**重庆市PPP投融资模式改革实施方案**

为深入贯彻落实党的十八届三中全会精神，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，市委将PPP投融资模式改革列入了25项重点改革专项工作。从重庆实际出发，推进PPP投融资改革，是加快基础设施建设、提供更多公共产品、提升政府公共服务水平的重要途径，是突破城市发展资金瓶颈、化解政府性债务、深化国资国企改革的重要手段。按照立足当前、着眼长远的工作要求，确保积极稳妥推进，经研究提出如下工作方案。

**一、基本思路和基本原则**

PPP投融资（Public-Private-Partnership，缩写PPP），指政府与社会资本合作，为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。重点是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。

工作中注意把握以下基本原则：一是坚持风险共担。政府（或政府指定机构，下同）与投资人均承担相应的项目建设和运营风险，政府不得承担项目建设运营的兜底责任。二是坚持收益共享。政府既要充分调动社会资本参与的积极性，又要防止不合理让利或利益输送，要与投资人按合约分享项目的合理收益。三是坚持交易公平。除因国家安全、保密等有关规定外，资产或股权转让、出售等均进入相应交易场所进行，未经批准不得直接发包、转让、出售，确保交易规范、程序合法。四是坚持诚信守约。要规范制定合约，政府与投资人一旦签署合约都必须严格执行，无故违约必须依法赔偿。

**二、主要适用范围**

（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、投资人合理收益。可采取BOT（建设―经营―移交）、BOT+EPC（设计施工总承包基础上的BOT）等PPP投融资模式。

（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。可采取BOO（建设―拥有―经营）、TOO（移交―拥有―经营）等PPP投融资模式。

（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。可采取BOT、TOT（移交―经营―移交）、股权基金等PPP投融资模式。

（四）土地整治、收益约束类项目。对一级土地开发等投资增值项目，引入投资人直接投资但只能获取有限的合理收益。可采取整治―移交、股权融资等PPP投融资模式。

**三、重点推进领域**

**（一）交通领域。**

1．高速公路。新建项目由政府通过公开招投标引入投资人，独资或合资成立项目公司。公司负责项目建设，承担项目负债，在特许经营期内自主运营、自负盈亏。收费价格实行政府定价。已建成投运项目的政府股权采取一事一议方式，通过公开招投标转让给投资人。投资人按股比分享项目收益。行业主管部门负责监管项目建设质量、运行安全。

2．地方铁路。政府通过公开招投标或要约引入投资人，独资或合资成立项目公司。公司负责项目建设，承担项目负债，自主运营、自负盈亏。货运价格实行市场调节价，客运价格实行政府指导价。对起步初期有一定经营困难的项目，可适当配置土地资源以降低投资人风险，土地资源按既定的性质和用途开发。行业主管部门负责监管项目建设质量、运行安全。

3．轨道交通。政府通过公开招投标或要约引入投资人，独资或合资成立项目公司。公司负责项目建设，承担项目负债，在特许经营期内负责项目运营、享受收益。独资项目，全部建设投资通过对价方式，由政府合理匹配上盖物业开发、土地等资源；合资项目，政府按协议出资并合理匹配上盖物业开发、土地等资源对价。对价资源由投资人按既定的性质和用途自主开发、自负盈亏，作为投资回报。项目运营通过“影子”票价覆盖运营全成本（包括人工费、运行费、折旧费等），与执行票价差额由财政购买服务补贴。行业主管部门负责监管项目建设和服务质量、运行安全，财政、物价部门负责核定“影子”票价，物价部门通过公开听证适时调整执行票价。

**（二）市政公共设施领域。**

包括城镇供水、污水处理、垃圾处理等项目。新建项目由政府通过公开招投标引入投资人，独资或合资成立项目公司。公司负责项目建设，承担项目负债，在特许经营期内开展运营、享受收益。已建成投运项目由政府通过公开招投标，引入投资人实行购买、委托、租赁运营。实行政府定价。污水垃圾处理通过财政购买服务补贴实现“保本微利”。行业主管部门负责监管项目建设质量、处理标准、运营安全。

**（三）土地整治开发领域。**

政府以土地整治成本和收益率为主要条件，通过公开招投标或要约引入投资人。投资人按约出资并进行土地整治，验收后交由国土部门按程序招拍挂出让。政府按约支付投资人土地整治成本及收益。可采取股份公司或施工总承包方式运作，土地整治成本（不含融资成本）和投资人收益计入土地招拍挂底价。投资人按约享受有限收益，不分享土地出让增值收益。行业主管部门负责制定整治标准，监管项目建设质量，财政、审计部门负责核定整治成本。

