

# 规范实施政府和社会资本合作新机制

深化基础设施投融资体制改革，切实激发民间投资活力

本报记者 刘志强

## 政策解读

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，国务院办公厅近日转发国家发展改革委、财政部《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。

政府和社会资本合作(PPP)模式在我国实施以来，一定程度上起到了改善公共服务、拉动有效投资的作用，但在实践中也存在一些亟待解决的课题。新机制会带来哪些新变化?记者采访获悉，新机制与以往PPP政策的差异主要有三方面:聚焦使用者付费项目，优先选择民营企业参与，全部采取特许经营模式。

**聚焦使用者付费项目 能形成稳定的现金流预期，从源头上防范新增地方隐性债务**

根据《意见》，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投资建设和运营成本，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。

国家发展改革委投资司有关负责人表示，从国际经验看，PPP主要分为基于使用者付费的特许经营、基于政府部门(政府)付费的私人融资计划两种模式。此前，部分以政府付费为主的PPP项目收益不足甚至缺乏收益来源，政府向社会资本承诺固定回报或保障最低收益进行补足，提前锁定、固化政府未来支出责任。

国家发展改革委投资研究所融资室副主任李泽正表示，新机制强调“聚焦使用者付费项目”，要求项目经营收入能够覆盖投资建设和运营成本，具备一定投资回报，从源头上防范新增地方隐性债务。

清华大学投融资政策研究中心助理研究员王盈盈认为，具有使用者付费基础的项目通常符合社会公众实际需求，能形成稳定的现金流预期，聚焦这些项目，有利于挤出可能过度超前建设或者相对滞后的项目。

《意见》提出，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，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，使用财政资金补贴项目建设和运营成本。

“新机制并不完全排除政府投资支持和政府付费，但严格限制了政府支出条件。”中国国际工程咨询有限公司研究中心副主任徐成彬表示，按照新机制，政府投资支持主要是在项目建设期，可通过政府资本金注入或建设投资补助等形式实现，如果涉及政府资本金注入，要按照《政府投资条例》要求，纳入政府投资项目进行管理;政府付费是在项目运营期间，“按规定补贴运营”通常采用行业或区域规定的统一运营补贴标准，与项目是否采用PPP模式不直接相关，也不会因为采用PPP模式而新增政府支出责任。

## 优先选择民营企业参与

**坚持初衷、回归本源，将进一步调动民间资本参与项目积极性**

业内专家表示，过去实施的PPP项目中，不少中央企业和地方国企作为社会资本角色参与，尽管发挥了积极作用，但对民间投资形成一定程度的挤出效应。《意见》提出，要坚持初衷、回归本源，最大程度鼓励民营企业参与PPP新建(含改扩建)项目。

“新机制明确了优先选择民营企业参与。”国家发展改革委投资司有关负责人表示，《意见》提出要最大程度鼓励民营企业参与PPP新建(含改扩建)项目，并根据不同项目公共属性强弱，将PPP新建(含改扩建)项目分为三类，同时制定了《支持民营企业参与的特许经营新建(含改扩建)项目清单(2023年版)》(以下简称《清单》)。

徐成彬表示，《清单》实行分类管理:一是市场化程度较高、公共属性较弱的项目，如垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目，由民营企业独资或控股;二是关系国计民生、公共属性较强的项目，如城镇供水、供气、供热项目，民营企业股权占比原则上不低于35%;三是涉及国家安全、公共属性强的项目，如具有发电功能的大中型水利项目，应积极创造条件，支持民营企业参与。“三类项目的投资规模、公益属性、建设难度逐渐递进，民营股权参与比例总体趋减，但第二、三类项目并不排除有能力的民营企业独资或控股。”徐成彬说。

《意见》还明确，对《清单》所列领域以外的PPP项目，也可积极鼓励民营企业参与;外商投资企业参与PPP项目，按照外商投资管理有关要求并参照相关规定执行。国家发展改革委将及时收集、整理各方面对清单实施过程中的意见建议，并结合投资管理新形势新要求，对项目清单进行动态调整。

国家发展改革委投资司有关负责人表示，新机制将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，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，均有助于提升民间资本参与项目积极性。

## 全部采取特许经营模式

**风险可控、监管严密，将保证PPP项目规范发展阳光运行**

《意见》提出，PPP应全部采取特许经营模式实施，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。

受访专家认为，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项目应全部采取特许经营模式实施，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。

为规范推进建设实施，《意见》从严格审核特许经营方案、公平选择特许经营经营者、规范签订特许经营协议、严格履行投资管理程序、做好项目建设实施管理等方面提出一系列措施。

