推广应用PPP模式的主线

□ 李开孟

作为面向基础设施和公共事业建设的项目运作新模式，PPP模式参与主体众多，交易结构复杂，融资成本较高，合作期内可能面临的风险和不确定性因素较多。推广应用PPP模式有三大基本动因：一是吸引社会资本投资，发挥PPP模式的融资功能；二是盘活存量资源，提高公共服务的供给效率；三是将PPP作为推动公共事业领域改革的催化剂。其中，推动体制机制改革创新，是实现PPP模式功能目标的根本途径。

体制机制是当前主要的制约瓶颈

当前，制约我国基础设施和社会事业健康发展的主要环节不是资金不足，而是体制机制障碍。我国推广应用PPP模式，人们习惯于将注意力集中在融资功能方面。

目前，我国各大银行普遍存在信贷资金充裕并急于寻找出路的情况。过去十多年来，通过以地方政府信用为支撑的地方投融资平台进行操作，国家开发银行等金融机构积极为各地基础设施和社会事业项目提供信贷资金支持。申请国内银行贷款，手续相对简单，审查标准宽松，可以灵活操作，促成了全国各地大量基础设施和社会事业项目上马。

按照国务院相关文件要求，需要剥离地方政府平台公司为当地政府进行负债融资的功能，这使得过去十多年来行之有效的通过平台公司为地方政府筹集信贷资金的融资模式走到尽头。但是，我国银行信贷资金充裕的状况并没有改变。国内各大银行大量信贷资金找不到出路。在国际上，我国每年向亚洲周边地区、非洲、拉丁美洲等发展中国家提供大量具有发展援助性质的贷款。积极倡导设立金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行及丝路基金，也是加快推动我国资金走出去，参与世界各国基础设施和社会事业投资建设的新探索。

所以，我国缺乏的不是资金，而是具有财务可持续性的、有价值的投资项目。只要一项基础设施和社会事业项目能够成为具备财务生存能力的建设项目，一定能够非常容易地获得各类资金支持。然而，具备财务生存能力的投资项目的发现，需要靠体制机制的改革创新来完成，包括放开市场、理顺价格机制、改善投融资环境等一系列措施，进行综合施策方能实现。因此，我国推动在基础设施、社会事业和公共服务领域实施PPP模式，不应该将目标定位于解决融资问题，而是应该定位于推动体制机制改革创新，让市场发挥配置资源的决定性作用。

推动体制机制改革的有效工具

鉴于引入社会资本参与项目建设会让当地政府付出很高代价，而且需要制定一个复杂的合作伙伴关系模式，因此，唯有通过深化体制机制改革，才能推动在基础设施和社会事业领域真正落实PPP项目的运作理念，将大量伪PPP项目屏蔽出去。

实际上，国家投资主管部门从国务院2004年发布《关于投资体制改革的决定》以来，一直在积极推动基础设施、社会事业和公共服务领域的体制机制改革创新，先后出台《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》和《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》等文件。但这些政策文件的发布，并没有有效解决基础设施和社会事业建设领域吸引社会资本投资的体制机制障碍，公共建设领域市场化改革的实际效果并不明显。当前，在国家发展改革委和财政部的有力推动下，全国各地掀起了推广运用PPP模式的热潮，应视为推动基础设施和社会事业领域投融资体制改革的重要机遇，进行正确引导，避免短视行为，使PPP模式的推广运用纳入健康发展的轨道。

《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》要求在公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等领域，积极推广应用PPP模式，规范选择项目合作伙伴，引入社会资本，增强公共产品供给能力。《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》要求建立健全政府和社会资本合作的工作机制，包括健全协调机制、明确实施主体、建立联审机制、规范价格管理和提升专业能力。《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》则要求积极引入外资企业、民营企业、中央企业、地方国企等各类市场主体，灵活运用基金投资、银行贷款、发行债券等金融工具，推进建立多元化、可持续的PPP项目资金保障机制。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》则要求政府采用竞争方式依法授权法人或者其他组织，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。相关文件的核心目的，就是强调要通过引入社会资本参与基础设施和社会事业领域投资建设，推动体制机制改革创新。事实上，只有深化改革，才能使PPP模式所倡导的项目运作理念在我国真正落地。

