

山东： 积极搭建政府与社会资本合作平台

本刊记者 | 李艳芝

2015年以来,山东省各级财政部门积极探索、主动作为,完善工作推进机制,加大推进力度,PPP工作驶入快车道,取得了重要的阶段性成果。截至2015年12月底,全省纳入财政部PPP项目综合信息平台的项目达743个,概算总投资额7200亿元;通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目204个;已签约项目133个,其中92个已开工建设,各项指标均走在了全国前列。日前,就搭建政府与社会资本合作平台工作,山东省财政厅巡视员文新三接受了记者采访。

问:您认为,大力推广PPP模式,对推动山东经济社会转型发展、政府职能转变以及财税改革能起到哪些作用?

答:推广运用PPP,是贯彻落实党的十八届三中全会《决定》关于“建立透明规范的城市建设投融资机制,允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的重大创新,是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要举措,是推进供给侧结构性改革的重要内容,对于打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务的“双引擎”,培育新常态下经济增长新动力,为人民群众提供更多更优质的公共服务,不仅是一次微观层面的“融资方式升级”,更是一次宏观层面的“体制机制变革”,具有重大的现实意义和长远的历史意义。

从山东来看,推广运用PPP将在五个方面发挥积极作用。一是推进公共资源配置市场化。推广PPP,可以有效破除各种行政垄断,打破“玻璃门、弹簧门、旋转门”,拓展社会资本的发展空间,激发市场主体活力和发展潜力,打造新的经济增长点。二是提高公共产品供给效率。推广PPP,有利于将政府发展规划、市场监管、公共服务职能与社会资本的管理效率、技术创新能力有机结合起来,充分发挥政府和社会资本的比较优势,提高公共服务供给效率。三是加快政府职能转变。推广PPP,有利于实现公共服务由“政府供给”向政府和社会资本“合作供给”、政府由“管理者”向“监督者、合作者”的转变,降低行政管理成本。四是拓宽投融资渠道。推广PPP,有利于解决以往基础设施融资模式单一、主要依靠政府融资平台融资的问题,有效弥补当期财政投入不足,减轻当期财政支出压力,防范和化解政府债务风险,实现政府、社会资本、公众“1+1+1>3”的多赢效果。五是推动财税改革进程。PPP项目运作周期长,对编制年度预算和中长期财政规划提出了新要求,有利于推动从以往的“单一年度”预算收支管理,逐步转向跨年度、中长期预算平衡管理,切实将运营补贴等财政支出责任,纳入财政中期规划和政府财务报告中,在当代人和后代人之间公平分担财政投入,平滑年度间财政

支出,实现代际公平。

问:2015年以来,山东PPP工作进展迅速,取得了重要成果,很多方面在全国都名列前茅。在推进PPP工作中,财政厅主要做了哪些工作?

答:山东省委、省政府对推广PPP工作高度重视,2014年省委、省政府出台的《关于深化财税体制改革的意见》(鲁发〔2014〕18号),明确指出要积极推广PPP模式,吸引和鼓励社会资本参与城市基础设施建设和公共事业投资运营。在2015年7月份召开的省委十二届十二次全体会议上,姜异康书记、郭树清省长强调要加快推进PPP项目运作,真正让民间资本“唱主角、挑大梁”。按照中央和省委、省政府决策部署,山东省各级财政部门积极创新,探索形成了“五四三二一”的工作法。

在项目管理上,坚持把握“五个原则”。一是适用领域把握一个“准”字。项目领域界定上,坚持适用范围必须符合中央和省政府文件规定的能源、交通运输、市政工程、水利、环境保护等10多个公共服务领域。二是合作期限把握一个“长”字。坚持项目必须涵盖识别、准备、采购、执行、移交等5个阶段19个步骤,规定合作期限在10年以上,一般在20—30年左右。三是实施主体把握一个“明”字。严格按财政部要求,确保所选项目的组织实施机构是政府或政府授权的行政事业单位,并明确本级政府

