

深化改革创新 建立公共服务多元化供给新机制

深圳市福田区创新升级PPP制度助推公共服务供给侧改革



福田环卫一体化PPP项目 (图片由深圳市福田区发展和改革局提供)

□ 庞勤

习近平总书记强调,推进供给侧结构性改革是我国经济发展进入新常态的必然选择,是经济发展新常态下我国宏观经济管理必须确立的战略思路。2020年5月,中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,要求“大幅放宽服务业领域市场准入,向社会资本释放更大发展空间”。

近年来,福田区深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,围绕加快完善社会主义市场经济体制,以政府投融资体制改革为着力点,深化公共服务供给侧结构性改革,以政府和社会资本合作(PPP)制度创新为抓手,再次吹响了市场化改革号角,加快构建公共服务多元化供给新格局。

把握新时代主軸 构建PPP制度新体系

作为现代化程度高、开发强度大的中心城区,福田区建区30年成为深圳城市化、现代化发展奇迹的精彩缩影。近年来,可开发用地少,常住人口密度全市最高,建成的教育、医疗、公园、文体场馆等公共服务设施数量较多,但国际化和高端化仍存在短板,与《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提出的“将深圳建设为“民生幸福标杆”目标相比,仍存在差距。推广运用PPP模式,引入社会力量参与公共服务供给,提升供给质量和

效率,是解决上述矛盾的重要途径之一。

福田区2014年已率先试点推出PPP项目,2017年出台《深圳市福田区政府与社会资本合作项目实施办法(试行)》,形成了具有福田特色的PPP制度设计和操作流程。

2020年初,区委区政府审时度势,将PPP管理办法修订列入全区重大行政决策事项,在全面总结实践PPP模式实施经验的基础上,针对政府与社会资本合作领域政策和模式的不断创新,正式出台《福田区政府和社会资本合作(PPP)管理办法》(以下简称“《办法》”)。

《办法》在充分调研和总结福田区PPP项目实践经验的基础上,进一步贯彻落实了近年来国家及有关部门出台的一系列PPP改革指导文件的相关工作部署,充分吸纳了国务院、国家发改委和财政部的PPP指导文件中对PPP项目的最新监管要求,对可行性论证、合同审核、绩效评估等重点环节做出了完善和更新,确保与上位法律法规保持一致,补齐制度短板,使PPP模式的推广更加规范有序。

截至2020年底,福田区已推进实施10个PPP项目,覆盖养老、教育、环卫等公共服务领域,项目全生命周期撬动社会投资约100亿元,打造了福田区福利中心、托养中心、环卫一体化、国际学校等一批具有可复制推广经验和示范作用的标杆项目。已实施的PPP项目回报机制相对均衡,纯政府付费类项目

占比低,现行PPP项目中政府财政支出责任在一般公共预算支出占比最高仅为0.5%,财政风险极低,PPP项目发展潜力巨大。福田区已率先进入PPP“2.0”时代,将大力吸引社会投资,优化公共产品供给,提高财政资金使用效益。

PPP模式引来活水 促进社会资本高效整合

以往对公共产品和服务类项目惯性考虑的是,政府投资或购买服务,未能优先考虑拓宽投融资渠道、撬动市场力量,在造成财政负担日益加重的同时,公共服务的使用绩效也往往不及预期。针对以上问题,《办法》从实施领域、项目发起等方面进行了优化改进,进一步拓展PPP模式发起路径,为社会资金参与公共服务供给打开窗口。

从发起方式上来看,《办法》从项目性质、项目特点等方面对PPP模式的适用范围和基本要求进行明确,凡满足相关要求的项目均可采用PPP模式。PPP项目的筛选标准更为明晰,项目发起单位可以依据标准,对潜在项目进行主动的筛选和分析。

从项目立项途径来看,《办法》结合实际情况,根据发起主体和路径对PPP项目立项做出了对应规定,区相关部门和事业单位、社会资本、区发展改革委和项目使用单位均可作为PPP项目的发起主体,丰富了PPP模式的发起路径。

从模式创新看,鼓励非经营性项目、准经营性项目与经营性项目科学有机整合、统筹开发运营、创新商业模式,增强PPP项目对社会资本的吸引力,对已建成的政府存量项目引入TOT(转让-运营-移交)、ROT(改建-运营-移交)、OM(委托运营)等模式,快速盘活政府资产,提高运作灵活性和公共服务绩效。

