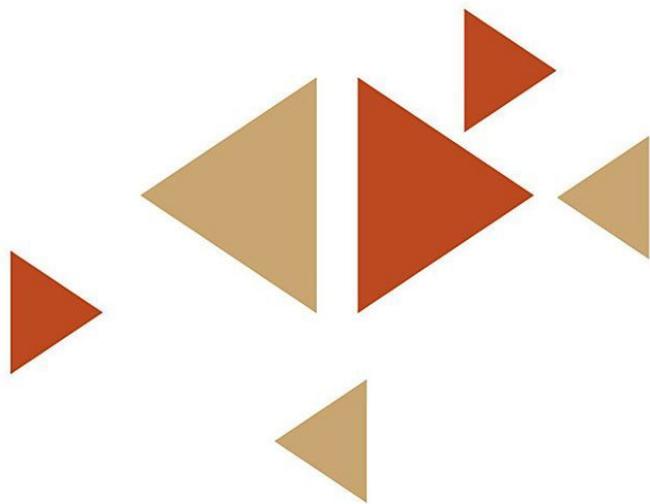


PPP的中国逻辑

解读PPP先行者实践样本，抢占“十三五”亿万级蓝海
再现经典案例·探析成败原因·读懂顶层设计·预判制度走向

蒲坚 孙辉 车耳 张偲◎著



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

PPP的中国逻辑

蒲坚 孙辉 车耳 张偲 著

中信出版社

目录

导论 三性耦合、共有制与PPP

中国特色社会主义制度下的PPP

中国道路与PPP制度供给

人本理论与PPP

共有制下的PPP

共有制实现形式：PPP

第一章 PPP与信托精神

从特许权的历史演变看PPP

从婚礼和婚姻之辨看PPP

从信托特征看PPP

我们的观点：契约精神是PPP成功的关键

第二章 概念、分类、概述

概念

分类归纳

本轮PPP推行背景

我们的观点：推行PPP的现实意义

第三章 国外PPP制度介绍

PPP的国际比较

国外PPP实践经验

我们的观点：对国外PPP制度的思考

第四章 PPP与政府投资基金

概念

分类

思路、政策与作用

政府投资基金的基本运作模式

资金来源分析

典型案例

我们的观点：基于政府投资基金的PPP

第五章 PPP与财政体制

地方融资平台与吏治

公共财政基础理论

我国PPP提供公共物品实践集锦

我们的观点：对我国已有PPP实践的总体评述

第六章 PPP与地方融资

地方债

政策性金融

本轮PPP

我们的观点：地方财政投融资的新机制点评

第七章 PPP与监管

地方政府投融资PPP中的监管体制研究

PPP项目建设运营的财政监管政策研究

我们的观点：完善PPP项目财政监管政策的选择

后记

版权页

导论 三性耦合、公有制与PPP

中国特色社会主义制度下的PPP

无论哪一种社会形态，在它们所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是决不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是决不会出现的。

——马克思《政治经济学批判》

中西PPP的本质区别

PPP (Public-Private-Partnership, 公私合作模式) 是时下热门词，但PPP究竟是什么，却众说纷纭：法学研究者认为PPP是法律契约，经济学研究者认为PPP是经济制度，管理学研究者认为PPP是全生命周期的项目管理，社会学研究者认为PPP是不同利益相关者的联合体，等等。实际上，从更高、更广的视角来看，即以辩证历史唯物主义的观点来看，PPP本身是生产力发展到一定阶段所产生的与之相适应的生产关系调整。中国发展PPP这种生产关系调整的底线是不偏离社会主义道路^[1]，并由此保障社会成员结成的命运共同体达到共同富裕的状态，实现中华民族伟大复兴。

将PPP置于辩证唯物主义的高度来认知，可以从马克思对生产关系有过“两个决不会”的经典论述说起：“无论哪一种社会形态，在它

们所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是决不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是决不会出现的。”^[2]这句话的实质是指生产关系一定要适合生产力性质的社会形态发展一般性规律。从实践角度回顾，现代意义上的PPP诞生于老牌资本主义国家、工业革命发源地——英国，而不是发展中国家，这符合生产力学说，即PPP是在生产力发展到相当高的程度才可能出现的。

