

攀枝花市人民政府办公室
关于印发《攀枝花市政府与社会资本合作
（PPP）项目管理实施细则》的通知

攀办发〔2017〕98号

各县（区）人民政府，市政府各部门，有关单位：

《攀枝花市政府与社会资本合作（PPP）项目管理实施细则》
经市政府领导同意，现予以印发给你们，请认真遵照执行。

攀枝花市人民政府办公室

2017年7月17日

攀枝花市政府与社会资本合作 (PPP) 项目管理实施细则

第一章 总 则

第一条 目的和依据。为进一步规范攀枝花市政府与社会资本合作（PPP）项目操作流程，保证政府和社会资本合作项目实施质量，根据《预算法》《政府采购法》，以及《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）、《四川省财政厅关于印发〈四川省“政府与社会资本合作”项目管理办法（试行）〉的通知》（川财金〔2014〕86号）等文件精神，建立健全我市政府与社会资本合作项目管理机制，结合我市实际，制定本实施细则。

第二条 适用领域。本实施细则适用于攀枝花市本级政府和社会资本合作项目的各参与方。

第三条 项目范围。攀枝花市政府与社会资本合作项目范围主要包括：能源、交通运输、市政公用、桥梁工程、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、教育、医疗卫生、养老、科技、文化、旅游和体育、城市供水、供电、供气、污水和垃圾处理、地下综合管廊、节能减排等传统基础设施领域及公共服务重点领域。

第四条 适用原则。攀枝花市政府与社会资本合作项目管理遵循科学决策、分类推进、公开透明、积极稳妥、依法管理、诚信守约的原则。

第二章 部门职责

第五条 市级政府和社会资本合作工作由市政府和社会资本合作工作领导小组统筹协调和推进，研究制定我市相关政策，负责 PPP 项目评审、组织协调、项目实施和检查督导等重大事项。领导小组定期召开项目运行分析会，解决项目运行过程中的问题。领导小组办公室设在市财政局，具体负责项目的相关协调工作，承担领导小组筹备及议定事项的组织落实、综合协调、督办检查等日常工作。各成员单位根据职责分工，做好相关工作。

（一）市财政局（PPP 管理中心）职责。

负责全市政府与社会资本合作工作的政策研究、融资支持、识别评估、咨询服务、宣传培训、绩效评价、信息统计工作；负责 PPP 项目入库申报、项目库的建设管理工作；会同行业主管部门开展 PPP 项目物有所值评价的评审和财政承受能力论证的编制；加强对 PPP 项目政府采购工作的监督管理和指导；会同有关行业主管部门对 PPP 项目实施方案、PPP 项目合同等进行部门联合评审等工作。

（二）市发展改革委职责。

会同有关行业主管部门，切实做好基础设施领域 PPP 项目推进工作，加强协调配合，共同推进政府与社会资本合作工作顺利开展。

（三）市审计局职责。

负责对纳入审计计划的 PPP 项目建设和管理情况实施跟踪审计和竣工财务决算审计，进一步提高投资管理水平 and 投资效益。

（四）市国资委职责。

负责 PPP 项目国有资产的监督管理，确保国有资产保值增值。

（五）市法制办职责。

负责从法律角度对政府与社会资本合作政策措施、行政行为、合同行为以及其他法律事务提供法律意见；负责 PPP 规范性文件的审查工作；承担政府与社会资本合作行政执法监督和指导责任。

（六）市金融办职责。

负责 PPP 项目融资监管，协调有关部门防范、化解和处置金融风险，维护地方金融秩序。

（七）行业主管部门职责。

各行业主管部门（市政府派出机构）结合本市社会发展特点、行业发展状况、基础设施和公用事业建设需要，负责对本行业领域潜在 PPP 项目进行搜集、甄别、发起、遴选、审核、

监督等工作，负责职责范围内 PPP 项目建设运行过程中的监督、管理工作；负责 PPP 项目可行性研究报告评审、项目立项、审批、招投标等工作。及时向市政府、市发展改革委、市财政局推荐政府与社会资本合作项目。

（八）项目实施机构职责。

项目实施机构负责 PPP 项目准备、采购、监管和移交等工作；具体负责 PPP 项目的前期论证工作、PPP 实施方案编制、社会资本方选择、项目合同起草与签订、项目组织实施和运行监管、项目绩效与移交等工作。

（九）行政审批部门职责。

市国土资源局、市住房城乡建设局、市城市管理局、市环境保护局、市水务局、市林业局、市交通运输局等部门，按照工作职责做好 PPP 项目有关审批事项，提高审批效率，并做好 PPP 项目监管和服务工作。

第三章 项目操作流程

根据 PPP 项目相关制度规定，按照以下流程办理：

第六条 项目发起。PPP 项目由政府或社会资本发起，以政府发起为主。

（一）政府发起。

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新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目。

