甘肃省交通运输厅关于印发

《甘肃省公路政府和社会资本合作（PPP）

项目监督管理办法（试行）》的通知

（甘交建设〔2019〕9号）

各市（州）交通运输局（委），省公航旅集团、省公交建集团、厅属各单位：

《甘肃省公路政府和社会资本合作（PPP）项目监督管理办法（试行）》已经2019年9月18日第10次厅务会议审议通过，现印发你们，请遵照执行。各单位在执行过程中如有问题和建议请及时反馈厅建设处以便进一步修改完善。

甘肃省交通运输厅

2019年9月19日

甘肃省公路政府和社会资本合作（PPP）项目监督管理办法（试行）

第一章 总则

**第一条**  为规范我省交通运输领域公路政府和社会资本合作（PPP）项目(以下简称“公路PPP项目”)监督管理工作，进一步加强和改进交通运输主管部门、实施机构和政府出资人代表对PPP项目全生命周期的监督管理行为，根据《政府投资条例》（国令第712号）、《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)、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（六部委第25号令）、《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》（发改投资〔2016〕2231号）、《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）、《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）、《收费公路政府和社会资本合作操作指南》（交办财审〔2017〕173号）、《甘肃省人民政府办公厅关于印发甘肃省政府和社会资本合作（PPP）项目工作导则的通知》（甘政办发〔2017〕37号）等法规规章要求，结合实际，制定本办法。

**第二条**  本办法适用于由省、市（州）政府交通运输主管部门负责监管、实施的公路PPP项目。

　　公路PPP项目，即政府和社会资本合作（Public—PrivatePartnership）的公路工程项目，指社会资本方按照市场化原则出资，独资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、运营和维护的公路项目。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，使社会资本方获得合理回报，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等目标。

　　公路PPP项目监督管理机构，是指交通运输主管部门及政府其他监管部门。省级交通运输主管部门依法负责省级公路PPP项目的监督及管理，并对市（州）人民政府交通运输主管部门对本行政区域内公路PPP项目的监督管理进行指导。

　　实施机构，是指经省、市（州）人民政府批准，负责公路PPP项目准备、采购、监管和移交等工作的机构，原则上应为政府或其指定的有关职能部门或事业单位。

　　政府出资人代表，是指政府采用资本金注入方式投资公路PPP项目时，依法指定的代表政府出资的机构，原则上应为政府出资或控股的交通类国有企业，负责参与项目准备及实施工作。

　　社会资本方，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。本办法中也称“社会投资人”“投资人”。

　　项目公司，是指由社会资本方与政府出资人代表共同依法出资组建或由社会资本方独自出资组建，并在项目所在地注册成立的自主经营、自负盈亏的经营实体,承担项目法人职责，负责按照公路PPP项目合同承担融资、建设、运营等责任。

**第三条** 对公路PPP项目监督管理应遵循以下原则：

　　（一）依法依规。公路PPP项目监督管理严格遵守《招投标法》《合同法》《公司法》《政府投资条例》等，项目建设执行项目法人责任制、项目资本金制、招标投标制、合同管理制、工程监理制等有关规定，按照公开、公平、公正的原则保障我省公路PPP项目建设运营依法依规进行。

　　（二）分级管理。合理界定参与公路PPP项目建设运营各方职责和监管权责边界，实行交通运输主管部门统一领导，实施机构、政府出资人代表、项目公司分级管理制度。

　　（三）全生命周期监管。建立健全公路PPP项目在前期论证、建设管理、交（竣）工验收、项目运营及移交等全生命周期监管体系，加强对社会资本方履约能力的监管，指导和督促监管部门采取在线监测、现场核查、工地巡查、审查审计等方式，避免出现政府监管越位、缺位、错位。

**第四条** 公路PPP项目的实施要遵循国家规定的公路工程基本建设程序和甘肃省政府及行业主管部门的相关规定，严格履行公路PPP项目合同规定，接受政府有关部门和实施机构的监督管理。

第二章 监管职责划分

**第五条** 省级交通运输主管部门依法履行公路PPP项目建设运营的行业监管职责，对市（州）政府负责实施的公路PPP项目的监督管理工作进行指导,负责召集工作会议研究重大问题解决方案，研究制定工作计划，安排部署重点工作任务，组织实地监督检查，协调上级和其他相关部门和单位。市（州）政府交通运输主管部门按照公路建设事权负责对本行政区域内公路PPP项目实施机构和政府出资人代表的履职进行督促和监管，配合相关部门，切实做好项目质量安全监督管理工作，开展对PPP项目公司的绩效评价并规范其建设管理行为。

