编者按：目前，我国对PPP模式的应用主要集中在新建基础设施投资领域，但如果把PPP模式仅仅理解为政府与社会资本在新建基础设施投资领域的合作，则显然过于狭隘。

PPP模式适用领域的新变化

□井　敏

目前，包括中国在内的很多国家对PPP模式的应用主要集中在新建基础设施的投资领域，包括公路、地铁、桥梁、隧道、污水以及垃圾处理设施的投资等。由于这些基础设施的初始投资规模大、建设周期长，单靠政府财政投入已经不能满足人们的需求，因此，由社会资本参与投资，与政府组成伙伴关系共同提供此类公共服务确是PPP模式的优势所在，但如果把PPP模式仅仅理解为政府与社会资本在新建基础设施投资领域的合作，则显然是过于狭隘了。

另外，PPP模式作为政府与社会力量合作供给公共服务的一种新模式，第二个P即private既可以是拥有资本的企业，也可以是其他没有资本优势但却拥有技术、专业和管理优势的社会组织。李克强总理提出的“将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担”之表述也表明，参与公私合作的社会力量显然并不只限于拥有资本的企业，也包括政府与其他社会组织的合作。事实上，美国联邦政府二战之后的每一项主要政策和计划几乎都是通过公私伙伴关系进行管理的，而其中大量的合作者都是社会组织。公私伙伴关系的优势在于它能整合更多的社会资源，既包括资本资源，也包括技术、专业、管理和人力资源，共同供给公共服务，以实现多元主体合作供给的新格局，并通过这种多元主体合作供给所必然带来的竞争来改进公共服务的供给质量和效率。西方政府的改革实践也已在更广泛的领域证明了PPP模式的这一优势。

原有基础设施的改建、扩建以及管理和运营领域。据统计，1984年至1994年间，世界范围内以PPP模式对基础设施的投资共计6650亿美元，其中针对原有基础设施的投资就占了一半。而在对原有基础设施的管理和运营方面，各国更是在大规模地使用着PPP模式。

运营的这些基础设施基本都拥有这样的特点：一是具有天然垄断性；二是具有规模效应；三是产品与公民的生活息息相关。对于这类准公共产品的运营如若完全私有化，则往往会使其失去公共属性，从而损害公众利益。但若将这些基础设施完全交由政府来管理和运营，则又形成了垄断，而只要是垄断它就逃不出垄断与生俱来的弊病，包括不按市场规律办事、服务态度差、价格高、管理低效等等，所以引入PPP模式就可在不改变所有制性质的前提下，政府仅仅将其经营和管理的权力通过合同的方式外包给某个社会组织，并准许其向使用其产品和服务的用户收费以获取利润。

这种模式的优势在于：一是可以借助社会组织之间的竞争，提高基础设施运营的效率和质量，因为只有那些能提供物有所值服务的社会组织才能得到政府外包的合同。二是政府可以通过合同的签订保留对社会组织提供产品的定价指导权和监督权，以确保该产品的准公共性。三是可以借助社会组织所拥有的先进技术、专业知识和管理经验提高基础设施的运营水平。

事务类公共服务的供给领域。事务类公共服务供给领域PPP模式的使用主要是合同外包或购买。这已是西方各国公共服务市场化和社会改革中最常用的一种PPP模式，即政府将原来由自己生产的公共服务通过合同的方式外包给某一社会组织，并根据社会组织提供的公共服务质量和数量以财政支付的方式购买该社会组织提供的服务。承包政府公共服务的社会组织既可以是营利性组织，也可以是非营利性组织。这类服务主要包括公共交通、垃圾清运、环境保护、医疗救助、社会保障、图书馆、公园的管理与维护、公共项目的论证与规划，以及一些面向弱势群体的公共福利项目，如为无家可归者提供避难所、精神健康和智障项目、毒品和酒精治疗项目、日托设施的经营、为无家可归者提供食物、老年人项目、儿童福利项目、公共与老人公寓等。这其中大量的尤其是面向弱势群体的项目都是由非政府组织甚至是慈善组织及志愿者来提供的。大量的社会组织包括慈善和志愿者参与公共服务的提供不仅减轻了政府财政压力、改进了公共服务的质量，更重要的是它还激发了社会组织包括公民个体参与公共事务治理的热情，从而真正实现了公共事务的多元共治格局。

