

关于加强 PPP 监管体系建设的探讨

孟春 郭上 赵阳光 杜唯平

[摘要] 政府和社会资本合作（PPP）模式是公共产品和服务提供的制度创新，既要保障公共利益，又要兼顾社会资本的合理收益，这对现有的监管体系提出了挑战。本文通过分析借鉴国际经验，探讨了当前我国 PPP 监管体系存在的问题，并就加强我国 PPP 监管体系建设提出了政策建议。

[关键词] PPP 模式；监管体系；建设

李克强总理在今年的政府工作报告中明确提出，要完善政府和社会资本合作模式，充分激发社会资本参与热情。PPP 模式是政府和社会资本风险共担、利益共享的全生命周期合作，兼具公益性和企业性，但其以提供公共产品和服务为目标。为了确保 PPP 项目的公益性，避免社会资本企业性而可能导致的价格垄断和“撇奶油”等现象，有必要对 PPP 项目进行全生命周期、全要素、全方位的监管。

一、PPP 监管的主要内涵和重要意义

按照 OECD^[1]的定义，监管是政府依据法律制度对政府自身、公民、企业三者的一种约束方式，主要包括行政性、社会性、经济性三部分监管。其中，行政性监管着眼于政府内部的规范运行，社会性监管关注社会公众利益，经济性监管则是对市场和企业的干预与限制^[2]。美国著名学者丹尼尔·施普博^[3]提出，监管是用以约束市场和影响消费者、生产者决策的一般政府规则或政府行为。日本产业经济学家植草益^[4]将监管理解为，在一定制度框架下对特定社会部分的约束行为。

PPP 模式的监管既有一般性亦有特殊性。其一般性在于，PPP 模式是公用基础设施和公共服务领域的制度安排，具有公益性，需要政府监管；其特殊性在于，PPP 是政府和社会资本的全程合作，是“共治”理念下的创新模式，对当前监管体系提出了更高要求。

在 PPP 模式中，政府和社会资本的目标并不完全一致。对于政府而言，希望提供高效、低廉的公共产品和服务，实现公共利益最大化；对于社会资本而言，追求的是更高的利润，实现经济利益最大化。这就需要通过政府对 PPP 项目的监管来控制 and 约束合作双方的利益目标，使其相互一致、协调和统一，来确保公共产品与服务的数量、质量和效率。足见 PPP 监管的意义之重要：

1. 市场失灵的存在使 PPP 监管成为必然

目前，我国在公共产品和服务领域运用的 PPP 模式，打破了政府对项目投融资、建设和运营全部负责的传统供给模式，更多地依靠市场这双“看不见的手”，来实现市场竞争和资源优化配置。然而市场也存在一定缺陷，即市场失灵，可能导致所提供的公共产品和服务无法满足公众的需求。因此，构建科学有效的 PPP 监管体系，加强公共产品和服务监管成为必须。这可以从市场失灵的角度来分析，主要体现在以下三个方面：

（1）PPP 模式下仍可能存在价格垄断。公共产品和服务具有垄断性，社会资本授权进入公共领域后，往往因追求超额利润，形成垄断价格，影响公共产品和服务的正常供给，造

成资源配置效率下降、公众利益受损。政府必须采取相应的监管措施，如建立合理科学的定价机制和调价机制，根据市场的供需状况有效调控价格，防止社会资本暴利，保证市场的有效。

(2) 信息不对称的存在。由于信息是有价值的，每个人获取的信息千差万别，所以市场中普遍存在着信息不对称，信息掌握充分的一方在交易中占据有利地位。信息不对称可能导致逆向选择和道德风险问题，信息优势方出于利己考虑，会破坏交易双方的利益平衡，影响公共产品和服务提供的公平、公正原则，降低资源配置效率。尽管在 PPP 项目中可以通过设计科学合理的招投标框架、聘请第三方专业机构等方式来减少政府和社会资本方之间的信息不对称，但并不能完全解决这一问题，因此政府监管在促进效率方面仍可发挥重要作用。

(3) 恶性竞争和负外部性的存在。市场竞争在缺乏有效监管的情况下，可能发展为恶性竞争。比如我国污水处理领域的竞争日趋白热化，个别 PPP 项目公示后引起了是否属于“恶意低价中标”的质疑和对 PPP 项目规范性、公平性和有效性的担忧，亟需一套公开透明、行之有效的 PPP 监管体系来规范竞争行为。此外，负外部性问题也是市场失灵的重要表现。PPP 项目出现负外部性，仅靠市场机制往往不能解决问题，政府应适时调控监管，保证资源配置的最优和社会福利的最大化。

