

公私部门合作中的风险分配： 理想、现实与启示

陈 琤*

【摘 要】自 1980 年代以来，公私部门合作以其宣称的通过在公共部门和私人部门之间进行风险最佳分配，来实现比传统的政府完全提供模式更加高效和负责的理念，成为许多国家和地区公共服务提供的优先选择模式。然而，公私部门合作这 30 年的发展历程也伴随着不断的争议和批评，其中大量失败的公私部门合作案例反映了风险分配原则在现实中的困境。公私部门合作的倡导者所宣称的“通过最佳风险分配追求公共资金最佳使用价值并达成公共利益”的理念受到了严重的挑战和批评。通过文献综述，论文首先回顾公私部门合作的概念、起源和发展，并阐述风险分配的理念及其对公私部门合作的意义；在此基础上，从风险的测量和计算、风险的转移和分配，以及风险分配过程中的公共利益诉求三个方面回顾和评估风险分配原则在理论和实践上的各种冲突；最后，探讨该原则的理论与实践对中国发展公私部门合作的启示。

【关键词】公私部门合作 风险分配 公共服务提供

【中图分类号】D035 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 05-0175

一、公私部门合作：概念、起源和发展

公私部门合作 (Public Private Partnerships) 在此定义为：私人

* 陈琤，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院，讲师。
感谢匿名评审人意见。

基金项目：中央高校基本科研业务费专项资金资助项目。

部门参与或支持公共服务，尤其是公共基础设施服务的供给^①（Grimsey & Lewis, 2004: 2）。尽管以政府投资和管理为主的完全政府提供模式一直以来是公共服务提供的主流模式，但私人部门参与公共服务提供的模式很早就出现了。例如，17 世纪时期英国私人投资的收费公路（turnpikes）和法国通过特许权出租给私人的隧道建设和管理就是早期的公私部门合作的例子。

尽管私人部门参与公共服务的模式存在了很长时间，公私部门合作的正式概念直到 1970 年代末期才形成。1970 年代末期到 1980 年代初期，传统的政府提供模式暴露出大量问题，例如，官僚主义和政治阻碍造成公共服务提供的低效率，以及公共财政紧缩下公共投资项目的减少。在此背景下，私人部门参与公共服务的提供在公私部门合作的概念下开始引起关注。

自此，公私部门合作成为许多国家的潮流模式。自 1970 年代末开始，许多欧美国家开始运用公私部门合作来减轻公共财政压力，并引入私人部门的技术创新。在英国，私人资本主动融资（Private Finance Initiative，以下简称 PFI）^② 作为公私部门合作的一种方式，成为政府政策的核心部分。在美国，公私部门合作已经被用于大量的城市改造和城区的经济发展当中（Hodge, 2004）。在澳大利亚，公私部门合作被用于许多基础设施的建设和维护项目中，其中政府与私人部门建立了长期的合作关系（Arndt, 1998；Hodge, 2004）。

① 根据公共部门与私人部门之间合作的程度和领域，公私部门合作的定义有广义和狭义之分。最广泛的定义里，公私部门合作可以涵盖政府与非政府部门，包括私人部门和非营利组织在任何领域的合作（Frank, 2001）。由于迄今为止公私部门合作主要运用于基础设施领域，本文讨论的案例也基于基础设施领域，因此，本文的公私部门合作的定义指向政府与私人部门在基础设施领域中的合作。

② 私人资本主动融资是英国首创的一种公私部门合作关系。其中，参与该公共服务的私人部门组成联合集团（consortium），按合同向公共部门提供基于固定资产的公共服务（Grimsey & Lewis, 2004: 8）。

许多发展中国家也经历了自从 1980 年代以来公私部门合作的发展, 尽管公私部门合作的压力与其说是来自于对创新技术的需要, 不如说是因为沉重的财政压力。在亚洲, 公共财政的匮乏和对公共服务投资的强烈需求成为公共服务引入私人投资的动力, 尤其是在公共基础设施领域。南非、智利发起了大规模的公私部门合作项目规划, 这一规划成为自 1970 年代末以来智利私有化政策的主要部分。几乎与此同时, 东亚的一些经济发达国家开始在“建造、运营、转移”(Build-Operate-Transfer, 以下简称 BOT) 模式下将私人资本引入公共基础设施领域。正如易斯塔什(Estache, 2006)所说, 在“最近 30 年内, 几乎所有发展中国家——无论是最贫穷的非洲国家, 还是相对富有的东亚国家——都倾心于公私部门合作的概念并付诸实践。”

