

保持定力 规范发展 推动PPP行稳致远

财政部金融司司长 | 王毅

PPP在中国是一个新生事物。四年多时间，从数据看成绩斐然。已入库8000多个项目，计划投资额13万亿元，跟90万亿元GDP规模相比也不算小。从落地数看，签约项目7万亿元，开工建设3万亿元，再加上项目库以外的“漏网之鱼”，PPP市场远大于财政部的统计数据。当然，各方对PPP有一些不同想法、不同看法。有人认为需求巨大、市场广阔；也有人认为，PPP堆积地方政府隐性债务，简单地将PPP投资与地方隐性债务划等号，2018年以来，中央明确要对地方政府隐性债务问责追责，开始“打退堂鼓”。PPP到底该怎么干，值得大家共同思考。

从微观层次看，如何实现PPP项目可持续？

PPP项目本质上是一个投资项目，必须要遵循投资项目最基本的规则。正所谓做生意是要有本钱的，投资项目要求资本金自有，需要有合理的融资结构。把资本金加融资都认定为地方政府隐性债务，规模太大了。但如果资本金是债务性资金，项目全部投资都是融资，要求将PPP都视为地方政府隐性债务，恐怕也没有什么理由反驳。

干成项目的关键是项目自身要有收益，要有回报。地方政府承受能力有限，项目收益不能完全依赖政府。

目前入库项目中政府完全付费项目占38.5%，这个比例高不高不好判断。但要强调的是，如果太多项目靠政府付费，恐怕政府难以承受，最终无法履约。因此，要鼓励地方政府拿出切实可行的好项目来，鼓励社会资本开动脑筋、贡献智慧，挖掘项目本身的市场潜力，开发更多自身具有稳定现金流的项目。

PPP作为投资项目，也有自身的特点，就是长期运营。社会资本不能只搞建设，要负责项目运营，参与政府治理。项目运营不能只管一年两年，要实现全生命周期管理。干PPP是细水慢流，要着眼长远，参与长期可持续回报的项目，不能抱有“干一把就跑”的想法。

如此看来，要真正落实PPP的内涵，即Public Private Partnership，现实中Public很多，Private不太好找。有的地方政府融资平台当社会资本方，这是政府左手牵右手，不是PPP。有的项目全靠金融机构贷款，政府和社会资本方都不拿出真金白银来，这是银行对银行，也不是PPP。这些做法都不可持续，兔子尾巴长不了。

从中观层次看，如何落实好地方政府的主体责任？

PPP项目的责任主体在地方。绝大多数PPP项目由市、县级政府决策，地方政府负主体责任。中央部门不会

搞新的行政审批，新设门槛。没有一个部门承诺进了平台、项目库就是进了“保险箱”。财政部项目库是信息汇总和公开的平台，不会给任何项目“站台”，不能认为入库就万事大吉。如果以入库作为贷款条件，说明金融机构没有切实承担应尽责任，在给自己找免责理由。今后出现不良和风险，仍然要追究责任。

对地方政府10%的财政承受能力也要有个客观的认识。几年摸索下来，财政承受能力10%的红线是共识。8%是不是更好更谨慎？12%是不是能干得多一点？这不是爱因斯坦发现的精巧公式，没有人完全说得清楚，只是一个经验数值。但既然有共识，就要遵守。目前10%的分子、分母限定在一般公共预算。一些地方同志建议，将分母扩展到包括政府性基金预算、社保基金预算和国资预算在内的“四本预算”，目的是做大规模。但做大规模的方法，最简单的是直接提高比例，比如提高到20%。为什么不行，主要还是考虑财政承受能力。“四本预算”的钱各有各的用途，不少地方社保基金已经有缺口，用社保基金做分母显然不合适，土地转让收入也已经安排了很多项目。因此，要坚持10%的比例，坚持分子、分母都是一般公共预算。

