

金融机构防范PPP政府隐性债务风险之探析

——基于财金[2019]10号文的解读

张童(博士)

【摘要】随着各地存量PPP项目暴露出诸多合规瑕疵,政府隐性债务攀升现象凸显,以财金[2019]10号文等监管文件为代表的PPP监管制度日趋从严。该文件是以往PPP监管文件的继承、补充、细化、纠正与整合,其中系统地列明了PPP项目的哪些情形将产生政府隐性债务,哪些情形满足合规要求、不产生政府隐性债务,这既对金融机构提供融资进行了约束,也对其识别与防范政府隐性债务风险提供了指引。为有效防范政府隐性债务风险,金融机构应辩证审视财金[2019]10号文的双重影响,尤其要避免接受政府方出资代表出具的任何兜底性增信文件,审慎审查PPP项目是否符合法定的合规性条件,并确立融资能进亦能出,建立涵盖PPP项目全生命周期的动态管理机制。

【关键词】PPP; 政府隐性债务风险; 金融机构; 融资

【中图分类号】F831.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2019)17-0172-5

PPP(Public-Private Partnership)模式自2014年开始在我国得到广泛推广,政府与社会资本合作的方式在促进公共基础服务设施的建设与运营、缓解政府财政资金压力等方面发挥了显著作用。然而,各地大量PPP项目也暴露出政府隐性债务激增、支出责任固化甚至超出自身财力、借助PPP项目变相融资等问题。为此,国务院、财政部、发改委等部门近几年陆续出台了以地方政府、金融机构为规制对象的一系列监管文件,并多次组织开展检查、整改与追责,尤其是2019年3月8日财政部最新发布的《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),号称PPP监管史上最严文件,矛头直指政府隐性债务风险的遏制与处理。

在这一背景下,鉴于融资在PPP项目运作中至关重要的地位,银行、券商、信托、基金或租赁公司等金融机构作为PPP项目的重要参与方,提供的资金往往高达项目总投资的70%以上,一旦逾越监管红线,将对其自身乃至PPP项目运作产生难以估量的损失。本文具体分析PPP模式下政府隐性债务风险对金融机构的影响,并结合财金[2019]10号文的有关

监管思路,探究金融机构防范风险的进路。

一、PPP政府隐性债务风险对金融机构的影响

何谓政府隐性债务?哪些情形会产生政府隐性债务?这些是厘清金融机构是否面临政府隐性债务风险所要解决的首要问题。实务中一直存在PPP模式下政府支出责任是否构成政府隐性债务的疑问,若不构成,金融机构便不可能涉足政府隐性债务范畴。有观点认为,政府隐性债务是指没有按预算法纳入预算管理而实现“显性化”、但最终由政府承担支付责任的债务,虽然目前来看其不是政府需偿还的债务,但从长远来看会构成政府的支付义务。若政府支出责任依法纳入预算管理且满足合法合规的规范性要求,则不构成政府隐性债务。具体到PPP模式中,政府支出责任通常包括三类:资本金、政府付费或可行性缺口补助、政府提供担保的融资,前两类是政府依法或按照PPP合同必须承担的支出责任,一般与财政预算衔接,第三类则是政府在PPP项目公司无法向金融机构偿还融资款的情形下才承担的或然性责任,不会体现在财政预算、政府资产负债表

中。显然,第三类情形将构成政府隐性债务。此外,实践中还普遍存在政府借助PPP外壳变相融资的情形,例如将不宜采取PPP模式的项目包装成PPP项目、物有所值评价或财政承受能力论证未获批准、资本金不到位或以债务性资金充当资本金或不符合其他规范要求等,也视作政府隐性债务。总之,政府隐性债务是PPP模式不可忽视的现实风险。

若PPP项目牵涉政府隐性债务,将构成政府的违法违规举债,威胁到政府财政安全,监管制度也会予以严肃处理 and 惩治。在此背景下,金融机构通过贷款、基金、信托、融资租赁等融资模式向PPP项目建设投入资金后,主要风险表现在以下方面:

1. 政府无法通过财政预算进行支付,金融机构丧失还款来源的保障。PPP模式通常是由政府与社会资本方协商成立项目公司,项目公司负责设施建设与运营、向金融机构申请融资与承担偿还义务,项目公司偿还融资款及利息的主要来源是政府对其的财政支付,主要表现为政府付费、可行性缺口补助的形式^[1]。就此而言,政府财政支付直接决定了金融机构能否如期回款。然而,PPP项目一般耗资较大、建设进度慢、合作期限长、回报时间滞后,金融机构难以预见与控制因PPP项目远期退库或运作失败导致的政府无法进行财政支付的风险^[2]。2017年财政部《关于坚决制止地方政府违法违规举债遏制隐性债务增量情况的报告》中明确了对地方政府隐性债务实行“不兜底、不救助、不买单”的处理原则,财政部《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)与财金[2019]10号文已禁止构成政府隐性债务的PPP项目入库,已入库则清退,若PPP项目不在库中,不得通过财政预算安排支付,这导致金融机构面临回款渠道阻断的颠覆性风险。尤其是目前大量PPP项目已入库、处于执行阶段、逐步迈入运营期,金融机构提供的大额资金早已投入使用,PPP项目前期不规范操作引起的以上风险后续可能愈加凸显。

2. 金融机构可能遭受处罚追究。这主要体现在财政部《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金[2018]23号)中,要求国有金融企业不得为资本金来源、运作程序或政府担保兜底等方面存在违规情形、牵涉政府隐性债务的PPP项目提供融资,如有违反,可能对国有金融企业给予下调评价等级的处罚,财政部门也会将检查处理结果视情况抄送金融监管部门。

二、财金[2019]10号文中有关政府隐性债务风险的防控思路

财金[2019]10号文是基于特定的监管环境发布的,即:为强化地方政府债务管理、防范政府隐性债务风险,国务院、财政部、国资委以及发改委近年来密集出台了一系列的监管文件,对项目审批、运作、融资等多个环节提出了日趋严格的合规要求,财金[2019]10号文则标志着监管要求与标准迈入了新阶段。财金[2019]10号文并非单一孤立的文件,它是对以往PPP监管文件的继承、调整、细化、补充与整合,这些文件分别从不同层面构建了PPP项目合规标准体系,主要包括:①财办金[2017]92号文从PPP项目库规范管理角度,严设入库标准、管理标准,以遏制政府隐性债务风险增量,其中大部分标准已由财金[2019]10号文延续与细化。②国资委《关于加强中央企业PPP业务风险管控的通知》(国资发财管[2017]192号)从中央企业参与PPP规范管理、保护国有资产利益的角度,对中央企业作为社会资本方参与PPP项目的合规性提出了要求。③财金[2018]23号文重点从PPP融资的角度,首次将国有金融机构作为规制对象,规范国有金融机构的投融资行为,禁止其对不满足合规条件的PPP项目提供融资。④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)主要对财政部核查发现问题的173个PPP示范项目的处置方式进行了规定,并要求各地政府引以为戒、加强合规管理。

在上述文件的基础上,财金[2019]10号文围绕政府隐性债务风险防范的主旨,系统性地提出了PPP项目应符合的具体要求与罚则,大致可归纳为两方面:第三条从反面厘定了构成政府隐性债务的具体情形,违规者应承担限期整改、退库或问责的不利后果;第二条从正面明确了确保PPP项目规范应符合的条件,规范的PPP项目不会产生政府隐性债务。通过上述“一正一反”的设计,对金融机构PPP融资业务既有约束,也有指引和启发。

(一)触及政府隐性债务风险之情形厘定

财金[2019]10号文第三条规定了PPP项目不得逾越的合规红线,也即禁止出现的情形,有的情形已确定会产生政府隐性债务,有的则可能会产生政府隐性债务,相应的罚则也存在差异。该文件规定的禁止出现的情形可概括为以下三方面:

1. 禁止政府方或政府方出资代表提供各种形式的兜底性文件。大量PPP项目在采购阶段,地方政府为拓宽融资渠道,同意出具向金融机构提供担保、保障项目最低收益、承诺将融资本息纳入地方财政预算等兜底性文件。尽管此类文件未必会产生法律意义上的约束力,但在项目失败的情形下仍可能致使地方政府承担风险,有损政府信用和形象,财金[2019]10号文等监管文件也将其认定为政府隐性债务。鉴于此,监管层面曾多次明令禁止政府出具此类兜底性文件,并逐步扩大禁止出具方主体范畴。例如:财金[2018]54号文已规定“政府不得为社会资本或项目公司融资提供任何形式的担保”;财办金[2017]92号文则将“政府或政府指定机构回购社会资本投资本金或兜底本金损失”列为违法违规举债担保情形之一。在此基础上,财金[2019]10号文第三条规定的第一类绝对禁止情形为“存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资本金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同,或由政府方或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式,由政府实际兜底项目投资建设运营风险的”。可见,在现行监管制度下,禁止出具兜底性文件的主体已由政府、政府指定机构扩展到政府方或政府方出资代表。政府方出资代表一般为政府指定出资的国有企业。按照财金[2019]10号文的规定,一旦出具此类兜底性文件,则PPP项目形成的财政支付责任已然构成政府隐性债务,罚则为已入库项目予以清退、提请有关部门对相关单位及个人进行严肃问责,这已触碰PPP项目的合规底线,不给予任何补救或回旋的余地。

