

合同式治理：城市公用事业市场化的机遇与挑战

石 艳^{1*}, 赵隆昌^{2*}

¹河北金融学院金融与投资学院, 河北 保定

²中山大学政治与公共事务管理学院, 广东 广州

Email: zhaolch8@mail2.sysu.edu.cn

收稿日期: 2021年1月22日; 录用日期: 2021年2月13日; 发布日期: 2021年2月22日

摘 要

城市公用事业作为经济社会发展过程中的基础设施保障产业, 自PPP (Public Private Partnership)政策于2013年密集出台以来便成为我国各级政府积极探索PPP发展模式的主战场。PPP模式的重大变革是城市公用事业发展中政府规制和市场竞争的关系经历了由以往二者相互对立到融合互补的过程, 这是城市公用事业治理模式的重大转变, 即城市公用事业的发展开始由政府政策规划为主导逐步转变为依靠合同关系的“公私合作”市场化模式。这种依靠合同关系的治理方式为城市发展带来了新的机遇, 不断提升着城市的管理和运行效率, 促进了城市社会经济的发展和潜在收益的提高。但同时, 在全新的合同式治理框架下, 随着传统的政府主导型发展模式被逐步取代, 城市公用事业的市场化过程也遇到了诸多现实复杂的问题, 利益博弈、信息不对称、监管缺失、政治风险等一系列困难对这种全新的合同式治理方式不断提出挑战。因此, 全面系统认识依靠合同基础的公私合作(PPP)关系下城市公用事业市场化改革的政府与市场关系困境, 正确把握发展过程中面临的一系列机遇与挑战, 建立适应市场经济环境的公用事业发展体制, 已经成为中国城市治理现代化不可回避的焦点问题。

关键词

PPP, 合同治理, 城市公用事业, 机遇, 挑战

Contractual Governance: Opportunity and Challenge of Marketization of Urban Public Utilities

Yan Shi^{1*}, Longchang Zhao^{2*}

¹School of Finance and Investment, Hebei Finance University, Baoding Hebei

*共同第一作者。

²School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou Guangdong
Email: zhaolch8@mail2.sysu.edu.cn

Received: Jan. 22nd, 2021; accepted: Feb. 13th, 2021; published: Feb. 22nd, 2021

Abstract

As an infrastructure guarantee industry in the process of economic and social development, urban public utilities have become the main battlefield for governments at all levels to actively explore the PPP development model since the Public Private Partnership (PPP) policy was launched in 2013. The biggest change of PPP model is that the relationship between government regulation and market competition in the development of urban public utilities has gone through a process from mutual opposition to integration and complementarity. This is a major change in urban public utilities management mode, namely the development of urban public utilities start policy planning by the government as the leading gradually to rely on contractual relationship “public-private partnership” market-oriented model. This governance mode relying on contract relationship has brought new opportunities for urban development, continuously improved the efficiency of urban management and operation, and promoted the development of urban social economy and the improvement of potential income. But at the same time, under the new contract type governance framework, with the development of the traditional government leading mode being gradually replaced, the marketization process of urban public utilities has met a lot of complex problems; a series of difficulties, such as interest game, information asymmetry, lack of supervision, political risk and so on, constantly challenge this new contract governance mode. Therefore, a comprehensive and systematic understanding of the predicament of the government-market relationship in the market-oriented reform of urban public utilities under the Public Private Partnership (PPP) based on contract, correctly grasping a series of opportunities and challenges in the process of development, and establishment of a system for the development of public utilities that suits the market economy environment, have become the unavoidable focus issue in the modernization of urban governance in China.

Keywords

PPP, Contractual Governance, City Utility, Opportunities, Challenge

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自改革开放后逐步进入社会主义市场经济发展阶段以来, 我国的各项城市基础设施建设得到快速发展, 与之相伴随的, 是公用事业领域的一系列改革, 最为突出的是城市公用事业的市场化改革。长期以来, 我国城市公用事业的发展基本都是集自然垄断和行政垄断于一身, 政府垄断经营几乎成了公用事业发展的主基调。但随着经济社会的快速发展和人民生活需求的不断提高, 这种垄断型的公用事业发展模式逐步暴露出巨大的弊端, 传统的公用事业管理体制和运营模式已无法满足人们日益增长的生活需求。在这种情况下, 必然需要探索更加合理和积极的发展机制。为了改变传统运营体制的困境, 我国政府先后采取了一系列积极的举措来脱离困境。其中, PPP (Public Private Partnership)作为公共基础设施中政府

和社会资本合作参与公用事业发展的新模式,近年来正得到越来越广泛的关注和研究。这种新发展模式的一个重要特征,是通过合同外包的方式与民间资本进行合作,以达到风险共担和利益共享的目的,这种模式大大提高了政府管理运行的效率,避免了政府“供不应求”局面的进一步扩大,有效控制了政府和市场的失灵。在这种背景下,公私合同式的模式开始出现在城市公用事业发展的各个领域,如公共服务外包合同、特许经营合同等。这种依靠合同关系建立起来的政府与社会资本的“公私合作”治理的模式,被称为合同治理(governance by contract)。本文将基于合同治理这一基础概念,通过梳理我国公用事业市场化改革的历史进程,重点分析其在 PPP (公私合作)模式下的运作过程,通过其演进过程来看政府与市场关系的博弈和平衡,以此探讨中国城市公用事业改革面临的机遇与挑战并提出一定的政策建议改善其今后的发展。

