

基于 PPP 模式的公共服务完善： 作用、障碍与路径

郭 威 王 丹

摘 要:随着经济社会的不断发展与收入水平的增加,人们对公共服务也相应提出了更高的需求。2014 年以来,国家大力倡导政府与社会资本合作模式(PPP),在改善和提升公共服务水平方面发挥了积极作用。研究表明,PPP 模式对于推动公共服务除具有提升其质量外,还具有有效缓解地方财政压力与助推国有企业转型升级等特殊作用。为实现国有企业与社会资本之间合理有效的分工与合作,应积极推动建立诚信机制、构建保护机制、培养专业人才以及拓展社会资本融资方式等工作。

关键词:PPP 模式;公共服务;社会资本

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5579.2018.06.015

随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾也发生了相应变化。为了更好地满足人民对于美好生活的需要,增进民众福祉,我国需大力发展公共服务,完善公共服务体系,不断增强人民群众的获得感、幸福感。然而,公共服务建设及后续运营的时间跨度较长,需要大量资金支持,且关系国计民生,具有一定的广泛性、公益性与服务性,其“公共品”属性决定了政府作用的积极发挥。随着经济发展阶段的转变,公共服务不再局限于过去的基础设施建设,而是延伸到关系人民福祉的各个方面,旨在实现人的全面发展。面对新时代的多样化需求,在此背景下,政府进一步探索和推动 PPP 模式,不仅有助于更好地满足人民群众对于公共服务的需求,而且可以在减轻财政压力、助推国有企业转型升级等方面积极发挥作用。

一 PPP 模式推动公共服务领域的积极作用

政府和社会资本合作模式(Public Private Partnership, PPP)是一种新型的项目融资模式,以授予特许经营权为基础,以利益共享和风险共担为特征,通过引入市场竞争和激励约束机制,发挥政府和社会资本双方优势,提高公共产品或服务的质量和供给效率,不仅有利于更大地发挥弥补融资缺口的作用,也有利于高效开展公共服务建设项目,提升资本配置效率。

(一) 满足公共服务质量提升的要求。传统模式下的公共服务多为基本公共服务,只能满足人民的基础性需求。在经济快速发展的今天,人民对教育、科技、文化、卫生、体育等种类繁多的公共服务有了新的需求。相对政府这只“看得见的手”,社会资本的私营属性更为鲜明,对项目风险更为敏感,更具有活力与创造力。PPP 主要集中在交通服务、市政设施、生态环保、养老等领域,如英国、加拿大等发达国家,已经形成了成熟的 PPP 市场(贾康等,2009)。PPP 在提供基本服务的同时,可以满足人民多样的服务需求,同时可以提供更完善的持续运营服务。

(二) 有效缓解政府财政压力。改革开放初期,我国高度集中的计划经济体制还在延续,相应地,在公共服务领域,完全依靠国家财政,政府是公共产品和服务的唯一提供者。随着经济发展水平的快速提

【作者简介】郭威,中共中央党校经济学部副教授(北京,100091);王丹,中共中央党校经济学部博士生(北京,100091)。

【基金项目】国家社科基金项目《环境约束视阈下的我国工业增长绩效、动态演进及影响因素问题研究》(项目编号:15CJY042)。

高,对政府应发挥的作用也提出了更高的要求,相应地,政府需要承担的支出责任也越来越多。PPP进入公共服务领域,通过引入社会资本,可以克服政府财政支出压力,保证社会资本的健康有序发展(陈婉玲,2014)。2018年我国拟定的财政赤字率为2.6%,同时公共服务投资增速将维持高位,为经济托底。在预算内财政支出增速受限的情况下,PPP仍是财政发力拉动公共服务增长的主力。