所属融资平台公司及其他控股国有企业不作为实施主体。四是评价论证把握一个“实”字。综合运用定性定量相结合的方法,充分证明项目采用PPP模式的可行性和必要性,合理识别评定政府支出责任,确保每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出,占一般公共预算支出比例不超过10%。五是合同管理把握一个“细”字。认真遵循“依法治理、平等合作、维护公益、诚实守信、公平效率、兼顾灵活”六大原则,不断规范完善合同条款,特别是对权利义务、利益共享、风险分担、价格调整、违约、提前终止等关键内容和核心条款作出明确规定,形成了一批科学合理、全面规范、切实可行的合同文本,为双方“按合同办事”奠定了坚实基础。

在助推项目落地上,注重强化“四个保障”。一是强化组织保障。各级党委政府高度重视,都把PPP作为稳增长、调结构、促改革、惠民生的重要抓手,切实加强组织领导,健全工作机制。姜异康书记、郭树清省长、孙伟常务副省长等省领导多次听取专题汇报,亲自

指导工作开展。2014年初,省财政厅就成立了由厅长任组长、11个处室参与的领导小组,并制定工作规则,明确职责分工;与省发展改革委、人民银行济南分行等部门建立了联动配合机制,共同协调解决推进中的难题。各地积极行动,普遍建立起党委政府统一领导,财政部门积极协调,多个部门共同推进的组织领导机制。二是强化人才保障。各级积极抽调精干力量,安排专人负责,省级和不少市县还成立了专门办事机构。有重点、分层次地举办多期PPP培训班,累计培训5000多人次,提高了各方面人员的理论与实务操作能力。同时,省级和市县还采取政府采购、购买服务等方式,建立专业咨询服务机构库。通过专家帮带、中介指导、边干边学,全省初步建立起一支适应能力强、综合素质高的人才队伍。三是强化政策保障。2015年省级安排PPP项目奖补资金1亿元,对基础工作扎实、项目质量较好的市县进行一次性奖补,统筹用于补助项目前期费用,充分调动了地方政府和社会资本的积极性,引导市县财

政设立奖补资金5000万元,并较好发挥了财政资金杠杆放大效应。认真落实国家有关税收优惠政策,支持公共服务PPP项目按规定享受相关税收优惠政策。四是强化制度保障。以省政府办公厅名义印发了《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(鲁办发〔2015〕35号),省财政厅研究出台了《PPP项目财政承受能力论证指引》《PPP模式操作指南》《PPP项目操作流程手册》,各级及时制定本地区的制度规章,逐步建立起以《指导意见》为核心,以配套办法为依托的“1+X”全生命周期管理制度体系,为推广PPP提供了重要遵循。

在主动服务上,重点打造“三个平台”。一是以信息互通为前提,着力打造信息平台。坚持信息统计与工作督导结合,网上发布与线下推介并举,建立起以PPP项目统计月报为基础,以财政部PPP综合信息平台为依托,以现场推介活动为重点,以新闻媒介广泛宣传为抓手,多管齐下、动态跟踪的“月报统计+网络发布+现场推介+媒体宣传”四位



一体的信息管理平台,累计发布各类项目信息1000多条,吸引了众多社会资本方洽谈合作、择优投资。二是以资源共享为核心,着力打造合作平台。2015年以来,省财政厅陆续推介了3批258个项目,总投资额超过4700亿元,现场签约项目42个,总投资额近600亿元;联合济宁市政府集中推介项目42个,总投资额约520亿元,现场签约项目4个,总投资额约190亿元。在省里带动下,枣庄、菏泽等市积极组织推介会,在当地引起了较好反响。通过现场推介“一篮子”打包推出项目,既给社会资本方提供了更大更好的投资机遇,也为项目地政府寻找更多更强的投资方,还吸引了众多金融机构、中介机构、专家学者、新闻媒体、社会公众等广泛关注,逐步搭建起覆盖全面、多方参与的合作平台,实现了优势互补、共享共赢。三是以渠道相融为保障,着力打造资金平台。省政府设立总规模1200亿元的PPP发展基金,采取股权、债权或股权债权组合等多种灵活有效的方式,为PPP项目打造“量身定做”的资金平台。目前,