“为公平选择特许经营经营者，新机制明确将项目运营方案、收费单价、特许经营期限等作为选择特许经营经营者的重要评定标准，并关注项目运营管理经验、专业运营能力、企业综合实力和信用评级状况。”徐成彬说，这些公开竞争条件不再像以往过于强调融资和施工能力，有利于优秀的民营企业脱颖而出。

根据《意见》，2023年2月PPP项目清理核查前未完成招标采购程序的以及后续新实施的PPP项目，均应按照新机制执行。

国家发展改革委投资司有关负责人表示，地方各级政府要规范推进本级政府事权范围内的特许经营项目，依法依规明确特许经营项目实施机构，切实负起主体责任;社会资本方和咨询机构要全面准确理解新机制内涵，客观合理地从专业角度推动具体项目。

(上接第一版)

2016年8月，习近平总书记赴青海考察。从北京出发，飞机一路向西，经华北平原，越太行山脉，过黄土高原，抵达青藏高原。舷窗外，黄河之水一路奔涌，两岸复杂多变的地形地貌告诉人们，黄河流域生态保护治理面临的难度绝非寻常。

青海坐拥长江、黄河、澜沧江源头，每年从这里输出的清洁水源，约占到黄河全流域的一半。在总书记心中，青海生态就像水晶一样，弥足珍贵而又非常脆弱。

在察尔汗盐湖，了解柴达木循环经济发 展情况;在清洁能源企业，考察太阳能电池生产线;在省生态环境监测中心，通过远程视频察看黄河源头鄂陵湖—扎陵湖等点位实时监测情况……考察中，习近平总书记十分关心青海的生态保护问题。

总书记明确要求:“青海最大的价值在生态，最大的责任在生态，最大的潜力也在生态，必须把生态文明建设放在突出位置来抓”。

在一次座谈会上，提及保护“中华水塔”，总书记提出:要想一想这里是国内生产总值重要还是绿水青山重要?作为水源涵养地，承担着生态功能最大化的任务，而不是自己决定建个工厂、开个矿，搞点国内生产总值自己过日子。

从上游的“中华水塔”三江源，到中游的“中央水塔”秦岭、“华北水塔”山西……山一程，水一程，总书记心系“国之大事”。

“你们这里是华北水塔，京津冀的水源涵养地，是华北防护林的重要组成部分，是拱卫京津冀和黄河生态安全的重要屏障。”2020年5月，在山西考察时习近平总 书记这样强调。

黄河第二大支流汾河，孕育了灿烂的三晋文化。由于流域内过度开发，汾河生态曾遭受很大破坏，水质受到严重污染。

习近平总 书记要求:“一定要高度重视汾河的生态环境保护，让这条山西的母亲河水量丰起来、水质好起来、风光美起来。”这次来山西，总书记专程到汾河岸边走一走看一看。

当地同志汇报，太原市采取了汾河及“九河”综合治理、流域生态修复等举措，汾河水质逐渐向好，两岸绿化带成为市民休闲娱乐的场所。

总书记频频点头:“真是沧桑巨变!太原自古就有‘锦绣太原城，三面环山，一水中原’的美誉，如今锦绣太原的美景正在变为现实”。

“要切实保护好、治理好汾河，再现古晋阳汾河晚渡的美景，让一泓清水入黄河。”总书记对当地领导干部强调。

从汾河入黄口北望，黄河劈开晋陕峡谷，两侧的黄土高原连绵起伏，这里是黄河泥沙的重要来源。如今，绿意正在点染这片黄色的土地。

2022年金秋时节，陕西省延安市安塞区高桥镇南沟村的苹果园，一片丰收景象。习近平总 书记走进果园，同老乡亲们亲切交流，并采摘了一个红红的大苹果。

延安，曾是我国水土流失最严重的地区之一。如今，随着退耕还林、植树造林等治理水土流失的举措持续推进，曾经的沟沟峁峁已是绿树成荫、木成林。

总书记曾在陕北插队，回忆起知青岁月说，过去陕北老乡们修梯田、种庄稼，面朝黄土背朝天，抡起老锄头干活，广种薄收，十分辛苦，如今山坡上退耕还林种上了苹果，老乡们有工作、有稳定收入，孩子有好的教育，老人都有医保，生活越来越好。

行之念之。从三江之源到渤海之滨，习近平总 书记步履所至、心之所向，满是关切。2021年10月，在黄河入海口，总书记沿着水栈道步行湿地深处，实地察看这片动植物的乐园——秋日，海风吹拂，芦花摇曳，几只鸿雁、斑头雁栖息在水中小洲上。

