

公私伙伴关系 (PPP) 的概念、 起源、特征与功能

贾康 孙洁

公私伙伴关系 (Public-Private-Partnerships, 简称 PPP) 已经被广泛应用到各种公共产品和服务的提供当中,但人们对其认识一般仍然停留在融资层面。本文从管理视角概括 PPP 概念,并从其起源、特征和功能层面力求较全面地认识 PPP,认为其在经济社会转轨中对于促进制度、机制创新的意义和功能特别值得强调。

一、概念

关于 PPP 的概念目前还没有一个公认的说法,不同的人从不同的角度会有不同的理解。对英文 Public Private Partnerships 也有多种译法,如公私伙伴关系、公私合作伙伴模式、公共/私人合作关系、公私机构的伙伴合作、官方/民间的合作、民间开放公共服务、公共民营合作制等等。下面列举几种具有代表性的说法。

(一) 机构给出的概念。

1. 联合国发展计划署 1998 年给 PPP 的概念是:PPP 是指政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式,合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

2. 联合国培训研究院的概念是:PPP 涵盖了不同社会系统倡导者之间的所有制度化合作方式,目的是解决当地或区域内的某些复杂问题。PPP 包含两层含义,其一是为满足公共产品需要而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系;其二是为满足公共产品需要,公共部门和私人部门建立伙伴关系进行的大型公共项目

的实施^①。

3. 欧盟委员会的概念是:PPP 是指公共部门和私人部门之间的一种合作关系,其目的是为了提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务^②。

4. 美国 PPP 国家委员会的概念是:PPP 是介于外包和私有化之间并结合了两点特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求^③。

5. 加拿大 PPP 国家委员会的概念是:PPP 是公共部门和私人部门之间的一种合作经营关系,它建立在双方各自经验的基础上,通过适当的资源分配、风险分担和利益共享机制,最好地满足事先清晰界定的公共需求^④。

(二) 专家给出的概念。

1. PPP,首先是广义界定,指公共和私营部门共同参与生产和提供物品与服务的任何安排。其次,它指一些复杂的、多方参与并被民营化了的基础设施项目(E.S. Savas,2002)。再次,它指企业、社会贤达和地方政府官员为改善城市状况而进行的一种正式合作 (Perry Davis, ed.,1986)。

2. PPP 是指为了实现共同目标和互惠互利,公共部门与私人部门权力共享、共同经营、维护以及信息共享而形成的合作关系(Kernaghan)。

3. PPP 是指公共部门与私营部门之间签订长期合同,由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理,或由私营部门实体代表一个公共部门实体(利用基础设施)向社会提供各种服务。这种模式通常有如下特征(G. Peirson, P. McBride, 1996):(1)公共部门实体通常根据协议向私营部门实体移交基础设施(是否付款作为回报要视情况而定)。(2)由私营部门实体建设、扩建

或重建一项基础设施。(3)由公私部门指定基础设施的运行特性。(4)私营部门实体在既定期限内利用基础设施来提供公共服务(通常对运营和定价进行限制)。(5)在协议到期后,私营部门实体同意向公共部门移交基础设施(是否付款视情况而定)。

4. PPP 是一种“合作关系”,包括合同安排、联合、合作协议和协作活动等方面,通过这种合作关系来促进政策和计划的实行,提供政府计划和服务(Armstrong)。

5. PPP,在两个或多个实体之间达成协议,从而使合作各方为共同或相互兼容的目标而协同经营,并在一定程度上共享权力、共担责任,联合投入资源,共担风险,互惠互利(Treasury Board Secretariat, Impediments to Partnering)。

通过上面众多概念可以看出,虽然无论是机构或是专家,对 PPP 都还没有形成一个完全一致的表述,但是,从这些定义和解说中我们可以发现一些共同的特征:首先是公共部门与私营部门的合作,合作是前提,每个概念中都包含合作这个关键词。其次是把提供公共产品或服务,包括提供基础设施,作为合作的目标。第三是强调利益共享,就是说在合作过程中,私营部门与公共部门共赢。第四是风险共担。这些特征大体上概括了 PPP 概念的基本要素,在此基础上,我们认为,PPP 概念中包含有合作、提供公共产品或服务、利益共享、风险共担这样几个要点。

“竞争可以是建设性的,也可以是破坏性的;即使其为建设性的时候,竞争也没有合作那样有利”^⑤。马歇尔在其《经济学原理》中曾明确地指出了合作比之于竞争的更为重要。人们往往认为,在市场经济中竞争是万能的,其实并不尽然,竞争固然重要,但也不排斥合作。PPP 的本质是合作而非简单的竞争,竞争只是合作过程中的一种手段和一种基础机制。

(三)本文给出的 PPP 概念。

根据人们对 PPP 的认识,并结合上面比较典型的观点,可以就 PPP 及其管理模式作出这样一个定义:所谓 PPP,是指政府公共部门与民营部门合作过程中,让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务,从而实现政府公共部门的职能并同时也为民营部门带来利益。其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。通过这种合作和管理过程,可以在不排除并适当满足私人部门的投

