

Study on Public Private Partnership in the Field of Digital Governance

Lin Zhao

Zhejiang Gongshang University

Email: 646221548@qq.com

Abstract

The continuous development of digital technology has made the social governance environment more complex. Faced with the increasingly complex and uncertain social situation in the post-industrial society caused by the updating and iteration of high-tech, the government has turned to the private sector with abundant technological resources to seek cooperation, which has promoted the development of public-private partnerships in the field of digital governance. This article analyzes the changes in public-private partnerships that have evolved from traditional governance to digital governance at three levels: cognitive level, collaborative motivation, and operational mechanism. It is found that at the cognitive level, the traditional concept of government control over the entire process of management has shifted to the public-private sector placing more emphasis on cooperation and actively creating good partnerships; At the level of cooperation motivation, the focus has shifted from the traditional partnership model of resource exchange and complementarity between the public and private sectors to using scientific and technological means as policy tools to influence the direction and development of public decision-making; At the operational mechanism level, the focus has shifted from selecting cooperative suppliers, formulating, supervising and reviewing contracts, and avoiding procurement risks to designing cooperation frameworks, sharing cooperation risks, and professionalizing the cooperation process.

Keywords: Digital Transformation; Public Private Cooperation; Cognition; Motivation for Cooperation; Operating Mechanism

数字治理领域中的公私合作伙伴关系研究

赵琳

浙江工商大学

摘要: 数字技术的不断发展使得社会治理环境更加复杂, 面对后工业化社会中因为高新技术的更新迭代导致的愈发复杂和不确定的社会状况, 政府转而从技术资源丰富的私营部门寻求合作, 这推动了数字治理领域中公私合作伙伴关系的发展。本文在认知层面、合作动力与运行机制三个层面分析了传统治理向数字治理领域发展的公私合作伙伴关系的变化, 发现在认知层面中, 传统的政府控制管理全流程的观念转变为公私部门更加注重合作, 积极创造良好伙伴关系; 在合作动力层面, 从传统伙伴关系模式中注重公私部门之间的资源交流与互补, 转而从将科学技术手段充当政策工具的角色, 并以此来影响公共决策的方向和发展; 在运行机制层面, 从侧重合作供应商的选择, 合同的制定、监督及审查, 以及对采购风险的规避转变为合作框架的设计、合作风险的共担、合作过程的专业化。

关键词: 中文数字化转型; 公私合作; 认知; 合作动力; 运行机制

引言

当前, 全球正处于信息化高速发展的时期, 大数据、云计算等移动通讯技术的发明不断创新迭代, 新一轮的科技革命浪潮席卷而来。随着科学技术在社会中的渗透, 政府也及时抓住机遇, 适时变革, 乘着数字化改革之风对政府行政运行机制进行调整, 将先进的移动通信技术融入公共服务的提供与治理之中。但

与此同时，技术的融入也为政府带来诸多挑战与困难。技术落后倒逼政府寻求外部力量的支持，技术资源丰富的私营部门走进数字治理领域，通过协助政府开发政务信息系统、建设数字化平台等参与公私合作，获取发展机会。这一合作模式有效加速了新时代政府数字治理发展，推动治理现代化建设，政府公共部门逐渐吸纳私营部门参与政策的制定以及参与政府组织改革，大数据管理促进了更好的绩效管理和决策，使得公共管理更加适应环境的变化。

但随着合作模式的加深，两个部门之间不可避免地产生问题与矛盾，政府和私营部门，尤其是互联网企业的组织目标、文化和管理程序有着很大的不同，这阻碍了数字治理中公私合作伙伴关系的价值发挥。

本文系统梳理了近几年数字治理领域中公私合作伙伴关系的发展和转变，包括认知层面的改变、合作动力的转变、运行机制的转变，对未来公私合作伙伴关系的发展提出相关建议。本文安排如下：第二部分对传统公私合作伙伴关系和数字治理领域下的公私合作伙伴关系进行概念介绍和划分；第三部分对部分国家数字治理领域中的公私合作伙伴关系建设进行介绍；第四部分在认知层面、合作动力与运行机制三个层面分析传统公私合作伙伴关系到数字治理领域中的公私合作伙伴关系的转变；第五部分列出了本文的结论，详细说明了研究的一些局限性，并提出了对未来研究的建议。

