

公共产品(服务)市场化提供 与中国式“交叉提供”

邓力平 邓秋云

摘要: 中国式“交叉提供”模式是对中国特色社会产品提供的现实提炼,既体现初级阶段重要特征,又反映国体政体本质要求。本文运用中国式“交叉提供”中“私人部门可以参与部分公共产品提供”的观点,解释我国公共产品(服务)市场化提供中的两个实例(政府购买服务与 PPP(Public-Private Partnership, PPP)模式),深化其认识,总结其本质,辨析其异同,为实践运用提供理论依据与政策思路。

关键词: 公共产品(服务)市场化提供 “交叉提供”模式; 政府购买服务; 政府和社会资本合作模式

作者简介: 邓力平,厦门大学经济学院、厦门国家会计学院教授;
邓秋云,经济学博士,厦门国家会计学院讲师。

中图分类号: F812.45 文献标识码: A 文章编号: 1008-1569(2018)01-0105-08

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2018.01.012

政府购买服务与政府社会资本合作模式(Public-Private Partnership, PPP)作为我国公共产品(服务)市场化提供的两种重要形式,是目前政府提高效率、简政放权的途径,也是公共产品(服务)多元化供给的关键。目前实务与理论界对两者的研究已有建树。本文基于中国式社会产品“交叉提供”模式,就两者关系进行阐述,为理解本质与把握现实提供思路。

一、对中国式“交叉提供”的理解

改革开放四十年,在我国社会主义市场经济建设的过程中,财政作为国家治理的基础和重要支柱,充当着“与时俱进、引领改革”的重要角色,探索着中国特色的内涵与外延。笔者(2011)曾借助“三个同心圆”、社会产品“交叉提供”模式来对其内涵进行表述。“三个同心圆”中位居中心的“核心圆”就是一般意义财政之公共性的解释,即“财政的钱主要用于提供公共产品与服务”。向外延伸一个层次的“居中圆”,讲的是“财政的钱同样可以用于提供市场经济运作所必需的外部条件”。位于最外围的“外层圆”讲的是“尽量不要用财政的钱去投资于一般竞争性领域”。笔者(2016)又与时俱进地丰富了对“三个同心圆”特别是“外层圆”的理解,将“尽量不要用”调整为“一定条件下的必要投入”,从而形成“公共产品”“外部条件”与“必要投入”这三个中国特色的“同心圆”。这种对我国财政“三个同心圆”的理解隐含着两个“在一定条件下”的“交叉提供”(见图1):一方面,在公共部门(政府)为主提供公共产品的同

时 私人部门(市场)作为有益的补充,应鼓励其“一定条件下”参与对部分公共产品的提供;另一方面,在市场为主提供私人产品的同时,政府也有必要在“一定条件下”参与对部分私人产品的提供。笔者多年来一直强调,对“一定条件”的判断与把握是理解中国特色社会主义财政的关键,必须基于中国现阶段国情因素,必须建立在我国国体政体基础之上。笔者(2017)详细论述了中国式“交叉提供”模式的基本内容,并从“公共部门在一定条件下也可以参与对部分私人产品的提供”这一角度,论证了国有资本经营预算发展的现实性与必然性,为社会产品的多元化提供和国有企业现代化改革提供理论佐证。作为该文的姊妹篇,本文将从中国式“交叉提供”的另一角度,通过对“私人部门在一定条件下可以参与对部分公共产品的提供”这一交叉的阐述,来深化当前对我国公共产品(服务)市场化提供的理解和运用。

