

PPP 法律热点问题

PPP 与政府购买服务解析（系列之一）——当“PPP”遭遇“政府购买服务”

7月21日，财新网发表《警惕“伪政府购买服务”违规隐性举债》一文（作者唐俊，下称“《警惕违规隐形举债》”）。文中提到，审计署审计长刘家义在向全国人大常委会报告2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况时指出“有的地区仍违规或变相举债。有的地方出现一些隐性债务”，个别省份“在委托代建项目中，约定以政府购买服务名义支付建设资金，涉及融资175.65亿元”，认为“同级财政部门的从属地位，决定了其无法制止地方政府的违法违规行为，其中最典型表现就是审计署通报的增加隐性债务现象，具体做法就是将政府工程伪装成政府购买服务项目并获取融资。”

笔者认为，“将政府工程伪装成政府购买服务并获取融资”，确为近期地方债问题的冰山一角，但更大的问题在于以扩大化、泛滥化的“政府购买服务”取代“政府与社会资本合作”，在国务院及相关部委自2014年以来倾力打造的PPP体系之外另立山头，用《政府购买服务管理办法（暂行）》（下称“《暂行办法》”）赋予的合法形式，擅开明渠，实修暗道，而且大有愈演愈烈之势。

我们先来看一下《暂行办法》的相关规定。

一、地方政府的权限

“第十三条 各级财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录，确定政府购买服务的种类、性质和内容。”

二、“政府购买服务”是什么？

根据《暂行办法》，政府购买服务，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付费用。

三、“政府购买服务指导性目录”的涵盖范围？

根据《暂行办法》，应当纳入政府购买服务指导性目录的包括基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务、政府履职所需辅助性事项等适宜由社会力量承担的服务事项。其中，与目前国内PPP领域存在直接关联的包括养老服务、医疗卫生、住房保障、公共

文化、公共体育、公共交通运输、环境治理、城市维护等。

《暂行办法》的上述规定，以及其与现有的 PPP 相关政策法规、项目实践之间的交叉与重叠，在一定程度上给业内的理解造成了混淆，也在那些交叉领域给予了地方政府额外的路径选择，即无需通过程序繁琐的 PPP，也可以把很多基本公共服务项目交给社会力量承担。

《警惕违规隐形举债》一文对“政府工程”和“承接主体工程”进行了对比，认为“地方政府有意混淆政府工程和承接主体为履约向社会提供服务而投资的工程，将本应预算安排的政府工程伪装成政府购买服务项目到银行融资”。事实上，现在的问题，不是能否将所谓的“政府工程”做成“承接主体工程”，而是“承接主体工程”到底应该怎么做的问题，因为“承接主体工程”才是目前地方发展的迫切需求。

在地方债近乎于尾大不掉的今日，公共产业与服务的供应如果需要借助社会力量或社会资本，是否必须适用 PPP 模式，还是可以任由各地财政自行划线（“制定本级政府购买服务指导性目录，确定政府购买服务的种类、性质和内容”），堂而皇之地绕过 PPP 相关政策法规，直接依据《暂行办法》一购了之？

窃以为，《暂行办法》项下的“政府购买服务”既不可与“政府工程”混为一谈，也不应凌驾于 PPP 之上，或置 PPP 现有体系于不顾，以政府购买服务之名另立山头，否则，让已由《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》背书的政府与社会资本合作（包含特许经营与政府购买服务）情何以堪？

总的来讲，个人理解，不是说所有的政府购买服务都需要采取 PPP 模式，但是对于特定领域的公共产品和服务，如果需要社会资本参与，需要进行融资，政府又不能像传统的政府购买服务那样“一手交钱、一手交货”，需要通过可行性缺口补助或政府付费的方式来逐步实现社会资本合理收益的，就应当考虑顺应政策导向，适用 PPP 模式，基于财政承受能力和物有所值两个论证，制定合理可行的实施方案，并以此为基础遴选适格的社会资本，通过社会资本（或其设立的项目公司）与政府方之间的一个长期有效、平等合作的项目协议来实现公共产品和服务的供给目标，而不宜像现在不少地方那样滥用“政府购买服务”，利用缺乏充分监督和论证的“买买买”来满足长期发展需求。

这也正是《警惕违规隐形举债》一文所没有讲到的，即在地方政府融资渠道受限的情况下，出于对 PPP 规范性要求及时间成本的“嫌弃”，地方政府、投资人和银行之间将原本应该，或者国家鼓励适用 PPP 模式的项目，也包装成政府购买服务项目。这样，实施方案省了，“两个论证”也省了，政策性银行的钱也好用了，在某种程度上还可以躲避地方债的监测，真是皆大欢喜！

《警惕违规隐形举债》一文就规范地方政府购买服务行为提出了建议（“取消省级以下财政部门制定政府购买服务目录的权利，同时建立负面清单制度，建设政府购买服务公示平台，从源头规范地方政府购买服务行为。全国人大也应发挥执法监督作用，加大对违反预算法、政府采购法等法律法规行为的执法监督力度，强化问责追责和处罚”），非常值得肯定。但实际上，以当下的政策及市场情况而言，相关问题的严重性应

不在于将“政府工程”伪装为“承接主体工程”，也不在于以政府购买服务的形式行 BT 之实，而在于以缺乏合理节制的“政府购买服务”取代“政府与社会资本合作”，在现有的 PPP 政策及法规体系之外别树一帜，自行其是。对此，财政部近日公布的《政府和社会资本合作项目财政管理办法》（征求意见稿）即已作出针对性规定：“严禁采取延期支付方式变异为购买融资服

务，严禁通过政府购买服务方式进行变相融资，规避财政承受能力论证和物有所值评价”。但是，要想从根子上搞定这个问题，双轨制的 PPP 立法恐怕才是终极解决方案，即通过法律明确需要纳入 PPP 范畴的政府购买服务，堵暗道，护明渠，地方债借道“政府购买服务”问题才可能有真正得到解决的一天。

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

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

