

论公众参与 PPP 项目的制度激励¹

吴 勇

（湘潭大学，湖南 湘潭 411105）

【摘 要】：PPP 是指公共部门和私营投资主体通过合作的方式，为公众更好地提供公共服务和产品的综合运营模式，其出发点为公众需求，落脚点为公共利益。社会公众有必要参与项目全生命周期。首先，理论层面，公众作为公共利益的载体，有权对项目全生命周期进行监督；其次，法规政策层面，我国 PPP 相关法规政策中明确规定社会公众应当参与到项目中来；再次，实践层面，公众参与能有效预防“伪 PPP 项目”产生。但从长株潭地区的实践经验来看，公众在参与项目监督与决策的过程中，却面临信息不公开和参与渠道不畅通的阻碍。为促进公众参与，应当建立激励制度，从政府方、社会资本方、社会公众本身和第三方非营利组织四个方面着手，激励各方积极促进公众参与，实现互利共赢。

【关键词】：PPP 模式；公众参与；信息公开；制度激励

【中图分类号】：C93 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1004-3160（2018）01-0123-10

PPP 是指公共部门和私营投资主体通过合作的方式，实现为公众更好地提供公共服务和产品目的的综合运营模式，包括建设-经营-移交（BOT），设计-建造-融资-经营（DBFO）、私营主动融资（PFI）等多种方式。2016 年 6 月份，发改委和联合国欧洲经济委员会共同签署了关于推动以人为本和可持续发展为目标的 PPP 项目发展的相关文件，明确指出 PPP 模式推动的目的不是地方融资，不是政府政绩需要，而是更好地为公众提供公共物品，更好地推动经济和社会的发展。PPP 项目的根本出发点是公众需求，落脚点为公共利益。公众作为公共需求的来源，公共利益的载体，公共产品和服务的消费者，有权对关乎自己切身利益的公共服务和产品的全过程进行监督，并参与决策，只有积极参与、有效参与，才能促进 PPP 项目的良好运行，预防“伪 PPP 项目”的产生，从而达到实现公共利益最终目的。

一、PPP 项目公众参与的必要性

（一）PPP 项目公众参与的理论基础

首先，公众参与 PPP 项目体现了社会共治理念。国家治理现代化的核心特质在于“多元共治”。PPP 是政府、市场、社会分工合作提供公共服务的新模式，其核心是共治，是公共治理或国家治理在公共服务领域的具体体现。^[1]实现共治，需要将群众路线与现代治理相融合。基于共治理念，提供公共服务不再是政府的责任，共治的内涵是多元主体基于命运共同体和社会共同体的理念进行共同治理。公众是社会最庞大、最重要的组成部分，有权共同参与社会治理。PPP 模式下的共治实际上是指政府、社会资本、社会公众等多元主体的参与下，充分发挥各自优势，实现资源的优化配置和对项目全生命周期的有效监管，最终形成一种契合于项目的长期伙伴关系，共同为社会公众更好地提供公共物品。其次，公众参与 PPP 项目是实践共享发展理念的基本

¹【收稿日期】：2017-8-20

【基金项目】：国家社科基金项目“环境风险项目的社会信任机制研究”（项目编号：16BFX142）

【作者简介】：吴 勇，男，湖南慈利人，湘潭大学法学院教授、博士生导师，法治湖南建设与区域社会治理协同创新中心研究员，主要研究方向：经济法。（硕士生王聪承担了部分资料收集）

要求。2015 年，党的十八届五中全会在制定“十三五”规划建议时提出，“共享是中国特色社会主义的本质要求”，要“坚持共享发展，……实现全体人民共同迈入全面小康社会”。共享发展是“十三五”时期我国经济社会发展的基本理念，指全体社会成员共同享有发展机会与发展成果，共担发展责任，具有平衡性、包容性、可持续性，要求多元主体共同参与，协调配合，促进各方实现互利共赢。社会公众具有公共物品消费者和监督者的双重身份，只有参与 PPP 项目生命周期中，才能体现共享发展理念的平衡性与包容性，实现共享发展理念的可持续性。PPP 项目目的是为公众更好地提供公共物品，没有公众参与的项目不是真正的 PPP 项目。因此，依据社会共治理念与共享发展理念的基本要求，社会公众有权参与 PPP 项目全生命周期，对项目的识别、准备、采购、执行、移交等过程进行监督，共享 PPP 项目产生的社会效益。