(三)助推国有企业转型升级。计划经济体制的特征使得我国公共服务的建设完全依赖国家财政,国有企业实现了对公共服务建设的天然垄断。虽然随着现代化进程的进一步推进,社会资本开始进入公共服务领域,但是从制度经济学的角度来看,改革存在路径依赖问题,国企依然承担着公共服务建设的重任。国企改革是十九大提出的在本世纪中叶实现现代化强国的重要经济支撑主体。为了鼓励社会资本参与PPP模式,国务院出台一系列政策文件,意在撬动社会资本参与重点项目建设运营。PPP模式有利于打破政府干预、企业垄断以及准入限制的障碍,加快“混合所有制经济”的改革进度。如中国交建,创新项目运营,改变以往项目竞标方式,转向投资、资本导入、建营一体化等方面。综合利用BOT、PPP、特许经营、产能合作等模式,创新性地为客户提供定制化方案,实现与经济社会的双赢发展。

(四)社会资本开辟新的投资领域。我国社会资本投资增速放缓,除了全球经济环境的影响外,国内公共服务领域进入壁垒高、国内有效需求不足等原因使得民间投资与全社会投资的分化程度进一步加剧。近些年来,我国不断降低公共服务领域的准入门槛,大力倡导PPP项目。十九大报告中也强调要支持民营企业发展,进一步激发社会资本活力。根据国家统计局的相关数据,2017年1—11月份,我国社会领域投资增长17%,社会领域投资占全部服务业投资的比重为7.2%,比上年同期提高0.4个百分点。由此可以看出,社会领域的投资比重进一步提高。

二 PPP模式在公共服务领域存在的障碍

从过去的发展实践来看,我国国有企业在公共服务领域发挥着主导作用。随着PPP模式在全国范围的推广,民营企业等社会资本也开始涉足公共服务领域。国有企业与社会资本能否实现合理有效的分工与合作,是PPP模式顺利实施的关键因素。本文从政府和社会资本角度出发,从现行的PPP项目中,总结经验教训并提出可行性建议。

(一)基于政府视角

1. 社会资本存在机会主义倾向。社会资本投资以盈利为主要目标,然而公共服务建设运营周期普遍较长,投入资本在短期内难以回收,甚至存在亏损的风险。我国对于PPP项目的合同制定与执行并没有建立完整的体系,社会资本可以利用合同中的漏洞和监督执行的困难来减少专用性投资,借以获得额外收益。更有甚者,有些企业为了获得更多利润,使用不合规的产品,损害公众利益,引发公众对PPP项目的抵触。如某些工厂在项目实施过程中,为追求高额利润,违规使用不达标的建设用材,严重危害公众的生产生活安全。

2. 政府承担的风险更大。PPP项目高效运行的前提是风险在公共部门和私人部门之间的合理配置,并不是追求政府将风险简单地转移至社会资本的结果(王俊豪等,2014),而是既要保证社会资本的投资积极性和有效性,也要满足公众对于公共服务的现实合理需求,因此,PPP项目需要通过风险配置以寻求双方的平衡(杜亚灵等,2013)。由于政府承担着宏观调控、提供公共产品和服务以及市场监管等重要职能,决定了政府往往承担因公共政策变更、法律法规制定而带来的风险,而社会资本处于实际建设运营环节,则承担项目融资、建设、经营以及技术等方面的风险。但在实际运行中,政府为了吸引社会资本通常会承担大部分甚至全部风险,使得社会资本获得无风险收益,没有真正实现在“利益均沾,风险共担”的条件下引入社会资本加强公共服务领域建设的预期目标和效果。

3. 政府监管的难度更大。参与PPP项目的社会资本众多,项目实施能力参差不齐,进一步增加了政府监管难度。我国自2014年大力推广PPP模式以来,PPP增长势头迅猛并呈爆炸式增长。根据财政部数据,截至2017年12月末,财政部全国PPP综合信息平台项目库入库项目超过1.4万个。在这些

