

基础设施 PPP 项目全生命周期监管缺失与动态治理对策

熊伟洪

德阳高新国有资本投资运营有限公司 四川德阳 618300

DOI: 10.32629/ems.v8i2.18488

[摘要] 基础设施 PPP 项目由于投资规模较大、周期较长、参与方众多等特点,其监管成效的好坏直接影响到财政安全和公共服务质量。实际情况是,目前的监管体系主要以阶段性管理为特征,很难涵盖项目的整个生命周期,造成立项决策缺乏风险前置、建设运营监管碎片化、移交退出环节不有序。文章基于全生命周期的视角对我国基础设施 PPP 工程监管结构性缺失问题进行了系统梳理,并从多主体责任模糊,制度静态化以及信息不对称三个层面分析了原因,本文还根据市政,交通等行业的实际情况揭示了财政风险积累,项目绩效与公共目标背离以及公共利益遭受损害的现实风险。基于此,本文进一步探索了动态治理导向下监管优化路径,突出全过程协同监管,绩效导向调整与数字化支撑对提高 PPP 项目治理能力的关键性作用,以期对我国基础设施 PPP 项目监管体系的完善提供针对性理论借鉴和实践启示。

[关键词] PPP 项目;全生命周期监管;基础设施;动态治理

引言

基础设施 PPP 项目的核心特点是政府与社会资本的合作,而该项目的成功运行高度依赖于稳健和高效的监管机制。由于项目周期通常横跨几个财政年度乃至几十年,单一的阶段或者静态的规则很难涵盖整个项目过程,实践中监管缺失的现象逐渐暴露出来。部分 PPP 项目存在立项阶段风险识别不到位,施工与运营阶段监管分离,移交与退出环节实质性制约不到位的问题,造成财政责任积累,项目绩效与公共目标背离的现象频发。已有研究大多是从制度合规或者财政约束等视角探讨 PPP 监管问题,而对于项目全生命周期中的监管断裂问题进行系统分析还明显不足。尤其在基础设施方面,工程具有高度的复杂性与公共属性,监管一旦失灵,所产生的效应会对财政安全与公共服务供给产生长远的影响。在此基础上,从全生命周期的角度,关注基础设施 PPP 项目监管中存在的实际缺位问题,并结合行业运行实际对产生原因及风险表现进行了剖析,并且进一步探索了动态治理导向下监管优化的思路,试图为 PPP 项目治理体系的健全提供更有针对性的理论支撑和实践参考。

一、基础设施 PPP 项目全生命周期监管的现实缺失

(一) 立项与决策阶段监管约束不足

PPP 项目立项和决策阶段监管实践中重审批轻论证现象普遍。部分地方在论证财政承受能力、评估物有所值的过程中更加注重形式合规,而不是实质风险,有关测算参数主要取决于乐观假设,不能完全反映区域经济基础与长期财政约

束之间的关系。项目决策常常面临稳投资和补短板的现实压力,使得一些基础设施项目仍然处于需求不充分和收益不明确的状态,因此仍然将 PPP 模式融入其中。前一阶段监管缺位使得立项阶段项目风险系统性地被低估,给后一阶段建设与运营阶段监管失灵埋下了安全隐患。

(二) 建设与运营阶段监管碎片化

进入建设和运营阶段,对 PPP 项目的监管表现出显著的分段化特点。建设期的监管注重工程进度及质量合规,运营期的监管更加注重服务供给和绩效考核,但是二者间缺少有效对接,很难形成持续的监管逻辑。实际工作中监管部门通常依靠合同条款的事后验证,而对于建设成本调整和运营参数变更这一重点问题缺少动态追踪^[1]。部分项目建设期所形成的高成本结构固化传导到运营期而监管又不能及时干预,致使项目总体效率与公共目标相背离。

(三) 移交与退出阶段监管机制薄弱

PPP 项目的移交和退出阶段,是整个生命周期监管最薄弱的一环。由于项目周期长,参与方变更频繁等原因,移交的责任与标准通常被表述为原则化的合同,可操作性不强。实践中监管部门在资产状况,设施性能,服务连续性等方面评价准备不充分,移交审核流于表面,很难如实反映工程运行效果。与此同时,一些项目被提前结束或者以重组的形式退出,而有关监管规则与信息披露的要求却不够健全,致使公共资产权益与长期服务质量存在不确定性风险,暴露了监管断档的现象。

