

# 海南迎接PPP时代的思考

□ 洪日南

PPP无疑是今年的财经热词。5月份国家发改委公布的1043个PPP入库项目总投资达1.97万亿元；4月份财政部文件规定，年度PPP项目支出占一般公共预算支出比例最高可达10%，即今年我国新设PPP项目支出可达3万亿元。

举国上下PPP热情澎湃，正努力实现跨越式发展的海南又该如何借势发力、迎接PPP时代？

## PPP是什么？

PPP即政府和社会资本合作模式，是Public-Private Partnership的英文缩写，是指政府和社会资本在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系，目的在于利用市场机制合理分配风险，提高公共产品和服务的供给数量、质量和效率。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，在保证公共利益最大化的同时，缓解政府的财政支出压力。

亚洲开发银行对于PPP的定义主要从特征和负面清单考虑：政府授权、规制和监管私营部门，私营部门出资、建设或运营提供公共产品和服务，公私双方长期合作，共担风险和收益。

PPP模式包括BOT(建造—经营—移交)、BOOT(建造—拥有—经营—移交)、TOT(移交—经营—移交)、PFI(私人主动融资)等等。还有各种演变形式，如服务外包、运营外包等。而BT(建设—移交)、BOO(建设—拥有一—经营)则不属于PPP。

## PPP缘何受热捧？

PPP模式在我国是近几年才发展起来的，但在国外已经得到了普遍的应用。1992年英国最早应用PPP模式。英国政府认为PPP模式不仅能缓解政府支出压力，而且能使工程达到和超过价格与质量关系的要求；智利于1994年引进PPP模式，借此获得充足资金投资到社会发展并提高了基础设施现代化程

度；葡萄牙自1997年启动PPP模式，首先应用在公路网的建设上，10年期间公路里程比原来增加一倍。西方发达国家实践证明，PPP是个“好东西”。而在我国财政部楼继伟部长看来，PPP模式是一种能使“政府、企业、社会多方共赢”的公共产品提供方式。

从政府角度看，缓解了财政支出压力，倒逼政府职能转变。政府通过项目未来营运收入和财政补贴，撬动私人资本参与项目全生命周期，快速提升基础设施融资能力，减轻当期财政支出压力，缓解城镇化建设需要和地方政府债务的矛盾，化解财政风险，形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道，打造新的经济增长点。同时对政府来讲，还能有效促进政府职能转变，减少对微观事务的干预，腾出更多的精力放到规划和监管上。

从社会角度来看，提高了公共产品的供给质量和供给效率。PPP模式突破了传统的政府与私人部门的分工边界，通过构建公共产品新产权关系，整合了公私部门的各自优势，“让专业的人做专业的事”，把政府的政策意图、社会目标和私人部门的管理能力、营运效率结合起来，充分提高了公共产品的供给质量和效率。

从企业角度来看，降低了企业准入门槛，拓宽了发展空间。PPP模式通过授予特许经营权，使私人部门的行业限制进一步减少，可以进入电力电信、供水道路、医院学校、养老服务等基础设施和事业领域，从而大大拓宽了发展空间，激发企业活力。

## 海南PPP的梦想与现实

当前，在经济新常态下，各地纷纷出台财政支持稳增长的措施，运用财政手段撬动社会资本，PPP模式被视为关键。

由于建省晚、经济欠发达、财政保障能力有限，海南省公共服务和基础设施建设欠账较多。无论是发展需要还是改革要求，海南都急需大力推进PPP模式。

海南省委、省政府高度重视，将推广运用PPP模式列为重点改革工作事项。

省财政部门按照省委、省政府和财政部的要求做了大量工作，包括宣传培训、出台一系列政策和指导性文件，建立PPP项目库，实行项目试点示范等等，取得了一定成效。然而，从各地的实践和我省情况来看，推广PPP之路注定不会平坦。

认识上“上”不去。一些部门和部分市县还没有真正认识到PPP模式是政府创新公共服务投入机制、拓展投融资渠道、打造经济新增长点的现实选择；一些市县县政府片面认为PPP只是解决融资问题，未能认识到它还是提高项目管理水平、实现风险在政府和社会资本间有效分配的重要手段，市场主体的主观能动性和竞争优势没有得到有效发挥，PPP模式的综合优势也没有体现。

操作上“下”不来。在操作层面，一是组织运作不到位。目前，全省除海口、琼中等地外，很多市县尚未明确PPP组织领导机构或成立PPP中心，难以有效推动工作；二是缺少项目生成机制。

