

# PPP模式融资导致隐性债务的法律监管对策

戴传利

政府和社会资本合作(Public-Private Partnership,简称PPP)模式是我国基础设施和公共服务领域的重要投融资手段。近期通过的《民营企业促进法》第18条再次规定了政府与社会资本合作模式。然而,在过去PPP模式蓬勃发展的同时,不少地方政府曾借助PPP等方式变相融资,违规提供担保来绕开预算约束,导致隐性债务问题突出。截至2023年末,全国地方政府隐性债务余额达14.3万亿元。由于隐性债务如同冰山潜藏水下,一旦失控可能演变为冲击财政安全的“灰犀牛”。中央将防范化解此类债务风险列为重点任务,2023年11月国务院出台《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》,强调聚焦使用者付费的特许经营模式,严禁通过PPP新增地方财政隐性债务。但新机制还只是规范性文件,效力等级不高。

为了构建起防范PPP模式融资导致政府隐性债务风险的长效法律监管体系,需要加快我国《政府与社会资本合作法》立法进程。针对当前PPP法律制度碎片化的问题,应加快推进PPP领域的专门立法工作,争取早日出台国家层面的PPP法律。在立法内容上,应重点明确以下方面。

**明晰隐性债务识别与分类机制。**首先,应明确隐性债务的法律定义和认定标准。进一步明确认定政府隐性债务的条件,将PPP项目中政府或有支出责任是否具有债务实质作为重要判断依据。其次,建立隐性债务动态监测和分类统计制度。各级财政部门应会同审计等单位,对本地政府与所属机构或有负债进行全面摸底,分类登记来自PPP、政府购买服务、融资平台债务等各渠道的隐性债务数据。利用大数据手段整合财政、金融机构和审计信息,形成统一的隐性债务监测平台,实时更新各地隐性债务规模及构成。再次,推行隐性债务风险评估分级。根据债务率、期限结构、偿还来源等指标,对各地隐性债务风险进行评估,划分绿、黄、红等等级,实行名单制管理和预警通报。对于风险较高地区,监管部门应及时约谈提醒,督促制定化解方案。最后,应当完善报告和审查机制。地方政府每年应向同级人大专项报告隐性债务情况及变化,接受监督询问。同时建立向上逐级报告制度,重大隐性债务风险须及时报送国务院有关部门备案。

**进一步规范地方政府融资平台行为。**地方政府融资平台公司(城投公司等)历来是隐性债务滋生的重点领域,应进一步强化对其融资行为的约束和规范。一是明确融资平台的法律定位。融资平台公司不同于政府部门,其债务原则上由企业自身负责清偿,政府不承担兜底责任。禁止融资平台公司新增政府隐性债务,存量债务逐步分类处置,剥离政府信用背书。二是健全平台公司债务监管制度。财政、金融

监管部门应联合建立融资平台债务月报季报制度,监测公司债券、信托贷款、银行贷款等融资情况,将其纳入政府隐性债务监测范围统一管理。对于资产负债率过高、依赖财政补贴偿债的城投公司,应列入风险警示名单,限制其继续扩大债务规模。三是限制平台公司参与PPP项目。除非该公司已完成市场化转型、项目严格按照市场规则运作,否则不得作为社会资本方参与本地区PPP项目。对于违反规定让融资平台借PPP名义举债的,应严肃追责、项目停建整改。四是推进融资平台市场化转型。通过整合重组、股权多元化等方式,使平台公司回归企业属性,专注于经营性项目投资。

**明确PPP项目中政府与社会资本的责任边界。**防范PPP异化为变相举债,核心在于厘清合同各方的权利义务,划清政府和社会资本之间的风险责任边界。一方面,应完善PPP合同标准文本和指引,依法明确各方权责利。合同中政府方的责任应限于履行必要的行政审批,按照约定提供土地等要素保障,在契约范围内给予合理补贴或政策支持,以及对项目运营进行监管等。社会资本方应承担项目融资、建设、运营的主体责任,对投资回报和风险自担负责,不因合作关系而获得额外的政府信用背书。特别是合同中应严禁包含政府回购投资本金、承诺固定回报、保障最低收益等条款,不得由政府承担社会资本的投资损失或项目融资偿还责任。上述事项可以通过立法形式加以硬性规范,使之成为合同无效或可撤销的条款。

