推进公共安全管理体系建设

在宏观层面，迫切需要把全面推进公共部门整体风险管理作为一项国家战略工作，构建以风险分析与控制为前导的城市新型公共安全管理系统，抓紧建立重特大突发事件应对评估制度。

□ 游志斌

截至1月6日，根据官方发布的信息，深圳光明新区“12·20”滑坡事故已经造成多人遇难，70多人失联，1人获救，30多栋建筑被毁。从媒体报道来看，早在2014年9月24日、10月22日，深圳新闻网就两次报道了“光明红坳村泥头车占道堵路，噪音扰民”的问题，在整个事故风险管理的控制过程中，无论是直接的企业经营与管理方，还是相关的直接监管部门，比如，街道办、环保、城管、公安等部门，都对泥头车排队拉土上山的情况知情，最终却不仅扬尘没有治理好，更没对余泥渣土临时受纳场做好安全预警、防范和有效整改。

把全面推进公共部门整体风险管理作为一项国家战略工作。2015年7月，在光明新区城管局招标采购红坳受纳场的监管项目中，深圳建星项目管理顾问有限公司以95万元价格中标，该公司的主要任务就是辅助光明新区城管局全面履行项目监管。该公司负责人表示，公司9月21号进场后发现“现场填土密实度不够”“有轻微沉降”等诸多隐患，并向光明新区城管局递交日报、月报，提出了这些问题，要求立即整改。另外，2015年1月12日，中标单位深圳市绿威物业管理有限公司提交的《建设项目环境影响报告表》显示，该项目环境风险主要是坝体溃坝风险，并特别提醒，“挡土坝发生溃坝风险主要可能对北侧柳溪工业园和混凝土有限公司的安全造成一定的影响”。由此来看，此次事故事前并非毫无预警。逝者已逝，我们尤需加强对公共安全风险隐患与排查、风险分析与评估、风险监督与整改等环节的全过程管理，并建立与之相匹配的公共部门管理体系，推进公共部门管理范式的系统、科学变革。

一方面，须把推进公共部门风险管理作为现阶段政府施政的一项基本战略。在深入总结类似事故教训的基础上，在中央政府设立或确定相关部门，加强对公共部门风险管理建设工作的统一领导，加强对推进公共部门风险管理工作的整体设计，逐步完善公共事务风险管理、绩效管理和预算支持相配合的制度设计，定期监督与测量风险管理绩效。还需明确推动公共部门整体风险管理建设的工作路线和基本方法，建立和完善各有关部门参加的公共事务风险管理工作制度，制定公共事务风险管理手册或指南，建立对公共事务风险管理推进工作全过程的指导、监督检查和总结改进。

另一方面，须注意完善公共部门风险管理工作的配套制度建设。推动公共部门风险管理方面的立法工作，明确公共部门风险管理的责任主体，规范公共事务风险管理行为，逐步建立公共部门风险管理的专业人才培养和选拔制度，建立公共部门风险管理工作的经费保障制度。建立和完善适合公共部门特点的定性与定量的测量方法及后续矫正与预防分析制度。同时，抓紧开发公共部门风险管理的相关技术工具，建立公共部门风险管理问责制度等系列措施，促进公共部门风险管理工作深入细致、扎实有效地开展。

构建以安全风险治理为基础的城市新型公共安全系统。除了类似滑坡事故，我国城市还面临大规模地震、洪水、大范围停电、群体性事件、恐怖袭击、网络安全等重特大突发事件风险的严峻挑战。因此，需真正把城市安全工作放在城市建设和发展的首要位置，把安全风险治理贯穿到城市规划设计、城市建设、城市运营等各环节和领域。这就需要加强对推进风险治理工作在整个城市管理架构内的整体性、逻辑性、规范化设计，强化和健全城市管理各相关部门的风险管理职能，完善城市管理各部门内部运行的风险控制机制，认真研究、分析和评估相关领域的短、中、长期的风险，探索和确定有针对性、科学实用的风险管理流程及方式方法。同时，需注意提高城市应急服务能力建设，重点加强社区综合风险防范能力的建设，促进公共部门、企业、个人在城市安全风险防范中的合作，增强全社会的整体抗逆力。

