

将PPP项目纳入政府采购管理的重要意义

孙洁 | 苏京春

2014年12月31日，财政部正式发布《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》，以推广PPP模式，规范PPP项目政府采购行为。2015年2月25日，财政部在官方网站发布了《2015年政府采购工作要点》，其中阐明的八个工作要点之二，就是在大力推进政府购买服务等各项改革工作中力推将PPP项目纳入政府采购管理工作。我们认为，这无疑会将PPP模式在我国的发展推上新的台阶。鉴于此，本文从三个方面阐述将PPP项目纳入政府采购管理工作重要意义，并针对此提出两点对策建议，以期为此方面相关工作的开展抛砖引玉。

重要意义之一：使PPP项目有法可依，大幅提升规范性

上世纪90年代的福建泉州刺桐大桥项目是我国第一个民营资本介入的PPP项目，其首创意义是非常显著的，但与此同时，我们必须认识到民间资本与政府合作过程中出现的问题。例如，投资方经营权和收益权没有得到相关法律充分保障，除收费权以外的其他权益没得到保障；收费标准无法形成调整机制，无法随着情况变化而改变；刺桐大桥项目当时确定特许经营权30年，而国务院出台有关政策规定，经营性公路收费期限不得超过25年，政府政策法规变动风险可能由企业承担，等等。由此可见，PPP模式的落实需要有效的契约保

障，尤其是此模式的各关系方中，掌握着公权力的政府部门从行为上来讲更容易将自己的意志强加于私人部门，博弈双方并不在平等的地位上，而负责项目落实的私人部门若得不到法律和契约的有效保护，往往会沦为额外风险的承担者。长此以往，一方面会使PPP模式在落实过程中难以持续，另一方面会打击民间资本参与的积极性，从而制约PPP的运用和发展。

就PPP项目与政府采购的关系而言，学界早有探讨，目前已具初步共识，即PPP项目虽然不属于传统意义上的政府采购，但是可将其归入广义政府采购的范畴。我国政府采购法律体系相对健全，除政府采购领域的法律基石——《中华人民共和国政府采购法》之外，法律体系中还囊括了《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国价格法》等国家法规，以及各大部委和各地人民政府发布和出台的相关政策和地方法规，虽仍不乏有待改进之处，但总体而言法律体系已基本建立、健全，能够有效保障政府采购行为有法可依、有迹可循。

鉴于此，将PPP项目纳入政府采购管理必然能使PPP项目实现有法可依，大幅提升其规范性。实际上，这一方面将从根本上改变我国PPP项目的实施路径，使其不再纠结、徘徊于是否应遵循

招标投标法及实施条例、政府采购法等相关法律法规的约束。另一方面，更为重要的是，这将解决大家所期待的PPP相关法律法规之间的关系及一致性等关键性问题。PPP模式在我国的运用目前存在于多部委、多政策法规的矩阵型约束之下，大体包括：对外贸易经济合作部1995年发布的《关于以BOT方式吸引外商投资有关问题的通知》，国家计委、电力部、交通部1995年发布的《关于试办外商投资特许权项目审批管理问题的通知》，1999年8月30日通过、2000年1月1日起施行的《中华人民共和国招标投标法》，国家计委2001年发布的《关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》，建设部2001年发布的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，2002年6月29日通过、2003年1月1日起施行的《中华人民共和国政府采购法》，2003年8月27日通过、2004年7月1日起施行的《中华人民共和国行政许可法》，建设部2004年发布的《市政公用事业特许经营管理办法》等。随着2014“改革元年”的开启，相关政策规章更是密集出台：5月，国家发改委发布《基础设施和公用事业特许经营法》（征求意见稿）；9月，国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》；11月，国务院发布《关于创新重点领域投融资

机制鼓励社会投资的指导意见》，财政部发布《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》；12月，国务院发布《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》，国家发改委发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》和《政府和社会资本合作项目通用合同指南》。客观而言，以上政策规章对于PPP模式形成的矩阵型约束致力于使其发展得更加规范，但因PPP项目并没有清晰、明确的定位而难免出现交叉、多头管理现象，且缺乏法律层面的硬约束，不利于PPP项目这样契约型合作的运行和进一步发展。将PPP项目纳

入政府采购管理之后，其运行管理势必需要遵循政府采购相关法律法规和政策规章等约束，相关矩阵型政策规章也将以政府采购法等法律层面的硬约束为基础全部理顺，将PPP项目推向更加规范的运行层面。除了现有的法律法规、政策规章意外，财政部还将针对竞争性磋商出台相关的管理办法，进一步规范和理顺PPP项目的运行，保障其长期和可持续发展。

重要意义之二：将PPP资金纳入预算，有力风险防范、减轻支出压力

2014年以来，我国经济增长步入

“新常态”，宏观经济下行压力较大，而各地安排的基础设施等投资计划规模巨大，在一方面面临财政资金增长趋缓压力、另一方面面对规模巨大的投资计划压力的情况下，能够引入、盘活民间和社会资本的PPP模式在地方政府融资过程中势必将发挥重要作用。而与此同时，随着PPP模式的广泛运用，对其所涉及资金的管理也亟待提上日程。就现状来看，我国PPP模式的资金特点主要体现在两个方面：第一，PPP模式内运转资金量巨大，仅2014年底财政部公布的首批30个PPP示范项目总投资额就达1800亿元，其中22



