PPP 项目实施中的问题和财政政策建议

鲍睿宁

在公共服务领域大力推广 PPP 模式，是我国顺应经济发展新常态、打造经济新增长点的重要抓手，也是改革公共服务供给机制、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度创新。2013 年以来，我国将大力推广 PPP 模式上升为国家战略，推动了 PPP 项目呈现出“井喷式”增长态势，也对政府管理尤其是财政管理提出了新的课题和挑战。特别是 PPP 项目管理上还存在一些问题亟需解决。

PPP 项目实施中存在的主要问题

(一) 识别论证把关不够严格。加强 PPP 项目识别论证是加强 PPP 项目管理的第一道关口，不仅直接决定着 PPP 项目是否能够立项，也决定着财政中长期应承担的支出责任。目前，一些地方仍然存在假借 PPP 搞变相融资，突破 PPP 实施范围，规避或淡化 PPP 项目识别论证要求的现象。在识别论证时，由于受到技术手段等因素的制约，行业主管部门提交审核的项目建议书、可行性研究报告或项目实施方案编制不够科学严

谨，财政部门在开展物有所值评价和财政承受能力论证时也难以科学合理预测和具体测算，定性评价论证的多，主观笼统判断的多，以至于一些 PPP 项目评价论证流于形式。这给项目后期实施埋下很大隐患，导致项目在落地运营后不得不额外增加财政支出，进而增加财政中长期支出的压力，不利于项目中长期财政规划管理。

(二) 激励相容机制没有有效建立。在 PPP 全生命周期中，项目运营风险高，政府和社会资本两者利益诉求差异大，建立利益共享、风险分担的激励相容机制，就成为 PPP 项目持续运营的核心和关键所在。由于我国 PPP 推广时间较短，还没有制定分行业的 PPP 项目中长期投资收益率确定标准，也没有对各类风险尤其是中长期宏观政策风险分担作出具体明确的规定，导致地方在实施 PPP 项目时很难把握。一些地方为了减轻财政负担，尽量压低投资收益率，弱化了社会资本特别是民营资本参与的热情，不同程度地影响到了 PPP 项目的落地进程和运营效率。相反，有的地方

为了提升政绩引进社会资本，违背激励相容原则规定，通过费用补助、以奖代补等方式给予固定回报，承担不该承担的技术和经营风险，并私下承诺在一定期限后回购其在项目公司的股份，造成 PPP 项目实施变异，也增加了地方政府新的债务风险。

(三) 运营绩效评价难以真正开展。PPP 绩效评价的结果直接反映 PPP 项目的运营效益，也直接关系到社会资本、政府部门、项目使用者等利益相关者的切身利益。但是，PPP 绩效评价体系还不完善，对 PPP 项目的绩效评价目标、评价标准和指标体系等认定还处在理论和实践的探索之中，评价方法主要停留在传统的方式上，较为单一。PPP 绩效评价机构尤其是第三方机构刚刚兴起，复合型专业队伍不足，评价的科学性、权威性不够。PPP 项目财务核算不够全面、真实、完整，政府在转让项目公司土地、存量等资产资源时作价往往偏低，项目公司资产收益和成本核算不够健全，公司内部控制机制没有有效建立等等，也将直接影响到 PPP 项目绩效

评价的结果,难以科学反映PPP项目真实运营效益。

(四)地方政府支出责任和财力不够匹配。PPP项目是公共产品,政府付费和可行性财力补助两类项目占比很高。目前对PPP项目这一新生事权和支出责任如何在各级政府间进行合理规划仍较为模糊,中央财政对地方实施PPP项目的转移支付较少,财力好的地方PPP项目落地较快,财力弱的地方PPP项目落地较慢,致使PPP发展呈现出不均衡性。从横向来看,中西部地区对PPP项目需求多,入库项目集中度高,但是落地率却低于东部地区。从纵向看,省会城市最多,其他市级递减,县乡一级项目最少。

(五)法律保障和配套改革有待加强。大力推广PPP模式是一项综合性改革,关键需要法律保障,需要各部门协同,需要相关配套政策支持。由于缺乏专门立法,现有PPP管理各项制度层级较低,法律冲突较多,社会资本对PPP政策制度的长期稳定性心存顾虑。同时,行政管理体制改革滞后,社会公益事业多年来形成的“各自为政、各管一块”的格局没有彻底打破,各部门管理协调性较差。此外,PPP项目所涉及到的土地、税收、价格、融资等相关政策不尽完善,也弱化了PPP项目管理的能力,影响了社会资本合作的积极性。

