

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕76号

---

## 云南省人民政府办公厅转发省财政厅 省发展改革委人民银行昆明中心支行关于 在公共服务领域加快推进政府和社会资本 合作模式实施意见的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

省财政厅、省发展改革委、人民银行昆明中心支行《关于在公共服务领域加快推进政府和社会资本合作模式的实施意见》已经省人民政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式，对统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有战略意义。各地各部门要围绕增加公共产品和公共服务供给，在能源、交通

运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，广泛采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与公共产品和公共服务项目的投资、运营管理，提高公共产品和公共服务供给能力与效率。

云南省人民政府办公厅

2015年10月9日

（此件公开发布）

# 关于在公共服务领域加快推进政府和社会资本合作模式的实施意见

省财政厅 省发展改革委 人民银行昆明中心支行

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）和《云南省人民政府关于印发云南省深化政府性债务管理体制改革的3个实施方案的通知》（云政发〔2014〕73号）精神，现就改革创新我省公共服务供给机制，大力推广政府和社会资本合作（以下简称PPP）模式，提出以下意见：

## 一、加强组织领导，落实工作责任

（一）建立政府统一领导，财政部门牵头，有关部门密切配合的工作机制，协同推进PPP工作

各级政府负责统一协调部署本地PPP模式推广运用工作，建立完善部门间的协调联动工作机制，制定本地推广PPP模式的政策措施和实施办法。财政部门负责在政府确定的工作计划和任务下，组织开展PPP模式的推广运用。

财政部门作为PPP工作的牵头部门，要强化统筹协调，加强与有关部门的政策沟通和信息交流，督促检查和跟踪分析工作落实情况。负责拟订本地各项PPP政策制度，牵头做好PPP项

目的筛选，建立 PPP 项目储备库；负责 PPP 项目物有所值的评价和财政可承受力论证；负责指导和监管 PPP 项目政府采购，落实本级政府负有支付责任的项目预算资金安排，建立 PPP 项目财政补贴支出统计监测制度，依法严格控制和防范财政风险；将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按照国家统一会计制度进行核算，纳入年度预算和中期财政规划；负责 PPP 项目国有资产投入、移交等管理事项，确保国有资产保值增值。

教育、科技、民政、人力资源社会保障、国土资源、环境保护、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、商务、文化、卫生计生等行业主管部门要在各自管理的领域树立 PPP 理念，积极倡导 PPP 模式，制定部门（行业）推广 PPP 模式方案，认真做好项目整体策划，并结合行业特点，负责在各自管理的领域内征集遴选 PPP 项目，评估筛选备选项目，组织编制项目实施方案，做好项目报批、招商、采购、执行监管、绩效评价和项目移交等工作；负责各自管理领域内 PPP 项目的运营监管，以及国有资产管理 and 保值增值；负责制定不同领域的行业技术标准、公共产品或服务技术规范，建立政府和公众共同参与的综合评价体系。

各级发展改革部门要会同财政部门按照本级政府的统一部署，认真做好 PPP 项目的统筹规划、综合协调和储备管理等工作。省发展改革委牵头向国家发展改革委上报符合条件的 PPP

项目，争取国家投资支持；各级发展改革部门要会同财政部门，运用政府投资支持 PPP 项目，充分发挥好政府投资的引导带动作用，促进政府和社会资本更好地合作；完善公共服务价格调整机制。积极推进公共服务领域价格改革，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，尽快理顺公共服务价格。依据项目运行情况和绩效评价结果，健全公共服务价格调整机制，完善政府价格决策听证制度，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和公共服务质量等信息，提高定价调价的透明度。

其他部门要树立大局观念，增强合作意识，积极配合牵头部门，调整优化工作流程，加快 PPP 项目落地实施。督促社会投资主体严格遵守环保、用地、节能、质量、安全等规定，指导企业依法经营；在各自职责范围内对 PPP 项目进一步减少审批环节、简化办理手续、优化办理程序，提供支持和主动服务，对项目实施方案中已经明确的内容不再作实质性审查。

社会资本方要将自身经济利益诉求与政府政策目标和社会目标相结合，不断加强管理和创新，提升运营效率，在实现经济价值的同时，履行好企业社会责任，严格按照约定保质保量提供服务，维护公众利益。

根据工作需要，各级政府牵头或授权财政部门召开部门联席会议，研究解决工作中的重大事项和问题，督促、协调有关部门根据职能职责，制定具体工作推进计划，审查 PPP 项目实施方案

案，确定适宜采用 PPP 模式运营的项目。

## **(二) 形成工作合力，加快项目储备和落地实施**

各级政府要广泛采用 PPP 模式提供公共服务。在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，鼓励采用 PPP 模式，吸引社会资本参与。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，按照《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。各地要根据本地公共服务领域和事业建设需要，兼顾资金和资产有效配置及项目规划布局，做好本地 PPP 项目策划，及时向社会公布 PPP 有关政策法规，公开市场准入和投资等方面的信息。将通过评估验证的项目列入各地 PPP 项目储备库，并及时报上级财政部门和行业主管部门。省财政厅和行业主管部门要结合州、市项目情况建立各自 PPP 项目储备库。

