

政府与社会资本合作 (PPP) 模式 利益协调机制研究

陈婉玲, 曹书

(华东政法大学 科学研究院, 上海 201620)

摘要: PPP利益关系的协调既是政府与社会资本关注的焦点,也是政府与社会资本长期稳定合作的基础。面对PPP模式所蕴含的利益关系多元化与动态化问题,需要从具体的PPP利益形态中抽象出“基本利益关系类型”,即公私利益竞合关系、契约与非契约利益互补关系和多层次利益共生关系,正视基本利益关系存在由竞争性合作异化为破裂、互补关系异化为互斥、共生关系异化为疏离的风险并设计出防范的制度措施。文章以“基本利益关系类型”的正反两面为分析框架,指出PPP基本利益关系异化的根源及危害,提出“阻却异化是PPP利益协调机制价值所在”的观点。基于“基本利益关系”的竞合、互补与共生的逻辑思路,建构以制度保障、契约与非契约约束和自我控制为核心的“三位一体”PPP利益协调机制。

关键词: PPP利益关系;类型化;异化;协调

中图分类号: D922.294 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2017)02-0100-13

一、引言

公私合作(PPP)模式如今已成为深刻影响世界经济发展进程的重要制度创新,中国语境下的政府与社会资本合作(PPP)模式有着独特的时代蕴含。自党的十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”^①以来,虽然风起云涌的PPP承载着缓解政府财政压力、提高公共服务质量和效率、调整政府与市场关系、促进经济转型升级、倒逼政府职能转变、提升国家治理能力等政治、经济、社会多方面使命,但PPP模式涉及政府、市场主体、社会公众等多方利益主体,由于参与各方利益本位不同,利益主体之间关系具有“动态性和复杂性”^②,在产权界定、定价、经营权、补贴等利益问题上存在利益分歧,缺乏对PPP利益协调机制的整体设计,使得PPP模式的整体推进情况不容乐观。处理公私合作(PPP)关系中可能存在的利益冲突,建立科学有效的利益协调机制是PPP模式顺利推进的关键。

PPP模式所涉及的具体利益表现形式(如公共利益和社会资本利益等)如今已在相关的官方文件、学术著作和民间话语中被广泛应用。学术的研究重点在于对PPP公私利益的冲突、公

收稿日期:2016-11-26

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;

曹书(1982—),男,黑龙江牡丹江人,华东政法大学科学研究院经济法专业博士生。

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)。

②何寿奎:《社会资金参与公租房建设利益协调机制探讨》,《现代经济探讨》2012年第4期。

共利益的维护和PPP风险分担与利益分配机制的讨论,^①但对于PPP项目所涉利益的关系范畴未见统一界定,对相关问题深入系统的探讨较少。利益只有在特定关系范畴内才能形成具体表现形式,只有充分解析利益关系的内部结构,厘清其真正涵义,才能为构建PPP利益协调机制提供前置理论支撑。我们认为: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构成了PPP基本利益关系。PPP基本利益关系存在由竞争性合作异化为破裂、互补关系异化为互斥、共生关系异化为疏离的风险,这些风险将直接影响到政府与社会资本的健康合作,进而阻碍公共服务供给体制改革的进程,“阻却异化”正是构建PPP利益协调机制的价值所在。本文通过对PPP各种利益关系的梳理,抽象出PPP模式利益关系的基本类型,形成PPP利益关系异化与成因的分析范式,体现利益协调的价值,并以此为基础构建制度保障、契约与非契约约束和自我控制为核心的“三位一体”PPP利益协调机制。

二、PPP基本利益关系类型化:竞合、互补与共生

PPP项目投资大、周期长,从立项、运行到移交等环节均涉及多元利益主体,其利益关系具有显著“异质性”^②,社会公共性与经济私有性、契约性与非契约性以及关联性递减与递增等利益属性纵横交错。因此,对PPP利益关系的理解不能停留在线性思维模式上,而是要对PPP社会公共利益与私人利益之间形成的公私利益关系、具有财产性的契约利益关系和具有人身性的非契约利益关系以及核心利益关系、一般利益关系和边缘利益关系进行系统、整体的范畴解析。

(一)公益和私益竞合关系

公益与私益在PPP模式中客观存在,公益主体为政府与社会公众,私益主体主要是社会资本方。特定情况下政府也可能成为私益主体,政府的公益属性源自于国家的公共性,政府的私益属性来源于国家的自利性。公益主体与私益主体在PPP模式内形成了多种利益关系,且形式多变。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。此类竞争关系不是非此即彼,合作关系也未必共赢,竞合关系有积极作用,也会产生消极影响。简言之,PPP公私利益竞合关系自发形成,但该竞合关系积极作用的发挥仍须外部规则的建构予以保障,而利益协调机制当属这种外部规则的重要组件。

首先,PPP模式彰显公益和私益的良性竞争。根据公私利益主体的二元划分,可以将公私利益竞争关系分为政府与社会资本方之间的竞争和公共性政府与自利性政府之间的竞争。社会资本利益与政府代表的公共利益之间的竞争关系主要体现于私权利与公权力间的博弈。政府主管部门在PPP项目中拥有凌驾于私权之上的公权力,在存量资源一定的前提下,公权力与私权利的博弈必然产生以资源配置为核心的竞争关系。比如在PPP特许经营协议的制定中,政府让渡特许经营权的同时,可能保留许多“特权”,借公共利益之名在决策上“独断专行”,且一旦

^①比较具有代表性的研究成果有:邓敏贞:《公私合作制下公共利益损害的司法救济与责任担当》,《湖北警官学院学报》2013年第7期;胡改蓉:《PPP模式中公私利益的冲突与协调》,《法学》2015年第11期;刘新平、王守清:《试论PPP项目的风险分担原则和框架》,《建筑研究》2006年第2期;陈军:《能动与重构:公司合作背景下行政诉讼制度路径抉择》,《行政与法》2013年第3期等。

^②总体而言,特定PPP项目因其影响力而涉及各种各样社会属性复杂的利益相关者,我们称之为“异质利益相关者”,所形成的利益关系因之也存在异质性。这种异质性源于活动的领域不同和所处环境的差异,比如公路、铁路、桥梁、机场、医院、水利系统、管道及发电厂等,除对自然环境造成直接影响外,PPP基础设施项目对经济环境、社会环境均会造成间接的深远影响,故利益相关者的外延也随着环境拓展不断延伸。参见Siering J., Svensson A., Managing external stakeholder relationships in PPP projects: a multidimensional approach. Gothenburg, Chalmers University of Technology, 2012, p.2.

