

安徽池州：为全国PPP工作树立榜样和示范

本刊记者 | 刘慧娴 特约通讯员 | 胡宁

又到了一年一度的汛期，不少城市开启“看海”模式，但在安徽省池州市主城区这种现象已经成为了历史，因为池州精心打造的城市污水处理及市政排水

购买服务PPP项目和海绵城市建设PPP项目十分给力。全国人大常委会预算工作委员会主任、财政部原副部长刘昆专程到池州调研后指出：“池州市PPP模

式的推广运用工作力度大，效果好，为全国PPP工作树立了榜样和示范”，“池州市在总结示范项目成功经验的基础上，坚持边实施、边总结、边推广，多领

鉴，共同研讨完善。

如河北省财政厅、唐山市财政局、保定安新县财政局的创建方案，紧紧围绕和服务于京津冀一体化、转型升级供给侧结构性改革、雄安新区建设等重大事件和中心工作，具有鲜明的时代特征和全局意识。宁夏根据全区面积较小、行政区划较少、财政干部职工不多的现实，提出自治区、市、县、乡四级财政机构全面联创的方案，充满浓郁的地域特色。天津市财政局大处着眼、小处着手，从贯彻落实中央有关建立公职律师制度的要求切入，集中力量，摸索破解财政部门如何建立和运用公职律师这个非常新颖的课题。

大部分示范点建设单位的创建方案，都能做到主题突出、任务明确、措施有力、责任到人，但也有个别地区的方案并非十分恰当可行，如某省一个区财政局的方案，提出了9大方面的创建目标。对此，条法司副司长马万斌建议不要贪多求全，面面俱到。整个财政系统的示范点建设是个系统工程，每个建设单位都要立足实际，尽力而为、量力而行，如果每个示范点都能切实地探索提炼出一条经验，全国系统集成起来，

成效就非常可观了。他指出，进一步修订完善创建方案，一是要聚焦，要从实际出发，强化问题导向，重点突出；二是要务实，要具有可操作性，有具体的时间表、路线图；三是要创新，要争取打造出鲜明的特色和亮点。

任重道远，示范点建设还在路上

对于下一步如何推进法治财政示范点建设，赖永添在会上提出几点建议：一是要提高站位，主动将示范点建设摆进法治政府建设大局去谋划。财政是国家治理的基础和重要支柱，只有主动将法治财政建设作为可能先导和推动法治政府建设全局的重点领域和关键环节去定位、谋划和突破，才能真正赢得地方政府对于示范点建设工作的支持。二是要紧扣主旨，自觉将示范点建设围绕、融入财税体制改革去设计。要超前思考、主动服务，用法治思维和法治方式推进财税体制改革、优化财政管理，使各项财政工作规范化、法治化、科学化。三是要凝心聚力，努力团结和动员各方资源形成合力去推动。依法理财不是财政部门一家的事，更不可能仅靠财政法治机构一己之力单打独斗。示范点建设

需要财政部门内部各个业务单位积聚合力，需要财政部门与其他预算部门良性互动，需要社会各界理解支持，形成依法理财的合力和网络。四是要问题导向，坚持示范点建设因地制宜、突出特色、重点突破。必须实事求是地考虑政府层级、地域位置、经济发展水平、财政管理状况、法治工作基础等因素，坚持问题导向，尊重基层首创，引导实现重点突破。五是要交流互动，发挥示范点建设边探索、边提升、边推广的作用。要加强宣传，形成共识，完善制度，塑造机制，依靠科技，提高实效，强化考核，落实责任。

会议代表一致认为，探索、创新法治财政建设的具体实现途径、方式和规律，打造法治财政建设的样板和标杆，各示范点建设单位使命光荣、任务艰巨、责任重大。在全面推进依法治国的大背景下，财政法治机构必须要主动作为、奋发有为。在示范点建设过程中，要自我加压，高标准、严要求，决不能仅仅满足于随大流、过得去；要勇于开拓创新，敢于攻坚克难；要勇于追求卓越，努力做到人无我有、人有我优、人优我新。□

