

# 运用PPP模式促进龙湖区振兴发展

二龙湖生态保护示范区 王志清

新春伊始,市委、市政府抓住新一轮振兴东北老工业基地的发展战略契机,以打造哈长城市群的国家二类城市为发展目标,这既是国家赋予我们的使命,同时也是我们的发展机遇。此时正是国家优惠政策密集出台,关于PPP模式的优惠政策更是云屯雾集,而PPP模式不仅是优惠最大的一种模式,也是一种新型的投资模式。

培训班上,我们学习十八届六中全会精神,学习了市第七次党代会精神,又学习了《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,通过对修改内容的学习,更深入地掌握了什么是可为的言行,什么是慎为或不可为的言行,发自内心的对党忠诚,对法敬畏。

培训班上,我从中学到很多知识,受益匪浅。通过学习,不仅了解了PPP模式的内容和操作方法,也通过相关案例丰富了知识,增长了才智,利于未来开发区工

作的开展。

我是2016年11月1日到二龙湖生态保护示范区工作,身边的朋友得知我到龙湖区工作,纷纷与我谈论二龙湖,说:“我哪年哪年去过二龙湖”,“我去过二龙湖哪家饭店吃过鱼”。而我告诉你,未来的二龙湖绝对不是过去你见过的二龙湖,更不是你心目中能想象到的二龙湖,那么建成后,后的二龙湖是什么样的呢,我与大家一起畅想:

二龙湖水库大坝下,现有居民通过拆迁搬移全部迁移至起步区居住生活,即龙山乡建设村筹建区的居民楼,在坝下核心区建设龙湖水乡,龙湖水乡包括水上娱乐水上及冰雪娱乐项目。二龙湖的资源是什么,是水!二龙湖水库设计库容17.29亿立方米,有丰富的水资源,大家都知道二龙湖是四平市水源地,水源地是不允许开发建设与其无关的项目,是不允许搞水上其他项目的。但是到

2018年,弘松入平工程项目投入使用后,二龙湖水库转为备用水源地。既然这样如何开发旅游?水源地我们不动,但可以看啊,我们把库区的水放出来,在下游建水上娱乐项目,就不违背规定了。所有风景区都离不开水,有水才有鲜活,有水才灵动。我们有130平方公里的水面,再配套建成各种水上娱乐项目,规划投资14亿,可供游玩。梨树北方巴厘岛有三万平方米浴区,才多大的地方,旅游旺季日接待游客达5000人次,收入35万元。我们室内室外建20万平方米水上娱乐区能有何效果可想而知。龙湖水乡的另一个部分是燕国古城商业街,二龙湖坝上燕国古城遗址是战国时期燕国最北部城市,是我国与北部国家,如俄罗斯领土争端的重要历史依据,距今有2300多年的历史,是四平市第一个国家级文物保护单位。遗址现在二龙湖啤酒厂旧址处。我们按照史料记载的燕国风情,重建燕国北方古城,作为北方

水乡商业街,成为融合风情建筑、商业购物、旅游观光于一体的游览景区。第三是建水乡别墅区,进行商业开发、市场运作,打造宜居景区。旅游的最高境界是让游客长期住下来,促进消费。此外还规划投资28.8亿,在燕国古城遗址建博物馆,原汁原味的将燕国风貌展现在所有人面前,让历史重现。

在石岭镇王家沟附近建国际会议中心,具备承担国际国内高端会议的能力,以会议带动旅游。以现在的家庭格局看,未来老人的养老去向是住进养老院,我们在石岭镇内水库周边建国际养老城,这不仅是社会福利事业,也是国家的扶持项目,规划投资20亿元。

山不在高,有仙则灵;水不在深,有龙则灵。文化底蕴作为山的仙,水的龙,同样不可偏废,我们在龙山乡境内,二龙湖周边建龙湖书画研修院,规划投资3亿元,按照书画交流写生、洽谈的格局

设计施工,请国际国内著名书画家讲学、研讨,靠艺术拉动旅游。

滨湖旅游公路建设,又称之为环湖路,即旅游专用通道。我们不是建简单的建一条6米宽公路,而是按照体育竞赛的要求,建自行车赛道、竞速赛道、马拉松赛道,并配套基础设施和公共服务设施,建镇内大型游乐园,建药材种植花卉产业园,新型生物药材养殖基地,将农业景观化,景观园区化。打造卧龙泉美丽小村,并在石岭镇入口处设立景区大门等等。这些项目全部采用PPP模式运作,利用国家资金、省专项资金、社会资本来发展四平旅游产业。

