

宁波：PPP模式助推城镇可持续发展

张文杰

近年来，宁波市深入践行习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”发展理念，坚定不移走绿色发展道路，积极探索运用PPP模式助力城镇绿色生态发展，努力打造资源节约型、环境友好型社会。根据清华PPP研究中心公布的2018年度中国城市PPP发展环境指数，宁波市成为全国289个地级及以上城市中仅有的五个被评为“AAA”的城市之一。

全过程规范，把好PPP助推可持续发展的“方向盘”

（一）完善制度体系建设，全面规范操作规程。自2017年下半年以来，中央层面陆续出台了一系列文件，从控制债务风险、规范PPP项目库管理和示范项目管理、规范金融企业投融资行为等方面，对PPP规范发展提出了更高的要求。宁波市于2019年2月出台了《关于进一步推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》，文件列明了正负面清单，细化了项目各阶段管理要求，强调了各部门职责，不仅明确了“做什么”，还指引了“怎么做”，实现PPP项目从储备、入库、采购、执行到移交的全过程规范操作管理，为宁波市PPP工作坚持正确导向提供了有力支撑。

（二）以平台项目库为抓手，打通横纵向管理。充分利用财政部PPP综合信息平台大数据管理系统，严守入口关，全面提升新增项目质量。着重

审查拟入库项目的风险分配、绩效考核、采购方案、物有所值论证、财政承受能力论证等核心内容。对有经营性收益且现金流丰富、具备核心运营内容且适宜由社会资本承担的项目予以重点支持。同时，加强部门间协作，做好全过程信息公开和项目实施监管。提高财政部门、发改部门、行业主管部门和项目实施机构的联动效率，强化激励约束效果，确保项目按合同约定执行到位，严格依据绩效考核结果合理拨付财政预算资金，将按效付费落到实处。

（三）筑牢警戒线，重点防控财政承受能力风险。宁波市在严格执行一般公共预算支出10%“红线”硬性约束的同时，还紧盯地区PPP项目财政承受能力7%“预警线”，对支出责任占比超过7%的地区启动风险预警，提醒地区合理做好项目规划，有序推进后续PPP项目实施。推进PPP项目5年多以来，包括市本级在内的17个区县市无任何地区PPP项目财政承受能力超10%“红线”，仅4个地区触及7%“预警线”，全市PPP项目财政支出责任风险整体合理、可控，PPP项目分批推进情况良好，为可持续发展项目建设预留了空间。

多领域推广，校准PPP助推可持续发展的“导航仪”

（一）围绕核心优势搞推广，确保PPP发展方向明、定位准。PPP模式是

转变政府管理方式和发挥企业专业能力的有效机制，其核心要义是建立“权责清晰、利益共享、风险共担”的政府与企业合作关系，目的是实现社会效益和经济效益的双重提高。宁波市紧紧围绕PPP核心要义和提质增效优势，通过加强宣传、开办培训、多部门协作加强谋划深度、服务各区县和市级部门项目前期PPP意向征询等方式多领域推广PPP模式。除在交通运输、市政工程、环境治理等热度较高的行业领域持续支持外，还着重加强了在乡村振兴、医疗养老、教育文体、农业水利等行业的推广力度。

截至2019年9月底，宁波市纳入财政部综合信息平台项目管理库的PPP项目有49个，总投资额1007亿元，覆盖了包括交通运输、市政工程、生态建设和环境保护、水利建设、城镇综合开发、教育、文化、旅游等在内的11个一级行业领域，这些行业领域都与城镇可持续发展息息相关。同时，结合经济社会发展中长期规划和行业发展规划，着眼于地区经济发展水平和整体功能提升，由市财政局和市发改委共同牵头做好每一年的PPP项目储备管理工作。

（二）吸引各类企业参与，保持平等合作市场热度。激发各类市场主体参与公共产品供给的积极性是提高项目落地率的重要内容，保持良好的市场预期和竞争氛围是推广PPP模式的最有效方式之一。宁波市一方

面降低准入门槛,放宽准入,让包括民企在内的更多市场主体平等参与到PPP项目合作中来,提高项目竞争程度;另一方面细化采购技术要求,多中选优,寻找公共服务项目的最佳合作伙伴,实现PPP项目管理不仅管入库“上车”,还要管落地“到站”。

宁波市目前入库的49个PPP项目中,已完成社会资本采购的落地项目44个,落地率89.8%,高于全国平均水平25个百分点;44个落地项目中,中标社会资本为民营企业或联合体中有民营企业参与的项目27个,民营企业参与率达61.4%。

高质量落地,激活PPP助推可持续发展的“加速器”

