



# 重庆市江北区人民政府 关于探索推进政府与社会资本合作 投融资模式的实施意见

江北府发〔2015〕53号

各镇人民政府，街道办事处，区政府各部门，各有关单位：

为了改革投融资体制、激发市场活力，进一步加快基础设施和社会事业建设，进一步提升政府公共服务水平，根据《重庆市人民政府关于印发重庆市 PPP 投融资模式改革实施方案的通知》（渝府发〔2014〕38号）、《重庆市人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》（渝府发〔2015〕27号）文件精神，结合我区实际，制定本实施意见。

## 一、基本概念和基本原则

PPP 投融资（Public-Private-Partnership，缩写 PPP），指政府与社会资本合作，为提供公共产品或服务而建立的全过程合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。重点是建立健全市场化的价格发现机制、合理的政府补贴机制、科学的资源配置机制和有约束的利



益分配机制。

在探索推进 PPP 投融资模式中要遵循以下基本原则：

（一）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。

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

（三）公开透明。实行阳光化运作，依法充分披露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。

（四）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。

（五）积极稳妥。要因地制宜，探索符合我区实际和行业特点的做法，总结提炼经验，形成适合我区区情的发展模式。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，带来支出压力。

## 二、主要适用范围



（一）经营收费、自负盈亏类项目。通过政府核定的经营收费价格及多种经营收入，实现项目建设运营自求平衡、投资人合理收益。可采取 BOT（建设—经营—移交）、BOT+EPC（设计施工总承包基础上的 BOT）等 PPP 投融资模式。

（二）财政补贴、购买服务类项目。政府核定的经营收费价格不足以弥补项目运营成本，需要财政以购买服务方式给予补贴。可采取 BOO（建设—拥有一经营）、TOO（移交—拥有一经营）等 PPP 投融资模式。

（三）资源匹配、合理收益类项目。政府应当投资建设但经营收费价格和财政补贴到位存在较大困难的项目，通过土地储备和物业开发等资源匹配来改变边界条件，从而实现财务平衡。可采取 BOT、TOT（移交—经营—移交）、股权基金等 PPP 投融资模式。

（四）土地整治、收益约束类项目。对一级土地开发等投资增值项目，引入投资人直接投资但只能获取有限的合理收益。可采取整治—移交、股权融资等 PPP 投融资模式。

（五）上述项目除以上 PPP 投融资模式外，根据项目实际情况也可选择运用建设—拥有—运营—移交（BOOT）、建设—移交—运营（BTO）、设计—建设—融资—运营（DBFO）、改建—运营—移交（ROT）、运营管理（O&M）等方式开展特许经营。



### 三、重点推进领域

(一) 市政公共设施领域。主要适用于公共停车楼、城镇供水、工业污水处理、附广告收入的市政设施建设等项目。

主要特征:具有特许经营权,可通过政府定价确定收费标准,具有稳定的现金流收益。

实施方式:新建项目由政府通过公开招投标引入投资人,投资人负责项目建设,承担项目负债,在特许经营期内开展运营、享受收益。已建成投运项目由政府通过公开招投标方式,引入投资人实行购买、委托、租赁运营。实行政府定价的项目,招标文件必须附价格调整后利益分配机制。招标方式采取投资补贴或价格补贴方式,以市场定价方式确定补贴金额或补贴价格。行业主管部门负责监管项目建设质量、技术标准、运营安全。

(二) 土地整治开发领域。主要适用于城区旧城改造、片区土地整治等项目。

主要特征:不具备现金流,无特许经营权,但有稳定的预期收益。

实施方式:政府及其授权机构以土地整治成本和收益率为主要条件,通过公开招投标或要约引入社会投资人。社会投资人按约出资并进行土地整治,验收后交由国土部门按程序招拍挂出让。政府按约支付社会投资人土地整治成本及收益。采取股份公



司或施工总承包方式运作，土地整治成本（不含融资成本）和投资人收益计入土地招拍挂底价。投资人按约享受有限收益，不分享土地出让增值收益。行业主管部门负责制定整治标准，监管项目建设质量，财政、审计部门负责核定整治成本。

