科研要报

2018 年第 7 期(总第 111 期)

辽宁省财政科学研究所
辽 宁 省 财 政 学 会

2018 年 12 月 5 日

●杜亚丽　辽宁省 PPP 项目财政风险防范研究

以往的建设模式中，公共基础设施建设的资金主要来源于政府的财政拨款，给财政造成了巨大的压力，政府作为基础设施的主要提供者，提供基础设施的运营效率和服务水平较低，因此发展 PPP 模式将民间资本引入基础设施建设，对于增加基础设施资金来源，提高基础设施的运作效率，推动转变经济发展模式具有重要的意义。辽宁省政府于 2015 年 8 月出台《关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》，并于 2015 年 4 月和 8 月分别发布了第一批和第二批政府和社会资本合作(PPP)项目公告。截止到 2017 年 10 月 24 日，辽宁省政府已经发布了三批 PPP 推介项目。PPP 模式的大力发展在缓解建设融资需求矛盾的同时，另一方面却也使得隐含在 PPP 中的财政风险被忽视。本文基于以上背景，并考虑辽宁省的特殊经济环境对 PPP 项目的影响，对地方政府在 PPP 项目中的财政风险防范问题进行系统研究，以进一步完善 PPP 风险管理，切实做好由此带来的财政风险的防范，提高公共服务及基础设施的建设运作效率，推动 PPP 事业的稳步发展前进。

辽宁省 PPP 项目财政风险防范研究*

东北财经大学　杜亚丽

为了积极响应国务院号召，辽宁省政府于 2015 年 8 月出台《关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》，并于 2015 年 4 月和 8 月分别发布了第一批和第二批政府和社会资本合作(PPP)项目公告。2016 年 11 月，发展改革委、开发银行、建设银行联合发函，帮助辽宁省开展 PPP 创新工作。截止到 2017 年 10 月 24 日，辽宁省政府已经发布了三批 PPP 推介项目。

一、辽宁省 PPP 项目财政风险的现实分析

整体来看，辽宁省 PPP 模式的发展正处于起步阶段，虽然发展势头迅猛，但在推进 PPP 过程中仍然存在着一些问题和困境，这些问题有可能成为财政风险的来源或隐忧，本部分对辽宁省 PPP 项目从总体情况、地域分布和项目类别三个方面来进行系统的财政风险分析。

(一)基于总体情况的 PPP 项目财政风险分析

1.PPP 项目总体情况

自 2014 年国家大力推广 PPP 模式以来，PPP 模式在各地区各行业广为应用，PPP 项目数量和投资额持续增长。截至 2017 年 12 月末，全国政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台收录管理库和储备清单 PPP 项目共 14424 个，总投资额 18.2 万亿元，其中管理库项目共计 7137 个，累计投资额 10.8 万亿元。处于执行和移交阶段的项目(已落地项目)2729 个(目前移交阶段项目 0 个)，投资额 4.6 万亿元，落地率 38.2%(即已落地项目数与管理库项目数的比值)。截至 2017 年 12 月末，辽宁省在全国 PPP 综合信息平台项目库项目共 383 个，总投资额 4761 亿元；其中，管理库项目 114 个，投资额 2019 亿元，管理库入库项目占全国入库项目比例仅为 1.59%，在全国属于中等偏下水平。以落地项目来说，居全国之首的山东(含青岛)已落地项目占全国落地总数的 12.79%，而辽宁省已落地项目仅占全国落地总数的 1.76%①。

*本文系 2017 年辽宁省财政科研基金项目(17C028)相关成果。

①数据来源于辽宁省入库项目 2017 年年报。

2.财政风险分析

财政部《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》中指出每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。10%的比例表明国家出于财政风险的考虑。对于经济发达地区，该比例使得政府的支出责任不至于过大，有利于控制财政风险。而对于经济发展较为落地地区，财政实力较弱，缺乏足够空间支持 PPP 项目，因此，应该严格控制在 10%比例以下。在经济增长下滑的情况下，辽宁省财政压力总体较大，尽管 PPP 项目在全国范围内占比不算高，但是相对省内财政压力而言，仍属于压力过大，因此，综合考虑辽宁省实际情况，更应该防止政府刚性支出压力过大。

