

税收周刊

WEEKLY TAXATION TRENDS

总第291期 2023年第41周

方正税务 | 2023-11-16

【财务会计】

【税收新闻】

【方正论坛】



方所大秘鸣



目录

CONTENTS

◆ 财务会计

企业会计准则解释第17号

◆ 税收新闻

“一带一路”税收征管合作机制 将发挥更大全球影响力

◆ 方正论坛

房地产开发企业土地增值税税收规划分析

潘醒教授解读PPP新机制：新机制新在哪里？PPP存量项目如何分类处理？

企业会计准则解释第17号

财会〔2023〕21号

国务院有关部委、有关直属机构，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，财政部各地监管局，有关单位：

为了深入贯彻实施企业会计准则，解决执行中出现的问题，同时，保持企业会计准则与国际财务报告准则的持续趋同，我们制定了《企业会计准则解释第17号》，现予印发，请遵照执行。

执行中如有问题，请及时反馈我部。

附件：企业会计准则解释第17号

财政部

2023年10月25日

企业会计准则解释第17号

一、关于流动负债与非流动负债的划分

（一）列示。

1.企业在资产负债表日没有将负债清偿推迟至资产负债表日后一年以上的实质性权利的，该负债应当归类为流动负债。

企业是否有行使上述权利的主观可能性，并不影响负债的流动性划分。对于符合《企业会计准则第30号——财务报表列报》非流动负债划分条件的负债，即使企业有意图或者计划在资产负债表日后一年内（含一年，下同）提前清偿该负债，或者在资产负债表日至财务报告批准报出日之间已提前清偿该负债，该负债仍应归类为非流动负债。

2.对于企业贷款安排产生的负债，企业将负债清偿推迟至资产负债表日后一年以上的权利可能取决于企业是否遵循了贷款安排中规定的条件（以下简称契约条件）。企业根据《企业会计准则第30号——财务报表列报》第十九条（四）对该负债的流动性进行划分时，应当区别以下情况考虑在资产负债表日是否具有推迟清偿负债的权利：

（1）企业在资产负债表日或者之前应遵循的契约条件，即使在资产负债表日之后才对该契约条件的遵循情况进行评估（如有的契约条件规定在资产负债表日之后基于资产负债表日财务状况进行评估），影响该权利在资产负债表日是否存在的判断，进而影响该负债在资产负债表日的流动性划分。

（2）企业在资产负债表日之后应遵循的契约条件（如有的契约条件规定基于资产负债表日之后6个月的财务状况进行评估），不影响该权利在资产负债表日是否存在的判断，与该负债在资产负债表日的流动性划分无关。

3.根据《企业会计准则第30号——财务报表列报》的规定，对负债的流动性进行划分时的负债清偿是指，企业向交易对手方以转移现金、其他经济资源（如商品或服务）或企业自身权益工具的方式解除负债。

负债的条款导致企业在交易对手方选择的情况下通过交付自身权益工具进行清偿的，如果该企业按照《企业会计准则第37号——金融工具列报》的规定将上述选择权分类为权益工具并将其作为复合金融工具的权益组成部分单独确认，则该条款不影响该项负债的流动性划分。



(二) 披露。

附有契约条件且归类为非流动负债的贷款安排，且企业推迟清偿负债的权利取决于在资产负债表日后一年内应遵循的契约条件的，企业应当在附注中披露下列信息，以使报表使用者了解该负债可能在资产负债表日后一年内清偿的风险：

1.关于契约条件的信息（包括契约条件的性质和企业应遵循契约条件的时间），以及相关负债的账面价值。

2.如果存在表明企业可能难以遵循契约条件的事实和情况，则应当予以披露（如企业在报告期内或报告期后已采取行动以避免或减轻潜在的违约事项等）。假如基于企业在资产负债表日的实际情况进行评估，企业将被视为未遵循相关契约条件的，则应当披露这一事实。

