

滕州市人民政府文件

滕政发〔2017〕58号

滕州市人民政府 关于印发《滕州市公共服务领域推广政府和社会资本合作模式实施意见》的通知

各镇人民政府、街道办事处，滕州经济开发区管委会，市政府各部门，各企事业单位：

现将《滕州市公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》印发给你们，请认真组织实施。

滕州市人民政府
2017年5月22日

滕州市公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见

政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，简称 PPP）模式，即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。

为鼓励社会资本参与我市公共服务领域投资运营，创新投融资体制，激活发展动力，化解政府性债务，提高公共服务水平，根据中央、省、枣庄市有关文件规定，结合我市实际，特制定本实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。认真贯彻落实上级有关部署，遵循“政府主导、社会参与、市场运作、规范有序”的总体思路，改革创新公共服务机制和投入方式，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励和引导社会资本积极参与基础设施和公共服务领域建设，提高公共服务的供给质量和效率，为广大人民群众提供优质高效的公共服务，推动全市经济社会持续健康发展。

（二）基本原则

1. **依法合规，重诺履约。**政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，必须树立和强化契约精神，坚持平等协商、

互惠互利、诚实守信、严格履约，通过合同正确表达意愿、合理分配风险、妥善履行义务、有效主张权利。

2. 合作共赢，风险分担。厘清政府和市场边界，在利益分配和风险分担方面兼顾效率与公平。统筹考虑社会资本方合理收益预期、政府方财政承受能力及使用者支付能力，设置合理回报，形成收益约束，防止任何一方过分受损或超额获益，确保经济效益与社会效益相统一，实现公共利益最大化。科学合理设计项目风险分担机制，原则上项目设计、建设、财务和运营维护等商业风险由社会资本方承担，法律、政策和最低需求风险由政府承担，政府不承诺对市场风险兜底，严控项目风险转化为财政风险。

3. 规范管理，稳妥实施。严格区分公共服务项目和产业发展项目，规范推进政府和社会资本合作项目实施，通过政府采购方式择优选择合作伙伴，坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，防止政府支出责任过重加剧财政负担。严禁通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式变相融资，形成新的政府债务。避免将当期政府购买服务支出代替 PPP 项目中长期的支出责任，规避 PPP 相关评价论证程序，加剧地方政府财政债务风险。

4. 强化监督，注重绩效。加强政府监管，鼓励社会各方以多种形式参与监督，既要避免因公共服务价格过高、服务质量不达标等损害公众权益，又要保障社会资本长期合理回报和项目可持续运营。实行项目全过程绩效管理，真实、客

观、公正地反映项目运营情况。坚持阳光化运作，保障公众知情权，依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息和与公众利益密切相关的信息，稳步均衡提升项目的经济效益和社会效益。

二、政府和社会资本合作项目的适用范围和操作模式

（一）适用范围。政府和社会资本合作模式主要适用于投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、合作期限较长（一般为 10—30 年）的基础设施及公共服务领域。主要包括：能源、交通运输、市政公用、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育、文化、体育、旅游、流通、家政等公共服务领域。其中，能源、交通运输、水利、环境保护、市政公用等特定领域需要实施特许经营的，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。

（二）操作模式。政府或授权组织实施机构应根据项目实施周期、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（B00）等运作方式。盘活存量资产，积极运用转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）等方式，将符合条件的存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目，引入社会资本参与改造运营，提升经营管理水平，减轻政府公共财政债务压力。

三、完善政府和社会资本合作的政策措施

（一）健全财政管理制度。开展财政承受能力论证，统筹评估和控制项目的财政支出责任，促进中长期财政可持续发展。贯彻执行公共服务成本财政管理和会计制度，创新资源组合开发模式，针对政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同支付机制，将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按照国家统一的会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府综合财务报告中进行反映和管理，并向本级人大或其常委会报告。加强项目资金管理，政府以运营补贴等作为社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，探索建立动态补贴机制，将财政补贴等支出分类纳入同级政府预算。涉及特许经营权的使用者付费项目，转型为政府和社会资本合作项目的存量公共服务项目，应依法进行资产评估，合理确定价值，防止公共资产流失；政府依法获得的国有资本收益、约定的超额收益分成等公共收入应上缴国库。

