

我国现代公私合作的内涵、外延与组织形式

丁孙亚(博士), 万晓萌(博士)

【摘要】为了准确把握现代公私合作的概念,从内涵、外延与组织形式几个方面进行分析,认为:现代公私合作的核心特征在于生产合作,外延上表现为不同的运作模式,以特许经营模式和PFI模式为典型,前者以使用者付费的市场化经营为关键特征,后者以政府付费的非市场化运营为关键特征;其组织形式有契约型和机构型两类,其中契约型为当前的主流形式。基于合作任务范围的不同,契约型组织形式也有多种结构形式。最后,针对现代公私合作在我国的运用与发展情况提出相关政策建议。

【关键词】现代公私合作; 传统公私合作; 生产合作; 特许经营模式; PFI模式

【中图分类号】F283 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2019)21-0126-4

自20世纪九十年代开始,政府与社会资本合作(简称“公私合作”)模式在我国公共基础设施领域得到应用,近年来更得到政府部门的大力推广,成为公共基础设施项目及服务的一种重要提供方式。但是,在有关公私合作概念的理解和运用上,普遍存在理解不清、混淆使用的情况,这在一定程度上影响了公私合作模式在我国的合规稳定发展。为此,本文以当前我国重点推广的公私合作模式为研究对象,通过对其内涵、外延与组织形式的分析,实现对相关概念的准确把握,促进其在我国的行稳致远。

一、现代公私合作的本质特征

公共设施和服务原先主要由公共部门负责提供,但随着公共基础设施需求的增长,由于人力、资金、技术等因素的限制,公共部门开始逐渐引入私人部门参与协助公共物品的供给,就此形成了公私合作关系。在公私合作关系的发展历程中,可划分为传统公私合作和现代公私合作两个阶段,即公私合作关系包括传统公私合作关系和现代公私合作关系两部分。两者的关键区别在于,是否具备民事关系中的生产合作关系。

从法律视角来看,公私合作关系分为行政关系与民事关系。传统公私合作下,行政关系体现于两个方面:一是监管与被监管的关系。私人部门作为公共产品的生产者和提供者,其质量标准需要接受公共

部门的监督,在此关系中,公共部门为监管者,私人部门为被监管者。二是授权与被授权的关系。很多国家的公共服务属于政府垄断或者特别法管辖,在这种情况下,由非公共机构提供公共服务,通常要求适当的政府机构给予授权,在此关系中,公共部门为授权者,私人部门为被授权者。民事关系表现为公共部门与私人部门就项目每一合作环节的最终产品或服务,如设计服务、融资服务、运营服务等,形成市场交易关系,即公共部门是购买者,私人部门是供给者。至于每一环节产品或服务的生产过程,则完全由私人部门负责,公共部门不参与生产过程。

近几年,为适应公共项目的新变化,我国所推广的公私合作关系在维持传统行政关系的基础上,进一步深化和拓展双方在民事方面的合作关系,进而发展出现代公私合作关系。即:在交易关系的基础上,公私双方进一步就基础设施项目全生命周期过程中的每一任务环节,形成生产合作关系。这是现代公私合作区别于传统公私合作的关键点(如表1所示),也是进一步提升公私合作效率的关键点。可以认为,相较于传统公私合作,现代公私合作的本质特征是生产合作。

二、现代公私合作的内涵

对现代公私合作内涵的解读,关键在于对其本质特征——生产合作的解读。政治经济学中将生产

表 1 传统公私合作与现代公私合作的异同

		传统公私合作	现代公私合作
行政关系	监管与被监管	是	是
	授权与被授权	是	是
民事关系	产品交易关系	是	是
	生产合作关系	否	是

关系定义为人们在物质资料的生产过程中形成的社会关系,包括生产资料所有制的形式、人们在生产中的地位和相互关系、产品分配的形式等。对于公私生产合作,生产资料所有制形式是外生给定的,可自行设定的是公私间的关系与产品分配形式等,涉及到的关键属性有合作时间、合作范围、任务分配、收益分配。为了实现生产合作效益的最大化,相关因素的属性设置应实现以下几个目的:一是充分发挥公私双方各自所长,二是充分调动各方积极性,三是形成伙伴协作氛围。为此,我国现代公私合作实施过程中就相关属性作出了如下设定:

