浅析高速公路PPP项目前期税收筹划策略研究

赵　玮

河南省濮鲁高速公路有限公司，中国·河南　新乡　457000

【摘　要】高速公路作为连接城市与区域的重要纽带，能够为人们的出行提供便利，并缓解交通压力，促进运输业、旅游业等发展。但是，高速公路在建设时，需要投入大量的资金，并且施工周期较长，若是单靠政府的财政投入，可能难以满足建设需求。PPP项目是一种公私合作的融资模式，能够基于共同目标和利益，通过签订合作协议，来实现资源互补、利益共享和同担风险。本文主要以高速公路PPP项目为对象，以前期税收筹划为内容，通过阐述PPP项目在高速公路前期税收策划中的应用必要性和存在问题，来探讨PPP项目在高速公路前期税收策划中的科学应用策略，仅供参考。

【关键词】高速公路；PPP项目；前期税收；策略

引言：

税收筹划是财务管理的重要内容，而在高速公路项目中，财务管理的科学性和合理性能够直接影响项目的经济收益。由此可见，税收筹划在高速公路项目中占据着非常重要的地位。PPP模式能够通过对社会资本进行引入，使社会资本和政府实现合作共赢和优势互补，如此一来，可以缓解政府的财政压力，也可以确保高速公路项目的顺利实施，同时，强化税收筹划，提高财务管理水平。但如何在高速公路项目前期税收筹划的过程中科学应用PPP模式，成为了目前行业内关注的重点。需要深入探究，制定可行方案和策略。

1　PPP项目的含义和特点

1.1 PPP项目的含义

PPP项目是一种新型的融资模式，这种融资模式主要涉及的主体是政府和社会资本，两者通过签订合作协议，能够达成共识，朝着同一个目标和方向前进。在这个过程中，需要涉及到项目的前期准备、实施建设、运营管理等内容，且双方还要按照合同的约定，共同承担项目风险，进行资源共享。当然，最终获取的利益也要共享[1]。

1.2 PPP项目的特点

1.2.1强化合作

PPP项目在应用的过程中，最突出也是最关键的特点是强化合作，即加强政府与社会资本之间的合作和紧密联系。如此，才能够在高速公路项目建设初期通过深入的交流与沟通，明确项目建设目标，汇总项目建设内容，同时，确定项目运作模式，并明确最终的盈利分配方式。达成共识后，才能够确保高速公路项目的顺利实施和推进。除此之外，强化合作也可以让政府和社会资本的资源进行共享，并发挥各自的优势推动高速公路的建设速度，提高效率。

1.2.2共同承担风险

共同承担风险是PPP项目的另一个突出特点，是指在将PPP项目应用到高速公路前期税收筹划中时，政府和社会资本要共同承担整个高速公路项目建设过程中存在的风险，包括合同风险、技术风险、管理风险、政策风险、市场风险等。共同承担风险要建立在双方互相信任的关系上，如此，才能够在风险发生时不出现逃避和推诿现象。另外，还要划分双方具体的责任和明确义务，并通过会议方式评估风险等级和识别风险因素，以便提前制定措施进行预防，或者在风险发生时及时做出应对，将损失降到最低[2]。

1.2.3利益共享

利益共享也是PPP项目的主要特点之一，在高速公路项目前期税收筹划过程中应用PPP项目，除解决资金问题，实现资源共享并共担风险外，最终的目的是实现利益双赢，也就是说，PPP项目中政府和社会资本共同追求的目标是得到可持续的回报。但是要想保障盈利的长期性和稳定性，还需做到以下几点：首先，建立科学合理的盈利分配机制，并且双方达成共识，如此，才能够保障双方朝着同一个目标共同努力，避免“使绊子”、“拖后腿”；其次，高速公路项目实施过程中，要采取有效手段加强管理，降低风险、保障质量和进度，进而控制成本，提高效益；最后，政府和社会资本需加强沟通和协商，并共同应对市场

