

北京市西城区人民政府办公室文件

西行规发〔2018〕2号

北京市西城区人民政府办公室关于 印发北京市西城区推广政府与社会资本 合作（PPP）模式实施意见的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处，各有关单位：

经第47次区政府常务会议研究同意，现将《北京市西城区推广政府与社会资本合作（PPP）模式实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

北京市西城区人民政府办公室

2018年7月14日

北京市西城区推广政府与社会资本合作（PPP）模式的实施意见

为深入学习贯彻党的十九大精神，着力创新北京市西城区公共服务供给机制和投入方式，引导和鼓励社会资本积极参与西城区公共服务供给，促进政府职能加快转变，为广大人民群众提供优质高效的公共服务，根据《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）《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）《财政部关于印发政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法的通知》（财金〔2016〕92号）和《北京市人民政府办公厅关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（京政办发〔2015〕52号）等文件精神，结合西城区实际，现就推广政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，简称PPP）模式提出如下实施意见。

一、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。鼓励区属行业主管部门积极探索符合西城区实际和行业特点的做法，总结提炼经验，形成适合区情的发展模式。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。

（六）规范发展。强化 PPP 项目绩效评价和项目监管，推进 PPP 规范发展，着力推动 PPP 回归公共服务创新供给机制的本源，促进实现公共服务提质增效目标，夯实 PPP 可持续发展的基础。

二、实施内容

（一）项目范围

参考北京市 PPP 模式主要适用于公共服务领域内的项目，重点在轨道交通、停车设施、垃圾污水处理、能源、水利、保障性安居工程、医疗、养老、教育、文化、郊区旅游、高速公路等领域推广，结合西城区实际情况，在充分进行前期论证的前提下，进行 PPP 模式推广运用。同时，政府参与的新建污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式。

优先选择收费定价机制透明、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、需求长期稳定、有稳定现金流的新增项目作为 PPP 试点项目。鼓励采取引入社会资本的方式，

对存量项目进行升级改造或合作运营，盘活存量资产，化解政府债务，改善公共服务质量。

（二）实施方式

政府和社会资本合作项目按支付机制分为使用者付费、可行性缺口补助和政府付费三种类型。使用者付费项目指有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目；可行性缺口补助项目指有经营收入，但不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目；政府付费项目指缺乏使用者付费基础，主要依靠政府投入回收投资成本的项目。

对于上述三种类型的项目，可选择建设-运营-移交（BOT）、建设-拥有-运营（BOO）、转让-运营-移交（TOT）、改建-运营-移交（ROT）等方式。

（三）实施机构

区政府指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

参与西城区 PPP 模式的社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括区政府所属未与政府脱钩的融资平台公司及其他控股国有企业（上市公司除外）。与政府脱钩的融资平台公司指已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、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融资平台公司。

（四）管理机制

建立西城区推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式联席会议制度（以下简称“联席会议”），统一协调部署 PPP 模式推广运用工作。联席会议下设办公室，发挥综合协调、督办保障的

作用，联席会议办公室设在区财政局。（有关联席会议制度详见附件）

三、操作流程

（一）公开征集项目

政府和社会资本合作（PPP）项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

政府发起项目，由区财政局负责向重点领域的行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作项目，区行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目向区财政局申报；社会资本发起项目，社会资本应以项目建议书的方式向区行业主管部门发起申请，行业主管部门向区财政局推荐潜在项目。

（二）科学筛选项目

区财政局会同行业主管部门，对潜在政府和社会资本合作项目进行评估筛选，提出对符合条件项目选定为拟实施 PPP 项目的意见，需提交联席会议审议后，及时将条件成熟的项目纳入区级 PPP 项目库。

提交联席会议审议前，项目发起方应按照区财政局的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案；存量项目应提交存量公共资产的历史资料、项目产出说明和初步实施方案。初步实施方案中应包括 PPP 项目的拟实施机构。

（三）项目准备和论证

对于经联席会议审议确定的拟实施 PPP 项目，行业主管部门负责组织编制项目实施方案报送区财政局。由区财政局会同行业

主管部门开展物有所值评价。对部分政府付费或政府补贴的项目，开展财政承受能力论证。

以物有所值评价和财政承受能力论证结论为依据，通过验证的，由行业主管部门将项目实施方案提交区政府专题会审议批准；未通过验证的，可在实施方案调整后重新验证；经重新验证仍不能通过的，不再采用政府和社会资本合作（PPP）模式。

项目实施方案应当包括项目基本情况、风险分配框架、运作方式、交易结构、合同体系、采购方式选择、监督架构等内容。

根据财政承受能力论证报告及区政府审议意见，区财政局统筹区级全部 PPP 项目的各年度支出责任，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。

（四）选择合作伙伴

PPP 项目实施方案报区政府审核通过后，由项目实施机构按照《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》及有关规定，通过公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判、单一来源采购等多种方式，综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和信用状况等因素，依法择优选择诚实可信、安全可靠的合作伙伴。

