

新疆维吾尔自治区 发展和改革委员会文件

新发改项目〔2017〕478号

自治区发展改革委关于做好基础设施领域政府 和社会资本合作（PPP）有关工作的通知

伊犁州发展改革委，各地（州、市）发展改革委：

为深入贯彻落实《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）、《新疆维吾尔自治区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》（新政发〔2015〕46号）和《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724号）、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展

改革委等部门令 2015 年第 25 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》(发改投资〔2016〕1744 号)、《国家发展改革委关于印发<传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则>的通知》(发改投资〔2016〕2231 号)等文件精神,现就做好基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)有关工作提出以下要求。

一、充分认识做好基础设施领域 PPP 工作的重要意义

PPP 模式是指政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率,通过特许经营、购买服务等方式,与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。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,鼓励和引导民间投资,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,促进投资主体多元化,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。

二、明确基础设施领域 PPP 重点项目范围及操作模式

(一) 重点项目范围

1、能源领域。包括供电/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、光伏发电项目、水电站项目、热电联产、电能替代项目等;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；煤层气输气管网、压缩/液化站、储气库、瓦斯发电等项目。

2、交通运输领域。包括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；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；民用运输机场、通用机场及配套机场实施建设等项目；综合运输枢纽、物流园区、运输站场等建设、养护、运营和管理项目，交通运输物流公共信息平台等项目。

3、水利领域。包括引调水工程、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。

4、环境保护领域。包括水污染治理项目、大气污染治理项目、固体废弃物治理项目、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、森林等生态建设、修复及保护项目。

5、农业领域。包括高标准农田、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；农业废弃物资源环境利用、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项目。

6、林业领域。包括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。

7、信息通信领域。包括空间基础设施、通信、光缆、机房、基站、铁塔、管道线路等项目。

8、重大市政工程领域。包括采取特许经营方式建设的城市供水、供热、供气、污水垃圾处理、地下综合管廊、园区基础设施、道路桥梁、公共停车场等项目。

（二）操作模式选择

PPP 模式主要包括特许经营和政府购买服务两类。新建项目优先采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）、建设—拥有—运营（BOO）等方式。存量项目优先采用改建—运营—移交（ROT）方式。各地可根据当地实际及项目特点，积极探索、大胆创新，灵活运用多种方式，切实提高项目运作效率。

1、经营性项目。对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）等模式推进。要依法放开相关项目的建设、运营市场，积极推动自然垄断行业逐步实行特许经营。

2、准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式推进。要建立投资、补贴与价格的协同机制，为投资者获得合理回报积极创造条件。

3、非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，可通过政府购买服务，采用建设—拥有—运营（BOO）、委托运营等市场化模式推进。要合理确定购买内容，把有限的资金用在刀刃上，切实提高资金使用效益。

（三）厘清边界条件

对具备完全市场化条件的项目推行 PPP 模式，应放开市场，实行市场化定价。对不具备完全市场化条件的项目推行 PPP 模式，存在调价空间的要逐步调整价格，调价不能一步到位的可明确补贴标准。对没有收益或收益较低的项目推行 PPP 模式，可以政府购买服务、配置相应资源。对收益较高的项目推进 PPP 模式，要约定社会资本的合理收益。

三、规范基础设施领域 PPP 项目操作流程

各地发展改革部门要本着“简捷高效、科学规范、兼容并包、创新务实”原则，会同有关部门，加强协调配合，形成合力，共同促进本地区基础设施领域 PPP 模式规范健康发展。

（一）项目储备

1、加强规划政策引导。要重视发挥发展规划、投资政策的战略引领与统筹协调作用，按照国民经济和社会发展规划、区域规划、专项规划及相关政策，依据基础设施领域的建设目标、重点任务、实施步骤等，做好基础设施 PPP 项目的总体规划、综合平衡和储备管理，示范带动，积极稳妥，推动基础设施 PPP 项目落地。

2、建立基础设施 PPP 项目库。各地发展改革部门要会同相关行业主管部门，依托投资项目在线审批监管平台（国家重大建

设项目库), 按照明确的基础设施 PPP 重点项目范围, 做好项目的收集、筛选、入库等工作, 建立县(市、区)、地(州、市)和自治区三级基础设施 PPP 项目库。具体操作流程参见国家发展改革委《传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目库管理办法(试行)》。项目入库情况将作为安排政府投资、确定与调整价格、发行企业债券及享受政府和社会资本合作专项政策的重要依据。

