

DOI:10. 3969/j. issn. 1674-8131. 2022. 04. 001

# 运用 PPP 提供“权益-伦理型公共产品”： 理论、实践与改进

贾 康,陈 通,唐丹彤

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**摘 要:**随着经济社会的发展,社会成员权益和社会伦理内容不断演进,公共服务的范围也随之扩展,形成由“纯公共产品”“准公共产品”“权益-伦理型公共产品”组成的公共产品谱系。为解决公共产品供需之间的矛盾,政府与社会资本合作提供公共产品的 PPP 模式应运而生。PPP 有多种具体模式,理论上讲,政府采购工程与服务、特许经营、股权合作分别适用于“纯公共产品”“准公共产品”“权益-伦理型公共产品”。其中,“权益-伦理型公共产品”是指根据传统经济学概念定义具有直观的私人产品属性,但社会共同价值取向和集体政治选择又确定其应由政府提供的公共产品;然而,由于其在实际形态上存在或无法完全排除竞争性和排他性,传统的政府供给方式效率不高,让市场主体参与其供给成为最佳选择。

采用 PPP 方式供给“权益-伦理型公共产品”,应选择兼具建设能力和运营资源的社会资本方,并让其参与投资建设、管理运营等公共产品供给全过程,进而形成和发挥建设运营聚合体的提质增效优势;在此过程中,既要保证社会资本方获得合理的投资回报以激励其积极参与,也要通过有效监督和绩效考评形成对社会资本方建设和运营行为的约束激励机制,进而实现公共产品的高效和优质供给。然而,由于制度上的不完善、参与主体认识上的不清晰以及相关人员素质不高等原因,目前在“权益-伦理型 PPP 项目”实践中存在建设与运营割裂、资产权属不清晰等问题;社会资本方往往具备建设资质但缺乏运营经验,在项目建设完成后将项目运营转交至事业单位或其他运营主体,项目建设筹资问题虽得到解决,但公共产品的高质量供给却被忽视,PPP 模式的资源整合效应未能充分发挥;项目的资产权属问题在法律层面未能得到有效解决,社会资本方担心既得不到固有的产权利益,也拿不到长期的运营收益,因而更看重建设施工利润等短期回报,不利于政府方与社会资本方的长期互信和合作。

因此,应加快 PPP 项目运作的法治化建设,在促进所有 PPP 项目规范化(法治化、专业化、阳光化)发展的同时,有针对性地强化、优化“权益-伦理型 PPP 项目”的“建设-运营一体化”机制。要在立法层面形成 PPP 模式明确的权属结构和权责分配架构,并建立和完善基于项目全生命周期的综合绩效考评机制和多主体参与的监督机制。此外,还应转变观念,正确认识“权益-伦理型公共产品”,锐意创新,提高相关人员素质,促进“权益-伦理型 PPP 项目”的改进和高质量发展。

**关键词:**权益-伦理型公共产品;PPP 模式;公共产品供给方式;社会资本;建设-运营一体化

**中图分类号:**F062. 6;F299. 24 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2022)04-0001-10

\* 收稿日期:2022-06-11;修回日期:2022-07-09

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目(20&ZD082)

**作者简介:**贾康,男,中国财政科学研究院研究员。陈通,中国科学院大学怀柔科学城产业研究院博士后研究人员。唐丹彤,中国科学院大学经济与管理学院博士后研究人员。

## 一、引言

党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众对于美好生活的期待与向往,在国家社会层面包括但不限于健全的法治体系、充足的社会保障、完善的公共服务等内容。随着经济社会、科学技术的不断发展,社会公民权益范畴和伦理内容愈加丰富,在国家层面表现为“高福利”,然而与之相关的政府机构与职能边界逐步扩大也导致政府维持运转所需的财力支撑不断增强,由此带来的政府债务水平不断攀升则阻碍了公共服务质量的进一步提升。为解决公共产品供需之间的矛盾,西方国家率先打破公共产品仅由政府供应的局限,将市场主体引入公共产品供给领域,政府与社会资本合作提供公共产品的 PPP (Public-Private-Partnership) 模式应运而生。

我国在 20 世纪 80 年代利用港资启动了第一个 PPP 项目——深圳沙角 B 电厂<sup>①</sup>,随后以外资特许经营的方式开始了社会资本参与公共产品供给的初步尝试。2004 年 5 月《市政公用事业特许经营管理办法》发布,一些城市在供电、供水、污水处理等市政公用设施领域开展了一批具有代表性的 PPP 项目,北京地铁 4 号线成为这一时期较为典型的标杆。2014 年以来,决策层特别强调政府与社会资本合作模式 (PPP) 要成为创新发展中的一大重点,以发改委、财政部为主的各主管和相关部委相继发布多项配套政策,PPP 模式得以在较短时间内从探索性的制度创新演化为广泛的落地实践。这在一定程度上缓解了各地基础设施及公共服务供给侧的财政压力,并发挥出扩大内需、优化结构、改善民生、提升政府绩效、增强发展后劲等多方面的正面效应,但同时也暴露了 PPP 模式运行中存在的一些不足、短板与扭曲,值得我们深化认识和兴利除弊。