另外，从长期看，PPP 会成为经济发展的增长点，会促进经济发展，而经济发展又会带动 PPP 的发展，这是一个良性循环，对财政增长也具有促进作用。但是短期内，由于 PPP 项目主要应用于经济回报较低的公共项目，对于经济的增长效果缓慢，而随着 PPP 项目的大量上马，短期内会大大增加政府的财政支出责任，会加大财政风险的可能性。辽宁省 PPP 项目数量和投资额都有较大增长，在这过程中更应该注意 PPP 项目总量的控制和操作的规范性，避免项目泛化和异化的情形，提高 PPP 项目的成功率，实现财政风险的可控。

(二)基于地域分布的 PPP 项目财政风险分析

1.PPP 项目地域分布情况

PPP 在各地的推进情况呈现出明显的分化，不但全国范围内呈现出区域的异质性，在省内也存在这样的状况。以截止 2017 年 9 月的数据[①]，从项目的地域分布来看，在全省 14 个地区中，综合来看，排名前五的是大连、盘锦、沈阳、鞍山和辽阳，其项目成交数量占全省的 61.36%，而投资规模达到了全省的 80.85%。与此同时，2016 年这五地的 GDP 合计占辽宁省 GDP 的 68.86%。可以看出，PPP 的应用与经济发展具有较高的吻合度。其中，盘锦是一个特例，其 PPP 投资规模达到了全省的 14.57%，而 GDP 只有全省的 4.55%。而从应用 PPP 模式的初衷来看，政府更希望能在经济发展相对落后、市场环境相对不完善的地区落地更多的 PPP 项目。截止 2017 年年末，盘锦的国家示范项目落地数和管理库的项目落地数都居全省之首。

2.财政风险分析

导致 PPP 发展地区差异性的主要因素与各地区的发展环境存在很大的关系，除了经济发展状况以外，还包括地方政府的财政实力、地方经济的营商环境、地方公共产品和服务的需求、政府人员对 PPP 的认知程

[①]由于各地区数据的获得性不一致，为保证数据的可用性，辽宁省各地区数据以 2017 年 9 月为例，下同。

度等等。一般来讲，发展环境欠发达的区域更容易因为财政实力不佳、PPP 运作不规范等问题产生财政风险，应重点关注这些经济落后地区。

首先，经济落后地区对 PPP 的理解和掌握程度并不乐观，地方政府中能够熟悉和掌握 PPP 专业知识的人才较为缺乏，这使得政府部门在与社会资本合作的过程中处于相对劣势地位，从签订合同条款到项目运营的把控都有可能发生各类风险，这些风险累积到一定程度，将有可能转化成财政风险，因此，应该特别留意。

其次，经济落后地区一般也是市场发育不足、使用者支付能力较弱的地区，项目本身无法产生具有一定规模的未来收益，因而 PPP 项目的收入来源将更多依赖于政府的财政补贴，相比发达地区，财政要承担更大的支出责任，这将产生较大的财政风险隐患。

再次，与基础设施建设及公共服务供给的刚性需求相比，经济落后地区的财政实力较弱，即便项目进入到了合同履行阶段，对于政府付费承诺仍要存有极大的不确定性，收不抵支的情形很有可能发生。

最后，经济发展的不确定性是未来产生财政风险的重要因素之一，对于经济落后地区，其经济发展弹性、财政恢复能力等较弱，对宏观经济景气度敏感性较强，调整和恢复经济的速度会较弱，这将对 PPP 项目产生两方面的影响：一是依赖市场付费的部分低于预期，二是财政的支付能力无法保证。

