管理视角

政府要做一个精明的购买者

□ 井　敏

所谓PPP（public-private-partnership）模式，就是政府为增强公共产品和公共服务的供给能力、提高供给效率，通过特许经营、股权合作、服务购买等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担的公共服务供给机制。这种公共服务供给机制最早出现于18世纪的欧洲，当时英格兰的路灯保洁以及航海灯塔等服务就是通过政府与私人资本合作的方式提供的，但这种模式大范围被使用则是20世纪80年代之后的事情。20世纪80年代新公共管理理论兴起，该理论的核心理念就是重新强调市场的力量，尽可能缩小政府职能的范围，其在公共服务供给方面的体现，就是政府开始在大范围的公共服务供给领域借助社会资本的力量，通过签约外包、特许经营、股权合作等方式来为本国公民提供原本由政府自己供给的公共服务。应该说，经过30多年的实践和探索，这种政府与社会资本合作提供公共服务的PPP模式，在很多西方发达国家的公共服务供给中已经得到非常广泛的运用，以至于美国PPP大师萨瓦斯甚至放言“地方政府的所有公共服务都可以通过这种方式来提供”。

而我们国家对这种模式的重视还是近几年的事情。2013年7月31日，李克强总理在主持国务院研究推进政府向社会力量购买公共服务的常务会议上明确表示：“要放开市场准入，释放改革红利，将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担。”接下来的党的十八届三中全会《决定》提出：“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。”2014年，财政部连发两文，即76号文《关于推广运用政府与社会资本合作模式问题的通知》和113号文《政府与社会资本合作模式操作指南（试行）》，随后发改委也连发两文，即[2014]2724号文《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》和[2015]25号文《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，对我国政府与社会资本合作模式进行了较为全面的解读和基本的界定。由此可以判断，更多通过市场向社会力量购买公共服务，而不是政府亲自生产公共服务将是我国公共服务供给机制的一个重大调整。这也就意味着中国三十多年改革将由第一个重大转折即将私人物品生产领域向社会资本开放，开启到第二个重大转折，即将一部分公共服务的生产领域向社会资本开放的新阶段。

当更多的公共服务是通过市场途径向社会力量购买的方式来提供的时候，就一定能保证公共服务供给的成效吗？如果我们对一个角色本身就定位于公共服务的公共组织来提供公共服务的成效都不能放心的话，那么我们又如何能对那些本身还可能是营利性组织的社会力量放心呢？所以，公共服务的公私合作并不是一劳永逸的事情，不是只要通过市场化的途径来提供公共服务，公共服务的供给成效就一定优于政府的直接生产，承接公共服务的社会力量也有可能变成逐利的机构，形成所谓的“第三部门失灵”。政府购买公共服务的关键因素是相关主体之间是否在契约基础上建立了清晰明确的责任关系，这种契约关系基础上的责任关系，是连接服务购买者、服务生产者及服务对象的纽带，这就要求政府首先必须有能力来制定出这么一个权责清晰的契约关系。

但即便通过合同建立起了政府、社会组织和公民之间相对清晰的责任关系，这个责任关系也很难自动实现。正像一直致力于政府与社会资本合作提供公共服务的美国联邦管理与预算办公室在进行了很多的实证调研后所不得不承认的：“民间机构基本上没有对合同管理给予充分的关注。他们重点关注的是承包合同的裁定归属，而不是确保合同的各项条款或保证得到合同之后履行采购的各种规章制度。”也就是说，相对合同的履行，社会力量更关注合同的获取。因为，获取了政府的服务采购合同，实际上就意味着获取了原本属于政府的某些公共资源，比如公共财政、对某些公共项目的垄断性经营权等等，因此“政府与私人部门的关系不能靠（私人部门的）自我管理，而是要通过一个强大而有竞争能力的政府实施积极的管理”。“在社会组织承接公共服务的过程中，政府不需要干预社会组织的具体运作过程，但是，对公共服务供给的合法性、正当性、实施效果等问题应该承担相关责任”。所以，政府要想在公共服务的公私合作模式中购买到物美价廉、符合采购标准的公共产品，就必须既有能力制定权责相对清晰的契约关系，还要有能力对社会力量的整个生产过程实施有效的监管，即必须要做一个精明的购买者。而要做一个精明的购买者，政府就必须能够清晰地回答以下几个问题：