二、全生命周期监管缺失的成因分析

(一) 多主体治理结构下权责界定不清

基础设施 PPP 项目一般由政府部门、社会资本方、金融机构和第三方咨询机构组成的多元主体参与,其治理结构具有很高的复杂性。实践中对项目全生命周期内各主体职责边界界定不清,特别是政府多部门介入时出现职能交叉和责任空置共存现象。有些地方认为 PPP 项目是一个部门的事,造成财政,发改,住建部门监管目标与重点配合不够,出现了“各管一段”碎片化局面。社会资本方常常利用制度的模糊空间,通过合同的解释或操作路径来转移风险,这使得原本应该由他们承担的建设和运营责任变得弱化,从而进一步加剧了监管的失效。

(二) 现行制度设计静态化与滞后性

我国 PPP 监管制度大多是在项目推广之初形成的,注重程序合规和事前审批,对于项目在长期运营过程中存在的不确定因素缺乏重视。制度设计一般都是建立在固定的假设基础上,很难对经济周期的变化,财政承受能力的波动和项目收益结构的调整等实际问题做出及时的反应。在实践中,由于项目条件的变化而监管规则却没有得到同步的更新,造成监管标准和项目状态的错位。某些关键环节仍然依赖于行政经验判断,而不是动态评估工具使得该体系在处理复杂项目演化过程中呈现出明显的滞后性特征,弱化了全生命周期规制的效力和约束力。

(三) 信息不对称与监管能力不足

PPP 项目投资规模较大,工期较长,技术与财务结构较为复杂,且信息高度聚集在社会资本方与项目公司之间。监管部门对项目建设成本,运营绩效,真实收益等关键信息的获取处于劣势,很难及时发现潜在的风险^[2]。同时一些地方的监管力量分配不到位,专业人员对于金融模型,合同安排以及风险分担机制的了解有限,使得监管更多地滞留于形式审查的水平上。信息披露机制的不健全进一步放大信息不对称现象,使得监管行为很难涵盖整个项目周期,并最终发展成为一种事后的被动反应。

三、全生命周期视角下 PPP 项目监管的风险表现

(一) 财政风险与隐性债务积累

当全生命周期缺乏监管时,PPP 项目很容易演变成为一种隐性举债工具,其财政风险也会随着长期经营而积累。有

的地方通过可行性缺口补助,保底收益或者回购安排等方式使项目立项阶段的政府支付责任提前或者隐蔽化,在短期内减轻了财政支出的压力,却形成了运营期的刚性支付义务。比如一些市政道路、地下管廊等 PPP 项目由于车流量或者使用率等因素长期比预测的要低,政府只能继续增加补助,而实际财政支出也大大超过了原来的测算。此类风险通常会在项目运行数年之后集中暴露出来,使得地方财政的承受能力受到影响,而监管的滞后性又会进一步放大债务的累积效应。

(二) 项目绩效偏离公共目标

PPP 项目本应引入社会资本来促进公共服务效率的提高,但是监管的缺失易造成项目绩效与公共目标的背离。实践中绩效考核指标设计注重成本控制与财务回报而忽略了服务的可及性与公平性,社会资本方偏好收益平稳却公共属性减弱的运营策略。如部分污水处理、供水 PPP 项目运行时压缩了维护投入、降低了成本、提高了回报率、在短期内达到了合同要求但导致设施加速老化、服务质量降低等问题^[3]。由于监管对年度考核结果依赖性较强,绩效偏离累积效应很难及时辨识,导致公共目标长期运行过程中逐渐削弱。

(三) 公共利益受损与社会信任下降

在 PPP 项目监管无法贯穿整个生命周期时,公共利益受损通常会以一种渐进的形式表现出来,最终对社会信任的基础造成冲击。一些交通、市政服务类 PPP 项目在收费标准、服务水平调整过程中缺乏充分信息披露,公众难以及时了解项目真实成本与收益结构,容易引发对“打着 PPP 的旗号,行逐利之实”的质疑。比如一些城市轨道交通或者停车设施 PPP 项目运营期收费政策经常调整,引起了市民的不满情绪,监管部门却很难给出一个透明和权威的说明。这一监管失语在弱化项目合法性感知的同时,还会降低民众对于 PPP 模式和政府治理能力的信任。

四、基础设施 PPP 项目动态治理的优化对策

(一) 构建全过程协同监管框架

在 PPP 项目错综复杂的治理环境中,建立一个涵盖全生命周期协同监管框架是增强动态治理的基本前提。关键是要破除部门分割、阶段割裂现象,使监管目标和项目演进同步进行。一是以项目全周期为线索重构监管分工,在立项论证,建设管理,运营绩效,移交退出等环节融入统一的监管逻辑,厘清每个环节的牵头部门及协同责任,避免监管空档;二是

加强财政, 发改及行业主管部门信息共享和联合审查机制建设, 实现财政承受能力, 项目绩效及公共服务目标闭环约束。多以制度化安排把社会资本方、金融机构与第三方机构整合到协同治理结构中, 增强监管外部约束力^[4]。

