

B. 20

社会保障行业 PPP 应用研究

李贵修 汪耿超 张玉*

摘要: 认真研究 PPP 在社会保障领域的应用是关乎助力全面实现社会公平正义、全面建设小康社会,脱贫攻坚等重大政治任务的重要命题。本报告通过社会保障类 PPP 项目与其他 PPP 项目比较研究,总结了社会保障类 PPP 项目具有法律的强制性、广泛的社会性、强烈的公益性、被保障群体的特定性、与社会发展程度的适应性、鲜明的政治性六大基本属性。社会保障类 PPP 项目应用必须符合和满足保障类 PPP 项目的基本属性。据此,笔者结合社会保障类 PPP 项目实务总结了11个应用特点和5个实施中要注意的问题,对于全面认识和把控社会保障类 PPP 项目的本质特点,创新灵活地做好 PPP 项目实施工作具有重要的理论和实践意义。

关键词: 社会保障 PPP 绩效评价

社会保障是指国家通过立法,积极动员社会各方面资源,保证无收入、

* 李贵修,财政部 PPP 专家,中央财经大学政信研究院 PPP 中心副主任,上海市建纬(郑州)律师事务所高级合伙人、副主任,郑州仲裁委员会政府和社会资本合作仲裁院副院长、仲裁员、招投标中心副主任、建设工程评审委员会委员、评审专家、中国商业法研究会理事,河南省律师协会财政税收专业委员会副主任;汪耿超,河南省豫资保障房管理运营有限公司总经理,河南省豫资青年人才公寓置业有限公司执行董事兼总经理;张玉,美国德雷克塞尔大学金融学硕士,河南建伟会计师事务所负责人。



低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存，保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，同时根据经济和社会状况，逐步改善公共福利，提高国民生活质量。社会保障水平逐步提高是生产力发展的必然结果，也是衡量一种社会制度文明程度的重要标志。社会保障的 PPP 应用可以充分调动社会力量参与社会保障基础设施建设和公共服务活动，解决社会保障资源供应不均衡、不充分的社会矛盾。所以，认真研究 PPP 在社会保障领域的应用是关乎助力全面实现社会公平正义、全面建设小康社会、脱贫攻坚等重大政治任务的重要命题。本报告从社会保障类 PPP 项目的基本属性、应用要点、风险识别和防控等方面展开应用研究。

一 社会保障类 PPP 的基本属性研究

社会保障类 PPP 项目具有法律的强制性、广泛的社会性、强烈的公益性、被保障群体的特定性、与社会发展程度的适应性、鲜明的政治性等特点。

第一，所谓法律的强制性是指社会保障是通过国家立法来确定的。这里的法律是广义的，既包括全国人大及其常委会颁布认可的法律，也包括国务院颁布的行政法规，还包括国务院各部委颁布的规章以及地方行政法规、规章、规范性文件等。所以，社会保障类 PPP 项目具有法律的强制性和政策强制性。

第二，广泛的社会性是指社会保障首先是国家义务，但是，单靠国家和政府的力量不能充分实现社会保障功能，还需要动员全社会一切可以动员的力量参与社会保障活动。从这个角度讲，社会保障也是全社会的义务，具有广泛的社会性。

第三，强烈的公益性是指社会保障关乎社会弱势群体的基本生存、生活权利保障，关乎社会公平正义。所以，社会保障类 PPP 项目的公益性区别于一般项目，公益性更强。

第四，被保障群体的特定性是指社会保障是为了满足一定生产力条件下



社会群体的最基本需求，这个最基本需求是由国家根据社会发展程度和生产力发展水平进行合理判断确定的。这个最基本水平定得太高不利于社会竞争发展，定得太低不利于实现社会公平。在一个国家的基本社会制度下，最基本生存、生活水平的确定也是不断发展、不断提高的。被保障对象一般是低于或接近于这个最基本水平的群体。

第五，与社会发展程度的适应性是指一个国家、一个地方社会保障程度的制定、社会保障群体的划分、社会保障边线的划定是根据社会的发展程度、国家和地方的生产力发展水平综合确定的。离开具体的社会发展程度、具体的生产力发展水平来谈社会保障就是无本之木，无源之水。

