

PPP丛书



PPP财政承诺管理



世界银行集团 编著

财政部政府和社会资本合作中心 编译

中国商务出版社



PPP 财政承诺管理

世界银行集团 编著

财政部政府和社会资本合作中心 编译

中国商务出版社

Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships

Copyright © 2013 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: the Case of Ghana

Copyright© 2013 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa

Copyright© 2010 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

The works above were originally published by The World Bank in English. This Chinese translation of the works above was arranged by China PPP Center. China PPP Center is responsible the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

《PPP 财政承诺管理框架的实施》

国际复兴开发银行/世界银行 版权所有© 2014

《PPP 财政承诺管理操作框架：加纳案例》

国际复兴开发银行/世界银行 版权所有© 2014

《PPP 或有负债管理：澳大利亚、智利和南非的实践》

国际复兴开发银行/世界银行 版权所有© 2014

本书包括上述三个报告，原版依次由世界银行于 2013 年、2013 年、2010 年以英文出版。中文版由财政部政府和社会资本合作中心安排翻译并对译文的质量负责。中文版与英文版在内容上如有任何差异，以英文版为准。

本书所阐述的任何研究成果、诠释和结论未必反映世界银行、其执行董事会及其所代表的政府的观点。

世界银行不保证本书所包含的数据的准确性。本书所附地图的疆界、颜色、名称及其他信息，并不表示世界银行对任何领土的法律地位的判断，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 财政承诺管理 / 世界银行集团编著. —北京:
中国商务出版社, 2014. 12

(PPP 丛书)

ISBN 978 - 7 - 5103 - 1171 - 0

I. ①P… II. ①世… III. ①财政管理 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 284322 号

PPP 财政承诺管理

世界银行集团 编著

财政部政府和社会资本合作中心 编译

出 版: 中国商务出版社

发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮 编: 100710

电 话: 010 - 64269744 64218072 (编辑一室)

010 - 64266119 (发行部)

010 - 64263201 (零售、邮购)

网 址: <http://www.cctpress.com>

网 店: <http://cctpress.taobao.com>

邮 箱: cctp@cctpress.com bjys@cctpress.com

照 排: 北京亮杰技贸有限公司

印 刷: 北京密兴印刷有限公司印装

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 7 字 数: 100 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2015 年 2 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5103 - 1171 - 0

定 价: 23.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: 010 - 64245984

如所购图书发现有印、装质量问题, 请及时与本社出版部联系, 电话: 010 - 64248236

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，其核心是处理好政府和市场的关系。政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnerships, PPP）很好地把市场在资源配置中的决定性作用与政府在经济社会发展中的引导作用结合在一起，充分利用市场机制和资源，增加、改善和优化公共产品和服务供给，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

PPP 本质上是一种政府采购行为。它既能充分发挥财政对社会资本的撬动作用，拓宽公共产品和服务供给渠道，又可以分配风险、优化管理和提高财政资金的使用效率。PPP 管理涉及财政工作的方方面面，并衍生出包括政府付费、财政补贴、相关配套安排等直接负债，担保等或有债务，以及隐性责任等财政承诺。科学运用财政承诺可以提高 PPP 模式的吸引力，但是，过度使用财政承诺也会孕育巨大政府性债务风险。加强财政承诺管理，控制财政风险，是各国 PPP 制度和能力建设中的重要一环。

为推进 PPP 工作，财政部设立了政府和社会资本合作中心（财政部 PPP 中心），主要承担 PPP 研究、咨询培训、能力建设、融资支持、信息统计、国际交流等职责。为借鉴国际 PPP 财政承诺管理经验，财政部 PPP 中心编译了世界银行集团三份关于财政承诺管理的专题报告：

全文翻译了《PPP 财政承诺管理框架的实施》（Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnerships）。该报告由世界银行金融与私营部门发展网络、世界银行学院编写，主要包括：什么是 PPP 财政承诺？为什么要管理 PPP 财政承诺？以及如何构建

PPP 财政承诺管理框架。报告发布时间是 2013 年。

部分翻译了《PPP 财政承诺管理操作框架：加纳案例》（An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana）。该报告由世界银行专家 Riham Shendy、Helen Martin、Peter Mousley 编写，主要介绍 PPP 财政承诺管理框架在加纳的应用。报告发布时间是 2013 年。

全文翻译了《PPP 或有负债管理：澳大利亚、智利和南非的实践》（Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa）。该报告由世界银行专家 Timothy Irwin、Tanya Mokdad 编写，主要介绍澳大利亚、南非和智利在 PPP 或有负债管理方面的实践和经验。报告发布时间是 2010 年。

本书是一本专业操作性指导读本，有理论，有政策，有案例剖析，是 PPP 管理人员一本难得的参考书，财政部门尤为如此。由于时间和水平所限，本书难免有疏漏不足之处，敬请谅解并不吝赐教。

财政部政府和社会资本合作中心

2014 年 10 月

目 录

PPP 财政承诺管理框架	1
1. 简介	3
2. 什么是 PPP 财政承诺?	5
3. 为什么要管理 PPP 财政承诺?	9
4. PPP 财政承诺管理框架的构成要素	12
4.1 PPP 财政承诺管理工作中的职能和责任	15
4.2 管理财政承诺——PPP 项目开发阶段	19
4.2.1 识别与估算 PPP 财政承诺	19
4.2.2 把评估政府财政承诺承担能力作为项目批准的一 项条件	22
4.3 管理财政承诺——PPP 项目实施阶段	26
4.3.1 监管 PPP 财政承诺	26
4.3.2 报告和披露 PPP 财政承诺	27
4.3.3 为 PPP 财政承诺安排预算	31
5. 发挥立法管理财政承诺的作用	33
6. 对世界银行 PPP 任务牵头人的建议	35
结语	40
致谢	41

PPP 或有负债管理：澳大利亚、智利和南非的实践	43
前言	45
摘要	46
1. 引言	47
2. 澳大利亚	52
2.1 审批	55
2.2 分析	57
2.3 报告	58
2.3.1 PPP 项目的资产负债表处理	58
2.3.2 披露	59
2.3.3 合同公开	60
3. 智利	61
3.1 审批	64
3.1.1 预算改革	65
3.1.2 担保费用	65
3.1.3 监管	66
3.2 分析	66
3.2.1 成本效益分析	66
3.2.2 对比政府直接投资	67
3.2.3 或有负债的量化	67
3.3 报告	68
3.3.1 财务报告	68
3.3.2 财务统计	68
3.3.3 其它报告	69

4. 南非	71
4.1 审批	72
4.2 分析	74
4.2.1 成本效益分析	74
4.2.2 政府投资与引入社会资本的比较	74
4.2.3 或有负债的量化	75
4.3 报告	76
4.3.1 部门报告	76
4.3.2 引入权责发生制会计	78
5. 三国经验分享	79
5.1 审批	81
5.2 分析	83
5.3 报告	85
附录 1 智利财政部对担保的衡量和估值	87
附录 2 南非 PPP 项目表	89
参考文献	91
英文缩写对照表	98
致谢	99
后记	100

PPP 财政承诺管理框架

简介

政府和社会资本合作（**Public-Private Partnerships, PPP**）项目在开发和实施阶段都会给财政带来风险，本报告为管理此类风险提供指导，并就以下三方面提出切实建议：

（1）如何识别与评价 PPP 项目开发和实施阶段的财政承诺（fiscal commitment）；

（2）如何将财政承诺纳入项目审批流程，包括恰当的预算安排；

（3）如何在项目全生命周期内加强对财政承诺的监管与报告。

本报告介绍了对 PPP 项目的财政承诺，解释了政府为何难以对财政承诺进行评估、管理并将其纳入项目决策过程，分析了在项目开发和实施阶段财政承诺管理框架的主要构成要素（包括管理财政承诺将会涉及的职能、责任和流程），最后向世界银行 PPP 任务牵头人提出了建议，列出了主要参考读物。此财政承诺管理框架主要在世界银行 2013 年 1 月研究报告《PPP 财政承诺管理操作框架——加纳案例》^① 的基础上提出。此外，本报告还引用了世界银行学院、政府和社会资本合作基础设施咨询基金（PPIAF）联合编写的《PPP 参考指南》^②。目前，在 PPP 项目的识别、审批以及政府内部治理架构（例如专门的 PPP 机构）等方面，已有相对完善的资料，本报告在这些基础上进行了拓展，提出将 PPP 纳入更广的

① Shendy, Riham, Helen Martin, and Peter Mousley. 2013. An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9868-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0, <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821398685>.

② <http://wbi.worldbank.org/wbi/document/public-private-partnerships-reference-guide-version-10>.

财政承诺评估与管理中，并给出了具体操作和管理框架。

如果政府希望准确判定什么项目适合采用 **PPP**，就必须重视管理 **PPP 财政承诺**。本报告对 PPP 的定义是，政府部门与社会资本签订长期合同，共同提供某一公共资产或服务，在该过程中社会资本承担显著的风险与管理责任。政府部门如果通过 PPP 能实现物有所值（Value for Money），那就应决定采用 PPP 模式。例如，通过将项目的融资、设计、建设和运营维护（运营维护是 PPP 中一个关键的成本节约环节）等捆绑在一起，通过公平、竞争和透明的采购流程，实现效率的提升和项目管理的改善。财政承诺评估不当，会误导 PPP 项目的选择和优先顺序，造成项目在财政和执行上的不可持续，最终导致重新谈判，以处理分歧和解决未预见问题；或因项目变化而需补偿特许经营者。这些会使 PPP 项目的预期收益大打折扣。

本报告主要为世界银行从事 PPP 任务的牵头人、项目负责人和交易负责人提供参考。牵头人要确保将财政承诺评估纳入项目尽职调查和开发工作中，并在财政具有承担能力的前提下，寻求财政部（或者职能相近部门）的投入；另外，牵头人提出建议也很重要，即建议东道国建立对 PPP 合同存续期内财政责任进行监管的体制。

本报告提出的是管理 PPP 财政承诺的一般性通用框架。各国政府应结合本国国情和制度体系等，制定适合自己的 PPP 财政承诺管理体制。

什么是 PPP 财政承诺？

因政府对 PPP 的支持不同，会形成不同类型的财政承诺。PPP 合同的财务影响总是会给政府带来财政风险，必须对财政风险进行有效监测和管理^①。例如，就直接财政责任而言，支付承诺的要求是明确的，只是支付的具体额度有时还不确定。直接财政责任包括：“可行性缺口”预付资金（upfront “viability gap” payments），指政府出资支持具有经济可行性但不具有商业可行性的项目；可用性付费（availability payments），指政府依据项目所提供服务 and 资产的可用性定期支付费用；政府按单位结果付费（output-based payments）。就政府的或有负债而言，支付取决于不受政府控制的未来不确定事件，所以支付的发生、额度以及时间都难以预知。或有负债主要来自政府对一些风险因素的担保，比如：汇率、通胀、价格、流量等方面的风险、不可抗力、因终止而需要政府支付补偿款、以及信用担保等。

表 1 PPP 财政承诺的类型

财政承诺	描 述
直接财政承诺	
预付	
可行性缺口 预付资金	政府对 PPP 社会资本提供预付投资补贴（可以是分阶段投入或股权投资，但仅在项目初期，即建设期）。
配套工程	政府承担有助于项目的配套工程，如（收费公路项目的）支线公路、（港口项目的）疏浚。同样地，这一类支持通常不产生持续性的财政承诺。

^① 例如，智利政府在未来几年对 PPP 的财政责任的现值达到 34 亿美元。大多数未来支付责任都涉及补贴和优惠购买服务协议，政府对收入担保额的现值要低一些，为 3 亿美元。参见世界银行 2007 “Improving the Management of Concessions: Better Reporting and a New Process for Decision When to Use a Concession.”

续表

财政承诺	描 述
持续性支付	
每年付费或可用性付费	政府在项目的全生命周期内提供固定、持续的补贴（典型的是每年付费），通常从施工完成开始。此类支付依据服务或资产的可用性及达到合同规定的质量要求而付费（称为可用性付费 ^a ）。该支付价通常是在采购过程中选择社会资本的一个关键财务指标。
影子价格或按单位结果付费	政府按照每单位服务或每服务一个用户给予费用补贴，例如在收费公路项目中，政府按照行车公里数给予补贴。同样地，这种补贴的单价也通常是采购过程中的一个财务指标。
或有负债	
针对一些特定风险的担保	政府承诺，倘若某一风险变量偏离合同指定的水平，将对社会资本的收入损失作出补偿。例如，政府保证： <ul style="list-style-type: none"> ● 需求量高于指定的水平，或在指定的范围内； ● 汇率保持在指定范围内； ● 允许按照特定的公式计算价格（在价格由政府部门设定或批准的情况下）。
不可抗力补偿	政府承诺对某些特定不可抗力事件造成的破坏和损失，向社会资本作出补偿。这通常限于商业保险品种覆盖不到的事件，包括某些自然灾害。
合同终止补偿（政府承诺将因项目终止而付费）	政府承诺，若由于社会资本或政府违约造成合同终止，政府将支付一定数额的补偿款，并接收项目资产。通常，若属社会资本违约，政府支付的补偿金额会较低或不予以补偿。
信用担保	政府保证，无论项目公司因何原因发生债务违约，将为项目公司的部分或全部债务还本付息。

来源：World Bank, Castalia (2011); Shendy, Riham, Helen Martin, and Peter Mousley. 2013. An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9868-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0^①

a. 虽然“可用性付费”取决于可用性，但它是一种直接负债。因为只要双方遵守合同，政府就要支付，这不同于或有负债。

财政承诺的种类和程度因政府支持的 PPP 项目和市场环境不同而有所不同。2008 年全球金融危机期间，政府需要创新支持方式，承担更多风险，PPP 交易才能达成。欧盟最新 PPP 市场报告显示，欧盟一些国家让 PPP 渡过金融危机的做法主要有两种，一种是对项目债务和债券提供主权

^① 原著要求声明如下：本翻译工作不是世界银行开展的，译文不应被认为是世界银行官方翻译，世界银行对译文的内容及其可能错误不负任何责任。

担保，另一种是政府与金融机构联合贷款。最近还有一些新的做法。例如，韩国分担利率风险；法国、葡萄牙建立贷款担保机构；英国、法国建立政府直接贷款机构；澳大利亚对再融资进行风险分担^①。政府为 PPP 提供担保并不是新现象，自 20 世纪 80 年代起就在拉丁美洲和东亚使用。

政府除了需要承担已纳入 PPP 合同的显性财政承诺外，还要承担一些隐性负债。由道德义务或者公众期望而产生的非合同责任被认为是隐性负债。例如，如果一个项目由于政治、社会因素而不能失败（提供的服务也不能中断），那么政府即使没有法定承诺，仍要承担相关支出责任。在投资人看来，支持 PPP 项目的部长或其他高级官员的“安慰函”（Comfort Letter）即等同于主权或者次主权担保（尽管实际上它是中央政府的一种隐性或有负债）。另一种隐性负债源自长期 PPP 合同，在 20 - 30 年或更长期限内，容易出现一些不可预见的因素，导致合同调整或者重新谈判，这可能带来额外财政成本。此外，合同的终止（正常终止或者提前终止）通常会产生隐性负债，政府除了根据合同规定补偿社会资本，还需要确保持续提供公共服务，或者结束公共服务，将设施用于其他目的或拆除。

政府需要认识到 PPP 合同通常涵盖一些隐性财政承诺，即使政府决定不救助项目公司，但仍被认为会救助项目。在决定是否以 PPP 模式开发项目 and 设计合同条款时，应考虑 PPP 模式的隐性风险和由这些风险因素对 PPP 项目运营所产生的影响、以及政府管理风险的能力等。作为一个长期项目，PPP 会受到外部因素的正面或负面影响（例如科技、人口、以及商业因素），同时还会受到政府作为或不作为的影响（例如公共政策的变化或者政府职责执行不力）。政府应当管理因政府原因对 PPP 项目产生的风险。

^① Philippe Burger, Justin Tyson, Izabela Karpowicz, and Maria Delgado Coelho (2009), “The Effect of the Financial Crisis on PPPs,” IMF Working Paper, WP/09/144; European PPP Expertise Centre – EPEC (2011), “Risk Distribution and Balance Sheet Treatment; Practical Guide”; EPEC (2011), “State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management”; and Richard Foster (2010), “Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis,” World Bank Institute PPP Solutions Note.

针对 PPP 选择和设计阶段的“上游”尽职调查是决定 PPP 财政影响最为重要的因素之一。如果一个潜在项目不符合国家政策，不能通过社会经济可行性分析，或者在改善公共服务方面（按最低可接受的服务标准提供公共服务）没有达标，或者，如果不能通过 PPP 实现“物有所值”，那么，即使 PPP 项目的成本测算出来并且具有可行性，从财政的角度它依然不能通过。启动 PPP 项目的主要考虑因素是其能改善公共服务供给，而不是财务成本最小化。有人认为，亚洲金融危机后，与 PPP 相关的或有负债造成的实际财政负担，很大程度上是由于不恰当的项目设计和投资决策^①。

PPP 项目若缺乏恰当的经济分析，可能会对财政造成冲击，因此进行全面的社会成本效益分析（包含风险）是必要的。判断原则是，将风险考虑在内，效益仍能大于成本。如若不进行分析，突发的财政风险，尤其是那些应该事先就能识别到的风险会影响 PPP 项目的可持续性和可信度。

PPP 项目开发阶段的核心要素包括项目筛选、是否采用 PPP 模式、如何确定 PPP 结构（例如分配风险与责任、确定支付机制）等。本报告基于项目已确定采用 PPP 模式，着重评估和管理 PPP 对财政的影响。

^① Hana Polackova Brixi (1998), “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability,” Policy Research Working Paper, World Bank; Hana Polackova Brixi and Allen Schick (2002), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, World Bank and Oxford University Press, Washington, DC and New York.

3

为什么要管理 PPP 财政承诺？

PPP 财政承诺面临挑战。长期财政承诺（覆盖整个 PPP 合同期）经常是在合同签署几年之后才开始支付。或有负债则不确定，只有当某一引发事件发生时，才会突然意想不到浮现出来。相比之下，大多数政府预算以现金为基础，规划期较短（例如，3 年或者 4 年的中期预算支出框架），并且程序上相对不灵活。^①

由于这些挑战，政府会受到“错误”原因的诱惑而采用 **PPP**。如果对财政承诺没有清晰认识和管理，在实施 PPP 项目中，就会不考虑对公共财政的长期影响，简单地推迟公共投资对政府预算的影响，把相关债务从政府资产负债表中拿掉。这将削弱 PPP 的优势，逐渐累积巨大的财政风险。

PPP 可以帮助识别但也可以隐藏基础设施项目的真实成本。评估 PPP 财政承诺对选择项目和确定优先开发顺序至关重要。传统的政府采购在项目开始时，预算往往被低估，在项目真实成本出现前产生巨大的沉没成本（sunk cost）。而 PPP 采购则要求投标人在项目开始之前就估算出项目全生命周期成本。因此 PPP 有助于在合同达成之前发现项目的真实成本。但是，PPP 也会成为隐藏成本的方式，即将风险归为或有负债（显性或者隐性的）。这会导致项目选择和优先顺序方面的偏差，危害财政长期可持续性。相比政府投资项目，只有能更好地实现“物有所值”的项目，才适合采用 PPP。

^① 关于中期财政框架的更多信息，可参见 Jim Brumby et al (2013), “Medium-term Budgeting in the Public Sector”, World Bank.

