

■上海市建筑施工行业协会

■上海建领域达律师事务所

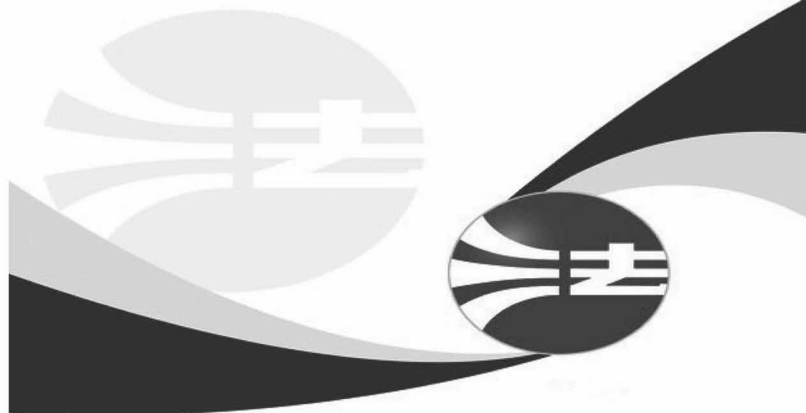


行业政策法规

深度解析

第 1 期

- 新政解读 P2 —> 解读《基础设施和公用事业特许经营管理办法》
- 法规摘要 P5 —> PPP相关法规内容概要
- 文件索引 P10 —> PPP相关法律法规及政策索引



努力为会员企业 提供更好的法律法规解读服务

习近平总书记曾经说：治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大、最重要的规矩。十八届四中全会以来，依法治国的总蓝图、路线图、施工图已经全面清晰地呈现在我们面前，依法治国按下了“快进键”，进入了“快车道”。

为了帮助施工企业更好地学法、守法、用法，本会决定：在向会员企业刊出的《上海建筑业信息》（政策法规文件选编）的基础上，同步推出《行业政策法规深度解析》，协会与上海建领域达律师事务所联手，每季度针对一个行业热点专题，撰写、编制“新政解读”、“法规摘要”、“文件索引”等，帮助会员企业从深度和广度了解一项政策的出台背景、给企业可能带来的机遇或挑战以及如何防范风险。

本着努力为会员企业提供更好的法律法规解读服务的宗旨，今天我们尝试开启这一新的服务渠道，欢迎会员企业提出宝贵的意见和建议。

上海市建筑施工行业协会
上海建领域达律师事务所
二〇一五年七月

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》

2015年4月25日,国家发改委、财政部、住建部、交通运输部、水利部和中央银行六部委联合制定了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》【发改委会同财政部令 住建部令第25号】(以下简称“《办法》”),经国务院同意后,于2015年6月1日正式实施,这是目前为止我国在基础设施特许经营领域的层级最高的立法文件,主要从制度层面梳理和规范基础设施和公用事业领域特许经营权问题,以激活社会资本的投资活力和热情,促进PPP模式的推进和落实。

《办法》共包括8章60条,对基础设施和公用事业特许经营的适用范围、实施程序、政策支持等作了较为全面详细的规定。主要内容包括以下5个方面:

一是确定适用范围。《办法》明确规定,在能源、交通、水利、环保、市政等基础设施和公用事业领域开展特许经营。

二是明确适用范围。《办法》规定,境内外法人或其他组织均可通过公开竞争,在一定期限和范围内参与投资、建设和运营基础设施和公用事业并获得收益。

三是健全政策措施。《办法》强调,要完善特许经营价格和收费机制,政府可根据协议给予必要的财政补贴,并简化规划选址、用地、项目核准等手续。

四是强化融资支持。《办法》提出,允许对特许经营项目开展预期收益质押贷款,鼓励以设立产业基金等形式入股提供项目资本金,支持项目公司成立私募基金,发行项目收益票据、资产支持票据、企业债、公司债等拓宽融资渠道。政策性、开发性金融机构可给予差异化信贷支持,贷款期限最长可达30年。

五是严格履约监督。《办法》明确,要严格履行合同约定,实施联合惩戒,以保障特许经营者的合法权益,稳定市场预期,吸引和扩大社会有效投资。

就保障投资者权益,稳定特许经营的逾期、持续保障公用产品和公用服务供给方面,《办法》做了三个方面的制度安排来增强政府的履约意识,约束政府公权力,营造良好的投资环境:

一是强调双方的协商合作。办法第4条将“转变政府职能,强化政府与社会资本的协商合作”作为特许经营实施的四项原则之一。第18条进一步明确规定,政

府应当与依法选定的特许经营者签订特许经营协议,通过协议来约定各方的权利义务。政府有什么职责,能够做什么不能做什么,要一览无余的在协议中事前约定,这是非常重要的一个要求。同时,第37条规定,如果协议内容确实需要变更的,应当在协商一致的基础上签订补充协议。有时候在协商过程中有些不可测的因素,需要对协议个别条款作出补充、调整,这也是合理的。要强调双方协议、协商,不能政府单方面说了算,因为政府是掌握公共资源的,是决定公共政策的,不能觉得该调就调,该修正就修正,这是需要在《办法》中加以明确的。《办法》第六章争议解决方式中,也强调双方平等协商,发挥专家和第三方机构的调解作用。《办法》对双方协商合作,从原则、具体的制度设计方面来加以体现。