3、做好项目推介和年度开发。各地发展改革部门要会同相关行业主管部门, 依托本级信息发布平台, 挑选条件成熟的项目大力向社会资本推介, 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。对列入本地区基础设施 PPP 项目库的项目, 实行动态管理、滚动实施、分批推进。对于需要当年推进实施的 PPP 项目, 纳入 PPP 项目年度实施计划, 并编制 PPP 项目实施方案。需要使用各类政府投资资金的基础设施 PPP 项目, 应当纳入三年滚动政府投资计划。

4、确定实施机构和政府出资人代表。对于列入年度实施计划的 PPP 项目, 应根据项目性质和行业特点, 由当地政府行业主管部门或其委托的相关单位作为政府授权的 PPP 项目实施机构, 在授权范围内负责 PPP 项目的前期论证、实施方案编制、社会资本方选择、项目合同签订、项目实施监管以及合作期满移交等工作。鼓励政府采用资本金注入方式投资基础设施 PPP 项目, 并明确政府出资人代表, 参与项目准备及实施工作。

(二) 项目论证

1、做好项目决策。基础设施 PPP 项目，要依法依规履行投资管理程序，按照实际情况实行审批、核准或备案。政府投资项目的可行性研究报告由发展改革部门审批后，实施机构根据经批准的可行性研究报告有关要求，完善并确定 PPP 项目实施方案。重大基础设施政府投资项目，应重视项目初步设计方案的深化研究，细化工程技术方案和投资概算等内容，作为确定 PPP 项目实施方案的重要依据。实行核准制或备案制的企业投资项目，应根据《政府核准的投资项目目录》及相关规定，由相应的核准或备案机关履行核准、备案手续后，实施机构依据相关要求完善和确定 PPP 项目实施方案。纳入 PPP 项目库的项目，应在批复可行性研究报告或核准项目申请报告时，明确规定可以根据社会资本方选择结果依法变更项目法人。

2、编制 PPP 项目实施方案。PPP 项目实施方案由实施机构组织编制，内容应包括项目名称、项目实施机构、项目建设规模、投资总额、主要建设内容、运作方式、社会资本方遴选方案、投融资和财务方案、建设运营和移交方案、合同结构与主要内容、风险分担、保障与监管措施、争议解决方式、各方认为应约定的其他事项等内容。实施方案编制过程中，应重视征询潜在社会资本方的意见和建议。要重视引导社会资本方形成合理的收益预期，建立主要依靠市场的投资回报机制。如果项目涉及向使用者收取费用，要取得价格主管部门出具的相关意见。

3、PPP 项目实施方案审查审批。要建立本地区 PPP 项目实施方案联审机制，按照“多评合一，统一评审”的要求，根据项目隶属关系，由发展改革部门和有关行业主管部门牵头，会同项目

涉及到的财政、规划、国土、价格、公共资源交易管理、审计、法制等政府相关部门，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PPP项目实施方案进行联合评审。必要时可先组织相关专家进行评议或委托第三方专业机构出具评估意见，然后再进行联合评审。通过实施方案审查的PPP项目，可以开展下一步工作；按规定需报当地政府批准的，应由发展改革部门报当地政府批准同意后开展下一步工作。未通过审查的，可在调整实施方案后重新审查；经重新审查仍不能通过的，不再采用PPP模式。

4、PPP合同草案起草。实施机构依据审查批准的实施方案，组织起草PPP合同草案，包括PPP项目主合同和相关附属合同（如项目公司股东协议和章程、配套建设条件落实协议等）。PPP项目合同应明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、履约监督、信息披露等内容，可参考国家发展改革委发布的《政府和社会资本合作项目通用合同指南》（发改投资〔2014〕2724号），并根据当地实际及项目特点，细化完善合同文本，确保合同内容全面、规范、有效。

（三）社会资本方选择

1、社会资本方遴选。依法通过公开招标、邀请招标、两阶段招标、竞争性谈判等方式，公平择优选择具有相应投资能力、管理经验、专业水平、融资实力以及信用状况良好的社会资本方作为合作伙伴，要科学合理制定招标方案，严防各类恶意低价中标扰乱市场秩序的行为。其中，拟由社会资本方自行承担工程项目勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材

料等采购的，必须按照《中华人民共和国招标投标法》的规定，通过招标方式选择社会资本方。在遴选社会资本方资格要求及评标标准设定等方面，要客观、公正、详细、透明，禁止排斥、限制或歧视民间资本和外商投资。鼓励不同类型的民营企业、外资企业等社会资本方，通过组建联合体等方式投标。鼓励设立由国有资本、民营资本、外商资本共同参与的混合所有制项目公司，鼓励各地采取明确投资比例等方式吸引民营资本参与投资。社会资本方遴选结果要及时公告或公示，并明确申诉渠道和方式。各地要积极创造条件，采用多种方式保障 PPP 项目建设用地。如果项目建设用地涉及土地招拍挂，可将相关工作与社会资本方招标、评标等工作同时开展。