(三)基于项目类别的 PPP 项目财政风险分析

1.PPP 项目类别情况

从 PPP 项目类别构成情况看，辽宁省应用 PPP 模式过于单一和集中，排在前五的分别是市政工程、城镇综合开发、交通运输、教育和旅游，从项目数量看，它们的占比达到 77.27%，而投资规模占比则高达 85.76%，其中，市政工程项目的数量是总项目数量的 51.14%，投资规模是总投资规模的 60.75%。对于更加贴近公众需求的养老、医疗、卫生、文化、体育、环保等项目的投资规模占比合计不足 10%。这一现实状况，同样与应用 PPP 模式的初衷不符——当项目更多的集中到市政工程、交通运输等项目时，为公众提供更加均衡的、更加多样化的服务目的则难以实现。

而从项目回报机制来看，政府付费类项目占比超过四成。截止 2017 年年末管理库中使用者付费类项目 24 个，投资额 138 亿元，分别占管理库的 21.1%和 6.8%；可行性缺口补助类项目 41 个，投资 993 亿元，分别占管理库的 36%和 49.2%；政府付费类项目 49 个，投资 889 亿元，分别占管理库的 43%和 44%。从趋势上来看，使用者付费类项目的比重呈现出下降趋势，而政府付费类项目的比重则呈现上升趋势[①]。与同期全国 PPP 项目回报机制分布相比，使用者付费类别不管从金额还是从数量上，都

[①]数据来源于辽宁省入库项目 2017 年年报。

低于全国平均水平，可见，省内使用者付费的项目相对较少；但是纯政府付费项目也低于全国的比例，这说明辽宁省内纯政府付费类项目也较少。因此，省内占比较高的是可行性缺口补助类项目，而政府负有支付责任的政府付费和缺口补助类之和占比还是较高，因此辽宁省内 PPP 项目从回报机制上还是应该引起关注。

2.财政风险分析

PPP 项目的回报机制与财政风险紧密相关，回报机制决定了财政的支出责任和隐性的或有负债，具体分析如下:

首先，行业集中反映了社会资本的偏好，也反映了项目在不同行业之间推进的难易程度。辽宁省内集中度最高的是市政工程和城镇综合开发项目，社会资本之所以偏好这类工程一方面是明确的政策利好，另一方面则与项目收入来源，即项目付费机制——政府付费有很大关系，由政府付费或政府提供缺口补助很大程度上降低了社会资本的市场风险，但是对于政府而言，需要有稳定的财政收入来保证该部分支出，如果该类项目过多，则会加大政府的财政风险。对于另外一类集中度较高的项目，比如交通工程，多采用使用者付费机制，应用 PPP 模式较为成熟，建设运营过程中不确定性较小，社会资本面临的风险较低，则政府面临的财政风险也较小，但是该类项目中多由政府提供某种形式的保证以吸引社会资本，这些担保即构成了隐性的或有负债，随着未来不确定性的增加，有可能形成财政风险的来源。

其次，PPP 项目的行业分布过于集中容易产生供给过剩的情况，同行业同类别项目之间竞争也会增加，这可能会产生市场风险，即市场发展情况与预期有较大偏差，如果政府在该项目中承担了市场需求变化的风险，比如提供了较为常见的最低需求保证担保，则增加了政府的或有负债，将可能会引起财政支付的增加。同时，供给过剩也使得地方政府的财政支出使用低效，有限的财政资源浪费，也是引起财政风险的来源之一。另外，行业过度集中还有可能产生行业系统性风险，如果某一行业将来市场需求状况发生较大变化，将给行业集中度较高的地方政府造成扩大的财政风险隐忧。

综上所述，从辽宁省 PPP 项目的总体情况、地域分布以及项目类别的分析来看，在辽宁省经济发展不乐观的情况下，辽宁省 PPP 项目目前财政风险隐患较大，应对其成因进行具体诊断，而后加强防范，避免风险爆发。

