

PPP项目公众参与机制研究*

叶晓甦, 覃丹丹, 石世英

(重庆大学建设管理与房地产学院, 重庆 400044)

摘要: 公众参与是PPP项目成功的重要支撑。基于委托代理理论, 结合PPP项目全寿命周期运行特点, 以立项决策、竣工验收和运营为重点阶段, 探讨公众参与的主体、内容和方式等要素, 建立PPP项目公众参与的框架性机制, 并提出保障性建议, 以供参考。

关键词: PPP项目; 公众参与机制; 委托代理理论

中图分类号: F407.9 文献标识码: A 文章编号: 1002-851X(2016)03-0032-05

DOI: 10.14181/j.cnki.1002-851x.201603032

Research on Mechanism of Public Participation in PPP Projects

YE Xiaosu, QIN Dandan, SHI Shiyang

(Construction Management and Real Estate Institute, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Public participation is an important support for the success of PPP project. The paper takes the stages of decision making, completion acceptance and operation as the key stage of public participation by combining the characteristics of PPP project life cycle based on principal-agent theory, analyzes the subject, content and way of public participation, establishes the mechanism and framework of public participation in PPP project, proposes protection recommendations to provide reference for public participation in PPP project.

Keywords: PPP project; public participation mechanism; principal-agent theory

1 引言

PPP是一种重要的融资工具, 公私双方合作不仅有利于解决政府财政困难、公共项目运营效率低的难题, 且为私人部门进入公共项目领域提供途径, 有利于私人部门拓宽投资渠道。

然而, PPP作为特定的融资模式, 尚缺少相关法律、政策、制度对公众参与的规定。鉴于市场监督机制是市场有效运行的重要保障, 而公众监督是市场监督的重要

支撑, 有必要研究PPP项目中的公众参与机制。

在公共项目研究领域, 有专家学者对BOT模式的公众参与机制进行了研究, 提出公众作为PPP项目的利益相关者应在项目中发挥价值, 利益是公众参与的出发点。然而, 对于应有哪些公众来参与PPP项目、参与项目全过程的哪些阶段以及如何参与等问题的研究还未见报道。为此, 本文从PPP项目的全过程出发, 梳理公共项目公众参与机理, 对PPP项目全寿命周期中公众参与的主体、内容、方式等要素进行探讨, 建立PPP项目公众参与的框架性机制。

2 PPP项目公众参与机理分析

2.1 PPP项目的利益主体

2.1.1 公众与PPP项目的本质关系

“公众”广义上是指我国的所有个人、团体、组织等, 狭义上指受公共投资建设项目影响的和对项目感兴趣的人。欧洲经济委员会在《环境问题上获取信息公众

*基金项目: 国家社会科学基金项目“西部地区公共项目公私合作机制研究”(10XGL0009); 中央高校基本科研业务费科研专项自然科学基金类项目“PPP项目中合作价值决策行为及治理机制研究: 基于情景模拟的行为实验”(106112014CDJJK030008)

作者简介: 叶晓甦, 男, 生于1957年, 重庆沙坪坝人, 教授, 研究方向: 公共项目公私合作融资风险和管理(PPP/BOT)。

覃丹丹, 女, 生于1991年, 湖北宜昌人, 硕士研究生, 研究方向: 公共项目公私合作融资模式、工程财务预测。

收稿日期: 2015-07-21

参与决策和诉诸法律的公约》中将“公众”定义为：一个或多个自然人或法人，以及按照国家立法或实践，兼指自然人或法人的协会、组织或团体。概括以上观点，结合PPP项目的利益相关者理论，可将PPP项目的公众分为项目使用者、特定地域的居民、直接或间接经济利益相关者、项目相关领域专家四类。项目的使用者指公共产品或服务的消费者，如城市轨道交通的使用者；特定地域的居民指项目选址周围的民众，如大型体育场馆附近的居民；直接或间接经济利益相关者指对项目造成直接或间接经济利益影响的民众，如媒体；项目相关领域专家指PPP项目相关行业的专家、学者，如工程师、工程类教授、律师等。

