PPP模式中政府角色定位

政府更多通过与社会资本合作的PPP模式来提供公共服务是否意味着政府放弃了公共服务的供给责任呢？当然不是，政府与社会资本合作提供公共服务并不是政府公共服务供给责任的卸载，而是政府公共服务供给角色发生了变化，即政府从公共服务的提供者、生产者、监督者三者合一的主体转变为了公共服务的提供者和监督者两位一体。

□ 井　敏

公共服务的提供者

坚持以政府为主导的公共服务供给，并不意味着公共服务必须以政府的直接生产为主。其实“公共服务的提供”和“公共服务的生产”本来就是两个完全不同的概念。所谓“公共服务的提供”是指一系列集体选择行为的总称，它包括是否提供某种公共服务、谁来提供、什么时候提供以及怎样提供等等的一系列决策。而“公共服务的生产”则是指将各种有形（如资金和设备等）与无形（制度和政策）的资源转化为产品和服务的技术过程。只是由于之前公共服务的提供和生产主要都是由政府这一个主体担当起来的，因此很多人便忽视了这两个概念的区别，有的甚至将其视为同一个意思。同时，由于公共服务的生产过程可以将各种有形和无形的资源转化为具体的产品和服务，这种显现的效果更容易引起人们的关注，因此政府更为重要的提供责任就被忽视了。

在这种认知背景下，政府总是大包大揽地担当公共服务的直接生产责任，但实践已经证明这种模式既无可能也无必要，因为政府垄断生产公共服务的效率已广受诟病，其他社会力量在一定的制度安排下，不仅同样可以成为公共服务的生产主体，而且由于存在的竞争，其生产效率还优于政府。正如著名新公共管理专家奥斯本所言：“直接生产服务并非政府的义务，政府的义务是保证服务提供得以实现。”著名PPP模式专家萨瓦斯也认为：“‘政府’这个词的词根来自希腊文，意思是‘操舵’。政府的职责是掌舵而不是划桨。直接生产服务就是划桨，可政府并不擅长划桨。”而PPP模式恰好可以将公共服务的提供和公共服务的生产这两个完全不同的环节剥离开来，并分别由政府和社会资本这两个不同的主体来承担，因此政府在PPP模式中的主要角色将是公共服务的提供者，而不是直接的生产者。

决定某种公共服务是否需要提供。公共服务有很多层次，不同发展阶段政府所能支撑的公共服务也是不一样的，因此哪些公共服务是某一阶段要提供的，是符合这一时期大多数公众的公共服务需求的，同时，也是这一时期社会发展水平可以支撑的；哪些公共服务是现阶段还无法满足，需要其他发展阶段重点提供的；哪些公共服务需要政府财政支撑，哪些公共服务可以通过与社会资本合作的方式来提供等等，政府要在获取民意的基础上进行基本的判断。

确定提供什么数量和质量标准的公共服务。对于那些政府决定要提供的公共服务，政府还要确定其服务标准，包括质量和数量。公共服务标准的确定要和国家的经济社会发展程度、公众的需求状况以及财政能力相匹配，既不能太高也不能太低。太高了，社会无力承担，所谓的标准也就成了画饼充饥的臆想，根本无法实现；太低了，满足不了公众的基本公共服务需求，可能导致公众的不满，或者失去公共服务的意义。因此，同样一种公共服务，在不同的国家或者同一个国家的不同发展阶段上，标准都是不一样的。比如基础设施的布局和质量在不同的发展阶段公众就会有不同的要求，政府就必须顺应民意给予相应的回应、规划和设计。

确定公共服务的生产方式。一旦政府决定要提供某种标准的公共服务，那么政府就要作出这种公共服务是自己直接生产还是通过与社会资本合作的方式来提供的决定。如果政府作出的是要通过与社会资本合作即PPP模式来提供公共服务的决定，那么政府还必须通过一个公开、公正的程序确定与哪个社会资本合作，即确定该公共服务最终的生产者。

确定公共服务的运营模式。当某种公共服务生产出来之后，是政府自己运营还是交由生产商或者新的社会资本运营也要由政府来作出决策，即政府要确定某种公共服务的运行模式。由于通常我们认为政府更擅长掌舵而不是划桨，而运营显然属于划桨的范畴，因此，政府通常会将公共服务的运行交由公共服务的生产商或其他社会资本来运营，即特许经营。但由于这些服务都是公共服务，往往具有一定的公益性，因此，如何运营包括如何定价、如何收费、运行时间、政府与运行商在运行过程中的权责划分等，也主要由政府来决定，而不是由社会资本完全自主决定。

