

截至9月末,财政部两批示范项目总投资额达7866.3亿元,落地率近六成——

# PPP力促民间投资企稳回升

本报记者 曾金华



近年来,作为一种创新的公共产品、公共服务的市场化、社会化供给方式,PPP模式在我国得到大力推广,并被视为积极财政政策、供给侧结构性改革的重要工具。在经济下行压力依然较大的形势下,PPP模式在稳增长和拉动民间投资中的作用越来越受到瞩目——

日前,财政部政府和社会资本合作(PPP)中心发布统计数据,截至2016年9月末,财政部两批示范项目232个,总投资额7866.3亿元,落地率达58.2%。

从全国情况来看,地方PPP项目需求持续增长,9月末全部入库项目10471个,总投资额12.46万亿元,其中已进入执行阶段项目946个,总投资额1.56万亿元,规模可观,落地率26%,与6月末相比,入库项目正在加速落地,落地率稳步提升。

## 打造透明规范项目

近年来,PPP模式在我国得到大力推广。此前,财政部确定了两批共233个、总投资8146亿元的示范项目,着力“打造样本,树立标杆”。

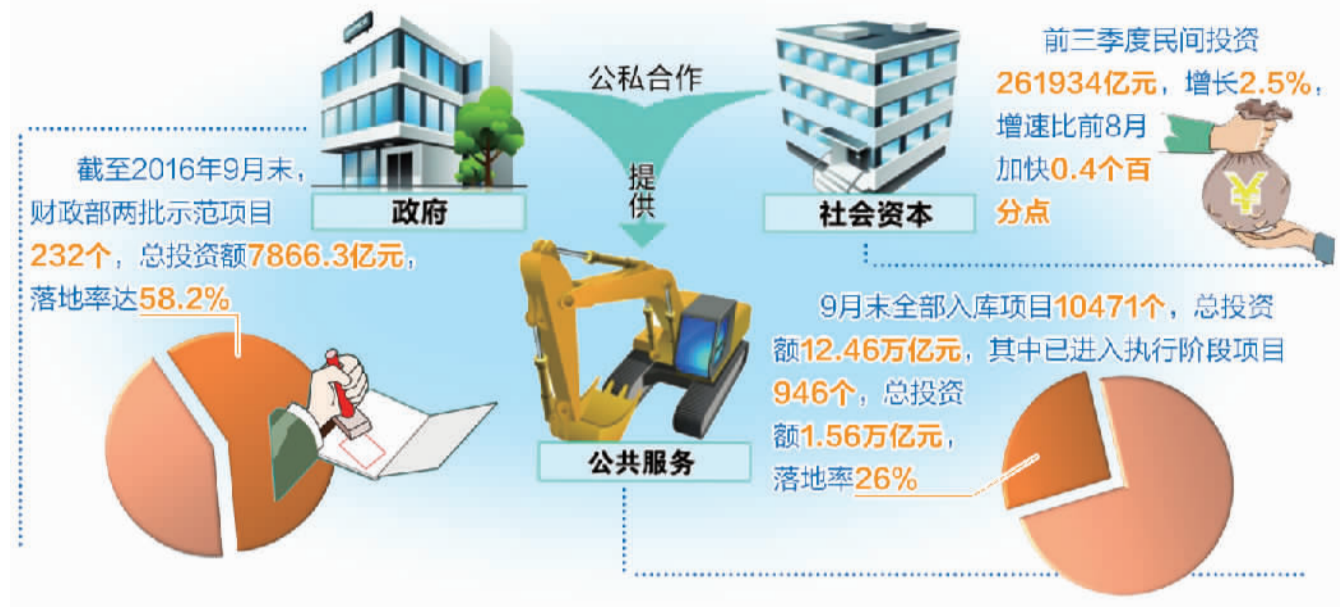
“采取示范项目的形式,有利于在各地经验尚欠缺的情况下,通过示范项目的先试先行,形成有可推广意义项目范例,对各地提供实例性指导。”中国财政科学研究所金融研究中心主任赵全厚表示。

财政部等部门在6月初部署第三批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作,历经约4个月,终于“尘埃落定”。与前两批相比,2016年第三批示范项目实现了多个“首次”,包括首次与相关行业部委联合组织申报、评审和发布,鼓励部委申报和推荐,鼓励地方各级行业部门与财政部门联合申报和初选;首次事前全面公开评审程序和标准,增加了规范性和透明度。