就公众与PPP项目的关系而言，公共项目追求公众利益；2006年国家发改委和建设部联合发布的《建设项目经济评价方法与参数（第三版）》中，明确提出公共项目是指为满足社会公众需要，生产或提供公共物品（包括服务）的项目；社会公众是PPP项目的伙伴主体，即公众与政府、私人部门之间是合作伙伴关系。公众既是PPP项目的伙伴主体，又是项目的服务对象。在项目筹建的过程中，为实现资源的有效配置，政府通过契约委托私人部门负责项目的建设过程，因此政府和私人部门是委托代理关系。政府是PPP项目的委托方，私人部门是受托方。公众、政府、私人部门和项目的本质关系如图1所示：

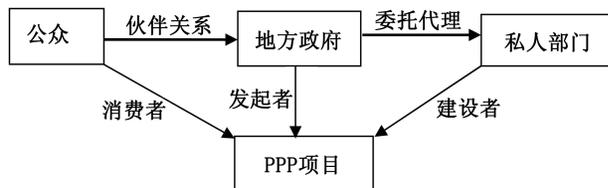


图1 PPP项目各参与方关系

由图1可知，公众与政府之间是合作伙伴关系。公众具备对公共项目的知情权、参与权和监督权。公众与政府部门同处于PPP项目的行政、监管层。PPP项目控制权和所有权归政府所有，从产权经济学的角度，公众被赋予和政府部门同等的PPP项目控制权。

2.1.2 PPP项目的市场机制分析

根据PPP项目建设程序及建设特点，本文沿用有关专家学者提出的分类方法，将PPP项目的生命周期分为项目前期、建设实施和运营移交三个阶段（见图2）。

从上个世纪八十年代我国引入PPP这种融资模式以来，经过探索与实践，至今已形成相应的运作模式。

项目建设前期，私人部门的选择、公共产品或服务

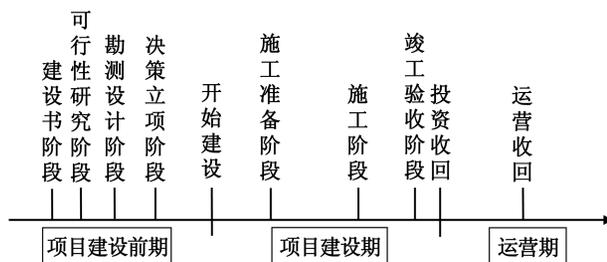


图2 PPP项目全寿命周期

的定价均通过招投标实现。2000年，《中华人民共和国招标投标法》颁布实施，其配套的《中华人民共和国招标投标法实施条例》在2011年通过。公共产品及公共服务的定价通过竞标或谈判这两种方式确定，从而保证了价格的合理性和公平性。通过建立我国建设项目的市场机制，实现了PPP项目从招标到投标的自然价格有序竞争，调节建设市场的供求关系，保障市场资源的有机配置。然而在招投标环节依然暴露出许多问题，市场竞争中出现虚假招标与投标、招投标不规范导致的经济纠纷、社会矛盾纠纷时有发生。

PPP项目的建设阶段由私人部门独立负责，虽然解决了政府建设效率低的问题，但大量基础设施的建设仍存在工程质量问题，导致事故频发、贪污腐败频现，甚至出现在建设工程中由国有企业垄断经营导致项目运营绩效不佳等现象。

目前，我国PPP项目的监督机制是以法律为基础，通过政府纪检部门、监察部门来实现，在监督的过程中重视公证的职能。不可否认，该监督机制在一定程度上发挥了主管部门和政府和管理上的优势，但随着市场经济的日益发展，法制逐渐健全，这种管理机制所产生的弊端越来越明显。管理职能交叉、行业与地区垄断等问题出现，妨碍了统一、有序、公平竞争的招标投标市场的建立。因此，公平公正、有序竞争的PPP项目市场机制的建立，需要相对完善的市场监督来监管。

