

山东PPP四项指标 领先全国背后的济南日照经验

□郝雪莹 张磊 杨宁 薛丽萍

8月7日，省财政厅向社会发布PPP发展情况。山东省财政厅党组成员、副厅长李峰介绍，截至今年上半年，山东签约落地项目、已开工项目、已运营项目、民营资本参与项目数量四项指标均领跑全国。截至目前，全省入库项目共770个，投资总额8189亿元。据省财政厅统计，上半年，山东省新增入库项目最多的市是日照市和济南市，各为5个，其次是烟台市4个，潍坊市、德州市和枣庄市各3个。新增投资金额前三位是日照市、济南市和烟台市，分别为53.13亿元、40.5亿元和32.73亿元。上半年，济南钢城区和济南先行区实现“零”的突破，运作首个PPP项目并成功入库。

引入第三方评估机构 实施联合招标

济南市上半年两个区实现PPP项目“零”的突破，新增入库数为5个，与日照市并居全

省首位。

谈及相关经验，济南市财政局相关负责人表示，济南市PPP项目实施过程中严格按照各级PPP有关政策要求论证实施，在切实保证PPP项目实施质量的基础上，严选社会资本方，同时探索PPP发展新模式。

为保证项目合规、有序开展，对PPP项目质量及合规性的管控要贯穿所有项目的实施过程。济南市财政部门积极引入专业咨询机构或第三方中介评估机构对项目进行评估论证，是提高PPP项目的准确性和可操作性的的重要途径。

2019年2月，济南市济阳区财政局邀请5家咨询项目曾入选国家级示范项目的PPP咨询机构，为全区PPP项目开展咨询服务；并在项目的合同起草、谈判阶段全部聘请律师参与。

为做大项目体量，提高社会资本方的参与热情，保证小的PPP项目也能招到有实力的社会资本，济南市济阳区财政局推动探索联合招标的方式采购社会资本方，联合招标就是要求社会资本方对大项目与小项目需兼投兼中。

以济阳区第二实验中学迁建项目为例，该项目总投资额为3亿余元，通过联合招标，将该项目与总投资额超过8亿元的济阳区大寺河河道治理综合提升PPP项目联合在一起，要求企业必须对两个项目同时中标。具体实施中，济阳区大寺河河道治理综合提

升、第二实验中学迁建项目有14家投标人参与项目资格预审，通过13家；济阳区滨河片区市政设施建设、融媒体中心建设项目，有12家投标人参与项目资格预审，通过9家，其中有央企、上市公司、大型民企，这在PPP项目招标中是不多见的。在社会资本方采购阶段，推行联合招标，成为济南在开展PPP项目过程中的一次有益探索。

疫情期间开通绿色通道 急事急办、特事特办

2020年上半年，日照市新增入库PPP项目5个，新增投资金额53.13亿元，新增项目数及投资额均居全省第一。在PPP项目管理经验上，日照市做到提前谋划储备、提高项目入库质量、加强项目监管、强化保障服务。

日照市紧紧围绕补短板、强弱项，鼓励引导在乡村振兴、生态环保、污水处理等领域推广运用PPP模式，深度挖掘具有规模效益及示范引领的项目，充分发挥PPP模式服务人居环境改善、提高公共服务水平的作用，共纳入储备清单6个项目，目前均已顺利实施。截至目前，日照市入库项目56个，总投资427.61亿元，落地项目44个，总投资316.39亿元。

今年疫情期间，日照市财政部门积极构建

绿色通道，按照急事急办、特事特办的原则，加快项目申报和审核效率，并积极与省财政厅对接，推动项目快速入库。同时，日照积极发挥财政部门牵头作用，聘请法律、财务、工程等相关专家对项目“两评一案”、招标文件、合同草案等进行联评联审，力求项目合法合规。主动靠前一步，深入区县调研，及时了解阻碍项目推进的难点、堵点，第一时间提出合理化建议及解决办法，为项目规范运作奠定坚实基础。搭建融资合作平台，建立项目融资需求清单，实时公布融资需求信息，定期向银行进行推送，助推项目顺利实现融资。

济南、日照两地财政部门都提出，在下一步工作中将积极落实省财政厅印发的《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》，进一步完善项目库管理信息，及时整改在库问题项目，及时清理在库“僵尸项目”，加强PPP项目的监管力度。

