

PPP项目对我国地方政府财政压力的影响

曹方林¹, 汪 洋²

(1. 安徽商贸职业技术学院会计系, 安徽 芜湖 241000; 2. 阜阳师范学院商学院, 安徽 阜阳 236037)

摘 要:近年来 PPP 项目和投资额成倍增加, 问题也逐渐浮现。定性分析 PPP 模式对我国财政压力的影响, 利用 2015—2016 年省级面板数据讨论其与地方政府财政压力的关系, 发现 PPP 项目的实施在短期内反而增加了地方政府的财政支出缺口, 因此要警惕项目投资过热可能带来的风险, 严守 10% 的财政可承受红线。

关键词:PPP 项目; 财政压力; 投资规模; 省级面板数据

中图分类号:F283

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2019)01-0032-05

The Impact of PPP Projects on the Financial Pressure of Local Government in China

CAO Fang-lin¹, WANG Yang²

(1. Anhui Business College, Wuhu 241000, China; 2. Fuyang Normal University, Fuyang 236037, China)

Abstract: In recent years, the number of PPP projects and investments has doubled, and problems have gradually emerged. This paper qualitatively analyses the impact of PPP mode on the financial pressure of our country, discusses the relationship of PPP projects with the financial pressure of local governments by using the provincial panel data from 2015 to 2016. And the results find that the implementation of PPP projects increases the deficit of the financial expenditure of local governments in the short term, therefore, the government needs to be vigilant against the trend of overinvestment in PPP projects and strictly adhere to the red line of 10% financial affordability.

Key words: PPP projects; financial pressure; investment scale; provincial panel data

20 世纪 90 年代起, 英国、美国、加拿大等国陆续采用 PPP 模式对基础设施及配套服务进行建设和完善, 我国在 20 世纪 80—90 年代也尝试采用 BOT、BT 模式建设公共设施, 但由于立法、政策并未跟进, PPP 模式在我国没有得到进一步的推广。2008 年金融危机后, 为维持经济的稳定, 我国采取了较大规模的财政投资刺激计划, 在此情势下, PPP 模式被包装成各式各样的项目, 通过引入私人资本力量来减轻政府融资压力。2014 年, 我国出台《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》, 明确提出推广应用政府与社会资本合作方式, PPP 模式得到了中央政府的大力支持。2015 年,

财政部创建了 PPP 综合信息平台, 随之建立 PPP 项目库, 从而促进了全国范围内 PPP 项目的广泛开展。然而, 近几年随着 PPP 项目及其投资额的成倍增加, 问题也逐渐浮现。一个好的 PPP 项目往往周期较长, 需要对各阶段进行合理的规划, 且要真正符合利益共享、风险共担的要求。而由于我国相关法律法规尚处于完善阶段, 有些打着 PPP 旗号实则变相融资的项目也夹杂其中, 本着风险利益相匹配的原则, 政府需要给予承担风险的单位额外补助, 这变相增加了政府的财政压力。

PPP 模式是随着公共服务体系的不断完善而逐渐出现的, 该模式的出现有利于促进公共服务投

收稿日期: 2018-12-25

基金项目: 安徽商贸职业技术学院重点科研项目(2018ZDF12)

作者简介: 曹方林(1982-), 男, 安徽望江人, 讲师, 硕士, 主要从事会计信息化研究。

资主体的多元化,对于推进公共服务体系融资模式的完善具有重要意义,但是受到诸多因素的影响,PPP 模式在投资回报、模式创新、社会参与等方面逐渐暴露出诸多问题,学术界对于 PPP 项目与我国地方政府财政压力关系的研究也存在着不同观点。对于 PPP 项目与我国地方政府财政的关系,刘梅认为 PPP 模式是缓解我国政府债务不断膨胀的重要手段,也有利于推动我国政府的债务治理工作^[1]。张勇认为 PPP 模式的引入有利于社会资本进入公共产品的供给领域,在不违反公共产品公益性原则的前提下,社会资本的进入有利于释放政府的财政活力,缓解过高的债务压力^[2]。此外,孙玉栋等在研究中指出,地方政府在 PPP 项目的实施过程中过度侧重其融资功能,仅将 PPP 模式的推广作为缓解债务压力的一种途径,而忽略 PPP 模式的市场竞争属性,导致政府债务的隐性与后置^[3]。吉富星认同 PPP 模式在中长期对政府财政压力的平滑作用,但他认为 PPP 项目在未来可能会增加政府支出风险,给政府带来隐性负债^[4]。

