

绿金视点

洞见

# 信息公开是良性发展的起点

陈湘静

编者按

从探索到实践,近年来PPP模式正在被不断规范和完善,各地的相关项目也在不断增加。在目前的PPP项目中,生态环保类项目占比很高,并且项目建成后的运营期非常长。因为,后期运营就变得更为重要。

全过程信息公开是对环保类PPP项目运营效果的有效监督方式,有利于环境质量的持续改善。今年年初,财政部出台《政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台信息公开管理暂行办法》,明确了信息公开的方式,进一步推动PPP市场公平竞争、规范发展。

中国环境报中国环保产业研究院近日举办了主题为“以信息公开推动PPP项目绩效提升”的二期绿金汇产业沙龙,探讨环保类PPP项目全过程信息公开机制的建立。

根据《政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台信息公开管理暂行办法》,项目从设计、招投标、到执行的全过程,应即时或适时公开的各类合同、报告、文件数量非常多,包含的条款、数据更是纷繁复杂。不要说普通公众,就是作为专业媒体记者,也不一定全都看得懂。

但我们为什么还是非常期待这项工作,从目前的财政部示范项目扩展到所有政府付费、居民缴费的PPP项目上呢?首先,在环保类PPP项目

中,大量的投资是要靠政府财政逐年支付的,而对于污水处理和垃圾焚烧等基础设施,居民直接付费更是占较大比重。花了钱的地方政府和公众,对项目的可行性、有效性,对投入的性价比等拥有知情权和监督权。信息公开是保障这一权利的重要渠道。

其次,“没有监管就没有效率的提升,没有服务和产品水平的提升。”对所有的公共项目都是如此。特别是投资日益巨大、系统性、复杂性不断提升的生态环保类PPP项目,各级政府更要

提升监管水平,尽到监管职责。但这是需要时间和过程的,需要机制的不断探索和完善。而公开和透明是实现有效监管的重要途径,甚至在某些方面被业界认为效果可以立竿见影。

从项目的可研、立项开始,直到建设和运营,PPP工作全过程的适度透明,不仅可以引入公众、媒体的监督,更是要发挥专业的力量、市场的力量参与监管。有业内人士就表示,信息公开一旦落到实处,率先感到压力的就是那些不具备专业水准、只

会套本照抄的PPP咨询机构。“文件一旦上网公开,有没有专业性、有没有疏漏,同行一眼便知。同理,参与项目的社会资本同样也要面临专业与否的评价。”

有句土话,是驴子是马,拉出来溜溜。因为信息公开的要求,PPP中各类市场主体需要走到聚光灯下,走进专业同行挑剔的目光中。那些公众甚至是地方政府都看不出来的“猫腻”,恐怕就不大能藏得住了。反过来,谁做得好,也是一目了然。所以,越是优秀的市场主体,越欢

迎科学合理的信息公开。当然,信息公开是双向的,可以帮助政府监管项目和社会投资人,同时也能帮助社会投资人和大众监督政府的活动。作为PPP模式中关键的角色,地方政府一样要接受盖子被掀开。是不是价格至上,是不是变相融资,有没有重视绩效和考核,尽没尽到监管责任,该政府做的工作有没有做到,也都要接受公众在内的社会监督。

以往的实践表明,保密是不正当不规范竞争的温床,而公开则是推动行业潜规则改变甚至变革的重要手段。与此同时,公开透明、多方监督,也能让PPP行业尽快实现经验的积累、教训的吸取,推进各项工作机制、标准规范等“行规”的形成,最终使得PPP能尽快实现向理性、良性发展的回归。相信这是各方都非常期望看到的。

相关报道

●环保类PPP项目打包时,要注意项目之间的关联性和经济性。不能为了做大而把所有项目都搭配进来,而应从投资回报的角度,把环保的一些纯公益性的项目与有收益性、社会资本积极性比较高的项目捆绑到一起。

◆本报记者崔煜晨

“现在,不少环保类PPP项目的边界范围并不清楚。”环境保护部环境规划院PPP中心主任逄元堂,在中国环境报中国环保产业研究院近日举办的二期绿金汇产业沙龙上表示,目前的环保类项目多从单体项目转变为综合整治类项目,本身边界难以划清;加之,PPP模式下,打包类项目越来越多,投资额越来越高,不同的项目开始往一个项目里捆绑,造成项目的边界范围涵盖的越来越大。

为什么近来PPP项目的盘子越来越大,项目扩大能否真正提升效率?