二是关于严格政府履约义务。第26条规定,特许经营协议各方当事人应该遵循诚实信用的原则,按照约定全面履行义务。第21条规定政府可以就防止同类竞争、财政补贴、配套基础设施提供等作出承诺。第34条又明确规定政府应当按照协议严格履行有关义务,为特许经营者提供便利和支持,并特别强调,行政区划的调整、政府的换届、部门调整和负责人的变更都不得影响特许经营协议的履行。原来我们还琢磨,这个要求挺犀利的,立法条文一般不这么写。但考虑到立法就得解决问题,所以我和有关部门商量,在《办法》中特别加上这么一条,行政区划调整、负责人变更都不能作为特许经营协议补充修改、调整或者废除的理由和依据。

三是明确政府违约责任。政府不仅仅是公权力的履行者,不能光是由政府说了算,如果违约,没有按照事前双方和议协商的约定来履行承诺的话,也得拿你是问,《办法》26条明确要求政府不履行特许经营协议约定义务或者履行义务不符合约定要求的,也应当根据协议继续履行,采取补救措施或者赔偿损失。

针对社会资本对参与基础设施和公用事业特许经营存在的观望及缺乏行动的现象,《办法》为解决这一问题,采取了三方面的措施:

第一,强化合法权益保护。《办法》第4条规定特许经营的四项原则中,有两条专门强调,要“发挥社会资本融资、专业、技术和管理优势,提高公共服务的质量和效率”,“保护社会资本合法权益,保证特许经营持续性和稳定性”。实际上民间资本、市场主体都非常希望国务院有关部门协同行动,

开宗明义,明确特许经营民间资本是得到合法保护的,我们在委托全国工商联征求市场主体特别是民间资本的意见时,他们也都在呼吁,在立法中这条原则一定要写上。所以我觉得这很重要,不仅仅是个原则,也是个具体的行动。同时,《办法》第27条明确规定,任何单位或者个人不得干涉特许经营者合法的经营活动。第36条、第38条、第40条分别规定了特许经营者有获得补偿权和优先续约权。

第二,强化融资服务创新。基础设施投资周期长、风险大,涉及金额非常巨量,所以需要金融机构的有力支持和配合。在《办法》第17、23、24条,都提出了一些具体的融资政策,在第17条第一款规定鼓励金融机构与参与竞争的法人或者其他组织共同制定投融资方案。在第23条规定创新信贷方式和信贷政策,鼓励创新金融服务,给予特许经营项目差异化的信贷支持,探索利用项目预期收益质押贷款,支持利用相关收益作为还款来源。第24条规定,支持特许经营项目证券融资,鼓励通过设立产业基金等形式入股提供特许经营项目资本金,还鼓励特许经营项目采用成立私募基金,引入战略投资者,发行企业债券、项目收益债券、公司债券、非金融企业债券融资工具等方式拓宽融资渠道。这些融资支持政策是对国务院有关部门相关政策的提炼、总结。我们跟人民银行、银监会等部门沟通时,他们都非常重视和支持,希望在《办法》里把有关融资支持的措施加以体现和固化。

第三,强化政府投资的支持。为了发挥政府投资“四两拨千斤”的引导和带动作用,《办法》第25条规定设立级以上人民政府有关部门以探索与金融机构设立基础设施和公用事业特许经营的引导基金,并通过投资补助、财政补贴、贷款贴息等不同方式来支持有关特许经营项目的建设运营。

就当前存在的行政审批手续过多,给特许经营投资者造成了过重的负担问题,为了减轻投资者的负担,促进社会资本进入基础设施和公用事业特许经营领域,保障项目尽快落地,同时促进政府职能的转变,《办法》专门强调不得以实施特许经营为名非法增加行政审批,同时进一步简化和优化审批流程,严格管控审批的环节,主要有三个方面:

一是通过加强部门协同增进合力。特许经营涉及到很多法律法规,也涉及到很多部门的审批职责,所以《办法》做了一个重要的创新,强调要建立“一个执法机制,审查特许经营

项目必须依托部门协调机制来加速项目的实施。第8条规定地方政府应当建立各部门参加的特许经营部门协调机制,负责统筹有关政策措施,并组织协调特许经营项目的实施和监督管理工作。第13条规定项目提出部门应当依托本级人民政府建立的部门协调机制,会同其他部门对实施方案进行联合审查。各部门对此都非常支持和配合。

二是通过简化审核内容避免重复审查。对需要依法办理规划选址、用地和项目核准审批手续的,《办法》第22条特别规定,有关部门应该简化审核内容,优化办理流程,缩短办理时限,对于本部门已经出具书面审查意见的事项,不再做重复审查。

三是通过严格依法管控禁止新增行政审批。第42条明确规定,县级以上人民政府及其有关部门应当依据法律、行政法规和国务院决定保留的行政审批项目,对特许经营进行监督管理,不得以实施特许经营为名违法增设行政审批项目或者审批环节。

