

隐性价值



亨利·科南·贝迪埃大桥是公私合作制的代表作，连接着科特迪瓦阿比让的南部和北部。

爱德华·F. 布菲、米歇尔·安德罗莉、李彬、路易斯-菲利普·赞娜

公私合作制尽管因成本过高而遭到诟病，但从整体经济形势来看，它会带来远高于预期的好处

欠发达经济体越来越普遍地采用公私合作制来建设和运营基础设施资产（见图）。但是，公私合作制同时也广受争议。案例研究显示，公私合作制的成本或远远高出传统采购的成本，在传统采购中，公共机构独立建设基础设施资产（或把施工项目外包给私营供应商）。公共部门普遍将传统采购称为“自主投资”。

公私合作制会产生许多额外支出，这些支出构成了一张长长的清单：

- 在公私合作制中，私营合作伙伴承担建设风险，其不断挖掘资产建设、服务质量与运营开始后实现的收入之间的紧密关系——比如，频繁停电导致设施简陋的电厂销量下滑。但是，相较于公共部门，私营部门尚无法广泛传播风险，私营合作伙伴获得的回报通常比政府债券利率高出几个点。

- 为复杂的长期合同编制标书、进行招标往往会产生高昂的行政成本，而有限的竞争以及设计防止合谋行为的拍卖的难度则容易抬高出价。

- 复杂的合同、无法列举历时 20—30 年的公司合伙制中的所有偶然事件，以及繁琐的法律制度，通常会让当事人就原始合同不断地进行再次谈判，并为之付出高昂成本。

- 即便在谈判中占尽有利条件，并且最大限度地缩减了投标、招标和再谈判的成本，政府仍无法避免私营合作伙伴负担合规监控所产生的额外成本。

问题不止如此

但是，成本的比较仅揭示了其中一部分问题，另外的问题则是私营合作伙伴带

来的：高超的技能、更强大的实施能力，以及更容易实现会阻碍效率的政治目标——比如雇佣过多的工作者、从喜欢的供应商手中进行采购（de Bettignies 和 Ross, 2004；Valila, 2005；Grimsey 和 Lewis, 2005）。这些优势有助于缩短工期（Monteiro, 2005；Sarmiento, 2010），并带来质量更好、生产力更高的基础设施——比如电厂供电价格平稳、很少停电，道路全年使用，港口可快速装卸货物。这其中蕴含着一个关键的问题，即速度的加快、效率的提升能否抵消成本的增加。换言之，从政府官僚部门来讲，公私合作制能否提供足够的实惠？更准确地说，这种合作能否比公共部门的自主投资带来更多的实惠？

政策制定者们通常通过计算两个投资计划的直接回报来回答这个问题。直接回报就是基础设施的回报（在其他输入保持不变的情况下，实际 GDP 的增长除以项目的资本成本）减去私营合作伙伴获得的回报（包括交易和行政成本）或外债利率。与直接回报进行一对一匹配比较，结果显示，自主投资总是胜出，因为公私合作制中质量更高的基础设施不能抵消额外成本。

如果成本差异不是非常明显，公私合作制更易受到青睐。

直接回报易于理解、易于计算。然而，出于两个原因，直接回报很难准确地预测相对社会回报。首先，公私合作项目竣工更为准时。对于低收入国家而言，由于它们在交通、电力、电信和灌溉方面面临着严峻的瓶颈，这使公私合作制则成为一大亮点。若项目回报为 25%，同时可融资 10%，那么尽快竣工则是上上之选。其次，在多数投资计划中，政府不仅仅希望改善国家的基础设施，也希望刺激私营投资，并降低失业率、就业不足和贫困。若将这些目标都纳入考量，公私合作制的社会回报和自主投资的社会回报差异非常明显（社会回报是指调整后的国民收入的增

加，而国民收入的调整反映了政策制定者认为的脱贫的价值）。由于公私合作制通常会建设比自主投资质量更高的基础设施，易于让私营资本获得更高的回报，从而增加对劳动力的需求。因此，如果成本差异不是非常明显，公私合作制更易受到青睐，因为其在减少投资不足、失业和贫困方面更为有效。

