

论可信任的PPP财政承受能力论证机制

吴艳芳(副教授)

【摘要】政府和社会资本合作模式在解决政府所掌握资源的有限性和人们对公共服务需求的无限性之间的矛盾时被寄予厚望,但现实情况是,作为社会资本方参与该模式的民营资本并不是很多。在诸多原因之中,对于政府的“履约”能力有所怀疑应该是特别突出的一个因素。本文通过分析社会资本对政府产生不信任的原因,提出如何建立可信任的财政承受能力论证机制,从而化解怀疑、培养信任,形成政府与社会资本“互信”的合作机制。

【关键词】PPP; 可信任; 财政支出责任; 公共服务

【中图分类号】F810.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2017)05-0027-6

一、前言

政府和社会资本合作(简称PPP)模式是经各国验证为有效的,解决公用事业种种弊端的一种公共项目投资、建设与经营方式。传统的经济学观点认为,经营性的基础设施项目是公共物品或者是准公共物品,应该由政府财政投资建设,但是随着经济的发展和国民收入分配格局的改变,经营性基础设施建设所面临的矛盾日益凸显:需求快速增长而供给严重不足、供给效率低下无法满足公众对公共服务质量的高要求。在此背景下,发达国家提出引入私人资本参与经营性基础设施建设的PPP模式,以充分利用私人企业的资金、经营管理和技术优势,在减少政府融资压力的同时,提高经营性基础设施的供给效率。

随着我国的经济发展,政府所掌握资源的有限性与人们公共需求的无限性之间的矛盾也日益加深,因此党的十八大以来,国家一再强调要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务的方式,并在2014年11月16日国务院发布的《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)中,明确提出“建立健全政府和社会资本合作(PPP)机制”。所以,在解决当前政府债务不

断扩大、公共建设项目供不应求、公共服务供给效率低下等问题时,PPP模式被寄予厚望。

自2015年以来,我国PPP项目得到迅猛发展,根据财政部“全国政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台”统计,截至2016年6月30日,按照要求审核纳入PPP综合信息平台项目库的项目共9285个,总投资额达10.6万亿元。其中,财政部示范项目达232个,示范项目进入落地执行阶段的有105个。已经签约的82个项目中,签约社会资本共119家(有些项目由多家企业联合签约),其中民营资本43家,民营资本所占社会资本方的比例为36%,而社会资本方的主力为国有企业,所占比例为55%,社会资本构成比例如图1所示。另外,对82项示范项目按所投入资金比例进行统计,民营资本所投资金比例只有21%,如图2所示。

由上述数据可以看出,社会资本方仍是以国有企业为载体的国有资本为主。由于国有企业本身就是国有资本,即使其参与公共服务领域,其资金本质上还是政府的,而国有企业运行的低效也是一个长期没有解决的问题,所以PPP模式下社会资本方的主体如果是国有企业的话,并不能有效实现PPP模式的预期目标。

【基金项目】山东省社会科学规划办重大理论与实践协同创新研究专项课题“山东省‘财政承受能力论证’实证研究”(项目编号:15CCXJ15);山东省社会科学规划办会计专项课题“管理会计对提升我国事业单位价值贡献率的研究”(项目编号:13CKJZ06)

