

国家发展和改革委员会文件

发改投资〔2016〕1744号

国家发展改革委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委,新疆生产建设兵团发展改革委:

根据2016年7月7日国务院常务会议明确的政府和社会资本合作部门职责分工,按照《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》(中发〔2016〕18号)、《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)等文件精神,现就进一步做好传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)相关工作、积极鼓励和引导民间投资提出以下要求。

一、充分认识做好基础设施领域 PPP 工作的重要意义

上世纪 80 年代,我国就开始在基础设施领域引入 PPP 模式,经过 30 多年发展,为持续提高我国基础设施水平发挥了积极作用。经济新常态下,继续做好基础设施领域 PPP 有关工作,有利于推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革,增加有效供给,实施创新驱动发展战略,促进稳增长、补短板、扩就业、惠民生;有利于打破基础设施领域准入限制,鼓励引导民间投资,提高基础设施项目建设、运营和管理效率,激发经济活力,增强发展动力;有利于创新投融资机制,推动各类资本相互融合、优势互补,积极发展混合所有制经济;有利于理顺政府与市场关系,加快政府职能转变,充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用。

各地发展改革部门要会同有关行业主管部门等,切实做好能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等基础设施领域 PPP 推进工作,进一步加强协调配合,形成政策合力,确保政令统一、政策协同、组织高效、精准发力,共同推动政府和社会资本合作工作顺利开展。

二、加强项目储备

各地发展改革部门要会同有关行业主管部门,根据经济社会发展需要,按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则,切实做好基础设施领域 PPP 项目的总体规划、综合平衡和储备管理等工作,充分掌握了解各行业 PPP 项目总体情况。要在投资项目在线审批监管平台及重大建设项目库基础上,建立基础设施 PPP 项目库,切实做好项目储备、动态管理、实施监测等各项工作。

三、推行项目联审

积极推行多评合一、统一评审的工作模式,提高审核效率。各地发展改革部门要会同相关部门建立 PPP 项目联审机制,积极引入第三方评估机构,从项目建设的必要性、合规性、规划衔接性、PPP 模式适用性、财务可负担性以及价格和收费的合理性等方面,对项目进行综合评估。

四、做好项目决策

加强项目可行性研究,依法依规履行投资管理程序。对拟采用 PPP 模式的项目,要将项目是否适用 PPP 模式的论证纳入项目可行性研究论证和决策。充分考虑项目的战略价值、经济价值、商务模式、可融资性以及管理能力,科学分析项目采用 PPP 模式的必要性和可行性,不断优化工程建设规模、建设内容、建设标准、技术方案及工程投资等。

五、建立合理投资回报机制

积极探索优化基础设施项目的多种付费模式,采取资本金注入、直接投资、投资补助、贷款贴息,以及政府投资股权少分红、不分红等多种方式支持项目实施,提高社会资本投资回报,增强项目吸引力。鼓励加大项目前期资本金投入,减轻项目运营期间政府支出压力。鼓励社会资本创新商业模式及体制机制,提高运营效率,降低项目成本。

推进基础设施领域的价格改革,合理确定价格收费标准,依法适当延长特许经营年限,提供广告、土地等资源配置,充分挖掘项

目运营商业价值,建立使用者付费和可行性缺口补贴类项目的合理投资回报机制,既要使社会资本获得合理投资回报,也要有效防止政府和使用者负担过重。

六、规范项目实施

对确定采用 PPP 模式的项目,要按照《招标投标法》等法律法规,通过公开招标、邀请招标等多种方式,公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。依法签订规范的项目合同,明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、履约监督、信息披露等内容,细化完善合同文本,确保合同内容全面、规范、有效。项目实施期间社会投资人出现重大违约,或发生重大不可抗力等事项,需要政府提前回购的,要合理划分各方责任,妥善做好项目移交。项目结束后,适时对项目效率、效果、影响和可持续性等进行后评价,科学评价项目绩效,不断完善 PPP 模式制度体系。

七、构建多元化退出机制

政府和社会资本合作期满后,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。推动 PPP 项目与资本市场深化发展相结合,依托各类产权、股权交易市场,通过股权转让、资产证券化等方式,丰富 PPP 项目投资退出渠道。提高 PPP 项目收费权等未来收益变现能力,为社会资本提供多元化、规范化、市场化的退出机制,增强 PPP 项目的流动性,提升项目价值,吸引更多社会资本参与。

