



两部门联合发布指导意见规范政府与社会资本合作新机制 政府和社会资本合作全部采取特许经营模式实施

新政解读

□ 本报记者 万静

政府和社会资本合作(PPP)模式在我国实施近十年,一定程度上起到了改善公共服务、拉动有效投资的作用。但在实践中也出现了一些亟待解决的问题。

为进一步深化基础设施投融资体制改革,切实激发民间投资活力,近日国家发展改革委、财政部联合发布《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》(以下简称《意见》),对规范实施政府和社会资本合作新机制(以下简称新机制)提出具体要求。内容包括:规定PPP项目应聚焦使用者付费项目,明确收费渠道和方式,项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本,具备一定投资回报,不因采用PPP模式额外新增地方财政未来支出责任;PPP项目实施机构应将项目建设内容、特许经营中标结果、特许经营协议主要内容、公共产品和公共服务标准、运营考核结果等非涉密信息,依托全国投资项目在线审批监管平台,及时向社会公开,做到信息透明。

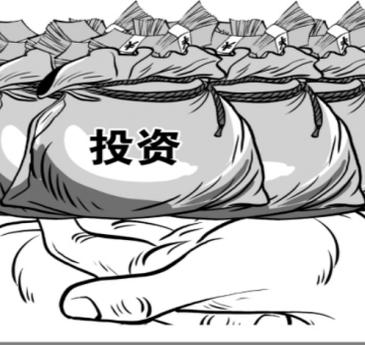
业内人士分析指出,《意见》的诸多举措旨在规范PPP模式的运行,坚决遏制新增地方政府隐性债务,提高基础设施和公用事业项目建设运营水平,确保PPP模式健康发展、阳光运行。

全部采取特许经营模式实施

据发改委投资司有关负责人介绍,从国际经验看,PPP主要分为基于使用者付费的特许经营(Concession)和基于公共部门(政府)付费的私人融资计划(PFI)两种模式。PFI模式主要在英国实施,但由于多种原因,英国政府已于2018年暂停推行。我国此前推行的以政府付费为主的PPP项目也出现了一些问题,加重了地方政府的财政支出压力。

核心阅读

为进一步深化基础设施投融资体制改革,切实激发民间投资活力,近日国家发展改革委、财政部联合发布《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》,从规范推进建设实施、切实加强运营监管、加大政策保障力度等方面,对新机制作了系统规范。



《意见》从规范推进建设实施,切实加强运营监管、加大政策保障力度等方面,对新机制作了系统规范,具体包括:

PPP项目应聚焦使用者付费项目,明确收费渠道和方式,项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本,具备一定投资回报,不因采用PPP模式额外新增地方财政未来支出责任。政府可在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下,按照一视同仁的原则,在项目建设期对使用者付费项目给予

政府投资支持;政府付费只能按规定补贴运营,不能补贴建设成本,除此之外,不得通过可行性缺口补助,承诺保底收益率、可用性付费等任何方式,使用财政资金弥补项目建设和运营成本。

PPP应全部采取特许经营模式实施,根据项目实际情况,合理采用建设—运营—移交(BOT),转让—运营—移交(TOT),改建—运营—移交(ROT),建设—拥有一运营—移交(BOOT),设计—建设—融资—运营—移交(DBFOT)等具体实施方式,并在合同中明确约定建设和运营期间的资产权属,清晰界定各方权利义务关系。

PPP应限定于有经营性收益的项目,主要包括公路、铁路、民航基础设施和交通枢纽等交通项目,物流枢纽、物流园区项目,城镇供水、供气、供热、停车场等市政项目,城镇污水垃圾收集处理及资源化利用等生态保护和环境治理项目,具有发电功能的水利项目,体育、旅游公共服务等社会项目,智慧城市、智慧交通、智慧农业等新型基础设施项目,城市更新、综合交通枢纽改造等盘活存量 and 改建有机结合的项目。

《意见》要求,地方各级人民政府要切实负起主体责任,规范推进本级政府事权范围内的特许经营项目。地方各级发展改革部门要发挥综合协调作用,严格把关项目特许经营方案等有关内容,依法依规履行项目审批、核准或备案职责,各级财政部门要严格执行预算管理,加强地方政府债务管理,加大对会监督力度,严肃财经纪律。

