

# 长春市人民政府办公厅关于推广政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见

长府办发〔2018〕11号

各城区人民政府，开发区管委会，市政府各委办局、各直属机构：

为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步拓展社会资本投资的渠道和领域，激发民间有效投资活力，加快转变政府职能，提高公共产品和服务的质量和效率，根据《财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90号）、《吉林省人民政府办公厅转发省财政厅、省发展改革委、人民银行长春中心支行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式管理实施办法的通知》（吉政办发〔2015〕55号）等文件精神，经市政府同意，结合我市实际，现就推广政府和社会资本合作（以下简称PPP）模式提出如下意见：

## 一、把握基本原则，确保PPP项目有效开展

（一）转变职能，科学决策。政府职能逐步从公共产品的直接提供者转变为政策的制定者、社会资本的合作者及PPP项

目的监管者。政府作为合作者和监管者，减少对微观事务的直接参与，强化发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责。尊重市场规律，正确处理好政府和市场的关系。根据不同行业特点，统筹评估和控制项目的财政支出责任，有针对性地运用差别化的政策手段，采取灵活有效的激励措施，分批发布、分类推进、全面展开。鼓励和引导社会资本参与 PPP 项目，促进基础设施和公用事业建设。

（二）公开透明，保障公众利益。依照相关法律法规，公开择优选择社会资本，实现各类社会资本平等参与、投资回报科学合理、运作公开透明。加大基础设施和公用事业领域开放力度，禁止排斥、限制或歧视民间资本的行为，为民营企业创造平等竞争机会，支持民间资本股权占比高的社会资本参与 PPP 项目，调动民间资本积极性。依法公开项目信息，保障公众知情权，主动接受社会监督。加强政府监管，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，确保公共利益最大化。

（三）稳妥推进，合理确定投资回报。建立健全 PPP 项目的投资回报机制，根据本地区、本行业实际，总结提炼经验，明确排他性约定，加强成本监测，核定收费价格和补贴额度，合理确定投资回报。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，

有序推进项目实施，控制项目的政府支付责任，防止因政府支出责任过重加剧财政收支矛盾，带来支出压力。

（四）依法管理，诚信守约。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，做好投资、建设、运营、移交各环节综合管理，强化价格与服务监管。主动接受社会监督，确保全过程合法依规。政府与社会资本在平等协商、依法合规的基础上签订项目合同，明确提供公共产品的标准及付费等内容，并通过项目合同明晰 PPP 项目参与方各自的权利和责任，无故违约须承担相应责任。牢固树立法律责任、契约精神和信用意识，保证合作各方合法权益，增强民间资本参与 PPP 项目的信心。

## **二、明确适用范围，合理选择运作模式和回报机制**

（一）明确项目适用范围。PPP 模式主要适用于政府负有提供责任且适宜市场化运作的基础设施和公共服务类项目。优先选择投资规模相对较大、市场化程度相对较高、技术发展比较成熟、收益比较稳定、价格调整机制相对灵活、合作期限较长（一般为 10—30 年）的领域推广运用 PPP 模式，重点推进供水、供气、供热、地下综合管廊、海绵城市、污水及垃圾处理、公路、铁路、机场、城市轨道交通、物流仓储、水利、资源环境等基础设施领域，及保障性安居工程、医疗、教育、旅游、健康养老、水利、资源环境、生态保护等公共服务领域的项目。

（二）合理选择运作模式。项目实施机构根据项目实施周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配基本框架和所需要的政府投入等因素，合理选择建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）等运作方式。

PPP项目不得采用建设—移交（BT）方式实施，政府不得以任何方式承诺回购社会资本的投资本金，不得以任何方式承担社会资本的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本承诺最低收益。

（三）合理选择回报机制。对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，要依法放开相关项目的建设、运营市场，并设置超额收益分享机制，社会资本或项目公司应根据项目合同约定，向政府及时足额支付应享有的超额收益；对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，可通过可行性缺口补助的方式，为社会资本获得合理回报积极创造条件；对于缺乏使用者付费基础、主要依靠政府付费回收投资成本的项目，可通过政府付费方式，科学合理保障社会资本应享有的权益。优先推广使用者付费模式为回报机制的项目。

### 三、规范操作流程，坚持 PPP 项目有序推进

（一）项目识别。PPP 项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。市财政局定期发出 PPP 项目征集通知，市属项目经市级各行业主管部门征集审核后向市财政局报送。区属项目先由各城区（开发区）财政局向各行业主管部门征集，经评估审核后入区 PPP 项目库，再向市财政局报送。社会资本发起的项目，按照属地原则向各级行业主管部门报送。市财政局负责组织第三方专业机构对申请入库的项目进行审核评估，并将通过审核评估的项目纳入市 PPP 项目库。