八、积极发挥金融机构作用

各地发展改革部门要会同有关部门,与金融机构加强合作对接,完善保险资金等参与 PPP 项目的投资机制,鼓励金融机构通过债权、股权、资产支持计划等多种方式,支持基础设施 PPP 项目建设。发挥各类金融机构专业优势,鼓励金融机构向政府提供规划咨询、融资顾问、财务顾问等服务,提前介入并帮助各地做好 PPP 项目策划、融资方案设计、融资风险控制、社会资本引荐等工作,切实提高 PPP 项目融资效率。

九、鼓励引导民间投资和外商投资

树立平等合作观念,多推介含金量高的项目,给予各类投资主体公平参与机会,鼓励和引导民营企业、外资企业参与 PPP 项目。招标选择社会资本方时,要合理设定投标资格和评标标准,消除隐性壁垒,确保一视同仁、公平竞争。探索在 PPP 项目中发展混合所有制,组建国有资本、民营资本、外商资本共同参与的项目公司,发挥各自优势,推动项目顺利实施。引导民间资本、外商资本参与 PPP 基金等,拓宽民间资本、外商资本参与 PPP 项目渠道。鼓励不同类型的民营企业、外资企业,通过组建联合体等方式共同参与 PPP 项目。

十、优化信用环境

各地发展改革部门要会同有关部门,加快推进社会信用体系建设,建立健全投融资领域相关主体信用记录,强化并提升政府和投资者的契约意识和诚信意识,规范履约行为,形成守信激励、失

信惩戒的约束机制,促使相关主体切实强化责任,履行法定义务。加强政务诚信建设,提高政府履约能力,优化社会资本参与 PPP 项目的信用环境。

各地发展改革部门要高度重视,切实加强组织领导,认真做好统筹规划、综合协调等工作,形成合力,抓好落实。进一步推进简政放权、放管结合、优化服务,对各类社会资本一视同仁。加强 PPP 政策解读和宣传力度,提高各方对 PPP 的认知程度,培育积极的合作理念,建立规范的合作机制,营造良好的合作氛围,充分发挥政府、市场和社会资本的合力,保障基础设施领域政府和社会资本合作模式顺利推进。对其他领域的政府和社会资本合作项目,要积极配合有关部门开展相关工作。

附件:传统基础设施领域推广 PPP 模式重点项目



抄送:国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、林业局、旅游局、银监会、证监会、保监会、能源局、海洋局、铁路局、民航局、铁路总公司

附件

传统基础设施领域推广 PPP 模式重点项目

一、能源领域

电力及新能源类：供电/城市配电网建设改造、农村电网改造升级、资产界面清晰的输电项目、充电基础设施建设运营、分布式能源发电项目、微电网建设改造、智能电网项目、储能项目、光伏扶贫项目、水电站项目、热电联产、电能替代项目等。

石油和天然气类：油气管网主干/支线、城市配气管网和城市储气设施、液化天然气（LNG）接收站、石油和天然气储备设施等项目。

煤炭类：煤层气输气管网、压缩/液化站、储气库、瓦斯发电等项目。

二、交通运输领域

铁路运输类：列入中长期铁路网规划、国家批准的专项规划和区域规划的各类铁路项目。重点鼓励社会资本投资建设和运营城际铁路、市域（郊）铁路、资源开发性铁路以及支线铁路，鼓励社会资本参与投资铁路客货运输服务业务和铁路“走出去”项目。

道路运输类：公路建设、养护、运营和管理项目。城市

地铁、轻轨、有轨电车等城市轨道交通项目。

水上运输类：港口码头、航道等水运基础设施建设、养护、运营和管理等项目。

航空运输类：民用运输机场、通用机场及配套基础设施建设等项目。

综合类：综合运输枢纽、物流园区、运输站场等建设、运营和管理项目，交通运输物流公共信息平台等项目。

三、水利领域

引调水工程、水生态治理工程、供水工程、江河湖泊治理工程、灌区工程、农业节水工程、水土保持等项目。

四、环境保护领域

水污染治理项目、大气污染治理项目、固体废物治理项目、危险废物治理项目、放射性废物治理项目、土壤污染治理项目。

湖泊、森林、海洋等生态建设、修复及保护项目。

五、农业领域

高标准农田、种子工程、易地扶贫搬迁、规模化大型沼气等三农基础设施建设项目。

现代渔港、农业废弃物资源化利用、示范园区、国家级农产品批发市场等项目。旅游农业、休闲农业基础设施建设等项目。

六、林业领域

京津风沙源治理工程、岩溶地区石漠化治理工程、重点防护林体系建设、国家储备林、湿地保护与修复工程、林木种质资源保护、森林公园等项目。

七、重大市政工程领域

采取特许经营方式建设的城市供水、供热、供气、污水处理、地下综合管廊、园区基础设施、道路桥梁以及公共停车场等项目。

