

PPP的中国逻辑

蒲坚 孙辉 车耳 张悃◎著



中信出版集团 · CHINACITICPRESS



PPP的中国逻辑

蒲坚 孙辉 车耳 张偲◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 的中国逻辑 / 蒲坚等著. -- 北京: 中信出版社,
2016.7
ISBN 978-7-5086-6360-9

I. ①P… II. ①蒲… III. ①政府投资-合作-社会
资本-研究-世界 IV. ①F830.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 127095 号

PPP 的中国逻辑

著 者: 蒲坚等

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32 印 张: 7.75 字 数: 143 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版 印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-6360-9

定 价: 45.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由销售部门负责退换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com



导 论 三性耦合、共有制与PPP

中国特色社会主义制度下的PPP // 003

中国道路与PPP制度供给 // 010

人本理论与PPP // 018

共有制下的PPP // 024

共有制实现形式：PPP // 029

第一章 PPP与信托精神

从特许权的历史演变看PPP // 037

从婚礼和婚姻之辨看PPP // 043

从信托特征看PPP // 049

我们的观点：契约精神是PPP成功的关键 // 056

第二章 概念、分类、概述

概念 // 059

分类归纳 // 063

本轮 PPP 推行背景 // 068

我们的观点：推行 PPP 的现实意义 // 073

第三章 国外 PPP 制度介绍

PPP 的国际比较 // 079

国外 PPP 实践经验 // 081

我们的观点：对国外 PPP 制度的思考 // 122

第四章 PPP 与政府投资基金

概念 // 127

分类 // 129

思路、政策与作用 // 131

政府投资基金的基本运作模式 // 135

资金来源分析 // 138

典型案例 // 138

我们的观点：基于政府投资基金的 PPP // 142

第五章 PPP与财政体制

地方融资平台与吏治 // 148

公共财政基础理论 // 158

我国PPP提供公共物品实践集锦 // 179

我们的观点：对我国已有PPP实践的总体评述 // 185

第六章 PPP与地方融资

地方债 // 191

政策性金融 // 192

本轮PPP // 203

我们的观点：地方财政投融资的新机制点评 // 211

第七章 PPP与监管

地方政府投融资PPP中的监管体制研究 // 217

PPP项目建设运营的财政监管政策研究 // 232

我们的观点：完善PPP项目财政监管政策的选择 // 238

后 记 // 241

导 论
三性耦合、
共有制与PPP

中国特色社会主义制度下的PPP

无论哪一种社会形态，在它们所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是决不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是决不会出现的。

——马克思《政治经济学批判》

中西PPP的本质区别

PPP（Public-Private-Partnership，公私合作模式）是时下热门词，但PPP究竟是什么，却众说纷纭：法学研究者认为PPP是法律契约，经济学研究者认为PPP是经济制度，管理学研究者认为PPP是全生命周期的项目管理，社会学研究者认为PPP是不同利益相关者的联合体，等等。实际上，从更高、更广的视角来

看，即以辩证历史唯物主义的观点来看，PPP本身是生产力发展到一定阶段所产生的与之相适应的生产关系调整。中国发展PPP这种生产关系调整的底线是不偏离社会主义道路^①，并由此保障社会成员结成的命运共同体达到共同富裕的状态，实现中华民族伟大复兴。

将PPP置于辩证唯物主义的高度来认知，可以从马克思对生产关系有过“两个决不会”的经典论述说起：“无论哪一种社会形态，在它们所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是决不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是决不会出现的。”^②这句话的实质是指生产关系一定要适合生产力性质的社会形态发展一般性规律。从实践角度回顾，现代意义上的PPP诞生于老牌资本主义国家、工业革命发源地——英国，而不是发展中国家，这符合生产力学说，即PPP是在生产力发展到相当高的程度才可能出现的。

因此，PPP在中国得到推广，一方面是因为国民经济发展水平提高，另一方面是因为社会成员要求分享改革成果的呼声日益高涨，二者在中国特色社会主义市场经济制度下是对立统一的。其内在机理如下。

第一，生产资料的社会化大生产与生产关系私有制之间的

① 这是中国与资本主义国家发展PPP的根本不同之处。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，北京：人民出版社，1995：33。

矛盾加剧，社会成员之间早已结成命运共同体，而生产经营决策却集中在小部分资本所有者手中，生产关系为了适应生产力必然要进行社会制度微调。这种必然性正如马克思所说，“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系”。^①