(三) 新旧衔接。

企业在首次执行本解释的规定时，应当按照本解释的规定对可比期间信息进行调整。

二、关于供应商融资安排的披露

本解释所称供应商融资安排（又称供应链融资、应付账款融资或反向保理安排，下同）应当具有下列特征：一个或多个融资提供方提供资金，为企业支付其应付供应商的款



项，并约定该企业根据安排的条款和条件，在其供应商收到款项的当天或之后向融资提供方还款。与原付款到期日相比，供应商融资安排延长了该企业的付款期，或者提前了该企业供应商的收款期。仅为企业提供信用增级的安排（如用作担保的信用证等财务担保）以及企业用于直接与供应商结算应付账款的工具（如信用卡）不属于供应商融资安排。

（一）披露。

1.企业在根据《企业会计准则第31号——现金流量表》进行附注披露时，应当汇总披露与供应商融资安排有关的下列信息，以有助于报表使用者评估这些安排对该企业负债、现金流量以及该企业流动性风险敞口的影响：

（1）供应商融资安排的条款和条件（如延长付款期限和担保提供情况等）。但是，针对具有不同条款和条件的供应商融资安排，企业应当予以单独披露。

（2）报告期期初和期末的下列信息：

①属于供应商融资安排的金融负债在资产负债表中的列报项目和账面金额。

②第①项披露的金融负债中供应商已从融资提供方收到款项的，应披露所对应的金融负债的列报项目和账面金额。

③第①项披露的金融负债的付款到期日区间（例如自收到发票后的30至40天），以及不属于供应商融资安排的可比应付账款（例如与第①项披露的金融负债属于同一业务或地区的应付账款）的付款到期日区间。如果付款到期日区间的范围较大，企业还应当披露有关这些区间的解释性信息或额外的区间信息（如分层区间）。

（3）第（2）①项披露的金融负债账面金额中不涉及现金收支的当期变动（包括企业合并、汇率变动以及其他不需使用现金或现金等价物的交易或事项）的类型和影响。

2.企业在根据《企业会计准则第37号——金融工具列报》的要求披露流动性风险信息时，应当考虑其是否已获得或已有途径获得通过供应商融资安排向企业提供延期付款或向其供应商提供提前收款的授信。企业在根据《企业会计准则第37号——金融工具列报》的要求识别流动性风险集中度时，应当考虑供应商融资安排导致企业将其原来应付供应商的部分金融负债集中于融资提供方这一因素。

（二）新旧衔接。

企业在首次执行本解释的规定时，无需披露可比期间相关信息，并且无需在首次执行本解释规定的年度报告中披露第1（2）项下②和③所要求的期初信息。企业无需在首次执行本解释规定的中期报告中披露第1项和第2项所要求的信息。

三、关于售后租回交易的会计处理

(一) 会计处理。

售后租回交易中的资产转让属于销售的，在租赁期开始日后，承租人应当按照《企业会计准则第21号——租赁》第二十条的规定对售后租回所形成的使用权资产进行后续计量，并按照《企业会计准则第21号——租赁》第二十三条至第二十九条的规定对售后租回所形成的租赁负债进行后续计量。承租人在对售后租回所形成的租赁负债进行后续计量时，确定租赁付款额或变更后租赁付款额的方式不得导致其确认与租回所获得的使用权有关的利得或损失。

租赁变更导致租赁范围缩小或租赁期缩短的，承租人仍应当按照《企业会计准则第21号——租赁》第二十九条的规定将部分终止或完全终止租赁的相关利得或损失计入当期损益，不受前款规定的限制。

(二) 新旧衔接。

企业在首次执行本解释的规定时，应当按照本解释的规定对《企业会计准则第21号——租赁》首次执行日后开展的售后租回交易进行追溯调整。

本解释内容允许企业自发布年度提前执行，若提前执行还应当在财务报表附注中披露相关情况。

四、生效日期

本解释自2024年1月1日起施行。



“一带一路”税收征管合作机制 将发挥更大全球影响力

(来源：中国财经报)

今年是习近平总书记提出共建“一带一路”重大倡议十周年。

党的二十大报告明确提出“推进高水平对外开放”要求，并将“推动共建‘一带一路’高质量发展”作为其中重要任务。十年来，习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动，共建“一带一路”在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通领域都取得了实打实、沉甸甸的重大历史性成就。

