

财政部发文推动PPP规范发展、阳光运行——

# 管好PPP,助力扩大有效投资

本报记者 汪文正

新年伊始,在交通基建、环保工程等领域,多个PPP项目稳步推进。去年末,财政部印发《关于进一步推动政府和社会资本合作(PPP)规范发展、阳光运行的通知》(以下简称《通知》),对PPP模式适用范围、社会资本资质、存量资产转让、绩效履约管理、项目合同审查等作出明确规定。PPP将对带动扩大有效投资发挥哪些作用?本报记者进行了采访。

## 中国成为世界最大PPP市场

在浙江省宁波市海曙区,位于老城区中心位置的月湖风景优美,浅水区清可见底,湖畔坐着天一阁、居士林等多处名胜古迹,吸引了众多游人。

就在几年前,这里还是另一个面貌:湖底淤泥沉积、藻类大量繁殖、水质快速恶化。

2017年,宁波启动浙江省首个湖泊治理PPP项目,对月湖进行水生态综合整治,总投资达7732万元。整治期间累计排水40万立方米、清淤5万余立方米,通过建立可净化活水的内循环系统,解决了封闭水体水质自净难题;清淤完成后在湖底铺上一层生态除磷剂,切断蓝藻生长营养线。如今的月湖,水质主要指标已提升到Ⅲ类水平,发挥了调节城市气候、营造生态环境的重要作用。

什么是PPP?“PPP”指政府和社会资本合作,适用于投资规模较大、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目,按项目运作中公共资产所有权、使用权的控制状态,可分为委托运营、管理合同、租赁—运营—移交(LOT)、建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)、购买—建设—运营(BBO)、转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等。

上海交通大学PPP研究中心主任胡昊介绍,上世纪90年代,为吸引外商投资,PPP作为项目融资方式被引入中国,早期代表性试点项目包括广西来宾B电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等。2014年12月,财政部政府和社会资本合作中心(以下简称财政部PPP中心)成立,财政部下发首批30个PPP合作示范项目名单和操作指南。

截至目前,全国PPP综合信息平台项目管理库(以下简称PPP项目库)累计入库项目10338个、投资额16.78万亿元,其中示范项目866个、投资额20115亿元,中国已成为世界上规模最大的PPP市场。

胡昊表示,PPP模式提升了基础设施和公共服务领域优质项目供给能力。“此次财政部发文推动PPP规范发展、阳光运行,对于提振社会资本及全社会的信心、助力扩大有



在浙江省宁波市海曙区月湖公园,湖水碧波荡漾,湖底栽植的多种沉水植物郁郁葱葱,宛若森林。据了解,该“水下森林”立体生态系统能够有效阻止底泥悬浮,避免水体富营养化,从而使水体透明度保持稳定,实现水环境的持续好转,促进人居环境改善。图为冬日该公园一角。

郑凯侠摄  
(人民视觉)

效投资具有重要意义。”胡昊说。

## 严把新建关,存量要盘活

今后,PPP项目如何运行?

严把新建关——对新建项目,充分做好前期论证、严守“红线”。

什么样的项目可以采用PPP模式,符合哪些条件能够优先实施?对此,财政部明确:属于公共服务领域、需求长期稳定、回报机制清晰、收益水平合理、具有运营内容的项目,可采用PPP模式实施;优先实施具有强运营属性、长期稳定经营性收益的项目。

在财政承受能力论证方面,市县财政部门要严守“每一年度本级全部PPP项目从一般公共预算列支的财政支出责任不超过

当年本级一般公共预算支出10%”的红线:超过10%的地区不得新上PPP项目;超过5%的地区不得新上政府付费PPP项目;严禁通过“借用”未受益地区财政承受能力空间等方式规避红线约束;严禁脱离项目实际通过“报小建大”等方式调整项目财政支出责任。

在项目库管理方面,财政部授权该部PPP中心负责PPP项目库的建设、管理及信息统计、发布、筛查等工作。PPP项目库分为准备库和执行库。处于准备、采购阶段的项目纳入准备库,处于执行阶段的项目纳入执行库,以加强项目全生命周期预算管理、绩效管理、履约管理。

