**昆明市关于鼓励和引导社会资本参与基础设施等领域建设的实施意见**

**【昆政发[2014]45号】**

各县、区人民政府，市政府各委办局，各国家级、省级开发（度假）园区管委会，市属企业：

 为贯彻落实国家关于加快投融资体制改革的有关部署，进一步拓展社会资本投资的渠道和领域，加快基础设施等领域建设，促进全市经济社会平稳较快发展，提出如下意见。

 **一、总体要求**

 深入贯彻落实党的十八届三中全会精神，推动政府职能转变，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，确立企业在市场经济活动中的主体地位，引入市场竞争和激励约束机制，营造公平有序竞争的市场环境，推广运用政府和社会资本合作模式，鼓励和引导社会资本参与基础设施等领域建设与运营，形成投资主体多元化、建设方式多样化、运营服务市场化的新格局，促进经济结构调整和转型升级，改善基础设施条件，丰富公共产品供给，提高公共服务的效益与质量，多渠道满足人民群众各方面需求。

 **二、基本原则**

 （一）坚持改革创新、优化政策。按照市场化的改革方向，坚持政府主导、社会参与、市场运作，建立可预期的政策体系，凡是法律没有禁止的领域，都向社会资本开放，全面激发市场活力，加快释放改革红利。

 （二）坚持因地制宜、分类推进。根据不同地区、不同行业特点，视具体情况确定投资合作方式，有针对性地运用差别化的政策手段，采取灵活有效的激励措施，分批发布、分类推进、全面推开。

 （三）坚持公平竞争、诚实守信。依照相关法律法规，采取公开招标、邀请招标或竞争性谈判等方式，择优选择投资主体和合作方式。坚持诚信守约、权责统一，严格履行合同或协议确定事项。

 （四）坚持风险分担、互利共赢。合理设置边界条件，确保社会利益优先，科学分担项目风险，充分保证合作各方享受合理收益，切实防止国有资产流失和利益输送。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。

 （五）坚持依法管理、规范有序。按经济规律和法律规定办事，做好投资、建设、运营各环节综合管理，强化价格与服务监管，积极回应社会关切，主动接受社会监督，确保全过程合法依规。

 **三、实施范围**

 适宜采用政府和社会资本合作模式的项目，应符合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、需求长期稳定等特征，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。

 （一）基本无经营性收入的公益性项目。如：义务教育和基本医疗等基本公共服务、普通公路、城市道路、桥梁、隧道、垃圾转运站、水库等，可以采取投资人代建、政府购买服务、土地和物业捆绑开发等方式开展合作。

 （二）有一定经营收入，但无法完全收回建设经营成本，投资回收期较长的准经营性项目。如：轨道交通、交通枢纽、地下综合管廊、污水处理及配套管网、生活垃圾和固体废弃物处置等，可以采取建设—经营—转让、股权（产权）投资等方式开展合作，或通过资源配置、政府补贴、价格调整等手段弥补投资成本。

 （三）经营收入能平衡建设经营成本，并能产生合理利润的经营性项目。如：供水、水电、风电、太阳能光伏发电、收费公路、公共停车场、物业服务和教育、卫生、住房保障、养老中的非基本公共服务等，依法放开建设和经营市场，积极推行投资运营主体招商，推进市场化运作。

 （四）收益过高的公共服务项目。对具有垄断属性的公共服务项目，提前设定合理的收益边界条件，加强监督管理，形成对过高收益的有效约束。

 （五）已建成投入使用的存量资产。可以采取转让—经营—转让、股权（产权）转让、作业外包、融资租赁、整合改制、技术资源合作、后勤社会化等方式，引入社会资本进行专业化运营改造，提高运营管理服务水平。

 **四、基本政策**

 （一）特许经营。允许投资人在城市供水、排水及污水处理、生活垃圾处置清运、出租汽车、公交线路、收费公路、公共停车场等公共领域通过公开竞争方式获得经营权利。特许经营期根据行业特点、规模、经营方式、投资回报所需时间等因素确定，一般不超过10年，最长不得超过30年。

 （二）价格调控。实行市场调节价的产品和服务，由项目法人自主定价，自负盈亏。实行政府定价或政府指导价的，按照“成本+合理回报”原则进行定价。执行政府定价或政府指导价后无法收回成本、取得合理收益的，可在协议中约定按照中标或者协议价格与政府进行经济结算。

 （三）资金补助。各级财政可因地制宜地给予项目前期费用补贴。在项目建设期间，政府可以作为投资主体，承担一定比例的资本支出。在项目运营期间，政府可以付费购买公共服务。投资人承担政府公益性指令任务造成经济损失的，政府依法给予相应补偿。对项目收入不能覆盖成本和收益，但社会效益较好的项目，政府可给予适当补贴。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，实现从“补建设”向“补运营”逐步转变，建立动态补贴机制。