李峰表示，当前我省储备待落地PPP项目近160个，投资估算870亿元，运作PPP的潜力大、空间广。今年以来受经济下行等因素影响，一些基础设施和公共服务项目建设筹资难度加大。下一步，省财政厅将继续做好突出增量扩面、突出效率提升、突出物有所值、突出风险防范“四个突出”，确保我省公共产品供给更加优化，实现公共产品供给“更多、更快、更省、更好”。

提振PPP发展信心 不断实现创新突破

□齐跃

近年来，社会上有种声音，认为PPP模式已被限制，不再做了。对此，山东省财政厅党组成员、副厅长李峰表示，事物的发展往往不是一蹴而就的，PPP的发展也是逐步健全完善的过程。

“我们召开这次新闻发布会，就是想通过各家媒体向社会发出信号，消除疑虑，让大家了解我省PPP项目不仅一直在做，而且取得了丰硕成果，今后还要继续全力做好，不断实现创新发展！”李峰表示。

据介绍，山东省PPP改革自2014年起步以来，先后经历了宣传发动、快速发展、规范推进、高质量发展四个阶段。其间也确实出现了个别泛化滥用的现象。但在各方积极努力下，我们通过建章立制、示范引领、强化管理等举措直面问题、破解梗阻，使PPP步入了规范发展快车道。

下一步，省财政厅将立足发挥PPP逆周期调节和吸引撬动社会资本的作用，不断增加公共服务有效供给。一是加强宣传培训。通过组织项目推介会、经验交流会、编纂典型案例集、举办业务培训等方式，分享成功经验，提升实操能力，增强各方信心，实现项目规范运作。二是加大项目储备。会同省级行业主管部门积极研究谋划，广泛征集，储备一批优质重点项目。同时，指导督促市县结合实际做好项目储备。三是强化绩效管理。重点做好绩效目标和绩效指标设定、绩效监控、绩效评价及结果应用等工作，确保项目运作优质高效。

政府和社会资本合作 如何确保兑现履约责任？

□张则林

对PPP模式关注相对较多的人士会有一个疑问，PPP模式是政府和社会资本合作，共同完成基础设施和公共产品供给，双方都有诚信履约的责任或义务，在实施过程中如何践诺履约？

对此，山东省财政厅PPP中心负责人唐宁表示，关于PPP模式，有个很形象的比喻，像是政府和社会资本的联姻，而婚姻的长久需要双方相互信任、履约践诺。为保证项目诚信履约，省财政厅采取夯实前期论证、细化项目合同文本、建立纠纷调处机制等措施。

首先，夯实前期论证工作，为项目履约奠定基础。在项目准备阶段，实施机构需根据《预算法》《政府采购法》《合同法》等法律法规，制定实施方案，充分体现权益对等、责任明确、风险分担原则。严格按照规定实施物有所值评价和财政承受能力论证，科学研判运用PPP模式的必要性、可行性，清晰界定未来预算支出责任，从根本上杜绝超“红线”、超成本实施。

其次，细化项目合同文本，从法律层面保驾护航。政府和社会资本经过充分协商签订合同，细化双方权利义务，使合作具有法律效力。比如，在风险分担方面，通过最优应对、最佳分担等方式明确风险责任主体。再比如，履约保证金的设立，违约处罚条款设置等，均从法律层面限定了政府和社会资本的责、权、利。一方面，政府要加强绩效管理，按效付费；另一方面，社会资本要充分发挥专业优势，投资运作项目质量要达标。

第三，建立纠纷调处机制，为项目履约筑牢屏障。针对PPP项目实施过程中潜在的风险和问题，我们将逐步探索建立纠纷调处机制，对出现的违约情形，妥善应对，及时处理，切实维护各参与方合法权益。今后，我们将在规范管理、风险防控、绩效评价等方面持续加力，完善措施，更有效地保障政府和社会资本重诺履约。

“今后，省财政厅还将在规范管理、风险防控、绩效评价等方面持续加力，完善措施，更有力地保障项目履约。”唐宁表示。

确保项目顺利实施 小清河复航PPP项目 成立绩效评价组织管理机构

□郝雪莹 张则林

截至7月20日，小清河复航PPP项目航道工程累计完成航道土方开挖2722.72万m³，占航道工程应开挖量的76.9%。同时，资金到位近40亿元，累计完成投资35.34亿元，占项目计划总投资的26.57%。

