

# 宿州市人民政府办公室

宿政办秘〔2017〕9号

## 宿州市人民政府办公室关于推广政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为贯彻落实党中央、国务院工作部署，统筹推进省委、省政府确定的在公共服务和传统基础设施领域深化政府和社会资本合作（PPP）改革工作，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）和财政部、国家发展改革委等部门关于推广政府和社会资本合作模式的系列要求，现就推广我市政府和社会资本合作（PPP）模式提出如下实施意见：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚持推广PPP模式“促改革、惠民生、稳增长”的定位，切实践行供给侧结构性改革的最新要求，进一步推动公共服务从

政府供给向合作供给、从单一投入向多元投入、从短期平衡向中长期平衡转变，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，大力推进政府和社会资本合作，通过合理确定社会资本收益水平，调动社会资本参与 PPP 项目建设积极性，扩大有效供给，形成经济增长内生动力，推动经济社会持续健康发展。

## （二）基本原则。

**依法合规。**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，明确项目全生命周期管理要求，确保项目规范实施。

**重诺履约。**政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，必须树立契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

**公开透明。**实行阳光化运作，依法充分披露政府和社会资本合作项目的信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

**公众受益。**加强政府监管，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，促进社会资本竞争和创新，确保公共利益最大化。

**风险共担。**在政府和社会资本间合理分配项目风险，原则上社会资本承担项目的建设、运营风险，政府承担法律、政策调整风险，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。坚决杜绝各种非理性担保或承诺、过高补贴或定价，避免通过固定回报承诺、

明股实债等方式进行变相融资。

积极稳妥。鼓励各地因地制宜，探索符合实际和行业特点的做法，不断完善制度体系，规范操作流程。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进项目实施，保证政府履行合同支付责任，避免产生政府债务风险。

## 二、PPP 模式适用范围

在能源、交通运输、市政公用、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、教育、科技、文化、体育、医疗卫生、养老、旅游等公共服务和传统基础设施领域，加强项目可行性研究，充分论证、科学决策，对适合采用 PPP 模式的项目，鼓励优先选择 PPP 模式运作。

开展两个“强制”试点。在财政给予支持的公共服务领域，可根据行业特点和成熟度，探索开展两个“强制”试点。一是在垃圾处理、污水处理等公共服务领域，新建项目“强制”应用 PPP 模式。二是在其他财政给予支持的公共服务领域，对于有现金流、具备运营条件的项目，要“强制”实施 PPP 模式识别论证，鼓励尝试运用 PPP 模式。

支持存量项目转换。对存量公共服务项目（含在建）逐一进行盘点梳理，适合采取 PPP 模式运营管理的，要积极创造条件，支持运用改建－运营－移交（ROT）、转让－运营－移交（TOT）、运营管理（O&M）等方式，将存量公共服务项目转型为 PPP 模式。

### 三、PPP 项目的实施流程

（一）项目发起。财政、发改部门应负责向交通、住建、环保、民政、水利、城管等行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作项目，分别建立 PPP 项目储备库，并在门户网站向社会公开发布。鼓励采取项目招商推介等多种形式，吸引社会资本参与发起 PPP 项目。政府发起 PPP 项目的，应当由行业主管部门提出项目建议，由县级以上人民政府授权的项目实施机构编制项目初步实施方案，提请同级财政部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。社会资本发起 PPP 项目的，应当由社会资本向行业主管部门提交项目建议书，经行业主管部门审核同意后，由社会资本编制项目初步实施方案，由县级以上人民政府授权的项目实施机构提请同级财政部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。

（二）项目识别论证。各级财政部门应当会同行业主管部门，根据项目初步实施方案，从定性和定量两个方面开展物有所值评价。物有所值评价审核未通过的，可对初步实施方案进行调整后重新提请本级财政部门和行业主管部门审核。经审核通过物有所值评价的项目，由同级财政部门依据项目初步实施方案和物有所值评价报告组织编制财政承受能力论证报告，统筹本级全部已实施和拟实施 PPP 项目的各年度支出责任，并综合考虑行业均衡性和 PPP 项目开发计划后，出具财政承受能力论证报告审核意见。

（三）完善优化方案。通过评价论证的项目，由政府或其指定的有关职能部门或事业单位作为项目实施机构，组织 3—5 家人

库咨询机构约谈思路，结合报价，确定中标咨询机构。咨询机构进场调查后，编制 PPP 项目实施方案。由实施机构组织专家评审并会同财政、发改（物价）、住建、规划、国土、环保、交通、城管等部门进行联合评审后确定最优方案。实施方案应包括但不限于项目概况、风险分配基本框架、项目运作方式、边界条件、交易结构、合同体系、监管框架、采购方式选择等内容。方案应充分体现“风险分担、收益共享、激励相容”的内涵特征，防止政府以固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式承担过度支出责任。

