

浙江省发展和改革委员会文件

浙发改投资〔2017〕251号

省发展改革委关于印发《浙江省传统基础设施领域实施政府和社会资本合作实施细则（试行）》的通知

各市、县（市、区）发展改革委（局）：

为进一步规范我省传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程，根据《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《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）、《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）等，我委研究制定《浙江省传统基础设施领域实施政府和社会资本合作实施细则

(试行)》。现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。



浙江省传统基础设施领域实施政府 和社会资本合作实施细则（试行）

第一章 总 则

第一条 【目的和依据】。为进一步规范我省传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程，根据《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《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）、《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）等，结合我省实际，特制定本实施细则。

第二条 【适用范围】。本细则适用于全省的能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业和重大市政工程等拟采用PPP模式运作项目，具体项目范围参照《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资〔2016〕1744号）执行。非收费的国省道公路、非特许经营的市政道路、市政管网等不鼓励采用PPP模式组织实施。

第三条 【实施方式】。PPP模式主要包括特许经营和政府

购买服务两类。新建项目优先采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）、建设—拥有—运营（BOO）等方式；存量项目可根据实际情况灵活运用各种合作方式，如：合同管理（MC）、委托运营（O&M）、优先采用改建—运营—移交（ROT）方式、移交—运营—移交（TOT）等。

（一）经营性项目。对于具有明确的收费基础，并且使用者付费能够完全覆盖投资和运营成本的项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、移交—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式推进。

（二）准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，可采取与经营性项目类似的运作模式，通过政府授予特许经营权，在使用者付费的基础上，叠加政府补助或直接投资参股等方式，实现投资者合理投资回报。

（三）非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，可通过政府购买服务，采用委托运营等方式推进。各地可以探索创新，为自身不具备经营性资源的非经营性项目配置广告等以赢利资源、授予相关资源开发收益权、配置土地开发权、与区域内经营性强的项目进行组合捆绑等方式，采用 PPP 模式实施综合开发。

第二章 项目储备

第四条 【项目谋划】。各地应当根据当地经济社会发展规划、行业专项规划和本地实际，按照项目合理布局、资源有效配置等原则，精心谋划筛选一批投资回报机制明确、投资规模适度、条件成熟项目推广应用 PPP 模式。

第五条 【项目入库】。各地要积极推动建立统一的 PPP 项目储备库。各地发改部门应当会同有关行业主管部门，按照《国家发展改革委政府和社会资本合作（PPP）项目库管理办法（试行）》要求，依托投资项目在线审批监管平台（国家重大项目库 PPP 项目储备模块），开展项目收集、筛选、审核等工作，建立各级传统基础设施领域 PPP 项目库。项目入库情况将作为安排政府投资、确定与调整价格、发行企业债券、实施资产证券化及享受其他支持政策的重要依据。

PPP 项目库实行定期更新、动态管理、滚动实施、分批推进。对于需要当年推进实施的 PPP 项目，应当纳入各地 PPP 项目年度实施计划，明确 PPP 项目年度实施任务。需要使用各类政府资金的 PPP 项目，应当纳入三年滚动政府投资计划。

第六条 【组织推介】。各地发改部门应当及时组织开展 PPP 项目推介活动，选择前期工作成熟、具备谈判条件的项目面向社会公开推介。各地发改部门应会同工商联、招商局、金融办、经合办、人民银行等部门，建立与民营企业、金融机构的项目对接机制，向民营企业、金融机构推介 PPP 项目，鼓励和引导社会

资本参与 PPP 项目。

第三章 项目论证

第七条 【实施方案编制】。纳入年度实施计划的 PPP 项目，由当地政府行业主管部门或相关事业单位（不得为企业）作为项目实施机构，负责实施方案编制、社会资本遴选、合同拟定和签署、建设运营监管和移交等工作。