（三）经营性社会事业设施领域。主要适用于非义务教育、非基本医疗卫生、健康、养老、体育、文化产业等项目。

主要特征：具有经营性和现金流。

实施方式：政府按照区域功能和城市规划要求，编制项目布局规划，并明确项目规模及功能标准。新建项目以特许经营方式通过公开招投标引入投资人组建项目公司，公司按规划和功能标准投资建设并开展运营、接受监督、享受收益。对政府投资已建成的项目，在不改变原有服务功能的前提下，通过公开招投标引入社会投资人参与或受托管理。实行政府定价或政府指导价。对承担了公共服务功能的事项，政府给予同等的财政补贴。行业主管部门负责监督项目建设质量、运营安全、服务标准和服务质量。

（四）基础设施领域。主要适用于城市基础设施建设项目。

主要特征：投资大，不具有现金流、无特许经营收费权，但可对投资方关联项目匹配资源或合理的固定收益回报。

实施方式：政府及其授权机构通过公开招投标或要约引入社会投资人，成立独资或合资项目公司。公司负责按政府明确的建



设规模和功能标准实施项目建设及维护，承担项目负债。对合资项目，政府按协议出资并合理匹配物业开发，在特许经营期内参与配套物业开发项目运营、享受收益。对独资项目，全部建设投资通过对价方式，由政府合理匹配土地储备、物业开发等资源，对价资源由投资人按既定的性质和用途自主开发、自负盈亏，作为投资回报。

#### 四、工作机制

（一）健全决策机制。成立以区政府主要领导任组长，常务副区长任副组长的 PPP 投资工作推进小组，审核 PPP 项目的重大事项，按“三重一大”制度提交区政府常务会议、区委常委会会议决策。工作小组下设办公室在区发展和改革委员会，负责统筹协调和日常事务，保障 PPP 项目积极稳妥推进。

（二）明确实施主体。由项目主管部门或融资平台，作为政府授权的项目实施机构，在授权范围内负责 PPP 项目的前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合作期满移交等工作。

（三）建立联审机制。为提高工作效率，由区发展和改革委员会牵头负责会同相关部门建立 PPP 项目的联审机制，从项目建设的必要性及合规性、PPP 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，并报请

工作推进小组审定，确保“物有所值”。

（四）规范价格管理。按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受的原则，加强项目投资成本和服务成本监测，理顺价格水平。加强价格行为监管，既要防止项目法人随意提价损害公共利益、不合理获利，又要规范政府价格行为，提高政府定价、调价的科学性和透明度。

（五）加大项目前期论证策划工作。对拟实施 PPP 模式的项目，积极发挥各类专业中介机构在 PPP 项目的方案策划、资产评估、成本核算、经济补偿、决策论证、合同管理、项目融资等方面的积极作用，提高 PPP 项目的质量和水平。中介服务费纳入全区重大项目前期工作专项经费专项安排。如果项目成功实施，计入项目总投资；如果项目未能实施，按照规定予以核销。

（六）完善退出机制。政府和社会资本合作过程中，如遇不可抗力或违约事件导致项目提前终止时，项目实施机构要及时做好接管，保障项目设施持续运行，保证公共利益不受侵害。政府和社会资本合作期满后，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。依托各类产权、股权交易市场，为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出渠道。

## **五、工作要求**



### （一）明确部门职能责任

区发展和改革委员会负责牵头指导 PPP 模式试点及推广工作。负责筛选储备具备实施 PPP 前置条件的项目，并定期对进展情况和效果进行监测评估；牵头建立 PPP 储备项目库，对具备推进条件的 PPP 项目定期向社会公开；牵头加强 PPP 项目法人招投标管理，并负责研究划定政府定价范围；负责对接联系市发展和改革委员会，加快土地整治开发项目 PPP 投融资方案的审批；负责 PPP 项目中介机构库的建立、委派和管理。

区财政局负责落实政府补贴和支付方式，并将政府补贴纳入财政预算。

区法制办参与指导 PPP 协议的谈判及签订，防范法律风险，负责监督 PPP 标准合约文本的使用情况。

区审计局对项目建设的全过程进行跟踪审计。

区公管办负责公开招投标项目进场交易，确保 PPP 投融资方案涉及的投资人引入及资产或股权转让、出售等，按项目属性分类进入相关交易场所进行公开、公平、公正竞价。负责将采取竞争性谈判或要约方式的 PPP 投融资方案中政府采购服务、财政补贴等主要条件纳入交易场所，让市场发现价格。

区国土分局、区规划分局、区环保局、区公安分局等行政审批部门负责优化相关审批流程，提高工作效率，做好项目服务工



作。

其他行业主管部门、九大重点工程工作机构、区属国有公司（或政府指定的其他部门、投资主体等）负责 PPP 推荐项目储备与申报，牵头与社会投资人合作谈判，细化制定合作方案。

