**江苏省关于推进政府与社会资本合作（PPP）模式有关问题的通知**

**苏财金〔2014〕85号**

各市、县财政局：

　　为贯彻落实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，根据国务院《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）的相关要求，在我省积极推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，拓宽基础设施建设、公共服务项目和新型城镇化建设投融资渠道，提高公共产品供给质量和效率，促进加快转变政府职能，尽快形成有利于促进PPP模式发展的制度体系，现就有关问题通知如下。

**一、提高思想认识，落实PPP管理机制**

　　（一）充分认识PPP模式的内涵和重要意义。

　　政府与社会资本合作（PPP）模式是在基础设施及公共服务领域建立一种长期合作关系。通常模式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。

　　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。政府通过政府和社会资本合作模式向社会资本开放基础设施和公共服务项目，可以拓宽城镇化建设融资渠道，形成多元化、可持续的资金投入机制，有利于整合社会资源，盘活社会存量资本，激发民间投资活力，拓展企业发展空间，提升经济增长动力，促进经济结构调整和转型升级。

　　推广运用PPP模式，是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革。规范的政府和社会资本合作模式能够将政府的发展规划、市场监管、公共服务职能，与社会资本的管理效率、技术创新动力有机结合，减少政府对微观事务的过度参与，提高公共服务的效率与质量。政府和社会资本合作模式要求平等参与、公开透明，政府和社会资本按照合同办事，有利于简政放权，更好地实现政府职能转变，弘扬契约文化，体现现代国家治理理念。

　　推广运用PPP模式，是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内容。根据财税体制改革要求，现代财政制度的重要内容包括建立跨年度预算平衡机制、实行中期财政规划管理、编制完整体现政府资产负债状况的综合财务报告等。政府和社会资本合作模式的实质是政府购买服务，要求从以往单一年度的预算收支管理，逐步转向强化中长期财政规划，规范政府债务管理，减轻政府债务负担，这与深化财税体制改革的方向和目标高度一致。

　　（二）树立PPP模式的正确理念。

　　PPP 不仅是一种融资模式，更是一种体制、机制和管理方式的创新。各市、县财政部门要明确PPP模式的正确理念。一是契约理念。PPP项目是政府和社会资本之间的长期合作，双方要按照市场规则在平等协商、依法合规的基础上达成合作关系，通过“合同条款”约束政企双方行为。财政等政府职能部门要树立契约精神，严格按契约规则办事，严格界定与市场的边界，既不“越位”、也不“缺位”，真正实现激励相容目标。二是全生命周期的合作理念。真正的PPP模式体现了双方在项目全生命周期的合作，社会资本要从项目立项设计阶段就参与进来，论证项目可行性，政府部门在项目运行的全过程都要切实履行监督职责，保证公共产品效益。三是利益共享、风险共担理念。PPP模式更强调对项目产生的综合经济效益和社会效益的分享，要让社会资本有盈利但不暴利，同时双方风险应采取最优应对、最佳分担方式，尽可能达到项目整体风险最小化。

　　（三）建立统一、高效的PPP管理机制。

　　构建统一、规范、高效的PPP管理机制，明确各方职责，是推动全省PPP模式规范运行的基础。各市、县财政部门应积极推动建立政府牵头，财政、发改、规划、住建、交通、环保、卫生、民政等职能部门参与的PPP协调领导小组，确定各地PPP发展目标、规划，做好PPP项目的审批。市、县财政部门应结合部门内部职能调整，研究成立由金融、预算、经建、采购、绩效等业务口组成的PPP中心，有条件的地方可申请编制部门批准设立PPP中心，作为负责PPP日常管理的机构，做好PPP工作的规划指导、政策制定、宣传培训、项目筛选、信息发布、融资支持、合同管理、争议协调、统计研究和绩效评价等，推动各地依法、规范、高效开展PPP工作。

**二、严格规范流程，推动PPP项目有序实施**

　　（一）科学合理，筛选确定PPP项目。

　　1. 项目筛选。各市、县财政PPP中心应会同相关职能部门，在新建、改建项目或存量公共资产中筛选适宜采用PPP模式的项目，允许并收集社会资本推荐发起项目。应根据当地经济社会发展需要及行业专项规划，重点关注基础设施和公共服务领域，如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、地下综合管廊、轨道交通、节能环保、医疗和养老服务设施、保障性安居工程等，优先选择收费定价机制透明、投资规模相对较大、价格调整机制灵活、市场化程度相对较高、需求长期稳定、有一定现金流的项目，并对潜在PPP项目进行筛选、排序，确定备选项目。