PPP 模式的引入对政府财政压力的变化具有重要影响,其借助社会融资的力量可以在短期内缓解政府的财政压力,也有利于实现公共服务供给的多元化。但是,在不同政治经济环境下,PPP 模式的运作效率也存在较大的不确定性,并不能完全消除政府的债务负担。因此,本文拟采用我国 31 个省(区、市)^①面板数据对 PPP 模式与地方政府财政压力的关系进行实证探讨,为 PPP 模式的进一步优化提供政策建议。

一、PPP 模式对地方政府财政压力影响的逻辑分析

(一)积极作用

1. 改善预算软约束,加强对地方债务的控制。长期以来,我国都存在预算软约束的问题。在新预算法规未出台前,地方政府的大多数债务未强制要求纳入预算管理,因此,这部分债务脱离了中央和同级人大监督,存在局部风险隐患。而 PPP 项目要经过一系列详细设计和规划,项目融资取代了传统的政府信用背书,可以分离部分风险。政府出资与社会资本出资在项目开始就已经协商确定,政府需要投入的资本也相应受到控制,过程更加透明,便于中央政府进行监管,可以帮助地方政府更好地

对地方债务进行控制。

2. 平滑财政支出,减轻政府融资压力。PPP 项目多应用在市政工程、交通设施等基建工程中。这类工程的特点是周期长,回报不稳定,初期需投入大量资金,属于准公共产品,若由社会资本出资,往往缺乏吸引力,也很难维系这类项目的寿命;由政府全权出资,则会给地方政府带来较大的财政压力,融资利息更是一笔额外的成本。PPP 模式下,政府通过引入社会资本拓宽融资渠道,将一部分甚至大部分的资金压力转移给社会资本方。在使用者付费的回报机制下,政府无需承担显性支出责任。即使在政府付费和可行性缺口补助的回报机制下,政府也可以节约传统模式下从建设到服务产出之间的融资利息,并使融资利息分配到多期,从而减轻政府的负债压力。

(二)消极作用

1. 对财政风险管理造成负面影响。PPP 模式的优势在于对风险的合理分配和转移。政府与私人资本博弈的最优解是由成本较低的一方承担双方都可负担的风险,由风险承担能力更强的一方承担双方都不能负担的风险。但这并不意味着风险的降低。对于政府来说,在 PPP 模式中需要承担的风险涉及法律、政策、土地税收等方面,贯穿 PPP 项目全生命周期,不确定因素多。政府既要对项目本身负责,也要对社会资本承担责任,而把这些责任转化为负债,可以得到 PPP 的债务矩阵(表 1)。在债务矩阵中,直接显性负债和直接隐性负债是政府可以直观度量的,而或有显性负债和或有隐性负债则存在较大的不确定因素,很难进行风险评估,对地方政府而言是一笔不确定的债务,不利于债务风险管理。

表 1 PPP 模式债务矩阵

类别	显性负债	隐性负债
直接责任	政府购买、股权投资、运营补贴、配套投入	吸引社会资本而给予的补贴
或有责任	收益保证	项目失败的善后处理

2. 地方政府存在依赖 PPP 模式的动机,可能导致过量投资。由于基础设施不完善,地方政府还需要投入大量的资金支持其建设。融资压力大,融资平台单一,使地方政府有动机使用 PPP 模式化解地方债务。然而,PPP 模式在延迟财政支出的

① 考虑到数据的可获得性,我国港澳台地区未纳入统计范围。

同时也避免了预算约束和财政限制,政府全部的支出责任难以被直接归类在预算控制之中,且PPP项目往往需要十几年时间才能完成,可能存在为增加政绩而开展项目的短视行为,造成投资过量。

二、研究设计与实证分析

(一) 指标构建与模型设定

本文研究的内容是PPP项目的开展、实施对地方政府财政压力的影响,研究的因变量是度量政府财政压力的指标,用公共财政支出减去公共财政收入的缺口(Gap)作为因变量,PPP在该地的项目数量($Number$)和投资额($Amount$)作为主要研究变量,国民生产总值(GDP)、固定资产投资额($Fixed$)、失业率($Unem$)为控制变量。预计国民生产总值越大,经济越发达,地方政府的财政支出缺口越小;固定资产投资额越大,支出缺口越大;失业率越高,地方政府的社会保障支出越多,支出缺口越大。为了控制各省(区、市)的个体效应,本文主要采用固定效应模型进行研究。模型设定如下:

$$Gap = \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + a_i + u_i + e_i$$

$$(t=1, 2, \dots, N) \quad (1)$$

其中, Gap 表示财政支出缺口, x 为自变量,即PPP项目数量($Number$)、投资额($Amount$)、 GDP 、固定资产投资额($Fixed$)、失业率($Unem$)的组合。 a_i 为不随时间变化的影响因素, u_i 为扰动项, e_i 为常数项。

