

# 湛江市财政局文件

湛财源办〔2017〕25号

## 关于印发《湛江市政府和社会资本合作（PPP）模式操作指引（暂行）》的通知

市直有关单位：

为加快推进我市市本级PPP项目的落地，规范PPP模式的操作流程，明确各部门的工作职责，经征求有关单位意见后，我局现正式印发《湛江市政府和社会资本合作（PPP）模式操作指引（暂行）》，请在实施市本级PPP项目过程中认真参照执行。执行过程中如有任何问题或建议，请及时向我局进行反馈。



# 湛江市政府与社会资本合作（PPP）模式 操作指引（暂行）

为进一步深化投融资体制改革，鼓励和支持社会资本投资湛江市公共服务、基础设施等领域项目，发挥社会资本在融资、技术、管理方面的优势，提高项目建设运营效率，降低项目全生命周期成本，实现政企双赢合作，根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》（财金〔2014〕113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）、《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号）和国家发改委《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》（发改投资〔2016〕2231号）以及相关法律法规、政策文件的有关规定，结合我市的实际，现就我市市本级推进政府和社会资本合作项目（以下简称PPP项目）的实施制定本操作指引。

## 一、项目识别

1. 项目的发起。PPP项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。住建、交通、公路、水务、城市综合管理、农业、林业、教育、卫计、文广新、旅游等行业主管部门或政府授权的项目实施单位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、存量公共资产及社会投资人申报项目中遴选适

合采用PPP模式实施的项目，于每年10月份前将项目计划报市财政局，由市财政局牵头组织市发改局和相关行业主管部门联审提出拟采用PPP模式实施的意见后，报市政府审批纳入下一年度PPP项目实施计划，并相应确定项目的实施机构。项目实施机构由行业主管部门或其委托的事业单位担任，企业法人不得作为PPP项目的实施机构。

## 2. 项目的立项审批

对于纳入PPP年度实施计划的新建、改（扩）建项目，由项目实施机构依照基本建设程序向发改部门办理项目的立项审批手续。发改部门在批复可行性研究报告或核准项目申请报告时，应明确可以根据社会资本方选择结果依法变更项目法人。经由发改部门批复立项的项目，方可开展PPP项目的准备工作。

## 二、项目准备

### 1. 项目“两评一案”的编制

纳入PPP年度实施计划的项目，由项目实施机构自行组织或通过政府采购方式委托专家或第三方咨询机构，根据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件以及市财政局提供的本级全部已实施和拟实施PPP项目的各年度支出责任数据，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（以下简称“两评一案”）。PPP项目实施方案主要内容包括：项目概况、风险分配框架、项目运作方式、项目投融资结构、回报机制、相关配套安排、合同体系、监管架构和采购方式选择（含资

格预审条件)等。PPP项目的合作年限不得少于10年,原则上不高于30年,根据项目的特点,对于纯公益性完全由政府付费的项目,合作年限建议控制在15年以内;对于有部分收益但不能完全覆盖投资回报需可行性缺口补助的项目,建议控制在20年以内;对于全部由使用者付费的项目,可根据项目收益状况在10年至30年间择优选择。如需政府出资代表在项目公司中占股的,出资代表原则上在市基投集团、交投集团、水投集团、旅投集团中选取,政府和社会资本的股权比例一般建议1:9,最高不得超过3:7。

## 2. 实施方案的评审

项目实施机构将PPP项目实施方案向市发改局、市财政局、项目行业主管部门书面征求意见,相关部门在5个工作日内提交书面意见。项目实施机构根据书面意见修改完善后,将实施方案提请市PPP联席会议评审。市PPP联席会议听取项目实施机构对实施方案编制情况的汇报,重点围绕项目规划的可行性、技术方案的可实施性、方案报告的合规性、投融资方案的合理性、收费价格的清晰合理性、财政补贴方案的可行性以及项目绩效产出标准和要求、政府和社会资本的风险分配、财政承受能力等方面提出意见,研究讨论后形成统一意见。项目实施机构根据会议意见再次修改和完善“两评一案”。

## 3. 物有所值和财政承受能力的审核

项目实施机构将修改和完善后的“两评一案”报送市财政局，由市财政局组织相关行业专家进行评审，对实施方案进行“两评”审核，出具“两评”的审核结论。审核未通过的，项目实施机构可对实施方案进行调整后重新提请市财政局组织评审。

#### 4. 项目实施方案的审批

通过“两评”审核的项目，项目实施机构将“两评一案”报告（含部门反馈意见和市PPP联席会议意见）连同市财政局出具的“两评”审核结论报送市政府，由市政府审核项目实施方案。审核通过后出具同意项目实施方案的批复，批复中应注明同意项目合作期限内的政府支出责任纳入中长期财政预算管理。

