管理视角

构建适合我国国情的PPP制度体系

公共部门和私人部门合作（PPP）项目运作理念，强调既发挥政府的引导带动作用，又广泛动员社会资本积极参与基础设施和社会事业投资建设领域。这种模式既强调发挥市场配置资源的决定性作用，又强调要更好地发挥政府作用，是党的十八届三中全会关于全面深化改革总体战略部署的生动体现。

□ 李开孟

加快推动特许经营立法。特许经营已经被国际公认属于PPP的重要模式。目前，关于特许经营与PPP之争，一种观点认为，特许经营合同属于行政合同。特许经营权的授予，体现了政府部门依靠行政权力对特定项目经营许可的授权，不属于民法意义上的平等主体合作伙伴关系。而PPP强调平等伙伴关系的建立，因此我国应抓紧推动PPP立法，而不是通过特许经营立法来规范PPP的法律关系。同时，也有观点认为，我国的特许经营，是借鉴国际经验，结合中国国情所形成的基础设施和公用事业项目运作模式，可涵盖到PPP的所有领域，特许经营立法就是PPP立法。这些观点均有偏颇。实际上，特许经营属于PPP的范畴，是PPP的主要实现形式，但并不是PPP的全部。对于新建项目，PPP除特许经营之外，还包括政府购买服务和股权合作等方式；对于存量项目，PPP模式除特许经营合同之外，还包括非特许经营的各种政府购买服务合同形式。

特许经营类型PPP模式，本质上是使用者付费类PPP模式。判断政府和社会资本签署的合作合同是否属于特许经营合同，主要考虑两个因素：一是社会资本所获得的收入来源必须是经营该设施；二是由社会资本承担该设施的经营风险。如果政府通过保证社会投资获得固定回报，则社会资本不承担该项目的经营风险，该合同不属于特许经营合同。如果服务提供费用实质上由政府承担，社会资本并不从直接使用该设施的用户付费中收取报酬，该合同也不是特许经营合同。政府在赋予社会资本特许经营合同的同时，通过可行性缺口补贴的方式对公共服务及运营成本进行补贴，这种情况不改变合同的特许经营性质。

PPP强调合作主体之间建立平等伙伴关系，因此特许经营协议双方建立的是平等合作关系。使用者付费类PPP合同因涉及提供公共产品，需要政府授予特许经营。对于合同的性质，应分两个层次认定：一是行政机构和本地公营机构之间的特许经营协议，属于行政协议范畴；二是公营机构经政府授权，与私人部门（社会资本）之间签署的特许经营协议，属于民事协议范畴，强调平等民事主体之间的合同关系，但受到政府对公共部门行政授权的制约，也可认定为行政合同，但这并不影响其平等协议特征，就如政府采购协议属于政府和服务商达成的协议，但仍属于平等协议的性质同理。

我国应抓紧研究制定特许经营法，明确特许经营的各种特征，以及政府和社会资本参与特许经营所形成的各种权力义务关系。如：特许经营项目范围；经营主体的确定；经营方式、收入来源及风险承担方式；协议的订立、履行、变更和终止；公共利益的维护；政府财政补贴的规范管理；争议解决及法律责任。

完善政府购买服务类PPP制度体系。政府购买服务类型PPP模式，对于存量项目可以采用服务外包、运营维护合同、管理合同、租赁合同等形式。对于新建项目，可采用政府付费类PPP模式。

政府付费类PPP模式，源于英国的PFI，往往难以锁定具体受益对象，难以向使用者收费，只能采用政府购买服务的方式，其运作应纳入政府采购流程。根据政府采购相关法律规定，一项活动是否构成政府采购，必须具备两个基本要素，即必须有财政资金投入，必须纳入政府预算管理。我国当前出台的国家层面的大量PPP相关政策，片面学习借鉴英国PFI的理念，因PFI本质上属于政府采购，因此认为所有PPP项目都属于政府采购，要求将所有PPP项目全面纳入政府购买服务的范畴。甚至对于特许经营类PPP项目，认为提供公共服务的社会资本，其向使用者收费所获得的收费权本质上属于政府采购公共服务一种对价，因此也属于政府购买服务。在市场经济条件下，企业向其提供公共产品和服务的使用者收费，是企业经营自主权的基本体现，不应将这种权利视为政府恩赐。