恰当评估财政风险可确保 **PPP** 采购有效且具有竞争性。如果政府不能清晰识别和应对财政风险，那么一些投标人会押注于在竞标成功后与政府重新谈判（届时已没有竞争对手），期望在建设或运营阶段获得政府资助。由于一些企业把赌注押在自己可以影响政府未来决策上，因此采购将会受到影响，就会不一定有利于最有效率的公司，反而那些操守不良的企业会得益。在这种情况下，最具竞争性和透明度的采购程序就会失效，正规的竞争规则不能形成有效的竞争（即优胜劣汰），反而助长投机行为。

为财政承诺安排合理预算对政府推广 **PPP** 的信誉非常重要。建立清晰的预算机制，以确保按时支付直接负债和或有负债，可以提升社会资本对政府的信任度。如果社会资本认为存在政府支付风险，那么化解这种风险的成本会被纳入 **PPP** 合同的定价机制中，削弱风险分担给政府带来的好处。最好的做法是，将财政承诺的预算和支付纳入政府的 **PPP** 管理政策体系中，而非对每个 **PPP** 项目进行单独处理。

如果不对政府传统采购项目（非 **PPP**）进行正确评估，反对 **PPP** 的偏见就可能会成为主流。充分评估和报告财政承诺，有助于消除对 **PPP** 的偏见，减少将成本转嫁给未来和子孙后代的冲动，化解对财政可持续性的潜在威胁。然而，如果对政府传统采购项目缺乏适当评价，那么就可能对采用 **PPP** 产生偏见，最终会削弱项目的效果和效率。事实上，传统模式经常导致项目成本超支，一是因低估成本高估收入而产生误判，二是不重视长期维护和运营成本，造成项目成本非最优化。因此，一个恰当评估 **PPP** 项目的框架不应忽视对政府传统采购项目的评价。理想的情况是，建立公共投资管理框架，将对政府传统采购的评价纳入这一框架，建立一个 **PPP** 与政府传统采购方式进行公平竞争的环境。

历史和近期的经验表明，管理政府对 **PPP** 的财政支持，以及在 **PPP** 与政府传统采购方式之间避免做出错误抉择都很重要。在 1997 年亚洲金融危机时期，一些亚洲国家因 **PPP** 或有负债需立即履约而遭受重创。在韩国，银行贷款是政府负债的主要构成，基础设施项目加大了财政压力。在印度尼西亚，财政部在特许经营项目的开发过程中只能在较晚阶段介入，那时已经不能对项目做出重大变更，因此引发了一些对财政部权责方

面的关注^①。在近期全球金融经济危机影响下,大多数欧洲国家的财政受到了 PPP 项目影响。葡萄牙和匈牙利暂停了新的 PPP 项目,并对已有 PPP 项目进行审核。葡萄牙在财政危机发生前的几年,在未充分考虑项目对财政影响的情况下,大量开发 PPP 项目,现在由于政府要向 PPP 公司支付大量资金,导致其财政危机进一步加剧。西班牙的收费公路运营商正面临破产。^② 以上实例都表明,宏观经济危机与 PPP 项目的经营息息相关。例如,受到宏观经济危机影响的国家(近期的希腊、葡萄牙和西班牙,以及此前的马来西亚和墨西哥),其所有 PPP 公路项目都面临需求挑战,甚至会破产。对这类事件的可预见性和通过财政承诺框架减轻影响程度,与每个项目特有的非系统性风险有着很大不同。

此外,仔细分析可以发现,一些项目还遭受到了微观经济因素的影响,例如需求低(有的项目运行之后有效需求只有预期需求的 10%)、成本高(例如,事前为项目获得通过而低估成本)。在一些情况下,这些问题会让政府取消 PPP 项目甚至放弃 PPP 模式。

① Tim Irwin and Tanya Mokdad (2010), "Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa," World Bank and PPIAF Publication; Louis Wells and Rafiq Ahmed (2006), *Making Foreign Investment Safe: Property Rights and National Sovereignty*, Oxford: Oxford University Press

② <http://bankwatch.org/public-private-partnerships/background-on-ppps/build-now-pay-heavily-later>; Mariana Abrantes de Sousa (2011), "Managing PPPs for budget sustainability: The case of PPPs in Portugal, from problems to solutions," PPP Lusofonia network; and <http://www.claretconsult.com/spaintollroads.html>

4

PPP 财政承诺管理框架的构成要素

世界银行学院等编写的《PPP 参考指南》已对 PPP 的公共财政管理框架进行过讨论，尤其是第 2.4 章节，主要讨论了财政风险敞口、预算和报告。

本报告提出财政承诺管理框架的三项主要构成要素：

第一，政府内部要明确界定管理财政承诺的部门及其职责，并覆盖 PPP 项目全生命周期；

第二，明确对财政承诺的评估和审批要求，并将其纳入 PPP 准备与审批程序中（PPP 开发阶段）；

第三，确保财政承诺在 PPP 项目实施阶段得到充分管理——在单个项目和全部项目等不同层面进行监管，将其作为政府常规财政报告的内容进行报告和披露，并根据需要为其安排预算（PPP 实施阶段）。

财政承诺管理框架应该成为更广的 PPP 治理架构的一部分。如果要确保实施的效果和效率，那么 PPP 项目评估、采购和 PPP 全生命周期合同管理等均需相应的制度与能力建设。若缺失项目评估方面的制度和机构能力，则不能很好地识别 PPP 财政成本（直接的和或有的、显性的和隐性的），从而影响项目选择和优先顺序。若采购不合理，就很难通过竞争使成本最小化。若合同管理不善，则财政成本容易受到一些因素的影响而增加，这些因素主要有：科技、人口和商业等外部因素；政策的执行与否；社会资本的道德危机或策略性行为^①。

^① “策略性行为”英文为 Strategic behavior。译者认为，策略性行为的一个例子是：社会资本以较低报价中标并签约后，在没有竞争压力的情况下向政府要更高价。

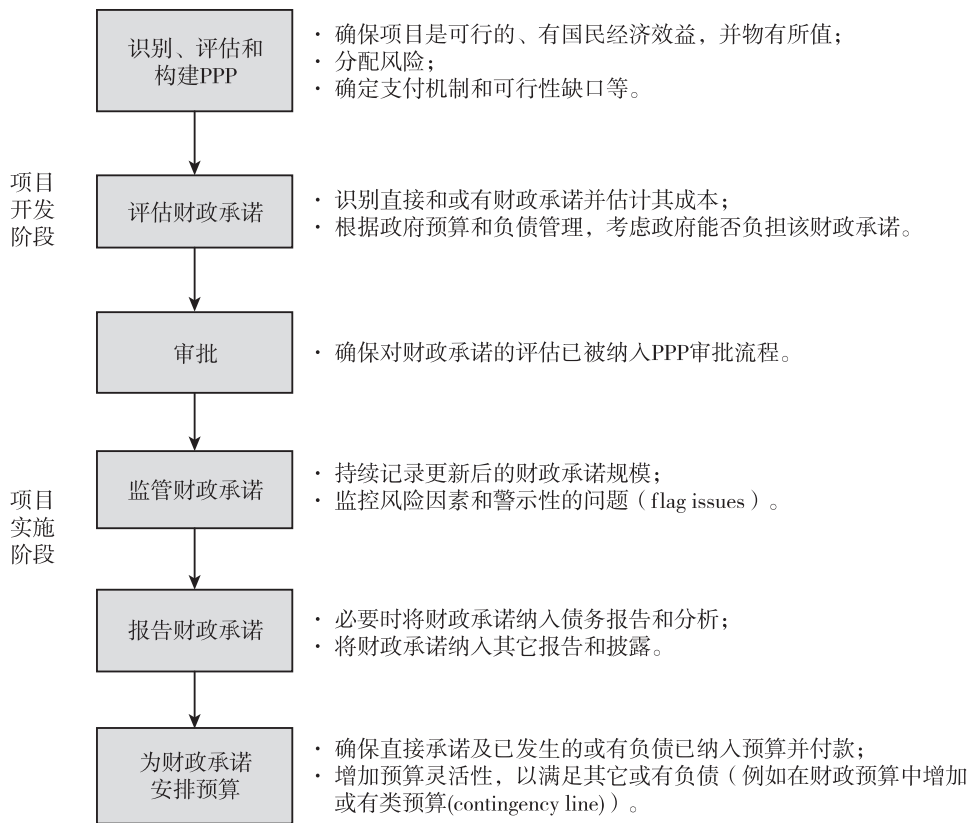


图 1 PPP 财政承诺管理框架概览

来源：Shendy, Riham, Helen Martin, and Peter Mousley. 2013. An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978 - 0 - 8213 - 9868 - 5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

PPP 中心在管理财政承诺方面具有重要作用。PPP 设计和采购与政府传统采购方式区别显著，主要表现在四个方面：融资安排复杂、对风险进行广泛识别和分析、对项目产出和绩效做出要求，以及要对项目进行长期评估。政府普遍缺乏 PPP 专业人员，这促使政府集中人力成立 PPP 中心。PPP 中心的主要职责是推动 PPP 进程，包括政策建议、调整法律框架、准备项目库、参与项目开发、采购，以及代表主管部门管理合同等。政府的 PPP 专业经验和知识不可避免地集中，并不意味着 PPP 相关决策就要完全集中。国际经验表明，相互监督和制衡很必要，尤其是在大型基础设施投资决策时。好的决策程序应包括相关政府部门在获得必要信息的基础上一

起进行讨论。例如，有的部门负责提出项目，有的负责选择项目和确定优先顺序，有的负责项目准备，有的负责审查。

专栏 1 对财政承诺管理框架的重要补充——做好选择和构建 PPP 项目的决策

PPP 项目开发的三个关键要素——项目选择方法、何时应用 PPP 模式、构建 PPP 项目——是对本报告财政承诺管理框架的重要补充。它们都是复杂决策，需要按照详细的指南妥善进行分析。世界银行学院等在 2012 年编写的《PPP 参考指南》对这三个要素进行了描述，并提供了有更详细说明的参考资料的索引。

选择好项目——项目评估及经济分析：所有的公共基础设施项目，不管是 PPP 还是传统的公共投资，都应基于全面周密的项目评估，以确保项目妥善使用公共资金。在某些行业，这可能包括在长期规划中使用多标准分析。这些评估，采用例如成本效益分析、多标准分析等方法，通常要考虑项目是否符合政府的战略重点，在技术、法律、社会和环境等方面是否可行，以及是否具有社会经济效益。

此类分析可以帮助评估项目是否应该进行，评估不同的选项（例如投资的时机和规模），并考虑不同项目的优先顺序。例如，对于一个公路投资项目，政府可以运用成本效益分析或多标准分析等方法，通过分析车流数据和替代运输途径来确定道路扩建的最佳时机和恰当的车道数，并与其他改善交通的投资比较相对收益。成本效益分析建立在对一个项目的成本和收益的财务分析之上，但是也结合非财务因素（如外部性，或是优先使用当地的劳动力和资源），这种分析不考虑项目的资金来源和融资结构。

何时应用 PPP 模式——物有所值评估：正如加纳《PPP 政策》所述，“物有所值是采用 PPP 模式的驱动力。”也就是说，选择 PPP 还是传统采购作为项目模式，决定性因素是 PPP 能否更好地实现物有所值。物有所值可以通过多种途径实现，如：风险转移、全生命周期成本测算、产出规格说明（output specification）、竞争、绩效测量，以及社会资本的管理技能。评估一个 PPP 项目是否物有所值，可以包括对项目是否具备上述因素进行定性评估，也可以包括定量评估，即对 PPP 项目和传统公共采购各自的总体成本（有时也包括效益）进行比较，并将对风险的不同分配及对效率的可能影响考虑在内。

做好 PPP 项目的构建——风险和责任的分配：恰当的风险分配是 PPP 实现物有所值的关键。加纳《PPP 政策》确立了明确的风险分配原则：风险应分配给最能控制和管理该风险的一方，从而实现最大化的物有所值。在实践中，这意味着一个良好的 PPP 项目结构中，政府通常承担部分风险，也因此带来财政风险敞口。例如，在收费公路项目中，政府提供最低车流量保证——这是因为政府和社会资本都只能部分控制车流量低于预期这一风险（例如，政府方面控制其他交通选项），因此该风险应当由双方分担。具体哪些风险应由政府承担，不在本报告的讨论范围内，本报告侧重理解 PPP 项目结构对财政的影响。在实践中，风险分配是一个反复（iterative）的过程，评估风险分配对财政的影响可以反馈到对风险分配方案的修改。

PPP 项目结构中的一个相关因素是确定支付机制，从而使社会资本能收回成本。这包括，结合政府持续性支付或预付费（或两者的结合）制定行业价格政策，以及该政策中的价格调整机制。政府对 PPP 的资金支持结构与风险分配密切相关，因为不同类型的政府支持导致一些关键风险（如需求量风险）的不同分配。Irwin (2003)^① 提出了一个框架，旨在政府何时和如何为基础设施项目提供支持方面，帮助政府做出好的决策。相反，本报告侧重于理解和管理政府支持对财政的影响。

来源：Shendy, Riham, Helen Martin, and Peter Mousley. 2013. An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9868-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

4.1 PPP 财政承诺管理工作中的职能和责任

在开发、授权以及实施 PPP 项目过程中，需要落实一系列主要的财政承诺管理职能。在项目开发阶段，主要职能包括识别和估算所有财政承诺的成本（如果承担政府职能的国有企业代表政府签约，需审评国有企

^① Irwin, T. 2003. “Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support,” World Bank Working Paper No. 10, World Bank, Washington, DC.

业的总体财务健康状况和履行财政承诺的能力)，还包括根据财政预算优先事项和约束，从政府整体负债情况和宏观管理的角度考虑财政承诺承担能力。在项目实施阶段，主要职能是项目监管和信息收集，以在项目全生命周期内定期掌握财政承诺相关情况，还包括财政承诺报告和披露、预算管理和按照财政承诺约定及时支付资金。

PPP 涉及多个政府部门，使得财政承诺管理的部门职责划分非常复杂。负责签订 PPP 合同的政府部门及其内部咨询机构（例如具备咨询职能的 PPP 中心）的主要职责是开发 PPP 项目，并完成交易，做好项目的财政管理不是它们的主要目标和职责。为此，其他政府部门在管理 PPP 项目的财政风险和对预算的影响方面就要发挥重要作用。应该由保障公共资金的部门牵头负责财政承诺的尽职调查。

表 2 列出了相关职能和涉及的政府部门。如表 2 所示，尽管签约部门和交易咨询机构不主要负责管理财政承诺，但它们的作用仍很重要。此表还凸显了财政承诺监管机构的职能。实际上，这些职能可能集中于一个机构甚至一个小组（通常都在财政部内），或者由几个政府部门承担。最终，PPP 决策者或批准部门负责确保在决定批准 PPP 项目时充分考虑了监管机构的建议。请注意，此表目的是列举不同的职能，而不是提出具体的机构设置建议。各国政府治理架构各不相同，在实践中对表中所列职能也并非全部执行。各国需根据具体国情和政府能力对相关职能进行调整。例如，金融危机后，按照国际货币基金组织、欧盟委员会和欧洲央行的建议，葡萄牙央行参与评估 PPP 项目的财务健康状况，财政部负责牵头 PPP 采购（而不是相关部门）^①。在智利，由公共工程部和财政部共同负责决定对特许经营者提供政府担保和其他财政承诺^②。

① Government of Portugal, the European Commission, the European Central Bank, and the International Monetary Fund (2011), “Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality,” Section 3.21.

② World Bank (2007), “Improving the Management of Concessions: Better Reporting and a New Process for Decision When to Use a Concession.”

表 2 PPP 财政承诺管理工作涉及的政府部门职能和责任

政府部门	职能	PPP 开发（准备/审批）阶段的任务	PPP 实施阶段的任务
项目管理方面			
1. 代表政府签订 PPP 合同的机构（可获得内部或者外部咨询机构的支持）	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 指 PPP 合同中代表政府签约的一方，可以是地方政府、政府部门或者国有企业 ◆ 相关部门有时将采购职责委托给中央采购部门，但通常仍负责政策 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 准备每个项目的初步经济评估 ◆ 说明项目采用 PPP 模式的理由 ◆ 制定实施方案/开展 PPP 可行性研究 ◆ 提交合同草案和采购规则 ◆ 识别和估算财政承诺的成本（在交易顾问的支持下） ◆ 牵头负责采购流程，或者与中央采购部门合作 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 监管项目 ◆ 定期从社会资本获取所需信息，以在项目全生命周期内定期掌握财政承诺相关情况 ◆ 监管和应对与财政承诺相关的风险 ◆ 申请将需支付的财政承诺纳入部门预算
2. PPP 项目的顾问咨询机构	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 此类机构（通常指 PPP 中心）主要负责 PPP 政策制定和协调、PPP 项目技术援助、合同标准化和推广使用、PPP 推广和营销 ◆ 此类机构可归属于财政部/国库部（英国、法国、葡萄牙、南非、加纳、肯尼亚）、总理办公室（意大利）、非行业性部门（巴西规划部、智利公共工程部），或者是单设的机构（印尼、韩国） 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 支持合同签订部门的上述工作并保证工作质量（例如审查采购文件） ◆ 帮助制定标准合同条款和相关指南 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 监测 PPP 方案 and 项目实施情况以改善标准合同的条款和相关指南
财政承诺监管和看门把关方面			
3. 债务管理部门	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 通常财政部承担此职能 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 从长期债务管理的角度对财政承诺债务进行评估和建议 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 监测 PPP 财政承诺（尤其是或有负债）对财政风险的影响 ◆ 将不断更新的财政承诺估值纳入到负债和财政可持续性分析中，并在报告中披露 ◆ 进行情景分析和压力测试

续表

政府部门	职能	PPP 开发（准备/审批） 阶段的任务	PPP 实施阶段的任务
4. 预算部门	◆ 通常财政部承担此职能	◆ 从预算优先事项和预算约束的角度对政府财政承诺承担能力进行评估和建议	◆ 根据需要 将财政承诺写入相关报告 ◆ 为直接财政承诺和已成为现实的或有负债分配和拨付预算 ◆ 制定 PPP 或有情况（显性的和隐性的）的相关规定、以及将拨备资源用于或有情况的相关财政规定 ◆ 进行情景分析和压力测试
5. 宏观经济预测部门	◆ 通常财政部承担此职能	◆ 从政府整体债务和宏观管理的角度对 PPP 项目的财政承诺进行评估和建议 ◆ 其中包括评估地方政府、承担政府职能的国有企业过多承担财政承诺可能产生的负面影响	◆ 如果相关，将 PPP 负债纳入宏观/财政预测中 ◆ 进行情景分析和压力测试
6. 对承担政府职能的国有企业进行监管的部门	◆ 有时设置在财政部内部，有时是一个单独的实体。主要负责监管承担政府职能的国有企业的经营状况和财务健康	◆ 对承担政府职能的国有企业的健康及其承担的 PPP 承诺进行评估和建议	◆ 监测承担政府职能的国有企业的经营状况，包括对 PPP 合同的履行 ◆ 审查对政府支出的影响和预算转移 ^① 的需要
7. PPP 批准机构	◆ 可以是议会、内阁、财政部等 ◆ 确保所有 PPP 程序得到了遵守，可由某一单位（承担类似于秘书处职能）协助 ◆ 财政部应当拥有否决权	◆ 在决定是否批准 PPP 项目时，应考虑以上所有评估和建议 ◆ 批准合同草案和采购规则	◆ 批准对合同的任何重新谈判（正式的和非正式的）

① 译者注：结合上下文，译者认为此处“预算转移（budget transfers）”是指向承担政府职能的国有企业提供财政支持。

需要协调针对财政承诺的建议，同时需要看门把关部门在项目开发的不同环节反馈意见。基于各国特定的机构设置，例如债务管理和预算职责分属不同部门，需要建立机制，来管理和同步协调向 PPP 审批机构（例如财政部、PPP 审批委员会、议会等等）提出的各种关于财政承诺的建议。可选择的方法包括：（1）授权一个机构作为牵头的财政评估人，负责收集各方提出的建议；（2）建立由相关主要机构组成的委员会。世界银行（2007）关于智利的报告凸显了财政部与负责授予特许经营权的部门之间协调的难度；有时财政部介入特许经营投标文件的审议工作为时已晚，结果无法挽回。

通常是在 PPP 项目尽职调查阶段对需要政府支持的事项进行评估，并且在项目开发的后续各步骤进行审核。在招标开始和确认中标人（尤其是要确定补贴等财政承诺的多少时）之前，通常还不能确定实际的财政承诺，特别是不能确定财政承诺比如补贴的多少。财政承诺是标的一部分，因此要对财政承诺进行审核。财政承诺还有可能在选定中标人后、签订合同之前发生变化（尽管招标程序应确保选定中标人后的谈判尽量少）。在签订合同之时，需要对财政承诺作最终审查，因为合同中文字的小改动可能导致财政承诺的巨大变化。

下一节将详细讨论 PPP 项目开发和实施阶段的各个步骤对财政承诺的相关考虑，涉及识别、评估、监控、报告以及预算安排。

4.2 管理财政承诺——PPP 项目开发阶段

4.2.1 识别与估算 PPP 财政承诺

评估 PPP 财政影响的第一步是识别和估算财政承诺的成本。通常财政承诺“识别”工作从 PPP 项目开发阶段即开始。识别和估算财政承诺涉及：风险分配（哪些风险由政府承担，从而带来财政承诺）；确定支付机制（包括政府对服务的付费）；确定政府对 PPP 的相关投入职责（可包括政府将在合同中承诺应提供的投入和开展的工作等）。如前所述，应在采购过程中的每个环节，结合投标人和采购部门提出的变更，审查此前已

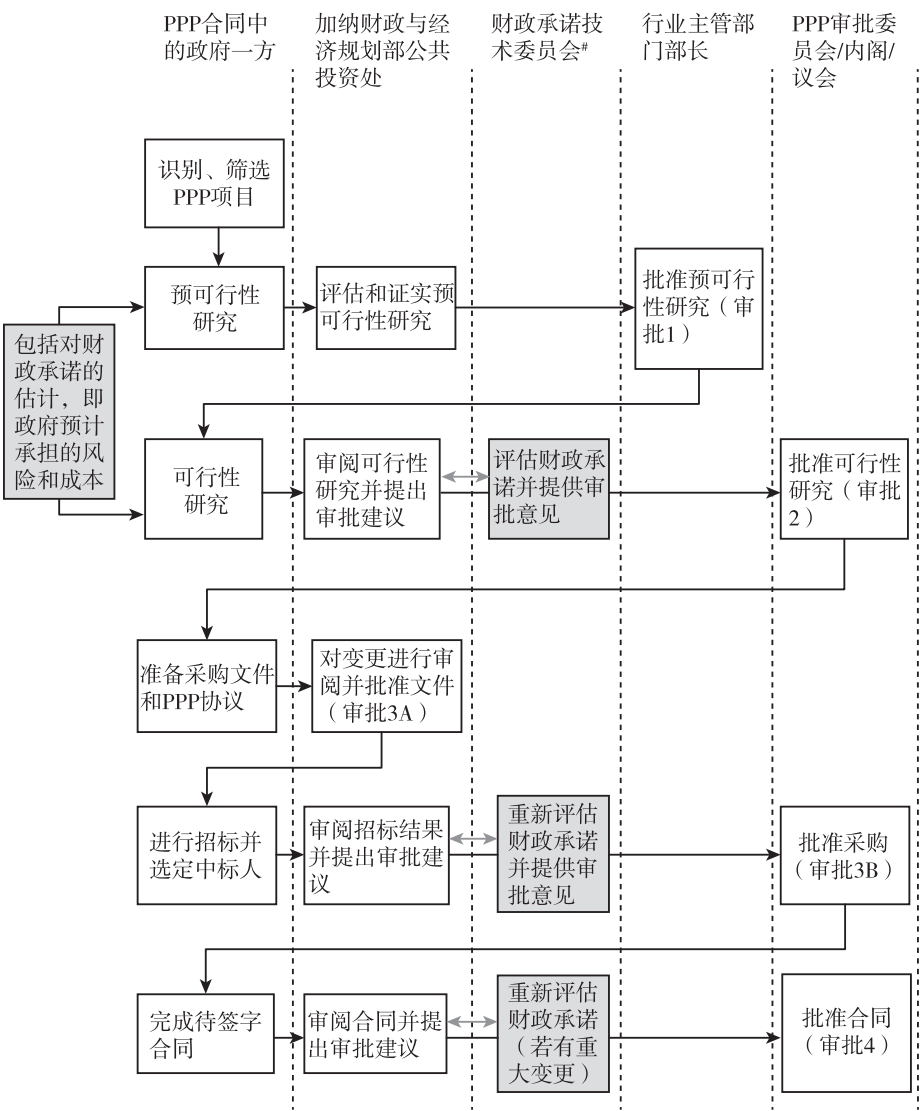


图2 案例：加纳将财政承诺管理纳入 PPP 项目开发和审批流程

[#]加纳财政承诺技术委员会由财政与经济规划部下的项目及财务分析科、债务管理处、经济研究预测处和预算处、以及国有企业组成。

来源：Shendy, Riham, Helen Martin, and Peter Mousley. 2013. An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9868-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

经做出的财政影响评估。在 PPP 合同中，应规定社会资本定期提供项目进展和经营等方面的足够信息，这样才能保证有效和动态的财政风险监控和管理。

表 3 列举了项目准备阶段所需的财政承诺分析。在尽职调查阶段，负

责项目开发的机构应确保将财政承诺及分析纳入 PPP 咨询顾问的工作任务大纲中。当政府内部专家负责交易分析和尽职调查时，也应将财政承诺及分析列入其工作任务大纲。

表 3 **PPP 尽职调查阶段针对财政承诺的主要分析**
(纳入政府聘请的咨询机构的工作任务)