2. 补充地方政府融资平台作为社会资本方的限制条件。财金[2019]10号文第三条规定的另一类禁止情形是“本级政府所属的各类融资平台公司、融资平台公司参股并能对其经营活动构成实质性影响的国有企业作为社会资本参与本级PPP项目的”。违规者应限期完成整改,否则已入库项目予以清退,涉及增加政府隐性债务的,提请有关部门予以问责。此规定主要是对此前监管文件遗留的空白或争议进行填补。如地方政府融资平台本由地方政府直接投资和管理,由其作为社会资本方则意味着PPP项目完全由政府控制,丧失了PPP项目吸引社会资本的优势。为此,按照财金[2019]10号文发布之前的监管要求,除个别情形(如融资平台控股的国有上市公司,已按规定转型、实行现代企业制度和市场化运营

的国有企业)外,融资平台不得成为PPP项目社会资本方。然而,为规避该限制,实践中产生了未转型融资平台以其控制的子公司作为社会资本方参与PPP项目的方式,这已违背监管本意。针对该问题,财金[2019]10号文再次强调融资平台不得参与本级PPP项目,并进一步明确经营活动受到融资平台实质性影响的国有企业也不得参与本级PPP项目。

3. PPP项目不得存在的其他情形。此为财金[2019]10号文对此前监管文件有关合规性要求的复述和强调,具体包括:社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任;政府支出事项与项目产出绩效脱钩;未经法定程序选择社会资本方;未按规定通过物有所值评价、财政承受能力论证或规避财政承受能力10%红线,自行以PPP名义实施;以债务性资金充当项目资本金,虚假出资或出资不实;未按规定及时充分披露项目信息或披露虚假信息等。违规者应限期完成整改,否则已入库项目予以清退,涉及增加政府隐性债务的,提请有关部门予以问责。

(二) 规避政府隐性债务风险之条件厘定

尽管财金[2019]10号文第三条划了红线、列明了牵涉政府隐性债务的“负面清单”,但也在第二条提出了规范的PPP项目应符合的条件,也即列明了不会产生政府隐性债务的“正面清单”。按此理解,该文件间接认可了规范的PPP项目不产生政府隐性债务。这为金融机构识别和规避政府隐性债务雷区指明了方向、消除了顾虑、提供了便利。财金[2019]10号文第二条提出的规范的PPP项目应满足的条件可归纳为以下两方面:

1. 重申此前监管文件所述的PPP项目合规性要求。例如:PPP模式仅限于适用公共服务领域的公益性项目,应按规定完成物有所值评价和财政承受能力论证;项目资本金应符合规定比例,须由项目公司股东以自有资金按时足额缴纳;应按规定纳入全国PPP综合信息平台项目库,并及时、充分地披露项目信息;每年度本级全部PPP项目从一般公共预算列支的财政支出责任不超过当年本级一般公共预算支出的10%等。

2. 做了细节性的补充。为消除此前监管文件表述不明引起的争议,或呼应与加持此前监管文件的要求,财金[2019]10号文第二条做了细化规定:PPP项目原则上合作期限不低于10年,填补了此前文件未明确要求合作期限或仅描述为“需求长期稳定”的缺憾;为呼应财金[2018]54号文有关“严格审查签

约主体,国有企业或地方政府融资平台公司不得代表政府方签署PPP项目合同”的要求,进一步明确政府方的签约主体仅限于县级及其以上政府或其授权的机关或事业单位。此外,本条还列明了新上政府付费项目需满足的条件,并补充明确了新签项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排PPP项目运营补贴支出等财政支出责任的监管要求。

三、财金[2019]10号文对金融机构防范PPP政府隐性债务风险的启示

(一)辩证看待财金[2019]10号文的双重影响

虽然财金[2019]10号文在字面上未将金融机构作为约束对象,但不意味着它与金融机构没有任何关联。实际上,该文件对金融机构的影响呈现显著的双重性,既上了“紧箍咒”,明确了哪些情形牵涉政府隐性债务而不得提供融资,也点亮了“指明灯”,明确了PPP项目符合哪些条件就不会牵涉政府隐性债务,可开展融资业务。

