

000911

辽宁省人民政府文件

辽政发〔2015〕37号

辽宁省人民政府关于推广运用 政府和社会资本合作模式的实施意见

各市人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为深入贯彻落实《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）、《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）精神，改革创新公共服务供给机制和投入方式，引导鼓励社会资本积极参与公共服务领域投资运营，提高公共产品和公共服务供给能力与效率，现就推广运用政府

和社会资本合作（Public—Private Partnership, PPP）模式，提出以下实施意见。

一、总体要求

政府主导，市场运作。严格界定政府和市场边界，构建监管与协作相结合的政府和社会资本合作机制，积极推进市场化运作，依法保护参与各方合法权益，优化公共产品和服务的市场化配置。

风险分担，互利共赢。建立激励与约束相结合的风险分担和利益补偿机制，平衡项目经济效益和社会效益，既充分考虑社会资本合理回报，又切实维护公共利益，促进政府的政策目标、社会目标与社会资本的运营效率、技术进步有机结合。

试点先行，先易后难。优先选择市场化程度相对较高，价格调整机制相对灵活，需求长期稳定，盈利预期强，权责关系清晰的政府存量债务项目进行试点，循序渐进、逐步推广。

积极稳妥，有序推进。积极探索推广运用 PPP 模式的有效途径，总结经验，完善制度，规范流程，有序推进相关工作，形成适合本地实际的操作模式。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，防止政府支付责任过重，加剧财政收支矛盾。

二、鼓励社会资本广泛参与公共服务领域项目

(一) 支持多领域应用 PPP 模式。鼓励各级政府在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等领域已建成的存量项目或按规划布局急需新上项目中开展政府与社会资本的合作，共同参与项目论证、建设、运营等。其中，在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要实施特许经营的，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行。

(二) 推进存量项目按照 PPP 模式改造。重点推进融资平台公司存量项目按照 PPP 模式改造，在征得债权人同意的前提下，将政府性债务转换为非政府性债务，减轻地方政府的债务压力，腾出资金用于重点民生项目建设。在市政公用、公共租赁住房、水污染防治、收费公路、重大水利工程等领域可加快工作推进力度。存量项目转型为 PPP 项目，应依法进行资产评估，防止国有资产流失或贱卖。

三、加强政府和社会资本合作项目的规范管理

(一) 妥善做好项目规划储备工作。各级行业主管部门根据经济社会发展规划及专项规划发起 PPP 项目，社会资本也可根据当地经济社会发展需求向行业主管部门建议发起。各级政府和有关部门要结合实际做好 PPP 项目总体规划，综合平衡行业内、区域内项目。建立健全 PPP 项目库，对潜在项目进行评估、筛选，综合考虑公共服务需要、责任

风险分担、产出绩效、融资方案和财政补贴等要素，开展“物有所值”和财政可承受能力评估论证，进行成本、效益、风险等全面分析，确保采用 PPP 模式能够提高服务质量和运营效率，实现项目全生命周期成本降低。

（二）认真编制项目实施方案。各级政府指定相关职能部门和单位作为项目实施机构。项目实施机构根据项目前期论证情况，对符合条件的备选项目组织编制具体实施方案，确定风险分担方式、项目运作方式、项目投融资结构、回报机制、定价机制和调价公式、配套安排、合同体系、监管方式、采购方式、政府承诺、财政补贴等事宜。项目实施方案经财政、发展改革及相关行业主管部门审查同意后，报同级政府批准。

（三）规范选择项目合作伙伴。项目实施机构具体负责选择合作社会资本。各级政府和有关部门要严格按照预算法、合同法、政府采购法及其实施条例、《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）等要求，规范合作伙伴选择程序、方法和准入门槛，加强对采购环节的监督管理，确保程序公开、过程透明、结果公正，保障各类投资主体平等参与，不得对非公有制资本单独设置附加条件。

（四）合理确定双方责任。项目实施机构应与选定社会资本依法签订项目合作协议，明确双方权利义务，报同级政

府批准和财政、发展改革部门备案。各级政府和有关部门要进一步完善合同协议文本，明确项目关键环节，有效规范合作关系。明确政府与社会资本间责任界限，并按照权责对等原则合理分配项目风险，原则上，项目设计、建造、财务、运营、维护等风险由社会资本承担，法律、政策风险由政府承担。