2.2 公众参与PPP项目的公众要素分析

2.2.1 PPP项目运行过程中公众参与阶段的选择

建设前期是项目决策管理的关键环节，建设实施阶段是项目实体形成的重要阶段，运营移交阶段融入较多市场因素，存在可变性和动态性。PPP项目每一个阶段的公众参与对整个项目的顺利进行都有重要的意义。

(1) 项目建设前期是控制成本的重要时期。该时期公众关注项目的总投资、投资风险及项目的社会效益、公众效益。项目建设前期中的立项决策阶段易出现决策失误，如青岛威立雅污水处理项目，由于政府对现实情

况了解有限,以高价签订合同,导致项目失败。另外,在我国现行的决策制度安排下,公众力量超弱、行政力量超强,因此,立项决策阶段公众的参与能有效地避免决策失误,降低决策过程中利益主体之间的矛盾冲突,减少和防止项目决策中腐败事件的发生。

(2) 项目建设期,公众关注项目的质量问题。相对于施工准备阶段和施工阶段而言,竣工验收阶段易出现工程质量监督部门渎职、工程款结算造假等现象。在建设项目竣工阶段进行公众参与能客观地反映建设项目环境污染和生态破坏的实际情况,因此,在项目建设期,竣工验收阶段是重点,具有极其重要的意义。

(3) 项目运营期,PPP项目在竣工验收后,有移交由政府经营(如BT模式)及私营企业经营(如BOT模式、TOT模式)两种运营模式。在我国的PPP项目中,大部分采用的是后者。企业经营过程中,公众关注公共产品、公共服务的定价、后续服务、定期保修及对项目生态环境的影响。因此,在运营阶段公众设施的使用价格是否一直保持在合理的范围内,后续服务是否到位,是否需要对设施进行定期检查修理等都需要公众进行监督。

2.2.2 参与主体的选择

PPP项目在不同的阶段对应不同的参与主体。根据前文公众分类和PPP项目重点研究阶段,选择公共参与主体。

(1) 立项决策阶段。公共项目最重要的是决策能代表公众利益,获得公众的广泛认可。在决策阶段,公众参与对政府更好地了解市场价格、私营企业更好地了解公众需求,对避免决策偏差及维护公众自身权益发挥着重要的作用。这一阶段参与主体包括以下三类:一是PPP项目选址周围受影响的居民,他们是PPP项目的直接受影响者;二是PPP项目涉及的各领域的专家,如工程师、PPP领域研究学者、律师等,这些专家参与到PPP项目中不仅能发挥监督、指导、管理项目的作用,通过参与项目实践还能促进其研究和发现;三是PPP项目直接或间接的经济利益相关者,如新闻媒体、非盈利组织,能对PPP项目发挥监督作用,是公众参与主体不可或缺的一部分。

(2) 竣工验收阶段。这一阶段的管理工作围绕质量检验展开,公众在这一时期参与PPP项目的主要任务是对项目的质量进行审核,保证项目在以后提供服务的过程中能顺利发挥效用。项目竣工验收阶段的参与者包括以下三类:一是项目的使用者,通过使用户对项目的直观感受来检验项目是否达到为公众提供优质服务的标

准;二是建设施工领域的专家、学者,对项目的质量进行监管;三是PPP项目的直接或间接经济利益相关者,发挥监督作用。

(3) 运营移交阶段。私企为实现建设期间成本的回收,达到利润最大化的目标,易出现后续服务提供不到位、公共物品使用价格上涨、不定期维护已建项目等问题。这一时期的公众参与工作针对私营企业这一特定的主体展开,主要工作内容是确保项目的正常运行、定期对项目的质量和服务进行检测、使项目的价格维持在公众能接受的水平等。运营移交阶段的参与公众有以下三类:一是对PPP项目方面的律师,在维护公众权益方面发挥作用;二是项目的使用者,对项目后续服务和管理进行监督;三是PPP项目其他经济利益相关者。

