

我国公共服务领域 PPP 模式研究综述

万长松, 吴盼晴

(燕山大学 政法学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘要:将国内和国外文献对 PPP 模式概念的界定进行了梳理,对当前我国学者对 PPP 模式理论基础研究中较为统一的观点进行了归纳总结,并从公共管理的角度对 PPP 模式的理论基础进行了探究,最后对我国大力推行 PPP 模式的效用问题进行了简单评价。

关键词:PPP 模式;公共服务;概念界定;理论基础;模式效用

中图分类号:F283;D63-3 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2018)01-0090-05

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.01.017

A Research on Public Private Partnerships in Public Service in China

WAN Chang-song, WU Pan-qing

(School of Humanities and Law, Yanshan University, Qinhuangdao 066004, China)

Abstract: This paper is aimed at discussing the definition of public private partnerships (PPP), the domestic and foreign research into PPP, especially the current unified viewpoints among Chinese scholars, exploring the theoretical basis of PPP model from the point of view of public management, and finally evaluating the effectiveness of PPP model.

Key Words: public private partnerships; public service; concept definition; theoretical basis; model utility

随着当前公众对公共服务的质量、效率等越来越高的要求与政府垄断造成的低效率、低质量等问题之间矛盾的加剧,出现了一种政府公共部门和私人部门合作的新模式——PPP (Public-Private Partnership) 模式,即“公私合作或公私伙伴关系”。PPP 模式最早出现在英国,由时任英国财政大臣克拉克于 1992 年提出,他认为这种模式可以有效提升基础设施的建设水平,解决公共服务资金匮乏和公共部门低效等问题^[1]。随着国家和政府对 PPP 模式的关注,学术界也出现了一批研究 PPP 模式的学者,相关的文献也越来越多。根据 CNKI 检索发现,2005 年以前,有关公私合作的期刊论文每年不足 2 000 篇,2005 年以后,相关方面的

研究则越来越多,研究也愈加深入。但同时,对 PPP 模式的研究也存在一定的问题,一是目前学术界就 PPP 模式的概念仍未达成一致,二是当前在我国关于 PPP 模式的研究侧重于实证,对其理论基础的探究较少。鉴于此,笔者从 PPP 模式的概念入手,对其理论基础进行梳理,并通过总结我国学者对 PPP 模式效用的概括,指出当前我国应大力发展 PPP 模式的原因。

一、PPP 模式概念的辨析

“概念是学术研究由此展开的工具,要促进学术研究水平的不断提高,任何学科都必须对它的基本概念有着共识性理解。”^[2]虽然公私合作的模式发展已近三十年,但不管学术界还是

作者简介:万长松(1969—),男,黑龙江呼玛人,教授,主要从事行政管理研究。

相关国家或地区的研究委员会对PPP模式的概念均未形成一致意见。

(一)国外关于PPP模式的定义

PPP模式的概念最先出现在欧洲,而且此模式在欧洲发展较好,可以说不管是理论还是实践,欧洲的PPP都处于世界前沿。欧盟委员会对PPP模式的定义侧重于合作方面,认为PPP是公私部门之间的一种合作关系,目的是为了由双方共同提供观念上应由公共部门来进行提供的公共服务^[3]。由于PPP模式在处理市场和政府的关系上,既打破了市场失灵又解决了政府失灵,所以其不仅在欧洲而且在美国、加拿大都得到了很好的发展,形成了一套适合本国的PPP模式的制度规范的框架。当然,这与他们对PPP模式这一概念本身的理解不无关系。Ke Yongjian等的研究表明,英国学者对PPP的研究最多,其次是美国^[4]。美国PPP国家委员会对PPP模式的界定侧重于对非公共资源的利用,他们认为PPP模式是结合公私两种方式优点的公共物品的提供方式,能充分地利用私人部门的资源来实现公共服务的提供,并且使公众满意^[5]。加拿大PPP国家委员会对PPP的定义比较详细,在强调合作的同时又重视风险的分担和利益的共享,同欧盟相似的是其也将PPP界定为一种合作关系,认为它是建立在双方的经验基础上的,通过建立适当的能分担风险、分配资源和共享利益的机制,来实现事前就明确的公共需求^[6]。

从上述内容可以看出,各国对PPP模式的概念都有自己的特色。欧盟委员会对PPP模式的界定比较模糊,重视合作,在概念界定中只是指出了双方的合作关系,没有涉及合作的内容和形式;美国在PPP模式的界定上则强调对私人资源的利用,是从一个发起者、主控者的角度出发的,在公私合作中侧重于政府主导;加拿大对PPP模式界定得比较详细,涉及到了利益共享、风险分担这一公私合作的关键,将双方放在平等的地位去看待。虽然侧重点不同,但均强调双方是合作关系,而且对以提供公共产品、满足公共需求为目的的要求是共通的。