资营利目标的同时,为社会更有效率地提供公共产品和服务,使有限的资源发挥更大的作用。

我们知道,政府应当为社会公众提供公共产品和服务,但大量准公共产品与服务的提供过程,并不必然排斥私人部门的参与,相反,还可能带来一系列正面效应。如果让私人部门做这些事情,理所当然要经过政府公共部门的同意或许可;同时,为了确保私人部门提供公共产品的质和量,私人部门必然要接受政府部门的监督。政府公共部门为了能够让私人部门合理参与,也必然要为其设置相应的条件,如保证其实现一定的利益、帮助其控制相应的风险等,只有这样,私人部门才愿意做过去本该由政府公共部门做的事情。

一旦民营部门做了公共部门的事情,一定是民营部门与政府公共部门合作的结果,而非相互竞争的结果——虽然在具体的民营企业或机构参与者的确定或挑选过程中,一般应当安排必要的竞争,那只是民营部门做这个事在项目具体落实程序中、环节上的单方面的内部竞争。

PPP 管理模式与融资模式的区别是:(1)融资只是 PPP 的目的之一,并不是全部。PPP 项目中会涉及到融资问题,但不仅限于融资问题,政府和公共部门除了利用民营部门的资本以外,大多还利用了民营部门的生产与管理技术。(2)融资更多是考虑将自己的风险最小化。而 PPP 管理模式中,更多是考虑双方风险而将整体风险最小化。事实证明,追求整个项目风险最小化的管理模式,要比公、私双方各自追求风险最小化更能化解风险。PPP 所带来的“一加一大于二”的机制效应,需要从管理模式创新的层面上理解和总结。(3)与风险控制相对应,融资者考虑的是自己收益最大化,而 PPP 管理模式又加入了社会综合效益最大化的导向。可以说,实现收益最大化是每个融资者都要考虑的问题,但是,作为 PPP 管理模式中的合作双方,又是受到不允许过分追求局部利益的制约的,因为这一模式涉及到更多的公众利益。在 PPP 管理框架下,政府为了吸引民间资本进入,减少民营部门的经营风险,会确保其经营具有一定的收益水平,但又不应收益过高,如果收益过高,政府方面也会作出相应控制。

美国管理学家斯蒂芬·P·罗宾斯给管理下的定义是:管理是指同别人一起,或通过别人使活动完成得更

有效的过程^⑥。而 PPP 就是公共部门与民营部门一起,使得公共产品和服务的提供更为有效的过程。由此可以看出,应当把 PPP 放在一种管理模式的高度来认识,其中可以包含其融资模式。

二、起源

我们已知所谓 PPP,是指政府公共部门与民营部门合作过程中,让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务,从而实现政府公共部门的职能并同时也为民营部门带来利益。那么,哪些部门能够让民营部门参与,而民营部门又愿意参与做哪些事情呢?众所周知,民营部门做事的内在动力是获取利益或利润,如果没有利润,民营部门不会愿意做本该公共部门做的事情。利润的获得一般有两个主要途径:一个是政府直接给予民营部门;另一个是民营部门通过向用户收费获得。第一种很容易理解,为政府做事,必然由政府付费。而第二种途径是要经过用户认可的,就是说所做事情对用户而言是有益的,用户能够从中获得好处,只有这样用户才愿意付费。这就会让我们联想到修路或供水,这两种服务都能为用户带来直接的利益,通过向用户提供服务而收取费用,用户较容易接受。而我们考察 PPP 的起源时,的确可以从民营部门修路和私人参与供水开始。

在英文中最早的公路之所以被称为 turnpike,是因为路段上布置了可移动的路障,通常由一根水平的长杆(pike)或栅栏组成,管理人可以通过移动横杆(turn the pike)来阻断路面交通。15 世纪时,欧洲人设置这样的路障通常出于安全考虑,在战时可以减缓骑兵的袭击速度,起到一定的抵挡作用。到了 17 世纪,税务机构开始推行公路收费政策,turnpike 的作用发生变化,开始用来阻挡过往车辆,收取“过路费”后再放行(笔者注意到,turnpike 的名称在美国宾夕法尼亚州等地的收费干道上沿用至今)。由此可以说,PPP 起源于收费公路的诞生。当然,在当时人们还没有明确提出 PPP 的概念或理论来,只是实际生活中出现了“公”与“私”实际形成了互动、交易关系而共同维系收费公路运行的模式。

其实收费路的源头要早远得多。据历史记载,公元前 1950 年,亚述人就修建了从叙利亚到巴比伦的收费道路。这可能是现可看到的最早的收费路记载了。希腊

历史学家和哲学家斯特雷波(Strabo, 公元前 63 年—公元 21 年)在恺撒·奥古斯都(Caesar Augustu)时代的 Geographia 中也记载了在 Little Saint Bernard's Pass 上收取通行费的历史。作为对养护道路、带路和跨山脉搬运的回报,罗马大帝授予 Salassi 部落征收通行费的特许权^⑦。这可以被称为最为原始的 PPP 形式,但是它与现在模式的差别并不太多。这一收费在当时同样需要罗马大帝代表政府的授权。

