

DOI:10.13718/j.cnki.jsjy.2016.02.011

我国教育领域公私合作伙伴关系 (PPP)的思考

周 玲

(北京理工大学 教育研究院,北京 100081)

摘 要:为了履行公共服务职责、完成公共服务任务,公共部门可采用公私合作的方式来提供公共产品和服务。公私合作伙伴关系(PPP)就是由公共部门和私人部门通过合同形式缔结合作关系,通过合作提供公共产品和服务。这种公私合作模式适用于教育领域。在公私合作关系确立前,相关部门应对采取公私合作方式的有效性和存在的风险予以明确,并为公私合作伙伴关系项目的顺利实施创建科学完善的规制和适宜的合作环境。

关键词:公私合作伙伴关系;教育;公共性;市场性;对等性

中图分类号:G522.7 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2016)02-0082-07

公私合作伙伴关系(Public Private Partnerships,简称PPP),即公私合作模式或公私合伙制,是一种在公共基础设施建设中发展起来的项目融资与实施模式,其特点是在公共部门和私人部门之间达成伙伴关系,通过合作提供公共产品和服务。简言之,公私合作伙伴关系就是指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系提供公共产品或服务的一种方式。随着公共服务民营化浪潮的推动,PPP的应用空间逐渐由公共交通、供水、供电等公用事业拓展到教育、医疗卫生等公共服务领域。近年来,在我国教育领域,人们开始热衷于对公私合作伙伴关系(PPP)的探索,似乎找到了解决教育经费短缺、教育资源利用效率不高、民办教育中学校与政府关系不顺等问题的一剂良方。随着2013年9月国务院办公厅下发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,出现了政府购买教育服务这样一种公私合作模式,并且再次引起了人们对公私合作伙伴关系(PPP)的浓厚兴趣。在民办教育领域,人们更是将公私合作伙伴关系(PPP)的建立视为民办教育发展的新机遇。为此,有必要反思公私合作伙伴关系(PPP)的一些基本问题,希望能够为教育领域公私合作模式的有效运行提供一种思路。

收稿日期:2015-12-18

作者简介:周玲,管理学博士,北京理工大学教育研究院副教授,硕士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“我国学前教育发展公私合作伙伴关系(PPP)运行机制及其评价研究”(11YJC880170),项目负责人:周玲。

一、公私合作伙伴关系的内涵

在世界范围内,使用私人部门的资金来建设公用基础设施(例如交通运输)有着较长的历史,但20世纪90年代人们才开始广泛地使用“公私合作伙伴关系”这一概念。其中“公”指公共部门;“私”指私人部门,商业驱动型私营企业家、非政府组织、慈善社团、自发性社区组织等都属于私人部门这一范畴。

目前,对于公私合作伙伴关系的内涵仍然没有统一的定义,比较有代表性的是国际货币基金组织(International Monetary Fund)、欧洲联盟(欧洲经济、政治共同体,简称欧盟,European Commission)、经济合作发展组织(OECD)等国际组织给出的定义以及美国、加拿大等国家公私合作伙伴关系(PPP)理事会和一些专家学者的提法(见表1)。

表1 国际上有代表性的公私合作伙伴关系(PPP)定义

来源	定义
国际货币基金组织	公私合作伙伴关系(PPP)通常指两个主体的长期合约,在该合约中,一个主体获取或建设一种资产或一系列资产,运营一段时期,然后把资产转移给第二个主体,这种合约通常发生在私营企业和政府之间 ^[1-2] 。
欧盟委员会	公私合作伙伴关系(PPP)指公共机构与商业社会之间为了确保基础设施的融资、建设、更新、管理与维护,或是为了确保提供公共服务而进行合作的形式。它是公共部门和私人部门之间的一种合作形式,其目的在于将传统上由公共部门提供的公共项目或服务转为由私人部门提供 ^[3] 。
经济合作发展组织	公私合作伙伴关系(PPP)是指政府和私人合作者(包括经营者和融资者)之间达成协定,私人合作者根据该协定,通过把政府服务供给的公益目的和私人合作者的营利目的相结合的方式提供传统上由政府提供的基础设施和服务,如医院、学校、监狱、公路、桥梁、隧道、铁路、供水和卫生工程 ^[4] 。
美国 PPP 全国理事会	公私合作伙伴关系(PPP)指公共机构(联邦、州和地方政府机构)与营利性公司之间达成一种协议,分享彼此的技术、资产,为公众提供服务和基础设施。除了共享资源外,公共机构与营利性公司还要共同承担提供公共服务和基础设施过程中的风险,并分享服务和设施带来的收益。它是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共服务和基础设施提供方式,充分利用私人资源进行公共基础设施的设计、投资、建设和维护,提供公共服务,满足公共需求 ^[5] 。
加拿大 PPP 理事会	公私合作伙伴关系(PPP)指公共部门和私人部门之间的合作经营关系,它建立在双方各自经验的基础上,通过适当的资源、风险和利益的分配机制,充分满足明确界定的公众需求 ^[6] 。
美国学者萨瓦斯教授	可从三种意义上理解公私伙伴关系(PPP)这一术语。首先,从广义上界定,它指公共部门和私人部门共同参与生产并提供公共产品和服务的任何形式,按合同承包、特许经营等符合这一定义;其次,它指一些复杂的多方参与并被民营化了的基础设施项目;再次,它指企业、社会贤达和地方政府官员为改善城市状况而进行的一种正式合作。在第三种情况下,公司已经超越了其通常在市场中扮演的角色,介入到学校、就业培训、市区复兴、城市再开发等领域。政府也不再局限于征税员和传统市政服务提供者的角色,变成了不动产开发者、商业信贷者等诸如此类的角色,而宗教和非营利组织的领袖则利用他们的道义号召力和与社区的密切关系参与这种合作 ^[7] 。