PPP 模式在全球范围内的广泛应用,得益于新公共管理浪潮的推动。PPP 模式的优势与效用显而易见<sup>[1-2]</sup>:从财政视角来看,PPP 以缓解财政资金短期压力为初衷,并可以利用社会资本参与来优化中长期预算绩效;从经济全局来看,PPP 对于当下的稳经济大盘、中长期的优化法治建设和推进混合所有制改革等都具有不可忽视的积极作用;从各地实践来看,地方政府在经济稳增长目标的驱动下,将 PPP 项目作为政府引致投资的一种有效渠道,使其成为刺激经济增长、促进充分就业、改善民生和增加经济社会发展后劲的抓手之一。

但从全球范围来看,PPP 项目普遍具有合作周期长、参与主体多、投资规模大等特征,且主要集中在市政公用设施与公共工程领域,对于教育、医疗卫生、社会养老、住房保障等领域的贡献相对不足。其原因,一方面在于后者的投资体量相对较小,所产生的经济增长拉动效应较弱,且公共服务质量提升效应相对滞后,难以在短期内充分显现出来;另一方面则是由于政府和市场主体在对后者的认识上还存在较多的模糊之处。政府与市场的边界如何合理划分,在理论上和实践中都是难题。改革开放以来,民营资本介入教育、医疗等传统的政府职能覆盖领域,虽有尝试性的进展,但也有困惑、反复和挑战。事实上,在 PPP 模式中政府与社会资本的长期合作伙伴关系更多体现于“经营环节”,而教育、医疗卫生、住房保障等的供给,直观地看往往更具有经营服务属性,因而更需要也更可能有效对接 PPP 模式这种公共产品供给的创新方式。但是,基础教育、基本医疗卫生保障、基本住房保障等与传统意义上的“纯公共产品”又有所不同,对其认识上的不清一定程度上阻碍了 PPP 模式的应用及改进。本文认为,这类公共产品应作为“权益-伦理型公共产品”来看待,而在中国以现代化为取向的创新发展中,采用 PPP 模式供给“权益-伦理型公共产品”则是理论创新与实践创新相结合的典型案例。基于此,以下从理论与实践层面进

<sup>①</sup> 在电力供应极度紧张的特定发展阶段,从基本电力保障的供给意义而言,可以说其带有本文将重点讨论的“权益-伦理型 PPP 项目”的特点

行具体阐释。

## 二、理论创新:“权益-伦理型公共产品”与 PPP 模式选择

### 1. 公共服务范围的扩展与“权益-伦理型公共产品”的提出

公共产品理论对于认识国家(政府)的公共职能、理解和构建现代化国家治理体系及财政体制,具有十分重要的意义<sup>[3-4]</sup>。关于公共产品内涵与外延的探讨在学术界已经历多年演进,人们倾向于联系生活经验中的普遍认知,将政府所从事的工作与公共部门所服务的范围等价于公共产品所包含的内容。但从理论维度上来看,现实世界中运转良好的公共服务体系并非理所当然地出现,其持续优化和完善需要有科学有效的国家治理理论体系为依据,也需要有紧密联系实际的与时俱进的公共产品理论为支撑。我国正处于经济转型与高质量发展的关键时期,经济社会发展水平的提高需要国家治理体系以“现代化”为取向升级发展,而现代国家治理体系的构建和优化需要进一步梳理和认识政府职能,厘清公共产品的内涵与边界,从而完善国家治理体系现代化的理论依据和目标导向。

从理论层面追根溯源,大卫·休谟最早在其著作《人性论》中谈到了公共产品供给中的搭便车行为,认为公共产品是指对每个社会成员均有益的事情,应当通过集体行动来完成。随后,亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中也提到公共产品的供给,认为治安与司法应由政府予以提供,而其他的诸如公共基础设施在不同时期和不同地域则可以采取差异化的方式提供。此后,瑞典经济学家威克塞尔指出,公共产品供给的规模和范围主要取决于各类利益集团的商议,而个人对公共产品的需求和意愿难以得到重视,因此在公共产品的选择过程中必须有政治程序的介入,让每个个体公平地参与到公共产品供给决策中来,即公共产品应具有“政治伦理性”。瑞典经济学家林达尔在此基础上引入边际思想,提出公共产品供给规模应保证每个人均可以按照自己意愿价格取得相应的产品。林达尔均衡实质上是延续了威克塞尔所强调的政治伦理中所包含的“公平性”。

对公共产品最具影响力的定义来自美国经济学家保罗·萨缪尔森,他通过对公共产品消费过程的归纳和总结,提出公共产品应具有“非排他性”与“非竞争性”的特征,这一度成为人们界定公共产品的普遍认知依据。其后,美国经济学家詹姆斯·布坎南等人发现在现实生活中还存在无法同时满足“非排他性”和“非竞争性”的公共产品,并将其称为“准公共产品”(可细分为“公共池塘产品”和“俱乐部产品”),对公共产品理论进行了修补和完善。