省财政厅要牵头从已列入各级 PPP 项目储备库的项目中，遴选一批成熟度较高、示范性较强的项目，列为省级示范项目，并从省级示范项目中选择符合国家要求的项目，推荐作为国家示范项目，为各地运用 PPP 模式提供实施范例。

## **二、明确工作流程，规范运行程序**

**(一) 坚持存量为主、鼓励增量的原则，积极稳妥地发起 PPP 项目**

PPP 项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。政府

发起的 PPP 项目，各行业主管部门应按照投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的标准，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项目中遴选。鼓励已建立现代企业制度的境内外企业等社会资本提出合作建议，向财政部门推荐潜在项目。项目发起方以提交《政府和社会资本合作项目建设书》的形式向财政部门发起和推荐项目。各州、市、县、区发起的 PPP 项目由各地自行组织实施，申请纳入国家、省级示范的项目，由各地财政部门牵头组织评审后逐级向省财政厅申报；省直行业主管部门发起的 PPP 项目可直接向省财政厅申报。

PPP 项目发起要坚持存量项目为主，尽量将符合条件的存量公共资产项目转化为 PPP 模式。对各级政府自建自管的存量项目，可优先考虑按照 PPP 模式转型；对企业已是投资运营主体的存量项目，应按照 PPP 有关标准规范改造，加强政府和社会资本的风险分担与权益融合。要尽量将融资平台公司存量公共服务项目转型为 PPP 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，减轻各级政府的债务压力。

对完成与政府脱钩，并已经建立现代企业制度、实现市场化运营的原融资平台公司，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 PPP 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 PPP 项目，进行变相融资。

## （二）科学编制项目实施方案，确保项目可行性、合理性和可完成性

由行业主管部门（或项目实施机构）牵头组织编制《政府和社会资本合作项目实施方​​案》，明确项目产出说明、绩效要求、股权结构、运作方式、回报机制、配套安排、采购方式、交易结构、风险分配、合同管理体系、违约责任、退出机制和纠纷解决等关键内容，并将实施方案报送财政部门。

## （三）强化评估论证，确保财政的可承受力和中长期可持续性

财政部门会同行业主管部门组织或授权有关部门从财务分析、物有所值和财政承受能力等方面对潜在项目进行分析评估论证，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，合理选择建设—运营—移交（BOT）、建设—拥​​有—运营（BOO）、移交—运营—移交（TOT）等运作方式。通过评估和论证的项目纳入各级 PPP 项目储备库，由财政部门牵头制定项目年度和中期开发计划。凡是没有通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，各级财政部门一律不得纳入 PPP 项目管理，否则，将追究违规责任。

1. 开展项目财务分析。行业主管部门（或项目实施机构）要在编制项目阶段，开展项目财务分析并形成《政府和社会资本



合作项目财务分析报告》，衡量项目经济效益。

2. 开展物有所值评价。财政部门要会同行业主管部门，在项目论证阶段从定性和定量方面开展物有所值评价。定性方面主要评估采用 PPP 模式与采用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；定量方面主要评估采取 PPP 模式项目全生命周期成本是否低于传统政府投资模式成本。财政部门根据评估结果，出具《政府和社会资本合作项目物有所值评价意见书》，判定项目是否适宜采用 PPP 模式。

3. 开展财政承受能力论证。财政部门要充分考虑消费物价指数、劳动力市场指数等影响财政支出责任的因素，结合财政支出责任的特点、情景和发生概率，统筹处理当前与长远的关系，进行财政承受能力论证。财政部门根据论证结果，出具《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证意见书》，评估项目启动后对财政支出的影响，为 PPP 项目财政管理提供依据。

上述论证可委托第三方咨询服务机构实施。

**（四）强化项目审查，拟实施的 PPP 项目须报经同级政府批准后实施**

列入财政部门开发计划的项目，由财政部门召集有关部门和专家对项目实施方案进行审查验证后出具《政府和社会资本合作项目审查意见书》。行业主管部门（或项目实施机构）负责将通过审查论证的项目报同级政府审查同意后，启动采购程序。

**（五）依法依规开展项目采购，确保公平、公正、公开选择合作伙伴，科学设计合同条款，实现责、权、利对等**

经政府审查同意的项目，由行业主管部门（或项目实施机构）按照合同法、政府采购法、政府采购法实施条例和财政部对PPP项目政府采购的有关规定，综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和信用状况等因素，依法依规选择合适的采购方式采购诚实守信的社会资本。采购结果、项目合同文本等应按照规定向社会公示。公示期满无异议的项目合同，报经同级政府批准后，由项目实施机构与社会资本方签署，按照各方约定权利和义务执行。签署后的合同文本报财政部门备案。项目实施机构与社会资本拟订合同时，要合理分担风险，明确政府和社会资本的权利义务，充分考虑PPP模式的特点，既要保证合同内容的完整性和相对稳定性，也要合理设置运营期限、融资贷款、服务收费、可行性缺口补助等不确定因素的灵活调整机制，在保持公共服务的持续性和稳定性的前提下，为合同执行预留调整和变更空间，并须设争议解决机制。

