**河北省人民政府关于推广政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见**

**【冀政[2014]125号】**

各设区市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门：

　　为贯彻落实党的十八届三中全会关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”精神和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）要求，加快转变政府职能，完善财政投入及管理方式，拓宽城镇化建设融资渠道，培养合格市场投资主体，结合我省实际，提出如下实施意见：

**一、总体目标**

　　2014至2015年，在全省基础设施、公共服务领域开展政府和社会资本合作示范试点。2016至2017年，全省政府和社会资本合作的范围要覆盖到全部适宜项目，形成投资、建设、运营的市场化体系和投资、补贴、价格等政策要素的协同机制。2018年，全省建立起比较完善的政府和社会资本合作制度体系，确保公共服务水平和质量显著提升。

**二、项目范围**

　　县级以上交通、能源、市政、环境污染治理与运营、信息、文化体育设施、医疗和养老服务等基础设施和公共服务、资源环境、生态保护领域新建项目，须进行PPP模式适宜性的评估论证，优先选择PPP模式运作。

　　已建成项目，也可植入PPP模式，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，盘活存量资产、提升经营管理水平、改善公共服务质量。

　　地方政府存量债务中适宜以PPP模式运营的融资平台公司存量项目，要大力推广PPP模式，鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报，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。

　　试点起步阶段以轨道交通、地下综合管廊、城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、公共建筑地下设施、公共建筑节能、水环境治理、高速公路、医疗和养老服务设施等城市基础设施及公共服务领域为重点，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流、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。

**三、项目确立**

　　（一）建立项目库。各市、县（市、区）政府要根据本地基础设施和公用事业建设需要，按照政府主导、社会参与、市场运作、平等协商、风险分担、互利共赢的原则，科学评估公共服务需求，确定运用PPP模式新建或改造基础设施和公共服务项目。及时向社会发布PPP模式试点相关政策法规，公开市场准入和投资等方面的信息。设区市及定州、辛集市要建立本地项目储备库，投资额超过5亿元的纳入省级项目储备库。与试点行业相关的省有关部门要在各自职责范围内，牵头做好本行业试点项目筛选，指导并推动项目所在地政府开展项目试点。

　　（二）做好前期论证。政府或授权组织实施单位要对拟实施PPP的项目进行评估，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。综合考虑公共服务需要、责任风险分担、产出标准、关键绩效指标、支付方式、融资方案和所需要的收费价格、财政补贴等要素，平衡好项目财务效益和社会效益，确保实现激励相容。

　　（三）制定实施方案。授权组织实施单位要制定PPP实施方案，明确项目基本情况和经济技术指标，确定合作伙伴选择条件和方式，测算项目投资总额和政府承诺，拟定特许经营草案。实施方案要事先征求财政、发展改革、规划、住房城乡建设、国土资源、环保、物价等部门的意见，并报同级政府批准。

　　政府或授权组织实施单位在开展项目前期论证和制定实施方案等阶段，应对有意向参与项目合作的社会资本开放，广泛征集项目方案。

　　（四）规范选择项目合作伙伴。各级财政部门要依托政府采购信息平台，加强政府和社会资本合作项目政府采购环节的规范与监督管理。行业主管部门要会同同级财政部门按照《中华人民共和国政府采购法》及有关规定，依法选择项目合作伙伴。要综合评估项目合作伙伴的专业资质、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，并按照平等协商原则，明确政府和项目公司间的权利与义务。可邀请有意愿的金融机构及早进入项目磋商阶段。

　　（五）细化项目合同文本。政府授权的投资主体与PPP项目其他参与各方在平等协商、依法合规的基础上，根据PPP试点要求签订项目合作协议，确定合作各方权利和责任，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。项目合作协议应包括：项目范围、内容；合作模式及相关特许经营权内容；成立PPP项目公司事项；投资、作价及收益；风险责任分担；绩效指标及评价机制；监督机制；项目动态补偿机制；退出及项目移交机制；违约责任；争议解决方式；各方认为应约定的其他事项。

　　政府或有权授予特许经营的主管部门与PPP项目公司按特许经营管理相关法规，在项目合作协议框架下签订特许经营协议。特许经营协议应包括：特许经营内容、范围及期限；产品和服务标准；价格、收费、补贴的确定方法及调整机制；设施的权属与处置；设施维护和更新改造；安全管理；履约担保；特许经营权的终止、变更及临时接管；违约责任；争议解决方式；双方认为应约定的其他事项。

　　项目合作协议和特许经营协议等相关合同需报同级财政部门备案。

　　（六）做好项目收费价格管理。稳步推进价格市场化改革，按照补偿成本、合理收益、节约资源及社会可承受的原则，加强投资成本和服务成本监测，建立定期审价制度，逐步调整理顺价格收费水平，建立科学的价格形成机制。

　　（七）完善项目财政补贴制度。对通过价格政策的合理调整，收入仍不能覆盖成本和收益，但社会效益较好的政府和社会资本合作项目，同级财政部门可适时、适当给予补贴。财政补贴要以项目运营绩效评价结果为依据，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。各级财政部门要逐步从“补建设”向“补运营”转变，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，并在中长期财政规划中统筹考虑。