一些政府层面对PPP项目发起、识别、准备缺少研究，项目生成难。一方面是各地有PPP需求，另一方面是不知道怎么把项目做成PPP；三是缺乏专业人才。政府层面负责PPP项目的人员缺乏系统的专业知识与实践经验，在实际操作中心有余力不足。

项目规模小，社会投资“不感冒”。我省经济块头小，公共服务规模小，尤其是在市县一级，受制于市场小、人口少等因素，潜在PPP项目投资规模小，仅靠用户付费很难产生较大的现金流，经营收入量小，运营成本较高，社会资本不感兴趣。

基层财政困难，前期支出压力大。PPP项目建设周期长、涉及领域广、复杂性高、技术标准与管理要求差异大、专业

性很强，必须聘请财务、管理、法律等咨询机构。一些基层政府由于财力有限，难以承担PPP项目识别、规划、评估以及评审等前期费用，或者该政府承担的项目资金筹措困难，很大程度上影响了项目推进进度和政府部门的积极性。

市场不够完善，企业信心不足。恪守诚信、依法履约是政府和社会资本长期合作的基础。

目前我国缺少国家层级的PPP法律，市场发育不完善，竞争不充分，缺乏契约精神等问题，直接导致很多社会企业缺少与政府长期合作的信心。

## 借力PPP我们该做些什么？

推广运用PPP，在起步阶段遇到各种困难和问题在所难免。对此不仅不能望而却步，相反更应该借力PPP模式，推动我省基础设施建设和公共服务水平上新台阶，同时倒逼政府部门转变观念、深化改革、提高管理和监督能力。

**第一，解放思想，全面准确认识PPP。**推广运用PPP模式是一场改革，是一场观念的革命。各级政府和部门应解放思想，从深化改革的高度，充分认识推广运用PPP的重大意义；要在加强对PPP学习和理解的同时，全面认识PPP模式，不能重融资、轻运营，而要以推广PPP模式为契机，转变政府职能，改善政府管理方式，将政府的战略规划、市场监管、公共服务与社会资本的管理效率、技术创新有机结合在一起，有效厘清政府与市场边界，提升政府的法制意识、契约意识和市场意识。

**第二，各方提高素质，积极与市场接轨。**市县政府部门要从根本上改变既做“裁判员”又做“运动员”的心态，由过去的投资主导角色，转变为社会资本的合作者、促进者、监督者；企业和社会投资者要加强与政府的沟通与合作，向国际先进企业学习，不但要有良好的工程建

设资质，还要具备过硬的运营管理能力；金融机构要树立创新意识，创新服务方式，积极主动参与PPP项目的生成、投资等环节，借机拓宽业务领域。

## 第三，加强项目生成策划，科学规划并专业培养项目。

PPP项目不是现成的，而是需要策划、培养或包装。各地和行业主管部门要以中央政策为导向，结合地方经济社会发展需要，主动作为，精心策划，专业包装，积极发掘、培养PPP项目，并引入专业咨询机构对项目进行物有所值评价和财政可承受能力论证。

**第四，推动项目示范，实现以点带面。**项目示范是财政部门规范推广PPP模式的重要抓手。我省目前已通过征集筛选建立了省级PPP项目库，并组织上报了财政部第二批备选示范项目。下一步将选取社会影响力较大、具有稳定收益和社会效益的项目列入省级示范项目名单，并建立“能进能出”的动态调整机制。

## 第五，探索项目打包，增强项目吸引力。

针对我省多数地方县域经济体量小、单个公共服务项目投资规模小的问题，积极探索将同类型项目进行“整体打包”，统一制定方案、统一进行招标，有效提高项目对社会资本的吸引力。特别是省行业主管部门，可结合正在征求意见的《海南省总体规划》中“把全省做一个大城市来规划”的改革思路，研究在全省范围内PPP项目整体打包方案。例如对市县污水处理厂及管网、煤气供应等项目进行整合，统一对外招商，形成规模效应。在推进海、澄、文省会经济圈发展中，也可考虑对该区域的公用基础设施通过PPP模式整体建设。

**第六，真金白银，激励引导。**PPP模式强调以有效的激励约束机制为核心，以收益分配和绩效考核制度为手段，最大限度调动社会资本参与PPP项目的积极性；通过采取奖励或补助的方式，对开展PPP试点比较成功的项目给予支持，调动市县县政府推广运用PPP模式的积极性，增强社会资本的投资信心。据悉，财政部PPP中心获得了世行12亿元低息贷款，将主要用于PPP项目的前期费用，对政府债务中的存量项目转化为PPP项目的，财政部或将给予2%的财政补贴。省财政也将对我省示范项目给予奖补。

