**安徽省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的意见**

**【财金[2014]1828号】**

各市、县（区）财政局：

　　为深入贯彻落实十八届三中全会精神，推动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，进一步拓宽城镇化建设融资渠道，提高公共产品的供给质量和效率，提升财政管理水平和能力，根据《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）和有关法律法规政策规定，结合实际，现就我省推广运用政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，以下简称“PPP”）模式提出以下意见：

**一、坚持稳步推进**

　　1．明晰PPP定义。PPP模式是在基础设施及公共服务领域，政府与社会资本建立的一种长期合作关系。通常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。

　　2．认识推广运用PPP的重要意义。推广运用PPP模式是促进经济转型升级、支持新型城镇化建设的必然要求，是加快政府职能转变、提升国家治理能力的一次体制机制变革，是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内容，也是推动我省企业转型发展、经济结构调整的重要动力。市县财政部门要提高认识，增强推广运用PPP模式的责任感和紧迫感。

　　3．坚持稳妥有序推进。推广运用PPP模式需要在制度设计、机制完善、能力建设、市场培育、部门协调等方面开展长期大量的工作，各地要从实际出发，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，准确把握基础设施建设需求，积极稳妥地开展PPP模式推广运用工作。

**二、科学选择项目**

　　4．明确适用项目范围。市县财政部门要向本级政府和相关行业主管部门宣传PPP模式的理念、方法和原则，科学评估公共服务需求，探索运用规范的政府和社会资本合作模式新建或改造一批基础设施项目。各地要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开展PPP试点，当前应重点关注城市基础设施及公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、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，建立项目储备库。

　　5．做好项目评估论证。在PPP项目的选择上，市县财政部门要会同行业主管部门，根据有关政策法规要求，扎实做好项目的必要性、可行性、经济性、合规性等前期论证工作。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PPP模式的项目进行筛选，必要时可委托专业机构进行项目评估论证。评估论证时，要与传统政府采购模式进行比较分析，确保从项目全生命周期看，采用PPP模式后能够提高服务质量和运营效率，或者降低项目成本。在项目评估时，要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、加强项目实施管理**

　　6．规范选择项目合作伙伴。市县财政部门要依托政府采购信息平台，加强PPP项目政府采购环节的规范与监督管理，探索创新适合PPP项目采购的政府采购方式。市县财政部门要会同行业主管部门，按照《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。

　　7．加强项目合同管理。市县财政部门要会同行业主管部门与社会资本方协商订立合同，重点关注项目的功能和绩效要求、付款和调整机制、争议解决程序、退出安排等关键环节，积极探索明确合同条款内容。在订立具体合同时，市县财政部门要会同行业主管部门、专业技术机构，因地制宜地研究完善合同条款，确保合同内容全面、规范、有效。

　　8．完善风险利益分配机制。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、最低需求等风险由政府承担。市县财政部门要会同行业主管部门完善政府和社会资本间的利益分配机制，使政府部门能够正确定位自身的利益需求，也能满足社会资本合理利益目标，从而保证政府部门将追求公共产品、服务质量的提升作为首要目标，并注重向社会资本分配相应利益，以激发社会资本参与积极性，进而提升政府和社会资本之间的合作水平。

　　9．开展绩效评价。市县财政部门要督促行业主管部门，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。绩效评价结果应依法对外公开，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。

　　10．发挥试点项目示范效应。市县财政部门要会同行业主管部门，做好项目识别、准备、采购、执行、移交等环节的监督管理，提高项目的实施质量和效率，努力将试点项目做成样板和示范，争取纳入全国示范项目。

　　11．防控政府债务风险。市县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。市县财政部门要按照约定规则依法对项目公司承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不得承担项目公司的偿债责任。省财政将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，市县财政部门要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。

　　12．完善项目支持政策。省财政将积极研究利用现有专项转移支付资金渠道，对重点示范PPP项目提供资本注入、股权投资等形式的资本投入支持；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；鼓励地方融资性担保机构为PPP项目提供担保增信支持；支持PPP项目公司利用国际金融组织和外国政府贷款。市县财政部门可结合自身财力状况，对项目收入不能覆盖成本和收益，但社会效益较好的PPP项目，给予适当补贴。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。要从“补建设”向“补运营”逐步转变，探索建立动态补贴机制，将财政补贴等支出分类纳入同级政府预算，并在中长期财政规划中予以统筹考虑。

**四、建立保障机制**

　　13．强化组织领导。市县财政部门要积极争取本级政府支持，推动建立高效、顺畅的工作协调机制，明确部门职责分工，形成工作合力，确保PPP项目顺利实施。对工作中出现的新情况、新问题，应及时报告省财政厅。

　　14．切实履行财政管理职能。市县财政部门要提高认识，勇于担当，将推广运用PPP模式纳入财政重点工作统筹谋划。将PPP模式的推广运用，与预算管理、政府采购、政府债务管理、财政支出绩效评价等财政职能有效衔接，认真做好相关财政管理工作。

　　15．加强宣传培训。各地在项目推进过程中，要持续开展深入细致、扎实有效的专题培训，并借助专业技术机构的力量，提高专业水准，尽快在财政系统培养和造就一批精通PPP业务的专家型干部；要不断学习借鉴省内外开展PPP的经验做法，推动PPP试点工作顺利实施。要加强社会舆论引导，充分利用各类媒体开展广泛宣传，增进政府、社会与市场主体共识，提高公众对PPP模式的认可度，营造良好的社会氛围。

                               安 徽 省 财 政 厅

                                2014年12月29日