



Consultant's Report

Project Number: 49166-001

People's Republic of China TA 8940: Municipality-Level Public–Private Partnership (PPP) Operational Framework for Chongqing

Public Private Partnerships: Management of Fiscal Liabilities

Prepared by
Castalia Strategic Advisors
Sydney, Australia

For the Chongqing Finance Bureau

This consultant's report does not necessarily reflect the views of ADB or the Government concerned, and ADB and the Government cannot be held liable for its contents.

Asian Development Bank



公私合作： 财政负债的管理

给重庆市政府的报告

2016年3月

缩写词与缩略语

CLF	或有负债基金
CL	或有负债
IAS	国际会计准则
IA	实施机构
PPP	公私合作

目录

1	引言	2
2	PPP 财政承诺	3
2.1	财政优势	3
2.2	融资，而非资助	3
2.3	财政承诺类型	3
2.4	或有负债	4
2.5	负债，而非债务	5
3	管理 PPP 负债	6
3.1	管理负债的需求	6
3.2	管理负债的挑战	6
3.3	待承担的职能	7
4	负债的预算与支付	11
5	披露负债	12
6	PPP 负债的核算	13

表

表 3.1:	管理负债的职能	8
表 6.1:	CLF 或有负债的说明	13

图表

图 3.1:	管理负债的职能组成	8
--------	-----------	---

1 引言

本报告旨在协助重庆市政府在公私合作（PPP）安排内建立有关财政负债管理的程序、框架和制度结构。

若政府与私营部门之间的风险分配适当，那么通过 PPP 结构获取项目可降低政府的项目周期成本和风险，并高效地提供服务。

不过，即使风险得到适当分配，PPP 也可能通过以下方式不可避免地产生政府负债：社会资金部门无法管理与不接受相关风险，或政府同意接受与承担与 PPP 项目相关的义务与承诺。

此类负债需要在 PPP 所有阶段（从项目启动到运营阶段）进行管理。这是因为此类负债是对政府具有财政影响且确保 PPP 物有所值的“主权”义务。

本文件的框架结构如下所述：

- 本文件首先阐述 PPP 如何产生财政承诺——直接负债与或有负债——第 2
- 解释为什么负债需要进行管理以及说明负债的财政风险——第 3
- 如何对 PPP 中的政府负债进行披露、编写预算、支付和说明——第 4 部分
- 披露或有负债——第 5；以及
- 说明或有负债——第 0。

关于或有负债的评估讨论见独立报告。

2 PPP 财政承诺

尽管 PPP 可使服务实现更高效的交付，但确实会产生财政承诺。在本部分，我们对 PPP 的优势与局限性进行描述，然后提出 PPP 可产生的两种负债类型——直接负债与或有负债。

2.1 财政优势

按 PPP 模式交付项目可降低政府的项目周期成本和风险，并更加高效地提供服务。

成功实施 PPP 的关键在于政府与社会资金部门之间的适当风险分配。在这里，“适当”表示风险分配至能够最好地管理、降低和最终承担风险的一方，即风险的高效分配。

若公共与私营部门之间的风险分配比较高效，那么向社会资金部门进行的风险转移可将基础设施借款等直接承诺移出政府的资产负债表。这可实现财政节约。

若将激励措施适当结合起来，那么 PPP 中提供服务的长期成本很可能低于政府直接提供服务的成本。主要原因是：资产管理采用项目周期方法，包括提供充分的维护资金；还有一个原因是：PPP 的社会资金合作伙伴在提供服务方面，很可能比社会实体更为高效。更高效率的来源包括通过竞争提供的激励措施以及 PPP 向服务供应商提供的运营自主性。

若 PPP 可推动使用费方面的改革，使其能够更好地与成本相匹配，则还可实现财政节约——或至少可为当前低于成本价的服务提供一种更加透明的补贴机制。

PPP 的财政节约可在促进投资的同时，为其它支出提供动态余量。

在本部分，我们：

- 展示高效风险分配如何不可避免地导致政府接受一定程度的或有负债以及直接财政承诺——第 **Error! Reference source not found.**
- 对或有负债进行定义，并将其与直接财政承诺进行比较——第 **Error! Reference source not found.**

