

公共服务公私合作评价模型的构建与应用 ——以乡镇公共交通为例

张菊梅

(吉林大学行政学院, 吉林长春, 130012; 惠州学院政法系, 广东惠州, 516007)

摘要: 随着公众对公共服务需求的不断上涨, 公私合作在公共服务供给中起到越来越重要的作用。作为一项崭新的制度, 公私合作在制度设计和运行中必然存在某些不足, 如何客观、系统地认识和评价公共服务公私合作模式, 并以评价为突破口, 及时有效发现与纠正运行误区、强化合作管理、提高合作绩效, 这是关系公私合作实践成败的关键性问题。文章选取广东的珠三角 F 镇为研究对象, 在访谈、调查的基础上, 采取层次分析与费用-效果分析相结合的方法构建乡镇公共交通公私合作评价模型, 对近年来 F 镇的公共交通公私合作运行前后进行比较与评价, 进而发现乡镇公共交通公私合作模式在实际运作中需要改善和提高的地方, 以此为强化公私合作管理、提高合作绩效提供参考。

关键词: 公共服务; 公私合作; 评价模型; 公共交通; 农村公共服务

中图分类号: C93-05

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)05-0187-08

一、研究的基础与思路

改革开放 30 多年来, 随着我社会主义市场经济的深入发展, 人们生活水平的提高以及全球化、信息化和民主化浪潮的涌来, 公众对政府政绩期望日渐上升, 对公共服务的需求急剧上涨。这无疑给政府带来了沉重的压力, 也给传统公共服务供给模式带来严峻挑战。正是在这样的背景下, 公私合作不失时机地登上了公共服务供给的历史舞台。公私合作则为公共服务供给提供了新的渠道, 打破公共部门单一主体供给的传统, 采取公共部门与私营部门合作、协同供给的模式。从实践看, 公私合作的形式很多, “大致有合同承包、公私合资、TOT 或 BOT 模式的特许经营、产权或经营权出售、法令委托、清算、补助与凭单等十余种”。^{[1](184-185)} 这些合作形式的典型运作程序是: 通过政府考虑实施公私合作、选择拟合作的服务、进行可行性研究、准备招标、策划竞争投标、实施公平招标等几个关键性环节, 将具体公共服务交由私人部门来承担, 公共部门则保留对该项服务最终的结果控制, 如监测、评估合同的履行。

作为一项崭新的制度, 在制度设计和运行中必然

遭遇某些困境, 如何客观、系统地认识和评价公共服务公私合作模式, 并以公私合作评价体系为突破口, 及时有效发现与纠正运行误区、强化合作管理、提高合作绩效, 这是关系公私合作模式实践成败的关键性问题。事实上, 国内外学术界与业界对公共服务公私合作评价体系进行过许多深入的探讨, 例如, 西方学者克萊伦斯·雷德和赫伯特·西蒙出版的《市政工作衡量: 行政管理评估标准的调查》一书, 就提出应该以效率为导向建立公私合作评价体系。在英国, 1979 年, 撒切尔政府开展了著名的“雷纳评审”。雷纳评审是一种对公共部门及公共服务公私供给的绩效评估体系, 其评估的侧重点是经济与效率, 追求投入产出比的最大化。在雷纳评审精神的指导下, 1983 年英国卫生与社会保障部提出了较为系统的绩效评估方案, 设立 140 个绩效指标, 应用于卫生管理部门与卫生服务系统的绩效评估。^{[2](1)} 在美国, 1993 年美国政府成立全国绩效审查委员会(NPR), 目标在于“使整个政府降低开支、提高效率”, 并公布《从繁文缛节到以结果为本——创造一个动作更好花费更少和政府》的报告。随后公布的《政府绩效与结果法》(GPRA)可以说是公共服务绩效评估达到高潮的标志, 它要求将绩效评估制度在联邦政府层级制度化。绩效评估的侧重点是公共服务的经济、效率和效益。根据经合组织的统计,

收稿日期: 2012-06-05; 修回日期: 2012-08-27

基金项目: 广东省哲学社会科学规划项目“广东农村公共服务中公私合作的困境与出路”(GD10CGL04)

