

# 邵阳市推广政府与社会资本合作(PPP)模式实施方案(试行)

为贯彻落实中央十八届三中全会精神,鼓励和引导社会资本投资,深入推进我市投融资体制和财税体制改革,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号文)、《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)、《财政部关于印发政府和社会资本合作操作指南(试行)通知》(财金〔2014〕113号)、《湖南省财政厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》(湘财金〔2014〕49号)等文件精神,结合我市实际,制定本实施方案。

## 一、总体思路和基本原则

### (一)总体思路

按照“政府主导、社会参与、市场运作、规范有序、监管到位”的总体思路,对具备一定条件的基础设施和公共服务类项目,通过建立公平的市场运行环境和合理的投资回报机制,鼓励和引导社会资本积极参与,有效减少我市地方政府债务规模,通过建立投资、补贴、与价格的协同机制,不断提高基础设施运行质量和效益,满足人民群众对公共产品和服务的需求。

### (二)基本原则

**1.试点先行。**按照“试点先行、增量跟进、盘活存量、循序渐进”的原则,选择盈利预期较强、前期工作比较成熟的PPP项目先行先试,激活社会投资活力。积极探索“项目+物业”,非经营性项目、准经营性项目和经营性项目打包合作等综合开发模式。

**2.量力而行。**推广运用PPP的节奏和力度与政府的财力和管理能力进行匹配,既要积极推进,又要谨慎稳健,制定可行的措施,选择合适的路径,确保合作项目有力有序推进。

**3.互惠共赢。**按照“政府、社会资本和社会公众实现共赢”的原则,建立健全合作项目的绩效考核和收益分配机制。加强项目成本监测,动态调整收费定价和政府补贴,确保社会资本回报合理,项目可持续经营,又防止不合理让利或利益输送。

**4.风险分担。**在风险和收益对等前提下,政府和社会资本之间合理分配项目风险。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,法律、政策和最低需求等风险由政府承担,不可抗力等风险按合同约定由政府和社会资本共同承担。

**5.诚信守约。**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,政府和社会资本一旦签订合同,就得坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

**6.公开透明。**建立统一的政府与社会资本合作的项目信息发布平台,实行统一市场准入,创造平等投资机会,采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式,公平择优确定社会投资人,实现社会资本平等参与、投资回报科学合理、运作公开透明。

## 二、PPP的实施范围及准入条件

### (一)PPP模式实施范围

对涉及城市基础设施、交通、市政供水供气、污水处理、垃圾处理、保障性住房建设、信息网络建设、地下综合管廊、医疗、社会养老服务、教育和片区开发等项目,积极探索实施PPP模式的可能和需要。优先选择一些投资规模相对较大、市场化程度相对较高、技术发展比较成熟、收益比较稳定、价格调整机制相对灵活、合作期限较长的领域推广运用PPP模式。

已建成项目,也要积极植入PPP模式,引入社会资本并组建项目公司,通过项目租赁、重组、转让等方式对原项目进行升级改造或合作运营,盘活存量资产,提升经营管理水平、改善公共服务质量。

已界定为地方政府存量债务中适宜以PPP模式运营的融资平台公司存量项目,要大力推广PPP模式,鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报,减轻政府公共财政举债压力,腾出更多资金用于重点民生项目建设。

### (二)PPP项目合作模式选择

对新建政府与社会资本合作项目,根据项目生命周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架和政府投入等因素,合理选择建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营—移交(BOOT)、建设—拥有一运营(BOO)等运作方式。对地方政府融

资平台存量项目或已建成公用公益事业项目,运用转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等方式转型为政府与社会资本合作项目,引入社会资本参与项目改造和运营,盘活存量资产,减轻政府公共财政债务压力,腾出更多资金用于重点民生项目建设。

### 三、PPP项目的实施操作流程

市人民政府或指定的职能部门或事业单位作为政府和社会资本合作项目的实施机构,实施机构负责项目推荐、方案编制、政府采购、合同签订、实施监管和退出移交等工作。

**(一)项目征集遴选。**市政府和社会资本合作办公室(以下简称“市PPP办公室”)根据我市经济社会发展的需要,在每年年初负责向各相关职能部门和社会征集遴选潜在的政府和社会资本合作项目,各单位在项目前期可行性研究论证阶段,应对项目是否适宜采取PPP模式运作进行初步论证,适宜采取PPP模式的项目应积极申报。政府发起的PPP项目由政府行业主管部门以初步实施方案的方式向市PPP办公室申报,社会发起的PPP项目由社会资本以项目建议书的方式向市PPP办公室推荐。PPP项目申报和推荐应明确PPP项目的实施机构、合作模式、回报方案与合作周期设计。市PPP办公室牵头,会同行业主管部门对征集到的PPP项目进行评估筛选,依据筛选结果建立邵阳市PPP备选项目库,并制定项目年度和中期开发计划。进入年度开发计划的项目,行业主管单位应在一个月内向PPP办公室提交相关资料。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。