变化和政策调整等外部风险，确保项目的长期稳定运行，实现可持续的回报。

1.2.4合作时间长

合作时间长同样是PPP项目的重要特点，通常情况下，高速公路项目合作期限包括建设期和运营期，建设期3年（以发改委批复的工期为准），运营期一般为30年或40年不等。长期合作的主要优势是能够确保政府和社会资本在合作期间内实现更加持续和稳定的盈利。如此一来，不仅能够使双方的信任关系更上一层楼，还能够确保项目有足够的时间来实现预期的经济效益和社会效益。

2 PPP项目运行必要性

2.1 PPP项目的运行是规范地方政府债务管理的关键

PPP项目是一种政府与社会资本合作的融资模式，对该项目进行推广，能够加快建立规范地方政府举债融资的机制。这一结论从《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43 号文)中可以看出。另外，《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发(2014)45 号)还明确提出：将政府与社会资本进行合作的PPP项目模式进行大力推广，能够使社会资本通过特许经营模式参与到市政基础设施建设等具有一定收益的公益性事业中，包括投资、运营等。如此一来，既能够规范地方政府债务管理，也能够有效防范和化解财政风险[3]。也就是说，PPP项目模式的引入，既能够为地方政府提供新的融资渠道，又能够通过明确政府与社会资本的责任边界来确保债务风险的可控性，这对推动地方政府债务管理工作走向规范化、阳光化非常重要。

2.2 PPP项目的运行能够创新投融资机制、激发市场活力

根据《国务院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）可以得出，政府强化社会资本的引入，加强双方合作，是进一步创新投融资机制、拓宽融资渠道的重要方式。该意见明确指出：通过吸引社会资本特别是民间资本参与，可以有效打破行业垄断和市场壁垒，建立公平开放透明的市场规则，从而激发市场主体的活力和潜力。另外，《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）也强调，在公共服务领域（包括高速公路项目）应用PPP项目模式，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。政府可以通过PPP项目的运作，来向社会资本开放基础设施和公共服务项目，拓宽交通基础设施建设等融资渠道，形成多元化、可持续的资金投入机制。

2.3 PPP项目的运行能够完善收费公路建设管理养护长效机制

《关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》(财建[2015]111号)指出，为提高收费公路的建设、管理、养护和运营效率，并促进公路的可持续发展，财政部与交通运输部联合推广在收费公路领域应用PPP项目模式，也就是加强政府与社会资本的合作。该模式的应用，在于鼓励社会资本积极参与到收费公路的投资、建设、运营和维护中，并参与到收费公路的全周期管理中，如此一来，可以使政府和社会资本的优势得以发挥，如资源互补，为收费公路项目的长期稳定运行奠定基础，从而完善收费公路建设管理养护的长效机制。

2.4 PPP项目的运行能够优化风险分配，提高交通服务效率

PPP项目模式强调“专业人做专业事”，收费公路无论是施工还是后续的运营，都需专业人才来进行管理，可以说，对专业度要求极高。这种情况下，就需要引入社会资本负责投融资、建设和运营维护。如此一来，可以优化风险分配。而在风险最优分配的激励下，无论是政府还是社会资本，均有动力去考虑收费公路的建设质量和成本，从而制定各种措施保障建设质量，控制建设成本，提高收益的同时提高交通服务效率，为公众带来更好的出行体验。

2.5 PPP项目的运行能够提高公路管理效率

PPP项目在运行的过程中，可以通过竞争的方式来选取最佳合作社会资本，也就是说，合作的社会资本对象需要具有良好的信誉，并且拥有先进的技术和人才资源。如此，在参与到高速公路的投资、融资、建设、管理、运营中时，才能够有效发挥作用，确保公路管理效果。另外，PPP项目的运行还能够加深政府与社会资本的合作与交流，如此一来，社会资本能够按照政府对城市的发展规划，已经颁布的相关政策等来制定相关管理制度，提高公路服务质量和效率。

