

热点探讨

新常态·新视野

# PPP：制度供给创新及其正面效应

□ 贾康

PPP是英文Public-Private-Partnership的缩写,过去直译为“公私合作伙伴关系”,其机制创新在近年于国内引起前所未有的高度重视之际,有关管理部门已将PPP译意为“政府与社会资本合作”,成为文件中的规范用语。

关于PPP的基本概念和定义表述,学者还有见仁见智的争鸣,但基本共识已比较清楚,它所指是在基础设施、公共工程与公共服务领域由政府与非政府主体合作共赢的供给机制。具体的运作形式,包括BOT(建设—运营—移交)、TOT(移交—运营—移交)、ROT(重整—运营—移交)、BT(建设—移交,即政府按揭式工程采购),以及RC(区域特许经营,即连片开发),等等。虽然PPP的雏形可以上溯到几百年前欧洲就已出现的政府授予公路养护者的“特许经营权”,但其在经济和社会生活实践中的大发展及其概念的明确化与大流行,还是上世纪后半期随着新公共管理运行的兴起,在发达经济体与新兴经济体的进一步创新发展中出现的。把原来已习惯地认为应由政府负责和兴办的架桥修路等公共工程以及医院、学校、航空港、垃圾和污水处理场等公共服务设施,改为与市场机制对接,吸引政府之外的企业和社会资本同政府在平等合作关系框架下一起办,其创新的特点显而易见。

从表征看,PPP首先形成了投融资机制的创新,可以将大量非政府的民间资金、社会资本引入公共工程与服务领域,但其意义决不仅仅限于投融资模式层面的创新,它还以风险共担、利益共享、绩效升级方面的鲜明性质形成了管理模式的创新,并天然对接混合所有制改革和法治化制度建设,具有国家和社会治理模式创新层面的重要意义。所以,应当恰如其分地和全面地理解与评价PPP这一制度供给的伟大创新:它是从投融资模式,到管理模式,再到治理模式贯通的新型制度供给,特别是对于在新历史起点上面对全面建成小康和现代化的“中国梦”目标,力行全面深化改革和全面依法治国的当代中国,PPP更具有不容忽视的重大现实意义,它至少将产生如下六大方面的正面效应:

### 第一,缓解面对城镇化、老龄化历史进程的财政支出压力,使政府更好地发挥作用。

对于正在走向“伟大民族复兴”的中国,PPP的正面效应首先体现为:从政府主体角度看,减少财政支出压力,提高财政资金总体使用绩效和政府履职能力。中国正处于快速发展的城镇化和迅速到来的人口老龄化过程中,未来几十年内将有约4亿农村居民要转入城镇定居,并将新增近2亿60岁以上人口的老龄医疗与生活服务供给需要,静态算账至少需60万亿元以上的公共工程投入,如作动态测算,这方面的投入将更是大得难以想象。政府再沿用“单打独斗”式思路去应对相关的城镇化、老龄化挑战,注定是没有出路的,但如能有效地调动业已雄厚起来的民间资金、社会资本,以与政府合作

方式形成共同供给机制,将有效缓解上述财政支出压力。

### 第二,在公共服务供给中形成“1+1+1>3”的机制,使进入中等收入阶段的社会公众可持续地受益受惠。

政府履职尽责和实现现代化战略目标,最终是“为人民服务”,使社会公众得实惠,并使这样的受益受惠可持续。从我国社会公众主体角度来看,在公共服务水平逐渐提升而确有受益的过程中,相关的问题亦不可回避,不能忽视:过去政府提供服务中存在的工程超概算、施工期拖长、质量出毛病、运行管理中服务不热情、不周到等等弊端,已与进入“中等收入阶段”后公众要求更美好生活的“公共服务升级”诉求形成了明显的反差,影响到社会生活的和谐和群众的“幸福感”。恰是PPP的机制创新带来了一种使政府、企业、专业机构于合作中形成“1+1+1>3”的公共服务绩效升级效应,因为这一合作机制,是将政府的规划与政策相对优势、企业的运行管理相对优势和专门机构的特定专业领域相对优势结合在一起,形成风险防范与处理能力的最优组合,来针对性地防控与化解项目中的相关风险。这就可望有效地克服过去司空见惯的那些弊端,可持续地使社会公众受益,从而提升公众的满意度、幸福感。这一点在实践案例中已有极好的体现,并将有助于跨越“中等收入陷阱”的全局性战略诉求的实现。