2、PPP 合同确认谈判。实施机构根据需要组织项目谈判小组，必要时邀请第三方专业机构提供专业支持。谈判小组按照候选社会资本方的排名，依次与候选社会资本方进行合同确认谈判，率先达成一致的即为中选社会资本方。项目实施机构应与中选社会资本方签署确认谈判备忘录，并根据信息公开相关规定，公示合同文本及相关文件。

3、PPP 项目合同签订。实施机构应按相关规定做好公示期间异议的解释、澄清和回复等工作。公示期满无异议的，由项目实施机构会同当地发展改革部门将 PPP 项目合同报送当地政府审核。政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本方正式签署 PPP 项目合同。需要设立项目公司的，待项目公司正式设立后，由实施机构与项目公司正式签署 PPP 项目合同，或签署关于承继 PPP 项目合同的补充合同。合同双方要牢固树立法律

意识、契约意识和信用意识，项目合同一经签署必须严格执行，无故违约必须承担相应责任。

（四）项目执行

1、项目公司设立。社会资本方可依法设立项目公司。政府指定了出资人代表的，项目公司由政府出资人代表与社会资本方共同成立。项目公司应按照 PPP 合同中的股东协议、公司章程等设立。项目公司负责按 PPP 项目合同承担设计、融资、建设、运营等责任，自主经营，自负盈亏。除 PPP 项目合同另有约定外，项目公司的股权及经营权未经政府同意不得变更。PPP 项目法人选择确定后，如与审批、核准、备案时的项目法人不一致，应按照有关规定依法办理项目法人变更手续。

2、项目融资建设。PPP 项目融资责任由项目公司或社会资本方承担，当地政府及其相关部门不应为项目公司或社会资本方的融资提供担保。项目公司或社会资本方未按照 PPP 项目合同约定完成融资的，政府方可依法提出履约要求，必要时可提出终止 PPP 项目合同。PPP 项目建设应符合工程建设管理的相关规定。工程建设成本、质量、进度等风险应由项目公司或社会资本方承担。政府方及政府相关部门应根据 PPP 项目合同及有关规定，对项目公司或社会资本方履行 PPP 项目建设责任进行监督。

3、运营绩效评价。PPP 项目合同中应包含 PPP 项目运营服务绩效标准。项目实施机构应会同行业主管部门，根据 PPP 项目合同约定，定期对项目运营服务进行绩效评价，从公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价，绩效评价结果应作为项目公司或社会资本方取得项目回报的依据。项

目实施机构应会同行业主管部门，自行组织或委托第三方专业机构对项目进行中期评估，及时发现存在的问题，制订应对措施，推动项目绩效目标顺利完成。在 PPP 项目合作期限内，如出现重大违约或者不可抗力导致项目运营持续恶化，危及公共安全或重大公共利益时，政府要及时采取应对措施，必要时可指定项目实施机构等临时接管项目，切实保障公共安全和重大公共利益，直至项目恢复正常运行。不能恢复正常运营的，要提前终止，并按 PPP 合同约定妥善做好后续工作。

4、项目移交。对于 PPP 项目合同约定期满移交的项目，政府应与项目公司或社会资本方在合作期结束前一段时间（过渡期）共同组织成立移交工作组，启动移交准备工作。移交工作组按照 PPP 项目合同约定的移交标准，组织进行资产评估和性能测试，保证项目处于良好运营和维护状态。项目公司应按 PPP 项目合同要求及有关规规定完成移交工作并办理移交手续。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。项目移交完成后，当地政府有关部门可组织开展 PPP 项目后评价，对 PPP 项目全生命周期的效率、效果、影响和可持续性等进行评价。评价结果应及时反馈给项目利益相关方，并按有关规定公开。

四、建立合理投资回报机制

政府要体现公共利益最大化的要求，兼顾经济效益和社会效益，健全定价调价、资源配置、财政补贴、损益分担等机制，根据项目类型和特点，采用使用者付费、可行性缺口补贴、政府付

费等方式，合理确定社会资本参与基础设施 PPP 项目建设运营的投资收益。合理收益率原则上以银行贷款同期基准利率作为基数，并考虑项目建设运营周期长短适当上浮。

（一）使用者付费和可行性缺口补贴类项目

要推进基础设施领域的价格改革，按照补偿成本、合理收益、节约资源以及社会可承受的原则，合理确定价格收费标准及调整方式，并通过依法适当延长特许经营年限，提供土地、物业、广告等经营资源配置，落实国家鼓励社会资本进入基础设施领域的税收优惠政策，充分挖掘项目运营商业价值等，建立合理投资回报机制，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。