最大程度鼓励民营企业参与

记者注意到,《意见》提出最大程度鼓励民营企业参与,是此次新机制的一个重点。

党中央、国务院高度重视发展民营经济,促进民间投资有关工作。今年7月发改委报请党中央、国务院印发《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》,并先后出台《国家发展改革委关于进一步抓好抓

实促进民间投资工作努力调动民间投资积极性的通知》(国家发展改革委等部门关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知)等具体落实文件。发改委投资司有关负责人表示,“《意见》提出最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作,是进一步贯彻落实党中央、国务院决策部署的具体举措。”

同时,这是回归PPP本源的举措。PPP(Public-Private Partnership)直译为公私合作伙伴关系,其中Public指公共部门,Private指私人机构,在我国主要为民营企业和外资企业。我国推进PPP的初衷,主要是借鉴国外经验,在基础设施和公用事业领域引入民间资本和外商投资,提升运营效率和管理水平。为坚持初衷,回归本源,新机制鼓励优先选择民营企业参与。

最重要的是,为了进一步调动民间投资积极性。近年来受房地产开发民间投资下行影响,民间投资总体增长承压较大。但从领域看,民间投资结构出现积极变化,民间投资重点逐步转向实体经济,今年1月至9月,制造业民间投资、基础设施民间投资同比增长9.0%和14.5%,分别高出全部制造业投资、全部基础设施投资2.8、8.3个百分点,呈现出较强投资活力。新机制明确优先选择民营企业参与,将进一步调动民间投资积极性,推动民间投资结构持续优化调整。

记者还注意到,新机制将PPP项目的特许经营期限延长至40年,投资规模大,回报周期长的项目还可以适当延长,允许在项目建设期依法依规接受政府投资支持,明确通过加强管理,降低成本,提升效率,积极创新等获得的额外收益主要归特许经营者所有,这些都有助于提升民间资本参与使用者付费项目的积极性。

坚决查处新增隐性债务问题

值得注意的是,《意见》对于严格审核PPP项目的特许经营方案作出了明确限定。比如规定对拟采取特许经营模式实施的项目,项目实施机构应参照可行性研

究报告编写规范,牵头编制特许经营方案,并比照政府投资项目审批权限和要求,由有关方面履行审核手续,以合理控制项目建设内容和规模,明确项目产出(服务)方案。在审核特许经营方案时,要同步开展特许经营模式可行性论证,对项目是否适合采取特许经营模式进行认真比较和论证;必要时可委托专业咨询机构评估,提高可行性论证质量。

同时,《意见》规定,对政府采用资本金注入方式给予投资支持的特许经营项目,应按照《政府投资条例》有关规定履行审批手续;对由社会资本方单独投资的项目,应按照《企业投资项目核准和备案管理条例》有关规定履行核准或备案手续。规范履行项目调整程序,完成审批,核准或备案手续的项目如发生变更建设地点,调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形,应报请原审批、核准机关重新履行项目审核程序,必要时应重新开展特许经营模式可行性论证和特许经营方案审核工作。特许经营项目法人确定后,如与前期办理审批、用地、规划等手续时的项目法人不一致,应依法办理项目法人变更手续,项目实施机构应给予必要支持和便利。

中国政法大学财税法研究中心主任施文教授告诉记者,今年8月财政部发布的《2023年上半年中国财政政策执行情况报告》指出,要高度重视防范化解地方政府债务风险,严格控制新增地方债务出现,应开好“前门”,“严堵”“后门”,坚决查处各类违法违规举债行为,其中就包括滥用PPP模式无端肆意增加各类地方隐性债务的情况。特许经营模式风险可控,监管严密,投资回报路径清晰,新机制提出PPP模式必须全部采取特许经营模式实施,更有利于形成更好的政策和市场环境,防止出现不规范的模式和潜在的风险。同时,新机制还提出要加强对跨部门联合监管,通过明确规定地方政府、发改、财政等各个职能部门的具体责任,来防止“一边化债一边新增地方债”的问题出现。通过强化定期审查评估和监管力度,坚决查处新增隐性债务行为。