摄影 刘军

个是地方融资平台公司的存量项目；第二，PPP模式中的政府出资部分目前没有正式纳入预算，各地、各领域PPP项目资金来源各异，呈现出五花八门的特点。PPP模式的这两个特点实际上都是双刃剑：第一，卷入的资金量巨大，一面表明其带动经济发展的能力更强，另一面也意味着风险水平更高；第二，政府出资部门未纳入预算，一面有利于PPP项目所需资金的灵活运用，另一面也意味着PPP项目资金可能不具备任何保障。

结合目前我国PPP模式的实践来看，由于契约中社会资本实际上处于相对弱势地位，占据强势地位政府往往存在资金方面的延迟、缩水甚至是毁约的倾向，而一旦发生这样的情况，PPP项目即面临破产，毫无保障可言。致力于保障社会资本与政府合作过程中政府资金的稳定性，就必须着重考虑将PPP资金纳入预算，并与此同时实现对此部分资金的风险监督和绩效监管。而将PPP资金纳入预算管理这一目标，将随着PPP项目纳入政府采购管理行为实现。在我国，政府采购使用的是财政预算内资金，PPP项目纳入政府采购管理之后，势必可使部分具有运行缺口的项目补贴资金从预算层面得到制度性保障。

在有力防范风险、保障资金稳定性的同时，将PPP项目纳入政府采购管理行为还将实际上减轻政府支出的压力。因为按照政府采购预算管理的相关规定，在政府采购完成之后即一次性将财政资金全部支付，而将PPP资金纳入预算后，对于PPP项目：第一，部分资金来自民间和社会资本，不必政府承担全部资金压力；第二，PPP项目的相关资金是分期支付，而不是一次性支付，将直接减轻政府当期支付的压力，提高资金周转效率；第三，PPP模式下，部分项目是可收费的，相关费用收入也可在

一定程度上减轻政府支出的压力。

重要意义之三：自然拓展政府采购边界，减少政府支出压力

从传统的政府采购流程来看，其至少具有以下几个方面特点：第一，采购目标具有针对性，即在严格的政府采购预算编制的采购计划经财政部门审批通过后，有针对性的采购目标即确定，一般情况下，无论这一采购目标是产品或服务，都具有较为严格的边界；第二，采购过程一般具有较为严格的一轮流程，即采购人与供应商之间的关系在采购流程结束后也将结束，供应商为采购人能提供目标产品或服务，采购人通过国库支付中心向采购人付款。

而对于PPP项目而言，其较传统的政府采购项目显然提升了产品或服务水平，原因是：第一，PPP项目能够自然拓展政府采购的边界。与政府采购计划目标一般具有严格的边界不同，PPP项目一方面很难确定严格的边界，另一方面也势必具有更为广泛的边界，原因在于PPP模式的应用范围一般是基础设施领域，基础设施建设过程中和竣工后，设备升级、专业维护等方面的配套服务与其建设密不可分，且基础设施具有长期使用的特征，势必呈现跨越一个较长时间区间的特性，相关配套服务更加不是一次、两次能够解决，而是一个长期的合作过程。第二，在自然拓展政府采购边界的基础上，PPP项目也能够减少政府支出的压力。如上所述，传统的政府采购项目完工后就要一次性支付完毕，而PPP项目则不必当期支付，从而可缓解政府财政支出压力。实际上，鉴于PPP项目具有能够自然拓展政府采购边界和长期性的特点，在项目落成后，其长期运行的20、30年中，也可以把相关维护、升级等配套服务交由社会资本方承担，可使PPP项目较政府采购而言呈现出“工程”加“服务”的升级特点，

从而节省了政府在基础设施长期使用过程中可能产生的维护、升级等支出。

对策建议

将PPP项目纳入政府采购管理的过程中，还应当特别注重一些层面的提升，我们对此提出两点对策建议以供参考。

(一) PPP项目的收入应与支出一同纳入政府预算管理。对于PPP项目中完全由使用者付费的，应当把费用收入一并纳入政府预算管理，这样做的好处在于：一是可以监督PPP项目的盈利，从而间接监督PPP项目的运转；二是可以防控PPP项目的暴利行为，因其毕竟是引入社会资本的项目运作，就资本逐利的本质而言，利用PPP项目牟取暴利的情况极有可能发生；三是可以实现对PPP项目的顶层调控，如果项目收入比契约预期低，则政府可以适当进行补贴，如果项目收入比契约预期高，则政府可以对其进行控制以利于整体资源的分配。因此，我们建议将PPP项目纳入政府采购管理工作之后，其资金支付纳入政府预算管理的同时，其费用等相关收入也要一并纳入政府预算。

(二) 政府采购要顺应国际形势，防范未来国际竞争。在考虑国内形势的同时，我们建议更应放眼于未来。GPA谈判工作正在以紧锣密鼓地进行，将政府采购放在国际大舞台上，我们势必应防范未来的国际竞争。尤其是将PPP项目纳入政府采购管理工作后，将意味着PPP模式与政府采购的全面接轨，也就意味着在政府采购对外开放之后，PPP项目也将对外开放。面对较为复杂的国际竞争形势，我们应当提前布局、积极应对，比如是否可考虑将PPP项目中重要基础设施部分纳入到GPA谈判的例外部分等，从而有效防范可能出现的风险。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 张蕊