财金[2019]10号文确立的“负面清单”将限制新增PPP的数量与规模,甚至导致大量已入库项目的清退,结果是压缩了金融机构介入PPP项目的空间,增加了回款来源风险敞口。PPP项目是否已入财政部项目管理库,是金融机构评判PPP项目合规与否的重要依据,在“负面清单”致使PPP项目入库条件趋严,已入库的存量项目随时可能面临检查、清理与整顿的背景下,金融机构有必要对PPP项目融资确立更加严谨、紧缩的条件,审慎看待未入库、已退库或存在退库风险的PPP项目,考虑暂停融资业务或提高审批期限、放款前提、融资成本以及担保等融资条件。值得注意的是,针对“负面清单”所列情形的理解,笔者认为不宜作扩大解释,否则容易导致对财金[2019]10号文的过度解读,泛化对PPP正常业务的不利影响,甚至偏离该文件鼓励PPP项目规范发展的本意。相反,应当基于该文件试图避免固化政府支付责任、防范政府隐性债务风险、杜绝借助PPP项目变相融资的本意,以及相关法律法规的具体要求,判断PPP项目是否构成“负面清单”所列情形,若不违反上述意图或规定,则金融机构不宜将其列入“负面清单”、放弃提供融资。

财金[2019]10号文通过“正面清单”间接认可了规范的PPP项目不会产生政府隐性债务,并明确了规范的PPP项目所需满足的条件,这为金融机构识别和规避政府隐性债务所导致的各类风险提供了

指引和便利。实际上,财金[2019]10号文的标题和首段中“推进”“规范发展”“有效防控地方政府隐性债务风险”“充分发挥PPP模式积极作用”“补齐基础设施短板”“推动经济高质量发展”等措辞已蕴含了文件的初衷:PPP项目不是不让做,而是要规范地做,而规范与否的重要考量标准为“是否符合防范政府隐性债务风险的合规性要求”。就此而言,“正面清单”可作为金融机构确认PPP项目合规性、可融资的识别依据。

(二)避免接受政府方出资代表的任何兜底性文件

在PPP领域,政府出具兜底性文件一直是谈之色变、但又无法杜绝的现象,它是金融机构梦寐以求的增信方式,也是监管制度重点惩治的政府隐性债务风险源头^[3]。财金[2019]10号文在重申政府兜底的PPP项目直接构成政府隐性债务的基础上,进一步明确政府方出资代表出具的兜底性文件也视同政府兜底。鉴于政府方出资代表多是地方政府融资平台或国有企业,由其出具的回购本金、承诺固定回报、保障最低收益、还款承诺或其他担保均涉嫌违规,金融机构应避免接受此类兜底性文件,否则直接确认为牵涉政府隐性债务。然而,除政府、政府指定机构与政府方出资代表之外,其他企业为偿还融资款所提供的担保应当不涉嫌产生政府隐性债务,只要该企业并非政府指定或委托,而是为取得担保收益而自愿为项目增信,就应认定为正常的市场经营行为,这有助于缓释金融机构对政府信用风险的担忧。

但不可回避的问题是,中央企业等国有资本作为社会资本方参与大型基础设施或公共服务PPP项目的现象比比皆是^[4],国资发财管[2017]192号文要求中央企业“在PPP项目股权合作中,不得为其他方股权出资提供担保、承诺收益等;项目债务融资需要增信的,原则上应由项目自身权益、资产或股权投资担保,确需股东担保的应由各方股东按照出资比例共同担保”。该要求明显与财金[2019]10号文禁止政府方出资代表出具担保的有关规定存在冲突:PPP项目的投资方为政府方出资代表、中央企业作为社会资本方的情况下,国资发财管[2017]192号文禁止中央企业超过股权比例为融资提供担保,财金[2019]10号文则禁止政府方出资代表为融资提供任何担保,结果是金融机构只能获得中央企业提供的不足额担保,接受中央企业超出股权比例的担保和政府方出资代表的担保均涉嫌违规。究其本质,

上述冲突源于PPP项目固有的社会资本方与政府之间的利益难以调和,现阶段我国PPP项目多采用银行贷款等债权融资,股权融资较少,以及国资委、财政部监管侧重不一致的现实因素^[5]。对于金融机构而言,解决该问题的根本在于调整增信结构,以PPP项目本身的资产、收入或权益作为融资担保,降低投资方的信用担保比重^[6]。

