

科学合理界定政府在PPP中的角色和责任

□财政部财政科学研究所博士后 贾英姿

近20年来,公私合作伙伴关系(PPP,Public-Private Partnerships)在世界范围内被广泛应用于基础设施领域和部分公共服务,对经典的公共部门提供基础设施服务模式几乎形成替代趋势。据统计,2013年全球私人资本参与的基础设施金额高达1503亿美元。然而,即便发展如此之快,在世界范围内,PPP尚未形成某种单一广泛接受的概念。总体看,PPP比较松散地定义为一种公共部门和私营部门之间关于公共基础设施和社会服务的合作制度安排和伙伴关系。本文选取世界银行较为中立且经长期实践检验形成的定义:PPP是私营部门和政府机构间就提供公共资产和公共服务签订的一种长期合同,其中私营部门须承担重大风险和管理责任。

世界银行对PPP的四大分类

PPP的分类在不同国家、地区和国际组织都有所不同,世界银行主要基于市场准入和融资模式进行分类。市场准入主要确定PPP项目的识别,而融资模式则帮助项目选择最有利于双方利益实现的方式。这里值得注意的是,很多观点把PPP认为是一种融资模式,特别是来自私营机构的融资作为重要的识别特征,这是对PPP的一种误解。PPP的融资模式,是指基于项目可持续性、风险分布、伙伴关系利益最大化等方面的考虑而对资本投入和运营方式的选择,并不等同于来源于私营机构的融资。换言之,是否存在私营机构的融资,并不是判断PPP的标准。对于不同的PPP项目,风险分布和责任分配大相径庭,PPP也因此发展中形成了不同的融资模型,以适应不同基础设施项目的需求。

PPP项目的融资模型选择方面的决定因素主要有两个:一是向直接使用者提供的服务数量,二是使用者为此缴纳的税费和代价。这对于判断是否应用“使用者付费”的制度安排十分关键,因为“使用者付费”模式,必须基于项目回报方面的自我可持续性(self-sustaining)。换言之,在一个PPP项目中,如果使用者都能承担与此服务相关的成本,那么项目就具有自我可持续性。反之,项目不具有自我可持续性时,就需要政府与私人资本进行合作融资(jointly financed)。

基于以上理解,世界银行对PPP进行了如下四大分类。

管理与租赁合同(Management&lease contract):一个私人组织机构获得在一定期限内对一个国有企业的管理权,同时国家仍拥有投资决策权。具体有两种形式:(1)管理合同。指政府支付给私人运营方费用,用于管理特定公共设施,此模

式的运营风险在政府一方;(2)租赁合同。政府将资产有偿租赁给私人运营方。此模式下运营风险在私人运营机构一方。

特许经营合同(Concession):世行将特许经营定义为以私人资本支出为主的管理与运营合同,指一家私营机构从国有企业获得一定期限内的经营管理权。该模式主要针对已存在或部分存在的设施。具体模式包括:修复-运营-移交(ROT)、修复-租赁-移交(RLT)、建设-修复-运营-移交(BROT)。

未开发项目(Greenfield project):一家私营机构或公私合营机构,在特定合同期限内建设、运营一个新的设施。该设施的所有权应在合同期满后移交给公共部门。具体模式包括:建设-租赁-移交(BLT)、建设-运营-移交(BOT)、建设一所有一运营(BOO)、市场化、租用等5类。

资产剥离(Divestiture):私营机构通过参与资产拍卖、公开发行或规模私有化项目等方式,获得国有机构的资产。具体模式包括:(1)全部资产剥离:政府将该项资产所属在国有公司的全部100%部分转移给私营机构(运营机构、机构投资者等);(2)部分资产剥离:政府将该项资产所属在国有公司的一部分转移给私营机构(运营机构、机构投资者等)。购买此项资产的私营机构不一定拥有资产的管理权。

从以上分类及其定义可以看出,首先,PPP是政府为了提供公共产品而引入私营机构参与的一种合作机制,合作的具体模式取决于项目的条件、风险和目标;其次,特许经营是PPP的一个子分类,不等于PPP,主要适用于自身有固定收入流的“使用者付费”且已存在的项目。

PPP的实质仍是政府对公共服务的提供

公共预算和政府资产负债表影响甚微,还有观点认为PPP就是政府进行融资的工具。其次,由于人们对传统公共财政理论中公共产品须由政府供给的根深蒂固的认识,以及私营机构在PPP项目融资、运营等方面的突出优势,一些观点指向了对政府治理能力和财政能力的质疑。例如,政府是否存在失灵、市场在公共产品供给方面是否存在对政府的替代效应、市场的参与是否等于公共产品的市场化供应、公共服务是否通过PPP进行了私有化、市场化的方式是否意味着私有化等等。

