

# 七年之变：由项目落地迈向高质量发展

## 细数PPP走过的这七年

□吴洪斌 郝雪莹 王爱军

2014年是中国推行PPP模式的元年。这一年9月，国务院发布43号文，明确全国推广使用政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。随后财政部下发财金[2014]76号文，对推广运用政府和社会资本合作模式拓宽融资渠道作出全面部署。

而今，全面推广运用PPP模式进入第7年。中国推行PPP模式是党的十八届三中全会的重要成果：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。这也是中国履行到一定阶段，促进经济转型升级、支持新型城镇化建设的必然要求。

这不禁让我们想到PPP的发明者英国。PPP模式是在上世纪八九十年代英国人率先发明使用的。当时作为高福利国家的英国，由于医疗和中小学教育免费，政府财政负担日益加重，政府已经几乎没有多少财力投资基础设施。在这种情况下，英国政府不得不改革融资模式，创新基础设施投资和供给方式，开启政府与社会资本合作模式，PPP应运而生。经过30多年的发展，英国的PPP模式经过数次调整改革完善，由最初的投资学校、医院，到后来的交通水利设施，到2013

年末，英国采用PPP模式的项目有725个，总投资542亿英镑。

山东是全国最早推行PPP模式的省份之一。早在2014年4月，山东省财政厅会同山东省住房和城乡建设厅拨付首批示范镇建设资金14.7亿元，加快“百镇建设示范行动”，特别强调创新投入机制，大力推行公私合作PPP等市场化融资方式，积极引导金融、民营资本等社会资金投入示范镇建设。

山东的PPP模式一路走来这7年，充满着勇敢探索、矛盾交织、稳健运行的不平凡历程。这7年，带来的“改变”很多。首先带来的不仅仅是融资模式的改变，更重要的是政府治理能力的改变。

PPP模式实质上是政府购买由社会资本提供的公共服务的行为。它带来公共项目操作两个转变：一是公共项目融资从传统的信用融资向项目融资转变。这意味着政府的项目真正地成为市场属性的项目，从而不再是一种简单的财政投资行为，必须按市场合同规则来约束。

二是公共物品及服务的供给从传统的政府购买向社会私人资本参与公共财政领域转变。这是改进政府公共服务方式、提高国家治理能力的重要举措，也是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内涵。

这7年带来的另一个转变是建立健全了各级PPP机构，培养起一支具有实操能力的队伍。

作为一个舶来品，PPP的推广有个漫长的认知接受过程。据山东省财政厅政府和社会资本合作管理中心工作人员介绍，他们这个单位就是伴随着PPP的推广实施而设立的。他们边学边干，经历了宣传发动、快速发展、规范推进、可持续发展等阶段。其实，当初英国也是在财政部下面设立英国基础设施投资局，全面履行PPP推广实施的职能，在不断纠错中发展，不仅在全国成功实施，还把业务延伸到墨西哥、巴西等国。

山东省财政厅较早成立了由厅领导任召集人的政府和社会资本合作联席会议制度，并与省发展改革委、人行济南分行共同推进该项工作。从省到市县均设立PPP中心，选聘熟悉法律、财务、工程、管理等专业人员。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。全省培养出一批懂规则、会谈判、善管理的PPP运营高层人员。金乡县分管PPP工作的县委副书记、县总工会主席刘奎军就是其中的佼佼者。他从金乡县第一个PPP项目开始，就全程参与谈判，参与的大小小谈判近百起。刘奎军的体会是，PPP项目是政府、社会资本方、金融机构三方“谈恋爱”，这门婚事要成，必须三方满意才行。目前金乡县PPP项目实施质量、示范项目数、奖补资金额一直走在全省前列。靠着这些“能人”，山东早期才不断涌现“宁阳模式”“禹城经验”

“荣成做法”等典型样本。据财政部最新公布的数据显示，山东省管理库项目、签约落地项目、已开工项目、民营资本参与项目数量均领跑全国。

这7年，山东最大的收获是找到一条PPP发展路径。经过3年不懈探索，从2017年开始，山东每年都确立“主题年”。比如2017年是“项目落地年”，2018年是“规范管理年”，2019年是“绩效管理年”。步入2020年，山东提出“高质量发展年”的目标。

