

交通运输部办公厅文件

交办财审〔2015〕192号

交通运输部办公厅关于印发《收费公路 政府和社会资本合作操作指南(试行)》的通知

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团及计划单列市交通运输厅(局、委)：

根据《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的意见》(国办发〔2015〕42号)等有关规定,为推动收费公路领域开展政府和社会合作(Public—Private Partnership,简称PPP),规范收费公路PPP项目的操作流程,我们研究起草了《收费公路和社会资本合

作操作指南(试行)》，经部同意，现予印发。

各单位在收费公路 PPP 项目实际操作中有何问题，请及时与部财务审计司(预算处，电话：010—65292915)和综合规划司(公路规划处，电话：010—65293123)联系。



收费公路政府和社会资本合作 操作指南(试行)

第一章 总 则

第一条 为推动收费公路领域开展政府和社会资本合作(Public—Private Partnership,简称 PPP),规范收费公路 PPP 模式的操作流程,根据《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的意见》(国办发〔2015〕42号)、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(国家发展改革委、财政部、住建部、交通运输部、水利部、人民银行令第25号)、《关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》(财建〔2015〕111号)等规定,编制本指南。

第二条 本指南所称社会资本是指已建立现代企业制度的各类国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业,以及其他投资、经营主体。

第三条 本指南适用于规范新建收费公路领域开展的政府和社会资本合作项目(以下简称“收费公路 PPP 项目”)的识别、准备、社会资本选择、执行和移交等活动。

第四条 收费公路 PPP 项目,是指社会资本按照市场化原则出资,独自或与政府指定机构共同成立项目公司,通过特许经营等方式,参与收费公路投资、建设、经营和维护。政府通过授予特许

经营权、合理定价、财政补贴等事先约定的收益规则,使社会资本获得合理回报,实现防范并化解政府性债务风险,激发市场活力,增加公路基础设施有效供给的目标。

第五条 开展收费公路 PPP 项目应当遵循诚实信用、收益共享、风险分担、物有所值、公共利益最大化、公开、公平、公正等原则。

第二章 项目识别和准备

第六条 各级交通运输部门应根据发展规划在项目前期研究论证阶段,根据项目的特点及 PPP 模式的有关要求,初步判断项目是否适合引入社会资本,确定采取 PPP 模式的潜在项目,建立收费公路 PPP 项目库。

第七条 收费公路 PPP 项目可由政府或社会资本发起,以政府发起为主。

各级交通运输部门应配合财政部门对拟纳入收费公路 PPP 项目库的潜在项目进行评估筛选,并根据公路交通发展规划提出年度和中期收费公路 PPP 项目开发建议。

社会资本可通过提交项目建议书的方式向交通运输部门或财政部门直接推荐潜在项目。

第八条 收费不足以满足社会资本或项目公司成本回收和合理回报的,且政府对项目依法给予支持政策仍不能完全覆盖成本、实现合理回报的,可考虑给予合理的财政支持。对符合公路交通

发展规划和《车辆购置税收入补助地方资金管理暂行办法》(财建[2014]654号)要求的项目,可按照交通运输重点项目资金申请和审核规定,申请车辆购置税资金支持。

第九条 对于已经确定的潜在项目,交通运输部门或有关单位可以接受政府授权作为项目实施机构,负责项目识别和准备、社会资本选择、执行和移交等 PPP 模式全生命周期的管理工作。

第十条 项目实施机构在项目工程可行性研究完成专家预审查后,可组织开展项目推介,介绍项目情况、了解潜在社会资本财务实力、投融资能力、投资意向和条件等信息,进一步评估项目开展 PPP 模式的可行性,设计 PPP 模式的基本框架。

第十一条 对于确定采用 PPP 模式的项目,在开展项目前期各项工作的同时,项目实施机构组织编制 PPP 实施方案。

实施方案主要内容包括:项目基本情况、项目产出说明、项目采用 PPP 模式的可行性分析、项目运作方式、项目投融资结构、项目回报机制、风险分配方案、特许经营协议框架草案及特许经营期限、社会投资者应当具备的条件及选择方式、政府承诺及配套安排、应当明确的其他事项等。

实施方案可委托第三方进行编制,承担编制任务的第三方应避免与潜在的社会资本存在利益关联关系。

对于申请车辆购置税资金的项目,还应当在实施方案中提出资金申请理由及支持额度。

第十二条 实施方案编制完成后,实施机构应组织有关专家

对实施方案进行评审,并根据评审意见对方案进行修改完善。

第十三条 实施方案评审通过后,项目实施机构应将修改后的实施方案连同其它项目材料一并提交本级财政部门,并配合本级财政部门做好物有所值评价,对需要财政投入的项目还要做好财政承受能力论证工作。

