

历下政办发〔2020〕3号

**济南市历下区人民政府办公室
转发区财政局关于推广运用政府和社会
资本合作模式的实施意见的通知**

各街道办事处，区政府各部门：

区财政局《关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》已经区政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

济南市历下区人民政府办公室

2020年3月3日

（此件公开发布）

关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见

为鼓励社会资本参与我区公共服务领域投资运营，拓宽投融资渠道，提高公共服务供给水平和效率，促进政府职能转变，根据《山东省人民政府办公厅转发省财政厅省发展改革委人民银行济南分行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（鲁政办发〔2015〕35号）《济南市人民政府办公厅转发市财政局市发改委人民银行济南分行营业部关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》（济政办发〔2016〕35号），现结合实际，提出如下实施意见：

一、总体要求

（一）工作思路。政府和社会资本合作（以下简称 PPP 模式）作为在公共服务领域建立的一种长期合作关系，是公共服务供给机制的重大创新。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。推广运用政府和社会资本合作模式，对提升政府治理能力、推动新型城镇化建设、建立现代财政制度具有重要意义。

（二）工作原则。

1. 试点先行，重诺履约。选择盈利性预期较强，前期工作比较成熟的 PPP 试点项目先试先行。在 PPP 模式中，投资各方法律地位平等、权利义务对等。强化契约精神，坚持平等协商、互利互惠、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. 互惠共赢，风险分担。在利益分配和风险分担方面兼顾效率与公平。统筹考虑预期收益、财政承受能力等影响因素，确保经济效益与社会效益的统一，实现公共利益最大化。科学合理设计项目风险分担机制，政府不承诺承担项目建设运营的兜底责任，严控项目风险转化为财政风险。

3. 注重绩效，强化监督。规范推进 PPP 模式，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。加强政府监管，并鼓励各利益相关方以多种形式参与监督，保障社会资本长期合理回报和项目可持续运营，稳步均衡提升项目的经济效益和社会效益。

二、适用范围和操作模式

（一）适用范围。投资规模较大、需求长期稳定、有稳定现金流、市场化程度相对较高、长期合作关系清楚、价格调整机制灵活的城市基础设施和公共服务领域项目。主要包括：能源、交通运输、市政工程、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、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、市政工程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--运营（BOO）等运作方式。积极运用转让--运营--移交（TOT）、改建--运营--移交（ROT）等方式，将融资平台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。

三、过程管理

PPP 项目实施机构原则上由政府授权的行业主管部门及事业单位负责实施，项目实施应按照项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交五个流程分步实施。

（一）项目识别。PPP 项目由政府或社会资本方发起，以政府发起为主。项目应符合国民经济和社会事业发展规划及各行业专项发展规划。由区财政局、区发改局牵头，各行业主管部门配合，从基础设施及公共服务类中的新建、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 PPP 项目。政府发起的 PPP 项目由政府行业主管部门以初步实施方案申报，区财政局、区发改局联合受理；社会资本可

以项目建议书的方式向行业主管部门推荐潜在 PPP 项目。PPP 项目申报和推荐应明确 PPP 项目的实施机构、合作模式设计、回报方案设计与合作周期设计。区财政局、区发改局共同对通过联评联审的项目进行筛选，制定项目年度和中期开发计划。对纳入开发计划的项目，由区财政局会同行业主管部门，聘请第三方开展物有所值评价和财政承受能力论证工作。通过上述评价和论证的项目，方可进行项目准备，并将项目财政支出责任纳入预算统筹安排；未通过的项目，可调整实施方案重新评价论证，仍未通过的，不宜采用 PPP 模式。

（二）项目准备。项目实施机构根据评价论证情况，对通过的项目组织编制 PPP 项目实施方案，依次对项目概况、风险分配框架、项目运作模式、交易结构、合同体系、监管框架、采购方式选择等方面进行介绍。区财政局、区发改局牵头组织相关单位会同行业主管部门对项目进行联审联评，通过评审的项目，上报区政府批准后实施。

