

# 积极推进 PPP 下一步改革的重点

财政部 PPP 中心主任 | 焦小平

我国的 PPP 实践起自上世纪 80 年代末，第一个 PPP 项目是引进外资项目，主要解决经济发展过程中政府投资资金短缺问题。2014 年以前，PPP 主要作为政府一种市场化融资手段，这是一个客观的历史阶段性特征。

无论在理念层面还是实践层面，长期以来我们一直认为公共服务是政府的事，政府理应大包大揽，要管规划、管投资、管建设、管运营，而且常常由不同的部门和机构分别执行；政府既是规则的制定人，又是供应商，也是监管人。这种垄断、分散、分治的治理模式，自然带来供给不足、单调和效率不高等问题。比如，我们现在碰到的上学难、看病难等问题，症结不在于市场没有能力供给，而是因为政府管制过多，没有把市场的活力释放出来。如果政府转变治理方式，很多现在认为是问题的地方，往往是一个巨大而未被开发的市场，一个潜在的新动能。再比如，在政府基本建设方面长期存在“豆腐渣”、超预算、建设营运服务不协调不经济等问题，长期反复出现而得不到根治的问题，绝不简单是管理问题，而是体制机制创新滞后的反映。

要解决公共产品服务供给不足、品种不丰富、效率不高等问题，我们要在全面深化改革上找出路，在体制机制创

新上做文章。习近平总书记指出，深化经济体制改革核心是处理好政府与市场关系，政府该放的要放足，该管的要管住。在新一轮改革转型中，政府要从全能政府转向有限政府，精力要放在市场规则制定、监管、服务和宏观调控上，市场能做的、愿意做的，要坚决交给市场做。正是在这样一个大背景下，从十八届三中全会以来，财政部会同其他部门，按照党中央国务院的部署，把 PPP 从过去简单作为政府一种市场化投融资手段，全面提升为一项公共服务市场化社会化供给体制机制变革，核心是放宽准入、打破垄断、引进竞争、鼓励创新、增加新动能。PPP 改革是全面深化改革、供给侧结构性改革和国家治理现代化的一部分，这是一个基本的定位。

三年改革成效超过预期，取得了三个方面阶段性成果：

一是集法律、政策、指南、合同、标准五位一体制度体系初步建立，基本做到了改革路径明确、流程明晰、标准可控，具有可操作性、可执行性和可延展性。按照“坚持理论和制度自信”的精神，在借鉴国际成熟经验的基础上，立足我国国情和改革转型特点，探索建立了既具有鲜明中国特色、又兼顾国际通用性的制度框架体系，改变了国内历史形成

的分散分治局面，逐步走上了统一顶层设计、整体系统协调推进改革的轨道。我国这套创新制度体系已受到国际社会广泛关注，并将在我国参与国际规则治理和“一带一路”建设中发挥积极作用。

二是全国统一的 PPP 大市场格局初步形成。PPP 改革统一、规范、标准、透明化建设，加快了生产要素流动和优化配置，促进了全国 PPP 统一大市场的建设。截至 2017 年 6 月底，财政部全国 PPP 综合信息平台已收录项目 1.3 万个，计划投资额 16.3 万亿元，已落地项目投资额 3.3 万亿元，覆盖 19 行业。从规模、广度和影响力来讲，中国市场已是全球最大的 PPP 市场。

三是 PPP 改革牵引作用初步显现。在全面深化改革初级阶段，PPP 改革作为一项综合性的政府与市场合作改革，在各项配套政策改革不能完全支撑的情况下，只能按照问题导向和结果导向先行先试，率先闯出一条路来。改革实践成果证明，PPP 改革直接间接地促进了行政体制、财政体制和投融资体制改革，牵引示范作用明显。比如，把政府在 PPP 合同中的支出责任纳入年度预算和中期财政规划，与预算管理衔接，防止“新官不理旧账”，打消社会资本对政府换届的顾虑，在机制上让社会资本长期投资有信心。比如，PPP 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,推动形成了政府、市场和社会公众三方共商共建共赢的局面。再如,基于结果导向的绩效付费机制,促进了区域、流域集约化项目创新和企业一体化战略转型,催生了新模式、新业态。

