

（一）案例正文

“管理创新”还是“甩手掌柜”？

——清远市“小象城泊”PPP模式路边停车项目案例

摘要：

城市道路停车难问题一直是城市管理的顽疾，为解决该问题，全国各地纷纷采取应对之策。广东省清远市为解决市区道路停车难问题，以清城区为试点，用PPP模式引入“小象城泊”（城市级静态交通解决方案提供商和智慧停车运营商），实行智能化停车收费管理，目的是提高公共停车位的使用率和周转率，将静态停车资源动态化，以达到规范中心城区停车秩序，改善道路交通运行环境的效果。然而，在“小象停泊”运营过程中，民众抱怨多多，不断对“小象城泊”的项目合法性、收费问题、车位设置问题提出质疑。政府和企业进行调整，两次调价，最终修改收费标准，让这个项目获得市民接受。随之而来的新问题又把企业、政府带入了新的麻烦……本小组通过实地调研、综合访谈、追踪观察，为您重现清远“小象城泊”的开启、发展、争议、改进和前景，为拓展型PPP模式在中国的本土化运行提供借鉴。

关键词：城市管理、PPP模式、路边停车项目、政府决策

Abstract:

Urban road parking problem is a persistent problem of urban management. In order to solve this problem, various measures have been taken throughout the country. Qingyuan City, Guangdong Province, in order to solve the problem, used Qingcheng District as a pilot project, and "Little Elephant City Park" was invited tender for the urban road parking project by Qingyuan Government with PPP model, which is City-level static traffic solution providers and smart parking operator. The purpose of carrying out intelligent parking charge management is to improve the utilization rate and turnover rate of public parking spaces and to make the static parking resources dynamic in order to standardize the parking order in central urban areas and improve the operating environment of road traffic. However, during the operation of "Little Elephant City Park", people complained a lot and constantly questioned the legality, charges and parking space of "Little Elephant City Park". The government and company adjusted polity. After three times of price adjustments, Government make a final revision of the charges to make the project acceptable to the public. The

following new problems make the company and government into new trouble. By means of the field research, comprehensive interviews, and follow-up observations, the team shows you the opening, development, controversy, improvement and prospects of "Little Elephant City Park", providing reference for the localization operation of development PPP model in China.

Keywords: City Management; PPP Model; Curb Parking Project; Government Polity

引言：

2017 年 12 月 25 日，清远市民黄先生开车到市不动产登记中心办事，他吃惊了，从前该中心周边的车辆总是停放得杂乱无章，一位难求，现在路边车辆停放得整整齐齐，竟然还有两个空余车位，他赶紧把车停了进去。下车后，他才发现车位旁边多了一根“柱子”，上面写着“小象城泊”，还贴了一张二维码，他扫了一下二维码就弹出了停车管理收费页面，上面显示“半小时免费，3 小时内 2 元”。黄先生嘀咕：“也不贵嘛，争取半个小时办好”。近年来，我国机动车保有量的持续增加，但城市公共停车位的规划和建设却相对滞后，大部分城市公共停车位供需严重失衡。部分机动车乱停乱放、长期占用公共车位，停车管理不规范等原因，导致城市道路公共停车位的利用率较低，引发城市交通拥堵、停车难等问题，这已经成为城市管理的难题。

1.从引入“小象城泊”说起

1.1 清远在哪里？

您有听说过清远鸡吗？这里养的鸡香滑肉韧，很多人都老远跑来品尝；您有听说过清远漂流吗？清远独特的漂流体验比赛车有趣刺激；您有喝过英德红茶吗？英红九号浓香四溢茶比酒香。清远是广州的后花园、粤港澳大湾区辐射区、粤湘桂交界处的年轻城市，接受港澳和珠三角经济带动的最前沿，连接珠三角与内地市场的重要经济走廊，是广东省地理面积最大的地级市，有 1.9 万平方公里，430 多万户籍人口。

1.2 何为“小象城泊”？

城泊，就是城市泊车、智慧停车。而大象是群居动物，诚实忠厚、善用鼻子吸水、步伐稳健，自古以来就有团结、吉祥、力量和招财的寓意，预示着企业根基稳固、可有序发展，故企业创始人选择了大象图案作为智能停车系统平台的标志和吉祥物。而为了让客户更有亲切感，就改“大”为“小”，最后定为“小象

城泊”。

“小象城泊”——城市级静态交通解决方案提供商和智慧停车运营商，针对该地区的车主提供当地化的服务，提高服务广度与深度；为静态交通管理部门，如公安、交警、城管（数字城管）等提供信息查询和后台对接合作；针对企业、集团或其他组织提供专业的智慧停车管理运营服务，专业团队运维，提升管理效能，减少企业成本；拥有自主研发团队，对于停车数据采集硬件进行制造研发，城市级智能停车管理服务平台的开发利用，致力解决城市“停车难，乱停车”问题。

1.3 项目如何引进？

据统计，2011 年到 2018 年，清远市汽车保有量实现了大的跨越，2011 年全市民用汽车保有量为 15.5 万辆，2018 年全市民用汽车保有量达 61.8 万辆，增幅约为 3 倍。2015 年，清远市人大常委会一份《关于清远市公共停车场建设情况的调研报告》显示，当时全市共有 107 个公共停车场，26168 个停车位，其中已完工 23984 个，在建 2184 个。清远中心城区面积不足 80 平方公里，人口却接近 100 万，机动车保有量达到 24 万多辆，平均每个家庭拥有 0.83 辆汽车，但免费停车场车位、收费停车位、路边临时停车泊位等公用停车位不足 1 万个。清远的交通情况“堵”得让人措手不及，随之而来的便是停车难问题。虽然逐步加大了公共停车场的规划和建设力度，但是公共停车设施远远无法满足日益增长的停车需求。人大会上各界代表纷纷点题，要求政府部门交出“答卷”。清远该如何“问诊”停车难，开出便捷停车“药方”，成了摆在政府面前的一道难题。

表 1 路边停车项目三种模式对比

政府采购	合资公司	特许经营
由政府财政出资，面向社会采购运营商，采购内容包括设备、建设、施工、运维等，可单项采购或整体采购，采用收支两条线的形式统一管理； 优缺点：财政出资 政府投资压力较大，管理效能低。	社会资本与国资单位成立合资项目公司，社会资本负责主要的投资建设运营工作，国资单位负责项目协调和部分资金入股； 优缺点：国资承担部分风险，但可协助项目运营；社会资本负责技术运维。	政府出让特许经营权，社会资本负责整个项目的投资、建设、运营等，自主投资、自负盈亏，并交纳按照一定模式交纳特许经营费于政府； 优缺点：充分发挥社会资本的专业性，提高管理效能，保证财政收益。

早在 2015 年，清远市住建部门已拟定方案，将路边划线的停车站推向市场，实行按时段收费，这一方案在 2015 年 6 月召开的市规委会上得到通过。通过对

路边停车收费项目政府采购、合资公司、特许经营三种模式的对比，并进行多次调研和座谈会，清远市政府考虑到路边停车设施是属于公共基础设施，公共产品都有拥挤成本，从无偿转变为有偿也是合理的，同时，把智能化技术引入社会管理领域可提高管理效率，因此，决定用特许经营 PPP 模式引入路边停车项目，既可以鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设，又可以为政府解决财政资金不足的燃眉之急。

