福田区政府与社会资本合作项目管理暂行办法

（征求意见稿）

　　为贯彻落实《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），鼓励和引导社会投资，增强公共产品供给能力，规范福田区政府和社会资本合作项目的管理，根据国家发展改革委《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）等文件要求，结合我区实际，制订本暂行办法。

1. 〖基本定义〗 政府和社会资本合作（PPP）模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。

本暂行办法所称的政府与社会资本合作项目（以下简称“PPP项目”），是指经区政府批准采用政府和社会资本合作模式建设、管理和运营的固定资产投资项目。

1. 〖实施原则〗 实施PPP项目的主要原则：

（一）合作监管原则。政府和社会资本分别按照平等意识及合作观念，转变公共产品的方式，由政府直接提供逐步转变为与社会资本合作提供。政府作为合作者和监管者，集中力量做好政策制定、发展规划、监管和指导服务，社会资本按照合同约定实施PPP项目、提供公共产品，同时接受政府监管。

（二）合理回报原则。政府通过授予特许经营权、核定价费标准、给予财政补贴、明确排他性约定等，加强项目成本监测，稳定社会资本收益预期，建立社会资本合理回报机制，充分调动社会资本积极性，防止不合理让利或利益输送。

（三）风险共担原则。按照风险收益对等原则，在政府和社会资本间合理分配项目风险，构建有效的风险分担机制。社会资本承担项目建设、运营风险，政府承担法律、政策调整风险，双方共同承担自然灾害等不可抗力风险。

　　（四）诚信守约原则。在平等协商、依法合规的基础上，按照权责明确、规范高效的原则订立项目合同，保证合作双方的合法权益。。合同双方要牢固树立法律意识、契约意识和信用意识，项目合同一经签署必须严格执行，无故违约必须承担相应责任。

1. 〖适用范围〗 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公共服务、基础设施类项目，如燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施项目，道路、桥梁、隧道等交通设施，医疗、旅游、教育培训、健康养老等公共服务项目，以及水利、资源环境和生态保护等项目。
2. 〖操作模式〗 PPP项目可根据自身条件分别选择以下操作模式：

（一）经营性项目。对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，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。

　　（二）准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式推进。

　　（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—拥有—运营（BOO）、委托运营等市场化模式推进。

1. 〖协调联审机制〗 区政府成立政府和社会资本合作管理联席会议制度，协调推进PPP项目的建设、管理和运营。从项目建设的必要性及合规性、PPP模式的适用性、财政承受能力以及价格的合理性等方面，对项目实施方案进行可行性评估，审查项目建设合作意向书、PPP项目年度计划和项目实施方案。联席会议办公室设在区发改部门。
2. 〖职责分工〗 PPP项目的行业主管部门为PPP项目的实施机构，负责提出项目公益性需求、根据经批准的实施方案选择合作伙伴、签订项目合同、组织项目实施、监督项目运营以及合作期满移交等工作。根据项目需要，区政府可指定街道办事处、事业单位或其他相关机构，在行业主管部门的指导和监督下作为项目实施机构。

区监察部门负责对PPP项目的建设、运营和管理工作进行监察。

区发改部门统筹协调区PPP项目管理工作，负责建立PPP项目储备库、编制PPP项目年度计划、就具体PPP项目合作意向书、实施方案提出意见、安排项目前期资金等。

区财政部门负责PPP项目政府承诺投资部分的资金安排、拨付和管理，并对PPP项目的采购行为进行监督。

区审计部门负责涉及固定资产建设的PPP项目进行决算审计，核实项目实际投资。

区采购部门负责PPP项目的具体采购事宜，包括提供采购信息平台、抽选专家、提供评标场地、编制审核标书、合同备案和监管等。

区项目前期部门为PPP项目前期工作实施单位，负责具体PPP项目的前期评估论证、编制实施方案、落实用地和规划设计等。

PPP项目审批、建设和管理过程中，涉及其它部门的，各部门按照各自职责开展相关工作。

1. 〖价格管理〗 PPP项目的行业主管部门应加强投资成本和服务成本监测，按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受能力，合理确定PPP项目的收费价格和调整机制，在项目合同中明确约定，并对社会投资人对收费价格的执行情况进行监督。
2. 〖专业机构〗项目前期工作实施单位和实施机构根据工作需要，可按规定聘请专业中介机构，在PPP项目的资产评估、成本核算、经济补偿、决策论证、合同管理、项目融资等方面提供专业意见，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性以及项目实施效率。
3. 〖项目发起〗行业主管部门在申报拟建区政府投资项目（以下简称“拟建项目”）建设时，根据实际情况拟采取PPP模式建设的项目，在编制和提交项目建议书的同时编制和提交PPP项目意向书。PPP项目意向书的主要包括采用PPP模式的必要性和可行性、经济技术指标、公共服务内容和标准、项目实施机构等内容，并报行业主管部门分管区领导同意。

