

(PPP)

Public-Private-Partnership

公私合作 (PPP) 项目决策与评估

张奇 著



经济科学出版社
Economic Science Press



Public-Private-Partnership

公私合作 (PPP) 项目决策与评估

张奇 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公私合作 (PPP) 项目决策与评估 / 张奇著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6640 - 8

I. ①公… II. ①张… III. ①基础设施建设 - 项目
决策 - 研究 - 中国②基础设施建设 - 评估 - 研究 - 中国
IV. ①F299. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 039916 号

责任编辑: 周国强

责任校对: 徐领柱

责任印制: 邱 天

公私合作 (PPP) 项目决策与评估

张 奇 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: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17. 25 印张 330000 字

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6640 - 8 定价: 69. 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

PPP (public-private-partnership), 即政府与社会资本合作模式 (也可称为公私合作), 指的是政府与社会资本通过合作来提供公共产品或服务的一种方式, 通过使公私双方各自从事自己最擅长的工作, 以最有效的方式提供公共服务和基础设施服务。具体而言, 政府通过特许经营、购买服务、股权合作等方式, 与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。在此过程中, 由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作, 并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报, 政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管, 以保证公共利益最大化。

由于公共物品和服务通常具有非竞争性和非排他性, 从而使得公共物品不能由企业来提供。但是, 由政府提供公共物品和公共服务同样存在局限性。基于此, 自 20 世纪 70 年代以来, 全球兴起了一股公共产品提供的制度创新浪潮。实质就是要通过制度创新发挥公共部门与私人企业各自优势, 解决制约公共产品提供的难题。1997 年, 英国工党执政后, 政府引入了“公私合作关系”(PPP) 概念。此后, PPP 逐渐在美国、加拿大、法国、德国、澳大利亚、新西兰和日本等发达国家广泛应用。21 世纪以来, 联合国、世界银行、欧盟和亚洲开发银行等国际组织把 PPP 的理念和经验在全球大力推广和实践。

PPP 在中国并非新鲜事物。改革开放初期, 一部分外资尝试进入公用事业和基础设施领域。地方政府开始与投资者签订协议, 合作进行基础设施建设, 本质上就是 PPP。2003 年中共十六届三中全会提出让民营资本进入公共领域, 2004 年原建设部出台《市政公用事业特许经营管理办法》, 为 PPP 项目开展确立法律法规依据, 各地也推出了大批 PPP 试点项目。但此后几年, 随着地方政府融资平台发展壮大, 平台贷款、城投债等规模激增为地方政府提供了充足的

资金。城市基础设施等公共产品和服务的投融资职能主要由各地的融资平台公司承担，PPP 模式处于调整转型阶段。在中共十八大提出让市场在资源配置中发挥决定性作用的大背景下，2013 年财政部肯定了 PPP 模式在改善国家治理、转变政府职能、促进城镇化等方面的重要作用。2014 年以来，国务院、财政部和国家发改委等政府部门集中出台了几十份相关文件，中央到地方均推出了大量 PPP 项目，我国 PPP 模式进入了快速发展的新阶段。

目前，我国大力推广 PPP 模式，首先有助于缓解地方财政约束。新型城镇化已成为中国现代化建设的核心战略，具有重大现实意义和深远历史意义，同时也将引发巨大的资金缺口。其次，PPP 模式有助于缓解政府债务不断增加的困境。PPP 虽不能从总量上降低政府支出，但是，通过分期支付的方式平缓当期的财政支出压力。在 PPP 模式下，政府部门虽然仍需承担新建项目的部分融资任务，但由于项目运营效率较高，获得的净收益多，将有助于消化政府的债务。再次，PPP 模式能够通过优化风险分担机制来降低建设成本。通过对风险的优化分担，将适合社会部门管理的风险转移出去，有利于降低成本，提高公共品的供应效率。最后，可以推动契约精神的培养和法治环境的建设。在 PPP 的实施过程中，对政府和市场的功能重新定位，将社会部门更有效率的职能转移给社会部门，将本该由市场承担的职能还给市场，从而明确政府和市场边界，帮助改进政府作风和提高行政效率。因此，我国大力推广的 PPP 模式，已经被提升到国家治理现代化、市场发挥决定性作用、快速转变政府职能、建立现代财政制度和推进新型城镇化健康发展等机制变革的高度。尤其是在中国经济发展进入新常态，全面深化供给侧改革的背景下，为弥合全社会对公共产品不断增长的需求和受到约束的供给能力之间的巨大缺口，PPP 模式无疑是改革的重要抓手之一。

