**河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见**

**豫政 〔2014〕89号**

各省辖市、省直管县(市)人民政府,省人民政府各部门:

为贯彻落实党的十八届三中全会和省委九届七次全会精神,鼓励社会资本通过特许经营权等方式参与我省重大基础设施和公共服务项目投资运营,拓宽城镇化建设融资渠道,提高公共产品供给能力和效率,促进政府职能加快转变,现就推广运用政府和社会资本合作模式提出如下指导意见:

**一、充分认识推广运用政府和社会资本合作模式的重要意义**

政府和社会资本合作模式是政府和社会资本在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。推广运用政府和社会资本合作模式,是推进新型城镇化建设的重要手段,是加快政府职能转变的客观需要,是构建现代财政制度的内在要求。推广运用政府和社会资本合作模式,向社会资本开放基础设施和公共服务项目,可以拓宽城镇化建设融资渠道,有利于整合社会资源,盘活社会存量资本,激发民间投资活力,拓展企业发展空间,提升经济增长动力,促进经济结构调整和转型升级;能够将政府的发展规划、市场监管、公共服务与社会资本的管理效率、技术创新动力有机结合,减少政府对微观事务的过度参与,提高公共服务质量与效率;有利于确定政府与市场的边界,促进简政放权,更好地实现政府职能转变。

**二、推广运用政府和社会资本合作模式的指导思想和基本原则**

(一)指导思想。贯彻落实党的十八届三中全会、省委九届七次全会精神,鼓励社会资本通过特许经营权等方式参与城市基础设施和公共服务项目投资运营,拓宽城镇化建设资金渠道,提高公共产品供给质量和效率,激发社会资本活力,加快转变政府职能,实现经济效益和社会效益共同提高。

(二)基本原则。一是权责对等原则。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,按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则,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。政府不得承诺给予社会资本过多补贴,不兜底市场风险。

二是科学决策原则。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,能够提高服务质量和效率,或降低使用者成本,增强决策科学性。

三是激励相容原则。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,确保社会资本回报合理,项目可持续运营。另一方面建立严格的绩效评价机制,对提供的公共服务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。

四是互利共赢原则。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、推广运用政府和社会资本合作模式的重点任务**

(一)积极开展项目示范。各级政府要在科学评估本地公共服务需求的基础上,积极探索运用规范的政府和社会资本合作模式建设一批基础设施和公共服务示范项目。示范项目应重点选择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、需求长期稳定的项目,如城市供水、燃气、污水和垃圾处理、地下综合管廊、高速公路、轨道交通、保障性安居工程、职业教育、医疗和养老服务等项目,优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。对已建成的项目,可采用政府和社会资本合作模式,通过项目转让、重组等方式进行升级改造。各级政府要结合本地需要,积极筛选拟实施的示范项目,建立本级项目备选库,并统筹考虑项目成熟度、可示范程度等因素,分批次向社会公布推介入库项目。

(二)加强项目评估论证。各级政府或授权实施单位要对拟采用政府和社会资本合作模式的项目进行评估论证和筛选,对不同合作方式所对应的资本结构、运行成本及可获得的利润进行综合分析,对项目的定价调价机制、责任风险分担、产出质量与效益、绩效目标实现、运营维护成本、融资方案和中长期财政补贴等进行重点评估,平衡项目财务效益和社会效益。必要时可委托专业机构提供咨询。

(三)择优选择合作伙伴。各级政府或授权实施单位要按照《中华人民共和国政府采购法》及有关规定组织开展招标,同等对待各类投资主体,对合作伙伴需要满足的条件提出明确要求,综合评估合作伙伴专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素,择优选择诚实守信、安全可靠的合作伙伴。政府或授权实施单位在项目前期论证阶段,要对有意向参与项目合作的社会资本开放,促进社会资本积极参与项目前期工作;要鼓励和引导金融机构提前介入,为项目提供融资、保险等服务。

(四)规范项目合同管理。各级政府或授权实施单位与项目合作伙伴在平等协商、依法合规的基础上订立项目合同,明确项目功能、绩效要求、付款方式、风险分担、收益调整、争议解决程序、退出机制、监督管理等事项。省财政厅要制定标准化的项目合同文本。各地在订立具体合同时,要因地制宜完善合同条款,确保合同内容全面、规范、有效。

(五)完善项目支持政策。各级政府可结合自身财力状况,因地制宜给予政府和社会资本合作项目前期费用补贴、资本补助等多种形式的资金支持,鼓励金融机构开发适合项目的融资、保险等金融产品。对项目收入不能覆盖成本和收益,但社会效益较好的项目,各级政府可给予适当财政补贴。财政补贴要综合考虑产品或服务价格、建造成本、运营费用、实际收益率、财政中长期承受能力等因素合理确定。财政补贴要从“补建设”向“补运营”逐步转变,探索建立动态补贴机制,将财政补贴等支出按性质分类纳入同级政府预算,并在中期财政规划中予以统筹考虑。

(六)加强债务风险管理。各级政府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,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。省财政厅要建立统一的项目名录管理制度和财政补贴支出统计监测制度,按照政府性债务管理要求,依法严格控制政府或有债务,切实防范和控制财政风险。

**四、加强组织领导**

(一)健全工作协调机制。省政府成立政府和社会资本合作模式推广运用工作领导小组,统一协调部署全省政府和社会资本合作模式推广运用工作。领导小组下设办公室,办公室设在省财政厅,具体履行政策制订、业务指导、运营补贴、信息管理、宣传培训等职责,并会同有关部门加强对项目运营的监督指导。发展改革、住房城乡建设、交通运输、国土资源、环保、水利、卫生计生、教育、审计等行业主管或监管部门,在各自职责范围内牵头做好本行业合作项目的筛选工作,参与项目过程管理,依法履行监管职责。市、县级政府要建立相应的工作协调机制,明确职责分工和工作目标要求,为推广运用政府和社会资本合作模式提供组织保障。

(二)加强培训指导力度。各级政府要大力宣传政府和社会资本合作的工作理念和方法,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。要大力加强政府和社会资本合作项目实施能力建设,注重引进和培育高层次专业人才,提升项目组织实施质量。要及时向社会发布相关政策,公开市场准入和投资等方面的信息。省财政厅要会同有关部门在项目论证、交易结构设计、合作伙伴选择、融资安排、合同管理、运营监管、绩效评价等工作环节,为市、县级政府提供全方位的业务指导和技术支撑,确保合作项目规范有序实施。

(三)强化政府管理职责。各级政府作为推广运用政府和社会资本合作模式工作的责任主体,要明确职责分工,抓好工作落实。要围绕提高行政效率和工作质量,加强对项目实施重点环节的制约和监督。要加强对项目提供的公共产品或服务质量的监管,建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系,对项目的运营管理、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价,评价情况依法对外公开,接受社会监督。根据绩效评价情况,依据合同约定对价格、补贴等进行调整,激励社会资本通过管理创新、技术创新提高公共服务质量。