

济南市济阳区人民政府文件

济阳政发〔2019〕3号

济南市济阳区人民政府 关于印发济南市济阳区政府和社会资本合作 （PPP）模式操作细则（试行）的通知

各镇人民政府，各街道办事处，区政府各部门：

《济南市济阳区政府和社会资本合作（PPP）模式操作细则（试行）》已经区政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

济南市济阳区人民政府

2019年3月21日

（此件公开发布）

济南市济阳区政府和社会资本合作（PPP） 模式操作细则（试行）

第一章 总则

第一条 为规范政府和社会资本合作项目操作程序，明确各部门职责，有效防范和控制政府财政风险，保证政府和社会资本合作项目的实施质量，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》《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）、《财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）、《山东省财政厅关于转发〈财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知〉的通知》（鲁财金〔2017〕77号）、《山东省财政厅关于印发〈关于开展政府和社会资本合作（PPP）“规范管理年”活动的实施意见〉的通知》（鲁财金〔2018〕21号）、《山东省财政厅关于进一步规范山东省 PPP 项目综合信息平台管理

规程的通知》（鲁财金〔2018〕54号）等法律、法规、规章和规范性文件，结合我区实际，制定本细则。

第二条 本细则适用于规范政府方、社会资本方和其他参与方开展全区内所有政府和社会资本合作项目的识别、准备、采购、执行和移交等活动。

第三条 政府和社会资本合作（以下简称 PPP）模式是政府和社会资本之间以利益共享和风险分担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作的伙伴关系。通常是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费收入”及必要的“财政补贴”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

项目投资规模较大、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及公共服务类项目适合采用 PPP 模式。

第四条 PPP 模式适用领域。项目应属能源、交通运输、市政工程、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、商贸基础设施、医疗、卫生健康、养老、教育、科技、文化、体育、旅游等公共服务领域。在垃圾处理、污水处理等公共服务领域，项目一般有现金流，市场化程度较高，PPP 模式运用较为广泛，操作相对成熟，新建项目应“强制”应用 PPP 模式。

第五条 PPP 模式合作期限原则上不低于 10 年，不高于 30

年。合作期满后，需要续订合同的另行协商。

第六条 优先支持民营企业参与的项目，优先支持环境保护、农业、水利、消费安全、智慧城市和旅游、文化、教育、体育、养老等幸福产业的项目。鼓励规范运用 PPP 模式盘活存量公共服务资产，吸引社会资本参与运营，提高公共服务供给质量和效率。

第七条 济阳区政府和社会资本合作（PPP）领导小组（以下简称 PPP 领导小组）负责全区 PPP 模式推广应用的领导和决策工作；负责审查项目主管单位提交的 PPP 项目实施方案；负责对未按照项目合同约定完成融资的社会资本或项目公司采取强制措施，决定提取履约保函直至终止项目合同；决定临时接管项目或启动提前终止程序；负责审议、决定公开披露项目的相关信息，保障公众知情权，接受社会监督。

第二章 政府部门 PPP 工作职责

第八条 财政部门作为区政府承担 PPP 工作的具体指导单位，其主要职责是在项目的实施过程中具体指导实施机构及相关部门科学规范、合理优化 PPP 项目操作流程、为区政府审核把关 PPP 项目的合规性及项目质量，及时发现并规避项目风险，为区政府 PPP 工作的开展保驾护航，以实现项目风险最小化、综合财务成本最低化、财政资金使用效率最优化、社会效益最大化的目的。

负责 PPP 项目监督管理工作，PPP 项目的决策服务、协调调度、政策研究、信息发布。具体包括：负责建立、管理具备相应资质的第三方 PPP 项目服务机构库；编制报表和维护山东省 PPP 综合信息系统；组织 PPP 业务培训，引进和培养 PPP 业务人才；根据发改部门的 PPP 项目立项，制定项目年度和中长期开发计划，完成 PPP 项目入库工作；负责会同行业主管部门对确定的年度备选项目进行“物有所值”评价，对第三方评估机构开展“物有所值”评价工作进行监督；负责配合第三方评估机构对 PPP 项目开展财政承受能力论证；协同主管部门完成项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等绩效评价及中期评估，并按相关规定公开评价结果；负责组织项目实施机构对合同经营期满的项目做好移交工作。

财政部门应本着社会主义市场经济基本原则，以制度创新、合作契约精神，加强与政府相关部门的协调，积极发挥第三方专业机构作用，全面统筹、协调政府和社会资本合作管理工作。负责识别、测算 PPP 项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，监督管理政府承担支出责任的 PPP 项目，会同相关部门，统筹安排资金、国有资产等各类公共资产和资源与社会资本开展平等互惠的 PPP 合作。负责把政府支出责任列入财政预算。

第九条 项目实施机构（行业主管部门）承担项目实施主体

职责，代表政府发起和接受社会资本发起项目；编制项目可行性研究报告、实施方案和物有所值报告；组织开展项目政府采购；经授权与中选社会资本方签订 PPP 合同；待项目公司成立后，协助办理项目法人变更手续；编制并上报 PPP 项目收支预算；监督项目公司设立及监控 PPP 项目的绩效运行，对绩效目标运行情况跟踪管理和定期检查，编制季报和年报，并报财政部门备案；建立 PPP 项目资产管理台账，做好项目全生命周期成本监测；组织好项目移交的相关工作。

