

# PPP 模式下政府信用风险评估模型探究及管理建议

李家标 | 韦小泉

**摘要：**目前，PPP 已经成为我国地方政府进行基础设施建设的主要模式，但由于多数 PPP 项目公益性较强，政府通常需要对其进行补贴，政府信用成为推动 PPP 项目顺利落地的关键。本文探究了 PPP 项目政府信用风险影响因素，通过模糊综合评价法建立了我国 PPP 项目政府信用风险评价模型，并从宏观环境、项目操作、参与主体三方面提出 PPP 模式下政府信用风险管理建议。

**关键词：**PPP 模式；政府信用风险；征信体系

PPP 模式下的政府信用风险主要是指在 PPP 合同关系下，政府当事方无法或不愿履行相关责任完成承诺的风险。自 2014 年 PPP 模式在我国推广以来，政府信用风险引起了众多社会投资人的关注，但如何评估 PPP 项目的政府信用风险成为一个难题。

## 政府信用风险传统评价方法

PPP 模式下政府信用风险产生的原因较为复杂，总的来说有三个层面：一是顶层机制设计层面，如风险收益协调不当、项目成本高昂、缺乏第三方监管等；二是实操层面，如决策不当、预期失误、审批缓慢等；三

是不可抗力因素，如法律法规不规范、政策调整、政府换届、公众反对等。政府信用风险一般表现为支付延误、拒绝履约、解除合同、回购项目等违约行为，可区分为主动违约和被动违约两大类，其中主动违约多是出于政府主观意愿，否定与投资人的合同，拒绝履行合同义务的情况；被动违约则是出于法律、经济、社会等客观环境状况，政府无能力支付 PPP 项目投资及回报的情形。

对于政府信用风险评价，国际上比较知名的是标准普尔公司的政府信用等级评估体系，对地区政府在一定条件下的偿还意愿及偿还能力，采用

定性结合定量的方法进行系统评估；国内信用评级机构对地方政府的信用风险也进行了探索，如联合资信评估有限公司提出从地区经济、政策法规管理体制及水平、财政状况、偿债能力及偿债意愿五个方面进行地区政府的信用评估。

PPP 模式下政府信用风险的评估与传统意义上的地方政府信用评级有一定相似之处。但 PPP 模式下的政府信用风险还受到具体项目自身特点的影响，如项目组织程序、项目合规性、回报机制、支付安排等，但是这方面相关的理论和实践探索还十分有限，有待进一步研究。

台已成为各地强化项目管理、推进项目对接、推动项目落地的重要工具，有效降低了项目基础信息的获取成本。但在具体项目层面，各地信息公开尚没有完全遵循统一标准和规范程序，部分项目所附的“两评一案”屡次调整但未及时更新，等等。更重要的

是，目前难以直观获取各地市总体的财政承受能力情况。如果地市 PPP 项目数量较少，可以逐个项目摘取数据后加总进行分析。但如果地市 PPP 项目数量较多，社会资本在决策时难以对地市财政承受能力情况有准确的判断，直接影响社会资本参与的信心，

