

索引号:	11220200795219742W/2016-14507	分类:	财政;通知
发文机关:	吉林市人民政府	成文日期:	2016年08月11日
标题:	关于进一步规范政府和社会资本合作工作的通知		
发文字号:	吉市政函〔2016〕247号	发布日期:	2016年08月11日

# 吉林市人民政府

## 关于进一步规范政府和社会资本合作工作的通知

各区人民政府，各开发区管委会，市政府各委办局、直属单位：

为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步拓展社会资本投资的渠道和领域，完善财政投入及管理方式，提高公共产品质量，提升政府公共服务水平，根据《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）、《国务院办公厅关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）、《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）、《吉林省人民政府办公厅关于转发省财政厅省发展改革委人民银行长春中心支行关于在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作模式管理实施办法的通知》（吉政办发〔2015〕55号）等

文件精神,结合我市实际,市政府决定对政府和社会资本合作(以下简称“PPP”)工作进行规范,现将有关事项通知如下:

## 一、PPP项目适用范围

PPP模式适用范围为能源、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、市政工程等政府负有提供责任且适宜市场化运作的公共服务项目。

鼓励新建项目逐步增加使用PPP模式的比例,已定性为政府债务中的存量项目,经评估符合条件的,可以采用PPP模式引入社会资本,减轻公共财政债务压力,盘活存量资产。

## 二、项目运作方式

(一)经营性项目。对于具有明确的收费基础,且使用者付费可以覆盖项目投资的项目,可采用建设—运营—移交(BOT)、移交—运营—移交(TOT)、改扩建—运营—移交(ROT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)、建设—拥有一运营(BOO)等模式推进。特许经营期内,社会资本方或项目公司自行负责项目投融资、建设、运营、维护。

（二）准经营性项目。对于使用者付费不足以覆盖投资成本的项目，也可采用与经营性项目类似的运作方式，即在使用者付费的基础上，通过政府补助、运营补贴等方式，实现投资者合理投资回报。

（三）非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠政府付费回收投资成本的项目，可通过政府购买服务，采用建设—租赁—移交（BLT）、建设—移交—运营（BTO）、设计—建造—融资—运营（DBFO）、建设—拥有一运营（BOO）、委托运营（O&M）等模式推进。非经营性项目应在项目合同中明确项目产出说明和绩效要求，并约定具体购买方式和价格水平。政府依据项目的可用性、使用量和绩效向项目公司付费。

（四）探索“非经营性项目”与“准经营性项目和经营性项目”捆绑运作。通过建立合理的使用者付费机制，增强非经营性项目对社会资本的吸引力。

### 三、项目操作程序

#### （一）项目识别阶段。

1. 行业主管部门遴选潜在项目（或社会资本推荐）报市 PPP 办公室，经其评估筛选，确定备选项目，列入储备库。

2. 针对已列入储备库的潜在项目，由行业主管部门上报分管市领导，根据分管市领导批示，与市 PPP 办公室研究后，共同上报市 PPP 领导小组，召开例会研究，获得批准后，由市 PPP 办公室制定项目年度和中期开发计划。

3. 对于列入年度和中期开发计划的项目，行业主管部门应按市 PPP 办公室的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案；存量项目应提交存量公共资产的历史资料、项目产出说明和初步实施方案。

4. 市 PPP 办公室会同行业主管部门，从定性和定量两方面开展物有所值评价工作。通过物有所值评价评估的项目，组织开展财政承受能力论证。可委托咨询单位编制物有所值评价报告、财政承受能力论证报告。

## （二）项目准备阶段。

1. 市政府建立专门的协调机制，负责项目评审、组织协调和检查督导等工作，并指定行业主管部门作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

2. 项目实施机构通过法定程序选定 PPP 咨询服务机构。

3. PPP 咨询服务机构依据项目各边界条件等编制项目实施方案，由项目实施机构组织相关部门讨论、修订后，

报市 PPP 办公室和财政局对其进行物有所值和财政承受能力验证，并根据反馈形成报审稿。实施方案主要涉及项目概况、基本经济技术指标、合作伙伴应具备的条件、风险分配基本框架、项目运作模式、交易架构、合同体系、投资回报、监管架构、采购方式的选择、产出标准和绩效指标等事项。其中，应对物有所值评价和财政承受能力论证进行分析。

4. 项目实施方案经市政府同意后，作为项目实施的指导依据。

### （三）项目采购阶段。

1. 项目实施机构应按照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、财政部《关于印发〈政府和社会资本合作项目采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215号）等规定，择优确定社会资本，允许联合体参与竞争。项目实施机构通过法定程序选定招标代理机构，组织采购活动，市 PPP 办对采购活动进行监督。