项目出现重大问题,地方政府难免动用行政手段进行干预,导致社会资本“泥牛入海,受尽欺负”。^①这种特权如不加以限定,将会演变为模糊的自由裁量权,导致政府自利性迅速膨胀,成为恶性竞争的主要诱因。因此,PPP模式下的公私利益竞争关系是一把双刃剑,良性竞争能够提升项目运行效率,恶性竞争则会让项目功亏一篑。为形成良性竞争,须明确公权力与私权利的内容及边界,运用协调机制消除公权力的模糊性。

其次,PPP模式的核心精神是公益和私益的积极合作。PPP模式中公益主体与私益主体间基于各自目标形成合作关系,政府力图通过公共产品与服务供给主体多元化的方式保障社会公共利益的实现,而社会资本则借此获得更为广泛的投资机会。与竞争关系相类似,合作关系的作用也存在正反两面。积极合作关系能促使公私利益主体间优势互补、相互配合,产生“一加一大于二”的聚合效应。消极的合作关系则会产生“搭便车”现象,利益主体因资产专用性而被“套牢”,导致其进退维谷的困境。为促进积极合作,政府须在PPP项目各阶段明确权力边界,评价社会资本方相关资质,谨慎选择合作伙伴,辅助社会资本方的经营,并将项目收益、风险分担等社会资本方关注的事项写入刚性制度中,让社会资本方对政府承诺的履行充满信心;同时,社会资本方也应提供切实可行的PPP项目可行性报告,并在项目运行中积极履行项目合同中的义务。

可见,PPP公益与私益的关系实质上是竞争性的合作关系,表现为以良性竞争为手段,以公共利益目标为最高价值追求^②,以积极合作为最终目的的利益互动。竞争性合作关系是PPP模式本土化的基石,形成竞争性合作关系的关键在于公权力的有效制约和私权利的公平配置,这两个关键点是PPP利益协调机制的核心。

(二) 契约与非契约利益互补关系

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,由此形成非契约资源的控制权,简称剩余控制权^③;非契约关系高效但隐匿,需要契约关系的不断吸纳予以净化。如此,剩余权益控制权的配置方能符合正义。在PPP模式中,契约关系与非契约关系的互补有助于PPP模式的制度优势和价值的实现。

一方面,PPP模式强调权利和义务对称的契约关系。从某种意义上讲,PPP项目就是各方参与者缔结的多个契约的集合。其中,短期契约、中期契约和长期契约纵横交错,形成多组结构复杂的契约关系。这些契约关系对PPP项目的顺利运行意义重大,它们通过对项目资源所有者之间的权利、义务和责任进行公平配置,为项目各方尽快发展出长期而稳定的竞争性合作伙伴关系提供明确的依据。实践证明,内容相对完备且权利义务配置公平的契约对PPP项目有效运行是至关重要的。

另一方面,PPP模式关注以剩余控制权为核心的非契约关系。现实经济生活复杂多变,试图在契约订立之初对所有事项均作出明确约定是不可能的,合作关系的“长期性”加剧了PPP模式

^①经济参考报:《社会资本参与公共事业“受尽欺负”》,2015年1月27日。http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2015-01/27/content_1513.htm,访问时间:2016年10月20。

^②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。

^③它是在契约中事先不能规定的那份控制权的权力。所以,相对于条款列明的或已作规定的特定控制权来说,它们就成了剩余控制权。参见[美]奥利弗·E.威廉姆森:《治理机制》,王建、方世建译,中国社会科学出版社2001年版,第88页。

中契约的不完全性,也增加了非契约资源^①的基数。非契约资源对PPP项目而言,其价值远高于提供私人产品的商业项目。但非契约资源具有典型的工具性,它既能补充契约的不足,也能加剧契约不完全性造成的损失。可见,剩余控制权的公平配置至关重要。

PPP模式中的契约与非契约利益是一种互补关系。在PPP模式中,契约的制定、修改程序须尽量将契约外资源中的私人权益吸纳进来,以便将其净化为公益占主要成分的“准公共资源”。如此,非契约资源控制权的配置方能趋向正义,从而形成契约与非契约利益的良性互补。例如,在PPP项目采购阶段,项目实施机构须发布公告并邀请社会资本方及与社会资本合作的金融机构参与资格预审,政府在决定社会资本候选方时并没有项目协议,社会资本方受邀与否也并不取决于报价的高低,而主要取决于“在先信赖关系”。政府过去与社会资本方合作建立的信赖关系是典型的非契约资源,这类资源的收集与判断应由政府掌握。

(三)核心利益、一般利益和边缘利益共生关系

社会资本方参与PPP项目的基础是其投资回报率的充分保障,这种保障性的来源包括终端用户付费、政府缺口补贴和政府直接购买三个方面。正是基于PPP模式独特的投资回报机制,各方利益相关者^②围绕各自的利益诉求形成了多层利益关系。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:(1)PPP核心利益关系由项目公司(SPC)中的社会资本投资者、政府指定的参股机构(职能部门或事业单位)和起监督作用的其他政府部门(项目实施机构等)构成,这类利益关系因与PPP项目的关联性最为紧密而被界定为核心利益关系;(2)PPP项目一般利益关系是由项目公司与有合作关系的金融机构、承建商、供应商、运营商、担保机构和保险公司等利益相关者间基于私益形成的以契约为主的利益关系;(3)边缘利益关系是指项目公司与终端用户、纳税人、新闻媒体、环保人士与部门等基于公益而形成的利益关系。