域、全方位推进PPP项目建设，很多改革创新做法走在了全国前列，为深入推进PPP工作积累了宝贵经验”。

建立完善制度机制 确保PPP不走样

池州市财政局局长徐树生说：“通过不断建立和完善工作制度机制，统筹协调推进PPP工作。”按照财政部相关规定，池州市制定了PPP项目操作流程，进一步明确和细化PPP项目的操作步骤，尤其是对项目的前期识别和项目准备阶段都进行了明确的规定。推进PPP项目，做好了前期工作，可以说成功了一半，所以前期识别和准备工作非常重要。比如财政局PPP中心聘请第三方中介机构对项目进行物有所值评价和财政承受能力论证后，连同制定的初步实施方案，一并提交市PPP工作领导小组会议审议，审议通过后向市长办公会汇报，市长办公会确定项目采用PPP模式运作后才能将项目正式命名为XXX PPP项目，并成立项目领导（协调）小组。然后聘请第三方中介机构编制正式实施方案，通过专家论证后，再次提交PPP工作领导小组会议审议。据统计，池州的每个PPP项目的正式实施方案平均修改不少于10次才能最终确定，然后再次提交市长办公会通过由行业主管部门会同市公共资源交易监管局进行项目招投标。之后，成立由法律、经济、行业等专家及政府方、第三方中介机构等组成的谈判小组与中标方就合同细节进行反复磋商，第一个PPP项目前后谈了4个多月，这也是它能够成为全国七个PPP经典案例之一的重要原因。“这个项目的社会资本方——深圳水务集团有关负责人说，他们很欢迎这样的谈判，因为前期谈得越透、越细，合同条款细节越明确，以后发生扯皮推诿的可能性越小，项目运行越顺利。”

此外，为了保证PPP项目的可持续

性，池州市建立了项目储备库、备选库、执行库和示范库等。截至目前，项目库项目总数为96个，总投资约973.8亿元，其中，储备及备选项目82个，总投资约873.87亿元；执行及示范项目14个，总投资约99.93亿元。

开启PPP“池州模式”

2014年12月29日，池州市污水处理及市政排水设施购买服务PPP项目由社会资本深圳市水务集团与池州市住建委签约，成为全国首批30个PPP示范项目中第一个签约运营的项目，被业界誉为“池州模式”。

财政局PPP中心主任章正龙说：“我们在规范实施这个项目的同时，大胆创新运作模式。一是创新资产转让方式。将包括污水处理厂和排水管网在内的存量资产7.12亿元、增量资产13.42亿元作为一个整体转让给深圳水务，并授予其26年的特许经营权，市政府每年以支付污水处理服务费和排水设施服务费的方式购买市政公用设施运营维护管理服务。通过资产转让和项目招标合二为一的方式，将资产转让和购买服务项目授予同步进行，由同一主体接受，将污水处理厂与城区排水管网及设施组成整体，解决了厂、网、站分离的问题，成功破解了PPP项目资产转让和经营权分离的难题。二是创新价调机制。在特许经营期内，实施动态价格调整，根据物价指数等因素，通过对污水处理服务费和排水设施服务费标准每三年调整一次的调价机制，从而有效降低了项目公司的运营风险，确保企业合理的利益，实现了风险共担和有效的控制。三是创新融资方式。市政府专门协调项目公司与国开行为主办行的银团达成项目融资合同，通过贷款招标方式，项目公司成功获得了低于五年期长期贷款利率下浮10%的债务性融资，既减少了政府支出负担，又降低了企业融资成本，形成双

赢的局面，这种融资模式在本市已落地的项目融资上获得了成功复制。”

项目运营两年多以来，通过PPP模式的运作，引入了专业团队、专业技术，有效加强了主城区污水管网及排水设施建设。在池州市清溪污水处理厂，一进公司大门，记者就被两辆深黄色的工程车吸引。深圳水务集团池州市排水有限公司副总经理金伟如告诉记者：“这是冲吸两用车，用来清理地下管道中的垃圾污泥，它的吸力很大，拳头大的砖头都可以吸出来，这样就不用人再下井作业，既能提高工作效率，也能避免发生安全事故。同时，我们还加强了管网内窥监测，利用检测机器人、潜望镜等定期监测管网状况，既能及时排除隐患，又能减少地面开挖作业对城市的影响。另外，还建立了排水管网地理信息（GIS）系统，可以查看整个管网信息，包括每段管网、每个井盖的状况，每个作业人员还配备了移动GIS，可以随时查看管网状况，发送派工单，及时解决管网问题。目前池州的管网管理和深圳市是同一标准，可以说已经达到国内先进水平。”

章正龙说：“引入专业公司真正实现了‘专业人干专业事’，比如设备配置方面，每辆冲吸车的造价近400万元，每套管网机器人造价80多万元，以前由政府来做，不可能有这么多的专项资金购买这种专业车辆，而且即使有这样的车辆也缺乏专业技术人才来操作。因为有专业设备及时疏通，池州主城区经受住了2015年、2016年两个汛期的严峻考验，实现小雨不积水、大雨不内涝，告别了汛期‘看海’，池州市老百姓因此尝到了PPP改革成果。”

