

推动 PPP 工作再上新台阶

财政部副部长 | 史耀斌

在公共服务领域推广 PPP 模式，是党中央、国务院确定的一项重大改革任务，也是国务院督办的改革任务。2016 年以来，习近平总书记、李克强总理、张高丽副总理多次做出批示，要求各部门、各地区从全局出发，加强协调、完善机制，推动 PPP 改革发挥应有作用，取得更大成效。国务院常务会议明确由财政部牵头公共服务领域 PPP 工作，形成项目加快落地的发展态势。财政部党组高度重视，提出要进一步完善政策措施，多措并举，推动 PPP 加快、健康发展。

PPP 改革工作有序推进，取得积极成效

三年前，根据党的十八届三中全会精神要求，PPP 不仅仅是一种融资手段，承担起促进体制机制变革、提升执政能力的使命，成为一项牵动全局的重大改革举措。2013 年底以来，各级财政部门积极会同有关部门大力推进 PPP 改革，在继承、创新、完善的基础上，赋予 PPP 事业新的内涵、新的使命、新的力量，形成了合力推动的良好氛围，组建了保障有力的组织机构体系，建立了覆盖 PPP 项目全生命周期的制度体系，打造了三批示范项目，构建了激励相容的政策扶持体系，开创了 PPP 助力经济社会发展的新局面，PPP 的魅力日益展现，改革成效不断发挥，用实践证明中央英明决策和坚定不移深化改革的必然选择。

这三年，各级财政部门勇于担当、主动作为，开展了一系列工作。一是大力开展宣传培训。各级财政部门通过专题培训、主题论坛、官方网站、微信平台、媒体报道等多种方式，多形式、多层次、多角度地加强对 PPP 理念的宣传推广，使 PPP 在全国上下深入人心，逐步从“概念”走向了“实践”。二是建立健全

PPP 制度体系。牵头制订关于在公共服务领域推广 PPP 模式的指导意见，印发 PPP 项目财政管理暂行办法。会同有关部门印发在市政公用、水污染防治等领域推广 PPP 模式的实施意见。联合发改委出台关于进一步做好 PPP 有关工作的通知，着力加强部门协调配合。制定印发 PPP 模式操作指南、PPP 项目合同指南、物有所值评价指引和财政承受能力论证指引等一系列文件。地方各级财政部门也结合本地实际、因地制宜，出台了一系列制度规范和实施细则。三是以示范项目为引领，全力推动项目落地实施。连续 3 年推出三批共 745 个、计划总投资规模 1.95 万亿元的 PPP 示范项目，涉及几乎所有公共服务领域。同时，建立对示范项目的跟踪指导、对口联系、动态调整机制，持续对示范项目实行嵌入式、全流程管理，确保示范项目规范实施，真正成为经得起考验的“样板”和“标杆”。地方各级财政部门也积极行动，推出了本区域一大批拟实施的 PPP 项目，着力推动项目落地。四是切实加大扶持力度。积极探索财政资金撬动社会资本和金融资金参与 PPP 项目的有效方式，出台 PPP 项目“以奖代补”政策，安排资金 80 亿元对符合条件的新建示范项目和地方融资平台公司存量转型项目给予奖励。支持符合条件的 PPP 项目申请保障性安居工程贷款贴息等政策支持。以海绵城市和综合管廊建设两项试点工作为载体，对采用 PPP 模式的地区增加中央财政补助资金。地方各级财政部门边推进、边创新，摸索出很多新办法、新措施，包括设立基金、出台奖补政策等。五是夯实信息基础建设。搭建了集项目管理、数据分析和信息共享为一体的全国 PPP 综合信息平台，实现项目全生命周期内的全功能动态监

管。在地方各级财政部门的大力支持下，目前已实现信息平台入库项目基本信息全部对外发布。研究制定全国PPP咨询机构库和专家库管理办法，动态公开具有PPP咨询服务能力和经验的机构，推动PPP咨询市场良性竞争。