作者简介: 张菊梅(1982-), 女, 广东惠州人, 吉林大学行政管理专业博士生, 广东惠州学院政法系讲师, 主要研究方向: 公共服务供给。

20世纪90年代以来,除美国和英国外,公共服务绩效评估在加拿大、丹麦、芬兰、挪威、德国、法国、等国都得到广泛应用。在我国,对公共服务公私合作还没有一个制度性的评估方法,只是零散见于地方政府绩效评估中,如广东省江门市尝试借鉴企业质量认证体系建立的政府部门ISO9001绩效评估体系,又如厦门市思明区出台公共部门绩效评估办法和实施细则。这些细则与体系都有涉及公共服务公私合作评价的相关规定。但对公共服务公私合作评价的专门研究还很少,学者单红以我国轨道交通领域为切入点,以“层次分析法”对该领域“公私合作融资模式”进行了整体评价,^{[3](56-60)}学者孙洁则从城市基础设施的公私合作入手,为城市基础设施公私合作成效评估构建了框架。^{[4](109-117)}

纵观公共服务公私合作评价体系研究,可以发现这些研究主要有以下特点:一是普遍采用带有模糊性的定性研究,而定量分析相对缺乏,同时缺乏科学的评价指标体系,使人无法认清公共服务公私合作的现状与困境。二是注重经济、效率评估,忽视公平、民主等价值评价。从评估指标的设置,到评估主体、评估方式的选择,都体现出追求经济、效率的原则。这就容易导致公共服务与私人服务混同,破坏公共服务的“公共性”本质,并使公共服务的公平、责任等价值受损。三是注重合作结果评价,轻合作过程评价。在产出导向、结果导向的指引下,公共服务公私合作评价内容指标集中于合作结果是否达到节约成本、提高效率的目的,而忽视合作过程是否民主、透明。四是偏好城市研究,农村研究滞后。多数学者分析评价城市基础设施、教育、公共卫生等公共服务的公私合作成效,却很少评估农村公共服务的公私合作。

针对公共服务公私合作评价研究领域理论贫瘠的状况,本文以公共交通为例,构建和应用公共服务公私合作评价模型,并从三方面克服以往研究的不足。第一,定性研究与定量研究相结合,强调主观评价与客观评价相结合。第二,主张统一兼顾公共服务的经济属性与社会属性,既强调公私合作中对经济、效率的追求,又注重民主、公平等价值的实现。第三,以村镇公共交通公私合作的微观实践为基础进行探讨以填补农村研究的空白。本研究选取广东的珠三角F镇为研究对象,在访谈、调查的基础上,采取层次分析与费用—效果分析相结合的方法构建乡镇公共交通公私合作评价模型,对近年来F镇的公共交通公私合作运行前后进行比较与评价,进而发现公共交通公私合

作模式在实际运作中需要改善和提高的地方,以此为强化公私合作管理、提高合作绩效提供指导。

二、评价模型的构建

公共交通作为一种公共服务,既有公共物品的“公共性”本质,又具有私人物品的“竞争性”特征,属于准公共物品。准公共产品属性意味着公共交通公私合作绝不是仅仅为了盈利,公众对于价格、服务过程与质量的满意度等是评价合作模式的重要方面。因此,在构建评价模型过程中,应紧紧围绕公共交通的“准公共物品”这一属性来建立评价的原则、确定评价内容与指标、选取评价方法与资料收集方式。

(一) 建立评价模型的原则

建设乡镇公共交通公私合作项目的最终目的是为了解决乡镇现存和未来的交通问题,为居民生活提供便利,为乡镇经济社会的发展提供支持和推动作用。基于上述目的,建立评价模型过程中应遵循以下原则:

1. 指标的适用性原则

指标体系应准确反映乡镇公共交通公私合作的特征,并应具有结构清晰、层次分明、指标定义清楚、计算方法简单可行等特点。

2. 评价的全面性原则

即在评价内容与指标体系的确定过程中,应协调兼顾准公共服务对经济属性与社会属性双重属性,既要注重对公共交通公私合作的经济效率进行评价,又要注重对合作中的民主、公平、责任等价值实现程度进行评价。