首先,PPP项目公司的双重身份决定其成为利益关系之核心。在PPP项目中,项目公司有着区别于其他企业实体的双重职能,即营利性职能与公共性职能,并以公共性职能为其最高职能。在项目筹建之初,项目公司既承载着社会资本方对市场回报的合理预期,又肩负着政府让渡的项目管理与协调职责和保障实现公益的使命。“PPP项目公司的设立、运行、对社会资本回报率保障作用的保障作用、项目公司社会责任(SPCSR)等事项无疑都是PPP项目顺利运行的核心问题,特别是在对伦理道德问题有极高敏感性的项目运行环境中(如中国),PPP项目公司社会责任对公益的保障作用更加明显”,^③这使得项目公司成为PPP利益关系的核心。其次,项目公司与其他市场主体间的交易关系因对项目建设、运营、担保等重要事项的推动作用,成为利益关系的重要组件,为描述其重要性次于核心利益关系,将它称为一般利益关系。PPP项目公司设立后,选择实力强大、经验丰富、技术过硬、责任心强的企业负责项目运行的某一环节,将会保障

^① 克莱因认为非契约资源是多种契约可替代性治理工具的组合,诸如声誉、习俗、惯例、物质资本产权等。这些弹性治理工具的使用,能够节省签约成本,并增加契约关系的弹性或适应能力。弹性治理工具越有效,明确的契约关系中的规定就越简单,有时候甚至根本不需要明确的契约,也就是说,更有弹性的可替代性治理工具的存在使得初始的不完全契约变得更加不完全。参见Klein B., Transaction Cost Determinants of Unfair Contractual Arrangements. The American Economic Review, 1980, 70(2): 356-362.

^② 在PPP项目中利益相关者可以划分为三个层次:第一、二层次是资产所有权与经营权分离层面的利益相关者,如委托代理关系中的项目公司、公共机构、建设承包商、经营公司、担保公司、担保信托;第三层次则是社会关系层面的利益相关主体,包括基础设施使用者、社会资源拥有和使用者、纳税人、社会就业阶层等。

^③ Siering J., Svensson A., Managing External Stakeholder Relationships in PPP Projects, Chalmers University of Technology, Gothenburg, 2012, p.3.

整个项目的如期完工,提高项目质量,并最终影响社会公共利益实现程度和社会公众的幸福指数;此外,公共设施的真实用户、消费者权益保护组织、土地所有权人、土地使用权人与相邻权人、本地社区、受影响商业主体、其他法定主体、新闻媒体、自然环境保护人士和相关部门等利益相关者虽然不直接介入PPP项目启动、准备和采购等环节,却可能对投资回报、工程质量等事项造成间接影响,故将其界定为边缘利益关系。

PPP模式竭力促成多层次利益关系处于和谐共生的状态。PPP多层次利益关系与生物学的“互利共生”状态最为相似之处当属“若互相分离,皆不能生存”。PPP项目兼具营利性与公共性双重目标并依赖于多层次利益关系共同作用方能实现。如果利益相关者脱离所属利益关系,亦或某层面利益关系与其他层面利益关系互斥,项目的双重目标皆无从谈起。具体而言,在项目启动阶段,政府与选定的社会资本方进行多轮谈判,将项目各阶段营利性目标与公共性目标分解,分层管理,力图在各层面达成共识。随后,政府与社会资本方组建项目公司,由其承载项目多层次目标;项目公司运用融资、新技术利用和机制创新等特殊职能与一般性管理职能,完成公共基础设施的建设,提供公共产品与服务,使边缘利益关系中社会公众的需求得以满足,从而实现项目公共性;同时,项目公司通过用户付费或政府购买等形式回收成本,获得合理利润。上述各环节目标的落实,皆有赖于各层次利益关系间的互利共生;反之,一旦认定项目存在重大质量问题,社会公众拒绝付费,政府也会因纳税人的质疑收回财政补贴或用于购买服务的财政资金,项目的公共性与营利性目标均无法实现。因此,多层次利益互利共生关系为PPP模式竭力促成之局面,也是PPP利益协调的目标。

三、利益关系异化、根源与协调的价值

长期积累的经济社会问题将会在PPP模式本土化的过程中以各种利益关系异化的形式显现出来,这些利益关系异化一旦处理不当,不仅影响经济转型与可持续发展,降低公众对政府的信用度,而且将损害民生福利,加剧社会阶层的分化和矛盾,造成流动性障碍。因此,构建PPP利益协调机制具有极高的理论价值与实践意义,而系统分析PPP基本利益关系异化的表现形式和异化根源则是设计出科学合理利益协调机制的前提。

(一)基本利益关系异化的表现

基于利益分配不公、风险分担不当、信息不对称和性格差异等不同因素,PPP基本利益关系往往由竞争性合作、相互补充与共生状态转化为对抗状态。在PPP公私利益竞合关系中,利益相关者之间因社会角色不同和行为预期不一致等因素导致的对抗,使公私利益的合作关系异化为破裂状态;在契约与非契约利益互补关系中,利益相关者因契约不完全性与非契约隐蔽性等因素导致的对抗,使契约与非契约利益之间的互补关系异化为互斥状态;多层次利益共生关系中的利益相关者,因信息不对称、目标不一致等因素导致的对抗,使多层次利益共生关系异化为疏离状态。

首先,公私利益竞合关系是评判PPP项目运行状况的直接依据,它的异化对项目目标的实现构成了巨大威胁。竞争性合作关系的异化包含两个意向:由良性竞争异化为恶性竞争和由积极合作异化为消极合作。异化的结果是唯一的,即竞争性合作关系的破裂。具体表现为三个方面:(1)政府与社会公众之间利益竞合关系的异化。这一关系的实质是公共性政府与自利性政府的博弈关系。社会公众在PPP项目运行中始终处于弱势,须依靠政府对项目的有效监管满足其对公共品的需求。如果政府主管部门消极不作为或采用寻租的方式谋求私益,则会对社会公共利益造成极大的损害。(2)社会资本方与政府之间利益竞合关系的异化。政府与社会资本方

