如何激发社会资本参与PPP模式的热情

□ 井　敏

李克强总理在2016年的《政府工作报告》中提出，要“完善政府与社会资本的合作模式，用好1800亿元引导基金，依法严格履行合同，充分激发社会资本的参与热情”。但我国推进PPP模式却一直存在着“三高一低”现象。所谓的“三高”是指，政府对推广运用PPP的期望高、央企和地方融资平台参与PPP的兴趣高、中介咨询机构提供咨询服务的热情高；“一低”则是PPP模式中最重要的一个主体即社会资本尤其是民营资本的参与程度低。之所以出现这种现象，除了社会资本本身的融资能力之外，更重要的还是与我们政府运作PPP的模式有关。要想真正实现总理所提出的“充分激发社会资本的参与热情”，政府首先要做好以下三个方面的工作。

招标过程的公平、公正和公开。招标是PPP模式中社会资本与政府实质接触的首要环节，这个环节中政府能否做到公平和公正将直接决定着社会资本的参与热情。政府要做到公平、公正就必须对所有竞标者一视同仁，真正基于竞标者的资质、出价、融资能力以及在业内的过往表现等来选择，而不是基于人情关系或慑于领导权威等非相关因素。但现实中，我国在公共项目的招标过程中，还存在着大量围标、串标以及陪标等现象，这也是社会资本不管轻易涉足的主要原因之一，尤其是在今天各国可能不再简单地以“最低出价选择”为原则，而更多倾向于“最优价值选择”原则的大趋势下。

因为从很多国家的实践来看，“最低出价选择”虽然表面上是一个以出价最低为刚性原则，可以有效约束政府随意操作的空间，保证竞标者基于价格的公平和公正；同时也满足了政府“花最少的钱办更多的事”的效率需求，但其弊端也很明显，其中最为大家所诟病的就是很可能诱导社会资本有意采取“先买入再谋利”的策略，即先报出一个不现实的低价，得到合同后再试图通过修改合同谋利。另外，“最低出价者选择”原则也使政府很难规避那些有不良记录，但满足竞标要求的最低资质者。所以，遵循“最低出价者选择”原则很可能带来社会资本不能履约或者不能很好履约的风险，很多西方国家的实践也证实了这一点，也正是基于此，这些国家转而更为青睐一种被称之为“最优价值选择”的原则。“最优价值选择”就是政府通过竞争性谈判综合考虑竞标者的资质、价格、融资能力以及过往表现，而选择一个综合实力最强的竞标者的选择方式。这种方式由于考虑的因素相对较多，又没有一个刚性标准，因此也就给了政府更大的自由裁量空间，同时也带来了人为操作进而影响公平、公正的风险。

那么，如何既保持政府在“最优价值选择”中的自由裁量权，以便选出一个综合优势最突出而不是仅仅价格最低的竞标者，同时又防止自由裁量权过大而可能导致的有失公平、公正呢？招投标信息的尽可能公开恐怕就是最好的方法。这些信息不仅包括政府选择竞标者时会考虑的因素，涵盖企业资质、技术水平、融资能力和过往表现等，以及各个因素的权重指数；参与竞标的公司名称、基本信息、所提供的标书的相关信息；评标的过程、选择或不选择某一竞标者的依据、原因等。只要不涉及国家安全和商业秘密，原则上都要公开，以接受媒体、公众、相关领域的专家学者以及所有参与竞标的社会资本的监督。比如美国联邦法律就要求，政府要向未中标者通报，解释它们没有胜出的原因、投标书的缺陷、胜出者的特征、相对优势以及胜出者的名字等。

设置动态谈判机制。在政府与社会资本合作的PPP模式中，政府首先必须清楚的一点是，绝大多数社会资本参与PPP项目并不是来做慈善的，而是看重了公共项目相对稳定而长期的盈利空间。所以，政府在与社会资本的合作中，不能只考虑借助社会资本提高公共服务供给效率和质量以及化解地方债务等有利于政府的一面，还要考虑留给社会资本一个合理的盈利空间的一面。但由于这些项目的合作时间一般都在十年之上，甚至是二十、三十年，谁也无法准确预测这期间会出现什么样的变化，如果政府只拘泥于初始合同条款，而让所有变故带来的风险都交由社会资本承担，则社会资本就一定会对参与PPP项目心存顾虑。