不能忽略体制机制配套改革

引入PPP模式对于盘活存量资产和化解存量债务方面确实能够发挥独特作用，但绝不应该将PPP简单地理解为化解地方投融资平台债务风险的一种工具。忽略深层次的体制机制改革创新，将过去十几年不断积累的地方平台公司债务风险进一步通过各种操作技巧转移给继任者，这种操作并不能真正化解当地债务风险，不符合PPP模式所倡导的建立一种具有可持续性的长期合作伙伴关系的运作理念。将PPP模式用于化解存量债务风险的手段，不能离开体制机制的深层次改革这一根本宗旨。

应通过PPP模式的导入，打破传统体制下信息不透明、权力寻租、效率不高等的弊端。应通过建立责权明晰、相互制衡、公开透明的体制机制，盘活存量资产，发挥现有资产内在的潜在优势，使得存量资产的潜在效益得以发挥。通过增量带动、存量盘活，进行债务重整和资产重组，使得我国基础设施、社会事业及公共服务领域的体制机制改革得以深化，使整个国家在这些领域的治理体系和治理能力现代化水平得以提升，从而使得我国推动建立现代市场经济体制机制的改革目标得以推进。

以体制机制改革拓展资金来源

当前全国出现PPP热，根本原因在于国务院出台相关文件后，各地方急于寻求替代性的融资工具来操作各种基础设施和社会事业项目，为这些项目的资金来源寻找新的融资渠道和窗口。各级政府推出的大量所谓PPP项目，有相当一部分不是真正的PPP项目，而是通过PPP模式进行包装，将大量应该由地方政府或其平台机构实施的项目转由通过PPP模式来实施，或者应该完全市场化的项目，通过PPP模式让政府进一步参与其投资建设和运营，使PPP项目的使用范围严重扩大化，从而背离了PPP模式所具有的无追索权项目融资的本质特征及其运作要求。

基础设施项目实施PPP模式，通过体制机制创新可以策划出具有效率较高、责权清晰、结构合理的PPP合作模式框架，有利于实现拟建项目的真实经济价值，从而使拟建项目具备吸引社会资本以及银行信贷资金支持的能力，发挥无追索权项目融资模式动员社会资本参与项目建设的能力。所以，PPP模式是动员各种潜在社会资本以及银行、基金等各种渠道资金参与基础设施和社会事业项目建设的重要催化剂。真正的PPP模式有助于提高效率，降低成本，为信贷资金本金和利息的偿还提供保障，有利于促进拟建项目的可持续运营，从而使项目所孕育的潜在的提供公共产品和公共服务的预期效果得以实现，并最终使得公众利益得以保证，使项目运作进入良性循环的轨道。同时，通过PPP模式的运用，促进了体制机制的改革创新，有利于参与拟建项目的各种权益资金投资主体获得资金投入预期回报的要求，减少股本资金投入风险，扩大权益资金来源渠道。因此，发挥PPP模式的融资功能，同样离不开体制机制的改革创新。

管理视角

进一步调动地方改革的积极性

□ 储建国

中央各项改革方案出来后，接下来的主要任务就是贯彻执行。2015年年初，习近平在中央深改组第九次会议上强调，要确保各项改革落地生根。由于这一轮的改革是全方位的，领域广、力度大、方案多、任务重，因此，要让其广泛落实到全国各地，是一件难度超常的事情。尽管中国是个单一制国家，地方政府有义务不折不扣地贯彻中央的各项政策，但中国是一个超大规模的国家，纵向治理的复杂性不容忽视。如果地方干部对某项政策不上心，他们也有各种办法消极应对。地方政府在执行中央政策方面拥有某种事实上的主动性。

