

# 政府与社会资本合作对新公共管理范式的超越<sup>〔\*〕</sup>

## ——基于公共服务供给治理视角的反思

○ 欧纯智<sup>1</sup>, 贾康<sup>2</sup>

- (1. 贵州师范学院 商学院, 贵州 贵阳 55001;  
2. 华夏新供给经济学研究院, 北京 100089)

〔摘要〕政府与社会资本合作(以下简称 PPP)自问世以来一直饱受争议,然而即便如此,PPP 在世界许多经济体依然有蓬勃发展之势。PPP 是新公共管理思潮的社会实践,但是公共服务供给的公共性决定其不可避免地要对新公共管理进行理论范式的超越,力求实现升级版的善治。对于 PPP 通向善治的路径,我国尚处于探索学习阶段,实践中出现的不合意问题不容小觑。如何构建伙伴关系,如何监管 PPP 以使其更符合公共价值取向,是本文的要旨所在。未来,PPP 应该支持的善治,一定需要在不懈推进的“创新发展”中实现。

〔关键词〕PPP; 公共服务供给; 新公共管理; 公共治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.12.005

### 一、导言

十九大报告提出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。为更好地优化供给结构,增加有

---

作者简介:欧纯智,贵州师范学院商学院特聘教授,华夏新供给经济学 50 人论坛特约研究员,主要从事公共治理与公共政策研究;贾康(1954—),《学术界》本期封面人物,湖北武汉人。第十一届、十二届全国政协委员、政协经济委员会委员,华夏新供给经济学研究院首席经济学家,中国财政科学研究院研究员,中国财政学会顾问,中国财政学会 PPP 专业委员会主任委员,国家发改委 PPP 专家库专家委员会成员,北京大学等多家高校特聘教授。1995 年享受政府特殊津贴,1997 年被评为国家百千万人才工程高层次学术带头人,孙治方经济学奖、黄达—蒙代尔经济学奖和中国软科学大奖获得者,国家“十一五”“十二五”和“十三五”规划专家委员会委员,曾长期担任财政部财政科学研究所所长,1988 年曾入选亨氏基金项目,到美国匹兹堡大学做访问学者一年。2013 年,主编《新供给:经济学理论的中国创新》,发起成立“华

效供给以满足人民的需要,在不增债、不增税,还要扩大政府公共服务供给的情况下,引入 PPP 似乎成为公共服务供给的必然选择。<sup>[1]</sup> 政府吸收社会资本参与公共事务往往源于社会资本能够多快好省地开展自己擅长的事务。术业有专攻,这一点毋庸置疑,社会资本有自身的资源优势 and 效率优势,确实能够在某些领域胜出。参与 PPP 合作的各方都能从合作中提升自身的效用。

然而,PPP 机制并非完美无缺:政府与社会资本在合作中分享权力、责任、权利、义务、风险、收益,而分享机制削弱了政府对公共决策的政治控制;PPP 有可能引发政府自身治理问题,在一定程度上诱发扭曲公共使命的现象;由于社会资本出资参与公共事务以求经济回报,而服务供给又直接结合市场机制,所以公共服务供给可能由此产生偏离公共利益的可能。旨在遵守公共价值的 PPP,在实践中可能难以恪守公共价值。上述诸多问题导致 PPP 模式自问世以来一直都受到广泛而强烈的质疑。<sup>[2]</sup>

众所周知,PPP 合作模式一直致力于构造新型的合作伙伴关系,但在政府与社会资本之间以合同方式约定相互承诺后,往往缺乏必要的法律支撑与保障,在实践中千差万别,甚至乱象丛生。新公共管理(NPM)范式下对 PPP 模式中的公共利益、公共责任、回应性等有关公共价值的讨论明显被忽视了,值得深入反思。将 PPP 视为私有化是错误的,因为社会资本在参与公共服务供给,并不否定公共利益至上。PPP 在规则中应该明确规定政府寻求合作伙伴遵循安全可靠、风险可控、符合公共价值的原则。社会资本的利益诉求可以通过公开、自愿负责,有法制化保障环境的投入产出来实现。

