

江门市财政局 江门市发展和改革委员会 文件

江财规〔2022〕1号

关于印发《江门市财政局 江门市发展和改革委员会 关于江门市政府和社会资本合作（PPP） 项目管理暂行办法》的通知

各县（市、区）人民政府，市直有关单位：

经市人民政府同意，现将《江门市财政局 江门市发展和改革委员会关于江门市政府和社会资本合作（PPP）项目管理暂行办法》印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请径向市财政局、市发展改革局反映。

联系方式：江门市财政局政府投融资和金融科，3501666、3501667；
江门市发展和改革委员会投资科，3278665。

江门市财政局

江门市发展和改革委员会

2022年4月12日

公开方式：主动公开

江门市财政局办公室

2022年4月13日印发

江门市财政局 江门市发展和改革局

关于江门市政府和社会资本合作 (PPP) 项目管理暂行办法

第一章 总 则

第一条 为进一步加强政府和社会资本合作项目管理，规范项目操作流程，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指导意见的通知》(国办发〔2015〕42号)、《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(财金〔2019〕10号)、《国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知》(发改投资规〔2019〕1098号)等文件精神，结合我市实际，制定本办法。

第二条 江门市域范围内的能源、交通运输、水利建设、生态建设和环境保护、市政工程、城镇综合开发、农业、林业、科技、保障性安居工程、旅游、医疗卫生、养老、教育、文化、体育、社会保障等基础设施和公共服务领域的政府和社会资本合作项目，适用本办法。

第三条 本办法所称的政府和社会资本合作(以下简称“PPP”)，是指政府采用竞争性方式选择社会资本方，双方订立协议明确各自的权利和义务，由社会资本方负责基础设施和公共

服务项目的投资、建设、运营，并通过使用者付费、政府付费、可行性缺口补贴等方式获得合理收益的活动。

本办法所称社会资本方，是指依法设立且有效存续的境内外营利法人，包括民营企业、国有企业、外国企业、外商投资企业，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他国有控股企业（上市公司除外）。

本办法所称项目实施机构，是指在 PPP 项目全生命周期中，由其本级人民政府授权，负责项目准备、采购、监管和移交等工作的有关职能部门或事业单位。

第四条 常见的 PPP 模式运作方式主要包括建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）、建设—拥有一运营（BOO）、改建—运营—移交（ROT）、转让—运营—移交（TOT）、委托运营（O&M）、管理合同（MC）等。具体运作方式的选择主要由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。

第五条 采用 PPP 模式的合作项目，应当遵循依法合规、科学决策、平等协商、诚信履约、注重绩效、公开透明的原则，坚持公共利益优先。

第二章 分工及工作机制

第六条 政府有关部门应依照本级人民政府确定的职责分工，加强协调配合，形成工作合力，共同促进我市 PPP 项目规范健康发展。

（一）财政部门负责 PPP 项目财政管理工作，统筹安排财政资金、国有资产等各类公共资产和资源，与社会资本方开展平等互惠的 PPP 项目合作，对本地区申报纳入全国 PPP 综合信息平台的 PPP 项目进行审核把关，切实履行物有所值和财政承受能力论证审核、预算收支与绩效管理、政府采购监督等职责，保障项目全生命周期规范实施、高效运营。

（二）发展改革部门履行 PPP 项目的投资管理职责，主要负责 PPP 项目可行性论证审查及立项批复、加强对 PPP 项目及相關失信行为的监管，指导监督 PPP 咨询机构开展有关工作，并依法合规将所有 PPP 项目纳入全国投资项目在线审批监督管理平台统一管理。

（三）行业主管部门要结合本行业特点，按照上级有关文件要求规范运用 PPP 模式提供公共服务，指导并会同项目实施机构做好 PPP 项目前期识别论证等工作，加强对 PPP 项目全生命周期的行业监督管理，根据预算管理要求，会同财政部门做好 PPP 项目预算管理。

（四）项目实施机构负责统筹协调 PPP 项目的前期、采购、建设、运营、绩效评价及移交等全生命周期有关工作的具体执行，切实履行 PPP 合同主体责任，加快推进 PPP 项目落地实施。

第七条 建立 PPP 项目工作协调机制，发挥其在 PPP 项目全生命周期内的工作组织、部门协调、问题解决、信息交流等作用。江门市本级的 PPP 项目，由行业主管部门和项目实施机构牵头召

集成立工作协调小组及办公室，组成部门及人员结合 PPP 项目实际情况设置；工作协调小组自本 PPP 项目期限届满或提前终止后自行撤销。

第八条 建立 PPP 项目联评联审机制。项目实施机构或行业主管部门可视项目需要，组织有关部门对 PPP 项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件、PPP 合同草案等项目文件进行联评联审。

