



PPP为滨州市人追求更加美好的生活架新桥

——就PPP项目健康发展访市财政局局长焦本强

滨州日报/滨州网记者 樊飞 通讯员 顾学勇 蔺红岐 张成河

在不久的将来，一座起于渤海十一路与长江二路交叉位置，跨越黄河，总体桥长5138米崭新的黄河大桥将联通市区、高新区及博兴县。这样一条设计速度80公里/小时的大道，将让多少年来一过黄河就犯愁的滨州市人心里一下通畅起来。

在不久的将来，“收纳神器”地下综合管廊将会把原本一条条单独铺设在地上的线缆管集中起来，统一置于新建的地下管廊之中，使城市告别“蜘蛛网”、“马路拉链”，再不需要频繁地“开膛破肚”。

在不久的将来，滨州市人民医院西院区将在经济技术开发区渤海十九路以西黄河十五路以北拔地而起，提升西部城区的医疗环境和市民医养健康产业布局。

……
这些为滨州市人创造更加美好生活质量的项目，背后有一个共同的名字“PPP项目”（政府和社会资本合作）。PPP对于很多人来说是陌生的，但它正默默融入我们的生活，为滨州市人追求更加美好的生活架起一座新桥。近日，记者就PPP项目规范管理，健康发展，有效搭建金融和社会资本方的连接纽带等问题采访了市财政局局长焦本强。

科学运用PPP，不断提高公共服务供给质量和效率

记者：焦局长，很多人对PPP很陌生，您能介绍一下吗？

焦本强：PPP模式，即政府和社会资本合作，是基础设施及公共服务领域中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励社会资本和政府进行合作，参与公共基础设施的建设和运营。

十八大确定了“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”。财政部从2013年底即已开展对PPP模式推广工作的全面部署。2014年5月，财政部政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组正式设立。2014年也因此被不少业内人士视为PPP模式在中国的发展元年。

滨州市政府和社会资本合作中心成立于2015年11月27日，中心成立以来在市委、

市政府的正确领导下，按照上级关于规范PPP管理的部署要求，紧紧抓住新旧动能转换、防范地方政府性债务风险、提供优质服务三条主线，加强项目规范运作，不断提高公共服务供给质量和效率。

记者：PPP有诸多类型，政府应如何选择？什么样的项目适合用PPP？

焦本强：是否采用PPP，很大程度上取决于项目本身的性质，必须是在基础设施及公共服务领域的项目。在能源、交通运输、水利、环境保护、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育、文化、旅游等领域是最适合做PPP的。

提高公共服务供给的质量和效率，这也是PPP的本质。对政府而言，最应关注的是应用PPP能否提高项目的建设和运营效率，项目产品价格降低、服务水平提高。

基础设施建设对任何一个国家的发展以及对人民群众生活水平的提高都具有重要意义，这本身就是一个需求。而基础设施建设过去主要由政府来做，但政府没有那么多钱或短时间拿不出那么多钱，就需要社会资本来参与，这也符合人民对更加美好生活的向往。截至7月底，全市有20个PPP项目，投资额197.62亿元，其中，签约项目10个106.49亿元、开工项目6个56.47亿元。

记者：诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼曾说过：“花自己的钱办自己的事，最为经济；花自己的钱给别人办事，最有效率；花别人的钱为自己办事，最为浪费；花别人的钱为别人办事，最不负责。”PPP模式启动以来，给滨州带来了哪些变化？

焦本强：PPP不仅是投融资模式，更是制度创新，推动了供给侧结构性改革。首先，PPP可以提升公共产品的效率和服务水平，发挥企业的能动性和创造性；其次，PPP更重要的意义，在于转变政府管理方式，从参与提供基础设施的全过程，变成对该过程进行规划，更关注产品、服务和价格，发挥市场力量；最后，PPP可以部分缓解政府资金短缺问题，用社会资本提前建设、提前受益，促进经济发展，提高人民的生活水平。

以智慧城市建设为例。政府将由公共服务的供给方转变为合作方和监管方，对项目

整个实施过程、后续服务的质量和价格将持续监管。企业对项目的参与程度也由单一的建设转变为从方案设计到投资建设，到运营管理，直至后期维护的全程参与。政企双方合作，可以将政府在顶层设计及战略制定等方面的优势，与社会资本方在资金投入、技术创新、专家人才、管理经验等方面的优势相结合，合力为智慧城市建设献计献策。过去政府既要负责设计管理，又要负责施工运营。而采用PPP模式的话，从设计、管理、施工、运营都交给专业化团队，让专业人做专业事，弥补了政府在项目建设上的短板。

