



公私合作伙伴关系

理论与实践 (修订版)

贾康 孙洁/著

Public Private Partnerships Theory and Practice

海外信

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



公私合作伙伴关系 理论与实践 (修订版)

贾康 孙洁/著

Public Private

s Theory and Practice

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公私合作伙伴关系理论与实践 / 贾康, 孙洁著. —2 版
(修订本) —北京: 经济科学出版社, 2015. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5748 - 2

I. ①公… II. ①贾… ②孙… III. ①公用事业 - 基础
设施建设 - 融资 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 095125 号

责任编辑: 高进水 刘 颖
责任校对: 曹 力
版式设计: 景 严
责任印制: 潘泽新

公私合作伙伴关系理论与实践

(修订版)

贾 康 孙 洁 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxebbs. tmall. com](http://jjkxebbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

787 × 1092 16 开 12. 25 印张 270000 字

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5748 - 2 定价: 36. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

公私合作伙伴关系（PPP）最早作为一种项目融资方式和 BOT 等概念一起被介绍到我国，当时人们对它的认识也主要是停留在融资层面。随着人们对 PPP 理论研究的不断深入，发现这不仅仅是一个融资模式，更是公共产品和服务的一个管理模式和机制创新，因此，各方面的重视程度已日益趋于提高。

党的十八届三中全会指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，“要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，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系”。同时强调要加快转变政府职能，深化财税体制改革，健全城乡发展一体化体制机制以及完善城镇化健康发展体制机制。财政部部长楼继伟在 2013 年年末指出：推广 PPP 模式是适应“国家治理现代化”要求、适应“市场起决定性作用”要求、适应“加快转变政府职能”要求、适应“建立现代财政制度”要求和适应“推动城镇化健康发展”要求的一项重大改革举措。

为了让大家更好地系统化地理解 PPP，我们将自 2005 年以来关于 PPP 的研究论文整理结集，形成这本《公私合作伙伴关系理论与实践》著作。本书不仅仅是为公私合作提供理论支撑，力求较为科学地论述公私合作伙伴关系的概念、起源及其职能划分，而且更为展开地分别对教育、基础设施、灾后重建、保障性住房、医疗、养老、社区服务等领域如何采用公私合作机制提出了可行方式与切实的建议。本书中《社会主义新农村基础设施建设中应积极探索新管理模式——PPP》一文早在 2006 年报中央高层领导时，就获得了肯定性批示。在此研究方向下的一些后续成果，得到逐步的丰富。希望读者通过对本书的阅读，能够深化对 PPP 的认识，并在工作有所裨益。

常清

二〇一四年一月

目 录

PPP：制度供给的伟大创新 / 1
公私合作伙伴关系（PPP）的概念、起源与功能 / 16
农村公共产品与服务提供机制研究 / 31
公私合作伙伴机制：城镇化投融资的模式创新 / 43
通过 PPP 化减地方政府债务压力的分析与建议 / 59
社会主义新农村基础设施建设中应积极探索新管理模式——PPP / 70
PPP 管理模式在高等教育产业化中的应用研究 / 81
运用 PPP 机制提供保障性住房的建议 / 97
灾后重建中合理采用 PPP 管理模式 / 102
我国基础设施建设急需采用 PPP 模式 / 110
在公立医院改革中采用 PPP 管理模式的探讨 / 116
以“PPP”机制支持“老年大学”式机构养老创新探索的几点认识 / 124
关于上海市闵行区提供公共服务的调研报告 / 129
采用 PPP 应当注意的几个关键问题 / 136
附件一 英国开展公私合作伙伴关系的经验及借鉴 / 140
附件二 案例分析 / 147
案例 1 北京地铁四号线 PPP 项目案例分析 / 147
案例 2 泉州刺桐大桥 PPP 项目案例分析 / 153

- 附件三 关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知 / 160
- 附件四 政府和社会资本合作项目政府采购管理办法 / 164
- 附件五 政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法 / 168
- 附件六 政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引 / 175
- 附件七 政府和社会资本合作模式操作指南 / 180



PPP：制度供给的伟大创新^{*}

■ 导读

PPP 这一日益引起各方关注的重要概念，有关部门已将其意译为“政府与社会资本合作”，其实质是一种联通全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和百姓公众的准公共品优化供给制度。在新公共管理运动中有所发展后，PPP 在理论与实践的互动结合中继续创新，正成为一种意义重大的新制度供给。从政府、公众、企业视角，都可以肯定其显著的正面效应，并且从中国全面改革中“股份制—混合所有制—PPP”的天然贯通和 PPP 对法治建设与契约精神培养的特定催化作用来看，PPP 的意义就更具全局性和战略性。在充分肯定这一制度供给伟大创新的同时，也必须清醒认识 PPP 所带来的挑战与风险，力求扎实稳妥地向前推进。