2. 合同式治理的提出背景及其内涵

新公共管理运动引发了治理方式的重要变革,促使合同治理(governance by contract)开始进入公共管理和制度经济学的研究领域。新公共管理运动在传统的分析框架上加入了一种新的研究途径——契约主义,即设置了一种依靠合同规制发展的体系。其本质目的是通过引进市场竞争机制促使政府从提供公共服务的制度框架中挣脱出来,并以竞争性的市场服务外包机制来部分取代或补充传统的公共服务供应体系,从而减少供应成本,解放政府生产力,将政府的职能重新拉回到宏观政策的制定方面。近年来,随着私人资本大规模涌入公共服务领域,依靠合同保障的“公私合作”方式成为政府与市场交流的主要载体,这也促使政府从传统的单向治理模式向双向合作的治理模式转变,“合同式治理”正逐步成为政府治理变革的重要内容。

2.1. 合同治理的提出

传统的政府治理模式多为以权力为基础的建立在规则、机构和政治等级上的纵向治理模式[1]。这种带有强权式的治理模式虽然也取得了积极的成效,但在人类社会发展全球化的今天,随着内外部主客观因素的变化更加复杂,传统依靠权力去推动社会治理的模式已然跟不上时代发展的需求。自 20 世纪 70 年代末开始,英美等国率先掀起的以市场化和民营化为主的政府改革运动很快在全球范围内产生了影响,各国相继展开了政府向社会购买服务、政府特许经营、政府服务外包等一系列改革,这段时间内政府集中改革运动后来被克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)称之为“新公共管理”[2]。在新公共管理运动中催生出了很多新的政府治理工具,合同治理便是其中非常具有代表性的一种。所谓合同治理,简言之是一种在民主政治框架下以合同为内在协调机制有限地将政府权力让渡给市场主体,从而形成的一种契约形式的高效合作治理新模式。国内合同治理的开端起源于 20 世纪 80 年代的国有企业承包经营制和政府内部管理的目标责任制。随着改革开放进程的不断深入和社会主义市场经济体制的建立,合同治理在我国也得到了相当范围的拓展。尤其是进入 21 世纪之后,在治理模式由“权威机制”向“协商机制”转变的大背景下,合同治理的发展弥补了诸多传统治理方式的弊端,合同式治理开启了一个全新的治理时代。

2.2. 合同治理的内涵

上文提到,在传统的政府治理形式中,治理的有效性建构在依靠规则、机构和政治等级的科层关系基础上,合同式治理的主要不同点在于改变了这种结构关系,转向了依托民主政治的平等、自由、合作、互惠等原则下的合作协调机制([3], p. 51)。这是一种新的治理社会的有效形式,通过实行合同式来实现政府公共管理、创造公平竞争环境以及整合资源配置和公共管制([4], p. 169)。其内涵集中体现在合作关系和利益分配层面,合作强调了政府和承担外包服务的市场主体之间为实现既定目标的一种有效存在关系,二者是互相依赖和促进的,因存在目标的共同性而具有良好合作关系的基础。利益分配则体现了二者的

博弈过程,这也是传统治理模式向合同治理转变过程中的矛盾多发点和政策建议集中点。平等互惠的利益分配原则更有利于合同治理模式发挥作用,是公私合作有效进行的价值基础。表1反映了合同治理的内涵分布状况:

Table 1. Connotation distribution table of contractual governance

表 1. 合同治理内涵分布表

环节	内涵	价值关注点
合作关系	平等; 协商; 互惠; 自由	精神层面
利益分配	平等; 互惠; 包容; 共享	物质层面

合同治理的有效开展依赖于政府和市场主体之间的良好合作关系和平等的利益分配体系,在这种全新的治理模式下,所有的行为主体作为合同双方的执行者,应该享有平等的存在关系。传统意义上,政府作为权力的行使者,不免与非政府主体之间产生隔阂,但在合同治理模式下,政府作为合同的签订者、利益的收获者和政策的制定者,应该保持与市场主体之间的平等互惠的合作关系。二者作为合作者,一旦合同生效而进入共同的利益圈,便需要时刻保持平等、协商、互惠和自由的合作关系,政府不应该用公权力对市场主体的合法行为加以约束,而市场主体也不应该因完全追求经济利益而损害社会效益,这是合同治理有效进行的基础,良好的合作关系是其精神层面的保障。再者,是合同治理模式中矛盾的高发点和集中点,也是需要时刻关注和解决的重点问题,即政府与市场主体之间的利益分配关系。合同治理强调各行为主体之间的协商关系,意味着政府行为不再是传统意义上单向且强制的过程,合作过程必须强调对双方基本利益的保障,必须充分尊重合作双方的意愿和权利,倡导用协商与沟通的方式解决矛盾,达成一致意见。在二者利益的分配上,应该是互惠和共享的,传统的城市公用事业由政府掌握是一种主要强调公共利益的发展方式,合同制将一定量的公共服务外包之后,就改变了相应的利益关系,成为需要兼顾公共利益与私人利益的发展方式。但是在现代公共行政关系中,公共利益与私人利益并不是完全对立和冲突的,尤其在合同式下,二者是相互依赖和包含的过程,因此,强调公平互惠的利益分配,是合同治理的另一大重要内涵。

