

基于运营主体的区域公共服务平台运营模式比较

钟无涯

(深圳大学 经济学院,广东 深圳 518060)

摘要:基于运营主体性质维度,将公共服务平台运营模式分为政府主导型、企业主导型、第三方主导型和混合型4种运营模式,概括了4种运营模式实践应用的基本特征,梳理了不同模式的优点、缺点、适宜环境与阶段优势,可为区域产业规划和行业平台建设过程中对平台运营模式的选择提供参考。

关键词:运营主体;公共服务平台;运营模式

DOI:10.6049/kjbydc.2014030347

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2014)19-0036-04

1 问题的提出

随着社会分工细化,市场化程度提高,市场需求的内容、形式和品质日趋多元化。竞争迫使企业缩短周期、分散风险、提高效率,而单个企业在信息、技术、资金等维度的可行域有限,单个企业的投资、研发等活动具有一定风险。因此,急需一种组织形态,通过聚合企业资源互补性产生正向协同效应,从而获得规模经济和效率经济,而公共服务平台能较好地实现这些目标。

目前国内外尚无公共服务平台的统一定义。公共服务平台通常指按照开放性和共享性原则,为区域、行业和企业提供信息查询、技术创新、法规标准等服务的法人实体。其运营目标是通过组织、整合、优化和集成资源与服务,为类型相近用户公共需求提供集约化解决方案,减少重复投入、加强信息共享、提高资源效率。平台通常具有集成性、开放性、便捷性、公益性和服务性特征。

我国各级政府一直重视平台建设,功能性服务平台成为日常工作的重要支撑。平台建设对改善中小企业发展环境,促进资源优化配置和专业化分工协作,推动共性技术转移与应用,形成社会化、市场化、专业化公共服务体系具有重要意义。

不同视角的平台运营模式存在较大差异。市场发展阶段、产业形态与行业类别都影响平台运营效率,而建设主体、功能定位及区域分布差异也是影响平台运营模式的重要因素。现有文献大都着眼于平台的建构途径与内容建设,对运营模式研究较少。随着服务平台实践探索的深入,对现有平台运营模式进行归类和

比较的时机已经成熟。

2 研究现状

国内公共服务平台研究颇为丰富,大体可归纳为综述评论性研究、方法路径研究及行业应用研究3类。在综述评论性研究领域,桂萍^[1]评述了若干国内外科技公共服务平台研究方法;梁春梅^[2]梳理了中小企业公共服务平台功能、类型和运行机制,指出了现有研究的缺陷与不足。在平台方法路径研究方面,郑旭^[3]认为高端人才引进、配套生活设施和法律服务是软件服务外包产业平台建设的重要入口;谢富纪^[4]运用博弈模型解释了区域公共服务平台有效性,认为区域公共服务平台是实现R&D资源共享的重要途径。在行业应用研究方面,孙冬林^[5]基于智慧城市背景构建了宁波服装产业创新平台;肖君^[6]从政府指导、运行机制、资源整合等方面对终身学习平台建设提出了建议;周文静^[7]系统研究了湖北信息服务业服务平台,为促进我国软件与信息产业发展进行了有益探索。

现有研究对平台运营模式分析不多,随着平台应用实践的深入,有必要对现有运营模式进行归类。基于此,本文以服务平台运营主体为切入点,综合比较目前服务平台运营模式,探索各运营模式的特征、优缺点及适应范围,为产业规划、园区建设和公共服务平台的运营模式选择提供参考。

不同视角的服务平台运营模式分类不同。以盈利效率为例,平台可分为高收益、中低收益、纯公益等运营模式。本文基于运营主体性质划分平台运营模式,将其分为政府主导型、企业主导型、第三方主导型和混

收稿日期:2014-06-05

基金项目:国家自然科学基金青年项目(71203145);教育部重点研究基地项目(13JJD790044)

作者简介:钟无涯(1980—),男,江西赣州人,深圳大学经济学院博士研究生,研究方向为区域经济、经济统计与预测。

合型4种运营模式。“主导”指运营主体具有公共服务平台的支配权和话语权,其主体地位的确立既与平台投资形式相关,也与平台规划、功能定位和运营安排相联系。上述4种公共服务平台运营模式分类较宽,根据目标、功能及资金投入方式等可继续细分。