PPP 在我国尚处于学习探索阶段,本文将聚焦于 PPP 对新公共管理范式的超越,以及实现善治的机制构建,认识提升 PPP 公共价值的关键之所在。

## 二、与 PPP 相关理论范式间的挑战与超越

### (一) 新公共管理的局限性

与里根改革同步,肇始于撒切尔,后来波及英联邦等国的 80 年代英国政府改革在一定程度上影响了克林顿政府改革,后来被学者描述称为新公共管理运动,

---

夏新供给经济学研究院和“新供给经济学 50 人论坛”(任首任院长、首任秘书长),2015 年—2016 年与苏京春合著出版《新供给经济学》《供给侧改革:新供给简明读本》以及《中国的坎:如何跨越“中等收入陷阱”》(获评中国图书评论学会和央视的“2016 年度中国好书”),2016 年出版的《供给侧改革十讲》被中组部、新闻出版广电总局和国家图书馆评为全国精品教材。2017 年领衔出版《中国住房制度与房地产税改革》《新供给:创新发展,攻坚突破》《构建现代治理基础:中国财税体制改革 40 年》等。根据《中国社会科学评估》公布的 2006~2015 年我国哲学社会科学 6268 种学术期刊 700 余万篇文献的大数据统计分析,贾康先生的发文量(398 篇),总被引频次(4231 次)和总下载频次(204115 次)均列第一位,综合指数 3429,遥居第一,是经济学核心作者中的代表性学者。

〔\*〕本文系“转变经济发展方式下的城镇化质量提升与消费结构优化耦合研究”(项目号:14BJL070)的研究成果。

一方面将国有企业私有化,另一方面强调政府管理中的经济(Economy)、效率(Effectiveness)和效益(Efficiency)。新公共管理注重以市场或准市场的方式改造政府:注重专业性与责权匹配、设置绩效评估方法、强调结果而非过程、追求规模效益、促进竞争、企业家政府、顾客导向。<sup>[3]</sup>新公共管理承继了传统公共行政的效率、效益的价值观,延续政行二分与首长责任制的思想、联邦主义的分权思想、市场经济的私有化思想,关注绩效评估,管理主义导向,因强调责权一致而扩大管理权限。一言以蔽之,新公共管理范式可以使公共管理(administration)不受约束地向私营管理(management)借鉴思想。然而,新公共管理的局限性通常被察觉,近些年已被研究者抨击为在渊源上出自不同学派,在实践中被偷换概念,在逻辑上难以形成自治,在作为治国理论的前景上更是一窍不通。<sup>[4]</sup>这是由于新公共管理带来了组织上的变化,公私部门界限模糊,文牍主义被逐渐削弱以减少对自由裁量权的束缚,<sup>[5]</sup>引入市场机制、促进分权,主张高效的小政府以提升政府公信力,然而过犹不及,为小政府而小政府、为私有化而私有化,不顾经济社会发展的实际需要,使后续政府工作陷入被动。最推崇新公共管理范式的新西兰与澳大利亚在实践中的改革效果欠佳。<sup>[6]</sup>新公共管理将对经济、效率、效益的追求置于公共管理价值观的优先位置,迎合西方自由主义的传统,强调个人利益的最大化,将公共利益视为个人利益的简单叠加,这种思想从本质上说是错误的,是以功利主义哲学偷换了希腊人的公共观,将个体的效用或成本收益取代了为更大的善而治理的集体努力,似乎政府仅仅是为个体谋取福利。人们通过官僚化的、技术的或者科学的方法测定结果或后果,作为判定效用的标准。这里公共成为原子化的个体集合,除了个人利益的简单相加之外,不存在任何公共利益之类的东西。<sup>[7]</sup>

公共利益源于公共价值的对话,是对民众诉求回应的结果,但应当强调,这不是对所有人诉求回应的简单叠加。新公共管理理论作为治国理论由于这一点而难免会偏离公共利益,将治理带入歧途,广义的公共利益与群体内的共同利益、多数人利益与少数人利益、强势群体利益与弱势群体利益,往往处于冲突矛盾之中,而弱势群体往往是强势群体利益的垫脚石。西方自由主义的民主实际上也难免由利益集团在推动,其中的制衡机制也常有失灵。传统自由主义国家用代表道德制高点的议会来进行统治以及对市场失灵进行矫正,然而道德被腐蚀的利益集团所操纵的政治腐败如何被制衡?这一点在PPP的实践中尤其需引起重视。

新公共管理理论虽然不够成熟,却恰逢其时,在欧美叱咤风云引领政府改革三十年。然而经过反复实践,该理论并不能成为治国理论,即便理性经济人假设确实拥有强大的分析力、解释力,但人类并不会时时处处都是理性经济的。人类的行为在没有外力扭曲的条件下,会完全基于人性的自发反应,尽管这种行为有时看上去理性,有时看上去不那么理性。所以,以私利叠加为导向的新公共管理很难充分实现公共利益。

