

政府与社会资本合作的善治之路

——构建PPP的有效性合法性

吴德勇

苍溪县政府与社会资本合作中心, 中国·四川 广元 628400

【摘要】在当下的既有研究论述中, 针对PPP进行的研究多集中于管理方面、融资方面、采购方面、效益层面和技术层面, 而针对其治理方式的研究与实践则相对匮乏。由此, 需要政府及社会资本整合彼此之间的权力关系, 探索同步实现有效性及合法性的崭新路径。只有在更加科学合理的权力关系, 以及有效性及合法性的有力支撑下, 政府与社会资本之间的合作才可以逐渐迈向善治的崭新发展方向。具体而言, 应当首先针对PPP在实践过程中的普遍问题出发, 从理论和实践两个角度出发进行剖析, 立足于伙伴间平行关系及供需方垂直关系针对PPP的权力结构进行整合, 以便更加实际地实现PPP的有效性及其规范性构建。为此, 如何更加深入地把握PPP的实质与内涵, 如何更加科学合理地实现PPP中的权力整合, 又如何更加切实地构建PPP的有效性及其发挥性, 逐渐成为政府与社会资本合作取得更深层次发展过程中必须予以解决的重要课题。

【关键词】政府; 社会资本; 公私合营

The road of Good Governance of Cooperation Between the Government and Social Capital

—The validity and legality of the PPP construction

Wu Deyong

Cangxi County Government and Social Capital Cooperation Center, Guangyuan, Sichuan 628400, China

[Abstract] In the current existing research and discussion, the research on PPP mostly focuses on management, financing, procurement, efficiency and technical aspects, while the research and practice on its governance mode are relatively scarce. Therefore, it is necessary for the government and social capital to integrate the power relationship between each other and explore a new way to realize the effectiveness and legitimacy simultaneously. Only with a more scientific and reasonable power relationship, and the strong support of effectiveness and legitimacy, can the cooperation between the government and social capital gradually move towards a new development direction of good governance. To be specific, we should first analyze the common problems of PPP in the practice process, analyze them from the theoretical and practical perspectives, and deeply integrate the parallel relationship between partners and the vertical relationship between supply and demand parties to the power structure of PPP, so as to more effectively realize the effectiveness and normative construction of PPP. Therefore, how to grasp the essence and connotation of PPP more deeply, how to realize the power integration in PPP more scientifically and reasonably, and how to more effectively construct the effectiveness and volatility of PPP have gradually become an important issue that must be solved in the process of achieving a deeper development of the cooperation between the government and social capital.

[Keywords] Government; social capital; public-private partnership

1 PPP 综述

随着政府与社会资本的互动持续增多, 政府的治理方式受其带动出现一定的转变, 业内人士普遍认为此种变化为确保公共部门及社会私人合作的有效性及其合法性奠定了一定的基础。当下, 部分业内人士认为在PPP中政府投入相对有余而企业投入相对不足。不可否认的是, 在国内改革发展的过程中, PPP逐渐成为了崭新阶段的重要创新发展成果, 而就整体而言仍然处于培育期与动员期, 同时却又具备十足的发展潜力。受制于各种因素, 仍未脱离摸索阶段的PPP需要更加切实地尊重公共价值, 具备更加充足的有效性及其合法性, 进而实现善治的崭新发展方向, 最终促进PPP在国内各地的落地推广。在PPP的运作过程中, 分配机制带来的简单政治经济效应将会明显影响到各个参与其中的利益主体, 因而需要着重针对在此过程中的各个利益主体之间的权力关系进行深入研究及探讨, 充分地确保其有效性及其合法性。

充分强调规则构成合法性基础之余, PPP同样十分关注有效

性在合法性实现过程中发挥的关键作用。更加充足的有效性可以为PPP平稳运作创造必要条件, 反之, 在有效性相对不足的情况下PPP将会面临较为明显的运作失范问题。在PPP项目的开展过程中, 即使合法性暂时不足, 也可以切实地满足参与其中各个利益主体的利益诉求, 借此逐步地提升其合法性。在PPP中, 合法性与有效性互为基础彼此促进, 需要同步予以重视。而PPP的矛盾性主要体现在, 其间权力与公共利益之间存在关联性。