### 第三,为一大批作为市场主体企业打开进一步生存、发展的空间,使现代市场体系更为健全和成熟。

在我国已经壮大并在资金力量日益雄厚起来的民间资金、社会资本持有主体中,一大批有强烈发展意愿、并在偏好类型上适合PPP的企业,会由此打开他们新的生存与发展空间,并形成在我国本土和实行“走出去”(如“一带一路”战略)之中许多的PPP项目上,境外社会资本的参与和多方合作互动,这对于发展健全我国的市场经济有积极的促进作用。应当强调,所有参与PPP的企业的基本动机与行为定位,仍然是“在商言商”,是以市场主体“投资取得回报”的模式,来形成其物质利益追求与“社会责任”的统一,但企业方面必须接受PPP“盈利但非暴利”的原则约束。所以客观地说,不是一切企业都适合于同政府合作参与PPP,比如风险投资、创业投资、天使投资类型的社会资本,偏好“快速快出”和“以敢冒高风险博取高回报”,通常不是PPP的适宜参与者。有意愿和政府合作锁定较长时期虽不高但“可接受”回报水平的市场主体,其实“大有人在”且投资规模可观。这些企业家偏好于较长期、甚至极长期可预期、可接受的投资回报,愿意通过参与PPP提高生活质量并已获得其他事项(包括收藏爱好、文化活动和从事公益慈善等)所需的时间与闲暇,这是市场体系成熟、健全的表现,在中国特色社会主义市场经济的发展中也不例外。



### 第四,联结、对接意义重大的“混合所有制”改革,促进企业改革与全面改革的实质性深化。

在中国现在特定的发展阶段上,PPP还有一项非常重要的、战略层面的制度创新意义:它直接呼应了十八届三中全会在现代国家治理、现代市场体系方面的要求,即混合所有制改革。中国现代市场体系建设面临的一项“攻坚克难”的改革任务是国企改革,包括使国有企业消除不当垄断和使非国有企业突破前后两个“三十六条”发布后仍未突破的“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”,使国企、民企两方面都健康地“活起来”。PPP的推行与发展中,恰恰可以通过其“股份制—混合所有制”的天然贯通来实现这一目的,因为形成一个PPP项目在产权方面没有任何选择上的局限,是在法治环境下形成的多产权主体间的契约。最典型的即以SPV(special purpose vehicles)的形式组成特殊项目公司来运营PPP项目,公司内所有股权都有清晰归属,每一份标准化的股权属于明确的股东,认定以后不会产生无法处置的纠纷(少数纠纷可通过法律途径解决),大家可以在这样稳定的、可预期的法治环境下,实现利益回报的共赢。而且,SPV的股权结构,在天然具有混合所有制特征的同时,又天然地倾向于不使用国有股权“一股独大”,因为政府股权参与的动机是发挥“四两拨千斤”的乘数效应来拉动、引致民间资本大量跟进,乘数越大,相关政府工作的业绩评价越好,因此社会资本、民营企业的股份在PPP中通常会成为股权结构里的“大头”,甚至是绝大多数。显然,这方面的突破式发展,也将有效淡化贴标签式、吵得热闹但不会有结果的“国进民退还是民进国退”争论,深刻、长远地影响中国的现代化进程。

### 第五,促进“全面依法治国”的法治化建设,培育契约精神和催化专业、敬业的营商环境。

PPP与十八届四中全会关于“全面依法治国”“依法行政”的指导方针具有天然内在的契合,客观上必然要求加快法治建设、打造高标准法治化的营商环境。因为一个个PPP项目,都需要有可预期的法治保障使作为合作伙伴的企业产生对长期投资回报的确定性与认同感,否则是不会自愿签署合作协议的。政府方面的“强势”会在PPP实施中得到约束:不论政府在前期有多少“主导性”和“特许权在手”的强势地位,一旦签约PPP,就要以与企业相同的“平等民事主体”身份依法定规范认定契约,并按照“法律面前人人平等”的原则遵守契约;假如政