2. 项目实施机构依据项目实施方案准备资格预审文件，发布资格预审公告，组织资格评审，并将评审报告报市 PPP 办公室备案。PPP 咨询服务机构给予必要的协助。

3. 项目实施机构组织编制项目采购文件，依法进行采购。PPP 咨询服务机构配合完成采购文件、编制特许经营协议等。

4. 项目实施机构组织社会资本进行现场考察或召开采购前答疑会，但不得单独或分别组织只有一个社会资本参加的现场考察和答疑会。

5. 组织成立评审小组对响应文件进行评审，形成评审报告，向项目实施机构提交候选社会资本的排序名单。评审小组由项目实施机构代表和评审专家共 5 人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的 2/3。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中应至少包含 1 名财务专家和 1 名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

6. 项目实施机构成立专门的采购结果确认谈判工作组。按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本及其合作的金融机构就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行再次谈判。

7. 确认谈判完成后，项目实施机构应与中选社会资本签署确认谈判备忘录，并将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行

公示，公示期不得少于5个工作日。合同文本应将中选社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

8. 公示期满无异议的项目合同，应在政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本方签署。需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

#### （四）项目执行阶段。

1. 项目公司正式成立后，负责相应项目的融资、建设、经营和维护等工作，并依法公开项目相关信息，接受社会监督。

2. 项目实施机构做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。

3. 涉及政府支付义务的项目，市财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。市财政部门和项目实施机构建立项目政府支付台账。

4. 项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会资本或项目公司履行合同义务，定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报，并报市PPP办公室备案。

5. 涉及政府有支付义务的项目，项目实施机构应根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司按期支付运营补贴。

6. 项目实施机构应每 3-5 年对项目进行中期评估，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估已发现问题的风险，制订应对措施，并报市 PPP 办公室备案。

#### （五）项目移交阶段。

1. 项目实施机构组建项目移交工作组，根据项目合同约定与社会资本或项目公司确认移交情形和补偿方式，制定资产评估和性能测试方案。

2. 项目移交工作组应委托具有相关资质的资产评估机构，按照项目合同约定的评估方式，对移交资产进行资产评估，作为确定补偿金额的依据。

3. 项目移交工作组应严格按照性能测试方案和移交标准对移交资产进行性能测试。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。

4. 社会资本或项目公司应当配合做好项目移交工作，按照规定程序移交项目资产、知识产权和技术法律文件，依法办理相关机构的法律过户手续。

5. 项目移交完成后，市 PPP 办公室组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，并按相关规定公开评价结果。评价结果作为政府开展政府和社会资本合作管理工作决策参考依据。

#### 四、工作机制

（一）建立市政府和社会资本合作（PPP）领导小组例会制度，研究我市 PPP 项目实施及相关政策等重大事项。由行业主管部门向市政府与社会资本合作领导小组副组长提出例会建议，并负责召集；领导小组各成员单位，根据本部门职责及例会要求，做好相关工作。

（二）市政府和社会资本合作领导小组办公室设在市财政局（市 PPP 办公室），负责 PPP 政策研究和市本级 PPP 项目的征集、储备、发布和示范工作，编制汇总年度已实施和拟实施的 PPP 项目计划，开展市本级 PPP 项目的物有所值评价和财政承受能力论证，做好全市 PPP 项目咨询机构库、专家库及信息发布平台的建设、管理和维护等工作。

（三）PPP 项目推进工作由各行业主管部门牵头，市级相关部门积极配合。各行业主管部门依法依规履行 PPP 项目发起、指导、监管等职责；行业主管部门（项目实施机构）将项目实施方案上报市政府，由政府与社会资本合作

领导小组各成员单位对项目实施方案和物有所值评估和财政承受能力论证报告提出意见，交由例会审议，市政府同意后方可实施。未通过验证的实施方案，应调整实施方案重新评估验证，仍不能通过验证将不再采用 PPP 模式。

（四）市财政局依据评估结论，对本级 PPP 项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证；负责本级 PPP 项目财政支出责任纳入预算统筹安排；对年度 PPP 项目支出责任总量进行论证，确保总体平衡和规模控制。原则上每年 PPP 项目政府付费或政府补贴等财政支出责任占地方一般公共预算支出比例应不超过 10%。

本通知自发布之日起施行，与本通知规定不一致的，以本通知为准。

吉林市人民政府

2016 年 8 月 11 日