PPP模式助力公共服务供给高质量发展

王琦 | 黎蕾

根据全国PPP综合信息平台数据，2014年以来在文化、旅游、教育、健康、养老、体育等基本公共服务领域已实施PPP项目1491个、投资额1.2万亿元。这些项目的实施有效推进了基本公共服务均等化、普惠化、便捷化发展，较大程度改善了人民物质和精神生活条件，但也存在市场环境不稳定、组织实施不规范、运营效果不及预期等情况，建议多措并举推动有效市场和有为政府更好结合，促进基本公共服务PPP项目规范有序发展，不断增强人民幸福感获得感。

PPP模式推动基本公共服务供给提质增效取得积极进展

（一）“增量”转“提质”，提高保障和改善民生水平。一是落地和开工项目跨入“快车道”。2021年，签约落地PPP项目76个、投资额823亿元，同比增加633亿元、增长330%；开工建设项目69个、投资额827亿元，同比增加636亿元、增长330%。二是补短板惠民生初见实效。截至2021年底，项目落地率和开工率分别为70.4%和61.6%，其中，累计进入运营期项目153个、投资额1102亿元，主要集中在教育、旅游、健康、文化等领域，切实提升美好生活体验。三是绩效标准体系持续完善。出台PPP项目绩效管理操作指引，规范全过程绩效管理。河北、湖北、四川、青海等4省发布相关政策，细化义务教育、旅游及配套设施、文化场馆等11个行业服务标准，精准对接按效付费机制。

（二）构建融合发展新机制，丰富文化和旅游服务供给。一是推动完善公共文化服务体系。河北唐山大剧院发挥社会资本专业院线平台优势，实现当地人民“足不出城看一流演出”“本土剧种走出去”的夙愿。二是打造多元艺术交流平台。上海闵行文化公园美术馆发挥社会资本专业能力策划各类展览展示，提供信息化互动式沉浸式服务，满足差异化审美需求，广受市民好评。三是文旅结合带动区域发展。四川绵竹推出“画境绵竹”乡村全域旅游综合体，将传统采矿区打造为4A级景区，促进产业融合，带动6000余人就业。

（三）提出教育普及新思路，推动教育公平和质量提升。一是补齐教育基础设施短板。山东禹城城乡教育综合发展PPP项目完成10所乡镇学校和4所城区学校改扩建工程，校舍、配套设施等均达到省级标准，改善3万名城乡学生教育教学条件。二是推动基本公共教育均等化。四川凉山州宁南县新建扩建小学、中学、职业学校4所，引入新媒体技术向周边山区学校同步直播教学课堂，解决3000名学生读书问题。三是打破贫困代际传递。云南丽江市永胜县教育文化园区缓解县城学校“大班额”现象，改变当地人民接受教育的机会少、教育程度普遍低的现状。

（四）打造科学医养新模式，持续完善社会保障体系。一是丰富老年人生活。江西赣州章贡区社区居家养老服务中心72个网点，依托“智慧社区”平台，提供文化娱乐、家政保洁、助餐助浴助急助医等定制服务，实现11万名老年人个性化智能化养老。二是提升医疗服务水平。四川巴中平昌县黄滩坝医疗科技产业园推动完善当地医疗健康设施公共服务网络，解决区域医疗资源分配不平衡问题。三是创新“医养结合”供给新模式。青海贵德县养老养生示范基地设立医疗检测康复中心，提供专家门诊和专业医疗机构肿瘤基因检测服务，针对多民族共居特点引入藏医、药浴等服务。

（五）设计全民健身新方案，加快新时代体育强国建设。一是服务国际国内重大赛事。北京冬奥会国家速滑馆（“冰丝带”）引入多项创新技术，打造低碳智慧化场馆，获国际社会广泛好评。二是搭建全民健身活动平台。湖北黄石奥林匹克体育中心统筹主体育场及多个专业场馆，兼顾举办大型赛事活动和大众健身需求，提升人民文体生活品质。三是支持便民惠民体育活动发展。安徽亳州在12个社区建设体育、文化、休闲一体化综合场馆，打造15分钟健身圈，将居民文体生活融入日常，年服务超20万人次。