本项目自开始施工以来，主要工作放在完成“630”节点工程目标，截至6月30日累计完成航道土方开挖2682.29万m³，占汛前应开挖量2225万m³(山东省交通运输厅考核目标)的120.5%。该目标的完成为小清河流域平稳度过汛期提供了有力保障。

本着对PPP项目全生命周期负责、规范实施项目管理的原则，小清河复航PPP项目组成立了项目绩效评价组织管理机构，开展建设期绩效评价工作。下一步，绩效评价管理机构将通过绩效评价，充分运用咨询机构、专家的丰富经验、专业能力，从第三方角度协助实施机构发现项目存在的问题并及时纠偏，敦促双方及时履约，确保项目顺利实施。

山东潍坊高铁新区PPP重大项目正式开工

□郝雪莹 张则林 任梅

7月31日，山东省潍坊市高铁新区综合开发PPP项目正式开工。该项目位于潍坊市主城区东北部，总规划用地面积20.79平方公里，项目总投资75亿元，由潍坊市住建局与中铁资本方共同出资组建项目公司合作开发，项目合作期限为15年。

潍坊市高铁新区综合开发PPP项目主要建设内容包括站前广场T形区工程、市政道路及配套工程、北展现代教育示范区工程、综合医院项目、站北广场及落客平台等五大类工程项

目。参与建设的中国中铁五局负责一期、二期新建工程，造价约25亿元，主要施工内容为北辰中学、综合医院、潍坊盲童学校，以及幸福路、站南街、清源东街、渤海路、北清街等5条道路工程的施工。

据悉，该项目建成后 will 依托高铁枢纽，以“青潍新门户、绿色新家园、产业新高地、创智新空间”为发展定位，加快产城融合、站城一体建设，进一步巩固潍坊交通枢纽城市地位，提高城市总体价值，将潍坊高铁新片区建设成集商务、教育、文化、旅游、居住于一体的示范型城市中心区。



山东PPP用好“四个突出” 助力深化公共产品 供给侧结构性改革

□郝雪莹 张美景

2020年8月7日，省政府新闻办召开新闻发布会，由山东省财政厅向社会发布7年来我省PPP运行总体情况、我省PPP改革主要成效和特点，以及新形势下实现高质量发展的主要措施。据山东省财政厅党组成员、副厅长李峰介绍，我省PPP发展前景广阔、大有可为，主要体现在运作空间广阔、财承空间充裕、项目储备丰富三方面。下一步，省财政厅将继续做好“四个突出”，确保我省公共产品供给更加优化，深化公共产品供给侧结构性改革。

李峰表示，当前我省正处于现代化强省建设的关键时期，推进省会、胶东、鲁南三大经济圈一体化发展，加快美丽宜居乡村建设等，需要配套大量的基础设施和公共服务，这都为运作PPP提供了广阔空间。截至目前，山东省PPP一般公共预算支出财承峰值简单算术平均约4.85%，低于财政部规定的7%橙色警戒线，离10%财承红线尚有较大空间。对于财承峰值超过5%的市县，省财政厅正通过错峰付费、清理“僵尸项目”等措施，为开展新项目腾挪出新的财承空间。我省现已储备待落地PPP项目近160个，投资估算870亿元。主要涉及市政工程、医疗、重大水利工程及乡村振兴领域，有待社会资本、金融机构等各方前来洽谈合作，参与投资、建设和运营。

今年以来，受经济下行等因素影响，一些基础设施和公共服务项目建设筹资难度加大，为充分发挥PPP逆周期调节和吸引撬动社会资本的作用，积极助力公共产品供给侧结构性改革，省财政厅在全省范围内部署开展了PPP“高质量发展年”活动，突出增量扩面，着力增“加”公共服务，实现供给内容“更多”；突出效率提升，着力“减”少梗阻，实现项目推进“更快”；突出物有所值，着力放大“乘”数效应，实现政府支出“更省”；突出风险防范，着力“除”劣存优，实现项目质量“更好”。通过做好上述“加、减、乘、除”，实现公共产品供给“更多、更快、更省、更好”。