然而,在现实世界中,无论是在国内还是在海外,基础教育(“义务教育”)、基本医疗卫生保障、基本住房保障等通常也被归属于公民应享受的“基本公共服务均等化”之公共产品供给范畴,但它们并不符合经典的公共产品(“纯公共产品”)和“准公共产品”的严格定义,既会在消费上表现出竞争性质,又能在收益上轻松实现排他性质,即与“纯私人产品”表现出相同的属性特征。对此,中国学者冯俏彬和贾康于2010年创新性地将上述直观上具有私人产品属性特征的公共产品定义为“权益-伦理型公共产品”<sup>[5]</sup>①。这一理论创新为厘清我国教育、医疗、住房等领域公共产品供给中政府与市场责任提供了基础理论依据和建设性的解决思路。

客观地看,随着经济社会的发展与科学技术的进步,人类文明形态中的社会成员权益和社会伦理内容不断演进,公共产品的内涵和外延也随之发生变化,需要与时俱进地从更加本质的层面、更为宽阔的视野来认识和分析公共产品的内涵。中国学者所提出的“权益-伦理型公共产品”概念,充分反映了以研

① 这一原创性理论成果的英文版已于2019年5月在 *International Journal of Economics and Management Studies* 上发表,“权益-伦理型公共产品”也作为词条收入经济科学出版社2016年出版的《现代经济学大典(财政学分册)》中。

究者“理论紧密联系实践”的主观努力服务于社会实践的理论创新进展。所谓“权益”是指社会成员共同价值取向决定的每个公民应当享有的基本权利,应被视为一个文明社会理应具备的仁慈与人道关怀;所谓“伦理”是指公民基本权利在获得社会价值观的普遍共识后,通过集体表决的政治程序使之具备政治伦理,即应当由全体社会成员平等消费,并按照政治原则进行分配。

基于中国学者的理论创新,完整的公共产品谱系应包括“纯公共产品”“准公共产品”“权益-伦理型公共产品”3类。广义公共产品的边界是随着市场、技术、体制、社会发展阶段等条件的变化而动态调整的。早期公共产品的诞生是源于保障公民日常生活所需、维持经济社会秩序、保障国家权力运行等,例如国防外交、治安司法、公共交通等;随着经济社会不断发展进步,新鲜空气、清洁水源、环境保护、传染病防治、文体娱乐公共设施等更高层次的生活需求成为社会成员的普遍诉求,公共产品供给范畴也随之扩充;再向后发展,“幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居”等更为全面的公共产品供给体系开始成为高福利社会的追求。“纯公共产品”代表了社会成员生存和发展的基本条件,而社会成员权益需求和政治伦理普遍认同的公共产品内容扩充,则越来越鲜明地表现为义务教育、基本医疗保障、基本住房保障等“权益-伦理型公共产品”供给范围的延展。

我国当前正在向社会主义现代化强国迈进,为了满足经济社会发展和人民生活基本保障的需要,基础教育、基本医疗和社会保障等已然纳入基本公共服务的范畴,成为不可或缺的“权益-伦理型公共产品”。“权益-伦理型公共产品”的提出与阐释,拓展了公共产品的外延,为公共部门与私人部门合作,进而对接和借助市场化机制来实现这类公共产品供给规模的扩大和质量的提升奠定了理论基础,也为相关 PPP 项目的实践提供了理论指导。这一理论创新成果问世十余年来,逐渐发展成熟,并日益紧密地对接和融合于我国公共产品供给实践中,成为推进公共服务均等化和高质量发展的理论基石之一。

## 2. 公共产品的三大类别与 PPP 模式选择

更为科学合理地明确公共产品内涵与外延,更为丰富地给出公共产品分类界说,为在实践中更加有效地探索公共产品供给方式优化提供了理论前提。PPP 模式是公共部门与市场部门在风险分担、收益共享原则下通过伙伴关系合作共同实现公共产品或服务供给的模式创新<sup>[6-8]</sup>。纳入“权益-伦理型公共产品”这一分类后,公共产品的完整谱系应当包括“纯公共产品”“准公共产品”“权益-伦理型公共产品”,可分别对应三种 PPP 模式——政府采购工程与服务、特许经营、股权合作<sup>①</sup>:

第一,“纯公共产品”是经典公共产品定义下同时具有“非竞争性”和“非排他性”的物品(如国防、法规制度等),为全体社会成员平等享有,因其无法由市场有效提供,必须由国家权力独占式地保证其供给的实现。“纯公共产品”的供给必然纳入政府职责范围且必须由政府直接管理其运行,但也不排斥其相关工程项目建设、所用具体物品和配套服务等可采取政府采购方式对接市场(如某些国防工程、军火武器和某些法规服务的采购)。政府应制定详细明晰的指导目录以规范政府购买“纯公共产品”的行为,通过采购交易,可引入市场部门的专业技术和经验以及成果来提升公共服务供给的效率与质量。