第十四条 拟申请车辆购置税资金支持的收费公路 PPP 项目,省级交通运输部门应向交通运输部提交项目资金申请函、通过专家预审查的工程可行性研究报告、项目实施方案、物有所值评价和财政承受能力论证等相关材料。

其他收费公路 PPP 项目按照项目管理权限上报有关部门。

第十五条 交通运输部收到省级交通运输部门上报的材料并确认符合条件后,对材料进行审查。通过审查的,交通运输部出具资金安排意向函,明确资金支持的方式和支持的规模上限。

第三章 社会资本选择

第十六条 通过审查的项目,由项目实施机构按照相关规定选择社会资本。

第十七条 项目实施机构应将上级或本级政府相关部门明确的投资或补助规模等支持政策作为选择社会资本的基本条件对外公开发布。

第十八条 项目实施机构根据项目实施方案和项目特点,通过招标、竞争性谈判等竞争方式择优选择社会资本。

第十九条 通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择社会资本的程序,按照现行法律法规和有关规定实施。

第二十条 项目实施机构应当根据项目的特点和需要,编制资格预审文件或者招标文件。招标文件中各项承诺和保障等相关交易条件不得超出已批准的实施方案规定的范围。

第二十一条 收费公路 PPP 项目社会资本招标的评标办法可以采用综合评估法、最低投标价法、最短收费期限法或者法律法规允许的其他评标办法。

采用综合评估法的,应当在招标文件中载明对收费期限(或者投标报价)、管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况等评价内容的评分权重和评分方法,根据综合得分由高到低推荐中标候选人。

采用最低投标价法的,应当在投标人实质性响应招标文件的前提下,根据投标报价(需要政府给予的财政补贴额度或者社会资本承诺的合理投资回报率等)由低到高推荐中标候选人。

采用最短收费期限法的,应当在投标人实质性响应招标文件的前提下,推荐经评审的收费期限最短的投标人为中标候选人。收费公路项目特许经营期限最长不超过 30 年。对于投资规模大、回报周期长的项目可以由政府或者其授权部门与特许经营者根据项目实际情况,约定特许经营期限。

第二十二条 公开招标意向社会资本少于三家的,项目实施机构应当分析具体原因并采取相应措施后,重新发布招标公告。

重新招标后意向社会资本为两家的，经本级人民政府批准后可以采用竞争性谈判等方式选择社会资本；意向社会资本只有一家的，经本级人民政府批准后可以采用单一来源采购方式选择社会资本。

第二十三条 采用公开招标时，项目实施机构应当在省级人民政府交通运输主管部门政府网站上公示前三名中标候选社会资本名单及排名，公示期不得少于3日。

第二十四条 公示期满后，项目实施机构应与依法选定的社会资本签订初步协议，约定其在规定期限内注册成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。特许经营协议应经县级以上人民政府批准，并在县级以上人民政府交通运输部门政府网站上公告，但特许经营协议中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

特许经营协议应当主要包括以下内容：

- (一)项目名称、内容；
- (二)特许经营范围和期限；
- (三)政府和项目公司的权利和义务；
- (四)融资方案，投融资期限和方式；
- (五)收费标准及其调整机制；
- (六)养护管理和服务质量标准；
- (七)合理投资回报确定及调整机制；
- (八)履约保证金的有关要求；
- (九)特许经营期内的风险分担与保障；

- (十)建设和运营监测评估；
- (十一)安全质量保证金制度及其责任；
- (十二)政府承诺和保障；
- (十三)应急预案和临时接管预案；
- (十四)特许经营期限届满后，项目移交方式、程序和要求等；
- (十五)合同变更、提前终止及补偿；
- (十六)监督检查；
- (十七)违约责任；
- (十八)争议解决方式；
- (十九)需要明确的其他事项。

第二十五条 项目公司可以由社会资本单独设立，也可以由政府指定相关机构采取出资入股或设立特殊股份的方式与社会资本共同设立。

第四章 项目执行

第一节 项目建设

第二十六条 社会资本确定以后，应当向项目核准(审批)机关报送项目核准(审批)材料。收费公路 PPP 项目申请政府投资或资金补助的，由项目公司编制资金申请报告并明确资金申请数额，报相关政府部门核准(审批)。

