

Research on the Monitoring of PPP Project

Maohua Yang, Tingjie Wang

Chongqing Architectural Engineering Career Academy, Chongqing
Email: 944168748@qq.com

Received: May 12th, 2018; accepted: May 31st, 2018; published: Jun. 7th, 2018

Abstract

Firstly, this paper gives the concept of PPP project, and analyzes the PPP projects and research results both at home and abroad. Then, we systematically discuss the related theories of PPP project supervision, and draw the supervisory relationship between the three party of the government, the public and the social capital, and the regulatory structure chart of PPP project. In the end, the current situation of PPP project supervision in China is analyzed, and the disadvantages are: PPP project supervision is not included in the legislation, the efficiency of government supervision is not high, the public supervision system is not perfect, and the supervision of social capital is missing, and on this basis, the rational opinions are put forward: establishing a sound legal system of PPP project and establishing efficient PPP project government regulatory agencies, establish a sound PPP project public supervision system, and a social capital regulatory authorities.

Keywords

PPP Project, Supervision, Government, Public, Social Capital

PPP项目监控问题研究

杨茂华, 王廷杰

重庆建筑工程职业学院, 重庆
Email: 944168748@qq.com

收稿日期: 2018年5月12日; 录用日期: 2018年5月31日; 发布日期: 2018年6月7日

摘要

本文首先给出PPP项目的概念, 并对我国的PPP项目和国内外研究成果进行分析; 然后系统地论述PPP项目监管的相关理论, 得出政府、公众、社会资本三方的监督关系图和PPP项目监管结构图; 最后对我国PPP项目监管现状进行分析, 得出存在的弊端有: 未将PPP项目监管写入立法、政府监管效率不高、

公众监管体系不完善、社会资本方监管缺失, 并在此基础上提出合理化意见: 建立健全的PPP项目法律体系、建立高效的PPP项目政府监管机构、建立完善的PPP项目公众监管体系、建立社会资本方监管部门。

关键词

PPP项目, 监管, 政府, 公众, 社会资本方

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

PPP (Public-Private Partnership), 又称 PPP 模式, 即政府和社会资本合作, 是指政府公共部门与私营部门合作过程中, 让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务, 从而实现合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

我国政府正在大力推行 PPP 模式, 吸引更多的社会资本参与到基础设施建设中来, 以分担政府资金压力和提高服务质量。截止 2017 年 12 月末, 国家 PPP 示范项目共计 697 个, 累计投资额 1.8 万亿元, 落地项目 597 个, 投资额 1.5 万亿元, 597 个示范项目的签约社会资本共 981 家, 其中民企占 34.7%。由此可见, 社会资本投资 PPP 项目逐渐增加。同时, 国家有关部门还推出有利政策鼓励社会资本的投入, 例如: 2017 年 11 月, 国家发展改革委发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目的指导意见》, 提出创造民间资本参与 PPP 项目的良好环境, 分类施策支持民间资本参与 PPP 项目, 鼓励民营企业运用 PPP 模式盘活存量资产。

目前, 国内外的相关研究成果还不多, 易欣为设计有效的 PPP 轨道交通项目监管激励机制, 分析了现行项目监管体系弊端, 提出了完善 PPP 轨道交通项目监管组织的建议, 依据监管机构需承担的经济和质量监管责任, 构建了包括政府、监管机构和项目公司的多任务委托代理激励模型[1]。陈婉玲引入独立的专业化的监管机构, 厘清监管内容, 实现政府 PPP 模式政策制定、项目实施与市场监管职能的分离[2]。张炜对我国现阶段政府监管现状进行了说明, 指出了我国政府监管还存有的缺陷和问题, 并建立 PPP 模式相关的道德风险模型, 最后建立了矩阵式的综合性独立的监管机制[3]。王俊豪等人在分析中国城市公用事业 PPP 现行监管制度缺陷的基础上, 提出应建立现代监管体系[4]。洪迪以 PPP 模式为视角, 以构建城市基础设施政府监管体系为导向, 展开对公共项目政府监管体系架构的研究[5]。以上研究只从某一方面对 PPP 项目监控问题展开研究, 为保证 PPP 背景下基础设施项目的质量和公众利益, 本文将系统地论述 PPP 项目监管的相关理论, 对我国 PPP 项目监管现状进行分析, 并在此基础上提出合理化意见。