第二,“准公共产品”是指无法同时满足传统公共产品定义下的“非竞争性”和“非排他性”,但具有其中一项特征的物品。在能源水利、交通运输、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域,社会资本能够通过排他性技术在“准公共产品”供应过程中实现选择性进入,并借助“使用者付费”机制使市场化供给的可持续成为可能,从而避免“免费搭便车”等现象,提高公共资金的使用效益。例如高速公路通过设置收费站(“俱乐部”式排他技术)为供应主体获得稳定的投资收益提供保障,可激励市场主体参与

<sup>①</sup> 本文仅基于不同类型公共产品的特征属性从理论上探讨与之最为匹配的 PPP 具体模式,并不是说在实践中一定要采取相应的模式。

此种“准公共产品”的供应。而政府通过授予特许经营权方式,在明确政府部门与市场主体责任边界的前提下引入竞争机制,准许社会资本在约定的期限和范围内投资建设这一类基础设施或公用事业,则可以缓解政府资金紧张、降低一般纳税人负担、提高项目建设和运营管理的绩效。

第三,“权益-伦理型公共产品”是指根据传统经济学概念定义具有直观的私人产品属性,但社会共同价值取向和集体政治选择已决定其应由政府提供的公共产品。现实生活中“权益-伦理型公共产品”已相当广泛地存在,例如基本医疗、义务教育、保障性安居工程等领域的供给品,既表现出满足了一部分人就无法同时满足另一部分人的排他性和竞争性特征,又已由法规等形式确定为社会成员得到均等化基本公共服务和实现社会政策托底的必保条件。在此领域,由于实际形态上存在或无法完全排除竞争性和排他性,传统的政府供给容易存在“设租寻租”式扭曲、管理混乱、效率低下、成本虚增等问题。为克服政府在该领域存在的供给劣势,让市场主体参与“权益-伦理型公共产品”供给,使政府与企业形成合作关系后取长补短(“优势互补”)成为最佳选择,也顺理成章地对接了近些年在我国创新发展中方兴未艾的 PPP 机制创新,如公立医院、公立学校的“重整-运营-移交”(Retrofit-Operate-Transfer, ROT)模式和保障房建设等。

理想化的“权益-伦理型公共产品”PPP 供给方式应是:由社会资本参与投资建设、管理运营公共产品或服务的供给全过程,最佳社会资本方应为业内经验丰富、口碑良好、具备相当资质的成熟机构(如学校、医院、养老机构、保障性住房开发企业等);政府与社会资本在合同约定下确立产出目标,项目合作范围应从基础设施建设延伸至核心服务内容的供应;项目在合作范围内仍然保留公立性质或者得到公共经费的支持,社会资本在经营阶段按照相应的绩效考核标准获得绩效付费,如学校根据学生人数、升学率、教学质量评估等设置考核标准。此外,“权益-伦理型公共产品”供给的 PPP 项目(以下简称“权益-伦理型 PPP 项目”)的公益性源于项目内容纳入公共服务范畴,应由政府有关部门对口监督其服务质量;项目的经济性则由投资回报实现方式来体现,投资回报的方案设计应在项目采购环节完成,运营阶段则由政府部门基于绩效考核实施跟踪监督。在既定考核标准下保留社会资本“非暴利但可接受、覆盖长时段”的合理利润空间,在法治化制度保障和专业化智力支持等条件下明确各方权责关系,在阳光化的社会多重监督与人大预算审批制度下形成“公共选择”式的政治伦理机制,这些是应把握好的“权益-伦理型 PPP 项目”健康可持续发展方向。

针对不同类型的公共产品采取差异化的 PPP 具体模式,进而形成多样化的公共产品有效供给,需要锐意创新,也需要在规范化轨道(主要为法治化、专业化和阳光化)上积累经验,使各种特定供给机制逐渐臻于成熟。目前来看,“权益-伦理型公共产品”主要的适应性 PPP 具体模式包括“建设-运营-移交”(Build-Operate-Transfer, BOT)和 ROT 等,前者主要对应于学校、医院、保障房等的新建项目,后者主要对应于已有运营的学校、医院、保障房社区等的优化升级项目。对于日益体现为社会需求增量的“权益-伦理型公共产品”供给项目,适宜的 PPP 模式会因政府、企业、专业机构三方各以相对优势介入合作而产生“1+1+1>3”的绩效倍增效应,不仅是难能可贵的融资模式创新,也是难能可贵的管理模式创新,并实质性地贡献于国家治理体系和治理能力现代化的创新驱动。

