PPP模式的国际经验

□ 井　敏

PPP模式自20世纪80年代末以来，作为一种新的市场化的公共服务供给机制在西方国家中被广泛应用，至今已有20多年的历程，期间尽管也有不同的声音、提出过这样那样的批评和质疑，但总体而言还是得到了越来越多国家的认可并付诸实践，不仅有成功的经验，也有失败的教训。

立法先行。法无授权不可为。任何新的行政行为的发生都必须有明确的法律依据。PPP模式作为政府与社会资本合作提供公共服务的新机制，不仅政府自身的行为要有相应的法律依据，社会资本进入公共服务领域更需要明确的法律规定。同时，由于PPP项目投入大，周期长，社会资本也必须依靠法律保护自己以规避风险。实践中，西方国家为了推进PPP项目往往都会先行立法，比如韩国就出台了专门的PPP法及实施细则。英国虽然没有针对PPP模式出台专门的法律，但却制定了一系列非常细致的指导PPP模式实施的政策和指南，包括1992年颁布的《标准化PFI合同》、2004年出台的《物超所值（Value for Money）评估指导》、2008年出台的《基于长期价值的基础设施采购法》以及2012年颁布的《标准化PF2合同》等。日本为了推进PPP项目的顺利进行，也仿效英国陆续出台了《PFI法》《PPP /PFI彻底改革推进计划》等法规和政策，并且在教育、交通、医院等领域也出台了运用PPP模式的相关法律。

我国虽然也有相应的法律规定，但基本上都是部门规章或地方性法规，不仅阶位不高，相互之间还存在冲突。比如对“社会资本”这一PPP模式中最核心的概念，财政部和发改委的界定就表现出了明显的不同，这种状况肯定会妨碍我国PPP项目的推进。如果目前由全国人大制定统一的政府与社会资本合作的基本法条件暂不成熟的话，至少也要法出一门，对PPP项目的主体资格、适用范围、项目立项、管理、收费标准、排他性规定、争端解决机制，以及移交等环节作出系统、统一的规范，以明确PPP各参与方的权利义务，使项目全周期各环节有法可依。

由专门的权威机构负责PPP模式的规制和管理。由一个专门的权威机构来对PPP模式进行统一规制和管理的好处就是它相对独立，因此可以站在公共利益而不是部门利益的视角规制和管理PPP项目，既避免了部门利益的绑架，也避免了政出多门。比如2008年，加拿大政府就组建了国家层级的PPP中心，专门负责协助政府推广和宣传。英国的专门管理机构则历经四次变化，先后于上世纪90年代初在财政部下设立了PPP工作组，1997年成立了特别任务组（Task Force），2000年成立了英国伙伴关系公司即PUK，并于2011年最终整合为财政部下设的基础设施局（IUK），来全面负责PPP工作，包括出台与PPP相关的政策，对基础设施项目进行审批，决定是否采用PPP模式等。

我国虽然在财政部下也设立了一个PPP中心，但权威性显然不够，也没有改变政出多门的现状，目前我国有关PPP项目的规制和管理部门不仅有财政部还有发改委等。比如PPP项目的审批就存在多头监管问题，目前财政部PPP中心主要负责PPP项目方案的物有所值和财政承受能力验证，通过验证的项目报由政府审核，但发改委在将地方政府推介的项目纳入PPP项目库时实际上还要对项目进行一次审核。

确保竞争。竞争是PPP模式发挥作用的前提。我们之所以要用PPP模式取代政府独家供给公共服务的传统模式，最核心的原因就是希望借助PPP模式将竞争机制引入到公共服务的供给之中。所以，西方各国在推进本国PPP模式的发展中都十分注重竞争机制的引入。比如英国在PFI/PPP合同的缔结过程中就专门引入了竞争性对话这一新的程序。英国的这一做法也得到了欧盟的肯定，欧盟在推进欧洲交通基础设施PPP项目的发展中也引入了这一程序性安排。而在美国的政府采购项目中，为了保证一个竞争性市场的存在，更是不惜增加采购和管理成本。比如美国国防部在进行潜水艇的采购中，当面临的市场是只有一个规模较大实力较强的生产商和一个规模较小实力较弱的生产商参与竞标，而实力较强的生产商给出的价格远远低于实力较弱的生产商给出的价格时，五角大楼的选择并不是简单地与实力强大的生产商签订购买合同，而是将购买合同一分为二分别与两个生产商签订，以为未来培育一个更具竞争性的市场。我国虽然也有竞争性投标的相关规定，但投标过程形式化、官员干预、串标、围标等现象经常发生，真正的竞争机制并没有建立起来。