#### 5. 项目的入库

由市财政局协同项目实施机构负责根据《财政部关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台运行的通知》(财金[2015]166号)和《广东省PPP项目库审核规程(试行)》(粤财预[2016]116号)等文件要求，将经市政府批复同意的PPP项目按照规定的统一格式要求向省财政厅报送申请入库。项目申报材料包括但不限于项目申报表、项目内容简介、项目立项审批材料、可行性研究报告、政府审核意见和项目规范实施承诺书、物有所值和财政承受能力论证意见、实施方案等。为加快入库审核，项目提交审核尽量在当月5日前完成。

### 三、项目采购

#### 1. 编制资格预审文件和采购文件

根据经市政府审批的项目实施方案，项目实施机构委托有资质的咨询机构（编制“两评一案”的咨询机构有相应资质的可同步委托）编制资格预审文件（特殊项目经批准后可不进行资格预审）、采购文件和相关合同（协议）文本，提请市PPP联席会议评审，研究讨论后出具评审意见。

## 2. 发布资格预审公告

项目实施机构在广东省政府采购网上发布资格预审公告，邀请社会资本参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应，实现充分竞争。资格预审公告应当包括项目授权主体、项目实施机构和项目名称、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、是否限定参与竞争的合格社会资本的数量及限定的方法和标准、以及社会资本提交资格预审申请文件的时间和地点等。允许联合体投标的，联合体成员原则上不得超过3名，其中1名成员作为联合体牵头人，负责联合体与项目实施机构的联系。联合体提交的投标文件应附有详细的联合体协议书，明确联合体成员各方在PPP项目中的责任、义务、出资比例和出资方式。

## 3. 资格预审和采购评审

项目实施机构牵头组织成立评审小组，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。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专

家中至少应当包含 1 名财务专家和 1 名法律专家，且项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

#### 4. 采购结果谈判

项目实施机构成立专门的采购结果确认谈判工作组，按照候选社会资本排名，依次与候选社会资本就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，率先达成一致的候选社会资本即为预中标、成交社会资本。采购结果确认谈判工作组成员及数量由项目实施机构确定，但应当至少包括市财政局代表、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家。

#### 5. 采购结果公示

项目实施机构应当在预中标、成交社会资本确定后 10 个工作日内，与预中标、成交社会资本签署确认谈判备忘录，并将预中标、成交结果和根据采购文件、响应文件及有关补遗文件和确认谈判备忘录拟定的项目合同文本在广东省政府采购网上进行公示，公示期不得少于 5 个工作日。

项目实施机构在公示期满无异议后 2 个工作日内，将中标、成交结果在广东省政府采购网上进行公告，同时发出中标、成交通知书。

#### 6. PPP项目合同的签订

项目实施机构应当在中标、成交通知书发出后 30 日内，与中标、成交社会资本签订经市PPP联席会议审核同意的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PPP项目合同，或者签署关于继承PPP项目合同的补充合同。

项目实施机构应当在PPP项目合同签订之日起 2 个工作日内，将PPP项目合同在广东省政府采购网上公告，但PPP项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

#### 四、项目执行

##### 1. 项目公司组建

社会资本方按照合同的约定，依法独立或联合政府出资代表组建项目公司。项目公司按PPP项目合同承担报建、设计、融资、建设、运营等责任，自主经营，自负盈亏，项目实施机构或政府出资代表根据各自职责积极予以配合。除PPP项目合同另有约定外，项目公司的股权及经营权未经市政府同意不得变更。

##### 2. 项目的融资

PPP项目融资责任由项目公司或社会资本方承担，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。遇系统性金融风险或不可抗力的，政府、社会资本或项目公司可根据项目合同约定协商修订合同中相关融资条款。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，政府可依法提出履约要求，必要时可提出终止PPP项目合同。

##### 3. 项目的建设和监管



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、安全、进度等责任和风险由项目公司或社会资本方承担。行业主管部门（项目实施机构）根据合同约定，监督社会资本和项目公司履行合同义务，监督工程质量、安全、进度和项目公司收入、成本、绩效情况，协调解决项目建设、运营中存在的问题。

#### 4. 运营绩效评价

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，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。

### 五、项目移交

政府与社会资本合作期满，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，根据合同约定的移交内容、标准和形式收回项目资产，并组织项目绩效评价。

公开方式：依申请公开

---

湛江市财政局办公室

2017年9月28日印发

校对：黄强