因此，PPP在中国得到推广，一方面是因为国民经济发展水平提高，另一方面是因为社会成员要求分享改革成果的呼声日益高涨，二者在中国特色社会主义市场经济制度下是对立统一的。其内在机理如下。

第一，生产资料的社会化大生产与生产关系私有制之间的矛盾加剧，社会成员之间早已结成命运共同体，而生产经营决策却集中在小部分资本所有者手中，生产关系为了适应生产力必然要进行社会制度微调。这种必然性正如马克思所说，“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系”。^[3]

第二，马克思曾深刻剖析简单市场经济中的生产和资本主义市场经济中的生产，并结合他所生活的时代指出，简单市场经济中的生产是基于平等的劳资关系，目的是为了交换；而资本主义市场经济中的生产掩盖了劳资双方的不平等，目的就是让资本家获取剩余价值。这一经典分析在当前仍旧适用，可用于区分资本主义国家发展PPP和在中国特色社会主义制度下发展PPP的不同——资本主义国家发展PPP的驱动力源自资本需要不停自我增值的根本逻辑（哪怕是借助公共财政的力量），而中国推行PPP是社会成员作为命运共同体分享改革开放成果、社会主义公平与效率兼顾的历史必然。

臧否西方经济学对PPP的理解

意识形态服务于上层建筑，资本主义经济学必然要为资本主义制度进行辩护。因此，要真正理解中国特色社会主义市场经济制度下PPP的本质，还需站在历史唯物主义的理论高度，用扬弃的立场、发展的眼光进行分析。为了更清晰地阐述我们的主张和理论，我们要对西方主流经济理论和马克思主义经济学的不同之处进行精炼比较。

众所周知，新古典经济学与马克思主义经济学滥觞于古典经济学，前者强调资本主义私有制是一切社会改造的出发点，后者得出了资本主义不可调和的矛盾而最终会被更先进的社会制度所替代的结论。

由于新古典经济学采用公理化范式，在结论的推导上形式严谨，牢牢地占据了大学教科书、学术期刊，以及大众传媒的话语权。然而，西谚有云：“真理掌握在少数人手中。”也正如中国的古训“有理不在声高”，新古典经济学主张的正确性值得探讨。在以保护私有产权为意识形态的西方标准经济学教科书中，核心模型是供给与需求的价格均衡问题。如果从纯数学的角度来看，所有均衡解无非是数学上的一个不动点。这种不动点是如何推动人类社会进步的呢？是充满神秘主义的宏观随机冲击？还是不可度量的外生技术进步？PPP作为一种新型的管理方法、组织生产模式因何而出现，在西方经济学看似逻辑严密的数理模型体系中，找不到强有力的解释。

即便是稍微熟悉西方经济学的读者也一定了解这样一个事实：当代经济学主流理论——新古典经济学，在指导实践方面，并没有其在教科书领域那么成功。

新古典经济学中以罗伯特·索罗为代表学者的新古典增长理论，对当今资本主义发达国家现有的增长机制和增长源泉具有一定的解释

力。后来的新古典主义学者在索罗的基础进行了理论上的完善，相继诞生了拉姆齐 - 卡斯 - 库普曼斯模型、内生增长理论、收敛假说和检验等学说，索罗本人也因此获得诺贝尔经济学奖。新古典增长理论假设，自诞生至今，不管经济如何发展，人类社会只有一种形态，即没有区分过人类经济社会发展的阶段性特征，这不符合历史事实。这种基于私有产权制度的宏观增长理论，也违背了私有产权制度诞生远远迟于人类社会出现这一历史事实。新古典增长理论也无法解释为什么一些国家可以摆脱“马尔萨斯陷阱”进行工业化革命，而另一些国家依旧贫困；更无法较好地描述同时拥有传统部门与现代部门的发展中国家的经济增长机制。[\[4\]](#)

