

供给侧结构性改革中 PPP 应用于城市污水处理的实证研究——以 C 市为例^{*1}

李金龙丁欣

【摘要】:政府与社会资本合作(PPP)是推行公共服务供给侧结构性改革的重要制度创新,是政府提高公共服务供给质量和效率的有效制度安排。基于供给侧结构性改革的视角,结合安徽省 C 市将 PPP 应用于城市污水处理的实践,可以发现 C 市在改革实践中所表现出的项目特点和实践价值,同时也明晰其存在的不足之处,诸如公共参与程度低下、PPP 管理机构尚未建立、监督机制不健全和法律法规不完善等。在此基础上提出均衡政府与市场之间的关系、建立 PPP 管理机构、构建有效的动态激励机制、健全 PPP 项目的监督机制以及完善相关的法律法规等建议,以期 PPP 应用于城市污水处理的可持续发展提供启示。

【关键词】:供给侧结构性改革;城市污水处理;PPP;安徽省 C 市

【中图分类号】:C912.81 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1000—8691(2017)03—0135—08

2015 中央经济工作会议明确提出,“推进供给侧结构性改革,是适应和引领经济发展新常态的重大创新,是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择,是适应我国经济发展新常态的必然要求”^①。2017 中央经济工作会议进一步强调,“供给侧结构性改革,最终目的是满足需求,主攻方向是提高供给质量,根本途径是深化改革”^②。所谓供给侧结构性改革,“就是用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,增强供给结构对需求结构的适应性和灵活性”^③,改革的重点是从“供给端”入手解决中国当前经济发展中存在的结构性问题,这是相对于之前“需求端”强调经济总量而言的。鉴于此,作为政府的重要职能——提供公共产品、做好公共服务便是推进供给侧结构性改革的重要内容。当前,中国面临着公共产品和公共服务供给不能满足公众需求的现状,甚至在基础设施领域存在供给不均等问题,这不仅影响到居民的生活水平,也在很大程度上阻碍经济的深入发展。针对社会公众对公共需求的强烈呼吁,党的十八届五中全会通过的“十三五”规划建议明确要求“增加公共服务供给”,并在此基础上特别强调“创新公共服务提供方式,能由政府购买服务提供的,政府不再直接承办;能由政府和社会资本合作提供的,广泛吸引社会资本参与”,至此,一种新的公共服务提供方式——PPP 应运而生。PPP 是推行公共服务供给侧结构性改革的重要制度创新,是政府提高供给公共服务质量和效率的制度安排。目前,PPP 项目呈井喷式发展,俨然已成为各级政府供给侧结构性改革的重要抓手,其中城市污水处理领域一直很受各级政府的重视。本文结合安徽省 C 市污水处理及市政排水设施购买服务项目,从供给侧结构性改革的视角来分析该 PPP 项目的实践价值以及存在的不足之处,并

¹ **基金项目**:本文是国家社会科学基金“国家结构形式理论视域下我国行政省直辖县体制改革问题研究”(项目号:15BZZ039)、中国国际经济技术交流中心项目“中国公共部门改革创新战略”(项目号:00056242)的阶段性成果。

作者简介:李金龙,男,土家族,法学博士,湖南大学法学院教授,中山大学公共管理博士后,主要从事行政管理理论实践、行政区划研究。丁欣,女,湖南大学法学院硕士研究生,主要从事行政管理理论与实践研究。

² ①胡鞍钢、周绍杰等:《供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 2 期。

³ ②新华网:《人民日报评论员:坚定不移推进供给侧结构性改革——二论贯彻落实中央经济工作会议精神》, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/18/c_1120139517.htm。

⁴ ③王一鸣、陈昌盛等:《正确理解供给侧结构性改革》,《人民日报》2016 年 3 月 29 日。

在此基础上提出改进意见，以期在未来 PPP 更好地应用于城市污水处理提供参考。

一、安徽省 C 市将 PPP 应用于城市污水处理的实践

PPP，英文全称“Public—Private—Partnerships”，中文译为“政府与社会资本合作”，它是指政府和私人企业之间为提供公共产品和服务，在基础设施和公共服务领域建立的一种长期合伙关系^⑤。

（一）PPP 概念解析

从内涵来看，PPP 的本质在于充分发挥政府和社会资本各自的独特优势，并通过建立平等的伙伴关系，以期实现用更少的成本来提供质量更高的公共产品和服务。在这种制度安排下，社会资本主导项目运营，不仅可以充分发挥资金筹集、管理、技术、人才等方面的优势，而且通过其内在的激励性和灵活性来提高运营效率；而政府拥有制定规则的权力，可以通过顶层设计来提供有效的制度保障，比如政策支持、激励机制、监管制度等。

