案例分析

竞争性市场：PPP模式有效运行的前提

政府在借助PPP模式提供公共服务的过程中，必须确保一个竞争性市场的存在，否则即便我们采用了PPP模式来提供公共服务，也很难保证公共服务的供给效率和质量，因为由一个垄断性的社会资本来供给公共服务，并不比由政府垄断公共服务供给具备任何优势，甚至比由政府垄断供给更加糟糕，因为政府毕竟还是一个公共组织，它并不一定有赚钱的冲动，而社会资本则是一个营利性组织，盈利本来就是它们存在的主要目的。

□ 井　敏

自20世纪80年代新公共管理理论兴起以来，西方发达国家率先在公共服务的供给中大范围采用了政府与社会资本合作提供的PPP（public-private-partnership）模式，近几年我国也开始大力推进这一模式的应用，其中一个很重要的原因就是各国实践表明，政府提供公共产品在很多时候也存在失灵，比如政府在提供公共产品的过程中所出现的效率低下、浪费严重、产品低劣、假公济私、官僚主义等问题。之所以出现上述问题，最核心的原因就是政府在提供公共服务的过程中是没有竞争的，因为政府本来就是一个垄断性组织，政府的这种垄断按照斯蒂格利茨的说法是“真正的自然垄断”。政府的这种“真正的自然垄断”，不但使公众无从判断政府提供的公共服务的质量和效率，也使政府本身缺乏提高服务质量和效率的动力，并滋长懒散的习惯，政府工作人员很少有动力去创新、去控制成本或者有效地提供公共服务。

不仅如此，政府垄断公共服务供给，往往还伴随着垄断价格，这种垄断价格则很可能会伤害社会的公平和正义，并最终伤害公共利益，也使公共权力失去公共属性，陷入公共悖论的泥沼。而所谓公共悖论，即政府作为一个公共组织，原本应该以公共利益最大化为一切行为的宗旨，但由于政府也是由一个个具有理性思维的人组成的，因此他们也有可能基于自身理性的思考，用公众赋予的用来谋取公共利益的权力和资源来谋取私人利益或部门利益，背离公共组织应该谋取公共利益最大化的本质属性。现实中政府所表现出来的无节制地扩大预算和组织规模而导致的财政浪费和效率低下、部门利益的法制化、腐败等等行为就是最好的例证。

无论是政府的垄断还是市场的垄断，只要是垄断都有可能伤害公共利益，而PPP模式就是将竞争机制引入到公共服务供给领域的一种新的机制安排。政府与社会资本合作来提供公共产品，就意味着要将社会资本引入到公共产品的供给领域，在形成多元化供给主体格局的同时，实现各供给主体之间的竞争。正如世界银行对PPP模式的解释，它认为PPP模式将不再是“政府机构内部直接为社会成员提供公共产品和服务，而是通过市场化的方式，引入竞争机制，促进服务供应商之间的竞争，由私人部门或社会组织来提供。其本质是通过竞争把社会组织引入到公共服务部门”。美国著名PPP大师萨瓦斯也一针见血地指出，“政府服务通常成本高而质量差，其原因并不是政府部门雇员的素质比私营部门雇员差。问题的实质不在于公营还是私营，而在于垄断还是竞争。在提供低成本、高质量的服务方面，竞争往往优于垄断，而大多数政府活动又毫无疑问地以垄断的方式组织和运营”。所以竞争才是我们在公共服务供给领域引入PPP模式的最主要的原因之一，也是PPP模式有效运作的前提。

实践已经证明，市场竞争机制是迄今为止最具效率和活力的运行机制和资源配置手段，它具有其他机制和手段不可替代的功能优势。在竞争过程中，竞争者总是面临着其他竞争对手的挑战，如果它不能以最有效的方式运行，其他竞争对手就有可能将它淘汰出局。这就提示我们，政府在借助PPP模式提供公共服务的过程中，必须确保一个竞争性市场的存在，否则即便我们采用了PPP模式来提供公共服务，也很难保证公共服务的供给效率和质量，因为由一个垄断性的社会资本来供给公共服务，并不比由政府垄断公共服务供给具备任何优势，甚至比由政府垄断供给更加糟糕，因为政府毕竟还是一个公共组织，它并不一定有赚钱的冲动，而社会资本则是一个营利性组织，盈利本来就是它们存在的主要目的。

