

纲领性文件严禁地方政府违约 PPP 推进得到制度保障

研发部 王力

11月27日,《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(下称《意见》)正式对外公布。《意见》提出,要依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权,增强人民群众财产财富安全感,增强各类经济主体创业创新动力。其中,《意见》第七条完善政府守信践诺机制,提出严禁地方政府违约毁约,这将对我国 PPP 项目的发展产生重大影响。完善产权保护制度的重磅文件出台,将解决社会资本尤其是民间资本参与公共服务项目的后顾之忧。

一、我国 PPP 项目发展现状和问题

近年来中国的 PPP 得到了迅速发展。全国 PPP 综合信息平台项目库第四期季报统计表明,从全国情况来看,地方 PPP 项目需求继续增长,截至 2016 年 9 月末,按照要求审核纳入 PPP 综合信息平台项目库的项目 10471 个,总投资额 12.46 万亿元,其中执行阶段项目共 946 个,总投资额达 1.56 万亿元;财政部示范项目 232 个,总投资额 7866.3 亿元,其中执行阶段项目 128 个,总投资额 3456 亿元。而截止到 2016 年 10 月 31 日全部入库 PPP 项目 10685 个,总投资额 12.73 万亿元。

虽然从规模上来看,PPP 项目发展较快,但从落地率角度来看,PPP 项目发展难以令人满意。统计显示,截至 1、3、6、9 月末,PPP 项目落地率分别为 20%、21.7%、23.8%和 26%,虽然落地率有所提升,但还亟需提高。

导致落地率不高的原因有很多,如 PPP 相关制度政策不完善;地方政府信用缺位,契约意识淡薄;PPP 项目收益偏低,社会资本缺乏投资动力;金融工具和市场不完善,融资渠道不畅通;PPP 项目监管相对滞后;缺乏专业人才和中介服务机构;金融体系配套不完善,退出机制不畅等。其中,地方政府信用缺位,社会资本担忧地方政府违约是造成当前 PPP 项目落地率较低的一个重要原因。

二、地方政府违约对 PPP 项目的负面影响

在 PPP 项目中,地方政府违约原因比较复杂,而且政府违约更多是因形势

变化而造成。社会资本参与 PPP 项目的政府信用风险主要有：**一是政策变更风险**，一些地方政府在制定新政策时，可能并不考虑社会资本利益，随意制定新政策或变更原政策。**二是政府兑现风险**，为促成合作，一些地方政府在前期会对社会资本做出脱离实际的保证或难以兑现的承诺，致使在合作期内兑现缩水或完全不予兑现。**三是政府换届风险**，由于 PPP 项目周期长，项目运营期通常长达 20-30 年，一些地方政府换届或领导更换后，新旧政府对 PPP 模式态度不同，监管方式迥异，这种情况下政府不履行合作协议的风险增大。

出于对地方政府违约的担忧，社会资本参与 PPP 存在很大顾虑。当前 PPP 发展面临的首要问题，是如何确保政府实现信用，如何保证各级地方政府能够切实地履约。财政部副部长张少春称，“从国际经验看，重诺履约的市场环境，是顺利开展 PPP 的前提和保障。与真正的 PPP 项目相比，过去我国许多政企合作项目都是‘形似而神不似’，一定程度上在于政府没有作为平等的参与者，缺少‘契约精神’。比如，一些地方政府把社会资本‘圈进来’之后，对所做承诺兑现不到位。”财政部 PPP 工作领导小组办公室主任、金融司司长孙晓霞曾表示，“社会资本特别是民营企业，参与 PPP 项目的积极性还不高。尤其是 PPP 模式的合同期限比较长，往往跨越几届政府，民间资本对政府能不能按合同履约，缺乏信心。”

三、《意见》第七条严禁地方政府违约

《意见》第七条提出了完善政府守信践诺机制，要求地方政府严格兑现承诺，不得随意违约毁约，即使需要改变承诺的，也要严格依照法定权限和程序。地方政府违约也要赔偿，并且将政府信用纳入政府绩效考核。

1、严格兑现承诺，不得随意违约毁约

地方各级政府及有关部门要严格兑现向社会及行政相对人依法作出的政策承诺，认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的各类合同，不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约，因违约毁约侵犯合法权益的，要承担法律和经济责任。

2、需要改变承诺的，严格依照法定权限和程序

因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定的，

要严格依照法定权限和程序进行，并对企业和投资人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

3、政府违约需要赔偿

对因政府违约等导致企业和公民财产权受到损害等情形，进一步完善赔偿、投诉和救济机制，畅通投诉和救济渠道。

4、将政府信用纳入政府绩效考核

将政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系，建立政务失信记录，建立健全政府失信责任追究制度及责任倒查机制，加大对政务失信行为惩戒力度。

四、《意见》将推进 PPP 项目发展

《意见》是我国首次以中央名义出台产权保护的顶层设计性文件，其中强调完善地方政府在 PPP 等活动中的履约机制，可见中央层面对于制约 PPP 发展的地方政府违约问题非常重视，为问题解决提供了纲领性指引。

今年 7 月份，在财政部《政府和社会资本合作项目财政管理办法》（征求意见稿）提出了地方政府不履约时的扣款机制，但是在 10 月份出炉的正式版《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》中，这部分内容被删除，这也曾引起了许多 PPP 项目参与人员的担心。《意见》要求地方政府部门参与 PPP 时必须提高契约意识，秉承“收益共享、风险共担”的合作理念，严格履行合同约定，保障 PPP 项目的顺利推进。《意见》出台将有效缓解民间资本对 PPP 这种长期合同政府履约的担忧，提高社会资本参与 PPP 项目的热情，进一步加快项目落地。

据了解，目前国务院法制办牵头的 PPP 立法工作正在加快推进，未来国务院将采取先出台 PPP 领域的条例，再出台 PPP 领域法律的路径来完善 PPP 法规体系，而保护社会资本合法权益将是其中的重要内容。