经过评审,共有516个示范项目脱颖而出,占全部申报项目的44%,投资总额逾1.17万亿元。“和前两批项目比,这次评审规模大、领域广,评价的科学性、参与性、公正性进一步增强,各地积极性也更高,项目的规范性、创新性也更强。”财政部PPP示范项目评审专家、中国青年政治学院经管学院副教授吉富星说。

## 创造条件吸引民营

作为稳增长、调结构、促就业的重要支撑力量,民间投资增速在近年来有所回落。在此情形下,各地着力通过PPP模式吸引民间投资参与基础设施建设和提供公共服务。在国务院今年开展的促进民间投资政策落实情况专项督查中,民间资本参与PPP的情况也受到关注。从不少地方情况看,作为社会资本参与



到PPP项目以国有企业居多,民间资本还偏少,尤其是大型、综合性PPP项目中多以国企为主。

今年以来,从国务院到各部委,都在力促民间资本参与PPP项目。比如,财政部等20个部门发布的确定第三批项目文件,要求各地“依法择优选择社会资本,鼓励同等条件下优先选择民营资本”。

国家统计局发布的统计数据显示,当前民间投资增速正在企稳回升。前三季度民间投资261934亿元,增长2.5%,增速比前8月加快0.4个百分点。

民间投资回升的原因,除了市场环境好转、工业品出厂价格提升之外,国家统计局新闻发言人盛来运认为,另外一个很重要的因素,是政府加大了对民间投资支持的力度。“比如现在政府正在做的PPP,希望动员民间资本来参与基础设施项目,这些措施都促进了民间投资企稳回升。”盛来运说。

“民间资本参与PPP偏少的原因较为复杂,主要有民间资本的个体体量普遍不大、凝聚力也不强,导致很难参与到投资额要求较高的PPP项目中。同时,也有民间资本与政府间合作信任感的因素。”赵全厚说。

吉富星也认为,与大型国企相比,民间资本普遍资金实力偏弱,融资难度大,在很多项目中资质、业绩、报价等竞争中优势不明显,同时,也存在政府信用、财政支付能担忧,导致“不敢进、进不去、争不过”现象并存。此外,地方政府出于政治风险、资金实力、监管等多方面考虑,往往更倾向于选择国企。

“不过,不能完全从投资方判断民间资本是否参与。在现实中,一些民间资金实际上通过理财产品、基金等形式参与到PPP项目中。”赵全厚说。

PPP改革是一项综合性改革,吸引民间资本更好参与不是一蹴而就的,需要行政体制、财政体制和投融资体制改革配套、协同推进。

## 着力完善政策体系

完善的制度体系是PPP项目成功实施的基础。近年来,国务院和有关部门制定了一系列制度,为项目规范实施提供了有力保障。

《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》是财政部最新出台的PPP规范性文件,明确了财政部门在政府和

社会资本合作(PPP)项目全生命周期内的工作要求,规范财政部门履职行为,保障合作各方合法权益。

“如果目前已超过10万亿元规模的PPP项目出现风险,那将是非常严重的,因此必须规范PPP全生命周期管理,尤其是要规范PPP的运作模式、强化PPP的财政管理,规范财政部门履职行为,保障合作各方合法权益。”吉富星说。

在推进PPP过程中,一些地方存在各种不规范问题,尤其是通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式进行变相融资的做法,加大了地方政府债务风险。对此,《暂行办法》要求,各级财政部门应当会同行业主管部门加强对PPP项目的监督管理,切实保障项目运行质量,严禁以PPP项目名义举借政府债务。

“目前专门针对PPP的法律法规和政策体系尚不完善,地方政府操作PPP的知识和技能也不足,一些项目是‘明股实债’的假PPP,应该加强管理,打造公开、透明、规范的PPP项目。”赵全厚表示。

《暂行办法》强化了PPP项目的财政预算管理,规定行业主管部门应当根据预算管理要求,将PPP项目合同中约定的政



## 住房和城乡建设部——

# 着力引导社会资本投向城市基建短板

本报讯 记者亢舒报道:住房和城乡建设部副部长倪虹在广东省深圳市召开的推进城市轨道交通规划建设现场会上指出,党中央、国务院高度重视治理城市交通拥堵“城市病”,中央城市工作会议作出了重要部署。从目前情况看,轨道交通发展还相对滞后,与人民群众需求、城市发展需要相比,仍是城市基础设施的突出短板。各地必须认真落实中央要求,大力推进城市轨道交通建设,着力补上城市基础设施短板。

