

国际视域下PPP模式演进的逻辑与经验借鉴

徐玉德¹(博士生导师), 张若丹², 李化龙¹

【摘要】随着公共行政理念向新公共治理过渡,PPP模式功能从公共服务市场化逐步向推动国家善治演进。从国际经验来看,引入私人资本弥补基础设施投资缺口仍是运用PPP模式的主要目标,各国PPP管理制度框架各具特点,操作模式演化具有继承性。我国应在借鉴PPP国际经验的基础上,从合理界定PPP模式功能定位、构建审慎的预算管理制度、打造开放的PPP市场以及鼓励社会组织参与PPP项目等方面引导和推进PPP的有序发展。

【关键词】国际视域; PPP; 公共管理; 公共治理; 特许经营; 预算管理

【中图分类号】 F283

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2019)13-0134-6

随着新公共管理运动的浪潮,政府和私人资本合作模式(PPP)在全球范围内得到广泛应用。从国际经验来看,基础设施领域引入市场机制的最初目的主要是优化跨期预算。但市场并非万能,政府与市场供给之外仍然有大量的多样化公共服务需求需要满足。非营利性公益组织作为衔接公众需求与政府之间的桥梁,能够有效填补公共服务的空隙。在推动国家治理现代化的时代背景下,我国PPP逐渐走向高质量规范化发展道路。厘清各国PPP模式演进过程中制度变迁的轨迹,有利于以其兴衰为鉴,把握公共治理变革中PPP模式演化的内在逻辑,进而为探索规范PPP发展的路径提出有益建议。

一、从善管到善治:PPP演进的两个阶段

(一)市场参与提高公共服务供给效率阶段

20世纪80年代,英、美“重塑政府”的新公共管理运动推动了市场力量参与公共服务供给。无论是发达国家还是发展中国家,均面临着新增与维护基础设施支出的财政缺口。以英国为例,撒切尔夫人推动的英国版供给侧改革逐步缩减中央对地方的财政拨款,推动了地方公共事业的民营化。公共基础设施和服务领域引入私人资本投资有效地缓解了财政压力,从而推动了PFI模式的产生。PPP模式通过鼓励私人资本参与投资,公共基础设施交由私人实体建

设,公共设施维护和公共服务也向私人部门外包,市场力量以其丰富的经验和优势提高了项目建设运营效率。市场机制的引入使政府的公共服务职能部分地向规划与监督转变,PPP模式在全球范围内得到广泛运用。

PPP模式的高效运作离不开一整套覆盖项目生命周期的市场化交易制度。公共基础设施项目的管理控制系统可以划分为三个部分:事前的计划和目标设定系统、事中的衡量和监督系统以及事后的评估和反馈系统。成本与收益的平衡是评价最终效果的关键,英国财政部将物有所值界定为全生命周期内风险、成本、效益以及质量的最优组合,同时赋予了物有所值经济性、效率性与效果性的价值内核。PFI模式的成功使物有所值评价成为全球PPP采购理念的共同基准。政府方还依赖财政承受能力评价对项目预算进行控制。公共服务市场化采购环节增加了交易成本,由于私营投资者的努力程度难以观察,PPP履约产生了委托代理问题。应对的措施是以市场化采购机制增强政府方的谈判能力。物有所值、财政承受能力评价与市场化采购组成项目事前计划的主要管理框架。为对公共基础设施建造于运营进行质量控制,需要为项目建设设定全面的质量管理目标,并对产出结果进行持续评估。常见的做法是根据行业和回报机制设计绩效考核体系,保障考核指

标并与绩效挂钩,以期达成项目管理要求的产出、社会与环境效益目标。项目评估与监督方面,覆盖PPP项目全过程的审计制度可为项目监管反馈有用信息。此外,公众监督等外部治理机制的引入,能够回应利益相关者诉求。

