

解码县域PPP改革的“郟城速度”

◇ 一场人气爆棚的项目推介会 ◇

12月23日，郟城县七星华誉大酒店报告大厅，一场PPP项目推介会在这里举行。由于参会人数太多，不少来晚的社会资本方代表不得不在大厅外的走廊上，并不时往门口挤一挤。

“年初办的那场推介会人也很多，没想到年末这场人更多。”一位活动方负责人告诉笔者。

该负责人介绍，通过相关渠道发出项目推介会通知后，有些社会资本方甚至从远在千里的黑龙江省连夜赶来，“就是为了能赶上本年度山东省最后的这场PPP盛会。”据统计，此次推介会一共吸引了省内外300多家机构的500余人参与，可谓盛况空前。

到下午，投资者热情依然不减，原本17:30结束的项目对接会被一拖再拖，不少人围在项目对接的咨询桌前，不断询问项目情况和参与门槛，“大家的热情度真的高了！”前述负责人感叹道。

□孔秀

PPP模式尝鲜 从艰难起步到遍地开花

一般认为，PPP模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力，提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。

PPP通常由社会资本方承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”、“可行性缺口补助”及“政府付费”等不同方式获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监督，以保证公共利益的最大化。

位于我省西南部的郟城县，面积1643平方公里。目前户籍人口127.04万人，城镇化率45.38%，是山东30个欠发达县域之一，面临着社会发展的巨大压力和资金需求。

“一开始政府内部一些人对PPP其实并不是很支持。”12月25日下午，郟城县财政局局长孙兆同告诉笔者，该县PPP项目推进始于2015年上半年，由于不理解PPP为何物，一些人并不看好，认为它“对招商引资的作用有限”，由此，一些PPP项目的推进阻力较大。

“当时对PPP意见最大的一个职能部门负责人，后来几乎逢人就说PPP的好处。”孙兆同笑言，因为他看到，PPP确实大大减轻了政府的财政压力，并且还能有效激发企业的参与度。

不过，孙兆同接触的一些企业，一开始也不看好政府推动的PPP项目，“因为一些传统的思维作怪，认为政府是在‘走过场’，后来他们看到我们对一个PPP项目前后发了三个公告，才慢慢相信：这不是走过场，而是真的。”

改革一旦得到广泛认可，人们的积极性就会被调动起来。

2015年，郟城县率先成立政府和社会资本合作办公室，负责PPP业务指导、项目征集储备、信息沟通管理、项目绩效评价及信息公开等工作，成为整个菏泽的先行者。

随后该县成立了由县长任组长的PPP项目推进工作领导小组，并发布《郟城县关于推进政府和社会资本合作(PPP模式)的意见》，对全县PPP工作进行决策和部署，政府强力推动下，PPP项目很快在郟城开花结果：

2015年6月，山东省政府第一批PPP项目推介会在济南举办，郟城县推介了南湖水库等2个项目；当年12月，在山东省政府第三批PPP项目推介会上又推出2个项目。

2016年1月，郟城县举办了首届PPP项目推介会，推出PPP项目15个，投资总额148亿元；3月，菏泽市政府PPP项目推介会在济南举行，郟城又推介重点项目4个，1个项目现场签约；9月，菏泽市政府PPP招商会在北京举办，郟城再次推介项目2个，签约项目3个；11月，省财政厅举办重点项目融资推介会，郟城又推介了4个融资项目……

“可以说，现在大家对PPP都非常有信心，推动起来也非常有动力。”25日下午，郟城县委副书记、县长谷永强告诉笔者，一年多的实践让“政府尝到不少甜头”：之前政府苦于缺乏资金，而无力承担的一些项目，通过PPP很快实现了融资，“政府财政减轻压力，企业在良好预期的激励下，也非常积极，可以说PPP让政府和企业实现了互利共赢。”

政策支持

郟城PPP推进蹄疾步稳

PPP项目的本质，是通过各级政府、部门搭建推荐平台，向社会公开征集社会资本，借助外力推动本地的经济社会发展。而打造项目管理的平台和社会资本的融资平台，是推进PPP工作两个重要的抓手，其中，打造政府项目管理平台，就是把建好项目库作为推广PPP模式重要抓手。