## (二) 公共治理作为概念升级版

对公共治理的新近讨论始于上世纪 90 年代的世界银行。由世行资助的一些发展中国家存在腐败、低效、专制、滥用世行项目款项问题,但世行作为国际组织,又不能直接干预他国内政,因而提出由民间组织参与协作治理,对政府行为进行监督、问责。世界银行推动“公共治理”与西方国家上世纪 80 年代倡导的小政府、分权、私有化、市场化改革正好契合,政府大力削减公共支出,降低税收,使很多既往的政府职能转移到社会。从英国撒切尔政府的实践来看,新公共管理运动下的公用事业私有化改革表明,政府对 PPP 模式的融资优势更感兴趣,在一定程度上忽视了该模式的管理与治理功能。而概念提升至治理,包括以下四个方面的内容:公共服务供给过程的参与者、公共服务供给目标、如何实现目标、如何决定政府的政治活动和实现政治目标。<sup>[8]</sup>

西方发达国家已经将治理作为公共服务供给和公共政策制定的机制。当前治理改革的逻辑已超越传统公共行政。由于民众似乎正在失去对传统公共服务供给模式的信心,所以现代国家日益依赖公共服务供给的收益和产出以期获取统治的合法性,<sup>[9]</sup>而非既往的传统公共行政模式的供给过程——该过程被视为极端的繁文缛节、傲慢低效以及缺乏回应性。传统公共行政无法洞悉自身的缺陷,也没有适时地跟上社会的发展步伐,在这一过程中,公民社会的不断发育已经催生了一些新事物,形形色色的社会主体已经开始承担在治理方面的更多责任。这样一来,把政府从大量低效的行政事务中解救出来成为一种可能。

然而,在欠发达国家或正处于转型期的国家,由于民众尚不能广泛参与公共事务,因此参与式治理还不能取代传统官僚体制的层级制治理。但这并不足以证明传统治理模式好,不能被取代,只能说明政治配套条件尚未成熟。尽管民众参与式治理受政体所限,并没有在世界范围内广泛开花结果,但该治理模式的基本逻辑已在实践中得到广泛应用。

治理的价值导向并没有将公共服务供给的效率视为关注的焦点(尽管高效很重要,但这不是评判公共服务供给的决定性维度)。更确切地说,公共治理需要解决的是有关公共利益、公共责任、民众回应性等综合在一起的问题。有时这些问题无法靠政府的单独行动来解决。因此,需要政府能够与其它组织,比如政府部门之外的私人企业、志愿者组织开展更为广阔的合作。<sup>[10]</sup>如果在公共治理的范式下重新思考 PPP 合作,那么既往受新公共管理范式束缚的 PPP,需要作出改变以适应治理的需要,PPP 参与者作为利益相关者应该以相互作用的方式共同影响发展战略及其实施。

## (三) 善治追求引出 PPP 对新公共管理范式的挑战

PPP 伙伴关系是由个体组成的联合体,这些个体在集体行动中会讨价还价、权衡取舍、妥协让步,即合作者们为了参与合作,会部分地牺牲独立性或放弃主权。如果由于缺乏明晰的责任主体,更缺乏让参与者以适当的方式负责这样的直接问责机制,集体负责的结果往往变成个体不必负责。由于传统上政府独家

提供公共服务的过程中,部门之间的繁文缛节、文牍主义、职责模糊性等会带来一系列问题;故而以新公共管理范式倡导的私有化、服务外包、企业家政府等理论旨在化解上述问题,从而催生了 PPP 合作,然而,伙伴关系有可能在某种程度上缓解上述问题,却在某些其它方面、在一定程度上引发另一些治理问题,从而导致 PPP 的问责和治理变得尤为尖锐。<sup>[11]</sup> PPP 由新公共管理范式引发的治理问题,应该引起我们足够的重视和反思:

1. 为了不偏离公共价值,PPP 对社会资本的甄别与筛选极为重要,却往往被忽视。对于财政资金尤为匮乏的地方政府来说,没有太多收益的公共服务或者基础设施不够完善的欠发达地区,对社会资本的挑选有时没有太多余地,由于缺乏竞争,难以形成社会资本的准入门槛,很难做到严格遴选,进入的社会资本鱼龙混杂。此外,PPP 的这种超长期锁定合作伙伴机制,在某种程度上掩盖或制造了反竞争行为,如卡特尔。政府只不过想通过授予社会资本作为特许垄断者的权利来提高政府的业绩,但此类合作的结果也可能会降低服务使用者的效用,对治理形成挑战。<sup>[12]</sup>