的良性竞争与积极合作能够缓解政府财政压力,提高公共品供给效率;同时,社会资本方也会获得更多投资机会,获得长期稳定的投资回报。但是,政府主管部门滥用职权,干预项目公司经营,向社会资本方索取高额回扣等情况都将导致双方利益关系趋于恶化。(3)社会资本方与社会公众之间竞合关系的异化。PPP模式有其独特的法权结构^①,该法权结构以公共权力和私权利互动为工具,保障社会权利的实现。具体而言,政府通过PPP项目引入社会资本参与公共服务,其最终目的是满足社会公众对公共事业需求的社会权利。但由于社会权利处于权力与权利互动机制的外部,作为公共产品与服务的终端用户,社会公众无法参与项目公司运营,社会权利的落实缺乏保障,边缘利益关系中社会权利将出现“空转”。

其次,在PPP项目中,公司双重目标的实现不仅须依靠契约关系对权利义务的约束,还须重视现代公司治理结构对剩余控制权的合理配置。但是,如果契约关系的一方蓄意阻挠或故意忽视非契约要素的吸收,滥用非契约资源控制权,将会导致契约与非契约互补关系的异化。以内地首例BOT项目“泉州刺桐大桥”为例,在项目启动初期,刺桐大桥项目以简单的文件替代了整套契约设计,而非契约资源的控制权配置机制也没有建立,政府与社会资本方处于不对等的谈判地位,导致刺桐大桥以一敌七的尴尬局面。

再次,利益传导机制的失效将导致多层利益共生关系的异化。PPP项目的营利性与公共性源自于核心利益关系,在项目公司与融资商、承建商、供应商等市场主体之间形成的一般利益关系中得以孕育,并在边缘利益关系之中得以落实,由此形成层层相扣的利益传导机制。但是,多层次利益关系纵横交错,由内而外的利益传导机制并非总是奏效的。如果因传导机制失效致使利益关系的互利共生状态被打破,将会产生严重后果。以美国加州91号快速路PPP项目为例,加州交通部以及橙县交通局与私营合作方CPTC(California Private Transportation Company)于1990年12月就“加州91号快速路”项目签订了特许经营合同,政府承诺在2030年之前不在该项目沿线两侧1.5英里范围内新建、升级、拓宽具有竞争性的道路,然而,随着橙县经济的迅猛发展,91号公路上的交通拥堵和安全隐患日趋严峻,为适应经济社会发展的需要,加州交通部宣布在91号公路上新建车道并连接到附近的另一条公路。政府的违约行为导致该项目核心利益关系破裂,项目最终以政府回购的方式提前终结。在该项目中,因政府的违约,参与该项目的社会资本方利益受损,社会公众也未能从项目中受益。从长远看,社会资本方对其他PPP项目会更加谨慎选择乃至不再参与该州的PPP项目,这一不良后果对PPP模式的拓展将产生巨大的阻碍作用。

(二)基本利益关系异化的根源

第一,社会公共利益普遍性与社会资本利益专属性的不对称是导致公私利益竞合关系异化的基础性原因。公私合作(PPP)伙伴关系将社会资本引入公共产品和服务,力图以社会资本合理逐利性为手段,满足社会公众对公共利益的需求,形成公共品供给多元化格局。但这种“涓滴效应”是潜在的,而非显在的表象;是外生的,而非内在的必然。^②换句话说,PPP利益结构中私益的外溢与公益的积累并不对称,私益向公益的转化路径需人为建构;另外,政府自利性、阶级性与社会性的矛盾加剧了公私利益竞合关系异化的可能。政府在PPP项目中拥有超越一

^①“法权”作为“权利和权力”的统称,是法定权利和法定权力的统一体,权利的主体为社会个体,内容为法律承认和保护的社会个体利益;权力的主体为公共机关和准公共机关,内容为法律确认和保护的社会公共利益。参见童之伟:《法权与宪政》,山东人民出版社2001年版,第175-194页。

^②涓滴理论(Trickle-down Theory)是新自由主义经济学的精髓。依据涓滴理论,PPP模式中社会资本营利性最终能够自然惠及社会各阶层,如水之向下“涓滴”。参见斯蒂格利茨:《不平等的代价》,张子源译,机械工业出版社2013年版,第7页。

般合同权利的“特权”，赋予政府超越权利的“特权”有其正当性，因为政府要运用“特权”保障PPP项目公共性的实现。但政府“特权”的正当性并非一成不变。^①政府的自利性有时可以为实现PPP项目公共性目标提供内在的激励动力，关键在于找到政府自利性与阶级性、社会性的最佳平衡点，以权利的配置和权力的制衡为中心，保障政府社会性对PPP项目公共性的顺利传导。

第二，契约的不完全性和非契约的隐蔽性导致契约与非契约利益互补关系异化。哈特和罗斯曼提出的不完全契约理论认为，由于契约是签约方基于主观评估而做出的，未来的不确定性导致了事物的不可预期，不完全契约是客观存在的。“契约的不完全性激发了交易主体后契约机会主义行为的动机，而资产专用性带来的可占用准租又使这种机会主义行为有可能转变为现实”。^②在PPP项目中，政府可以在契约再谈判时利用社会资本方资产专用性依赖，以中止、替代相威胁，要求社会资本方增加风险分担，降低所定之收益率，接受政府对契约条款实质内容的改动；反之，社会资本方也可以利用不完全契约的漏洞和监督执行的困难来减少专用性投资。此外，各方在再谈判时对修正条款的争论又会耗费大量的资源，增加了交易成本。^③非契约关系的隐蔽性通常以PPP项目公司治理结构、公司内部各部门间的协作关系、公司的业内信誉、品牌知名度、公司归属感和社会责任感等形式出现。^④具体而言，PPP模式中各要素主体间潜藏大量的非契约关系。比如在政府购买型PPP模式中，政府与社会公众之间既不存在严格意义上的产权关系，又不存在有偿的债权债务关系；项目公司与其他市场主体间在业务往来中的相互体谅与换位思考也经常发生；政府与社会资本方之间虽然存在购买协议，但因公共品使用者并非政府，导致政府、项目公司与用户间组成的关系成为契约关系与非契约关系的混合体。非契约关系具有契约关系所欠缺的弹性和适应能力，可以通过自身的权力分割与配置机制协调利益冲突。同时，非契约关系的隐蔽性和变动性又会限制其作用范围。

