国家发改委要求做好基础设施领域PPP相关工作——

投入有回报 退出有保障

本报记者 林火灿

视点

基础设施领域是开展PPP的重要领域，进一步做好基础设施领域的PPP工作，既有利于稳增长、补短板、扩就业、惠民生，也有利于形成示范带动效应，进一步增强经济活力。要激发社会资本积极性，必须确保社会资本获得合理投资回报，同时，明确其市场化退出的规范化、制度化渠道——

近日，国家发展和改革委员会印发《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（以下简称《通知》），要求进一步做好有关工作，积极鼓励和引导民间投资。

根据《通知》，有关部门将建立合理投资回报机制，在让社会资本获得合理投资回报的同时，有效防止政府和使用者负担过重；同时，也要积极发挥金融机构作用，提高PPP项目融资效率。

精准锁定七大领域

不久前，国家发展改革委公布信息显示，截至2016年7月底，我国两批公开推介的PPP项目中，已有619个项目签约，总投资10019.1亿元。

其中，第一批1043个PPP项目中，因多种因素变化而不再采用PPP模式的项目为254个，占原推介项目数量的比例为24.4%，其余789个项目中已签约456个、总投资8151.7亿元，占比分别为57.8%、56.6%。第二批PPP项目中，除部分不再采用PPP模式的项目外，其余项目已签约163个、总投资1867.4亿元，占比分别为16.8%、12.2%。

记者了解到，两批PPP签约项目均主要集中在市政、交通等基础设施领域以及学校、医院、体育等公共服务领域。

此次印发的《通知》进一步明确了社会资本参与基础设施建设的领域，确定将重点在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等七大基础设施领域PPP。

国家发展改革委副秘书长、投资司司长许昆林表示，我国在基础设施建设方面有很多短板，但政府投资能力有限，中央预算内投资有一大部分需要用在公益项目；基础设施建设投资规模往往比较大、建设周期比较长、回报率比较低，社会资本在没有任何支持的情况下不愿意投入。因此，在基础设施领域需要更好地开展政府和社会资本合作。

保障合理投资回报

早在上个世纪80年代，我国就开始在基础设施领域引入PPP模式。国家发展改革委副主任张勇说，改革开放30多年来，我国在投资领域一直伴随着PPP模式的发展，为持续提高基础设施水平发挥了积极作用。

不过，在推进PPP模式中也长期存在着“三高一低”现象，即政府对推广运用PPP的期望高、央企和地方融资平台参与PPP的兴趣高、中介咨询机构提供咨询服务的热情高、社会资本尤其是民营资本的参与程度低。

以水务行业为例，国家发展改革委经济体制综合改革司原巡视员张丽娜曾表示，目前财政部PPP项目库里涉水方面的项目达到1400多个，但相关试点只启动了12个。社会资本之所以望“水”兴叹，一个重要原因就在于对PPP项目的运作机制、PPP项目的投资回报机制不健全，而影响了社会资本对项目的预期。

记者了解到，此次《通知》明确，将建立合理投资回报机制，积极探索优化基础设施项目的多种付费模式，采取资本金注入、直接投资、投资补助、贷款贴息，以及政府投资股权少分红、不分红等多种方式支持项目实施，提高社会资本投资回报，增强项目吸引力。鼓励加大项目前期资本金投入，减轻项目运营期间政府支出压力。鼓励社会资本创新商业模式及体制机制，提高运营效率，降低项目成本。

“此外，价格政策也要到位。合理的价格水平能推算出合理的预期回报，而要明确价格水平，相关公用事业的价格改革必须大力推进。”许昆林此前表示。

《通知》已经明确，将推进基础设施领域的价格改革，合理确定价格收费标准，依法适当延长特许经营年限，提供广告、土地等资源配置，充分挖掘项目运营商业价值，建立使用者付费和可行性缺口补贴类项目的合理投资回报机制，既要使社会资本获得合理投资回报，也要有效防止政府和使用者负担过重。

构建多元退出机制

长期以来，我国在PPP的制度设计中，侧重准入保障，但对社会资本的市场化退出缺乏规范化、制度化的安排，导致社会资本退出具有较大不确定性，也影响了社会资本参与PPP项目的积极性。

对外经贸大学金融学院院长吴卫星指出，产业资本也就是建设企业的资本是否能退出，这个问题比金融资本复杂。如果产业资本很容易退出，那建设的质量怎样来保证？所以产业资本退出也是一个严密监管的过程。此次《通知》明确，提高PPP项目收费权等未来收益变现能力，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出机制，增强PPP项目的流动性，提升项目价值，吸引更多社会资本参与。

在社会资本参与PPP项目的过程中，融资难、融资贵也是突出问题之一。国家发展改革委规划司司长徐林指出，私人企业参与PPP项目，融资至关重要。从资本市场融资，私人企业融资成本比国企、地方政府高。如果政府的直接融资成本比私人资本还要低好几个点，私人资本会被排斥，就很难做PPP项目。

