

环境治理中的PPP模式

齐媛媛 林东海

(厦门大学 福建 厦门 361005)

摘要 环境治理现在已经基本取代过去的环境管理,成为当今环境领域的大趋势,环境治理的主体和方式也逐渐趋向于多元化。由于政府环境治理领域的职能出现了缺、越位现象,在环境领域应用PPP模式成了第三方治理的一个选择。那么什么是PPP,以及怎样在污染治理领域进行PPP的运行,其中又需要注意哪些障碍和具备何种条件,都是以要重点探讨的问题。

关键词 PPP 环境治理 融资模式

1 概述

“APEC蓝”在网络和学术界都引发了热门探讨,而如何留住这片蓝,通过一种更加常态的制度而非这种突击式非常规的行政手段来治理大气污染,成为政府环境治理领域的重大课题。环境治理现在已经基本取代过去的环境管理,成为当今环境领域的大趋势,环境治理的主体和方式也逐渐趋向于多元化。所谓环境治理,指的是政府、企业、公民、社会等各个环境主体依据各项环境政策、法律法规和标准,协调经济社会发展与环境保护之间的关系,强调多主体责任、多元参与,管理和控制人类损害环境质量活动的有关行为的总称。我国新环保法已在事实上确立了“多元共治”的环境治理体制,但这种多元治理的体制能否运行顺畅,还需进一步细化,政府领导部门要有综合决策的远见卓识,政府各地区、各部门间,也应当增强协同执法意识与能力。区别于过去的偏重于行政机制和措施的环境管理,环境治理体制更多的是强调多主体责任和多元参与。为此,新环保法明确规定了地方政府的责任,环保部门及有关职能部门的责任,企业和生产经营者的义务,环保团体、新闻媒体、公民个人的权利与义务。只有政府、企业、公民、社会各负其责,共同努力,环保法才能得到真正实施。

2 环境治理的新工具——PPP模式

从国家层面主张在环境污染治理中引入第三方的政策支持,有利于推进环境整治领域的市场化和产业化。然而通过何种途径及方式,去培养具有核心竞争力的第三方治理企业,还有待进一步的政策细则予以确定。萨拉蒙关于政府工具的假设认为政府行动越直接,越可能遭到政治上的反对。可以利用某些第三方掌握的资源,赋予其一定权力减少政治上的反对。在中国的现状来看,由于政府环境治理领域的职能出现了缺、越位现象,该管的地方,没有很好地执行,不该管的地方,政府这只“看得见的手”却出现越位。在环境领域应用PPP模式成了第三方治理的一个选择。那么什么是PPP,以及怎样在污染治理领域进行PPP的运行,其中又需要注意哪些障碍和具备何种条件,都是以要重点探讨的问题。

3 PPP模式的概念界定

对于PPP模式的概念界定,学术界是存在一定争议的,综合现有文献分析来看,大体分为两类。一种观点把PPP看成是项目融资的模式。李秀辉、张世英(2002)引入PPP模式来代替传统的BOT项目融资模式,以补充传统融资的风险问题和服务问题。认为PPP模式是一种完整的项目融资模式。武若思、王春成(2014)指出PPP作为新兴的一种公共项目投融资结构,是传统信用融资和政府购买,向项目融资和私人资本在公共领域合理参与的转变。

一种观点认为PPP和融资模式是有区别的。如王灏(2004)综合欧盟、联合国和美、加等国对PPP的定义,把PPP归纳为广义和狭义两类,明确表示PPP并非特定的项目融资模式,不能与BOT和TOT等一些特定项目融资模式相提并论。但王灏(2004)也表示,对特定项目融资模式诸如BOT和TOT的概念予以了解和清晰界定,有助于正确理解PPP及其分类。孙洁(2009)认为PPP与融资模式的区别在于,融资是PPP的目标之一,融资更多的考虑规避风险或使得风险最小化,而PPP是公私双方考虑项目整体的风险最小化,更有抵御风险的效果。PPP不仅

考虑融资上的收益最大化,而且也承担社会效益最大化的责任。综上,PPP模式可以从广义和狭义上进行概念的界定。并需要明确PPP是政府以融资和分担风险为目标,在公共领域引入社会资本进行资源的有效配置这样一种合作模式。

4 PPP模式在中国的应用

2015年4月9日,财政部、环保部共同发布了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作(PPP)的实施意见》(以下简称“实施意见”)。实施意见的出台就预示着十八大以来,新环境形势下,中国政府管理环境的思维的深化,环境管理制度的重大创新在根本上转变为“污染者付费、第三方治理”。实施意见中提及的PPP模式作为一种新型的公共部门和私人部门合作模式,由来已久。中国第一次引入PPP的概念,是北京地铁四号线项目。项目引入49%的港铁股份,一方面大大降低了财政成本,另一方面也在事实上提高了项目运营的效率。但传统的和遗留的官僚制问题,使一些政府官员,尤其是大权在握者始终站在指挥者而非合作者、服务者的位置,公共服务社会化市场化中,行政人员的执政理念和服务意识偏差,政府职能表现出的错位和越位,始终是社会资本参与建设的拦路虎。学术界关于政府公共服务和基础设施建设等引入民间资本的研究俨然如火如荼,然而当前一些政府部门和相关工作人员对PPP的认识实际上是不足的,对可进行PPP的项目或产品缺乏合理科学的界定,有时目光放的不够长远,呈现出运动式和口号式的阶段性发展,很少有或并没有后续之力。

近几年,尤其是2014年前后,全国多地积极启动PPP试点探索PPP模式,希望通过这种方式整合政府、社会和企业资金,以共同推进新型城镇化和基础设施建设。在控制政府性债务和缓解财政支出压力方面,也能够有所作为。

5 结论

通过对PPP模式的内涵等相关问题进行的梳理,可见PPP是政府部门提高公共产品的供给效率的一种可靠、高效的模式。面对当前政府的大力推行和企业界尤其是近期环境污染治理领域的热烈讨论,在环境治理方面的应用PPP模式俨然是切入点。要有制度和法律确保风险和利益的分担,对运行过程的监督和管理更要到位,环保企业并不是被动的接收项目,而是与政府合作,发挥主观能动性参与到项目之中,地位和话语权都应当是平等的。唯有如此,才能保证PPP这种公私合作模式在环境治理领域顺畅和可持续。

参考文献

- [1] 李秀辉,张世英.PPP:一种新型的项目融资方式[J].中国软科学,2002(2):214.
- [2] 武若思,王春成.PPP模式与公共项目财政投资的转型[J].中国财政,2014(3):69.
- [3] 王灏.加快PPP模式的研究与应用,推动轨道交通市场化进程[J].宏观经济研究,2004(1):133.
- [4] 贾康,孙洁.公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J].中国工程咨询,2009(10):60.
- [5] 王灏.PPP的定义和分类研究[J].都市快轨交通,2004(5):151.

作者简介 齐媛媛(1994—),女,汉族,硕士,厦门大学公共政策研究院,研究方向:管理创新。

林东海,硕士生导师,副教授,厦门大学公共政策研究院,主要研究:社会保障政策、财务等。