倪虹强调,补上城市轨道交通的短板,推进供给侧结构性改革,功在当代,利在长远,具有重要的现实意义。这既有利于引领城市科学布局、预防和缓解城市交通拥堵,也有利于促进城市地下空间统筹开发利用、扩大有效投资消化过剩产能。当前是补上城市轨道交通短

板的重要窗口期,在这种形势下,推进轨道交通建设,是多赢之举。

倪虹强调,要通过顶层设计、完善有关制度,着力推进地下空间“多规合一”,不能让类似于地上的“城市病”在地下空间重演。近期重点要做好地下空间利用规划,统筹好以地铁为代表的隧道通道等地下交通设施、以综合管廊为代表的各类管线管道等地下基础设施、人防设施为代表的各种安全空间、以地下综合体为代表的地下商业服务业设施等,使各专项规划在一个平台上实现“多规合一”。

倪虹要求,要推进政府和社会资本合作(PPP),实施地上地下综合开发,引导社会资本投向城市基础设施建设等短板领域。轨道交通是百年大计,要加强安全生产,保障工程质量,任何时候都不得有丝毫放松。

批权限下放和审批程序简化方面已经做出重大调整。民用机场建设项目原来全部由中央审批,目前已调整为各级政府投资主管部门按照投资主体、机场性质、建设规模、建设内容和审批权限等实施分级分类管理。按照国务院印发的《政府核准的投资项目目录(2014年本)》,企业投资的民用机场项目,除“新建运输机场项目由国务院核准,新建通用机场项目、扩建军民合用机场项目由省级政府核准”外,其余项目均实行备案管理,大大缩减了核准事项。

据了解,《意见》出台后,民航局还将对《意见》的内容做进一步细化。诸如哪些是国有或国有控股机场、公共航空运输企业等行业主体投资民用机场、民用机场等国内主体投资航空油料供应等服务保障企业的具体要求等等,都需要进一步明确。

民航局明确符合规划的运输机场投建运营全部向社会资本开放——

# 新规有望激发社会参与民用机场建设积极性

本报记者 冯其予



《民航局关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见》(以下简称《意见》)日前出台。《经济日报》记者采访了民航系统有关专家、学者,请他们就《意见》出台的背景、意义和作用等相关问题进行解读。

民航方面数据显示,“十二五”期间,我国共实施新建机场50个,迁建机场10个,改扩建机场94个,直接投资累计完成达2600亿元,机场密度由“十一五”末的每10平方公里1.8个增加到2.2个。按100公里服务半径计算,已覆盖了全国84.4%的人口、90.6%的经济总量和87.2%的地级市。其中旅客吞吐量超过3000万人次的机场达到9个,超过1000万人次的机场达到26个。然而,尽管我国运输机场

建设取得了显著成就,但航空运输市场需求旺盛,供给不足的矛盾依然突出。随着我国居民收入占比上升,消费结构升级,民航大众化时代的到来,要求加大机场投入建设,提升保障能力和服务水平。

据介绍,此次《意见》的出台,目的就是加强行业政策引导,充分发挥政府投资的引导作用和放大效应,积极引导社会资本参与民用机场建设和运营,促进重点领域建设,提升机场服务质量和运营效率。放开民航机场建设和运营市场准入,可吸引社会资本参与民用机场建设和运营,拓宽资金来源渠道,探索民航运输与物流业、临空产业等深度融合,对推进民航行业供给侧结构性改革、加快民用机场建设、构建国家综合机场体系、推动公共运输航空和通用航空“两翼齐飞”,以及更好地服务国家和地方经济社会发展等都具有积极意义。

据民航有关专家介绍,《意见》最大的亮点是明确将符合全国民用运输机场布局规划、国家批准的专项规划和区域规划以及行业发展规划的运输机场投资建设运营全部向社会资本开放。另外,进一步放开了运输机场对公共航空运输企业和包括航空油料供应在内的服务保障企业的投资限制,全面放开通用机场和其他市场主体之间的投资限制,放开民航中介服务市场,积极有序放开民用机场竞争性领域或环节的价格等。特别值得一提的是,取消了民用机场经营性项目的核准,民间资本投资民用机场(军民合用机场除外)的航站楼、货运仓储、地面服务、航空配餐、旅客过夜用房、停车场、能源保障、航空运输销售代理、航空燃油储运加注等经营性项目,均无需核准,这将极大地激发社会资本积极参与民用机场经营性项目建设的积极性。