促进投资贸易发展和人员交流往来的税收合作是“一带一路”建设的重要内容。在“一带一路”倡议引领下，在各国税务部门、相关国际组织和学界业界的共同努力下，“一带一路”税收合作，也取得丰硕成果，有力推动了各国税务部门加深交流互鉴，进一步完善了透明、高效、稳定、可预期的税收合作机制。

“一带一路”以中国方案求解全球发展难题，推动了世界各国携手同行康庄大道。展望未来，“一带一路”税收合作前景广阔，需要沿线国家（地区）继续携手合作、共克时艰，应对国际税改进程的各项挑战，进一步优化税收营商环境，推进共建“一带一路”的繁荣发展。

“一带一路”税收征管合作机制硕果累累

共建“一带一路”始终坚持共商共建共享原则，秉持开放、绿色、廉洁理念，以高标准、可持续、惠民生为目标，成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。共建“一带一路”是我国参与全球开放合作、改善全球经济治理体系、促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的中国方案。2018年5月，中国国家税务总局与哈萨克斯坦国家收入委员会、经济合作与发展组织（OECD）共同举办“一带一路”税收合作会议，会议发布《阿斯塔纳“一带一路”税收合作倡议》，提出构建“一带一路”税收合作长效机制的框架性构想。2019年4月，在中国乌镇召开第一届“一带一路”税收征管合作论坛，

22个国家（地区）税务部门和国际组织作为观察员共同签署《“一带一路”税收征管合作机制谅解备忘录》，并联合发布了《乌镇声明》及《乌镇行动计划（2019-2021）》，此举标志着“一带一路”税收征管合作机制正式建立。“一带一路”税收征管合作机制的宗旨是通过在坚持依法治税、提高税收确定性、加快税收争议解决、提升纳税服务、加强税收能力建设等领域开展税收合作、分享最佳实践，推动构建增长友好型税收环境。

“一带一路”税收征管合作机制是第一个由中国主导建立的国际税收征管合作平台，至今已经成功举办四次论坛，建立“一带一路”税收征管能力促进联盟，在北京设立秘书处，在扬州、北京、澳门、阿斯塔纳、利雅得设立5所“一带一路”税务学院，创立“一带一路”税收征管合作机制官方网站和《“一带一路”税收》英文期刊，推动了合作机制从理念转化为行动、从愿景转变

为现实。目前，“一带一路”税收征管合作机制理事会成员已增至36个、观察员增至30个，成为“一带一路”倡议下具有重要影响力的多边税收合作平台。

“一带一路”税收征管合作机制正在为促进“一带一路”沿线国家（地区）贸易和投资便利化提供动力；通过税收协定的修订和实施，特别是征管环节的协调合作，助力各国（地区）的经济稳定和持续增长。中国税务部门坚持共商共建共享，体现大国税务担当，为“一带一路”税收征管合作机制的建设作出重要贡献，如加入推进《努尔苏丹行动计划（2022—2024）》的全部四个工作组，协助举办并全程参与税收争议解决、税收征管信息化专题会议等，中国已成为推动多方税收合作的重要力量。

面临新一轮国际税改的挑战

当前，世界百年未有之大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变的特征更加明显，国际环境日趋错综复杂。2012年6月，二十国集团（G20）财长和央行行长会议同意通过国际合作应对税基侵蚀和利润转移（BEPS）挑战，受G20委托、由OECD推动的新一轮国际税改的历史进程正式开启。2015年10月BEPS行动计划15项最终成果报告发布，2017年6月首批67个国家签署《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移（BEPS）的多边公约》，意味着BEPS 1.0阶段的工作基本完成，新一轮国际税改随即转入以应对经济数字化税收挑战为核心议题的BEPS 2.0阶段。2021年10月8日G20/OECD BEPS包容性框架就“双支柱”方案达成全面共识，同年10月31日G20领导人罗马峰会核准通过，标志着以BEPS 2.0阶段的国际税改由政治谈判逐步转入落地实施阶段。“双支柱”方案下，以支柱一设计新征税权（金额A）将超大型高利润跨国企业的一部分剩余利润分配给市场国，以支柱二设计全球最低税为大型跨国企业划定有效税率最低线，消除各税收辖区之间的“逐底竞争”。按照目前的工作计划，支柱一方案将于2025年生效实施，支柱二方案将于2024年生效实施，目前就方案实施需要的多边公约等文件还在紧张地制定中。