针对我国其他地区PPP项目实施中存在的社会资本,尤其是民营资本缺乏渠道和参与热情的问题,《办法》明确PPP模式中社会资本是“依法设立且有效存续的,具有法人资格的企业,包括民营企业、国有企业、外商投资企业、混合所有制企业,以及其他投资、经营主体”,涵盖了我国经济活动中的各类经济主体。其鼓励民营企业、国有企业、外商投资企业、混合所有制企业等全类型企业,按同等标准、同等待遇参与PPP项目。政府方应合理设定采购标准和条件,确保采购过程公平、公正、公开,不得以不合理的采购条件对潜在合作方实行差别待遇或歧视性待遇,营造公平竞争环境,激发和促进民间投资。

优化工作流程 供给质效双提升

结合国家简政放权的要求,《办法》结合过去实施经验,进一步优化了PPP项目的实施流程,推进PPP项目实施提速提效,提高PPP项目落地率。

政府投资可转为PPP模式。区发展改革委受理区政府投资项目建议书,经审核认为适用PPP模式的,经建设单位并报区政府相关会议研究同意后,按PPP项目批复实施。在保障项目前期工作合法合规的前提下,有效简化前期工作流程,提高工作效率。

优化前期立项审批程序。《办法》将PPP项目的前期立项阶段明确划分为项目立项-可行性论证-两评一案等三个阶段。涉及固定资产投资的PPP项目(如采用BOT、BOOT、BOO等模式)须编制可行性研究报告。不涉及固定资产投资的PPP项目(如采用O&M模式),可行性论证纳入项目建议书中,可免除编制可行性研究报告。以上规定充分结合了《政府投资条例》等法规的最新监管要求,并根据实际优化了PPP项目前期立项和审批程序,有助于

加快项目实施。

更新前期文件的编制模板。《办法》依据最新法律法规对福田区PPP项目建议书编制指引、福田PPP项目实施方案编制指引进行了更新,指导PPP项目建议书和实施方案的编制重点和核心内容,科学规范行业主管部门和实施机构的文件编制工作,确保高质量项目前期论证工作的落实,亦对后续加快审批具有积极作用。

新增市场测试环节。针对PPP项目落地难、落地慢的问题,《办法》新增了市场测试环节作为可选项,在实施方案编制完成后,实施机构可根据项目实际情况进行可融资性测试及潜在社会资本市场测试,确定项目具备市场竞争力,有利于择优选取具备综合实力的社会资本落实项目实施工作,为项目顺利落地、有效实施提供保障。

针对其他地区PPP项目实

践中反映出的超出自身财力、固化政府支出责任等问题,《办法》完善全流程绩效考核体系,建立PPP项目支出责任预警机制,对财政支出责任的变化情况及时预警,强化了对PPP项目的审慎监管要求。进一步完善了PPP项目合同的监督与管理体系,增加了对特殊情形的处理原则。《办法》对PPP项目运营期间可能出现的合同变更、合同终止、临时接管、争议解决等四种情形,均对相应处理方式、流程等进行了规定,使PPP项目全生命周期合同监管更加规范。

未来福田区将依托平台,充分挖掘民间资本、国有企业、外商投资以及金融机构的建设和运营资源,实现更高层次的社会资本、资源和公共服务产品的有效对接,进一步拓展民间投资渠道,激发市场投资活力,探索公共服务多元化供给机制,提升公共服务品质,优化营商环境。

风劲帆满图新志 笃定前行正当时

——深圳市龙华区前期中心(轨道中心)全面深化改革工作综述

□ 张刚

全面深化改革,是新时代城市发展的强大引擎。

深圳市龙华区前期中心(轨道中心)自2016年3月成立以来,锐意改革、真抓实干,从制度创新、流程优化上着力,扎实推动前期工作提质增效,全力服务政府投资项目前期和轨道交通规划建设,取得新成效、实现新突破。“十三五”期间,该中心共推进项目392项,推进实施项目涉及总投资431.82亿元。特别是2020年,跟踪推进前期项目207个,涉及总投资376.6亿元。

统筹谋划,加快深化改革步伐

谋而后定,行且坚毅。龙华区前期中心(轨道中心)加快实施城际轨道交通规划,各项建设取得实质进展。积极协助市相关部门推动深大城际、深惠城际建设,争取深大城际在龙胜及民治北设站。区内对外联络快速轨道交通主骨架初步构建,对外联络和辐射作用不断增强。组织开展了一系列研究工作,已完成《龙华区内轨道交通详细规划一体化研究》《轨道交通22、25、27号线龙华段站点及场段方案研究》《18号线龙华段、深大城际(33号线)交通详细规划》,开展了6号线支线南延龙华段站点和车辆段选址研究、深广中轴城际龙华段规划方案研究及龙华区轨道交通线网需求规划研究,形成了18、22、广深中轴城际多线换乘的鹭湖枢纽规划初步方案。推进全区首条小运量轨道交通大浪时尚小镇线项