另外，针对城市所面临的现实风险，真正促进城市应急准备工作的系统优化。一是以科学的安全风险分析与评估作为制定城市发展战略、城市规划和应急预案等工作的前提和依据，合理确定“城市安全容量”；二是以有效实施和支撑科学的城市安全管理战略、公共安全规划和应急预案为目标来加强和完善相应的城市安全管理资源保障体系建设；三是以规范化、制度化的安全管理培训工作，通过桌面演练、实战演练等多种形式来测试应急预案和完善城市公共安全规划；四是系统总结和分析应急演练、实际的城市灾害应对中出现的各类问题，并结合实际的城市重特大突发事件应对的实际工作和其他城市安全的经验与教训，作为改进和重新修订城市公共安全规划、应急预案和城市安全管理资源评量的科学依据；五是进一步研究和强化应急管理能力标准、绩效评估、民间组织和志愿者、资源保障、应急管理人培训、应急管理科技支撑、智库建设等其他相匹配的制度设计；六是切实增强城市管理部门和全社会的风险管理意识，提高城市管理部门的公共风险沟通能力，努力培育良好的城市风险管理文化。

建立重特大突发事件应对评估制度。2015年以来，我国相继发生了多起重特大突发事件，结合此次滑坡事故，我们更需要把“从教训中学习”真正变为制度设计。从国外的一些实践来看，在卡特里娜飓风之后，美国联邦政府进一步完善了重特大突发事件事后评估制度（AAR）；2011年3月11日，东日本大地震发生后，日本中央防灾会议开展了系统性地评估和调查分析工作，从2011年5月28日至2011年9月28日，先后召开12次部长级专题会议，来检讨期间应对中存在的主要问题，并作为改进其国家应急管理体系的法定依据。2014年，韩国国会在“世越号”沉船事故发生后，对《韩国突发事件与安全管理基本法》进行了大规模修订，明确了在大规模突发事件发生时，由国务总理行使指挥权，加强了新成立的国民安全处在灾害、安全等领域的统筹管理功能，明确了在突发事件应对中地区消防队队长的现场搜救工作指挥权，还通过了查明“世越号”沉船事故真相的《“世越号”特别法》。

对于我国而言，建立国家重特大突发事件后应对制度，既是对事故风险预防与应急准备、监测与预警、处置与救援、事后恢复与救援等环节的总结与回顾，也是对应急指挥与调度、应急响应效率和效能、关键决策、多部门协调与配合、资源整合与使用等重点工作的规范性梳理和评估。

需要注意地是，建立重特大突发事件事后应对制度，不是单纯的事故调查或案例总结，它是着眼于将教训总结制度化，以期能更有效地规范重特大突发事件应对工作，真正提升所有安全管理者的实战水平，以促进我国国家应急管理体系的加快改进和完善，进而推动安全管理工作的科学化、规范化、法治化进程。同时，注意建立重特大突发事件应对中的现场记录工作制度，以做好现场的记录和资料保存、整理工作；引入科技化的手段或工具，研究建立重特大突发事件应对评估信息系统，尽快把重特大突发事件应对工作纳入信息化建设的轨道；研究法定评估、技术评估、即时评估等多种形式（比如，人民代表大会的相关专门委员会，承担针对巨灾应对的总体性、法定评估职责），以及研究引入第三方开展应对评估的工作机制，以促进应对评估工作的科学化、法制化和客观公正性，以尽快改进公共部门安全管理工作，真正防范类似事故重复发生。

管理视角

全面深化改革要讲“两种话”