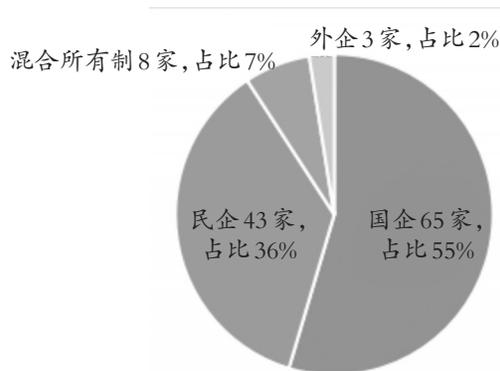


图1 119家社会资本的分类及占比

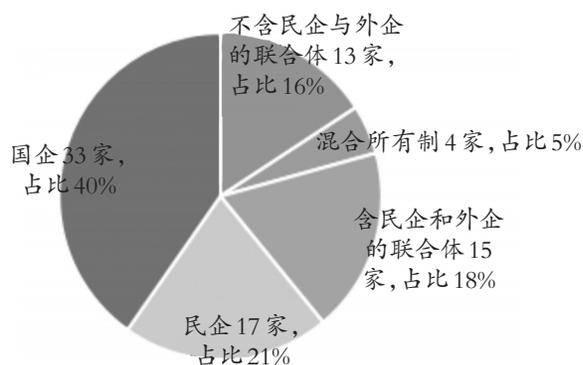


图2 82个示范项目按社会资本类型分布

注：资料来源于财政部《全国PPP综合信息平台项目库季报2016年度第3期》。

至于民营资本参与数量偏少、资金投入量偏少的原因，一方面是民营资本的资金实力和自身的融资能力没有国有企业那么强，另一方面是一般的PPP项目周期比较长，如果项目所属政府财政资金无法“按时”支付，将会把民营资本拖垮。这也反映出民营资本对政府“履约”能力的怀疑，也就是对政府财政承受能力的“不信任”。

为此，本文从财政承受能力论证的角度指出应如何建立可信任的财政承受能力论证体系，在给社会资本方一颗“定心丸”的同时，也防止财政支付能力陷入危机，以便在可以信任的基础上共同给社会提供高效的公共服务。

二、财政承受能力论证存在的问题

PPP模式在英国等国家发展多年，相对而言比较成熟。在开展PPP项目时，首先要考虑的是物有所值。而我国根据国情制定PPP项目时，在考虑项目物有所值的同时也要权衡政府财政收支平衡，即财政的承受能力，并将每年PPP项目所需的财政支出从总量上给予限制。同时，将PPP项目财政支出责任纳入预算统筹安排，防止PPP项目成为地方政府债务

的隐患。另外，政府希望通过这样一种安排，给PPP项目投资者吃下一颗“定心丸”。但是，此举显然没有真正让民营资本这样的社会资本方放心，也就是财政承受能力论证无法真正服务于其目标，究其论证过程，存在以下几方面的原因：

（一）论证关系混乱，源头上决定了论证信息的不可信任性

根据财政部2014年11月29日下发的《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113号）中所述“财政部门（政府和社会资本合作中心）会同行业主管部门，对潜在的政府和社会资本合作项目进行评估筛选，确定备选项目。”同时，该文件还规定“财政部应根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对部分政府付费或政府补贴的项目开展财政承受能力论证，每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。”而对于使用者付费的项目，该文件中没有明确指出，而是在国家发改委所发布的《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》中明确指出“建立联审机制，对于财政承受能力等进行评估”。虽然国家发改委和财政部都明确规定对财政承受能力进行论证是评选PPP项目的一个条件，但是仍然无法让民营资本“安心”，究其原因，主要体现在以下三个方面：

1. 多头管理，造成管理的混乱。PPP项目是由不同的部门分管，各自建有各自的PPP项目库并对自己库里面的项目进行评估和筛选。根据现在的运营情况，基本上对于使用者付费的PPP项目，由国家发改委负责，而对于政府付费项目和可行性缺口补助项目，则由财政部负责，二者之间也有交叉。这样一种多头管理体系容易造成PPP项目审批责任主体不明确，造成“责、权、利”的不匹配，也为政府的履约埋下了隐患。

2. 存在论证主体与被论证主体“合体”现象。在进行论证时，对于“使用者付费”的项目，国家发改委虽然也规定要进行财政承受能力论证，但是由于对财政支付的要求比较低，或者不涉及财政支付问题，对这些项目进行财政承受能力论证的意义远不如“政府付费类”和“可行性缺口补助”类项目重要。但是，对于后面两类项目，财政部门是PPP项目的评估筛选部门，是项目能否立项的“裁判员”，同时也是为项目争取立项的“运动员”，财政部门的“双重身份”本身就降低了社会资本的信任感。

3. 论证过程缺乏“独立性”，论证信息不可靠。

根据上述财金[2014]113号文的规定,财政部门的财政承受能力的论证工作,由财政部门自己或者委托第三方进行论证,这种论证关系如图3所示。

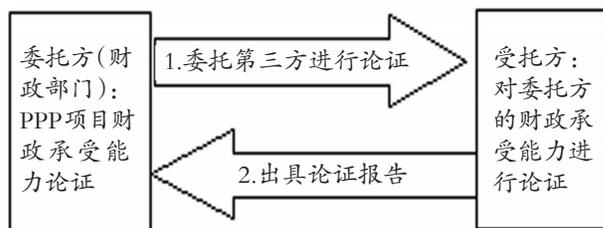


图3 财政承受能力论证关系

财政部门自己拿钱请人对自己进行论证的报告,更多体现的是财政部门自己的意愿式报告。“我想争取项目立项,报告就能够通过论证;我不想让项目得到立项,报告结果肯定是没有通过论证。”其论证结果很难取信于民。而从实务的情况来看,财政承受能力论证报告也确实变成了满足流程和程序要求的一纸文书。

