论共享发展理念下PPP模式的制度建设

吴勇,王聪^①

(湘潭大学法学院,湖南湘潭411105)

[摘要] 共享发展理念是“十三五”时期我国经济社会发展的基本理念,具有平衡性、包容性和可持续性三个特征。PPP作为提供公共物品的综合运营模式,参与主体众多,利益指向多元,其最终目的是实现多方互利共赢,与共享发展理念十分契合。共享发展理念可引导PPP模式在实践中更好运用,在各项目参与方之间平衡共享机会,增强共享能力,提升共享水平。但在实践中出现了诸如“伪PPP”项目丛生、民营资本参与不足与公众参与不足等与共享发展理念相背离的现象,应当通过完善风险分担制度、激励制度、政府履约保证金制度以及公众参与制度等保障各方主体共享发展机会与发展成果。

[关键词] 共享发展; PPP模式; 政府方; 社会资本; 公众

[中图分类号] D610 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2017)02-0016-07

一 共享发展理念与PPP模式相契合

(一)共享发展理念的提出

2015年,党的十八届五中全会在制定“十三五”规划建议时首次提出,“共享是中国特色社会主义的本质要求”,要“坚持共享发展,……实现全体人民共同迈入全面小康社会”。共享发展是“十三五”时期我国经济社会发展的基本理念,指全体社会成员共同享有发展机会与发展成果,共担发展责任。“共享”包括共享机会、共享能力与共享水平,共享机会强调机会在社会主体间分享的平等性与均衡性,共享能力强调社会主体参与共享过程所需具备的必要技能,共享水平则强调共享结果公正与效率的统一性。其中,共享机会是共享能力、共享水平的前提,共享能力是共享机会的展开,是共享水平的基础,共享水平是共享机会、共享能力的体现。共享机会、共享能力、共享水平相互联系、相互区别,相互贯通、相互促进^[1]。对“共享发展”可以从3个维度进行解读:

第一,共享发展的平衡性,要求清楚地认识到经济社会发展中存在诸多不平衡和不协调的现实问题,实行利润分享机制,并通过提供均等化的公共服务,实现机会的公平获取,实现全体人民共建共享小康社会的目标。

第二,共享发展的包容性,要求发展机会共享、发展责任共担、发展利益共享,强调发展主体的包容性、发展过程的公平性及发展成果的共享性。

第三,共享发展的可持续性,要求多元主体协同配合,实现长期合作,互利共赢,共享发展需要多元主体的共同参与,充分发挥各主体的协同作用。

(二)PPP模式体现共享发展理念

PPP(Public Private Partnership)模式是指政府方和社会资本通过合作的方式,实现为公众更好地提供公共服务和产品目的的综合运营模式。PPP模式具有如下特征:

第一,PPP项目设立的前提是为满足公众对公共物品的需求。

第二,PPP项目的性质是政府方与社会资本进行合作的合同安排。

第三,PPP项目的提供对象为公共物品。

第四,PPP项目中要求公私双方应发挥各自优势,共担风险,共享收益。

第五,PPP的最终目的是为公众更好地提供公共物品,实现公共利益。

从上述分析可以看出,PPP项目中主要包括政府方、社会资本和公众三方参与主体,政府方是项目的安排者、社会资本方是项目的提供者,公众是项目的最终消费者。

[收稿日期] 2016-12-20

[基金项目] 国家社科基金项目“环境风险项目的社会信任机制研究”资助(编号:16BFX142)

[作者简介] 吴勇(1975-),男,湖南慈利人,湘潭大学法学院教授,博士生导师。

^①湘潭大学法学院硕士研究生。

PPP模式的推进有利于整合资源,发挥各自的禀赋优势、兼顾效率与公平、实现互利共赢,是共享发展理念在实践领域中的充分体现。主要包括以下3点:

第一,PPP模式体现了共享发展的平衡性。首先,对公众而言,公共物品所产生的利益是全社会共享的,即便是那些不想购买此类服务的人,也不会被排除在希望购买此类服务的人所创造的利益之外^{[2]13}。其次,出于对实现公共利益、政府方利益与社会资本利益的综合考量,PPP模式要求政府方与社会资本在合作的基础上,既要保障各方基本利益的实现,又要防止社会资本获得暴利。