^{*} 本文作者：贾康、苏京春。

“公私合作伙伴关系”——PPP（Public-private-partnership）这一日益引起各方关注的重要概念，汉语中尚无公认的准确翻译，在原来的直译流行一个时期之后，新近有关部门已将其意译为“政府与社会资本合作”，也有专家认为可更直观、简明地意译为“政府与企业合作”。实际上，PPP在欧美和世界上其他地区，也尚未达成一致的准确解释，其相关实践正在发展中（仅英文缩写的属于PPP的具体形式如BOT、TOT、BT等便不下十多种）。在汉语语境中，我们更需把其看做一个发展中的“敞口”概念，而且其中国实践很有可能在创新中贡献更为“丰富多彩”的PPP具体形式。但具体而言，现在完全可以认定的是，PPP是指政府公共部门与非政府的主体（企业、专业化机构等）合作，使非政府主体所掌握的资源参与提供公共工程等公共产品和服务，从而在实现政府公共部门职能的同时，也为民营部门带来利益（贾康、孙洁，2009）。PPP这种合作和管理模式可以实现在不排除并适当满足私人部门投资营利目标的同时，为社会更有效率地提供公共产品和服务，以及使有限资源发挥更大的效用。目前，人们对PPP的相关认识已经和正在继续实现多维度深化，包括PPP的概念、起源、理论、模式和实践等。伴随近年PPP拉开在我国实践应用中高速发展序幕，我们也可以确切地认定：PPP为人类经济社会的发展带来了制度供给的伟大创新。

从开阔的视角来看，PPP实质上是一种联通全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和百姓公众各方的准公共品优化供给制度，其现代意义上的形成和发展可以说源自新公共管理运动中公共服务的市场化取向改革。“交易费用理论”和“委托—代理理论”等实际成为推动这一改革实践的理论力量，并随着PPP的广泛应用和不断深化而在理论层面清晰地呈现出政府市场从分工、替代走向合作的基本脉络及升级趋势。因此，回归于中国经济实践中来，我们有理由强调，关于PPP的认识不应仅仅停留在一个新融资模式的层面，它还是管理模式和社会治理机制的创新。如果掌握得当，PPP有望大有作为地形成解决我国城镇化、老龄化等重大问题的助益机制，并通过股份制为主的形式与我国今后阶段大力推进的混合所有制改革创新，形成天然的机制性内洽与联通。当然，PPP作为制度供给的一个伟大创新，其顺利运行和长久发展，特别需要强调现代文明演进中的法治建设和契约精神建设的相辅相成。

一、新公共管理运动中的公共服务事项市场化改革

从公共经济学和公共管理学角度来看，学界至今对“新公共管理”的界定仍存在分歧，但无论是侧重在新理论、新模式抑或新运动，新公共管理浪潮作为史实都无可争议。在此运动的推进浪潮中，英国、澳大利亚、新西兰、法国、美国、日本等国家进行了较为全面和颇具新意的改革，为公共经济和公共管理范畴内的制度变革带来新气象。尽管PPP的起源最早可追溯至英国收费公路的诞生（贾康、孙洁，

2009), 但其在现代意义上的形成和发展, 应可主要归于新公共管理运动中以引入私人部门积极参与为核心内容的公共服务供给的市场化改革。

英国公共服务改革的主要内容可简要概括为从合同外包到“市场测试”。源自第二次世界大战之后五六十年代“福利国家”建设和企业国有化运动所带来的财政危机, 撒切尔政府为应对压力实行机制创新, 在公共服务改革中采用了合同外包(contract out)方式, 将非必须公共部门经营的服务都通过合同外包交由私人企业来提供。这一方式主要包括两个方面内容: 第一, 公共服务提供的责任并未转移, 仍然属于政府, 但政府只保留制定政策、管理合同和履行资金支付承诺的职能, 其他事宜则通过合同转由私人部门承包提供; 第二, 政府一方面要对外包的公共服务进行目标监督, 另一方面也要为私人部门提供需匹配的政策优惠和支持。1991年梅杰接任首相后, 又发起了“公民宪章运动”和“竞争求质量运动”。作为合同外包模式的发展和深化, 在“竞争求质量运动”过程中, “市场测试(Marketing Testing)”方法的应用得以兴起, 实质上是一种通过引入政府与私人部门服务提供者之间的竞争, 来对公共服务进行分类处理的方法, 要求所有公共服务都要通过“市场测试”来决定最终应由政府部门(in-house)还是私人部门来提供, 判断标准就是谁能用更少的投入提供更好的服务。英国公共服务事项的市场化改革, 主要涉及公共住房、矿产、航空、电信、医疗等行业。在新公共管理运动将私人部门引入公共服务领域的基础上, 1992年, 时任英国财政大臣的拉蒙特提出私人融资计划(Private Financing Initiative, PFI)模式, 迈出在公共服务领域引入市场化竞争后深化推动政府与私营部门合作的重要一步, 并于1997年在全社会公共基础设施领域较全面地推广。