目建设,已进入可行性研究报告和初步设计编制阶段,轨道交通服务范围进一步扩大,服务能力进一步提升。

担当作为,探索创新发展路径

创新“项目主任制”。通过选取鹭湖、九龙山、小运量轨道交通大浪时尚小镇线等试点,试行项目团队成员混编模式,推动片区内项目同步规划、同步设计、同步实施。印发了重点片区“项目主任制”改革方案,进一步明确工作职责、原则和要求。创新项目管理流程,“深圳90”政策实施两年来,该中心不断总结和优化自身项目管理流程控制,通过采取提前介入、开放业务数据、提供工作指引、统一审批标准等措施,已完成项目230个,完成投资307亿元。创新试点项目“团队”招标方式,不断修改和完善中心招投标管理办法及实施细则,主动衔接、沟通招标主管部门,选取部分项目试点开展团队招标。已完成幸福小学、龙华二小等12个项目的项目团队招标。创新推广应用综合体模式,结合前期试点的停车场综合体、社区服务综合体等项目建设经验,扩大试点范围,在医院、学校、派出所项目最大化解配保障性住房,增加住房供给。推进一批功能融合的停车场综合体、党群服务中心、公共服务项目,同步解决综合服务、文体、社康、停车、保障房设施供给。

春风化雨,交出优异成绩答卷

轨道交通运营新作为。龙

华区境内开通广深港客专、厦深客专2条高铁线路,区内19分钟可达香港西九龙。开通运营4、5、6、10号线4条地铁线路,运营线路里程43.1公里、设站21座。建成运营深圳首条现代有轨电车示范线,线路里程约11.7公里、设站20座。轨道交通建设新突破,区前期中心(轨道中心)牵头推动各项征地拆迁任务,完成率100%。推动轨道交通4号线北延段、6号线龙华段顺利开通运营,轨道里程增加约25公里,新增站点12个。轨道交通规划取得新进展。按照城际线规划,龙华区内布局深惠城际、深大城际(33号线)、深广中轴城际,联系广州、东莞、惠州等周边城市。已完成轨道交通22、25、27号线龙华区内线站及场段方案研究,形成初步成果。已完成轨道交通18号线龙华段

及深大城际(33号线)详细规划研究。坚决落实教育项目提质增效。2020年,龙华区前期中心(轨道中心)推动重点工作17项、民生实事8项,涉及前期项目38个,其中教育类项目11项,总计提供58班共2610个学位,加快了优质教育基础设施供给,缓解了龙华区学位供需矛盾。

在抢抓“双区驱动”重大历史机遇中,龙华区前期中心(轨道中心)将始终高质量推进政府投资项目前期和轨道交通规划建设,通过不断改革创新,持续深入推动“大前期、标准化、大协同”改革方案落实。同时,通过试点建设中小运量轨道交通,加快试点构建区内“高铁+城际+地铁+中小运量”的轨道交通综合体系,为粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设作出更大贡献。

守护“无邪”校园 我们在行动

本报讯 为营造学校良好的反邪教氛围,进一步增强学生群体崇尚科学、反对邪教意识,提高学生群体抵御邪教侵害的能力,广州市天河区围绕“防范邪教侵害,守护平安家园”的主题在育苗小学开展反邪教警示教育宣传活动。

据介绍,本次反邪教警示教育宣传活动通过开设反邪课堂的形式开展。针对小学生群体心智尚未发育成熟、理解能力有限的特点,老师借助生动有趣的反邪动画视频向学生讲述什么是邪教、邪教的主要特征、邪教的欺骗手法、邪教的危害以及小学

生如何防范邪教侵害等内容。

此外,课堂中还设置师生互动环节,通过反邪知识有奖问答的方式巩固学习成果。课堂结束后,工作人员向学生派发反邪教宣传单张200余份,赠送反邪教漫画读本及书籍30本供学生传阅学习。

据悉,通过老师的反邪教知识讲解、观看反邪小视频、有奖问答等课堂环节,学生们掌握了必要的反邪教知识,增强了反对邪教的意识,提高了自身抵制邪教的能力,校园中形成了浓厚的反邪教氛围。守护“无邪”校园,我们在行动!