### （二）规范投融资方案和合约文本编制

PPP 投融资方案应包括投资人资质和条件、技术或服务要求及标准、期限和范围、招标或要约条件、投资人收益率和价格测算、回报来源和支付方式、监管方式和条件、政府配套设施和服务承诺、法律关系和地位等重点内容。制定相关领域 PPP 标准合约文本，在完成招标确定投资人后，投融资方案重点内容均应进入合约文本。投融资方案和合约制定过程中，应引入第三方中介机构、法律顾问开展评估、参与讨论，为投资决策提供参考。

### （三）规范项目审批程序

合作方案经行业主管部门初审后报区发展和改革委员会，由区发展和改革委员会同区政府法制办、区财政局、区审计局等有关部门会审，会审通过并提出会审意见后报区 PPP 投融资工作推进小组审核通过后按决策程序进行；其中，经区级审定同意的土地整治开发项目报市发改委审批。新申报市级 PPP 试点的项目应按照市政府《关于印发重庆市 PPP 投融资模式改革实施方案的通知》（渝府发〔2014〕38 号）的项目审查审批流程执行。



未通过方案审批的项目一律不得采用 PPP 模式实施。拟实施 PPP 模式的项目可同步推进基本建设程序，相关部门要大力支持。

### （四）科学把握边界条件

一是加深对 PPP 内涵的理解。第一个“P”（Public）是指政府或政府授权机构，包括区属企事业单位。第二个“P”（Private）是指社会资本，不仅指民营企业、民间社会组织等社会资本，而且包括中央企业、市属国有企事业单位，还包括与区政府脱钩，进行市场化改制、健全完善公司治理结构，已经建立现代企业制度、实现市场化运营，在其承担的地方政府债务已纳入区政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下的区级融资平台公司和区级国有企业。第三个“P”（Partnership）是指合作，不仅是指资金合作，而且包括品牌、技术、管理等其他方面的合作。

二是合理确定政府定价。凡不属于政府定价目录的产品和服务，由项目法人自主定价、自负盈亏；凡属经营性公共产品或服务性质的，按照“成本+合理回报”确定政府定价或政府指导价。健全公共产品或服务收费的动态调整机制，当政府定价或政府指导价发展变化时，要在科学测算的基础上合理调整财政补贴的标准和额度。对当前尚未达到市场化条件、政府核定的价格不足以弥补运营成本的项目，政府通过购买服务的方式对不足部分

给予补贴，补贴标准应通过公开招投标要约条件竞价确定。

三是防止出现投资暴利。允许社会投资人在投融资项目中获取合理收益。投资人资金占用成本和收益合并计算，带有政府补贴的 PPP 投融资项目合理收益率原则上控制在 8% 以内，土地整治类 PPP 项目合理收益率最高不超过 10%，并通过招投标方式确定。

四是合理确定特许经营期限。在法律法规允许范围内实行特许经营，并根据项目实际需要确定特许经营期。涉及特许经营领域的项目土地的使用期限与特许经营期限一致，并制定特许经营规范合同约定。

五是规范建立退出机制。鼓励引入第三方中介机构、法律顾问开展项目评估、决策参考，并进一步规范退出机制，未能如约、按量、按质提供公共产品或服务的投资人，必须按合约规定及时退出并依法赔偿。

**（五）严格全程跟踪监管。**加强项目建设质量和标准、运营标准和安全的监督，保障公共安全，确保公共产品或服务供给的质量、效率和延续性。加强项目建设造价和运营成本监控，委托中介机构开展建设全过程造价跟踪审计、运营收支全过程跟踪审计。加强项目账户监管，投资人投入资金一律进入资金专户或共同监管账户进行管理和拨付。加强多方监管，畅通公众获取和反



馈有关信息的渠道。加强绩效考评，健全完善正常、规范的退出机制和风险管控机制，对投资人未能如约、按量、按质提供公共产品或服务的，投资人必须按合约规定及时退出并依法赔偿。严格责任追究，对违法违规操作 PPP 投融资模式的，上级行政主管部门、纪检监察部门应责令限期改正，并对相关责任人员依法依纪处理。

各区级相关部门、各街镇、各单位要加强内控管理，建立有效的监督机制，防止 PPP 项目在招商对接、项目建设以及管理运营中出现损害公共利益的情况或者违规违纪的现象。

重庆市江北区人民政府

2015 年 10 月 12 日