

公共治理评论

PG 上海财经大学公共政策与治理研究院

2015 (2)

公共治理

政府与社会资本合作项目的价格监管问题研究

温来成

市场经济与中国公共治理转型

宋健敏 湛学勇

责任伦理、权利伦理与中西方传统财政的现代转型

刘守刚

公共财政

以案析法兼论发票虚开定性的税收法定原则

严才明

增信模式对地方政府融资平台信托融资成本的影响

郑春荣 王 聪 郭华宇

中国《预算法修正案》实施的“瓶颈”和突破

徐曙娜

“地方财政学”教学内容应考虑几大关系

陶 勇

公共管理

资本与能源替代及互补关系研究综述

蔡春光

我国失业保险制度运行效应的整体分析

——基于1999—2013年统计数据的实证分析

宋雪程

现代社会家庭养老功能的维护研究

——基于伦理变迁视角

卢宝燕

**PUBLIC
GOVERNANCE
REVIEW**

公共治理评论

2015(2)

上海财经大学公共政策与治理研究院



上海财经大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共治理评论.2015.2/上海财经大学公共政策与治理研究院编. —
上海:上海财经大学出版社,2016.3
ISBN 978-7-5642-2494-3/F·2494

I.①公… II.①上… III.①公共管理-文集 IV.①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 137075 号

- ☐ 责任编辑 江 玉
- ☐ 封面设计 张克瑶
- ☐ 责任校对 王从远

GONGGONG ZHILI PINGLUN
公 共 治 理 评 论
2015(2)

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)
网 址: <http://www.sufep.com>
电子邮箱: webmaster@sufep.com
全国新华书店经销
上海华教印务有限公司印刷装订
2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 7 印张(插页:1) 157 千字
定价:36.00 元



上海财经大学公共政策与治理研究院

Institute of Public Policy & Governance, Shanghai University of Finance & Economics

作为上海市教育委员会重点支持的上海市十大高校智库之一，上海财经大学公共政策与治理研究院依托上海财经大学科研团队，吸收和组织校内经济学、管理学、社会学、政治学以及法学等不同学科研究人员，联合国内其他公共政策与治理研究机构，建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台；旨在对接国家战略，以政府需求为对象，力图运用科学有效的研究方法，破解中国经济社会和发展中的难题，提供具有战略性、综合性、科学性理论支撑和政策建议的高质量决策咨询报告，服务政府决策；形成人才培养、决策咨询、学术研究“三位一体”的合力，在研究者与决策者、知识与决策权之间架起桥梁，把优秀的思想与最紧迫的现实问题对接，在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

编辑委员会（以姓氏拼音为序）

蔡春光 陈 杰 冯苏苇 付文林 耿 曙 何精华 胡怡建 李 华 李会平
宋健敏 唐 敏 陶 勇 王 峰 王克强 杨翠迎 赵宏斌 郑春荣 朱为群

总顾问：胡怡建

主 编：宋健敏

副主编：郑春荣 蔡春光

公共治理评论

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

目 录

CONTENTS

公共治理

政府与社会资本合作项目的价格监管问题研究	温来成/3
市场经济与中国公共治理转型	宋健敏 湛学勇/11
责任伦理、权利伦理与中西方传统财政的现代转型	刘守刚/22

公共财政

以案析法 兼论发票虚开定性的税收法定原则	严才明/33
增信模式对地方政府融资平台信托融资成本的影响	郑春荣 王 聪 邹华宇/42
中国《预算法修正案》实施的“瓶颈”和突破	徐曙娜/53
“地方财政学”教学内容应考虑的几个关系	陶 勇/61

公共管理

资本与能源替代及互补关系研究综述	蔡春光/71
我国失业保险制度运行效应的整体分析 ——基于 1999—2013 年统计数据的实证分析	宋雪程/84
现代社会家庭养老功能的维护研究 ——基于伦理变迁视角	卢宝燕/96

PUBLIC

GOVERNANCE

公共治理

GOVERNANCE

REVIEW

政府与社会资本合作项目的 价格监管问题研究*

温来成**

摘 要： 本文论述了价格监管在社会资本合作(PPP)项目建设运营中的重要地位，分析了我国现行 PPP 项目价格监管政策的现状及存在的问题，在此基础上，本文从完善 PPP 项目价格监管法律制度、强化市场功能，建立 PPP 项目科学合理价格形成机制、进一步完善价格听证，建立 PPP 服务价格独立民意调查与消费者组织参与决策制度、创新 PPP 项目价格监管体制，平衡各方利益诉求等方面，提出了对策建议。