（二）加大财税支持力度。各级政府可结合自身财力状况，研究制定相关政策措施，积极探索财政资金撬动社会资本参与政府和社会资本合作项目的有效方式，适度安排政府和社会资本合作项目专项资金，统筹用于政府和社会资本合作项目的方案设计、可行性研究、物有所值评价和财政承受能力论证、项目宣传推介等前期费用支出。也可通过以奖代补等形式，支持政府和社会资本合作工作开展，优先支持地方融资平台存量项目转型。探索建立市本级或积极参与上级

政府和社会资本合作发展基金。充分利用各类股权投资引导基金参与项目建设。在利用国际金融组织和外国政府贷款时，优先推荐政府和社会资本合作项目。落实和完善国家支持公共服务事业的税收优惠政策，公共服务项目采取政府和社会资本合作模式的，可按规定享受相关税收优惠政策。

（三）切实保障项目建设用地。实行多样化土地供应，对符合《划拨用地目录》的建设项目，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，抵押期限应当设定在合同约定经营期限范围内，确保土地使用权性质不变，待合同经营期满后，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当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。采取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，应当以市政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经市政府批准后实施。

（四）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。健全公共服务价格调整机制，依据项目运行情况和绩效评价结果，完善政府价格决策听证制度，广泛听取社会资本、公众和有关部门意见，确保定价调价科学、公正。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。

（五）简化项目审核流程。进一步减少审批环节，建立项目实施方案联审机制，提高审查工作效率。项目合同签署后，可并行办理必要的审批手续，有关部门要简化手续，优化程序，主动加强服务，对项目实施方案中已经明确的内容不再作实质性审查。对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已经依据《中华人民共和国政府采购法》选定社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，按照《招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。

（六）做好综合金融服务。金融机构应针对政府和社会资本合作模式特点，创新金融服务，优化信贷评审方式，积极为政府和社会资本合作项目提供融资支持。鼓励项目公司或合作伙伴通过成立私募基金、引入战略投资者、发行债券等多种方式拓宽融资渠道。鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，参与改造政府和社会资本合作项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向工具等市场化方式进行融资。金融监管部门应加强监督管理，引导金融机构按照风险可控、商业可持续原则支持政府和社会资本合作项目融资。

（七）完善政府举债融资机制。按照《山东省人民政府关于贯彻国发〔2014〕43 号文件加强政府性债务管理的实施

意见》（鲁政发〔2014〕23号）等有关规定，把化解政府存量债务与推广政府和社会资本合作模式结合起来，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营，减轻地方政府的债务压力，腾出更多资金用于重点民生项目建设。

四、加强政府和社会资本合作项目全过程管理

政府和社会资本合作项目应严格按照识别、准备、采购、执行和移交的规定程序组织实施。按事权划分实行分级管理，市本级项目由市级相关部门组织实施和监督管理，乡镇级项目由各乡镇组织实施和监督管理，市级相关部门应加强业务指导与行业管理。

（一）项目识别

1. 发起与筛选。政府和社会资本合作项目应符合经济和社会发展规划和专项规划，由政府或社会资本方发起，以政府发起为主，社会资本方可以以项目建议书的方式向行业主管部门推荐潜在项目。各级财政、发展改革部门应积极向教育、科技、民政、人力资源社会保障、国土资源、环境保护、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、林业、商务、文化广电新闻出版、卫生计生、体育、旅游、城市管理等行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作项目。行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目，优先支持融资平台公司存量项目转型为政府和社会资本合作项目。公共服务

领域内，凡是申请财政安排大额资金的项目，优先考虑应用 PPP 模式，不能通过识别论证的再考虑运用其他方式。

2. 评价与论证。财政部门会同行业主管部门，积极借鉴物有所值（VFM）评价方法，综合考虑公共服务需要、责任风险分担、项目产出质量、关键绩效指标、支付方式、融资方案和财政补贴等要素，进行物有所值评价。要找准项目利润点，确保利润率保持在合理范围。对政府付费或补贴的政府和社会资本合作项目，开展财政承受能力论证，统筹评估和控制项目的财政支出责任，促进中长期财政可持续发展，每年度财政预算安排的全部 PPP 项目支出，不得超过当地一般公共预算支出的 10%。通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，方可进行项目准备；未通过评价或论证的项目，不宜采用政府和社会资本合作模式。

（二）项目准备

1. 编制实施方案。项目实施机构对通过评价论证的项目，按照《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113 号）要求，组织编制实施方案，实施方案应包括项目概况、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、采购方式选择和政府支出费用测算等内容。