（二）项目准备。项目实施机构负责组织实施方案的编制工作，实施方案包括但不限于项目概况、风险分配基本框架、项目运作方式、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式选择、产出标准、绩效指标、必要的政府投资和财政补贴以及应当明确的其他事项。通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，由本级人民政府组织项目实施机构会同项目涉及到的发改、财政、规划、国土、价格、公共资源交易管理、法制等政府相关部门，对实施方案进行联合评审。通过评审的项目，报本级政府批准后组织实施；未通过评审的项目，可在实施方案调整后重新评审；经重新评审仍不能通过的项目，不再采用 PPP 模式实施。

（三）项目采购。项目实施机构按照《政府采购法》、《招标投标法》等法律法规以及《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号）要求，根据项目采购需求，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式，公开择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本合作。项目实施机构通过政府采购平台和财政部门指定的政府采购信息发布媒体向社会公开发布项目采购信息，项目实施机构应在规定的信息发布渠道公开项目采购各个环节，包括采购公告、资格预审、评审结果、项目合同等信息，保证程序公开、过程透明，涉及国家机密、商业秘密的内容除外。

项目采购结果公示期满无异议的，经同级政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本依法签订项目合同，项目合同须明确项目经营内容、范围及期限、责任风险分担、产品和服务标准、绩效考核、价格、收费标准、补贴及调整机制，违约责任和争议解决程序等关键内容。项目合同签订后，报同级财政部门备存。

（四）项目执行。项目实施机构和其他政府有关部门应监督社会资本按照采购文件和项目合同约定，按时足额出资设立项目公司，认真履行项目的融资、建设、运营、维护和移交等

合同义务。并在合作期间，重视和强化绩效考核，确保公共产品和服务供给的质量、效率和可持续性。项目合同中涉及有政府支付义务的，项目实施机构应将支付资金申请报告（附项目合同约定的产出说明、绩效评价结果）提报财政部门，经财政部门审核后向社会资本或项目公司及时支付。设置超额收益分享机制的，当项目收益超出预期时，依据项目合同约定，提高政府方或财政收益分成比例，或在未来年度减少财政可行性缺口补助额度，降低社会资本的超额收益。

（五）项目移交。PPP项目期满或提前终止移交时，项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，按照项目合同中明确的移交形式、移交内容、移交标准和补偿方式与社会资本确认移交手续，组织性能测试。社会资本要把满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件，连同资产清单完整移交给项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续。性能测试结果不达标的，项目实施机构或政府指定的其他机构应要求社会资本进行恢复性修理、更新重置或兑取履约保函。

（六）退出机制。PPP项目发生以下情况可以退出：因不可抗力因素导致项目合同无法履行；合同一方发生严重违约情形导致合同无法履行；项目合同约定需中止或政府接管的情况。

发生 PPP 项目退出情况时，项目实施机构及相关行业主管部门会同财政部门制定退出方案，报同级政府批准，并做好临时接管工作，保证项目设施持续运行和公众利益不受侵害。项目违约方应承担项目合同约定责任，包括消除影响、支付违约金、赔偿损失等。

#### **四、构建制度体系，保障 PPP 模式持续健康发展**

（一）保障项目用地。实行多样化土地供应，保障项目建设用地。对符合划拨用地目录的项目，可按划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途。建成的项目经依法批准可以抵押，土地使用权性质不变，待项目合同经营期满后，连同公共设施一并移交政府；实现抵押权后改变项目性质应该以有偿方式取得土地使用权的，应依法办理土地有偿使用手续。不符合划拨用地目录的项目，以租赁方式取得土地使用权的，租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，同级政府批准后实施。

（二）完善公共服务价格调整机制。积极推进公共服务领域价格改革，按照补偿成本、合理收益、节约资源、优质优价、公平负担的原则，加快理顺公共服务价格。依据项目运行情况和绩效评价结果，健全公共服务价格调整机制，完善政府价格

决策听证制度，广泛听取社会资本、公众和政府有关部门意见，确保定价调价的科学性。及时披露项目运行过程中的成本变化、公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。

（三）健全债务风险管理机制。财政部门要积极做好项目的梳理工作，将符合要求的项目逐步转化为 PPP 模式，缩小政府性债务规模；在明确项目收益与风险分担机制时，要综合考虑政府风险转移意向、支付方式和市场风险管理能力等要素，量力而行，减少政府不必要的财政负担。财政部门应建立 PPP 项目库和财政补贴支出统计监测制度，按照政府性债务管理要求，对政府付费或提供财政补贴的项目严格进行财政承受能力论证，合理确定补贴金额，依法严格控制政府支出责任，切实防范和控制财政风险。