由于认为所有的PPP项目本质上都是政府购买服务，在对PPP各种操作流程的规范中，都强调要从政府采购的角度提出规范性要求，混淆了基本概念，造成实际操作无所适从。

政府购买服务类PPP模式与特许经营类PPP模式的合同结构、风险控制、模式选择等存在重大区别。对其进行制度设计，应将更多精力放在如何推动政府采购领域的深化改革，研究制定出台采购主体资格确认，采购交易价格形成，采购程序规范，采购服务标准制定，以及跟踪、监测、绩效评价等内容。

完善PPP项目专业评估论证制度。目前PPP项目可行性论证中的最大问题，就是由于强调所有PPP项目本质上均属于政府采购，对其专业评估论证仅需做好财政承受能力论证和物有所值评价。

从项目可行性研究的角度看，财政承受能力应进行总体评价，对单个项目进行财政承受能力评价的实际意义不大。对于物有所值评价，即VFM分析，本质上是政府采购方案的比选论证。对比传统采购模式下的政府付出代价和采用PFI模式的政府付出代价，据以判断采用PFI模式政府节省的费用。对于特许经营类PPP模式，并不需要进行VFM分析。VFM仅从政府采购角度分析所负担的采购成本降低，没有考虑不同项目方案所带来的各种效益，不是对项目费用效益进行的全面分析，VFM不能替代可行性研究中的各项系统研究，更不能以VFM分析为名来否定不可或缺的项目可研。

建立适合我国特点的PPP推广应用双重制度体系。我国财政部门所倡导的政府采购PPP模式，本质上是借鉴英国政府付费型PFI的理念。我国投资主管部门所推动的特许经营类PPP模式，更多地借鉴了法国经验。特许经营在法国已有一百多年历史，对于使用者付费类特许经营模式应用已经非常成熟。上世纪九十年代以来，由于英国政府付费类PPP（即PFI模式）取得明显成效，法国转而倡导建立双重PPP制度体系，将特许经营和政府购买服务都纳入法国的PPP制度框架。我国可借鉴法国经验，由国家投资主管部门主导制定特许经营类PPP制度体系，由财政主管部门主导制定购买服务类PPP制度体系，厘清基本概念，加强协调配合，共同推进我国PPP制度的建立和完善。

选择部分城市开展PPP体制机制改革综合试点。可在全国选择一定数量有代表性的城市，从四个方面开展PPP体制机制改革综合试点。一是对中央各部门出台的众多PPP政策文件，结合当地特点研究制度如何落地；二是项目融资能力建设，研究当地制约PPP项目可融资性的瓶颈因素，研究提升当地提高PPP项目融资能力的具体方案；三是专业咨询能力建设，通过培训和专业化的智力服务，提升PPP方案的策划能力，提升PPP项目方案的可操作性；四是保险体系建设。联合保险机构，设计特定保险产品，对试点城市开展地方政府履约信用保险，鼓励社会资本在自愿的前提下进行购买。地方政府一旦失约，由保险公司负责赔偿，以增强社会资本的投资信心。

第三方评估应注重体系和方法创新

□ 经济体制改革试点第三方评估研究课题组

在推动国家治理体系和治理能力现代化的新一轮改革与政策创新中，第三方评估体系将扮演越来越重要的角色。当前我国公共政策评估正处于新的历史时期。一系列重大改革的政策评估不仅有助于决策者反思并修正相关领域政策，而且还有利于完善国家重大决策机制，使之更加科学化和民主化。例如，十八届五中全会提出“全面放开二孩”计划生育政策，很大程度上也是基于“单独二孩”生育政策评估的理性的动态政策调整。

但是，不容忽视的是，现行第三方评估体系还存在着诸多问题。学界已经就第三方评估体系中存在的政府绩效信息公开不足、制度和机制不健全等问题开展了不少研究。这些研究主要关注第三方评估体系中的政府责任，却忽视了第三方评估机构的自身能力建设。第三方评估机构应注重政策评估理念和方法创新，提升政策评估能力，保证第三方政策评估的专业性。

