

宁波市镇海区人民政府办公室文件

镇政办发〔2015〕135号

宁波市镇海区人民政府办公室 关于推广运用政府和社会资本合作模式 的指导意见（试行）

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门、各直属单位：

为贯彻落实十八届三中全会精神，深化投融资体制改革，促进政府职能转变，根据《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）、《国务院办公厅关于转发财政部发改委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）、《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）、《财政部关于推广运用政府和社会资本合作

模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）、《浙江省人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》（浙政办发〔2015〕9号）、《宁波市人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见（试行）》（甬政办发〔2015〕114号）等文件精神，现就推广运用政府和社会资本合作（Public Private Partnership, 简称 PPP）模式，鼓励和吸引社会资本参与公共服务、基础设施等项目的投资、建设和运营，增强公共产品和服务有效供给能力，提出如下意见：

一、指导思想、原则及目标

（一）指导思想

贯彻落实党的十八届三中全会精神，创新投融资体制机制，发展混合所有制经济，发挥市场在资源配置中的决定性作用，加快政府职能转变，按照区委、区政府“六大战略”的决策部署，保障五年行动计划及年度重大项目和重点工程建设及运营，积极推进政府与社会资本在公共服务、基础设施等领域的合作，进一步鼓励社会投资特别是民间投资，盘活存量、用好增量，提高公共产品的可及性及供给质量与效率，有效促进我区经济社会发展走在前列。

（二）基本原则

1. 权责对等。树立符合市场经济要求的契约精神，严格按照合同办事。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，合理分配项目风险，项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上

由社会资本承担，政策、法律和最低需求风险等由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

2. 科学决策。运用物有所值（VFM）评价方法，在项目选择时进行充分评估论证，与传统的政府直接建设运营方式进行比较分析，确保采用政府和社会资本合作模式后，能够提高公共服务的质量和效率，或降低使用者成本，增强决策科学性。

3. 激励相容。综合考虑项目财务效益和社会效益，建立收益分配和绩效考核制度，一方面通过动态调整收费定价或政府补贴、收益分成等，既要保障社会资本有机会获得合理回报，项目可持续运营，也要避免谋取暴利。另一方面建立严格的绩效评价机制，对提供的公共产品和服务的可及性、质量和资金使用效率等进行综合评价，确保项目建设运营达到预期效果。

4. 互利共赢。充分考虑社会公共需求和政府管理需求，合理照顾企业业务拓展和投资回报，确立社会效益和经济效益的长远发展目标，有效平衡经济与社会效益，实现政府、社会资本和社会公众共赢。

（三）实施目标

2015年，在公共服务、基础设施等领域推出3个及以上项目开展政府和社会资本合作示范试点。

2016~2017年，在试点基础上，进一步扩大政府和社会资本合作的试点项目覆盖范围，初步形成投资、建设、运营的市场化体系和投资、补贴、价格等政策要素的协同机制。

2018年，全区基本建立起比较完善的政府和社会资本合作制度体系，确保公共服务水平和质量显著提升。

二、项目范围及模式

（一）项目适用范围

PPP模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施等项目。适宜采用PPP模式的项目，应具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定、产出说明和绩效标准相对明确等特定。主要包括：

1. 市政设施项目。包括公共交通、停车设施、园林绿化、燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理、固废处理、地下空间开发、主次干道、快速路等；

2. 交通设施项目。包括公路、铁路、城市轨道交通、水路和交通场站等；

3. 公共服务项目。包括医疗、养老、教育、文化、体育、旅游、商贸物流市场、会展场馆、菜市场、菜篮子商品平价供应点、社区商业邻里中心等；

4. 城镇化提升项目。包括旧城改造、保障性住房、棚户区改造、综合性区域开发等；

5. 水利项目。包括节水、水系整治、引调水、水库建设、防洪治涝、海堤建设、水系连通等项目。

6. 其他项目。包括信息化、能源、资源环境和生态保护等。

各镇（街道）、各部门应按照 PPP 模式的本质要求，积极推出试点项目，并探索扩大 PPP 模式的应用领域和项目范围。

在 PPP 模式推进过程中，要积极盘活存量项目，可通过委托运营、股权转让、增资扩股、收益权转让、债券转让、经营权转让、融资租赁、基金引导、整合改制等多种方式，尽可能盘活政府资产，引进社会投资，提高公共服务设施专业化运营效率。新建公共服务、基础设施以及新型城镇化试点等项目，应在评估论证基础上，优先考虑采用 PPP 模式建设。项目合作期限一般为 10~30 年。