从外延来看，PPP 具有三个重要特征：1. 建立在平等基础上的伙伴关系。所谓伙伴关系，是指政府和社会资本之间的合作建立在共同的目标之下，形成一种相互尊重、互利共赢的关系。合作双方通过合同文本来规定自己相应的责任、权利和义务，并通过“契约精神”加以维系^⑥。目前，在 PPP 项目运行如火如荼的同时，民间资本的态度较为犹豫，面对政府抛出的“橄榄枝”，民间资本鲜有行动，这其中最重要的因素或许是存在不平等的信任危机。政府在选择社会资本时，更倾向于“性价比”较高的国有企业，对民间资本的进入设置了门槛。另一方面，民间资本属于私人部门范畴，追求利润始终是企业的目标。除了 PPP 项目具有投资大、沉没成本高、资产专用性强、回报周期长、利润率低等特点使民间资本望而却步之外，还存在对政府的合同风险、政策风险、资产风险等方面的担忧。如何化解政府和民间资本之间的信任危机，其中一个关键点就在于这种合作是否建立在双方的平等地位之上，是否遵循“契约精神”即尊重、履行和维护契约。要想实现这种长期稳定的合作伙伴关系，平等是其存在的基石。

合理的风险分担。任何投资活动都是存在风险的，如果没有合理的风险分担机制，就很难维持长期稳定的合作伙伴关系。在传统的政府采购模式中，政府部门是将项目风险尽可能地转移给私人部门承担，私人部门通过各种手段将风险最小化，这样将风险全部转移所带来的成本效益也未必更高，甚至可能会出现私人部门为规避风险而采取不恰当的手段以致影响到公众利益。而 PPP 与此不同，它寻求的是“最佳”风险承担。DarrinGrimsey 认为，风险分担的目标不是将全部风险转移给私营部门，而是将风险分配给最有能力承担风险的一方，如此一来，政府也要承担部分风险。显然，项目风险交由最善于应对该风险的人或组织去承担更有助于将整个项目运营风险降到最低^⑦。对于政府而言，由于它是政策规章的制定者，拥有人民赋予的公共权力，因此应该承担项目运行时存在的政治风险和法律风险；对于企业来说，由于它是 PPP 项目的建设者和管理者，因此应该承担相应的建设风险、经营风险和收入风险。只有实现公平合理的风险分担，PPP 项目的成功运行才能得以保证。

利益共享。利益共享强调的是政府和社会资本在共享 PPP 项目所带来的投资回报的同时，也要采取措施合理控制社会资本实现的超额利润。PPP 项目提供的是公共产品和服务，具有很强的公益性。另外，采用 PPP 这一新的供给方式是为了改善政府公共服务供给现状，提供更好的公共产品和服务，满足社会公众的公共需求，而不是为了实现利润最大化的目标。因此，在 PPP 运作的过程中，应该防止出现目标置换、本末倒置的状况。

^⑤ ①贾康、孙洁：《公私伙伴关系（PPP）的概念、起源、特征与功能》，《财政研究》2009 年第 10 期。

^⑥ ②刘薇：《PPP 模式理论阐释及其现实例证》，《改革》2015 年第 1 期。

^⑦ ③ [英] Darrin Grimsey，Mervyn K. Lewis：《PPP 革命：公共服务中的政府和社会资本合作》，济邦咨询公司译，北京：中国人民大学出版社，2016 年。

(二)C 市 PPP 项目的实践模式及其特点

自 20 世纪八九十年代开始,中国在基础设施领域逐渐引入 PPP 模式。经过十几年的实践,PPP 的具体实施形式越来越多样化,应用的范围越来越广泛。尽管 PPP 的优势很多,但并非适用于所有项目。从国内外实践来看,PPP 主要应用于基础设施项目(桥梁、道路、地铁、高铁、隧道等)、公用事业项目(供电、供水、供热、污水处理、垃圾处理等)和社会事业项目(学校、医院、养老院、监狱等)等。在中国,以 PPP 建设和运营城市污水处理已历经十多年的发展,相对其他领域来说积累了较多的经验。其中安徽省 C 市污水处理及市政排水设施购买服务项目作为城市污水处理领域的典型案例,已受到其他省份城市的效仿,这在很大程度上与该项目的特点及实践价值是分不开的。

C 市位于安徽西南部,总面积 8399 平方公里,人口 162 万。近年来,为完善基础设施,改善城市面貌,C 市对主城区的污水管网、排水设施等进行改造。按照“厂网一体”“建管分离”的思路,市政府将污水处理厂、排水管网和污水泵站等项目整体打捆,通过公开招标方式选择了深圳市水务(集团)有限公司,并将项目交由该公司和市政府合资成立的项目公司—C 市排水有限公司进行运营和管理。具体而言,污水处理项目的经营模式采用 TOT 模式,管网的经营模式采用政府购买服务,并且政府授予项目公司 26 年特许经营权,届时期满将收回设施的所有权和使用权。