第三，多层次利益共生关系也往往因利益的博弈和偏好产生异化。以核心利益关系中政府与社会资本方的博弈为例，政府、社会资本方各自拥有PPP项目得以运行的专属核心资源，这些专属资源具有高度互补性。但政府与社会资本方的利益诉求存在巨大差异，在将专属资源让渡给PPP项目公司的同时，双方也将各自的价值取向一并迁移其中，从而使项目公司在设立之初就兼具社会资本方营利性和政府公共性之双重属性，并存在异化的潜在风险：一方面，项目公共性的实现须以营利性为手段，但营利性的过度膨胀又必将阻碍项目公共性的实现；另一方面，如果监管不力，政府可能以公共性为幌子掩盖自利性目的，如利用调价机制将风险推到社会资本身上，影响项目有效履行；一般利益关系中项目公司与其他市场主体的营利性偏好也可能影响到利益关系的共生状态。PPP项目公司与承包商、建筑商、运营商、供应商、保险公司等市场主体为PPP项目的运行提供了特定市场资源，各自在考量自身特点和能力的基础上承担着PPP项目的部分专属经济职能。同时，在PPP项目范畴内，这些特定专属资源会产生“乘法效应”^⑤，保障PPP项目在全寿命期内社会公共职能的顺利运行。但我们也应清醒地认识到，市场主体的利益诉求并不会因PPP项目的公共性而有所改变。无论是以社会资本为控股股东的PPP项目公司，还是项目的承建者、运营方等市场主体，它们对PPP项目作出投资决策，分担项目风险，参与项目建设、运营的根本出发点是为了投资回报，从而形成社会资本方的营利性偏好。如果这

①约翰·穆勒：《论自由》，孟凡礼译，广西师范大学出版社2011年版，第131-132页。

②Hart O., Moore J., Foundations of Incomplete Contracts. The Review of Economic Studies, Vol. 66, 1999, pp. 115-138.

③富兰克·H.奈特：《风险、不确定性和利润》，王宇、王文玉译。中国人民大学出版社2005年版，第30-35页。

④李广海、陈通：《现代决策的基石：理性与有限理性研究述评》，《统计与决策》2008年第3期。

⑤乘法效应是指用很少的成本（包括精神和物质的），换取更多的效益。其理论支撑源于约翰·梅纳德·凯恩斯（1883-1946）著名的《就业、利息和货币通论》中的收入乘数原理。

种营利性偏好在必要与合理的范围内得以满足,那么它将成为项目公共性实现的动力;如果这种营利性偏好处理不当,将导致其反噬项目公共性。

(三)基本利益关系协调的价值

基本利益关系的和谐与融洽对于PPP项目长期稳定开展至关重要。只有倡导良性竞争与积极合作,才能展现PPP制度创新的优势;只有彰显契约与非契约的互补,才能保障权利(力)配置符合正义;只有竭力促成多层次利益关系的互利共生,才能使项目双重目标皆得以实现。反之,一旦竞争性合作异化为破裂、互补关系异化为互斥、共生关系异化为疏离,不仅造成项目资产的损失,还将对项目外公私权益构成巨大的威胁。

2000年初,长春市排水公司与香港汇津公司合资建立汇津(长春)污水处理有限公司(即汇津长春),合同期限为20年。同年7月,市政府制定了《长春汇津污水处理专营管理办法》(下文简称《专营办法》)作为公私合作的汇津(长春)污水处理有限公司的运营依据。然而,项目正式运营不到3年,市政府出于各种考虑废止了《专营办法》,排水公司长期拖欠汇津长春污水处理费,导致汇津长春最终停产,数百万吨污水直接排入松花江。该事件衍生的外部性问题一方面证明PPP基本利益关系异化所产生的严重危害,另一方面也表明构建PPP利益协调机制的现实价值。PPP利益协调机制不仅能降低因政府政策变更、审批延误、决策失误、信用丧失和腐败等因素引发的风险概率,还能保障社会资本方融资、市场收益、商业竞争豁免等方面的交易安全,保证社会资本方合理回报率,凸显其自主经营权,激发社会资本参与合作的积极性;不仅能发挥契约对权利与义务对称性的明确约束作用,还能实现剩余控制权的公平配置;不仅能进行目标分层管理与信息充分披露,还能通过项目质量验收与后评价制度,实现公共利益最大化。总之,协调机制以私权利的公平配置与公权力有效制约为中心,优化公共事业多元供给结构,提高公共产品与服务产出效率,化解各方利益相关者之间的矛盾,保障项目产生之利益的公平分配。

四、PPP利益协调机制的框架设计

鉴于PPP利益关系的复杂性和利益关系异化的长期性与普遍性,利益协调理应成为政府与社会资本有效合作的核心和基础。PPP利益协调机制的基本框架如图1所示:

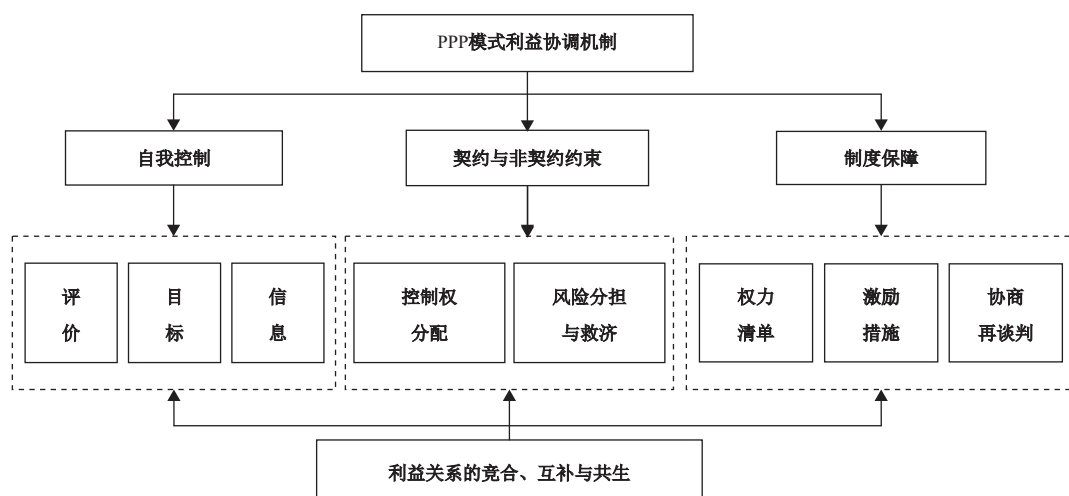


图1 PPP利益协调机制结构图

(一) 制度约束和激励保障PPP利益关系的协调

首先,利益协调机制预期效果得以发挥的关键是对政府行为的有效约束。权力清单制度能够明确界定政府干预项目经营的条件、权限、责任等重要事项,在避免政府过度干预的同时,发挥其监管职能,保障项目公共性的落实。^①因此,优化政府权力清单制度是利益协调机制的重要组成部分,须明确政府在PPP决策、运行中的具体权责,以权力清单避免过度干预。(1)政府应进行项目可行性准确评估与物有所值精确比较,依法择优选择候选中标者,与其进行合作协议的谈判,并确定最终中标方,签署合作协议;(2)政府应保证政策与法律的连续性和稳定性,对PPP项目的运营情况进行全程监管^②,并对社会资本方融资行为给予适当帮助;(3)项目终止后,政府应负责办妥法律过户和管理权移交手续,对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价,并公示评价结果,以作为政府开展PPP模式管理与决策工作的参考依据。^③

其次,参与PPP项目的社会资本方在与政府博弈过程中常常处于弱势地位,这种弱势集中表现为社会资本方合理投资回报和经营自主权难以保障两方面。为了鼓励社会资本方积极参与PPP项目,必须设计并落实社会资本激励制度。例如,决定社会资本方投资回报率的制度主要有定价、价格临时调整两个方面。购买方(政府与终端用户)总是希望公共产品或服务物美价廉,而社会资本方则期望收益最大化。同时,PPP项目运行的市场环境(通货膨胀率、利率、汇率等)可能发生巨大变化,如没有与物价指数等市场因素挂钩的价格精准调整机制,社会资本方将因不确定因素过多而放弃该领域的投资。因此,政府须通过合理的定价与调价机制找到双方最佳平衡点。^④北京地铁4号线PPP项目的成功实施,一方面得益于政府方的积极协调,为项目推进建立有力的政策保障体系;另一方面就是通过票价补偿、返还机制和客流控制等,满足社会资本方合理预期收益,提高了北京市轨道交通领域的管理和服务效率;另外,社会资本方经营自主权得以维系的关键因素是防止政府过度干预与融资能力的增强。政府过度干预的禁止须由权力清单制度予以规制;而融资能力的增强除了依靠社会资本方通过改善PPP项目的生产经营状况、资产状况以及调整公司未来经营格局赢得融资信誉外,政府设立产业基金、资产证券化、项目收益债以及税收信贷优惠政策等手段,也是拓宽社会资本方融资渠道、降低社会资本方融资成本的有效措施。

当然,解决PPP项目因利益关系异化导致合作失败问题的重要途径是建立社会资本方提前介入的PPP项目的协商与再谈判机制。该机制能够加强社会资本方平等协商与议价能力,是增进政府与社会资本双方了解、建立互信的必经之路。在协商与再谈判机制的设计中,应注意以下问题:(1)协商与再谈判机制要制度化、规范化;(2)协商与再谈判过程应尽量有公示性,以此降低政府部门违法、违规的风险;(3)政府方在整个协商与谈判过程中不能违反公开招标、机会均等的原则做出中标的承诺。

^①谢建平:《权力清单制度:国家治理体系和治理能力现代化的制度性回应》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版),2014年第6期。

^②为落实全称监管和避免政府规划、决策、实施与监管功能的错位,须以法律形式明确区分政府的PPP项目规划、决策主体与PPP项目谈判、合作和实施主体,以法律手段建立一个有别于政府PPP决策与实施部门且独立执行监管政策的监管机构。参见陈婉玲:《基础设施产业PPP模式独立监管研究》,《上海财经大学学报》2015年第17卷第6期。

^③参见财政部《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)第13-20条、第33-35条。

^④王洪强、李皓、程敏:《公共基础设施PPP项目定价研究——基于污水处理项目的定价模型应用》,《价格理论与实践》2015年第11期。

(二) 契约与非契约约束保障权利义务实现

设计契约与非契约约束机制的目的是为实现契约约束机制与非契约约束机制功能最大化,并协调二者所生利益互补关系的异化问题。通过契约的制定与修改,利益相关者能够将围绕风险与救济等焦点问题竭力达成的共识通过权利和义务的配置不断吸纳和确定下来,以备后事定纷止争;通过非契约资源的明确配置,利益相关者能够凭借剩余控制权对契约无法涵盖的部分予以弥补,从而达到解决争端的目的。因此,契约与非契约约束机制在协调机制中起到不可替代的作用。

契约对行为的约束优势明显,但缺陷也同样突出。政府与社会资本方所处地位的强弱容易导致二者信息不对称和项目风险的转嫁^①,处于弱势的社会资本方希望项目执行前与政府达成一组精密的契约,保障其投资回报率和经营自主权,“但现实的不确定性决定了交易双方不可能在事前缔结一个能够覆盖全部交易情况的完全契约”,^②在契约各方重新谈判时,又极易出现一方凭借另一方专用性投资而进行的“敲竹杠”行为,^③为获得决策和运营的效率,剩余控制权的配置极为重要。剩余控制权行使的最终目的在于取得剩余资源索取权,从治理角度而言,两者应当相互对应。^④那么,剩余资源索取权如何配置呢?有学者认为,应当将PPP契约外剩余资源索取权配置于公共部门,“因为公共部门要对最后的结果负责,而私人部门的责任已经被合同条款严格地设定了,所以这些未在合同中界定的风险只能由政府承担。”^⑤该理论最大的弊端在于对国家理性的过度夸大,实际上,期待政府对契约外剩余权益进行公益与私益二元划分的想法本身就是非理性的,期待政府运用剩余资源索取权对社会资本方蒙受的损失进行缺口补贴也存在太多不确定性。