### 三、实践考察:“权益-伦理型 PPP 项目”运作中存在的主要问题

2014 年以来,我国政府在基础设施及公共服务领域大力推广 PPP 模式,国务院及财政部、发改委等部门累计出台 PPP 模式相关政策法规百余项,PPP 的创新发展已提升到了前所未有的战略高度。截至 2022 年 6 月,财政部 PPP 综合信息平台管理库纳入项目 13 972 个,项目总投资金额超过 20 万亿元,其中,对应“权益-伦理型公共产品”供给的 PPP 项目有 2 698 个,投资额占比为 11%(数据来自 Wind 数据库)。但由于相关制度规范尚不够完善、机制体系尚不够成熟,当前运用 PPP 模式开展教育、医疗、保障

房、基本养老设施建设等“权益-伦理型公共产品”项目建设和运营过程中,还存在一些问题,大体上可以归为两类:一是与其他类型的 PPP 项目大同小异地面对如何规范化可持续发展的挑战。不少 PPP 项目存在政府方“重融资、轻管理”、社会资本方“重建设、轻运营”的现象,甚至会使 PPP 模式异化为一种简单化的融资行为,具体表现为资本构成存在“明股实债”、绩效考核流于形式、财政运营补贴固化、利益分配与风险分担不匹配等不良现象,导致 PPP 模式的潜在优势和提质增效功能作用未能充分发挥。二是由于“权益-伦理型 PPP 项目”特有的复杂性及其突出的管理机制要求导致的一些问题,主要表现在以下两个方面。

### 1. “权益-伦理型 PPP 项目”存在建设与运营的割裂

如上所述,“权益-伦理型 PPP 项目”(如公立教育、医疗机构和保障型养老机构等)所适合的主要是建设与运营融于一体的综合性供给模式,最终落脚点在于通过引入市场化的竞争机制实现公共产品与服务生产和供给绩效的提升,该类 PPP 项目需要的社会资本方应当为兼具建设能力和运营资源的综合服务主体。然而,现有的一些“权益-伦理型 PPP 项目”存在公共产品的生产与服务的供应分离的问题。通过竞争机制遴选的社会资本方往往具备建设资质但缺乏运营经验,在项目建设完成后,或将项目运营转交至事业单位,或依托当地资源新成立运营主体。这样并不利于 PPP 模式资源整合效应的发挥,会导致 PPP 模式虽在一定程度上解决了项目建设筹资问题,而其核心意义所在的公共产品与服务的高质量供应过程却被忽视,或出现“心有余而力不足”的窘境。

“权益-伦理型 PPP 项目”建设与运营过程的脱节和割裂,与项目参与各方对“权益-伦理型公共产品”的认识不一或经验不足有关,也与相关人员的培训不足、素质局限等有关。在“权益-伦理型 PPP 项目”实践中,政府部门通常依据“纯公共产品”的惯性思维来认识“权益-伦理型公共产品”,前者多由政府采购工程建设服务,建好后交由事业单位负责日常经营,经费方面则由财政资金拨付。例如,当前在我国教育、医疗卫生领域中应用较为广泛的运作模式是:社会资本方负责投资、建设以及非核心内容的运营服务,政府部门保留提供核心公共服务,政府与社会资本停留在相对浅层次的合作上,政府依据基础设施交付标准进行可用性付费,按照合作期内绩效考核标准支付非核心服务的绩效付费。在这样的合作框架下,工程建设方成为参与 PPP 项目合作的社会资本方,为了符合 PPP 项目采购的综合服务供应商要求,其往往与规模体量较小的运营方(甚至是新成立的壳公司)组成联合体;在资本结构安排上,为规避并表后杠杆率升高的风险,建设方作为联合体牵头人通常持有低于 50% 的股份,运营方则持有较大比例的股份;项目进入运营期,作为牵头人的建设方获取施工利润后,形式上仍是项目公司的小股东,但实质上已与项目经营风险相隔离并实现“隐退”,而后续公共服务供给过程则由运营方负责。可见,政府与社会资本的合作往往仅停留在基础设施建设层面,并未充分发挥项目全生命周期深度合作带来的公共服务提质增效作用。

“权益-伦理型 PPP 项目”建设与运营的割裂同时也带来了局部风险积累和外溢。实践中,“权益-伦理型 PPP 项目”的回报机制主要采取“可行性缺口补贴”方式,缺口补贴的计算基础为核实的建设成本和运营成本,且建设成本占据大头。鉴于现有的 PPP 项目建设与运营相互脱节现象较为普遍,若完全按照 PPP 绩效考核付费的指导精神,则社会资本的合理投资收益将无法得到充分保证。根据 2017 年财政部办公厅发布的《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92 号),PPP 项目 70% 的建设成本不列入绩效考核范畴(不低于 30% 的建设成本费用、运营服务费纳入绩效考核范畴),这在一定程度上保障了社会资本的收益权,促进了项目加速落地,但同时也以政策规定上的某种宽松处理的相对数界限变相肯定了 PPP 项目建设与运营相互切割的做法,约束了 PPP 项目政府支出责任的波动性空间。项目建设与运营供应的脱节与切割,则进一步衍生出建设期和运营