(二)国内关于PPP模式的定义

PPP模式在我国的发展比较晚,当然这与我国经济和社会的发展不无关系。1956年三大改造的完成使我国正式进入计划经济时期,这与当时物资的匮乏和科学技术的落后是分不开的,在这种背景下我国公共服务的提供被政府垄断。改革开放后,社会主义市场经济开始发展,为私人经济的发展提供了空间,引进外资、鼓励私人经济的参与等一系列相关政策,使政府由提供公共服务开始向政府购买服务、服务外包等转变。1984年我国以建设—经营—转让的方式建设的深圳沙头角B电厂被认为是PPP模式在我国应用的标志性事件。从20世纪80年代至今,我国在关于政府与社会资本合作、采购、特许经营等方面出台了大量的政策,经历了被动回应到积极推动,再到全面主导的过程^[7]。在诸多政策中最具影响力的当属2015年5月19日国务院办公厅转发的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》。随着国家在政策方面对发展PPP模式的不断支持,学术界也掀起了对PPP模式研究的高潮。

虽然一直有一批学者从事PPP模式的研究,但也主要是在借鉴国外研究的基础之上结合我国的实际情况进行的进一步的探讨,而对PPP的定义仍没有形成一致的意见。

有的学者将PPP定义成一种融资模式。如杨卫华等认为,PPP是为了满足公众对于公共服务的需求,在公私部门之间形成的一种合作式的公共项目的融资模式^[8];刘志认为,PPP模式在狭义上是指通过公私部门的合作来提供公共服务的一种项目融资方式^[9]。有些学者从公私利益的复合性出发将PPP模式界定为一种伙伴关系,如贾康等认为,所谓PPP,是指公私部门在合作的过程中,让非公共部门资源参与到提供公共服务的行列中,来完成公共部门的职能,同时也使私人部门能盈利^[10]。有些学者是从工程项目入手对PPP进行界定的,如刘婷等认为,PPP是指由私人部门为基础设施项目进行融资、建造、运营,通过充分发挥公共和

私人部门各自的优势,来提高提供公共产品和服务的效率,从而来实现资金的有效利用^[11]。国务院办公厅转发的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》中指出:“PPP 模式是政府采取竞争性方式择优选择私人部门,双方按照平等协商原则订立合同,明确责权利关系,政府更多的职能转向监督而非服务,服务由私人部门完成,同时保证私人部门能获得合理收益的一种模式。”^[12] 这为 PPP 模式进行了官方的界定。该界定将 PPP 看成一种在公私双方平等基础上的伙伴关系,注重了权责分配的重要性,同时其目的也十分明确,就是在保证公共服务提供的同时保证私人部门的利益。

当前关于 PPP 模式的定义不尽相同且十分丰富,但其中大部分从经济角度出发,强调的是公私合作的经济效益,却很少涉及社会效益,忽视了公私合作的目的——不仅要提高效率,而且要满足公众对于提供公共产品质量的要求。官方界定涉及到了绩效评价,从一定层面关注了公众对于提供公共产品的效率和质量双方面的需求,但更多的还是经济方面的关于利益与责任分担的界定,将其界定为一种融资模式而非新型的管理模式。

二、关于 PPP 模式理论基础的研究

当前我国对 PPP 模式的研究大都集中在对其风险分担、政府角色定位、制度规范等方面,而很少有人去探讨 PPP 模式背后的理论基础。不仅如此,由于 PPP 模式的研究涉及到众多的领域,因此关于 PPP 模式理论基础的研究也没有明确的学科界限,不同学科的学者从不同的理论背景出发对 PPP 模式进行了理论探究,提及最多的就是委托代理理论和交易成本理论,但关于 PPP 模式的理论基础研究至今没有达成共识。

(一)委托代理理论

樊寒伟、和军在研究 PPP 模式与委托代理理论的关系中指出,PPP 模式就是一种委托代理的经济关系,将公共部门看作是委托方,私人部门是代理方,双方通过制定优化的契约机制

来实现双方的满意^[13]。叶晓甦基于委托代理理论在研究 PPP 模式的公众参与机制中指出,为实现资源的优化配置,公共部门通过契约委托私人部门进行项目建设,因此政府和私人部门是委托代理关系,公共部门和公众在 PPP 模式中属于监督者,私人部门是建设者^[14]。还有的学者基于该理论将 PPP 模式中双方的表现看作是项目能否成功的因素进行研究。总之,该理论作为 PPP 模式的理论基础之一,在进行 PPP 模式内部不同主体行为的表现对 PPP 项目成功与否的研究中发挥了不可忽视的作用。

