

# 亚行：PPP项目的财政效应分析

## □ 财政部国际司

近年来，亚行以技术援助、提供贷款等方式，大力推动PPP项目在我国的发展。鉴于过去发展PPP的相关经验，亚行指出，成功的PPP项目能够带来积极的财政效应，如产生财政红利、促进公共财政的可持续性等。但PPP项目也蕴含着一些潜在的风险，一些质量不高的PPP项目还会增加政府财政负担，政府部门应对此给予足够的重视。

### 一、PPP对于财政的积极意义

(一) PPP能够产生财政红利。成功的PPP项目能够动员私营部门资源，减轻公共部门预算压力，并带来其他方面的财政效益，主要体现在以下方面：

一是有利于提高公共工程的建设和管理水平。通过设计和实施高质量的PPP项目，地方政府能够提高自身的战略规划、项目管理和谈判能力，并掌握管理长期、复杂合同的技能。

二是有利于降低项目建设、运营等全周期的成本。完善的PPP项目能基于竞争将各种项目风险分配给应对能力最强的参与者，从而提高资源使用效率。私营合作者承担设施的维护和运营成本，有助于提高项目的设计和施工质量，促使其为项目引入新的技术、技巧、专业知识和经验，优化项目投资和维护方案，将项目生命周期成本降至最小。项目成本的最小化同时意味着减少对公共预算资金的需求。

三是有利于提高项目投资效率。与普通项目相比，PPP项目的债权和股权投资者往往会对项目进行更严格的尽职调查。市场规律会迫使投资者尽可能提高项目质量，以确保项目的商业可行性。因此，PPP项目的投资效率一般高于其他投资方式，从而避免低效投资。

四是有利于提高公共部门管理水平。为实施PPP项目，政府部门应以全新方式统筹推进，并启动相应改革。例如，可利用PPP项目提高公共服务领域的竞争程度，或者完善公共采购服务。由于PPP是一种长期项目模式，其发展需要牢固的政策基础、长期的政治承诺以及稳定和可预测的法律和监管框架。这就要求政府部门必须严格财政纪律，做可信的合作者。经验丰富的私营合作方在决定是否参与一个项目时会考虑这些因素，这种来自外部市场的压力会提升政府部门的管理水平。

(二) PPP有利于提高公共财政的可持续性。政府部门实施PPP项目通常是为了扩大公共服务供给，成功的PPP项目能够以财政上可行的方式实现这一目标，帮助地方政府避免未来债务的迅速攀升。但需要明确的是，PPP的作用相对有限，即使是在积极开展PPP的国家，PPP项目的投资额也不超过全部公共投资的15%。

同时，应用PPP项目也有利于减少公共债务。如将公共设施租赁给私营部门能为地方政府带来现金收入，或通过现有的公共服务提供方式进行更有效

的公私合作改革，可推动私营部门在公共服务收费固定的情况下降低供给成本。私营部门为参与这类PPP项目而支付的款项可用于偿还地方政府债务。此外，对于用于公共服务提供而形成的政府债务，如其债务结构不合理，可通过更有效的PPP合同进行债务重组。

### 二、PPP蕴含的财政风险

亚行认为，为实施PPP项目，政府部门将面临新型的财政资金需求：一是直接债务，例如为项目启动提供直接融资。二是承担或有债务，例如对项目需求低于预期或汇率变动等情况提供担保。三是由隐性担保导致的财政资金需求，例如在项目失败的情况下政府部门有义务介入并提供服务。

亚行指出，不少实践经验表明，质量不高的PPP项目会增加政府财政负担：一是政府部门过度承担项目风险，如签订固定收益率合同、接受不恰当的无条件支付或者为项目提供担保。二是在公共服务的使用费不足PPP合同规定的水平的情况下，政府部门被要求弥补收入缺口。三是因不能有效识别和分配财政风险导致政府责任不清晰。四是项目的信息披露不充分，导致政府与运营方的信息不对称。五是未安排项目的长期预算。六是将政府的财政责任转移到预算外。七是财政风险监管不到位。八是受PPP项目前期费用较低影响，政府可能过度投资。