2. PPP 项目监管的相关理论

目前研究最多的是政府监督, 社会资本监督和公众监督几乎被研究者忽视。政府监管又称为政府管制或规制, 是在市场充分开放的情况下, 政府为了实现某些社会服务目标, 通过规章制度, 监督检查等方式对市场里的经济主体进行监督和管理, 从而使市场运作更加规范, 提高市场的资源利用效率。社会资本监督是指社会民营资本出资方为了自身的利益, 监督政府是否按照合同约定按时按质履约, 政府新出台的有关政策对该项目的影响, 以及项目公司实际履约情况。公众监督主要是对项目公司披露的相关

项目信息, 如项目产出的数量和质量、项目的建设过程、项目的经营状况等发现存在违法、违约或者产品、服务不达标, 可向政府职能部门提请监督检查。

PPP 项目参与方为政府和社会资本, 但是涉及广大公众的利益, 故监管主体应该包括政府监督、社会资本监督、公众监督, 其实他们之间是相互作用, 政府监督社会资本方, 社会资本方监督政府, 公众监督政府和社会资本方, 他们之间的关系如图 1 所示。

PPP 模式下的基础设施建设想要解决市场失灵和保证服务质量的问题, 引入政府监管是一种必然。既可以保证私人企业收回成本和相应的利润, 又可以保证公共服务的质量。政府监管包括经济监管和社会监管。经济性监管是指通过定价, 融资, 市场主体的进入等方式进行政策上的指引和约束, 避免资源配置不公和资源浪费等问题的发生。经济性管制主要包括价格管制、市场的进入和退出、投资管制、质量管制、信息管制。社会性监管是指在社会运行和发展的过程中对已经发生和可能发生的问题进行监督和预防。它的监管对象不针对某一家企业, 而是对所有可能造成市场无序的所有企业。故 PPP 项目的监管结构如图 2 所示。

3. PPP 模式下我国基础设施项目监管现状

政府发布了一些政策和指导意见, 积极倡导推进 PPP 的发展步伐, 同时, 还建立了 PPP 管理机构,

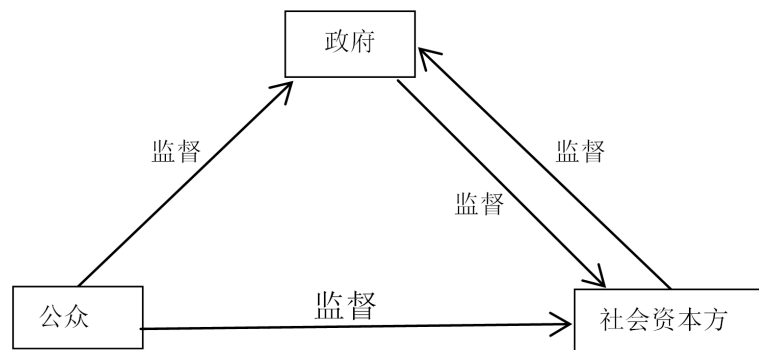


Figure 1. A supervisory relationship between the government, the public and the social capital