关键词： PPP 模式 价格监管 政策选择



一、问题的提出

在政府与社会资本合作(PPP)项目中，有些项目的服务价格属于政府定价范围，如自来水、天然气、铁路、城市公共交通、港口、管道等项目。这样，PPP 项目建设运营就存在与价格主管部门价格监管协调的问题，且公共服务价格监管贯穿于项目全生命周期管理。

首先，PPP 项目建设运营价格监管关系到维护消费者的合法权益。PPP 项目建设运营的根本目的，是为了给企业和居民提供优质的公共服务，而对于消费者付费的准公共物品类服务而言，服务价格的高低，直接关系到消费者的切身合法利益。如果收费价格过高，超过了消费者的承受能力，就会影响到消费者的正常生活，或者不得不减少公共服务的消费，这与 PPP 项目建设运营的初衷背道而驰。且单个家庭和个人在 PPP 项目服务定价的过程中，在信息、技术、资本等方面处于劣势，难以直接与 PPP 项目公司抗衡，因而需要政府价格主管部门的有效监管。

其次，PPP 项目建设运营价格监管直接涉及投资者能否得到合理回报。私人企业等社会资本与政府等公共部门合作，参与 PPP 项目建设运营，并不是为了社会公益事业，不是慈善活动，而是为了获得合理回报，这也是资本的本性。在其他条件不变的情况下，PPP

* 本文为国家社会科学基金一般项目《公私合作特许经营项目全生命周期财政风险监管技术研究》(批准号 15BZZ058)、教育部人文社会科学研究规划基金项目《地方政府投融资公私合作的监管机制创新研究》(批准号 13YJA630101)、中央财经大学中国财政发展协同创新中心课题和中财一鹏元地方财政投融资研究所 2015 年度课题的阶段性生活成果。

** 作者简介：温来成，中央财经大学中财一鹏元地方财政投融资研究所。

项目服务价格的高低与社会资本合理回报的多少呈正比例关系。政府 PPP 项目服务价格监管,需要在消费者的承受能力与社会资本合理回报之间保持平衡,兼顾两者之间的利益。在价格受到政府管制的情况下,就需要以财政合理缺口补贴等方式,保证社会投资者的合理回报,吸引更多的社会投资者参与 PPP 项目建设运营,增加公共服务有效供给。

最后,PPP 项目建设运营价格监管关系到转变政府职能,更好地履行公共管理职责的需要。政府之所以大力推广 PPP 模式,就是希望通过公私合作,转变政府职能,改变传统公共物品及服务公共生产、公共供给的方式,充分发挥公私部门各自的优势,特别是私人部门的资本、技术和管理优势,提高公共服务的质量与效率。而 PPP 服务价格的监管水平如何,直接关系到投资者、消费者的切身利益,关系到 PPP 项目建设运营的顺利进行。因此,PPP 项目服务价格监管,需要恰当处理各个方面的利益关系,及时解决 PPP 项目建设运营服务价格出现的新情况、新问题,保障 PPP 项目建设运营达到预期目的,以推动政府职能转变,为社会提供更好的公共服务,满足公共需要,实现公共管理职责。

因此,价格监管是我国目前推行 PPP 模式的重要内容,要研究解决目前在 PPP 项目建设运营中价格监管存在的问题,以推进 PPP 模式的健康发展,为社会提供优质公共服务,满足企业和居民的公共需要。

二、我国现行 PPP 项目价格监管政策及问题

改革开放后,我国就开始了 PPP 模式的探索。近年来,财政部和国家发改委颁布了一系列政策规章,其中就有涉及 PPP 项目的价格问题。在基础设施和公用事业价格管理方面,我国已颁布了《中华人民共和国价格法》等一系列法律、法规,也适用于 PPP 项目的建设和运营。

(一)现行 PPP 政策中有关公共服务价格的规定

财政部 2014 年发布的《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》规定,项目回报机制主要说明社会资本取得投资回报的资金来源,包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式。交易条件边界主要明确项目合同期限、项目回报机制、收费定价调整机制和产出说明等。政府相关职能部门应根据国家相关法律法规对项目履行行政监管职责,重点关注公共产品和服务质量、价格和收费机制、安全生产、环境保护和劳动者权益等。政府、社会资本或项目公司应依法公开披露项目相关信息,保障公众知情权,接受社会监督。

