

PPP 财政支出责任债务属性问题研究

——基于政府主体风险合理分担视角*

贾 康 吴弭兵

内容提要:政府和社会资本合作(Public-Private Partnerships, PPP)模式是中国创新发展的重大事项之一,正确分析 PPP 财政支出责任的债务属性,以完善政策、规制实践,是影响 PPP 高质量发展的关键问题。本文以政府主体债务风险合理分担为视角,把规范程度不同的各种 PPP 行为的财政支出责任纳入分析框架,一则辨是非,运用政策规定、实践现状和法律适用性等综合视角,建立 PPP 财政支出责任的债务风险矩阵;二则究根本,在财政体制和管理框架下剖析 PPP 生成隐性债务以及部分规定存在争议、难以有效防范风险的原因;三则提建议,以期营造 PPP 正本清源健康发展的环境。本文认为,理应将规范 PPP 项目的财政支出责任与隐性债务做出泾渭分明的划分,市场风险的不当转移、市场回报的提前锁定和绩效考核的约束丧失等都可能引发 PPP 隐性债务风险,亟须基于 PPP 财政支出责任的合理界定和相关债务属性的阳光化处理原则,提高 PPP 相关规定的法律层级并确切落实到行为治理,创新 PPP 财政管理制度实现防风险与促发展双重目标,完善 PPP 绩效管理以实现多方共赢共治。

关键词:PPP 项目 财政支出责任 地方政府债务 风险治理

作者简介:贾 康,中国财政科学研究院研究员,100142;

吴弭兵,中国财政科学研究院博士研究生,100142。

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2020)09-0005-16

一、引言与文献回顾

我国自 2013 年底发起的 PPP 改革创新,是在十八届三中全会“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的方针指导下,在基础设施和公共服务领域兴起的打破垄断、引入竞争、实现政社风险分担和优势互补的现代公共治理与优化微观项目管理紧密结合的创新。历经几年发展,PPP 模式在推动公共领域补短板和提质增效、弥补基建领域投融资缺口、鼓励集约创新产

* 基金项目:国家自然科学基金宏观专项项目“国家宏观战略中的关键问题研究”之“PPP 基础性制度建设研究”(71950009)。作者感谢匿名审稿人的宝贵建议,文责自负。贾康电子邮箱:mofjk@icloud.com;吴弭兵电子邮箱:sea_wubingbing@163.com。

业发展等方面成果显著。截至2020年5月底,全国PPP综合信息平台管理库项目共计9575个、资金规模14.7万亿元,其中,已签约落地项目6500个、资金规模10.2万亿元。^①

但伴随实践的深入展开,政策界、学术界和实操界对PPP泛化、异化行为带来的地方政府隐性债务风险的关注在不断提升。《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)(以下简称“财预2017 50号文”)提出了政府的“四个不得”,^②标志着PPP进入强化监管、严控风险的阶段。《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号)要求各级财政部门集中清理不规范的已入库项目,造成一定程度的市场冲击,政策发布后,2017年第4季度净增入库项目投资额环比下降了50%以上(见图1)。随后,《财政部关于进一步加强政府和社会资本合作(PPP)示范项目规范管理的通知》(财金〔2018〕54号)、《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(财金〔2019〕10号)(以下简称“财金2019 10号文”)等文件不断完善PPP财政支出责任的监管标准,核心内容是:规范PPP项目的财政支出责任不属于地方政府隐性债务;坚决制止不规范的PPP行为,降低直至杜绝其引发隐性债务风险的可能。但这并未平息各方对PPP会否引发隐性债务风险的质疑,原因在于,PPP项目的财政支出责任与地方政府债务和隐性债务的边界,缺少可细化厘清、运用于工作执行环节的划分标准。

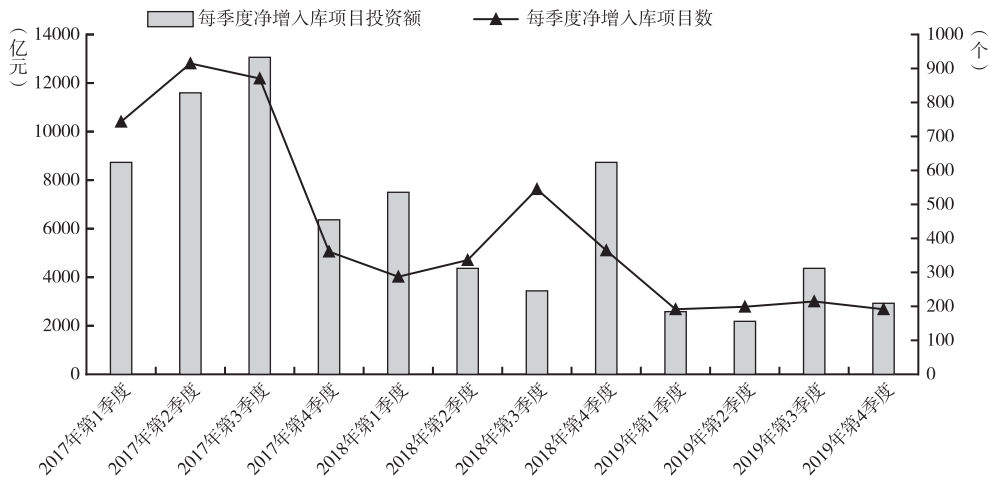


图1 2017—2019年每季度净增入库项目数和投资额

注:因全国PPP综合信息平台按“可进可出,动态调整”原则管理,本文采用“净增入库项目数据”,即“每季度新增入库项目数-同期退库项目数”,以真实反映项目变化情况。

资料来源:根据全国PPP综合信息平台数据统计整理。

从学界现有的研究文献看,政府债务因可能引发财政风险和债务危机而备受关注,但因我国尚未有公开政策明确政府债务体系的统计口径,研究者对相关概念的界定莫衷一是。毛捷和徐军伟(2019)指出地方政府债务包含狭义和广义两种统计口径:狭义为2014年底经甄别后的存量债

① 数据来源:全国PPP综合信息平台项目管理库2020年5月报。
② 除国务院另有规定外,地方政府及其所属部门参与PPP项目时,不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益,不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

务中地方政府负有偿还责任的债务,以及 2015 年以来地方政府自发自还的债券。广义包含三种情况:第一,狭义口径加上 2014 年底甄别后的存量债务中地方政府担保及负有救助责任的债务;第二,第一种情况加上隐性债务;第三,第二种情况加上社保资金缺口和应对公共风险的支出等。伴随 2014 年底政府存量债务完成甄别、2015 年新《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)颁布实施以及政府规范举债—系列政策的出台,地方政府举债融资机制“开前门、堵后门”取得实质性进展,显性债务全部纳入预算管理,但隐性债务因隐匿性强、生成机制复杂、政府偿债保障能力弱、监管难度大等,成为债务体系中的“冰山一角”,对财政可持续性产生威胁。