3. 我国城市公用事业市场化改革的演进体系

3.1. 我国城市公用事业市场化改革的原因

我国传统的城市公用事业发展体系是集自然垄断与行政垄断于一身的政府主导体系,而传统理论认为,在具有高度垄断性的行业之内,市场无法充分发挥其调节作用。此外,随着市场经济的高度发展,城市基础设施建设进入高速发展时期,城市化速度越来越快,城市规模不断扩张,由此直接导致了城市居民生活对公用事业服务需求的不断增加。但由于在传统供给体制内,政府的灵活性已大大降低,现有的发展状况已然远远无法满足公众需求,而政府部门面临高压力的市场需求,由于供给有限而不得不调整供水、供热、供气的价格,在这种情况下,“效率低、质量差、太落后”等字眼几乎成了城市公用事业的独有标签,城市公用事业领域的一系列困境要求我国政府不得不尝试改革现存机制。此外,由于社会生产力的快速提高和新技术、新产业的大规模出现,导致了社会分工的再扩大化,这种趋势不仅削弱了政府垄断的程度和范围,还创造了全新的竞争领域和竞争关系。比较突出的比如城市路网的投资建设、电力设备的生产与电力输送、电子通讯行业的快速发展等等。再者,是公用事业所提供服务的性质而言,由于公共产品的可替代性比较强,消费者在面临高昂的服务价格和低下的服务质量时,往往选择其他替代产品或服务,这对具有垄断性质的政府而言,无疑是极具打击性的。比如当城市公交车消费价格高昂时,人们会选择私家车或自行车甚至徒步等方式出行,在这种情况下,只有引进市场主体激发竞争关系,

才能促使服务价格的降低和质量的提升。基于上述种种原因, 在内外部环境多种因素的刺激下, 公用事业在一定程度上实现了责任者与生产者分离的可行性, 即政府有责任组织和监管相关设施的生产, 但不一定亲自建设和运营, 可以交由市场来完成。由此, 我国城市公用事业市场化改革的道路逐步铺开。

3.2. 我国城市公用事业市场化改革的主要发展模式

自上世纪 90 年代开始, 一些地方政府开始尝试利用非政府投资发展城市公用事业[5]。2000 年以后, 中央政府更进一步出台政策, 鼓励非公资本进入城市公用事业的建设、运营和管理。自 2003 年开始, 我国城市掀起了一场城市公用事业的改革浪潮[6]。在这段时间内, 国内产生了各种形式不同的公用事业市场化发展模式, 表 2 是几种主要的发展方式:

Table 2. Brief list of main modes of marketization development of urban public utilities

表 2. 城市公用事业市场化发展主要模式简表

模式	主体	合作形式	合作基础
BOT 模式	政府 - 私人主体	“建设 - 运营 - 移交”	契约文件/特许经营
合资模式	国有单位 - 项目公司	项目制	合同
直接购并模式	外资/民营资本	直接并购, 改造经营	合同
民营企业独资经营模式	政府 - 企业	政府服务外包	合同
公私合营公司模式	特殊目的公司	政府采购	特许经营

BOT (Build-Operate-Transfer)模式实质上是一种基础设施投资建设与运营的方式, 是“建设—运营—移交”模式的简称。BOT 是政府通过和私人主体之间通过签订契约文件或特许经营合同, 将政府所需的公共基础设施建设任务移交给私人主体并允许他们负责建设和运营, 并允许其在特许经营合同期限内通过这些基础设施产品获得合法的利润来源, 但私人主体需要在特许经营合同期满后, 将所有产品无偿全部移交给政府部门。但在特许期内, 政府部门对这些基础设施产品不具备任何产权, 只能在契约或特许经营合同允许的范围下行使一定的监督和管理权限, 而私人主体却具有完全的所有权和使用权, 在特许经营合同期限内行使一切合法权利。

合资(Joint venture)模式是某个地区针对某一特定的项目成立专门的项目公司, 并由项目公司承担该项目的所需资金, 然后由该地区的国有单位提供资产并与专门项目公司进行合作共同成立合资公司, 并最终由合资公司负责该项目的运营管理。合资模式以合同为基础, 是一种项目制营运方式, 当合同期满后, 如果合作双方达成一致, 决定不再继续延长合作期限, 那么该合资公司的固定资产性质将直接转为国有。

直接购并(Direct acquisition)模式是在社会公用事业服务需求急剧增长, 而原国有或部分私有企业无法提供更好的服务以满足消费需求时, 将由新生资本力量对其进行直接购并, 并对原有经营环境和设备等系统进行全面的改造, 依托新的技术力量进行运营。在这种模式下, 新的社会资本力量的进入减轻了原有企业的经营压力, 并依托更为先进的生产技术降低了成本, 提供了更加质优价廉的服务, 大幅度减轻了政府财政压力。与此同时, 先进的生产技术与管理经验的流入提高了公用事业服务的运营效率和服务质量, 大大促进了公用事业服务的市场化改革。