财政部 2014 年发布的《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》规定,综合评分法货物项目的价格分值占总分值的比重(即权值)为 30%~60%,服务项目的价格分值占总分值的比重(即权值)为 10%~30%。

2015 年财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》规定,PPP 项目实施方案中的定价和调价机制通常与消费物价指数、劳动力市场指数等因素挂钩,会影响运营补贴支出责任。在可行性缺口补助模式下,运营补贴支出责任受到使用者付费数额的影响,而使用者付费的多少因定价和调价机制而变化。在计算运营补贴支出数额时,应当充分考虑定价和调价机制的影响。

(二)基础设施和公用事业价格政府管理政策规定

1997年通过的《中华人民共和国价格法》规定,对于与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品价格、资源稀缺的少数商品价格、自然垄断经营的商品价格、重要的公用事业价格,政府在必要时可以实行政府指导价或者政府定价。政府指导价、政府定价的定价权限和具体适用范围,以中央的和地方的定价目录为依据。中央定价目录由国务院价格主管部门制定、修订,报国务院批准后公布。地方定价目录由省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门按照中央定价目录规定的定价权限和具体适用范围制定,经本级人民政府审核同意,报国务院价格主管部门审定后公布。制定政府指导价、政府定价,应当依据有关商品或者服务的社会平均成本和市场供求状况、国民经济与社会发展要求以及社会承受能力,实行合理的购销差价、批零差价、地区差价和季节差价。制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当建立听证会制度,由政府价格主管部门主持,征求消费者、经营者和有关方面的意见,论证其必要性、可行性。

2006年3月17日发布的《政府制定价格行为规则》规定,定价机关制定价格,应当开展价格、成本调查。

2008年10月15日国家发展和改革委员会颁布的《政府制定价格听证办法》规定,制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格和自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当实行定价听证。听证的具体项目通过定价听证目录确定,但容易引发抢购、囤积,造成市场异常波动的商品价格,通过其他方式征求意见,不纳入定价听证目录。中央定价听证目录由国务院价格主管部门依据中央定价目录制定并公布;地方定价听证目录由省级人民政府价格主管部门依据地方定价目录制定并公布。定价听证应当遵循公开、公平、公正、效率的原则。听证会应当公开举行,允许旁听和新闻报道,但涉及国家秘密或者商业秘密的除外。

2011年国家发展和改革委员会发布的《城市供水定价成本监审办法(试行)》规定,城市供水定价成本包括制水成本、输配成本和期间费用。

2015年10月21日,国家发展和改革委员会公布了重新修订的《中央定价目录》,大幅缩减定价范围。政府定价项目由以前的13种类减少到7种类,定价具体项目由以前的约100种减少为20种,减少了约80%。新目录于2016年1月1日起施行。

(三)PPP项目价格监管政策存在的问题

近年来,上述各项PPP项目适用的价格监管政策对PPP项目建设运营发挥了积极作用,但也存在不少问题亟需改进,主要表现在:

1. PPP项目缺乏有效的具体价格监管法规

虽然我国以《中华人民共和国价格法》为主体,制定了一系列配套的规章制度和地方性的法规,但是,目前我国对公私合作项目价格监管尚没有专门的法律、法规以及配套的规章制度,对公私合作项目价格监管的定价方法和监管机制不明确,对公用事业的价格监管的针对性不强。一些地方性法规只是框架性的指导,如要求价格主管部门应当建立定期审价制度,建立成本资料数据库,对产品或者服务价格进行有效的监督管理,但没有对定价标准、成本计

量方式、价格监管模式作出具体规范,这样,政府虽有政策出台,相关主管部门却无法按照统一的标准来实施,其效果就更微乎其微了。因此,推进公共服务与民营资本合作,需要有法律的保障,以及具体执行细则,以维护公众、民营企业、政府三方的利益。

2. PPP 项目缺乏科学的价格制定方法

我国的公私合作特许经营价格主要采用的是成本加成定价法,缺乏有差别的、灵活的、激励性的价格管制方式。成本加成法即政府依据企业上报的成本,在此基础上加上一定的利润构成产品的价格。这种价格只是代表了个别产品的价格。虽然该方法能使企业及时收回成本,可以防止经营者利用垄断地位谋取高额利润,但是抑制了竞争机制所能激发的市场活力。企业会因此缺乏降低成本、提高效率的积极性,而寄希望于通过与政府谈判,以提高价格转嫁上涨的成本,或者虚报成本来获取更大的利益空间。成本加成法的主观性太强,如果企业的谈判能力强,那么这个企业就能获得更大的利益,最终的结果是消费者的利益受到损害。