2. 随着电子政务的不断兴起,使得政府与新兴的大数据、云计算、物联网技术企业的合作日益深入。正是这些高新技术在公共领域的应用使得政府原本无法实现的数据互联互通、网络实时监控、交通实时控制、服务型政府惠民办公等曾长期困扰政府的问题得以迎刃而解。然而,由于这些高科技企业的专业性、技术性很强,政府对此没有足够的经验,因此涉及的 PPP 合作也可能风险更大。<sup>[13]</sup> 此外,如果从这些高新技术企业的角度来看,以“商业机密”为由或者基于数据保护的种种理由拒绝向外界透露信息,那么这将对治理形成另一个挑战。<sup>[14]</sup>

3. 基层官员会担心失去对 PPP 共同规则制定的全程管控。这或许是某些政府一直都不愿与社会资本展开合作的重要原因。如今的 PPP 合作,在很多情况下并非是政府的积极有意为之,而是在财政资金捉襟见肘的限制条件下不得已而为之。此外,引入社会资本以后,由于其利润导向的动机使公共服务供给变得更为复杂多元,而政府缺乏对商业模式的专业性引领与评判,对公共服务的交付验收以及对服务是否偏离公共价值的判断,成为治理需要面临的新挑战。

4. 基层公务人员也会担心失去对 PPP 共同规则执行的全程管控。由合作伙伴组成联合体 PPP 统领项目全周期,既往基层公务人员对工作的主导性被社会资本分享,权力不可避免地被削弱,公务人员会对此表现出一些消极的对抗;然而在合作中,部分公务人员或许会发现官商合作也会带来一些工作之外的“好处”,无论是消极的对抗还是积极的“官商合作”,都会对治理形成挑战。<sup>[15]</sup>

5. 公共服务的使用者付费模式一直都存有较大争议。使用者往往将以 PPP 方式提供公共服务视为政府与社会资本合伙算计用户的一种牟利方式,认为这种付费模式拒绝了那些没有能力付费的贫困人群和被边缘化的人群获得公共服务供给的权利。<sup>[16]</sup> 其实,服务的使用者并不关心谁是服务的提供者,由传统上政府提供还是引入社会资本共同提供,不是用户的关注点,用户只关注服务的价格和质量。如果社

会资本参与公共服务供给但形成偏离公共价值的 PPP 合作,便是对治理形成挑战。

新公共管理范式下的 PPP 对治理形成的挑战,敦促我们要知其然并知其所以然,溯源公私性质,探讨 PPP 伙伴关系合作。

### 三、公私对比与 PPP 伙伴关系分析

#### (一)公私对比

历史表明,国家制度中公共部门与私营部门的合理配置与使用决定着经济甚至国家的兴衰。而一国制度的设计和运行,不仅仅取决于该国的政治和经济生态,还取决于该国的历史文化遗产和精英的群体意识和管理智慧。官僚政治和市场经济是控制国家政治经济活动的两种基本方法,官僚政治可以领导经济活动,相应地,自由市场的价格机制可以控制经济产品和资源配置决策。<sup>[17]</sup>

从严格意义来说,政府、企业或是社会组织,都是以追求自身效用作为存在的基础。政府的效用是公共利益,企业的效用是盈利,社会专业组织的效用是为某一特定的事务或人群服务。它们在一起合作追求的是  $1+1+1>3$ <sup>[18]</sup> 的效果。政府代表公,企业与专业组织代表私,所以它们在管理和运行上应该有本质区别。Rainey 在对有关组织的公私区分进行文献整理时发现,目前对于组织的公私划分还没有找到切实有效的方法。他认为政府与企业的区别主要在于以下三个方面:一是在压力源方面,政府组织较少受到来自市场的压力,它更多地受到法律的约束以及政治的限制,企业的压力主要源自市场和消费者;二是组织与外部互动方面,政府组织决策具有垄断性、强制性等特点,同时接受民众监督,回应民众诉求,企业决策依据的是市场方法,接受消费者监督,回应消费者诉求;三是管理机制方面,政府采用官僚制,部门具有多元性,管理程序繁杂等,企业相对政府而言比较单一,程序简单。<sup>[19]</sup> 哈佛大学的 Allison 认为,公共管理与私营管理在不重要的地方可能是相似的,而在所有重要关键的地方都是不一样的。<sup>[20]</sup>

