

公共投资与公共和私人 部门伙伴安排

**Bernardin Akitoby,
Richard Hemming
和Gerd Schwartz**



基金组织于1996年推出《经济问题》丛书，目的是让公众了解基金组织工作人员的研究成果。《经济问题》是就时下关注的问题为非专业读者撰写的简短的非技术性专题著作。它们以英文、阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文六种语言出版；《经济问题》反映作者的看法，而这些看法不一定是基金组织执董会或管理层的观点。

公共投资与公共和私人 部门伙伴安排

**Bernardin Akitoby,
Richard Hemming
和Gerd Schwartz**



国际货币基金组织

©国际货币基金组织，2007年

丛书编辑
基金组织对外关系部
Asimina Caminis

封面设计和排版
基金组织多媒体服务处
Massoud Etemadi和Choon Lee

ISBN 978-1-58906-547-5

ISSN 1020-8399

订购基金组织出版物，请联系：

Publication Services
International Monetary Fund
700 19th Street, N.W.
Washington, D.C. 20431
U.S.A.

电话：(202) 623-7430 传真：(202) 623-7201

电子信箱：publications@imf.org
互联网址：<http://www.imf.org/pubs>

前言

政府通常负责建立、维持和修复公路、港口、机场以及电信和供电网等基础设施。多数经济活动都离不开这些基础设施。事实上，投资支出尤其是基础设施投资支出，曾是政府的一项主要活动。但过去三十年来，在世界各地，基础设施领域的公共支出占GDP的份额呈下降趋势。下降的原因及其产生的后果尚不太清楚。

为稳定宏观经济而开展的财政调整有时被视为造成这一现象的主要因素，但这忽视了许多其他因素，例如：公共储蓄降低；大型基础设施网络完成；随着公共部门精简趋势走强，私有化活动增加；日益多样化的私人部门扩大了活动领域，开展了基础设施服务；公务员工资和社会保障等经常性支出上升。另外，下降在一定程度上可能纯粹是统计方法差异所致。基础设施融资办法越来越多，例如政府经常将基础设施服务包给私人部门，使得通常计为资本支出的一些基础设施支出被计为经常性支出。

基础设施领域的公共投资下降是否会阻碍经济增长是一个引起颇多辩论的问题。基础设施支出有时促进了经济增长，有些专项基础设施投资会带来相当高的社会效益。但远不清楚增加基础设施支出本身是否比增加医疗保健和教育支出更能推动增长。实证研究就基础设施投资对经济增长的影响得出了多种截然不同的估算，另外，很难将基础设施方面的影响与其他因素（如人力资源支出或商业环境）分开。但基础设施的质量显然影响一国的生产力、出口市场的竞争力以及吸引外国投资的能力。

这是否意味着国家应加大对基础设施的投资力度？如果答案是肯定的话，如何能以在财政上负责的方式开展此项工作？建立

公共和私人部门伙伴关系是否可行？¹

基金组织就这些问题进行了多项研究，并于2004年3月发表了《公共投资与财政政策》和《公共和私人部门伙伴关系》。²为检验这两份研究报告中提出的分析框架，基金组织还对一组发展状况各异的8个非洲、亚洲、拉美和中东发展中国家和新兴市场国家进行了研究。2005年4月发表的《公共投资与财政政策：国家试点研究项目的经验教训》和《公共投资与财政政策：国家试点研究项目概述》总结了这些研究结果。³基金组织还对政府担保引致的财政风险进行了研究。⁴在撰写本期《经济问题》时，我们参考了这三项研究以及基金组织最近就类似问题编写的专题文件。⁵

¹在本期《经济问题》中，公共和私人部门伙伴（PPP）关系指私人部门供应通常由政府提供的基础设施资产和服务的安排。可以通过特许和经营租赁建立这一伙伴关系。可为广泛的社会和经济基础设施项目做出这样的安排，不过迄今为止主要是用于交通运输基础设施（如公路、桥梁和隧道等）和“住宿设施”项目（如医院、学校和监狱等）。

²载于基金组织网址，分别见www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm和www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm。

³载于基金组织网址，分别见www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105a.htm和www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105b.htm。

⁴题为“政府担保与财政风险”的研究报告见基金组织网址www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105c.htm。

⁵“公共和私人部门伙伴、政府担保与财政风险”由Richard Hemming为首的工作人员小组撰写。详见基金组织网址www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18587。

