**宁夏自治区人民政府办公厅关于进一步推进政府和社会资本合作模式（PPP）的实施意见（宁政办发〔2017〕96号）**

各市、县（区）人民政府，自治区政府各部门、各直属机构：

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”精神和《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）及《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）要求，加快转变政府职能，完善政府投入及管理方式，拓宽基础设施和公共服务融资、融智渠道，培养合格市场投资主体，结合我区实际，提出以下实施意见。

一、充分认识推广运用PPP模式的重要意义

政府和社会资本合作模式（以下简称“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，是基础设施及公共服务供给机制的重大创新。推广运用PPP模式，有利于充分发挥市场机制作用，提升基础设施及公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化；有利于理顺政府与市场关系，加快政府职能转变，充分发挥市场配置资源的决定性作用；有利于完善财政投入管理方式，创新投融资机制，拓宽社会资本投资渠道，弥补当期财政投入不足，减轻当期财政支出压力，防范和化解政府性债务风险；有利于打破行业准入限制，激发市场主体活力和发展潜力，盘活社会存量资本，形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道，充实重大项目资金来源，打造新的经济增长点，增强经济增长动力，推动全区经济社会持续健康发展。

二、准确把握推广运用PPP模式的总体要求

（一）指导思想。贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和自治区党委十一届九次全会精神，按照党中央、国务院决策部署，立足自治区实际情况，改革创新基础设施及公共服务供给机制和投入方式，发挥政府职能及市场在资源配置中的决定性作用，引导和鼓励社会资本特别是民间资本积极参与基础设施及公共服务供给，助力开放富裕和谐美丽宁夏建设和与全国同步建成全面小康社会目标的实现。

（二）基本原则。

1.依法合规，重诺履约。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确项目生命周期管理要求，确保项目规范实施。政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，合同双方必须牢固树立法律意识、契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

2.风险分担，利益共享。合理分配风险，原则上项目设计、建设、运营等商业风险由社会资本承担，法律、政策调整和最低需求风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。在满足公益性功能或服务的前提下，通过授予特许经营权、核定价费标准、财政合理补贴等方式，建立合理的投资回报机制，平衡好社会公众与投资者的利益关系，确保既赢利又不暴利。

3.公开公正，规范透明。从项目选择、方案审查、伙伴确定、价格管理、退出机制、绩效评价等方面，完善制度设计，营造良好政策环境，确保项目实施决策科学、程序规范、过程公开、责任明确、稳妥推进。依法披露PPP项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

4.科学评估，公众受益。项目选择时，要科学评估论证，确保采用PPP模式后，将政府的目标任务和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，促进社会资本合理竞争和创新，降低项目成本和使用者成本，提高服务质量和效率，确保公共利益最大化。

5.示范先行，稳步推进。鼓励市、县（区）人民政府和行业主管部门，优先选择部分收费定价机制透明、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、具备一定现金流的项目进行试点示范，总结经验，逐步形成适合我区的发展模式。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进PPP项目实施，确保每一年度全部PPP项目从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%。

6.动态管理，滚动实施。PPP项目实施季度动态调整机制，对PPP实施方案审核未通过、物有所值评价及财政承受能力论证中认为不适合采用PPP模式、项目建设资金足额到位的项目可退出PPP模式。对市、县（区）人民政府和行业主管部门申请退出或进度较慢的项目，履行相关程序后退出，形成能进能出的良性循环机制。

（三）发展目标。立足于加强和改善基础设施及公共服务，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的政府和社会资本合作市场。有效引进社会资本特别是民间投资积极参与地方融资平台公司存量项目改造，进一步盘活存量资产，减少地方政府性债务。在新建基础设施和公共服务项目中，逐步增加使用政府和社会资本合作模式的比例，提升基础设施及公共服务产品质量，促进经济平衡健康发展，为广大人民群众提供优质高效的公共服务。

三、项目实施管理

（一）实施依据。依照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例、财政部《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》和《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》、国家发展改革委《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》等规定，在基础设施及公共服务领域采用PPP模式，引导和鼓励社会资本积极参与公共服务供给。能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要实施特许经营的项目，按照《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展改革委第25号令）执行。

（二）推广领域。政府和社会资本合作模式，适用于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，主要涉及能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化、体育等基础设施及公共服务领域。

（三）操作模式。对于具有明确收费基础，并且使用者付费能够完全覆盖投资成本的新建经营性项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）等模式推进，推动自然垄断行业逐步实行特许经营；对于使用者付费不足以覆盖投资成本，需政府补贴部分资金或资源的新建准经营性项目，可通过政府授予特许经营权加部分补贴或直接投资参股等方式，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式推进；对于已建成的基础设施或已有的公共服务，根据项目实际情况，可采用设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）、转让—运营—移交（TOT）、委托运营（O＆M）、改建—运营—移交（ROT）、管理合同（MC）等模式推进。