入库项目中,存在诸多不合规的项目。如有些地方只是将 PPP 模式作为政府的一种新的投融资手段,由此产生了一系列诸如风险分配不合理、重建设轻运营等问题,积累了隐形风险,增加了政府的监管难度;在部分 PPP 项目中,有些合作企业尤其是民营企业为了达到中标目的,往往在 PPP 项目竞标过程中上报压低的竞标价格,中标后为了获得较高利润再以各种理由提高价格或偷工减料,致使项目质量难以保证。

(二) 基于社会视角

1. 国企占比较大。由于国企参与公共服务的天然优势,社会资本可参与的空间相对较小。国家财政部公布的数据显示,截至 2017 年 12 月末,PPP 项目落地签近 600 个,投资额为 1.5 万亿元,其中国有资本占比约 60%,社会资本占比为 34%,国企在参与 PPP 项目中的市场优势显著。

2. 政府信用缺失。PPP 项目的长期性与资本密集性等特点,使得社会资本在参与 PPP 项目时,将政府政策的持续性与稳定性纳入重点考察范围。以往 PPP 项目失败的情况表明,政府诚信缺失是导致 PPP 项目失败的重要原因之一(元霞等,2009)。具体来看,政府违约大致分为两种情况:一是政府签订合同时,由于缺少相关经验,签订了不合理的合同条款,在日后实际实施时发现无法按合同规定履约,因此,政府违约导致 PPP 项目停滞;二是在 PPP 合同签订后政府换届,新一届政府官员拒绝履行上一届政府所签合约,进而导致项目失败。虽然企业可以依据合同和相关法律法规对地方政府的失信行为提起诉讼,但大多会考虑到未来的合作可能或法律成本过高而放弃。

3. 利益分配失当。PPP 的本质是通过社会资本参与基本公共服务的供给,以期更好地满足公共利益需求的长效机制。但是,PPP 项目涉及多方利益主体,不同利益主体的出发点各不相同(陈婉玲,2014),如政府立足于公众利益,社会资本以利益最大化为目标,因此,如何协调好各方利益也是 PPP 模式成功的关键。目前,我国 PPP 模式整体仍处于初级阶段,发展经验不足,特别是缺乏对 PPP 利益协调机制的整体设计,而且,PPP 的利益协调不仅是利润的分配,还有产权界定、经营权界定以及补贴等多种利益问题。因此,PPP 利益协调就是各方参与主体持续围绕利益的谈判过程,一个成功的 PPP 项目是博弈均衡结果的实现过程。

4. 缺乏项目融资支持。公共服务建设周期长,资本投入大,短期回报率低,且存在无法盈利的风险,很难满足私人资本的长期盈利目标(熊泽森,2011)。国际上通行的 PPP 项目的融资方式是项目融资,与传统公司融资不同,它是以项目未来收益作为贷款偿还的主要资金来源,项目发起人只承担有限追索权。我国现行的融资体系尚未满足 PPP 项目融资的特定需求。目前,我国 PPP 项目主要依靠银行贷款,融资模式单一,且社会资本的融资渠道不畅通。我国融资以间接融资为主,但是以国有银行为主导的信贷投放长期向国有企业倾斜,同时,社会资本缺乏有效的信用担保,进一步使社会资本无法获得平等融资机会和优惠政策,融资成本相对普遍偏高。

(三) 经验启示

虽然我国 PPP 模式起步较晚,但由于政府的大力支持,相关政策的日益完善,在短短的几年里便获得了明显的发展。基于国家发改委发布的典型成功案例和若干失败案例,通过查阅、参考和总结相关文献和案例分析,将其成功经验和失败教训分别总结如下。

表 1 国家发改委发布的 13 个 PPP 典型案例(2015 年)

| 项目名称 | 项目成功的主要原因 |
|---------------------|------------------------------|
| 北京地铁 4 号线项目 | 政府政策支持,合理的收益分配和风险分担制度,政府监管到位 |
| 大理市生活垃圾处置城乡一体化系统工程 | 法规、体制健全,政府补贴,市场化运作,信息化监管 |
| 固安工业园区新型城镇化项目 | 项目团队专业化程度高,政企有序合作 |
| 合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目 | 政府规范运作,项目结构及合同条款合理,投资者践行契约精神 |

