

# 驻马店市人民政府办公室文件

驻政办〔2020〕43号

---

## 驻马店市人民政府办公室 关于印发驻马店市政府和社会资本合作 (PPP)项目管理暂行办法的通知

各县、区人民政府，市城乡一体化示范区、经济开发区、市高新技术产业开发区管委会，市直有关单位：

《驻马店市政府和社会资本合作(PPP)项目管理暂行办法》已经市政府研究同意，现予以印发，请认真贯彻执行。

2020年8月5日

# 驻马店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** 为切实加强驻马店市政府和社会资本合作（PPP）项目（以下简称“PPP项目”）的全生命周期管理，确保政府各部门履职到位，推动PPP项目高质量规范实施，根据《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法〉的通知》（财金〔2016〕92号）、《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）、《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）、《关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引〉的通知》（财金〔2020〕13号）等相关文件精神，结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称PPP项目管理，是指政府及政府部门以备案、审批、审计、绩效评价和第三方评估论证等方式，对PPP项目全生命周期实施的监督管理。

**第三条** 坚持“规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约”的原则，科学设置PPP项目全过程的管理机制，保证公共产品的服务质量，实现PPP项目参与主体（政府、社会资本和社会公众等）“多赢”的目标。

**第四条** 项目实施机构、行业主管部门及相关职能部门应当积极履行各自职责,根据法律法规、相关政策及 PPP 项目合同,采取政策引导、约束激励、绩效考核、中期评估等多种方式对 PPP 项目参与方及项目本身实行全过程动态管理。

**第五条** PPP 项目的管理对象包括社会资本、政府方出资代表、项目公司以及与 PPP 项目全生命周期相关联的其他参与者。

**第六条** 本办法适用驻马店市已纳入财政部综合信息平台的 PPP 项目管理工作,包括但不限于项目识别、准备、采购、执行和移交等各个环节。法律、行政法规、规章或其他政策性文件对 PPP 项目的监督管理有新规定的,从其规定。

## 第二章 工作机制和职能职责

**第七条** 成立市级 PPP 项目协调推进工作领导小组,分管市领导任组长,各项目实施机构、相关职能部门、PPP 中心为成员单位。领导小组下设办公室,办公室设在市财政局。各成员单位定期报送项目进度、存在问题、工作建议,重要问题由领导小组集体研判把关,形成意见后及时呈报市政府主要领导研究决策。

**第八条** 明确责任分工:

**(一) 项目实施机构。**项目实施机构是 PPP 项目监管的责任主体,负责项目立项等前期工作、项目市场测试(视情况开展)、项目实施方案编制、社会资本方采购、项目合同的审查签订和履

行、组织项目实施、绩效评价、中期评估、信息公开以及合作期满移交等全生命周期内项目实施所有相关的工作,并依据合同对社会资本方和项目公司及勘察、设计、监理等相关单位进行全方位监管。

**(二) 财政部门。**负责 PPP 项目的政策研究、项目储备、项目评估、信息管理、宣传培训等工作;具体负责组织 PPP 项目物有所值评价和财政承受能力论证工作;审核项目政府支出责任并纳入年度预算,配合项目实施机构开展绩效评价;加强上级专项及各种补助资金管理;配合项目实施机构开展 PPP 项目期满或提前终止的清算、移交、性能测试等资产管理工作。

**(三) 发展改革部门。**负责依法依规对 PPP 项目可行性研究报告、初步设计及重大设计变更和概算调整的审批。

**(四) 司法部门。**参与 PPP 项目合同谈判、再谈判工作;负责对以政府名义或其授权订立的 PPP 项目合同及相关法律文件的合法性、合规性进行审查;对重大变更事项提出法律意见,确保 PPP 项目合法合规推进。

**(五) 审计部门。**依据法律法规对我市 PPP 项目实施过程跟踪审计、竣工决(结)算审计。

**(六) 自然资源和规划、生态环境、水利等相关职能部门。**按照职责分工,负责 PPP 项目的规划、用地、环评、水利影响等方面的审批工作,在各自职权范围内进行管理,确保项目实施的可行性与合规性。

**第九条** 各管理责任主体应根据本办法的规定，积极履行其管理职责，确保项目在合法合规的基础上顺利推进。

### 第三章 项目全生命周期管理

**第十条** 项目可行性管理。新建或改扩建项目需具备可行性研究报告（含选址意见书、土地预审意见等支撑性文件）及批复文件等；存量项目应具备存量公共资产建设、运营维护的历史资料、第三方出具的资产评估报告以及存量资产或权益转让时可能涉及到的员工安置方案、债权债务处置方案、土地处置方案等。完成上述前期工作，且经本级政府批准采取 PPP 模式实施后，项目实施机构可委托第三方咨询机构编制项目实施方案。