第十条 发改部门负责向相关部门及社会征集潜在的 PPP 项目，遴选 PPP 模式的适用项目，按照 PPP 模式进行培育开发；负责组织相关部门对项目可研报告进行联合评审，报 PPP 项目领导小组审查和区人民政府批准；负责对拟采取 PPP 模式运作项目的立项审批工作；待项目公司成立后，负责办理项目法人变更手续；参与审核项目 PPP 模式实施方案；及时跟踪监管项目，建立健全调价机制；协助做好建立综合评价体系和中期评价工作；区委、区政府交办的其他 PPP 相关工作。

第十一条 审计部门负责项目的政府审计工作；依据法律法规，指导做好全过程跟踪审计工作；负责对项目的建设总投资进行最终决算审计；区委、区政府交办的其他 PPP 相关工作。

第十二条 其他部门按照各自职责，做好项目城市规划、土地使用、资源利用、环境保护、施工许可、消防、调价等相关手

续的审批工作；项目公司成立后，相关审批若需变更法人的，负责办理法人变更手续；完成区委、区政府交办的其他 PPP 相关工作。

第十三条 政府方出资代表代表政府方与中选社会资本方共同出资成立项目公司；负责按照合同约定按时足额出资；参与项目公司章程制定，选派人员参加项目公司股东会议，进入项目公司董事会、监事会，监督财务管理；依据法律法规及 PPP 项目合同、项目公司章程、股东协议等规定，参与项目的建设、运营、维护、移交；区委、区政府交办的其他 PPP 相关工作。

第三章 项目识别

第十四条 项目发起

发改部门负责发布 PPP 项目征集通知（参考附件 1）向行业主管部门征集和接受社会资本发起的 PPP 项目。

行业主管部门应积极配合发改部门从国民经济和社会发展规划、行业专项规划及政府工作报告中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在的 PPP 项目，并积极申报，填报材料包括储备申请表及申请报告（参考附件 2）。

若项目由社会资本发起，则应以 PPP 项目建议书（参考附件 3）的方式向发改部门或行业主管部门推荐 PPP 项目。

第十五条 项目筛选

发改部门对潜在的 PPP 项目进行评估筛选，确定备选项目，

呈请区政府领导同志审核、签批。

签批后，财政部门纳入 PPP 项目储备清单，制定项目年度和中期开发计划。

PPP 项目评估筛选应遵循以下程序：

- （一）准备项目评估所需要的材料。主要包括项目储备申请表及申请报告（参考附件 2）、项目可行性研究报告（非必要件）；
- （二）明确评估目的、程序、方法、指标；
- （三）组建项目评估小组，选定业务评估专家；
- （四）召开项目评估筛选会议，业务专家进行项目评审、出具评估意见或建议并签字确认；
- （五）最终形成项目评估结论。

对于列入年度开发计划的项目，项目发起方应按照财政部门的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交经发改部门批复的可行性研究报告、项目产出说明；存量项目应提交存量公共资产的评估报告、项目产出说明。

对于列入年度开发计划的项目，行业主管部门应积极完成相关的前期手续准备工作，包括项目立项、环境影响评价、选址意见书、土地预审等前期工作；各职能部门应予以积极配合。

第十六条 PPP 模式审批

对选定项目应履行以下审批程序：

- （一）申请

行业主管部门向政府提交项目采用政府和社会资本合作（PPP）模式的申请（参考附件4）。

（二）批复

区政府经研究后出具项目采用 PPP 模式的批复（参考附件5）。

项目规范实施承诺书。

在项目采用 PPP 模式批复后，由区政府出具 PPP 项目规范实施承诺书（参考附件6）。

第十七条 组建 PPP 项目管理架构

（一）建立专门协调机制

成立政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组，主要负责项目评审、组织协调和检查督导等工作。各有关部门在 PPP 工作领导小组的统一领导下开展工作，确保 PPP 工作有序开展。

（二）指定项目实施机构

区政府以授权委托书（参考附件7）的方式授权有关职能部门或事业单位作为项目实施机构，负责项目识别、准备、采购、监管和移交等工作。

第十八条 物有所值评价、财政承受能力论证和初步实施方案

（一）物有所值评价

财政部门应会同实施机构组织相关部门或委托第三方专业

机构从定性和定量两方面进行物有所值评价，出具物有所值评价报告，并由财政部门会同实施机构对项目物有所值评价报告出具审核意见（参考附件 8）。

PPP 项目物有所值评价应遵循以下程序：

评价准备

主要包括准备评价资料，明确定性评价程序、指标及其权重、评分标准等，明确是否开展定量评价、定量评价结论是否作为决策依据等。

定性评价

主要包括选定评价专家，召开专家组会议，专家打分并形成意见，形成定性评价结论。

定量评价

主要包括测算 PPP 值，测算 PSC 值，比较 PPP 值和 PSC 值，形成定量评价结论。

评价报告及披露

主要包括评价报告编制，评价信息披露和管理，评价服务监督。

（二）财政承受能力论证

财政部门按照规定组织相关科室或委托通过政府采购确定的第三方专业机构开展财政承受能力论证，出具财政承受能力论证报告，并由财政部门对财政承受能力论证出具审核意见（参考

附件 9)。

PPP 项目财政承受能力论证应遵循以下程序：

1. 责任识别

PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任，主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。

2. 支出测算

应当综合考虑各类支出责任的特点、情景和发生概率等因素，对项目全生命周期内财政支出责任分别进行测算。

3. 能力评估

财政承受能力评估包括财政支出能力评估、行业和领域平衡性评估。

4. 证报告及披露

编制论证报告，组织财政支出责任信息的披露和管理。

（三）初步实施方案

政府发起的项目，由区政府授权的实施机构编制 PPP 项目初步实施方案；社会资本发起的 PPP 项目，由社会资本方编制初步实施方案；

新建、改扩建项目的初步实施方案应当依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制；存量项目初步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。