公共投资与公私合作项目

发展中国家的基础设施需求和融资限制多于发达经济体，但所有经济体均需严守财政纪律并顾及税收和借贷（公共投资资金的两个通常来源）的制约因素。例如，欧盟的《稳定与增长公约》规定了欧盟成员国赤字和公共债务上限，限制了公共投资领域的活动空间。另外，各经济体，不论穷富，均需利用有限的资源满足不同的需求，需要在有形资本投资与人力资源（教育、医疗保健以及其他社会领域）的投资之间进行掂量和权衡，同时，还应确保有足够的资金满足经常性支出需要。

基金组织公共投资案例试点研究的背景

在世界银行和泛美开发银行的合作下，基金组织开展了试点研究项目，研究了8个国家（巴西、智利、哥伦比亚、埃塞俄比亚、加纳、印度、约旦和秘鲁）如何满足包括基础设施在内的公共投资需求情况。这些国家看来迫切需要新建公路和改善道路维修状况，而且其港口、能源、电信以及水和卫生等其他部门的基础设施也出现了瓶颈问题。这些瓶颈问题至少部分反映了基础设施公共投资最近的下降现象，⁶而私人部门增加基础设施投资额只

⁶基础设施瓶颈问题还往往反映出，不当的公共定价政策造成浪费和成本回收问题。公共资产使用费（如港口使用费、机场起降费 and 道路使用费等）定价偏低或关键投入（如国内燃料、水电等）定价偏低以及现有收费和使用费征收不足导致了許多试点国家消费过多和基础设施瓶颈问题。

略微弥补了公共投资的下降。巴西和秘鲁完成几个大型私有化项目（尤其是电信领域项目）也是造成公共投资额下降的至少一部分原因。

财政整顿不是造成公共投资减少的唯一因素，但可能是其中的一个因素。例如，在90年代初，作为危机后财政整顿工作的一部分，印度削减了公共投资。巴西自1999年以来大规模开展了财政整顿工作，这对巴西克服经济危机和稳定宏观经济至为重要，但与此同时，政府降低了公共投资，结果，2003年联邦政府投资额从1998年占GDP1.1%跌至占GDP0.4%。另外，加纳当局为支持财政整顿工作，在1998年至2000年期间以及在2002年也削减了公共投资。

此外，不断下跌的公共储蓄可能在限制公共投资支出方面发挥了重要作用。一般而言，经常性公共支出膨胀，例如公共部门工资、养老金和向居民的转移支付等支出不断增加或过于刚性等问题，导致公共储蓄降低，而财政收入定向拨款程度普遍较高（例如在巴西、哥伦比亚和加纳）则可能进一步加剧了经常性公共支出膨胀问题。在印度等一些联邦制国家，地方政府缺乏财政约束可能也是制约公共储蓄的一个因素。

对用于满足任何国家的基础设施需求的投资额估算往往相差很大。为追赶较发达国家（或在基础设施领域的“本地区领先国家”）所需的投资额往往大大高出用于克服具体瓶颈问题所需的投资额。这些按需投资做法的一个缺陷是，忽视了具体国家的资源限制和吸收能力束缚，因此无法具体指导如何以及在多长期限内以财政上可持续的方式满足基础设施需求问题。较好的做法是，评估在具有宏观经济稳健性和财政可持续性的政策框架内有多大余地调动公共和私人资金进行基础设施投资，同时，应按照经济和社会回报确定优先项目。

原则上，国家可以采用若干办法改善各领域的基础设施，例如：通过贷款、提高公共储蓄和从其他部门调转公共资金等手段筹集公共投资资金；改善投资规划以及项目评估和实施程序以提

高投资效益；并鼓励私人部门投资。各国可根据本国具体的财政状况选用适当的战略。



如何扩大公共投资？

各国采用不同方法确保满足关键的公共投资需求。例如，英国于90年代中期，因担心连续若干年公共投资较低可能会影响本国经济的长期表现，制定了“通规”，通过借款手段筹集基础设施以及其他资本项目的资金。英国能够这样做是因为本国公共债务较低，政府重视公共支出效益，并且财政透明度较高。同时，该国还制定了“债务比率规则”，确定了最高借款额，以免公共债务无法维持。

