如何确保国有企业有效参与PPP模式

——以广深港高速铁路香港段建设为例

在这样的PPP项目中，双方投入的都是公共资源，无论是政府的投入还是企业的投入，公众都有知情和监督的权利，因此对此类项目的信息也应该有更公开的发布机制，这是公众对项目监督的前提，也是保证所有公共资源真正实现物有所值的需要。

□ 井　敏

PPP模式的第二个P是否包括国有控股企业，在我国一开始就存在争议，众说不一。基于中国的现实，一方面国有企业数量大，很多已经在基础设施和公用事业领域从事准公共品的生产和提供；另一方面，国有企业的资金也很雄厚，在一些需要较大资金投入的大型基础设施的建设和运营领域，国有企业有其天然优势，因此在我国探索和推进PPP模式的今天，完全将国有企业排除在外并不现实。但基于国有企业和政府之间的特殊关系，在将其引入PPP模式中时应该对其实施更严格的约束，而不能想当然地基于对国企的信任等闲视之，这样就很可能导致PPP模式的运行不畅，甚至失败。香港在建设广深港高速铁路香港段时出现的问题应该说已经给我们提了醒。

广深港高速铁路香港段是中国广深港高速铁路位于香港的部分，起于香港西九龙填海区西九龙总站，止于香港与深圳的边境，总长26公里。香港特区政府于2010年1月与香港铁路有限公司即港铁签订委托协议，这显然就是一个国有控股企业参与基础设施建设和运营的典型案例，因为香港政府是港铁的董事和最大股东，拥有港铁公司约76%的权益。然而，一向以高效、便捷、自我盈利能力强而广为大家称颂的港铁在此项目中却状况百出。

首先是2014年4月15日，港铁召开新闻发布会宣布，因恶劣天气影响，工程将延误至少9个月至2016年完工，造价也从650亿港元提升至715亿港元。一年之后，2015年6月30日，港铁又向香港特区政府提交了一份要求修订工程费用和工期的报告，其中工程预算总额提高至853亿港元，完工时间也将延迟至2018年第三季度。至此这条长度仅26公里的铁路线造价较工程最初预算高出了31.23%，平均每公里造价高达32.81亿港元（约合26.24亿元人民币），是其接驳的广深段平均每公里造价仅2亿元的十几倍、日本新干线的4倍、德国科隆法兰克福高铁的近12倍。从工期上看，京沪高铁每年建设400多公里，而此段香港高铁若按现在预计的完工日期计算每年建设进度仅3公里。该项目的不断延期和提高工程造价纵然有诸多客观因素，但最终还是激怒了媒体和公众并演化为公共事件。

这不能不引起我们的深思，一向以高效、盈利能力强著称的港铁在这个PPP项目中已经遭受重大挫折，又如何确保我们的国企在PPP模式中有效发挥作用呢？

更合理的风险分担。由于国有企业与政府之间的特殊关系，政府与国企之间的风险分担就必须有更合理的规定，否则很可能导致承建者国有企业不注重成本意识导致成本大幅攀升，而一旦形成高昂的建设成本，之后无论形式上由哪一方承担，最终都只能是纳税者也就是政府承担。所以，在国有企业作为PPP模式的其中一方时，要有更合理而刚性的风险分担协议。一般来说，项目的建设、运营风险应该由社会资本（在这里就是国有企业）承担，法律、政策调整风险应该由政府承担，自然灾害等不可抗力风险则由双方共同承担，这是比较合理的风险分担模式。实际上在此项目之前，香港所有铁路项目采用的都是这种风险分担模式，即由港铁或其他相关企业负责项目的融资、设计、建造和营运。