C 市污水处理及市政排水设施购买服务项目(以下简称 C 市 PPP 项目)总投资 20.54 亿元,包括已建的 2 座污水处理厂、750 千米的排水管网以及 7 座污水泵站,资产规模达 7.12 亿元;新建项目包括 3 座污水处理厂、554 千米的排水管网以及其他配套设施等,估计投资 13.42 亿元。从 C 市政府决定实施到项目投入运营,历时不到一年的时间,成为 2014 年财政部首批 30 个 PPP 示范项目中第一个签约的项目。自项目签约以来,C 市主城区实现了雨季没有海景的转变,项目预期效果已初步凸显。

C 市 PPP 项目在业界被誉为“C 市模式”,究其原因,不单是因为该项目运行体现了 PPP 所强调的基本特征,更重要的是通过厂网打包市场化的方式,有效地实现区域整合,这就从更高的层次上贯彻了本轮国家推行 PPP 的核心要义,即通过公共服务供给侧改革提升政府治理能力和支持新型城镇化建设。C 市 PPP 项目具有以下几大特点:

1. 厂网一体化运营模式

C 市 PPP 项目在运行之前,厂、网、泵站是分属不同主体监管和运营。主体一旦多元化,通常很难就具体问题达成协议,易造成相互扯皮、推卸责任的困境。更为严重的是,污水处理量在很大程度上依赖市政配套管网,如若两者不能有效协调会造成城市积水积涝,将损害到公众利益。2014 年国务院印发《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》中突出强调了在改革市政基础设施建设方面,鼓励实行厂网一体投资和运营,这就从政策层面肯定了“厂网一体”实施的可行性。C 市 PPP 项目是第一个实现厂网一体化运营的项目,它通过将污水处理厂、排水管网和泵站打包交给深圳市水务(集团)有限公司,成功地降低了交易成本、提高了运作效率,在很大程度上解决了 C 市城区积水积涝问题。更为重要的是,该项目按照“以市带县”的方式,整体打捆市区和各县区的项目,有效实现区域整合,这对于推动 C 市新型城镇化建设具有重要的意义。

2. 政府和社会资本按比例持股的混合所有制项目公司模式

不同于其他 PPP 项目公司由社会资本独资注册成立,C 市排水有限公司(项目公司)由 C 市政府和深圳市水务(集团)有限公司合资注册成立,市政府持股 20%,深圳水务持股 80%。市政府作为股东,享有基本权益也需履行相关的义务并承担风险,这些内容都是以股东协议的形式确定下来的。混合所有制的运营模式调动了合作双方的积极性,就社会资本而言,深圳水务持股 80% 以绝对的优势成为项目的主导方,从而使项目在运行方面能够更多地参与市场竞争,加上政府作担保,能够实现稳定的收益和 risk 的最小化,这在很大程度上打破了社会资本进入难的问题;就政府而言,C 市政府对于项目运行不具有实质的控制和管理权,主要是承担监管责任,但是针对重大项目建设和涉及公众利益、运营安全等方面的问题,政府享有一票否决权。由此,市政府作为股东方,坚守了自己的责任,没有造成权力的越位;作为人民利益的捍卫者,坚持把公众利益放在第一位,没有造成责任

上的缺位。事实上，政府的这种从“划桨人”向“掌舵人”身份的转变在很大程度上对政府的治理能力提出了更高的要求，这就需要政府在职能转变的过程中清楚地定位好自己所扮演的角色。

3. 公开招标的市场化竞争

公开招标、充分竞争，通过市场机制来实现资源的优化配置，这既体现了“公平、公开”原则，又能够保证公众利益最大化。具体而言，一方面，通过公开招标，增强了PPP项目运作的透明度，有效防止徇私舞弊和暗箱操作的情况，通过公平竞争，提高了PPP项目的运作效率和服务质量，降低了相关费用；另一方面，公开招标可以发现更多强有力的投资人，而公平竞争可以从中间挖掘出最佳价值的合作者以实现公众利益最大化。这种既重视经济效益又兼顾社会效益的做法是和PPP所追寻的“物有所值”价值目标相吻合的。据相关数据显示，目前全国有八千多个PPP项目，然而其中公开招标的项目只占10%左右。在此背景下，C市PPP项目采取公开招标方式加速了项目的市场化。2014年7月，C市政府对外发标，最后参加竞标的公司主要有四家，即北京排水集团、深圳水务集团、北京首创股份有限公司和安徽国祯集团股份有限公司。经实地勘探、多方论证和专家评标后，深圳水务最终中标。