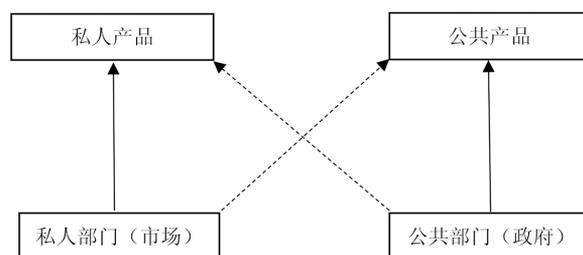


图1 “交叉提供”模式的简要图示

简要地说,笔者对这一问题的把握就是两句话,“交叉提供大家有,中国特色要坚持”。就“交叉提供大家有”而言,阐述地是“交叉提供”在各国都有一定程度的实践和运用。从人类社会历史,尤其是现代西方国家的演变历程中,可以找到大量的“交叉提供”的例证,也被西方经济学、公共管理学所广泛证明。例如,上世纪七八十年代,西方国家对公共产品(服务)的市场化提供进行了探索,以“私有化”“市场化”为核心,进行“政府再造”。在公共管理领域,表现为对公共产品(服务)的供给机制的变革:对内企业化,对外市场化(Hughes 2003)。但涉及到具体实践形式,各国就呈现出较大差异。例如,英国的水务就曾经历过私营——公营——私营的循环转变。法国则是从私营发展为特许经营,到1995年,法国75%人口的供水是通过PPP合同实现的。荷兰又有不同,上世纪初,私营供水企业逐步被市政当局所接管并作为公用事业来经营。但是荷兰市政当局却能依旧按照经济管理原则,对公用事业进行市场化管理(贾康 孙洁 2009)。总之,各国的历史沿革和文化背景直接决定了“交叉提供”实践的不同表现。而就“中国特色要坚持”而言,中国式“交叉提供”必须考虑国情背景和制度约束,必须呈现出自己的特征和现实,必须通过中国特色的经济理论来准确把握。我国理论与实务界曾就“公共产品(服务)市场化”话题进行过讨论。这些讨论主要围绕两个问题:或者针对具体公共服务领域检验市场相对科层制安排的绩效,或者讨论公共服务市场化安排决策的影响因素(蔡长昆 2016)。这些研究取得了一些成果,但还远远不够。笔者的基本观点是,中国公共产品(服务)市场化实践必须有中国式理论模式来解读。这一模式必须根据初级阶段基本国情、社会主义市场经济与国体政体重要制约等重要因素来考虑,一方面,中国式“私人部门参与对部分公共产品提供”必须考虑初级阶段公共产品提供还不能极大丰富的事实,必须鼓励私人部门按照市场经济规则参与提供部分公共产品,同时必须以不损害社会主义国家政治体制为基本前提,必须符合人民当家作主的根本利益;另一方面,中国式“公共部门参与对部分一般竞争性领域的涉足”则必须有助于夯实中国共产党长期执政的经济基础,有助于实现“两个一百年”的奋斗目标。只有认识和把握了这些前提和立场,我们才能更好地理解我国“交叉提供”的现实情况与制度设计,才能更好地运用理论来理解改革深化的实践。

二、对政府购买服务与PPP关系的现有研究评析

随着我国改革开放进程的不断推进,市场经济体制的逐步确立,我国积极探索社会主义市场经济下公共产品(服务)市场化提供的可行性与必要性。自党的十八大部署了“加强和创新社会管理”“改进政府提供公共服务方式”的总体思路以来,国家一直致力于在两个方向推进公共产品(服务)市场化改革:一是以政府购买服务来推动政府职能转变和公共服务供给改革。2013年9月,国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,提出“创新和完善公共服务供给模式,加快建设服务型政府”的发展目标。党的十八届三中全会《决定》进一步明确“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。”二是以政府和社会资本合作模式(PPP)鼓励和引导社会投资,增强公共产品多元供给能力。党的十八届三中全会《决定》明确了“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的改革目标。2014年底,财政部^①和发改委^②先后发文全面动员PPP项目建设。紧随其后,财政部《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》的出台直接标志着PPP模式的正式开启。

对于以上两种几乎同期开始推广和鼓励的改革措施,理论界与实务界进行了有益探索,但必须指出,相当部分的研究或多或少是建立在西方“新公共管理”理论之上。针对具体的操作流程和项目制度设计,部分引入了西方“交易费用”“委托代理”等理论进行论证。尤其是PPP项目,由于其结构复杂、流程繁琐,学者们在这方面的这种研究更多。进而,虽然政府购买服务与PPP的改革目标看似相近、理论基础也同宗同源,但是学术界对两者的异同却一直未被厘清,边界也没有明晰。这种认识的缺乏折射到现实经济活动中,已显现出一定程度的经济后果,尤其是地方政府债务风险带来一定负面影响。例如,实务界曾有人将基础设施建设项目解读为政府购买“工程建设”服务,纳入政府购买服务的适用范围。这样做既能避开PPP项目中严格的物有所值和财政承受能力论证,又能不受一般公共预算支出10%的规模限制,俨然成为地方政府融资举债的新捷径。2016年6月,审计署《国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中就曾提到“内蒙古、山东、湖南和河南等4个省在委托代建项目中,约定以政府购买服务名义支付建设资金,涉及融资175.65亿元”。这些地方以“伪政府购买服务”违规隐形举债的做法引起了中央的高度重视。2016年6月,国务院成立了“政府购买服务改革工作领导小组”,负责统筹协调政府购买服务改革。在2017年5月,财政部又两次发文规范地方政府融资行为。