　　2. 项目评估。项目发起人应向各市、县财政PPP中心提交可行性研究报告、项目产出说明、存量公共资产的历史资料和初步实施方案等相关资料。各市、县财政PPP中心负责委托专业机构组织开展项目的物有所值和财政可承受力评估，对拟采取PPP模式的项目进行筛选。评估论证应确保项目采用PPP模式与传统政府采购模式相比，在增加供给、优化风险分配、提高服务质量和运营效率、降低项目成本、促进创新和竞争等方面有一定优势，并通过两种模式下对项目全生命周期政府支出成本现值的比较，确定所产生的物有所值量值。应根据项目全生命周期内的财政支出，对政府付费或提供补贴的PPP项目，从本级财力状况、收支结构、债务水平等方面进行财政可承受力评估，确保财政的中长期可持续性。

　　3. 项目计划和报送。各市、县财政PPP中心应将通过物有所值评价和财政可承受力评估的项目列入PPP项目库，编制PPP项目年度和中期开发计划，并及时报送省财政PPP中心备案，列入全省PPP项目储备库。省财政将统筹考虑项目成熟度、可示范性等因素，在全省范围内选择有一定付费基础的项目进行试点，对省级PPP试点项目从开展宣传、搭建平台、引入投资方和国内外金融资金、融资支持增信、前期开发费用补贴等方面进行支持，并筛选合适项目报送财政部列入国家示范项目，积极争取国家PPP融资支持基金的扶持。

　　4. 项目实施方案编制与批准。每一个PPP项目都应编制科学合理的实施方案。可根据项目的实际情况在省财政发布的专业咨询服务机构库中选择合适的专业咨询顾问机构进行项目评估，测算项目未来现金流和定价的基础数据，编制项目实施方案，包括项目情况、PPP运作方式、资产权属、股权结构、投融资结构、采购方式、定价机制、收益支付、监督管理等。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，确保实现激励相容和项目的长期可持续运营。项目实施方案应报同级政府批准，省级以上示范项目实施方案应及时报送省财政PPP中心。

　　（二）公开公平，规范进行PPP项目采购。

　　各市、县财政PPP中心应会同项目主管部门、项目实施机构严格遵照《政府采购法》及财政部印发的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）相关规定要求，公开、公平、规范地进行PPP项目采购，不得以行政手段或非公开方式确定合作伙伴。

　　1. 公开发布信息。PPP项目应指定媒体发布项目信息、项目采购信息、项目需求信息、项目采购结果信息等应公开内容。列入省级以上试点的项目应在省财政厅指定的媒体（暂订为省财政厅外网PPP专栏及省政府采购网）上发布相关信息。

　　2. 规范项目采购。PPP项目应通过政府采购方式和程序公开规范地组织采购。采购方式和程序由项目所在地财政及项目主管部门会同项目实施机构研究确定。列入省级以上试点的PPP项目应通过省政府采购中心进行项目合作方采购。

　　社会资本方的选择评审应考虑综合评分，在商务报价的基础上综合评估投资方的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力等因素，不能一味追求商务报价最低，应择优选择运营服务质量好、综合实力强、诚信可靠的合作伙伴，保证PPP项目持续良好发展，提高公共产品效率和质量，达到公共效益最优。

　　3. 项目合同签署。项目采购完成后，项目实施机构应与社会资本方签署项目合同，并按规定公示。涉及的合同文本应按财政部的要求规范制订，并在专业机构出具意见的基础上，由财政及相关职能部门、项目实施机构共同协商并根据谈判结果研究完善，确保合同内容全面、规范、有效，应重点关注定价调价付款机制、项目功能和绩效要求、监督评价、违约处理等关键环节。收益的支付应与所提供产品与服务的质量、绩效评价结果等相挂钩，并建立由CPI、各类成本等因素带动的合理调价机制。合同文本应明确政府和项目公司的权利义务与风险分担。

　　省级以上试点项目应在合同签署后10个工作日内，将项目采购情况报告及主要合同文件报省财政PPP中心备案。

　　（三）严格履约，落实PPP项目执行。

　　1. 设立项目公司。各市、县财政PPP中心应会同项目主管部门、项目实施机构监督社会资本按照合同约定，按时足额出资设立项目公司，政府可指定相关机构依法参股项目公司。项目公司成立后，应由项目公司与项目实施机构重新签署PPP项目合同，或签署关于承继PPP项目合同的补充合同，并保证按时完成项目融资。