编制PPP项目意向书所需前期资金，按政府投资项目前期资金安排的渠道和程序与编制项目建议书同步安排。

1. 〖项目遴选 — 意向书〗区发改部门根据行业主管部门的申请，就拟建PPP项目意向书征求区政府和社会资本合作管理联席会议成员单位意见后，形成初步审查意见，与项目建议书审核意见一并按区政府投资规定程序审批。
2. 〖项目遴选 — 年度计划〗区发改部门在编制下一年度政府投资项目计划的同时，根据各行业主管部门的申报，从PPP项目储备库中筛选条件成熟的建设项目，编制下一年度PPP项目计划，经区政府和社会资本合作管理联席会议审查通过后，列入政府投资项目计划，按规定程序报批。
3. 〖项目前期〗列入年度PPP项目计划的前期项目，行业主管部门移交区项目前期部门组织开展前期工作。区项目前期部门会同行业主管部门对拟建项目经济技术指标、经营服务标准、投资概算构成、投资回报方式、价格确定及调价方式、财政补贴及财政承诺等核心事项进行研究，编制项目实施方案，经区政府和社会资本合作管理联席会议审查通过后，按以下权限审批：
4. 投资金额在500万元以下的项目由分管投资的区领导审批；
5. 投资金额在500万元及以上、1000万元以下的项目由分管投资的区领导审核、区长审批；
6. 投资金额在1000万元及以上的项目报区政府常务会议审批，重大项目报区委常委会议审定。

区项目前期部门在拟建项目实施方案审定并完成职能范围内项目其它前期工作后，将拟建项目移交项目实施机构（行业主管部门或区政府指定的街道办事处、事业单位或其他相关机构）组织实施。

拟建项目实施方案按照财政部《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）的要求编制。

1. 〖伙伴选择〗项目实施机构根据审定的拟建项目实施方案，按照《招标投标法》、《政府采购法》、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）、财政部《关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215号）以及相关法律法规，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、业绩以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。
2. 〖合同管理〗社会投资人选定后，项目实施机构和社会投资人应依法签订项目合同，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及评估论证等内容。合同签订前，项目实施机构应将拟签合同送区法制办审核。

PPP项目的合同管理，按照财政部《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）的要求执行。

1. 〖项目实施〗合同生效后，项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会投资人或项目公司履行合同义务，加强工程质量、运营标准的全程监督，同时兑现政府承诺，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性。

PPP项目的实施，按照财政部《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）的要求执行。

1. 〖绩效评价〗 项目实施机构应对PPP项目提供的公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价。鼓励引入第三方评价，形成持续评价机制。评价结果向社会公示，作为价费标准、财政补贴以及合作期限等调整的参考依据。

项目实施结束后，项目实施机构可对项目的成本效益、公众满意度、可持续性等进行后评价，评价结果作为完善PPP模式制度体系的参考依据*。*

1. 〖退出机制〗政府和社会投资人合作期满后，项目实施机构按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，妥善做好项目验收、资产交割等项目移交工作。

政府和社会投资人合作过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。涉及违约的，按合同约定向违约方追究相关责任。

1. 〖争议解决〗PPP项目实施过程中，按照项目合同约定，项目实施机构、社会投资人或项目公司可就发生争议且无法协商达成一致的事项，依法申请仲裁或提起民事诉讼。予以协调解决。
2. 〖项目储备〗区发改局会同行业主管部门，根据辖区经济社会发展需要，按照项目合理布局、政府资源有效配置等要求，做好PPP项目的总体规划、综合平衡和储备管理，从准备建设的区政府投资项目中筛选PPP模式的适用项目，结合各单位申报的PPP项目，建立区PPP项目储备库。列入区PPP项目储备库，按照PPP模式进行培育开发。
3. 〖信用建设〗区采购部门会同行业主管部门建立区社会投资人信用库，根据PPP项目合同执行情况，记录PPP项目社会投人诚信档案。
4. 〖效力与解释〗本暂行办法自区政府批准之日起施行，有效期一年，由区发改部门负责解释。

福田区政府与社会资本合作项目操作流程简图（暂行）

项目储备（区发改局）

区PPP项目储备库

项目建议书审批（区发改局）

项目建议书批复

项目发起（行业主管部门）

项目建议书 + 合作意向书

项目移交（项目实施机构）

资产回收

项目前期（联席会议审查）

项目实施方案意见

项目前期（区发改局）

项目实施方案意见

项目遴选（联席会议审查）

PPP项目年度计划

项目遴选（区发改局）

PPP项目年度计划

项目遴选（区发改局）

合作意向书意见

项目前期（区前期办）

项目实施方案

项目遴选（常务会议审议）

PPP项目年度计划

项目前期（区发改局）

项目前期资金

项目前期（常务会议审议）

项目实施方案意见

伙伴选择（项目实施机构）

社会资本

合同管理（项目实施机构）

签订合同

项目实施（项目实施机构）

绩效评价

项目实施（项目实施机构）

项目运营

项目实施（项目实施机构）

项目建设