不等不靠 先行先试 自我加压 积极跟进

青海多措并举深入推进信访工作法治化

□ 本报记者 韩泽 徐鹏

“要以更高站位、更高标准、更实举措推进信访工作法治化试点,确保全省信访工作法治化水平与全国同步提高,全面落实信访工作预防法治化、受理法治化、办理法治化、监督追责法治化、维护秩序法治化各项工作措施,持续提升做好新时代信访工作的能力和水平。”在近日召开的青海省推进信访工作法治化试点动员部署会议上,青海省委常委、政法委书记杨发森对全省开展试点工作提出上述要求。随即印发的《青海省深入推进信访工作法治化试点方案》从总体要求、主要任务、实施步骤、工作要求四个方面,对试点工作进行了部署。

青海省信访局局长刘保成说,今年9月,中央信访工作联席会议办公室、国家信访局决定在全国7个省(区、市)开展深入推进信访工作法治化试点,虽然青海不是试点省份,但本着不等不靠、先行先试和自我加压、积极跟进的思路,在全省11个县(市、区)开展试点工作,探索高原民族地区推进信访工作法治化的经验做法。

据了解,青海今年制定出台了一系列事关全省信访稳定的根本性、长远性、基础性措施,有效化解了一批信访“骨头案”“钉子案”,解决了一批群众“急难愁盼”问题,各项工作取得突破性成效,信访事项及时受理率达99.93%,按期办结率达97.89%,群众满意率达95.71%。

全省各级信访部门和相关职能部门采取接待群众在一线、化解矛盾在一线、督查推动在一线的“三个一线”工作法,积极落实省委“大走访、大调研、大督查、大攻坚”活动部署,对全省信访量进行深入排查,全面摸清信访总量“家底”,为精准研判信访矛盾规律提供了数据

支撑。

据分析,历年以来在全省信访总量中,省级部门信访量占比达60%左右,市州级占比25%左右,县级及以下占比15%左右,信访量呈“倒金字塔”结构,信访人“信上不信下”的问题突出,今年的信访总量中,国家信访局转送件占比14.7%;省、市、县三级信访量占比19.5%;乡镇、村两级信访量占比65.8%,首次呈现“金字塔”结构,源头治理的信访生态更趋优化。

刘保成说,今年青海对信访突出问题的攻坚力度最大,从6月8日开始集中三个月全力攻坚已取得成效:国家信访局交办的信访积案提前完成了化解目标,省级挂牌督办的信访突出问题化解率达100%。尤为突出的是,全省充分发挥信访工作联席会议作用,多措并举化解了202件历史积案,其中3年以上积案78件,5年以上积案71件,10年以上积案27件,15年以上积案10件,20年以上积案16件,大量“骨头案”“钉子案”成功化解,有效维护了群众的合法权益。

为切实推进领导干部接访下访工作,青海省委、省政府办公厅制定了实施办法,各级领导干部接访下访612次,接待群众2176人次,推动化解信访事项562件,其中,青海省委书记陈刚亲自接访住建部、国家信访局督办的青年巷棚户区改造项目等4件信访事项,并以点带面推动入住难、办证难、拖欠农民工工资、老旧小区采暖等问题成批解决。省长吴晓军现场接待西宁市城北片区丽阳天下小区不动产权证办理信访事项,助推办证难题成批化解。省委常委、政法委书记杨发森现场接访信访人,顺利打开信访人“心结”,化解了长达11年的涉法涉诉信访积案。副省长李宏安在省信访局接待大厅现场接访群众,2件涉法涉诉信访积案得到化解。

制定《关于充分发挥信访工作联席会议机制作用及及时有效化解信访突出问题的意见》等制度,建立完善6大类23个具体机制,突出城乡建设、劳动保障、涉法涉诉等10个重点领域;分别与省委组织部、省委巡视办、省纪委监委机关、省国家安全厅4个部门建立干部监督工作联席会议机制、巡视巡察协作机制、违法违纪信访信息沟通机制,涉信访领域国家安全协作机制“四大监督机制”;在全国率先推行“五中心合一”社会治理综合服务中心模式,8个市州、45个县(市、区)、407个乡镇(街道)全部建成并实体化运行,覆盖率达到100%。……今年以来,青海全面优化信访工作体制机制,信访工作融入社会治理成效显著,乡镇级信访工作联席会议机制覆盖率达到100%,并且首次逐月对各地信访工作进行全面评估,结果直通市州委书记。

立足加强信访法治化,《青海省深入推进信访工作法治化试点方案》系统设计了“前端预防法治化、中端受理办理法治化、末端监督追责和维护秩序法治化”责任链,明确“受理—调解—行政三级办理→法院终审→检察院法律监督→人大监督”路线图,把牢思想、基层、化解、责任“四大源头”,明晰信访事项办理“四个告知单、四个讲清楚”流程,建立健全违法信访行为处置工作信访过程、违法证据、处置措施“三张清单”管理机制,推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会共识。