编者按:

为深入贯彻省委“三抓”工作会议精神,日前,我市举办了PPP模式专题研讨班。109名来自各县(市)区、开发区和市直经济部门的领导和业务骨干,认真听取了有关市领导和专家的动员讲话和讲座,参加了各县(市)区、开发区与央企的项目推介展示会。通过五天的封闭学习研讨,提高了对PPP模式的认识,掌握了如何运用PPP模式,促进我市振兴发展的思路与方法。为交流学习成果,提高对PPP模式的认识与重视,特选刊五位学员的体会文章,供学习参考。

近年来,城市的基础设施建设正在飞速发展,然而随着地方政府性债务管理逐步规范,政府在基建领域“唱独角戏”的能力受到制约,隐性举债的“暗道”被堵上了。PPP模式通过政府和社会资本签订合同,明确双方的权利义务、风险分担、利益补偿等事项,共同参与,平等协商,形成了多元化、可持续的资金投入机制。这种模式正是新形势下解决公共服务融资难问题的重要途径,以及缓解政府债务压力的重要出路。作为新型的公共产品和服务投入机制,PPP模式还扩大了有效投资需求,推动了经济结构调整,是适应经济发展新常态的重要手段。因此,搭乘PPP模式这班快速列车势在必行,同时也是谱写新一轮赶超跨越新篇章的题中之一。

为推动PPP在四平平稳、有效、安全运行,我们提出了以下几点建议:

第一,敢于转变观念。在新形势、新任务、新要求下,我们必须主动学习,深入领会PPP模式的精髓,全面把握改革形势及国家方针政策,加快体制机制建设,创新工作思路和方法,不断推陈出新,勇于打破陈规。既可以采取多种方式、利用各种平台,对口进行招商,公开公平择优选择社会资本作为合作伙伴,也可以引入竞争择优机制,选中符合要求的投资人。总之,推行PPP模式必须转变观念,才能营造一个适宜PPP模式发展的生态环境。

第二,善于包装项目。项目方案的好坏,直接关系到项目成败。项目方案不仅要遵循经济规律,平衡好企业和公众利益,既要让企业有合理回报,又要避免暴利;在这方面,可以充分发挥专业人才作用。通过组建专家顾问团队,提供投资方案设计、投资收益率、回报来源和支付方式等咨询服务,为PPP项目提供专业支撑。同时,还应发挥区位优势,因地制宜,通过讲好四平故事,精心对项目进行包装。

第三,主动优化环境。PPP模式健康持续地发展离不开适宜的制度环境。作为一项体制机制创新,PPP模式需要各部门的协同推进,我们要切实解决好“审批环节多、实施难度大”的问题,形成有效的部门协调机制,凝聚共识,形成合力。另一方面,PPP项目周期长,涉及公共利益,实质上是一种契约关系,必须坚持依法依规、重诺履约、公开透明、公众受益、积极稳妥的原则。因此,要积极消除障碍,明确规则,主动优化环境,为PPP模式的生根发芽培育优良的土壤。

第四,重点抓好落实。为政之道,忧无策,更忧有良策而不落实。有了好的部署、好的制度环境,还需要有强有力的落实。将督查与考核合一,全面推进“马上就办、办就办好”作风建设,助推PPP模式工作扎实有序开展。建立严格的绩效评价机制,对项目运作、公共服务质量、资金使用效率等进行综合考核评价,确保项目建设运营达到预期效果,确保项目“经得起实践检验”。

自我市推行PPP模式以来,虽困难重重,但通过我市领导的精心研究部署,攻坚克难,已经取得了良好的开端。我们要创造最有利的环境,依靠PPP模式的大发展,拉动我市基础设施和公共服务再上一个台阶,为我市经济社会发展注入新的动力。推动这个项目,是公众需要更好公共服务的具体体现,能够更好地满足他们对美好生活愿望的“有效供给”。对于我市而言,归根结底要将这一“福祉”落在每个普通老百姓身上,将“四平的明天更美好”变成看得见、摸得着、抓得住的现实。PPP模式已势不可挡,我们要有信心,有决心,有恒心,面对机遇,不干则已,干必干成,搭好PPP模式这班快速列车。

