

君合专题研究报告



2016年6月23日

不积跬步无以至千里——PPP项目信息公开制度建设浅议

2016年6月8日,《关于组织开展第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作的通知》(财金函[2016]47号,下称“47号文”)横空出世,在PPP圈内引发热评。个人观感,此文尽管只是一份PPP示范项目申报筛选工作的通知,但其中蕴含的信息量却非一般文件所能比拟,从此文及其附件之中,我们可以大致窥见财政部有关PPP相关工作的基本思路和推进方向。另外,部委合作、信息公开、行业范围、前期工作,还有针对“变相融资”再次重重划出的红线,可以说其中任何一条都是当下PPP领域的热点问题,都值得拿出来进行专门的研究和讨论。受篇幅所限,我们今天暂时聚焦于其中一点,来谈一谈PPP项目信息公开制度的建设。

一、法律和政策依据

1、国办发42号文奠定基础

无论是以政府采购还是招标方式选择PPP项目的投资人,信息公开的要求都不是今天才有的。《政府采购法》及其实施条例、《招标投标法》及其实施条例、《政府信息公开条例》,还有诸如《关于做好政府采购信息公开工作的通知》(财库[2015]135号)、《关于进一步推进招标投标信息公开的通知》(发改法规[2012]3081号)等与之相关的文件,都是信息公开制度的法规依据,相关主

管部委及各级地方政府也已经为此做了大量工作。但是仅就PPP项目的信息公开制度而言,其最为直接和有利的依据,则非《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发[2015]42号)(下称“国办发42号文”)莫属。

在对PPP工作的总体要求上,国办发42号文将“公开透明”作为PPP的基本原则,首次将信息披露提升到和“依法合规”(法治理念)、“重诺履约”(契约精神)、“公众受益”(公共利益)等同的地位,可见国务院层面对信息公开原则的重视程度,以及财政部、发改委等部门对信息公开之于PPP的重要意义的充分认知。

在PPP制度体系构建层面,国办发42号文要求充分披露PPP项目实施信息、成本变化及服务质量信息,保障公众知情权,接受社会监督。

在PPP项目实施和组织实施层面,国办发42号文要求搭建统一信息发布平台,依托政府采购信息平台,并在部门之间加强信息交流,确保项目实施公开透明。

2、综合信息平台吹响号角

正是基于国办发42号文的上述要求,财政部

于 2015 年 12 月正式吹响 PPP 信息公开的号角，颁布《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金[2015]166 号，下称“166 号文”）及《政府和社会资本合作综合信息平台运行规程》，开发建设了 PPP 综合信息平台，并从信息采集、运用、交流和平台运行等方面对各级财政部门使用信息平台提出了非常具体的要求。

作为落实信息公开要求的“杀手锏”，财政部在上述通知中着重提出“原则上，国家级和省级示范项目、各地 PPP 年度规划和中期规划项目均需从综合信息平台的项目库中筛选和识别。未纳入综合信息平台项目库的项目，不得列入各地 PPP 项目目录，原则上不得通过财政预算安排支出责任”，措辞严厉，可谓志在必成。

3、 32 号文体现共识

2016 年 5 月 28 日，财政部和国家发改委联合发布《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》（财金[2016]32 号，下称“32 号文”），就信息公开提出三点要求。一是实现和投资需求的对接，二是推动信息对称和公平竞争，三是披露“项目实施方案、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展、运营绩效等相关信息”，保障公众知情权，接受社会监督，维护公共利益。

32 号文的亮点在于财政部和国家发改委之间的共识体现。其中，信息及时发布和投资需求的对接，以信息对称促进充分公平竞争，以及对项目实施方案的披露要求，都是比较新颖的提法，可予重点关注。

4、 47 号文委之以重任

根据 47 号文，财政部将通过全国 PPP 综合信息平台对地方及中央部委项目进行线上集中

封闭评审。虽然不清楚此处所说的“线上集中封闭评审”拟如何操作，又如何区别于线下集中封闭评审，但 47 号文无疑以此赋予了全国 PPP 综合信息平台更大的重任。此前，该平台的功能仅限于 PPP 项目信息的管理和发布，也应该不涉及具体的评审过程信息。线上评审具体会在哪些方面带来突破，值得期待。

二、需要面对的问题

1、 对接与协调

PPP 项目多采取政府采购和招标方式遴选投资人，那么 PPP 综合信息平台与此前的政府采购信息平台，以及招标投标信息平台之间的对接与协调，还是值得考虑和重视的。除了大数据的考量之外，信息的交流、分享与交叉核对，其实也完全符合 PPP 综合信息平台搭建的初衷。作为政府采购的主管部门，相信财政系统对此已经有所考虑？但从 166 号文看，只是提到综合信息平台要与中国政府采购网实现信息共享。

2、 信息披露的范围

根据 166 号文，PPP 项目信息发布范围包括“PPP 项目基础信息，以及 PPP 项目政府采购资格预审公告、采购文件、确认谈判备忘录、预中标或成交结果、项目合同文本、中标或成交结果等采购信息”。其中，比较敏感的就是项目合同文本的披露。个人观点，项目合同文本的具体条款和内容固然重要，但同样重要的是项目实施方案。那里面满满的都是干货（当然也有的项目是好多复制粘贴过来的水货，信息公开了就可以看得到……），是 PPP 项目的核心要件，是项目实施的可行性文件，也是项目合同文本不可逾越的基本边界。为信息公开及公众利益保护之目的，将实施方案公布于众就好（如 32 号文所要求），又何必只顾抓住涉及商业秘密的合同条款不放呢？