政府所需公共服务的质量和数量标准是什么？

政府要通过PPP的哪种模式来购买这一公共服务？这一模式中的各方权责是否清晰？

政府要向哪个社会力量购买这种公共服务？该社会力量的优势在哪里？

该社会力量最终是否生产出了符合政府采购标准的公共产品？

政府对社会力量的生产过程是否进行了有效监管？

如果政府在向社会力量购买公共服务的过程中不能做一个精明的购买者的话，那么PPP模式的运作很可能遭遇失败，并最终危及公共利益。美国的超级基金项目就给我们提供了一个很好的例证。

20世纪70年代末，美国全国各地的公共卫生官员们相继发现了一系列的危险废料堆，先是在纽约的爱心运河（Love Canal），接下来是密苏里州的时代沙滩和肯塔基的圆筒大峡谷，最后是遍布全国的数百处垃圾堆。这些废料堆对环境的污染引起周边群众的广泛不满和极度恐慌，在民众的压力下，1980年12月，美国国会通过了《环境应对、赔偿和责任综合法案》即超级基金项目，由联邦政府的环保总局组织力量对这些废料堆进行评估和清理，联邦所投入的资金第一个五年为16亿美元，第二个五年为85亿美元，之后逐年上升，最终耗费达上千亿美元。联邦环保总局在执行超级基金项目时使用的就是PPP模式，联邦环保总局将评估和清理这些废料堆的服务实行了外包，即通过合同的方式交由私人承包商来提供这种服务。联邦环保总局作为向承包商购买服务的购买者，它至少要能够回答这样几个问题：

当前的污染问题总体上有多大？

应该首先清理哪个废料堆？

如何清理这些有毒废料堆？

清理到什么程度才算是干净的？

但在实际的服务供给过程中，联邦环保总局并没有能力来回答这些问题，以至于在超级基金项目的每一个阶段都不得不依靠承包商，即由承包商决定哪一处现场最需要及时清理，清理工作怎么能够做得最好，以及清理工作是不是真的取得了成效等等。承包商不仅参与实际的清理工作，还参与联邦环保总局的管理和决策环节。他们会帮联邦环保总局答复国会的质询，分析立法并起草规定和标准，甚至还负责起草决策纪要，而这些纪要都是指导承包商清理什么、如何清理的核心文件。一些大的承包商甚至可以就联邦环保总局的政策向其他各方提供咨询。因为它与总局签订了承包合同，不仅负责协助编写联邦环保总局雇员的职位说明书，为联邦环保总局其他的承包商准备工作说明书，还向当地居民提供危险废料问题是如何求得帮助和支持的咨询，分析影响超级项目的各项立法，起草各种文件并制定各种规章制度，甚至连年度报告都由承包商代笔。

正如参议员戴维·普赖尔所感叹的：“联邦环保总局只是把承包商所交报告的文头纸换成了自己的，然后更改了三个字：两个‘和’和一个‘这’。”联邦技术评估办公室得出的结论也是“联邦环保总局只是负责签署文件、政策声明和支票，就算是正式作出了决定”，很显然当所有的信息、分析和思想都差不多来自顾问和承包商时，政府已经没有能力控制超级基金项目了。联邦审计总署也直言不讳地指出“联邦环保总局根本就不知道许多数十亿美元的环境项目是否真正有效地实现了既定目标”，而且联邦审计总署在审查承包商开给联邦环保总局的费用单据时还发现“在价值高达230万美元的不允许报销费用和另一笔价值高达266500美元的问题性收费中，竟然还包括专业体育赛事的门票费用”。

