管理视角

PPP模式不只是为了融资

PPP模式作为政府与社会资本合作供给公共服务的一种新机制，它客观上确实为公共服务的供给，尤其是投资规模相对较大的基础设施的供给，提供了一种新的融资手段。但融资只是其中的一个目的，这既不是PPP模式的唯一目的，也不是最主要的目的。

□ 井　敏

自2014年以来，国务院以及相关部委密集出台了多项政策文件，以推动和引导PPP模式的发展，各地政府也给予了积极的回应，相继推出一大批PPP示范和试点项目。或许因为这一波PPP模式热潮恰逢我国经济下行压力加大，地方政府债务显现，原来作为地方财政支撑的土地财政难以为继，所以，很多地方政府就把PPP模式看成是减轻政府财政压力、实现融资的新手段，甚至把融资看成是推行PPP模式主要甚至是唯一的目的。这种认识显然是曲解了PPP模式。

如果我们仅仅把PPP模式看成是一种融资手段的话，那就很可能导致政府只关注融资的结果，即只要能融到资就行，对于是否有一个公开、透明、规范的招标程序，参与合作的社会资本的资质水平、业界声誉，供选择的合作方市场是否有一定程度的竞争，选择的合作方是否能提供物有所值的公共服务等等，可能反而被忽视了，而这些被忽视的恰恰是PPP模式成功运行的关键。同时，如果政府仅仅把PPP模式当成融资的手段，也可能出现当经济状况好转，政府财政充盈，不需要通过向社会资本融资的手段来提供公共服务时，政府有可能会与社会资本一拍两散，而这也正是许多社会资本对PPP项目驻足观望的原因之一。

事实上，某些地方政府在引入PPP模式的实践中，已经出现了由于过分重视融资而导致的一些问题。比如有的地方政府为了吸引社会资本的进入，就承诺给予社会资本远超出其风险分配对价的回报，甚至将项目风险全部或者主要保留在政府自身，有的甚至以许诺固定回报的方式吸引社会资本，这种做法不仅有违市场规律，因为在市场体制中所有投资都是要承担一定风险的，也将使社会资本丧失改进公共服务供给效率和质量的动力，为之后的合同履行带来诸多隐患。有的地方政府只愿意拿出一些公益性强、含金量低、投资回报小的项目作为PPP试点项目，而把那些含金量高，更容易实现投资回报的项目留给自己，这也是我国PPP模式推行中，很多社会资本热情不高的主要原因。有的地方政府在看到社会资本在经营公共项目时的利润丰厚时，就抛开合同，或者利用政府的权力强制要求该社会资本投资一些公益项目等，显然也不符合市场规则和契约精神。如果政府仅仅把社会资本看成融资的对象，不愿让利于社会资本，社会资本是不会参与到PPP模式中来的。所以，我们不能仅看到PPP模式的融资功能，实际上推行PPP模式至少还有以下几个更重要的目的。

转变政府职能、激发市场活力。这是采用PPP模式最主要的目的。在公共服务的供给领域，我们的政府依然管了许多不该管、管不好、也管不了的事情，这其中就包括大量的准公共产品的供给，而PPP模式就是解决准公共产品供给的一种市场化机制。之所以可以通过市场化机制，将准公共产品的供给交由社会资本，是由准公共物品的特性所决定的。

根据物品是否具有非竞争性和非排他性，我们可以将之分为四类。第一类物品是同时具有非排他性和非竞争性的物品，我们称之为纯粹的公共物品，典型的纯公共物品包括国防、公共安全、秩序以及政策和法规等，这类物品一般来说只能由政府来提供。第二类是仅具有非竞争性而不具有非排他性的物品，如邮政、电信、民航、铁路、水电服务等自然垄断性物品。这类物品在对其的消费没有达到饱和之前是具有非竞争性的，但其却可以通过价格机制很方便地排他，可以实现价格排他也就有了可以收费的空间，即不交费者将被排除在对该物品的消费之外。第三类是仅具有非排他性而不具有非竞争性的物品，主要是公共资源类物品，如公共池塘、公共牧场和海鱼等，这类物品虽然无法排他，但却具有明显的竞争性，如果对其的消费不加管制，很容易出现“拥挤现象”，甚至陷入“公地悲剧”，因为“凡是公共的，总是受关照最少的”。为了避免“公地悲剧”的发生，政府就必须引入某种排他机制，比如以特许的方式将某种公共资源的经营权赋予某个社会组织，而一旦这个公共资源被特许给这个社会组织，那么该组织就可以以其所拥有的经营权排除别人对该产品的免费使用。第四类是既不具有非竞争性也不具有非排他性的物品，这类物品就是私人物品，私人物品当然是通过市场竞争机制来提供。