下面再作一些分别区域或国度的考察。

(一)欧洲。

1. 英国。

在供水方面,伦敦由私人企业供水已经有 400 多年的历史,而政府对私人进入很少加以限制。企业相互竞争,以投资支持服务和质量的革新,增加居民用水线路。到了 19 世纪,伦敦大范围的供水系统已经使之成为“欧洲居住和健康状况最好的城市之一,在大多数欧洲城市人口急剧下降时,该市的死亡率却低于出生率 1800 点”(世界发展报告,2004)。95%的伦敦居民从私营企业那里得到管道供水,其中多数是对住宅直接供水。

技术进步导致竞争中的产业合并和价格上升。供水条件的改善引起了抽水马桶需求的增加,这又引起了污水排放的问题。议会为此制定了法规,到 1908 年,私营系统全部被国有化。直到 20 世纪 70 年代末,众所周知,英国又进行了大规模民营化,在 20 世纪 80 年代,英国恢复了用水的私人供给(世界发展报告,2004)。

英国在 PPP 的实践方面走在世界前列,特别是它的自来水供应很有代表性,已经走了一个循环,从 400 多年前就有了私人供水的历史,后来逐渐被国有化,到了 20 世纪 80 年代初又被民营化。从私营到国营再到私营,整整走了一圈。可以说英国是 PPP 的先驱、倡导者,同时也是 PPP 的促进者。特别是在撒切尔夫人上台之后,极大推动了 PPP 的进程。

在交通方面,英国早在 1281 年就开始对通过伦敦桥的车辆、行人和船只收费,1706 年,成立收费信托机构,负责收费公路的筹资、建设、维护和经营。1820 年,英国大约有 3200 公里的收费道路,年收费额为 125 万英镑^⑧。尽管 1364 年英格兰的法律首次允许设立收费站,但第一条收费公路直到 1663 年才得以建成。赫特福德尔、亨廷顿和剑桥的法官请求议会通过法案,允许募集

资金维修和改善横穿 3 个郡的 Great Northern Road 的一个路段。依据该法案,管理当局有权在公路的特定路段设立 3 座收费站,对过往车辆和牲畜收取规定的费用,收费期限为 21 年,预计在这 21 年内就可以偿清债务,此后,公路将恢复免费通行(Cossons,1934)。直到 18 世纪早期,才确立了将公路的管辖权归属专门的地方机关以及将养护成本从国家转移到使用者的惯性规则。1706—1707 年,第一个所谓的“收费公路信托”成立。它的成立促成了上百个法案的通过,这些法案几乎将这一制度推广至英格兰全境。到了 19 世纪 40 年代,有效的收费公路法案接近 1000 个,都是由镇区议会、商人、制造商、农民和地主推动制定的,其中也包括负责养护公路某一路段的人^⑨。由于当时管理收费公路的信托企业较小,资金有限,每家企业只能负责 10 英里或 20 英里的路段,因此常常会有某一段公路不通的情况,所以导致长途运输受到限制,所运的只能是旅客和小批量的高价值货物(这与我国上世纪末上海修建高速时的情形有些类似,当时为了方便民营资本进入上海高速路建设,市政方面有意将路段作出划分,以便于民营资本的参与,但已少有因协调不到位而出现“断头路”的情况)。

1773 年英国国会通过的《收费公路法案》规定了详细的差别收费制度。依据车辆轮胎的宽度对车辆分类,轮胎越宽收费越低。对于“滚轮”宽度在 13—16 英寸之间的四轮马车免收一年的通行费,一年之后享受部分优惠待遇,因为它们在路上留下的车辙较少(Cossons,1934,pp. 20—22)。当然并不是对所有的通行者都收费,如邮递员、神职人员以及养护人员就不必交通行费,对于政府及住在公路两边的居民,通过支付年费来代替通行费。

收费公路信托机构的受托人有权募集资金——通常的费率是 4%或 5%,并利用募集来的资金在特定的地点修建新公路(也往往用来改善旧公路)。公路的实际养护和建设则由指定的检查员负责督办,检查员往往要监督多条收费公路的运作。收费“保收人”享有公路收费的特权,他们向信托机构支付固定的金额,以换取在收费公路特定收费站收费的权利(这成为外包或转包的早期实例)。1773 年以后开始拍卖收费租赁权,开始是拍卖给当地的商人,后来就面向可以收购多条收费公路租赁权的大集团。^⑩