10%是财政承受能力的红线，是政府承担PPP项目支出责任的“天花

做忠诚干净担当的新时代财政干部

广东省财政厅党组书记、厅长 | 戴运龙

党的十八大以来，习近平总书记对忠诚干净担当作出了一系列重要论述，系统回答了新时代党员干部为什么要忠诚干净担当、怎样做到忠诚干净担当等重大问题。从这些重要论述中，可以深刻领会践行忠诚干净担当的要求、方法，同时也能深刻感受蕴含其中质朴真挚的为民情怀、许党许国的担当精神。忠诚是为政之魂，干净是立身之本，担当是成事之要，三者之间相辅相成、有机统一，共同铸就着共产党人的精神风范，共同诠释

着党员干部的政治本色。财政是国家治理的基础和重要支柱，财政部门首先是政治机关，应坚持更高标准、更严要求，切实将忠诚干净担当体现在思想上、落实到行动中，做忠诚干净担当的新时代财政干部。

永葆对党忠诚的政治品格

对党忠诚是党员干部最基本的政治要求，也是党员干部应当具备的最重要的政治品格。作为一名共产党员，必须始终牢记入党誓词时的庄严

承诺，坚守对党忠诚。

用理想信念支撑忠诚。理想信念是共产党人的精神脊梁，是党员干部安身立命的根本。习近平总书记强调，马克思主义执政党不是因利益而结成的政党，而是以共同理想信念而组织起来的政党。共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，是保持对党团结统一的思想基础，是共产党人经受任何考验的精神支柱。财政干部要坚定对马克思主义的信仰、对社会主义和共产主义的信念，增强理想信

板”。2017年全国财政支出20万亿元，扣掉一些不干PPP的发达地区，按10%的比例计算，财政承受能力的上限还不到2万亿元。财政承受能力和投资额不是简单的一一对应的关系，财政承受能力的2万亿元并不意味着投资额是2万亿元。考虑到使用者付费和项目自身经营性收益，项目投资额比10%的财政承受能力要大得多。

从宏观层次看，如何构建行稳致远的长效机制？

首先还是需要认识上清晰，不能在经济热、防范债务风险的时候，把PPP视为洪水猛兽，把PPP项目当成堆积地方政府隐性债务风险的罪魁祸首；在经济下行有压力的时候，又把PPP当成拉动投资的工具。简言之，就

是不能打楔子，不能把PPP做成熨平经济周期的工具，要保持战略定力，咬定青山不放松，规范实施才能行稳致远。

PPP行稳致远的关键是回归本源。PPP本源是提高公共服务供给质量和效率，不是简单的融资工具。单纯讲融资，可以直接动员、号召金融机构上；单纯讲建设，可以直接要求中建、中铁等建筑企业上。PPP关键是引资引智参与政府治理，发挥“专业人干专业事”优势，改善公共服务。从本源看，PPP有广阔的发展前景和空间。

中央层面的重要职责是完善制度体系。目前财政部正在配合司法部抓紧推进PPP条例出台，各方面共识越来越多，可以预期这项工作会尽快往前推。条例出台之前，财政部将从厘清PPP项目政府支出责任与地方政府

隐性债务的边界、加强规范管理等方面出台实施意见，明确正负面清单，强化正面指引。

从国际PPP发展情况看，也值得我们反思和警惕。美国PPP发展时间长，但项目并不多。英国经验丰富，但2018年也暴露了卡莉莲公司破产的案子，公司参与的大量公共项目受到冲击。在和日本央行代表处会谈时，他们表示日本做PPP十几年似乎也不太成功。这些足以让我们反思，我国PPP之路该怎么往前走？现在中国经济发展阶段跟他们不同，投资需求巨大，人民群众对美好生活的向往更为迫切，在以习近平总书记为核心的党中央领导下，各级地方政府扑下身子、撸起袖子加油干，PPP市场也该更加广阔。□

责任编辑 廖朝明