2 PPP 权力整合

在解决利益冲突的过程中, 权力可以发挥十分关键的作用。在权力结构下, 参与各方的各项利益诉求可以在时间和方式两个方面获得保障。在PPP中, 权力结构将会直接影响到其实际的运作状况。为构建更加科学合理的PPP运行机制, 应当首先从其间的权力结构分析出发。根据权力的运作方向, 可以分为水平层级的民主机制, 以及垂直层级的权威机制。就实践所得结论而言, PPP中的民主与权威之间的关系呈现出和谐统一的性质, 民主是其实现基础, 权威则是公共利益的实现保障。

2. 1PPP 提供者伙伴之间的水平民主分权机制

在民主分权维度, PPP 的目标在于伙伴之间的共同战略。在这样的情况下, 政府及社会资本双方都可以保留自身权责范围内的任务、责任和权力。政府及社会资本自愿且平等地参与其中, 同时需要承担由收益而起的同等程度的责任, 不得因自身利益背弃彼此之间的共同利益。在 PPP 中, 政府与其余提供者相同, 经由加入其中完成提供者共同的目标。在 PPP 提供者伙伴之间设置水平民主分权机制后, 可以在多个方面占据一定的优势。首先是在 PPP 各方之间调停, 解决各方不同利益诉求可能带来的多元失衡问题, 清除合作进行过程中的各项阻碍。其次是在一定程度上整合参与各方在利益诉求方面的分化现象, 实现各方之间优势互补和风险彼此分担的绩效提升效果。再次是可以更加有效地引入其他的潜在合作伙伴, 民主模式可以在吸引各方参与时体现出显著优势。最后是可以为各方提供更加丰富多变的表达方式选择, 帮助各方提供者通过可以满足自身实际需求的方式实现在 PPP 项目中的决策表达。

2. 2PPP 提供者及使用者之间的垂直权威机制

在 PPP 中, 权威维度视所有提供者为一体, 拥有公共权力决策, 既是因提供者公共利益引发的单边交易过程, 也是 PPP 各方提供者针对使用者行使其控制权的过程中得以实现的。在 PPP 提供者及使用者之间设置垂直的权威机制, 可以较好地为 PPP 实现更加理想的实践成果奠定基础, 具体体现在以下几个方面。首先, 在供给公共产品及公共服务时, 应用 PPP 方式可以较为有效地预防部分项目中的问题行为。其次, 可以在生产层面带来一定的规模经济效应。再次, 协调成本将会处于相对较低的水平。而在此过程中, 同样应当针对权威机制的缺陷性予以关注。首先是各地市的实际发展状况与发展需求均有所不同, PPP 相关制度无法较为普遍地应用于各地市, 很多情况下难以有效地回应各地市的各项诉求。其次, 长时间受权威机制影响, 难免出现公共资源集中于大城市, 基层更加关注来自上级的评价而非 PPP 实效等问题。最后是与上级决策层更加关系密切的人更具决策影响力, 可能会在 PPP 项目进行过程中带来公共资金分配问题。

3 PPP 有效性及合法性构建

在 PPP 及其机制的长远可持续发展以及善治崭新方向的实现过程中, 最为关键的两项要素在于其有效性及合法性, 在公共利益及私人利益的彼此整合之中可以发挥十分关键的作用。具体而言, 可以更加多角度地看待合法性, 合法, 合乎共同价值观, 合乎各方意见。从国内的 PPP 发展环境角度出发, 分别体现在 PPP 制度法定化, PPP 共同价值观和 PPP 利益方同意三个方面, 共同为 PPP 有效性及合法性实现奠定基础。