□ 孔凡义

毛泽东在谈到中央与地方关系时反复指出：“我们要统一，也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家，必须有中央的强有力的统一领导……破坏这种必要的统一，是不允许的。同时，又必须充分发挥地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊。”这后来被总结为，既要统一领导“讲北京话”，又要地方积极性“讲地方话”。本届政府明确把任务确定为全面深化改革，努力实现国家治理体系和治理能力现代化。这项改革范围之广、力度之大、目标之高都远远高于以往，更需要调动中央和地方两个积极性，要讲“两种话”。

但是我们注意到，十八大以来国家治理现代化进程出现了“一头热”的现象。中央层面的改革措施频频出台，国家治理现代化进程明显加快。但是在地方上，国家治理现代化进程明显滞后，一些地方甚至出现了一些懒政、惰政消极应对的现象。有些人认为，这是地方政府改革适应期使然。地方政府观察中央的改革方向和改革信号，研究设计本地方的改革方案等需要消耗掉一定的时间。这有一定的道理，但是更重要的原因还是在于地方政府存在一些不适宜的思想观念。

事不关己的逻辑。这次改革不同于以往改革的地方是，中央首先提出了全面深化改革的框架，是从顶层设计开始的。有些地方就误认为，改革只需要执行中央的路线方针政策即可，不需要地方去研究探索国家治理现代化问题。有些官员认为国家治理现代化是国家大政方针的变化，不是地方政府地方官员应该思考可以解决的问题。殊不知，中央的改革路线图只是确定了改革的基本框架和方向，还是需要地方政府去探索适合本地方需要的具体改革措施。国家治理体系和治理能力的现代化绝不仅仅是中央治理体系和能力的现代化，也包括地方治理体系和能力的现代化。虽然中央治理体系与地方治理体系有一定的共通性，但是它们的机构设置和功能分工是不同的。中央是领导和决策，地方是协调和执行。在具体的改革措施上，地方政府需要探索出一条把中央路线方针与地方特色相结合的道路。所以，国家治理体系和能力现代化绝不仅仅是中央的事情，也是地方需要思考的问题。

“天花板”的逻辑。习近平强调：“我国改革已经进入攻坚期和深水区。要敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，更加尊重市场规律，更好发挥政府作用，以开放的最大优势谋求更大发展空间。”在改革的攻坚期和深水区，无论对于中央还是地方，国家治理现代化都需要更加强大的勇气才能撬动推动改革。相对于中央而言，一些地方干部认为自己“官小权轻”“人微言轻”，没有足够的权力、财力和人力来推动地方国家治理现代化这一深刻的变革。乍一看，似乎有些道理。但是仔细推敲一下，又是站不住脚的。就当前国内社会政治环境来看，中央给了地方政府明确的改革信号，群众对改革的呼声也很高。地方治理改革有良好的社会环境。所以，地方官员和政府是完全可以为地方国家治理现代化做出贡献的，关键还是在于是否有“甩开膀子”的魄力和能力。

“不出事”的逻辑。十八大以来，中央的核心工作主要有两个，一是反腐，二是改革。反腐是清除传统国家治理体系及其不正之风的抓手，改革则是建立现代国家治理体系提高国家治理能力的推手，这是一个破立结合、相辅相成的过程。但是有些地方官员担心，地方治理现代化意味着权力重新配置，需要破除利益藩篱，容易得罪人，成为被举报的对象。于是，他们工作怕失误、怕风险，担心踩到红线、触犯规则，做事缺乏勇气和开拓精神。“只要不出事，宁愿不做事；不求过得硬，只求过得去”。因此就开始“文件式改革”“画圈改革”，造成改革打滑、空转。如果说“事不关己的逻辑”是地方官员对国家治理现代化认识不到位的话，“不出事的逻辑”就是习近平总书记所批评的“为官不为”，是属于腐败问题了。

在当前情况下，国家治理现代化要讲好“两种话”尤其是“地方话”，需要正确处理中央与地方的关系，在理论认识、交底授权和选拔反腐上需要探索一些新方法，调动地方国家治理现代化的积极性。