(二)多元治理共同推动公共治理善治阶段

新公共治理理念下,国家的角色从公共服务的提供者向统筹者转变。市场方法关注成本、绩效与输出控制,但其更多地指向公共产品的提供。在现代国家中,政府与市场二元划分难以描述社会福利生产者的结构,公共行政学引入了“网络”一词来描述人与组织的复杂连结关系^[1]。市民个体的需求汇聚成地区化的公共服务需求,依托于家庭、社区以及民间组织等治理主体进行交流,并通过政治过程提出规划。政府供给仍然是公共服务最主要的生产方式,但“自下而上”产生的多样化需求使得公共服务难以通过官僚制下行政规划的方式满足。市场参与可以弥补政府公共投资能力的不足,但市场也仅能提供有限的公共产品,社会组织甚至能人的自组织为公共服务提供了重要补充。社区、市民社会在福利生产过程中的作用愈加不容忽视,合作的目标也从提供基本公共设施和服务逐步向解决社会可持续发展中存在的各类问题转变。

伙伴关系概念如何定义是界定公私合作方职能的关键。PPP中的伙伴关系(Partnership)是依赖于双方共识达成的风险投资合作关系^[2],在特定语境下也可被视为政府通过与公司或市民社会的合作努力撬动资源、技术和市场力量以实现可持续发展目标的工具^[3]。新的治理环境要求政府、市场与市民社会的参与者可以在一个制度化的框架中相互依存,并为达成一项公共价值而进行合作,使PPP开启了网络化治理的新方式。PPP模式赋予政府元治理的功能,即为寻求科层制、市场以及网络治理的协调,克服治理失灵而进行的治理^[4]。理论上,中立的国家在公共治理过程中充当着掌舵的角色,采用绩效管理、预算管理、信任与价值管理等方式,控制公共部门行动的环境^[5]。国家势必要承担起统筹发展的角色,通过划定职责边界,调和政府、市场与网络的冲突,推动公共服务领域的善治。在规划的具体操作层面,制度建设与战略规划形成了实践的两翼。一方面应加强治理体系的制度建设,促进多元主体合作的顺利进行,如按法律、引导、指南、框架等机制替代直接命令;另一方面是做好战略规划,形成不同治理主体的

共同治理目标,进而推动PPP模式向多元化发展。公共管理意义上的善治是指在一种开放、负责与有效监督下运行的公共服务体系。社会组织参与作为国家与社会的桥梁,通过担任技术协调人或作为政府购买服务提供方等方式参与PPP项目,可使其在这一过程中成为协调政府、市场与社会关系,以达成善治的有效路径。

二、发达国家PPP模式的发展脉络与基本经验

(一)欧洲PPP模式的发展与运用:法国、英国与德国

1. 法国:多样化的特许经营模式。法国早在19世纪就采用特许经营模式运作城市基础设施。20世纪80年代,随着《权力下放法案》的颁布,法国央地分权改革使地方自治权明显增强。地方政府最初采用合同安排复杂的METP模式运作PPP项目。METP模式下私人资本负责建设更新和维护,收益主要来源于政府部门付费。但METP模式具有采购过程不透明、成本过高等缺陷,终因违反政府采购法案被参议院禁止,取而代之的是BEA模式(行政租赁长期合同)。1993年推出的《萨班法案》将特许经营更名为公共服务委托,规定其必须采用竞争性采购机制,并对合同期限和采购程序进行监管。1994年随着公共物权法案的颁布,政府部门引入了类似BEA模式的AOT模式(临时占有许可)以及LOA模式(含购买选择权租赁)。2003年推出合作期限灵活的BEH模式(医疗长期租赁合同)。

