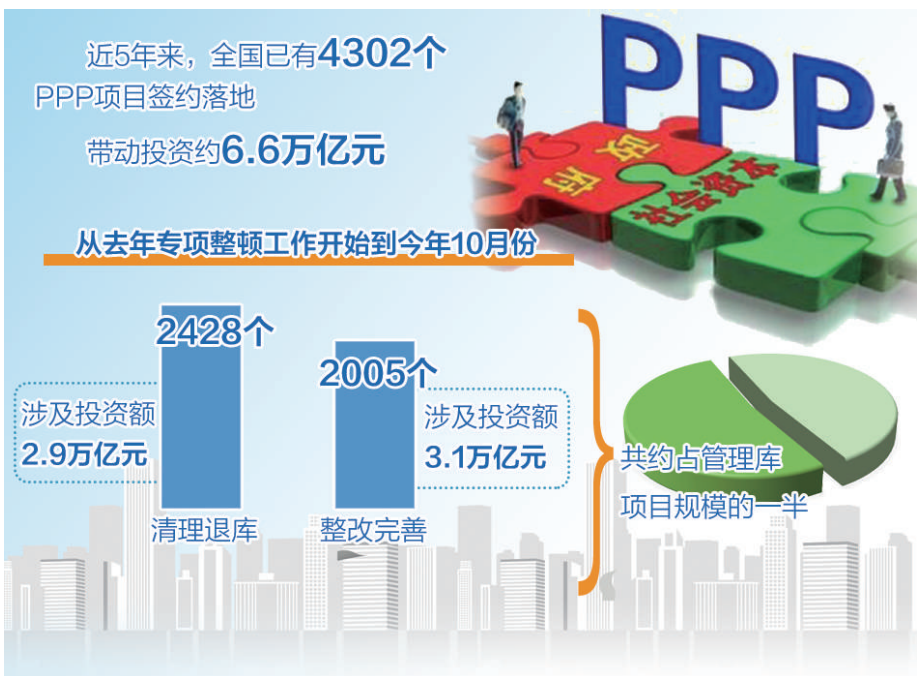
5年来全国有4302个PPP项目签约落地，专家建议——

加快立法步伐护航PPP发展

经济日报·中国经济网记者 曾金华

聚焦

社会资本之所以对参与政社合作犹豫不决，除存在政策方面的不确定性之外，还与社会资本的一系列担心有关，如担心缺乏必要的利益保障机制，担心政府管理体制不顺，等等。制定条例的重要目标就是解决社会资本的各种担心，降低社会资本参与合作的不确定性



政府与社会资本合作（PPP）经历了快速发展以及整顿规范、化解风险，进入了转型阶段，如何持续规范、高质量发展？在11月24日中国财政科学研究院举行的“PPP项目法律风险防控”研讨会上，专家学者和业内人士建议，PPP项目应做到合法合规、防范法律风险，同时要加快PPP立法步伐，规范PPP各方行为，为PPP发展“保驾护航”。

根据全国PPP综合信息平台统计，截至2018年10月末，近5年来全国已有4302个项目签约落地，带动投资约6.6万亿元，涵盖市政工程、交通运输、环境保护等19个领域，一大批基础设施和基本公共服务项目投入运营服务。

与此同时，对于在PPP发展过程中部分地方出现泛化、异化等不规范问题，去年8月份以来，财政部开展了一系列规范整顿。据统计，从去年专项整顿工作开始到今年10月份，共清理退库2428个项目，涉及投资额2.9万亿元，整改完善2005个项目，涉及投资额3.1万亿元，约占管理库项目规模的一半。

“PPP合同是不完备合同、长期合同，合作方之间以及项目外部面临诸多可预见或不可预见的风险，一方面合作方要防范、控制风险，另一方面建议尽快出台政府和社会资本合作条例，规范PPP发展。”中国财科院PPP研究所所长彭程说。

发改委和财政部PPP专家库双库法律专家、北京市惠诚律师事务所执行主任薛起堂也认为，PPP项目必须要重视全流程法律风险，包括框架协议法律风险、项目“两论证一方案”法律风险、采购招标法律风险、合同法律风险、项目公司法律风险等。“比如，物有所值评价不要流于形式、财政承受能力论证不得造假、实施方案审批后不可轻易更改、招标采购必须符合法定程序，等等。”他说。

近年来，国家有关部门着力推进PPP立法工作。2017年7月份，《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》公开向社会征求意见。2018年3月《国务院2018年立法工作计划》发布，PPP条例列入其中。