2017 年 6 月 20 日，清远市政府就清城区道路停车智能收费服务特许经营项目组织公开招标，面向全社会以公平竞争的方式选择项目服务商。最终东莞市江夏城泊科技投资有限公司（以下简称“江夏公司”）凭借硬件技术的先进性、管理体系的完善性以及清远本地的服务能力，取得了本项目 10 年的运营权，并负责整个项目的投资、建设和运营。

2017 年 7 月 21 日，清远市与中标企业“小象城泊”成功签订项目合同，规划在清城区主干道、机关单位、学校、市场等机关办事和商业圈地段共设置约 3000 个停车泊位，其中江南片区约 2000 个，江北片区约 1000 个。停车收费按现行收费价格（2008 年标准）收取，具体为：白天(8:00-22:00)，前半小时免费，不超过 3 小时(含 3 小时)，2 元/辆/次；3 小时以上至晚上 22:00(含 22:00)，5 元/辆/次；晚上(22:00 至次日 8:00)，10 元/辆/次，不设免费时限。

2017 年 11 月，企业共改造建设了约 3000 个智能停车位，项目正式收费使用，清远市中心城区正式迈入智能停车时代。

1.4 项目如何规划？

《停车清远市道路智能收费服务特许经营项目》运营期限 10 年，以清远市城区为主要施行范围，以道路停车收费为基础，整合城市停车资源；结合城市诱导系统，充电设施等平台扩充功能，完善城市级停车服务体系。布局图如下：

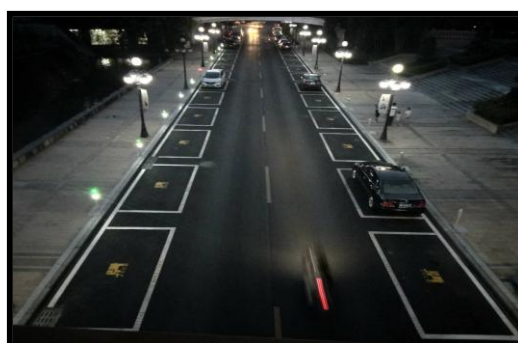


图 1 路边停车位实景

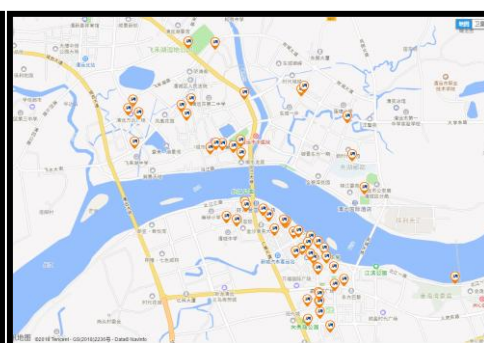


图 2 路边停车收费采集点



图 3 清城区江南片收费路段



图 4 清城区江北片收费路段

2.众口难圆，公众、企业、政府各执己见

“小象城泊”在清远市清城区的顺利实施，一定程度上改善了市区主干道上车辆长期占用车道影响正常交通，造成停车难和道路拥堵的情况，有效地规范了路边停车服务行为，提高了公共停车位使用周转率，但随之而来的是社会大众对这个新鲜事物的热议，对其进行了一轮又一轮的质疑。

2.1 首轮收费定价，三方各执己见

表 2 “小象城泊”第一次停车收费标准

车型	时间段		收费标准
小型汽车	白天（8:00-22:00）	30 分钟以内	免费
		30 分钟以上 3 小时以内	2 元/次
		3 小时以上至 22:00	5 元/次
	晚上（22:00-次日 8:00）	22:00-次日 8:00	10 元/次

路边停车从免费走向收费，部分市民认为有了智能停车系统之后，临时停车找车位方便了很多，但大部分市民心理上一下子难以接受，纷纷质疑政府此举是为了解决市区“停车难”问题还是为了增加财政收入。公众普遍认为城市道路是公共资源，任何一位市民都有权享受和使用，政府有什么权力把公共资源交给私人企业画个圈就收费？道路的修建、维修和维护等费用车主买车时已经缴税了，过路过桥费和燃油附加税等也按要求缴纳了，那路边停车还要收费就不合理。而且停车收费之前没有进行社会公开听证，甚至没有进行充分的宣传和报道，很多人在停车收费项目实行了 2 个多月后还不清楚“小象城泊”智能停车是个什么项

目、何时开始实施、收费方式和收费标准是什么。另外停车收费标准设置不够合理，夜晚时段没有设置免费时段，即使停车 1 分钟也得缴费 10 元，且按次收费，缺乏人性化。对不同路段没有实行差别化收费，主干道和内街小巷的收费标准“一刀切”。

针对公众的质疑，“小象城泊”公司进行了回应：清远市的智能停车项目是属于一个城市级的智能停车服务平台，运营单位—江夏公司是代表管理部门对清远市的停车资源进行统一的停车资源整合和规划管理，致力于给清远车主提供更加便捷高效的停车环境。根据“小象城泊”公司微信公众号最近发布的消息，目前“小象城泊”停车位基本遍布清城区，周转率平均每天每车位近 8 次，较之前提高了 3.5 倍，使用率已达到 50% 左右，而夜里 22 点之后，停车位的空置率更是能高达 90% 以上。

企业开设了“小象城泊”微信公众号，不断在公众号上推送有关智能停车的相关内容，目前用户量已达 23 万多，每日保持新增 1000 余个，推文阅读量达 2 万+。关于公众反映的收费标准设置不合理等情况，企业表示，停车费是由政府根据相关文件定价的，运营方只负责收费和管理，公众将这个矛头指向企业，企业表示很无奈。但企业会将投诉和意见汇总反馈给政府，并建议政府调价可参考同类型智能停车管理模式的城市，企业会积极配合政府做好相关工作。

政府则表示，“小象城泊”是创新城市管理的一种新模式，能有效规范城市道路停车秩序，并可以减轻政府部门的的管理压力和负担。城市道路临时停车位是公共资源。对道路边临时停车泊位实行收费管理，目的是提高道路临时泊位的周转率，杜绝少部分人长时间独占停车位，是以价格为杠杆，允许路边短时间免费临时停车，但不鼓励长时间停车，引导车辆去道路外正式停车场停放，让道路恢复通行的本来功能。关于收费标准如何制定的问题，目前清远市区路内停车收费标准执行的是清远市物价局 2008 年制定标准，基于的是 10 年前的物价水平和社会经济水平，收费时段、收费模式的设置的确是滞后了，而且收费标准设置不合理直接导致了道路临时停车周转率和使用率没有达到预期的效果。另外，此次路边停车收费事项关系到市民的切身利益，属于重大决策事项，应该在项目实施前组织听证会，但该项目没有按照规定组织，仅进行了社会公示，宣传力度不够，政府会尽快组织各方代表召开听证会。

2.2 二轮收费调价，各方争议纷纷

2018 年 8 月，针对市民投诉最多的收费标准不合理问题，清远市政府组织了由发改、城综、财政部门和企业代表组成的考察组前往深圳、广州进行实地考察，并参考学习了佛山、肇庆等地区的做法，在对现有路边停车收费时限、收费

