

# 我国PPP模式的功能异化、根源与解决方案

陈婉玲, 胡莹莹

(华东政法大学 科学研究院, 上海 201620)

**摘要:** PPP模式的制度移植与我国的制度环境存在不适应性。在调整不适应性的制度创新过程中, 地方政府作为关键的行动者, 对PPP的发展方向和实施效果发挥实际主导作用。地方政府背离中央政府推广PPP模式的初衷, 将PPP的多元价值“创新”为单一的融资功能, 并借助融资功能实现建设资金的投资和筹集, 这直接导致PPP制度功能的异化和乱象丛生。政府与社会资本合作模式异化为政府违规举债工具, 这是地方政府“双向代理”角色冲突的结果。我国PPP模式的“正本清源”, 必须以地方政府在制度创新中的“二元角色”为切入点, 以公共服务领域央地利益协调为核心, 强化PPP制度的约束性指标体系, 完善配套制度的技术支撑, 以激励和约束机制引导和规范地方政府PPP实践, 通过提高地方政府公共服务制度创新和治理水平推动PPP模式健康发展。

**关键词:** PPP; 功能异化; 制度移植; 解决方案

**中图分类号:** DF411 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2020)03-0111-13

## 一、前言

2014年, 财政部发布了《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76号), 鼓励社会资本参与基础设施建设, 配合公共服务供给侧结构性改革是中央政府推行PPP模式的政策初衷。但本轮PPP热潮除了上述深化改变的背景之外, 还有一个现实动因——规范地方政府举债融资机制, 化解地方政府债务危机, 中央政府在剥离地方政府各类投融资平台的同时, 大力推广使用政府与社会资本合作模式履行公共服务供给责任。<sup>①</sup>现实的情况是, 地方政府借助PPP模式的融资功能实现建设资金筹集并拉动投资成为本轮热潮的重点, 这直接导致PPP制度功能的异化和乱象丛生。2017年下半年, 政府虽然在很短的时间内建立PPP项目的正负面清单制度和管理库制度, 但实践中将PPP等同于政府投融资工具的认识已经固化。目前, PPP模式已然成为我国地方政府实现大型基建项目投资的融资工具, PPP不仅沦为国企的盛宴,<sup>②</sup> PPP项目运作也带有明显的债权投资特征, 在PPP项目数量和投资额都达到高峰的同

收稿日期: 2020-02-26

基金项目: 司法部2018年度国家法治与法学理论研究项目“政府与社会资本合作(PPP)纠纷解决机制研究”(18SFB2050)。

作者简介: 陈婉玲(1965-), 女, 福建惠安人, 华东政法大学科学研究院教授、博士生导师;

胡莹莹(1987-), 女, 浙江永嘉人, 华东政法大学科学研究院2018级硕士研究生。

<sup>①</sup> 国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)要求建立规范的地方政府举债融资机制, 包括剥离地方政府所属的各类投融资平台(即所谓的“关闭后门”), 允许地方政府发行一般债券和专项债券, 推广使用政府与社会资本合作模式(即所谓的“打开两扇前门”)。

<sup>②</sup> 根据统计, 我国PPP落地示范项目社会资本中民企占比维持在39%左右, 而国企占比始终保持在54%上下, 数据详见《全国PPP综合信息平台项目管理库报告》, <http://www.cpppc.org/zh/pppbj/9120.jhtml>, 访问日期: 2019年12月1日。

时,地方政府债务再次出现峰值。<sup>①</sup>“公私合作”的理想变成“国企狂欢”的现实,“缓解地方债务”的目标再度陷入“地方债务危机”的泥塘,为何我国的PPP模式出现了“橘生淮南,淮北为枳”的困境?

国外学者大都将PPP异化现象作为一种运营风险加以解析,Cebotari(2008)认为政府借助PPP进行不恰当的融资,极易成为地方政府的隐性债务风险,同时对财政的持续性产生威胁;<sup>②</sup>Ismail和Harris(2014)则认为PPP异化为政府融资工具是政府自利性目标对项目审核运营的俘获。<sup>③</sup>国内学者对PPP异化的研究大多是描述性的,仍然停留于对PPP功能异化具体表现形式的罗列,但PPP模式成为地方政府的新融资渠道是共识。卢护锋和邹子东(2018)认为地方政府异化PPP项目的行为实际上是当前制度环境与压力形成的政府自我驱动;<sup>④</sup>王姣(2018)则从国家、地方政府、社会资本三维制度逻辑的角度观察PPP制度实践进程中的异化现象。<sup>⑤</sup>卢护锋和邹子东的研究虽然涉及PPP的治理环境,但是主要围绕政府行为逻辑展开;相较而言,王姣的研究更加符合PPP模式多元主体参与的特性,但主要以PPP政策等正式制度执行过程的异化为切入点,阐述不同行为主体对PPP制度发展的影响。目前,相关研究缺乏对PPP功能异化根源的深入探讨,对地方政府在我国PPP政策执行、项目建设运营中的实际主导作用未能从理论上给予关注。

我国大规模推广PPP模式属于典型的制度移植,制度移植的核心是内涵而不是形式,受文化和制度环境的影响,必须对移植体进行适当变形和创新才能够适应新的环境。<sup>⑥</sup>我国PPP制度功能异化为地方政府举债工具存在两方面的原因:一是发源于西方的公共服务公私合作模式与我国社会经济环境的不适应性;二是在调整不适应性的制度创新过程中,地方政府作为关键的制度创新者存在“行为悖论”,前者是各个国家制度移植的共性问题,后者则是我国特殊的制度创新环境所致,综合来说,都体现出供体制度与受体国家制度环境的兼容程度。本文认为,既然地方政府在PPP制度创新中起着关键性作用,只有建立地方政府行为约束与激励机制,规范地方政府PPP制度调适与创新路径才是长久之计。本文的研究重点为:(1)通过对PPP制度内核的追溯,发现其与我国正式制度、非正式制度不兼容的原因和破解路径;(2)通过对地方政府在PPP制度创新中的特殊角色和行为悖论的分析,寻找PPP制度功能异化的根源,为排除PPP在我国的适应性障碍提供依据;(3)根据PPP功能异化的制度性因素,提出要以协调公共服务领域央地关系为核心,对地方政府制度创新进行激励与约束,推动独立的专业化技术或咨询服务力量发展,引导PPP模式在地方政府制度竞争中走向健康规范的发展之路。

## 二、制度移植陷阱:PPP模式与我国制度环境的不适应性

诺斯(1994)认为制度是由一系列正式约束(又称正式制度)、社会认可的非正式约束(亦称

<sup>①</sup>《全国PPP综合信息平台项目库第7期季报》披露,截至2017年6月末,全国入库项目1.36万个,累计投资额16.3万亿元。而审计报告披露,截至2016年末,我国地方政府债务15.32万亿元,与2010年底相比,增长率为43.2%,地方政府债务率(债务余额/综合财力)为80.5%,引发地方政府财政可持续性担忧,<http://www.cpppc.org/zh/pppjb/9120.jhtml>,访问日期:2019年12月2日。

<sup>②</sup>Cebotari A., Contingent Liabilities: Issues and Practice, International Monetary Fund Working Paper, 2008.