期风险分担不合理的问题,主要负责建设任务的社会资本自然无法承担运营风险,而运营方在协助建设方拿下项目后,却往往在经营方面自身无法胜任或不能化解风险积累带来的问题,导致项目实际运营的低效乃至失败,最后不得不由政府来被动地兜底。

## 2. “权益-伦理型 PPP 项目”资产权属不够明确清晰

2013 年以来,我国政府在基础设施及公共服务领域大力推广运用 PPP 模式,使得政企合作模式下的公共产品供给日益成为普遍认知。但由于立法层面的滞后及我国经济体制内带的转轨特征,使得政府在与企业合作过程中经常遇到概念认知上的模糊地带,代表公共利益的政府部门担心触及所谓“国有资产流失”的“政治高压线”,本该平等的合作关系被异化扭曲;而参与合作的社会资本方,特别是民营企业主体,则在项目相关的“产权”概念及其派生的“产权收益”概念上经常陷入疑窦丛生状态,不利于充分调动其积极性。

在传统的“纯公共产品”和“准公共产品”领域,政府与社会资本之间的权属划分相对清晰。前者的供给方式多为政府购买相应的工程、产品或服务,不涉及产权问题;后者的供给通常采取社会资本通过建立特殊项目公司(Special Purpose vehicle, SPV)获得特许经营权的方式,在特许经营期结束后公共产品的物理形态通常无偿移交给政府(此为不可谈判条款)。例如高速公路项目在社会资本方运营期结束后,公路无偿移交给政府,实际上于经济意义而言,移交的是运营权,不涉及所有权。

具体而言,在“权益-伦理型 PPP 项目”中政府与社会资本合作组建的 SPV,直观上与高速路模式的 SPV 相仿,也存在股权投资、收益分红、风险分担等全方位合作。这类项目不论是采取 BOT、TOT (Transfer-Operate-Transfe)、ROT 等何种方式运作,在项目合作期结束后,企业都须以无偿方式将项目移交给政府部门,社会资本方获得的同样只是广义产权中一段时期的运营权,而非终极的所有权。所以,政府部门一方面邀请社会资本参与到项目中来,引入市场竞争机制、激励机制、考核机制,意在提高公共产品的供给质量和供给效率;另一方面又明确宣告公共服务项目性质决定了项目资产的最终产权归属始终在公共部门(后续运营方案和盈利空间由于关系公众利益,也在政府监督核准范畴以内)。市场参与方担心既得不到固有产权利益,也拿不到长期的市场化运营收益,因而将眼光放在短期内建设施工利润的落袋为安上。这类问题的解决,需建立法治化、专业化、阳光化结合而成的“规范化”PPP 机制<sup>[9-13]</sup>,从而保障企业取得“非暴利而可接受”的长周期投资回报(既覆盖建设期,也覆盖运营期)。

SPV 中的股权应符合“现代企业制度”关于股权的一般定义,社会资本方应有适当的交易(退出)通道(近些年我国已建立了与此对应的一些“类固定收益”金融产品交易平台机构),但这不可改变原订立的项目合同关于到期向政府作移交的条款的有效性。某些特殊形式的 PPP 项目,如“建设-拥有-经营-移交(转让)”(Build-Own-Operate-Transfer, BOOT)模式,会使社会资本方具有规定期限内的所有权,这种有期限的所有权与真正意义的所有权也并不是一回事,不宜按照后者来做法律解释。遗憾的是,在我国关于 PPP 的法规条例由于种种原因迟迟未能出台的情况下,这里讨论的此类项目资产权属问题一直未能得到权威的法条表述,这特别不利于参与“权益-伦理型 PPP 项目”的政府方与社会资本方构建良好的互信合作关系,也不利于参与主体长期行为和规范行为的稳定形成。

## 四、改进建议:“权益-伦理型 PPP 项目”的规范化发展与“建设-运营一体化”

基于前述分析,我们认为改进“权益-伦理型 PPP 项目”机制的基本思路,应是贯彻落实“创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑”的指导思想,把握好 PPP 规范化发展的法治化、专业化、阳光化三大基本要领,通过制度规则建设和政策优化措施,在促进所有 PPP 项目规范化发展的同时,有针对性地强化、优化“权益-伦理型 PPP 项目”的“建设-运营一体化”机制,使之得到高质量的可

持续发展。为此,提出以下几点政策建议:

第一,加快 PPP 项目运作的法治化建设。当下有关 PPP 项目的政策以中央政府主管部门制定的部门规章为主,地方政府补充制定相关实施细则,但由于各部门发布的规章制度缺乏一致性和协调性,导致 PPP 项目运行管理的长期性和稳定性无法得到保证。因此,应尽快推出 PPP 条例,并积极稳妥地推进 PPP 法的制定和出台。需要强调的是,在 PPP 项目法治化建设中,很有必要总结已有的国际国内相关经验,并为不同类型公共产品的 PPP 项目提供差异化发展的空间,在规范 PPP 项目运作的同时促进 PPP 模式的分类管理和创新发展。