与英国类似, 澳大利亚也选用合同外包方式来引入私人部门的力量提供公共服务。新西兰亦致力于把市场竞争引入公共服务事项供给, 实现公共服务的出资人、提供人和购买人的角色分离: 政府负责决策和管理, 公共服务事项则由私营部门、第三部门或基层政府组织的竞争来提供, 通过合同外包的方式出让其经营运作舞台。

法国公共服务改革的三个层次: 第一, 施行权力下放, 一直放权到最基层; 第二, 推进公共服务的社会化运作; 第三, 国有企业私有化(股份制)改造。在公共服务的社会化运作方面出现的最典型案例之一, 就是法国巴黎著名地标埃菲尔铁塔的建造和运营。此塔20世纪80年代是归巴黎市政府所有的, 但市政府以公共服务委托的方式, 将铁塔的维护和经营开发权委托于埃菲尔铁塔开发公司的合资公司, 政府在该公司中占60%的股份——实际上往前追溯, 埃菲尔铁塔的建造本身就是一个极好的PPP案例。1889年法国大革命100周年纪念日时, 法国政府决定建造一座象征法国革命和巴黎新风貌的纪念碑式建筑物, 设计者亚历山大·居斯塔夫·埃菲尔(Alexander Gustave Eiffel)的方案中标, 但是由于造价过高, 法国政府提供的资金不足全部费用的1/5, 最终是通过与埃菲尔的工程公司合作, 接受了其在160万美元总预算中高达130万美元的投入, 从而实现了埃菲尔铁塔的建造, 也因此同意将埃菲尔铁塔运营后开始20年的各项收入归埃菲尔个人所有, 20年后铁塔的所有权才移交巴黎市政府。

美国公共服务改革的模式则更加多样化, 主要有四种: 第一, 公私合作, 即我

们所强调的 PPP，通过政府公共部门与民营部门的合作来实现非公共部门利用所掌握资源参与提供公共产品和服务的模式。第二，付费购买制度，即对垃圾处理、污水处理、公园管理、住宅区服务等类型的公共产品实行收费购买供给的制度。第三，凭单（服务券）制度，即政府向公众发放公共产品或服务的消费券，公众则以手中的消费券自行选择公共物品或服务的提供者，提供者再拿着凭单到政府兑换成资金。第四，与英国等类似，通过合同外包的模式来实现公共服务，不再赘述。

PPP 的具体形式之一 BOT（build-operate-transfer，即建设—经营—转让），是指政府通过契约授予私营企业（包括外国企业）以一定期限的特许经营权，许可其融资建设和经营特定的公用基础设施，并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款，回收投资并赚取利润；特许权期限届满时，该基础设施无偿移交给政府（贾康等，2014）。土耳其被认为是世界上首个将 BOT 这一名称确定下来并写入法律的国家。尽管对 BOT 的首例目前还存在一定争议（有观点认为是 1965 年香港政府修建海底隧道的案例，也有观点认为是土耳其修建燃煤火力发电厂的案例），但是这并不影响我们对在世界范围内新公共管理运动影响下土耳其 1984 年发起的明确称为 BOT 的创新模式的肯定与赞赏。早在 20 世纪 70 年代后期，土耳其就已经开始注意 BOT 这种创新的投资方式，并在当时扎尔总理的领导下尝试利用此模式筹建阿科伊核电厂，预设由承包商和土耳其政府所属电力管理局组成的企业筹资和建设核电厂，并拥有和运营该电厂 15 年，15 年后移交土耳其政府，但最终由于项目投标人与政府的谈判始终未能达成而流产。1984 ~ 1987 年间，土耳其政府利用与柏可德国国际财团的公私合作而建成多座大型燃煤火力发电厂，终于实现了 BOT 模式在土耳其的首次成功运用。