(作者单位：海南省财政厅)



## 作风建设

# 党校教师必须做到“五个心中有”

□ 王陛佳

中国共产党党校是在党委直接领导下培养党员干部和理论干部的学校，是培训党员领导干部的主要渠道，是党的哲学社会科学的研究机构，是党委的重要部门。在新常态下，党校的新职能是，干部培训、思想引领、理论建设、决策咨询，要适应新常态的需要，党校教师必须做到“五个心中有”。

**党校教师要心中有党。**党校姓党，党校教师必须心中有党。心中有党，必须对党绝对忠诚，誓死捍卫，永不叛党；必须坚决拥护党的领导，维护党的形象，巩固党的执政地位，讲党话、做党事、分党忧，为党争光；必须具有共产主义远大理想和中国特色社会主义坚定信念，执着追求，勇于攀登，无私奉献；必须坚持党性原则，讲政治、讲大局、讲纪律、守规矩，有令必行，有禁必止，始终与党中央、各级党组织保持高度一致；必须做好党的路线、方针、政策和重大决策的宣传教育和贯彻执行工作；必须加强党风廉政建设，警钟长鸣，筑牢防线，不越底线、不跨红线、不碰雷区，干净做事、清白做人；必须听从党的指挥，强化组织观念，服从组织安排，不计较个人得失，为党工作不辞劳苦，以苦为荣，以苦为乐，出色完成党组织交给的各项任务。必须牢记党的宗旨，全心全意为人民服务，密切联系群众，维护好、发展好、实现好群众的根本利益。

**党校教师要心中有岗。**爱岗敬业是对党员干部的基本要求，党校教师必须心中有岗。心中有岗就是要爱岗敬业，明确岗位要求，履行岗位职责，干实事，求实效，完成岗位工作任务；就是要虚心学习，不断充实自我，革新自我，提升自我，增强履行岗位职责的本领；就是要理论联系实际，善于运用理论指导具体的岗位实践工作；就是要善于总结岗位工作经验，吸取岗位工作教训，修正岗位工作不足，探索岗位工作新路子，打开岗位工作新局面；就是要坚守工作岗位，不擅自离岗，不掉岗、不占岗、不越岗，不计较岗位高低、轻重、珍惜工作岗位，努力做好岗位工作。

**党校教师要心中有责。**党校是党委的重要工作部门，党校教师必须勇于担当，心中有责。心中有责，就是要对党委负责，要多为党委的重点工作出谋划策，完成党委交给的各项工作任务；就是要对学校负责，多为学校争荣誉，添光彩；就是要对承担的工作负责，不轻言怕重，不推诿扯皮，不讨价还价；就是要对受训干部负责，要为受训干部提供学习上的方便，努力做好服务工作，刻苦钻研培训方式方法，精益求精提高培训质量；就是要对教职员负责，与教职员打成一片，团结协助，同舟共济，心往一处想，劲往一处使，共同推进学校建设与发展；就是要对社会负责，要向社会各界人士宣传党的路线、方针、政策，宣传好人好事，宣传先进思想、先进理论、先进经验，做好引领工作，促进社会的进步与发展。

**党校教师要心中有研。**党校是干部教育培训的主渠道，决策咨询的主阵地，党校教师必须心中有研。心中有研，就是要刻苦钻研，形成良好的调研习惯和风气；就是要深入学习，学习有关调研理论、调研知识、调研经验，不断提升自身调研水平，增强调研本领；就是要善于开展调研活动，深入调查，掌握方方面面的基本情况，了解国情、省情、市情、县情、民情，为分析研究相关问题打牢基础；就是要深入研究，广泛研究，对重点、难点问题以及新情况进行研究，为党委突出重点工作，克服工作难点，解决工作热点，以及理清工作新思路，献策献计提供有效的服务；就是要研究学员成长的规律，党校教育培训的规律，更好地为学员成长，为提高教育培训质量当好导师；就是要积极探索，创新理论、创新举措、创新机制、创新路子，促进经济社会的科学发展。

**党校教师要心中有德。**德高才能望重，心中有德，就是要严于修身，讲职业道德，养成职业道德行为习惯；就是要有关法律尊严，明底线，知敬畏，守纪律、讲规矩，以德治校，以德育人；就是要言行一致，言必行，行必果，严以律己，诚实做人；就是要维护组织的荣誉，学校的荣誉、集体的荣誉、个人的荣誉，大事讲原则，小事讲风格，不说违反道德的话，不做违反道德的事，干实事做好事；就是要为人师表，从个人做起，从小事做起，引导受训干部养成良好的道德习惯，培育和践行社会主义核心价值观；就是要善待别人，理解别人，关心别人，帮助别人，不损害别人的利益，把别人的利益放在个人利益之上，为了别人的利益宁愿牺牲个人的利益。

