郑州市人民政府文件

郑政〔2015〕28号

郑州市人民政府
关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，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）、河南省政府《关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》（豫政〔2014〕89号）等文件精神，结合我市实际，制定本实施意见。

一、总体思路

深入贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神，按照“政府主导、社会参与、市场运作、规范有序”的总体思路，改革创新公共服务供给机制和投入方式，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，建立投资、补贴与价格的协同机制，形成投资主体多元化、建设方式多样化、运营服务市场化的新格局，不断提高公共服务的效益与质量，多渠道满足人民群众各方面需求。

二、基本原则

（一）转变职能，明晰政府职责

按照政府决策、规范运营、市场化运作的原则，将政府职能逐步从公共产品的直接提供者转变为政策的制定者、社会资本的合作者及PPP项目的监管者。

（二）科学决策，合理分类推进

开展财政承受能力论证，根据不同地区、不同行业特点，统筹评估和控制项目的财政支出责任，有针对性地运用差别化的政策手段，采取灵活有效的激励措施，分批发布、分类推进、全面

展开。

（三）公开透明，保障公众利益

依照相关法律法规，公平择优确定社会投资人，实现各类社会资本平等参与、投资回报科学合理、运作公开透明。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，确保公共利益最大化。

（四）积极稳妥，合理投资回报

建立健全 PPP 项目的投资回报机制，根据本地区、本行业实际，明确排他性约定，加强成本监测，核定收费价格和补贴额度，合理确定投资回报。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进项目实施，控制项目的政府支付责任，防止因政府支付责任过重加剧财政收支矛盾。

（五）依法管理，严格诚信守约

将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，做好投资、建设、运营各环节综合管理，强化价格与服务监管，积极回应社会关切，主动接受社会监督，确保全过程合法依规。严格执行合同条款，牢固树立法律责任、契约精神和信用意识，保证合作各方合法权益，无故违约须承担相应责任。

三、实施范围

PPP 模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的基础设施、公共服务类项目。优先选择一些投资规模相对较大（原则上不低于 1 亿元）、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（一般为 10—30 年）的领域推广运用 PPP 模式，重点推进市政基础设施领域（能源、燃气、供水、供热、污水及垃圾处理、固废处置、公共充电设施、公共停车场库、地下综合管廊等）、交通领域（轨道交通、公路、城市道路、高速公路、桥梁、隧道、综合交通枢纽等）、社会事业设施领域（教育培训、体育健身、医疗、卫生、文化旅游、养老、保障性安居工程、棚户区改造等）、水利及生态环保领域（水利、资源环境和生态保护等）、农业、林业、科技及新型城镇化试点项目等。其中，在能源、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，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。

从 2015 年起，凡符合上述领域和条件的新建、改建项目，经财政部门会同发改和行业主管部门进行甄别、评估论证后筛选出来的适宜采用 PPP 模式的建设项目，政府或其指定的有关职能部门、事业单位或政府投融资公司（以下简称项目实施机构）必须做好项目整体策划，编制 PPP 模式实施方案，通过竞争机制择优选择合作伙伴，吸引各类社会资本参与项目的投融资、建设和运营。经过市场测试后确因客观条件限制无法实现 PPP 模式合作的，再行考虑安排其它建设资金来源。对存量项目，争取通过政府和社会资本合作模式减少地方政府性债务。

四、操作方式

根据项目实施周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分

配基本框架和所需要的政府投入等因素，合理选择运作方式。

（一）基本无经营性收入的公益性项目

如：义务教育和基本医疗等基本公共服务、普通公路、城市道路、桥梁、隧道、垃圾转运站、水库等，可以采取政府购买服务、土地和物业捆绑开发等方式开展合作。

（二）有一定经营收入，但无法完全收回建设经营成本，投资回收期较长的准经营性项目

如：轨道交通、交通枢纽、地下综合管廊、污水处理及配套管网、生活垃圾和固体废弃物处置等，可以采取建设—经营—转让、股权（产权）投资等方式开展合作，通过资源配置、政府补贴、价格调整等手段弥补投资成本。