记者：PPP在社会发展中发挥了积极的作用，但也有人说是寅吃卯粮，您怎么看这个说法？

焦本强：合法合规运作的PPP项目，项目执行过程中形成的负债，属于项目公司的债务，由项目公司独立承担偿付义务。项目期满移交时，项目公司的债务不得移交给政府。同时，考虑到PPP项目会增加以后年度财政支出责任实际，财政部门在推进PPP项目过程中，进一步强化财政承受能力论证，严格落实中央规定“每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%”的刚性约束，坚决不越“红线”。

高效使用财政资源，解决群众最迫切的问题

记者：我们如何让PPP更高效地为滨州经济社会发展服务？

焦本强：我们通过PPP项目解决群众最迫切的问题。比如阳信县教育基础设施建设PPP项目，将为阳信县境内各乡镇34个急需改善运动场及相关配套设施的中小学建设35个足球运动场和1座体育馆。运动场按照山东省普通中小学基本办学条件标准建设，并配套相关设施，将大大改善基层办学条件。

记者：PPP作为当前改善基础设施及民生设施状况的重要渠道，我们如何让PPP发挥最大作用？

焦本强：今年来，我们以开展“大学习、大调研、大改进”为契机，助力工作能

力再提升。组织相关人员对全市的PPP工作情况进行了调研，对发现的问题及时梳理；安排骨干力量参加在中央财经大学举办的全市财税体制改革专题培训班，围绕PPP政策及案例分析，系统提升了推进项目的能力。安排业务人员与实施机构的相关人员对滨州市赤壁长江大桥PPP项目进行考察学习，为“滨州市黄河大桥PPP项目”的开展积累了良好的借鉴经验。

规范项目管理，所有项目在在阳光下运行

记者：风险都滋生于黑暗，我们如何让PPP项目在在阳光下运行？

焦本强：目前，PPP进入强监管周期，我们以开展“规范管理年”活动为总抓手，对项目进行集中整改和清理，稳步推进PPP工作。

一是及时将山东省财政厅《印发关于开展政府和社会资本合作（PPP）“规范管理年”活动的实施意见的通知》（鲁财金【2018】1号）转发县市区及市直有关部门。吃透文件精神，立足工作实际，向县区提出从扎实做好项目前期论证、规范项目采购流程、规范推进项目实施三个方面准确把握“规范管理年”活动的目标任务，并抓好活动的组织实施。

二是进一步加强规范项目前期运作。一方面，建立市直PPP项目筛选、识别联动机制。主动与行业主管部门筛选推荐优质项目；项目进入识别阶段，提报市政府批复PPP模式时，财政部门与行业主管联合上报；采购咨询机构由实施机构和财政部门联合进行，并采用公开招标方式。另一方面，确保项目采购环节合法合规，做到“两个禁止”：禁止在采购时对投标人差别性或歧视性待遇；严格履行资格预审程序，禁止未设置发布需求公告环节的采购招标。

三是整改促规范。进一步梳理排查项目实施中存在的问题，切实抓好问题整改，堵塞漏洞，建立完善PPP项目开发目录。

四是抓好入库项目清理。按照财政部关于规范综合信息平台项目库管理的通知要

求，年初对全市已入库的38个PPP项目进行全面清理规范，根据项目运作情况，对一年内无实质性进展或前期手续不符合规范等要求，不适宜再采用PPP模式运作的项目，进行退库清理。

记者：PPP项目通常是较大规模的公共项目，对社会和自然环境影响深远，需要通过法律与合同来约束政府双方的行为，但仅有这些约束是不够的，为了避免这些不利情况，让各方理性、谨慎、有担当和可被问责，需要信息公开，以利于有效监督和约束各方，可以说：信息公开是PPP项目共赢和可持续发展的基础。

焦本强：是的，我们就如何规范管理和防范债务风险做了大量工作。规范管理和防范债务风险是当前和今后一个时期PPP工作的主线。按照今年省财政厅部署，我市积极组织和开展政府和社会资本合作（PPP）“规范管理年”活动。

明确“界限”：依托财政部PPP综合信息平台，加强项目库、咨询机构库、专家库和信息平台“三库一平台”建设，严格筛选项目，做好项目储备。对于不属于公共服务的纯商业化项目，以及仅涉及建设、无运营内容的纯工程项目，要准确界定、从识别、论证、入库等环节严格把关。

守住“底线”：规范地方政府举债融资行为，严格落实财预【2017】50号文件要求，严禁各类借PPP变相举债的行为。审慎开展完全政府付费的项目。对于不包含运营内容、无绩效考核机制、社会资本不实际承担项目建设运营风险的项目，不安排财政资金。