图 1. 政府、公众、社会资本方之间的监督关系图

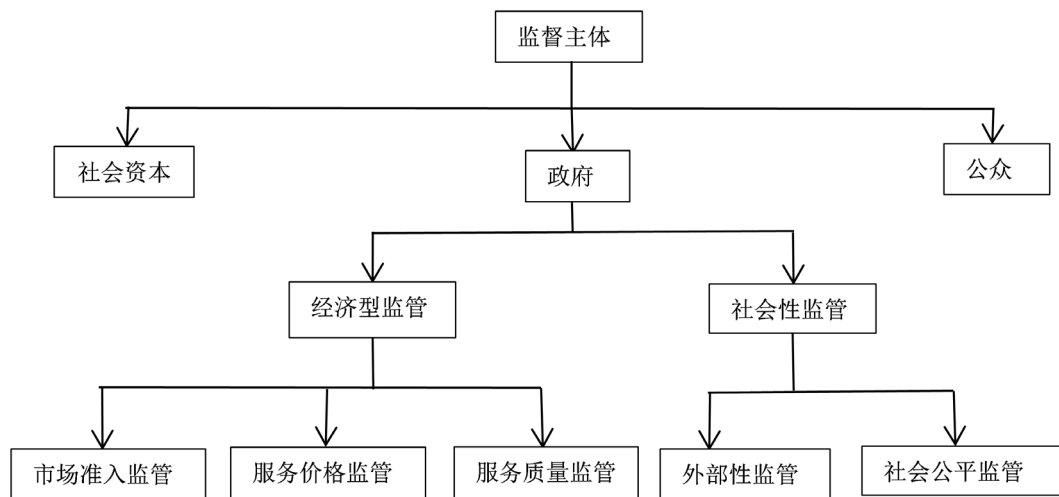


Figure 2. The regulatory structure of the PPP project

图 2. PPP 项目的监管结构

例如: 财政部在 2014 年 12 月成立了政府和社会资本合作(PPP)中心, 其对 PPP 项目的技术和经济起到重要作用。下面对 PPP 模式下我国基础设施项目监管现状进行分析:

(一) 未将 PPP 项目监管写入立法

我国正处在 PPP 项目发展的初级阶段, 最近几年出台了大量的部门办法和条例, 本文汇总了 2014~2017 年国家有关部门发布的政策文件, 详情见表 1, 但这些政策文件只是通知、意见、办法, 缺乏权威性和强制性, 而且很多政策文件之间是相互冲突矛盾的。根据发达国家经验, 只有完善的法律体系的约束, 才能为 PPP 项目的成功提供基础支撑。

(二) 政府监管效率不高

政府监管在这个监管体系中具有重要作用, 但是政府在实际监管过程中只重视 PPP 项目识别阶段、准备阶段和采购阶段, 一旦将项目交给项目公司后, 就放松监管, 无法达到 PPP 项目的全生命周期的监管作用。同时, 发改委、财政部、住建部、交通部等行政部门在现行 PPP 项目监管体系中扮演着重要角色, 但也暴露出相互间的权责不清的问题, 最终导致政府监管效率不高, 产品质量不高, 服务效率低下等问题, 最终损害公众的利益。

(三) 公众监管体系不完善

公众作为基础设施的使用者, 应该积极行使自身的监督权力, 来保证自己的需求和利益得到满足。然而, 公众缺少自身监督权力的认识, 很少行使这个权力, 或者不知道自己拥有该权力。地方政府没有指定社会监督机制, 公众不知道采取何种有效方式对 PPP 项目出现的问题进行反馈。因此, PPP 项目所在地的社会监督体系不健全, 让社会监督流于形式, 没有真正发挥其作用。

(四) 社会资本方监管缺失

目前大多数学者都在研究政府监督, 对社会资本方的监督确从未提及, 社会资本方作为 PPP 项目的重要参与者, 没有专门的监管部门, 缺失政府方的政策信息和公众的反馈信息, 就造成了信息的不对称, 对项目公司工作的开展不利。

4. PPP 项目监管的建设性意见

(一) 建立健全的 PPP 项目法律体系

立法是中国法治社会的根本, 推进 PPP 立法工作将有助于进一步调动社会资本参与 PPP 的积极性, 而 PPP 项目的监管就有据可依[6]。结合发达国家的成功经验, 我国 PPP 项目监管适合采用国家立法和专项立法相结合的法律体系。首先, 立法机关应先制定一本国家性的法律作为政府和社会资本的行为基础, 从宏观层面对 PPP 项目进行全生命周期的约束, 从而增强社会资本的投资信心。其次, 基于 PPP 项目的专业的多样性和地区差异性, 还应该设立专项立法, 从微观层面针对专业的多样性和地区的差异性进行调整, 从而最大限度的指导 PPP 项目的实际情况。所以, 只有建立健全的法律体系, 才能从法律层面上对 PPP 项目进行监管。