基于此,隐性债务成为学界研究重点。毛捷和徐军伟(2019)认为隐性债务包括 2014 年底经甄别后未纳入存量债务,但仍有可能由地方政府偿还或救助的债务,及 2015 年以来新增的地方政府部门、国有企事业单位、融资平台违规举借债务。赵全厚(2018)总结了隐性债务具有举借主体(企事业单位等)与承担主体(地方政府)分离、与显性债务对立、隐性直接和或有债务的支出刚性不同等特点。吉富星(2018)提出认定隐性债务的原则,即按经济实质进行核算的“实质重于形式”原则和明确底层资产是否属于公益性项目、政府是否最终还款的“穿透”原则,并通过测算,认为我国债务风险总体可控。沈雨婷和金洪飞(2019)却指出,政府债务存在从显性向隐性转移、集中于市县两级、个别省份债务风险已触及警戒线等问题,偿债能力因财政收入放缓、财政刚性支出占比增大而降低,风险防控已迫在眉睫。

目前,各方已形成严控债务风险的共识,而政策界对 PPP 的定位,从“防范和化解政府性债务风险的工具”^①转变为“严禁地方政府利用 PPP 等方式违法违规变相举债”^②,激发了学术界对 PPP 财政支出责任与隐性债务关系、风险引发原因和路径等方面的探讨热情。马万里(2019)、郭敏和宋寒凝(2020)将利用 PPP 违规举债形成的支出责任归为隐性债务,部分研究和某些地区的审计部门甚至将所有 PPP 财政支出责任纳入隐性债务。

引发债务风险的原因可归纳为两层面观点。宏观层面主要包括:一是由于省级以下分税制不到位,地方税体系尚未成型,地方政府事权与财政支出责任之间的矛盾,引发地方政府隐性负债(贾康,2014);二是促进经济发展的体制或制度安排,激发了地方政府举债的主观能动性(毛捷、曹婧,2019);三是事权与支出责任向地方倾斜,助长了地方政府依赖中央兜底的预期而隐性负债,并通过隐性补贴强化了地方政府的预算软约束(姜子叶、胡育蓉,2016);四是尚待健全的举债、监管、预警和问责制度难以遏制地方政府债务的盲目扩张(毛捷、曹婧,2019)。以上关于隐性债务迅速增长的原因,也为地方政府借助 PPP 违规举债提供了动机、制度环境和现实可行性。微观层面聚焦于 PPP 本身:吉富星(2015)认为,PPP 项目多处于公共领域,因当事人的有限理性且具有不完全契约性,引致了政府的潜在支出责任;李丹和王郅强(2019)提出,PPP 隐性债务风险的生成机理包括财政制度约束与地方选择、政治激励与官员偏好、地方政府承担过多风险等;在生成路径方面,刘方(2019)总结了明股实债、保底条款等变异模式,及项目低价中标、绩效不善等表现形式;胡玄能和徐慧强(2019)分析了向新的融资平台演化、模式滥用、“公公合作”等 PPP 异化现象;方桦和徐庆阳(2019)分别从主体、程序和实质违规角度总结了可引发 PPP 隐性债务风险的 7 种违规行为。

① 本表述引自《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发[2015]42 号),2015 年 5 月 22 日。

② 本表述引自《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预[2017]50 号),2017 年 5 月 3 日。

现有研究多聚焦于项目层面探讨 PPP 财政支出责任与隐性债务的关系,鲜有对不同 PPP 行为下财政支出责任的债务属性的全面剖析,本文将在以下方面做出理论联系实际的认识创新:一是把不同 PPP 行为的财政支出责任置于政府债务体系,全面分析其债务属性,阐明依法规范的 PPP 财政支出责任为何不属于隐性债务;二是在财政体制和管理框架下剖析 PPP 生成隐性债务的原因;三是运用 PPP 政策规定、实践现状和法律适用性等综合视角,探讨部分 PPP 管理规定存在争议、难以落地的原因;四是提出针对性的政策建议。

二、PPP 财政支出责任的债务属性分析框架

(一)汉娜政府债务的分析框架(财政风险矩阵)的借鉴与调整修改

汉娜(Brixi,1998)提出财政风险矩阵,按照是否具有法定属性,将政府债务划分为显性和隐性债务,按照事件发生的可能性将附着其上的政府债务划分为直接和或有债务,是已为学界所熟知的政府债务分析框架(见表1)。但因国内外财政体制和法律政策环境差异较大,此矩阵的分类标准并不完全适用于我国的政府债务体系。我们认为,财政风险矩阵将当期预算支出纳入显性直接债务,此为理论分析上概念定义的一家之言,未尝不可,但在我国实践中,通常的共识与预算编制规则是把当期的预算支出与债务严格区分开来,支出是支出,债是债。因此,本文认可并采用这一财政风险矩阵中直接与或有债务、显性与隐性债务的划分框架,但将“当期的预算支出”,即纳入年度财政预算及中期财政规划安排(下文所述“当期预算”均包含年度预算和中期财政规划的情形)的显性直接支出剥离出政府债务体系,以期在国内政策语意和预算规则下,准确剖析 PPP 项目财政支出责任的债务属性。

表 1 汉娜提出的财政风险矩阵

债务	直接债务(基于确定事项的责任)	或有债务(某一特定事项发生时才需承担的责任)
显性债务(由法律或合同认定的政府债务)	1. 国内外主权借款、中央政府的贷款和发行债券 2. 预算法定支出 3. 法定长期预算支出(公务员的工资和养老金)	1. 对非主权借款、地方政府、公共部门及私人部门(包括开发银行)的国家担保 2. 国家对各种贷款的保护性担保(如抵押贷款、学生贷款、农业贷款、小企业贷款) 3. 国家担保(对贸易、外汇、国外主权国家和私人投资的担保) 4. 国家保险计划(对存款、私人养老基金最低收益,及发生农业灾害、水灾、战争等的保险)
隐性债务(主要反映公众期望和利益群体压力的政府“道义性”债务)	1. 未来发生的公共投资项目成本 2. 法律未规定的未来公共养老金(相对于公务员养老金) 3. 法律未规定的社会保障计划 4. 法律未规定的未来医疗支出	1. 地方政府、公共或私人实体违约拖欠的无担保债务和其他债务 2. 私有化实体的债务清偿 3. 银行破产(超出国家保险范围外) 4. (用以社会性保护中小投资者的)无担保的养老基金、就业基金或社会保障基金投资失败时的救助 5. (因无法履行汇率合约、维护货币稳定、维护国际收支稳定等导致的)中央银行的债务拖欠 6. 对私人资本逆向资金流(亏损)的紧急财政救助 7. 对生存环境破坏、发生灾害时的救助,军事开支及类似开支

资料来源:Brixi, H. P., Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability,笔者译。

(二)相关概念与内涵界定

1. 地方政府债务

2013 年底审计署发布的《全国政府性债务审计结果》将政府性债务分为政府负有偿还、担保及救助责任三类债务,并要求分类纳入预算管理,^①由此可知“政府性债务”并不包含隐性债务,当下中国语境中的“政府债务”的外延大于“政府性债务”。同时,本文搭建的 PPP 财政支出责任的债务属性框架中包含对隐性债务的分析,故采用“地方政府债务”的概念,将其界定为地方政府负有偿还、担保及救助责任的债务、隐性债务,以及为应对公共风险等的本级开支中大于已纳入当期预算的财政支出责任的部分。