另一方面,建立PPP项目全生命周期责任管控机制。在项目立项阶段,就应对风险分配作出科学论证,杜绝政府过度承担商业风险的方案。项目实施过程中,财政部门要对政府支出责任进行动态监控,确保年度支出突破一般公共预算支出的10%红线。另外,还应完善PPP项目移交和终止机制。当项目因不可抗力或合同违约提前终止时,政府补偿责任应有明确上限和依据,防止社会资本不当利益诉求转化为新的财政负担。通过上述措施,使PPP各参与方的责任边界在法律上“划得清、守得住”,真正实现风险共担、利益共享,避免政府承担过多隐性义务。

**建立中央与地方联动的审计与问责机制。**防控PPP相关隐性债务,必须强化监督执纪力度,形成中央和地方协同的监管问责机制。一方面,发挥国家审计署和地方审计机关的作用,建立常态化的债务审计制度。建议每年由审计署部署对部分地区政府隐性债务和PPP项目开展专项审计,重点检查是否存在违反法律法规举债担保的情况,对典型案例予以曝光。地方各级审计部门也应将PPP项目财政支出责任纳入年度审计计划,实现对辖区内政府投资项目的审计全覆盖。一旦审计发现PPP领域隐性债务问题,应及时

移交纪检监察和组织人事部门处理。

另一方面,落实终身问责和倒查责任机制。根据中央要求,对违法违规融资担保行为实行“终身问责、倒查责任”,即无论责任人是否调离原岗位、退休,都要追究其在任期内违规举债的责任。为此,应建立隐性债务责任台账,对每起查实的违法举债事项,记载相关决策人、经办人信息,并作为干部考核和监察调查的重要依据。对隐性债务问题严重地区,除追究直接责任人外,还应严肃问责相关地方政府主要领导和分管领导,做到“一案双查”,以提升震慑效果。同时,完善中央和地方联动督查机制。地方层面可建立政府债务管理联席会议,财政、审计、发改、金融监管等部门信息共享,协同处理隐性债务风险事件。此外,推动司法介入,对于情节严重、触犯法律的举债违法案件(如私刻公章举债、欺诈发行债券等),应移交司法机关追究刑事责任,切实提高违法成本。

**强化信息披露与公众监督机制。**阳光是最好的防腐剂,提高PPP项目及政府债务信息透明度是防范隐性债务的重要一环。首先,建立健全信息公开制度。制定《地方政府债务信息公开办法》,明确要求地方政府定期向社会公布政府债务和或有债务情况,包括PPP项目未来财政支出承诺、政府担保事项等关键信息。对PPP项目,应在项目识别阶段公示物有所值、财政承受能力论证结果,在采购阶段公示中标社会资本及合同摘要,在运营阶段每年公布政府实际支出金额和项目绩效评价结果等。特别要及时披露PPP合同中的政府支付责任条款,便于公众监督其中是否存在变相举债内容。其次,推进PPP项目库和债务监测平台向公众开放查询。财政部PPP综合信息平台和各地的项目库可以开放部分查询权限,允许公众查阅项目基本情况、合同期限、财政支出责任额度等非涉密信息。再次,加强媒体和社会监督。鼓励新闻媒体深入调查报道地方隐性债务典型案例,发挥舆论监督作用。对曝光的问题,相关部门应快速反应、核查处理,回应社会关切。同时畅通公众举报渠道,设立隐性债务问题举报热线或网络平台,保护举报人权益,让违规举债行为无所遁形。最后,强化人大和政协监督。各级人大应定期听取同级政府关于政府债务包括隐性债务的专项工作报告,组织视察调研PPP重大项目运营和债务风险情况,必要时可依法启动质询或特定问题调查。政协也可通过提案、专题协商等方式建言隐性债务治理。通过多层次的公开和监督,形成全社会共同防控隐性债务的氛围。

【作者单位:省委党校(安徽行政学院);本文系国家社会科学基金一般项目“治理效能背景下我国PPP债务融资监管困境及法律因应研究”阶段性成果,项目编号:20BFX049】