（四）项目采购管理。项目实施方案经本级人民政府审核同意后，由项目实施机构依法组织开展社会资本方采购工作。项目实施机构应当优先采用公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商等竞争性方式采购社会资本方，鼓励社会资本积极参与、充分竞争。根据项目需求必须采用单一来源采购方式的，应当严格符合法定条件和程序。不得以不合理的采购条件（包括设置过高或无关的资格条件，过高的保证金等）对潜在合作方实行差别待遇或歧视性待遇。对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已经依据政府采购法选定社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，合作方可以不再进行招标。

各级财政部门应当加强对 PPP 项目采购活动的支持服务和监督管理，依托政府采购平台和 PPP 综合信息平台，及时充分向社会公开 PPP 项目采购信息，包括资格预审文件及结果、采购文件、

响应文件提交情况及评审结果等，确保采购过程和结果公开、透明。

（五）项目合同审核。采购结果公示结束后、PPP 项目合同正式签订前，项目实施机构应将 PPP 项目合同提交行业主管部门、财政部门、法制部门等相关职能部门审核。合同审核应当对照项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告及采购文件进行，在保证合同内容真实、表述准确的基础上，重点审核项目权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界条件是否完整、明确、合理、可操作。项目合同文本应在通过法制部门审查，并经政府审核同意后签署。

（六）项目执行。社会资本可依法设立项目公司。政府可指定相关机构依法参股项目公司，政府在项目公司的持股比例应当低于 50% 且不控股，上级财政拨付的专项奖补资金作为政府收入，可优先用于政府资本金。要加强项目全生命周期的合同履约管理，确保政府和社会资本权利义务对等，政府支出责任与公共服务绩效挂钩。

（七）绩效评价。财政部门会同相关职能部门建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，对项目绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价，并将绩效评价结果依法公开，接受社会监督。对绩效评价优于约定标准的项目，项目实施单位应执行合同约定的奖励条款，可将其作为项目期满合同能否展期的依据；对绩效评价未达到约定标准

的项目,项目实施单位应执行合同约定的惩处条款或救济措施。定期对合作项目实行中期评估,推行社会第三方评审机制,重点评估项目运行风险及合同的合规性、适应性和合理性,制定和实施应对措施。

(八)项目资产负债管理。各级财政部门应当会同相关部门加强 PPP 项目涉及的国有资产管理,涉及存量国有资产、股权转让的,应依法进行资产评估,防止国有资产流失。涉及特许经营权授予或转让的,应通过竞争性程序确定特许经营权的价值。对于归属项目公司的资产及权益的所有权和收益权,经行业主管部门和财政部门同意,可以依法设置抵押、质押等担保权益,或进行结构化融资。

各级财政部门应当会同行业主管部门做好项目资产移交工作,确保移交过渡期内公共服务的持续稳定供给。项目合作期满前,项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组,对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账,项目资产不符合合同约定移交标准的,社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

各级财政部门应当会同行业主管部门加强对 PPP 项目债务的监控。PPP 项目执行过程中形成的负债,属于项目公司的债务,由项目公司独立承担偿付义务。项目期满移交时,项目公司的债务不得移交给政府。

#### 四、PPP 项目的回报机制

政府与社会资本合作是在基础设施及公共服务领域建立的一

种全生命周期合作关系，社会资本通过政府付费、使用者付费和必要的可行性缺口补助获得合理投资回报。社会资本的合理净收益率原则上以银行贷款基准利率作为基数并参考项目建设运营周期适当上浮，项目合作周期原则上为 10—30 年。财政部门设立 PPP 项目专项资金，用于 PPP 项目前期开发费用、合同约定的政府付费或补贴、项目注资参股等，并将政府付费或补贴等财政支出纳入中长期财政规划统筹考虑。

（一）建立定价调价机制。按照“补偿成本、合理收益、节约资源、社会可承受”原则，加强投资与服务成本时效性监测，建立定期审价制度，健全公共产品或服务收费的动态调整机制和科学的价格形成机制，防止项目法人随意提价损害公共利益。

（二）实行损益分担机制。对通过价格调整收入能覆盖成本和合理收益的项目，超出社会资本合理收益的部分，政府与社会资本应合理分享；对亏损部分，由政府和社会资本按照事先的协议合理分摊。