1. 合作时间上,为长期合作,一般在十年以上。

合作的长期性主要是由以下几个方面因素决定的:①回收前期高投入成本的需要。相比于传统公私合作模式,现代公私合作模式在前期程序准备上更复杂,所需时间更长,使得投入成本明显增加。在公共项目每期盈利水平有限的前提下,为了实现成本的回收,必须保证长期合作。②实现长期激励的需要。从激励角度而言,非长期性合作无法向私人部门转移长期责任,不能形成长期激励效应。并且,在短期合作下,私人部门行动的出发点是短期利益最大化,可能与项目的长期利益最大化形成冲突。③建立伙伴关系,提高合作效率的需要。伙伴关系只能在长期互动中形成,因为只有长期连续多次的博弈过程中,失信惩罚和合作报酬机制才能得以运作,才能促使双方采取互惠共赢的合作策略,提高合作效率,实现双方利益的最大化。

2. 合作范围上,尽可能实现全生命周期覆盖。

全生命周期合作有利于在各环节充分发挥公私双方的优势,实现优势互补;同时,可促使公私双方从提高全生命周期运作效率的角度来开展各项工作,有利于统筹协调全生命周期内各环节间的衔接,确保项目开展的连贯性。如果合作范围仅涉及全生命周期过程中的部分环节,那么公私双方合作时只会局限于合作环节的效率改进,而不会顾及非合作环节的效率问题,从而影响了项目整体效率的提升。此

外,局部环节合作下,由于缺乏全局范围内的统筹协调,合作环节与非合作环节间衔接的连贯性不高,不利于项目的流畅运作。鉴于此,传统公私合作中的设计合同、施工合同、交钥匙合同因不包括运营环节,租赁合同、专营权合同因不包括投资建设环节,均不属于全生命周期合作,所以不被认为是现代公私合作模式。

3. 生产任务分配上,基于能力匹配原则,充分发挥各方比较优势,实现协同效应。

在项目任务分配方面,基于私人部门在项目运营管理方面的优势,应由其负责设计、融资、建设、运营、维护等环节的专业性任务;基于公共部门在公共资源、公共管理方面的优势,应由其承担项目运营管理的辅助性任务,如资金补贴、土地投入、配套政策等。项目风险分担方面,同样基于能力匹配原则,私人部门应负责承担市场方面的风险,如资本投入风险、融资风险、质量风险、市场风险等;公共部门应负责承担政治、政策等方面的风险。

基于比较优势的生产任务分配是现代公私合作的关键特征,而这是传统公私合作所不具备的。

譬如传统公私合作下的特许经营模式,虽然也是全生命周期合作,但是在任务分配上缺乏比较优势。传统公私合作下,公共部门只作为最终产品的购买者,至于项目生命周期各环节涉及的所有任务,全部交由私人部门承担,没有发挥公共部门的能力优势。这种非基于私人部门承受能力的任务分配方式,容易因超出私人部门能力范围,而导致合作效率降低。

4. 收益分配方面,实行按绩效付费、盈利而不暴利两项原则。

在合理的任务分配机制下,配以合理的收益分配机制,将有助于形成良好的激励机制,调动各方积极性。绩效付费机制将令私人部门承担起服务或产品质量风险,促使其提供符合标准的产品或服务,否则将遭受收入损失风险。

盈利而不暴利原则的目的在于平衡公私双方的利益,实现风险共担、收益共享的伙伴关系,避免零和博弈,保证公私合作关系的稳定。

当私人部门承担过大风险,而其合理回报得不到保证时,公私合作关系必然面临破裂;当私人部门获取的利润超出合理区间,公共部门及由其代表的公众利益势必因此受损,也不利于保持良好的公私合作关系。因此,在确定私人部门承担合理风险(如融资风险、质量风险等)的前提下,可通过公共部门分担相关风险(如最低需求量风险)、调增价格或者给予补贴等方式,保

证私人部门获得合理收益。此外,为避免私人部门获取暴利,损害公共利益,公共部门可通过调降价格等方式,保证项目的公益性。

三、现代公私合作的外延

现代公私合作在具体运作过程中,会因公共项目属性的不同,导致在任务分配、收益分配等细节上有不同的设置,这在外延层面表现为不同的运作模式。现代公私合作的典型运作模式为特许经营模式和PFI模式。两者特征的比较如表2所示。