2002年,法国在监狱等领域正式引入PPP模式。2004年颁布的《合伙合同法》,对合伙合同(Partnership Contracts)的风险评估、合同形式、竞争性谈判机制等做出了详细规定。同年,PPP管理部门MAPPP成立,具体负责PPP项目的评估、监督并为其提供专家支持。法国PPP市场社会资本高度集中,前三大工程建设机构获得了绝大多数PPP合同。2008年全球金融危机后,政府的反周期措施促进了法国PPP市场的扩容。2012年后,市场随着法国公共财政危机和政治上对PPP的再评估而逐步萎缩。2016年,法国废除了《合伙合同法》,转而采纳了欧盟2014年颁布的新公共采购指令。根据EPEC数据统计,截至2017年年末法国共有PPP项目182个,项目总值为378亿欧元,其中交通项目占比最大,总计45个项目,总值为218.46亿欧元。

2. 英国:PFI模式的兴起与停滞。20世纪80年代

开始,英国进行了民营化改革。90年代末保守党政府在公共支出下滑之际开始推动PFI的实施。因预算控制较好,加之项目负债无须被记录到政府资产负债表而倍受推崇。在《公共合同法》与《公共事业合同法》的规制框架下,PPP模式采购程序清晰规范,物有所值评价等采购流程成为后进国家学习的制度模板。但PFI被政界和媒体不断诟病。英国下议院财政委员会发布的评估报告称,PFI项目的资本成本普遍超过8%,而政府传统融资项目的长期资本成本仅有4%。此外,PFI项目投资的市场集中度较高,其中国防领域CR4达到了0.67,国民健康、交通、水务等领域均超过0.5。市场集中的后果是单一投资者积累了过多的风险,而当风险超过其承受能力时,政府方不得不为其提供服务的PPP项目提供处置方案,造成风险重新回流至政府方。例如,2011年英国财政部宣布对PFI项目进行改革,并于2012年发布了PF2框架。PF2虽然提高了政府方出资水平,并提出更加严格的财政约束要求,但并未扭转PFI的衰落。英国审计署2018年的报告称自2012年推行PF2以来,只有6个PF2项目融资落地^[6]。2018年英国政府预算报告中指出PFI与PF2项目不灵活且过于复杂,同时预算责任办公室在年度财政风险报告中认为PFI项目带来了显著的财政风险,导致PF2项目被停用。根据英国HMT项目数据库统计信息,截至2017年3月月末,英国现有PFI和PF2项目共计715个(669个在运营期,16个项目在建),总资本价值为591亿英镑。

3. 德国:政府付费与使用者付费并行。20世纪80年代末,PPP开始在德国广泛运用,1994年《远程公路建设私人融资法》允许私人部门承担联邦公路的建设运营任务。2002年德国各州相继成立PPP中心,随后德国交通部成立PPP特别行动组负责PPP项目管理^[7]。2004年PPP在公共投资中占比超过4%,随着人们逐渐认识到私人投资效率并非一定高于公共部门^[8],且PPP出现行政任务不履行等问题,金融危机后PPP模式的运用逐渐减少^[9]。德国自2016年起实施欧盟公共采购法案,采用招标投标程序进行政府采购。德国最常用的PPP合同模式是“建设—移交—运营”(Inhabermodell)模式,占项目总量的70%~80%,此外还有“建设—运营—移交”(Erwerbmodell)等常见的7种模式^[10],采用授予特许权方式直接向使用者收费的项目较少。德国有65%的PPP项目采用项目融资方式举债,PPP项目主要投

资于教育、文化等领域,单个项目较小,投资者也多为中小企业。德国为PPP项目所形成的债务风险设计了严格的管理标准。联邦政府和各州政府在2009年制定了《新债务限额法案》,德国人将其称为“债务刹车”(debt brake)^[11]。债务消减计划限制了联邦政府借债水平,规定2016年德国结构性赤字不得超过国内生产总值的0.35%,2020年各州也不能新增任何债务。根据德国现有会计规则,在考虑债务刹车情况下PPP项目产生的负债时,仅需按照预算实际支付给私人合作方的金额计入,间接推动了PPP的运用。

