

交通运输部办公厅 国家发展改革委办公厅文件

交办财审〔2025〕24号

交通运输部办公厅 国家发展改革委办公厅 关于印发《收费公路政府和社会资本 合作新机制操作指南》的通知

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团及计划单列市交通运输厅(局、委)、发展改革委：

收费公路是实施政府和社会资本合作的重要领域，对吸引社会资本、扩大有效投资、促进交通运输高质量发展具有重要作用。

为进一步在收费公路领域规范实施政府和社会资本合作新机制，根据公路领域法律法规及有关规定，交通运输部、国家发展改革委研究制定了《收费公路政府和社会资本合作新机制操作指

南》，现予印发，请遵照执行。



(此件公开发布)

收费公路政府和社会资本合作新机制操作指南

第一章 总 则

第一条 为推动收费公路领域实施政府和社会资本合作新机制,规范操作流程,根据《国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部〈关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见〉的通知》(国办函〔2023〕115号)、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行令2024年第17号)等规定,编制本指南。

第二条 本指南适用于收费公路领域按政府和社会资本合作新机制实施的新建、改扩建经营性公路项目(以下简称收费公路新机制建设项目),包括特许经营方案编制、特许经营者选择、特许经营协议签订、投资管理程序履行、项目建设实施管理、项目运营和移交等活动。

第三条 在符合投资管理、行业管理、招标投标等法规政策的基础上,2023年2月政府和社会资本合作项目清理核查前未完成招标采购程序的项目、以及后续新实施的经营性公路项目,可以按照政府和社会资本合作(PPP)新机制要求,选择采取特许经营模式实施;也可以按照《收费公路管理条例》等规定,采用公开招标投标方式选择投资者投资建设。

第四条 收费公路新机制建设项目应充分论证建设必要性和建设时机,在开展项目可行性研究论证过程中,合理测算项目总投资,按照实事求是的原则,科学、严谨、审慎开展车流量预测和经济可行性分析,确保经营收入应能够覆盖建设投资和运营成本,不因采用政府和社会资本合作模式额外新增地方财政未来支出责任。

政府可在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下,按照一视同仁的原则,在项目建设期对收费公路新机制建设项目给予政府投资支持。

第二章 特许经营方案编制与审核

第五条 地方各级人民政府授权确定的收费公路新机制建设项目实施机构,负责特许经营方案编制、特许经营者选择、初步协议(如有)及特许经营协议签订、项目实施监管、特许经营期满移交接收,按规定及时在全国政府和社会资本合作项目信息系统中填报或组织特许经营者/项目公司填报相关信息。

第六条 项目实施机构根据相关文件要求牵头编制特许经营方案时,应按照《交通运输部办公厅关于进一步做好收费公路政府和社会资本合作新机制项目前期工作的通知》(交办财审函〔2024〕304号)有关要求,履行项目前期工作行业审查程序。

政府资金支持额度上限可作为吸引特许经营者的条件。

第七条 项目实施机构根据资金安排意见、行业审查意见等要件对特许经营方案进行完善,特许经营方案的建设内容、规模、

静态总投资、交通运输领域重点项目资金支持上限等核心参数边界条件应与资金安排意见、行业审查意见等要件保持一致。

项目实施机构应在资金安排意见、行业审查意见确定的要件基础上,强化工程技术经济比较,确保核心参数边界条件合理可靠。

项目实施机构在特许经营方案编制期间,可面向社会资本和金融机构就项目关键条件开展市场测试,了解潜在社会资本的投资意向和条件、投融资能力以及金融机构融资意愿等信息,并根据市场测试结果完善特许经营方案。

采取特许经营模式实施的经营性收费公路,特许经营方案中有关投资回报、价格及其测算应当征求省级价格主管部门意见。

第八条 特许经营方案可委托具有相应能力和经验的第三方机构进行编制。

第九条 县级以上地方人民政府可以采取建设期投资支持、依法依规合理调整土地规划用途和开发强度、发展路衍经济、推动“交通+产业”融合等方式,提升收费公路新机制建设项目总体盈利能力。