<sup>③</sup>Ismail S, Harris F A., Challenges in Implementing Public Private Partnership(PPP) in Malaysia, Built Environment Project & Asset Management, 2014, 163(3): 5-10.

<sup>④</sup>卢护锋、邹子东:《PPP项目异化的结构性诱因与矫正机制研究:基于政府治理视角》,《现代财经》2018年第9期。

<sup>⑤</sup>王姣:《政府与社会资本合作模式异化现象:基于多重逻辑的分析》,《地方财政研究》2018年第12期。

<sup>⑥</sup>李新教授认为制度陷阱是指根植本土的规范与推行的外来规范之间的制度冲突有时会造成没有生命力的制度,出现稳定的但无效的非均衡状态。参见李新:《经济转型中的制度移植与非正式制度约束》,《财经研究》2008年第9期。

为非正式制度)及其实施机制所构成。<sup>①</sup>在制度移植的情境中则意味着新植入的正式制度只有与受体国家的制度(包括非正式制度和正式制度)相兼容才能发挥其应有作用。如果被移植的制度不能与受体国家的文化传统或制度结构相吻合,制度移植往往会变形,甚至低效,<sup>②</sup>进而导致“制度陷阱”(Institutional Trap)的形成。<sup>③</sup>作为西方国家民营化及公共服务改革的产物,PPP制度在我国的引进,也要接受我国制度环境的“兼容性”考验,PPP模式在本土化实践中的功能异化表明PPP的制度移植与我国正式与非正式制度存在不适应性。

首先,PPP模式制度内核与我国非正式制度传统不相容。“公私合作制是通过契约约束机制明确公、私各方的具体权利和义务,其本质是政府以市场方式寻找匹配的合作伙伴”。<sup>④</sup>这种契约约束机制的不同层次和不同形态体现在三方面:平等合作的契约精神和理念;交易惯例、协商机制等市场契约规则;契约法律制度。这些正式制度和非正式制度都是PPP制度赖以产生的基础。然而,非正式制度的借鉴存在难度,“正式制度可以从一个国家移植到另一个国家,但与之相适应的非正式制度由于其内在的传统根性和历史沉淀,其可移植性较差,它取决于文化遗产对移植对象的相容程度”。<sup>⑤</sup>虽然经过数十年的发展,我国已初步形成市场经济的契约精神和较为完善的契约约束机制,但政府与社会资本的平等合作关系尚处于观念培育和制度摸索过程。

PPP的制度内核是私主体间的平等合作关系在公私合作领域的延伸,是“异质性”<sup>⑥</sup>主体间的平等合作,公私部门之所以能够合作,是基于对提高公共服务供给效率的共识。PPP制度的诞生是西方国家在公共服务领域变革中,重新厘定政府与市场边界及其互动关系的产物。公共产品理论对私人物品与公共物品作了划分,并认识到市场在公共产品供给上的缺陷,从而界定了政府与市场在产品提供上的“专属领域”。“自资本主义文明产生以来,西方社会政府与市场的边界就是泾渭分明的”,<sup>⑦</sup>西方国家公共服务变革与这种根深蒂固的公私分野观念密不可分。现代社会,随着政府职能日益多元化,从刺激经济、维护市场竞争秩序到缓解就业和贫富差距问题,政府的支出责任不堪重负,兼之政府本身的官僚主义、权力寻租、效率低下等问题,由政府“垄断”公共服务的方式不能回应社会对多样化公共服务的需求,市场力量被寄予新的期待,公共服务领域的公私合作模式应运而生,这种平等合作的观念基础是政府对“己方之劣势”的认识和“彼方之优势”的尊重。

反观我国,民众对公共服务供给的政府主导模式具有较强的依赖性,这在文化传统上是有深厚的历史承继性的。马克思对东方社会中央集权专制制度有过经典解释,即“在东方,由于文

<sup>①</sup>正式约束又称正式制度,是由公共权威机构或由有关各方共同制定,具有强制力的政治规则、经济规则和契约等。非正式约束又称非正式制度,是人们在长期交往中无意识形成的,具有持久生命力,并构成代代相传的文化的一部分,主要包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习性、意识形态等因素。参见[美]道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店出版社1994年版,第50-74页。

<sup>②</sup>卢现祥、朱巧玲:《论发展中国家的制度移植及其绩效问题》,《福建论坛·人文社会科学版》2004年第4期。

<sup>③</sup>“制度陷阱(Institutional Trap)”的概念最早由俄罗斯学者Victor M. Polterovich根据20世纪90年代俄罗斯的转型经验提出,参见Victor M. Polterovich,“Institutional Traps and Transition”,1999,<http://www.Cemi.Rssi.ru/rus/publicat/e-pubs/ep99003.pdf>。我国学者刘燕将转型国家“制度陷阱”描述为:市场化推进初期使社会财富与整体福利有所增长,但其后混乱的政治经济制度、潜规则、价值观共同导致稀缺资源非生产性使用,经济增长、公民福利、安全与幸福度随之下降,衰退超过之前的增长,社会进入一个“漏斗状”的“陷阱”之中。参见刘燕:《俄罗斯转型教训与启示:基于制度陷阱问题的分析》,《思想战线》2012年第4期。

<sup>④</sup>陈婉玲:《公私合作制的源流、价值与政府责任》,《上海财经大学学报》2014年第5期。

<sup>⑤</sup>熊必军:《试论非正式制度》,《湖南省社会主义学院学报》2005年第1期。

<sup>⑥</sup>私主体之间在价值取向(逐利)、权力配置(平等的权利义务)、行为约束(外部法律、政策、惯例、理念)上基本是相同的,其开展平等合作所存在的障碍不同于公私合作。

<sup>⑦</sup>Wayne Parsons, *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, UK: Edward Elgar, 1995: 77.