从英国的实践经验来看，PPP模式是一种长期合作关系，不仅是一种融资机制，更是一种管理机制、合作机制。PPP有一个“物有所值”的绩效评估，它要求项目运营获得合理回报，而不是高利贷。政府通过合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使投资者有长期稳定收益。政府对投资者或特殊目的公司(SPV)按约定规则依法承担合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。所有这些规则的有序推行，都是“高质量发展”的题中之义。

从统计数据来看，山东省财政承受能力(“财承”)简单算术平均值在4%左右，离10%财承红线还有较大空间。这意味着山东PPP发展还面临很大机遇。特别是面临当前经济下行和新冠肺炎疫情给政府财力带来的严重影响，大力发展PPP，对山东经济高质量发展具有较强烈的现实意义。

## PPP高质量发展 促重大项目全线开工

□郝雪莹 王爱军

夏意渐浓的6月，齐鲁大地一项项重大工程项目正加紧建设，牵引着基建投资加速落地。要克服疫情影响，确保项目快开工、早开工，保障项目资金及时到位是首选项，这时候畅通投融资机制显得格外重要。

6月19日，山东总投资136亿元的首个省级PPP项目小清河复航工程正在紧张施工。在施工现场可以看到，项目进展顺利，目前汛期防汛任务已全面完成。“PPP模式给予项目的资金有保障，使征地拆迁等前期工作顺利开展，保证了施工进度及时推进。”中铁二十五局小清河复航项目济南段施工单位经理杨志文说。

近年来，新建交通等基础设施项目呈现施工难度大、建设成本高、投资规模大、成本回收周期长特点，更需创新和完善投融资制度，最大限度鼓励和吸引社会资本参与建设。目前，民生领域重大工程推广应用PPP模式，鼓励社会资本参与项目建设、运营和维护越来越成为社会各界共识。

为进一步发挥社会资本优势，通过PPP撬动更多社会资源，优化公共产品和服务供给，山东在经过2017至2019年先后组织开展的“项目落地年”“规范管理年”“绩效管理年”活动基础上，从2020年开始，山东省财政部门启动PPP“高质量发展年”活动，促进PPP工作成效进一步跃升。

## 疫情下财政投资趋紧 PPP大有可为

□郝雪莹 张海滨

2020年是全面推广运用PPP模式的第7年，经济下行和新冠肺炎疫情给政府财力带来严重影响，也为发展PPP带来了机遇和挑战。在新冠肺炎疫情带来冲击、我国经济运行面临较大压力的情况下，更加需要发挥有效投资对经济增长的关键作用，抓一些重大项目。加强重大工程建设既利于当前也利于长远，一方面形成有效拉动，助力“六稳”“六保”，另一方面满足人民对美好生活的向往。

“财政少花钱，政府办大事。PPP是解决眼下因疫情造成财政资金紧张的很好途径。”省财政厅副厅长李峰表示。基础设施等民生工程采用政府、企业、社会力量合作完成，需要进一步优化投资环境，大力吸引社会资本。

截至目前，山东省(含青岛)纳入财政部PPP综合信息平台管理库项目766个，投资总额8159亿元。从统计数据来看，山东省财政承受能力简单算术平均值在4%左右，离10%财政承受能力红线还有较大空间。

为充分发挥政府与社会资本合作(PPP)政策作用，推进公共产品和公共服务供给侧结构性改革，省财政厅在全省部署开展PPP“高质量发展年”活动，推动PPP在实现形式、融资渠道、实施领域等方面创新发展。

## 山东发布PPP高质量发展“指导意见”

□郝雪莹 张海滨

省财政厅在2020工作重点中提出要推进PPP高质量发展，进一步稳定市场预期，提振各方信心，完善体制机制，推进全省PPP驶入高质量发展快车道。

据省财政厅PPP管理中心相关负责人张磊介绍，省财政将以绩效为手段，以制度为保障，强化项目入库审核管理，建立咨询机构负面清单。发挥已经落地项目的示范引导作用，在全省已运营PPP项目中，选取市政、交通、农业、文旅、教育、养老等领域典型示范项目，形成案例汇编，指导各地规范运作、复制推广。同时，以需求为导向，强化能力建设，及时组织开展重大政策与专业能力提升培训，促进PPP参与方科学发展、规范发展。