财政承诺类型	建议应开展的分析
所有 PPP 项目	估计/计算 PPP 项目的负债
直接财政支持 (例如可用性付费)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 项目寿命期内的年度财政成本 (包括预付的和持续支付的直接财政承诺) ◆ 长期财政承诺支付额的现值 上述两项的计算应基于“基本情景”下的假设，对于关键假设还应分析“不利情景”。
对特定风险变量的担保 (例如需求风险担保、汇率风险担保)	情景分析至少应包括以下方面： <ul style="list-style-type: none"> ◆ 针对每个风险变量，估算不同情景下的年度财政成本 (“基本情景”和“不利情景”) ◆ “触发点”分析——在基本情景基础上的变化使得或有负债成为需要实际支付的事项，例如，政府担保需求风险，当需求量比基本情景下降若干个百分点后，政府就要进行支付。还应对这些变化的可能性进行定性分析 随着政府风险逐渐积累，这些风险变量可以借助概率分析法推算出“期望值”及其变动幅度。
对支付的担保 (例如中央政府为国有企业或者地方政府的支付提供担保)	需要支付的额度 (担保的“面值”)。根据以下因素： <ul style="list-style-type: none"> ◆ 项目寿命期内每年的政府支付成本 ◆ 支付额的现值 对不同的情景下，因一些关键因素 (比如，收费价格) 而要求风险转移方 (transfers) 支付的分析，以及对每个情景的可能性进行定性分析。
对 PPP 合同终止所承诺的支付 (合同中的任何一方可提出终止合同)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 在基本情景的相关假设下，因终止而支付的最大额度 (在项目寿命期内，额度会不断变化，最大值出现在项目试运行期，因为债务刚刚形成且还款还没有开始) ◆ 针对由特许经营方违约导致的终止及相应的政府支付，应就关键假设，分析其可能的违约触发点 (例如，需求下降导致现金流不足以还本付息)，以及对违约风险的定性分析
政府的投入和配套工程成本 (例如港口 PPP 项目中的疏浚工作；供水 PPP 项目中的配水管网、电力联网以及废弃物管理等工作)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 政府在合同中承诺的投入和配套工程的总成本

不能为了控制财政承诺而误导风险分担。在合同中安排好风险分担是 PPP 项目成功的关键。能够通过合同约定的风险都应在政府与社会资本之间做出明确分配。风险由双方“共担”，就可能成为政府或有负债的来源。总的来说，向社会资本转移风险不足，就会导致对项目绩效的激励不足；但若过度转移风险，也会给政府带来较大的隐性或有成本。另外，过度转移风险还会使寻租者有机可乘，不利于激励高效的 PPP 运营商，导致错误选择运营商。例如，向社会资本适当转移需求风险会激励其改善服务供给以吸引用户，获得合理回报。但是，过度转移需求风险，会导致社会资本在合同签订后，在没有竞争对手并可能威胁中断服务的情况下与政府重新谈判合同，或者导致项目终止。

一些措施可以估算财政承诺成本。对于直接财政承诺，典型的措施是预估对项目寿命期内政府需支付的各年度金额及其现值。或有负债的评估办法较为复杂，主要有以下两种：

第一，情景分析。针对影响或有负债的事件和变量进行假设，在这些假设基础上对或有负债成本进行估值。例如，针对某一风险变量或者风险变量组合，进行“有利”、“不利”以及“最坏”三种情景分析。

第二，概率分析。它用公式来表示影响或有负债估值的变量是如何施加作用的。概率分析将所有输入参数看做变量，这些变量根据概率分布函数而变化，并可以计算出最终各种可能成本的分布。

情景分析更为简单和直观，通常是评估或有负债的最佳方法。概率分析需要以潜在风险变量的大量信息作为基础，并且很难实施和解析。在实践中，只有少数国家利用概率分析评估一些具体的风险敞口，例如智利采用这种方法分析收入风险敞口和汇率担保风险敞口等。

4.2.2 把评估政府财政承诺承担能力作为项目批准的一项条件

在估计财政承诺的成本后，政府需要判断是否负担得起这些承诺，以及是否应由财政负担。总的来讲，通过以下三点进行判断：

(1) 对比财政承诺的年度成本和代表政府签订 PPP 合同的机构的年度预算；

- (2) 考虑对政府整体债务可持续性的影响；
- (3) 针对不同类型的财政承诺设置具体的限制。

根据预算优先事项和约束因素来评估政府财政承诺承担能力，是预算部门的职责。至少应将预计的直接和或有财政承诺的年度成本与相关部门的年度预算进行对比。大多数国家制定 3 - 4 年的中期支出计划。在缺少长期支出计划的情况下，还应预估政府部门拟在 PPP 合同期限内的未来支出，最简便的方法是不考虑中期支出框架（或者其他类似的中期框架），而把部门支出增速设定为与 GDP 增速一样。

根据政府整体负债和财政风险管理来评估政府财政承诺承担能力，是财政部或者债务部门的职责。债务部门需要考虑是否将 PPP 债务作为公共负债，纳入政府债务管理。为此，债务部门需要考虑项目对政府整体债务可持续性的影响。债务部门还要考虑 PPP 合同下政府承诺的规模，包括直接支付和或有负债，以及如何将其纳入政府现有整体债务。在一些国家，债务部门只负责债务管理，债务可持续性由其他部门负责。然而，Cebotari（2008）认为债务部门应负责所有这些职能^①（也可参见世界银行学院和国际货币基金组织联合编写的《妥善管理主权债务的实务指南》）。

需要关注所有 PPP 项目从整体上对财政的影响，以及评估需要解决的系统性风险。宏观经济预测部门应该考虑政府关于 PPP 的负债是否会以及如何影响财政预测和分析。该部门通过与债务部门和预算部门合作，需要从投资组合层面分析 PPP 项目，并评估 PPP 项目的类型和行业集中度等是否会带来系统风险。如前文所述，在受到 2008 年宏观经济危机影响的一些国家中（例如希腊、葡萄牙、西班牙、墨西哥），所有 PPP 道路项目都同时面临需求（车流量）不足的挑战（并面临破产风险），造成系统性风险。宏观经济预测部门也可以评估与地方 PPP 项目相关的中央财政风险。

^① Aliona Cebotari（2008），“Contingent Liabilities: Issues and Practice,” 国际货币基金组织工作文件 WP/08/245.

一些国家就 PPP 直接财政承诺做出具体限制。此类限制针对某一部门的支出承诺，或者针对所有 PPP 项目，例如英国、希腊、巴西和印度（见专栏 2）。避免过多占用财政预算设置此类限制的依据。PPP 项目开展初期不需要此类限制，随着 PPP 特性逐步清晰，可逐步设置有关限制（各国需要进一步分析，以确定设置此类限制的基础）。国际货币基金组织审议修订《财政透明度手册（2007）》的原因之一就是需要完善 PPP 财政管理，并涵盖更广范围的直接和或有负债（修订版预计在 2013 年末出版）^①。

专栏 2 对 PPP 财政承诺进行限制的国别案例

一些国家针对 PPP 财政承诺设置了明确的限制。例如，英国对每个部门有明确的支出限制，不同部门的 PPP 支出预算占整个年度支出不得超过 6% 至 7% 不等。巴西目前的 PPP 法律规定，如果在未来任一年度政府对所有 PPP 项目的支付金额预计超过政府收入的 5%，就不会实施新的 PPP 项目。在希腊，已批准的 PPP 项目的支付目前占公共投资的 6% - 7%，未来 5 年预计将达到 10% - 12%，最终要限制在 15% 以下。

在印度，一个跨部委工作组对 PPP 项目的政府年度承诺预算限额提出建议。工作组 2010 年 9 月的报告建议，一个部门下个五年总的政府承诺不应超过该部门目前五年计划所定经费的 25%。但是，印度针对 PPP 担保没有设置具体的上限（印度规划委员会《年金承诺上限工作组报告（2010）》）。

注：关于萨尔瓦多、匈牙利和秘鲁等国家的 PPP 财政承诺限制，可参见 Funke, Irwin, Rial (2013) 所写的 OECD/ITF Joint Transport Research Center Discussion Paper, “Budgeting and Reporting for PPPs”。

表 4 总结了评估政府财政承诺承担能力的关键指标和比率。这些指标是关于预算和负债管理的，在监测 PPP 合同履行时也可以使用。

^① 国际货币基金组织（IMF）（2012），“Fiscal Transparency, Accountability, and Risk,” 国际货币基金组织政策文件 2012 年 8 月，见财政透明度网页 <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2012/FAD/>。

表 4 政府财政承诺承担能力评估和 PPP 风险敞口的主要指标和比率

财政承诺类型	相关措施	用于考虑政府财政承诺承担能力的相关比较值
预算影响		
长期直接财政承诺 (例如可用性付费)	年度支付 (从预算中执行)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占部门年度总的资本性支出预算的百分比 ◆ (对合同存续期间的远期预测, 该预测超出中期支出预算框架)
担保 (针对某一风险变量, 例如需求量; 或对支付进行担保)	预计年度支付额——“基本情景”和“不利情景”, 以及压力测试 (应建立或有负债预算)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占部门年度预算的百分比 ◆ (对合同存续期间的远期预测, 该预测超出中期支出预算框架) ◆ 占预算中“或有”类 (“contingency” line) 的比例 ◆ 占年度总的资本性支出预算的百分比 ◆ (考虑突然支付的影响)
因 PPP 合同终止而支付	预计“最坏情景”支付额 (应建立或有负债预算) 应考虑提前终止: 通常来说, 因终止所支付的额度根据时机和终止原因而不同。好的 PPP 合同应对提前终止的支付设置具体规定	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占预算中“或有”类的百分比 ◆ 占年度总的资本性支出预算的百分比 ◆ (考虑突然支付的影响)
合同中分配给政府的风险 (不可抗力因素、环境问题、土地整理费用等)	预计“最坏情景”支付额, 并针对风险的可能性以及可能的化解措施进行评估 (有一些风险很难评估, 例如不可抗力风险)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占预算中“或有”类的百分比 ◆ 占年度总的资本性支出预算的百分比 ◆ (考虑突然支付的影响)
重新谈判	针对相关的每一个科技、人文、商业等因素的变化以及公共政策变化的情景, 进行“最坏情景”估计	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占预算中“或有”类的百分比 ◆ 占年度总的资本性支出预算的百分比 ◆ (考虑突然支付的影响)
政府的投入和配套工程成本 (与 PPP 项目相关的)	预计“基本情景”和“不利情景”的年度支付 (从预算中支付)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占部门年度总的资本性支出预算的百分比
负债管理影响 (考虑因政府承诺对政府债务可持续性和负债状况的影响)		
所有 PPP 项目	PPP 债务额度	
长期直接财政承诺	政府支付额的现值	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占 GDP 的百分比 ◆ 占整个公共债务的比例

续表

财政承诺类型	相关措施	用于考虑政府财政承诺承担能力的相关比较值
针对某个风险变量的担保	年度支付额的现值——“基本情景”和“不利情景”	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占 GDP 的百分比 ◆ 占整个公共债务的比例
对支付的担保 (涵盖承担政府职能的国有企业和地方政府)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 所有支付额的现值(担保的“面值”) ◆ 不同情景下支付额的面值 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占 GDP 的百分比 ◆ 占整个公共债务的比例
因 PPP 合同终止而支付的额度	所需支付的最大值 (典型情况是所需支付的最大值等于股本+债务)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占 GDP 的百分比 ◆ 占整个公共债务的比例
政府的投入和配套工程成本 (与 PPP 项目相关的)	超出预算期限的支付额的现值——“基本情景”和“不利情景”	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 占 GDP 的百分比 ◆ 占整个公共债务的比例

如果一个 PPP 项目是由下一级政府或者承担政府职能的国有企业负责,那么财政影响评估就需要广泛考虑它们的财务状况。对于承担政府职能的国有企业,其 PPP 项目会给政府带来或有负债。政府需要支付的成本及其概率将取决于此类国有企业在 PPP 合同中的财务责任,以及此类国有企业的整体财务状况。此类评估也适用于地方政府负责的 PPP 项目(需考虑各国的制度安排和政治现实)。地方政府需要管理自身财政承诺,但是中央政府不应忽视国家总体财政承诺。不论各级政府间的财权事权如何安排(以及可能救助的直接成本是多少),过多直接承诺以及地方政府过多的风险敞口将影响宏观经济,并带来财政问题。仔细监管地方政府的支出和风险非常重要,可以防止危害中央财政可持续性的“自由放纵”行为(宏观经济预测部门的职能可参见表 2)。

4.3 管理财政承诺——PPP 项目实施阶段

4.3.1 监管 PPP 财政承诺

监管 PPP 财政承诺涉及单个项目层面和全部项目层面的管理、报告

以及预算安排。对 PPP 财政承诺进行监管，需要从特许经营者那里收集有关项目风险和经营的信息，以及其他影响财政承诺成本的因素，例如不断更新的主要经济数据预测，并确保信息已传达给相应的政府看门把关部门。

从特许经营者收集信息是 PPP 中代表政府签约一方的主要职责，因为其于 PPP 公司或者特许经营者有直接的合同关系。应在合同中明确规定对信息（例如，流量、PPP 公司的关键财务指标）的要求，以及用于监测服务绩效的指标。为此，可以通过在 PPP 法律法规中作出规定，赋予代表政府签约一方日常收集信息的权利；或者，在 PPP 合同中设置明确的监测条款。

4.3.2 报告和披露 PPP 财政承诺

政府需要决定是否以及何时确认 PPP 财政承诺——也就是正式将其作为负债计入到政府的财务报表中。正如前文所述，PPP 的吸引力之一是，它可以引入社会资本的投资，而不马上增加政府的支出和负债。这种认知有时会使政府偏好 PPP，导致其将 PPP 误用于一些更适于政府传统采购的项目。另外，这种偏好也与政府计量支出和债务的方式密切相关。

是否及何时确认 PPP 财政承诺尤为重要，因为这将决定是否将其纳入政府债务管理限额或目标。目前，对于 PPP 承诺和或有负债，分别有针对性的和较宽泛的公共部门会计和统计国际标准，包括《国际公共部门会计准则（IPSAS）- 标准 32》、《国际货币基金组织政府财务统计手册 - GFSM》、《国际货币基金组织 2011 公共部门债务统计指南（PSDS 2011）》、以及《欧盟统计局规定》（Eurostat Rulings）（参见表 5）。IPSAS - 32 提供了一个在政府账目中对 PPP 交易进行会计处理和报告的框架，这大幅度降低政府对 PPP 的偏好（详见 Cebotari 2008；Hemming 2006；Funke et al. 2013）^①。尽管相关国际会计标准已相继出版，但几乎没有国

^① Richard Hemming and staff team (2006), “PPPs Government Guarantees, and Fiscal Risk,” 国际货币基金组织；和 Katja Funke, Tim Irwin, and Isabel Rial (2013), “Budgeting and Reporting for PPPs”, OECD/ITF Joint Transport Research Center Discussion Paper, 2013/07.

家采用。各国的做法也千差万别。Funke 等（2013）详细分析了这一问题，指出“从已报告的政府短期支出和负债看，政府越来越多地采用权责发生制处理财政数据。这样，从法律角度讲是社会资本承担的 PPP 项目，就经常会被视为政府出资项目。这意味着政府将 PPP 项目投资作为公共投资进行处理，将 PPP 资产及相应负债计入政府资产负债表”。将 PPP 负债作为公共债务进行处理，就很可能要相应地接受监督并受到限制。总之，清晰理解和精心管理 PPP 财政影响很重要，无论政府账户如何对 PPP 进行会计处理，本报告提出的建议都适用。

表 5 确认和披露或有负债的主要要求概览

	简述	确认	披露
收付实现制会计	IPSAS 19	只有当或有负债发生、需要支付现金时	鼓励披露
权责发生制会计	IPSAS 19	或有负债如果同时满足以下两个条件，就应予以确认： (1) 事件发生的可能性超过 50%； (2) 测算的或有负债额度有足够的可靠性 不满足这些条件的不确认。	未被确认的或有负债也应披露，除非支付的可能性很小
统计报告 (statistical reporting)	GFS 2001	只有当或有负债发生、需要支付现金时	应作为资产负债表的备注条目进行披露

来源：Aliona Cebotari (2008) “Contingent liabilities: Issues and Practice”，国际货币基金组织工作文件 WP/08/245。

当 PPP 财政承诺不被确认为政府债务时，仍然应将它们与公共债务信息及分析一起报告。这对于政府债务在政府内部和外部的透明度至关重要。PPP 报告的关键问题是什么信息应该被披露，以及在哪里披露。《国际货币基金组织财政透明度手册（2007）》指出，预算文件应包括一份说明，说明每一项或有负债的目的、期限以及受益人，该手册还指出应当尽可能量化主要或有负债。实际上，不同国家披露的或有负债类型差别很大；相对来讲，很少有国家披露仅针对 PPP 的或有负债（如最低收入担保或者汇率担保）。

如表 6 和表 7 所示，所报告的信息可能包括政府对 PPP 的不同类型承诺的定量和定性信息。表 6 和表 7 分别是 PPP 项目直接财政承诺和或有负债报告格式的示例，描述每一个 PPP 项目的负债，并简要估算负债额度。针对可用性付费等长期承诺，所报告的信息要包括合同期内每年支付的额度及其总现值。针对或有负债，所报告的信息应包括已实际发生的成本，以及能够估算出的“最大”或“最坏情景下”的或有负债额度。

表 6 直接承诺的报告格式示例

			三个预算年度的年支付额				预计未来支付额的总现值
PPP 项目	对承诺的描述	项目投资总成本	当前年	预算年	中期支出预算框架之第 2 年 (MTEF Y2)	MTEF Y3	
收费公路 A	年度支付的影子价格； 期限 (X 年)； 货币 Y 计价		#	#	#	#	#
收费公路 B 收费公路 C							
交通领域合计							
监狱 A	政府按结果每年付费； 期限 (X 年)； 货币 Y 计价		#	#	#	#	#
医院 A	年度补贴； 期限 (X 年)； 货币 Y 计价		#	#	#	#	#
其他领域合计							
总计							

表 7 或有承诺的报告格式示例

			实际支付	中期支出预算框架 (MTEF) 预计支付			未来支付额的总现值
PPP 项目	项目描述	或有负债描述	当前财年	预算年	MTEF Y2	MTEF Y3	
收费公路 A	100 公里收费公路；25 年合同，期限始于 201X；自 201Y 年起运行	政府承担两项或有负债：最低收入担保和汇率担保。合同终止情况下，政府有一项支付承诺，价值在 X 和 Y 百万之间。具体数额取决于合同终止的原因。	#	#	#	#	#
收费公路 B、C							
交通领域合计							
监狱 A							
医院 A							
其他领域合计							
总计							

可以将 PPP 财政承诺和公共债务在相关文件中并行报告，相关文件例如中期债务战略报告、预算表、国家账户注解、特殊目的报告等。从财政管理的角度来看，PPP 属于政府“财政风险矩阵”（参见 Brixi 和 Schick 1998）中的一项。随着 PPP 工作的推进，政府可以考虑发布专门的 PPP 财政承诺报告（例如，智利从发布最低收入担保这种或有负债开始，扩展到发布 PPP 的各项或有负债，再到报告或有负债以外的信息）^①。

政府还应在其报告和账户中明确，如何处理在 PPP 中承担政府职能的国有企业的债务。如果政府为此类国有企业对 PPP 项目的支付提供担保，则属于政府的显性或有负债，应该同政府的其他 PPP 或有负债并行

^① 智利政府（2011），*Informe de Pasivos Contingentes 2011*（Contingent Liabilities Report, in Spanish），见 http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644_IPC_2011.pdf。其中包括 PPP 财政承诺的披露格式。

报告。即使没有提供明确担保，假如此类国有企业发生财务困境，政府仍负有予以支持的隐性责任，保障基本的公共服务能够持续。然而，政府对此类国有企业的隐性责任是全面性的，不仅来自 PPP，也包含此类国有企业的的所有债务。如果国有企业和特许经营者将政府公布上述关于国有企业的显性和隐性 PPP 承诺理解为政府的明确支持，就可能引发道德危机，影响社会资本对国有企业履行 PPP 承诺能力的尽职调查。针对这种情况，最清晰可取的做法是确保政府知晓国有企业的 PPP 承诺，全面加强对国有企业财务状况的监督。

除了报告财政承诺，披露 PPP 合同和采购流程具有更广泛的好处。披露可以在若干方面帮助 PPP 项目更好地实现“物有所值”。例如，披露 PPP 采购信息可以改善管理，披露经营信息可以帮助用户了解他们应该获得的服务水平。拉丁美洲国家公布 PPP 合同，印度公布大量高速公路合同，澳大利亚和加拿大也披露合同和项目的重要信息。^①

4.3.3 为 PPP 财政承诺安排预算

为政府按结果定期或者按年付费等直接承诺安排预算比较容易，因为支付的时间和额度是明确的。最通常和简单的方式是将支付纳入相应政府部门的年度预算。正如前文所述，预算部门要负责审核 PPP 合同中政府一方是否已将支付承诺纳入到年度预算申请中。对 PPP 公司的实际支付可以通过一个集中账户进行，避免支付延迟风险。在某些情况下，如果认为支付风险很高，那么可以通过第三方账户保证方式（甚至可将这种方式直接写入合同），确保按时足额支付。

然而，为长期 PPP 承诺安排预算就不那么容易。Funke 等（2013）讨论了三个可能的解决办法：（1）在中期预算框架中，对 PPP 项目采用同处理财政出资项目一样的方式进行处理，对二者在预算和预算计划上的批准一视同仁；（2）承诺预算，即立法部门不仅批准政府在预算年度的

^① 世界银行学院（2013），“Disclosure of Project and Contract Information in PPPs.” 表 1 总结了披露 PPP 合同和项目的各国实践做法。

现金支出，还批准政府在后续年份的 PPP 承诺所对应的支出；（3）采用两阶段预算流程，首先将所有项目都视为由财政出资，在预算规划中予以批准，然后再就项目是否采用 PPP 做出选择。

为或有负债安排预算也具有挑战性，因为是否需要支付、何时支付及支付多少通常只能在或有负债成为实际负债时才见分晓。如果支付不期而至，而在现有预算拨款中没有对应项，那么政府需要请求立法机关补充拨款，这往往是一个漫长而有争议的过程。各国降低这个风险的做法不尽相同，如在预算中安排或有储备资金专项，增加预算灵活度，又如在哥伦比亚，预先设立或有负债基金，确保此类支付。^①

或有负债基金的可靠性取决于其预先获得的资金量，但预先注入资金会产生很高的机会成本，因此，在此过程中的一个关键要素是，债务部门要在恰当的时机，将各具体年份或有负债可能转化为现实债务的计划与预算部门进行协调。

^① Aliona Cebotari (2008), “Contingent Liabilities: Issues and Practice,” 国际货币基金组织工作文件 WP/08/245.