（二）PPP 项目公众参与的法规政策基础

在 PPP 推广的过程中，国务院、发改委和财政部等各部门出台了一系列法规文件保障 PPP 模式的有效运行，包括《基础设施和公用事业特许经营管理办法》《政府和社会资本合作模式操作指南》《PPP 项目合同指南》等，这些法规政策文件都或多或少涉及到了公众参与。具体而言，对公众参与的规定有以下几个特点：第一，规定政府、社会资本或项目公司应依法公开披露项目信息，保障公众知情权。例如在项目识别阶段应当公开物有所值评价报告、财政承受能力论证主要考虑因素及指标；项目准备阶段应当公开项目实施方案、项目实施方案审核结果；项目采购阶段应当公开资格预审文件、资格预审公告、评审报告、资格预审结果公告、采购文件、采购公告、采购结果公告、合同文本；项目执行阶段应公开项目进展情况、项目中期评估报告；项目移交阶段应公开绩效评价结果等。第二，要建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系。对项目绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价。第三，要充分发挥 PPP 综合信息平台的作用，以方便公众获取项目相关信息。

（三）PPP 项目公众参与的实践基础

随着 PPP 浪潮在我国的推进，该融资模式也逐渐暴露出一些问题，其中“伪 PPP 项目”的产生与增长便是一种典型形式。当前，全国 PPP 项目建设规模庞大，但在未经财政部示范和国家发改委推介的 PPP 项目中，有相当多的部分未达到财政部对 PPP 模式的要求，出现大量的“伪 PPP 项目”，包括保底承诺、到期回购、明股实贷、变相融资等形式。“伪 PPP 项目”表面上包装为政府方和社会资本方合作，立项的目的却多出地方政府的融资饥渴、化解地方债务危机、政府冲动投资等。未对项目进行准确的可行性研究就确定某项公共物品的提供采用 PPP 模式，未经过严格的物有所值评估与财政承受能力论证就盲目采购社会资本，将现存的政府采购服务类项目包装成 PPP 项目，签订 PPP 项目合同时通过保底承诺、到期回购等方式保证社会资本的收益，使得项目的风险承担主体向政府方偏移。如此种种，使得 PPP 模式维护公共利益的目的难以实现，究其原因，最根本的就是社会监督缺失、公众参与不足。物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、项目实施方案、项目合同、采购文件等项目重要信息不公开以及公众参与渠道的不通畅使得社会公众无法对项目全生命周期进行有效监督，导致项目的运作程序完全操纵在政府方和社会资本的手中，违反法定程序的现象滋生，公众却难以及时发现并判断项目的真伪性。若每个 PPP 项目的各个环节都有良好的公众参与，便能够把不符合法定要求与程序的项目剔除，防止项目危害公共利益。因而，公众参与能够促进项目公开透明运作，能够有效避免实践中“伪 PPP 项目”的产生。

二、影响公众参与效果的因素

影响公众参与效果的因素有两个：第一，项目信息的透明度。在特定利益主体和公众参与项目建设运行的过程中，参与者对信息的拥有和控制，是有效而富有意义的参与活动的基础。参与者对特定利益的认知能力、参与过程的学习能力、根据目标而选择手段的行动能力、以及参与者根据利益诉求而进行有效组织化的能力，在很大程度上都依赖于参与者对信息的拥有和控制。^[2]只有具备充分的信息支撑，公众才能科学参与、有效参与。第二，公众参与渠道通畅度。参与渠道是公众参与的重要保障，只有参与渠道广阔，公众才能充分参与、持久参与。根据参与渠道不同可以将公众参与分为三种类型，一是由政府主导的自上而下的公众参与，二是由公众发挥自身主动性自下而上的参与，三是第三方组织机构引导下的公众参与。从项目信息的透