3. 1PPP 制度法定化

依据现代法治理念, PPP 制度的优劣是其有效性及合法性实现过程中的决定性因素。在 PPP 有效性及合法性实现过程中, 关键因素在于 PPP 制度的具体制定及实现过程是否符合各项法律法规, 同时还在于 PPP 公共服务使用者对于提供者所具备的公共权威性的认同。在 PPP 中, 各方提供者之间的群体利益存在一定的差异性, 同时各方提供者不同于使用者的一点在于需要满足自身利益诉求。很多情况下, 各方提供者自身利益诉求不见得始终面向公共利益实现, 甚至会逐渐地影响到公共利益的实现, 最终摧毁公共服务使用者对于各方提供者的权威性认同, 迫使 PPP 的有效性及其合法性失去坚实的支撑。因而需要将 PPP 的法定性控制

在满足公共利益范畴内, 以便借助遵守法律法规为 PPP 的有效性及其合法性提供衡量依据, 同时获得提供者及使用者双方的认可。具体而言, 应当从两个角度出发, 一则建立健全 PPP 相关的政策法规体系, 二则为该体系运作提供更加坚实有效的基础性保障。

3. 2PPP 共同价值观

共同价值观是指群体在价值关系方面普遍认同, 接受且维护的观念, 体现出了显著的合法性原则, 要求参与其中的各方按照一定的行为规则做出与之相符的行为。在 PPP 中, 共同价值观的设立可以较为有效地满足其建构权利结构的需求, 进而实现更加明显的政治合法性。在 PPP 中, 共同价值观可以在引导提供者及使用者的思想意识和行为进行方面发挥一定的作用, 可以更加集中地体现并表达各方的共同利益诉求。考虑到各方的价值观相对多元化, 引入共同价值观可以更加高效地针对 PPP 实践过程中的不同提供者及使用者意志进行整合, 以便在矛盾冲突更少的情况下实现更加协调互助的 PPP 利益实现。

4 结语

总而言之, PPP 在当前实践中的签约率极其低下, 成因则相对复杂。举例而言, 部分地方项目及社会资本投资意向并不契合, 部分地区政府在政策延续性方面存在的问题, 部分地方政府与社会资本在收益及风险分担方面未能达成共识, 过往合作失败案例带来一定的合作压力, 以及部分项目在运行方面存在失范问题。尽管仍然面临着较大的发展压力, 但是 PPP 将会呈现更加崭新的发展态势。考虑到 PPP 当下的实践应用推广仍然步履维艰, 应当更加深入地研讨进一步实践应用推广的可能性, 为 PPP 的后续发展奠定一定的基础。在政府与社会资本进行合作时, 应当首先整合权力, 其次寻求更加理想的有效性与合法性, 再次确保公共利益, 逐步实现政府与社会资本合作的善治发展。鉴于实践过程中的不当权力设计将会带来较为难以处理的问题, 在相对复杂的 PPP 项目之中应当首先确保权力设计方案的有效性及其合法性, 进而促使 PPP 走向更加符合预期的善治发展方向。于公于私, 认可并推广 PPP 都是符合长远发展需求的, 因而需要从理念层面和实践层面两个维度研讨并整合 PPP 在权力机制方面的有效性, 进而实现政府及社会资本合作过程中的善治。具体而言, 首先应当更加深入地把握 PPP 的概念, 其次应当从 PPP 权力整合角度出发, 注重 PPP 提供者伙伴之间的水平民主分权机制、PPP 提供者及使用者之间的垂直权威机制以及 PPP 民主机制及权威机制的高度有机整合等因素。最后, 应当从 PPP 制度法定化、PPP 共同价值观和 PPP 利益方同意三个角度出发, 深入地确保政府及社会资本合作 PPP 模式的有效性及其合法性构建, 最终实现二者合作过程的善治发展之路。

参考文献:

- [1] 敖阳利. PPP 模式推动金砖国家可持续高质量发展 [N]. 中国财经报, 2022-06-28 (006)
- [2] 王荣荣, 郭锋, 万泉, 张毓辉. 我国卫生健康领域 PPP 模式应用现状、问题与建议 [J]. 中国卫生经济, 2022, 41 (06): 12-14

作者简介:

姓名: 吴德勇, 出生年月: 1975 年 02 月, 性别: 男, 民族: 汉族, 籍贯: 四川省苍溪县, 学历: 大学本科, 职称: 中级经济师, 研究方向: 政府与社会资本合作。