（三）经营收入能平衡建设经营成本，并能产生合理利润的经营性项目

如：供水、供电、太阳能光伏发电、收费公路、公共停车场、物业服务和教育、卫生、住房保障、养老中的非基本公共服务等，依法放开建设和经营市场，积极推行投资运营主体招商，推进市场化运作。

（四）收益过高的公共服务项目

对具有垄断属性的公共服务项目，提前设定合理的收益边界条件，加强监督管理，形成对过高收益的有效约束。

（五）已建成投入使用的存量资产

可以采取转让—经营—转让、股权（产权）转让、作业外

包、整合改制、技术资源合作、后勤社会化等方式，引入社会资本进行专业化运营改造，提高运营管理服务水平。

五、操作流程

（一）征集遴选项目

政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。各行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。其中：市城管局负责从燃气、供水、供热、污水及垃圾处理、地下综合管廊等市政基础设施类项目中进行项目遴选。市城建委、交通委等单位负责从公路、城市道路、桥梁、隧道、城市轨道交通等交通设施类项目中进行项目遴选。市教育局、卫计委、民政局、体育局、旅游局等单位负责从职业教育、医疗、健康养老服务、体育、旅游等社会事业类项目中进行项目遴选。市水利局、环保局等单位从水利、资源环境及生态环保和新型城镇化类项目中进行项目遴选。市发展改革委、农委、林业局、科技局等单位负责相关行业的项目遴选。

社会资本可向行业主管部门推荐合作项目。行业主管部门审核汇总后，向市发展改革部门推荐政府和社会资本合作项目，所推荐项目应区分出新建、改建或存量等建设性质。各县（市、区）发展改革部门向市发展改革委报送潜在合作项目。市发展改革委会同市财政局（PPP 中心）负责根据各县（市、区）上报项目情况及向各行业主管部门征集项目情况，结合年度政府投资

计划，建立全市项目储备库，不断筛选提出新的项目补充进项目库，形成动态管理、滚动实施、批次推进的良好格局。市财政局（PPP 中心）要及时向河南省财政厅政府和社会资本合作管理中心上报项目，争取纳入省级 PPP 项目库。

（二）加强评估论证

各级财政部门（PPP 中心）制定年度和中期 PPP 项目实施计划，会同行业主管部门对潜在合作项目，从定性和定量两方面开展物有所值评价工作。主要是对项目的定价调价机制、责任风险分担、产出质量与效益、绩效目标实现、运营维护成本、融资方案和中长期财政补贴等进行重点评估，必要时可借助中介咨询机构、顾问单位等第三方专业机构力量。要根据评估论证结果，结合项目布局、政府投资配置、年度财力可承受等因素，确定年度开发备选项目，对于列入年度开发计划的项目，项目发起方应按财政部门（PPP 中心）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。市财政局（PPP 中心）要统筹考虑项目成熟度、可示范程度等因素，分批次向社会公布年度开发备选项目。

（三）编制实施方案

对通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，由项目实施机构组织编制项目实施方案，经财政部门（PPP 中心）验证后，由项目实施机构报政府审核。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、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式选择以及应当明确的其他事项等。

（四）择优选择伙伴

PPP 项目实施方案审查通过后，项目实施机构按照《政府采购法》、《招标投标法》以及财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》等法律法规，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，公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴，不得以行政手段或非公开方式确定合作伙伴。涉及政府付费或补贴内容的应征得市财政局同意。政府或授权实施单位在项目前期论证阶段，要对有意向参与项目合作的社会资本开放，促进社会资本积极参与项目前期工作；要鼓励和引导金融机构提前介入，为项目提供融资、保险等服务。

（五）规范合同管理

各级政府或项目实施机构要按照财政部《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》和国家发展改革委《政府和社会资本合作项目通用合同指南》等要求，与项目合作伙伴在平等协商、依法合规的基础上订立项目合同。项目合同应包括但不限于以下内容：项目内容、合作模式及相关特许经营权内容、成立 PPP 项目公司事项、投资、作价及收益、风险责任分担、绩效指标及评价机制、监督机制、退出及项目移交机制、违约责任、争议解决方式、各方认为应该约定的其他事项。各地在订立具体