1 公私合作伙伴关系背景

1.1 公私合作伙伴关系概述

公私合作伙伴关系并不存在统一的概念界定，其在政治、经济等不同背景和领域下有不同的定义，联合国培训研究院指出，为了实现各地区的公共利益和解决社会矛盾，不同的社会系统主体之间达成各类制度化合作方式，而这些方式均属于公私合作伙伴关系^[1]。英国作为公私合作伙伴关系最早的发源地，对公私合作伙伴关系的理解更为详细。英国财政部认为，公私合作伙伴关系（public-private-partnership, PPP）包含不同种类的合作伙伴关系：（1）国有企业引入私人所有制并达成协议，通过一系列方式出售其部分的股权；（2）允许私人企业通过特许权和特许经营权来提供相应的公共服务，一般这种合作方式涉及基础设施的建设与维修领域；（3）出售公共部门提供的服务。世界银行的公私合作法律资源中心（PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER）认为，公私伙伴关系是政府利用私营部门的资源和专业知识和实施公共基础设施或服务的一种机制。在政府面临老龄化或缺乏基础设施并需要更加高效服务的地方，与私营部门建立伙伴关系有助于促进新的解决方案并带来资金^[2]。从公私合作的各类模式出发也可以对其涵义作出更好的补充。目前，公私合作伙伴关系发展的模式主要有以下几种：建设—运营—移交（BOT）；建设—拥有—运营（BOO）；建设—拥有—运营—移交（BOOT）；设计—建设—融资—运营（DBFO）；运营—维护—管理（OM&M）等。自公私合作伙伴关系出现在我国以后，我国普遍采用建设—运营—移交，即 BOT 模式。但随着经济发展模式的多样化和复杂化，我国公私合作伙伴模式也呈现出一定的多样性。

1.2 数字治理领域的公私合作伙伴关系

对于数字治理领域中公私合作伙伴关系，分析路径可以大致按照狭义的公私伙伴关系和广义的政府与市场合作关系进行细化区分。狭义的公私合作伙伴关系即政府公共部门与民营部门合作过程中，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品与服务，从而实现按政府公共部门的职能并同时也为民营部门带来利益。广义的政府合作分析路径认为，数字治理领域下的公私合作伙伴关系是拥有完善系统的电子政务系统的政府公共部门与私人部门，在涉及到数字治理及电子政务的领域中达成的合作关系。在这种分析路径下的公私合作伙伴关系由传统注重合同管理转移到偏重于软性因素，如：信任关系、良好合作的演变。传统的政府公共部门采购往往是因技术或某些专业化问题转而向各类企业寻求帮助，通过购买企业的技术、方案或产品，这种合作关系往往依靠交易结果的好坏、成本的最小化和风险级别降低来维持，且纯采购驱动

的环境中，关系方面的考虑是次要的，采购机制和政策的重点在定义交易合同时往往是法律和技术上的，而不是合作框架^[3]。因此，这种传统的采购形式往往是一次性的，不具有稳定的长期合作关系。

而数字治理领域中的公私伙伴关系偏向于建立一种长期有效的合作关系，这种合作关系是基于伙伴关系、利益共享和风险分担来建立并维系的^[4]。伙伴关系是构成 PPP 的基本要素之一，只有构成了伙伴关系，PPP 才会形成并发挥作用，而简单的市场采购、政府外包并不表示着伙伴关系的建立和延续。利益共享是公共部门与市场对社会成果的共享，以及 PPP 为私营部门带来的机会与回报。风险分担意味着伙伴关系的建立要求双方承担一定的风险，这也是利益共享所带来的必然结果。鉴于此，有必要在公共部门与私人部门之间建立长久的稳定合作关系，达成资源互补、风险共担、利益共享的伙伴关系。基于以上观点，本研究认为，“数字治理领域下的公私合作伙伴关系是公共部门与私人部门基于开放的伙伴关系，基于双方认可的合同规则与安排，通过一系列数字化改革成果进行的伙伴关系”。

2 数字治理领域公私合作伙伴关系发展现状

公私伙伴关系起源于 17 世纪的英国，因为公路收费政策的实施，促使政府公务人员对收费路段进行阻拦。但是当时的人们还没有系统形成对公私合作之间的概念，直至基础设施的不断建设和工业化的成熟发展，尤其是英国的自来水供应政策调整历程，从民营发展到国有，再发展到民营的循环充分说明了公私合作的时代必要性与意义。到后工业化时代，多边发展机构积极发展公私合作关系的倡议，于 2015 年建立了“PPP 知识实验室”的网络资源(<https://pppknowledgelab.org>)，该实验室集合整理了近代以来世界各国发展 PPP 的实践与研究资料。