第二,在抓紧推出 PPP 条例再进一步上升为 PPP 法的法治化建设进程中,要在立法层面形成 PPP 模式明确的权属结构和权责分配架构,形成政府部门和市场主体在公共基础设施和公共服务领域合作发展的长远规划。公共产品的供给取决于集体政治决策,且其需求和供给条件边界受到政府多方面的制约,因而即便其所有权在一定时段内归属于市场主体也不会改变其“公益性”和“公共性”。特别是对于“权益-伦理型 PPP 项目”,应在明确产权归属于公共部门的同时承认市场主体具有合理的投资和运营收益权,可在法律层面明确市场主体的部分产权,对应于其拥有在公众可接受标准下的收费权,促使项目参与方对未来经营收益形成良好预期,进而在激励与约束的结合中建立政府部门与市场主体的长期合作关系,从根本上解决社会资本局限于短期利益所引发的建设与运营脱节、割裂等一系列问题。

第三,在 PPP 模式下,市场主体作为参与公共产品生产和供应的合作伙伴,一方面应基于明晰的产权实现合理的收益权,另一方面也应为社会和公众持续提供高效优质的公共服务。这就需要配之以合理的绩效考核标准和机制,形成内生的制度激励以保障公共产品供给的高效和优质。政府方应当在明确公共产品需求和科学合理规划的前提下,确定各具体项目的公共产品需求边界与供给者的生产运营条件边界,并合理设置生产者准入条件与绩效考评、监督管理标准。一般来讲,“权益-伦理型公共产品”是与 PPP 项目“绩效付费、激励相容”的主旨最为契合的公共产品类型,适用于以股权合作为主的 PPP 模式。与此相应,为保障市场参与主体的长期利益,有必要在广义产权概念下明确社会资本的与绩效考评挂钩的收益权实现机制,改变仅在具体政策层面固化部分财政缺口补贴的形式,以克服“虽在短期提高了市场主体参与积极性进而解决项目融资难问题,却在长期削弱了建设运营聚合体具有的提质增效优势”这一矛盾。具体来讲,应明确规定参与“权益-伦理型 PPP 项目”的社会资本方原则上应承担项目建设运营全生命周期的一体化责任,并接受基于全生命周期的综合绩效考评,考评结果作为其取得实际收益的基本依据。对参与合作的社会资本方的绩效考核,在主要完成建设任务和继续履行运营任务的不同时期,应有阶段性差异化的设计,以形成覆盖项目全生命周期、权责利合理结合的通盘激励约束机制。

第四,基于“权益-伦理型公共产品”在社会政策托底保障和改善民生中的重要作用及其 PPP 项目在建设运营一体化方面的专业化特征,有关部门应充分重视对此类项目相关人员的专业化培训。要加强工作经验总结、案例分析、信息交流和窗口式指导,以适应“权益-伦理型 PPP 项目”高质量建设和运营的需要,并有所侧重地提升工作人员的素质与专业化水平。

第五,在充分重视和落实一般 PPP 项目全流程、各环节所要求的阳光化规则的同时,针对“权益-伦理型 PPP 项目”周期较长、复杂性与专业化特点较突出等现实情况,更有效地运用多种形式强化和优化相关信息披露,鼓励社会组织和公众参与监督,进而形成和完善“阳光机制”,为高质量的项目建设与运营提供更好的机制保障。

第六,深刻领会“创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑”的战略思想,积极引导各地政府部门、市场主体和专业机构进一步解放思想、转变观念,有担当、敢作为、办实事,促进“权益-伦理型 PPP 项目”的理论和实践创新。要进一步科学认识“权益-伦理型公共产品”的内涵与特



征,在顺应国家发展规划、配套改革总体部署和符合相关法规、条例、文件的前提下,在“权益-伦理型 PPP 项目”实践中进行大胆而务实的改革和创新,通过积极的增量改革与存量调整助力高质量、可持续发展的经济社会发展。

总之,现实生活中满足人民美好生活需要的“权益-伦理型 PPP 项目”,从本质上依然是一种提供公共产品的方式,应当以调动社会资本积极性并充分发挥其相对优势为手段,以提高公共福利为目标和归宿。当下,在推进经济社会高质量发展和促进共同富裕的战略取向下,“权益-伦理型公共产品”的供给规模和质量亟待提升,因此,应进一步激励和推动“权益-伦理型 PPP 项目”的健康发展。同时,要合理界定政府部门与市场部门的权利与义务边界,通过 PPP 模式创新充分调动社会资本参与“权益-伦理型公共产品”供给的积极性,并形成有效发挥建设运营聚合体提质增效优势的运行机制,充分利用 PPP 模式的市场潜力和活力为全体公民提供更多更优质的公共产品和服务,进而促进经济社会的高质量发展和共同富裕。