这个案例对于刚刚开始PPP模式探索的我们来说无疑是一个警醒：政府与社会资本合作提供公共服务，并不意味着政府一旦将公共服务的提供交由社会力量就万事大吉，案例表明一个政府没有能力控制的PPP模式，既不能保证效率，也不能保证质量，甚至是对公共资金的恣意浪费；而要想让PPP模式真正发挥其效用，政府就必须要做一个精明的购买者。

政府管理体制改革新进展

□ 陈奇星

近年来，特别是党的十八大以来，随着改革开放和经济、社会的发展，社会主义市场经济体制的逐步完善，政府管理体制改革取得了较大成效和新的进展。

政府职能转变迈出重要步伐。主要表现在政府对微观经济的干预逐步减少，市场体系基本建立，政府日益重视发挥对市场的培育、规范和监管功能。尤其是作为政府职能转变突破口的行政审批制度改革取得了较大成效，审批事项逐步减少，初步实现了本届政府任期内国务院部门行政审批事项削减三分之一以上的目标。同时，审批行为逐步得到规范。一些地方政府已建立了审批的目录管理，制定业务手册，编制办事指南，推行行政审批电子化、信息化，实现数据共享，开展效能监察等“六位一体”的行政审批标准化管理框架。此外，中国（上海）自由贸易试验区建设作为一项国家战略，努力实现制度创新，“行政审批制度改革”成为制度创新的着力点。如在投资管理方面，自贸区实施“负面清单管理”，法无禁止即可为，进一步深化了审批制度改革，推进了政府职能转变。

政府组织机构逐步优化。2013年新一轮国务院机构改革，按照党的十八大提出的深化行政体制改革的要求，紧紧围绕转变职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革，整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。通过改革，在一定程度上既有利于解决国务院部门间职责交叉、政出多门等问题，又有利于保持国务院机构的总体相对稳定。

依法行政稳步推进。各级政府机关及其工作人员已逐步树立起依法履行职责的观念、在公共管理和行政执法中，日益注重依靠法律手段，通过法定程序解决问题。特别是党的十八届四中全会明确提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

行政效能有了较大提高。通过合理划分和界定各级各部门的事权和分工，优化公务员队伍结构、加强制度建设和作风建设等举措，进一步提高了机关行政效能。

我国政府管理体制改革虽然取得了较大成效和新的进展，但面对当前的新形势新任务，现行政府管理体制仍然存在一些不相适应的方面。如：政府职能转变尚未到位，公共服务、社会治理等职能尚需强化；行政管理方式需要进一步创新，法治意识有待进一步增强；政府绩效管理尚需转变，绩效评估有待完善，等等。针对存在的问题，“十三五”期间，应继续深化政府管理体制改革。

进一步推进简政放权，切实转变政府职能。简政放权，转变政府职能是政府管理体制改革的核心。应正确处理好政府与市场关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府的服务与协调作用。在社会主义市场经济条件下，该由市场发挥作用的应交给市场，上项目、做投资要更多由企业自主决策。需坚持市场化改革取向，最大限度减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度缩小投资项目审批、核准、备案的范围，最大可能减少对各类机构及其活动的认定。同时，政府部门要大力推进商务诚信建设，加强事中事后监管，落实行业管理责任，探索建立市场综合监管制度，切实做到“宽进严管”。

还应强化公共服务和社会治理职能，着力改善民生和构建和谐社会。公共服务主要是将地方财政投入的重心转向公共基础设施建设、环境保护、基础教育、医疗卫生、社会福利和社会保障等方面，着力保障和改善民生，建立健全均衡发展、广泛覆盖、便民高效的公共服务体系，着力提供优质公共产品和服务，推进基本公共服务均等化。社会治理主要集中在政府通过制定社会政策和法规，依法管理和规范社会组织、社会事务；妥善协调各种利益关系，化解社会矛盾；强化政府促进就业和调节收入分配职能，完善社会保障体系；加强社会治安综合治理，打击违法犯罪，确保公民的人身与财产安全以及其他合法权益的实现，维护社会公正和社会稳定。

创新行政管理方式，全面推进依法行政。创新行政管理方式是政府管理体制改革的重要环节。应坚持寓管理于服务之中，更多运用市场化、社会化、信息化、透明化方式强化服务管理，不断提升行政效能。