注重不同阶段评估的差异性

政策评估机构（主要由各类智库组成）参与政策评估，因其介入政策过程的节点不同表现出显著的阶段差异性。除了目前广为采用的智库介入到政策执行后的事后绩效评估外，智库既可以介入到政策制定时政策方案择优的事前评估，也可以介入到政策执行环节以监控、指导、反馈、修正为主导的事中评估。每个阶段的差异性对智库的政策评估能力提出不同的要求。

事前政策评估侧重政策方案的可行性择优分析。比如以成本—效益分析为基准的经济可行性，以社会风险分析和利益权衡为基准的政治可行性，以组织资源—动员能力、项目管理为基准的管理可行性等。事前政策可行性评估的关键是预测。以云计算、物联网、海量数据挖掘为代表的大数据技术，为政策模拟仿真试验提供数据支撑，可以有效提升评估预测的准确度。

事中政策评估侧重对政策执行状况的监督、检查，对执行现状与阶段性目标的“预期—差距”评估，并据此提出指导意见或者下一步执行方案修正的建议。事中政策评估可以及时发现政策执行可能出现的“负效应”或非预期结果的“苗头”。结合公共政策评估信息数据库建设，政策执行数据的实时采集和预警监控将成为事中政策执行评估的关键。

事后政策评估侧重于政策执行后的绩效目标实现情况、政策执行对象的满意程度测量和政策执行绩效差距的原因分析。事后政策评估，应突出政策绩效差距形成的因果机制，而不仅仅是对绩效差距进行评价排名。理解智库参与第三方评估不同阶段的侧重点差异，有助于智库在政策评估能力建设方面做好规划，在不同的阶段选择不同的政策评估“工具箱”。

注重预期结果和非预期结果评估相结合

公共政策评估既包括预期目标结果的评估，也包括非预期结果的评估工作。中国公共政策执行中普遍存在的政策执行阻滞、政策变通执行等现象，使得公共政策实际执行结果总是会偏离政策目标。在此情景下，第三方评估应注重预期结果和非预期结果评估相结合。

公共政策的预期结果主要指对预先设定的政策目标的实际执行结果的评价。对公共政策预期结果的评估，是当前我国第三方政策评估的主要工作。预期结果评估往往据此评定等级，公开发布或内部通报绩效排名，并以排名为依据对政策执行对象进行奖惩制度。

现行政策评估往往侧重于采集政策预期结果的目标、指标数据，而将忽视对非预期结果的调查。产生公共政策的非预期后果的主要原因是在政策制定过程中，决策者对政策问题发展趋势的考虑不够周全，导致政策执行后出现意想不到的结果。比如地方政府实施经济发展战略导致环境破坏等非预期后果。又比如，煤矿私有化政策原本是为了解决国有企业效率低下和国有矿产开采“公地悲剧”问题，但却导致矿难事故增加。当然，有些政策非预期后果也可能是正面的，比如有学者发现中国多年实施的计划生育政策使中国不同性别之间的社会地位更加平等。对这些非预期结果的评估可以帮助决策者反思政策方案、完善决策体系，推动政策评估向决策者的良性反馈。

注重因果机制的识别方法

现阶段我国政策评估的方法和工具以层次分析、数据包络分析等方法为基础，建立“指标—权重”型综合绩效评价模型。然而，政策评估的重要功能在于识别政策效果的因果机制，为下一步的政策过程优化指明方向。而识别政策评估因果机制的核心逻辑是反事实推断。

反事实推断是指在假设与事实相反的情况下判断预期的结果是否仍会发生的一种逻辑思维过程，以确定关键政策干预与结果之间是否存在真正的因果关系。反事实推断是社会科学中因果机制识别的基本方法论哲学和研究设计逻辑之一。以反事实推断为方法论基础，计量经济学最近几十年已经发展出倍差分析法（DID）、倾向值匹配（PSM）、准自然试验、合成控制法等方法和模型，近年来被引入到公共政策分析中，用于识别政策影响及因果机制。西方学术界和智库较早将此作为主流的政策影响评价方法，应用于学术研究和智库政策评估报告中。如西方学者曾对欧盟财政政策、美国环境政策、美储政策展开的因果机制识别层面的政策评估研究。