2.2 融资，而非资助

虽有 PPP 具有预算优势，但也会产生财政影响。对政府而言，PPP 并非为“无成本”。通过 PPP 获取可用性付费型而非传统付费型收费公路的影响是用一系列周期付款（可用性付费）替代收费公路建设的前期付款。从广义上讲，政府已承诺未来可用性付费流的净现值等于前期资金成本加上未来的运营与维护成本。PPP 改变的是政府的付款时间表，而不是政府的总成本。

因此，尽管 PPP 可提供融资来源，但若创造额外融资来源——政府承诺不变——则 PPP 成就甚微，唯一不同的是时间。政府需要融资来源（税收收入或收费）来进行 PPP 可用性付费，或授权对资金成本进行融资（若项目按传统方式进行交付）。

2.3 财政承诺类型

在 PPP 中，政府几乎总是要承担一定的风险，或提供某些将产生持续财政承诺（或有负债或实际直接负债）的支持。

这是由于政府承诺对项目做出贡献。政府承诺贡献的形式可能是提供项目所需的土地，提供各类审批、许可和执照，或提供使用付费不足部分的资金。

此外，政府还承担某些社会资金部门无法管理或最好由政府管理的风险，例如不可抗力、外汇风险或法律事件变化。社会资金部门无法管理或降低此类风险；若要求社会资金部门管理或降低此类风险，则该项目在商业上不具有可行性。虽然政府并不能对此类风险进行最佳管理（或在管理此类风险的能力方面可能比不上社会资金部门），但政府需要接受此类风险，以使项目具有可融资性。其中某些风险（例如货币不容置疑性）可能至少受到部分控制。

政府为补贴或接受风险而在 PPP 中接受的财政承诺可分为来两种类型：

- 直接财政承诺——付款义务的发生为已知，尽管在规模方面仍可能存在不确定性；或
- 或有财政承诺——付款的发生、价值与时间取决于未来某些不确定的事件。

2.4 或有负债

不过，即使风险得到适当分配，PPP 也会通过以下方式不可避免地产生政府或有负债：

- 社会资金部门无法管理与不接受相关风险，例如货币不容置疑性或不可抗力事件；虽然政府并不能对此类风险进行最佳管理（以及在管理此类风险的能力方面可能比不上社会资金部门），但政府需要接受此类风险，以使项目在社会资金部门具有可融资性。

显然，这些是或有风险，因为它们是 PPP 协议（即在事件发生后，政府将支付解约费）中的具体风险或事件；或

- 政府同意接受和承担与 PPP 项目相关的义务与承诺。此类义务与承诺可以是实际义务，例如提供土地、道路通行权或其它基础设施的接口，也可以是通过可行性缺口补助、可用性付费或其它形式项目收入实现的财政支持。

此类义务与承诺本身不是或有负债，但若政府无法履行此类义务与承诺将产生或有负债。

例如，保障收费公路的道路通行权不是一项或有负债：若道路通行权未得到保障且合同规定该事件的义务，则可产生或有负债。最终义务可触发 PPP 协议中因政府违约产生的解约费。

在这个背景下，义务是否已直接由政府履行或由一个政府、部门、机构或国有企业——实施机构（IA）履行并不重要。PPP 项目中的或有负债为政府已承诺通过执行 PPP 协议方式履行的“主权”义务。

在大多数国家，或有负债还包括政府明确提供的担保。在中国，担保法可防止政府向可能不会发生的或有负债提供担保。不过，若由政府金融工具（例如 PPP 基金）或国有企业（SOE）提供担保，那么此类担保将成为该实体的一项或有负债。

或有负债需要在 PPP 所有阶段（从项目启动到运营阶段）进行识别与管理。

- 为了确保公共融资与 PPP 之间进行适当的比较，需要明确在考虑或有负债前提下，PPP 是否确实可实现物有所值；以及
- 理解和量化 PPP 的长期与累积财政影响，确保财政可持续性。