就保障特许经营的公共服务和产品的质量 and 效率,确保公共利益和公共安全不受损害问题,确保特许经营通过政府和社会资本合作,各展所长,共同为社会、为市场主体、为公众提供优质的、有效率的公共服务的目的的同时,《办法》在保障特许经营者取得合理收益的同时,分别从四个方面规定了公共利益的保障措施:

第一,明确实施条件。第9、10条对特许经营项目提出的标准作出了要求,规定有关部门在提出项目时应符合相关规划,建设运营的标准和监督的要求要明确,并保证项目的完

整性和连续性。项目实施方案还应当包括基本的经济技术指标、投资回报的测算、可行性分析等基本内容。第11、12条规定了特许经营的可行性评估,并引入第三方评估机制。这是一个非常具体并且不可或缺的操作步骤。吸引民间投资不简单说这个领域你可以进入,你可以来竞争,而是要从限制政府公权力的层面和角度来规范政府应当做什么,怎么实施特许经营,哪些项目和领域采取什么方式、程序开展特许经营。

第二,强化行政监督。《办法》第41条规定了行业监管、成本监审和审计监督等行政监督手段。第43条规定政府应当根据特许经营协议,定期对特许经营项目建设运营情况进行监测分析和绩效评价,保障公共服务和公共产品质量效率。

第三,加强社会监督。第43条规定实施机构应当将社会公众的意见作为监测分析和绩效评价的重要内容。《办法》第44条规定社会公众的监督权、投诉权和提出建议的权利。第45条针对政府和特许经营者分别规定了相应的信息公开义务,政府应当及时公开特许经营有关政策措施、监管机制等,实施机构和特许经营者应当将特许经营项目全过程信息,包括提供建设运营标准,定期监测分析和绩效评价、财务核算等向社会公开,阳光是最好的防腐剂,我觉得是一个非常有效的措施,有利于社会公众及时监督。

第四,完善保障机制。第46条规定了特许经营者普遍无歧视提供公共服务的义务。第40条、48条、52条规定了特殊情形下保障公共产品或者公共服务稳定持续提供的措施。当协议双方存在纠纷时,不管是政府还是特许经营者,不能影响社会公众正常获取公共产品或公共服务。第47条还规定了突发事件时的应急预案保障。

此外,就关于境外的法人或其他组织在参与我国基础设施建设和运营及市场准入方面是否与境内法人或者其他组织存在差别问题,《办法》第3条规定,境内外法人或者其他组织都适用本《办法》;第17条规定,特许经营者选择应当符合内外资准入等有关法律、行政法规规定,在内外资准入方面没有增加新的条件。

就关于价格的确定和调整问题,《办法》第20条规定,特许经营协议应当明确价格或收费的确定和调整机制。特许经营项目价格或收费应当根据相关法律、行政法规规定和特许经营协议约定予以确定和调整。第21条进一步规定,政府可以在特许经营协议中就必要合理的财政补贴、有关配套公共服务和基础设施的提供等内容作出承诺,但不得承诺固定投资回报和其他法律、行政法规禁止的事项。

PPP 相关法规摘要

国务院:

《关于加强地方政府性债务管理的意见》【国发〔2014〕43号】

2014年9月21日,国务院办公厅发布了《国务院关于加强地方政府性债务管理意见》(以下简称“意见”),明确政府举借一般债务的,由地方政府发行一般债券融资;修明渠、堵暗道,赋予地方政府依法适度举债融资权,加快建立规范的地方政府举债融资机制。

一、从地方政府债务来看,《意见》明确“地方政府举债采取政府债券方式,没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的,由地方政府发行一般债券融资;修明渠、堵暗道,赋予地方政府依法适度举债融资权,加快建立规范的地方政府举债融资机制”。

二、从PPP模式来看,《意见》明确“推广使用政府与社会资本合作模式,鼓励政府与社会资本合作模式,采取这种融资模式有利于划分政府债务和企业债务的界限,预计未来PPP将成为我国基础设施重要融资模式之一”。

三、从收益型市政债券来看,《意见》明确“剥离融资平台公司政府融资职能,融资平台公司不得新增政府债务”,“投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任”,意味着未来政府融资平台的公益性项目融资职能将被剥离,其将转型为以经营性业务为主的企业工商企业,转型后的政府融资平台有可能继续进行银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债。

四、从举债债务的类型来看,《意见》明确“地方政府举债采取政府债券方式,没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的,由地方政府发行一般债券融资;修明渠、堵暗道,赋予地方政府依法适度举债融资权,加快建立规范的地方政府举债融资机制”。

五、从债券举债主体来看,《意见》明确“经国务院批准,省、自治区、直辖市可以适度举借债务,市、县、区政府确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借”,意味着未来地方政府发债的主体不会下放到市县政府,这也是中央政府便于管理地方政府债务、防止下放过多举债主体,产生难以控制地方政府债务风险;同时也意味着未来地方政府举债发行主体为各个省级政府。

六、从偿债资金来源看,《意见》中规定“要把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理。地方政府要按一般债务收支纳入一般公共预算管理,将专项债务收支纳入政府性基金预算管理,将政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应预算管理”。未来地方政府将按举债债务类型的不同纳入相应的预算管理,偿债资金较为明确,与目前其他政府性债务(城投债、BT、银行贷款、信托等)相比,地方政府债务的偿债保障程度很高。





