

# 贫困地区运用PPP模式创造美好生活

财政部清洁基金（PPP中心）等青年联合调研团

财政部清洁基金（PPP中心）、机关党委、中国财政杂志社、中国财经报社、会计资格评价中心的8名青年干部以“牢记PPP改革初心，砥砺奋进创造美好生活”为主题，赴云南省元谋县和永胜县开展“根在基层”调研活动。调研团深入基层一线，深入田间地头，对当地PPP工作推进情况进行了调研，实地考察了项目建设运行情况。

## 基本情况

（一）元谋县PPP运用情况。元谋县位于云南省楚雄州北部，全县面积2021平方公里，辖10个乡（镇），下设78个村委会（社区）（其中贫困村40个），总人口21.7万人。元谋以种植冬春蔬菜并远销国内外而享有盛名，被誉为“冬早蔬菜之乡”。截至2019年9月底，元谋县共有管理库PPP项目5个，总投资22亿元，已落地3个，总投资16.85亿元。其中，示范项目3个，总投资9.95亿元，已落地2个，即元谋大型灌区丙间片11.4万亩高效节水灌溉PPP项目和农村人居环境治理PPP项目，两项目总投资共7.3亿元。

（二）永胜县PPP运用情况。永胜县位于云南省西北部，地处长江上游，丽江市中部。全县面积4950平方公里，辖15个乡（镇）、150个村（居）委会，总人口40.42万人。永胜是国家级扶贫开发工作重点县，属滇西边集中连片特困地区和云南省限制开发区。2018年底，全县尚有未出列贫困村57个（其中深度贫困村36个），未脱贫人口4102户14211人，贫困发生率4.25%。截至2019年9月底，永胜县共有管理库PPP项

目3个，总投资28.93亿元，已落地项目2个，即松坪、羊坪、光华、东风、东山乡村公路改扩建PPP项目和教育文化园区PPP项目，两项目总投资共16.41亿元。

## 主要成效

（一）推动乡村产业振兴，产业发展是可持续脱贫的关键。高效节水灌溉PPP项目引入社会资本后，不仅解决了元谋坝区老城、元马、黄瓜园、平田四个乡镇6.63万人产业发展“干渴”的问题，还引导村民改变了传统沟渠输水、大水漫灌的灌溉方式，采用管道输水有效减少水资源污染和途中损耗，通过智能水表“精准计量、刷卡取水”，项目区供水保证率达到90%以上，灌溉水有效利用系数从0.42提高到0.9，年节约用水2158万立方米以上。

水的问题解决了，村民对种植高附加值的经济作物热情更加高涨。据当地统计，项目区亩均用水成本从1258元降至350元，亩均增收5000元以上；项目受益最早的清和社区2017年农民人均可支配收入达14057元，增长42.26%。此外，项目区还覆盖了近4000多名易地搬迁的少数民族贫困群众，为脱贫攻坚提供了产业支撑。

（二）广泛吸引农户参与，实现自我管理、自我监督、自我服务。为保障农户的知情权、参与权、表达权和监督权，元谋高效节水灌溉PPP项目设置了群众参与机制。项目组建了用水专业合作社，下设16个分社，分别对应灌区16个村委会，社员共同出资入股项目公司。由项目公司与用水专业合作社签订《运维管护合作

协议》，16个分社配合项目公司对输水管网等相关设施进行维护，协调处理矛盾纠纷等。据此，项目公司每年向用水专业合作社支付30万元管理费。同时，双方通过互联网等新技术手段，将运维工作线上化、透明化、高效化，加强流程管控，提高运维质量。截至2019年11月，用水专业合作社除管理费外还取得了36.36万元的项目分红收入，农户参与管理的积极性大幅提高，项目运维成本显著降低，形成了共建共治共享的良好局面。此外，16个分社可作为项目公司农业生产增值服务的直销点，配合项目公司进行滴灌带、农资等销售，合作社社员可以和项目公司员工一样获得销售收入，进一步丰富了农民增收渠道。