2.公共产品和服务的特性决定 PPP 监管的必要性

首先，公共产品和服务由公共使用和消费，具有非排他性和非竞争性。其公共性能否得到保证，关系到社会的稳定和繁荣，也关系到人民群众的生活质量。其次，因为公共产品和服务具有公众联合消费、共同受益的特征，所以政府应对其进行监管，防止垄断价格的出现，保障市场稳定有效。最后，PPP 模式下，一般项目规模较大、建设周期较长，投资回收期也长，而保证项目的长期社会效益和经济效益、保证项目的持续性是政府的责任和义务，政府需要定期监审项目融资、建设和运营成本，防控项目全生命周期中可能存在的各种风险，促进社会效益的增加。

3.PPP 项目的公共性要求加强 PPP 监管

通过 PPP 模式来提供公共产品和服务具有优越性，如可平滑财政支出、化解存量政府债务、提高项目管理水平和效率等，需要深入探讨。社会资本作为理性人，追求自身利益的最大化，可能出现为一己私利而损害社会和公众利益的情况。例如，社会资本可能采取提高公共产品价格、降低公共服务水平的等方式来获取超额利润，影响 PPP 项目的公共性。因此，为更好地发挥 PPP 的优势，使政府既能吸引社会资本提供公共产品和服务，又能制约其垄断经营，有效平衡参与 PPP 项目各方的不同利益及诉求，必须加强 PPP 监管体系的建设。

二、PPP 监管的国际经验

从国际经验来看，PPP 模式最先在发达国家兴起，如英国、美国、法国、加拿大、澳大利亚等，不久后又在印度、南非、巴西等发展中国家快速推广。各国结合自身实际，在构建 PPP 监管体系方面都积累了丰富经验，可为我国 PPP 监管体系建设提供参考。

1.PPP 监管主体

国际经验表明，政府设立 PPP 监管机构主要有两种模式：一是以英国、澳大利亚等为代表的财政部门主管的模式。中央层面上，英国、澳大利亚等国均设立了专门的监管机构，负责推广 PPP 模式，履行理论研究、方案设计、项目储备、融资支持、招投标管理、案例分析、争议协调等职责。例如，澳大利亚基础设施委员会（Infrastructure Australia, IA）作为联邦政府的 PPP 监管机构，统筹管理全国的 PPP 项目，负责所有 PPP 项目的审批工作，并会定期发布政府拟实施的重大基础设施建设项目信息。地方层面上，各州的财政部门是 PPP 工作的主要推动着，有权制定 PPP 具体政策，州政府也可以设立自己的 PPP 监管机构，主要包括政策制定部门和项目执行部门。二是以美国、德国为代表的宏观管理部门或业务管理部

门主管的模式^[5]。在第二种模式中，许多国家仍赋予财政部门重要地位，允许其在 PPP 项目立项或 PPP 合同审批环节行使否决权。具体设置上，各国在其行政体制框架内多采取中央与地方分别设立监管机构的方式，中央与地方各司其职，分别负责其相应辖区内 PPP 项目的审批和管制工作。除政府设立的 PPP 监管机构外，很多国家还建立了全国性或区域性的 PPP 咨询和研究机构，如美国公私伙伴关系国家理事会（NCPPP）、加拿大公私合作委员会（CCPPP）、澳大利亚国家 PPP 论坛等，这些机构多是非营利的组织，主要职责是研究 PPP 专业理论、开展 PPP 知识培训、提供 PPP 项目咨询、进行 PPP 案例分析、建立 PPP 项目案例库等，以促进 PPP 的推广运用。