这是让历届政府都感到头痛的一个问题。毛泽东提倡同地方商量办事的作风，“党中央办事，总是同地方商量，不同地方商量从来不冒下命令”。改革开放之后，权力进一步下放到地方，一方面调动了地方改革的积极性，另一方面也带来了地方各自为政，中央调控乏力的局面。后来，中央通过实行分税制改革，增强了财政力量，并且通过组织和人事方面的柔性控制，保证了中央的统一权威。同时，中央通过下放土地出让金给地方等经济激励方式调动地方发展的积极性。

在各方面改革进一步深化的同时，伴随着经济新常态，地方做事的积极性也下降不少，这是不得不面对的客观现实。李克强在基层调研时，了解到“有些地方确实出现了‘为官不为’的现象，一些政府官员抱着‘只要不出事，宁愿不做事’，甚至‘不求过得硬，但求过得去’的态度，敷衍了事”。就笔者的调研来看，这几乎成了阶段性普遍现象。据有关报道，原本对GDP数字十分敏感的一些地方政府，仿佛一夜之间“脱胎换骨”了，对中央一些微刺激措施，感觉比较迟钝，不愿意去落实。对于中央要求的简政放权，也是变着法儿玩花样，权可以放，但钱不能少，甚至变本加厉多收钱。李克强说：“我听到反映，某个地方本来群众办一项手续需要到现场，交100元手续费，现在改革以后，人不用来了，直接发电子邮件，网上办理，但收费一下从100元涨到500元。”

在以顶层设计为特征的全面深化改革阶段，适当加强中央权威是有必要的，这是改革落地生根的重要保证。但是，如果地方大面积地失去改革积极性，中央权威的加强所产生的积极效果也会大打折扣。

然而，在目前的局面下，地方的改革积极性从何而来呢？客观地说，地方干部在权力的夹缝中有被妖魔化的感觉。有地方干部坦言：“中央是好的，老百姓好的，只有地方干部是坏的。”其实，大部分地方干部并非不想做事，但需要一定的条件：其一，要有事可做；其二，要清楚哪些事可以做，哪些事不可以做；其三，积极做事的干部要受到肯定。

首先，很多地方干部认为，既然改革的导向是更好地让市场和社会发挥作用，尤其是让市场发挥作用，那就意味着政府做事越少越好。经济增长的任务让市场解决好了，政府不用瞎忙活。在放松GDP指标以及简政放权的背景下，这种观念得到了强化。这就是为什么中央采取微刺激时，很多地方干部的态度与以前判若两人的一个重要原因。有人认为，改革在地方遇到阻力主要是因为地方干部对国家治理现代化观念理解不深，跟不上中央的步伐，这有一定道理，但不是主要原因。要地方干部接受治理现代化观念并没有想象的那么困难，而问题在于从这种观念中并不能自动引出需要做的事。尽管做事的主要方向可以明确下来，比如说要从行政审批向监管服务的方向转变，但这种转变需要一定的时间，还需要考虑各地方不同的发展水平和实际情况。因此，在让市场发挥决定性作用的过程中，政府的作用要讲深、讲透、讲足。不能让地方干部认为政府的作用从一个极端走到了另一个极端。

其次，很多地方干部担心：即使我知道哪些事情该做，但现在还是不敢做，因为一方面不清楚上面的意思，另一方面担心周围，因为做事的人容易被别人抓辫子。我们过去鼓励改革者打破条条框框，要闯出一条血路来。现在仍然在鼓励那种敢想敢做，勇于担当的干部，但又强调要懂规矩，对不懂规矩的要严肃处理。二者之间在理论逻辑上是可以不冲突的，但在现实逻辑中则有可能发生冲突。比如说，一个敢想敢做的干部可能在请示、汇报、商量方面有所欠缺，但这就有不懂规矩的嫌疑，就容易受到攻击，甚至受到不公正对待。而在请示、汇报、商量方面做得很多的人，却有可能是个平庸的、不愿意担当的人。因此，要减轻做事者的这种负担，就需要在事情的界线方面划得更清晰一些。正如习近平所说：“需要中央先定调子、划底线的，要按照统一部署及时给地方交底。需要地方先探路子、创造经验的，中央要及时给予授权，有效调动中央和地方两个积极性。”类似的逻辑同样适用于地方上下级政府之间。