公共服务生产和经营的监督者

在政府进行了一系列集体选择而将公共服务的直接生产责任交给某个社会资本之后，是否就可以坐享高品质的公共服务了，当然也不是。因为，实践已经证明，公共服务的市场化并不是一劳永逸的事情，不是只要通过PPP模式这种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，要想使公众在PPP模式中享受到性价比最高的公共服务，政府还必须承担起对生产和经营的监督责任。

对公共服务的生产过程是否符合合同要求进行监督。政府一旦采用PPP模式来提供公共服务，就意味着将由社会资本来承担公共服务的生产任务，那么，社会资本在生产公共服务的过程中是否遵循了合同约定，包括使用的生产资料和技术是否能够满足公共服务的质量要求等，政府是要进行监管的，以保证最终产品符合政府的采购意图，因为并不是所有承担政府服务外包的社会资本都能够自觉地严格按照合同标准办事。

对公共服务的结果是否符合合同标准进行评鉴。政府在购买公共服务的供给模式中，虽然对服务生产者的经营活动无权进行直接的干涉，比如对它们的人事任免行为，对它们的日常管理行为，对它们具体的经营方式等，政府都无权进行干涉。但政府对生产者生产出的公共产品是否符合合同标准要进行鉴定和评估，以判断该公共产品是否符合合同约定的质量和数量标准。当然这种鉴定和评估可以由政府相关部门承担，也可以由政府委托更为独立的第三方承担。

对公共服务的经营是否符合合同规定进行监督。在PPP模式中，政府通常会赋予社会资本生产某种公共服务之后的特许经营权，以使该社会资本能够收回成本并最终实现利润。但社会资本对公共服务的经营不可能完全按照利润最大化的市场原则来进行，还必须兼顾一定的公益目的。因此，社会力量的运营是否符合合同规定的运营规则，政府也必须进行相应的监管，对那些违背公共服务公益精神的经营行为、对于那些违背政府制定的管制价格的行为等，政府也要根据合同约定以及国家的相关法律给予相应的惩罚。

当然，政府在对社会资本的生产及经营进行监督的同时，自身也要信守合同约定。政府应该承担的风险以及支付和补贴责任也要承担起来，如按我国财政部113号文的规定，政府应该承担的风险就包括法律、政策、最低需求等。政府不能利用公权力的强制性任性妄为，于政府有利的就执行，于政府不利的就不执行。因为在PPP模式中，相对于社会资本而言，政府毕竟处于强势地位，社会资本在遭遇政府违约的情形下往往敢怒不敢言，即便寻求法律的保护，法律提供的保护也往往因政府的强势而很难执行到位。在我国刚刚开始的PPP模式实践中就已经出现了地方政府撕毁原来签订的合同，甚至以或明或暗的手段阻碍项目正常运行的个别案例。这些案例会极大地挫伤本来观望情绪就很浓厚的社会资本参与PPP模式的热情，不得不引起我们的重视。

总之，政府越来越多地与社会资本合作提供公共服务的PPP模式，作为一个改革趋势已经不可避免，但这绝不是政府公共服务供给责任的卸载，而是政府公共服务供给的另一种途径，一种充分借助了社会资本的竞争优势，规避了政府垄断性劣势的公共服务供给新途径。在这种新途径中，政府更应该是一个提供者和监督者，而不再是提供者、生产者和监督者三者合一。政府必须顺应这种角色的变化，承担起自己该承担的角色，才能确保PPP模式的顺畅推行。

管理视角

优化整合应急管理体系

□ 张　磊

作为公共安全体系的重要构成，我国应急管理体系自2003年开始创建以来为保障我国公共安全作出了重要贡献。但同时需要看到的是，经过十几年的实践检验，我国应急管理体系仍然存在着一些问题：一是概念界定不清。《突发事件应对法》对“突发事件”的界定是“需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。《国家突发公共事件总体应急预案》则分别细化了四大类突发事件所包含的外延，但这种细化仍然是以政府部门所属职能为依据。这意味着，所有政府部门都同时承担着应急管理职能。换句话说，相关法规实际上并未区分应急职能与非应急职能。二是主体责任不明。表现为在紧急状态时，在横向上，部门分而治之，仅关注职能范围内的“自扫门前雪”；在纵向上，上下权责不清，分级响应缺乏科学标准。三是资源统筹不足。应急的人力、物力、财力以不同规模分布于不同部门，重复建设，在应急状态时却又不能及时有效地配置。“十三五”期间是健全我国公共安全体系的重要战略机遇期，应优化整合应急管理体系。