2

发改委:

《政府核准投资项目管理办法》【国家发展和改革委员会令第11号】

2014年5月14日,国家发展和改革委员会公布了《政府核准投资项目管理办法》(以下简称“办法”),要求对于可能会对公共利益构成重大影响的投资项目,项目核准机关应当采取适当方式征求公众意见;对于特别重大的项目,可以实行专家评审制度。

《办法》明确,政府依据相关法规对企业提交的投资项目申请报告,应当主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面依法进行审查,作出是否予以核准的决定,并加强监督管理。根据《办法》,项目的市场前景、经济效益、资金来源、产品技术方案均由企业自主决策、自担风险,项目核准机关不得干预企业的投资自主权。

《办法》规定了项目申请报告应当主要包括的内容。国家发展和改革委员会编制并颁布了项目申请报告通用文本,主要行业的项目申请报告示范文本、项目核准文件格式文本。

《办法》要求项目核准机关应当遵循便民、高效原则,制定并公开《服务指南》,列明项目核准的申报材料 and 所需附件、受理方式、审查条件、办理流程、办理时限等内容,提高工作透明度,为项目单位提供指导和帮助。

《办法》还明确了各级项目核准机关的分工;突出强调项目核准机关对项目的“外部性”条件进行审查,进一步细化了审查的具体内容,并明确规定项目核准机关不得干预企业的投资自主权,不得擅自增加或

减少核准审查条件,不得拖延办理时限;要求项目核准机关强化自我约束,提高核准工作效率。

《办法》还要求对于可能会对公共利益构成重大影响的投资项目,项目核准机关应当采取适当方式征求公众意见;对于特别重大的项目,可以实行专家评审制度。

此外,《办法》更加突出便利、高效服务和有效监督,着重强化了对外投资活动的纵横联动协同监管。要求项目核准机关做出核准决定时,应当抄送同级行业管理、城乡规划、国土资源、环境保护、节能审查等相关部和下级项目核准、初审机关。对于未按规定取得规划选址、用地预审、环评审批、节能审查意见的项目,各级项目核准机关不得予以核准;对于未按规定履行核准手续或者未取得项目核准文件的项目,城乡规划(建设)、国土资源、安全生产监管等部门不得办理相关手续,金融机构不得发放贷款。

3

银监会:

《项目融资业务指引》【银监发〔2009〕71号】

2009年7月8日,银监会制定了《项目融资业务指引》(以下简称“指引”),通过把银行业金融机构在项目融资业务实践中积累的经验做法与国际上的先进经验和良好做法加以结合,并以监管法规的形式将其制度化,以更好地防范项目融资业务风险,促进项目融资业务健康发展,规范固定资产项目投资。《指引》共二十二条,重点有以下六方面内容:

一是明确项目融资定义。项目融资是符合以下特征的贷款:贷款用途通常用于建造一个或一组大型生产装置、基础设施、房地产项目或其他项目,包括对在建或已建项目的再融资;借款人通常是建设、经营该项目或为该项目融资而专门组建的企业法人,包括主要从事该项目建设、经营或融资的既有企业法人;还款资金来源主要依赖该项目产生的销售收入、补贴收入或其他收入,一般不具备其他还款来源。

二是明确识别、评估、管理项目建设期和经营期两类风险的要求。为督促贷款人充分识别、评估并采取有效措施防范项目融资中的各类风险,《指引》将项目融资中的各类风险按照项目建设期和经营期两类风险加以明确,并对贷款人应当采取相应措施有效降低、分散项目建设期和经营期风险提出了明确要求。

三是明确和增加保证贷款人相关权益的措施。为保证贷款人在项目贷款担保、所投商业保险等方面的权益,《指引》明确规定贷款人应当要求将符合抵押条件的项目资产和/或项目预期收益等权利为贷款设定担保,并需要根据需要,将项目发起人持有的项目公司股权为贷款设定质押担保。同时,贷款人还应当要求成为项目所投商业保险的第一顺位保险金请求权人,或采取其他措施有效控制保险赔款权益。

四是进一步加强贷款资金支付的管理要求。除要求按照《固定资产贷款管理暂行办法》的规定进行“贷款人受托支

4

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】

2014年12月2日,国家发展改革委印发了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(以下简称“意见”),从项目适用范围、部门联审机制、合作伙伴选择、规范价格管理、开展绩效评价、做好示范推进等方面,对开展政府和社会资本合作(PPP)提出具体要求。

《意见》指出,开展政府和社会资本合作是创新投融资机制的重要举措,对拓宽社会资本投资渠道、促进投资主体多元化、发展混合所有制经济、加快政府职能转变具有重要意义。各地要建立部门联动、分工明确、协同推进的工作机制,积极探索、大胆创新,建立合理投资回报机制,保障政府和社会资本合作积极稳妥推进。

《意见》要求,各地可根据当地实际及项目特点,通过授予特许经营权、政府补贴或购买服务等措施,灵活运用BOT、BOO、BOOT等多种模式,切实提高项目运作效率。《意见》将PPP项目分为经营性项目、准经营性项目和非经营性项目三类;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-运营-移交(BOOT)等模式推进;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-运营(BOO)等模式推进;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-运营(BOO)、委托运营等市场化模式推进。