标准等进行细化，初步谋划对收费方案进行调整。

表3 “小象城泊”第二次停车收费标准

车型	时间段	收费标准
小型汽车	白天（8:00-21:00）	1. 以15分钟为计费单位，夜间时段最高收费8元，24小时最高收费30元，停放时间超过24小时的按上述标准累加收费； 2. 进入停车位停车不超过15分钟（含15分钟）免收费，超过免费时段未出场的，计费时间从入场时起算； 3. 大车、超大型车按实际占用停车位个数收费； 4. 军警车辆、实施救助的医院救护车及市政和抢修车辆免费。 5. 法律法规规章规定的其他应当免收机动车停放服务费的车辆免费。
	晚上（21:00-次日8:00）	

2018年9月，清远市发展改革局印发了《夜间时段暂时调整收费标准的通知》（清发改收费函〔2018〕4号），对夜间智能停车标准进行了调整，明确在实施新的收费标准之前，自2018年9月25日00:00起，夜间时段22:00-8:00（次日）进入停车位停车15分钟内免收费，超过15分钟（含15分钟）按原规定收费。“小象城泊”运营公司随后发布执行该通知。

2018年10月，清远市清城区政府召开了《清远市清城区道路停车智能收费服务特许经营项目调整收费标准（草案）》专家咨询论证会议，随后发布了《清远市清城区道路停车智能收费服务特许经营项目拟调整收费标准》。新标准中，道路停车智能收费标准拟调整为1元/15分钟，夜间时段最高收费8元，24小时最高收费30元。进入停车位停车15分钟内（含15分钟）免收费，超过15分钟计费时间从入场时起算。其中夜间时段为21:00—次日8:00。

对于拟调整的收费标准，公众的质疑之声更加强烈，认为这样的调整完全是粗暴做法，不仅没有解决之前的问题，还增加了新的问题。虽然增加了晚上免费时间，但是全天的免费时间都调整为15分钟，时限太短；按15分钟为计费单位导致了白天停车费是原来的6倍，看似调价，实则变相加价。另外，道路停车收费实施了大半年，市区主干道上车辆停放确实规范了，甚至车辆也少了，但周边违规停放现象却增多了，内街小巷成了停车场，增加了交通事故等安全隐患。

针对听证会召开问题，2018年9月，清城区发布了《关于召开清远市清城

区道路停车智能收费服务特许经营项目调整收费标准听证会的公告》，初定 10 月 31 日召开，征集听证会代表。10 月 8 日，清城区举行了听证会市民代表随机抽取仪式，但 10 月 19 日又发布了一则《听证会延期公告》，延至何时至今未定，清城区给出的理由是“为更广泛听取市民和社会各界人士的意见和建议，更好地通过经济价格杠杆手段，公平、合理利用道路资源，提高城市管理效率”。

此外，“小象城泊”也有表示，作为运营企业，前期设备、软件和平台的投入大，日常维护、管理也需要成本，这个价格是经过专家论证会议通过的，对比一下周边城市或者一般的停车场收费，一小时 4 元的价格并不高，希望公众能理解这种收费服务的形式。而且由于公众意见越来越多，政府听证会又遥遥无期，网络上和一些自媒体为博眼球针对企业发布一些未经求证、不符合事实甚至歪曲事实的言论，严重影响了企业的公众形象。

对此，清远市有关部门对近期有关道路停车收费标准调整的争议以及媒体的报道进行了回应，目前公开的标准是拟调整标准，并非最终确定的标准。道路停车收费将充分考虑普通市民、商户、办事族、无车族四类人的诉求，充分听取群众的意见，确定适合清远实际的标准。

2.3 三轮收费调价，事件暂时平息

表 4 “小象城泊”第三次停车收费标准

车型	时间段	收费标准	
小型汽车	白天（8:00-22:00）	30 分钟以内	免费
		30 分钟以上 3 小时以内	2 元/次
		3 小时以上至 22:00	5 元/次
	晚上（22:00-次日 8:00）	30 分钟以内	免费
		22:00-次日 8:00	10 元/次

针对争议较大的 15 分钟免费时限和分时限、分时段收费问题，2018 年 12 月，清远市政府印发了《清远市机动车停放服务收费管理实施细则》，明确规定：路边（内）停车收费标准要高于其它（路外）停车场，且差距要扩大；分区域、分时段差别收费，停车紧张的路段、时段收费要高点力求能进一步完善本市机动车停放服务收费形成机制，充分发挥价格杠杆作用对供需关系的调节作用，促进停车设施建设，提高停车资源配置效率，规范机动车停放服务收费行为。

2019 年 1 月 1 日，“小象城泊”按照新的实施细则，发布了清城区道路停车最新的收费标准，自 2019 年 1 月 1 日 00:00 起，收费标准变更为：夜间时段 22:00-8:00(次日)，停车 30 分钟免收费(含 30 分钟)，其他按原规定收费，每次停车只享受一次免费时间，无跨时段免费时间叠加，以驶入时间为基准。

随着智能停车系统逐渐普及，再加上着实方便了临时找车位，很多公共停车矛盾问题也随之解决，大多数市民也慢慢地接受了智能停车系统，收费标准也基本得到公众的认可，汹涌的民意才稍稍平息。

3. 他山之石，可否攻玉？

3.1 深圳做法

在经济更为发达的深圳，也有实行路边临停收费，其白天收费分一、二、三类路段进行差别化收费，并视变化情况进行动态调整。白天收费时段实行差别化且较高的收费标准，三大类地区夜间停车一律实行免费。

3.2 肇庆做法

同样面临停车难问题的肇庆市，于 2018 年 7 月印发了《肇庆市城区党政机关、企事业单位停车场对外开放实施方案》，对在城区范围内具备开放条件的党政机关、企事业单位内部停车场，均向市民群众开放。据了解，此举能向社会提供约 4000 个停车泊位。

3.3 佛山做法

在清远市民因路边停车夜间收取高额停车费而苦恼，为是否该设置夜间 30 分钟免费停车时限而声嘶力竭的据理力争之时，就在清远一邻之隔的佛山市禅城区，宣布从 2018 年 9 月 1 日开始，夜间时段路边停车实行免费，免费停车时间为晚上 8 点至第二日工作日上午 7:30、非工作日延长至 10:00。

对于很多人质疑的路边停车收费项目应该举行听证的问题，我们经查询发现，早在数年前，北京、西安、青岛等城市就对居民水价调整、出租车调价等召开听证会并进行网络直播。就在最近，佛山高明区也计划开始实施路边停车收费，并召开了停车收费方案听证会。听证会召开前，负责收费方案制定的高明区发展规划和统计局对外发布公告，邀请社会各界提意见、建议。

3.4 清远做法

2019 年 1 月 1 日，“小象城泊”又开始实施了新的停车收费标准，设置了夜间停车 30 分钟免费时限，然而公众一直期待的听证会一再推迟召开。

实施停车收费之前，国内很多城市都进行社会公开听证，既有广州、深圳等一线城市，也有湖南浏阳、江苏溧阳等三四线城市。2013 年发布的《广东省法治政府建设指标体系（试行）》提出，从 2013 年 6 月 1 日起，广东省内所有涉及民生的重大决策，必须 100% 听证，还要经过民意调查程序；同年发布的《广东省重大行政决策听证规定》、《清远市重大行政决策听证规定》规定，教育、医疗等社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的行政决策事项，应当组织听证。

