

# 长春市人民政府办公厅关于 印发长春市政府和社会资本合作模式 实施方案的通知

长府办发[2015]5号

各县（市）、区人民政府，开发区管委会，市政府各委办局、各直属机构：

《长春市政府和社会资本合作模式实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请遵照执行。

二〇一五年三月九日

## 长春市政府和社会资本合作模式实施方案

为贯彻落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）和《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）等精神，结合我市实际，经市政府同意，制定本方案。

### 一、指导思想

贯彻落实党的十八届三中全会关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的精神，促使市场在资源配置中起决定性作用，鼓励社会资本参与我市重大基础设施和公共服务项目的投资运营，拓宽城镇化建设融资渠道，推进存量债务项目转换，提高城市综合承载能力，增加公共产品有效供给，加快幸福长春建设。

### 二、基本原则

（一）稳妥推进，实现可持续发展。结合城市发展需求和政府承受能力，优先选择“使用者付费”为基础、项目周期较长、投资规模相对较大、价格调整机制灵活、市场化程度相对较高的项目，充分评估论证，审慎选择，确保中长期可持续发展。

（二）转化存量，释放债务空间。优先考虑存量项目实施政府和社会资本合作模式，通过存量和增量捆绑包装、延长付费期限和购买服务等方式转化政府存量债务，减轻政府债务负担。

（三）公平公正，优选合作伙伴。按照《政府采购法》等相关规定，综合考虑社会资本的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力、经营业绩等因素，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。

（四）风险分担，严格履行契约。合理分担项目风险，项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担；政策、法律和最低需求风险等由政府承担。合同双方要树立契约意识，项目合同一经签署要严格履行，无故违约要承担相应责任。

（五）政策引导，坚持互惠共赢。通过授予特许经营权、政府投资参股、核定价费标准、建立调价机制、健全退出制度、资源统筹配置、政府补贴等方式，吸引社会资本参与建设和运营，同时防止不合理让利或利益输送，实现政府、社会资本和社会公众共赢。

### 三、实施范围

（一）市政基础设施领域。通过特许经营、投资补助方式，鼓励社会资本投资城市供水、供热、燃气、污水垃圾处理、建筑垃圾资源化利用、城市综合管廊、公园配套服务、公共交通、停车设施等市政基础设施项目。

(二) 社会事业设施领域。通过独资、合资、合作、联营、租赁等途径，采取特许经营、公建民营、民办公助等方式鼓励社会资本参与教育、医疗、养老、体育健身、文化设施等项目。

(三) 交通领域。通过独立或合资成立项目公司，负责项目建设，承担项目欠债，在特许经营期内负责项目运营、享受收益。政府合理匹配物业开发等资源，鼓励社会资本参与公路、地方铁路、轨道交通等项目建设、运营。

(四) 其他领域。能源、环保等其他适合开展政府和社会资本合作的领域。

#### 四、工作职责

市政府已成立政府和社会资本合作模式推进工作领导小组，负责政策制定、规划指导，统一部署全市政府和社会资本合作模式推广工作。

领导小组下设办公室，设在市财政局。负责拟订政府和社会资本合作的相关政策措施；组织召开联席会议，对项目实施方案进行联审；负责相关政策指导、宣传培训、信息统计等日常工作；承办领导小组交办的其他工作。

#### 部门主要职责：

1. 发改部门负责做好政府和社会资本合作项目的总体规划、综合平衡和项目库储备管理；会同相关部门和项目实施机构，筛选项目、审查方案、确定合作伙伴、价格管理、绩效评价等工作。

2. 财政部门负责项目物有所值、财政承受能力评估论证、政府采购、年度和中期项目开发计划等工作；全程参与政府和社会资本合作项目的监督管理。

3. 行业主管部门负责项目申报、识别论证、项目准备、采购、监管和移交等工作；建立政府和社会资本合作项目支付台账；项目实施后将项目采购资格预审的评审报告、定期检测项目产出绩效指标、季报、年报及对项目进行中期评估报告等资料报财政部门备案；及时向领导小组报告工作进展情况；承办领导小组交办的其他工作。

