

万州区财政局 关于印发《万州区 PPP 投融资模式改革试点 实施方案》的通知

万州财建发〔2015〕42 号

江南新区管委会、渝东开发区管委会，万州经开区财务局，各乡镇（民族乡）人民政府、各街道办事处，区政府各部门，有关单位：

《万州区 PPP 投融资模式改革试点实施方案》已经区委、区政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中存在的问题，请及时反馈。

重庆市万州区财政局

2015 年 12 月 30 日

（此件公开发布）



万州区 PPP 投融资模式改革试点实施方案

为深入贯彻落实党的十八届三中全会关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”精神，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，区委将 PPP 投融资模式改革列入了 22 项重点改革专项工作。根据财政部《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）、《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）和市政府《关于印发重庆市 PPP 投融资模式改革实施方案的通知》（渝府发〔2014〕38 号），从万州实际出发，按照“先试点，后推开”的原则，制定 PPP 投融资模式改革试点实施方案如下。

一、总体目标

PPP 投融资（Public-Private-Partnership，缩写 PPP），是指政府和社会资本合作，为提供公共产品或服务而建立的一种长期合作关系。社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。从万州实际出发，推进 PPP 投融资改革，是加快基础设施建设、



提供更多公共产品、提升政府公共服务水平的重要途径，是突破城市发展资金瓶颈、化解政府性债务、加快新型城镇化建设的重要手段。通过 PPP 投融资改革，发挥政府和社会资本双方优势，降低公共产品或服务成本，提高公共产品或服务的数量、质量和供给效率，实现全区稳增长、促改革、调结构、惠民生的总体目标。

二、基本原则

工作中注意把握以下基本原则：一是坚持风险共担。政府（或政府指定机构，下同）与社会资本方均承担相应的项目建设和运营风险，政府不得承担项目建设运营的兜底责任。二是坚持收益共享。政府既要充分调动社会资本参与的积极性，又要防止不合理让利或利益输送，要与社会资本方按合约分享项目的合理收益。三是坚持交易公平。除因国家安全、保密等有关规定外，PPP 项目采购、资产或股权转让、出售等均进入公共资源交易中心进行，未经批准不得直接采购、转让、出售，确保交易规范、程序合法。四是坚持诚信守约。要规范制定合约，政府与社会资本方一旦签署合约都必须严格执行，无故违约必须依法赔偿。

三、适用范围

按照事权划分和现行财政体制，由万州区承担事权和支出责任，投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化



程度较高的基础设施及公共服务类项目，适宜采用政府和社会资本合作模式，可纳入我区 PPP 投融资模式改革试点范围。

（一）经营收费、自负盈亏类项目

通过政府核定的经营收费价格及多种经营收入，实现项目建设运营自求平衡、投资人合理收益，可采取 BOT（建设—经营—移交）、BOT+EPC（设计施工总承包基础上的 BOT）等 PPP 投融资模式。凡不属于政府定价目录的产品和服务，由项目法人自主定价、自负盈亏；凡属经营性公共产品或服务性质的，按照“成本+合理回报”原则确定政府定价或政府指导价。同时物价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）财政补贴、购买服务类项目

政府核定的经营收费价格不足以弥补项目运营成本，需要财政以购买服务方式给予补贴。可采取 BOO（建设—拥有一经营）、TOO（移交—拥有一经营）等 PPP 投融资模式。政府按照与投资人协议承诺和合同约定，财政通过购买服务方式对“影子”价格和协议产品或服务量不足部分给予补贴。“影子”价格或财政补贴标准均应通过公开招投标要约条件竞价确定。

（三）资源匹配、合理收益类项目

政府应当投资建设但经营收费价格和财政补贴到位存在较大困难的项目，通过土地储备和物业开发等资源匹配来改变边界



条件，从而实现财务平衡。可采取 BOT、TOT（移交—经营—移交）、股权基金等 PPP 投融资模式。以土地开发收益作为投资来源或收益来源的，按照合同约定配置一定数量的土地进行对价。具体根据城市规划合理确定土地及上盖物业开发资源（容积率等条件），参照同期周边邻近地块平均楼面地价确定对价方式，以公开招投标要约条件竞价确定。

（四）土地整治、收益约束类项目

对一级土地开发等投资增值项目，引入投资人直接投资但只能获取有限的合理收益。可采取整治—移交、股权融资等 PPP 投融资模式。PPP 投融资模式改革允许投资人获取合理收益，但对资源配置、开发增值类项目要防止出现暴利。投资人资金占用成本和收益合并计算，合理收益率原则上以银行贷款同期基准利率作为参考，对建设周期较长的项目可适当上浮作为限价，并通过招投标方式确定。

四、工作流程

包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交等工作流程。财政部门、行业主管部门、项目实施机构可引入第三方中介机构、法律顾问等，在 PPP 项目识别、准备、采购、执行、移交等各个环节，提供专业智力支持。