4.一波未平一波又起，众人拾柴火焰高？

4.1 “小象城泊”面临新考验

就在公众为停车收费标准、听证等问题议论纷纷之时，“小象城泊”又被爆出部分停车设施遭破坏、逃费欠费、车位设置不合理等问题。



图 5 停车装置被破坏

正当大家翘首期盼更加合理的收费标准之时，有市民反映，“小象城泊”视频桩出现大量遭到人为恶意破坏现象，如踢打、撞击、喷涂遮挡视频摄像头等行为，甚至有人倒垃圾到智能停车桩上。“小象城泊”公司经理袁宇表示，出现这一情况主要的原因是有市民对公共停车位收费不满，无处发泄，从而做出过激行为。目前，江夏城泊的公共车位收费设备和系统采用新一代视频式停车检测设备与地磁检测设备相结合，不用工作人员值守，可以实现自动计费，建设投资成本远高于传统道路停车系统。然而，由于视频桩大量遭到恶意破坏，需要指派人工进行处理，增加了大量人工成本。同时，停车收费泊位逃费欠费现象愈发严重。“小象城泊”公司总经理黄光良表示，逃费严重造成主营业务收入减少，使得企业经营出现亏损。收费车位所有的订单中，60% 以上为 30 分钟内免费；应收订单中，车主逃费的情况非常严重，逃费率为日均 57.9%，欠费最多的一辆车达 1000 元。



图 6 停车装置张贴“公共设施损坏必究”告示

为解决出现的新情况，“小象城泊”公司第一时间在停车装置上张贴停车告示，并对达到立案标准的报公安机关进行立案侦查。同时，将通过放置欠费提示单、短信催缴、法院起诉等方式分步追缴欠款。清远市发展改革局表示，目前清远还没有像广州、深圳制定对逃费和恶意损坏泊位设施行为的处罚措施，因此，“小象城泊”需要投入大量的人力、物力对每一收费路段实施 24 小时全程紧盯管理，这会造成运营成本大幅增加。

对于停车位的设置，又引发了新一轮的吐槽。“路边收费的初衷是为了解决市民停车难作为出发点，应当在繁华路段或者机关单位密集的区域收费，为什么内街小巷也要收费？这样合理吗？”部分公众表达出对车位区域划分的不满。从特许经营项目合同中得知，虽然有区分一、二类道路，然而，收费车位设置未区分繁华路段和空闲路段，执行的都是一样的收费标准。有些老旧内街小巷建设时就没有规划停车位，对于路边停车位设置，居住在这类小区的市民意见最大。实际运营过程中停车资源使用不均，有些繁华区域中心路段，交通拥堵影响较大，停车位供不应求；有些非主干道的小巷两边却设置了大量收费泊位，车位设置的地段和数量亦未征求公众意见。有人大代表提出，既要解决“停车难”问题，也得顾及其他社会群体的利益，绝非是在道路两边画几条线那么简单，而是需要综合考量。在具体的车位设置问题上既要遵循交通规律，也要积极听取、吸纳市民尤其是周边居民的意见和建议，平衡好各方的现实利益，减少工作阻力。

清城区城市管理和综合执法局工作人员表示，将会同相关部门，根据道路实际情况和停车位的使用情况，按照科学、合理、安全、畅通的原则，对收费停车位进行适当的调整。停车位是经交警部门 and 城综部门批准的，是在原已施划的车位进行智能停车位改造，下一步将促进更多公共停车位纳入收费范围，并督促运营公司完善停车设施。“小象城泊”公司则表示，目前我市市区收费停车位的布

点范围偏少，商铺、机关大楼、市场、商圈等地区要求加设智能停车收费，提高车位流转。

4.2 各界代表建言献策

——市区公共停车设施建设不足。

清远市人大常委会法工委主任何汉强建议，要解决停车难题，除了要完善公共交通服务、加强公共停车场的管理，规划部门还要加强对公共停车设施的规划，并引入各方资本建设更多的停车场，促进市区停车难问题的解决。

——PPP 模式路边停车收费要合理设置。

有专家表示，既然收取了费用，那么服务要跟上，监管要到位，做到物有所值。收费虽然客观上促进车位的周转率，却也导致车辆花更多的时间在路上，或者挤在小街道和商场的免费停车位上，既危险，更添堵。有专家提出建议，能否借鉴北京、杭州的“共享车位”新思路，鼓励清远政府机关、企事业单位、小区的机动车停车场在满足自身停车需求的情况下，错时、有偿地向全社会共享停车位。大量的机关单位车位、小区车位等在使用过程中空置，如果能充分发挥它们应有的价值，或许能达到多方共赢的效果。

市人大常委会副主任郑远平指出，对路边停车实行收费使用，是利用经济手段缓解停车难问题的手段之一，从实行的效果看，大大地方便了市民的出行。然而对于群众反映企业运营过程中出现的一些问题，政府各部门要加快深入研究解决方法，站在一个公正的立场，将好事办好。如果对问题视而不见或者敷衍推脱，可能会有损政府的良好形象，造成政府“不作为”的假象。他表示，路边停车位属于公共资源，运营公司使用了公共资源，也要承担相应的社会责任。政府部门应该对使用公共资源的企业要框定回报率，公共领域不能成为暴利行业，让老百姓多享受公共资源的便利。

社科专家、原清远市社科联专职副主席邹锡恒：路边停车收费问题属于公共资源合理配置范畴，停车位的收费问题考验着政府的管理能力。对于收费问题，首先要回归到启用路边智能收费系统的初衷。作为公共资源，收费既要有盈利，也不能让市民负担太大。他建议停车收费标准不要一刀切，对不同地段、不同时段划分不同标准，区分出黄金地段和一般地段。他提出建议，类似路边停车收费这样涉及到公共资源、公共利益的事情，政府应该承担管理责任，不能交给企业行为、个人行为来完成目的，不能完全通过市场来解决。路边停车收费牵涉到城市的管理、静态交通的秩序和市民出行的方便，要把经济性和公益性相结合，这是政府部门的职责。

——路边停车收费调价前要举行听证会。

受邀参与听证会的律师何伟强表示，要求在调价前举行听证会，是符合法律规定的。根据相关法律法规的规定，制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格和自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价，应当实行定价听证。对于要求媒体直播听证会，在法律上是否可行的问题，何伟强说，听证会直播在法律上不存在问题，只要技术上可行就行。

清远市人大代表、广东大观律师事务所主任刘华杰表示，路边停车收费可以缓解停车难问题，但是收费标准必须组织听证，听取群众的意见。根据有关规定，凡是涉及重大公共利益的民生事项，行政机关在作出决策前，应该举行听证会听取意见。收费只能作为微利项目，收费标准必须组织听证。