(二) 建立高效的 PPP 项目政府监管机构

监管机构是监管工作的实施部门, 是 PPP 项目监管体系的核心, 监管体系直接关系到监管的有效性, 所以监管体系的建立是非常必要的。首先, 设立一个专门的监管行政机构, 然后在监管机构中设立各领域的监督部门, 各监督部门应该明确其监管职责和范围。监管体系见图 3 所示。

(三) 建立完善的 PPP 项目公众监管体系

公众是 PPP 项目的服务群体, 与公众利益息息相关, 公众有了解项目、监督项目实施运行的权利和责任。为了公众权利更好的实施, 应该建立 PPP 项目平台, 该平台应该由政府监督机构的专业部门管理, 平台中应该具备公众投诉及建议窗口和 PPP 项目信息公开的窗口, 使公众、政府和社会资本方达到信息

Table 1. 2014~2017 years' policy documents issued by relevant state departments
表 1. 2014~2017 年国家有关部门发布的政策文件

发布时间	发布单位	政策文件
2014	财政部	关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知
2014	财政部	关于印发《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》的通知
2014	财政部	关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知
2014	发改委	关于开展政府和社会资本合作的指导意见
2014	财政部、民政局、工商总局	关于印发《政府购买服务管理办法(暂行)》的通知
2014	财政部	关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知
2014	财政部	关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知
2015	财政部、住建部	关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知
2015	发改委、国开行	关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知
2015	发改委、财政部、水利部	关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见
2015	财政部	关于印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的通知
2015	财政部、环保部	关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见
2015	财政部、交通部	关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见
2015	财政部、国土部、住建部等六部委	关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理的通知
2015	发改委、财政部、住建部等六部委	基础设施和公用事业特许经营管理办法
2015	发改委	关于开展社会资本参与重大水利工程建设运营第一批试点工作的通知
2015	财政部	关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理的通知
2015	财政部	关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知
2015	发改委	关于切实做好《基础设施和公用事业特许经营管理办法》贯彻实施工作的通知
2015	发改委、财政部、国土部等五部委	关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见
2015	财政部	关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知
2016	财政部、交通运输部	关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见
2016	发改委、财政部	关于进一步共同做好政府和社会资本合作(PPP)有关工作的通知
2016	发改委	关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知
2016	财政部	关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知
2016	财政部	政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法
2016	发改委	传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则
2016	发改委、证监会	关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知
2016	财政部	关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知
2017	上海证券交易所、深圳证券交易所	关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化业务的通知
2017	发改委	政府和社会资本合作(PPP)项目专项债券发行指引
2017	保监会	关于保险资金投资政府和社会资本合作项目有关事项的通知
2017	财政部	关于保险资金投资政府和社会资本合作项目有关事项的通知
2017	财政部、人民银行、证监会	关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知
2017	发改委	关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目的指导意见