中国当下的 PPP 机制创新方兴未艾，各方已意识到其存在巨大广阔的前景。除了 BOT、TOT、BT 等一二十个英文缩略语表示的 PPP 具体形式之外，中国实践中前沿状态的 PPP 创新可观察近年风生水起的“连片开发”。中共十八届三中全会提出要让市场在资源配置过程中发挥“决定性”作用以来，PPP 模式受到国务院领导和各级政府部门的高度重视，实已成为落实国家战略的重要工具之一，并成为“全面深化改革”的重要组成部分。财政部部长楼继伟指出，在当前创新城镇化投融资体制、着力化解地方融资平台债务风险、积极推动企业“走出去”的背景下，推广使用 PPP 模式，不仅是一次微观层面的操作方式升级，更是一次宏观层面的体制机制变革，可谓一语中的。

二、公私合作的理论基础与发展

在新公共管理改革实践的基础上，我们可观察到，公共服务事项市场化改革中 PPP 的相关理论实已经历“到实践中去”和“从实践中来”两个阶段的变迁。

（一）到实践中去：公共服务市场化改革的理论支持

20 世纪 70 年代前后，经济学理论发展中凸显了以科斯为代表的新制度经济学派，交易费用理论的产生和产权理论的深化发展对公共服务领域改革产生了重要影响。我们可以认为，新制度经济学所指向的制度改革，与技术变革相比，是试图从制度的层面解决经济效率的问题，不同点在于，技术变革所反映的，直观上是人与物之间的关系，而制度改革则直接地反映人与人之间的关系。以英国为例，在经历 20 世纪三四十年代后的福利国家和 70 年代的国有化改革后，整个社会运行交易费用高而运行绩效低的矛盾，直接导致英国政府债台高筑。按照新制度经济学的理念，制度实际上可以被看做一种特殊的公共品，提供者是政府，而改善制度这种公共品的供给，必须且有效的途径就是改革。撒切尔政府一方面在以哈耶克为代表的新自由主义影响下，有非常明确的市场化改革方向；另一方面遵循新制度经济学所强调的交易成本分析，致力于降低整个社会制度的交易成本。开启公共服务市场化改革的 PPP，可认为是在交易费用理论的影响下，随着公共服务供给的市场化改革而得以广泛发展的。

公共服务市场化改革的另一理论支柱，是委托—代理理论，即研究委托人和代理人之间所建立的契约关系等的理论。由于委托人和代理人之间存在实际上的信息不对称，委托人无法总对代理人所有行为的细节全盘掌控，而代理人在利益驱动下会更有可能实行机会主义行为来追求利益最大化，所以，即便通过签订合同条款等方式形成相对稳固的委托—代理关系，其运行过程中也可能面临许多问题，因而对委托人和代理人之间关系的研究就显得更加重要。PPP 模式往往包含多重契约关系，如果说“交易费用理论”是从宏观上指导了 PPP 实践的起点切入，那么“委托—代理理论”则一方面促使 PPP 这种以委托—代理为核心的模式成为更广泛的现实，另一方面也为 PPP 的管理和运行提供了理论基础。比较而言，“委托—代理理论”所研究的范畴显然往往是较为微观的层面，但其实质上仍然是在通过研究委托人和代理人之间关系而研究制度运行过程中的问题，或者说，我们可以认为其是在通过研究和解决委托—代理契约关系中可能产生的问题，而达到降低交易费用和制度运行费用的效果，实际上与“交易费用理论”一脉相通。

基于此，可以再来看一下我国 PPP 的产生和发展。在改革开放后的 20 世纪 80 年代，我国就已经出现 PPP，其作为一种模式登上改革历史舞台可说与我国城镇化、市场化、国际化步伐加快密不可分。城镇化过程涵盖了包罗万象的基础设施、公共工程升级换代的要求，对于仍处于“转轨”过程中的我国政府，无疑产生了巨大的财政压力，这种现实生活中的财政压力如果上升到理论层面，实际上又包含制度运行成本过高的问题，而市场取向改革和对外开放，恰恰提供了运用市场机制和借助国际经验与国内外资金降低交易费用与综合成本的可能。据此展望，随着我国城镇化、市场化进程继续推进，全面开放条件下和理论创新指导下服务实践的 PPP，势必会迎来更大和更广泛的发展空间。