**（四）经营性社会事业设施领域。**

包括非义务教育、非基本医疗卫生、健康、养老、体育、文化产业等项目。政府按照区域功能和城市规划要求，编制项目布局规划，并明确项目规模及功能标准。新建项目，以特许经营方式通过公开招投标引入投资人组建项目公司，公司按规划和功能标准投资建设并开展运营、接受监督、享受收益。对政府投资已建成投运的项目，可在不改变原有服务功能的前提下，通过公开招投标引入投资人参与或受托管理。实行政府定价或政府指导价。对承担了公共服务功能的事项，政府给予同等的财政补贴。行业主管部门负责监管项目建设质量、运营安全、服务标准和服务质量。

**四、科学合理确定边界条件**

PPP投融资模式的关键之一是科学合理地确定边界条件。重点是对市场化的价格形成机制、公共产品的供给能力与服务水平保障机制、有效防控履约风险等做好制度安排。

（一）市场定价。充分发挥价格对投资的引导作用，凡不属于政府定价目录的产品和服务，由项目法人自主定价、自负盈亏；凡属经营性公共产品或服务性质的，按照“成本+合理回报”原则确定政府定价或政府指导价。同时物价部门要做好价格监管工作，防止项目法人随意提价损害公共利益。

（二）收费定价。注重产品或服务的公共属性，在收费政策允许范围内，根据地方经济社会发展实际和承受能力，合理制定收费标准，健全公共产品或服务收费的动态调整机制，逐步覆盖运营全成本，减少财政补贴。

（三）财政补贴。对当前尚未达到市场化条件、政府核定的价格不足以弥补项目运营成本时，按照与投资人协议承诺和合同约定，财政通过购买服务方式对“影子”价格和协议产品或服务量不足部分给予补贴。“影子”价格或财政补贴标准均应通过公开招投标要约条件竞价确定。

（四）资源配置。以土地开发收益作为投资来源或收益来源的，按照合同约定配置一定数量的土地进行对价。具体根据城市规划合理确定土地及上盖物业开发资源（容积率等条件），参照同期周边邻近地块平均楼面地价确定对价方式，以公开招投标要约条件竞价确定。

（五）防止暴利。PPP投融资模式改革允许投资人获取合理收益，但对资源配置、开发增值类项目要防止出现暴利。投资人资金占用成本和收益合并计算，合理收益率原则上以银行贷款同期基准利率作为参考，对建设周期较长的项目可适当上浮作为限价，并通过招投标方式确定。对土地配置、有经营性收入的项目，应设立超过一定幅度后的溢价共享、亏损共担机制。

**五、规范审批和加强监管**

（一）规范投融资方案和合约文本编制。PPP投融资方案应包括投资人资质和条件、技术或服务要求及标准、期限和范围、招标或要约条件、投资人收益率和价格测算、回报来源和支付方式、监管方式和条件、政府配套设施和服务承诺、法律关系和地位等重点内容。制定相关领域PPP标准合约文本，在完成招标确定投资人后，投融资方案重点内容均应进入合约文本。投融资方案和合约制定过程中，应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。

（二）规范项目审查审批。对高速公路、市政公共设施等原有模式较为成熟的项目，PPP投融资方案按原渠道审查审批。对涉及资源配置的土地整治开发、轨道交通、地方铁路等项目，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，市政府行业主管部门初审，市发展改革委会同市财政局、市国资委等有关部门审核，报市政府审议后执行。区县（自治县）土地整治开发等项目PPP投融资方案由市发展改革委牵头审查，报经市政府同意后审批；其他类别项目，在试点工作结束后，由区县（自治县）政府参照前述原则审查审批。

（三）规范招投标管理。PPP投融资方案涉及的投资人引入及资产或股权转让、出售等，按项目属性分类进入联合产权交易所、土地使用权和矿业权交易中心、工程招投标交易中心等交易场所公开、公平、公正竞价进行。对采取竞争性谈判或要约方式的，应测算对价资源配置、“影子”价格、财政补贴等主要条件，并进入交易所让市场发现价格。交易流程、交易规则、监管办法统一制定，由行政监管部门加强监督。同时优化程序、简化环节，以投资概算或融资方案批复作为招投标限价，不重复审查。凡中标的投资人能够自行建设、生产或提供的合格产品，可不再单独招投标。

（四）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全过程造价跟踪审计、运营收支全过程跟踪审计。加强项目账户监管，投资人投入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、规范的退出机制和风险管控机制，对投资人未能如约、按量、按质提供公共产品或服务的，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处理。

（五）做好试点总结工作。在法律法规及边界条件设计的制度框架内，积极稳妥有序开展试点。近期，优先在市级层面的土地整治开发、轨道交通、市郊铁路等现金流稳定、资源能平衡的领域，形成试点方案并加快推进；选择若干有条件的区县（自治县）开展试点，市级有关部门加强指导和监督。在试点成功后，及时总结经验，逐渐向全市推开。同时完善我市相关特许经营权管理办法，为地方立法做好相应准备。