第二,PPP模式体现了共享发展的包容性。首先,社会资本指已建立现代企业制度的境内外企业法人,包括民营企业、外商投资企业和国营企业,但不包括本级政府所属融资平台及其他国有控股企业,从而保障社会资本可以通过公平公正的渠道参与项目投资,体现了发展机会共享。其次,《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》和《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》等明确规定应当按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则,综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素,在政府和社会资本间合理分配项目风险,体现了发展风险共担。再次,PPP项目所产生的利益由政府方、社会资本方和公众共同享有,体现了发展利益共享。

第三,PPP模式体现了共享发展的可持续性。《财政部、发改委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》提出要引导各界树立正确的理念意识,制定切实符合实际的工作目标,建立科学合理的工作预期,积极稳妥地鼓励和引导社会资本参与公共产品和服务供给,切实推动PPP模式持续健康发展,充分体现了可持续性的共享发展理念。同时,可持续性又要求地方政府增强契约意识,PPP项目合同是合作各方权责分配、风险分担的载体,是实现发展机会、发展利益共享的基本依据,只有双方严格履约,才能真正推动PPP模式持续健康发展。

(三)共享发展理念引导PPP模式在实践中更好运用

PPP模式体现共享发展理念的基本特征,同时,共享发展理念对PPP模式在实践中的更好运用具有指导作用,主要体现在3个方面:

第一,平衡共享机会。共享机会即政府方、社会

资本、公众等主体参与PPP项目从而获取利益的机会。平衡共享机会提出两方面要求:首先,项目识别阶段应立足公众需求,保证公众获得公共服务机会均等;其次,客观公正选择项目合作方,禁止歧视民营资本及外资企业,维护公平竞争的市场环境。

第二,增强共享能力。这体现为对政府方、社会资本、公众共享能力的多维度提升。对政府方而言,应当加强对PPP模式的认识,明确PPP项目为社会公众更好地提供公共物品的目的,避免为化解地方债务盲目引资投资,使政府方过度承担项目建设过程中的风险。对社会资本而言,为满足其利益需求,适宜通过税收激励、补贴、奖励等一系列政策激励措施鼓励其积极参与项目建设,为民营企业的融资提供便利,为消除企业顾虑、进入市场奠定基础。对公众而言,应当通过教育、宣传等方式提升公众对PPP的认识,增强公众权利意识。PPP项目以公共利益的实现为根本目标,其中涉及错综复杂的利益关系,如果缺乏必要的信息支持,公众就很难准确界定、认知自己的利益,很难认知项目建设与运行对其利益的影响程度。从公众个体的角度看,必要的信息构成其认知和理解“自己利益”的基础,而特定的利益追求则是参与的主要动机^[3]。因此,对公众自身权利意识的提升是增强公众参与共享能力的重要途径。

第三,提升共享水平。共享水平的提升是平衡共享机会与增强共享能力的最终归宿,共享水平的提升要求PPP项目在运营过程中,政府利益、社会资本利益、公众利益在均衡发展的情况下,全面提升,从而使发展机会与发展成果在项目各参与主体之间公平分配。而要保证共享水平提升主要包括3种方式:

首先,强化契约意识。项目参与主体通过平等协商达成的协议是各方权利义务分配的基本依据,缔约主体必须严格按照合同约定履行义务,承担责任。尤其是一贯处于强势地位的政府方,在PPP项目中具有三重身份,既是PPP项目的安排者,又是PPP项目的提供者,同时还是PPP项目的监管者,这就要求政府在项目推进过程中更应顾及各方利益的实现,而各方利益实现的基础就是严格履约,禁止出尔反尔。

其次,完善监督机制。共享水平的提升依赖监督机制的完善,应当充分发挥政府方作为常规监督者的作用,同时完善社会公众作为法定监督主体的制度,保障其监督效果。为更好地发挥监督作用,提升共享水平,应当鼓励具备专业知识的非营利第三

方主体引导公众科学的参与监督,保障参与各方利益的实现。

再次,完善风险分担制度。合理设置 PPP 项目的风险分担和市场需求风险的配置,不应将风险过多分担给某一方,优化风险分担旨在使项目风险最小化,并使风险实际发生时所导致的不良后果最小化。