正是在这种较为合理的风险分担模式下，自1998年以来，港铁和九铁公司已经建成10项大型铁路工程，虽完工时间略有延误，但均未超出预算。港铁也由此得到了高效、便捷、自我盈利能力强的美誉。而此项目却采用了一种新的风险分担模式。在此模式下，政府支付项目的工程费用，并承担建造风险。港铁则受政府委托，负责管理项目的各个方面，包括铁路的设计、建造、测试和通车试行。该项目竣工并移交后，政府会邀请港铁公司根据另一份经营权协议，营运铁路服务，营运风险由双方共同承担。这种风险分担模式实际上就意味着，香港政府几乎是建设风险唯一的承担着，而承担建造责任的港铁却置身事外。因为，按照双方签订的协议，政府虽然有权就港铁违反协议或疏忽所导致的损失提出索赔，但上限却限定为港铁按协议收到的项目管理费及其他费用，而此项目的管理费仅45.9亿港元，也就是说无论港铁因违反协议或疏忽导致的损失多大，香港政府最多只能向其索赔45.9亿港元，而目前该项目已经超支203亿港元，这之间近160亿港元的缺口由谁来承担，已经成了公众关注的焦点。这种风险分担模式或许就是此项目在建设阶段就状况百出的最根本原因。

更公开的信息发布。由于采用PPP模式的工程都是公共工程，且其涉及资金量也很大，因此在各国推行PPP模式时，即便是对私人资本参与的项目也都有明确的信息公开要求。如果说人们对私人资本参与PPP模式信息公开的要求，是基于对政府作为其中一方而投入的公共资源所享有的知情权和监督权的话，那么人们对国企所参与的PPP项目信息公开的需求将会更为强烈，因为在这样的PPP项目中，双方投入的都是公共资源，无论是政府的投入还是企业的投入，公众都有知情和监督的权利，因此对此类项目的信息也应该有更公开的发布机制，这是公众对项目监督的前提，也是保证所有公共资源真正实现物有所值的需要。

但在香港高铁项目的建设阶段，港铁显然并没有严格遵循这一要求。整个工程的进展情况以及是否可能存在延期及工程费用的增加等相关重要信息，不要说媒体和公众并不清楚，甚至连政府相关方都被蒙在鼓里。比如运输及房屋局局长张炳良就回忆说，2013年11月20日，他和路政署开会后认为，基于当时的工程进度评估，高铁通车时间很有可能会在2015年之后并打算向立法会报告相关情况。但11月21日，港铁的行政总裁致电给他，强调所有工程仍有可能如期完成。港铁“拍胸脯”保证能完成，致使张炳良“疑中留情”，最终没有将延误的可能性告知立法会和公众。

也正因如此，有媒体甚至质疑香港政府和港铁在此事上是否存在合谋隐瞒，知情不报。因为早在一年前，便有传闻指责港铁大规模延误和超支，但港铁和政府都坚称2015年可通车。此事件已令素来以公开透明著称的香港政府陷入诚信危机。

更严格的同体和异体双重监督。即便对私人资本参与的PPP项目，也不能仅依靠政府或者其他公权力机关对项目实施监督，因为PPP项目牵涉的资金量大，谁也无法确保本应作为监督方的公权力机关一定不会与私人资本发生利益勾连而损害公共利益。所以，各国在推进PPP项目时都赋予了媒体和公众监督权。而对国有企业参与的PPP项目，基于国有企业与政府之间的特殊关系，人们对公权力机关的监督就更不会放心了，因为这种监督只是权力对权力的同体监督，即自己人对自己人的监督，其中立性、客观性和公正性都会受到质疑，因此更需要媒体和公众这些权利对权力的异体监督。

而在香港高铁项目中，其同体监督不可说不全面，比如香港路政署一直承担着“核实监督者”的角色，通过委聘监察及核证顾问，监察港铁工程进展情况，并跟进港铁就个别主要工程合约的滞后提出的缓解措施和追回进度措施。另外，每6个月政府还需向立法会铁路事宜小组委员会提交一份工程进度报告，包括施工进展、施工前的预备工作和协调事宜，以及高铁项目所创造的就业机会。路政署与监察和核证顾问还会采取多方面措施监督工程进度，包括每月一次（每次三到五日）的工地视察；每月就各主要工程合约与港铁施工团队进行合约检讨会议。此外，路政署（由助理署长级人员带领）还要与港铁公司的总经理及团队每月举行项目统筹会议；路政署署长每月主持项目监管委员会会议等。但这个看似完美的监督体系最终却未能避免工程一再延误的结果，其根本原因恐怕就是这所有的监督都是同体监督，而缺乏媒体和公众的异体监督。正因为这是同体监督，所谓“疑中留情”也就在所难免。而当权力的同体监督“疑中留情”的时候，权利的异体监督又没有通畅的渠道，建设过程是否严格按协议推进就只能更多地依靠承建者的自觉，那么建设过程中的状况频出也就无法避免了。