(二)北美PPP模式发展与运用:美国与加拿大

1. 美国:以交通项目特许经营为主的P3模式。1989年美国第一个现代P3项目E-470高速公路动工,收费公路成为美国P3市场主要行业。基础设施维护需求与预算缩减叠加,致使新建和维修基础设施投资不足,推动了PPP模式的运用。美国交通部(USDOT, The United States Department of Transportation)作为交通P3的主要监管机构,控制着大量的资金预算。USDOT将P3s定义为“公共机构与私营部门之间形成的由私营部门交付和融资合同协议”。一般而言,P3项目由私人部门负责融资,各州不提供国家担保,但为了支持州P3的发展,联邦政府会通过联邦担保基金等手段提供增信措施。

P3的付费模式主要包括三类:一是收费特许权,即私人投资方承担项目建设运营责任以换取收费权力,政府方通常以某种方式限制通行费率;二是影子收费特许权,即私人投资方根据流量收到使用付费,该机制一般设定付费的最低和最高标准以限制收入总额;三是可用性付费,私人投资方根据设施在指定性能水平下的可用性收取付款。相应地,具体操作方式多样,包含特许经营、BOT以及O&M等多种类型。私营部门承担市场风险的意愿有限使得可用性支付占比越来越高。P3的立法权和项目财政支出责任主要在州政府,当前已有37个州具有PPP相关法律。总体而言,P3在美国尚处于早期阶段,但美国P3市场发展迅速,2008年加州公共雇员退休系统基金、教师退休系统基金和部分私营养老基金等均对基础设施投资表现出投资意向。

2. 加拿大:以政府付费项目为主的P3模式。2003年加拿大开始推广PPP模式。加拿大P3项目典型的操作模式是“设计—投标—建造”(DBB),常见的P3运作方式包括“建设—融资”(BF)、“设计—建

设计—融资”(DBF)等,运营和维护(O&M)以及“设计—建设—操作—维护”(DBOM)的使用频率较低。从联邦到省级层面均参与P3项目的管理。在联邦层面的主要管理机构包括:PPP加拿大(也称为P3 Canada)、加拿大公共工程政府服务部P3组(PWGSC, Public Works Government Services Canada)以及财政委员会的P3团队(Treasury Board)。其中P3 Canada担任P3各方面的顾问工作,还协助管理加拿大各级政府发起基础设施项目融资基金。在省级层面,安大略省、俾诗省等设立了专门机构。在加拿大的P3项目中,通常需要在采购过程开始之前进行大量的准备工作,在外部顾问帮助下准备详细的适用性论证并进行物有所值分析。由于大多数基础设施项目都没有产生收入,大多数P3项目都基于“可用性付费”。加拿大P3项目的典型融资模式是股权投资配合短期银行贷款和长期私募债券的组合。加拿大P3项目所涉及的行业逐步拓展,从医院、法院等社会基础设施资产类逐步拓展至公共交通、供水与污水处理废水、固体废物等领域。

(三)亚太PPP模式发展与运用:日本、韩国与澳大利亚

1. 日本:PFI模式为主,特许经营为辅。日本PPP模式的运用始于20世纪90年代,日本经济泡沫破灭后,财政收入急速下滑,大公司转向海外运营,中央和地方政府财政收入越来越难以负担基础设施维护管理和更新的成本,政府转而通过引入私人部门投资来维护和改善现有基础设施。此外,由于全球经济持续低利率,更多投资者对投资基础设施产生兴趣。作为其经济战略的一部分,中央政府积极推动为私营部门提供新商机的公私合作伙伴关系,着重推动机场、供水、污水和收费公路等领域的特许经营。1999年颁布的“促进私人融资倡议法”(《PFI法案》)为PPP提供了法律依据。PFI项目由中央政府、地方政府或政府相关组织采购,日本还允许私人实体主动发起PFI项目。多数项目通过竞争性程序遴选为正式项目,然后向市场招标。日本《PFI法案》先后于2001年、2005年、2011年和2013年进行了修订,2011年后允许使用特许权模式,私营实体通过收取特许权使用费来赚取收入,而政府方可能通过收取特许权费获得额外收入。日本超过80%的PPP项目为可用性付费项目,PFI项目采用“建设—转让—运营”(BTO)或“建设—运营—移交”(BOT)模式运作。中央政府内阁办公室下属的PFI推广办公室(PFI Pro-

motion Office)负责PFI的推广,当前已发布《采购流程指南》《物有所值指南》《风险分配指南》《合同指南》《特许经营指南》等操作指引,为实际问题和法律解释提供详细的指导。截至2017年,PFI项目累计完成666个,年投资额占GDP比重约为0.5%,年均增加50个左右项目。

