

# 由融资到治理，PPP的山东惠民实践

## ——写在第五届中国PPP发展(融资)论坛召开之际

□ 王爱军 张海滨 张则林 洪斌 郝雪莹

利用PPP模式，山东禹城一年改造14所学校，顺利通过国家义务教育均衡验收，政府用3600万元撬动3.4亿元社会投资；

利用PPP模式，山东莱州的“市民之家”盘活5亿元政府公共资产，真正成为属于城乡居民的一处大型公益性“民心工程”；

利用PPP模式，山东曹县社会化融资10.91亿元精准扶贫，利用村集体空闲地、坑塘等闲置资源，在全县27个乡镇807个行政村建村级光伏电站，年均可为村集体及贫困户

增收约6000万元……

从2014年起，国务院取消了地方政府融资平台的融资功能，探索推广PPP(Public-Private-Partnership，公共部门—私人企业—合作)投融资模式，PPP迅速在齐鲁大地生根、开花、结果。

据山东省财政厅相关负责人介绍，国家推广运用PPP模式，不仅是投融资模式的改变，更是社会治理模式的创新。山东推广运用PPP模式5年来，围绕增加公共产品和公共服务供给，在能源、交通、水利、环保、农业、养老、教育、文化等19个公共服务领域，广泛采用PPP模式，解决了各地由于财政困难，长期想解决而没有解决的民生难

题。为统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作立下汗马功劳，有效满足了人民群众对美好生活的向往。

根植于齐鲁大地的沃土，经历蓬勃生长的春天，换来金秋的硕果累累。5年来，山东PPP项目落地数、开工数及民营企业参与数等指标连续多年稳居全国第一；第三批国家级示范项目数量全国第一，第四批示范项目蝉联第一！

10月底，以“共建 共治 共享——一切都为了美好生活”为主题的第五届中国PPP发展(融资)论坛将在河南郑州举办。论坛开幕前夕，我们走进山东省政府投融资(PPP)管理中心，探究山东财政的PPP“密码”。

## 从“跟着走”到“领着跑”——PPP连续4年写入山东省政府工作报告

推广PPP模式，是政府和社会资本合作，进行公共服务领域投资运营的一种融资和管理模式，西方发达国家已经成熟使用了30年。中国政府从2014年开始推广运用这一模式，是党中央、国务院从现实出发作出的一项重大决策部署，是政府引入社会力量参与公共服务供给，提升供给质量和效率的创新性变革。

山东省委、省政府对PPP工作高度重视。5年来，山东省领导对PPP工作多次作出批示，要求积极稳妥推进PPP模式。山东省第十一次党代会报告指出，加快推进基础性重大改革，创新政府与社会资本合作机制，促进和扩大民间投资。山东省政府将PPP工作作为全面深化改革的重点任务，连续4年写入政府工作报告。全省各市县都把推广PPP模式作为深入推进供给侧结构性改革的重要举措。

据山东省政府投融资(PPP)管理中心负责人介绍，山东

自2014年推广PPP模式以来，先后经历了宣传发动(2014年初至2015年6月)、快速发展(2015年6月至2017年6月)、规范推进(2017年6月至2018年12月)、可持续发展(2018年12月至今)4个阶段，山东省PPP工作实现了从“跟着走”到“领着跑”的飞跃。

注重顶层设计。山东省财政厅较早成立了由主要领导任组长的PPP领导小组，并与省发展改革委、人行济南分行等部门单位建立联席会议制度，通过目标责任分解推进PPP工作落实，并推广到全省市县层面。目前从省到市县均设立了PPP中心，形成协同联动、多方合力的组织领导与监管体系，为PPP项目落地奠定坚实基础。

PPP是个新生事物，专业性很强，队伍建设必须放在首位。山东省各级财政部门选聘熟悉法律、财务、工程、管理等专业人员，配强PPP管理机构，并通过政府采购公开选择咨询机构。省级建立18家咨询机构库，全方位、全过

程提供专业咨询服务。借助国内PPP专委会、国家会计学院等“外脑”加强专业培训，提升各方面的认识水平和实操能力，全省建立起一支业务素质高、实操能力强的PPP管理人才队伍。

