

PPP 改革在路上

——“中国 PPP 百人沙龙首届高峰论坛”在京召开

本刊记者 | 刘慧娴

记者在“中国 PPP 百人沙龙首届高峰论坛”上获悉，经过了 2013 年的准备之年、2014 年的发展元年和 2015 年的深化完善之年，从 2016 年开始的未来五年即“十三五”时期将是 PPP 稳定发展的高潮期。

此次论坛由中国建设银行、中国平安集团和大岳咨询公司联合主办，来自政府、社会资本方、第三方专业机构及研究机构的近 700 名嘉宾齐聚一堂，共同探讨 PPP 的发展趋势和具体操作问题。

PPP 工作已取得初步成效

PPP 模式的推广和运用始于党的十八届三中全会。财政部 PPP 领导小组副组长、金融司司长孙晓霞在致辞中表示，2013 年以来，财政部根据党中央国务院的统一部署，秉承激励相容、风险公担、收益共享、平等协商这一新理念，会同有关部门在公共领域大力推广 PPP 模式，着力打造增加公共产品的新引擎，逐步探索形成了一条适合我国国情的发展道路。从两年来的探索经历看，这项工作主要在三个方面取得了初步

成效：

一是观念有所转变。“推广应用 PPP 不是一个简单的项目融资，而是一次理念观念的革新，既代表了国家治理能力的提升，又体现了财政管理方式的升级。”孙晓霞介绍，两年来，财政部紧紧围绕理念革新开展了一系列有针对性的工作，全方位普及 PPP 的理念。从普及效果看，各级政府部门的观念有所转变，开始从公共服务的管理者、提供者转向监督者、合作者。

二是制度有所建立。孙晓霞说：“建章立制是推广 PPP 的基本前提，如果没有规范的制度就会走弯路，念歪经。因此，在推广 PPP 伊始财政部就从制度建设入手，参照国际标准，制定了覆盖 PPP 全生命周期的制度体系。”据介绍，财政部先后出台了操作指南、合同指南、财政承受能力论证指引、物有所值指引等指引文件，推动出台了《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》等。业内人士评价，短短两年时间我国

就建立了一个接近国际水平的 PPP 制度框架。

三是项目有所见效。“转变观念，建立制度，都是为实施真正的 PPP 项目奠定基础。”孙晓霞介绍，2015 年，财政部按照宁缺毋滥的原则，从地方上报的 1000 多个项目当中筛选了两批共计 233 个中央财政示范项目，作为样板和标杆引领 PPP 项目规范实施。目前，PPP 示范项目已经显现了在提升公共服务质量方面的优势。“比如某市实施的市政排水项目，虽然汛期比以往要长但是城区没有再现‘海景’的现象，群众满意度大幅提升。在该市的两会上，代表委员对政府最满意的就是这项工作。通过示范项目这些看得见、摸得着的好处使大家有意愿、有动力去推动 PPP 工作。”

财政部 PPP 中心副主任焦小平表示，PPP 看似在项目层面，实际是一项牵引性很强的体制机制变革。主要从三个方面促进国家治理体系、治理能力现代化：第一，推动行政体制改革。政府要转变职能、优化服务，放宽市场

准入,让社会资本自由、平等进入公共服务领域。第二,推动财政体制改革。PPP属于一种长期的综合性政府购买服务,PPP的支付机制也由传统的使用者付费扩围到政府付费、使用者和政府混合付费等方式,把PPP的支付机制和政府预算管理机制进行了有效连接。第三,推动投融资改革。在以政府为主的投资融资体制下,预算超支、豆腐渣工程、建用不衔接等问题难以得到有效解决,原因主要在机制上。在PPP模式下,把市场能做的交给市场去做,政府与市场权责分工清晰,把建设、使用、维护全面纳入考核管理,实行全生命周期的事后续效付费机制,有效地从机制上解决权责划分、执行监督分离、绩效收益挂钩等问题。

