

PPP模式的治理逻辑、工具属性及其绩效

唐祥来^{1,2}

(1.南京财经大学财政与税务学院,江苏 南京 210046;2.南京财经大学公共财政研究中心,江苏 南京 210046)

[摘要] 政府与社会资本合作模式衍生于民营化运动,其为替代性逻辑演进与互补性逻辑演进逐渐收敛,并融合于合作性逻辑演进的结果。它是以行动者为中心的治理制度,又是集配置资源的整合性、效能性、绩效性与合法性于一身的治理工具。从生产绩效、配置绩效、分配绩效和动态绩效等四个维度,PPP模式治理绩效均表现出不同程度的优越性。我国公共服务供给不足、质量欠佳,但需求强劲。政府与社会资本合作模式在社区服务如公住房、社区养老、医疗卫生、休闲娱乐等诸多领域有着较大的发展空间。

[关键词] PPP模式;治理逻辑;工具属性;绩效

[DOI编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2016.04.003

[中图分类号]F810.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2016)04-0020-08

一、引言

党的十八届三中全会明确指出,要创新治理体系,建设创新型国家。而治理绩效的核心之一在于治理模式的创新。纵观世界行政管理发展轨迹,治理工具的改革与创新是治理体系变迁的轴心。20世纪70年代末与80年代初,西方工业化国家面临滞涨及预算缩减压力,加之庞大的公共部门遭受无效率、缺乏竞争和公共服务垄断供给的质疑,私人部门、非盈利组织在公共治理中的地位与作用逐渐显现进而建立并发展了政府与社会资本合作模式(PPP)^①。从治理层面,政府与社会资本合作模式既是公共产品和服务供给的采购机制,它回应着社会公众的诉求,包括服务设施的设计、管理、维护和融资,又是执行公共政策的重要工具。鉴于其构造了决策和实施公共政策的有效方式,因而为善治打下了坚实的基础。^[1]PPP模式具备善治所需要的两个基本要件(Biginas,2015):一是管理职能,即管理

的效率、效益和经济性;二是治理过程的民主化,包括透明性、问责制和公众的参与性。^[2]不仅如此,PPP模式还被当成发展社会资本、推动经济社会发展的基石。但解读政府与社会资本合作模式治理属性及其特征的文献观点却颇多分歧。新公共管理论者宣称,治理模式的有效性主要体现在服务供给过程的竞争机制的建立和服务对消费者的回应性,政府的作用在于通过合约创造内外兼并的竞争环境。而治理机制的设计以结果导向替代过程诉求,赋予私人伙伴更多的选择权去设计并实施公共政策(Mohamed,2015)。^[3]交易成本经济学视企业、市场和合约管理为公共管理的核心内容,认为将独立的代表公共利益的政府和自利的市场结合起来,有利于协调参与者的行动并达成协同的效果,并进而克服信息不对称所形成的成本。因此,政府应致力于建立故障自动排除的服务配送机制,并完善法制和市场制度,降低交易成本(Grabchuk,2014^[4];Vino-

[基金项目] 本文是国家社会科学基金项目“政府购买公共服务的公私伙伴关系(PPP)模式研究”(项目编号:14BJY162)和江苏省社会科学基金项目“农村水利设施建设和治理的体制机制研究——基于PPP视角”(项目编号:12GLA002)的阶段性成果。

[作者简介] 唐祥来(1964—),男,安徽枞阳人,南京财经大学财政与税务学院教授,博士。主要研究方向:公共经济、教育财政。

gradov et al,2014^[5])。而新公共服务论者(登哈特,2010)则对新公共管理理论的“顾客—公民”观提出了针锋相对的批评,他们倡导公民评议是公共服务配送的核心内容,公民参与对公共服务供给意义重大。并坚称,政府远非一个行业,它要为公民服务,而非仅仅掌舵市场。^[6]显然,政府如何提供公共服务?以及PPP模式在社会治理中的角色与地位等问题还需进一步深入探讨。尤其在“新常态”的当前中国,PPP投资能否在一定范围内替代政府投资,成为稳增长、调结构、促改革、惠民生的重要推动力?需要统一PPP模式的理论和政策认识。本文借鉴组织理论的协同与资源共享、公共管理理论的契约与交易关系、网络治理理论的责任与风险共担等治理理念,从治理逻辑、工具属性及其绩效等方面,探讨政府与社会资本合作模式供给公共服务的效率。

