湖州市关于促进社会资本进入公共设施建设领域

的实施意见（征求意见稿）

大力引进社会资本参与公共设施领域的投资建设和运营，是贯彻落实党的十八届三中全会精神，切实转变政府职能，不断提升我市城市建设管理水平的重要举措；也是我市进一步深化投资体制改革，创新投融资模式，促进投资可持续发展的必然要求。根据国务院、财政部关于推广运用政府和社会资本合作（Public Private Partnership，简称PPP）模式有关精神和《浙江省人民政府办公厅关于推广运用政府和社会资本合作模式的指导意见》（浙政办发〔2015〕9号）要求，现就促进社会资本进入公共设施领域投资建设和运营提出如下实施意见。

一、全面放开社会资本投资公共设施建设与运营

（一）全面放开社会资本投资。对法律法规未明确禁止准入的公共设施领域全面放开社会投资。按照政府主导、社会参与、市场运作、平等协商、风险分担、互利共赢的原则，着力支持社会资本进入基础设施、市政工程、社会事业等公共设施领域投资建设和运营，加快形成政府投资和社会投资相辅相成的公共服务体系。

（二）创新政府与社会资本合作模式。加快推广应用政府和社会资本合作的公共产品与服务供给模式，通过特许经营、股权合作、购买服务等方式，积极推进交通、水务、固废处置、园林绿化、保障房和文化、教育、卫生、体育、社会福利事业等领域的政府和社会资本合作，推进公共服务多元化供给，提高政府公共服务质量与效率。

（三）分类推进公共设施领域投融资体制改革。对增量项目，属经营性领域的，依法放开建设和经营市场，积极推行投资运营主体市场化，政府不再直接投资；属准经营性领域（经营收费不足以覆盖投资成本）的，积极应用特许经营、股权合作等方式引进社会投资，通过建立投资、补贴与价格的协同机制，为社会投资获得合理回报创造条件；属非经营性领域（缺乏收费基础）的，积极探索公私合作方式，由社会投资人组织实施，政府购买公共服务。对存量项目，通过委托运营、股权出让、整体转让、融资租赁、基金引导、整合改制、技术资源合作、后勤社会化等多种方式，尽可能盘活政府资产、引进社会投资，提高公共服务设施专业化运营效率。

二、促进社会投资的重点领域和方式

（一）城市交通。鼓励社会资本以BOT（建设—运营—移交）、BOO（建设—拥有—运营）等方式参与城市快速路、一般市政道路、综合交通枢纽、停车设施、公共交通等项目建设。积极应用以公共交通为导向的开发理念，支持有条件的项目采取一体化建设模式，将交通设施与周边土地开发、上盖物业等结合起来，综合开发实施。（市建设局、市交通运输局负责。有关单位按职责分工负责，下同）

（二）水务工程。鼓励采用BOT、DBO（设计—建设—运营）等方式，推进供排水设施等建设；在土地条件允许情况下，积极探索将河道整治、防洪排涝项目与经营性开发项目结合实施；鼓励采用TOT（转让—运营—移交）或委托运营等方式，盘活存量项目资产。（市水利局、市建设局负责）

（三）园林绿化。鼓励社会资本以合作、冠名等多种方式参与公园绿化建设。新建公园、景观绿化项目，优先考虑结合周边商住用地综合开发、地下空间开发利用以及其他经营性项目配建等方式实施。建成后的园林绿化项目可通过招投标等方式委托专业机构管养，政府购买服务。（市建设局、市人防办负责）

（四）地下空间开发。鼓励社会资本以独资、合资合作等方式，采用地上地下综合开发、地下空间商业化利用、地下配建等模式，推进地下空间开发。除公建项目配建外，政府原则上不再直接投资地下空间开发。对已建成的项目，可采用整体出让或委托运营的方式，吸引社会投资经营。（市建设局、市人防办负责）

（五）固废处置。鼓励采用BOT、BOO 等方式推进生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾、工业固废、医疗固废、垃圾转运站等项目建设。已建成的固废处置项目，可采用TOT、委托运营等方式，吸引社会资本参与。（市建设局、市环保局负责）

（六）旧城改造。探索旧住宅区和城中村通过以空间换空间、以规划拓空间等办法，推动社会资本合作参与开发改造。鼓励社会资本通过冠名或广告经营权、综合开发等方式参与市容市貌改造提升。支持社会资本通过合资合作、政府购买服务等方式参与智慧城市、数字城管、电子政务领域建设及运营。（市建设局、市行政执法局负责）