PPP 实施方案内容应当包括项目概况、运作方式、合作方遴选方案、投融资和财务方案、建设运营和移交方案、合同结构和主要内容、收益分配和风险分担、保障和监管措施等核心事项，应明确社会资本方应当具备的条件，并附草拟的招标方案和 PPP 项目合同的主要条款。PPP 实施方案编制过程中，应重视咨询潜在社会资本方的意见和建议。如果项目涉及向使用者收取费用，要取得价格主管部门出具的相关意见。

项目合作期限应根据行业特点、项目生命周期、投资回收期等综合因素确定，不得少于 10 年，一般最长不超过 30 年。对于投资规模大、回报期长的特许经营 PPP 项目，可以由政府或其授权部门与特许经营者根据项目实际情况约定超过前款规定的特许经营期限，法律法规有规定的从其规定。

第八条 【项目审批（核准、备案）】。各地应当按照《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令第 673 号）的要求，严格执行项目审批、核准或备案程序。根据《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）要求，PPP项目应先由具有相应审批（核准、备案）权限的投资主管部门完成项目可行性研究报告审批或核准项目申请报告或项目备案程序，实施机构依据相关要求完善和确定PPP项目实施方案。

拟采用PPP模式的项目应在可研报告批复文件或项目申请报告核准文件中，明确可根据社会资本方遴选结果依法变更法人。

第九条 【实施方案联审】。各地发改部门要和同级行业主管部门牵头建立PPP项目实施方案联审机制，按照“多评合一，统一评审”的要求，会同涉及到的财政、规划、国土、国资、价格、公共资源交易管理、审计、法制、金融等相关部门，对PPP项目实施方案进行联合评审。可委托第三方专业咨询机构对实施方案进行评估，出具评估意见，再开展联审。

通过实施方案联审的PPP项目，可以开展合同草案起草等下一步工作；按规定需报当地政府审批的，应报当地政府批准后开展下一步工作。审查未通过的，可在调整实施方案后重新审查，经再次审核仍不能通过的，不再采用PPP模式。

第十条 【简化程序】。需要政府付费或财政补贴的PPP项目，可根据情况开展财政可承受能力评价论证。

为提高工作效率，对于一般性政府投资项目，PPP项目实施方案可以专章形式纳入项目可行性研究报告，内容适当简化，可

以结合可行性研究报告审批一并审查，在可行性研究报告批复后完善并确定 PPP 项目实施方案。

第四章 伙伴选择

第十一条 【遴选要求】。社会资本方遴选应纳入公共资源交易范畴，依法通过公开招标、邀请招标、两阶段招标、竞争性磋商谈判等方式，公开择优选择具有相应投资能力、管理经验、专业水平、融资实力及信用状况良好的社会资本方作为合作伙伴。其中，拟由社会资本方自行承担工程项目勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关重要的设备、材料等采购的，必须按照《招标投标法》的规定，通过招标方式选择社会资本方。项目实施机构可在招标文件中将 PPP 项目合同主要条款纳入其中，作为社会资本方投标时必须响应的内容，在正式签约时，PPP 项目合同主要条款不得变动。在遴选社会资本方资格要求及评标标准设定等方面，要客观、公正、详细、透明，禁止排斥、限制或歧视民间资本和外商投资。鼓励社会资本方成立联合体投标。鼓励设立混合所有制项目公司。

第十二条 【公开招标】。省重点建设项目采用公开招标方式选择社会资本方的，应按照《浙江省重点建设项目采用招标方式选择社会资本的若干规定》（浙发改法规〔2016〕817号）执行。其他项目采用公开招标方式选择社会资本方的，可以参照浙发改法规〔2016〕817号执行。

第十三条 【邀请招标】。技术复杂、有特殊要求或者受自然环境限制，只有少量潜在投标人可以选择、采用公开招标方式的费用占项目合同金额比例过大等情况下不适宜公开招标的项目，可以采用邀请招标方式选择社会资本方，项目实施单位应在 PPP 项目实施方案中详细阐明理由，且明确拟邀请参加投标的投标人名单及相关情况，并按照《招标投标法实施条例》第八条规定报相关项目审批、核准部门批准。