2. 地方政府隐性债务

其特点包括:一是地方政府成为最终债务人。政府不论出于道义或公众压力而被迫动用财政资源,还是主动的非规范举债行为,最终都将债务实质性地从其他主体责任转移为政府责任。二是发生在政府法定债务限额外,偿债初始来源并非经人大审批的预算内资金或资源。隐性债务的名义债务人和受益人并非政府,政府需以非预算安排履行隐性债务的担保或偿还责任,导致财政收入受损、国有资产流失;财政和金融、产业资源通过“暗箱操作”完成交易,构建了财政、金融与实体风险交织传递的网状通道。三是无法通过负债率、赤字率等指标进行透明有效监管。隐性债务的藏匿性推高了“财政幻觉”,在当期看会侵蚀政府的规范举债机制;在中长期看将加剧财政负担的“代际不平衡”,因为隐性债务的引爆具有不可预见性。四是隐性直接、或有债务因刚性兑付程度不同而产生不同的债务风险水平。如拥有政府承诺函的债务,依托“抽屉协议”而明确支出责任等将成为现实的隐性债务,政府可对不同类型的隐性或有债务的承担与否进行评估后,做出相对灵活的选择。

3. PPP 项目财政支出责任

PPP 项目财政支出责任主要包括:一是股权投资支出。政府(政府出资代表)与社会资本合作成立项目公司,股权投资支出为项目资本金与政府股权比例的乘积。二是运营补贴支出。在可行性缺口补助或政府付费情形下,项目的经营性收益不足以覆盖成本及回报,政府提供部分或完全的运营补贴以补足缺口;在使用者付费情形下,项目自求收支平衡,运营补贴支出为零,政府需依照契约和绩效考核结果确定实际支付的运营补贴金额。三是风险承担支出。该项支出根据合同约定的风险分担机制确定,政府结合自身职责与所长确认应承担的风险种类及份额,依据风险发生概率、后果等参数量化为财政支出责任。四是配套投入支出。包括政府为顺利推进项目而提供的一些配套设施、投资补助等。

若 PPP 项目行为不违反现有法律法规、规范性文件的规定(仅限于规范项目层面行为的规定,下文将对行政区违反本级财政承受能力管理规定但项目本身行为合法合规的情况进行分析),可认定该项目为规范的 PPP 项目。规范 PPP 项目的财政支出责任的特点为:一是地方政府是财政支出责任的法定承担主体。这部分支出是政府基于法律政策及合同约定对项目应付支出责任的量化体现,与政府应承担的责任、可享受的收益对等。二是纳入预算管理,在大概率下,初始便明确由哪本预算对应哪类支出。股权投资支出通常从一般公共预算列支(原则上不排除国有资本经营预算列支的情况);建设期发生的支出可在符合政府性基金预算规定的前提下从基金预算中列支;

^① 《财政部关于印发〈地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法〉的通知》(财预〔2014〕351 号)规定,地方政府负有偿还、担保及救助责任的债务中在 2014 年底前尚未清偿的部分作为政府存量债务,应分类纳入预算管理。

运营期发生的运营补贴、风险承担支出,纳入一般公共预算管理;配套支出根据不同预算规定相应列支。三是可获得依规的透明监管。所有项目的财政支出责任会通过全国 PPP 综合信息平台进行线上汇总与监管,公众可通过政府信息披露渠道,查阅项目财政承受能力报告了解支出情况。四是支出责任的刚性约束程度强。政府按合同约定进行按效付费是其法定责任,这事关 PPP 项目能否安全稳定持续供给公共产品和服务,因而除绩效考核影响外,这部分支出是政府完全可预期且必须履行的责任。

(三)对 PPP 财政支出责任的综合分析视角

因我国 PPP 条例尚未出台,行政规章支撑起了相对完整的 PPP 政策体系,本文以此为基础对 PPP 财政支出责任进行债务属性分析,同时增加了实践与法律维度:其一,PPP 项目涵盖准备、采购、执行各阶段,涉及政策、法律、财务、行业各领域,周期长且综合性强,实操千变万化,政策尚无法全面规定;其二,法律和行政规章的制定与执行分属不同体系,强制效力不同,某些 PPP 核心规定并未有法律依据,一旦进入司法程序,PPP 政策会因难以落地成为“空中楼阁”。鉴于 PPP 专项规定与实操、法律存在一定程度的差距和背离,本文在分析某一 PPP 行为的财政支出责任时,多将实操与政策对标,再考虑法律与政策存在差距时相关规定落地的可能性,以客观评估 PPP 财政支出责任的实操、政策及法律综合风险与后果。

三、规范 PPP 项目的财政支出责任的债务属性研究

财政部门对 PPP 财政支出责任的管理,现行规定是在项目层面纳入 PPP 合同和本级预算,以及在区域层面将本级政府辖区内 PPP 项目的年度财政支出规模,控制在当年一般公共预算支出的 10% 以下,作为本级 PPP 财政承受能力限额(以下简称“本级财承限额”),构成了 PPP 财政支出责任履行与管理的两个法定维度:依法纳入项目合同管理与预算管理。财政支出责任得到有效管理的条件是,合同安排依法依规;同一笔财政支出责任在合同安排与预算安排上一致对称;政府依据绩效结果按期履约;区域内项目遵守本级财承限额管理要求。现实问题在于,“抽屉协议”等行为安排了一些不合规的财政支出责任;合同安排与预算安排在某些情况下存在“对抗性”;政府不履约、少履约;少数地区突破限额管理要求。

(一)规范的 PPP 项目的财政支出责任不是地方政府隐性债务

对规范的 PPP 项目的财政支出责任而言,政府是财政支出的预决算主体,履行支出义务是其法定责任;所安排的支出来源于预算和依法可用的其他财政资源,可获得充分阳光化的完全监管,不发生当下与未来的隐性支出因素,其与隐性债务不存在交集(见表 2)。

(二)通过四种情形分析规范 PPP 项目的财政支出责任可能具有的债务属性

情形一:规范的 PPP 项目的财政支出责任具有何种债务属性?首先,本文认为我国地方政府“显性债务”应为原由法律或合同认定的政府债务中,除去当期预算支出后的支出责任,此范围显然不与当期预算安排的 PPP 财政支出责任重合。其次,政策已指出,符合条件的 PPP 项目形成的政府支出事项,是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出。^①同时,因我国已要求 PPP 项目的运营补贴支出完全与绩效评价结果挂钩,政府在确认 PPP 资产时不存在“无条件支

^① 本规定引自《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(财金[2019]10 号),2019 年 3 月 7 日。

表 2 规范的 PPP 项目财政支出责任与地方政府隐性债务的对比

对比项	规范 PPP 项目的财政支出责任	地方政府隐性债务(支出责任)
责任主体	PPP 财政支出责任是政府为获取项目提供的公共服务,在绩效考核基础上支付财政资金和资源的对价,属于政府法定支出责任	非政府主体(如融资平台、国有企业等)的债务,政府或出于道义、救助心理,或违法承诺了部分或全部的偿债责任,实质是将其他主体的法定偿债责任及风险转移至政府,不属于政府法定支出责任
履行责任的法定资金来源	可依法使用财政资源,如符合预算管理的全口径预算列支渠道,经依法评估可用的土地、厂房等国有资产	无法定来源。因政府非债务合同一方当事人,在编制预算或安排财政资源时并未考虑相关支出
责任履行的完全性	政府必须履行;股权投资、运营补贴和配套投入支出需完全履行;风险承担支出根据合同约定和风险事项发生情况决定其履行时的责任金额大小	政府是否履行与事件属性、主体影响力等因素相关;债务附着的事件或负债主体影响力广泛,一旦发生债务危机将引发公共风险;负债主体与政府是隐性的“利益共同体”,以上将增加政府承担债务的可能
可监控程度	完全可监控。监控渠道包括:项目财政承受能力论证报告、全国 PPP 财政承受能力线上监管平台、本级政府 PPP 项目财政支出台账等	难以及时、有效监控。虽然财政部已建立隐性债务线上监管平台,但并未公布统计标准;地方政府瞒报、漏报;生成机制复杂且不断演变,判断难度大;不计入政府债务率、负债率,公众无监管渠道