存量要盘活——存量资产转让项目运作要更规范。

盘活存量项目时,如何估值、定价是关键。《通知》要求,拟采用TOT等方式盘活存量资产的项目,应具有长期稳定经营性收

益,严格履行国有资产评估、转让程序,合理确定转让价格。

在四川,省政府鼓励地方政府融资平台存量项目积极运用TOT、ROT等方式转型为PPP项目,引入社会资本参与项目改造和运营;设立省级财政支持PPP综合补助资金,7年来累计下达补助资金13亿元。四川省财政厅PPP中心主任马静介绍,截至目前,四川省纳入PPP项目库的存量资产转让项目达39个、转让价款114亿元,其中93亿元用于化解地方政府存量债务或PPP项目支出;6个项目成功发行资产证券化产品,发行规模31亿元。

据介绍,由于多数存量项目具备长期稳定经营性收益,四川在指导市县开展存量资产评估时,总体按客观审慎原则采用收益法,基于存量资产的建设、运维历史数据等对应项目自身可能产生的未来收益进行评估,合理确定评估价值。“在防止资产流失贱

## “阳光下运行”是关键

近日,由中铁建发展集团投资建设运营的天津张贵庄污水处理厂二期工程近日进入全面建设阶段。该厂总投资30亿元,占地45公顷,是天津市首个采用PPP模式运营的存量污水处理项目,全部建成后实现日处理污水45万吨、污泥600吨,为天津市打好碧水保卫战发挥重要作用。如今,交通运输、水利工程、生态治理等领域活跃着PPP的身影。

前些年,部分PPP项目曾出现过一些不规范的问题,造成负面影响。2017年起,有关部门强化监管,陆续清理大量不合规项目。下一步,如何用管好PPP,有效规避风险并使其发挥积极作用,成为当前各界关注的问题。

把“起跑线”划齐,坚持公平、公正、公开原则——此次《通知》强调,鼓励国有企业、民营企业、外资企业等各类市场主体作为社会资本方平等参与PPP项目。

防止裁判员兼运动员,避免本级财政“自我循环”——地、县、区政府实控的国企(上市公司除外)可代表政府方出资参与项目,但不得作为本级PPP项目的社会资本方;防止内幕交易、关联交易、政企权责不清和地方保护主义。

为确保项目履约,《通知》对政府和社会资本双方作出要求:双方应依合同约定按时足额缴纳项目资本金和项目公司注册资本;政府方要带头诚信履约,不得以拖延竣工验收时间、延迟绩效考核等方式拖欠政府付费,影响PPP营商环境。

PPP多为长周期项目。如何增强全生命周期管理能力、实现公共利益最大化?“阳光下运行”是关键。

财政部明确,要强化项目信息动态更新,真实、完整、准确、及时反映项目实施进展情况,保障社会公众知情权,主动接受审计监督、社会监督;强化财政承受能力动态监测,各级财政部门要定期、据实做好入库PPP项目的财政支出责任数据和本级财政一般公共预算支出数据更新,动态反映PPP项目财政支出责任情况;强化信息公开监督管理,财政部PPP中心不定期开展PPP项目库信息质量抽查。据分析,这些将有利于推动信息公开质量监督常态化、动态化,促进PPP行稳致远。

“信息透明度是衡量PPP市场发展质量的关键指标。”胡昊建议,利用前沿信息技术对信息平台进行全面升级,实现各参与方信息对称、多类型数据库联通、信息真实验证和有效留痕,保证信息的真实性、准确性、可追溯性,从而推动PPP市场制度化、标准化、规范化和可持续发展。

## 正月里的烟火气



正月里,各地群众载歌载舞,通过锣鼓、秧歌、彩船等丰富多彩的形式喜迎新春。图为1月28日,湖北省十堰市郧阳区教育局代表队表演秧歌。

曹忠宏摄(人民视觉)



每年农历春节至元宵节期间,各地都会举行特色民俗展演、灯光秀、做元宵等活动。图为1月30日,在贵州省黄平县新州镇,舞龙队在表演舞龙。

梁文摄(新华社发)

在全球主要经济体中首个实现“物超人”——

## 中国移动物联网连接数占全球70%

本报北京电(记者王政)工业和信息化部近日发布的2022年通信业统计公报显示,中国移动物联网用户规模快速扩大,连接数达18.45亿户,比上年末净增4.47亿户,占全球总数的70%。