精心打造海绵城市建设PPP项目

在总结首个PPP示范项目经验的基础上，池州市精心打造了在全国具有一定影响力的“池州市海绵城市建设清溪

河流域水环境综合整治PPP项目”和“池州市海绵城市建设滨江区及天堂湖新区棚改基础设施PPP项目”，目前两个项目均已正式签约，进入实施阶段。

章正龙说：“项目得以顺利签约落地，主要是因为我们努力做到了‘五个坚持’。一是坚持以技术导向为统筹。制定并出台《池州市海绵城市系统方案》，按照‘源头改造——城区排水系统改造——清溪河截污与控污改造——湿地尾水处理——主城区黑臭水体改善’的从源头、中途、末端的系统治理的海绵城市建设总体思路，采取连片开发的方式。二是坚持以高位推进为保障。成立了以市委、市政府主要负责同志任组长，市人大常委会、市政协、市政府负责同志任副组长，市政府有关部门主要负责同志任成员的高规格海绵城市建设试点工作领导小组，督导推进试点建设任务。并成立以市政府分管副市长任组长，财政、住建、发改等15个部门组成的PPP项目实施专项工作组，规范项目有序实施，加快项目高效推进。三是坚持以技术团队为支撑。采用‘政府+技术咨询+商业咨询’模式，PPP咨询与技术服务咨询并重，做到无缝衔接及合理配合。通过政府招标的方式聘请北京建筑大学雨水团队作为海绵城市建设的技术总咨询，提供PPP项目设计、招标过程的技术咨询，并配合制定PPP项目按效付费机制与考核评估指标体系，系统性审查PPP项目技术方案。通过招标方式聘请成都罗卡基建商务信息咨询公司完成了两个项目的物有所值评价及财政承受能力论证；聘请中国通用咨询投资有限公司、北京大岳咨询有限责任公司负责实施方案编制、招标文件制作、合同体系构建、商务谈判等。

四是坚持以规范实施为根本。从项目筛选，到‘两报告一方案’的编制，项目的招标到项目合同谈判、签署，均按照严格按照财政部相关文件要求，精心谋划，规范运作，严格审批流程，稳步推进。通过聘请国内顶尖7名行业专家组成磋商小组，全过程全封闭进行评审，确保招标采购过程的公平公正性。五是坚持以绩效考核为抓手。按照《海绵城市专项规划》和海绵城市建设绩效考核控制指标要求，制定总体产出目标和《绩效考核办法》，将考核结果与服务费支付直接挂钩，并建立完善成本监审机制，加强价格监审。”

在池州海绵城市建设首批示范项目——齐山大道改造工程现场，记者看到路面上还残留着雨水冲刷过的痕迹。市民介绍说以前只要下暴雨，齐山大道上的积水就有膝盖深。自从改造以后，下再大的雨，半个小时以后路上准保没有积水。该项目的社会资本方——中国中铁四局集团有限公司有关负责人介绍，项目充分利用区域内良好的生态本底条件，以植草沟、雨水湿地、湿塘等低影响开发与绿色基础设施为载体，将“渗、滞、蓄、净、用、排”等多重技术融合到传统的道路及周边环境建设中，构建了“自然滞蓄，自然净化，自然排放”的海绵系统。记者看到，道路易涝点建造了大排水通道，雨水顺着通道流入U型植草沟，经过渗透和净化后进入雨水花园，花园内遍植水生植物，雨水在这里经过第二重渗透和净化，然后通过卵石沟排到阶梯式湿地，经过滞留净化后进入湿塘，再次经过渗透净化，最后排入湖中。项目的实施不仅有效解决了内涝并提高了水质，也改善了周边面貌，提升了城市环境。齐山大道路旁原本是

一片菜地，如今变成了绿树鲜花掩映的花园，湿塘内芦苇丛丛，荷花摇曳，构成了一幅美丽的夏日图景。

徐树生说：“随着两个海绵城市PPP项目的同时推进和运营，池州市以1.36亿元财政资金撬动了41亿元社会资本，以有限的财力投入创造出较大的社会效益，不仅缓解了财政资金即期支出压力，破解了中小城市基础设施建设的瓶颈难题，而且实现城市化和自然生态系统协调发展，有效解决了主城区城市积涝、城市黑臭水体、水环境污染、初期雨水污染、城市湿地的保护等诸多问题，保护和改善了城市生态环境，提升了城市品位，促进了生态文明建设，全面贯彻落实了绿色发展、共享发展的理念。”

如今，池州正在更多领域推广运用PPP模式，以政府数据共享交换中心、政府权力网上运行平台、社会服务管理网格化平台、社会公共信用信息平台、智慧旅游应用、数据管理与业务调度中心等为主要建设内容的全国首个社会服务管理信息化PPP项目已正式签约运营；以垃圾清运处置、公厕建设管理及垃圾智能分类等为建设内容的环卫一体化PPP项目正式签约；G318池州至殷汇段一级公路改造工程PPP项目正处于完善实施方案阶段；旨在改善运输方式、提升运输能力、保护生态环境的贵池区矿产品运输专项廊道PPP项目已完成前期工作；旨在完善城市基础设施及提升公共服务的市停车场、市儿童医院暨妇幼保健院等6个项目正在开展前期工作。截至目前，全市共推广实施PPP项目14个，总投资约99.93亿元，已签约落地7个，落地率为50%，其中，列入财政部示范项目共5个，已签约落地4个，落地率80%。□