——解决路边停车难要大力发展公共交通设施。

“有市民反映等公交车 30 分钟、40 分钟都没有车，这反映了我市公交系统的薄弱，这也因此导致私家车多、停车位少、停车难等问题越来越激烈。”清远市委委员，市委宣传部副部长、市文明办主任戚华海比较关注停车难和出行难问题。他表示，现在不仅大路边划线收费，连小巷子里也一样收费，希望政府有关部门在做决策时要慎重。清远市社科联主席刘国华也关注了出行难问题，“现在停车难的问题在清远市区非常突出，但是现在的解决办法只是收费，到处都是‘小象城泊’，到处收费，这会造成恶性循环。”他表示，清远市民的平均收入水平并不高，而现在养一部车家里和外面要交两次钱，停车收费会影响市民的幸福感和获得感。停车难，一个重要的原因就是清远公共交通严重滞后，公交出行不便，政府更应该大力发展公共交通。他建议将停车难加入市委、市政府最接地气的民生问题进行考虑。

5. 尾声

从 2017 年 11 月 16 日开始“小象城泊”项目正式收费启用至今，社会各界一直争议、质疑不断。“小象城泊”作为清远首次用 PPP 模式引进的公共停车服务项目，不可避免会遇到一些问题，受到一些质疑，经历一些“风雨”，这都不是坏事，最难能可贵的是公众、企业和政府各方都在共同努力，让各自变得更理性、更友好和更中立。如今在清远的街头巷尾，人们有时还会相互谈论，“哎呀，这个月在路边停车就花了多少钱，都怪那只‘小象’”，语气中更多的是对生活不易的调侃而非对停车难问题的苦恼。“道路千万条，停车第一条。没有停车位，司机两行泪。”在如今的清远市区，这种情况可能一去不复返了。但是，政府如

何在公众参与下的 PPP 模式下平衡企业和公众的利益，如何做好角色定位是一个值得深入探究的问题。这一次，“小象城泊”面临的危机通过政府三次调价、积极听取民意、拟召开听证会等措施暂时得到了解决，然而，“小象城泊”在清远还要再走 8 年，PPP 模式还需要在其它纯公共服务领域大量加以运用，当面临针对特许经营费如何收取和监督、财务如何公开等新情况时，政府该采取什么行动，如何恰当应对，值得深思。

思考题

1. 清远市政府引入“小象城泊”后遇到的主要问题是什么？
2. 清远市“小象城泊”PPP 模式路边停车收费价格经过三次变动的原因是什么？这三次价格改革对企业会产生什么样的压力？
3. 假如你是清城区城市管理和综合执法局负责人，若要重新引进城市智能停车系统，在整个项目流程上，你将会怎么做？

附录

1. 《政府制定价格行为规则》

第二十七条“定价机关听取经营者、消费者或其他代表，以及有关方面的意见时，可以选择向社会公开征求意见、书面征求意见、召开座谈会、组织听证、实地走访等方式。”

2. 《广东省法治政府建设指标体系（试行）》

（一）健全行政决策制度。

完善行政决策规则和程序，明确行政决策的范围和权限，健全依法、科学、民主决策机制，规范行政决策行为。

（二）推行重大行政决策民意调查、听取意见、专家论证制度。重大行政决策事先向社会公布，开展民意调查，广泛听取社会公众意见，并通过适当途径反馈或者公布意见采纳情况及理由。行政机关作出重大行政决策，按规定组织专家对行政决策的必要性、合法性、合理性、可行性、社会风险及应对措施等方面进行咨询论证。

（三）健全重大行政决策听证和风险评估制度。制定、公布重大行政决策事项听证目录，并按规定组织听证；听证参加人具有广泛代表性，产生方式和名单

向社会公开；听证程序规范合法；听证意见采纳情况及理由向社会公布。建立健全部门论证、专家咨询、公众参与、专业机构测评相结合的决策风险评估机制，科学评估决策风险，并制定相应的处置预案，未经评估或者评估不通过的，不予决策。

（四）坚持重大行政决策合法性审查和集体讨论决定制度。重大行政决策作出前，由政府或者部门法制机构进行合法性审查。未经合法性审查或者经审查未通过的，不作出决策。重大行政决策经政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论决定。

（五）推行重大行政决策实施情况跟踪反馈和后评估制度。重大行政决策实施后，通过跟踪调查、抽样检查等方式，及时了解决策实施情况并反馈决策机关研究。适时开展重大行政决策后评估，并广泛收集利益相关方和社会公众对决策实施的意见和建议；根据评估结果，决定相关决策是否需要作出调整或者停止执行。

（六）落实行政决策责任追究制度。按照“谁决策、谁负责”的原则，建立行政决策监督制度，明确监督主体、监督程序和监督方式。对超越法定权限、违反法定程序作出决策的，依照《行政机关公务员处分条例》第十九条第（一）项的规定，对负有领导责任的人员依法给予处分。

（七）量化指标。涉及民生重大决策的听证率、民调率均达 100%；没有发生因违法决策引发重大群体性事件或者集体上访事件的情形。没有发生因违法或者不当决策被上级机关责令纠正或者撤销的情形；没有发生因依据违法决策作出的具体行政行为被人民法院判决撤销、变更或者确认违法的情形。社会公众对行政决策的总体满意度（满意率+基本满意率）达 80%以上。

3. 《广东省重大行政决策听证规定》

第二条 本省行政区域内各级人民政府、县级以上人民政府工作部门（以下统称行政机关）开展重大行政决策听证活动，适用本规定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第三条 各级人民政府法制机构负责重大行政决策听证工作的指导、协调、监督以及制度建设等工作。各级监察机关对重大行政决策听证工作依法进行监察。

第四条 下列情形属于重大行政决策，应当组织听证：

- （一）法律、法规、规章规定应当听证的行政决策事项；
- （二）编制重要规划等涉及重大公共利益的行政决策事项；
- （三）教育、医疗等社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的行政决策事

项；

（四）行政机关认为需要听证的行政决策事项。

第五条 依照本规定第四条应当组织听证的重大行政决策事项，行政机关应当制订听证目录，并向社会公布。

行政机关应当根据法律、法规、规章的规定以及经济社会发展的情况，及时修订完善听证目录。

第六条 重大行政决策听证应当遵循公开、公平、公正原则，充分听取公民、法人和其他组织的意见，保障其陈述和质证的权利。

4.《清远市重大行政决策听证规定》

第四条 下列情形属于重大行政决策，应当组织听证：

- （一）法律、法规、规章规定应当听证的行政决策事项；
- （二）编制重要规划等涉及重大公共利益的行政决策事项；
- （三）教育、医疗等社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的行政决策事项；

（四）行政机关认为需要听证的行政决策事项。

第五条 依照本规定第四条应当组织听证的重大行政决策事项，行政机关应当及时制订听证目录，并向社会公布。行政机关应当根据法律、法规、规章的规定以及经济社会发展的情况，及时修订完善听证目录。清远市政府重大行政决策事项听证目录，由市物价局、城乡规划局、国土资源局、发展改革局、住房城乡建设局、财政局、教育局、卫生和计划生育局、人力资源社会保障局、民政局、环境保护局等有关单位根据自身职责范围依法及时拟定，并经市监察局、法制局审核后，报市政府审定；经市政府审定后的市政府重大行政决策事项听证目录，应及时向社会公布。清远市政府重大行政决策听证目录的修订完善，参照前款程序，及时进行。政府重大行政决策听证目录，分“须提交同级人大常委会审议的特别重大政府行政决策事项听证目录”和“须提交政府常务会议审议的重大政府行政决策事项听证目录”两类编制，并应切合我市现阶段的实际。市政府各有关部门应按照《广东省重大行政决策听证规定》及上述要求，抓紧分类拟定上述听证目录，并应在近期内报市政府审定。