## 促进全过程人民民主高质量发展 发挥统战优势

朱振辉

新时代爱国统一战线作为全过程人民民主的重要构成,在推进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中发挥着重要作用。聚焦发展全过程人民民主,推动人民当家作主制度更加健全,就要充分发挥新时代爱国统一战线政治优势,完善大统战工作格局,促进全过程人民民主高质量发展,形成以统战促进全过程人民民主发展的新机制。

**进一步扩大统战工作覆盖面,健全新时代爱国统一战线助推民主选举机制。**民主选举要立足新时代党和国家战略布局,确保人民的意志和利益在国家政治生活中得到充分体现。选举要聚焦人民信赖、有能力、有担当、廉洁奉公的优秀人才,选出的这些代表要有大局意识,能够在干事创业中走在前作示范,进一步强化人民代表大会作为国家权力机关的功能。一是做到统战工作的与时俱进,吸纳更多领域、更多层次的社会“新人”,特别是新的社会阶层人士,他们拥有较高的知识水平和专业技能,要调动他们的参政热情,为民主选举注入新的活力和智慧。二是数字赋能民主选举,充分发挥社会“新人”在数字技术方面的资源优势,为进一步优化选举流程、提高选举效率提供技术保障,减少人为干预和错误发生的可能性,助推选举结果的准确性和公信力。三是发挥党外人士作用,提升参政议政的质量和水平。党外人士作为重要的参与力量,代表着各自的社会群体和利益诉求,承担着促进政治和谐、推动社会进步的重要职责。健全党外人士参与民主选举的机制和平台,加强与党外人士的沟通与交流,增进相互理解和信任,为选举过程的公正性、合理性和有效性贡献智慧和力量。

**筑牢统战交友平台,细化新时代爱国统一战线助推民主协商机制。**民主协商要聚焦新时代民声呼应与改革要求。在决策前后和执行过程中,聚焦民众关切的社会民生问题和发展问题进行广泛而深入的协商。对各种阻碍经济发展和社会稳定的“旧条条和旧框框”予以革新,确保决策的科学性和民主性,增强人民群众对决策的认同感和支持度。一是筑牢统战交友平台,夯实协商民主基础。构建线上线下相结合的互动平台,积极吸纳各领域、各层次的统战成员加入交友平台,加强同其他统战组织、社会团体的合作交流,不断扩大平台的覆盖率和影响力。二是发挥网络统战力量,建立协商民主联动机制。发挥网络论坛、社交媒体、人工智能的作用,开展网络议政、远程协商等“线上打卡”活动,推进线上协商互动交流。三是着眼基层协商,关切回应民声诉求。基层协商是全过程人民民主的“最后一公里”,要充分发挥社区居民议事会、村民代表大会、民主恳谈会等职能作用,围绕教育、医疗、养老等民众关心的“急难愁盼”问题开展协商对话,切实做好基层民声呼应工作。

**发挥统战凝聚民众智慧优势,完善新时代爱国统一战线助推民主决策机制。**民主决策要服务于党的中心任务和“国之大者”。民主决策强调决策过程的透明度和公开化,要求政府有公信力和执行力,社会有生机活力,民众有凝聚力,以全过程人民民主为保障。为此,一是完善信息收集与反馈机制。鼓励统一战线成员通过多种方式提供信息,促进不同群体之间的交流合作,强化信息分析与反馈,形成系统的信息报告,为决策层提供清晰、有条理的信息参考,做出更符合实际的决策。二是优化参与决策的组织形式。采用线上线下相结合的方式,规范参与程序,根据决策事项的性质和范围,邀请不同领域、不同层次的统战成员参与,开展跨部门沟通协商,提高参与的针对性和实效性。三是建立评估与监督机制。通过制定科学合理的决策效果评估指标,对决策进行全面评估。通过建立健全决策过程监督机制,对统一战线成员参与民主决策的情况进行全程监督,保障民主决策的公正性和合法性。