二、公私部门合作的理想：通过风险的最佳分配达到资金最佳使用价值

(一) 资金最佳使用价值(Value For Money)的标准与风险分配原则的解释

公私部门合作的理念是按照风险分配原则——即风险要分配给最适合处理该风险的一方——进行公共部门和私人部门之间的风险分配, 以达成资金最佳使用价值的标准(Bellier & Zhou, 2003: 2; Froud, 2003; Grimsey & Lewis, 2004)。资金最佳使用价值标准在此解释为: 在整个项目寿命周期中, 成本、风险、完成时间和质量进行最优结合, 以满足公众需要^①(Grimsey & Lewis, 2004:

^① 在许多国家, 尤其是在英国、澳大利亚和新西兰等国家, 资金最佳使用价值的标准普遍被当作衡量政府提供公共服务的标准。这里的解释主要针对公共项目的背景, 在其他公共服务范围内, 该标准主要指的是经济、效率和效果三者的结合。

15)。公私部门合作的倡导者和支持者坚信，这一核心理念是公私部门合作相对于传统政府提供模式的优势。在传统模式下，即使政府没有能力去应付某些风险，所有的风险都还是由政府来承担。因此，传统政府提供模式经常出现效率低下等问题。而在公私部门合作当中，因为有私人部门的参与，只要私人部门比公共部门更适合处理这些风险，某些风险就可以转移到私人部门，从而在公私部门合作模式下，风险发生的可能性和后果的严重性就会降低，整个项目获得资金最佳使用价值的可能性也更大。

对风险应该分配给最适合处理该风险的一方这一原则 欧文 (Irwin, 2007) 作了具体解释，他将这个风险分配原则具体展示为以下三个层次，即风险要分配给：(1) 最适合对风险因子进行反馈并以此降低该风险发生时产生的影响的一方，(2) 分配给最适合预测风险是否发生的一方，(3) 以最小代价来吸收已发生风险的成本的一方。具体的解释如下：

1. 将风险分配给最有动力去影响该风险因子的一方。即当某一方能够因为直接影响该风险因子，从而拥有获得相应的利益的机会，或影响该风险因子失败会使其利益受到损失时，它即是最有激励去影响该风险因子的一方。例如“建造成本超出预期”这一风险更适合分配给私人部门并接着转移给建筑公司，原因是和政府部门相比，私人部门尤其是建筑公司能够通过对材料、技术和生产投入程度的选择，来直接影响建造成本，并且在建造成本降低时获益或者在建造成本超支时受损。因此，私人部门比政府部门更有动力承担建造成本风险。

2. 将风险分配给最适合预期该风险因子或对其发生进行反应的一方。假若没有一方能够拥有上一层次中影响该风险因子的能力——比如没有一方能够影响需求风险——在这种情况下，风险要分配给相对有能力预测该风险或相应地调整项目设计来减少该风险发生的一方。例如需求风险通常被分配给私人部门，因为私人部门通常通过技术手段来监控交通流量，并预测需求风险的出现。

3. 将风险分配给最适合吸收该风险的一方。当没有任何一方能够影响、预测或对该风险因子进行反应的时候。在这些时候, 风险则应该分配给最容易吸收该风险, 或者说最容易以最小的成本来承担这个风险的一方。

(二) 风险分配矩阵: 风险分配原则指导下具体的风险分配

根据以上的风险分配原则以及具体的解释, 在各种公私部门合作项目中, 对于哪些风险应留在公共部门, 哪些风险应转移给私人部门, 而哪些风险需要双方承担的具体分配问题, 官方、研究者和实践工作者基本达成共识, 一般说来, 由政府承担的大致包括法律风险、政策变化风险、政府对项目标准或数量方面所要求的改变、一些历史遗留的风险以及潜在事故和污染的风险。除此之外的风险, 如设计和发展、建造、融资、运营和所有权方面的风险, 都转移给私人部门 (Grimsey & Lewis, 2004: 183)。在此共识基础上, 许多国家, 如英国和澳大利亚已通过正式立法制定一系列的标准风险分配矩阵来指导公私部门合作项目中的风险分配 (HM Treasury, 1999; Government of Victoria, Australia, 2001)。这些风险分配矩阵的主要作用是为公私部门合作项目的风险分配提供参考模板。但是在具体的项目中, 这些风险矩阵仅仅提供了一个大致的指导, 对每一个项目中具体的风险的分配, 仍依赖合同双方通过谈判来确定。

(三) 政策设计中所体现的风险分配原则

以上风险分配原则被运用于许多国家和地区所推行的公私部门合作的政策设计当中。

第一, 运用风险分配原则进行公共服务模式选择。

许多国家的公共服务提供决策的第一步是通过预估公私部门合作模式与传统模式的成本净现值, 比较二者在追求资金最佳使用价值上的优劣, 从而决定公共服务提供采用的模式。在公私部门合作模式中, 因风险转移所节省的成本是重要指标。英国、澳大利亚、