在确保一个竞争性市场的存在方面，美国联邦电信FTS-2000系统采购案例给我们提供了一个很好的范本。1985年2月13日，美国联邦总务署公布了一项为整个联邦政府提供一套新电话系统的合同竞争方案，即FTS-2000系统（Federal Telephone System for the year 2000），该采购方案总价值高达250亿美元，是美国历史上最大宗的非军用品公共采购。公布采购方案的初期，美国电信市场在放松规制的大环境下，参与合同竞争的公司还是相对充足的，但基于电信行业的特点，即初期投入大、规模效应明显，很容易形成垄断，因此一次重要的产业淘汰过程之后，美国的长话服务公司的数量减少到了只有三家。所以，1987年1月7日联邦总务署实施FTS-2000系统的公开招标时，只有三个团队参与了竞标，他们是美国电话电报公司（AT&T）与波音公司联合组成的第一个竞标团队；马丁·玛丽埃塔公司（Martin Marietta）、北方电信公司(Northern Telecom)、微波电信公司（MCI）和贝尔地区公司共同组成的第二个竞标团队；Sprint公司和电子数据系统公司（EDS）组成的第三个竞标团队。但由于对合同以及相关的法律纠纷等各种原因，很快这个竞争局面也被打破了，到1987年仲夏的时候，就只剩下AT&T和Martin Marietta两家公司参与竞争了。

在仅剩两家竞标公司参与的情况下，是“赢者通吃”还是“蛋糕分享”，联邦总务署一开始更倾向于前者，因为这样管理起来更简单，政府采购的花费也更小，但在联邦众议院政府工作委员会主席杰克·布鲁克斯，这个在政府信息技术问题上长期以来拥有不可替代作用的人物的强有力干预下，联邦总务署不得不放弃操作更加简单的“赢者通吃”做法。因为布鲁克斯在政府采购信息技术问题上一直拥护竞争的观点，而在其努力下国会通过的《布鲁克斯法案》里最著名的短语也是“全面而公开的竞争”。实际上，所有人都明白，如果采用“赢者通吃”的做法，赢者一定是更具技术和资金优势的AT&T，因为FTS-2000系统的技术要求非常高，它不仅要求在一个网络中要同时集合语音、数据和图像，同时，还要求这一系统必须是上百万政府顾客可以信赖的可靠系统，并且符合国家的安全和保密性等特殊要求，对于这样的要求，一直控制政府电话业务的AT&T显然更具优势。

但问题是，一旦Sprint、MCI等公司失去了政府的采购合同，它们在私人市场的竞争力也将大打折扣，并很可能被淘汰出局，而一旦他们被淘汰出局，政府和公众面临的就将是一个由AT&T一家垄断的电信市场，这就会使美国电信业的发展再次回归70年代以前的格局，即AT&T一家公司既掌控着私人和商业电信市场，还控制着政府的电话业务。这种情况不仅使美国70年代以来在电信市场放松规制的成果化为乌有，还将使政府未来的采购竞争降低到最低限度，甚至完全没有竞争而受制于AT&T的意志。

为了避免出现这种状况，联邦总务署重新设计了采购方案，将合同一分为二，政府会将60%的合同出售给标价最低的承包商，而将40%的合同出售给标价第二低的承包商。最后AT&T、玛丽埃塔团队和Sprint三家公司参与了竞标，结果AT&T以出价最低者获得了合同60%的份额，Sprint公司以第二出价最低者获得了40%的份额。而且合同同时还规定，在为期10年的合同期限内，竞争还会在第四年和第七年重新开始，到时候或许只有AT&T和Sprint两家公司竞争，但如果Sprint标书更好，那么40:60的比例很可能就会颠倒过来，或许还有新的公司参与竞争，因为那些在此次竞争中输掉的公司，已经展开了强烈的攻势，力图说服联邦总务署在未来的竞标中增加其他公司，而不仅仅局限于AT&T和Sprint两家。这样，无论是AT&T还是Sprint都不可能躺在已获得的合同上睡大觉，还必须以更优质的服务换取联邦政府各部门这些消费者的满意，否则很可能几年之后现在到手的蛋糕就要拱手让与他人。