明程度太低,幅员太大,不能产生资源的联合,所以就迫切需要中央集权的政府来干预,因而亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办公共工程如水利事业、庙宇、金字塔和长城修筑等等职能”。<sup>①</sup>我国历史上封建统治阶段所渲染的“君权神授”“以德配天”等维护专制统治的价值理念,在客观上对统治者承担公共工程以及公共服务提出了政治和道德要求,在主观上则强化了被统治者对统治者的依赖性 or 依附性。这种集权机制和从属心理,最大限度地排除了非国家的政治势力与利益集团(其他社会成员)在经济制度变迁中的影响,<sup>②</sup>剥夺了其他社会成员培养自治和参与能力的机会。这种传统在公共服务领域的体现,一方面是政府垄断公共服务供给的制度现实和民众对政府干预的心理认同;另一方面是私人部门缺乏参与大型公共服务项目建设和运营的能力,社会对私人部门的信心不足。在我国,私主体间的平等合作理念向公私合作领域发展存在观念障碍并缺乏实践基础。

其次,PPP模式与我国政治、经济生态亦存在冲突。我国PPP制度移植的低效不仅与我国的集权传统和政府管制的父爱主义思维有关,还因为作为一种供给模式,其制度效力受到所有制结构和政府职能分工等政治、经济因素的影响。诺斯(1995)在阐述制度变迁理论时分析了经济市场与政治市场的关系,指出“政治市场的效率是产权是否有效这一问题的关键”,<sup>③</sup>即资源配置方式决定于产权制度安排,而产权制度安排决定于具有权威性的政治制度安排。我国国有经济占主体地位的所有制结构对PPP模式的制度安排产生了深刻的影响,将社会资本合作方的范围拓宽至国有企业就是对这种所有制结构特征的适应性调整,这种调整造成了PPP实践的走样。将国有企业纳入社会资本范畴,一方面是由于我国国有经济占主体地位且体量庞大,且很大一部分国有企业建立了现代企业制度并按照市场规则从事营利活动;另一方面则是因为PPP项目主要适用于基础设施和公用事业投资建设领域,这些领域过去一直由央企承担,各类央企积累并聚集了大量的专业知识、管理经验、人才队伍,相较于私人资本,政府与国有企业在价值取向、行为方式、合作经验上更具有契合性。但是这种契合性以及由此带来的PPP项目市场竞争环境必然是不公平的,即政府难以通过真正的市场方式寻找匹配的合作方。

我国政府权力科层存在中央政府的“规整划一”与地方政府的“自由裁剪”特点,各级政府及其部门之间的职能分工不明、多头管理也是PPP实施困境的主要因素。尤其是发展改革部门和财政部门在PPP模式管理上的“双轨制”,<sup>④</sup>导致PPP项目的制度安排和价值判断存在很大差异。PPP模式作为内在协调的合作制度,需要一种统一有序的政策指导和规则体系,尽管以让渡“公共服务裁量权”为手段的“私人参与、公私合作、公私协商、公私共治”等多元公共服务治理模式已经成为改革追逐的目标,但政府职能的科学分工、定位与协调,首要得依靠政府自上而下的自我革命,否则,政府部门的权力竞争和利益博弈将使得PPP模式的具体实施无所适从。

另外,PPP模式的制度移植在我国尚缺乏充分的配套性技术支撑。实际上,20世纪90年代,我国基建领域就存在以吸引外资为主的公私合作BOT(Build-Operate-Transfer)模式,但无论是BOT中的外资方,还是PPP中的私人投资者(包括外资方),在央企共同参与角逐的情况下,他们始终是配角,究其原因,在于公共部门若选择私人部门作为合作伙伴,既要承担制度实施责任,还要兼顾私人部门投资利润,监督私人部门建设运营行为,这 will 比与央企国企合作付出更加高昂的合作技术成本。以PPP项目融资技术为例,基于我国私人部门融资存在体制性障碍的现实,如果政府选择私人部门作为社会资本方,融资结构的安排对合作双方而言都是难以逾

①马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第9卷,人民出版社1965年版,第145页。

②孔泾源:《中国经济生活中的非正式制度安排》,《经济研究》1992第7期。

③[美]道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店出版社1994年版,第71页。

④发改委主导“用户付费类”PPP制度体系,财政主管部门主导“政府付费类”PPP制度体系。

越的难题,政府面临为私人资本融资增信的政治、法律风险和承担私人资本融资失败的兜底风险,而融资技术安排不当将导致公私合作失败,进一步影响PPP项目的有效开展。<sup>①</sup>

除了融资的结构安排之外,公私合作需要解决的技术支撑条件还包括物有所值定量评价技术、财政承受能力论证技术、项目绩效考核技术、项目资产证券化技术,等等,它们是制度移植的配套性和适应性条件。PPP项目具有长期性和系统性,完全不同于一次性交易或合约,其合作秩序是不确定的,合同安排亦是复杂的,无论是项目识别阶段的PPP模式价值考量,还是项目运行的绩效评价和过程监督,PPP模式的具体实施都离不开上述技术条件的相互作用和支撑。英国作为PPP模式的发源地,PPP项目规模及适用领域都在世界上处于领先地位,这离不开其娴熟的PPP模式技术运作和完善的管理体系。对我国政府而言,虽然与央国企的结合能够通过行政命令和隶属关系减少这些合作技术的设计和 implement 成本,但也降低了政府对制度移植配套性技术支撑条件的建设热情与步伐。

综上所述,从整体来看,PPP制度移植低效是因为与我国制度环境存在不适应性。<sup>②</sup>发源于西方国家的PPP模式,其赖以存在的制度环境是脱胎于资产阶级革命的自由市场和有限政府所形成的民主宪政,以及维持资本主义的法律制度和自由主义契约精神。而在我国,公共服务“行政供给”思维根深蒂固,国民在公共物品消费问题上对国家(政府)有强烈的依赖性。由于在短时间整体塑造形成“政府理性克制、市场专业独立、社会自治和谐”的公私合作制度环境成本较大,因此,要实现PPP制度的真正价值,只有对PPP制度的内容及其运用作出创新性的修正,才能迸发其生命力,这也是各国制度移植通常会采用的手段。但制度的创新同样受制度环境的制约,在我国,地方政府作为制度创新的行动者,对PPP的发展方向和实施效果产生了重大的影响。

### 三、制度创新困境:PPP制度本土化过程中的地方政府行为悖论

诺斯(1971)将制度变迁主体划分为政府、团体和个人三类,并根据他们在制度变迁过程中的不同作用,将他们区分为“初级行动集团”和“次级行动集团”。<sup>③</sup>但诺斯制度变迁理论中的“政府”是个整体概念,并未区分中央政府和地方政府,更未涉及两者在行为逻辑和利益目标上的差异。而在我国,地方政府在制度变迁过程中扮演着特殊的“二元角色”。陆建新(1997)认为,“地方政府存在行为悖论,中国的制度创新一方面离不开地方政府的介入与参与,且可能成为正面推动制度创新的积极力量;另一方面,地方政府的介入与参与又极易导致制度创新的目标偏差和效率损失”。<sup>④</sup>可见,地方政府的“二元角色”具有两种含义:第一种含义是在不同情况下,它既可能是制度创新的“次级行动集团”,又可能成为制度创新的“初级行动集团”;第二种含义是地方政府行为既可能是制度创新的正向推动者,也可能是制度创新的“机会主义”行为者。地