2. 法国。

法国的供水服务也是从地方的私人供水开始,自 17 世纪中期一直保持了下来,曾经历了不同的管理和租借合约形式,最终将供水服务演变为公有制下的私人提供(世界发展报告,2004)。由于认识上的差异,法国人并不把公私合作伙伴关系看作是一种新的观念,因为他们接受特许经营的理念,而事实上特许经营是公私伙伴关系的一种形式。其实这并不重要,重要的是在 100 多年前法国现实生活中就出现了 PPP,当时的形式是“社会经济混合体”和“特许经营”,今天,特许经营制度在法国仍然是建设和管理“商业型”公共服务设施和公共基础设施的最普遍模式。在 1995 年,75%人口的供水是通过 PPP 合同实现的。里昂水务和威望迪(现在叫 Veolia Environment)两家 PPP 模式的经营者控制着全国 62%的供水、36%的污水处理、75%的市中心供热、60%的垃圾处理、55%的电缆运营以及 36%的垃圾收集。大部分铁路网络、供水设施和街道照明也是在 PPP 模式下发展起来的(Ribault,2001)。法国在水务方面的 PPP 相当有名,经验丰富,本世纪初威望迪公司以约 20 亿元人民币的价格,获得控制我国浦东自来水厂 50%的股权和 50 年经营权。

在交通方面,法国还有个著名的案例,是 160 公里长的苏伊士运河。这项特许经营权是 1854 年由统治埃及的土耳其总督授予的。运河于 1869 年竣工,特许经营的期限为 99 年,自运河开航之日起计算(但在 1956 年埃及政府将苏伊士运河公司国有化时,特许经营权随之终止)。

基础设施和公共服务方面,在法国采用了两种不同的制度:政府直接管理制度和基于 PPP 模式的私人特许经营制度(在法国叫做公共服务委托制)。在政府直接管理制度下,基础设施或服务直接由公共机构或国有机构建设和运营(Lignieres,2002)。大量基础设施在将特许经营合同授予公共特许经营者的形式下进行管理和开发,成立特殊目的的公共企业来建造和运营。例如,20 世纪 50 年代组建特许经营控股公司用于开发法国高速公路网,当时由地方政府和公共信贷机构提供股本金是一种使中央政府避开其预算限制的方式。但是,征收的通行费受到管制,并且上涨率低于通货膨胀率,这损害了公司的收益,恶化了公司的资产负债表。当这些公司遇到财务困难时,大部分都被政府接管了(Smith,1999; Levin-

son,2002)。自 20 世纪 90 年代以来,采用 PPP 方案为基础设施项目融资和设计迅速复苏,法国的公用事业公司,如威望迪集团、苏伊士里昂水务、布依格集团、万喜建筑公司、SAUR、索迪斯集团和康运思公司,充分利用了这种新形势。法国政府已经向私人特许经营者开放了以下项目:Millau 高架桥、连接 Perpignan 和 Figueras 的高速公路以及几个高速公路路段(A19、A86、A28)。在地方层面,几乎所有的公共服务都向特许经营者开放。污水处理、垃圾收集与管理、电缆、城市交通、体育运动设施、学校餐饮、殡仪服务和供水都可以按照委托管理合同来组织(Ribault,2001)。长期以来,法国的 PPP 主要形式是特许经营。

3. 荷兰。

在 1853 年到 1920 年期间,供水部门主要由私营供水企业控制,后来这些企业逐步地被市政当局所接管并作为公用事业来经营。合并是由中央法令决定并由市政当局推动的。主要目的是利用企业为农村地区提供更加地域化的服务。到公共部门接管的时候,对供水服务实施经济管理的原则已经很好地融入到政治体系中了。市政当局对公用事业进行市场化管理已经成为行业准则(世界发展报告,2004)。

将水视为一种经济物品并对供水服务进行收费的行为使得荷兰能够利用私人供应来推动该部门的发展。在荷兰,这个系统从私营部门移交到公共部门手里。但是,向供水服务的用户收费一直是行业准则,这使得提供者能够在与地方政府保持距离的同时维持服务供应,并更好地激励他们对客户的需要负责(Lorrain(1992); Blokland, Braadbaart 和 Schwartz(1999))。

(二) 美国。

美国水务。在 1800 年到 1900 年期间,美国的自来水厂以惊人的速度增长。最初是私营企业占优势,而到 1900 年已经有一半是公有的了。之所以会出现这种向公有制过渡的情况,是因为市政当局和企业消防用水合约问题上有分歧。当城市快速发展时订立合约的困难,几个城市曾发生的大火,这一切不仅为私营企业、也为政府提供了规避行动目标或是推动合约重新谈判的机会,在从市政当局向企业进行财政转移拨款时,计量方法的缺乏和直接收费导致双方发生冲突。结果并不令人惊讶,公有制成分增加了,而与此同时公共服务系统也

继承了将供水作为经济产品来管理和控制的传统(世界发展报告,2004)。

美国交通。美国也运用道路收费制度。最早的私人修建的道路在美国宾西法尼亚州于 1794 年建成^①。美国的收费公路和英国一样,并非所有通行者都要支付通行费。一些地方政府立法,去教堂做礼拜的人、军人以及在收费站镇内做生意的人可以免交通行费。收费公路每年分红和资本回报率最高为 8%,更普遍的是每年 3% 的收益率(Levinson)。在美国,“认购方更感兴趣的往往是新交通线路可能给他们带来的利益,而不是投资的盈利性”(Durrenberger,1931,p.100,在 Levinson2002,p.25 引用)。因为乡镇及其领头的居民想从改善交通运输之中寻求对当地经济的拉动力,我国近二三十年流行的“要想富,先修路”的思想与此可谓不谋而合。