二、辽宁省 PPP 项目财政风险的成因诊断

(一)对 PPP 模式财政风险认识不足

1.缺乏对 PPP 的准确认识

自 2014 年以来，我国大规模的推广 PPP 模式，政府部门在还没有充

分认识该模式的情况下不得不大力推行，造成了对 PPP 的内涵理解不到位，成为财政风险的隐患。没有对 PPP 模式功能的准确认识，就不可能改变 PPP 仅仅是一种融资工具的传统观念，也不可能真正树立政府和社会资本“共赢”的理念，进而导致社会资本方尤其是民营资本的种种猜测和担忧，PPP 项目落地愈加困难，结果就从“共赢”变成了“双输”，这会成为一个恶性循环。

2.缺乏 PPP 模式财政风险的意识

由于对 PPP 模式的认识不充分，缺乏对 PPP 模式财政风险的意识，没有意识到 PPP 模式产生财政风险的机理和严重性后果。首先，在推行 PPP 模式的过程中，尤其是初期，相关部门在经济指标任务的压力下过度推行工作而忽略了对项目的把关和审核，缺乏必要的论证和限额管理，因此产生了一批“伪 PPP”项目，甚至一些项目为了加快推行而不规范操作。其次，在项目论证和评价过程中，缺乏正确的风险意识。对于风险分配的意义和原则认识不清，或者为了推卸责任，将过多风险转移给社会资本，造成风险分配的失衡；或者因为缺乏专业能力或其他原因，而在风险分配环节承担了过多的风险，直接导致政府支出责任的增加。这在项目组在调研和实际参与的项目中屡见不鲜。再次，缺乏对财政可持续性的认识，对 PPP 模式盲目乐观。由于 PPP 模式从长期缓解债务的优势并一定能够实现，反而有可能因为社会资本的引入而加大了交易成本，但是地方因为 PPP 短期内对政府财政压力的释放，大力推行 PPP，“重量轻质”的现象广泛存在，造成大量的长期负债。

(二) PPP 财政风险管理体系尚不健全

1.缺乏法律法规的支持与保障

目前，国内的 PPP 模式在法律层面仍然缺乏完善的支持体系，尤其没有专门针对性的立法。而目前，在大力推行 PPP 模式的过程中，出现的法律问题只能勉强参照其他法律法规执行，因此，会出现一些矛盾地地方。目前个别省份出台了一些省级层面的具体指导意见，而辽宁在此方面还未有相关配套支持。没有配套的法律法规体系，难以保证 PPP 项目的规范有序进行。

2.缺乏有效的财政风险管理制度

PPP 项目的财政风险贯穿于整个 PPP 项目的全生命周期，但是目前在 PPP 操作流程中，仅在项目识别阶段的物有所值评价和财政承受力评价中体现除了对 PPP 项目财政风险的关注，在其他流程中没有形成制度予以关注对于 PPP 财政风险的控制也是非常不利的。如在项目采购、项目公司合同签订阶段，如何利用市场机制选择优秀的合作者，防止因合作的私人公司破产倒闭而使 PPP 项目终止，给政府财政造成重大损失；在项目公司合同签订中如何避免在财政补贴等承诺中承担风险过多，而

给财政带来损失；在项目建设阶段，如何有效防范土地征用、房屋拆迁等工作延期，政府财政遭受建筑公司索赔而遭受的损失；在项目运营阶段，如何有效监测项目公司业务经营状况，防止因市场需求发生变化，私人投资者从项目公司获得暴利，但政府财政未分享应得利益而遭受损失的情况；在项目终结阶段，如何保证按合同收回项目资产、产权，防止国有资产流失等等。因此，需要建立覆盖 PPP 项目全生命周期各个环节的财政风险管理政策和制度。