发挥立法管理财政承诺的作用

财政承诺管理的关键要求如果包含在立法（例如 PPP 法）中或者 PPP 合同中，或许最为有效。这些关键要求包括：

第一，在项目全生命周期内定期获取项目经营信息。授予相关机构（例如签定 PPP 合同的机构、财政部门或者 PPP 中心）定期从特许经营者获取项目经营信息的权利，确保在项目全生命周期内都能够及时获得用于管理财政承诺的相关数据。可通过 PPP 法律对此作出一般性规定，对于具体项目则根据法律在合同中约定应由特许经营者提供的具体数据。

第二，将监管 PPP 财政承诺的责任交给具体的政府部门。对披露所有实质信息的职责作出明确规范，应当是立法的重要内容。例如新西兰立法要求财政部长签署责任声明，将会产生实质财政影响的所有政策决定及相关情况都与国库部（The Treasury）进行沟通；立法还要求国库部长签署声明，表明国库部在可获得的经济和财政信息基础上，已对将 PPP 财政承诺纳入预算作出了最专业的判断。^①

第三，公布 PPP 合同和披露 PPP 财政承诺信息。如前所述，可以通过 PPP 法律，规定应当公布 PPP 合同，以及其中所含财政责任的成本和风险等信息。这可以使公众对政府在 PPP 中承担的责任有独立见解（政府披露的责任和负债有时会低于实际责任和负债）。^② 世界银行学院（2013）的一项研究发现，“信息自由”立法是 PPP 合同披露的最常见的法律基础。也有在 PPP 法律中规定采购文件和合同要向公众披露，例如

^① Aliona Cebotari (2008), “Contingent Liabilities: Issues and Practice,” 国际货币基金组织工作文件 WP/08/245.

^② 世界银行学院 (2013), “Disclosure of Project and Contract Information in PPPs.”

巴西巴伊亚省和米纳斯吉拉斯省。

各国不管是否公开 PPP 合同，都应该有对 PPP 合同信息的最低披露要求。例如，智利在公布 PPP 合同全部信息之前，在关于或有负债的专题报告中公开 PPP 合同中的财政责任。在披露或有负债方面，一些国家和地方的立法遵循实质性原则：如果风险可对财政状况产生实质影响，就予以披露。许多国家通过财政职责立法或者涵盖公共财政管理的立法，将报告或有负债的要求制度化（参见 Cebotari 2008 和 WBI 2013）。

对世界银行 PPP 任务牵头人的建议

管理财政承诺对于 PPP 项目和国家 PPP 方案的成功至关重要。这从亚洲金融危机和 2008 年金融危机对葡萄牙、西班牙、英国等 PPP 的影响可以看出。在项目开发阶段，评估财政承诺不仅从政府角度看很重要，对于项目完成融资也很关键。建立清晰的财政承诺管理机制，可以提升政府在社会资本眼中的可信度。否则，社会资本会意识到政府该支付却不支付的风险，并将这一风险的成本纳入 PPP 定价，体现到合同中，结果是合理风险分担机制的优势被大打折扣。此外，在 PPP 项目实施阶段管理财政承诺有利于确保项目存续下去。

参与 PPP 项目的世界银行任务牵头人、项目负责人、交易负责人会遇到本报告讨论的问题。建议他们积极解决问题，向东道国倡导财政承诺管理。牵头人需要确保 PPP 项目的尽职调查和开发工作包括对财政承诺的评估分析，并在此基础上确保寻求财政部基于财政承担能力的投入。此外，他们还需要就 PPP 合同存续期间必要的财政责任监管体制提出建议。专栏 4 总结了本报告讨论的概念，概括了牵头人在东道国参与 PPP 项目时需要解决的 7 个关键问题。

能力建设活动将会提升机构能力。收集专家一手实践经验和中期技术性建议对政府各相关部门很重要。这些支持和建议可能是培训和知识分享的最佳方式，PPP 项目实践就是一种在职培训。PPP 项目从尽职调查开始，就需要聘请财政承诺顾问提出建议，指导各看门把关部门按照各自职能开展财政承诺分析。另一种能力建设的模式是，聘请顾问审查所有或一系列现存 PPP 项目合同，揭示其中的财政承诺，从而帮助政府相关部门熟悉财政承诺分析。财政承诺的评估职能和管理职能密切相关，其中管

理职能不能外包给顾问，因为它不仅仅要求收集和分析信息，还要求进行决策。因此，只要政府有足够的力量，就应自己评估财政承诺。还有一种可选的做法是，让政府团队参与区域 PPP 从业者组织网络，与其他国家公共部门的 PPP 经理人和专家建立联系。如果是要开展大量 PPP 项目，举办针对地方 PPP 从业者的 PPP 研讨会就很重要，这样能够将培训和头脑风暴结合起来。

专栏 3 案例：对加纳 PPP 财政承诺管理的能力建设

对加纳 PPP 财政承诺管理开展能力建设，是一个循序渐进的过程，涉及在职培训和其它活动，可包括以下内容：

- **经验丰富顾问的技术援助。**这是能力建设的最佳方式。在“先行 (First-mover)” PPP 项目中，通常需要经验丰富的顾问“手把手”帮助，确保准确识别和评估财政承诺。这也提供了一个在职培训的机会——专家将与加纳财政与经济规划部的官员一起工作，帮助他们从财政承诺的角度评估 PPP 项目，向加纳财政承诺技术委员会提出建议。进入 PPP 实施阶段后，顾问可以将分析材料（如数据表底稿）移交给财政与经济规划部的有关单位，并提供在实施过程中监管和跟踪财政承诺的必要培训。这类支持可以写入对项目提供技术援助的任务大纲，也可以由加纳财政承诺技术委员会单独聘请专家顾问提供。

- **正式的课程培训。**除了工作中“手把手”培训，加纳财政与经济规划部公共投资处、债务管理处和预算处的官员还可以得益于正式的课程培训。虽然课程安排应根据具体学员的技能和需求，但关于 PPP 项目财务分析（包括风险分析）的课程都应包括在内。Rights Outcomes、PPP 研究所（IP3）、SMi 等机构也提供专门的 PPP 课程。如果人数足够多，可以针对加纳官员的具体需要，有针对性地组织现场培训课程。

- **考察和借调。**考察或借调能够给加纳官员提供直接汲取他国经验的机会，可以直接获取第一手信息，并同涉及 PPP 财政承诺管理的主要人员进行交流，提出问题。加纳政府应审慎选择伙伴国家，以确保该国提供的指导和支持是恰当的，符合加纳 PPP 发展现状。

鉴于所提出的财政承诺评估方法相对简单，应该不需要特定的软件，对 PPP 财政承诺的情景分析可以很容易地利用 Excel 来完成。将来，如果加纳政府采用更复杂的分析方法，则需要在 Excel 中增加风险评估“插件”（例如@ Risk 或 Crystall Ball）。

来源：Shendy, Riham, Helen Martin, and Peter Mousley. 2013. An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9868-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

专栏 4 本报告解决的主要问题

1. 公共财政管理和监督把关部门（尤其是财政部）如何能够参与 PPP 项目的开发、实施以及监管？应当如何做？（表 2）
2. PPP 项目尽职调查和开发工作是否清晰地包含评估和监管财政承诺所需的分析？（表 3）
3. 看门把关部门是否评估和定期监管 PPP 合同？（表 4）
4. 政府是否充分报告了财政承诺？（表 6 和表 7）
5. 相关法律法规（以及 PPP 合同）是否包含相关规定，要求和支持财政承诺管理？（第 5 章）
6. 东道国是否清楚应当将管理财政承诺作为至关重要、不可或缺的工作，政府是否有相应能力？（第 2 章和第 6 章）
7. 东道国是否希望开发和实施整体性的财政承诺管理框架？

本报告对这些问题的回答和述及的相关概念可以指导世界银行的任务牵头人对 PPP 项目和规划进行诊断，提出建议，并结合当地实际情况制定相关行动计划，以改善财政承诺管理。

专栏 5 主要参考读物

1. World Bank Institute-WBI (2012) “PPP Reference Guide” Version 1.0 (pp 102 – 112). 这份指南列举了财政承诺管理的主要概念，提供了范围广泛的参考资料。

2. World Bank Study (Jan 2013), *An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: the Case of Ghana*. 这份研究是基于加纳的研究, 为国别案例和概念讨论提供了范围广泛的参考资料。

3. Aliona Cebotari (2008), “Contingent liabilities: Issues and Practice”, IMF Working Paper WP/08/245. Washington, DC. 这份研究主要关注一般意义上的或有负债, 对于 PPP 或有负债有更深见解。这份研究讨论了或有负债产生的理论和实践问题, 包括如何预防或有负债涉及的财政风险, 如何测算和安排预算, 以及如何披露。通过各国的经验展示解决问题的方法和面临的挑战。

4. Hana Polackova Brixi and Allen Schick, eds. (2002), “Government at Risk”, Oxford University Press and the World Bank, New York and Washington, DC. 这本书通过提供解析框架、操作工具和跨国案例研究, 说明各国如何管理或有负债的财政风险, 还针对管理和监测财政风险的制度框架提出建议。

5. International Monetary Fund-IMF (2012), “Fiscal Transparency, Accountability, and Risk.” 此报告针对国际货币基金组织 (IMF) 《财政透明度手册》提出可能的修改意见。新标准需要确保公布的财政报告应 (1) 涵盖范围广泛的公共部门; (2) 获取更广范围的直接和或有资产和负债; (3) 识别更广范围的交易和流量; (4) 更加及时地发布; (5) 财政预测和分析更加严谨; (6) 持续提供预测的和实际的财政数据。

6. Katja Funke, Tim Irwin, and Isabel Rial (2013), “Budgeting and Reporting for PPPs”, OECD/ITF Joint Transport Research Center Discussion Paper, 2013/07. 这份研究详细评议了有关 PPP 预算和报告的一些做法, 并提出建议。

7. Tim Irwin and Tanya Mokdad (2010), “Managing Contingent liabilities in PPPs: Practice in Australia, Chile, and South Africa”, World Bank and PPIAF Publication. 政府是否决定承担 PPP 或有负债, 以及如果决定, 那么如何匡算额度、如何监管和如何加以限制? 这份报告主要描述了澳大利亚、智利和南非政府解决这些问题的做法。报告比较了三个国家的以下方面: 开展 PPP 的政府的层级 (tiers); PPP 的特性; 合同约定的主要或有负债; 中央政府层面的 PPP 专业机构设置在那个部门; PPP 项目的审批、分析和报告等。

8. Richard Hemming and staff team (2006), “PPPs Government Guarantees, and Fiscal Risk”, IMF Publication. 这是 IMF 出版物中关于 PPP 财政承诺的一份重要

资料。第一章审评了有关 PPP 的问题，尤其关注它们的财政影响，讨论了风险的转移，以及 PPP 风险评估的挑战和有限风险转移的影响。第二章阐述了政府担保以帮助社会资本抵御风险，这已经成为 PPP 的一个主要特点。公开披露有关担保信息是一种良好的财政透明度实践，但是如何在财政账户反映担保涉及的财务风险还不是很明晰。第三章主要是 PPP 的影响结果和对债务可持续性的担保，重点关注恰当分析债务可持续性的方法和解决担保的不确定性问题。最后，第四章是总结，并给出了与应用 PPP 模式相关的最大化收益和最小化财政风险的若干措施。

结语

本报告由金融与私营部门发展（FPD）网络——私营部门参与基础设施与社会领域（PPI&SS）服务的全球投资实践、世界银行学院共同编写，为世界银行任务牵头人、项目负责人和交易负责人提供切实的建议，帮助他们较好地实施 PPP 财政承诺管理框架。同时，本报告还借鉴了具体的区域经验以及世界银行学院与全球不同伙伴合作的经验。

本报告介绍了 PPP 项目可能产生的财政承诺，以及政府难于管理和评估财政承诺的原因，在以下几个方面提供了指导：在项目开发和实施阶段识别和评估财政承诺；将财政承诺融入到项目批准过程中（包括合理预算）；对财政承诺加强监管和报告；突出了财政承诺管理框架的构成要素，包括职能、责任和管理财政承诺的流程。

致谢

本报告由金融与私营部门发展（FPD）网络——私营部门参与基础设施与社会领域（PPI&SS）服务的全球投资实践、世界银行学院共同编写，旨在为 PPP 财政承诺管理提供实践指导。基于具体的区域经验以及世界银行学院与全球不同伙伴合作的经验，本报告为世界银行的 PPP 任务牵头人、项目负责人和交易负责人提供与 PPP 项目交易相关的信息和资料。

本报告主要由 Riham Shendy（作家、高级经济学家、FPD，非洲区 - AFTFP）领导编写，与之合作的有 Rui Monteiro（高级 PPP 专家、PPP 实践 - WBI）、Peter Mousley（首席 PSD 专家，FPD，中东和北非区 - MNSF1）、Helen Martin（续聘顾问，可持续发展部门，拉丁美洲 - LCSSD）以及 Katharina Gassner（高级经济学家，投资气候基础设施和社会部门 - CICIS）。另外，Cecile Fruman（经理人，CICIS）、Clive Harris（经理人，PPP 实践 - WBI）以及 Vyjayanti Desai（高级私营部门发展专家和执行经理人，CICIS）给予了指导。

此团队还要感谢同行评议人 Sudarshan Gooptu（部门经理，经济政策与债务部门 - PRMED）和 Daniel Alberto Benitez（高级经济学家，可持续发展部门，拉丁美洲 - LCSSD）。此外，还要感谢世界银行其他同事在审议期间提出了宝贵意见。

**PPP 或有负债管理：
澳大利亚、智利和南非的实践**

前言

无论是对个人、团体还是整个社会而言，“把灰尘扫到地毯下”都不是明智之举，因为“灰尘”越积越多，最终愈发不可收拾，导致“清理”与“扫尾”更加费时，成本更高。PPP 产生的或有负债就好比灰尘，如果不能以透明方式进行恰当地识别、评估和处理，债务很可能迅速失控。将社会资本引入基础设施服务，表面上看起来是具有吸引力的交易，结局却有可能成为国家及其财政部门难以管理的财务负担。因此，审慎管理 PPP 或有负债应是公共政策的必要内容，以确保当前失误不拖累未来的发展和增长。

本书介绍了澳大利亚、智利和南非的最佳实践。这三个国家在 PPP 项目风险分担方面，即将风险分配给最有能力管控的一方方面，走在世界前列。本书通过对这三个国家进行案例研究，并在对 PPP 或有负债及其挑战和影响进行分析的基础上，在第五章将良好实践经验分享给有兴趣在基础设施领域推广运用 PPP 模式的国家。

对于有兴趣学习 PPP 交易中或有负债管理的“可为和不可为”的政策制定者或行业专家而言，本书是极为有用的信息和知识来源。

世界银行东亚与太平洋地区可持续发展局

基础设施部门

行业经理

N. Vijay Jagannathan

摘要

政府采用 PPP 进行基础设施建设通常需要承担相关的或有负债，例如合同的提前终止、对债务或收入的担保。对于大多数政府而言，决定是否承担，以及如果承担，应如何估算、监管和限制或有负债，存在困难。本书介绍了澳大利亚、智利和南非政府是如何处理这些问题的，并探讨了其他国家，包括行政管理能力更弱的国家，是否应该采取类似的举措。

上述三个国家均依靠财政部下设的专门机构，进行详细的 PPP 项目准备、竞争性采购和项目建议书审查。以南非为例，在合同签署之前，财政部对先后不同阶段的 PPP 项目建议书进行四次审批，要想获得批准，项目建议书必须包含对或有负债的论证。南非还有 PPP 手册和一套标准合同条款用于指导开发 PPP 项目，并限制 PPP 或有负债。智利对收费公路和机场特许经营的收入担保（以及此前的汇率担保）所产生的或有负债进行衡量和估值，并且每年公开披露衡量和估值结果。澳大利亚各级政府在近期的许多项目中，严格将其分担的风险限制在可控范围之内，从而使其或有负债最小化。澳大利亚政府还公布 PPP 合同和项目简报，并按照国际财务报告准则（International Financial Reporting Standards, IFRS）编制财务报告，以减少利用 PPP 隐藏财政成本的诱惑。

其他国家政府，如果拟改进 PPP 或有负债管理，或可采取以下措施：由财政部专长于 PPP 和财政管理的人员对 PPP 项目进行多阶段审查；量化特定的或有负债，特别是当量化后的或有负债可能影响政府是否承担该债务的决策时；公布 PPP 合同和财务影响简报。此外，在澳大利亚，采用现代权责发生制会计有助于管理 PPP 或有负债，但是引入现代权责发生制涉及更多方面，超出或有负债管理的范围。

引言

依山而建的查普曼公路（Chapman's Peak Drive）位于南非开普敦附近。最初修建此公路的提议被认为是“天方夜谭”，但经过 1995 至 2002 年的努力开辟，这条公路最终成功地修建在悬崖峭壁之上。然而，该公路的安全经常受到塌方和落石影响。2000 年 1 月，火灾和暴雨导致了严重滑坡并造成一名旅客死亡，西开普省政府随即封闭了查普曼公路。为改善路况和提升管理水平，南非政府采用了当时流行的 PPP 模式，于 2001 年 8 月进行了项目建议书征集。经两家联合体竞标，政府于 2003 年 5 月与中标的 Entilini 特许经营公司签订了为期 30 年的特许经营合同。Entilini 公司负责修缮道路，采用最先进的建模和工程设计降低落石风险。2003 年 12 月，查普曼公路重新开放，估算建设成本约 1.5 亿兰特，省政府和特许经营者大致上各担一半^①。

政府希望该公路的通行费收入可覆盖特许经营者的全部成本，但若公路实际收费收入低于在 2002 年所做的预测，则政府同意在一定条件下补偿特许经营者。公路重新开放后，由于南非国家环境事务与旅游部尚未完成固定收费站的建造审批，特许经营者只得使用临时收费站收取通行费。省政府同意承担交通流量风险，直到固定收费站获得批准，并建造完成。同时，省政府还同意承担公路封闭期间的交通流量风险。此外，政府除针对收费站和公路封闭提供风险分担及补偿款外，还提供收入担保，以部分地保护特许经营者的债权人免受收入风险的影响。

^① 数据来源：南非国家财政部 PPP 季刊第 3 期（2001 年 6 月）和第 7 期（2002 年 6 月）；Farlam（2005）；Dreyer and others（2005）；Gosling（2009）；Yeld（2009）；<http://www.candor.com/chapmanspeak/>；以及与南非政府官员的讨论。

经过漫长的申请过程，固定收费站于 2008 年 6 月最终获得批准并开始建设。正如经常发生的那样^①，该公路初期的交通流量低于预测值。由于固定收费站尚未建成，政府不得不补足特许经营者实际收入和预测收入的差额，直到后来交通流量逐步上升至预期水平。但在 2008 年 7 月，因山体滑坡，特许经营者再次封闭了公路。由于固定收费站仍未建成，政府继续承担交通流量风险，并向特许经营者支付实际与预测收入的差额作为补偿。自 2003 年 12 月至 2009 年 1 月期间，政府共向特许经营者支付了 5700 万兰特。

这个案例提出了这样一个问题：支付实际和预测交通流量的收入差额，是否是政府补偿特许经营者由于固定收费站缺位而造成损失的最好方式？要获得后见之明并不难，为更客观地对风险分担决策进行评判，要设身处地考虑到在决策当时所能获得的信息。然而，这个案例还是揭示了 PPP 项目中诸如此类的或有负债，说明了政府部门在合同签订前后都需要重视或有负债。

在过去 20 年，很多国家和政府利用 PPP 模式进行基础设施项目融资，无须立即支付部分或全部费用，就能完成基础设施建设。此类安排又叫特许经营。一些 PPP 项目，由政府在公司合同期限内分期支付服务费用。例如，政府可以将 PPP 模式应用于道路项目，在道路公司提供合格维护和保养服务的前提下，按月向其支付服务费。而另一些 PPP 项目，例如收费公路，则由使用者向服务提供者支付费用。

适当利用 PPP 模式可以降低项目成本或者提高收益，从而降低项目的财政成本。例如，若由社会资本组建的项目公司一并承担项目建设和运营责任，则与政府相比，项目公司会有更强的动力使建设和运营总成本最小化。社会资本也可能在向使用者收取费用方面做得更好。如果不由政府自己提供服务，向使用者收费或可更加容易。

尽管采用 PPP 模式与传统政府投资模式的财政成本会有实际差异，但是表面上显现的差异主要是由于会计处理造成的错觉。若政府是 PPP

^① 请参考 Skamris and Flyvbjerg (1997) 和 Standard & Poor's (2003)，以了解更多信息。

项目产出的购买方，其付款只是延期而非不付。使用者付费 PPP 项目下的财政成本则是一种机会成本：政府节省了财政支出，但同时也放弃了费用收入。除非项目公司比政府更擅长创造收益或者降低成本，否则两种模式下政府在项目中的未来现金流的净现值不会发生变化。

在 PPP 项目中，政府通常要承担项目的一些风险，但比传统政府投资模式下承担的风险要少。在查普曼公路案例中，政府为了保护项目公司和贷款人的利益，承担了使用者付费收入不确定的风险。政府也可承担环境问题治理或者土地征用等的未知成本。如果 PPP 协议提前终止，政府通常还要向项目公司支付补偿费用。要求政府增加类似风险分担的声音一直不断，特别是 2008 - 2009 年金融危机后，由于贷款人与投资人更加谨慎，对政府的压力和诉求更为强烈。

尽管并非所有上述风险都会造成会计上的或有负债，但这些风险确实增加了政府的责任。方便起见，宽泛地将这些责任称为或有负债^①。一般说来，只有当未来某个小概率的事件真正发生时，或有负债才会导致实际支出。因此，或有负债不同于政府一般负债，后者是政府借贷或者承诺支付情况下产生的债务。

