

PPP：制度供给的伟大创新

■ 贾康 苏京春 财政部财政科学研究所

(上接 01 版)

PPP 的具体形式之 BOT (build-operate-transfer,即建设—经营—转让),是指政府通过契约授予私营企业(包括外国企业)以一定期限的特许经营权,许可其融资建设和经营特定的公用基础设施,并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款,回收投资并赚取利润;特许权期限届满时,该基础设施无偿移交给政府。(贾康等,2014) 名称上被认为是世界上首个将 BOT 的创新模式的肯定与赞赏。早在 20 世纪 70 年代后期,土耳其就已经开始注意 BOT 这种创新的投资方式,并在当时扎尔总理的领导下尝试利用此模式筹建阿科伊核电厂,预设由承包商和土耳其政府所属电力管理局组成的企业筹资和建设核电厂,并拥有和运营该电厂 15 年,15 年后移交土耳其政府,但最终由于项目投标人与政府的谈判始终未能达成而流产。1984—1987 年间,土耳其政府利用与柏可德国际财团的公私合作而建成多座大型燃煤火力发电厂,终于实现了 BOT 模式在土耳其的首次成功运用。

中国当下的 PPP 机制创新方兴未艾,各方已意识到其存在巨大广阔的前景。除了 BOT、TOT、BT 等一、二十个英文缩略语表示的 PPP 具体形式之外,中国实践中前沿状态的 PPP 创新可观察近年风生水起的“连片开发”。中共十八届三中全会提出要让市场在资源配置过程中发挥“决定性”作用以来,PPP 模式受到国务院领导和各级政府部门的高度重视,实已成为落实国家战略的重要工具之一,并成为“全面深化改革”的重要组成部分。财政部部长楼继伟指出,在当前创新城镇化投融资体制、着力化解地方融资平台债务风险、积极推动企业“走出去”的背景下,推广使用 PPP 模式,不仅是一次微观层面的操作方式升级,更是一次宏观层面的体制机制变革,可谓一语中的。

二、公私合作的理论基础与发展

在新公共管理改革实践的基础上,我们可观察到,公共服务事项市场化改革中 PPP 的相关理论实已经历“到实践中去”和“从实践中来”两个阶段的变迁。

(一)到实践中去:公共服务市场化改革的理论支持

20 世纪 70 年代前后,经济学理论发展中凸显了以科斯为代表的新制度经济学派,交易费用理论的产生和产权理论的深化发展对公共服务领域改革产生了重要影响。我们可以认为,新制度经济学所指向的制度改革,与技术变革相比,是试图从制度的层面解决经济效率的问题,不同点在于,技术变革所反映的,直观上是人与物之间的关系,而制度改革则直接地反映人与人之间的关系。以英国为例,在经历 20 世纪 30、40 年代后的福利国家和 70 年代的国有化改革后,整个社会运行交易费用高而运行绩效低低的矛盾,直接导致英国政府债台高筑。按照新制度经济学的理念,制度实际上可以被看作一种特殊的公共品,提供者是政府,而改善制度这种公共品的供给,必须且有效的途径就是改革。撒切尔政府一方面在以哈耶克为代表的新自由主义影响下,有非常明确的市场化改革方向,另一方面遵循新制度经济学所强调的交易成本分析,致力于降低整个社会制度的交易成本。开启公共服务市场化改革的 PPP,可认为是在交易费用理论的影响下,随着公共服务供给的市场化改革而得以广泛发展的。

公共服务市场化改革的另一理论支柱,是委托—代理理论,即研究委托人和代理人之间所建立的契约关系等的理论。由于委托人和代理人之间存在实际上的信息不对称,委托人无法总对代理人所有行为的细节全盘掌控,而代理人在利益驱动下更有可能实行机会主义行为来追求利益最大化,所以,即便通过签订合同条款等方式形成相对稳固的委托—代理关系,其运行过程中也可能面临许多问题,因而对委托人和代理人之间关系的研究就显得更加重要。PPP 模式往往包含多重契约关系,如果说“交易费用理论”是从宏观上指导了 PPP 实践的起点切入,那么“委托—代理理论”则一方面促使 PPP 这种以委托—代理为核心的模式成为更广泛的现实,另一方面也为 PPP 的管理和运行提供了理论基础。比较而言,“委托—代理理论”所研究的范畴显然往往是较为微观的层面,但其实质上仍然是在通过研究委托人和代理人之间关系而研究制度运行过程中的问题,或者说,我们可以认为其是在通过研究和解决委托—

