醴陵市人民政府办公室关于印发《醴陵市人民政府和社会资本合作（PPP）项目操作办法（试行）》的通知醴政办发〔2017〕7号

醴陵市人民政府和社会资本合作（PPP）

项目操作办法（试行）

**第一章  总  则**

第一条 目的和依据

为了科学规范地在我市推广政府和社会资本合作（Public-Private

Partnership，以下简称PPP）模式，加快推进我市PPP项目实施，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国合同法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作模式操作指南（试行）〉的通知》（财金〔2014〕113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）、《国家发展和改革委员会关于印发〈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）等法律、法规、规章以及文件精神，结合我市实际，制定本办法。

第二条  适用范围

本办法适用于我市在能源、交通运输、市政公用、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、教育、科技、文化、体育、医疗卫生、养老、旅游等公共服务领域采用PPP模式的项目；适用于规范政府、社会资本方和其他参与方开展政府和社会资本合作项目的储备、论证、采购、建设、运营、移交、信息公开、社会监督等活动。

第三条  适用要求

项目实施机构、市PPP领导小组办公室、市财政局、市发改局、市法制办、市监察局、市审计局等有关单位应本着“简洁高效、科学规范、兼容并包、创新务实”原则，严格执行本操作办法，加强协调配合，优先推进经济和社会效益良好的项目，促进我市PPP项目规范健康发展。

**第二章  项目储备**

第四条  项目征集

市PPP领导小组办公室负责向相关行业主管部门征集潜在政府和社会资本合作项目，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、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。社会资本方发起的项目应向行业主管部门提交项目建议书，经行业主管部门审核同意后提交市PPP领导小组办公室。

第五条  项目筛选

市PPP领导小组办公室会同发改部门及行业主管部门对征集的项目进行综合分析，根据项目类型、建设内容及规模、经营性等因素初步筛选适宜采用PPP模式的项目，报市人民政府批准后纳入PPP项目年度实施计划。

第六条  项目实施机构、政府出资代表等相关单位的确定

市PPP领导小组办公室会同发改部门对列入年度实施计划的PPP项目，根据项目性质和行业特点，拟定项目实施机构、协助单位，报市人民政府确定（原则上由行业主管部门作为项目实施机构，其他相关部门作为协助单位）；政府出资的项目，须明确政府出资代表。由市人民政府以书面形式明确项目实施机构与出资代表。

第七条  项目策划

项目实施机构会同市PPP领导小组办公室和协助单位组织或委托咨询机构对初步筛选适宜采用PPP模式的项目进行统筹、策划、设计，初步确定项目内容、合作方式、回报机制等。

第八条  项目推介

项目实施机构会同市PPP领导小组办公室和协助单位组织或委托咨询机构对初步确定的项目进行市场推介，评估项目对社会资本的吸引力，了解社会资本的诉求，并据此调整项目建设内容、合作方式、回报机制等，提交市PPP领导小组审核。

第九条  项目前期手续办理

项目实施机构负责项目前期手续办理工作，包括项目立项、规划、选址、用地、环评、可研等相关手续。项目前期工作经费报市人民政府审批后由市财政局统一拨付。

第十条  咨询机构采购

市PPP领导小组办公室会同项目实施机构根据《中华人民共和国政府采购法》相关规定采购咨询服务，由项目实施机构与咨询机构签订咨询服务合同，确定咨询服务内容及费用支付方式，相关费用从PPP项目前期工作经费中支付。

**第三章  项目论证**

第十一条  实施方案编制

项目实施机构组织或委托咨询机构依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制项目实施方案，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。实施方案内容主要包括项目概况、风险分配基本框架、运作方式、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式等。实施方案编制过程中，应重视征询潜在社会资本的意见和建议，引导社会资本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，要取得物价部门出具的相关意见。

