

000284

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2017〕91号

云南省人民政府办公厅关于在公共服务领域 深入推进政府和社会资本合作工作的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

2013年底，我省启动推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式工作以来，各地各部门积极推进PPP工作，取得了一定成效。但在实际工作中，存在着项目前期工作不足、实施不规范，重建设、轻运营，重国有、轻民营等问题。为推动更多项目采用PPP模式，提高公共服务水平，经省人民政府同意，现就我省在公共服务领域深入推进PPP工作通知如下：

一、高度重视PPP工作，深入推进工作开展

PPP改革工作已进入深水区，各级政府要高度重视PPP模式对促改革、惠民生、稳增长的重要意义，切实践行供给侧结构

性改革的最新要求，进一步推动公共服务从政府供给向合作供给、从单一投入向多元投入、从短期平衡向中长期平衡转变，提高公共服务的供给质量和效率，激发社会资本活力和创造力，规范推进 PPP 工作，坚决杜绝借 PPP 变相融资等行为，推动经济社会持续健康发展。

二、加强项目前期准备，规范推进 PPP 工作

新建、改扩建项目的实施方案应当依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制；存量项目实施方案的编制依据还应包括存量公共资产建设、运营维护的历史资料以及第三方出具的资产评估报告等。在充分论证项目可行性的基础上，各级财政部门要会同行业主管部门统筹论证项目运作方式、合作周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架和政府补贴等因素，共同做好物有所值评价和财政承受能力论证工作。通过物有所值评价的项目，可进行财政承受能力论证；未通过物有所值评价的项目，可在调整实施方案后重新评价，仍未通过的，不宜采用 PPP 模式。各级行业主管部门应根据项目物有所值评价和财政承受能力论证意见完善项目实施方案，报本级政府审查同意后实施，要加强对项目建设成本的管理，严格控制项目建设成本。

三、开展两个“强制”试点，加大推广运用力度

在垃圾处理、污水处理等有现金流、市场化程度较高、操作相对成熟、PPP 模式运用较为广泛的公共服务领域，各级行业

主管部门要探索以县级为单位，对新建项目“强制”运用 PPP 模式，将分散的同类项目或关联项目组合打包，整合新建项目和已建成的存量项目、非营利项目和营利项目，采取整体采购、整体签约、整体设计、分期实施的方式，提高项目盈利能力。各级政府征收的重点流域生态补偿资金以及各部门的涉农环境治理资金，可安排一定比例用于村镇污水处理设施建设和运营。对已在省内投资运营城市、村镇污水垃圾处理的社会资本同等条件下可优先选择。对有现金流、具备运营条件的项目，要按照“成熟一类、推进一类，边试点、边规范，边总结、边完善”的原则，“强制”实施 PPP 模式识别论证，鼓励尝试运用 PPP 模式，注重项目运营，提高公共服务质量，确保推进 PPP 工作取得实质成效。

四、确保各方充分竞争，促进民间投资增长

项目实施机构应当优先采用公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商等竞争性方式采购社会资本，鼓励社会资本积极参与、充分竞争。根据项目需求必须采用单一来源采购方式的，应当符合法定条件和程序。制定合同时，要在政府和社会资本之间合理分散项目风险，既要实现公共服务供给效率和资金使用效益的提升，又要统筹考虑社会资本的合理收益预期、政府的财政承受能力以及使用者的支付能力，防止任何一方因此过分受损或超额获益。各级行业主管部门要进一步打破垄断，开放公共服务领域，着力激发和促进民间投资，鼓励国有企业、民营企业、混合所有制企

业、外资企业按照同等标准、同等待遇的原则平等参与 PPP 项目竞争，并享有同等的土地和税收政策。在 PPP 项目采购过程中，PPP 项目实施机构要依法合理设定采购标准和条件，确保采购过程公平、公正、公开，不得以不合理的采购条件（包括设置过高或无关的资格条件，过高的保证金等）对潜在社会资本方实行差别待遇或歧视性待遇，畅通民营资本进入渠道。对民营资本设置差别条款和歧视性条款的 PPP 项目，各级财政部门不得安排资金和政策支持。

五、择优选择存量项目，着力化解政府性债务

各级行业主管部门要在存量政府性债务项目中选择价格调整机制灵活、市场化程度较高、投资规模较大、需求长期稳定、可能产生一定现金流的项目，引入社会资本参与项目改造和运营，转型为 PPP 项目。在存量政府性债务项目转换过程中，要注重将其与新建项目进行整合，通过将无现金流或现金流较少项目与能产生稳定现金流项目整合，实现区域联动、行业联动、资源与资本联动，加大化解存量政府性债务工作力度。

六、简化项目审批流程，释放市场主体潜力

要进一步减少行政审批环节，提高审批效率，推动项目尽快落地实施。对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已依据政府采购法选定社会资本合作方，且合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，按照《中华人民共和国招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。各级发

