

# 武汉市人民政府文件

武政规〔2016〕4号

---

## 市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意见

各区人民政府,市人民政府各部门:

为贯彻落实《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)、《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,大力推广政府和社会资本合作,结合我市实际,经研究,特提出如下意见。

### 一、总体思路

按照“政府主导、社会参与、市场运作、规范有序”的总体要求,

改革创新公共产品和服务供给机制与投入方式,发挥市场在资源配置中的决定性作用,加快政府职能转变,鼓励和引导社会资本参与公共产品与服务供给,提高公共产品和服务的供给质量与效率。

## 二、基本原则

(一)明确方向,稳妥推进。坚持市场化运作、多元化投资、专业化建设、规范化经营的发展方向,按照试点先行、循序渐进、先易后难的工作思路,逐步探索运用规范的政府和社会资本合作(Public-Private-Partnership,以下简称 PPP)模式,不断完善制度体系建设,规范项目操作流程,积极稳妥有序推进。

(二)依法依规,诚信合作。坚持依法依规,按照市场经济规律运作,明确全生命周期管理要求,确保项目规范实施。政府与社会资本在平等协商、依法依规的基础上签订项目合同,坚守诚信,严格履约。

(三)风险分担,平等互利。建立风险分担机制,在风险和收益对等的前提下,政府和社会资本之间合理分担风险。建立健全激励与约束相结合的利益补偿机制,确保社会资本回报合理,项目可持续经营。

(四)发挥优势,公众受益。充分发挥 PPP 模式与传统政府项目运作模式的比较优势,推动 PPP 项目降低项目成本、提高公共产品和服务供给质量与效率。将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合起来,激发市场主体活力和发展潜力,实现公共利益最大化。

(五)信息公开,透明运作。建立统一的信息发布平台,实行统一市场准入,创造平等投资机会,依法公平择优确定社会投资人,实现各类社会资本平等参与、投资回报科学合理、运作公开公平透明。

### 三、实施范围及方式

全市公共产品和服务领域,包括能源、交通运输、水利、环境保护、市政基础设施、农业、林业、科技、教育、文化、旅游配套公共设施、医疗、卫生、养老、保障性安居工程等,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、市政基础设施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》(国家发展改革委等 6 部委令第 25 号)的规定执行。

(一)合理选择新建项目。适合采用 PPP 模式的新建项目包括:城市供水、城市管道燃气、高速公路等使用者付费的经营性项目;城市综合管廊、轨道交通、医院、学校、文化事业等由政府提供可行性缺口补助的准经营性项目;市政道路、“海绵城市”等由政府付费的非经营性项目。各类新建项目可根据项目特点,选择建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有—运营(BOO)等 PPP 投融资模式运作。

(二)鼓励存量项目转型。积极运用转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等方式,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。

## 四、实施流程

### (一)项目识别

1.项目发起。财政部门会同发展改革部门向交通运输、住房保障房管、城乡建设、环境保护、能源、教育、医疗、体育和文化等行业主管部门征集潜在 PPP 项目。各行业主管部门负责从我市经济社会发展规划和行业专项规划中的新建、改建或者存量公共产品和服务类项目中遴选推荐潜在 PPP 项目。社会资本也可以项目建议书的方式向财政部门推荐潜在 PPP 项目。

2.评估筛选。财政部门会同行业主管部门,对潜在 PPP 项目进行评估筛选,建立 PPP 项目储备库,并从中选择条件成熟的项目,由财政部门纳入年度和中期开发计划,在本级 PPP 项目信息发布平台上公布信息。

3.项目评估论证。对于列入年度开发计划的项目,财政部门会同行业主管部门对其进行物有所值评价和财政承受能力论证。通过评估论证的项目,报本级 PPP 工作领导小组批准。

### (二)项目准备

1.拟订方案。对经批准采用 PPP 模式的项目,由本级 PPP 工作领导小组指定一个政府部门或者事业单位作为项目实施机构。项目实施机构可充分借助专业咨询机构力量,组织编制 PPP 项目实施方案。实施方案应当包括项目概况、风险分配基本框架、项目运营方式、项目投融资结构、回报机制、项目合同体系、监管框架及采购方式等事项。

2.项目联审。PPP工作领导小组组织相关部门对PPP项目实施方案进行联审。按照一事一议的方式,从项目建设的必要性、PPP模式的合规性和适用性、物有所值及财政承受能力等方面审查项目实施方案。