为了打消社会资本的这种顾虑，就需要设置一个动态谈判机制，该机制将对什么情况下可以重新谈判并修改合同事前设置双方认可的条件，比如重大自然灾害、运营环境、社会经济状况等的重大变化，导致原有的合同规定条款无法执行，社会资本失去营利空间等（当然其自身经营所导致的问题不在此列），社会资本就可以依规提出重新谈判需求。这个机制的设计实际上就是给社会资本吃颗定心丸，即在几十年的合作过程中，如果出现了非自身经营类的重大变故，政府会根据实际发生的情况，与其重新谈判，以保证其得到相对合理的利润。

这也是被称为我国第一个真正意义上的PPP项目（泉州刺桐）大桥给我们的警示。泉州刺桐大桥采用的是PPP的典型模式即BOT方式建设，由名流公司与政府授权投资的泉州市路桥开发总公司按60∶40的出资比例成立“泉州刺桐大桥投资开发有限公司”，名流公司拥有30年（含建设期）经营权（至2025年），期满后全部无偿移交给国家。自1996年底投入经营后，车辆通行费稳步增长，至2001年已上升至4700万元，2006年更达到8100万元。不过，2006年后，随着平行于刺桐大桥的过江大桥达到了七座，且都是免费的，刺桐大桥的经营就开始走下坡，至2013年通车费用已降至4200万元。之后刺桐大桥的经营就陷入了尴尬境地：继续收费，不仅越来越无费可收，而且也引起当地公众的不满；停止收费，政府又不愿回购，公司的投资和收益将遭受重创。一时间这个曾经被认为我国PPP模式成功典范的项目却成了运营失败的典型案例。虽然最终该项目还是被移交给了政府并从2016年开始停止收费，但这个项目带给我们的反思却是深刻的。倘若刺桐大桥项目在签约之初就设计有动态谈判机制，这个项目后期运营所出现的种种变化就不至于出现这么多的争议和困难了。

政府要有契约精神。我国社会资本参与PPP项目的热情不高，还有一个重要原因，就是对政府的信任度不够。一个十几二十几年的合作项目要历经数位地方主政者，而现实中某些地方政府常常是“新官不理旧官账”，一旦政府换人，就可能会使原有PPP项目出现变故，这也是导致社会资本参与PPP项目热情不高的重要原因。而要破解这一疑虑，就必须建立政府的契约精神。

所谓“契约精神”，简单说就是一种自由、平等、守信的品格。具体到PPP项目中，所谓“自由”就是指政府和社会资本是否采用PPP模式合作提供某种公共服务，是双方自主选择的结果，即社会资本参与某一个PPP项目是基于其对风险、盈利机会等评估后的自主选择，而政府选择某一社会资本作为合作伙伴也是基于其对服务、效率以及成本等评估后的自主选择，无论是政府对社会资本还是社会资本对政府都没有任何强制性权力。所谓“平等”就是指政府和社会资本在PPP模式中是平等的合作伙伴关系。二者之间既不是雇佣关系，更不是科层制中领导与被领导关系，以及基于这种关系而产生的命令和服从关系。所谓“守信”就是指政府和社会资本都要严格遵循合同规定，要像敬畏法律一样敬畏合同。项目如何实施、政府对项目的绩效评价体系以及具体指标、监管权限、社会资本的参与模式、获利方式、特殊情况下的再谈判机制等等，都需要在合同中尽可能详细约定，任何一方都不能在不征求和取得另一方同意的前提下，单方面修改或终止合同。契约精神对政府和社会资本的要求是一样的，但基于政府与社会资本之间的关系，即政府由于拥有公共权力并占有大量的公共资源，相较于社会资本而言具有天然优势，因此契约精神对政府的要求就更为迫切也至关重要。而这种精神对于一个更擅长于以权力而发号施令的政府而言，无疑也是一个更大的挑战。

管理视角

一站式服务需做好供给侧改革

□ 刘红波

目前，一站式服务是承接服务型政府建设的政府服务供给的主导模式。它包括两种主要形式，即实体大厅一站式服务和虚拟网站一站式服务。自2000年前后建设以来，行政服务中心和政府网站数量增长迅速。据监察部网站统计，截至2011年底，综合性行政服务中心数量达到了2912个，已经接近区（县）级以上行政区划的总量（3223个），30377个乡镇（街道）建立了便民服务中心。政府网站发展更快。2015年全国政府网站普查报告显示，我国开设政府网站达到84094个。据智研数据中心统计，2015年我国电子政务市场规模超过2000亿元，复合增长率高于同期GDP增速。在高投入的背景下，一站式服务成效已有所显现，无论在办事效率、办事流程整合以及服务态度方面都有了较大的提高。但是考虑到公众的需求和政府服务供给方面的均衡性，一站式服务仍问题重重。