(三)构建涵盖PPP项目全生命周期的合规管控机制

我国现阶段的PPP项目监管文件均是以国务院主管部门制定的规章、政策或操作指南为主,地方政府补充制定相应的具体细则。但缺少法律或行政法规等较高层级的调整规范,最高位阶的文件仅是部门规章,规制范围仅限于财政部、国资委等部门限定职权内,且内容多体现于短期管理目标,没有立足PPP整体行业确立长期稳定的规制目标,缺乏稳定性。这需要国家层面推进PPP专项立法,形成专项法律或行政法规、部门规章及政策文件共同搭建的PPP规制体系^[7]。对于金融机构而言,在现阶段监管文件众多、制定主体和规定内容不尽相同的背景下,更应从纵向角度研究不同时期文件的规制重点,尤其要在掌握以往文件要求的基础上,着重关注财金[2019]10号文重申的老要求、增加的新标准,主要包括两方面措施:

其一,财金[2019]10号文第二条、第三条系统地梳理与整合了规范的PPP项目所需满足的六项条件、五类禁止情形,这为金融机构审查PPP项目合规性要件提供了权威统一的参照标准,实际上搭建了PPP项目合规性审查的标准体系,金融机构有必要将其嵌入PPP融资项目的风险识别与防范流程中。具体而言,应结合财金[2019]10号文等监管文件的内容,注意审查PPP项目有无政府方或其指定机构、出资代表出具兜底性文件,PPP合同主体,绩效挂钩付费情况,入库状态,“两评”程序,资本金缴付,财政预算安排等方面,尤其要注意该文件中有关新上政府付费类PPP项目的合规要求。若财金[2019]10号文与此前文件存在重合或细化,则彼此结合进行审查;若其与此前文件存在冲突且为同一出台部门,则以该文件为准。例如,财政部《对十二届全国人大五次会议第2587号建议的答复》(财金函[2017]85号)中提出了政府性预算基金、国有资本经营预算可以为PPP项目提供支出,且不受10%的限制,但财金

[2019]10号文对此做了纠正,明确要求每年PPP项目财政支出不超过当年本级一般公共预算的10%,新签约的项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算中安排PPP项目运营补贴支出。

其二,建立融资能进亦能出的动态机制。由于PPP项目的建设、运营与付费周期长达10年以上,这也延长了金融机构的回款期限,但债务人的资信状况、政策环境、PPP项目运作效果在此期限内不可能一成不变。财金[2019]10号文再次释放出PPP项目入库并不意味着高枕无忧,而是能进亦能出的信号,与之相匹配,金融机构也应确立融资能进亦能出、合规性审查涵盖PPP项目全生命周期的管理机制。具体而言,针对新承接的PPP项目,在贷款合同、融资租赁合同、保理合同等各类融资协议中设置条款,约定金融机构有权在PPP项目退库情形下要求提前还款、终止合作,以锁定金融机构的未来救济渠道。针对正在履行的存量PPP项目,持续关注PPP项目库的变动,一旦出现被限令整改或可能清退出库的情况,尽早与项目公司及其股东、地方政府等主体进行磋商,以及时应对与止损。

主要参考文献:

- [1] 匡小平,李响,朱贝. 国有资本和社会资本获得参与PPP项目机会的实证研究[J]. 华东经济管理, 2019(6):115~121.
- [2] 刘骅,卢亚娟. 金融环境视域下地方政府隐性债务风险影响因素分析[J]. 现代经济探讨, 2019(4):48~53.
- [3] 刘尚希,石英华,武靖州. 制度主义公共债务管理模式的失灵——基于公共风险视角的反思[J]. 管理世界, 2017(1):5~16.
- [4] 余潇璞. 谈当前政策环境下PPP项目融资的难点与应对措施[J]. 财会学习, 2019(13):195~197.
- [5] 徐玉德,魏星宇,李化龙. 我国PPP发展制约因素分析与政策建议[J]. 地方财政研究, 2019(4):29~36.
- [6] 龚强,张一林,雷丽衡. 政府与社会资本合作(PPP):不完全合约视角下的公共品负担理论[J]. 经济研究, 2019(4):133~148.
- [7] 吴富标. PPP模式下城市轨道交通建设项目融资风险研究[J]. 中国经贸导刊, 2019(5):64~65.

作者单位:中共江苏南通市委党校,江苏南通 226007