

# PPP管理模式对城市公共财政的影响

孙 洁

## 一、PPP 管理模式的概念

### (一)什么是 PPP 管理模式。

#### 1. PPP 管理模式的概念。

PPP 是英语 Public-Private Partnerships 的缩写,中文翻译为公私伙伴关系。美国民营化大师萨瓦斯在他的《民营化与公私部门的伙伴关系》(以后简称《民营化》)一书中是这样给公私伙伴关系下的定义,他说我们可以从三种意义上使用公私伙伴关系这一术语。首先是广义界定(这多少有点夸大),指公共和私营部门共同参与生产和提供物品和服务的任何安排。如合同承包、特许经营等。其次,它指一些复杂的、多方参与并被民营化了的基础设施项目。再次,它指企业、社会贤达和地方政府官员为了改善城市状况而进行的一种正式合作。从此定义中我们可以看出,PPP 管理模式就是指通过政府公共部门与私人部门合作管理的模式来为公众提供公共物品或服务,从而达到比任何一方单独行动都更为有利的结果。在合作过程中,由双方来共同承担责任的风险,而不是由任何单独一方来承担。

#### 2. PPP 管理模式的内涵。

(1)PPP 管理模式的主要适用范围在非纯公共物品的提供。公共物品分为两类,一类是纯公共物品,一类是非纯公共物品。纯公共物品有两个主要的特征,就是非排他性和非竞争性。如果同时具有这两个特征的物品我们就称它为纯公共物品,如果仅仅具有两个特征中的一个的物品我们就称它为

种物品也称为拥挤品;另一种是具有非竞争性但具有排他性(如表一)。无论是拥挤物品或是具有排他性和非竞争性的物品都为私人部门提供这种非纯公共物品提供了可能性。在现实生活中,纯公共物品少之又少,大部分是非纯公共物品。如果全部由城市财政来提供这些公共物品,一方面财政没有能力,另一方面也没有必要。首先城市财政的财力是有限的,许多纯公共物品必须由城市财政来提供,必然会导致财政负担过重。城市财政的主要收入来源是税收,税收的增加又会以损失私人物品的消费为代价。同时财政投资的增加也会导致对私人投资的挤出效应。其次城市财政在这些能够让市场发挥作用的领域投资往往会导致缺乏效率。

表一：公共物品的分类

	竞争性	非竞争性
排他性	私人物品	非纯公共物品
非排他性	非纯公共物品	纯公共物品

(2)PPP 管理模式是效率与公平的有机结合。在非纯公共物品的提供中引进私人投资,不仅仅是对财政投资不足的补充,更重要的是引入了私营模式的管理技术,从而增加了效率。市场机制所能产生的高效率已经被现实所证明,但在高效率的背后是缺乏公平,这就要求必须让公共部门与其合作,来确保公共物品提供的公平性。特别是在一些具有自然垄断性公共物品的提供中,政府参与成为一种必然。因为私营部门在具有自然垄断性公共物品的生产

提供过程中必然追求自身的利益最大化,而不是社会利益最大化,在追求自身利益最大化的过程中就会导致社会福利的损失,如果让其达到社会福利最大化又会造成私营部门的亏损。所以必须通过与政府公共部门合作的模式,在一个合理的区域(指私人部门利益与社会利益之间)内进行选择,共同为公众提供这种在经营和管理上具有自然垄断性的非纯公共物品。

(3)PPP 管理模式的目的是提高公共物品或服务的质量和数量,包括在不增加公众消费成本的情况下,增加公共物品提供的数量,或提高公共物品或服务的质量;另一方面是指在提供数量不变的情况下,稍微增加消费者成本,使得公共物品或服务的质量有大幅提高。

### (二)PPP 管理模式的形式。

对于公共物品的提供的经营管理模式一般划分为四种:国有国营、民有民营、国有民营、民有国营。国有国营是指政府单独进行经营和管理的模式,我国的公共物品提供领域在改革前大多是采用这种模式,如城市基础设施(后面的基础设施就是指城市基础设施)的建设和经营都是由政府单独经营并管理的。PPP 管理模式是指后面三种。