3 平台运营模式比较分析

3.1 政府主导型

政府主导型平台的运营主体通常是政府机构和事业单位,采取类似于行政系统的管理机制与信息传递机制。其显著特征为:平台规划、设计、投入、建设、运营和管理等工作基本依靠政府职能部门或下属事业单位完成;运营资金来源于政府预算;管理人员大多具有行政、事业编制;平台通常是事业单位或国企性质,具有较强公益性、战略性和社会性等。

根据主导平台运营的政府层级差异,政府主导型模式分为中央政府主导型和地方政府主导型。中央政府主导型立足宏观和全局,具有行业统领性与覆盖性;地方政府主导型的运营主体通常是地方政府职能部门,其运营管理目标、服务对象及管理形式存在较大差异,但服务区域经济、打造区域品牌和构筑区域辐射力是其共性目标。

政府主导型模式有其存在的市场合理性。某些公共服务建设在前期的盈利前景、模式及机制不明确,但存在潜在需求,客观上需要平台配套服务的启动、推进和发展。在社会需求、市场潜力、先发优势等激励下,政府主导型模式成为社会、市场和风险多方博弈的最优结果。政府具有强大号召力,能够有效聚合行政、商业等多方资源,以稳定的资金投入、极低的行政风险和坚实的规划意图,推动公共服务平台从规划转向运营。在行业发展初期规模、产值、实力及资源聚集都不具有显著竞争优势的背景下,政府主导型模式的运营效率远高于泛市场化竞争的企业。此外,政府主导型模式能在短期内形成先发优势,实现资源、信息、人才聚集而获得竞争先机。政府主导型平台大都具有行业倾向,企业数量较多但尚未形成一定数量和规模的大型企业而市场具有广度预期的行业,以及前期投入极大、风险较大,但对社会、市场和生活具有较强促进作用的行业。

政府主导型模式能充分发挥财政、行政等资源优势,引导行业协会、高校、科研院所等多方机构参与建设,高效整合区域资源,避免共性技术重复研发,发挥合作的促进作用。技术资源因产业共性原因具有准公共物品性质,存在“免费乘车者”的内在激励。因此,利用政府主导型模式能够减少共性技术研发的市场风险和经济风险,从而有效推动产业聚集,实现产业集群发展。

政府主导型模式具有相应缺陷。①决策机制具有滞后效应。政府决策具有层级效应,其信息传递和反

馈内嵌于规范层级之中,具有不确定性环境下运作稳定、决策规范的优点,这也是市场环境中信息决策滞后造成的不足;②政府主导型平台要素敏感性低。资本、劳动力、信息等生产要素都有其市场价值,在贴现压力下具有快速流动的内在激励。政府主导型平台的资金、土地等要素大都来自政府财政,其资本敏感性明显低于市场水平;③政府主导型平台运营目标不一致。通常政府主导型平台的领导机构是各行政主体,其与企业的利润目标或市场目标不同,往往兼顾若干目标,甚至弱化经济目标,重点放在部门协调、关系维系方面。尤其当平台运营稳定后具有盈利或集聚效应时,这类情况发生概率很高;④政府主导型平台市场性略低,在一定程度上影响企业参与积极性。企业是逐利单位,经济激励是企业参与公共服务平台建设的动力,而平台的公益性导向可能影响企业参与积极性。

综上,政府主导型运营模式有其利弊与环境要求,对于行业形态、规模及发展潜力等具有选择倾向。该模式适于解决战略性、区域性和共性技术问题,如产业科技信息服务、管理咨询服务及政府高度管控的行业。目前普遍认为在平台建设初期,政府主导具有显著优越性,但后期应逐步以企业运作为主,政府逐渐转向宏观调控和政策引导等。在当前区域经济竞争激烈的背景下,政府主导型运营模式成为促进区域经济发展、打造特色产业的首要选择。

3.2 企业主导型

企业是市场的基础单元和资源组织方式,其运作方式、管理方式与行为模式都根植于市场。实践中虽有法律法规、政策条例等诸多约束,但企业仍是市场最灵活的组织方式。企业主导型平台运营模式是市场背景下企业自主运营、自主决策的体现,是利润激励机制在市场调节下进行要素选择、组合和经营的管理运作方法。