明度和公众参与渠道通畅度两个维度对 PPP 项目中公众参与的问题进行梳理分析，能够清晰认识我国 PPP 项目公众参与存在的问题。

（一）项目信息的透明度

项目信息的透明度是 PPP 项目公众有效参与的基础，其评价标准应从内容和质量两个维度进行系统构建。

第一，内容标准主要规定政府应当公开哪些具体的项目信息内容，以便社会公众充分知情和有效监督。PPP 内容标准主要指相关 PPP 制度信息的公开透明和 PPP 项目周期运行信息的公开透明。PPP 项目制度信息包括法规文件信息和组织机构信息，PPP 项目周期运行信息包括项目识别阶段的物有所值评价报告、财政承受能力论证主要考虑因素及指标，项目准备阶段的项目实施方案、项目实施方案审核结果，项目采购阶段的资格预审文件、资格预审公告、评审报告、资格预审结果公告、采购文件、采购公告、采购结果公告、合同文本，项目执行阶段的项目进展情况、项目中期评估报告，项目移交阶段的绩效评价结果等。

第二，质量标准主要回答相关项目信息内容应公开到何种程度，何种方式才能让社会公众充分知情。PPP 项目信息透明度的质量标准主要有三个递进质量指标：PPP 项目信息的可获得性、完整性和及时性。其中可获得性指社会公众依据相关渠道和程序可获取所需的 PPP 项目信息，通常作为项目信息透明度的核心标准。完整性是对公众所获得绩效信息内容的信息要素齐备性和信息量充分的评价。每项项目信息必须通过信息载体及数据和文字传达沟通内容，以实现有效信息沟通，这要求绩效信息的载体文本完整，信息要素齐备和信息量充分，以便于公众全面和纵深理解政府项目管理运行情况。完整的项目信息可以提高项目信息的可分析性、可理解性和说服力，是有效沟通的前提。及时性提供项目信息透明度在时间维度的质量标准。项目信息公开的及时性，强调项目信息生产和公开的时间间隔要尽量短，及时反映和传递项目管理运行的动态过程。及时公开项目信息有助于公众实时监督项目运行状况，并及时参与项目管理活动。内容标准可以看成是为实现 PPP 项目管理运行全过程透明而列出项目信息公开的内容清单；而质量标准则是每项项目信息内容公开透明的刻度尺。^[3]

（二）公众参与渠道的通畅度

公众参与渠道是影响公众参与效果的关键性因素，评价 PPP 项目中的公众参与渠道主要从广度和深度两个维度进行考察。

公众参与渠道的广度是指参与渠道的种类是否多元。按照参与渠道的不同可以将公众参与分为三种模式：一是由政府主导的自上而下的参与模式，包括听证会、座谈会、调研、走访、民意调查等多种形式，该模式从政府角度出发，能够让决策者直接面对广大群众，有利于更好地了解公众需求，做出科学决策；二是由社会公众自发的自下而上的参与模式，包括信访、写信、发送电子邮件等，该模式从公众自身角度出发，可以让公众无顾忌地向政府反映自身的需求与建议，监督政府行为；三是由第三方非营利组织引导的公众参与模式。第三方参与是指公众在具备专业知识的第三方的引导下科学、有效参与 PPP 项目的参与模式。该模式下，第三方非营利组织以中立的身份，作为连接政府和公众的“桥梁”，有利于获得公众和政府双方的信任，在有效提升公众参与能力的同时，能更好地实现公众与政府之间的沟通。三种模式互相补充，共同推进社会公众参与 PPP 项目全生命周期。