说起来容易，做起来并不简单。

郟城县财政局党组成员、总会计师郭保华介绍，为规范推动PPP项目实施，他们采取“走出去”与“请进来”相结合的办法，先后到宁夏、上海、嘉兴、北京等地学习先进经验，并邀请财政部科研所、省财政厅等的专家，多次为县乡干部举办PPP专题讲座，培训人员2700余人次，“PPP工作的热情急剧高涨，PPP项目推动工作顺利开展。”

当然，要实现PPP的落地，光有一腔热情是不够的，还要有专业的团队进行指导。

“我们聘请了财政部PPP专业委员会的专家，以及北京、青岛、济南等地的顶尖专业团队，组建郟城县PPP智库机构，从项目筛选，至项目执行移交全生命周期，为PPP项目科学规范运作提供专业咨询服务。”郟

投资民生

PPP模式巧解郟城难题

对于在国内仍属新兴事物PPP而言，典型项目的带动作用尤为重要。

今年10月国家财政部公布的《第三批政府和社会资本合作示范项目名单》中，郟城县南湖(银湾)新区建设项目成为该县上榜的PPP项目之一，该项目主要针对宋金河治理。

宋金河是郟城县城区主要河流，长期以来，该河流承担着城区防汛排涝、景观休闲、涵养水源、调节气候、防范灾害等多重功能。

但是，随着城市的发展，城区建成区面积急剧扩大，生活污水、工业废水、生活垃圾、建筑垃圾等侵入河道，部分区域居民侵占河道建设房屋，景观休闲、涵养水源、调节气候、防范灾害等功能几乎完全丧失，防汛排涝的功能也受到了一定的威胁，打造宋金河健康生态系统，带动区域经济发展，改善周边群众生活环境质量已经刻不容缓，为此，郟城县启动了郟城县南湖(银湾)新区项目建设。

此前由于缺少统筹协调和统一规划，基层公共文化资源难以有效整合，宋金河治理

据了解，PPP在郟城的真正落地，其实只有短短一年半左右时间，作为山东乃至全国范围内的新鲜事物，兴起于2013年前后的PPP还是个新鲜事物，此前郟城很多政府部门对PPP并不了解，而在推动之初，不少人持怀疑态度。

随着一个个项目落地，PPP这个“小杠杆”对“硬骨头”、“大工程”的撬动作用，将笼罩在郟城本地干部心头的疑虑，一个个打破。

据介绍，目前郟城县的PPP工作已经走在山东省前列，并呈现出“遍地开花”、星火燎原之势，PPP不仅让政府尝到甜头，也让企业对其前景大为看好，而最终受益的，就是当地百姓：一些靠政府一己之力难以推动的民生、环保等项目，慢慢都开始启动。

“推动PPP改革，只是第一步，我们希望这场变革能慢慢推动政府体制机制和执政能力的提升，让老百姓享受到改革带来的最大福祉。”郟城县委书记刘文林表示。

那么，PPP究竟是如何给郟城这个鲁西南欠发达县份带来巨大改变的？近日，笔者赴郟城进行了深入采访。



△郟城PPP项目推介会暨创新发展论坛人气爆棚



△山东省财政厅金融与国际合作处处长李学春在推介会上介绍了山东PPP改革经验与探索



△郟城县委书记刘文林在推介会上介绍了郟城PPP改革的进展情况



△在郟城PPP项目推介会暨创新发展论坛上，2个重点项目和2个融资项目现场签约

保华说。

据介绍，由于县里财力有限，全部PPP项目政府支出责任，不能超过“一般公共预算支出10%”这一红线。为此，该县在各专家指导下制定切合郟城实际的项目谈判方略，从资本金比例、融资成本、投资回报率、合作期限等多方面寻求最佳切入点，以最大限度缓解郟城财政压力。“针对每个项目，我们都和有意向的社会资本方进行多轮磋商，从磋商中寻找双方利益的均衡点，为PPP项目尽快落地创造良好的经济和社会条件。”