为此，省财政厅专门印发了《关于开展政府和社会资本合作(PPP)“高质量发展年”活动的指导意见》(以下简称《指导意见》)。

《指导意见》突出问题和目标导向，主要针对部分市县对PPP认识和重视程度不足，参与各方能力尚需提升，项目还存在融资难、融资贵等问题，围绕促进地方政府转变理念、调动运用PPP模式的积极性，稳定市场预期、提振各方信心，主动谋划运作重大项目等，提出了强化宣传培训、加强制度建设、深化改革创新、优化项目实施等4方面共15条具体措施。

在宣传培训方面，鼓励创新宣传形式，开展融资推介、加强能力提升；在制度建设方面，围绕财政部相关制度办法，鼓励各地结合实际研究建立PPP项目库管理、信息报告、纠纷调处等方面的制度办法；在改革创新方面，鼓励各级加大调查研究和理论探讨力度，在教育、医疗、重大水利工程等重点领域积极储备运作重大PPP项目，创新融资路径；在项目实施方面，提出加快清退一年以上无实质性进展的“僵尸”项目，加强绩效管理，加大财政支出责任监测预警力度，强化咨询机构管理，妥善应对风险等。

“在《指导意见》中，PPP管理任务目标更加突出夯基固本、强化提升，既要由简到繁、量力而行，又要深挖广拓、尽力而为。”张磊表示。

## 阅读提示

本版稿件在大众日报客户端和“大众日报观澜”微信公众号同步转化，欢迎关注。  
投稿邮箱：sdctpp@163.com  
联系电话：0531—85196219

# 山东民资涉PPP项目领跑全国

□郝雪莹 王爱军

一季度，山东省PPP四项指标连续第3年领跑全国。根据财政部最新公布的数据显示，山东省管理库项目、签约落地项目、已开工项目、民营资本参与项目数量均领跑全国。

截至目前，山东省PPP管理库项目数量累计766个，投资额8159亿元。项目覆盖省本级及15个市、151个区县(含开发区等功能区)。管理库项目中已签约落地项目543个，投资额5735.34亿元。其中，已开工项目426个，开工率78.45%，投资额4363.68亿元。

值得注意的是，到今年6月份，山东省纳入管理库PPP项目中民营企业中标项目共计290个，投资额2161.63亿元，分别占全省比例为53.4%、37.7%。

据省财政厅PPP管理中心相关负责人张磊介绍，山东省PPP项目民营资本

参与意愿颇高，一直居于全国领先地位。在山东，民营资本不仅参与PPP项目的热情高，他们的管理、效率也让地方政府刮目相看。

3年前，德州禹城市大部分农村学校办学条件简陋，改建、新建需求迫切，而当时禹城市财力紧张，PPP模式解了禹城燃眉之急。政府出资3600万元，引导撬动优质社会资本投资3.4亿元，1年间实现了14所学校的教学楼、实验楼、宿舍、餐厅及配套建设及运营，当年让3万名学生享受到公共教学资源。

过去由于项目体量较大、投资额高，PPP项目的门槛相对较高，民营企业甚至面临投融资的“玻璃门”“旋转门”。而山东的PPP项目集中在市县，尤其是区县级，投资额小、更注重运营，像幼儿园、养老机构以及绿化养护、污水垃圾处理等有稳定的收益，所以民营资本基于社会责任，对当地PPP项目的积极性和参与度都

比较高。政府虽然出资，但不参与经营，民营资本的专业优势、创新优势更容易发挥，这也是吸引民营资本的重要原因。PPP在民营资本的助力下，实现了“小步快跑”。

同时，外省民营资本也积极抢滩山东省的PPP项目，这主要由于双招双引工作的顺利开展，让很多外省民企看到PPP项目有稳定现金流，是惠及民生可持续发展的项目，同时也是管理规范的好项目。

据业内专家介绍，市政道路、公共交通、地下综合管廊、污水和垃圾处理等基础设施投资建设将成为建筑市场新的发展方向。按照用于PPP项目的财政支出不超过一般公共预算支出10%来测算，这些项目市场前景广阔。相信PPP这种投资管理模式，必将吸引更多资本逐鹿，在城乡建设等领域更好地发挥投资带动作用。

## 山东启用PPP绩效管理新规

为进一步规范PPP项目全生命周期绩效管理工作，山东省财政厅结合财政部出台的《政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理指引》，积极推进PPP项目提质增效，增强履约理念，建立绩效管理长效机制。