◆ 理论述评

日本、南非和中国香港的政府在推行公私部门合作的过程中，第一步是采用公共部门比较值（Public Sector Comparator，以下简称PSC）比较模型来对PPP与传统提供模式进行比较和选择^①。公共部门比较值模型的程序是：首先估算传统政府提供模式下的基准成本，其次把得出的基准成本与公私部门合作关系下产生的成本进行对比（Coulson，2008；Grimsey & Lewis，2004：137；HM Treasury，1999）。其中无论是公私部门合作模式还是传统模式下都要保留给政府部门的风险分别被等量地算入两者的成本中，而公私部门合作模式下要转移给私人部门的风险，则被算入传统模式下的成本，因为这被看作公私部门合作关系所节省的成本（见图1）。因此要进行PSC比较，就要对公私部门间的风险分配做出判断，并且对自留风险和转移风险所带来的成本进行计算和测量。PSC模型实质上是风险分配原则在公共服务模式选择中的运用。

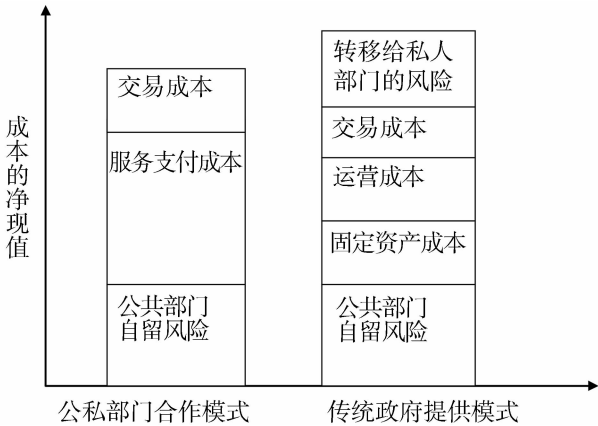


图1 公共部门比较值模型

来源：改编自 HM Treasury（1999）

^① 另一些国家和地区，如台湾则是采用成本效益分析方法，经济成本、风险和利润都被量化并折算为净现值。当公私部门合作模式被采用时，所有价格和非价格因素都被量化和测量（Public Construction Commission，2001）。

第二，风险分配原则通过合同机制实现。

在 PSC 模型对公私部门合作模式和传统政府提供模式进行比较之后，如果公私部门合作模式被优先选择，则使用合同机制进行谈判、落实，以保证风险根据风险分配原则进行分配。

在公私部门合作的理念中，合同机制不仅意味着一种新的政府与私人部门之间的关系，更是一种有效的分配和管理风险的机制。在合同当中，政府通过明确要求具体的服务和产出，来表达在合作项目中想要追求的政策目标，以及所期待的风险转移的程度。例如，通过界定产出要求和付款/惩罚机制（但不规定如何达成这一产出），政府为私人部门提供了创新和节省成本的激励，也就是说，将与这一产出要求相关的风险转移给私人部门。私人部门则通过要求服务支付来承担风险的程度和种类。双方通过协商，将风险分配的共识反映到合同当中（Grimsey & Lewis, 2004）。

三、公私部门合作的现实：风险分配原则遭遇批评

风险分配原则在现实中的运用出现了许多问题。这些问题主要表现在以下三个方面：第一，如何保证风险测量和计算的准确性？第二，风险真的能够通过合同机制达成理想中的转移和分配吗？第三，风险分配原则能否保证公共利益？本节对以上三个方面的相关文献观点进行综述和分析。

（一）是否能够保证风险的测量和计算的准确性？

如前所述，风险分配的前提是进行风险的测量和计算，并应用于服务模式比较和选择。尤其是在 PSC 模型中，风险必须被预估并反映在模型中，作为成本高低的直接证据。然而，这一做法遭到了大量的批评。

（1）不现实的技术主义路径。许多批评家指出，要完全实现风险分配原则，政府必须界定所有的项目风险，计算和量化风险因子

发生的概率以及可能产生的后果，以决定哪些风险必须转移给私人部门，哪些风险留在政府部门，哪些风险是共同承担的。而这些工作远远超出了政府的能力范围。例如，鲍尔等（Ball et al., 2003: 279 - 290）在考察苏格兰某学校 PFI 项目的案例时发现，该项目服务提供模式选择中，风险测量过程不可避免地带入主观性，如界定风险个数时信息的不充分，以及运用敏感性分析计算风险成本时对某些风险因子的过分估计。弗劳德（Froud, 2003）认为这一做法是基于技术主义路径对风险的理解，即倾向于使用量化的决策工具将所有风险因子纳入成本效益净现值的计算当中。弗劳德提出，“与其说这种做法是将风险作为确定性概念来追求的天真做法，不如说是因为没有能力解决任何超出概率范畴的不确定性，而只好依赖于可以量化的数值”（Froud, 2003: 569）。绍乌尔（Shaoul, 2005: 441 - 471）则干脆认为，风险转移的概念是错误的，因为这一概念假设了所有的事件的可能结果都能够被预测和赋予权重，而这在现实中是不可能的。