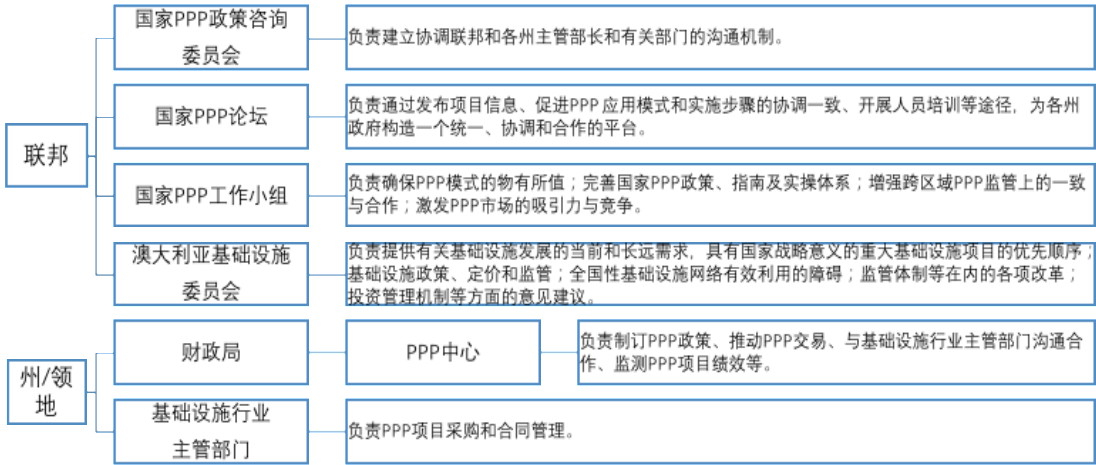


图 1 澳大利亚 PPP 监管主体

2.PPP 监管法律制度

PPP 模式通过引入市场竞争来提供公共产品和服务，要保证竞争的有效性，必须以完备的法律制度为保障，将 PPP 项目纳入法制化轨道，使其全生命周期都置于法律的监督之下，依法进行管理。依照典型国家的经验，PPP 法律制度建设主要有两种模式：一是以法国为代表，专门对 PPP 进行立法。“Ordonnance 2004”是法国颁布的 PPP 法，该法于 2008 年和 2009 年进行了两次修订，对法国 PPP 的实践具有引导规范和推动促进作用。二是以英国、澳大利亚为代表，其本身具备完备的法律制度，无需对 PPP 进行单独立法。具体而言，澳大利亚 PPP 法律体系主要分为三层：一是相关通用的法律，包括商法、合同法、道路交通安全法、海湾保护法、政府铁路法、环境规划和评估法等；二是为推进重大 PPP 项目所进行的特别立法或法律修正，包括维多利亚州议会颁布的《1995 年墨尔本城市连接线法》、《2004 年东部连接项目法》和悉尼港隧道项目颁布的《1987 年悉尼港隧道法》等；三是中央和地方的 PPP 政策指南，包括联邦财政和放松管制部于 2001 年发布的《澳大利亚政府利用 PPP 政策原则》、澳大利亚政府委员会于 2008 年 11 月 29 日发布的《澳大利亚国家 PPP 指南》、新南威尔士州财政局基础设施融资处于 2012 年在《国家 PPP 指南》基础上出台的《新南威尔士州 PPP 指南》、维多利亚州于 2013 年修正了的《维多利亚伙伴关系政策指南》等。健全的法律，再辅具有针对性的政府部门规章和政策指南，使得 PPP 各环节都能够在政策指南和现有法律中找到相应依据，为 PPP 模式的有效运作提供了良好保障。