3.方案审批。实施方案经联审通过后,由项目实施机构报本级PPP工作领导小组批准后组织实施。

### (三)项目采购

1.项目采购主要由项目实施机构负责实施。项目实施机构依托政府采购信息平台,及时、充分向社会公布PPP项目信息,规范设置投资准入门槛。项目实施机构可委托政府采购代理机构办理PPP项目采购事宜。

2.项目采购可采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商及单一来源采购等方式进行。项目实施机构可根据项目特点依法选择适当采购方式。

3.项目实施机构应当按照规定发布资格预审公告和采购公告及采购文件,并组织资格预审及响应文件评审。

4.项目实施机构组织与候选社会资本谈判,确定中选社会资本,签署谈判备忘录,拟订合同文本并将合同文本进行公示。

5.合同文本公示期满无异议的,由项目实施机构与中选社会资本依法签订项目正式合同,正式合同中应当重点明确项目的功能和绩效要求、付款和调整机制、争议解决程序、退出安排等关键事项,以确保合同内容全面、规范、有效。

#### (四)项目执行

1.组建项目公司。社会资本应当设立项目公司,政府可指定相关机构依法参股项目公司。相关参与方应当按照合同约定足额出资组建项目公司。项目公司成立后,项目实施机构与项目公司重新签订项目合同,或者签订关于承继项目合同的补充合同。

2.项目运营管理。项目公司依法组织项目的报批、融资、建设、运营、维护和移交等工作。项目实施机构定期监测项目产出的绩效指标,确保公共产品和服务供给的质量、效率和可持续性。项目合同中涉及有政府支付义务的,项目实施机构应当根据项目合同约定的产出说明,按照实际绩效直接或者提请财政部门向项目公司及时足额支付。

3.中期评估。项目实施机构每3—5年对项目进行中期评估,发现风险问题的,应当制订应对措施,报财政部门备案。

4.合同的修订。按照项目合同约定的条件和程序,项目实施机构和社会资本或者项目公司可根据社会经济环境、公共产品和服务的需求量及结构等条件发生的变化,提出修订项目合同申请,报本级PPP工作领导小组审核同意后执行。

5.项目监管。相关职能部门应当根据国家有关法律、法规规定对项目履行行政监管职责。政府、社会资本或者项目公司依法向社会公开项目建设、运营情况,接受社会监督。

#### (五)项目移交

1.成立工作组。PPP项目期满或者提前终止时,政府组建项

目移交工作组,收回项目合同约定的项目资产。

2.资产评估及性能测试。项目移交工作组根据项目合同约定与社会资本或者项目公司确认移交情形和补偿方式,制订资产评估和性能测试方案,并委托具有资质的评估机构按照项目合同约定的评估方式对移交资产进行评估。

项目移交工作组按照性能测试方案和移交标准对移交资产进行性能测试,性能测试达标的,办理项目移交手续。

3.法律过户和管理权移交。项目公司应当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,连同资产清单完整移交给项目实施机构或者政府指定的其他机构,办理好法律过户和管理权移交手续。

4.绩效评价。项目移交完成后,财政部门组织有关部门对项目实施绩效评价,并公开评价结果。

## **五、保障机制**

(一)加强组织领导。成立市推广运用 PPP 模式工作领导小组(以下简称领导小组),负责市级 PPP 项目的管理与决策,并对各区 PPP 项目的实施进行指导。领导小组组长由市人民政府常务副市长担任,副组长由市人民政府分管副秘书长和市财政局、市发展改革委主要负责人担任,市经济和信息化委、城乡建设委、交通运输委、国资委,市监察、国土规划、环保、水务、审计、金融工作局,市人民政府法制办等部门有关负责人为成员。各行业主管部门要在各自职责范围内参与 PPP 项目全过程管理,依法履行监督

管理职责。各区人民政府(含开发区、风景区、化工区管委会)对本区推广 PPP 模式工作负总责,要结合实际出台贯彻落实本意见的具体措施,并成立相应的组织领导机构。

(二)健全制度体系。逐步建立健全 PPP 模式管理制度,完善和规范运作体系,强化财政财务管理,建立多层次监督管理体系以及公共产品与服务价格调整机制。

(三)加强政策扶持。结合各级政府财力状况,安排部分专项资金,通过投资补助、基金参股、价格补贴等方式扶持 PPP 项目实施。鼓励金融机构探索适合 PPP 特点的信贷产品和贷款模式,为 PPP 项目在授信额度、质押贷款等方面提供融资服务。



---

抄送: 市委办公厅,武汉警备区,各人民团体,各民主党派。  
市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市法院、检察院。  
各新闻单位,各部属驻汉企业、事业单位。

---

武汉市人民政府办公厅

2016年5月10日印发

---