资料来源:笔者总结。

付款项的义务”,依法签订的规范的 PPP 合同不会增加政府债务。^① 依我国工作部门定义下的学理逻辑,这适合当期预算的情形,在未来预算中,则有产生显性直接及或有债务的可能。因此本文认为,在国内的政策语意下,PPP 项目财政支出责任中,在当期预算安排内的属于经常性支出(也不排除有时会体现为资本性支出),并非显性债务;由于这种支出责任而发生的未来的预算安排支出,则可认为具有显性债务属性。

情形二:政府违约不履行或不完全履行的财政支出责任是否属于隐性债务? 本文认为,若合同依法依规安排,所约定的财政支出责任具有完全法律效力,无论政府是否将合同约定的支出责任纳入预算管理,这一财政内部管理程序无法改变此项支出的法定属性。若政府不履行或不完全履行支出责任,将构成政府支出责任的违约(其表现形式是政府已承诺的支出未执行或未完全执行),但并非隐性债务;如是由于无履约能力造成的,下文另做专门分析。

情形三:本级财承限额的规定能否对抗 PPP 项目合同效力?《财政部关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台运行的通知》(财金〔2015〕166 号)规定,未纳入综合信息平台项目库的项目,原则上不得通过预算安排支出责任。财金 2019 年 10 号文进一步规定,财承超 10% 的地区严禁新项目入库。依这两条规定可得出:地方超过本级财承限额后新上的 PPP 项目,原则上不得从预算安排支出责任,这便从财政管理的合规角度否认了支出的法定属性。对于超过本级财承限额情况下签署的 PPP 合同约定的财政支出责任,显然违反了 PPP 禁止性规定,但能否“一刀切”

^① 本表述引自财政部会计司有关负责人就印发《政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作项目合同》答记者问,2019 年 12 月 24 日。

地将其认定为隐性债务?本文从两个层面剖析此问题。

若地方有多余财力,结合政策规定和司法解释有两种观点。其一,认为由于财承限额规定的法律位阶低而无法对抗 PPP 合同的法律效力。财承限额衡量的并非一级政府可负担 PPP 财政支出责任的真实能力,而是一种财政管理和风险防控指标,若地方在本级财承限额之上仍有可用财力,缔约双方均有合同履行能力且合同约定合法合规,进而不存在致使合同失效的法律要件,便不构成隐性债务。其二,《〈全国法院民商事审判工作会议纪要〉理解与适用》提出了违反“公序良俗”,进而认定合同无效的解释情形。违反党和国家政策的合同,可认定其违反公序良俗,司法实践中能否扩大解释,需看法院能否穿透形式落脚实质。严控财政金融风险符合党中央、国务院政策要求,落实财承限额管理要求是 PPP 财政风险总量防控的主要抓手,已达成实践共识和惯例,若将财承限额规定纳入“公序良俗”进而判定合同无效,即便政府有能力履约,也应认定为隐性债务。本文认为,地方有多余财力时,突破本级财承限额但在合同中约定的支出安排是预算内的显性支出,不论在当期或在未来,都不应存在隐性债务,关键是其形成了当地财政行为的违规,属于应由政策文件的约束力去解决的问题。

若政府无多余财力,而履行新增 PPP 项目的财政支出责任会对本地区的财政可持续、政府信用带来威胁。此时政府不具备 PPP 合同的履约能力,进而不具备合同生效要件中的“当事人意思表示真实”,若以此为由,或以“合法形式掩盖非法目的”为由判定项目合同无效,便否认了合同约定的财政支出责任的合法属性,可构成隐性债务。

另外,实践中部分政府为规避财承限额管理要求不申请项目入库,但不入库不代表政府不履行财政支出责任,也不改变此种预算安排与支出行为的显性特征。而在政府无力履约时,在当期预算构成“政府支出责任的违约”,在未来为显性债务。凡有规范化依据列入政府预算,或明确地要走预算程序安排的 PPP 支出,在原来未做充分估计、后来实际发生需要通过预算解决追加支出问题的财力负担时,如政府和社会资本签署补充协议加以约定且有履约能力,在当期预算应视为经常性或资本性支出,在未来则属于显性债务。如出现未来无力履约窘境,应归于由不确定性所带来的显性或有债务,理论分析上不宜将此混同于隐性债务。

情形四:地方被动违反财承限额规定是否构成隐性债务?财承限额规定要求本地区有 PPP 项目支出的所有年度中均不得超过 10%,除当年数据外,未来年度的占比均为预测值。^①在此暂不考虑人为主观调整参数的情况,假设参数在预测年度均合理,可能由于宏观经济处于下行周期等原因,导致预测年度实际的一般公共预算支出规模低于预测值,进而使本地区财承超限额。本文认为,情形三中无论政府行为是否“善意”,是政府选择导致主动超限,情形四却是政府不可预见的被动超限。不论合同缔约双方有无能力继续履约,都不能以财承被动超限为由对抗合同有效性,情形四并不构成隐性债务,但可能成为未来的显性债务。

通过分析规范的 PPP 项目的财政支出责任可得出:第一,以“一级政府、一级预算”下本级财承不超限额为前提,纳入 PPP 合同的规范的财政支出责任,在当期预算中不属于政府债务(遑论显性和隐性债务);政府不履约、少履约的财政支出责任,不改变这部分支出的法定责任,属于“政府支出责任的违约”,亦不属于隐性债务。第二,若本级财承超限,不论以政府主动作为还是被动接受为前提,也不论政府有无实际履约能力,在财承限额规定尚未构成“公序良俗”或无上位法支撑时,

^① 《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》(财金[2015]21号)规定,某地区财承占比=本地区本年度所有拟开发和已开发 PPP 项目的财政支出责任/本地区本年度一般公共预算支出,占比不得超过 10%。

此规定无法对抗合同效力,不改变政府支出的显性特征。在政府有能力且按约定履约时,不产生隐性债务。在未来如政府无履约能力时,可能发生显性债务,而且相比于“发生”之前,这种债务可认为是潜在的,但此实为政府面对的未来具有不确定性的显性或有债务。只有当项目隐含的违法违规因素公开暴露而导致项目合同无效的颠覆性结果,其相关债务属性才转变性质,由无履约的支出责任生成隐性或有债务。

四、不规范 PPP 项目的财政支出责任的债务属性分析

政府多次发文整顿 PPP 引发的地方政府债务风险问题,主要原因是市场风险的不当承担、市场回报的提前锁定和绩效考核的约束丧失等泛化、异化行为形成了政府违法违规融资负债通道,引致了本来不在政府承担之列的责任和风险,突破了政府法定责任范畴。