（二）从实践中来：从替代到合作构建新型关系的理论创新

一方面，理论给予 PPP 产生和实施的引领；另一方面，PPP 的产生和发展也为理论带来新思路和新境界。这种新思路如果归纳成一句话，就是 PPP 开启了政府与市场从替代到合作的新型关系的理性认识空间（贾康、冯俏彬，2012）。

传统相关理论思维的逻辑特征总体而言是板块状的、单向的，即在市场、政府、志愿者部门三者之间，呈现出一种基于“失灵”而依序继起、替代与被替代的关系。历史地看，这种重在突出某种机制失灵的理论，有利于打破对于这种机制的迷信，从而为另一种机制的导入开路（如从“看不见的手”到“国家干预”），客观上有其积极与进步的一面。但是，“替代”的另一面则是容易滑入冲突和互不兼容的绝对化，比如关于政府与市场的紧张对立关系，不仅在我国改革开放以来的多次激烈论辩中可见，而且其分量之重，仍体现在被党的十八大称为两者关系的正确处理是改革的核心问题；在发达国家，即使时至今日仍然有大量讨论政府与市场冲突的文献。

这种“让政府的归政府，让市场的归市场”式的思维框架，首先需充分肯定其为中国的经济社会改革开放带来了极大的正面效应，但我们还需要进一步指出，其在新阶段上已不足以为现实生活中广泛存在的公共产品提供中的“公私合作”创新实践来提供理论支持，也无法涵盖在西方国家出现的“第三部门”和志愿者组织大量介入公共服务领域的现实。实际生活中，迫切需要对 20 世纪后半期以来三者之间“合作”蓬勃生长的基本事实进行解说和理论诠释。对我国而言，这种基于“失灵”而“替代”的单向思维，往往更是强化了各方对于二者之间冲突的认识，以至于只要出现市场机制运行不畅的现象，下意识的对策就是政府介入、干预甚至代替；反过来，一旦政府运转出了问题，顺理成章的就是放弃政府责任导向而“交还于市场”的所谓市场化。我们如果结合前沿性事件进展对真实世界的政府、市场、志愿者部门关系进行观察，其实不难发现三者的合作已成为不可避免的历史进步命题。不可否认，在某些特定的历史时期和某些特定的情境下，它们中的某一个曾居于显眼的、甚至对另两个主体曾产生过相当程度“挤出”的主导地位，但仔细考察一下“全球化”时代与“和平发展”时代的总体状况，就会发现它们已始终同时存在，各自在不同的领域内发挥着功用，而愈益有必要、也有可能更多的领域实行更多的合作。整个人类社会正是在三者的共同参与之下，走过了历史、经历着现在、也通向未来，并随着近几十年来纯公共产品与纯私人产品之间大量的中间状态连接部分——准公共品和俱乐部产品、权益—伦理型公共品等——不断发生着多样化的升级发展而愈益呈现相互渗透融合，即汇入合作共赢的历史潮流。因此，PPP 这一“前沿概念创新”，实际上呼唤出了更清晰、更现代化的理论思维框架，而这种思维框架落到运行的实处，就表现出实际生活中相关思路日益明确的制度供给创新。

三、PPP 新制度供给在中国释放潜力的三大正面效应

在我国经济实践层面，PPP 模式打破了过去认为只能由政府运用财政资金来做的一些公共基础设施、公共工程、公共服务项目的传统认识框架，且在转变为由非政府的企业主体、民间资本、社会资金通过形成特许权管理机制而提供有效供给在此模式下更快、更充分、更有质量、更具绩效水平地实现对社会公共需要的满足。近期的观察更表明：作为一种创新的制度供给，PPP 应有可能切实有效地解决我国新型城镇化和老龄化过程中面临的巨大财政压力，缓解地方政府债务危机，而且在贯彻“五位一体”取向的全面改革与科学发展、全面推进依法治国的总体战略中，PPP 概念下的机制创新是十分重要的组成部分，可以产生宝贵的正面效应，首先突出表现在以下三大方面。

（一）PPP 的正面效应之一：政府视角

从政府角度看 PPP 的可能贡献，首先便是降低未来长时期内的财政支出压力。政府职责如何合理定位，已在我国改革开放新时期的几十年中反复讨论，大家都同意政府要做好自己应做之事这一原则。但具体考察一下，当下在充分尊重市场资源配置决定性作用的基础上，摆在政府面前的应做之事仍然千头万绪。择其要者，至少要说到未来几十年间如何推进新型城镇化和如何应对人口老龄化支出压力这两件大事。