选择正确的方法

但是，对政策制定者而言，要想评估工期缩短和质量更好的基础设施能否抵消公私合作制高昂的成本尚有难度。

我们构建了一个动态的宏观经济模型，来帮助政策制定者开展评估。该模型跟踪基础设施方面的公共投资、私营资本积累、失业与实际工资之间的相互作用。无论是机场、电厂还是灌溉项目，基础设施存量增加会增强全要素生产率（输出的增加并不直接源于劳动力、资本等输入的增加），进而直接提高社会福利，并通过刺激私营投资和创造更多更好的工作机会来间接提高社会福利。该模型利用实证估算帮助发展中经济体确定基础设施对全要素生产率的影响，并明确实际工资的增幅与失业率下降之间的关系。

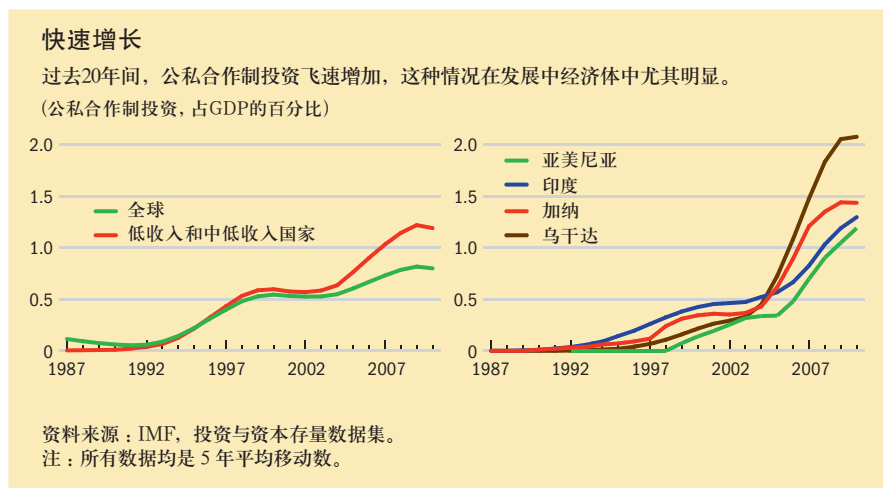
福利取决于当前的、不久的将来以及很久以后的消费水平。若要衡量整体福利的增加，我们要计算消费水平的永久性增强，而这种增强会带来同等程度的福利水平的提高，并以此作为投资计划中的实际消费路径。比如，福利水平每增加 10% 意味着投资计划中波动的消费路径使福利水平增加了相当于消费水平从今日起永久性增强 10% 的幅度。

政策制定者必须确定一个点，在这个点上，公私合作制会比自主投资让福利增加更多。这个平衡点取决于多个因素，其中包括政策制定者的社会目标。

下表说明了该模型如何帮助政策制定者做出正确选择。

该表显示了在关于劳动力市场的替代假设下，公私合作制带来的福利增加与自主投资带来的福利增加相除的情况、工期，以及工资收入相对于人均收入增加的重要性。在自主投资的情况中，我们假定，政府在欧洲债券市场的借款利率为 6%，基础设施获得的回报率是 16%，那么，对所有的自主投资而言，直接回报就是 10%。

与之相对，在公私合作制中，借款率，即支付给私营合作伙伴的年度回报以及全部交易与行政成本为 15%，而基础设施回报为 17%—



如何选择

在一个基础设施项目中，若公私合作投资所带来的福利的增加与自主投资所带来的福利的增加之比超过1，那么政策制定者需要选择一个合作伙伴，尽管以直接回报来看，传统采购的回报更高。

	自主投资与公私合作制 之间投资回报的差异， 百分点					平衡比率
	0	0.02	0.04	0.06	0.08	
情形 1：就业充分，但公私合作制的工期更短时的比率	2.20	1.82	1.45	1.07	0.69	0.064
情形 2：出现失业时的比率	1.27	1.13	1.00	0.87	0.73	0.040
情形 3：福利在工资收入中的权重比其在平均收入中的权重高出 50% 时的比率	1.35	1.23	1.11	1.00	0.88	0.060
情形 4：福利在工资收入中的权重比其在平均收入中的权重高出 100% 时的比率	1.38	1.28	1.17	1.06	0.96	0.072

