君合研究简讯



2016年8月17日

PPP 法律热点问题

PPP与政府购买服务解析(系列之四)——PPP焦点一席谈

一、不忘初衷

初心不忘,方得始终。在讨论 PPP 与政府购买服务之前,我们先来看一下它们各自的初衷是什么。

PPP 的初衷,在于解决地方债,吸引民间资本, 在促进稳增长的同时,推动政府治理结构的转型。

政府购买服务的初衷,在于简政放权,推动事业单位改革。社会力量能做的事,政府不养机构不养人。

二者的初衷不同,决定了适用范围、原则和方式即有所不同。但有一点是可以确定的,即在当前的政策法规框架之下,二者都不存在违法的问题,只是存在衔接和配套问题。PPP是近两年以来的主流政策导向,政府购买服务则是新近出现的名词。目前市场上存在一些泛滥化、扩大化的政府购买服务,笔者称之为"泛化政府购买服务",它对PPP模式造成了冲击,在特定范围内还有取代PPP模式的趋势,这是一个值得重视和解决的问题。

二、PPP与政府购买服务之间存在交集

PPP 与政府购买服务二者之间存在交集,而交集部分,就是必须采取 PPP 模式的政府购买服务,或称之为政府购买服务类的 PPP 项目。

从立法的角度上来讲,我们一直主张对 PPP 实行双轨制管理。简而言之,就是将 PPP 分为两类,一类是特许经营类 PPP 项目,另一类是政府购买服务类 PPP 项目。而其中第二类,即为 PPP 与政府购买服务之间的交集。这个交集不用刻意求大,但只要是交集部分,就必须适用 PPP 模式,而不得通过套用政府购买服务相对简单的程序规定,来规避PPP 的两个论证、实施方案和"五一九"¹要求。

上述交集之外的政府购买服务,不强制要求适用 PPP 模式,但是一旦适用,则需遵守与 PPP 有关的政策法规。

三、政府购买服务 PPP 项目的划定标准

我们初步拟了几个必须满足的标准,考虑得还 很不成熟,先拿出来供大家讨论和参考:

1

¹ 即 PPP 项目操作的五个阶段、十九个步骤。

- 1. 必须是公共产品和服务的供应:
- 2. 必须形成项目设施,且项目设施的寿命在十年以上;
- 3. 项目合同的期限在十年以上;
- 4. 有必要进行物有所值论证和财政承受能力论证。

没有标准肯定是不行的,与之有关的讨论应当 进一步深化,而不应止步于对"泛化政府购买服务" 或"伪政府购买服务"的质疑或批评。

四、政府购买服务的实际案例

我们做过一些政府购买服务的项目。地方政府之所以采取政府购买服务,而非 PPP 模式,其中的原因是比较复杂的,并不完全是政策性银行的问题,也不能简单地归结于地方政府有意规避 PPP 模式的应用。

以某跨市项目为例,一开始地方政府是打算采取 PPP 模式的,做了很多论证工作,试图解决项目当中存在的一些实际难点(如实施机构的确定、两地财政的分工、当地行业公司的利益诉求、项目公司股权的分配、相关工程承包商、供货商的选定等),但一直没有找到很好的方案,PPP的两个论证和实施方案也因此受阻。在这样一个时点上,政策性银行带着巨额、低成本的资金来了,并且给出了"政府购买服务"的解决方案,政策和法规依据是不缺的,既能节省时间,又能摆平前述的种种问题,地方政府何乐而不为?

五、地方债问题

我们理解,PPP 项目下的政府支出责任,在列 入财政预算和三年滚动规划的情况下,可以不视为 地方债,但是要考虑预算是一年一列,地方政府仍 有违约可能,在那个时点上,因为社会资本的大部分投入(建设期投资)已经发生,后期运营服务的交付与否,以及与之相关的新增成本与费用,对社会资本的总体成本而言都无太大影响。如果地方政府不能正常履约,按时付款,那么就难免形成地方政府的真实债务。从这个角度来讲,我们又倾向于认为 PPP 合同项下的政府支出责任,也构成地方政府的隐性或有负债。

六、明股实债问题

从实操层面上讲,我们理解明股实债的危害性,在于小股大债,在于社会资本可获固定回报的提前退出,以及与之相关的项目风险的不合理配置。但与此同时,我们也提请注意,作为目前比较活跃的社会资本组成部分,财务投资人在绝大部分 PPP 项目里,都需要采取明股实债的方式,才能够实质参与 PPP 项目,否则就无法通过其内部的风控审查,也无法满足其所携资金的基本诉求。

对于财务投资人参与 PPP 项目,如果还是本着肯定和鼓励的态度,则建议对"明股实债"进行更为明晰的阐述,解析出其中违反 PPP 核心原则的基本要素,并对那些并不会影响到项目正常执行的"明股实债"的安排予以认可或放行,而不宜采取一概封杀的政策。

总的来看,财务投资人的参与,一方面丰富了 PPP 项目中的社会资本构成,另一方面也有益于优 化融资成本,使得交易结构更加现实可行,并对项 目公司的治理也有较大的促进作用,利大于弊。而 且,目前很多有实力的财务投资人,也正在针对市 场情况,结合 PPP 模式的适用,对其自身的风控体 系进行改进,这也是值得政策和制度设计者关注的。 用合理的制度来引导市场,让市场自身发挥更大的

作用,应该是 PPP 模式后续深化发展的一个方向。

(注:本文为刘世坚律师于2016年8月4日

出席财政部 PPP 中心研讨会("解析不规范的 PPP 和政府购买服务项目构成变相举债问题")时的发言内容,略有改动。)

刘世坚 合伙人 电话: 86 010 8519 1289 邮箱地址: liushj@junhe.com