　　2. 项目履约管理。各市、县财政及项目主管部门、项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会资本履行融资、建造、运营、维护和移交等合同义务，定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报。政府有支付义务的，财政部门应按合同约定向项目公司支付费用，并执行约定的奖励条款或惩处措施。设置超额收益分享机制的，项目公司应向政府支付超额收益。需要进行合同调整的，应提出合同修订建议，由PPP中心审查后报政府批准后执行。

　　3. 项目违约处理。项目实施机构或社会资本未按照PPP项目合同履行约定义务的，应承担相应违约责任，包括停止侵害、消除影响、支付违约金、赔偿损失和解除PPP项目合同等。当项目公司发生严重违约情形，或危及社会安全和公共利益时，项目主管部门会同项目实施机构临时接管项目，直至启动项目提前终止程序。

　　4. 项目中期评估。各市、县财政PPP中心应会同项目主管部门、项目实施机构每三至五年对PPP项目进行中期评估，重点分析项目运行状况及合同的合规性、适应性、合理性，评估风险，制订应对措施。省级以上试点项目中期评估报告应及时报省财政PPP中心备案。

　　5. 项目移交。项目经营期满或发生合同提前终止情况时，各市、县财政PPP中心应会同项目主管部门、项目实施机构组建项目移交工作组，依据合同约定进行项目移交，做好移交资产的评估、性能测试及资金补偿，办妥法律过户和管理权移交手续。

**三、履行财政职能，加强PPP项目监督管理与评价**

　　PPP项目从明确投入方式、选择合作伙伴、确定运营补贴到提供公共服务，涉及预算管理、政府采购、政府性债务管理以及财政支出监督检查和绩效评价等财政职能。推广运用PPP模式对财政管理提出了更高要求。各级财政部门要提高认识，勇于担当，认真做好相关财政管理工作。

　　（一）完善PPP项目财政资金管理。

　　各市、县财政部门应强化对PPP项目中政府资本金、PPP引导基金及后期运营补贴的管理，评估并控制PPP项目中的财政承诺。对项目收入不能覆盖项目成本和合理收益，但社会效益好的PPP项目，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。要从“补建设”向“补运营”逐步转变，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，确保政府履约。

　　（二）健全PPP项目债务风险管理机制。

　　各市、县财政部门要积极做好地方融资平台公司项目的梳理，将符合要求的项目逐步转化为PPP模式，缩小融资平台公司债务规模。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。各级财政部门要建立项目名录管理制度和财政补贴支出统计监测制度，按照政府性债务管理要求，对政府付费或提供财政补贴的项目严格进行财政承受力论证，合理确定补贴金额，依法严格控制政府或有债务，重点做好融资平台公司向PPP项目转型的风险控制工作，切实防范和控制财政风险。

　　（三）统筹安排PPP项目监管。

　　各市、县财政部门应会同各项目主管部门，加强对PPP项目公共产品或服务质量和价格的监管，督促社会资本严格履约，保证PPP项目的全生命期内，政府监督管理职责不缺位。应将监督检查的结果向社会公示，接受公众监督，促使企业自觉提高产品和服务质量。建立质量水平与定价模型的联系，规定只有达到质量标准才能按正常的价格销售，并对低于质量标准的行为处以经济制裁，情节严重者给予收回特许权的处罚。

　　（四）有效开展PPP项目绩效评价。

　　各市、县财政应会同相关职能部门，积极建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，对PPP项目的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、成本费用、公共产品和服务质量、公众满意度等进行绩效评价并将结果依法公开。根据评价结果，可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、技术创新提高公共产品服务的质量和效率。

各市、县财政部门要高度重视推广运用PPP模式，切实加强领导，明确职责分工和工作目标要求。要加强PPP实施能力建设，注重引进和培育专门人才，大力宣传PPP工作理念和方法，增进政府、社会和市场主体共识，营造推进PPP的良好氛围。要加强与有关部门的协调沟通，建立高效、顺畅的工作机制。要做好PPP项目的各项统计、汇总、报告工作，按年度编制PPP项目计划和工作总结报告，报送同级政府和上级财政部门。对工作中出现的新情况、新问题，应及时报告省财政厅。

江苏省财政厅

2014年12月12日