3.缺乏明确的风险管理主体部门

目前对于 PPP 项目的风险管理主体并没有明确的规定。从 PPP 推行之初，国家层面即有财政部和国家发改委两个部门进行主管和推动，由于两个部门的职能不同，出发点和视角也存在差别，甚至不一致的情况，尽管目前两个部门对 PPP 的分工渐渐明确，但是对于具体项目而言，难以完全归属某一个部门，仍然存在许多交叉，给实际操作造成了较大困难。在地方政府层面，也存在类似问题。目前的主流做法是，项目的主导者和实施者一般都由相关行业主管部门牵头，财政支出责任在财政部门，但是对于财政风险的管理部门，并没有明确的主体，这给 PPP 项目的财政风险管理带来了不便，难以保证项目财政风险的全过程监管。

4.缺乏完善的信息公开平台

为了促进 PPP 项目信息的公开透明化，国家设立了“PPP 信息公开平台”来发布项目信息，但是平台功能仍存在许多不完善之处。首先，信息披露的完整性不足。通过实际调查，我们发现平台上的许多信息不够详细和完善，有些项目只有基本信息，缺乏实质性的项目资料，难以对项目进行全面公开的监督。其次，信息的滞后或提前。比如有些项目已经进入了实施阶段，但为了申请前期补助资金，故意延迟公布信息，有些地区为了加大业绩，虚报工作，造成项目落地的假象，这些都会造成无法及时有效规避财政风险。再次，信息的规范化不足。在平台上，由于项目的差异性，咨询机构的习惯等，使得项目信息的提供规范化不足，使用者难以进行横向对比和信息的提取，对于项目财政风险的监督和研究都造成了不便。辽宁省内项目也进入了国家平台，但是对于省内具体项目，尤其是省内区域分布情况，并没有建立起省内的公开平台，这对于控制省内情况产生了一定的障碍。

(三)缺乏可操作的财政风险控制标准

1.缺乏可执行的操作细则

目前我国颁布的 PPP 政策文件大多以宏观指导为主，缺乏具体可执行的操作细则，对于财政风险更是如此。在缺乏对 PPP 财政风险充分认识的背景下，实施人员误以为控制财政风险仅需进行财政承受能力论证即可，忽视了财政风险在其他环节发生的可能性，对实际工作也缺乏指

导效果。另外，财政承受能力评价中提到“每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%”，但同时也说到“省级财政部门可根据本地实际情况，因地制宜确定具体比例”，但是因为缺乏具体明确的细则，地方政府往往为了操作便利，都以 10%为红线，缺乏因地制宜的考虑。辽宁省作为近年经济发展情况不太乐观的地区，目前也是参照国家 10%的标准，并没有结合实际情况进行具体的考虑。

2.缺乏量化的财政风险控制指标

如前所述，对于财政风险的控制，目前仅有财政承受能力评价中 10%的红线一项，而且是当年 PPP 项目支出责任占一般公共预算支出比例，对于未来的持续支出责任、支出责任的结构化指标以及或有负债财政风险因素等都没有量化标准，这对控制财政风险造成了障碍。

(四)缺乏 PPP 专业人才

1.政府部门缺乏 PPP 人才

由于政府部门以行政为主，难以要求工作人员对专业知识深入了解，因此政府部门一般都聘请咨询机构进行 PPP 的实施工作。然而即使有专业咨询机构的帮助，作为最终风险承担者的政府部门，仍然应该具有辨别咨询机构提供的服务是否专业的能力，为了防患因为专业知识缺乏而导致信息不对称引发的财政风险。另外，对政府专业能力要求的另一原因在于一旦项目回购或者项目移交后，政府部门应该具备具有专业能力的人进行后续的管理和运营。显然，在 PPP 方兴未艾的近几年，政府部门 PPP 专业人才还较为缺乏。近年来东北地区人才流失较为严重，这使得本来就缺乏 PPP 人才储备的市场更加缺乏人才，这一问题成为省内 PPP 发展的一大阻碍。