第十四条 【两阶段招标】。对技术复杂或者项目交易条件具有不确定性的，可以采用两阶段招标方式选择社会资本方。第一阶段，投标人按照招标公告或者投标邀请书的要求，提交 PPP 项目交易条件的建议，招标人根据潜在投标人提交的商务技术方案建议书编制招标文件。第二阶段，招标人发售投标文件，通过招标方式确定社会资本方。在发售招标文件之后、开标之前，招标人可以设置答疑会。

第十五条 【社会资本和用地招标合并】。各地要积极创造条件，采用多种方式保障 PPP 项目建设用地。项目新增建设用地涉及土地招拍挂的，可以按照《关于印发〈产业用地政策实施工作指引〉的通知》（国土资厅发〔2016〕38号）等文件有关规定，合并实施社会资本方招标和用地招拍挂环节。

第十六条 【两标并一标】。按照《招标投标法》有关规定，已通过招标方式选定的特许经营项目的社会资本方，且能够自行建设、生产或者提供的，可以不进行工程建设（含工程勘察、设

计、施工以及工程建设有关的重要设备、材料等采购) 招标。通过其他方式确定的社会资本方的 PPP 项目，工程建设仍应当依法开展招投标。

第十七条 【签订 PPP 项目合同】。根据信息公开有关规定，社会资本方遴选结果、合同文本及相关文件要及时公告或公示，并明确申述渠道和方式，公示期不得少于三天。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。公示期满无异议或解释、澄清、回复后不再异议的，由项目实施机构会同当地发展改革部门将 PPP 项目合同报送当地政府审核。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。对解释、澄清、回复结果不服的，可向当地政府申述，由当地政府研究决定。

需要设立项目公司的，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。项目执行过程中，确需对 PPP 项目合同进行补充的，补充合同或协议签署前应报经当地政府审核同意。

第五章 项目执行

第十八条 【项目公司设立】。社会资本方可依法设立项目公司。政府指定了出资人代表的，项目公司由政府出资人代表与社会资本方共同成立。项目公司应按照 PPP 合同中的股东协议、公司章程等设立。

项目公司负责按 PPP 项目合同承担设计、融资、建设、运营等责任，自主经营，自负盈亏。除 PPP 项目合同另有约定外，项目公司的股权及经营权未经政府方同意不得变更。

PPP 项目法人选择确定后，与审批、核准、备案时的项目法人不一致，应按照规定依照《公司法》、《合同法》等法律办理项目法人变更和资金筹措方案调整等手续。项目法人变更手续办理完成后，建设、规划、国土、环保等行政审批职能部门应当协助项目法人办理工程设计、开工准备、施工建设及竣工验收等阶段的相关审批手续。

第十九条 【项目融资建设】。PPP 项目融资责任应当由项目公司或社会资本方承担，当地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。

第二十条 【项目运营和绩效评价】。PPP 项目合同中应当包含 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，从公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方

面进行综合评价，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。

项目实施机构应当会同行业主管部门，自行组织或委托第三方专业机构对项目进行中期评估，及时发现存在的问题，制订应对措施，推动项目绩效目标顺利完成。

在 PPP 项目合作期限内，如出现重大违约或者不可抗力导致项目运营持续恶化，危及公共安全或重大公共利益时，政府应当及时采取措施，必要时可指定项目实施机构等临时接管项目，切实保障公共安全和重大公共利益，直至项目恢复正常运营。不能恢复正常运营的，应提前终止，并按 PPP 合同约定妥善做好后续工作。

第二十一条 【项目移交】。对于 PPP 项目合同约定定期满移交的项目，政府应当与项目公司或社会资本方在合作期结束前一段时间（过渡期）共同组织成立移交工作组，启动移交准备工作。