二 共享发展理念审视下我国 PPP 模式实践的不足

共享发展理念要求在 PPP 模式下应当平衡参与主体的共享机会,增强参与主体的共享能力,提升整体共享水平。PPP 项目中参与主体众多,包括政府方、社会资本、社会公众、金融机构、咨询公司等,其中最重要的是保障政府方、社会资本与社会公众之间的共享关系,要求三方主体风险共担,利益共享,共同参与,共享发展机会和发展成果。但在实践过程中,出现一系列与共享发展理念相背离的现象,“伪 PPP 项目”丛生,使得风险分担偏重于政府方,违背了共享发展理念中提升共享水平中关于风险公平分担的要求;民营资本与社会公众参与不足妨碍了平衡共享机会的实现,同时也体现了共享能力的不足与利润分配的不均衡。

(一)“伪 PPP 项目”涌现,风险分担偏重于政府方

当前,全国 PPP 项目建设规模庞大,但在未经财政部示范和国家发改委推介的 PPP 项目中,有相当多的部分未达到财政部对 PPP 模式的要求,存在“伪 PPP”现象^[4]。“伪 PPP 项目”立项的目的多出于地方政府的融资饥渴,为化解地方债务危机,只顾眼前利益,未进行物有所值评价与财政承受能力论证便开始招商引资,为获得社会资本投资做出各种不利于自身风险分担的承诺,盲目开展项目建设,为项目后期进展埋下隐患。

“伪 PPP 项目”主要包括以下几种形式:

第一,保底承诺。地方政府对社会资本方做出保底承诺,保证社会资本方效益完全实现。

第二,到期回购。规定项目在一定期限内政府必须回购,很多情况下在建设完成后项目便移交政府,这其实是时间拉长版的 BT,不能让政府和社会资本方在整个项目周期中分担风险,导致风险过多的向政府方偏移,违背了共享发展理念下风险共担的本质。

第三,明股实贷。金融机构、投资机构与地方政府宣布成立的 PPP 产业基金,基本上都是“名股实

贷”的债权融资工具,名义上以股权融资,目的却是撬动融资杠杆,以债权融资,实质上拉长了政府债务。与 PPP 强调的社会资本主导投资运营、提高服务效率质量原理目标并不契合。如西部省份的部分 PPP 基金,地方政府为介入的金融机构提供隐性担保,并约定金融机构可以作为优先级投资人获得回报,同样没有将投资风险合理分配给政府和私人投资主体,增加了财政隐性成本。

第四,变相融资。政府融资平台变相借道进入 PPP 项目,现行 PPP 相关规范,只是禁止地方政府和自己所控融资平台之间的合作,并没有限制异地及上下级融资平台,本质上仍然是地方政府与地方融资平台之间的合作,最终风险还是在政府之间转移,这必将削减 PPP 模式的制度效果。

“伪 PPP 项目”表面上包装为政府方和社会资本方合作,但是其本质上却将 PPP 作为地方政府融资工具,造成项目运行中由政府方超过其能力范围承担过多的项目风险,最终由纳税人为风险买单。“伪 PPP 项目”的出现违背了共享发展理念下关于风险公平分担的要求,对整体共享水平的提升产生负面影响。

(二)民营资本参与不足

从全国情况来看,地方 PPP 项目需求继续增长,截止 2016 年 9 月末全部入库项目 10471 个,总投资额 12.46 万亿元,其中已进入执行阶段项目 946 个,总投资额 1.56 万亿元,落地率为 26%^[5]。与 6 月末相比,落地率虽略有增长,但仍不可观。项目落地率较低的重要原因是民营资本参与不足,在 PPP 项目推进过程中处观望态度。而民营资本参与不足的原因包括两个方面:

第一,民营资本受到政府方的歧视。国家发展改革委关于印发《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》的通知中明确指出在遴选社会资本方资格要求及评标标准设定等方面,要客观、公正、详细、透明,禁止排斥、限制或歧视民间资本和外商投资。但是自从明确将国有企业纳入社会资本范畴中后,政府方与国有企业之间的合作越发广泛,民营资本遭受歧视已司空见惯。有数据显示,45.5%的民营企业在投资时因为民企身份被设置附加条件,27.3%的民营企业甚至在投资时直接被排除在外(见表 1)。歧视的主要表现为设置严格的投标资格条件,包括对投标人的资质、业绩、注册资金、企业净资产和企业规模要求过高,保险系数考虑过大,违规设定苛刻的附加条件,限制民营企业参与投标。