代理契约关系中可能产生的问题,而达到降低交易费用和制度运行费用的效果,实际上与“交易费用理论”一脉相通。

基于此,可以再来看一下我国 PPP 的产生和发展。在改革开放后的 20 世纪 80 年代,我国就已经出现 PPP,其作为一种模式登上改革历史舞台可与我国城镇化、市场化、国际化步伐加快密不可分。城镇化过程涵盖了包罗万象的基础设施、公共工程升级换代的要求,对于仍处于“转轨”过程中的我国政府,无疑产生了巨大的财政压力,这种现实生活中的财政压力如果上升到理论层面,实际上又包含制度运行成本过高的问题,而市场取向改革和对外开放,恰恰提供了运用市场机制和借助国际经验与国内外资金降低交易费用与综合成本的可能。据此展望,随着我国城镇化、市场化进程继续推进,全面开放条件下和理论创新指导下服务实践的 PPP,势必会迎来更大和更广泛的发展空间。

(二)从实践中来:从替代到合作构建新型关系的理论创新

一方面,理论给予 PPP 产生和实施的引领;另一方面,PPP 的产生和发展也为理论带来新思路和新境界。这种新思路如果归纳成一句话,就是 PPP 开启了政府与市场从替代到合作的新型关系的理性认识空间(贾康、冯俏彬,2012)。

传统相关理论思维的逻辑特征总体而言是板块式的、单向的,即在市场、政府、志愿部门三者之间,呈现出一种基于“失灵”而依序继起、替代与被替代的关系。历史地看,这种重在突出某种机制失灵的理论,有利于打破对于这种机制的迷信,从而为另一种机制的导入开路(如从“看不见的手”到“国家干预”),客观上有其积极与进步的一面。但是,“替代”的另一面则是容易滑入冲突和互不兼容的绝对化,比如关于政府与市场的紧张对立关系,不仅在改革开放以来的多次激烈论辩中可见,而且其份量之重,仍体现在被党的十八大称为两者关系的正确处理是改革的核心问题;在发达国家,即使时至今日仍然有大量讨论政府与市场冲突的文獻。

这种“让政府的归政府、让市场的归市场”式的思维框架,首先需充分肯定其为中国的经济社会改革开放带来了极大的正面效应,但我们还需要进一步指出,其在新阶段上已不足以现实生活中广泛存在的公共产品提供中的“公私合作”创新实践来提供理论支持,也无法涵盖在西方国家出现的“第三部门”和志愿者组织大量介入公共服务领域的现实。实际生活中,迫切需要对 20 世纪后半期以来三者之间“合作”蓬勃生长的基本事实进行解说和理论诠释。对我国而言,这种基于“失灵”而“替代”的单向思维,往往更是强化了各方对于二者之间冲突的认识,以至于只要出现市场机制运行不畅的现象,下意识的对策就是政府介入、干预甚至代替;反过来,一旦政府运转出了问题,顺理成章的就是放弃政府责任导向而“交还于市场”的所谓市场化。我们如果结合前沿性事件进展对真实世界的政府、市场、志愿部门关系进行观察,其实不难发现三者的合作已成为不可回避的历史进步命题。不可否认,在某些特定的历史时期和某些特定的情境下,它们中的某一个曾居于显眼的、甚至对另两个主体曾产生过相当程度“挤出”的主导地位,但仔细考察一下“全球化”时代与“和平发展”时代的总体状况,就会发现它们已始终同时存在,各自在不同的领域内发挥着功用,而愈益有必要、也有可能更多的领域实行更多的合作。整个人类社会正是在三者的共同参与之下,走过了历史,经历着现在,也通向未来,并随着近几十年来纯公共产品与纯私人产品之间大量的中间状态联结部分——准公共品和俱乐部产品、权益—伦理型公共品等,不断发生着多样化的升级发展而愈益呈现相互渗透融合,即汇入合作共赢的历史潮流。因此,PPP 这一“前沿概念创新”,实际上呼唤出了更清晰、更现代化的理论思维框架,而这种思维框架落到运行的实处,就表现出实际生活中相关思路日益明确的制度供给创新。

