

北京市通州区人民政府办公室文件

通政办发〔2016〕24号

北京市通州区人民政府办公室 关于通州区在公共服务领域推广政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，各街道办事处，各区属机构：

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）的有关要求，鼓励和引导社会资本在公共服务领域与政府合作，提高公共产品质量和服务管理水平，根据《北京市人民政府办公厅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》（京政办发〔2015〕52号）等文件精神，围绕疏解非首都功能和建设北京城市副中心等

重点工作，经区政府同意，特制定本实施意见。

一、推广 PPP 模式的重要意义

PPP 模式指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投资人，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会投资人提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会投资人支付相应对价，保证社会投资人获得合理收益。

面临疏解非首都功能和建设北京城市副中心的重大历史机遇，通州区积极响应市委市政府的战略部署，加快推进一批公共服务设施项目集中建设，尽快形成与北京城市副中心定位相匹配的公共服务供给水平。在争取市政府投资支持的同时，大力推广 PPP 模式对通州区具有重要的现实意义：一是有利于吸引社会资本，加大对公共服务领域的投入力度，是有效弥补当期财政投入不足的重要途径；二是有利于激发市场主体发展潜力，加快建设北京城市副中心步伐，提高公共服务水平，提高管理效率；三是有利于转变政府职能，创新公共服务供给机制，提高财政资金使用效益。

二、PPP 模式主要原则

PPP 模式应遵循“依法合规、重诺履约、公开透明、公众受益、积极稳妥”的基本原则，注重公共产品和服务的持续运营，统筹做好政府投资、价格、金融、土地、规划与预算的协同管理工作。

依法合规。将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。

重诺履约。政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，树立契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。

公开透明。依法充分公开政府和社会资本合作项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

公众受益。加强政府监管，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，促进社会资本竞争和创新，确保公共利益最大化。

积极稳妥。因地制宜，形成适合通州区的操作程序和实施办法，坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进项目实施，控制项目的政府支付责任，防止政府支付责任过重加剧财政收支矛盾。

三、适用范围和类型

结合通州区实际情况，重点在市政基础设施、生态环境、公共服务设施等领域推广 PPP 模式，吸引社会资本参与。

按照付费机制的不同，PPP 项目包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费三种类型。

（一）使用者付费指有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本，可以选择采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）等模式推进。

（二）可行性缺口补助指有经营收费，但不足以覆盖投资成本，需政府补贴部分资金或资源，可以通过政府给予部分补贴或直接投资参股等措施，采取建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）等模式推进。

（三）政府付费指缺乏使用者付费基础、主要依靠政府投入回收投资成本，可以通过政府购买服务，采用建设—拥有一运营（BOO）、委托运营等市场化模式推进。

四、组织实施机构

（一）成立 PPP 项目协调推进领导小组。为整体协同推进 PPP 项目，在区政府层面设立 PPP 项目协调推进领导小组（简称“领导小组”），由区政府主管领导担任组长，区发展改革委为主责单位，区财政局、区金融办、通州国土分局、市规划委通州分局、区住房城乡建设委、区监察局以及区各行业主管部门等为主要成员单位。领导小组成员强化协作配合，形成工作合力，共同推进 PPP 项目实施。

（二）设立 PPP 项目办公室。领导小组组建 PPP 项目办公室（简称“PPP 办公室”），设在区发展改革委。PPP 办公室在领导小组的领导下，负责协调推进全区 PPP 项目的实施，包括：建立 PPP 项目储备库；组织政府相关部门对 PPP 实施方案、PPP 合同以及 PPP 合同执行过程中的重大事项进行联审，形成一致意见后上报区政府批复；组织政府相关部门进行事中和事后绩效评价；负责社会资本和咨询机构的管理等工作。

（三）项目实施机构。区政府授权区各行业主管部门为 PPP 项目实施机构。项目实施机构组织编制物有所值评价、财政承受能力论证、PPP 实施方案、PPP 合同等报告；选择社会资本，进行合同谈判，与社会资本签订 PPP 合同；监督项目实施以及合作期满移交等工作。项目实施机构可委托专业咨询机构协助其工作。

（四）政府出资人代表。区政府授权区投资平台公司或区国有公司为政府出资人代表。

（五）评审机构。区财政局为 PPP 项目选择的评审机构。由区财政局对物有所值评价和财政承受能力论证报告进行评审，通过评审的项目纳入 PPP 项目储备库。

（六）监督管理部门。区发展改革委、区财政局、通州国土分局、市规划委通州分局、区住房城乡建设委、区监察局、区审计局等相关部门为 PPP 项目的监督管理部门，在各自职责范围内对 PPP 项目投资、建设和运营的全生命周期依法履行监督管理职责。

五、实施程序

（一）公开征集 PPP 项目

1. 为吸引社会资本广泛参与区公共服务领域建设，区政府各部门和社会资本均可发起 PPP 项目建议。区政府各部门根据区经济社会发展规划及行业专项规划提出 PPP 项目建议，报送 PPP 办公室。社会资本根据区域经济社会发展需求提出 PPP 项目建

议，上报各行业主管部门，报送 PPP 办公室。

2. 由区财政局对 PPP 项目物有所值评价和财政承受能力论证报告进行评审，确保 PPP 项目物有所值和财政能力可承受。新建 PPP 项目宜在规划条件、用地条件以及项目初步方案落实的基础上开展物有所值和财政承受能力论证。