或有负债会给政府带来管理问题。或有负债产生成本，但却很难估算具体数额以及判断是否值得政府承担。除债务担保类或有负债，政府通常不需预算批准，也不必计入政府账目，就能承担其他或有负债。因此，相比于其他债务，政府可能宁愿选择承担或有负债（或有负债的不确定性会产生不同的影响。众所周知，PPP 会产生或有负债，国际货币基金组织、世界银行和其他国际组织也经常警示该风险。因此，一个谨慎的财政部门的初期反应可能是尽量避免所有的或有负债）。一旦政府产生或有负债，管理问题也会随之出现。需要对项目进行监管，以尽可能减少风险。同时，尽管有困难，有时也需要对或有负债支出进行预测。

^① “或有负债”在概念上和实际情况下都不太准确，国际会计准则理事会建议将其从会计准则中删除（IASB 2005）。其中一个原因在于，合约责任下实际支出的概率从 0 到 1 均有可能，所以不能武断的将相关债务分成或有和一般债务两部分。了解更多或有负债的定义，参考 Blair and Jagolinzer (2008), Irwin (2007, chap. 6), and IASB (2008)。

就 PPP 的或有负债管理，相关机构组织已经提供了很多建议，绝大多数建议都包括建立 PPP 规则，确保政府主管官员们有动力、信息和能力考虑、管理或有负债的成本和风险。具体的建议包括^①：

- 项目筛选时进行成本效益分析，在决定采用 PPP 模式还是传统政府投资模式时进行物有所值（Value for Money, VfM）分析。

- 量化或有负债的成本和风险。

- PPP 项目须经财政部审核，并由内阁、财政部或者其他负责未来支出的机构批准。

- 政府应当承担其最有能力管理的风险，即承担政府通常可控制或者至少可影响的风险。

- 编制财务报告应采用现代权责发生制会计准则，减少利用 PPP 掩盖财政债务的企图。

- 公布 PPP 合同，同时披露政府需承担财政责任的其它成本和风险信息。

- 完善预算体系，将或有负债成本计入政府预算。

- 建立并运用担保基金，以鼓励将已知的担保成本计入政府账目，并且在需要政府兑现担保时进行支付。

- 政府应对所提供的担保收费。

尽管目前不乏各种建议，但鲜有关于各国政府管理 PPP 或有负债的实践介绍^②。本书旨通过详细介绍澳大利亚、智利和南非的 PPP 或有负债管理政策，弥补这一空白。这三个国家被认为是 PPP 良好实践的范例。

对每一个国家，本书都讨论了谁必须参与审批 PPP 项目以及 PPP 产生的或有负债。例如，是否应由财政部参与审批？具体应由财政部的哪个单位负责？在项目准备的哪些阶段，负责 PPP 实施的政府部门应向财政

^① 了解具体 PPP 或有负债管理的建议，可参见 Lewis and Mody (1997)；Currie (n. d.)；Hemming and Staff Team of the IMF (2006)；Irwin (2007)；Schwartz and Corbacho (2008)。尽管由负责制定 PPP 政策的政府部门所发布的指南并不专门针对或有负债管理，但其中也包含了很多相关建议。例如，澳大利亚基础设施中心 (2008a, 2008b) 和南非政府 (2004b, 2004c)。了解或有负债管理概况，可参见 Brixi and Schick (2002)；Cebotari and others (2008)。

^② 了解哥伦比亚相关情况，可参见 Lewis and Mody (1997)；Echeverry and others (2002)。

部申请审批？同时，本书还对或有负债转变为实际负债之前的情况进行了分析。例如，政府是否寻求对或有负债的成本和风险进行量化？此外，本书还评议了三个国家政府账目和其他文件报告 PPP 项目和或有债务的方式。例如，会计核算中，PPP 是否被视为公共项目，从而将项目的建设成本计入政府资产负债表的负债栏中？如果不是，那么是否以其他方式披露或有负债？

仅凭三个国家的案例研究很难得出其经验在其他国家都适用的结论。本书旨在介绍这三个国家或有负债管理的相关实践。在总结其经验的同时，本书也讨论了其中哪些或许是可资其他国家借鉴采用的，包括那些行政管理能力不如澳大利亚、智利和南非的国家。

澳大利亚

澳大利亚的 PPP 经验可追溯到 150 年前的第一批铁路建设，而最近的一轮 PPP 浪潮兴起于 20 世纪 80 年代。自此，澳大利亚各州和领地均已开展 PPP 模式的运用（见表 1）。按照项目数量和价值统计，PPP 模式在维多利亚州的运用最为广泛，运用领域包括：监狱、法院、医院、会展中心，以及两大城市高速公路，即城市连接线（City Link）和东部连接线（East Link）。

表 1

澳大利亚各行政区的 PPP 项目

项目投资（单位：百万澳元）和项目数量，2006 年 12 月

	各群岛	新南威 尔士	北领地	昆士兰	南澳大利 亚	塔斯马 尼亚	维多 利亚	西澳大利 亚	总计
监狱		25 (项目投资) 1 (项目数量)		89 2	0 ^a 1		1 370 8	79 1	1 563 13
教育		315 2		240 1			90 1		645 4
能源	1 450 4	717 5	380 1	2 311 7	820 4	78 1	874 10	863 7	7 493 39
娱乐		703 2	1 100 1				1 066 4		2 869 7
医疗卫生		359 4		561 1		30 1	1 019 4	700 ^a 2	2 699 12
信息技术							360 3		360 3

续表

	各群岛	新南威 尔士	北领地	昆士兰	南澳大利 亚	塔斯马 尼亚	维多 利亚	西澳大利 亚	总计
司法							140 1	210 2	350 3
铁路	1 300 1	266 2		223 1			4 326 6		6 151 10
公路		7 550 9		82 1			4 455 3		12 087 13
垃圾				105 1					105 1
水务		658 5		70 2	324 6		325 9		1 377 22
总计	2 750 5	10 593 30	1 480 2	3 681 16	1 144 11	108 2	14 061 49	1 852 12	35 669 127

来源：English 2006

注：每一类型的项目中，第一排数字为项目投资的估计值，以澳元计算；第二排数字为项目数量。表格包括 20 世纪 80 年代以来的项目。

a. 相关的投资测算中未包括甘比亚山监狱（Mount Gambier Prison）和西南卫校医院（South-West Health Campus）。

像在其他很多国家一样，PPP 的会计处理推动了 PPP 模式在澳大利亚的发展。会计处理看似无足轻重：一个政府的权利和义务，包括它的或有责任，由法律和合同决定，而不是其遵循的会计准则。但是，会计通常会影响政府选择承担的责任。例如，政府一般更愿意公告较低的负债水平。有时，政府公开宣布会将负债保持在一定水平之下。有时，政府在与多边贷款机构或超国家实体（如欧盟）的协议下，也会承诺负债限额。但是，政府必须公布的负债取决于其遵循的会计准则。例如，政府按合同在 25 年内就道路合格维养每月支付的服务费，可能根据某套会计准则产生了债务，而根据另一套却不会产生。

在澳大利亚，会计准则之所以重要，是由于跨部门机构——澳大利亚

借贷委员会（Australian Loan Council）限定了各州举债额度^①，且当时的会计准则允许州政府在开展 PPP 项目时无须公告因此增加的债务，即使该合同责任类似于一般债务。因此，在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初，每当债务逼近上限时，多个州政府通过 PPP 模式，在不必公告更多债务的情况下，实现基础设施建设（Walker 2003；Maguire 和 Malinovitch 2004；Quiggin 2004）。一段时间之后，部分是由于借贷委员会取消了州政府的举债限额，这种应用 PPP 模式的动机倍减。

澳大利亚 PPP 项目中，也许最常见的或有负债都和合同提前终止相关（澳大利亚政府 2008a 第 3 卷和 2008b）。政府对合同提前终止的补偿数额取决于提前终止的原因。如果合同因项目公司违约而终止，则政府的补偿金额通常为项目的市场价值，可以通过合同再招标或者独立第三方评估确定。如果项目提前终止的原因是不可抗力（比如自然灾害），政府通常根据项目公司债务情况向其支付一定补偿，或在某些情况下，视项目公司的股权账面价值给予股权投资人一定补偿。如果因政府违约导致合同提前终止，则政府须补偿贷款人和股东的全部损失。然而在很多情况下，政府是项目产出的采购方。这种情况下，政府的主要债务是就服务的付费责任，而合同提前终止导致的或有负债并不会增加政府的债务总额：提前终止的补偿金只是替代了未来支付的服务费。

澳大利亚政府承担的或有负债范围也随着时间而变化。1852 年，在墨尔本—亚历山大山铁路项目中，政府为项目公司股东担保了 25 年的实收资本（paid-up capital）5% 的分红（Vogel 1929）。20 世纪 80 年代，新南威尔士政府与悉尼海港隧道（Sydney Harbour Tunnel）的开发商签订了“收入担保协议”，保护开发商免受交通流量的风险（新南威尔士政府审计长办公室 1994）。相比之下，维多利亚州的城市连接线和东部连接线的特许经营者却承担了交通流量的风险。州政府仅承担了这两个项目的个别风险，如项目征地的相关风险，而且这些风险都经过严格界定（尤其是最近的东部连接线项目），并在政府可控范围之内（了解城市连接线信

① 参见 <http://www/directory.gov.au>.

息，见 Grimsey 和 Lewis 2004，第 37 页；了解东部连接线，见 SEITA 2008，尤其是注释 16)。例如，州政府同意承担特许经营公司或者所有收费道路项目公司特定的法律变更风险，但不承担可能导致项目公司价值降低的一般性法律变更风险，比如企业所得税税率提高，工人最低工资标准和工作条件的提高。东部连接线中的州政府合同签约部门对此有如下表述：

“州政府承担了与项目相关的一些特定风险……这些风险称为‘可能关键风险事项’……当[调整通行费或者其他政府非现金支付的方式]无法救济时，州政府将提供资金支持（作为最后的救济手段）。然而，资金仅限定在州政府可控范围内的‘可能关键风险事项’，不适用于法律变更风险（除非州法律的歧视性变更）、无法承保的不可抗力事件，或者[环境和生物多样性保护法案]相关事件（SEITA 2008，注释 16)。”

正如前面讨论所表明的那样，澳大利亚并不总是采用上述东部连接线合同中的风险分配做法。澳大利亚各州一般都确实承担了一些超出其控制范围的不可抗力风险。而且，某些方面类似于历史上股息担保的要求，全球金融危机也引发了政府为 PPP 提供债务担保的提议（澳大利亚基础设施中心，Infrastructure Partnerships Australia 2009）。2009 年 9 月，维多利亚州政府为一个海水淡化 PPP 项目的债务提供担保。这一改变是否可持续还有待观察。

2.1 审批

维多利亚州已经建立了一套完善的 PPP 项目评估程序，用于或有负债的审查与控制。维多利亚州国库财政部和内阁对规划项目的审查分为若干阶段（见图 1）。由于利用公共资金建设项目需要获得资金支出审批，所以政府主管部门在考虑政府（而非使用者）付费 PPP 项目时，应首先获得相关资金支出批准，而在确定 PPP 模式后，审批的重点转为 PPP 项目运营阶段采购服务的费用支付。

图 1 维多利亚州 PPP 项目开发 with 审批

服务需求
识别公共服务需求与政府优先政策；重点关注产出；综合考虑长期发展和更广泛的需求；预留创新空间。
选项评估
对比选项；考虑向维多利亚 PPP 中心（Partnerships Victoria）申请支持；评估财务和其他影响，风险及收益（三重底线）。
商业方案
确认项目可实现净效益（量化风险与成本，开始编制政府部门比较值（public sector comparator），进行成本效益分析）；评估维多利亚 PPP 中心的潜在支持； <i>申请资金和项目批准。</i>
项目开发
整合资源（指导委员会、项目负责人、廉洁审计人员、采购小组、合同管理小组）；编制项目计划；进一步完善政府部门比较值；制定商业原则；咨询。
招投标
编制意向书邀请函； <i>申请发布意向书邀请函；</i> 评估反馈和确定投标人短名单；结合合同管理要求，准备项目简介和合同； <i>申请发布项目简介；</i> 召开澄清会；评标。
项目终审
确认实现政策意图，确认物有所值；向部长报告；通知财务主管。
最终谈判
组建谈判小组；制定谈判框架；廉洁审查；向财务主管和部长报告；执行合同；融资方案完成。
过渡
制定并实施合同管理战略/计划；完成合同管理手册；执行绩效报告编制工作； <i>申请批准合同管理计划。</i>
合同管理
规范管理责任；监督项目交付；管理变动；监督服务质量；维护合同的完整性。

来源：维多利亚州政府 2006，图 C1

注：其中斜体字表示须向维多利亚州内阁或者内阁委员会申请批准的步骤。

2001 年，维多利亚州发布了澳大利亚第一部 PPP 指南，其中详细介绍了“风险分配与合同事项”（维多利亚州政府，2001a）。2008 年，国

家级 PPP 指南（部分基于维多利亚州的指南）获得了澳大利亚政府委员会的批准，基本上取代了州政府发布的指南。此后，维多利亚州的 PPP 项目必须同时符合国家 PPP 指南和维多利亚州 PPP 中心（Partnerships Victoria）的相关要求。国家 PPP 指南包括如下文件：《采购选项分析》、《从业者指南》（其中有一章专门介绍风险分配）、《社会基础设施的商业原则》（主要介绍风险分配及相关事宜）、《政府部门比较值指南》和《贴现率方法学》（澳大利亚政府，澳大利亚基础设施中心，2008a）。另外，《经济基础设施的商业原则》指南的草稿（澳大利亚政府，澳大利亚基础设施中心，2008b）也已公布。这些指南讨论了政府开发和授予 PPP 合同须遵循的工作流程，以及通常政府应当和不应承担的风险。因此，这些是控制 PPP 或有债务的重要文件。

2.2 分析

在澳大利亚，关于项目是否启动和如何实施的分析通常是分别进行的。成本效益分析是决定项目是否启动的一个重要内容（见图 1），维多利亚州 PPP 中心发布的政策中强调了这一要求：在决定启动重大基础设施项目之前，政府须对拟建项目进行全面的成本效益分析（维多利亚州政府，2000）。

新出台的 PPP 国家指南为衡量风险提供了指导意见（参见澳大利亚政府，澳大利亚基础设施中心，2008a，第 4 卷）。这些指南也适用于 PPP 或有负债管理，但侧重于利用公共资金项目的风险评估^①。指南要求在采用 PPP 模式实施项目之前，政府应比较采用 PPP 模式和传统政府投资模式的成本。传统政府投资模式下的成本测算通常会忽略最终导致成本超支的或有负债。对于这一隐忧，指南也提出了解决办法，以使比较更加公平和合理。因此，成本比较过程中，首先采用常规方式测算资本成本，然后予以适当调整，以矫正前期预测值偏低的误差。此外，澳大利亚的很多

^① 这些文件把此问题归为“风险评估”，但是澳大利亚不根据特定风险的预测值调整预期支付款或者折现率，不同于智利收入评估和汇率风险担保的调整方法。

PPP 项目是政府付费项目，政府的主要财务责任为一般性债务，其金额的测算相对容易（了解更多必要分析的特性，可参见第四章，关于南非采用类似分析方法的内容介绍）。

2.3 报告

2.3.1 PPP 项目的资产负债表处理

不同于智利、南非以及多数其他国家，澳大利亚政府公布的财务报告采用国际财务报告准则。这意味着合同签约部门及其上级政府，均应在公布的资产负债表中披露有形和金融资产，以及全面的债务组合，而不仅仅局限于传统意义上界定的债务。

由于 PPP 模式还存在争议，会计准则会直接影响政府是否运用 PPP 模式，因此 PPP 项目会计准则的选取也曾在澳大利亚引起争论。2005 年，澳大利亚国库部会计与报告咨询委员长（Australian Heads of Treasuries Accounting and Reporting Advisory Committee）提出了目前的会计处理方式，即将 PPP 项目的资产和债务计入承担最多风险和获得最大回报一方的资产负债表，而风险承担和回报通常与所有权关联，这种处理方式参照了英国财务报告准则五^①。在这种方法下，很多 PPP 项目的资产和债务计入了政府资产负债表。在维多利亚州，所有维多利亚 PPP 中心参与的项目均列入了政府资产负债表（城市连接线和东部连接线收费公路除外）。

国际会计准则理事会（International Accounting Standards Board, IASB）近期采用的解决方式与上述方法稍有不同。国际财务报告准则解释委员会第 12 号文件（International Financial Reporting Interpretations Committee, IFRIC 12）规定，当且仅当项目公司控制 PPP 资产时，项目公司应在其资产负债表中确认 PPP 资产和相应的债务（IASB 2006）。2007 年，澳大利亚会计准则委员会采用 IFRIC 12，制定了澳大利亚第 12 号解释文件（Australian Interpretation 12）（AASB 2007b）。尽管 IFRIC 12 并不适用

^① 资产负债表争议的产生，部分是由于或有负债的存在以及风险和收益有多种共担或者共享方式，任何将债务简单地划分为两部分的方式都是不准确的。

于政府，但是对政府或有负债的处理有影响。会计准则规定，在缺乏相关具体指导的情况下，报告主体必须考虑处理相似问题的准则含义。很多项目公司将 IFRIC 12 理解为，尽管他们作为项目参与一方，但不应在其资产负债表中确认 PPP 项目产生的有形资产。如果 PPP 项目资产不计入项目公司资产负债表，那么似乎就只能列入政府资产负债表。因此，IFRIC 12 可能会导致更多的 PPP 项目列入政府的资产负债表。国际公共部门会计准则理事会（The International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB）建议各国政府采用与 IFRIC 12 类似的方法，但是尚未发布相关解释（IPSASB 2008）。鉴于 IFRIC 12 的不确定性影响，东部连接线高速公路项目的政府合同签约部门表示，目前仍暂对东部连接线项目进行表外处理：由于缺少适用的会计处理指南，无法对某些服务性的特许经营所产生的资产进行确认和衡量，所以州政策不做出调整，这些资产暂仍无法确认。（SEITA 2008，第 55 页）

2.3.2 披露

即使 PPP 未确认计入政府资产负债表，通常也会在政府财务报表的附注中披露。澳大利亚会计准则理事会第 129 号解释（AASB's Interpretation 129）指出，PPP 合同的政府签约部门须提供一份资产和债务安排的说明，明确合同期内资产和债务的具体安排、资产的性质和使用权、购买资产的义务、合同更改和终止的处理方式，以及当期的收入额、利润和亏损（AASB 2007a 主要参考了标准产业分类第 129 号文件（[SIC] 129）的国际解释）。

下述关于海水淡化 PPP 项目的讨论摘自维多利亚州政府：

“旺萨吉（Wonthaggi）海水淡化项目于 2007 年 6 月公布，总投资约 31 亿澳元，是‘水—未来：政府水资源下一阶段计划’（Our Water Our Future: The Next Stage of the Government's Water Plan）的重要项目之一。社会资本联合体将负责项目的设计、建造、融资、设施运营和维护

.....

项目合同将很可能会约定政府责任，即当因政府违约造成合同提前终

止时，须向合约对方支付补偿款，但任何时候补偿金额不应大于解除合同同时项目批准总投资的剩余金额（维多利亚州政府 2009，第 100 - 101 页）。"

2.3.3 合同公开

澳大利亚 PPP 合同的公开同样值得注意。在维多利亚州，除去国有企业主导的项目，所有维多利亚 PPP 中心参与的 PPP 项目合同，均须在融资方案完成后的三个月内公布。例如东部连接线特许经营项目的合同已在政府签约部门的网站公布^①。所以，任何人如对合同签订部门提供的项目介绍持有疑问，都可以查阅合同的细节（尤其是合同的 I 和 J 部分）。408 页的合同确实很长，但是对政府或项目挑剔的人可以得到满足，因为他们总是期望有机会从冗长文件中四处搜寻，发现对政府不利或者对项目有利的条款。所以，尽管很少有人会愿意花时间阅读整个合同，但是合同的公开仍然具有重要意义。

信息披露可能有时会使政府难堪，但是也可以避免不良交易，间接提高 PPP 项目的公信力。新南威尔士州财政部对此有以下认识：

“公众对 PPP 项目的一个主要担忧是项目的透明度。新南威尔士州已经强制要求公开合同的摘要，审计长对这种合同信息披露的方式予以了认可。合同摘要提供了合同内容的概要。当前，项目的合同文件通常公开发布在采购执行部门的网站上（新南威尔士政府 2006，第 13 页）”。

但在澳大利亚，合同的披露还存在一个问题：合同的修改和补充文件没有被强制要求公开。

^① 参见 <http://www.seita.com.au/pages/eastlink-publications.asp>

智利

早在 20 世纪 90 年代，智利政府就开始以特许经营方式进行道路建设和改造^①。第一个特许经营权于 1993 年被授予瓦尔帕莱索市（Valparaíso）附近的 El Melón 隧道项目。随后，5 号公路南北向主干道的部分路段和其他一些城际公路也采用了特许经营方式。20 世纪 90 年代末，特许经营方式被应用于机场升级改造，这些项目的特许经营期限相对较短，其中蒙特港（Puerto Montt）和伊基克（Iquique）项目特许经营期满后，政府又再次授予了特许经营权。如今，特许经营已经推广应用到监狱、水库、公共建筑、市政道路等项目。表 2 总结了智利的特许经营项目。

表 2 智利的 PPP 项目

	预算支出 (十亿美元)	重新谈判产生的额外支出 (十亿美元)	特许经营 项目数量	平均期限 (年)
5 号公路	2.57	0.73	8	23.8
城际道路	1.89	0.37	13	27.7
市政道路	2.16	1.19	5	31.6
道路项目小计	6.62	2.30	26	27.3
机场	0.31	0.04	10	13.1
监狱	0.26	0.10	3	22.5

^① 关于智利特许经营项目的介绍，参考 Gómez-Lobo and Hinojosa (2000)；Cruz, Barrientos, and Babbar (2001)；IMF (2005)；Bitran Colodro (2007)；Engel, Fischer, and Galetovic (2009)。

续表

	预算支出 (十亿美元)	重新谈判产生的额外支出 (十亿美元)	特许经营 项目数量	平均期限 (年)
水库	0.15	0.01	2	27.5
圣地亚哥城市交通	0.17	0.02	5	15.8
其它	0.15	0.00	4	23.2
总计	7.68	2.47	50	22.7

来源: Engel, Fischer 和 Galetovic 2009, 43.