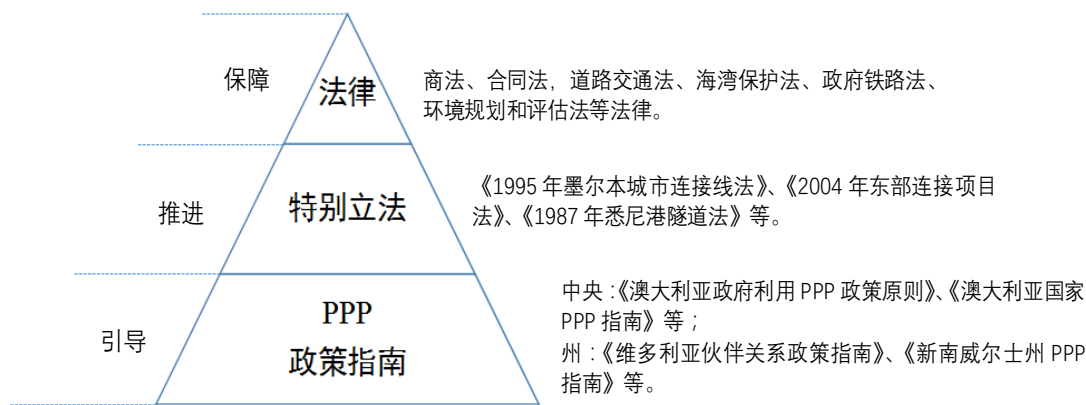


图 2 澳大利亚 PPP 法律体系

3.PPP 监管措施

各国为实现对 PPP 项目的有效监管，针对性地采取了一系列监管措施：①配备专门的 PPP 监管人才。DEPP 是法国专门负责特许经营权执行的机构，其有 12 名专业的 PPP 监管人才，他们有能力处理 PPP 项目全过程的经济、法律和财务问题，保证对 PPP 项目实行有效监管。②实行全过程监管。由于 PPP 项目存在合作周期长、时间跨度大的特点，因此监管工作不可虎头蛇尾，要保证长期有效。各国政府对 PPP 项目的监管覆盖了项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交等各个环节，以确保项目全过程都在监管的“阳光”下运行。③在各监管环节，建立具体标准，使监管具有可操作性。例如，针对 PPP 项目的采购阶段，德国规定了可行性分析的监管标准，其主要内容包括：以传统模式为基准论证 PPP 有效性，将 PPP 模式与传统模式对比来判断采取何种方式更优；通过定性分析和定量分析相结合的方式来判断 PPP 有效性；特殊情况下，采用敏感性分析方法，研究关键指标发生变化时对采购方式选择的影响；综合各类分析结果，最终得出 PPP 是否有效的结论，若有效，再计算采取 PPP 模式相对于传统模式的经济优势；关于 PPP 有效性的研究的所有信息都存档备案，包括研究假设、分析数据、最终结论和相关决策人等。

三、当前我国 PPP 监管的主要问题

当前，我国 PPP 事业方兴未艾，初步建立了“法律体系、政策文件、机构建设、能力建设、示范项目”五位一体的制度框架，但与发达国家完善的监管体系相比，我国在 PPP 监管上仍缺乏应有的力度、广度和深度。

1.政府监管能力有待提升

由于历史的原因，我国一直实行的是“大政府、宽职能”，一些本应交给市场约束、交给行业自律的问题也被政府大包大揽，导致了政府监管的“越位”^[6]。这不仅给政府基层工作人员带来了很大的工作压力，监管的效果也不甚理想，反而提供了寻租的空间。

同时，在一些必要的监管层面，又存在“缺位”的情况。如 PPP 项目识别和准备阶段最为重要的就是编制物有所值评价报告、财政承受能力论证报告，并结合实施方案对报告进行验证。地方政府在实操过程中因为专业人才的不足，很难从工程、财务、财政、法律、行业等多个角度对方案和报告进行全方位评估，监管难以起到应有的效果。此外，PPP 项目中社会资本具有逐利性，因为盈利的约束，天然的会通过各种方式降低成本、提高效率，但其中一些可能影响到社会公众利益。在实践中，存在这样的情况：一些社会资本利用低价中标，获取建设经营过程中的垄断地位，并以公共产品或服务的提供为要挟，向政府不断索取经济利益。如果经济利益得不到满足，社会资本往往采取减少公共产品供给、降低服务水平，变相提高收益水平。此时，政府在项目采购和项目执行阶段的监管就显得异常重要。

2.监管体系不健全

(1) 缺乏顶层法律的支撑。发达国家的经验表明, PPP 监管首先需要有一套完善可行的法律体系为基础。虽然 PPP 模式在我国已经有了 30 多年的实践,但目前仍未建立起专门规范的 PPP 项目顶层法律,导致实操层面的 PPP 监管存在隐患^[7]。前不久《政府和社会资本合作法》已经广泛征求社会各界意见,《基础设施和公共事业特许经营法》的立法进程也逐渐加快。应当从顶层设计的角度,尽快明确 PPP 适用哪部法律,加强法律之间的统筹协调,避免造成程序上的混乱和困惑,掣肘 PPP 监管体系的建设。

另一方面,现有的 PPP 规范文件多为部门规章或地方政府规章,如现有的《国务院关于加强重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60 号)、《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76 号)、《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资〔2014〕2724 号)等,还有不少各级地方政府的 PPP 规章。这些文件法律效力较低,在实践操作中无法优先适用,未来还存在着被否定的风险。在此情况下,如果 PPP 监管缺乏法律依据,监管行为不具备权威性和强制性,就难以营造一个统一、公开、透明、规范的 PPP 市场环境。

(2) 缺乏统一协调管理机制。PPP 模式强调全生命周期合作,其过程必然涉及到政府的各个职能部门。当前,对 PPP 的监管权限散落在各个职能部门中,尚未形成统一协调的工作组织机制。各部委对 PPP 的理解和定位虽然大致相同,但仍存在一定偏差,出台的文件有待协调统一,监管的主体、职责、标准有待进一步厘清。^[8]