　　公路PPP项目质量安全监督管理职责按照《甘肃省公路建设工程质量安全监督管理条例》（甘肃省人大常委会公告第51号）执行，招标投标监督管理职责按照《甘肃省公路工程建设项目招标投标管理办法》（甘交公路〔2018〕136号）执行，项目审批监督管理职责按照《甘肃省人民政府办公厅关于明确部分政府投资交通项目可行性研究报告审批权限的通知》（甘政办发〔2017〕51号）《关于调整全省重点公路建设项目前期工作审批权限的通知》（甘机编办发〔2015〕53号）《甘肃省交通运输厅主要职责内设机构和人员编制规定》（甘交发〔2019〕24号）《关于省交通运输厅交通基础设施项目审批有关问题的答复意见》（甘交人事〔2019〕23号）执行。

**第六条** 省级交通运输主管部门或所属符合条件的事业单位，经省政府授权可作为省级公路PPP项目的实施机构；各市（州）交通运输主管部门或所属符合条件的事业单位经市（州）政府授权可作为市（州）公路PPP项目的实施机构。

　　实施机构在授权范围内负责做好公路PPP项目准备、采购、监管和移交等，包括储备项目前期评估论证、实施方案编制、初设及概算报批、社会资本方选择、合同拟定及谈判签署、对项目管理公司绩效考核、建设运营和移交等全生命周期监督管理工作，依法合规与社会资本方开展合作。

**第七条**  政府采用资本金注入方式投资的公路PPP项目，由政府指定出资人代表参与项目准备及实施工作。省、市（州）政府成立的交通投融资公司等符合条件的国有企业，按照政府授权，可作为公路PPP项目的政府出资人代表，负责承接政府出资资金。依法与中选社会资本方共同组建成立项目公司，代表政府出资持股，履行股权出资义务、享有股东权利。参与项目公司重大决策和管理制度的制定，并派驻人员在项目公司任职。

　　交通运输主管部门或项目实施机构可委托政府出资人代表按照交通运输主管部门对基本建设程序、质量安全、资金使用管控、公路养护及运营的要求，切实履行监管职责，对项目建设的基本建设程序、质量安全、资金使用、养护运营等情况进行对照检查，享有对公路PPP项目建设运行全过程中涉及数据、资料等的知晓权和查阅权，发现问题及时报上述监管部门，并按监管部门整改要求抓落实，反馈整改结果。政府出资人代表参与交通运输主管部门和实施机构开展公路PPP项目在前期、建设、运营及移交期间的监督检查、绩效考核、评估等各项工作。

　　政府出资人代表除拥有股东合法权益外，原则上不应干预社会资本方对项目公司的正常管理，但对项目涉及工程变更、技术标准、功能、质量、安全、资金支付以及项目公司决策出现违反法律、行政法规和国家强制性标准可能严重危害公共利益或者突发环境事件等事项进行独立签认，具有一票否决的权力。具体内容及细节在投资协议、项目合作合同或项目公司章程等文件中明确。

**第八条** 项目公司作为项目法人，负责与实施机构签署公路PPP项目合同，或签署关于承继PPP项目合同的补充合同；按照相关规定和PPP合同约定，负责履行项目的工程质量、安全、成本、工期、资金筹措、养护、治超、应急救援、运营及相关手续办理等建设和运营管理期间所有的法定职责。项目公司依法办理质量监督、环保水保监督、施工许可、正式用地等手续，负责项目实施，组织项目交工验收、准备竣工验收和后评价等。

　　公路PPP项目应根据初步设计文件及概算批复情况，并结合其周边的路网结构，建设相应的路政、入口治超、应急救援、交警等交通管理设施及场所，做到同步设计、同步施工、同步验收并移交相关单位和部门使用。

第三章 项目前期监管

**第九条** 公路PPP项目实行审批制管理的，在可行性研究报告审批通过后，方可开展PPP实施方案审查、社会资本方遴选等后续工作。实行核准制的PPP项目，应在核准的同时或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。