中国财科院研究员陈少强认为，PPP立法十分必要，有利于化解新的“风险—利益”关系不确定性、降低相关政策制定和执行中的不确定性、降低政府与社会资本参与项目合作的不确定性，以及减少政府与社会资本合作改革中的不确定性。

“目前，国务院及其有关部门出台的指导意见和操作指南，大多停留在政策层面，法律效力等级较低，缺乏上位法的指导。通过政社合作立法，有利于提升政策制定水平和决策科学性。”陈少强说。

当前，政社合作落地难、社会资本尤其民企意愿不足的现象较为突出。“社会资本之所以对参与政社合作犹豫不决，除存在政策方面的不确定性之外，还与社会资本的一系列担心有关，如担心缺乏必要的利益保障机制，担心政府管理体制不顺，等等。”陈少强说，制定条例的重要目标就是要消除社会资本的各种担心，降低社会资本参与合作的不确定性。

规范发展、推动立法，成为发展PPP的共识。“只有规范发展、严控风险，PPP事业才能行稳致远。”财政部政府和社会资本合作中心主任焦小平近日表示，要加强协同协作，进一步完善政策体系，“配合司法部加快出台《政府和社会资本合作条例》，统一顶层设计，加快统一市场建设”。

值得关注的是，今年以来，一系列重要文件发出了积极规范发展PPP的政策信号。比如，在国务院办公厅公布的2017年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显的地方名单中，多个地方因推广PPP模式工作有力、社会资本参与度较高而榜上有名；国务院办公厅在关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见中提出，规范有序推进PPP项目，鼓励地方依法合规采用PPP等方式，撬动社会资本特别是民间投资投入补短板重大项目。

此外，文化和旅游部、财政部近日联合下发关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见，明确提出鼓励社会需求稳定、具有可经营性、能够实现按效付费、公共属性较强的文化项目采用PPP模式。

“国家明确鼓励依法合规地开展PPP项目，这是对发展PPP模式的肯定。加快PPP立法，除了有利于规范、解决PPP实操中的各种问题与争议，在当前的重要意义在于提振信心、稳定预期，推动社会资本积极参与公共服务供给。”彭程表示。

对于如何立法，陈少强认为，条例应既立足于现实问题，也要着眼于政府治理转型的改革目标，“条例与已有的细则和操作指南，在功能定位上有很大的不同。条例旨在通过立法规范主体之间基本的权利义务关系，为规范政社合作，提供准则性的框架，体现核心理念和基本原则，具有长期性。出台条例，要为全国政社合作提供指引和基本准则，同时要为地方因地制宜留下操作空间。”

财经观察

解决信贷梗阻应多放权

李凤文

今年以来，人民银行、银保监会、财政部等多个部门出台了货币政策、监管考核、减税降费、融资担保等“几家抬”政策，支持民营和小微企业发展，解决融资难题，虽然取得了初步成效，但各项政策在传导和落实落地上依然存在梗阻问题。目前，导致货币政策传导不畅的一个重要原因在于商业银行内部体制机制，在于相关制度不协调和不合理的约束，基层行审贷款没权力、欲贷款没动力、管贷款没活力，因而程度不同地影响到了货币政策的有效传导。

一方面，信贷政策导向偏离制约了基层行的信贷投放。对于以民营和小微企业作为主要服务对象的城商行来说，支民支小在市场竞争中有先发优势，但有的城商行却没有利用好这个优势，在迅速扩张的同时更倾向于追大、贷大。据某城商行一县支行行长反映，该总行限制县级支行放款，将资金用于支持重点大户，结果县支行变成了只吸收存款、办理结算等业务的“大储蓄所”。虽然县支行设立时承诺将吸收存款的60%以上用于支持当地经济发展，但实际上存贷比仅10%左右，民营、小微企业获得的贷款更是寥寥无几。

另一方面，风险控制导向不科学，让基层行“惧贷”。有的银行为严格控制不良贷款，加大了问责追责力度，使基层行长和信贷人员产生了“一朝被蛇咬十年怕井绳”的惧贷心里。在经济下行期，为了确保贷款安全，基层行更注重发放有房产做抵押的按揭贷款，这也是近年来住房贷款增速过快、民营企业贷款增速放缓的一个重要原因。还有的行由于个别县域小微企业不良率较高，因此“一刀切”地执行停贷、压贷政策，或将小微企业贷款权上收。基层行不能放贷、无权放贷，不仅挫伤了员工的工作积极性，也使货币政策传导受到影响。