## 新常态下搭乘PPP浪潮 加快四平基础设施建设

市水利局 刘昱泽

目前,我市正处于新型城镇化建设快速发展阶段,“建设资金从哪里来”和“存量债务怎么化解”是在这个阶段中避不开、绕不过的重大问题。PPP模式有助于解决新型城镇化建设中的“建设资金缺口大”、“融资平台债务高”、“民间资本进入难”、“公共服务供给效率低”等突出问题,被视为解决新型城镇化建设资金需求的一种有效制度设计。切实抓好PPP模式的推广运用是推进四平市新型城镇化建设的客观需要和现实选择。近两年来,我市积极抢抓国家大力推广PPP模式的机遇,成功实施了四平市城市管廊基础设施建设PPP项目,引入社会资本7.89亿元,广受社会各界好评,该项目已被列入财政部示范项目。在运用PPP模式开展基础设施建设上,市政府取得了可喜的成绩,但如何推动PPP模式在全市范围内广泛运用,四平仍面临许多挑战:

认识还不到位。PPP模式在四平甚至全国推广应用时间较短,很多条件都不成熟,目前正处于摸着石头过河阶段。从政府层面来看,市政府各职能部门对于推广运用PPP模式还存在着一些模糊认识,县乡地方政府对于PPP这个新领域更是了解不多,学习不够,研究不透,蕴藏着较大的风险。

PPP专业人才匮乏。PPP模式涉及面非常广泛,涉及内容十分繁多,包括财政、金融、法律和项目管理等多方面的内容,因此对参与PPP项目的各方都有较高的要求。四平市现有相关从业人员专业知识不足,发展PPP项目多求助于咨询公司,从而导致政府决策的专业性、科学性不足。

项目融资效率较低。随着营改增在全国范围内全面铺开,地方政府债务规模不断扩张、债务压力不断增大,地方政府对PPP项目的财力支持“心有余而力不足”。

四平市PPP模式推广应广泛借鉴国内外成熟PPP模式的运作经验,紧密结合当前我市的具体市情,努力做好以下几点工作:

成立专门的PPP工作机构。经验表明,专门的PPP工作机构可以有效规范政府行为,减少多头管理,提高PPP项目的透明度,提升PPP项目运行效率。建议由专门机构负责PPP项目的制度建设、项目储备、招标投标管理、合同管理、融资支持、项目监管、争议协调等管理协调工作。

加快人才队伍培育。PPP项目涉及金融、法律、会计等多个领域的专业知识,需要一批精通PPP业务尤其是具有实际操作能力的复合型人才队伍。一是要尽快对全市各相关部门的工作人员开展专题培训;二是加大相关专业人才的引进力度,引进一批既有理论基础又有实践经验的专家型人才。

建立并完善PPP相关管理办法。PPP作为一种合同式的投资方式,需要有一套比较完善的法律条文作为依据,使各方的谈判有章可循。管理办法中还应明确各方责任义务,审批流程等事项,让各方能够合理、公开、透明地了解、参与到公共基础设施项目的建设中。

加强项目库建设。做好全市PPP推广运用总体规划,建立市级PPP备选项目库。组织各市、县(区)根据自己的经济总量和财政收入总量适当推荐上报一批符合PPP模式要求的项目,经科学筛选后纳入市级PPP备选项目库。

健全项目监管制度。PPP项目长达数十年的合同期以及复杂的管理过程,对政府的管理能力有较高的要求。这就需要政府建立健全强有力的监督管理制度。第三方监督机制能在最大程度上,保证政府以及社会资本的安全,降低项目融资成本,并鼓励社会资本参与公共基础设施项目的投资。

加大对社会资本的政策支持。四平市当前经济运行仍面临一些困难和挑战,经济增长动力不足,地方政府债务反复冲击市场信心,社会资本的引进迫在眉睫,这就需要地方政府加大对社会资本的政策支持,鼓励社会资本与政府合作,实现双方共赢;如:用地政策支持、财政鼓励、税收支持等。

目前,从我市整体发展环境分析,加快和推进PPP模式在管理和技术层面仍存在一些关键的影响因素。为使PPP模式在我市取得更大的成功,我们要不断完善PPP项目推广过程中面临的一些问题。只要政府和企业遇到困难时能够共同面对、积极解决。相信定能够实现PPP模式在四平政企间的“共舞共赢”。