　　采用PPP模式建设的公路项目，应在初步设计批复后招标确定社会投资人。

**第十条** 交通运输主管部门根据交通运输规划及相关政策，负责做好公路PPP项目识别入库和动态管理，建立公路PPP项目动态管理库。重点监管被识别项目的合作期限、交通量、投融资方案、政府投资必要性、收费标准、项目全生命周期成本、运营效率、风险管理等，对项目采用PPP模式可行性方面加强重点分析和论证。公路PPP项目须使用全国投资项目在线审批监管平台生成的项目代码分别办理各项审批手续。

　　实施机构负责将公路PPP项目纳入财政部PPP综合信息平台项目库、全国PPP项目信息监测服务平台，并按要求做好相关工作。

**第十一条** 有政府出资的公路PPP项目，项目前期单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。

　　项目前期单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

**第十二条** 交通运输主管部门负责对公路PPP项目的工程造价进行监督管理，并组织和审批两阶段设计文件；严格按照国家相关规定审批设计变更，以批复的初步设计概算作为公路PPP项目设计变更及工程建设成本控制的依据。

**第十三条**  交通运输主管部门负责对实施机构编制的公路PPP项目实施方案组织行业审查，重点监管实施方案中的风险分配方案、项目运作方式、交易结构、合同核心条款、监管架构、采购方式选择、财政可承受能力以及社会资本方投资收益水平等内容。

第四章 社会资本方招标采购监管

**第十四条** 纳入财政部PPP综合信息平台项目库的公路建设项目，在实施方案获批后，由实施机构根据项目实施方案和项目特点，通过公开招标、竞争性谈判等竞争方式择优选择社会资本方。实施机构组织专家对PPP项目招标采购文件进行评审，重点审查招标采购程序、评标办法和招标竞价因素（包括但不限于项目合作期限、需要政府给予的财政补贴额度、社会资本方提出的合理投资回报率、通行费收入最低需求等一项或者多项因素），以及对潜在社会资本方的财务状况、投融资能力、商业信誉、市场信用、项目建设管理经验和项目运营管理经验等资格条件做出要求。上级政府指派的行政监督部门按照相关法律法规要求负责对公路PPP项目招标采购活动进行监管。

　　招标采购工作完成后，交通运输主管部门指导项目实施机构负责组织成立专门的采购结果确认谈判工作组，依次与候选社会资本方开展投资协议及PPP合同签署前的确认谈判，并与中选社会资本方签署确认谈判备忘录。

**第十五条** 公路PPP项目的勘察设计、施工、施工监理、试验检测及咨询等单位的招标投标活动应当严格执行《招标投标法》《招标投标法实施条例》《甘肃省招标投标条例》等法律法规，以及交通运输部、省级交通运输主管部门发布的公路工程建设项目招标投标管理办法的相关规定。

**第十六条** 公路PPP项目社会投资人具备相应设计资质的，可在其资质范围内自行承担施工图设计任务；具备相应施工资质的，可在其资质范围内自行承担施工任务。社会投资人若采取设计施工总承包（EPC）方式承担建设任务的，则从施工图设计开始。

　　公路PPP项目社会投资人不具备上述资质的，相应勘察设计、施工任务应由公路PPP项目公司公开招标选择勘察设计单位和施工单位。

**第十七条** 社会投资人下属子公司若不具备公路PPP项目投资人股东身份，则不能直接承担勘察设计任务、施工任务，不得违法分包和转包。合法的分包必须符合《公路工程施工分包管理办法》(交公路发〔2011〕685号)的规定：

　　——投资人招标文件中有允许分包的条款；

　　——投资人自行承担建设任务的承包人及分包人都具备拟分包工程的相应资质；

　　——投资人在投标文件中，明确了拟分包的工程及其规模，以及具体的分包人或分包人的选择方式；

　　——拟分包的工程没有在招标文件中被列为禁止分包的工程。

**第十八条** 交通运输主管部门负责对公路PPP项目合同（含投资协议）进行合法、合规性审查，并对合同条款、回报机制、退出机制、合同风险以及工程质量安全、环境保护、农民工工资支付要求、运营维护等进行重点监管。公路PPP项目合同（含投资协议）经审议通过且公示无异议后，由交通运输主管部门会同投资主管部门报省政府或市（州）政府审批，批复后按程序由实施机构与中选社会资本方和项目公司分别签署投资协议和公路PPP项目合同。

第五章 项目建设、运营和移交监管

**第十九条**  交通运输主管部门负责对公路PPP项目的基本建设程序、工程质量、施工安全、资金及进度等进行行业监管。交通运输主管部门及其养护、路政、收费运营等单位按职责负责对项目运营情况进行监管，督导运营管理机构、实施机构、项目公司共同做好PPP公路项目收费运营及服务质量监管。重点监管公路收费、路政、养护、应急处置、服务质量等。

