**铜陵市推进城市基础设施PPP建设模式试点工作实施方案**

　　为贯彻落实《国务院关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）、《安徽省人民政府关于加强城市基础设施建设的实施意见》（皖政〔2014〕46号）精神，鼓励和引导社会资本参与我市基础设施建设，提升城市综合承载能力，促进经济社会持续健康发展，结合《安徽省城市基础设施领域PPP操作指南》和我市实际情况，特制定如下实施方案：

**一、指导思想**

　　认真贯彻落实党的十八届三中全会精神，按照市场化建设、产业化经营的基本方向，建立健全市场化的价格发现机制、合理的政府补贴机制、科学的资源配置机制和有约束的利益分配机制，鼓励和引导社会资本积极参与城市基础设施建设，改善城市人居环境，提高城市运行效率，增强城市综合承载能力。

**二、基本原则**

　　（一）政府主导，社会参与

　　妥善处理政府和市场、政府和企业的关系，加大改革力度，形成政府引导与市场运作协调发展的局面，鼓励和引导社会资本积极参与基础设施领域公共产品和服务供给。

　　（二）试点先行，逐步推开

　　按照轻重缓急原则，选取有条件的领域作为突破口，由易到难，有序推进城市基础设施PPP试点，探索路径，积累经验，适时逐步推开。

　　（三）多元投资，专业建设

　　鼓励各类市场主体共同参与城市基础设施PPP试点工作，建立政府引导、社会多元化投入的投融资机制，选择有实力、专业化的公司参与城市基础设施建设、运营与管理。

　　（四）平等协商，有效监督

　　采取公开招标、招募或竞争性谈判等多种方式，公平择优确定投资人，建立有效的政府和社会共同监督机制，防止出现建设运营监管中的违规现象，确保程序合法、阳光公开。

　　（五）风险共担，互利共赢

　　坚持公共利益最大化，确保PPP项目经济效益和社会效应同步提升，形成有效的激励约束机制，实现项目合理盈利。政府和社会资本应平等参与，按照协议精神，由政府和社会资本承担相应的风险。同时政府需全程参与，与社会资本长期合作，至少为10年以上，最长可达40—50年。

**三、运营模式**

　　PPP模式是一种全新的合资合作经营模式。财政资金应当遵循总体节约、灵活多样的原则，按照适宜的比例和模式投入到基础设施的建设与运营。目前，根据建设与运营资金的来源，可以将PPP分成三种运营模式：

　　（一）经营收费、自负盈亏类项目。通过政府核定的经营收费价格及多种经营收入，实现项目建设运营自求平衡、投资主体合理收益。

　　（二）财政补贴、购买服务类项目。政府核定的经营收费价格不足以弥补项目运营成本，需要财政以购买服务方式给予补贴。

　　（三）资源匹配、合理收益类项目。政府应当投资建设、但经营收费价格和财政补贴到位存在较大困难的项目，通过土地储备和物业开发等资源匹配来改变边界条件，从而实现财务平衡。

**四、任务安排**

　　从2014年开始，计划用3年时间开展城市基础设施建设PPP试点工作；2017年起开始逐步推行城市基础设施领域PPP运营。具体安排如下：

　　（一）排水、排污工程

　　项目现状：我市目前建有排水泵站12座（装机容量9500kw，排水能力112m·/s)；污水处理厂3座，污水处理能力18万吨/日（含城北工业污水处理厂处理能力4万吨/日）；雨水管网709 km，污水管网602km，雨污合流管网100 km。我市排水泵站及雨污水管网建设管理运行由市水务局负责；城市污水提升泵站、防洪排涝泵站全部由市水务局建设管理运营；新民污水处理厂（处理能力10万吨/日）由市水务局负责，财政资金支持运行；西湖污水处理厂（处理能力4万吨/日）由浙江荣怀环保有限公司按照BOT方式运营；另有城北工业污水处理厂、PCB污水处理厂（处理能力4万吨/日）等由铜陵经开区管委会负责运营。

　　市水务局负责牵头实施主城区已建污水处理厂1座（新民处理厂）、污水提升泵站8座，排水泵站12座以及雨水管网、污水管网、雨污合流管网490㎞等PPP模式建设。

　　铜陵经开区管委会负责牵头实施PCB污水处理厂和城北工业污水处理厂PPP模式建设。

　　市示范园区管委会负责牵头实施钟顺污水处理厂（处理能力4万吨/日）PPP模式建设。

　　（二）综合管廊工程

　　项目现状：我市现有地下管线长度为1299 km，其中铜陵中天城讯公司73 km、中国电信铜陵分公司390 km、中国移动铜陵分公司434 km、中国联通铜陵分公司261 km、安广网络141 km。我市目前地下管线建设、运营及维护情况：由铜陵中天城讯公司统建，建成后由各产权单位购买，运营及维护管理由各产权单位负责。产权单位的维护由省公司统一组织对外发包。