反观PPP的定义,上述争论的观点对PPP内涵的理解都多多少少偏离了PPP“为政府公共产品提供而生”的核心属性,因为无论私营机构以如何的形式参与其中,都是在政府“主导”下“参与”公共产品供给活动。

2、新公共管理改革的影响,政府部门与私人部门之间的平衡

作为一种公共产品的供给方式,PPP的起源和发展自然取决于国家治理和公共管理的需要。随着经济社会需求和国家治理问题的复杂化,传统公共管理的垂直控制方式已不能适应政府治理目标的要求,控制和管理的难度越来越高,政府必须寻求新的治理方式进行自身变革才有可能实现公共利益的追求。新公共管理改革以来,对公共管理模式的理论和实践探索,推动了政府部门与私人部门之间的连接与合作,从微观上,也推动了PPP机制更加完善、模式更加丰富。政府扩大与私人资本合作,政府生产物品和服务的职能在减少,而从事实际工作的代理人实施监督的职能在增加(Kettle, 1994)。从制度经济学角度看,“交易费用理论”和“委托-代理理论”等成为推动这一改革实践的理论力量(贾康、苏京春,2014)。

3、PPP是一种公共产品供给的机制,市场与政府的关系是“补充”

既然PPP是一种提供公共产品的机制,就有满足这一需求的公共支出,我们的分析就从公共产品提供的逻辑开始。

政府与市场的关系,既非“失灵”,亦非“替代”,而是“补充”。西方国家理论一般认为市场失灵是公共支出存在的依据,政府的公共支出的范围被限定在市场失灵的范围。只要是市场能做的事情,政府就退出交给市场去完成。按照这一逻辑,政府与市场存在替代关系和冲突。随

着经济发展,人们开始发现政府在一些领域和职能方面也出现了所谓“失灵”的现象,需要市场的参与,如基础设施建设领域,自从引入了私营机构的参与,似乎从融资、建设、运营、维护等各个环节看,市场都显示出比政府效率更高的现象。于是,一些观点由此认为PPP机制的成功,更加证明了政府在公共产品提供的部分领域中已经“失灵”,需要由“市场”进行角色替代。同时,按照这一观点推论得出,公共产品不仅由政府提供,市场也可以提供公共产品,PPP的主导角色就是市场或私营机构一方,而政府只负有监管职责和相关辅助功能。

上述观点正好顺应了其时的新公共管理改革中一类关于“市场化”的思路,因此被西方国家广泛接受。然而,随着PPP的规模和范围不断扩大,这一逻辑和观点越来越显示出其自身的缺陷和矛盾,它无法解释PPP机制中的很多关键问题,如:PPP经常开始于融资问题,而只要国家正常运转,政府信用完全可以通过其他方式如发债获得融资,为什么要采用PPP方式?为什么私营机构如此高效,PPP的发起方却总是政府,政府与市场在PPP中假如存在相互替代的可能性,私营机构为何不能单独发起PPP?当使用者付费的收入来源不足以覆盖项目时,政府与私营机构仍然可以通过非特许经营的PPP其他模式来实现,这些模式中的主要资源和资本投入方是政府,这时候政府不又“失灵”了吗?PPP对传统的政府与市场关系理论提出了挑战,一些西方学者认为,政府与市场的边界将变得越来越模糊,不像以前那样清晰(Murray, 1975)。西方国家的经济领域和公共管理领域,同时受到了自由市场经济理念深刻影响。20世纪80年代,PPP被西方国家视作私有化运动的衍生产品,被英美国家所推崇(Linder S.H., 1999)。PPP被认为是应对市场失灵特定来源的一种恰如其分的制度安排,通过公共部门与私人组织的合作行为,达成了一种公平、互信的交易(Pongsiri, 2002)。这些以市场失灵论为基础的观点,将PPP指向一种合作的制度,却越来越模糊了政府与市场的角色和边界,无法很好地解释PPP作为公共产品供给机制的内在逻辑。