已参股发起设立12只子基金,首期已募集到位400亿元。积极推动银行、保险、担保等金融机构创新贷款模式,简化审批流程,加强金融综合服务,拓宽PPP项目再融资渠道。

在工作步骤上,加快推广“两个典型”。工作推进中,通过“解剖麻雀”,既注重宏观引领、示范先行,指导推动基础好、进度快的地区,自下而上探索形成典型经验,又注重典型带动、统筹兼顾,以上率下全面推广先进做法,促进各地项目“遍地开花、整体提升”,形成了上下通联、双向驱动的内生动力,实现“抓典型、带全面”。一是加快推广典型做法。先后总结推广了多方合力、小县城做大PPP的“宁阳模式”;敞开大门、广纳社会资本的“嘉祥样板”;化解民生难题、用PPP模式推进城乡教育综合发展的“禹城经验”等一大批先进典型,在全省营造起“比、学、赶、超”的浓厚氛围,有力促进了PPP工作深入开展。二是加快推广典型项目。在典型做法带动下,各地谋划形成了一批有代表性、规范性、创新性的点上项目,并向社会发布首批省级34个示范项目,部分项目入选第二批国家示范项目范围,全省建立了以谋划项目为前提、储备项目为基础、示范项目为重点的项目库制度,PPP工作全面推开,实现良好开局。

在工作机制上,各方凝聚“一股合力”。坚持政府主导、激活市场、放管结合,充分调动有关方面积极性,有效整合各方专业优势,全省形成了上下联动、左右配合、内外协作、多方动员、统筹规划、全面推进的良好局面,凝聚起“政府+中介+金融+企业+媒体”等社会各界的强大合力,共同助推PPP成为各方广泛共识和积极行动,山东PPP工作驶入了全速前进的快车道。

问:山东省政府办公厅转发了省财政厅、省发展改革委、人民银行济南分行《关于在公共服务领域推广政府和社

会资本合作模式的指导意见》,成为全省开展PPP工作的纲领性文件。请问,《指导意见》重点关注了哪些方面的内容?

答:2015年5月,国务院办公厅转发了财政部、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的指导意见》,为各级开展PPP工作提供了重要指引。山东省积极跟进,8月省财政厅会同省发展改革委、人民银行济南分行研究起草并以省政府办公厅名义出台了《指导意见》,从宏观指导层面明确了PPP管理的指导思想、基本原则、适用范围、管理流程、支持措施,从5个阶段19个步骤对PPP模式全过程管理提出了具体要求,为全省开展PPP工作提供了基本遵循。《指导意见》特别注意把握以下几个方面:

在基本原则方面,明确了“依法治理、重诺履约;利益共享、风险分担;积极稳妥、规范管理;强化监督,注重绩效”四大原则,强调政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等,牢固树立契约精神。重点划定了政府和市场的责任边界,项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本方承担,法律、政策和最低需求风险由政府承担。政府不对市场风险兜底,严控项目风险转化为财政风险,为做好项目风险防控打下坚实基础。

在适用范围和操作模式方面,明确了适用的能源、交通运输、市政工程、水利、环境保护等10多个公共服务领域;确定了“建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)、转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)”等方式。

在保障措施方面,通过以奖代补、PPP发展基金、税收优惠等措施,支持PPP工作开展,探索建立动态补贴机制,将财政补贴等支出分类纳入同级政府预算,加大财税扶持力度。同时,从建设用地、价格调整、简化审批、金融服务、



淄博市博山区姚家峪生态养老中心项目

债务管理等方面做好相关保障。

在全过程管理方面,明确了项目识别、准备、采购、执行和移交5个阶段19个步骤各环节流程的具体要求。特别是财政部门要做好物有所值评价和财政承受能力论证,识别测算项目的财政支出责任,并根据具体收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架等因素,灵活选择合作伙伴。要妥善建立项目移交机制,稳步开展绩效评价,突出政府和社会资本的长期合作关系,确保项目实施程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

问: PPP项目筛选过程中需要注意把握哪些方面,才能确保项目规模大、领域广、进度快、效益好?