在内涵上，根据“急”与“不急”状态，科学界定应急管理的职能。按照生命周期理论，突发事件分为事前、事中和事后三个阶段，我国《突发事件应对法》据此划分为了“预防与应急准备”“监测与预警”“应急处置与救援”“事后恢复与重建”四个阶段。其中，“预防与应急准备”“监测与预警”和“事后恢复与重建”属于对突发事件的常态管理；“应急处置与救援”则是狭义上的应急管理，紧急状态下的应对。现行应急管理体制并未对常态下和紧急状态下的突发事件管理职能进行细分，而是要求每个部门都根据其日常职能对突发事件进行全过程管理，也就是按照行业管理的模式管理。这样就产生了两个弊端：一方面，应急工作对多数部门而言并非主要工作，很难聚焦于应急能力建设。另一方面，突发事件发生时，各部门往往先看主要领导对该事件如何定性，然后才“谁家孩子谁抱走”，常常导致因为部门之间扯皮而失去了应对事件的最佳时机。

基于科学应急目的，我国亟需把“应急处置与救援”这一狭义的、紧急状态下的应急管理职能从广义中进行剥离并统一管理，避免“人人应急”状态，以促进应急管理的专业化。

在处置上，整合当前具有救援职能的机构，归口专业部门统一管理。由于“应急管理”概念的界定不清，我国应急管理机构并没有真正建立并发挥作用。即便是以“应急”冠名的“应急管理办公室”实际上也不能胜任突发事件的应急管理工作。在实际应急管理工作中，应急办往往都是作为办公厅的内设机构，在突发事件应对中代表办公厅发挥综合协调职能，并未真正参与到应急处置工作中。实际上，国务院应急办在筹建之时亦希望按照整合性原则建立成为突发事件的综合管理部门，由于种种原因未果，以致我国应急管理体制中的“分类管理”在实践中变成了按照部门日常职能的管理。

在将“应急处置与救援”职能剥离的基础上，可以整合当前分布在各个部委的具有救援职能的机构，建立真正意义上的应急管理专业部门，按照“分类管理”原则，归口和统一管理突发事件的应急处置与救援工作。按照国际经验，应急管理专业部门规格不一定需要很高，但在紧急状态下须对中央政府负责，接受最高领导人直接领导。

同时，应急管理专业部门归口管理并不意味着其他部门在应急状态下无所事事，而是根据突发事件应对的需要和应急总指挥的要求提供职能范围的资源保障。此外，在常态下，非应急管理专业部门需要在各自职能范围内做好风险评估、预防与治理，并在应急状态结束后做好恢复与重建工作。

在队伍上，以提高综合救援能力为消防队伍建设的主要方向和目标。同样因为“应急管理”概念界定不清，我国应急救援队伍不得不依托部门而建，如消防队伍依托公安消防部门、防汛抗旱队伍依托水利部门、地震救援队伍依托地震局等。从突发事件的紧迫性角度来说，这种部门林立的队伍无法满足第一时间投入救援的需求。基于整合理念、国际经验和现行法规，应当把提高消防队伍的综合救援能力作为队伍建设的主要目标。

当前我国对综合救援职能的界定滞后于公共安全发展形势，导致一些常见的救援也需要依靠专业力量支持，如道路交通救援、城市搜索与救援、防汛等。有必要对我国常见突发事件进行评估，科学地界定综合救援的职能和队伍所应具备的能力。在此基础上，开发一套标准化的培训课程体系，让公众掌握必要的、基础性的救援技能。

与此同时，消防队伍还需要依据当地所面临的特殊公共安全风险建立应对专门风险的救援队伍，如水上救援、铁路救援、危化品泄漏救援、核生化事故救援等。结合未来消防改革，可以把当前依托部门建设的各种专业力量整合并融入消防队伍建设中，通过区分常见灾害和特殊风险，建设满足常见灾害的基础救援队伍和特殊风险的专业救援队伍。如此，既可以削弱并逐渐消除其他职能部门的救援职能和队伍建设，避免上下一般粗地重复建设，又可在扩充消防队伍的同时，提高消防队伍综合救援的整体能力。