目前,我国民用机场建设项目在申

批权限下放和审批程序简化方面已经做出重大调整。民用机场建设项目原来全部由中央审批,目前已调整为各级政府投资主管部门按照投资主体、机场性质、建设规模、建设内容和审批权限等实施分级分类管理。按照国务院印发的《政府核准的投资项目目录(2014年本)》,企业投资的民用机场项目,除“新建运输机场项目由国务院核准,新建通用机场项目、扩建军民合用机场项目由省级政府核准”外,其余项目均实行备案管理,大大缩减了核准事项。

据了解,《意见》出台后,民航局还将对《意见》的内容做进一步细化。诸如哪些是国有或国有控股机场、公共航空运输企业等行业主体投资民用机场、民用机场等国内主体投资航空油料供应等服务保障企业的具体要求等等,都需要进一步明确。



国家发展改革委:

# 科学推进产城融合示范区建设

本报北京10月31日讯 记者林火灿报道,国家发展和改革委员会有关负责人今日表示,为推进新型城镇化持续健康发展,进一步加强对各地产城融合示范区建设工作的指导,国家发展改革委已经发文,要求各地科学划定示范区开发边界和各类生态保护红线,防止“摊大饼”式扩张和化解“空心化”等城市病。

上述负责人介绍说,根据一年来各地开展示范区建设实际情况,国家发展改革委近日印发了《关于支持各地开展产城融合示范区建设的通知》,提出了58个产城融合示范区建设的主要任务,要求各地在示范区建设中明确控制开发强度、创新体制机制、落实工作责任。

其中,在控制开发强度方面,强调要严格按照土地利用总体规划、城镇总体规划要求发展建设,示范区总体方案要与土地利用总体规划、城乡规划相一致,坚持集约发展,划定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量,用地规模集约节约、科学合理,科学划定示范区开发边界和各类生态保护红线,推动形成绿色低碳生产生活方式和城市建设运营模式,统筹推进城市地上地下基础设施建设,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

在创新体制机制方面,要求各地结合自身实际开展先行先试,扩大对内对外开放,建立健全促进产城融合发展的有关体制机制,形成高效率、低成本的发展环境。

环保部:

# 年底前完成环评“未批先建”项目清理

据新华社成都10月31日电 记者31日从环境保护部获悉,环保部日前印发《关于以改善环境质量为核心加强环境影响评价管理的通知》,提出各省级环保部门要加大“未批先建”项目清理工作的力度,定期开展抽查检查,确保2016年12月31日前全部完成清理工作。

根据通知,从2017年1月1日起,对“未批先建”项目,要严格依法予以处罚。对“久拖不验”的项目,要研究制定措施予以解决,对造成严重环境污染或生态破坏的项目,要依法予以查处;对拒不执行的要依法实施“按日计罚”。

通知提出,为适应以改善环境质量为核心的环境管理要求,切实加强环境影响评价管理,落实“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”约束,建立项目环评审批与规划环评、现有项目环境管理、区域环境质量联动机制,更好地发挥环评制度从源头防范环境污染和生态破坏的作用,加快推进改善环境质量。

全国老龄办:

# 把“夕阳红”事业打造成朝阳产业

据新华社北京10月31日电 (记者罗争光) 全国老龄办常务副主任王建军31日在相关论坛上表示,养老服务业和老龄产业既是关系亿万群众福祉的民生事业,也是具有巨大发展潜力的朝阳产业,要不断完善政策法规搞好顶层设计,把服务亿万老年人的“夕阳红”事业打造成蓬勃发展的朝阳产业。

第四次中国老年人生活状况抽样调查显示,我国老年人口的结构仍以中低龄为主,60岁至69岁的低龄老年人占56.1%,70岁至79岁的中龄老年人占30%,80岁以上高龄老年人占13.9%。

调查同时显示,老年人照护服务需求持续上升,老龄用品加快推广应用,老龄产业市场不断升温。

王建军认为,应该把握时机,顺势而为,在激发市场活力、提升增长动力、完善政策制度等诸多方面下大力气,破解发展障碍,培育产业业态,优化发展环境,促进我国养老服务业和老龄产业繁荣发展。要从创新制度入手,推动养老服务业综合改革和公办养老机构改革,释放社会力量 and 民间资本潜力;要从长远规划入手,加强政策引导,不断培育新增长点,使养老服务业和老龄产业成为市场投资新热点。



# 金黄秋色醉游人



10月31日,游人在山东临沂市生园赏秋景拍照。深秋时节,当地银杏叶渐渐变成了醉人的金黄色,吸引了众多游客前来拍照留影。

武纪全摄

本版编辑 郭存举