第二,民营资本自身参与项目不积极。首先,PPP 项目回报率低。民营资本的最终目的是营利,与 PPP 项目的非营利性存在冲突,收益偏低,导致参与动力不足;其次,政府方缺乏契约精神,PPP 项目中社会资本前期需要付出较大成本且不能短期内获得收益,而 PPP 项目合同是社会资本所信赖的融资基础,政府方契约精神的缺失将导致社会资本利益严重受损;再次,民营资本面临融资困难的问题。由于自身经营规模较小、资金不足等限制,银行、保险、基金等机构不愿对其进行融资,增加民营资本的融资成本。

在外部歧视与自身能力不足的双重压力下,民营资本在 PPP 项目参与过程中困难重重,但是民营资本是 PPP 项目的重要参与主体,只有消除民营资本参与过程中所面临的困难,才能真正实现共享发展机会的平衡,同时,完善利润共享机制,提升共享水平。

表 1 投资时是否因为民企身份被单独设置附加条件或被排除在外^[6]

投资时是否因为民企身份被单独设置附加条件或被排除在外	比例
被排除在外	27.30%
有附加条件	45.5%
有隐性歧视存在	36.40%
没有附加条件	18.20%

(三) 公众参与不足

PPP 是指公共部门和私营投资主体通过合作的方式,实现为公众更好地提供公共服务和产品目的的综合运营模式,其出发点为公众需求,落脚点为公共利益。社会公众有必要参与项目全生命周期,其主要有三个原因:从理论层面分析,公众作为公共利益的载体,有权对项目全生命周期进行监督;从法

规政策层面分析,《基础设施和公用事业特许经营管理办法》、《政府和社会资本合作模式操作指南》、《PPP 项目合同指南》等文件明确规定政府、社会资本或项目公司应依法公开披露项目信息,保障公众知情权;从实践层面分析,公众参与能有效预防“伪 PPP 项目”产生。但从笔者对长株潭地区 56 个 PPP 项目的公众参与情况调研结果来看,PPP 项目信息公开不足(见表 2)。公众在参与项目监督与决策的过程中,面临信息不公开和参与渠道不畅通的双重阻碍。

首先,信息不公开导致公众参与的前提缺失。主要包括 3 个方面:第一,制度信息中,法规政策信息公开度较高,组织信息公开度差;第二,项目运行周期信息中,项目采购公告与采购结果公告公开度较高,项目其他重要信息公开度较低;第三,部分 PPP 项目“信息零公开”。

其次,渠道不畅通导致公众参与效果不佳。主要包括:第一,政府主导型公众参与不足,政府组织公众参与往往以听证会、座谈会的形式举行,该形式下公众参与往往以“公众代表”形式参与,而参加听证会的“听证代表”“座谈会代表”是否能够真正代表公众的意见是听证过程中面临的一个难题;第二,公众自发型参与受到限制,由于自身基础理论与公共管理知识的不足,导致公众难以做出科学决策,同时,对政府部门的不信任也是导致公众本身不愿主动参与项目的重要原因。

社会公众是 PPP 项目所提供公共物品的最终消费者,同时是 PPP 项目运行的监督者。公众作为 PPP 项目的重要参与主体,参与项目运行是平衡共享机会、增强共享能力的重要表现,是提升共享水平的重要保障,是共享发展理念下 PPP 模式实践的必然要求,公众参与不足违背了共享发展理念的基本要求。

表 2 长株潭地区 PPP 项目各项信息公开对比

地区	信息公开事项数	物有所值评价	财政承受能力论证主要考虑因素及指标	项目实施方案	项目实施方案审核结果	资格预审文件	资格预审公告	评审报告	资格预审结果公告	采购文本	采购公告	采购结果公告	合同文本	项目进展情况	项目中期评估报告	绩效评价结果
长沙市		0	0	0	1	0	9	0	1	0	25	22	2	25	0	0
株洲市		0	0	0	1	2	2	0	0	0	10	5	0	4	0	0
湘潭市		0	0	0	0	0	3	1	1	0	14	4	0	4	0	0