针对实践中的交叉和认识上的辨析,国内也有学者对两者异同的理论辨析进行了尝试,但大多仅局限于对政策文件的解读。李开孟(2015)根据发改委在《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》中对PPP的定义(见表1),认为政府购买服务是PPP的一种合作形式,与特许经营和股权合作相并列。该文指出“政府购买服务类PPP模式,在英国称为PFI,在法国称为CP。英国由于基础设施和社会事业投资建设领域的私有化程度很高,使得使用者付费类特许经营PPP模式很少使用,绝大部分PPP项目都是PFI项目,因此英国习惯上将PPP和PFI两个概念等同使用”。加之,我国的PPP制度设计大多借鉴英国PFI的模式,所以我国地方政府中普遍存在一种观点:所有类型的PPP项目都属于政府购买服务项目,都应该纳入政府采购的

① 财政部2014年9月23日印发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76号)。

② 国家发展改革委2014年12月2日印发《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资〔2014〕2724号)。

框架体系。其主要的论据详见下表1内2~4项。当然,也有学者认为两者位居并列,并无包含与被包含关系。宋斌文和何晨(2017)认为二者在适用范围、资金来源、操作实施方式和风险分担均有不同,PPP项目运营、维护环节中政府付费可以看作是一种政府购买服务行为,即政府按照PPP项目提供的服务的数量和质量支付费用。下表1中5~7项政策文件则是这种观点的主要论据。

表1 PPP与政府购买服务相关文件

序列	文件名称	发文部门	发布时间	相关内容	两者关系
1	《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资(2014)2724号)	发改委	2014年12月2日	政府和社会资本合作(PPP)模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率,通过特许经营、购买服务、股权合作等方式,与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系	PPP < 政府购买服务
2	《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金(2014)76号)	财政部	2014年9月23日	政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务	PPP > 政府购买服务
3	《政府和社会资本合作模式操作指南》(财金(2014)113号)	财政部	2014年11月29日	所有PPP项目都要经过识别、准备、采购、执行和移交等环节进行运作,并根据《中华人民共和国政府采购法》及相关规章制度履行采购程序。	
4	《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发(2015)42号)	国务院	2015年5月19日	规范PPP项目的识别、准备、采购、执行、移交各环节操作流程,并提出财政部门要强化统筹协调,会同有关部门对相关要求的落实情况进行督促检查和跟踪分析,重大事项及时向国务院报告。	
5	《关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》(国发(2015)37号)	国务院	2015年6月25日	明确将城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设纳入政府购买服务范围。 第三部分“创新融资体制机制”中(一)推动政府购买棚改服务(二)推广政府与社会资本合作模式	并列
6	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预(2015)225号)	财政部	2015年12月21日	取消融资平台公司的政府融资职能,推动有经营收益和现金流的融资平台公司市场化转型改制,通过政府和社会资本合作(PPP)、政府购买服务等措施予以支持。	
7	《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》(发改投资(2016)2231号)	发改委	2016年10月24日	政府和社会资本合作模式主要包括特许经营和政府购买服务两类。	

资料来源:财政部、发改委、国务院办公厅相关网站。

对于政府购买服务与 PPP 模式在不同国情下的本质以及这两种形式自身的异同,我们既要认真把握相关文件的准确定义与政策导向,还必须将其放在中国特色的社会主义市场经济理论框架中进行综合考虑,提出更深层次的理论依据。西方理论无法解决我国实践中的问题,反而会产生混淆,这是因为我国的制度背景、现实基础和发展路径与西方国家不相一致。改革开放近四十年的历程证明,只有根植于中国国情的理论才能更好地为实践保驾护航。中国式社会产品“交叉提供”模式既是初级阶段发展的集中体现,也是国体政体的本质要求,可以为政府购买服务与 PPP 模式在中国的运用提供必要的理论依据。