“双支柱”方案是对国家间征税权划分原则的又一次重塑，对“一带一路”沿线国家（地区）而言是一项重要的挑战，需要高度重视和共同应对。从现阶段的各项成果观察，新一轮国际税改具有明显的深度全球化的特征，国际税收规则的“软法”属性将逐步向“硬法”转变，国家间的税收治理秩序将由以双边税收协定为基础的“协商机制”转向更多以多边公约为依托的具有强制约束力的“规则机制”。在这样深度全球化的演变进程中，随着具有统一标准的全球性规则的建立，独立国家的税收主权需要一定程度地让渡，独立国家需要在融入深度全球化与保持自身税收主权、维护自身税收利益之间进行平衡取舍。比如，支柱二方案的全球最低税规则实际上剥夺了独立国家以低税率（低于15%的税率）吸引外部投资的税收主权，这会对全球经济竞争和发展产生重大而深远的影响。当然，该举措也同样影响着“一带一路”沿线国家（地区）。

发挥“一带一路”税收征管合作机制的更大作用

面对各项艰巨的挑战，未来“一带一路”税收征管合作机制可以秉持共商共建共享的原则，为促进“一带一路”沿线国家（地区）的经济增长和社会发展而共同努力，继续发挥更加积极的作用。

第一，在“一带一路”倡议下积极维护全球税收治理的多边主义。一段时期以来，国际上单边主义抬头，冲击多边机制和国际规则，给全球治理和国际关系带来挑战，对全球稳定与发展造成威胁，对全球税收治理同样产生较大影响。应进一步发挥“一带一路”倡议的

积极作用，通过“一带一路”倡议下的各项工作机制深度参与新一轮国际税改，深度参与全球税收治理，推动构建增长友好型国际税收环境，进一步增强“一带一路”沿线国家（地区）维护多边主义全球税收治理的话语权，建设好“一带一路”税收征管合作机制，使其发挥更大的功能作用，为沿线国家（地区）更好地维护多边主义的全球税收治理提供强有力的支撑。

第二，加强与联合国的合作，进一步扩大“一带一路”税收征管合作机制的影响力。在现行国际税收规则和新一轮国际税改中，OECD发挥了至关重要的作用，但是发展中国家的税收权益并未得到充分保障，尤其在征税权划分这样的核心规则上，发展中国家处于不利地位。相比OECD带有明显意愿倾向的做法，联合国的做法更具包容性和公平性。2022年12月30日第77届联合国大会第56次全体会议通过第77/244号决议，就促进包容有效的国际税收合作开启政府间磋商，这是联合国在国际税改进程中的重要努力。作为重要的多边税收合作平台，“一带一路”税收征管合作机制可以更加深入地参与联合国的工作，如参与联合国经济与社会理事会（UNESCO）及“联合国国际税收合作专家委员会”工作，维护以联合国为核心的国际体系。

第三，提升合作机制效能，促进征管能力提升。新一轮国际税改的显著特征之一就是

规则的复杂性和高难度性，这对于“一带一路”沿线国家（地区）而言是极大的困难和挑战。例如，“双支柱”方案已经发布的各项规则、公约、释义、问答等文件，粗略估计已经超过1万页，并且预计还会增加，这还没有算上各国需要签订的多边公约、修订双边税收协定、修改国内税法的内容。这样极具挑战性的工作，需要“一带一路”税收征管合作机制发挥更大作用，促进相关国家（地区）税收征管能力的提升，这既是维护本国税收利益的需要，也是“一带一路”沿线国家（地区）的共同需要。