事实上，由于这类项目往往具备数量和质量标准较容易界定以及生产商在市场上相对充盈这两个特点，很多国家也明确规定此类公共服务必须要借助社会力量来生产。比如美国1955年就正式发布了一项政策规定：“如果某些产品或服务能够通过正常商业渠道从私人企业采购获得，联邦政府就不得开展或继续从事此类商业性服务。”目前美国各级政府的管理层都在广泛的运用合同外包，统计数据显示，美国最少存在200种公共服务是由私营部门提供的。英国也在1988年通过《地方政府法》规定生活垃圾收集、街道清洁等6项基本的市政服务必须通过竞争招标来安排。十八届三中全会也提出：“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。”由此观之，事务类公共服务应该由政府与社会组织合作供给已经成为共识。

教育、医疗等基本公共服务的供给领域。所谓基本公共服务就是每个合法公民无论其出身、社会地位和支付能力如何，都可以大致均等享受的公共服务。由于其公益性质，营利性组织是没有动力介入的，只能依靠政府以及少量的慈善力量。这样，政府几乎成了这类服务的唯一供给主体，但政府的垄断性供给也就很难避免服务态度差、服务质量低以及资金浪费等弊端。比如在英国全民免费公立医院的垄断性经营中，医院不仅没有改进服务质量和效率的动力，有时甚至会故意降低服务质量和效率，因为如果其服务质量好效率高，就会吸引更多的消费者，这就给自己增加了工作负担，相反，如果其服务质量差效率低，到这里来寻求服务的消费者自然就会减少，而这恰恰可以让他们工作更轻松。因为，在拨款一定的前提下，消费者越少其相对收益就越高。

为了改变这种劣币驱除良币的现象，英国在其公立医院系统、美国在其公立学校系统开始引入私人资本参与竞争。其主要做法就是以代用券的引入改变了拨款方式，由原来的拨款给服务供给单位，转变为拨款给每一位消费者。以美国的公立教育为例，每个有学龄儿童的家庭都会得到一张与学龄儿童的学费相当的代用券，持此代用券的家长可以将他们的子女送入任何一类学校，无论是公立学校、私人学校还是特许学校。家长在将孩子送入学校的同时也将代用券交付给学校，学校就可以凭此代用券到发券的政府机构兑换相应数量的现金。这就意味着公立学校若吸引不到足够的学生就会面临缺少资金而难以维持的命运。这种做法实际上是通过代用券这一媒介，让私人资本参与到了基本公共服务的供给之中，并形成了公私之间的合作与竞争，迫使公共组织改进服务质量。

所以，PPP模式的使用并不仅限于新建基础设施的投资领域，而且由新建基础设施的投资领域延伸到其他公共服务领域也已经是一种世界趋势。以PPP模式开始最早运行也较为规范的英国为例，目前其PPP项目的适用范围已远远超越了基础设施投资领域，开始向其他公共服务领域延伸，包括国防、公共秩序、娱乐文化、教育等。2005年以后这种趋势更加明显。以2005年至2009年为例，从PPP项目金额上看，作为基本公共服务的教育领域和卫生领域占比分别是27%和25%，而作为基础设施领域的交通占比仅为17%；从PPP项目数量上看，作为基本公共服务的教育领域和卫生领域占比分别是35%和34%，其他一般公共服务领域占比14%，而作为基础设施的交通运输仅占4%。所以，无论从项目金额还是项目数量上看，近年来教育和卫生这两个基本公共服务领域的PPP项目占比均超过50%。