社会资本参与热情高涨

据统计,截至2015年底,全国各地公布推荐的PPP项目有6650个,计划投资额8.7万亿元。有业内预测,我国将成为全球最大的PPP市场。

同时,推广PPP模式对补足城市基础设施建设短板具有重要意义。据统计,2014年我国房地产完成投资总额9.9万亿元,而城市除电力和通讯之外的基础设施建设投资总计1.64万亿元,占房地产投资比例不到20%,远低于世界银行建议的房地产投资和基础设施投资1:1的比例要求。

北京大岳咨询有限公司总经理金永祥表示,目前我国城镇化率只有54%,要达到目前发达国家70%以上的城镇化率水平仍有很大的发展空间。补足基础设施建设短板,无疑为社会资本通过PPP模式参与城市建设提供更多机遇。

财政部金融司五处处长阚晓西表示,在当前经济增速下滑、财政收入紧张,但医疗、养老等社会保障支出压力

较大的情况下,PPP必然在未来很长一段时间内是政府提供公共产品的主流方向。

巨大的市场前景激发了社会资本的投资热情。中国建设银行总行副行长余静波表示,建行目前以财政部、各地方政府、各社会资本方合作产业基金为突破口,加大各渠道资金对PPP资产的配置和支持。据介绍,在财政部引导设立的中国政府和社会资本合作融资支持基金中,建行为出资份额最大的金融机构。建行中标了山东、江苏两省级PPP基金,同时还与社会资本和专业机构组建了PPP基金。

中国平安集团总经理任汇川表示,我国保险资金总资产规模达到11万亿元,保险资金对资产配置要求一般都在十年以上,寿险资金期限更长,这与PPP项目低风险、长周期的特征很契合。保监会近期已出台文件允许险资通过私募股权方式参与投资,未来险资在中国PPP市场上将发挥更大的作用。平安集团将加大在PPP市场的投资力度,最近申请成立的产业基金管理公司,PPP将是最重要的投资方向。同时,平安集团目前正在打造PPP的综合金融解决方案,建立服务PPP项目全生命周期的业务模式,集团将统筹相关产品开发,统一风险政策,与地方政府开展总对总的合作。

中国建筑股份公司副总经理李百安表示,中建致力于商业模式创新和产业结构调整,正由传统的房建领域向基础设施领域转型。通过与地方政府合作,已参与投资了一大批地下管廊、海绵城市基础设施项目的投资建设。

PPP发展障碍仍待清除

虽然PPP模式已初见成效,并引起了社会资本的广泛关注,但在发展中仍存在一些问题。“比如观念转变不到位,项目落地率不太高,政府、社会

资本、第三方专业机构能力建设有待加强,市场环境有待进一步完善等。”焦小平说。

卫生部卫生发展研究中心研究员李卫平说,发达国家PPP项目是在规范的法律法规下,有专业的金融工具来运作,而且有一整套的管理规则。但是在我国,以医疗领域为例,PPP是一个比较混乱的概念,缺乏规范的管理规则。

孙晓霞表示,推广运用PPP既涉及理念、观念的转变,又涉及体制机制的变革,本身就是一个难活、细活。从相关国家经验看,建立PPP制度只是万里长征的第一步,以后还要面临优化法律环境,对假PPP进行纠偏;还需要我们继续围绕理念革新,不断优化PPP的发展环境,进一步完善相关配套政策,着力推动PPP规范发展。

焦小平介绍,经过两年实践,推广运用PPP模式的顶层架构已基本搭建,PPP已成为稳增长、惠民生、防风险的重要抓手。2016年将更多地转向操作层面,抓好项目执行。财政部将采取更加透明、可预期的方式推出第三批示范项目,充分发挥PPP综合信息平台的服务和监管作用。同时,把第一批、第二批项目做成真正的PPP项目,对不符合要求的予以剔除,通过示范项目就近示范、就近引导作用,推动PPP模式的可操作、可复制、可推广。另外,PPP项目预算管理办法正在制定中,预计今年可以出台。这一措施的出台将打消社会资本对政府换届的顾虑。PPP立法和特许经营条例制定工作也在推进中,财政部正协调有关部门加快推进PPP项目的配套土地、税收等政策落地。焦小平表示,随着“十三五”大幕的开启,PPP模式作为一项以供给侧结构性改革为主、需求拉动为辅的改革措施,必将成为未来五年我国践行创新、协调、绿色、开放和共享发展理念的推进器。□