(二) 描述性统计

由于PPP模式2014年之前并未受到政府大力推崇,可获得数据较少且不具代表性,因此本文选取2015—2016年的国家统计局和PPP综合信息平台省级面板数据作为研究数据。2015—2016

年我国各省(区、市)财政支出缺口与PPP项目投资情况的描述统计信息如表2所示,从中可以看出:2015—2016年我国各省(区、市)财政支出缺口的最大值与最小值差距较大,标准差相对较高,这意味着财政支出缺口存在着较大区域差异;此外,PPP项目的投资数量与投资金额也呈现出类似情况,项目数量的最大值较平均水平高出1 516,最大投资额是平均水平的3.5倍,这一结果意味着地方财政与PPP项目的发展都存在着较大的地域差异。为了进一步呈现各省(区、市)的具体变化情况,图1与图2给出了2015与2016年各省(区、市)财政支出缺口与PPP项目数的增减情况。

表2 各省(区、市)面板数据描述性统计

变量名称	观察数	平均值	标准差	最小值	最大值
财政支出缺口	62	2 265.252	968.774	512.81	4 620.04
PPP项目数量	62	272.693	334.018	0	1 788.00
PPP投资金额	62	3 487.839	3 522.455	0	16 034.00

注:数据来自国家统计局和PPP综合信息平台。

从图1可以看到,2015—2016年,除上海、浙江和广东外,其他省(区、市)的公共财政支出缺口都在扩大,说明我国地方政府的财政压力总体上在不断上升,并且各地区之间的财政缺口也存在较大差距,即地区间的不均衡问题在不断加剧。此外,各地区PPP项目数量的平均值在2016年上升到363个,较2015年增长了近一倍,且各地区PPP项目数量的增幅也有较大波动。例如,贵州省的PPP项目数在一年内由149个增加到了1 788个,而上海在2016年只增加了1个PPP项目。总体来看,我国各省(区、市)的财政支出缺口在不断扩大,PPP项目数量与投资总额在不断增加,但是区域间的发展差距也非常明显,两者总体上呈现出同方向变化的趋势。