第六，鲜明的政治性是指社会保障是衡量一种社会制度的优劣、社会文明程度的重要标志。我国是中国共产党领导的社会主义国家，中国共产党是人民利益的根本代表，始终关注人民的根本利益，始终关注最需要保障和救助群体的根本利益。所以，社会保障具有鲜明的政治性。

二 社会保障类 PPP 项目应用要点研究

为确保社会保障 PPP 项目的功能实现，社会保障类 PPP 项目应用必须充分体现社会保障类 PPP 项目的基本特点，社会保障类 PPP 应用要把握如下要点。

第一，要依法依规开展 PPP 项目的识别和实施。社会保障具有法律强制性，即社会保障的内容和标准是法律确定的。所以，社会保障类 PPP 项目在项目的识别和实施时要依法依规进行，要依法制定保障类别、保障标准、保障对象，做到依法保障。

第二，社会评价、公众评价须作为物有所值评价的重要指标。社会保障是强公益性质的社会服务项目，公众评价、社会评价高低是衡量该类 PPP 项目物有所值的重要标准。在对该类项目做物有所值评价时一定要加强公众评价、社会评价的权重，把公众满意度、社会满意度作为识别项目的重要指标。



第三，要实现项目完全充分的公开。PPP 项目的识别、实施过程要全程公开，这是由 PPP 项目的公益性决定的，PPP 项目要全程接受社会的监督。社会保障类 PPP 项目具有更加强烈的公益性，必须实现完全、充分的公开，充分接受社会和公众的监督。特别是在保障水平的确认、保障对象的确定等具体环节要广泛征求民意，完全充分地接受社会公众监督。

第四，保障水平要与社会发展程度和生产水平相适应。社会保障水平要与社会发展程度和生产水平相适应，政府围绕我国的社会发展程度和生产水平规定了相应的社会保障类别、水平、对象。同时，法律也赋予了地方政府可以根据地方财力水平在不低于国家最低保障水平的情况下，根据地方实际合理调节保障水平的权利。我们在对社会保障类 PPP 项目识别时既要参照国家保障水平，又要根据地方经济发展实际，实事求是地科学制定保障水平、确定保障对象，做到保障水平符合法律要求，又与地方的社会发展水平、生产水平相适应。

第五，要以政府付费和可行性缺口补助为主要付费模式。社会保障首先是国家和政府的责任，也是全社会的共同责任。社会保障 PPP 项目的性质决定了社会保障类 PPP 项目的零收益或低收益，决定了项目必须采用政府付费或可行性缺口补助。这里强调社会保障类 PPP 项目采用政府付费或可行性缺口补助，是为了保障该类项目的公益性不受损害，我们不能因为追求项目获利而弱化社会保障类 PPP 项目的公益性。社会保障类项目的审核、评审一定要把项目付费模式作为审核的一个重点要素。

第六，要注意转移支付资金的争取及使用。社会保障类 PPP 项目是国家重点保障的民生工程，中央、省、市县各级预算每年都会安排专项资金予以重点保障，也会根据社会发展和紧急情况进行预算调节安排资金。所以，社会保障类 PPP 项目要注意转移资金的争取和应用，要积极争取资金支持地方项目，要在 PPP 项目中预留转移支付资金的使用空间，不因为项目采用了 PPP 模式就影响转移支付资金的使用，更不能造成转移支付资金使用不当，违背相关专项资金的使用规定。

第七，要注意社会资助资金的争取及使用。社会保障是全社会的共同责



任，国家和地方政府应当动员全社会力量做好社会保障工作。社会保障类项目采用 PPP 模式实施，没有改变社会保障项目的性质，不能因为采用了 PPP 模式就单纯依靠政府付费，只有充分依靠社会力量才能广开财源，做好社会保障工作。所以，在社会保障类项目实施时要注意广泛动员社会力量参与，并且要全生命周期参与。在项目论证和制定方案时，要注意依法、科学、合理设计好社会资金进入通道和使用方法。