4. 盘活存量项目

基础设施属于公共产品，具有投资周期长、回报率低等特点，并且一直以来都是依靠政府举债的方式进行融资建造的，这些债务久之便形成庞大的存量资产。基础设施项目一般由政府各部门、各单位分散使用和管理，加上2014年国务院出台政策剥离政府融资平台之后，政府举债融资方式不可取，那么盘活存量资产，仅通过依靠行政手段是难以实现的。鉴于此，推动政府市场化融资，加强同社会资本合作成为大势所趋。C市原有2座污水处理厂、750千米排水管网和7座污水泵站，并且厂、网、泵分属不同主体监管运营。在引入社会资本之前，污水处理厂和管网的运营主体必须合一，经协商决定将这些资产统一上交C市国有资产监督管理委员会，然后委托资产评估公司对已建项目进行评估，最终存量资产评估价格为7.12亿元。C市政府可以利用这些资金偿还债务，也可以作为新增项目的引导基金，增加该项目的吸引力。由此，C市PPP项目成功地实现存量项目的盘活，同时也在很大程度上缓解了政府债务问题。

二、供给侧结构性改革视角下C市PPP项目的实践价值

当前，中国经济发展步入“深水区”，供给结构与需求结构的脱节造成“供给失灵”。一方面，伴随着新型城镇化的加快，城镇人口增多与公共服务供给不足产生的不平衡成为社会难题；另一方面，地方政府收入增长缓慢和债务高筑影响了公共产品和公共服务的供给质量和效率。面对供给结构性问题日益突出的状况，推进供给侧结构性改革势在必行。供给侧结构性改革强调从“供给端”着手用改革的方式来推进结构性调整，这一改革思想为政府和社会资本合作注入了强大的动力，同时也为实现公共产品和公共服务的优质供给打开一条新的途径。C市PPP项目之所以取得初步成功，主要是因为它在探索中践行了以下重要价值：

（一）不断强化改革力度，创新政府公共服务供给机制

基础设施是社会公众日常生活中必需的物质性项目，完善基础设施建设对提高人民生活水平和促进经济社会发展具有重要意义。依据盈利要素可将基础设施分为经营性项目和非经营性项目，其中非经营性项目具有公益性，项目投资建设主要由政府来承担。社会资本追求利润，会优先选择具有资金回报的经营性项目进行运营。由此，如何吸引社会资本参与非经营性项目建设便成为地方政府的难题。然而C市政府创造性地使用厂网打包的市场化方式，成功地将非经营性项目移交到社会资本手中。实践证明，通过这种方式能够确保社会资本从全局的角度出发，加强管网维护，促使污水处理厂和管网间的有效衔接，提升了项目运行质量和效率。C市PPP项目打破了传统的“非经营性项目只能通过政府投资建设”的惯性思维，创新了公共产品的供给机制，这正是供给侧结构性改革所强调的核心内容。从公共产品的“供给端”着手，调整供给结构，完善供给机制，从而提高

公共服务质量，而高质量的公共服务又是提升公共服务水平进而推动社会治理创新的重要保障。

(二) 力促社会资本积极参与，确立科学的进入退出机制

自 2014 年以来，以财政部为首的各部委先后发布政策文件，鼓励政府和社会资本合作，共同致力于基础设施建设，并且以示范项目的形式助推其落地实施，由此，PPP 项目在全国各地如火如荼地进行。但与此同时，地方政府却面临着项目签约率低的现状。

据相关数据显示，截至 2015 年 11 月底，由国家发展和改革委员会公布的第一批 1043 个 PPP 示范项目中，已签约的只有 329 个，签约率仅为三成。针对这一现象，许多学者从不同学科视角进行了解读。但笔者认为，这其中不容忽视的因素便是社会资本的进入和退出机制欠缺科学性。放宽市场进入门槛、完善市场退出机制，可在很大程度上免除社会资本的进入障碍和后顾之忧，从而吸引他们积极参与 PPP 项目，而且通过市场机制动态地调节市场主体的进入和退出，实现优胜劣汰，从而激发社会资本的活力和创造力。2014 年 11 月国务院印发的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》就把“实行统一市场准入，创造平等投资机会”^⑧作为基本原则之一提出来，并且明文要求“政府要与投资者明确 PPP 项目的退出路径，保障项目持续稳定运行”^⑧。之后又进一步指出建立“多元化、规范化、市场化”的退出机制。由此可见，完善的进入和退出机制是社会资本参与 PPP 项目的基本制度保障。

在 C 市 PPP 项目中，政府通过公开招标的形式来选择合作的社会资本方，并按照程序进行逐一筛选，符合规范化的市场进入准则。另外在 C 市政府和 C 市排水有限公司签署的《特许经营协议》中明确了项目的退出机制，即特许经营期满后市政府收回项目的所有权益，如若在经营期间发生违约事件可提前终止项目，要求依据规定履行退出程序。科学合理的进入和退出机制，吸引了社会力量积极参与 C 市 PPP 项目，这不仅增加资源供给、优化结构、满足公众多元化需求，缓解水务领域供给侧存在的政府失灵状况，也发挥了社会力量办水务事业的灵活性优势，对市政府在基础设施领域实施改革形成倒逼效应，这种相互促进、共同发展的景象对于增加公共产品供给、改善公共服务质量具有现实意义。