但是，当前我国第三方政策评估机构在实践中还较少使用上述方法。可能的原因既与智库自身的研究方法更新缓慢有关，也与这些研究方法对数据的较高要求导致的可操作化难度有关。因此，在第三方评估工作中，一方面，我国应致力于提升第三方政策评估机构的研究能力；另一方面，政府应该加强第三方评估制度体系建设，规范第三方评估流程，建立政策过程的全流程信息数据库，为第三方政策评估机构的政策评估理念和方法创新创造条件。

（执笔人：朱旭峰 韩万渠）

法国暴恐事件中的社会情绪管理

□ 张 磊

恐怖主义是各国共同需要面对的问题，其主要目的是通过暴力博取眼球，制造恐怖社会气氛，以使被袭击国政府和社会屈服。应对恐怖主义固然需要深层次的内政和外交战略，但在发生恐怖袭击之后的社会情绪管理，减缓恐怖气氛的形成，对于社会稳定和整体应对恐怖主义具有重要意义。11月13日晚，法国巴黎发生令世人震惊的恐怖袭击事件，事件发生之时，笔者正巧在巴黎交流访问。令笔者震惊的是，法国社会并未因为袭击事件而出现慌乱或集体恐惧，社会秩序和社会情绪并未出现大的波动。

领导人第一时间表达立场稳定民心。在常规突发事件应对中，法国坚持属地管理原则，国家领导人通常不会干预地方做法，也无需抚慰公众情绪。暴恐事件则不同，必须首先降低社会的恐惧感，国家领导人第一时间的行为和立场就显得极其重要。

发表电视讲话。事发两个小时之后，奥朗德通过电视直播发表讲话。作为事件之后首次公开出境，其讲话简要而聚焦，旨在号召公民团结和冷静，坚定对政府应对能力的信心，避免恐怖情绪蔓延：“面对恐惧，法国一定要坚强，一定要强大，政府部门要坚定，我们会做到。我们还需要呼吁每个人负起责任。恐怖分子想要的是让我们害怕，用恐惧控制我们。我们有理由感到害怕，恐惧也的确存在，但这个国家面对恐惧的时候，知道如何自卫，知道如何调动其力量，也知道如何再次击败恐怖分子”，“在此请你们充分相信我们可以和安保力量一起保护我们的国家免受恐怖行为袭击”。

宣布应急决定。在电视讲话中，奥朗德通报了已经采取的措施：“我们已经尽可能动员了所有的力量，来遏制恐怖分子，并保障所有可能涉及街区的安全。我们还要求要有军事增援。他们目前已部署在巴黎地区，以确保不会有任何新的袭击发生。”同时，奥朗德还宣布了将要采取的应急决定，包括全国进入紧急状态和关闭边境。

亲临事件现场。发表电视讲话之后，奥朗德和总理瓦尔斯、内政部长卡泽纳夫等政府要员前往遇难人数最多的事件地点巴塔克兰剧院了解情况并接受媒体采访。

公布应对措施，引导公众平稳有序地生活。政治领导人的表态可以在暴恐事件发生后起到“镇静剂”的作用，但对社会恐惧心理的长期减缓和最终消除，还需依靠切实有效的事件应对措施。除了奥朗德讲话所宣布的决定之外，政府当晚还宣布了其他应急决定，包括实施宵禁，停止地铁服务，呼吁市民留在家中等。次日，法国又很快公布了政府应对恐怖主义的整体方案、重要措施等，引导公众继续平稳有序地生活。

宣告整体应对方案。当地时间11月14日中午，奥朗德发表第二次电视讲话，通报迄今准确的遇难人数，有限公开事件最新调查情况，公布“伊斯兰国”是袭击事件的幕后黑手，并宣告了事件是野蛮的“战争行为”。这意味着，法国将采取应对战争的手段应对恐怖主义。15日，法国派出了12架战机对叙利亚的“伊斯兰国”组织进行轰炸。此外，法国启动了应对巨大伤亡事件紧急医疗服务的“白色计划”；外交部、司法部和卫生部的受害者办公室启动与巴黎警察局的联动。