再次，我们的确有“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”的干部，但这是一个相当高的境界，更多的好干部也能够勇于做事，但如果因为做事而受到不当打击，做事的积极性就会下降。因此，对于那些看准了有利于国家和地方发展的事情就去做，不怕担责任的干部要给予保护和重用。选拔干部不能搞唯选票论，要把那些勇于担当的人选拔上来。对这些人如果缺乏有效的正面激励，就会打击很多好干部的积极性，不利于改革措施的落地生根。

最后，需要特别指出的是，为了调动地方的积极性，自下而上的因素也是非常重要的，而且在以后会发挥更大的作用。我们要逐步释放正式制度的功能，尤其是要创新一些机制，让人民及其代表通过正常而有效的渠道监督和鼓励干部。

国家治理

大数据如何提升领导力与执行力

□ 张国玉

许多人认为，高层重在领导力，尤其是决策力和决断力。而基层重在执行力，特别要善于把高层的决策意图转化为现实成果。在很大程度上，在许多组织的确如此。但实际上，不管是处于哪个层级的领导者，他们都既需要领导力，又需要执行力。领导力与执行力二者是成正比的，彼此之间难以截然分开。领导力越强，执行力也就越强，反之亦然。在领导工作中能够把领导力和执行力有效结合起来的领导者才是真正卓越的领导者，贯通领导力与执行力重在左脑点燃，右脑引爆。

左脑点燃　找准方向

左脑点燃强调领导者要善于使用左脑的理性思维找准工作的突破口，抓住工作的制胜点。制胜点的选择主要依赖于领导者对所处社会大势和发展方向的深刻洞察，依赖于领导者对面临的主要问题轻重缓急的准确判断。制胜点选准了，决策的方向就对了，执行起来就能事半功倍。否则，方向错了，执行力越强，错得越厉害，做起事情则事倍功半。

找准制胜点首先需要大量的数据和信息。重视数据在领导工作中的运用，尤其是在决策中强调对第一手数据的收集和使用是一切领导者都必须具备的素质，不分时代，无论古今。时至今日，互联网的发展使得调查研究不仅仅可以面对面，还能够键对键。大数据是互联网时代的产物，由于计算机和互联网的普及使得大量的数据能够迅速汇集积累，可以便捷统计分析。决策所依赖的数据不仅有小范围的调查，还可以有大规模的数据。

实地调研和大数据分析各有利弊，应该互补起来，当下的重点是把大数据用起来。调研可能有不实的情况，调研实施可能不实，调研对象可能不说实话。数据背后体现的是人的行为痕迹，一旦形成就相对稳定，很难修改。而且，调研的对象只能是小众，关注的是典型；数据的来源则是大众，只要留有数据，一个也不能少。

大数据应用于领导者的决策能够进一步提升决策的精准度。2014年，某商场举办了一次营销活动，旨在提高商场对有效会员的黏度。大数据团队通过对会员购物偏好的历史分析，把这些客户感兴趣的品牌作为积分兑换目标吸引他们。通过数据分析，商场对这部分顾客群体的主要特点就有了基本把握：一是女性，她们对购物更感兴趣而且能够带来男性客户；二是近一个月没有来过，但历史上都有过购物记录。

领导者在获得决策信息后还需要对信息进行理性分析和综合判断，才能找准致胜点。综合判断时既要了解事物的普遍性，更要把握事物的特殊性，因为特殊性是对自身内在规律的一种揭示。该商场通过数据分析，将此次活动内容发给12万会员中符合其目标受众的1824人，最后实际产生兑换的人数为128人，参与率达7%，而同行业同类促销活动的参与率仅为1%。这就是一次针对部分会员的定向决策。通过大数据分析定向营销，精准制导。不仅提高了营销的效率，而且提升了营销的效果，还可以降低营销的成本。