面向未来，作为长周期、跨国界、系统性的世界工程、世纪工程，共建“一带一路”从新起点再出发，将会更具创新与活力，更加开放和包容。由中国首倡发起的“一带一路”税收征管合作机制也将“迈步从头越”，在新一轮国际税改和全球税收治理中发挥更大的全球影响力，携手共建更加有利于要素自由流动、公平有序竞争的国际税收营商环境，助力世界经济持续复苏向好。



房地产开发企业土地增值税税收 规划分析

文/张巧娟

伴随着房地产市场环境日趋复杂，房地产企业在缴纳土地增值税时会面临较大的纳税风险，逐渐严重影响企业的稳定运作。因此土地增值税税收规划变得越来越重要。房地产开发企业只有全面解读土地增值税税收政策和相关制度，增强税收风险意识，才能有效缓解纳税压力，预防缴税风险。

土地增值税是房地产企业在纳税时面临的重要税务项目。近年来，我国的土地增值税税收政策日益完善，税收制度的建设也进展顺利。房地产开发企业在各类房地产项目的实施中承受着巨大的纳税压力，税收规划也变得越发复杂。有效地规划土地增值税，对企业来说，减少纳税成本、防范税务风险至关重要。因此，房地产开发企业需要结合土地增值税的税收制度以及自身的运营情况，与专业涉税服务机构密切合作，不断完善土地增值税的税收规划方法，共同为企业的健康发展创造良好的条件和环境。基于以上，房地产开发企业土地增值税税收规划主要从以下几方面着手。

一、建立、健全税收政策风险预防提示

科学有效的税收政策风险预防提示，有助于企业优化税收规划操作，应对各类风险，提升土地增税税收规划的效率。例如，企业可以建立互联网平台，定期收集相关税收政策、法律制度以及土地增值税的信息数据，以此为依据设计税收规划方案。同时，总结过去的税务风险，了解行业内其他企业的税务风险，并将其作为案例进行分析。针对不同的税务风险，制定相应的风险防范方案。最后，根据税务局发布的税务风险信息，定期进行自查自检，确保土地增值税税收规划方案的实施合规合法。

二、合理控制普通住宅增值率

在我国现行的税收政策中，土地增值税的优惠政策是房产类企

方正论坛
Founder Forum

业实施税收规划方案的前提，目前我国税收优惠政策主要侧重于普通住宅，比如对于增值率小于20%，且住宅项目符合普通住宅建造标准时可免征土地增值税。

根据《中华人民共和国土地增值税暂行条例》、《中华人民共和国土地增值税暂行条例实施细则》的规定，纳税人建造普通标准住宅出售，其增值率未超过20%的，免征土地增值税。根据《关于切实稳定住房价格促进房地产业健康发展的意见》，全省“普通住房”必须同时满足三项条件：住宅小区建筑容积率在1.0以上，单套建筑面积在144平方米以下，实际成交价低于同级别土地上住房平均交易价格1.44倍以下，高级公寓，别墅均不属于普通住宅范畴。

由此可知，税收规划的关键在于依据税法计算纳税的临界点，对于房地产开发企业而言，普通住宅项目中增值率20%是税收优惠的临界点。因此房地产企业可以从收入角度控制普通住宅的增值率，降低土地增值税税负。

三、灵活选择利息支出的方法

目前房地产开发企业利息支出主要有两种方法，一是财务费用中的利息支出，凡能够按转让房地产项目计算分摊并提供金融机构证明的，允许据实扣除，但最高不能超过按商业银行同类同期贷款利率计算的金额，其他房地产开发费用，在按照“取得土地使用权所支付的金额”与“房地产开发成本”金额之和的5%以内计算扣除。二是凡不能按转让房地产项目计算分摊利息支出或不能提供金融机构证明的，房地产开发费用在按“取得土地使用权所支付的金额”与“房地产开发成本”金额之和的10%以内计算扣除。全部使用自有资金，没有利息支出的，按照以上方法扣除时可以进行合理选择。

房地产开发企业在运营期间，各类项目投入的资金量较大且存在大量融资、借款的情况，借款行为会产生利息支出，房地产开发企业税收规划期间可以通过灵活选择利息支出扣除方式，落实税收规划方案。