三、从中国式“交叉提供”模式看政府购买服务与 PPP 的本质

笔者(2011)提出,在中国特色社会主义市场经济条件下,我们既要坚持一般意义上的两个“原则提供”,即“私人部门(市场)原则上提供私人产品”和“公共部门(政府)原则上提供公共产品”,又要充分认识从国体政体、发展阶段、对市场经济把握程度等国情因素出发,还必须认识两个中国式“交叉提供”存在之必然。

传统经济学认为,由于政府公共产品(服务)的非排他性或(和)非竞争性导致市场失灵,私人部门无法自发通过价格机制获得公共产品(服务)的成本补偿,往往不愿参与公共产品(服务)的提供。所以通常情况下,“市场无法有效地提供公共产品”,“公共产品原则上应该由公共部门(政府)来提供。但实践发现,公共部门(政府)在对公共产品(服务)的提供上也存在着效率低下、专业性不强、供给水平不高的现象。所以,上世纪末,在福利危机和财政赤字的压力下,西方国家引入了大量的私人部门参与到对部分公共产品(服务)的提供。这是西方式“交叉提供”的时代背景。

中国式“交叉提供”模式同样突破了传统经济学中的“两个原则”,提出在一定条件下(即在特定发展阶段与特定国情中)私人部门(市场)也可以参与对部分公共产品(服务)的提供。我们讲“市场无法有效地提供公共产品”,并不是说市场就“不能”提供公共产品(服务),而是说其提供公共产品(服务)时会因“搭便车”等现象的存在而导致效率损失,但在考虑了这些效率因素后,私人部门仍然可以参与对部分公共产品(服务)的提供。这一点与西方“较差提供”有着相通的逻辑基础。但由国情和制度所决定,我国的“交叉提供”比西方国家内涵更加丰富:一是在给予了相当的成本补偿后,一般而言,私人部门仍然可以且愿意参与对部分公共产品(服务)的提供;二是在我国当前仍处在社会主义初级阶段的条件下,政府在资金有限等约束下,为了满足人民群众日益增加的公共产品(服务)需求,有必要鼓励与支持私人部门参与对部分公共产品(服务)的提供,作为必要的补充;三是从当前发展阶段来看,政府还要持续探寻鼓励与支持私人部门参与对部分公共产品(服务),包括许多具有准公共产品性质的基础设施与平台建设的新模式,财政部门在这方面应该主动参与,主动对接,必须提供促进私人部门参与提供公共产品(服务)的各种条件;四是私人部门提供部分公共产品与服务必须以不损害我国根本政治与经济制度为重要前提。

在这些重要考虑的基础上,近几年来国家高度重视与大力推广了政府购买服务与 PPP,两者都是新时期“私人部门参与对部分公共产品提供”的范例,是交叉提供的现实佐证。实践中的政府购买服务和 PPP 两者本质一致,都是对“两个原则”提供的重大突破,区别主要体现在私人部门提供部分公共产品(服务)的参与程度不同。而正是这种差异的存在,决定了两者在我国的适用范围(改革目的)、主体条件、制度设计、监督管理等各方面均有不同的表现形式。

一般情况下,针对某类公共产品(服务),最为极端的两种提供方式是:全部由公共部门

(政府)来提供,或者全部由私人部门(市场)来提供。由于私人部门的效率较高,所以私人部门(市场)的提供成本往往小于公共部门(政府)。若公共产品(服务)全部由公共部门(政府)来提供,就是传统经济学中所强调的“公共产品原则上应该由公共部门(政府)来提供”的情况。另外一种,全部由私人部门(市场)来提供的情形,则是“交叉提供”模式重点阐释的对象。私人部门(市场)的提供成本相对较小,但是私人部门参与提供的意愿并不是仅由成本因素所决定。更大程度上,私人部门(市场)的决策要综合考虑其获得的成本补偿多少、盈利水平、私人部门的提供能力大小(发育程度)等。当然,这里所谓的“成本”和“盈利”是包含了各种形态及周期的广义的概念。只有在私人部门可以获得相当的成本补偿且有一定盈利,能够提供且愿意充分参与提供的情况下,公共部门(政府)才能完全退出该类公共产品(服务)的直接提供,转而履行监管付费的义务,这就是“政府购买服务”。但如果私人部门能获得的补偿不足或自身能力有限,补偿越低或者能力越弱,私人部门参与提供的程度越低,反之,公共部门的参与度就必须越高。所以,在该类公共产品(服务)提供数量不变的情况下,各种私人部门(市场)和公共部门(政府)参与提供的合作方式在理论上存在多种组合的可能。这种组合并非一定是产品数量上的组合,我们可以将其引伸为私人部门(市场)与公共部门(政府)之间的各种合作关系,比如,组织构架上、风险分担上、项目资金投入上等等,这些都是政府与社会资本合作(PPP)的表现形式。