（一）项目识别



1、项目发起

PPP项目主要由政府发起，也可由社会资本发起。

(1)政府发起。财政部门负责向行业主管部门征集潜在的PPP项目。行业主管部门根据国民经济和社会发展规划及行业专业规划，以及区委区政府安排部署的重点工作和重点项目，从新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在的PPP项目。

(2)社会资本发起。社会资本以项目建议书的方式向行业主管部门推荐潜在PPP项目，行业主管部门初审后交财政部门汇总。

2、评估筛选

行业主管部门对潜在政府和社会资本合作项目进行评估筛选，拟定备选项目，报区政府研究制定项目年度和中期开发计划。对于列入年度开发计划的项目，项目发起方按行业主管部门要求提交相关资料：新建、改建项目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。

3、物有所值评价

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。定性评价重点关注项目采用政府和社会资本合作模式与采用政府传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。定量评价主要通过政府对和社会资



本合作项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门比较值进行比较，计算项目的物有所值量值，判断政府和社会资本合作模式是否降低项目全生命周期成本。

4、财政承受能力论证

财政部门对政府付费及可行性缺口模式下的 PPP 项目进行财政可承受力评估。根据向上争取资金、本级财力、收支结构、政府债务和中长期财政发展规划等因素，对 PPP 项目投资建设及运营前的一次性财政投资补贴和项目运营全生命周期内的财政运营补贴进行评估。每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例，做到财政当期可承受，中长期可持续。

物有所值评价和财政承受能力论证可同时进行。通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，报区政府审定后方可进行项目准备。

（二）项目准备

1、确定项目实施机构

区政府指定有关职能部门或事业单位等作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。原则上项目实施机构为 PPP 项目的区级行业主管部门，特殊情况下，区政府可指定事业单位或政府投融资平台公司作为 PPP 项目实施机构。



2、编制项目实施方案

项目实施机构负责组织编制项目实施方案，包括项目概况、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、采购方式选择等内容。具体编制内容和要求按财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）和《PPP项目合同指南（试行）》（财金〔2014〕156号）执行。

3、物有所值和财政承受能力验证

行业主管部门、财政部门分别对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证。通过验证的，由项目实施机构按规定程序报政府审批；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。

4、项目实施方案审批

土地整治开发类 PPP 项目实施方案，由区国土资源局提出，经区政府初审同意后，报市发展改革委牵头审查、市政府审批。其他类别 PPP 项目实施方案，由区行业主管部门报区政府审批。

（三）项目采购

项目实施机构作为 PPP 项目采购主体，按照政府采购法律法规及有关规定，择优选择社会资本合作对象。采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等，



均应在区公共资源交易中心进行。PPP 项目采购主要流程包括采购程序确定、资格预审、资格预审公告、采购文件准备、采购项目评审、采购结果确认、项目合同签署、项目合同公示等。具体内容及要求按财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）和《PPP 项目合同指南（试行）》（财金〔2014〕156号）执行。公示期满无异议的项目合同，应在区政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署。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

1、设立项目公司

社会资本可依法设立 PPP 项目公司。区政府可指定相关机构依法参股 PPP 项目公司。项目实施机构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 PPP 项目公司。项目公司作为 PPP 项目建设及运营法人主体，实行独立核算。财政部门拨付的项目建设专项资金应以股权方式注入（项目资本金），在项目公司章程中可约定政府不参与分红或分红比例低于其股权比例，但应按股权参与项目公司的管理决策。

2、项目投融资



PPP 项目初始投资由社会资本方或项目公司的权益资金和债务资金组成。权益资金为政府和社会资本方的资本金投入。债务资金由社会资本或项目公司负责向商业银行贷款。政府部门也可将已建项目或设备无偿或低价租赁给项目公司使用，或无偿划拨非货币性资产，如土地使用权等，以减轻项目公司前期投资和现金流压力。在项目建设运营期间，对于公益性或社会性效益明显，但经济自偿性较差的 PPP 项目，政府通过投资补贴、贷款贴息、税收返还或运营期贴费补贴等方式给予项目可行性缺口补助（VGF）。项目公司通过建设运营项目资产获得的收益，在收回初始投资的同时，获得合理的投资回报。

3、政府补贴或收益

项目合同中涉及的政府支付义务，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。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及时足额支付。设置超额收益分享机制的，社会资本或项目公司应根据项目合同约定向政府及时足额支付应享有的超额收益。财政部门和项目实施机构应建立政府和社会资本合作项目政府收支台账，严格控制政府财政风险。

4、履约管理



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,并报财政部门备案。项目实际绩效优于约定标准的,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;未达到约定标准的,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。

5、其他

在项目合同执行和管理过程中,涉及临时接管、合同修订、违约责任、争议解决、中期评估、行政监管、社会监督等内容和要求,按财政部《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金〔2014〕113号)和《PPP项目合同指南(试行)》(财金〔2014〕156号)执行。

(五)项目移交

项目移交时,项目实施机构或政府指定的其他机构代表政府收回项目合同约定的项目资产。

1、移交方式、内容、标准

项目合同中应明确约定移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准。移交形式包括期满终止移交和提前终止移交;补偿方式包括无偿移交和有偿移交;移交内容包括项目资产、人员、文档和知识产权等;移交标准包括设备完好率和最短可使用年限等指