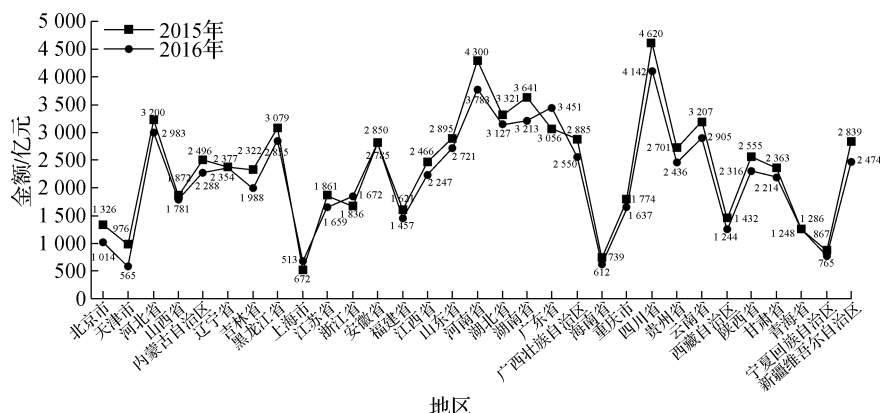


图1 2015—2016年各省(区、市)财政支出缺口

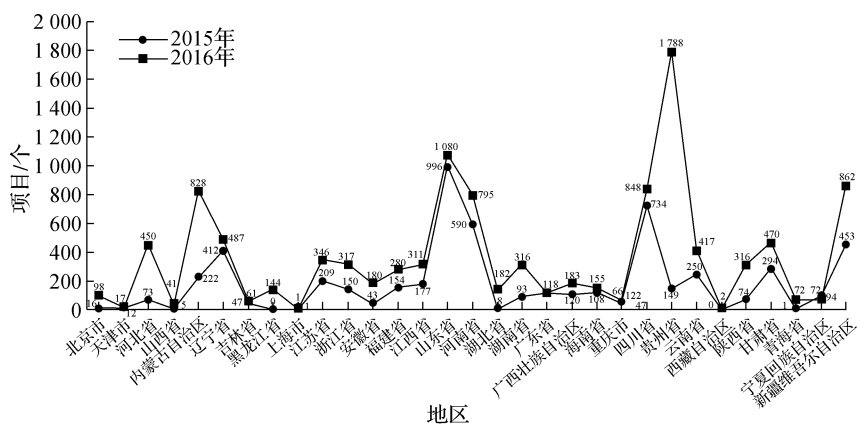


图 2 2015—2016 年各省(区、市)PPP 项目数

(三)面板回归分析

首先,加入核心解释变量——PPP 数量(*Number*)进入方程,得到结果(1);其次,加入各省(市、区)的固定资产投资额(*Fixed*),得到结果(2);然后,在结果(2)基础上,加入自变量年失业率(*Unem*),得到结果(3);最后,在结果(3)基础上,加入自变量 *GDP*,得到结果(4)。结果显示,在单变量解释方程下,核心解释变量 PPP 项目数的 *t* 值为 3.03,*P* 值为 0.005,说明在 1% 的显著性水平下可以拒绝原假设,认为解释变量与被解释变量是显著相关的;在其他条件不变的情况下,增加 1 个 PPP 项目会使财政缺口增加 0.37 亿元;增加控制变量——固定资产投资(*Fixed*)、失业率(*Unem*)、国民生产总值(*GDP*),能够使方程的整体拟合度更高,得到结果(2)。如表 3 所示,在 5% 显著性水平下,PPP 项目数量始终呈上升趋势。

表 3 PPP 投资数量对财政支出缺口的影响				
变量名称	结果(1)	结果(2)	结果(3)	结果(4)
<i>Number</i>	0.368 0*** (0.122)	0.286 0** (0.122)	0.285 0** (0.121)	0.283 1** (0.122)
<i>Fixed</i>	—	0.029 0** (0.014 0)	0.028 0* (0.014 0)	0.047 8* (0.025 3)
<i>Unem</i>	—	—	108.991 (97.834)	117.466 (98.383)
<i>GDP</i>	—	—	—	-0.023 7 (0.025)
<i>Constant</i>	2 164.823*** (39.377)	1 643.854*** (251.909)	1 321.346*** (251.909)	1 491.223*** (422.786)
调整后 R 方	0.226	0.360	0.366	0.383

注:括号中数值为标准误差;***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 水平上显著。

考虑到不同 PPP 项目在投资额上存在巨大差异,仅通过项目数量并不能完全反映各省(区、市)项目的实际实施和建设情况,因此,进一步考虑使用 PPP 项目的投资额作为核心解释变量,考察其

与财政支出缺口的关系。首先将核心解释变量——PPP 项目投资额(*Amount*)加入方程,财政支出缺口(*Gap*)为因变量,采用固定效应模型得到结果(5)。为使各自变量更显著,对原自变量进行标准化处理,使用 PPP 项目投资额与地方 GDP 的比值作为新的核心变量。同时,加入各省(区、市)固定资产投资额(*Fixed*)作为控制变量,进行回归分析,得到结果(6)。在此基础上,笔者又把失业率(*Unem*)加入方程作为控制变量,得到结果(7)。通过表 4 可以看出,在单解释变量的方程里,PPP 项目投资额的 *t* 值为 4.82,*P* 值为 0,说明在 1% 显著性水平下可以拒绝原假设,认为投资额与财政支出缺口呈现高度正相关关系。在其他因素不变的情况下,增加 1 元 PPP 项目投资额,将使地方财政支出缺口增加 732 元。对核心自变量进行标准化处理后,添加控制变量——固定资产投资(*Fixed*)、失业率(*Unem*)到方程中,结果(6)和结果(7)标准化后的核心变量依然在 5% 显著性水平以下,表示投资额与财政支出缺口呈显著正相关关系。

表 4 PPP 投资额对财政支出缺口的影响			
变量名称	结果(5)	结果(6)	结果(7)
<i>Amount</i>	0.073 2*** (0.015 2)	—	—
<i>Amount/GDP</i>	—	0.065 0** (0.025 7)	0.064 5** (0.025 7)
<i>Fixed</i>	—	0.031 6** (0.0134)	0.030 1** (0.013 4)
<i>Unem</i>	—	—	106.271 0 (96.663 0)
<i>Constant</i>	2 009.918 0*** (55.955 0)	1 542.850 0*** (243.715 0)	1 228.729 0*** (374.980 0)
调整后 R 方	0.253 0	0.347 0	0.353 0

注:括号中数值为标准误差;***、** 分别表示在 1%、5% 水平上显著。

(四)分析与讨论

经过计量回归分析,我们意外地得出了PPP项目的数量和投资额均与公共财政支出和收入缺口呈显著正相关的结论。也就是说,在我国PPP项目数量和投资额都处于飞速增长的两年时间里,在省级层面上,项目的广泛推广并未很好地缓解地方政府财政压力。可以推断的是,PPP项目的实施至少在最初的阶段并不能直接缓解财政压力。因为建设工程的开发,反而给政府带来了即期的支出压力。