四、推进税收规划人才的培养

在实施土地增税税收规划工作时，房地产开发企业应当加强管理意识，提高财务管理、会计人员的财税意识，与涉税专业服务机构积极进行合作，对员工进行培训，使员工可以能够解读税收政策，与此同时，加强相关税收人才的培养力度，鼓励相关税收管理人员深度解读国家税收政策，自觉提高自身的专业素养，从而使企业内部在进行土地增值税税收规划时，具有较强的税收理论基础和税收规划团队。



综上所述，土地增值税的税收规划会渗透在企业财务管理体系中，与房地产开发、生产经营、投资和融资活动等息息相关。科学进行土地增值税税收规划，能够维持企业财务系统稳定运行，规避企业税收风险，同时推动相关税收法律制度的完善。



张巧娟
初级助理
大学本科学历

别看她平时一副老实面孔，其实她特别机灵。说话做事，她总能抓住问题的牛鼻子，直击要害。她非常幽默，总能让人在听她解决问题的同时，忍不住笑出声来。

最令人佩服的是，她的自我调解能力强得像个心理咨询师。无论遇到什么困难，她总能找到方法，让自己保持最佳的工作状

态。她拥有丰富的实践经验和出色的工作表现，就像一只藏在壳里的金龟子，总能在关键时刻破壳而出，展现出惊人的执行力。



潘醒教授解读PPP新机制：新机制新在哪里？ PPP存量项目如何分类处理？

文/潘醒

近日，国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（简称PPP新机制）的通知（国办函〔2023〕115号）。该通知发布后，瞬间在业界引起巨大反响，欢欣鼓舞叫好者有之，担忧失望者亦有之。众所周知，自今年2月份全国PPP项目核查以来，财政部PPP项目管理库已停顿至今，由此导致地方政府基础设施与公共服务领域建设项目无法实施。尽管国务院办公厅在上个月转发了财政部、国家发改委《关于政府和社会资本合作存量项目分类处理意见》的通知，但该通知并未公开发布，关于PPP模式何去何从？社会相关各界依然不知所措，各地方政府都在翘首期盼新的政策措施。国家关于PPP新机制政策终于正式发布，经认真学习研究PPP新机制政策逻辑和全文内容，谈谈几点认识与体会。

一、PPP新机制（国办函〔2023〕115号）“新”在哪里？

PPP新机制主要内容和要求同以往PPP政策规范完全不同。新机制明确提出关于2015年5月印发的《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）及一系列规范均不再执行。新机制主要“新”在以下几方面。

一是PPP项目应聚焦使用者付费项目，应全部采取特许经营模式实施，不因采用PPP模式额外新增地方财政未来支出责任。新机制明确提出两个“应当”义务性规范要求，意味着无论是原PPP政策交易模式，还是2015年生效的25号令针对特许经营模式设置的政府付费项目、使用者付费项目、可行性缺口补贴项目三种交易结构中，政府完全付费类项目没有了，可行性缺口补贴项目受到严格限制，未来主要是使用者付费项目。而且，新机制明确要求，不能因为采用PPP模式额外新增地方财政未来支出责任，政府付费不能补贴建设成本，只能按规定补贴运营。由此可见，即便可以对运营进行补贴，也只仅限于按规定对运营直接补助，不可能按照以往通过“可用性付费”和“运营绩效付费”在项目全生命周期对运营成本进行补贴，亦即将建设成本包括全部股权与债权投资(包括银行融资)全部排除在未来运营期补贴范围之外。

二是PPP新机制关于项目重点领域明显限缩。根据PPP新机制列举的重点领域，明确提

出应限定于有经营性收益的项目，主要包括公路、铁路、民航基础设施和交通枢纽等交通项目，物流枢纽、物流园区项目，城镇供水、供气、供热、停车场等市政项目，城镇污水垃圾收集处理及资源化利用等生态保护和环境治理项目，具有发电功能的水利项目，体育、旅游公共服务等社会项目，智慧城市、智慧交通、智慧农业等新型基础设施项目，城市更新、综合交通枢纽改造等盘活存量和改扩建有机结合的项目。和以往相比，缺乏运营内容和直接经济收益或虽有运营内容及经济收益但市场化程度较高的项目均不在列举范围，例如市政道路、教育、水利、环境以及涉及乡村振兴方面种子工程、高标准农田建设、乡村富民产业等项目，今后将实行支持民营企业参与特许经营新建项目清单年度动态管理。