(三) 树立全生命周期理念，构建合理的激励机制

政府和社会资本合作的一个特点就是政府将基础设施的建造、融资、运营、更新和维护等绝大部分功能都交由社会资本方来进行整合，这种全生命周期的“捆绑式”合作，将项目前期工程的设计与施工和项目后期的管理与服务结合起来，鼓励社会资本方采取措施，最大限度地降低整个项目运营成本，提高服务质量和效率。从这个意义上讲，PPP 被视为一种激励合作模式。C 市 PPP 项目就很好地践行了项目全生命周期的激励机制：首先，实行绩效考评机制。C 市政府成立考核小组，制定并出台了《C 市主城区污水处理及市政排水购买服务项目考核实施办法(暂行)》和《C 市排水设施维护管理技术规程》，对污水处理厂和排水设施进行定期考核(以季度为单位)，并以此为依据向 C 市排水有限公司支付服务费。协议中明确提出，要建立每三年一次的中期评估机制，以对合作双方的履约情况作出系统评估进行指导合同履行。其次，污水处理厂和排水管网运营相结合。通过及时对排水管网设施进行更新与维护以保证其正常运行，确保污水进厂水质及处理量达标。最后，特许经营期结束后项目的移交和项目运营期间的管理维护相结合。合同提前约定好项目在移交阶段厂网设施的标准，这样会促使社会资本方在运营阶段注重设施的质量，加强养护和维修。C 市政府通过采取相关的激励措施，一方面增强社会资本活力，有效避免项目交付延期或者项目成本超支问题；另一方面激发社会资本的创造力，提供更多更好的服务来满足城镇居民的日常生活，使得公共服务的供给与社会公众的需求相对应，实现了有效供给，并朝着优质供给方向发展。

⁸ ①胡汉宁、曹润林：《中国 PPP 实践的若干思考》，《学术论坛》2015 年第 11 期。

(四) 拓宽融资渠道，创新投融资机制

2014 年中央政府剥离融资平台公司政府融资职能，迫使地方政府开始寻找新的融资渠道来缓解巨大的财政压力、减轻债务风险，于是加强同社会资本的合作成为地方政府的首要选择。2014 年 11 月底，国务院发布政策明文规定鼓励社会资本积极参与市政基础设施建设。C 市政府抓住时机，面对城区积水积涝现状，果断成立项目领导小组，公开招标寻找项目合作伙伴，最终确定深圳水务(集团)有限公司为合作对象，且与其按比例参股共同出资成立项目公司。在该项目中，深圳水务应当支付资产转让款 7.12 亿元，其中 4.99 亿元通过申请项目贷款进行融资。为此，市政府专门协调项目公司和国家开发银行为主办行的银团达成为期 15 年、金额 4.99 亿元的项目融资协议，按基准利率下浮 10%，下浮的部分作为 C 市政府收益，用于抵扣服务费。这份协议促使项目公司顺利获得金融机构的贷款从而确保了整个项目建设、运营和维护的顺利完成。C 市 PPP 项目由于社会资本和金融机构的积极参与，成功地解决了融资难、融资渠道不畅通等问题。2016 年 7 月中共中央、国务院印发《关于深化投融资体制改革的意见》，着重强调“深化投融资体制改革”，明确指出“确立企业投资主体地位”。投资是影响公共服务供给的重要因素之一，它既能增加生产能力，又具有拉动需求的影响力，是构成供给和需求两端共同发力的重要引擎，鉴于此，确立企业的投资主体地位，能够优化投资结构，提高投资的有效性，推动形成市场化的投资机制^⑨。从长期发展的眼光来看，深化投融资结构能产生很好的供给效应，是供给侧结构性改革的重要抓手。

三、供给侧结构性改革视角下 C 市 PPP 项目的不足分析

C 市 PPP 项目虽然取得了良好的效果，并在运作过程中突破传统、实现机制创新，但是由于 PPP 仍处于初步探索阶段，缺乏先前经验，自然会存在一些不足的地方，笔者认为主要体现在以下几个方面：