围绕主题开展项目落地。山东PPP推广每年都有一个主题。从2016年开始，山东先后在全国率先开展PPP“项目落地年”“规范管理年”“绩效管理年”等系列活动，申报、审核、入库、监督，一个项目一个项目地做。并通过评选示范项目、安排奖补资金等激励手段加以推动。截至2019年9月底，山东省纳入财政部PPP综合信息平台的项目1036个，概算总投资额1.13万亿元。管理库761个项目中，已签约落地项目526个、已开工项目398个、民营资本参与项目248个，各项指标均居全国第一。在全国创立很多典型经验，实现从“跟着走”到“领着跑”的跨越。

## 重推介，强落地——大项目民生项目增强群众获得感

在项目推进上，山东注重优化制度环境。让顶层设计先行，上下联动配合，在全国较早出台了关于在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见，明确了推广PPP模式的基本要求和保障措施，成为全省推广运用PPP模式的基本遵循。

PPP涉及政府、社会资本、金融机构、咨询机构、社会公众等诸多利益群体，是一项复杂的系统工程。在初始阶段就要形成共识、凝聚合力。为此，山东省财政厅开展了分层次、有重点的大规模专题培训，累计培训政府官员、企业高管、金融机构负责人等超过两万人次。在选择项目上，各级财政部门对项目前期进行充分论证，科学设计涵盖程序、服务、收益、土地、股权、融资等方面的交易结构，精准对接，让投融资“联姻”。并通过融资推介会等方式，将涉及市政工程、交通、水利、片区开发、环保、医疗、卫生、养老、教育等领域成熟的PPP项目打包推出，向银行、基金等金融机构融资，现场签约，对项目推进起到非常好的效果。

山东还不断探索PPP推广行之有效的模式和经验。构建“政府+企业+中介+金融+舆论”的联合推广体系，打造“招商推广+融资对接+综合服务”全面合作平台和“推介先导—示范推广—复制推广—全面开花”的落地路径，形成了一批规划科学、运作规范、落地迅速、特色突出的“山东经验”。全省上下形成各方协同推进PPP的科学理念。各级政府紧紧围绕经济社会发展规划，坚持及早谋划、高点定位、

高标起步，精心筹备和组织实施了一批关乎民生发展的大项目、好项目，让PPP在全省迅速开花结果。

为加快形成一批可复制、可推广的优质项目，山东通过省级示范项目和国家级示范项目的评选，建立示范标杆。如形成多方合力、小县城做大PPP的“宁阳模式”；整体打包、化解政府债务的“荣成样板”；化解民生难题、用PPP模式推进城乡教育综合发展的“禹城经验”；精准招商、快速崛起赶超的“菏泽速度”；“光伏发电+PPP”、让贫困群众得实惠的“曹县做法”等典型，为加快形成“山东经验”奠定基础。

山东省财政厅二级巡视员李学春介绍了德州禹城市城乡综合教育发展项目的生动例子。2015年初的禹城，校舍还是上世纪90年代普及义务教育时的样貌，以平房、瓦房为主，且建筑年久失修、教学设施严重落后，急需更新换代，以符合校舍标准化和教育均衡化达标要求。当时，禹城本级财政每年只能拿出6000万元支持学校建设，而14所学校更新改造需要3.4亿元。按照当时的财力算，全部完成14所学校的改造，至少需要6年时间！在省财政厅的支持下，当地政府采用PPP模式，利用社会资本，改造后的学校仅用1年多时间就投入使用。禹城市政府仅出资3609万元，就撬动起总投资3.4亿元的社会投资，让农村孩子提前享受均等化教育。

山东省财政厅党组成员、副厅长李峰赴地调研PPP助力乡村振兴工作时表示，实施乡村振兴战略，是党的十

九大作出的重大战略部署，省委、省政府高度重视，着力打造乡村振兴齐鲁样板。以PPP模式推动乡村振兴和脱贫攻坚，就是我省的一项生动实践。

禹城市创新性地采用PPP模式推进城乡教育一体化，办学条件得到改善、教育资源更加均衡，有效提升了乡村教育水平，为乡村振兴夯实了人才智力基础。这一案例充分说明，PPP模式在乡村振兴和脱贫攻坚领域潜力巨大、舞台广阔，大有可为。

下一步，省财政部门将深入挖掘、全面总结先进县市的经验做法，加大宣传力度，发挥示范引领作用，为打造乡村振兴的齐鲁样板贡献财政力量。

山东通过推广运用PPP模式，干成了许多过去想干却没能干成的大事，建成了许多过去想建而没钱去建的公共设施，解决了许多长期想解决却没有解决的民生难题，扭转了许多市县受“吃饭财政”限制，只能“发展有想法”而“实际没办法”的局面，有效提高了全省公共服务供给质量和水平，人民群众的获得感大大提高。