微观来看，社会资本参与 PPP 投资决策的全过程划可分为两个阶段：一是根据企业整体战略，进行投资环境、自身能力、投资规模等多维度评估，从而建立 PPP 投资战略规划的流程，这是战略规划决策流程；二是企业在 PPP 模式发展战略规划后，根据战略规划具体要求，通过建立良好伙伴关系，依据社会和市场调查与分析结果，寻找具体的投资项目机会，并对潜在投资项目进行财务和国民经济技术评价，以根据成本效益判定投资可行性，这一阶段为项目决策流程。在投资项目的评价方面，我国在 2006 年出版的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版），2008 年出版的《市政公用设施建设项目经济评价方法与参数》，2010 年出版的《公路建设项目经济评价方法与参数》和《石油建

设项目经济评价方法与参数》，2012年出版的《铁路建设项目经济评价方法与参数》和《公共卫生建设项目经济评价方法与参数》，对投资项目可行性研究中的财务评价提供了非常全面和细致的标准和要求，已经成为成熟的体系。但PPP项目往往都是投资金额巨大、社会影响广泛、建设经营周期长的固定资产投资项目，由于有了社会资本的参与，其财务评价与一般项目的财务评价不同。PPP项目财务评价指标应包括公共部门评价指标、社会资本评价指标、PPP项目社会效益评价的内容和贷款方评价指标等。项目融资由社会资本或项目公司负责。社会资本或项目公司应及时开展融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。财政部门 and 项目实施机构应做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。项目合同中涉及的政府支付义务，财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。

从PPP项目的整个运作体系看，其流程是从政府方明确投资方向开始的，然后选择合作伙伴；确定运营补贴，并提供公共服务、完善预算管理、政府采购、政府债务管理；负责监管项目运行。政府在实施PPP的不同阶段承担着不同角色职能：PPP项目的规划者、PPP项目的发起者、PPP项目产品的购买者、PPP项目建设和运行进程的保障者和PPP项目的监管者及各方利益的协调者。在项目发起过程中，财政部门一般在项目融资中起主导作用，并重点关注项目预算、资产配置及财务评价。目前，我国政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。一般而言，采用PPP模式的三项基本评价是：物有所值（VFM）、财政承受能力和风险分配。财政承受能力和风险分配主要回答是否能够采用PPP模式的问题，以判断采用PPP模式的可行性。物有所值评价主要回答是否应当采用PPP模式的问题，以判断采用PPP模式的必要性。

我国现阶段物有所值（VFM）以定性评价为主。定性评价重点关注项目采用政府和社会资本合作模式与采用政府传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。由于实践中缺乏充足的数据积累，难以形成成熟的计量模型，我国物有所值定量评价处于探索阶段，鼓励各地依据客观需要，因地制宜地开展物有所值评价工作。根据国际上的常规做法，定量评价是在假定采用PPP模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对PPP项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP值）与公共部门比较值（PSC值）进行比较，判断PPP模式能否降低项目全生命周期成本。

为确保财政中长期可持续性，财政部门应根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对部分政府付费或政府补贴的项目，开展财政承受能力

论证, 每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目, 可进行项目准备。

由于 PPP 项目建设和运营期限较长, 投资风险较大, 需要构建具备多种专业能力的发起人组合以满足项目需求。在公私合作项目中, 不同参与方其风险的分担和控制能力不同, 不同的参与方式会导致项目整体成本出现显著差异。政府资金主要支持 PPP 项目融资过程中的两个阶段: 一是开发准备阶段, 提供备用的垫付费等资金支持; 二是在项目融资中参与, 对项目增信从而降低项目的融资成本。社会资本的作用主要体现为: 一是项目建设阶段, 政府鼓励和支持金融机构为示范项目提供融资、保险等金融服务; 二是项目运营阶段, 社会资金可通过优先股参股 PPP 项目公司, 也可通过发行企业债、资产证券化模式筹集资金。从 PPP 模式的融资来看, 影响 PPP 融资渠道的主要影响因素有五个: 融资成本、资金使用自由度、贷款条件、项目控制权以及融资服务的定价。实践中, 商业银行仍将是 PPP 模式的主要融资来源, PPP 模式的推广应用也为我国商业银行带来包括投行、融资租赁、债券等在内的多元化的融资服务咨询, 以及包括结算、账户管理、存款、国际结算 (收付汇、信用证、保函等)、财务顾问等在内的基础服务, 有利于提高我国商业银行的综合收益, 并以此加快我国商业银行产品创新的力度和步伐。