合理的价格水平能够平衡供给和需求,从而达到稳定经济的目的,然而,不合理的价格不仅起不到稳定经济的作用,反而会给经济制造更大的麻烦。目前有些公私合作项目并没把调节供需考虑在内。例如,天然气公司就对同一类型的用户收取同样的费用。单一的价格形式没有形成合理的差价和比价关系,在实行政府财政补贴的情况下,往往会出现用得越少补得越少,用得越多补得越多,客观上鼓励了对资源的过度消费。这是与建立资源节约型社会和实现经济社会可持续发展相违背的。在不同的流通环节、不同的地区和不同的季节,公共物品的成本消耗是不一样的;不同的管理水平、不同的生产效率,企业产品的成本也是不一样的。应能灵活反映该商品不同成本消耗造成的成本差别,不仅要形成地区差价、批量差价、峰谷差价、季节差价等差价系列,而且价格管制方法上也应多样化,给予企业一定的弹性定价空间,使企业在一定的利益激励下,努力降低成本,提高效率。

由于国务院已不允许地方政府采取承诺投资回报方式签订市政公用项目的有关协议,也没有出台相应的管理制度,因而当项目运行后再对服务费单价进行调整时,就缺乏判定经营者合理利润水平的必要规定。而此时经营者已购置了大量项目专用资产,完全没有进行转产的可能,地方政府实质上掌握了调价主动权。经营者为了寻求合理的或者更高的投资回报,除了通过改进管理降低运营成本和提高服务质量换取公众支持外,采取非常规手段,以及通过非正式渠道维持既得利益似乎变得难以避免。

3. PPP 项目缺乏有效的成本控制,成本信息不透明

传统价格形成机制,是企业申报成本,政府制定价格或采取投资回报率管制,然而投资回报率标准也不够明确。有的公私合作项目如轨道交通、城市公交,把价格定得过低,行业长期处于亏损,影响了企业的积极性;有的项目虚报成本,价格反而虚高。北京市《引进社会资本推动市政基础设施领域建设试点项目实施方案》将内部回报率定为8%,然而在平均成本构成方面却没有作出具体规定。

我国法律没有规定统一的公用事业的成本核算办法,成本是否合理缺乏效率标准,难以衡量,公用事业的成本构成没有统一的效率标准和要求,包括生产消耗、人员工资及管理费用等方面均没有统一标准,更没有明确的合理利润率或投资报酬率,造成了统一监审

的困难,导致公用事业的社会平均成本难以取得。政府制定《价格成本监审办法》以后,各地方政府也出台了相应的地方规定,但从总体来看,仍然缺乏统一的依据和实施细则。当政府主管部门掌握企业成本信息不准确时,经营者通过关联交易,可以将利润向上游公司转移,与上游关联公司共同瓜分利润。由于服务成本指标确定服务价格的方法比较粗略,而且企业定员、工料消耗等没有统一标准,因而服务价格的确定比较主观,导致公用企业成本虚高,行业高工资、高福利,却以亏损为理由要求涨价。另外,每个行业的状况是不尽相同的,有些行业经营情况复杂,市场边界不清晰。通常来说,在某一地区若只有一家公用事业提供者,在这个地区的市场上就不存在竞争,这个经营者的单个生产成本就是该地区该行业的生产成本。可是,不同的地区在资源分布、市场发育度、企业经营水平等诸多方面有很大差距,这些差距导致不同地区的生产成本的差异。如果公用事业所提供的产品在这些地区之间不能自由流通,那么不同地区的同一类公用事业企业的单个成本的均值就不能代表真正的社会平均成本。不以合理的社会平均成本,而是以特定企业的单个成本作为定价基础,会使企业轻易把增加的成本转嫁给消费者,同时,导致企业缺乏改善经营管理、提高生产率、降低成本的动力。