三是PPP新机制提出要优先选择民营企业参与并要求民营企业参与国计民生、公共属性较强项目的股权占比原则上不低于35%。坚持初衷、回归本源，最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目，是新机制显著特点，业内有人认为新机制为民营企业提供了重大政策利好和发展机遇。但由于完全符合通过使用者付费满足投资条件的公共项目原本就凤毛麟角，因此民营资本可能不敢轻易投资于公共基础设施和服务类项目，也很少有民营资本有能力以股权方式完成投资或者有实力能取得银行相应授信，这无疑将对民营企业参与PPP项目投资以及后续融资产生深刻影响。原来PPP项目参与的社会资本方大都是地方大型国有企业，大型项目一般均由央企作为社会资本方，PPP新机制针对国有企业参与PPP项目仅有一处表述，即“鼓励符合条件的国有企业通过特许经营模式规范参与盘活存量资产，形成投资良性循环。”亦即意味着国有企业原则上只能参与盘活存量资产类PPP项目。

四是PPP新机制明确国家发展改革委为牵头主管部门，负责做好特许经营模式推进工作，切实加强政策指导。新机制规定原财政部下属PPP管理机构及PPP项目库停止运行，明确要求由国家发展改革委牵头制定特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本和实施细则，指导各地区按照新机制要求依法依规、稳妥有序实施政府和社会资本合作项目，并会同有关方面及时修订完善特许经营相关制度文件，营造良好制度环境。PPP新机制规定特许经营期限原则上不超过40年（25号令规定30年），投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长，法律法规另有规定的除外。新机制特别强调特许经营期限届满或提前终止的，应按协议约定依法依规做好移交或退出工作，严禁以提前终止为由将特许经营转变为通过建设—移交（BT）模式变相举债。毋庸置疑，在当前经济持续下行和“三重压力”叠加影响下，严格贯彻落实国家关于地方政府隐性债务风险防控将在一定时期内呈现刚性政策与法律约束。

五是PPP新机制提出要严格审核特许经营方案，未再提及进行物有所值评价和财政承受能力论证工作。PPP新机制强调对拟采取特许经营模式实施的项目，项目实施机构应参照可行性研究报告编写规范，牵头编制特许经营方案，并比照政府投资项目审批权限和要求，由有关方面履行审核手续，以合理控制项目建设内容和规模、明确项目产出（服务）方案。在审核特许经营方案时，要同步开展特许经营模式可行性论证，对项目是否适合采取特许经营模式进行认真比较和论证；必要时可委托专业咨询机构评估，提高可行性论证质量。可见，新机制对特许经营实施方案的编制、论证、审核要求更加审慎，对质量把控更加严格。鉴于要聚焦使用者付费型项目，严格限制通过PPP项目额外新增地方财政支出责任，因此新机制未再要求开展物有所值评价和财政承受能力论证工作。

二、贯彻落实PPP新机制过程中如何处理存量项目

PPP新机制提出，在2023年2月政府和社会资本合作项目清理核查前未完成招标采购程序的项目，以及后续新实施（增量）的政府和社会资本合作项目，均应按照本指导意见规定的新机制执行。但对已完成招标采购程序并进入实际执行的PPP存量项目（包括已经签署PPP项目合同但未实际开工建设，或者已经开工建设但未投入运营，或已经完成项目建设并开始运营等情形的项目）并未明确作出新的规范性要求。尽管国务院办公厅在上个月转发了财政部、国家发改委《关于政府和社会资本合作存量项目分类处理意见》的通知，但该通知并未公开发布，社会公众尤其是参与PPP存量项目的社会资本方仍然一头雾水，且面临十分尴尬的局面和巨大困难与压力。如何依法合规、分类施策、稳妥分类处理PPP存量项目，不仅是当前贯彻落实PPP新机制面临的重要议题，也是积极防控隐性债务风险、严防在建项目停摆烂尾和确保政府公信力以及加强法治营商环境建设的重大举措。因此，我们既要认真贯彻落实PPP新机制规范要求，同时也必须要客观面对实现PPP机制转型的实际困难和复杂性。国家发展改革委应当会同有关方面针对PPP存量项目后续处理与发展问题，进一步建立健全PPP新机制并加快制定相应配套政策措施便是当务之急。