(一)注重运营实效,力求长期发展行稳致远。宁波市坚持以运营为核心,发挥社会资本的优势,提高公共服务供给质量和效率。建立项目监管与资金安排相衔接的激励约束机制,强调项目运营与项目前端设计、建设紧密结合,实现规划设计、投资建设和长期运营维护的“三合一”。

“三江六塘河,一湖居城中”是宁波城区最有特色的自然地貌,月湖作为历史最悠久、地位最重要的城区内湖,从1999年至今政府投入了大量的财力进行清淤治理,但效果一直不理想。2017年,通过PPP模式对月湖实施水生态环境综合整治,充分发挥社会资本在整治技术、管理效率等方面的优势,严格按照运营绩效结果付费。该项目是全国第一个通过“控磷”技术来抑藻的水生态治理项目,应用社会资本自主研发的锁磷剂,成本较国际同类产品节省90%;全湖水质双向净化与活水系统首次在城市湖泊进行应用,通过内循环处理将“死水”变成

“活水”,构筑阶梯式水下森林,丰富了水体生物多样性,提升了水质净化效果,营造了良好的水上景观;结合“智慧城市”技术应用,采用智能化管理系统对月湖环境进行实时监控。项目通过PPP模式实施后,水质由原来的劣V类提升至地表水Ⅳ类水指标,其中部分指标已达到或优于Ⅲ类水质,项目效果满足了广大人民群众对美好人居环境的企盼,取得了良好的社会效益。

(二)支持创新模式研究,不断创造新活力。宁波市一直致力实践“PPP+”创新模式,在常规PPP模式带动公共服务及设施发展的基础上,深耕挖掘创新做法,促进优质技术引进,帮助解决项目融资难等问题,导入、盘活项目附属潜质,提升后期运营效果。

2015年,在世界银行生活废弃物收集循环利用示范项目的框架下,宁波厨余垃圾处理厂决定以“PPP+世行资金”模式实施,是全国首个使用世行贷款资金的PPP项目,也是全国厨余垃圾建筑中第一个绿色建筑设计标识项目。该项目与生活垃圾焚烧发电工程PPP项目、餐厨垃圾处理厂PPP项目共同组成了宁波市固废处置中心园区,服务宁波中心城区约230万人口,其中世行贷款厨余垃圾厂和生活垃圾焚烧发电项目均被评为财政部第二批PPP示范项目。园区按照“统一规划、统一选址、统一推进”的原则和“共建共享”的创新发展理念,三个垃圾处理PPP项目各司其职,按照厨余垃圾、餐厨垃圾、其他垃圾科学分类处置。餐厨厂产生的污水和沼气输送至厨余厂进行统一资源化利用和无害化处理,沼气经提纯后并入市政燃气管网供应临近的奉化主城区居民使用,沼渣制成有机肥料或营养土回归于土壤,低碳环保;污水经统一处理

后达标排放进入市政污水管网并最终进入终端污水处理厂;厨余和餐厨两厂处理产生的筛上物固废进入焚烧厂处理,焚烧处理更为高效。城区生活垃圾得到科学分类处置,有效提高了垃圾资源化利用率,整个厂区实现无烟化、排放零污染、垃圾零填埋,真正实现城市垃圾末端处置的可持续发展。园区秉承绿色环保理念和创新合作模式,将三个PPP项目功能、环境、美学、教育四位一体的设计理念贯穿始终,使园区成为固废处置领域行业典范、全国性环保教育基地。

(三)聚焦示范标杆,促进成果交流不断深入。杭甬高速复线宁波段一期工程PPP项目,是财政部第三批示范项目和交通运输部PPP示范案例,是宁波市目前为止单体投资最大的公路交通项目,建设内容包含海域桥梁,项目总投资约为181亿元。政府通过公开招标方式确定社会资本,由社会资本在合作期内全面负责项目投融资、设计、建设、运营、养护等工作,解决了政府在高速公路建设方面资金短缺的问题,缓解了地方财政压力。项目采用“BOT+EPC”方式,社会资本获得投资回报的来源包括:车辆通行费收入、其他业务收入、通行费最低需求补贴等,激励社会资本提高管理水平、优化设计、节约投资、降低运营成本。该项目通过充分的市场竞争使得方案测算中通行量最低需求比例从77.3%降低到57%,实现了约76亿元通行量风险的有效分担,节省了大笔财政资金。该项目的成功落地给予了各区县通过PPP模式实施公路交通项目极大的信心,同时也提供了可参考可复制的模板,起到了很好的示范引领作用。■

(作者为宁波市财政局局长)

责任编辑 韩璐