实际上，自1956年新古典增长理论诞生以来，经历了半个世纪的发展，广袤的非洲大地依旧贫瘠。获得诺贝尔经济学奖的主流经济增长学说，无法很好地解释这个星球上的国家兴衰之谜，也无法为落后国家或者发展中国家提供明确的发展与赶超政策建议。这也许正如新古典主义集大成者、诺贝尔经济学奖获得者保罗·萨缪尔森在他的名著《经济学》(*Economics*)中所写的：“每个人都知道，当一种思想被写进这种书籍中以后，不管它是多么不正确，它几乎会变为不朽的。”早在马克思生活的时代，马克思本人就批评过西方经济学家们“不去揭示事物的内部联系，却傲慢地断言事物从现象上看不是这样的时候，他们自以为这是做出了伟大的发现。事实上，他们夸耀的是他们紧紧抓住了现象，并把它当作最终的东西”。[\[5\]](#)

通过梳理大量文献，我们可以发现，西方经济学对PPP的研究停留在成本——收益分析、项目流程再造、再谈判分析、公共采购法条修正、政府职能转型等方面，缺乏对PPP作为一种新型生产关系出现这一特点的敏锐把握。这种缺乏大历史观的研究方法局限于感性材料，无法得出最深刻的、本质的结论。

马克思主义经济学视角下的中国PPP

资本的逐利性是资本生存的原动力，马克思与亚当·斯密对资本主义制度认识的不同之处在于，马克思主义视角下的资本在时间和空间上具备寻求扩张的本性。在提出人类社会形态的科学规律的基础上，马克思提出了众所周知的生产力学说理论，利用生产力和生产关系之间的对立统一，解释了人类社会从古至今的发展形态，解释了不同国家在同一历史时期的制度差异，并发现了剩余价值学说，以资本的逻辑预言资本主义私有制最终将被自身所终结的科学论断。

资本靠剥削和掠夺才能不断积累，而置于PPP架构中的资本，仍旧不会摆脱其逐利本性。有效的PPP制度设计应该是充分利用资本追求效率的优点，牢牢限制资本的嗜血性。资本主义国家将PPP作为提供公共物品的手段，也为资本提供了新的庇护所——公共财政的资金信誉高、风险低、周期长，资本一旦与政府资金融合，实质上是进了“保险箱”，德国等发达国家的PPP项目没有明显成本优势（甚至存在成本劣势）的案例就说明了上述问题。

马克思以更广的视角将人类社会的发展置于所有制的变迁中，而非仅仅以私有制为研究和假设前提，对此，马克思写道：“把两种极不相同的私有制混同起来了。其中一种以生产者自己的劳动为基础，另一种以剥削他人的劳动为基础。它（指古典经济学）忘记了，后者不仅与前者直接对立，而且是在前者的坟墓上成长起来的。”^[6]随后，马克思对以私有产权为基础的市场经济进行了详细的区分：简单市场经济是“靠自己劳动挣得的私有制，即以各个独立劳动者与其他条件相结合为基础的私有制”^[7]；资本主义市场经济私有制则是“以剥削他人但形式上是自由的劳动为基础的私有制”。^[8]在科学划分的基础上，马克思发现资本主义市场经济取代简单市场经济是生产力发展到一定阶段，生产关系发生阶段性变化的历史必然。同理，当社会

化大生产进一步解放生产力，资本主义市场经济不再是一种先进的生产关系，不再适应生产力发展水平的时候，一定会被更高级的生产关系取代，甚至私有制本身也会被取代，这也是历史发展的必然。

中国的PPP内置于中国特色社会主义市场经济体制之中，从制度设计和生产关系来说，理应较资本主义国家的PPP更先进。但由于我国社会主义制度处于初级阶段，资本主义国家拥有上百年积累，现在我国与发达国家还存在差距。

[1]这是中国与资本主义国家发展PPP的根本不同之处。

[2]《马克思恩格斯选集》第2卷.北京：人民出版社，1995：33.

[3]《马克思恩格斯选集》第2卷.北京：人民出版社，1995：32.