第九条 建立法律保障机制。项目实施机构或行业主管部门等要强化法律风险意识，鼓励委托第三方法律机构提供专业法律咨询。涉及 PPP 合同条款等重大变更的，项目实施机构应委托第三方法律机构提供专业法律意见，确保 PPP 项目合法合规实施。

第十条 建立 PPP 项目信息报送和共享机制。财政、发展改革部门应及时将项目进展情况、阶段性文件、存在的问题和困难、优秀项目案例及宣传材料等信息报送上级财政、发展改革部门。

第三章 储备管理

第十一条 PPP 项目应当纳入发展改革部门编制的三年滚动计划、年度预计划、年度计划，并与财政部门编制的中期财政规划相衔接。

第十二条 在可行性研究报告编制审查阶段，由项目实施机构或行业主管部门积极引入第三方评估机构按照相关规范编制可行性研究报告，将项目是否适用 PPP 模式的论证纳入项目可行性研究论证和决策。

实行审批制管理的 PPP 项目，在可行性研究报告审批通过后，方可开展 PPP 实施方案审查、社会资本遴选等后续工作。实行核准制的 PPP 项目，应在核准的同时单独开展可行性论证和审查。实行备案制的 PPP 项目，应单独开展可行性论证和审查。

第十三条 政府发起的 PPP 项目，项目实施机构可自行或委托第三方咨询机构编制 PPP 项目实施方案，组织召开专家组会议并编制物有所值评价报告。本级财政部门应当会同行业主管部门共同编制财政承受能力论证报告。

项目实施机构可在组织编制 PPP 项目实施方案过程中开展市场测试，验证项目能否获得社会资本方或金融机构的响应，优化项目实施方案，提高项目的可行性、竞争性和可融资性。纳入江门市重点建设项目计划的 PPP 项目应当由项目实施机构组织进行市场测试。

第十四条 项目实施机构将编制完成的实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告提交 PPP 工作协调小组，开展联评联审工作，财政部门应对物有所值评价报告和财政承受能力论证报告进行出具验证审核意见，审核未通过的，可在调整后重新提交，仍不能通过的，不再采用 PPP 模式；审核通过的，由项目实施机构报送本级人民政府审核。

第十五条 实施方案取得本级人民政府批准的 PPP 项目，由项目实施机构向本级财政部门申请纳入全国 PPP 综合信息平台项目管理库。

本级财政部门在接收到项目实施机构的入库申请与入库材料后，应对 PPP 项目的合规性、可行性、完整性进行审核。审核通过后，由项目实施机构将申报入库的项目基础信息录入全国 PPP 综合信息平台，并逐级向江门市财政局提交入库申请和基础资料，包括但不限于本级人民政府同意采用 PPP 模式的审核意见、项目立项审批文件、项目实施方案、物有所值评价报告及审核意见、财政承受能力论证报告及审核意见、项目实施机构授权书及项目规范实施承诺书等。涉及国有产权权益转移的存量项目还应提交相关国有资产审批、评估文件。

江门市财政局应对申请入库项目资料进行审核，审核未通过的，可在调整资料后重新提交；审核通过的，由江门市财政局报送省财政厅审核。经省财政厅审核为合格、并经财政部 PPP 中心复核通过的项目，正式在全国 PPP 综合信息平台外网发布。经省财政厅审核为不合格项目的，由项目实施机构及本级财政部门修改完善后重新进行申报。

第十六条 在全国 PPP 综合信息平台中对已入库项目信息进行调整的，项目实施机构应当提交书面申请，涉及到重大调整的，还需经本级人民政府同意后由财政部门将申请材料逐级提交省财政厅。项目实施机构或行业主管部门、财政部门、社会资本方应及时将调整后的文件录入全国 PPP 综合信息平台。

第十七条 已纳入 PPP 项目管理库的项目如需主动退库，由项目实施机构提出，经当地人民政府同意后，由当地财政部门逐

级向省财政厅提交书面退库申请，说明退库原因。退库项目原则上三年内不得重新申请入库。

第十八条 除涉密项目外，所有 PPP 项目需纳入全国投资项目在线审批监管平台管理，并使用生成的项目代码分别办理各项审批手续，不得以其他形式规避、替代 PPP 项目纳入在线平台统一管理。

项目实施机构还应向本级发展改革部门申请将 PPP 项目纳入国家重大建设项目库，并按照有关规定将项目信息录入广东省 PPP 监测服务平台。

第四章 采购管理

第十九条 已纳入全国 PPP 综合信息平台项目管理库并对外发布的 PPP 项目，项目实施机构应当严格按照《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》等规定，通过公开招标等竞争性方式采购 PPP 项目的社会资本方。

第二十条 项目实施机构应严格按照项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告等文件，编制资格预审文件、采购文件、PPP 项目合同草案，并附第三方法律机构出具的法律意见，一并提交 PPP 工作协调小组，进行联评联审。市本级 PPP 项目通过联评联审后，还应将相关文件报送本级人民政府审核。