注: 港口特许经营由于隶属不同法律范畴, 未计入本表。美元数值从来源文献中的发展单位准货币 (智利根据通胀调整的准货币单位) 转换而来, 转换参照 2009 年 4 月 27 日的智利比索兑发展单位的转换率 20 985.59 比索兑 1 发展单位, 以及比索兑美元的汇率 587.54 比索兑 1 美元, 计算出当日美元兑发展单位的汇率为 35.72 美元兑 1 发展单位 (www.bcentral.cl)。

大多数道路和机场的特许经营项目中含有收入担保, 通常保证特许经营者的收入现值为项目预期成本现值的 70% 左右。尽管没有法律意义上的关联, 但是政府收入担保确实对特许经营者获得贷款起到了促进作用。一些特许经营项目中, 政府还为特许经营者的外币债务提供了汇率担保, 尽管这些担保目前已经失效。通常情况下, 政府在提供收入担保和汇率担保的同时, 会分享特许经营者的项目和汇兑收入 (以下简称收入共享)。El Melón 隧道特许经营项目中, 政府基于隧道建设成本提供了担保。该担保和其他一些收入担保已引发兑付, 然而相对于项目的投资金额 (见表 2), 目前为止的担保兑付额还较小 (见表 3)。

表 3 智利收入担保的年度兑付额

	单位: 百万美元
1997	0.04
1998	0.01
1999	..
2000	..
2001	..

续表

	单位：百万美元
2002	0.45
2003	2.48
2004	4.34
2005	6.42
2006	9.42
2007	17.37
2008	7.44

来源：1997–98 年数据来自 Gomez-Lobo and Hinojosa (2000)，2002–08 年数据来自智利公共工程部（Ministry of Public Works）（通过财政部获得）。其中，2002–06 年数据与智利政府 2007 年公布数据略有不同。

注：数值按照表 2 中汇率值从发展单位转换为美元。数值为总支付款额，未扣除收入共享。1999–2001 数据不可获得。.. 指可忽略不计。

特许经营项目最常见的计划外成本源于特许经营合同的重新谈判（见表 2 和 4）。有时，合同重新谈判是由于政府希望特许经营者承担超出合同义务范围的额外工作^①。有时，合同重新谈判是由于项目的建设或运营遇到无法预料的问题。政府有时以现金形式进行补偿，但也采用以提高使用付费价格或者延长特许经营期限等方式。政府也会承担土地征用的相关风险，包括土地征用的延误，这种情况下，政府须补偿特许经营者。对于市政道路，未在规划图中标明的燃气管道、电话线或其他地下设施的相关迁移成本，由政府 and 特许经营者共同承担。如果政府违约提前终止特许经营合同，则须补偿经营者的损失。如果特许经营者违约或者破产导致合同终止，贷款人只能从特许经营项目再招标获得的收益中受偿，政府不提供补偿（Cruz, Barrientos 和 Babbar 2001，第 6 页；Engel, Fischer 和 Galetovic 2009，第 25 页）。

^① 在 Gómez-Lobo 和 Hinojosa (2000，第 16 页) 中，额外工作指“项目影响产生的、事后的社区需求”，比如公交站的设置、人行横道规划、居民对土地征用的抵抗、以及项目对中心城市和卫星城市/镇发展的影响而产生的各种事后的需求。

3.1 审批

智利公共工程部牵头负责特许经营项目的设计、特许经营权授予和监管，但是特许经营合同须经财政部长批准，并由财政部参与特许经营合同的设计、授予以及任何重新谈判。^① 参与此流程使财政部有机会了解和控制特许经营引发的政府或有负债。

智利财政部 PPP 或有负债管理的核心团队是或有负债和特许经营中心（Contingent Liabilities and Concessions Unit）。该中心成立于 2006 年，目前有三名成员，是预算司的下属部门。尽管该中心具有相当强的特许经营专业能力，但其主要职责是监管更广泛范围的或有负债，而不仅仅是特许经营产生的或有负债。政府特许经营方面的专业力量主要由实力更强的公共工程部特许经营局（Concessions Department）提供，他们也是财政部或有负债和特许经营中心相关信息的重要提供者。

根据特许经营法和相关法规，公共工程部在发布招标文件之前，必须获得财政部的批准。批准前，财政部还要求公共工程部列出特许经营产生的风险，这一要求部分是为了掌握可能导致合同重新谈判的潜在原因。此外，相关法规还要求公共工程部通过智利计划部（Ministry of Planning）有关特许经营项目经济和社会效益分析的审批。评标委员会应包括财政部的代表，招标文件有关经济方面的所有澄清或修改公告均须经财政部批准。公共工程部长签发与特许经营相关的最高法令必须经财政部长签字，并得到监察官和审计长的批准和总统签字。

授予特许经营权后，财政部的角色仍然十分重要。所有关于特许经营权变更的最高法令必须经财政部长签署。特许经营者和公共工程部达成的争端解决协议也必须获得财政部的审批通过（此项工作不是由或有负债和特许经营中心负责，而是由预算司的另一单位负责）。

① 下面两个段落摘自世界银行（2007），并做了修改。

3.1.1 预算改革

智利采用以收付实现制为基础的预算体系，即由国会批准下一年度的预算支出，然而下一年度之后的担保或补贴决策则无需获得国会的批准。这或许也曾是特许经营对政府的吸引力之一（《特许经营法》的通过表明，国会总体上认可了特许经营方式，并预见到了对相关补贴和担保措施的使用）。在收入担保相关的支出预算下，担保条款生效和政府实际支出会有时间上的延迟。例如，特定年份收费公路的收入补贴要在第二年的7月才能支付。

2002年，智利通过了一项财政规定，要求政府保持预算盈余（后来调整为预算平衡）。项规定影响了政府对于特许经营和传统政府投资模式的选择^①。在该财政规定的会计核算方式下，传统政府投资项目从一开始就会导致政府财务报告中预算盈余减少，而特许经营项目在初期则不会对其造成影响。因此，如果智利政府一度难以实现该财政规定的预算盈余，就会倾向于采用特许经营方式进行项目投资。相反，过去几年因财政状况特别好，政府更倾向于采用传统方式进行项目投资，以适度降低报告的预算盈余，从而减轻政府面临的要求增加其它方面支出的压力。

3.1.2 担保费用

在特许经营早期，政府提供收入担保不直接收取费用。当然，收入担保附带的收入分成协议是政府获得回报的方式之一。如果投标人确信政府担保比收入共享更具价值，则政府提供的收入担保将提高投标人承接项目的意向。但在1998年，智利政府向68号公路（Santiago-Valparaíso-Vina del Mar）的特许经营者提供了可选择的收入担保，并要求接受担保的投标人支付费用。其中，两个投标人接受了担保，中标人和另一家投标人拒绝了政府的担保（Gómez-Lobo 和 Hinojosa 2000）。68号公路和此前的特许经营项目的关键不同点在于，68号公路的投标人就特许经营权的最小收

^① 本段摘自世界银行（2007），并做了修改。

益净现值 (least-present-value-of-revenue) 进行竞标。这种方式降低了特许经营承担的需求风险, 也降低了投标人对政府担保的需求 (Engel, Fischer 和 Galetovic 2001)。现在, 即使特许经营项目不是以最小收益净现值进行竞标, 政府也会就担保收取费用。

3.1.3 监管

特许经营合同签订后, 公共工程部负责监管特许经营项目的执行 (若需公共工程部代表其他部门授予特许经营权, 例如监狱和机场项目, 则由两个部门的代表共同组成的委员会负责)。公共工程部在化解可能存在的风险和早期预警支出方面, 也发挥着重要作用。智利的特许经营流程广受推崇, 也证明智利在合同监管的很多方面都做得很好 (Constance 2004; IMF 2005)。但是, 其或有负债的管理也存在一些问题。例如, 公共工程部在核实收入担保下的索赔时, 没有进行独立的交通流量数据收集, 也因此受到了批评 (Engel, Fischer 和 Galetovic 2009, 第 46 页)。不过, 公共工程部对交通流量采取抽样调查, 一旦发现特许经营者虚报数据, 可以提前终止合同。另外, 公共工程部和财政部之间信息未能有效共享也引起了一些疑虑。

3.2 分析

与其它国家相比, 智利的或有负债管理主要采取定量分析的方式。这可能一方面反映了智利政府官员具备定量分析的能力; 另一方面, 相对于其它国家或地区的 PPP 项目, 例如澳大利亚维多利亚州, 也证明智利 PPP 项目的相关担保所涉金额更大。

3.2.1 成本效益分析

智利是率先对公共投资项目采用成本效益分析的国家之一 (Fontaine 1997), 特许经营项目也要经过成本效益分析。通常规定, 项目年社会回报率必须超过最低线 (目前为 8%), 但是 Engel, Fischer 和 Galetovic (2009) 在其报告中指出, 公共工程部有时也会绕开社会回报率的要求。

3.2.2 对比政府直接投资

对于财务预期收益率足以吸引社会资本投资人，或者足够独立、只需要政府较少补贴的项目，特许经营是首选的投资方式。只有当政府是服务的购买方时，如大坝、监狱和公共建筑项目，才对特许经营方式和政府直接投资的预期财政成本进行对比分析。

3.2.3 或有负债的量化

20 世纪 90 年代末，公共工程部开展了一项委托研究，预测收入担保和收入共享对政府财政的影响（Gómez-Lobo 和 Hinojosa 2000）。后来，财政部联合公共工程部，委托世界银行就或有负债的量化和可选管理方案，开展了进一步的研究工作（世界银行 2003、2007）。该项工作的主要成果，是开发了可量化收入和汇率担保预期成本（和收入共享机制带来的预期财政收入）的工作表模型。该模型可对每一个特许经营项目的担保成本进行年度量化，还可生成未来年度支出分配和收入预期的数据，并进行现金流量风险或其它调整。此外，该模型还能用于预测风险调整后的担保值，考虑到收入风险在一定程度上是系统风险，这就意味着收入担保值应高于无风险折现率下预期支付的折现值（详见附录 1）。财政部采纳并完善了此工作表模型，将其涵盖的范围扩大到机场建设和道路项目。财政部还利用此模型预测或有担保的成本，设定担保收费的标准，以及制作担保成本与风险信息报告（参见表 4）。

表 4 智利特许经营项目或有负债表（2008 年 9 月）（百万美元）

	投资的初步估值	补贴和服务费现值	合同重新谈判承诺的支出现值	收入担保兑现的最高值	收入担保和收入共享的净现值
5 号公路	2 700	836	112	3 476	117
其他城际道路	2 095	1 195	79	1 195	93
城市道路	2 563	28	699	953	6

续表

	投资的初步估值	补贴和服务费现值	合同重新谈判承诺的支出现值	收入担保兑现的最高值	收入担保和收入共享的净现值
大坝	158	218	9	n. a.	n. a.
机场	346	50	0	105	16
监狱和法庭	329	1 131	0	n. a.	16
其他	224	22	4	93	?
总计	8 414	3 479	903	5 822	232
投标中的项目	481				

来源：智利政府 2008a、2008b

注：n. a. 指不适用，由于该项目合同不包含担保条款；? 指未预测；投资额根据中标人的技术标报价预测。

3.3 报告

3.3.1 财务报告

总体而言，智利的会计体系以权责发生制为基本原则，但是尚未达到国际财务报告准则（IFRS）的标准，且只有部分 PPP 项目计入了政府资产负债表。最近，例如监狱和机场 PPP 项目被视为公共项目计入政府资产负债表，而道路 PPP 项目则排除在外。智利政府或许会采用国际公共部门会计准则（IPSAS，以 IFRS 为基础），但是否以及何时采用 IPSAS，取决于 IFRS 在非政府部门的应用情况。

3.3.2 财务统计

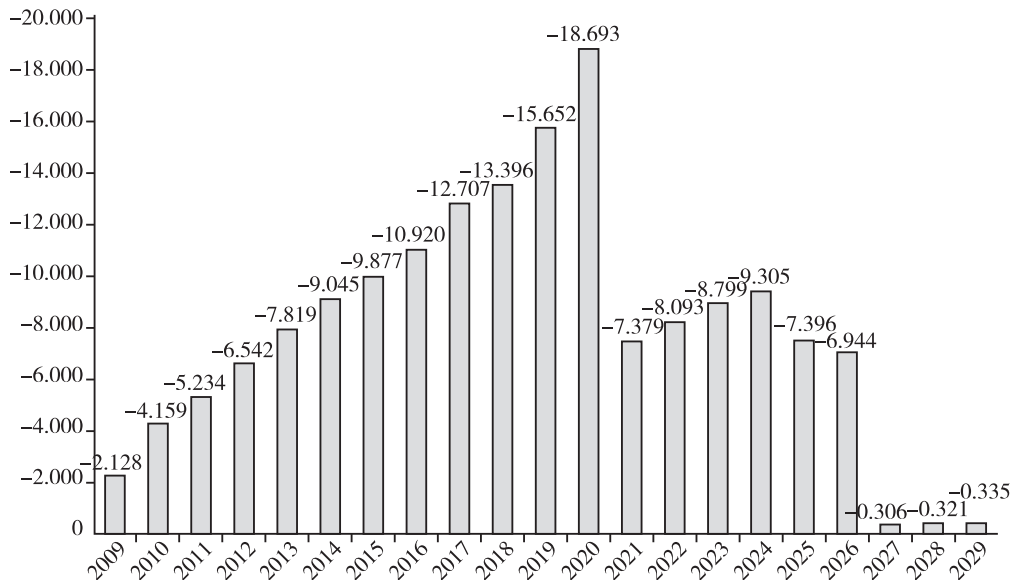
根据智利政府的财政规定，智利的会计处理方式大致符合国际货币基金组织（IMF）《政府财务统计手册》（2001）的要求。该手册要求权责发生制会计体系内，公共投资项目的资产和债务在项目全生命周期内分期确认和计量，而不是确认为项目建设期内。但是，政府对公共有形资产的直接投资仍然只确认为建设期内款项。这意味着在当前的财政规定和会计

处理方式下，政府直接投资的收费道路会立即大幅增加政府财政支出，而特许经营项目则不会立即影响政府财政支出。

3.3.3 其它报告

为反映特许经营项目财政成本和风险的大量信息，智利政府还专门制定了两份报告。第一份报告是公共财政年度报告（智利政府 2008a），第二份报告是或有负债年度报告（智利政府 2008b）。公共财政年度报告预测了收入担保和收入共享兑现的最高值和净现值（见表格 4）。此外，该报告还对政府承诺的补贴和可用性付费的净现值进行了预测。或有负债年度报告不仅预测收入担保的预期现金流，而且提供担保发生的多种几率下现金流的变化（见图 2）。除此之外，智利还公布所有 PPP 合同和相关文件，包括重新谈判后合同的修改内容^①。

A. 担保兑现值预测



^① 详见 http://www.concesiones.cl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=114&Itemid=443 (2010 年 3 月 26 日)。

B. 在第 5、第 50、第 95 百分位数上，担保兑现值预测资金量曲线

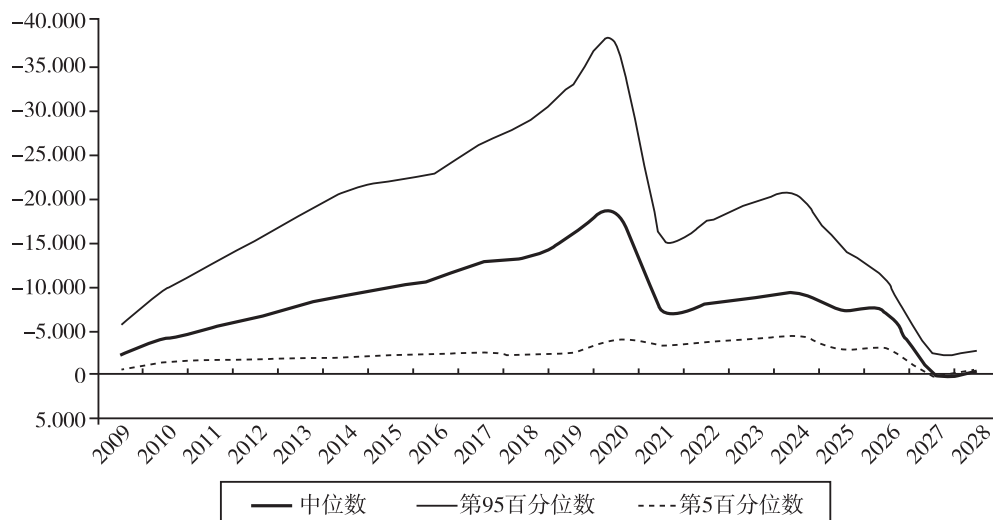


图2 智利政府收入担保兑现值预测（百万比索）

来源：智利政府 2008b.

注：西班牙语在数值中用圆点代表英语的逗号，例如 5.000 指英语的 5,000。中位数即第 50 百分位数。2009 年 4 月 27 日比索—美元汇率为 588，2019 年第 95 百分位数上的担保兑现最高值为 40 亿比索，约合 7 000 万美元。

南非

南非的 PPP 项目规划始于 20 世纪 90 年代末，其中包括两条收费公路、两所监狱以及国家公园内的几个零售特许经营项目。与这些项目类似的安排也用于发电厂，但没有冠以 PPP 之名。此后 PPP 还被用于医疗与卫生服务、政府办公楼、政府公务车队以及连接比勒陀利亚和约翰内斯堡的新铁路—豪登捷运（Gautrain）（参见附录 2）等领域。^①

在南非的大多数 PPP 合同中，政府部门最大的或有负债是在合同提前终止时向项目公司支付的补偿^②。和其它地方一样，政府补偿的具体数目取决于合同终止的原因（参见南非政府 2004c）。在项目公司违约的情况下，南非的通常做法有别于智利和澳大利亚维多利亚州：当未偿债务大于项目市场价值时，政府补偿金额为预先确定的部分未偿债务（这意味着政府可能与股东、贷款人共同承担由项目公司违约带来的损失）。

在查普曼公路和豪登捷运项目中，项目公司的收入主要源于使用者支付的费用，而政府部门则承担了与公共服务需求相关的或有负债。政府为项目提供担保，保护项目公司不受需求降低风险的影响。简而言之，当实际收入低于事先确定的最低收入时，省政府将为特许经营者补偿实际收入与这一最低收入间的差额。这一最低收入被事先确定在能够使特许经营者收回所有的成本（包括资本成本）。这一事先确定的最低收入每年比预计收入高约 3.6 亿兰特（南非政府 2006，第 2 页）。

① 南非 PPP 项目的相关信息可以查阅南非财政部 PPP 季刊，网址：www.ppp.gov.za。

② 在政府付费的 PPP 项目中，项目终止指的是政府无需再为服务付费，因此或有负债并非简单地额外于政府为服务付费的义务。

4.1 审批

基于 1999 年《公共财政管理法》(Public Finance Management Act 1999), 南非于 2004 年颁布财政部条例第 16 号 (Treasury Regulations 16), 该条例规定了 PPP 合同开发和实施的规则。此外, 它规定国家级和省级 PPP 项目必须通过国家财政部四个阶段的审批流程: 第一阶段 (I)、第二阶段 A (IIA)、第二阶段 B (IIB) 和第三阶段 (III)。通过上述流程, 财政部得以确保合同产生的或有负债在政府接受能力范围内 (市级 PPP 项目也须经过审查但不由国家财政部批准。)

财政部第一阶段 (I) 审批应在采购开始前完成, 与此阶段审批相关的规则要求合同的政府签约部门:

“评估采用 PPP 模式能否使政府部门的效益最大化, 政府部门的会计主管或财务负责人 (一般是首席执行官) 必须开展以下可行性研究:

(a) 从政府战略目标和政策的角度, 阐释采用 PPP 模式对政府部门的战略意义及其运营可带来的效益;

.....

(c) 对于要求政府提供财政承诺的 PPP 项目, 应当证明政府部门对 PPP 项目的支付能力;

(d) 拟定财务、技术和运营风险在政府和社会资本之间的分配;

(e) 论证 PPP 项目预期应实现的物有所值;

(f) 分析介绍政府 PPP 项目的采购、实施、管理、履约、监管和报告能力。(南非政府 2004a, 第 4-5 页)”

财政部的审批, 在第二阶段 A (IIA) 是在发布招标文件 (包括 PPP 合同草案) 前完成, 在第二阶段 B (IIB) 必须在确定推荐中标人前完成, 在第三阶段 (III) 是在合同签署前完成。最后两个阶段的审批旨在确保合同仍具有先前的优点, 以及保证政府部门仍有能力管理合同。

南非国家财政部已设立了 PPP 中心, 牵头负责审查流程, 并制定了 PPP 手册和 PPP 合同的系列标准条款, 用于指导合同签约部门 (南非政府 2004a、2004b)。

根据 PPP 手册（第五模块）的建议，要通过财政部第三阶段的审批，申请书应包括对或有负债的论证。其将或有负债定义为：“或有负债是指由 PPP 合同引发，只有在未来不确定事项实际发生时才对政府产生真正财务影响的债务。例如由于 PPP 合同提前终止所导致的政府补偿。”

同时，1999 年的《公共财政管理法》第 66 条规定：各部门（以及其它机构）不得：

“提供借款、担保、补偿或抵押，以及参与（可能）使机构或收入基金承担未来财务承诺的交易，但本法授权的借款、担保、补偿、抵押或其它交易除外。”

在国家层级上，该法授权财政部长参与所有此类交易，并由其通过书面文件授权其他部长提供担保、补偿和抵押。在财政部内部，由担保认证委员会（Guarantee Certification Committee）对部长是否批准担保申请提供建议。具体到 PPP，这一条款被认为与 PPP 合同中任何第三方债务担保相关，但与可能被认为是担保的财政承诺不相关。《公共财政管理法》的这些内容在 PPP 标准合同文件中体现在讨论补偿的章节，而非体现在讨论政府因合同终止而支付的章节。

PPP 标准合同文件阐述了 PPP 合同应涵盖的条款，提供了合同草案范例。此外，该文件详尽制定了合同提前终止以及相关补偿款项的相关条款。因此，在 PPP 或有负债控制方面，该文件起到了关键作用。

2006 年，受豪登捷运铁路项目或有负债潜在规模的影响，财政部对 PPP 中的或有负债管理进行了审查，其结果是由财政部重新掌控拟建 PPP 项目的审批权。做出这一改变背后的部分考虑是，不应由 PPP 中心单独决定政府能否为 PPP 项目大量负债，这一决策要有财政部参与，例如财政部资产和负债管理小组，从更宏观角度审视政府的总体财政状况。尤其是，由担保认证委员会在财政审批第三阶段中审查（大）PPP 项目的负债。为此，该委员会更名为财政负债委员会。尽管 PPP 中心仍是主要顾问机构，但由财政部内的其它部门与其共同承担 PPP 项目的管控职能。迄今为止，财政负债委员会审查并批准了几个新的 PPP 项目，其成员也对 PPP 项目产生的或有负债做出了重新评估。尽管在单个项目中，或有负债

举足轻重，但相较于政府其它或有负债及一般债务，它们的规模相对较小。

4.2 分析

在管理或有负债方面，南非 PPP 项目的开发流程包含了数个不同的或有负债分析方法。

4.2.1 成本效益分析

PPP 手册（第四模块，第 40 页）指出：“对于以下项目可以进行经济价值评估：绿地项目、资本密集型项目和要求对项目外部需求进行分析的项目（如铁路、港口和机场项目）。”指南还援引《公共财政管理法》。该法规定政府部门的负责人要确保有“一个合适的评估体系，在最终决策前对所有重大资本工程项目进行评估”（第 38.1 条和 51.1 条）。PPP 手册没有描述经济价值评估的具体内容，显然成本效益分析在南非的发展也不够完善（Jenkins 2008，第 16 页）。但是 PPP 手册中规定经济评估应达到以下目标：

“明确项目经济合理性。

识别和量化所有资金流量与项目影响因素所造成的经济后果。

细化所有投入和产出、影子价格和机会成本的计算，其中包括：外汇、公共资金的边际成本；公共资金的机会成本（贴现率）；高中低水平的技能型劳动力；可交易及不可交易投入；可交易和不可交易产出（包括消费者剩余，基于相关财务和其它量化模型）。

假定在不实施该项目的情形下，计算相关经济流量，把它们视为项目的机会成本。

.....