（七）保障房。鼓励社会资本通过直接投资、合作参股，或政府委托代建、配建等多种方式参与保障性安居工程建设，按规定或合同约定的租金、价格，面向政府核定的保障对象出租、出售（或政府回购），探索市安居房公司市场化运营体制改革。（市建设局负责）

（八）医疗设施。积极探索混合所有制办医，大力引进国内外知名医疗实体，以独资、合资合作等方式兴办各类特色医疗服务机构；支持市公立医院与社会资本合作兴办各类专科医院。建立健全财政补偿及公立医院的建设运营机制，原则上政府不再直接投资医院项目建设。现有公立医院积极探索服务外包、融资租赁、股权出让等方式，推进与社会资本的有效合作。（市卫计局负责）

（九）教育设施。鼓励社会资本以独资、合资合作等方式投资办学；探索政府购买义务教育服务；鼓励社会资本以BLT（建设-租赁-移交）、合作参股、捐赠等多种方式参与学校建设。加大政策支持，积极吸引国内外知名教育机构或科研院校通过委托办学、合作、独资等方式兴办学校或建立分校。（市教育局负责）

（十）文体旅游设施。支持社会资本以BOT、DBO 以及结合经营性项目综合开发等多种方式，参与图书馆、博物馆、游泳馆、体育场（馆）、旅游基础设施等项目建设。已建成的设施，可通过TOT、委托运营、股权出让、融资租赁、整合改制等方式转让给社会经营，政府购买服务。（市文广新局、市体育局、市旅委负责）

（十一）社会福利设施。鼓励社会资本以独资、合资合作等方式，参与养老服务机构、儿童福利机构、残疾人康复服务中心等各类社会福利设施的建设与运营；现有社会福利设施，可采取委托运营、整体出让等方式转让给社会经营，政府购买服务。（市民政局、市残联负责）

三、促进社会投资的政策措施

（一）投资回报。通过合理的政府投入、财政补贴、价格机制、土地开发权配置等方式，多渠道为社会投资获得合理回报创造条件。项目投资一般以项目概算为测算基数，内部收益率原则上按8%测算，可结合行业特点和利率水平进行适当调整，具体项目投资和收益率通过竞争方式确定。

（二）经营期限。特许经营期一般10至30年，具体根据不同类型项目的服务规定、投资运营收益及运营成本测算确定。按合同约定，允许经营权进行流转，依托各类产权、股权交易市场等，建立多元化、规范化、市场化的社会资本退出渠道。

（三）资本金。投资人自有资金（或投资股本金）最低应不少于项目总投资的20%，具体根据不同项目特点及相关规定执行。

（四）金融支持。政府与相关银行签订战略合作协议，为PPP 项目提供专业的团队服务；鼓励金融机构以在建项目、政府购买服务等预期收益和经营收益权等作抵（质）押进行贷款，并给予PPP 项目最优的金融支持。建立金融服务竞争机制，择优选择金融合作单位。支持投资人通过募股、引入战略投资、银团贷款、发行债券等多种方式拓展融资渠道。

（五）价格政策。特许经营者向公众提供产品或者服务的价格，按规定执行政府定价或者政府指导价的，依据运营成本变化情况合理调整。逐步推进非营利性民办学校等收费价格实行市场调节。

（六）财政资金。采用政府购买服务付费模式或政府补贴的，其相关财政资金按照《预算法》纳入财政预算。服务费或补贴费严格按合同约定的方式支付。同时要做好长期财政规划，量力而行，切实防范和控制财政风险。政府和社会资本合作项目按规定享受各项行政事业性收费减免政策，在安排各类财政专项资金和政府性补贴时，享受与政府投资项目同等的财政扶持政策。

（七）土地使用。对于经营性项目用地，通过“招、拍、挂”等公开出让方式供地。市政基础设施用地和非营利性公益事业项目用地，原则上以划拨方式供地。特许经营期限与土地使用权期限一致，特许经营期满后，应按合同约定连同地上物一并无偿移交政府。涉及综合开发建设的项目，分情况采取带规划建设相关条件公开出让、协议出让、租赁等方式供地。对于厂站等非线性项目，场地内土地开发费用，原则上由特许经营者承担。

（八）投资人选择。按照公开公平的要求，结合社会投资人竞争性响应程度，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式，择优选择具有一定专业资质、管理经验、财务实力以及守法诚信的社会投资人。建设过程中的工程招投标方式，由选定的社会投资人根据项目具体情况自行决定。

四、社会投资项目操作流程

（一）项目征集：发改会同财政等部门应向交通、住建、环保、教育、水利、医疗、文化、民政、体育等行业主管部门征集潜在的政府和社会资本合作项目，支持社会资本根据市场发展需求和自身投资意愿谋划项目，以项目建议书的方式报行业主管部门推荐潜在项目。