政府给予建设期投资支持的,可以采取资本金注入、投资补助等方式,其中采用资本金注入的,应明确政府出资人代表。

第十条 经营性公路收费期限、收费标准和收费站设置应按照《收费公路管理条例》规定,由省、自治区、直辖市人民政府审查批准。

第十一条 对采取资本金注入方式给予政府投资支持的收费公路新机制建设项目,应比照政府投资项目可行性研究报告审批权限,由相关发展改革部门审核特许经营方案;对由社会资本单独投资或采取投资补助方式给予政府投资支持的收费公路新机制建设项目,应比照企业投资项目核准权限,由相关发展改革部门审核特许经营方案;对由其他部门负责审批、核准的项目,原则上应由与其他部门同级的发展改革部门审核特许经营方案。

第三章 特许经营者选择及特许经营协议签订

第十二条 项目实施机构根据经审定的特许经营方案,通过公开招标方式择优选择特许经营者。

除作为政府出资人代表参与地方政府通过资本金注入方式给予投资支持的项目外,地方本级国有独资或国有控股企业(含其独资或控股的子公司)不得以任何方式作为本级收费公路新机制建设项目的投标方、联合投标方或项目公司股东;作为政府出资人代表时,原则上不得在项目公司中控股。

第十三条 项目实施机构应当根据收费公路新机制建设项目的特点和需要,对潜在特许经营者的项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用状况等作出要求,并将项目运营方案、收费单价、特许经营期限、政府支持条件等作为选择特许经营者的的重要评定标准,不得设置不合理条件限制或者排斥民营企业参与。

项目实施机构应当接受具备投融资能力的潜在特许经营者参

与投标,不得将具备勘察设计或施工资格能力作为参与投标的强制性条件。对于具备勘察设计或施工资格能力的特许经营者,或者自身不具备设计或施工资格能力但联合具有相应资格能力的设计或施工单位共同组成联合体投标的特许经营者,按照《中华人民共和国招标投标法实施条例》第九条规定,中标后可以不再对勘察设计或施工任务进行招标。对于不具备勘察设计或施工资格能力的特许经营者,中标后由其组建的项目公司依法对勘察设计或施工任务进行招标。

第十四条 鼓励民营企业通过直接投资或者独资、控股、参股等方式积极参与收费公路新机制建设项目。

项目实施机构应当根据国务院发展改革部门制定的支持民营企业参与的新建及改扩建特许经营项目清单(以下简称支持项目清单),结合项目实际情况,优先选择民营企业参与。

第十五条 省级人民政府或省级交通运输主管部门会同有关部门可结合行业特点和当地发展实际情况制定收费公路新机制建设项目“投资规模大、建设难度高”的认定标准,并向社会公开。未明确认定标准的,应优先按照支持项目清单中的第二类项目招标。

第十六条 收费公路新机制建设项目特许经营者招标的评标办法可采用综合评估法或者法律行政法规允许的其他评标办法。

采用综合评估法的,应当在招标文件中载明对竞价因素、管理经验、专业能力、投资能力、融资实力以及信用状况等评价内容的

评分权重和评分方法,根据综合得分由高到低推荐中标候选人。

根据收费公路新机制建设项目的运作模式和特点,特许经营者招标的竞价因素可设置为拟申请的收费期限、建设期政府投资支持额度等一项或者多项因素。

项目实施机构应当在评标办法中明确,在同等条件下,优先推荐独立投标的民营企业或有民营企业参与的联合体为中标候选人。

第十七条 项目实施机构应当在本级政府网站或政府招投标网站上公示中标候选人名单及排名,公示期不得少于3个工作日。中标候选人应当不超过3个。

公示期满无异议或虽有异议但不成立,项目实施机构应当确定排名第一的中标候选人为中标人。

第十八条 公示期满无异议的,项目实施机构应当与依法选定的特许经营者签订特许经营协议;需要成立项目公司的,实施机构应当与依法选定的特许经营者签订初步协议,约定其在规定期限内注册成立项目公司(项目法人),并与项目公司签订收费公路新机制建设项目特许经营协议。