（二）社会资本发起。

社会资本方应以项目建议书的方式向行业主管部门、市财政局、市发展改革委推荐潜在政府和社会资本合作项目。

第七条 项目筛选。每年年初行业主管部门结合我市社会发展规划及行业专项规划，提出当年拟按照 PPP 模式建设的项目报市财政局、市发展改革委进行评估筛选，确定备选项目后再报市政府进行审定；市财政局、市发展改革委根据市政府审定结果建立 PPP 项目储备库，储备项目确定后原则上当年不再新增。PPP 项目库储备项目实行年度动态化管理。

第八条 物有所值评价与财政承受能力论证。项目行业主管部门牵头根据项目可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案，开展物有所值评价，编制物有所值评价报告；市财政局会同相关部门，从定性和定量两方面开展物有所值评价工作，共同对物有所值评价报告进行审核。

物有所值评价审核未通过的，行业主管部门可对实施方案进行调整后重新提请本级财政部门和行业主管部门审核。

通过物有所值评价审核的，市财政局根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对部分政府付费或政府补贴的项目，开展财政承受能力论证，组织编制财政承受能力论证

报告，并报市政府审定。

第九条 确定项目实施机构和政府出资人代表。行业主管部门将项目开展 PPP 模式的请示及审批后的两个论证一并报市政府审定。审定通过后，由市政府指定的有关职能部门或事业单位担任项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。融资平台公司不得作为项目实施机构参与项目建设。鼓励采用资本金注入方式投资传统基础设施 PPP 项目，并明确政府出资人代表，参与项目准备与实施工作。

第十条 编制实施方案。项目实施机构组织编制 PPP 项目的实施方案。项目实施方案应当包括项目概况、风险分配基本框架、项目运作方式、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式选择等内容。必要时通过政府采购程序委托专业咨询机构等社会力量参与编制，提高项目决策的科学化和管理的专业化水平。

第十一条 项目审批、核准或备案。政府投资项目的可行性研究报告应由具有相应项目审批职能的投资主管部门等审批。可行性研究报告审批后，实施机构根据经批准的可行性研究报告有关要求，完善并确定 PPP 项目实施方案。重大基础设施政府投资项目，应重视项目初步设计方案的深化研究，细化工程技术方案和投资概算等内容，作为确定 PPP 项目实施方案的重要依据。

实行核准制或备案制的企业投资项目，应根据《政府核准的投资项目目录》及相关规定，由相应的核准或备案机关履行核

准、备案手续。项目核准或备案后，实施机构依据相关要求完善和确定 PPP 项目实施方案。

纳入 PPP 项目库的投资项目，应在批复可行性研究报告或核准项目申请报告时，明确规定可以根据社会资本方选择结果依法变更项目法人。

第十二条 实施方案审核。由市发展改革委、市财政局会同有关行业主管部门以及项目涉及的规划、国土、价格、审计、法制等政府相关部门对 PPP 项目实施方案进行联合评审。必要时可先组织相关专家进行评议或委托第三方专业机构出具评估意见，然后再进行联合评审。通过实施方案审查、验证的 PPP 项目，按规定由项目实施机构组织报市政府常务会审议，市政府审定批准后的实施方案核心条款不得有所改变。通过市政府审定的项目方可按程序组织实施；未通过审查的，可在调整实施方案后重新审查；重新审查仍不能通过的，不再采用 PPP 模式。

第十三条 项目申报入库。项目通过市政府审定后，市 PPP 管理中心按照规定程序通过《财政部 PPP 项目信息平台》向省 PPP 管理中心申报入库，实施机构配合 PPP 管理中心提供各项要素资料。

第十四条 项目采购。项目实施机构根据市政府审定批准项目实施方案编制采购文件，严格按照《中华人民共和国政府采购法》及相关规定和程序，公开、公平、规范地进行 PPP 项目采购。

（一）资格预审。

项目实施机构根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，并将资格预审的评审报告提交市财政局（PPP管理中心）备案。

（二）编制项目采购文件。

按规定要求编制项目采购文件内容，包括采购邀请、竞争者须知与资格条件、采购方式、采购程序、响应文件、评审方法与标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本等内容。

（三）项目采购。

项目采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、竞争性磋商采购等方式开展采购的，按照政府采购法律法规以及有关规定程序执行。

（四）确认谈判。

项目实施机构成立专门采购结果确认谈判工作组，依次与候选社会资本及其合作的金融机构就合同中细节问题进行合同签署前确认谈判。

（五）合同签署。

PPP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。公示期满无异议的，由项目实施机构会同当地投资主管部门将PPP项目合同报送市政府审核。市政

府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本方正式签署 PPP 项目合同。

需要设立项目公司的，待项目公司正式设立后，由实施机构与项目公司正式签署 PPP 项目合同，或签署关于承继 PPP 项目合同的补充合同。

第十五条 项目执行。按照合同约定，社会资本履行好设计、融资、建造、运营、维护和移交等合同义务。政府部门做好项目执行过程的监管，并按合同约定支付有关费用，严格控制政府财政风险。