加强和规范PPP项目管理的财政政策建议

针对当前PPP项目实施中存在的一些问题,需要坚持问题导向,充分发挥财政职能作用,重规范,强管理,防风险,推动PPP项目持续健康发展。

(一)强化财政中长期承受能力管理。我国PPP项目特别是政府付费和财力补助项目资金来源于财政各个年度预算安排,加强PPP项目财政中长期承受能力论证、防范政府性债务风险成为财

政管理的首要任务。财政部门要根据三年来PPP项目的推广情况,对已经出台的PPP操作指南、物有所值评价指引、财政承受能力论证指引等规章制度进行评估完善,全面强化PPP正面清单管理。行业主管部门要严格执行项目识别论证管理制度,认真开展项目甄别,科学编制审核项目建议书和可行性研究报告。财政部门要严格开展物有所值评价和财政承受能力论证,恪守“年度全部PPP项目财政支出不得超过一般公共预算10%”的硬性规定,强化PPP项目跨年度预算管理,切实保障财政在PPP项目全生命周期内的履约能力,坚决杜绝假PPP项目和超预算PPP项目上马。

(二)健全收益补偿动态调整机制。我国推广PPP的目的是要引入社会资本尤其是民营资本,而社会资本参与PPP项目的目的是要获得相对稳定、可预期的投资回报。鉴于收益风险补偿等利益问题的重要性和复杂敏感性,国家应制定出台专门的具体指导性意见,严禁出现损害投资人合法权益或财政部门兜底回报的做法。一方面,要根据整个行业收益率状况,建立PPP项目投资收益率中长期动态调整机制,在PPP项目全生命周期实施不同阶段及时予以调整,实现政府和社会资本双方合作的帕累托最优。另一方面,要根据项目收益、运营成本支出变动等实际情况,建立政府财政付费或财力补助动态调整机制,稳定PPP项目现金流,确保PPP项目年度收益相对稳定。同时,要细化政府和社会资本各自承担的风险项目以及风险损失责任,建立财政风险补偿动态调整机制,将PPP风险损失降到最低限度,增强PPP项目运营的稳定性和可持续性。

(三)加强全生命周期绩效管理。绩效评价贯穿PPP项目的始终,是PPP项目财政管理的主线。要按照“激励相容、提质增效”的总体目标,制定分行业项目绩效考核目标、考核标准和具体指标

体系,项目识别论证时设定绩效目标,项目建设运营中进行绩效跟踪,年度结束后开展绩效评估。要健全PPP项目权责发生制会计制度,重点完善PPP项目收益核算和成本控制机制,加强PPP项目收益和成本核算跟踪监测,既确保国有资产收益合理计价入账和分成收入上缴国库,也严控社会资本虚增支出。要创新绩效评价方法,加强PPP绩效考评队伍建设,大力培育和规范引导PPP咨询机构开展绩效评价,切实增强绩效评价的科学性和公正性。要强化绩效评价结果运用,建立和完善绩效纠偏机制,增强绩效评价的执行力 and 约束力。

(四)加大中央财政对下奖补力度。鉴于欠发达地区推广PPP需求很大但地方财力严重不足的实际,中央财政要改革传统公共服务领域财政投入方式,整合集中必要财力,做大PPP产业引导基金,做大PPP转移支付资金总量。要根据各地PPP项目实施的具体情况,进一步分清中央和地方以及地方各级政府的事权和支出责任,通过产业基金引导、财政转移支付、以奖代补等方式,向财力薄弱地区倾斜、向PPP项目实施好的地方倾斜。

(五)加快法治建设和配套改革。要按照全面依法治国的要求,加强顶层设计,尽快出台政府和社会资本合作法及其实施条例,明确细化PPP管理相关条款,做到PPP管理于法有据。要大力推进政府职能转变,理顺财政部门和相关职能部门在PPP管理上的权责利关系,形成各个部门分工协作、统筹推进的工作格局。要完善和落实公共服务价格调整以及国家支持公共服务事业的土地供给、税收优惠、金融扶持等各项政策,形成政策合力。要完善PPP信息公开平台,加大监督检查力度,严格落实整改问责,推动PPP项目规范运作。

(作者单位:安徽财经大学)

责任编辑 刘慧娟