从最优财政政策的角度，这类简洁明了的政策规则有何益处值得怀疑，而且许多发展中国家甚至根本无法采用这一办法。尤其是，对那些公共债务居高不下而且容易遭受宏观经济冲击的国家而言，为扩大公共投资，就必须相应增加公共储蓄，通过采取增加税收或调整支出重点等措施筹集更多资金。⁷

即使债务可持续性不成问题，出于其他因素考虑，可能也不宜通过放宽财政目标来扩大公共投资。值得指出的是，智利虽然公共债务水平较低，但仍持续努力在现行财政框架下增加公共投资，同时还通过在公共部门与私人部门之间建立良好的伙伴关系增加私人部门对基础设施的投资。

在例外情况下，也可暂时略微放松财政限制。例如，巴西允许对已被列入试点规划的基础设施重点投资项目的财政目标进行微调（调整幅度不超过GDP的0.15%），以改善项目评估、选择和管理的工作。巴西政府认为，示范如何提高公共部门对基础设施的

⁷原则上，在评估中期公共债务可持续性时，不妨估算增加基础设施投资对经济增长的影响，但实际上无法获得多数试点国的这类估算数据。

投资质量可能是有益的，值得在财政总体状况良好的情况下略微放松财政限制，并认为这样做所冒的风险并不大。

选用何种政策扩大公共储蓄取决于各国的具体情况。总体上，国家应避免采用在中期由于政治原因无法维持或出于经济效益或公平考虑而不应维持的临时性收入或支出措施。在多数情况下，为持久增加公共储蓄，就必须扩大税基，提高收税效率，抑制偷税漏税，降低预算刚性，改进公务员系统和社会保障系统，并加强公共支出管理，以便更好地评估公共支出计划的效益。

试点研究得出的三项主要结论是：

- 高税制国家应首先通过削减经常性支出来增加公共储蓄。例如，在巴西，开展养老金体系和公务员体系结构性改革看来是增加公共储蓄的关键。
- 低税制国家应采取税收和支出综合措施增加公共储蓄。例如，印度在目前税制整顿中，还可采取辅助措施，努力改进针对性欠佳的补贴项目并抑制公务员工资增长。
- 基础设施投资的回报不一定高于社会投资或经常性支出的回报，在低收入国家也是如此。例如，埃塞俄比亚有大量基础设施需求（包括公路、电力、电信、水和卫生设施等），同时该国也急需满足教育领域（学生/教师比率往往超过100比1）和医疗卫生领域（每5万居民才有一名医生）的经常性支出需求。

凡寻求以高于公共储蓄增长率的速度扩大公共投资的政府，应在吸取其他国家下述经验教训的基础上，采取措施保障宏观经济可持续性：

- 公共投资增加额应与中期能够经受一系列压力检验的适中的或持续降低的债务对GDP的比率相一致。
- 首先应主要增加对明确存在瓶颈问题的经济部门中高度优先的高回报项目的公共投资。
- 在增加公共投资或调整支出重点时，需要考虑基础设施支出与非基础设施支出之间的互补性。

- 成本效益分析结果显示，对现有基础设施维修项目的投资回报往往高于新建项目投资。⁸
- 在评估新投资项目适当性时，应考虑到今后可能出现的经常性运作和维修费用。



公共企业能否协助放宽对公共投资的财政限制？

有人指出，由于公共企业往往负责重大基础设施投资，将公共企业纳入政府财政目标可能有碍这类投资。但世界各地的经验显示，公共企业的投资并不一定是出于成本效益考虑。在许多国家，公共企业持续蒙受损失或积累了过度债务，作为主要或唯一股东的政府结果往往不得不伸出援手。基金组织 2004 年开展的一项研究得出的结论认为，为了保障以商业方式经营的公共企业能够投资良好的经济项目，建议不将商业经营的公共企业纳入总体财政目标和指标，并订立了关于确定商业导向的 9 项标准。但我们在 8 个试点国家中对其中 6 个国家总共 115 家公共企业进行的评估结果显示，只有 3 家公共企业符合多项有关标准。⁹