4. 物价部门按照价格管理权限，负责在成本审核的基础上，适时、适度调整公共服务价格。

5. 审计部门负责对项目投入资金的真实、合法、效益性进行审计，审计结果作为合同约定支付资金的依据。

6. 监察部门负责查处政府与社会资本合作中的违纪违法行为。

7. 法制部门全程参与项目实施的合法性审核等工作。

8. 建委、规划、环保、国土、国资等部门要按照各自职责，做好政府和社会资本合作模式推广相关工作。

9. 政府委派的财务总监对项目进行全程监督，定期向领导小组办公室汇报项目进展等情况。

10. 各城区政府、开发区管委会要积极推进辖区内的政府和社会资本合作的各项工作。

## 五、工作流程

(一) 组织项目申报。行业主管部门每年7月末前,根据全市国民经济和社会发展规划及行业专项规划遴选下一年度潜在项目。社会资本可向行业主管部门推荐项目,行业主管部门审核汇总后报发改部门(2015年上报时间为3月末)。特殊情况下,可按月申报。新建项目应提交可行性论证材料、项目产出说明和初步实施方案,存量项目还应提交存量公共资产的历史资料。

(二) 项目识别筛选。发改部门根据我市经济社会发展的需要,对行业主管部门的申报材料,从项目适用范围、项目建设的必要性、合规性及操作模式选择等方面进行筛选。依据筛选结果,建立长春市政府与社会资本合作项目储备库,并在20天内向领导小组办公室报送项目年度和中期开发计划。

(三) 项目评估论证。领导小组办公室将发改部门报送的项目年度和中期开发计划下发给财政部门。财政部门会同行业主管部门、第三方咨询机构等项目进行物有所值和财政承受能力评估论证,并在20天内向领导小组办公室报送论证后的项目年度和中期开发计划。

(四) 编制实施方案。项目实施机构(政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构)组织编制项目实施方案,内容包括:项目概况、风险分配基本框架、项目运作方式、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式选择等。项目实施机构应在50天内向领导小组办公室报送项

目实施方案。

(五) 组织项目联审。领导小组办公室组织成员单位及相关部门从项目必要性、合规性、合作模式的适用性、价格的合理性及财政承受能力等方面进行联审。各部门应在 30 天内向领导小组办公室报送审核结果。通过联审的，由项目实施机构报政府审核。

(六) 选择合作伙伴。项目实施机构按照《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）、《PPP 项目合同指南（试行）》（财金〔2014〕156 号）等规定，通过资格预审、组织采购、合同谈判、合同签署、信息公示等程序确定社会资本合作伙伴。合作合同经政府审核同意后签订。

(七) 项目组织实施。行业主管部门、项目实施机构和财政部门应监督社会资本按时足额出资设立项目公司，政府可指定长发集团等相关机构依法参股。社会资本、项目公司应履行融资、建造、运营、维护和移交等合同义务。行业主管部门、项目实施机构应定期监测项目产出绩效指标，建立支付台账，编制季报和年报，每 3—5 年对合作项目进行中期评估。财政部门将政府支付义务纳入同级预算管理，建立政府支付台账。行业主管部门、社会资本或项目公司应依法公开披露项目相关信息，接受社会监督。

(八) 合作项目移交。项目合作期满，财政部门会同行业主管部门、项目实施机构组建项目移交工作组，依据合同

约定，做好移交资产的评估、性能测试及资金补偿，办理所有权变更和管理权移交手续。

（九）开展绩效评价。项目移交完成后，项目实施机构或政府指定的其他机构对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、合作模式应用等进行绩效评价，并按相关规定公开评价结果。

## 六、工作要求

（一）高度重视，明确责任。各城区政府、开发区管委会和市政府有关部门的主要负责人是政府和社会资本合作模式推进工作第一责任人。各级各有关部门要提高认识，明确职责分工和工作目标，完善联席会议等工作协调机制，制定鼓励社会资本参与合作的相关政策，为政府和社会资本合作模式提供保障。

（二）统筹资源，有效运用。合理确定政府特许经营权、矿产资源、国有林地、土地等公共资源的评估价值，统筹政府公共资源，为实现全生命周期资金平衡，吸引社会资本参与项目建设和运营提供支撑。为保证社会资本政府采购和相关政府资源转让同步进行，统一授权政府采购平台进行相关政府资源的交易。

（三）强化宣传，培训队伍。通过媒体广泛宣传，提高政府、市场主体与社会公众对政府和社会资本合作模式的认可度，调动社会各方参与的积极性。邀请专业团队通过理论研究和案例分析进行集中培训，有效提高实际操作水平。