二、PPP 模式治理的逻辑演进

政府与社会资本合作模式治理逻辑与其形成及演进的路径密不可分。PPP模式是由公共部门、私人部门、非营利性部门等多主体组成的复合体系,其治理功能随着各个主体的治理功能的演变以及单个主体治理功能的缺陷,进而通过合作彼此弥补不足并最终达成绩效治理。

(一)PPP 模式与民营化

什么是PPP模式?有些学者主张伙伴关系是市场承担原本由政府负责提供公共产品和服务的角色,是第二代民营化^②。与第一代民营化不同的是,伙伴关系治理模式不仅具有缩减政府规模功能,而且还能实现由公共伙伴向私人伙伴转移成本与风险,促使私人部门分担公共产品和服务供给的责任。经济发展与合作组织将政府与社会资本合作模式界定为:政府与私人伙伴(包括运行者和融资者)之间建立的一种协议,该协议以政府向私人伙伴转移风险与私人伙伴追求利益目标相结盟的方式供给服务。而Aworunse等(2012)则将政府与社会资本合作模式描述为:政府与营利公司、非营利性部门之间形成的合作关系,以实现公共政策功能^[7]。

也有观点认为,从本质上看,政府与社会资本合作模式不是民营化,因在民营化体系中,既未建立公私部门的共同基金,也未形成公私部门协同提供服务的运作机制。而政府与社会资本合作模式则是公

共部门与私人部门分别投入特定的人财物力,为了达成一致的目标而协同工作。且公私部门共同承担风险、权威和责任并共同组织与计划,有些计划并不确定,甚至是偶然的,这种伙伴关系是广义的。有些伙伴关系需要公共部门与私人部门密切的、明确的和正式的合作,例如美国狱政部门支持私人部门兴建监狱及提供的监狱管理服务,而公共部门则需要提供相应的警力予以配合。

尽管不同的学者、组织对政府与社会资本合作模式本质的认识与界定存在差异,但对于政府与社会资本合作模式衍生于民营化运动这一推定已基本达成共识。而且,正是私人部门的竞争、激励和效率机制吸引着公共部门,是私人资本及其管理效率缓解着公共支出的压力。因此,政府与社会资本合作模式遵从民营化的绩效治理轨迹,通过构建公共部门与私人部门的合作机制,共同提供又多又好的公共服务。1970年代,美国联邦政府成功地运用政府与社会资本合作治理模式刺激私人部门投资城市基础设施建设,并使其成为协调区域经济发展的有效政策工具。全球PPP实践表明,好的伙伴关系是制度的协同安排,其中,私人部门、非营利性部门在公共治理中的地位与作用突显。

(二)非营利性部门治理功能的演变

1970年代,沿袭着福利国家发展的轨迹,非营利性部门在公共基金的支持下得以迅速发展,并逐渐强化了其协助执行扩大福利的社会管理功能^③。1980年代之后,非营利性部门的社会治理角色转换表现为三种逻辑演进。

1.替代性逻辑演进。1980年代,非营利性部门收入来源因美国联邦政府规模减缩而短缺,为弥补收入缺口,他们选择适度的商业性活动,并通过与政府合作为社区提供公共服务,此举为组织的发展赢得了空间。另一替代性逻辑是私人融资创制PFI(private finance initiatives)。同样是20世纪80年代初期,英国出现非国防性公共支出大幅度持续膨胀趋势,且支出效率低,尤其是许多政府提供的准公共产品和服务,突出表现为全民付费但少数人得益的社会不公问题。这种在政策专家与利益集团组成的利益共同体的支配下,公共利益被严重扭曲。鉴于此,公共选择论者从政府失灵的角度,倡导民营化是

效率的标杆,并主张公共部门与私人部门合作,以替代传统的官僚组织独家提供公共服务的模式,并强调,只有在市场失灵以及外部效应明显的情况下政府才可以介入。然而,替代性逻辑境况下的部门职责分工模糊甚至公共政策职能真空,亟待营利与非营利部门去填补,而私人融资创制正契合这一需求并最终发展为有效的治理工具之一。