特许经营协议及相关文件不能与特许经营方案及招标文件中已明确不得变动的核心条款发生实质性变更。

第十九条 根据初步协议(如有)和特许经营方案要求,如成立项目公司的,项目公司可以由特许经营者单独设立,也可以由政府指定出资人代表采取出资入股或设立特殊股份的方式与特许经

营者共同设立。

第二十条 收费公路新机制建设项目特许经营协议应参照国家发展改革委制定的《政府和社会资本合作项目特许经营(编制)协议范本》编制。

第二十一条 政府采用资本金注入方式投资的收费公路新机制建设项目,应当按照《政府投资条例》有关规定,履行审批手续。企业投资的收费公路新机制建设项目,应当按照《企业投资项目核准和备案管理条例》有关规定,履行核准手续。

特许经营项目法人确定后,如与项目前期办理审批、用地、规划等手续时的项目法人不一致的,应当依法办理项目法人变更手续,实施机构应给予必要支持和便利。

第二十二条 完成审批或核准手续的收费公路新机制建设项目如发生变更建设地点、调整项目资本金、调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形,应重新履行前期工作行业审查,报请原审批、核准机关重新履行项目审核程序,必要时应重新开展特许经营模式可行性论证与特许经营方案审核工作。

第二十三条 对于申请交通运输领域重点项目资金支持的国家高速收费公路新机制建设项目,在签署特许经营协议后,由省级交通运输主管部门组织向交通运输部报送交通运输领域重点项目资金申请确认函、并附项目审批(核准)意见、特许经营协议等相关材料。

第二十四条 交通运输部收到省级交通运输主管部门上报的

材料并确认符合条件后,对材料进行审查。通过审查的,交通运输部出具资金安排确认函,明确交通运输领域重点项目资金具体安排数额和支持方式。

第四章 项目建设与运营

第二十五条 特许经营者应按照初步协议(如有)、特许经营协议约定履行收费公路新机制建设项目投资义务。成立项目公司的,由项目公司负责收费公路新机制建设项目的融资、建设、运营、维护和移交。

特许经营者或项目公司未按照特许经营协议约定完成融资的,项目实施机构可依法向项目公司或特许经营者提出履约要求,必要时提出终止特许经营协议的要求。

各级交通运输主管部门不得为项目公司或特许经营者的融资提供担保。

第二十六条 特许经营者或项目公司应做深做实项目前期工作,严格按照有关规定优化工程建设方案,合理安排工期,有效控制造价,加强施工管理,确保工程质量,对工程质量负责,并做好运营筹备。

第二十七条 项目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试验室检验检测服务进行直接采购等措施,对设计及工程质量进行监控;也可以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。

第二十八条 各级交通运输主管部门应根据项目特许经营协议及有关规定,对项目公司或特许经营者履行项目建设责任进行监督。

第二十九条 项目公司应根据有关法律、行政法规、标准规范和项目特许经营协议,对收费公路及其沿线设施进行日常检查、运营、维护,保证收费公路处于良好的技术状态,为社会公众提供安全便捷、畅通高效、绿色智能的公共服务。

第三十条 项目实施机构应当按照项目特许经营协议严格履行有关义务,为特许经营者或项目公司建设运营收费公路新机制建设项目提供便利和支持,提高公共服务水平。

第三十一条 项目实施机构应根据相关规定对项目建设运营情况进行监测分析,定期开展运营评价,政府给予财政资金支持的需要开展相应的绩效评价,评估潜在风险,建立约束机制,切实保障公共产品、公共服务的质量和效率。