（五）规范合同管理

项目实施机构与中选社会资本签署确认谈判备忘录，并将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行公示，公示期不得少于 5 个工作日。经公示期满无异议的，应在提交联席会议审议通过后，由项目实施机构

和中选社会资本签署。项目合同应确定各方的权利和义务，合理分配项目风险。合同内容应该包括项目功能、合作模式、绩效要求、风险分担、评价机制、监督机制、付款方式、收益调整、退出机制、争议解决方式、违约责任以及各方约定的其他事项。

需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

（六）项目实施

中选社会资本可依法设立项目公司，区政府可指定相关机构依法参股项目公司。中选社会资本制定股东协议、公司章程等设立公司所需文件。社会资本或项目公司负责项目融资，区财政局和项目实施机构做好监督，防止企业债务向政府转移。项目合同中涉及的政府支付义务，由区财政局结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。项目实施机构定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报，并报区财政局备案。项目实施机构每3-5年对项目进行中期评估，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估已发现问题的风险，制定应对措施，并报区财政局备案。

（七）项目移交和退出

项目移交时，项目实施机构或区政府指定的其他机构组建项目移交工作组，与社会资本或项目公司共同制定项目移交工作方案，交区财政局提交联席会议审议后，报请区政府专题会审核批准。依据区政府审批意见及合同约定进行项目移交，做好移交资产评估、性能测试及资金补偿，办理法律过户和管理权移交手续。

当发生合同一方严重违约、社会资本主体破产清算或出现类

似情况，合同约定需中止或政府接管以及因不可抗力因素导致合同无法履行等情况时，经协商或整改后合同仍无法履行的，项目可以提前终止退出。发生合作项目提前退出情况时，项目实施机构和项目公司要制定退出方案，交区财政局报联席会议审议通过后，报请区政府专题会审议批准。由区政府指定相应机构做好临时接管工作，保证项目设施持续运行和公众利益不受侵害。项目违约方应承担合同规定的责任，包括消除影响、支付违约金、赔偿损失等。

（八）项目绩效评价

区财政局督促行业主管部门，加强对项目公共产品或服务质量和价格的监管，建立政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，对项目的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价。绩效评价结果应依法对外公开，接受社会监督。同时，要根据评价结果，依据合同约定对价格或补贴等进行调整，激励社会资本通过管理创新、技术创新提高服务质量。

四、保障措施

（一）优化发展环境

加强信用体系建设，完善投资者保护政策，及时兑现各类承诺和合同约定，维护社会资本投资人的合法权益；简化审批流程，减少审批环节，建立项目实施方案联评联审机制，提高审查工作效率。项目合同签署后，可并行办理必要的审批手续；充分利用财政部 PPP 综合信息平台，向社会公开项目名称、投资规模、特许经营期限、建成时间、配套支持条件等项目信息，增强信息公开透明度，确保项目实施公开透明，有序推进。

（二）落实政策支持

落实并积极争取国家和北京市规定可享受的各类 PPP 相关优惠政策，落实好北京市 PPP 以奖代补政策，引导和鼓励西城区存量项目转型为政府和社会资本合作项目。将 PPP 项目政府投资、财政补贴等支出按性质纳入政府预算，并在财政中长期规划中予以统筹考虑。

（三）完善金融服务

鼓励金融机构创新符合政府和社会资本合作模式特点的金融服务，积极为 PPP 项目提供融资支持。积极搭建社会资本与金融机构的对接平台，并按照风险可控、商业可持续原则支持 PPP 项目融资。

（四）加强风险控制

规范 PPP 项目运作，防止 PPP 异化为新的融资平台，坚决遏制隐性债务风险增量。严禁各种违法违规变相举债行为，不得以任何方式向社会资本承诺回购投资本金、兜底本金损失、承诺固定收益回报、提供任何形式担保等。对于处于准备、采购、执行、移交阶段的项目，按照 PPP 相关法律法规和制度要求，实施全生命周期管理，确保规范运作，切实防范风险。

（五）做好项目监管

对 PPP 项目合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效进行全过程管理，建立履约管理、行政监管和社会监督“三位一体”的监管架构，优先保障公共安全和公共利益。在明确社会资本方的绩效目标实现程度和质量控制等义务的基础上，充分保证政府方合理的监督权和介入权，加强对社会资本的履约管理。

（六）积极宣传引导

加强舆论宣传引导，组织系列 PPP 研讨活动，搭建融资对接平台，营造推广 PPP 模式的良好氛围，积极组织 PPP 业务培训指导和政策解读，提升公众参与度，畅通公众获取和反馈有关信息的渠道，保障公众的知情权、建议权和监督权。