世界各国纷纷探索建立数字治理领域中的公私合作伙伴关系，力求突破电子政府新一层的功能，下面介绍一些具有地区代表性的数字治理领域中公私合作伙伴的案例：

(1) 中国

2015 年以来，江西省政府为加快建设现代化农业强省，积极响应国家关于“互联网+”行动的倡导，启动了“互联网+农业”，江西智慧农业建设 PPP 项目。

智慧农业 PPP 项目构建了一个完整的“123+N”体系，其中“1 云”即“江西农业数据云”；“2 中心”即农业指挥调度中心、123 资讯服务中心，发挥沟通、协调等功能；“3 平台”即农业物联网平台、农产品质量安全追溯监管平台和农产品电子商务平台；“N 系统”即涵盖养殖业、种植业以及农业综合执法等涉及农业应用的多个子系统。江西省政府与江西联通公司通力合作创建农业数据云、12316 三农中心，与其他通讯公司共同组建了江西省农业 OA 无纸化办公系统，与华为、其他运营商公司签订相关战略合作协议，意图推动农业现代化建设^[5]。

智慧农业 PPP 项目的体系化建设开发了一系列方便快捷的子系统和应用软件，充分运用了大数据技术成果，顺应了国家“互联网+”的改革发展方向，同时在政府与私营部门之间形成了稳固的长期合作形式，既提升了公共服务提供的效率和质量，还为私营部门带来良好的发展机会，有效激发市场主体的活力，为市场的不断发展提供了新业态和创新动力。

(2) 马来西亚

马来西亚政府于 20 世纪 90 年代中期发布了国家 ICT 议程（NITA），旨在为 ICT 和多媒体部门创造合适的发展环境。NITA 议程中的 KBUD 主要侧重于提供电信基础设施，以及包括五个指定网络中心的走廊发展项目（MSC）：吉隆坡城市中心，吉隆坡大厦，马来西亚科技园，赛城和马来西亚科技发展公司，以及马来西亚博特拉大学孵化器中心。

为了建设 KBUD 战略布局和达成 MSC 的目标，马来西亚政府于 1999 年开发了 E-Perolehan 项目以支持高效的政府电子采购系统。该项目是通过公私合作伙伴关系（PPP）中的 BOT 模式来实现的，即建设—运营—转让。E-Perolehan 将传统机械的政府手工采购流程转换为互联网上的电子采购，将先进发展技术融入

政府部门的采购之中，可以支持政府公共部门通过线上的方式选择采购物品，采用电子审批程序以及创建、提交和接收采购订单、交货订单和其他相关的文件。在这个项目中，有三个不同的社区，即供应商社区、买方社区和采购服务提供商。供应商社区是由在财政部注册登记的私营部门构成，他们主要为政府提供商品或服务，提供集中合同、直接采购、报价和招标采购四类商品，这些私营部门要与采购服务提供商保持协调沟通，以保证其能够以规范的渠道参与政府采购；买方社区是政府公共部门，政府有责任提供必要的采购信息，电子系统的复杂性同时也要求政府掌握一定的技术能力，以便能够在线上采购的过程中发布相关信息以及回应供应商^[6]。采购服务提供商需要在遵循政府要求和法律法规的前提下，对电子采购系统进行维护和运行管理，以便买方和卖方顺利完成采购交易。

有了先进技术的支撑，政府通过运用电子采购系统不仅降低了运营成本，还大大提升了采购效率，并且能够自动预测和分析购买进程，从而缩短政府采购周期，而私营部门同时也获取了更多的发展机会，为知识型城市的建造提供了创新与发展的活力。

3 传统到数字化转型下的公私合作关系概念的转变

3.1 认知层面的转变

传统的公私合作伙伴关系往往是政府基于某些基础设施的建设需要单方面发起合作要求，在明确具体的采购项目后发起招标，选取不仅能够满足政府建设需求，而且可以获取可观收益和合作机会的私营部门，形成一种基于完成采购项目的短暂合作伙伴关系。在这种关系下的合作关系中，政府公共部门在认知层面上多侧重于对达成合作关系的合同的把控、对供应商参与项目的监督以及对整个合作流程的控制管理。在这种传统公私合作伙伴关系下的政府方面的认知，往往是将其置于一个管理者和操控者的角色，因为合同的严苛标准、对于违约的硬性惩罚，拥有支配性权力并对合作伙伴进行全过程监督使得伙伴关系趋于刚性。相对严谨的监督是为了防止整个采购过程偏离其制定的正式“轨道”，政府公共部门的这种合作方式明显压缩了双方的协商空间，合作双方缺乏达成协作的交流、互动，政府只把技术视为工具，而把私营部门视为 IT 供应商，这种对价值的认知限制了合作，效率提升也很有限，长期合作更是没有得到优先考虑^[7]。而合作的另一方，即私营部门因与政府公共部门缺乏共同的愿景，利益目标和有效协商，并且通过与其他同等资历的企业竞争而获取合作机会，这种情况使得私营部门更倾向于做纯粹的“执行者”，听从政府的指示和单调地按照合同行事，这不仅限制了私营部门的灵活发挥和弹性调整，还在认知层面上限制了公私部门之间合作关系的有效性。