2.缺乏足够的 PPP 咨询专业人才

因为咨询机构在 PPP 模式中的重要作用，其专业能力很大程度上决定了 PPP 项目是否能够成功，因此，PPP 咨询人员是否合格也是 PPP 财政风险的重要因素。首先，PPP 咨询人员不专业，对 PPP 的认识不充分，容易形成风险意识上的松懈。其次，随着 PPP 项目大规模的推广，市场上缺乏足够的专业人员，因此能力不足的人员也被要求参与项目的规划实施中，造成了市场的良莠不齐。最后，PPP 咨询人员的不专业，导致了工作“重量轻质”的现象，通过我们观察发现，相当数量的实施方案、物有所值评价和财政承受能力评价文件都存在质量不高，照搬照抄、针对性不足等问题。

三、辽宁省防范 PPP 项目财政风险的对策

(一)切实提高对 PPP 项目财政风险的认识

1.建立 PPP“共赢”理念

传统的观念认为 PPP 仅仅是一种融资工具，在这种观念下不可能真正树立政府和社会资本“共赢”的理念，进而导致社会资本方尤其是民营资本的种种猜测和担忧，PPP 项目落地愈加困难，结果就从“共赢”变成了“双输”，逐渐成为一个恶性循环。必须真正转变观念，准确认识 PPP 模式，确实树立“共赢”理念，渐进式推进 PPP 模式的项目应用，确保已签约 PPP 项目全生命周期的成功运转，并以成功的 PPP 项目为依托形成示范效应，逐步构建 PPP 模式可持续发展的格局。

2.建立诚信合作意识

诚信合作对 PPP 模式成功运行至关重要，社会资本不能为了价格竞争而牺牲公共服务的质量，政府部门也不能以监管者的身份在谈判中强势挤压社会资本方的合理收益。PPP 模式下的合作具有极大不确定性，不可能通过正式合同条款来穷尽所有可能性，容易引发财政风险。一旦发生合同中没有明确的事项，特别是难以预测的负面事件时，只有通过密切合作才能找到解决方案，并保证双方的共同利益的实现。

3.加强 PPP 财政风险意识

在 PPP 项目风险管理上应该充分认识到 PPP 模式产生财政风险的机理和严重性果，积极借鉴先进地区的做法，树立正确科学的风险意识，充分识别风险，将风险分配给最适合承担和最有能力承担的一方，对风险危害进行科学的评估，做好应对措施。同时加强防范风险回流，防范财政风险乃至财政危机的发生。在项目实施过程中，要做到项目各个阶段的风险管理一体化，建立风险分担的动态管理机制，根据项目进展变化适时进行调整，加强和社会资本的充分交流，以应对潜在的风险和新出现的风险。

(二)建立完善的财政风险管理体系

PPP 项目投资工期长、金额大，不确定因素多，因此，政府部门需要建立起专门针对 PPP 的财政风险管理体系，以科学全面的评估、管理财政风险，保障 PPP 项目的顺利运作。

1.建立完善的政府政策支持体系

PPP 模式成功运作离不开政府政策的支持，完善的法律体系是基本的保障，各方也都在呼吁 PPP 国家层面的立法。然而 PPP 立法是一个相对漫长的过程，在没有国家立法之前，政策指引和实施细则能够引导和规范 PPP 项目合同，有助于形成合理的风险分担机制，而这在很大程度上决定了 PPP 项目最终的成败。辽宁可以结合 PPP 模式应用的实际情况，借鉴国内外成功的操作经验，尤其是国内其它省份相对成熟的操作方法，进一步完善和细化现有的政策指引和实施细则。同时，设立专门机构，做好与社会资本的沟通与协调，为 PPP 模式在辽宁省全面推广扫清障碍。