<sup>①</sup>曾在2018民企PPP中标榜单上高居第二位的“北京东方园林环境股份有限公司”,因盲目跟进PPP项目而陷入融资债务危机,为化解危机,其实际控制人何巧女夫妇将5%股权转让给朝阳国资委旗下企业。详见《何巧女“告别”东方园林,“女首富”在突围后谢幕》, <https://mp.weixin.qq.com/s/x2SOLXgl2LIP50TGfk9owA>, 访问日期:2019年11月2日。

<sup>②</sup>制度环境是指一系列用来建立生产、交换与分配关系的政治、社会和法律基础规则,实质上是“基础性制度安排”,它决定和影响其他的制度安排(具体制度安排或次级制度安排)。从制度的构成看,制度环境既包括政治、经济、法律等正式制度,还包括意识形态、文化传统等影响一国制度安排的非正式制度。详见[美]L.E.戴维斯, D.C.诺斯:《制度变迁的理论:概念与原因》,载[美]R.科斯, A.阿尔钦, D.诺斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英译.上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第270-271页。

<sup>③</sup>[美]L.E.戴维斯, D.C.诺斯.《制度变迁的理论:概念与原因》,载[美]R.科斯, A.阿尔钦, D.诺斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,刘守英译.上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第271-272页。

<sup>④</sup>陆建新:《中国制度创新中的地方政府行为悖论研究》,中国人民大学博士学位论文1997年,第43页。

方政府“二元角色”行为逻辑的动因在于其存在独立的目标函数和利益取向,当中央政府在制度成本和组织能力上具有优势和权威时,地方政府充当“次级行动集团”的角色,被动地协助并落实中央政府制度创新意图;当发现制度创新将带来自身利益的增加时,地方政府会逐渐成为积极推动制度变迁的“初级行动集团”,即地方政府在制度变迁中的角色转换追随其目标函数和利益偏好而变动。可见,地方政府“对于无论是自发的还是强制的制度变迁都具有按照自身利益设置或修改制度的能力”,<sup>①</sup>这种能力在我国PPP实践中体现为中央政府虽然是PPP模式的主导者,即制度创新的“初级行动集团”,但PPP制度的具体推进则主要依赖地方政府这个“次级行动集团”,因而地方政府对PPP的价值认知和实际操作影响PPP政策的实施效果和PPP模式的发展走向,并直接导致PPP功能异化现象的产生。

(1)地方政府将PPP视为地方融资平台的替代品。PPP是地方政府融资平台公司与政府剥离后,中央政府为实现预算制度改革和地方债改革而推出的新型投融资机制,与传统项目融资依赖政府投资信用不同,它主要以公共服务项目的运营及其可预期的收益安排融资。但在实践中,由于项目融资技术、社会资本融资途径等市场融资体系的不健全,资金提供者对有政府信用或国企信用背书的项目表现出明显的偏好,导致各地PPP项目资金筹措中明股实债、政府兜底、固定回报等变相操作不断,地方政府不断突破财政预算红线,政府隐性债务激增。

(2)地方政府选择国有企业作为合作方的偏好导致民企参与率低,PPP模式的“公私合作”名不符实。实际上,“民营资本参与率不高”的困境早在2016年底就被财政部列为PPP模式亟待解决的瓶颈问题。虽然国务院、财政部多次发文,通过奖励机制鼓励和引导有实力的民企参与PPP项目,<sup>②</sup>但仍未能充分激发民资民企热情,PPP落地示范项目中国企和民企的占比变化甚微。不可否认的是,地方政府与央国企开展合作为实现政府信用融资提供了足够的空间,进一步催生了央国企在大型基础设施领域新的垄断地位的形成,同时,对私人资本形成挤出效应,阻碍了民间资本的投资活力。

(3)地方政府重视公共服务的前期建设而非后期运营。无论是地方政府出于拉动投资的现实需求,还是地方官员出于政绩的考量,大型基础设施项目建设资金快速到位成为PPP项目启动的首要目标。“重建设轻运营”是我国PPP项目目前普遍存在的问题,这是对PPP制度功能的“选择性割裂”。近期将PPP与专项债结合的政策导向也进一步说明,基于各类PPP项目前期建设资金压力,政府着力于项目前期建设资金的筹集而忽略了对项目后续运营的重视,且政府支出来源出现由一般性公共预算扩大至政府性基金的倾向。但是,PPP项目融资效率体现并融合于运营效率中,“无运营即无效率”,地方政府对PPP制度功能的简化阻碍了社会资本运营能力的建设,导致我国公共服务供给效率改革目标发生偏离。

(4)地方政府将专业技术中介机构视为实现项目合规的形式工具。PPP项目的健康发展,其全生命周期都离不开专业化的咨询服务,包括项目启动前的“两案一评”,到项目运营阶段的绩效考核、监督检查,再到项目移交阶段的验收。由于缺乏PPP咨询服务的准入规范和行业规范,目前许多PPP中介或咨询机构不具备PPP项目工程、财务、法律等专业能力。地方政府出于短期快速融资的功利目的,其对业务咨询服务机构的选择并非为项目的可行性和健康运营考量,而

<sup>①</sup>李怀、邓韬:《制度变迁主体理论创新及其相关反应研究》,《经济学家》2013年第9期。

<sup>②</sup>例如:《国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》(国办发〔2017〕79号)提出“鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目,促进基础设施和公用事业建设”;《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》(国办〔2018〕101号)提出“积极鼓励民间资本参与补短板项目建设”;《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(财金〔2019〕10号)提出“鼓励民资和外资参与,加大对民营企业、外资企业参与PPP项目的支持力度,向民营企业推介政府信用良好、项目收益稳定的优质项目,并在同等条件下对民营企业参与项目给予优先支持”等。