项目初步实施方案应当包括项目基本情况、风险分配框架、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。

第十九条 项目实施机构应积极配合财政部门对以下资料进行备案：

1. PPP 项目建议书（非必要件）；
2. 项目可行性研究报告及相关主管部门的批复、批准或核准等文件；
3. 涉及存量转化项目的公共资产评估报告，存量资产或权益转让时所可能涉及到的各类文件，当地融资平台系统证明资料（非必要件）；
4. 规划、土地、震评、环评、节能等相关资料及其申请和批复文件；
5. 采用 PPP 模式的申请和批复文件；
6. 区政府指定项目实施机构授权委托书，及项目实施机构有关信息；
7. 区政府成立 PPP 项目专门协调机制（PPP 领导小组）的文件或会议纪要；
8. 政府规范实施承诺书；
9. 物有所值评价报告、审核申请及审核意见；
10. 财政承受能力论证及审核意见。

11. 初步实施方案；
12. 项目的公共产品和服务产出说明及产出绩效考核指标体系；
13. 政府方出资代表授权文件（如政府出资参与项目）（参考附件 10）；
14. 项目识别过程中涉及影响 PPP 项目需要备案的资料。

第四章 项目准备

第二十条 项目实施方案验证

财政部门应对 PPP 项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证，出具实施方案验证报告（参考附件 11）。验证通过的，由实施机构报区政府审核；未验证通过的，可在实施方案调整后重新验证；经重新验证仍不能通过的，不再采用政府和社会资本合作模式。

第二十一条 项目实施方案审批

1. 项目实施机构应在 PPP 项目实施方案通过验证后，向区政府提交项目实施方案的审批请示（参考附件 12）。

2. 区政府组织有关部门审核 PPP 项目实施方案，同意后批复 PPP 项目实施方案（参考附件 13）。

第二十二条 对完成物有所值评价和财政承受能力论证、批复实施方案的项目，由项目实施机构向财政部门提交入库申请，由财政部门会同项目实施机构联合正式行文，向省财政厅提请入

库（参考附件 14）。

第二十三条 项目实施机构应积极配合财政部门对以下资料进行备案：

1. PPP 项目实施方案、实施机构申请和政府批复文件；
2. 咨询机构名称、社会统一信用代码证、项目经理及联系方式，咨询机构中标通知书、咨询服务合同，咨询机构出具的规范服务承诺书；
3. 绩效指标；
4. 物有所值定性评价指标及权重、评分标准、评分结果；
5. 财政承受能力论证的主要测算指标和方法；
6. PPP 项目入库申请；
7. 项目准备过程中涉及影响 PPP 项目需要备案的资料。

第五章 项目采购

第二十四条 项目实施机构应按照《中华人民共和国政府采购法》《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）等有关规定，在政府采购部门的指导下开展项目采购工作。

第二十五条 PPP 项目采购

项目实施机构根据项目需要，负责编制或委托通过政府采购确定的第三方专业机构编制项目资格预审文件，应按照以下程序进行项目采购：

（一）市场测试

财政部门应指导项目实施机构组织做好市场测试，为编制项目资格预审文件、采购文件做好准备。

（二）委托政府采购代理机构

项目实施机构应委托政府采购代理机构进行项目采购。

（三）发布资格预审公告

项目实施机构在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布项目资格预审公告。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。

（四）资格预审

项目实施机构会同财政部门邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争，并将资格预审的评审报告分别备案。

项目有三家（含三家）以上社会资本通过资格预审的，可以继续开展项目采购文件准备工作；通过资格预审的社会资本不足三家的，应在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仍不够三家的，调整实施方案选择的采购方式。

（五）实地考察

如有必要，项目实施机构负责组织相关部门对通过资格预审符合条件的社会资本的资格、资信和能力进行实地考察，并出具考察报告（参考附件 15）和承诺函（参考附件 16），防止社会

资本的虚假行为。

（六）项目采购文件编制

1. 项目实施机构负责编制 PPP 项目采购文件

项目采购文件的内容详见《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）第九条之规定。

2. 采购方式选择

项目实施机构应按照《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）等有关规定，以充分竞争为原则，选择采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购方式开展项目采购工作，按照政府采购法律法规及有关规定执行。

项目若采用竞争性磋商采购方式的，应由项目实施机构负责组织编制项目竞争性磋商文件。

（七）现场考察或召开采购前答疑

项目实施机构负责组织社会资本进行现场考察及采购前答疑，但不得单独或分别组织只有一个社会资本参加的现场考察和答疑。

（八）响应文件评审

1. 组建评审小组

项目实施机构负责组建项目评审小组。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。

2. 评审小组负责对社会资本进行资格审查和响应文件评审。

（1）资格审查

评审小组成员应当按照客观、公正、审慎的原则，根据资格预审公告和采购文件规定的程序、方法和标准进行资格预审和独立评审。已进行资格预审的，评审小组在评审阶段可以不再对社会资本进行资格审查。允许进行资格后审的，由评审小组在响应文件评审环节对社会资本进行资格审查。

评审小组成员应当在资格预审报告和评审报告上签字，对自己的评审意见承担法律责任。对资格预审报告或者评审报告有异议的，应当在报告上签署不同意见，并说明理由，否则视为同意资格预审报告和评审报告。