将项目的经济成本和效益分解为其财务成本和效益、其它外部因素。

详细分析利益相关方，包括项目公司、社会资本、政府和其它相关方。（南非政府 2004b，第 40 页）”

4.2.2 政府投资与引入社会资本的比较

财政部在第一阶段（I）中审批可行性研究时，应要求拟开展 PPP 项

目的部门必须比较采用 PPP 模式和传统政府投资模式的成本和效益。PPP 手册（第四模块）对如何开展必要的分析提供了详细的指导。南非的分析方式与澳大利亚、英国的做法类似（部分借鉴了这两个国家的做法）。各部门应当对项目产出做出具体说明，并基于“PPP 参考模型”和“政府部门比较值”测算项目投入。该手册强调：

在进行可行性研究前，政府机构不得指定采用 PPP 模式，PPP 模式仅是采购的备选方案之一。必须进行细致研究，并与传统政府投资模式进行比较。（南非政府 2004b，第 1 页）

4.2.3 或有负债的量化

PPP 手册有关比较 PPP 模式成本和政府部门比较值的内容，虽然没有直接使用或有负债这个名称，但是对政府承担的风险进行了深入分析。在政府部门比较值和 PPP 参考模型中，预期成本应包括政府承担风险带来的预期贴现成本。

“政府部门比较值”的提出缘于在典型传统政府投资项目中，政府承担的风险成本很少被量化。例如，在建设成本估算中，未将可能出现的延期和成本超支考虑在内。经风险调整后的政府部门比较值旨在弥补这一缺陷，在原政府部门比较值的基础上加上预期超支的成本。例如，PPP 手册对公立医院项目中与风险相关的成本进行假定，将预期成本进行分类，分为建设成本超支、延期、“升级成本”和“运营风险”。在每个类别下，利用在 4-5 种不同情形中按照概率大小计算的加权平均成本估量公共项目中额外的风险成本。表 5 是处理建设成本的部分说明，表中假定建设的基本成本为 100 万兰特。

表 5 风险调整后的政府部门比较值中关于预期建设成本的预测

	基准估价相关的成本 变化（单位：百万兰特）	不同情形发生的 概率（%）	预期成本超支额 （单位：百万兰特）
低于基准 PSC	-5	5	-0.25
与基准 PSC 持平	0	10	0

续表

	基准估价相关的成本 变化 (单位: 百万兰特)	不同情形发生的 概率 (%)	预期成本超支额 (单位: 百万兰特)
超支: 可能性较小	15	50	7.50
超支: 可能性中等	30	20	6.00
超支: 可能性极大	40	15	6.00
总计		100	19.25

来源: 南非政府 2004b, 第四模块, 第 51 页。

注: PSC = 政府部门比较值

PPP 参考模型的提出是缘于项目风险不会由项目公司全部承担。因此, 在测算 PPP 的总成本时, 除了 PPP 公司将投入的成本, 还应考虑政府部门额外承担的风险成本。PPP 手册没有具体说明风险类型及其成本的计算方法, 但其中关于测算公共产品风险成本的内容与此相关。

就豪登捷运高铁项目而言, 在用于取得项目第三阶段 (III) 批准的报告中, 关于该项目产生的或有负债的报告篇幅长达 50 页。报告对债务情况进行了描述, 指出了产生债务的合同条款依据并就债务规模提出意见。在一些案例中, 基于合理的理由, 报告不对支付发生的概率大小或预期支付的金额进行评估。在其它案例中, 报告会量化最大支付额度, 大致估量预期支付额。例如, 在对政府担保可能产生成本的分析中, 报告可采用蒙特卡罗模拟法 (一种以概率和统计理论方法为基础的随机模拟方法), 以便了解项目收入和政府支付的概率分布情况。

4.3 报告

4.3.1 部门报告

在南非, 国家和省级政府部门的报告以改良的收付实现制为基础。部门报告披露现金收入、支出以及金融资产和负债部分的负债表, 而非 PPP 项目产生的易于确认的有形资产或债务, 故没有出现 PPP 项目是否应纳入政府资产负债表的问题。但自 2006 年对 PPP 项目或有负债管理开始评审以来, 根据国家财政部有关部门的会计准则要求, PPP 项目要提交 “信

息披露报告”。

例如，参与办公场所 PPP 项目（附录 2）的国家贸易与工业部（National Department of Trade and Industry）在其 2007 – 2008 年度报告中，有两页专门的 PPP 项目说明附注，详细阐述了项目某些具体安排，披露了两个年度内服务的支付额，以及支付所依据的标准，但报告并未涉及与 PPP 相关的或有负债，例如由合同终止带来的或有负债。

西开普省交通和公共工程部（The Department of Transport and Public Works of the Western Cape）作为查普曼公路 PPP 项目的合同签约部门，在 2007 – 2008 年度报告中包括以下附注：

查普曼公路作为收费公路，期限 30 年，已经签订的特许经营合同中包括了设计、建造、融资、运营和维护的相关内容。特许经营期满时，根据合同明确约定的条件，公路移交给西开普省政府。合同于 2003 年 5 月 21 日签订，包含续约或提前终止的条款，于 2003 年 12 月 21 日开始实施。收费公路开通后，根据特许经营合同的第 21.2.1 条规定，约定的一个特定事项开始生效，并且直到 2005 年 7 月 3 日发布的建设固定收费站决定获得通过，或者由环境和旅游部部长针对反对意见进行修正，该特定事项才结束。这一规定是商业风险向承包商转移的前提。在此之前，省政府承担收入不足带来的风险。（西开普省政府 2008，第 149 页）

这一附注包括一张表格，用于说明由于“特定事项”^①，政府部门在 2007 – 2008 年度和 2006 – 2007 年度，分别支付了 12 745 万和 8 747 万兰特给特许经营者。

在豪登省公共交通、道路和公共工程部 2008 年的年度报告中，豪登捷运项目的政府签约部门称，根据其会计制度，“财务附注披露包括对 PPP 项目的安排及与其有关的合同费用、经常性支出和资本支出的说明。”报告的篇幅长达 424 页，虽然报告涉及豪登捷运项目的某些方面，但并无 PPP 项目的信息披露附注，这说明要符合所有会计要求是有一定难度的，

^① 上一年度报告中增加脚注，解释了“指定事项”：“按照指定事项，费用收入全部归省政府所有；根据财政情况按月支付给特许经营者一笔固定的款项；省政府负责临时收费站建设及其运营产生的额外成本，以及建设固定收费站所需费用。”

且实际上报告未对交通流量担保支付款做出披露要求。

4.3.2 引入权责发生制会计

今后，南非政府部门会计或将采用现代权责发生制，由南非会计准则理事会（Accounting Standards Board）依据国际公共部门会计标准（IP-SAS）制定新的权责发生制会计准则。此外，按照国际财务报告解释委员会第 12 号文件（IFRIC 12）的方法，南非会计准则理事会为 PPP 项目制定了指导方针（ASB 2008；Botha 2009）：如果政府合同签署方实际控制 PPP 项目的资产，则 PPP 项目的资产及其相关债务应确认计入政府部门的资产负债表。

除正式报告外，根据财政部条例第 16 号，国家财政部定期公布正在实施的 PPP 项目清单和项目成本估算（参见附录 2）。

三国经验分享

澳大利亚、智利和南非都被认为较好地运用了 PPP 模式，都没有因 PPP 或有负债而遭受大的损失。这些国家管理或有负债的做法合理恰当，自然就可供其他国家考察，看其中哪些可借鉴采用。

然而，仅通过三个案例研究就打算推广经验时，必须小心谨慎。尽管可以肯定这三个国家的 PPP 模式应用较为成功，但并不能确定他们的成功与本书所讨论的实践经验有多紧密的关联性。其中一个原因是，澳大利亚、智利和南非过去 20 年的经济发展势头良好，这既增加了使用者付费项目的收入，还确保政府有充裕的税收收入用于由政府资金参与支持或付费的 PPP 项目。经济增长也意味着政府担保赔付的发生概率更低，合同提前终止的情况更加少见。当然，也可以是澳大利亚、智利和南非的 PPP 政策为经济增长做出了贡献，例如智利运用 PPP 模式实现了在重要基础设施领域的巨额投资，这是仅依靠政府无法完成的。不过，PPP 政策最多也只是促进经济增长的一个方面。

此外，即便掌握了在澳大利亚、智利和南非都可行、有效的 PPP 实践经验，仍无法确知哪些在其他国家也行得通。促成这三个国家 PPP 成功的部分缘由难以在其他国家复制，例如，澳大利亚的人均收入高（见表 6，该表还总结了这三个国家 PPP 或有负债的管理措施）；与其它发展中国家相比，智利和南非的政府部门较为廉洁、称职和负责任。这三个国家在世界银行 2007 年度公共部门治理质量的六项指标中排名均在前 50%，而智利和澳大利亚的多项排名还相当靠前^①。相对于组建具备或有

^① 参见 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

负债分析技能的 PPP 中心，建立廉洁、称职和负责任的公共服务体系难度更大，但是这可能更有益于良好管理或有负债。

尽管存在上述困难，我们仍可以探讨或许可供其他国家考虑采用的经验。

表 6 智利、南非、澳大利亚维多利亚州的情况和做法比较

	智利	南非	澳大利亚维多利亚州
2008 年国民总收入 (单位：十亿美元)， 括号内为人均收入 (单位：一千美元) ^a	136 (8 190)	278 (5 720)	186 (35 760)
百分比排名 ^b			
言论自由与问责	77	69	93
政治稳定性	66	51	79
政府效率	86	75	97
监管质量	91	66	96
法治	88	57	95
反腐败	90	67	95
主管 PPP 项目的政府 部门层级	以国家级为主	国家级、省级和市级	以州级为主
PPP 类型	主要是使用者付费的 公路和机场，也有一些 政府出资项目。	使用者付费项目（如 收费公路）和政府出 资项目的混合。	收费公路和其它项目 （主要是政府出资项 目）的结合。
合同产生的主要或 有负债	大多数收费道路和机 场的特许经营者享有 收入担保。合同的重新 谈判会产生大量计划 外支出，虽然通常 是由工程范围的变动 造成的。	主要的或有负债产生 于补偿因合同提前终 止给投资人带来的损 失，其中包括不可抗 力、投资人违约等情 况。还有部分收入担 保产生的或有负债。	相较于智利和南非， 政府承担的风险有限， 且大多数与政府能否 控制的风险相关。
掌握 PPP 专长的核 心部门	公共工程部的特许经 营小组	国家财政部的 PPP 中心	国库财政部的 PPP 中心

续表

	智利	南非	澳大利亚维多利亚州
审批	特许经营合同必须经财政部长批准，或有负债和特许经营中心为财政部长提供建议。但 PPP 专业力量主要在公共工程部的特许经营小组。	拟建 PPP 项目及其相关的或有负债必须经过国家财政部四次审批。财政部财政债务委员会在第四次审批中负责审评。	PPP 项目必须经过州内阁四次审批，由州国库财政部提出建议。
分析	财政部对现有和拟建的特许经营的收入担保进行衡量和估值。	豪登捷运高铁项目的批准是基于对其众多或有负债的分析。有些负债小，而其他巨大，报告篇幅达 50 页。	PPP 指南重点关注的是，在比较 PPP 模式和政府传统采购方式下的项目成本时，估算政府传统采购方式下具有不确定性的那些支付承诺的预期成本。
报告	政府部门在其收付实现制（改良过的）年度报告中以注释方式披露 PPP。	政府部门在其收付实现制（改良过的）年度报告中以注释方式披露 PPP。	政府报告按照国际财务报告准则编制，大部分的 PPP 资产和负债纳入了政府资产负债表。公布 PPP 合同。

来源：作者编制。

注：

a. 国民收入根据阿特拉斯法（atlas method）计算。维多利亚州的人均收入采用的是澳大利亚全国人均水平。

b. 某国的百分比排名是指，排名低于该国的所有国家数占全球国家总数的百分比，百分比的值越高表明该国的治理越强。

5.1 审批

一项在大部分国家明智可行的政策是，在合同签署前由财政部对每个拟建 PPP 项目进行审查。在三个案例国家中，都必须得到发起 PPP 项目的行业主管部门部长之外的决策者的批准，该决策者从财政部下设的具有 PPP 专长的小组获得建议。为了保证财政部的审查起到效果，在决策一个项目是否继续采用 PPP 时，需要对财政部的意见感兴趣的相关部门或内阁等机构参与。

但是，财政部应当如何参与 PPP 项目审批，则可以因国家而异。在智利，PPP 专业力量主要在公共工程部，财政部内只有一个 3 人小组负责 PPP 事宜。在维多利亚州和南非，尽管相关政府部门实施了很多 PPP 项目，在其所在领域具备专业优势，但财政部仍是 PPP 专业力量的主要来源。以上方式各有利弊。

在智利，令人担忧的一点是，财政部在特许经营项目开发过程中的介入时点太晚，难以在不对投资项目造成严重影响的情况下提出重大改变。印度尼西亚也面临类似的问题，相关行业部门在 PPP 项目开发后，才交由财政部的风险管理小组审查，即风险管理小组在 PPP 开发阶段的较后期才能介入，导致其只能勉强同意一个设计拙劣的 PPP 项目，而如果印尼财政部否定项目，又会被认为是对亟需的投资唱反调^①。如果财政部专业的 PPP 队伍早早介入项目开发，则产生此类问题的可能性就小。

此外，管理 PPP 或有负债，不仅需要财政金融和定量分析方面的专业知识，还需要基础设施项目设计方面的技能。PPP 或有负债和融资担保类似，量化融资担保的方法也可用于量化或有负债，融资担保管理的某些方面与 PPP 或有负债管理具有相关性^②，但要认识 PPP 或有负债还需认识 PPP 和基础设施项目的具体内容。例如，应考虑南非查普曼公路的落石风险、智利圣地亚哥市天然气管道未标注在规划图中的风险，以及政府能够实际控制墨尔本收费公路项目中的哪些风险。智利或有负债和特许经营中心对 PPP 有深刻认识（其部分成员曾在公共工程部的特许经营小组工作）。若将 PPP 或有负债管理和 PPP 项目管理的其它方面结合，就更容易形成上述认识。

智利的做法也有可取之处。不管 PPP 专业队伍设在哪里，都倾向于

① 本文尽管没有对印度尼西亚在 PPP 或有负债管理方面的最新举措进行研究，但 Wells 和 Ahmed（2006）很好地总结了印尼 20 世纪 90 年代独立电厂项目（independent power projects）（电厂 PPP 项目的另一提法）的经验。虽然未明确提及或有负债管理，但是详述了在许多项目受亚洲金融危机影响破产后，政府处理和应对投资者的债权的做法，此外还指出了印尼同澳大利亚维多利亚州、智利和南非相比，因政府部门廉洁度、称职度和责任感不足而产生的问题。

② Merton（1977）认为可以对担保进行估值。Merton 和 Bodie（1992）对融资担保管理进行了详细探讨。

采用 PPP 模式，其职能之一的确可以是促进 PPP 模式的应用，但也会因此对或有负债不够警惕。智利将或有负债审查和其它财政影响评估等职能与 PPP 专业队伍分离，解决了上述问题。智利财政部还设有负责监控范围广泛的或有负债的机构，很容易根据不同或有负债的不同重要性予以不同的关注度。

还有其它方式确保财政部审查的专业性和公正性。如在南非，债务委员会参与 PPP 的审查工作，该委员会由国家财政部内非 PPP 中心的官员组成。新西兰近期在财政部内成立了国家基础设施中心（National Infrastructure Unit），其职能之一是在 PPP 项目准备工作中为相关政府部门提供支持和指导，但目前为止这一职能尚未真正执行。新西兰国家基础设施中心的职责不局限于 PPP 项目，所以它不会轻易偏向于采用 PPP 模式。

如何合理划定财政部的 PPP 职责范围，取决于各国具体情况。例如，若政府要快速推广应用 PPP（如印度尼西亚），有效的方法之一是在财政部内设立职能较为综合的 PPP 中心。另一方面，如果大多数 PPP 项目属于同一行业，且为该行业主管部门所深入了解，财政部的 PPP 职能就可以相对较少（如智利）。若能够在各部门人员中实现信息自由流通与共享，且行业主管部门可积极控制成本，各部部长对项目主要事项进行集体决策，那么在财政部和其他部门之间如何布局 PPP 力量就不那么重要了。

最后，强调一下维多利亚州下述要求的优点：在决定一个项目是否采用 PPP 模式前，相关部门就已基于该项目将采用政府直接投资的假定获得了预算批准。这一要求防止这样一种财政错觉，即 PPP 是免费的而政府直接投资是昂贵的。在维多利亚州，这一要求只针对政府出资的 PPP 项目（例如，采用影子收费的公路），而不适用于使用者付费 PPP（例如向使用者收费的公路）。然而，由于使用者付费 PPP 也会产生财政错觉，因此这一要求可以适用于所有 PPP。

5.2 分析

智利的突出之处在于其定期更新和公布风险评估和 PPP 或有负债成本估算的结果，但在开发和维护复杂量化技术上表现平平。哥伦比亚从

20 世纪 90 年代末开始量化 PPP 或有负债的风险（Lewis 和 Mody 1997；哥伦比亚政府）。澳大利亚、南非的中央和/或地方政府也非公开地开展过复杂定量分析。

行政管理能力有限的政府应该尝试类似的定量分析吗？只有为数不多的国家财政部掌握对或有负债进行定量分析的技能，而目标过高的定量分析会带来问题。土耳其曾在顾问的协助下，开发了一套复杂分析模型，衡量政府对能源项目的担保所产生的风险，但据 Jenkins（2008）报告，该模型已停止使用。现在土耳其政府采用的是简化（功能不如原来强大）的信用评级模型，目标仅限于估计下一年度出现违约的可能性。

开展多少定量分析合适，部分取决于或有负债的性质。智利有 24 个享有收入担保的特许经营项目，合起来构成了相当大的财政风险。对政府是否应该提供这些收入担保仍存在争议，而定量分析的结果可能改变提供或不提供收入担保的决策。此外，这些收入担保十分类似，在衡量和估值时可利用其相似性，实现规模经济效应：即一旦完成了一个项目的收入担保定量分析，那么对下一个收入担保的定量分析工作量将大大减少。如果 PPP 项目的规模小、数量少却种类较多，对政府担保进行衡量和估值的必要性就不大。

但是，不能仅仅因为行政管理能力有限就不对拟议的政府担保（此处特指对超出政府控制之外的重大风险的担保）的风险和成本进行估算。也许政府可用于分析的资源有限，或有其它更紧迫的事项需要优先处理，但是这种估算并不总是要做到很复杂、很精确才会有用。此外，政府如果无法估算此类担保可能导致的成本和风险，也可以寻求外部顾问的建议，或干脆避免提供此类担保。

有时，分析可以简单而有效。政府经常将其在 PPP 中的责任视为只会导致或有负债，但有时把这些责任看成会形成一般负债（和资产）也一样正当合理，且更简化。在东亚的很多地区，规模最大的 PPP 项目是发电项目，其作为独立电力生产商，根据长期合同向国有公用事业单位售电。为保护投资者，合同通常规定，无论国有公用事业单位是否需要，均应接受电厂所发有效电量并付费，还要求政府为国有公用事业单位的付费

提供担保，在任何情况下，政府均有义务确保重要国有公用事业单位能够履行义务。明确或隐性的担保可视为给政府带来或有负债。分析师通过运用公用事业单位财务随机模型，能够预测担保的风险和成本。如果政府对公用事业单位具有所有权和控制权，且要承担债务（以明确的或隐性的方式），那么公用事业单位的资产和债务可以被确认为政府的资产和债务。分析师可以忽略这一担保：核心问题是，为了获得电力供应，政府是否应当承担对独立电力生产商的义务？这种电力供应的收益是否大于成本？这种购电方式是否比传统政府投资模式更经济？政府承担更多的债务这一举措是否慎重？

对项目进行成本效益分析、对 PPP 和政府直接投资模式进行成本比较，都可为决策者提供有用信息，有利于确保政府只为好的 PPP 项目承担或有负债。它们的作用主要是从一定程度上影响决策。如果在成本比较分析前就已经决定采用 PPP 模式，分析的价值就十分有限。但即便如此，分析结果仍能够影响项目的设计，为 PPP 或有负债管理提供信息。

好的定性分析与定量分析至少同等重要。定性分析以常识、经济理论与其它理论、标准实践知识（以及挑战标准实践的意愿）为基础。在此情况下，专业 PPP 小组的参与、出台指南和标准化合同条款将发挥作用。另外，财政部参与定性分析，将有利于确保对未来可能的财政成本进行合理考量。

5.3 报告

智利对或有负债进行定量分析，并在此基础上发布扩展报告。不过，在 PPP 报告方面，这三个国家最吸引人的可能是澳大利亚采用现代权责发生制会计。

现代权责发生制会计可以提供与 PPP 相关的有用信息，减少利用 PPP 隐藏财政成本的企图。与 PPP 特别报告相比，年度财务报告经过审计且更引人注目，因此更加有效、清晰、可信。此外，在不便获得信息时，政府也不能因此决定停止编制报告。如果依照经认可的国际会计准则编制，报告的可信度将进一步提升。