标。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。

2、资产评估和性能测试

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。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。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。

3、移交过户

社会资本或项目公司应将满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件，连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续。社会资本或项目公司应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

4、绩效评价

项目移交完成后，财政部门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。

五、重点推进领域

重点选择收费定价机制透明，价格调整机制相对灵活，有稳定现金流的 PPP 项目开展试点示范。

（一）交通领域

包括地方高速公路、地方铁路、轨道交通、机场、港口、车站和城市公交等项目。政府通过公开招投标或要约引入投资人，独资或合资成立项目公司。公司负责项目建设，承担项目负债，在特许经营期内负责项目运营、享受收益。独资项目，全部建设投资通过对价方式，由政府合理匹配上盖物业开发、土地等资源；合资项目政府按协议出资并合理匹配上盖物业开发、土地等资源对价。对价资源由投资人按既定的性质和用途自主开发、自负盈亏，作为投资回报。项目运营通过“影子”票价覆盖运营全成本（包括人工费、运行费、折旧费等），与执行票价差额由财政购买服务补贴。行业主管部门负责监管项目建设和服务质量、运行安全，财政、物价部门负责核定“影子”票价，物价部门通过公开听证适时调整执行票价。

（二）市政公共设施领域

包括城镇供水（含水源工程）、污水处理、垃圾处理、公共



停车场等项目。新建项目由政府通过公开招投标引入投资人，独资或合资成立项目公司。公司负责项目建设，承担项目负债，在特许经营期内开展运营、享受收益。已建成投运项目由政府通过公开招投标，引入投资人实行购买、委托、租赁运营。实行政府定价。污水垃圾处理通过财政购买服务补贴实现“保本微利”。行业主管部门负责监管项目建设质量、处理标准、运营安全。

（三）土地整治开发领域

政府以土地整治成本和收益率为主要条件，通过公开招投标或要约引入投资人。投资人按约出资并进行土地整治，验收后交由国土部门按程序招拍挂出让。政府按约支付投资人土地整治成本及收益。可采取股份公司或施工总承包方式运作，土地整治成本（不含融资成本）和投资人收益计入土地招拍挂底价。投资人按约享受有限收益，不分享土地出让增值收益。行业主管部门负责制定整治标准，监管项目建设质量，财政、审计部门负责核定整治成本。

（四）经营性社会事业设施领域

包括非义务教育、非基本医疗卫生、健康、养老、体育、旅游、文化产业等项目。政府按照区域功能和城市规划要求，编制项目布局规划，并明确项目规模及功能标准。新建项目，以特许经营方式通过公开招投标引入投资人组建项目公司，公司按规划



和功能标准投资建设并开展运营、接受监督、享受收益。对政府投资已建成投运的项目，可在不改变原有服务功能的前提下，通过公开招投标引入投资人参与或受托管理。实行政府定价或政府指导价。对承担了公共服务功能的事项，政府给予同等的财政补贴。行业主管部门负责监管项目建设质量、运营安全、服务标准和服务质量。

六、保障措施

（一）建立联席会议制度

区政府建立 PPP 投融资改革联席会议制度，定期或不定期由分管副区长召集，区政府办公室、区发展改革委、区财政局、行业主管部门及相关单位负责人参加，主要负责项目审定、组织协调和检查督导等工作，实现简化审批流程、提高工作效率的目的。

（二）建立 PPP 项目库

各地各部门要建立 PPP 项目库，科学策划、包装、储备一批 PPP 项目，制定近期、中期、远期 PPP 项目发展规划。及时做好 PPP 项目发起、评估筛选、评价论证等项目前期工作，加大向上对接和对外宣传力度，积极主动引导社会资本和金融机构提前介入 PPP 项目，加强项目库的动态管理。

（三）建立督查考核机制



各地各部门要根据轻重缓急和相关资源条件，每年确定若干个 PPP 项目纳入年度计划实施。区政府建立督查考核机制，确保 PPP 投融资改革试点工作顺利推进。

（四）加强全程跟踪监管

加强项目建设质量和标准、运营标准和安全的监督，保障公共安全，确保公共产品或服务供给的质量、效率和延续性。加强项目建设造价和运营成本监控，委托中介机构开展建设全过程造价跟踪审计、运营收支全过程跟踪审计。加强项目账户监管，投资人投入资金一律进入资金专户或共同监管账户进行管理和拨付。加强多方监管，畅通公众获取和反馈有关信息的渠道。加强绩效考评，健全完善正常、规范的退出机制和风险管控机制，对投资人未能如约、按量、按质提供公共产品或服务的，投资人必须按合约规定及时退出并依法赔偿。严格责任追究，对违法违规操作 PPP 投融资模式的，上级行政主管部门、纪检监察部门应责令限期改正，并对相关责任人员依法依规处理。

重庆市万州区财政局

2015 年 12 月 30 日