(二)交易成本理论

交易成本理论对于 PPP 模式的理论形成也起着重要的作用。交易成本理论最初是由罗纳德·科斯(Ronald Coase)开发的,他将交易成本称为“通过交易所在公开市场上进行交易的成本”^[15]。和军、刘凤义探讨了公私合作与交易成本的关系,他们对比了传统公共供给、狭义 PPP 模式、广义 PPP 模式、私有化四种公共产品供给方式的交易成本,结果表明狭义 PPP 模式能在提高生产效率的同时有效降低交易成本^[16]。David Parke 等认为交易成本理论与范围经济以及规模经济一起为研究 PPP 模式提供了有力的分析框架^[17]。张万宽认为交易成本理论以有限理性和机会主义为假设,实现交易成本的最小化,PPP 模式同样重视信任、合作、承诺等在管理 PPP 合同中地位,其可以减少交易的成本^[18]。PPP 模式通过公私双方不断谈判、协商和签订协议来保证公共利益实现的同时让私人部门也获利,在这个过程中产生成本是不可避免的^[19]。学者们将交易成本理论作为 PPP 模式的理论基础,探讨了在合作过程中影响交易成本的主要影响因素都有哪些,如何有效地降低交易成本,因此,交易成本理论为 PPP 模式更好的发展提供了理论指导。

(三)治理理论

从公共管理角度出发,治理理论同样可以作为 PPP 模式的理论基础。治理理论的创始人之一罗西瑙指出:治理是以共同的目标为导向来进行的活动,该活动的主体可以是政府以

外的其他机构和组织,也并非必须要以国家强制的力量来保证实施。在罗茨的《作为社会——控制体系的治理》中的观点是:治理就是指公私部门之间的一种合作、互动的模式。在治理理论发展的初期就表达了国家治理、公共服务等不是凭一方的力量就能完成的,需要遵循合作的理念。俞可平也认为治理的主要特点就是利益相关者之间的权责分配^[20]。治理理论的理念能够跟PPP模式实际应用中遇到的多元主体、利益分配、责任分担等问题完美契合。

三、关于PPP模式效用的研究

PPP模式实际在中国发展已经过了三十多年,复旦大学国际关系与公共事务学院的教授陈志敏曾根据理论和现实背景将PPP模式在中国的发展分为探索、试点、推广、调整、规制五个阶段。在这期间出现了很多PPP模式成功运行的经典案例,如1984年我国以公私合作的方式建设的深圳沙头角B电厂、1995年开工的泉州刺桐大桥、2008年奥运会中建设的部分奥运场馆等。

当前我国大力支持PPP模式,就是因为PPP模式在提供公共服务领域,尤其是进行基础设施建设上有其独特的优势。不同的学者对PPP模式的优势进行了不同的概括,贾康等认为PPP模式的优势主要是缓解财政支出压力,能提高公共服务的质量和效率,促进私人部门的发展^[21]。韩倡认为,PPP模式对转变政府职能,促进公共服务质量和效率的提高有重要意义,同时能促进政府关注公众的需求,对形成以公共利益为核心的物有所值的观念有重要作用^[22]。陈志敏、张明、司丹提出,PPP模式在缓解财政支出压力、提高公共服务供给的效率和质量、造福人民群众、促进民营企业的发展等方面具有明显优势^[23]。对于PPP模式的优势虽然不同的学者进行了不同的概括,但关于其对提高公共服务质量和效率、缓解地方财政压力的内容是共通的。除此之外,PPP模式的应用还促进了民间社会资本的发展,正如刘薇所说,在公共服务的提供方面运用PPP模式来引进民间资本

的参与,会为民间资本的发展创造市场空间,让其在市场体系中更好地发挥其本有的优势^[24]。

我国大力推行PPP模式正是因为该模式有这些优势,但我们在看到其优势的同时也要看到其弊端,如责任共担增加了地方政府的隐性债务风险,谈判、协商等增加了在项目建设过程中的不确定性,因此在大力推行PPP模式的同时要建立、健全相关的法律法规,加强相关的制度建设,形成成熟的体系,以减少PPP模式的负面影响。