2. 审核实施方案。财政、发展改革、人民银行等部门会同行业主管部门，对项目审批、立项和实施方案进行联合评审。通过评审的项目，由项目实施机构或其主管部门报经同

级政府批准后组织实施。

（三）项目采购

1. 资格预审。项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件，并依托政府采购信息平台公开发布资格预审公告，邀请社会资本及与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目是否获得社会资本响应和实现充分竞争，并将资格预审的评审报告提交同级财政部门备案。

2. 甄选合作伙伴。项目实施机构应按照《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国政府采购法》、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215号）等有关规定，依托政府采购信息平台，及时、充分地向社会公布项目采购信息，合理运用公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商和单一来源等采购方式，依法选择专业资质好、技术能力强、管理经验丰富的合作伙伴，按照平等协商原则明确政府和项目公司的权利与义务。对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的融资平台公司，可作为社会资本方参与当地政府和社会资本合作项目。

3. 签订合同文本。按照《财政部关于规范政府和社会资

本合作合同管理工作的通知》（财金〔2014〕156号）要求，政府或政府授权机构与社会资本方依据“权责对等、激励相容”原则，科学设计并签订项目规范合同，明确项目的产出说明和绩效要求、收益回报机制、退出安排、应急和临时接管预案等关键环节，实现责权利对等。合理设置关于期限变更（展期和提前终止）、内容变更（产出标准调整、价格调整等）、主体变更（合同转让）等灵活调整机制，为项目执行预留调整和变更空间。在项目合同中，应特别注明特殊条件下导致的项目中止、临时征用等应急预案有关条款。同时，健全合同争议解决机制，依法积极协调解决争议。确需变更合同内容、延长合同期限以及变更社会资本方的，由政府和社会资本方协商解决，但应当保证公共服务的持续性和稳定性。

（四）项目执行

1. 成立项目公司。社会资本可依法设立项目公司，政府可指定相关机构依法参股项目公司，但政府在项目公司中的持股比例应当低于 50%，且不具有实际控制力及管理权。项目实施机构和财政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。项目融资由社会资本或项目公司负责，政府严禁违规为项目公司和投资方提供融资担保或变相担保。

2. 规范定价机制。在项目经营期内，根据项目建造成本、运营维护费用、预期收益率等因素，计算出公共服务价格上

限。同时，根据项目运营情况、居民消费价格指数等因素，定期对公共服务价格进行调整，防范公共服务形成自然垄断。在保证服务质量的前提下，确保社会资本方“盈利但不暴利”，实现项目可持续运营。

3. 加强履约管理。社会资本或项目公司应严格按照合同约定组织项目建设和运营，提供优质、高效的公共服务。项目实施机构根据项目合同约定，监督社会资本或项目公司履行合同义务，定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报。市政府有权授予特许经营的主管部门，按照合同约定履行义务和监管责任。政府相关职能部门应根据国家相关法律法规，对政府和社会资本合作项目履行行政监管职责。政府有支付义务的合作项目，相关财政支出责任纳入预算统筹安排，财政部门 and 项目实施机构应建立政府支付台账和统计监测制度，按照合同约定和绩效指标向社会资本或项目公司支付费用。

4. 健全风险管理。各级政府要以财政承受能力论证结果为依据，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，研究制定项目收益与风险分担机制以及防范项目不能正常运转的应急方案。按照政府性债务管理要求，合理确定补贴金额，不得给予过高的财政补贴承诺，不得兜底市场风险，严格控制政府或有债务，重点做好融资平台公司项目向政府和社会资本合作项目转型的风险控制工作，切实防控财政风险。各级财政部门会同行业主管部门加强对项

目债务的监控，PPP 项目执行过程中形成的负债，属于项目公司的债务，由项目公司独立承担偿付义务。各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，原则上全市范围内同一类项目，价格、收费等标准应基本一致。

5. 做好中期评估。项目实施机构应树立“全生命周期”管理理念，每 3—5 年对项目进行中期评估，重点分析项目运行状况、财务管理状况和项目合同的合规性、适应性和合理性，及时评估已发现问题的风险，制定并落实应对措施，报同级财政部门备案。

