

把握要点 确保PPP试点项目扎实有效推进

□江苏省财政厅副厅长 宋义武

PPP模式是一种能使政府、企业、社会多方共赢的公共产品提供方式。推广运用PPP模式，是转变政府职能、创新预算管理、整合社会资源、消除隐性壁垒、提升公共服务水平的一次体制机制变革，同时也是建立现代财政制度、优化资源配置、促进社会公平的客观要求。目前，江苏省已甄选出首批15个拟运用PPP模式的试点项目，项目投资总额达875亿元。为推进首批PPP试点项目尽快进入实质性操作，在下一步工作中应注意把握要点，抓紧抓好，抓出成效。

明确职责，建立协调管理体制

财政部门是推进PPP模式的重要职能部门，PPP项目从明确投入方式、选择合作伙伴、确定运营补贴到提供公共服务，全过程涉及预算管理、政府采购、政府性债务管理以及财政支出绩效评价等财政职能。因此，财政部门要树立责任意识，勇于担当，积极推广运用PPP模式，认真做好PPP项目的各项财政管理工作，提升公共服务水平和资金使用效益。PPP项目的实施，历时周期长，涉及范围广，需要多部门协调配合，必须要有一个专门的机构承担相应的工作。在财政部、省财政厅致力于推动法律行政框架和制度环境建设的同时，列入首批PPP试点项目地区也要抓紧行动起来，

加强组织领导，建立起地方的PPP项目协调管理体制，尽快成立由政府部门牵头、财政等相关部门组成的领导小组，负责PPP试点项目的重大事项决策，在财政部门内部设立PPP市（县）级管理中心，明确牵头科（处）室和协调配合的部门，以务实有效的组织机构来保障项目的具体推进。

科学设计，制定合理实施方案

PPP是一种长期的合作关系，吸引社会资本的关键在于在满足项目建设和运营服务质量的前提下，追求相对稳定的收益和回报率。从公共管理部门的角度看，就是要从提高服务质量和效率的角度出发，平衡项目的风险和收益，避免出现暴利和亏损，达到“激励相容”的效果。首批PPP试点项目基本都是一些基础设施和公共服务项目，有的可以通过使用者付费的方式实现稳定的现金流，有的项目收入不能完全覆盖成本和收益，需要政府给予一定的补贴，这就要求合作各方建立起“收益共享、风险共担”合作机制，项目成败的关键就在于项目实施方案的设计。PPP项目方案的设计是一项专业性很强的工作，涉及多个领域，各试点项目主管部门及项目所在地财政部门应积极参与到项目实施方案设计的全过程，从项目可行性评估、风险分担机制的确定，到定价机制与调价公式的设计、政府补贴的核算、监督机制和绩效评价办法等等，确保科

学、合理地制定出既有利于项目实施，又有利于提供最优质公共服务的合作实施方案。遵循专业事由专业人做的原则，各试点项目应以公开竞争的方式聘请专业咨询机构、法律顾问等，为项目评估、方案设计等方面提供专业服务。

认真做好试点项目评估论证工作

各地财政部门要会同行业主管部门，结合国内实际情况，积极借鉴“物有所值”评价理念和方法，对采用PPP模



式的试点项目可委托专业机构进行项目评估论证,在评估论证时,要与传统的政府直接建设运营方式进行对比分析,确保从长期看采用PPP模式后,能够提高服务质量和运营效率,或者降低使用者成本。要重点关注定价调价机制、责任风险分担、产出质量与效益、绩效目标实现、运营维护成本、融资方案和中长期财政补贴等要素,平衡好项目财务效益和社会效益,确保实现激励相容。

公开公正,规范选择合作伙伴

首批PPP试点项目在选择合作对象上必须坚持公开招标,做到公开、公正、公平,这是PPP项目的核心要点之一。各地财政部门要加强PPP项目政府采购环节的规范与监督管理。试点项目要做到公开信息发布,要在省级以上政府采购信息平台上,面向国内外发布项目清单、招选合作伙伴的信息,同时,试点项目应积极利用政府采购平台,尽

快建立由经验丰富的专业人员组成的PPP项目评审专家库,按照政府采购程序进行招标评议,规范操作,综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素,公开择优选定诚实守信、安全可靠的PPP项目合作伙伴,并按照平等协商原则,明确政府和项目公司间的权利与义务。PPP试点项目不得由政府部门或主管部门指定合作伙伴。

细化项目合同文本

根据财政部的初步安排,标准化的PPP项目合同文本将由财政部在结合国际经验、国内实践的基础上统一制定。在订立具体合同时,各地财政部门要会同行业主管部门,因地制宜细化完善合同条款,确保合同内容全面、规范、有效。在协商订立PPP项目特许经营权合同时,各地要重点关注项目的功能和绩效要求、付款和调整机制、争议解决程

序、退出安排等关键环节。在财政部统一制发的标准合同文本下发前,各地可先行先试,大胆探索,力求完善。

注重PPP项目绩效评价

各地财政部门要督促行业主管部门加强对PPP项目公共产品或服务质量的监督,建立由政府、服务使用者共同参与的综合评价体系,对项目的绩效目标、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行统计评价。评价情况应依法对外公开,接受社会监督。同时,要依据评价情况,根据合同定期对价格、补贴等进行调整,激励社会资本通过管理创新、技术创新提高公共服务质量。

规范政府资金管理

PPP模式对政府资金管理既是一种改革,更是一种挑战,无论是资本金投入、补贴承诺,PPP合同下的政府资金投入都是长期的。首批PPP试点项目在设计过程中要规范PPP项目政府资金管理,在确保PPP试点项目顺利实施的同时有效控制PPP财政风险。在构建PPP试点项目及签订PPP合同初期,地方财政部门就应积极参与其中,评估并控制PPP试点项目中的财政承诺,省财政将对列入试点的项目给予适当的前期费用补贴。同时,各地财政部门还应将政府PPP补贴承诺列入财政中长期预算,提升地方政府的履约率。要结合财政改革情况,研究利用现有预算资金安排和专项转移支付资金渠道,对PPP试点项目提供资本金支持。地方政府部门应积极搭建平台为PPP项目试点提供融资支持,引导国际金融组织、外国政府贷款、金融机构贷款、专业基金、地方国债等投向PPP试点项目,这样既有利于降低项目融资成本,也有利于降低政府或有债务的风险。

责任编辑 李艳芝

