

政府与社会资本合作运行模式监管规范优化路径研究

陈小云

新余学院经济管理学院

DOI:10.12238/ej.v8i8.2833

[摘要] 本研究对政府与社会资本合作(PPP)模式的监管政策进行了深入的挖掘,对现行PPP模式监管规范的现状与存在的问题进行细致梳理,从法律体系完备性、监管机制优化度、风险防控体系构建性等多个角度,分析监管制度改进途径。本课题聚焦于提升PPP模式运行效率、保障公共利益、促进社会资本的合理参与,并为其构建理论框架和实践路径,推动我国基础设施和公共服务领域采用PPP模式实现可持续发展的战略。

[关键词] 政府与社会资本合作; PPP模式; 监管规范; 优化路径

中图分类号: F035 **文献标识码:** A

Research on the optimization path of regulatory norms for the operation mode of government and social capital cooperation

Xiaoyun Chen

Department of Economics and management, Xinyu College

[Abstract] This study conducts an in-depth exploration of the regulatory policies for the Public-Private Partnership(PPP)model.It meticulously sorts out the current situation and existing problems of the current regulatory norms for the PPP model.From multiple perspectives,such as the completeness of the legal system,the optimization of the regulatory mechanism,and the construction of the risk prevention and control system,it analyzes the approaches to improving the regulatory system.This research focuses on enhancing the operational efficiency of the PPP model,safeguarding public interests,and promoting the rational participation of private capital.It also aims to construct a theoretical framework and practical paths for these objectives,thereby promoting the strategic implementation of sustainable development in China's infrastructure and public service sectors through the application of the PPP model.

[Key words] Public-Private Partnership; PPP model;regulatory norms; optimization paths

引言

在公共服务领域,政府与社会资本合作(PPP)模式作为一种新型的融资模式,正日益显现其创新性和实用性。我国在交通、医疗、教育等多个关键领域实现了基础设施的全面推广与应用,本模式采纳社会资本的融入,有效减轻了财政压力,对政府而言,大幅提高了公共服务的效率水平,促进了相关产业部门的稳步增长。在政府与社会资本合作(PPP)模式项目推进中呈现出的积极态势,诸多问题逐步浮出水面,如项目运作不符合规范要求、公共福祉难以得到保障、社会资本权益存在安全隐患等,这些问题的起源,该现象的显著特征,与监管规范的缺陷紧密相关。

1 政府与社会资本合作运行模式监管规范现状

1.1 法律法规框架初步形成

我国已形成了一系列与公共私营合作模式相适应的法律法

规及政策体系,初步形成了政府与民间资本合作的法律制度基础,本《基础设施与公共事业特许经营管理办法》对特许经营项目的实施流程及各参与方的权利义务进行了系统规定;由财政部和国家发改委等机构联合发布的政策性文件集,对PPP项目的操作规程、财政预算监管及项目效果评价等关键环节实施了规范化管理,该系列法律法规及政策性文件构成了对PPP项目监管的基础性规范与指导原则^[1]。

1.2 监管主体与职责逐渐明确

就监管主体层面,构建了以财政及发展改革两大部门为核心的架构,多部门协作形成的监管结构,财政部主管PPP项目的财政承受能力评估、预算编制与绩效评价等关键工作环节;我国发展改革机构专注于项目启动阶段的审批及后续建设阶段的监督管理;各行业主管机构对其管辖范围内的项目实施建设与运营的监督管理,鉴于政府与社会资本合作模式(PPP)的进展态

势,监管主体职能的划分日益细化,有效增强了监管的针对性及其实施效果。

1.3 监管内容不断丰富

PPP模式下的监管体系,对项目从策划到运营直至结束的各个阶段均实施监管,项目实施需经历识别、筹备、采购、实施及移交等必要阶段,项目甄别阶段,细致审视项目实施的可行性及其内在的必要性;项目筹备阶段,实施方案的编制与审核是关键步骤;采购环节需着重实施公平、公正、公开的竞争体系;在项目实施阶段,强化对建设运营质量、资金管理、合同执行等关键环节的监督管理力度;项目资产移交环节需依照既定的验收与移交规范进行操作,监管范畴的逐步扩大,促进对政府与社会资本合作项目运行全过程的细致把握。

2 政府与社会资本合作运行模式监管规范存在的问题

2.1 法律法规体系不完善

我国已初步构建起PPP模式的相关法律法规体系,尽管已有一定成果,但诸多不足之处仍需进一步完善,我国尚未形成一部针对PPP模式的统一法律框架,现行政策制定主要采用部门规章和规范性文件形式,该法律规范在法律效力层级上属于较低序列,不同部门所颁布的规定之间,普遍存在矛盾与冲突的普遍现象,在实际操作层面,监管的依据显得模糊不清^[2]。诸多法规呈现出较为原则性的概括性特点,现行政策执行体系,尚未形成具体的实施细则与操作指导,PPP项目监管面临难以克服的复杂多样需求难题,在项目争执调停机制范畴,现行法规在全面性上存在明显不足,项目执行阶段遭遇的争议情形,面对复杂问题,各方在探索解决之道时,普遍感到难以迅速找到切实可行的方案。