目前,美国已有 19 个州允许建设公私合营的高速公路,在这种项目中政府与私人主要通过合同形式来确立双方的权利义务,政府是交通设施的所有者,私人则可以拥有交通设施中的某一部分(如交通管理系统、服务区等),并从中获得相应的收益。美国的高速公路往往专设多人乘车车道,并给予其免交通行费等优惠措施,以鼓励多人合乘。加州橙县 91 号公路在全国率先采用根据不同时段设定不同收费标准的收费方式,通过收费限制高峰期出行的车辆数量,同时保证车辆在该公路上的行驶速度。美国联邦公路局试验发现,通过收费的调节可以使很多人选择避开高峰时期出行,从而提高车辆的通行效率。不收费时每车道每小时可通行车辆 1500 辆次,收费调节后则可达到每小时 1800 辆次^②。

在美国,当收费公路获得特许建设权的时候,就已经设想有朝一日它会回归国有,一般是 99 年的租赁期结束后。事实上,极少数收费公路的运营时间超过了租约期限,它们中的大多数被废弃或者被收费公路的所有者以公平和公正的价格转让出去。20 世纪初,剩下的收费公路都被各州和当地政府收购并归入国有高速公路系统^③。

(三) 中国。

一些人认为,PPP 起源于欧洲,只是最近几年才被引进中国,其实并非如此。公私合作在我国已较早地存在于生活当中,只是没有总结出来并形成理论而已。在现实生活中,我们早在报纸等媒体上看到过这样的报

导,一些动物园由于缺乏必要的资金投入,让社会上有爱心的公众认养公园里的动物,并可以给它们取个自己心爱的名字,其实这就是典型的公私合作。还有个例子是在公路(省道或国道)两边植树,虽土地属于国家,但由附近居民来植树并进行管理,当树木成材之后,政府与居民按当时所签的协议来对收入分成,这也是很典型的公私合作。这两个例子都可以使我们很清楚地看到,公私合作给双方带来了只通过一方较难实现的利益。个人是不可能也不被允许在家庭中饲养大熊猫等国家级保护动物的,通过这种公私合作的方式却变通地实现了个人的这一美好愿望;而同时作为由政府管理的公园,由于缺乏资金,一些动物的生存条件得不到保障,而通过这种公私合作,却很容易地解决了这一问题。同样,如果由政府公路两边种植树木并负责管理,由于所种树木较分散,政府必定要增加管理的成本,但是如果让附近的居民来种植树木,成材后按事前所签订的合约进行分成,在双方的利益达成一致的同时,政府也大大降低了管理的成本^⑩。

追溯到1906年6月开工的新宁铁路,是我国内陆最南端的一条民营铁路。光绪皇帝于1906年正月22日签字批准立项。该线路自广东省斗山之北街修起,全长109公里,支线28.5公里。这条线路由华侨新宁县人陈宜禧集资兴办,当时分三段施工,1913年竣工(资料来源:中国铁道网)。

至于我国真正形成具有现代意义的PPP,还是要以党的十六届三中全会为重要标志,会议通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》已经明确指出:清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策,消除体制性障碍。放宽市场准入,允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。这标志着民营资本可以全面进入基础设施和公用事业领域,当时最为引起民营资本兴趣的领域是城市居民供水。法国威望迪集团以约20亿元人民币的价格,拍得浦东自来水厂50%的股权、50年的经营权就是当时较为著名的PPP案例之一。另外,在此前也有一些地方采用BOT方式建立发电厂和桥梁、高速公路等(如我国内资民营资本从事的第一个BOT项目是福建泉州的刺桐大桥),带有一定程度的开拓、创新性质,为十六届三中全会决定的出台提供了实践经验的支撑。

三、特 征

在明确PPP的概念和考察其起源之后,我们可以作出一个关于其特征的总结:PPP的运行具有三个重要特征:伙伴关系、利益共享和风险分担。

(一)伙伴关系:项目目标一致。

伙伴关系是PPP第一大特征,所有成功实施的PPP项目都是建立在伙伴关系之上的。可以说,伙伴关系是PPP中最为首要的问题,没有伙伴关系就没有PPP。政府购买商品和服务,给予授权,征收税费和收取罚款,这些事务的处理并不必然表明合作伙伴关系的真实存在和延续。比如,即使一个政府部门每天都从同一个餐饮企业订购三明治当午餐,这也不能构成一种伙伴关系(Kelly, 2000,p.10)。PPP中民营部门与政府公共部门的伙伴关系与其它关系相比,一个显著的独特之处就是项目目标一致。公共部门之所以和民营部门合作并形成伙伴关系,核心问题是在其中存在一个共同的目标:在某个具体项目上,以最少的资源,实现最多的产品或服务。民营部门是以此目标实现自身利益的追求,而公共部门则是以此目标实现公共福利和利益的追求。