以公开透明预防可能的腐败。由于应用PPP模式的公共服务领域所牵涉的资金量往往很大，社会资本为了获得PPP项目的主体资格，是有可能通过贿赂、权钱交易、官商勾结等手段绑架公共权力来寻求更高利润的。无论是在一些具有天然垄断性的公共服务项目的特许经营，包括通讯、水电气等领域，还是一些外包类公共服务，如垃圾清运、公共交通等领域，又或者一些基础设施的维护运营领域，都可能出现社会资本绑架公权力部门，以共同牟利转嫁成本给公众的可能。所以，就腐败的可能性而言，社会资本参与公共服务的提供并不比政府独家提供更低。

因此，在PPP模式中如何防范可能的腐败问题，也是各国在探索PPP模式中不可回避的课题。而各国探索中一个值得我们借鉴的做法就是尽可能地公开和透明。比如英国2012年颁布的《标准化PF2合同》中，就突出强调了公开透明原则。为实现这个目标，《标准化PF2合同》采取了一系列措施来保证PF2项目实施过程的透明，以让纳税人获取更多的项目信息，比如合同规定政府项目批准过程的全部信息，只要不涉及国家机密或商业秘密等一些按法律规定不能公开的信息之外，全部向公众公开，以接受公众、媒体和相关行业的监督。具体措施包括：要求政府是股东的所有项目，发布年度报告，详细项目信息和财务信息；要求所有社会资本提供实际的和预计的股权回报信息，并在政府网站上发布，对项目进展状态要进行持续更新；出版大众容易获取并理解的以往PPP项目信息等。同时，要求提高投资人资本金回报和长期项目债务的透明度，每年公布政府持有股权的PPP项目详细的年报及财务报告等。

覆盖项目全生命周期的监督和评审。为了保证PPP项目的运行符合物有所值原则，真正为公众提供物美价廉的公共产品和服务，西方国家还建立了覆盖项目全生命周期的监督和评审制度。以英国为例，英国对其实施的PPP项目，无论是在招投标阶段还是运营阶段，都通过法律对服务价格、服务水平、客服帮助平台以及重要事件的监督等提出了具体要求，并通过《PFI合同规范化第4版》对谁进行监督、什么时候进行监督、谁为监督付钱以及监督注意事项等做了具体规定。

此外，英国在《标准化PF2合同》中还规定政府和承包人应对PPP项目进行年度评审和合同效率评审。其中年度评审的要求包括：第一，承包人应向政府报告政府所关心的任何合同问题以及承包人履约情况；政府和承包人应考虑任何进一步改进效率的建议。第二，承包人应提交建议书说明，包括如何处理尚未履约的服务、如何处理年度审核报告中所提出的问题以及政府所提出的其他相关问题。第三，政府要提供关于设施当前和未来运行的要求以及这些要求对服务带来的影响。

合同效率评审的要求则包括：第一，承包人应采取促使服务持续改进的方法，与政府一起工作，识别履约、效率以及设施和服务性能的改进机会。第二，以2.5年为一个周期，承包人和政府一起进行合同效率评审，以保证承包人为政府提供适宜的服务和设施。第三，政府和承包人通过评审会议阐述合同效率概况；讨论效率改进应该关注的事宜。第四，承包人应编制合同改进记录，并在合同效率评审日前30天提交政府。第五，合同改进报告应包括承包人改进服务效率所采取的措施以及将来为合同改进而采取的承包人服务变化和政府服务变化。第六，财务总结，识别所有效率改进机会对成本所带来的影响。这种监督和评审不仅可以有效防止PPP项目偏离合同要求和公共利益，同时又可以随时根据情况变化而作出相应的调整。