是以项目“闯关”或套取奖补为出发点,导致PPP咨询领域存在“劣币驱逐良币”的现象,权威而中立的PPP咨询或技术服务行业难以健康发展。

地方政府背离中央政府推广PPP制度的初衷,<sup>①</sup>将PPP制度的多元价值“创新”成单一的融资功能,这是地方政府“双向代理角色”冲突的结果,即地方独立利益维护者对中央政府代理者的角色侵蚀。始于20世纪80年代的“放权让利”活动改变了地方政府的角色定位和行为方式,“放权”让地方政府拥有了比过去更多的资源配置权,获得了实现地方经济利益最大化的手段;“让利”使地方政府逐渐演变成为一个具有独立经济效应和目标函数的利益主体,具有了追求本地经济利益最大化的动机,以及发现并追逐潜在获利机会进行制度创新的动力。<sup>②</sup>“放权让利”同样对中央政府的治理机制形成倒逼,为了实现调控地方政府行为的目的,中央政府在“放权让利”的同时又采取“集权性质”的财政体制强化其资源配置权力。其结果是“调增中央税收收入,大头支出下移地方政府”,<sup>③</sup>地方政府成为公共服务支出的主要负担者,这直接导致地方政府财政收入与公共服务支出责任不相匹配的困境。目前,公共服务供给能力(主要从数量上考察)是地方政府经济竞争和地方官员政治晋升的重要筹码,政治升迁的内在激励外化为地方政府对公共服务的短期集中投入,这是长期性的PPP投资项目呈现出“短期投资、快速落地”特点的重要根源之一。中央政府公共服务均等化目标与地方政府公共服务供给竞争目标之间的冲突,本质上是央地关系在公共服务治理领域的协调性危机,<sup>④</sup>中央政府推出PPP制度的原意就是为了理顺央地财政关系,化解地方政府公共服务支出压力,减少地方政府的事权和支出责任,<sup>⑤</sup>但政策红利却被地方政府囊入融资、举债的“腰包”。

#### 四、PPP制度回归本源的解决思路

鉴于西方国家PPP模式与我国制度环境的不兼容,矫正我国PPP制度功能异化现象首先必须建立在对我国制度变迁主要是政府“供给主导型”,而非市场“需求诱致型”的理性认识基础上,虽然“我国改革的深化必然受到制度需求的影响,但在更大程度上受制于权力中心在既定的政治经济秩序下提供新的制度安排的能力和意愿”,<sup>⑥</sup>即PPP模式作为一种强制性制度安排,

①根据财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76号文)规定,中央政府推广运用政府和社会资本合作模式的目的在于“通过民间资本参与投资的多元化资金投入机制拓宽城镇化建设融资渠道,改善财政预算收支管理,深化财税体制改革,以期实现政府职能转变、推进国家治理能力现代化”。

②张显未:《中国制度变迁中的地方政府角色演变》,《经济问题探索》2010年第4期。

③赵福军、王逸辉:《政府行为、财政体制变迁方式与中国县乡财政困难》,《江西财经大学学报》2007年第1期。

④央地关系的协调性危机是指中央政府与地方政府间无法在治理目标、利益甚至组织上协调一致,危及纵向政治制度稳定和可持续发展。参见朱成燕、储建国:《央地关系的协调性与当代中国纵向政治制度变迁——基于对制度变迁广义理论的反思》,《学术月刊》2019年第4期。

⑤国务院于2016年8月24日颁布的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发c49号)规定,由中央政府负责体现国家主权、维护市场统一以及受益范围覆盖全国的基本公共服务,并由中央财政提供经费支持;由地方政府负责地区性的基本公共服务,中央给予地方相应的财政经费;由中央和地方共同承担跨区域的基本公共服务。省及省级以下地方政府的财政事权划分参照中央与地方的划分原则,将部分适合更高级政府承担的基本公共服务职能上移,避免将过多的支出责任交由基层政府承担。

⑥杨瑞龙教授提出中国向市场经济体制渐进过渡依次经过供给主导型、中间扩散型和需求诱致型制度变迁的三阶段假说并进行论证分析,该成果被认为处于中国制度经济学研究的前沿。“需求诱致型”即“由一个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的”自下而上的制度变迁方式,而在“供给主导型”制度变迁中,“权力中心的制度创新能力和意愿是决定制度变迁方向的主导因素”,中间扩散型制度变迁方式,是指具有独立利益的地方政府充当制度变迁“第一行动集团”的制度变迁方式。参见杨瑞龙:《论制度供给》,《经济研究》1993年第8期;杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998年第1期。

无论正式与非正式规则都离不开政府的作用。<sup>①</sup>更为重要的是,在制度变迁过程中,地方政府因信息优势在一定程度上架空了中央政府的主导地位,又因权力优势限制了微观主体的话语权,决定着制度变迁的具体实施,中国制度变迁的推进甚至取决于“地方政府的同意和支持”。<sup>②</sup>因此,PPP制度功能异化的扶正纠偏,必须以协调央地关系为核心,采取激励和约束相结合的手段引导地方政府进行公共服务供给制度创新与竞争才能收到成效。

#### (一) 目标导向: 强化PPP制度的约束性指标体系

##### 1. 协调央地的不同目标函数

中央政府与地方政府在公共服务改革上存在不同的目标函数,这是我国PPP制度推行过程中必须面对的现实问题。地方政府作为PPP政策具体实施者,“夹带”实现本地区大型基础设施项目快速投入并拉动投资的自利倾向,直接导致我国PPP制度功能异化为地方政府的举债工具。因而,约束地方政府自利行为的负外部性,促使其行动与中央政府政策目标保持一致性是PPP回归本源的关键。

第一,必须完善地方政府公共服务考核指标。设定公共服务考核指标的目的在于促进由发展型政府向服务型政府的转变。但由于信息不对称和量化技术障碍,这种纵向问责机制在“塑造地方政府行为时天然地具有选择性特征”,<sup>③</sup>容易出现地方政府履职的随意性和机会主义倾向。因而,在“PPP条例”出台之前,必须明确PPP制度目标的顶层设计,建立以公共服务供给效率提升为导向的政府考核目标,重视对PPP项目的物有所值、运营效率、财政支出节约等量化指标的贯彻和落实,减少地方政府“自由操作”或“变相规避”的空间。

第二,增加干部管理和考核中的公共服务评价内容。地方政府考核不能等同于地方政府官员考核,地方政府作为一个机构整体与地方政府官员具有不同的行为目标和价值取向,由于地方政府自身不具有表达能力,其行为不可避免地受官员对政绩和福利最大化追求目标的辖制,即地方政府决策层的集体素质决定了地方政府行为的合理性。为此,地方政府官员特别是主要官员的升迁必须与本地区公共服务项目(包括PPP项目)的质量挂钩,严防腐败、寻租和不作为等对PPP健康发展的侵袭。

