

PPP：提升国家治理能力的机制变革

陈素娥

党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”，这是我国全面深化改革最为核心的部分。提升国家治理能力，不仅要求拥有公权力的主体改善对治理对象的规制、管理和调整的行为，更要优化设计和构建作为治理主体的公权力自身的内在结构。这意味着，国家治理的现代化要重构治理主体和治理机制，主要包括实现治理主体的多元化、多元主体的责任共担、多元共治的和谐关系三个方面。而PPP正是解决财政困境，推进国家治理能力

现代化的重要工具之一。

(一)PPP本质上体现“国家治理”的内涵。从治理的本质来看，治理要求政府与非政府的合作，要求公共机构与私人机构的合作。在国家治理中，社会公共事务秩序化是在互动和双向沟通的过程中实现的，不同的利益主体得以协调并持续联合采取行动。PPP是公共部门与私人部门在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。从参与主体来讲，PPP是公共部门与私人部门的合作，也是政府与非政府的合作，

具体到某个项目，是具体的某一个或几个公共机构与私人机构的合作。PPP模式的实施是在双向沟通和互动过程中进行的，也正是社会公共事务秩序化的过程。公私合作伙伴关系的持续，更是不同利益长期持续协调的结果。显然，PPP本质上与“国家治理”的涵义一脉相承。

(二)PPP模式的推广是重构治理主体的重要推手。从某种程度上讲，我国现阶段大力推行PPP模式，是政府债务倒逼的结果。据统计，2010年

的部门不同，因而需要针对性地制定不同的方案，选择参与主体，这是对金融市场资源的持续整合能力，需要GP具有很强的金融市场运作能力。如果项目公司或发行主体中不具备金融专业人员，仅依靠外包服务的方式，证券化的效果可能会大打折扣。实现PPP项目股权证券化方式退出，也将是PPP资产证券化乃至整个国内PPP发展历程中的重要进展，这对项目公司的团队建设和人员素质提出了很高的要求，也是风险控制环节中核心的要素。

(三)从监管者的角度看PPP资产证券化的风险。由于目前国内资产证券化产品流动性相对较差，尽管存在一定的流动性溢价，但其整体收益率较其他固定收益产品并不具备明显优势，对投

资者的吸引力也比较有限，这也是制约PPP资产证券化进一步发展的因素。对监管者而言，三套不同的证券化模式，尽管在某种程度上会带来“监管竞优”的效果，但在很大程度上可能导致本质相同的证券化融资会受到不同的法律调整，造成监管重叠或监管套利，或者发生监管冲突而阻碍交易的进行。因此，随着PPP资产证券化市场规模的迅速扩大，这些不确定的法律风险和不同监管机制的交叉，对巨大体量的PPP资产退出通道的影响是不容忽视的。比如证券化操作必须配套的一些制度，如财产信托登记、变更手续、会计规则、税收处理等，如果不形成高层次的立法而停留在一事一议的阶段，将难以对PPP资产证券化的大规模推广形成推动力。

PPP是公共服务供给机制的重大创新，PPP不仅是一个投资工具，更是国家全面深化改革的抓手。随着PPP操作日渐规范，证券公司等机构对该领域从原来的谨慎观望已经变为开始付诸行动。可以预见，PPP资产证券化在这个领域将得到很好的应用。PPP资产证券化的发展是一个循序渐进的过程，伴随而来的是其风险的演变过程。通过全面风险管理的框架和PE的逻辑，对PPP资产证券化的风险防范进行思考或许是一个新的视角，如条件具备，可开展必要的数据分析和模型构建，为PPP资产证券化的规范发展提供有益的参考。

(作者单位：北京大学金融与产业发展研究中心)