2.2.3 公众参与主体职责的界定

明确参与的职责有助于提高参与的效率和效果。公众在不同阶段的参与职责不同。

(1) 立项决策阶段,项目的主要工作是提出PPP具体项目的建议,对拟建项目提出框架性的总体设想,论证项目的必要性。因此,公众对应的参与职责是:PPP项目选址周围的居民参与项目的评审工作,提出自己的意见和建议;各领域的专家,如工程师、PPP领域研究学者等参与PPP项目的必要性论证工作,提出意见与建议;新闻媒体、非营利组织等社会团体对项目进行准确的报道及客观的评价。

(2) 竣工验收阶段,项目的主要工作围绕工程的质量检验及合同履行情况展开,因此公众的参与职责是:建设施工领域的专家、学者参与PPP项目的质量审核工作并提供真实、可靠的质量检测信息;项目的使用者举报项目中出现的质量不合格、环境危害大的情况;社会团体检查相关合同条约的履行情况等。

(3) 运营移交阶段,项目的主要工作针对项目运营过程中的公共产品管理、公共服务的提供、产品或服务的价格展开。因此,公众的参与职责是:项目的使用者及时反映公共产品或服务提供不到位的情况;其他经济利益相关者对价格的变动问题提出自己的意见及建议;项目的律师协调相关方的利益纠纷、维护公众权益等。

2.2.4 公众参与方式的选择

参与方式是指PPP项目中公众参与的途径和方法。国内外立法、公共决策、城市规划、环境管理等的研究中已经提出了咨询听证、公众调查、公众质询、网络参与、信访接待等多种公众参与方式。

与传统的公共项目相比,PPP模式的引入使得投资

主体增加,从而带来了前期谈判时间过长、交易成本过高,而且沟通成本增加等难题。因此在公众参与的方式上,PPP项目的要求应该比传统的公共项目更高。根据专家学者对公共项目公众参与方式的研究,本文对PPP项目公众参与方式的分类如下:

(1) 信息公开方式。在公众参与方式中,信息公开是一种被动的参与方式。PPP项目主体主动地将项目相关信息公布,公众通过各种渠道接受相关信息。根据PPP项目的具体情况和不同的信息公开对象,信息公开方式可选择权威媒体、财经类杂志等。

(2) 信息反馈方式。信息的反馈方式指将公众的意见和建议通过一定的方式传达给项目主体,使得公众的力量得以发挥。反馈的方式多种多样,如指定管理机构的电话、邮件,经授权的网站等。

(3) 决策参与方式。决策参与方式是指在PPP项目的决策环节,公众与政府、私企及其他相关部门共同进行决策的方式。在决策阶段,公众参与的方式主要是听证会,在定价决策时发挥重要作用。

(4) 重点监督方式。重点监督方式指对PPP项目全过程中的重点阶段进行监督、控制,以期达到公众效益最大化的目的。选取PPP项目的决策立项阶段、竣工验收阶段和运营期为重点监督的阶段。在这三个重点阶段,公众参与分别对政府、私企、项目进行监督。对政府和私企的监督是对信用的监督,保证双方的履约情况,同时

避免政府和私企的暗箱操作,抑制官商勾结。对项目的监督是对质量的监督,防止“豆腐渣”工程的出现。

3 PPP项目公众参与机制构建

3.1 基本框架

根据前文对公众参与阶段、参与主体、参与内容、参与方式、参与职责五个方面的分析,本文选择全寿命周期中立项决策、竣工验收、运营期三个阶段作为公众参与的重点阶段;不同的阶段,根据项目的性质及利益相关者理论选择不同的公众主体参与项目,采取相应的方式,履行各自的职责,对项目进行监督、管理,以期减少PPP项目决策失误、保证项目质量检验合格、为公众提供优质服务。据此,建立公众参与机制的基本框架,如图3所示。

公众是PPP项目公众参与的主体,参与目的是保障公众权益。在公众的权益受到损害时,政府作为公众的合作伙伴及项目的发起者,有义务保障公众的权益,因此政府的决策部门应建立长效的公众意见反馈平台,定期以问卷调查或访问的形式关注公众意愿,接收公众的意见及建议,及时做出回应。