政务服务供需不均衡

基层政府网站合格率和使用率不高。政府网站普查显示，网站总体合格率为90.8%，其中政府门户网站的合格率远高于其他单一职能部门网站。除此之外，基层网站的问题较大。政府网站本应是政府网络问政，政民沟通的绝佳渠道，但是政府迫于网络舆论的开放环境压力，往往谨言慎行，甚至无所表达。整体来看，无论是政府端还是公众端，在线办事和在线参与的活跃度都不强。

行政服务中心信息化未完成。因办公场地有限，行政服务中心不能够将所有的业务全部集中在内办理，另涉及权力结构重新配置，它和政府网站之间未能有效整合，进而导致了公共服务供给两张皮的状态，而这一问题恰恰需要“互联网+实体大厅服务”的新理念来解决。另外，网络一站式并非完全优于实体一站式，网络一站式发展也不是为了取代实体一站式，两者相互支撑，互为补充。

当前行政服务中心和政府网站数量庞大、质量不精。以前，公众并不熟悉在线服务这样一个新的事物，所以政府提供了大量的基础设施来引领和刺激公众认同在线服务方式，现在公众普遍接受了网络，但是政府在线公共服务供给种类和质量却满足不了公众的需求了。所以须从提高服务供给质量出发，对一站式服务做好供给侧改革。改变传统政务服务所采用的粗放式、模式化和批量化的生产模式，迎来一站式服务倡导的集约式、个性化和多样化生产模式。

一站式服务是一种“前台—后台”服务模式，其中，前台服务形式应是多元化的，可以让公众选择任何一种形式同政府交互来获得服务；后台管理模式应是一体化的，能够让公众通过与政府一次性的接触便能够获得所需的服务。完善一站式公共服务模式，需要从优化前台服务和改进后台管理两个方面入手。

优化前台服务功能

政府网站内容最大化集成，适当减少网站数量。政府网站不宜过多，过多的网站会加重公众查询和获取信息的负担；网站应该强调服务的集成性，这是一站式服务的精髓所在。美国就将在线项目集中在联邦网站上，英国也早在2007年就已经对政府网站进行了瘦身，削减了90%以上的网站。可借鉴两国政府网站管理经验，控制网站数量，优化网站功能，以方便公众获取一站式服务。

优化政府门户网站的服务功能。目前，政府门户网站依然是最重要的服务供给渠道。首先，网页内容应体现对用户群体的包容性。针对不同的用户群体应该开发不同的网页类型，如语言的分类网页、特殊人群网页等。其次，以生活事件为服务主题对服务项目进行科学分类。一站式政府门户网站应最大化地集成针对特定客户、特定时间的生活活动的公共服务。再次，重视个人网页的开发利用。个人专属网页提供个性化服务，并尽可能将服务集成整合在个人网页上。

开辟更为灵活的移动政务渠道。移动互联网正改变着信息获取途径和服务供给的内容及方式。我国网民数量庞大且在移动端使用活跃，政府应注重选择移动互联入口作为服务终端。例如，当前政务微信公众号增长迅速，未来移动的服务型政府将在微信平台上构建。

加快公共信息亭的安置和投放。具有自助服务功能的公共信息亭可直接向客户提供互动服务，其中包括货币支付、公共信息获取、打印扫描、事项办理等功能。因为自助服务机具有安置容易、便于寻找（主要设置在人群聚集的公共场所）、使用方便（尽量采用简单方便的操作控制界面）等特点，所以，此类服务模式也将拥有更大的发展空间。

面对不同问题，选取不同服务前台。目前，服务前台呈现多元化状态，既包括实体的政务大厅、有线电话、广播、电视等传统平台，还包括有网络的公共信息亭、政府网站、移动电话等新媒体，还有微博、微信等自媒体办事平台。前台服务形式的多元化直接带来了如何对前台统一协调的困扰。面对既明确又简单的事情，应优选网站、公共信息亭及自媒体等自助办事方式；面对明确但复杂的事情，政府网站和行政服务中心是优选的交流途径；面对模糊但简单的事情，采用电话、视频等旧媒体方式沟通更佳；面对既模糊又复杂的事情，面对面交流的行政服务中心是最优的选择。