表二 公私合作类型连续体

政府 部门	国有 企业	服务 外包	运营 外包	合作 组织	租赁 经营	建设 经营	建设 转让	外 围 建设	购买 建设	建设 经营
完全公营 ←										→ 完全民营

公私合作可以采取多种形式,对于不同的公共物品生产和提供的领域又可对 PPP 管理模式划分为不同的具体形式,这里我们以城市基础设施为例,对 PPP 管理模式作具体的分类。表

二用连续体的方式显示了公私合作的主要类型。在这一连续体上,最左端是完全公营的模式,最右端则是完全民营的模式。

我们还可以根据城市基础设施的现状来选择不同的 PPP 管理模式,城市基础设施的现状一般有三种情况:一是已经建成并正常运行的;二是对原有的城市基础设施需要更新改造的;三是需要新建的城市基础设施。对第一种情况我们可以采取出售、租赁及经营和维护的合同承包的方式。所谓出售就是指民营企业收购基础设施,在特许经营权下经营并向用户收取费用。租赁是指政府将基础设施出租给民营企业,民营企业在特许经营权下经营并向用户收取费用。经营和维护的合同承包是指民营企业经营和维护政府拥有的基础设施,政府向该民营企业支付一定的费用。

对第二种情况可以采用租赁—建设—经营、购买—建设—经营和外围建设的方式。租赁—建设—经营和购买—建设—经营是指,民营企业从政府手中租用或收购基础设施,在特许经营权下改造、扩建并经营该基础设施;它可以根据特许经营权向用户收取费用,同时向政府交纳一定的特许费。外围建设是指民营企业扩建政府拥有的基础设施,仅对扩建的部分享有所有权,但可以经营整个基础设施,并向用户收取费用。

对第三种情况可以采用建设—转让—经营、建设—拥有一经营—转让或建设—经营—转让、建设—拥有一经营的方式。建设—转让—经营是指民营企业投资兴建新的基础设施,建成后把所有权移交给公共部门,然后可以经营该基础设施一定的年限(建设部规定特许经营权最长不能超过 30 年),在此期间向用户收取费用。建设—拥有一经营—转让或建设—经营—转让与建设—转让—经营类似,所不同的是,基础设施的所有权在民营部门,经营 30 年后才移交给政府公共部门。建设—拥有一经营是指民营部门在永久性的特许经营权下,投资兴建、拥有并经营基础设施。

(三)PPP 管理模式在城市公共财政中的作用。

随着我国城市化进程的发展,到 2003 年末我国的城市化水平已经达到 40%,根据一些研究表明,城市化过程中有两个重要的拐点,一个出现在 30%,另一个是在 70%。当城市化水平在 30%以前和超过 70%以后都是处于平稳的发展阶段,当在 30—70%之间时,是一个快速的发展阶段。根据这一研究的结果表明,目前我国正处在快速发展阶段,仅仅靠城市财政投资城市基础设施,已经远远不能满足城市化进程的需要。由于城市基础设施大多具有非纯公共物品的特征,又不能完全通过市场机制来提供,因此,PPP 管理模式就成为财政提供不足而又不可能完全由市场机制提供的城市基础设施领域的必然选择。特别是在难以区分是政府投资还是由私人投资时,采用 PPP 管理模式是较理想的选择。PPP 管理模式在城市公共财政中有以下三个方面的作用:

#### 1. 增加融资,弥补财政投资的不足。

我们可以从 PPP 管理模式的具体形式上看到,通过这种模式对城市基础设施进行的经营管理可以为城市基础设施建设融入更多的资金,以弥补城市财政投资的不足。我国目前的城市财政在城市基础设施投资方面严重短缺,城市财政融资还存在着很大的局限性。由于在我国地方政府还不能发行债券,一些城市(如上海、南京)为了解决城市基础设施建设的融资问题,成立了诸如城市建设投资公司,并通过它们来发行企业债券、股票或从银行贷款等形式来为城市基础设施建设进行融资。通过这种方式融资的成本高、风险大且不是稳定的融资渠道。采用 PPP 管理模式就可以克服这些缺点和不足,从而获得城市基础设施建设所需要的资金。