公众参与渠道的深度是指参与方式有利于社会公众对 PPP 项目进行充分监督并实现有效决策，即参与渠道的有效性。评价某种参与渠道是否能够真正促进公众参与的实现应从规范和实践层面进行深入分析。规范层面主要考察在现有多种公众参与渠道的基础上，各参与渠道是否从参与主体、参与内容、参与程序、效力与救济等方面进行规范，实践层面主要考察现有规范在实践运用过程中是否能够真正的实现公众参与的目的。以召开听证会的形式组织公众参与为例，规范层面，对于重大事项的决策，应当采用听证会的形式听取社会公众的意见，该渠道方便公众直接针对某项决策集中表明意见，一定程度上有利于科学决策目标的实现，但是实践中，往往由于具体配套程序和责任机制的缺失，参会人员的选择权仍掌握在政府手中，导致听证会形式化，实践效果不佳。因此，上述参与渠道能否真正的有利于公众对 PPP 项目的监督与决策目标的实现是需要评估的重要方

面。

三、PPP 模式下公众参与存在的问题——以湖南长株潭地区为考察对象

湖南省经济发展状况处于全国中游水平，截止 2016 年 7 月份，湖南省 PPP 项目总共 260 个，入库项目金额约为 4500 亿元，在全国 34 个省份中，湖南省 PPP 项目个数排第 12 名，其中长株潭地区 PPP 项目较为集中。以长株潭地区的 PPP 项目为考察对象，能够反映湖南省 PPP 项目公众参与的现状，一定程度上也能反映出我国 PPP 项目公众参与过程中存在的一些突出问题。长株潭地区现有 56 个 PPP 项目，占整个湖南省项目的 21.5%，其中，有财政部示范项目 6 个，省级示范项目 24 个，市级示范项目 6 个。这 56 个项目中，处于识别阶段的有 11 个项目，准备阶段的项目有 18 个，13 个处于采购阶段，14 个处于执行阶段。通过大量的信息检索、访谈发现，长株潭地区公众参与在信息透明度和参与渠道畅通度方面都存在较大问题。

（一）信息公开透明度不够——公众参与前提缺失

1. 制度信息中，法规政策信息公开度相对较高，组织信息公开度参差不齐

从实践来看，长株潭地区在法规政策信息公开方面做得较好，但在组织信息公开方面程度不一。在法规政策信息公开方面，长沙市发布《长沙市关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》、长沙市人民政府关于印发《政府购买公共服务暂行办法》的通知等 8 个文件，株洲市发布《株洲市人民政府关于推进政府购买服务工作的实施意见》《株洲市人民政府关于鼓励和支持民间资本参与公共领域投资的实施意见》等 6 个文件，湘潭市发布《湘潭市人民政府关于推进政府购买服务工作的实施意见》、关于印发《湘潭市政府与社会资本合作（PPP）工作方案》的通知等 8 个文件。政策文件信息公开较为及时且信息完整。在组织信息方面，湘潭市设立政府和社会资本决策委员会，负责对全市 PPP 工作进行指导、组织和协调，对 PPP 模式推广运用和项目实施实行统一领导，并通过文件对委员会的组成进行了公示，委员会下设政府和社会资本合作中心，负责全市政府和社会资本合作的日常工作，组织信息公开较为全面。株洲市财政局牵头设立 PPP 工作中心，具体负责市本级实施 PPP 模式的政策设计、信息统计、项目储备、融资支持、宣传培训等日常工作，但是未公开机构组成及运行情况。长沙市 PPP 项目由政府授权行业主管部门牵头，沟通其他相关部门，没有专门的组织机构，也未见公布相关信息。