深入推进信息公开，提升政府管理信息化水平。以公开为原则、不公开为例外，进一步加大主动公开力度。重点推进行政审批、财政预算、公共资源配置、食品药品安全、环境保护、安全生产等群众关切领域的信息公开。同时，进一步加强电子政务建设和管理，推动政府各部门政务平台的互联互通，扩大政府数据资源向社会开放，探索大数据应用服务，增强政府服务的便捷性和可及性。

全面推进依法行政，促进政府行为规范有序。政府机关及其工作人员应严格依照法定权限和程序行使权力，履行职责，提高运用法治思维和法治方式的能力，以及依法行政水平。同时推进政府运行机制法治化，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制，确保政府工作在法治轨道上有序运行。

加强政府绩效管理和评估，进一步提高行政效能。培育政府绩效管理理念。各级政府及其工作人员都应充分意识到提高行政效能是政府管理体制改革的落脚点和归宿点，是政府管理生命力的体现，是政府管理活动追求的目标，更是衡量政府管理水平和效果的主要标志。

建立科学的政府绩效评估指标体系。不仅包括通过量化的方式来衡量的经济增长率、资源消耗率、收入增长率、社会就业率、社会治安发案率等“硬指标”，还要包括难以通过量化的方式来衡量的生态环境、食品安全、科技创新、人民健康状况以及政府服务质量、社会文明意识、公民参与状况等“软指标”。以引导各级政府机构领导干部对全面发展辖区内经济、社会、文化、环境等各项事业的关注。

建立多重评估机制，完善政府绩效评估方式。政府绩效评估不仅包括自我评估、上级评估、党的组织和权力机关（人大）的评估，还应当包括相关专业的专家评估。更重要的是引进政府管理和服务对象即社会公众的评估，通过运用网络舆情、社会调查、民意测验、行政效能投诉专线电话等方式，定期征求社会公众对政府工作的满意程度，并以此作为对政府绩效评价的依据，形成人民监督和上级监督相结合的绩效评估机制，从而建立人民满意的法治政府和服务型政府。

国家治理

大数据如何优化公共服务

□ 孙晓莉

公共服务领域采用大数据技术和大数据思维，既可以为政府进行公共服务决策和加强公共服务监管服务，可以为公共服务消费者在内的社会公众提供个性化和精准化服务，也有助于公共服务提供者降低成本，从而更好地实现公共服务自身的经济和社会特性并存的要求。但是，大数据不仅是一种海量的数据状态及相应的数据处理技术，更是一种思维方式，是一场由技术变革推动的社会变革。在公共服务领域真正实现与大数据的融合，现实中还存在着多重挑战。

公共服务提供主体运用大数据的意识差异大。从公共服务提供者的角度来看，虽然公共服务提供机构对于数据的重视程度较高，但是范围更多地局限于对内部的数据认知。从总体来看，公共服务提供机构的管理人员并没有意识到外部数据如互联网数据与内部数据的结合所产生的价值，而是更多地把数据进行了存储，没有进行分析。这也加重了现有的数据孤岛问题和数据闲置现象。以人口管理为例，掌握准确的基础人口数据是人口管理的一大难点。涉及人口管理的有八九家部门，税务部门有纳税人口数据，教育部门有在读人口数据，公安局有户籍人口数据，社保局有参保人口数据，等等。孤立的任何一个数据库都不能全面展现一个地方的实有人口情况。

公共服务数据格式和采集标准不统一，导致数据可用性差。大数据预处理阶段需要抽取数据并把数据转化为方便处理的数据类型，对数据进行清洗和去噪，以提取有效的数据等操作。很多公共服务部门，每天都在产生大量的数据，但在数据的预处理阶段不重视，不同部门的数据格式、采集标准也非常不同，很多数据是非结构化的，导致数据的可用性差，数据质量差，数据处理很不规范。如危险化学品的监管问题，在目前的监管格局下，危险化学品在生产、储存、使用、经营、运输的不同环节，除企业承担主体责任外，由安监、交通、公安等部门分别承担监管职责，这些主体对信息报备的宽严尺度不一。这样的宽严不一，以及各监管部门、企业主体间存在的种种信息壁垒，大大影响了监管效能。

