**湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见**

**【湘财金[2014]49号】**

各市州、省直管县市财政局：

为贯彻落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）要求，积极推动政府与社会资本合作（PPP）模式在我省公共基础设施和公共服务领域的应用。现提出如下指导意见。

**一、充分认识推广运用PPP模式的重要意义**

PPP（Public-Private Partnership，简称PPP）即政府和社会资本合作模式，是指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务，以特许协议为基础，彼些之间形成的一种伙伴合作关系。在基础设施和公共服务领域推广运用PPP模式，鼓励社会资本参与基础设施的建设和运营，是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神，引导调动市场资源，减少政府资源配置，提高公共服务效率的新路径。推广运用PPP模式，可以充分发挥财政资金的“撬动”作用，吸引社会资本参与基础设施项目建设，有利于减轻财政支出压力，完善财政投入及管理方式，降低各级地方政府的债务风险；有利于加快政府职能转变，创新行政管理，增加政府的公信力和执行力，促进法治政府和服务型政府建设。

**二、准确把握基本原则**

（一）示范先行。通过示范项目抓样板，树标杆，以点带面，促进PPP模式的推广运用。优先选择符合PPP模式，比较成熟的项目进行示范，以收益性项目作为PPP模式的推广重点。

（二）合理定位。要牢固树立平等意识及合作观念，会同有关部门集中力量，结合实际，做好政策制定、规划设计、市场监管和指导服务，从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“推动者”和“监管者”。

（三）完善机制。梳理现行法规政策，紧密结合实际，从市场准入、政府采购、预算管理、风险分担、流程管理、绩效评价和争议解决等方面，完善制度设计，构建适宜PPP模式发展的制度环境。

（四）稳步推进。推广运用政府和社会资本合作模式，既要积极推进，又要谨慎稳健，要根据当地实际情况，制定可行的措施，选择合适的路径，确定试点的区域和行业，有序有力推行，确保取得实效。

**三、积极推进项目试点**

（一）明确试点范围。PPP模式适用于价格调整机制灵活、市场化程度较高、投资规模较大、有长期稳定需求的“使用者付费”模式项目，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性住房建设、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。

（二）开展项目示范。按照市场运作、尊重契约、政企合作、多方共赢的方针，准确把握基础设施建设要求，合理规划、科学布局，推动制度创新，开展项目示范。省财政将在市县申报项目的基础上，综合考虑项目成熟度和可示范程度等因素，在全省范围内分行业选择项目进行示范，及时总结经验，完善制度体系。

（三）建立试点项目库。省财政厅在各市县上报的PPP项目基础上，筛选建立PPP项目储备库，定期公布项目规划、准备进度、采购需求等信息。各市县财政部门要按照本地区基础设施和公用事业建设需要，兼顾资金有效配置及项目合理布局，建立本地区PPP项目库，公开市场准入和投资等方面的信息。

**四、切实履行财政管理职能**

PPP项目在前期准备、中期建设、后期运营的全过程中，涉及预算管理、政府采购、政府性债务管理以及财政支出绩效评价等财政职能。各市、县财政部门要提高认识，积极探索，勇于创新，认真做好本级PPP项目的财政管理工作。

（一）推动项目科学决策。要会同行业主管部门，根据有关政策法规要求，扎实做好项目前期论证工作。除传统的项目评估论证外，还要积极借鉴物有所值（Value for Money，VFM）评价理念和方法，对拟采用政府和社会资本合作模式的项目进行全面评估，必要时可委托专业机构进行项目评估论证，提高项目规划和决策的科学性。

（二）规范政府采购管理。要合理运用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等政府采购方式，择优选取PPP项目合作伙伴，建立完善的价格形成和调整机制，并明确政府和社会资本的权利与义务。

（三）完善项目合同管理。要督促PPP项目各参与方在平等协商、依法合规的基础上，根据PPP模式要求签订项目合作协议，确定合作各方在服务标准、价格管理、回报方式等方面的权利和责任，合理分担风险，积极探索形成标准化的PPP项目合同。

（四）加强债务风险管理。对政府付费或政府补贴的PPP项目，要从本级财力状况、收支结构、债务负担水平等方面开展财政可承受力评估。要按照政府性债务管理要求，依法严格控制政府或有债务，重点做好融资平台公司项目向PPP项目转型的风险控制工作，切实防范和控制财政风险。引导和鼓励通过PPP方式转换政府存量债务，减轻政府偿债压力。

（五）开展项目绩效评价。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，对项目运作、公共服务质量和资金使用效率等进行综合评价，评价结果向社会公示，并作为项目价格、补贴、合作期限等调整的依据。

**五、加大政策支持力度**

在充分考虑项目建造成本、运营费用、预期收益率、财政中长期承受能力等因素的基础上，合理确定财政补贴，由“补建设”向“补运营”转变，探索建立动态补贴机制，将PPP项目财政补贴等支出按性质纳入同级政府预算，并在中长期财政规划中予以统筹考虑。省财政将联合国家开发银行等金融机构，优先支持PPP试点项目融资。对于PPP试点工作卓有成效的市县以及规范运作且具有示范效应的PPP试点项目，省财政将采取以奖代补的形式给予资金支持。对于运用PPP模式的“两供两治”项目给予财政贴息奖补资金支持。同时，省财政支持PPP项目公司利用外国政府贷款或国际金融组织资金，积极争取保险资金和全国社保基金等多渠道资金。省财政将积极探索和创新相关专项资金投入方式，对运用PPP模式的项目给予适当支持。

**六、扎实有序开展工作**

（一）加强组织领导。推行PPP模式涉及政府多部门，涵盖多个行业，政策性、专业性强，要求高、难度大，各市州、县市区财政部门要向本级政府和相关部门大力宣传PPP模式，推动成立PPP工作领导小组，明确各部门工作职责，加强对本地区推广运用PPP模式的统一领导，财政部门要切实做好领导小组日常事务工作。省财政厅已成立了PPP专门工作机构，将加强对各地PPP工作的指导。各市县财政部门要强化组织保障，积极研究设立专门机构，切实履行财政对PPP工作的管理职能。

（二）强化宣传培训。积极利用各类媒体资源，广泛宣传PPP模式的内涵、意义和作用，增进社会共识，提高公众对PPP模式的认可度，营造推进PPP工作的良好舆论氛围。认真做好PPP模式理论研究和案例分析，组织开展PPP模式专题业务培训，加快人才培养。

（三）健全工作机制。各市县财政部门要结合当地实际，抓紧制定具体的政策措施和实施办法。同时，按照当地政府的统一部署，认真做好PPP项目的统筹规划、综合协调等工作，与有关部门建立协调推进机制，密切配合、形成合力，共同推动政府和社会资本合作顺利实施。

湖南省财政厅

2014年12月19日