4. PPP 项目价格听证制度不完善

目前,我国公私合作特许经营项目已经较为广泛地采用了价格听证会的形式,然而,鉴于在制度上对听证会功能的定位,价格听证会的形式化倾向严重。在《政府价格决策听证办法》颁布之后,公私合作项目的价格听证会是按照法律程序组织召开的。公私合作项目价格听证取得了一些经验,但是也存在着一些不足,主要是:首先,听证会代表人员结构和知识结构的专业性不够。就 2014 年北京市公共交通价格改革听证会的代表构成看,监管机构的工作人员为 8 人、被监管企业的代表为 2 人,而作为直接利益相关者的消费者代表为 10 人,作为智囊和顾问的专家学者只有 2 人。消费者代表在更多的程度上是以感性认识来看待问题,而意见最具权威性的专家的意见难以在听证中得到体现。同时,从听证会有关信息的发布时间看,通常是在召开听证会前的 15 日通知专家学者和消费者代表参加听证会,这样导致参会者没有时间充分准备,一些专家代表的选择是临时的,难以在短时间内提出有建设性的建议。时间仓促还会导致专家对成本监审思考不透彻,对于成本问题也不容易提出质疑,这样就扭曲了听证的目的。在水、电、铁路等公用事业的定价过程中,许多消费者对调价原因、定价依据、成本构成等并不了解,政府和公用事业企业垄断了信息权,消费者只能被动接受调价的现实和调价的结果,其知情权受到侵害。与此同时,消费者的选择权也被侵害,因为消费者只能接受经营者提供的价格。

5. PPP 项目价格补偿机制不完善

基础设施的性质决定了公私合作基础设施特许经营项目以公益性为目的,项目公司因此而遭到的利润损失应该得到政府的补偿。然而,1994 年分税制改革以来,地方财权与事权不匹配,地方财政资金紧张,对于这部分巨额的补偿资金,政府并不能轻易承受,因此,政府往往将希望寄托于涨价。然而,价格主管部门制定和调整价格,不仅要考虑成本、经营者的可持续发展、保证公用服务供给等因素,更要考虑价格调整对其他行业、部门和群众生活的影响,考虑社会和公众的承受能力。如北京市 2014 年地铁票价的上升幅度,

已经使政府有很大的可能不需要再给地铁4号线补贴资金,从而减轻政府很大的一部分资金压力,但是也应看到,地铁客流量的下降背后,是居民对地铁价格承受力的降低,因而补贴政策应该考虑政府、居民、企业三方的利益平衡关系。

6. PPP项目价格调整滞后

由于政府信息不对称、决策滞后,以及公私合作协议不完善等原因,公共服务PPP项目价格调整存在滞后于市场的情况,造成对公众和企业的不利影响。以地铁票价调整为例,企业无法对政府定价的原则、目标以及调价的水平等进行合理的预期,更无法根据市场承受能力及时制定或调整价格,也就无法体现地铁票价对调节地铁客流量的作用。由于几次调价均滞后于经济的发展状况,调价周期过长,单次调价的幅度过高,超过了公众对地铁票价调整的心理预期,因而直接造成了票价上涨幅度过大而带来的客流量大幅度下降,与改善公共服务质量的要求不完全吻合。

7. PPP项目特许经营期限管理不够规范

《收费公路管理条例》中规定,收费公路的收费期限、政府还贷公路的收费期限,按照用收费偿还贷款、偿还有偿集资款的原则确定,最长不得超过15年。经营性公路的收费期限,按照收回投资并有合理回报的原则确定,最长不得超过25年。收费公路特许经营年限是价格监管方面十分重要的问题。北京市收费公路存在每年取得的超额利润早已收回成本却一直在收费的现象。北京控股集团2010年的年报显示,北京机场高速业务收入为3.9亿港元,约合3.27亿元人民币。其公路销售成本为2.46亿港元,约合2.06亿元人民币。扣除税收等其他成本,其公路业务盈利约合8000万元人民币,其中7000多万元人民币用于股东分红。《收费公路管理条例》规定,政府还贷道路一旦收回成本,就必须免费开放。北京机场高速持续盈利却不免费开放显然是不合理的。然而,交通运输部的《〈收费公路管理条例〉修正案征求意见稿》中,也没有对经营性公路的收费期限作出收回成本合理盈利后停止收费的相关规定,为了追求超额利润,公路由政府贷款性质转为经营性的现象不是不会存在。这种现象,直接损害了消费者利益,也有悖于政府提供公共物品的职责。