而为了推动具体PPP项目，该县还成立专门的建设指挥部，指挥长、副指挥长由县委副书记或副县长担任，各相关单位主要负责人任指挥部成员，指挥部设工程组、群众组、办公室等部门，各部门分工与协作相结合，及时解决工程推进中遇到的各种问题。

“让每个项目都有专人负责，最大程度确保项目推进。”郭保华说，项目指挥部办公室每天通报各个项目进展情况以及面临的主要困难，县委、县政府主要领导每天阅览各项目工作简报，及时协调工作中各种关系，大大加快了项目进度，仅在12月23日的推介会上，就推出了17个PPP项目，投资总额136亿元。

“有了制度保障，就能让PPP成为引领郟城经济发展新常态的新模式、新动力。”该县负责人表示，未来他们还将继续创新思路，推进PPP的发展。

始难以发挥出整体效益。而针对该河的PPP项目的实施，则为这一问题的根本解决，奠定了基础。

郟县委常委、常务副县长王效忠介绍，2015年10月15日，由县委副书记、县长谷永强任组长，各部门负责人作为成员成立PPP工作领导小组，针对南湖(银湾)新区项目，专门发起PPP项目，由郟城县PPP办公室牵头协调郟城县住建局、财政局、国土局等，共同推进项目工作，在县PPP办公室统筹和决策下，形成合力。

之后，该项目组织了包括工程技术、金融、项目管理、财政以及法律等领域在内的7名专家，对项目实施PPP模式的物有所值定性评价做出了详细的评定，最终该项目定性评价得分82.97分，高于60分，通过物有所值定性论证分析，并于2016年1月得到县财政局批复认可。

该项目总投资为10.7亿，最终由中电建路桥集团有限公司山东分公司中标，政府和企业合作期限为17年。

“单纯由政府投资的话，财政压力会非常大，所以采取了PPP形式。”郟城县副县长王明华介绍，而由于前期资金压力大，项目创造性采取了“可行性缺口补助”回报机制，项目公司通过剧院和影城票价收入、儿童游乐场收入、水上娱乐收入、商业出租收入、场馆有偿使用及广告收入、车位收入获得经营收益，在这些收入分配中，政府引入激励机制，根据经营状况对社会资本进行奖惩，既激发了社会资本经营的动力，又能使政府支出责任降到最低。

而PPP除了充分调动企业积极性外，还有利于发挥政府作用，“让专业的人干专业的事”，23日的推介会上，中电建路桥集团有限公司山东分公司总经理盛峰表示，该项目中标后得到了郟城县委、县政府的大力支持，为项目顺利实施创造了良好的条件。自今年9月1日成立项目部，正式进入现场施工起，截至目前完成土方开挖20余万立方，南湖主体已初具规模，获得了一致好评。

“如果不采用PPP形式，只靠政府投资，要完成这么大的工程，简直不可想象。”一位负责人说，这个“项目”可以说是小杠杆撬动大项目的一个代表项目。

提升政府治理水平

PPP成郟城崛起“助推器”

今年国家20个部委联合公布的第三批全国PPP示范项目中，郟城入围两个，成为山东入围项目最多的县市，表明郟城的项目质量得到了国内顶尖专家和全社会的认可。”谈及郟城县PPP工作的进展，山东省财政厅金融与国际合作处处长李学春表示，这些PPP项

目能促进郟城加速崛起，也必将为全省各地推进PPP工作提供良好示范作用。

“郟城县PPP工作取得扎扎实实的成果。”12月23日的推介会上，郟城县委书记刘文林在介绍该县PPP发展情况时表示，目前该县有34个项目纳入全国的PPP项目综合信息平台，其中有两个项目被确定为第三批国家级的试点项目，总投资30.94亿元，四个项目已试运行，并将接受最终验收。

据介绍，郟城县坚持为每个项目科学编制可行性研究报告，积极寻找项目赢利点，力争把纯公益性项目策划成准公益性项目，以“可行性缺口补助”代替由政府购买服务。

此外，县政府还充分考虑企业的实际情况，通过多轮市场测试谈判，研判社会资本方对项目方案的认可程度，多方面了解社会资本方的需求和担忧，给科学制定招标文件提供了最详实的第一手资料，并召开项目推介会，引进更多的社会资本方，实现项目充分竞争、优化整合和综合报价，通过充分竞争，来达到项目肥瘦结合、综合报价，收益性丰厚的项目反哺公益性项目或收益较差的项目的目的。