(一) 公众参与程度低下

在公共领域，政府鼓励社会资本积极参与，能够缓解政府财政压力，弥补政府失灵现状，但其最终目的是为了高效地提供高质量的公共产品和公共服务，满足社会公众的基本需要。公共产品和公共服务的“供给”，应该从社会公众的“需求”出发，以“需求”的实际情况为指导，从而促进公共产品和公共服务的“供给”与社会公众“需求”的有机耦合。因此，激发公众的参与热情，健全公众事先表达需求机制对于 PPP 项目的成功运行具有至关重要的作用。公众参与除了表达自己的真实需求之外，还可以扮演其他的重要角色，而这其中最为重要的就是监督者角色。作为公共项目的消费者以及外部监督主体之一，社会公众有权知晓项目的运行情况，前期的立项决策阶段享有项目知情权和利益表达权、中期的建设阶段享有合同监督权、后期的运营移交阶段享有服务质量监督权。

C 市 PPP 项目中，公众参与程度较低，主要体现在以下几个方面：第一，在项目的立项决策阶段，C 市政府并没有通过公众调查、听证会等方式来了解民意，主城区的居民甚至对该项目的具体情况并不了解。第二，在项目的竣工验收阶段，C 市政府虽然在政策层面提及城区居民遇到问题可及时向政府反映，但由于投诉平台及相应网络系统不健全，加上居民参与意识不强，致使社会公众参与程度较低。一般而言，公众参与程度越高，PPP 项目的成功性就越大。公众参与能够增强 PPP 项目的透明度和决策民主化，对于 PPP 项目的科学论证必不可少，尤其是受直接影响的居民以及城市污水处理领域的专家，他们的参与能促进 PPP 项目的研究与发现。^⑩公众参与更能够充分发挥社会监督作用，对公共产品的定价、质量以及后续服务等问题进行及时地纠正，以确保整个 PPP 项目稳定运行。

(二) PPP 管理机构尚未建立

⁹ ①王树文：《我国民生类公共服务市场化改革的政府管制路径》，《甘肃社会科学》2016 年第 4 期。

¹⁰ ②叶晓甦、覃丹丹等：《PPP 项目公众参与机制研究》，《建筑经济》2016 年第 3 期。

为了推进有关 PPP 的各项政策及其落实,有必要成立专门的 PPP 管理机构,负责制定 PPP 政策、识别和分析 PPP 项目、熟悉 PPP 合同内容和流程(包括合作双方承担的责任、义务和法律关系等)、监管 PPP 项目运作以及控制 PPP 项目风险等^①。PPP 管理机构,不仅仅是一个咨询组织,更重要的是它被赋予了决策权且弥补了政府部分职能的缺失。设立 PPP 管理机构、完善 PPP 管理体制,以其专业性、综合性来提高 PPP 项目运作的质量和效率,降低潜在风险性因素的干扰,特别是对于那些经验不足、专业性不强的地方政府来说尤为必要。可以说,建立功能完善的 PPP 管理机构,能在技术支撑和组织保障等方面为 PPP 成功运行提供条件。当前,财政部作为该项改革的第一责任部门,已于 2014 年底成立 PPP 中心,负责有关 PPP 项目事宜,部分省市陆续设立 PPP 机构。到目前为止,C 市政府尚未建立专门机构(或组织)负责 PPP 事宜,而是依靠政府各部门及社会第三方组织协同合作完成 PPP 项目运作,在整个项目周期内,难免会遇到专业技术问题、部门之间的摩擦与冲突以及由此带来的政策不连贯等。因此,对于 PPP 管理机构的建立,C 市政府需作出审慎抉择。

(三) 监督机制不健全

将市场竞争机制引入城市污水处理领域,是为了改变以往政府垄断经营导致资源配置效率低下的状况。虽然市场在资源配置中起决定性作用,但仍然存在市场失灵问题。鉴此,在城市污水处理领域采用政府和社会资本合作的同时,需要加强政府和社会的监督。完善的监督机制不仅能够提高公共产品供给的效率,更有助于供给偏好的精确识别以实现公共产品和服务的优质供给。

然而在 C 市 PPP 项目中,政府和社会监督存在以下问题:第一,政府监督主体过多且监督权力分散。在购买服务费预算方面,是由 C 市财政局与市住房和城乡建设委员会共同负责监管;在运营质量方面,C 市政府成立项目考核小组并制定考核标准,对项目运营质量进行监管;在运营成本方面,则是由 C 市审计局牵头建立和完善成本监审机制,加强对价格的监审。由此可见,对于整个 C 市 PPP 项目,存在多个政府监管部门且各自负责其中的一小部分,看似各司其职实则各部门很难形成合力,缺乏有效的系统或协同监管,因为项目存在环节交叉,不可能彼此间独立运行,需要彼此间的配合才能确保整体的运作成功。政府监督主体过多,监督权力过于分散,不仅增大沟通协调的难度和成本,还可能导致责任推诿状况的发生,最终会影响项目的监管效果。第二,社会监督体系的不完善。社会监督体系对于 PPP 项目十分重要,它不仅是公众参与公平性、公正性的重要体现,更是公共基础设施项目监管机制良性发展的必然要求。C 市 PPP 项目运营监管有规定公众可以投诉,但并没有成立一个专门的投诉平台。该项目缺乏公众听证会等形式来了解公众的心声和让公众更详细地了解项目的运行。