（2）公共服务提供模式选择中对传统政府提供模式的偏见。作为风险分配原则的最直接体现者，PSC 模型受到了强烈的批评，被指其设计存在对传统模式的偏见。最明显的表现是在计算过程中，公私部门合作模式的成本通常低于传统模式，除非风险转移所节省的成本被计算在内。例如波洛克等（Pollock et al., 2008）和弗劳德（Froud, 2003）发现，在英国许多 PFI 项目中，加入风险转移的成本刚好使 PFI 比传统模式节省成本被政府选择。科尔森（Coulson, 2008）进一步指出，目前被识别的风险只是基于之前的项目经验，尤其是传统政府提供模式下存在的风险，但公私部门合作模式本身也会带来某些风险，这些风险却并没有被算入公私部门合作模式的成本当中。更进一步的批评则揭露了政治因素的干扰。在 PSC 模型中，风险转移的数量是公私部门合作模式比传统模式成本更低的关键因素。许多评论家已经质疑这当中的风险计算是否诚实。斯帕克曼（Spackman, 2002: 283 - 301）认为，在“要么公私

部门合作，要么不做”（PPP or nothing）的政策暗示下，许多政府官员不可避免地在计算风险时出现倾向于 PFI 的意见，例如高估风险转移所节省的成本。

（二）真的能够通过合同机制达成理想的风险转移和分配吗？

通过合同实现风险分配原则是公私部门合作的另一个特征。然而，现实中许多失败的案例引出如下的问题：在现实的合同执行过程中，风险的转移和分配是否真的能够实现？

格里姆赛和刘易斯对通过合同机制进行风险分配持乐观和肯定的观点。他们认为公私部门合作确实是一种合适的引入私人部门参与并分配风险的模式，合同机制的运作可以保证公私部门合作的成功（Grimsey & Lewis, 2004: 160）。他们的研究重点在于如何通过改善和提升合同管理，来达成最佳风险分配。

然而，与上述乐观的观点完全相反的观点是：无论合同如何精心设计以促成风险分配，在现实中，肩负着项目公共责任的政府都是最终的风险承担者，而同时，政府处理风险的权力却受到了合同的限制。

首先，作为项目最终负责方，公共部门容易被私人部门在合作中锁定（lock-in）。

建立在交易成本理论的基础上，龙斯德尔（Lonsdale）定义了公私部门合作当中常见的锁定状态。锁定指的是当一方对另一方产生依赖时，这等于授权对方在关系中更多的自主的选择权（Lonsdale, 2005; McGuinness, 1994: 66 - 81; Williamson, 1975; 1985; 1995）。在许多合同交易中，常见的是买方被卖方锁定的情景。而在公私部门合作中，常见的是私人部门通过锁定公共部门，使得预期转移给私人部门的风险转回给公共部门。

在对英国某法院系统信息技术体系的公私部门合作案例的分析中，龙斯德尔（Lonsdale, 2005）指出，私人部门多次以退出合同相威胁，迫使政府接受其要求，政府考虑到替换合同商而导致的项

目形象受损，而节节退让，最终被私人部门锁定，并承担了不该承担的风险。贝斯利和吉哈塔克（Besley & Ghatak, 2007）从产权理论的角度出发，指出技术优势并非是锁定发生的唯一原因，该项目对双方重要性的不同程度也导致锁定状态的发生。出于对公私部门合作项目的公共责任，尤其是在政府大力推行 PPP 政策的前提下，政府比私人部门更加在乎项目成败，这使得政府在谈判，尤其是问题出现时候的谈判当中更加脆弱。

其次，由于政府不可避免要承担项目的公共责任，如果转移给私人部门的风险管理失败或者是出现任何合同并未识别和管理的风险，这些风险或风险后果仍然由政府承担。前者有名的是英国利兹的某兵器博物馆案例。在该案例中，政府将需求风险转移给私人部门。然而由于经营不善，该博物馆无法通过门票收入来维持运转。最终该博物馆还是由政府加大资本投入而维持。出于对该博物馆项目的公共责任（该博物馆是该地必需的公共经营项目），需求风险所产生的后果不得不由政府承担。在后者情形中，当合同的不完善性导致了未知的和无法识别的风险出现的时候，这些风险由公共部门承担。正如弗劳德所说，“因为公共部门要对最后的结果负责，而私人部门的责任已经被合同条款严格地设定了，所以这些未在合同中界定的风险只能由政府承担”（Froud, 2003: 582）。

