

加强 PPP 模式下政府资产与支出责任管控

樊轶侠

从资产管理上看,PPP 模式中基于政企分开理念下的资产管理权和运营权分离是其最核心的机制设计之一。从支出责任上看,政府需要在合同期限内给予社会资本方合理付费,就有必要在编制预算时客观反映风险、预留空间,避免形成当前的“财政幻觉”及未来进行付费时恶化财政状况的局面。明晰 PPP 模式下政府的资产、支出责任和偿付义务,将资产负债主体合理匹配,对于防范和控制地方政府性债务风险具有重要意义。

当前 PPP 资产管理与支出责任管控存在的问题

(一)PPP 项下资产产权界定及权属变更制度不完善。一是 PPP 项下资产产权融资存疑。项目公司对 PPP 项目基础设施是否拥有完整的收益权、处置权、质押权等涉及到与融资担保相关产权问题。财政部 2016 年 92 号文虽然提出,“对于归属项目公司的资产及权益的所有权和收益权,经行业主管部门和财政部门同意,可以依法设置抵押、质押等担保权益”,但对于何种情况下允许,未做进一步说明。项目资产权属影响到融资可行性和风险大小。如果相关土地、基础设施等不属于项目公司所有,那么项目公司试图就土地或设施设立担保物权并获得银行贷款的合法性就是存疑的。二是 PPP 项下资产移交中的权属变更制度不完善。政府向社会资本转让或出租资产的 PPP 项目中涉及到“政府

移交资产”的产权问题。对于存量项目,涉及到项目资产所有权(或运营权)的转让,项目运营中公共服务的收益权界定,等等。PPP 项下的股权回购、国有资产转让、项目设施转让等与国有资产管理的系列要求如何协调,在制度规定上尚不明确。PPP 项目运营期结束后资产所有权归属涉及到“社会资本资产移交”相关产权问题。PPP 项目往往采取较为复杂的融资和交易结构设计,不同项目对应的移交方式不同,较常用的是项目公司清算并移交资产、股权移交和无偿移交等。具体说,运营所需资产的所有权如何确认和评估;是否需要遵循《国有资产法》规定的“资产评估”程序;是采用协议转让方式,还是采用竞价方式进行等,这些问题实操中较模糊。许多 PPP 项目在引导投资时,较注重投资、建设、运营等前期流程,而合同中未就资产移交条件、移交价格、移交内容和标准等方面做出详细规定,或者设计过于粗略。三是项目公司股权变更制度不尽合理。社会资本方基于风险隔离及投资退出等考虑,倾向于在项目公司层面灵活选择直接或间接转让项目股权,而政府方基于整个项目具体有效实施的考虑,往往会设定锁定期,即使在锁定期后仍然需要政府方的事前批准才能实施。《PPP 项目合同指南(试行)》中将锁定期作为“股权变更限制的最主要机制”,并附之以特定主体禁入机制,这些限制股权变更和转让的规定与 PPP 项目长运行周期、大规模融资的特点存在

矛盾。

(二)PPP 项下的政府债务核算不明确。PPP 项下的一些资产负债到底是计在政府部门还是私人部门账上?至少目前 PPP 项下融资的主体还不是政府,而是社会资本方或 SPV 公司,债务主体也是社会资本或 SPV 公司,但是政府潜在的债务风险很大。如部分地区为了吸引社会资本,在 SPV 公司中依然置入政府主导项目的条款,往往混淆参与各方的权责,使 SPV 无法有效隔离风险。实操中,PPP“重施工建设、轻产业运营”的现象普遍。很多社会资本就想先拿到施工利润,尽可能做大“施工”的规模和占比,试图通过扩大建设期的利润覆盖项目成本,而不愿通过提高“运营”效率拿到后期利润;有些甚至直接跟政府签订回购协议,没有实现长期的风险共担。

(三)财政可承受能力 10% 的限额规定值得探讨。《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》提到“每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出比例应当不超过 10%”,这个财政可承受能力“10%”的限制给地方投融资创新带来很大的困惑与约束,且在部分地区已屡遭突破,并未形成实质性约束。一些县、区 PPP 项目推进难度很大,在财政承受能力范围内能够做的 PPP 项目非常少。进一步讲,10% 的刚性限制是否合理,是否要考虑不同 PPP 项目特征,是否要考虑 PPP 和政府购买服务项下政府支付责任的加总,是否要考虑地区未来

的潜在财政支出责任、各项债务偿付的结构配比,是否可以将额度跨年度调剂使用等,这些问题值得管理部门深入思考,以形成有效的PPP财政管理框架。

(四)部分地区用政府购买服务支出代替PPP项下的长期支付责任。实践中,有的地方政府认为PPP前期的论证或者程序比较复杂,更愿意走政府购买服务的方式去实施一些基础设施的建设。政府购买服务省去了PPP模式中的若干评估报告,程序及操作流程上简便快速、不受10%的红线限制,且政府购买服务依托的是政府信用,金融机构更容易接受,一时间成了地方政府绕开“国务院43号文”、PPP模式变相融资的“灵丹妙药”。可以说,根据财政部92号文,将当期政府购买服务支出代替PPP项目中长期的支付责任是被明确禁止的,但相关的强制性约束执行得不到位。