其他三类物品我们都可以称为公共物品，但只有第一类物品主要应该由政府来提供。而第二和第三类物品我们称之为准公共物品，这类物品在我们的日常生活中大量存在，或者说我们日常生活中的绝大多数公共服务所提供的产品都属于这类物品，如基础设施、公共工程和社会保障等，这些物品是可以通过市场机制提供的。

借助市场的竞争和技术优势，提高公共服务的供给效率和质量。在原来由政府独家供给公共服务的格局中，政府作为一个垄断者既没有竞争压力，也没有效率意识，公共服务的供给往往是效率低、质量差，而且浪费严重。而社会资本的进入，则意味着竞争机制的引入，因为在几乎所有的社会资本领域，只要政府不加特别的限制，竞争都是很容易形成的，事实上，在几乎所有的社会资本可以自由进入的领域也确实都是存在竞争的，这也就意味着，哪个社会资本可以以更低的价格、更高的质量来生产某种公共产品，哪个社会资本才有可能被政府选中作为合作供给公共服务的另一方。

同时，我们还可以借助社会资本的专业和技术优势增加公共服务供给的效率和质量。由于某些公共服务的提供是需要专业知识和专门的技术的，而公共服务牵涉的领域非常广泛，这些专业人才往往存在于那些专门经营此类服务的社会组织之中，政府通过PPP模式将社会组织纳入公共服务供给格局的同时，也就可以借助这些社会组织所拥有的专门人才为公众提供专业化的公共服务。这也是为什么很多国家在一些大型运动场馆的经营以及环境保护等专业化要求较高的公共服务领域引入PPP模式的主要原因。

让利社会资本，增加公共服务的供给数量，为不同的消费群体提供更多选择的机会，实现政府、社会资本和公众三方共赢。在政府独家提供公共服务的原有模式下，公共服务的供给往往会受制于政府财政的有限性，很多公众需求的公共服务政府无力提供，但在社会资本参与的条件下，大量的公共服务项目就可以借助这种模式而得以成行，同时社会资本也有了更广泛的投资空间和盈利机会。据财政部统计，到今年5月份全国推出的PPP项目已达1043个，涉及资金1.97万亿。而这些项目基本都是与民生息息相关的基础设施项目，如轨道交通、桥梁隧道以及环境保护等。这些项目若全部由政府投资，基本上是不可能的。另外，大量的收费性公共服务项目采用PPP模式提供后，实际上也给不同的消费群体提供了选择不同产品的机会。比如一些设备较为先进的文化娱体类公共设施，在原有的政府独自投资的模式中，按照基本公共服务的阶段划分，这些公共服务因其并不涉及公众的基本生存权和发展权，属于锦上添花的项目，因此往往较难列在作为发展中国家的政府的公共服务清单之中。但由于社会上存在不同的消费群体，有些支付能力较强的群体对这类相对高端的公共服务还是有着较强的需求的，那么PPP模式也为满足这类群体的消费需求提供了可能性。

所以，PPP模式不仅仅是为了融资，也不仅仅是为了缓解政府财政压力，更是我们为了转变政府职能、激发市场活力、真正发挥市场在资源配置中的决定性作用的目的下，对公共服务供给机制的一个重大变革，即借助社会资本的参与将竞争机制引入到公共服务的供给机制之中。

网络治理需适应新的空间域态

□ 何　哲

网络社会的兴起是当前整个人类社会的重要变革。党的十八届五中全会公报明确指出的“要实施网络强国战略”，“实施互联网+行动计划”；进而“十三五”规划建议指出，要“拓展网络经济空间”，“促进互联网和经济社会融合发展”。这些都体现出了中央对网络社会发展的高度重视和整体的战略思路，就是要适应网络新空间域，建设网络强国。