府违约,也要经由法律程序“公平正义”地加以校正和处理。这对于实质性地转变政府职能、优化政府行为和全面推进法治化,不啻是一种“倒逼”机制。PPP的发展,对法治、契约和上述所有这些营商文明的培育都将是种催化剂,对于降低交易成本、鼓励长期行为和促进社会和谐进步,具有国家治理现代化和包容性发展层面的全局意义。

### 第六,有利于在认识、适应和引领“新常态”的当前与今后的一个阶段,对冲经济下行压力,优化支持经济社会发展后劲的选择性“聪明投资”,增加有效供给。

面对现阶段的经济下行,需要特别强调投资的作用。中国投资领域的关键问题不在于总量和增速,而在于结构、质量与综合绩效。走向经济新常态,迫切需要把握好有助于支撑全局的“聪明投资”。PPP所关联的投融资项目,都属于有利于调结构、惠民生、护生态、防风险、增绩效的选择性项目,又配合了促改革与稳增长,是利用混合所有制创新将“过剩产能”转化为有效产能(诸如钢铁、建材、施工机械与设备的制造等行业和领域),会形成一大批“聪明投资”对冲下行压力,以有效供给来增加长远发展后劲,因此,它是在供给侧助力适应和引领“新常态”。

总之,PPP这一制度供给为伟大创新的正面效应非常值得注重、发掘与期待。全面深化改革新时期,决策层和管理层对PPP的高度重视、明确要求和立法、示范、培训安排的紧锣密鼓,以及各界对PPP的高度关注和积极交流互动,已表现出这一制度供给为伟大创新在中国将迎来前所未有的发展机遇。在我国《预算法》修订后,地方政府负债中部分存量的替代机制和今后部分增量的供给机制也都可以并需要与PPP机制创新对接;“新产业革命”时代中国“地方竞争”中“非梯度推移”地可匹配于东、中、西部的“连片开发”等创新事项,也会使PPP在中国实践中有望展示异乎寻常的亮色。当然,鉴于PPP对法治化条件与专业化要素的高标准要求,PPP操作在实际生活中不可能一哄而起、一拥而上;但应强调:新时期迫切需要积极地消解畏难情绪和观望态度,引导与鼓励“实干兴邦”“事在人为”的创新取向;把“想干事、会干事、干成事、不出事”的各界人士,以高水平长期规划和“亲兄弟明算账”的契约,结合成生龙活虎的PPP团队,在创业创新发展中打造无愧于时代的业绩。

(作者系华夏新供给经济学研究院院长)

理解中国经济新常态的关键在于,把中国经济进入新的发展阶段以后出现的新特点与中国经济长期发展的内在规律、内在趋势区分开来,在观察新常态下经济增长出现的阶段性特点的同时,更要密切关注和深入思考经济增长长期的趋势性、规律性是否会发生改变。换句话说,新常态下的中国经济,哪些方面已经发生改变或者要发生改变?而哪些方面其实并未发生改变,未来仍然会继续发生作用?

### 新常态下的中国经济 增长:仍然具有大国赶超型增长的优势和潜力

中国经济尽管增速减缓,但仍具有赶超型增长的优势和潜力。所谓增速不减势,其中最大的“势”,就是赶超的优势和赶超型增长的大趋势。

一是中国作为发展中经济体的赶超目标尚未完成,赶超的任务和压力仍然十分艰巨。作为一个人均收入水平较低的国家,中国经济增长以提高人均收入水平为第一要务,与发达经济体的人均收入差距成为经济赶超和增长的动力,并成就中国经济非均衡的持续高速增长,因此不可能在一个很短时期走向所谓的“收敛型增长”或者“回归均值”。

二是中国经济的结构性差异特征和不均衡特点短期不会改变,这意味着劳动生产率仍有改善和提高的空间。作为一个发展中大国,中国巨大的城乡二元结构和空间不均衡特点,一方面造成了要素从劳动生产率低的部门向劳动生产率高的部门流动,从而引发了全球最大规模的城市化进程,成为经济增长的重要引擎之一,目前这个趋势因为新型城镇化巨大发展动力不会发生改变;另一方面,大国经济的差异性、不平衡性也造就了区域经济发展模式的多元化,各区域之间从不均衡到均衡本身就是不断改进和发展的过程。

