

厉新求变推改革 敦行致远谱新篇

财政部金融司司长 | 孙晓霞

2013年底以来,按照国务院工作部署,财政部借鉴国际经验,在公共服务领域大力推广运用政府和社会资本合作模式(Public-Private Partnership, PPP),积极探索符合我国实际的PPP发展道路。两年来,财政部与有关方面密切合作,开展了宣传培训、制度建设、项目示范、平台搭建等一系列工作,营造了推广PPP的良好氛围,在观念转变、制度建设和项目实施等方面取得初步成效。PPP已迅速从理论走向实践,逐步成为引领我国经济发展新常态的体制机制和发展方式,成为财税改革工作的“新亮点”和各方关注的“焦点”。

革故鼎新——推广PPP模式是重大的体制机制变革

PPP模式具有全生命周期管理、物有所值、风险共担、激励相容等鲜明特征,不仅是简单的、技术层面的“方式更新”,更是政府职能转变和公共服务供给机制的重大机制变革。第一,推进政府职能转变。政府不再“亲力亲为”、“大包大揽”提供公共服务,而是作为监督者和合作者,遵循“让专业的人做专业的事”和“激励与约束相容”的原则,更好地发挥政府引导作用,充分调动市场积极性,推进国家治理体系和治理能力现代化。第二,实现公共服务供给提质增效。我国“十三五”时期财政紧运行常态化,仅靠财政投入难以满足不断增长的公共服务需求。PPP模式通过市场竞争选择合适的合作伙伴,整合公私部门各自优势,将政府的政策目标、社会目标和私人部门的运营

效率、技术进步内在动力结合起来,形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道和政府按照绩效付费的机制,充分提高公共产品供给质量和效率。第三,激发经济活力和创造力。一直以来,公共服务由政府部门及其下属单位、企业提供,不同区域间难以相互进入,而且在同一区域的不同行业领域,民营企业甚至是其他行业领域的国有企业也很难进入。推广PPP模式能够打破民间资本进入公共服务领域的“玻璃门、弹簧门、旋转门”,大幅拓展社会资本的发展空间。第四,完善财政投入和管理方式。政府通过项目未来运营收入和适当补贴,“撬动”社会资本参与项目“全生命周期”,有效弥补当期财政投入不足,平滑年度间财政支出波动,防范和化解政府性债务风险。

致力躬行——观念转变、制度建设和项目实施成效显现

两年来,财政部在推广PPP工作中,积极贯彻落实十八届三中、四中、五中全会精神,科学处理“政府与市场、当前与长远、传统与创新、财政与金融”的关系,将PPP作为重要的体制机制变革和重大财税改革任务,致力于“五项转变”:一是改变政府主导基本建设的传统观念,充分发挥市场力量,积极培养契约意识;二是打破财政资金有限投入方式单一的束缚,实现财政目标、手段和金融工具的融合发力;三是改变举债搞建设的粗放模式,以PPP化解地方政府存量债务,注重PPP项目本身的风险防控,实现防风险和增活力的双重目标;四是跳出“被动买单”的漩涡,不断

推进现代财政制度建立,促进政府职能转变;五是既立足于自身“摸着石头过河”,也开创了与其他国家和国际组织“并肩作战”的良好开端。

(一)凝聚共识,倡导科学的PPP理念

认识是行动的先导。政府和社会资本方合作提供公共服务在中国不是“新事”。早在二三十年以前,有的部门或者地方已经引入社会资本参与公共领域建设。但由于缺乏一套有效的制度体系和规范流程约束,“利益分配”、“风险分担”、“政府监督”三个核心环节未能实现责权利对等,导致在项目实施过程中出现了资本暴利、政府“兜底”、监督缺位等问题。本次推广工作中,财政部始终注重把握PPP模式的机制原理、内涵特征,立足于推“真”的PPP模式,做“对”的PPP项目,按照“多渠道、广覆盖”的原则进行宣传,按照“有重点、分层次”的原则组织政府部门、金融机构、实体企业等进行培训,涵盖机制原理、制度规范、案例讲解等诸多内容,切实提升了社会各方对PPP模式的认识水平和操作能力,形成了良好社会氛围。