然而,在现代社会,公私分野早不如过去那么明显,美国在二战时期,航空工业产品的 92% 已由政府购买,包括形成大量的军事供给,就航空工业而言,公共性新的实现机制基本改变了传统的市场模式。<sup>[21]</sup> 传统意义上纯粹的私营企业随着时代的变迁早就不存在了。从质上说,企业一定具有公共性,只是在量上或多或少。这也是 Barry Bozeman“所有组织都是公共的”这一经典表达的视角。他将政府与私营部门进行了非常详细的对比:<sup>[22]</sup>

表 1 公私对比

类别	公共部门	私营部门
个人感受	公务人员对组织认同度低、工作满意度低、对现有人事管理系统的奖优惩劣不抱有太多幻想。支持功绩制,但不支持现有人事评价程序的主观随意	私营部门雇员对组织认同度高、工作满意度高、对现有人事管理系统的奖优惩劣充满信心

类别	公共部门	私营部门
个人关注	公务人员关心公共责任和目标	私营部门雇员关注个人报酬
工作权限	政府要说服议员和上级政府以证明他们的计划是有价值并可行的。公务人员由于分工和利益的原因,决策权由中上层掌控。政府的一线管理者只拥有有限的人事权	私营部门决策管理和操作多在一線做出
人事管理	政府不必要的规则和章程代替了管理控制,限制了官僚的自主选择。《1883年彭德尔顿联邦文官法》后的文官制度开始注重官僚实绩、工作安全以及个人权益	私营部门雇员享有一定的自主权,个人权益基本能够得到保障。业绩考核相对更公平
工作压力	政府受到外部监督决策的风险较大,影响工作节奏,很难做到深思熟虑。时间安排也和组织的政治周期相联系,给了政府追求快速绩效的压力	私营部门工作节奏受外界影响较小,压力也更小
工作风险	政府决定的目标比较广泛,也更重要,风险也相对较大	私营部门决策相对简单,风险也相对较小

通过表1的公私对比,可发现公与私有很大不同。政府是目标多元且应为公共利益服务的组织,而社会资本存在的逻辑是牟利,效率是其生命,这就不难理解政府与社会资本产出及产出方式的不同。政府通常找不到简单有效的干预方式以保证社会资本为公共利益服务。同时,市场在有限竞争等局限性下为政府提供了组织公共服务供给的理由,但是,政府往往是低效的生产者,由公务人员之间互投赞成票造成的供给低效或无效等问题,也极易蚕食公共利益。<sup>[23]</sup>显而易见,政府或社会资本,如作为公共服务供给的独立主体,都是存在缺陷的。因此,政府在弘扬公共利益的前提下,在适当考虑市场效率的同时,与社会资本展开合作,优势互补、资源整合、发展民生,已经成为历史发展的选择。虽然普遍认为PPP是有用可行的工具,但是应该对其持谨慎的态度,政府与社会资本能否真正合作或者说他们之间的利益冲突是否太大以至于无法克服?盈利是社会资本参与PPP的终极目标,却只是政府实现社会结果的一个手段。它虽然契合

当前的时代要求,但必须予以承认,它仅仅是政府众多政策选择中的一项需顾及的因素。政府与社会资本之间的本质差异以及目标分歧,有可能使合作挑战重重、冲突不断,但 Bozeman 的“所有组织都是公共”的内涵和原理,又以公共性概念将政府与私营部门联结到一起,给政府与社会资本合作奠定必要的基础。

## (二)PPP 伙伴合作关系

自亚当·斯密(Adam Smith)时代以来,经济学家们一直认为,用市场的方式配置资源最“有效”,即社会资本以降低成本、提升商品或服务的方式参与市场竞争。这种分析传统上适用于市场机制,也适用于 1980 年代以后新公共管理范式下的政府与社会资本合作。然而,使用新公共管理范式对公共服务供给的公共性问题进行经济学分析似乎有失偏颇,经济上的合意未必是政治上的合意,这是不同的两个评判维度。公共服务供给的公共价值旨在实现公共利益,往往可以“不算经济账”。所以,用新公共管理的价值尺度分析 PPP 合作,往往会以经济上的合意掩盖政治上的不合意,使合作偏离公共价值。