**（六）加强项目执行监管，确保公共产品和服务供给质量**

政府和社会资本方应认真履行项目融资、建设、运营、移交等全生命周期过程的权利义务。项目实施机构和行业主管部门负责监督社会资本按时足额出资设立项目公司，按质完成项目建设和提供公共服务。涉及政府支付义务的，财政部门要结合中长期财政规划统筹考虑，按照预算管理规定，将政府支付义务纳入政

府财政预算。政府以资产出资的，要依法进行评估。社会资本或项目公司要定期编制项目季报和年报，财政部门和行业主管部门（项目实施机构）应建立政府和社会资本合作项目政府支付台账，执行合同约定的支付义务、奖励条款或惩处措施。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。

### **（七）精心组织项目移交，确保公共产品或服务供给处于良好的运营和维护状态**

项目经营期满或发生合同提前终止情况时，项目主管部门（或项目实施机构）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、资金补偿和登记入账，办妥法律过户和管理权移交手续。

## **三、建立评价体系，强化风险管控**

### **（一）开展 PPP 项目绩效评价，建立价格和补贴动态调节机制，确保项目稳定运营**

行业主管部门要建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，对项目运营的绩效目标、经营状况、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行综合绩效评价。每 3—5 年对项目进行中期评估，评价结果依法向社会公开，接受社会监督。行业主管部门根据政府采购合同及 PPP 项目合同中关于价格和补贴调节机制的约定，确需对项目价格及财政补贴进行调整的，须报经财政部门组织审查后报同级政府批准，依法保障社会

资本合理收益，确保公共产品和服务供给的质量、效率和可持续性。

## **(二) 建立 PPP 项目债务风险监管机制，防范和控制财政风险**

财政部门要建立财政补贴支出统计监测制度，按照政府性债务管理要求，依法严格控制政府或有支出责任，防止企业债务向政府转移，切实防范和控制财政风险。结合财政承受能力评估，适度控制年度 PPP 项目规模，每年全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占本级财政一般公共预算支出比例不得超过 10%。

## **四、完善项目支持政策，加快示范项目建设**

### **(一) 采取多种方式，保障项目用地**

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，可按照划拨方式供地，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，应当以州、市、县、区人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经州、市、县、区人民政府批准后实施。

### **(二) 设立 PPP 融资支持基金，为 PPP 项目提供融资支持**

财政部门要积极探索采取股权、债权投资等方式，与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立 PPP 融资支持基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与，通过市场化运作支持 PPP 项目建设，增加项目融资信誉，降低 PPP 项目融资成本，提高 PPP 项目融资能力。

### （三）加大资金投入力度，出台一揽子扶持政策

对列入各级示范的规范运用 PPP 模式推进项目，行业主管部门和财政部门要优先予以投资补助、前期费用补贴、以奖代补、贷款贴息等资金支持。落实国家支持公共服务事业的税收优惠政策，公共服务项目采取政府和社会资本合作模式的，按照规定享受有关税收优惠政策。省财政厅在测算分配州、市地方政府债券额度时，将与各地运用 PPP 模式在公共服务领域新建项目和化解存量债务的情况挂钩。对运用 PPP 模式新建项目和化解存量债务成效明显的地区，加大地方政府债券支持力度。

### （四）鼓励金融机构创新金融产品，加大信贷支持力度

为社会资本或项目公司提供优质的金融服务，多元化满足社会资本或项目公司的融资需求。鼓励金融机构优化信贷评审方式，按照风险可控、商业可持续原则，积极探索适合 PPP 项目特点的信贷产品和资产证券化、银团贷款、保函业务等金融服务模式，为符合条件的项目提供有力的融资支持。引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。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、中期票据和定向票据等市场化

方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则，创新运用债权投资计划、股权投资计划、项目资产支持计划等多种方式参与项目。因项目实施需要，经本级政府批准，项目预期收益可用于向金融机构进行质押融资。鼓励专业担保公司对符合条件的项目提供直接担保、再担保、联合担保、担保与保险相结合等担保服务。金融监管部门应加强监督管理，引导金融机构正确识别、计量和控制风险，按照风险可控、商业可持续原则支持 PPP 合作项目融资。

#### （五）设立 PPP 专业咨询服务机构库，扶持一批咨询服务机构参与 PPP 项目合作

为提高 PPP 项目开发、实施的质量和效率，积极发挥第三方专业机构作用，由省财政厅通过政府采购平台向社会公开征集一批具有良好商业信誉，具备一定 PPP 项目咨询成功经验的咨询机构，建立 PPP 专业咨询服务机构库，为有需要的参与方提供技术支持和咨询服务。

各地各部门要转变观念、提高认识，把思想和行动统一到省委、省政府的决策部署上来。要以高度的责任感、使命感和改革创新精神，切实履行职责，加强协调配合，认真落实各项措施，合力加快 PPP 进程。各地各部门要结合本地本部门实际情况制定具体政策措施和工作方案，切实加强领导，确保 PPP 模式的推广运用顺利实施。

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。  
滇中新区筹备组。

---

云南省人民政府办公厅

2015年10月15日印发

---