在培训上，加强成建制指挥部演练，提高组织化应对突发事件能力。由于应急管理职能界定不清所致的当前应急指挥机构成员的高重叠性，加上各级政府公共管理任务十分繁重，成建制指挥部调训十分困难。在未来改革中，可以采取“请进来”和“走出去”相结合的方式提高成建制指挥部培训的可能性。“走出去”指的是将某一层级政府各部门干部或指挥部成员调往培训机构进行培训。不少地方政府会定期或不定期地将中层干部集中送往培训机构进行某种专题性培训，可以以这种方式对地方指挥部进行培训，或在其进行的其他专题培训中加入指挥部培训内容。“请进来”是指直接将教学团队请到受训对象所在地，在当地进行指挥部培训。从操作性上来说，这种方式可能更可行，可最大程度降低对当地日常政府管理工作的影响。

应急管理是一项实操性工作，对应急指挥部的培训也应当以实操化方式为主，其中最重要的是演练式和案例式培训。演练式强调以演练脚本为背景、以应急预案为行为规范、以指挥部及其成员职责为角色，开展的情景模拟培训。指挥部及其成员完全按照其工作职能应对演练脚本设定的场景。在脚本设计中，为防止学员基于以往经验先入为主，需要对场景进行一定的虚拟，包括时间、地点和事件等。案例式则是以真实发生的案例为背景，组织学员讨论处置过程中存在的好的或不好的做法。

我国社会组织走出去的路径与挑战

□ 张　强　陆奇斌

2015年4月25日，尼泊尔发生8.1级强震，给尼泊尔及我国西藏等地区带来巨大的人员伤亡和经济损失，以中国扶贫基金会、壹基金、爱德基金会以及蓝天救援队代表的中国社会组织自发参与了尼泊尔境内的国际紧急救援，这也是中国社会组织第一次集体走出国门实施的规模最大的一次海外救援行动。

新路径及动因

在国际化路径探索方面，社会组织走出去参与国际灾害应对可以分成四种模式：一是“以我为主”的自适应模式，以中国扶贫基金会为代表。结合机构自身能力、资源特征以及当地社区需求，由机构自主设计并参与直接递送服务。二是“借船出海”的战略伙伴依托模式，以壹基金为代表，依托国际救助儿童会等国际知名专业机构开展相关工作。三是“有机互融”的国际网络嵌入模式，以爱德基金会为代表。爱德基金会作为国际救灾联盟的理事成员机构，以联盟形式参与灾害应对的全流程。四是“经验输出”的向外延伸模式，以中国青少年发展基金会、中国妇女发展基金会为代表，将“希望小学”等在国内发展成熟的知名品牌和业务模式进行国际复制。

现实中，宏观政策、机构战略、组织能力等因素在社会组织走出去过程中发挥着重要的驱动作用。宏观政策层面，近年来习近平总书记分别提出建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”等战略构想，强调相关各国要打造互利共赢的“利益共同体”和共同发展繁荣的“命运共同体”。这些战略构想得到了我国社会组织的广泛认可和积极响应，成为参与尼泊尔地震应对的重要动因。与此同时，“走出去”成为社会组织的机构发展战略和能力提升因素。各社会组织在参与中，十分重视国际化发展的人力资源、筹资储备以及能力储备，充分利用相关国际合作践行“送出去、请进来”“边干边学”等策略。

面临的挑战

本次中国社会组织参与尼泊尔地震应对，可以说是一个中国社会组织发展的分水岭，但是至于最后能不能成为我国社会组织参与国家救援的里程碑，还取决于我们对以下挑战是否有力、有效的回应。

社会组织的国际灾害应对能力急需提升。一是跨国项目管理能力。在尼项目的可持续发展有赖于对尼方的熟悉了解，更需要社会组织掌握相应的国际经验、标准、管理规范和操作流程。除此之外，大部分社会组织可能对国际援助的复杂性认识和经验都还不足，在和军方以及复杂多元的政治力量、宗教团体打交道中很难考虑周全。二是语言能力，就是能否和当地灾民及社区进行直接的信息沟通。目前我国大部分社会组织在尼工作主要依赖当地华人组织和志愿者的协助，很多信息存在从尼泊尔语到英文再到中文的转换，出现了很多信息不准确甚至失真的情况。例如很多地名在两轮翻译之后就出现混乱。此外，我们的救灾物资和设备在包装和说明书上都只有中文标注，很大程度上影响到当地民众的使用和认知，尤其是药品。与此同时，标注的国际化信息不足也会影响到海关通关及运输。三是对他国文化的理解能力。参与尼泊尔地震应对的大部分社会组织工作人员对于尼泊尔的政治体制、宗教、地理、民族等情况知之不多，如捐助的食品是否符合当地的饮食习惯，在当地开展合作需要了解究竟找哪一级政府、哪一个部门进行具体衔接等，这直接影响到救援和捐助的有效开展。