2.5 负债，而非债务

PPP 中的政府承诺与政府债务存在本质上的不同，政府承诺要求不同的管理方法。当一个政府进行借款时，该政府会使用借来的资金并有义务进行偿还，不管该借来的资金是否得到良好使用。而 PPP 中的政府负债，其本质是对所交付服务的付款。此类负债与服务供应商（即 PPP 的社会资金合作伙伴）的表现相关。

PPP 不同于建设-转让项目，因为建设-转让项目是一种传统交付项目且政府可推迟向承包商付款。政府对建设-转让项目的承诺是一项债务。建设-转让项目不是 PPP。

3 管理 PPP 负债

政府对 PPP 的直接与或有负债为长期负债。此类负债在整个合同期限内存续，因此要求在整个项目生命周期内进行管理。

在本部分，我们对考察负债管理的需求、年度预算过程中的挑战，并对整个项目周期中的提议管理方法进行概述。

3.1 管理负债的需求

PPP 计划产生的负债需要进行管理，以便：

- 改善激励措施以作出明智决策，协助确保：
 - 政府接受风险，并批准物有所值的负债
 - 决策者对现存风险进行良好管理。
- 通过以下方式改善可信性：
 - 使政府承担能力透明化，将承诺传递到管理风险，从而降低银行、其它融资来源、评级机构以及其它评估主权风险的机构高估风险暴露的可能性；
 - 实施确定如何偿还负债以降低不确定性的系统化程序，从而提高投资者信心，吸引更大投资，和降低借款成本；以及
- 实施可降低付款义务不确定性、最小化已实现负债成本和限制付款对财政赤字、债务水平和预算优先事项之影响的系统化程序，降低不利财政影响。

若没有正式、严格的监督和管理程序，则此类负债很可能：

- 因其非现金与长期性质和难以量化的性质，而没有得到集中报告、管理和监督。或有负债可能甚至没有被认可；
- 可导致偏向于 PPP 并排挤其它支出的决策与投资，以及使政府承担额外和不必要的风险；
- 可降低财政政策的可信性与可预测性；以及
- 可降低社会资金部门参与更多 PPP 项目的倾向——或当他们感知到更大风险时可增加其投资成本。

因此，负债可能以挑战国家的财政状况，且可能致使政府无法预测未来的财政成本与风险。

银行、其它融资来源以及评级机构存在有关负债的担忧，并须确保政府通过 PPP 安排下的实施机构和其它实体进行的承诺能够受到适当的监督与管理。

若缺乏有关负债的充分信息与缺乏高透明度，银行、其它融资来源和评级机构很可能自行进行可能过于保守且夸大“真实”状况的调整。

3.2 管理负债的挑战

PPP 负债为长期负债，在整个合同期限内存续。或有负债的偿还在定义上具有不确定性，且在大多数情况下可能突然、出乎意料地发生。

大多数政府在较短时间内制定计划、编写预算和进行报告等，以及制定一个旨在以相对不变应对“年内”变化的程序。这意味着管理 PPP 负债需面临四大挑战：

- 长期承诺通常无需对年度预算和中期规划过程中的政府支出进行普通负担能力检查，因为付款发生在预算和规划范围以外。这意味着决策者可能不完全考虑政府做出此类承诺的成本。或有负债尤其容易产生此类问题；
- 在整个项目期间，与政府负债相关的风险需要进行积极管理，以便实现物有所值；
- 从或有负债中产生的不确定付款义务使政府暴露在财政风险中，这种财政风险可导致预算不确定性，并使公共债务走上不可持续的道路……
- ……而反过来又导致私人合作伙伴之间就政府是否有能力履行其承诺存在不确定性，这可降低适当分配风险所获得的物有所值。