第三,强化地方公共服务建设的信息管理。公共服务考核指标模糊虽然与公共服务项目分类、评价、考核的复杂性和不确定性有关,但更多的是由于上下级政府或部门之间信息不对称造成的,评价指标设置没有真实数据和信息支撑自然成为摆设。不仅要进一步完善现有PPP项目库的管理,更要对地方公共服务供给情况进行摸底,实行分级管理,改变一刀切的财政红线(10%)做法,对财政收入薄弱、公共服务供给严重不足的地方,放宽财政支出约束并强化中央转移支付。

第四,严格规范央国企参与PPP项目。政府通过市场方式寻求合作方是PPP模式实现物有所值的必要方式。实践证明,允许央国企参与地方政府PPP项目不仅对私人资本产生挤出效应,还为地方政府违规举债提供了操作便利。国有企业具备的基建优势完全可以通过其他政府投资项目充分发挥,或者采用国企与民企合作参与PPP项目(以民企为主或占主要投资份额)的方式。另外,需要建立央国企参与PPP项目“关联度审查机制”,杜绝与地方政府存在隶属关系(包括同级、上下级以及区域内)的国企参与PPP项目。

①胡书东:《论政府主导的中国制度变迁》,《社会科学战线》2010年第6期。

②LI, H., Government's Budget constraint, competition and privatization: Evidence from China's Rural Industry, *Journal of Comparative Economics*, 2003, 31(4): 502.

③郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

## 2. 以项目运营能力为PPP项目物有所值评价的核心内容

由于政治、经济和文化环境的差异,不同国家或地区采用PPP模式的动因不尽相同,虽然PPP模式在很多国家得到推广应用,但也不乏质疑声。反对者们认为PPP并不比传统模式(即政府垄断供给模式)更有效率,它只是一种由意识形态所驱动的阴谋,并将最终威胁公民所享有的社会福利。<sup>①</sup>PPP模式与传统模式孰优孰劣必须具体分析,但并非所有的基础设施和公共服务都适合以PPP模式运行,政府是否选择以PPP模式向公众提供公共服务,“物有所值”(Value for Money,简称VFM)评价就是政府决策重要的辅助机制和分析工具。目前,许多国家和地区均颁布了完整细致的物有所值评估程序和评估指南。<sup>②</sup>我国早期的PPP实践(1985—2012)主要强调PPP模式的融资功能,对是否采用PPP模式并没有形成明确的判断方法和成熟的前期决策机制。2014年,财政部76号文首次提到“除传统的项目评估论证外,还要积极借鉴物有所值评价理念和方法”;同年12月出台的《政府和社会资本合作模式操作指南》(财金〔2014〕113号)中规定“财政部门会同行业主管部门,从定性和定量两方面开展物有所值评价工作,定量评价工作由各地根据实际情况开展”;2015年12月28日,财政部发布的《PPP物有所值评价指引(试行)》(财金〔2015〕167号),确定了我国PPP项目物有所值评价的实施细则。

物有所值评价体系包括定性评价和定量评价,两者互为前提与手段。公共服务支出的“糊涂账”必然导致巨大的浪费,而“精细账”则需要基础数据的多年积累和量化技术的科学成熟,从现实考量,现阶段首要的是完善定性评价指标,为后续定量评价体系建设奠定基础。值得注意的是,目前各个国家和地区的物有所值评价仍以成本计算比较为主,忽略项目的长远负担能力和项目未来预期收益、项目带来的预期社会福利和外部性以及项目的不确定性等问题,<sup>③</sup>制度设计仍存在很大的局限性。物有所值评价包括风险转移、服务水平、服务效率改进以及管理能力等多方面目标体系,价格或成本低不是它考量的唯一因素,即“报价最低的投标者并不都是合作方的最佳选择”。<sup>④</sup>在我国,政府部门在融资、税收、保险等方面存在更大优势,如果物有所值评价仅从价格成本考虑,公共服务项目没有采取PPP模式的必要。基于PPP项目长期性和不确定性特点,为改变我国地方政府PPP项目中普遍存在的“重建设轻运营”现象,保证项目落地后能够有效运行,我国物有所值评价的核心内容当围绕项目运营能力的考量而展开,不存在运营优势的社会资本,或者不具有实质运营内容的项目应排除在PPP模式之外。这也是财政部2019年10号文限制“无实质运营内容仅仅为实现政府公共预算支出目的”的新上政府付费项目的目标所在。以项目运营成本或绩效为核心指标的物有所值定性评价与定量评价体系,更能让物有所值发挥关口作用,杜绝不具有实质运营内容或运营优势的项目假借PPP外壳套取财政资金的现象,发挥私人资本运营能力对公共资源高效率配置的带动作用。

## 3. 以全生命周期绩效考核为PPP项目的付费基础

物有所值评价和绩效考核都是实现公共服务公私合作供给方式效率目标的重要手段,从主体权利义务的角度而言,它们量化了公私合作约定义务的履行情况,是对公共服务供给参与者(生产者和安排者)法律责任的明确界定。与物有所值评价在PPP项目中的关口作用(事前准入)不同,绩效考核则是对PPP项目运营的事中、事后监管,是对预期目标有效性的评价,因而

<sup>①</sup>Bettignies, J-E de, Ross, T. W., The Economics of Public-Private Partnerships, Canadian Public Policy, 2004, 30(2): 135-15.

<sup>②</sup>Morallos D, Amekudzi A, The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements, Public Works Management & Policy, 2008, 13(2): 114-125.

<sup>③</sup>彭为,陈建国, Cui Qingbin, 穆诗煜:《公私合作项目物有所值评估比较与分析》,《软科学》2014年第5期。

<sup>④</sup>陈婉玲:《公私合作制的源流、价值与政府责任》,《上海财经大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期。

要建立覆盖全生命周期的绩效考核机制。绩效考核与物有所值评价一样具有多维目标体系,绩效包含了效率、产品与服务质量和数量、机构所做的贡献与质量,包含了节约、效益和效率。<sup>①</sup>因而PPP项目的绩效考核包括过程的合规性、合理性和结果的合理性、有效性。首先,要完善横向的共性绩效指标体系,根据不同付费类型或回报机制的PPP项目,制定涵盖全生命周期不同阶段的绩效考核指标。其次,要建立纵向的个性绩效指标考核体系。考虑到不同行业的产出不同,设定具有针对性的绩效目标,增强不同专业领域PPP项目绩效考核的可操作性和科学性,规范PPP项目的实际运营。最后,要强化项目绩效考核的激励约束作用。Alonso-Conde等(2007)认为,随着越来越多的公共服务项目采取PPP合作形式,由此在公私部门之间产生的激励、风险转移和收益分配问题不容忽视。<sup>②</sup>这种看法对我国存量PPP项目逐渐进入运营阶段的技术操作很有现实意义。项目绩效考核是界定责任的依据,更是实现激励的工具,核心是绩效考核结果的运用,包括追责惩罚机制和奖励机制。