三、PPP 新制度供给在中国释放潜力的三大正面效应

在我国经济实践层面,PPP 模式打破了过去认为只能由政府运用财政资金来做的一些公共基础设施、公共工程、公共服务项目的传统认识框架,且在转变为由政府的企业主体、民间资本、社会资金通过形成特许权管理机制而提供有效供给在此模式下更快、更充分、更有质量、更具绩效水平地实现对社会公共需要的满足。近期的观察更表明:作为一种创新的制度供给,PPP 应有可能切实有效地解决我国新型城镇化和老龄化过程中面临的巨大财政压力、缓解地方政府债务危机,而且在贯彻“五位一体”取向的全面改革与科学发展、全面推进

依法治国的总体战略中,PPP 概念下的机制创新是十分重要的组成部分,可以产生宝贵的正面效应,首先突出表现在以下三大方面。

(一)PPP 的正面效应之一:政府视角

从政府角度看 PPP 的可能贡献,首先便是降低未来长时期内的财政支出压力。政府职责如何合理定位,已在我国改革开放新时期的几十年中反复讨论,大家都同意政府要切实做好自己应做之事这一原则。但具体考察一下,当下在充分尊重市场资源配置决定性作用的基础上,摆在政府面前的应做之事仍然千头万绪。择其要者,至少要说到未来几十年间如何推进新型城镇化和如何应对人口老龄化支出压力这两件大事。

推进新型城镇化是中国走向现代化民族复兴“中国梦”的必由之路,未来几十年间,在城镇化实际水平从目前的 40%(官方统计达 50%以上的数据,是把进城居住半年以上的常住人口统统视作完成了城镇化,但其中还有两亿多人并未取得“基本公共服务均等化”的市民待遇,若要配之以此等待遇还需走进城镇化概念下的进一步的投入)左右一路走到 70%左右高水平、之后才会转入相对平稳发展期。在此过程中,未来 30 余年还将约有 4 亿人要从农村地区转入城镇成为常住人口(算术平均一年 1300 万人以上)。别的不说,仅看进城人口所需的“市民化”待遇,必须得到基本公共服务均等化有效供给的支持和保障,那么静态计算所需的投入资金量,如果按照一人平均 10 万元,就是 40 万亿元,若这一标准提升至一人平均 15 万元,那就是 60 万亿元。如此天文数字的投入,仅靠政府包揽来做,肯定力不从心。必须打定主意,使道路、桥梁、隧道、涵洞、上下水、供电、供热、供气、医院、学校、绿化等公共品、准公共品的供给,得到已壮大、雄厚起来的民间资本和社会资金的加入,才有望以必要投入支撑这个几十年间的发展过程可持续。客观地看,实际生活中这方面的压力已使地方政府这些年的隐性负债大增,需要积极考虑在地方债增量、存量两方面,由民间资本、社会资金来有效置換和替代。

再就是我国人口老龄化的进程,必将在未来几十年内,要求有大量的公共资源投入,以满足养老、医疗服务的客观需求。根据学者测算,人口老龄化对于中国整个养老体系形成公共支出压力的高峰,约出现于 2030—2033 年间,从现在算起,已不到 20 年的时间。在高峰期出现以后,这种压力的缓慢下降还要有几十年的过程。要看到在这个很长的历史阶段之内,中国养老体系从硬件到服务所有的投入,必然发生一系列的要求,如果不适应这样一个历史阶段来考虑制度和机制方面的预先准备,那么政府履职即将是不合格的。必须有这样的战略考虑,即要运用 PPP 模式创新来鼓励、引导大量民间资本与社会资金进入养老事业和产业。

总之,PPP 对于政府来说,是必须积极运用来推进现代治理中化解财政压力、债务压力和充分尽责地实施和谐社会管理、贯彻“中国梦”发展战略之机制创新。

(二)PPP 的正面效应之二:公众视角

第二个角度就是公众可能从 PPP 中的获益,如从政府的存在理由是服务公众而言,这是更为本质化的正面效应。特别需考虑的是,中国现在进入了“中等收入阶段”,而在此阶段,公众对于美好生活向往的空间极大地被激发出来以后,对公共服务的的需求是倍增的。应该讲,自己跟自己比,中国社会中绝大多数人都是越来越好,但是“满意度”却并没随之同步上升。所谓“幸福感”没有提高上来,甚至不升反降,往往更带有以焦虑、纠结为特点的情绪、心理感受与社会氛围。其实拿世界上所有经济体比照下来,中等收入阶段都有这样的特点。这个挑战的应对要求,就是公众正在需要更好的公共服务,迫切要求得到能够更好地满足他们对美好生活愿望的“有效供给”。PPP 可以在政府继续发挥供给作用的同时,把其他非政府的社会力量(企业、社会组织的——还可以包括非营利机构、专业机构、志愿者组织等等所有力量)结合在一起,不仅壮大了资金力量,而且可以在运营管理上、绩效提升上优势互补,各方以自身最有优势的特长,去管理最适合于由自己防控的风险,这样可以使公共工程、公共服务在建设和以后运营过程中间的质量水平、绩效水平、管理水平得到明显提升,而风险则最小化,公众的实惠也就趋向于最大化。