设计良好的 PPP 项目负债管理系统有助于协助解决以下问题：确保政府决策者认真考虑负债的潜在财政风险，同时确保政府能够在需要进行支付，以及改善政府承诺的可信性。

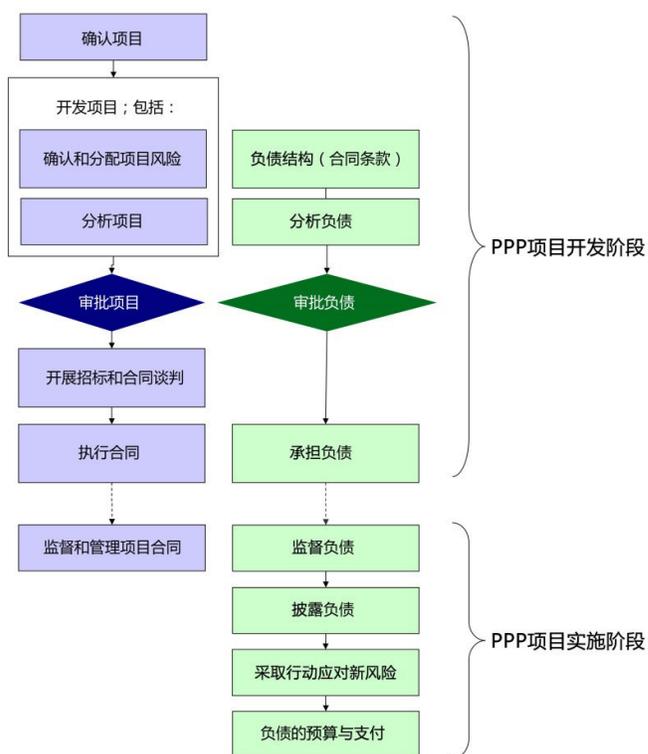
3.3 待承担的职能

负债的管理与控制可发生在 PPP 开发、审批与实施过程中的所有阶段。

在广泛的 PPP 项目开发与实施过程中，待承担的职能如图 3.1 所示。

需特别注意，当此类职能出现在 PPP 周期时，将作为 PPP 项目开发过程中不可或缺的组成部分，且应纳入整体 PPP 政策与相关指南。

图 3.1：管理负债的职能组成



政府应明确分配行使所提议职能的责任。需对此制定适当的制度机构，该制度机构将至少涉及政府机构或公司（PPP 实施机构），以及财政局和其它利益相关者（例如发展与改革委员会和其它负责城市建设与规划的机构）。

表 3.1 详细说明了 PPP 项目期间管理和减少或有负债所需的特定职能。

表 3.1：管理负债的职能

职能	目标	备注
准备	完成具有可融资性的项目设计，确保政府将承担的风险符合良好的风险分配原则，以最低成本和最低财政影响承担风险。	项目可行性研究和实施计划应考虑 PPP 中分配风险的原则，符合国际最佳实践，风险通常应由能以最低成本管理风险的一方承担。
分析	当项目已结构化并获得审批时，通知决策，并提供负债监督与预算的基础。	财政风险评估和其它负债分析工具将有助于确保决策者了解当他们审批 PPP 项目时接受的预期成本与财政风险，还可改善 PPP 的设计方式，并在监督和管理 PPP 执行后的或有负债时提供有用的信息。当与社会资金部门就合同条款进行谈判时，充

		分的分析也非常关键。
审批	确保以负债形式对政府资源的使用主要集中在政策优先方面；代表物有所值；符合良好的财政管理。	由于接受 PPP 项目下的负债使用政府资源，负债与其他形式的财政支持应进行集中审批，以确保 PPP 专注于政府的政策优先方面，代表物有所值，以及符合良好的财政管理。
接受	澄清政府对其负债义务的承诺，并确保已执行的合同符合先前的分析与审批。	接受负债可能涉及执行正式工具的政府，此类工具包括发行债券、实施协议、履行承诺等，均体现保证实施机构履行其义务与承诺的政府目的。
监督	提供需披露的信息，就出现的问题采取行动，在必要的情况下为负债编写预算。	政府需要通过信息平台和其它方式收集、监督信息，此类平台和方式有助于政府跟踪其每年出现的财政风险，改善其采取行动降低风险发生时触发付款事件成本或可能性的能力。
预算与支付	确保资源在必要时能够立即进行支付——改善有关负债成本如何承担的可信性与清晰性，降低财政影响。	精心设计的负债预算与支付系统，将确保政府拥有可履行其义务，降低或有负债财政或预算影响的资源。通过这种方式，政府还可改善社会资金部门对政府承诺的信心。
披露	改善决策者问责制，提高政府向第三方（例如信用机构和贷款人）做出承诺的透明度。	通过预算和政府账户报告负债承担能力将增加透明度，改善外部各方可用信息的准确性与完整性。这可避免贷款人和信用机构等外部各方（很可能采取审慎方法）在评估信用可靠程度（例如信用评级的确定）时必须评估承担能力。
减轻	通过降低负债实现可能性或成本，协助政府降低承担或有负债的成本。	除了简单监督 PPP 项目中或有负债的承担能力，政府应通过识别新出现问题和采取相应措施的方式，尽可能地积极管理此类承担能力。采取提前行动有助于降低政府承担或有负债的成本。降低