数字治理领域中的公私合作伙伴关系因为有了电子政务的支撑，虽涉及更加复杂的技术治理，但通过先进通信技术达成的以政府为主导的更加平等和开放的长期伙伴关系，体现在公私部门之间因为资源的互补和技术的依赖形成的“关系资本”，这种关系的确立突破了以往基于完成采购项目的短暂合作伙伴关系和政府的支配性权力，公私合作双方由传统的刚性合作形式逐渐向注重协商、相互信任的关系转变。显然，基于相互信任及依赖所构建的稳定伙伴关系发挥的效能远远比一纸合同“搭建”起来的临时伙伴关系要高得多，它能更进一步的增进集体性知识，产生“1+1>2”的效果，这也使得无论是政府公共部门还是私营部门都可以在合作之中有效解决技术性问题，共同面对数字化转型带来的问题与挑战。

3.2 合作动力的转变

数字治理领域中的公私合作首先出现在对于电子政务的运用之中，电子政务发展初期依托人们对科学技术的期望，主要表现为办公的无纸化以及效率的提升方面，这就对发展电子政务的技术要求极高，政府的转型需要更加专业化的科学技术手段，这种情况倒逼政府向外寻求技术能力较强的私营部门。此外，在电子政务发展得以成熟，公共管理转而向数字治理方向发展时，民主的要求推动了以移动通信技术为基础的政务信息互动平台和移动政务软件的出现，这对信息资源的需求，科学技术的发展都提出了更高的要

求，促使政府与私营部门达成长期稳定的合作关系，依靠私营部门的专业技术、资金供给、管理技术和风险分担等其他资源和能力，满足高度复杂和高度不确定的信息时代下衍生的需求，从而达到治理领域的“帕累托最优”。

随着信息通信技术的不断发展，其对政府的影响也在慢慢渗透和变化，政府由传统的单纯依赖信息技术以提升政务服务质量向运用先进信息技术以提升数字化治理绩效转变，技术手段在政府转型及改造的过程中发挥了巨大的影响作用，其越来越被看做是推动（或阻碍）政府组织变革的主要因素之一。在以工具理性为前提的情况下，充当着政策工具的角色。在这种情况下，数字治理领域中的政府对技术的诉求，以及政府对相关科学技术的难以把握性，使得其不得不向外寻求与私营部门的合作，来达成更为复杂的技术治理。与此同时，公私部门的合作关系得以形成，政府通过对技术的把控与运用，与私营部门达成资源互补、信息共享、开放合作的伙伴关系并进而影响公共决策与政府服务方式。

因此，数字治理领域的公私合作伙伴关系的合作动力从传统伙伴关系模式中注重公私部门之间的资源交流与互补，转而向将科学技术手段充当政策工具的角色，并以此来影响公共决策的发展方向。

3.3 运行机制的转变

传统的政府采购倾向于与私营部门构建一种短期甚至是一次性的合作关系，在建立起合作框架以后重点在于以有效的方式购买产品或服务，也就是说，合作框架往往是次要的，并且政府往往不会在这方面投入过多的精力，公共决策侧重于对合作供应商的选择，合同的制定、监督及审查，以及对采购风险的规避。在这种单纯的采购模式中，政府作为采购者，往往以高位姿态决定待办事项或产品及服务的采购类型，然后选择合适的供应商，即私营部门来予以执行或提高产品服务，以此来保证整个采购事项的顺利完成。在确定好供应商或外包商以后，需要就项目的具体内容制定合同，合同基于双方对完成项目所需要的资源的共识。但政府传统的采购职能无法满足技术动态的环境^[8]，数字政府的打造逐渐从单一外包或采购模式向融合先进技术参与全流程模式转变，在建设数字政府的整个环节中与私营部门达成稳定合作。数字治理领域中的 PPP 建立在更为稳固的合作基础之上，双方在合作之前围绕各自的目标、所掌握资源情况和风险评估进行分析，以此来维持长期稳定的伙伴关系。同时，公共部门和私营部门更倾向于为了合作项目建立一个专门机构^[9]，全权负责有关于电子政务建设的项目，该机构成员一般由公私部门双方的部分人员组成，构成专业性高、人员构成灵活的矩阵型组织。

