巴政发〔2016〕57号

巴彦淖尔市人民政府

关于印发《巴彦淖尔市关于公共服务领域

推广政府和社会资本合作（PPP)模式的

实施意见》的通知

各旗县区人民政府，巴彦淖尔经济技术开发区管委会，市直各部门:

现将《巴彦淖尔市关于公共服务领域推广政府和社会资本合作（PPP)模式的实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

巴彦淖尔市人民政府

2016年7月15日

巴彦淖尔市关于公共服务领域推广政府和

社会资本合作（PPP)模式的实施意见

根据国务院、财政部关于推广运用政府和社会资本合作(Public Private Partnership,简称PPP)模式有关精神和内蒙古自治区人民政府《关于公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（内政发〔2015〕70号）等文件精神，现就巴彦淖尔市推广政府和社会资本合作模式提出以下实施意见：

**一、充分认识政府和社会资本合作的重要意义**

推广运用政府和社会资本合作模式是改进公共服务的重要举措，强调政府、市场、社会等多元主体之间的良性互动和各自定位，明确平等的责任义务。PPP模式能够将政府的战略规划、市场监管、公共服务与社会资本的管理效率、技术创新有机结合在一起，有利于厘清政府与市场边界，提升政府的法制意识、契约意识和市场意识，更好地履行公共职能，全面提升公共服务水平。

**二、准确把握政府和社会资本合作的主要原则**

**(一）因地制宜，建立合理的投资回报机制。**根据各地实际，通过授予特许经营权、核定价费标准、给予财政补贴、明确排他性约定等，稳定社会资本收益预期。加强项目成本监测，既要充分调动社会资本积极性，又要防止不合理让利或利益输送。

**(二）合理设计，构建有效的风险分担机制。**按照风险共担、合作共赢、收益对等原则，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目的建设、运营风险由社会资本承担，法律、政策调整风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

**(三）诚信守约，保证合作双方的合法权益。**在平等协商、依法合规的基础上，按照权责明确、规范高效的原则订立项目合同。合同双方要牢固树立法律意识、契约意识和信用意识，项目合同一经签署必须严格执行，无故违约必须承担相应责任。

**(四）完善机制，营造公开透明的政策环境。**从项目选择、方案审查、伙伴确定、价格管理、退出机制、绩效评价等方面，完善制度设计，营造良好政策环境，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。

**三、合理确定政府和社会资本合作的项目范围**

**(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、基础设施类项目。燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施，公路、铁路、机场、城市交通等交通设施，医疗、旅游、教育服务、健康养老等公共服务项目，以及水利、资源环境和生态保护等项目均可推行PPP模式。

**(二）已建成存量债务项目，**优先选择地方政府存量债务中适宜以PPP模式运营的项目，引入社会资本，通过项目租赁、重组、转让等方式对原项目进行升级改造或合作运营，减轻政府公共财政举债压力，腾出更多资金用于重点民生项目建设。

**(三）使用者付费项目，**入选的项目，进行认真的甄别，优先推出适合市场化运作或市场化程度够高，全生命周期内需求稳定，有清晰的回报机制和稳定的现金流，以“使用者付费”带来的自身收益至少能够覆盖大部分项目成本、政府财政少补贴甚至不用补贴，合同变更及融资结构调整成本较低，便于实际操作的项目进行PPP模式。

**(四）政府付费项目，**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。要合理确定购买内容，把有限的资金用在刀刃上，切实提高资金使用效益。

**(五）政府新建公共基础设施项目，**各地可以根据当地实际及项目特点，积极探索、大胆创新，通过合理方式，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。

**四、建立健全政府和社会资本合作的工作机制**

**(一）加强组织领导，健全协调机制。**加强组织领导，巴彦淖尔市人民政府成立由政府主要领导任组长，分管领导任副组长，各有关部门负责同志为成员的推广运用政府和社会资本合作模式工作领导小组。各有关部门，加强政策沟通协调和信息交流，完善协调工作机制。政府要牢固树立平等意识及合作观念，集中力量做好政策制定、发展规划、市场监管和指导服务，从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“监管者”。按照部门联动、分工明确、协同推进等要求，各部门建立协调推进机制，推动规划、投资、价格、土地、金融等部门密切配合、形成合力，保障政府和社会资本合作积极稳妥推进。