（三）项目采购。经区政府批准实施的 PPP 行业主管部门、项目实施机构应按照《中华人民共和国政府采购法》及有关规定，依托政府采购信息平台，及时、充分地向社会公布采购信息，依法选择合作伙伴。项目实施机构发布采购信息后，将资格预审的评审报告提交区财政局备案。项目采购完成后，行业主管部门、项目实施机构要与 PPP 项目其他参与方在平等协商、依法依规的基础上签署项目合同，并按规定公示，确定各方的

权利和义务，合理分配项目风险。项目合同应报区财政局、区发改局备案。

（四）项目执行。项目实施机构根据合同约定督促各方严格履行合同义务。社会资本方要按时、足额出资设立项目公司，区政府可指定相关机构依法参股项目公司，但在项目公司中的持股比例应低于 50%，且不谋求实际控制力。项目公司要对项目实施建设和运营提供安全、优质、高效的公共服务。政府或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，不得兜底市场风险，严禁违规为项目公司和社会资本方提供融资担保或变相担保。项目实施机构应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，绩效评价结果是履行合同的的重要依据。项目实施机构每 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，制定应对措施，并报区财政局备案。项目实施机构应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。

（五）项目移交。项目期满，项目实施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，认真做好项目接管，保障项目设施持续运行，公共利益不受侵害。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。行业主管部门要会同区财政局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，在政府财务报告中进行反映和管理。项目移交完成后，由区财政局组织相关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等进行绩效评价。

四、完善政策配套

（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，切实防范财政风险。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等，按照国家统一会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府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。以绩效评价结果作为支付依据，将财政支出按分类纳入政府预算。

（二）做好综合金融服务。发改、财政及各行业主管部门应积极建立向金融机构推介项目的常态化渠道，鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续的原则积极为符合条件的 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，采取有效方式降低项目融资成本。引导驻济各金融机构开发符合 PPP 模式特点的金融服务，积极为 PPP 项目提供融资支持。

（三）做好项目储备和推介示范。建立 PPP 项目储备库，将进入准备阶段的项目录入财政部“政府和社会资本合作综合

信息平台”进行管理，定期调度项目进度，及时更新项目信息。大力开展项目推介，对准备成熟的项目，及时向社会公开推介，吸引社会资本投资。积极培育典型，筛选运作规范、进展较快的项目作为我区示范项目。

五、强化措施保障

（一）加强组织领导。成立区政府与社会资本合作模式工作领导小组，负责我区 PPP 项目牵头、评审、实施、监督等工作。发改、财政要积极会同市政、卫健、教育、民政、自然资源、住建、体育、园林、城管等有关部门，加强沟通协调和信息交流，切实落实 PPP 模式有关政策，推进 PPP 项目顺利实施。领导小组下设办公室，办公室设在区财政局。

（二）明确工作职责。区发改局、区财政局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，建立 PPP 项目库，指导、审核、监督项目推进。区发改局、区财政局要会同各行业主管部门对潜在 PPP 项目进行评估筛选，确定备选项目，建立项目信息发布平台，统一发布拟引进社会资本投资的项目，实施项目信息动态管理。各有关职能部门要按照各自职责，进一步优化流程，做好各项服务工作。各行业主管部门作为 PPP 项目的实施机构，是引入社会资本的直接组织者和具体责任人，负责本行业内 PPP 项目的专项规划制定、项目储备、评估筛选、实施方案编制、合作伙伴选择、项目采购、项目合

同签订、项目组织实施、特许经营考评监管及合作期满接管移交等工作。

（三）广泛宣传培训。各部门单位要加强舆论引导，做好政策解读，广泛宣传 PPP 模式的重要意义，充分调动社会各方参与的积极性。财政部门要组织好相关培训，积极邀请国内外知名专家学者，做好理论指导，不断提高相关部门人员的政策理论水平和业务操作能力。

六、其他事项

文件自颁布之日起实施，有效期 3 年。