当地负责同志介绍，这些年通过退耕还湿、退养还滩，推进湿地修复，生态环境越来越好。“我们这里是中华东方白鹤之乡，黑嘴鸥繁殖地，去年以来还新发现了火烈鸟、白鹤鹑、勺嘴鹑。”

“到这里来的游客多吗?”总书记问。“最多的时候年游客量60万，我们限定了每天最大游客量。”当地负责人答道。

总书记叮嘱:“要管理好，不能让湿地受到污染，也不能打猎、设网捕鸟。”

如今，这里正在创建全国首个陆海统筹型国家公园，推进一系列生态保护修复工程，大美湿地尽显生机。

“不利于黄河流域生态保护的事，坚决

不能做。”总书记的要求振聋发聩。

上游保护，中游治理，下游修复。遵循习近平总 书记的指引，各地以保护为红线，为黄河“治病”，母亲河日渐恢复生机活力。

## 大河之要——

**“推动黄河流域高质量发展，创作好新时代的黄河大合唱”**

“黄河上中游7省区是发展不充分的地区，同东部地区及长江流域相比存在明显差距，传统产业转型升级步伐滞后，内生动力不足……”

面对黄河流域高质量发展存在的困难和问题，习近平总 书记曾这样深刻剖析。

先发展还是先保护?控供给还是控需求?谋一地还是谋流域?推进高质量发展，在黄河流域面临更多矛盾与纠葛，需要有万里在胸的思维和眼光。

从三江源到入海口，从“黄河流域生态保护和高质量发展座谈会”到“深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会”，习近平总 书记一路调研思索，一路解疑定调。

推动黄河流域高质量发展，要明确发展与保护的关系。

黄河北岸，山西运城。五彩斑斓的盐湖见证“盐运之城”的产业变革。

2023年5月16日，运城盐湖旁，展台上放着洁白的河东大盐。习近平总 书记结合展板、展品等听取有关情况介绍，实地察看盐湖风貌。

4600多年的食盐开采史、70年的无机盐开发史——运城因盐而兴，却也因长期的资源依赖面临过度开采、产业陈旧、污染加重的困境。

“坚持生态优先、绿色发展”，随着黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的实施，运城迎来转型机遇。

退盐还湖，腾笼换鸟!2020年起，盐湖保护范围内停止一切工业生产，盐湖开始从矿区、工业区变身为生态保护区、旅游打卡地。

同时，运城加快培育壮大汽车装备制造、新材料、绿色建材、电子信息、食品医药等新兴产业集群，利用区位优势，打造内陆地区对外开放新高地。

习近平总 书记指明了沿黄各省区的发展方向:黄河流域各省区都要坚持把保护黄河流域生态作为谋划发展、推动高质量发展的基准线。

推动黄河流域高质量发展，要平衡供给与需求的关系。

河南南阳，跨黄河、长江、淮河三大流域，南水北调中线一期工程“水龙头”“总开关”所在地。

“这个地方我一直想来。”2021年5月13日，中线一期工程渠首。习近平总 书记伫立船头，语带关切，“南水北调工程建设，这个地方的运行以及这里的移民工作，我一直关注着，这一次看一看我很高兴。”

水，生命之源，生产必需。我国的水资源时空分布却极不均衡，夏汛冬枯，北缺南丰。

在后来召开的座谈会上，习近平总 书记指出:“进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，形成全国统一大市场和畅通的国内大循环，促进南北方协调发展，需要水资源的有力支撑。”

一席话，将水资源置于关乎国家发展的战略高度。

黄河流域，水资源总量仅是长江的7%，却承担了全国12%人口、17%耕地、50多个大中城市的供水任务，供需矛盾更为突出。

难题何解?习近平总 书记语气坚定:坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。

这是一场深度节水控水攻坚战:推行节水灌溉，发展旱作农业、开展畜牧渔业节水、强化再生水利用、促进雨水利用……

这是一项严格的刚性约束:建立水资源承载力分区管控体系，限制水资源严重短缺地区城市发展规模、高耗水项目建设和大规模种树，建立覆盖全流域的取用水量控制体系……

全黄河流域行动起来，“有多少泡泡多少馍”的朴素道理深入人心。

推动黄河流域高质量发展，要统筹整体与局部的关系。宁夏平原得黄河灌溉之利，自古有“塞上江南”美誉。

2020年6月9日，在银川市贺兰县稻渔

空间乡村生态观光园，习近平总 书记登上观景塔，俯瞰园区全貌;沿着田埂走进稻田，同正在劳作的村民们亲切交谈;舀起鱼苗、蟹苗，放进田边水渠……

在这里，总书记强调要注意解决好稻田水矛盾，采用节水技术，积极发展节水型、高附加值的种养业，保护好黄河水资源。

“努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。”那次宁夏之行，习近平总 书记对宁夏提出殷切期望。