PPP模式支持基本公共服务项目高质量发展面临较大挑战

（一）市场环境方面。一是基本公

中国财政杂志社

共服务领域覆盖的一级行业数占全部PPP项目库一级行业的1/3，但76%的项目总投资不超过10亿元，项目数及投资额仅占全部在库项目的14.6%和7.4%，远低于交通、市政工程等行业的占比。二是还存在地方政府未按合同守信履约情况，社会资本心存顾虑。受外部环境影响，地方财政支出压力增加，政府未将按约支付PPP项目运营补贴视为刚性支出，存在延期或暂停付费情况。三是基本公共服务项目具有轻资产、投资回报较低等特点，主渠道银行贷款限制较高，且与当前REITs、ABS等金融产品要求不匹配，社会资本融资仍困难重重。2021年，104个退库项目反馈的主要原因是融资落地难。

（二）组织实施方面。一是前期准备不细致，有些政府对项目运营思考不足，行业专家论证、市场测试“走过场”，项目竣工进入运营期发现前期设计建设不满足运营要求。二是项目执行存在随意性，有的项目随意调整建设内容，导致成果大打折扣。某中学项目在完成合同约定工程的基础上，当地政府追加30%投资将普通学校打造为“景观中学”，额外增加财政负担。三是绩效“指挥棒”作用发挥不够，存在指标体系设置不合理、绩效监控不到位、评价流于形式等问题。有些地方通过拖延绩效考核、提高评价和监管要求、故意打低考核分数等方式变相减少和拖欠付费。

（三）运营效果方面。一是基本公共服务项目依赖政府支出比重高，18.1%的项目完全依赖政府付费，72.3%的项目涉及政府运营补贴。二是从市场参与主体来看，工程建设类企业占绝对优势，纯运营类企业参与不足。部分联合体中标的项目，运营


北京冬奥会国家速滑馆

类企业股权占比小于工程企业，难以成为联合体牵头方，话语权较弱。三是社会资本内生动力不足，部分项目公司推出的产品对社会公众吸引力低，仅满足最低运营要求。

运用PPP模式扩大基本公共服务供给的思路举措

（一）多措并举优化营商环境。一是加强顶层制度设计。加快PPP立法进程，保护各方权益，提振市场信心，营造公平竞争环境。强化政策协同，发布分行业支持政策，细化项目管理标准。二是加大投融资支持。扩大公共文化旅游、全民健康、教育均等化等投资，适应人民新需求。拓宽融资渠道，用好中国PPP基金等引导资金，鼓励非银行金融机构提供融资支持，探索创新融资产品。三是严格履约管理。将PPP项目年度运营补贴完整及时纳入政府年度预算安排和财政中长期规划，未按期付费项目暂停本地区新项目开发，及时公开政府履约付费情况，维护政府信誉，稳定市场预期。

（二）用好项目全生命周期管理机制。一是夯实前期基础工作。加强前期论证评估，充分调研市场实际需求，明确项目优势和定位，确保项目设计建设运营不脱节，提高综合管理效率。二是加大动态监管力度。更好发挥全国PPP综合信息平台作用，跟踪项目实施进展，加强项目信息公开，及时披露实际情况，做到共建共治共享。三是做实全过程绩效管理。科学设定绩效目标及指标体系，加强绩效运行监控，强化绩效评价，严格按效付费，坚决落实“花钱必问效、无效必问责”。同时，注重发挥先进典型案例示范引领作用。

（三）激发市场创新创造活力。一是加快市场化进程。更好发挥财政资金撬动作用，限制完全政府付费项目规模，提高可行性缺口补助项目使用者付费占比。合理划分项目服务内容，保证公益性的基础上，允许配置适当经营性资源，补充社会资本合理收益。二是转变思想观念。转变传统重建设轻运营思维，鼓励潜在运营方提前参与项目规划，招标采购更加注重考查运营能力。三是坚持专业人做专业事。发挥社会资本专业优势，促进基本公共服务项目跨行业融合发展，支持新产品新服务新业态。

（作者单位：财政部PPP中心）

责任编辑 廖朝明

中国财政杂志社