为解决这一问题，此次印发的《通知》还明确，各地发展改革部门要会同有关部门，与金融机构加强合作对接，完善保险资金等参与PPP项目的投资机制，鼓励金融机构通过债权、股权、资产支持计划等多种方式，支持基础设施PPP项目建设。

热评

化解“叫好不叫座”尴尬

林子文

做好基础设施领域的PPP工作，对于促进稳增长、补短板、扩就业、惠民生意义重大。因此，进一步加强PPP项目储备管理确有必要。

不过，要让项目库中的项目真正发挥作用，关键要抓好PPP项目的落地实施。从2015年国家发展改革委PPP项目库建成以来，我国PPP项目签约金额超过1万亿元，但签约率并不高。其中，第一批项目签约率不到60%，第二批不足20%。这说明社会资本的观望情绪和徘徊心态依然比较重，PPP项目仍然没有根本摆脱“叫好不叫座”的局面。

要破解这一尴尬局面，关键要加快探索建立完善政府与社会资本合作机制，特别是解决好PPP项目的运作机制、PPP项目的投资回报机制、PPP的约束机制等不甚清楚的问题。

此次国家发展改革委印发的文件，就PPP项目的储备、审批、决策，以及项目投融资、回报、退出等环节都做了明确规定，这有利于进一步稳定社会资本投资预期，增强投资信心。

当然，能否使更多PPP项目在这一政策红利的推动下加快落地，关键还要有关部门加强协调配合，形成政策合力，确保政令统一、政策协同、组织高效、精准发力，合力推动相关工作顺利开展。

热点点击

高校毕业生就业服务月启动

重点帮扶零就业家庭等

本报北京8月30日讯 记者韩秉志报道：人力资源和社会保障部30日发布消息，将于9月1日至9月30日在全国启动实施2016年高校毕业生就业服务月活动。

今年服务月活动以“实名登记精准服务，帮助更多高校毕业生就业”为主题，综合运用各项政策措施和服务手段，为2016届及往届离校未就业高校毕业生提供有针对性的就业服务。

服务月活动期间，各地人力资源社会保障部门将着力做好实名信息衔接，健全完善离校未就业高校毕业生实名信息数据库，将离校未就业高校毕业生全部纳入就业促进计划。

各地人社部门将零就业家庭、城乡低保家庭、农村贫困户、残疾等就业困难的未就业高校毕业生，以及少数民族、长期失业等毕业生作为重点帮扶对象，优先推荐岗位信息，优先参加培训见习，优先提供创业扶持。

重拳整治开发商“囤地”

济南要求土地开工后三年内竣工

据新华社济南8月30日专电（记者王志）记者从济南市政府获悉，济南市近日出台《关于进一步规范经营性国有建设用地使用权出让工作的意见（试行）》，明确规定受让人应在土地交付之日起1年内开工建设，自开工之日起3年内竣工，以避免开发商“囤地”造成土地闲置。

济南市规定，住宅用地不得与招商引资项目挂钩，土地出让时不得设置影响公平公正竞争的限制性、排他性准入条件。用地性质、规模应当符合国家有关禁止、限制性规定，容积率大于1.0。单宗住宅用地出让面积不得超过20公顷。

在土地出让价款方面，济南市规定，住宅、商业、商住混合用地原则上应于签订土地出让合同后30日内缴纳全部土地出让价款。土地出让起始价为1亿元（含）以上的，可采取分期缴纳方式，首期应在签订土地出让合同后30日内缴纳全部土地出让价款的50%，余款原则上应于签订土地出让合同后180日内缴清。超出土地出让起始价的溢价部分应在首期一并缴纳。

微聚焦

试点地区居民回迁农村意愿强烈——

“逆城镇化”隐忧待解

本报记者 刘 亮

“按照户籍制度改革要求调整户口迁移政策，是国家新型城镇化综合试点地区的重要任务。但在实践当中，部分地区出现了城镇居民申请转为乡村居民的‘逆城镇化’现象，农村转移人口进城落户意愿不强已经成为推进新型城镇化试点的现实困境。”在日前举行的国家新型城镇化试点地区座谈会上，浙江省宁波市、德清县、江西省樟树市等一些试点地区提出了试点改革中出现的新课题。

据介绍，2014年底以来，国家发改委等部门先后确定了两批国家新型城镇化试点地区，第一批62个，第二批59个。按照试点方案定期评估、总结推广的要求，国家发改委城市和小城镇改革发展中心组织了此次座谈会。《经济日报》记者从座谈会上试点地区的交流中了解到，部分地区农村转移人口进城落户意愿不强主要有三方面原因。