第二十七条 社会资本或项目公司在项目获得核准(审批)后，尽快开展项目融资。

项目实施机构应会同本级财政部门敦促和监督社会资本或项目公司做好项目融资工作。

第二十八条 政府对收费公路 PPP 项目的投入可以采取投资补助、资本金注入等方式,其中投资补助资金作为政府对项目的无偿投入,不作为社会资本投入项目的资本金。

第二十九条 对于具备项目建设管理、设计和施工资质条件和能力且依法中标的社会资本,项目实施机构可以将项目的管理、设计、施工任务或其中的某一项赋予社会资本。

对于不具备项目建设管理、设计、施工任务等能力且依法中标的社会资本,项目公司可通过招标等方式选择符合项目建设管理要求的代建单位承担项目建设管理工作,或选择拥有相应设计、施工资质和能力的单位承担设计、施工任务。

第三十条 项目公司要按照特许经营协议约定统筹项目投入和产出,严格按照设计文件组织工程建设,加强施工管理,确保工程质量,并对工程质量负责。

第三十一条 项目实施机构可以采取聘请设计审查单位、对项目监理单位或者中心试验室检验检测服务进行直接招标等措施,对设计及工程质量进行监控;也可以聘请第三方中介机构对项目进行成本审计或者承担其他评估工作。

第二节 项目运营

第三十二条 项目公司要根据有关法律、法规、标准规范和特许经营协议,对收费公路及其沿线设施进行日常检查、运营、维

护,保证收费公路处于良好的技术状态,为社会公众提供安全便捷、畅通高效、绿色智能的公共服务。

第三十三条 项目实施机构应当按照特许经营协议严格履行有关义务,为项目公司建设运营特许经营项目提供便利和支持,提高公共服务水平。

行政区划调整,政府换届、部门调整和负责人变更,不影响特许经营协议履行。

第三十四条 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,并报交通运输主管部门或者本级人民政府备案。

第三十五条 项目实施机构、项目公司应依照《收费公路管理条例》的要求,公开披露项目相关信息,保障公众知情权,接受社会监督。

第三十六条 在特许经营协议有效期内,协议内容确需变更的,协议当事人应当在协商一致的基础上签订补充协议,并报原审批机构审批。

第三十七条 在特许经营期限内,因特许经营协议一方严重违约或不可抗力等原因,导致社会资本或项目公司无法继续履行协议约定义务,或者出现特许经营协议约定的提前终止协议情形的,在与债权人协商一致后,经原审批机构审批,可以提前终止协议。

特许经营协议提前终止的,项目实施机构或交通运输部门指定的其他机构可以提前收回特许经营权,并根据实际情况和协议约定给予合理补偿或惩罚。

第五章 项目移交

第三十八条 在特许经营期限届满后,社会资本或项目公司应当以良好的运营和养护状态将特许经营协议约定的项目及其附属设施、相关资料等无偿移交给政府有关部门或项目实施机构。

特许经营协议中应当明确约定项目移交的过渡期、移交内容和标准、移交程序、质量保证及违约责任等。

第三十九条 项目移交应设置过渡期。过渡期宜为特许经营期满前1年或2年,政府有关部门或项目实施机构和社会资本或项目公司应当联合组建项目移交委员会,研究制定项目移交方案,共同做好项目移交过渡期的相关工作。

项目移交方案应当包括移交的资产、资料明细,双方委派的移交人员及移交程序等内容。

第四十条 特许经营期届满前6个月,原审批机构应当对收费公路进行鉴定和验收。经鉴定和验收,公路符合取得收费公路权益时核定的技术等级和标准的,社会资本或项目公司方可按照国家有关规定向交通运输部门办理公路移交手续;不符合取得收费公路权益时核定的技术等级和标准的,社会资本或项目公司应当在交通运输部门确定的期限内进行养护,达到要求后,方可按照