3 PPP项目在高速公路前期税收策划中应用的可行性

PPP项目在高速公路前期税收策划中的应用具有较强的

可行性，主要体现在以下几个方面：首先，能够吸引社会资本投资：政府方面可以通过设定多样化的可行性缺口补助形式，如土地划拨、财政补贴、优惠贷款等，为社会资本提供相对较好的收益水平，如此一来，就可以吸引社会资本参与到高速公路建设中。从而缓解政府财政压力，保证高速公路项目的顺利实施。其次，能够优化财政支出结构：PPP项目的应用主要是为了降低高速公路在建设期政府的支出责任，因此，一般来说，PPP项目的财政支出都会控制在一般公共预算支出比例的10%以内。例如濮阳至湖北阳新高速公路濮阳段（一期）项目由政府负责占补平衡、基本农田补划、征地拆迁、管线迁移、压覆矿产、文物、各类保护区、取（弃）土场、临时用地等手续办理，向社会资本方交付净地，“净地”费用由社会资本方垫付，“净地”费用补贴由政府在10年内向社会资本方补贴到位，如需缴纳税费由政府增加补助或进行减免，并以财政补贴方式为项目建设提供批复概算投资（扣除征地拆迁费用）20%的资金补助，由政府自运营期第八年至运营期结束23年内等额补贴支付等。最后，可以减轻企业的税务负担：PPP项目在高速公路前期税收筹划中的应用虽然直接提及税务影响的细节较少，但补助方案中的某些条款可能对企业税务产生积极影响。例如，政府分10年等额补贴“净地”费用，包含本金和利息，以及20%的政府补助，这可能在一定程度上减轻项目公司的税务负担，提高其经济效益。

4 PPP项目在高速公路前期税收策划中的科学应用策略

4.1加强对高速公路项目的全过程管控

高速公路项目在建设过程中，会涉及到很多个环节和阶段，如项目立项环节、建设环节、运营环节和移交环节等，这些环节均需要细致的税收筹划，如此，才能够保障项目的经济效益最大化，避免不必要的税务负担和风险。而要将PPP项目应用到高速公路项目前期的税收筹划中，首先需要做的就是加强全过程管控，以确保税务决策在每个环节都具有科学性和合理性，从而确保税收筹划的连贯性和有效性。

4.2保障高速公路前期税收筹划的合法合规

在将PPP项目应用到高速公路前期税收筹划中时，还需保障合法合规。也就是说，需要严格遵守相关法律法规，并结合政府税收政策进行筹划，以确保税收筹划的合法性和合规性。而要保障高速公路PPP项目前期税收筹划的合规和合法，还需要建立完善的税务管理制度，并加强对税务人员的培训，保障税务人员具有较高的素质和技术能力，并且能够按照规章制度落实工作。如此一来，就可以避免因违法违规而产生的税务风险，保障项目的顺利实施。

4.3在进行高速公路前期税收筹划时要结合项目实际

每个PPP高速公路项目都有其独特的实际情况，包括项目规模、投资结构、运营模式等。因此，在制定税收筹划策略时，必须充分考虑项目的实际情况，制定针对性的筹划方案。这要求项目团队深入了解项目的具体情况，分析项目的税务特点和风险点，结合税收政策和法规，制定出既符合项目实际又合法合规的税收筹划策略。通过结合实际情况的筹划，可以确保税收筹划的针对性和有效性，为项目的顺利实施提供有力的税务支持。

4.4推动绿色税收政策的应用

在当前全球对可持续发展要求不断提升的背景下，PPP项目在高速公路建设中也应积极探索绿色税收政策的应用。绿色税收政策不仅能够降低项目的税负，还有助于提升企业的社会形象和市场竞争力。在高速公路项目中，项目方可以通过引入环保材料、节能设备和清洁能源等措施，符合绿色项目的认证标准，从而享受政府提供的绿色税收优惠。

结语：

综上所述，高速公路在出行、运输、促进经济发展等方面发挥着重要作用，但高速公路的建设时间长，且投资力度大，如果单靠政府支持，很难满足需求。因此，需要推广PPP项目，引入社会资本，加强政府与社会资本的合作。如此，才能实现资源互补，降低风险发生概率，保证高速公路项目建设的效率和质量，同时，提高经济收益。

参考文献：

[1]赵陈成.PPP项目前期税收筹划的研究与思考——基于高速公路项目的分析 [J].中国市场,2022,(33):147-149.

[2]李鑫.高速公路PPP项目风险管理研究[D].河北经贸大学,2021.

[3]冯斯妍.PPP模式下A高速公路项目税收筹划研究[D].南京理工大学,2020.