山东省财政厅要求，各地严格按照绩效指引要求明确责任主体，清晰界定行业主管部门(项目实施机构)、财政部门、社会资本(项目公司)等参与方在项目绩效管理中的职责，加强各主体之间的协同配合，进一步强化流程控制和衔接协调，全面落实绩效管理全过程各环节工作内容和程序，推进PPP项目提质增效。

要增强履约理念，强化政府和社会资本合作双方的法治意识和契约精神，切实维护平等合作关系。社会资本方严格按照合同约定的绩效目标，实现项目优质高效产出；政府方要依据绩效评价结果，及时按效付费，优化营商环境，夯实政府和社会资本合作基础。

山东财政系统还要求建立绩效管理长效机制，加强绩效指引的宣传培训，坚定各方参与PPP的信心，进一步激发政府和社会资本合作积极性，并将规范PPP项目绩效管理、提高公共服务供给质量和效率作为工作重心，不断完善完善绩效管理制度体系，推动PPP市场长效健康发展。(张海滨)

# 小清河复航PPP项目完成投资超两成

□王爱军 郝雪莹

6月19日，小清河复航工程济南段正紧张有序推进，项目目前完成投资额度32亿元，占总体投资额度的23.5%。项目采取PPP模式进行投资确保资金及时到位，为项目2022年底完工提供了保障。

“受疫情影响，小清河复航工程济南段今年2月10日开始复工，我们仅用了117天，便100%完成‘6·30’防汛节点开挖任务。对河槽进行扩挖后，该段河道底宽由原来的20余米拓宽至45米，深度下挖4米，防洪标准为50年一遇，大大保障了河流沿线百姓汛期生命财产安全。”小清河复航PPP项目公司总经理柳温臣在现场介绍，项目自2019年12月开工，建设工期为3年，由于资金到位，征地拆迁等工程前期工作开展顺利，截至目前，施工时间刚过1/6，项目已完成建设总投资的20%，防汛开挖任务100%完成。

据了解，小清河复航项目采用政府与社会资本合作模式，该项目成为全国内河航道第一个PPP建设项目，山东省级第一个PPP项目，山东水运建设史上第一个一次性投资超百亿元的项目。

项目，山东省第一个可以实现海河直达运输的项目以及山东航运史上建设内容最多、最复杂的项目。

该项目投资136亿元，中国铁建投资集团有限公司作为联合体牵头人中标。而该项目政府仅出资7亿元。项目合作期限为30年，其中建设期3年，运营期27年。

横贯济南、滨州、淄博、东营、潍坊5市的小清河，是山东省主要内河之一，全长233公里，流域面积10336平方公里，是山东中北部5市汛期主要泄洪口和灌溉、工业重要水源。它的“肚量”大小，关系到5市约2700万人口的生命财产安全。

小清河复航项目是山东省现阶段唯一一条具备海河联运开发利用条件的航道，建成后可行2000吨级船舶，沿线5市受益。借助海河航运直达船舶，可以将烟台港、龙口港的航运延伸到鲁中腹地，等于将出海口延伸到鲁家门口，这对激活鲁中工业走廊意义深远。符合山东经略海洋，实施新旧动能转换的战略选择。不仅如此，还实现小清河泄洪、排涝、灌溉、排污等综合治理。同时也是一条水路观光带。



# 山东“绿水青山”有了“财金保障”

□齐跃 郝雪莹

5月7日，济南热电有限公司余热回收项目获得财政部中国清洁发展机制基金管理中心(下称“管理中心”)发放的优惠贷款2900万元，利率较人民银行同期贷款基准利率下浮25%，标志着我省首个清洁基金绿色创新投资(下称“绿创投”)项目圆满落地。

## 绿创投业务

### 有效降低绿色节能企业融资成本

中国清洁发展机制基金(下称“清洁基金”)是国务院于2006年8月批准设立的政策性基金，旨在积极应对气候变化，促进经济社会可持续发展、低碳发展、绿色发展。该基金源自《京都议定书》设立的“清洁发展机制”，即发达国家和发展中国家之间开展的减排温室气体国际合作。管理中心负责收取、管理和利用在此合作下获得的国家收益，通过开展绿创投业务，以优惠贷款支持绿色节能企业项目。尤其是在当前形势下，该基金以财金协同方式，深入贯彻落实党的十九届四中全会关于“坚持和完善生态文明制度体系”部署要求，助力完成“六稳”“六保”目标任务，惠企利民的政策优势十分明显。