从以上定义中可见,公私合作伙伴关系(PPP)有广义和狭义两种理解。广义的公私合作伙伴关系(PPP)泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系,如由政府出

资而非由政府机构提供社会服务、由公共部门资助而由私人部门进行技术开发以及服务外包等不同方式。狭义的公私合作伙伴关系(PPP)则指公共基础设施项目融资模式的总称,包括特许权经营、BOO(Build Own Operate)、BOT(Build Operate Transfer)、PFI(Private Finance Initiative,由公共主管部门付费,多在学校基础设施建设中应用)等不同模式。后者通常由公共部门和私人部门签订一份长期的合同,由公共部门或使用设施的公众在合同存续期间为使用设施向私人部门支付费用,而设施的所有权在公共部门一方,或在合同结束时转移给私人部门。

无论从哪个层次来理解公私合作伙伴关系(PPP),其特点都是显而易见的。

第一,公共性。建立公私合作伙伴关系的目的是提供公共产品和服务。基于公私合作伙伴关系开展的项目合作必须具有公益性,要求履行公共服务职责,完成公共产品生产任务。

第二,市场性。私人部门参与公共服务、完成公共产品生产任务,公共部门与私人部门之间合同的签订与履行,都需具备较为完善的市场机制。公私合作伙伴关系应体现竞争性、法制性、开放性特征。

第三,对等性。作为一种合作伙伴关系,公共部门与私人部门之间的关系是对等的。双方通过合同建立契约关系,共担责任,分担风险,共享收益。私人部门一般承担生产公共产品和服务的职责,公共部门则承担为公共产品和服务买单的责任。

第四,长期性。公私合作项目(尤其是那些需要私人部门大量投入资本的基础设施项目)的周期一般在20年以上,这种长期性也正是公私合作伙伴关系吸引私人部门的优势之一。一方面,私人部门可获得一种相对安全的长期投资机会;另一方面,私人部门提高项目效率的优势也需要通过管理、技术、创新等各方面力量的长期积蓄而得以体现。

在新自由主义思潮和新公共管理运动的影响下,公私合作伙伴关系在全球各地都取得了显著的进展,广泛适用于公共管理的各个领域,主要集中在基础设施领域,包括收费公路、轻轨系统、铁路、桥梁、隧道、机场设施、电厂、电信设施、学校建筑、医院、监狱、污水处理和垃圾处理等方面。除了率先推行公私合作项目的英国,其他市场经济较为成熟的国家,如澳大利亚、美国等发达国家公私合作项目的规模和管理水平均处于国际领先地位^[1]。

二、公私合作伙伴关系在教育领域的适用性

关于这个问题,可进一步从公私合作伙伴关系的内涵上去把握。

(一)提供教育产品和服务可由公共部门和私人部门共同完成

按照公共经济学对公共产品的界定,义务教育通过制度安排成为一种“纯公共产品”,由公共部门提供;非义务教育总体上具有“准公共产品”的特性,由公共部门和私人部门共同提供。以往人们常常将“提供”与“生产”等同起来,实际上“提供者”是决策者和筹资者,而“生产者”则直接组织生产和提供服务。公共部门提供公共产品和服务体现了公共部门的职责,但并非一定要由公共部门生产教育产品和直接提供服务,其职责可由公共部门完成(公立学校),还可通过私人部门完成(民办学校),也可由公共部门和私人部门共同合作完成(如公办托管、校舍BOT、服务外包)。因此,当公共