**第十一条** 物有所值评价和财政承受能力论证。由财政部门会同项目实施机构、行业主管部门按照相关规定组织进行，并出具审核批复意见。

强化财政承受能力论证“10%红线”的硬性约束。当全部 PPP 项目财政支出责任超过当年一般预算支出 5% 时，一律不得安排新的政府付费 PPP 项目，法规政策另有规定的除外。将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。

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。未通过物有所值评价和财政承受能力论

证的项目，不得采用 PPP 模式。

**第十二条** 实施方案审批管理。按照《驻马店市人民政府办公室关于印发〈关于建立政府和社会资本合作（PPP）项目联审机制的实施方案〉的通知》（驻政办〔2019〕60号）文件要求，建立 PPP 项目联合评审制度。

项目实施机构会同项目涉及的发展改革、财政、自然资源和规划、生态环境、司法、审计等部门，对 PPP 项目实施方案进行联合审查。项目实施机构根据评审意见对实施方案修改完善后，报本级政府审批。实施方案经政府批复后原则上不得变更，如有特殊情形确需要变更的，实施机构应当严格履行报批手续。

**第十三条** 入库及信息公开管理。经规定程序论证并报经本级政府审批通过的项目，由财政部门会同项目实施机构办理项目入库申报，纳入财政部综合信息平台管理并及时进行信息发布，不得擅自更改项目名称，未纳入项目库的项目不得冠以 PPP 名义实施。

发展改革部门按照《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）相关规定，负责将项目纳入全国投资项目在线审批监管平台，公开项目信息。

**第十四条** 采购方式管理。PPP 项目的社会资本方采购原则上采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商等竞争性采购方式。项目实施机构应根据项目采购需求和特点，严格按照

《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号）、《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）等有关规定，依法依规选择适当采购方式。

**第十五条** 项目合同管理。PPP项目合同签署前，项目实施机构应根据采购文件、社会资本响应文件和确认谈判备忘录拟定的PPP项目合同报司法部门和财政部门审查，并报本级政府批准。

审查意见报政府批准后，由项目实施机构与中标社会资本签署PPP项目合同。待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构、社会资本方重新签署PPP项目合同，或者签署关于继承PPP项目合同的补充合同。

PPP项目合同中不得约定由政府或政府方出资代表回购社会资本投资本金、承诺固定收益回报、为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等由政府实际兜底项目建设运营风险的内容，且不得提前锁定、固化政府支出责任，不得减轻或免除社会资本方的投资建设运营责任。

**第十六条** 合同履约管理。项目实施机构作为PPP项目合同的签约主体，对合同履行情况进行全过程监管。构建PPP项目全生命周期的履约保函体系，督促项目公司（社会资本）及时足额缴纳建设履约保函、运营维护保函和移交维修保函，进一步加强履约保障。

对推进过程中出现的合同履行问题，项目实施机构应及时召

集相关职能部门提出解决方案报政府研究。对于提前终止的项目，项目实施机构要委托经双方认可的专业评估机构，按照项目实施方案和 PPP 项目合同约定，核定政府方的损失和社会资本方的项目成本投入。司法部门提前介入，指导项目实施机构做好合同解除准备工作，最大限度地减少政府风险。待项目合同正式解除后，继续采用 PPP 模式实施的，项目实施机构要根据项目实际情况重新采购，加快项目推进。

**第十七条** 项目公司监管。项目公司的建设、运营不得违反 PPP 项目合同和公司章程的规定。项目实施机构、政府方出资人代表应认真履行相关监管、股东责任，对项目公司建设和运营管理、运营成本、经营情况、财务状况等情况进行日常监管。项目公司签订的融资合同、保险合同、工程承包合同、运营服务合同、原材料供应合同、产品或购买服务合同等应报实施机构和行业主管部门备案。项目公司进行的与工程建设有关的重要设备、材料等采购活动，应严格按照相关法律法规实施。

