

PPP 项目政府监管法律问题的思考

Reflection on Legal Issues of Government Supervision of PPP Project

许晓红

Xiaohong Xu

河北得律师事务所 中国·河北唐山 063301

Hebei De Fa Law Firm, Tangshan, Hebei, 063301, China

摘要: 近年来, 各级政府为促进公共基础设施建设地发展, 纷纷引进 PPP 项目模式。但如何健全政府监督职能, 促进 PPP 项目建设成为破解 PPP 难题的一个思路。通过对 PPP 项目特征分析及政府角色定位, 探求 PPP 项目政府监管法律现状, 优化信用环境角度提出实现政府有效监管的建议。

Abstract: In recent years, governments at all levels have introduced PPP project models in order to promote the development of public infrastructure construction sites. However, how to improve the government supervision function and promote the construction of PPP project has become an idea to solve the PPP problem. Through the analysis of PPP project and government role positioning, explore the legal situation of government supervision and optimize the perspective of the credit environment.

关键词: PPP 项目; 政府角色; 政府监管

Keywords: PPP project; the role of government; government supervision

DOI: 10.12346/emr.v3i5.4313

1 引言

PPP (Public-Private-Partnership) 通常翻译为“政府和社会资本合作关系”。是指政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。

2 PPP 项目特征分析

PPP 项目的核心在于“专业人士干专业的事”, 相较于传统项目, PPP 项目涉及领域广泛且与社会公共利益密切相关, 因此 PPP 项目具有如下特征。

2.1 合作的长期性

一般情况下, PPP 项目运转分为五大阶段, 包括项目识别阶段、项目准备阶段、项目采购阶段、项目执行阶段、项目移交阶段。政府和社会资本合作期限原则上不低于 10 年。在平等自愿的精神下, 即政府与社会资本方通过签订协同一致的协议或者合同, 共同合作完成一定的项目。故此需要整

合实现项目全生命周期管理最优化, 从而使得公共产品提供的效率最大化^[1]。

2.2 利益共享性

以坚持合法、公正为原则, 政府和社会资本通过合同形式分别获得在 PPP 项目中所应得的合法利益。但 PPP 项目中政府与社会资本方并不是分享利益, 而是对社会资本方可能获得的高额利润进行管控, 即在项目运营过程中防止社会资本方产生超额利润。

2.3 风险共担性

PPP 项目已成为基础设施领域和公共服务领域的错综复杂的庞大重要体系模式, 其所涉及的市政工程、水利、能源、大型环保工程关乎社会公共利益等领域, 政府部门主要承担政策风险, 社会资本方主要承担技术与工程风险, 市场风险、金融风险由各参与方共同承担。

PPP 项目的上述特征蕴藏着复杂而特殊的法律关系, 其

【作者简介】许晓红 (1990-), 女, 中国河北唐山人, 本科, 四级律师, 从事民商法律事务领域研究。

所展现出项目中存在的问题越来越突出,故此为了PPP项目顺利的建设发展,政府实施有效监管是十分必要的。

3 政府在PPP项目中的角色

3.1 政府扮演PPP项目合作方角色

政府作为公共产品服务的购买者有义务履行项目合同中约定的义务,故此政府在PPP项目中扮演着合作方的角色。在实践中,通常政府通过实施机构参与PPP项目,委派出资代表以股东身份直接参与项目公司。另一种模式为政府方既不出资,也不参与项目公司的经营管理,只是在涉及政府或者社会公共利益方面具有一票否决权或者监督权。这种监管属于作为出资者的监管,其与政府监管方的监管有所区别。

3.2 政府扮演PPP项目监管方角色

PPP项目合同由于履行周期长,履行程序庞大而复杂,不定因素大量存在,如社会资本方履行拖延的风险、PPP项目合同签署及履行过程中存在的腐败风险、合同无法履行的风险、项目无法实施的风险等。为了有效地防范风险的发生,加快推进市场化科学决策及运作规范,政府作为行政主体、公共事务的管理者,政府有权行使监管的权利,以保证PPP项目顺利实施。

4 PPP项目监管法律规制现状及存在的不足

随着PPP项目的繁荣发展,其所涉及的社会各个方面的问题层出不穷,财政局、发展改革委员会等部委在许多制度上也进行了改革创新,越来越多的指南手册类文件被发布并运用于指导和示范正在进行的PPP项目中。目前PPP项目政府监管存在以下问题。

4.1 政府缺乏独立的监管部门

从监管部门的层级角度,中国现阶段PPP项目没有统一的监管机构,在各个行政部门中均有监管组织。同时,在监管职能方面又相互交叉,无法形成高素质的监管队伍,导致部门之间相互推诿责任。且对于PPP项目在筹备建设过程中需进行烦琐的行政审批,各部门需要的审批手续均较为烦琐,有可能存在重复交叉部分的审批,形成时间上的浪费。从而在很大程度上影响政府监管效力的发挥。