表2 现代公私合作典型运作模式对应的项目特征

运作模式	适应项目属性	项目经济属性	项目类别	收费基础
特许经营模式	竞争性、排他性	经营性项目	供水热气、污水处理、垃圾焚烧、收费高速公路等	使用者付费
		准经营性项目	保障房、综合管廊等	使用者付费+政府补贴
PFI模式	竞争性、非排他性	非经营性项目	文化广场、公园等	政府付费

公共基础设施项目作为公共物品,其属性特征分为两个方面:竞争性和排他性。公共基础设施产品和服务一般均具有竞争性,但是在排他属性上,往往具有不同的表现,进而导致了项目经营属性的不同。具有竞争性和排他性的项目为经营性项目或准经营性项目,具有竞争性但不具有排他性的则为非经营性项目。

经营性项目属于经济性基础设施项目,排他属性决定其具备向最终使用者收费的基础,并且潜在经营收费能够完全覆盖项目投资成本。准经营性项目也属于经济性基础设施项目,但其潜在经营收费不足以覆盖项目投资成本,需政府补贴部分资金或资源。以经营性项目或准经营性项目为基础而形成的公私合作,一般被称为“特许经营模式”,强调私人部门对项目的市场化运营。该模式的特别之处在于,在收益分配环节,其通过面向市场消费者收费来实现按绩效付费机制,私人部门承担由此形成的质量、价格、需求等方面的风险。

非经营性项目是社会性基础设施项目,其非排他属性决定其没有面向最终使用者收费的基础,而需要依靠政府付费来回收项目投资运营成本及实现相应的效益。以这类项目为基础而形成的公私合作被称为“PFI模式”,强调项目的公共部门付费属性,即其绩效付费机制是通过公共部门付费来完成的。

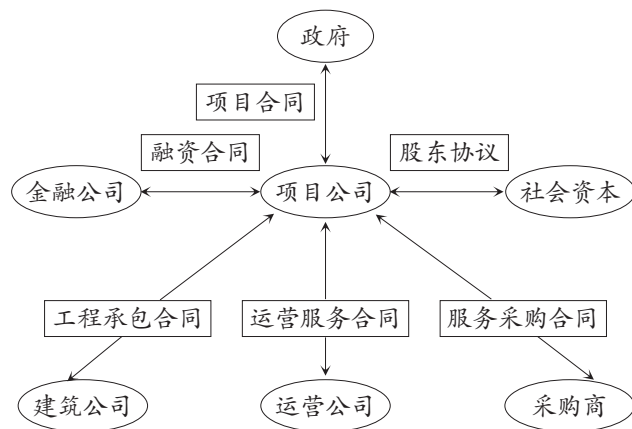
相应地,私人部门仅承担质量风险,产品销售给最终消费者的价格、需求风险则由公共部门来承担。

需要注意的是,特许经营模式不仅存在于现代公私合作关系下,也存在于传统公私合作关系下,但所代表的含义不完全相同。现代公私合作关系下的特许经营模式除了具有传统特许经营模式的市场化经营属性,还新增了生产合作属性。

四、现代公私合作的载体

公私合作模式的运行需要以一定的组织形式为依托,组织形式是体现公私合作关系的载体。现代公私合作过程中,组织形式分为两种类型:机构型和契约型^[1]。当前,我国公私合作实践中,组织形式主要表现为契约型,特许经营模式和PFI模式的组织形式均为契约型。

机构型组织形式下,该机构组织一般表现为企业。企业由公私双方共同出资组建,或由公共部门参与到已存在的民营企业中,或由私人部门参与到已存在的国有企业中。公私双方基于企业制度,规定双方各自的权利与义务,实现既定的生产关系,完成对资源的配置。契约型组织形式下,项目参与方公共部门、私人部门、金融公司、建筑公司、运营公司等相关利益主体通过签订一系列合同,约定相关事项,构成相应的合同体系,如图所示。



契约型组织形式下的合同体系

由图可知,契约型组织形式下的合同体系通常包括项目合同、股东协议、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、服务采购合同等。其中,项目合同是公共部门与私人部门(项目公司或社会资本方)依法就公私合作项目订立的合同,是整个合同体系的基础和核心。它确定了公共部门与私人部门(通常表现为项目公司)之间的权利与义务关系,包括合作范围、任务分配、收益分配等,并以此作为各方主张权