四、项目实施步骤

（一）识别论证。

1.发起审批。各市、县（区）人民政府及自治区有关行业主管部门是PPP项目推进的责任主体。行业主管部门或项目实施机构负责可研方案设计、PPP项目前期论证及实施方案编制，相关费用列入年度预算。发展改革部门负责可行性研究报告审批等工作。行业主管部门或项目实施机构根据批准的可行性研究报告，制定并完善PPP项目实施方案，PPP项目实施方案主要包括合作伙伴选择方式、项目投资计划、项目融资方案、建设和运营方式、资金投入方式、风险分配、收入和回报、项目移交、不可抗力和法律变更、合同解除、违约责任、争议解决方式、各方认为应约定的其他事项等内容。同时，实施方案要明确经济技术指标、经营服务标准、投资概算构成、投资回报方式、价格机制、财政补贴等核心事项。

2.评价论证。各级财政和发展改革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，并认真做好物有所值（Value for Money，VFM）评价和财政承受能力论证工作，对拟采用PPP模式的项目，必要时可委托专业机构进行项目评价论证。物有所值评价时，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，或降低项目成本；要综合考虑基础设施及公共服务需要、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。

（二）项目审核。各级财政和发展改革部门，会同交通运输、住房城乡建设、国土资源、环境保护等行业主管部门，按照各自职责，对实施方案进行联合初审。发展改革部门负责审核项目行业准入及项目可行性研究报告等工作，财政部门负责项目物有所值评价、财政承受能力论证等工作，同级人民政府负责PPP项目实施方案审批，初审通过的项目，由市、县（区）财政、发展改革部门或区直行业主管部门分别报送自治区财政厅和发展改革委，自治区财政和发展改革部门完成各自对应国家部委数据库建设，并定期公开发布。

（三）选择社会资本方。PPP项目实施方案经同级人民政府审议通过后，由行业主管部门或政府授权单位根据《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》及财政部《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》等规定，按照“公开、公平、公正、择优、高效”的原则，通过招标采购等竞争方式，综合项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、经营能力、财务实力及信用状况等因素，择优选择诚实可信、安全可靠的合作伙伴，避免低价恶性竞争。

（四）签订合同。行业主管部门或政府授权单位会同相关部门根据行业特点，依据审查批准的项目实施方案，组织起草PPP项目合同草案，并会同市、县（区）财政、发展改革部门审定后，报同级人民政府审核同意后，由行业主管部门或政府授权单位（融资平台公司除外）与中选社会资本方签订正式PPP项目合同。合同范本参照《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）、《财政部关于政府和社会资本合作合同管理工作的通知》（财金〔2014〕156号）、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）等规定，明确约定双方责任、权利和义务，并明确禁止性条款，如：不得承诺固定回报、明股实债、政府回购和财政托底等。重点关注项目功能和绩效要求、付款和调整机制、争议解决程序、退出安排等关键环节，明确合同条款内容。在订立具体合同时，同级行业主管部门要会同财政和发展改革部门、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。

（五）项目实施。

1.公司设立。各市、县（区）财政和发展改革部门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.项目执行。各市、县（区）人民政府及自治区有关部门要根据本地区、本部门基础设施及公共服务建设需要，制定PPP项目建设规划，建立本地区、本部门PPP项目库，对纳入项目库的项目实行动态管理、滚动实施、分批推进。对于计划当年推进的PPP项目应纳入本地区、本部门年度实施计划；对需要使用政府资金的PPP项目应纳入三年滚动计划；对准备成熟的项目及时向社会公开推介，吸引社会资本投资。积极培育典型，筛选运作规范、进展较快的项目作为示范项目。

3.绩效评价。自治区行业主管部门根据各自行业特点制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务技术规范，加强对公共产品或服务质量的监管，建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制。建立政府和使用者共同参与的综合评价体系，对项目的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、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、技术创新提高基础设施及公共服务质量。

4.监督管理。政府方应从项目识别、准备、采购、执行、移交等全生命周期参与监督管理，按照诚信履诺的要求，加强信用体系建设，强化社会资本的自律约束，建立独立、透明、可问责、专业化的PPP项目监管体系，形成政府监管部门、投资者、社会公众等共同参与的监督机制。

（六）项目移交。

1.退出机制。按照“平等协商、权责对等”的原则，合理分配项目风险，健全纠纷解决和风险防范机制。设计合同条款时，要明确退出安排、应急和临时接管预案等关键内容和退出路径。如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，行业主管部门或相关单位要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。若单方构成违约的，违约方应承担违约责任。

2.验收移交。项目经营期满或发生合同提前终止时，各市、县（区）人民政府、行业主管部门或相关单位要严格按照合同约定，及时组织移交资产的性能测试、资产评估、资产交割和登记入账、财务报告等工作。社会资本或项目公司应将满足性能测试要求的项目资产，知识产权和技术法律文件，连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续；性能测试结果不达标的，移交工作组应要求社会资本或项目公司进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函，切实做好项目运营平衡过渡相关工作。