（二）操作模式选择

1. 经营性项目。对于具有明确的收费机制，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府依法授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）、转让—运营—移交（TOT），改建—运营—移交（ROT）等模式推进。

2. 准经营性项目。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，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）等模式推进。

3. 非经营性项目。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，可通过政府购买服务、委托运营等市场化模式推进。

各镇（街道）、各部门可以根据实际及项目特点，积极探索、

大胆创新，通过建立合理的“使用者付费”机制等方式，增强吸引社会资本能力，并灵活运用多种 PPP 模式，切实提高项目运作效率。

三、主要任务

（一）开展项目储备

1. 改造存量项目。各镇（街道）、各部门要认真甄别筛选融资平台公司的存量项目，积极开展 PPP 模式的改造与应用；对适宜开展 PPP 模式的在建和已建项目，也可以植入 PPP 模式对原项目进行升级改造或者合作运营，并同步纳入 PPP 项目库管理。

2. 谋划增量项目。各镇（街道）、各部门要根据相关规划和行业发展需要，适时谋划提出项目，按照 PPP 模式进行培育开发；社会投资人也可根据市场发展需求和自身投资意愿谋划项目，报行业主管部门受理提出。对经营性和准经营性项目可优先推出实施。

3. 建立 PPP 项目储备库。各镇（街道）、各部门应建立本地区、本行业 PPP 项目储备库，并及时向区发改局申报。根据项目谋划、储备和进展情况，区发改局按照谋划类、推介类、实施类等分类建立区级 PPP 项目储备库，及时向社会公布项目清单。

（二）规范项目评估

1. 制定初步实施方案。行业主管部门、事业单位、区属国有企业或其他相关机构是政府授权的项目实施机构，对拟谋划采用 PPP 模式的项目制定初步实施方案，并组织开展评估论证，将评

估通过后的相关资料递交区财政局开展物有所值和财政承受能力评估；区属国有企业的存量改造项目须同时向区国资办递交相关材料。

2. 物有所值和财政承受能力评估。区财政局会同相关部门对项目初步实施方案开展物有所值评价工作，并根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对政府付费或财政补贴的项目，开展财政承受能力论证。

3. 制定实施方案。物有所值与财政承受能力评估论证通过后，项目实施机构应组织编制项目实施方案，包括：项目名称及基本情况、项目实施机关、项目的基本经济技术指标、合作伙伴应具备条件、风险分配基本框架、项目运作模式、交易架构、合同体系、监管架构、招标（采购）方式的选择、产出标准和绩效指标及应当明确的其他事项。必要时，可聘请第三方专业顾问机构予以协助。同时，通过组织市场测试，向有意向参与项目合作的社会资本征集对项目实施方案的反馈意见。

4. 项目批准实施。项目实施机构将拟定的项目实施方案经区财政局审核后提交 PPP 工作领导小组讨论通过报区政府批准，按照项目实施方案设定方式和条件，牵头组织社会资本采购工作。

（三）选择合作伙伴

1. 伙伴选择方式。项目实施机构应根据项目实际情况和要求，综合考虑专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和业绩等因素，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、

单一来源采购等方式，依法选择社会投资人，签署项目合同。

2. 适用法律法规。项目实施机构采用招标方式采购的，适用《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例；采用其他方式采购的，适用《中华人民共和国政府采购法》及其《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》。项目实施机构要根据上述法律法规在规定的信息发布渠道及时发布招标、采购公告和结果等信息，保证程序公开、过程透明。