资料来源：作者的计算。

注：在自主投资中，直接回报假定为 10%。在公私合作制中，直接回报为 2%—10% 不等。其直接回报是指 GDP 净增加值除以基础设施项目的资本成本，再减去支付给私营合作伙伴的回报（包括交易和行政成本），或自主投资中的外债利息。福利增加是指投资计划中消费水平的永久性增加。平衡比率是指公私合作制带来的福利增幅超过自主投资中的福利增幅时的临界点，尽管自主投资的直接回报看似更高。

25%。那么，对应的直接回报就是 2%—10%。如果假设自主投资的回报率是 10%，那么仅对比直接回报一项，对比结果明显偏向自主投资：直接回报差异，即自主投资的直接回报与公私合作制的直接回报之间的差异，最低为 0（两者的直接回报均为 10%），最大为 8 个百分点（公私合作制的直接回报为 2%）。这样，选择公私合作制还是自主投资则完全取决于竣工时间、私营投资、就业率增长以及能抵消较低直接回报的实际工资等因素。

不同的情形

该表报告了四个不同情形的结果。在第一个情形中，就业充分，但是公私合作制的投资项目用了自主投资项目 75% 的时间完成了 50% 的工作。其他三个情形假定公私合作制和传统采购的建设速度相同，但在工资收入和平均收入中考量了失业率和不同的福利权重。在失业情形中，政府忽视了对收入分配的效果；在第三个和第四个情形中，政府认为工资收入增加一美元所带来的价值比一般家庭收入增加一美元所带来的价值多 50%—100%。

引人注意的是，其中许多比率都超过 1，这意味着，相较于自主投资，公私合作制会使社会福利增加更多，即便是在直接回报差距很大的情况下，亦是如此。仅工期缩短一项即可将直接回报差距的平衡价值从 0（两种回报都

为 10% 时直接回报比较所达到的价值）增至 6.4 个百分点，平衡价值指的是当政府对投资方式没有偏好时所处的一个点。换言之，相较于直接回报为 10% 的自主投资，直接回报大于 3.6% 的公私合作制会使社会福利增加更多，而这种情况的前提是将建设速度的差异纳入考量。

在考虑失业和工期相同的模型中，平衡价值从 4—7.2 个百分点不等，这取决于工资收入在平均收入中的权重。

上述分析告诉我们，政策制定者在评估公私合作制和自主投资的优点时不应仅仅考虑直接回报。毫无疑问，公私合作制会耗费高昂的成本。但是，如果其让公共部门加快技术设施建设步伐，并提高技术设施的质量，那么相较于传统采购而言，公私合作制依然具有竞争力。相较于直接投资为 10% 的自主投资，直接回报在稍低的 2%—5% 之间的公私合作制能够带来更高的社会回报。■

爱德华·F.布菲（Edward F. Buffie）是印第安纳大学伯明顿分校的经济学教授。米歇尔·安德罗莉（Michele Andreolli）是IMF研究部研究官员，李彬（Bin Grace Li）是该部经济学家，路易斯-菲利普·赞娜（Luis-Felipe Zanna）是该部高级经济学家。

本文基于这几位作者所著的2016年IMF工作论文“Macroeconomic Dimensions of Public-Private Partnerships”。

参考文献：

- de Bettignies, Jean-Etienne, and Thomas W. Ross, 2004, “The Economics of Public-Private Partnerships,” *Canadian Public Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 135–54.
- Grimsey, Darrin, and Mervyn K. Lewis, 2005, “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views,” *Accounting Forum*, Vol. 29, No. 4, pp. 345–78.
- Monteiro, Rui Sousa, 2005, “Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal,” *EIB Papers*, Vol. 10, No. 2, pp. 73–81.
- Sarmento, Joaquim Miranda, 2010, “Do Public Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2010, No. 1, pp. 1–27.
- Valila, Timo, 2005, “How Expensive Are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships,” *EIB Papers*, Vol. 10, No. 1, pp. 95–119.