网络基础设施更加坚实,多网协同局初步建立。截至2022年底,全国移动通信基站总数达1083万个,全年净增87万个。中国已经初步形成窄带物联网(NB-IoT)、4G和5G多网协同发展的格局,网络覆

盖能力持续提升。其中,窄带物联网规模全球最大,实现了全国主要城市乡镇以上区域连续覆盖;4G网络实现全国城乡普遍覆盖;5G网络已覆盖全部的县城城区。

移动物联网连接数快速增长,“物”连接快速超过“人”连接。统计显示,截至2022年底,中国移动网络的终端连接总数已达35.28亿户,其中代表“物”连接数的移动物联网终端用户达18.45亿户,较移动电话用户数高1.61亿户,占移

动网络终端连接数的比重达52.3%,在全球主要经济体中首个实现“物超人”。

应用场景不断丰富,产业链持续完善。截至目前,中国已形成涵盖芯片、模组、终端、软件、平台和服务等环节的较为完整的移动物联网产业链。窄带物联网已形成水表、气表、烟感、追踪类4个千万级应用,白电、路灯、停车、农业等7个百万级应用。移动物联网终端应用于公共服务、车联网、智慧零售、智能家居等领

域的规模分别达4.96亿、3.75亿、2.5亿和1.92亿户,行业应用正不断向智能制造、智慧农业、智能交通、智能物流以及消费者物联网等领域拓展。

工信部有关负责人表示,“十四五”时期,将面向重点场景实现移动物联网网络深度覆盖,形成固移融合、宽窄结合的基础网络,加快移动物联网技术与千行百业的协同融合,推动经济发展提质增效、社会服务智能高效、百姓生活方便快捷。

国内最长地铁环线穿越长江

## 水下40米,盾构机加速掘进

本报记者 强郁文

隧洞宛如长龙,管壁泛着金光,一眼望不到头。水下40米的长江江底,“江城卓越号”盾构机控制室内,驾驶员李岐紧盯显示屏上的参数变化。伴着轰鸣声,刀盘缓缓转动,盾构机正穿越长江……最近几天,李岐和中铁十四局集团有限公司的30多名施工人员一同坚守在隧洞中,向着国内最长地铁环线武汉地铁12号线隧道贯通的目标全力冲刺。

入夜,湖北武汉市地表气温降至0℃以下,而地下作业面温度却有近20℃。盾构机刀盘不停与地面摩擦,持续散发出热量。李岐走出驾驶室检查刀具磨损情况,只穿了一件单衣的他,不一会儿就汗流浹背。

“盾构机掘进时,盾体与隧道中心轴误差不能超过10厘米。”驾驶过程中,李岐不仅要时刻观察注浆情况,还要注意盾构机

自身的推力、扭矩、推进速度等,必须全神贯注。

12号线全长59.9公里,串联武汉7个行政区,3次穿江、2次穿湖,大量下穿铁路、桥梁、建筑密集区等。其中,丹科区间隧道长约4011米,长度在国内穿越长江的地铁隧道中首屈一指。

“建成通车后,市民过江最快不超过5分钟。为了这5分钟,盾构机需要掘进700多天。”武汉地铁集团建设事业总部项目经理朱艺介绍,穿越长江是项目施工最大的难点。

摊开施工地图,长江水域地质条件复杂,同一断面最多有5种地层,且软硬不均。这不但让盾构机前进姿态难以控制,而且角砾状的土层会对刀盘造成磨损。高难度的施工环境,对盾构机性能提

出了更高要求。李岐驾驶的盾构机重达2900余吨,直径约13米,相当于4层楼高。李岐告诉记者,这台机器由中国自主设计生产,全程采用中国技术、中国标准,“通过微扰动精准穿越技术智能控制掘进参数,可以保障盾构机安全穿越各种特殊施工环境,减少地表沉降。”

为使盾构机保持在最佳状态,大年三十上午,工程师们放弃休假,对机器进行了一次全面的维修保养。“越是过节,我们越不能放松。”朱艺说。

目前,盾构机每天掘进4至6米,过江隧道建设已完成工程进度的20%。据了解,自2012年首条地铁开通运营以来,10年间,武汉地铁线路已增至11条,运营里程435公里,四穿长江、两穿汉江,过江客流分担率超过60%。