天门市人民政府文件

天政发〔2016〕15号

市人民政府关于
推广政府和社会资本合作模式的实施意见

各乡、镇人民政府，各办事处、农场，天门高新园，天门工业园，市政府有关部门：

为加快推进政府和社会资本合作（Public－Private－Partnership，以下简称PPP），扩大城市基础设施和公共服务领域的投融资渠道，提高公共产品供给质量和效率，根据《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），《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）》和《省人民政府关于在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》（鄂政发〔2015〕55号）等文件精神，结合我市实际，现提出如下实施意见。

一、工作目标

2016年，在全市选择建设急需、收益覆盖、风险优化的成熟项目（2-4个）开展PPP模式试点工作，全市力争1个以上项目纳入中央和省试点。

2016年底前，建立市级PPP项目库，争取市级项目库数量达到5个以上。

2017年底前，PPP模式试点范围覆盖到全部适宜项目，在全市形成投资、建设、运营的市场化体系。

2018年底前，全市建立起比较完善的PPP模式制度体系。

二、基本原则

（一）政府主导原则。政府充分运用可利用的资源，在PPP项目确定、合作模式、合作方选择、合同制定、项目监管等方面发挥主导作用。

（二）依法依规原则。PPP项目的实施须符合现行法律法规。

（三）市场化运作原则。引入市场竞争机制，提高公共产品供给效率，减少政府支出，加强PPP项目全生命周期管理。

（四）公开透明原则。PPP项目发布、采购方式、合作模式、回报机制等均向社会公开，确保公开透明。

（五）物有所值原则。通过定性评价和定量评价的方式，判断是否采用 PPP 模式代替政府传统投资运营方式来提供公共服务项目。

（六）风险分担原则。政府和社会资本共同承担风险，社会资本承担设计、建造、财务和营运维护等商业风险；政府承担法律、政策和最低需求等风险；政府和社会资本共同承担不可抗力风险。

三、项目范围

PPP 模式适宜选择市场化程度相对较高、投资规模相对较大、价格调整机制相对灵活、需求长期稳定的项目，项目为新建或改扩建。

（一）城市基础设施类。主要包括道路、桥梁、公共停车场、供热、供气、供水、地下综合管廊等项目。

（二）公共服务领域类。主要包括文化教育设施、医疗卫生、健康、养老、文化产业等项目。

（三）生态保护类。主要包括河流、渠道、湖泊综合治理等项目。

（四）资源环境类。主要包括污泥污水处理、垃圾处理、土地前期开发，市区、乡镇、工业园区资源环境类等建设项目。

四、实施方式

（一）城市基础设施和公共服务领域。

实施方式：新建项目通过政府采购确定合作方，合作方独资

或政府参股成立项目公司；项目公司负责按政府建设总体要求进行设计、融资、建设、运营和维护。存量项目实行购买、委托、租赁运营。

对属于政府特许经营的项目实行政府定价或制定指导价，并制定价格调整机制，对特许经营不能覆盖投资和合理回报的，由财政补贴缺口；对不属于政府特许经营的项目，通过政府购买服务方式进行补贴。财政部门负责建立财政补贴动态调整机制，行业主管部门负责监管项目建设质量、处理标准、运营安全。

（二）生态保护和资源环境领域。

生态保护领域实施方式：对属于政府特许经营的项目，特许经营能覆盖全部投资和合理回报的，合作方负责经营、维护、移交，特许经营不足以覆盖投资和合理回报的，由财政补贴缺口；对不属于政府特许经营的项目，通过政府购买服务方式支付服务费使合作方收回投资和取得合理回报。

资源环境领域实施方式：以土地前期开发成本和收益率为主要条件，通过政府采购或要约引入合作方，采取股份公司或施工总承包方式运作。合作方按约出资并进行土地前期开发，验收后交由国土资源部门按程序公开出让，土地前期开发成本和合作方收益计入土地招拍挂底价。政府按约支付合作方土地前期开发成本及收益，或者合作方分享土地出让增值收益。

五、有关要求

（一）建立工作运行机制。

1. 建立价格调整机制。充分发挥价格对 PPP 项目投资的引导作用，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的，按照“成本+合理回报”原则，由政府定价或制定指导价。

2. 建立财政补贴机制。对未达到市场化条件、政府核定的价格不足以弥补项目运营成本时，按照与合作方的协议或合同约定，财政通过购买服务方式进行补贴。

3. 建立资源配置机制。以土地收益作为投资来源或收益来源的 PPP 项目，按照合同约定配置一定数量的土地作为对社会资本投资的回报。根据城市总体规划和土地利用总体规划合理确定土地开发资源，参照同类地块平均地价确定对社会资本投资的回报方式。

4. 建立预防暴利机制。PPP 模式允许合作方获取合理收益，但要防止出现暴利。合作方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；对有经营性收入的项目，可建立超过一定幅度后的溢价共享、亏损共担机制。

