璃门""旋转门""弹簧门"。PPP能否顺利推进,不仅事关民间投资活力与潜力的激发,助力经济稳增长大局,更是推动混合所有制发展,完善我国基本经济制度的题中之义。

专家呼吁,应从推动法治中国建设的高度,加快PPP相关立法进程,明确政府与社会资本权责利,促进风险和收益可预期,以从根本上推动政府与社会资本合作的规范运作和健康发展。



着力消解不确定性

当前,我国正在大力推广政府与社会资本合作模式,财政部搭建的PPP综合信息平台收录各地拟以PPP模式招商的项目7721个,总投资约8.8万亿元。同时,尽管国务院、财政部等已发布一系列相关文件,但这个领域仍然缺乏统一的立法。

日前,财政部副部长刘昆在国务院 新闻办公室就促进民间投资健康发展专 项督查有关情况举行的发布会上表示, 下一步,中央财政将继续积极推进PPP 法制建设,加强政策协调和统筹。

此外,财政部条法司司长李承也表示,财政部已经成立立法工作组,研究起草了《政府和社会资本合作法(草案征求意见稿)》,并已征求了国务院各部门和地方财政部门的意见,正在抓紧修改完善。

近日,中国财政科学研究院还召开了PPP立法论坛。在论坛上,来自河南、内蒙古、湖北等多个省区市财政部门推广PPP的负责人,也都反映了工作中遇到不少困难与问题需要通过立法来破解,尤其是以立法来规范运作并提高社会资本的确定性。

"政府和社会资本要进行长期合作, 短则10年,长则30年,要可持续、顺 利地做好这项工作,需要一套完善科学 合理的法律制度来规范其健康运行和发 展,需要抓紧解决这个问题。"山东省财 政厅金融与国际处处长李学春说。

"坚实的法律基础是保障 PPP 推广的重要基石。虽然我国推出这个模式的时间还不长,但项目实践中已暴露出诸多问题,进而凸显了 PPP 立法的紧迫性和重要性。"中国财政科学研究院院长刘尚希表示。

刘尚希强调,PPP立法的根本目标就是化解不确定性、降低不确定性的程度,通过法律的规范和约束,明确相关主体的权责利,使政府、社会资本的行为都可预期,风险和收益也都可预期。



真正实现各方共赢

在国务院目前开展的民间投资政策 落实专项督查中,社会资本能否充分参 与到PPP中的问题备受关注。目前召开 的国务院常务会议强调,要继续处理好 政府和市场关系,营造一视同仁的公平 投资环境,加快清理完善涉及民间投资 的法规政策,切实解决民企与国企公平 竞争问题。

"PPP是政府、市场、社会分工合作提供公共服务的新模式,是公共治理和国家治理在公共服务领域的具体体现,是不亚于市场化改革本身的一场重大改革。"刘尚希认为,在此模式下,政府与社会资本一道共同建立平等的合作伙伴关系。

刘尚希强调,PPP的本质是共治、内核是平等的伙伴关系,这是PPP立法的逻辑前提和理论基础。"因此,PPP立法应当定位于民事立法,而非行政立法,应淡化整部法律中的审批、批准色彩,强化政府责任及义务而非行政权力本身。"

"PPP 立法环节要解决什么问题? 主要是处理政府和市场、政府和企业的 边界关系,构建政府和社会资本两方面 平等合作的契约关系,树立契约精神、 建立诚信政府,改善公共产品供给的体 制机制。"财政部条法司副司长赖永 添说。

对于一些地方把PPP仅仅是当作公益事业的融资手段,赖永添表示,这是有违PPP模式精神的,因此需要通过立法建立平等合作的契约关系、PPP项目的产权制度。"PPP模式讲究的是项目的全生命周期管理,政府和社会资本是'婚姻',不是一锤子买卖,不能将后面的运营维护以及公共产品服务提供抛之脑后。"

中国财政科学研究院 PPP 立法课题组认为,立法时要以结果为导向,改革不适合 PPP 健康发展的体制机制,彻底打破 PPP 发展中的"玻璃门""旋转门""弹簧门",不能让过去的传统体制机制束缚 PPP 项目的顺利推进。同时,要建立有利于明确各方责权利、规范各方利益和风险的分配规则,真正实现各方平等、合作、互利和共赢。



近日,工人在公主岭市城市地下综合管廊建设现场施工。当日,吉林省公主岭市城市地下综合管廊PPP项目举行开工动员会。据介绍,该项目将建设总长度为25.9公里的综合管廊,包括7条管廊和1个监控中心,投资估算总额为25.3亿元。

新华社记者 许 畅摄



强化财政风险管理

PPP立法中,有哪些重点难点问题需要解决?专家表示,财政风险和债务管理、物有所值评价、社会资本退出、特殊目的公司(SPV)破产、会计税收、信息披露等方面是重点。

PPP财政管理的目的是为了防范、控制财政风险。目前,PPP的财政风险 来自多个相关公共部门的公共支出责任,缺乏立足国家治理高度的统一财政风险评估,项目财政承诺(支出责任)未纳入政府债务管理。