3. 可测性与可比较性原则

因为评价模型的应用突出乡镇公共交通公私合作的优劣和排序,所以在评估的指标体系运行过程中应具有可测性强,易于比较等特点,即每一个指标都可用拟定的测定度量方法获得,定性指标也应具有分级比较的条件。

(二) 建立评价的内容

根据模型建立的目的与原则,笔者认为,农村公共交通公私合作评价的内容应包括五个方面:一是对乡镇公共交通公私合作进行经济评价,即评价投入成本与规模是否具有经济效率;二是对效率进行评价,即对运营效率、经营服务效率进行评价;三是对效益进行评价,即评价公私合作对乡镇经济社会产生的正面和负面的效益;四是对民主进行评价,即对过程中的民主性、透明性、参与度等进行评价;五是对公平进行评价,即公共交通服务在乡镇不同群体之间分配的公平性、平等性。这五个方面涵盖了乡镇公共交通

公私合作的各个关键测量点，能够较为全面的针对乡镇公共交通的特点和现状对公私合作进行评价，并体现评价的原则和目的。因此，本文选用这五方面作为评价内容。而这五方面内容又是通过具体的指标来体现的。下面分别予以解释和说明。

1. 经济评价

经济评估就是对投入成本最小化程度，即在维持特定水平的投入时，尽可能降低成本的评估。经济评价可分为两个方面：一是资金成本评价；二是投入规模评价。

资金成本是指所投入资金的融资成本。由于公共交通设施的投资一般都需要有巨大的资金投入，一个项目不可能完全由自有资本来完成，必定要进行融资，融资成本的高低直接决定了该项目的经济性。例如广东东莞部分乡镇在 20 世纪 90 年代曾采用给予投资者固定回报的方式进行融资搞基础设施建设，由于当时国内利率水平一直偏高，同时缺乏这方面的管理经验，导致项目的经济成本偏高。

投入规模应该与乡镇经济社会发展的速度相适应，它决定了项目的可持续性，规模不足会造成经济社会发展的瓶颈，规模过大会造成投资的浪费。一个村镇公共交通建设的规模可以根据这个地方经济社会发展的速度、水平来确定。如果一个地区的经济社会发展水平较高，在建设公共交通时可以适当扩大规模；反之，就应当适当减小规模。

根据上述分析，可将经济指标细分为“投资成本”和“投资规模”。

2. 效率评价

效率指为生产特定的效益所付出努力的数量，即投入与产出的关系。在这里我们将从两个方面来阐述效率指标，即运送乘客的效率和经营效率。

(1) 运送乘客效率，指运送每个乘客所消耗的生产资料和劳动力资源。

(2) 经营效率，指公交运营过程中所消耗的经营成本，它反应的是管理水平。一个管理水平较高的经营组织，其经营成本就会较低；反之，经营成本就会较高。

3. 效益评价

效益表示产出最终对实现组织目标的影响程度，包括产出的质量和期望得到的社会效果。关于效益的指标有许多，主要分为两类，一类是经济效益，另一类是社会效益。

公共交通的经济效益指标可以从下面两个方面来考察：

- (1) 运营收入与利润；
- (2) 对乡镇 GDP 的贡献，即产值除以乡镇 GDP；

公共交通的社会效益可以从下面两个方面来分析：

(1)对环境的影响。如对所在区域人口的生活质量的提高，生活习惯的改变，对农村交通环境的改善。

(2)对就业的影响。即公共交通项目导致的就业人口增加或减少的数量。

4. 民主评价

前面三类内容指标更多地考察了公共交通运营组织的生产、经营、管理的能力，而对于民主、公平指标的设立，更多是来考察政府公共部门的责任。民主指标的设计用于评价过程的民主性、透明性、合理公正性，因此，这方面的指标必须以公众对过程的满意度为基础。在这里我们将民主评价细化为三项指标，即公众对过程的满意度，公众对信息的知情度，公众反馈信息的顺畅度。