2016年以来，重点围绕推动立法、项目落地和引导支持等方面，做了大量工作。第一，在推动立法方面，在对国际立法经验及国内实践深入研究基础上，起草了立法草稿，并向相关方面充分阐述观点，目前正在按照国务院要求，积极配合法制办制定PPP条例。第二，在项目落地方面，联合20个部门，在地方上报的1174个项目中评选出516个第三批示范项目，全面提升第三批示范项目的行业引领、区域带动和创新示范效应，实现了从财政部示范到全国示范的升级。从实际情况看，示范项目整体进展良好，落地速度不断加快。截至2016年8月末，第一批、第二批示范项目落地率分别为76%和52%。在示范项目的带动下，各地有更多的PPP项目落地。截至2016年10月末，财政部PPP综合信息平台入库项目10685个，总投资12.7万亿元。其中进入执行阶段的项目1014个，总投资1.72万亿元，落地率26.8%。其中，仅6—10月就新增落地项目395个、新增项目总投资6600亿元，项目落地速度明显加快。第三，在引导支持方面，重点推动PPP基金设立运转。为了提高PPP项目的融资可获得性，财政部会同有关金融机构，出资设立了1800亿元的PPP融资引导基金，推动更多PPP项目实施。目前，基金公司抓紧开展项目投资，累计签约金额已达到517亿元。总的来看，2016年PPP各项工作稳步推进，卓有成效，各方对推广PPP的反应日益热烈，PPP项目迎来了“落地年”，一些开始运营的PPP项目显现了较好的经济效益和社会效应，可以说，PPP改革已呈现出政府、企业、公众三方共赢的良好局面。

当前亟待解决的“瓶颈”问题和挑战

(一)部分地方观念转变不到位。科学的理念是推进改革的基础，对理念学得不深不透，就很容易在实践中走弯路、犯错误。一是片面追求投资和GDP增长，不加区分地扩大、泛化PPP模式的使用范围，甚至将一些纯商业化项目硬套PPP模式，并对社会资本承诺过高的回报率，这不符合社会资本合理盈利而不暴利的要求，会损害公共利益。二是将PPP模式简单理解为融资手段，且程序复杂、管理要求高，认

为不如财政直接投入或银行贷款等传统融资方式简单，采用PPP模式的主动性不强。三是个别政府通过设置高额保证金、注册资本、银行存款等条件，制造“隐性门槛”，规避采购环节的竞争，难以实现“物有所值”。

(二)改革发展不平衡。一是行业发展不平衡。不同部门积极性有差别，面临的难度也不相同。已经出台具体实施意见的行业，改革进展相对较快，但行业主管部门尚未行动或者行动较慢的领域，改革进展则相对缓慢。二是地区发展不平衡。从项目库情况看，中西部地区进展较快，PPP项目数量较多，截至2016年10月末，数量位居前五的省份除山东外，全部是中西部省份。从前期调研情况看，有些省份内部的改革进度也不平衡，认识到位、思路清晰的市县工作推进快，制度体系、工作机制、项目落地都有积极进展，观念陈旧、领导不够重视的地方仍然需要上级推着走。

(三)民营资本参与率不高。引导民营资本参与提供公共服务，是PPP改革工作的主要任务之一。李克强总理多次强调，要把PPP作为拉动民间投资的一种重要方式。从实际进展看，目前民营资本参与PPP的积极性并不高。一是部分地方在观念上有误区。一些地方不愿意和民营资本打交道，认为不可控、风险高，加上项目操作复杂、技术要求高，和民营资本合作会面临较大的审计、舆论压力，如果民营资本收益高了，容易引发国有资产流失、政府监管不力、利益输送等质疑。二是对民营资本的权益保障不足，主要是法律保障不足的问题。PPP项目合作期比较长，民营资本担心合同无法正常履行，如果政府方违约，缺乏有效渠道维护自身的合法权益。三是民营资本自身能力有待培育。目前除污水处理、垃圾处理等较为成熟的行业外，不少领域特别是交通轨道领域缺乏有实力承接PPP项目的民营资本，客观上造成国企特别是央企唱主角的现象。

(四)部分项目实施不规范。目前，一些项目在实施过程中出现了不规范的现象，需要引起高度重视。一是假借PPP搞变相融资。一些地方的思维仍然停留在融资搞建设上，打着PPP的旗号采取政府承担兜底责任的形式，政府回购、明股实债、固定回报等变相融资问题较为突出。部分项目缺乏运营和绩效考核，实质上是拉长版BT。这些做法既产生一定的挤出效应，影响PPP模式的规范推广，也增加了地方

政府债务风险隐患。二是刻意规避PPP管理要求。一些地方认为PPP流程多、管理严，操作起来太复杂，想方设法规避PPP制度要求，借道政府购买服务等方式变相上项目，把政府购买服务的范围泛化到几乎所有公共服务。三是“重数量、轻质量”，项目前期准备工作不扎实。在第三批示范项目评审过程中发现，有的项目必要的可研报告尚未完成，立项流程存在瑕疵；很多项目物有所值评价报告、财政承受能力论证报告流于形式，照搬模板，给未来项目实施埋下很大隐患。