但该项研究还质疑“缺乏商业导向”或“构成财政风险”是否应被作为将公共企业纳入财政目标的主要标准。试点研究建议对原始标准进行如下调整：

- 更为重视经济和财务表现（如过去投资的回报率等）以及

⁸即使一向重视公共投资规划的国家（如巴西）也往往出于政治考虑而青睐新项目。

⁹9 项标准分属以下 4 个绩效领域：管理层的独立性—（1）定价，（2）就业政策；与政府的关系—（3）补贴和转移，（4）监管制度和税收制度；财务状况—（5）利润率，（6）信誉；治理结构—（7）上市，（8）外部审计和年报，（9）股东权利。公共企业如果满足（1）至（4）项标准并满足（5）至（6）中的至少一项标准和（7）至（9）中至少一项标准，即被视为以商业方式经营的企业。详见“公共投资与财政政策”，网址是：www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm。

公共企业的可持续性（其中包括是否进行足够投资以维持企业活力）；

- 更为重视透明度，遵循良好治理规则，并由按照国际标准行事的、且信誉良好的私人公司进行审计；
- 密切关注这样一个事实，即一些公共企业是在受监管的领域中运作的（例如在评估定价政策时，是否在政府毫无干预的情况下确定价格也许并不要紧，更重要的是对私人公司和公共企业是否适用同样的收费规则）；
- 在评估公共企业利润率时重视营业利润或亏损，并使用更为广泛的绩效指标对那些并无明显私人部门公司可作比较的、且账目可能难以诠释的公共企业进行评估；
- 通过对补贴进行分析认识到甚至有些私人公司也在开展准财政性业务并获得补贴，重点是需查明对公共企业的补贴是否透明，是否列入预算，以及私人部门竞争者是否也可获得补贴。

出于上述考虑，看来需要灵活对待将公共企业纳入财政指标的问题。首先，基金组织各成员国应逐渐开始有系统地编制和公布本国公共企业的业务统计数据，最好是采用与政府统计类似的方式。至于财政报告和监督以及财政指标和目标的重点应放在综合公共部门上，还是分别放在广义政府和公共企业上，须按国家的具体情况斟酌确定。其次，关于国家财政政策所依据的财政指标和目标是否应涵盖公共企业的问题，应在对公共企业的运作构成的财政风险进行评估后作出决定。财政风险较低、因而可以不纳入财政目标和指标的公共企业也许有余地增加投资支出，但条件是应该在维持财务稳健的情况下筹集任何新的投资资金。¹⁰



¹⁰但如果未纳入财政目标的公共企业有大量留存收益，致使政府财政状况大幅增强，政府可能就必须收紧财政态势，以确保财政可持续性。一些拉美国家的情况可能就是如此，在这些国家中，政府石油公司占综合公共部门基本盈余相当大份额，但占综合公共部门债务的份额却很小。

公共和私人部门伙伴安排能否解决问题？

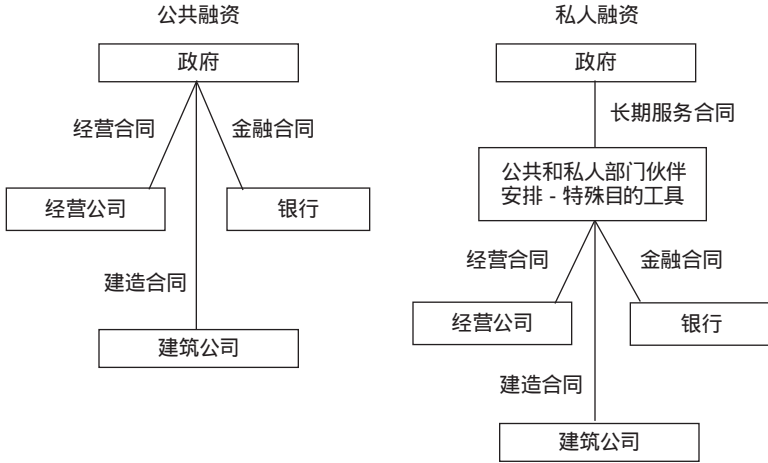
越来越多的国家通过建立公共和私人部门伙伴关系促进私人部门提供基础设施资产和基础设施服务。¹¹各国的经验显示，与社会基础设施（如医疗保健和教育）相比，在经济基础设施（如运输）领域中往往较易建立公共和私人部门伙伴关系，这主要有以下三个原因。首先，针对公路、铁路、港口和电力等基础设施领域中明显瓶颈问题开展的良好项目可能会获得较高的经济回报率，从而能吸引私人部门参与。其次，在经济基础设施项目中，收取使用费较为可行，也较为可取。第三，相对于社会基础设施项目而言，经济基础设施项目的市场较为完备，可以将建造工作与提供相关服务连为一体（例如收费公路的铺建以及运营和维修）。出于这些考虑，包括几个试点研究国在内的一些国家在修建道路方面侧重公共和私人部门伙伴关系也就不足为奇了。