管理视角

优化县域政府机构治理

□ 邹玉杰　韩占元

在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，县域治理特别是县域政府机构改革具有重要的基石地位，是全面深化改革的主要内容之一，具有显明的叠加效应。

县域政府机构存在的问题

无法可依，县域政府机构编制设置有一定程度的随意性。改革开放以来，我国投入了相当大的人力、物力和财力，进行了多次机构改革，但机构编制仍然处在“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的尴尬境地，其中根本缘由是缺少一部机构编制法。尽管出台了《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》，但由于没有机构编制法的刚性约束和强力遏制，致使包括县域在内的地方官员任人任事增设机构编制，甚至“拍脑袋”拍出了诸多机构编制的现象屡禁不止，造成机构越来越庞大，使许多地方财政成为“吃饭财政”，严重影响政府的服务职能和形象。同时，由于无法可依，使得相关的监督缺乏刚性。任意设机构编制行为严重者，只算是违规违纪，但还不能视为违法。法律上的这一“盲区”使个别领导干部胆大妄为，为了地方、小团体的利益，慷国家之慨、逆民众之心，不仅严重增加了人民的负担，而且衍生出机构编制领域中的种种乱象。

职能难转，一些县域政府机构编制设置存在寻租现象。总体上看，县域政府机构职能存在的问题主要表现在：一是在经济管理方面，以经济建设为中心的全能型政府权力过大，过于强势，对微观经济干预过多过细，导致政企、政事不分，错位、越位现象较重；二是在市场监管方面，政府主导性较强，特别是在资源配置上没有发挥市场的决定作用；三是在社会治理方面，管控意识较强，服务理念弱化，行政手段管理强势，多元主体协商、合作治理的机制尚未形成；四是在公共服务方面，缺乏向公众持续提供公共产品和公共服务的约束和激励机制，服务型政府建设尚且在路上，公共利益部门化、公共服务弱化现象仍然普遍存在。

造成县域机构职能难转的主要原因有三个。其一，“官本位”观念的惯性作用——不想转。以官为贵、以官为尊等旧观念依然存在，并以其强大的惯性阻滞“民本位”的服务理念的确立，导致部分领导干部在职能转变工作中积极性不高、意志不坚、应付了事；其二，利益驱动——不愿转。利益驱动是县域机构职能不能顺利转变的根本原因。受扩权争利的驱动，一些县域政府部门将资源分配权和行政审批权掌握在自己手中，挤压了市场发挥作用的空间，也为权力寻租留下了空隙。而职能转变就是打破这一权力运行机制和利益格局，其阻力和障碍是显而易见的；其三，外在推力不足——不肯转。民众监督渠道不畅、制度约束不到位、各级组织督导不力等外在推力的不足，导致县域政府机构职能转变严重滞后。



机构臃肿，县域政府机构公职人员队伍庞大。由于尚无机构编制法的制约以及职能转变未到位，造成县域政府机构庞杂、公职人员超编。同时，依照机构设置的一般性原则，机构对口设置多，大搞上下一般粗。上级机关设置的机构，下级机关也必须相应设置，形成了上下对口、条块分割的机构系统。机构臃肿主要表现在：政出多门，相近的职能没有集中于一个部门，而是多个部门重叠交叉，分而治之；利益驱动，管理经济的机构太多，对微观经济统得过深，而社会治理、公共服务力量较弱；县域政府部门下设的事业单位繁多，往往行使行政管理职能，导致公职人员超编现象屡禁不止。