三、PPP项目建设运营价格监管政策选择

如前所述,价格监管是PPP模式监管机制的核心内容之一。建立反应灵敏、信号准确、功能齐全、运转健康的价格监管制度,是PPP项目管理改革的重要任务。PPP项目价格的制定与实施,涉及投资者、消费者和政府部门等诸多利益主体,需要在政府价格管理部门、行业主管部门和财政部门间进行合理分工,依据价格法和有关规章制度进行监管。根据上述PPP项目价格监管存在的问题,我们认为,需要重点做好以下几方面的工作:

(一)完善PPP项目价格监管法律制度

鉴于目前全国公私合作的立法进展,以及地方人大和政府的立法权限,可由各级人大或政府颁布《公私合作项目价格监管办法》,为公私合作项目价格监管提供法律依据。其中,需要重点明确以下几点:

第一,明确PPP项目价格监管的职责和权限。

第二,优化PPP项目定价方式及其监管,采取多元化的定价方法。

第三,不断完善公私合作项目财政补贴制度。

第四,明确公共服务 PPP 项目各类价格违法行为的处罚方式、金额。对乱收费、乱涨价、滥挤成本、滥摊费用等价格违法行为,制定明确的惩罚标准。做到对 PPP 项目价格监管有法可依、违法必究、执法必严,维护社会公共利益。

(二)强化市场功能,建立 PPP 项目科学合理价格形成机制

第一,价格准确反映 PPP 项目成本变化。在市场经济下的政府管制,实际上限制了价格自动发挥杠杆作用,应根据不同公共服务的生产经营特点、经营成本变化,建立价格调整与成本联动机制,适当科学地调整政府定价。

第二,价格监管体现 PPP 项目价格消费者的承受能力。PPP 项目具有公益性,是面向辖区内所有居民和企业服务的,其价格需要充分考虑消费者的承受能力,在价格监管中可以设置上下限。

第三,利用政府采购,充分发挥市场在价格形成机制中的功能。在公私合作项目招投标过程中,服务价格是重要标的之一,通过组织招投标,组织尽可能多的合格私人投资者参与竞标活动,利用投标者之间充分的市场竞争,使中标服务价格较好地体现市场供求力量,产生较为科学、合理的价格形成机制,弥补政府定价的不足,充分发挥价格对公共服务的调控功能。

(三)建立 PPP 项目成本约束和信息公开制度,形成激励机制

第一,制定科学的成本监审办法。首先,确定企业成本控制参数。其次,建立委员会制的成本监审机构,制定定期成本监审制度,提高定价决策主动性,为更好地利用成本资料进行价格预测和决策创造条件,也为建立定价成本约束机制,为价格管理由被动转向主动创造条件。对公私合作项目定价成本必须实施定期监审。

第二,建立定期成本信息公开制度,接受社会监督,提高项目公信力。

第三,建立 PPP 项目成本控制激励机制。在 PPP 项目成本监管中,为调动企业不断加强管理、节能降耗、推进科技进步、提高服务质量的积极性,对在价格等其他条件不变的情况下,企业通过加强管理、节能降耗,降低成本所产生的税后利润,全部留给企业,用于企业发展和增加职工收入,政府投资股份不参与收益分配,也不采取下调服务价格的方式,以鼓励企业有效控制成本,为社会提供优质服务。同时,对推进科技进步、提高服务质量所需投资增加的成本,在服务价格调整中予以考虑,鼓励企业增加投资,改进技术,不断提高服务质量,满足社会公共需要。

(四)进一步完善价格听证,建立 PPP 服务价格独立民意调查与消费者组织参与决策制度

第一,建立价格听证对决策的刚性约束机制,有效克服走过场的流弊。进一步完善现行价格听证办法,建立听证对价格决策的刚性约束,听证代表 70% 以上反对价格调整,价格主管部门应停止本次价格调整,充分尊重消费者的意见和权益。这将促使企业不断加强管理,改进技术,降低成本,为居民和企业提供优质公共服务,而不是一味希望通过涨价转嫁成本,甚至取得暴利。

第二,建立 PPP 服务价格独立民意调查制度,为价格决策服务。为掌握公共服务 PPP

项目消费者对服务价格的真实意愿,建立独立民意调查制度,委托咨询公司等独立第三方机构开展民意调查,全面、具体了解消费者对项目服务价格的意见,向价格主管部门提交独立调查报告,就消费者对价格调整的整体意见、具体状况、价格调整的经济社会影响、价格调整风险评估等事项进行说明,为价格主管部门就公共服务 PPP 项目价格决策服务。在充分考虑消费者意见、投资者收益及政府财政承受能力的基础上,谨慎决策,防止盲目决策所生产的消极后果。