**(二)项目评估论证。**市PPP办公室组织对项目实施方案进行物有所值评价,通过物有所值评价的项目方可采取PPP模式。涉及财政付费或政府补贴的项目须经市PPP办公室组织进行财政承受能力论证。市财政局应当将通过论证及市政府审核同意实施的PPP项目列入PPP项目目录,并在编制中期财政规划时,将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。“未通过论证”的项目,则不宜采用PPP模式。

**(三)制定实施方案。**项目评价论证通过后,行业主管部门应及时向市政府申请授权指定项目实施机构,实施机构编制项目实施方案,也可以通过购买服务方式,委托第三方专业咨询机构等社会力量参与方案编制。实施方案应依次对以下内容进行介绍:项目概况(基本情况、经济技术指标、项目公司股权结构)、风险分配基本框架、项目运作方式、交易结构(项目投融资结构、回报机制、相关配套安排)、合同体系、监管架构、采购方式选择等。市PPP办公室对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力论证,通过验证的,由项目实施机构报市政府审核;未通过验证的,可在实施方案调整后重新验证;经重新验证仍不能通过的,不再采用PPP模式。

**(四)采购合作对象。**实施方案审核通过后,由项目实施机构按照《中华人民共和国政府采购法》、财政部《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》及《政府和社会资本合作操作指南》等有关规定,通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等多种方式,综合评估项目合作对象的专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素,择优选择综合实力强、诚实守信、安全可靠的合作对象。

**(五)合作合同制定。**合作对象选定后,项目实施机构与社会资本合作方,应参照财政部《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》(财金〔2014〕156号)规定,本着依法合规、平等协商的原则签订项目合同。合同内容包括合作内容、运作方式、合作期限、收费调整、政府付费、风险分担、评价机制、监督机制、退出机制、争议解决、违约责任以及各方约定的其他事项。凡涉及政府出资或运营补贴及实施过程中有调整变更的,须经财政部门确认;涉及收费价格及实施过程中有调整变更的,须经发改部门确认。项目合同应报同级财政、发改部门备案。

**(六)项目组织实施。**项目合同签订后,合作各

方应依法履行合同约定。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。项目实施机构和市PPP办公室应监督社会资本按照采购文件和项目合同约定,按时足额出资设立项目公司。项目建设期间项目公司要保证资金及时足额到位,确保工程进度、工程质量;项目运行期间,要提供安全优质和高效便利的公共服务,定期进行设施维护,保证设施正常运行。项目实施机构按照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,应根据项目运营情况、公众满意度等,适时调整价格、收费标准、财政补贴、租金等,确保回报合理、项目可持续运营。

**(七)项目绩效评价。**市PPP办公室会同行业主管部门及相关职能部门,积极建立政府、公众共同参与的综合性评价体系,对项目的绩效目标实现程度、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,绩效评价结果应当依法对外公开,接受社会监督。项目正式实施后,项目实施机构要根据项目合同约定,监督项目公司履行义务,定期检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。根据项目合作周期,每隔三至五年对合作项目实行一次中期评估,重点分析项目运行状况及合同的合规性、适应性和合理性,评估风险,制定应对措施。对绩效评价优于约定标准的项目,项目实施机构应执行项目合同约定的奖励条款,并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,项目实施机构应执行项目合同约定的惩处条款或救济措施。项目评估要推行政府部门和社会资本之外的第三方评价机制。

**(八)合作项目移交。**项目合作期满,市财政局或市国资委会同项目主管部门、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。如遇不可抗力、社会资本主体破产清算或严重违约事件导致合作提前终止时,应及时做好接管,保障公共利益不受侵害。项目移交完成后,应组织对项目产出、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。评价结果作为完善政府和社会资本合作制度和管理决策的参考依据。

### 四、PPP项目的回报机制

PPP项目回报机制遵循收益合理共享、风险合理分担,切实考虑社会资本的合理收益的原则。社会资本的合理净收益率原则上以商业银行中长期贷款利率水平为基准,充分考虑可用性付费、使用量付费、绩效付费的不同情景,结合风险等因素确定。项目合作周期原则上不低于10年,不超过30年。探索建立PPP项目专项资金,专款用于PPP项目建设。

**(一)建立定价调价机制。**按照补偿成本、合理收益、节约资源及社会可承受的原则,加强投资成本和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。发改部门要做好价格监管工作,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,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。对于亏损部分,政府和社会资本也应该按照事先的协议合理分摊。

**(三)建立动态财政补贴机制。**政府补贴调整由财政部门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、融资成本、社会资本合理收益率等因素提出补贴意见,并报同级政府批准。政府补贴方式可以是货币补贴,也可以是土地及地上物业开发、广告经营等资源配置。