（五）科学建立价格形成和财政补贴机制。各级政府和有关部门应通过建立定期审价制度等方式，加强成本监控，健全公共服务价格调整机制，完善价格决策听证制度，既形成社会资本长期稳定的投资回报预期，又坚决维护公共利益。对社会效益较好，但经济效益较差、不能覆盖成本的项目，可在综合考虑产品或服务价格、建造成本、运营费用、实际收益率、财政中长期承受能力等因素的基础上，合理给予财政补贴，并探索建立动态补贴机制，以预期和稳定财政负担。

（六）切实加强项目风险管理。社会资本或项目公司负责 PPP 项目融资，各级政府及其部门不承担社会资本或项目公司的偿债责任。除法律另有规定外，严禁各级政府及其部门为社会资本或项目公司提供融资担保，防止企业债务向政府转移。各级财政部门要加强对财政补贴等的风险管理，建立健全项目名录管理制度，强化公共服务成本财政管理，将项目涉及的运营补贴、经营收费权和其他支付对价等，按

照国家统一的会计制度进行核算，纳入年度预算、中期财政规划，在政府财务报告中进行反映和管理，并向同级人民代表大会或其常委会报告。严格坚持财政可承受原则，各级财政每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，原则上应低于一般公共预算支出的 10%。

四、建立健全项目监督评价机制

(一) 强化监督检查。各级政府和有关部门要依法履行项目监督管理职责，建立健全常态化、全过程的监督检查制度，对项目准备、建设、运营、移交等过程中涉及的项目采购、公共产品和服务质量、价格和收费等实施有效监督，完善项目跟踪问效机制。事先制定 PPP 项目临时接管应急预案，社会资本或项目公司发生严重违约情况，按照事先约定及预案及时终止合同并临时接管项目，防范资产流失，维护公共利益。

(二) 开展绩效评价。各级政府和有关部门应建立健全政府、公众等多方共同参与的综合评价体系，定期监测项目产出绩效，对项目运行质量和资金使用效益等进行综合评价。积极完善绩效评价结果应用机制，政府付费、使用者付费与绩效评价挂钩，将评价结果作为价格、合作期限调整等的重要依据。加强对同类项目绩效评价结果的分析，为未来同类项目建设积累经验。

(三) 鼓励公众监督。各级政府和有关部门在不涉及国

家秘密、商业秘密的前提下，应将 PPP 项目基本情况、合同条款、绩效监测报告和项目重大变更或终止等情况，以适当方式进行公开披露，自觉接受社会监督。鼓励社会公众和利益相关方对 PPP 项目违法、违规、违约情况或损害公共利益的其他行为，向政府有关部门反映或提请监督检查。

（四）健全退出机制。项目实施机构要在项目合同中与社会资本提前明确 PPP 项目的退出路径，保障项目持续稳定运行。项目协议期满或提前终止合作时，各级政府和有关部门应组建项目移交工作组，组织编制项目移交方案，经同级政府批准后，按规定做好接管工作，妥善处理投资回收、资产处置等事宜。

五、完善配套管理措施

（一）加强组织领导。省政府成立辽宁省推广政府和社会资本合作模式及推进财政资金统筹使用工作领导小组，负责综合协调全省推广 PPP 模式相关工作，研究制定具体政策措施，监督指导各市和省直部门开展相关工作。领导小组办公室设在省财政厅。省级 PPP 项目由省直主管部门负责组织实施，省财政厅要强化统筹协调，会同有关部门加强政策沟通和信息交流，完善体制机制。省发展改革委要会同省直有关部门加强 PPP 项目审核，严格控制债务高风险地区的新增项目。各有关部门要按照职责分工，做好相关领域具体工作，并研究建立议事协调和联审机制，形成工作合力。

各地政府要组建相应工作机制，负责组织实施市、县级 PPP 项目。各级政府和有关部门要统一思想，提高认识，将推广 PPP 模式作为稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的重要抓手，尽快制定本地区、本部门推广运用 PPP 模式的实施方案，完善 PPP 工作相关政策制度，建立 PPP 项目动态管理机制，加快推动更多项目落地。省政府将把 PPP 模式推广运用情况纳入对各市政府的绩效考核范围。