(1) 公众对过程满意度，用于反映服务过程有无充分考虑和体现公众的服务需求。

(2) 公众对公交信息知情度，即公共交通项目信息有无及时有效地向公众公开、透明。

(3) 公众反馈信息的顺畅度，即当公众对公交服务有不满情绪或有新的诉求时，能否容易找到制度化的信息表达途径。

5. 公平评价

公平评价是为了更好地考察政府公共部门在保障公共服务公平、合理分配方面的责任和作用。具体考察内容包括：在公共交通设施使用、公交服务享用方面，是否能使所有人具有公平的机会；是否存在限制公平使用的因素；相关利益群体对项目产品或服务分配的满意程度等。基于此考虑，可设计“公平”项下的具体评价指标为：

(1) 对票价的满意度，即公众对公共交通所提供的服务价格高低的满意的程度。

(2) 对客运服务满意度，即公众对轨道交通服务质量的满意的程度。包括对质量的等级、标准等方面。

(3) 对服务分配的满意度，即不同公众对组织所提供的服务类型、层次的满意程度。

(三) 选择评价方法

对评价方法看，目前还没有形成一个通用的用于公私合作评价的方法来评价乡镇公共交通公私合作。但是，对城市基础设施进行评价的方法有许多，可以分为两大类：一类偏重于效益的评价；另一类是偏重于对社会影响的评价。在这两大类中，又可以分为好多具体形式的评价方法。如费用—效益分析法、费用—效果分析法等就是偏重效益的分析方法；而多目标层次分析(AHP)法、模糊评价(FAM)法和数据包络(DEA)法等是偏重于对社会影响的分析方法。笔者认

为，对公私合作模式的评价应该结合项目的经济效益和项目的社会影响来进行综合的评价，而不是进行单一的对某一方面进行评价。为此，本文综合层次分析法和费用-效果法来评价公共交通公私合作。具体步骤如下：首先，运用层次分析法建立层次结构模型；其次，以十二位专家分析与预测为基础确定五大评价内容及其十四个具体指标各自在上-一层中所占的权重；再次，运用问卷调查、资料查阅等方法计量被选的不同地区村镇的各项指标数据或同一村镇在实施公私合作前后的各项指标数据。最后，将所获的绝对数据转化为可比数据，并乘上各指标对应的权重系数，对比同一乡镇在实施合作前后的费用-成效，从中进行优劣对比。

而下述几个指数计算方式为构建模型的研究起点：

指标重要性判断矩阵： $A=(a_{ij})_{n \times n}$ ，其中 a_{ij} 表示第 i 指标与第 j 指标相对于其共同目标而言的重要性程度判断， $a_{ij} > 0$ ， $a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}$ 。

指标所占的权重： $U_k = \frac{\sum_{j=1}^n a_{kj}}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij}}$ ，其中， U_k

为第 K 个指标所占的权重。

权重一致性检验： $CR = \frac{CI}{RI}$ ，当 $CR < 0.1$ 可接受

一致性检验，否则将对判断矩阵修正。其中， $CI = \frac{\lambda_{max}(A) - n}{n - 1}$ ， λ_{max} 为最大特征值， RI 为平均随机一致性指标。

(四) 建立指标体系与评价模型

根据层次分析法理论，可以首先明确乡镇公共交通公私合作的目标层为“乡镇公共交通公私合作的绩效”。而从前面分析的评价内容与指标体系出发，可以确定本模型的因素层包括“经济”“效率”“效益”“民主”“公平”五个方面；指标层则应包括十四项指标，他们分别为“经济”因素细化的指标为“投资成本”和“投资规模”；效率因素细化的指标为“客运效率”和“经营效率”；“效益”因素细分指标为“收入和利润”“对环境的改善”“对 GDP 的改善”以及“对就业的改善”；“民主”因素细分为“公众对过程的满意度”“公众对公交信息的知情度”“公众反馈信息的顺畅度”；“公平”因素细分为“公众对票价的满意度”“公众对客运服务的满意度”和“公众对服务分配的满意度”。而根据费用-效果分析法及前面阐述的评价目标，可选取某一乡镇实施公私合作前后的费用-成果对比，即完全公有制模式与公私合作模式之间的费用-成果进行比较。因此，基于层次分析法、费用-效果分析法和评价宗旨，可构建如下评价模型（见图 1）：