2.互补性逻辑演进。互补性的逻辑演进出现于上个世纪70年代的西方资本主义经济衰退期。这个时期的公共部门和私人部门均非强势,部门之间既非敌对也非替代,甚至在多个领域二者结成了稳定的伙伴关系,并在社会管理职能方面有分工与合作并形成风险共担的协作机制。当政府财政严重缩减,加之越来越多的任务需要专门的知识才能完成,这些都令政府的公共服务供给能力下降,寻求私人部门的支持成为应然选择。新自由主义甚至认为,这是现代社会不断进步的专业化发展的必然结果。不仅如此,政府还采取不同的激励措施促进私人部门参与提供公共服务。卡特政府为激励私人部门参与城市建设与发展计划,通过广泛津贴的模式发展部门间伙伴关系。

3.合作性逻辑演进。社会阶层与科层体系的关系错综复杂,它涵盖从家庭、企业、社会组织到国家的方方面面,而不同层级组织之间彼此依赖,相互碰撞,且组织之间的协调与合作是提高效率的重要保障。组织合作主要有交流型和协同性两类。交流型合作指生态系统所有参与者为了各自利益而产生的交流和信息交换。如家庭与社区、非营利机构等贴近民生的中介组织进行交流并获取信息,从而做出生产和生活计划的决策。协同型合作是生态系统成员拥有一致的创新目标和发展愿景,实现信息、技术等资源的共享共创。如位于服务供给链条一端的政府,尽管与居民家庭存在空间距离,但具有一致的创新目标,且在推动地方治理体系的创新以及实施治理政策上发挥着重要作用。因此,政府行为与家庭生活密不可分,并保持与家庭决策协调配合。毕竟与替代性逻辑不同,非营利性部门的社会治理功能定位是支持性的而非主导性的,也即私人资源在社会治理中发挥着辅助性作用,且更多体现为慈善捐赠的功能。

(三)PPP模式治理的逻辑演进

随着社会治理改革的逐步深入,替代性逻辑演进与互补性逻辑演进逐渐收敛,并向合作性逻辑演进融合,政府与社会资本合作模式即为融合公共部门、私人部门和非营利性部门等多主体复合的组织体系。可以从三种逻辑演进解释政府与社会资本合作模式的构建及其治理功能的发挥。

1.在替代性逻辑层面,如果视公共部门(或私人部门)提供公共服务为竞争性的决策制度,则政府与社会资本合作模式为公私部门合作创造了弹性的空间。本质上,伙伴关系是一种获取资源并传送公共服务的工具。这种工具既克服了极端民营化制度下的利益冲突弊端,也矫正了公共部门垄断供给而导致的惰性与无效率,赢得了社会公众的普遍接受。政府与社会资本合作模式摆脱了非市场即政府传统两分法的理念的束缚,将两部门、多部门结合起来,协同工作,是对“单边主义”的理性替代。

2.就互补性逻辑而言,公共部门与私人部门是目标差异的两个治理主体,与之相对应的公共供给和民营化,是处于连续光谱两端的治理模式。而传统的公共供给因治理效率低备受诟病,民营化也因公共服务供给不公问题一直遭受质疑甚至抵制。而政府与社会资本合作模式则包含不同程度的公私混合,这种服务的混合供给模式存在无数可妥协的中间状态。其中,教育券是接近民营化的制度设计,而合同外包则靠近公共供给,其在平衡公共部门与私人部门伙伴责任方面协调配合,是标准的政府与社会资本合作治理模式。

3.就合作性逻辑来看,民营化以及多种类型的政府与社会资本合作模式发展并非体现一个部门与另一个部门之间关系的衰变,而是表征地方政府、企业与公民社会之间的职责边界需要重新界定,并重构政府与私人部门之间协同合作的治理意识。事实上,公共部门与私人部门之间彼此依赖,相互依存。例如,在经济全球化的今天,私人部门的市场是全球性的,但仍然超脱不了国家的监督。因而,企业关注并支持社区公益,这些并非出自公民的自觉美德,而是内生于企业对自我利益的追求。从这个角度看,政府与社会资本合作模式产生于既定层级的科层体系,但更普遍的是跨越层级的政府部门与私人部门