（二）完善支持政策。各级政府和有关部门要加强对推广运用 PPP 模式的政策保障，积极研究引导社会资本、金融资本等参与 PPP 项目的有效方式。一是简化项目审核流程，进一步减少审批环节，简化办理手续，优化办理程序，建立项目实施方案联评联审机制，项目合同签署后可并行办理必要的审批手续。二是实行多样化土地供应，保障项目建设用地。三是完善财税支持政策，统筹运用财政资金，优化调整现有资金使用方向，积极扩大资金来源渠道，综合采取财政奖励、运营补贴、投资补贴、融资费用补贴等多种方式，加强对 PPP 项目的支持。探索通过以奖代补等措施，引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为 PPP 项目。落实和完善国家支持公共服务事业的税收优惠政策，公共服务项目采取 PPP 模式的，可按规定享受相关税收优惠政策。鼓励地方政府与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基

金。四是加强 PPP 项目推介，做好项目梳理和筛选，组织举办多层次、多领域的项目推介会，搭建对接平台。加强与金融机构合作，尽快建立向金融机构推介项目的常态化渠道。支持符合条件的优质项目申报国家示范项目，争取国家项目推介和政策支持。五是鼓励金融机构创新符合 PPP 模式特点的金融服务，优化信贷评审，为项目增进信用等级，提高授信额度，积极为 PPP 项目提供融资支持。鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，参与改造 PPP 项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行企业债券等市场化方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则参与 PPP 项目。

（三）强化能力建设。各级政府和有关部门要加大政策解读和培训力度，科学制定计划，积极整合资源，全面提升领导干部及工作人员的认识水平和实践能力。鼓励高校等教育单位将 PPP 纳入课程计划，为推广运用 PPP 模式提供智力支持。大力开展调查研究，及时了解和掌握有关情况，发现和解决有关问题，夯实政策制定和项目执行的基础。

（四）营造良好环境。各级政府和有关部门要认真梳理现有相关法规、规章和制度、办法，消除推广运用 PPP 模式的政策性障碍。积极研究制定针对 PPP 模式全过程的相关配套办法、规程或指南，强化对参与各方的约束，帮助各

方全面了解相关规则。要强化对 PPP 模式的宣传引导，通过各类媒体大力宣传 PPP 模式的重要意义、基本知识、成功案例等，增进政府、社会和市场主体共识。各级财政、发展改革部门要积极搭建本级信息发布平台，集中向社会公开发布成熟的项目信息，鼓励和方便社会资本参与项目建设运营。

附件：重点任务分工及进度安排表



(此件公开发布)

附件

重点任务分工及进度安排表

序号	工作任务	责任单位	时间进度
一、鼓励社会资本广泛参与公共服务领域项目			
1	支持多种领域应用 PPP 模式，鼓励各级政府在多领域已建成项目或按规划布局急需新上项目中开展政府与社会资本合作。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
2	推进存量项目按照 PPP 模式改造，重点推进融资平台公司存量项目按照 PPP 模式改造，将政府债务转换为非政府债务，减轻地方政府债务压力。在市政公用、公共租赁住房、水污染防治、收费公路、重大水利工程等领域加快推进力度。	各市政府、省财政厅、省政府金融办、省发展改革委、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省水利厅等	全年工作
二、加强政府和社会资本合作项目的规范管理			
3	妥善做好项目规划储备工作，各级政府和有关部门做好项目总体规划，建立健全 PPP 项目库，对潜在项目进行评估、筛选。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
4	认真编制项目实施方案，各级政府指定相关职能部门和单位作为项目实施机构，组织编制项目实施方案，经相关部门审查同意后报同级政府批准。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
5	规范合作伙伴选择程序、方法和准入门槛，加强对采购环节的监督管理，确保程序公开、过程透明、结果公正。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作

序号	工作任务	责任单位	时间进度
6	项目实施机构应与选定社会资本依法签订合作协议；进一步完善合同协议文本；各级政府和有关部门间应明确责任界限，按照权责对等原则合理分配项目风险。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
7	各级政府有关部门通过建立定期审价制度等方式，健全价格调整机制；对社会效益较好，经济效益较差，不能覆盖成本的项目，合理给予财政补贴。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
8	切实加强项目风险管理，严禁各级政府及其部门为社会资本或项目公司提供融资担保，防止企业债务向政府转移。各级财政部门要加强对财政补贴等的风险管理，建立健全项目名录管理制度，强化公共服务成本财务管理，按照国家统一的会计制度进行核算，在政府财务报告中反映和管理，并向同级人民代表大会或其常委会报告。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
三、建立健全项目监督评价机制			
9	依法履行项目监督管理职责，建立健全常态化、全过程的监督检查制度，完善项目跟踪问效机制，事先制定 PPP 项目临时接管应急预案。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
10	建立健全政府、公众等多方共同参与的综合性评价体系，定期检测项目产出绩效。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作