三、贯彻落实PPP新机制应当明确的几个问题和建议

随着PPP新机制政策出台，尽管地方政府和业界悬空了大半年的心总算是放下了，但透过PPP新机制政策出台的经济社会发展背景条件和具体内容，虽然一只靴子终于落地，但似乎另一只靴子仍然悬在半空。为贯彻落实PPP新机制规范要求，应当进一步研究明确以下几个主要问题。

一是根据PPP新机制提出的原则性规范要求，仍需进一步细化政策执行具体措施，防止当前执行层面政策空白期过长导致PPP新机制空转。

二是全面深入总结10年来我国PPP政策运行和项目实施中的经验教训，在PPP新机制配套政策措施的制定中充分吸收借鉴成功的经验做法，有效克服、避免和纠正存在的错误与不足，从而确保新机制高质量运行。

三是进一步明确政府部门职责，做好新旧机制转换衔接与协调工作。

四是进一步明确PPP新机制指向特许经营协议的法律性质与争议救济方式。社会各界对狭义PPP法律性质究竟是民商事法律关系还是行政法律关系一直存在较大争议。PPP新机制显然从广义认定PPP基本边界并直接指向特许经营，提出对因特许经营协议引发的各类争议，鼓励通过友好协商解决，必要时可根据争议性质，依法依规申请仲裁、申请行政复议或提起行政、民事诉讼，妥善处理解决。因此，针对PPP新机制引发的各类争议的救济方式，需进一步研究明确。

五是PPP新机制要求国家发改委会同有关方面及时修订完善特许经营相关制度文件，营造良好制度环境。除了要梳理完善自2015年以来由国家发改委单独或联合相关部门制定颁布的PPP政策文件外，将原部门规章25号令的修订列入国务院行政法规立法计划，提高其位阶层次，依此作为贯彻落实PPP新机制的系统性、权威性法规依据。

潘醒



甘肃方正税务师事务所PPP业务团队特聘指导专家，北京市盈科（兰州）律师事务所兼职律师。

现任甘肃农业大学马克思主义学院教授、甘肃农业大学三农政策与法治研究中心主任、甘肃农业大学PPP发展研究中心主任，主要从事三农政策与法治、乡村振兴、政府投资、地方立法等方面的研究与实务工作。现任社会职务主要有：甘肃省法学会常务理事、中国法学会立法法学研究会理事，先后受聘担任中共甘肃省委政法委法治咨询专家，甘肃省人大常委会立法顾问/备案审查专家组成员，甘肃省人民政府法律专家咨询委员会委员/外聘法律顾问，甘肃省委农办

省农业农村厅乡村振兴专家委员会委员。多年来担任兰州仲裁委员会仲裁员、天水仲裁委员会仲裁员；先后受聘为湖南省发改委、甘肃省财政厅、庆阳市财政局、天水市财政局等10多家政府发改、财政部门PPP专家库专家。

近年来主持完成国家社科基金项目、甘肃省社科基金项目、甘肃省软科学项目各1项；参与完成国家社科基金项目4项；主持完成《甘肃省乡村振兴促进条例（草案）》

《甘肃省高标准农田建设管理条例（草案）》法规文本的研究起草和立法论证工作。出版专著《中国三农政策与法律制度建设研究》一部，获甘肃省第十四次哲学社会科学优秀成果二等奖。

诚信 专业 严谨 耿直



联系电话：0931-8106136

公司网址：<https://www.gsfzh.com/>

公司地址：兰州市城关区庆阳路161号民
安大厦B塔8层