**(四)探索建立PPP项目专项资金。**专项资金用于PPP项目前期开发费用补助、PPP项目补贴、融资担保补助、融资贷款贴息、项目注资参股。

### 五、合作项目的退出机制

**(一)合作项目的退出条件。**合作项目发生以

下情况可以退出:因不可抗力因素导致合同无法履行;合同一方发生严重违约情形导致合同无法履行;社会资本主体破产清算或发生类似情况;合同中约定需中止或政府接管的情况。经协商或整改,项目合同仍无法履行,项目需提前终止退出。

**(二)合作项目退出的流程。**发生合作项目退出情况时,项目主管部门和项目实施机构制定退出方案,报市政府批准,并做好临时接管工作,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、推广运用PPP模式的保障机制

**(一)加强组织领导。**建立邵阳市推广政府与社会资本合作(PPP)模式工作领导小组,由分管副市长任领导小组组长,市政府分管副秘书长、市财政局局长、市住建局长任副组长,市财政、发改、国资、住建、国土、规划、环保等为领导小组成员单位,领导小组下设办公室,办公室设在市财政局,具体履行资金管理、业务指导等工作职责。

**(二)明确部门职责。**市PPP办公室负责牵头筛选市本级可实施PPP模式的适用项目,建立PPP备选项目库,下达实施PPP模式的项目前期工作计划,建立项目信息发布平台,组织物有所值评价和财政可承受力论证,负责市本级PPP项目的协调调度及政策研究、制度建设、宣传培训,负责第三方专业机构库、专家库的建设和管理等工作。

市国资委负责细化落实监管范围内的基础设施领域存量资产盘活利用方案,重点推进国有经营性资产证券化,协调市属国有企业引入社会资本进行多元股权投资和项目投资。市发改委、市住建局在制定全市重点项目投资计划、项目立项批复和年度城建投资计划时应对适应PPP模式的项目应积极推广;市财政、审计、发改部门负责在定期审核成本的基础上,适时、适度调整价格水平;市政府法制办负责提供法律咨询服务,参与使用市本级财政性资金项目的合同谈判和对合同协议的法律审查;市发改委、市国土资源局、市规划局、市住建局、市环保局、市交通局、市水务局等部门对项目审批建立联合审批机制,可并行办理必要的审批手续,简化手续,优化程序,主动加强服务。

各行业主管部门和实施机构根据本行业特点和经营属性,制定和公布行业技术规范,明确准入标准、服务质量和监管细则,会同相关部门对潜在可实施PPP模式的项目开展评估论证,组织项目实施机构编制项目实施方案,做好项目采购、执行监管、绩效评价和项目移交等工作。

**(三)加强监督管理。**将PPP工作领导小组已确定拟实施PPP模式的项目开展情况纳入相关行业主管部门和项目实施机构年度绩效考核体系。各项目实施机构要加强内控管理,建立健全有效的监督机制,防止在招商对接、建设运营监管中出现违法违规现象。行业主管部门和项目实施机构要建立项目进度表并报市PPP办公室审查,市政府督查室及市PPP办公室依照进度表督查各项目进度,及时通报督查中发现的问题。市审计、监察等部门在各自职责范围内参与PPP项目过程管理和监督等工作,依法履行监督管理职责。

**(四)加大宣传培训力度。**市级各新闻单位要大力宣传我市鼓励和引导社会资本参与基础设施和公共服务领域PPP合作模式的有关政策和措施,让社会资本充分了解参与方式、运作方式、盈利模式、投资回报等相关政策,进一步稳定市场预期,提高社会资本对PPP模式的认可度,努力营造鼓励和引导社会资本参与我市基础设施和公共服务领域建设的浓厚氛围。市PPP办公室要加强PPP实施能力建设,要开展PPP政策、知识的专项培训,重点培养一批熟悉PPP项目评估、方案编制和合同谈判等专业队伍。

大祥区、双清区、北塔区范围内的省、市重点项目和部分使用市级财政资金或补贴项目严格按本实施方案执行。各县市区范围内由本级政府承担的项目参照本实施方案执行。

邵阳日报  
分类信息索引

0739-5322630

资讯多 速度快

欢迎各单位、企业及个人拨打热线发布分类信息

地址:大祥区樟树垅邵阳晚报一楼  
Qq: 287029106

规格:一行13字10元/次 2.8cmX1cm 15元/次 2.8cmX2cm 30元/次 2.8cmX3cm 50元/次



打开微信扫一扫

招商

邵阳市唯娜洗发水  
健康养护品牌  
联系人:黄媚  
电话:15173907957

卖场

邵东步步高冲货  
邵东男女休闲鞋步步高冲货专卖  
地址:邵东工业品市场60号门面  
联系:陈姐0739-2636833

无公害葡萄采摘

地址:魏家桥官桥村  
电话:13317398582(杨铁桥)

招租

招租或转让  
邵阳市南站附近有大型场地  
招租或转让,面积需3千多或4千  
多平米都可以,有意者请联系  
15573992495刘

商业咨询

宜人贷信用  
借款咨询  
联系人:李经理  
电话:18173916057