先行，既是敢闯敢试的勉励，也是深刻考量的定位。

要求三江源、祁连山等地区“创造更多生态产品”，嘱咐河套灌区、汾渭平原等粮食主产区“为保障国家粮食安全作出贡献”，指示区域中心城市等经济发展条件好的地区“提高经济和人口承载能力”……

站在谋全局的高度，习近平总 书记精准谋划沿黄各省区发展定位，指导黄河沿岸地区牢固树立“一盘棋”思想，奏响新时代的黄河大合唱。

推动黄河流域高质量发展，要谋划当前与长远的关系。

“开渠的人，千古留名，青史留名啊!”2023年6月6日，习近平总 书记来到黄河边的另一处农业重地——内蒙古巴彦淖尔，在河套灌区水量信息化监测中心的沙盘前驻足良久。

新中国成立以来，数十年的水利建设，在河套平原上印刻下如人体血脉般延展扩散的7级灌排体系，总长6.4万公里，相当于地球赤道的一圈半。

总书记对这个灌溉系统赞叹不已:“它将来作为百年、千年基业留下来的。”

第二天，习近平总 书记在呼和浩特市听取了当地发展新 能源新材料产业、促进产业结构优化调整、推动绿色低碳发展等情况介绍。

“接下来有什么计划?”总书记问。当地负责能源产业发展的同志汇报:“预计到2025年，内蒙古新 能源装机和发电量，比2022年翻一番以上，外送电量翻两番以上。”

习近平总 书记叮嘱:“内蒙古能源产业长期以来以煤为主、因煤而生。但是产业太单一不行，多元化是方向。能源建设不能光靠传统产业，要大力发展新 能源、清洁能源，努力实现碳达峰碳中和，建设绿色中国。”

从眼前的灌渠，看到千年的基业;从新 能源产业，看到绿色中国的前景，习近平总 书记关心着当前的黄河，也擘画着流域的未来。

“推动黄河流域生态保护和高质量发展，非一日之功。”处理好当前与未来的关系，习近平总 书记谆谆告诫——

“要保持历史耐心和战略定力，以功成不必在我的精神境界和功成必定有我的历史担当，既要谋划长远，又要干在当下，一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干，让黄河造福人民。”

## 大河之魂——

**“黄河文化是中华文明的重要组成部分，是中华民族的根和魂”**

2022年1月26日，农历腊月二十四，汾河两岸瑞雪纷飞，银装素裹。沿着蜿蜒的道路，习近平总 书记冒雪来到山西省霍州市师庄乡冯南垣村看望群众。

皑皑白雪衬着火红的窗花、春联和灯笼，让小山村更祥和喜庆、年味十足。总书记走进村民师红兵家。桌上摆着白面、红枣、红豆、黑豆，一家人正在制作当地传统节日食品——霍州年馍。

“习爷爷您放一个。”师红兵的小孙女请总书记在“登高馍”上点一颗红枣，总书记欣然答应。

“你们这边是吕梁山，挨着就是黄河了，再过去就是陕西。我插队那个延川县，离这儿也不远，地形也都是这样的丘陵沟壑。黄土高原生活着我们的祖祖辈辈，孕育着我们的中华文明。”在山西抚今追昔，总书记思绪穿越岁月山河。

黄河，塑造了古老文明。水脉牵系着血脉、文脉。悠悠黄河，冲刷着黄土地，哺育出炎黄子孙，为中华民族浸染出炎黄底色。

在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上，总书记指明“千百年来，奔腾不息

的黄河同长江一起，哺育着中华民族，孕育了中华文明”;

致信祝贺黄河文化的重要组成部分——仰韶文化发现和中国现代考古学诞生100周年，总书记强调“更好展示中华文明风采，弘扬中华优秀传统文化”;