一般而言，政府通过建立公共和私人部门伙伴关系，能避免或推迟基础设施支出，但同时又能获得基础设施投资的好处。这对目前支出能力有限、但能相当慷慨地允诺今后支出的政府尤有吸引力。所以，公私合作项目可以缓解基础设施投资方面的财政约束，同时也可能被用来规避支出控制，不将公共投资列入预算和不将债务计入政府的资产负债表。如果是这样，政府就可能承担公私合作项目面临的多数风险，中长期可能将背上沉重的财政负担。

不过，公私合作项目如果安排合理且实施得当的话，将增强在创造基础设施资产和提供基础设施服务方面的效益，进而降低政府向公众提供这些服务的成本。

¹¹如图1所示，公私合作项目（私人融资）与标准的公共采购（公共融资）的一项根本差异在于所涉合同的结构。如果是公共融资，即由政府举债，而公私合作项目融资，则由私人部门举债。政府与私人部门订立长期服务合同，其中确定其对私人部门的付款义务以及其他责任。在少数情况下，政府可能并无直接付款义务（例如不用就收费公路直接付款），但在多数情况下，政府负有直接义务（例如支付使用费和影子费）。此外，政府通常还承担明确或隐含的或有债务。

图1. 标准采购(公共融资)与公私合作项目(私人融资)之间的比较



资料来源：参照了Hana Polackova Brixi、Nina Budina和Timothy Irwin的文章，2005年，“管理公私合作项目的财政风险”，载于《2005年中欧和波罗的海国家财政改革的当前问题》，（华盛顿，世界银行），第135-156页。网址见：www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20060413170346&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679。

政府如何才能确保公共和私人部门伙伴安排能有效提供高质量的基础设施服务呢？三个关键因素是：（1）公共和私人部门伙伴安排的法律框架；（2）公共和私人部门伙伴安排的选择和实施程序以及财政部在此方面发挥的作用；（3）公共和私人部门伙伴安排的合同义务，这些合同义务直接确定政府所承担的财政风险。此外，政府还应努力开展透明的财政核算和全面披露所有财政风险。

法律体制框架

案例研究显示了建立涵盖公共和私人部门伙伴程序各方面内容的良好法律框架的重要性。但各国法律传统迥异，其处理公共和私人部门伙伴关系的框架相差很大。例如，实行普通法的国家

可能没有关于公共和私人部门伙伴关系的专门法律，因此不得不在合同中列入所有规定，这可能会大大增加合同谈判费用。

智利较为成功的特许计划在很大程度上可归功于全面特许法规。巴西最近颁布了一项公共和私人部门伙伴法，而在此之前，政府的特许和采购规定以及财政责任法律中关于透明度的规定等已就一些形式的公共和私人部门伙伴关系做出了规定。秘鲁承认在再度发起特许计划的同时，还需加强松弛的法律框架。

公私合作项目的选择和实施程序

一般而言，必须在认真斟酌后才能确定建立公共和私人部门伙伴关系。可分两个阶段进行。第一阶段是按照良好的投资规划和项目评估程序（例如进行成本效益分析）确定开展某一项目是否值得。该阶段的一个要点是，按经济或社会回报排出所有项目的名次，然后确定哪些项目是应该实施的、且财政上负担得起的项目。而第二阶段是确定值得上马的项目应通过传统方式还是应通过公共和私人部门伙伴来实施。为此不妨使用能反映公共部门提供成本的所谓自行实施的成本比较值（PSC），以确定私人部门对公私合作项目合同的最高投标价对政府而言是否合算。¹²

如果已决定建立公共和私人部门伙伴关系，在项目准备过程中，应继续做出努力，使项目物有所值，并保障财政支付能力。最后应建立由财政部负责的“通道流程”，即项目筹备期某一阶段（如规划、招标、投标、签约等阶段）必须在获得财政部批准后，才能进入下一阶段。

合同义务与财政风险

基础设施项目通常会有各种风险，其中包括与获得所有建造许可证相关的风险（例如项目可能造成环境影响的风险），工期延误，超支，服务的可得性和质量，项目中长期需求的不确定