部门提供的教育产品和服务在生产和服务过程中有私人部门介入时,公私合作伙伴关系就可以建立。

(二)公共教育部门有建立公私合作伙伴关系的意愿

从世界范围公私合作的实践来看,英国实施公私合作的初衷就是吸引私人资本进入公共领域,从而减轻公共财政负担^[8]。减轻财政负担,发挥私人部门充分利用各种资源和机会追求投资回报最大化的优势,降低成本,提高效率,这些都是人们在选择公私合作伙伴关系模式时的预期。2012年我国财政性教育经费占GDP的比例为4.28%^[9],取得了历史性的增长和突破,但面对教育需求规模不断增长、需求类型越来越多样化的现状,公共部门的财政压力不断加大。同时,政府财政配置公共教育资源的目的是提供充分的教育服务、公平分配和有效利用教育资源。从扩大招生规模、提高教育投资的效率等方面来看,公共教育部门有建立公私合作伙伴关系的意愿。

(三)公私合作项目对私人教育部门具有一定的吸引力

私人教育部门可分为营利和非营利两类。对于营利的私人部门来说,参与公私合作项目,一方面能够获得长期投资回报,另一方面也有助于其获得政府和公众良好的评价,从而为私人部门自身的市场价值带来重要的积极影响。例如嘉兴南湖教育集团、翔宇教育集团等私人教育部门参与公私合作项目,并产生了积极的影响。而对于非营利的私人部门来说,参与教育领域公私合作项目也是实现其宗旨与使命的重要途径。因此,公私合作项目对私人教育部门具有一定的吸引力。

(四)公共教育部门与私人教育部门建立公私合作伙伴关系的市场条件

当公共部门和私人部门双方都具有建立公私合作伙伴关系的意向时,能否真正实现,还需具备一定的市场条件。第一个条件是政策法律框架。尽管我国国家层面的《中华人民共和国民办教育促进法》以及地方性法规对于教育领域引入民间资本形成了总体法律框架,但就公私合作伙伴关系所涉及的责任、风险、契约等具体内容还缺乏相应的规定。第二个条件是竞争性。公共教育部门通过招投标的方式选择公私合作伙伴,往往还缺乏完善的竞争机制,寻租活动的存在直接影响了公私合作项目的效益。第三个条件是公开性。在公私合作伙伴关系建立之初,合作的各方面信息就应公开透明,包括政府的公共信息、私人部门的市场信息、合作关系确立的信息。从合作项目实施至合作关系终结,整个过程中的各种信息均需公开,而在公私合作实践中反而存在信息屏蔽的现象。

可见,从必要性和可行性分析,我国教育领域可以适用公私合作伙伴关系,但在实践探索的道路上还需不断反思,创建科学完善的规制和适宜的合作环境。

目前,欧盟、美国等发达国家均在教育领域积极尝试开展公私合作伙伴项目。2012年,欧盟开展的公私合作项目涉及教育、交通、公共安全、环境、健康、能源等公共领域,其中教育领域开展的公私合作项目数量最多,达到18个(见图1)。但由于教育领域公私合作项目的资金规模不大,教育领域公私合作项目的总值仅占到所有领域合作项目的10%^[10]。20世纪90年代末期以来,拉丁美洲地区的私人部门对教育表现出了极大的兴趣,给教育带来了资源、新的方法理念,公共部门和私人部门开始以公私合作的方式(PPP)进行合作。通过早期的公私合作,双方发现在合作过程中依然面临思维模式、沟通方式、体制机制等诸多挑战^[11]。

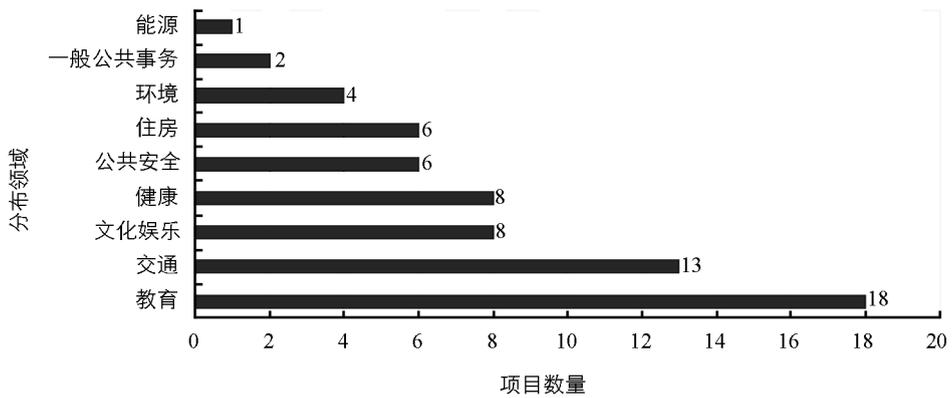


图 1 2012 年欧盟公私合作项目的数量与领域分布

因此,教育领域公私合作伙伴关系模式的运用需要考虑以下因素:

第一,法律因素。对私人部门的税收激励可以鼓励其关注并支持教育。

第二,文化因素。企业社会责任(CSR)是社会责任文化和公民意识的一种体现。

第三,政治因素。一方面,公共部门和私人部门之间的政治关系可能会影响到是否建立伙伴关系,影响到伙伴关系的类型、合作程度等;另一方面,一个更为制度化和成熟的伙伴关系能够在一定程度上带来正面效应。

第四,透明度。信息公开、程序透明,有助于建立彼此的信任。

第五,能力因素。成熟的私人部门通过慈善活动履行社会责任,在社会领域积累了一定的经验。成熟的公共部门对公私合作伙伴关系表现出积极开放的态度,并且有能力开展公私合作项目。

三、公私合作伙伴关系模式在教育领域应用的几个基本问题

(一)何时适用公私合作伙伴关系模式

建立公私合作关系的目的是提供公共设施和服务,满足公共需求。在教育领域,选择公私合作伙伴关系模式时,应将其与政府投资管理、公共部门运作的传统模式进行比较分析,只有当公私合作项目具备成本低而收益高的优势时,才能确定采用。但目前由于人们对公私合作伙伴关系的追捧,缺乏分析比较,认为公私合作伙伴关系模式与传统的公共部门运作模式相比,一定具有较强的节约成本优势,还能带来一定的税收收入。实际上这种认识在最早建立公私合作伙伴关系模式的英国也并没有得到完全的证实。人们选择公私合作伙伴关系模式时,很少做到将其与传统公共部门运作模式进行成本与收益分析。在公私合作伙伴关系模式的实际运作中,私人部门往往还会择机避税,使政府的利益受损。近年来在欧洲采用公私合作伙伴关系模式最多的国家是希腊、葡萄牙、西班牙、英国和爱尔兰这 5 个国家,而这 5 个国家的经验表明,公私合作伙伴关系模式不一定是解决财政危机的良方。

因此,在教育领域,选择公私合作伙伴关系模式一定要慎重,只有通过分析比较而确定它在成本与收益上优于政府投资管理、公共部门运作的传统模式,才可采用。公私合作伙伴关系在时间和预算上的优势需要通过实践去证实,而不是想当然。例如,在传统的公共产品生产领域,政府也可

以采用后付费的方式,而采用公私合作伙伴关系模式的代价是 20 年以上的合同期,这其中的时间成本往往是公共部门决策者没有考虑到的。

(二)怎样明确公私合作项目的目标

对公共部门而言,其首要职责就是直接提供公共服务。公众(目标客户)的教育需求是随着社会经济的发展而变化的,也会因不同教育阶段而有所差异。为了保证教育服务的质量,公共部门就必须及时回应民众与企业的需求,坚持不懈地努力适应环境。教育供给不符合人们的需求,不仅会造成公共资源的浪费,也会使公共部门丧失信誉^[12]。

教育领域公私合作项目因合作范围的不同可分为地区级、学校级、产品级 3 种层次。对地区级项目,通常在目标上既要考虑提高效率,也要追求公平和教育服务的多样化,例如采取教育券的形式。对学校级项目,则要更多地考虑提高资源利用效率,例如采取国有民办、公办民助、公办托管、公建民营等形式。对产品级项目,主要考虑提高资源利用效率,例如采取校舍建设 BOT 模式、教师培训外包形式。明确项目目标,既有助于项目的进一步合理规划与实施,也有助于项目的有效监控与绩效评估。

(三)如何认识公私合作项目中的风险

公私合作项目中的风险是指那些对于产品生产和服务(例如设施无法按时修建)或项目在财务上的可行性(例如收入损失或成本上升)有直接影响的不确定的结果^{[13]292}。公私合作意味着公共部门和私人部门要分享收益,也要分担责任与风险。

按照发生的阶段,风险可分为一般性风险(政治风险、经济风险)、建设风险和运营风险。公共部门所面临的一般性风险包括对项目的政治性反对意见、通货膨胀等。建设风险通常会造建设成本超出预算。尽管公共主管部门没有义务对成本超支的项目合作方提供支持,但为了保证公共服务的连续性,“公共部门也可能承担一定的压力来提供合同之外的支持”^{[13]306}。运营风险一般包括使用风险、维护风险等。