民营企业独资经营(Private enterprise sole proprietorship)模式是一种政府服务外包的发展模式, 是政府部门将相关基础设施建设运营的权限在合同期限内完全移交给企业经营和管理的模式。在这种情况下, 民营企业可以充分发挥自主的灵活性, 参与市场竞争, 且由于民营企业自身拥有较为完善的激励控制机制, 可以在很大程度上促进供给服务的效率和质量, 减轻了服务成本和政府压力, 提高了城市公用事业

的发展质量。

公私合营公司(Public-private partnership company)模式即近年来快速兴起发展的 PPP 模式, 是公共基础设施建设服务中的一种项目制运作模式, 强调政府与社会资本进行合作。针对服务需求, 政府部门通过采购的形式刺激市场上企业(私人单位)进行竞标, 然后由政府部门选择最合适的企业进行合作并与中标单位成立专门的特殊项目公司, 签订相应合同并由特殊项目公司进行运营和管理。这种合作模式的优点是政府部门和私人部门之间基于公共产品的需求和供给, 通过特许合同达成协议, 形成了“利益共享、风险共担、全程合作”的伙伴关系, 政府部门因此而能够提供更好的公益事业服务, 企业也能承担更低的经营风险, 获得较为可观的经营利润, 自 2013 年开始, 我国 PPP 相关政策开始密集性出台。

综上所述, 基于特定时代背景和供需关系的不同, 城市公用事业的市场化模式也有所不同, 但整体上而言, 公用事业的市场化改革是大势所趋, 其发展模式的更新也是针对现存问题的正向反应, 其演进路径基本呈现出“发现问题 - 模式更新 - 进一步市场化”的趋势。

3.3. 城市公用事业改革过程中政府与市场主体的关系演化

上文提到, 城市公用事业市场化改革过程当中的矛盾多发点是来源于政府公共部门与市场私人部门的合作关系和利益分配方面, 其中主要的便是政府规制和市场竞争之间的关系演变问题, 总的而言, 二者的关系经历了从对立到融合的过程, 表 3 反映了城市公用事业市场化改革过程中政府与市场主体关系演化的三个阶段:

Table 3. A brief list of the evolution stages of the relationship between government and market in the reform of urban public utilities

表 3. 城市公用事业改革政府与市场关系演变阶段简表

阶段	时间	理论	关系	问题集中点
政府包揽期	20C30S-20C60S	政府规制理论	二元对立	政府财政压力巨大
市场迷信期	20C60S-20C70S	市场竞争理论	竞争互补	低效劣质&经营困难
政企合作期	20C80S-	政企合作理论	互补融合	逐利性 + 公益性 = 合作协调

20 世纪 30 年代至 20 世纪 60 年代左右是城市公用事业发展的政府包揽时期, 这个阶段内全球各国政府基本都包揽了本国的公用事业供给服务, 市场主体在此阶段内未能进入公用事业供给服务领域, 受到传统政府规制理论的影响, 政府与企业长期处于二元对立的状态, 政府部门也因此承担着巨大的财政压力。全球范围内政府公权力的绝对垄断, 使市场力量处在一个弱势地位, 城市公用事业的发展完全忽略了市场竞争的作用。这种模式在发展之初起到了积极的作用, 但随着后工业化时代的到来, 经济的快速发展和全球化进程的加快, 国有化治理模式的弊端开始集中暴露, 最严重的便是因缺乏市场竞争和完善的激励奖惩措施而导致的效率低下, 不仅如此, 随着消费需求的快速增长, 公用事业的供给服务质量也日趋低劣, 已然无法满足民众的生活需求。社会矛盾开始逐步显现, 城市公用事业发展进入严重的瓶颈期。

20 世纪 60 年代至 20 世纪 70 年代间是城市公用事业发展的市场迷信期, 这个阶段内由于消费者需求的急速上升和政府部门供应不足, 导致城市公用事业供给服务出现明显的发展短板, 政府由于经营困难而增加购买成本, 但财政压力却始终居高不下, 被严格规制的公用事业因缺乏市场竞争机制的调节而暴露出服务低效劣质以及管理和经营困难重重的困境。此外, 加之科学技术的快速发展带来的新兴技术冲击了政府部门传统落后的供应体制, 使得原本的自然垄断行业或行业中的部分环节具备了可竞争的条件, 因此世界各国政府开始陆续放松政府规制, 给予市场主体更多的灵活性并尝试引进市场竞争机制, 城市公用事业发展逐步开启了民营化的时代。这个阶段内, 在市场竞争理论的影响下, 政府和市场主体

之间呈现出竞争与互补的关系。但之所以将这一时期称之为“市场迷信期”，主要是由于前一阶段内由于政府失灵而带来的社会矛盾让人们对市场的调节机制产生了一种“迷信感”，这在一定程度上也反映出民众对政府放松管制并将其转交给市场执行的期待。此阶段内，城市公用事业民营化取得了相当程度的进展，在一定时空领域内大大减少了政府的财政和舆论压力，也为消费者提供了更好的服务，但快速民营化的浪潮同时也带来了一系列问题，主要是由于监管缺失使得市场主体提供公用事业服务的质量无法得到保障，民营资本的逐利性本质与公共事业的公益性矛盾进一步加剧，没有系统的法规去明确服务责任与监管责任，公用事业市场化改革亟需迎来新的变革。