2. 项目运行周期信息中，项目采购公告与采购结果公告公开度较高，项目其他重要信息公开度较低

依据《PPP 物有所值评价指引》和《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的相关规定，政府方、社会资本方应当在项目识别阶段公开物有所值评价报告、财政承受能力论证主要考虑因素及指标。长株潭地区 56 个项目中完成识别阶段的项目有 45 个，但是，没有任何一个项目对物有所值评价报告、财政承受能力论证主要考虑因素及指标进行公开。物有所值评估和财政承受能力论证是识别一个项目是否可以采用 PPP 模式的基本判断标准，如果未按照法定程序进行项目识别，会导致项目“落地难”和“伪 PPP 项目”的产生。根据《政府和社会资本合作模式操作指南》《财政部发展改革委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》等文件的相关规定，项目准备阶段应公开项目实施方案、项目实施方案审核结果。项目实施方案包括可行性分析、投资回报、提供公共物品的标准等基本经济技术指标等内容，可以促进公众对 PPP 项目形成整体认知。长株潭地区完成准备阶段的项目有 27 个，项目实施方案“零公开”，仅有 2 个项目对项目实施方案审核结果进行公开。项目采购阶段应当公开的信息有资格预审文件、资格预审公告、评审报告、资格预审结果公告、采购文件、采购公告、采购结果公告、合同文本。采购阶段项目信息的公开有助于保障公平竞争的市场秩序的形成，防止地方政府内定社会资本方。长株潭地区完成采购阶段的项目有 14 个，除采购公告和采购结果公告公开度较高外，其他项目信息公开度均较低。项目执行阶段应公开的信息有项目进展情况、项目中期评估报告。项目进展情况与中期报告的公开有利于公众进一步了解项目的实施情况，从而结合自身利益对项目进行综合考量。长株潭地区有 14 个项目正处于项目执行阶段，长沙市项目进展情况公开较好，株洲市、湘潭市相对较差，项目中期评估报告“零公开”。项目移交阶段应公开的信息有绩效评价结果，它有利于社会公众对项目整体的绩效产生认知，并结合项目方案、合同文本等对项目进行整体评价。长株潭地区尚未有项目进入移交阶段。

3. 部分 PPP 项目“信息零公开”

推广 PPP 至今，我国通过大量的法规文件来规定 PPP 项目的信息披露，足以见得信息对于公众的可获得性在 PPP 项目推进过程中的重要地位。长株潭地区 56 个项目中，有 6 个项目信息在政府门户网站和其他相关网站上完全搜集不到，其中株洲市占 4 个项目，1 个处于项目识别阶段，为市政工程类项目中的排水类项目，3 个处于项目准备阶段，轨道交通项目、污水处理项目、供水项目各 1 个；湘潭市占 2 个项目，都处于项目执行阶段，分别为污水处理类项目和教育类项目。就长株潭地区所有 PPP 项目而言，信息“零公开”的项目占 11.3%，比例较大，尤其是株洲市和湘潭市，未公开项目分别占本市项目的 28.6%、12.5%。就具体 PPP 项目而言，这些未进行信息公开的项目中，市政工程类项目有 5 个，教育类项目有 1 个。每个 PPP 项目的受众数量巨大，每个项目都关乎公众基本利益，在网络如此发达的现代社会信息“零公开”不仅使得公众无法通过便捷的渠道知悉关乎自己切身利益的项目情况，而且会增加项目信息获取的成本，从而导致公众参与动力降低，违背了 PPP 项目的设计理念，难以实现更好地为公众提供公共服务的目的。

4. 不同地区信息公开度不一

长沙市有 PPP 项目 25 个，株洲市有 PPP 项目 15 个，湘潭市有 PPP 项目 16 个，从项目信息公开度看，长沙市 PPP 项目在资格预审公告、采购公告、采购结果公告、项目进展情况方面公开度相对较高，同时，长沙市不存在信息“零公开”的项目。另外，从门户网站信息可获得情况看，长沙市 PPP 项目信息在门户网站的可获得性远远超出湘潭市和株洲市。由于 PPP 项目多为政府方发起，因此政府门户网站是社会公众查阅项目信息的首选渠道，长株潭地区地方政府网站中都没有设置 PPP 专栏，长沙市的 PPP 项目所公开的信息都可以从门户网站上查询到，而株洲市、湘潭市在门户网站能够查询到的信息相对较少，其中采购公告、采购结果公告零星散落在中国招投标网、中国数控信息网、中国采招网等网站，公众获取项目信息相对困难。