**第二十条** 交通运输主管部门负责申请政府出资资金，并对资本金和融资资金使用等情况进行行业监管，监管结果纳入项目绩效考核，确保政府投入资金合规、安全有序使用。申请投入公路PPP项目的国家车购税等政府资金到位后，政府出资人代表负责承接并按要求合规使用。政府出资以土地等实物投入或无形资产投入的，聘请第三方中介机构依法开展资产评估工作，合理确定价值，防止国有资产流失。

**第二十一条** 交通运输主管部门应对上报的公路PPP项目总承包合同等重要合同协议进行重点关注，审核相关内容是否符合项目实施方案的要求，设计和施工标段的发包方式和标段划分是否满足国家相关行业主管部门的具体规定，设计和施工分包是否符合相关管理办法的规定。

**第二十二条**  建设工程质量安全监督机构受本级交通运输主管部门委托负责公路PPP项目工程质量安全监督工作，并负责协调办理相关业务。公路PPP项目建成运营后,养护、路政、收费运营等主管部门分别负责养护监督、路政管理、收费运营监督等工作，并负责协调办理相关业务。

**第二十三**条 实施机构按照招标文件和合同约定，负责对社会资本方和项目公司履约情况进行监督，重点监管在项目执行过程中出现的合同修订、违约责任和争议解决等工作，重大问题按照审批权限报上级主管部门审批。

**第二十四条** 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实验室试验检测服务进行直接招标和支付等措施，对设计及工程质量进行监控；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。项目实施机构可委托政府出资人代表按照“一路一办”和“全生命周期监管”的原则组建总监办，对驻地监理、中心实验室以及项目建设的质量、安全、环保、费用、进度和运营期间的服务保畅等方面进行监督，落实政府对PPP项目全过程动态监督工作。上述工作所涉及的费用应在合同中明确并纳入公路PPP项目建设和运营成本。

　　总监办的组建经实施机构批复同意后，政府出资人代表负责组建，并将组建的机构在进场前报工程质量监督机构备案。总监办相关人员的最低资格条件要符合规定。

**第二十五条** 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牵头与社会资本方共同设立，按照合同约定制定组建方案，对项目公司注册资金、住所、组织形式等限制性要求和项目公司股东结构、股权、股东会、董事会、监事会等机制及重要人事任免等进行约定，参与股东协议、公司章程等制度制定，并在发生重大变化时及时向实施机构和上级主管部门报备。项目公司组建方案（含股东协议、公司章程等）报送上级主管部门备案。

　　有政府出资的PPP项目，在组建项目公司、划分工作职责时要充分发挥各自优势，社会资本方的职责以项目融资、投资控制、质量管理、安全管理、资金拨付、协调参建各方为主，政府出资人代表的职责以基本建设程序执行监管、招标投标监管、质量监管、安全监管、资金监管、建设各方信用评价为主。

**第二十六条** 政府出资人代表负责按合同约定履行政府股权出资义务，并视情况派员常驻项目公司担任公司董事、监事、副总经理及其他职务，对项目公司运行情况行使相关权利。在财务预算和决算、对外融资、利润分配、股权变更、股权转让、质押担保、经营权变更、减少注册资本、修改公司章程、改变建设规模及标准等重大事项决策方面，股东方或董事会须一致同意方可通过。除公路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同意不得变更。

**第二十七条** 政府出资人代表负责监督社会资本方按照合同约定方式和时间将认缴的项目资本金同比例足额存入项目公司专户，社会资本方在项目建设期内不得抽回、侵占和挪用项目资本金及其他建设资金，在项目运营期内按合同约定执行资金管理相关规定。

**第二十八条** 项目公司中的社会资本方应当理顺与其成立的总承包项目部之间的合同关系，避免项目公司和项目部由相同人员组成。社会资本方必须按照相关规定配备不同人员分别组建公路PPP项目的建设单位、总承包单位两套组织机构，行使项目管理中合同规定的分属发包人与承包人的不同权利和义务。

**第二十九条** 公路PPP项目应坚持先勘察、后设计、再施工的原则，施工图设计文件未批复、未取得施工许可均不得进行施工，依照合同约定处理工程质量安全事项，保障公路工程建设项目的合理工期。

　　公路PPP项目在工程概算中应当按照有关规定比例列支公路工程安全生产费用，且在招投标时不列为竞争性报价。安全生产费用应当按照建设单位预留、项目支出、确保需要、规范使用的原则进行管理。