第三,培植消费者组织,提高消费者参与价格决策的广度与深度。培植用户协会等行业性消费者组织,在普通消费者和价格主管部门之间架设沟通的桥梁,提高消费者参与价格决策的广度与深度,维护广大消费者的利益,实现价格监管的最终目的。

(五)创新 PPP 项目价格监管体制,平衡各方利益诉求

第一,建立 PPP 项目价格监管业务流程,明确职责分工。根据行政管理体制、财政管理体制和价格管理体制,建立专门的公共服务公共 PPP 项目价格监管体制,进一步明确地方政府价格主管部门公共服务公共 PPP 项目价格监管职责,以及财政部门、业务主管部门参与价格监管的职责。根据 PPP 项目价格监管职责划分,以及公共服务公共 PPP 项目的建设运营过程,建立公共服务公共 PPP 项目全生命周期价格监管业务流程。

第二,加强公共服务 PPP 项目日常运行价格监管,及时解决新问题、新矛盾。PPP 项目一般具有经营周期长、不确定性因素多、面临风险大的特点,其中不少经营风险和价格存在密切关系。在 PPP 项目价格监管中,需要通过定期审阅企业财务报表,深入企业调研、网上信息沟通等方式,加强 PPP 项目日常运行价格监管,及时发现问题、及时解决问题,帮助排除企业经营过程中的隐患,实现长期稳健经营,为社会提供优质公共服务。

第三,建立 PPP 项目价格监管协调机制,平衡各方利益诉求。除前文价格听证、民意调查,满足消费者的利益诉求外,通过价格监管,及时调控价格高低,能使投资者得到合理回报,有积极性搞好 PPP 项目运用,为社会提供优质公共服务。同时,通过价格监管,及时调节 PPP 项目价格,能将政府需要负担的财政补贴、税收优惠控制在政府财政承受范围之内。这样,就使得 PPP 项目价格对于消费者、投资者和政府而言都能接受,从而保证项目能够按照合同文件稳健经营,达到建设运营目标。

参考文献:

- [1][美]E.S.萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2][英]达霖·格里姆赛等. 公私合作伙伴关系:基础设施供给和项目融资的全球革命[M].北京:中国人民大学出版社,2008.
- [3]贾康,孙洁. 公私合作伙伴关系理论与实践[M].北京:经济科学出版社,2014.
- [4]温来成,刘洪芳,彭羽. 政府与社会资本合作(PPP)财政风险监管问题研究[J].中央财经大学学报,2015(12):3-8.
- [5]温来成,苏超. 新型城镇化建设中推进投融资公私合作的紧迫性、可行性与突破点[J].地方财政研究,2013(12):4-7.
- [6]北京机场高速去年盈利 8 千万 境外股民分走 7 千万[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/china/dfjj/20110506/16149803609.shtml>,2011-05-06.

市场经济与中国公共治理转型

宋健敏 湛学勇*

摘要：中国的市场化改革所带来的经济发展成就是巨大的，中国共产党在2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是明确指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。但是，近年来，由于市场体制与传统的行政管理体制不兼容引发的社会矛盾频频爆发，中国公共治理的体制和范式面临着重要和紧迫的挑战。本文试图从“个体利益”这一市场经济体制的基础出发，以经济学的视角，厘清市场经济语境下“个体利益”的含义，辨析“个体”与“公共”的关系，并论述其对于市场经济体制下公共治理转型的重要意义，探讨西方社会公共治理转型的经验与反思，以及“公共治理”与传统的“公共管理”范式的差异。以此为基础，我们还讨论了中国公共治理研究以及公共管理学科发展的导向问题。