**引领统战人才贯彻新发展理念,优化新时代爱国统一战线助推民主管理机制。**民主管理要聚焦高质量发展这一首要任务,充分尊重人民群众的主体地位,激发社会活力,使发展符合人民群众对美好生活的期盼和要求。一是发挥好新时代统一战线“人才高地”的优势,为民主管理提供大量的优秀“拔尖人才”。建立健全统战人才库,吸引和培养具有创新精神与实践能力的青年才俊,“聚八方英才而用之”。二是以新发展理念为引领,以安全发展为常态。运用大数据、云计算、人工智能等现代技术手段,实现信息的快速传递和精准分析;通过优化流程,减少环节和程序,提高管理效率和服务质量,保障安全稳定。三是确保决策落地,实现资源优化配置。民主管理将决策与执行连接起来,通过宏观调控发挥市场对资源的决定性作用;通过弘扬企业家精神培育现代企业主体;通过完善社会主义法律体系构建公平公正的全国统一大市场;通过服务民生,激发全社会的内生动力,实现人力、物力、财力的优化配置。

**聚焦统战围绕中心服务大局职能,强化新时代爱国统一战线助推民主监督机制。**民主监督机制要围绕完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化来构建和运行。支持民主党派和无党派人士在坚持四项基本原则的基础上,通过多元化、多渠道的民主监督方式,参与党和国家有关重大方针政策、决策部署执行和实施情况的监督检查,确保国家机关及其工作人员的行为始终符合宪法法律的要求,忠实履行人民赋予的职责,推动政策落地、制度落实、效能实现。一是经常开展了解政府部门的工作政策和管理制度。充分发挥统战成员的专业知识、社会影响力和广泛联系优势,关注政府各部门改革举措的制定、部门制度的健全和治理举措的落实情况。二是敦促相关部门细化责任清单,促使国家治理由“制”到“治”的真正转变。充分调动统战成员和社会各界人士积极参与对政府政策的制定、执行及效果进行全过程、全方位、多层次的监督,确保制度落地见效。三是持续优化民主监督保障机制。精心设计监督规则细化流程,充分利用大数据、人工智能等新技术,用数字技术赋能民主监督保障;加强对民主监督参与者的教育培训,提升监督能力和水平;强化民主监督结果的反馈机制和绩效考核体制,形成由制度到能动的科学闭环。

【作者单位:阜阳市委党校;本文系安徽省社会科学创新发展研究课题阶段性成果,项目编号:2022CX187】

## 我国劳动争议调解制度存在问题及安徽省的立法完善

程龙 李坤刚

劳动争议调解制度的完善,关系到劳动争议柔性化解工作的质效。随着我国经济社会高质量发展,用工需求持续提升,新的就业形态不断涌现,用工纠纷时有发生,现有劳动争议调解制度与劳动纠纷处理实践衔接性不够强,必须根据新情况新问题,寻求纾解之策、破解之道。

**现有劳动争议调解制度的立法现状**

**适用性不够强。**以《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》(以下简称《调解仲裁法》)有关协商条款的适用为例。因协商具备可选择性、私力性的特征,当事人即使不选择协商,也可在后续的调解、仲裁、诉讼等程序中,通过柔性方式化解争议。此外,当事人因争议对抗性及协商力量的失衡,对私力协商可能较为排斥,法律规范的适用性不够强,应进行调整和优化。

**部分法律制度滞后。**以《调解仲裁法》规定的调解组织范围为例,其法定的范围仅局限为企业劳动争议调解委员会、基层人民调解组织和乡镇、街道设立的具有劳动争议调解职能的组织,设置范围过于狭窄。再以新就业形态劳动争议调处为例,对此类争议缺乏专门性的规定,难以满足劳动纠纷调处的新需求和新变化。

**调解协议履行保障不足。**对当事人形成的调解协议,因其在法律性质上未被赋予仲裁调解书、司法调解书的性质,导致调解协议仅能产生“合同化”的有限约束力,无法具备强制执行的效力,弱化了调解协议的履行保障,易造成重复审理及“司法”“准司法”资源的浪费。

**制定《安徽省劳动人事争议调解仲裁条例》对现有劳动争议调解制度完善的必要性和可行性**

“需”与“求”并存。首先,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。劳动争议作为纠纷高发、频发领域,应属于需要加强立法的重点领域。其次,《调解仲