¹²为比较这两种付款流，政府需在考虑到货币的时间价值以及这两种付款流所涉风险程度的任何有关差异的情况下，计算这两种付款流的现值。

性，以及资产价值变化等。公私合作项目也存在这些基本风险。

公私合作项目与传统形式项目的一个不同点是，在公私合作项目中，政府与私人部门一道分担大量风险。另一方面，由于这类合同安排的长期性，如果公私合作项目设计不当，政府可能会面临特别大的风险。

分担风险的一项基本原则是，每项风险应由最能管理此项风险的一方承担。所以，建筑风险和经营风险通常应由私人部门承担，而政府则应承担其能控制的风险，最明显的莫过于政治风险和监管风险。此外，有些风险是政府能够影响、但却不一定需要承担的风险，如需求、汇率和残值等风险。试点研究国家处理风险分担规定的方式截然不同，其中哥伦比亚非常明确地规定了双方各自应承担何种风险。

如果政府能够可靠预测和控制风险进而尽量降低风险成本，即完全可以通过提供担保¹³的方式支持基础设施投资。但有别于经常性支出的是，此种担保通常不会受到预算程序同样程度的监督，因此可能会造成问题。更糟糕的是，政府担保往往可能会造成巨大的财政后果，危机期间后果可能尤为严重。所以，必须制定有远见的合理担保政策，其中首先必须提高财政透明度。

政府担保必须设计周详，并须确定有限的范围和期限。尤其是，政府应避免提供与其目标不相称的过于广泛的担保。¹⁴提供部分担保可能有助于抑制道德危害和逆向选择。可以通过规定免赔额、政府最高赔偿额、抵押担保要求、延迟赔付以及在发生违约的情况下政府对所涉资产的债权享有优先等办法，激励私人部

¹³在公私合作项目合同中以及在政府与私人部门之间的其他采购安排中，政府通常会提供担保。政府担保指的是，如果事先明确界定的风险事件果真发生，政府即承担赔偿义务。例如，如果政府向与其达成公私合作安排的某一私人实体提供贷款担保，那么，一旦该实体违约，政府就可能必须偿还由该实体举借的项目贷款。

¹⁴还应指出的是，担保需求可能会逐渐减弱。随着国家在公私合作项目方面积累的经验越来越丰富，并随着在使用公私合作项目方面的不确定性逐渐减弱，也许可向私人部门转移更多风险。

门有效管理风险，同时限制政府的总体风险暴露程度以及按担保额赔付造成的财政影响。

考虑到担保所涉的财政负担，必须严加控制担保，以管理财政风险。对提供担保实行集中控制往往是适当的做法。政府要想严加管理，应考虑规定担保限额。政府还应在年度预算中为预计下一年担保赔付划拨资金。另外，如果今后的预计担保成本估算相当可靠，应在同意担保时将这些成本列入预算。这需要划拨资金，但不必为承担全部预计担保成本而预留资金或提供专款。向受惠者收取费用也有助于控制担保。

财政核算与财政风险披露

现行标准只是处理公私合作项目的核算和报告问题的起点。1993年《国民账户体系》（1993 SNA）和1995年《欧洲账户体系》（ESA 95）涵盖了包括租赁在内的公共和私人部门伙伴的一些业务。获得1995年《欧洲账户体系政府赤字与债务手册》补充的1995年《欧洲账户体系》还涵盖了私人部门建造和经营的公共基础设施。基金组织的2001年《政府财政统计手册》（GFSS 2001）提出了流量和存量的财政报告框架，将重点转而放在权责发生记账制和资产负债表上。这一框架目前虽未全面涵盖公私合作项目业务，但很适合披露公私合作项目。

目前并无关于公私合作项目的通用财政核算和报告标准，因此难以防止政府利用这些项目绕过支出控制，不将公共投资列入预算和不将债务列入政府的资产负债表。另一方面，通过为私人融资提供担保，政府可能将承担暗藏的、且往往高于传统公共融资的成本。如果采用国际公认的核算和报告标准，可能有助于提高公私合作项目财政后果的透明度，这样，开展这类项目的主要动机就不再是一味追求财政目标，而是重在提高效益。

2004年欧盟统计署就风险转移核算问题作出的决定是指导如何进行公私合作项目财政核算的初次尝试，但似乎低估了公私合作项目所涉的财政成本。欧盟统计署认为，如果国家有关统