风险全面识别、风险准确评估、风险合理处置是项目融资风险管理的三大主要核心内容, 而风险合理分担作为 PPP 项目融资风险处置的其中一种选择措施, 一般都通过合同条文的规定来体现。PPP 项目风险分担方式有三种: 公共部门承担、社会资本承担和双方共同承担。由于公私双方关于风险、动机以及对对方行为的感知的不同, 致使 PPP 项目风险的分担谈判成为一个极其复杂的博弈过程, 需要经过多次磋商方能得到一个双方均能认同的结果。因此, PPP 项目风险分配应由对风险最有控制力的一方控制相应的风险, 意味着他处在最有利的地位, 能减少风险发生的概率和风险发生时的损失, 从而保证了控制风险的一方用于控制风险所花费的成本是最小的, 同时由于风险在某一方的控制力之内, 使其有动力为管理风险而努力。因此, 公共部门和社会资本的优势不同, 承受风险和控制风险的能力也不同, 效率、总成本和风险分担之间存在一个最优的分担区间, 在该区间内, 各参与方本着互利共赢的原则对于分担的风险都能接受, PPP 项目风险应该在这个区间内进行最优分担。

第一章

公私合作 (PPP) 概述 / 1

第一节 公私合作 (PPP) 的概况 / 2

一、PPP 的概念与产生背景 / 2

二、PPP 模式的特征和优势 / 12

三、PPP 中的主体关系 / 18

第二节 PPP 的主要类型与应用价值 / 22

一、PPP 模式的主要类型 / 22

二、PPP 模式的应用价值 / 24

三、我国推进 PPP 的关键所在 / 27

第三节 PPP 模式在国内外发展 / 30

一、PPP 在世界上的发展 / 30

二、PPP 在中国的发展 / 33

第四节 PPP 模式的政府监管与挑战 / 38

一、PPP 政府监管 / 38

二、我国应用 PPP 模式面临的挑战 / 44

第二章

我国 PPP 相关的法规政策 / 49

第一节 我国 PPP 法规政策体系概览 / 50

- 一、PPP 的制度体系的一般要求 / 50
- 二、我国现有的法规政策体系 / 52
- 第二节 国内相关的主要法律法规和政策文件 / 54
 - 一、中华人民共和国预算法 / 54
 - 二、中华人民共和国政府采购法 / 55
 - 三、中华人民共和国政府采购法实施条例 / 56
- 第三节 国务院的主要相关文件 / 57
 - 一、国办发〔2013〕96 号 / 57
 - 二、国发〔2014〕43 号 / 59
 - 三、国发〔2014〕45 号 / 61
 - 四、国发〔2014〕60 号 / 64
 - 五、国办发〔2015〕42 号 / 64
- 第四节 财政部的主要相关文件内容 / 69
 - 一、财金〔2014〕76 号 / 69
 - 二、财库〔2014〕214 号 / 71
 - 三、财库〔2014〕215 号 / 74
- 第五节 发改委的文件 / 77
 - 一、发改投资〔2014〕2724 号 / 77
 - 二、发改投资〔2015〕445 号 / 79
 - 三、基础设施和公用事业特许经营管理办法 / 80