4、公共风险视角的PPP,政府主导的公共产品供给行为

换一个角度来考察公共产品供给的基础——从公共产品提供的深层次原因公共

24.1%),其中807亿美元为新增投资,696亿美元为扩展投资。在投资结构方面,电信和能源类投资最高,分别为573亿美元和564亿美元(各占比38%左右),其次是交通(332亿美元、22%)和水处理(34亿美元、2%)。2013年,PPi投资额最高的6个国家是巴西(338亿美元)、土耳其(168亿美元)、印度(135亿美元)、墨西哥(95.5亿美元)、俄罗斯(79.7亿美元)和中国(70.7亿美元),这6个国家的PPi投资额共计887亿美元,占当年发展中国家PPi总承诺投资额的59%。2012年,东亚和太平洋地区的私人资本参与基础设施金额,相比2011年增长高达19%,超过同期发展中国家的私人资本参与增长情况(1814亿美元,比上年增长4%)。投资承诺达171亿美元,其中102亿美元是新项目,69亿美元是对已有项目的新增投资,占当年全球此类投资额的9%。从历史数据看,自2002年以来,亚太地区的PPi年均增速仅为1.5%,远不及该地区GDP增速(8.3%)。

那么,是什么样的缘由和动力,使得PPP能够伴随着巨大争论且经历了2008年金融危机仍然得到快速发展呢?如果PPP只是在获取私人资本方面有优势,那么更加有钱的发达国家为什么比发展中国家更积极推广PPP?如果不健全的法律法规基础是PPP的重要障碍,那为什么很多法制薄弱的发展中国家和新兴国家都有很多成功的PPP案例?

为了透过现象的迷雾而探索PPP的核心内涵,我们尝试从几个最基础的问题开始分析,逐层接近对PPP本质的理解,其中政府与市场的关系和边界,并在此基础上探讨政府在PPP机制中的角色与责任。

风险出发,比借助于市场失灵来解释公共支出的性质更具有直接性和客观性。公共支出决定于公共风险,同时,它的使命又是化解公共风险,使之消于无形,这是公共支出的性质,以及重新界定公共支出范围的基本理论依据(刘尚希,2002)。以公共风险的视角看,如果PPP是一种公共产品供给机制,那么PPP所涉及的项目领域必然是存在公共风险之处,而管理公共风险正是政府的职责所在。换言之,PPP是政府为了消除公共风险而进行的一种特别的制度安排,其特征是引入了私营机构参与并与之形成了合作伙伴关系。在这个伙伴关系中,政府与私营机构有了共同的目标,收益共享,风险共担。这里的两个“共”,也是容易产生争论之处,替代论者认为“共”的结果越来越表现出私营机构的绝对优势和影响力,因此有可能逐步替代政府的作用。当我们以公共风险视角的公共产品供给理论来检视替代论,可以发现,这一观点在政府与市场的关系和角色方面有所误解。事实上,正是由于市场无法化解公共风险,而只有政府才有管理和化解公共风险的能力,政府才可能针对公共风险进行公共产品的供给,进而产生公共支出。如果政府运用PPP方式供给基础设施和社会服务等公共产品的角色可以被市场替代,就意味着市场有能力对这部分公共风险进行管理和化解了,但化解公共风险这种目标,显然不是私营机构的追求。

5、重新理解PPP作为公共产品的“供给”与“合作”

一是“供给”。“供给”在PPP的理论中是一个词,在PPP的实践中却应理解为两个词——提供、生产。这是由于,公共产品供给的过程中,提供环节和生产环节发生了分离(苏明等,2010年),在“提供”环节仍由政府负责,即PPP的发起、识别、模式确定、监管等顶层设计和制度安排都是政府的职责,而具体生产的环节,政府委托给了私营部门承担,其中的缘由是,私营部门的管理机制决定了在这个环节的运作成本和效率比政府更具相对优势。二是“合作”。PPP在理论中的“合作”在实践中亦应理解为两个词——分工、合同。政府之所以选择PPP的理由并非预算约束和债务压力,真正的缘由是“物有所值”、“最优风险共担”(世界银行,2007),而实现这个合作目标的前提就是缔约双方的合理“分工”,之后以PPP合同的形式落实“合作”的内容并约束双方进行项目实施。

从世界银行经验看PPP中的政府角色与责任

PPP是源于公共风险的公共产品供给机制,政府治理的模式决定了这种供给机制下政府的角色与责任。对于大多数参与PPP机制的公共部门和私营部门的领导者而言,面对这样一个在经济、政治领域都相当具有技术难度的复杂制度体系,自身角色的定位和职责界定是开启PPP机制的第一步。其中,公共部门作为公共产品的供给方和公共风险的管理方,理应首先界定自身的角色与责任,从而为PPP机制的领导、监管等关键制度的顶层设计奠定坚实基础。

1、从失败的教训中总结出的PPP成功三要素

失败是成功之母,这句话在描述PPP成功因素时十分贴切。对PPP的需求之热切使得这一新生制度时常处于复杂的政治经济形势下,同时双方不得不在一个较短的时间内达成一个事关重大的长期承诺,难免有所疏忽和失误。世界银行通过对60多个案例跟踪研究,对其中心350个失败情况进行系统分析,得出成功的PPP三要素框架。分析表明,所有的失败情况均可落在三方面因素:经济、政治和执行,这也正是决定一个PPP项目成败的三个核心因素。