政府的职责是满足民众福祉诉求,而且政府一定要有所作为,即“出政绩”,然而现实却往往不那么配合政府的意志,客观条件极有可能限制政府的供给能力,便产生了 PPP 式引入外援结成合作的创新。这样一来,PPP 将公共服务供给模式转向了准市场机制,但请注意,准市场机制不是市场机制,这意味着市场机制的一些优点 PPP 并不必然具备。在一定范围内 PPP 模式缺乏有效配置资源的功用,比如在某些偏僻之地由于自然基础条件差使得 PPP 项目对社会资本的吸引力不大,而公共服务还得提供,面对社会资本极为狭窄的挑选范围,政府不得已接受的情况下,提供的往往是不合意的公共服务。政府受多元目标所限,决策的自主性不如私营部门,且决策是否提供公共服务并不仅仅依据经济合意的维度,还要考虑其自身的职责所在。PPP 模式由于引入社会资本,把既往政府不能提供的服务变为可能,而服务的合意与否,关键是能否以“1 + 1 + 1 > 3”的机制实现意愿中的绩效提升,更快更有保障地把“好事做实、实事做好”,否则,事与愿违,有的时候 PPP 还可能帮了政府的倒忙。

总之,如果公共服务继续由政府独家垄断供给,那么就会造成供给低效、不公正、无序、过度等诸多不合意。如果不走回头路(政府独家供给公共服务),那么,公共服务供给彻底私有化可行吗?如果完全私有化,那么毫无疑问政府就只会以“社会效率”的简单方式向外包公共服务的私人提供者支付佣金。这虽然很“市场”,但容易扭曲公共服务供给以公共利益为导向的设定初衷,显然范围比较有限。尽管 PPP 伙伴关系确实会对治理形成挑战,但毫无疑问,PPP 是优化公共服务供给的创新工具。<sup>[24]</sup>传统官僚制弊端不能被有效化解,市场的魅力格外耀眼却不能禁绝失灵。如何将官僚机制、市场机制和社会组织的不同机制进行扬长避短地整合,使治理既能实现公共利益、承担公共责任、回应民众诉求,还能满足经济(Economy)、效率(Effectiveness)和效益(Efficiency)的“务实”需要,是充满挑战性的然而确是势在必行的改革。新公共管理没有解决官僚制低效的



问题,此前的新公共行政以及此后的新公共服务提出的道德理想也没有顺利实现,如何设计出既符合公共价值又能为服务提供者以及使用者共同接受的治理方式,吸引更多的优秀社会资本参与其中,是 PPP 概念下提升社会整体的繁荣、富强、民主、文明、自由的关键。

#### 四、公共治理范式下的 PPP 伙伴关系构建

在一个重视善治而非只讲高效的公共服务供给体系下,对 PPP 的要求必然比在新公共管理范式下要求更高。在 PPP 试图解决“不合意问题”的时候,即便每个合作伙伴都能根据自己的目标提高业绩,也不能以效率作为主要的评判维度而忽略其公共价值。公共服务供给的公共性决定了社会资本应该同政府一道为改善“不合意问题”而承担起公共责任,改善公共服务供给,使其符合善治的标准。

表 2 从治理的角度来看伙伴关系(PPP 的善治标准)<sup>[25]</sup>

治理原则	合同	伙伴关系
责任	在预算和成本控制方面向服务的购买者进行说明	合作伙伴之间相互解释他们在所有问题上的行动和表现,并且必须准备好向其他利益相关者说明伙伴关系的总体表现
透明度	限制“商业机密”的范围	开放是建立信任的关键要素
道德和诚实的行为	工作人员必须在法律和职业行为规范内采取行动	合作伙伴必须积极寻求创新的方式,以提高这些原则的效用
平等和社会包容	一些社会资本或许致力于改善自身的社会责任记录	伙伴关系的核心价值在于伙伴被期望积极寻求创新的方式来改善绩效与这些原则
公平	群体内的每个成员都能得到一致的待遇,并且按合同中规定的优先权来考虑不同参与者	政府主导下的平权合作
领导	在每个组织中确保良好的合同管理——合同规范的及时、准确、高效	PPP 的整体性
合作意愿和能力	与其他组织有价值但不重要的关系	在遵守公共价值的前提下,借鉴市场优胜劣汰的机制

治理原则	合同	伙伴关系
可持续性	承包商必须证明符合合同政策和活动中规定的所有可持续性标准	合作伙伴必须不断寻求改善政策和活动可持续性的方法
回应性	成本意识和客户关注	公共利益、公共责任、回应性
民众参与	与民众及其他利益相关者协商	民众和其他利益相关者参与决策

