
江阴市人民政府办公室文件

澄政办发〔2016〕23号

市政府办公室印发江阴市关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见的通知

各镇人民政府，各街道办事处，高新区管委会，临港经济开发区管委会，市各委办局，市各直属单位：

现将《江阴市关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见》印发给你们，请遵照执行。



江阴市关于推广运用政府 和社会资本合作（PPP）模式的实施意见

为贯彻落实《江苏省关于推进政府和社会资本合作（PPP）模式有关问题的通知》（苏财金〔2014〕85号）、《省政府关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（苏政发〔2015〕101号）和《市政府办公室印发无锡市关于推进政府和社会资本合作的实施意见的通知》（锡政办发〔2015〕119号）等有关文件精神，积极稳妥推广运用政府和社会资本合作（Public-Private partnership，以下简称PPP）模式，充分发挥社会资本积极作用，提升政府公共服务水平，现结合我市实际，制定如下实施意见。

一、重要意义

PPP模式是在基础设施及公共服务等领域建立的一种长期合作关系。政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系。由社会资本承担基础设施及公共服务项目的设计、建设、投融资、运营、维护等责任，政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，依据绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。PPP模式能充分发挥市场机制作用，提升政府公共服务的质量和效率，实现公共利益最大化。

推广运用PPP模式，是国家确定的重大经济改革任务，是促

进经济转型升级、支持新型城镇化建设的必然要求，是加快转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一次体制机制变革。广泛采用 PPP 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。

二、总体目标

坚持以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，形成有效促进 PPP 模式规范健康发展的制度体系，鼓励和引导社会资本积极参与我市基础设施、公共服务项目和新型城镇化建设，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的政府和社会资本合作市场。着力化解地方政府性债务风险，积极引进社会资本参与地方融资平台公司存量项目改造，争取通过 PPP 模式减少地方政府性债务。在新建公共服务项目中，逐步增加使用 PPP 模式的比例，2016 年起开始逐步全面推广运用 PPP 项目，提高我市公共产品供给质量和效率，促进经济转型和产业升级。

三、适用范围

在全市范围内选取条件较成熟的领域，重点关注基础设施和公共服务领域，如能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等领域，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《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国

家发展改革委、财政部、人民银行等六部委第 25 号令) 执行。优先选择投资规模相对较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度相对较高、有一定现金流的项目。

推进已建成项目运用 PPP 模式，引入社会资本，通过项目租赁、重组、转让等方式对原项目进行升级改造或合作运营，盘活存量资产、提升经营管理水平、改善公共服务质量。

地方政府存量债务中适宜以 PPP 模式运营的融资平台存量项目，要大力推广 PPP 模式，将其转型为 PPP 项目，鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报。

四、项目组织

(一) 建立项目库。各镇(街道、园区)要根据社会发展需要及行业专项规划，本着政府主导、社会参与、市场运作、平等协商、风险共担、利益共享的原则，在新建、改建项目或存量公共资产中筛选适宜采用 PPP 模式的项目，经过前期论证后，统一报送至市财政部门，通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目列入市 PPP 项目库。

定期推荐符合条件的项目列入省、国家示范项目，争取国家 PPP 融资支持基金的扶持。

(二) 制定项目实施方案。项目实施机构根据《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金〔2014〕113号)的要求，可聘请专业咨询服务机构，对拟实施项目进行评估，制定 PPP 项目实施方案，明确项目基本情况和经济技术指标、风险分配基本

框架、项目运作方式、交易结构、监管架构等内容。实施方案要事先征求发改、财政、规划、国土、物价等部门的意见，并报市政府批准后组织实施。

（三）严格项目采购。项目实施机构要严格遵照《政府采购法》、《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214号）和《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号）等相关规定要求，根据 PPP 项目的采购需求特点，依法选择适当的采购方式进行项目采购。社会资本方的选择应综合评估其专业资质、技术能力、管理经验、财务实力等因素，择优选择运营服务质量好、综合实力强、诚信可靠的合作伙伴，保证 PPP 项目持续良好发展。财政部门要依托政府采购信息平台，加强 PPP 项目政府采购环节的规范与监督管理，保证采购过程公正、公平、公开。

