

PPP 模式在助推精准扶贫中的应用性分析

王鹏

摘要：PPP 扶贫模式让市场在扶贫战略实施中起决定性作用，符合供给侧结构性改革发展方向。首先，推进 PPP 模式在精准扶贫中的应用，有利于弥补贫困地区资金投入不足，有效提升资源配置效率和公共服务质量，降低项目全周期的实施风险。其次，PPP 模式推广仍面临着制度保障不健全、社会资本进入贫困领域的积极性不高、项目扶贫的精准性仍需提升等一系列问题。最后，提出对应的解决措施。

关键词：PPP 模式 精准扶贫 应用性分析

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺……确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。”在参加内蒙古代表团审议时，习近平总书记进一步强调：“全面建成小康社会，标志性的指标是农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。打好脱贫攻坚战，关键是打好深度贫困地区脱贫攻坚战。”2018年中央一号文件也指出：“乡村振兴，摆脱贫困是前提。必须坚持精准扶贫、精准脱贫，把提高脱贫质量放在首位，既不降低扶贫标准，也不吊高胃口，采取更加有力的举措、更加集中的支持、更加精细的工作，坚决打好精准脱贫这场对全面建成小康社会具有决定性意义的攻坚战。”

政府与社会资本合作（PPP）模式作为公共服务供给机制创

新，不仅能充分发挥财政资金在扶贫开发中的引导作用，还能有效运用市场化方式，广泛动员社会资源，吸引企业到贫困地区从事基础设施、产业扶贫、公共服务等应用领域的开发和建设，提高扶贫资金使用效率，推动精准扶贫战略在贫困地区深入实施。因此，在精准扶贫中推广和应用 PPP 模式，有利于弥补贫困地区资金投入不足，有效提升资源配置效率和公共服务质量，改善贫困地区生产生活水平。

一、PPP 模式在扶贫工作应用中的推广价值

（一）PPP 模式能有效缓解精准扶贫的资金压力

贫困地区资金投入不足是制约贫困地区脱贫发展的原因之一。PPP 模式通过引入社会资本，鼓励各类企业积极参与到贫困地区的公共服务和建设中来，以市场化方式解决公共产品和公共服务的供给问题，有效弥补

贫困地区财政资金不足的劣势，为贫困地区注入新的经济增长活力。通过财政资金安排及项目建设引导，在扶贫项目实施中引入 PPP 模式，鼓励社会资本积极参与精准扶贫建设，从而推进精准扶贫战略的有效实施。

（二）PPP 模式能有效提升资源配置效率和公共服务质量

市场是配置资源最效率的根本机制，PPP 模式实现了政府和社会资本在优势互补中合作，扩大了市场配置资源的范围，既充分发挥市场机制活力，又有效避免社会资本扶贫不够精准的问题，提升了扶贫资源的使用效率。一方面，有限的公共扶贫资源能撬动更多的社会扶贫资源，提升社会资本闲置资金的利用效率，也为社会资本提供了更广阔的发展空间。另一方面，政府职能实现了从运动员向裁判员身份的转变，因而能在贫困治理工作中更好地发挥作用。同时，政府公共部门的服务及监督职

能也能激发社会资本在开发建设、经营维护等方面的优势，提升公共服务质量。

(三) PPP 模式能有效降低项目全周期的实施风险

根据《政府和社会资本合作模式操作指南》，按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。因此，基于社会资本专业的管理能力与技术水平，扶贫项目在决策阶段更符合市场运行规律，通过把好扶贫项目的入口关，实现精准扶贫的合理布局；在筹建阶段更利于缩短建设周期、降低建设成本、提高建设质量；在运营阶段更易于建立“长期合作、利益共享、风险共担”的长效机制，通过专业化运营，实现“政、企、贫”多方共赢。此外，政府还可发挥外部性作用，为扶贫项目全周期发展提供政策优惠、行政监管等服务，保障项目健康有序发展。

二、PPP 模式在扶贫工作应用中所面临的问题

(一) PPP 扶贫模式的制度保障尚不健全

PPP 模式在贫困地区主要应用于基础设施建设、产业扶贫、公共服务等领域。由于贫困地区的经济基础薄弱，PPP 模式在扶贫领域的应用，还停留在框架性的政策推动阶段，而各级政府也尚未针对该模式在扶贫领域的推广出台具有鼓励性和适用性的规章制度，导致了一些贫困地区具有长效机制的法律保障不健全，社会资本参与 PPP 机制合作的意愿不高，PPP 模式在上述领域的推广和应用面临一定的风险和困难。

(二) 社会资本进入贫困领域的积极性不高

受贫困地区经济发展水平低下、基础设施及产业发展配套条件落后等因素影响，扶贫项目一般都具有投资周期长、回报难度大、利润水平低、投资风险高等特征，这些特征会使项目在实施过程中存在较大的不确定性和建设风险，社会资本进入贫困治理领域的积极性不高，严重制约着 PPP 模式在贫困地区各领域中的应用。