评审小组发现采购文件内容违反国家有关强制性规定的，应当停止评审并向项目实施机构说明情况。

评审专家应当遵守评审工作纪律，不得泄露评审情况和评审中获悉的国家秘密、商业秘密。

评审小组在评审过程中发现社会资本有行贿、提供虚假材料或者串通等违法行为的，应当及时向财政部门报告。

评审专家在评审过程中受到非法干涉的，应当及时向财政部门或监察委举报。

（2）投标文件或响应文件评审

若采用公开招标则按照程序①进行，若采用竞争性磋商按照程序②进行。

①评审小组对投标文件评审：

检查各投标文件是否响应招标文件的各项要求，确定各投标文件是否有效，根据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》之规定，按照招标文件中的评分标准依次进行打分，根据综合得分确定候选社会资本의排序名单②评审小组对响应文件进行两阶段评审：

第一阶段：确定最终采购需求方案。评审小组可以与社会资本进行多轮谈判，谈判过程中可实质性修订采购文件的技术、服务要求以及合同草案条款，但不得修订采购文件中规定的不可谈判核心条件。实质性变动的内容，须经项目实施机构确认，并通知所有参与谈判的社会资本。具体程序按照《政府采购非招标采购管理办法》及有关规定执行。

第二阶段：综合评分。最终采购需求方案确定后，由评审小组对社会资本提交的最终响应文件进行综合评分，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。具体程序按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》及有关规定执行。

（九）谈判

1. 成立采购结果确认谈判工作组

项目实施机构负责成立专门的采购结果确认谈判工作组。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，但应当至少包括财政部门、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家。涉及价格管理、环境保护的 PPP 项目，谈判工作组还应当包括价格管理、环境保护行政执法机关代表。

2. 采购结果确认谈判

采购结果确认谈判工作组应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。

3. 签署确认谈判备忘录

项目实施机构应在确认谈判完成后与中选社会资本签署确认谈判备忘录。

4. 采购结果和合同文本

（1）项目实施机构应根据采购结果和谈判结果，编写 PPP 项目谈判结果报告及谈判达成的 PPP 合同文本（参考附件 17），报行业主管、财政、司法等相关部门审核同意后，项目实施机构将 PPP 项目谈判结果报告及谈判达成的 PPP 合同文本（参考附件

17) 及相关部门审核意见报送区政府审批。

(2) 项目实施机构应将经呈报区政府的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，在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上进行公示，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参考附件。合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

(十) 合同签署

1. 报审

项目实施机构应将 PPP 项目合同呈报区政府及行业主管、财政、司法等相关部门审核。

2. 出具项目合同审核意见

行业主管、财政、司法等相关部门审核 PPP 项目合同，并出具相关审核意见（参考附件 18），区政府经会议研究同意后书面批复（参考附件 19）。

3. 合同签署与公示

项目实施机构应根据区政府审核意见与中选社会资本签署 PPP 项目合同，并在 PPP 项目合同签订之日起 2 个工作日内，将项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告，但合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

第二十六条 监督检查

监察、财政、审计等部门应加强对 PPP 项目采购活动的监督检查，及时处理采购活动中的违法违规行为。

第二十七条 项目实施机构应积极配合财政部门对以下资料进行备案：

1. 项目开展资格预审的申请、批复及资格预审文件；
2. 资格预审公告截图、资格预审评审报告及资格预审专家名单；
3. 项目采购文件、补遗文件及澄清问题答复；
4. 响应文件专家评审结论性意见及评审专家名单；
5. 社会资本的中标公告截图和社会资本的实地考察报告；
6. 行业主管部门、财政部门、司法部门等对 PPP 项目合同出具的审核意见和政府的批准文件；
7. 签署 PPP 合同、承继合同、补充合同及 PPP 合同核心条款（包括不限于产出说明、绩效指标、回报机制、调价机制）等其它材料；
8. 项目实施机构申请将 PPP 项目合同约定的政府跨年度支出责任纳入中长期财政规划的文件（参考附件 20）和政府的批准文件（参考附件 21）；
9. 项目采购过程中涉及影响 PPP 项目需要备案的其他资料。

第六章 项目执行

第二十八条 项目公司设立

1. 区政府和社会资本依据 PPP 项目合同约定设立项目公司。
2. 区政府以出资授权书方式指定的相关机构代表区政府出资参股项目公司。
3. 项目实施机构和财政部门应监督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。

第二十九条 项目法人变更

纳入 PPP 年度开发计划的，拟采用 PPP 模式运作的投资项目，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。

在通过 PPP 模式引入社会资本方并成立项目公司后，若原批复建设内容无变化，可由可研报告批复单位履行项目法人变更为项目公司的程序；若原批复建设内容发生变化，可由项目公司重新申报批复（或核准）。

第三十条 项目融资管理

（一）项目融资

社会资本或项目公司负责项目融资。社会资本或项目公司应及时开展融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。

（二）政府监督

财政部门 and 项目实施机构应做好监督管理项目融资工作，防止企业债务向政府转移。

（三）债权人监督

当项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，债权人可依据与政府、社会资本或项目公司签订的直接介入协议或条款，要求社会资本或项目公司改善管理等。在直接介入协议或条款约定期限内，重大风险已解除的，债权人应停止介入。

第三十一条 政府支付管理

（一）编制预算

项目合同中涉及的政府支付义务，财政部门应结合中长期财政规划统筹考虑，纳入同级政府预算，按照预算管理相关规定执行。

（二）设立台账

财政部门和项目实施机构应建立 PPP 项目政府支付台账，严格控制政府财政风险。在政府综合财务报告制度建立后，PPP 项目中的政府支付义务应纳入区政府综合财务报告。