理论认识。国家治理体系是个有机的系统。从纵向权力关系来看，国家治理体系和能力的现代化包括中央和地方两个层面。中央国家治理体系和能力的现代化确定了国家治理体系和能力现代化的基本方向、基本路线图、基本框架。但是，地方政府仍然需要探索适合自身地方特色的国家治理体系和能力现代化方案、措施和制度。地方国家治理体系和能力的现代化是自身有效改革的保证，也是中央国家治理体系和能力现代化落地生根的基石。

交底授权。其实，地方政府存在的改革疑虑和权力限度问题，习近平总书记已经开出了药方。他指出：“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。”所以，对改革的范围、尺度、进度，地方官员要加强学习领会中央的改革部署。地方探索改革路子确需中央授权的，地方政府可以积极向中央沟通反馈。在改革疑虑和权力限度问题解决的情况下，地方政府完全有足够的社会政治资源来探索、推动地方国家治理现代化。

选拔反腐。调动地方国家治理现代化的积极性还需要对地方干部奖惩结合。对那些敢于担当、勇于改革的地方干部要积极提拔，“要引导大家争当改革促进派，着力强化敢于担当、攻坚克难的用人导向，把那些想改革、谋改革、善改革的干部用起来，激励干部勇挑重担”。对那些推诿怠工、为官不为的地方干部要根据党纪国法对其进行稽查，如有违法乱纪行为要坚决惩处。

国家治理

推广PPP模式力戒只求短期功利

□ 李开孟

推广应用PPP模式的核心，是要建立政府与社会资本之间利益共享、风险共担的长期可持续合作伙伴关系，吸引社会资本参与大型基础设施和社会事业项目建设，深化投融资体制改革。全国各地目前推广应用PPP模式，主要出现两种倾向：一是将本来应该完全市场运作的商业化项目以PPP模式进行包装运作，导致地方政府过度地参与到市场化项目的投资、融资、建设和运营等具体活动；二是本来应该由当地政府承担责任或者在当地政府的监督引导下，由当地平台机构具体运作的项目，却选择通过PPP模式引入社会资本运作，成为地方政府回避责任的一种工具。这些倾向与党的十八届三中全会关于全面深化改革的决定精神不符，并使得PPP模式得以过分滥用，根本原因在于各地推广应用PPP模式过分强调短期功利性目标的实现。



将PPP模式作为化解存量债务风险的工具。为了解决地方政府的融资困境，各地普遍通过设立投融资平台公司的方式，将各种非经营性项目包装成经营性项目，以平台公司的名义进行运作。银行可以不向当地政府贷款，但可以向当地政府成立的投融资平台公司进行贷款，这种做法受到银行的普遍支持。银行普遍存在信贷资金宽裕，非常愿意为具有地方政府信用背书的平台公司项目提供贷款。于是通过这种变通性操作，极大地拓展了各地政府的融资能力。但是，就本质而言，无论对项目进行怎样的包装，非经营及盈利能力不足的项目本身都不可能具备偿还银行贷款本金和利息的能力，项目贷款的偿还义务本质上仍由当地政府来承担。所以，投融资平台公司形成的企业债务，成为地方政府的债务，或者成为地方政府的或有负债。通过这种操作，虽然名义上地方政府没有负债，但实际上地方政府的隐性负债急剧上升，这种状况如果处理不当，就很容易产生类似美国次债危机那样的金融风险，甚至可能诱发系统性的金融危机。

国家相关文件要求，剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务；地方各级政府要认真甄别筛选融资平台公司存量项目；积极运用转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）等方式，将融资平台公司存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目，引入社会资本参与改造和运营，将政府性债务转换为非政府性债务，减轻地方政府的债务压力。因此，解决地方政府存量债务问题，化解当前地方政府偿还债务压力，成为PPP模式的一项重要功能。