三 共享发展理念下 PPP 模式运用的制度保障

针对实践中出现的“伪 PPP”项目丛生、民营资本参与不足与公众参与不足等与共享发展理念相背离的现象,应当通过完善风险分担制度、激励制度、保证金制度以及公众参与制度等,将共享发展理念更好地运用到实践中,保障各方主体共享发展机会与发展成果。其中,完善风险分担制度体现共享发展的平衡性,促进风险共担、利润共享,有利于共享水平的提升。激励制度与保证金制度体现共享发展的可持续性,同时为实现包容性奠定基础,促进民营资本广泛参与,积极参与,在提升共享能力的基础上平衡共享机会。公众参与制度体现共享发展理念的包容性与可持续性,同时公众多元的参与身份在平衡共享机会的同时,有助于提升共享水平。

(一)完善风险分担制度

共享发展理念要求 PPP 模式在实践过程中,应当风险共担。在 PPP 项目较长的合作周期中,任何基础设施项目均面临至少 9 种风险,包括:由于工程和设计失误导致的技术风险;由于建设技术使用不当,费用增加以及建设延迟造成的建设风险;由于运营和维护费用较高导致的运营风险;价格、产品需求以及服务销售量的波动导致的收入风险;由于收入及融资成本套期保值不足所导致的财务风险;由于计划变更、法规变更和不利的政府政策导致的法规政治风险;由于恶劣的环境危害所导致的环境风险以及战争、天灾等不可抗力风险。成功的项目设计需要在竞争性投标之前,对所有这些风险以及合同框架的设计进行专业的分析,确保正确地分配风险负担,优化风险分担旨在使项目风险最小化,并使风险实际发生时所导致的不良后果最小化^{[2]13}。风险分担制度设计应当坚持三个原则:

第一,过错原则,即风险应当由对项目风险产生具有过错的一方承担相应后果。具体而言,如果项目的需求风险是私人部门内生性的原因造成的,私人部门承担;如因为政府因素造成的,如政府违背自己对私人部门的项目唯一性承诺,造成项目唯一性风险引发的需求不足风险,那么理应由政府承担^[7]。

第二,最有利控制原则,即项目风险应当由最有利于控制其产生的参与主体承担责任。如政府政策风险应当由政府方承担风险发生带来的责任。

第三,资金最佳使用价值原则,与最有利于控制原则相关,指最有能力控制的一方应当能够以最低的成本进行管理。在过错原则与最有利控制原则的指引下,我们可以选出最佳风险分担方,辅之以资金

最佳使用原则,对风险承担方进一步确认的同时提出风险处理要求。

仅有原则还是不够的,原则应用于实践中应当体现为具体的规则。过错原则及最有利控制原则通过对风险的产生原因的分析即可确定风险承担主体,而资金最佳使用原则则需要配套设置具体制度,包括:

第一,坚持风险与回报相匹配,即承担风险的一方应获得相关回报,相反,最终受益的一方也必须承担风险。

第二,项目进行过程中的产权明晰制度。一旦建立产权清晰的市场,各种资源就能更高效的进行配置,因此,要转移风险,必须明晰产权。在无法通过过错原则与最有利控制原则确认的项目风险中,由资产所有者承担风险。承担风险主体会更有动力有效的进行定价和生产。产权理论表明,所有权市场的建立会导致资源配置给那些能在资产使用中做到效率最大化的所有者,在 PPP 模式范围内,明晰的产权有助于政府方和社会资本在各自清晰明确的范围内高效开展活动。