2.2 监管机制存在缺陷

针对PPP项目的风险防控监管,我国目前所采用的监管模式存在显著不足,在风险鉴别与评估阶段,本篇论文聚焦于探讨在建筑、运营及财务管理等传统业务领域的实践与成效,对政策变动、法律修订、社会舆论等非传统风险因素的考量存在缺失,评估手段单一化现象明显,未依托科学模型进行实证分析,风险等级的精准评定具有一定的复杂性,防控措施的实施面临挑战,难以做到有的放矢。风险共担机制显现失衡迹象,诸多地方行政实体着力吸引社会资金投入,将本应自我承担的宏观政策与法律风险过度转嫁给企业主体,对传统风险与收益平衡模式的创新性突破,提升企业投资心理压力层级,减少社会资本投入的积极性与参与积极性^[3]。缺乏有效的应急管理机制成为突出的关键性缺陷,应对自然灾害及市场剧烈波动等紧急性事件,应急响应预案尚不完善,快速应对机制亟需建立,鉴于项目进度要求,目前应对措施的实施存在显著滞后,运营面临困境的风险指数明显上升,公共服务稳定供应面临较大潜在威胁。

2.3 风险防控监管不足

就当前PPP项目而言,风险防控与监管体系尚存在明显的不足之处,在风险识别与评估阶段实施,监管领域的工作重点往往偏向于建筑、运营及财务等传统风险控制范畴,对政策变动、法

律修订、社会舆论等非传统风险因素的关注,未能全面覆盖,存在明显不足,风险评估所依赖的手段存在单一化现象,未依托科学模型进行实证分析,风险等级的精准量化尚存技术瓶颈,防控策略的实施遭遇困境,难以针对实际情况精准施策。风险共担体系的不平衡现象日益明显,诸多地方行政实体着力吸引社会资金投入,政府将本应由其承担的宏观政策与法律风险过度转嫁给企业,削弱了政府的风险管理职能,风险收益平衡关系的破坏性扰动,提升企业投资心理压力层级,影响社会公共资本投入的参与积极性。应急管理体系的不完善构成了风险防控体系中的重大缺陷,应对自然灾害及市场剧烈波动等紧急性事件,应急预案、响应流程及资源储备体系尚存在缺陷,项目应对策略的实施进度未能符合既定的时间框架,此类状况往往引发项目推进的延误,公共服务稳定供应面临较大潜在威胁,对社会大众日常生活造成不良后果。

2.4 绩效评价监管不严格

在PPP项目绩效评价中,所采用的指标体系多聚焦于对项目经济效益的评估,公共服务质量、社会效益及可持续发展相关指标的重视程度有待进一步提升,指标构建存在模糊性,未能形成量化评估的规范体系与操作实施的便捷性,对项目实际运行成效及公共服务供给水平的准确反映存在困难。绩效评估成效与项目资金支付及社会资本奖惩体系之间的耦合度不足,绩效评价的激励与约束作用尚未得到充分挖掘与发挥,即便绩效评估结果未能达到预期,诸多项目亦在继续,社会资本持续产生相应的经济效益,绩效评估实施呈现形式化现象,对社会资本在提高项目建设与运营质量及服务水平方面的督促力度不够。

3 政府与社会资本合作运行模式监管规范优化路径

3.1 完善法律法规体系

采纳国际领先做法,针对我国现实背景,编制一部高级别、综合性的政府与社会资本合作(PPP)法律规范文本,系统梳理政府与民间资本合作模式适用的范围、基本准则、各参与方的权利与义务、项目操作流程及监管机制等核心组成部分,弥合现行政策文件间的矛盾与分歧点,加强政府与社会资本合作模式监管的权威性 & 统一性规范^[4]。按照统一立法的要求,各相关部门应 按照PPP项目的不同类型与特性,实施有针对性的管理策略,制定详实可行的实施规范与操作手册,增强法律条款的实施可行性,针对不同行业范畴的公共与私人资本合作模式,构建特定领域的专业技术标准、服务规范及监管要求框架,为项目监管提供更为详实、具体的数据支持。对政府与社会资本合作项目争议解决程序进行系统化优化,界定仲裁、诉讼等多元争议解决途径的适用界限及执行规程,设立专业化的争议调解组织及专家资料库,增强争议处理流程的效能与裁判的公正度,全面维护各利益相关者的合法权益不受侵犯。

3.2 优化监管机制

对监管主体所承担的职责进行细致的梳理与整合,对财政、发展改革以及行业主管等部门在PPP项目各阶段的具体监管焦点及权限进行明确划分,构建规范化的职务责任分界体系,提高