**(二）明确实施主体。**按照地方政府的相关要求，明确相应的行业主管部门、事业单位或其他相关机构，作为政府授权的项目实施机构，在授权范围内负责PPP项目的前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合作期满移交等工作。

**(三）规范价格管理。**按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受的原则，加强投资成本和服务成本监测，加快理顺价格水平。加强价格行为监管，既要防止项目法人随意提价损害公共利益、不合理获利，又要规范政府调整价格行为，提高政府定价、调价的科学性和透明度。

**(四）加大宣传培训力度，推进能力建设。**各级人民政府要充分利用电视、报刊、广播、网络、政务微博微信等媒体，大力宣传政府和社会资本合作的工作理念和方法，及时向社会发布相关政策，公开市场准入，定期公布项目规划、采购需求等信息，调动政府部门、市场主体和社会公众参与政府和社会资本合作项目的积极性，形成良好的社会氛围。要加大培训力度，持续开展能力建设。面向各级人民政府主要领导开展理论培训班，树立契约精神、强调政府信誉；面向社会资本和金融机构开展交流研讨班，解读政策、听取意见；面向各级财政和行业主管部门开展操作培训班，加强项目实施能力建设，提高政策执行力。注重引进和培育高层次专业人才，提升项目组织实施质量。鼓励有条件的地方政府统筹内部机构改革需要，整合内设机构，专职承担政府和社会资本合作模式推广职责。鼓励各类市场主体加大人才培训力度，开展业务人员培训，建设一支高素质的专业人才队伍。

**五、加强政府和社会资本合作项目的规范管理**

**(一）项目识别储备。**根据经济社会发展需要，按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则，切实做好PPP项目的总体规划、综合平衡和储备管理。从准备建设的公共服务、基础设施项目中，及时筛选PPP模式的适用项目，按照PPP模式进行培育开发。行业主管部门征集政府和社会资本合作项目；社会资本以项目建议书的方式向行业主管部门和财政部门推荐潜在政府和社会资本合作项目，行业主管部门会同财政部门对项目进行筛选、备案。

**(二）物有所值评价、财政承受能力论证。**政府行业主管部门会同财政部门，对项目开展“物有所值”评价工作，同时，财政部门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。

**(三）项目准备。**县级以上人民政府授权行业主管部门负责项目准备、采购监管移交等工作；组织编制项目实施方案。行业主管部门在制定实施方案阶段，应对有意向参与项目合作的社会资本征集项目实施方案。行业主管部门会同财政部门对实施方案进行审核，审核后再报政府批准。

**(四）伙伴选择。**实施方案审查通过后，政府公共资源交易中心会同行业主管部门负责预审公告、采购公告、采购文件、项目合同等工作。行业主管部门、项目实施机构，按照《招标投标法》、《政府采购法》等法律法规，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种方式，公平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作为合作伙伴。政府授权的项目实施机构与社会资本依法签订项目合同，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及评估论证等内容。可参考《政府和社会资本合作项目通用合同指南》，细化完善合同文本，确保合同内容全面、规范、有效。

**(五）绩效评价。**项目实施过程中，行业主管部门要加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性。同时行业主管部门对项目要建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制，鼓励推进第三方绩效评价，重点分析项目运行状况及合同的合规性、适用性和合理性，评估风险，制定应对措施，对公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价，评价结果向社会公示，并报同级财政部门备案。评价结果作为价费标准、财政补贴以及合作期限等调整的参考依据。项目实施结束后，可对项目的成本效益、公众满意度、可持续性等进行评价后，评价结果作为完善PPP模式制度体系的参考依据。

**(六）退出机制。**政府和社会资本合作过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时或合作期满后，政府行业主管部门会同财政部门组建移交工作小组具体办理移交手续，行业主管部门要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。要按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，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。依托各类产权、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。