展改革、国土资源、环境保护、住房城乡建设等部门要主动加强服务，对项目单位根据项目合同依法办理的规划选址、建设用地和项目核准（或审批）等有关手续要优化办理程序，经本级政府审核同意的项目实施方案中已经明确的内容要限时办结。

七、加大财税扶持力度，引导社会资本投入

各级财政部门要发挥财政资金引导作用，通过财政投入引导从“补建设”到“补运营”的转变，带动公共服务供给机制的转变。要加大对采用 PPP 模式的县、市、区的资金、政策支持力度，重点支持引入社会资本投资、采用 PPP 模式化解存量政府性债务、开展两个“强制”的 PPP 项目，为项目规范实施营造良好的政策环境。各级财政部门要依法依规将 PPP 项目财政支出责任纳入预算管理，确保政府按照合同履约，切实维护政府信用。各级财税部门要认真落实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，可按照规定享受有关税收优惠政策；要高度重视，进一步加强学习培训，熟悉、掌握政策内容，并加强对纳税人的宣传辅导，跟踪税收政策执行情况和实施效果。

八、实行多样化土地政策，保障项目建设用地

各级国土资源管理部门应充分考虑当地城市公用事业的发展情况，会同财政、发展改革、规划（建设）和行业主管等部门对 PPP 项目用地需求作出科学合理预测，各类 PPP 项目新增用地应当符合当地土地利用总体规划，优先安排土地利用年度计划，

并落实到具体地块，经同级政府批准后公布实施，确保 PPP 项目所需建设用地。对符合划拨用地目录的项目，可按照划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途。不符合划拨用地目录的项目，以租赁方式取得土地使用权的，租金收入参照土地出让收入纳入政府性基金预算管理。建成项目经依法批准可以在社会资本融资金额限度内抵押，土地使用权性质不变，待合同经营期满后，连同公共设施一并移交政府。实现抵押权后改变项目性质应该以有偿方式取得土地使用权的，应依法办理土地有偿使用手续。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以州、市、县、区人民政府作为出资人，制定作价出资或者入股方案，经同级政府批准后实施。PPP 项目主体或其他社会资本，除通过规范的土地市场取得合法土地权益外，不得违规取得未供应的土地使用权或变相取得土地收益，不得作为项目主体参与土地收储和前期开发等工作，不得借未供应的土地进行融资；PPP 项目的资金来源与未来收益及清偿责任，不得与土地出让收入挂钩。州、市、县、区人民政府要将批而未用土地和闲置土地优先安排用于 PPP 项目建设，对使用存量建设用地的 PPP 项目，优先予以办理供地手续。

九、推进公共服务价格改革，保证定价信息透明

各级发展改革部门要依据项目运行状况、绩效评价结果，以及项目提供公共服务的社会平均成本、市场供求关系、社会承受能力等因素，健全公共服务价格调整机制。要广泛听取社会资

本、受益公众和有关部门意见，完善政府价格决策听证制度，确保定价调整科学合理。对产品和服务价格纳入政府定价目录的项目，严格按照《中华人民共和国价格法》等法律法规执行；对产品和服务价格未纳入政府定价目录的项目，根据合同约定和项目执行情况进行调整。依法及时披露项目运行过程中的成本变化、服务质量等信息，提高定价调整的透明度。

十、加强项目督导管理，建立监督问责机制

各级政府要负责统一协调部署本地区推进 PPP 模式工作，完善部门间工作联动，建立 PPP 项目督导机制，确保项目按期落地、规范实施。财政部门作为在公共服务领域推进 PPP 模式的牵头部门，要强化统筹协调，加强与有关部门政策沟通和信息交流，做好项目评价论证、预算管理、统计分析和风险监控等工作；行业主管部门要在各自管理的领域内征集遴选潜在的 PPP 项目，组织编制项目实施方案，做好项目报批、招商、采购、执行监管、绩效评价和项目移交等工作，落实项目实施、监管责任，建立项目对口联系机制，制定项目推进实施计划和推进时间进度表，对项目全过程进行监督管理，报同级政府并抄送财政部门。对不能按照要求规范实施、按期完成采购的 PPP 示范项目，财政部门要按照“能进能出”的动态管理原则，移出示范项目清单。各地各部门要制定推进 PPP 模式工作的督导机制，建立督导工作台账，定期开展督查，并于每年 12 月 31 日前，将推进 PPP 模式工作情况报送省财政厅和省行业主管部门。

十一、积极组织宣传推介，营造良好投资环境

各地各部门要积极利用各类媒体资源，广泛宣传 PPP 模式的深刻内涵和重要意义，加强舆论引导，充分调动参与各方的积极性，营造适宜 PPP 模式发展的良好环境。要适时举办 PPP 政策发布和项目推介会，多渠道向社会资本推介优质 PPP 项目。财政部门要会同行业主管部门督促项目实施单位，及时向社会公开项目实施方案、合同、实施情况等信息。要加强信息共享，促进项目对接，确保项目实施公开透明、有序推进，保证项目实施质量。



(此件公开发布)

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。

滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2017 年 8 月 30 日印发