## (二)利益协调:完善PPP多元主体的行为激励

首先,PPP模式回归本源有赖于央地利益的协调。PPP异化为举债工具,关键原因是地方政府财政收入与公共服务支出不匹配。我国财税体制改革实行全口径预算管理,全面取消地方政府的预算外收入,实际上影响了地方政府预算内的各项支出能力,特别是财税收入较为薄弱的地区,在公共服务上的支出更加困难。因而,为避免PPP项目成为地方政府过度透支财政支出的合规途径,要理顺中央与地方在事权、财权上的关系,为地方保留一定的利益空间。既要在财税收入上向地方政府倾斜,保障地方政府在公共服务的最基本支出,也要在公共服务支出责任上减轻地方政府的压力。国务院与2016年下发《关于全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》(国发〔2016〕26号),将中央与地方的增值税分配比例由75:25调整为50:50,同时,国务院根据公共服务的受益范围重新划分了中央与地方的财政事权与支出责任,<sup>③</sup>虽然在一定程度上增加了地方政府的财税收入,减轻了地方政府公共服务支出负担,但仍需对税基小且公共服务供应能力不足的地区强化扶持力度,包括增加转移支付力度、放宽PPP项目财政支出红线以及增加专项债配额等。地方的自主性是PPP运行和制度创新的根本保障,中央层面刚性统筹则是防止地方逐利性对公共利益目的的侵袭的考量,协调处理地方政府PPP运行的自主性和中央政府统筹控制之间的关系事关PPP模式发展的效率。

其次,鉴于PPP项目的多元主体参与特征,如何协调各方利益关系直接影响项目的成败。但PPP项目全过程具有层次性和阶段性,各种利益关系错综复杂,我们不能停留在线性思维模式上理解PPP利益关系,只有在特定关系范畴内才能解析其内部结构和表现形式。陈婉玲和曹书(2017)从不同维度将PPP基本利益关系类型化为公私利益竞合关系、契约与非契约利益互补关系和多层次利益共生关系。<sup>④</sup>显然,政府与社会资本的利益关系具有丰富的内涵:从主体逐利方向看,存在竞争与合作关系;从契约关系类型看,包括契约关系与非契约关系;从主体与项

①[美]A.普雷母詹德:《公共支出管理》,王卫星等译,中国金融出版社1995年版,第192-193页。

②Alonso-Conde, A.B., Brown, C., Rojo-Suarez, J., Public private partnerships: Incentives, risk transfer and real options, Review of Financial Economics, 2007, 16(4): 335-349.

③参见国务院《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号)。

④以主体的逐利方向是否一致为标准,PPP公私利益关系可以分为竞争关系与合作关系两类,简称为竞合关系;契约关系与非契约关系贯穿于PPP项目的始终,契约关系明确但不完整,非契约关系对契约难及之处予以控制,避免出现约束空白,由此形成PPP模式中的契约与非契约利益互补关系;以利益主体与PPP项目的关联性为分类标准,可以将PPP多层利益关系分为核心利益关系、一般利益关系和边缘利益关系。详见陈婉玲、曹书:《政府与社会资本合作(PPP)模式利益协调机制研究》,《上海财经大学学报》2017年第2期。

目的关联度看,它们属于核心利益关系。然而,公权力与私权利的博弈容易导致公私部门由竞争性合作异化为破裂,PPP契约的长期性、不完全性以及非契约的隐蔽性易导致互补关系异化为互斥,PPP项目资源的专用性以及公私部门的差异性利益诉求也会导致共生关系异化为疏离。<sup>①</sup>因此,PPP模式利益关系的调和应包括:(1)从公私权利(权力)强弱的角度进行制度约束和激励保障。具体包括建立政府部门在PPP项目中的权力清单制度,保障社会资本合理投资回报和经营自主权,建立PPP项目协商与再谈判机制。(2)从PPP项目契约关系的不完全性特征入手,保持PPP契约关系的动态性和开放性,建立契约再谈判机制,实现契约条款的及时修改与补充,吸收非契约要素,合理配置剩余控制权。但鉴于公私双方谈判能力的不平等,可以建立中立的专门委员会设计契约并辅助谈判。(3)从公私合作的核心利益入手,围绕项目公司双重的目的(公共性与营利性)构建多层次的目标体系,然后进行目标分解并在不同层次的目标上寻求利益关系维系的平衡点。

### (三) 技术支撑: 培育PPP制度健康发展的辅助力量

制度结构由对制度变迁具有不同引致作用的核心制度和配套制度耦合而成,而同一核心制度的不同配套制度组合效率不同,当核心制度被移植时,若存在最佳效率的配套制度可供借鉴和参考时,可以将配套制度直接加以移植。<sup>②</sup>一些国家PPP制度的有效运行,得益于许多配套制度的技术支撑,其中,专业技术力量、项目决策和全过程的科学管理、绩效评价体系以及精湛的咨询服务机构等都是PPP制度得以运行的重要辅助力量。

PPP制度的辅助力量能够满足PPP制度三层次的价值“量化”需求:(1)满足对公共利益实现程度进行量化的需求。采用PPP模式的前提是公私合作供给能够比政府垄断供给更“物有所值”,而公共利益的实现是政府部门进行项目监督的重要考量。在PPP项目准入阶段,前期论证技术能够对两种供给方式的效率进行量化对比,这些论证技术包括物有所值评价、项目可行性报告、项目实施方案、财政承受能力论证等;在项目建设和运营过程中,基于预期公共利益实现程度的维持目标,需要对项目各阶段的绩效指标进行考核,并由此确定或调整公共物品或服务价格,绩效考核指标体系的设计和量化以及价格调整标准是这一阶段必不可少的技术支撑。(2)满足公共服务项目投资成本—收益分析的量化需求。公共服务项目具有专用性特征,其投资大期限长,项目启动之后具有不可逆性,维持投资成本—收益平衡是PPP项目存在的底线。风险分配情况和回报机制设计将影响PPP项目参与方成本利润的计算,不同行业、不同项目的风险类型、风险系数、风险防范不同,准确的评估有赖于风险分析和预测技术的完善;同样的,不同项目的利润回报和定价标准不同,例如交通领域涉及流量预测与统计,环保领域涉及生态环境净化指标等,因此,回报机制和服务定价都离不开相关专业指标和技术工具的测算。(3)满足社会资本方资本利润的量化需求。在PPP项目中政府方与社会资本方对成本收益的要求不一样,在项目启动后,政府方对项目成本收益的要求只要项目运营收入能平衡成本即可,而社会资本方有资本利润的需求。项目实际运营因运营能力可能出现超额利润,也可能出现亏损,即社会资本方的资本利润存在上下限,对其成本补偿或者利润控制都需要具体测算。同时,对社会资本方资本利润的量化结果也是原社会资本退出和新社会资本进入的重要考量因素,因而资本利润的测量技术也是必要的技术支撑。