（五）项目移交

1. 建立项目移交机制。项目实施机构或政府指定的其他机构应根据政府授权，按照合同约定的移交形式、补偿方式、移交内容和标准，认真及时做好项目接管，保障项目设施持续运行。按照合同约定，对项目建设情况和公共服务质量进行验收，逾期未完成或不符合标准的，社会资本要限期完工或整改，并采取补救措施或赔偿损失。各级政府要做好移交资产性能测试、资产评估和登记入账等工作，并按照国家统一的会计制度进行核算，在政府综合财务报告中反映和管理。政府和社会资本合作过程中，如遇不可抗力或合同规定的违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构或政府指定的其他机构应及时妥善接管。

2. 开展项目绩效评价。建立政府、公众共同参与的综合

性评价体系，对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行评价，并按相关规定公开评价结果。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，将政府付费、使用者付费与绩效评价挂钩，并将绩效评价结果作为调价的重要依据，激励社会资本通过管理创新、技术创新提高公共服务的质量和效率。

五、保障措施

（一）加强组织领导。成立滕州市推进政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组（成员名单附后），及时研究决策重大事项，指导工作整体推进。加大政府督查力度，促进政策落实和项目落地。市财政、发展改革、人民银行等部门要积极会同教育、科技、民政、人力资源和社会保障、国土资源、环境保护、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、林业、商务、文化、卫生计生、体育、旅游、规划等部门，加强沟通协调，解决好工作中遇到的问题。有关行业主管部门要在本行业内积极运用政府和社会资本合作模式提供公共服务，同时对本行业内项目的实施加强服务、指导和监管。

（二）抓好项目人才储备。完善项目动态储备机制，建设政府和社会资本合作综合信息平台，建立项目储备库，优先选择急需提供公共服务或收费定价机制透明、有稳定现金流的项目推出，尽快形成可复制、可推广的实施范例，努力做到推出一批，成功一批。大力培养专业人才，建立专家储

备机制，为推广运用政府和社会资本合作模式提供人才储备和智力支持。鼓励各类市场主体加大人才培养力度，建立高素质的专业人才队伍。加强引导，充分发挥各类专业中介机构在合作项目决策论证、资产评估、成本核算、项目融资、合同管理等方面的积极作用，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性以及项目实施效率。

（三）加大宣传力度。各职能部门要切实履行规划指导、识别评估、咨询服务、宣传培训、绩效评价、信息统计、专家库和项目库建设等职责，利用政府和社会资本合作综合信息平台，及时发布最新政策动态和项目信息，供社会资本方、咨询公司、金融机构等参考，促进多方高效对接。强化舆论宣传，通过报纸、电视、广播、网络等媒体渠道，积极宣传政府和社会资本合作模式成果，扩大政策知晓度，凝聚舆论共识，为推广运用政府和社会资本合作模式奠定坚实基础。

附件：滕州市政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组
小组成员名单

附件

滕州市政府和社会资本合作（PPP）工作 领导小组成员名单

组 长：	刘文强	市委副书记、市政府市长
副组长：	刘 涛	市委常委、市政府常务副市长
成 员：	李文阁	市法制办主任
	翟传虎	市发展和改革委员会局长
	刘金山	市教育局局长
	董鸿洋	市科学技术局局长
	魏 超	市民政局局长
	刘春雨	市财政局局长
	朱绍邦	市人力资源和社会保障局局长
	马兆鹏	市国土资源局局长
	朱秋原	市住房和城乡建设局局长
	张玉法	市交通运输局局长
	李长瑞	市水利和渔业局局长
	李广耀	市农业局局长
	奚修志	市商务局局长
	贾福军	市旅游和服务业发展局局长
	孟祥磊	市卫生和计划生育局局长
	杨修常	市审计局局长

孔凡臣	市环境保护局局长
姜广涛	市综合行政执法局局长
俞 涛	市林业局局长
刘书巨	市文化广播电视和新闻出版局局长
鲁开峰	市体育局局长
刘玉洋	市规划局局长
张广启	市金融办主任
刘玉栋	中国人民银行滕州市支行行长

领导小组下设办公室，办公室设在市财政局，刘春雨同志兼任办公室主任，吕国璋同志任办公室副主任。领导小组成员的调整，由成员单位向领导小组办公室提出，报领导小组组长审定后，由领导小组办公室行文公布。

（此页无正文）

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，市法院，市检察院，市人武部。

滕州市人民政府办公室

2017 年 5 月 22 日印发