推进新型城镇化是中国走向现代化民族复兴“中国梦”的必由之路，未来几十年间，在城镇化实际水平从目前的 40%（官方统计达 50% 以上的数据，是把进城居住半年以上的常住人口统统视作完成了城镇化，但其中还有 2 亿多人并未取得“基本公共服务均等化”的市民待遇，若要配之以此等待遇还需写进城镇化概念下的进一步的投入）左右一路走到 70% 左右高水平，之后才会转入相对平稳发展期。在此过程中，未来 30 余年还将约有 4 亿人要从农村区域转入城镇成为常住人口（算术平均数为一年 1300 万人以上）。别的不说，仅看进城人口所需的“市民化”待遇，必须得到基本公共服务均等化有效供给的支持和保障，那么静态计算所需的投入资金量，如果按照 1 人平均 10 万元，就是 40 万亿元，若这一标准提升至 1 人平均 15 万元，那就是 60 万亿元。如此天文数字的投入，仅靠政府包揽来做，肯定力不从心。必须打定主意，使道路、桥梁、隧道、涵洞、上下水、供电、供热、供气、医院、学校、绿化等公共品、准公共品的供给，得到已壮大、雄厚起来的民间资本和社会资金的加入，才有望以必要投入支撑这个几十年间的发展过程可持续。客观地看，实际生活中这方面的压力已使地方政府这些年的隐性负债大增，需要积极考虑在地方债增量、存量两个方面，由民间资本、社会资金来有效置换和替代。

再就是我国人口老龄化的进程，必将在未来几十年内，要求有大量的公共资源投入，以满足养老、医疗服务的客观需求。根据学者测算，人口老龄化对于中国整个养老体系形成公共支出压力的高峰，约出现于2030~2033年间，从现在算起，已不到20年的时间。在高峰期出现以后，这种压力的缓慢下降还要有几十年的过程。要看到在这个很长的历史阶段之内，中国养老体系从硬件到服务所有的投入，必然发生一系列的要求，如果不适应这样一个历史阶段来考虑制度和机制方面的预先准备，那么政府履职将是不合格的。必须有这样的战略考虑，即要运用PPP模式创新来鼓励、引导大量民间资本与社会资金进入养老事业和产业。

总之，PPP对于政府来说，必须积极运用推进现代治理中化解财政压力、债务压力和充分尽责地实施和谐社会管理、贯彻“中国梦”发展战略的机制创新。

（二）PPP的正面效应之二：公众视角

第二个角度就是公众可能从PPP中的获益，如从政府的存在理由是服务公众而言，这是更为本质化的正面效应。特别需考虑的是，中国现在进入了“中等收入阶段”，而在此阶段，公众对于美好生活向往的空间极大地被激发出来以后，对公共服务的需求是倍增的。应该讲，自己跟自己比，中国社会中绝大多数人都是越来越好，但是“满意度”却并没随之同步上升。所谓“幸福感”没有提高上来，甚至不升反降，往往更带有以焦虑、纠结为特点的情绪、心理感受与社会氛围。其实拿世界上所有经济体比照下来，中等收入阶段都有这样的特点。这个挑战的应对要求，就是公众正在需要更好的公共服务，迫切要求得到能够更好地满足他们对美好生活愿望的“有效供给”。PPP可以在政府继续发挥供给作用的同时，把其他非政府的社会力量（企业、社会组织的——还可以包括非营利机构、专业机构、志愿者组织等所有力量）结合在一起，不仅壮大了资金力量，而且可以在运营管理上、绩效提升上优势互补，各方以自身最有优势的特长，去管理最适合于由自己防控的风险，这样可以使公共工程、公共服务在建设和以后运营过程中间的质量水平、绩效水平、管理水平得到明显提升，而风险则最小化，公众的实惠也就趋向于最大化。

因为PPP机制能把多参与方的相对优势结合在一起：第一，政府相对优势是全局眼光，在规划设计方面和政策方面的组织力、保障力。这方面相关于PPP项目的长期的通盘考虑和组织能力的发挥，主要交由政府。第二，企业具有在管理方面“内生的”天然优势，会特别注重自己参与进来以后怎样能够取得投资回报。企业的定位不是在简单地“学雷锋”，而是要完成自己的投资回报，PPP具有给予企业这种取得长期稳定回报的可能性。第三，适合于这种合作的可能、有这种长期投资偏好的民间资本，自然而然地就会考虑加入到这样的项目上来。他们加入后的相对优势是管理知识、专业知识，以及从其“内生的”对于绩效的关注而产生的管理精细化和效率化；还有就是其他各种专业机构、群体如律师事务所、会计师事务所、设计师事务所等。所有这些管理方面的相对优势，具体涉及每个行业和领域，不论是桥梁建设、道路建设、还是养老社区等的建设，所有上述这些主体，可把他们的