第六条 重大行政决策听证应当遵循公开、公平、公正原则，充分听取公民、法人和其他组织的意见，保障其陈述和质证的权利。

（二）案例分析

清远市“小象城泊”PPP模式路边停车项目案例

本案例分析主要针对清远市清城区“小象城泊”PPP模式的特点—问题—对策进行分析，以公众参与为主线索，讨论公众参与下的PPP模式应该如何构建三方网络治理的新平衡。

1.PPP是什么

PPP（Public-Private-Partnership），也叫PPP模式，是指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和服务，从而实现政府公共部门的职能并同时也为民营部门带来利益。此外，PPP也包含BOT、BT、BOO等与定义相符的其他管理模式。作为一种新的管理模式，它不仅具备管理所具有一般职能，还具有扩量融资、使用新技术和机制创新的职能¹。同时PPP的推广和应用，对我国经济转型升级、转变政府职能、提升国家治理能力和治理体系现代化具有重要意义²。

通过对国内外专家对PPP的定义，PPP主要有以下几个特点：一是“公”与“私”的合作关系，这主要是在契约形式下产生的合作关系；二是PPP的最终目的是满足公众需求，实现公共利益，在解决公众特定需求的情况下，实现政府和“非政府”部门之间的共赢；三是为公众提供更好的公共基础设施和服务，满足人民日益增长的美好生活的需要。四是以现代信息技术作为载体，创新治理方式，提高服务效率。同时PPP模式主要还有以下几个特点：

（1）拓宽政府融资渠道，政府和民营企业优势互补。公共部门发现公众需求后可以制定相应的政策并推动政策的实施，但是由于资金短缺，政府独自承担项目效率低下；而私营部门有足够的资金、先进的技术、具备管理能力和经验、积极主动性和创造力强，但风险的承担能力较政府部门而言偏低。因此，政府和企业两方优势互补，使PPP模式广泛应用于公共交通、能源、水务和污水处理等公共基础设施项目的建设。

（2）实现政企互利共赢，政府企业共享利润分配。PPP项目虽然为公益项目，但是也有其特许经营导致的垄断性，此时政企双方建立利益共享机制，若是由政府公共投资和民营企业参与政府的投资项目，保证项目的建设和运营，那么通过双方

¹ 贾康，孙洁. 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究, 2009(10):2-10.

² 刘薇. PPP模式理论阐释及其现实例证[J]. 改革, 2015(1):78-89.

的协议就可以获得相应的回报，民营企业能够获得自己曾投入的资本并且和政府一起获得项目运营之后产生的利润。不过政府也要给 PPP 项目提供一个相对宽松的金融支持环境并创新金融管理方式来匹配 PPP 模式的融资需求，以此发挥 PPP 优势。

(3) 承担项目投资风险，政企享其利也要担其责。利益总是和风险并存的，民营企业在前期通过融资投入资本，减轻了政府前期的资金压力和负担，但是在实际运营中，也出现了由于公众参与监督和决策导致 PPP 项目的失败、政府声誉受损和投入资本覆水难收的情况，使政府陷入信任危机和企业破产，因此，政企双方应该要计算双方风险应对和分担的最优比例，保证风险由最适合承担的一方来承担，建立风险承担原则，实现项目整体风险最小化。

2.理论依据

本案例主要涉及的理论包括委托代理理论、网络治理理论、新公共管理理论等相关理论。

委托代理理论：委托代理理论最先诞生于企业理论中，基于委托代理关系产生的委托代理理论是现代企业理论的重要一部分。所谓委托—代理关系,即通过契约关系,某个人或某组织授权给另一个人或另一组织为委托人的从事某项利益活动,但这与一般的雇佣关系也有差异，委托人授予代理人较大的自主决策权,但委托人对代理人的活动难实时监控。委托代理关系现在也普遍存在于所有的组织和合作性活动中,存在于每一个管理层级上³。在本案例中，传统 PPP 模式在清城区和江夏城波科技投资有限公司（以下简称“江夏公司”）的委托代理关系如图 1 所示。

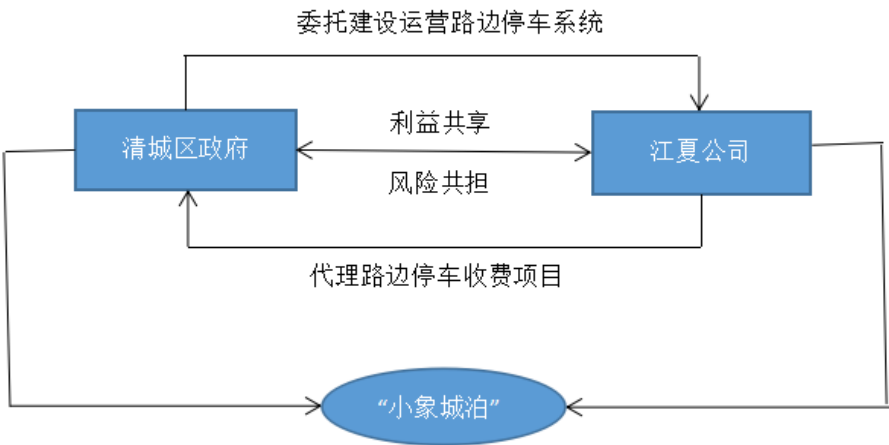


图 1 清远市“小象城泊”PPP 模式中政府和江夏公司委托代理关系

网络治理理论：网络治理可以看做是多中心治理主体在制度化的合作机制约束

³ 戴中亮. 委托代理理论述评[J]. 商业研究, 2004(19).

之下，通过信息共享、资源整合，实现利益和冲突的协调，使治理效能最大化的治理方式和治理制度⁴。网络治理的治理机制在于信任机制和协调机制的培育，信任机制是网络治理运作的基础，落实好信任机制才能构建以价值协同、信息共享以及诱导与动员等为基础的协调机制上，并最终实现互惠互利的合作关系⁵，因此网络治理的实质是一种合作治理。在本案例中，政府、江夏公司和社会公众三方相互构成网络合作伙伴关系。

新公共管理理论：新公共管理理论以经济学为基础，重在协调政府与市场关系为核心的公共管理理论。它以效益为价值导向，提倡通过市场的力量来解决政府失灵现象，提高公共产品和服务的供给效率，在社会公众参与条件下，突出以顾客为导向的服务⁶。在“小象城泊”PPP模式路边停车案例中，政府创新公共服务供给方式，引入市场机制，利用新技术由企业实行智能化停车收费管理，满足公众需求，推动社会公共事业的发展。

3. 拓展型 PPP 是什么

在“小象城泊”案例中，清城区政府引入了市场竞争机制，通过招标形式和“江夏公司”签订合同，使之对停车项目进行设计、建设、投资、经营和维护，以此满足社会公众需求。PPP模式让政府不再是政策的单一制定者和执行者，创新政府原有的管理模式，提高了政府行政效率。但是社会公众作为公共产品和服务的终端用户和“付费者”，享有必要的知情权、重要决策的参与权和监督权，此时这种公众参与的PPP模式作为传统PPP模式的拓展形式，构成了以政府、江夏公司和社会公众三者合作的网络治理结构。拓展型PPP模式在委托代理理论中的关系如图2所示。