裁法》施行已超过17年,实施过程中已暴露了一些问题,关于修法视域下如何完善调解制度已引起了讨论。相关研究指出,应建立政府调解为主导,其他调解组织予以协调配合的多元化调解模式。通过制定《安徽省劳动人事争议调解仲裁条例》(以下简称《安徽条例》),对《调解仲裁法》相关制度进行完善,既可填补现有法律规则的不足,也可以形成“安徽调解样本”。最后,其他省份地区探索已卓有成效,江苏、浙江、广东、陕西等省份基于《调解仲裁法》之不足,结合实际,通过7部地方性法规和地方政府规章,形成了区域性的成文制度。我省自《安徽省企业劳动争议处理办法》废止后,省内关于调解制度完善的呼吁越来越强烈,应乘势发挥后发优势,充分借鉴其他省份地区的立法经验,结合省情进行本土化设计。

**“时”与“机”兼具。**首先,《安徽条例》的制定已取得实质进展。自2021年12月《安徽条例》被列入《安徽省“十四五”时期政府立法项目清单》中“需要抓紧工作、在条件成熟时提请审议的项目”以来,先后被列入《安徽省人大常委会2023年立法计划》“调研论证类项目”“预备审议项目”,目前已被纳入“初次审议项目”。其次,现有研究成果可供借鉴参照。理论研究中有关扩大调解组织范围,建立外部纠纷解决机制,防止调解权落空等建议开拓了“解题”视野,丰富了“解题”思路。最后,已有的地方性法规相关规定可作为借鉴。如《广东省劳动人事争议处理办法》对用人单位应建立内部协商机制进行了规定。《陕西省劳动人事争议调解仲裁办法》将调解组织范围扩增至分支机构,并拓展至车间、工段等一线生产区。《江苏省劳动人事争议调解仲裁办法》《浙江省劳动人事争议调解仲裁条例》规定当事人可在15日内向调解组织所在地的仲裁委申请确认,出具仲裁调解书,围绕调解协议履行保障进行了规则细化。上述实践探索,可作为《安徽条例》的借鉴参照。

**《安徽省劳动人事争议调解仲裁条例》调解制度的完善建议**

**调整优化协商制度。**基于协商本身就是私力谈

判的过程,法律不应对其过多干预,而应对协商不成后,公权力机构介入调解如何规范进行保障,故可尝试将协商与调解的法律规定共同纳入劳动争议的预防体系中予以规范。如可在《安徽条例》中明确,县级以上人民政府应当采取措施,建立和完善劳动人事争议的预防和调解体系,健全预防和调解工作制度。县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门指导专业性劳动人事争议调解组织开展调解工作,推进劳动人事争议调解规范化、专业化建设。

**加快部分法律制度探索步伐。**针对部分法律制度滞后性的问题,尝试通过《安徽条例》的制定进行创新和突破。以调解组织范围为例,拓宽范围可包括区域性、行业性劳动争议调解组织,设立在仲裁委的劳动争议调解组织等。在新就业形态劳动争议调处上,探索推动部分劳动争议调解前置化处理,通过列举方式将适用情形明确为两种,一是单一报酬类且报酬总额不高于同期当地最低工资的纠纷;二是当事人就报酬未足额支付没有争议,但对欠付报酬数额存在争议的纠纷,对上述两种情形在相关时限上进行类型化考量。

**强化调解协议履行保障。**在《安徽条例》制定中,可就调解协议的履行保障出台具体的规则。如可规定,调解组织可以依当事人申请或者在征得双方当事人同意后主动开展调解。调解组织收到调解申请后,应当予以登记,及时组织调解,调解过程形成的信息应及时储存、入卷、归档。经调解达成的协议,对双方当事人具有约束力,当事人应当履行。经调解组织调解达成调解协议的,调解组织应当告知双方当事人可在15日内申请仲裁审查或司法确认。仲裁委员会经审查认为调解协议的形式和内容合法有效的,应当制作仲裁调解书,仲裁调解书的内容应当与调解协议的内容相一致。

【作者单位:安徽省劳动人事争议仲裁院,安徽大学法学院;本文系安徽省哲学社会科学规划一般项目“新就业形态人员劳动和社会保障制度研究”阶段性成果,项目编号:AHSKY2022D147】