第三十二条 绩效监测与支付

（一）绩效监测

项目实施机构负责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，并报财政部门备案。

（二）支付

财政部门应根据项目合同约定，按照实际绩效向社会资本或项目公司履行合同支付义务。设置超额收益分享机制的，项目实

施机构及财政部门应监督社会资本或项目公司，根据项目合同约定向政府及时足额支付应享有的超额收益。

（三）奖惩机制

项目实施机构负责执行项目合同约定的奖励条款。当项目实际绩效优于约定标准的，可将其作为项目期满合同能否展期的依据；未达到约定标准的，执行项目合同约定的惩处条款或救济措施。

第三十三条 临时接管

当社会资本或项目公司出现下列情况之一的，政府有权临时接管项目，直至启动项目提前终止程序：

1. 违反项目合同约定；
2. 威胁公共产品和服务持续稳定安全供给；
3. 危及国家安全和重大公共利益。

区政府可指定合适机构实施临时接管。临时接管项目所产生的一切费用，将根据项目合同约定，由违约方单独承担或由各责任方分担。社会资本或项目公司应承担的临时接管费用，可以从其应获终止补偿中扣减。

第三十四条 合同管理

项目实施机构负责 PPP 项目合同执行过程中的合同修订、违约责任和争议解决等工作。

合同修订应按遵循以下程序：

（一）拟定项目合同修订条款

项目实施机构和社会资本或项目公司应根据社会经济环境、公共产品和服务的需求量及结构等条件的变化，按照项目合同约定的条件和程序拟定 PPP 项目合同修订条款，向区政府提交修订项目合同申请。

（二）政府审核

区政府组织相关部门对项目合同修订条款进行审核后出具审核意见。

（三）执行

项目实施机构和社会资本或项目公司应按照区政府审核意见修订或补充 PPP 合同并执行。

第三十五条 中期评估

财政部门应会同项目实施机构负责组织相关部门每 3-5 年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；及时评估已发现问题的风险，制订应对措施，并报财政部门备案。

第三十六条 项目审计

审计部门应依法对 PPP 项目的建设、运营、维护等实施审计，出具审计报告。社会资本或项目公司应当接受政府审计部门的审计。

第三十七条 行政监管

政府相关职能部门应依法对项目履行行政监管职责，重点关注公共产品和服务质量、价格和收费机制、安全生产、环境保护和劳动者权益等。

社会资本或项目公司对政府职能部门的行政监管处理决定不服的，可依法申请行政复议或提起行政诉讼。

第三十八条 信息公开

政府、社会资本或项目公司应依法公开披露项目产出的数量和质量、项目经营状况等相关信息，保障公众知情权，接受社会监督。涉及国家秘密、商业秘密的 PPP 项目，合同条款、绩效监测报告、中期评估报告和项目重大变更或终止情况等不公开。

第三十九条 项目实施机构、项目公司应积极配合财政部门对以下资料进行备案：

1. 社会资本或项目公司的法人营业执照（正本）复印件；
2. 项目公司的公司章程、股东协议，或合作协议；
3. 项目公司的注册资金到位有效证明材料；
4. 政府出资情况；
5. 与融资机构签订的 PPP 项目融资合同或协议；
6. 项目合同修订条款（合同）和政府审核意见；
7. 本级人大批准的政府对 PPP 项目的财政预算、执行及决算情况等；
8. 签订的保险合同（非必要件）；

9. 建设、运营绩效情况报告，项目公司绩效监测报告，项目公司成本监审情况，项目产出说明和实际绩效产出相关附件；

10. 项目公司财务报告相关内容，包括项目收费情况，项目获得的政府补贴情况，项目公司资产负债情况等的月报、季报、年报；

11. 中期评估报告；

12. 项目定价及历次调价情况；

13. 项目执行过程中涉及影响 PPP 项目需要备案的资料。

第七章 项目移交

第四十条 移交准备

（一）组建项目移交工作组

由项目实施机构，或者区政府指定的其他机构组建。

（二）编制移交方案

项目实施机构负责编制项目移交方案，明确移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准。

采用有偿移交的，应遵循以下程序：

1. 项目合同中有约定的，按照约定；

2. 项目合同没有约定或约定不明的，按照“恢复相同经济地位”原则拟定补偿方案，并报区政府审核批复后实施。

第四十一条 项目移交工作组

（一）制定资产评估和性能测试方案

项目移交工作组应根据 PPP 项目合同约定与社会资本或项目公司确认移交情形和补偿方式，制定资产评估和性能测试方案。

（二）资产评估

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。

（三）性能测试

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，移交工作组应要求社会资本或项目公司进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函。

（四）资产交割

项目移交工作组应监督社会资本或项目公司做好以下工作：

1. 将满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件，连同资产清单移交至项目实施机构或区政府指定的其他机构，办妥法律过户和管理权移交手续，
2. 配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

第四十二条 绩效评价

财政部门负责组织有关部门对移交完成的项目资产的项目产出、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，将评价结果作为政府开展政府和社会资本合作管理工作决策参考依据，并按规定公开评价结果。