第二，马克思曾深刻剖析简单市场经济中的生产和资本主义市场经济中的生产，并结合他所生活的时代指出，简单市场经济中的生产是基于平等的劳资关系，目的是为了交换；而资本主义市场经济中的生产掩盖了劳资双方的不平等，目的就是让资本家获取剩余价值。这一经典分析在当前仍旧适用，可用于区分资本主义国家发展PPP和在中国特色社会主义制度下发展PPP的不同——资本主义国家发展PPP的驱动力源自资本需要不停自我增值的根本逻辑（哪怕是借助公共财政的力量），而中国推行PPP是社会成员作为命运共同体分享改革开放成果、社会主义公平与效率兼顾的历史必然。

臧否西方经济学对PPP的理解

意识形态服务于上层建筑，资本主义经济学必然要为资本

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，北京：人民出版社，1995：32.

主义制度进行辩护。因此，要真正理解中国特色社会主义市场经济制度下PPP的本质，还需站在历史唯物主义的理论高度，用扬弃的立场、发展的眼光进行分析。为了更清晰地阐述我们的主张和理论，我们要对西方主流经济理论和马克思主义经济学的不同之处进行精炼比较。

众所周知，新古典经济学与马克思主义经济学滥觞于古典经济学，前者强调资本主义私有制是一切社会改造的出发点，后者得出了资本主义不可调和的矛盾而最终会被更先进的社会制度所替代的结论。

由于新古典经济学采用公理化范式，在结论的推导上形式严谨，牢牢地占据了大学教科书、学术期刊，以及大众传媒的话语权。然而，西谚有云：“真理掌握在少数人手中。”也正如中国的古训“有理不在声高”，新古典经济学主张的正确性值得探讨。在以保护私有产权为意识形态的西方标准经济学教科书中，核心模型是供给与需求的价格均衡问题。如果从纯数学的角度来看，所有均衡解无非是数学上的一个不动点。这种不动点是如何推动人类社会进步的呢？是充满神秘主义的宏观随机冲击？还是不可度量的外生技术进步？PPP作为一种新型的管理方法、组织生产模式因何而出现，在西方经济学看似逻辑严密的数理模型体系中，找不到强有力的解释。

即便是稍微熟悉西方经济学的读者也一定了解这样一个事

实：当代经济学主流理论——新古典经济学，在指导实践方面，并没有其在教科书领域那么成功。

新古典经济学中以罗伯特·索罗为代表学者的新古典增长理论，对当今资本主义发达国家现有的增长机制和增长源泉具有一定的解释力。后来的新古典主义学者在索罗的基础进行了理论上的完善，相继诞生了拉姆齐-卡斯-库普曼斯模型、内生增长理论、收敛假说和检验等学说，索罗本人也因此获得诺贝尔经济学奖。新古典增长理论假设，自诞生至今，不管经济如何发展，人类社会只有一种形态，即没有区分过人类经济社会发展的阶段性特征，这不符合历史事实。这种基于私有产权制度的宏观增长理论，也违背了私有产权制度诞生远远迟于人类社会出现这一历史事实。新古典增长理论也无法解释为什么一些国家可以摆脱“马尔萨斯陷阱”进行工业化革命，而另一些国家依旧贫困；更无法较好地描述同时拥有传统部门与现代部门的发展中国家的经济增长机制。^①

实际上，自 1956 年新古典增长理论诞生以来，经历了半个世纪的发展，广袤的非洲大地依旧贫瘠。获得诺贝尔经济学奖的主流经济增长学说，无法很好地解释这个星球上的国家兴衰

① 所谓“马尔萨斯陷阱”是指马尔萨斯提出的两个级数的理论：人口增长是按照几何级数增长的，而生存资料仅仅是按照算术级数增长的，多增加的人口总是要以某种方式被消灭掉，人口不能超出相应的农业发展水平。

之谜，也无法为落后国家或者发展中国家提供明确的发展与赶超政策建议。这也许正如新古典主义集大成者、诺贝尔经济学奖获得者保罗·萨缪尔森在他的名著《经济学》(*Economics*)中所写的：“每个人都知道，当一种思想被写进这种书籍中以后，不管它是多么不正确，它几乎会变为不朽的。”早在马克思生活的时代，马克思本人就批评过西方经济学家们“不去揭示事物的内部联系，却傲慢地断言事物从现象上看不是这样的时候，他们自以为这是做出了伟大的发现。事实上，他们夸耀的是他们紧紧抓住了现象，并把它当作最终的东西”。^①