**第三十条** 项目公司应当对公路工程建设项目质量安全全面负责，执行《甘肃省公路建设工程质量安全监督管理条例》相关规定并履行下列义务：

　　（一）建立健全工程质量安全、环境保护、建设资金支付等管理制度，设立工程项目质量、安全生产、环境保护、财务管理等管理部门；

　　（二）审查施工现场安全生产条件；

（三）组织排查项目建设和运营期间的质量安全隐患，对发现的工程质量、安全、环保、水保、农民工工资等各种纠纷问题及时进行整改。

**第三十一条** 项目公司应对项目的勘察设计、施工、监理、试验检测等建设各方从业单位按照交通运输部、省级交通运输主管部门颁布的信用评价办法进行信用评价。信用评价主体中的项目业主单位为项目公司，有政府出资的PPP项目，评价工作应由政府出资人代表牵头开展。

**第三十二条** 项目公司在项目完工后应当按照工程建设标准和合同约定组织交工验收，同时向交通运输主管部门申报设立收费站和收费标准，并按照《甘肃省高速公路联网收费管理办法》做好收费联网相关工作，未经交通工程质量监督机构检测或者对检测意见提出需要整改问题未整改的，不得组织交工验收。交工验收合格后方可运营收费。缺陷责任期满后，项目公司应当向交通运输主管部门申请竣工验收。

**第三十三条** 在项目经营期满或发生合同提前终止事项时，交通运输主管部门负责组织成立项目移交工作组，依据合同约定进行项目移交。负责做好移交资产的评估、性能测试及相关手续办理等工作，确保按程序完成移交工作。

**第三十四条**  项目移交完成后，交通运输主管部门（财政部门）组织相关部门和第三方专业机构对项目成本效益、公众满意度、社会效益等开展项目后期评价，评价结果按规定予以公开，并作为完善PPP模式制度体系的参考依据。

第六章 绩效管理

**第三十五条** 为保证项目公司和社会资本方在项目全生命周期内履行相关的义务和职责，同时确保其提供的公路公共产品和服务的质量符合规定要求，根据《政府投资条例》《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》等规定，公路PPP项目应严格执行绩效管理。

**第三十六条** 公路PPP项目绩效管理主体为项目实施机构，管理对象为项目公司，由项目实施机构组织绩效管理考核小组对项目公司进行绩效管理。根据项目实际需要，项目实施机构可委托具有相关资质的第三方中介机构对项目绩效指标进行评审，并组织开展绩效管理工作。同时，政府出资人代表履行的日常监督也应当作为重要的组成部分纳入交通运输行业信用评价和公路PPP项目绩效管理。

　　项目公司和社会资本方根据政府相关公路PPP项目规范性文件规定及公路PPP项目合同约定的绩效管理标准组织实施公路PPP项目的投资、建设、运营、养护及管理，配合实施机构开展公路PPP项目绩效管理。

**第三十七条** 绩效评价分为建设期绩效评价和运营期绩效评价。

　　建设期绩效评价分两次开展，项目交工验收完成进入运营收费后1年内进行建设期第一次绩效评价。项目竣工验收完成后1年内进行建设期第二次绩效评价。

　　运营期绩效评价原则上每年进行一次。中期评估每3—5年一次。详见后续印发的公路PPP项目绩效考核办法。

第七章 附则

**第三十八条** 已经签订PPP项目合同的项目或PPP在建项目中不符合本办法要求的，实施机构、项目公司应当协商签订补充合同。

**第三十九条** 省交通运输厅指定省交通运输厅投融资管理办公室作为全省公路PPP项目运行中的行业协调管理单位，并负责全省公路PPP项目行业动态库管理和统计工作；各市州交通运输主管部门应当指定专职管理员按月向省交通运输厅投融资管理办公室报送辖区内公路PPP项目进展情况等资料信息，落实公路PPP项目信息管理员制度，做好全省公路PPP项目的行业统筹和信息统计工作。

**第四十条** 本办法自2019年10月1日起印发试行，试行期一年。试行期满进行修订后，正式印发施行。

**第四十一条** 本办法由省交通运输厅负责解释。

**第四十二条** 县（市、区）政府交通运输主管部门负责监管、实施的公路PPP项目、农村公路PPP项目可参照执行。