三是中国将会继续保持大国赶超过程中独特的规模经济优势和集聚经济特点,这意味着未来赶超型经济增长的规模优势和活力会不断扩大。大国优势决定了中国经济赶超本身具有规模经济的巨大效应,甚至在赶超过程中所具有的规模报酬递增优势以及资源要素集聚的核心优势,也与一般小型经济体的赶超型经济增长不同。中国经济巨大的规模也具有范围经济的特点,规模经济和范围经济将继续成就中国经济大规模的赶超增长势头。

四是中国具有发展中大国经济独特双向开放和互利合作的特点,这也意味着中国经济通过实施走出去战略,可以继续分享全球化发展的新红利。与一般小型开放经济体不同,中国作为一个新型的经济赶超型大国,不仅依赖全球外商直接投资(FDI)发展自身,也为别国经济发展创造了有利机会,能够真正实现全球化发展中的合作、共赢。

五是具有发展中大国动态的制度优化功能与资源配置改善优势,意味着未来市场化改革的空间和机遇仍然很大。走市场经济的改革道路,是中国经济赶超的另一个最大机遇。这极大地调动了微观经济的活力和效率,为实现经济赶超找到了最佳的资源配置方式,资源配置效率的改进和提升与技术进步率结合,能够提升全要素生产率(TFP),为经济的赶超型增长注入内生动力。

### 经济增长新常态:赶超型经济增长进入新的发展阶段

首先,新常态下的中国经济增长仍处在经济赶超型增长的历史阶段和轨道。从长期来看,中国经济要遵循经济增长的所谓“收敛性假说”规律,特别是由于生产要素的报酬递减作用,会出现增长速度的收敛,长期增长趋缓。发达国家及亚洲四小龙的经济增长经验也印证了这一点,只是每个国家增长收敛的时间不一样。但如前所述,中国目前人均收入水平还较低,总体经济仍处在赶超发达经济体和迈向高收入水平的阶段,经济增速远未进入收敛阶段。因此,新常态下中国经济的潜在GDP增长还有很大的空间。

其次,新常态下中国经济增长速度下降的实质,是赶超型增长进入了一个新的阶段。作为一个长期赶超型经济体,其赶超虽然离不开经济周期和增长波动的一般规律,但赶超型经济增长也不是线性的“永久高速增长”,它应当有赶超型发展的阶段性特点,特别是随着赶超型增长的投入要素、结构及体制机制决定的资源配置方式的改变,会出现从高速增长走向中高速的赶超,这个阶段最大的特征,就是传统的超高速增长模式亟待转型,面临动力转化和结构调整双重任务。

### 赶超型增长模式亟待转型:新动力与新结构

首先,经济增长的过程是一系列生产要素投入和产出的过程,经济的增长动力是由投入的生产要素数量和质量以及结构决定的。新常态下,中国经济增长的生产函数和条件短期内不会改变,只是要素投入的结构和源泉亟待改变,支持原来高速增长的人口红利、FDI红利、土地红利、资源依赖等传统比较优势开始衰减,并出现要素成本约束、资源环境约束、资本报酬递减等约束,导致原有的高投资驱动高速增长的模式难以持续,因此,经济增长的动力机制亟待从要素驱动转向创新驱动,以逆转趋缓的增长趋势。这就需要通过实施创新驱动战略,进一步提高劳动生产率和加快技术创新和进步,确保中国经济实现有效率和高质量的增长。

其次,经济总量的稳定增长需要合理的经济结构,高质量的持续赶超型增长同样需要合理的经济结构来支撑。新常态下的中高速增长需要有新的经济结构来支撑,因此需要加快结构调整和转型。这并非说中国经济已进入后工业化时代,要“去工业化”或者“去城市化”,而是由于传统工业化模式和城市化模式难以继续,尤其是随着全球产业链重构、全球价值链重构的不断加快,中国制造业需要提升在全球价值链和全球产业链中的地位。为此,要加快制造业升级,加快城市化模式转型,加快城乡一体化发展,积极改善产业结构、城乡结构、分配结构及投资消费结构,通过优化结构来奠定中高速赶超型增长的基础和条件。