利、履行义务的依据以及项目全生命周期顺利实施的保障。

基于合作任务范围的不同,项目合同可分为多种结构形式。合同结构的简称通常由该结构所对应合作任务内容的英文单词首字母组成的缩略词来表示。例如,合同结构DBFO对应的合作任务包括:设计(Design)、建设(Build)、融资(Finance)、运营及维护(Operate)。一般情况下,一种合同结构可运用于不同运作模式中,譬如特许经营模式和PFI模式均可以使用BOT型合同结构^[2],即合同结构与运作模式之间并非一一对应的关系。所以,不论从含义上看,还是从相互对应关系上看,以BOT代称特许经营模式或者PFI模式,都是一种不严谨且易混淆的用法^[3]。

五、政策建议

在前文分析的基础上,下面就现代公私合作机制在我国的运用与发展提出相关建议,具体涉及现代公私合作的认识、选择、实施和机制的完善与创新四个方面。

1. 加强概念的对比分析,加深对现代公私合作的认识。公私合作是一个宽泛的名词,广义上来说,公私之间任何形式的合作都可被称为公私合作,本文所分析的现代公私合作仅是其中的一类。不同公私合作在内涵、外延,乃至组织形式上,都存在着显著的区别。这在不同时期、不同国家和地区的公私合作概念之间,往往都有着较为明显的表现。当前国内对于公私合作概念的理解往往直接套用国内外相关名词,而没有准确把握其背后的内涵,以致概念理解混乱,导致实际运用错误。因此,应就目前国内外各种公私合作类别,进行系统的对比、分析、解读,从而准确、全面地认识各类公私合作,为正确运用各类公私合作,特别是现代公私合作奠定基础。

2. 基于公共项目属性,有选择地运用现代公私合作模式。在当前政策宣传和政策优惠的带动下,似乎只要是公共投资,就应该采用现代公私合作模式。实际上,任何一种投融资方式,不论是现代公私合作、传统公私合作,还是政府直接投资,都有其适用范围。只有那些规模大、周期长、需求相对稳定、技术更新慢的项目,才有可能适用运作程序相对复杂的现代公私合作模式。并且,在现代公私合作模式下,有运作模式和组织形式的区别,也有其相应的适用范围。实际上,有些公共项目,特别是非经营性公共

项目,并不需要采用公私合作模式,采用政府直接投资的方式效率可能更高。因此,在公共项目投融资模式的选择上,应以最大化效率为原则,基于项目属性特征,选择合适的投融资方式,避免唯现代公私合作模式不用的片面做法。

3. 搭建科学监管框架,确保现代公私合作的合规执行。现代公私合作相对于传统公私合作的制度优势能否发挥,不仅取决于其与项目属性的匹配性,更取决于该合作方式是否合规执行。对此,要从内涵、外延与组织形式等多个方面提出具体的合规要求,应重点关注公私合作在内涵层面的合规性,如任务分配上是否基于能力匹配原则,收益分配上是否基于绩效付费、盈利而不暴利原则等。此外,要搭建科学完善的监管框架,不仅要加强对社会资本方的监管,更要加强对公共部门的监管,确保各方按规则办事,保证现代公私合作的规范化,避免泛化、异化等不合规问题出现。

4. 基于公共项目特征的发展变化,创新公私合作机制。现代公私合作是在传统公私合作的基础上,因公共项目趋向复杂化、大型化等特征,而发展出来的一种新型公私合作关系。随着公私合作项目类型特征的不断变化,现代公私合作机制也应随之创新发展,以满足现实经济发展的需要。例如,针对综合片区开发型公共项目,我国发展出片区开发型公私合作关系,有别于既有的以单个项目为基础的公私合作关系。另据英国财政部的报告显示,鉴于其国内公共投资领域的新变化,一系列新的公私合作模式被不断开发出来,如基础设施战略伙伴关系模式(Strategic Infrastructure Partnership, SIP)、集成模式(Integrator Approach)、联盟模式(Alliancing Approach)、混合模式(Hybrid Approaches)等。

主要参考文献:

- [1] 李霞. 论特许经营合同的法律性质——以公私合作为背景[J]. 行政法学研究, 2015(1): 22~34.
- [2] E. R. Yescombe. 公共部门与私营企业合作模式: 政策与融资原则[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 13.
- [3] 李明哲. PPP的认识误区与公共服务改革[J]. 技术经济, 2012(6): 66~75.

作者单位:中国财政科学研究院博士后流动站,北京 100142