4.2 政府各监管部门的职责划分不明确

目前,在PPP项目领域中国政府的监管职能尚不完备,由于没有统一的监管部门。在实际当中对PPP项目的监管由多个部门同时进行监督管理,出现了普遍情况就是政府相关部门同时借助于行政权力的强制性扮演者监管者角色,

进行交叉监管,但在某些领域又出现监管空白的情况,使得行政资源大大浪费,各部门之间的矛盾不断扩大。致使PPP项目停滞不前,社会利益受到影响,不能满足公众的需求,影响PPP项目的整体推广,无法发挥PPP项目自身的价值^[2]。

4.3 政府监管的范围不明晰

目前对于PPP项目的监管范围尚未上升至立法领域,对于通过立法具体规范监管的具体实施细节以加强完善政府的监管职能的实现还需要一段时间。目前仅存存行政部门根据本部门的特点制定一些简单的规则,由于各部门功能不同其追求的社会效用存在差异,导致整体环境下各部门制定的监管范围大有不同,甚至出现交叉监管,使得社会资本方无法辨析自身应适用哪个部门发布的监管规则,甚至整个PPP项目在实际操作过程中出现与现实客观情形不符的无效监管。

5 完善PPP项目监管的建议

随着PPP项目在全国的推广,PPP项目监管规制的不足日益显现,中国亟待制定一部具有稳定性、专业性、前瞻性的PPP项目监管法律规定。针对PPP项目监管问题,提出如下建议。

5.1 设立独立的监管部门

设立独立PPP项目政府监管部门,并做好与各部门的协调监管工作,充分体现独立部门的独立性、公正性、专业性。有助于从各个环节及方面对PPP项目进行监管,同时还可以利用自身拥有的专业知识成立咨询委员会,帮助政府在决策时提供咨询,为政府在参与PPP项目时提供解决的方向、办法或途径的建议。尽管PPP独立监管机构可以帮助政府但仍保持着自身的独立性,对于政府的违规、违约、不合理使用行政权力的行为应当及时有效地进行监管。笔者认为,监管部门在各自的监督阶段发挥各自的专业特性,整体做到对PPP项目全方位监督,实现监管部门在监督过程中的实效性、权威性。通过监管部门进行审批,实现从立项到项目结束的整体的监管,促进PPP项目的建设速度,提高工作效率,规范项目建设运营操作流程,更有利于项目的推广^[3]。

5.2 规范政府各部门监管职责分配,优化信用环境

在政府监管的模式下,政府各部门应做好统筹工作,与独立的政府监管部门相结合,明确分配各自的监管协调领域,在每个阶段完成后,应形成阶段报告,以书面形式将PPP项目现阶段的情况进行说明,对于其中发现的问题,作出的处罚决定予以释明。通过加强政府的监管职能,快速推

进形成适应 PPP 项目发展的社会信用体系,从社会资本方的信用信息、投融资相关主体信用的记载,引导提升政府作为合同主体一方的契约精神,通过监管手段规范 PPP 项目各方主体履约行为,树立守信激励、失信惩罚的管理理念,使得 PPP 项目各方主体更加自主地遵守合同约定,实现信用环境的优化。

5.3 规范政府监管范围

在 PPP 项目整体运行过程中,由于其运转周期长、涉及领域广泛,故此能否顺利地完成项目,政府的监管起到十分重要的作用。但是在政府监管过程中由于其监管范围不明确,造成了部分行政资源的浪费,社会资本方的担忧。在政府行使监管职能过程中应当明确监管范围,并以立法形式加以确认,通过准入监管、预算内审批、审查定价和调价方式监管,退出机制监管等方面进行规范。为防止监管部门在监督过程中滥用行政职权,应规定监管责任追究机制及监管效果评价机制。从整体上预防其他行政部门借用公权力干涉

PPP 项目的顺利运转。以法律为准绳,实现监管的公开、公平、公正,营造良好的 PPP 项目的整体环境。

6 结语

在社会主义新时期,中国正努力建设法治政府,加快政府职能转变实现政府监管创新,PPP 项目则集中展现了政府职能转变的新形式,随着公共产品服务在经济发展中越来越重要的地位,加强政府监管部门监督职能,为 PPP 项目顺利实施保驾护航。

参考文献

- [1] 王守清,王盈盈.政府合作(PPP)王守清核心观点(上册)[M].北京:中国电力出版社,2017.
- [2] 张水波,张晨,高颖.公私合营(PPP)项目的规制研究[J].天津大学学报,2014(10):3-5.
- [3] 管清友,刘洁.PPP发展中的障碍[J].中国金融,2015(15):25-27.