（三）扶贫必扶智，阻断贫困代际传递。永胜县13.8万少数民族中，有约2万“直过民族”——傈僳族生活在山高路远、土地贫瘠的金沙江沿江一线，他们受教育程度普遍偏低。为了有效解决少数民族特别是傈僳族的教育扶贫问题，阻断贫困的代际传递，永胜县决定采用PPP模式着力打造教育文化园区。目前，永胜县教育文化园区PPP项目中的民族中学已建成。民族中学作为永胜县集中办学试点的重头戏，是一所独具特色的全寄宿制学校，引进了智慧校园管理系统和完备的后勤保障体系，拥有一流的教学区域，建筑面积737039平方米，占地155.9亩，投资约4.4亿元。学校已于2019年9月开学，现有46个教学班，200多名教职员工，2153名在校生。

（四）看得见青山，看得见绿水，记得住乡愁。近几年来，随着乡村经济的快速发展，环境恶化等大城市病也“传染”到了美丽乡村，污水横流、垃圾成堆、臭气熏天，基层财力薄弱，在人居环境这种投资规模较大的项目面前显得有些“杯水车薪”。永胜县与元谋县2018年本级一般公共预算收入分别为4.4亿元、3.5亿元，而永胜县人居环境项目总投资为12.5亿元，元谋县人居环境项目总投资为4.2亿元，投资需求与现有财力差距悬殊。通过引入社会资本的资金、技术和管理，不仅解决了短期财政资金紧张的问题，还让专业的人做专业的事，实现了项目融资、建设、运营、移交全生命周期一体化管理，防止“晒太阳、豆腐渣”，促进政府、

市场、公众长期合作共赢。

## 存在的困难

（一）发展需求与发展空间不匹配。按照现有关于财政承受能力管理的相关政策要求，“每一年度本级全部PPP项目从一般公共预算列支的财政支出责任，不超过当年本级一般公共预算支出的10%”，超7%的要风险预警，超5%的不得新上政府付费项目。贫困地区创新运用PPP实现追赶发展的意愿强烈，但由于一般公共预算支出较小，发展空间不足，形成“越需要发展的地区越没有发展空间，越抓不住发展机遇越落后”的怪圈。

此外，贫困地区多处于山区或半山区，工程成本高、资金投入量大，打赢打好精准脱贫和污染防治两大攻坚战的时间紧、任务重。这些领域一般是没有收益或收益较少的公益性事业，单靠财政投入和专项债远远无法满足需求，用PPP又面临财承管理红线约束，贫困地区在统筹规范与发展、当下与长远、稳增长与防风险方面有些“无所适从”。如永胜县2018年新增专项债仅3亿元，每年PPP财承空间仅3—4亿元，但通乡油路、教育文化园区、人居环境等民生工程的实施又迫在眉睫，永胜县2021—2023年财政支出责任已超出7%的风险预警线。

（二）政策预期不够稳定。PPP的专业性较强，需要长期系统学习，贫困地区由于人才基础薄弱，在政策“踩油门”时还主要处于学习阶段，了解清楚了又碰到了政策“点刹车”。此外，起“压舱石”作用的PPP条例迟迟未能出台，政府和市场主体对PPP改革的长期性存疑。政策预期的不稳定一定程度上导致了地方的短视行为，即新政策刚出台时，“抢抓政策窗口期”，一哄而上、先用再说，不考虑长效机制；出现泛化异化乱象后，政策只能收紧，进一步强化了地方对政策不稳定的判断。

（三）对社会资本吸引力不足。贫困地区底子薄、基础差，招商引资能力不强，财政支付能力较弱，难以找到合适的“合作伙伴”。即便是匆匆选好企业合作方，有时也会因为合作内容不够明确、边界不够清晰、风

险分担不够合理等产生推诿扯皮的现象，导致项目推进困难。如元谋县某个供排水设施建设 PPP 项目，由于协议谈判周期过长，融资成本增加，中标社会资本单方面提出不全部履行招标文件的相关内容，项目进展缓慢。