部门间协作水平,实施多部门联合监管策略,按期举办联合座谈会,联合深入研究PPP项目监管过程中的核心难题,实现监管力量整合。聚焦监管的盲区地带,即时推出相应的监管政策及具体措施,加固监管机制中的缺陷,构建一个独立的监管主体,亦或借助第三方专业监管机构的力量进行监管,减少监管机构与PPP项目的利益交织,坚守监管执行的公正性与客观性立场,为确保监管效能,独立监管机构需配备自主决策能力与充足资源,独立进行监管作业的资格,免遭政府部门与各方利益关联者的干扰。构建一个公共-私营合作项目信息管理的综合管理平台,构建监管机构、项目执行单位、社会资本等主体间的信息互联与共享平台,依托信息化技术手段,对项目施工、运营阶段所产生的一系列数据、资金运用状况以及绩效评估结果等关键信息进行实时搜集与细致分析,为监管决策制定提供科学的数据验证,优化监管活动的效率与精准性。

3.3加强风险防控监管

打造一个科学性、系统性结合的风险识别与评估体系,实施定性分析与定量分析相结合的研究途径,对政府与社会资本合作项目从策划到运营结束的整个周期内所面临的风险进行系统性的深入分析与综合评价,传统风险因素应纳入核心考量范围,必须高度重视政策层面、法律层面、社会层面等非传统领域的风险隐患,精准测定风险水平,为风险防控体系的构建提供数据支撑。实行风险与收益相适配、风险由最适宜承担者承担的原则,精准厘定政府及社会资本在风险责任分配上的界限,关涉政策调整、法律修订等宏观层面的风险隐患,政府应承担起核心职责^[5]。对项目实施阶段涉及的建设性风险、运营性风险等风险因素进行综合分析,可依据社会资本所具备的专业技能与经营管理水平,进行科学合理的责任分配。实施公正性强的风险分摊方案,强化社会资本参与公共私营合作项目的积极性与项目持续稳定性,编制公共私营合作项目应急处理的具体操作手册,规范突发事件的分级标准、应急响应程序及处置方法,构建应急储备资金及物资供应保障体系结构,提升项目运营单位应急处理能力的相关培训与实战演练水平,加强项目对突发状况及重大风险的应对与防范能力,项目实施过程中遭遇潜在风险隐患阶段,实现快速启动应急应对措施,竭力压缩损失规模,巩固公共服务供给的连贯性。

3.4强化绩效评价监管

在公共-私营合作模式框架内,项目质量与公众福祉的维护,依赖于绩效评估监管的有效实施,应当围绕公共服务质量这一核心,构建相应的体系,形成一个全面的绩效评价框架,该框架

综合了经济效益、社会效益及可持续发展的关键要素,对各项指标进行细化分析,并构建量化评估的标准与评分体系,促进评价体系的科学性与实施效果,对公共服务的质量进行系统考察,满意度与覆盖面积是两个核心关注点,可持续发展规划应充分纳入资源与环境因素的考量。将绩效评估成效深度整合进项目资金分配、社会资本奖惩措施及后续合作阶段,对卓越项目实施奖励性政策优惠,对绩效低下的项目采取严格的惩戒机制,全面强化绩效评价的激励与约束双重机制,推动社会资金投入,提高项目建设和运营的精细化水平。

4 结论

政府与民间资本合作模式的良性运行,有赖于一套全面、细致的监管与规范体系,我国在PPP模式监管方面,法律法规、监管机制、风险防控及绩效评价等领域存在一系列问题,政府与社会资本合作模式面临可持续发展的瓶颈,借助健全法律规范体系、优化监管架构、强化风险防控措施及提升绩效评估监管效能的多维路径,显著提升政府与社会资本合作模式监管的系统性、实效性与公正性,维护国家与社会的公共利益,引导社会资本的合理融入机制,促进政府与社会资本合作模式在我国基础设施及公共服务领域的深度融合与高效运作,鉴于政府与社会资本合作模式的发展趋势与实践经验的持续积累,持续跟踪监管规范领域中新出现的各类问题及挑战,不断对监管机制进行调整与升级,构建助力PPP模式发展的制度性支撑。

[规划项目]

江西省高校人文社会科学研究项目——政府与社会资本合作模式(PPP)的规范运作研究——GL22111。

[参考文献]

- [1]马馨怡.政府与民间资本合作(PPP)模式:问题、挑战与对策研究[J].现代商贸工业,2025,(13):97-99.
- [2]哈林.W基础设施PPP项目的风险识别与应对研究[D].吉林大学,2025.
- [3]唐潇.PPP项目主要问题的审计对策[J].审计与理财,2025,(02):31-32.
- [4]田畅.PPP新机制下建筑企业基础设施投资项目风险分析与防范[J].建筑经济,2025,46(02):12-17.
- [5]石晓利.C市污水处理厂PPP项目政府监管研究[D].西南大学,2024.

作者简介:

陈小云(1971--),女,汉族,江西新余人,本科,副教授,研究方向:经济管理、财务管理。