## 关于四平市PPP模式推广运用的情况和启示

市财政局 沈刚

从财政工作的角度,谈一谈对PPP模式推广运用的一些看法。

我市PPP模式推广运用的情况

截止目前,我市在多领域采用了PPP模式,PPP项目7个,总投资近240亿元,涉及市政基础设施,道路交通,环境治理等多个领域,主要采用BOT和ROT的运作方式。其中,四平市地下综合管廊PPP项目总投资56.28亿元,SPV公司已经成立,注册资本金11.26亿元全部到位,工程进展顺利。被评为财政部第二批PPP示范项目,并被评为全国地下综合管廊试点城市。

四平市海绵城市(一期)PPP项目采用BOT的运作方式,总投资34.00亿元,被评为财政部第三批PPP示范项目。目前,已经发布采购社会资本公告。

国道牙克石至四平公路桑树台至四平段PPP项目,采用ROT的运作方式,总投资12.75亿元,被评为财政部第三批PPP示范项目。目前,正在进行社会资本方采购。

四平市四梨同城化地下综合管廊PPP项目总投资51.3亿元,已发布资格预审公告;四平市污水处理厂(二期)PPP项目总投资2亿元,四平市海绵城市(二期)PPP项目总投资26亿元,四平新兴工业化经济开发区地下综合管廊PPP项目总投资61亿元,这三个项目已发布采购咨询服务机构

的公告。以上就是我市PPP项目的一些基本情况。

PPP模式推广运用的启示

四平市推广PPP模式工作仍处在探索、实践中,尽管许多方面还有待于完善,但当前改革探索的经验做法也给予我们诸多启示:

一是抓住PPP模式的发展机遇。国家推行PPP模式,目的在于引入社会资本,缓解财政支出压力,为城市基础设施建设形成可持续发展的资金投入机制,对公共基础设施建设进行有效改革,提高效率和服务质量。在未来地方政府发债规模受限,逐步剥离融资平台政府融资职能的过程中,随着PPP配套法规和政策逐步完善和实施,PPP模式将成为地方政府基础设施建设融资模式的重要组成部分,同时化解政府债务风险。因此,一定要在国家鼓励推广PPP模式的大背景下,不失时机地抓住PPP模式的发展机遇,促进我市经济和社会的健康发展。

二是加强组织领导。推广应用PPP模式,是促进经济转型升级、加快转变政府职能、提升政府治理能力的一次体制机制的变革,是深化财政体制改革、构建现代财政制度的重要内容。PPP项目实施能力建设,从采购、融资、合同管理、项目监管、绩效评价各个方面培育专业人才。同时,大力宣传培训政府和社会资本合作的工作理念和方法,增进政府、社会和市场主体共识,形成良好的社会氛围。积极研究设立专门机构,履行政府和社会资本合作政策制订、项目储备、业务指导、项目评估、信息管理、宣传培训等职责,

主管财政和各融资平台的副市长为副组长,市财政局、市发改委、市住建局、市交通局、市水利局主要领导,各融资平台主要负责人为成员。建立相应的工作机制,明确责任分工,通力协作,协调解决推进工作中的重大问题,确保快速有序推进。

三是完善顶层设计,优化管理体系。PPP项目可能产生诸多风险,更需要通过全局化的顶层设计建立完善的法律法规及相关制度体系,完善法律制度环境,降低项目的风险,增强投资者的信心,保障双方的合法权益,确保PPP项目的良好运行。理清政府与市场之间的关系,明晰界定双方权责,建立产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学的企业管理体系。

四是加大PPP模式的宣传培训力度。加大PPP模式的宣传力度,提高政府各部门以及社会对PPP的认知度。一方面,要充分利用广播、电视、报刊、网络等多种媒体,大力宣传PPP理念、政策,介绍我市PPP工作开展情况、示范项目成功经验,营造良好的舆论氛围,增强社会 and 公众对PPP的理解和共识。另一方面,要针对政府有关部门,开展相关PPP业务指导及培训,注重人才队伍培养;PPP模式操作复杂,需要懂经济、法律、财务、合同管理和专业技术等各方面的人才,因此要着重加强复合型、开拓型人才的培养。

## 从财政角度,谈谈如何做好PPP项目

红嘴经济技术开发区财政局 李春杰

党的十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”明确了投融资体制改革路径和社会资本参与公共基础设施的建设和运营体制机制改革方向。作为财政部门要紧紧围绕市委、市政府的重大战略决策,充分发挥财政职能作用,积极主动将工作转移到支持、保障和服务四平市PPP项目建设上,财政部门要做到“四全”。