计机构认定某一公私合作项目向私人部门转移了（多数）建造风险以及可得性（即服务供应的连续性）风险或需求风险，国家即可将此项目视为私人投资。即使政府承担了大量需求风险（例如保障对私人经营者在公私合作项目下的服务的最低限度需求），但由于私人部门通常承担建造风险和可得性风险，看来多数公私合作项目将被视为私人投资。另外，欧盟统计署的决定造成道德危害，可能会使公私合作项目的设计仅为达到风险转移的最低标准，而不是进行最佳水平的风险转移。

所以，在订立全面的公私合作项目国际会计标准之前，公私合作项目的设计工作面临的一大风险是，经济合算考虑可能会让位于其他考虑。这有损通过公私合作项目提高效益的目标，而且会掩盖许多公私合作项目对公共财政的中长期影响。

为应付这些风险，应鼓励全面披露所有公私合作项目对公共财政的已知的以及今后可能造成的影响。关于披露信息问题，专栏1具体阐述了公共和私人部门伙伴安排的披露要求，专栏2具体论述了政府担保的全面披露要求。

除了披露财政风险外，我们建议将公共和私人部门伙伴安排和担保纳入债务可持续性分析。具体处理方法取决于公私合作项目的被视为私人投资还是公共投资。

- 如果公私合作项目被视为私人投资，政府根据公私合作合同今后的付款以及预计今后担保赔付应被计为今后的基本支出。
- 如果公私合作项目被视为公共投资，政府根据合同今后的服务付款应被计为基本支出，还债款应被计入预计总利息付款和摊还款。

如果与公共和私人部门伙伴安排相关的或有负债¹⁵无法可靠

¹⁵政府或有债务指的是，如果发生某一事件，政府将必须承担的费用。因此，它们尚未被确认为债务。导致或有债务的因素除了担保外，主要还有政府的存款、养老金、战争风险、作物和水灾等保险计划，另外还有政府提供的保障和损失赔偿保险以及已经或可能会对政府提起的法律诉讼。

专栏1. 公私合作项目的详细披露要求

政府应在其预算文件和年终财务报表中，提供关于每个公私合作项目或一组类似项目的以下信息：

- 公私合作项目合同中确定的政府今后20至30年期间的服务付款和收入（例如特许费和经营租赁费收入）；
- 导致或有付款或收入的合同详细条款（如担保、影子费、利润分享安排以及重启合同谈判的事件等），并尽量确定付款额和收入额；
- 通过政府转贷或通过公共金融机构以及政府拥有的或控制的其他实体（如特殊目的工具）向公私合作项目提供的融资以及其他支持措施所涉的数额和具体条件；以及
- 项目如何影响财政差额和公共债务报表，公私合作项目资产是否已在政府资产负债表中被确认为资产，以及公私合作项目资产是否已在任何特殊目的工具或私人部门伙伴的资产负债表中被确认为资产。¹

¹关于披露私人部门伙伴会计制度的建议，见David Heald，2003年，“私人出资倡议项目的经济效益测试和会计处理”，《会计、审计和问责杂志》，第16卷，第3号，第342-71页。虽不要求政府和私人部门对称处理这类项目的会计问题，但任何不对称可能显示需要严密注意有关领域，在公私合作项目资产既未被列入政府资产负债表，又未被列入私人部门资产负债表的情况下，尤应引起警觉。

地量化，应进一步使用情景分析法对担保赔付的各种假设情况下的债务预测进行压力测试。在其他条件不变的情况下，预计担保债务越大，还债难度越高。

如果债务可持续性分析显示公私合作项目方案面临重大风险，政府应考虑规定此项方案的总体规模限额。可以根据国家今后收入流推算的在公私合作项目下履行未来义务的能力，确定这一限额。例如，巴西最近颁布的公共和私人部门伙伴法规定，

专栏2. 担保披露要求

不管采用哪种会计制度，都应在预算文件、年内财政报告和年终财务报表中披露担保信息。最好应作为预算文件的一部分，与财务报表一道，在内容较详实的或有负债表中披露担保情况，并在财政报告中予以更新。