四、结论

PPP模式在我国的研究和实践均有了一定的基础,逐渐增多的研究成果已经充分说明该模式有着广泛的应用前景。我国市场经济逐渐成熟,但是政府财政压力不断上升,而且我国又正处于建设新型城镇化的重要阶段,要改变当前政府依赖的“土地财政”,同时减小地方政府的财政压力,克服债务风险,PPP模式无疑是最适合的选择。

虽然当前对PPP模式的理论研究越来越多,但还不成熟,对实践的指导意义仍显不足。因此,为了更好地推动PPP模式在中国的应用推广和健康发展,要在概念界定和理论基础的探究方面多做功课。概念的界定要结合国际和国内已有的研究成果,为适合中国国情的PPP模式做出科学、合理的定义,要抓住实质精髓,厘清认识,防止PPP模式的泛滥化,影响其健康发展。除此之外,还要推动PPP模式的理论基础研究,不仅应注重从委托代理理论和交易成本理论出发对影响PPP模式的公私双方各自定位及各自行为进行研究,而且也应从治理理论、公共选择理论等角度出发进行整体性研究。要将PPP模式看作是一种在公共服务领域应用的创新的管理模式,而不仅仅是一种融资模式,这样才能从整体上把握PPP模式,让其在公共服务领域发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 郭文卿. PPP模式概要解析[J]. 经济论坛, 2014(10):88-91.

- [2] 张康之,张乾友. 公共行政的概念[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013:1.
- [3] 萨瓦斯 E S. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍,译,北京:中国人民大学出版社,2002:105.
- [4] KE Yongjian, WANG Shouqing, ALBERT P C Chan, et al. Research trend of public-private partnership in construction journals[J]. Journal of construction engineering and management, 2009, 135(10):1076-1086.
- [5] 达霖·格里姆赛,莫文·K 刘易斯. 公私合作伙伴关系:基础设施供给和项目融资的全球革命[M]. 济邦咨询公司,译. 北京:中国人民大学出版社,2008:41.
- [6] 叶晓甦,徐春梅. 我国公共项目公私合作(PPP)模式研究述评[J]. 软科学,2013(6):6-9.
- [7] 陈琤,李丹. PPP 政策变迁与政策学习模式:1980 至 2015 年 PPP 中央政策文本分析[J]. 中国行政管理,2017(2):102-107.
- [8] 杨卫华,王秀山,张凤海. 公共项目 PPP 模式选择路径研究——基于交易合作三维框架[J]. 华东经济管理,2014(2):121-126.
- [9] 刘志. PPP 模式在公共服务领域中的应用和分析[J]. 建筑经济,2005(7):13-18.
- [10] 中国财政学会公私合作(PPP)研究专业委员会课题组,贾康,孙洁. 公私合作伙伴关系(PPP)的概念、起源与功能[J]. 经济研究参考,2014(13):4-16.
- [11] 刘婷,王守清,盛和太,等. PPP 项目资本结构选择的国际经验研究[J]. 建筑经济,2014(11):11-14.
- [12] 国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报,2015(16):30-35.
- [13] 樊寒伟,和军. PPP 项目公共部门和私人企业契约设计——基于委托代理关系视角[J]. 财会月刊,2016(33):88-91.
- [14] 叶晓甦,覃丹丹,石世英. PPP 项目公众参与机制研究[J]. 建筑经济,2016(3):32-36.
- [15] KRISTINE T, SIRILI V, ESPEN Solheim-Kile, et al. Public-private partnership: transaction costs of tendering[J]. Procedia computer science, 2016(100):818-825.
- [16] 和军,刘凤义. 交易成本、沉淀成本、自然垄断与公私合作治理机制[J]. 华东经济管理,2016(11):150-156.
- [17] PARKER D, HARTLEY K. Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defense[J]. Journal of purchasing & supply management, 2003(9):97-108.
- [18] 张万宽. 公私伙伴关系的理论分析——基于合作博弈与交易成本的视角[J]. 经济问题探索,2008(5):125-130.
- [19] 布坎南. 自由、市场和国家[M]. 北京:北京经济学院出版社,1988:18.
- [20] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实,1999(5):37-41.
- [21] 贾康,孙洁. 公私合作伙伴机制:新型城镇化投融资的模式创新[J]. 中共中央党校学报,2014,18(1):64-71.
- [22] 韩磊. 论 PPP 模式的起源、价值及趋势[J]. 实事求是,2016(5):21-26.
- [23] 陈志敏,张明,司丹. 中国的 PPP 实践:发展、模式、困境与出路[J]. 国际经济评论,2015(4):68-84.
- [24] 刘薇. PPP 模式理论阐释及其现实例证[J]. 改革,2015(1):78-89.

(责任编辑:李秀荣)