第四十三条 项目实施机构、项目公司应积极配合财政部门对以下资料进行备案：

1. PPP 项目有偿移交的补偿方案及批复文件；
2. 项目资产清单及评估报告、性能测试报告；
3. 绩效评价报告；
4. 项目移交过程中涉及影响 PPP 项目需要备案的资料。

第八章 附则

第四十四条 本操作细则自印发之日起执行，有效期 3 年。

第四十五条 本操作细则由济阳区财政局负责解释。

附件：文本模板

关于开展政府和社会资本合作（PPP）项目 征集工作的通知

区政府各部门，济北开发区管委会：

为落实省、市、区人民政府有关加快推进 PPP 项目筛选申报工作的总体部署，深化投融资体制改革，以重大 PPP 项目为抓手，加速提升我区基础设施和公共服务建设，为社会提供更多、更优的公共服务产品，充实我区 PPP 项目库，现征集第 X 批 PPP 项目。有关事宜通知如下：

一、项目范围

（一）申报项目应适宜采用 PPP 模式，具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定等特点，且符合国民经济和社会发展规划及行业专项规划的新建、改建和存量项目。

（二）行业类别主要包括基础设施和公共服务设施类。所属领域包括：

1. 交通运输。包括地方铁路建设、轨道交通建设、高速公路及配套设施建设等。

2. 城镇基础设施。包括城市供水、供气、供热、污水和垃圾处理、市政道路桥梁、公共交通基础设施、公共停车场、地下综

合管廊等。

3. 环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化及体育场馆建设等。

4. 适合推广 PPP 模式的其它领域。

（三）项目投资总额原则上不低于 1 亿元。

二、报送条件

此次报送的 PPP 项目应具备以下条件：

（一）项目列入国民经济和社会发展规划，符合城乡建设规划、土地利用规划；

（二）项目适宜于市场化运作，政府和社会资本合作期限原则上不低于 10 年；

（三）按规定程序准备或正在开展可研、规划、用地、环评等项目前期工作的新建项目；

（四）通过 PPP 模式转型，能化解政府债务的存量项目。

三、有关要求

（一）各部门一定要高度重视，充分准备，积极申报。

（二）各部门要按照报送条件，广泛征集、充分论证。

（三）各部门要按通知要求，将推荐的 PPP 项目储备申请表（附件二）、申请报告（附件二）按要求填报，相关材料盖章后于 X 月 X 日前报送到发改局（同时报送电子版，邮箱：XXX）。

济南市济阳区发展改革局

年 月 日

附件 2

济南市济阳区 PPP 项目储备申报表

申报单位:						
项目名称:						
项目类型:		运作方式:			回报机制:	
总投资:		生命周期	建设期 (年限):		所属行业:	
社会资本 出资比例:			运营期 (年限):		发起时间:	
政府出资占 股比例:		拟合作期限:			项目发起 类型:	
项目概况 (简要介绍项目基本情况, 经济技术指标等, 限 500 字以内)						
项目进展情况						

项目联系人:

联系人电话:

项目申请报告

一、项目背景

二、项目概况

（一）项目基本情况

项目建设内容及规模。

（二）投资构成及来源

主要介绍政府和社会资本方投资额度，资金来源等。

三、经济效益分析

（一）资金筹措情况

（二）回报机制

政府付费、可行性缺口补助、使用者付费（三选一）。

（三）盈利能力分析

若有为有现金流项目，还要包括收入来源，定价标准。

XX 项目建议书

一、项目概况

主要包括：（一）项目名称；（二）项目主管单位；（三）建设内容及规模；（四）总投资及资金来源；（五）项目合作期限及运作方式；（六）回报机制；（七）风险因素分析与对策；（八）经济效益分析；（九）预期目标。

二、项目可行性分析

主要包括：

（一）项目建设必要性分析

1. 政策依据；
2. 现状。

（二）PPP 项目模式分析

1. 政策依据；
2. 优势分析，主要从政府债务压力、盘活社会资本、降低项目风险等方面；
3. 实施情况。

（三）项目可行性分析结论

三、结论与建议

（社会资本名称）

年 月 日

附件 4

济阳 XX〔XXXX〕XX 号

关于 XX 项目采用政府和社会资本合作 (PPP) 模式的请示

区人民政府:

(介绍 XX 项目的基本情况)

按照《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76 号)、《财政部关于印发政府和社会资本合作项目财政管理办法的通知》(财金〔2016〕92 号)等相关文件要求,对 XXX 项目开展了 PPP 项目评估筛选工作。经研究、论证,决定该项目采用政府和社会资本合作(PPP)模式运作。

当否,请批示。

附件:XXX 项目建议书(可行性研究报告)

济南市济阳区 XX 局

年 月 日

济阳政 XX〔XXXX〕XX 号

关于同意 XX 项目采用政府和社会资本合作 (PPP) 模式的批复

区 XX 局:

你单位《关于 XX 项目采用政府和社会资本合作 (PPP) 模式的请示》(XXXX〔XXXX〕XX 号) 收悉。经研究, 现批复如下:

- 一、同意 XX 项目采取政府和社会资本合作 (PPP) 模式。
- 二、加强与政府有关部门的协调, 强化项目实施监管, 扎实有序推进项目建设, 确保项目顺利实施和持续安全运行。

此复。

济南市济阳区人民政府

年 月 日

附件 6

xx 项目规范实施承诺书

省财政厅政府和社会资本合作管理中心：

根据《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）文件要求，按照《山东省财政厅关于印发进一步做好政府和社会资本合作工作的通知》（鲁财金〔2015〕31 号）的相关规定，为加快规范推进 PPP 项目工作，确保项目有效实施，我单位承诺如下：