此外，绩效考核导向，影响对民营企业和小微企业的信贷投放。大型银行绩效考核倾向于大中型企业，一些地方法人银行机构也存在类似倾向，基层行觉得对小微企业贷款“无利可图”，也就失去了营销的积极性和放贷的动力。

疏通货币政策传导渠道，需要从总行层面着手完善各项制度，以市场化手段激发基层的经营活力，将更多资金投向民营、小微企业。一是建立并完善尽职免责、纠错容错机制，修订原有不合理制度，激发基层行服务民营企业的内生动力，使基层行“敢贷”；二是实施信贷资源倾斜政策，单列民营企业信贷计划，同时针对不同地区、不同企业制定专门的授信政策和流程，并下放审批权限，使基层行“能贷”；三是逐级梳理和修订原有考核激励办法，加大对民营企业信贷投放的考核激励，让基层信贷人员有权力也有承担，有付出也有所得，充分调动其积极性、能动性，使其“愿贷”。

链接

专业化公司解城乡卫生难题

本报讯 记者曾金华、通讯员何菲报道：近来，河北省河间市诗经村乡二十里铺村党总支书记王志强感觉轻松了许多。“当了这么多年村支书，垃圾处理一直是让我很头疼的事。”王志强说，“不过，现在村里环卫保洁托管给了专业化公司，解决了这个大难题。”

王志强所说的专业化公司，是来自北京的北控环境（中国）投资有限公司。河间市采用政府和社会资本合作（PPP）模式，全面启动城乡环卫一体化。经过招投标等一系列环节，北控环境公司最终中标。该项目合作期内总投资为8.6亿元，合作期限为25年。根据合作协议，北控环境全面负责河间市区及市区周边86个村庄生活垃圾的清扫保洁、转运、处理及公厕管理。此后，河间市城乡环境卫生明显改善，得到了市民认可。

2014年以来，从起步到大范围推广，再到规范发展，河北省的PPP工作与国家的步伐一致，从快和实上不断推进PPP规范发展。2016年，为防止PPP模式“走偏”，河北省财政厅印发了进一步做好PPP项目规范实施工作的通知，强化规范运作要求，保证项目长期稳定运行。2018年以来，河北省财政厅全面深入开展项目库集中清理工作，对全省400多个纳入财政部PPP综合信息平台项目集中评审，还组织开展PPP项目巡回督导，并与当地政府、社会资本座谈，分析问题，强化规范推进、加快推动项目实施。

今年4月底，国务院办公厅印发通报，对2017年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显的地方予以督查激励。河间榜上有名，被列入推广PPP模式工作有力、社会资本参与度较高的市县。

2019年度中长期外债规模申报启动——

外资银行境外融资外债规模将扩大

本报北京11月26日讯 记者顾阳从国家发展改革委获悉：相关部门将根据经济金融形势需要，进一步扩大外资银行境外融资外债规模，促进跨境融资便利化。同时，引导外资银行外债结构优化、投向合理、效益提高。

据悉，境内外资银行（简称“外资银行”）2019年度（2019年4月—2020年3月）中长期外债规模申报工作已于近期全面启动，相关申报工作将截止到2019年2月15日。

按照要求，外资独资银行、中外合资银行分别通过商业注册所在地省级发展改革委向国家发展改革委提出申请；外国银行分行由其境内主报告行通过主报告行商业注册所在地省级发展改革委向国家发展改革委提出申请；没有主报告行的通过商业注册所在地省级发展改革委向国家发展改革委提出申请。

据悉，申报材料包括2018年业务经营概况、外债规模及当年外债余额情况，2018年外汇资金来源情况，2019年度中长期外债规模申请及用途说明，以及近3年中长期外汇贷款总量情况等。

对于中长期外债有规模调整需求的外资银行，可在2019年12月31日前通过有关省级发展改革委向国家发展改革委申请调增规模。外国银行各境内分行2019年度中长期外债规模可相互调剂使用。

国家发展改革委有关负责人表示，在外债使用方向上，各外资银行要按照国家产业政策和战略规划的重点方向用好外债资金，加大对实体经济的支持力度，促进金融资本与产业资本融合发展，助推产业转型升级和供给侧结构性改革。各外资银行按季度报送外债执行情况，切实防范外债和金融风险。

一线传真

中行千亿元授信助天津国企混改

本报讯 记者商瑞报道：中国银行天津市分行日前与天津市国资委举行全面战略合作协议签约仪式，双方达成千亿元规模的授信意向，助力天津市国企混合所有制改革，推动天津市实现高质量发展。