公共服务部门从业人员多元化，大数据专业人才缺乏。数据采集工作牵涉的绝不仅仅是数据问题，它与政府以及事业单位等的改革深刻关联，势必对基层人员的工作能力和责任感都提出更高的要求。数据的采集和分析是一个多专家合作的过程，这要求相关人员是复合型人才，既熟悉本单位业务和需求，具备相关专业知识和经验，同时又要了解大数据技术，能够综合运用数学、数据分析、机器学习和自然语言处理等多方面知识。面对大数据，如果不会分析，数据就只是数据；如果错误分析，数据反而还会造成新的问题。

教育、医疗、社会保障、环境保护等公共服务领域，由于技术难度相对小，而且推广意义大，可以起到“四两拨千斤”的作用，应当率先突破大数据的应用障碍，政府部门应当而且也可以在这一方面发挥更大的作用。

科学规划和合理配置网络资源，加强信息化的基础设施建设。没有信息化的基础设施建设，就谈不上信息化，更谈不上大数据。2013年8月，澳大利亚政府信息管理办公室（AGIMO）发布了公共服务大数据战略。到2013年底，澳大利亚人可以享受到每秒1G的互联网下载速度，而且安装宽带所需要的费用全部由政府免单，完全免费。对我国来讲，这一项工作只有以政府部门为主，根据发展需求，科学规划和合理配置网络地址、网络带宽等网络资源，并且鼓励大数据企业参与网络设施投资和电信服务运营。

与此同时，还应做好数据标准统一工作，为数据的采集、整合等提供支持。统一的标准是用好大数据的关键所在。应当加快研究建立健全大数据技术标准、分类标准和数据标准。针对行政记录、商业记录、互联网信息的数据特点，研究分析不同数据口径之间的衔接和数据源之间的整合，规范数据输出格式，统一应用指标涵义、口径等基本属性，为大数据的公开、共享和充分利用奠定基础。

政府搭建平台，推动公共服务部门与第三方数据平台合作，建设好社会基础数据库，助力提高公共服务效率和开展公共服务创新。公共服务部门可以考虑借助如百度、阿里、腾讯等第三方数据平台解决数据采集难题，为包括政府各职能部门在内的各种社会主体提高公共服务效率和开展公共服务创新提供可能。另外，在政府信息公开不断加强的基础上，加大数据的开放和共享，建立起公共服务领域的数据联盟。大数据越关联就越有价值，越开放就越有价值。须尽快确立数据开放基本原则，政府带头开放公共领域的行政记录等公共数据，鼓励事业单位等非政府机构提供在公共服务过程中产生的数据，推动企业等开放其在生产经营、网络交易等过程中形成的数据。最终建立起公共服务领域的数据联盟。

按照“抓两头，带中间”的思路做好大数据人才的培训和储备工作。大数据的核心说到底是“人”。相应的人才培训和储备工作要抓好两头。一头是基层。由于公共服务领域中相当多的数据是从基层采集的，因此需要加强基层基础建设，要求公共服务部门要有完整的原始记录和台账，确保原始数据采集的准确性。而且也要求基层工作人员理解统一的数据平台、统一的软件操作、统一的指标含义。随着采集数据标准的逐步统一，采集数据的各个部门还需要相应地修改原来的流程、采集方式、人力配置等等。政府有关部门应当制定适当的激励和约束机制，保障基层工作人员的素质和能力跟得上新形势的要求。另一头是高端。数据分析对国内高校人才培养也提出了新的要求。大数据人才的培养更多地集中在研究生阶段，从政府有关管理部门的角度来看，应该按照国务院简政放权、放管结合、优化服务的要求，放宽对高校专业设置的审批，真正落实高校管理自主权。鼓励并积极创造条件推动高校以及企业在大数据人才的培养方面进行探索。