合作伙伴关系。

4.从组织的发展角度,政府与社会资本合作模式赋予政府组织新功能:元治理。在传统治理模式中,政府执行所有的公共任务。新自由主义者建议,在确保有效控制的前提下,所有的公共服务都可以向私人部门外购。替代传统的分配任务和监控任务实施,政府扮演网络协调人和刺激者的角色。当然,政府必须保障这一自动调节的网络满足公共任务的实现,否则,政府必须重新发掘或刺激已有的网络从而完成这些工作。这种间接控制叫做自组织的组织或称元治理(Sorensen,2011)^[8]。

三、PPP 模式治理的制度与工具属性

当治理替代统治成为规范的管理理念时,包含公共部门、私人部门与公民社会等多元复合主体的政府与社会资本合作模式,便成为制度执行的基础单位,典型的如非营利性部门与政府部门合作提供的社区服务,已经渗透到公民社会生活的各个方面。但政府与社会资本合作模式的治理机制既不同官僚体系的科层竞争,也有别于社会参与模式,突出表现为协同与合作。概括来看,它具备四个方面的基本属性:一是多元复合性。伙伴关系由多个参与主体组成,其结构的整合程度存在差异,整合程度高的如紧密型的单一组织,而整合程度低的似松散型的集合组织。二是互助互济性。伙伴者之间相互依赖的程度或有不同,且他们互动的形态及其与外界行动者的关系也存在差异,但在协同一致目标的前提下,其行动需要保持相对统一,并相互妥协与互济。三是制度约束性。理论上,伙伴关系包含有正式的与非正式的关系。但即便是整合程度较低的政府与社会资本合作模式,也是在合约约束之下的正式或非正式制度,对合作各方的行为起到规范作用。四是工具调节性。PPP 模式的运行是通过运用计划、法规和承包或民营化等制度工具,达成公私部门之间的利益和目标的协调,并形成一致行动(Peters,2011)^[9],它已成为现代社会不可或缺的治理工具之一。

(一)PPP 模式是治理制度

制度主义将政府与社会资本合作模式界定为非正式组织的、互惠的、持久的、合作的非正式制度。伙伴关系遵循达成一致的政策效果规则,并在行动者之间建立互信以减少不确定性和交易成本。而网

络作为公私伙伴合作者之间协同的制度架构,协调公、私部门行动目标并相互交换资源。因此,政府与社会资本合作模式是以行动者为中心的准制度。

但 Ostrom(2010)^[10]认为规则可以是正式的程序或非正式的行为法则或传统。制度规则包括排位规则、选择规则、评价规则、权威规则、整合规则、咨询规则和偿付规则。透视该制度规则架构,政府与社会资本合作模式是一组治理国家与社会组织、利益集团间互动关系的非正式规则。而另一基于交易成本视角的制度规则观点认为,政府与社会资本合作模式是一种正式的制度安排,它是通过降低交易成本而非仅仅通过交易而产生公共利益的互动规则(Zamagni,2010)^[11]。

可见,从制度层面检视政府与社会资本合作模式,有助于认识参与者在政策运行过程中的行为及其角色定位,而不仅仅解释政府与私人伙伴者之间的关系。因此,可将政府与社会资本合作模式刻画为稳定的制度架构,即合作各方共同分享权威与价值,以及遵从参与者彼此意愿的规则进行治理。

(二)PPP 模式是治理工具

政策工具的功能在于有效配置资源,政府治理也不例外(Lodge&Hood,2011)^[12]。政府治理主要运用四种资源——信息、财政、政府权威与组织的资源等,以实现公共治理目标。但如何选择并运用合适的资源则受资源条件、政治制度、立法和规则等因素的影响。工具选择体现政府治理目标与资源配置状况以及与相关组织间的协调功能。Hodge and Greve(2005)认为伙伴关系仅为政府诸多可选政策工具之一,其进入政府治理选项的理由是:首先,组织间的合作形式多种多样,政府与社会资本合作模式是组织间合作的一种形式;其次,政府与社会资本合作模式的制度设计,激励公共部门与私人部门共担风险并分享收益;第三,这种合作能促进创新,较大程度地满足社会民众的需求,而任何单一部门都难以完成任务;第四,PPP 建立了长期合约关系,使得这一工具在 10-30 年内持续发挥作用。而且,相较于其他治理工具,政府与社会资本合作模式缺乏可视性,容易达成目标,适用于那些民众不易观察、理解但又是必须实施的政策。同时,政府与社会资本合作模式实质上是一种商业交易,通常不会引起