(3) 公众监管的作用有待发挥。公众是公共产品和服务的消费者,其意见和满意度很大程度上决定了公共产品和服务提供的最终绩效水平,在 PPP 监管中发挥着不可或缺的作用。目前,公众作为监督主体的机制尚未发挥出其应有的作用,主要原因包括两方面:一方面是信息公开力度不够。虽然《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金〔2014〕113 号)中对信息公开做出了规定,但由于很难界定国家秘密、商业机密的界限,操作中往往会过度保密,公众接触不到项目核心信息。另一方面,我国尚未建立专门针对 PPP 模式的公众意见反馈机制,致使社会上一些建设性意见难以及时反映到主管部门,影响 PPP 项目中的问题得到及时有效解决。

3. 监管程序及标准不明确

PPP 项目的监管主要分为两个层面,第一个层面是项目识别准备、项目采购阶段的准入监管,其目的在于甄别合格的社会资本合作方以及能够实现物有所值的 PPP 项目实施方案,从而提高 PPP 项目落地率和运作水平;第二个层面是项目执行和移交阶段的绩效监管,包括工程可用性、定价和调价、运营维护服务质量和财务测算等方面的监管,力求解决市场失灵、公众服务不足和绩效不达标等问题,从而保障公共服务质量、保护公众利益。

准入监管方面,一般通过竞争性的社会资本选择方式来对 PPP 合作内容作出提前约束。现实中由于同时存在《招标投标法》和《政府采购法》,两法在监督机制、信息披露、质疑投诉等方面的规定并不一致,导致 PPP 监管秩序存在一定适用上的混乱。目前,财政部建立了一套以政府采购法等相关法律法规为基础,以物有所值评价、财政承受能力论证、实施方案审核为核心的准入监管机制,但仍需要与现有机制进一步衔接,在实践中进一步完善,在立法层面进一步明确。

建设运营监管方面,除了依据合同内容的监管,业界呼吁比较强烈的是中期评估和移交后评价。PPP 实践中,由于缺乏具体的标准和程序,操作起来有一定难度,需要在未来工作中进一步细化和完善。

四、完善我国 PPP 监管体系的政策建议

PPP 监管不仅仅是对社会资本的限,也是对政府行政行为的约束。加强 PPP 监管是兑现 PPP 合同中政府和社会资本权、责、利的关键,对于加快政府职能转变,提升政府服务

能力，提升 PPP 项目运作效率大有裨益。

1.加强政府 PPP 监管能力建设

PPP 模式下，政府逐渐从重“前期审批”到重“中后期监管”、从重“建设”到重“运营”，从重“提供”到重“合作”，其核心是政府作为监督方、合作方，减少对微观经济运行的直接参与，通过“让专业的人做专业的事”和“激励相容”原则，充分发挥政府的引导作用和市场的资源配置作用，有效解决政府错位、越位和缺位的问题，推进国家治理体系和治理能力的现代化^[9]。

此外，PPP 模式“收益共享、风险共担、长期伙伴关系”，要求政府“放下身段”，以平等的地位与社会资本进行合作。这需要政府加快观念的转变，切实加强法治意识、契约意识和市场意识，提升监管能力。通过自身监管能力建设，实现从关注投入到关注产出的思想转变，从正面清单管理到负面清单管理的职能转变，从“运动员”到“裁判员”的角色转变，有利于简政放权和服务型政府的建设。

2.建立多层次 PPP 监管体系

(1) 加快 PPP 立法进程，填补顶层法律空白。随着 PPP 事业的迅速发展和各方面改革的不断深入，实践中出现了许多新问题、新情况，反映出现有以规范 BOT 为主的法律体系已经不能包容 PPP 的全新内涵，必须通过另立新法，消除当前法律设计上的缺陷，填补诸多领域的法律空白。同时，应注意加强 PPP 立法与现有土地法、政府采购法、公司法、合同法、税法等法律的衔接和协调。

(2) 建立专门的 PPP 管理协调机构。从英国、澳大利亚、法国、新加坡等发达国家的经验来看，建立中央和地方层面的 PPP 管理协调机构，有助于 PPP 模式的宣传推广，有助于提升政府的行政效率，有助于 PPP 项目的开发督导。结合我国国情分析，应当首先建立跨部门协调机制，成立中央层级 PPP 管理协调机构，统筹安排各部委职能分工、协调相关部门利益，促进部门在 PPP 模式上达成共识。在此基础上，在行业部门、省级和一些大型市县建立地方层级 PPP 管理机构，与中央层级 PPP 管理机构对接，形成网络体系，共同推进 PPP 工作。