(二)论证内容模糊 各种支出责任界定不清

财政部在2015年4月7日下发的《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》(财金[2015]21号)(简称《指引》)中明确指出:“财政承受能力论证是指识别、测算政府和社会资本合作项目的各项财政支出责任,是对项目全生命周期内财政支出责任分别进行测算”。具体来说,在PPP项目全生命周期中,财政支出责任主要体现在四个方面:股权投资、运营补贴、风险承担和配套投入。财政支出责任具体实施时,仍然存在以下几方面支出责任界定不清的问题:

1. 股权投资的支出责任。《指引》中给出的股权投资支出测算公式为:

股权投资支出=项目资本金×政府占项目公司股权比例

其中的“项目资本金”是项目的注册资金,根据项目的实际运作情况来看,一般不到项目实际所需资金的一半。另外,项目所需资金如果按照股权合作的法定关系应该是由合作投资人共同承担,但是在项目论证阶段并没有对这部分资金需求的潜在支出责任进行论证,形成了政府财政的“潜在支出责任”,成为政府的隐形债务,实际上降低了财政的支付能力。

2. 运营补贴支出责任。《指引》中对运营补贴支出采用的是不同付费模式分别测算的形式。

(1)对于政府付费模式的项目,运营补贴支出的

计算公式为:

运营补贴支出=项目全部建设成本×(1+合理利润率)×(1-年度折现率)ⁿ/财政运营补贴周期(年)+年度运营成本×(1+合理利润率)

(2)对于可行性缺口补助的项目,运营补贴支出的计算公式为:

运营补贴支出=项目全部建设成本×(1+合理利润率)×(1-年度折现率)ⁿ/财政运营补贴周期(年)+年度运营成本×(1+合理利润率)-当年使用者付费数额

对于上述两种运营补贴支出的计算,差别仅仅在于对可行性缺口补助的项目扣除了一项“使用者付费数额”。对于上述两种类型的PPP项目,获得补贴数额的影响因素有两个:

第一,与全部的建设成本和每年的运营成本成正比。这样的一种比例计算关系,意味着项目的建设成本越多、每年的运营成本越多,在其他因素一定的情况下获得的运营补贴就越多。从而让PPP项目在建设、运营过程中不但没有压缩成本、提高运营效率的动力,反而会促使项目通过提高建设、运营成本获得更多补贴收入,从而获得更多的利润总额。这与PPP模式最初的设想——节约成本、提升公共服务的运营效率是相违背的。

第二,受在计算中所采用的利润率和折现率的影响。《指引》对于利润率已经给出了一个大体的取值范围,但是对于折现率的选择并没有给出一个客观的依据。由于PPP项目的周期一般都在20~30年,对于如何选择和确定折现率,《指引》并没有给出具体的指导意见,这样不具有操作性的折现率的使用,给项目测算带来了可以随意操作的空间:既可以成为利益输送的工具,也可以成为政府不愿“履约”的借口。

3. 风险承担支出责任。根据《指引》所述:“风险承担支出责任是指项目实施中政府承担风险带来的财政支出责任”。通常情况下法律风险、政策风险、最低需求风险以及因政府方原因导致项目合同终止等情况都应该由政府承担风险,并承担由此带来的财政支出责任。

风险承担支出应充分考虑各类风险出现的概率和带来的支出责任,可采用比例法、情景分析法及概率法进行测算,情景分析法下的计算公式如下:

风险承担支出=基本情景下财政支出数额×基本情景出现的概率+不利情景下财政支出数额×不利情景下财政支出概率+最坏情景下财政支出数

额×最坏情景下财政支出概率

对于风险的测算,是一个迄今尚没有解决的难题。对于周期比较长的PPP项目,由于其风险因素多、发生概率不好测算等,使得风险测算更加困难,而由此产生的财政风险承担支出责任对于衡量支出责任的大小却没有太大的实际保障意义。

4. 配套投入支出责任。根据《指引》所述:“配套投入支出责任应综合考虑政府将提供的其他配套投入总成本和社会资本方为此支付的费用”。其计算公式为:

配套投入支出=政府拟提供的其他投入总成本-社会资本方支付的费用

对于配套投入支出责任,《指引》中并没有给出具体的范围,只是说应该根据政府与社会资本方签订的具体合同条款进行测算。但是,在进行财政承受能力论证时,还没有社会资本方的引入,对于双方谈判后的结果更是无法确定,由此产生的配套投入支出责任也就变成了一厢情愿地承担:想承担多少就是多少。

财政承受能力的支出责任就是上述四个指标之和,其计算公式如下:

财政承受能力支出=股权投资支出+运营补贴支出+风险承担支出+配套投入支出

由上述分析可以看出,四个支出责任测算中存在的问题导致整个财政承受能力论证的可信任性大大降低。另外,在进行论证时,财政部门出于各种目的,比如为了获得项目立项,要满足每一年度所有的PPP项目财政支出责任不得超过一般公共预算支出10%这样的限制条件,在论证中会人为压缩各种财政支出。而项目一旦立项,在实际实施中需要政府承担的支出责任会远远大于论证的数额,给地方财政带来巨大的支付压力,最终会导致政府无力履约的情况发生。所以,通过这种论证方式给民营资本开出的“定心丸”难以下咽也就比较容易理解了。

三、建立可信任的财政承受能力论证体系

PPP项目的实施需要建立全生命周期的信任机制,而在多个环节中,财政承受能力论证是最重要的一个保障:决定项目是否具有合作的基础。所以,针对目前财政承受能力论证存在的问题,本文从以下两个方面提出建议:

(一)厘清论证关系 建立事权清晰的管理体系

建立可控的、事权清晰的PPP项目管理体系是解决财政承受能力论证可信性的基础。具体的管理体系如图4所示。

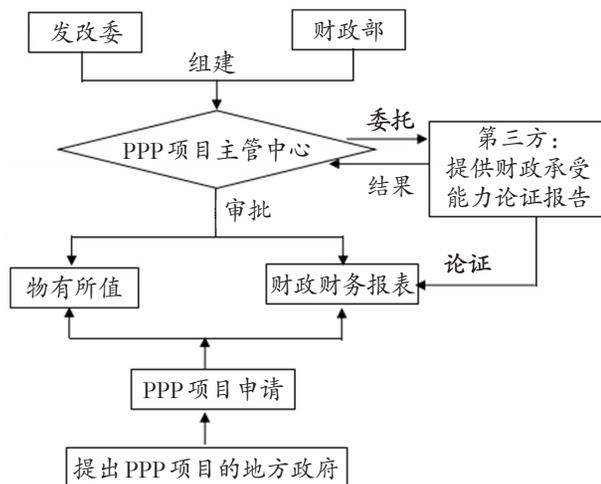


图4 PPP管理体系

首先,建立PPP“归口”管理的管理体系,解决PPP项目多头管理的弊端。现在管理PPP的两个部门(发改委和财政部)可以共同成立一个PPP项目主管中心,负责全部PPP项目的管理工作。然后,对于提出PPP项目立项的地方政府,应提交项目论证中的物有所值报告,但是不需要提交财政承受能力论证报告,而是提交财政承受能力论证所需的财政财务报表,由PPP项目主管中心自己或者委托独立的第三方根据财政财务报表进行财政承受能力论证,并把论证结果提交PPP项目主管中心。最后,PPP项目主管中心对提交的PPP项目进行审批。

通过这样的一种管理方式,解决了PPP项目申请者同时也是自身财政承受能力论证者的问题。受托的第三方不再从PPP项目申请部门收取咨询费用,而是从PPP项目主管部门收取,在保障第三方独立性的同时也保证了论证信息的客观性。

(二)完善论证内容,论证过程强调坚持谨慎性原则

《指引》规定:“通过论证采用PPP模式的项目,地方政府每年全部PPP项目从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出的比例不应超过10%”。该规定被PPP业界称为给财政支出设置的“天花板”,是保证政府财政对社会资本方履约的“安全阀”。但是,由于论证指标具有模糊性和计算公式缺乏严谨性,该规定并没有真正起到“天花板”和“安全阀”的作用。所以,需要按照谨慎性原则对财政支出责任论证的方法进行调整。

1. 由按照项目测算变更为按照类别分别进行测算。上述四项财政支出责任具有不同的特征,根据财政支出责任的不同特征将其分为三类,对于不同

类的支出责任采用不同的管理方法,从而提升支出责任论证的可信性。具体分类如下:

第一类:项目初始投入财政支出责任。对于《指引》所述的四项财政支出责任,其中第一项中的“股权投资支出责任”和第四项中的“配套投入支出责任”可以划分为第一类:项目初始投入的财政支出责任。这类支出责任具有共同的特征:需要在项目开始时支出、为一次性的支出、支出数据比较容易测算。

第二类:运营补贴财政支出责任,也是《指引》所述财政支出责任中的第二项。这一类支出的特点:在整个PPP项目周期中一直存在,由于项目周期长,各种测算指标的准确度难以把握,所以测算难度大,测算准确度比较低。

第三类:风险承担的支出责任,也是《指引》所述财政支出责任中的第三项。这一类支出最明显的特点是“或有支出”,即该支出的发生取决于风险的发生,其是否会发生、什么时候发生以及发生之后的金额均不确定。所以,这一类财政支出责任的测算对于政府的履约能力不具有较大的保障作用。

2. 根据每类支出的特征,确定财政支出责任测算的内容、范围和计算公式。

第一类:项目初始投入财政支出责任。由于这一类支出具有明确、具体、一次性投入的特征,所以,只要政府财政当期能够负担得起,可以不用受制于10%的比例限制。但是在进行支出责任测算时,要按照谨慎性原则,计算政府和社会资本方进行合作时政府需要承担的最高支出,其具体内容应包括:

(1)股权投资责任。股权投资责任的计算公式仍然采用《指引》所述公式:

股权投资支出=项目资本金×政府占项目公司股权比例

但是公式中的“政府占项目公司股权比例”要按照政府在和社会资本方进行合作时能够接受的最高持股比例进行计算。

(2)配套投入支出责任。配套投入支出责任按照《指引》所述公式计算:

配套投入支出=政府拟提供的其他投入总成本-社会资本方支付的费用

公式中配套投入支出数额应直接按照“政府拟提供的其他投入总成本”进行计算。在没有和社会资本方进行招标谈判之前,社会资本方对于配套支出持有什么样的态度是不清楚的,所以按照谨慎性原则,应该把该部分支出全部按政府承担计算。因此,上述公式就变更为以下计算公式:

配套投入支出=政府拟提供的其他投入总成本

(3)建设成本的或有支出责任。该部分内容在原来的论证中是没有体现的,其内容主要包括PPP项目在建设过程中由于建设资金远远大于注册资金所产生的潜在支出,或者PPP项目立项后,建设和运营过程中需要融资而产生的连带支出责任。按照政府所占股份进行对应测算,具体公式为:

建设过程的或有支出=(建设成本-项目资本金)×政府占项目公司股权比例

所以,PPP项目初始投入财政支出为上述三者相加之和:

初始投入财政支出=股权投资支出+配套投入支出+建设过程的或有支出

第二类:运营补贴财政支出责任。这类支出具有周期长、弹性大、需要政府财政长期按期支付的特征。所以,对这类支出应该严格按照谨慎性原则进行测算,并设置全部PPP项目的年运营补贴支出不得超过一般公共预算支出一定比例的限制,比如10%,以防政府财政陷入支付危机,影响政府的履约能力,破坏政府的公信力。

运营补贴财政支出不管采用什么样的计算公式,由于其固有的特征,都会导致其数据计算的弹性比较大。这种“弹性”的存在,一方面可能会成为利益输送的手段,另一方面也可能成为政府财政不履约的借口,所以,合理的运营补贴运行机制是保障运营补贴客观实施的前提,其流程如图5所示。

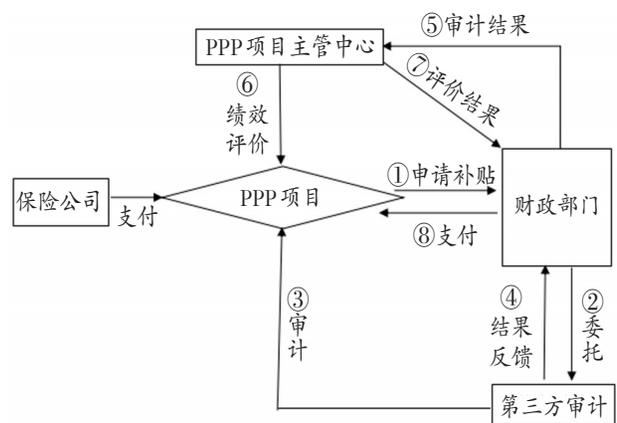


图5 PPP运营补贴支出实施机制流程

根据图5所示,运营补贴财政支出的实施需要建立完善的监督和违约保障体系。利益相关各方在厘清各自责任的基础之上,构建防止缺位、越位和篡位的PPP项目监督机制和激励机制,具体流程为:①PPP项目向财政部门申请运营补贴时,由财政部门委托第三方对PPP项目的真实运营情况进行审