实践中, 部分城市探索了轨道交通与市政综合管廊 PPP 项目以财政部门为主导, 行业部门深度介入的联席监管机制, 对工程关键节点进行联合评估有效地规避建设期费用失控传递到运营期。这种协同监管并不是监管主体的简单叠加, 而是以职责重塑的方式来促进整体治理效率的提高, 从而为 PPP 项目的长期平稳运营提供制度支持。

(二) 引入动态调整与绩效导向机制

PPP 项目周期较长且不确定因素较多, 单一的静态规则很难满足项目运行环境的改变, 因此引入动态调整和绩效导向机制有其现实的必要性。其核心是监管的重心由事前约束向过程纠偏, 结果导向的转变。一是建立项目运行状态匹配动态评估机制, 经常滚动评估项目需求变化, 成本结构及财政负担等情况, 为项目监管决策奠定基础^[5]; 二是围绕公共服务绩效进行考核体系重构, 在长期考核中融入服务质量, 可持续性 & 公众满意度等指标, 以免绩效指标代之以财务目标。多以合同约定及监管规则等方式将绩效结果同支付安排, 运营条件等联系在一起, 从而形成真实, 有效地激励和制约。

以一些污水处理 PPP 项目为例, 引入动态水量评估、服务质量长期监测机制等手段, 监管部门可以及时发现预测偏差、调整监管重点、避免需求不足造成财政补贴的被动扩张。这种绩效导向型动态治理方式有利于引导社会资本方更关注长期公共价值而不是短期收益最大化。

(三) 强化信息披露与数字化监管支撑

信息不对称是影响 PPP 项目监管效果的关键制约因素, 加强信息披露和提高数字化监管能力是动态治理得以实现的重要依托。治理的着力点是提高信息透明度, 改进监管技术。一是健全覆盖全生命周期信息披露要求, 把项目成本、效益、绩效结果、重大调整事项等信息纳入常态化披露, 夯实监管和公众监督基础^[6]; 二是以数字化平台为支撑, 将项目数据进行集成, 做到建设进度, 运营绩效, 财政支出等信息实时追踪, 降低了监管对于事后物资的依赖性。应促进监管数据标准化并促进各部门、各项目数据的可比性与可用性。

在实践中, 部分地区已经对市政基础设施 PPP 项目引入了统一信息化监管平台对合同执行, 绩效考核以及财政支付等数据进行集中管理, 便于监管部门对异常波动进行及时发现。这种数字化手段在提升监管效率的同时, 为政策的长期评估与制度的完善奠定可靠的数据基础, 并有利于促进 PPP 项目治理从经验驱动走向数据驱动。

结束语

从全生命周期的角度考察基础设施 PPP 项目, 会发现监管缺失不是单一环节的错误, 是制度设计、治理结构和监管能力等因素综合影响的产物。立项阶段的风险评估不到位, 建设运营阶段的监管割裂及移交退出机制的乏力使得项目风险从时间维度积累, 最终转化成财政压力, 绩效偏离及公共信任的破坏。实践证明, 传统的静态的, 分段式的监管已经很难满足 PPP 项目的长时段演化特征。推动面向动态治理的监管转型有利于增强监管应对复杂工程操作的能力。通过加强全过程协同, 凸显绩效约束以及依靠数字化手段完善信息环境等措施, 可以在一定程度上减缓监管失灵。文章分析结果表明: 只有在 PPP 项目监管体系中植入全生命周期理念, 才有可能达到风险可控, 绩效可测和公共利益可持续等治理目的, 从而为 PPP 模式规范开展奠定制度基础。

[参考文献]

- [1] 伍少红. PPP 项目全生命周期财务管理优化[J]. 投资与合作, 2025, (09): 119-121.
- [2] 赵佳. PPP 模式投资项目全生命周期管理探析[J]. 建材发展导向, 2025, 23 (10): 40-42.
- [3] 宋灵依, 汤育圆, 张湛杭. 基于某生态环境类 PPP 项目全生命周期视角下的运营管理研究[J]. 中国市场, 2025, (04): 80-84.
- [4] 叶剑鸣, 蔡海鸥. 基于 COWA-灰色定权聚类的综合管廊 PPP 项目全生命周期绩效评价[J]. 黑龙江工程学院学报, 2024, 38 (04): 50-56+64.
- [5] 孙研. PPP 项目全生命周期财务风险及防范措施[J]. 销售与管理, 2024, (09): 66-68.
- [6] 张国宗, 范栩侨, 罗千买, 等. 大型医疗 PPP 建设项目全生命周期集成管理研究[J]. 会计之友, 2022, (13): 62-68.