我省PPP发展潜力大 已储备待落地项目近160个

□张美景

大空间。上半年，济南钢城区和济南先行区实现“零”的突破，运作首个PPP项目并成功入库，而全省目前还有32个本级尚未运作PPP项目。

据了解，我省PPP项目空白县区多为近年来新成立的开发区、先行区、经济新区等，基础设施及公共服务尚不完善，尤其需

PPP项目论证更充分 实现质量效率双提升

□郝雪莹 张美景

PPP项目前期需要充分论证，实施过程程序较多，表面上看复杂耗时，其实不然。省财政厅PPP中心负责人唐宁介绍，与传统政府建设工程相比，PPP充分的论证准备非但没有延误进度，反而实现了质量和效率双提升。

PPP经过前期充分策划论证后编制实施方案，对项目建设要求、风险分配、交易结构、监管框架等各环节予以充分明确，并以此为依据签订合同，从法律层面约束政府和社会资本的权责，使项目运作更加合法合规。

PPP项目一方面通过财承论证，预估未来20-30年的财政支出，既可以帮助政府统筹

全面推广PPP模式七年 山东实现资源配置进一步优化

□郝雪莹 齐跃

PPP模式是公共服务供给机制的重大创新，2014年开始，山东省抓住机遇大力推进这一模式。七年来，通过运用PPP模式，给我省带来了广泛而深刻的变化，主要是增加了公共服务，放大了财力效应，助力了企业发展。

资源配置是财政职能的重要内容，如何运用有限的财力提供更多的公共产品和服务，是财政部门面临的重大课题，而PPP模式就是有效路径之一。

运用PPP模式，一方面，能用财政“小投入”撬动社会资本“大投资”。比如，我省纳入管理库的770个项目，政府拟出资404亿元，预计吸引社会资本7785亿元，撬动比例近20倍。另一方面，可以平滑财政支出，以时间换空间，干成了许多过去想干但因财力不足而没有干的民生大事。此外，还可以盘活存量资产，减轻地方政府债务压力，腾出资金用于其他重点支出。到目前，全省已落地化解政府债务项目30个，实际化解债务68亿元。通过撬动投入、化解债务，双向增强了政府资源配置能力。

专家观点：PPP项目下半年或进入高速发展期

2020年上半年，山东省(含青岛)纳入财政部PPP综合信息平台管理库新增入库项目33个，投资金额255亿元，位列全国第3位。据统计，随着国内疫情得到有效控制，全国PPP管理库新入库项目、投资额均有上升；5月份统计的新开工建设项目投资实现环比三连增。根据业内有关专家观察，上半年PPP管理库受疫情影响正在逐步恢复，预计下半年规范的PPP项目在政策和市场的推进之下或进入高速发展期。

苏宁金融研究院高级研究员陶金日前表示，今年受到疫情影响，上半年特别是一季度大量公共建设项目暂停。其次，政策重点聚

焦抗疫、推进复工复产、救助市场主体以及保障就业等领域，基建等投资进度受到了延缓。

今年上半年，为进一步提升PPP融合政府和社会资本优势的能力和效果，更多撬动社会资源优化公共产品和服务供给，山东省财政厅出台《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》，突出问题和目标导向，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。上半年，全省PPP项目呈现出缓步恢复的态势。在落地项目

数量方面呈现增长，且开工建设项目不断增加。

多位专家预测，下半年规范的PPP项目数将在政策和市场的推进之下明显增长。

财政部PPP专家库相关专家表示，今年上半年，PPP虽然没有成为绝对的市场热点，但是各方对于此类项目投融资模式的关注度正在加强，且相关管理部门也在推动民营企业全面进入基础设施和公共服务领域同时积极着手优化PPP模式下的各项管理政策，以使其可以稳步发展、扩容。

在财政投资收紧的大环境下，运用好市场资金，发展“刀刃上”的重点项目，并高

质量地运营项目，已成为地方基建和公共服务项目规划、落地的重要方向。而能够有效减少政府投入，并引入优质社会资源建设、运营项目的PPP模式就是完成该任务的重要工具之一。

“在多方推进之下，可以预见，PPP项目或将于下半年再次进入高速发展期。”财政部PPP专家库相关专家表示，在政策方向和市场诉求的多重影响下，今年下半年，PPP将会更为紧密地与民营企业绑定在一起，行业领域也将慢慢扩展至更多市场热度较高、协同作用较强的新兴领域，比如信息化新基建，科技类服务设施、智慧物流、海绵城市等方面。