即便一定要公布项目合同文本,也应该提纲挈领,或仅要求将其中与实施方案不符的部分内容予以公开和解释说明。否则,久而久之,项目合同文本的相互抄袭自不必说,建设工程领域常见的“黑白合同”现象也未必就不会在 PPP 领域出现。

3、 信息公开无法避免论证流于形式

PPP 项目的预审过程、竞标结果和签约信息自然重要,相关资料公开也是完全必要的。但是对于此前的项目论证过程,对于一个项目是否应该适用 PPP 模式,如何适用,怎样才能使得两个论证落到实处,我们貌似就不是那么关注?在这方面,似乎没有看到信息披露的强制性规定?如果都是地方政府主导推动,而且不受上级财政制约,只是由一家地方政府聘请的咨询机构来进行论证的话,其客观性与合理性难免都会留有瑕疵。

4、 动态追踪还需配套跟上

166 号文提出,各级财政部门要通过 PPP 综合信息平台,跟踪、监督所辖行政区域内 PPP 项目开发、执行情况,进行全生命周期管理。这个提法是非常好的,完全符合财政部对 PPP 项目全生命周期管理这一基本理念,对于项目实际数据的全面收集及后续参考应用,完善 PPP 项目论证方法,也都是很有必要的举措。不过,从 166 号文及财政部后续相关文件来看,对于全生命周期内的动态信息公开工作如何开展,可能暂时还没有一个特别明确的概念,有待配套措施陆续完善和跟上。

三、 几点思考和建议

1、 信息公开要求的合理延展与深化

一是要避免头重脚轻,采购环节要求得挺多挺细,但到了运营和移交环节却因陋就简。当然,如前文所述,166 号文已经对此有所考虑,现在

需要做的是加以细化,让 PPP 项目中后期的信息公开具备可操作性、合理性和科学性,为解决重融资、重建设而轻运营的问题提供依据和抓手。这里可能还有一个和政府信息公开体系相接轨的问题。

此外,从各地的 PPP 项目实务来看,普遍存在项目数量偏多,推进速度偏快,政府主观意志偏强,两个论证客观性偏弱的问题。在这方面,项目前期评估和论证工作的相关信息是否可以公开?将信息公开的要求稍微往前延伸一下,是不是有可能倒逼地方政府优化前期工作?哪怕只是让他们把节奏放慢那么一点点,对绝大多数项目而言也应该是个福音。

2、 信息公开的内容

对于 PPP 项目信息公开的内容,目前并无非常确定的要求,在项目实操层面的做法也比较杂乱,建议逐步加以规范。可以先通过非强制性的规定(如指南、指引)提供信息公开的格式和清单,在示范项目中推广使用,并根据实际情况予以补充完善。最终通过法律法规形成强制性的要求,分项目类别、行业、阶段加以区别适用。

3、 第三方的验证和监督

引入独立的第三方专业机构,对拟披露和已披露的 PPP 项目信息进行验证,并将其验证报告予以公示,这对于提高信息管理的效率和水准,以及避免信息公开制度流于形式,应该都是有帮助的。

在公众监督方面,简单的信息披露可能并不足以发挥实质性作用。要想让公众监督落到实处,就需要为社会公众搭建切实可行的监督平台,以及与之配套的工作机制,包括信息对称(打通公众获取项目信息的渠道)、隐私保护(屏蔽干扰)、举证责任倒置(降低监督成本)、整改过程与结果

公示（避免形式主义）等。这不仅仅有利于保护公众的知情权，维护公共利益，对于项目实施各方而言，通过公众监督程序，也可以及时获得相关反馈信息，避免因信息不对称而导致的后期项目整改成本过高，甚至于不得不放弃项目。

4、 强化法律责任

实事求是地讲，在中国做 PPP 项目，最应该加强规制的还是政府一方。因此，加强法规协调，政策协调和部际协调，将 PPP 项目信息公开制度上升至法律层面，并辅之以预算控制等财政手段，可能是能让信息公开制度最快看到成效的手段。当然，对于社会资本一端，必要的强制性约束也是不可或缺的。特别是对目前市场上比较盛行的一些“伪 PPP”项目而言，强制性的信息公开，以及必要的惩戒措施，也确实有其实际意义所在。

信息公开的制度建设因为涉及多方利益，并有可能对目前席卷全国的 PPP 热潮形成阻碍效

应，推行的难度可想而知。然而不积跬步无以至千里。与其坐而论道，不如起而行之。以现状而言，中国的 PPP 项目信息公开应当朝着三个目标去努力。其一，让项目的可行性论证过程更加公开透明，从而对地方政府的主观意志形成合理抑制，倒逼“可批性研究”和“可通过论证”的自我改良。其二，让交易的全过程实现阳光化运作，从招采、运营到移交，每个环节都处于外部监督之下，动态跟踪，持续观察，在确保公共利益的同时，也可培养政府的契约精神，促使其依法履约，让投资人获得合理回报。其三，拥抱大数据时代的来临。通过有效信息的筛选、采集、归类、分析和应用，逐步优化和调整现行的项目论证、审批及管理体系，并从投资、融资、建设、运营等多个角度，为政府（Public）、社会资本（Private）和公众（People）三方提供参考，并最终成为真正以人为本的 PPP 模式的基石。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289

邮箱地址：liushj@junhe.com

黄山 顾问 电话：86 010 8519 2499

邮箱地址：huangsh@junhe.com

孙丕伟 律师 电话：86 010 8519 2488

邮箱地址：sunpw@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