		风险的行动还有助于促使决策者、监管机构和私营方承担相应责任，且反过来可改善政府担保的可信性。
--	--	--

4 负债的预算与支付

政府应实施一个系统化程序，为负债编制预算和进行付款。该程序将强化政府内部的激励措施并提供私营部门支持者，清晰、可靠地表明政府将履行其义务。

具体而言，有关负债预算与支付的高效政策有助于：

- 通过明确由谁负责承担负债成本，激励决策者接受权利负债；
- 通过明确社会资金合作伙伴的支付程序与时间，改善政府承诺的可信性；
- 通过降低年内预算削减需求或整体支出冲击来适应非预期付款的突然需求，降低支付需求的负面财政影响。

或有负债特别具有挑战性。尽管高效管理或有负债能够降低支付需求的成本与可能性，但需要明白，某些或有负债将产生且支付将不可避免。

或有负债的具体化是一个不可预知的事件。这是因为根据定义，或有负债仅在未来事件（不完全受实体控制）发生时出现。

这种不确定性为政府为具体化或有负债进行支付时的财政能力和灵活性带来实际问题。

这种不确定性还意味着，由于财政年度内可能出现非预期或有负债，因此不太可能像其它类型政府支出一样体现在年度预算中。这是由于这个原因，支付来源可能不会立即可用。

PPP 负债的可靠付款可通过多种方法实现：

- 为很可能在即将到来的一年发生的付款编制预算；
- 结构化或有负债，降低非预期支付的需求，例如在实际解约后的某一天促使解约费（含利息）可支付，从而使付款纳入预算周期。
- 要求承包当局或政府大体上为未来承诺付款，或者或有负债预期支付，以拨付或基金形式提前预留资金。
- 创造预算灵活性，以便在要求时进行非预期付款。

大体上，此类方法意味着负债可在政府基本经营预算中进行支付，或以拨付或资金准备的某种形式进行支付。

建立或有负债基金（CLF）不是其中一种方法。这可通过为或有负债的支付提供基金来源以及通过披露或有负债可能规模的方式，提供一种旨在改善政府 PPP 计划可信性的机制。取决于或有负债基金所选方法，还可提供一种重要的监督与管理机制。

5 披露负债

国家发展与改革委员会和财政部的 PPP 项目库、示范项目清单与 PPP 信息平台可对项目关键信息进行公开披露。¹ 例如，可提供项目名称、位置、投资、部门与行业、PPP 类型、当前状态、收入来源、关键日期以及有关 PPP 合作伙伴的详细信息。

政府负债的管理要求提供有关财政能力的额外信息。财政负债公告的模板见附录 A。该模板可补充已用于提供项目关键信息的模板。

完成此类模板可提供有关政府 PPP 负债年度、总结性报告所要求的信息。此类报告的范例由英国财政部有关英国民间主动融资的年度报告提供。²

此类年度报告可提供有关以下内容的信息：正在进行中 PPP 的总投资组合（显示实施机构的项目数量以及其预期资本成本）；在过去 12 个月资金到位的项目（显示项目名称、实施机构、资金到位日期和资金成本）；正在获取的项目（显示项目名称、实施机构和资金成本）；未来预期的政府年度直接与或有负债；以及实施机构未来政府直接与或有负债的现值。

¹ 示例如下：http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201505/t20150525_693171.html、<http://www.cpppc.org/news/2666> and <http://www.cpppc.org/bmgfxwj/2388.jhtml>