（四）规范合同管理。项目实施机构要根据《合同法》、《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》和《PPP 项目合同指南（试行）》（财金〔2014〕156号）的要求，细化项目合同文本，确保合同内容全面、规范、有效，应重点关注定价调价付款机制、项目功能和绩效要求、监督评价、违约处理等关键环节，明确政府和社会资本方的权利义务与风险分担。项目合同经公示期满无异议的，在市政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署。财政部门要会同行业主管部门做好 PPP 合同的审核和履约管理工作，为 PPP 项目的顺利实施和全生命周期管理

提供合法有效的合同依据。

五、项目执行

(一) 规范设立项目公司。财政部门应会同行业主管部门和项目实施机构监督社会资本按照合同约定按时足额出资设立项目公司，政府可指定相关机构依法参股项目公司。项目公司成立后，应由项目公司与项目实施机构重新签署 PPP 项目合同，或签署关于承继 PPP 项目合同的补充合同，并保证按时完成项目融资。

(二) 严格项目履约管理。项目实施机构应根据项目合同约定，监督项目公司履行融资、建造、运营、维护和移交等合同义务，定期检测项目产出绩效指标，编制季报和年报，并报财政部门备案。需要进行合同调整的，应提出合同修订建议，经财政部门审查，报市政府批准后执行。项目公司未按照 PPP 项目合同履行约定义务的，应承担相应违约责任。当发生严重违约情形，或危及社会安全和公共利益时，行业主管部门会同项目实施机构临时接管项目，直至启动项目提前终止程序。

(三) 加强项目中期评估。项目实施机构应每三至五年对 PPP 项目进行中期评估，重点分析项目运行状况及项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估风险，制定应对措施，并报财政部门备案。

六、项目监管

(一) 加强财政管理。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，促进中长期财政可持续发展。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。存量项目转型为 PPP 项目过程中，应依法进行资产评估，合理确定价值，防止国有资产流失和贱卖。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。

（二）开展绩效评价。各行业主管部门应制定不同领域的行业技术标准、技术规范，加强质量和价格的监管。建立政府、公众共同参与的综合评价体系，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。依法披露项目实施的相关信息，切实保障公众知情权，接受社会监督。

七、保障措施

（一）加强组织领导。市政府成立江阴市政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组，统一协调部署全市 PPP 模式推广运用工作。领导小组办公室设在市财政局，市财政局成立 PPP 中心，作为负责 PPP 项目的日常管理机构，做好 PPP 工作的规划指导、政策制定、宣传培训工作和 PPP 项目筛选、信息发布、融资支持、合同管理、绩效评价等工作。各镇（街道、园区）对本级 PPP 推广工作负总责，结合已有规划和各地实际，制定实施计划，建立

工作协调机制，推动 PPP 项目落地实施。各行业主管部门要结合本行业特点，积极运用 PPP 模式提供服务，探索完善相关监管制度体系。

（二）简化审批流程。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。

（三）强化政策支持。

1. 积极探索财政资金撬动社会资金和金融资本参与 PPP 项目的有效方式。列入省级以上 PPP 示范项目的，按部、省有关政策享受 PPP 示范项目基金扶持和相关项目费用补贴。

2. 做好金融服务。鼓励各金融机构积极开发金融产品和创新金融服务，优化信贷评审方式，切实加大对社会参与项目的信贷支持力度。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、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。

3. 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，应当以市政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经市政府批准后实施。

（四）加强宣传引导。各镇（街道、园区）和行业主管部门要大力宣传 PPP 模式的意义、工作理念和方法，做好正常解读，加强舆论引导，增进政府、市场主体和社会公众的认识，营造推进 PPP 工作的良好氛围。要大力加强 PPP 项目实施能力建设，开展 PPP 业务培训，注重培育高层次专业人才，提升项目的组织实施质量。要及时向社会发布相关政策，公开市场准入和投资等方面的信息，确保合作项目规范有序实施。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，市法院，市检察院，市人武部，市各群团，各驻澄单位。

江阴市人民政府办公室

2016年5月10日印发