第十二条  物有所值评价

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实施方案独立、客观、科学地对项目进行评价、论证，编制项目物有所值评价报告，市财政局应当会同项目实施机构、协助单位、政府出资代表、市发改局、市法制办、市监察局、市审计局等有关单位根据项目实施方案共同对物有所值评价报告进行审核。物有所值评价报告未通过审核的，项目实施机构可委托专家或第三方专业机构对项目实施方案进行调整后重新编制项目物有所值评价报告并提请审核。

第十三条  财政承受能力论证

经审核通过物有所值评价的项目，由市财政局依据项目实施方案和物有所值评价报告组织编制财政承受能力论证报告，统筹全市已实施和拟实施PPP项目的各年度支出责任，并综合考虑行业均衡性和PPP项目开发计划后，出具财政承受能力论证报告审核意见。

第十四条  市场测试

项目实施机构会同市PPP领导小组办公室通过发函、召开座谈会等多种方式对项目进行市场测试，与潜在社会资本进行磋商，深入了解社会资本的投资意向，优化项目实施方案。

第十五条  实施方案确认

由项目实施机构牵头，会同市PPP领导小组办公室、市发改局、市法制办、市监察局、市审计局以及外部专家等对项目实施方案进行联合评审。通过评审的项目实施方案，由项目实施机构报市PPP领导小组进行审查。通过审查的项目实施方案，由项目实施机构提请市人民政府常务会研究同意，报市委常委会审定后，开展下一阶段采购工作。市人民政府将该项目采用PPP模式和将该项目政府支出责任列入财政预算的议案提请市人大常委会审议。

**第四章  项目采购**

第十六条  采购代理

市PPP领导小组办公室会同项目实施机构明确采购代理机构，项目实施机构与采购代理机构签订采购代理协议。

第十七条  采购方式选择

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，鼓励社会资本方积极参与、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。

项目实施机构应当根据项目特点和建设运营需求，综合考虑专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素合理设置社会资本的资格要求，保证国有企业、民营企业、外资企业平等参与竞争。

第十八条  资格预审

项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件，提交市法制办审核，并经市PPP领导小组批准后，发布资格预审公告。有3家及以上社会资本方通过资格预审的，项目实施机构可以继续开展采购文件准备工作；不足3家的，项目实施机构应在调整实施方案后后，重新组织资格预审；项目经重新资格预审合格社会资本方仍不足3家的，可依法调整实施方案中关于采购方式的规定。

资格预审公告应在省级以上财政部门指定的媒体上发布。提交资格预审申请文件的时限不得少于15个工作日（自公告发布之日起开始计算）。

第十九条  采购公告发布

项目采购公告应在省级以上财政部门指定的媒体上发布。项目采购文件应包括采购邀请，竞争者须知，竞争者应提供的资格、资信及业绩证明文件，采购方式，政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件，采购程序，响应文件编制要求，提交响应文件截止时间，开启时间及地点，强制担保的保证金交纳数额和形式，评审方法，评审标准，政府采购政策要求，项目合同草案及其他法律文本等。

第二十条  响应文件评审

由项目实施机构代表和评审专家共7人组成评审小组，其中项目实施机构代表2人，评审专家5人，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评审。

项目实施机构按照采购文件规定组织响应文件的接收和开启。评审小组对响应文件进行评审。

第二十一条  项目合同谈判

项目实施机构应成立专门的采购结果确认谈判工作组。谈判工作组由市PPP领导小组办公室、市财政局、项目实施机构、市发改局、市法制办、市监察局、市审计局、政府出资代表、咨询机构及专家组成。

谈判工作组按照评审结果的候选社会资本排名，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预中标社会资本方。项目实施机构应与预中标社会资本方签署确认谈判备忘录，根据备忘录对合同文本进行修改，并将采购结果和修改后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方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。