由此，传统到数字治理领域中的公私伙伴关系运行机制从侧重合作供应商的选择，合同的制定、监督及审查，以及对采购风险的规避转变为合作框架的设计、共同承担风险、合作过程的专业化，公共部门与私营部门之间的合作伙伴关系向更加稳固的方向发展，双方的依赖程度加深，从而为政府服务提供了良好的合作背景。

4 结论

电子政务逐渐替代传统纸质化办公，成为政府办公的主要工具，被广泛应用于公共管理实践之中，但在为政府与民众带来便利的同时也引发了问题和挑战，同时对公共管理效能提出了更高的要求。然而，高新数字技术的发展不仅愈加复杂，更新迭代的速度也逐渐加快，政府难以有效应对不断变化的社会治理环境，这种状况使得政府不断向技术资源丰富的私营部门寻求合作，通过资源互补、利益共享、风险共担提升治理效能。但是，这种合作形式也面临着一些困难与矛盾，如两个部门之间的利益趋向矛盾、协调沟通不畅、合作关系不稳定等等，这些问题亟待政府部门的解决。

回到问题的本质，传统公私合作伙伴关系与数字治理领域中的公私合作伙伴关系概念的界定及其转变是本文重点梳理的问题，充分了解这类问题有助于我们从根本上更好解决如今数字治理领域中 PPP 遇到的难题。与传统的 PPP 项目相比，数字治理领域中的数字化背景是最根本的区别，随着数字化技术的不断发

展和人们对技术的改观，其不仅仅被用来当作治理的手段与工具，更被视为有效影响公共决策并提升公共治理效能的重要因素，深刻改变着政府行政的方式、政府组织的架构、公务人员的行为与观念等等。因此，有必要深入研究数字技术的融入对公私合作伙伴关系的影响，以及其中的阻碍与矛盾。

私营部门影响公共决策而带来的矛盾为政府治理提出更高的要求，这其中涉及诸多问题，如：数据存储与分级分类、隐私信息的保护、数字鸿沟带来的信息误差等等，有必要关注在公共部门与私营部门达成合作的同时，如何针对这些问题加强监管，以及对于公私部门之间利益的分配与权衡。数字治理领域中的公私合作伙伴关系是一场数字时代下公共部门与私营部门之间的博弈，双方要确定合理合法的合作协议，以便在特定项目中获得可观的利益，政府部门明确相关的监管任务和问责机制，确保 PPP 项目顺利完成，以及防止滥用和管理不善的政策和程序。

参考文献

- [1] United Nations Institute for Training and Research. PPP-For Sustainable Development.2000.
- [2] Langford J. Managing public-private partnerships in Canada[J]. New Players, Partners and Processes: A Public Sector Without Boundaries, 2002: 68-84.
- [3] 贾康,孙洁.公私合作伙伴关系(PPP)的概念、起源与功能[J].中国政府采购,2014(06):12-21.
- [4] 王辉,汤文亮,王永祥.江西省智慧农业 PPP 模式发展历程及现状分析[J].安徽农业科学,2018,46(02):174-176.
- [5] Kassim E S, Hussin H. A success model for the Malaysian Government e-procurement system: the buyer perspective[J]. International Journal of Electronic Government Research (IJEGR), 2013, 9(1): 1-18.
- [6] Paul A, Pillai R. On the road to digitization: The case of Kerala[D]. Indian Institute of Management Kozhikode, 2017.
- [7] Liu T, Yang X, Zheng Y. Understanding the evolution of public-private partnerships in Chinese e-government: four stages of development[J]. Asia Pacific Journal of Public Administration, 2020, 42(4): 222-247.
- [8] Langford J, Roy J. E-government and public-private partnerships in Canada: when failure is no longer an option[J]. International Journal of Electronic Business, 2006, 4(2): 118-135.
- [9] ALLEN B A, JUILLET L, PAQUET G, et al. EV Governance & government on-line in Canada: Partnerships, people & prospects[J]. Government Information Quarterly, 2001,18 (2): 93-104.