² <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2014-summary-data>

6 PPP 负债的核算

作为基本准则，国际会计准则（IAS 37）认为，PPP 资产在社会资金部门的资产负债表中进行归类，而不在政府的资产负债表中进行归类。这可在满足以下条件的情况下发生：

- 考虑到规范性和额外成本，社会资金部门承担包含延期交付等事件在内的建设风险。
- 社会资金部门承担至少经营风险或需求风险。经营风险包含输出的数量与质量（社会资金部门的表现），而需求风险包含需求变化——即最终 - 用户的使用以及因需求不同而不同的收入或付款。在某些情况下，需求风险可在政府和社会资金合作伙伴之间进行分摊；以及
- 社会资金部门承担的风险很高、很重要。

与之相匹配的基本准则是，PPP 中的直接负债（例如可用性付费）将作为年度经营性支出记录在政府账户中。他们的记录方式与周期性发生的任何其它支出的记录方式相同。因此，直接负债的核算直截了当。

在通过 PPP 向社会资金部门转移风险不足的罕见情形中，直接负债需进行区别处理。在此类情况下，国际会计准则要求 PPP 的直接负债在政府的资产负债表中作为负债和对应资产进行识别。若风险转移不足，PPP 将逐步类似于融资租赁。国际会计准则要求提供融资租赁的资产与负债，因此此类 PPP 须记录在政府的资产负债表中。

或有负债的核算更加困难，但可进行管理：

- 未来或有负债变为直接负债的可能幅度与概率进行年度估算，并将其与先前的年度估算进行比较。然后，这种差异（若估算负债增加则为正）作为支出记录在预算和年度账户中。
- 若或有负债具体化（即变为无条件支付），则从拨备中进行付款，因此可降低资产负债表中的拨付水平；以及
- 若付款金额大于拨付余额，则超额部分作为支出计入年度账户。

或有负债基金的正式会计条目总结见表 6.1。

若 PPP 类似于融资租赁（即 PPP 中的不充分风险转移视为“资产负债表外”），则不存在或有负债。这是因为记录在资产负债表中的 PPP 负债是政府满足直接负债之未来资金流的净现值。考虑到若出现解约情形，则任何解约费的规模与未来现金流的净现值基本相同，没有需记录的额外负债。

表 6.1: CLF 或有负债的说明

行动	会计影响	备注

年度资金分配 (两个报告日期估算的直接负债间的差异)	DR 支出 (年度支出)	增加支出, 因此降低给定整体支出限制的其它支出
	CR 负债 (或有负债基金)	创建付款准备金
从基金中进行付款 (支付<拨付)	DR 负债 (或有负债基金)	降低负债
	CR 现金	减少现金或增加债务
从基金中进行付款 (支付>拨付)	DR 负债 (或有负债基金)	降低负债
	DR 支出 (余额的一次性支出)	增加支出
	CR 现金	减少现金或增加债务

附录A：财政支出模板

项目	特点	负债描述	总计 (现值, 百万 人民币)	年份 (百万人民币)													
				16	17	18	19	20	21	22	22	23	24	25	26	27	28
项目名称																	
	项目投资																
	直接负债																
	直接负债 1																
	直接负债 2																
																
	直接负债 n																
	小计																
	或有负债																
	或有负债 1																
	或有负债 2																
																
	或有负债 n																
	小计																
	总负债																

注：
个别负债的附加说明



电话: +1 (202) 466-6790
传真: +1 (202) 466-6797
1747 Pennsylvania Avenue
NW 12th Floor
WASHINGTON DC 20006
美国

电话: +61 (2) 9231 6862
新南威尔士州悉尼市
悉尼, 新南威尔士, NSW 2000
澳大利亚

电话: +64 (4) 913 2800
传真: +64 (4) 913 2808
Level 2, 88 The Terrace
惠灵顿
惠灵顿 6134 号
新西兰

电话: +57 (1) 646 6626
传真: +57 (1) 646 6850
Calle 100 No. 7-33
Torre 1, Piso 14
波哥大
Torre1,Oficina1424

电话: +33 (1) 73 44 26 97
传真: +33 (1) 73 44 26 01
6, Rue Duret
巴黎 75116 号
法国

----- www.castalia-advisors.com