

山西深入推进 PPP 模式需关注的五大问题及应对思路

付金存¹

推行政府和社会资本合作（PPP）模式是我省全面深化改革的一项重要举措。然而在实际推进过程中，我省各级地方政府还普遍存在社会资本认定不明、主导部门定位不清、PPP 认知存在偏差、民营企业心存疑虑、国有企业与民争利、政府监管定位模糊等突出问题。这需要政府通过顶层设计，重视制度创新，针对性地采取多种政策措施，以有效解决上述问题，更好地发挥 PPP 模式在深化改革，转型发展中的积极作用。

（一）制定公私部门认定的标准和规范

合理界定公私部门的主体性质是推进 PPP 模式的首要问题。但国家财政部、发改委两部委对 PPP 社会资本主体资质规定不一致，对我省 PPP 模式推进的指导性有限。

面对这一情况，可针对我省的实际情况进行制度创新，由省政府出台专门文件，明确界定 PPP 模式中社会资本的主体资质和范围。从长期来看，PPP 主体资质认定应回归 PPP 的本源：即凡是承担行政任务，履行行政职责或政府职能的主体，就应视为 PPP 中的公共部门，除此之外的主体，则应列入私方合作者范畴。

（二）明确 PPP 模式的主导部门

¹ 作者简介：付金存（1986-），男，山东德州人，山西财经大学经济学院副教授，博士。

财政部、发改委两部委分别要求本系统的地方政府部门牵头抓PPP文件落实,致使我省地方同级政府部门PPP工作交叉重复,PPP推进效率不高。

在当前PPP模式缺乏权威性立法文件的前提下,建议由省政府牵头编制《政府和社会资本合作(PPP)模式实施手册》,对这一问题给出明确答案,并由省政府发布在全省各级各类PPP项目中实施。对于确实需要多个部门共同推进的重大PPP项目,可通过成立“PPP项目领导小组”等形式,建立同级政府部门间的协调机制,共同推进PPP模式。

(三) 树立推广PPP模式的正确理念

当前,部分地方政府对实施PPP的指导思想、基本原则、制度规范等基本问题还停留在对有关文件的字面理解和认识上,对哪些项目适合PPP模式,社会资本比例和资本投资回报率如何确定等实际问题缺乏明确指导意见和操作规范。

针对上述问题,建议省财政厅、发改委对推行PPP模式中的重要共性问题作认真研究,加强上级政府部门对下级政府部门的指导;鼓励地方政府部门大胆进行诱致性PPP制度创新(从下到上的制度创新);收集、编写和宣传我省可复制推广的PPP项目成功案例,发挥其示范作用;充分发挥省内高校科研院所的智库作用,建立PPP模式政、产、学、研合作机制。

(四) 积极推进公用事业市场化结构重组

针对公用事业不同业务领域的性质和特征进行市场化结构重组，是 PPP 模式有效推进的必要条件之一。因此，建议在省委、省政府统一领导下，鼓励地方政府出台具体政策，在市场化程度较高的行业或领域出让部分存量国有资产，通过 PPP 项目的形式盘活用活这些存量国有资；针对经营性、准经营性和非经营性 PPP 项目的特点，地方政府要制定差别化政策，加大对准经营性特别是非经营性 PPP 项目的支持力度。

（五）强化政府对 PPP 项目的有效监管

PPP 项目具有基础性、公益性、区域垄断性、长期性和动态性等特点，各级政府要充分认识 PPP 项目监管的重要性和复杂性，明确监管主体和责任；需要进一步明确监管职能只能地方各级政府和行业管理部门承担，不能将监管职能推给政府授权的事业单位、行业运营公司或其他相关机构等 PPP 项目实施机构，这些机构没有法定的监管权；监管主体应该参与特定 PPP 项目全过程，以掌握充分的监管信息，保证政府监管的有效性。