增进后台管理协同性

在一站式服务打造过程中，制度创新先于技术创新或技术创新先于制度创新是比较常见的做法，但两种做法均存在一定的弊端。

如果制度创新先于技术创新，即先推进行政组织重塑和政务流程再造，在此基础上进行信息化建设。此做法易使政府在前期开展的组织重塑或流程再造因得不到技术创新的支持而进展缓慢甚至彻底失败，往往成为一种将各职能部门窗口在一个物理场所集中办理的集中式政府。我国很多行政服务中心建设就存在信息化程度不足的问题，从而发展成为“一厅式”政府。只有逐步加快行政服务中心的信息化建设才能够真正提供一站式服务。

而如果技术创新先于制度创新，即先进行单一部门的信息化建设，然后在制度创新的推动下，实现纵向层级之间和横向部门之间的信息共享和服务集成。信息化建设中，政府部门没有顾及技术服务的标准化问题，无法与其他部门互联互通，于是形成了一个个的信息孤岛。这就需要制度创新进一步跟进，通过组织与流程的再造变革，建立层级之间和部门之间的互联互动，从而实现一体化协同办理，然而，因为技术标准不能统一，后续制度创新的尝试在技术的阻碍下变得更加困难。

因此，技术创新与制度创新应同步进行，在两者协力推动下实现一站式服务。如若要达到一站式服务的一次性办理和一体化服务等特征，仅仅依靠前台窗口的集中是不够的，更重要的是实现服务事项在后台的整合与集成。以一站式服务对时间的节省为例，信息技术能够缩短业务流程节点之间的传输时间，唯有理顺了内部的管理才能使节点间的快捷传输真正发挥作用。

管理关键词

大数据时代政府决策机制的变革

□ 刘淑妍

关于大数据在公共决策中的重要作用，学界普遍认为，公共决策不仅能够利用大数据提高政策水平和质量，更重要的是面向和适应越来越数据化的社会环境，借助大数据网络平台，实现政府决策的民主化和科学化。实践中，大数据在诸如城市交通、城市规划和运营、应急管理等公共政策中已得到推广和应用，但依然有材料表明，政府在大数据方面的行动要落后于企业，处于谨慎观望状态，且至今未能解决的自上而下“烟囱式”建设模式和“信息孤岛”问题。

大数据对决策议程的影响

研究普遍认为大数据技术致力于利用海量数据改善政府与公民、企业以及其他非政府部门之间的关系，从而使公民参与与政策各阶段相融合，促进公共决策过程的进一步开放。在实践运作中，公民参与过程大量借用信息技术和网络技术，不断作用于公共政策的议程设定中，改变着政策制定的过程。在利益表达和资源输入端，大数据拓宽了公民介入和信息共享的通道，导致政策问题的触发更为迅捷；在政策议程平台，大数据促进了信息在政府、专家与公民间更具包容性和平等性的互动交融，使政策的参与机制更为精细化；在政策输出与管理端，大数据提供了国家与社会力量整合的有效工具，一个动态均衡的多元主体参与的决策评估机制成为可能。

大数据模糊了社会议程与政策议程的边界。大数据技术改变了公共利益表达与综合评估的方式，大数据尤其是互联网大数据正成为政策诉求和利益选择评估的重要来源。例如，基于互联网的舆情监测数据已经成为政府了解社情民意的重要工具；跨区域和跨平台的海量数据之间的关联性挖掘正在为决策者科学把握社会实时动态规律、综合评估公共问题的轻重缓急提供新的方法，比如人们正在将搜索引擎数据与实际社会行为关联起来，判断公共利益诉求信息提供的新渠道和新形式，为政策选择提供依据。政策议程的建构实质上就是政策制定者对公共问题作出的反应或将采取的行动，由于数据获取和信息输入的完整性和便利性，使得公共政策的问题触发越来越敏感，政策诉求的输入、调适与选择更为迅速，政府决策议程的原有启动机制需要作出变化。