最后，政府作为潜在的最终风险承担者，它对风险的控制能力却被合同限制。换言之，公私部门合作合同的使用削弱了政府的能力，因为“政府成为合同中与私人部门相对应的另一个经济主体……合同将政府绑定在一个 20 到 30 年的合同期限当中，限制了政府对付不确定性的能力，降低了政府应对多变环境的灵活性”（Froud, 2003: 568）。林恩（Lane, 1999）指出，合同的签订将公共部门的角色从公法转移到私法的领域。在此之前，政府有着集权的能力来对抗不确定性和风险，现在它的能力却无法超出合同之外，而毁约则有巨大的成本。

以上风险转移和分配失败的案例对合同实践风险分配原则的机

制提出了挑战。爱德华兹和绍乌尔（Edwards & Shaoul, 2003）甚至因此强烈地质疑风险转移是否应该作为公私部门合作的核心理念。他们说道：“如果项目成功，则公共部门必须比在传统模式下付出的成本更多才能获得这种成功。但如果项目失败，这些风险和风险发生所带来的损失会以非预期的方式被承担和吸收，大部分落回政府头上，最终损害公共利益。”（Edwards & Shaoul, 2003: 418）

（三）风险分配原则能否保证公共利益？

现实中有关风险分配的另一个讨论焦点是风险分配过程中所体现的治理问题，尤其是公共利益维护的问题。

尽管公私部门合作的倡导者坚持认为，公私部门合作的最终目的是达成公众需要，然而，在许多 PPP 的项目实例中不断出现公共利益被忽视的问题。以下的观点认为，许多案例中，政府和私人部门仅仅出于自身利益考虑和分配风险（例如私人部门在乎的商业收益和政府部门在乎的工程按时完工和投入使用），却忽视了公众利益以及可能带来的风险因素。

卢斯摩尔（Loosemore, 2007）在悉尼南部新铁路工程的案例分析中，指出项目过程中政府与使用者和公众的互动所出现的问题。在这个项目中，为了吸引投资，公共部门承担了需求风险，承诺将会补偿给私人投资者实际与预期收益之间的差距。因此当工程投入使用后，面对低迷的需求量，政府关掉了机场大巴路线，以此强迫人们使用该铁路路线，最终导致了公众强烈地反对。最终结果是铁路路线的需求量因公众抵制而继续下滑，政府在公众压力下取消强制使用政策，同时不得不继续补偿给私人部门。卢斯摩尔认为，尽管该项目考虑了大量的复杂的技术性风险，并采取了相应的风险防范措施，却忽视了大型公私部门合作项目的成功更有赖于社区中关键的利益相关者的支持。失去这些支持而带来的风险更加难以预测，并难以管理、难以分配。与其他类型的项目相比，公私部门合作项目必须建立在社区公众的需求之上而不仅仅是商业的可

行性。

霍奇 (Hodge) 表达了同样的观点, 但更加直白。他把这些风险命名为治理风险, 与技术性的商业风险——例如技术风险、建造风险和環境风险等——相对应。霍奇指出, 需要一个更加完整的风险的概念, 覆盖政府在合同签订当中扮演的商业合作伙伴的角色和它作为公共利益保护人的角色 (Hodge, 2004: 40)。

霍奇将治理风险和技术商业风险的概念运用于澳大利亚城市链交通基础设施项目 (Australian City Link infrastructure project) 的分析当中。他认为, 在这个项目当中, 各类商业风险都基本通过合同控制了, 但在治理方面的风险却不尽然, 尤其是项目对公共利益的忽视所造成的风险。例如, 项目成为私人部门和政府之间封闭性的合作, 忽视公民参与; 在项目过程中, 没有任何公开的财务评估在项目开始之前进行。此外, 令人无法避免的怀疑是, 一直以来都狂热地支持公私部门合作的澳大利亚前财政部长, 在退休后获得了某银行的高管职位, 之后该银行成为该项目的投资集团的主要成员, 并成为核心的私人投资者 (Hodge, 2004: 45)。

在结论中, 霍奇认为, 尽管从商业合同签订的角度看, 风险都被仔细地界定和管理, 但从公共治理的角度来看, 公私部门合作的新关系却抛弃了传统的制约平衡 (check and balance)。与卢斯摩尔的提议相似, 但更广泛的是, 霍奇强调了改善公私部门合作治理环境的重要性。他指出, 仅在技术层面上追求合同最优的设计来进行风险分配和管理是不够的, 还要在治理环境上强调透明、清晰和以追求公共利益为最终目标的公私部门合作 (Hodge, 2004: 47)。

(四) 小结: 风险分配原则的理想与现实制度环境的不兼容

以上三个方面对风险分配原则的批评都来自于大量的失败案例, 也暴露了公私部门合作在现实中的困境。这些困境的产生主要来自于理想化的风险分配原则与现实制度环境的不兼容。

