

贾探春大观园“兴利除弊”与PPP模式的完善

王启庆

在我国，PPP模式虽是近几年开始推广，但这种模式的运用却可以从古典文学作品中掠见其影。《红楼梦》第五十六回“敏探春兴利除宿弊 贤宝钗小惠全大体”中，贾探春与薛宝钗对大观园进行管理，为了改变贾府的管理弊端，富有创意地推出了一个全新的改革举措：把大观园分包给几个本分老成、能知园圃事的老妈妈们收拾料理，除家中定例用外，余者任凭他们去取利。这样一来，一个消费性的大观园就被改造成了一个生产性的种植园，捉襟见肘的贾府经济也因此找到了一个新的增长点。这一兴利除弊的改革理念，用今天的眼光来看，充分运用了PPP模式的优势。

合理实施 力争多赢

一是通过专业的人管理专业的事，提高服务质量。“一则园子有专定之人修理，花木自有一年好似一年的，也不用临时忙乱。”我们当前实施的PPP项目大部分是经营性和专业性很强的公共管理事务，通过引入专业的社会资本，“使之以权、动之以利，再无不尽职的了”，可以更好的激发经营者的主观能动性，

通过技术和管理创新，提高经营效率和服务质量，更好地满足人民的需求。

二是更好地发挥资产作用，实现保值增值。“二则也不致作践，白辜负了东西。”更好地发挥资产的价值是PPP模式的目的之一。通过PPP模式将非经营性资产转化为经营性资产，可以创造出新的价值，实现资产的增值和保值。

三是可以带动民间投资，增加经济收入。“老妈妈们也可借此小补，不枉年日在园中辛苦”，PPP模式打破民间资本进入公共服务领域的限制，拓展民营资本的发展空间，增加民间资本投资渠道，激发经济活力和创新力，在改善民生中培育出新的经济增长点。

四是减少公共服务支出，保障民生。“亦可以省了这些花儿匠、山子匠、打扫人等的工费。”实施PPP模式，社会资本通过盘活存量资产、节约经营成本、提高管理效率等方式实现盈利，并提供了本由政府承担的公共服务项目，从而减少了政府的公共服务支出。PPP模式合理运用会实现一个多赢的局面，难怪宝钗听完探春思路后说：“善哉，三年之内无饥馑矣！”

合理管制 放开市场

一是加快顶层设计，理顺管理机制。改革会触及“主人”的权威，探春的兴利除弊之所以成功，与“主人”的开明大度有关。PPP作为一个全新的管理模式，需要对原有管理体制进行突破，只有创建一个稳定宽松的政策环境，让民间资本能够放心进入，才能实现PPP模式的全面持续推进。中央应进一步理顺PPP管理机制，理顺不同部门之间的管理权限与职责，增加PPP政策的稳定性，防止频繁变动，减少法律纠纷，防止新官不理旧账。地方政府则要有破解难题的勇气。PPP作为一项改革，必然会有一些规定与原有的法律规章产生冲突，“苟利于民，不必法古；苟周于事，不必循旧。”操作人员需要直面困难、破难而进的勇气。

二是放宽行业准入，激发社会资本活力。改革会影响到“姑娘们”的利益，“你们想想这话，若果真交与人弄钱去的，那人自然是一枝花也不许掐，一个果子也不许动了，姑娘们分中自然不敢，天天与小姑娘们就吵不清”。PPP模

式是政府管理模式和投资体制的重大改革,部分特殊群体的利益可能会受到影响,改革者需要有“红红脸”的精神,不能因触及部门或个人利益而出现畏难情绪。要根据《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》的要求,加快投融资体制的改革,进一步放松对投资体制的管制,能够自负盈利的项目政府要放开市场,制定适当的准入条件,由企业自由竞争自主经营,尽量减少国有企业的垄断经营,给社会资本更大的选择空间。灵活运用PPP模式的各种运作方式,让社会资本可以通过盘活资产(市区污染企业改造为体育场所等公共设施)、资产溢价(拥有所有权)、品牌价值(BOO模式)等方式盈利,改变目前PPP项目以BOT模式为主的局面,从而吸引更多民间资本参与PPP项目的建设。