社会大众的广泛关注,适合于促进地方经济发展的政策(Peters,2011)。

另外,政府与社会资本合作模式治理工具具有明显的成本—效益优势。虽然并非每个PPP项目都具有相同优越的成本形态,但因各部门参与者之间的杠杆均衡效应,合作共同体的成本比单一主体供给服务具有明显的成本优势。而且,政府与社会资本合作模式使得项目运行避开复杂的政治与官僚行为过程,减少了诸多约束。对公共部门而言,计划制定与执行过程缺一不可,且在政策实施之后,立法程序的阻滞仍如影随形。但政府与社会资本合作模式的立法环境比较宽松并实施快捷,其为这一工具获得更为有效的执行能力提供了制度保障。

四、PPP模式的治理绩效

毋庸置疑,传统的技术官僚式方法对于解决政府管理问题已力不从心。各国政府通过多种途径利用私人部门和志愿服务部门的人力和物质资源,来弥补政府管理能力的不足,政府与社会资本合作模式已成为运用跨部门专门知识解决复杂社会问题的最受欢迎的治理模式之一,但该模式的治理绩效也存在争论。如何将私人部门的创新、财力、技术知识、管理效率、创业精神等优势,与公共部门的强的社会责任、环境意识以及了解地方情况等特点结合起来,形成互补继而产生耦合效应?我们从四个维度分析政府与社会资本合作模式治理绩效。

(一)生产绩效

提高生产绩效的政策一直以来被认为是政府与社会资本合作治理模式的核心组成部分。例如,通过权力下放以及建立特定项目公司SPV(special purpose vehicles)等去行政化改革,对管理者产生了更多的预算控制,促使其降低生产成本。相应的,政府向社会组织采购服务和供给服务的分离促使服务供给价格降低。

市场竞争是降低服务价格和提升服务质量的内在动力。无论是私有化还是放松管制,都是一定程度的市场机制的运用为公共部门注入了竞争压力。通过强制性竞争招标或内部市场,扩大了公共服务供给范围,选择较低价格,从而实现成本的降低。而政府与社会资本合作模式则是实现这一目的的重要工具。

尽管降低公共部门投入、提高公共部门产出的

思想策略很早就已经出现在经典官僚主义文献之中,如通过提高决策速度进而降低委托代理成本的管理策略,以及建立清晰的分权关系等,目标在于降低决策成本(Holzer&Schwester,2014)^[13]。而建立多个公共服务机构和组织机构的通行重组模式更寄希望于实现规模经济,这种重组是为了适应由大规模到提高技术绩效的嬗变(Pollitt,2009)^[14]。但官僚式降低成本与市场竞争无关,主要着眼于内部控制。因此,提高生产绩效是政府与社会资本合作模式治理工具的题中之意且与新公共管理运动的改革计划相联系。

总体来看,政府与社会资本合作模式治理方案是通过破坏官僚体制进而提高生产绩效,而传统的公共管理方案却是在强化官僚体制。这些有分歧的政策特征是公共管理者关注的焦点,也是管理创新之处。无论如何,这些看似矛盾的政策所带来的利益都将会配置给利益相关者,并被视为对公共组织投入产出的改善。但这并非绩效的全部,配置绩效是绩效问题的另一个重要层面。

(二)配置绩效

经济学中的配置绩效是指产品与服务的供给与需求的均衡配置,即帕累托绩效。一项服务即使技术是先进的,且生产是有效的,但服务并非人们所需要,或者虽然需要但需交纳沉重的税赋,那么这样的技术和生产也是没有绩效的。

提高服务配置绩效通常通过三条途径得以实现:一是通过提供公共服务更好地实现民主。选举改革的拥护者认为一个好的选举系统是为了帮助建立一个更具回应性、更具代表性的政府系统,这样的政府必须能够对公共服务进行有效配置。甚至,直接民主代表着更高的配置绩效(Zietlow and Witzke,2014)^[15]。二是权力下放和分权自治。权力下放使政府更贴近民众,从而提高公众的参与度、政策的透明度以及政治责任,与此同时还降低了集体行动与合作的成本。更好地参与程序与问责机制带来更有效的资源配置,它既能使政府更多地了解公众偏好,也使得政策的制定更符合当地实际(Rodriguez-Pose et al.,2009)^[16]。三是在公共服务供给中融入选择机制和竞争机制,其中,使用者可以在不同的公共服务供给者以及不同的公共服务之间做出选择,也即