4. 政府诚信履约。当地政府所推出的支持政策提高了社会资本参与的积极性,如在合同中给予社会资本方税收、金融等优惠政策,也大大增强了社会资本对政府履约能力和水平的信心,为 PPP 项目的顺利推进提供良好的前提条件。假若政府在项目推进过程中出尔反尔,任意修改甚至否定之前的政策约定,进而导致违约,将会严重影响 PPP 项目的预期质量和效果。如在延安东路隧道复线项目中,政府对其征收高额城市建设附加费,致使企业负担过重,最终该项目以政府回购而告终。

随着我国经济发展进入新常态,政府也在向着服务型政府积极转变。促使市场在资源配置中发挥决定性作用,这既是深化经济体制改革的核心内容,也是建设现代化经济体系的体制机制保障。从公共服务层面看,需要改变以往政府投资驱动的单一主导模式,准许社会资本适度进入,并建立对市场准入、价格形成以及提供公共服务方式的监管机制,为 PPP 的健康有序发展提供有效的制度供给。政府是公共服务的提供者与所有者,社会资本方是 PPP 项目的具体参与者,不同的角色承担着不同的责任,发挥着不同的作用。政府与社会资本应明晰各自的职责,明确分工,协调合作,促使 PPP 模式发挥最大的积极作用。

PPP 项目兼具长期性、复杂性与多样性特点,项目所在地、行业、市场环境等情况的不同,各参与方的合作意愿、风险偏好、谈判能力等方面存在差异。因此,为了促进社会资本与政府的积极合作,政府须持续完善 PPP 项目筛选模式和建立协调机制,在 PPP 项目运行中的各阶段明确权力边界与相应职责。政府应将项目收益、风险分担、政府部门违约的判定标准写入刚性制度中,制定不同程度的违约惩罚标准,增强社会资本的投资预期和信心。相应地,社会资本也应提供 PPP 项目可行性报告,认真履行公共服务项目的设计、建设、营运、维护等工作,加强信息公开,使得项目的运行过程更加公开透明。

诺思认为“专业化程度越高、可变性越强,就越是需要借助可靠的制度,来支撑个人从事复杂的契约行为,并使条款执行上的不确定性降到最低”。现代经济体系中包含许多不确定因素,且合作持续时间较长,因此,可靠有效的制度对于经济的顺利运行十分重要。地方政府可以根据当地情况编制投融资规划,明确未来5年内或10年内的重大投资项目、投资规模、政府债务规模等,设计相关方案,并特别对各领域PPP项目按照轻重缓急进行合理设计、有序安排,创新政府投融资模式,提高政府投融资效率,积极探索多元化的资本运营模式,进一步建立政府投融资“借、用、还”一体化管理体制。

PPP 项目一般周期较长,且涉及法律、金融、财务、管理等方面的知识,需要专业的 PPP 人才的技术支持。因此,应加强 PPP 复合型人才的培养,确保 PPP 项目的顺利开展和实施,政府相关部门可以联合高校,充分利用周边的高校资源,通过在校学生的直接培养,缓解 PPP 人才需求缺口。如 2017 年,财政

部和北京大学联合设立了北京大学政府和社会资本合作(PPP)研究中心,致力于培养 PPP 综合人才,为中国与国际 PPP 领域开展合作提供人力资本支持。

(四) 拓展社会资本融资方式

现实中普遍存在市场竞争不完全和银企之间信息不对称,银行常常处于信息劣势。信息不对称对金融资源的优化配置产生直接影响,从而增加了银行贷款供给损失的可能性,也直接导致了中小企业的信贷融资难。由于 PPP 项目涉及的资金一般比较庞大,社会资本除了寻求银行借款外,应当积极拓宽融资渠道、降低融资成本。政府也可通过设立相关基金,制定税收信贷优惠政策等方式,增强社会资本的融资能力。同时,企业可灵活制定 PPP 项目建设运营计划,适当调整企业未来的经营格局,从而获得良好的融资信誉。