与政府主导型模式不同,企业主导型模式下拥有运营主导权的是企业。基于产权性质的细化,企业主导型模式可分为市场化企业运营模式和国企主导运营模式。国企资产属性决定国企主导型模式本质上属于政府主导型范畴,是政府主导与企业主导的一种折衷。企业主导型模式的主要特征为:①平台建设资金主要源于企业,参与形式以股份制为主。企业资金逐利性强,资金压力也更大,因此,这类平台建设周期不长且规模较小,主要提供基于市场价格的有偿服务;②以公司制为主体,人员性质、资产属性、监督方式及信息传递机制等均采取市场化运作,具有较高效率;③平台的功能设计市场化程度高。逐利是企业的基本激励,因此,企业主导型平台的功能设计以市场需求为起点,以市场运作为核心,市场倾向强烈。企业主导型平台公益性较弱,盈利效率直接影响平台存续;④平台运营风险较高。政府主导型平台具有行政机构性质,其盈利机制、风险意识及市场激励等并不是首要考虑因素,而

企业主导型平台中政府资源配置相对不足,其筹划、设计、建设、运营、管理、维护都需测算风险。

具有市场基因的企业主导型平台,其市场优势体现在:①运营机制灵活。由于资本投入灵活,企业主导型平台具有运营灵活性和管理规范性;②极强的市场敏感性。由于熟悉市场、贴近市场、契合市场且适应市场,平台内生机制在市场竞争压力下必须具备敏感性、连续性和稳定性。实践中,某些行业的自然属性决定其平台必须以企业为主导才能实现持续运营和创新,以充分发挥出服务平台的作用;③较强的包容性和延展性。市场魅力在于充满不确定性,企业主导型平台运营绝不能墨守成规,在不同市场发展阶段和市场环境下,服务平台运营方式所依靠的股权结构、资本结构、管理架构以及运营方式都需不断调整。企业主导型平台的企业性质使其具有良好包容性和延展性,能够根据市场变化实现低成本高效率的调整,相比政府主导型平台更加灵活。

企业主导型平台劣势也较明显:①社会资源利用途径、方式与规模有限。当前市场环境下,企业的市场资源整合效率较高,但聚合社会资源与市场资源的能力低于政府,因此,企业主导型平台的社会资源途径与效率有限;②平台建设、运营的时间约束强。企业主导型平台的要素投入与运营须参照市场价格,受市场风险约束和控制。理论上,企业主导型平台追求快速筹备建设、短期投入运营、迅速回收投资,并根据市场变化及时调整,这决定了企业主导型模式不适合长周期行业和高风险项目;③创新成果相对封闭。技术、方法和创意等具有低成本复制与扩散性质,极易通过平台传播,这是政府和企业热衷于平台建设的动力之一。企业主导型平台的企业性质决定了其产品具有市场定价机制,技术必然成为排他性私人产品,这在一定程度上违背了公共服务平台建设初衷。

总之,企业主导型平台运营模式适于高度市场化、规模化、集约化阶段的行业。若该行业已拥有市场号召力、影响力和较大市场份额的龙头企业,则其运营效率将更高,企业主导型平台大都由这类企业发起和运营。该模式适用于解决专业性、产业型和关键性技术问题,有利于实现科技成果转化、核心技术推广等目标。

3.3 第三方主导型

第三方的形成与推广是交易增加、市场兴起、经济繁荣及专业深化等综合作用的结果,目前,第三方已在各项事务中扮演重要角色。从平台运营主体角度来看,第三方主要指政府、企业之外的行业协会、独立管理企业及某些事业单位。与政府和企业等不同,第三方主体一般具有中立性、客观性和专业性。在市场发展到特定阶段时,专业化分工的必然性和优越性使得第三方主体形式多样化、专业化和具有权威性,如会计师事务所及各种行业协会。第三方主导型模式具有若