一、督促项目建设单位加快项目实施进度，严格执行标准模式 PPP 操作流程。

二、科学编制实施方案，合理选择运作方式，认真做好评估论证，择优确定社会资本方，加强项目实施监管。

三、认真做好示范项目物有所值评价和财政承受能力论证，准确定性、正确评价，有效控制政府支付责任。

四、密切与专业中介机构的沟通与联系，为项目提供有力技术支持。

五、加强项目建设、财务文件资料的收集整理，确保资料完整真实，并就资料的真实性承担责任。

济南市济阳区人民政府

年 月 日

济南市济阳区人民政府 关于 XXPPP 项目实施机构的授权委托书

经研究，区政府授权 XX（单位名称）为 XX 项目（以下简称项目）的实施机构，全权代表济南市济阳区人民政府进行项目的政府采购工作，并与中选社会资本方签订 PPP 项目合同，负责具体实施与该项目有关的事宜，具体包括但不限于：

- 一、作为本项目的采购人，采购社会资本方；
- 二、作为项目签约主体，与社会资本方签署 PPP 项目合同、补充合同及其他相关文书；
- 三、作为项目实施机构，在项目合作期间代表济南市济阳区人民政府履行项目合同、补充合同等文书项下的全部义务；
- 四、负责牵头办理与项目有关的政府审批手续，并与社会资本方组建的项目公司另行签署项目合同及其他与项目有关的合同、协议等；
- 五、与项目有关的其他职责。

授权人：济南市济阳区人民政府
年 月 日

关于《XXXPPP 项目物有所值评价报告》 的审核意见

依据《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 PPP 物有所值评价指引（试行）的通知》（财金〔2015〕167号）等相关文件要求，经前期充分调研及论证，并组织相关专家对报告进行评审。

物有所值评审验证结论为：从物有所值定性评价上看，此报告能够增加基础设施和公共服务供给、能够优化风险分配、能够提高运营效率、能够促进创新和公平竞争；从物有所值定量上看，本项目物有所值量指和指数均为正数，说明该项目适宜采用 PPP 模式，此方案物有所值的验证结果为通过验证。

综上，本项目物有所值评价报告符合上级相关文件要求，适合采用 PPP 模式运作，项目通过物有所值评价。

济南市济阳区财政局

年 月 日

（项目实施机构）

年 月 日

关于《XXXPPP 项目财政承受能力论证报告》 的审核意见

依据《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承受能力论证指引的通知》（财金〔2015〕21号）等相关文件精神要求，经前期充分调研及论证，并组织相关专家对报告进行评审。

财政承受能力评审验证结论为：项目财政承受能力测算符合《财政部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》的通知（财金〔2015〕21号）文件要求。政府支出责任识别到位、支出测算合理、能力评估切实；考虑济南市济阳区其他已实施和计划实施的 PPP 项目，本项目合作期内，预计济南市济阳区每年用于 PPP 项目的财政支出占一般公共预算支出的最大比例为 XXX%，不超一般公共预算支出的 10%，通过验证。

综上，本项目财政承受能力论证报告符合上级相关文件要求，适合采用 PPP 模式运作，项目通过财政承受能力。

济南市济阳区财政局

年 月 日

济南市济阳区人民政府 关于组建 XX 项目公司出资代表的授权书

按照《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）、《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）和《财政部关于印发政府和社会资本方合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）等相关文件规定，根据 XX 项目（以下简称该项目）实施需要，经研究，区政府决定授权（单位名称）代表济南市济阳区人民政府作为组建该项目公司的政府出资方，签署项目公司股东协议及公司章程，并按照约定履行出资义务，出资比例为项目公司注册资本的百分之 X（X%），出资金额为人民币（大写）XX 万元。项目公司成立后，（单位名称）作为区政府方股东，依照相关法律及相关协议的约定享有项目公司股东权利并承担股东义务。

济南市济阳区人民政府

年 月 日

济南市济阳区财政局 关于 XXX 项目实施方案的验证报告（样版）

区政府：

根据《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承受能力论证指引的通知》（财金〔2015〕21号）、《财政部关于印发 PPP 物有所值评价指引（试行）的通知》（财金〔2015〕167号）和《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）等相关文件规定，我局会同 XXX（实施机构）对《XXX 项目实施方案》，共同开展了物有所值和财政承受能力验证工作，现将验证结果报告如下：

一、项目基本信息

- （一）项目规划地点
- （二）项目建设内容及规模
- （三）项目投资规模
- （四）主要产出说明
- （五）项目运作方式
- （六）风险分配基本构架
- （七）绩效标准

（八）项目交易结构

二、项目物有所值验证

物有所值评价报告中的项目基本信息应当与项目实施方案中的完全一致，如若不一致，验证不通过；如若一致，则主要从定性评价和定量评价两个方面描述项目物有所值评价结论。

三、项目财政承受能力验证

参照二、项目物有所值验证，如若不一致，验证不通过；如若一致，则主要描述项目财政承受能力论证结论。

四、验证结论

通过验证：

（1）XXX 项目实施方案与其物有所值评价一致。

（2）XXX 项目实施方案与其财政承受能力论证一致。

综上，《XXX 项目实施方案》通过验证。

济南市济阳区财政局

年 月 日

济阳 XX〔XXXX〕XX 号

关于对《XXX 项目实施方案》审批的请示

区政府：

依据《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南的通知》（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）等相关文件规定，经物有所值和财政承受能力论证，《XXPPP 项目实施方案》编制完成，现依据程序申请区政府审批。