也会影响项目的规范发展。因此，建议适时公开各地区财承占比情况，以供 PPP 项目各参与方准确把握风险，确保项目规范运作。□

（作者单位：中国政企合作投资基金股份有限公司 中国财政科学研究院）

责任编辑 张小莉

表 1 PPP 项目下政府信用风险影响因素

影响因素		说明	
项目外部环境	地区政策法规	政策完善程度	财政政策、税收政策的完备程度及灵活程度，PPP项目所属领域收费政策的有效性等
		政策连续性	政策适用周期的连续性
	地区经济状况	经济发展水平	经济发展水平、经济结构、产业结构等
		经济发展潜力	经济发展规划、经济增长水平等
	社会环境	行业发展情况	项目及其所属行业的重要程度(如是否为民生项目)
群众关注程度		项目受关注程度(如是否为示范项目)	
政府履约能力	政府负债情况	-	债务规模、债务结构及资金周转能力
	政府偿债能力	-	包括偿债倍数、偿债能力预测等
	财政收支状况	-	财政支出结构、收入稳定性及收支规模
	政府管理体制	-	项目所在地方政府的行政管理、预算管理、财政管理、国有资产管理等情况
	PPP机构能力	-	PPP推动小组的构建情况、PPP机构人员的经验与知识、各成员单位的职责明确程度
政府履约意愿	政府偿债意愿	-	政府的偿债计划、偿债预算、偿债基金等
	PPP理解程度	-	对PPP模式的正确理解、经验与知识、牵头部门对项目推动的意识
	历史信用记录	-	违约历史的存在将降低政府信用表现
项目实施安排	交易条件设计	项目回报机制	对财政支出的依赖程度、项目付费来源、政府支出责任确定
		项目产权归属	产权的明确程度、产权变更程序的合规性
		合作期限	与行业融资平均期限的错配程度
		交易结构	交易结构设计合规性与合理性
	项目执行安排	政府投入资源	政府在PPP项目中的持股形式及比例、配套投入数量、土地出让方式
		程序合规性	前期流程及程序的合规性
		项目透明度	项目信息对公众的披露程度
		项目监管情况	对项目关键文件的审查核准，是否建立完善监督管理机制
		项目所在行政级别	项目实施的行政层级(省、地州市、区县)
		项目入库情况	是否入部、市、县PPP项目名录/库

## 政府信用风险影响因素

(一)外部环境。外部环境的变化可能会对PPP项目实施环境造成影响，政府对外部环境的变化可能采取不同的应对策略，进而对其在项目实施过程的履约情况产生影响。外部环境主要指区域政策法规、地区经济环境、社会环境等。

(二)地方政府履约能力。政府履约能力是指政府在PPP合同体系的约束下，承担其付费、监管、提供便利等责任的实际能力。由于PPP项目最终

支付责任由政府财政全部或部分承担，政府履约能力主要与政府财政及影响财政的相关要素和政府官员执政能力有关。这方面的影响因素主要有政府负债状况、财政收支状况、政府偿债能力、政府管理体制、PPP机构能力等。

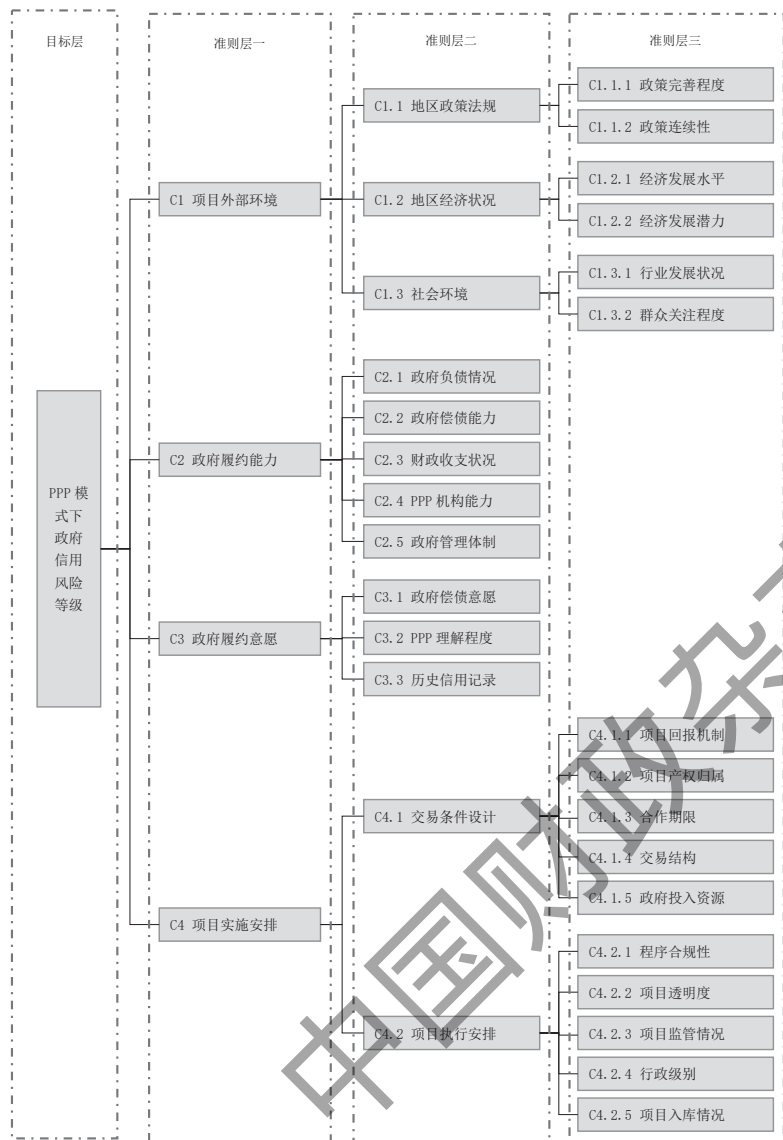
(三)地方政府履约意愿。政府履约意愿是指政府在明确知晓PPP合同体系相关约定的情况下，出于友好合作目的愿意承担合同责任、履行合同约定义务。而政府履约意愿主要受政府的PPP项目相关责任人或责任部门的主观意愿影响，可从地方政府对PPP的