社会组织的长期性海外发展战略有待明晰。要不要设立长期项目办公室？要不要派员继续跟进？如果不采取相关长期性措施，那么面临的难题就是如何在短期内选好本地伙伴。这些问题都是在境外开展工作必须解答的问题。同时，在本次尼泊尔地震应对中不难发现，参与的基金会和民间救援队在业务领域上的同质化还是很高，专业化分工不够明确。一方面不能有效回应灾区需求，另一方面还带来了组织之间的资源重复甚至恶性竞争。这一点与联合国在灾害救援中推动的集群体系要求有着明显的差距。

社会组织间协同机制亟待完善。不仅与联合国机构的协调经验不足，我国社会组织之间的协同也处在比较初级的阶段。尽管在基金会救灾协调会、北京师范大学等机构的努力下，建立了“尼泊尔地震—中国社会组织信息协同平台”，但大部分都是较为简单的行动信息分享，前线的交流多是人员间的个体协同，缺乏机构之间的战略协调。

政府监管政策框架尚未明确建立。针对中国社会组织走出去应灾，政府体系内尚未形成明确的政策和相应的主管部门，目前还是九龙治水的格局，各行业主管部门承担各自行业境外项目的专业支持工作，尚未建立统一的协调机制，也没有专门的职能部门进行统一对应，以至于在本次应灾的过程中社会组织很难找到主管部门进行相关工作的沟通、协同。一方面，社会组织对尼泊尔方面的物资捐助程序、税收政策以及通关管理措施不甚了解，以至于人员抵达多日之后设备和物资不能顺利清关成运。另一方面，我国外汇资金管理十分严格，大部分社会组织尚未开展过此类运作，对于公募慈善资金的跨境转账没有经验，也缺乏相应的规范渠道。政府的相关监管程序也有待进一步明确和完善，而且政策层面和资金层面的支持也亟待明确。

推动社会组织走出去的若干思考

建立以灾害风险管理为内容、社会组织走出去为依托的新型南南合作框架。在实施中，建议进一步拓展参与主体，将有能力又有意愿的社会组织纳入南南合作援助基金等软实力输出的支持清单。与此同时，应鼓励我国高校及科研院所会同联合国开发计划署等多边、双边机构建立防减灾为主题的国际智库，加大对相关国家的研究交流和实践互动。

建立协调一致的中国社会组织参与国际灾害应对的领导体制和工作机制。针对社会组织参与国际灾害应对，建议由负责协调、管理国内民间组织参加国际非政府组织活动的中联部牵头、联动商务部、民政部、地震局、海关总署等部门建立社会组织参与国际灾害应对的专项协调工作小组及相应的工作机制。工作机制将涉及两个层面：一方面是在新型南南合作框架下规划社会组织参与国际援助的行动计划，并统筹协调部门间、组织间联动、资金渠道、人员能力等建设；另一方面是完善风险管理机制，做好社会组织参与的安全防范。

完善应急管理顶层设计，明确社会力量参与的协同体制、机制。在顶层制度设计中明确社会组织参与救灾等重大事项的主体地位，尽快实现综合防灾减灾工作中政府与社会组织合作的法治化，确保社会组织参与灾害应对的制度化。民政部已经制定印发《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，可在此基础上，进一步修订《突发事件应对法》等相关法律条款以及国家总体应急预案、国家自然灾害救助应急预案等，对社会组织在灾害应对中的功能定位给予更加明确的表述，并配套发布针对志愿者和捐赠管理的支持性功能文件。

加快建设社会组织走出去的能力培养体系。在国家综合防灾减灾“十三五”规划中应设立社会组织参与灾害应对的科研专项、培训专项，充分总结国内外经验教训，特别是专业化技能以及相应的实践探索，以建立起以社区为基础的公共卫生、国际合作、志愿者管理、公共沟通、个案管理、捐赠管理等防灾减灾专项领域的国际共识、行动指南及国际人道主义规范标准。

案例分析