管理视角

发挥政府在推动创新发展中的作用

□ 刘　召

党的十八届五中全会把创新提高到国家发展全局核心位置的高度，充分表明了创新在今后我国经济社会发展中的极端重要性。在国家创新发展过程中，政府扮演重要角色。一方面，政府是创新的主体，需要不断推进自身变革，以适应经济社会发展要求；另一方面，作为制度供给主体，政府也是创新的“推进器”，为其他层面的创新提供制度保障。

政府在推动创新发展中扮演重要角色。政府是基于公共利益的制度安排。通过提供各种规则、法律程序和行为规范，政府为促进创新发展提供了强大推力。

培养创新理念。倡导“大众创业、万众创新”，本质上是倡导一种认同创新、尊重创新、保护创新和参与创新的价值理念。政府凭借其强大的动员和宣传教育能力，能够有效促进创新理念的培育与普及，为创新发展营造有利的社会氛围。

激发创新动机。创新动机并非都是自发的，许多创新动机潜藏于人的深层次意识当中，政府有义务通过创设外部环境，譬如提供完备的法制体系，利好的政策导向，持续的科研投入，宽松的社会环境以及畅通的信息平台等，来充分调动人的积极性，发挥人的创造潜能。

整合创新资源。创新工作是一项复杂的系统活动，它涉及人才、资金、技术等要素的互动集成，不同主体、层级与部门的协作配合，以及不同制度机制的协调对接。政府提供的各种制度安排，譬如政府、市场、社会等资源配置机制的综合运用，促进了创新要素的自由流动与有机整合，提升了创新资源的配置效率。

保护创新成果。政府通过立法，对创新成果专有权利加以界定和保护，建立创新成果的使用、补偿与回报机制，是创新行为得以持续的关键。如果没有知识产权保护，创新成果就可能会被随意模仿和抄袭，创新者的根本利益将难以得到保障，创新积极性也会备受挫伤。正是在此意义上，李克强总理强调，保护知识产权实际上是保护创新的火种，是激发创新的热情。

政府治理绩效与创新发展的要求之间存在差距。当前，以简政放权、放管结合、优化服务为主题的行政体制改革取得了一定成效，但与人民群众的期待和国家创新发展要求相比，还有较大差距。

思想转变未能到位，制约了创新理念的与时俱进。传统的管制型治理思维依然存在，现代治理理念尚未确立。对创新的重要性认识不够，对创新的政策与资金扶持力度不足。创新的知识储备欠缺，对于创新存在知识和技能盲区，未能及时更新知识、提升本领，跟上科技发展的步伐。

行政审批仍显繁琐，降低了创新资源的配置效率。一些该放的权力还没有放，审批事项与流程有待进一步精简，审批慢、审批难、环节多的问题仍未能从根本上解决。一些已经出台的简政放权措施，还未能落实到位，“执行梗阻”现象大量存在，“最后一公里”还未完全打通，创新所需的人才、资金、技术等资源还未能得到充分供给和有效配置。

政府监管尚不完善，妨碍了创新成果的更好保护。政府的职能界定仍不清晰，市场监管“缺位”现象时有发生。监管的制度机制不够完善，监管力量缺乏进一步整合。对侵犯知识产权行为的处罚不够严厉，以致创新者的合法权益受到损害，“劣币驱逐良币”的扭曲效应放大。

政府服务水平尚需提升，影响了创新活力的有效释放。公共服务供给体制机制有待健全，市场主体与社会主体的积极性未能得到有效发挥，服务手段方法落后，运用现代信息技术处理公共事务的能力不足，公共物品短缺和公共服务薄弱的现象仍比较突出。

政府治理创新需要系统推进。政府治理创新的本质是制度创新，它涉及政府治理体系与治理能力现代化建设的诸多层面。

重塑治理文化。通过强化政府学习和价值观教育，促成民主、法治、公平、廉洁、开放等创新友好型行政理念的培育与养成，同时以责任行政为导向、以制度伦理建设为重点，推进公务人员行政伦理水平提升。

改革行政体制。优化行政组织结构，打造审批相对集中，执法相对统一，扁平化、便民化的“橄榄形政府”。持续推进审批制度改革，建立健全审批事项清单制度，进一步去除繁文缛节，简化审批流程。推进公务员队伍建设，强化人员的选拔、培训与考评，提升公务人员的公共服务能力与水平。构建公共服务的法治保障，通过立法或相关制度安排，对公共服务的发起、供给、监督及评估等加以规范，推进服务型政府的法治化建设。