3. PPP 办公室将通过评审的项目统一纳入到 PPP 项目储备库，按照“宽进严出、动态管理”的原则进行管理。

（二）PPP 项目前期准备

1. 项目实施机构组织开展 PPP 实施方案的编制工作，PPP 实施方案包括但不限于项目基本情况、经济技术指标、经营期限、投资回报方式、政府付费、价格确定及调价机制、招标方式、风险分配机制等核心内容。为提高工作效率，PPP 实施方案的编制可与项目建议书（或可行性研究报告）的编制同步开展。

2. 项目建议书（或可行性研究报告）批复后，PPP 办公室组织政府相关部门对 PPP 实施方案进行联审，从 PPP 模式的适用性、价格的合理性、重要合同条款的可行性和合理性等方面进行评审，形成一致意见后上报区政府批复。评审结果作为项目决策的重要依据。

3. 区财政局将批复的政府付费纳入区财政预算，并在中期财政规划、政府财务报告中反映。

（三）择优选择社会资本

1. 项目实施机构依据《中华人民共和国政府采购法》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）等有关法律法规、部门规章，原则上以公开招标为主，对社会资本的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和信用状况等进行综合评估，依法择优选择诚实守信的合作伙伴。对于符合《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214号）中规定的市场竞争不充分的项目，可以采用竞争性磋商方式选择社会资本。

2. 项目实施机构同步组织起草 PPP 合同。PPP 合同条款应按照激励相容原则科学设计，并按照权责对等原则合理分配项目风险。明确项目的产出说明、绩效要求、收益回报机制、退出安排、应急和临时接管预案等关键环节，实现责权利对等。引入价格和补贴动态调整机制，充分考虑社会资本获得合理收益，确保社会资本“进得来、留得住、有预期”。PPP 办公室组织对 PPP 合同进行联审，形成一致意见后上报区政府批复。

3. 社会资本确定后，项目实施机构与社会资本谈判并签订 PPP 框架协议。

4. 根据实施方案，由社会资本组建项目公司。项目实施机构与项目公司签订正式 PPP 合同。

（四）合同履行

1. PPP 合同签署后，政府各相关部门和项目公司按照合同约定内容做好项目建设、运营管理工作。

2. 在合同履行过程中，当达到 PPP 合同中约定的调价触发

条件时，或确需变更合同内容、延长合同期限等，由项目公司向 PPP 办公室提交申请，PPP 办公室组织政府相关部门以保障公共服务有效供给为原则，对申请进行联审，达成一致意见后上报区政府批复。

（五）社会资本退出

在 PPP 项目执行过程中，如遇不可抗力、政策变化或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时组织接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。

1. 对确需变更社会资本的，由 PPP 办公室组织政府相关部门和社会资本协商解决，但应保持公共服务的持续性和稳定性。

2. 由于不可抗力和政策变化原因产生区政府介入的，产生的费用由区政府和社会资本各承担一半。

3. 由于社会资本违约导致区政府介入的，产生费用由社会资本承担，并根据 PPP 合同规定支付相关违约金。

4. PPP 项目期满后，按照 PPP 合同约定的移交形式、内容和标准进行移交，PPP 办公室组织政府相关部门对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，并按照我国相关的会计制度要求进行核算，在政府财务报告中反映和管理。社会资本退出也可依托各类产权、股权交易市场等渠道进行。

5. 在 PPP 项目执行过程中和期满后，由 PPP 办公室组织政府相关部门进行事中和事后绩效评价，评价结果作为后续 PPP 项目的重要参考依据。

六、政策保障

（一）完善财政支持政策

1. 将 PPP 项目中政府负担的部分（包括政府补贴）纳入财政预算，并与区财政中期规划、政府财务报告相衔接。

2. 区政府建立 PPP 专项支持资金并制定管理办法，由 PPP 办公室统一管理，给予 PPP 项目咨询费、融资贴息、奖励等支持。

（二）简化审批流程

1. 为提高审查工作效率，充分发挥联评联审机制的作用，政府相关部门要优化办理程序，主动加强服务，协助解决项目前期工作中的问题和困难。

2. 对于已批复的 PPP 实施方案中已经明确的内容不再做实质性审查。

3. PPP 合同签署后，在科学论证、遵守程序的基础上，可并行办理必要的审批手续。

（三）推进信用体系建设

政府和社会资本均应按照诚实守信的原则开展 PPP 项目，保障 PPP 项目顺利实施。

1. 区政府要保持政策的连续性和稳定性，认真履约，严格履行政府向社会资本做出的承诺，依法行政，防止不当干预。

2. PPP 办公室按照“客观公平、奖惩结合”的原则，定期或不定期组织对社会资本和咨询机构进行绩效评价，坚决清除弄虚作假的社会资本，并依法追究其法律责任。

3. 社会资本应强化信用自律，建立科学的企业信用管理流

程，提升企业综合竞争力。

4. 咨询机构要增强责任意识，提供优质服务。

（四）建立多层次监管体系

1. 各行业主管部门应制定本行业技术标准、公共产品或服务技术规范，加强对社会资本所提供的公共服务质量的监管。

2. 区审计局、区监察局等部门应对政府资金实施全程监督管理，保障政府资金使用安全和使用效率。

3. 建立 PPP 项目全生命周期绩效管理机制。由 PPP 办公室组织政府各部门对 PPP 项目设定事前绩效目标，组织事中、事后绩效评价，总结经验，及时纠偏，确保实现公共利益最大化。

（五）信息公开，加强宣传

利用现代信息技术，PPP 办公室向社会公开 PPP 项目储备库、项目信息、实施情况、绩效评价等相关信息，确保项目实施公开透明、有序推进。

北京市通州区人民政府办公室

2016年7月27日

抄送：区委各部、委、办，区人大办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区各人民团体。

北京市通州区人民政府办公室

2016年8月1日印发