2. 韩国:BTO模式与BTL模式并行。韩国PPP模式的发展始于20世纪90年代。1994年,韩国政府颁布《促进社会资本参与基础设施投资法》(简称《PPP法》),在全国范围内推广PPP模式。韩国PPP主要为使用者付费与政府付费项目,其中使用者付费项目主要采用“建设—移交—运营”(BTO)模式,私人部门建设完成后移交给政府方并由政府方负责项目运营,1999年该法增加了最低收入保障等条款(于2009年废除)。2005年《PPP法》再次修订,引入“建设—移交—租赁”(BTL)模式,BTL仅运用于政府发起项目,私人部门建设完成后将资产移交给政府方,并由政府方向私人部门支付租赁款。BLT项目占韩国项目总量的三分之二左右,同时租赁付费被视为地方政府债务。2005年《PPP法》修订后,韩国将原公共投资管理中心(PIMA)与私人基础设施投资管理中心(PICKO)合并为公司合作基础设施投资管理中心(PIMAC),其主要职能包括项目预先评估与政策研究与推动PPP市场发展与跨国合作等。韩国是地方享有高度自治权的单一制国家,PPP管理机构主要分为国家与地方政府两个层级。国家层面的管理机构主要是经济与财政部和各行业的主管部门,其中,经济与财政部负责PPP法律法规和政策的制定与发布工作,并对整个行业发展进行规划。截至2014年,韩国已颁布12部相关的PPP指南,除此之外还颁布了《PPP法案实施令》《PPP项目规划》等不同层次的PPP运作制度体系。为防止PPP项目可能产生的财政风险,韩国设计了中期财政支出框架与支出限额管理要求,PPP项目年度的支出总额不得超过政府支出的2%。

3. 澳大利亚:特许经营为主的PPP模式。澳大利亚PPP模式的运用有近30年历史,超过半数均为交通基础设施项目。澳大利亚没有PPP的具体立法框架,2005年澳大利亚联邦政府发布了《国家PPP政策》和《国家PPP指南》,为各州PPP运作提供统一指引。在联邦政府和州政府中通常设有PPP管理机构。Infrastructure Australia是根据2008年生效的《澳大利亚基础设施法案》设立的开创性立法机构,其主

要职能是就相关政策和基础设施投资的法律等,向联邦、州、地区和地方政府提供建议。澳大利亚典型的PPP安排包括DCM(设计—建造—维护),DCMO(设计—建造—维护—运营),BOO(建造—拥有一运营)和BOOT(建造—拥有一运营—移交)等。澳大利亚没有设置PPP的行业负面清单,几乎所有类别的公共基础设施都可以通过PPP模式运作,其中运输和社会基础设施项目最为突出。政府通常会以物有所值为依据评估PPP模式可行性。联邦政府和州政府PPP采购设有区间值,通常在5000万至1亿澳元之间,一些司法管辖区还允许捆绑项目以达到门槛。澳大利亚的PPP项目主要包括政府发起项目与市场发起项目两类。除了在某些司法管辖区对海外投资有许可要求,外国资本投资PPP项目不受限制。除新南威尔士州特殊的主权担保机制外,澳大利亚政府通常不会为PPP项目提供担保。澳大利亚的会计准则将政府付费项目计入政府方资产负债表,2019年1月起澳大利亚会计准则委员会第1059号准则《AASB 1059——特许经营协议》也要求将特许经营服务资产与负债计入政府方报表。与英法类似,澳大利亚PPP市场的集中度较高,最大的PPP承包商所占的市场份额超过30%,在一定程度上限制了市场规模的扩张^[12]。