形成伙伴关系要落实到项目目标一致之上,但这还是不够的,为了能够保持这种伙伴关系的长久与发展,还需要伙伴之间相互为对方考虑问题,具备另外两个显著特征:利益共享和风险分担。

(二)利益共享。

利益共享是PPP的第二个特征。在这里需要明确的是,PPP中公共部门与民营部门并不是分享利润,而且还需要对民营部门可能的高额利润进行控制,即不允许民营部门在项目执行过程中形成超额利润。其主要原因是,任何PPP项目都是公益性项目,不以利润最大化为目的。如果双方想从中分享利润,其实是很容易的一件事情,只要允许提高价格,就可以使利润大幅度提高。不过,这样做必然会带来社会公众的不满,最终还可能会引起社会的混乱。既然形式上不能与民营部门分享利润,那么如何与民营部门实际地共享利益呢?共享利益在这里除了指共享PPP的社会成果之外,也包括使作为参与者的私人部门、民营企业或机构取得相对平和、稳定的投资回报。

在此,利益共享显然是伙伴关系的基础之一,如果没有利益共享,同样也不会有可持续的 PPP 类型的伙伴关系。

(三)风险分担。

PPP 的第三个特征是风险分担。伙伴关系不仅仅意味着利益共享,同时也意味着风险分担。与市场经济规则兼容的 PPP 中,利益与风险也有对应性,风险分担是利益共享之外伙伴关系的另一个基础。如果没有风险分担,也不可能形成这种伙伴关系。

无论是市场经济或计划经济、无论是私人部门或公共部门、无论是个人或企业,没有谁会喜欢风险。即使最具冒险精神的冒险家,其实也不会喜欢风险,而是会为了利益千方百计地来避免风险。在 PPP 中,公共部门与民营部门合理分担风险的这一特征,是其区别于公共部门与民营部门其它交易形式的显著标志。如政府采购过程,之所以还不能称为公私合作伙伴关系,是因为双方在此过程中是让自己尽可能小地承担风险。而在公私伙伴关系(PPP)中,公共部门却是尽可能大地承担自己有优势方面的伴生风险,而让对方承担的风险尽可能小。一个明显的例子就是在隧道、桥梁、干道建设中,如果因车流量不够而导致民营部门达不到基本的预期收益,这时公共部门可以对其进行现金流量补贴,这种做法可以在“分担”框架下有效控制民营部门因车流量不足而引起的经营风险。与此同时,民营部门实际会按其相对优势承担较多的、甚至全部的具体管理职责,而这个领域,对于公共部门而言,却正是管理层“道德风险”的易发领域,这种风险由此而得以规避。

如果每一种风险都能由最善于应对该风险的合作方承担,那么毫无疑问,整个基础设施建设项目的成本就能最小化^⑤。PPP 管理模式中,更多是考虑双方风险的最优应对、最佳分担,而将整体风险最小化。事实证明,追求整个项目风险最小化的管理模式,要比公、私双方各自追求风险最小化更能化解准公共产品领域内的风险。所以,我们强调,PPP 所带来的“一加一大于二”的机制效应,需要从管理模式创新的层面上理解和总结。

四、功 能

PPP 是一种新型的管理模式,不仅具备管理的一般

职能,如计划、组织、领导、控制,还具有其它管理模式所不具备的职能:扩量融资、利用新技术,以及特别值得强调的机制创新的职能。

(一)一般功能:计划、组织、领导和控制。

计划包括:定义组织目标;制定全局战略以实现这些目标;开发一个全面的分层计划体系以综合和协调各种活动^⑥。计划是一种协调的预案和过程,它给管理者和非管理者指明了方向。当所有相关人员了解了组织的目标和为达到目标他们必须做出什么贡献时,他们就能开始协调他们的活动,互相合作,结成团队。如果没有计划,则会走许多弯路,从而使实现目标的过程失去效率。总之,有了计划可以减少重复性和浪费性的活动;在实施之前的协调过程可以发现浪费和冗余,低效率的问题会暴露出来,进一步,当合理化的手段和追求的目标设定清楚时,通过计划可以减小不确定性,使管理者能够预见到行动的结果。

计划可分为正式计划和非正式计划。在 PPP 管理中,通常正式计划是由公共部门和民营部门共同制定并以契约方式认可的,通过计划可以清楚看到公共部门与民营部门的共同目标是什么,也可以清楚看到其后公共部门与民营部门各自的目标是什么。在公私合作过程中,每一个时期都有具体的目标,这些目标被郑重地写下来并使合作双方的全体成员都知道,就是说,让每一个参与管理的人都明确组织想要达到什么目标和怎么实现这些目标。

组织一般由组织结构、组织与职务、人力资源管理、变革与创新的管理等要素组成。组织结构描述组织的框架体系^⑦。在 PPP 过程中,有时会因特殊的项目而设立新的组织机构,有些项目会以原来的组织机构为基础不再设立新的组织机构。在新设立的组织机构中,一般会有公共部门和民营部门双方人员共同组成,根据合同要求安排相应的管理职位。