答: 项目筛选是一项比较复杂的工作。项目筛选中特别注意把握三个方面:一是注重投资规模大、整体进度快的特点。重点选择投资额5亿元以上的项目,且项目前期准备要充分,项目整体进度较快,有些项目已通过物有所值评价和财政承受能力论证,有些存量项目已开工建设,具备转化为PPP项目的良好条件。二是注重分布领域全、支持重点准的特点。省厅认真按照《指导意见》规定的领域,层层筛选把关,最终确定项目数量。涉及市政工程、交通、水务、农业、环保、医疗、卫生、养老、教育、科技、文化、保障性住房等众多领域,基本涵盖了经济社会发展的关键领域和薄弱环节。三是注重项目质量高、预期效益好的特点。选定项目很多是全省重点引进、全力打造的重大项目,预期经济效益、社会效益和生态效益都十分可观,各级党委政府倾注了很多心血,相关部门投入了很大精力,社会各界也广泛关注。项目前期都经过了充分的可研论证和反复的科学测算,发展空间广阔,市场前景很好,建成后既能给社会资本方带来合理利润空间,也能改善项目所在地经济社会发展环境,还能

让人民群众得到更多实惠。

问: “十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,中央和山东“十三五”规划都对推广PPP作了重要部署,下一步大力推广PPP面临哪些机遇?在快速推进PPP过程中,财政厅将采取哪些措施,吸引更多更好的社会资本前来投资合作?

答: “十三五”时期是全面建成小康社会、实现由大到强战略性转变的关键时期。山东省将纵深推进“两区一圈一带”建设,规划实施一大批环保、水利、能源、农业、科技等龙头骨干项目,实现东部提升、中部崛起、西部跨越;将协同推进新型城镇化,规划实施一大批地下综合管廊、市政公用设施、教育、卫生、养老等城乡基础设施和公共服务项目,实现城乡一体化发展;将加快构建现代综合交通体系,规划实施一批交通基础设施,实现市市通快铁、县县通高速。推进实施这些重大发展战略,需要大量资金作支撑,也给社会资本提供了巨大的发展机会。

党的十八届五中全会明确提出,要创新公共基础设施投融资体制,推广政府和社会资本合作模式;能由政府和社会资本合作提供的要广泛吸引社会资本参与,这对推广PPP提出了更高要求,也带来了更大机遇。山东推广PPP必将大有可为,也必将大有作为。山东财政将积极主动服务,强化政策措施,加大支持力度,为PPP项目尽快落地生根、开花结果创造条件。

在制度建设方面,进一步研究制定评价论证、购买服务、绩效管理、风险管控、监督检查等具体制度办法,探索形成简便易操作的实施细则,构建起更加完整清晰的制度架构,做到事事有章可循、处处有规可依。

在统筹规划方面,在地域布局上,重点规划实施一批具有全省性的铁路、高速公路、城际快铁、机场等重大基础

设施项目,重点规划实施一批环保、水利、能源、农业、科技等龙头骨干项目。在领域布局上,重点规划实施一批地下综合管廊、智慧城市、市政公用设施、教育、卫生、养老等城乡基础设施和公共服务项目。在回报机制上,重点探索规划一批运作比较成熟、具有推广意义的“使用者付费”项目。

在完善政策方面,大力统筹各类财政专项资金,优先支持PPP项目建设。认真落实国家支持公共服务事业的税收优惠政策。积极对接银行、保险、担保、信托等金融机构,运用好PPP发展基金,主动为PPP项目牵线搭台、提供后续融资支持。充分发挥财经对外交流平台作用,在利用国际金融组织和外国政府贷款时,优先推荐PPP项目。

在项目管理方面,实行项目分类管理,动态掌握进展情况,建立健全覆盖全面、上下贯通、信息共享、评督结合的项目管理制度,及时通报项目进度、存在的问题、整改措施等情况,助推项目落地、顺利实施。继续细化项目管理流程,重点研究制定有效的物有所值评价标准,形成更加科学的定性和定量评价方法,探索建立全省统一的财政承受能力指标监测体系,实行省级批报备案和分级风险预警制度。探索制定项目绩效评价管理办法,并将绩效评价结果作为安排奖补资金、支付运营补贴等重要依据。在此基础上,逐步建立起一套权责清晰、标准明确、流程完整、制度全面的项目管理体系,规范引导PPP项目健康发展,力争推出一批在全国全省有代表性的精品项目。

在人才建设方面,加快充实PPP工作机构力量,挑选责任心强、业务素质高的同志,参与到PPP事业发展中来。坚持业务培训与项目实践相结合,综合运用多种形式,送上更多丰富的“专业大餐”,增强一线管理人员的工作能力和专业素质。□