为发挥契约机制与非契约机制的互补作用,应建立专门委员会,通过公正的程序设计,划分契约外剩余权益的属性,提高契约对外部剩余私益的吸纳效能,明细行使剩余公益控制权的主管机关。具体而言,政府应组建专门委员会就契约的补充和非契约资源的控制权配置问题予以商讨。该委员会的成员应由多方代表组成。实际上,这一做法已是国际惯例。以美国众议院548号法案^⑥规定的墨西哥—美国经济合作委员会为例,该委员会以指导美国边境地区公共基础设施为手段,促进美国经济复苏和就业提升。法案将委员会成员分为有投票表决权成员和无投票表决权成员两部分。有投票表决权成员由16人组成,无投票表决权成员由2人组成。委员会18人团队的构成,一方面反映出法案在公私合作伙伴关系中对社会资本方的偏重,这与美国新自由主义和市场至上的理念相契合;另一方面反映出美国联邦立法解决各州利益冲突的途径——表决权平等。此外,该委员会的权力范畴还包括举行听证权、发出传票决定权、订立合同权、联邦政府机构信息获取权、联邦政府机构协助获得权和获得邮政服务权。我国在专门委员会成员构成方面,应重点考虑公益代表方在委员会的比例和权利结构两方面问题。^⑦关于特定

①Rutgers J. A., Haley H. D., Project risks and risk allocation. *Cost Engineering*, 1996, 38(9): 27-30.

②王涛,赵守国:《董事会制度:成因、作用及启示》,《西北工业大学学报》(社会科学版)2005年第6期。

③杨瑞龙、聂辉华:《不完全契约理论:一个综述》,《经济研究》2006年第2期。

④Hart O., Moore J., Foundations of Incomplete Contracts. *Review of Economic Studies*, 1999, 66(1): 115-138.

⑤Froud J., The Private Finance Initiative; Risk, Uncertainty and the State, *Accounting, Organizations and Society*, 2003, 28(6), p. 582.

⑥HR 1108-Cross-Border Trade Enhancement Act of 2013. As a result of our collaboration with ABC and VP of Policy Ben Brubeck, we will be posting legislative developments regularly. The most recent tracker (updated July 2013) can be found at: <http://www.ncppp.org/mo1113c/legislative-developments/federal/>, 访问时间:2016年9月25日。

⑦Tah J.H.M., Carr V., Towards a framework for project risk knowledge management in the construction supply chain. *Advances in Engineering Software*, 2001, 32(10-11): 835-846.

PPP契约的制定、补充与非契约资源的配置事项,必须经专门委员会的表决方可通过。尤其重要的是,须将为公益而生成的PPP项目非契约资源控制权配置于该委员会,让委员会指导政府和社会资本方出现在抵御风险最合适的位置上,^①如此,方能形成PPP项目契约与非契约的互补关系,实现社会资本方合理收益和公共利益双赢的局面。

(三)自我控制机制实现多方利益共赢

自我控制概念来源于心理学,是指人们克服冲动、习惯或自动化的反应,有意识地掌控自己行为方向,抵制满足直接需要和愿望的能力,其目的是为了执行能带来长期利益的目标指向的行为。^②在PPP语境下,自我控制中的“自我”指以政府和社会资本方为核心的利益相关者。为避免多层次利益共生关系的异化,政府与社会资本方均须将参与PPP项目的目标分解,在不同的目标层次寻找利益关系维系的平衡点;同时,注重项目相关信息的充分披露和共享,增进了解,为争端解决打下坚实的基础。此外,通过自觉的项目工程质量验收与评价制度保障具体项目公共产品与服务的质量。

1. 政府与社会资本方目标分层管理

政府对PPP项目的指导需要有一个完整的目标体系。社会资本方通过与政府主管机构的及时沟通与谈判,协调营利性微观个体目标、政府主管机构的中观监管目标和公共性宏观整体目标之间的关系,从而形成目标分层管理模式,实现经济效益和社会效益双重最大化共赢共生的格局,这显然更符合PPP项目的宗旨。我国PPP的政策目标已经一变再变,显然并不清晰。PPP模式承载着“剥离政府性债务”、“提高公共服务质量与效率”、“政府职能转变”以及“国资国企改革”多重目标,只有政府与社会资本才能够做到目标的分层管理和合理组合,PPP模式才能得到有效的开展(见表1)。

表1 PPP项目目标分解^③

目标层次	组织之间		组织内部
	政府	社会资本方	
低层次目标	增加公共基础设施与服务的数量	获取本项目的合理收益	配套设施的充足供给
中层次目标	资金的有效利用	增加企业市场份额	风险和收益的分配
高层次目标	提高公共基础设施与服务的质量	赢得信任以获取更多投资机会	互相信赖

2. 项目信息充分披露

高质量的PPP信息披露能够达到吸引社会资本、增加对政府信任、确保物有所值和减少腐败风险的目标。我国PPP信息披露主要围绕PPP项目本身进行,相比较而言,世界银行PPP信息披露范围则比我国要广泛,其信息披露范围包括两个层面:第一层面是必须披露的内容,主要涉及制度环境信息的披露,包括PPP的政治环境、法律和政策框架、过程和制度以及对商业秘密的指引等问题;第二层面是推荐信息披露的内容,包括立法或政策具体规定、指引明细、采购前信息披露、采购后信息披露、秘密信息、标准合同规定等方面。我国PPP信息披露的范围应借鉴世界银行PPP推荐披露的信息内容适当扩大,以更好、更全面地反映PPP项目的全貌(见表2)。^④

①刘新平、王守清:《试论PPP项目的风险分配原则和框架》,《建筑经济》2006年第2期。

②于斌、乐国安、刘惠军:《自我控制的力量模型》,《心理科学进展》2013年第7期。

③亚洲开发银行:《公私合作手册》2014年版,第3-5页。网址:<http://www.adb.org/zh/documents/public-partnership-ppp-handbook>,访问时间:2016年11月5日。

④World Bank. Frame work of Disclosure in Public-Private Partnership Projects. <http://pubdocs.worldbank.org/en/773541448296707678/Disclosure-in-PPPs-Framework.pdf>,访问时间:2015年11月24日。