相对优势综合在 PPP 的模式中，将带给公众一个更有效的供给机制。这种多方合作的 PPP 形式，会使老百姓的愿望得到更好满足，而且是在更高的绩效水平、更优的服务状态下提供出有效供给来使他们的愿望得到满足。这对于增进社会和谐提升公众“幸福感”、顺利跨越“中等收入陷阱”阶段而迈入高收入经济体行列，实现现代化“中国梦”愿景所代表的全社会成员根本、长远利益，具有莫大的现实意义。

（三）PPP 的正面效应之三：企业视角

还有第三个角度，即可从企业角度作考察。在中国已得到很大发展、资金力量越来越雄厚、日益强化发展意愿的企业中，有一大批可望在 PPP 的模式之下打开一个新的发展空间。PPP 项目并不适合有风投、创投偏好的民间资金类型，但适合一些偏好于取得长期、虽不太高但预期性高的稳定回报的企业，它们在现实生活中为数可观，将更好地在市场经济的舞台上通过 PPP 找到适合自己生存发展的空间。这种共赢、多赢的机制，从决策层到财政部门，再到地方政府层面已有的一些试验中的相关各方，大家在总体上已越来越认同。从中国和外部世界的互动中，中国继续全面开放，在工业化、城镇化、市场化、全球化、信息化潮流汇合而进一步“大踏步地跟上时代”的过程中，以 PPP 形成中外所有一切有意愿合作的企业力量与政府间的互动与有效合作，我们也已看到了广阔前景。

四、PPP 与中国混合所有制改革创新的内联互通

在前述的三个角度、三种正面效应之后，我们透过 PPP 在新型城镇化和老龄化中不仅仅停留于作为新融资模式层面的作用，继续向深处考察，不难发现，PPP 在恢宏的全局意义上，恰可呼应三中全会精神，实现与我国现阶段混合所有制改革的联互通，从而大有作为地帮助形成现代国家治理的系统化机制，这也使之当之无愧地成为制度供给的一项伟大创新。

（一）对混合所有制的基本认识

“混合所有制”中的“所有制”，指的是生产资料所有制这个层面的含义，反映生产过程中人与人在生产资料占有方面的经济关系。“混合所有制”是“所有制”的一种，但其生产资料所有权并不单一归属于某一类特定个人或群体，其最基本的特征决非简单的“多种经济成分并存”，而是在于出现“公”的与“私”的“国”的与“非国”的所有权在一个市场主体内的混合（否则，这一称呼就会丧失其存在的必要性）。若“混合所有制”在某种社会形态下存在，则其在该社会形态下的所有制结构中必有不同于其他类别的一席之地。“混合”一词的字面意思就是“混在

一起”，但也可以从两个方面进行认识：是否实现了混合？混合到怎样的程度？对是否实现混合的判断有助于认识究竟是否可定性为“混合”的所有制，而对混合程度的判断则有助于理解是否需要将“混合所有制”继续发展、推进。

因此，“混合所有制”要求的是不同所有权主体在一个企业体内真正实现“混在一起”，决不是在某种社会形态中互为外体、他体的简单共存，是在某种社会生产关系具体形态下实现对生产资料的混同占有，可认为即是不同所有权主体实现对某一企业的生产资料既各自清晰又共同占有的所有制形式。

（二）混合所有制与股份制的联通

基于以上对混合所有制的基本认识，更可知我国改革当下所强调的混合所有制，并非改革开放前期业已解决的多种经济成分简单并存或联合，亦非产权混合即可实现的改革意图，其具体到企业产权框架层面，实际上就是指过去已在中国改革进程中获得充分肯定的“现代企业制度”的标准化形式——股份制。党的三中全会强调混合所有制是我国“基本经济制度的重要实现形式”，其战略高度的意图，是在法治保证的现代股份制这一制度形式下，可以使公有的、非公有的产权，融合到分散存在的市场主体——一个个企业的内部产权结构里面去，以寻求相关利益主体的共赢和进一步打开“解放生产力”的空间。