管理视角

突发事件分级响应标准应回归本位

□张　磊

“分级负责”是我国应急管理体制的五大内容之一。根据《突发事件应对法》（以下简称《应对法》），四大类突发事件按照社会危害程度、影响范围等因素，分为特别重大（I级）、重大（II级）、较大（III级）和一般（IV级）四级。至于四级突发事件的分级标准是什么，响应主体分别是谁，《应对法》并没有明确界定，而是规定“突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定”。

在实践中，突发事件的分级标准制定工作由各类应急预案完成。我国应急预案制定依据的是分类管理原则，包括总体预案、专项预案、部门预案、地方预案、企业预案等类别。突发事件的分级标准在不同类别的应急预案中被具体化。各类预案所制定的分级标准不一，但基本依据大同小异，如伤亡情况、经济损失、生态影响、跨区域（流域）等。如果独立地考察单个应急预案，其所制定的分级标准都是合理的，但如果系统分析某一层级政府的预案体系，不同类型突发事件的分级标准设定所产生的问题就比较复杂。

事件性质确定容易“扯皮化”。事件的性质确定决定启动预案的类别。按照分类管理原则，属地政府在获知事件发生信息之后第一反应是要确定事件的性质。事件性质决定了启动哪个应急预案，由哪个分管领导牵头处置，信息报告的内容和渠道选定，响应级别的确定，等等。然而，由于突发事件在初期往往原因难以查明，容易产生因事件性质的难以确定而引发的“扯皮”问题，但同时事件处置的需求又十分迫切。比较典型的案例是2015年6月1日发生的“东方之星”号客轮翻沉事件，湖北省、重庆市、交通运输部、湖南省等先期都在为事件应对主体是谁而产生不同意见。与此同时，事件到底属于气象原因引发，还是安全生产事故，适用什么应急预案，也是意见分歧比较大的问题。

分级负责标准确定难以科学化。事件级别决定了哪个层级政府需要响应。以I级响应启动的人员伤亡标准为例，地震灾害为“300人以上死亡（含失踪）”的，“由灾区所在省级抗震救灾指挥部领导灾区地震应急工作；国务院抗震救灾指挥机构负责统一领导、指挥和协调全国抗震救灾工作”。地质灾害为“因灾死亡30人以上”，最高响应措施是“国土资源部组织协调有关部门赴灾区现场指导应急防治工作，派出专家组调查地质灾害成因，分析其发展趋势，指导地方制订应急防治措施”。安全生产事故灾难为“造成30人以上死亡（含失踪），或危及30人以上生命安全，或者100人以上中毒（重伤），或者需要紧急转移安置10万人以上”的，“由国务院安委会办公室或国务院有关部门组织实施”。这表明，不同类别事件在级别上的响应标准各异。且不讨论上述响应标准设定的科学性，不同事件响应标准的差别让属地政府难以适应，需要对照不同标准：第一，上报信息，套用报告模板；第二，确定事件级别，是否需要上级响应；第三，确定牵头领导，由哪位分管牵头。其结果是，属地各部门常常在事件初期都在观望，等待主要领导确定事件性质、牵头领导、响应级别，而丧失了救援的良机。

分级响应内容规定难以具体化。即便是同类别的突发事件，在不同地区、不同时间发生，其产生的结果、需要采取的应对措施也不可能相同。这决定了各类应急预案中对不同级别事件的响应内容的规定只能是原则性的，无法科学化、具体化、定量化地界定。国家层级的应急预案基本上只规定了I级响应的内容，主要是宏观地、原则地界定中央政府或部门在I级响应时需要做的主要工作。至于II级响应以下的内容界定，各类预案都把权力下放给了省级政府。由于种种原因，各类省级应急预案只是明确了四级响应的主体，通常是：I级，由省政府报国务院启动；II级，省政府；III级，市政府；IV级，县政府。对于不同响应级别的内容，绝大多数应急预案的规定仍然是原则性的，多数上是对国家级预案规定内容的小修改。这就导致了应急预案“上下一般粗”的现象，也使得应急预案难以发挥其本应具有的预防和准备功能。