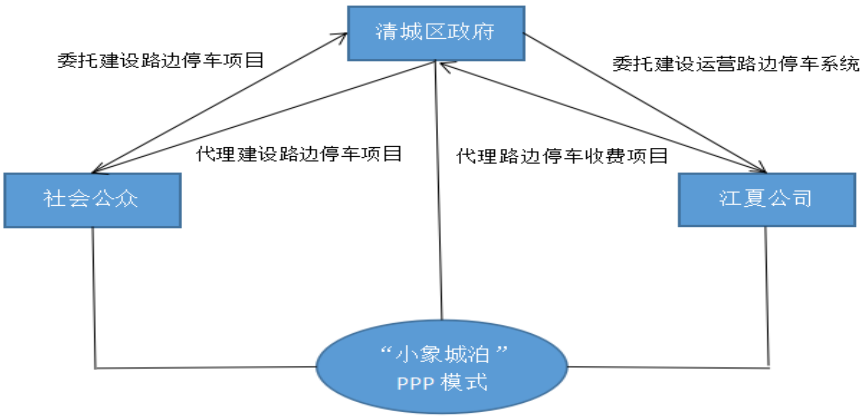


图2 清远市“小象城泊”PPP模式中政府、江夏公司和社会公众三方委托代理关系

⁴ 杨振宇. 基于政府—社会公众—社会资本合作的公共服务提供—PPP模式及其拓展[D]. 2017.

⁵ 鄞益奋. 网络治理：公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007, 4(1):89-96.

⁶ 杨明伟. 新公共管理理论述评[J]. 四川行政学院学报, 2005(2):21-24.

由图 2 可知，此时三方的委托代理关系中包含两层代理委托关系，第一层是政府和江夏公司的委托代理关系，政府是委托人，江夏公司是代理人，PPP 模式使得原有的两者之间双向的委托关系转变为政府、公众和江夏公司三方之间的委托代理关系，能有效解决监督成本过高和信息不对称等问题。第二层是社会公众和政府之间的委托代理关系，社会公众是委托人，政府是代理人，代表广大社会公众的根本利益。

——政府和江夏公司的委托代理关系。清城区“小象城泊”PPP 模式路边停车项目是根据清城区政府文件精神，授权给清城区顺拓投资有限公司作为经营主体，以公开招标方式选择运营投资商进行投资、建设、运营，由清城区城市管理和综合执法局全面负责具体的方案实施、运行、管理、监督工作。该项目为清远市首次实行的城市级智能停车平台系统，通过公开招标，确定中标人为东莞市江夏公司。江夏公司中标后，清城区政府与江夏公司在项目建设前期签订了一系列的利益共享和风险分担协议，通过契约的方式避免双方之间产生不同层次和类型的利益和责任的分歧，协议签订以后清城区政府允许江夏公司特许经营“小象城泊”，给公众提供智能的停车服务。此时，政府和企业建立了一种稳定且平衡的 PPP 运营模式。

——社会公众和政府之间的委托代理关系。在理想状态下，PPP 模式能够实现；但在实际情况中，中国实施 PPP 项目不能只考虑政府和企业的双向委托代理关系，必须纳入社会公众的诉求。同时，在国家大力倡导“多元共治”的理念下，公众作为社会最庞大和最重要的组成部分，有权参与社会治理，在 PPP 项目中，社会公众有权参与项目全部周期，对项目的各过程进行监督，保障自身利益，共享 PPP 项目产生的社会效益。如果忽视社会公众的利益，漠视他们的需求，那么政府和企业的这种利益和风险的平衡会被第三方（社会公众）“打破”而导致失衡，在“小象城泊”案例中，失衡的表现如图 3。

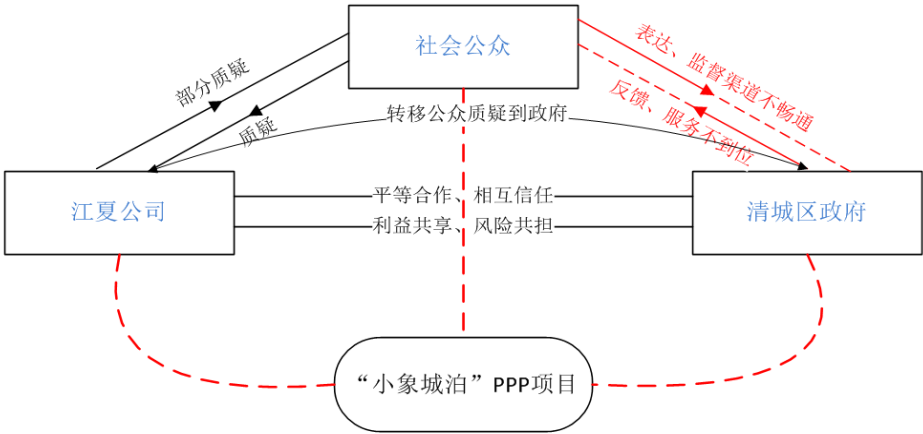


图 3 社会公众参与下“小象城泊”PPP 模式治理网络失衡示意图

此时，在社会公众参与下，“小象城泊”PPP 路边停车项目在原只有两方参与下的平衡中失衡了，出现停车收费标准不合理而引发公众的争议、未举行听证会来听取民意、收费车位路段设置不合理等问题，产生这些问题最根本的原因是政府作为人民利益的代表者，并没有从社会公众的实际利益出发来满足公众的诉求。对于停车收费标准不合理的问题，政府充分听取了民意，准备调价，在调价期间，由于清城区政府未举行听证会导致政府公信力有所下降，社会公众出现了停车逃费欠费和破坏停车位的现象，在政府进行了两次调价以后才平息了“汹涌”的民意。同时，社会公众认为“小象城泊”收费车位路段设置不合理，某些路段车位不足，某些路段车位空置率高。在此情形下，必须构建平等的三方合作网络治理结构，解决运营中产生的问题，保证相互间的协商、沟通、监督和信任，从而实现社会公众参与下的拓展型 PPP 模式达到新的平衡。

4.以网络治理理论解决“小象城泊”运营产生的问题

清城区“小象城泊”PPP 模式在没有社会公众参与的过程中，暴露了一系列问题，因此本案例将以网络治理理论为基础，构建平等合作的网络治理结构，提出具有实际操作意义的解决方案，解决“小象城泊”项目运营中产生的问题，也为社会公众参与的拓展型 PPP 模式在中国落地提供经验借鉴。

4.1 网络治理结构中政府与社会公众的问题

（1）针对社会公众提出的停车收费标准不合理，政府忽视公众诉求的问题，一些政府误认为 PPP 模式是把相关责任转移到了社会资本身上，而自身不需再承担相关责任。但是政府作为社会公众的利益代表，必须对社会公众负责，当社会公众通过正式或非正式渠道表达自己的利益诉求时，政府应考虑当地的经济发展水平，通过走访、调查等方法，考察当地白天和晚上的实际停车情况，对公众诉求进行归纳整理和分析，再通过科学的决策对停车的收费标准进行调整。因为路边停车收费关系到城市的管理、静态交通的秩序和市民出行的方便，政府要把经济性和公益性相结合来考虑，防止政府公信力下降。