(四) 法律法规不完善

“社会主义市场经济本质上是法治经济。要使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用,必须完善社会主义市场经济法律制度”。高质量的法律制度供给有利于规范市场主体的行为并营造一个公平竞争的氛围,进而维护市场主体的基本权益从而激发他们的参与热情。就拿公用事业市场化改革来说,许多西方国家都强调改革以立法为先导,这样才能确保改革的进行有法可依。但是,从中国的改革实践来看,政府一直沿用过去“摸着石头过河”的思路,即先进行改革,然后通过改革积累的经验再制定相应法律法规。目前中国基础设施和市政公用事业市场化改革的进行也同样是“改革先行于立法”,但是必须符合法治精神。关于 PPP 改革方面,至今仍未有出台有关 PPP 的法律。C 市政府依据国家出台的政策法规采取相应的措施,积极推进 C 市 PPP 项目的进行。但在关注项目运营取得成果的同时,也应注意法律缺位的问题。除了 PPP 法律缺失以外,关于项目运行具体环节以及配套措施等方面的专门立法也同样存在缺位现象,而这为政策执行阶段设置行政干扰提供了空隙。

四、C 市的探索对城市污水处理领域引入 PPP 的若干启示

¹¹ ①周正祥、张秀芳等:《新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策》,《中国软科学》2015 年第 9 期。

C市城市污水处理领域引入PPP管理模式，不仅激发市场主体活力，发挥社会资本在技术创新和管理效率等方面的优势，更有利于转变政府职能，全面提升公共服务供给水平。C市的探索对PPP应用于城市污水处理具有重要的启示作用。

（一）均衡政府与市场之间的关系，建立PPP管理机构

PPP成为政府职能转变的重要推动力量，有利于政府更清晰地进行职能界定，从之前的公共产品和公共服务的生产者或提供者角色转变为现在的社会资本的合作者和项目的监管者角色，通过建立功能完善的PPP管理机构，推进政府职能转变。它强调充分发挥政府和社会资本各自的优势以实现共同的项目目标、实现社会公众的期许。因此，PPP项目必须均衡政府与市场之间的关系以充分发挥各自的作用。C市PPP项目之所以取得成功，除了社会资本方的努力之外，也和C市政府的作用分不开。在项目前期阶段，C市政府成立项目领导小组，由市领导任组长，负责该项目的组织实施，且通过科学论证和规范运作，以竞争性谈判的方式选中项目服务咨询机构；在项目实施阶段，C市政府通过公开招标的方式确定合作的社会资本方，并联合其他相关部门完善项目合同、辅助项目实施；在项目运营阶段，C市政府加强项目监管以确保项目运行的质量和效率。正是有了政府公信力和权威性地引导，公共服务供给市场化推进活动才得以有条不紊地进行；也正是有了政府和市场两者的相互结合，才有效避免了单靠任何一方造成的失灵状况致使不能实现公共服务的优质供给，最终将有利于社会资源的整合与优化配置。但与此同时，也应该认识到，建立一个PPP管理机构更有助于PPP项目的顺利实施，避免因部门利益等因素产生摩擦与冲突。政府在基础设施和市政公用事业领域引用PPP管理模式，一个重要的前提就是认清自己所扮演的角色，切实履行好自己所应承担的责任，并在与社会资本合作的过程中，充分发挥主导性作用，这不仅能够体现政府的“契约精神”以及对于合作的热忱，更重要的是，这在无形中给予社会资本一颗定心丸，为后续的长期稳定合作打下稳固基础。

近年来，PPP成为政府应用于基础设施和市政公用事业领域的新宠，更是各地政府提升政绩的重要手段。PPP固然存在很多优势值得青睐，但也应该注意到很多PPP项目的建设和运营管理主要是由社会资本方负责。由于政府和社会资本两者之间存在信息不对称，政府很难完全掌握PPP项目的建设和运营状况，因此为顺利实现PPP的价值目标，政府必须采取一定的激励手段来匡正社会资本方的行为，力求实现经济效益和社会效益的有效结合。同时，鉴于双方合作期限较长，应当着重考虑从动态的角度设计贯穿PPP项目全生命周期的激励机制以维护这种长期稳定合作。第一，合作期限长意味着可能会存在一些不稳定性因素，动态性的激励调整可以及时、有效地预防和抑制不确定性因素的干扰以保证活动的正常运行；第二，相对于静态激励机制而言，动态激励机制更具有灵活性、效益性以及长远性。构建有效的动态激励机制，政府可以选择激励扶持政策类的正面激励，也可以采取监督、惩罚类的负面激励。