(作者系上海社会科学院世界经济研究所副所长)

学者专栏 杨晓维④

## 让市场机制在产业结构调整中起决定性作用

□ 杨晓维



产业结构问题,最终是将资源配置在什么行业、什么企业的问题,因而是个经典的资源配置问题。党的十八届三中全会提出,要让市场机制在资源配置中起到决定性作用。如果市场不能对失衡的产业结构自发调整,何谈市场机制的决定性作用。在发育良好、竞争充分的市场体系中,价格的涨跌,会自动引导企业进入高需求、高收益、高技术、低耗费、低成本领域;相应地,市场需求不足,技术落后,耗费高的行

业会由于收益低、成本高而萎缩,最终,实现资源在各个产业、行业间达到合理、优化的配置。而且,由于需求不足而产能过剩的行业,高成本(高消耗)企业必然在同行竞争(价格)竞争中无法生存,从而在破产、兼并、重组中被淘汰,资源集中于低成本、产品受市场欢迎的高效率企业,实现行业内资源优化配置。

我国经过30多年的市场化改革,价格机制在引导资源合理配置中已经起到越来越大的作用。但是,传统的经济管理方式,或政府对市场的干预,仍然限制着合理的产业结构在市场的自发优化,导致中国产业结构经常性失衡。要实现产业结构的合理调整,优化产业结构,必须使价格机制在产业结构调整中起到决定性作用。

首先,进一步放开价格,特别是资源价格。只有完全市场化的产品价格,才能真实反映产品的需求。更高的需求会有更高的价格,从而激励企业更多地生产;而需求萎缩,必然导致价格下跌,迫使企业退出特定行业。同样,只有市场化的资源价格,才能真实地反映资源的稀缺性,企业的成本也能真实地反映对资源的耗费。资源越是稀缺,价格越高,会迫使企业通过技术升

级,提高管理水平,降低资源耗费及成本,甚至退出高资源耗费行业。扭曲的价格,既不能真实反映产品市场需求,也不能反映资源的稀缺性,只会导致资源的错误配置。

其次,进一步通过减少审批,开放市场准入,打破由特许经营权形成的垄断,增进市场竞争性。由审批形成的垄断,会限制资源进入。即使一个行业供不应求,由于限制了进入,供给不足也会长期保持,并在供不应求中维持垄断产品高价格和垄断者的高收益。

再次,价格机制的作用,是企业基于自身成本/收益计算形成的行为结果。然而,地方政府往往基于税收、就业等地方经济发展、社会稳定等方面的考虑,以及对行业进入、退出、判断,通过税收、补贴、低价土地、纵容污染等多种方式,扶持某些行业及企业,扭曲企业的收益和成本。这样,受政府补贴和保护的企业,即使其资源耗费高、污染严重,市场收益低、成本高,也会生存下来,甚至与其他纯市场化企业进行恶性价格竞争,最终导致过剩产能难以在自由竞争中被消除,资源也不能向高效率企业流动。要实现市场机制对产业结构

的调整,政府不能再成为企业的保姆,必须让企业真正成为自我负责的市场主体。

市场化的产业结构调整,会导致部分生产能力的损失,甚至短期就业下降。但应该看到,过剩的产能意味着并不存在相应的需求,因而所生产的产品也没有任何意义,只是一种资源的虚耗、劳动的浪费。淘汰高成本、高耗费、产品缺乏足够需求的产能,只会减少对资源的滥用和浪费。如果我们不是追求一种虚假的增长速度、无意义的就业,通过产业结构的合理调整,将资源集中于能够更好地满足人们需要、技术先进、资源耗费小的行业及企业,就意味着既定资源能够满足社会成员更大的需要,这只会增进人民的福利,推进实质性的经济增长。

基于“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”,过去的两年,通过减少审批、放开价格、开放市场准入,政府为培育竞争性市场做了大量工作。这些工作必将大大推进竞争性市场的发育,最终使产业结构在市场中得以优化。

(作者单位:北京师范大学经济与管理学院)