（2）针对清城区政府对项目的实施开展没有举行听证会，未让社会公众进行有效监督的问题，根据相关法律法规，凡是重大行政决策，涉及社会公众利益相关的事件要举行听证会，征求社会各界的意见，号召社会广泛参与到公共决策中去。清城区政府对于收费路段、收费标准的设置和经营利润分配不合理等信息的不公开透明容易引发公众不满，使政府处于舆论的危机中，因此在社会重大决策时，政府要充分考虑民意，决策要程序化，举行听证会，听取各方意见。

(3) 在“小象城泊”运营过程中出现的停车设施被破坏、欠费逃费等问题，意味着要增强社会公众对政府的信任，防止公众用暴力手段表达自己的不满情绪。政府要畅通沟通渠道，增加表达渠道的方式，随着公众维权意识的觉醒和网络的快速发展，让公众除了写信等传统形式表达自己的诉求外，政府可以通过开通线上沟通交流的方式引导公众通过新媒体表达自己的观点和诉求，实现公众参与的公平性。更重要的是政府提供更优质的服务，提高公众对公共产品和服务的满意度，从而实现社会公众加入后拓展型 PPP 模式新的平衡。

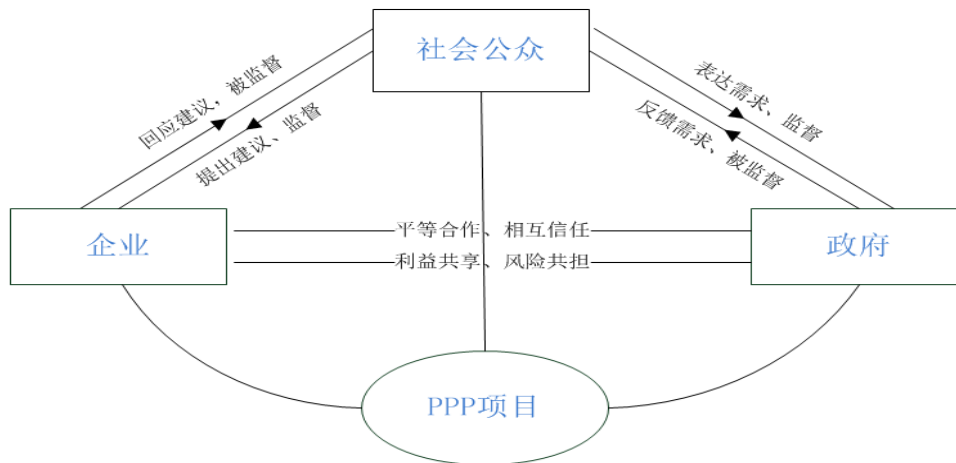
4.2 在网络治理结构中政府和企业的问题

在“小象城泊”项目中，停车位遭破坏、社会公众逃费欠费等现象导致企业出现成本增加、压力骤增的问题。由于企业具有天然的逐利性，政府在 PPP 模式中若继续处于“强势”地位，忽视企业利益，势必造成 PPP 模式的失败，因此政府要调整角色定位，建立和企业的平等关系，履行好监督职能，强化协调责任，更好地为公共利益服务。

4.3 网络治理结构中企业与社会公众的问题

在网络治理结构中，社会公众有权对企业进行监管并提出意见，企业也必须回应社会公众的需求和建议，及时对公众的建议和意见进行反馈，双方之间构建平等的合作伙伴关系。

因此，社会公众参与的三方合作网络治理结构中破坏的平衡想要重新达到新的平衡，必须要搭建政府、企业和社会公众三者之间的信任桥梁，只有建立平等互信的伙伴关系，推动公共利益最大化，才能达成有效合作。因此，政府必须要对社会公众的需求进行收集整理分析，并及时反馈，时刻关注社会公众利益，接受公众监督，提高公众的满意度；此外，在一个平衡的三方网络治理结构中，政府通过协议等手段同企业建立平等合作、信任的关系，两者之间利益共享、风险共担；社会公众除了向政府表达需求，也可以对企业提供公共产品和服务表达建议；企业要及时回应建议，提高产品质量和提供更优质服务。因此，只有三方在拓展型 PPP 模式构成合理的网络治理结构，遵守市场规则，才能使网络治理趋于平衡。网络治理平衡图如 4 所示。



4.4 在网络治理结构中平衡政府、企业和社会公众三者关系的方式

“小象城泊”案例表明，在网络治理结构中政府、企业和社会公众三者关系的平衡是拓展型 PPP 模式顺利运行的关键，可通过以下四个方式平衡三者关系：一是决策过程程序化。政府严格依照重大行政决策规定的要求，对涉及面广、与人民群众利益密切相关，特别是涉及重大公众利益的行政决策，遵循公开、公平、公正原则。二是畅通政府、企业、社会公众两两的沟通渠道。各方充分听取相互意见，平衡各方需求，保障各方应有的权利。政府和企业作为公众信息的“搜集器”，及时搜集公众的意见建议，合理疏导公众舆论和痛点。三是信息公开透明化。政府要积极研究企业公布财务信息的管理办法，同时引入有资质的第三方审计机构，并保证审计机构的独立性，对企业的财务信息进行审计，出具审计报告并向社会公开；企业和政府的相关收支报表主动向社会公开。四是充分发挥社会公众的监督作用。社会公众通过组成专业的监督团队，推选代表随时查阅审计报告，充分展现公众参与权，形成一道公众监督“达摩克利斯之剑”，倒逼政府和企业做好信息公开和提高服务质量。

5.总结

总体来说，清远市清城区“小象城泊”PPP模式路边停车案例主要是政府—企业—社会公众三方参与的合作网络治理结构，在理想状态下，三方合作治理能给社会公众带来优质的公共产品和服务并实现三方利益共赢，但是在实际运行过程中存在信息公开不透明、决策过程未程序化、沟通渠道不畅通等问题，可能会导致PPP项目失败，在“小象城泊”案例中政府及时调整决策方向，扭转了项目面临的局面。

因此，在 PPP 模式中政府决策时要考虑和平衡好三方利益关系，畅通公众参政议政渠道，提升公众对政府的信任度。在这种不以带动当地经济发展为主要目的，而纯粹提供公共产品和服务的 PPP 模式中，政府通过积极听取民意并对“小象城泊”项目进行调价等手段平息了此次风波，但是在拓展型 PPP 项目的后续发展过程中，还会出现一系列问题，该模式能否在全国各地推广并创新社会治理方式还有一段漫长的路要走。

6.参考文献

- [1]贾康, 孙洁. 公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能[J]. 财政研究, 2009(10):2-10.
- [2]刘薇. PPP 模式理论阐释及其现实例证[J]. 改革, 2015(1):78-89.
- [3]戴中亮. 委托代理理论述评[J]. 商业研究, 2004(19).
- [4]杨振宇. 基于政府—社会公众—社会资本合作的公共服务提供—PPP 模式及其拓展[D]. 2017.
- [5] 鄞益奋. 网络治理：公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007, 4(1):89-96.
- [6] 杨明伟. 新公共管理理论述评[J]. 四川行政学院学报, 2005(2):21-24.