

的基本原则和行为规范。其次，应针对PPP各环节制定规范性指引或指南。

### (二) 建立专门管理机构

PPP管理机构不仅是PPP健康发展的必要保证，也是我国转变政府职能，推进国家治理现代化的重要举措。目前，我国PPP尚处于起步阶段，还没有设立专门的管理机构。基于此，我国可以借鉴国际经验，构建PPP管理的专属组织架构。首先，在机构设置上，从国家层面出发，将PPP管理机构的设置过程分为三个阶段。第一阶段，试点阶段，即在地方政府的某个部门设置工作小组作为试点。第二阶段，巩固阶段，待试点小组取得成功后，将其逐渐发展为一个独立部门，该部门应作为地方发展PPP的专属管理机构。第三阶段，完善阶段。当各个地方的专属机构及政策指

南等发展比较成熟时，将其整合，建立国家层面的PPP专属管理机构。这样逐渐深化的政府机构改革可以有效减小行政体制改革阻力。其次，在管理机构设置的基础上明晰各项职责的分配工作，特别是政策制定、项目审批、资金分配、项目监管以及技术培训等职能的部门归属。

### (三) 规范财政管理办法

从国际实践来看，各国PPP的财政管理办法共分三种模式，分别为预算管理、或有债务管理和分类约束管理。我国目前适宜采用或有债务管理模式。这是因为，预算管理模式要求政府实行中期财政规划，将PPP以权责发生制为原则，计入政府的资产负债表。但是我国尚没有建立中期预算管理框架，也没有使用权责发生制，缺少使用预算管理模

式的硬性条件。当然，我国PPP处于发展的初期，即使具备了这些的硬件条件，预算管理模式也不适合加强基础设施建设的要求。而分类约束管理模式要求对于每一类PPP合同都出台专门法律或政策予以规范和指导。在实践中，PPP合同种类繁多复杂，若以分类约束进行管理，从我国法律框架看，这种设计不能保证PPP管理的可持续性。采用或有债务管理模式，PPP不会直接增加政府的支出或债务压力，有利于缓解政府的短期预算压力；同时也将PPP纳入到了政府的财政管理框架之内，保证了PPP财政管理的规范性和可持续性。□

(吴卓瑾为世界银行中国、蒙古和韩国局首席经济学家 乔宝云为中央财经大学教授)

责任编辑 廖朝明

## [ 图片新闻 ]



## 河南内黄： 桃乡农民喜售“丰收果”

河南省内黄县豆公乡积极发展生态农业。作为中国农业科学院郑州果树研究所研究基地，全乡种植桃林2万亩，共有7个品种、40余万株，年产优质大桃3.2万吨，产值可达3800万元，成为当地农民的“致富果”。

(王子瑞 摄影报道)