

PPP为脱贫攻坚助力加油

张戈

消除贫困是人类共同使命，中国多年来扶贫力度之大、规模之广、影响之深，举世罕见。财政部门认真落实精准扶贫精准脱贫基本方略，完善政策体系，大力支持脱贫攻坚；各级PPP部门按照《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》的要求，推广和支持深度贫困地区和连片特困地区PPP项目。截至2018年第三季度，根据全国PPP综合信息平台数据，全国832个贫困县入库项目投资额约1.1万亿元，在“三区三州”等深度贫困地区涌现出一批发挥PPP体制机制作用，支持打好脱贫攻坚战的良好实践。

PPP 扶贫发挥的作用

（一）强化公共服务供给效率和实现路径创新

PPP为扶贫提供治理机制和效率工具。完善的大扶贫格局离不开政府、市场、社会与贫困人口之间的合作。贫困地区通过PPP项目引入先进的机制、资本、技术等进行全生命周期管理，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。如湖南省湘西州十八洞村全体村民与合作

社合作，通过花垣县国家级农业园区及紫霞湖景区交通建设PPP项目，流转1000亩“飞地”农业园进行农产品加工，既构建起外通内联的交通，又让闲置土地资源变PPP项目资产、贫困人口变股东，使2017年十八洞村村民每人增收1000元以上，并带动全县2094户、8608贫困人口有效脱贫并持续发展。

PPP模式有利于缓解贫困地区县级财政压力，满足贫困地区亟需的交通、水环境等公共服务需求，促进资源向贫困地区流动。如四川省凉山州雷波县境内“悬崖村”山高坡陡谷深，全县义务教育均衡发展资金需求大，通过教育均衡发展及学前教育基础设施PPP项目，新建3个幼儿园、小学和中学及配套设施9.2万平方米，改善山区教育设施，化解城区“大班额”难题。

加强政府部门间、政府和市场之间协同合作。PPP具有打破职能部门藩篱、引入市场竞争等功效，使多方合作问题以“项目一次办结”的方式联席解决。如凉山州为了弥补当地教育短板，通过宁南县教育均衡发展基础设施建设PPP项目实现了扶贫的多

方协同：多个行业部门以成立PPP小组形式分工协作；财政部门以把关物有所值、财政承受能力等形式推动项目提质增效和防范风险；社会资本以联合体形式进行2个民族小学1个民族中学和1个职业技术学校的改扩建和运营，整合当地义务教育、民族教育和贫困教育。

PPP使扶贫工作绩效显性化。PPP使政府的有效监测贯穿项目全生命周期，驱动和激励企业按绩效考核优化服务。如湖南省湘西州凤凰县智慧城市建设PPP项目将大数据平台、市民服务、智慧政务交通旅游教育等8项内容整体打包，不仅对项目全流程信息化管理，并为凤凰县22563户、91244人贫困人口设计扶贫绩效信息板块，带动贫困人口参与旅游开发和信息技术长期发展的产业链。

（二）有效处理扶贫的五对重要关系

一是为“扶贫”与“扶财政”之间提供良性发展路径。减贫是多维度的，扶贫工作不能仅以贫困地区的财政增长为衡量标准，也不能仅靠上级转移支付为“吃饭型财政”“输血”。PPP发挥积极作用，可盘活和统筹贫

困地区财力和存量资源，调动市场和社会力量形成长效综合的“造血”机制。

二是为“财政扶贫”和“金融扶贫”提供有效协同模式。金融扶贫与财政扶贫的显著差别在于金融资金逐利性相对较强，财政资金的公益性、风险承担能力相对较强。PPP以“有效的政府”引导“有力的市场”，以财政资金撬动金融和产业资本。

三是为“脱贫攻坚”和“乡村振兴”提供衔接过渡方法。PPP长期公共服务供给、“盈利但不暴利”、按效付费等特征有利于衔接脱贫攻坚和乡村振兴的政策目标。如湖南省湘西州凤凰县给排水PPP项目覆盖1个城区14个乡镇18个村落5个重要景区，加快了镇村自来水、污水处理基础设施建设，既满足当前对饮用水水质的要求，又有效改善当地水环境，为长期旅游开发打基础。

四是“地区发展”和“精准扶贫”提供耦合发展渠道。PPP扶贫工作既有基础设施的发展，又有对贫困人口精准帮扶，将地区发展和人口减贫结合到公共服务的组织化中。如湖南湘西州凤凰县全域旅游基础设施建设PPP项目包含农村旅游公路建设、湿地综合治理和特色小镇等内容，涉及5个乡镇37个村1642户6182贫困人口，通过生产就业精准帮扶到贫困人口，同时带动建设农村全域公路网络、改善农村人居环境。

五是“内生动力”和“外部帮扶”提供综合协调机制。PPP利益共享、风险分担等特征决定了外部帮扶不是运动式的，而以“活业”带“活人”促“活村”，激发当地内生动力。例如贵州省毕节市慕俄格古城文化旅游综合PPP项目评为财政部示范项目后，



从初期无人响应转变为顺利签约，为易地搬迁人口提供技能培训和实地就业，将外部帮扶寓于当地民族文化项目中。

PPP扶贫面临的问题

(一) 贫困地区资源禀赋相对稀缺，错失了要素驱动的发展机遇，公共服务缺口大。深度贫困地区致贫原因复杂，资本和劳动要素禀赋相对匮乏，价值链产业承接相对受限，加之贫困人口个体劣势，形成积贫积弱的恶性循环，导致贫困地区的公共服务缺口大、需求高。

(二) 贫困地区的资源、资本和资金之间转化利用的制度供给和模式应用相对滞后。贫困地区自然资源相对丰富，但闲置资源尚未形成可利用的资金财力，如土地资源在农村的利用和流转效率受限，水、森林、草原等面临自然资源有偿使用的实操问题。

(三) 贫困地区财力不足，更难引

入社会资本。贫困地区面临可安排财力不足和社会资本融资难、融资贵问题，财力不足使得PPP优势受限，越是需要PPP增信和缓解融资问题的贫困地区越是缺乏PPP项目。

(四) PPP长期发展机制和脱贫摘帽短期要求之间不匹配，项目安排面临长短期的时间均衡。贫困地区面临2020年限期脱贫任务和2020年后可持续发展需求，而PPP在2018—2020年多处于建设期，所以PPP在脱贫窗口期的收效与扶贫专项政策之间的匹配仍需加强。

总而言之，PPP支持扶贫应不忘初心、积极作为，紧紧围绕区域和人口脱贫目标，处理好政府和市场的关系、内力和外援的关系、保护和发展的关系、当前和长远的关系、国内和国际的关系，通过科学精准实施PPP项目服务于重点脱贫任务，支持打好脱贫攻坚战。■

(作者单位：财政部PPP中心)

责任编辑 廖朝明