县域政府机构优化路径

县域政府机构存在的问题严重制约了经济社会的健康发展，以现代化为目标改革、构建系统完备、运行有效的县域机构，已刻不容缓地提上了日程。

全面更新观念，达成精兵简政的共识。县域机构改革牵涉到方方面面的利益关联方，形成了诸多阻力和障碍。因此，一方面，通过各类学习、培训活动以及加强媒体宣传等举措，促使社会各阶层特别是领导干部站在推进国家治理现代化的高度，来认识县域政府机构编制改革的紧迫性和战略意义，认清政府机构的优势和局限，充分调动一切积极因素，发挥政府、市场、社会等多元主体的优势，“实现公共利益的最大化与治理效能的最优化”。另一方面，各级党组织要把机构改革纳入重要的工作议事日程，凝魂聚力，一抓到底，抓出成效。再一方面，把能否搞好机构编制整合作为考核领导干部的重要内容。最后，构建全方位的监督体系，巩固机构改革成果不丧失。各阶层要树立县域政府机构改革人人有责的思维，纪检、监察、组织、人大、政协等部门要实行职能监督，还要实现媒体舆论监督、群众监督，从而形成上下一盘棋的保障机制，保证县域政府机构编制的合法性和科学性。

转变机构职能，为机构编制改革提供前提。机构职能是机构改革的导向，有什么样的职能，就要对应着必要的机构，因此，搞好机构改革，转变机构职能要先行。针对机构职能存在的诸多问题，贯彻落实国务院关于全面履行经济调控、市场监管、社会管理和公共服务职能的要求，转变县域政府机构职能要坚持三项基本原则：一是服务导向原则。地方政府的主要职能就是做好公共服务，如经济管理机构要发挥宏观调控、监管职能，也要突出市场在配置资源中的决定性作用，做到有所为有所不为，决不能做事无巨细的“保姆”。二是民生保障原则。搞好民生工程是政府机构职能的内涵要求，是宗旨意识的必然体现。现阶段，政府机构改革需打上民生的烙印，鼎力推进教育、就业、医疗、卫生、住房、保障等事关人民群众生存与发展的民生事业。三是“三农”倾斜原则。多数县域具有“大农”的特性，县域政府机构职能转变离开了“三农”这一主题，就有可能出现本末倒置的恶果。因此，县域党委、政府要切实从本地实际出发，以机构编制改革为契机，调兵遣将，牢牢扭住“三农”不放手。

实行以法定编，为机构编制法制化提供保障。针对县域政府机构编制的症结所在，需在充分搞好调查研究的基础上，按照政府的职能要求，以科学、精干、高效、廉洁为指向，制定机构编制法，确保从国务院、省直辖市自治区到市县、街道乡镇均依法定机构、设编制，规范各级政府机构编制管理的基本内容、基本原则、审批流程、管理权限、违法追究责任等。出台机构编制法，无论何人恣意增设机构编制，其行为即构成违法行为，有助于从源头上杜绝领导干部拍脑袋增设机构、拍胸脯增加编制、拍屁股走人的恶习，以期开启法治模式。

实行大部制，作为县域政府机构改革的重要形式。实行大部制，不仅是县域政府机构改革的实施方式，也为机构编制法的制定与实施提供可能和条件。实行大部制，一方面，明确政府部门间的职责边界，对职能重合交叉的机构进行撤并，从根本上解决政府职能“缺位”“越位”和“错位”弊端，促进行政资源优化配置；另一方面，坚持惠民原则，调整利益格局，限制权力，撤销一些依靠审批权、年检权、收费罚款权等“特权”存在的部门和事业单位，为大部制改革“减压”；再一方面，县域政府机构简政放权，是大部制改革应有之义。鉴于权力在政府体制内调整和下放不能从根本上改变权力的运作方式，也不能改变政府对社会进行全面管制和单一治理模式，因此简政放权既要指向街道、乡镇或社区等准行政机构，也包含相应的各类社会组织，从而形成多元治理的和谐共进的良好机制。

国家治理

治理为官不为的有效机制

□ 朱步楼

把党和政府的好政策落实到基层，关键在干部。没有广大党员干部的积极性和创造性，再好的政策措施也会落空。现在，从干部队伍的总体状态来看，履职尽责是主流，乱作为现象受到遏制，不作为现象仍在一些地区和部门滋长。所以，我们必须采取切实措施，建立有效机制，整治为官不为，激励勤政有为，让各级领导干部和领导班子真正担当起引领新常态的重任。