指挥权归属是多层级响应难题。按照分级负责原则，只要发生较大级以上的突发事件，理论上就需要多层级政府按照相关标准分级响应。在实践中，一旦出现了多层级政府同时响应的情况，对于属地政府而言，最大的难题是如何确定指挥权问题，即由谁来负责指挥。例如，当发生特别重大事件，国务院派出了工作组时，指挥权到底是在省里，还是转移到工作组？实际上，根据《应对法》的属地管理为主的原则，应急指挥权并不因响应级别的提升而发生转移。然而，出于现实的行政级别考量，属地政府的主要领导不得不考虑与前来指导的上级政府工作组领导的关系。这也是为什么有时候“救援总指挥是谁”连指挥部成员都不知晓的原因之一。

实际上，无论什么分级标准，突发事件应对都是政府的责任。无谓的分级标准，已经在实践中产生了阻碍事件先期救援的现象。突发事件的分级响应标准应当回归本位，即按照《应对法》的规定执行。



各级政府按需启动响应。只有在属地政府需要并提出请求时，上级政府才响应。根据《应对法》，属地政府的“需要”，指的是其能力不足以应对事件时。“突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作。”如果属地政府没有提出请求，表明其有能力应对事件，上级政府不应干预事件应对，以减少属地政府在救援黄金期内对接上级领导的成本。属地政府需要按照“守土有责”“守土负责”“守土尽责”的要求，尽最大努力应对好事件，并在研判超出能力范围时及时请求上级政府响应。在特殊情况下，如上级政府认为属地政府刻意隐瞒事件规模，或经过研判认为属地政府能力无法应对时，可以启动响应。按需响应，既消除了为确定响应级别的“扯皮”，又可避免响应过度或响应不足。

跨区域事件提一级响应。对于跨区域突发事件，出于统一领导、指挥、协调的需要，上级政府应当启动响应。《应对法》要求：“县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责；涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。”在跨区域突发事件应对中，属地政府依然需要对辖区内的指挥和资源协调负责，上级政府则协调涉及跨区域的内容，并在政治上肩负对事件整体应对的责任。

多层级响应指挥权不变。高级别的应急响应启动，出现多层级政府共同应对时，按照属地管理为主原则，各层级政府在各自所辖区域内负责指挥。在事件处置层面，上级政府并不替代属地政府的指挥权，而主要协调应急资源，保障属地政府应对事件的需要。但在社会情绪管理层面，上级政府由于代表了更高的权威，需要积极参与，如慰问灾民、慰问救援人员等，以更好地稳定社会情绪。

管理法则

坚决打赢脱贫攻坚战

（上接1版）

政策明确。出台了脱贫攻坚的政策体系，打出政策组合拳，加大财政专项扶贫投入力度，加大金融扶贫力度，完善扶贫开发用地政策，发挥科技人才支撑作用，广泛动员社会力量，合力推进脱贫攻坚，大力营造良好氛围，为脱贫攻坚提供强大精神动力。

责任明确。《决定》系统明确了中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。要求省、市、县、乡、村五级书记一起抓，层层签订责任书、立下军令状。加强中央对省区市党委政府扶贫开发工作成效的考核，建立年度扶贫开发工作逐级督查制度，对未完成年度减贫任务的省份要对党政主要领导进行约谈。

记者：最后，请您具体介绍一下，贯彻落实中央决策部署，下一步的扶贫开发工作都有哪些重点任务？

刘永富：大政方针已确定，我们面临的任务，就是全力以赴抓落实。我们将在党中央、国务院的坚强领导下，扎实工作，奋力拼搏，开好头起好步，坚决打赢脱贫攻坚战，确保贫困人口早日脱贫、贫困县早日摘帽，与全国人民一道迈入全面小康社会。