项目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。

第二十二条  项目合同签订

公示期满，由项目实施机构牵头，会同市财政局、市发改局、市法制办、市审计局、市监察局等相关单位对合同文本进行联合审查，并提请市人民政府常务会研究同意，报送市委常委会审定。通过后，由项目实施机构与中标社会资本签署项目合同。待项目公司成立后，由项目实施机构与项目公司签署关于承继项目合同的补充合同。

项目合同文本由市PPP领导小组办公室统一打印后移交给项目实施机构。

**第五章  项目执行**

第二十三条  项目公司设立

社会资本方依法并按照采购文件、项目合同、股东协议、公司章程等的约定，按时、足额出资设立项目公司，项目公司按项目合同承担设计、投融资、建设、运营、维护及移交等责任。须政府出资的，政府出资代表与社会资本共同设立项目公司，项目公司必须于项目合同签约后一个月内在我市注册成立。

项目公司股东协议、公司章程、补充协议等应当提交市PPP领导小组审核。未经政府方书面同意，项目公司的股权结构不得变更。

项目建设方应当于项目合同签约后一个月内在我市设立分公司。

第二十四条  项目前期费用确认

项目公司成立前，项目实施机构、政府出资代表等相关单位在产生项目投资费用时，应按照市人民政府投资建设项目管理的相关规定送市财政局审核；待项目公司成立后，项目公司成立前产生的项目投资费用经项目实施机构与项目公司共同认可，并经市财政局财评、市审计局审计确定后，计入项目总投资。项目实施机构会同市PPP领导小组办公室根据财评、审计结论，对项目公司下达投资确认函，项目公司以此函及相关资料作为记账及资金支付的依据。项目公司应将资金支付至政府出资代表方或项目实施机构指定帐户。

项目公司成立后，由项目公司按照合同约定拨付项目前期费用，并及时将相关资料送项目实施机构、市财政局、市审计局审核认定，若未及时送达而造成难以确认计价的，责任和未确认计价费用均由项目公司承担，未确认计价费用不计入项目总投资。

第二十五条  项目融资管理

项目融资由项目公司或社会资本方负责，政府不得为项目公司或社会资本方的融资提供任何形式的担保。项目公司或社会资本方应按合同要求及时开展融资方案设计、金融机构接洽、融资谈判及融资交割等工作。项目实施机构应会同市PPP领导小组办公室，对项目公司或社会资本方融资情况进行监管，一旦发现违约行为，应立即对项目公司或社会资本方出具书面整改通知。整改完成后，项目公司或社会资本应将整改情况送项目实施机构备案。

第二十六条  项目建设管理

项目开工前，必须进行施工图设计审核和施工图预算评审。施工图设计必须经政府业务主管部门审核同意，必要时，相关业务主管部门应聘请资深专家进行审核。施工图预算实行财政、审计联审制度。

项目公司必须严格按审核后的施工图施工，项目实施机构应及时汇总项目建设情况，分季度向市财政局、市审计局报送工程进度资料，项目公司凭市财政投资评审中心审核的已完工程进度表向项目建设方拨付建设资金。施工图预算外增加的建设工程，应严格按相关程序办理审批手续，取得批复后，实行联合现场签证制度；未取得批复的，责任及相关费用由项目公司自行承担，相关费用不计入项目总投资。

项目实施机构及政府相关部门应根据项目合同及有关规定，对项目公司或社会资本方履行项目建设责任的情况进行监督。对项目公司发生的项目范围内的工程建设费用、非工程建设设备材料采购费用及项目前期费用，项目实施机构应全程予以监督，并依法履行相关法定程序，及时将相关资料送市财政局、市审计局审核认定。

征地拆迁资金按合同约定，由项目公司按进度支付。

第二十七条  项目建设绩效评价

项目实施机构应建立和完善项目建设绩效评价指标体系，送市财政局备案。项目建设期间，项目实施机构应会同市财政局、市审计局等相关单位，每半年对项目建设情况进行绩效评价，并将评价结果报市人民政府。项目竣工验收时，项目实施机构应会同市财政局、市审计局等有关单位对项目设计、质量、工期、安全生产、环境保护等方面进行绩效评价，并将评价结果报市人民政府。