一是不想舍。宁波市发改委副主任詹荣胜介绍说，由于农民户口附着的“三权”（农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产股份收益分配权）经济利益凸显，一些农民更愿意拿着农村户口在城市工作，享受城市与农村的双重待遇。宁波市不少已经转为城镇居民户后的人回迁农村的意愿较为强烈。

二是不愿进。“义乌是全国启动城乡一体化很早的地方，包括水资源在内的各种资源都已经实现城乡一体化了，所以城乡事实上没有什么区别，农村居民的身份反而有了更大的吸引力。”浙江省义乌市发改委经济信息中心主任陈亚萍说，

三是进不去。由于进城农民大多数从事制造业、建筑业和服务业等劳动密集型行业，就业收入偏低，就业稳定性不强，加上城镇住房、养老、子女教育成本高于农村，形成了难以进城的局面。据江西省樟树市副市长宋跃华介绍，在当前经济形势下行压力较大的情况下，城镇职工养老保险、医疗保险缴纳比例比较低，中小企业对住房公积金、各种保险的费用支出存在很大困难。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心理事长、首席经济学家李铁表示，“逆城镇化”实际反映出“两个积极性”问题，一个是农业转移人口的积极性，另一个是试点地区的积极性。户改的很多关键问题尚待解决，东中西部情况也不一样。东部的外来人口多，压力比较大；中西部外来人口问题不突出，本地人口进城面临就业、养老、教育等问题，财力问题相对突出。但是，试点的重点不是解决钱的问题，主要是培养机制，根据不同地方的情况来制定不同的政策。对于各地区的共性问题，需要从挂钩机制作出顶层设计、顶层规划，引导试点工作进一步推进，包括财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的机制，财政建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，城镇建设用地增加规模与农业转移人口落户数量挂钩机制等。

环保部一日发布五项排污新标准——

环保新标助力产业“跳杆”

本报北京8月30日讯 记者曹红艳报道：今天环保部一连发布了5项国家污染物排放新标准，其中包括：《船舶发动机排气污染物排放限值及测量方法（中国第一、二阶段）》（GB 15097—2016）、《摩托车污染物排放限值及测量方法（中国第四阶段）》（GB 14622—2016）、《轻便摩托车污染物排放限值及测量方法（中国第四阶段）》（GB 18176—2016）、《轻型混合动力电动汽车污染物排放控制要求及测量方法》（GB 19755—2016）和《烧碱、聚氯乙烯工业污染物排放标准》（GB 15581—2016）等。

专家表示，这是继8月24日国务院常务会议部署促进消费品标准和质量提升，满足消费升级需求后，环保领域通过制定、修订重点行业排放标准倒逼产业转型升级的有力举措。环保部科技标准司司长邹首民认为，实施5项标准可以大幅削减颗粒物（PM）、氮氧化物（NO_x）、二氧化硫（SO_2）污染，将有效促进行业技术进步和环境质量改善。

以船舶污染控制为例，根据上海2012年的研究结果，船舶排放产生的二氧化硫（SO_2）、氮氧化物（NO_x）和细颗粒物（$PM_{2.5}$）分别占到上海市排放总量的12.4%、11.6%以及5.6%。近年来，船舶运输所带来的环境污染问题日益突出，特别是港口城市、江河沿岸城市，加强船舶污染物排放控制日益紧迫。

业内人士称，新标准实施后将带来显著减排效益。经估算，按照每年新增船机1000万千瓦，寿命期为25年计算，实施第一阶段标准3年，所制造投入使用的船机在全寿命期内将减排氮氧化物（NO_x）约140万吨，颗粒物（PM）约40万吨；若实施第二阶段标准3年，装用这些船机的船舶在其寿命期内将进一步减排氮氧化物（NO_x）约115万吨，颗粒物（PM）约6万吨。

实施新排放标准的经济成本也受到关注。以烧碱、聚氯乙烯工业为例，实施新标准后，预计废水化学需氧量（CODCr）、五日生化需氧量（BOD5）、总汞和氯乙烯排放量与执行现行标准相比，分别削减77%、67%、67%和87%。废气颗粒物、氯乙烯、非甲烷总烃排放量与执行现行标准相比，分别削减51%、72%、58%。

为达到该标准要求，经测算，烧碱和聚氯乙烯现有企业污水处理设施总投资约为22亿元，约占固定投资的4%；每年运行费用4亿元，约占生产成本的0.8%。烧碱和聚氯乙烯全行业企业废气处理设施总投资约为24亿元，约占固定投资的4.3%，每年运行费用约2亿元，约占生产成本的0.4%。

我国现在是烧碱和聚氯乙烯最大生产国。近年由于聚氯乙烯产能增速过快，消费拉动不足，导致产能严重过剩，行业开工率仅为50%至60%。“新标准的制定综合考虑了国内行业生产和排放控制现状、生产工艺和污染物排放治理技术发展情况以及达标的经济成本等因素。”邹首民说。

本版编辑 胡文鹏