(宋 朔)

本报讯 2015年始,广州市天河区开创性地引进社工服务,使用专业力量参与反邪教工作,经过4年的摸索与发展,积累了许多宝贵的实务经验。

天河区反邪教协会社工发动民间力量参与反邪,打破了传统的“一对多”政府工作模式,形成了“多对一”的新型服务模式。在各街道家庭综合服务中心建立关爱之家,寓反邪教宣传于为居民服务之

巧用社会支持网络做好反邪教帮教工作

中,在排忧解难的同时宣传反邪教理念。提高大众拒邪、帮助涉邪人员转变的能力;建立无邪义工队伍,发展反邪教义工服务,发挥义工的力量,扩大无邪宣传面,同时为有需要的居民及已转化人员提供帮教,提高他们的社会适应能力和应对困难的能力;借助区政府、街道办、社区居委的平台,集合社区内其他社会组织、机关团体等单位力量,进行宗教知识宣传、健康生活知识教育推广、公共论坛等,强化居民大众的健康生活理念,远离邪教侵蚀;针对受困扰、已转化人员进行个别帮教,协助他们处理认知与情绪问题、生活问题等,令他们能回归正常生活,恢复社会功能,摆脱邪教。

天河区反邪教协会的社工在与其他反邪教人士协同工作的过程中发现,社工要想做好邪教痴迷人员的帮教工作,必须坚定地认识到邪教对邪教痴迷人士的危害,以及邪教痴迷人士对周围社会环境的危害,并巧用社会支持网络做好帮教工作。

社会支持网络来源于人与人的接触,通过这些接触,个人得以维持社会身份并且获得情绪支持、物质援助和服务、信息与新的社会接触。一个人所拥有的社会支持网络越强大,就能够更好地应对来自外部环境的挑战。但邪教这个带毒的社会支持网络并不能帮助邪教痴迷者真正应对来自环境的挑战,而是帮助他们逃避、曲解、对抗来自

环境的挑战。这是邪教组织最毒的地方,因为一个人一旦使用这样的方法来应对外部挑战,就更容易遭遇来自外部的挫折与挤压,于是又向带毒的社会支持网络寻求支持,从而越陷越深。

社工在面对邪教痴迷者案主时,往往惯性地帮助其“完善社会支持网络”,这在与案主建立关系时,有一定的效果,却无法实质性地帮助案主,于是社工通常就发出这样的疑惑,“我都这样帮他了,为什么他还是信邪教多过信社工?”反邪教协会社工的经验告诉我们,问题出在“我们没有旗帜鲜明地排斥那个有毒的社会支持网络”,没有采用置换的方法来重建邪教痴迷者的社会支持网络。社工们不恰当的帮教,甚至会让邪教痴迷者幻想两种社会支持网络并存。

巧用社会支持网络做好邪教痴迷者的帮教工作就是帮助他们“打掉毒网络、重建新网络”。

首先,社工要向邪教痴迷者表达支持,建立信任的专业

关系。而更重要的是,缺乏建立在理解与支持上的信任的关系,后面的介入会大打折扣。其次,要让邪教痴迷者认识到,邪教组织的毒网络是虚妄的,毒网络与新网络是不能并存的,现代社会也是容不得毒网络的。再次,要帮邪教痴迷者一一置换两个网络中的重要元素。最后,要帮邪教痴迷者完善新的社会支持网络。大部分邪教痴迷人员在

社会支持网络上有所缺失,或者对某些环节丧失信任。这时候社工就要从邪教帮扶对象的社会支持系统入手,完善其结构,促进其功能最大限度的发挥。很多邪教痴迷人员处于一种或多种对抗的社会关系和家庭关系中,这些对抗会破坏他们的社会支持网络,同时使其丧失对这些社会支持的信任,社工可以尝试帮助邪教对象调解这种对抗,补足案主社会支持网络中的短板;还有一些邪教痴迷人员不懂得怎么使用正式、非正式的社会支持,社工可以尝试在带领案主使用社会支持的同时,建设他们使用社会支持的能力,这时重建邪教痴迷人员的社会支持网络就会事半功倍。

天河区反邪教协会社工运用社会支持网络开展帮教工作,是社会工作本土化过程中的宝贵经验,也是邪教痴迷人员帮教的专业化探索,随着这种探索的继续深入,反邪教社工一定能我国的反邪教工作中发挥重要作用。

(广州市天河区委政法委供稿)