　　市建投公司负责牵头实施建成区现有1299km地下管线以及计划新建300km地下管线的PPP模式建设。

　　（三）环境卫生工程

　　项目现状：我市目前城乡生活垃圾处理是依托铜陵海螺公司日生产5000吨干法水泥熟料生产线，建成第一套300t/d垃圾处理系统并投入运行，市政府负责垃圾收集运输系统的建设和运营，支付给铜陵海螺垃圾处理费用补贴；铜陵海螺公司负责垃圾处理系统建设、运营。我市餐厨废弃物资源利用和无害化处理项目由市市容局与铜陵隆中环保有限公司签订特许经营协议，正在按PPP模式推进建设；我市建筑垃圾填埋场项目通过市场化运作委托陵阳矿业有限公司负责建设、运行和管理，已于2014年5月份正式向社会开放。

　　市市容局负责牵头实施海螺垃圾处理厂二期工程PPP模式建设、餐厨垃圾处理、城市固体废弃物综合开发再利用、城市道路清扫项目。同时，在理顺环卫体制的基础上，积极创造条件，将城乡生活垃圾收集、运输一并纳入PPP范围。

　　（四）合作能源工程

　　项目现状：全市主次干道路灯共计17548盏，从2012年起，计划用5年时间，采用合同能源管理模式，通过招投标方式选择LED节能光源生产企业，对全市道路、游园灯具实施LED光源改造，并对改造后的灯具在5年内实施免费维护。目前，我市共完成铜都大道、石城大道、湖东路、金山路、学士路等道路3672盏路灯的LED改造。2014年，市住建委正在改造隆门路、淮河大道、滨江大道、西湖大道等道路路灯2474杆。

　　市住建委负责牵头实施城市道路新型节能光源改造PPP模式建设。

　　市市容局负责牵头实施城市沿街建筑立面亮化PPP模式建设。

　　（五）园林绿化工程

　　项目现状：我市主城区城市道路绿化面积131万m2，游园广场30个，城市公园游园广场景点面积320万m2。具体养护工作由市住建委负责，养护经费由市级财政承担。

　　市建投公司负责牵头实施大铜官山公园、东湖湿地公园PPP模式建设。

　　铜陵经开区管委会负责牵头实施翠湖公园PPP模式建设。

　　市住建委负责牵头实施城市道路绿化、城市游园广场维护管理PPP模式建设。

　　（六）市政道路工程

　　项目现状：市住建委管辖道路13条，长度70.35km，总面积263.9万m2；市级接管辖区政府和市交通局管理的道路18条，长度47.08km，总面积153.78万m2。目前，具体养护工作由市住建委和辖区政府（铜陵经开区管委会）负责，养护经费由各级政府承担。

　　市住建委、辖区政府（铜陵经开区管委会）负责牵头实施市政道路管养PPP模式建设。

　　（七）交通路网工程

　　项目现状：城乡道路主要由市交通局、市建投公司、铜陵经开区管委会、市示范园区管委会负责建设，建设资金由上级资金、市本级融资和园区管委会筹资。

　　市交通局、市建投公司、园区管委会负责牵头实施城乡道路重点工程PPP模式建设。

　　（八）公共交通工程

　　项目现状：公共交通工程由市交通局负责建设，建设资金来源为融资资金、财政资金。

　　市交通局负责牵头实施公交场站PPP模式建设。

　　市公安局负责牵头实施地下停车场、公共立体停车场PPP模式建设。

　　市住建委负责牵头实施城市充电桩PPP模式建设。

　　（九）港口基础设施工程

　　项目现状：港口码头工程主要由市港航局负责建设，建设资金分为企业筹资和财政资金两种方式。

　　市港航局负责牵头实施港口基础设施PPP模式建设。

**五、基本流程**

　　（一）项目前期准备阶段

　　1．项目发起。包括启动准备和前期调研；组建项目实施班子；制定整体工作计划；开展项目调查等。

　　2．项目准备。包括项目策划实施方案研究和编制；聘请顾问团队；项目协议；开展项目的前期论证；前期沟通，研究项目模式，设计项目结构，编制项目实施方案；设计项目主要商业原则；财务分析，编制财务模型；确定投资人比选方式和原则；组织相关单位讨论方案；实施方案公示和报批。

　　（二）项目招投标实施阶段

　　1．协议编制。细化研究协议文件编制；研究和分析项目的技术、商务边界条件；落实建设内容分工、投资范围；研究和编制项目协议等法律文件；落实招标条件。

　　2．竞争性程序。包括发布项目信息；投标人准备投标文件；制定评标标准、评标细则和评标程序；成立评标工作组，开标、组织评标；编写评标报告，推荐候选人；与候选人澄清谈判。

　　3．签署协议。草签项目协议，中标人在约定时间内办理好项目公司成立的有关事宜，资金到位，政府配合完成资产交割及项目审批有关事宜，正式与项目公司签约。

　　（三）项目实施阶段

　　1．项目建设。项目公司与各联合单位签订正式合同后，组织各相关单位进行项目开发。在开发过程中，政府及相关部门对项目开发过程进行监督，出现不符合合同的情况及时与项目公司沟通，并妥善解决。工程验收试运营合格后，开发阶段结束，项目进入运营阶段。