相关完善政策建议

(一)完善PPP资产管理制度。首先,明确PPP项下资产产权归属。对于存量项目,如果涉及政府存量资产转移给社会资本,政府从而获得相应的资产转让收入,应严格遵循《国有资产法》规定的“资产评估”程序,防止国有资产流失,并在政府综合财务报告和PPP综合信息平台上进行披露。对于新增项目,应按照最终资产是否移交给政府进行区分。如果尚未移交政府,在项目合作期内,应放松政府对其资产所有权和收益权的控制,明确项目公司可以依法设置抵押、质押等担保权益,或进行结构化融资,但应通过完善PPP信息披露制度加强市场对项目前景的评价。如果在项目运营结束后移交政府,须严格按照合同约定对移交资产评估、登记,同时在政府综合财务报告和PPP综合信息平台上进行披露。其次,完善项目公司股权变更相关制度。避免单纯地将锁定期作

为“股权变更限制的最主要机制”,应将限制退出的关注点转向融资能力、技术能力、管理能力等PPP项目有效实施所需要的重点上来,并以此为条件进行供给侧的创新设计。推动PPP股权交易平台的发展和,依托多元化的产权、股权交易市场,为社会资本提供市场化的退出渠道。

(二)政府适当增加对PPP项目的股权投资。政府部门适当的股权投资,将有利于提高资本金比例。一方面有助于政府参与PPP项目公司关于运营管理的战略决策,更好地控制风险。PPP项目中存在非常复杂的委托代理关系,政府作为委托人积极参与监管的行为将会增加项目的透明性,降低其他各方向政府部门转移风险的可能性,减少政府部门的机会主义行为等,从而使PPP项下财政风险得到有效管理。另一方面,政府股权投资有助于降低项目公司的融资成本,缓解杠杆率过高的风险。政府可以直接资本投入获得项目股权,也可通过放大PPP引导基金间接参与项目公司的股权融资。对政府的股权投资,要明确股权与债权的差别,财政支出责任要与股权资产、未来收益相对应,通过制定分类可行的绩效评价机制,使政府股权投资基金的政策性目标与商业性目标相协调。

(三)严格禁止用政府购买服务方式实施PPP。PPP与政府购买服务在概念上容易混淆,可以是否形成资产对两者进行区分,将政府购买服务的适用范围明确限定在“政府履职所需服务事项”,并通过清单管理,彻底解决两者之间的混淆和冲突。通过把政府购买服务支出承诺纳入财政风险监控的范畴,避免地方政府钻空子。进一步明确PPP项目的边界。在PPP立法规制中明确,对于属于PPP项目范畴内的基础设施领域引入社会资本,必须适用PPP项目的相关法律法规,而不能直接简单适用政府

购买服务的规定和程序,否则实施强制性惩罚。

(四)加强PPP财政支出责任管控,实施地方财政风险测试。一是明确PPP项下的政府财政支出承诺不属于政府债务,但应尽快纳入地方政府财政风险监控的范围。原因在于:首先,PPP财政支出承诺尽管与政府负债非常相像,但“支出责任”是承诺未来的支出,未必形成债务。“支出责任”只能作为判断财政支出未来“刚性”程度的依据之一,但如果财政未来年度如约支付,就不会形成债务。其次,债务归属总是与它的资产归属联系起来的。一般来说,PPP项下资产产权归项目公司所有或归股东所有,负债自然计在项目公司名下。若政府以实际的资本金投入获得相应股权,未来的运营补贴、配套投入等支出承诺不应纳入直接债务的范畴。实操中部分地方名为股权投入,实际上仍是简单债权融资,这种“明股实债”项目应尽快清理和甄别。二是支出责任上限标准弹性设置。建议对财力状况相对较好或确有需求的县(市)允许支出责任额度适度上调。允许额度跨年度调剂使用,或者参考政府性基金预算支出规模的10%上调上限标准,弹性控制县级支出责任上限标准。三是注重隐性债务和或有债务监控。将PPP、政府购买服务项下的支出承诺,统统纳入地方财政风险测试的范围,尽可能对地方财政风险测试实施较统一的指导意见。在中期预算制度和政府综合财务报告制度尚未健全的情况下,对于单纯政府付费式的PPP模式应谨慎推行。尽快建立全国性的、完整、规范的PPP项目库,严格监管财政补贴的合理性和地方跨期支付能力。对于PPP项目可能出现的“下级政府未及时足额向社会资本支付政府付费”情况,明确究竟是哪方的责任。

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 张小莉