四、关于政府购买服务和PPP异同的两点重要认识

中国式“交叉提供”模式可以解释为,我国实践中的政府购买服务和PPP,本质上都是“私人部门参与对部分公共产品提供”,差异主要来源于“私人部门”在公共产品(服务)提供中的参与程度不同。对此,有两点需要特别注意。

其一,“公共部门”两者中不同的职能角色决定了其改革目的、适用范围各异。在政府购买服务中,政府往往完全退出公共产品(服务)的直接供给,转而行使监管和付费的职能。这种“退出”机制在我国市场经济体制转型、政府职能转变中显现出了现实意义,给我国事业单位的转型改制提供了良好契机和改革路径。计划经济时代,政府的大包大揽遗留了大量的具有准公益性质、生产经营性质的事业单位,阻碍了政府简政放权、提高效率的改革进程。所以,在我们政府购买服务实践中,一直都将事业单位的转型改制放在突出位置。尤其针对部分公益二类和生产经营类事业单位,可以通过“购买”将原来与政府的“上下级”关系转变为“市场合作”关系,将“人头经费拨款”转变为“按质按量付费”,以解决政事不分、事企不分、效率不高的问题。2016年财政部和中央编办联合发文《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》,明确了改革目标,即“到2020年底,事业单位政府购买服务改革工作全面推开”。同时还细化了事业单位分类进行政府购买服务改革的不同实施方式。

虽然PPP也能实现公共产品(服务)的多元化供给,但是PPP的发展背景与政府购买服务迥异。2014年出台的新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》明确了地方政府性债务“开前门、堵后门、筑围墙”的改革路径。在明令禁止地方政府通过平台公司为地方基础设施建设筹措资金的同时,财政部发布了《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》,以确立PPP作为除地方政府性债券以外,另一“城镇化建设融资渠道”的合法地位。由此可见,PPP从制度设计初期开始,就高度整合了“拓宽基础设施建设融资渠道,形成多元化、可持续的资金投入机制”与“引入竞争机制,提高公共产品供给能力和供给水平”多元化目标,鼓励社会资本通过特许经营等方式参与有一定收益的公益性事业的投资和运营,例

如城市基础设施建设项目等。由于城市基础设施建设往往初期投资巨大,建设周期长,风险高,在我国现阶段,私人部门还无法也不敢独当一面,政府还不具备完全退出对此类公共产品(服务)提供的可能。为了更好地与私人部门合作共赢、共担风险,双方往往会共同出资组建项目公司全权负责PPP项目的总体运营。政府不仅是作为出资人来引导私人部门(社会资本)参与提供,还作为制度设计和监管者来保证公共产品(服务)提供的有效性,满足社会的公共需求。所以,在制度设计上,中央对PPP项目制订了严格的论证流程,也通过10%的上线来确保地方政府PPP债务风险总体可控,项目推进量力而行。反观前述的个别地方政府利用“伪政府购买服务”违规隐性举债的做法,不仅违背了“交叉提供”模式的基本原则,也不符合制度设计的初衷,更为政府购买服务和PPP实践的健康有序发展埋下隐患。所以,政府才会以如此强硬的态度,多次在官方文件中,明令禁止在基建项目上违规使用政府购买服务。