每年通常须披露的每项担保或担保计划的核心内容如下：

- 担保的性质、预计用途、受惠者和预计期限的简介；
- 政府的资金承诺总额，并在可行情况下估算担保赔付可能造成的财政后果；
- 付款、报销额、资本回收、对受惠者的金融债权以及对这类债权的任何放弃；以及
- 获得的担保费收入或其他收入。

此外，预算文件还应提供以下信息：

- 列示用于预计担保赔付的预算准备金；以及
- 预测和解释预算年期间提供的新担保。

在预算年期间，一旦作出新的担保，应立即公布（例如在政府公报中公布）新担保的详细情况。年内财务报表应显示在此期间提供的新担保、担保赔付以及对受惠者的债权情况，并更新对该预算年期间新担保的预测和更新关于担保赔付可能造成的财政后果的估算。

最后，应核对年初与年终公共债务存量的变化，其中应专门列明担保赔付产生的债务所引致的变化。

如果公私合作项目下的预计付款流超出今后任何一年政府收入的1%，即不得开展这一项目。



结论

试点研究证实，许多国家通过放宽总体财政目标来扩大公共

投资的余地有限。对公共债务负担已很沉重的国家而言，为增加公共投资，就必须采取调整支出重点和酌情增收等措施相应提高公共储蓄。而对债务负担较轻、且能在维持长期债务可持续性的情况下不断获得新的优惠融资的国家而言，可供选择的政策则较多。在增加公共投资时，还须酌情处理在公共基础设施投资与其他公共支出（如医疗保健和教育等）之间的重大权衡问题。应从公共企业构成的财政风险，而不是从需要增加公共投资的角度看待将公共企业纳入财政指标是否适当的问题。为此，我们在完成试点研究后提出了一整套标准，以便国家做出决定。

公私合作项目虽然有限，但如果安排得当，将可扩大基础设施投资。不过，尽管通过建立公共和私人部门伙伴关系提供基础设施的做法日益风行，但这并不是解决所有问题的灵丹妙药。必须确保公私合作项目被用于提高效益的正确目的，而不是被用来将支出移出预算和将债务移出资产负债表。应高度重视增强国家的能力，以便其能够：辨识和选择在建立公共和私人部门伙伴关系方面的机会；为这类活动建立适当的法律和监管框架；在订立合同时，通过对风险进行适当定价等，确保向私人伙伴适当转移风险；在财政账户和债务可持续性分析中适当反映公私合作项目情况。

经济问题丛书

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuli Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade.* Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better.* Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.

21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Tax Policy for Developing Countries*. Vito Tanzi and Howell Zee. 2001.
28. *Moral Hazard: Does IMF Financing Encourage Imprudence by Borrowers and Lenders?* Timothy Lane and Steven Phillips. 2002.
29. *The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*. Nicholas Barr. 2002.
30. *Hiding in the Shadows: The Growth of the Underground Economy*. Friedrich Schneider with Dominik Enste. 2002.
31. *Corporate Sector Restructuring: The Role of Government in Times of Crisis*. Mark R. Stone. 2002.
32. *Should Financial Sector Regulators Be Independent?* Marc Quintyn and Michael W. Taylor. 2004.
33. *Educating Children in Poor Countries*. Arye L. Hillman and Eva Jenkner. 2004.
34. *Can Debt Relief Boost Growth in Poor Countries?* Benedict Clements, Rina Bhattacharya, and Toan Quoc Nguyen. 2005.
35. *Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It?* Abdul Abiad and Ashoka Mody. 2005.
36. *Preserving Financial Stability*. Garry J. Schinasi. 2005.
37. *Integrating Poor Countries into the World Trading System*. 2006.
38. *Moving to a Flexible Exchange Rate: How, When, and How Fast?* Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez, and Cem Karacadag. 2005.
39. *Accountability Arrangements for Financial Sector Regulators*. Eva Hüpkens, Marc Quintyn, and Michael W. Taylor. 2006.
40. *Public Investment and Public-Private Partnerships*. Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz. 2007.

Bernardin Akitoby是基金组织财政事务部支出政策处的高级经济学家。在基金组织就职前，曾在世界银行研究部任职。



Richard Hemming是基金组织财政事务部副主任。在基金组织就职前，曾担任英国和澳大利亚的大学讲师和伦敦财政研究所的研究员，并曾在位于巴黎的经济合作与发展组织任职。



Gerd Schwartz是基金组织财政事务部支出政策处处长。在基金组织就职前，曾在欧洲投资银行和泛美开发银行任职。