大数据加速了决策信息的交流与互动。当前实现公众参与和有效决策的前提在于既能在所有关键利益相关者之间建立畅通的信息获取和交流渠道，又能快速准确地进行信息沟通。任何时代的信息沟通都依赖于特定的信息技术，传统基于网络的电子政务实现了初步的政务信息公开，大数据的出现意味着政府政策信息的平等交流与共享。借助大数据的全样本生成能力和分析技术，今天的政府决策过程可以包含完整的电子决策、电子传播、电子服务、电子参与和电子监测等内涵。在公共政策科学化推进进程中，大数据将成为政府提升决策分析能力，并与社会形成信息共享交流的重要基础。借助民意调查、听证会等形式，政府与公民之间建立双向信息流动机制，共同产出政务信息，主导公共政策制定、执行和监督过程，促使政府决策体制和机制随着技术发展做出转型和创新。

大数据消减了政策博弈中的非零和状态。当人类走进互联网时代，国家、市场和社会层面都在纷纷探索新的生存法则，传统产业经济在寻求互联网下的转型升级，国家治理在创新公共政策工具，其根本都是探讨实体世界如何与互联网世界接轨、融合和进化的问题。大数据和互联网的发展，社会活动逐步扩展到虚拟空间，并改造着政府、公民等政治主体的行为和互动模式，网络成为政治互动的重要场域和媒介。从网络社区、BBS到社交网络，从电子商务、互联网金融到“互联网+”，整个社会形成了更为平等的新型交往关系。旧有牢固的利益联盟关系被改造，分散的权力结构更容易得到整合。大数据创造了平等交流和分享信息的平台，打破了政策博弈中的囚徒困境，合作与共赢由此真正成为公共政策制定的公共价值。

政府决策议程的主动性变革

实践表明，大数据正不断改变着公共决策议程，为民主与协商的政策制定过程建构提供了切实有效的分析工具。然而受公民素质、信息技术和管理体制影响，大数据的应用依然面临巨大挑战。例如，大数据引发的信息开放与个人隐私外泄的争议，因大数据处理技术落后导致的数据单向透明问题，部分民众利用数据信息大肆宣泄个人的非理性情绪等，一旦处理不当，将进一步加剧公共政策问题的复杂性和治理的艰巨度。因此，需要在政府决策的总体规划过程中，借助大数据信息技术，落实相应的决策机制。

引入大数据监测系统，清晰定位决策动议的触发。理性决策的基本要求是在决策过程中必须获得全部有效的信息，才能拟定各种可行方案并比较各种方案的优劣，信息技术的日趋成熟，为基于多维度、多层次、多群体、多因素的巨型数据分析提供了可能。单一数据来源已经不足以应付复杂的公共问题，有效掌握社会舆情动态需要平行使用多个大型数据库。基于大数据监测的政府决策触发机制的建立，将特定的政策问题、焦点人群、社会环境、利益需求和区域定位等各个层面的活动状态清晰地描述、记录、汇聚、分析和展示，形成实时监控、智能预测的决策辅助系统，及时准确清晰定位决策动议的输入内涵，提示政策“机会之窗”开启的时机。

挖掘大数据信息，及时响应公民的政策诉求。作为公民与政府政治互动的有机部分，关注政府回应性是探索当前决策议程建构的起点。有研究表明，网站、博客、电子邮件、手机等网络化平台成为政治态度和价值观传播的重要载体，公民的政策参与有了更多的机会和平台。借助大数据与社会行为的关联度分析，可以充分把握“机会之窗”开启的多种触发因素，政策的决策主体因此能够迅速作出响应，及时启动政策的决策流程。

借助大数据技术完善公共决策的协商机制。当前决策过程的民主协商机制具体表现在公众参与和专家论证两个方面。一方面借助相关领域专家或者专业机构的知识，尽量全面的罗列备选方案，并给予合法性、必要性、可行性、科学性和可控性等方面的论证评估。大数据卓越的数据获取能力及网络化获取方法，使研究者对公共政策方案的描述和评估在时间和空间上变得更为丰富，借助大数据技术，在数量更多、质量更好的数据基础上，公共政策分析的基础工具——成本收益分析将更为适用。另一方面通过向社会公开征求意见、举行听证会、召开座谈会、书面征求意见、问卷调查等多种形式，大数据提供的可视化和交互信息，也可以使公众的利益得到尽量充分的表达，在场并发出声音。

公共决策