20 世纪 80 年代至今，是城市公用事业发展的政企合作期，这一阶段内受政企合作理论的影响，政府与市场主体之间主要是互补与融合的过程，公用事业改革也逐渐迎来发展的新时期。由于上一阶段内市场迷信化的过度影响，公用事业民营化危机持续酝酿，各国政府部门开始探索建立公用事业民营化的监管机制。与前期完全民营化不同的是，此阶段内政府部门为保障措施的有效性，相继引入法律和制度的保证。尤其是近三十年以来，各学科领域均尝试运用各自研究优势，从更广泛的规制环境制度层面深入探求规制与竞争的关系。各国政府也发现，良好的城市公用事业供给模式不能单纯依靠政府公共部门，但也不能将权力完全下放至市场私人部门，需要将公共部门与私人部门的关系放在更加付复杂的新时期环境当中，探寻制度环境与市场机制、法律体系以及各种非正式制度安排之间的相互作用，推动政府与市场关系从二元对立走向制度框架下的互补融合，为政府规制的理论研究与实践探索打开了更为广阔的空间[7]。通过调节，私人资本的逐利性与公共服务的公益性得到了互补和融合，政企合作(公私合作)(PPP)的模式逐渐成为了政府与市场博弈的均衡点，也进一步优化着城市公用事业的供给服务模式。

4. PPP：新时期城市公用事业合同式治理的政策工具

我国在经历了以融资为目的的 BOT 模式和“特许经营”为主等几个关键且艰难的公用事业改革发展期之后，逐步迎来了符合我国国情的 PPP 规范化与标准化发展阶段。本节将介绍 PPP 模式的内涵、在中国的主要发展模式、当前发展的瓶颈与障碍以及公众认知方面的部分误区。

4.1. PPP 模式的内涵

PPP 直译为“公司合作伙伴关系”，在国内被解释为“政府与社会资本合作”[8]，关于 PPP 的定义，学界尚未形成一个统一的表述，但可以归纳出公私合作、提供公共产品或服务、利益共享、风险共担这四个要点[9]。PPP 背后的公私合作理念在中国由来已久，但其真正得到广泛关注和重视则起源于 2013 年左右中央相关政策的密集出台，尤其是财政部在《关于 2014 年中央和地方预算草案的报告》中首次提及 PPP 的概念并明确了要“推广运用 PPP 模式，支持建立多元可持续的城镇化建设资金保障机制”。自此，各级政府关于推动 PPP 项目发展的相关政策便密集颁布。根据现有研究[8]，中国的 PPP 发展道路大概可以分为探索、试点、推广、调整以及规制等五个阶段(表 4)。

Table 4. The development of PPP in China

表 4. PPP 在中国的发展历程

阶段	时间跨度	理论背景	现实背景	主要社会资本
探索	1984~1992 年	改革开放	改革开放，吸引外资	外资企业
试点	1993~2002 年	建立社会主义市场经济体制	分税制改革	外资企业
推广	2003~2007 年	放宽非公有资本市场准入限制	经济持续高速增长	民营企业
调整	2008~2012 年	“中国模式”思潮	金融危机，四万亿刺激计划	国有企业
规制	2013 年~今	市场在资源配置中起决定性作用	“三期叠加”，经济新常态	各类型企业

PPP 在我国全面深入发展的时间还较短, 简言之, PPP 是一种政府和社会资本合作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, 由政府力量与社会资本的融合发展取代了传统政府主导的单一供给服务模式。尤其在党的十八大对“政府与市场”的功能进行重新界定以后, PPP 对我国实际的发展产生了更加积极的影响。PPP 模式的推行, 将促进社会经济发展转型, 深化我国财税体制改革, 并进一步释放政府生产力, 加快政府职能转变, 促进国家治理能力现代化。

4.2. PPP 国内主要发展模式

从当前 PPP 模式在国内的发展实践来看, 主要有购买服务、特许经营和股权合作这三种方式。根据目的、合同期限和项目种类的区分, 三种发展方式在实际过程中有所不同, 各有针对性。

购买服务在操作类型上类似于政府服务的外包, 在整个项目流程当中, 政府负责承担资金投入, 而社会资本则负责整个项目链条中的几项职能, 诸如规划设计或设施建设等, 社会主体力量主要行使的职能是在政府的委托下进行项目的运营和管理。购买服务的类型又有委托运营和管理合同之分, 二者的目的相同, 都是为了引进的管理技术, 只在合同周期上略有不同, 委托运营一般是 8 年以内, 管理合同一般在 3 年以内。此外, 由于这种形式主要目的不是为了融资, 所以市场力量承担的风险十分小, 他们也因此能够更有积极性去贡献出先进的管理经验。

特许经营是 PPP 模式中最常见的一种方式, 是指政府采用竞争方式授权合法的组织通过协议(合同)明确权利和风险, 市场主体通过竞标的方式争夺项目运营权, 政府则授权中标单位在合同期限内依法通过运营基础设施和提供公共服务获取利益, 当合同期满之后再由市场主体将所有权和运营权整体移交给政府, 这种经营方式目前主要适用于能源、交通运输、水利、环境保护和市政工程这五个特定领域。特许经营在类型又有区分, 主要有三种, 但除了第一环节的流程有差异之外(分为转让、改建、建设), 其余两个环节均为运营和移交。特许经营的合同期限一般为 20~30 年, 旨在引入资金和技术, 化解政府部门的财务风险。