当否，请批示。

附：1. XXX 项目实施方案

2. 关于 XXX 项目实施方案的验证报告

（项目实施机构）

年 月 日

济阳政 xx〔xxxx〕xx 号

关于《**XXX**项目实施方案》的批复

（项目实施机构）：

你局《关于对<XXX 项目实施方案>审批的请示》（xx〔xxxx〕xx 号）收悉，经研究，原则同意该实施方案请严格按方案组织好项目的社会资本方采购、投融资管理以及项目的设计、建设、运营及移交等工作。

此复。

济南市济阳区人民政府

年 月 日

济阳财 xx〔xxxx〕xx 号

关于申请 PPP 项目入库的请示

省财政厅政府和社会资本合作管理中心：

济阳区 xx 项目，项目总投资 xx 亿元，项目类型 xx，回报机制 xx，建设内容 xxx。该项目由 xx 单位发起，由济南市济阳区 xx 局具体实施，目前已完成物有所值评价报告、财政承受能力论证、实施方案编制及批复，完成项目识别、准备阶段。

项目严格按照《山东省财政厅关于转发〈财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知〉的通知》（鲁财金（2017）77 号）文件规定开展，符合新入库项目审核标准，现提出入库申请，望给予批准。

济南市济阳区财政局

年 月 日

（项目实施机构）

年 月 日

（社会资本名称）实地考察报告

一、考察对象

二、考察目的

三、考察时间

四、考察方案

主要包括：考察方法、计划和内容

五、社会资本情况介绍

主要包括：企业简介，企业资质和相关业绩（近三年的），和对企业的资质、规模以及企业对 PPP 项目的了解情况、响应性和组织管理方式等进行评价。

六、考察结论

主要从社会资本的资格、资信和能力（管理、经营、盈利、合同履行能力等）等方面，结合 PPP 项目需求，客观公平公正地综合评价形成考察报告。

附件：包括与考察内容相关的重要资料和图片。

（项目实施机构）

年 月 日

社会资本实地考察的承诺函

依据《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政府采购管理办法的通知》（财库〔2014〕215号）等相关规定和 XX 项目采购的需要，对（社会资本名称）实地考察作出以下承诺：

- 一、严格按照政府采购法及其相关规定，依法进行实地考察。
- 二、认真遵守纪律，恪守职责，不营私舞弊。
- 三、严守秘密，不与参与招标方和他人串通，公平公正地作出客观评价并出具考察报告。

严格遵守此承诺书并认真执行，如有违背，自愿承担一切法律责任和经济损失。

（项目实施机构）

年 月 日

关于 XXPPP 项目谈判结果及 PPP 合同审核 (审批) 的报告

区 XX 局 (审核通过报区政府审批) :

XX 项目采用 XX (政府采购方式) 方式, 通过谈判, 现已初步形成 PPP 项目采购结果和经谈判形成的 PPP 合同文本, 其主要内容说明如下:

一、社会资本名称

二、项目合作内容及期限

三、项目投资计划及融资方案

(一) 项目总投资:;

(二) 融资方案:。

四、工程建设

(一) 实际投资认定:;

(二) 征地、拆迁和安置:。

五、运营和服务

(一) 运营服务标准:;

(二) 运营维护与修理:;

(三) 项目运营服务计量:。

六、收入和回报

(一) 项目运营收入:;

(二) 服务价格及调整:。

七、风险分配基本框架

八、管理架构

九、监管架构

依据《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南的通知》(财金〔2014〕113号)第二十一条之规定,现报 xx 局审核(呈报区政府审批)。

以上内容当否,请批示。

附件: 1. 《XXPPP 项目合同》

2. 相关部门审核意见(报区政府时)

(项目实施机构)

年 月 日

关于《XXPPP 项目合同》的审核意见

（项目实施机构）：

你单位《关于 XXPPP 项目谈判结果及 PPP 合同的报告》收悉，经研究，认为《XXPPP 项目合同》文本框架基本符合财政部合作指南要求，主要内容、核心条款等要素合理完整。（财政支出方面要素合理完整、绩效方案合理，或内容清晰合理、双方权利义务明确、计价付费机制合理），同意你单位将此合同文本报区政府审批。

济南市济阳区 XX 局

年 月 日

济阳政 XX〔XXXX〕XX 号

关于实施 XXPPP 项目合同的批复

（项目实施机构）：

你单位《关于 XXPPP 项目谈判结果及 PPP 合同的报告》收悉，
经研究，批复如下：。

一、原则同意实施《XXPPP 项目合同》。

二、你单位要会同有关部门，遵照合同约定的计价付费机制
及双方权利义务等条款内容，依法严格执行。

济南市济阳区人民政府

年 月 日

济阳 XX〔XXXX〕XX 号

关于将 XXPPP 项目政府跨年度财政支出责任 列入中长期财政规划的申请

区政府：

《XXPPP 项目合同》已正式签署，根据《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）文件规定及合同约定，申请将 XXPPP 项目政府跨年度财政支出责任列入中长期财政规划。

当否，请批示。

（项目实施机构）

年 月 日

济阳政 XX〔XXXX〕XX 号

关于同意 XXPPP 项目政府跨年度财政支出责任列入中长期财政规划的批复

（项目实施机构）：

你局《关于对<XXX 项目实施方案>审批的请示》（XX〔XXXX〕XX 号）收悉，经研究，批复如下：

一、原则同意 XXPPP 项目政府跨年度财政支出责任列入中长期财政规划。

二、区财政局、区审计局、实施机构要依法依规操作，严格项目绩效考核，加强资金管理，定期向区政府报告项目进度和资金使用情况。

济南市济阳区人民政府

年 月 日

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，
区法院，区检察院，区人武部。

济南市济阳区人民政府办公室

2019 年 3 月 21 日印发