（二）项目评估：行业主管部门组织编制项目实施方案，明确技术经济指标、建设方案、经营服务标准、投资概算与回报方式、价格测算与调整机制，以及必要的政府承诺等事项，发改、财政会同行业主管部门组织开展项目定性、定量物有所值（Value for money，简称VFM）评估和财政承受能力论证，对提出的项目进行筛选识别，确定备选项目。

（三）项目决策：经联审机制审查通过后，由行业主管部门牵头组织招标采购，确定拟投资人，明确项目名称、内容，以及经营期限、产品或服务要求（规模、质量和标准）等主要技术经济指标，制定项目年度和中期开发计划。项目拟投资人编制项目投资方案（需对项目实施方案给予全面响应及深化），经行业主管部门初审后，报联审机制审查通过。市政府授权行业主管部门与项目投资人签订项目合同，明确服务内容与标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及违约责任和争议解决程序等关键内容。

（四）项目实施：项目按照相关规定履行审批（核准、备案）程序。投资人确定前的项目前期工作由行业主管部门负责，投资人确定后的项目前期工作由投资人负责，行业主管部门协助。市发改委根据经决策同意的投资方案进行项目审批（核准或备案），已办理审批手续的，可根据投资方案或项目合同申请办理项目投资主体变更手续，其他前置手续原则上不再重复办理。行业主管部门按照相关规定和合同约定，加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性；强化绩效监测，定期对公共产品和服务的数量、质量以及效率等方面进行综合考评，评价结果作为政府付费或财政补贴的依据；合作期满后，要按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，及时组织开展项目验收、资产交割等工作，妥善做好项目移交。

（五）项目储备：发改、财政部门应建立本地区项目库，将通过物有所值评估和财政承受能力论证的项目，纳入项目库管理，并及时报送省级部门备案。

五、保障机制

（一）健全协调机制。由市发改委、市财政局共同牵头，会同审计局、国土局、建设（规划）局以及相关行业主管部门以及其他关联单位或专家，建立“5+X”的PPP 项目联合审查机制，从项目建设的必要性、规划的合理性、建设模式的适用性、财政承受能力以及价格的合理性等方面，对项目实施方案进行可行性评估，确保“物有所值”；同时负责做好PPP 项目的相关协调服务。在启动初期，可选择1-3个项目试点。

（二）增强部门合力。强化行业主管部门的主体责任和主导作用，行业主管部门作为政府授权的项目实施机构，对PPP 项目从前期评估论证到实施方案编制、投资人选择、项目合同签订、审批协调服务、项目组织实施、质量绩效评价以及合作期满移交等全过程负总责；建立PPP 项目评审专家库。发改部门负责做好项目计划安排、审批，牵头协调及调价服务；财政部门根据财力，做好规模测算及服务费（或补贴）预算安排；审计部门做好相关审计监督；建设（规划）部门负责做好规划与建设的相关服务；国土部门牵头做好土地“招拍挂”及供地服务。各责任部门要落实专门处室及责任人，具体负责社会投资项目的全程服务工作。

（三）推进项目试点。建设、交通、水利、人防、卫生、教育、民政、文化、体育等行业主管部门要编制面向社会投资的项目库，按照“增量先行、存量跟进、分步实施”的原则，积极推进年度项目试点。强化中介服务，积极与有专业实力的中介机构合作，提供对试点项目在实施方案编制、项目采购、项目谈判、签约等环节的专业服务保障。

（四）完善信息发布。市发改委要会同各行业主管部门，通过政府门户网站、各行业部门网站以及相关招商媒介等广泛发布PPP 项目推介信息，公布项目主要经济技术指标，充分引导社会资本公平竞争。强化媒体宣传，努力营造鼓励和引导社会资本参与我市公共设施建设的浓厚氛围。

（五）培育投资主体。以确保安全稳定运营和增加有效供给为原则，积极吸引央企、国企、国内外专业投资机构、本地优秀企业等多元化投资主体，参与本市公共设施领域建设运营。积极推进政府融资平台公司向建立现代企业制度的市场经营主体转型，参与PPP 项目建设运营，采取股份制、合资组建特别目的项目公司、设立股权基金等市场化方式，吸引社会资本进行股权投资和项目投资。扶持培育一批社会投资骨干企业。

（六）完善考核机制。各责任部门要围绕年度改革试点项目，确保力量到位，精力到位，措施到位，取得成效。该项工作纳入市扩大有效投资工作考核和市委市政府年度综合考核。