为此,专家建议,PPP财政管理 应着眼于有利于项目的规范、顺利推 进,建议将项目财政承诺(支出责 任)纳入政府债务管理,将PPP形成 的资产和负债加入政府综合财务报 告,以国家治理的高度统一进行财政 风险评价。

对于物有所值评价问题,专家建议,应严格按照现有政策落实物有所值评价,对一个市县一年度内所有PPP项目的审核评估,不得超过一般年度预算

总支出的10%;同时,加快编制规范的 政府资产负债表和现金流量表,测算未 来一个时期的现金流量和偿债能力,为 财政承受能力评估奠定坚实基础。

在各地推广PPP中,社会资本能否退出、如何退出颇受关注。"社会资本能否退出的问题本质是产权的流动问题,PPP应当鼓励产权流动,限制社会资本的进退并非是确保项目顺利完成的关键和根本。从国际经验看,社会资本的合理流动会产生更多的正面效应。"刘尚希表示。

对于PPP项目的税收问题,中国财政科学研究院博士后孙静建议,从税收立法思路和税收政策支持设计两方面入手。"税收立法思路方面,应从项目的经济本质出发界定课税模式,从项目的行为本质重构税收思维模式,从项目的公共性特征理解项目税收优惠政策设计;税收支持政策设计方面,应明确税收优惠主体、税种、优惠方式与力度,并统一征管制度,减少自由裁量权。"孙

此外,各地财政部门还普遍反映, PPP立法应解决与政府采购法和招投标 法衔接的问题。

热点点击

缘何向工程建设保证金"动刀"

本报记者 亢 舒

近日,国务院办公厅印发《关于清理规范工程建设领域保证金的通知》,从7个方面提出了清理规范工程建设领域保证金的具体政策措施,包括全面清理各类保证金、转变保证金缴纳方式、按时返还保证金、严格工程质量保证金管理、实行农民工工资保证金差异化缴存办法、规范保证金管理制度、严禁新设保证金项目等。

住房和城乡建设部政策研究中心研究员李德全表示,近年来,让施工企业以现金方式缴纳一定数量的保证金,被建设单位、各相关管理部门越来越多地采用。但由于缺乏规范的管理,致使工程建设领域保证金种类不断增加,形成了收取名目繁多、占用资金数量巨大、企业不堪重负的现状。调查显示,建筑业企业以保证金形式被占用的资金,占到企业年营业收入的10%甚至更高,已到了非规范清理不可的程度。

业内人士表示,国务院此次专门清理规范工程建设领域保证金,针对性强、操作性强。一方面,《通知》划清了政策界限,给出了收取保证金的政策底线。《通知》明确提出除依法依规设立的投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金外,其他保证金一律取消。在此基础上,《通知》还进一步规定,"未经国务院批准,各地区、各部门一律不得以任何形式在工程建设领域新设保证金项目。"

另一方面,《通知》改进完善了保证金缴纳、管理方式。不仅推行以银行保函方式作为保证形式,减轻了企业现金压力,还实行农民工工资保证金差别化缴存,对一定时期工资支付良好,没有工资拖欠情况的企业,给予保证金减免待遇,体现了良好的市场风气导向和政府管理精细化的进步。

降低企业用电成本再发力

输配电价改革成效初显

本报北京6月28日讯 记者顾阳报道:今天,国家发展改革委举办"深化价格机制改革 降低实体经济成本"专题发布会。国家发改委价格司巡视员张满英介绍,在前期降低费用、降低成本等工作的基础上,有关部门还将采取3方面措施,降低企业用电成本。

通过统筹,用好取消化肥电价优惠等降价空间。根据国务院统一部署,我国已取消了中小化肥电价优惠,利用这一空间和跨省、跨区电价的降价空间,燃气机组的降价空间以及历史遗留的降价空间,全国有21个省享受到降价实惠,总计减少电价支出168亿元。

加快改革,降低电网企业的输配电费用。我国输配电价改革2014年在深圳破冰,2015年在内蒙古西部起步,同时又在安徽、湖北、宁夏、云南、贵州扩围,降低了输配电费用80亿元。今年按照总体部署,又推出了12个省级电网输配电价改革试点,试点范围已扩大至全国18个省级电网。

完善规则,推动电力交易市场直接交易。据悉, 目前全国各省基本都成立了电力交易市场,国家发改 委正会同有关部门将通过不断完善电力交易市场规 则、不断提高市场交易规模,使电力市场的交易价格 充分反映电力市场供求。

对于广受关注的大工业电价如何降,张满英表示,一要通过煤电价格联动,实现目录电价的下降, 二要推动大用户的交易来实现。

想聚焦

多地发布本科预警专业名单

选专业别被一时冷热遮了眼

本报记者 佘 颖

在高考考生填报大学专业志愿的关键时刻,多地教育部门发布了本科预警专业名单。考生如何选择最适合自己的专业?如何看待被列入预警名单的专业?针对这些考生和家长特别关心的问题,《经济日报》记者进行了采访与调查。