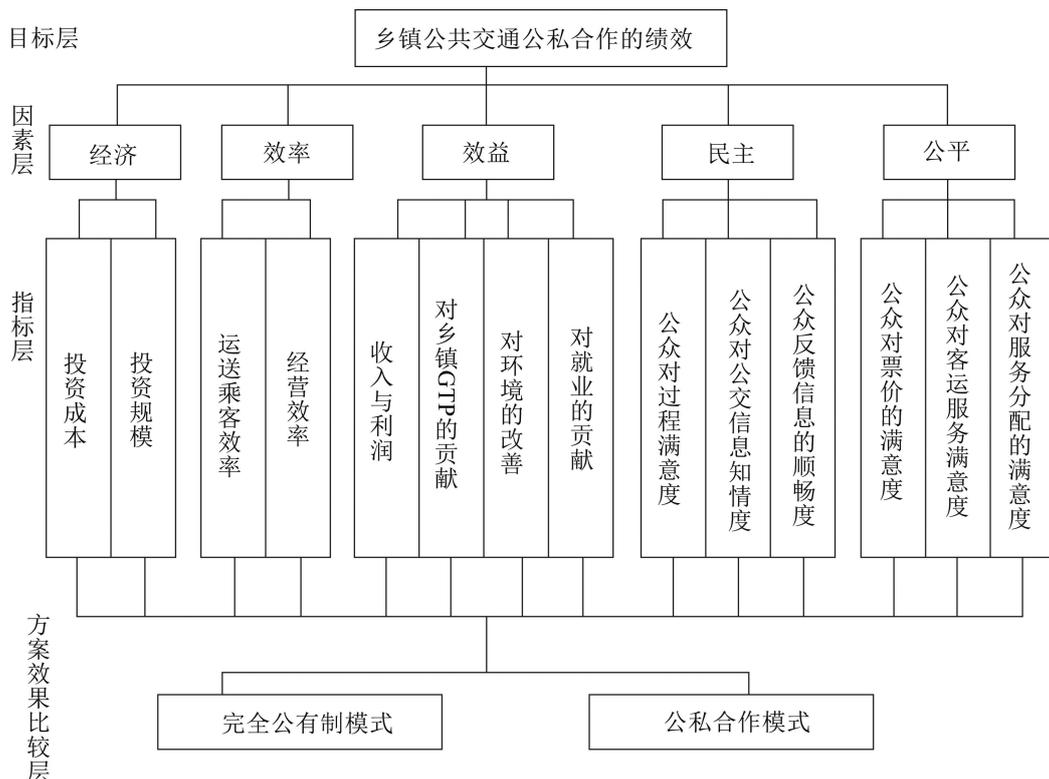


图 1 实施公私合作前后的乡镇公共交通评价指标体系结构模型

三、评价模型的具体应用

(一) 指标权重排序

通过处理专家对五大因素内容的相对重要性的判断结果，得到判断矩阵为：

1	0.5000	0.3333	0.2500	0.1429
2	1	0.3333	0.2500	0.1667
3	3	1	0.5000	0.2000
4	4	2	1	0.3333
7	6	5	3	1

将其输入到层次分析软件 YAAHP 的相应位置，经自动运算，得到五类因素对目标层的影响程度，即权重如表 1 所示：

表 1 五大类因素各自对目标层影响程度比较与权重

1. 乡镇公共交通绩效 判断矩阵一致性比例：CR=0.0340；对总目标的权重：1.0000

总绩效	经济	效率	效益	民主	公平	权重 Wi
经济	1.0000	0.5000	0.3333	0.2500	0.1429	0.0410
效率	2.0000	1.0000	0.3333	0.2500	0.1667	0.0920
效益	3.0000	3.0000	1.0000	0.5000	0.2000	0.1510
民主	4.0000	4.0000	2.0000	1.0000	0.3333	0.3030
公平	7.0000	6.0000	5.0000	3.0000	1.0000	0.4130