(五) 加强对 PPP 项目的监管

PPP 项目的程序冗杂、涉及利益主体广泛等特征,提高了 PPP 全过程的监管难度。为了加强对 PPP 项目的监管,政府有关部门发布了一系列政策性文件,如国资委印发了《关于加强中央企业 PPP 业务风险管控的通知》,从强化集团管控、严格准入条件、严格规模控制、优化合作安排、规范会计核算、严肃责任追究六方面来防范央企参与 PPP 的经营风险。这些文件对加强 PPP 项目的监管提供了政策支撑。此外,还应当以法律手段建立一个有别于政府 PPP 决策与实施部门且独立执行监管政策的监管机构,保证政府和社会资本有序参与,诚信运营。

(六) 完善风险—利益分配机制

由于参与 PPP 项目的利益主体众多,合理的利益—风险分配机制是协调各利益主体持续发展的重要基础。任何一项投资、生产经营都存在未来收益的不确定性,社会资本方在参与 PPP 项目时应当明确收益的不确定性,政府不是 PPP 项目的“兜底人”。依据风险收益均衡原则,利益分配应当与风险承担相匹配。进行利益分配的时候,除了以各方投入成本为依据,还应当综合考虑所投要素对项目的重要程度以及要素的稀缺性,对提供要素稀缺程度高的一方给予更高的回报。同时,应当将各方承担的风险程度纳入考量体系,依据高风险高收益的原则,给予承担风险更大的一方以更高的收益。

(责任编辑 刘晓虹)

参考文献

- 陈婉玲,2014,《公私合作制的源流、价值与政府责任》,《上海财经大学学报》第5期。
- 陈婉玲、曹书,2017,《政府与社会资本合作(PPP)模式利益协调机制研究》,《上海财经大学学报》第2期。
- [英]达霖·格里姆塞、莫文·K.刘易斯,2016,《PPP 革命——公共服务中的政府和社会资本合作》,北京:中国人民大学出版社。
- [美]道格拉斯·C.诺思,2008,《制度、制度变迁与经济绩效》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 杜亚灵、闫鹏,2013,《PPP 项目缔约风险控制框架研究——基于信任提升与维持的视角》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》第6期。
- 凤亚红、李娜、左帅,2017,《PPP 项目运作成功的关键影响因素研究》,《财政研究》第6期。
- 贾康、孙洁,2009,《公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能》,《财政研究》第10期。
- 姜爱华、刘家豪,2017,《PPP 项目实施过程中的财政激励约束机制研究》,《烟台大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 柯永建、王守清、陈炳泉,2009,《私营资本参与基础设施 PPP 项目的政府激励措施》,《清华大学学报(自然科学版)》第9期。
- 赖丹馨、费方域,2010,《公私合作制(PPP)的效率:一个综述》,《经济学家》第7期。
- 刘新平、王守清,2006,《试论 PPP 项目的风险分配原则和框架》,《建筑经济》第2期。
- 罗煜、王芳、陈熙,2017,《制度质量和国际金融机构如何影响 PPP 项目的成效——基于“一带一路”46 国经验数据的研究》,《金融研究》第4期。
- 欧纯智、贾康,2017,《PPP 在公共利益实现机制中的挑战与创新——基于公共治理框架的视角》,《当代财经》第3期。
- 元霞、柯永建、王守清,2009,《基于案例的中国 PPP 项目的主要风险因素分析》,《中国软科学》第5期。
- 王俊豪、付金存,2014,《公私合作制的本质特征与中国城市公用事业的政策选择》,《中国工业经济》第7期。
- 熊泽森,2011,《中小企业信贷融资约束及其对策研究——从信息不对称视角考察》,《浙江金融》第1期。
- 张喆、贾明、万迪昉,2007,《不完全契约及关系契约视角下的 PPP 最优控制权配置探讨》,《外国经济与管理》第8期。