（三）完善政府补贴制度。建立动态补贴机制，对价格合理调整后仍不能覆盖成本和合理收益，或没有收入但社会效益较好的项目，给予政府补贴。财政部门根据项目运营绩效评价结果，综合考虑服务价格、建造成本、运营费用、融资成本、社会资本合理收益率等因素，提出补贴意见报同级政府批准。

## 五、PPP 项目的退出机制

（一）退出条件。当发生合同一方严重违约、社会资本主体



破产清算或出现类似情况、合同约定需中止或政府接管以及因不可抗力因素导致合同无法履行等情况时，经协商或整改后合同仍无法履行的，项目可以提前终止退出。

（二）退出流程。发生合作项目退出情况时，项目主管部门、项目实施单位要制定退出方案，经财政部门审核后，报同级政府批准。项目主管部门要做好临时接管工作，保证项目设施持续运行和公众利益不受侵害。项目违约方应承担合同规定的责任，包括消除影响、支付违约金、赔偿损失等。项目主管部门、财政部门要依托各类产权和股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化和市场化的退出渠道。

## 六、保障机制

（一）强化组织领导。各地要高度重视 PPP 项目实施工作，切实加强组织领导，成立 PPP 工作领导小组（领导小组下设办公室，办公室设在财政部门），明确各成员单位职责和任务。要推动建立部门间的 PPP 协同管理机制，进一步梳理优化工作流程，规范操作程序，明确管理职责，形成工作合力，共同推进 PPP 工作开展。

各级财政部门应当会同相关部门，统筹安排财政资金、国有资产等各类公共资产和资源与社会资本开展平等互惠的 PPP 项目合作，切实履行项目识别论证、政府采购、预算收支与绩效管理、资产负债管理、信息披露与监督检查等职责，保证项目全生命周期规范实施、高效运营。

各级发展改革部门应做好 PPP 项目的统筹谋划,编制 PPP 项目储备库,积极推介宣传 PPP 项目;审批 PPP 项目的可行性研究报告,以及重大基础设施项目的初步设计和投资概算;协调做好公共服务和传统基础设施领域特许经营工作;按照“四督四保”要求,加大项目协调推进力度。

各级审计部门应把 PPP 项目按照政府投资项目实行全覆盖审计。

各级法制部门负责 PPP 项目全生命周期过程中合法性审查。

各行业主管部门作为 PPP 项目实施机构,负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

(二)加强项目调度。提前谋划确定 PPP 项目年度实施计划,统一纳入政府重点项目调度,明确目标任务和考核奖惩措施,夯实工作责任,落实推进时间表和路线图,严格按照时间节点完成目标任务。行业主管部门要在各自职责范围内,对 PPP 项目合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效进行全过程管理,建立履约管理、行政监管和社会监督“三位一体”的监管架构,在保障公共安全和公共利益的基础上,加强合同履约管理,加快项目实施进度,努力实现经济效益和社会效益最大化。市政府将定期或不定期通报各地 PPP 项目谋划实施情况。

(三)加大政策扶持力度。各地要加强政策研究,结合本地实际,研究相关支持政策。通过前期费用补助、财政奖补、土地扶持、融资支持等多种方式,加快 PPP 项目落地。鼓励地方金融

机构积极参与本地 PPP 项目融资。行业主管部门应当将 PPP 项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划，分年度纳入预算管理，保障政府在项目全生命周期内的履约能力，切实保障社会资本的合法权益。

（四）优化发展环境。加强全社会信用体系建设,完善投资者保护政策,及时兑现各类承诺和合同约定,维护社会资本投资人的合法权益；简化项目审核流程，进一步减少审批环节，建立项目实施方案联评联审机制，提高审查工作效率。项目合同签署后，可并行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。规范 PPP 项目全生命周期信息披露，让 PPP 项目在阳光下运作。

（五）加大宣传引导。各地要加强社会舆论引导，充分利用各类媒体，大力宣传政府和社会资本合作的理念和方法，做好政策解读，总结典型案例，回应社会关切。通过舆论引导，增进政府、社会与市场主体共识，培育积极的合作理念，建立规范的合作机制，充分发挥政府、市场和社会资本的合力作用，提高公众对政府和社会资本合作模式的认可度，营造推广 PPP 模式的良好氛围。同时，要按照规定积极主动做好有关政策和项目实施过程的信息公开，自觉接受社会监督。