3. 规范选择伙伴。项目实施机构根据相关规定，配合政府有关机构，做好采购文件编制、采购公告发布、资格预审、候选合作伙伴的综合评分、确认谈判等工作，规范开展 PPP 项目政府采购活动，择优确定诚实守信、安全可靠的社会投资人。

4. 签署项目合同。项目实施机构在按合法程序确定候选社会投资人，并经确认谈判达成一致，提出项目投资人后，报区政府同意，区政府授权项目实施机构与项目投资人签订项目合同，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，价格、收费标准、补贴及调整机制，信息披露，以及违约责任和争议解决程序等关键内容。项目合同、股东合同等应报项目区财政部门和法制机构备案。合同签订后内容发生实质性调整或者变更的，凡涉及政府出资或者补贴、收费标准等内容的，须经项目区财政、发改等部门确认。具体合同标准文本可参考国家发展改革委制定的《政府和社会资本合作项目通用合同指南》、财政部制定的《PPP 项目合同指南（试行）》及其他专项指导文件。

（四）组织项目实施

1. 设立项目公司。项目实施机构会同财政局等部门监管 PPP 项目各方按照合同约定，按时足额出资设立项目公司，项目公司应保证按时完成项目融资并履行建造、运营、维护和移交等合同义务，确保工程质量。项目运行期间，项目公司依约提供安全、优质、高效、便利的公共服务，并定期对项目设施进行检修和保养，保证设施正常运行。

2. 简化审批程序。项目按照相关规定履行审批、核准、备案程序。社会投资人确定前的项目前期工作由行业主管部门负责，社会投资人确定后的项目前期工作由投资人（项目公司）负责，项目实施机构协助。同时进一步完善部门联动审批机制，充分利用项目前期成果，已办理的相关前置手续，原则上不再重复办理。核准文件或正式签订的项目合同，可作为项目投资主体变更的依据。

（五）防范债务风险

1. 量力承担财政支出。要根据中长期财政规划和项目全生命周期内的财政支出，对政府付费或提供财政补贴等支持的项目进行财政承受能力论证。在明确项目收益与风险分担机制时，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，减少政府不必要的负担。

2. 依法管控政府债务。要依法严格控制政府各类或有债务，严防债务风险转移，切实防范和控制财政风险。政府对社会投资

人或项目公司按约定规则依法承担授予特许经营权、合理定价、投资补助、政府付费和财政补贴等相关责任，不承担社会资本投资人或项目公司的偿债责任。除法律另有规定外，各镇（街道）、各部门不得以任何方式提供担保。

（六）加强项目监督

1. 组织开展绩效评价。建立健全由政府、服务使用者共同参与的综合评价体系，组织开展对项目的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等综合绩效评价工作，必要时可委托第三方专业机构参与。绩效评价结果要依法对外公开，接受社会监督，并作为价格和收费标准、财政补贴等调整的参考依据。

2. 依法履行监管职责。各行业管理部门要加强对项目建设质量、运营标准和安全的监督，保障公共产品的质量、效率和延续性。发改、财政、国土、规划、审计、监察等相关部门，要在各自职责范围内依法做好项目管理和监督等工作。

（七）设定回报机制

1. 设立合同调整机制。应根据项目运营情况、公众满意度等，适时调整价格、收费标准、财政补贴、租金等，确保回报合理、项目可持续运营，又避免谋取暴利。

2. 完善政府补贴制度。可结合自身财力状况，因地制宜给予PPP项目前期费用补贴、资本补助、物业开发、广告经营等多种形式的支持。建立动态补贴机制，区财政局根据项目投资人和项

目实施机构申请，以项目运营绩效评价结果为依据，综合考虑建造成本、运营费用等因素提出补贴意见，报区政府批准。同时，将财政补贴等支出分类纳入同级政府预算，在中长期财政规划中予以统筹考虑。

3. 实行风险分担、利益共享机制。对于收入覆盖成本和合理收益以外，超出社会资本合理收益的部分，政府与社会资本应合理分享；对于非经营管理原因造成亏损部分，政府与社会资本可在合同中约定分担、补贴机制。