(一) 社会资本不当转移项目风险,对政府的兜底预期强烈

若政府“让利”过度,会增加社会资本对政府的救助依赖,表现为不当承担市场风险。

第一,政府违规提供担保和还款承诺。《预算法》规定,地方政府及所属部门不得为任何单位和个人的债务提供担保。而实践中,部分政府、政府出资代表或其关联企业为 PPP 项目的债权融资提供担保,此行为因违反法律将导致合同无效,政府担保责任的履行取决于担保事项是否成为现实,由此产生隐性或有债务。第二,政府不当回购社会资本的资本金或承担资本金损失。部分项目会在合同中约定政府和社会资本在合作期结束前的指定年份,或项目收益不达预期时,政府、政府出资代表或指定机构回购社会资本全部或部分股权,或在非政府方原因导致社会资本出现资本金损失时,政府方予以补偿。对此,财预 2017 年 50 号文规定,政府不得以任何方式承诺回购社会资本的投资本金、承担社会资本的投资本金损失。

除上述承诺回购的情形应被禁止之外,对实际发生的回购行为,还应注意“两分法”,从行为合理性入手确认其与转让股权的区别。若政府回购股权是在项目正常运作时的无合理理由回购,可分两种情形:其一,非规范地损害社会资本利益,即便相关行为可以“损害国家、集体或公共利益”为由,经司法程序判定原合同无效而强行实施,这属于政府行为不当加上了“司法不公”。其二,社会资本为尽早抽身,通过政府回购行为而以政府和公众利益换取自身利益。上述均非正常的股权转让行为。但此处还有具备正当理由的情况:由于政策变化、项目运营需要或实现公共利益最大化,确需政府回购社会资本股权的,政府和社会资本以规范协议合意达成的回购事项。当然,为保证实质和形式均合法合规,合同应明确约定合理的回购条件,前提是监管部门和司法当局(如涉及时)能以实质重于形式原则加以认可。对实际发生的回购行为,若行为合理且通过规范的协议加以约定,则属于当期预算支出;若行为不合理,则可以“合法形式掩盖非法行为”为由判定回购无效,由此产生隐性债务。

政府承诺或实际发生的承担社会资本的资本金损失的行为,实质是承担了社会资本应承担的风险,不论从法定角度,还是道义救助角度,政府都不应发生该项支出,其中“承诺”的行为结果应认定为隐性或有债务,“实际发生的”行为结果应认定为隐性直接债务。

(二) 以非规范担保方式,提前锁定社会资本回报

政府的非规范担保方式通常包括:第一,明股实债,即以股权为表现形式的债权投资行为。股权投资回报类似于“本金返还+可预期利息”,部分或全部来源于财政资金,不与项目经营挂钩。第二,政府方承诺最低收益,即政府按特定收益水平测算财政付费金额,是锁定社会资本回报底线

的“政府兜底”安排。以上行为不属于保证、抵押等典型而规范的担保行为,但政府以差额补足等方式承担社会资本的风险,违反了财预 2017 年 50 号文“政府方不得以任何方式向社会资本承诺最低收益”的规定,可以“损害社会公众利益”或“以合法形式掩盖非法目的”为由判定原合同无效。财政兜底部分应被认定为隐性直接债务。

此外,政府在特定领域承担的最低市场需求风险并非最低收益的“变形”,而是科学风险分担机制的体现。因为污水处理、垃圾处理等领域的市场需求取决于城市规划的科学程度与发展水平、项目密集度与分布的合理性等,非社会资本可控,设置保底量是市场进入相关公共领域的基本保障。同时,当项目实际流量低于保底量时,社会资本只有在绩效考核达标后才能获得基于保底量衡量的收入,并非确定收入,不属于政府承诺最低收益的范畴。

(三)绩效考核机制流于形式,造成 PPP 财政支出责任的“预算软约束”和隐性风险

绩效考核是财政资金使用能否“物有所值”的关键防线,财金 2019 年 10 号文规定,“建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制,不得通过降低考核标准等方式,提前锁定、固化政府支出责任”。但下列行为会打破这一规定:一是降低与绩效挂钩的付费比例。因财金 2019 年 10 号文新规不溯及既往,此前实施的部分项目,或与绩效挂钩的付费比例低,或把付费责任区分为对应建设成本与效果的可用性付费和对应运营成本与效果的运营维护服务费,通过用政府性基金预算大额提前支付可用性付费的方式,锁定了社会资本的大部分收益,由此可能导致政府的实际支出责任大于基于绩效考核的应付支出责任,产生隐性直接债务。二是绩效考核的约束力低下。不清晰的考核目标、不合理的指标设计、不系统的考核方法和浮于表面的考核流程,将会使财政实际支付金额大于应支付金额,产生的隐性债务不仅包含绩效未达标而政府“多支付”的部分,还有因无法及时发现并获得有效控制的项目风险所引致的“现实后果”,即本可防患于未然的风险事项发生时产生的财政支出责任,成为隐性或有债务。

此外,部分学者将不规范的财承管理归为 PPP 引发隐性债务的诱因之一。即在本级未突破财承限额时,通过虚高本级一般公共预算支出增长率夸大未来财政支出规模,增加可用财承额度,或主观忽略本级可用财力与财承限额的匹配度,出现可用财力不足以兑付合同约定的支出责任的问题。上述行为虽未违反政策规定,但可能出现政府无法履约的情况。因财承规定目前无法对抗合同法律效力,只要 PPP 项目不存在因违法而引发隐性债务的行为,便不宜以隐性债务问题视之,但会带来“政府支出责任的违约”和显性或有债务。

由此,文本总结了 PPP 财政支出责任是否为地方政府隐性债务的判定原则:一是支出法定原则。具体包含两层含义:第一,PPP 合同约定的支出均由规范的 PPP 行为产生;第二,合同确定的支出责任应对等安排进入预算,保证支出行为与支出来源均合法。二是公众直接受益原则。PPP 财政支出责任的直接受益人是政府代表的社会公众,对将社会资本风险不当转移至政府而发生的财政支出行为,受益人既非政府也非公众,否定了支出的合理性。三是支出绩效导向原则。法定支出不直接等于合理支出,PPP 按效付费是支出合法前提下的合理保障,绩效考核“虚化”带来“无效”的财政支出,是以合法形式掩盖非法目的与行为的表现,必须通过有约束力的绩效考核挤出 PPP 财政支出责任中的此类隐性债务风险。