附件：1. PPP 模式操作流程

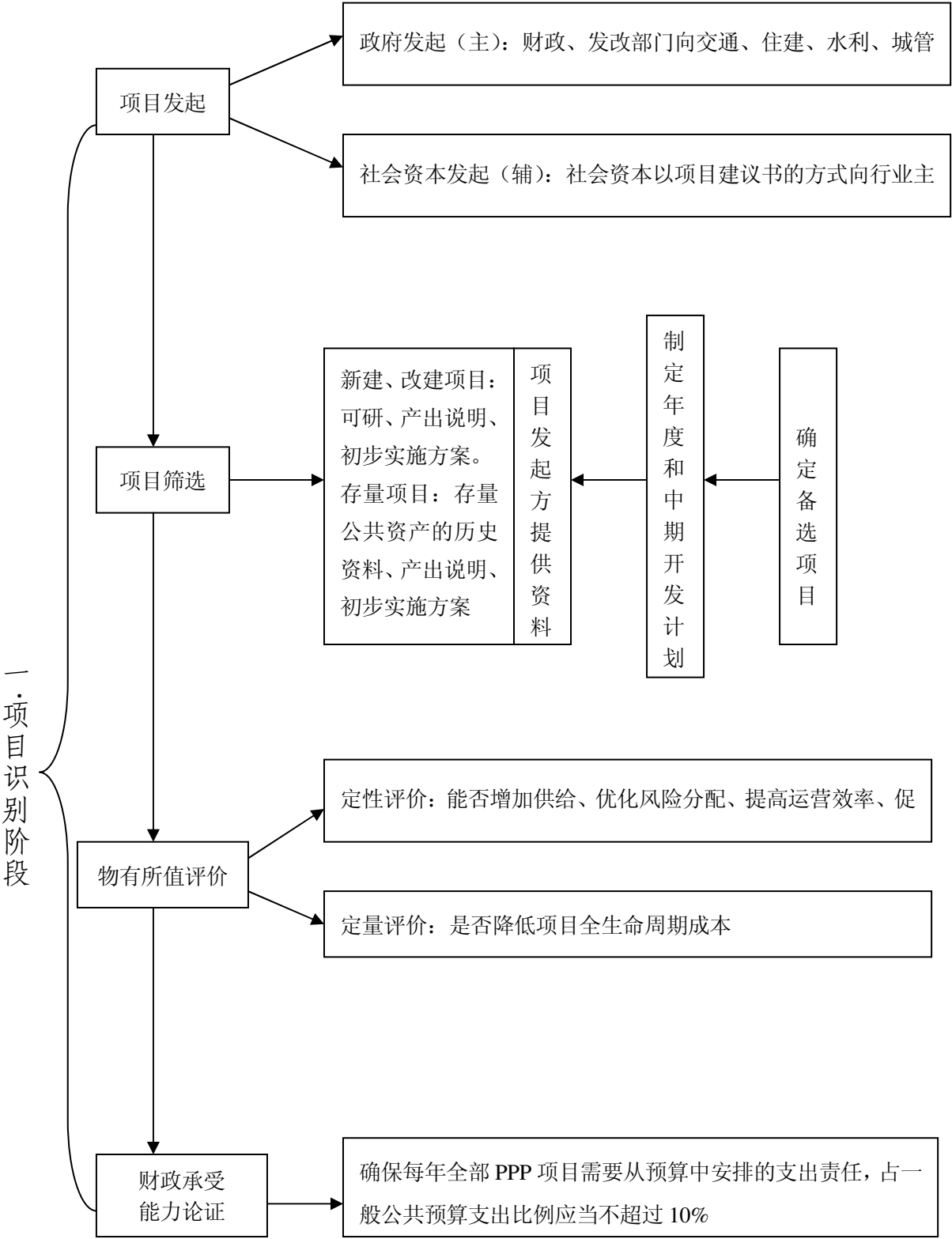
2. 宿州市 PPP 项目限制性边界条件（试行）
3. 宿州市政府与社会资本合作（PPP）项目协调领导小组



