

# 潮州市人民政府文件

潮府规〔2018〕10号

---

## 潮州市人民政府关于印发《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》的通知

各县、区人民政府（管委会），市府直属各单位，市各开发区、潮州新区管委会：

现将《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》印发给你们，请认真贯彻执行。



## 公开方式：主动公开

---

抄送：市委各部委办，市人大办，市政协办，市纪委办，潮州军分区，市法院，市检察院，驻潮部队，中央、省驻潮各单位，各人民团体，各民主党派，各新闻单位。

---

潮州市人民政府办公室

2018年6月11日印发

---

# 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

为科学规范地推广运用政府和社会资本合作模式(Public-Private Partnership 模式, 以下简称为 PPP 模式), 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《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》(财库〔2014〕215号)、《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)、《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)、《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》(财金〔2016〕92号)等有关规定, 结合我市实际, 制定本实施意见。

## 一、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 PPP 模式。

## 二、项目实施流程

### (一) 项目识别

政府和社会资本合作项目(下称 PPP 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、改建、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 初步实施计划的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，由行业主管部门向市财政局推荐潜在 PPP 项目。

市财政局应当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，审核结果报潮州市政府和社会资本合作（PPP）模式工作协调领导小组（以下简称领导小组）研究。经领导小组研究同意通过的 PPP 项目，纳入市 PPP 项目储备库，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。

市发展和改革局应根据政府投资项目管理的有关规定，负责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，对项目建设的必要性、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。

## （二）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。受委托的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，并对项目实施方案和相关报告的内容负责。

项目实施方案应当根据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制；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。

项目实施方案应当包括项目概况、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、采购方式选择等内容。

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。市发展和改革局应当根据 PPP 项目的行业性质和行业特点，会同行业主管部门及其他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包括项目规划可行性、技术方案可实施性、投融资方案合理性、项目绩效的产出标准和要求、政府和社会资本的风险分配、收费和价格的清晰合理性、财政补贴方案的可行性，以及项目财务效益和财政承受能力的平衡情况等。

市财政局应根据《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)等有关规定，委托第三方机构对项目物有所值评价报告和财政承受能力论证报告进行审核，并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应结合自身职能，负责对项目是否符合法律法规、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、对环境的影响是否可控、需配套的环境保护主要措施等内容进行审查并出具初步审查意见。

市发展和改革委员会应结合各部门意见，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。

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委员会组织联合评审。经重新联合评审后仍不能通过的，不再采用 PPP

模式。

项目实施方案经市政府审定同意的项目，由市财政局向省财政厅申请纳入 PPP 综合信息平台项目库。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

根据 PPP 项目的不同属性，项目实施机构可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。

项目实施方案经市政府审定同意的项目，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，邀请社会资本及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数量、确定标准和方法以及社会资本提交资格预审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。

项目实施机构应当成立评审小组，负责PPP项目采购的资格预审和评审工作。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，且应至少包含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。

经资格预审，合格社会资本数量达到3家以上的，项目实施机构可继续开展采购文件准备工作；合格社会资本数量不足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。经重新资格预审，合格社会资本数量仍不足3家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

资格预审结果应当告知所有参与资格预审的社会资本，并提交市财政局备案。

已通过资格预审的社会资本，评审小组应综合考虑其投融资能力、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。

PPP项目采购评审结束后，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。采购结果确认谈判工作组应当按照候选社会资本的排序，依次与候选社会资本及其合作的金融机构



就项目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重复谈判。

项目实施机构应与中选的社会资本在确认谈判完成后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在政府采购平台上进行公示，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。

公示期满且无异议或异议处理完毕的，项目实施机构应当在2个工作日内将中选结果在政府采购平台上进行公告，同时发出中选通知书。

中选结果公示结束后，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，并报市政府批准同意。经市政府批准同意的，由项目实施机构与中选社会资本签订PPP项目合同。

需要为PPP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，或签署关于继承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进行公告（项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外），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，与中选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应当做好监督管理工作，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，同时按照规定向相关职能部门申请核发建设工程规划许可、建设用地规划许可、建设工程施工许可等证件，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 and 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，办妥有关产权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，并按有关规定公开评价结果。

### 三、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，有效期至2021年12月31日。

（二）各县（区）、管委会可参照本实施意见执行。