(二)完善激励制度

激励制度的完善有利于增强社会资本的参与能力,同时,增强社会资本对政府方的信任,正确的激励措施是推动社会资本积极参与项目投资、规范项目运行的重要保障,是推动共享发展可持续性的制度基础。激励制度包括正向激励制度与反向激励制度。正向激励制度意在鼓励社会资本参与 PPP 项目,推动公共物品的提供采用 PPP 模式,主要形式为奖励制度,通过税收优惠、补贴等措施正向激励项目参与主体积极参与项目建设。早在 2009 年,一项针对社会资本的问卷调查显示,从激励措施的可及性和有效性等方面综合考察,税收减免措施排在第一位^[8]。税收政策是 PPP 模式发展的重要影响因素,尤其在项目执行阶段和项目移交阶段税收压力巨大,我们应当在现有对 PPP 项目税收优惠政策的基础上,构建 PPP 投资财税政策支持体系,实施 PPP 投资进项税退税制度,促进 PPP 模式的发展。反向激励制度意在通过相应制度的设计,规范社会资本参与 PPP 项目,既营造公平竞争的市场环境,又防止社会资本的暴利冲动挤占公共利益,从而促进共享发展可持续性的实现。其主要制度设计包括以下方面:

第一,明确 PPP 项目的适用范围。不是所有的公共物品都要采 PPP 模式提供,财政部明确规定 PPP 项目支出不得超过地方政府当年一般公共预

算支出的10%,即使在PPP模式发展较为成熟的美国,采用PPP模式提供的公共物品也仅占一小部分,大部分公共物品仍由政府提供。在公共物品提供不足,需大力推进的同时,必须注重提升PPP项目的质量,实现为公众更好地提供公共服务的目的。因此,需要对PPP的适用范围从理论上予以明确,从法律上予以规定,在实践中予以落实。公共产品和服务是为了满足不断增长的公共需要,以实现公共利益为基本目标,直接或间接为国民经济和社会生活提供服务 and 创造条件,并且不以营利为目的的社会事业。在实践中确定PPP项目的过程中,应当在概括性定义的基础上,根据社会公众需求、物有所值原则对项目进行综合考量,并对其进行财政承受能力评估,即评估项目所需财政资金是否在政府预算的范围内,通过理论和实践的双重评定后,方能确定一项PPP项目。

第二,确立公平竞争的程序规则。实践中,部分地方政府对PPP模式缺乏了解,前期准备工作缺乏专业知识与精力的支撑,同时面临业绩提升的压力,使其在项目识别论证阶段便引入有意向的社会资本,在社会资本的协助下推进PPP项目,采购程序完全形式化,严重损害了公平竞争的市场秩序,损害公众利益。公平竞争的市场秩序有利于PPP模式的顺利推进,有利于公共利益的实现,社会资本的引入应当遵循严格的采购程序,通过公开、公平、公正的方式采购社会资本,禁止政府内定社会资本。

第三,建立问责制度,完善政府及企业责任制。十八届四中全会提出,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施^[9]。PPP项目存续期间长,为了保证政府工作人员任职期间按要求推进PPP项目,应当建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,强化其责任意识;对于社会资本及其他项目参与主体,违反法律法规规定的义务应当严格追究其法律责任,同时,暂缓发放项目相关资金并记入信用档案,并对以后参与PPP项目资格产生影响。

(三)构建政府履约保证金制度

实践中,社会资本缴纳保证金的现象较为广泛,而政府方提供保证金的现象却较为稀少。政府诚信履约对于保障投资者权益、稳定特许经营预期至关重要,政府契约精神的缺乏是导致民营资本参与动力不足的重要原因。《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见的通知》明确提出政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等,必须树立契约理念,坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。但实践中由于地方政府重视程度不

够,财政预算不足或地方财政困难,存在地方政府契约意识薄弱、支付意愿不足的问题。据了解,东北地区由于近期经济表现不佳等原因,在PPP项目中,政府拖欠、不足额支付企业相应账款的情况相对普遍,同时经济表现相对较好的南方地区也有此类状况的发生^[10]。为保证PPP合作资金按时足额支付、保障PPP合作方的合法权益、更好地推动我国环保领域PPP模式的良性发展,应当建立政府方保证金制度。按照项目投资额明确保证金数额,明确项目各阶段的保证金类别,在制度中确立支付程序及支付形式,通过政府提前预留并提供履约保证金的方式,在一定程度上保障双方合法权益。鼓励通过第三方平台托管合作资金,政府将应支付的合作资金提前存入第三方平台账户,第三方平台依据合同约定,支付社会资本方相关费用。保证金制度的设立,有助于增强政府契约意识,同时,为社会资本在投资项目时提供稳定的预期,消除投融资时政府对政府不信任的顾虑,增强社会资本共享能力的同时,推动PPP项目的落地,实现合作双方之间的互利共赢。