今年10月,中央社会工作部副部长、中央信访工作联席会议办公室主任、国家信访局局长李文章来青海调研时,对青海信访工作从“省委、省政府高度重视,源头治理和积案化解抓得实,改革创新力度比较大,重大活动信访保障效果好”4个方面给予充分肯定。

湖南宜章县委书记下访接访化解信访积案

本报讯 记者阮占江 帅标 通讯员王洪开 近日,湖南省郴州市宜章县通过领导干部下访接访,成功化解一起信访积案,并得到上访户的认可,受到当地群众广泛赞誉。

黄沙镇晓夏街村董某等人因临连高速公路(张家冲隧道出口)2020年修建时的放炮、爆破、山体开挖作业,造成其房屋不同程度开裂受损。县镇项目协调办从2020年起多次组织调解,都因双方赔偿金额分歧大而未能达成一致。董某等村民于今年2月上访到郴州市信访局,同时通过网上信访的形式向国家信访局的国家投诉受理办公室平台反映,接到董某等人的信访件交办后,相关乡镇和责任单位成立了工作专班,多次与董某等人协调处理,并与村民代表共同选定房屋鉴定评估公司到现场进行房屋鉴

定,依据鉴定评估结果于7月份促成了该村73户130栋房屋赔偿协议的签订,一周内将赔偿款支付到位,仅董某等4户涉及8栋房屋的赔偿一直未能达成一致。

9月5日,结合“走基层、找问题、想办法、促发展”活动,宜章县委书记张润槐深入到黄沙镇晓夏街村下访接访,“零距离”、面对面倾听信访人董某等人诉求和心声,详细了解事情原委,现场研究解决董某等人的信访案,通过耐心细致做思想工作,最终成功化解这起信访难案。

据悉,宜章县开展领导干部下访接访活动以来,县级领导下访117人次,接访群众252批次,化解184件;乡科级领导干部下访1013人次,接访群众1879批次,化解894件。

乌海市海南区构建完善信访代办服务网络

本报讯 记者史万森 通讯员厉朝辉 近年来,内蒙古自治区乌海市海南区认真践行新时代“枫桥经验”精神,以打造人民满意信访窗口为载体,多渠道推进信访代办服务工作,把群众的一件件操心事、烦心事、揪心事办成放心事、舒心事、幸福事。

海南区居民老方因“住房难”问题到区信访接待中心求助,经深入了解,老方家庭发生重大变故,一直居无定所,经常借住亲戚家十分不便,老方几次找到相关部门,因不了解保障性住房相关政策规定,问题始终没有得到解决。区信访代办员主动帮其代办,从最初整理申报公租房相关材料,到其在辖区街道办事处、区住建局、区房产和物业服务中心等相

关部门协调,按政策顺利办理了公租房入住手续,老方喜迁新居。

像老方这样对政策信息、政府部门职能分工了解不充分,常常因为找不对门、说不清理而被弃之奔波却解决不了问题的信访人不在少数。今年以来,以区级信访代办服务中心为依托,海南区在5个镇(街道)设立信访代办服务站,19个村(社区)设立信访代办服务点,探索建立起了“一个中心、多点支撑”的信访代办服务机构,形成了以各镇(街道)全体干部、社区“两委”成员、社区工作者、信访干部、人民调解员等为主体的信访代办队伍,变“等群众上访”为“替群众跑腿”,变被动化解矛盾为主动解决问题,构建起较为完善的信访代办服务网络。

白城信访工作着力打好基层治理“三张牌”

本报讯 记者刘中全 “有你们才有了我的新房,谢谢你们调解!”近日,吉林省白城市的李某紧紧握着“鹤小白”调解室驻村民警和村干部的手激动地说。此前村民李某因宅基地归属问题与邻居林某产生矛盾,新建房屋迟迟不能开工,甚至发生肢体冲突,所在村的驻村民警、村干部第一时间介入,充分考虑双方邻里关系,兼顾法、理、情多方面因素,经多次耐心调解,双方矛盾成功化解。