三、我国发展PPP模式的本原逻辑与对策建议

(一)把握PPP模式的本原逻辑,合理界定其功能定位

我国PPP模式历经30余年的发展,从以社会资本缓解基础设施建设资金短缺,到以市场机制提高公共服务效率,PPP模式经历了从改革尝试向法治化、规范化运作的转变^[13]。我国PPP模式的发展具有继承性与发展性,20世纪80年代引入外资参与发电项目的成功使特许经营模式运用延续至今,2014年以来多样化PPP项目的建设快速发展,采购、监督与财政管理等制度相继建立,形成了规模巨大的PPP项目市场。但PPP多偏重于大型项目,公民多样化的公共服务需求未能得到足够重视。这就要求对市民需求具有信息优势的社区组织与社会组织更多地参与到PPP项目当中。1995年由鹤童老年公益基金会以“公办民营”与“公建民营”等方式运营的鹤童养老院是非营利组织公私合作项目的典型代表。当前社会组织参与PPP项目还存在较多的制度障碍,加之受制于科层制管理的行政思维,社会组织在公

共治理中的作用受到的重视不足。

PPP不仅仅是国家单向寻求社会资金向公共基础设施的投入,更重要的是通过社会资本的技术优势和信息优势实现国家、市场与社会之间的公共服务供需互动,满足社会多元化的公共服务需求。建立以人为本的PPP发展模式,实现PPP的规范有序发展,需要从合作目标入手,从国家、市场与社会三个层面重新界定其功能定位。一是以促进国家治理体系和治理能力的现代化为目标,发挥PPP模式牵引功能。政府与社会资本的合作是基于政府与市场关系的重塑。政府采购、财政分权、金融监管、国有企业管理、社会组织管理等制度安排都与PPP在时间纵向维度与空间横向维度形成关联。为实现政府规制功能从管制向治理转变,需要就行政、财政与社会管理等制度做出必要的调整。PPP模式的创新实践可形成改革牵引力,成为国家治理现代化的加速器,推动管理框架的不断完善,加快政府职能转变。二是以建立公平、开放的基础设施投融资市场为目标,善用PPP模式融资功能。规范PPP投融资市场机制对PPP项目市场的发展至关重要。首先,建立公平的竞争机制需要消除项目采购与融资过程中的产权歧视,实现项目资源与金融资源的市场化配置。其次,基础设施投融资市场的开放包括参与主体的开放和实施行业的开放。制定允许社会组织、外资参与PPP项目的规则,拓宽公共服务行业运用PPP模式范围,能够更大限度地发挥PPP模式融资功能。三是以社会福利水平的最大化为目标,强化PPP项目公益服务职能。社会资本参与公共服务的最终目标是补足民生领域基础设施投资短板,提升全社会的福利水平。一方面可以通过融资支持、社会组织参与等政策引导使PPP进一步深入民生领域,另一方面可加大财政向住房、医疗、健康、教育等民生基础设施的支出力度,减少社会公众的付费负担。

(二)建立审慎透明的预算管理机制,保障PPP市场规范有序发展

国家承担着元治理的规划功能,PPP的发展过程可以以国际经验为镜鉴,通过PPP制度安排的改革和创新回应利益相关方的诉求。在预算管理方面,一是可以逐步建立经常预算与资本预算相分离的复式预算制度,进一步提升预算管理水平;二是加速中期预算框架管理落地,提升预算编制的前瞻性、可持续性,增强财政资金统筹能力;三是PPP可简化付费方式,在现有的三分类基础上强化资产经营性评估,

严控或取消可行性缺口补助项目,从源头上降低或有债务产生的可能性。政府会计和审计管理体系的完善有利于更加规范透明地反映政府负债水平。在会计规则方面,一是可在《政府会计规则第8号——负债》的基础上,适时出台《PPP与特许经营》会计准则,提高财务信息的可靠性;二是国家审计监督应以经济性、效率性和效果性为目标,对PPP项目进行跟踪审计,加强外部监督的实施效果。

