**关于推进潮州市市直政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见**

**（征求意见稿）**

为科学规范地推广运用政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership，简称PPP），进一步深化投融资体制改革，鼓励和引导社会资本参与我市基础设施和公共服务领域投资建设，提升公共产品服务的质量和效率。根据财政部《关于印发<政府和社会资本合作项目政府采购管理办法>的通知》（财库〔2014〕215号）、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）、国家发展改革委《关于切实做好传统基础设施领域和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）、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项目财政管理暂行办法>的通知》（财金〔2016〕92号）等文件精神，结合我市实际，提出如下实施意见：

1. 加强组织领导

1、成立以市委常委、常务副市长为组长，市政府副秘书长、市财政局局长为副组长，市发展和改革局、市财政局、市法制局、市国土资源局、市环境保护局、市住房和城乡建设局、市城乡规划局、市城市综合管理局、市交通运输局、市水务局、市人民政府金融工作局、市教育局、市民政局、市文化广电新闻出版局、市旅游局、市卫生和计划生育局等单位主要负责人为成员的市直政府与社会资本合作（PPP）模式工作协调领导小组（以下简称为领导小组），对PPP工作重大事项进行指导和决策。

2、领导小组下设办公室，设在市财政局，负责协调推进PPP项目实施相关的各项工作，市财政局主要负责同志担任办公室主任，市发展和改革局、市财政局、市法制局分管领导担任办公室副主任，工作人员从以上成员单位抽调。

二、明确职责

市直有关职能部门按照职责分工履行PPP项目的管理和监督职责，共同推进PPP项目建设。建立PPP项目协调机制和信息通报制度，各PPP项目实施机构应于每季度最后一个月的最后一个工作日前将当季度项目进展情况报领导小组办公室。

1、市发展和改革局负责将对拟采用PPP模式的项目是否适用PPP模式的论证纳入项目可行性研究论证和决策，组织对PPP项目建议书、项目初步实施方案或可行性研究报告评估论证审核，立项审批，会同有关部门对项目实施方案进行联合评审等工作。

2、市财政局会同行业主管部门组织项目实施机构编制PPP项目物有所值评价报告和财政承受能力论证报告，开展对物有所值评价报告和财政承受能力论证报告审核工作并出具审核意见，加强对PPP项目采购活动的支持服务和监督管理，对于各PPP项目合同中涉及的政府支出责任，结合财政规划统筹考虑，纳入本级政府预算，经市政府同意后报市人大审议后执行，做好PPP项目绩效评价等工作。

3、各行业主管部门负责发起行业内基础设施和公共服务领域PPP项目，拟定项目实施机构报市政府授权，组织编制PPP项目建议书或项目初步实施方案、可行性研究报告，配合市发展和改革局、市财政局开展项目实施方案评审、物有所值评价和财政承受能力论证，项目立项，采购，编报PPP项目年度收支预算，开展绩效评价，全生命周期成本监测，项目移交等工作，履行行业主管部门对PPP项目的监督管理职责。

4、项目实施机构组织编制项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告，依法选择社会资本，签订项目合同，监督项目公司组织项目实施，做好项目移交等工作。

5、市法制局负责PPP项目实施方案、项目合同及相关协议的合法合规性进行审查，提供相关法律意见等工作。

6、市人民政府金融工作局负责协调项目单位和金融机构做好PPP项目融资对接服务等工作。

三、PPP项目适用范围

投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施和公共服务类项目，适宜采用政府和社会资本合作（PPP）模式。

四、项目实施流程

1. 项目识别

政府和社会资本合作项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

1、政府发起。

根据我市经济社会发展的需要，各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、改扩建项目或存量公共资产中遴选潜在的PPP项目。

各行业主管部门作为项目发起方，应以项目建议书或PPP初步实施计划形式向市财政局报送潜在的PPP项目，编制的项目建议书或PPP初步实施计划应包括但不限于以下内容：项目建设必要性、建设规模、建设内容、建设运营期限、总投资估算、项目实施机构、工期进度、投资回报分析、资金筹措方案等。