 （四）融资支持。对社会资本参与基础设施等领域建设的项目，政府可以给予贷款贴息、抵押担保等融资政策支持，帮助协调金融机构给予融资与顾问服务。鼓励企业采取股份制、委托运营、合资组建项目公司、设立股权基金、债转股、上市融资、发行债券、中期票据等方式筹资用于基础设施建设。

 （五）资源配置。对无法在合理期限内收回成本，且政府无法承担巨额补贴的项目，可按相关规定将部分土地资源或广告、商铺、冠名等经营权配置给项目，弥补建设投资成本。

 （六）土地供应。符合《划拨用地目录》规定的非营利性基础设施和基本公共服务项目，可以划拨方式供地。营利性基础设施和非基本公共服务项目原则上以有偿方式供地。涉及综合开发建设的项目，分情况采取公开出让或租赁等方式供地。涉及特许经营的项目，在国家法定土地使用权年限内，土地使用期限与特许经营期限一致，特许经营期满后，按照合同约定将土地连同地上及地下建（构）筑物一并移交政府。鼓励土地使用权人在符合土地利用总体规划的前提下利用自有土地建设基础设施。

 （七）项目审批。鼓励社会资本投资人提前介入项目前期工作。社会资本投资的基础设施建设项目经认可后可进入行政审批“绿色通道”，优先审核、审批，实行限时办结。对重大项目实行帮办制度，政府相关部门专人帮助投资人完成前期审批手续，并在建设过程中帮助协调存在的困难和问题。

 **五、保障措施**

 （一）建立推进协调机制。建立市级推进协调机构，由市政府领导牵头，发改、财政、国资、国土、规划、金融、环保、住建、交运、城管、水务等部门参加，履行政府和社会资本合作的政策制定、项目储备、业务指导、项目评估、信息管理、宣传培训等职责，会同行业主管部门协商订立项目合同。行业主管部门负责制定本行业实施细则，提出具体的合作条件及标准，各司其职、齐抓共管、形成合力。国土、规划、住建等部门负责落实项目征地管理费、城市基础设施配套费、建设工程社保费等各项规费收取优惠政策。国有资产管理部门负责细化落实国有存量资产盘活利用方案，协调国有企业引入社会资本进行项目多元化投资。政府法制部门提供法律咨询服务，参与使用财政性资金项目的合同谈判和对合同协议的法律审查。各县区、开发（度假）区按照要求，组织开展好相关工作。

 （二）加强项目筛选储备。按照“试点推动、分步实施”的工作思路，在综合交通、市政设施、文化旅游、社会事业、产业园区建设等领域筛选推出一批试点项目。建立项目储备库，不断筛选提出新的项目补充进项目库，形成滚动实施、批次推进的良好格局。对筛选出的项目，要借助中介咨询机构、顾问单位等第三方专业机构力量，参与项目评估和方案制定，进行项目论证和可行性研究，科学估算项目未来现金流和定价的基础数据，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、财政补贴等要素，平衡好项目经济效益和社会效益。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。建立项目发布制度，项目融资建设方案经批准后，及时向社会发布相关信息。

 （三）建立奖惩激励机制。建立社会资本参与基础设施等领域建设的激励机制，对项目建设工期和奖励约束进行明确约定。合理确定支付机制，促使项目建设按期完工并提供符合要求的公共产品或服务。如果项目提供的公共产品或服务的质量超过合同标准，可按合同条款进行奖励；若提供的产品或服务不符合合同标准，应按合同条款予以惩罚，并督促项目方按合同规定整改达标。

 （四）加大监督管理力度。建立完善监督管理机制，加大监督检查力度，避免在招商对接、建设运营等过程中出现违规现象，确保程序合法、阳光公开。各相关单位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评价体系，绩效评价结果应依法对外公开，接受社会监督。要依照有关要求，督促投资人严格遵守环保、用地、节能、质量、安全等规定，指导企业建立规范的产权、财务、用工等制度，依法经营。投资人要加强融资建设项目质量安全管理和造价控制，严格控制融资建设项目工期，严格执行项目法人责任制、工程监理制、合同管理制、招投标制等。

 （五）扩大社会宣传动员。广泛利用报纸、电视等传统媒体和互联网等新兴媒体，大力宣传我市鼓励和引导社会资本参与基础设施建设的政策和措施，引导正确的舆论导向，努力营造鼓励和引导社会资本参与基础设施建设的浓厚氛围。

昆明市人民政府

2014年11月6日