合同时，要因地制宜完善合同条款，确保合同内容全面、规范、有效。

（六）强化项目实施

项目实施机构会同财政（PPP 中心）、发展改革等部门监管PPP 项目各方按照合同约定，按时足额出资设立项目公司，项目公司应保证按时完成项目融资并履行建造、运营、维护和移交等合同义务，确保工程质量。项目运行期间，项目公司依约提供安全、优质、高效、便利的公共服务，并定期对项目设施进行检修和保养，保证设施正常运行。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。行业主管部门应制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务技术规范，加强对公共服务质量和价格的监管。

（七）规范项目移交

项目合作期满，社会资本或项目公司依据合同约定向政府移交项目，要明确移交项目的过渡期、移交范围和标准、移交程序、质量保证及违约责任，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。采用有偿移交的，项目合同中应明确约定补偿方案；没有约定或约定不明的，项目实施机构应按照“恢复相同经济地位”原则拟定补偿方案，报政府

审核同意后实施。项目移交时，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，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，代表政府收回项目合同约定的项目资产。项目移交完成后，财政部门（PPP 中心）应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。

六、退出机制

（一）PPP 项目的退出条件。因不可抗力、合同主体违约或其它情形导致合同无法履行的，PPP 项目可以终止退出。

（二）PPP 项目的退出流程。发生合作项目退出情况时，项目主管部门、项目实施机构会同财政部门制定退出方案，报同级政府批准，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、财政部门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。

七、配套政策

（一）特许经营

允许投资人在城市供水、排水及污水处理、生活垃圾处置清运、出租汽车、公交线路、收费公路、公共停车场等公共领域通

过公开竞争方式获得经营权利。财政（PPP 中心）会同发展改革、城乡规划、国土、环保、水利等有关部门对项目实施机构提出的特许经营项目实施方案进行审查。经审查认为实施方案可行的，各部门根据职责分别出具书面审查意见。项目实施机构综合各部门书面审查意见，报市政府审定特许经营项目实施方案。特许经营期根据行业特点、规模、经营方式、投资回报所需时间等因素确定，一般不低于 10 年，不超过 30 年。

（二）价格调控

实行市场调节价的产品和服务，由项目法人自主定价，自负盈亏。实行政府定价或政府指导价的，按照补偿成本、合理收益、节约资源、优质优价、公平负担的原则进行定价。执行政府定价或政府指导价后无法收回成本、取得合理收益的，可在协议中约定按照中标或者协议价格与政府进行经济结算。健全公共服务价格调整机制，完善政府价格决策听证制度，广泛听取社会资本、公众和有关部门意见，确保定价调价的科学性。及时披露项目运行过程中的成本变化、公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。

（三）资金补助

各级财政可因地制宜地给予项目前期费用补贴。在项目建设期间，政府可以作为投资主体，承担一定比例的资本支出。在项目运营期间，政府可以付费购买公共服务。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，实现从“补建设”向“补运营”逐步转变，建立动态补贴机制。

（四）财税支持

市财政出资引导设立政府和社会资本合作融资支持基金，作为社会资本方参与项目，提高项目融资的可获得性。探索通过以奖代补等措施，引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为政府和社会资本合作项目。

（五）融资支持

鼓励引导金融机构参与改造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在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等市场化方式进行融资。

（六）资源配置

对无法在合理期限内收回成本，且政府无法承担巨额补贴的项目，可按相关规定将部分土地资源或广告、商铺、冠名等经营权配置给项目，弥补建设投资成本。

（七）土地供应

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。建成的项目经依法批准可以抵押，土地使用权性质不变，待合同经营期满后，连同公共设施一并移交政府；实现抵押权后改变项目性质应该以有偿方式取得土地使用权的，应依法办理土地有偿

使用手续。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。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以市、县人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经市、县人民政府批准后实施。