“我们坚持高起点运作，彻底告别明股实债、BT等传统采购模式。”郟城县委书记孙迁国介绍，县里还开创性地将无偿捐建公益性项目纳入采购文件，激励社会资本方履行企业社会责任，优化社企关系，为项目顺利实施奠定基础。

而实施PPP的最终效果，则是“大大减轻了项目主管部门招商引资的压力，原来以自身财力无法完成而又急需完成的基础设施建设项目，通过PPP模式让主管部门享受到机制创新的优势，扩大PPP工作影响。”

PPP带来的影响，其实远不止这些。今年8月，在上海召开的第二届中国政府和社会资本合作(PPP)融资论坛上，国家财政部副部长史耀斌指出，PPP改革是一项综合性改革，具有很强的牵引性，需要行政体制、财政体制和投融资体制等改革配套推进。

而这样的“配合”无疑也对政府的社会治理能力提出新要求，有利于政府通过放宽市场准入，发挥财政杠杆作用，释放社会创新活力，激励社会资本公平竞争，增加优化公共产品公共服务供给，提高公共服务质量效率，不断满足人民日益增长的多样化公共服务需求。

PPP改革是一项全面改革，而压力其实也是一种催促政府不断前行的“动力”。“我们将全力打造一流政务环境、法治环境和生态环境，为投资者提供优质高效、便捷的服务，使大家在郟城这片创新创业的投资沃土上，不断开拓新的事业。”郟城县委书记刘文林表示。

◆ 郟城PPP改革大事记 ◆

●2014年12月 郟城县率先入选国家新型城镇化综合试点县，为该县“十三五”指明了发展方向。PPP工作全面围绕县发展规划，在交通、市政工程、教育、卫生、文化、旅游、生态建设和环境保护等领域全面铺开。

●2015年6月 在全市率先成立县政府和社会资本合作办公室。

●2015年5月 圣元垃圾发电项目开工建设，投资额5.64亿元。

●2015年6月 城南水库项目落地，投资额4.59亿元。

●2015年6月 在山东省政府第一批PPP项目推介会上，郟城县推介了南湖水库等2个项目。

●2015年9月 琦泉生物质发电项目开工建设，投资额5.41亿元。

●2015年9月 聘请知名专家和专业咨询团队，2016年1月组建“PPP实践推进中心”为项目提供技术支持。

●2015年10月 发布《郟城县关于推进政府和社会资本合作(PPP模式)的意见》，对全县PPP工作进行决策和部署，建立了PPP项目库。

●2015年12月 参加山东省政府第三批PPP项目推介会又推出2个项目。

●2016年1月 郟城县举办了首届PPP项目推介会，隆重推出PPP项目15个，投资总额148亿元。

●2016年2月 郟城新一中项目开工建设，投资额6.16亿元。

●2016年3月 菏泽市政府在济南举办的PPP项目推介会上，郟城县推介重点项目4个，现场签约项目1个。

●2016年8月 彭湖湿地项目开工建设，投资额20.75亿元。

●2016年8月 职业中专项目开工建设，投资额3.5亿元。

●2016年9月 菏泽市政府PPP招商会在北京举办，郟城县推介项目2个，签约项目3个。

●2016年10月 南湖新区项目开工建设，投资额10.2亿元。

●2016年10月 国家财政部公布的《第三批政府和社会资本合作示范项目名单》中，郟城县2个项目入选。

●2016年11月 城区道路项目和经济开发区道路项目开工建设，投资额分别为10.22亿元和9.14亿元。

●2016年11月 在山东省财政厅举办的重点项目融资推介会上，郟城县推介融资项目4个。

●2016年12月 山东郟城政府和社会资本合作(PPP)项目推介会暨创新发展论坛在郟城举办，推介17个PPP项目，投资总额136亿元。



△郟城东溪湿地PPP项目效果图



△来自全国的社会资本方在推介会的项目展板前驻足



△社会资本方到项目进行实地考察



△郟城县中医院扩建项目对接现场火爆