可见，判断矩阵的一致性检验值 $CR=0.0340 < 0.1$ ，一致性检验通过，经济、效率、效益、民主、公平五大因素对于目标层影响程度，即权重分别为：0.0410、0.0920、0.1510、0.3030、0.4130。

下面用相同的方法计算五大因素的下层，即指标层的权重，结果如表 2 至表 6 所示：

表 2 经济因素下各具体指标的权重

2. 经济 判断矩阵一致性比例：CR=0.0000；对总目标的权重：0.0410

经济	投资成本	投资规模	权重 Wi
投资成本	1.0000	3.0000	0.7500
投资规模	0.3333	1.0000	0.2500

表 3 效率因素下各具体指标的权重

3. 效率 判断矩阵一致性比例：CR=0.0000；对总目标的权重：0.0920

效率	运送乘客效率	经营效率	权重 Wi
运送乘客效率	1.0000	6.0000	0.8570
经营效率	0.1667	1.0000	0.1430

表 4 效益因素下各具体指标的权重

6. 效益 判断矩阵一致性比例：CR=0.0420；对总目标的权重：0.1510

效益	收入与利润	对乡镇 GDP 贡献	对环境改善	对就业贡献	权重 Wi
收入与利润	1.0000	0.1429	0.2500	2.0000	0.0890
对乡镇 GDP 贡献	7.0000	1.0000	3.0000	7.0000	0.5997
对环境改善	4.0000	0.3333	1.0000	3.0000	0.2436
对就业贡献	0.5000	0.1429	0.3333	1.0000	0.0677

表 5 民主因素下各具体指标的权重

5. 民主 判断矩阵一致性比例：CR=0.0070；对总目标的权重：0.3030

民主	公众对过程满意度	公众对信息知情度	公众反馈信息的顺畅度	权重 Wi
公众对过程满意度	1.0000	3.0000	0.3333	0.2430
公众对公交信息知情度	0.3333	1.0000	0.1429	0.0880
公众反馈信息的顺畅度	3.0000	7.0000	1.0000	0.6690

表 6 公平因素下各具体指标的权重

6. 公平 判断矩阵一致性比例：CR=0.0470；对总目标的权重：0.4130

公平	公众对价格的满意度	公众对服务质量满意度	公众对服务分配的满意度	权重 Wi
公众对票价的满意度	1.0000	0.2000	0.2000	0.0890
公众对客运服务质量满意度	5.0000	1.0000	0.5000	0.3520
公众对服务分配的满意度	5.0000	2.0000	1.0000	0.5590

综合上述六个表数据，可将各个因素层和指标层

的权重汇总到一个表格中,如表7所见。在表7中,设定A为“乡镇公共交通绩效总目标”,其权重为1;而B1-B5分别代表“经济”“效率”“效益”“民主”“公平”五大因素;C1-C14则分别表示“投资成本”“投资规模”“客运效率”“经营效率”“收入”“对环境的改善”“对乡镇GDP的改善”“对就业的改善”“公众对过程的满意度”“公众对公交信息的知情度”“公众反馈信息的顺畅度”“公众对票价的满意度”“公众对服务质量的满意度”和“公众对服务分配的满意度”十四项指标,则各因素和具体指标占总目标的权重如表7所示。

(二) 个案分析: 珠三角F镇公共交通实行公私合作前后比较

本研究选取了广东珠三角地区的F镇进行调查研究,运用问卷调查、统计资料查阅等方法计量该镇在实施公共交通公私合作前(即完全公营模式)与公私合作实施后的各项指标数据。为较全面地了解一些各项指标,本研究查阅了大量有关F镇公共交通建设的统计资料和数据公报,并在当地派发500份调查问卷,回收415份,其中有效问卷为388份。F镇的公共交通运输是在2001年开始实行公私合作运作模式的,此前是完全以公营模式运作。为了更准确的比较评价实施公私合作前后的变化,笔者主要收集1995-2005十年间的相关信息资料,并对已有量化统计指标数据和定性指标数据采取不同的收集方法。首先,在收集已有的量化统计指标(如收入)时,主要收集1995-2005