序号	工作任务	责任单位	时间进度
11	将 PPP 项目基本情况等，以适当方式进行公开披露，自觉接受社会监督。鼓励社会公众和利益相关方向政府有关部门反映或提请监督检查。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
12	提前明确 PPP 项目的退出路径，组建项目移交工作组，按规定做好接管工作，妥善处理投资回收、资产处置等事宜。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
四、完善配套管理措施			
13	加强组织领导。省政府成立推广政府和社会资本合作模式及推进财政资金统筹使用工作领导小组。各有关部门要按照职责分工，做好相关领域具体工作，并研究建立议事协调和联审机制，形成工作合力。	省财政厅、省发展改革委、省政府金融办、省政府法制办、省编委办、省政府督查室、省经济和信息化委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省海洋渔业厅、省服务业委、省外经贸厅、省文化厅、省卫生计生委、省审计厅、省中小企业局、省国资委、省地税局、省国税局、省工商局、省新闻出版广电局、省食品药品监管局、省体育局、省旅游局、省质监局、省物价局、省畜牧局、省经济合作局、省农垦局、人民银行沈阳分行、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局、省法院、省检察院等	全年工作
14	完善政策支持，简化项目审核流程，进一步减少审批环节，简化办理手续，优化办理程序，建立项目实施方案联评联审机制，项目合同签署后可并行办理必要的审批手续。	各市政府、省财政厅、省发展改革委等	全年工作
15	实行多样化土地供应，保障项目建设用地。	省财政厅、省发展改革委、省国土资源厅等	全年工作

序号	工作任务	责任单位	时间进度
16	完善财税支持政策，统筹运用财政资金，优化调整现有资金使用方向，综合采取财政多种方式加强对 PPP 项目的支持。落实和完善国家支持公共服务事业的税收优惠政策。鼓励地方政府与具有投资管理经验的金融机构共同发起设立基金。	各市政府、省财政厅、省政府金融办、省发展改革委、省地税局、省国税局等	全年工作
17	加强 PPP 项目推介，建立向金融机构推介项目的常态化渠道。支持符合条件的优质项目申报国家示范项目，争取国家项目推介和政策支持。	各市政府、省财政厅、省政府金融办、省发展改革委等	全年工作
18	鼓励金融机构创新符合 PPP 模式特点的金融服务，为 PPP 项目提供融资支持。鼓励开发性金融机构发挥中长期贷款优势，参与改造 PPP 项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。鼓励符合条件的项目运营主体在资本市场通过发行企业债券等市场化方式进行融资。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据等。鼓励社保资金和保险资金按照市场化原则参与 PPP 项目。	各市政府、省财政厅、省政府金融办、省发展改革委、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局等	全年工作
19	加大政策解读和培训力度；大力开展调查、研究，夯实政策制定和项目执行的基础。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省文化厅、省卫生计生委等	全年工作
20	认真梳理 PPP 模式的政策性障碍；积极研究制定针对 PPP 模式全过程的相关配套办法、规程或指南，强化对 PPP 模式的宣传引导；各级财政、发展改革部门积极搭建本级信息发布平台，鼓励和方便社会资本参与项目建设运营。	各市政府、省财政厅、省发展改革委、省政府金融办、省政府法制办、省编委办、省政府督查室、省经济和信息化委、省教育厅、省科技厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通厅、省农委、省水利厅、省林业厅、省海洋渔业厅、省服务业委、省外经贸厅、省文化厅、省卫生计生委、省审计厅、省中小企业局、省国资委、省地税局、省国税局、省工商局、省新闻出版广电局、省食品药品监管局、省体育局、省旅游局、省质监局、省物价局、省畜牧局、省经济合作局、省农垦局、人民银行沈阳分行、辽宁银监局、辽宁证监局、辽宁保监局、省法院、省检察院等	全年工作

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，沈阳军区，省军区，省纪委，省法院，省检察院，省各人民团体，国家机关驻省直属机构，各新闻单位。

辽宁省人民政府办公厅

2015年8月26日印发