#### 2. 提高效率并改善提供公共物品的质量和数量。

由城市财政单独投资并进行经营管理的生产提供公共物品的方式往往缺乏效率,这可能是由多方面所引起的。如城市供水,在水价不断上升的同

时,供水的效率并没有得到明显的改进。采用 PPP 管理模式能够提高公共物品生产的效率的本质不是导致私人部门的进入,而在于打破了政府公共部门的垄断经营,给公众更多自由选择的机会,这种选择能够推进竞争,而竞争又能带来更多成本收益比高的公共物品或服务。因此,PPP 管理模式意味着在公共物品和服务的提供中取消垄断,引进竞争。有效的竞争必然会提高公共物品的生产供给效率,同时改善提供公共物品的质量和数量。

#### 3. 强化公共财政的职能。

(1) 尽一步优化资源配置。采用 PPP 管理模式可以有效消除一些具有正的外部性物品或服务提供的不足以及具有负的外部性物品或服务的过度供给;可以解决因自然垄断所造成的社会效益的损失;同时也可以增强城市政府提供公共物品的能力。

(2) 扩大调节分配的途径。原有的调节分配的手段是税收的转移支付、间接再分配、现金和实物转移。通过对社会提供公共物品和服务是转移支付和间接再分配的重要形式,城市财政是公共物品或服务的主要提供者,由于财政财力的限制,往往不能满足公众对公共物品或服务日益增长的需要。通过 PPP 模式可以让私人部门来提供公共物品或服务,从而满足公众的需求。

(3) 增强稳定经济的能力。通过财政政策稳定经济增长的方式通常是增加或减少基础设施投资,从而影响经济的增长水平。

(4) 加强监管。财政部门除了实现前面提到的两个方面的监管职能外,还可以把私人部门的管理作为一个标杆(benchmark),用来衡量类似项目的效率。这最终将有助于提高未来城市基础设施建设项目管理绩效(萨瓦斯;《民营化》P253 页。)

## 二、PPP 管理模式在城市

### 公共财政中的前景

#### (一)现状与问题。

##### 1. 公共财政投资存在缺位与越位

并存的现象。

由于公共财政是以满足社会公共需要为口径界定财政职能范围,因此财政投资的领域应当是市场失灵的地方。也就是基于这样一些原因导致的市场失灵:竞争不完善(如自然垄断)、生产者或消费者可能加重其他生产者或消费者的成本但却不为此支付费用,或者,给对方带来效益但却无法向其收费(即生产的外部效果或消费的外部效果)、生产出来的公共物品无法收费或不宜收费、信息不充分或不完善等。由于市场的失灵,市场机制不可能在这个领域实现帕累托最优的资源配置,必须由政府进行干预或投资。然而,目前在我国的一些基础设施领域并不是如此,实际工作中经常出现政府该做的没有做,即政府缺位现象;同时出现政府不该做的却做了,即政府越位的现象。

2. 关于对 PPP 认识上存在的误区。

PPP 管理模式在世界上的兴起还是最近几年的事情,传入我国的时间更短。对 PPP 管理模式的认识还不够清晰,归纳起来有以下几点认识上的误区:

(1)PPP 管理模式与 BOT。当前国内对 PPP 与 BOT 的概念还没有清晰的界定,把 PPP 与 BOT 混为一谈。关于两者的关系在美国民营化大师萨瓦斯《民营化》一书里有着明确的区分,PPP 有多种形式,BOT 只是其中的一个形式而已。

(2)PPP 管理模式不仅仅是简单的进行融资,而强调是一种管理的过程。现在我们仅仅是在利用它的融资功能为基础设施建设进行融资。比较典型的例子就是在我国的一些城市基础设施建设中利用 BOT 的形式进行项目融资,对它的管理的功能认识得还不够。如对一些城市基础设施项目采用给予投资者固定回报的方式,这种形式的 BOT 和传统的融资租赁没有太大的区别,只不过是传统融资租赁的是设备,而这里是一个基础设施。