受访专家表示,专业填报一定要多方考量。要结合产业发展动态地看,结合考生兴趣特长辩证地看,结合高考招生制度改革有针对性地看。如此,才能选择将学生、学校气质完美配对的专业。

从已发布的本科预警专业名单看,各地上榜专业不尽相同。例如,上海的预警名单包括英语、市场营销、国际经济与贸易、信息管理与信息系统、法学等专业。而山东,音乐表演、公共事业管理、音乐学、艺术设计学、应用心理学、汉语言文学专业则排在"低就业率"榜单前6位。

记者分析发现,在被预警的专业中,有些的确是因重复设置,导致毕业生供过于求。但也有不少专业,如物流、电子商务、生物技术等,直接对口当前国家大力支持的新兴产业,却也出现了毕业生就业难。专家表示,这主要是因为这些专业产学研脱节,学生质量达不到用人单位的要求。

需要指出的是,预警名单针对的只是本科就业率, 而很多专业通常要拿到硕士、博士学位后再就业,比如 生物工程、生物科学、生物技术,本科毕业直接就业的 不多。汉语言文学、数学与应用数学这类基础专业通常 也要继续攻读。

由此,教育部职业教育和成人教育司司长葛道凯建议,考生要综合分析自身状况与家庭条件。如果优先考虑就业,就可偏向选择应用型专业或者高职,如果有志于从事研究,可以选择基础专业。此外,考生选专业,切不可"什么热门填什么",要综合分析产业发展态势,不要被专业一时的冷暖左右,只要在某个领域有一技之长,总会有实现理想的机会。

首家水权交易所在京运营

国家级水权交易正式开闸

本报北京6月28日讯 记者乔金亮 报道:今天国家级水权交易平台——中 国水权交易所在北京正式挂牌运营。据 了解,中国水权交易所是经国务院同 意,由水利部和北京市政府联合发起设 立的国家级水权交易平台,旨在推动水 权交易规范有序开展,提升水资源利用 效率和效益,为水资源可持续利用提供 支撑。

"水权交易是运用市场机制优化配置水资源的重要途径,建立中国水权交易所,是水资源管理和资源要素市场建设领域的一项重大变革,也是生态文明体制改革的一项重要成果。"水利部部长陈雷表示。

严峻的水情要求加快安全、高效的水权交易所建设。"我国人多水少,人均水资源占有量仅为世界平均水平的28%。水资源时空分布不均,南多北少、东多西少、夏秋多冬春少,水土资源不匹配。华北地下水超采严重,西北地区干旱少雨,西南地区工程性缺水问题突出,东部发达地区和南方水网地区水质性缺水严重。今后相当长时期内,我国用水需求还将增长,水资源供需矛

◎ 今后相当长时期内,我国用水需求还将增长,水资源供需矛盾愈加突出。严峻的水情要求加快安全、高效的水权交易所建设

◎ 水权交易是运用市场机制优化配置水资源的重要途径,建立中国 水权交易所,是水资源管理和资源要素市场建设领域的一项重大变革

◎ 目前水权交易主要包括三种形式:一是区域水权交易;二是取水权交易;三是灌溉用水户水权交易

盾愈加突出。"水利部水资源司司长陈明忠说。

伴随各地水权交易的实践,建设国家级水权交易平台成为业内的呼声。2000年以来,浙江、宁夏、内蒙古、福建等地开展了水权交易实践探索,有的还探索搭建了水权交易平台。2014年7月,水利部在宁夏、湖北、江西等7省份开始开展水资源使用权确权和水权交易试点,各试点均提出建设水权交易亚公

1。 水利部财务司司长吴文庆说,地方 自发探索和试点工作既对水权交易平台 提出了需求,也为平台建设提供了经验 借鉴。根据国务院清理整顿各类交易场 所精神,水权交易场所不能遍地开花、 无序发展,特别是水权交易事关民生和 水安全,迫切需要加快水权交易所组 建,统一水权交易规则、交易系统等, 推动水市场健康有序发展。

据介绍,目前水权交易主要包括三种形式。一是区域水权交易,就是以县级以上地方人民政府或其授权的部门、单位为主体,饮用水总量控制

指标和江河水量分配指标范围内结余水量为标的,在位于同一流域,或者位于不同流域、但具备调水条件的行政区之间开展的水权交易;二是被入处交易,也就是获得取水权的单位或个人通过调整产品和产业结构,改革工艺、节水等措施节约水资源,在象件的其他单位或个人有偿转让相应取水权的水权交易;三是灌溉用水户或用水组织之间的水权交易。中国水权交易所运营首日,宁夏中

中国水权交易所运官自日,宁夏中宁县与京能集团、河南省新密市与平顶山市,及北京市与河北省、山西省的代表分别签署了水权交易协议。这三项分别是行业间、流域间、区域间水权交易,标志着该交易所正式营业。"交易种类包括区域水权交易、取水权交易和灌溉用水户水权交易,交易方式主要是协议转让和公开交易。"中国水权交易所总经理张彬说,交易所主要开展经水行政主管部门认可的水权交易。同时,还开展交易咨询、技术评价、信息发布、中介服务等配套服务。

本版编辑 胡文鹏