3.2 保障建议

PPP项目公众参与的保障举措是为了给公众参与机制提供必要的条件和良好的外部环境,从而促使公众参与机制能够正常运行,实现公众效益最大化的目标。目前,PPP项目正处于初级发展阶段,相关政府官员应该

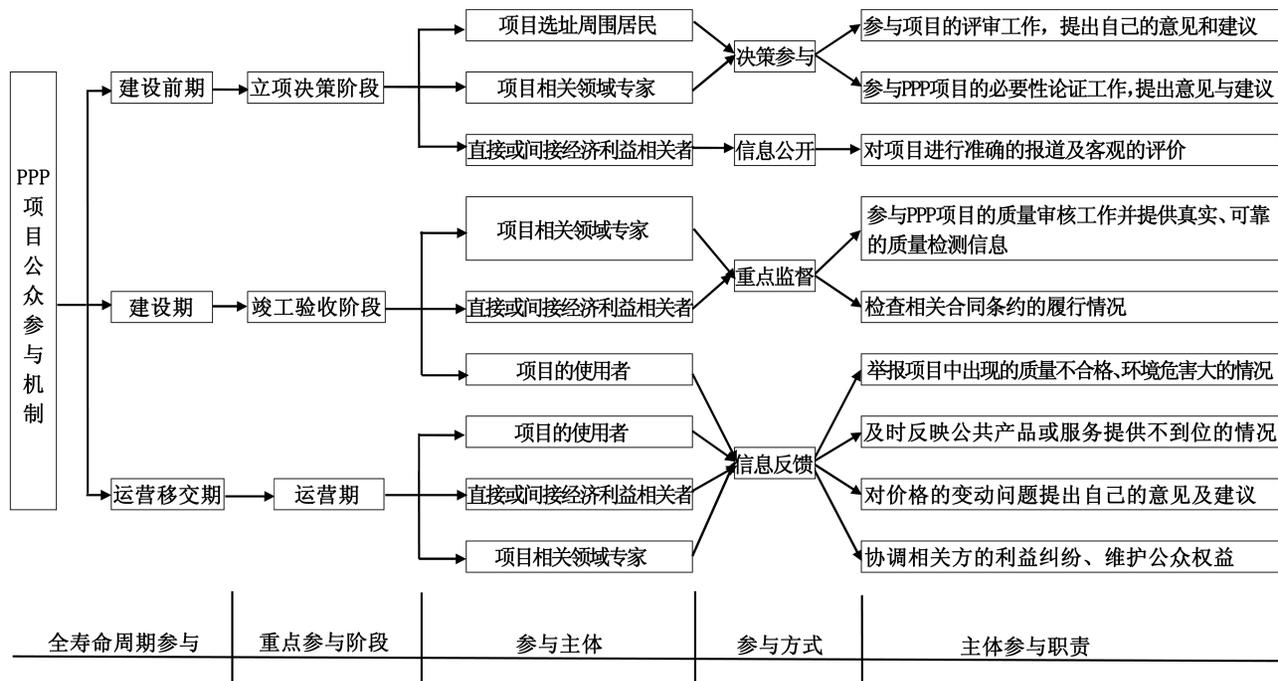


图3 公共参与机制的基本框架图

树立新观念、新思路,PPP项目作为新融资模式也应有新的管理模式。本文从政府的观念突破、公共项目管理模式改革和法律法规的建设三个方面就公众参与机制提出保障性建议。

3.2.1 政府的观念突破

我国各级政府已认识到公众参与是公共项目决策的重要环节,公众参与能在公共项目的科学规划、项目立项和投资中发挥重要作用。但在如何对公众进行组织、公众如何参与及参与后发挥什么功能和效用尚不明确,特别是在竣工验收阶段和运营阶段缺乏公众参与机制。究其原因,一是尚未清晰界定公众参与方式;二是未有明确的规定;三是还没有充分认识到公众参与的途径。因此,在建立PPP项目机制的过程中,政府需要清晰地界定PPP项目全过程的决策、管理和监督程序,明晰公众参与的主体、方式和组织形式,规范公众参与的机制并依据政府新公共管理的理念,从思想、组织和规制上更进一步将公众参与融入PPP项目管理机制中。