付”外,进一步提出了根据贷款人、独立中介机构 and 承包商出具的、符合约定条件的共同签证单进行贷款支付。

五是加强项目收入账户管理。根据项目融资的风险特点,要求贷款人与借款人约定专门的项目收入账户,所有项目收入进入约定账户,按照约定的条件和方式对外支付,同时应当对项目收入账户进行动态监测,当账户资金流动出现异常时,应当及时查明原因并采取相应措施,以确保项目收入及时、足额归还贷款。

六是强调银团贷款原则。针对项目融资金额较大、期限较长、风险较大的特点,为防止盲目降低贷款条件、恶性竞争,有效分散风险,要求在多个贷款人为同一项目提供贷款的情况下,原则上应当采取银团贷款方式。



5

建设部:

《关于加强市政公用事业监管的意见》[建城[2005]154号]

2005年9月10日,建设部发布了《关于加强市政公用事业监管的意见》(下称“意见”),《意见》有如下主要内容:

一、《意见》充分强调了市政公用事业特有的基础性、先导性、公用性和自然垄断性,首次明确强调市场机制的引入不能改变市政公用事业的公益性和政府的责任。同时充分肯定了市政公用事业监管的重要性,并明确指出市政公用事业监管应贯穿于市政公用事业市场化的全过程,强调了市政公用事业监管是推进市政公用事业市场化重要内容和重要保障。

二、《意见》规定了市政公用事业监管的主要内容,并对一些准入监管、服务质量监管、成本监管、安全

监管等重要环节作了较为详实的规定和解释,使得《意见》具有一定的可操作性。

三、《意见》强调了特许经营管理制度的完善是市政公用事业市场化改革的一项重要而基本的工作内容,并强调了特许经营项目的合同监管的重要性,要求将特许经营协议作为特许经营项目的重要监管依据。

四、《意见》对于准入监管的招标程序和评价标准做出了较为详细的解释。提出要將特许经营协议的核心内容作为招标的基本条件,综合考虑成本、价格、经营等方案、质量和服务承诺、特殊情况的紧急措施等因素,择优选择中标者。这一规定不同于工程招标的规定,改变了以往单纯强调价格的评标方式,提出了更为

科学合理的评标标准。

五、《意见》肯定了中介结构在市政公用事业监管体系的重要角色,同时要求“择优选择中介结构”的规定也非常合理和科学。

六、《意见》此次在成本监管问题上也有所突破。一是对供水、供气、供热等具有公益性的市政公用事业提出了价格改革的要求,同时对污水、垃圾处理等非公益性公益行业的收费机制完善做出了区分。二是提出要进行区域同行业成本比较和绩效评价”,为下一步的正在研究建立的成本监管评价体系提出了可行有效的研究和工作方向。

七、《意见》肯定了公众参与在市政公用事业监管体系中的重要地位和作用,指出要尊重社会公众的知情权,鼓励公众参与监督,建立通畅的信息渠道,完善公众咨询、监督机制等。

此外,《意见》针对市政公用事业的市场化改革还提出了两大创新点:一是监管机构的问题,提出“市政公用事业是不可分割的整体,市政公用事业市场是统一的市场”,要“逐步建立统一的市政公用事业监管机构”。二是对市政公用事业改革中的资产转让价款用途进行了规定,针对市政公用事业改革过程中出现的职工安置问题,特别要求“转让国有产权的价款要优先用于原有职工的安置,剩余价款主要用于市政公用事业的发展”。

国务院:

《关于加强城市基础设施建设的意见》[国发[2013]36号]

2013年9月6日,国务院印发《关于加强城市基础设施建设的意见》(以下简称“意见”)。《意见》指出,加强城市基础设施建设,要围绕推进新型城镇化的重大战略部署,切实加强规划的科学性、权威性和严肃性,坚持先地下、后地上,提高建设质量、运营标准和管理水平。要深化投融资体制改革,在确保政府投入的基础上,充分发挥市场机制作用,吸引民间资本参与经营性项目建设与运营,改善城市人居环境,保障城市运行安全。

《意见》明确了当前加快城市基础设施升级改造的重点任务:一是加强城市供水、

污水、雨水、燃气、供热、通信等各类地下管网建设和改造。开展城市地下综合管廊试点。二是加强城市

排水防涝防洪设施建设,解决城市积水内涝问题。用10年左右时间

建成较完善的城市排水防涝、防洪工程体系。三是加强城市污水和生活

垃圾处理设施建设。四是加强城市道路

交通基础设施建设,发挥地铁等的公共交通骨干作用,积极发展

大容量地面公共交通,增强城市路网的衔接

和可达性,尽快完成城市桥梁安全检测和危桥加固改造,加强行人过街、自

行车停车等设施建设。五是加强城市电网建设。推进城市电网智能

化,提高电力系统利用率、安全可靠水平和电能质量。六是加强生态

园林建设。提升城市绿地蓄洪排涝、补充地下水等功能。

6

银监会:

《固定资产贷款管理暂行办法》[中国银行业监督管理委员会令2009年第2号]