据山东省政府投融资(PPP)管理中心副主任王文胜介绍，截至2019年9月底，山东省按照财政部政策要求审核通过纳入PPP综合信息平台管理并信息公开的项目1036个，概算总投资额1.13万亿元，覆盖省本级及16个市。其中，省本级小清河复航工程PPP项目投资额136亿元。经对比分析，山东省761个管理库项目在产出绩效相同的前提下，采用PPP模式要比政府传统投资方式节省投入1330亿元。

## 促发展，防风险——让PPP成为引领山东经济社会发展新动能

5年来，山东采取有力措施，建好项目库、把好质量关、用好政策指挥棒、树好示范点、抓好落地率、守好财政支出风险线，PPP工作取得实实在在的阶段性成果。2018年，山东实施“规范管理年”活动，旨在推动PPP回归到更好地提供公共服务的本源，杜绝各地借PPP名义违规变相举债，同时为当前山东正在实施的新旧动能转换重大工程提供高质量公共服务平台支撑，加快PPP改革向纵深发展推进。

据李学春介绍，在新的形势下实施PPP模式，理念上要做到“四个注重”。

注重物有所值提升效率，着力增“加”公共服务。充分发挥市场和政府“两只手”的作用与合力，增加公共服务供给数量的同时，更加注重提升公共服务供给质量和效率，实现公共服务由“供给不足”向“有效供给”，“低效供给”向“高效供给”转变。

注重政府债务化解，“减”轻财政支出压力。运用

TOT、ROT等模式将政府性债务项目转换为非政府性债务项目，一方面解决了财政较困难地区基础设施投融资难的问题，另一方面减轻或转化地方政府债务压力，腾出资金用于重点民生项目建设。截至目前，全省利用PPP模式化解政府性债务资金达23.85亿元。

注重吸引民营资本参与，财政资金“乘”数效应显著。秉持开放、合作、包容的理念，对各类性质的社会资本一视同仁，将涉及的政府支出责任列入预算，通过提高政府履约能力、营造公平公正的合作环境等措施，吸引了各类资本特别是民间资本广泛参与，既实现了财政资金“小支出”、社会资本“大投入”，更收获了新理念新技术新合作。

注重强化管理防范风险，及时剔“除”不合规项目。建立项目“能进能出”管理机制，严把项目质量关，对符合条件的项目及时入库，不规范项目坚决剔除出库，确保项目库有效净化，山东先后从项目库中剔除了300多个项目。

经过5年多的探索，PPP模式已成为山东引领经济社会发展的新动能、新引擎，成为山东建设城市基础设施、打造乡村振兴“齐鲁样板”、培育“幸福产业”、实现“精准扶贫”的生力军，成为促发展、促改革、防风险的重要推动力。

财政部PPP综合信息平台显示，全国每年PPP项目投资额达万亿元以上。山东与全国一样，PPP的巨轮已经起航，正乘风破浪远航。山东将秉承改革发展理念，不忘初心，奋勇向前，借助PPP让公共服务效率更高，让人民群众享受更美好生活。

- ① 鸟瞰东营港疏港铁路 □ 封海亮 报道
- ② 莱州市民之家项目丰富了居民生活
- ③ 禹城市十里望龙泽实验学校全校貌
- ④ 威海市文登区生活垃圾焚烧发电厂外景

截至今年9月底，全省(含青岛)按照财政部政策要求审核通过纳入PPP综合信息平台管理并信息公开的项目1036个，概算总投资额1.13万亿元，涵盖省本级及16个市。

储备清单项目275个，投资额2947亿元；管理库项目761个，投资额8351亿元。

管理库项目主要覆盖能源、交通运输、市政工程、教育、养老等19个行业领域。

管理库项目中，已签约落地项目526个，落地率69.1%，投资额5412亿元；已开工项目398个，开工率69.1%，投资额5412亿元；民营资本参与项目(民营或民营控股与外资或外资控股作为主要社会资本方的项目之和)248个，参与率47.1%，投资额1747亿元。

项目落地数、开工数及民营企业参与数连续多年稳居全国第一；第三批国家级示范项目数量全国第一，第四批示范项目蝉联第一。

这些数据说明，PPP在齐鲁大地上找到了肥沃适宜的土壤，经历了蓬勃生长的春天，迎来了硕果累累的金秋。