（八）项目审批

鼓励社会资本投资人提前介入项目前期工作。社会资本投资的基础设施建设项目经认可后可进入行政审批“绿色通道”，优先审核、审批，实行限时办结。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。

（九）化解风险

积极支持融资平台公司运用 TOT、ROT 等方式，将存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目，引入社会资本参与改造和运营，在征得债权人同意的前提下，将政府性债务转换为非政府性债务，减轻地方政府的债务压力，腾出资金用于重点民生项目建设。大力推动融资平台公司与政府脱钩，进行市场化改制，健全完善公司治理结构，对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前

提下，可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目，通过与政府签订合同方式，明确责权利关系。严禁融资平台公司通过保底承诺等方式参与政府和社会资本合作项目，进行变相融资。

八、保障机制

（一）建立推进协调机制

成立市推广政府和社会资本合作（PPP）模式领导小组，由常务副市长任组长，相关部门作为成员单位，统筹安排全市PPP工作总体规划和进度，统一指导、协调和推动各区及各部门开展PPP工作。领导小组下设办公室，办公室设在市财政局。各县（市、区）、开发区要建立相应的协调机制，按照全市统一部署，组织开展本辖区PPP工作；各级财政部门应设立政府和社会资本合作中心（PPP中心）或指定专门机构，履行规划指导、融资支持、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。

市政府确定推广的单体PPP项目成立专门的项目推进领导小组，由主管副市长任组长，分管副秘书长、项目主管部门主要负责人任副组长，市发展改革委、财政局、物价局等有关部门负责同志为成员，投融资公司作为实施主体协调推进项目准备、采购、监管和移交等工作，按照《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》要求，各负其责，协同推动，确保推广PPP模式工作积极稳妥推进。

（二）建立奖惩激励机制

建立社会资本参与基础设施等领域建设的激励机制，对项目建设工期和奖励约束进行明确约定。合理确定支付机制，促使项目建设按期完工并提供符合要求的公共产品或服务。对项目公司提供公共产品或服务的工期压缩、质量超过合同标准以及采用新材料新工艺导致成本大幅下降等事项，可按合同条款进行奖励；若提供产品或服务的质量、工期、成本、安全生产等不符合合同标准的，应按合同条款予以惩罚，并督促项目方按合同规定整改达标。

（三）健全财政管理制度

开展财政承受能力论证，统筹评估和控制项目的财政支出责任，建立完善公共服务成本财政管理和会计制度，创新资源组合开发模式，针对政府付费、使用者付费、可行性缺口补助等不同支付机制，将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按照国家统一的会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府财务报告中进行反映和管理，并向本级人大或其常委会报告。存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目过程中，应依法进行资产评估，合理确定价值，防止公共资产流失和贱卖。项目实施过程中政府依法获得的国有资本收益、约定的超额收益分成等公共收入应上缴国库。

（四）加大监督管理力度

交通、建设等相关行业主管部门根据经济社会发展规划及专项规划发起政府和社会资本合作项目，加强对项目公共产品或服务质量和价格的监管，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，将政府付费、使用者付费与绩效评价挂钩，并将绩效评价结果作为调价的重要依据，确保实现公共利益最大化；要依照有关要求，督促投资人严格遵守环保、用地、节能、质量、安全等规定，指导企业建立规范的产权、财务、用工等制度，依法经营，并依法充分披露项目实施相关信息，切实保障公众知情权，接受社会监督。投资人要加强建设项目质量安全管理和造价控制，严格控制建设项目工期，严格执行项目法人责任制、工程监理制、合同管理制、招投标制等。

（五）积极营造浓厚氛围

通过专题培训、专家讲座、政策解读、案例讨论等方式，不断提升各级干部对 PPP 模式的认识水平和运用能力。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；鼓励各类市场主体加大人才培训力度，开展业务人员培训，建设一支高素质的专业人才队伍，努力营造鼓励和引导社会资本参与基础设施和公共服务领域建设的浓厚氛围。

2015 年 6 月 17 日

主办：市财政局　　督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅　　2015 年 6 月 18 日印发