将PPP作为地方政府融资的新工具。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》要求剥离地方政府投融资平台公司替当地政府进行融资的功能，尤其强调地方政府不得再继续以融资平台公司为载体进行负债融资，同时要求推广使用政府和社会资本合作的PPP模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》进一步要求推广使用PPP模式。《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》提出尽快形成有利于促进PPP模式发展的制度体系，由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。这样一来，在剥离地方平台公司融资功能的新形势下，PPP模式有可能演化为地方政府为基础设施和社会事业建设项目筹集资金的一种融资方式。

适用PPP模式的基础设施项目具有投资规模大，建设周期长，投资回报慢等特点。一个完整的PPP交易结构，应该包括项目设计、融资、建设、运营、维护、移交等项目周期不同环节的各项活动，是一种结构复杂的项目运作模式。其中，融资只是项目运作众多环节中的一个环节。如果过分强调把PPP作为筹集资金的一种工具，而不考虑其他环节的合理安排，就会引发各种风险和不确定性，使得项目的运作难以构建一个具有长期可持续的框架结构体系，并在PPP项目未来的运营中产生各种风险，体现了鲜明的短期功利性特征。

地方政府没有做好真正接受PPP理念的心理准备。我国在推进基础设施及社会事业投融资体制改革的过程中，BOT模式的引入先于PPP。BOT就其字面含义而言，主要强调的是项目能否建成（Build）、能否进行有效运营（Operate）、能否顺利移交（Transfer），强调的是项目周期不同阶段的具体活动，PPP则强调的是在合作主体之间能否构建一个可持续的合作伙伴关系。如果在BOT的项目运作结构设计中充分考虑了有关参与各方的权利义务关系、风险和利益分担机制、构建了具有可持续合作伙伴关系的项目架构，那么这样的BOT就是PPP。否则，如果在BOT运作结构设计中，仅考虑项目运作各阶段的活动，而不考虑这些活动背后所蕴藏的各种关系如何建立，BOT项目的未来实施就可能带来一系列的风险和不确定性，导致项目运作失败，而这就是PPP模式所竭力避免的。

在基础设施和社会事业投资建设领域，各级政府部门事实上更愿意接受的是传统的BOT理念，而不是PPP理念。也就是说，人们实际上所关注的是各种基础设施及公共事业项目在本届政府任期内能否建成（B）、能否顺利运营（O），至于项目各方的权利义务关系如何进行妥善处理，工程贷款的本金和利息能否按期偿还，风险如何分担，如何在未来20年甚至是30年的漫长时间内维持具有可持续性的合作伙伴关系，对诸如此类的问题缺乏认真研究和对待。

全国各地曾普遍采用BT模式来运作基础设施和社会事业项目，这种模式的突出特点，就是由项目施工单位利用自有资金或通过银行贷款融资等方式筹集项目建设资金，通过招投标等途径获得当地政府的项目建设施工合同，对项目进行工程建设并获利。项目完工后根据工程造价及一定的回报水平，把项目转交给当地政府，这种建设和移交的BT模式，显然是属于BOT系列模式的类型之一。

但是，BT模式不属于PPP模式的范畴，因为BT模式没有构筑一个当地政府和项目实施主体之间的长期合作伙伴关系。项目建成后，施工单位按照一定的对价将工程转交给地方政府，同时移交过去的还有项目运营期的各种风险，贷款本金和利息的偿还责任以及其他各种责任和义务，并最终由当地政府来承担。这种模式不利于当地政府规避项目实施阶段的各种风险，但是却得到了各地政府的热烈响应和广泛应用，就是因为本届政府对项目未来长期可能面临的各种风险，并不特别予以关注。政府关注的是一些短平快的项目建设活动，关注项目能否建成，而不关注项目本身可能蕴含的各种风险。施工单位关注的则是其能否获得工程建设的承包合同，至于工程建设后如何运营、如何规避长期风险则不是施工单位的关注重点。BT模式在我国的广泛使用，是我国各级地方政府还没有做好接受PPP理念心理准备的重要例证。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。将PPP理念真正落到实处，而不是沦为解决眼前短期问题的权宜之计，这就需要进行系统化的体制机制改革，让PPP模式所倡导的项目运作理念在我国真正落地。