PPP项目流程工作说明及各阶段核心文件

流程与工作说明

PPP五阶段——1项目识别

1. 项目发起
政府发起（主）：财政部门向各行业主管部门征集潜在的政府和社会资本合作的项目。
社会资本发起（辅）：社会资本以项目建议书的方式向财政部门推荐潜在政府和社会资本合作的项目。

2. 项目筛选
(1)财政部门会同行业主管部门对潜在项目进行筛选，确定备选项目。
(2)财政部门制定项目年度和中期开发计划。
(3)项目发起人提交相关资料：
①新建改建项目提交可行性研究报告、项目产出说明和初步实施方案；
②存量项目提交资产历史资料、项目产出说明和初步方案。

3.物有所值评价
定性评价：PPP模式与传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等，并根据指标进行专家打分。
定量评价：①通过对PPP项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门比较值进行比较，计算项目的物有所值量值与物有所值指数，判断PPP模式是否降低项目全生命周期成本；
②现阶段以定性评价为主，定量评价工作由各地根据实际情况开展。

4.财政承受能力论证
每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%。有例外。

PPP五阶段——2.项目准备

1. 管理架构组建
①县级（含）以上地方政府可建立专门协调机制，负责项目评审、组织协调和检查督导等工作；
②政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作

2.实施方案编制
①项目概况：基础情况，经济技术指标，项目公司股权情况；
②风险分配基本框架：政府承担法律政策和最低需求等风险，社会资本承担商业风险；具体风险分配需列表协商；
③项目运作方式：1. 委托运营，2. 管理合同，3. 建设-运营-移交(BOT)，4. 建设-拥有-运营(BOO)，5. 转让-运营-移交(TOT)，6. 改建-运营-移交(ROT)等；
④交易结构：项目投融资结构，回报机制，相关配套安排；
⑤合同体系：项目合同，股东合同，融资合同，工程承包合同，运营服务合同，原材料供应合同，产品采购合同和保险合同等；
⑥监管架构：授权关系（政府授权项目实施机构），监管方式（履约管理行政管理、公众监督）；
⑦采购方式选择：公开招标、竞争性谈判，邀请招标，竞争性磋商，单一来源采购。

3.实施方案审核
①财政部门对项目实施方案进行物有所值和财政承受能力验证，通过验证的，由项目实施机构报政府审核；
②未通过验证的，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。

PPP五阶段——3.项目采购

1.资格预审
①项目实施机构准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本参与资格预审，并将资格预审的评审报告提交财政部门备案；
②项目有3家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可准备采购文件；不足3家的，项目实施机构调整实施方案重新资格预审；重新资审合格的社会资本仍不够3家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

2.采购文件编制与采购
①采购文件内容包括采购邀请、竞争者须知、竞争者应提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、强制担保的保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本等；
②公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购方式，执行政府采购法律法规等规定。

3.响应文件评审
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。因PPP项目主要是法律问题与财务问题，规定评审小组至少包括1名法律专家与1名财务专家。

4.谈判与合同签署
项目实施机构成立采购结果确认谈判工作组，进行合同签署前确认谈判；签署确认谈判备忘录；公示采购结果和合同文件；公告期满，政府审核同意后项目实施机构与中选社会资本签署合同。

PPP五阶段——4项目执行

1.项目公司设立
①社会资本可设立项目公司。政府可指定相关机构依法参股项目公司；
②项目实施机构和财政部门监督社会资本按时足额出资设立项目公司。

2.融资管理
①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；
②未完成融资的，政府可提取履约保函直至终止项目合同；
③项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，债权人可约要求社会资本或项目公司改善管理等；
④财政部门（PPP中心）和项目实施机构应做好监督管理工作，防止企业债务向政府转移。

3.绩效监测与支付
①项目实施机构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（PPP中心）备案；
②政府有支付义务的，项目实施机构应按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司及时足额支付；
③项目实施机构依约监管社会资本或项目公司履约情况。

4.中期评估
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，并报财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。

PPP五阶段——5项目移交

1.移交准备
①项目实施机构或政府指定机构组建项目移交工作组；
②期满终止移交和提前终止移交；无偿移交和有偿移交；移交项目资产、人员、文档和知识产权等；确保设备完好率和最短可使用年限等指标。

2. 性能测试
①项目移交工作组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；
②项目移交工作组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。

3.资产交割
社会资本或项目公司应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，连同资产清单移交项目实施机构或政府指定的其他机构，办妥相关移交手续。社会资本或项目公司应配合做好移交及其后续工作。

4.绩效评价
移交完成后，财政部门（政府和社会资本合作中心）应对项目产出、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，公开评价结果。

各阶段核心文件

PPP阶段	核心文件			编写方
项目识别阶段	项目发起	《项目建议书》		项目发起方
	项目筛选	新建、改建、扩建项目	《项目可行性研究报告》	项目发起方（若发起方为政府，通常由行业主管部门编写）
			《项目产出说明》	
			《项目初步实施》	
		存量项目	《存量项目公共资产历史材料》	
			《存量项目产出说明》	
			《存量项目初步实施方案》	
	物有所值评价	《物有所值评价报告》		财政部门会同行业主管部门
	财政承受能力论证	《财政承载能力论证报告》		
项目准备阶段	《项目实施方案》			项目实施机构
项目采购阶段	资格预审	《资格预审公告》		项目实施机构
		《资格预审申请人须知》		
		《资格预审申请文件》		
		《资格预审评审报告》		
	项目采购文件	公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购方式，执行政府采购法律法规等规定。		
		项目采购文件应包括采购邀请、竞争者须知、竞争者应提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、强制担保的保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本等		
	采购结果确认谈判与合同签署	《确认谈判备忘录》		项目实施机构与中选社会资本
		《项目合同》		项目实施机构与中选社会资本
项目执行阶段	项目公司设立	《股东协议》《公司章程》		项目公司
		《承继项目合同的补充合同》（或需）		项目公司
		《履约保函》		项目公司
	融资管理	《融资方案》		项目公司
		《融资担保》		项目公司
	绩效监测与支付	《项目产出绩效指标，编制季报和年报》		项目实施机构
		《政府支付台账》、《政府综合财务报告》		财政部门和项目实施机构
		《项目合同修订报告》、《项目争议解决报告》、《项目提前终止报告》		项目实施机构
	中期评估	《项目中期评估报告》		项目实施机构
项目移交阶段	移交准备	《项目移交清单》、《移交补偿方案》		项目实施机构
	性能测试	《移交资产评估报告》《资产性能测试报告》		项目实施机构
		《法律过户和管理权移交手续》		项目公司或社会资本
	绩效评价	《项目绩效评估》		财政部门

主要政策体系

2014.9.23打响PPP第一枪

《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），落实党的十八届三中全会关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”精神。

2014.11.29PPP操作规范化

《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号），规范项目识别、准备、采购、执行、移交各环节操作流程。

2014.12.31规范项目采购

《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号），推广PPP模式，规范PPP项目政府采购行为。

2015.4.7 规范项目识别

《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号），保障政府切实履行合同义务，防范和控制财政风险。
《PPP物有所值评价指引（试行）》（财金〔2015〕167号）

本报地址:邵阳市金家路 采访中心:5328660 5323155 5312111 5312333 广告中心:5322630 5311000 2887979(邵东代办处) 发行部:5315092 5329990 印务中心:5324403 广告经营许可证:邵工商广许证字1001号 年价295元