其二,私人部门(市场)的发育程度,直接决定了其参与公共产品(服务)提供的可能性,所以两者的主体范围存在重大区别。在我国政府购买服务和PPP实践中,私人部门(市场)发育不尽成熟,已经一定程度上阻碍了公共产品(服务)多元化提供的深入发展,也制约了政府转变职能,建设服务型政府的改革进程。我国的经济体制是从计划经济走出来的,虽然目前已经确立了以市场为主体的资源配置方式,但市场经济发育程度还有不足,尤其在公共产品(服务)领域,市场的力量显得更加薄弱。在西方国家政府购买服务实践中,承接主体主要定位于“社会组织”^①。在社会公共服务领域,政府选择非营利组织为重要合作伙伴,主要是因为这些组织与营利机构(企业)追求利益最大化的目标不同(张汝立,陈书洁,2010)。但是,这种做法不可以直接复制到中国。我国1989年制定的《社会团体登记管理条例》明确规定“社会团体不得从事营利性经营活动”,“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体”登记管理机关不予批准筹备。这种规定是国情要求的,但也带来社会组织发展相对较慢。还有一点特别值得警惕的是,我国社会组织的发育不成熟,经验不足,在其成长过程中,特别容易被西方敌对势力所利用,可能会损害我国人民的整体利益。基于此,财政部在2014年《政府购买服务管理办法(暂行)》中,对我国政府购买服务的承接主体进行了扩大化的定位——“社会力量”:既包含正规登记、民政认可的社会组织,还特别强调有待转型改制的部分事业单位,以及带有盈利性质的企业、机构,这比西方国家的内涵更为丰富。这是一种基于我国国情和发展阶段,更加务实的判断。

我国实务界对PPP中第二个“P”(private)的理解也经历过类似的调整。就本质而言,“政府和社会资本合作”对应所指的仍然是“公共部门”(public)和“私人部门”(private)之间的“合作”(partnership),合作的方式是双方共同提供公共产品或具有准公共产品性质的平台。而我们当前从国情与需要出发,在这里做了必要的改进与调整。“公共部门”就是政府,就是财政,这一点是一样的。而我们将“私人部门”(或“私人组织”)有目的地表述为“社会资本”,这是结合我国实际做的重要变动,即既包括民营经济,也在一定程度上包括国有企业乃至大型中央企业。因此,用“社会资本”来表述“私人部门”,既不会引起混乱,又实事求是地表达了政府要用财政以外的社会资金来参与提供公共产品(服务)的目的。

此外,对于政府购买服务和PPP在制度设计、监管体系等方面的区别,学者和实务界已进

① 对于政府与企业外的各种组织,有的研究者根据其非营利特征称之为“非营利组织”;有的根据其非政府部门及非政府附属机构的特点称之为“非政府组织”;有的根据其成员志愿参与称其为“志愿组织”;有的根据其沟通、协调等功能称之为“社会中介组织”;有的根据其致力于公益事业而称之为“慈善组织”;有的根据其非政府非企业的属性直接称之为“民间组织”;有的则沿用西方学界的说法称之为“第三领域”或“第三部门”。党的十七大报告中明确,“社会组织”包含社会团体、非企业单位和基金会等。

行过不同程度的分析,本文不再赘述。笔者要强调的是:要理解和践行政府购买服务相对宽松和PPP相对严苛的制度设计和监管体系,必须从两者在市场化程度上的本质区别出发,紧密结合两者在改革背景和政策初衷上的差异,在我国的现有国情和制度框架内来分析把握。

五、对未来发展的三点政策建议

对于当前各地政府购买服务和PPP模式推广的实践,应该予以充分肯定与高度评价,并结合理论上的辨析进一步完善之。基于中国式“交叉提供”模式,笔者提出三点建议。

第一,就PPP模式本质而言,重点是要在政府与财政资金之外,鼓励与支持“私人部门”参与对部分公共产品(服务)与公益平台的提供,在此前提下我们必须鼓励更多的实践探索。就目前各地情况看,在社会资本这一大范畴内,既有民营经济表达意愿或事实参与了PPP的实践,也有各种国有企业对PPP项目的参与,各地在实践中往往也是先以国有企业参与来带动民营经济的参与,这是一种务实做法。但笔者建议,我们还是要坚持多鼓励民营经济在我国现阶段参与对部分公共产品的提供,不能忘记PPP模式的首要之义。同理,基于“社会组织”的公益性更加符合公众的利益和政府购买服务的政策目标,在政府购买服务实践中,我们要加大对事业单位的转型改制,着力培养和壮大根正苗红的“社会组织”。