地方政府希望将很多产业聚集在一起,目前的环保类PPP项目包内容多、类型杂,越捆越大导致项目绩效机制难以确立

近年来,广受业界关注的环保类PPP项目也不再是单体项目,而是动辄十几亿元甚至几十亿元的综合整治类项目。比如,通州——北京城市副中心水环境治理8个项目总工程预算279.5亿元;海南海口6个水环境综合整治PPP项目,涉及海口市城区五个区31个水体的水环境综合整治,治理的总投资约37亿元。

参与海口项目的桑德国际有限公司副总裁董智明表示,近两年来,产业形态正在发生变化。不少地方的环保类PPP项目包越来越大,地方政府希望将很多产业聚集在一起,让一个企业综合完成,或者形成联合体负责。

从近年来“中央环保专项”的申请中,逄元堂已经发现了这一点。“这个设立于2004年的专项资金刚成立时每年只有两个多亿元的资金规模,但地方申报的积极性非常高。最开始的时候多是单体项目,比如某个造纸厂上个环保设施。

## 盘子越来越大,边界如何划清?

纠正思路上的偏差,项目打包要“肥瘦结合”

而现在多为综合整治类项目,比如围绕某个河道整治,全都打包在一起来做。”

据了解,现在的不少环保类PPP项目包内容多、类型杂,不光是环保,还包括城市园林景观、生态旅游甚至土地开发等各方面。“整体上来说,是拿一个生态环保的概念,打包了很多相关的东西。”逄元堂说。

董智明用田园综合体形容这类项目,就是把水、环境和农业、旅游、养老、健康产业包括房地产等行业综合起来。

在逄元堂看来,越来越大的项目包,让专家们感觉到在设定项目的付费机制、考核机制的时候很棘手。“很难有一个有效的手段或指标体系去考核这个项目未来绩效产生的情况,而且这么大的体量也不利于项目的实施。”他说。



打包项目应注重关联性,从投资回报的角度,“肥瘦结合”,通过反哺的方式把投资回报率拉高

根据目前的趋势,环保类PPP项目越捆越大,甚至有的地方政府想通过一个项目包解决当地综合环境问题。社会资本态度如何?

博天环境集团股份有限公司助理副总裁张伦梁表示,PPP项目的边界问题是社会资本所关注的,要及时去修正,有补充合同、



环境保护部环境规划院PPP中心主任逄元堂

环保类PPP项目的公益性、技术性、行业的复杂性和环境的开放性决定其更强调环境绩效,需要全过程信息公开



上海济邦投资咨询有限公司副总裁尉立浩

信息公开约束着咨询机构、政府和社会资本对未来的项目效果负责,提升项目水平



桑德国际有限公司副总裁董智明

公开的信息不仅包括项目末端信息,还应包括前端数据,数据的同步性和相关性都很重要



博天环境集团股份有限公司助理副总裁张伦梁

社会资本关注的PPP项目边界问题,要及时修正、补充

◆本报记者张蕊

“环保类PPP项目的信息公开不应只对项目本身运行阶段绩效方面的信息公开,而是要把一些地方政府行为,政府需要承担的责任信息也适时公开。”在日前由中国环境报中国环保产业研究院主办的二期绿金汇产业沙龙上,环境保护部环境规划院PPP中心主任逄元堂如是说。

针对现在总投资额上万亿元的环保类PPP项目,行业专家和企业代表们一致表示,除了涉及商业秘密等不适合公开的信息外,有必要推行PPP项目从项目准备到后期运营的全过程信息公开。此外还应完善信息公开机制,让政府、企业、咨询机构和公众都发挥好自身作用。

### 全过程公开势在必行

近两年来,环保类PPP项目吸引了不少社会资本的目光。截至去年10月,财政部全国PPP综合信息平台公布的环保类PPP项目已达2042个,投资额为1.44万亿元。然而,正当环保类项目如火如荼建设时,后续的运营和绩效问题也引发了业内关注。