(四)项目融资难融资贵问题突出。融资难融资贵是 PPP 市场普遍存在的问题，在贫困地区尤甚。此外，国企受加强中央企业 PPP 业务风险管控等政策限制，相对比较谨慎，两县 PPP 项目中标的多为民企。在当前经济下行压力持续加大的背景下，民企融资难上加难，已成为影响项目推进的重要因素。如永胜县教育文化园区 PPP 项目中标社会资本方，其先后对接了国开行、农发行、农行、建行等 11 家银行，涵盖政策性银行、大型国有商业银行、股份制银行等多种类型；还积极联系了证券、基金、信托、融资租赁等渠道，但成本一般为 14%—15%，期限一般为 2+2，期短利高，难以承受。元谋县高效节水灌溉 PPP 项目社会资本也反映，金融机构在贷款准入上还未能实现国企业一视同仁。

(五)认识和能力有待提高。一方面，PPP 要求较为规范，尽管推广运用已有五年多，一些基层干部仍有理解不到位的地方，未能准确把握 PPP 的本质和内涵，在执行政策时存在望文生义、生搬硬套的情况，导致反复“翻烧饼”，频繁整改。另一方面，贫困地区专业人才比较匮乏、技术力量比较薄弱，缺少成功可复制的经验，导致对咨询机构过分依赖，政府对项目的规范实施缺乏掌控力。如永胜县财政局是当地 PPP 工作的牵头单位，但工作主要由局内企业股的一名干部承担。

## 思考与建议

(一)创新财承管理。借鉴地方政府债务管理模式，实行财政承受能力“省级统筹”，由省级财政部门在不突破全省财承管理红线的基础上，统筹分配所辖地区财承额度，既保证总量控制、限额管理，牢牢守住不发生系统性风险的底线，又充分体现对追赶发展需求大、创新探索意愿强、项目实施规范、信誉较高、风险较低地区的正向激励，提高“发展额度”的配置效率，解决地区发展需要和发展空间不匹配的问题，促进区域均

衡发展。

(二)强化预期管理。在 PPP 发展新阶段，应坚持“稳中求进”的工作总基调，加强方向性、趋势性、导向性等方面的管理，政策出台前要充分征求地方政府和市场主体意见，给予市场明确信号。具体而言，一是加快出台 PPP 条例，统一顶层设计，稳定各方预期。在 PPP 条例出台前，推动国务院发布政策文件，明确 PPP 事业既要规范又要发展，坚持 PPP 改革的长期性。二是坚持“新老划断”原则，新规实施不能影响存量项目的落地执行，保持政策的持续稳定和标准统一。三是在持续细化完善正负面清单的基础上，推出一批正负面典型案例，强化实操层面的规范引导和以案促改。

(三)完善项目配套。提高贫困地区项目吸引力，可以“另辟蹊径”，从增强项目“自身造血能力”方面破题，减少对当地财政的依赖性。一是加强公共服务价格机制研究，充分发挥市场价格的信号导向作用，提高财政可持续性。二是推广环境综合开发、区域经济开发、公共交通导向开发等模式，实现项目“正外部性”的内部化。三是探索价格包干机制，激发社会资本活力和创造力，挖掘项目潜力，实现政府市场互利共赢。

(四)加大融资支持。一是加强项目前期论证，鼓励金融机构早期介入，优化项目融资方案，提高项目可融资性。二是推动中国 PPP 基金加大股权投资力度，特别是对民营企业参与 PPP 项目的支持力度，鼓励保险资金参与 PPP 项目投融资，扩大 PPP 项目资产证券化试点，丰富 PPP 项目融资渠道。三是推动金融机构针对 PPP 项目特点加大产品创新和管理创新力度，优化贷款审批流程，推广有限追索的“项目融资”，缓解项目贷款难。

(五)加强培训指导。在培训工作中重点关注对县一级的指导，帮助基层提高规范实施 PPP 的水平，防止发生财政风险和企业风险，促进项目稳定运行，实现公共服务提质增效。同时，加强对各级一把手和各部门的培训，形成财政、行业、审计等部门对 PPP 要旨、政策的统一认知和发展合力，打造 PPP 高质量发展的命运共同体。□

责任编辑 雷艳