

积极规范推进 PPP 改革 创新培育公共服务供给新动能

财政部政府和社会资本合作中心主任 | 焦小平

2014年以来,财政部会同相关部门积极推行政府和社会资本合作(PPP)改革,将过去简单把PPP作为政府一种市场化投融资手段全面提升为一次综合性的公共服务供给市场化社会化改革。经过三年实践探索,改革共识基本形成,PPP大市场初步建立,创新牵引成效明显,成果超过预期。

PPP 是一次推进国家治理现代化的体制机制变革

(一)从宏观治理层面看。在公共服务领域,PPP改革把国家治理体系和治理能力现代化落实为一项实实在在的、可操作、可执行的政策机制,在科学划分政府与市场关系的基础上,通过政府转变职能,政府与市场平等合作,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,激发社会资本创新活力,实现公共服务供给动能的转换。

(二)从中观机理层面看。PPP改革推动了行政体制、财政体制和投融资体制改革。习近平总书记2016年3月5日参加第十二届全国人大四次会议上海代表团审议时指出“深化经济体制改革,核心是处理好政府和市场的关系”,“关键是加快转变政府职能,该放给市场和社会的权一定要放足、放到位,该政府管的事一定要管好、管到位”。在行政体制改革方面,通过放宽准入,打破

垄断,实现国有企业、民营企业、外资企业公平竞争,让“放管服”改革措施落地生根结果。在财政体制改革方面,把政府在PPP合同中承诺的支出责任纳入中期财政规划,编入政府预算,在机制上打消了社会资本对政府换届换人的顾虑,让社会资本长期投资有信心。在投融资改革方面,凡是允许市场进入的,鼓励社会资本公平竞争供给,政府要从关注投建设转向补建设运营使用一体化,并按最终产出绩效结果付费,切实提高政府投资的有效性和效率。

(三)从微观管理层面看。倡导物有所值价值取向,通过公平竞争、全生命周期管理、风险分配、绩效付费、透明公开等创新管理手段,鼓励社会资本创新提质增效,实现政府少花钱、多办事、办好事。

PPP 改革助力贯彻新发展理念

三年来,财政部和其他部委一起通过制度建设、机构建设和示范项目等三大措施推进改革,PPP模式作为一种创新的发展理念、发展路径和发展模式已逐步被社会所认识和运用,并成为地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的重要抓手,国际社会给予高度关注和认可。

(一)一套完整的制度体系初步建立。按照依法行政原则,建立了包括法

规、政策、指南、合同和标准等五个层面的制度体系,做到改革实践路径明确、流程顺畅、节点可控,具有可操作和可执行性。

(二)统一大市场格局初步形成。截至2016年底,财政部全国PPP项目库已收录入库项目达11260个,投资额13.5万亿元,其中,有1351个项目已签约落地,总投资2.2万亿元,落地率达31.6%。

广覆盖。PPP模式目前已覆盖能源、交通运输、水利建设、生态建设和环境保护、市政工程、城镇综合开发、农业、林业、科技、保障性安居工程、旅游、医疗卫生、养老、教育、文化、体育、社会保障、政府基础设施等19个主要经济社会领域。

绿色低碳和社会类项目受到重视。在入库项目中,绿色低碳项目的数量和投资额分别占58.7%、40.5%，“绿水青山就是金山银山”的新发展理念在地方发展中得到贯彻；旅游、医疗卫生、养老、教育、文化、体育、社会保障等社会类项目数量和投资额分别占23%和13%，老百姓的获得感进一步提高。

中西部地区进展更快。中部6省和西部12省入库项目7699个,投资额8.5万亿元,分别占总数的69%和63%。PPP已成为追赶超越发展地区的创新发展手段。

积极财政政策效应明显。政府付费项目和政府市场混合付费项目投资额8.9万亿元,占比达66%。财政资金的整合撬动和花钱买机制创新的作用越来越大。

公共服务供给质量和效率提升。通过充分竞争和让专业人干专业事,充分发挥社会资本在资本、技术、管理上创新的积极性,促进公共服务供给的质量和效率的提高。已通过物有所值定量评价的335个全国PPP示范项目,比传统投融资方式减少投资1267亿元,平均每个项目减少3.8亿元。

项目加速落地,民营资本投资信心足。2016年底入库项目落地率达31.6%,较2016年1月末增加12个百分点;全国示范项目平均落地周期为12.8个月,较6月末缩短0.7个月。已签约的277个全国示范项目涉及社会资本419家,其中民营独资和民营控股企业163家,民营企业占比39%。