很显然，这一采购方案肯定不如将所有的合同全部交给AT&T价格更低，而且政府维持两家公司的制度成本、管理成本也会高于与一家公司打交道，但这种采购方式能够保证至少有两家重要的公司共同为政府提供服务。鉴于电信业的淘汰机制，联邦总署相信这对于联邦电信系统的采购项目来说还是有利的，而且该系统的运行也取得了很大成功，在其运行的头三年就比老系统节省了3.46亿美元的成本费用，更重要的是它为美国政府和公众保留了一个竞争性的电信市场，时至今日美国电信业物美价廉的服务不能不说与政府在这一采购过程中的良苦用心关系密切。

政府要想在PPP模式中真正采购到物美价廉的产品，就必须保证该产品的供应领域存在一个相对充分的竞争性市场，如果没有现成的相对充分的竞争性市场，政府宁可作出暂时的牺牲，也要尽可能培育出一个新的竞争性市场，否则政府面临的就将是一个垄断性的公共服务供应商。而一旦该供应商的垄断地位形成，政府讨价还价的余地就会大打折扣，供应商也很难再有动力去改进公共服务的效率和质量了。

美国“2011版”应急体系改革的启示

□ 游志斌

2011年东日本大地震发生后，美国政府未雨绸缪，迅即对自身的应急管理体系作了大幅改革，也被称作“2011版”美国应急管理改革。2011年3月30日，也就是东日本大地震发生19天后，美国总统奥巴马签发了《总统政策第8号指令》（以下简称PPD-8），该指令取代了《总统国土安全政策指令（HSPD-8）》，旨在应对美国面临的国内综合性国家安全问题。截至2014年7月30日，此次美国应急管理体系的结构性、系统性调整工作已基本完成，其应急管理体系的逻辑性、针对性、可控性显著增强。

加强准备工作成为应急管理体系改革的基本工作导向。PPD-8对美国全国准备目标、全国准备系统等做出了具体部署和安排，加强准备工作成为应急管理体系改革的基本导向，并有了明确要求和考核指标。PPD-8要求国土安全部长在指令发布后的180天内，应该向总统递交全国准备目标。从实际的执行情况来看，美国国土安全部具体负责制订的全国准备目标，不但需要考虑具体的威胁、脆弱性和风险，而且要考虑区域特点，以及包括具体的、可衡量的和优化的指标来降低相关风险。《全国准备目标》中明确界定了美国政府针对特定类型的、对美国国家安全有最大风险的重特大突发事件所应具备的核心能力。同时，强调了实现一个综合的、多层次的、全国的准备方法来优化资源的使用；并指出，全国准备目标应该结合国家安全战略、总统政策指令等重要政策，为跨机构应急管理工作提供有力指导。另外，PPD-8要求国土安全部长在240天内递交全国准备系统给总统。全国准备系统是设计来帮助指导各层级、私人和非盈利部门与公众建设和维持全国准备目标中列出的能力。全国准备系统需要在规划、指南、组织、装备、训练和演练等具体领域，考虑建设和实现特定能力，它还规定了一种全国的方法来建设和维持准备相关，并强调在管理过程中实现闭合式、累进式的提高。

推进核心能力建设是此次应急管理体系改革的核心内容。美国政府把“能力”作为建构应急管理体系的一个核心内容，建设可以量化的“核心能力”。美国还把37项“目标能力”进一步精简为31项“核心能力”，其中包含计划、公共信息和预警、协调等3项通用能力，还包含在预防、保护、减缓、响应、恢复等领域的具体能力：防范领域，包括取证与归因，情报与信息共享，封锁与中断，监控、搜索与侦测等；保护领域，包括进入控制和身份确认，网络安全情报和信息共享、封锁与中断，物理保护措施，保护项目与活动的风险管理，监控、搜索和侦测，供应链的完整和安全等；减缓领域，包括社区减灾，长期脆弱性减灾，风险和抗逆力评估，威胁和危害确认等；响应领域，包括关键交通，环境响应，健康和安全，遗体处理服务，基础设施系统，大规模人员照顾服务，大规模搜索和救援行动，现场安全和保护，操作沟通，公共和私人服务和资源，公共健康和医疗服务，情势评估等；恢复领域，包括经济恢复，健康和社会服务，住房，基础设施系统，自然和文化资源等。