**四、项目实施**

　　（一）坚持市场化经营。PPP项目公司要按现代企业制度要求，建立健全法人治理结构，依法经营管理，实现项目正常运营。要遵守市场经营原则，追求项目质量，合理节约项目成本，做好公共产品供应，开拓服务市场，并依法承担项目建造、运营、技术风险。政府或有权授予特许经营的主管部门按照特许经营协议约定履行合同义务和监管责任，并承担法律、政策风险，不得给予过高的补贴承诺，不得兜底市场风险。

　　（二）确保项目质量。PPP项目公司要按照约定的合作期限统筹项目投入和产出，严格按照设计文件组织工程建设，加强施工管理，确保工程质量，并对工程质量承担终身责任。在项目运营期间，依约提供安全、优质、高效、便利的公共服务，并定期对项目设施进行检修和保养，保证设施正常运转。

　　（三）建立调整机制。特许经营协议双方根据建造成本、运营维护费用、未来使用流量、预期收益率等因素，协商确定价格、收益和补贴。在项目运营期间，根据项目运营情况、公众满意度等，适时调整价格、收费标准、财政补贴、租金等，确保回报合理、项目可持续运营。项目合作期限可以根据项目运营情况及政府补贴能力由项目参与各方协商调整。

**五、项目监管**

　　（一）加强风险管理。各市、县（市、区）政府要根据本地实际，科学安排PPP项目，做好资金测算及预算统筹。各级财政部门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，指导下级财政部门合理确定补贴金额，切实防范和控制财政风险。

　　（二）开展绩效评价。行业主管部门要加强对项目公共产品或服务质量和价格的监管，建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，对项目的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价。绩效评价结果要依法对外公开，接受社会监督。同时，要根据评价结果，依据合同约定，对价格或补贴等进行调整，激励社会资本通过管理创新、技术创新提高公共服务质量。要完善绩效评价方法，推行政府部门和社会资本之外的第三方评审机制。

**六、保障措施**

　　（一）加强组织领导。成立由常务副省长任组长，省政府常务副秘书长、省财政厅厅长任副组长，省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省国土资源厅、省环境保护厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省卫生计生委、省体育局、省金融办、省物价局、省申奥办等部门负责同志为成员的河北省推广政府和社会资本合作（PPP）模式领导小组，领导小组办公室设在省财政厅。各市、县（市、区）政府要建立相应组织，立足实际，制定完善推广PPP模式的政策措施和实施办法，并抄送上一级政府财政部门。

　　（二）健全工作机制。各市、县（市、区）政府对本级推广工作负总责，拟定推广范围，制定推广计划，组织社会资本积极参与，指导监督推广工作。相关职能部门要加强协调沟通，各负其责、齐抓共管。省级财政部门要履行政府和社会资本合作政策制定、项目储备、业务指导、项目评估、信息管理、宣传培训等职责，会同省有关部门做好对市、县（市、区）工作的指导，总结推广成功经验，积极推动相关法规制度建设。省级有关部门要加强对市、县（市、区）对口部门的指导，进一步细化明确本系统推广的PPP模式项目，并在全省范围内推广。发展改革、规划、国土资源、住房城乡建设、交通运输、环保、水利、卫生计生、民政、审计、监察等有关部门，要在各自职责范围内参与项目过程管理，依法履行监督管理职责。

　　（三）强化政策支持。省财政根据全省PPP项目实施进展情况，安排专项资金，部分用于示范项目的前期费用补贴，部分用于成立风险池，为PPP项目融资提供增信支持。从2015年起，对城市基础设施及公共服务领域中运用PPP模式推进的新建项目，省级财政专项资金优先予以资本投入等支持。有关部门在规划选址、项目审批、土地供应、环评审批、节能评估审查等方面要对PPP项目予以优先支持。鼓励和支持金融机构为示范项目提供融资、保险等金融服务。

　　（四）创造公平环境。各级各部门要严格遵守相关法律法规规定，确保PPP模式规范有序运行。按照行政审批制度改革要求，及时向社会公布审批事项、审批程序、申报条件、办事方法、办结时限、服务承诺等，实现行政审批标准化。贯彻公平竞争的理念，让不同所有制的企业享受公平的市场准入和各种优惠政策。通过公开透明的政府采购方式鼓励和引导社会资本参与PPP项目运作，从机制上保障项目对投资者的合理回报。行业主管部门要加强行业监管，设定技术规范，明确行业标准、服务质量和监管细则，保障社会资本稳定运营。

　　（五）做好宣传引导。各市、县（市、区）政府和省有关部门要广泛宣传推广PPP模式的意义，做好政策解读，加强舆论引导，主动回应群众关切，充分调动社会参与的积极性。同时，要按照规定主动做好有关政策和实施过程的信息公开，自觉接受社会监督。

　　2014年12月17日