公共治理范式下的 PPP 正面效应:

1. PPP 内在机制与混和所有制全面对接。这是结合企业改革形成对有效投资的倒逼,也会使有效投资水平得到明显的提高。PPP 并非堂而皇之地把本应属于政府的公共服务供给职责推给社会资本,而是既以融资模式创新推动社会资本扩大资金支持规模,又以管理模式创新提升项目绩效。对社会资本而言,在商言商,对风险控制有了更高的要求,同时 PPP 允许社会资本获得“非暴利但可接受的收益”。PPP 阳光化的责任机制,在一定程度上限制了政府与社会资本偏离公共利益的行为,敦促政府未来对社会资本的遴选更审慎,社会资本面对这种治理结构也会有更切实际的收益预期并努力争取。

2. PPP 模式充分调动政府、社会资本,乃至独立第三方专业机构参与其中,以合理的激励机制和融资方式激发社会资本的积极性,结合公共服务供给的公共性等特点,将多方力量融合在一起形成一个利益共同体。有关 PPP 透明度以及道德诚实的要求会在一定程度上解决政府与社会资本的互信问题,从而进一步解决商业机密以及政务公开的问题。彼此公开透明必须在利益共同体中共享,互信会促使他们迅速灵活地开展合作。

3. PPP 模式与全面依法治国天然对接,有关部门现正加紧构建与 PPP 相关的法规升级。推进 PPP 的法规升级就是要给社会资本吃“定心丸”,使其以平等的地位同政府签订伙伴关系合作契约,共同制定规则,和衷共济。这样一来,在法律框架的保证下,伙伴们对规则以及标准的认同为后续的执行扫清障碍,以利益相关者之间的互动促进合作。PPP 机制的领导力与公平优势能够在一定程度上敦促 PPP 顺利地这一使命,避免政府一家独大。

4. PPP 模式为社会资本的发展带来更广阔的空间,项目签约启动建设会瞬间把一部分所谓的过剩产能转变为有效产能,这是引领中国新常态、扩大内需非常有正面效应的一个支持机制,是属于选择性的聪明投资。社会资本有动力与地方政府在共同规则下将目标和计划进行协调和集成,以便于优化“整体治理”。PPP 伙伴间合作意愿以及机制的可持续性能在一定程度上敦促基层公务人员与社会资本根据外部环境的变化而不断调整自身以适应目标和计划的执行,共同提供有效公共服务。

5. PPP 模式改善公共服务供给不如人意的现状,倒逼城镇化建设中政府应该履行的职责,对冲经济减缓压力,促成 GDP 增长、政绩与公共利益相得益彰。PPP 机制的民众参与机制以及服务的回应性可以在一定程度上敦促以该模式提供的服务更好地回应使用者诉求。最终促成以 PPP 模式提供的公共服务能够弘扬公共利益,回归公共价值,实现善治。<sup>[26]</sup>

公共治理观将 PPP 合作视为一个整体,以合作的方式提供公共服务,很难一一厘清某个合作伙伴的某个举动会带来什么结果,而是伙伴们共同努力创造资源整合优势。而如果某个合作者斤斤计较自己为 PPP 合作所做的贡献以及计算因此应该获得多少好处,那么这种合作关系就岌岌可危了。伙伴们应该更多地思考如何合作才能帮助政府解决他们所共同面临的“不合意问题”、确保它们适用于复杂和动态的环境、共同遵守合同,并最终走向善治。

## 五、结 论

由于 PPP 在新公共管理范式下受到诸多束缚,我们在未来的公共实践领域,势必要实现以公共治理概念下的善治对新公共管理范式的超越,在继续承担公共责任的同时,更多地考虑公共治理绩效优化。以盈利为导向的社会资本在 PPP 合作方面应由定制化的项目契约在法制化环境中体现的“激励—约束”机制而“内生地”对其自身的“社会责任”给予更多的重视。PPP 是基于相互信任的政府与社会资本长期合作,以及合作各方以创新和富有想象力的方式对彼此需求作出回应的承诺,必然是旨在设计和交付公共价值的创新工具。我们迄今还难以十分精细化地判断 PPP 不同具体案例中对于这些正面效应的发挥、潜力的挖掘、以及善治目标的实现所能起到的作用到底有多大。近年国内实践层面对 PPP 的评价主要关注其运行效率以及生成的治理成本,而往往缺乏对其实现公共利益、承担公共责任、回应民众诉求等公共价值的综合考量。在未来,PPP 创新发展中需有意识地努力超越新公共管理范式的局限性,在不懈的机制创新中推进和实现善治。

### 注释:

[1] 贾康、欧纯智:《世界减税潮背景下的中国方案》,《中国党政干部论坛》2017 年第 6 期。

[2] Gibelman, Margaret and Demone, Harold (1983) “Purchase of Service Forging Public - Private Partnerships in the Human Services”, *Urban and Social Change Review* 16(1), pp. 21 - 6.