（二）渠道不通畅——公众参与效果不佳

1. 政府主导型公众参与不足

PPP 项目中，政府组织公众参与主要通过项目调研、听证会、座谈会、访谈、宣传等渠道进行。大多数项目主要通过听证会的形式来听取公众意见。但政府方往往认为普通的公众由于不了解专业知识和相关项目基本情况，即使参与到听证程序中，也无法科学的判断，因此，利害关系人如何定性、范围多大、全凭政府或者决策者掌握。这种情况下，公众参与往往以“公众代表”形式参与，而参加听证会的“听证代表”是否能够真正代表公众的意见是听证过程中面临的一个难题。同时，部分项目公众参与不是对重大行政决策事项全过程的参与，而往往是细枝末节、某个环节的讨论，对重大行政决策不构成实质性影响。当然，也有个别项目做的较好，如在湘潭县第二污水处理厂项目中，天易示范区组织易俗河镇京竹村、樟树村的四十位村民代表前往湖南先导洋湖再生水有限公司实地考察，以消除公众顾虑、赢得公众对项目的支持。^[4]在政府主导型公众参与普遍效果不好的情况下，这些政府组织公众参与的做法值得借鉴。

2. 公众自发型参与受到限制

公众自发型参与受到多种因素的限制，其中包括：第一，信息不足，参与基础缺失。项目信息的公开透明是公众参与的前提，只有知情权得到充分保证，公众才会主动参与管理监督。^[5]第二，专业知识缺失，参与能力受限。PPP 项目涉及行业众多，专业性较强，例如涉及片区规划与开发、物有所值评估与财政承受能力论证、基础设施建设与运营、公众需求的测试与回报机制的确定等，一般社会公众受基础理论、公共管理知识不足的限制，无法科学、有效参与项目识别、准备、采购、执行及移交过程；第三，对政府部门缺乏信任，参与动力不足。政府出于对经济利益的追求以及在维稳思维下对社会稳定的追求，使得政府容易忽略了其作为公共利益代言人的身份。当公众利益无法得到满足时，少部分公众会寻求救济，但出于地方政府低效率加之自身经济条件的限制，往往无功而返，这便削减了公众对政府的信任。政府是公众参与的主导者，对政府信任的缺失导致公

众对参与决策或监督失去信心，从而失去参与动力。

3. 第三方非营利组织主导下的公众参与缺乏

通过调查发现，长株潭地区项目主要的公众参与渠道为政府主导型，公众自发型参与相对较少，第三方非营利组织主导下的公众参与几乎没有。在政府意识中，认为公众缺乏专业知识与技能，无法科学参与决策过程，居民的利益诉求大部分为“私利”，作为代表公共利益的政府有权拒绝居民过高的私利要求。而在公众意识中，政府是管理者，服从是个体的本性，当地方政府决策不利于保障公共利益实现时，一般公众由于无力改变现状，逐渐滋生对政府部门的不信任，潜在的矛盾逐渐累积，造成了双方难以实现有效沟通。第三方非营利组织机构的介入能够发挥协同作用，以公共利益为根本出发点，有利于缓解公众与政府之间的矛盾，赢得公众信任，引导公众科学参与、有效参与。但目前的情况是第三方非营利组织主导的公众参与无论是在决策层面还是实践层面，都缺乏重视。

四、促进 PPP 项目公众参与的制度激励措施

PPP 项目公共服务的机制应当体现社会事务共治的需求，通过激励制度的设计搭建一个公开透明、公众参与、渠道多元的公共服务平台。激励的目的就是把政府、社会资本方、第三方等个体行为产生的外部性内部化，通过规则的强制，迫使产生外部性的个体将社会成本和社会收益转化为个体成本和个体收益，使得行为主体对自己的行为承担完全责任，从而通过个体最优选择实现社会最优。^[6]从目前长株潭地区的公众参与情况来看，应当分别从政府方、社会资本方、社会公众和第三方非营利组织四个层面进行制度激励，引导各方推进公众参与。