2009年7月23日,中国银监会发布《固定资产贷款管理暂行办法》(以下简称“办法”),以立法的形式,将国内外银行业固定资产贷款风险管理实践中的良好做法制度化,是银行业风险监管的长期制度安排。

《办法》共分八章四十三条,包括总则、受理与调查、风险评估与审批、合同签订、发放与支付、贷后管理、法律责任、附则几个部分,《办法》主要从贷款业务流程规范的角度提出监管要求,是对现行贷款类监管法规的系统性完善。其要点集中在以下几个方面:

第一,《办法》强化贷款的全流程管理,推动银行业金融机构传统贷款管理模式的转型,提升银行业金融机构信贷业务的精细化管理水平。《办法》要求贷款人内部应将贷款过程管理中的各个环节进行分解,按照有效制衡的原则将各环节职责落实到具体的部门和岗位,并建立明确的问责机制。

这些环节主要包括:受理与调查、风险评估与审批、合同签订、发放与支付、贷后管理等。

第二,《办法》倡导贷款支付管理理念,强化贷款用途管理。《办法》要求贷款人依法加强贷款用途管理,通过加强贷款发放和支付审核,增加贷款人受托支付等手段,健全贷款发放与支付的管理,减少贷款挪用的风险。

第三,《办法》强调合同或协议的有效管理,强化贷款风险要点的控制,有助于营造良好的信用环境。《办法》要求贷款人在合同或协议中应对控制贷款风险有重要作用的内容与借款人进行约定,使贷款人通过合同来控制贷款风险。

第四,《办法》强调加强贷后管理,有助于提升信贷管理质量。由于不合理的绩效考核导向,银行业金融机构“重贷前、轻贷后”的现象普遍存在。《办法》要求加强贷后风险控制和预警机制,强调动态监测以及对贷款账户的管理。

第五,《办法》明确贷款人的法律责任,强化贷款责任的针对性,有助于构建健康的信贷文化。根据《中华人民共和国银行业监督管理法》审慎监管的有关内容,《办法》规定对不按《办法》经营固定资产贷款业务的行为采取监管措施,或给予罚款,取消高管人员任职资格等行政处罚措施。

《办法》从贷款用途的角度将固定资产贷款定义为“贷款人向企(事)业法人或国家规定可以作为借款人的其他组织机构发放的,用于借款人固定资产投资的本外币贷款。”其中的“固定资产投资”沿用了国家统计局部门的口径,包括基本建设投资、更新改造投资、房地产开发投资以及其他固定资产投资四大类。

《办法》通过多种方式保证贷款按约定用途使用:

第一,要求贷款人应事先与借款人约定明确、合法的贷款用途,约定贷款发放条件、支付方式,接受监督以及违约责任等事项。

第二,要求贷款人设立独立的责任部门或岗位,负责贷款发放和支付审核,确保借款人的支付符合借款合同约定用途。

第三,《办法》将贷款资金支付分为“贷款人受托支付”和“借款人自主支付”两类,经多方调查、论证后,规定单笔金额超过项目总投资5%或超过500万元的,应采用贷款人受托支付方式。

第四,要求贷款人在借款人不按约定的方式、用途使用贷款时,采取更严格

7

PPP 相关法律法规及政策索引

一、法律

序号	法律名称	序号	法律名称
1	中华人民共和国合同法	11	中华人民共和国政府采购法
2	中华人民共和国公司法	12	中华人民共和国企业国有资产法
3	中华人民共和国物权法	13	中华人民共和国土地管理法
4	中华人民共和国行政许可法	14	中华人民共和国城乡规划法
5	中华人民共和国担保法	15	中华人民共和国建筑法
6	中华人民共和国保险法	16	中华人民共和国公路法
7	中华人民共和国预算法(2014修正)	17	中华人民共和国城市房地产管理法
8	中华人民共和国商业银行法	18	中华人民共和国环境保护法
9	中华人民共和国招标投标法	19	中华人民共和国港口法
10	中华人民共和国价格法		

二、行政法规

序号	法规名称	文号	实施日期
1	中华人民共和国预算法实施条例	国务院令 186 号	1995.11.22
2	中华人民共和国政府采购法实施条例	国务院令 658 号	2015.01.30
3	中华人民共和国招标投标法实施条例	国务院令 613 号	2011.12.20
4	工程建设项目招标范围和规模标准规定	国家计委令 第 3 号	2000.05.01
5	中华人民共和国土地管理法实施条例(2011修订)	国务院令 第 256 号	1999.01.01
6	建设工程质量管理条例	国务院令 第 279 号	2000.01.30
7	建设工程安全生产管理条例	国务院令 第 393 号	2003.11.24
8	城镇排水与污水处理条例	国务院令 第 641 号	2013.10.02
9	收费公路管理条例	国务院令 第 419 号	2004.09.13