五、政策保障

（一）资金支持政策。各市、县（区）人民政府、行业主管部门要进一步优化资金使用方向，整合中央和自治区各类资金，在同等条件下优先支持引入社会资本和地方融资平台存量项目转型为PPP模式的项目。通过适当资本注入、以奖代补、投资补贴、运营补贴、融资费用补贴等方式，对PPP项目给予奖补支持，并将财政投资补贴纳入同级政府部门预算，在中期财政规划中予以统筹考虑。同时，加强与中国PPP基金等多方合作，共同设立我区PPP引导基金。财政部门要以项目运营绩效评价为依据，综合考虑产品或服务价格，建设成本、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财政补贴，逐步从“补建设”向“补运营”转变，探索建立动态补贴机制。

（二）金融服务政策。鼓励金融机构创新金融服务模式，优化信贷评审方式，积极为政府和社会资本合作项目提供融资支持；鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，积极参与政府和社会资本合作项目，拓宽项目融资渠道；鼓励符合条件的项目运营主体、项目公司创新运用债权、股权及项目资产支持等方式参与项目融资；鼓励政府和社会资本合作项目公司利用外国政府贷款或国际金融组织资金。金融监管部门应加强监督管理，引导金融机构正确识别、计量和控制风险，按照风险可控、商业可持续原则支持政府和社会资本合作项目融资。

（三）税费优惠政策。认真落实国家支持基础设施和公共服务事业税收优惠政策，基础设施和公共服务项目采取PPP模式可按规定享受相关税收优惠政策，自治区财政厅联合税务部门分领域、分行业研究制定支持PPP项目的税收优惠政策。

（四）项目用地政策。实行多样化土地供应，保障项目建设用地。对符合划拨用地目录的项目，可按划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途；不符合划拨用地目录的项目，以租赁方式取得土地使用权的，租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理；以作价出资入股方式取得土地使用权的，应当以市、县（区）人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，按照划拨用地作价出资入股有关规定报批，经市、县（区）人民政府批准后实施。

（五）价格调整机制。按照“补偿成本、合理收益、节约资源、社会可承受”的原则，加快理顺基础设施及公共服务价格。依据项目运行情况和绩效评价结果，健全公共服务价格调整机制，及时披露项目运行中的成本变化、公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。行业主管部门要加快制定行业成本规制，不断加强管理，明确界定企业成本费用开支内容、标准、范围，理顺成本规制的工作机制和评价程序。

（六）相关配套政策。建立健全公共基础设施和公共服务领域费价机制、运营补贴、合同约束、信息公开、过程监管、绩效考核等一系列改革配套制度机制，建立项目实施方案联评联审机制，减少审批环节，提高审查工作效率。项目合同签订后，可同时办理必要的审批手续，有关部门要简化办理手续，优化办理程序，主动加强服务，对实施方案中已经明确的内容不再作实质性审查。健全退出机制，保障项目持续稳定运行。

六、有关要求

（一）加强组织领导。成立由自治区人民政府分管领导任组长，自治区财政厅、发展改革委主要负责同志任副组长，自治区经济和信息化委、教育厅、科技厅、民政厅、人力资源社会保障厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农牧厅、商务厅、文化厅、卫生计生委、审计厅、体育局、旅游发展委、国资委、金融工作局等部门负责同志为成员的自治区推广政府和社会资本合作模式领导小组，领导小组下设办公室，办公室设在自治区财政厅，具体履行调查研究、政策制订、业务指导、信息管理、宣传培训、统筹推广等日常工作。

（二）健全工作机制。按照统一管理、分工协作、上下联动、齐抓共管的总体原则，建立自治区统一的PPP信息平台管理体系，实现我区PPP管理工作“四个”同步，即：项目申报上下同步、项目审核标准同步、争取中央支持同步、项目执行程序同步。各市、县（区）人民政府对本级推广PPP工作负总责，制定具体政策措施和实施方案，引导社会资本积极参与，指导和监督推广PPP工作。各有关部门（单位）根据职责分工，依据国家行业主管部门有关规定和本实施意见，制定本部门（行业）推广PPP模式实施方案，明确行业技术标准、目标任务、绩效管理等，切实推进行业领域PPP模式运用。

（三）搭建信息平台。各市、县（区）人民政府要切实履行规划指导、识别评估、咨询服务、宣传培训、绩效评价、信息统计、专家库和项目库建设等职责，建立统一的信息发布平台，及时向社会公开项目实施情况等相关信息，确保项目实施公开透明、有序推进。

（四）建设信用体系。加快推行企业综合信用等级评价制度、第三方信用评价和信用报告制度，完善和落实失信惩戒制度，对PPP项目建设、运营等过程中的失信行为列入异常信用记录，作为全区PPP项目选择合作伙伴的重要参考。各级人民政府要科学决策，保持政策的连续性和稳定性，依法行政，防止不当干预和地方保护，认真履约，及时兑现各类承诺和合同约定。

（五）加强宣传引导。各级人民政府要充分利用电视、报刊、广播、网络、政务微博、微信等媒体平台，大力宣传政府和社会资本合作的工作理念和方法，做好政策解读，统一思想，凝聚共识，营造推广PPP模式良好舆论环境。

宁夏回族自治区人民政府办公厅

2017年5月17日