年的相关指标数据,而在处理这些数据时,取1995-2000年的平均值作为完全公营模式下的相关指标数据,取2001-2005年的平均值作为公私合作模式下的相关指标数据。其次,在对满意度及其他定性指标测量时,主要是采取在调查问卷中对选项分级细化的方法,并在处理问卷时对各级选项设定量化数值,如对“公众对过程满意程度”的测量,其选项分为“非常不满意”“不满意”“一般”“满意”“非常满意”五个选项,对应的分值分别为0、30、60、80、100分。在处理这些问卷调查信息数据时,笔者同样采取有用问卷中对各项定性指标的选项取值的平均值。通过上述方法收集和处理相关信息数据后可以得到完全供应模式下和公私合作模式下的公共交通绩效指标的绝对值,如表8~表9所示。

为了对完全供应模式下和公私合作模式下的公共交通绩效进行比较评价,必须把表8和表9的数据转化为可比较的相对值。为此,笔者将完全供应模式下的各指标数值都取1,而公私合作模式下的各指标取值为表9对应指标数值与表8对应指标数值之间的比例。这样转化为相对值之后则可得到两种模式下的各指标相对值比较,如表10所示。

下面将表10中两模式相对值乘于各个指标权重来比较F镇公共交通的绩效,如表11~表15所示。

由表11~表15可见,在经济、效率、效益、民主四项因素下公私合作模式优于完全公营状态下的F镇公共交通,而在公平因素下,则前者不如后者。

表7 各个因素及指标占总目标的权重

目标层	A: 1.0000													
因素层	B1: 0.0410		B2: 0.0920		B3: 0.1510			B4: 0.3030			B5: 0.4130			
指标层	C1: 0.0308	C2: 0.0102	C3: 0.0789	C4: 0.0132	C5: 0.0134	C6: 0.0905	C7: 0.0368	C8: 0.0102	C9: 0.0736	C10: 0.0266	C11: 0.2027	C12: 0.0368	C13: 0.1454	C14: 0.2309

表8 1995-2000年F镇公共交通绩效状况

指标	C1 (万元)	C2 (万元)	C3 (元)	C4 (元)	C5 (万元)	C6 (分)	C7 (%)
绝对值	97.2500	542.3754	10.4350	3.2235	457.0058	62.0000	11.2740
指标	C8 (分)	C9 (分)	C10 (分)	C11 (分)	C12 (分)	C13 (分)	C14 (分)
绝对值	75.0000	65.0000	45.0000	41.0000	80.0000	47.0000	82.0000

表9 2001-2005年F镇公共交通绩效状况

指标	C1 (万元)	C2 (万元)	C3 (元)	C4 (元)	C5 (万元)	C6 (分)	C7 (%)
绝对值	223.4500	843.2930	15.2534	6.4311	837.4800	88.0000	10.7450
指标	C8 (分)	C9 (分)	C10 (分)	C11 (分)	C12 (分)	C13 (分)	C14 (分)
绝对值	85.0000	73.0000	60.0000	65.0000	69.0000	81.0000	40.0000

表 10 两种模式下各指标数据的相对值

指标	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7
完全公营	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
公私合作	2.2977	1.5548	1.4618	1.9951	1.8325	1.4194	0.9531
指标	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
完全公营	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
公私合作	1.1333	1.1230	1.3333	1.5855	0.8625	1.7234	0.4878

表 11 经济因素指标下的两种模式的比较

经济因素	投资成本	投资规模	经济总绩效
完全公营	0.0308	0.0102	0.0410
公私合作	0.0708	0.0158	0.0866

表 12 效率因素指标下的两种模式比较

效率因素	运送乘客效率	经营效率	效率总绩效
完全公营	0.0789	0.0132	0.0920
公私合作	0.1227	0.0263	0.1490

表 13 效益因素指标下的两种模式比较

效益因素	收入	对 GDP 贡献	对环境的改善	对就业的贡献	效益总绩效
完全公营	0.0134	0.0906	0.0368	0.0102	0.1510
公私合作	0.0246	0.1286	0.0351	0.0115	0.1998