三、国务院规范性文件

序号	法规名称	文号	实施日期
1	关于固定资产投资投资项目试资本金制度的通知	国发[1996]35 号	1996.08.23
2	关于投资体制改革的决定	国发[2004]20 号	2004.07.16
3	关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知	国发[2000]36 号	2000.11.07
4	关于加强城市轨道交通建设管理的通知	国办发[2003]81 号	2003.09.27
5	关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见	国发[2005]3 号	2005.02.19
6	关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知	国发[2009]27 号	2009.05.25
7	关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见	国发[2010]13 号	2010.05.07
8	关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知	国发[2010]19 号	2010.06.10
9	关于鼓励和引导民间投资健康发展的重点工作分工的通知	国办函[2010]20 号	2010.07.22
10	关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构的意见	国办发[2010]58 号	2010.11.26
11	关于进一步完善投融资政策促进普通公路持续健康发展若干意见的通知	国办发[2011]22 号	2011.04.24
12	关于加强城市基础设施建设的意见	国发[2013]36 号	2013.09.06
13	关于政府向社会力量购买服务的指导意见	国办发[2013]96 号	2013.09.26
14	关于加强城市地下管线建设管理的指导意见	国办发[2014]27 号	2014.06.03
15	关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见	国发[2014]28 号	2014.08.08
16	关于加强地方政府性债务管理的意见	国发[2014]43 号	2014.09.21
17	关于深化预算管理制度改革的决定	国发[2014]45 号	2014.09.26
18	关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见	国发[2014]46 号	2014.10.02
19	关于发布政府核准的投资项目目录(2014 年本)的通知	国发[2014]53 号	2014.10.31
20	关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见	国发[2014]60 号	2014.11.16
21	关于推行环境污染第三方治理的意见	国办发[2014]69 号	2014.12.27

四、部门规章

序号	法规名称	文号	实施日期
1	关于实行建设项目法人责任制的暂行规定	计建设[1996]673号	1996.01.20
2	天然气基础设施建设与运营管理办法	国家发展和改革委员会令 第 8 号	2014.02.28
3	政府核准投资项目管理办法	国家发展和改革委员会令 第 11 号	2014.05.14
4	外商投资项目核准和备案管理办法	国家发展和改革委员会令 第 12 号	2014.05.17
5	企业国有资产转让管理暂行办法	国务院国有资产监督管理委员会、财政部令 第 3 号	2003.12.31
6	企业国有资产评估管理暂行办法	国务院国有资产监督管理委员会令 第 12 号	2005.08.25
7	政府采购非招标采购方式管理办法	财政部令 第 74 号	2013.12.19
8	基础设施和公用事业特许经营管理办法	发改委 财政部 住建部等六部委令 第 25 号	2015.06.01
9	项目融资业务指引	银监发[2009]71号	2009.07.18
10	固定资产贷款管理暂行办法	中国银行业监督管理委员会令 2009 年 第 2 号	2009.07.23
11	流动资金贷款管理暂行办法	中国银行业监督管理委员会令 2010 年 第 1 号	2010.02.12
12	关于加快市政公用行业市场化进程的意见		2002
13	市政公用事业特许经营管理办法	建设部令 第 126 号	2004.03.19
14	境外进行项目融资管理暂行办法	中国银行业监督管理委员会令 (2003 年 第 6 号)	2003.12.08
15	经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定	交通部令 2007 年 第 8 号	2007.10.16
16	招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定	国土资源部令 第 39 号	2007.09.28

五、部门规范性文件

(一)部委联合发文

序号	部委名称	法规名称	文号	实施日期
1	国家计委、电力部、交通部	关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知	计外资[1996]1208号	1996.08.21
2	国家计委、财政部、建设部、水利部、国家环保总局	关于进一步推进城市供水价格改革工作的通知	计价格[2002]515号	2002.04.01
3	国家发展计划委员会、建设部、国家环境保护总局	关于印发推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见	计投资[2002]1591号	2002.09.10
4	国家计委、建设部、国家环保总局	推进城市污水、垃圾处理产业化发展的通知	建城[2002]272号	2002.12.27
5	财政部、监察部	集中采购机构监督考核管理办法	财库[2003]120号	2003.11.17
6	国家发改委、财政部、交通运输部	关于进一步完善投融资政策促进普通公路持续健康发展的若干意见	国办发[2011]22号	2011.04.24
7	财政部、发展改革委、人民银行、银监会	关于制止地方政府违法违规融资行为的通知	财预[2012]463号	2012.12.24
8	财政部、国家税务总局	关于公共基础设施项目享受企业所得税优惠政策问题的补充通知	财税[2014]55号	2014.07.04
9	财政部、国家发展改革委、民政部、全国老龄工作委员会办公室	关于做好政府购买养老服务工作的通知	财社[2014]105号	2014.08.26
10	国家发改委等十部委	关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知	发改投资[2014]2091号	2014.09.12
11	财政部、民政部、工商总局	关于印发《政府购买服务管理办法(暂行)》的通知	财综[2014]96号	2014.12.15
12	财政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部	污水处理费征收使用管理办法	财税[2014]151号	2014.12.31
13	财政部、住房和城乡建设部、水利部	关于开展中央财政支持海绵城市建设试点工作的通知	财建[2014]838号	2014.12.31
14	民政部、国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源和社会保障部、国土资源部、住房和城乡建设部、国家卫生计生委、中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会	关于鼓励民间资本参与养老服务发展的实施意见	民发[2015]33号	2015.02.03
15	财政部、住房城乡建设部	关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知	财建[2015]29号	2015.02.13
16	国家发展改革委、财政部、水利部	关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见	发改农经[2015]488号	2015.03.17