再造服务流程。以公民需求为起点和导向，设计公共服务流程，建立健全政府回应机制，发挥企业、社会组织、志愿者以及公民个人的主体作用，推进多元合作治理格局的形成。

升级技术手段。以“每个人为中心”，推进政府3.0建设，主动公开和共享信息，保障公民参与，更加注重沟通与合作。引入大数据理念、思维与方法，推进智慧城市与智慧政府建设，有效整合、分析各种数据资源，提升政府决策水平与管理能力，提高公民对“智慧生活”的感知度与满意度。探索公共服务外包与众包机制，促进公共服务供给的高效化、便捷化、个性化。同时，需增强数据安全意识，完善制度机制，切实保护个人信息安全，防止数据丢失与泄露。

国家治理

第三方评估不能仅是一种衡量工具

□ 颜昌武

良法美策，贵在执行。政策目标的最终实现依赖于有效的执行。近年来，中央三令五申要打通政策执行的“最先一公里”和“最后一公里”，力破“中梗阻”，这固然反映了中央对抓落实的高度重视，也从一个侧面表明，我们的政策在推进落实的各个环节，都遭遇到或大或小的“执行难”的困境。

为切实推动政策落地，在2014年5月30日召开的国务院常务会议上，国务院决定派出督查组，对已出台政策措施的落实情况开展全面督查。应该说，国务院派出督查组督查地方落实中央政策的情况，并不是什么新鲜事。早在1998年，时任国务院总理朱镕基在国务院第一次全体会议上说：“我到国务院工作八个年头了……我八年来的体会，就是要办一件事，不开八次、十次会议就没法落实。如果发一个文件，能兑现20%就算成功了，不检查落实根本不行。”为了防止好政策走样变形打折扣，国务院就以督查组的形式念起了“检查落实”的紧箍咒。

现代政府作为一种庞大的组织体系，纵向层级间具有天然的“信息不对称”的特点。长久以来，我国政务信息依赖于政府系统内部自下而上的报告机制，这就使得下级政府在信息虚报上“有机可乘”。上级政府的困境由此产生：一方面，上级政策的惠民效果取决于下级政府能否有效落实；另一方面，受制于“信息不对称”，上级政府难以准确地掌握下级政府落实政策的真实情况。

国务院向地方派出督查组，不仅传递了一种中央高度重视地方是否抓落实的信息，也是一种以支付高昂信息搜寻成本的方式来评估政策落实情况的手段。但此次国务院督查之所以令人眼前一亮，就是在自查的基础上引入第三方评估，以期为政策落地增添一股原动力。



第三方评估之所以引人关注，是因为它在评估过程中较好地彰显了其独立性与专业性的优势。第三方评估独立性的优势，体现在它与被评估对象没有交集，能有效规避政府既当“运动员”又当“裁判员”而带来的弊端。初步的实践表明，作为一种必要而有效的外部制衡机制，此次第三方评估，的确发现了一些“政府内部监督碰触不到、不敢公开的问题”，让上级领导掌握了“丰富真实、原汁原味的第一手情况”。

作为与人大监督、政协监督和公众监督相并列的一种专业性监督，第三方评估专业性的优势，体现在它显著提高了评估结果的客观性与科学性。评估是项技术活，无论是构建评估指标体系，确立评估标准，还是确定评估实施方案，都具有很高的专业技术含量。

任何评估，都不可避免地要回答如下几个问题：评估什么？谁来评估？怎样评估？为何评估？第三方评估较好地回答了前面三个问题，即外部评估者——相对于作为政策制定者的中央和作为政策执行者的地方而言的第三方力量，如研究机构、传播媒体、利益集团和社会公众等——依靠更加独立和专业的手段，对地方落实中央政策的绩效状况进行评判。