一、主动作为,全程参与PPP项目

PPP项目从识别、准备、采购、执行和移交五大步骤19个环节,整个操作流程涉及预算管理、采购、绩效评价等财政业务,财政部门要主动作为全程参与,会同行业主管部门征集潜在PPP项目,进行评估筛选,确定备选项目。协调组织编制项目实施方案,对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证。财政部门应当加强对PPP项目采购活动的监督检查,及时处理采购活动中的违法违规行为。监督社会资本按照采购文件和项目合

同约定,按时足额出资设立项目公司。监督项目公司开展融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作,防止企业债务向政府转移。项目合同中涉及的政府支付义务,财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑,纳入同级政府预算。项目移交完成后,财政部门应组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价。

二、认真学习,全面把握PPP政策

PPP项目是一个系统工程,政策性强、涉及面广,财政部门作为牵头要认真学习并准确把握相关政策法规,要着力加强PPP模式实施能力建设,从采购、融资、合同管理、项目监管、绩效评价各个方面培育专业人才。同时,大力宣传培训政府和社会资本合作的工作理念和方法,增进政府、社会和市场主体共识,形成良好的社会氛围。积极研究设立专门机构,履行政府和社会资本合作政策制订、项目储备、业务指导、项目评估、信息管理、宣传培训等职责,

强化组织保障。

三、转变观念,全力支持PPP项目

财政是国家现代化治理基础和重要支柱,无财则无政,财政部门要切实增强全局意识、大局意识,转变观念全力支持PPP项目。

当前,我国正在实施新型城镇化发展战略。城镇化是现代化的要求,也是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。推广运用政府和社会资本合作模式,是促进经济转型升级、支持新型城镇化建设的必然要求。通过向社会资本开放基础设施和公共服务项目,可以拓宽城镇化建设融资渠道,形成多元化、可持续的资金投入机制,有利于整合社会资源,盘活社会存量资本,激发民间投资活力,拓展企业发展空间,提升经济增长动力,促进经济结构调整和转型升级。推广运用政府和社会资本合作模式,是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革。规范的政府和社会资本合作模式能够将政府的发展规划、市场监管、公共服务职能,与社会资本的

管理效率、技术创新动力有机结合,减少政府对微观事务的过度参与,提高公共服务的效率与质量。政府和社会资本合作模式要求平等参与、公开透明,政府和社会资本要按照合同办事,有利于简政放权,更好地实现政府职能转变,弘扬契约文化,体现现代国家治理理念。推广运用政府和社会资本合作模式,是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内容。政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务,要求从以往单一年度的预算收支管理,逐步转向强化中长期财政规划,这与深化财税体制改革的方向和目标高度一致。

四、拓宽思路,全面推广PPP模式

PPP模式是在公共基础设施及公共服务领域建立起来的一种政府和社会资本长期合作模式,PPP模式既不是万能,同时推广应用范围也是比较广泛的。财政部门要拓宽思路全面推广运用PPP模式,除基础设施建设领域外,要鼓励社会资本积极参与、医疗、养老、体育健身、生态建设和保护,支持符合条件

的农民专业合作社、家庭农场(林场)、专业大户、林业企业等新型经营主体投资生态建设项目。对社会资本利用荒山荒地进行植树造林的,在保障生态效益、符合土地利用管制要求的前提下,允许发展林下经济、森林旅游等生态产业。大力推行环境污染第三方治理,通过委托治理服务、托管运营等方式,由排污企业付费购买专业环境服务公司的治污减排服务,提高污染治理的产业化、专业化程度。鼓励社会资本以特许经营、参股控股等多种方式参与具有一定收益的节水供水重大水利工程建设运营。社会资本投资建设或运营管理农田水利设施、重大水利工程项目,可依法构建现代财政制度的重要内容。继承、转让、转租、抵押其相关权益;征收、征用或占用的,要按照国家有关规定给予补偿或者赔偿。鼓励社会资本通过参与节水供水重大水利工程建设等方式优先获得新增水资源使用权。积极推进养老、文化、旅游、体育等领域符合条件的事业单位,以及公立医院资源丰富地区符合条件的医疗卫生单位改制,为社会资本进入创造条件,鼓励社会资本参与公立机构改革。将符合条件的国有单位培训疗养机构转变为养老机构。采取特许经营、公建民营、民办公助等方式,鼓励社会资本参与与教学、医疗、养老、体育健身、生态建设和保护,支持符合条件