股权合作是 PPP 模式的第三种运营方式, 是政府公共部门让渡一部分国有产权给私人持有。股权合作是指政府部门出让资本之后, 由社会私有资本负责项目的设计、融资、建设、运营以及管理等全方面的工作, 这种模式下, 政府的供给服务职能相对弱化, 但对市场私人主体的监督职能则进一步增强, 且依靠合同的形式来保证这种合作关系是长期的。因此, 股权合作的目的是主要是引进市场的资金与技术, 并适度多下放权利给到市场, 以增强市场主体的灵活性, 提升公用事业的服务效率和质量, 其合同期限一般为长期。

4.3. PPP 当前发展的主要瓶颈与障碍

由于 PPP 模式在国内的快速发展阶段仍旧较短, 缺乏运行经验与市场调节, 因此当前 PPP 发展的一个重要障碍便是体制机制的不健全所导致的 PPP 运行的高成本。PPP 是通过契约或者合同将政府公共部门与市场私人部门捆绑起来的机制, 但市场是有风险的, 在非绝对安全的环境下无法保证市场力量的参与度, 经济环境的复杂性、政治环境的不确定性、国际局势的多变性都会对 PPP 的运行产生影响, 即便不影响政策执行, 也会使其效率大幅降低。这一现象的出现其主要原因仍旧是运营机制的不完善, 国内公用事业的供给服务一直被政府部门所垄断, 且市场力量很容易在公权力的威慑下产生对公共部门的不信任感, 因此当市场力量面对的外部环境趋于复杂时, 他们往往会选择十分保守的措施, 这也是为什么国内市场化一直取不得明显成效, 外包供给效率低下的原因, 所以体质机制的不完善会提高 PPP 模式运行的成本, 此为瓶颈与障碍之一。

其次, 各级政府部门面临的一个重要压力是“绩效考核”, 其最重要的指标便是经济发展状况。因

此, 各地各级政府为了保证绩效目标的达成, 往往在公共服务外包过程中一味地强调经济效益, 而忽视了整个外包服务的管理和监督。这种以经济效益为先的选择标准导致政府部门在选择竞标单位是完全以价格为主要依据, 忽视了对服务质量、诚信体系等因素的考查, “重融资, 轻管理”增加了政府会产生隐性债务危机的风险, 而单一的准入制度则为日后的服务过程留下了安全隐患, 极有可能会因为安全事故而对政府的形象和权威产生打击。因此, 要完善市场力量的准入制度, 不能仅以经济效益为选择指标, 城市公用事业服务本质上是公共性产品, 需要为所有消费者, 即公众负责。

复次, 是 PPP 项目的吸引力还不够足。项目运行的前提是政府部门与市场主体之间达成合作协议, 首先便是市场主体要有与政府合作的欲望, 以及能否通过合作获得利益。但就目前的许多案例来看, PPP 项目对市场力量的吸引力度还不够大, 它所表现出的风险远远超出了潜在的经济诱惑, 所以导致诸多市场主体的积极性不足, 政府部门难以找到合适的主体进行外包。这在一定程度上也归因于 PPP 模式是刚刚起步, 存在很多隐性的安全隐患, 以及政府未能制定出相应的容错和纠错机制以保障合同双方的合法利益。

4.4. 公众对 PPP 的认知误区简析

PPP 模式是我国城市公用事业发展的一种全新方式, 无论对于中央政府还是地方政府而言, 它都是新时期城市公用事业合同式治理的以一种政策工具, 但由于 PPP 的发展还不够深入, 相关理论解释也很难跟得上实际环境的复杂多变, 所以公众对 PPP 的认知也产生了一些误区。首先, PPP 不只是一种融资模式, 也不全是政府投资。不能说采用 PPP 项目就是政府完全脱离了公用事业供给服务, 也不是说政府在通过这种方式弥补财政亏损, 转嫁服务危机。PPP 的发展, 其本质目的是为了城市公用事业的服务治理和运营效率, 以满足民众日益增长的公用事业服务需求, 社会资本的进入是为了建立更好的供给体制, 同时能够引进民间先进灵活的管理经验和生产技术, 激发城市公用事业市场活力。因此, 认识 PPP 模式的发展本质需要全方位分析各主体的关系, 避免以偏概全, 影响政策执行。其次, PPP 是政府采购而不是政府投资。正是因为市场需求的急剧增长和政府公共部门落后的供给服务能力产生矛盾, 为了给公众提供更好的服务, 所以政府需要引入市场资本的力量解决困境, 其本质上仍是政府部门提供的城市公用性服务, 而不是政府为追求经济利益选择的投资方式。最后, PPP 模式的一个重要特征是风险共担和利益共享。这点再次从利益分配角度强调了城市公用事业服务的公共性, 是政府部门解放生产力并提高服务质量的措施, 其最终目的还是为公众提供更好的服务, 这种方式只不过是客观增强了政府的供给服务能力, 同时为市场力量带去了积极效益, 刺激了社会经济的增长。