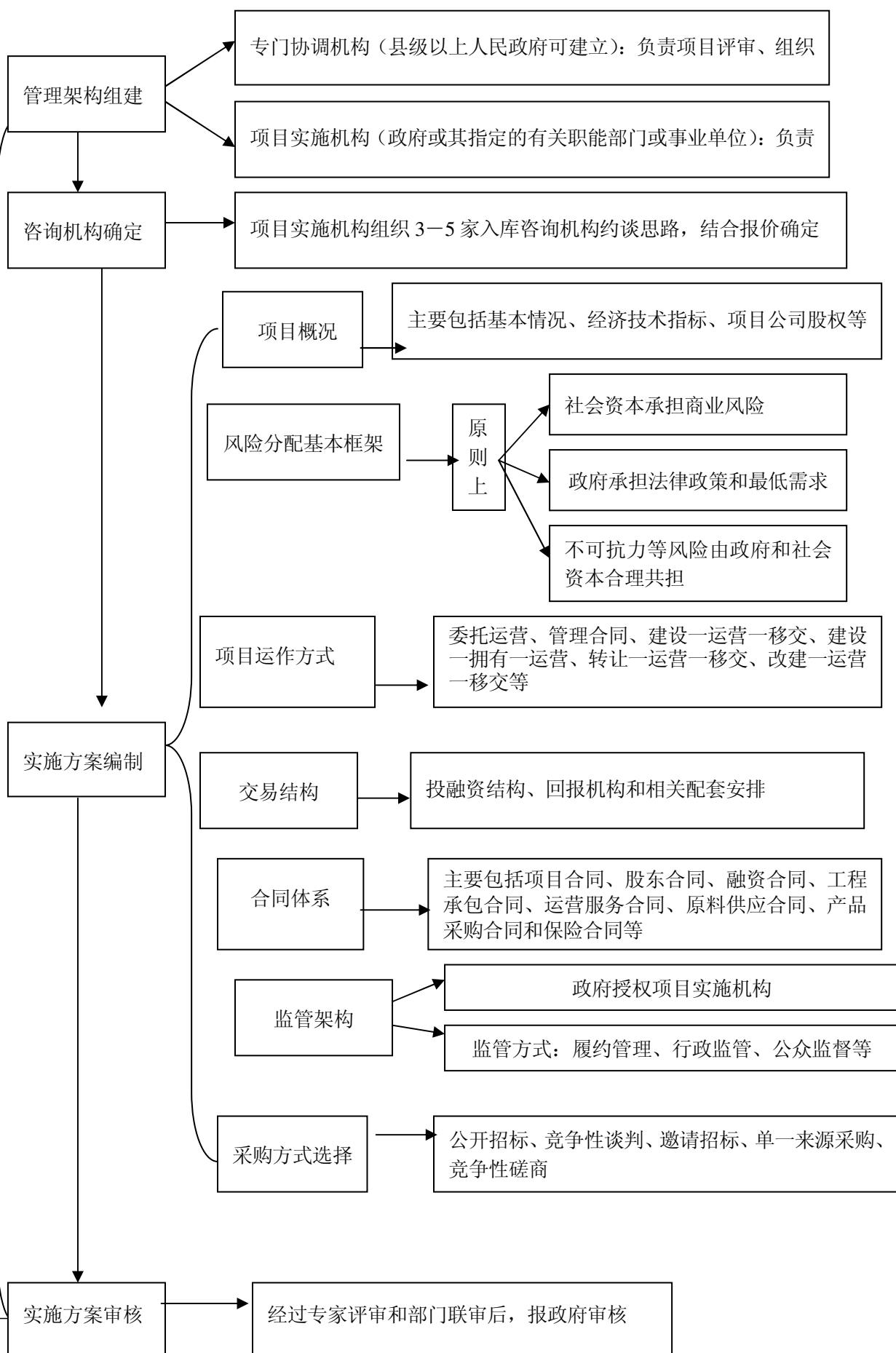
2017 年 2 月 4 日

附件 1

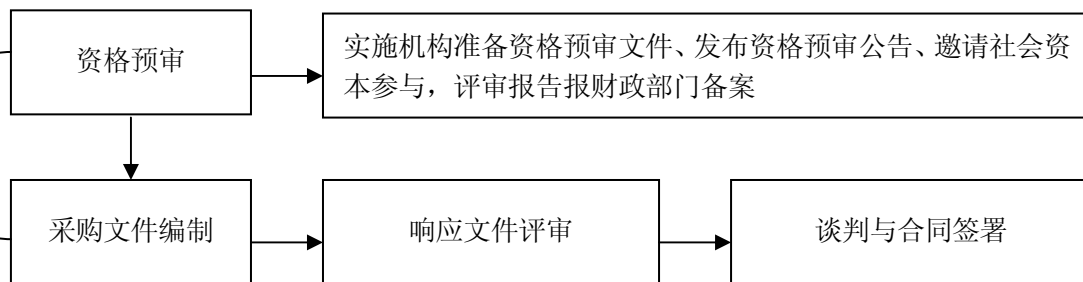
PPP 模式操作流程



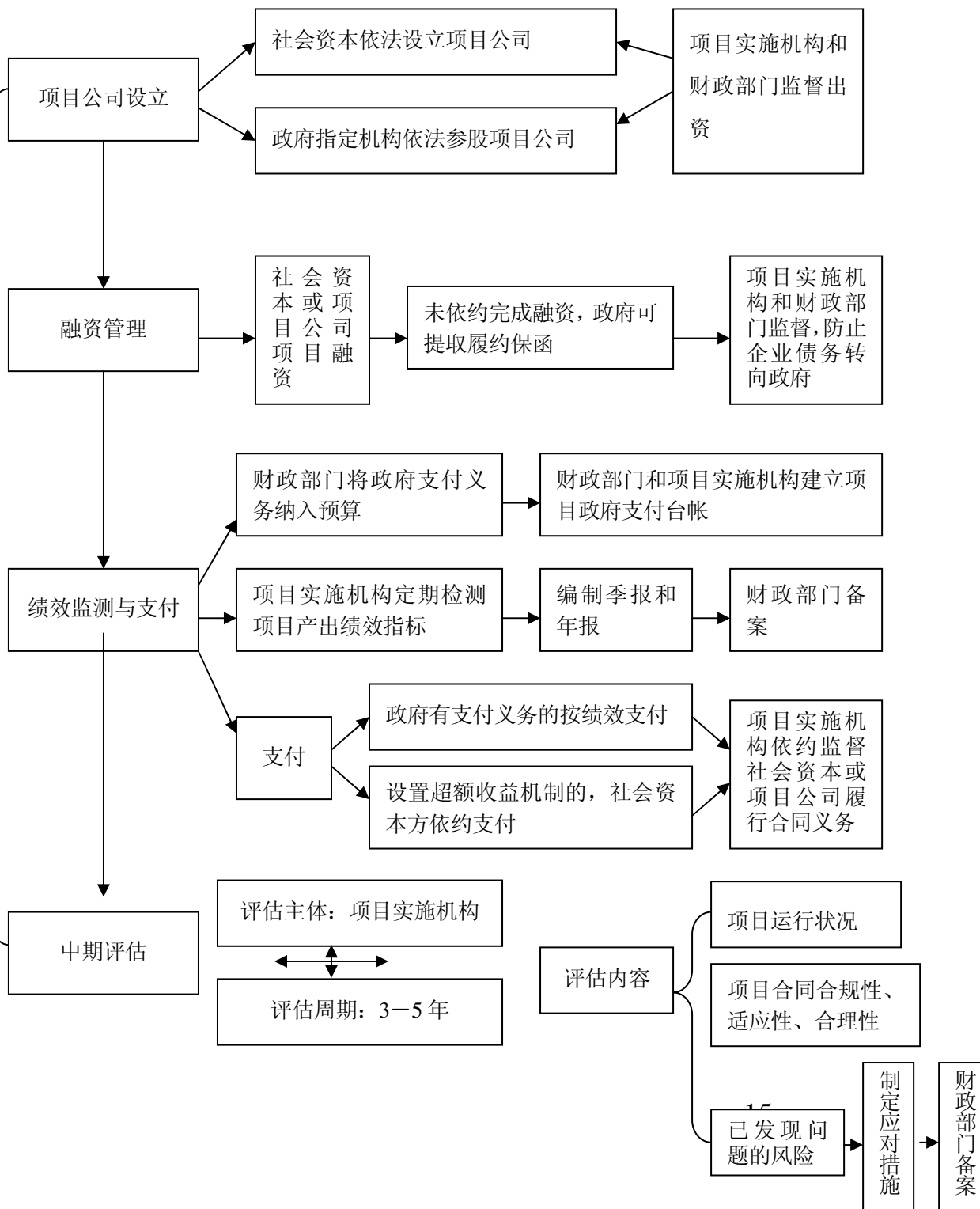
二·项目准备阶段



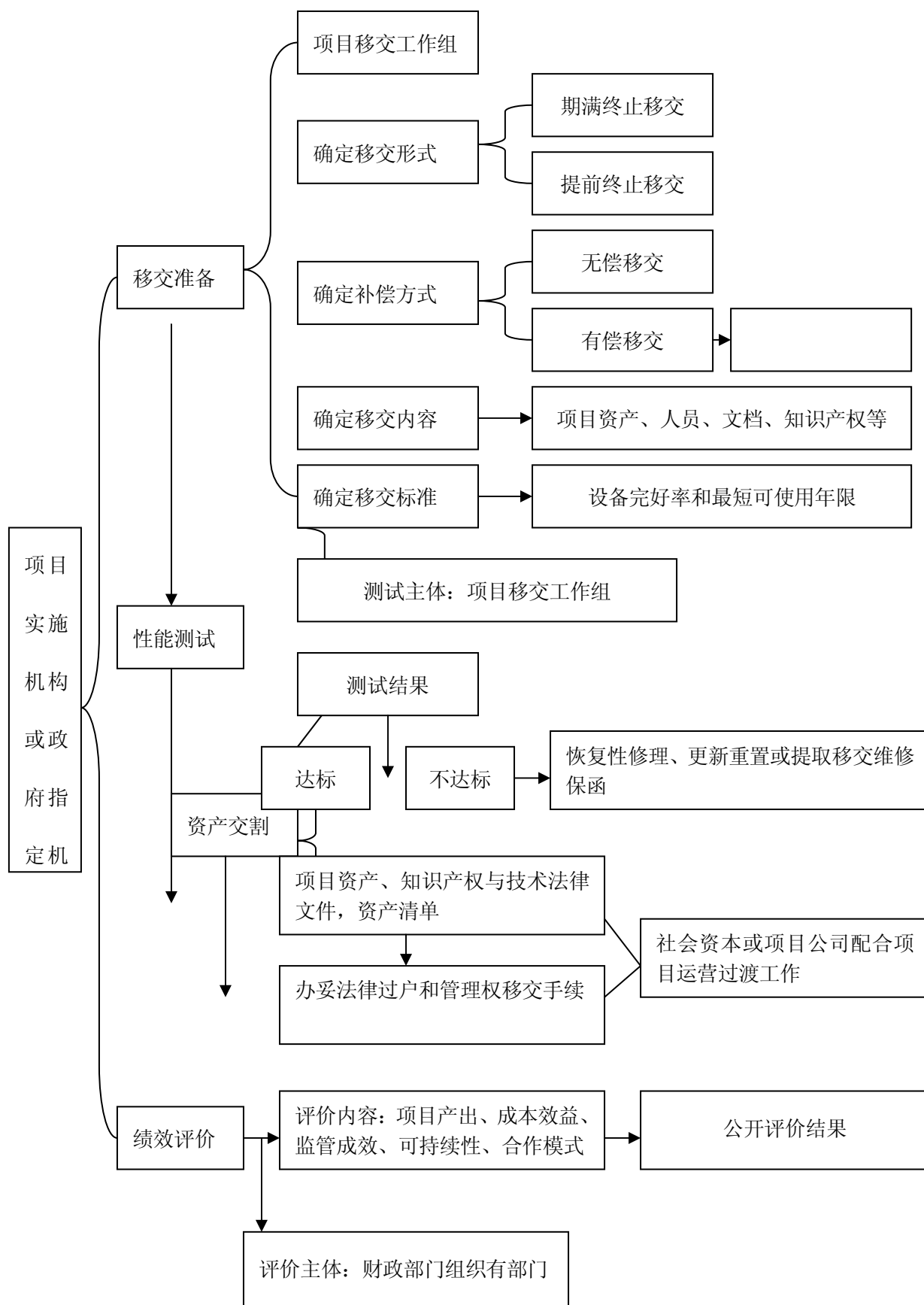
三·项目采购



四·项目执行



五  
·  
项目移交