对企业来说，大数据的出现和运用的大趋势是尽可能实现每一个人在消费产品和接受服务上的“私人订制”。对政府提供公共服务来说也是如此。政府可以根据服务对象的年龄、职业、收入、家庭成员和居住地等数据，利用微信、APP等现代通讯技术，通过手机终端超前向群众主动推送其可能需要的公共服务信息，提高公共服务的精准性。比如：对25岁左右的，可以推送就业留学、护照办理等方面的服务信息；对30岁左右的，可以推送生育服务证登记、初生儿户籍办理等方面的服务信息；对35岁左右的，可以推送幼儿教育、公园场地分布等服务信息，等等。

因此，在决策前，领导者应注重运用左脑的理性思维，系统分析形势，抓住主要问题所在，并利用大数据全面分析，综合判断找准制胜点。制胜点是决定成败得失的方向问题，必须理性判断不能任性而为，这就是左脑点燃的奥秘。在大数据的基础上，有了左脑的准确点燃，在很大程度上就能够解决做决策、搞营销、提供服务等方面费时费力又不讨好的情况，就能解决做领导工作很多时候想当然的情况，做到“弹无虚发”，一击即准。



右脑引爆　团队执行

右脑引爆强调领导者应善用右脑的形象思维引爆团队的激情和干劲，激发大家的智慧和勇气，带领大家去执行决策，实现决策目标。领导力的实质是大家一起干，强调团队的执行力。如果只有领导者的积极性而没有追随者的积极性，那就只能是孤家寡人，难以有所成效。相反，如果能把下属员工的积极性激发起来，就能形成高效的执行团队，无坚不摧，无往不胜。

找到制胜点后，就可以有的放矢了。领导力的本质是一种影响力，能不能影响别人付诸行动，就要依靠领导者的右脑思维来引爆。动人心者莫大乎于情，使人动情最容易的不是逻辑的力量，不是理性的说服，而是诉诸形象思维，通过感性激发。比如，形象的各种符号和打动人心的宣传语言就是调动团队执行积极性的关键，也是右脑引爆团队执行的核心。

领导者应能把握领导工作不同环节的变化，相应重点地使用左右脑。决策之前既要用左脑又要用右脑，用右脑重在跳出来看问题，用左脑重在植根现实做选择；决断时主要靠左脑，综合分析，理性判断。执行时候重点是用右脑，目的是引爆大家执行的激情，既要让大家有意愿干，又要让大家有能力干。右脑形象思维引爆执行的最大优势是执行到位的好处能够让大家看得见、闻得着、摸得到。如此一来，执行的时候，团队成员都有动力，有方向，有方法。

一切卓越领导者都应当是左脑点燃，右脑引爆，尽量把左脑右脑结合起来，融合起来。领导思维千变万化，在理性思维和形象思维中不断地激荡和平衡无疑是领导思维的本质特点。

当然，很多时候，不是每一个领导者都能够有效平衡左脑的理性思维和右脑的形象思维，适时实现左右脑思维的转换。有的领导者以理性思维见长，或技术卓越，或管理过硬；有的领导者以形象思维为主，或长于营销，或长于设计。

建立领导团队的目的在于实现组织“大脑”的平衡思维，注重团队成员的差异化和互补性。一个人再优秀去创业也很难成功，但一个团队去创业成功的概率就大多了。领导力的真谛即在于此：自己要行，团队也要行；领导者既要靠自己，也要靠团队。

领导科学

管理语录

一个老板知道多少关于下属工作的信息与老板的风格、他所处的情况和他对下属的信任有很大关系。如果老板不喜欢听到问题，管理向上的信息流会特别困难。虽然许多人会否认这一点，但是老板常常会发出他们只想听到好消息的信号。如果有人告诉他们一个问题，他们会表现得非常不高兴，通常是非语言的表达。他们会忽略一个人的成就，甚至可能会对那些不给他们带来问题的下属评价更好。

不管怎样，为了组织、老板和下属的利益，上级不仅需要听到成功的消息，也需要倾听失败的消息。有些下属在面对只喜欢听好消息的老板时，会找一些间接的方式让他们获得必要的信息，比如通过管理信息系统。还有的人很注意及时沟通潜在的问题，无论这些问题是以惊喜的形式还是以坏消息的形式出现。

摘自[美]约翰·P·科特《领导力革命》（What Leaders Really Do ?）