

PPP 扶贫的发展机遇和担当

财政部 PPP 中心副主任 | 韩斌

党的十八大以来，党中央对扶贫开发作出一系列重大部署，中国特色脱贫攻坚制度体系全面建立，精准扶贫精准脱贫方略扎实推进，各方联动社会参与的大扶贫格局基本形成，脱贫攻坚取得了决定性进展。党的十九大作出坚决打赢脱贫攻坚战的重大部署。中国扶贫力度之大、规模之广、影响之深，举世罕见。财政部门认真落实精准扶贫精准脱贫基本方略，完善政策体系，大力支持脱贫攻坚；各级 PPP 部门按照《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》的要求，推广和支持深度贫困地区和连片特困地区 PPP 项目。截至 2018 年 7 月底，根据全国 PPP 综合信息平台数据，全国 832 个贫困县入库项目投资额 1.1 万亿元。其中，投资总额按地区分布的前三位分别为贵州 2436 亿元、云南 1337 亿元和湖南 1104 亿元。在国家精准扶贫攻坚战和 PPP 改革背景下，我们迎来了以 PPP 模式助力精准扶贫的机遇和担当。

PPP 在大扶贫格局中强化公共服务供给效率和实现路径创新

当前扶贫事业已汇聚和形成系统的共识、内涵、逻辑，精准扶贫主体各司其职的责任体系、强化人力资金投入的保障体系、广泛参与合力攻坚的社会动员体系、多渠道全方位的监

督考核评估体系正在不断完善。PPP 作为公共服务供给机制的一项改革举措，既服务于统筹扶贫、各方联动参与的大扶贫格局，又注重解决贫困地区基础设施的“历史欠账”、提升公共服务的质量和效率，既有公共服务事业的发展，又有对贫困人口的精准帮扶。

例如湖北省恩施州来凤县精准扶贫农村饮水安全 PPP 项目建设自来水厂 27 个，铺设管网约 1069 公里，覆盖来凤县全域，改善当地饮用水水质，确保全县 27.72 万人饮水安全，大幅度提升当地贫困人口人居环境水平。

PPP 在治理薄弱的贫困地区激发内生动力和产生正外部效应

中国脱贫攻坚是一项伟大的事业，是在治理水平薄弱的环节做最精准的事情。作为效率工具、改革工具和治理工具，PPP 以其利益共享、风险分担、信息公开等核心理念为贫困地区的资源、资产和资金提供转化机制，引入社会资本，“让专业的人做专业的事”，围绕发展公共服务事业，通过产业 PPP、生态环保 PPP、教育 PPP 等项目，坚持连片开发与分类开发相结合，以“活业”带动“活人”实现“活村”，激发当地内生动力，提供可持续减贫脱贫的机制方法。

例如湖南省湘西州凤凰县全域旅游基础设施建设 PPP 项目涵盖农村旅

游公路建设、饮马江湿地综合治理、山江镇特色小镇，涉及 5 个乡镇 37 个村，建档立卡户 1642 户，贫困人口 6182 人，对完善农村公路网络，促进县域经济发展，提高贫困农民生活水平，改善农村人居环境发挥了重要作用。

PPP 支持财力不足的贫困地区引入市场机制，发挥要素禀赋比较优势参与价值链分工

精准扶贫工作涉及众多部门，需要完善部门联动机制，而 PPP 已经显现出引入市场竞争力和创造力、打破职能部门藩篱、提升行业部门联动协同的功效，将部门之间的职能分歧问题、政府和企业之间的回报机制、合同契约、信息公开、招投标采购等问题内化为“一盘棋”的项目问题，在公共服务领域坚持行政推动与市场驱动相结合，走开放扶贫的路子，“政府和市场两家抬”，发挥政府和社会资本之间的商业性与公益性优势互补作用，提升项目落地效率和公共服务质量。

例如云南省楚雄州元谋县元谋大型灌区丙间片 11.4 万亩高效节水灌溉项目，在元谋县周边四个乡镇新建水利建设灌溉工程，建设取水口两座，铺设输水干管 46 条、配水分干管 801 条、配水分支管 1901 条、辅管 4753 条，配备高效节水信息化系统，灌溉面积 11.4 万亩，元谋县周边四个乡镇

年平均节水量2158万立方米,节水率为48.6%,将使当地1.33万户、12.63万人直接收益。通过采用使用者付费的回报机制,项目公司通过收取用水户水费获取使用者付费收入,并参照可行性缺口补助机制建立绩效考核体系,有效节约当地农村贫困人口灌溉用水量,帮助当地农民增收致富,促进当地经济发展水平,加快当地贫困人口脱贫步伐。

PPP为“脱贫攻坚”和“乡村振兴”提供有效衔接机制,抑制返贫

脱贫攻坚是乡村振兴的前提,脱贫攻坚为乡村振兴创造条件,乡村振兴为巩固脱贫攻坚成果提供重要支撑,二者相辅相成。PPP的长期公共服务供给、“盈利但不暴利”、按绩效付费等特征为脱贫攻坚和乡村振兴的政策目标衔接、实践操作模式提供了产业衔接、贫困户参与的动力,缓解较为突出的乡村公共服务发展不平衡不充分的矛盾。

例如湖南省湘西州凤凰县给排水PPP项目建设区域位于凤凰县1个城区,阿拉营、吉信、山江等10多个乡镇,麻冲乡等4个乡域,舒家塘等8个传统村落,长潭岗景区等5个重要景区及雄龙村等10个重点村落,加快了乡镇自来水、污水处理的基础设施建设,不仅满足群众对饮用水水质的普遍期望,污水处理也有效改善当地生态人居环境,更为打造高品质的旅游开发提供条件,为乡村振兴的水环境治理和旅游开发等产业持续发展奠定基础。

PPP支持精准扶贫应不忘初心、积极作为,紧紧围绕区域和人口脱贫目标,处理好政府和市场的关系、内力和外援的关系、保护和发展的关系、当前和长远的关系、国内和国际的关系,通过科学精准实施PPP项目服务于重点脱贫任务,支持打好脱贫攻坚战,凝练中国减贫方案。■

责任编辑 廖朝明

图片新闻



中国财政学会绩效管理研究专委会换届会议暨“中国预算绩效管理论坛(2018)——新时代、新目标、新制度、新绩效”顺利举行

本刊记者 | 摄影报道

金秋送爽,丹桂飘香。正值庆祝中国改革开放40周年、集美大学建校100周年、中国财政学会绩效管理研究专业委员会成立4周年和集美大学中国财政绩效管理研究基地挂牌之际,中国财政学会绩效管理研究专委会换届会议暨“中国预算绩效管理论坛(2018)——新时代、新目标、新制度、新绩效”于10月13日在厦门集美大学召开。

按照规定,会议选举产生了中国财政学会绩效管理研究专业委员会第二届委员会。此外,会议分三个单元,由实践界专家和学术界代表紧紧围绕“全面实施预算绩效管理”主题,就实施的目标、路径、技术和方法,以及第三方合作机构的培育和发展等进行了广泛而深入的探讨。