此次第三方评估的效果无疑是显著的，让政策制定者“听到了平常听不到的情况，看到了平常看不到的问题”。更为重要的是，作为公共政策的利益相关者，社会公众或其社团组织如能成为政府绩效的评价主体，不仅是实现公众参与的一个重要途径，更有助于推进国家治理能力与治理体系的现代化。从这个意义上讲，国务院在督查工作中引入第三方评估，其所彰显的开放和接受监督的姿态，及将其视为推进治理方式变革的一种创新路径的眼光，其象征性意义再怎么强调都不为过。

在引入第三方评估之前，绩效信息是否真实可信，不取决于收集信息的一方，而取决于提供信息的一方。第三方评估的引入，较好地解决了这个问题。但是，作为一种外部评估，第三方评估纵使具有明显的象征意蕴，但它只是手段，不是目的，它能搜寻到地方政府的绩效信息，但无法回答作为价值判断的“为何评估”的问题。因为即使第三方作出了客观、专业与中立的评估报告，地方政府会不会、能不能重视评估报告，已经不取决于第三方评估者了，而取决于使用评估结果的政策制定者，取决于政策制定者为何评估。

推行第三方评估的最大考验，在于评估结果能否得到有效的运用。如果评估结果得不到有效运用，引入第四方、第五方评估也无济于事。第三方评估的“结果”本身对被评估对象并不具有必然的约束力，除非评估发起者把这个“结果”加以有效运用，即和问责机制、干部考核等直接挂钩，它才可能最大限度地解决职责不清、推诿扯皮、工作不落实等问题，否则，民间种种“一评了之”“流于形式”“为评估而评估”“为政绩而评估”的质疑之声就会不绝于耳。如民间所担忧的那样：“如果第三方评估监督出很多问题，但是如果找出来的问题既不能和问责相联系，提出的建议也没有有效渠道落实，那么这样毫无存在感的第三方评估就和实际上的围观群众无异，沦为了一件政策摆件甚至‘花瓶’。”有鉴于此，李克强总理强调“决不能让第三方评估报告‘束之高阁’”，相关部门要高度重视评估报告，对问题即知即改，对专业改进意见认真研究，用立行立改的实际行动来推动政策落实。

要言之，如果不涉及“为何评估”的问题，第三方评估就会永远停留于一种政府绩效衡量工具，而无法上升到政府战略治理工具的层面。这就需要我们以第三方评估为契机，着眼于政府治理方式创新，围绕政府职能转变，助推一种以政府绩效评估为核心的新的治理范式的形成。这种新的治理范式，不靠说狠话来“敲打”评估对象，不靠念紧箍咒式的督办督查，而强调化战略为行动，化上级意志为制度约束，化突击检查为常态规范，化政府导向为公众导向，化过程控制为结果导向，从而提升政府治理能力，更好地满足公众对政府的期盼。

（上接1版）

记者：最后想问您一个比较具体的问题。2015年入冬以来，我国东北华北等地先后出现了几次严重的雾霾现象，民众对绿色发展也就格外关心。和以往相比，“十三五”规划将在绿色发展方面将采取哪些不同的措施？

徐绍史：绿色发展是实现永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，也是“十三五”时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作。“十一五”以来，我们在资源节约、环境保护方面采取了很多措施。“十二五”前四年，GDP的能耗、水耗分别下降了13%和24%，二氧化碳的排放累计下降了15%，化学需氧量、氨氮、二氧化硫等也都有较大幅度下降，主要污染物排放总量得到有效控制。但是存在的问题也非常突出，比如，雾霾现象比较严重，去年161个城市的空气质量年均值达标率并不高；水资源的污染，在国控断面上污染的情况还是比较突出的；还有土壤的污染问题。生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，已经成为全面建成小康社会的突出短板。我们要做的事情，一是低碳发展，要提高非化石能源占比，这个比例去年已经达到11.1%，也要鼓励煤炭的清洁利用，形成清洁低碳、安全高效的能源体系。二是节约高效利用资源，强化一些约束性指标管理，从总量和强度两方面来控制。三是采取市场化的手段进行管理，确定水耗、能耗、地耗的一些标准，同时开展水权、碳排放权的交易。我们已经在7个地方进行了碳排放权交易的试点，在其他一些地方也开展了生态补偿的试点。我们也希望加强与境外的企业、机构、地方合作，共同保护环境、加强生态建设。