重新审定、梳理和完善了规范性、指导性和支撑性的文件体系。一是制定完成了《全国准备目标》《全国准备系统》两份核心文件，明确界定了新的核心能力，以及建立能力的方法和途径；二是重新审视了《全国响应框架》，将其分解、充实并调整为《全国预防框架》《全国保护框架》《全国减缓框架》《全国响应框架》《全国恢复框架》等5个框架，更加明确了公民、社区、民间机构、地方政府、联邦政府部门、总统等在这一领域的职责，界定了在该框架领域培育相关核心能力的要求；三是新制定了《跨机构减缓计划》《跨机构响应计划》《跨机构恢复框架》等文件，以促进跨机构之间的合作和协调；四是出台和更新了一批支撑性文件，进一步审查和完善了综合准备指南的一系列文件，比如，指导如何制作应急预案的《综合准备指南101（2.0版本）》、指导如何开展风险分析与评估的《综合准备指南201》、指导如何开展信息传递和资源整合的《综合准备指南502》等文件；五是对全国突发事件管理系统（NIMS）做了进一步完善和补充，在原有的《突发事件管理系统》（2008年12月版）的基础上，2011年8月发布了《全国突发事件系统中的人员资质指南》，2013年又发布了《全国突发事件管理系统情报（调查）功能导引及实战操作指南》。

当前，我国应在深刻总结自身问题的基础上，研究借鉴美国等国家应急管理体系改革的经验，加强应急管理的一体化、规范化、标准化、科学化建设。

树立“一体化”的应急管理建设目标。一体化既是应急体系规划的重要思想，也是应急体系建设的重要方向。加强应急体系一体化建设是由我国应急管理工作的性质、特点、目标和任务所决定的。应急管理的系统性特点是加强应急体系一体化建设的客观需要和现实动力，目前，美国、日本和我国台湾地区在灾害管理体系规划（应急管理体系规划）中都非常注意运用“一体化”方法促进应急体系建设；在应急体系建设中应兼顾“平战结合、平灾结合”，逐步实现国家安全体系与应急管理体系的兼容，这是应急管理工作性质和合理配置国家资源所决定的；充分考虑未来突发事件风险，须将各类重特大突发事件风险，以及当前与未来风险一体化考量，合理确定应急体系的建设规模、重点和进度；基于当前及未来一段时间我国经济社会的发展水平，来考虑我国的应急体系建设；公民、应急管理工作人员、组织机构的能力建设，都需要融入到应急体系建设中，逐步解决应急管理资源条块分割、部门分割、行业部门急于自我发展、而对应急管理体系整体考虑不足的问题。

把应急管理制度建设作为一项战略工程。研究加强我国突发事件管理系统的建设，既要加强应急管理制度建设，又要注意发展应急管理技术，逐步建立各应急管理阶段、各行业管理部门间、平灾、后方调度与现场指挥、军地间全国一体化的应急管理体系。应以总体国家安全观为指导，加强应急管理体制的整体设计，建立或指定中央应急管理的最高领导机构，加强应急管理体系的平灾结合、平战结合的制度设计，最大限度地整合和优化利用应急资源；研究设立“公民保护与应急救援部”，研究逐步推进应急力量的专业化和职业化，研究优化和合并安全生产监督管理、人防、地震、公安消防、民政救灾、水上救援等有关机构，构建立体化、全天候、多灾种的应急救援体系，重点加强公民保护、监测预警、综合救援服务、人民防空、志愿者队伍救援指导等执行和监督职能；加强对应急服务的研究，把应急服务作为政府社会治理与公共服务的一项重要职能，促进基本应急服务的均等化；建立国家重特大突发事件事后评估制度，以促进对预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与救援等环节的总结与回顾，也是对应急指挥与调度、突发事件响应效率和效能、关键决策、多部门协调与配合、资源整合与使用等重点工作的规范性梳理和评估；建立“战略前视”制度，对未来20—50年可能影响国内安全的人口、气候变化、恐怖袭击、核安全、信息安全等问题进行前瞻性、综合性、权威性研究，为制定国家应急管理相关政策提供有力支撑。

注重应急准备工作的系统研究和微观设计。需把风险分析与评估、预案制定、资源保障、培训与演练、总结改进、预案重新修订作为“应急准备能力循环”中的有效链条，以真正促进政府应急准备工作的系统优化：以科学的风险分析与评估作为制定应急预案和应急管理准备工作的前提和基础；以有效实施和支撑应急战略、规划和应急预案为目标来加强相应的资源保障体系建设；以规范化、制度化的应急管理培训工作，结合突发事件应对的实际工作，来测试应急预案；系统总结和分析应急演练、实际的突发事件应对中出现的各类问题，作为改进和重新修订应急预案和资源评量的科学依据；加快建立重特大突发事件战评制度，科学、快速总结重特大突发事件中的教训和经验；加强应急管理队伍的资质和资格建设；加快研发突发事件风险分析和评估、脆弱性分析等技术工具，确保各地、各部门、各领域应急管理工作的有效开展。