因为 PPP 机制能把多参与方的相对优势结合在一起:第一,政府相对优势是全局眼光,在规划设计方面和政策方面的组织力、保障力。这方面相关于 PPP 项目的长期的通盘考虑和组织能力的发挥,主要交由政府。第二,企业具有在管理方面“内生的”天然优势,会特别注重自己参与进来以后怎样能够取得投资回报。企业的定位不是在简单地“学雷锋”,而是要完成自己的投资回报,PPP 具有给予企业这种取得长期稳

定回报的可能性。第三,适合于这种合作的可能、有这种长期投资偏好的民间资本,自然而然地就会考虑加入到这样的项目上来。他们加入后的相对优势是管理知识、专业知识,以及从其“内生的”对于绩效的关注而产生的管理精细化和效率化;还有就是其他各种专业机构、群体如律师事务所、会计师事务所、设计师事务所等。所有这些管理方面的相对优势,具体涉及到每个行业和领域,不论是桥梁建设、道路建设、还是养老社区等的建设,所有上述这些主体,可把他们的相对优势综合在 PPP 的模式中,将带给公众一个更有效的供给机制。这种多方合作的 PPP 形式,会使老百姓的愿望得到更好满足,而且是在更高的绩效水平、更优的服务状态下提供出有效供给来使他们的愿望得到满足。这对于增进社会和谐提升公众“幸福感”、顺利跨越“中等收入陷阱”阶段而迈入高收入经济体行列,实现现代化“中国梦”愿景所代表的全社会成员根本、长远利益,具有莫大的现实意义。

(三)PPP 的正面效应之三:企业视角

还有第三个角度,即可从企业角度作考察。在中国已得到很大发展、资金力量越来越雄厚、日益强化发展意愿的企业中,有一大批可望在 PPP 的模式之下打开一个新的发展空间。PPP 项目并不适合有风投、创投偏好的民间资金类型,但适合一些偏好于取得长期、虽不太高但预期性高的稳定回报的企业,它们在现实生活中为数可观,将更好地在市场经济的舞台上通过 PPP 找到适合自己生存发展的空间。这种共赢、多赢的机制,从决策层到财政部门,再到地方政府层面已有的一些试验中的相关各方,大家在总体上已越来越认同。从中国和外部世界的互动中,中国继续全面开放,在工业化、城镇化、市场化、全球化、信息化潮流汇合而进一步“大踏步地跟上时代”的过程中,以 PPP 形成中外所有一切有意愿合作的企业力量与政府间的互动与有效合作,我们也已看到了广阔前景。

四、PPP 与中国混合所有制改革的内在联通

在前述的三个角度、三种正面效应之后,我们透过 PPP 在新型城镇化和老龄化中不仅仅停留于作为新投融资模式层面的作用,继续向深处考察,不难发现,PPP 在恢宏的全局意义上,恰可呼应三中全会精神,实现与我国现阶段混合所有制改革的联通,从而大有作为地帮助形成现代国家治理的系统化机制,这也使之当之无愧地成为制度供给的一项伟大创新。

(一)对混合所有制的基本认识

“混合所有制”中的“所有制”,指的是生产资料所有制这个层面的含义,反映生产过程中人与人在生产资料占有方面的经济关系。“混合所有制”是“所有制”的一种,但其生产资料所有权并不单一归属于某一类特定个人或群体,其最基本的特征决非简单的“多种经济成分并存”,而是在于出现“公”的与“私”的“国”的与“非国”的所有权在一个市场主体内的混合(否则,这一称呼就会丧失其存在的必要性)。若“混合所有制”在某种社会形态下存在,则其在该社会形态下的所有制结构中必不同于其他类别的一席之地。“混合”一词的字面意思就是“混在一起”,但也可从两方面进行认识:是否实现了混合?混合到怎样的程度?对是否实现混合的判断有助于认识究竟是否可定性为“混合”的所有制,而对混合程度的判断则有助于理解是否需要将“混合所有制”继续发展、推进。