干特征:①经营权与所有权分离。第三方主导型平台运营主体即第三方机构通常不具有所有权,仅拥有经营管理权,而且第三方并无逐利驱动,其运营管理相对专业客观;②经营管理权的获取、转移与行权边界基于契约框架。所有者将经营管理权转让给第三方主体,实质上是以社会分工形式发挥主体比较优势,更科学合理配置资源,是一种“工者善其事”的市场安排。在提倡“服务型政府”环境下,政府专注于政府职能,企业专注于企业职能,专业的第三方机构受让经验管理权是趋势也是必然;③平台运营风险和绩效等指标可控。第三方主导型平台是所有权与经营权分离的管理模式,因此,明确主体权利义务时,必然锁定平台运营的绩效指标。这既是风险让渡,也是平台功能、目标和成本的分解与贴现,在一定程度上降低平台投资方对于市场风险、资金风险、运营风险及资源效率的风险预期。而对于具有专业、客观和中立管理工具的第三方,经营效率必然高于政府或企业主导型模式。

第三方主导型运营模式源于市场对专业化分工的内在需求,是企业主导型模式的强化和升级。通常,专注于管理与专注于行业的第三方主体,其管理方式、理念及目标亦存在差异。但综合而言,第三方主导型模式又具有一些共性优点:①运营效率较高。运营效率评价是综合成本、收益、性能、时间和风险等指标的综合体系。技术主导型的行业协会或管理主导型中介公司,其管理经验、能力及技巧普遍高于政府和企业,运营效率也更高;②平台功能和目标多元化,更具兼容性。政府主导型平台运营效率略低,但公益性及长期、宏观功能倾向较强,发展潜力更大,企业主导型平台贴近市场,但功能、服务及规划等具有短期和功利倾向,第三方主导型平台综合二者优点,能够在风险、成本和效率可控框架中平衡多元化目标;③独立性与合作性更加清晰。模块化、契约化和规范化是市场经济发展的一个方向,第三方主导型运营模式是社会制度的契约框架、社会分工的技术框架及独立主体间市场框架下资源的有机组合。主体间相对独立,又能在明确边界下实现有机合作,这种运营机制符合现代市场、企业及政府职能定位和发展方向,是跨行业平台的探索。类似地,社会保障、医疗保险及诸多附于政府之上的社会职能,未来都将朝第三方运营发展,这是市场化进程的方向和目标。

第三方主导型运营模式的缺陷在于:①对第三方的专业程度并无统一评判尺度。尤其在我国目前发展阶段和市场背景下,第三方的专业性、独立性和市场竞争力并未达到发达市场的成熟度,因而第三方运营不可避免地存在诸多缺陷。同时,目前我国法律法规等无法保证在规范的契约或协议框架中解决全部问题;②第三方主导型模式在平台运营阶段和行业类型选择等方面具有局限性。在平台运营前期,第三方主导型模式在资源调配和市场开拓等方面不具优势,而政府主导型却更具建设效率和运营优势,尤其在整合协调

能力方面具有天然优势。不同行业属性对平台运营主体也具有选择性,以科技创新平台为例,创新方式、程度与价值判断具有极强专业性和私密性,并非所有内容都能以契约方式界定其价值和性能。不过,第三方主导型模式虽有其局限性,但综合来看,在平台建设已初具规模且发展稳定后,选择第三方进入平台运营管理既有利于所有者资源的优化配置,也可更专业地发挥平台效率,并能提供更专业、全面的服务,其是更高效的市场规则和制度安排。

3.4 混合型

严格意义上讲,基于运营主体性质的平台运营模式分为政府主导型、企业主导型及第三方主导型 3 种,混合型是综合 3 种运营模式相关特点的一种有机组合,是政府主导型、企业主导型及第三方主导型的综合体。当前经济环境中各市场主体性质较复杂,刻意区分运营主体性质既困难也无必要。混合型平台涵盖范围和内容广泛,可依据平台功能、建设节点或投资主体所有权比例进行划分。不同标准下细分的程度、比例及性质更难把握。