加强重点地点保护。作为国家紧急状态的具体措施，法国部长会议决定，允许某些地方禁止通行，并设立“安全保护区”；允许软禁任何有危险活动的人，收缴武器，并可以展开行政调查。巴黎市长宣布，除车站及机场外，14日关闭如学校、博物馆、图书馆、体育馆、游泳池及市集等公共设施；埃菲尔铁塔无限期关闭，卢浮宫和巴黎迪斯尼乐园等景点暂停开放，多间著名百货公司暂停营业，多项体育及文娱活动亦取消。1500名军人被动员起来加强巴黎的防卫。

日常生活秩序维护。保障生活秩序的正常运行是降低社会恐惧的基本内容。暴恐事件发生后，巴黎的零售超市均宣布第二天正常营业。在交通方面，巴黎RATP公司发布消息称，除了11个地铁车站关闭和8条公交线路停运之外，其他地铁、公交、快线等均正常运行。法国高铁公司SNCF表示，所有铁路工作人员均处于在岗状态，以保证国内交通的正常运行。火车站将加强警力部署，与警察和政府一道保证公众安全。奥利机场和戴高乐机场正常接待旅客，但安检更加严格。银行方面表示，除了14日相关袭击地区的办事处关闭之外，其他街区的办事处正常营业，但会加强安保措施，以保证银行顾客、员工的生命、财产和信息等安全。



进展有序公开，营造事态稳定可控的感知。经过自我心理调适之后，公众开始逐渐关注事件的起因、经过、进展等信息。对这些信息的认可程度，决定了公众对事态可控的感知程度。法国在事件进展方面采取有序公开的方式，除了政治领导人的宏观、概述信息公开之外，主要由负责事件调查的司法部门统一披露，营造事态基本稳定可控的社会心理感知。

伤亡人数即时发布。在事件还在处置阶段时，警察就通过媒体披露伤亡的估计数据，尽管该数据后来发现高估了，却满足了公众的知晓期待，同时提高了公众对事件严重程度的心理接受度。在事态稳定后，伤亡人数的披露则是根据进展即时发布。

事件过程逐渐披露。为了满足公众知晓需求，同时减少信息集中轰炸所造成的心理冲击，在不影响事件处置和调查的前提下，法国对事件过程进行渐进式的披露，包括事件发生的具体时间、地点、参与人数、现场情况、救援过程等。

进展信息透明公布。为建立社会信心和提倡全社会共同应对事件，法国采取了几乎完全透明的方式公布事件进展信息。包括：暴恐分子的详细信息，如国籍、家庭、如何抵达法国等；逃跑车辆信息，如品牌、颜色、追寻过程等；在逃分子信息，如国籍、姓名、年龄、身高、照片、危险提示等；事件组织信息，如策划地点、过程等。

创建多元渠道，促使公众情感的合理表达。尽管官方采取了诸多措施稳定社会情绪，但公众心理上或多或少仍存在着压抑感，需要进行情感宣泄或表达。为此，法国努力创建多种渠道，促使公众情感在合理范围内表达。

宣布全国国殇三天。在14日的电视讲话中，奥朗德宣布将签署法令，为哀悼事件死难者而国殇三天。同时，所有境内外的法国公立机构降半旗致哀。

举行宗教悼念仪式。15日晚，巴黎圣母院举行1500多人参加的弥撒，巴黎市长伊达尔戈、巴黎国民议会主席巴尔托洛内、法国前总理菲永、朱佩和前总统德斯坦等参加。巴黎大主教万特鲁瓦主持弥散仪式，呼吁信众要保持希望，“在野蛮暴行面前我们要保持更多的信心、团结和尊严”。法国通过卫星电视直播了弥散活动。

举办全国默哀活动。当地时间16日中午12点整，全国默哀一分钟。就连街上的车都停下来，公交车司机要求所有乘客把手机通讯暂停，以示尊重，乘客一一低头默哀。

开放事发地点祭奠。事发后的第二天，巴黎就有序开放事发地点，容许公众前往祭奠，前往人数随后日益增加。很多人都把鲜花、蜡烛、留言放到了袭击事件发生的几个地点，悼念和缅怀遇难人士。当然，官方加强了对祭奠地点的警力部署和保护。

战略参考