C市PPP项目除了巧妙地将项目的前期建设和后期运营管理紧密结合以实现激励效果之外，安徽省政府还对该项目提供政策性专项补贴2950万元，并承诺以后每年都将支付管网维护补贴700万元。鉴于基础设施和市政公用事业项目投资时间长、回报率低等特点，省政府的财政补贴有效解决了项目资金问题，从而增强项目吸引力、激励社会资本积极参与。另一方面，政府又通过评估和考核促使社会资本方真正履行自己的责任，做到优质供给以满足公众需求。总体而言，C市政府抓住了PPP成功运行的关键性因素，通过紧密结合项目自身特点，建立起合理、有效的动态激励机制，贯穿于整个项目周期。可以说，C市PPP案例印证了动态激励机制存在的重要意义，在当前PPP潮流涌起的社会，值得各地方政府高度重视合理、有效的动态激励机制的构建。

（三）健全PPP项目的监督机制

政府是公权力的代表，追求公共利益的实现，而社会资本具有逐利性，追求利润的最大化。因此，政府和社会资本合作来运作基础设施和市政公用事业项目，必须平衡双方的利益冲突，除了通过协议明确合作双方的责任与权利之外，更需要建立健全监督机制来约束双方的行为，防止出现政策目标偏离、公众利益受损状况。C市政府充分认识到这一点，积极发挥政府的主体作用，加强政府对该项目运作的监管，包括市场准入监管、成本价格监管、水质服务监管等各个方面，同时还鼓励城市居民加强日常监督，由此该项目监督机制初步建成。但仍存在许多待完善之处：第一，需加大公众参与力度。既然公共服务供给市场化

的最终目的是实现公众利益，那政府就有责任了解公众的真实需求并保证公众的知情权、参与权和监督权。第二，整合行政资源，减少资源浪费和行政性阻碍。政府及其相关部门分别监管项目的某些环节只会造成资源的浪费，且监管起不到实质性的效果，因此必须整合行政资源，或组建一个专门部门负责监督工作，或交由第三方组织与外部监督体系形成合力，这样才能提高监督的质量和效果。总之，PPP 项目基本上是涉及民生的公共产品，且社会资本方的运营长达二三十年，因此，政府必须对 PPP 项目实行全生命周期的有力监管，这不仅是政府职能转变的重要体现，更是为 PPP 项目的成功运行提供体制保障。

(四) 完善相关的法律法规

自 20 世纪末开始，中国至今已掀起三轮 PPP 热潮。与前两次不同的是，本轮 PPP 热潮基于前者经验更加强调顶层设计。从 2014 年开始，国务院及其相关部门陆续发布政策文件，积极鼓励政府和社会资本的合作，并通过 PPP 信息交流平台、PPP 示范项目、PPP 专项基金等举措大力推动 PPP 项目落实。2016 年 10 月，PPP 的主推者财政部和国家发展改革委员会划定分工领域，由财政部负责 PPP 公共服务领域，并出台《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》规范该领域 PPP 项目操作流程；由发改委负责 PPP 传统基础设施领域，并出台《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》规范该领域 PPP 项目工作流程。通过对这两份文件的比较可以发现，许多内容不仅有重合之处，某些操作细则方面还存在冲突。有学者认为，很难将公共服务和基础设施区别开来，因为很多基础设施就是用来提供公共服务的。但是如果不进一步明确界定两个领域，会在实际操作中造成很多麻烦。因此，更需出台有关 PPP 法律。正是因为政策性文件法律效力位阶较低、部分政策之间存在冲突，导致出现一些行政性阻碍，最终影响政策价值的实现。PPP 专门法律应当对以下内容进行明确规定：第一，明晰 PPP 的概念、模式以及适用范围，避免一些“伪 PPP”的出现。第二，明确规定 PPP 当事人的责任、权利和涉及到的法律关系等，用法律的明文规定有效解决合作双方的利益冲突。第三，对于 PPP 建设、运营、移交阶段涉及到的财政管理、运营管理、监督管理以及定价机制、回报机制、激励机制、退出机制等作出较为具体的规定，确保政策落实有法可依，减少不必要的行政干扰。在 C 市 PPP 项目中，虽然 C 市政府出台很多政策性文件为政府和社会资本的合作保驾护航，但是由于缺乏地方立法和一些专门领域的法律法规比如金融领域，使得项目的建设运营阶段受到一些不必要的阻碍因素干扰，项目进展并非如预期一样稳步推进。可以说，法制环境的不完善滋生了这些不确定性甚至冲突性因素。鉴于此，完善相关的法律法规尤其是 PPP 基本法的落实，是推进 PPP 项目活动的当务之急，良好的法制环境不仅能够增强政府和社会资本之间的信任感，还能确保 PPP 项目活动做到有法可依、有法必依、违法必究。