第三章

PPP 模式的流程及合同体系 / 85

第一节 PPP 的基本结构与模式 / 86

- 一、PPP 模式的基本结构 / 86
- 二、PPP 的基本模式及国际比较 / 88

第四章

三、PPP 的模式创新：重庆案例 / 94	
第二节 PPP 模式的基本流程 / 96	
一、PPP 模式的运行机制 / 96	
二、我国现阶段 PPP 项目操作流程 / 100	
三、北京地铁四号线案例 / 107	
第三节 PPP 的交易合同体系 / 111	
一、PPP 的合同体系概览 / 111	
二、国家发改委的 PPP 合同体系 / 116	
三、我国财政部的 PPP 合同体系 / 122	
PPP 的物有所值评价 / 129	
第一节 PPP 的项目评价 / 130	
一、PPP 建设项目的特性及评价 / 130	
二、PPP 项目评价的指标 / 131	
三、PPP 的项目评价流程 / 135	
第二节 物有所值 (VFM) 评价 / 136	
一、物有所值 (VFM) 概念及应用 / 136	
二、物有所值 (VFM) 评估的特征及内容 / 139	
三、PPP 项目决策与评价方法的国际比较 / 140	
四、我国开展物有所值评价的意义 / 145	
五、物有所值 (VFM) 方法的局限性 / 148	
第三节 物有所值 (VFM) 方法应用的国际概况 / 151	
一、物有所值在英国的应用概况 / 151	
二、物有所值在澳大利亚的应用概况 / 153	
三、物有所值在加拿大的应用概况 / 154	

四、物有所值在日本的应用概况 / 155

五、物有所值在新加坡的应用概况 / 156

第四节 物有所值的项目评价 / 157

一、物有所值的评价方法 / 157

二、物有所值 (VFM) 定性分析 / 162

三、物有所值 (VFM) 定量分析 / 166

第五章

财政承受能力评价 / 177

第一节 财政承受能力概述 / 178

一、财政承受力的概念 / 178

二、应用 PPP 模式对于纾缓财政支出压力的
必要性 / 180

三、PPP 模式中蕴含的潜在财政风险 / 182

四、加强 PPP 模式的债务管理 / 185

第二节 财政承受能力评价 / 186

一、财政承受能力评价的含义及必要性 / 186

二、财政承受能力评价的流程及计算 / 188

三、财政承受能力评估 / 191

第六章

PPP 项目资本结构与融资 / 193

第一节 PPP 项目资本结构与资金来源 / 194

一、PPP 项目公司资本结构的特性 / 194

二、PPP 模式具有项目融资的典型特征 / 196

三、影响 PPP 项目融资渠道的选择要素 / 197

四、英国 PPP 融资支持政策 / 200

第七章

五、加拿大的 PPP 基金 / 201	
第二节 商业银行的机遇与挑战 / 202	
一、PPP 中商业银行的作用 / 202	
二、商业银行参与 PPP 面临的机遇与挑战 / 203	
三、商业银行参与 PPP 模式的方式 / 206	
四、影响商业银行参与 PPP 模式的主要因素 / 213	
五、商业银行的风险防控策略 / 215	
PPP 项目风险管理 / 219	
第一节 PPP 项目风险概述 / 220	
一、PPP 模式的风险特点 / 220	
二、PPP 模式的有效性评价 / 221	
三、PPP 模式的风险案例 / 224	
第二节 PPP 风险管理 / 229	
一、境外 PPP 模式风险分担机制 / 229	
二、PPP 项目内部控制体系设计 / 231	
三、PPP 模式的风险管理过程 / 234	
四、来宾二期电厂的风险管理 / 246	
第三节 PPP 风险分析基本方法 / 248	
一、敏感性分析 / 248	
二、模糊数学评价方法 / 250	
三、蒙特卡洛模拟分析 / 251	
四、VaR 方法 / 252	
参考文献 / 254	

公私合作 (PPP)
项目决策与评估

Chapter 1

第一章 公私合作 (PPP) 概述

第一节 公私合作 (PPP) 的概况

一、PPP 的概念与产生背景

(一) 公私合作 (PPP) 的概念^①

PPP 的雏形在历史上早已有之。早在 18 ~ 19 世纪的英国,就有大商人联合设立类似信托的公司,向私人借钱维修公路,并设卡收费,作为还款来源。现代意义上的 PPP 则出现于 20 世纪 90 年代初的英国、加拿大等国家。世界上最早提出 PPP 概念的是英国财政大臣肯尼斯·克拉克,他在 1993 年出版的《新突破》一书中的副标题就明确了公共部门和社会部门之间的新型伙伴关系。主要指社会资本与政府签订长期合同,政府授权社会资本,使其可以代替政府建设、运营或管理某些公共基础设施并向公众提供公共服务,此后英国政府在交通、教育、医疗和监狱等多个领域应用 PPP^②。