表2 世界银行PPP推荐披露的信息内容

PPP项目采购前信息披露

标底:经审核批准项目的简介、服务、估计成本、可能的收入来源和暂定的采购日。

招标:项目意向书、资质、标书、合同草案和项目的细节报告。

评估:投标人的姓名、筛选出有资质的投标人名单、优先支持人姓名、投标会议记录、所有在采购期间与投标人的交流内容和修改文件。

报告:获得的任何监管报告、物有所值报告披露资金到位信息。

PPP项目采购后信息披露

基本项目信息:高水平信息。

风险:重大风险、风险分配、风险缓解、真实风险事件和成本。

选择PPP的理由:定性分析和定量分析。

财务信息:融资结构、估计和真实的收入、预测的和实际的权益报酬率。

政府支持:担保、补贴、土地、权利、服务支付和其他。

关税:关税及其相关的规则。

绩效:与目标对照的实际绩效、与合同条款对照的实际惩罚、独立的工程或审计报告、使用者的反馈和调查问卷。

合同终止:终止条款和移交条款。

再谈判或变化:变化细节及变化对成本、财务承诺、或有负债、风险分配、关税或支付、服务或服务水平的影响。

3. 项目工程质量验收与后评价制度

作为公共产品与服务供给体系的重要组成部分,PPP项目工程质量验收制度意义重大,项目工程能否满足社会公众对该公共事业项目的价值需求,只有通过质量验收才能给出答案。该制度主要涉及工程验收主体和验收内容两个方面。其中,验收内容至少应包括项目质量、工期、功能和施工程序四方面是否符合合同要求。同时,PPP项目后评价制度对PPP项目而言,意义更加重大。PPP项目后评价机构应包括市场中介组织和政府后评价机构两类,项目后评价机构围绕“建成项目是否达到原定的规模、标准和内容;建成项目是否能充分发挥其社会效益;项目使用单位有无变更建设功能和使用用途等”^①分析项目实施过程的成绩和问题并作出评价。在发达国家,对PPP项目进行后评价,已成为检验公私合作有效性和物有所值的重要手段。PPP项目后评价制度在我国还没有完全采用,该制度的本土化须从以下三方面着手:(1)在专门立法中明确该制度的地位、作用、内容和具体程序;(2)辅助立法规定,在公共投资项目监督实践中,应当加强后评价人才的培养和积极促使社会中介组织发展;(3)在相应的政府机构内部成立后评价组织,主要由发改委负责牵头,按照职责分工和协调的要求,建立既有明确分工又能相互配合的政府后评价工作机构。

五、余 论

许多PPP利益冲突与协调的研究属于规范研究,重结论轻过程。本文引入类型化、二元化等研究方法且以基本利益关系为分析框架,对PPP基本利益关系的形成过程、异化过程和协调机制的建构过程展开论述,力求增强制度操作性。本文的研究强调一个被忽视的问题:PPP基本利益关系具有正反两面,存在由竞争性合作异化为破裂、互补关系异化为互斥、共生关系异化为疏离的风险。有效控制异化,必须构建一个机制。我们还认为:构建PPP利益协调机制所采取的方法和选取的要素组合决定了政府在PPP领域的角色定位。协调机制建构正当,社会资本方会因回报和经营自主权得以保障而激发潜能,提高项目产出效能,满足社会公众对公共品的需求;反之,PPP项目双重目标则无法实现。同时,因利益关系异化衍生出的外部性也将对项目外

^①李丽红、高喜珍、崔木花:《财政投资项目后评价管理机制研究》,《商业经济》2004年第5期。

权益造成巨大损害。因此,PPP利益协调机制的构建意义重大。

随着PPP模式的逐步推进,内部制度因素不断创新,利益相关者在互动中形成的利益关系也将会日趋复杂。同时,这些利益相关者的利益诉求与世界观会随环境发生巨大变化,这种变化又导致特定利益关系变动。但PPP模式应保持相对稳定性,即对多变的社会现象做出合理“抗拒”。这即是说,PPP模式需要不断改良,但这种改良应控制在合理范围内,而我们对PPP模式中基本利益关系类型、异化和协调的讨论即是对该模式合理改良的有益尝试。PPP利益协调机制的设计应以基本利益关系和谐共生为最高考量,通过政府权力清单、社会资本激励和协商再谈判制度的法治化,保障PPP利益相关者权利义务的实现;通过契约与非契约机制对控制权分配与风险分担,明确政府与社会资本权力(权利)边界,保障权利(力)配置符合正义,消除利益冲突隐患;通过目标分层管理、信息充分披露和项目后评价制度的完善,指导PPP利益相关者克服冲动、理性控制自身偏好,共同维护长期稳定的合作目标。本文构建以制度保障、契约与非契约约束和自我控制为核心的“三位一体”利益协调机制,该机制若得以落实,将有效防止PPP运行中因各方利益分歧与关系异化导致的合作失败,提高PPP运行效率,促进公共服务供给体制改革的顺利进行。

Research on Coordination for the Interests of Public-private Partnership Model

Chen Wanling, Cao Shu

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

Abstract: Coordination in interests of PPP projects is not only the focus of the governments and the social capital, but also the foundation of long and steady public-private partnership. Facing the diversification and dynamics of the interests of PPP, we need to abstract the “basic interests” pattern from specific PPP interests forms, namely the cooperation between public and private interests, the complementary relationship between contract and non-contract interests and the multilevel interests symbiotic relationship, face up to lots of risks, which are the alienation of the basic interests from competitive cooperation to rupture, from complementary relationship to mutual exclusion and from symbiotic relationship to dispersing state, and design institutional measures against these risks. Based on the two sides of the basic interests, this paper points out the roots and damage of the alienation of the basic interests of PPP, and affirms that alienation obstructed is the value of PPP coordination mechanism. In terms of logic map of the cooperation, complementary and symbiotic basic interests, it constructs the “trinity” coordination mechanism of PPP interests, which regards the system guarantee, contract and non-contract constraints and self-control as the core.

Key words: interests of PPP; type; alienation; coordination

(责任编辑:海林)