**福建省人民政府关于推广政府和社会资本合作（PPP）试点的指导意见**

**闽政〔2014〕47 号**

各市、县(区)人民政府，平潭综合实验区管委会，省人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

根据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的精神，在加强监管、规范运作的前提下，在全省开展政府和社会资本合作（Public－Private－Partnership，以下简称PPP）试点，扩大基础设施和公用事业建设的投融资渠道，提高公共产品供给质量和效率，现提出以下指导意见。

**一、试点项目范围**

鼓励县级以上人民政府将交通、能源、市政、水利、信息、环保、保障性安居工程、医疗和养老服务等基础设施和公用事业项目，以特许经营的方式实施PPP试点。由政府授权的投资主体与社会资本签订项目合作协议，组建PPP项目公司，共同参与项目前期论证、中期建设、后期运营等，共担风险，共享收益。试点项目应为收益比较稳定，技术发展比较成熟，长期合同关系比较明确，投资金额一般在1亿元以上，一轮合作期限一般为10～30年。

明确实施试点的项目，由政府或有权授予特许经营的主管部门与PPP项目公司签订特许经营协议，确定项目实施与管理要求，实现项目公益性和盈利性的统一。

已建成的项目，也可以植入PPP模式，引入社会资本并组建PPP项目公司，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，以缓解财政资金压力、提升经营管理水平、改善公共服务质量。

**二、试点项目确立**

（一）建设项目库。各级政府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，做好本地区PPP试点的项目策划。及时向社会发布PPP试点相关政策法规，公开市场准入和投资等方面的信息。设区市政府建立本地区项目储备库，省级建立投资金额5亿元以上的项目储备库。与试点行业相关的省直主管部门应在各自职责范围内，牵头做好本行业试点项目筛选和推介，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的项目进行必要性、可行性、经济性、合规性评估，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。重点关注定价机制、风险分担、产出质量、运营成本等要素，平衡项目经济效益和社会效益。

（三）制定实施方案。授权组织实施单位要根据前期论证情况，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。实施方案应事先征求发改、财政、规划、建设、国土、环保、价格等部门的意见，并报同级政府批准。

政府或授权组织实施单位在开展试点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）严格项目招标。授权组织实施单位要严格按照政府采购法和招标投标法的相关规定组织开展招标。规范设置投资准入门槛，对各类投资主体同等对待，对非公有资本不得单独设置附加条件。评标过程中，组织专家委员会根据项目要求、应标单位报送的项目方案，并综合考虑应标单位的服务质量、专业素质和财务实力等，对项目可行性、经济性和财政负担能力等进行论证，确定中标单位及项目方案。授权组织实施单位应在规定的信息发布渠道公开招标各个环节，及时发布招标公告和中标结果等信息，保证程序公开、过程透明。

（五）明确合同管理。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，合理分担风险。项目合作协议应包括以下内容：1.项目内容；2.合作模式及相关特许经营权内容；3.成立PPP项目公司事项；4.投资、作价及收益；5.风险责任分担；6.绩效指标及评价机制；7.监督机制；8.退出及项目移交机制；9.违约责任；10.争议解决方式；11.各方认为应该约定的其他事项。

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以下内容：1.特许经营内容、范围及期限；2.产品和服务标准；3.价格、收费、补贴的确定方法及调整机制；4.设施的权属与处置；5.设施维护和更新改造；6.安全管理；7.履约担保；8.特许经营权的终止、变更及临时接管；9.违约责任；10.争议解决方式；11.双方认为应该约定的其他事项。

项目合作协议和特许经营协议等相关合同应报项目实施地财政部门备案。

**三、试点项目实施**

（一）坚持市场经营。PPP项目公司应按现代企业制度的要求，建立健全法人治理结构，依法经营管理，实现项目正常运营。PPP项目公司遵守市场经营原则，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，努力提高经营管理水平，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。未经政府或有权授予特许经营的主管部门许可，不得转让、出租、质押、抵押或以其他方式擅自处分项目设施及资产，不得将项目的贷款、设施及相关土地使用权等用于特许经营项目之外的用途。

（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。协议约定可以涉及与特许经营项目有关的土地使用、相关基础设施和公用事业的提供，产品或服务的政府采购等。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。

（四）给予政策扶持。符合现行政策的PPP项目公司，享受我省总部经济的优惠政策。省财政厅根据全省PPP项目实施进展情况，逐步安排5亿元专项资金，成立风险池，为地方PPP项目贷款提供增信支持。各金融机构积极开发金融产品和创新金融服务，切实加大对符合条件的PPP项目贷款支持力度。因项目实施需要，经项目实施地政府批准后，符合条件的PPP项目特许经营权可用于向金融机构进行融资。支持PPP项目公司拓宽直接融资渠道，并享受我省扶持企业上市优惠政策。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。

**四、试点项目监管**

（一）加强风险管理。各级政府应根据本地区财力实际，科学安排PPP试点项目，做好资金测算及预算统筹。各级财政部门应依法依规加强对PPP项目融资、建设、运营等财务监管，严格项目预算执行，强化风险预警和控制。

（二）开展绩效评价。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。项目实施地财政部门也可以将PPP项目纳入财政资金绩效评价管理体系。

（三）部门共同监管。财政部门制定完善PPP试点的政策制度、操作流程和合同范本等配套文件，并会同有关部门加强监督指导。发改、经信、规划、国土、住建、交通运输、环保、水利、卫计、民政、审计、监察等相关行政部门，在各自职责范围内参与项目过程管理和监督等工作，依法履行监督管理职责。

福建省人民政府

2014年9月6日