第三十二条 项目实施机构应当将特许经营方案、特许经营者选择结果、特许经营协议主要内容及其变更或终止、政府投资支持、公共产品或服务标准、监测分析和运营评价结果等信息,依托全国投资项目在线审批监管平台,及时向社会公开。

特许经营者或项目公司应当将项目每季度建设运营情况、经审计的年度财务报表等信息,通过适当方式向社会公开,并依法接受年度财务审计。

第三十三条 在项目特许经营协议有效期内,协议内容确需

变更的,应当在当事人协商一致的基础上签订补充协议。

收费公路新机制建设项目涉及运营主体实质性变更、股权移交等重大事项的,项目实施机构应当在 30 日内将具体情况书面告知省级交通运输主管部门,并在全国政府和社会资本合作项目信息系统中更新相关信息。

第三十四条 在特许经营期限内,因项目特许经营协议一方严重违约或不可抗力等原因,导致无法继续履行协议约定义务,或者出现特许经营协议约定的提前终止情形的,在与债权人协商一致后,可以提前终止协议。

因政府方原因导致特许经营协议提前终止的,政府应当收回收费公路新机制建设项目,并根据实际情况和协议约定给予原特许经营者公平合理补偿。

因特许经营者原因导致特许经营协议提前终止的,特许经营者应当按照特许经营协议约定履行有关资产移交、债务清偿、违约赔偿责任,并在清算移交期间配合政府维持收费公路新机制建设项目通行服务的持续性和稳定性。

第三十五条 特许经营期限届满或特许经营协议提前终止的,应依据相关法律法规并按协议约定做好移交工作。

严禁以提前终止为由将特许经营转变为通过建设—移交(BT)模式变相举债。

第三十六条 社会公众有权对收费公路新机制建设项目的建设运营养护和服务质量进行监督。发现项目公司存在违法违规行

为、提供的服务未达到约定标准或者存在侵犯公众其他合法权益的行为时,社会公众可以向项目公司提出意见,项目公司应当及时予以改正。项目公司未在合理期限内予以改正的,社会公众有权向项目所在地省级人民政府交通运输主管部门投诉。

第五章 项目移交

第三十七条 收费公路新机制建设项目经营期限届满,该公路由国家无偿收回,由有关交通运输主管部门管理。项目公司应当按照相关法律法规和特许经营协议约定,以良好的运营和养护状态将收费公路新机制建设项目及其附属设施、相关资料等无偿移交给交通运输主管部门。

收费公路新机制建设项目特许经营协议中应当明确约定项目移交的过渡期、移交内容和标准、移交程序、质量保证及违约责任等。

第三十八条 项目移交过渡期宜为特许经营期届满前1年或2年,政府有关部门或项目实施机构和项目公司应当联合组建项目移交委员会,研究制定项目移交方案,共同做好项目移交过渡期的相关工作。

项目移交方案应当包括移交的资产、资料明细,双方委派的移交人员及移交程序等内容。

第三十九条 特许经营期满前6个月,项目收费审批机构应当对收费公路进行鉴定和验收。经鉴定和验收,公路符合取得收

费公路权益时核定的技术等级和标准的,项目公司方可按照国家有关规定向交通运输主管部门办理公路移交手续;不符合取得收费公路权益时核定的技术等级和标准的,项目公司应当在交通运输主管部门确定的期限内进行维修养护,达到要求后,方可按照规定办理公路移交手续。

第四十条 项目移交完成后,交通运输主管部门应会同政府有关部门对项目运行养护状况、成本效益、监管成效等进行评估。

第六章 附 则

第四十一条 本指南由交通运输部、国家发展改革委负责解释。

第四十二条 本指南自印发之日起施行。《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》(交办财审〔2017〕173号)同时废止。

抄送：国家金融监管总局。

交通运输部办公厅

2025 年 4 月 8 日印发