领导包含两个方面的内涵,一个是动词——领导;另一个是名词——领导者。这方面 PPP 也有着不同于一般管理模式的特点,如上海浦东自来水厂采用 PPP 管理模式中,新成立的法国威望迪集团持股 50%的水务公司,其董事长和总经理是由中方和法方轮流执政(中方人员任董事长时,法方任总经理;法方任董事长时,中方任总经理)。这体现了 PPP 管理模式中,领导职能的特殊

作用和创新形式。

控制可以定义为,监视各项活动以保证它们按计划进行并纠正各种重要偏差的过程^⑧。一个有效的控制系统可以保证各项行动完成的方向是朝着达到组织目标的。控制系统越是完善,管理者实现组织的目标就越容易。控制过程一般可分为三个步骤:第一是衡量实际绩效;第二是将实际绩效与标准进行比较;第三是采取管理行动来纠正偏差或不适当的标准。在 PPP 管理过程,控制职能表现得更为明显,无论是公共部门还是民营部门都在时刻衡量实际绩效。民营部门衡量实际产生的收益(投资回报)如何,而公共部门衡量的是社会公众的反映如何。在第二步,民营部门更多地考虑实际产生的绩效与以往的其它项目进行比较;而公共部门则将实际取得的绩效与合作前进行比较。第三步是采取相应的管理行动纠正偏差。尽管计划可以制定出来,组织结构可以调整得非常有效,员工的积极性也可能调动起来,但是这仍然不能保证所有的行动都按计划意图执行,不能保证管理者追求的目标一定能达到。因此控制是非常重要的,因为它是管理职能环节中最后的一环。

(二)特殊功能:融资、利用新技术和机制创新。

PPP 作为一种新型的管理模式,它不仅仅具备了管理的一般职能,除此之外,它还兼有融资、利用新技术和机制创新的职能,这是一般管理所不具备的。在 PPP 初起之时,人们就是把 PPP 当作一种融资的形式。随着对 PPP 认识的不断深入,对 PPP 的管理模式概念有必要加以强调并使人们所认知。

融资职能是人们对 PPP 最早的认识,直到现在还有相当多的人认为 PPP 是一种融资模式。PPP 兴起之初,其主要目的也就是为基础设施融资,具体形式较多地表现为公路建设、铁路建设的融资。政府在建设公路、铁路等基础设施时,往往由于资金不足,让民营部门进行投资,民营部门通过收费的形式收回投资。正是这种融资的职能,使得人们对 PPP 有了极大的兴趣和热情,随后这种 PPP 的融资职能被不断地运用到基础设施的各个方面,如自来水提供、污水处理、隧道建设、公共卫生与医疗、基础教育等等。政府公共部门在不同的领域,通过民营资本来为社会提供公共产品和服务,可以弥补政府向社会提供公共产品和服务过程中资金的不足。BOT 是众多 PPP 管理具体模式中融资功能表现最为明显的一

个,政府公共部门通常让民营部门利用自己的资金建设基础设施(如高速公路),然后让民营部门经营,并从中获得收益,经过一定的时间再转移给政府部门。政府在此过程中可能不需要投资一分钱,却为社会提供出原本应该自己提供的基础设施和服务,同时经过一定的时期后,还拥有了该基础设施。由此可见 PPP 融资功能之一斑。

利用新技术包含两个意思:一个是生产方面的技术;另一个是管理方法的技术。之所以说利用新技术是 PPP 管理模式的一个职能,是因为通过 PPP 管理模式在为公共部门提供融资的同时,也为公共部门带来了民营企业、机构基于其活力而开发的新的生产技术和管技术,从而可能会大大提高公共产品和服务提供的效率和水平,从而在不增加公众税负的基础上,凭借“使用者付费”机制,以私人部门之手,更大限度地满足了社会公众的需要。

机制创新职能,在中国改革开放以来这样的经济社会转轨过程和追求“后来居上”的现代化赶过程中,具有特别值得重视的意义和作用,甚至可以认为是战略性的特定职能。这一职能的主要指向,是在经济社会生活中促进机制转换、制度创新和资源配置效益提升。机制转换包含两层意思,一是公共部门由传统的计划向市场转换;二是私人部门由市场逐利向计划靠拢。这种“双转换”可以形成一种新型的激励机制,进而达到制度创新的推进、改革的深化和资源配置效益的提升。我们知道,PPP 本质是公私合作,合作的结果便是邓小平所明确指出并加以肯定的计划与市场在运行机制层面的结合,从而形成了优于计划和市场单独作用的新型管理体制和运行机制。计划往往更注重平均,从而损失了效率,而市场通常更注重效率,从而损失了均平,PPP 管理模式注重的是均平、公平与效率的有机结合,在尽可能小地损失效率的情况下实现社会发展中的公平,同时在尽可能小地损失公平的情况下提高经济资源特别是公共部门资源的使用效益和综合效率。机制创新的职能,也突出了 PPP 管理模式的后发优势并打开了其发挥潜力的空间,它可以有效避免前人所走的单独用计划手段和公立机制提供公共产品或服务的低效弯路,同时克服市场经济下容易出现的公共投入激励机制不足和私人部门的冷漠与“袖手旁观”,为公共产品和服务的提供、公共基