(二)建章立制,为规范运用PPP模式“保驾护航”

完善的制度体系是PPP项目成功实施的基础。按照“操作指引+政策保障+法律规范”三位一体的思路,财政部遵循“高标准、严要求”的原则,制定了一系列制度,形成了覆盖PPP“全生命周期”的制度体系,为项目规范实施提供了有力保障。一是坚持“操作规范”的导向,确保项目实施质量。出台了操作指南、合同指南等指引文件,会同相关部门印发在市政公用、水污染防治、收费公路和公共租赁住房领域推广PPP模式的实施意见,明确项目实施流程和管理要求。二是坚持“保障有力”的导向,确保PPP项目长期可持续。制定财政承受能力论证指引,出台预算等配套管理办法,对项目涉及的政府支付责任进行识别、测算和评估,纳入年度预算和中期财政规划进行管理,防范和控制中长期财政风险,保证政府在合同期内严格履约,切实保障社会资本的合法权益。三是坚持“立法规范”的导向,破除PPP发展的体制机制障碍。推动出台《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》,对PPP工作进行全面部署和长期规划,完善各项配套机

制。着力推进《政府和社会资本合作法》的立法工作准备,重点厘清PPP和特许经营的关系,有效规范参与各方行为,切实保障社会资本方、公众的合法权益。

(三)多管齐下,建立健全财政引导扶持政策体系

引导扶持政策是推进PPP工作的重要工具。财政部遵循“以点带面、以奖代补、以外促内”的原则,出台了一系列的政策“组合拳”。第一,“以点带面”,完善专项资金管理方式。出台首批PPP项目资金性支持政策,以海绵城市和综合管廊建设两项试点工作为载体,财政补助开始从“补建设”向“补运营”转变,积极鼓励地方政府采取PPP模式建设运营公共项目。第二,“以奖代补”,引导PPP项目规范实施。在普惠金融发展专项资金中增加资金安排渠道,对示范项目中验收合格的新建项目,按照投资规模给予定额奖励,着力提高PPP项目运作的规范性和科学性。对融资平台公司转型为PPP模式的存量项目,按照项目化债额度给予适当奖励,着力推动融资平台公司转型发展。第三,“以外促内”,利用国际资源支持PPP工作。加强国际交流与合作,“引资”与“引智”相结合,组织召开中英PPP圆桌会,与英国财政部签订PPP合作备忘录;积极推荐示范项目申报列入世界银行全球基础设施基金支持试点范围;利用世行2亿美元发展政策贷款开展“中国PPP发展改革贷款”项目,推动国内机构能力建设,建立项目开展准备资金机制,促进国内PPP市场规范、有序发展。

(四)打造样板,加快推动PPP项目落地实施

项目示范是推进PPP工作的重要抓手。财政部确定了两批共233个、总投资8146亿元的示范项目,旨在对有关制度进行校验,“打造样本、树立标杆”,形成可复制、可推广的项目范例。为确保示范项目实施质量,财政部严控三道“关口”。一是严把“入口关”。制定严格的筛选条件和标准,组织外部专家进行评审,严禁通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式包装PPP项目进行变相融资,确保交易结构的合理性。二是严把“过程关”。财政部对示范项目实施给予全程跟踪,及时提供必要的业务指导和技术支持,确保项目实施符合相关制度要求。三是严把“出口关”。构建“激

励相容”的政策保障机制,明确示范项目建设完成后进行验收,不符合PPP模式必备特征的不再作为示范项目推广,验收合格的PPP项目享受“以奖代补”政策支持。目前,示范项目整体进展良好,2015年底前首批示范项目落地率将达到90%,第二批示范项目预计在2016年底前全部落地实施。