(3)采用 PPP 管理模式不是财政上甩包袱,而是对财政职能的强化。有

些地方把采用 PPP 管理模式看成是甩掉财政上的包袱,恰恰相反,它是对财政职能的进一步强化。这从一些已经采用 PPP 模式的例子上可以看出来。一些地方把经济效益比较好的基础设施留下来由政府公共部门来经营,而一些难以产生经济效益的基础设施采用 PPP 管理模式进行经营,经营者为了实现收益,只有通过提高收费标准,这就造成了诸多的负面影响。

(二)PPP 管理模式发展的趋势。

随着人们对 PPP 管理模式认识的不深入,PPP 管理模式会呈现两种发展趋势:

1. PPP 管理模式会逐渐由经济性强的公共物品生产领域发展到经济性比较弱的领域。

经济性较强的领域对私人部门投资的吸引力比经济性较弱的领域更大一些。如收费公路就比较容易吸引私人资本进行投资,对于这类项目采用 PPP 管理模式有着较大的优势。随着人们对 PPP 管理模式的认识的不断深入,对于这类经济性项目较弱、私人资本投资兴趣不大的领域同样也可以采用 PPP 管理模式,问题在于我们如何构造运营过程中的盈利模式。前面提到,现在有些地方首先在经济较弱的地方采用了 PPP 管理模式,由于经济性较弱,很难通过本身的运作收回投资,只有通过提高产品或服务的价格来收回投资,从而使一些具有非纯公共物品变成了私人物品,这违背 PPP 管理模式的初衷。

2. PPP 管理模式会逐渐从自然垄断性弱的公共物品生产领域发展到自然垄断性较强的领域。

这里与上面有所不同的是,自然垄断性较强的领域是私人部门愿意进入的领域。由于公共物品的提供涉及公众的利益,自然垄断的特征往往会使私人部门为了实现自身利益的最大化而损害公众的利益。所以在采用 PPP 管理模式提供公共物品时往往从自然垄断性较弱的领域开始。

作者单位:同济大学经济与管理学院

(责任编辑 吴雪)

## ●工作研究

### 一、我国资金清算体系

我国人民币资金清算划付系统分为两大系统:中央银行资金支付清算系统和各商业银行自己的资金清算划付系统。债券市场所涉及的资金支付清算业务体现了上述两大系统为金融市场交易服务的功能。

1. 中央银行资金支付清算系统。中央银行资金支付清算系统是我国中央银行两大职能之一(另一个是货币政策调控),中央银行资金支付清算系统负责办理财政国库资金的划付、中央银行对金融机构再贷款、央行公开市场操作资金清算、对商业银行存款准备金的管理、人民银行系统内部财务资金的划拨、为商业银行间跨系统资金支付办理划转。财政部、商业银行都在中央银行支付清算系统直接开立资金账户,在债券交易中,如果收、付款双方都在人民银行总行(或分行)开立资金(或准备金)账户,则由人民银行在其资金支付清算系统内为双方完成资金划收。

2. 各商业银行自己的资金清算划付系统。各商业银行资金清算系统服务于社会经济活动的各个环节,要满足在本行开户的客户办理存款、贷款、汇兑、收付资金的需要,同时也是实现商业银行本系统内部资金头寸调拨管理、资金往来划付的手段。中央银行和各商业银行资金支付清算系统都以现代化的计算机技术支持为基础。非银行金融机构和非金融机构、个人均作为商业银行的客户在各行开立资金账户。如果收付款双方都在同一家商业银行所属的分支行开立资金账户,则由这家商业银行根据付款方的指令,在本行资金清算系统内为双方完成收付款划账。

另外,如果交易一方在人民银行开户,一方在商业银行开户,或交易双方在不同的商业银行开户,则在划付中间需经过人民银行相关分行营业部通过人行资金支付系统帮助转划,实现资金交收。

### 二、债券发行市场的清算

通常将债券发行称为债券一级市场,在这个市场上主要是各债券发行体