5. 合同式治理为我国城市公用事业改革带来的机遇

我国正处在飞速发展的时期, 经济发展潜力巨大且增长速度较快, 但恰恰是在这种经济增速较快的时期更应保持稳定增长的能力, 注意防范各环节的危机与风险。城市公用事业作为我国经济生活稳定发展的基础性保障, 其重要性不言而喻。诚然, 合同式治理时代的到来, 也为我国城市公用事业的改革发展带来了新的机遇。

5.1. 合同式治理提升了政府服务效率

传统依靠公权力的政府主导型公共服务供给体制在不适应新时期经济社会发展需求的大前提下, 政府的服务效率面临着日趋低下的风险, 且高需求意味着政府要增强供给, 但这恰恰政府部门低下的供给能力不相符合。此外, 其提供的公共服务呈现出质量劣等但价格高昂的特点, 在此背景下, 城市公用事业的公共服务性便不能得到很好的践行, 且会对政府部门的权威和公信力产生影响。但合同式治理模式

的引进通过引入私人主体参与竞争, 市场通过比价选择更为有利的主体提供公共服务, 这种方式改变了以往较高质劣的困境, 不仅提高了服务质量, 而且有效释放了政府的生产力, 使得政府能够从供给困境中解脱出来将精力耗费在更宏观的政策制定方面, 同时大大提高了政府部门的公信力, 增强了民众的安全感和获得感。不仅如此, 市场私人主体的进入带来先进的生产技术和管理经验与理念, 对政府部门的管理进行了一个刺激, 提升了政府部门的组织活力, 提升了服务效率。

5.2. 合同式治理提高了经济增长率

在公私合作模式中, 政府往往会通过招标的方式选择合适的市场私人主体承担公共服务职能, 这便引入了充分的市场竞争机制, 这种方式的好处便是政府可以自由选择价格最低但服务质量较好且值得信赖的合作伙伴外包公共服务, 对政府而言, 这种模式会大幅减轻财政负担和组织压力。此外, 通过特许经营和股权合作承担的 PPP 项目, 政府不用承担资金压力, 反而会在合同期满之后回收产权, 获得收益。而因此节省出来的资金政府则可以用作教育、公益、社会保障等其他领域的财政投入。同时对于市场主体而言, 其本质目标便是为了盈利, 因此他们会想方设法改善技术、降低成本, 并在市场竞争中生存下来, 从而刺激经济的增长。

5.3. 合同式治理产生了一定的社会效益

与传统政府垄断型供给不同的是, 在市场竞争机制的作用下, 为了保证利润的增长, 市场主体会以消费者为导向, 不断改进经营理念, 提高服务质量, 从而获得稳定的消费群体。所以, 在市场的调解下, 市场主体会迫于生存压力而兼顾经济效益和社会效益, 政府则会充分发挥监督与管理职能, 确保公共服务的质量和效率。因此, 合同式治理能够在保证公众基本需求得到满足的情况下进一步提高生活质量、改善生态环境、提高居民消费信心。

6. 合同式治理框架下城市公用事业市场化面临的挑战

合同式治理是政府部门为应对内外部环境复杂变化和基于自身职能转变的需求而选择的一种全新的治理工具, 在城市公用事业领域, 政府将有传统的服务供给者变为参与者甚至监督者, 这将与政府的职能更加匹配, 同时, 政府功能的转变并不意味着公共部门将完全退出公用事业供给和服务领域, 相反, 在全新的职能配置下, 政府部门将面临新的挑战。

6.1. 市场机制不完善, 政府职能缺位

与一般性竞争领域的泛市场化改革不同, 城市公用事业由于技术经济特征的特殊性及承担的重要社会目标, 决定了其市场化改革具有特殊内涵, 要求市场力量与政府干预的联合方可奏效[10]。这便要求政府部门建立完善的体制机制, 并全面分析自身的职能定位。要迫使政府从传统的服务供给者加速向监督者转变, 建立合理的供给与监督体系。此外, 需要政府在公共服务市场化过程中保证新进者与在位者的合法权益不受损害, 以及市场主体追求经济利益的情况下政府如何出面保证其社会效益等等, 政府需要建立机制实现社会公共服务供给的功能, 同时也是政府重新审视定位和强化职能的过程, 在城市公用事业市场化改革中, 合同双方均为保证供给服务有效执行的重要主体, 因此一定要有健全的体制机制保证政府职能不缺位, 供给服务不失误。

6.2. 规制体系不完善, 供需结构性矛盾显著

规制体系强调政府部门的管制, 是政府对外包服务的监督过程。由于城市公用事业系统庞大, 所面临的风险也很复杂。所以, 即便政府的职能发生转变, 也要建立完善的规制体系保证发展过程的稳定。

所以, 目前规制体系中需求与供给结构的不完善表现在规制的主体、设计、实施以及客体等多个方面。比如规制结构不统一、力度不够、主体缺位; 规制设计缺乏科学论证, 规制能力低下; 市场竞争主体不成熟, 支撑体系不完善等等。所以建立公平公正的规制机制, 提高规制设计的科学性和合理性是改变结构性矛盾的当务之急。