[4]所谓“马尔萨斯陷阱”是指马尔萨斯提出的两个级数的理论：人口增长是按照几何级数增长的，而生存资料仅仅是按照算术级数增长的，多增加的人口总是要以某种方式被消灭掉，人口不能超出相应的农业发展水平。

[5]马克思恩格斯《资本论》书信集.北京：人民出版社，1976：282.

[6]马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：876.

[7]马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：872.

[8]马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：873.

中国道路与PPP制度供给

1982年，在党的十二大开幕词中，邓小平提出“建设有中国特色的社会主义”，决不能“照搬照抄别国模式”，标志着中国道路的提出。

自1978年起，中国开始从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，实现了快速的经济增长。根据国家统计局数据，1978~2014年，中国GDP（国内生产总值）从0.365万亿元增长到63.614万亿元。按照购买力平价计算，中国已经成为世界第二大经济体，如果按照现在的趋势发展下去，中国大约会在下一个10年超过美国，成为世界上最大的经济体。

当前可持续发展面临的困局

经济建设的巨大成就不能掩盖中国在其他方面面临的挑战，改革开放的“粗线条”发展成果是以社会分配均衡、自然资源保护、经济结构优化、社会有效治理等方面的缺失为代价获取的。

在社会分配方面，20世纪80年代，中国在亚洲还是收入分配最平等的国家之一。此后，中国经历了社会总收入增加和财富分配不均衡加剧的过程，同时不同社会阶层和群体之间的关系日益紧张。经济上的自由化和部分地方国有企业的改制，导致了下岗问题，省域间、县域间经济发展水平的差距拉大。

在自然资源方面，中国的经济增长模式一直是能源和资源密集型。中国巨大的资源需求在某种程度上加速了世界非再生资源的枯竭，中国近年来消耗铁矿石的全世界占比在50%以上，铝和铜的消耗的全世界占比在25%左右。如果按照目前这一趋势继续下去，到2020年，预计中国将消费大约全世界铝、铜和镍的总消费的40%，铁矿石的70%，这显然也是不可持续的发展模式。另外，北京、郑州等大城市面临着严重的空气污染问题，在广大的农村地区，耕地面积急剧下降，林地、湿地退化严重。中国的粗放式发展让自然环境的承受能力达到了极限，每增加1单位GDP所消耗的不可再生资源是发达国家的数倍。中国若要实现可持续发展，必须在环保、能源方面寻求新的解决方案，而PPP在污水治理、垃圾发电等领域都拥有良好前景。

在经济结构方面，中国经济增长最初主要靠投资和出口拉动，而消费在中国经济产出中的份额却在稳步下降。由于欧美国家经济的衰退，中国不可能再依靠高额投资水平，通过快速的出口增长来拉动经济增长。长期的高强度投资会引起产能过剩、库存周期加长、宏观经济运行的系统性风险累积等问题。经济结构上的风险，又是很难通过货币政策予以抵消的。

在社会治理方面，以中央电视台播出的节目为例，出现了安徽安庆徐纯合事件、四川邻水群体事件。个体诉求上升为暴力群体事件，是国家治理能力落后于社会需求的表现，也是部分社会成员分享改革成果诉求得不到满足的极端表现形式。本质上，社会是人与人之间有机联系的共同体，一个良序社会是包容的命运共同体、利益共同体，也是中国特色社会主义市场经济制度理应孕育的社会。

这些潜在危机和不平等一方面是改革不可避免的成本，另一方面，则是因为符合中国实际情况的理论建设缺失。

不走资本主义老路

伴随中国改革开放以来取得的巨大经济成就而产生的诸多问题，其实是马克思的生产力学说中的典型情况：生产力得到了解放，生产关系应该做出调整。即随着中国经济的长足发展与改革进入深水期，国家治理能力、制度供给面临新的挑战。

在当下中国，就生产关系该如何调整、如何缩小贫富差距、中国该走向何方等战略问题，西方主流经济学界除了提出“中国崩溃论”或者“中等收入陷阱”等缺乏建设性的结论外，似乎就只剩取消或者放松价格管制等市场教条主义观点。如果任由市场竞争、追逐利润的原则来支配社会发展，那么原有的社会秩序就会坍塌，社会资本将沦为物质资本的附庸。波兰著名学者卡尔·波兰尼在其名著《大转型》（*The Great Transformation*）中指出：如果任由市场经济按照其自身的规律发展，则市场机制不仅不具备优越性，反而会造成巨大而永久的灾难。