PPP (public-private-partnership), 即政府与社会资本合作模式,指的是政府与社会资本通过合作来提供公共产品或服务的一种方式,狭义 PPP 概念是指一系列项目融资模式的总称,仅指政府与社会资本以合资组建公司的形式展开合作,共享收益,共担风险。PPP 可以理解为 BOT、DBFO、BOOT 和 TOT 等一系列项目融资模式的总称。广义 PPP 是一个非常宽泛的概念^③,就是公共部门和社会部门为提供公共产品或服务而建立的一种合作关系,在完全由公共部门提供公共产品和完全由社会部门提供公共产品这两者间的任何一种形式都应属于 PPP 的范畴。不管是广义还是狭义,PPP 均是指一个更加宽泛的概念范畴,而不仅仅是一种特定的项目融资模式。因此,不能将 PPP 与 BOT、TOT 等特定项目融资模式并列起来进行比较。

世界银行:PPP 是指政府部门与社会部门之间就公共品或公共服务的提供而签订的长期合同。在此合同下,社会部门承担一定的风险和管理职能,其报

① 根据我国的实际情况和相关文件规定,本书中涉及的私营企业、民营企业、国有企业、外资企业以及混合经济形态的企业和公司,都统称为社会企业、社会资本或社会投资者。

② 徐兰英,王丽娜,试论 PPP 融资模式的创新性和局限性 [J]. 辽宁工业大学学报 (社会科学版), 2013 (06): 35 - 37

③ 王守清,柯永建. 特许经营项目融资 (BOT、PFI 和 PPP) [M]. 清华大学出版社, 2008: 21

酬与业绩挂钩^①。

亚洲开发银行：PPP 是指为开展基础设施建设和提供公共服务，公共部门和社会资本之间可能建立的一系列合作伙伴关系^②。

联合国开发署：PPP 是指政府、盈利性企业 and 非盈利性企业基于某个项目而形成的项目合作关系，通过这种合作关系，合作各方可以达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时，政府不是把项目的责任全部转移给社会资本，而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险^③。

欧盟委员会：PPP 是指公共部门和社会部门之间的一种伙伴关系，旨在合作建设传统上应由公共部门建设的项目或提供传统上应由公共部门提供的服务。它承认双方都有某种优势，通过使双方各自从事自己最擅长的工作，公共服务和基础设施便得以以最有效的方式提供。^④

根据加拿大 PPP 委员会的定义：PPP 指公共部门和私人机构之间的建立在双方优势和专业技术之上的合作，通过合理的风险分担，资源和收益共享来满足清晰界定的公共需求。另外，PPP 在加拿大必须包含两层含义：首先，它与公共服务或公共基础设施的供给有关。其次，它使得公共部门和社会部门必须实现分担风险。若机制安排不包含上述两种含义，则在技术上称不上是真正的 PPP，不会被纳入加拿大 PPP 国家委员会的工作范围内^⑤。

国家发展改革委在《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724 号）指出，PPP 模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力，提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。

财政部在《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）中指出，PPP 模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系，通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报，政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益

① <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20118>

② <http://www.adb.org/search?keywords=ppp>

③ 王皓良. 城市 PPP 投资评级指数研究及应用初探 [J]. 地方财政研究, 2015 (08): 9-14

④ 刘晓凯, 张明. 全球视角下的 PPP: 内涵、模式、实践与问题 [J]. 国际经济评论, 2015 (04): 53-68

⑤ 裴俊巍, 包倩宇. 加拿大 PPP: 法律、实践与民意 [J]. 中国政府采购, 2015 (08): 49-57

最大化。

学者对于 PPP 的定义虽各不相同，尚未形成一致表述，但基本包含四个关键点：①以公共部门与社会资本的合作为前提；②以提供公共基础设施建设的产品或服务为目的；③以利益共享为基础；④以风险共担为责任^①。PPP 的各参与方之间是一种合作的关系，依靠契约来实现相互之间的协调。这种契约关系不同于纯粹的市场交易关系，某种程度上具有一体化的性质，但参与者各自保持独立的产权、经营自主权和剩余索取权，合作关系建立在市场关系基础之上，并未达到真正意义上的一体化。基于此，PPP 是一种半组织、半市场的混合组织，是介于组织和市场之间的一种中间层形式。因此，从混合组织的视角出发，对 PPP 的定义应该突出合作、契约、双赢等核心要素^②。不同部门的利益如表 1.1 所示。