用户能够表达自己更希望的资源配置方式。政府与社会资本合作的本质是,公共服务供给者是开放式,这样民众便有着更多服务消费选择。而选择的重要价值就是给供给者一个关于既要提高配置绩效又要提高生产绩效的信号(Dowding and John,2009)^[17]。特别的,在公共服务领域引入私人资本和竞争机制,它是公共服务资源再配置的体现,而竞争机制无疑促进配置绩效和生产绩效。与此同时,公众“用脚投票”选择的能够满足其需求的公共服务的供给者将会获得扩大生产的机会,那些提供不具有吸引力的公共服务的生产者将面临失败甚至被淘汰。而且,政府与社会资本合作模式的合约管理特征,能有效降低治理成本并评估治理成效。

(三)分配绩效

政府的分配政策多种多样以及所采用的工具功能也各有千秋,而政府与社会资本合作模式治理模式却有着鲜明的特色。首先,增强公众的回应性并激励公众参与。新公共管理运动倡导,建立一套以顾客为中心,持续改进,强调授权和协作基础上的全面质量管理。而政府与社会资本合作模式组织则是具有回应性并以顾客为中心的公共机构。不仅如此,企业型政府设计要求公共服务市场化、开放化,激励社会各界积极参与到公共服务供给中来,充分表达其公共服务诉求,并通过增加额外投入或重新配置资源以改变现有的资源分配现状。这种有效投送的福利性支出的政策工具能带来公平性分配结果。其次,收费模式满足消费者的个性化需求,同时也是对过度消费行为的约束。基于准公共产品的选择性消费特征,使得对准公共产品收费成为可能。通常而言,由政府与社会资本合作模式提供的产品是准公共产品,而私人部门的投资回报主要是向使用者收费或政府补助。这种收费模式导致私人资本的介入,并增加公共产品的总量,而收费标准则是使用者的出价,也反映消费者的个性化消费需求。同时,收费也在一定程度上抑制消费者对准公共产品的过度需求。第三,政府与社会资本合作模式分配政策提高了分配绩效。从宏观层面,政府与社会资本合作模式项目能带来税收。而在市场经济时代,间接税具有将资源从富人向社会弱势群体转移的调节效果。同时,教育等社会公共服务的供给,能提升

分配绩效。从微观层面,增加对儿童福利的支出虽然减少了休闲活动,却提高了弱势群体的生活质量。而在某些关键性的政策领域中扩大政府活动,如对缺乏社区活动的地区给予供给支持,其本身就是提高再分配绩效的一种有效途径。在社区服务中引入政府与社会资本合作模式,可能形成更长远的利益,因为公私合作供给确保公共产品的产出和消费都建立在更稳定、更持久的根基之上。那么长远的绩效究竟如何?

(四)动态绩效

动态绩效即形成当期消费和未来消费之间的均衡,关键在于如何才能找到均衡点。经济学家认为自由的市场利率能实现当期消费和未来消费之间的有效均衡,但在公共领域却缺乏这种自动实现机制。因此,政府必须对公共服务领域实施干预。欧盟基于稳定与增长的视角,将成员国的预算赤字控制在GDP的3%之内,累计债务则控制在GDP的60%之内,这是一种典型的协调当期消费和未来消费的制度设计。类似地,布朗承诺英国工党要遵守“所借资金只能用于投资而非增加当前消费”这一重要原则,体现工党致力于提高英国经济绩效以及促进代际公平的政策主张。

从动态均衡角度,政府与社会资本合作模式增加未来消费而不显著影响即期的公共消费支出,因为政府与社会资本合作模式投资不计入政府资产负债平衡表。PPP投资的本质是私人部门按照政府的规划(或社会公众的意愿)进行投资,尽管它也形成扩大规模的未来消费,但并未减少政府的即期消费。同样的,尽管政府为公私合作付出必要的代价,但总体上不影响即期消费和未来消费的大体平衡。这在某种程度上可以解释,英国在20世纪70年代到80年代所实行的高度集权控制,所有地方政府的借款和投资活动都需要得到首相的批准。这种谨慎的借款制度安排,直到2003年才有所放松,即允许地方政府自行决定资本支出而非建立在严格的准则背景基础之上。此类制度的转型,与20世纪90年代初在英国兴起并在世界广为流传的政府与社会资本合作治理模式不无关系^④。因为,在即期消费与未来消费之间,市场已经发挥着重要的调节作用。如果不对准则进行改革,这种严厉的借款限制将导