[3] Hood, C. (1991), “A public management for all seasons”, *Public Administration*, 69(1), pp. 3 - 19.

[4] 蓝志勇、陈国权:《当代西方公共管理前沿理论述评》,《公共管理学报》2007 年第 3 期。

[5] Patrick Dunleavy, & Christopher Hood. (1994), “From old public administration to new public management”, *Public Money & Management*, 14(3), pp. 9 - 16.

[6] Kettl, D. F. (2000), “The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government”, *Public Administration Review*, 60(6), pp. 488 - 497.

[7] [美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社,2003 年,第 20 页。

[8] John, D. W. , Kettl, D. F. , Dyer, B. , & Lovan, W. R. (1994). “What will new governance mean for the federal government?”, *Public Administration Review* ,54(2) ,pp. 170 – 175.

[9] 欧纯智:《政府与社会资本合作的善治之路——构建 PPP 的有效性合法性》,《中国行政管理》2017 年第 1 期。

[10] Stoker, G. (1998), *Governance as theory: five propositions* , International Social Science Journal, 155 (155) , pp. 17 – 28.

[11] Wettenhall, R. (2001) , “Public and Private in the New Public Management (NPM) State: Some Australian Reflections”, *Public Administration and Policy* 10(2) , pp. 111 – 47.

[12] Parker, D. , & Hartley, K. (1997) , “The economics of partnership sourcing versus adversarial competition; a critique”, *European Journal of Purchasing & Supply Management* , 3(2) , pp. 115 – 125.

[13] Langford, John and Harrison, Y. (2001) , “Partnering for E – government: Challenges for Public Administrators”, *Canadian Public Administration* 44(4) , pp. 393 – 416.

[14] 欧纯智、贾康:《PPP 在公共利益实现机制中的挑战与创新——基于公共治理框架的视角》,《当代财经》2017 年第 3 期。

[15] 欧纯智:《我国基层征纳寻租交易构成的机理分析》,《财政研究》2014 年第 6 期。

[16] [美] 威廉姆·A·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬译,北京:中国青年出版社,2004 年,第 206 页。

[17] Rainey, H. G. (1996) , *Understanding And Managing Public Organizations* , Jossey – Bass Publishers San Francisco, p. 61.

[18] 贾康:《贾康:PPP 模式 1 + 1 + 1 > 3》,来源:太平洋建设, [http://www. hn. xinhuanet. com/2016 – 04/19/c\\_1118673958. htm](http://www. hn. xinhuanet. com/2016 – 04/19/c_1118673958. htm), 2016 年 4 月 19 日。

[19] Rainey, H. G. , Backoff, R. W. , & Levine, C. H. (2012). “Comparing public and private organizations”, *Public Administration Review* , 28(36) , pp. 126 – 145.

[20] Bozeman, B. , Perry, J. L. , & Kraemer, K. L. (1983). “Public management: public and private perspectives”, *Journal of Policy Analysis & Management* , 2(4) .

[21] [22] Bozeman, B. *All organizations are public: bridging public and private organization theory* , Jossey – Bass Inc, 1987, pp. 10 – 12, 14 – 29.

[23] 欧纯智、贾康:《PPP 是公共服务供给对官僚制范式的超越——基于中国公共服务供给治理视角的反思》,《公共管理评论》2017 年第 2 期。

[24] 欧纯智、贾康:《公共服务供给方式及其优化选择的框架式分析——兼论 PPP 是优化公共产品与服务供给的善治选项》,《学术论坛》2018 年第 4 期。

[25] Bovaird, T. (2004) , “Public – private partnerships: from contested concepts to prevalent practice”, *International Review of Administrative Sciences* , 70(2) , pp. 199 – 215.

[26] 贾康:《发挥 PPP 模式在改革创新中的正面效应》,《地方财政研究》2014 年第 9 期。

[责任编辑:汪家耀]