表 1.1 不同部门的利益	
社会公众	少花钱或不花钱，享受更多更好的服务
政府部门	减少支出和投资，提供更多的优质公共服务
社会资本	追求长期的盈利，进入更多的投资领域

PPP 被认为是一种契约关系，包括三种层次的理解：第一层次，从产品的公共化程度上看，PPP 模式是公共部门与社会部门长期合作共同生产公共品和准公共品的契约关系；第二层次，从产品的公共化程度与可测量程度上看，PPP 模式是公私部门之间合作提供基础设施的各种契约类型的总和；第三层次，从基础设施的经营性程度上看，PPP 模式是提供基础设施的一种特定类型的契约形式。PPP 模式的核心价值就是伙伴、收益和风险。在公共需求日益增长与公共服务总体供给不足等背景下，政府单独提供公共服务成本较高且效率低，通过引进社会资本来节约交易成本、提高公共物品的供给效率是 PPP 产生的根本动因。公共部门与社会部门通过缔结长期合约实现了资源共享，利用了社会部门在技术和项目管理上的经验优势，降低了由搜寻、信息不对称等原因导致的交易成本。

① 施颖，刘佳. 基于 PPP 模式的都市基础设施特许经营期决策研究 [J]. 当代经济管理, 2015 (06): 18 - 23

② 樊千，邱晖. PPP 的本质、产生动因及演化发展动力机制 [J]. 商业研究, 2015 (05): 137 - 144

(二) PPP 模式的理论依据与发展背景

1. 公共产品供给的理论依据。

美国著名经济学家萨缪尔森 (Samuelson, 1954) 第一次真正将公共产品与私人物品从理论上加以区分, 他强调共同消费的特征使得公共产品最优供给的分散决策机制难以建立, 即这种产品无法由市场价格机制实现有效供给, 如今被称为“纯公共产品”的概念。随后, 学者们发现还存在介于纯公共产品与私人产品之间的所谓“准公共产品”。蒂布特 (Tiebout, 1956) 发现某些公共产品消费会产生拥挤现象, 即当使用者超过一定数量时, 随着使用者的增加, 每个人从使用中获得的效用递减, 供给与消费存在最优规模问题。布坎南 (Buchanan, 1965) 提出了俱乐部理论, 使公共产品特征得到更好理解。哈丁 (Hardin, 1968) 发现某类准公共产品具有非排他性但却具有竞争性特征, 被其他学者称为“共用资源”。这些研究为政府外部力量提供特定类型的公共产品奠定了理论基础。由于公共物品和服务通常具有非竞争性和非排他性, 从而使得提供公共物品或公共服务容易产生“搭便车”行为, 导致“市场失灵”。因此, 这种属性决定了公共物品不能由企业来提供。

但是, 由政府提供公共物品和公共服务同样存在局限性。自然垄断产品同时具有沉淀成本高、边际成本递减、网络化运营、资本密集型等特征, 政府如果按照私人产品市场特性实施垄断限价容易导致企业亏损而无力经营, 因此政府投资、运营、监管“三位一体”式运营模式成为许多政府的无奈之举。但是由于行政垄断权具有显著自我强化机制, 市场观念淡漠, 技术创新机制缺失, 预算成本软约束, 提供的产品数量与质量严重滞后于市场需求, 成为消费者投诉热点。维斯博德 (Weisbrod, 1974) 提出的“政府失灵”理论认为, 个人在收入、财富、宗教、种族背景和受教育程度等方面的差别, 导致个人对于公共物品和服务需求的差异, 而政府提供公共物品和服务的决策是一种政治性决策, 它倾向于反应“中位选民”的偏好, 从而留下大量不满意的选民群体, 这就产生了对非政府组织作为政府以外的公共物品提供者的需求。沙拉曼 (Salamon, 1981) 基于“志愿失灵”理论提出由非营利组织提供公共物品存在着供给不足、服务对象特殊化、家长制作风、工作业余化四个方面的固有缺陷。

可见, 公共产品供给理论的发展同时体现了政府职能的定位问题。社会生活中人们所需产品和服务纷繁芜杂, 采用非竞争性和非排他性对产品进行