**第十八条** 重大变更管理。PPP 项目应当按照投资主管部门或者其他有关部门批准的建设地点、建设规模、建设内容和技术方案实施；拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容和技术方案等作较大变更的，应当按照规定的程序报原审批部门审批。

PPP 项目原则上不得超过经审批的投资概算。因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化或不可抗力因素等原因确需增加投资概算的，实施机构可以申请调整概算。项目实施机构



原则上应在项目实际完成投资达到原核定项目概算总投资百分之七十及以上时申请概算调整，一个项目原则上只允许调整一次。

项目实施机构应当依法依规提出调整方案及资金来源，按照规定程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定后报本级政府批准。对未经政府批准擅自变更增加的政府支出责任，财政部门不得安排变更部分的支出。

投资概算未超过原核定概算百分之十（不含），实施机构报审计部门对项目的预算执行情况或决算进行审计后，发展改革部门按规定委托第三方评审机构对实施机构提交的材料进行评审，根据评审意见核定概算调整。部分分项工程投资超过核定概算但项目总投资不超过核定总概算，可以使用其他分项工程结余资金或预备费解决的，由实施机构在核定总概算内自行调整。

投资概算调增幅度超过原核定概算百分之十及以上的，实施机构报审计部门对项目的预算执行情况或决算进行审计，经本级政府批准后，发展改革部门按规定委托第三方评审机构对实施机构提交的材料进行评审，根据评审意见核定概算调整。由于价格上涨增加的投资不作为计算其他费用的取费基数。

涉及到政府运营补贴支出责任变化的，项目实施机构会同财政部门调整项目物有所值评价报告、财政承受能力论证报告和实施方案，按本办法的规定履行相应的评审、批复程序。

**第十九条** 绩效评价要求。PPP项目应建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全过程绩效管理机

制，将绩效评价结果作为按效付费、落实整改、监督问责的重要依据，激励社会资本方提高公共产品服务的质量和效率，确保实现社会公共利益和经济效益最大化。

项目建设期内，原则上项目竣工验收后、竣工决算后应分别开展一次绩效评价。项目竣工验收后，项目实施机构应及时开展一次绩效评价，分期建设的项目应当结合各其子项目竣工验收开展绩效评价。绩效评价结果经本级政府审定后，项目初始运营日期可追溯至项目竣工验收通过的次日，未进行绩效评价的及绩效评价结果不合格的项目一律不得进入运营期；项目竣工决算完成后，项目实施机构可委托中介咨询机构再次开展绩效评价，并根据项目决算情况重新测算政府支出责任，作为后续年度按效付费的基础。

项目运营期内，对项目运营期每完整财政年度应至少开展一次绩效评价，完成时间不应迟于第二年度预算申报时间。对于绩效评价迟于预算申报时间的，绩效付费不得列入当年预算。

**第二十条** 绩效评价程序。PPP 项目绩效评价由项目实施机构负责，在项目所属行业主管部门的指导下开展工作，必要时可委托第三方专业机构协助，相关费用列入财政预算。财政部门负责 PPP 项目绩效管理制度建设、业务指导及再评价、后评价工作。

项目实施机构应在绩效评价工作开展前至少 5 个工作日内通知项目公司及相关部门，并根据 PPP 项目实施方案及合同中约定的绩效目标和指标体系，依据法规政策要求及项目实际制定绩

绩效评价工作方案，组织实施绩效评价，编制绩效评价报告，进行资料归档，并及时向项目公司（社会资本）和相关部门反馈评价结果。

项目公司对绩效评价结果有异议的，应在 5 个工作日内明确提出并提供有效的佐证材料，向项目实施机构解释说明并达成一致意见。无法达成一致的，应组织召开评审会，双方对评审意见无异议的，根据评审意见确定最终评价结果；仍有异议的，按照合同约定的争议解决机制处理。

项目实施机构应将 PPP 项目绩效评价报告报送相关主管部门、财政部门复核，复核重点关注绩效评价工作方案是否落实、引用数据是否真实合理、揭示的问题是否客观公正、提出的改进措施是否有针对性和可操作性等。复核完成后，项目实施机构应及时将绩效评价报告报本级政府审定。