（四）建立项目绩效考评体系。结合行业状况和项目实际情况，实施机构应制定科学、合理、可操作的绩效考核机制，对项目建设成本、项目运作的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行综合绩效评价。在合作期期间，财政部门要督促相关行业主管部门和项目实施机构，重视和加强对项目的绩效考核，积极探索政府部门和项目公司之外的第三方评审机制，引入专业力量，加强公共产品或服务质量和价格的监管。绩效评价结果依法向社会公开，将

政府付费、可行性缺口补助与绩效评价挂钩，作为调整价格、补贴或合作期限的重要依据，确保实现公共利益最大化。项目实施结束后，对项目的成本效益、公众满意度、可持续性等进行后评价，评价结果作为完善 PPP 模式制度体系的参考依据。

（五）加强项目监督管理。政府有关部门应依法充分披露项目实施相关信息，切实保障公众知情权，接受社会监督。行业主管部门要加强 PPP 项目全过程的监督管理，确保公开透明、规范运作、程序合法。行业主管部门应制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务技术规范，加强对公共服务质量和价格的监管。项目实施机构要加强内控管理，建立健全有效的监督机制，防止在招商对接、建设、运营监管过程中出现违法违规现象。存量公共服务项目转型为 PPP 项目的过程中，要按照国有资产管理等相关法律法规规定，依法履行资产评估等国有资产转让程序，合理确定资产价值，防止国有资产流失和贱卖。

## **五、完善政策措施，充分调动民间资本积极性**

（一）规范市 PPP 项目库建设。确保入库项目的真实性、时效性和可操作性，并制定相应的奖惩机制。政府有关部门要认真研究民间资本特点，优先、重点推动对适合采用 PPP 模式、对民间资本有投资吸引力的项目入库。

（二）鼓励民间资本采取组建联合体、混合所有制、设立基金等多种方式参与 PPP 项目。针对地下管廊、海绵城市、智慧城市等技术含量高的领域，大力鼓励和支持创新型、科技型及专门从事新技术材料或工艺生产、研发、设计及施工的中小企业组成联合体、技术联盟参与 PPP 项目。

（三）拓宽社会资本融资渠道。鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续原则探索适合 PPP 项目特点的信贷产品和贷款模式，为符合条件的 PPP 项目在授信额度、质押融资、银团贷款、保函业务等方面提供融资服务。鼓励政府投资的基金公司符合条件的 PPP 项目提供融资服务；鼓励专业担保公司为符合条件的 PPP 项目提供担保服务；鼓励符合条件的项目公司在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据等市场化方式进行融资。对于归属项目公司的资产及权益的所有权和收益权，经行业主管部门和财政部门同意，可以依法设置抵押、质押等担保权益，或进行结构化融资。鼓励项目公司通过天津金融资产交易所政府和社会资本合作（PPP）资产交易和管理平台、上海联合产权交易所 PPP 资产交易中心募集资金。优先支持项目公司通过境内外上市、进入股权交易中心等方式进行股权融资，并享受我市扶持企业上市优惠政策。对于民间

资本作为社会资本参与 PPP 项目的，鼓励和引导金融机构加强对民间资本和项目的融资支持。

（四）合理资源配置。依法依规为准经营性、非经营性项目配置土地、物业、广告等经营资源，为稳定投资回报、吸引民间资本创造条件。

（五）优化办理程序。政府有关部门应当按照各自职责范围，为社会资本方实施项目提供便利，对实施项目依法需要办理的行政审批等相关手续，应当及时办理；对参与项目实施方案联合评审时已经出具审查意见的事项，不再重复审查。

（六）践行契约精神。政府应当守信践诺，全面履行项目合同约定的义务，对项目合同中约定的财政支出事项，应当足额纳入年度预算，按照规定程序批准后，及时支付资金。项目合同的履行不受行政区划调整、政府换届、政府有关部门机构或者职能调整以及负责人变更的影响。

（七）构建多元化退出机制。推动 PPP 项目与资本市场深化发展相结合，依托各类产权、股权交易市场，通过股权转让、资产证券化等方式，丰富 PPP 项目投资退出渠道。提高 PPP 项目收费权等未来收益变现能力，为民间资本提供多元化、规范化、市场化的退出机制，增强 PPP 项目的流动性，提升项目价值，吸引更多民间资本参与。

（八）完善政府责任机制。政府有关部门应鼓励民间资本依法参与政府和社会资本合作、履行合作协议中的相关政府承诺和保障、将合作项目协议中约定的财政支出事项足额纳入年度预算，或按照项目合同约定及时支付资金。

长春市人民政府办公厅

2018年2月9日