（二）扎实开展项目储备。

1. 各地、各部门要结合“十三五”项目建设规划，评估论证地方融资平台在建和存量项目，开展项目储备，制定中长期发展规划。当前，要重点从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量项目中遴选建设急需、收益覆盖、风

险优化的潜在项目。做好立项申请、方案设计、项目概算、推荐和申报工作。

2.财政部门要对申报项目进行财政承受能力评估和论证，建立市级项目库，单个项目投资额尽量在1亿元以上。

（三）严格项目评审和决策。

各地各部门要做好项目评审工作，主要是对项目规模、合同文本、实施风险及合作方资金实力、过往业绩、技术水平、诚信情况、社会资源等进行评审。项目评审通过后，由财政部门汇总报市人民政府研究审定。

（四）加强政策支持。

1.积极争取中央、省支持政策。对列入国家、省级示范项目的，积极争取上级转移支付和外国政府贷款支持。

2.强化市级支持政策。对PPP项目，根据其投资额和提供的基础设施、公共服务效应，在项目建设前期给予适当补贴，并在规划选址、项目立项、土地供应、环评审批、节能评估审查等方面给予优先支持。

3.加大金融支持力度。鼓励和支持金融机构探索运用特许经营权、预期收益质押贷款等融资方式，为PPP项目提供融资、保险等金融服务，在贷款利率和期限上给予适当优惠。

六、保障措施

（一）加强组织领导。成立天门市政府和社会资本合作项目推进工作领导小组（名单附后），领导小组下设办公室，办公室

设在市财政局。各地各有关部门也要成立相应领导小组，切实抓好政府和社会资本合作项目推进工作。

（二）明确部门职责。市财政局负责政府与社会资本合作的全面统筹与管理工作、负责项目综合协调、论证物有所值和财政承受能力、规范财政补贴、健全债务风险管理机制、组织政府采购、开展绩效评价等工作；市发展改革委负责申报项目的立项工作；市城乡规划局负责申报项目的选址，审批建设用地规划和建设工程规划等工作；市国土资源局负责落实项目建设用地工作；市住建委、市卫计委、市经信委、市交通运输局、市水利局、市民政局、市环保局、市林业局、市教育局、市文体局、市农业局、市城管局、市招商局、市房管局、市园林局、高新园、工业园、岳口镇、皂市镇、九真镇等部门和乡镇负责各自项目的筛选、可行性研究、申报、实施方案编制，会同财政部门选择专业咨询机构和合作方、拟定合同文本，全周期对建设营运质量进行监管，组织完成项目移交等工作；市物价局负责制定项目营运价格和价格调整机制工作；市审计局负责工程实际完成投资额的审计工作；市国资办负责会同相关部门对项目的国有资产实施监管工作。

（三）营造良好环境。通过电视、报纸、杂志、网站等媒体，大力宣传 PPP 模式的相关政策知识，增进社会共识，提高公众对 PPP 模式的认可度，营造良好的舆论氛围。完善信息系统，实现部门互联互通、资源共享，及时了解工作动态，交流工作经验，提高工作效率。

附件：天门市政府和社会资本合作（PPP）项目推进工作领导小组成员名单

天门市人民政府

2016年8月9日

附件

天门市政府和社会资本合作（PPP）项目推进工作领导小组成员名单

组　　长：	吴　锦	市长
常务副组长：	廖鸿韬	市委常委、常务副市长
副 组 长：	吴宇慧	副市长
	雷　华	副市长
	史玉雄	副市长
	董青平	副市长
成　　员：	陶家文	市政府副秘书长
	杨铁柱	市财政局局长
	涂　季	市发改委主任
	吴铁柱	市住建委主任
	姚可祥	市卫计委主任
	熊小林	市经信委主任
	黄　罡	市交通运输局局长
	曾　平	市水利局局长
	蒋发银	市民政局局长
	胡业学	市环保局局长
	蒋胜雄	市国土资源局局长

杨运龙	市林业局局长
朱国璋	市教育局局长
张佑才	市文体局局长
李万祥	市农业局局长
刘水平	市审计局局长
文仁军	市城管局局长
裴必宏	市物价局局长
刘许林	市招商局局长
曹　林	市房管局局长
周启荣	天门高新园党工委副书记、管理办公室副主任
高文博	天门工业园（多祥镇）党委副书记、镇长、天门工业园管理办公室常务副主任
刘　斌	岳口镇镇长、岳口工业园管委会主任
金红波	皂市镇镇长
杨文钢	九真镇镇长
李宝红	市城乡规划局副局长
彭肇明	市财政局党组成员
钟儒彪	市国资办主任
董波胜	市金融办副主任
孙文红	市住建委党组成员、园林局局长

领导小组下设办公室，杨铁柱同志兼任办公室主任。办公室下设综合协调组、商务谈判组、法律咨询组、项目推进组等四个工作小组。各工作小组可根据项目需要，从成员单位抽调人员集中办公。领导小组成员单位遇人事变动，由相应职位人员接替，不再另行发文调整。

抄送：市委办公室，市人武部。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

天门市人民政府办公室　　2016年8月9日印发