(四)完善公众参与制度

公众是公共物品的最终消费者,是最广大、最适当的项目监督主体,公众参与制度的完善有助于推动PPP项目持续健康发展,是平衡共享机会的体现,有利于提升共享发展水平。面临PPP项目公众参与不足的现状,应当从两个维度对公众参与制度进行完善。

首先,强化信息公开。信息的获取是公众参与的前提,只有在足够的信息支撑下,公众才能准确认识自身利益,而项目信息悉数掌握在政府方、社会资本方等项目参与主体手中,虽然财政部、发改委已经出台一系列法规文件规范信息公开情况,但由于缺乏规范的程序与救济机制,仍无法避免信息不对称现象。因此,应当通过法律法规,规范信息披露程序,严格信息披露责任,对项目信息公开情况定期考核,将考核结果纳入项目定级标准与政府绩效标准中,并参照考核结果对规范信息公开的项目提供财政补贴、奖励及其他财政优惠措施。

其次,拓宽公众参与渠道,切实提升公众参与效果。政府方是公共利益的代言人,是公众参与的组织者,但是政府在组织公众参与过程中,更多的会将地方经济发展、自身财政状况纳入决策考虑范围,其决策一般不受公众意见影响,从而导致自上而下的公众参与形式化。为避免这种现象出现,应当明确规定公众参与的渠道、程序与救济途径,应当通过信

信息公开、宣传、教育等方式提升公众专业知识及技能,促使其自下而上主动参与、积极参与。同时,为有效提升公众参与效果,应当引入第三方非营利组织机构,通过专业技术人员的引导,提升公众自身权利意识,促使公众科学参与决策,从而弥补政府方组织公众参与形式化现状,缓解政府方与公众之间的矛盾。

[参考文献]

- [1] 刘武根.论共享发展理念[J].思想理论教育导刊,2016(1):91-95.
- [2] [英]达霖·格里姆赛,[澳]莫文·K·刘易斯.PPP革命——公共服务中的政府和社会资本合作[M].济邦公司,译.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [3] 王锡铎.公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M].北京:中国民主法制出版社,2007:113.
- [4] 赫荣亮,宋琪.PPP模式推进中存在的问题[EB/OL].(2016-08-20)[2016-09-16].http://www.h2o-china.com
- [5] 全国PPP综合信息平台项目库第四期季报[EB/OL].(2016-10-24)[2016-11-03].http://www.cpppc.org
- [6] 周哲.发改委推介1.14万亿PPP项目吸引民企参与[EB/OL].(2016-10-20)[2016-11-03].http://www.v4.cc/News-2531169.html
- [7] 胡改蓉.ppp模式中公司利益的冲突与协调[J].法学,2015(11):30-40.
- [8] 柯永建,王守清,陈炳泉.私营资本参与基础设施PPP项目的政府激励措施[J].清华大学学报:自然科学版,2009(9):1480-1483.
- [9] 中国共产党十八届四中全会报告[EB/OL].(2016-10-11)[2016-11-03].http://bbs1.people.com
- [10] 李彪.环境商会献策解PPP痛点[N].每日经济新闻(2016全国两会特别报道),2016-03-02.

On the Construction of PPP Mode System under the Concept of Shared Development

WU Yong, WANG Cong

(Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The concept of shared development is the basic concept of China's economic and social development during the "thirteen-five" period, which is characterized by balance, inclusiveness and sustainability. PPP is considered as an integrated mode of operation to provide public goods, which has many participants and mutualistic benefit, but the ultimate goal of PPP is to achieve mutual win-win situation. In line with the Shared Development concept, the PPP model is in line with the basic characteristics of the Shared Development concept. At the same time, the Shared Development concept can lead to a better use of the PPP model in practice, balance the sharing opportunities among project participants, enhance sharing capacity and enhance sharing Level. With the popularization and application of the PPP model in China, the phenomenon is on the contrary of the Shared Development concept in practice, such as "pseudo-PPP" project clustering, lacking of private capital participation and public participation. We should put the concept of Shared Development better into practice through improving the risk-sharing system, incentive system, Margin system and the public participation system, to ensure all parties share the development opportunities and development results.

Key words: Shared Development; PPP model; government; social capital; public