马克思在有生之年，已敏锐地意识到股份制的特异影响和对社会发展的可能贡献，认为“资本主义的股份企业，也和合作工厂一样，应当被看做是由资本主义生产方式转化为联合的生产方式的过渡形式，只不过在前者那里，对立是消极地扬弃的，而在后者那里，对立是积极地扬弃的。”不论对于马克思的“消极扬弃”评价做出何种研究者的分析解读，基本逻辑指向至少具有“形式”和“过渡”方向上的肯定，余下的便是如何使形式与内容相合的问题（贾康、苏京春，2014）。任何理论观点的提出都带有时代特征与客观局限，马克思对股份制的认识提出于100多年前，但在当时社会制度和经济发展背景下，股份制所具有的哪怕是带有“消极扬弃”意味的“社会资本”特征，已为马克思带来了思维灵感。面对这其后100余年的历史进程，结合“实事求是”、“与时俱进”的原则，我们完全可以沿马克思的思维逻辑深化认识。一百多年以来，股份制下的市场主体（即股份公司）已经发生了非凡变化。除了早已较普遍地存在本企业员工、产业工人持股和社会上的普遍劳动者、公共机构在股份制企业中持股以外，“国家”各特定层级的政府也可持股并酌情作增持、减持的操作，而对宏观经济运行和社会生活产生重要的正面效应。发达国家的市场主体（公司）在达到一定规范程度后可以上市，而上市这一环节在英文中是叫 go public（走向公共），决非“私”的取向。无论是股份制中的公共机构持股，还是公司最终走向上市，开启作为“公众公司”公共地募集资金的模式，都表明着即使是称为资本主义制度下的市场主体，也已经呈现内部产权结构多元化而超越简单私有的特征——社会化大生产中的上市公司，亦称公共公司，不仅其持股人在很大程度上是“公共”的，而且其经营状况要接受全社会的公共监督，财务要有

充分的透明度，公司发展和社会公众利益实现了更有效的互动与结合。例如：通用汽车公司和通用电气公司作为世界上非常有名的标杆式大公司（“跨国公司”），早在 20 世纪股权已高度分散，很难说这类公司具体归属于哪个资本家，为数众多的持股人包括机构投资者、本企业的员工、其他企业的产业工人和大量社会上的普通劳动者。

股份制使资本的社会化特征不断提高，已在明显地缓解着生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾，有利于生产力的发展。如果说在“资本主义”名号下的这种混合所有制已在发生扬弃“私有”不适应社会化大生产发展的制约因素的积极作用，我们应如实地认识这种变化，那么把股份制下“以混合所有制”为取向的发展变化，与马克思主义的中国实践紧密结合，更没有丝毫道理对股份制加上“姓社姓资”的诘难，更应淡化股份制框架下“姓公姓私”的标签，更应肯定中国大地上近年来“积极扬弃”式的不断尝试和探索——而这也同时意味着在中国今后几十年联结伟大民族复兴“中国梦”的改革发展过程中，混合所有制取向的股份制深化改革空间，一定会冲破前后“三十六条”都还未能有效冲破的民营企业发展的“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”，淡化争议不休、很容易走向贴“姓社姓资”标签但不可能取得共识结果的“国进民退”还是“国退民进”的纠结，打开“进一步解放生产力，发展生产力”的潜在空间，长远而深刻影响我国现代化进程。

（三）“股份制—混合所有制—PPP”的天然贯通及其全局性贡献

党的十八届三中全会全面改革部署中，最重要的涉及几个关键概念的逻辑链接就是：第一，确立“现代国家治理”理念，即明确按照现代国家要求来治理、发展中国，提升国家治理体系和治理能力的现代化水平；第二，治理水平的“现代化”联通着“构建现代市场体系”和突破性地提出“使市场在资源配置中发挥决定性作用”；第三，市场配置的“决定性”作用的充分发挥，被落实到一个非常关键的表述上，就是关于市场经济运行的基石——产权制度上的改革，要主要推进明确表述的“混合所有制”，以股份制这种现代企业制度的标准化代表形式，其容纳力和包容性完全可以是把“国”的、非“国”的、“公”的、非“公”的所有产权充分混合在一个个企业内部，从而以一个共赢的方式，在法治框架下无障碍地实现相互合作与潜力释放，而 PPP 模式恰恰与之贯通。

一个 PPP 项目在产权方面没有任何选择上的局限，是一个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其中的明确的股东，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化环境下，来追求在共赢中目标利益回报的实现。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国有权“一股独大”，因为政府股权参与的强烈动机是发挥“四