“近年来,我们积极探索‘枫桥经验’本土化实践,围绕‘无访村’创建工作,着力打好基层治理‘三张牌’,做实做细做好‘减存量、遏增量、防变量’各项工作,为社会和谐稳定发展营造良好环境。”白城市信访局局长高金奎说,如今全市信访总量、重复信访总量同比分别下降35%、

38%,群众满意率上升至99%。

突出“减存量”,打好“融合牌”。白城市树立“大信访”理念,汇集农业、林业、水利、民政、土地等职能部门力量,健全完善乡镇信访工作联席会议机制,实行一体化管理。依托党群服务中心、网络党支部和党员干部,设立327个信访便民服务站,组建189支党员先锋服务队,以派出所为基点,驻村辅警为骨干,在具有中心辐射作用的村屯建立98个“鹤小白”调解室,配备919名调解员,实现了基层调处全覆盖,推动重复信访量占信访总量比例同比下降35%。

突出“遏增量”,打好“责任牌”。白城市严格落实“五级书记抓信访”体系,把信访减存控增成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政治

巡察。建立信访、纪检、政府“一案三督”机制,对积案化解、重复信访治理开展常态化督查督办,发出督促函、提醒函、建议函46份,信访事项一次性化解率和群众满意度同比分别上升23%和120%,新增信访量占信访总量的比例同比下降22%。

突出“防变量”,打好“乡情牌”。白城市聘请155名心理咨询师和律师入驻“鹤小白”调解室,为群众提供政策讲解、法律咨询、心理疏导服务502人次。邀请群众代表、党代表、人大代表、政协委员等组建8个信访评议团,全程参与监督信访事项化解。招募老专家、老教师、老军人、老模范、老干部建立156个“五老志愿团”,利用人熟、地熟、事熟的优势,把矛盾纠纷化解在萌芽状态。

鄂州领导干部主动接访解决信访问题

本报讯 记者刘志月 通讯员刘国胜 邵新树 近日,社区居民戴女士向前来凤凰街道接访的湖北省鄂州市鄂城区委书记董国平反映拆迁补偿安置问题。董国平当场将涉及的相关部门、街道等负责人召集起来,研究解决办法。最终,戴女士得到了满意的补偿安置。这是鄂城区扎实开展“书记大接访”活动的典型一例,也是董国平今年以来通过公开接访解决的6个信访问题之一。

今年以来,鄂城区已开展4次“书记大接访”活

动,每次接访前3天除在媒体上公布外,还在政府机关、乡镇(街道)、村(社区)刊登(张贴)接访通告,区领导带队组成10个接访专班分头到各乡镇(街道)接访。

鄂州市近年来扎实落实各级领导干部接访下访要求,推动领导干部与群众“坐一条板凳、围一张桌子”研究问题、交流感情,切实解决群众实际困难。

为推动领导干部接访下访制度化、规范化、程序化,鄂州市信访工作联席会议制发实施意见和办法,每年制

定《市级党政领导定期接访日工作安排》,明确每月15日是市党政领导定期接访日,对全市领导干部接访下访统筹安排、强力部署。

今年以来,鄂州市委书记孙兵4次到市群众来访中心接访,已解决6个信访突出问题。今年2月,新任鄂州市委副书记、市长王玺玮到任首周,主动要求到市群众来访接待中心接访,解决信访问题。

据统计数据显示,今年以来鄂州市级领导开展接访下访150次,领导包案化解率100%,上报化解率100%。

广州海关查获2304台侵权手机



图为广州海关关员在跨境电商出口渠道查获涉嫌侵权的手机。温涵泳摄

本报讯 记者蔡岩红 近日,广州海关在跨境电商出口渠道查获一批涉嫌侵权的手机,共计2304台。目前已作进一步处理。

此前,广州海关所属南沙海关根据风险布控指令对一票申报为“手机配件”等出口货物进行监管,打开集装箱后,现场关员发现集装箱内除已申报货物外,还有数十箱未向海关申报的手机。这些手机的包装盒和机身表面均印有“HUAWEI”及相关图形标识。由于企业无法提供合法授权证明材料,海关关员依法采取知识产权海关保护措施。经联系知识产权权利人,确认上述货物为侵犯其知识产权产品。

海关提醒,根据海关法规定,进出口侵犯中华人民共和国法律、行政法规保护的知识产权货物的,由海关依法没收侵权货物,并处以罚款;构成犯罪的,将依法追究其刑事责任。