新的社会空间域态

对网络社会的理解有很多，然而，究其本质，网络社会有两个本质特点。

首先，网络社会是人类有史以来最强的连接状态，是人类新的组织形态。从某种意义上来说，所谓社会，就是指的社会连接。传统社会形态，无论是农业社会、工业社会还是后工业社会，由于社会连接技术的落后，因此，只能通过科层、中心型的社会结构进行连接，也就是说，要通过科层等级制度，通过构建中心型的社会组织结构来实现社会连接。从微观的家庭，到社会组织，再到国家政府，乃至到全球治理体系，都是形成了这样的社会结构。而网络社会，通过网络技术第一次实现了个体与个体之间迅捷及时、长期保持的个体连接状态。这直接改变了原先信息乃至各种资料必须通过科层、中心型的社会组织结构交换的模式。因此，网络社会的第一个本质是人类社会迄今为止最强的连接结构，并由此形成了扁平均匀的社会结构。

其次，网络社会创造了新的社会空间域，是人类新的存在形态，摆脱了人类社会传统的对物理条件约束依赖的存在状态。传统上一切人类的个体活动，乃至整个社会的经济、社会、政治活动，都要高度依赖于现实物理条件的制约。由此演变出了围绕着现实物理条件的一系列治理体系，而现实的个体、团体乃至族群、国家，围绕现实的物理生产生活资源形成了开发、利用乃至互相竞争合作的格局。而网络社会通过创造新的空间域，使得人类除了必要的物理生产生活行为外，大量的政治、经济、社会活动可以通过网络行为实现和替代，这就极大摆脱了传统社会对于人类行为的物理制约，新的社会组织方式与社会活动可以跨越时间、地域而呈现出极为多样的形态。正因如此，可以说，网络社会开启了人类进入新时代的大门，是人类社会发展的新的历史阶段与社会存在阶段。

当前建设网络强国的主要障碍

正因网络社会是人类社会发展的重大历史转型，是新的社会结构与空间域，因此，必须要抓住这一机遇，适应这一转型。然而，当前建设网络强国还存在许多障碍。

对网络社会的兴起与网络空间作为新空间域的历史意义还未足够认清与形成共识。当前，社会对网络社会的意义和网络空间的重要作用还并未形成高度统一的认识，还存在思想上不一致的现象，存在可以通过管制手段回避网络社会的转型与挑战的侥幸心理。从而产生了很多利用既有管制手段遏制网络新兴经济形态的现象，这都是思想上没有充分认识网络社会兴起的重要意义的体现。

对网络社会的兴起以及产生的积极作用还未充分研究，并做好准备与预案。在中央提出建设网络强国战略的同时，各级政府，对网络社会的兴起所带来的积极作用和适应网络社会的政府转型路径还未做好准备，从而表现出了措手不及的态势。集中体现在三个方面：一是在突发事件上，在利用网络做好舆论宣传、协调组织、整合社会资源方面缺乏准备；二是在充分利用网络新的空间形式和鼓励网络经济创新方面缺乏足够办法；三是在充分利用网络手段整合政府公共服务，建设统一公共服务体系方面进展较为落后。

对构建完整统一的网络社会治理体系还未形成共识，现有治理体系碎片化。沿用于传统的治理手段，各种公共事务被按照行业、地域被划分在政府独立的管理部门之中，从而形成专业化对口的管理体系，这种体系在传统时代，是有其合理性的。然而，网络社会的本质是跨地域跨时空，形成了脱离物理体系的新的空间域，这一空间域超越了原先传统分立的社会形态。因此，在管理体系上，继续沿用原有分立的治理体系在网络社会将远不能适应其发展。如，对网络社会的治理，从网络相关设备的生产、网络基础设施的建设、网络协议的制定、网络个体行为的监管与网络犯罪的审查到网络社会的组织管理、网络经济的调节、网络媒体的监督、网络内容的管理等方面，目前依然还分散在不同的部门之中，形成了碎片化的管理体系。这远远不能适应网络社会统一高效多形态多层次的社会行为特征。从而产生了严重的治理衔接空白，对于进一步落实网络强国战略形成了体制上的制约。