(五)利益融合,撬动金融资本支持项目融资

融资难问题是制约PPP项目落地实施的重要因素。PPP项目投资规模大,产业资本主要提供技术和管理,投资空间有限,离不开金融资本参与。与传统政府投融资模式相比,PPP项目融资责任改由项目公司承担,且缺乏有效的抵押担保物,这对金融机构的风险管理有更高的要求和挑战。为提高PPP项目融资的可获得性,财政部积极协调金融机构创新符合PPP模式特点的信贷评审方式,推动信贷评审重点由抵质押物向项目现金流转变,以政府合同信用打消金融机构顾虑。同时,遵循“收益共享、风险共担”的原则,发挥财政资金的杠杆撬动作用,联合建行、邮储银行等10家机构,共同发起设立1800亿元的PPP融资支持基金,最大限度地动员和带动社会资本投入,提高项目融资的可获得性,促进PPP项目的规范运作。目前,财政部正在会同有关方面抓紧落实后续相关工作,推动基金尽快开始运作。

在财政部的大力推动下,各地对PPP模式的理念认识逐步加深,开始从公共服务的“管理者、提供者”转向“监督者、合作者”,开始从“重建设、重融资”转向“重运营、重合作”,积极探索符合当地实际的PPP做法,大力推动PPP项目建设。初步统计,截至目前,全国各地共公布推介PPP项目6650个,总投资8.7万亿元,涵盖道路交通、环境保护、城市公用事业等多个领域,在稳增长、惠民生等方面发挥了重要作用。

继往开来——推动PPP行稳致远

两年来,在有关方面的共同努力下,PPP成效初显,较好地体现了经济发展新常态下“改革加速器、增长推进器、民生稳定器”的作用。但由于尚在探索阶段,推广PPP也面临一些困难和挑战,需要进一步加强引导和规范。从各地反馈情况看,在观念认识方面,有的地方仅将PPP视为替代融资平台的一种融资手段,“明股实债”的假PPP项目

屡禁不止,还有的地方从字面上理解PPP,认为凡是社会资本参与到政府事务中都属于PPP。在市场环境方面,一些社会资本担心PPP法律法规不健全,自身利益缺乏法律保障,同时对政府履约理念和履约能力仍有顾虑。在金融服务方面,信贷政策仍主要沿用传统政府融资和企业融资思路,强调抵质押物,依旧希望政府无条件兜底。在配套措施方面,PPP立法工作滞后,PPP项目土地、税收、资产管理等相关政策措施亟需进一步细化完善。

下一步,按照党的十八届五中全会“创新公共服务提供方式,能由政府和社会资本合作提供的,广泛吸引社会资本参与”的部署,财政部将努力践行习近平总书记“要着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率”的要求,顺势而为、主动作为,有针对性的补足PPP政策制度短板,推动更多PPP项目落地,努力开创公共服务供给侧结构性改革的新篇章。

第一,以法律法规为基础,抓紧推动PPP立法。做好与特许经营立法工作的衔接,明确政府和社会资本的权责利分配,保障社会资本合法权益,为PPP健康发展提供良好的法律环境。

第二,以配套改革为保障,营造良好的外部环境。理顺市政公用相关领域价格体系,细化完善项目用地政策,发挥货币、监管政策的引导作用,鼓励各类金融机构为PPP项目提供质优价廉的长期融资。

第三,以政策扶持为引导,加大财税政策支持力度。抓紧制定PPP项目财政管理办法,大力推动财政资金管理方式转变,从“补建设”转向“补运营”;按照“不增加税收负担”的原则研究完善PPP项目税收政策。

第四,以平台建设为支撑,提供全方面的业务指导和技术支持。打造PPP综合信息平台,建立“大数据”分析体系,加快推进专家库和项目库建设工作,实现PPP项目信息充分公开和共享,加强项目全生命周期管理。

第五,以规范管理为重点,切实保障项目实施质量。研究建立“纠偏”的惩戒机制,进一步加强PPP项目管理,切实把好项目方案审核关和项目运作监督关,逐步规范和杜绝假PPP项目,防止地方政府“借道”PPP搞变相融资。

责任编辑 刘慧娟