人们采用公私合作伙伴关系模式的初衷之一是降低公共部门的风险,但需要注意的是,降低风险,并非完全转移风险,如果将风险完全转移给私人部门,那么就成为一种私人投资了,而不再是公私合作伙伴关系。例如,如果一所学校的建设是以 30 年的期限来签订公私合作合同的,可是学校运行 10 年以后就关闭了,那么政府依然必须为剩下 20 年向私人部门付费。在英国北爱尔兰就有这样的实例^[14]。

此外,公共部门还需要面对需求风险,而这种风险是可以在一定程度上转移的。当然,风险转移本身也是有代价的,私人部门往往在承担风险的同时要求获得额外的补偿。因此,公共部门与私人部门在签订合同时必须具备商业意识。要成为一个精明的购买型政府,就需要从以下三方面提高公共部门的合同管理能力:第一,努力提高公私合作方案的可行性评估能力,以决定选择传统方式还是公私合作方式;第二,努力提高合同的执行能力,以保证合同的有效实施和管理;第三,努力提高合作项目的评估能力,以准确评估合作绩效^[15]。

参考文献:

- [1] 孟艳. 公私合作伙伴关系的全球发展趋势及政策启示[J]. 理论学刊, 2013(5): 51-54.
- [2] INTERNATIONAL MONETARY FUND. Public sector debt statistics: guide for compilers and user[EB/OL]. [2015-11-14]. <http://www.tffs.org/PSDStoc.htm>.
- [3] THE EUROPEAN COMMISSION. Guidance for Successful PPP[EB/OL]. [2015-11-14]. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/d-ocgener/guides/ppp_en.pdf.
- [4] LAROCQUE N. Public Private Partnerships in basic education: an international review[EB/OL]. [2015-11-14]. [http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/PPP_Report\(v3H\)Web%20FINAL%202015_05_08.pdf](http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/PPP_Report(v3H)Web%20FINAL%202015_05_08.pdf), 2009.
- [5] THE NATIONAL COUNCIL FOR PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS. For the good of the people: using Public Private Partnerships to meet America's essential needs[EB/OL]. [2015-11-14]. <http://www.ncppp.org/resources/research-information/white-papers/>.
- [6] ALLAN J R. PPP: a review of literature and practice[J]. Saskatchewan Institute of Public Policy Public Policy Paper, 1999(4): 12-18.
- [7] 萨瓦斯 E S. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 105.
- [8] 李以所. 公私合作伙伴关系(PPP)的经济性研究——基于德国经验的分析[J]. 兰州学刊, 2012(6): 146-154.
- [9] 教育部, 国家统计局, 财政部. 关于 2012 年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. [2015-11-14]. http://www.moe.edu.cn/srscsite/A05/s3040/201312/t20131227_161346.html.
- [10] EUROPEAN PPP EXPRTISE CENTRE. Market update: review of the European PPP market in 2012[EB/OL]. [2015-11-14]. <http://www.eib.org/epcc/resources/epcc-market-update-2012-en.pdf>.
- [11] BRADY K, GALISSON K. Dynamics of private sector support for education: experiences in latin america[R]. Washington D.C.: Academy for Educational Development.
- [12] 巴希尔·玛祖兹. 公私合作伙伴关系管理面临的议题、挑战与风险[J]. 国家行政学院学报, 2010(12): 123-127.
- [13] 耶斯考比. 公共部门与私营企业合作模式: 政策与融资原则[M]. 杨欣欣, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.
- [14] EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS. 10 facts about Public Private Partnerships[EB/OL]. [2015-11-14]. <http://www.epsu.org/a/8193>.
- [15] 武静, 周俊. 政府购买公共服务: 研究进路与展望[J]. 中共浙江省委党校学报, 2012(6): 61-68.

Thoughts on Public-private Partnerships (PPP) in China's Education

ZHOU Ling

(Graduate School of Education, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081, China)

Abstract: In order to perform public duties or complete public tasks, the public sector can adopt different production modes to provide public products or services, including public private partnerships (PPP). In PPP the public sector and private sector become partners through contracts and establish long and flexible cooperation relationships. In the field of education provided by the public sector, PPP is applicable. But in establishing public-private partnerships, the effectiveness and risks should be cleared. In order to implement PPP projects smoothly, it is necessary to create scientific and perfect regulations and suitable cooperation environment.

Key words: Public-private Partnerships; education; publicity; market; equivalence

责任编辑 秦 俭