2、社会资本发起。

由社会资本发起PPP项目的，社会资本应当以项目建议书的方式报经行业主管部门审核同意后向市财政局推荐潜在PPP项目。

市财政局会同市发展和改革局、行业主管部门等单位对征集的潜在PPP项目进行必要性、合规性、可行性审核，审核结果报领导小组研究，经同意通过的PPP项目纳入市PPP项目储备库。

经领导小组同意通过的PPP项目，由行业主管部门拟定项目实施机构报市政府授权。政府或其指定的行业主管部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监督和移交等工作。

市发展和改革局根据政府投资项目管理的相关规定，对经领导小组同意通过的PPP项目的项目建议书、项目初步实施方案或可行性研究报告进行评估和办理审批手续，对项目建设必要性、紧迫性、可行性进行论证，明确工程建设规模、建设内容、建设标准、总投资估算、资金来源和工期进度等内容。

1. 项目准备

项目实施机构可依法通过政府采购方式委托专家或第三方专业机构，根据项目建议书、可行性研究报告等前期论证文件，编制项目实施方案、物有所值评价报告和财政承受能力论证报告。受托专家或第三方专业机构应独立、客观、科学地进行项目评价、论证，并对报告内容负责。

项目实施方案经行业主管部门审查通过后，由行业主管部门报市发展和改革局组织联合评审；对于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。

项目实施方案的主要内容为：项目概况、项目运作方式、投融资结构、投资收益和回报机制、经济测算与评价、项目风险分配框架、项目合同体系、监管架构、采购方式选择等。

市发展和改革局根据PPP项目行业性质和行业特点，会同项目行业主管部门及相关职能部门对项目实施方案进行联合评审。

项目实施方案的评估重点是项目规划可行性、技术方案可实施性；投融资方案合理性；项目绩效产出标准和要求，政府和社会资本的风险分配，收费、价格的清晰合理性；财政补贴方案可行性，以及项目财务效益和财政承受能力的平衡情况等。

市财政局根据《关于印发〈PPP物有所值评价指引（试行）〉的通知》（财金〔2015〕167号）和《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号），对项目物有所值评价报告和财政承受能力论证报告委托第三方机构进行审核，根据审核结论出具该项目是否通过物有所值评价和财政承受能力论证的意见。

市法制局、市国土资源局、市城乡规划局、市城市综合管理局、市环境保护局等相关部门主要审查项目条例是否符合法律法规、项目是否符合规划、相关规划是否稳定、是否具备供地条件、是否有可配置的资源、对环境影响是否可控、需配套的环境保护主要措施等，出具相关的初步审查意见。

市发展和改革局结合各部门意见，对项目实施方案进行全面审查后提出联合评审意见，经联合评审通过的，由项目实施机构根据评审意见完善项目实施方案并报市政府审定。

项目实施方案经联合评审未通过的，项目实施机构可对实施方案进行调整并经行业主管部门审核同意后重新提请市发展和改革局组织联合评审，经重新联合评审后仍不能通过的，不再采用PPP模式。

经市政府审定同意采用PPP模式建设的项目，由市财政局向省财政厅申请纳入PPP综合信息平台项目库。对未纳入PPP综合信息平台项目库的项目，原则上不得通过财政预算安排支出责任。

（三）项目采购

在项目实施方案批准后，项目实施机构可依法委托有资质的招标代理机构编制资格预审文件、招标文件和项目合同文本，报行业主管部门审查。涉及政府付费、政府购买服务或者财政补贴的项目，招标文件应达到初步设计的深度要求。

资格预审文件、招标文件和项目合同文本经行业主管部门审查通过后，项目实施机构应在政府采购平台上发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与预审，验证项目能否获得社会资本响应，实现充分竞争。

资格预审公告应包括项目授权主体、项目名称、项目实施机构、采购需求、对社会资本的资格要求、是否允许联合体参与采购活动、拟确定参与竞争的合格社会资本的家数和确定方法以及社会资本提交资格预算申请文件的时间和地点。提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于15个工作日。

项目有3家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可继续开展采购文件准备工作；通过资格预审的社会资本不足3家的，项目实施机构应在项目实施方案调整后重新组织资格预审；项目经重新资格预审合格社会资本仍不够3家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