(五)法律保障和政策衔接不健全。目前，基础性的PPP制度框架已经建立，但在法律保障上还需要进一步提升。一是法律保障待加强。由于缺乏专门立法，PPP项目各个环节如何适用现行法律不尽清晰，相关各方利益难以顺利通过法律途径得到明确保障，社会资本对PPP政策的稳定性和项目长期运营心存顾虑。有些财政部门还反映，由于涉及部门职能转变，没有立法很难协调推进工作。二是配套政策待完善。PPP项目涉及面广，税收、土地、价格、融资等配套政策都需要进一步完善。比如，项目公司成立和资产移交阶段的税收处理问题，市政公用领域价费体系和城镇供水、供气、供热行业上下游价格联动机制问题，金融产品和服务与项目融资需求不适应问题，社会资本退出渠道不畅等问题。三是市场壁垒待破除。我国公用事业领域存在“各自为政、各管一摊”的现象，存在一定的市场分割，没有建立全国统一市场，导致市场主体良莠不齐，甚至出现“劣币驱逐良币”的现象。

充分认识推进PPP改革工作的重要意义，振奋精神，全力做好下一步重点工作

认识PPP改革的意义，需要有一个宽广的视角，需要放到推进经济社会发展的大局中去看。早在推广之初，我们就提出了“五大变革”的理念，认为PPP是适应国家治理现代化、市场起决定性作用、加快转变政府职能、建立现代财政制度和推动城镇化健康发展要求的一次重大体制机制变革。2016年以来，党中央、国务院领导将PPP提升到改革全局的战略高度，让我们对PPP改革的意义有了更深更高的认识。

实现“五大变革”是推进PPP改革的长期目标。短期内，PPP改革要与现阶段的经济形势有机融合。当前，我国经济正处在爬坡过坎的攻坚期。从宏

观看，一方面，经济增速放缓，PPP仍将是拉动经济增长的重要政策工具之一。另一方面，市场资金充裕、资产荒持续存在，市场各方将PPP作为获得融资和快上项目方式的现象比较多。从微观看，各方面都有拉动投资的迫切需求，加上前面提到的问题和挑战，都制约着PPP的规范健康发展。为此，要坚持以“稳增长”为核心，充分发挥好积极财政政策的作用，畅通民营资本进入渠道，依托PPP改革，助力“大众创业、万众创新”和“增加公共产品、公共服务”“双引擎”。下一步，要重点做好以下工作，争取实现重大突破：

(一)努力在两个“强制”试点上实现突破。在确定的污水处理、垃圾处理领域，要坚定推行PPP模式强制应用试点工作，力争新建项目100%采用PPP模式。这是财政部党组会议作出的新的工作部署，垃圾处理、污水处理等公共服务领域，项目一般有收益、有现金流，PPP模式应用广泛，具备全面推广的基础和条件。对项目一般有现金流、市场化程度较高、PPP模式运用较为广泛、操作相对成熟的其他领域，要在逐个研究的基础上，加快推进PPP模式强制应用工作，成熟一类、推进一类，边试点边规范，边总结边完善，一定要取得实质性进展。在其他中央财政给予支持的公共服务领域，对于有现金流、具备运营条件的项目，比如地下综合管廊项目，要强制实施PPP模式识别论证，鼓励运用PPP模式，推动提高项目效率。对两个“强制”试点，各地可结合实际情况，先行先试，条件成熟的领域可以直接推进，部分领域暂时无法全面推进的，可以探索在项目层面开展试点，争取在各个领域都有所突破。

(二)努力在提高项目落地率上实现突破。要按照“又快又实”的要求，推进形成PPP项目加快落地的态势，形成民营资本广泛进入的局面，为应对经济下行压力发挥更加突出的作用。一是发挥财政资金引导作用。落实好国家支持公共服务领域PPP项目的财税优惠政策，加强政策解读和宣传，积极与中国PPP融资支持基金做好项目对接。同时，各级地方财政部门要因地制宜、主动作为，探索财政资金撬动社会资本和金融资金参与PPP项目的有效方式，通过前期费用补助、以奖代补等手段，调动社会资本的投资积极性。二是加大业务支持力度。积极会同有关方面，落实好对中央财政示范项目的跟踪指导、对口联系制度，帮助项目单位解决实施过程中遇到的困难和问题。各地可探索组建专家团队，对实施进度慢的

PPP项目实行定向辅导,及时解决问题。三是加大项目推介力度。各级地方财政部门要联合行业主管部门,对各公共服务领域的项目进行系统梳理,建立分层次、有重点的滚动开发计划,加大项目推介力度,为供需双方提供对接平台,实现更多更好的合作。