管理视角

（上接1版）

气象改革发展的总体思路与目标

记者：您曾经强调，“十三五”气象事业发展的总体目标必须要与全面建成小康社会的目标紧密衔接起来。气象改革的目标要与全面深化改革的目标衔接起来。请您介绍一下具备这样一个鲜明特点的气象改革，其总体思路与目标是什么？

郑国光：概括地说，创新发展理念是我们谋划“十三五”气象改革发展的重点。推动“十三五”气象改革发展，就是要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻“四个全面”战略布局，紧贴经济发展新常态，紧跟科技发展新步伐，坚持公共气象发展方向，以人为本，服务民生、促进生产、支撑决策；坚持气象现代化这条主线，深入实施创新驱动发展战略，强化科技引领，发展智慧气象；坚持以提高发展质量和效益为中心，加快转变发展方式，科学发展、协调发展；坚持改革开放，加快构建新型气象事业发展体制机制，依法发展、开放发展，为到2020年全国基本实现气象现代化、更好地服务保障全面建成小康社会而努力奋斗。

坚持公共气象发展方向，认真贯彻落实李克强总理“围绕公共气象发展方向，创新工作机制，发挥职能作用，服务经济社会发展”的要求，认真履行公共气象服务基本职能，不断增强公共气象服务能力，把切实保障经济社会发展需求、不断满足人民群众生产生活需要，作为谋划气象工作的根本出发点；坚持面向民生、面向生产、面向决策，做好各项气象服务，加快构建中国特色现代气象服务体系，着力提升气象服务民生、促进生产、支撑决策的能力和水平，把服务国家重大战略、气象防灾减灾、应对气候变化作为战略重点；坚持主业意识，集中气象部门的资源和力量大力发展公共气象，切实履行好《气象法》和国务院赋予气象部门的基本气象业务、服务、管理的职能；坚持发展安全气象，高度重视气候安全，为保障国家公共安全、军事安全、国土安全、生态安全、环境安全、能源安全、食物安全、空间安全、水资源安全、公共卫生安全、人民生命财产安全等，提供全方位的天气气候服务，更好地发挥气象事业对国家安全、社会进步重要的基础性作用；坚持和完善双重计划财务体制，坚持政府在发展气象事业上的主体地位，加大国家公共财政气象投入力度，提高公共财政保障气象事业发展的能力和水平。

坚持全面推进气象现代化主线不动摇，把全面推进气象现代化作为“十三五”中心任务，作为提高气象保障全面建成小康社会能力的基础，作为提高气象综合实力的举措，把气象现代化引入到大力推进气象业务现代化、气象服务社会化、气象工作法治化同步发展的新阶段。坚持气象业务现代化的核心地位不动摇，大力提升气象核心业务能力和预报预测精准化水平。大力推进气象服务社会化，充分调动社会资源和社会力量，加快培育气象服务市场，实现气象服务多元化、个性化发展。不断深化气象改革，推进气象工作法治化，加快完善有利于全面推进气象现代化的体制机制法制。

坚持以提高发展的质量和效益为中心，主动适应经济发展新常态，加快转变气象发展方式，促进发展方式主要由规模、硬件、投入为主向系统集成和成果应用并重的质量效益型转变，气象业务结构向分工更合理、结构更优化、资源更互动、运行更集约的现代气象业务转变，气象发展动力向依靠科技进步、队伍素质提高和管理创新转变。统筹协调区域气象事业发展，统筹协调东、中、西部气象事业发展，统筹协调各层级、各业务、业务与服务、业务与管理等发展，更加重视推进基层气象现代化。

坚持以深化改革加快完善适应气象现代化的体制机制，把全面推进气象现代化作为气象事业发展的中心任务，把全面深化气象改革作为基本动力，把全面推进气象法治建设作为基本保障，把全面加强气象部门党的建设作为政治和组织保证，统筹兼顾、协调推进气象改革发展重点任务，形成攻坚合力。围绕气象服务保障国家治理体系和治理能力现代化的总目标，加快完善适应气象现代化的体制机制，进一步转变公共气象服务职能，为气象事业发展提供持续动力。深化全方位对外开放，妥善应对事业发展外部环境变化，推动合作共赢、开放发展。