(三) 扶贫项目的精准定位及运作机制的合理设计具有较大难度

一方面，部分地区贫困程度深，成因复杂，难以精准定位。如不深入分析贫困地区现状和贫困群众需求，合理安排扶贫项目，极易导致扶贫项目

对贫困地区和贫困户的带动作用不大，扶贫流于形式。另一方面，贫困地区的经济效应较弱，扶贫项目的投资成本较高而投资回报较慢，而市场经济有其优胜劣汰的发展规律，市场决定了一个项目从开发到运营的优劣成败，项目成败和扶贫成效的不确定性，增加了 PPP 扶贫项目运作机制的设计难度。

三、提升 PPP 模式扶贫应用的措施建议

(一) 营造良好的政策环境，完善制度保障体系

一是，PPP 扶贫项目具有投资期长、回报率低等特点，政府公共部门应利用好各类公共资源，为参与的社会资本提供税收优惠、配套设施、融资引导、沿线土地开发等方面的优惠政策，将经营性质好的项目与公益性较强的项目进行捆绑打包，保障社会资本方合理的投资收益。二是，优化规章制度与 PPP 扶贫模式应用的有效衔接，补充、修改、完善贫困地区推广 PPP 项目的相关法律法规体系，以法律的形式明确各合作主体的权、责、利，保障其平等地位，规范社会资本进入及退出程序，建立绩效考核机制和争端解决机制等，为社会资本参与扶贫工程建设，营造良好的外部政策环境。三是，通过规范化的确权和行为边界划定，一方面明确和规范政

政府在扶贫项目中应承担的责任和义务，充分激发社会资本参与PPP扶贫建设的积极性，另一方面政府有关部门要加强对社会资本的监督和引导，确保项目执行遵循市场规律，保证项目运行各个环节的合法合规，实现效率和效益的最大化。

(二) 构建统一规范的PPP运行和保障机制

一是，完善投资回报机制。为PPP项目构建科学合理的价格标准和调整机制，共同分享收益，合理分担亏损，在损益共担的同时，综合考虑社会资本的盈亏情况，实行投资补贴动态调整机制，有效降低企业经营成本和投资压力，确保社会资本合理的投资回报。二是，建立合理的风险分担机制。合理配置政府和社会资本之间的责权利关系，加强对项目“两评一案”(物有所值评价、财政承受能力论证、初步实施方案)的论证和评估，并根据风险变动情况进行动态调整，将投资风险限定在可控范围之内。三是，构建投资退出机制。如扶贫项目不能按照PPP合同约定继续履行，社会资本需将所投入的资本由股权形态转化为资本形态，以降低财产损失。应在PPP合同中为社会资本退出项目合作设置可行渠道，并明确违约金额和赔偿责任。四是，完善建设保障机制。既要通过合理的法律法规、明确的合作主体责任划分、顺畅的沟通协调机制

保障项目的顺利推进，又要加强对运营标准、收益分配、公共安全的监督管理，确保扶贫成效。

(三) 提高扶贫项目的精准定位，打造有代表性的示范项目

一是，结合贫困地区的资源条件、优势及其面临的实际问题，有选择性地开发一批财务边界清晰、具有一定盈利能力的公用事业项目，充分发挥社会力量与市场机制在扶贫工作中的积极“造血”作用，把项目收益与贫困户的自我能力提升、收入增加及脱贫紧密结合起来，让项目真正用于最需要帮扶的地区和人群，确保“真扶贫”和“扶真贫”，使PPP模式在精准扶贫方面的潜在功用得到充分发挥。二是，针对基础设施、公共服务、扶贫产业等重点扶贫领域，筛选一批有代表性的扶贫项目，积极推进贫困地区PPP精准扶贫示范项目的建设，强化项目的信息化发布和宣传推广，充分发挥其示范带动效应，推动更多的PPP扶贫项目在贫困地区落地实施。

(四) 制定有效的扶贫绩效考核机制

结合PPP模式对项目建设及后期运维的绩效考核机制和地方政府对脱贫指标的扶贫工作绩效考核细则，创新制定符合地区实际的PPP扶贫绩效考核机制。根据贫困地区经济社会发展及具体项目实际，以项目供给质量和扶贫成效为考核指标，给PPP扶贫项目设置适当的脱贫任务，

分担所辖贫困地区的部分脱贫指标，并按照不同阶段脱贫攻坚的治理要求，建立动态考核机制，适时调整考核要求，有效提升PPP项目的扶贫质量和治理水平。

四、结论

作为一种可行的公共服务供给机制，PPP模式能够帮助贫困地区解决因脱贫资金不足而导致扶贫项目难以成形的问题，但该模式在扶贫工作中的推广和应用仍面临着诸多困难。为有效提升政企合作的有效性和成功率，地方政府应根据PPP模式的运行特点及贫困地区的实际需求，构建一种合理、可操作、可持续风险可控的PPP投资合作机制，充分发挥政府部门的行政保障作用，为社会资本创造良好的政策和服务环境，让PPP模式能充分发挥应有的运行优势，推动精准扶贫战略的有效实施。■

参考文献：

- [1] 廉超.PPP模式助推精准扶贫、精准脱贫[J].贵州社会科学,2017,(1).
- [2] 苏海红,王松江,段淑芬.基于PPP模式的精准扶贫运行机制研究[J].项目管理技术,2017,(10).
- [3] 贺佳雯,贾康.PPP模式助力精准脱贫[J].中国经济信息,2016,(14)

(作者单位：国家开发银行内蒙古自治区分行)

责任编辑：代建明