## 附件 2

# 宿州市 PPP 项目限制性边界条件（试行）

### 一、道路、桥梁类工程

（一）合作周期：合作期限为 10 年（不含建设期）

（二）项目运作模式：政府和社会资本方共同组成项目公司，政府持股比例不超过 30%，上级补助资金作为项目公司政府注册资本金。项目社会资本金投资回报率原则上按同期基准贷款利率上浮 10%，财政投资持股不计息、不分红。

项目融资由项目公司或社会资本方负责，融资利率原则上不超过银行同期基准贷款上浮 10%（与银行基准利率同步调整）。

（三）招标下浮率：采用公开招标方式的 PPP 项目，投标价以招标控制审计价为上限；经批准采取非公开招标采购方式的 PPP 项目，投标价原则上应以招标控制价审计下浮 5%为上限，此条件作为招标的竞争条件。

（四）工程维护管养：维护管养成本按照服务内容、标准和定额测算价作为招标条件。

（五）回报来源：纯公益性道路桥梁项目由政府付费。收费道路桥梁项目采取使用者付费和必要的可行性缺口补助获得合理投资回报。

### 二、园林绿化类工程

（一）合作周期：合作期限为 10 年（含建设期）。

（二）项目运作模式：政府和社会资本方共同组成项目公司，政府持股比例不超过 30%，上级补助资金作为项目公司政府注册资本金。项目社会资本金投资回报率原则上按同期基准贷款利率上浮 10%，财政投资持股不计息、不分红。