在现有其他的公共投资模式中，财



政问题是政府部门的内部事务，容易逐步累积。但在PPP项目中，财政风险问题是很难掩盖的，参与项目的私营合作方有权要求公开这些问题以寻求解决方案。地方政府的负债大部分是通过地方政府投资平台产生的，许多投资项目缺乏偿债能力、责任不清、缺乏透明度。在2014—2015年期间，我国将有约一半的地方政府债务需要偿还或展期。亚行建议，为控制债务成本、保证偿还能力，需引入能明确债务责任、提高透明度、实施审慎管理的现代债务管理体系。

### 三、亚行对于实现PPP积极财政效应的相关建议

(一) 强化PPP项目的综合分析和科学管理。高质量的PPP项目一般而言在财政上也是可持续的，而项目的成功离不开充分准备和严格管理。因此，政府部门需以更加积极谨慎的态度，从财政风险管理角度对PPP项目进行论证分析。

(二) 利用PPP项目减少政府债务。为减轻地方政府债务，可对现有的PPP模式进行创新，通过向私营合作方租赁公共设施、降低准公共服务的运营成本等方式，为政府部门带来稳定的现金收益。具体的模式应用可根据各地的实际情况，在财政部的指导下进行，并加强对

地方政府相关项目参与人员的能力培训。

(三) 考虑出台公私合作法，强化财政体系和程序。我国目前以现金为基础的年度预算体系不能有效识别PPP项目的跨年度财政需求及产生的或有债务。虽然短期内改革预算体系(如采取跨年度预算方式，或按权责发生制进行会计记录)以适应PPP的要求是不现实的，但仍有必要进行适当调整，以解决当前面临的主要问题。可考虑出台公私合作法，并对其他法律(如政府采购法和招标投标法)进行相应修订。此外，还需调整相应的机构、体系和程序，开展必要的财政检查。例如，在采用跨年度预算体系之前，可制定专门的预算文件，安排PPP项目产生的长期财政支出(包括或有债务)。

从近期能够采取的措施来讲，主要包括以下几个方面：一是将相应的财政措施整合进拟议中的公私合作法，重点是定义公私合作，确定项目周期、采购、PPP单位、项目和预算审批，明确审计责任、绩效监督以及公开信息。二是在培训和采购部门的支持下，采用适合PPP项目的采购体系，重点包括强化公开招标，以及调整不适用于PPP项目的具体规定。三是由财政部和地方政府部门共同建立PPP机构，负责监管

和协调PPP项目的财政事项，包括评估PPP项目的可负担性和财政风险、开展情景分析和压力测试。要根据项目的复杂程度、风险和规模明确项目单位承担一定的责任，并与其他部委或地方政府的PPP机构加强协调。四是根据PPP项目的特点调整项目和预算审批程序(但也要避免因审批程序过于复杂而影响地方政府的积极性)。有效的审批程序应确保能够识别和管理财政风险。为此，PPP项目合同应向政府部门提供监控财政风险所需的信息，明确政府部门有采取补救行动的权利。五是调整预算文件，反映政府部门对于PPP项目做出的承诺、项目涉及的长期支出和融资活动。最好能够单独发布PPP相关债务的文件。六是调整政府账户，公开PPP项目产生的直接债务和或有债务，如需要修改会计准则，可以有选择地与PPP国际会计准则接轨。七是将PPP项目纳入审计范围。

(四) 重点关注高风险PPP项目。对高风险项目的定义如果过于宽泛，将导致过多的项目因被定为高风险项目而难以推进。因此，可先确定一个范围较窄的定义，优先关注规模较大和风险较高的PPP项目。■

责任编辑 廖朝明