第八，要高度重视全过程绩效监控和绩效评价。PPP 项目要进行全过程绩效监控和绩效评价，社会保障类 PPP 项目全过程绩效监控和绩效评价更为重要。因为社会保障不是普通的民生工程，它是最基本的民生保障，社会保障 PPP 做不好，就会影响被保障对象的生存权。所以，要高度重视全过程绩效监控和绩效评价，要注意发现影响项目运营的因素、事件并及时处理，防止影响项目运营的重大事件发生。

第九，要注意社会保障资源分配的社会公平。社会保障是国家对特定群体，特定对象最基本的权利保障，是国家社会实现社会公平的最重要手段。社会保障资源分配是关乎社会公平的重大问题，关乎特定群体生存权的保障，社会保障资源的分配一定要依法、公平，否则会造成很坏的社会影响和后果。社会保障类 PPP 项目由社会资本方运营，这是一种新的社会保障资源供应模式，在这种模式下，社会资本会从某种程度上会影响社会保障资源的供应，比如过去出现的开发商操纵保障房买卖，影响保障房公平分配的问题就造成了很坏的社会后果。所以，一定要注意在内容和形式等各方面确保保障资源的公平分配，防止社会保障资源分配不公平的问题发生。

第十，要注意防范社会风险和政治风险。社会保障类 PPP 项目的政治和社会属性决定了社会保障类 PPP 项目要高度重视防范社会风险和政治风险。要在 PPP 项目实施方案中重点考虑可能发生的社会风险和政治风险及相关应对措施，要制订应对预案，科学防范。

第十一，要根据项目实际切实做好提前终止预案。PPP 项目实施方案都要规定项目提前终止的条款，这是由 PPP 项目的公益性决定的。这里特别



强调的是由于社会保障类 PPP 项目强烈的公益性（国家对特定群体的生存权等的保障），所以，一旦有危及项目运营的根本情形发生，政府必须直接介入并采取替代措施。所以，在社会保障类 PPP 方案和合同中制订详尽的、符合实际的提前终止预案十分重要。

三 社会保障类 PPP 应用风险防控问题研究

（一）防止脱离法律、政策和地方实际上项目

社会保障是国家根据社会发展程度及生产力发展水平对特定群体最基本的权利保障，国家和地方有明确的法律政策规定。我们不能脱离法律、政策和社会发展的实际去上一些“洋项目”。离开了法律政策的规定我们就没有法律依据；离开了地方社会发展的实际，社会保障类项目就成了无源之水、无本之木，项目就不具有可持续性。

（二）防止脱离实际的采用使用者付费模式

社会保障类 PPP 项目的收益一般不能覆盖项目资金平衡需求。但是，有些地方政府为了包装项目，硬是把一些社会保障类项目包装成使用者付费或缺口补助项目，这样的危害是很大的，项目后期运营必然受到重大影响，影响社会保障功能的实现，从而影响社会保障对象的权利实现，影响党和政府的形象，影响社会稳定。

（三）防止注重建设，轻视管理运营

PPP 项目的功能指向的是公共产品的创新供应，社会保障类 PPP 项目的重点是社会保障产品的供应。做不好运营工作，就不能保证社会保障产品的数量和质量。我们要防止那种重视建设忽视运营的做法，既要做好建设，又要注意运营。只有运营好了，党和政府的好政策才能真正落到实处。



（四）防止政府管理缺失，造成社会保障资源的分配不公

社会保障是政策性和法律性很强的一项工作，社会保障必须做到依法、公平、公正。在传统的社会保障项目中，政府全过程参与其中管理，尚存在各种各样的问题。如富人跟穷人争保障的问题、社会保障资源流入市场赚钱的问题、社会保障资源被挪用的问题。在社会保障 PPP 项目中，供应方式、监管模式都发生了改变，有可能会各种漏洞。我们一定要加强保障资源分配的行政监管，研究 PPP 模式下可能会出现的新问题。要强化行政监管，强化合同管理，防止政府管理缺失，防止社会保障资源的分配不公问题发生。

（五）防止政府隐性债务

防止借 PPP 政府隐性举债是 PPP 行稳致远的关键，社会保障类 PPP 项目也不例外，这是 PPP 的共性问题。