第二,要从体制安排与法治建设等角度入手,解决当前民营经济参与PPP模式积极性不够高以及“社会组织”力量薄弱问题。我们一方面应该尽快组织修改那些不符合现实需求的规章条款,另一方面更要加快制定与修订促进民营经济健康发展与支持符合国情要求的社会组织发展的法律法规,包括政府购买服务与PPP模式的法律建设。笔者特别强调要发挥人民代表大会制度这一根本政治制度的作用,人大主导、各方参与,加快这项工作。同时在相关立法中,既要坚持对市场经济与公共产品(服务)提供规律的把握,还要考虑服务国体政体与国家长治久安的要求。本届全国人大常委会在这方面已经积累了很好的经验,在新时期要继续予以推进。

第三,要加强对国有企业作为“社会资本”一部分参与PPP中公共产品(服务)提供的研究。笔者认为,一方面,这是探寻国情条件下国有部门运作的方法之一,也是“交叉提供”的探索。国有企业必须成为市场竞争主体的一部分,当然也可以也必须同民营等其他资本一起在PPP模式中发挥作用,在国家推进这一模式运用的初期更要发挥带头作用。另一方面,PPP模式的基本含义是要鼓励、引导和支持民营经济来参与对部分公共产品(服务)的提供,国有部门在一定条件下可以带头、可以树立样板、可以一起合作,但重要目标还是要争取更多民营经济参与其中。因此,要抓紧研究国有企业在“社会资本”范畴中与民营经济合作的方式,国有企业既在其中发挥应有作用,又能带动引导民营企业,形成中国式PPP“社会资本”新组合。

参考文献:

- Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction (Third Edition)* [M], Palgrave Macmillan, 2003.
- 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。
- 蔡长昆《制度环境、制度绩效与公共服务市场化:一个分析框架》,《管理世界》2016年第4期。
- 李开孟《PPP模式下政府购买服务的新内涵》,《中国投资》2015年第10期。
- 宋斌文、何晨《PPP、政府购买服务、政府采购关系辨析》,《行政事业资产与财务》2017年第7期。
- 邓力平《中国特色社会主义财政“四位一体”的分析》,经济科学出版社2011年版。
- 邓力平《中国特色社会主义财税思考》,厦门大学出版社2016年版。
- 邓力平、邓秋云《国有资本经营预算:基于“交叉提供”模式的理解》,《当代财经》2017年第8期。
- 张汝立、陈书洁《西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训》,《中国行政管理》2010年第11期。

A New Look at Relationship between Early History of Taiwan and Chinese Mainland

Chen Zhiping

With regard to the relationship between early history of Taiwan and Chinese mainland , we insist on our stance and argument that “Taiwan has been an inalienable part of Chinese territory since ancient times”. However , for the historical science circles , which aim to pursue historical authenticity , it is far from enough to have this stance and argument. As Chinese historians , we have responsibilities and obligations to find as more arguments as possible to enrich the historical proposition that “Taiwan has been an inalienable part of Chinese territory since ancient times”. Since half a century ago , the? archaeological findings on the island of Taiwan have not attracted the attention of Chinese mainland historians. In fact , these archaeological findings are sufficient to confirm the close relationship between early Taiwan and Chinese mainland , which is unmatched by any extraterritorial area or country. By using these archaeological data , the paper takes a new look at the relationship between early Taiwan and Chinese mainland and the relationship between early Taiwan and maritime history of China. Based on the above , we have solid evidence to say that “Taiwan has been an inalienable part of Chinese territory since ancient times”.

Marketized Providing and Chinese Style “Cross Providing” of Public Goods (Services)

Deng Liping/Deng Qiuyun

The Chinese style “cross providing” model is an extract of reality from social goods providing with Chinese characteristics , which both embodies the important features at the primary stage and reflects the fundamental requirements of the state and government systems. By using the point of view that private sectors can participate in providing a part of public goods by means of Chinese style “cross providing” , this paper explains two living samples (government purchasing services and the PPP model) in the marketized providing of China’s public goods (services) , deepens its understanding , sums up its essence and distinguishes its similarities and differences so as to provide theoretical foundation and policy thinking for practical application.