6.3. 合同治理链条风险迭生

合同治理链条的风险存在于合同设计、协商、执行、监管的全阶段。设计和协商阶段, 由于信息不对称而导致合同签订前无法预估到所有的潜在风险, 比如部分地方政府在前期酝酿阶段因执行不力而导致的评估不认真、招投标不公正、合同签订不严谨的问题, 亦或是因内外部环境复杂性而导致的重新议价的成本、无效率的项目决策等等。在执行和监管阶段, 因政治环境的变化而增加的政治风险, 监管过程中的纠纷和合同争议、行政诉讼等问题, 皆是合同治理过程中不可避免的重要挑战。

7. 完善合同式治理模式的对策建议

合同式治理的施行必须要有良好的内外部环境, 有效的合同治理强调合同双方都能以一种积极的态度参与治理过程。从合同治理施行的效率和质量来看, 本文认为需要从以下几个方面进行完善。

7.1. 完善相应的法律法规, 充分保障合同双方的正当权益

合同的本质是一种法律手段, 健全相应的法律机制非常重要([11], p. 75)。公私合作的服务供给模式既要重视公共利益, 也要保障私人利益, 这是合同双方建立稳定合作关系的基础。就城市公用事业的市场化改革而言, 其本身就是政府购买公共服务, 因此保障私人合法利益不受侵犯是政府部门必须履行的义务。综上, 相对完善的法律法规体系不仅能够明确合同双方的责任, 保障各自的合法权益, 更是合同式治理今后发展必须要完成的基础性工作。所以, 要加快建立覆盖从中央到地方的操作性强的法律法规体系。

7.2. 设立专门的合同监管机构, 提高合同治理的管理能力

政府公共部门与市场私人部门作为合同治理的两个主体, 任何一方作为监管方都有可能造成监管过程的不公平, 因此, 可以探索建立专门的合同管理制度, 聘请专门的合同管理人才组成合同监管机构, 组建专业的合同管理队伍。如此一来, 可以保证市场私人主体安全性的提高, 避免其因为觉得合同监管的缺失和不到位而致使个人的利益受损。这种专门的合同管理制度也可以被应用到城市公用事业管理之外的行业当中, 同时需要考虑如何才能激发合同管理队伍的职业积极性, 以保证他们能够始终公平公正, 这种探索将是提高合同式治理管理能力的创新措施。

7.3. 保证竞争主体的合法权益, 营造良好的市场竞争环境

合同式治理与传统治理方式的不同在于引进了市场竞争机制, 因此如果要保证合同式治理真正发挥作用, 便要营造公平公正公开的市场竞争环境, 保证市场竞争规则和准入制度对于所有主体均是一样的, 保证各竞争主体的合法权益, 以此促进经营者通过效率、降低成本来获取合理回报。因此, 公平的竞争机制的建立需要政府践行其服务职能, 确保公共服务意识不走样, 而市场主体也需本着公平竞争的理念参与投标, 同时需要设立专门的法规禁止任何形式的恶性竞争和非法竞争活动。

7.4. 建立公共服务项目评估机制, 引入外界监督和管理

社会公众作为城市公用事业服务的受益者, 对于服务质量和效率具有最直观的感受, 也最具发言权。

传统评估机制最能够缺乏对社会公众意见的收集和分析,新时期合同式治理模式因强调信息公开,对政府购买服务项目采取外部和内部两个层面加强监督,项目完成后应主动征求消费者的反馈,对服务效率、服务质量、整体满意度、不足以及建议等做到能收集则尽量收集,确保对监管部门和供给部门的全方位监督反馈,以保证政府购买服务项目取得明显实效,同时也确保中标单位不会敷衍了事、效率低下。

参考文献

- [1] 王丛虎. 合同式治理: 一个治理工具的概念性探索[J]. 公共管理与政策评论, 2016, 5(1): 72-78.
- [2] Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, **69**, 3-19.
- [3] Philip J. Cooper. 合同式治理——公共管理者面临的挑战与机遇[M]. 竺乾威, 等, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [4] Jan-Erik Lane. 新公共管理[M]. 赵成根, 等, 译. 北京: 中国青年出版社, 2003.
- [5] 张丽娜. 合同规制: 我国城市公用事业市场化中规制改革新趋向[J]. 中国行政管理, 2007(10): 92-95.
- [6] 宋华琳. 公用事业特许与政府规制——中国税务民营化实践的初步观察[J]. 中国政法大学学报, 2006, 24(1): 126-133.
- [7] 谢地, 刘佳丽. 深析政府与市场关系之困——公用事业市场化改革的中国之路[J]. 人民论坛·学术前沿, 2015(12): 64-77.
- [8] 陈志敏, 张明, 司丹. 中国的 PPP 实践: 发展、模式、困境与出路[J]. 国际经济评论, 2015(4): 68-84+5.
- [9] 贾康, 孙洁. 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究, 2009(10): 2-10.
- [10] 谢地, 刘佳丽. 深析政府与市场关系之困——公用事业市场化改革的中国之路[J]. 人民论坛·学术前沿, 2015(12): 64-77.
- [11] Philip J. Cooper. 合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇[M]. 竺乾威, 等, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2007.