**第二十一条** 项目调价机制。项目合作期内，因消费者物价指数等因素影响项目运营补贴支出责任的，由项目实施机构按照实施方案、项目采购文件、PPP 项目合同及相关法规政策规定，确定是否进行调价。

项目实施机构认为需要调价的，由项目实施机构对项目公司（社会资本）的调价申请进行初审并形成初步调价方案后，会同相关职能部门，结合项目绩效评价结果，对调价方案进行审核，经本级政府批准后实施。如涉及政府定价或指导价的，按照相关要求执行。

**第二十二条** 项目预算管理。项目实施机构应当根据预算管理要求,将 PPP 项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划,经财政部门审核汇总后,报本级人民政府审定,保障政府在项目全生命周期内的履约能力。本级人民政府同意纳入中期财政规划的 PPP 项目,由项目实施机构按照预算编制程序和要求,将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,财政部门按法定程序纳入预算管理。

**第二十三条** 按效付费管理。对于经本级政府批准绩效评价达标的项目,财政部门及时足额安排相关支出;对于绩效评价不达标的项目,应分析原因并严格区分责任承担方。属于项目公司(社会资本)责任的,项目实施机构应督促项目公司(社会资本)限期整改,整改结果经本级政府批准后,财政部门按照合同约定扣减相应费用或补贴支出,整改不到位的不予付费。

**第二十四条** 项目中期评估。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,验证物有所值实现情况,按效付费执行情况以及项目合同的适应性和合理性,及时评估已发现问题的风险,制定应对措施。

**第二十五条** 项目移交管理。项目合作期满,项目实施机构应当牵头组建项目移交工作组,确定移交工作方案,主要包括移交范围、移交标准、移交程序等。

移交范围主要包括:项目设施;项目土地使用权及项目用地相关的其他权利;与项目设施相关的设备、机器、装置、零部件、

备品备件以及其他动产；运营维护项目设施所要求的技术和技术信息；与项目设施有关的手册、图纸、文件和资料（书面文件和电子文档）；移交项目所需的其他文件。项目移交内容具体结合法规政策要求和合同约定确定。

移交应符合下列标准和条件：移交的项目资产应不存在权利瑕疵，其上未设置任何担保及其他第三人的权利，但在提前终止导致移交的情形下，如移交时尚有未清偿的项目贷款，就该未清偿贷款所设置的担保除外；项目设施应符合约定的技术、安全和环保标准，并处于良好的运营状况。对于移交标准，法规政策另有规定的按照规定执行。

移交程序主要包括：对资产状况进行评估并对项目状况能否达到合同约定的移交条件和标准进行测试、移交相关的资产过户和合同转让、协商移交相关费用、相关合同和技术的转让、移交过程中的风险转移安排等工作。

项目公司（社会资本）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，同时清偿项目公司债务，办妥法律过户和管理权移交手续。项目公司（社会资本）应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

上述工作完成后，项目实施机构应将性能测试结果、拟定的项目移交协议报经本级政府批准后，与项目公司签订正式移交协议。

移交完成后，由项目实施机构会同各职能部门和第三方专业

机构对项目成本效益、公众满意度、社会效益等情况开展评价，评价结果按相关规定予以公开。

**第二十六条** 公众监督。为保障公众知情权，接受社会监督，除法规政策规定可以不予公开的信息外，项目公司应依据合同约定对社会公众进行信息披露；对于涉及公共服务领域的项目，应及时披露其产出标准、收费价格、运营绩效、服务信息等，便于公众监督。

**第二十七条** 档案管理。项目实施机构和项目公司应当建立完备的档案管理制度。档案应当包含电子档和纸质档，并及时更新。纸质档应内容清晰、准确、完整且有归档日期和签章；电子档由纸质档扫描形成，并与财政部 PPP 项目综合信息平台数据一致。

## 第四章 法律责任

**第二十八条** 对违反本办法规定实施 PPP 项目的，依据《预算法》、《政府采购法》及其实施条例、《政府投资条例》等法律法规追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

## 第五章 附 则

**第二十九条** 本办法自印发之日起实施，各县区可参照执行。

---

主办：市财政局

督办：协调落实二科

---

驻马店市人民政府办公室

2020年8月12日印发

---