国际经验表明，PPP 管理机构的职责一般包括：PPP 政策制定、PPP 项目组织实施及培训、PPP 监管、PPP 融资支持等。我国 PPP 管理机构的职责可以参考国外的做法，初期主要承担法律法规、政策、指引和标准化合同的制定等，随后拓展到物有所值评估、财政承受能力论证、推动项目实施、项目数据库管理和信息统计交流等执行层面，最后建立起包含法律法规、咨询培训、监管督导、融资支持的全方位职能体系。

(3) 完善 PPP 社会监督体系。完善的 PPP 社会监督体系是 PPP 项目公平、规范的有力体现，是保障公众参与的重要基础。现阶段应从以下三个角度着力构建 PPP 社会监督体系：一是加强 PPP 宣传推广。以“互联网+”的思维，线上线下协调配合，增进公众对 PPP 模式的了解和认识，强化公众的 PPP 监督意识。二是加强信息公开。发达国家在推行 PPP 的过程中均强调公开透明的重要性，不仅将项目采购信息公开，促进国内外社会资本广泛参与竞争，而且主动将项目信息、实施情况和 PPP 项目交易合同对外披露，接受社会各方的广泛监督。我国应充分利用现有的 PPP 信息管理平台，强化平台信息采集、网上监管、信息分享的功能，保证公众监督的便捷性。三是构建 PPP 意见反馈平台。充分盘活传统媒体资源，激发创新媒体动力，加速公众 PPP 监管需求与媒体组织创新的深度融合，加大公众在 PPP 监管中的参与程度，定期整理、公布公众意见和 PPP 问答，切实满足公众对 PPP 监管的需求。

3.优化 PPP 全生命周期监管流程

首先，完善项目审批机制。我国传统的项目审批机制解决的是项目是否可行的问题，而国际通行的物有所值评价则是在项目可行的基础上，判别该项目或项目群是否适合采用 PPP 模式^[10]。物有所值评价主要分为定性分析和定量分析两部分，是政府内部决策的一种重要技术手段。目前，财政部已经出台《PPP 物有所值评价指引（试行）》，在定性分析做出了详尽

的规定,但由于缺乏数据积累,对定量分析没有做硬性要求。未来应在结合我国国情的基础上,进一步探索完善物有所值定量评价机制,规范完善 PPP 监管体系。

再次,强化中期评估机制。我国 PPP 项目合作周期长、时间跨度大,一般为 20-30 年,期间必然遭遇社会环境的复杂变化。在某一阶段,很可能出现项目的运营管理、政府的监管工作、PPP 协议不再适应当前的经济技术条件或政策法律环境的情况。定期开展中期评估,及时发现项目当前面临的问题,并作出合理调整和修正,方能保证项目不偏离健康的运行轨道。因此,项目实施机构应及时组织对项目的中期评估,每三至五年对项目运行状况、合同的合规性、适应性和合理性进行重点分析,评估风险并制定对策。

最后,健全绩效评价机制。项目移交完成后,财政部门可在第三方专业机构的协助下,牵头并组织其他相关部门对项目产出、成本效益、公众满意度、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价,评价结果作为完善 PPP 模式制度体系的参考依据。

〔参考文献〕

- (1) OECD.The OECD Report on Regulatory Reform:Synthesis.OECD,1997,2002.
- (2) OECD.Regulatory issues and Doha development agenda: an explanatory issues paper.2003.
- (3) [美]丹尼尔·史普博.管制与市场[M].余晖、何帆、钱家骏、周维富译.上海:三联书店、人民出版社,1999:45.
- (4) [日]植草益.微观规制经济学[M].朱绍文、胡欣欣等译,中国发展出版社,1992.
- (5) 温来成.政府监管与 PPP 市场治理问题研究(A).海峡两岸“行政改革与公共治理能力现代化”学术研讨会论文集(C),2015.
- (6) 仇保兴,王俊豪.中国市政公用事业监管体制研究[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
- (7) 高鹏程.PPP 模式:背景、问题及推广途径[J].地方财政研究,2014.
- (8) 田立帅.我国政府监管存在的问题与监管机制的革新[J].政法论坛,2007(10):466.
- (9) 曾国安.管制、政府管制与经济管制[J].经济评论,2004(1):93-94.
- (10) 陆晓春等.基于典型案例的 PPP 运作方式分析及选择——兼论我国推广政府与社会资本合作的策略建议[J].财政研究,2014(11).

作者单位:国务院发展研究中心宏观部;财政部 PPP 中心;中国财政科学研究院