(三)努力在推动PPP规范运作上实现突破。推广PPP模式重在“神似”,关键是要贯彻PPP模式的理念和内涵。从各国经验看,不同国家也普遍根据各自国情对PPP的具体形式进行了创新,形成了符合本国实际的做法。我们也支持和鼓励各地在中央统一的制度框架内,遵循“因地制宜、公众受益、市场运作、优化治理”的原则,在实践中对PPP模式的具体运作方式进行探索。但这种探索必须要有规有矩,出发点是为了更好地推广PPP模式,更好地改善公共服务供给的质量和效率,更好地促进经济社会发展,绝不能是“钻制度空子”、“规避制度要求”。一是在项目规范方面,要着力改变“假PPP”不断出现的状况,削弱PPP作为地方政府“新融资工具”的冲动,强化示范项目引导作用,做“真PPP”。二是在管理规范方面,要结合现有经验和实践需求,对三年来制定出台的操作指南、合同指南、物有所值等一系列制度进行评估完善,以制度规范促项目规范。三是在绩效考核规范方面,按照“激励相容、提质增效”的目标,探索制定明确细化的分行业项目验收绩效指标体系,覆盖PPP项目全生命周期,确保全程有监督、有考核、有验收。

2017年做好PPP工作的几点要求

PPP改革成果是努力干出来的,不是等和靠出来的。一定要以高度的责任感、使命感和紧迫感,切实把党中央、国务院决策部署转化为实际行动、转化为具体措施,对确定的各项工作任务,说一件、干一件、成一件,全力打好改革攻坚战。

(一)要把握好“三项”工作原则。一是市场化原则。PPP模式本质上是发挥市场决定性作用,利用市场力量做好公共服务。推进PPP的具体工作也要坚持市场化方向,继续强化信息披露,推动各方面公开透明,增强市场信心。二是法制化原则。坚持科学理念坚定推进PPP立法,同时继续健全制度体系,涉及财政管理的制度建设不能停,多下先手棋,制度的完善也将为立法扫清障碍。三是规范化原则。要从项目示范、制度保障、资金引导、市场培育等方面,推进

PPP规范发展。

(二)要运用好“四个”工作方法。一是落实主体责任。各级财政部门要深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,切实承担起推进PPP改革的主体责任,全面履行好牵头职责,主动作为,因地制宜推进工作。各单位的一把手要当好第一责任人,亲自抓、亲自管,层层落实任务、压实责任,确保工作实效。二是牢固树立全局意识。PPP改革是一项综合性改革,具有很强的牵引性,需要经济体制、行政体制、财政体制、投融资体制等改革配套推进。深化PPP改革一定要有全局意识,注重统筹协调,与相关改革步调一致,相互促进。三是狠抓机制建设。要发挥财政部门在资金管理上的优势,注重“花钱买机制”,要通过财政投入从“补建设”到“补运营”的转变,带动公共服务供给机制的转变,推动实现PPP风险共担、激励相容、产出导向等核心理念。四是坚持高标准和守底线相结合。推进PPP项目,既要树立精品意识,确保“形神兼备”,经得起时间的检验,也要树立底线意识,将规范运作摆在首位,坚决杜绝借PPP之名行变相举债之实等违法违规行为。

(三)要聚焦好“五个”工作发力点。一是加快推动示范项目落地实施。确保第一批中央财政示范项目在2016年底前全部落地,第二批示范项目在2017年3月底前全部落地,第三批示范项目在2017年9月底前全部落地。二是着力提高民营资本参与率。省级财政部门要研究将民营资本参与率纳入工作考核体系,要会同有关行业部门合理设定PPP项目采购标准和条件,不得对民营资本设置任何差别条款和歧视性条款。三是加快转变财政资金投入方式。对现有公共服务领域财政投入进行逐项梳理,对具备转型条件的资金,要制定明确的工作计划,确定从“补建设”转为“补运营”的具体安排。四是用好专项督导长效机制。既要督进度,更要督规范。针对督导中发现的困难和问题,要及时研究提出制度化的解决对策,推动项目规范实施。五是进一步推动项目实施信息公开。坚持“以公开促规范、以公开促发展”的原则,依托PPP综合信息平台,及时向社会公开实施方案、合同、实施情况等信息,确保项目实施公开透明,有序推进,保证项目实施质量。☐

(此文系2016年12月9日史耀斌副部长在全国财政系统PPP工作推进会暨示范项目督导会上的讲话,本刊略有删节。)