第一,由于目前我国的PPP模式还处于新兴发展的阶段,因此只能实证分析短期内PPP项目对地方政府财政压力产生的影响,而无法通过数据验证它对政府财政压力长期的缓解作用;在数据统计上,由于缺乏详细数据,无法按照准备、采购、建设、移交这四个阶段进行分类,也无法精确统计到当年PPP项目的实施情况,因此,只能笼统按照所有项目的数量和投资额进行分析。

第二,PPP项目对财政压力的缓解可能是一种相对的作用。基础设施的建设必然需要地方政府投入大量资金,这是我国的城镇化发展所要求的。而PPP项目的实施难以绝对地减少地方政府财政缺口。通过前文分析,相比传统的政府采购,PPP模式至少可以节约一部分融资费用,拓宽融资渠道,平滑财政支出,并且有利于控制财政预算的软约束。从长期来看,PPP项目是有利于缓解地方政府财政压力的。

但是,这个结果至少警示我们,PPP项目在短期内增加了财政支出压力。这也使我们不得不思考,我国的PPP模式是否有过量使用的嫌疑。通过分析可知,一方面,地方政府的确有动机利用PPP模式转移政府债务,但无法控制隐性债务的增加。另一方面,通过与国外成熟国家的对比,也可以看出我国目前的PPP项目规模增速惊人,长期下去将有投资过热的隐患。

三、结论与政策建议

在经济发展新常态和城镇化的背景下,地方政府的融资需求大,政府不得不寻求缓解财政压力的办法。在中央的大力推广下,各省(区、市)积极参与PPP项目建设,短短几年时间内入库项目就已超过7000个,总投资额超过11万亿元。在积极建设和实施PPP项目的同时,政府需要警惕其可能带来的风险。通过前文的定性和定量的分析,可以得到的结论是,目前我国的PPP项目还没有完全发挥缓解政府财政压力的效应。为了更好地达

到预期效果,政府需要注意以下几点。

一是PPP模式的理念在于优势互补,发挥协同效应。因此,风险合理分担、激励机制安排就显得尤为重要。政府不应直接把缓解财政压力作为PPP项目实施的动机,而应从项目的必要性出发,充分发挥PPP模式的优势,从提升项目运营效率着手,形成良性循环。

二是要警惕投资过热的趋势。首先,政府应该严格把控PPP项目的入库环节。只有价格调整机制灵活、市场化程度较高、投资规模较大、需求保持长期稳定的项目才有可能作为PPP项目。严厉打击伪PPP项目立项,并对其相关主体进行处罚。同时,建立科学、全面的风险监管机制,对项目全生命周期的各项风险进行独立监管。采用科学的财务预算、成本效益分析等多种评价方法代替过去单一的物有所值的评价和财政承受能力论证,对PPP项目的效用进行全方位度量。地方政府制定合理确定项目成本、内部收益率、项目风险应对的措施,努力平衡好对社会资本的激励与项目本身的公益性。

三是利用PPP模式提高融资能力,根据不同时期对资金的需求选择不同的融资工具。在项目初期,利用私募股权结构进行融资,以便对项目进行风险管理;在开发建设融资阶段,相较市场型金融机构(指通过资本市场筹资的机构),传统金融机构往往能以更低的利率提供大规模资金,因此这个阶段政府应多与银行(包括商业银行和政策性银行)、保险公司、信托公司合作。

四是合理利用融资规模的可分割性和投资周期的可调整性对PPP模式进行融资创新。

五是由于我国PPP模式起步较晚,可以适当借鉴其他国家的经验,把PPP项目各项支出责任归类计入资产负债表。为防范游离的隐性负债和或有负债,政府应当采用滚动预算方式,将支出责任纳入财政规划框架,严格控制PPP项目投资规模,有效控制项目支出占公共预算的比例(一般不超过10%)。

参考文献:

- [1] 刘梅. PPP模式与地方政府债务治理[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2015(12): 142-146
- [2] 张勇. PPP模式与地方政府债务治理[J]. 价格理论与实践, 2015(12): 136-138
- [3] 孙玉栋, 孟凡达. PPP项目管理、地方政府债务风险及化解[J]. 现代管理科学, 2017(5): 24-26
- [4] 吉富星. 我国PPP政府性债务风险治理的研究[J]. 理论月刊, 2015(7): 120-124

(责任编辑:刘鑫)