总结关于 PPP 财政支出行为的债务属性的分析认识,可列出表 3。

比照汉娜的财政风险矩阵,本文分析的中国情况,可列出“一揽子”表达的 PPP 项目财政支出责任债务风险矩阵(见表 4)。

表 3 PPP 项目财政支出行为的债务属性分析

PPP 财政支出行为	债务属性分析	特点
在本级财承限额内规范的 PPP 项目支出行为	若财承管理合规且合同双方具备履约能力,在当期预算属于正常的政府支出责任;在未来属于显性债务	政府是代表公众利益的直接受益方;纳入预算管理,支出法定;政府有履约能力;可监控支出行为及防范风险
	若虚增本级财承空间,或政府实际可用财力不足以履约,不产生隐性债务,但可能产生政府支出责任的违约和显性或有债务	政府是代表公众利益的直接受益方;纳入预算管理,支出法定;政府可能无履约能力;可监控支出行为及防范风险
在本级财承限额外规范的 PPP 项目支出行为	若政府有履约能力,分两种情况:一是财承规定无法对抗 PPP 合同效力,当期预算属于正常的政府支出责任,未来属于显性债务;二是财承规定构成“公序良俗”时,突破限额可导致合同失效,从而产生隐性债务	政府是代表公众利益的直接受益方,有履约能力;行为违反了 PPP 财承规定,但因规定层级低,无法直接对抗合同效力,司法实践中可能会根据项目情况认定为不同属性;若支出责任列入预算,可监控支出行为及防范风险
	若政府无履约能力,可能判定合同无效,构成隐性直接债务(股权投资、运营补贴及配套投入支出)与或有债务(风险承担支出)	政府是代表公众利益的直接受益方,无履约能力;相关财政支出责任无法定属性;若支出责任列入预算,可监控行为,但难以防范风险
本级财承被动超限额	没有主观违反政策规定,若政府有履约能力,则不属于地方政府债务,属于正常的政府支出责任	政府是代表公众利益的直接受益方;纳入预算管理,支出法定;政府有履约能力;可监控支出行为及防范风险
政府提供违规担保和还款承诺	违反《预算法》等规定,属于隐性或有债务	政府不应是法定债务人;不应纳入预算,支出非法定;不能有效监控支出行为及防范风险
政府不当回购社会资本资本金	若回购资本金违规不合理,实以政府代表的公共利益换取社会资本利益,应判定合同无效,“承诺”行为产生隐性或有债务;“实际”行为产生隐性直接债务	政府行为违反规定;若政府或其指定的事业单位回购,可能纳入预算管理,并监控支出行为及风险;若政府指定融资平台等市场主体回购,则不纳入预算管理,不能监控风险
政府承诺承担社会资本的资本金损失	政府实质性承担了应由社会资本承担的风险,产生隐性或有债务	政府支出非法定;难以监控支出行为及防范风险
明股实债或政府提供最低收益	政府兜底市场风险,违反了按效付费原则,产生隐性直接债务	政府不应是法定债务人;即便纳入合同及预算管理,但可能因合同无效导致支出非法定;可监控支出行为及防范风险
绩效考核流于形式	致使政府的实际支付金额大于应支付金额,其中多支付的部分产生隐性直接债务;因未按绩效监管要求而隐藏的项目风险变为“现实后果”而可能发生的支出责任产生隐性或有债务	政府是代表公众利益的直接受益方;纳入预算管理,实际支出多于按效付费的部分理论上非法定;可部分监控支出行为及风险(因考核流于形式的隐匿风险一旦失控,难以监控潜在财政支出),造成支出责任的“预算软约束”和隐性债务

资料来源:笔者总结。

表 4 中国 PPP 项目财政支出责任债务风险矩阵

债务	直接债务	或有债务
显性 债务	1. 财承限额内 + 支出责任(股权投资、运营补贴及配套投入)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约 2. 财承规定无法对抗 PPP 合同效力时:财承限额外 + 支出责任(股权投资、运营补贴及配套支出)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约 3. 财承被动超限 + 支出责任(股权投资、运营补贴及配套支出)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约	1. 财承限额内 + 支出责任(风险承担)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约 2. 财承限额内 + 支出责任规范 + 政府无力履约(当期预算产生“支出责任的违约”) 3. 财承被动超限 + 支出责任(风险承担)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约
隐性 债务	1. 财承规定构成“公序良俗”:财承限额外 + 支出责任(股权投资、运营补贴及配套支出)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约 2. 财承限额外 + 支出责任(股权投资、运营补贴及配套投入)规范(不含当期预算支出) + 政府无力履约 3. 政府“实际”不当回购社会资本的资本金 4. 政府“实际”承担社会资本资本的金损失 5. 明股实债或政府提供最低收益 6. 绩效考核流于形式致使实际支付金额大于应支付金额部分	1. 财承规定构成“公序良俗”:财承限额外 + 支出责任(风险分担)规范(不含当期预算支出) + 政府可履约 2. 财承限额外 + 支出责任(风险承担)规范(不含当期预算支出) + 政府无力履约 3. 政府提供违规担保和还贷承诺形成的支出责任 4. 政府“承诺”不当回购社会资本的资本金 5. 政府“承诺”承担社会资本资本的金损失 6. 绩效考核流于形式致使隐藏的项目风险成为“现实后果”后可能发生的财政支出责任

注:在本文定义下,规范的 PPP 项目的财政支出责任(分析时默认此部分支出已纳入 PPP 合同)在当期预算安排的支出属于正常的政府支出,本表不体现对此类支出的分析。其中,“规范的 PPP 项目”是指 PPP 项目行为不违反现有法律法规、规范性文件的规定,但不包含行政区违反本级财政承受能力管理规定(如突破本级财承限额或虚增财承限额等)的情形。

资料来源:笔者总结。

五、PPP 隐性债务风险的生成机理

PPP 引发隐性债务风险的深层原因,与我国财政体制、行政体制、社会管理制度等改革的不到位内在相关,客观上,经济运行中地方财力不堪支出责任产生的“捉襟见肘”困局和对地方行为的监管漏洞是诱因;主观上,地方政府“大而不倒的软预算约束”和地方官员谋求晋升的内在心理共同强化了地方对中央的救助预期是潜在激励。上述因素的综合影响扭曲了 PPP 项目的风险分担机制,为 PPP 隐性债务风险的产生提供了条件,构成如下具体生成机理。

(一)立法滞后、监管软约束下的选择性异化行为

分权制下中央对地方的转移支付是缓解地方财力与支出责任矛盾的重要举措。但在分税制未在省级以下真正落地、地方税体系未成型(贾康等,2015)的背景下,转移支付无法完全覆盖地方财力缺口,隐性债务曾借助融资平台等形式广泛发生。为控制地方不发生系统性债务风险,国家多举措遏制非规范举债行为,具有融资功能的 PPP 模式被赋予了弥补地方公共投资缺口的重任。但立法滞后、制度建设和市场不完备、监管不到位等因素为 PPP 异化、泛化提供了滋生条件和选择空间。一定意义上,地方政府面对公共服务与管理的繁重压力和“举债无门”,会倒逼其借助 PPP 采取一些“非常手段”,增加隐性债务风险的可能性。

（二）救助预期下的机会主义逻辑

在政府与市场关系中,信息不对称可引发逆向选择和道德风险。逆向选择是指由于社会资本具有信息优势,通过包装综合实力或采取低价竞标等手段中标项目。政府或以短期思维决策,或被社会资本的“伪装”吸引,或存在官员的利益交换,大概率以市场均价水平接受了形式合格的社会资本,资质好但报价高的社会资本却失去应标机会。道德风险是指社会资本因拥有项目一手信息而将风险量化为不应由政府承担的支出责任。政府因承担公共服务供给职责,放任合作关系恶化、项目建设运营管理不良等问题是小概率事件,加之受专业能力限制,无法完全看破社会资本实质性转嫁市场风险的行为,增加了市场对政府的救助依赖。