首先, 人类本身的有限理性无法做到最客观和全面的风险测

量，这决定了风险在合同双方之间最佳分配这一目标很难实现。目前这一风险测量的缺陷也逐渐被决策者所认识。英国 2004 年开始在公私部门合作操作指南上增添了质化评估指标（qualitative evaluation indicators），与原先的 PSC 模型共用，作为评估和选择公共服务提供模式的指南（Coulson, 2008；HM Treasury, 2004）。

其次，针对通过合同来实现风险分配原则的批评反映了风险分配原则在现实中遇到的难题，即政府作为公共服务最终的负责人，无法与私人部门实现平等的合同伙伴关系。政府被合同限制的权力及其对风险无法回避的最终责任，是政府容易被私人部门锁定的原因。这一困境实质上是合同关系和风险分配原则这些概念从商业领域移植到公共服务领域所必然遭遇的情况。同时，必须意识到，这一困境的产生基于一个前提，即存在着强大约束力的合同环境，使得政府的权力无法超出合同约定。然而在一些法律制度不完善的国家和地区，政府权力往往超出合同约定，例如政府不履行合同承诺（Ramamurit, 2003）。在这种情况下，政府即使作为公共服务的负责人，也并不一定是风险的最终承担者。以上这些批评文献以及失败案例都来自于合同环境较为完善的国家。因此，研究者需要进行更多的对不同合同环境下的观察和比较研究来完善目前对这一问题的解释。

第三，公共利益在公共部门与私人部门的合作关系中的迷失已经成为现实中日益突出的问题。现实治理环境中的缺陷，尤其是公民参与、公共责任和透明度方面的缺陷容易造成公共利益受到商业利益的损害，由此产生的治理风险远远超出了风险分配原则所能控制的范围。这是现实治理环境对风险分配原则所追求的实现在公私部门之间最优分配的理想的挑战。正如海拉尔（Hayllar, 2010）所说，许多公私部门合作项目从本意上代表公共利益的政府与私人部门的合作（public private partnership）变成封闭性的政府和私人部门合作（government-private partnership）。目前，对公私部门合作项目中日益凸显的侵犯公共利益的问题以及治理问题的研究日益增多

(Bovaird, 2004; Brewer & Hayllar, 2005; Hayllar, 2010)。不过在风险分配这一领域内,对治理风险概念的建构、治理问题对风险分配的影响,以及不同的治理环境下的风险分配的比较研究还比较缺乏,需要更多关注。

四、风险分配的理论与实践对中国公私部门合作的启示

以上有关公私部门合作风险分配的理论与实践的回顾主要基于西方的经验。作为核心的指导理念,风险分配原则在这些国家 30 年的公私部门合作理论扩展和实践运用中产生了丰富的经验、教训,也积累了大量的文献资料。本节讨论其对中国公私部门合作发展的启示。

公私部门合作于 1980 年代被引入中国,当时快速的经济发展产生了对基础设施产品的大量需求,因此引入私人部门参与基础设施领域的建设被看作是发展公共基础设施和缓解财政压力的途径。1980 年代中期到 1990 年代中期是中国公私部门合作的第一阶段(Wang, et al., 1999; Wang & Tiong, 2000)。深圳沙角 B 电厂的 BOT 项目是中国第一个成功的公私部门合作案例。之后在 1990 年代中期,中国许多省份兴起 BOT 项目建设的热潮。这一时期的 BOT 项目主要集中在能源和水资源领域,例如广西的来宾 B 电厂项目、成都的水厂项目以及长沙的能源项目。也在这一时期内,中国初步建立了有关公私部门合作的法律框架。1990 年代末,由于积极财政政策以及中央政府开始大规模清理许多地方违法 BOT 项目的行动,第一波的 BOT 浪潮结束。

中国第二波公私部门合作浪潮开始于 2000 年代初期,并延续至今。在经济高速发展的同时,基础设施领域的瓶颈效应再次出现,这使得公私部门合作作为替代性的公共服务提供模式再次得到青睐(Wang & Tiong, 2000)。这一时期的公私部门合作浪潮与上一时期相比,更加大规模和国际化,例如北京 2008 年奥运会大部分

的运动场地建筑项目、北京亦庄天然气项目和深圳地铁五号线项目等大型项目都以公私部门合作形式完成。与此同时，这一次的公私部门合作浪潮得到更多的立法和政策上的支持。2005年的《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（简称旧36条）出台，是第一个中央政府允许私人企业进入能源、通讯、交通、航空和石油领域的政策。5年之后，2010年的《鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（简称新36条）再次鼓励和强调民间资本参与公共服务。相对于旧36条政策，新36条更明确地表示要创建公平竞争的环境、降低进入门槛和拓宽民间资本投资公共事业的领域。

尽管中国的公私部门合作已经有一定的发展，但对于风险分配原则的关注仍停留在技术层面（陈炳泉等，2009；柯永建等，2008：97-102）。以上国际经验可以为中国的学者和实践工作者提供借鉴、参考。