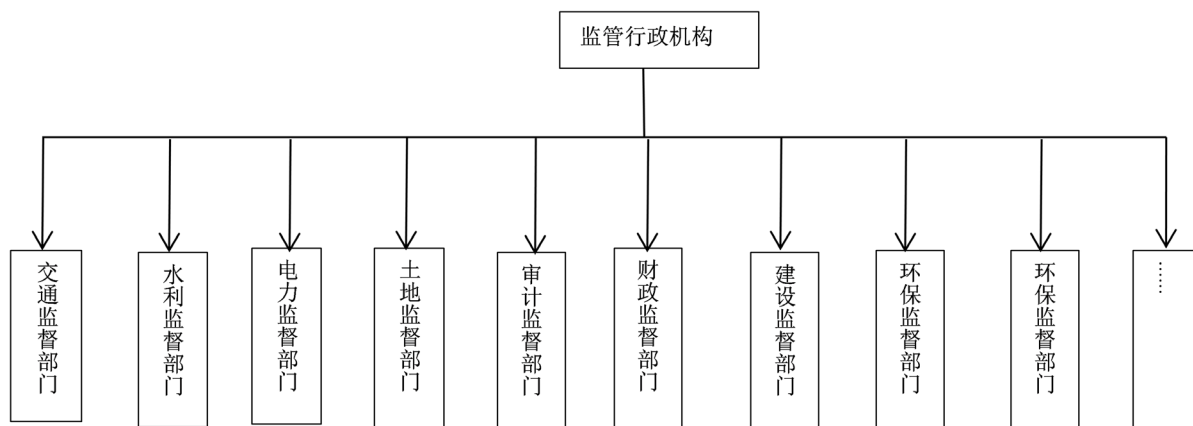


Figure 3. Supervision system

图 3. 监管体系

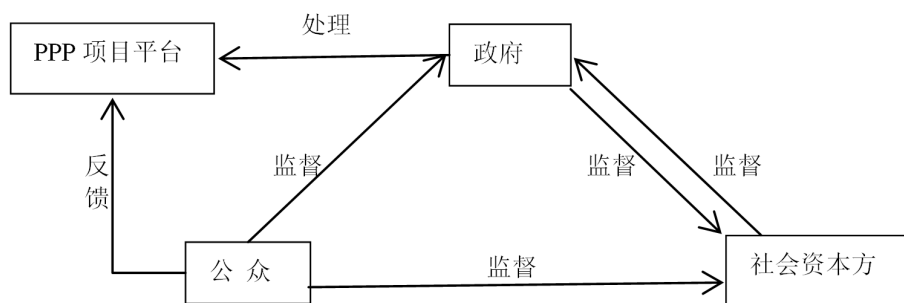


Figure 4. A supervisory relationship between the government, the public and the social capital

图 4. 政府、公众、社会资本方之间的监督关系图

对称, 才能体现项目利益相关者参与项目的公平性和公正性。加大公众在监管过程中的参与度, 建立完善的 PPP 项目公众监督体系, 实现对 PPP 项目监管的再监管, 保证公众的需求得到充分满足。由此可知, 公众、政府、社会资本方三者的监督关系图可以调整为图 4。

(四) 建立社会资本方监管部门

社会资本方作为民营企业投资者, 可能是由多个民营企业组成的联合体, 针对具体项目非常有必要建立监管机构, 该监管机构主要负责从宏观上对我国以及国外 PPP 发展趋势和政策的把控, 从微观上监管该项目实施运营情况, 以及公众对项目的反馈, 从而可以为项目公司提供建设性意见, 有利于 PPP 项目的良好运行和服务公众。

基金项目

重庆市教委科学技术项目“PPP 背景下交通设施项目的影子收费模式研究”(KJ1740470)。

参考文献

- [1] 易欣. PPP 轨道交通项目多任务委托代理监管激励机制[J]. 交通运输系统工程与信息, 2016, 16(3): 1-7.
- [2] 陈婉玲. 基础设施产业 PPP 模式独立监管研究[J]. 上海财经大学学报, 2015(6): 47-56.
- [3] 张炜. PPP 模式下的城市基础设施政府监管机制研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东建筑大学, 2017.
- [4] 王俊豪, 徐慧, 冉洁. 城市公用事业 PPP 监管体系研究[J]. 城市发展研究, 2017, 24(4): 92-99.
- [5] 洪迪. 基于 PPP 模式的城市基础设施政府监管机制研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆交通大学, 2013.
- [6] 王亦虹, 潘敏, 尹贻林. 政府与社会资本合作(PPP)项目全过程咨询手册[M]. 天津: 天津大学出版社, 2016.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2167-664X，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：mse@hanspub.org