因此,“混合所有制”要求的是不同所有权主体在一个企业体内真正实现“混在一起”,决不是在某种社会形态中互为外体、他体的简单共存,是在某种社会生产关系具体形态下实现对生产资料的混同占有,可认为即是不同所有权主体实现对某一企业的生产资料既各自清晰又共同占有的所有制形式。

(二)混合所有制与股份制的联通

基于以上对混合所有制的基本认识,

更可知我国改革当下所强调的混合所有制,并非改革开放前期业已解决的多种经济成分简单并存或联合,亦非产权混合即可实现的改革意图,其具体到企业产权框架层面,实际上就是指过去已在中国改革进程中获得充分肯定的“现代企业制度”的标准化形式——股份制。三中全会强调,混合所有制是我国“基本经济制度的重要实现形式”,其战略高度的意图,是在法治保证的现代股份制这一制度形式下,可以使公有的、非公有的产权,融合于分散存在的市场主体——一个个企业的内部产权结构里面去,以寻求相关利益主体的共赢和进一步打开“解放生产力”的空间。

马克思在有生之年,已敏锐地意识到股份制的特异影响和对社会发展的可能贡献,认为“资本主义的股份企业,也和合作工厂一样,应当被看作是资本主义生产方式转化为联合的生产方式的过渡形式,只不过在前者那里,对立是消极地抛弃的,而在后者那里,对立是积极地抛弃的。”不论对于马克思的“消极扬弃”评价作出何种研究者的分析解读,基本逻辑指向至少具有“形式”和“过渡”方向上的肯定,余下的便是如何使形式与内容相合的问题(贾康、苏京春,2014)。任何理论观点的提出都带有时代特征与客观局限,马克思对股份制的认识提出于 100 多年前,但在当时社会制度和经济发展背景下,股份制所具有的哪怕是带有“消极扬弃”意味的“社会资本”特征,已为马克思带来了思维灵感。面对这其后 100 余年的历史进程,结合“实事求是”、“与时俱进”的原则,我们完全可以沿马克思的思维逻辑深化认识。一百多年以来,股份制下的市场主体(即股份公司)已经发生了非凡变化。除了早已较普遍地存在本企业员工、产业工人持股和社会上的普遍劳动者、公共机构在股份制企业中持股以外,“国家”各特定层级的政府也可持股并酌情作增持、减持的操作,而对宏观经济运行和社会生活产生重要的正面效应。发达国家的市场主体(公司)在达到一定规范程度后可以上市,而上市这一环节在英文中是叫 go public(走向公共),决非“私”的取向。无论是股份制中的公共机构持股,还是公司最终走向上市,开启作为“公众公司”公共地募集资金的模式,都表明着即使是称为资本主义制度下的市场主体,也已经呈现内部产权结构多元化而超越简单私有的特征——社会化大生产中的上市公司,亦称公共公司,不仅其持股人在很大程度上是“公共”的,而且其经营状况要接受全社会的公共监督,财务要有充分的透明度,公司发展和社会公众利益实现了更有效的互动与结合。例如:通用汽车公司和通用电气公司作为世界上非常有名的标杆式大公司(“跨国公司”),早在上个世纪,股权已高度分散,很难说这类公司具体归属于哪个资本家,为数众多的持股人包括机构投资者、本企业的员工、其他企业的产业工人和大量社会上的普通劳动者。

股份制使资本的社会化特征不断提高,已在明显地缓解着生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾,有利于生产力的发展。如果说在“资本主义”名号下的这种混合所有制已发生扬弃“私有”不适应社会化大生产发展的制约因素的积极作用,我们应如实地认识这种变化,那么把股份制下“以混合所有制”为取向的发展变化,与马克思主义的中国实践紧密结合,更没有丝毫道理对股份制加上“姓社姓资”的诿难,更应淡化股份制框架下“姓公姓私”的标签,更应肯定中国大地上近年来“积极扬弃”式的不断尝试和探索——而这也同时意味着在中国今后几十年联结伟大复兴“中国梦”的改革发展过程中,混合所有制取向的股份制深化改革空间,一定会冲破前后“三十六条”都还未能有效冲破的民营企业发展的“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”,淡化争议不休、很容易走向贴“姓社姓资”标签但不可能取得共识结果的“国进民退”还是“国退民进”的纠结,打开“进一步解放生产力、发展生产力”的潜在空间,长远而深刻影响我国现代化进程。(待续)

