关于《淮北临涣化工园区公共服务设施一体化特许经营项目实施方案（征求意见稿）》

的编制说明

**一、项目采用特许经营模式的必要性**

**1、落实政策，积极响应**

基础设施和公用事业特许经营，是指政府依法授权中华人民共和国境内外的法人或者其他组织，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。

为提高公共服务质量和效率，保护特许经营权人合法权益，保障社会公共利益和公共安全，促进经济、社会持续健康发展，国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、水利部、交通运输部、中国人民银行联合颁布了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015年第25号令），鼓励能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域采用特许经营方式进行运作。本项目属于生态环保及能源行业领域，依据现行政策，属于鼓励采用特许经营模式进行运作的一类。

**2、收支平衡，缓解债务**

在特许经营期内，该项目通过使用者付费来获取回报，可实现投入与收益自求平衡，可以有效盘活存量资产，提升资产运营效能，缓解政府债务压力，减少金融风险，有利于为为园区开辟新的基础设施建设融资渠道。

**3、融资开源，缓解压力**

本项目公益性强、投资规模大、回报周期较长，在传统的建设模式下政府需要在建设期内支付建设投资，短期内支付较高的建设资金将会给财政带来较大的支付压力，通过采用特许经营模式引入社会资本，拓宽融资渠道，可以形成多元化、可持续的资金投入机制，拉长资金支付期限，一方面有利于筹集项目建设所需的大额资金，另一方面可以平滑财政支出，缓解政府债务压力和短期内投资压力，增加服务供给。

**4、风险共担，利益共享**

按照“风险共担、利益共享、激励相容”的原则，特许经营模式可以将项目风险按照政府和社会资本各自对风险把控的优势进行合理的分担，政府承担在其本级政府可控范围内的政策风险，社会资本承担项目融资、建设和运营等风险，可以充分调动社会资本的积极性和发挥其风险管理优势，从而提高项目对抗风险的能力。

**5、提高质量，提升效率**

本项目通过特许经营模式实现政府和社会资本的合作，通过引入社会资本对本项目进行投融资、建设、运营和管理维护。与传统的政府投资项目相比较，在特许经营模式下，通过对交易结构、回报机制、合同体系等核心条件的设置，并根据“风险共担、利益共享”等原则合理设置项目风险分配方案，充分发挥双方在风险把控上的优势，由最适宜承担风险的一方或最有能力控制风险的一方承担风险，避免了不合理的风险分担格局，提高了项目对抗风险的能力，有利于项目的长期良好运营。

**6、转变职能，优化服务**

政府从过去的基础设施及公共服务的直接提供者转变成一个规划、监管的角色，避免了政府既当运动员又当裁判员的局面，是政府职能转变的重要体现，为建设服务型政府打好基础。采用特许经营模式，社会资本具有更多的相关经验，政府和社会资本按照各自优势分工，政府提供的服务从过去投资、融资、建设、运营等一揽子工作，转变为侧重项目的策划、合作规则的制定、对社会资本服务的监管、绩效考核，保证公共利益为先，从而使得政府的服务得到优化。

**二、项目采用特许经营模式的可行性**

**1、成熟的政策环境**

2014年以来，作为政府项目投融资模式改革方向的特许经营模式越来越得到重视，国务院及各部委相继出台了《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）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的通知（财预〔2014〕351号）、《基础设施和公共事业特许经营管理办法》（发改等六部委25号令）、《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知（国办函〔2023〕115号）等文件。这些为基础设施的市场化提供了较为良好的政策环境，同时也鼓励和引导社会资本以特许经营、股权合作等方式参与城市基础设施的建设和运营，尤其是污水处理、供水、供热服务行业，具有较稳定的现金流入，适合采用特许经营模式运作，政策环境相对成熟。

**2、活跃的市场环境**

特许经营模式在基础设施建设和公共服务供给领域经过多年的发展，已经积累了丰富的市场化运作经验。2015年《基础设施和公共事业特许经营管理办法》（发改等六部委25号令）的出台，进一步促进了特许经营模式的广泛的运用。目前，市场上已经涌现出了一批兼具实力、信誉和业绩的优质企业，形成了共同竞争、百花齐放的良好的市场环境，具备了进一步深化市政公用事业改革和探索特许经营模式规范化、制度化的基础和条件。尤其是污水处理、供水服务领域，近年来已经实施了大批量的污水处理、供水服务项目，由于其具备稳定现金流，且操作模式相对成熟，受到广大社会资本的青睐。

**3、有效的政府保障**

本项目得到了淮北市人民政府的高度重视，并建立项目综合协调推进机制，负责重要问题的决策与及时处理，同时，为本项目召开调度会，统筹协调各个部门和各个环节的工作，确保项目顺利推进。

**4、完备的前期工作**

为了顺利推进本项目，相关部门开展了大量的前期工作，存量项目的股权回购、资产评估以及新建项目的立项、规划选址、可研批复、土地报批等工作按步推进，确保本项目具备采用特许经营模式的前提条件。

**三、编制依据**

1﹒《中华人民共和国民法典》

2﹒《中华人民共和国招标投标法》及实施条例

3﹒《中华人民共和国政府采购法》及实施条例

4﹒《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发〔2013〕36 号）

5﹒《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 6 部委第 25 号令）

6﹒《市政公用事业特许经营管理办法》（住房城乡建设部令第24 号）

7﹒《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函115号文）

8﹒《关于印发<安徽（淮北）新型煤化工合成材料基地公共服务项目一体化运营实施方案>的通知》（淮煤基管〔2023〕28号）

9﹒相关法律、法规和技术规范。

**四、编制过程**

编制依据了《民法典》《基础设施和公用事业特许经营管理办法》等法律法规规定和有关政策文件，参照了黄山、滁州等地区近年来的先进经验。同时，按照《关于印发<安徽（淮北）新型煤化工合成材料基地公共服务项目一体化运营实施方案>的通知》（淮煤基管〔2023〕28号），编制了《淮北临涣化工园区公共服务设施一体化特许经营项目实施方案》。园区管委会自2023年9月开始进行了一系列调研，于2023年10月30日开展专家评审工作，充分讨论并论证；10月以来，按照相关要求，书面征求淮北市发改委、财政局、住建局、自规局、地方金融监管局、公共资源交易监督管理局、司法局、市场监管局、水务局、生态环境局、市委政研室等11家主管部门的意见和建议，形成了目前的《征求意见稿》。