2019年11月18日，山东省财政厅与管理中心、齐鲁银行在济南签订三方战略合作协议，

合作开展绿创投业务。今年4月13日，山东省财政厅申报的济南热电有限公司余热回收项目，经管理中心审核后签订合同。5月7日，2900万元优惠贷款发放到该项目。该项目通过回收烟气余热作为低品位热能，利用燃气热泵机组将其转化为高品位热能，既不增加燃煤排放，又有利于降低烟气有害物质及烟尘含量。

“项目实施达产后，年回收余热相当于4.2万吨煤浆热量，可减少烟尘排放量4.81吨，SO<sub>2</sub>排放量202.22吨，NO<sub>x</sub>排放量83.66吨，相当于增加150万平方米供热面积。”济南热电有限公司相关负责人介绍，“这笔贷款利率较人民银行同期贷款基准利率下浮25%，既保障了项目顺利建设投产，又降低了企业融资成本。”

管理中心放款审批期间，正值新冠肺炎疫情暴发，山东省财政厅不等不靠、主动作为，积极与管理中心协调开启“绿色通道”，全力配合管理中心将原线下实地审核改为线上远程审核，提高了项目审批时效，解决了企业燃眉之急。

## 用好绿创投

### 打好蓝天、碧水、净土保卫战

绿创投业务坚持以“绿水青山就是金山银山”理念为指引。其支持的项目行业为有利于产生应对气候变化效益的产业活动，包

括但不限于可再生能源(风电、水电、太阳能等)和新能源(天然气、沼气或生物质等)开发和利用，技术先进的节能减排产品开发与产业化生产，集中供热、热电联产和余热余压利用，建筑节能与能效提高，提高工业能效的节能技改项目，节能、惠农项目，森林碳汇项目，与节能减排相关的装备制造，以及与此相关的制造业、服务业和其他具有减缓或适应气候变化效益、经济效益和社会效益好的项目。在项目申报阶段，须由专业咨询机构对项目减排效益进行科学评估，确保项目实施后，能够有效减少温室气体排放，助力健全绿色低碳循环发展的经济体系，推动实现经济社会可持续发展、人与自然和谐共生，共同建设“美丽中国”。

## 绿创投实现了财金协同助力实体经济发展的“乘数效应”

绿创投业务坚持财政金融政策协同发力，更有效服务实体经济，更有力服务宏观大局。其支持的对象为省内中资企业或中资控股企业项目，管理中心和齐鲁银行作为共同贷款人向借款人发放贷款。原则上单个项目管理中心出资金额不超过立项批复文件中总投资额的30%，且不超过7000(不含7000)万元；齐鲁银行以融资性保函形式对管理中心贷款进行担保；齐鲁银行根据项目情况予以配资；各方具体出

资金额和期限以单个项目具体情况和相关合同为准。原则上单个项目贷款期限不超过3年，公益性显著的项目可适当延长至5年。

管理中心贷款利率低于市场利率水平，具体以全国银行间同业拆借中心发布的LPR为定价基准点形成(加点可为负值)。对于非公益类项目，优惠资金价格为1年期LPR-35基点(1基点=0.01%，约相当于原基准利率下浮20%)；对于公益性显著的项目，优惠资金价格为1年期LPR-58.75基点(1基点=0.01%，约相当于原基准利率下浮25%)，具体以单个项目相关合同为准。

齐鲁银行配资利率原则上不高于该行同类业务贷款利率，其保函手续费率原则上不超过1%，具体以单个项目相关合同为准。

通过三方合作打造的清洁基金绿创投业务，既能助力我省企业争取更多中央优惠绿色金融支持，又能吸引商业银行信贷资金投入；既能有效解决企业融资难、融资贵问题，又能促进绿色低碳节能发展；既能支持实体经济、民营企业发展，又不增加政府债务。从而有效整合了清洁基金的引导和撬动作用，山东省财政厅的政策扶持优势和齐鲁银行的绿色金融专业力量，形成了优势互补和资源共享的可喜局面，实现了财政金融协同助力实体经济发展的“乘数效应”，推动了我省新旧动能转换和生态文明建设，为建设新时代现代化强省增添了强大“绿色动力”。