表 14 民主因素指标下的两种模式比较

民主因素	公众对过程满意度	公众对信息知情度	公众反馈信息的顺畅度	民主总绩效
完全公营	0.0736	0.0266	0.2027	0.3030
公私合作	0.0827	0.0354	0.3214	0.4395

表 15 公平因素指标下的两种模式比较

公平因素	公众对价格满意度	公众对服务质量满意度	公众对服务分配满意度	公平总绩效
完全公营	0.0368	0.1454	0.2309	0.4130
公私合作	0.0317	0.2506	0.1126	0.3949

表 16 两种模式总绩效比较

模式	公共交通绩效值
完全公营	1.0000
公私合作	1.2698

四、基本结论

通过将层次分析法与费用—成果分析法，可以得出以下结论：公私合作模式融合了许多市场的理念，因此在追求与市场密切相关的经济、效率、效益等目标时，有着绝对的优势；而完全公营模式则在追求公平价值中有独特的优势，与公营模式相比，公私合作显得公平价值短缺。从运作来看，完全公营模式在“公平”价值的引导下，以“公共性”作为目标，它可以有效维护乡镇公共服务的“公共性”“公平性”，缺点则是政府财政开支大、回应性差、没能发挥市场主体在服务供给中的活力和优势、服务供给效率低；而公私合作模式在“效率”“经济”等价值向导下，能够及时回应市场需求、提供高质量的服务，但是利益驱动也使其容易忽视公共服务的“公共性”“公平性”，甚至以牺牲公平、民主价值来达到效率、经济目的。如现实中出现的公私合作演变成为“私营垄断”、寻租腐败等现象就是这些弊端的显现。由此可见，在非纯公共物品的生产和提供领域，无论是让私人部门或是政府公共部门来单独提供，都不能达到资源的帕累托最优配置。只有在公平、效率、经济、民主、效益多元价值兼顾的情况下采取公私合作模式，才能使得公共服务有效供给。因此，在运用过程中，应从以下几方面改善公共服务公私合作：一要大力发展市场经济，培育信息、技术等市场要素，健全市场机制，为公私合作引入市场主体和创造市场环境；二要完善公私合作制度建设，健全公私合作中关于规则设定程序、争议解决、责任追究、合作成效评价等方面的制度设置；三要强化地方政府在保证公共服务公

根据指标权重和具体因素指标下两种模式的分值，最终可得到综合分析的结果如表 16：

由此可见，综合而言，公私合作模式下 F 镇的公共交通绩效明显优于完全公营模式下的绩效。

平、完善制度供给、整合社会利益等方面的能力建设；四是大力发展教育，提高公众的民主意识和参与能力，完善民意沟通、协调、回应和评价机制，保障民众对公共服务公私合作的知情权、参与权和监督权。

参考文献：

[1] E·S·萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京：中

国人民出版社，2002.

[2] AI Gore. Form Red Tape to Results: Creating a Government That works Better and Costs Less [M] .Washing DC U S: Superintendent of Documents, 1983.

[3] 红·公私合作融资模式在我国轨道交通领域应用的评价[D]. 北京化工大学硕士论文, 2007.

[4] 孙浩. 城市基础设施的公私合作管理模式研究[D]. 同济大学博士论文, 2005.

Construction and application the evaluation model of public services in PPP ——Taking township public transport for example

ZHANG Jumei

(College of Administration of Jilin University, Changchun 130012, China;
Department of Political Science and Law of Huizhou University; Huizhou 516007, China)

Abstract: With the rising demand for public services, public-private partnerships play an increasingly important role in the supply of public services. However, as a new system, there must be some gaps. How to evaluate the public services in PPP objectively is the key issue to the success of PPP practicing. This paper selected the F town of Guangdong's Pearl River Delta to study, took a combination of hierarchical analysis and cost-effectiveness analysis to build the evaluation model on the basis of interviews, surveys. The results show that F town's public transport had been strengthened and improved after the implementation of PPP.

Key Words: Public Services; Evaluate Model; public-private partnerships; public transport; rural public services

[编辑：颜关明]