在上下级政府关系中,地方政府因信息优势做出增进自身利益却不利于防控中央政府救助责任风险的行为。Wildasin(1997)提出,在财政分权下,地方政府的承诺和举债可引致中央政府的救助行为,否则地方债务危机一旦蔓延,将给中央政府带来难以承受的外部成本,当地方政府为外溢性大的公共服务举债时,中央政府的救助动机将更强烈。在我国五级政府架构中,中央政府的监管力度会伴随政府层级的延伸而减弱,地方政府“大而不倒”的软预算约束和“上有政策、下有对策”的行为选择隐匿了隐性债务风险,省级政府更不存在破产可能,“太大而不能倒”已成为地方政府的集体行动共识(马万里,2019)。地方政府在 PPP 项目中做出可能引致隐性债务风险的行为选择,短期内却可拉动地方投资、提升公共服务供给,给地方官员带来良好的口碑和业绩,更增加地方政府借助 PPP 违规举债的机会主义倾向。

（三）互动博弈下的风险分担不合理

在 PPP 项目运作层面,带来隐性债务的不规范行为均可归因为风险分担不合理。

一是 PPP 项目的长周期和复杂性决定了政府与社会资本缔结的是典型的不完全契约。当出现合同没有明确约定的事项时,受限于时间、能力或烦琐的程序,政府会承担一些超出约定的支出事项并可能引发隐性债务。二是社会资本利用政府迫切落地项目的心理或出于自我防御动机而提出不合理的条件。PPP 是公益性与商业性的结合,能否落地并非仅取决于政府意志。对于某些行政命令色彩严重的项目,为尽快促成社会资本和金融机构合意达成落地条件,政府可能被迫答应不合理要求。同时,因社会资本存在对政府换届履约、政策稳定性等的担忧,或明确提出无理要求,或私下降低服务质量以减少成本,均可成为隐性债务的诱因。三是政府的弱风险感知能力降低了其在谈判、缔约时的敏感性和防御心理。“有限理性”的政府在缺少市场信息和专业判断力的情况下,可能答应社会资本一些不合理条件。加之 PPP 应有的“阳光化”、社会资本公平竞争等在我国现阶段综合环境下不易真正到位,不正之风和暗中腐败仍有发生可能,更易使政府承担的风险超出合理限度。四是评估项目财政风险的量化方法不完善。现有的财政承受能力论证程序尚无法高水平、全面地评估所有的直接和潜在财政风险。政府可能难以将自身应承担哪些风险、承担的比例如何、如何建立动态的风险分担调整机制全部纳入决策,给某些模糊的“可能支出”变为“现实额外支出”提供了弹性空间。

六、防范和化解 PPP 债务风险的政策建议

尽管 PPP 可能引致隐性债务,但绝不能否认 PPP 对于“守正出奇”地推进中国现代化发展的重大现实意义和推动政府职能转变、深化市场改革、促进政府与市场专业分工和实现公共服务供给提质增效等方面的积极效果(贾康,2018)。防范和化解 PPP 政府债务风险,其根本点是在推进现代财政制度建设中,进一步凝聚对 PPP 功能定位的共识,准确把握 PPP 财政支出责任的债务属性,

构建 PPP 隐性债务风险分担的合理机制,运行层面的关键是将管理标准法治化,通过行为引导、监管强化、信息公开等,增强隐性债务风险的防范及治理成效。

(一)提高 PPP 立法层级,将相关规定落实到行为治理

目前,对 PPP 财政支出责任的债务属性认定依据和管理规定散见于各法律层级较低的规范性文件,有些规定“形似但未聚神”“有规而尚未为良规”,并未有系统性强、约束力高且执行标准统一的法律法规作为行为治理的依据,亟须在“全面依法治国”大政方针的指引下,加快立法进程,解决“无法可依”“文件虚置”“制度空转”问题,让行为治理有良法可依。

1. 积极提高相关规定的法律层级,为监管认定和司法判定提供可靠依据

我国 PPP 上位法一直缺位,除对政府提供违规担保有《预算法》作为法律依据外,PPP 项目导致政府债务的其他行为缺乏直接的法律依据,加之此方面的司法案例较少,法律基础薄弱。应加快 PPP 立法进程,积极提高拟出台的规范性文件的效力层级,让行为有法可依。

2. 对标隐性债务特点,穿透 PPP 行为实质,统一 PPP 财政支出责任的债务认定标准

为避免实操中的误判、漏判,国家立法机构、决策与管理部门应就 PPP 财政支出责任的债务属性判定及管理标准达成共识并体现在高位阶法律中。应以合法依规的预算管理为主线,明确可能引发隐性债务风险的不规范行为,形成严肃处理之依据;对各级政府主动或被动超出财承限额等行为,在财承规定尚无法对抗合同效力前,以相关支出是否合法合理、双方是否依法履约等区别判定,而非“一刀切”管理。各部门应积极磋商达成一致认知,化解同一行为因部门、地方监管标准不一而判定不一的尴尬状况,稳定市场和社会资本的长期预期。

3. 规范引导,完善监管,解决好政策执行的“最后一公里”问题

一是建立终身问责制,降低官员因项目周期长而希望将本届隐性债务转移给下届的侥幸心理,并要求专家或机构“实名认证”项目论证方案,提高其提供违规咨询意见的成本。二是建立社会资本和金融机构的“信用身份认证线上平台”,将法律查证的、审计披露的或媒体曝光的(应对真实性做出自主判断)违规引致隐性债务的机构名录,按违规程度分类披露,加强社会约束。三是完善项目的信息披露制度,如实反映财政支出和资产负债情况,为判断是否出现债务风险提供依据。

(二)优化 PPP 财政管理制度,实现防风险与促发展的双重目标

1. 统筹财力资源,探索建立 PPP 财政支出来源的合理体系

我国分级控制 PPP 财政支出总量的做法,在财政分级管理体制下一定程度上抑制了 PPP 的盲目推进,在世界范围内属创新举措。然而,一般公共预算支出的刚性强,以此计算的财承限额并非地方无风险的可支配财力,且政府性基金预算的相关支出科目与基建联系更紧密,但财金 2019 年 10 号文封死了预算基金列支项目运营补贴支出的通道。此外,财政体系内部并未构建可协同发力的 PPP 财政支出来源。为此,应将全口径预算、专项债、国有存量资产等“一盘棋”式统筹协调,以系统论思想为指导而分配到政府直接投资、政府采购、PPP、专项债等不同模式上,在“堵后门”的同时创新合规“开前门”方式,实现公共服务领域投入产出效益最大化的财力协调整合。

2. 适当赋予各级财承管理的弹性空间,优化财政支出供给侧结构性“激励-兼容”式调整

积极探索“总量控制+结构优化”的财承管理制度,按照激励-兼容原则提高各地项目需求、可用财力、债务风险等因素的综合匹配度,建立财承额度的“全省(市)统筹调剂”机制,经济基础好、履约能力强的地区,允许根据项目需求适当提高本级财承限额;经济基础弱、债务风险水平高的地区,则综合评估履约能力后进行适当压低。因债务风险与当地经济规模呈高关联反比关系,对确需发展的地区,可通过连片综合开发等方式适当提升 PPP 项目的商业化、集约化程度,引致社