构建新的治理体系

进一步落实建设网络强国战略，必须充分研究适应网络空间域的特点，构建新的治理体系。

彻底解决在思想上对网络社会不重视，或者可以回避转型的心理。网络社会是人类历史的重大转型，在历史趋势面前，不是以个体意志为转移的。尽管网络社会的兴起和新的经济社会形态会对传统的既有管理体系产生极大的冲击，然而必须要进行适应，这是毫无商量余地的。

做好主动适应网络社会的前瞻性战略预案与准备，积极促进全社会的网络创新。政府作为公共利益的建设者与捍卫者，必须充分把握时代的发展趋势，因此，需做好对适应网络社会的前瞻性战略预案与准备。应改变被网络社会推着走或者亦步亦趋的态势，充分研究和规划未来五年、十年乃至更长的网络社会发展战略，并做好政府在短中长各期的战略准备与实施路径。同时，需用各种手段调动社会的积极性，充分鼓励网络创新。网络社会时代，并不是一国独有的，而是全球在新的空间域内的竞争。在网络空间内的创新落后，就意味着在新的历史阶段的竞争力落后，这种落后的后果将比工业革命时代的落后更为严重。因此，在网络社会的创新领域，政府要同社会赛跑，中国要同世界赛跑。

构建统一完整的网络社会治理体系。网络社会的关键特征在于其统一高效和跨越时间地域与层级，因此，必须打通现有割裂开来的管理架构，重新整合、构建统一完整的网络社会治理体系。所有与网络相关的领域都应该纳入统一的管理部门管理。由于网络跨越了层级，因此这一管理体系应该也是跨越层级的，从而在整个国内形成完整高效的网络社会治理体制。避免网络社会治理的重复性、散乱性与无效性。通过这种统一的治理体系，也为进一步鼓励创新，构建完整有序的网络社会行为秩序打下制度基础。

战略参考

理解地方治理现代化的五个维度

□ 胡　薇

党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的改革目标以来，国家治理的相关议题得到了普遍而深入的关注与讨论。国家治理的渐次推进逐渐将地方治理尤其是基层治理中的问题凸显出来，如治理真空、选择性治理、行政吸纳治理、治理的泛政治化、治理创新不足和创新扩散效应不强等。如何看待地方治理转型中所出现的问题，进而加快地方治理的现代化转型，成为当下国家治理研究的关键命题。

历史地看，地方治理改革一直在丰富着国家治理的经验，也会“自下而上”地推动国家层面的制度变革。但不可忽视的是，地方治理却面临着与国家治理不尽相同的环境、问题、压力和挑战。由于区域差异性、社会变动性的持续存在，以及各个层面都存在的制度不确定性和多变性，各地地方治理形态存在着巨大差异，很难统一概括。

治理空间

这里主要指的是政策空间，即治理主体在治理过程中所处的政策环境和其能自由行动的政策范围。地方治理的政策空间既有其“有限明确”的一面，即应在中央授权、地方职责和法律法规范围之内，又有其“无限模糊”的一面，即必须要尽其所能、创造条件来维护社会稳定、促进经济发展、回应公众需求。因此，笼统地看，地方治理的政策空间是有弹性的。

当下地方治理的政策空间存在一些问题亟须引起重视：一是政策空间有限，地方政府治理的自由度不够，一些公共事务在中央和地方之间的分配不均衡，出现“有责无权”“玻璃天花板”的情况，导致地方政府治理创新的动力不足、勇气不够，生怕碰触红线。二是政策空间不明确，缺乏明确的法律保护、制度支持和政治保护。三是政策重心不稳，地方治理的随意性较大，短期效应、政绩效应明显，运动式、应急式特征突出。

上述问题主要有三个方面的原因：中央授权不明确，在“中央集权与地方自主权”之间存在着巨大的博弈空间；法治化建设滞后，中央和地方的权责关系没有厘清；评价机制不合理，在上级评价和民众评价之间存在矛盾，在政治绩效与民意表达之间时有冲突。