第二十一条 项目实施机构应按照规定进行社会资本方采购，依次完成采购意向公开、资格预审、组织现场考察或召开答疑会、发布采购公告、评审、确认谈判、签署谈判备忘录、

发布中标公告等工作。

第二十二条 项目实施机构或行业主管部门应牵头召集成立专门的采购结果确认谈判工作组，组织合同签署前的确认谈判工作，会同第三方法律机构加强合同内容审查。

第二十三条 采购结果公示结束后、PPP 项目合同正式签订前，项目实施机构应按规定将 PPP 项目合同提交行业主管部门、财政部门等相关职能部门审核后，报本级人民政府批准。经其本级人民政府批准后，由项目实施机构与中选社会资本方正式签署 PPP 项目合同。

第二十四条 项目公司是依法设立的自主运营、自负盈亏的具有独立法人资格的经营实体。社会资本方（可以是一家企业，也可以是多家企业组成的联合体）可依法设立项目公司，经本级人民政府指定的相关机构可作为政府方出资代表依法参股项目公司。政府方出资代表在项目公司中的出资比例应当低于 50%、且不具有实际控制力及管理权。

第二十五条 项目公司成立后，项目公司可与项目实施机构重新签署 PPP 项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同，承继社会资本方在 PPP 项目合同项下的权利和义务。项目实施机构应充分考虑项目的财政支出责任，确保其不超出项目财政承受能力论证确定的范围。

第五章 执行管理

第二十六条 项目合作期限内，涉及签订补充协议或更变合

同条款等重大事项的，项目实施机构应与社会资本方充分协商，并委托第三方法律机构对协商情况出具法律意见，本级财政、发改等部门还应对政府出资、补贴、收费标准等变更事项提出意见，并将相关意见以书面形式提交其本级人民政府审核。

第二十七条 经本级人民政府审核同意纳入中期财政规划的 PPP 项目，由行业主管部门和项目实施机构按照预算编制程序和要求，将 PPP 项目合同中符合预算管理要求的下一年度财政资金收支纳入预算管理，报请财政部门审核后纳入预算草案，经人民政府同意后报同级人民代表大会审议。

编制政府付费和可行性缺口补助 PPP 项目年度支出预算时，项目实施机构应将年度绩效目标和指标连同编制的预算申报材料一并报送财政部门审核。使用者付费 PPP 项目参照执行。

第二十八条 财政部门应充分发挥江门市政企合作融资支持基金的作用，深化与中国 PPP 基金的合作，不断提高我市 PPP 项目融资的可获得性，引导、支持社会资本方和金融机构参与我市 PPP 项目的投资建设。

第二十九条 PPP 项目建设应符合《江门市政府投资管理办法》的有关规定，项目建设中出现以下情形的，应当报请原审批、核准、备案机关重新履行项目审核备案程序，并及时调整实施方案等相关文件：

- （一）项目建设地点发生变化；
- （二）项目建设规模和主要建设内容发生较大变化；

(三) 项目建设标准发生较大变化;

(四) 项目投资规模超过批复投资的 10%。

项目公司或社会资本方应按照合同约定履行运营责任,不得将项目运营责任返包给政府方出资代表承担或另行指定社会资本方以外的第三方承担。

为保障项目的运营质量,项目公司或社会资本方可编制运营维护手册,并在开始运营之前报送项目实施机构或行业主管部门。运营期内,发展改革部门、行业主管部门及项目实施机构等应依据项目运行情况和绩效评价结果,健全公共服务价格调整机制。

第三十条 行业主管部门或项目实施机构应当会同财政部门做好项目全生命周期成本监测工作。项目公司或社会资本方每年应向行业主管部门和财政部门报送上一年度经第三方审计的财务报告及项目建设运营成本说明材料,并将相关信息录入全国 PPP 综合信息平台。

第三十一条 项目运营进入稳定期后,鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等方式,盘活项目存量资产,丰富 PPP 项目投资进入和退出渠道。

第六章 移交管理

第三十二条 项目期限届满前一年或提前终止时,按照约定需要进行项目资产移交的,由项目实施机构或政府指定的其他机构组建项目移交工作小组,并由项目移交工作小组制定移交工作方案(含资产评估和性能测试方案)。

第三十三条 项目移交工作小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。项目移交工作小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。

第三十四条 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资产，项目公司或社会资本方协助做好法律过户、管理权移交手续。移交资料包括：项目资产、知识产权、技术法律文件和资产清单。

第七章 绩效管理

第三十五条 项目实施机构原则上在项目建设期应结合竣工验收开展一次绩效评价，分期建设的项目应当结合各期子项目竣工验收开展绩效评价。

项目实施机构在项目运营期每年度应至少开展一次绩效评价；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，并进行整改。项目实施机构应将绩效评价报告、中期评估报告、整改情况说明等资料及时录入全国 PPP 综合信息平台。