第二十八条  项目投资总额确定

项目进入运营期前，项目实施机构应会同市PPP领导小组办公室、市财政局、市审计局等有关单位确认项目总投资及调整计算运营期政府可行性缺口补助金额，并报市人民政府审定。

第二十九条  项目运营绩效评价

项目实施机构应建立和完善项目运营绩效评价指标体系，并送市财政局备案。对没有设置运营绩效评价的项目，市财政局不得支付财政补贴。项目运营期间，项目实施机构应会同市财政局、市审计局等相关单位，对项目运营情况及项目质量进行绩效评价，并将评价结果报市人民政府。

第三十条  资金支付

每一个运营年度结束后，项目实施机构会同市财政局，根据合同约定及绩效评价结果确定政府应支付给项目公司的政府可行性缺口补助金额，各项目最后一期政府可行性缺口补助应在项目完成移交后支付。相关资金通过专户拨付，专账管理。

设置超额收益分享机制的项目，项目公司或社会资本方应根据项目合同约定向市人民政府及时足额支付应享有的超额收益。

第三十一条  项目中期评估

项目实施机构应会同市财政局及政府有关部门，每3至5年自行组织或委托第三方专业机构对项目进行中期评估，重点分析项目运营状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，并将相关情况报送市人民政府。

第三十二条  项目临时接管和提前终止

在项目合作期限内，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，由项目实施机构会同市PPP领导小组办公室研究应对措施后，报市人民政府同意后实施相应措施，必要时市人民政府可指派项目实施机构进行临时接管，直至项目恢复正常运营。不能恢复正常运营的，要提前终止项目，并按项目合同相关约定妥善做好后续工作。

**第六章  项目移交**

第三十三条  移交准备

项目移交时，项目实施机构或政府指定的其他机构代表政府收回项目合同约定的项目资产。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，根据项目合同约定与项目公司或社会资本方确认移交情形和补偿方式，制定资产评估和性能测试方案，提请市人民政府常务会研究同意，报送市委常委会审定后方可实施。

项目移交工作组应委托具有相关资质的资产评估机构，按照项目合同约定的评估方式，对移交资产进行资产评估，作为确定补偿金额的依据。

项目移交工作组应严格按照性能测试方案和移交标准对移交资产进行性能测试。性能测试结果不达标的，移交工作组应要求项目公司或社会资本方进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函。

第三十四条  资产交割

项目公司或社会资本方应将满足性能测试要求的项目资产、知识产权、技术法律文件以及资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续。项目公司或社会资本方应配合做好项目移交相关工作。

第三十五条  项目移交后绩效评价

项目移交完成后，项目实施机构应会同政府有关部门，自行组织或委托第三方专业机构对项目产出、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，评价结果应及时反馈给项目相关各方，并按有关规定公开。

评价结果作为开展政府和社会资本合作的决策参考依据。

**第七章  信息公开及社会监督**

第三十六条  信息公开

根据《财政部关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法〉的通知》（财金〔2017〕1号）文件要求，市PPP领导小组办公室（市财政局）负责对我市PPP项目进行信息公开。项目实施机构、项目公司、社会资本方等PPP项目参与主体应真实、完整、准确、及时提供项目相关信息。

第三十七条  社会监督

建立社会监督机制，鼓励社会公众对PPP项目实施情况进行监督。市PPP领导小组办公室负责收集、整理社会公众的反馈信息并向市人民政府汇报，项目实施机构按照市人民政府的审核意见，监督项目公司或社会资本方切实维护公共利益。

**第八章  附  则**

第三十八条  本办法由市PPP领导小组办公室负责解释和修订。

第三十九条  本办法自印发之日起施行。

来源： 醴陵市人民政府