致资本支出过低的非最优状态。

尽管如此,动态绩效并不仅仅指资本支出和当前支出之间的平衡,以及借款和还款之间的平衡。长远角度的绩效还要考虑不同支出类型之间的均衡。而公共服务的诸多支出属于社会性支出,它对未来的消费支出同样产生影响。如教育的即期消费支出可以带来未来经济效益的提高。犯罪经济学家认为,打击犯罪以及对犯罪原因的认识,能够减少警察和监狱的未来消费支出。健康经济学家则将绩效理解为,增加健康宣传推广的支出可以更大程度地减少治疗支出。这种不同支出之间的均衡完全依赖市场是难以达成的。政府从宏观层面,通过结构调整与协调安排,以PPP项目对外发布并实施,既不减少政府的即期消费,又实现了绩效的长远均衡,实为有效且适用的公共治理工具。

五、简短的结论

作为一种治理模式,PPP强调政府积极主动地与私人部门、非营利性部门合作并突显其行为的公共利益考量。其之所以成为克服市场失灵、政府失灵和自愿失灵的有效方式,显著的特点在于其在资源配置上的整合性、效能性、绩效性与合法性。这种政府与社会资本合作模式的构建,能汇集资本、专业技术、立法权、土地和其他财物等不同形态的资源,资源交易成本低,效益高,满足社区需要并促进政策社群的存续和发展。其次,通过公私不同性质政策的协调,避免重复参与的浪费与冲突,实现最佳投入产出绩效、资源配置绩效、分配绩效和动态绩效。再次,地方社区的直接参与更具合法性。

政府与社会资本合作模式治理模式在我国已有30年的政策实践,主要应用领域是交通、能源、水业、教育等行业。相较于中国快速的经济社会发展,无论是广度和深度,PPP模式作为治理工具的使用还很不充分,主要原因是在政府与社会资本合作模式是否构成有效的治理工具方面未达成共识,关键制约是PPP模式的民营化本质意识和公共服务供给的民营化限制。十八届三中全会进一步强化政府向社会购买公共服务,政府与社会资本合作模式这一创新机制得到了前所未有的重视,并寄希望于适应、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(贾康,2015)^[18]。但PPP投资能否成为拉动经济增长的新引擎,还有待观察与验证。PPP作为一种普世推崇的治理工具,在我国能否发挥其应有的治理绩效,也需要时间的检验。然而,我国社区服务水平欠佳,但服务需求强劲。^⑤作为公共政策实施的重要工具之一,随着社会对其认识的加深和治理方式的认可,政府与社会资本合作模式在社区服务如公共住房、社区养老、医疗卫生、休闲娱乐等诸多方面有着较大的发展空间。

【注】

①PPP是英文public-private partnerships的缩写,有多种译法,其中以“公私伙伴关系”较为常见。相关文件官方规范用语为“政府与社会资本合作”。

②关于政府与社会资本合作模式与民营化之间的关系,学界存在分歧:一是认为政府与社会资本合作模式就是民营化(或私有化),如萨瓦斯(2002)等;二是认为政府与社会资本合作模式与民营化是两个完全不同的概念或治理模式,如hart(2003)等。民营化是市场治理模式,政府与社会资本合作模式是政府与市场合作的多中心治理模式,它介于市场和政府之间,并含有政府参与的多种形态的合作治理模式。民营化和政府治理是在政府与社会资本合作模式治理的两极。

③事实上,非营利性部门收入对财政资金的依赖在逐步增强。如澳大利亚,从1999-2000到2006-2007,政府给予非营利部门的资金由101亿美元增加到255亿美元,其中,来自联邦政府财政、州政府财政和地方政府财政的资金分别占非营利部门收入的42%、32%、0.2%。同时,非营利部门的社会管理功能也在强化,在澳大利亚的人力资源服务领域,非营利部门是主要的供给者。

④2004-2005、2005-2006、2006-2007年度,英国PFI投资额分别是40.66亿英镑、28.08亿英镑、21.53亿英镑,约为公共支出的1%。

⑤2013年,江苏省财政城乡社区事务支出达1006.8亿元,占当年财政支出12.91%。如此规模的社区公共事务支出,一方面说明社区服务需求很大,但另一方面,民众对社区服务评价平淡,反映服务质量有待提高。这要求管理者提高服务供给效率。其中,改革服务供给模式是关键。

参考文献:

[1]Zaato,J.J.Governance lessons from public-private partnerships;examining two cases in the Greater Ottawa Region[J].Commonwealth Journal of Local Governance,2015,16(6):12-30.