　　2．项目运营。政府与项目公司签订特许经营权协议，约定特许经营期限。在整个项目运营期间，项目公司应按照协议要求对项目设施进行运营、维护。

　　（四）合同终结阶段

　　1．项目移交。特许经营期满后，项目公司应将项目的经营权（或所有权与经营权）向政府移交。

　　2．项目公司清算。项目移交以后，项目公司的业务随之中止，项目公司应按合同要求及有关规定到有关部门办理清算、注销等相关手续。

**六、保障措施**

　　（一）加强组织领导

　　为加快推进城市基础设施PPP试点工作，成立由市政府主要领导担任组长，分管领导任副组长，县区政府、市直相关部门主要负责同志为成员的城市基础设施PPP试点工作领导小组（领导小组名单另行印发）。领导小组主要负责明确工作体制机制、完善政策体系，规范操作流程，统筹安排全市引资工作的总体规模和进度，审核市本级财政资金参与投资的项目引资方案等工作。

　　（二）明确工作职责

　　1．领导小组办公室负责建立项目信息发布平台，统一发布我市基础设施领域拟引进的社会资本投资项目，实施项目信息动态管理。

　　2．市财政局按照上级部门有关规定，进一步明确PPP项目政府采购、预算管理和绩效评价等机制，参与涉及市本级财政资金投入的项目引资工作。自2015年起，每年安排一定财政资金用于PPP模式运营的前期费用。

　　3．市监察局、市公管局要研究制定项目谈判规范性程序，进一步规范项目操作流程；负责对项目实施全程跟踪监督。市审计局负责对财政投入资金的真实、合法、效益性进行审计。

　　4．市物价局按照价格管理权限，负责在成本审核的基础上，适时、适度调整公共服务价格。

　　5．市编办、市人社局负责研究制定涉及机构改革和人事身份置换等工作方案，确保人员队伍稳定。

　　6．市发改、公安、住建、规划、环保、国土等职能部门要继续优化流程，提高工作效率，做好各项服务工作。

　　7．县区政府、铜陵经开区管委会、市示范园区管委会要积极配合PPP项目试点工作，同时推进辖区内PPP项目建设。

　　各项目实施单位要抓紧开展相关工作，尽快组织力量制定方案、组织合同谈判；加快项目的建设和运营，确保基础设施类项目能发挥最佳作用；及时向领导小组报告工作进展情况，确保全市项目建设有序推进。

　　（三）规范审批监管

　　1．科学制定PPP投融资方案和合约文本。合理制定PPP投融资方案投资人资质和条件、技术或服务要求及标准、期限和范围、招标或要约条件、投资人收益率、回报来源和支付方式、法律关系等内容，同时引入第三方中介机构、法律顾问开展评估、参与讨论，为投资决策提供参考。

　　2．规范项目审查审批。PPP投融资方案由项目发起人（政府指定部门或投资主体）细化提出，按照一事一议方式，由市政府行业主管部门初审，经城市基础设施PPP建设试点工作领导小组审核，报市政府审议后执行。

　　3．合理设定PPP项目承接主体的准入条件。按照PPP项目形成特点和项目特性，遵循“公开、公平、公正”的原则，设置规范、合理和可操作性的社会投资人准入门槛，保障社会大众和政府权益。PPP项目准入条件应为：信用与信誉良好；具有建设营造、经营管理、运营维护同类工程的业绩、资质或经验；资金充足，具有较强的财务与融资能力；专业知识与技术力量雄厚；设备配置等要素实力良好；质量安全管理体系完善。

　　4．加强全程跟踪监管。加强项目建设质量和标准、运营标准和安全的监督，保障公共安全，确保公共产品或服务供给的质量、效率和延续性。加强项目建设造价和运营成本监控，委托中介机构开展建设造价、运营收支全过程跟踪审计。加强项目账户监管，投资人投入的资金一律进入资金专户或共同监管账户，进行管理和拨付。加强多方监管，畅通公众获取和反馈有关信息的渠道。加强绩效考评，健全完善正常、规范的退出和风险管控机制，对投资人未能如约、按量、按质提供公共产品和服务的，投资人必须按合约规定及时退出并依法赔偿。严格责任追究，对违法违规操作PPP投融资模式的，上级行政主管部门、纪检监察部门应责令限期改正，并对相关责任人员依法依纪进行处理。

　　（四）强化舆论宣传

　　县区政府、市直相关部门要完善PPP试点工作发布形式，扩大告知范围，充分引导社会资本公平竞争。新闻单位要大力宣传我市鼓励和引导社会资本参与基础设施建设的政策、方案和措施，营造良好的舆论氛围，引导社会各界参与，推动城市基础设施PPP试点工作顺利实施。

　　附件：PPP 模式项目典型运作流程（略）