计,并出具审计报告;②财政部门在收到审计报告时,连同PPP项目的补贴申请一起上交给PPP项目主管中心,主管中心结合对PPP项目的绩效评价,给出最终的补贴数额,并由财政部门进行支付。如果在运营过程中涉及保险支付,运营补贴需要扣除该保险数额后进行支付。对于通过申请的运营补贴,PPP项目主管中心有责任监督财政部门予以及时支付。

第三类:风险支出责任。这类支出是由PPP项目面临的自然、政策、经济、运营和管理等风险所产生的潜在的“或有支出”,具有可能根本就不会发生,一旦发生所需的支出数额会比较巨大的特点。所以,针对这部分支出责任,最好采用风险转移和风险互助的形式进行规避,具体做法如下:

首先,建立两级PPP项目发展基金。第一级是国家建立统一的PPP项目发展基金,第二级是每个省份建立一个省级PPP项目发展基金,从国家层面和省级层面来抵抗单个PPP项目面临的系统性风险,并根据风险产生的原因分层负责。对于政府财政需要承担的风险支出,如果是自然灾害和国家政策发生变化引起的,由国家PPP项目发展基金进行支付;如果是省级政策、经济等因素引起的风险支出,则由省级PPP项目发展基金承担。其次,各级发展基金可以通过购买保险的形式把一部分的风险进行再转移。最后,剩下的经营、管理等方面的风险则由社会资本方承担。

所以,在进行具体项目的风险支出责任论证时,不需要考虑地方的财政支付能力,但是需要加以说明。根据上述分析,财政承受能力的支出责任就是上述两类指标之和:

财政承受能力支出=初始投入财政支出+运营补贴财政支出

四、结论

为了吸引更多的民营资本加入PPP模式,需要建立“可信任”的合作机制,而其中“财政承受能力论证”即为该合作机制的重要组成部分。本文在上述内容的基础之上提出以下几点建议:

1. 规范论证的管理体系、监督体系和责任追究体系。PPP项目的实施牵扯部门多、范围广,并且资金需求量大,如果没有非常明确的事权责任、支出责任的管理体系,防止政府“人为”违约的监督体系和对没有尽责的责任追究体系,一纸论证也将失去意义。

2. 明确、细化论证内容。政府的支付责任虽然纳入了预算管理,但是还需要进一步细化,防止地方

政府为了项目立项而隐瞒真实的支出责任,加大地方政府违约的风险。

3. 积极探索风险承担的新模式,引入政府支付违约保险。在建立全国和省级PPP项目发展基金的同时,对于政府不可控风险产生的“预算外”支出责任,以引入保险的形式,在一定程度上化解政府的履约危机。

我们一直倡导契约精神和在此精神上的契约社会,但是对于契约的履行,是需要建立在清楚自身实力之上的。所以,在PPP模式下,只有建立让民营资本真正放心的论证体系和履约保障体系,才能切实调动民营资本主动、积极地参与到公共产品的经营和服务中,共建美好和谐社会。

主要参考文献:

国务院.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.

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,2014-11-16.

财政部.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.

财政部.关于政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知.财金[2014]113号,2014-11-29.

财政部.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.

国务院.关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见.国发[2014]71号,2014-12-27.

财政部.关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的通知.财金[2015]21号,2015-04-07.

国务院.关于加强地方政府性债务管理的意见.国发[2014]43号,2014-09-21.

财政部.关于印发《2015地方政府一般债券预算管理办法》的通知.财政[2015]47号,2015-04-10.

财政部.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]214号,2014-12-31.

贾康,孙洁.公私合作伙伴关系理论与实践[M].北京:经济科学出版社,2014.

付金存,龚军姣.公私合作制下城市公用事业的政府规制[J].贵州社会科学,2016(2).

作者单位:山东管理学院会计学院,济南250100