[2] Biginas, K. Innovation through Public-Private Partnerships in the Greek Healthcare Sector; How is it achieved and what is the current situation in Greece[J]. The Innovation Journal; The Public Sector Innovation Journal, 2015, 20(1): 1-11.

[3] Mohamed, I. S. Good governance, Institutions and Performance of Public-private Partnerships[J]. International Journal of Public Sector Management, 2015, 28(7): 566-582.

[4] Grabchuk, O. M. Entropy as a characteristic of irreversibility of financial processes. Problems of forming new economy of 21 century. 22-23 December [EB/OL], http://www.confcontact.com/201112_22/5_grabchuk.php, October, 2014-10-28.

[5] Vinogradov, D., Shadrina, E. and Kokareva, L. Public Procurement Mechanisms for Public-private Partnerships[J]. Journal of Public Procurement, 2014, 14(4): 538-566.

[6] 登哈特·V·珍妮特, 登哈特·B·罗伯特著. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 方兴, 丁煌译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[7] Aworunse, O. Lal, L. Ewer, M. S. and Rosenau, P. Comparison of Availability and Accessibility of Oral Oncology Products between Medicare, Commercial US and UK National Health Service (NHS) Patient Populations. World Medical & Health Policy, 2012(4): 7-79.

[8] Sorensen, E. E. Metagovernance, The changing role of politicians in processes of democratic governance, The American Review of Public Administration, 2011, 36(3): 98-114.

[9] Peters, B. G. After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities[EB/OL]. http://www.researchgate.net/publication/228830055_After_Managerialism_What_The_Return

_to_Political_and_Strategic_Priorities, 2011-09-17.

[10] Ostrom, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems[J]. American Economic Review, 2010, 100(3): 641-672.

[11] Zamagni, V. What is the Message of 'Understanding the Process of Economic Change' for Economic Historians? [J]. Structural Change and Economic Dynamics, 2010, 21(2): 157-163.

[12] Lodge, M. & Hood, C. In to an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains Across OECD Countries[J]. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 2011, 25(1): 79-101.

[13] Holzer, M. and Schweser, R. W. Public Administration: An Introduction[M]. London: Routledge, 2014.

[14] Pollitt, C. Structural Change and Public Service Performance: International Lessons[J]. Public Money and Management, 2009, 29(5): 285-91.

[15] Zietlow, K. J. and Witzke, H. von. Evidence for the Effectiveness of Progressive Urban Water Demand Management[R], SIAG-Working Paper 18(2014).

[16] Rodriguez-Pose, A., Tijmstra, S. A. R. and Bwire, A. Fiscal Decentralisation, Efficiency, and Growth[J]. Environment and Planning A, 2009, 41(9): 2041-62.

[17] Dowding, K. and John, P. The Value of Choice in Public Policy[J]. Public Administration, 2009, 87(2): 219-33.

[18] 贾康. PPP: 制度供给创新及其正面效应[N]. 光明日报, 2015-05-27: 15.

(责任编辑: 周杰)

Provision Service from Public-private Partnerships: the Governance Logic, Tool Properties and It's Efficiency

Tang Xianglai

(School of Public Finance and Taxation, Public Finance Research Centre, Nanjing University
of Finance and Economics, Nanjing, 210046, China)

Abstract: The public-private partnership derives from privatization, which results from the involution of alternative logic and complementary logic and their combination with cooperative logic. The PPP is a kind of governance system centered by actors, and also is a kind of governance tool for assembling integration, effectiveness, efficiency and legitimacy in resource allocation. The governance efficiency of PPP is superior in productive efficiency, allocative efficiency, distributive efficiency and dynamic efficiency. In China, public service provision is insufficient and its quality is poor, but demand for it is high. The PPP model has a large potential in community services such as public housing, public pension in community, medical health, entertainment and so on.

Key Words: Public-private partnerships, Governance logic, Tool property, Efficiency