建设五个平台。一是建设国家扶贫开发大数据平台。大数据平台是精准扶贫、精准脱贫工作的基础和前提。要扎扎实实组织好建档立卡“回头看”，提高数据质量，运用现代信息技术手段，解决真扶贫问题。二是组建省级扶贫开发融资平台。在省一级设立扶贫开发投融资主体，筹集资金用于脱贫攻坚。三是建设县级扶贫开发资金项目整合管理平台。以扶贫规划和重大项目为引领，以县为单位，整合财政、金融、社会资金用于脱贫攻坚，提高资金使用效益和透明度。四是建设贫困村扶贫脱贫落实平台。做强基层工作平台，确保中央决策部署落实到户到人。五是建立社会扶贫对接平台。建设社会扶贫信息网，运用信息化手段实现扶贫脱贫需求与社会资源有效对接。

建立完善三个机制。一是完善考核机制。中央将出台对省区市党委和政府扶贫开发工作成效考核办法，指导地方完善对贫困县的考核办法，建立东西部扶贫协作和定点扶贫工作考核评价机制。二是建立贫困退出机制。对贫困人口、贫困县和贫困村的退出，国家将制定指导意见，明确退出标准和程序，确保脱贫质量，具体由省里组织实施。三是建立第三方评估制度。邀请科研机构、社会组织对脱贫攻坚政策落实和相关工作进行第三方评估，发挥社会监督和舆论监督的作用。

开展七大行动。按照精准扶贫、精准脱贫的要求，推进行业扶贫工作。教育扶贫行动，提高贫困群众的技能和自我发展能力，努力阻断贫困代际传递；健康扶贫行动，提高贫困群众的健康水平和生产生活能力，努力防止因病致贫、因病返贫；金融扶贫行动，努力解决贫困户、合作组织、扶贫龙头企业贷款难、贷款贵问题，支持贫困群众通过发展产业脱贫，同时支持地方政府集中力量办大事；交通扶贫行动，出台特惠政策举措，支持贫困地区重大交通项目建设，重点帮助贫困村全面解决通村路、村组路硬化问题；劳务协作对接行动，鼓励东部地区和大中城市吸纳贫困劳动力就业，并提供后续配套服务，促进贫困人口通过转移就业脱贫；百县万村行动，组织中央企业帮扶革命老区1万个贫困村，解决水电路等问题，实现率先脱贫；“万企帮万村行动”，组织万家以上民营企业与万个以上贫困村建立结对帮扶关系，不脱贫不脱钩。

推进十项工程。坚持分类指导，因地制宜，因户因人施策的原则，组织实施10项精准扶贫工程：整村推进工程，职业教育培训工程，扶贫小额信贷工程，易地扶贫搬迁工程，电商扶贫工程，旅游扶贫工程，光伏扶贫工程，构树扶贫工程，贫困村创业致富带头人培训工程，龙头企业带动工程。

管理语录

有一个倾向于不清晰表达期望的老板会很累。但有效的管理者会想办法得到信息。有些人会起草一个详细的备忘录，把他们工作关键的方面写进去，然后把它呈送给老板批示。他们接下来会面对面地就备忘录中的各条目与老板讨论。这样的讨论通常会让老板所有的期望浮出水面。

在面对不愿意清晰表达期望的老板时，还有些有效的管理者会主动与老板进行一连串有关“好的管理者”和“我们的目标”的非正式的讨论。还有一些管理者会更间接地通过那些过去为老板工作过的人获得有用的信息，或者通过老板向他的上级做出承诺的正式的规划制度中获得。当然，你应该根据你对老板的风格的理解来选择获得信息的方法。

形成一系列有效的互相期望还需要你与老板沟通你的期望，明确这些期望是否切实可行，并影响老板接受那些对你重要的期望。如果你的老板是一个有超凡成就的人，能够影响老板重视你的期望就特别重要了。这样的老板常常会设立不现实的高标准，需要下属把它拉回现实。

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