基础设施建设和其支撑的社会“又好又快”发展,提供带有明显“后发优势”特征的创新机制,进而加快中国作为新兴市场经济国家的现代化“赶超”进程。

五、小 结

由于 PPP 最初是被作为一种新型融资工具来使用的,所以前人给出的 PPP 概念大多带有融资的色彩。虽然在其它机构或个人给出的 PPP 定义当中,我们可以清晰地看到 PPP 的基本特征,如合作、利益共享和风险分担等,但还很难发现把 PPP 作为一种管理模式概念来使用。本文给出 PPP 概念后,从管理的视角加以强调,有兴趣的读者可以将其和管理的概念作一番比较。本文所给出的 PPP 的三个特征,其内在逻辑是联结于公平和效益兼容共升的特征,因为在通过 PPP 提供社会公共产品时,并非从特殊群体利益考虑资源的运用,会充分实现公共利益最大化,但其中的私人部门参与者的利益,却可以得到一定水平的保证,而且激励和效益水平亦可望达到奇特的较高水准。PPP 的这种职能,是其所独有的,其它管理模式并不具备——通常的管理职能仅仅是计划、组织、领导和控制,而只有 PPP 管理模式,才具有对于我国这样的转轨经济体特别宝贵的机制、制度创新以支撑其赶超战略的职能。

参考文献

- [1][英]马歇尔著《经济学原理》(上)朱志泰等译 北京 商务印书馆出版 1983 年 5 月
- [2][美]E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》周志忍等译 北京 中国人民大学出版社 2002
- [3][英]达霖·格里姆赛和[澳]莫文·K·刘易斯合著《公私合作伙伴关系:基础设施供给和项目融资的全球革命》北京 中国人民大学出版社 2008
- [4][美]斯蒂芬·P·罗宾斯 著《管理学》北京 中国人民大学出版社 2002
- [5] 贾康、孙洁:《农村公共产品提供机制研究》管理世界 2006(12)
- [6] 贾康、孙洁:《社会主义新农村基础设施建设中应积极探索新管理模式—PPP》经济学动态 2006(10)
- [7] 贾康、孙洁:《在公立医院改革中采用 PPP 管理模式的探讨》财政部科研所 研究报告 2009(29)

- [8]贾康 孙洁:《公私合作伙伴关系(PPP)的概念、特征与职能》财政部科研所 研究报告 2009(34)
- [9] 孙洁 著《城市基础设施的公私合作管理模式研究》北京 中国人事出版社 2007
- [10] 周文渊 主编《国际通行规则与国际惯例全书》,第三册,第 2778 页
- [11]Allan R J. PPP: a review of literature and practice[C]//Saskatchewan Institute of Public Policy Paper, 4.1999
- [12] The European Commission. Guidance for successful PPP[R].2003
- [13] The National Council For PPP, USA. For the good of the people: using PPP to meet America's essential needs[R]. 2002
- [14]United Nations Institute for Raining and Research. PPP-For sustainable development[R].2000

作者单位:财政部财政科研所
(责任编辑 纪燕渠)

- ① United Nations Institute for Raining and Research.PPP-For sustainable development[R].2000.
- ② The European Commission. Guidance for successful PPP[R].2003
- ③ The National Council For PPP, USA. For the good of the people: using PPP to meet America's essential needs[R]. 2002
- ④ Allan R J. PPP: a review of literature and practice [C]// Saskatchewan Institute of Public Policy Paper, 4.1999
- ⑤ [英]马歇尔著《经济学原理》(上)朱志泰等译 北京 商务印书馆出版 1983 年 5 月,P26
- ⑥⑩⑪⑬[美]斯蒂芬·P·罗宾斯 著《管理学》北京 中国人民大学出版社 2002.P6.P150. P229. P476.
- ⑦ ⑨⑬[英]达霖·格里姆赛和[澳]莫文·K·刘易斯合著《公私合作伙伴关系:基础设施供给和项目融资的全球革命》北京 中国人民大学出版社 2008 P41. P43. P45.
- ⑧⑪参见 周文渊 主编《国际通行规则与国际惯例全书》,第三册,第 2778 页、第 2778 页以下。
- ⑩ 1825 年,一家合伙企业收取的过路费占整个伦敦过路费的 3/4 (Levinson, 2002)。
- ⑫ 中国交通技术网 (http://www.tranbbs.com/news/Worldnews/news_4673_2.shtml)
- ⑬孙洁 著《城市基础设施经营的公私合作管理模式研究》北京 中国人事出版社 2007 P2-3
- ⑮[美]E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》周志忍等译 北京 中国人民大学出版社 2002,P265.