政治方面。第一,应建立一个牵头公共部门,负责对整个思路、指引、政策等进行明确和细化。牵头公共部门对于PPP的影响至关重要,可以说是不可或缺的,对公共影响和政治影响较为敏感的领域尤其如此。第二,PPP的典型特征之一是事关政治、经济、社会和环境等多种类型的利益相关者,而获得利益相关者的支持,对项目成败也很关键。成功案例表明,除了识别和管理利益相关者以外,项目还特别关注和理解利益相关者的利益需求,并在此基础上对项目管理进行优化。第三,应评估项目的社会 and 环境影响,并将评估结果作为识别和决策是否实施PPP计划的首要因素。第四,应促形成稳定、扶持的监管环境。监管不只是政府对PPP的监管,也是对PPP公私双方设置的共同规则,完善的法律法规和市场规则制度基础,确保了政府对PPP的领导、监管和政策目标达成,也保障了私营机构参与的利益,从长期看更降低了双方参与过程的风险和成本,增强了PPP项目对私营机构参与的吸引力。

经济方面。首先,应确保PPP有合理的经济基础和目标,可持续的商业模式。PPP在实践中的成功和吸引力,特别是在解决融资问题方面的优势,使一些公共部门对PPP产生过高的期望值,认为PPP能挽救那些资金短缺问题严重的项目。例如,非洲的一个水利项目曾设定了超过用户付费能力的目标,导致了项目期间的严重问题。应该说,PPP虽然能优化项目的经济和运营状况,但它并不能够创造经济奇迹的魔法棒,对PPP项目应在合理预期的前提下构建科学、稳健的经济基础。其次,应基于公私双方最优成本、质量和投资回报进行结构化关系设计,以实现共赢目标。

执行方面,应建立严格而高效的一套管理方法,避免冗长复杂的办事程序,充分利用国内外经验构建专家团队,建立透明、竞争性的投标程序,并建立对合同进行持续监测和评估的计划。

从以上三个方面看,政府在PPP中的角色贯穿项目之前、之中 and 之后,每项建议都对政府的责任提出了更加具体的要求。

2、财政承诺视角的政府角色与责任

由于PPP是一种公共产品供给机制,政府因而对PPP负有领导、指导和监管的责任,世界银行的经验表明,设立专门的PPP管理机构能够有效推进PPP项目管理,并管理PPP机制中政府常见的制度失败风险(世界银行,2007)。相关风险包括推进动力不足、协调不够、技术问题,较高的交易成本和信息缺乏。为了防范这些风险,政府必须建立专门的PPP整体框架,包括政策战略制定、项目分析、交易管理、合同管理与监测执行等,以实现PPP整体工作的质量控制、政策制定协调、技术支持、标准化与传播及市场推广。

政府的这些责任也体现了相应的财政承诺(Fiscal commitment),在PPP机制中可谓“一诺千金”。除了设立专门的PPP管理机构以外,研究表明,政府在PPP中相关的财政承诺还与债务、预算等相关机构有关,这些机构共同构成了政府在PPP机制中财政承诺管理的体系。其中,PPP缔约部门、PPP项目咨询机构和PPP审批机构都是政府对PPP项目本身管理的核心机构,确保了整个PPP业务能够正常、稳健地运行,而债务管理、预算管理、宏观预测管理和国有企业管理部门主要担负着持续监控、评估和建议的职责,而这些部门评估和监测的结果,从国家战略和宏观层面赋予PPP能力和空间,对PPP的整体规模和发展方向都有决定性的影响。在实践中,这七个部门代表的主要是功能,有些功能可能集约在同一个政府机构中,集约或分散这些功能带来的政策管理效果可能存在差异有待进一步实证检验。

综上所述,PPP作为一种政府部门与私营部门合作关系下的公共产品供给机制,体现了在更复杂的经济社会形势下,政府治理模式的转变,政府与市场关系的变化,以及政府运用市场化手段化解公共风险、提升公共服务效率和效果并服务于公共利益的目标。同时,世界银行的经验表明,PPP在具体实践中,根据各国对PPP的公共产品供给属性、政府与市场的关系等理论问题的认识,对于界定政府在PPP中的角色和责任、构建科学合理的整体业务框架和制度体系非常关键。当前我国正处于国家推广和实施PPP的关键时期,在借鉴世界银行国际经验和前车之鉴的基础上,应尽快厘清相关问题,更快更好地实施这一战略。