规定办理公路移交手续。

第四十一条 项目移交完成后,交通运输部应会同政府有关部门对项目运行养护状况、成本效益、监管成效等进行评估。

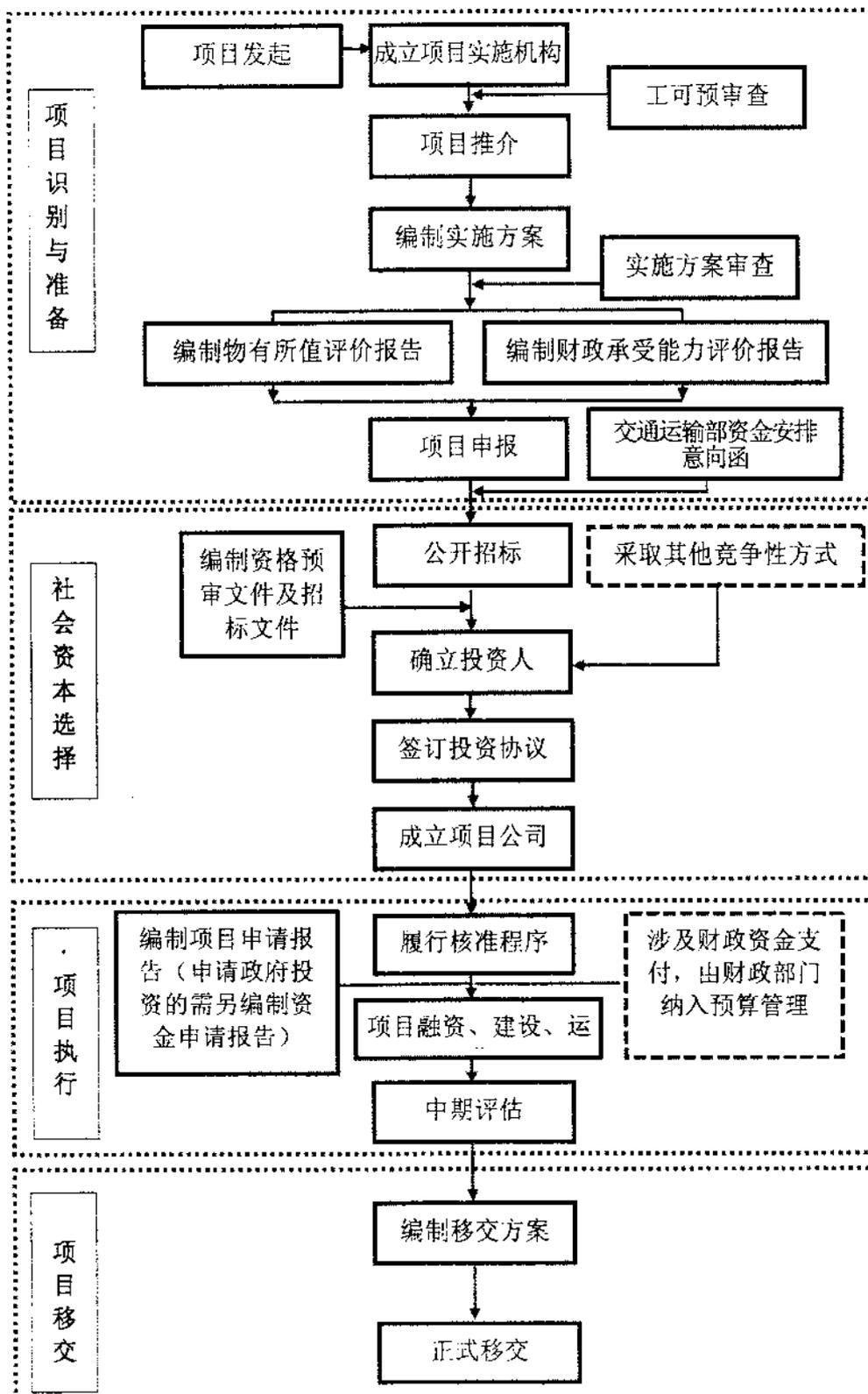
第六章 附 则

第四十二条 本指南由交通运输部财务审计司会同综合规划司、公路局负责解释。

第四十三条 本操作指南自印发之日起施行。

附件：1. 收费公路政府和社会资本合作项目的操作流程圖
2. 各阶段的主要文件资料清单

收费公路政府和社会资本合作项目的操作流程



附件 2

各阶段的主要文件资料清单

一、项目识别与准备阶段

(一)项目推介

工可研究报告

(二)项目申报

工可研究报告、实施方案、物有所值评价、财政承受能力报告

二、社会资本选择

(一)公开招标

工可研究报告、实施方案、交通运输部投资意向函（符合国家投资政策且纳入部五年规划的项目）

三、项目执行

(一)项目核准

项目申请报告、工可研究报告、实施方案

（申请政府投资的项目另需：交通运输部投资意向函、资金申请报告）

四、项目运营

五、项目移交

移交方案

抄送：财政部经济建设司，部内相关司（局）。

交通运输部办公厅

2015年12月29日印发