（1）风险分配的理念及其所追求的资金最佳使用价值的概念值得参考和借鉴。风险分配概念是对公私部门合作的特色和存在优势做的最佳解释，也是公私部门合作替代传统政府提供模式的最充分的理由。资金最佳使用价值标准的引入，可以促使公共部门管理者在选择公共服务提供模式时考虑以何种方式能够最有效率地使用纳税人的资金并产出最佳效果。包括中国在内的许多国家在1980年代推行公私部门合作政策的动因主要来自于公共财政的匮乏。这一动因的副作用在于盲目引入私人资本以解决当时的财政困境，而没有对公私部门合作风险分配的核心环节以及项目所能产生的资金最佳使用价值进行理性考虑和判断，更遑论与其他服务提供模式进行比较。虽然风险分配原则在实际运用的过程中存在风险计算上的技术主义缺陷和政治因素的干扰，但这一流程所代表的合作、风险分担和资金最佳使用价值比较的理念，应该是公私部门合作发展需要肯定和坚持的方向。

（2）风险分配原则不能回避政府对风险承担最终责任。如前文

所述，许多失败案例中最常出现的问题是风险转移的失败和政府被迫接受意料之外的风险。这些情况都表明公私部门合作并非一劳永逸的转移责任的方式，这是中国在公私部门合作的具体项目操作上需要警惕的教训。

(3) 公私部门合作的最终目标是追求公共利益和满足公众需求。然而，目前国际上许多合同期长、设计复杂的公私部门合作模式使得公共利益的保护更加困难。中国早期的许多公私部门合作项目，如合同外包和 BOT 项目都出现过大量的公私合谋问题，例如招标过程中的腐败问题以及政府在高回报率下与私人部门合谋并将风险转移到纳税人和使用者身上的问题（敬义嘉，2009；Chen & Hubbard, 2009）。以上国际经验对中国的警示是：在公共利益诉求途径仍然有限的情况下，引入更复杂的公私部门合作模式也许会带来更加难以防范的公私合谋问题。

(4) 对他国经验的参考要考虑中国的情景特定性。如前文所述，风险分配原则的理念和实践大都出自西方背景。以上经验被中国借鉴的同时要考虑到自身独特的治理环境。如博瓦德（Bovaird, 2004）所说，各国的治理问题都具有情景特定性（context specific）。可以预见的是，这些风险分配原则在中国的运用至少会遭遇以下几个领域的挑战：第一，风险分配的完成需要一个强大稳固的法律救济机制做保障。然而中国相关的法律环境仍然不成熟。至今中国仍未出台完全针对公私部门合作的法律，如 BOT 法，而能够指导公私部门合作发展的各种法律、法规之间存在明显的冲突。第二，风险分配原则的理念和实践在这些西方国家中依赖一个强大的海洋法系的私法合同文化，风险分配所出现的问题部分来自于私法合同引入公共领域所带来的冲突。而在中国的大陆法系体制的情境下，政府权力在公私部门合作合同中的限制程度取决于如何看待合同的公法或私法性质，这些看法将影响实际的风险分配。台湾作为大陆法系的地区，已经出现以上的问题。第三，中国长期以来积累的公民参与途径薄弱，公权力过分强大等制度问题都可能会

体现在实际的风险分配中。忽视公共利益所导致的治理风险，并不见得如上述案例所述，会完全由政府承担。但如果缺乏相应的监督机制，公众自始至终都要为这些风险埋单。以上这些独特的背景都预示了风险分配原则在中国的运用会呈现更多与西方不同的情景和问题，并需要不同的解决途径。

参考文献

- 陈炳泉、侯祥朝、许叶林、王毅雄 (2009). PPP 污水处理项目关键风险因素探讨——泉州某污水处理项目实践. *建筑经济*, 4: 40 - 43.
- 柯永建、王守清、陈炳泉 (2008). 英法海峡隧道的失败对 PPP 项目风险分担的启示. *土木工程学报*, 41 (12): 97 - 102.
- 敬义嘉 (2009). 合作治理——再造公共服务的逻辑. 天津: 天津人民出版社.
- Arndt, R. H. (1998). Risk Allocation in the Melbourne City Link Project. *Journal of Project Finance*, 4 (3): 11 - 14
- Ball, R., Maryanne, H. & King, D. (2003). Risk Transfer and Value for Money in PFI Projects. *Public Management Review*, 5 (2): 279 - 290.
- Ball, R. & King, D. (2006). The Private Finance Initiative in Local Government. *Institute of Economic Affairs*, 26 (1): 36 - 40.
- Bellier, M. & Zhou, Y. (2003). *Private Participation in Infrastructure in China*. *World Bank Working Paper*, 2. Washington, DC: The World Bank.
- Besley, T. & Ghatak, M. (2007). Provision of Public Services by Non-state Actors. Presented in the Annual Bank Conference on Development Economics, Slovenia, May.
- Bovaird, T. (2004). Public Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70 (2): 199 - 215.
- Brewer, B. & Hayllar, M. R. (2005). Building Public Trust through Public Private Partnerships. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (3): 475 - 492.
- Chen, C. & Hubbard, M. (2009). Public-Private Partnerships in China: How Governance Problems Distort Risk Allocation. Paper presented at the Second