当前为官不为现象的主要表现在散、懒、浮、拖四个方面。一是精神懈怠散。一些干部政治上不思进取，工作上怕担责任，把不贪不占也不干作为最大原则，在其位不谋其政，不担事、不管事、敷衍了事。二是不敢担当懒。一些干部缺乏主动担当、积极作为的勇气，担心冒风险、得罪人，把不出错作为准则，遇到困难不是迎难而上，而是畏首畏尾、患得患失，奉行多一事不如少一事，不求有功但求无过，甚至想方设法避事避责。三是好大喜功浮。一些干部作风漂浮、光说不练，少数领导班子热衷于以会议贯彻上级会议部署，以文件落实上级文件精神，会议讲空话讲套话，调研走形式凑天数，工作不切实际、不务实事、不求实效。四是能力不足拖。一些干部对发展新阶段面临的新形势新任务认识不到位，对新常态下如何培育经济发展新动力、网络环境下如何凝聚社会建设正能量感到无能为力、束手无策。

之所以会滋生为官不为现象，主要有三个方面的原因。其一，从政治生态看，少数地方和单位政治生态处于亚健康甚至不健康状态，同事关系圈子化、上下关系依附化，离风清气正还有较大差距。一些党员干部思想作风不端正，理想信念动摇，宗旨意识淡薄，革命意志衰退。其二，从动力机制看，少数干部对廉洁自律准则作为行为规范不适应，对经济转轨、结构转型、动力转换中的改革创新缺乏激情，不是努力学习、主动适应、积极作为，而是坐着等、站着看、消极怠工。也有基层干部职务晋升通道不畅，职数少、梯级多、年限长等因素。其三，从干部体制看，当前领导干部选任、考评体制有着较大的改革空间。如何防止乱作为、约束不作为、激励有作为，政策界定不明，优胜劣汰机制不畅，形成了干好干坏一个样的状态。当前不能、不得等禁止性规范出台多，而可以、应该等指引性规范出台少，尤其是缺乏正向激励性的明确规定。

整治为官不为，核心是坚持激励和约束并举，既坚持党纪国法的高压线，也重视正面激励，完善容错纠错机制，着力培养造就一支适应、引领新常态的高素质干部队伍，形成崇尚实干、廉政勤政的政治生态。具体来说，就是必须从约束和激励两个方面入手，抓住价值导向和用人导向两个重点，从以下几个方面下更大功夫。

健全价值体系，提升为官愿为的思想境界。必须以解决思想问题为根本，以强化党性教育为引导，用党章的要求来对照，用“三严三实”的标准来衡量，进一步确立正确的党员干部价值体系和行政伦理，确保广大党员干部对党和人民忠诚、对党的事业尽责，提升各级领导干部的政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识和敢为会为的积极性、主动性、创造性。

完善考核体系，构建以整治为官不为为重点的民主评议党风、政风、行风三位一体的考评机制。党风政风行风三位一体的民主评议工作，必须坚持顶层设计，不能各自为政。应制定党风政风行风三位一体的民主评议工作路线图和时间表，并建立规范的民主评议党风政风行风指标体系和工作流程，强化问责追究制度，并在整改阶段与干部问责制度相衔接。

强化有为有位的用人导向，健全勤政有为的保障机制。研究建立差异化指标，推行多维度差异化考评办法，探索实施干部业绩全程纪实，让考核真正考准、考实、考出优劣。研究出台促进改革创新鼓励干事创业的责任豁免办法，把因缺乏经验先行先试出现的失误与明知故犯区分开来，把为加快发展的无意过失与为谋取私利故意违纪违法区分开来，保护干事创业干部的积极性，让干事创业者有机会、有舞台、有地位，放心干、甩手干、大胆干。健全干部待遇保障机制，完善薪酬体系，严格落实职务与职级并行、职级与待遇挂钩、待遇与绩效联系制度，大力拓宽党员干部职业发展通路，认真解决干部待遇特别是基层干部待遇偏低问题。

明确职责范围，树立为官敢为的正确导向。各级政府应尽快厘清权力边界，明确职责范围，建立负面清单。对各政府部门尤其是基层乡镇、街道的职能进行科学明确定位，建立责任清单，形成权责对等机制，并在各类媒体上公布，接受社会监督。进一步简政放权，减少职能的重叠和交叉。从制度上扎紧以党纪政规整治为官不为的笼子，真正做到做好了是本分、做不好是失职、该做不做要追责。