五、附则

本实施意见自 2018 年 8 月 15 日起施行。

附件：西城区政府和社会资本合作（PPP）联席会议制度

附件

西城区政府和社会资本合作（PPP） 联席会议制度

为统筹推进西城区政府与社会资本合作（PPP）工作，完善PPP模式的管理机制，加强部门间的协调配合，结合西城区实际情况，建立西城区政府与社会资本合作（PPP）联席会议制度（以下简称“联席会议”），统一协调部署全区PPP模式推广运用工作。

一、工作目标

按照《西城区推广政府与社会资本合作（PPP）模式的实施意见》，加强西城区PPP模式的组织领导，建立科学的联评联审机制，保证政府和社会资本合作（PPP）项目实施质量，规范PPP模式推广运用。

二、主要职责

联席会议针对下列事项进行审议并提出审议意见：按照区委区政府的有关要求，统筹协调和总体指导全区PPP项目推进工作；研究审议PPP重点推进领域和拟实施项目；研究审议PPP项目实施方案及退出方案并报请区政府审议决策；审议批准PPP项目签署合作合同；研究和协调解决项目推进中的重点、难点问题，督导联席会议成员单位履行职责推进工作。

三、联席会议成员

联席会议总召集人为区政府常务副区长。邀请PPP项目归属行业主管区领导参加。

联席会议固定成员由下列单位主要领导担任：区财政局、区发展改革委、区审计局、区政府法制办、市规划国土委西城分局。

联席会议其他成员由区教委、区科信委、区民政局、区环保局、区住房城乡建设委（区重大办）、区城市管理委、区商务委、区文化委、区卫生计生委、区体育局、区园林绿化局、区旅游委、区产业发展局、区金融办、中关村科技园区西城园管委会、西城工商分局等相关区属各行业主管部门主要领导担任。

联席会议下设办公室，联席会议办公室设在区财政局，负责联席会议日常工作。区财政局局长担任办公室主任。

四、各成员单位职责

（一）区财政局

1. 牵头负责PPP 管理办法的制定和完善；
2. 牵头负责有关PPP 项目的政策研究、宣传引导工作；负责有关PPP 项目的信息公开工作；
3. 牵头负责组织全区PPP项目征集、遴选和PPP项目库的建设工作；
4. 负责对项目实施方案开展评估论证工作，包括物有所值评价和财政承受能力论证；负责项目实施过程中的项目评审、政府采购、政府购买服务等管理与监督工作。
5. 负责政府债务性风险管理工作；负责财政补贴的管理。
6. 承担联席会议办公室工作。发挥综合协调、督办保障的作用，履行相关职责；负责筹备和组织联席会议并做好会议记录；负责联席会议日常工作。

（二）区发展改革委

1. 按照现行有关规定，负责对固定资产投资PPP 项目的立项

等审批工作。

2. 负责研究完善固定资产投资结构和推广利用PPP模式范围。

（三）区审计局

负责PPP 项目审计监督。

（四）区政府法制办

负责对以区政府或区政府办名义印发的PPP项目相关的文件、以区政府名义签订的PPP 项目合同进行合法性审核。

（五）市规划国土委西城分局

1. 负责在总体规划调整中加大对社会公益事业用地规划的保障工作；

2. 负责明确PPP 项目中的规划地块、容积率以及配建规划；

3. 负责研究面向城市交通、办医、养老等行业的土地供应政策；负责明确PPP 项目中有关土地出让形式的办法。

4. 在具体项目中，配合做好涉及规划和土地的相关工作。

（六）其他审批部门和行业主管部门

1. 按照联席会议要求报送年度推广运用PPP 项目计划和实施方案，负责本行业内PPP 项目汇总和推介工作；

2. 负责组织编制PPP 项目的实施方案，并就其资质、拟采用的技术进行评估；

3. 在不违反现行法律、法规的基础上，梳理完善本行业支持社会资本的准入、经营政策，并做好与上级部门的沟通协调工作；

4. 参与PPP 项目实施过程中的评估、绩效评价和运营管理监督等工作；

5. 相关审批部门优化审批流程，按职责做好相关审批工作。

五、联席会议工作规则

（一）联席会议工作机制以召开会议为主要形式。

（二）联席会议由总召集人负责召集，并邀请PPP项目归属行业主管区领导参加。区财政局作为联席会议办公室负责具体组织。

（三）由区财政局（联席会议办公室）负责提出联席会议议题，经总召集人同意后，召开固定成员会议或有相关成员单位参加的会议。

（四）联席会议以会议纪要形式明确会议议定事项。涉及重大事项的，按照现行程序报批。

（五）各成员单位要认真研究PPP项目推进中存在的问题，全面落实联席会议议定事项。要互通信息，相互支持，密切配合，充分发挥联席会议作用，形成高效运行的长效工作机制。

抄送：区委各部门，区武装部。

区人大常委会办公室，区政协办公室，区人民法院，区人民检察院。

北京市西城区人民政府办公室

2018年7月14日印发