2.建立责权明晰的 PPP 全过程财政风险管理体系

首先，成立专门负责 PPP 全过程财政风险监管的组织。应该设立专门负责 PPP 业务的组织，或者在现有部门内成立专门的部门，现在国家也正在积极推进该项工作。鉴于财政部门在 PPP 项目监管中的特殊功能，可将 PPP 财政风险监管的工作设置在财政部门，同时，在各行业业务主管部门设立管理机构，和风险监管部门相互配合，从组织方面保障对 PPP 项目财政风险的有效监管。

其次，明确责任主体，厘清权力机构职责。在建立了组织保障的基础上，需要明确各级 PPP 机构和同级各 PPP 机构之间的权责关系，例如 PPP 财政风险监管机构在财政部门，其具体日常工作由财政部门负责，但保持机构的相对独立性，并有权对各行业业务主管机构进行及时的监管。同时，对于各机构的工作人员，需要明确其工作职责，每一项工作都落到具体的责任主体，从人员职责上保障对 PPP 项目财政风险的监管。

最后，建立起清晰的 PPP 财政风险管理流程。建立起完善的从风险识别——风险估测——风险分析——风险控制——风险评价的风险管理流程，具体来对每个 PPP 项目的财政风险尤其是隐性风险进行跟踪与检测，及时的进行预警与处理。

3.建立完善的财政资金制度

首先，完善 PPP 财政预算制度。在筹划和安排 PPP 项目前期，应充分考虑地方政府的财政承受能力，将 PPP 项目财政支出，尤其是直接支出的部分纳入地方一般公共财政预算支出当中，以便合理地安排当年及今后年度 PPP 项目的规模和数量，有效地控制项目所在地的财政支出责任，避免因 PPP 项目规模过大，给地方财政带来压力。

其次，细化和公开预算内容。科学预测财政预算支出，提高预算决策的透明度，使预算支出的结构被社会资本和公众所了解，增加社会资本对政府的信任度，以降低对政府支付风险的成本对价，减少财政风险的可能性。

再次，建立 PPP 财政保障基金。PPP 项目在长期的建设运营过程中，充满了各种的不确定性，蕴含很多或有负债，一旦项目失败，最大的可能性是将由政府接管并持续运营，这将给地方财政造成很大的压力。因此不仅要注重项目的直接相关债务情况，也要注重 PPP 项目过程中的隐性负债与或有负债。在对当地财政承受能力作出评价的同时，可以考虑设立 PPP 项目财政保障基金，对因为不可控因素导致失败的项目，给予一定期限和一定资金的扶持，使其能够渡过困难时期，以降低因此给地方财政带来的风险。

4.建立更加完善科学的财政承受能力评估制度

首先，根据地方财政的实际情况，建立符合地方实际的财政承受能力红线。通过控制各地方新增 PPP 项目规模，防止 PPP 过快扩张带来的

财政收支矛盾与风险是防范 PPP 项目财政风险的主要手段之一。不同地区由于财政状况的不同，对于财政风险的承受能力是不同的，因此辽宁应该根据目前省财政实际状况，未来经济发展预期来确定财政承受能力的红线，严格把控 PPP 项目规模。

其次，严格审查每个 PPP 项目的财政支出责任，完善财政承受能力评价过程，确保其准确性合理性。缺乏科学合理的测算，盲目上马项目不仅使财政难以确定合理的支出，也有可能造成财政资金的浪费，使有限的财政资金不能投入到真正有需求的项目中，难以得到高效率的使用。

(三)转变传统观念，实现政府角色转变

1.PPP 模式的引导者

政府应尽快从主导者转变为引导者，树立服务意识和可持续发展意识，简化 PPP 项目审批程序，建议针对不同类别的 PPP 项目制定不尽相同的程序标准，同时因地制宜，允许个别项目结合本地情况稍作改动。同时，给社会资本足够的决策空间，最大程度挖掘和利用社会资本所带来的创新和专业技能，提供更好的公共服务，以此来推动项目尽早落地。

