

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



WORLD BANK GROUP

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

F812.2
137

中国商务出版社

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 (2015. 2 重印)

(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

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

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。

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： • 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产品覆盖不到的事件，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“告慰函”（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 模式开发项目和设计合同条款时，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 Brix (1998), "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability," Policy Research Working Paper, World Bank; Hana Polackova Brix and Allen Schick (2002), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, World Bank and Oxford University Press, Washington, DC and New York.