理解程度、PPP部门结构以及之前是否发生信用事件考虑。

(四)项目实施安排。PPP项目实施安排主要包括交易条件设计和执行安排两个方面，其中交易条件设计主要考察政府与社会资本双方协商确定的交易机制，如回报机制、产权归属、合作期限、交易结构等；执行安排主要考虑与项目推进相关的各项分工、程序、监管的情况。

具体地，结合国内外评级机构对政府主权信用评级体系，针对我国PPP模式特性与实操经验，识别汇总

图1 PPP模式下政府信用风险评价指标体系



PPP模式下政府信用风险的主要因素如表1所示。

### 基于模糊综合评价法的政府信用风险评价

根据PPP模式下政府信用风险影响因素，可梳理如图1所示的指标体系。

### 地方政府信用风险管理对策建议

宏观调控：加强征信体系建设，

提高政府违约成本。我国征信系统起步较晚，没有形成完整成规模的数据库，同时我国的信用记录多针对企业信用，且分散于各部门，对政府的信用评价及记录几乎没有，这就使得投资人在投资决策时依靠对投资环境及项目信息的主观判断，没有历史违约数据提供参考。因此，建立PPP行业内政府征信体系，加强信息披露，实现信用的透明化及公开化，将有效削弱信息不对称的情况，约束地方政府

行为，降低政府信用风险。

项目实施：借助第三方专业力量，规范项目实施流程。PPP项目的顺利实施需要完善的交易结构以及灵活的调节机制，并依照一定的流程有序开展。PPP模式经过4年的高速发展，第三方专业机构和人员在理论学习和实践探究中积累了大量的经验，在PPP项目顶层设计方面具有较强的专业优势。借助他们的力量为具体的PPP项目设计有针对性的运作机制及边界条件，将有助于规范PPP操作，设立适用的激励机制，使政府与投资人双方达到动态平衡，促进双方的友好公平合作，降低信用风险。

参与主体：提高政府机构能力，加强社会舆论监督。政府的PPP经验与能力在项目推进过程中十分重要，若政府只是将PPP项目作为一项业绩工程来实施，只顾解决眼前之忧，不顾项目长期可持续发展的话，政府在后期发生违约的可能性也就越大。政府方应主动加强PPP模式相关知识的培训，了解其对经济社会发展的优势，将有助于政府提高对PPP的理解，积极推进PPP项目实施。

此外，政府的治理成效主要通过民众的满意度来体现，社会舆论对政府的行为有很大影响。在涉及政府信用风险的相关问题上，应建立重大违约事项公示制度。同时，设立信息反馈渠道，如针对PPP项目的信用风险监督专门设立投诉热线，开通具有信息反馈功能的公共信息交流账号，由专门的部门或人员对该项通道负责，对公众意见予以回复。

（作者单位：中铁城市发展投资集团有限公司 对外经济贸易大学“一带一路”PPP发展研究中心）

责任编辑 韩璐