通过梳理大量文献，我们可以发现，西方经济学对PPP的研究停留在成本——收益分析、项目流程再造、再谈判分析、公共采购法条修正、政府职能转型等方面，缺乏对PPP作为一种新型生产关系出现这一特点的敏锐把握。这种缺乏大历史观的研究方法局限于感性材料，无法得出最深刻的、本质的结论。

马克思主义经济学视角下的中国PPP

资本的逐利性是资本生存的原动力，马克思与亚当·斯密对资本主义制度认识的不同之处在于，马克思主义视角下的资本在时间和空间上具备寻求扩张的本性。在提出人类社会发

① 马克思恩格斯《资本论》书信集，北京：人民出版社，1976：282。

形态的科学规律的基础上，马克思提出了众所周知的生产力学说理论，利用生产力和生产关系之间的对立统一，解释了人类社会从古至今的发展形态，解释了不同国家在同一历史时期的制度差异，并发现了剩余价值学说，以资本的逻辑预言资本主义私有制最终将被自身所终结的科学论断。

资本靠剥削和掠夺才能不断积累，而置于PPP架构中的资本，仍旧不会摆脱其逐利本性。有效的PPP制度设计应该是充分利用资本追求效率的优点，牢牢限制资本的嗜血性。资本主义国家将PPP作为提供公共物品的手段，也为资本提供了新的庇护所——公共财政的资金信誉高、风险低、周期长，资本一旦与政府资金融合，实质上是进了“保险箱”，德国等发达国家的PPP项目没有明显成本优势（甚至存在成本劣势）的案例就说明了上述问题。

马克思以更广的视角将人类社会的发展置于所有制的变迁中，而非仅仅以私有制为研究和假设前提，对此，马克思写道：“把两种极不相同的私有制混同起来了。其中一种以生产者自己的劳动为基础，另一种以剥削他人的劳动为基础。它（指古典经济学）忘记了，后者不仅与前者直接对立，而且是在前者的坟墓上成长起来的。”^①随后，马克思对以私有产权为基础的市场

① 马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：876.

经济进行了详细的区分：简单市场经济是“靠自己劳动挣得的私有制，即以各个独立劳动者与其他条件相结合为基础的私有制”^①；资本主义市场经济私有制则是“以剥削他人但形式上是自由的劳动为基础的私有制”。^②在科学划分的基础上，马克思发现资本主义市场经济取代简单市场经济是生产力发展到一定阶段，生产关系发生阶段性变化的历史必然。同理，当社会化大生产进一步解放生产力，资本主义市场经济不再是一种先进的生产关系，不再适应生产力发展水平的时候，一定会被更高级的生产关系取代，甚至私有制本身也会被取代，这也是历史发展的必然。

中国的PPP内置于中国特色社会主义市场经济体制之中，从制度设计和生产关系来说，理应较资本主义国家的PPP更先进。但由于我国社会主义制度处于初级阶段，资本主义国家拥有上百年积累，现在我国与发达国家还存在差距。

中国道路与PPP制度供给

1982年，在党的十二大开幕词中，邓小平提出“建设有中国特色的社会主义”，决不能“照搬照抄别国模式”，标志着中

① 马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：872.

② 马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：873.

国道路的提出。

自 1978 年起，中国开始从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，实现了快速的经济增长。根据国家统计局数据，1978~2014 年，中国 GDP（国内生产总值）从 0.365 万亿元增长到 63.614 万亿元。按照购买力平价计算，中国已经成为世界第二大经济体，如果按照现在的趋势发展下去，中国大约会在下一个 10 年超过美国，成为世界上最大的经济体。

当前可持续发展面临的困局

经济建设的巨大成就不能掩盖中国在其他方面面临的挑战，改革开放的“粗线条”发展成果是以社会分配均衡、自然资源保护、经济结构优化、社会有效治理等方面的缺失为代价获取的。

在社会分配方面，20 世纪 80 年代，中国在亚洲还是收入分配最平等的国家之一。此后，中国经历了社会总收入增加和财富分配不均衡加剧的过程，同时不同社会阶层和群体之间的关系日益紧张。经济上的自由化和部分地方国有企业的改制，导致了下岗问题，省域间、县域间经济发展水平的差距拉大。

在自然资源方面，中国的经济增长模式一直是能源和资源密集型。中国巨大的资源需求在某种程度上加速了世界非再生资源的枯竭，中国近年来消耗铁矿石的全世界占比在 50% 以上，