移交工作组按照 PPP 项目合同约定的移交标准，组织进行资产评估和性能测试，保证项目处于良好运营和维护状态。项目公司应按 PPP 项目合同要求及有关规定完成移交工作并办理移交手续。

项目移交完成后，当地发改部门可组织开展 PPP 项目后评价，对 PPP 项目全生命周期的效率、效果、影响和可持续性等进行评价。评价结果应及时反馈给项目利益相关方，并按有关规定公开。

第六章 运作机制

第二十二条 【投资回报机制】。各地可科学、合理运用好特许经营权、价格杠杆等政策工具，根据项目类型和特点，采用使用者付费、可行性缺口补贴、政府付费等方式，通过价格调节政策、提供土地、物业、广告等资源配置等手段，用好政府可掌控的各项资源，鼓励社会资本方创新商业模式，充分挖掘项目商业价值，既要使社会资本获得合理的投资回报，也要有效防止政府或使用者负担过重，防止社会资本方获取超额利润。

第二十三条 【风险分担机制】。政府和社会资本应当合理分配项目风险，项目设计、建设、运营、维护等商业风险原则上由社会资本方承担，政策、法律等风险原则上由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。

第二十四条 【融资支持机制】。各地发展改革部门要加强与商业银行、保险、基金等金融机构的合作对接，金融机构要加大对基础设施 PPP 项目的融资支持。完善保险资金等机构资金参与 PPP 项目的投资机制，鼓励金融机构通过债权投资计划、股权投资计划、项目资产支持计划等多种方式，支持基础设施 PPP 项目建设。鼓励有条件的市、县、区探索与金融机构设立基础设施领域 PPP 引导基金，引导相关企业或私募基金发起设立专项用于 PPP 项目的基金，吸引银行、保险等金融机构及其他社会资本参与，通过市场化运作支持 PPP 项目建设。鼓励金融机构创新信贷业务，支持开展排污权、收费权、特许经营权、购

买服务协议等质押担保贷款业务。探索利用工程供水、供气、发电、污水垃圾处理等预期收益质押贷款，允许利用相关收益作为还款来源。

第二十五条 【退出机制】。推动 PPP 项目与资本市场深化发展相结合，依托各类产权、股权交易市场，通过股权转让、资产证券化等方式，丰富 PPP 项目投资退出渠道。各地要按照《关于推进传统基础设施政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资〔2016〕2698号）要求，推动传统基础设施领域 PPP 项目通过资产证券化方式实现市场化融资，提高项目收费权等未来收益变现能力，为社会资本方提供多元化、规范化、市场化的退出机制，增强 PPP 项目的流动性。

第二十六条 【监管机制】。各行业管理部门应当加强对项目建设、运营、安全的监督，保障公共产品的质量、效率。建立社会监督机制，鼓励公众对 PPP 项目实施情况进行监督，切实维护公共利益。

第二十七条 【信息公开机制】。各地应当依托投资项目在线审批监管平台（PPP 项目库）建立信息公开平台，依法及时、充分披露 PPP 项目基本信息、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展、运营绩效等，切实保障公众知情权。涉及商业秘密的有关内容经申请可以不公开。

第二十八条 【信用激励机制】。各地应当加快推进社会信用体系建设，建立健全投融资领域相关主体信用记录，强化并提

升政府和投资者的契约意识和诚信意识，规范履约行为，形成守信激励、失信惩戒的约束机制，促使相关主体切实强化责任，履行法定义务。加强政务诚信建设，提高政府履约能力，优化社会资本参与 PPP 项目的信用环境。

第七章 附 则

第二十九条 本实施细则由省发展改革委负责解释。

第三十条 本实施细则自 2017 年 5 月 5 日起施行。

抄送：省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省工商局、省旅游局、省金融办、省物价局、省能源局、省工商联、浙江银监局、浙江证监局、浙江保监局、人民银行杭州中心支行。

浙江省发展和改革委员会办公室

2017年4月5日印发