项目实施机构还应定期开展 PPP 项目绩效监控，对项目日常运行情况及年度绩效目标实现程度进行跟踪、监测和管理。

第三十六条 财政部门可结合实际，选取重大 PPP 项目开展绩效再评价。

项目移交完成后，财政部门应组织有关部门对项目产出、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，并按相关规定公开评价结果。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。

第三十七条 政府付费和可行性缺口补助项目，政府承担的年度运营补贴支出应与当年项目公司或社会资本方绩效评价结果完全挂钩。使用者付费项目，项目公司或社会资本方获得的项目收益应与当年项目公司或社会资本方绩效评价结果挂钩。

第三十八条 项目公司或社会资本方应积极配合开展PPP项目绩效管理工作，并对所提供资料和信息真实性、完整性、有效性负责。

第八章 监督管理

第三十九条 财政部门、行业主管部门及项目实施机构、社会资本、金融机构、项目公司、咨询机构、专家等依据PPP项目所处的不同阶段及对应的录入时间要求，按照客观、公正、及时、便利的原则在全国PPP综合信息平台上录入并发布规定的相关信息。

除依托全国PPP综合信息平台对外发布外，财政部门、行业主管部门、项目实施机构应在各自的政务公开网站上主动发布、更新PPP项目信息。

第四十条 财政部门、项目实施机构、项目公司或社会资本方、第三方咨询机构等PPP项目信息提供方应当对其所提供信息

的真实性、完整性、准确性、及时性负责。

第四十一条 行业主管部门应加强对项目公司或社会资本方履约能力的全过程动态监管。在项目建设期间，应监督项目公司或社会资本方严格按照设计文件组织工程建设，确保工程质量、安全和工期。在项目运营期间，应监督项目公司或社会资本方依约提供优质、安全、高效的公共服务。

第四十二条 各级财政部门应当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。

第四十三条 社会公众有权对 PPP 项目的发起和实施进行监督。任何单位和个人可以向项目实施机构、行业主管部门等有关政府部门对项目过程中存在的违法违规行为进行举报、投诉。有关部门在接到举报、投诉后应当及时依法处理。

第九章 风险管理

第四十四条 未履行审批、核准、备案及可行性论证和审查程序的 PPP 项目，不得开工建设。不得以实施方案审查等任何形式规避或替代项目审批、核准、备案，以及可行性论证和审查程序。

第四十五条 财政部门应建立 PPP 项目支出责任预警机制，对财政支出责任占比超过 7%的地区进行风险提示，对超过 10%的地区严禁新项目入库，确保每一年度本级全部 PPP 项目从一般

公共预算列支的财政支出责任，不超过当年本级一般公共预算支出的 10%。新签约项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排 PPP 项目运营补贴支出。

第四十六条 本市 PPP 项目应严格按照要求规范实施，严防新增地方政府隐性债务风险，不得出现以下行为：

（一）存在政府有关部门或政府方出资代表向社会资本回购投资本金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同，或由政府有关部门或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式，由政府实际兜底项目投资建设运营风险的；

（二）本级政府所属的各类融资平台公司、融资平台公司参股并能对其经营活动构成实质性影响的国有企业作为社会资本参与本级 PPP 项目的。社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任，或政府支出事项与项目产出绩效脱钩的；

（三）未经法定程序选择社会资本方的。未按规定通过物有所值评价、财政承受能力论证或规避财政承受能力 10% 红线，自行以 PPP 名义实施的；

（四）以债务性资金充当项目资本金，虚假出资或出资不实的；

（五）未按规定及时充分披露项目信息或披露虚假项目信息，严重影响行使公众知情权和社会监督权的。

第四十七条 财政支出责任占比超过 5% 的地区，不得新上政

府付费项目。污水、垃圾处理等依照收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目除外。新上政府付费项目打捆、包装为少量使用者付费项目，项目内容无实质关联、使用者付费比例低于 10%的，不予入库。

第十章 法律责任

第四十八条 项目实施机构、有关行政主管部门及其工作人员未按照本办法的规定履行相应职责造成不良影响的，以及存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违纪行为的，依照《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第四十九条 社会资本方要履行好企业社会责任，严格按照约定保质保量提供持续、安全的公共服务。发展改革部门应按照规定将社会资本方或者项目公司的公共信用信息或失信行为在江门市公共信用信息管理系统予以公开。

第十一章 附 则

第五十条 本办法由江门市财政局、江门市发展和改革局负责解释。

第五十一条 本办法自 2022 年 6 月 1 日起施行，有效期至 2026 年 12 月 31 日。施行期间法律法规及上级政策另有规定的，从其规定。