2.PPP 项目的履约方

辽宁应该明确在 PPP 模式下作为履约方的角色定位，转变原有的“强政府”观念，秉承契约精神，作为合约中与社会资本平等的主体，遵守合约约定，履行应有职责，享有应有的权利并承担相应义务，实现与社会资本的合作关系。

3.PPP 项目的监管者

政府是公共管理的核心部门，天然的决定了政府的“监管者”的身份。政府在 PPP 模式中的监管职责主要分为三个方面：首先，对于市场准入的控制；其次，是对所提供公共产品或服务质量的监管；最后是对服务价格和补贴的监管。政府应该明确在 PPP 模式下，即使要按照平等合作的方式完成公共项目或服务的提供，政府依然不能放松作为管理部门的监管职责，防止社会资本的引入损害公共利益。应在减少对市场直接干预的前提下，建立完善的市场监管体系，作为间接调控的有效手段。

(四)建立完善的财政风险监管体系

1.全过程监管

国际上对 PPP 项目财政风险的监管，基本覆盖了项目全生命周期的各个环节，其过程大致可分为事前准入监管、事中执行监管和事后审核监管。事前准入监管包括对项目的立项监管和对特许经营者选择的监管，事前准入监管的核心是考察项目是否适合采用 PPP 项目，以及特许经营者是否能实现物有所值；事中执行监管主要是指对项目建设及运营过程的监管，主要包括产品/服务质量监管、价格监管与调节、财务监管三大部分；事后审核监管主要包括绩效评价和第三方审计等。辽宁应该借鉴

国际经验，实现 PPP 项目财政风险的事前、事中、事后的全过程监管。

2.专业监管和社会监管相结合

PPP 的监管是一项较为专业的工作，因此应该大力培养专业的监管人才，发展专业监管机构，协助政府完成监管工作。另一方面，应该依靠社会组织和社会大众的力量，实现社会监管，更有力的促进 PPP 的规范健康发展。应积极推动专业监管和社会监管的发展，实现两者相结合的监管思路。

3.全面监管与重点监管相结合

在全面监管的同时，应该发掘出各阶段的监管难点进行重点监管，考虑我国具体的国情，应该按照目前 PPP 项目的操作流程，在以下方面加大监管力度：对项目识别阶段对项目适用性的判定和可行性的论证；在项目准备阶段对项目实施方案的审核；在项目采购阶段对社会资本的资质审核、价格机制的确定审核；在项目执行阶段的绩效监管以及项目移交阶段的移交和绩效监管等。

(五)加强 PPP 项目操作的专业化和规范化

1.培养专业化人才

PPP 项目的顺利开展离不开专业人才的支持，首先，应该培养政府部门熟悉 PPP 操作的人才，可以组织政府工作人员进行 PPP 相关专业知识培训，并对相关工作人员进行 PPP 项目财政风险的普及和宣传；其次，同时应鼓励高校开设更多的 PPP 相关课程，鼓励科研人员进行 PPP 方面的研究，创新人才培养体系，为 PPP 市场培育人才；再次，借鉴先进地区人才引进政策，把更多的人才引入省内，充分发挥人力资本的优势。

2.不断完善防范财政风险的技术与方法

PPP 项目投资工期长、金额大，不确定因素多，需要建立专门的财政风险监管技术与方法。首先，完善物有所值和财政承受能力评价方法，建立更加有效的方法与模型；其次，建立完善的财政风险评价指数体系，采用合理的方法进行财政风险的评价，尤其是对或有负债和隐性负债的评价，建立有效的操作性强的评价方法；再次，建立有效的 PPP 项目财政监管模型，设立财政风险的预警机制，及时发现 PPP 项目运行中出现的问题，以便及时进行处置；最后，可以编制 PPP 项目全生命周期财政风险的防范监管手册，为控制风险提供具体的指导。

【责任编辑：寇明风】

地　址：沈阳市和平区南京北街 103 号　邮　　编：110002
电　话：(024)22709936　　电子邮箱：czkyyb@163.com