项目融资由项目公司或社会资本方负责，融资利率原则上不超过银行同期基准贷款上浮 10%（与银行基准利率同步调整）。

（三）招标下浮率：采用公开招标方式的 PPP 项目，投标价以招标控制审计价为上限；经批准采取非公开招标采购方式的 PPP 项目，投标价原则上应以招标控制价审计下浮 8%为上限，此条件作为招标的竞争条件。

（四）项目管养：管养成本按照管养内容、服务标准和定额测算价作为招标条件。

（五）回报来源：纯公益性园林绿化类项目由政府付费。对于有现金流、具备运营条件的项目，采取使用者付费和必要的可行性缺口补助获得合理投资回报。

### 三、基础设施和公用事业（特许经营类项目）

（一）合作周期：合作期限 20－30 年（含建设期）。

（二）项目运作模式：特许经营类项目主要采取在一定期限内，政府授权特许经营者投资新建或改扩建、运营或拥有并运营基础设施和公用事业，期限届满移交政府的方式运营。特许经营者选择应当符合内外资准入等有关法律、行政法规规定。实施机

构应当与依法选定的特许经营者签订特许经营协议。需要成立项目公司的，实施机构应当与依法选定的投资人签订初步协议，约定其在规定期限内注册成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。项目公司注册资本必须符合特许经营权行业规定，政府持股不超过 30%，鼓励通过设立产业基金等形式入股提供特许经营项目资本金。项目招标内部收益率上限为 7%。项目融资由特许经营者或项目公司负责，鼓励特许经营项目公司进行结构化融资，发行项目收益票据和资产支持票据等方式融资，融资利率原则上不超过银行同期基准贷款利率上浮 10%（与银行基准利率同步调整）。特许经营者应当按照技术规范，定期对特许经营项目设施进行检修和保养，保证设施运转正常及经营期限届满后资产按规定进行移交。

（三）回报来源：可以约定特许经营者通过向用户收费等方式取得收益。向用户收费不足以覆盖特许经营建设、运营成本及合理收益的，可由政府提供可行性缺口补助，包括政府授予特许经营项目相关的其它开发经营权益。

#### 四、其他基础设施及公共服务类项目

（一）合作周期：合作期限不低于 10 年。

（二）项目运作模式：政府和社会资本方共同组成项目公司，政府在项目公司的持股比例应当低于 50%且不控股，上级补助资金作为项目公司政府注册资本金。项目社会资本金投资回报率原则上按同期基准贷款利率上浮 10%。项目融资由项目公司或社会

资本方负责，融资利率原则上不超过银行同期基准贷款上浮 10%（与银行基准利率同步调整）。

（三）招标下浮率：采用公开招标方式的 PPP 项目，投标价以招标控制审计价为上限；经批准采取非公开招标采购方式的 PPP 项目，投标价原则上应以招标控制价审计下浮 5%为上限，此条件作为招标的竞争条件。

（四）回报来源：可采取政府付费、使用者付费和可行性缺口补助等方式获得合理投资回报。

### 附件 3

## 宿州市政府与社会资本合作（PPP）项目 协调领导小组

组 长：	余向东	市委常委、常务副市长
副组长：	吴宝军	市委常委、副市长
	张 亮	市政府副秘书长、金融办主任
成 员：	韩维礼	市财政局局长
	李晓宁	市发展改革委主任
	朱 海	市住房城乡建设委主任
	储昭海	市国土资源局局长
	史 耘	市交通运输局党组书记
	卓传计	市环保局局长
	朱守坤	市教育体育局党组书记
	张明权	市农委主任
	甘大庆	市城管局局长
	高 扬	市卫生计生委主任
	刘 光	市文化广电新闻出版局局长
	宋成远	市房管局局长
	朱 松	市科技局局长
	黄 健	市民政局局长

李胜亚	市水利局局长
张宝平	市林业局局长
胡兴无	市审计局局长
黄 河	市法制办主任
马 非	市公管局副局长
杨松涛	宿州经开区管委会副主任
胡大为	市高新区管委会副主任
张 珂	宿马园区管委会副主任
陈尚业	市财政局总会计师

政府与社会资本合作（PPP）项目协调领导小组办公室设在市财政局，陈尚业兼任办公室主任。

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。