“项目的公益性、较强的技术性和行业的复杂性,决定了环保类PPP项目更强调环境绩效,注重持续效果,因此更需要全过程的信息公开。”逄元堂表示。

记者了解到,目前PPP项目在绩效方面还存在不少问题。第一,很多项目在设计时就不以

环境质量改善为出发点。“环保类项目的最终目的应是改善环境质量,但是有些地方政府考虑更多的是如何融资。这样对于后期的项目绩效就容易放松要求。”逄元堂说。

第二,在PPP项目设立的过程中对绩效关注不大。即使是一些业内认为比较成熟的PPP项目,对于付费机制在内的绩效考核等要求也并不高,甚至绝大多数项目都没有这方面要求,项目后续绩效存在较大风险,政府和企业间较容易对实施效果出现推诿等的现象。

第三,在招投标过程中,不少政府方仍然看重价格,对技术等关注度不够,容易制约项目实

### 机制仍待完善

环保类PPP项目中,什么信息要公开?如何公开?这是业内和公众普遍关注的问题。今年年初,财政部出台《政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台信息公开管理暂行办法》,明确了信息公开的内容和方式。然而,在业内人士看来,其中适时公开和即时公开的要求还远远不够。

董智明认为,公开的信息不

仅要包括项目末端的信息,比如垃圾焚烧发电厂排放污染物、污水处理厂出水信息等,还要包括一些前端数据。因此,信息的公开要有完善的机制,否则容易误导公众,也会给企业造成不必要的麻烦。

“比如污水处理厂的出水数据多为指标性数据,相对简单。但是这些指标受前端进水指标等因素制约。如果只看到末端

### 责任不应只在企业

环保类PPP项目信息公开工作的责任方不只在企业。尉立浩表示,即时公开的难点主要在于项目公司的反馈速度以及政府和项目公司之间的沟通和衔接问题。“实际上现在大部分的项目政府都是参股的,政府如何与项目公司之间把即时信息公开设计一个比较完善的体制,或者采取某些约束性的手段,能够让项目公司自愿、自主、即时

公开,这是比较重要的。”同时,在信息公开过程中对政府行为的约束被视为重中之重。“政府更多是要引导整个社会、引导公众去更加全面地了解、解读信息。”

逄元堂认为,现在的环保类PPP项目还处于实施阶段,公开的信息基本是过程性文件。如果进入运营和效果关注阶段,从政府层面更多的是倾向于公开



信息公开约束着咨询机构、政府和社会资本对未来的项目效果负责,是促进项目水平提升的辅助手段之一

施的绩效。针对这些问题,业内人士认为,推进环保类PPP项目全过程信息公开,是政府、社会资本、公众的一致需求,同时也是提升项目绩效的有效手段。

桑德国际有限公司副总裁董智明表示,环保类PPP项目与公众息息相关,长期来看信息公开势在必行。尤其对于具有核心竞争力企业来说,应该积极主动进行信息公开的意愿。“对于政府来说,发挥其监督、监管作用,也需要实实在在的数据支撑。”可以说,企业、政府与公众对于公开信息和数据的需求是一致的。”

上海济邦投资咨询有限公司

司副总裁尉立浩认为,在项目前期,信息公开约束着咨询机构、政府和社会资本对未来的项目效果负责,是促进项目水平提升的辅助手段之一。

他表示,除了涉及企业商业秘密等信息不适合公开,信息完全透明公开既有必要,也有难度。同时,业内将越来越把信息公开聚焦在后期运营上。

“现在政府在PPP项目招投标中思路正在向优中选优转变,不再仅以低价为评判标准,而是转向企业资质、业绩、专业人员、资金实力和技术能力等方面。今后在运营期里,一些自愿做信息公开的企业,更能突出自身竞争力。”他说。

末端信息要有前端数据支撑,然后再细化到具体的信息;如果有信息一旦出现问题,可以马上进行自我调节、自我修正

即时公开考验项目公司的反馈速度以及政府和项目公司之间的沟通和衔接;对政府行为的约束是关键

于政府行为的约束。通过这种方式加强政府、公众对于社会资本的监管和监督。

“但从为了把项目做得更好的角度来看,不应该只公开项目运行的绩效方面信息,还应适时公开政府的行为、责任。”他说。

逄元堂同时表示,更多的项目是通过信息公开的手段来形成对社会资本和政府行为的约束,这个重点应该在后者——对

“在整个PPP项目实施过程中,对政府应该履行的责任到底应该怎样把控?比如社会资本让项目运行良好,但政府资金支付不到位或者其他方面的问题,这恰恰需要通过后续的中期评估、后期一些信息的公开,以及通过公众来监督,来让政府负责,确保项目的实施。”逄元堂说。