3.2.2 公共项目管理模式改革

传统公共项目只有政府单一主体,项目的监管由政府进行。PPP项目引入私人部门,由于参与主体的两元化乃至多元化,传统的一对一的管理模式已不再适用于PPP项目。因此,在新型管理模式中,应充分发挥政府、市场和公众的积极性,从参与的诸要素方面建立PPP项目的科学管理模式。

3.2.3 完善公众参与PPP项目的法律体系

由于我国的PPP项目刚起步发展,目前国内还没有专门的PPP项目的公众参与的法律文件。公众在PPP项目的决策、建造、运营移交阶段的参与程度十分有限,各项权益无法充分体现。PPP项目的发展需要有一套比较完善的法律条文作为依据,使双方的合作有章可循。完善的法律体系能够切实提高公众在参与PPP项目过程中的积极性,并保障公众的各项权益。

综上所述,转变政府观念是保障公众参与的前提;建立科学的PPP项目管理模式是公众参与的重要保障;完善的法律体系是公众参与机制的基础。这三方面的保障相辅相成,只有充分发挥它们的协同作用,公众参与的有效保障才能得以实现。

4 结 语

本文依据经济体制改革和公共项目融资模式面临转型的政策导向,根据公共项目领域缺乏全过程、多阶段公众参与的实际情况,结合国内外的研究现状深入研

究了如何建立和保障PPP项目的公众参与机制的问题,得出以下结论:(1)公众参与是公共项目,特别是PPP项目的必然选择,是完善PPP项目市场机制的重要环节;

(2)公众参与是监督功能的表现,即知情权、管理权和监督权的实现方式;(3)公众参与PPP项目的基本方式是全过程参与,而非某一个阶段,主要表现在决策阶段、建设竣工验收阶段和运营阶段,特别重视PPP项目运营阶段的公众有效参与。(4)参与方式主要可以有价格听证、独立咨询机构发布信息等多种方式。(5)保障公众参与PPP项目需政府和参与企业合力完成。▲

参考文献

- [1] 金婷萍. BOT项目中的公众参与机制研究[J]. 商场现代化, 2007(1): 63-64.
- [2] 陈菲. PPP项目利益相关者的利益协调与分配研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2008.
- [3] 余波. 公共投资建设项目决策中公众参与方式研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2012.
- [4] 刘汉屏, 刘锡田. 论公共财政下城市公用事业筹融资与管理模式的转换[J]. 财政研究, 2002(8): 10-13.
- [5] 侯祥朝, 林知炎. 公共工程项目融资代建制解析[J]. 基建优化, 2004(2): 6-8.
- [6] 徐春梅. 基于PPP视角的重庆市大型体育场馆经营管理途径研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2014.
- [7] 易朋成. 基于控制权理论的PPP项目合作效率研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2011.
- [8] 叶晓甦, 周春燕. PPP项目动态集成化风险管理模式构建研究[J]. 科技管理研究, 2010(3): 129-132.
- [9] 鲁垠涛, 董德明, 李海生, 等. 建设项目竣工环境保护验收中公众参与的探讨[J]. 重庆环境科学, 2003(11): 16-17+23.
- [10] 郭培义, 龙凤娇. PPP模式推进过程中的问题建议[J]. 建筑经济, 2015(8): 11-14.
- [11] 彭亚洲. 政策制定中的公众参与研究[J]. 科教导刊(中旬刊), 2010(8): 165-166.
- [12] 徐静, 黄信. 浅谈公共管理中的公众参与机制的建设[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2007(3): 147-149+155.
- [13] 董士波. 全生命周期造价管理研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学, 2003.
- [14] 丁士昭. 建设工程信息化导论[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.