（八）健全退出机制

1. 预备应急预案。政府应与社会资本投资人明确项目的退出路径，保障项目持续稳定运行。如遇不可抗力或违约事件导致合作提前终止时，各镇（街道）、各部门应做好应急预案，及时做好接管，保障公共利益不受侵害。

2. 建立多元化的退出渠道。政府可依托于各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。合作期满后，要按照合同约定的移交形式、内容和标准，及时组织开展项目验收、资产交割等工作，妥善做好项目移交。

四、保障措施

（一）加强组织领导

区政府 PPP 工作领导小组，主要负责项目确定和项目实施方案审定等相关重要工作。

PPP 工作领导小组办公室设在区发改局，承担日常工作，负

责征集 PPP 项目，建立 PPP 项目储备库，并组织开展项目核准、考核奖励等。

建立区 PPP 中心，设在区财政局，负责 PPP 项目物有所值和财政承受能力评估，建立和完善政府补贴制度，按时足额到位各项资金，组织开展绩效评价，并对政府采购行为开展监管，支持区属国有企业积极参与 PPP 项目谋划和实施，做好相关资产评估、产权交易的管理工作。

区金融办负责协调金融机构监管部门，支持各类金融机构通过提供财务顾问、融资顾问、银团贷款等综合金融服务，或与社会资本组成联合体参与 PPP 项目等方式，参与 PPP 项目的策划、融资、建设和运营。

区法制办负责涉及 PPP 模式管理领域相关区政府规范性文件和行政机关合同管理办法规定审查范围的项目合同的合法性审查工作。

区监察局要加强 PPP 项目决策、实施过程的行政监督，依法查处违纪违规行为。

区审计局要做好审计监督工作。

区级有关部门要各司其职，从行业管理、部门职责的角度指导并推动各地开展工作，并及时向 PPP 工作领导小组报告项目进展情况。

（二）完善配套政策

区政府研究探索设立一定规模 PPP 模式下的产业投资基金，

可用于对公共服务和基础设施存量项目 PPP 模式改造、PPP 项目前期投入和项目实施支持。相关职能部门要加紧制订完善涉及城市公共服务、基础设施、财政金融、土地等领域或环节的专项配套政策。完善 PPP 项目并联审批机制，在科学论证、遵守程序的基础上，进一步简化审批程序，减少审批环节，提高审批效率。实行多样化土地供应方式，保障项目建设用地。

建设交通部门牵头研究制定城市基础设施特许经营管理办法和交通设施特许经营管理办法。财政部门研究出台 PPP 模式项目评估、认定管理及资金支持办法。PPP 项目按规定享受各项税收优惠和行政事业性收费减免政策，在安排各类财政专项资金和政府性补贴时，享受与政府投资项目同等的财政扶持政策。金融主管部门要出台政策，鼓励银行、证券、保险等金融机构以及融资担保机构创新金融服务，积极开发适合项目的金融产品，积极争取社保资金、保险资金、专业投资机构资金参与，积极争取国家开发银行等政策性银行的中长期贷款，帮助 PPP 项目公司拓宽融资渠道，创新融资方式。鼓励符合条件的项目公司通过发行债券、引入战略投资者、上市等直接融资渠道拓宽资金来源。

（三）优化发展环境

加强全社会信用体系建设，保障政府和社会资本合作顺利推进。加强项目实施能力建设，注重培育社会投资人，培养专业人才，引进和培育第三方专业咨询机构，鼓励社会中介机构、社团组织积极参与项目建设，提供法律、财务、咨询等专业服务。加

强法制保障，依法保障 PPP 项目投资人合法权益。加强舆论宣传引导，增强政府、社会和市场主体共识，营造良好的合作氛围。健全信息公开制度，及时发布项目信息、招标（采购）需求以及行业政策、市场需求等信息，增强政策透明度。提升公众参与度，畅通公众获取和反馈有关信息的渠道，保障公众的知情权、建议权和监督权。

本意见自 2015 年 12 月 1 日起施行。

宁波市镇海区人民政府办公室

2015 年 11 月 2 日