（一）项目公司设立。

社会资本依法设立项目公司。市政府可指定相关国有企业作为政府方出资人代表，依法参股项目公司，除有特殊规定外，原则上不控股，且不具有实际控制力。项目公司或社会资本应按照 PPP 项目合同约定，履行好设计、融资、建造、运营、维护和移交等合同义务。

（二）项目法人变更。

PPP 项目法人选择确定后，如与审批、核准、备案时的项目法人不一致，应按照有关规定依法办理项目法人变更手续。

（三）项目融资及建设。

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。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，政府方可依法提出履约要求，必要时可提出终止 PPP 项目合同。

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、进度等风险应由项目公司或社会资本方承担。政府方及政府相关部门应根据 PPP 项目合同及有关规定，对项目公司或社会资本方履行 PPP 项目建设责任进行监督。

（四）运营绩效评价。

PPP 项目合同中应包含 PPP 项目运营服务绩效标准。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，同时报市财政局备案。

（五）中期评估。

项目实施机构应会同行业主管部门每 3~5 年对项目进行中期评估，必要时可委托第三方专业机构对项目进行中期评估，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性；及时评估项目存在的问题与风险，制订应对措施，推动项目绩效目标顺利完成，并报市财政局备案。

第十六条 项目移交。项目合作期满或提前终止移交时，项目实施机构或市政府指定其他机构应代表政府，会同有关部门及时组建项目移交工作组，负责项目移交工作。项目移交工作组依据合同约定进行项目移交，做好移交资产的评估、性能

测试及有偿移交项目的资金补偿等有关工作，办妥法律过户和管理权移交等手续，确保国有资产不流失。

项目移交完成后，市财政局组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等方面进行绩效评价。评价结果作为市政府开展政府与社会资本合作管理工作决策参考依据。

第四章 监督管理

第十七条 项目在实施过程中，由项目实施机构委托有资质的监理单位，对工程安全、质量、进度进行全程监督管理。

第十八条 政府相关职能部门根据国家法律法规对项目履行行政监管职责。社会公众及项目利益相关方发现项目存在违法、违约情形或公共产品和服务不达标准的，可向政府相关职能部门提请监督检查。

第十九条 市财政局会同项目实施机构等相关职能部门加强对合作项目全生命期内产品或服务质量和价格的监管，督促社会资本严格履约，切实保障项目运行质量，项目合作方依法将建设验收结果、运营管理情况、公共产品和服务质量、监督检查结果等信息向社会公示，保障公众知情权，接受公众监督，促使企业自觉提高产品和服务质量。

第二十条 市财政局会同行业主管部门开展 PPP 项目绩效

运行监控，对绩效目标运行情况跟踪管理和定期检查，确保阶段性目标与资金支付相匹配，开展中期绩效评估，最终促进实现项目绩效目标。监控中发现绩效运行与原定绩效目标偏离时，应及时采取措施予以纠正。

第二十一条 市财政局会同行业主管部门在 PPP 项目全生命周期内，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。

第二十二条 市财政局依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方及时足额安排相关支出。对于绩效评价不达标的项目，按照合同约定扣减相应费用或补贴支出。

第二十三条 社会资本方违反 PPP 项目合同约定，导致项目运行状况恶化，危及国家安全和重大公共利益，或严重影响公共产品和服务持续稳定供给的，市政府有权指定项目实施机构或其他机构临时接管项目，直至项目恢复正常经营或提前终止。临时接管项目所产生的一切费用，根据合作协议约定，由违约方单独承担或由各责任方分担。

第二十四条 严禁政府或指定机构对社会资本方的股权进行回购安排，严禁以 PPP 项目名义举借政府债务，严禁为 PPP 项目社会资本融资进行承诺或担保。

第二十五条 项目合同中涉及的政府支付义务，市财政局结合中长期财政规划统筹考虑，纳入市本级预算，按照预算管理相关规定执行。项目实施机构根据项目合同约定的产出说明，按照实际绩效向市财政局申报，确保资金及时支付。

第二十六条 市财政局会同行业主管部门加强对 PPP 项目债务的监控。PPP 项目执行过程中形成的负债，属于项目公司的债务，由项目公司独立承担偿付义务。项目期满移交时，项目公司的债务不得移交给政府。

第二十七条 对违反规定实施 PPP 项目的，依据《预算法》、《政府采购法》及其实施条例、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

第二十八条 市财政局根据全市 PPP 项目推进情况，定期在市政府门户网站上公示 PPP 项目基本信息及 PPP 项目工作进展情况。

第五章 附 则

第二十九条 本办法自印发之日起施行。

第三十条 本办法由攀枝花市财政局负责解释。

政府和社会资本合作项目操作流程图（参考）