实际操作中混合型平台运营模式彼此间存在较大差别,但具备一些共同特征。“多元化”是混合运营模式的核心,贯穿于运营主体、运营过程、运营目标及决策方式等各方面。①运营主体多元化。股份制是目前应用最广泛的所有权构成形式,混合型运营一般包含政府、协会、企业等多元化投资主体,如政府—企业主导、政府—协会主导及协会—企业主导等。这类主体与政府主导型、企业主导型以及第三方主导型运营模式无本质区别,只是实践中某类主体具有更强主动性;②混合型运营模式具有多元化功能目标和发展目标。平台大都具有多样化功能和建设目标,但混合运营模式的运营具有更细致的分工设置。专注于不同功能的主体分别负责平台相应模块的运营管理,使平台在不同发展阶段、不同市场环境及不同目标之间能更平衡高效地实现既定目标。目前,国内外服务平台大都选择混合型运营模式。服务平台的建设、运营和管理是一个复杂的系统工程,合理分工尤为重要。混合型运营吸收多元化投资主体和运营主体,然后根据分工优势赋予其运营功能。其既发挥各主体的优势和潜能,也将责任义务逐级分散,是目前市场发展阶段一种灵活有效的运营管理模式。

相比政府主导型、企业主导型和第三方主导型运营模式,混合型模式有其自身优点和缺点。其优点主要在于:①适应性较强。混合型运营模式本质是多种模式的有机结合,因此,在不同市场环境、权责约束及运营目标下适时调整效率极高。既有企业内在激励机制的市场敏感性,也具有政府或第三方机构中长期的宏观思维;②节点意识较强。政府主导型、企业主导型和第三方主导型运营模式对于平台建设、运营和发展具有阶段适应性。从宏观视角来看,针对平台建设的

不同阶段调整运营模式,其本身就构成混合型运营模式。混合型模式通常根据运营的时间节点进行灵活调整,对节点较为敏感。以政产学研社共同主导的混合模式为例,平台运营前期政府主导的比重略高,而运营平稳之后更侧重于生产、教育和研发功能,政府主导地位逐渐弱化。这种对于时间节点的敏感性本质上就是公共服务平台对于市场背景的主动适应。

混合型运营模式的弱点集中在以下几个方面:①各运营主体权责灵活性的“度”难以把握。混合型运营模式在实际运营中具有较强灵活性,但行业不同、市场不同、合作架构不同,对“度”的理解不同,容易产生矛盾;②政府在决策中的强势影响。政府是混合运营模式中的重要参与者,在运营决策中具有强大影响力。政府决策者的发展取向、政策变更都可能通过非正式形式对平台运营产生影响,最终导致混合型运营模式失去多元化运营优势。

4 结语

实践证明,公共服务平台具有诸多优点,且已广泛应用于政务、市场、科技等领域。平台建设的不同主体、不同功能、不同行业及不同发展阶段,极大地影响平台运营模式的选择。同样,运营模式是否适应平台发展现状,也直接影响平台运营效率其中,异质运营主体对于运营模式效率具有显著影响。本文基于运营主体性质,将目前实践运营中的运营平台粗略分为政府主导型、企业主导型、第三方主导型和混合型 4 种,总结归纳了 4 种运营模式的基本特征,并梳理其各自优缺点和适应范围,可为我国区域产业规划和行业发展过程中平台运营模式的选择提供参考。

参考文献:

- [1] 桂萍. 国内外科技公共服务平台研究综述[J]. 科技管理研究, 2008(7): 103-104.
- [2] 梁春梅, 肖卫东. 中小企业公共服务平台研究述评及其引申[J]. 山东社会科学, 2011(10): 174-176.
- [3] 郑旭, 尉桂华, 葛继平. 政产学研协同创新软件服务外包产业公共服务平台路径研究[J]. 科技管理研究, 2012(19): 122-125.
- [4] 谢富纪, 缪蓓蓓. 区域公共服务平台 R&D 资源共享有效性分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2009(11): 146-151.
- [5] 孙冬林, 鲁兴启. 基于智慧城市建设的宁波服装产业创新公共服务平台构建[J]. 科技进步与对策, 2011, 28(24): 74-77.
- [6] 肖君, 王民. 终身学习公共服务平台运行模式研究[J]. 教育发展研究, 2013(19): 14-17.
- [7] 周文静. 论湖北软件及信息服务业公共服务平台构建[D]. 武汉: 华中科技大学, 2011.

(责任编辑: 万贤贤)