法国经济学家托马斯·皮凯蒂在其影响巨大的《21世纪资本论》（*Capital in the Twenty-First Century*）中，使用受西方主流经济学认可的严格数学推导方法再次证明了马克思逻辑演绎得出的结论：资本收益率超过经济增长率——资本的存在是为了获取剩余价值，剩余价值通过剥削获得；富裕阶层的财富积累速度在加速——资本主义造成了社会阶层间巨大的贫富鸿沟。

在对待国家崛起的重大问题上，与马克思主义经济学不同，新古典经济学选择性忽略了资本主义国家在资本主义原始积累阶段对内剥削、对外侵略的世界历史。马克思一针见血地指出，西方资本主义国家的资本原始积累的本质是“直接生产者的被剥夺，即以自己劳动为基础的私有制的解体”^[1]，上述原理体现在近现代的世界历史中，就是资本主义国家对内由资本家对无产阶级实施剥削；对外发动国家战

争机器对五大洲进行掠夺，以完成资本原始积累。在完成了资本原始积累之后，主要资本主义国家以国家意志向世界传播市场经济意识形态，通过市场机制保证自身存量资本在时间和空间上得到修复，使得资本以最快速度和最低成本的形态存在，保证资本在最短时间内获取所能获取的最高利润。这就是世界范围内的贫富差距不但没有因市场化、全球化自由贸易的推广而缩小，反而不断扩大的原因。

英国著名学者大卫·哈维对上述经典论述予以现代阐述：资本主义的本质特征是保证资本在短期内持续获取高额利润，但资本要求的高额利润必然导致资本的过度积累，资本过度积累将导致劳动过度盈余和资本过度盈余。保持资本短期内获取高额利润的社会后果是：资本过度积累产生贫富悬殊，劳动过度盈余产生大量失业人口，资本过度盈余产生滞涨。上述情景在当今主要资本主义国家不同程度地上演着。

资本主义国家的崛起，是一部剥削与侵略的历史，正如马克思所说，“资本来到世间，从头到脚，每个毛孔都滴着血和肮脏的东西。资本主义的发展史，就是资本剥削劳动、列强掠夺弱国的历史，这种剥夺的历史是用血和火的文字载入人类编年史的”。稍微熟悉近现代史的人们都知道：资本主义初期通过圈地、殖民等赤裸、暴力、血腥的直接方式进行资本积累，推动经济发展；第一次工业革命之后，资本可以从传统农牧业跨越到工业化大生产，获取前所未有的高额利润，资本主义对内剥削、对外侵略的逐利本性更加彰显，对外侵略分赃不均加剧了资本主义国家之间的矛盾，引发了两次世界大战；第二次世界大战之后，在美国主导的国际秩序下，资本的全球流动性逐年提高，使得资本可以不断逃离平均利润率下降的国家与行业，进入高回报率、短回收周期的新兴市场与产业，与之对应的是跨国公司这类跨主权国家的组织兴起；进入20世纪80年代以后，资本以金融自由化、国际分工体系构建这种更加委婉的形式进行扩张，其中以“华盛顿共识”为代表，殖民掠夺的本质更为隐秘——美国学者诺姆·乔姆

斯基在《新自由主义和全球秩序》（*Neoliberalism And Global Order*）一书中指出，“‘华盛顿共识’指的是以市场经济为导向的一系列理论，它们由美国政府及其控制的国际经济组织所制定，并由它们通过各种方式予以实施”。“华盛顿共识”本质上就是以强调市场就是“最有效率”的资源配置手段为借口，引导发展中国家政府完全退出经济、社会干预，听任美国政府和国际资本大鳄对本国政治、社会、经济进行摆布。