目前,我国远未形成与PPP项目需求相适应的标准化、专业化服务市场,现有的咨询或技术

<sup>①</sup>陈婉玲、曹书:《政府与社会资本合作(PPP)模式利益协调机制研究》,《上海财经大学学报》2017年第2期。

<sup>②</sup>曹元坤:《从制度结构看创设式制度变迁与移植式制度变迁》,《江海学刊》1997年第1期。

服务机构基本都是以从事基建项目服务为主的第三方机构,实践中,套用传统基建项目的可行性研究报告和实施方案充当PPP项目物有所值评价是比较常见的现象。在专业技术服务上,传统的基建项目与PPP项目至少存在三方面的不同:前者是分阶段服务,后者是全生命周期服务;前者以造价管理为主,后者以项目运营服务为核心;前者采取在建工程抵押等方式融资,后者以项目融资为主。相较而言,PPP项目服务市场是工程咨询的高端市场。笔者认为,我国PPP项目服务市场应该主要从两方面开展培育工作:一是从技术角度而言,PPP项目服务技术应注重对传统基建项目或其他公共服务项目技术的整合和利用,并结合PPP的特征,开拓符合PPP项目需求的各项技术指标、标准体系等;二是从制度角度而言,目前PPP项目服务市场的乱象,与缺乏规范的行业管理有关,应当通过立法明确PPP各类服务机构和从业人员的主体资格和法律地位、健全行业规范和监管机制,强化中介机构的独立性与责任性。

## 五、结 语

PPP制度功能异化是我国经济体制改革具体面相中的一个现实缩影。作为移植性的制度,PPP的本土化要接受与我国既存的正式制度与非正式制度兼容性的考验,而央地利益协调机制将对制度的适应性调整过程产生深刻影响,即央地协调危机成为PPP功能异化的制度根源。作为制度创新实际主导者的地方政府,其信息优势和竞争动机决定了它必将成为我国公共服务改革的重要践行者和推动者。对PPP模式功能异化的矫正,必须以地方政府在制度变迁中的“二元角色”为逻辑,正视地方政府在PPP制度推行中的独立利益,通过利益协调和制度约束才能克服地方政府机会主义倾向。未来,一方面必须将PPP模式的推行作为制度竞争的重要内容纳入地方政府的决策体系,提高地方政府公共服务制度创新和治理能力的水平和质量;另一方面必须加强中央政府与地方政府在公共服务事权与治理责任方面的权义配置和利益协调机制的建设,重视PPP制度核心内涵的宣传和价值的坚守,只有如此才能端正理念,正本清源,推动PPP模式在公共服务供给模式改革,激发民间投资活力,促进政府职能转变方面实现真正价值,发挥应有作用。

### 主要参考文献:

- [1] [美]A. 普雷姆詹德. 公共支出管理[M]. 王卫星译. 北京:中国金融出版社,1995.
- [2] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英译. 上海:上海三联书店出版社,1994.
- [3] L.E.戴维斯, D. C.诺斯. 制度变迁的理论:概念与原因[A]. [美]R.科斯, A.阿尔钦, D.诺斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 刘守英译. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994.
- [4] 陈婉玲. 公私合作制的源流、价值与政府责任[J]. 上海财经大学学报,2014,(5).
- [5] 孔泾源. 中国经济生活中的非正式制度安排[J]. 经济研究,1992,(7).
- [6] 李新. 经济转型中的制度移植与非正式制度约束[J]. 财经研究,2008,(9).
- [7] 刘燕. 俄罗斯转型教训与启示:基于制度陷阱问题的分析[J]. 思想战线,2012,(4).
- [8] 卢护锋, 邹子东. PPP项目异化的结构性诱因与矫正机制研究:基于政府治理视角[J]. 现代财经—天津财经大学学报,2018,(9).
- [9] 卢现祥, 朱巧玲. 论发展中国家的制度移植及其绩效问题[J]. 福建论坛·人文社会科学版,2004,(4).
- [10] 王姣. 政府与社会资本合作模式异化现象:基于多重逻辑的分析[J]. 地方财政研究,2018,(12).
- [11] 熊必军. 试论非正式制度[J]. 湖南省社会主义学院学报,2005,(1).

## Functional Alienation, Origins and Solutions of China's PPP Model

Chen Wanling, Hu Yingying

(Academy of Sciences, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

**Summary:** The Public-Private Partnership (PPP) model is incompatible with China's institutional environment. In the process of adjusting unsuitable institutional innovation, local governments, as key actors, play a practical leading role in the development direction and implementation effect of PPP. At present, the PPP model has become a financing tool for local governments in China to realize investment in large-scale infrastructure projects. Not only PPP has become a feast for state-owned enterprises, but also the goal of "alleviating local debt" has fallen into the mire of "local debt crisis" again. The local government deviates from the original intention of the central government to promote the PPP model, "innovates" the multiple values of PPP into a single financing function, and uses the financing function to realize the investment and raising of construction funds, which directly leads to the alienation and chaos of PPP system functions. The government-social capital cooperation model alienated into an illegal borrowing tool for government, which was the result of conflicts in the role of "two-way agency" of local governments. Since local governments play a key role in PPP system innovation, the only long-term plan is to establish local government behavior restraint and incentive mechanisms, and to regulate local government PPP system adaptation and innovation paths. The correction of the PPP model in China should face the incompatibility of the core of the PPP system with China's formal and informal systems, and the solution should be based on the "dual roles" of local governments in institutional innovation, and centered on the coordination of central and local governments' interests in public service. The solutions include: (1) Establishing a binding index system of the PPP system, taking the project operation capability as the core content of the value-for-money evaluation of the PPP project, and strengthening the whole life cycle performance assessment and the application of its results; (2) Improving the behavioral incentive mechanism for PPP diversified subjects, coordinating the different objective functions of the central and local governments, and straightening out the relationship between the central and local governments' public services in terms of responsibilities and financial rights; (3) Attaching importance to the technical support of the supporting system, strengthening the cultivation of professional and technical forces and auxiliary services such as specialized consulting services, improving project decision-making and scientific management of the entire process, and establishing a scientific and effective performance evaluation system, in order to promote the healthy development of the PPP model by improving the level of innovation and governance of local government public service systems.

**Key words:** PPP; functional alienation; institutional transplant; solutions

(责任编辑: 倪建文)