（一）对政府方的激励制度设计

PPP 项目的目的在于为社会公众更好地提供公共服务和产品，政府方作为公共利益的代言人，PPP 项目的提供者，应当依法披露项目相关信息，组织公众参与，及时了解处理、协调项目利益主体之间的需求。为促进上述目标的实现，首先，应加大 PPP 项目信息公开力度。县级以上政府应当设立 PPP 项目中心，负责本地区项目的开展，并通过建设 PPP 项目信息平台依法披露项目信息，充分利用微博、微信等公众平台，发展便民利民的信息获取渠道。其次，将公众参与情况纳入绩效考核评价标准。地方政府应委托第三方机构对公众参与情况进行评估并对评估结果予以公开，将公众参与情况作为政府当期绩效考核的标准，激励政府推动公众参与。再次，完善政府责任制。十八届四中全会提出，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。应当健全项目决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为项目过程中重大决策法定程序，通过地方性法规对公众参与的内容和程序进行明确并设立法律责任，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。最后，将 PPP 项目公众满意度作为项目定级的标准，通过财政利益导向促使政府方推进公众参与。

（二）对社会资本方的激励制度设计

PPP 项目中，由私营投资主体与政府方合作成立项目公司，负责项目全生命周期的运行，一般情况下，政府方的股份会控制在 50% 以内。私营投资主体作为大股东，是项目信息的重要生产者和发布者，是项目进程的主要决策方，掌握了项目的一手资料，对公众参与项目有重要影响。社会资本方的首要目的是营利，会尽其所能在项目生命周期中减少成本，增加收益，为了激励社会资本方促进公众参与，可将利润作为激励手段。首先，将项目公众参与情况作为项目公司绩效考核的标准，依据绩效考核的结果进行政府付费和可行性缺口补助。对项目不同阶段的公众满意度进行评估。公众满意度较高的项目，政府按合同约定支付费用和可行性缺口补贴，并视情况给予适当奖励，公众满意度较低的项目，应当责令项目公司采取系列措施达到规定满意度，若在做出努力后依然无法使公众满意，则应扣减政府所需支付款项或暂缓款项的拨付。其次，设计公众参与保证金制度。社会资本方缴纳公众参与保证金，公众参与较好，公众满意度较高的项目，保证金分阶段退还。公共利益的实现是 PPP 项目的核心目标，公众参与是实现公共利益的必经途径，公众参与保证金的设立，有助于激励社会资本严格履约，积极促进公众参与。

（三）对社会公众的激励制度设计

在参与文化方面，尽管我国公众参与发展迅速，但相当多的民众仍然缺乏权利意识和公共意识，在参与能力方面，公众的参与方式方法不尽合理，对相关政策法规不够了解，难以利用各方面的力量形成参与合力；在参与公共性方面，大多数公众对参与缺乏热情，积极的公众参与往往是由私人利益驱动的，参与者会为了私人利益随时退出或者破坏参与进程。^[7]PPP项目以公共利益的实现为根本目标，其中涉及错综复杂的利益关系，如果缺乏必要的信息支持，就很难准确界定、认知自己的利益，很难认知项目建设与运行对其利益的影响程度。从公众个体的角度看，必要的信息构成其认知和理解“自己利益”的基础，而特定的利益追求则是参与的主要动机。^[8]因此，对公众的制度激励措施应主要从信息的认知层面着手设计：首先，完善公众参与渠道。促进政府方和社会资本方信息公开的同时，以多元的方式增强社会公众对项目信息的了解，通过通俗易懂的方式促进公众对项目利弊的认知。其次，完善奖励制度。财政部下发的《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》提出进一步加大财政扶持力度，各级财政部门应当因地制宜、主动作为，探索财政资金撬动社会资金和金融资本参与PPP项目的有效方式，通过前期费用补助、以奖代补等手段，为项目规范实施营造良好的政策环境。公众参与项目监督是项目规范实施的前提。对公众参与过程中的表现优异者进行表彰，尤其是对项目进展过程提出关键性建议并被采纳的公众，予以嘉奖，能够有效鼓励公众积极参与、主动参与。