中华文明是四大文明古国中唯一传承至今的文明，中国拥有五千年历史，其社会、经济、政治、文化发展有自身的特殊规律，不可能也不应该照搬西方国家工业化、现代化、信息化的侵略道路。中国的崛起需要中国学派的实践家和理论家的践行。

PPP践行的中国化

改革开放以来，中国经济持续高速增长，从一个落后的农业化国家一跃成为世界经济引擎，这表明，在现存的资本主义发展路径之外，中国提供了另一种发展道路。

资本主义国家“殖民—扩张—崛起”的发展经验对中国改革发展的参考价值有限，因为这不符当今世界政治秩序。中国走的是对内发掘土地价值、提倡科学技术是第一生产力，对外和平共处、主张国与国互相平等实现和平崛起的道路。而今，在坚持实事求是、充满制度自信的中国学派探索下，具有中国特色的供给侧改革揭开了新一轮生产关系微调的大幕。

中国重视要素价格的市场化定价，也重视市场机制失灵问题，在要素配置的市场化实践中，强调以市场机制为基础由政府主导模式，经历了家庭联产承包责任制、放权让利、构建社会主义市场经济体制

框架、完善社会主义市场经济体制四个阶段，在渐进式改革过程中完善市场机制，逐渐减少政府对经济的行政干预，不仅成功融入了经济全球化，而且成为带动世界经济走出低谷、走向复苏的强大原动力。

我们认为，近期开展的中国供给侧改革和PPP的原理是一致的，即公共物品在概念界定、生产组织、市场定价等方面的供给模式创新。进一步来说，公共物品供给模式创新需要依附在中国特色社会主义市场经济体制的供给制度下，进行市场机制的边际创新与生产关系微调，进一步解放生产力。毛泽东说：“人间正道是沧桑。”人间正道，即客观世界规律；沧桑，即客观世界的变化。认清中国国情，才能在中国特色社会主义市场经济体制下充分发展生产力。

公共物品供给模式创新本身是内置于新型城镇化改革之中的。城镇化，究其根本是人的城镇化，农村务农人口职业的转变，生存技能的更新，人力资本的提升。运用马克思主义原理来说，即“批判的武器当然不能代替武器的批判，物质力量只能用物质力量来摧毁”。实践出真知，广大人民群众是掌握生产力的最根本载体，新型城镇化就是让广大农村人口掌握先进的生产力，提升职业技能，改变社会身份，最终通过对人的改造，改进生产关系。

中国改革取得的成功没有走对外扩张的资本主义国家的老路，而是坚持和平崛起的道路，充分利用人口劳动力红利与土地级差地租获取，完成了资本原始积累，发展了生产力，解放了生产关系。

[1]马克思.《资本论》第1卷.北京：人民出版社，2004：873.

人本理论与PPP

如前所述，整个国民人口素质结构的供给改革、劳动人口职业技能的更新换代，归根到底其最终载体是人。生产力的发展、生产关系的调整也都离不开对人的改造。我们认为，要理解人为何可以掌握先进生产技术，组织生产活动，推动PPP实践，这些都需要从人的本质出发进行研究。

经典人本论

对人类本质的理解和把握，是一个特殊到一般、具体到抽象的过程。人类这种具有主观能动性的客观存在，究竟是以一种什么形态存在于物质世界？用马克思在《德意志意识形态》（*German Ideology*）中的话来说，“现实的个人”是全部人类历史的前提，“也就是说，这些个人是从事活动的，进行物质生产的，因而是有一定的物质的、不受他们任意支配的界限、前提和条件下活动着的”。[\[1\]](#)

马克思对人类物质性的总结，是对达尔文《物种起源》（*The Origin Species*）中的观点的辩证历史唯物主义表述方式。达尔文以进化论的观点概括了人类个体与外界自然的能量交换，个体存活的有限性和人类全体进化的无限延续性对立统一。

马克思则强调人是绝对的社会存在物，而社会在不同的生产力发展阶段表现为相对的特定社会制度存在，与此对应的是，人的本性处于绝对变化之中，在具体历史和特定环境下体现为相对稳定的属性。这又是对立统一规律的一次精彩运用。马克思本人则将其总结