会资本帮扶资源,或适当延长财政困难地区的项目合作期限,降低财政中短期支付压力,上级财政部门也可建立 PPP 资金的纵向转移支付予以定向帮扶。

3. 构建债务风险的合理分担机制,妥善处理风险隐患

对于已造成债务害结果的 PPP 行为,应形成债务合理分担方案。一是明确责任主体,判断行为动机。建立本级财政部门或跨部门、跨层级的项目核查机制,追查责任方,涉及多主体的共同行为应结合法律政策、司法实践和行为诱因,合理核定各过错方责任比例,保证惩戒措施公正合理。二是区分债务属性,以便对症下药。显性债务应由政府制定本级财力可承受的有计划有序偿还;隐性债务若不能显性化,应在找到合适承担主体后及时剥离出政府债务;直接债务应在明确由政府还是市场主体偿还后再制定应对举措;或有债务应综合其附着的事项发生的可能性提前规划好财政应对风险的支出量。三是采取配套措施,降低负面影响。在项目政府债务发现及化解期间,项目本级政府、实施机构应会同有关部门采取配套措施,保障公共服务的持续稳定安全供给。

(三)多举措完善 PPP 绩效管理,优化实现多方共赢共治格局

1. 合理分担项目风险,将契约的严谨性和约束力体现于合同执行和管理

应引导各伙伴方高水平实现 PPP 项目的风险预测、量化、分担与动态调整工作,将风险分担原则落实于项目管理全过程。其一,合理分担项目风险,对社会资本应承担的风险,政府应坚守底线,不兜底、不救助。其二,完善风险量化测算方法,把风险分担切实转化为可度量、可安排的支出责任,降低债务风险。其三,重视风险分担的合同管理,将风险分担的动态调整与 PPP 项目的中期评估和合同再谈判等程序切实对接,以坐实风险分担的法律约束力。

2. 健全项目绩效考核机制,实现财政支出的物有所值

按效付费是挤出财政支出“超额水分”、降低 PPP 隐性债务的重要举措。应合理设计项目考核指标,将财政付费责任与绩效结果完全挂钩,强化社会资本联合体对政府负责的机制,减少联合体成员内部的扯皮推诿。同时,督促实施机构高质量完成绩效管理,有条件的地方可探索联合考核机制,组成由实施机构牵头,财政及交通、环保等行业主管部门和专业人士参与的考评小组,提高绩效考核的科学性和客观真实性。此外,鼓励地方分行业建立绩效考核数据库,为 PPP 项目的物有所值验证提供依据,为行业参数平均值和风险区间的科学设定积累历史数据,更好支持本地区同类项目的发展。

3. 大力度推进信息公开,让 PPP 的“阳光化”成为最好的防腐剂

信息公开机制已成为 PPP 规范发展的有力支柱,可进一步探索。一是财政、行业主管部门联合融资机构与信用评级机构,完善信息管理、校验与公开制度,减少“抽屉协议”、做假账等行为。二是借鉴国外经验,完善 PPP 财政支出责任的相关指标。如国际货币基金组织提出预算和年度财务报告需说明当前或计划中 PPP 项目的政府支出规模和合同中存在的隐性债务风险细节等情况;澳大利亚政府建立 PPP 合同公示制度,防止政府掩盖 PPP 真正财政成本等(李丹、王郅强,2019)。三是健全社会监督机制,在保障社会知情权的同时,鼓励有理有据的 PPP 违规举债举报行为,借助公众、媒体的力量,让 PPP 的泛化、异化行为无处遁形。

参考文献:

1. 方桦、徐庆阳:《政府审计视角下的 PPP 项目政府债务风险管理研究》,《财会月刊》2019 年第 11 期。
2. 郭敏、宋寒凝:《地方政府债务构成规模及风险测算研究》,《经济与管理评论》2020 年第 1 期。
3. 胡玄能、徐慧强:《我国 PPP 模式异化及其隐性债务风险研究》,《国际商务财会》2019 年第 7 期。
4. 吉富星:《我国 PPP 模式的政府性债务与预算机制研究》,《税务与经济》2015 年第 4 期。
5. 吉富星:《地方政府隐性债务的实质、规模与风险研究》,《财政研究》2018 年第 11 期。

6. 贾康:《化解隐性债务风险要开前门关后门修围墙》,《中国证券报》2014年10月13日。
7. 贾康、苏京春、梁季、刘薇:《全面深化财税体制改革之路:分税制的攻坚克难》,人民出版社2015年版。
8. 贾康:《规范化发展PPP系列谈之四:创新发展与风险防控须理性权衡、守正出奇》,《经济日报》2018年1月11日。
9. 姜子叶、胡育蓉:《财政分权、预算软约束与地方政府债务》,《金融研究》2016年第2期。
10. 李丹、王郅强:《PPP隐性债务风险的生成:理论、经验与启示》,《行政论坛》2019年第4期。
11. 刘方:《防范地方政府隐性债务背景下PPP健康发展研究》,《当代经济管理》2019年第9期。
12. 毛捷、徐军伟:《中国地方政府债务问题研究的现实基础——制度变迁、统计方法与重要事实》,《财政研究》2019年第1期。
13. 毛捷、曹婧:《中国地方政府债务问题研究的文献综述》,《公共财政研究》2019年第1期。
14. 马万里:《中国地方政府隐性债务扩张的行为逻辑——兼论规范地方政府举债行为的路径转换与对策建议》,《财政研究》2019年第8期。
15. 沈雨婷、金洪飞:《中国地方政府债务风险预警体系研究——基于层次分析法与熵值法分析》,《当代财经》2019年第6期。
16. 最高人民法院民事审判第二庭编著《〈全国法院民商事审判工作会议纪要〉理解与适用》,人民法院出版社2019版。
17. 赵全厚:《地方政府隐性债务浅析》,《财政科学》2018年第5期。
18. Brix, H. P., Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability. World Bank Working Paper, No. 1898, 1998.
19. Wildasin, D. E., Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations. World Bank Working Paper, No. 1843, 1997.

Research on the Debt Features of PPP Fiscal Expenditure Responsibilities: A Perspective of Governments' Reasonable Sharing of Debt Risk

JIA Kang, WU Bingbing (Chinese Academy of Fiscal Sciences, 100142)

Abstract: The Public-Private Partnership (PPP) model is one of the important initiatives during China's innovative development. Proper analysis of the debt features of PPP fiscal expenditure responsibilities is critical to improving PPP policies and practice and promoting high-quality PPP development. From the perspective of the governments' reasonable sharing of debt risk, this paper puts fiscal expenditure responsibilities of various PPP behaviors with different levels of compliance within the analysis framework to realize the following goals. The first is to distinguish right from wrong with a holistic view of PPP policies, regulations, practice and the applicability of laws and to build PPP fiscal expenditure responsibilities' government debt risk matrix. The second is to identify the root causes as to why PPP could bring out implicit debt, and why some PPP policies are controversial and ineffective. The third is to provide suggestions for the healthy development of PPP. This paper attempts to make clear distinctions between fiscal expenditure responsibilities of PPP projects and implicit debt. Unregulated behaviors, such as improper transfer of market risks, promise of fixed market returns to social capital and the loss of performance appraisal constraints, could create implicit debt risks. The paper points out several solutions: A reasonable definition of fiscal expenditure responsibilities should be given and an open, transparent management system for its debt features should be established; higher-level PPP regulations should be introduced to govern behaviors and the PPP fiscal management system should be innovated to prevent risks and promote development; and PPP performance management should be optimized to achieve a win-win situation and co-governance.

Keywords: PPP Projects, Fiscal Expenditure Responsibilities, Local Government's Debt, Risk Control

JEL: E62, H42, H63

责任编辑:无 明