采用现代权责发生制会计是一项重大的改革。不过，其价值绝不仅仅是对 PPP 产生作用，而是取决于其他许多方面的因素。尽管会计制度会影响政府行为，但对于那些连履行基本职能都存在困难的政府而言，他们目前有比引入权责发生制会计更亟待完成的任务。即使是南非，尽管拥有称职的公共部门和许多精通《国际财务报告准则》的会计人员，也还不急于引入现代权责发生制会计。

但是，使用原始简单的会计方法的确更易于诱惑政府采用 PPP，无论 PPP 是否真正能够带来效益。在经济发展良好时，难以抗拒由会计制度漏洞造成的财政错觉。而在经济危机影响下，负债累累的政府将比往常更愿意债务不被会计处理确认。

为避免这一诱惑，政府可以采取定期报告更多 PPP 相关信息的做法。此类报告可以包括已签署合同的 PPP 项目列表、对每个项目的描述及其固定投资成本的估计、以及对财政责任的描述。对于政府出资的 PPP 项目，可以公布政府承诺的付款明细计划表。在英国，大多数 PPP 项目由政府出资，政府便在网络上以电子表格的形式公开了此类计划表。公开政府承诺付款的明细计划表，可以使对政府付款的现值进行估计变得简单。对于政府没有计划付款购买其服务的使用者付费 PPP 项目，报告可以描述可能会要求政府出资的事件，在可以估计支付数额的情况下，说明可能需要支付的最大额。举一个简单的例子，若政府对 PPP 公司的债务进行担保，政府应能够说明所担保债务的金额。若政府对 PPP 公司的项目收入进行担保，政府应能够公开所担保收入的金额。

有时政府还能够披露其对某些支付的预期值和相应的风险（例如存在风险的现金流及相应风险），南非政府机构以附注方式披露 PPP 事项、智利对公共财政和或有负债进行报告等实践都表明了此类披露的可能性。

最后，公布已签署的 PPP 合同（如澳大利亚和智利）也是增加透明度的便捷方式。任何有官方网站的政府机构都可以采取这一做法。为确保完全透明，政府应公布所有合同协议，包括其修正案。政府还可以公布合同草案，供相关方评议。

附录 1

智利财政部对担保的衡量和估值

为了量化收入担保和收入共享安排带来的财务影响（实际发生时，还包括汇率担保），智利财政部运用了表格模型。该模型由三个部分组成：第一部分是特许经营合同中担保相关条款的模型化表达；第二部分是交通流量费收入的随机模型（即在估计交通流量费收入时除了可预测因素外，模型还考虑了随机因素的影响）。这两部分共同形成了对政府未来相关收入和支出的预测。表格的第三部分给出担保和收入共享安排的数值。

表格的第一部分将与收入担保和收入共享相关的合同条款转化为公式。收入担保的实质内容较为简单：如果实际收入超过担保收入，那么政府无需支付费用；反之，则政府需支付实际收入和担保收入的差额。此类担保可以采用“如果……那么……”或函数最大值的形式建立模型。一些收入共享（更为准确地说，是利润共享）的相关条款更加复杂。模型对合同的部分内容进行了简化，例如，在某些特许经营项目中，政府所支付的收入担保款项还取决于交通事故的数量，而模型没有包含这一因素。

表格的第二部分是政府提供收入担保的公路和机场项目的收入模型。在过去几年，智利尝试了不同的方法。一些分析认为，交通流量费收入取决于车流量和对各类车辆（汽车、摩托车、轻型卡车等）的收费标准，同时考虑经济状况变化对不同类别车辆的流量造成的不同影响。另一些分析则认为，公路收费收入与国内生产总值和汽油价格相关，应使用随机模型来分析这些基础变量的变动。

目前采用的方法更为简单：即采用直接方式估计公路收费收入。对于正在运营的特许经营项目，在上一年实际收入的基础上预测未来收入，方法是预测交通流量，这种预测必须是最新且具有参考价值的，或者预测国内生产总值和交通费的收入弹性。该方法还考虑了收入的随机性，将公路收费收益的变化走势视为“随机漫步”的，即有漂移（增长）的几何“随机漫步”模式。随机漫步的几何级数指的是增长率和收入的波动幅度与当前收入是成比例的。预期增长率因年份和具体特许经营项目的不同而各异；假设所有公路在不同年份的波动率是一致的（若公路之间差异显

著，这一假设将不成立)；对波动程度的预测主要基于已运营公路过去几年的收入变化。模型还大致估算了不同公路收入的相关性。智利特许经营项目已投入使用多年，且政府直接投资的收费公路早于特许经营公路，因此有大量的历史数据。需要注意的是，未来情况与过去的会不相同，且无法精确估算波动程度、相关性和增长率。

对于尚未开通的公路，将其第一期的收入视为随机变量，该随机变量呈对数正态分布，意味着第一期的收入不可能为负（而在正态分布下则可能出现负值）。导致这一乐观预期的原因是：随机变量的平均值可以低于特许经营运营时的预期收入。从智利过去的经验和全球范围内的研究（如 Skamris 和 Flyvbjerg（1997）和标准普尔（2003）），可以了解对乐观因素和第一期收入标准差的预测。

表格的第一、二两部分预计了在未来每年各项特许经营项目中，政府支付款项的频数分布，并制作了曲线图（图2）。在一些情况下，频数分布可以通过分析方法进行预测，即在表格的单元格中输入公式，但最常采用的预测方法是蒙特卡洛模拟法。

表格的第三部分估算了政府从收入共享中可获得款项和担保支付义务的数值。该部分计算了收入担保的数值（如表4所示）。估价的简单方法是计算预期支付款的总额，按照预期零风险借款利率贴现。鉴于对未来增长率和浮动率的预测存在不确定性，这一简单方法并非不合理。但这一方法往往低估了担保的价值而高估了收入共享带来的收益，导致对特许经营给政府带来的成本和风险的预计低于实际值。当经济不景气时，政府更常采用的方式是收入担保，而在经济形势好时，则采用收入共享支付方式。具有这些特征的权利和义务也有其价值。这类价值不同于预期支付总额的现值（以零风险借款利率贴现）。值得注意的一点是，在经济不景气时获得的付款权益比在经济发展良好时所获权益的价值更高。这是风险定价标准模型的基本理念。

表格模型使用资本资产定价模型（Capital-Asset Pricing Model, CAPM），将其用于对收入担保和收入共享安排的风险进行定价，特别是对与资本资产定价模型中的“贝塔值”密切相关的一个参数进行粗略估计。该参数用于预测经风险调整的收入。这些预测估算了经风险调整的预期支付额或确定性等价（certainty equivalents），再按照零风险利率计算确定性等价的现值。

附录 2

南非 PPP 项目表

项目名称	政府合同签署方	融资交割年份	合同期限 (单位：年)	政府支付额现 值预测值 (单位：百万兰 特)	资本价值或成本 的其它衡量标准 (单位：百万兰 特)
N4 东收费公路	国家公路局	1997	30	..	3 000
N3 收费公路	国家公路局	1999	20	..	3 500
Bloemfontein 及 Louis Trichardt 监狱	惩教署	2000/2001	25	..	..
SANParks 公园 特许经营	SANParks	2001 – 02	20		
Inkosi Albert Luthuli 医院	夸祖鲁纳塔尔 卫生厅	2001	15	4 500	..
生态旅游	林波波省财 政、经济事务 和旅游厅	2001	30	..	..
大学和裴洛诺 米医院)	自由州省卫 生厅	2002	16.5	..	..
N4 西收费公路	国家公路局	2001	30	..	3 200
信息系统	劳动部	2002	10	1 500	..
查普曼收费高 速公路	西开普省交通 运输厅	2003	30	..	450
国家疫苗研究所	卫生部	2003, 延至 2009	4	..	..
Humansdorp 区 医院	东开普省卫 生厅	2003	20	19	..
船队管理	东开普省交通 运输厅	2003	5	553	..

续表

项目名称	政府合同签署方	融资交割年份	合同期限 (单位: 年)	政府支付额现 值预测值 (单位: 百万 兰特)	资本价值或成本 的其它衡量标准 (单位: 百万兰 特)
贸易与产业部 总部办公场所	贸易与产业部	2003	25	870	..
“人类摇篮” 研究和综合 设施	豪登省农业、 保育、环境和 土地事务厅	2003	10	..	..
社会拨款支付 系统	自由州省社会 发展厅	2004	3	260	..
豪登快轨铁路 枢纽	豪登省公共交 通、公路和工 程厅	2006	20		23 090
国家轮船管理	交通部	2006	5	213	919
西开普省康复 中心和 Lente- geur 医院		2006			334
Polokwane 医院 肾透析室		2006	10	88	
教育部办公 场所	教育部	2007	27	707	512
艾尔弗雷德港 和定居者医院	东开普省卫 生厅	2007	17	275	169
	西开普省自然 保护理事会		30		40
轮船服务	北开普省交 通、公路和公 共工程部		5		342
总计				7 883	10 150

来源: 南非政府 2000 - 2009; Gqoli 2005。

注: 该表未列出全部的项目。截至 2008 年 5 月 4 日, 1 美元可兑换 8.39 兰特。2008 年南非的国内生产总值按市价计算约为 1 271 717 000 000 兰特 (www.statssa.gov.za)。

在收费公路项目中, 融资交割的年份为签订合同的年份。

..: 表示可忽略不计。

参 考 文 献

ASB (Accounting Standards Board) of South Africa. 2008. Guideline on Accounting for Public-Private Partnerships (PPP) .

AASB (Australian Accounting Standards Board) . 2007a. Interpretation 129: Service Concession Arrangements: Disclosures, February.

AASB (Australian Accounting Standards Board) . 2007b. Interpretation 12: Service Concession Arrangements, June.

Bitran Colodro, Eduardo. 2007. “Transport Infrastructure Concessions: Chilean Experience.” Presentation, March 26.

Blair, Nathan T. , and Alan D. Jagolinzer. 2008. “Disclosure Dilemma: Financial Reporting of Contingent and Environmental Liabilities.” Stanford Graduate School of Business Case A –200, December 18.

Botha, Amanda. 2009. “Guidance to Public Sector Entities on How to Account for Public-Private Partnership Agreements.” PPP Quarterly 28 (February) : 3 –3.

Brix, Hana Polackova, and Allen Schick, eds. 2002. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk. Washington, DC: World Bank.

Cebotari, Aliona, Jeffrey M. Davis, Lusine Lusinyan, Amine Mati, Paolo Mauro, Murray Petrie, and Ricardo Velloso. 2008. Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. Washington, DC: Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Constance, Paul. 2004. “Chile’s Toll-Road Revolution: How One Country Is Using Long-Term Concessions to Modernize Infrastructure While Freeing up

Funds for Social Programs. ” IDB América, Magazine of the Inter-American Development Bank, January.

Cruz Lorenzen, Carlos, and María Elena Barrientos with Suman Babbar. 2001. “Toll Road Concessions: The Chilean Experience. ” Project Finance and Guarantees Discussion Paper Series, No. 124. Washington, DC: World Bank.

54 References

Currie, Elizabeth. n. d. “The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities. ” World Bank, Washington, DC.

Dreyer, W. , K. Breytenbach, M. Watters, W. Van Oudenhove, and P. Parking. 2005. “Innovative PPP Saves Chapman’s Peak: PPP Brings Together the Public and Private Sectors for Rehabilitation of Famous Road. ” Proceedings of the 24th Southern African Transport Conference, Pretoria, July 11 – 13.

Echeverry, Juan Carlos, Verónica Navas, Juan Camilo Gutierrez, and Jorge Enrique Cardona. 2002. “Dealing with Contingent Liabilities in Colombia. ” In *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, ed. Hana Polackova Brix and Allen Schick, 269 – 80. Washington, DC: World Bank.

Engel, Eduardo, Ronald Fischer, and Alexander Galetovic. 2001. “Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising. ” *Journal of Political Economy* 109 (5): 993 – 1020.

Engel, Eduardo, Ronald Fischer, and Alexander Galetovic. 2009. *Public-Private Partnerships: When and How*. Draft, January.

English, Linda M. 2006. “Public Private Partnerships in Australia: An Overview of Their Nature, Purpose, Incidence, and Oversight. ” *University of New South Wales Law Journal* 29 (3): 250 – 62.

Farlam, Peter. 2005. “Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa. ” *The South African Institute of International Affairs, Nepal Policy Focus Report*, February 2.

Fontaine, Ernesto R. 1997. "Project Evaluation Training and Public Investment in Chile." *American Economic Review* 87 (2): 63 – 67.

Gómez-Lobo, Andrés, and Sergio Hinojosa. 2000. "Broad Roads in a Thin Country: Infrastructure Concessions in Chile." World Bank Policy Research Working Paper No. 2279, Washington, DC.

Gosling, Melanie. 2009. "Cape Seeks Changes to Chapman's Peak Contract." *Cape Times*, April 17.

Government of Australia, Infrastructure Australia. 2008a. "Framework" and "Overview." In *National Public Private Partnership: Volumes 1 to 6*.

Government of Australia, Infrastructure Australia. 2008b. "Draft Commercial Principles for Economic Infrastructure."

Government of Chile. 2007. *Informe Final de Evaluación. Programa Administración Sistema de Concesiones*, June. Ministerio de Obras Públicas; Administración Sistema de Concesiones. (Fernando Cartes, Juan Esteban Donna, Jorge Rojas) .

Government of Chile. 2008a. *Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009*, October.

Government of Chile. 2008b. *Informe de Pasivos Contingentes*, November. References 55

Government of Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público, División de Pasivos Contingentes. n. d. *Manual para la valoración de pasivos contingentes: Proyectos de infraestructura*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público, División de Pasivos Contingentes, Bogotá.

Government of New South Wales, Australia, Auditor-General's Office. 1994. "Private Participation in the Provision of Public Infrastructure: The Roads and Traffic Industry." Sydney: Auditor-General's Office.

Government of New South Wales, Australia, Treasury. 2006. "Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects."

Government of South Africa. 2000 – 2009. PPP Quarterly. National Treasury, PPP Unit. Various issues.

Government of South Africa. 2004a. “Treasury Regulation 16: Public-Private Partnerships.” Issued in Terms of the Public Finance Management Act, 1999. Gazette 25915, January 16.

Government of South Africa. 2004b. “Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice.” Notes Issued in Terms of the Public Finance Management Act. Pretoria: National Treasury.

Government of South Africa. 2004c. “Standardised Public-Private Partnership Provisions.” National Treasury, PPP Unit, March 11.

Government of South Africa. 2006. “Gautrain Gets on Track”. PPP Quarterly 24 (October): 1 – 2.

Government of Western Cape (Department of Transport and Public Works). 2008. 2007/08 Annual Report.

Government of Victoria, Australia. 2000. Partnerships Victoria. Melbourne: Department of Treasury and Finance.

Government of Victoria, Australia. 2001a. Partnerships Victoria, Guidance Material: Risk Allocation and Contractual Issues. Melbourne: Department of Treasury and Finance.

Government of Victoria, Australia. 2006. Partnerships Victoria, Guidance Material: Overview. Melbourne: Department of Treasury and Finance.

Government of Victoria, Australia. 2009. Statement of Finances, 2009 – 10.

Grimsey, Darin, and Mervyn K. Lewis. 2004. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar.

Gqoli, Sikhumbuzo. 2005. “Public Private Partnerships in South Africa.” Presentation.

Hemming, Richard, and Staff Team of the IMF (International Monetary

Fund) . 2006. Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk. Washington, DC: International Monetary Fund.

IASB (International Accounting Standards Board) . 2005. “ Exposure Draft of Proposed Amendments to IAS 37 Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets and IAS 19 Employee Benefits,” June. 56 References

IASB (International Accounting Standards Board) . 2006. “ IFRIC Interpretation 12: Service Concession Arrangements. ”

IASB (International Accounting Standards Board) . 2008. “ International Accounting Standard 37: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets. ”

IMF (International Monetary Fund) . 2001. Government Finance Statistics Manual, 2001. Washington, DC: IMF.

IMF (International Monetary Fund) . 2005. “ Chile: Selected Issues. IMF Country Report 05/316. ” Washington, DC: IMF.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board) . 2008. “ Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements,” March.

Infrastructure Partnerships Australia. 2009. “ Financing Infrastructure in the Global Financial Crisis,” March.

Irwin, Timothy C. 2007. Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects. Washington, DC: World Bank.

Jenkins, Glenn P. 2008. “ An Analysis of Current Practices on Contingent Liability Management [in Turkey and South Africa], ” April.

Lewis, Christopher M. , and Ashoka Mody. 1997. “ The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments. ” In *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, ed. Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo E. Perry, and Mateen Thobani, 131 – 53. Washington, DC: World Bank.

Maguire, G. , and A. Malinovitch. 2004. “Development of PPPs in Victoria. ” *Australian Accounting Review* 14 (2) : 27 – 33.

Merton, Robert C. 1977. “An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Option Pricing Theory. ” *Journal of Banking and Finance* 1 : 3 – 11.

Merton, Robert C. , and Zvi Bodie. 1992. “On the Management of Financial Guarantees. ” *Financial Management* 21 (4) : 87 – 109.

SEITA (Southern and Eastern Integrated Transport Authority) . 2008. *Annual Report 2007 – 08*.

Quiggin, John. 2004. “Risk, PPPs, and the Public Sector Comparator. ” *Australian Accounting Review* 14 (2) : 51 – 61.

Schwartz, Gerd, and Ana Corbacho. 2008. “PPP and Fiscal Risks: Should Governments Worry?” In *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, ed. Corbacho Schwartz and Katja Funke, 85 – 104. Palgrave and IMF.

Skamris, Mette K. , and Bent Flyvbjerg. 1997. “Inaccuracy of Traffic Forecasts and Cost Estimates on Large Transport Projects. ” *Transport Policy* 4 (3) : 141 – 46. References 57

Standard & Poor's. 2003. “Traffic Forecasting Risk: Study Update 2003. ” *Infrastructure Finance*, November 6.

Vogel, F. 1929. “Inauguration of the Australian Railways. ” *New Zealand Railway Magazine* 4 (6) : 34 – 36.

Walker, R. G. 2003. “Public Private Partnerships: Form over Substance. ” *Australian Accounting Review* 13 (2) : 54 – 59.

Wells, Louis T. , and Rafiq Ahmed. 2006. *Making Foreign Investment Safe: Property Rights and National Sovereignty*. Oxford: Oxford University Press.

World Bank. 2003. “Chile: Technical Assistance for the Management of Contingent Liabilities from Transport Concessions,” January 30. World Bank,

Washington, DC.

World Bank. 2007. “Improving the Management of Concessions: Better Reporting and a New Process for Deciding When to Use a Concession.” Phase II of technical assistance by the World Bank to the Government of Chile for the management of contingent liabilities from transport concessions, Final Report, June 27.

Yeld, John. 2009. “Chappies Toll Firm Carried Can for a Day.” Cape Argus, February 16.

英文缩写对照表

AASB	Australian Accounting Standards Board 澳大利亚会计准则委员会
CAPM	Capital-Asset Pricing Model 资本资产定价模型
DTI	Department of Trade and Industry 南非贸易与工业部
IASB	International Accounting Standards Board 国际会计准则理事会
IFRS	International Financial Reporting Standards 国际财务报告准则
IFRIC	International Financial Reporting Interpretation Committee 国际财务报告准则解释委员会
IMF	International Monetary Fund 国际货币基金组织
PPIAF	Public Private Infrastructure Advisory Facility 政府和社会资本合作基础设施咨询基金
SEITA	Southern and Eastern Integrated Transport Authority 澳大利亚南部和东部综合运输管理局

致谢

在政府和社会资本合作基础设施咨询基金（Public-Private Infrastructure Advisory Facility, PPIAF）的赞助下，在世界银行东亚与太平洋地区可持续发展局首席交通经济学家 M. Baher El-Hifnawi 的指导下，本报告由法律与经济咨询集团（LECG）总监、前世界银行高级经济专家 Timothy Irwin 和法律与经济咨询集团常务经济学家 Tanya Mokdad 为世界银行编写。感谢 Glenn Boyle, Brent Chandler, William Dachs, Ding Ding, David Duarte, Israel Fainboim, Ronald Fischer, Richard Foster, Ben Gericke, Clive Harris, Eduardo Ley, Abdul Khan, Glenn Maguire, Jorge Montecinos, Paul Reddel, Alejandro Simone, Gerd Schwartz, Shamsuddin Tareq 和 Clemencia Torres de Mstle 等提供的宝贵意见。他们对本报告任何可能出现的错误不负有责任。感谢 Glenn Jenkins, Soodershan Gooptu, Nina Budina, Hana Polackova Brix 和 Beatriz Arizu de Jablonski 在早期讨论阶段的贡献。特别感谢 Janique Racine, Amsale Bumbaugh 和 Cristina Hernandez 对本报告的编写和出版提供的支持。

后 记

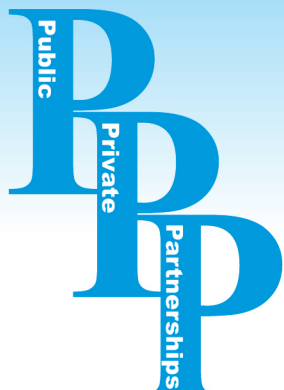
本书能够在短时间内完成编译，主要得益于全体参与人员兢兢业业、一丝不苟的敬业精神。

财政部政府和社会资本合作中心焦小平、莫小龙、谢飞、傅平、孟祥明、李春毅、王泽方、田晨、孙晨和苏晔等同志组成的工作组，在本书的结构框架安排、书稿翻译与核校、排版质量控制等方面做了大量具体工作。实习生张宓、尤珺、李亮子、方思元、陈琪、唐梦婷、田时芬、杨晓娟、王玥馨、郭永鹏、唐静、冯逍宇、向玥皎、余梦露、胡晟熙等参与了部分翻译和校对工作。

中央财经大学王遥副教授、赵国钦博士、北京资略律师事务所徐向东律师参与了部分校对工作，世界银行给予了技术支持，在此一并表示感谢。

财政部政府和社会资本合作中心

2014 年 10 月



PPP 财政承诺管理



上架建议：财政金融类

ISBN 978-7-5103-1171-0



9 787510 311710 >

定价：23.00 元

◎责任编辑 张高平 ◎封面设计 张 健