责任编辑 廖朝明



贵都高速 PPP 项目实景

政府负债总计 40.5 万亿元，2011 年负债为 44 万亿元，2012 年负债为 47 万亿元，2013 年负债超 56 万亿元。近几年，在经济增速下降的背景下，地方政府债务仍呈上升趋势。虽然相比政府资产总额来说，我国的负债率并不高，但是相对于当年的财政收入来看，负债的规模以及风险不可小觑。这种债务倒逼促进了 PPP 模式的大力推广。公私合作伙伴关系要求作为商事主体的政府以平等的地位参与合作，这一模式一改传统的单向式治理结构，而是将政府纳入被治理的主体，重构了治理主体，实现治理主体的多元化。公共治理的核心问题是要优化设计和构建作为治理主体的公权力自身的内在结构，而 PPP 项目的成功与否，与政府的治理能力尤其是地方政府的治理能力密切相关。在 PPP 模式下，参与双方的权利义务明确写在合同中。如果项目没有通过前期可行性论证，社会资本将不会进入，这就在很大程度上解决了盲目投资、地方政府债务越滚越大的问题。在项目的建设、运营阶段，也都是严格按照合约执行，参与双方平等共处、和谐共赢。

（三）大力推广 PPP 是国家治理能力现代化重要的标准之一。当前，人民对高质量、多样化公共物品的需求日益

增长。以政府投资为主的公共物品提供手段已难以满足需求，PPP 模式则是弥补公共物品供给短缺的重要工具之一。从公共物品的供给数量上来看，根据财政部统计数据，截至 2016 年底，财政部全国 PPP 项目库已收录入库项目达 11260 个，投资额 13.5 万亿元，其中有 1351 个项目已签约落地，总投资金额为 2.2 万亿元，涵盖交通设施、农业、水利、公共服务、生态环境等多个领域。这些项目的落地将进一步满足人民群众对公共物品的需求。从公共物品的供给质量上来看，PPP 模式能有效结合政府与市场的比较优势，提高公共产品供给的效率与质量，真正实现治理能力的现代化。规范的 PPP 模式能够将政府的发展规划、市场监管、公共服务职能与社会资本的管理效率、技术创新动力有机结合，减少政府对微观事务的过度参与，提高公共服务的效率与质量。PPP 可以使公共物品需求市场化，将公共物品提供置于供给排序中，进而优化资源配置，PPP 更可以将竞争机制引入自然垄断行业，提高供给效率。

（四）PPP 模式通过分化和转移治理权能实现多元主体的责任共担。从治理主体的多元化角度来看，我国的 PPP 项目不仅包括基础设施领域，也包括公

共服务领域，项目范围越广，吸纳社会组织参与的程度就越广。根据财政部公布的《PPP 项目合同指南（试行）》，除了参与方政府以外，PPP 项目的另一参与方私人部门可以是依法设立且有效存续的具有法人资格的企业，企业的性质并不受限，可以是本国的民营企业、国有企业，也可以是外商投资企业和外国企业。可见，单从项目的合作方来看，参与主体多元化趋势明显。再有，PPP 模式下，问责主体更多，投资者、贷款者、服务使用者、纳税人等代表不同的利益诉求，必然会产生不同的问责诉求，客观上将推动政府治理水平的提升。从多元主体的责任共担视角来看，PPP 项目从项目发起、项目准备，到项目建设、项目运营再到项目移交、项目公司清算等合约终止，每一个环节都渗透着风险共担、利益共享的机制。如 PPP 项目付费机制多元主体的责任共担更为明显。PPP 项目的付费机制主要包括政府付费、使用者付费与可行性缺口三种，其中核心的付费机制是政府付费和使用者付费，而可行性缺口是由政府弥补使用者付费之外的缺口部分。政府付费的本质是纳税人付费，包括区域性纳税人付费和全国性纳税人付费，而使用者付费是最终消费用户直接付费购买公共产品和服务，如果 PPP 项目所提供的公共产品不能满足或者较少地满足使用者的需求，那么使用者就可以“用脚投票”，直接拒绝支付费用。

PPP 项目的健康发展，需要消除社会资本的疑虑与财政机会主义，这有赖于国家有效地协调政府、市场与社会三者之间的关系，需要政府转变观念，完善立法与管理机制，健全制度体系。PPP 模式的推广，有利于构建新型社会治理体系，也必然会推动国家治理能力的提升，两者相辅相成，互相推进。

（作者单位：中国财政杂志社）

责任编辑 韩璐