公共服务供给新业态出现。市场开放、全生命周期管理、绩效付费等改革措施,激励社会资本采用建设、运营、维护和使用一体化管理模式。公共服务供应链管理创新推动产业和企业的整合优化,公共服务投建维综合体企业的市场份额上升很快。全区域、全流域环境综合整治、园区开发、城镇化建设等整体打包、集约发展项目越来越多,有效解决“条块分割、分散推进”成本高、效率低、不协调等老问题。

示范项目“灯塔”作用显著。财政部已推出三批743个示范项目,投资额1.86万亿元,覆盖30个省份、18个领域。规范的示范项目起到了就近示范、就近引导、就近教育作用,为探索可复制、可推广、可放大的改革模式发挥了引导作用。

(三)综合牵引作用初步显现。PPP改革推动了政府、市场和社会公众三方互动共治建设。从政府侧来说,促进了

政府治理理念和管理方式的转变,把“放管服”改革落到实处,加快了法治政府、信用政府、服务政府建设。从市场侧来说,打破垄断,释放活力,催生了各类社会资本公平竞争的PPP大市场,增加了改革发展的市场新动能。从公众侧来说,通过全生命周期标准化和公开透明管理,让普通老百姓在公共服务领域有渠道和手段行使参与权、监督权和发言权。

坚持问题导向 规范可持续发展

随着改革的深入,发展理念、体制机制、法规政策、能力建设等不到位、不匹配和甚至滞后等问题逐步显现。当前的PPP改革形势可谓机遇与挑战并存,改革依然处在探索总结阶段,勇创新、重规范、控风险要并重,踩油门、点刹车和打方向要并重。

(一)当前的挑战。一是发展理念转变不到位。一些地方政府仍把PPP只作为一种融资手段,创新发展意识不强,对供给侧结构性改革和新发展理念重视不够。二是法治政府、信用政府建设不到位。对社会资本来说,PPP模式是一种先期集中投入、分期收回的投资模式。政府市场双方遵法履约是PPP项目能否成功的关键,特别是如果法治政府、信用政府建设不到位,社会资本不敢也不会与政府进行长达20—30年的投资合作。三是统一顶层设计不到位。推动统一市场建设的PPP立法或条例尚未出台,部门分工管理交叉重叠,现行一些财税、金融、价格、土地政策还存在不适应、不匹配等问题。四是社会资本公共责任不到位。PPP项目提供的是公共服务,社会资本要摒弃赚快钱、大钱的暴利思想,要有长期规范经营的社会责任意识。五是民营企业参与率不到位。在市场开放初期,民营企业因投资建设运营能力不足,参与比例低是一种正常的阶段性现象,但在实践中确实存

在各种隐形的不利于民营资本公平竞争的“玻璃门”、“旋转门”。六是政府监管不到位。目前各种打着PPP旗号搞固定回报、明股实债、回购安排等变相融资,社会资本不参与运营或缺少绩效考核变相搞BT项目等不规范现象依然存在,市场存在“劣币驱逐良币”的风险。

(二)坚定不移把改革推向深入。今年财政部将会同各部门坚持问题导向,抓住关键节点,统筹协同推进,加快统一规范透明PPP大市场建设,提高公共服务供给的适应性和灵活性,满足人民不断增长的多样化需求。

一是抓好两个“强制”,把改革推向深入。2017年,在污水处理和垃圾处理两个行业强制采用PPP模式,对其他中央财政给予支持的公共服务领域有现金流、具备运营条件的项目,强制实行PPP模式识别论证,鼓励尝试运用PPP模式。这是一项在总结三年试点经验的基础上把PPP改革推向深入的重要举措,需要抓紧抓实抓好。

二是加强监管,规范可持续发展不能松。要抓好物有所值评价、财政承受能力论证、采购管理和信息公开等工作,加大对伪PPP项目的曝光和处理力度,稳增长与防风险并重,防止一哄而上、一热就乱。加大对示范项目的跟踪督导,发挥标杆引导教育作用。充分利用“互联网+”和大数据技术,完善全国PPP综合信息平台功能,充分发挥信息共享、优化管理、撮合交易的功能,优化资源配置,提高市场效率。

三是加快能力建设,提高项目落地率。加强财政专项资金整合力度,完善落实财税支持政策,发挥财政资金撬动和导向作用;加强政策解读、实操培训和经验交流,推动政府、市场机构能力建设;优化市场环境,加快平台建设,推动金融创新,提高政府与社会资本对接成功率。

责任编辑 廖朝明