(二)国家发改委(原国家计委)发文

序号	法规名称	文号	实施日期
1	关于加强国有基础设施资产权益转让管理的通知	计外资[1999]1684号	1999.10.19
2	关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知	计投资[2001]2653号	2001.12.11
3	发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知	发改基础[2014]981号	2014.05.18
4	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	2014.12.02

(三)财政部发文

序号	法规名称	文号	实施日期
1	关于加强基础设施建设资金管理 with 监督的通知	财基字[1999]50号	1999.03.30
2	企业会计准则解释第2号	财会[2008]11号	2008.08.07
3	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	2014.09.23
4	地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法	财预[2014]351号	2014.10.23
5	关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知	财经[2014]113号	2014.11.29
6	关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知	财金[2014]112号	2014.11.30
7	关于开展中央财政支持地下综合管廊试点工作的通知	财建[2014]839号	2014.12.26
8	关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知	财金[2014]156号	2014.12.30
9	关于印发《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》的通知	财库[2014]214号	2014.12.31
10	关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知	财库[2014]215号	2014.12.31
11	关于印发2015年政府采购工作要点的通知	财办库[2015]27号	2015.02.15
12	关于推进地方盘活财政存量资金有关事项的通知	财预[2015]15号	2015.02.17
13	地方政府一般债券发行管理暂行办法	财库[2015]64号	2015.03.12
14	2015年地方政府专项债券预算管理办法	财预[2015]32号	2015.03.18
15	政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引	财金[2015]21号	2015.04.07

(四)住建部(原建设部)发文

序号	法规名称	文号	实施日期
1	关于加快市政公用行业市场化进程的意见	建城[2002]272号	2002.12.27
2	关于印发城市供水、管道燃气、城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本的通知	建城[2004]162号	2004.09.14
3	关于加强市政公用事业监管的意见	建城[2005]154号	2005.09.10
4	关于印发进一步鼓励和引导民间资本进入市政公用事业领域的实施意见的通知	建城[2012]89号	2012.06.08

(五)原对外经贸部发文

序号	法规名称	文号	实施日期
1	对外贸易经济合作部关于以BOT方式吸收外商投资有关问题的通知	外经贸法函[1994]第89号	1995.01.16

六、各地方法规文件

(一)地方法规规章

序号	地区	法规名称	颁布年份
1	新疆区	新疆维吾尔自治区市政公用事业特许经营条例	2005
2	湖南省	湖南省市政公用事业特许经营条例	2008修正
3	贵州省	贵州省市政公用事业特许经营管理条例	2008
4	山西省	山西省市政公用事业特许经营管理条例	2008
5	青海省	青海省市政公用事业特许经营管理条例	2009
6	北京市	北京市城市基础设施特许经营条例	2006
7	深圳市	深圳市公用事业特许经营条例	2005
8	淮南市	淮南市公用事业特许经营条例	2006
9	杭州市	杭州市市政公用事业特许经营条例	2007
10	银川市	银川市市政公用事业特许经营管理条例	2015



(二)地方政府规章

序号	地区	法规名称	颁布年份
1	上海市	上海市城市基础设施特许经营管理办法	2010
2	上海市	延安东路隧道专营管理办法	1994
3	长春市	长春市供热特许经营管理办法	2010
4	昆明市	昆明市特许经营权管理办法	2010
5	成都市	成都市人民政府特许经营权管理办法	2009
6	沈阳市	沈阳市城市轨道交通运营特许经营管理办法	2008
7	吉林市	吉林市市政公用事业特许经营办法	2007
8	北京市	北京市人力客运三轮车胡同游特许经营若干规定	2007
9	重庆市	关于 PPP 投融资模式改革的工作方案	2014
10	乌鲁木齐市	乌鲁木齐市城市公共汽车客运特许经营管理办法	2006
11	吉林省	吉林省城市污水处理特许经营管理办法	2006
12	武汉市	武汉市市政公用事业特许经营管理办法	2006
13	合肥市	合肥市市政公用事业特许经营实施办法	2006
14	青岛市	青岛市市政公用基础设施特许经营管理暂行规定	2005
15	天津市	天津市市政公用事业特许经营管理办法	2005
16	邯郸市	邯郸市市政公用事业特许经营管理办法	2004
17	深圳市	深圳市公用事业特许经营办法	2003

(三)地方规范性文件

序号	地区	法规名称	颁布年份
1	福建省	关于推广政府和社会资本合作 (PPP) 试点的指导意见	2014
2	河南省	关于进一步加强城镇基础设施建设管理工作的实施意见	2014
3	安徽省	安徽省城市基础设施领域 PPP 模式操作指南	2014
4	湖南省	湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见	2014

七、示范文本

序号	法律名称
1	城市供水特许经营协议示范文本 (建设部 2004)
2	管道燃气特许经营协议示范文本 (建设部 2004)
3	城市生活垃圾处理特许经营协议示范文本 (建设部 2004)
4	城市污水处理特许经营协议示范文本 (建设部 2006)
5	城镇供热特许经营协议示范文本 (建设部 2006)