在党的二十大报告中，总书记明确指出要“建好用好国家文化公园”，推动黄河国家文化公园建设，打造出民族性世界性兼容的文化名片……

肇兴于斯、传承于斯、灿烂于斯。“黄河文化是中华文明的重要组成部分，是中华民族的根本和魂。”习近平总 书记的话意味深长。

“早上汤，中午糠，晚上碗里照月亮。”陕西省米脂县高西沟村，黄土高原丘陵沟壑区的一条小山沟，村里老一辈都有吃不饱的记忆。

从上世纪50年代的“山上光秃秃、年年遭灾荒”到如今“层层梯田盘山头、片片林草盖坡洼”，旧貌和新颜对比鲜明。

2021年9月，习近平总 书记来到这里调研，深情地说:“我在延川插队时就听到过高西沟的名字，当时陕北的大寨村。看你们的梯田，都是下了功夫的。难得的是半个多世纪一直做下来。”

赵起老秦，久久为功。黄河流域层层叠叠的梯田，是世世代代对严峻环境的雕刻，深埋下希望，挥洒下汗水，收获了富足。

黄河，淬炼出民族精神。总书记曾动情地说:“愚公移山、大禹治水，中华民族同自然灾害斗了几千年，积累了宝贵经验，我们还要继续斗下去。”

正因为黄河的赐予，我们才拥有了世世代代赖以生存的物质家园和精神家园;也正因为黄河桀骜不驯，我们的文化基因中才有了更加坚韧的品质、更加超凡的智慧、更加鲜明的特色。

考察九曲黄河最后一道弯所在的兰考县，总书记前往坐落在昔日黄河故道沙丘上的焦裕禄同志纪念馆，宣示焦裕禄精神“过去是、现在是、将来仍然是我们党的宝贵精神财富”;

参观西临黄河15公里的晋绥边区革命纪念馆，总书记动情地说:“革命战争年代，吕梁儿女用鲜血和生命铸就了伟大的吕梁精神。我们要把这种精神用在当今时代，继续为老百姓过上幸福生活、为中华民族伟大复兴而奋斗”;

来到拱卫京津冀和黄河生态安全的重要屏障山西，总书记强调要弘扬“右玉精神”：“多做一些在当代、利在长远、惠及子孙的事情”;

……

在总书记心中，黄河早已同中华民族的苦难辉煌扭结在了一起，锤炼出炎黄子孙的韧性、力量和精神，也为中华民族赓续发展注入不竭源泉。

黄河，奔涌出复兴前景。河南安阳，数千年前的“禹河故道”流经之地。2022年10月28日，习近平总 书记来到位于安阳市西北郊的殷墟遗址。观摩青铜器、玉器、甲骨文等出土文物，在车马坑展厅察看商代畜力车实物标本和道路遗迹……总书记感慨:“我们的文化自信就是从真正能证明我们的久远历史中来”。

穿越风雨，历尽沧桑。从历史获取启迪，向世界展现自信，中华文明在新时代焕发新生。

2023年5月18日，陕西西安大唐芙蓉园内，习近平夫妇同贵宾们共同观看中国同中亚国家人民文化艺术节暨中国—中亚青年艺术节开幕式演出。豪放的秦腔《梦回长安》与高亢的陕北民歌《天下黄河九十九道弯》交相呼应、余韵绵长，唤醒汉风唐韵的华夏记忆，展示丝路新生、盛世中华的恢弘气魄。

泱泱华夏风物，浩浩丝路长歌。这是开放和谐、进取奋发的时代注脚，这是旧邦新命、汲古润今的文化神韵。

乘风好去，长空万里，直下看山河。习近平总 书记的一席话震撼人心——

“江河之所以能冲开绝壁夺隘而出，是因其积聚了千里奔涌、万壑归流的洪荒伟力……现在，中国人民和中华民族在历史进程中积累的庞大能量已经充分爆发出来了，为实现中华民族伟大复兴提供了势不可挡的磅礴力量。”

从中华民族厚重深远的精神河床流淌而来，黄河正向着中华民族伟大复兴的波澜壮阔奔流而去!

(新华社北京11月26日电 记者张晓松、林晖、高敬、徐壮、齐瑛、张研)

## 重大工程 壮美如画

11月25日，四川省稻城县，雪山映衬下的圆环阵太阳射电成像望远镜壮美如画。该望远镜今年通过工艺测试，是国家重大科技基础设施“空间环境地基综合监测网(子午工程二期)”的标志性地基之一，可为我国太阳物理和空间天气研究提供高质量观测数据。

圆环阵太阳射电成像望远镜地处海拔3820米的开阔地，313组直径6米的抛物面天线均匀排布，围成一个直径1公里的大圆环，不仅能监测太阳的各种爆发活动，还能监测太阳风暴进入行星际空间的过程，有助于理解太阳爆发机制和太阳风暴的局地传播规律，进而预测太阳活动对地球的影响。

刘学蕊摄(影像中国)