（二）政府付费类项目

要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。

（三）实行损益分担机制

对通过调整价格、优化资源配置等，经营收入能覆盖社会资本合理收益的 PPP 项目，超出社会资本合理收益部分应由政府与社会资本合理分享。探索对因公共利益等原因不能及时调整价格的 PPP 项目，通过综合考虑投资成本、运营费用和预期用户流量等因素，设定能覆盖社会资本合理收益的“影子价格”，实行

溢价共享、亏损共担。对执行价格低于“影子价格”造成的亏损，政府和社会资本按照合同约定合理分摊；对执行价格超出“影子价格”产生的收益，政府与社会资本应合理共享。

五、积极做好融资支持

（一）发挥金融机构作用

各地发展改革部门要会同有关部门，加强与政策性银行、商业银行、保险、基金等金融机构的合作对接，做好沟通交流和信息共享，协调金融机构加大对基础设施 PPP 项目的融资支持。完善保险资金等机构资金参与 PPP 项目的投资机制，鼓励金融机构通过债权投资计划、股权投资计划、项目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建设项目策划、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 项目的融资效率。

（二）设立投资引导基金

鼓励探索与金融机构设立基础设施领域 PPP 引导基金，支持 PPP 项目建设运营。引导相关企业或私募基金发起设立专项用于 PPP 项目的基金，吸引银行、保险等金融机构及其他社会资本参与，通过市场化运作支持 PPP 项目建设，降低项目运营风险，增加项目融资信誉，提供持续的投融资服务。鼓励各类创业投资、产业投资等股权投资基金参与 PPP 项目投资、建设，拓展政府和社会资本合作投融资渠道。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。

（三）推动融资机制创新

鼓励金融机构创新信贷业务，支持开展排污权、收费权、特许经营权、购买服务协议等质押担保贷款业务。探索利用工程供水、供气、发电、污水垃圾处理等预期收益质押贷款，允许利用相关收益作为还款来源。支持 PPP 项目开展股权和债券融资，探索利用应收账、收益权等开展资产证券化融资，具体操作办法参见《国家发展改革委中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资〔2016〕2698号）。鼓励符合条件的社会资本通过引入战略投资者，发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据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、资产支持票据等。

六、加强组织领导

（一）健全基础设施领域 PPP 工作协调推进机制

按照国务院确定的 PPP 部门职责分工和国家发展改革委有关工作要求，各地发展改革部门要切实担负起责任，会同相关行业主管部门，按照部门联动、分工明确、协同推进、运转有序等要求，建立由发展改革部门牵头，财政、工业信息、国土资源、环保、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、林业、金融等有关单位参与的基础设施领域 PPP 工作协调推进机制，加强组织领导和协调配合，统筹国家和自治区有关政策措施和工作要求，制定本地区基础设施领域 PPP 政策措施，切实做好基础设施领域 PPP 推进工作，指导、协调和监督本地区基础设施 PPP 项目

顺利实施。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。

（二）健全管理制度体系

自治区发展改革委要建立咨询机构名录、PPP 专家库和 PPP 项目信息管理等规章制度，指导各地开展工作。各地发展改革部门要会同相关行业主管部门结合自身工作实际，完善管理细则，加强项目合同管理，稳步推进项目实施。要充分发挥各类专业中介机构在 PPP 项目的资产评估、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，提高项目决策的科学性、项目管理的专业性和项目实施的有效性。

（三）优化社会信用环境

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。

（四）建立信息公开机制

各地发展改革部门要搭建信息服务平台，建立 PPP 项目信息公开机制，依法及时、充分披露 PPP 项目基本信息、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展、运营绩效等，切实保障公众知情权。涉及国家秘密的有关内容不得公开；涉及商业秘密的有关内容经申请可以不公开。建立社会监督机制，鼓励公众对 PPP 项目实施情况进行监督，切实维护公共利益。

（五）强化业务培训

各地发展改革部门要加强 PPP 业务培训，熟悉 PPP 项目的运作模式、操作流程、风险防控等管理全流程要点，提高从事 PPP 工作人员的业务能力。各地发展改革部门牵头举办 PPP 培训，需邀请专家的，应报自治区发展改革委协调国家发展改革委从国家 PPP 专家库中推荐。

（六）加强宣传引导

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 PPP 模式顺利推进。

自治区发展和改革委员会

2017年4月18日



抄送：自治区经信委、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农业厅、林业厅、畜牧厅、旅游发展委、国资委、金融办、中国人民银行乌鲁木齐中心支行、中国银监会新疆监管局、中国证监会新疆监管局、中国保监会新疆监管局、能源局、民航新疆管理局、乌鲁木齐铁路局。

自治区发展改革委办公室

2017年4月18日印发