根据政府和社会资本合作项目的不同属性，项目实施机构按照政府采购法律法规及有关规定，采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等方式开展采购，公平择优选择具有建设运营管理经验、专业技术能力、融资实力、信用状况优良的社会资本作为合作伙伴。

评审小组由项目实施机构代表和评审专家共5人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的2/3，评审专家中应至少包含1名财务专家和1名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

评审小组综合考虑投标人的投融资能力、设计资质、施工承包资质、项目组织管理能力、履约信誉、合同报价等因素，经综合评分后，编写评审报告并向项目实施机构提交候选社会资本的排序名单。

在评审结束后，项目实施机构应成立专门的采购结果确认谈判工作组，其成员及数量由项目实施机构确定，但应当至少包括财政预算管理部门、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家。按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本及与其合作的金融机构就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行再次谈判。

确认谈判完成后，项目实施机构应与中选社会资本在10个工作日内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。合同文本应将中选社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

采购结果公示期结束后、PPP项目合同正式签订前，项目实施机构应将PPP项目合同提交行业主管部门、市财政局、市法制局等相关职能部门审核后，报市政府批准同意，由项目实施机构与中选社会资本签署项目合同。

需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目实施机构与项目公司重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。项目实施机构应当在项目合同签订之日起2个工作日内，将项目合同在政府采购平台上公告，并将签署的合同报市财政局备案。

（四）项目执行

项目实施机构根据经批准的项目实施方案，与中标的社会资本签订项目合同，依法组建项目公司，作为项目投融资、建设、运营主体。政府根据需要指定相关机构依法参股项目公司的，应与社会资本签订股东合同，明确出资比例和方式、收益分配办法、风险责任分担、退出安排以及公司章程重要条款等事项。项目实施机构和市财政局应监督政府及社会资本按照采购文件和项目合同约定，按时足额出资设立项目公司。

项目融资由社会资本或项目公司负责。社会资本或项目公司应按照项目合同约定开展项目融资工作。市财政局和项目实施机构做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。

项目公司根据项目实施方案、项目合同等编制项目初步设计方案和施工图，报行业主管部门审查同意后由市发展和改革局列入年度实施计划，同时按照国家有关规定向相关的职能部门申请核发建设工程规划许可、建设用地规划许可、施工许可等证件，项目公司编制的施工图预算应送市财政局核定造价。项目公司在项目执行中应按照项目合同约定事项推进项目实施工作。项目建成后，项目公司应按照相关要求组织竣工验收。

项目运行期间，项目公司应按照项目合同的约定提供安全、优质、高效、便利的公共服务，并定期对项目设施进行检修和保养，保证设施正常运行。

项目实施机构应根据项目合同约定，监督社会资本或项目公司履行合同义务，定期监测项目产出绩效指标，编制季报和年报，并报行业主管部门和市财政局备案。

在项目运行期间，项目实施机构应每3-5年对项目进行中期评估，重点分析项目运行情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，并报行业主管部门和市财政局备案。

市财政局对项目合同中涉及政府支出责任的，应结合财政规划统筹考虑，按照预算编制程序和要求，将符合预算管理要求的下一年度财政资金收支纳入预算管理，逐年编制项目收支预算，经市政府同意后报市人大审议。

在PPP项目全生命周期内，市财政局应当会同行业主管部门，按照事先约定的绩效目标，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价，也可委托第三方专业机构提出评价意见。

市财政局应根据绩效评价结果合理安排财政预算资金，对于绩效评价达标的项目，按照合同约定，向项目公司或社会资本及时足额安排相关支出；对于绩效评价不达标的项目，应当按照合同约定扣减相关费用或补贴支出。

（五）项目移交

项目合作期满时，项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，办妥法律过户和管理权移交手续。

对项目资产不符合合同约定移交标准的，项目公司或社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

项目实施机构或政府指定的其他机构应根据项目合同约定共同做好项目移交工作，确保移交过渡期内公共服务的持续稳定供给。

项目移交完成后，市财政局应组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，按有关规定公开评价结果。

1. 附则

（一）本实施意见由市财政局负责解释，自发布之日起执行，有效期3年。

（二）各县（区）、管委会可参照本实施意见执行。