（四）对第三方非营利组织的激励制度设计

公众参与是实现各种利益充分表达、进而富有意义的交流以及协商妥协的制度过程，其合法化机制的核心是平等而理性的协商。但是由于种种原因，政府方与社会公众之间信任度偏低，双方平等协商的平台缺失。第三方非营利组织处于中立地位，其行为出发点为社会公共利益，不受政府单方利益或公众“私人利益”的影响，更易于取得“对立”双方的信任，能够起到沟通“桥梁”作用，一方面直接的提升了公众的参与能力，同时也给了公众一个如何参与的行为示范。第三方非营利组织在公众参与中发挥着重要的中介作用，以一种理性的态度，通过认真的调研和访谈，充分收集居民的意见、专家的观点，以便更好地与政府及相关部门进行沟通。广州市恩宁路街区改造项目中的公众参与便是一个成功的案例，改造项目启动之后，居民虽然通过多种方式要求与政府相关部门进行对话，但是均被拒绝或者回避。恩宁路学术关注组^②利用其多学科专业背景优势，积极介入到恩宁路改造规划的公众参与当中，一方面通过展览、座谈和交流会的形式宣传恩宁路历史和广州旧城的文化，引起公众对城区改造的重视；另一方面，获取公众需求并及时与政府方对话，并获得了较好的效果。但是第三方非营利组织机构在制度、资金、人员等方面受到诸多限制，难以充分发挥参与作用。因此，为激励更多的第三方非营利组织参与到PPP项目中，首先，应当明确第三方非营利组织的地位和作用。第三方非营利组织是介于政府利益与私人利益的中立性代表，有权参与到项目建设运营全生命周期的监督与决策过程中，辅助社会公众参与项目全生命周期，推动公共利益目标的实现；其次，明确第三方组织的参与途径与参与方式。应通过制定PPP的法规政策，确定第三方非营利组织参与PPP项目的主体资格、参与阶段和参与方式，构建起政府——第三方非营利组织——公众、政府——第三方非营利组织——企业、企业——第三方非营利组织——公众的协商体系。再次，设立专项基金对第三方非营利组织提供资金支持。对促进公众参与的第三方非营利组织提供政府补贴、对促进项目运行过程中表现出色的第三方非营利组织进行表彰，促进第三方参与PPP项目的积极性。最后，鼓励社会公众积极参与到第三方非营利组织中。我国人口众多，人才济济，鼓励社会公众从事志愿服务，尤其是具备专业知识的个人或团体，充实第三方的人力资源，推动普通公众通过专业的力量参与到决策过程中。

【参考文献】：

[1]刘尚希.以共治理念推进PPP立法[J].经济研究参考,2016(15):3-9.

[2]王锡锌.公众参与和行政过程:个理念和制度分析的框架[M].北京:中国民主法制出版社,2007:113.

^②①恩宁路学术关注组是恩宁路街区项目改造过程中的主要参与主体，以高校学生为主，包括建筑、规划、艺术、新闻和人类学等多元的专业背景，基于对广州旧城历史文化热情而形成的学术研究小组，其宗旨是为了旧城改造的多元参与和文化保育。

[3]卓越, 张春红. 政府绩效信息透明度的标准构建与体验式评价[J]. 中国行政管理, 2016 (7) : 19.

[4]张 缤. 消顾虑赢支持村民亲身感受项目现场[EB/OL]. (2016-11-02) [2017-08-15]

<http://www.hnkfq.com.cn/yqdt/t/6323.html>, 2016—11—2.

[5]贺亚萍, 苏时鹏. 水务 PPP 中的公众参与机制分析[J]. 福建农林大学学报: 哲学社会科学版, 2015 (6) : 59-64.

[6]张维迎. 信息、信任与法律[M]. 北京: 生活·读书·新知, 2006: 14.

[7]武小川. 论公众参与社会治理的法治化[D]. 武汉大学, 2014: 7.

[8]王锡辞. 公众参与和行政过程 个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 113.