党校教师必须做到“五个心中有”，这是践行“三严三实”的基本要求，是倡导和弘扬“四种精神”的实际行动，是新常态下加强党校教师队伍建设的迫切需要。党校教师必须以“五个心中有”为标准，强化自身建设，勇于担当，认真履职，为推进“四个全面”的战略布局，实现中华民族伟大复兴的中国梦做出应有的贡献。

(作者单位：海口市委党校)

# 贯彻巡视工作条例 用好巡视监督利剑

□ 廖光普

陈长林

充分发挥巡视利剑铲除腐败滋生土壤、震慑遏制腐败蔓延的作用。

**二是认清职责、勇于担当。**从我省2012年以来巡视情况看，目前全省部分党政机关、行政事业单位和国有企业单位管党治党不严，“两个责任”落实不到位、“四风”问题易反弹，权力寻租阴暗不散等问题依旧突出。这就需要通过学习贯彻《条例》，增强巡视干部的党章意识、党纪意识、责任意识和战斗意识，保持政治定力，坚定立场方向，尽快适应当前巡视工作任重、节奏快的新常态，不断创新运用《条例》，总结和探索巡视工作规律和特点，增强底气硬气，坚定信心决心，忠实履职，圆满完成好省委交给的巡视任务。

**三是在突出重点上下功夫。**巡视工作要始终聚焦党风廉政建设和反腐败斗争中心，紧扣党的政治纪律、廉洁纪律、组织纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律等“六大纪律”，深化“四个意识”，有针对性地开展监督检查，避免多中心、多主题和力量分散、聚焦不足。要直奔主题，牢牢盯住重点人、重点事和重点问题。

重点人主要包括地方及重点部门、单位的“一把手”和领导班子成员，以及已在重要岗位并有可能进一步提拔重用的干部等；重点事主要包括土地出让、海域开发、工程建设、征地拆迁、国家政策性资金拨付使用、医疗采购、就学择校等腐败问题频发的重点事项；重点问题就是选

人用人、执行“三重一大”、“四风”问题等。

**四是在发现问题上下功夫。**巡视工作的最大特点和最基本要求是发现问题。要始终把纪律挺在前沿，坚持纪严于法、纪在法前，用纪律的尺子衡量被巡视党组织和党员干部的行为，深入查找违纪违法问题。巡视前要做足准备，争取更多时间把被巡视单位放到历史背景下来研究，了解其行业领域特点及历史沿革情况，全面掌握纪检、组织、审计、监察、信访等方面提供的信息，深入透彻查找和分析问题，做到吃透情况、打牢基础，带着问题巡视，不打无准备、无把握之仗。同时，要探寻同类单位、机构的规律，做到触类旁通，深化发现共性问题。

**五是在创新方法上下功夫。**要充分利用《条例》赋予的巡视工作新方式、新方法，广泛听取意见，采取切实有效的办法，拓宽发现问题的视野和路径，提升发现问题的价值和真实性、可查性。要提高谈话实效，在选取谈话对象、确定谈话内容、选择谈话方式等方面，都要针对问题，避免或减少无目的、无效率的谈话。要加大协调督办力度，拧紧巡视工作发现问题、分析问题、反馈问题、移交线索、整改落实的完整链条，提升发现问题的能力和整改落实效果，使巡视“利剑”高悬、震慑常在。

**六是在加强巡视干部能力素质建设上下功夫。**要充分运用《条例》赋予的巡视工作新方式、新方法，严格在授权范围内开展工作，不能越权处理不是本组巡视对象的问题。其次，要严守保密纪律、工作纪律，决不能跑风漏气。再次，自觉接受党和人民监督，严格执行廉洁自律各项规定，在巡视工作中做到谨言慎行、吃住从简、轻车简从，决不利用职权谋私、营私、徇私。

**七是在加强巡视干部能力素质建设上下功夫。**巡视工作是一项政策性、原则性、专业性、综合性很强的工作，对巡视干部能力素质要求很高。要把培养巡视干部的担当精神放在突出位置，要求他们必须“敢”字当头，敢于板起面孔找问题，敢于同一切腐败行为作斗争。要以建设学习型巡视机构、培养学习型巡视干部为目标，组织巡视干部系统学习中国特色社会主义理论、中央关于加强巡视反腐工作的精神、纪检监察法规，以及政治、经济、文化等多方面知识，着力提高调查研究、把握政策、发现问题、强化监督的能力。