天津市国资委主任彭三介绍，截至2017年底，天津市国资委监管企业资产总额5.3万亿元，资产规模超千亿元集团13家。11家集团进入2018年中国企业500强，1家进入世界500强。目前，天津市国有企业混改工作已经进入攻坚期。中国银行将发挥集团国际化、综合化、多元化优势，联手国资委为天津国有企业提供全方位的金融产品和服务，运用多元化金融手段，更深层参与到混改中，助力区域经济转型发展。

甘肃银税互动缓解民企融资难

本报讯 记者陈发明报道：今年1月份至10月份，甘肃省通过“银税互动”累计为13191户企业（民营企业占比99%）发放贷款690多亿元。其中信用贷款9194户，贷款金额295.76亿元；基于信用的其他贷款3997户，贷款金额394.37亿元。据了解，甘肃省税务部门与金融机构通过共享纳税信用评价结果，开发“银税互动”线上综合服务平台，将企业纳税信用转化为信贷信用，破解民营企业融资难题，助力民营企业做大做强。目前，甘肃省税务局已与建设银行、甘肃银行等17家金融机构签订了合作框架协议，并联合各签约商业银行，以纳税信用为基础，相继推出了“税易贷”“银税通”“税贷通”“税e融”等16个“银税互动”产品，满足了不同类型、不同规模、不同发展阶段民营企业的融资需求。

西藏银保监局筹备组关于颁发、换发《中华人民共和国金融许可证》的公告

下列机构经西藏银保监局筹备组批准、核准，颁发、换发《中华人民共和国金融许可证》。业务范围：许可该机构经营中国银行保险监督管理委员会依照有关法律、行政法规和其他规定批准的业务，经营范围所列的为准。现予以公告：

中国工商银行股份有限公司西藏自治区分行
机构编码：B0001B254010001
许可证流水号：00349679
批准成立日期：2008年09月11日
电话：0891-6898018
邮编：850000
住所：西藏自治区拉萨市金珠中路31号
发证日期：2008年09月12日
发证机关：中国银行业监督管理委员会西藏监管局

中国工商银行股份有限公司拉萨色拉路支行
机构编码：B0001S254010001
许可证流水号：00698139
批准成立日期：2013年12月13日
电话：0891-6621139
邮编：850000
住所：西藏自治区拉萨市色拉路22号
发证日期：2013年12月14日
发证机关：中国银行业监督管理委员会西藏监管局

中国工商银行股份有限公司林芝支行
机构编码：B0001S354260001
许可证流水号：00698330
批准成立日期：2012年12月03日
电话：0894-5660181
邮编：860000
住所：西藏林芝市巴宜区八一镇德吉路19号
发证日期：2015年11月27日
发证机关：中国银行业监督管理委员会林芝监管分局

中国工商银行股份有限公司拉萨经济技术开发区支行
机构编码：B0001S254010002
许可证流水号：00698226
批准成立日期：2016年04月21日
电话：0891-6165198
邮编：850000
住所：拉萨经济技术开发区博达路2号
发证日期：2016年04月22日
发证机关：中国银行业监督管理委员会西藏监管局

中国工商银行股份有限公司昌都支行
机构编码：B0001S354210001
许可证流水号：00698350
批准成立日期：2017年03月29日
电话：0895-4986005
邮编：854000
住所：昌都市卡若区昌都西路嘎东街社区385号
发证日期：2017年03月31日
发证机关：中国银行业监督管理委员会林芝监管分局

中国工商银行股份有限公司拉萨东城支行
机构编码：B0001S254010003
许可证流水号：00698789
批准成立日期：2018年11月20日
电话：0891-6597989
邮编：850000
住所：拉萨市江苏大道与江冲路十字路幸福家园小区南侧临街1-19号至1-23号
发证日期：2018年11月20日
发证机关：西藏银保监局筹备组

以上信息可在中国银行保险监督管理委员会网站（www.cbrc.gov.cn）查询。

致歉声明

2017年2月7日，我公司与中国人民财产保险股份有限公司无锡市分公司（以下简称“人保公司”）签订《手机意外保障合作协议》一份，合作期限为一年。在合作期限内由于我公司的错误认识和操作不当侵犯了人保公司的商标专用权，为此作出如下致歉声明：

一、在一年合作期内，我公司与人保公司属于保险合同关系，我公司在网站、宣传资料以及域名中使用PICC，属于不恰当使用，双方之间不存在任何隶属关系；

二、消费者和我公司之间属于售后维修合同关系，与人保公司不存在直接的合同关系。

因此，我公司就本案造成的负面影响向人保公司致以诚挚的歉意。

特此声明！

整机保信息科技江苏有限公司

2018年11月27日

本版编辑 梁 睿