治理资源

治理资源指的是治理主体在治理过程中所能运用或调动的人、财、物和信息等资源。

治理资源不足是当下地方政府治理的主要问题。一是事权与财权不匹配而导致的“治理责任的日益增加与治理资源有限性之间的矛盾”，它“逼迫”地方政府越来越关注预算外收入尤其是那些并不在统计范围之内的收入，这种偏好一旦形成即会产生更大的治理危机。二是政府治理的人手明显不足。越往下，地方治理的事务越庞杂、分散，但行政人员却并未相应增加，一些公共事务的基层经办能力明显不足。三是治理的技术经验不足。有些地方政府还不能及时适应治理形势的变化，缺乏现代化的治理经验，如与市场、社会合作的经验。缺乏现代化的治理技术，如对民意的掌握、回应技术和对信息的掌控、分析技术等。四是多元治理主体的发育还不充分。当自身资源有限时，政府可以也应该借助社会资源来推动地方治理。但在有些地方，市场或社会力量的发育可能并不充分，如社会组织发育不全，有参与能力的企业不多等。

值得注意的是，不同地区之间所拥有的治理资源具有较大的差异，经济发达地区的治理资源通常好于经济欠发达地区，这种差异往往导致地方治理的不均衡，产生地区间的不平等，尤其是在公共产品的提供方面。

治理结构

治理结构指的是以政府为中心所形成的各种不同治理主体之间的关系结构，包括上下级政府所形成的纵向结构，同级政府之间、政府与社会、市场之间所形成的横向结构。

首先，不同层级政府所面临的治理结构具有明显的差异。在纵向结构上，层级越向下，对上负责的部门则越多，表现为“上面千条线，底下一根针”，因此地方治理结构要比中央层面的治理结构更复杂、更精细；在横向结构上，层级越往下，治理结构则越受到本地经济社会结构的影响，一些新兴的经济和文化精英、集团可能会对地方政府尤其是基层政府的治理行为产生直接影响。如在一些经济发达地区，社区企业甚至会取代政府，履行提供公共物品的职能。当然，那些社会结构比较单一的地区，政府主导则可能依然是主要的治理方式。其次，不同地域的地方治理结构也各不相同，这是由经济社会文化发展环境所决定的。一般来说，经济发展水平更高的地域，对治理的现代化要求更高，治理结构也更加多元化和现代化。

分析地方的治理行为，需要注意其治理结构的层级差异与地域差异，不能强求治理的全国同步性，也不能强求中央和地方的同步性。

治理理念

治理理念指的是对治理现代化的理解和认识，即对治理的多元化、法治化、民主化和协商性、过程性等要素的认识。治理理念有时先于实践，有时则是对实践的总结。

中央和地方的治理理念是存在差异的，其原因首先在于对社会形势的判断具有全局与局部的差异，因此多数地方的治理理念滞后于中央，即使某些地区治理理念比较先进，也往往是对社会形势发展的一种反应。其次则是因为治理任务具有宏观与具体的差别。地方所面对的治理任务更加庞杂、具体，更直接面对多元利益主体和公众需求，矛盾触点更多、压力更大，陷于具体治理任务之中，而较少考虑宏观规划。当然，最根本的原因还在于政策空间的有限性限制了治理理念的发展。

需要指出的是，地方治理理念的现代化程度与其经济社会发展程度、行政人员素质密切相关，因此也呈现出较大的地区差异，还易受到主政人员的影响。这就需要地方政府建立治理的长效学习机制，并通过加强政府问责，建设透明政府、数据政府加以辅助，以不断更新治理理念。

治理成本

治理成本指的是达到治理目标所需耗费的资源与所达到的效果之比。在实践中，治理成本通常被具体化为选择此种而非彼种治理方式所导致的损失或所付出的代价，治理成本高，治理行为产生的几率就小。

地方政府的治理策略与治理成本密切相关。那些资源投入大却耗时长、见效慢的治理方式往往被认为“成本较大”，而经常会让位于一些“短平快”的治理方式，因为后者更容易见到政绩。悖论的情况则是，有些治理项目尽管资源投入巨大，但却是政府中心工作或上级交办任务，即使收效甚微却也可能成为治理重点；而有些并不需要较大的资源投入，但却因为不是首要任务的项目，则有可能被置于治理的边缘地带。而决定是否中心工作或首要任务的，往往是干部评价机制和政绩考核机制。此外，那些区域性或跨界的治理问题，由于无法避免“搭便车”而往往成为无主之地，如环境污染等。

地方治理的成功是国家治理转型的前提和基础，但地方治理却面临着与国家治理不尽相同的现实问题。合理理解地方治理的策略和行为，需要从不同角度入手，改善治理环境，有效推进地方治理的现代化。

国家治理