(三)吸纳社会组织融入国家治理,推动PPP模式革新迭代

社会组织非营利性的价值导向能够更好地适应公共服务的公益性目标,社会组织参与PPP项目具有经济和理念上的双重动力。首先,社会组织参与PPP项目,能够获得政府投入或运营付费,有助于减小其支出压力,成功的项目运作还能协助其获得更多的发展基金。其次,PPP模式能够与社会组织的服务理念相契合。社会组织以其信息优势能够更好地发现市民的公共服务需求,民生类PPP项目可与社会组织的运营目标高度匹配。吸纳社会组织参与到PPP项目当中能够充分发挥其桥梁和纽带作用。但在我国的制度环境下,社会组织参与PPP仍存在落地难等问题,面临的主要障碍来自于自身与国家两个方面。从其自身来看,我国社会组织整体数量较少、专业性不足、资源整合能力不强,难以满足PPP项目大规模资金投入的需求。从国家特征来看,社会组织不可能形成西方语境中与国家力量并驾齐驱的市民社会,社会组织代表的多元化利益诉求需要在合作主义框架下寻求与国家决策机构的结合。

吸纳社会组织参与PPP项目,需要国家的支持与社会组织的协调配合。如何在国家治理中纳入社会组织是理顺新时期国家与社会的关切,行政吸纳服务模式为重塑政府与社会的合作关系提供了一种可行的解决方案。一是国家仍处于权威地位并对社会组织进行控制,但可通过国家与社会的功能替代实现互动。在治理实践上,可吸纳社会组织与社区组织以咨询机构或投资方身份参与PPP项目,形成公私部门整合的治理结构。二是借鉴现有的PPP项目示范制度,推广运作良好的PPP项目,总结其成熟经验,为吸引更多的社会组织参与形成标杆。三是为社会组织参与PPP提供法治保障与政策支持。例如创新社会组织管理制度,提高《社会团体登记条例》《基金会管理条例》等的法律地位等,并给予社会组织税

收、土地、金融等方面的政策支持。

主要参考文献:

- [1] 陈剩勇,于兰兰. 网络化治理:一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究,2012(2):108~119.
- [2] McQuaid, Ronald. The theory of partnership: Why have partnerships?[M]. London:Routledge, 2000:9~35.
- [3] Wise H.. Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships[R]. Center for Strategic and International Studies,2011.
- [4] Jessop B.. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development[J]. International Social Science Journal,2010(155):29~45.
- [5] 孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016(3):45~50.
- [6] NAO. PFI and PF2[R]. National Audit Office, 2018.
- [7] 李以所. 公私合作制在德国的构建与治理战略——历史性的考察和分析[J]. 经济与管理评论,2016(6):16~26.
- [8] 李以所. 公私合作伙伴关系(PPP)的经济性研究——基于德国经验的分析[J]. 兰州学刊,2012(6):146~154.
- [9] 赵宏. 德国公私合作的制度发展与经验启示[J]. 行政法学研究,2017(6):13~22.
- [10] Dieter Jacob, et al.. Ten years of PPP in Germany: Experiences and perspectives[J]. Management, Procurement and Law,2014(4):180~188.
- [11] 赵军,王辉,陈力,胡晓峰. 借鉴德国“债务刹车”经验防范我国地方政府债务风险[J]. 财政监督,2014(27):59~62.
- [12] 孟刚. 澳大利亚基础设施公私合营(PPP)模式的经验与启示[J]. 海外投资与出口信贷,2016(4):37~41.
- [13] 徐玉德,魏星宇,李化龙. 我国PPP发展面临的制约因素及破解路径[J]. 地方财政研究,2019(4):29~36.

作者单位:1.中国财政科学研究院,北京100036;2.中国财政经济出版社,北京100036.李化龙为通讯作者