关键词：市场经济 公共治理 转型



引言

自1978年改革开放以来，中国逐步实施了以市场化为导向的经济体制改革，其最具历史性意义的标志分别为20世纪80年代以“家庭联产承包制”的农村集体经济改革、90年代以“股份制形式”进行的城市国有企业改革，以及2001年加入世界贸易组织(WTO)。这三项改革的核心都可以理解为：通过对公有制下“个体利益”的承认和让渡，调动地方官员与民众发展经济的积极性，让中国快速走出计划经济的阴影，融入全球市场的竞争，最终迈进以市场经济为主体的现代化发展道路。事实证明，中国改革所释放的生产力是巨大的，以经济指标而论，中国的名义国内生产总值(Nominal GDP)已经从改革开放初期的全球排名前十以外跃居为如今的全球第二大经济体，仅次于美国。但是，由于以市场化为导向的经济体制改革目标并没有完全实现，与市场经济体制配套的政治与行政体制改革亦相对滞后，改革开放三十多年来经济巨变所伴随而来的社会矛盾也频频爆发，在公共安全、卫生医疗、环境保护、食品质量、法治与反腐败等领域，各种治理失灵的问题层出不穷，

* 作者简介：宋健敏，上海财经大学公共经济与管理学院副教授；湛学勇，香港理工大学管理与市场学系助理教授。

各级政府常常陷入运动式治理的困境,中国公共治理体制的转型非常艰难。中国面临的公共治理挑战也对从事社会科学研究特别是公共管理研究的学者提出了新的课题。

在“以个体利益为基础”的市场理念已经基本根植于中国的今天,如何重构“公共”的概念,探究市场经济体制下公共治理的本源性问题十分重要和紧迫。本文在建立市场经济体制的大前提下,试图从“以个体利益为基础”这一市场经济体制的本质要求出发,提出中国的公共治理体制必须要转型到与市场经济体制兼容的模式,避免西方国家因对“公共”概念认识偏差而引起的福利社会危机,从认识“个体和个体利益是市场经济体制的前提和基础”着手,寻找中国公共管理体制建设和治理转型的合理路径。最后,我们结合中国现有的公共管理学科的发展讨论关于中国治理转型的一些想法。

一、“个体及个体利益”是市场经济体制的基础

中国的传统道德体系推崇“以礼制欲”,即崇尚以道德戒律抑制私利的“大公无私”行为,在新中国成立以后的计划经济时期,“个体及个体利益”更是受到了极大的压制。因此,长期以来,“个体利益”不仅被置于“集体利益”和“国家利益”之下,而且往往带有卑微、贬义的色彩。但是,“个体利益”作为人类行为的关键激励要素,其重要意义不仅早已被亚当·斯密以来的经济学学者所认识,而且为全球政治、经济与社会发展的历史实践所证明:保护个人经济自由与私有产权的经济制度能够带来长久的稳定与繁荣。中国选择了告别传统计划经济而转向建设市场经济,无疑是将人类社会发展的共同智慧吸收于中国社会的建设与发展。2007年,历经17年争论之久的《中华人民共和国物权法》尘埃落定,更是我国在法律上对“个体利益”的一种保护。我们可以从经济学的传统出发,来阐述个人利益的重要性及其在制度转型中的地位。

(一)“个体及个体利益”对于市场经济的重要性和不可或缺性

尽管亚当·斯密“看不见的手”的理论众所周知,但是这里我们需要回顾一下《国富论》关于“个体利益”在市场经济机制中作用机理的描述。以《国富论》为代表的经济学理论所要研究的是如何解决“人类无限欲望”与“资源有限稀缺”的矛盾问题,也即资源有效配置的问题。在社会分工日益细化,生产者与消费者之间的链条越来越长的现代社会,资源的利用与人们需求之间的信息传递也就愈加复杂,因而资源被配置在人们最需要的产品生产上也就越来越困难。从亚当·斯密开始的古典经济学所强调的是“在一定条件下”,市场价格可以引导“自利”的个体行为走向这一目标。其内在逻辑为:当市场价格完全反映市场供求关系时,个体“趋利避害”的“自利行为”能够使得资源朝着最需要的场所流动。具体来说,当对某种资源的需求高时,这种资源的价格就会高。一方面,从个体消费者方面来看,他们会根据自己的偏好顺序来确定自己的选择顺序,其结果是最需要者出示最高价格,因而也就获得这种资源的使用;另一方面,从个体生产者来看,利益的来源是边际成本与市场价格之差,由于价格是无法控制的外生因素,因此,通过替换要素或提高要素使用效率的技术革新来降低成本则是其获利的唯一途径,其结果正是让资源更为有效利用和配置。在这个逻辑中,无论是消费者还是生产者,“个体利益”所起到的作用都是对资源有限性的能动反应,或者说信息的发送器,而价格是这一信息的传递器。所以说,