- Annual Conference of the International Forum for Contemporary Chinese Studies, on “Beyond Revolution and Reforms: the People’s Republic Looks Forward at 60”. September 7 – 9, Nottingham, UK.
- Coulson, A. (2008). Treasury Guidelines for Public Sector Comparators. *Public Administration*, 86 (2): 483 – 489.
- Edwards, P. & Shaoul, J. (2003). Partnerships: For Better, for Worse? *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16 (3): 397 – 421.
- Estache, A. (2006). PPI Partnerships vs. PPI Divorce in LDCs. *Review of Industrial Organization*, 29: 3 – 26.
- Frank, H. (2001). *Introduction to PPP: Why do We Even Need PPPs? Handbook of the Campus on Public Private Partnership for Development of Infrastructure & Social Services*. UNITAR & DMAN (United Nations Institute for Training and Research & German Management Academy of Lower Saxony).
- Froud, J. (2003). The Private Finance Initiative: Risk, Uncertainty and the State. *Accounting, Organizations and Society*, 28 (6): 567 – 789.
- Government of Victoria, Australia. (2001). *Partnerships Victoria Guidance Material: Risk Allocation and Contractual Issues*. Melbourne, Australia: Department of Treasury and Finance, Government of Victoria.
- Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Chletenham: Edward Elgar.
- Hayllar, M. R. (2010). Public Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance—The Essential Missing Ingredient? *The Australian Journal of Public Administration*, 69 (1): 99 – 199.
- HM Treasury (1997). *Procurement Guidance No. 2: Value for Money in Construction Procurement*. Norwich: HMSO.
- HM Treasury (1999). How to Construct a Public Sector Comparator. *Technical Note*, 5. Norwich: HMSO.
- HM Treasury (2004a). *Value for Money Assessment Guidance*. Norwich: HMSO.
- HM Treasury (2004b) *Quantitative Assessment User Guide*. Norwich: HMSO.
- Hodge, G. A. (2004). The Risky Business of Public-Private Partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63 (4): 37 – 49.

- Irwin, T. C. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington D. C. : World Bank.
- Lane, J. (1999). Contractualism in the Public Sector: Some Theoretical Considerations. *Public Management*, 1 (2): 180 – 193.
- Lonsdale, C. (2005). Post-Contractual Lock-In and the UK Private Finance Initiative (PFI): The Cases of National Savings and Investments and the Lord Chancellor's Department. *Public Administration*, 83 (1): 67 – 88.
- Loosemore, A. M. (2007). Risk Allocation in The Private Provision of Public Infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25 (1): 66 – 76.
- McGuinness, T. (1994) Markets and Managerial Hierarchies. In Thompson, G. , Frances, J. Levacic, R. & Mitchell, J. Eds. *Markets, Hierarchies and Networks*. London: SAGE.
- Pollock, A. M. & Price, D. (2008). Has the NAO Audited Risk Transfer in Operational Private Finance Initiative Schemes? *Public Money & Management*, 28 (3) 173 – 178.
- Public Construction Commission (2001). *Handbook of PPP Feasibility Evaluation and Pro-Contract Planning (Minjian canyu gonggong jianshe kexingxing pinggu ji xianqi zuoye shouce)*. Taiwan: Public Construction Commission, Executive Yuan.
- Ramamurith, R. (2003). Can Governments Make Credible Promises? Insights from Infrastructure Projects in Emerging Economies. *Journal of international management*, 9: 253 – 269.
- Shaoul, J. (2005). A Critical Financial Analysis of the Private Finance Initiative: Selecting A Financing Method or Allocating Economic Wealth? *Critical Perspectives on Accounting*, 16 (4): 441 – 471.
- Spackman, M. (2002). Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach. *Economic Systems*, 26: 283 – 301.
- Wang, S. Q. , Tiong, L. K. , Ting, S. K. & Ashley, D. (1999). Political Risks: Analysis of Key Contract Clauses in China's BOT Project. *Journal of Construction engineering and management*, 125 (3): 190 – 197.
- Wang, S. Q. & Tiong, L. K. (2000). Case Study of Government Initiatives for PRC'S BOT Power Plant. *International Journal of Project Management*, 18 (1):

◆ 理论述评

69 – 78.

Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Williamson, O. (1995). Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. *Industrial and Corporate Change*, 4 (1): 21 – 49.

(责任编辑: 余咏志)