**八是在切实担起“一岗双责”。**巡视组

是党委派出的，背负着党委的权威和信誉。

**九是在发现问题上下功夫。**巡视工作的最大特点和最基本要求是发现问题。要始终把纪律挺在前沿，坚持纪严于法、纪在法前，用纪律的尺子衡量被巡视党组织和党员干部的行为，深入查找违纪违法问题。巡视前要做足准备，争取更多时间把被巡视单位放到历史背景下来研究，了解其行业领域特点及历史沿革情况，全面掌握纪检、组织、审计、监察、信访等方面提供的信息，深入透彻查找和分析问题，做到吃透情况、打牢基础，带着问题巡视，不打无准备、无把握之仗。同时，要探寻同类单位、机构的规律，做到触类旁通，深化发现共性问题。

**十是在创新方法上下功夫。**要充分运用《条例》赋予的巡视工作新方式、新方法，广泛听取意见，采取切实有效的办法，拓宽发现问题的视野和路径，提升发现问题的价值和真实性、可查性。要提高谈话实效，在选取谈话对象、确定谈话内容、选择谈话方式等方面，都要针对问题，避免或减少无目的、无效率的谈话。要加大协调督办力度，拧紧巡视工作发现问题、分析问题、反馈问题、移交线索、整改落实的完整链条，提升发现问题的能力和整改落实效果，使巡视“利剑”高悬、震慑常在。

**十一是在加强巡视干部能力素质建设上下功夫。**巡视工作是一项政策性、原则性、专业性、综合性很强的工作，对巡视干部能力素质要求很高。要把培养巡视干部的担当精神放在突出位置，要求他们必须“敢”字当头，敢于板起面孔找问题，敢于同一切腐败行为作斗争。要以建设学习型巡视机构、培养学习型巡视干部为目标，组织巡视干部系统学习中国特色社会主义理论、中央关于加强巡视反腐工作的精神、纪检监察法规，以及政治、经济、文化等多方面知识，着力提高调查研究、把握政策、发现问题、强化监督的能力。

**十二是在切实担起“一岗双责”。**巡视组

是党委派出的，背负着党委的权威和信誉。

**十三是在发现问题上下功夫。**巡视工作的最大特点和最基本要求是发现问题。要始终把纪律挺在前沿，坚持纪严于法、纪在法前，用纪律的尺子衡量被巡视党组织和党员干部的行为，深入查找违纪违法问题。巡视前要做足准备，争取更多时间把被巡视单位放到历史背景下来研究，了解其行业领域特点及历史沿革情况，全面掌握纪检、组织、审计、监察、信访等方面提供的信息，深入透彻查找和分析问题，做到吃透情况、打牢基础，带着问题巡视，不打无准备、无把握之仗。同时，要探寻同类单位、机构的规律，做到触类旁通，深化发现共性问题。

**十四是在创新方法上下功夫。**要充分运用《条例》赋予的巡视工作新方式、新方法，广泛听取意见，采取切实有效的办法，拓宽发现问题的视野和路径，提升发现问题的价值和真实性、可查性。要提高谈话实效，在选取谈话对象、确定谈话内容、选择谈话方式等方面，都要针对问题，避免或减少无目的、无效率的谈话。要加大协调督办力度，拧紧巡视工作发现问题、分析问题、反馈问题、移交线索、整改落实的完整链条，提升发现问题的能力和整改落实效果，使巡视“利剑”高悬、震慑常在。

**十五是在加强巡视干部能力素质建设上下功夫。**巡视工作是一项政策性、原则性、专业性、综合性很强的工作，对巡视干部能力素质要求很高。要把培养巡视干部的担当精神放在突出位置，要求他们必须“敢”字当头，敢于板起面孔找问题，敢于同一切腐败行为作斗争。要以建设学习型巡视机构、培养学习型巡视干部为目标，组织巡视干部系统学习中国特色社会主义理论、中央关于加强巡视反腐工作的精神、纪检监察法规，以及政治、经济、文化等多方面知识，着力提高调查研究、把握政策、发现问题、强化监督的能力。

**十六是在切实担起“一岗双责”。**巡视组

是党委派出的，背负着党委的权威和信誉。

**十七是在发现问题上下功夫。**巡视工作的最大特点和最基本要求是发现问题。要始终把纪律挺在前沿，坚持纪严于法、纪在法前，用纪律的尺子衡量被巡视党组织和党员干部的行为，深入查找违纪