三是优化政务服务环境,加快PPP项目落地建设。“婆婆”太多影响经营效率,“若年终算账归钱时,自然归到账房,仍是上头又添一层管主,还在他们手心里,又剥一层皮”。应当进一步优化政务服务环境。以深化“四张清单一张网”“放管服”“最多跑一次”等改革为抓手,清理政府过多干预市场准入、额外设置各种条件、干预商品定价权等问题,加大简政放权力度,减少行政许可事项,明确政府投资负面清单,为社会资本进入PPP模式创造宽松环境。项目审批部门要有担当意识,主动为PPP模式发展创造条件,进一步减少审批环节,加强协调配合,可并行办理必要的审批手续,如建立多部门联合审查机制、实行审批代办制,对重大问题集中进行讨论研究,一次性完成全部审批。

深化合作 优化环境

一是优质项目是PPP模式的基础。“天下没有不可用的东西,既可用,便值钱。”这一观点在当前谋划PPP项目时仍有借鉴意义。PPP项目大多以政府付费

为主的项目,造成政府负担过重,也造成PPP模式也难以持续推进。引入社会资本的高效经营管理是推广PPP模式的重要原因。PPP项目应多推具有经营性的项目,在垃圾处理、污水处理等公共服务领域,项目一般有现金流、市场化程度较高,要根据《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》要求,“强制”应用PPP模式,更好地发挥社会资本的经营优势。在绩效考核和费用支付时要与运营质量挂钩。给予合作方更多的自主经营权,能够通过科技创新、强化管理,提高项目质量,节约建设成本,提升营运能力,实现盈利,并为社会提供更好的服务。

二是合理的利润空间是吸引社会资本的动力。“虽然还有富余的,但她们既辛苦闹一年,也要叫他们剩些,粘补粘补自家。虽是兴利节用为纲,然亦不可太吝啬。”从目前落地的PPP项目看,民间资本的参与度较低,这与民间资本的利益得不到保障有关,一些部门只把PPP模式作为缓解短期政府资金困难或完成行政任务的方法,没有充分考虑社会资本的投资回报。PPP项目能够营得了、收得回,才能吸引更多社会资本投入。在谋划PPP项目时,政府要多引导企业、私人参与,合作时政府只明确项目的产出需求,少约定具体的方案,积极配合社会资本进行盈利模式的设计与创新,使社会资本有更大的创新空间,获得更多的盈利渠道。政府还应协助合作方降低成本,加快金融机构改革,创新符合PPP模式特点的信贷评审方式,鼓励和支持金融机构为PPP项目提供融资、保险等金融服务,加快PPP基金的设立和运作,减少单一项目逐个融资的时间成本和操作风险,节约融资成本。

三是适宜的合作伙伴是项目成功的关键。“幸于始者急于终,缮其辞者嗜其利。”PPP项目选择合作伙伴非常关键,虽然政府采购程序不断完善,采购

方式日趋成熟,但因经验不足和优质资源不多,不管是咨询机构还是社会投资人的采购都存在合作伙伴没有达到预期目标的情况,影响了项目的质量。为保证项目有序推进,要高度重视合作方的选择,根据项目特点选择适当的采购方法,合理设置企业资质、投标报价和人员资质的要求,保证充分竞争。采购过程中要加强沟通对接,了解投标企业全面信息,特别要关注长期经营等动态指标,如企业稳定性、专业技术、创新能力以及企业以前经营的负面信息、在建拟建项目等信息,通过全方位了解合作方的情况,防止采购中标社会资本出现重大问题,影响项目建设。

四是照顾相关方利益,是项目有序推进的保障。“你们只管了自己宽裕,不与他们些,他们虽不敢明怨,心里却都不服,只用假公济私的多摘你们几个果子,多掐几枝花儿。”如果不考虑大多数人的利益,那么项目就可能因得不到大多数人的支持而遭遇种种意想不到的挫折。在PPP项目推进过程中,会有许多相关第三方,他们虽不参与项目建设,但对项目的影响却很大。如周边居民和原土地所有者,实施的PPP项目与他们虽无直接关联,但在项目经营过程中造成的环境污染、流动人口增加等,会对他们的生活造成一定影响。为保障PPP项目有序推进,创造和谐的环境,要充分考虑第三方的利益诉求,也可以借鉴红楼梦中利益共享的做法。平时增强主动服务意识,根据行业分类、项目特征设立专人对接联系,及时掌握项目动态,了解项目推进过程中存在问题,有针对性的分析研究对策,协调解决推进中遇到的困难,对于无理取闹、阻挠施工的不法行为依法依规严厉打击,减少不定因素的干扰。□

(作者单位:浙江省丽水市财务总监管理中心)

责任编辑 刘永恒