#### 参考文献:

- [1] 贾康. PPP:制度供给创新及其正面效应[J]. 中国战略新兴产业,2016(26):26-29.
- [2] 欧纯智. PPP:地方善治的必由之路[M]. 企业管理出版社,2017.
- [3] 詹姆斯·M·布坎南,理查德·A·马斯格雷夫. 公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M]. 类承曜,译. 北京:中国财政经济出版社,2000.
- [4] 王洪玲. 当代西方政府经济理论的演变与借鉴[M]. 北京:中央编译出版社,2003.
- [5] 冯俏彬,贾康. 权益-伦理型公共产品:关于扩展的公共产品定义及其阐释[J]. 经济学动态,2010(7):34-42.
- [6] 贾康,孙洁. 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究,2009(10):2-10.
- [7] 贾康,孙洁. 公私合作伙伴关系理论与实践[M]. 北京:修订版. 经济科学出版社,2015.
- [8] 贾康,陈通. 政府与社会资本合作效应[J]. 中国金融,2015(15):20-22.
- [9] 贾康. 规范化发展 PPP 系列谈(1-5)[N]. 经济日报,2018年1月.
- [10] 贾康. PPP 规范发展再探讨[J]. 新理财(政府理财),2018(1):28-30.
- [11] 贾康. 专业化是 PPP 规范推进的条件[J]. 中国经济信息,2018(2):80.
- [12] 贾康. PPP 是化解地方政府债的良方[J]. 中国招标,2018(3):27-28.
- [13] 贾康. 法治化是 PPP 可持续的保障[J]. 中国战略新兴产业,2018(5):95.

## Using PPP to Provide “Equity-ethical Public Goods” : Theory, Practice and Improvement

JIA Kang, CHEN Tong, TANG Dan-tong

(Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing 100142, China)

**Abstract:** With the development of the economy and society, the rights and interests of social members and the content of social ethics continue to evolve, and the scope of public services also expands, forming a spectrum of public goods consisting of “pure public goods”, “quasi-public goods” and “equity-ethical public goods”. In order to solve the contradiction between the supply and demand of public goods, the PPP model in which the government and social capital cooperate to provide public goods came into being. PPP has a variety of specific models. In theory, government procurement projects and services, franchising, and equity cooperation are

respectively applicable to “pure public goods”, “quasi-public goods” and “equity-ethical public goods”. Among them, “equity-ethical public goods” refer to public goods that have intuitive private product attributes according to the definition of traditional economic concepts, and should be provided by the government as determined by the common social value orientation and collective political choice. However, due to its existence or inability to completely exclude competition and exclusivity in its actual form, the traditional government supply method is not efficient, and it is the best choice to let market entities participate in its supply.

To supply “equity-ethical public goods” through PPP, social capital parties with both construction ability and operation resources should be selected and allowed to participate in the whole process of public goods supply, such as investment, construction, management and operation, so as to form and give play to the quality and efficiency advantages of the construction and operation aggregates. In this process, it is necessary not only to ensure that social capital parties obtain reasonable investment returns to encourage their active participation, but also to form a constraint and incentive mechanism for social capital parties’ construction and operation behaviors through effective supervision and performance evaluation, so as to achieve efficient and high-quality supply of public goods. However, due to the imperfect system, unclear understanding of participants and low quality of relevant personnel, there are problems in the practice of “rights-ethical PPP projects”, such as the separation between construction and operation, and unclear asset ownership. More concretely, social capital usually has the construction qualification but lacks operation experience, and transfers the project operation to public institutions or other operating entities after the completion of project construction. Although the problem of project construction financing has been solved, the high-quality supply of public goods has been neglected, and the resource integration effect of the PPP model has not been brought into full play; the asset ownership problem of the project has not been effectively solved at the legal level. Social capital parties worry that neither the inherent property rights nor the long-term operating income will be obtained, so they pay more attention to short-term returns such as construction profits, which is not conducive to long-term mutual trust and cooperation between the government and social capital parties.

Therefore, it is necessary to speed up the construction of the rule of law in the operation of PPP projects. While promoting the standardized (rule of law, specialization and sunshine) development of all PPP projects, the “construction-operation integration” mechanism of “rights-ethical PPP projects” should be strengthened and optimized. At the legislative level, it is necessary to form a clear ownership structure and distribution structure of rights and responsibilities for the PPP model, and establish and improve a comprehensive performance evaluation mechanism based on the whole life cycle of the project and supervision mechanism with multi-subject participation. In addition, it is necessary to change the concept, correctly understand the “rights-ethical public goods”, be determined to innovate, improve the quality of relevant personnel, and promote the improvement and high-quality development of “rights-ethical PPP projects”.

**Key words:** equity-ethical public goods; PPP model; public goods supply mode; social capital; integration of construction and operation

**CLC number:** F062. 6; F299. 24

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2022)04-0001-10

(编辑:夏 冬)