严控“红线”：强化财政承受能力论证10%“红线”的硬性约束，统一执行口径，加强信息公开。

我们还建立了合理的PPP风险分担机制。既关注社会资本方的合理诉求，又要切实加强绩效考核，科学合理地设置绩效指标，做到设置严谨、考核到位，使运营绩效评价与政府付费紧密挂钩。强化产出绩效导向，建立分行业项目绩效考核与监督管理体系，确保PPP项目全程有监督、有考核、有验收。

全市20个PPP项目投资额近200亿元

众所周知，自PPP推广以来，面临的一个普遍性问题就是落地难、落地率低。滨州市政府和社会资本合作中心规范运作项目，加快推进项目落地实施。

截至7月底，全市有20个PPP项目，投资额197.62亿元，其中：签约项目10个106.49亿元、开工项目6个56.47亿元。

滨州市人民医院西院区PPP项目、滨州市城区市本级海绵城市建设PPP项目、滨州市城区市本级道路及地下综合管廊工程PPP项目、滨州市主城区水环境提升工程PPP项目、滨州市城区南部污水处理厂及配套管网工程PPP项目、邹平县养老服务中心PPP项目等一个个项目将支撑起滨州的民生工程。

其中，市本级共有7个PPP项目，总投资115.90亿元。签约项目4个，投资额60.10亿元，包括滨州市城区市本级海绵城市PPP项目（已开工建设）、G228丹东线滨州段公路建设工程PPP项目、滨州市人民医院西院区PPP项目（已开工建设）和滨州市城区市本级道路及地下综合管廊工程PPP项目。

同时，滨州市政府和社会资本合作中心加快推进项目实施。搭建投融资合作平台，筛选推出优质PPP项目，精准对接PPP发展基金、银行等金融机构，为项目落地提供融资支持，加强项目跟踪督导，督促实施机构加快实施进度，提高管理水平。

山东省滨州黄河大桥PPP项目

山东省滨州黄河大桥PPP项目为新建项目，路线起于渤海十一路与长江二路交叉位置，跨越黄河，止于高新区东南张村南1公里北支新河。滨州市人民政府拟通过该项目的建设，加强滨州市区、高新区及博兴县之间的联系，完善区域路网布局，促进地区经济发展。

项目全长16.730千米，采用双向六车道一级公路标准，设计速度80公里/小时。桥型结构为连续钢构混合梁结构，总体桥长5138米，其中主桥长1110米，引桥长4028米。项目总投资289742.48万元（项目最终实际投资以政府方或政府方委托的第三方中介机构审定的决算值为准）。本项目采用建设—运营—移交（BOT）运作模式。合作期满后，项目公司将合同约定的项目设施及权益全部无偿统一移交政府方。



滨州市人民医院西院区PPP项目

本项目的建设能够优化滨州市城区优质医疗资源，提升医疗服务水平，满足滨州市医疗服务需求，提升滨州西部城区的医疗环境和布局，适应滨州市城市发展。

本项目建于经济技术开发区渤海十九路以西黄河十五路以北，滨社路以东，北外环以南。项目选址紧邻社会养老服务中心，滨州市社会养老服务中心是公益性民生项目，是滨州市首家市级大型、示范性、医养结合型养老机构，建成投用后将面向社会接收失

能、半失能和健康老年人，可提供生活照料、康复护理和紧急救援等专业化服务，同时具备养老护理员培训和实训功能。人民医院西院区PPP项目将两者有机融合，构建医养健康新格局。

滨州市阳信县“智慧阳信”项目

“智慧阳信”项目位于滨州市阳信县阳城六路567号。阳信县政府针对实现“智慧阳信”目标提出总体规划投资9.4亿元，在今后的10-20年全面实现“智慧阳信”。为

了适应阳信县快速发展，提升信息化水平，更好地服务民生，“智慧阳信”一期工程，总投资为32000万元。一期工程依托物联网、云计算、三网融合等新一代信息技术，以智慧应用为重点，建立健全数据库系统，集中打造城市管理、市民服务、产业经济三大平台和9个单项工程（子项目），其中包括5个非经营类（公益性）子项目：智慧城市运行管理中心、政府云计算中心（包含城市公共信息平台）、智慧城管、肉牛交易中心装修工程、企业征信平台（中选社会资本免费提供）；4个可经营类子项目：产业经济平台、民生服务平台、能源在线监测系统板块、居民一卡通板块。



海绵城市示意图



滨州市阳信县“智慧阳信”项目

2017年度滨州市城区市本级海绵城市建设PPP项目

本项目包含蒲湖片区改造项目和中海片区改造项目，总面积7平方公里。蒲湖片区改造主要包括蒲湖公园提升改造工程、蒲湖湿地建设工程、环湖路提升改造工程等，面积3平方公里；中海片区改造主要包括黄河八路渤海十六路道路下渗改造、中海公园绿地滞留改造、公厕积蓄改造、黄河八路道路雨水排放改造等工程，面积4平方公里。