PPP改革取得了阶段性成果,但也面临巨大挑战。当前PPP市场还存在不规范发展而孕育的风险问题:

第一,就PPP本身来说,要发展必须要按规律办事,必须做真PPP项目。现在,PPP市场发展起来了,但是也出现一些乱象。比如一些地方政府依然把PPP当作一种简单的融资手段,对项目债务责任大包大揽,违反《预算法》,风险分配机制形同虚设。没有风险分配怎么能做到权责明晰?怎么能做到让专业的人做专业的事?怎么能做到让投资者对结果负责?

第二,PPP是一项积极财政政策,但是积极财政政策是有度的,所以在PPP制度设计中,对财政支出责任有一个10%的总量控制政策,给积极财政政

策上了一个笼头。但在实际操作中,一些地方变相逃避管理。前一段时间,为了规范地方政府融资行为,财政部联合相关部委下发了50号文和87号文,再次重申了规矩,坚决禁止斜门歪路,坚决防止出现新的债务风险。当然财政承受能力这个笼头的管理也需要适时调整。积极财政政策必须是可控的、有效率的、可持续的,不是无度无序的简单刺激。2008年以来形成的地方债务风险正在逐步消化,我们绝不能再无度增加新的“伤疤”。社会资本、地方政府、金融机构对不规范的融资不应该再抱任何幻想,国家对《预算法》的维护,对金融风险防控的态度是坚定的,而且力度会越来越大,所以大家要做真PPP,这样才会有一个持续兴旺的PPP市场。

对PPP改革下一步动向,我认为有五个方面的问题需要引起重视。

第一,一定要充分认识物有所值评价的重要意义。为什么要搞PPP改革?PPP的价值取向是什么?其核心点就是物有所值,通俗来讲,就是我们要找到一个能少花钱、多办事、办好事的机制和模式,根本目的就是提质增效。物有

所值既是价值观,也是一种评估方法。通过物有所值评价才能比较出传统方式与新模式谁更经济、谁更优化。虽然物有所值的评估方法还在不断丰富完善,但并不影响它已成为国际政府采购政策的一种主流趋势。如果PPP法规政策中没有物有所值评价这一项,就说明我们还停留在初级发展阶段,没有把经济发展和投资的质量和效率放在第一位。要推动经济提质增效,不管是政府侧还是市场侧,都需要新的机制、新的政策和新的工具来操作和评估。

第二,要加强和细化财政承受能力论证工作。如果PPP没有“财承”评估管理,就像汽车没有刹车系统。“财承”评估管理承担着防范财政金融风险的重任,因此无论哪种付费机制的项目,它都不可或缺,是一项必须要做实、做细、做好的工作。

第三,要加强合同管理。合同是PPP项目管理的基础和基石,是规范约束政府方与社会资本方权利义务的最基本的法律文件,双方都要有法治规矩、契约意识。在PPP模式治理架构中,民商法是基础,政府方首先是合同的一方,应该带头遵法履约。

第四,必须坚持绩效付费。如果不能做到绩效付费,就不能把社会资本在合同中的责任与权利相匹配,就不能从机制上解决“豆腐渣”、超预算等问题,那么全生命周期管理就是一句空话。

第五,要做好公开透明管理。公共服务是老百姓的事,政府是人民的服务员,社会资本是公共服务的提供者,老百姓的事就要公开办,让老百姓参与。因此我们在PPP项目管理中倡导全过程公开,除国家机密和一些依法不能公开的商业秘密、个人隐私外,要把规划、实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证、采购活动、合同、绩效付费标准等逐步全部公开。☐

责任编辑 廖朝明