

**四川省人民政府办公厅
关于印发《四川省高速公路项目
特许经营管理办法》的通知**

川办规〔2025〕2 号

各市(州)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

《四川省高速公路项目特许经营管理办法》已经省政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

四川省人民政府办公厅

2025 年 1 月 27 日

四川省高速公路项目特许经营管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强我省高速公路项目特许经营管理,根据《中华人民共和国公路法》《收费公路管理条例》《四川省高速公路条例》《基础设施和公用事业特许经营管理办法》《国家发展改革委、财政部关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》《经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定》等法规、文件的有关规定,结合我省实际,制定本办法。

第二条 四川省行政区域内新建、改扩建高速公路项目(以下简称项目)的特许经营活动,适用本办法。

第三条 本办法所称高速公路特许经营,是指政府通过公开招标等方式依法选择项目投资人,通过协议明确权利义务和风险分担,约定其在一定期限和范围内投资建设运营项目并获得收益,提供公共服务。

高速公路特许经营可采取“建设—运营—移交”(BOT)、“改建—运营—移交”(ROT)等方式,政府授予投资人在特许经营期限内投资新建或改扩建、运营高速公路项目,期限届满移交政府。

第四条 项目特许经营期限包括准备期、建设期和运营期(含收费期)三个阶段。准备期是指投资协议签订之日起至项目开工之日止;建设期是指项目开工之日起至交工验收之日止;运营期是

指项目通过交工验收之日起至收费期限届满之日止,其中收费期是指项目经批准开始收取车辆通行费之日起至收费期限届满之日止。

第二章 职 责

第五条 省人民政府批准省级财政资金投入方式、规模,审查批准高速公路车辆通行费收费标准、收费期限。

第六条 省直有关部门应履行以下职责:

(一)省发展改革委负责项目特许经营方案审核,依法依规履行项目审批、核准职责;

(二)财政厅负责项目涉及财政性资金的行业管理工作,拟定省级财政资金投入方式和规模的建议,并按规定程序报省人民政府审批;负责中央和省级财政资金的分配下达和监督管理;

(三)交通运输厅负责项目行业管理,组织开展前期工作,依法监督指导项目投资人招标及项目建设、运营和移交等活动,提出中央财政资金和省级财政交通专项资金安排建议,监督地方政府投资支持和资源到位等履约状况,会同财政厅等部门开展项目绩效管理;

(四)自然资源厅、生态环境厅、水利厅、省林草局、公安厅、应急管理厅、住房城乡建设厅等省直有关部门及金融管理部门按照各自职责,负责项目前期、建设、运营阶段的要素保障和监督管理。

第七条 市(州)人民政府应履行以下职责:

(一)按照属地原则承担项目实施主体责任,负责组织开展项目投资人确定前的前期工作,负责项目投资人招标、签订并履行项目投资协议和特许经营协议;

(二)在不新增隐性债务的前提下,负责及时足额兑现本区域政府投资支持、落实资源补偿,协助落实并及时拨付中央和省级财政资金;

(三)依法承担政府监管责任,监管项目的建设实施和运营管理;

(四)依法监管项目投资人和项目公司特许经营期限内的履约情况;

(五)依法监管项目建设资金的到位和使用情况;

(六)负责统筹协调项目建设用地、用水、用电和建设环境等要素保障;

(七)依法负责项目所在区域突发事件的应急处置工作;

(八)依法组织项目移交接收;

(九)市(州)人民政府还应履行法律法规及有关规定、投资协议和特许经营协议约定的其他职责。

第八条 项目投资人的权利和义务包括:

(一)依法承担项目出资人责任,签订并履行项目投资协议;

(二)依法组建项目公司,督促项目公司遵守法律和行业管理规定,全面管控项目建设实施、运营管理和其他经营活动等,自主经营、自负盈亏;

(三)严格按照投资协议约定确保项目资本金及时足额到位,协助项目公司筹措其余建设资金,不得抽逃、转移或挪用项目建设资金;

(四)在项目特许经营期限内,按照投资协议约定对项目公司应当履行的义务承担连带保证责任;当项目公司不履行或不完全履行相应义务时,由项目投资人代项目公司履行;

(五)项目投资人还应履行法律法规及有关规定、投资协议约定的其他权利和义务。

第九条 项目公司的权利和义务包括:

(一)依法承担项目法人责任,签订并履行项目特许经营协议;

(二)贯彻执行有关法律及行业管理规定,接受政府及其组成部门的监管及行业管理;

(三)负责项目实施计划制定、资金筹措、建设实施、运营管理、移交,以及债务偿还、资产管理等全部工作;

(四)依法组织项目建设实施和运营管理,确保项目的工程质量、安全生产、实施进度、投资控制、生态环境保护 and 水土保持等处于受控状态,确保项目运营达到协议约定的服务水平等级;

(五)配合项目沿线政府开展项目征地拆迁工作,按协议约定承担土地使用及拆迁补偿费等相关费用;

(六)服从政府及其有关部门的统一调度和应急指挥,负责项目突发事件的应急处理;

(七)因项目建设和运营需要,依法可对项目预期收益、资产、设施进行质押、抵押和出租,时限不得超过特许经营期限,项目公司的责任和义务不因质押、抵押和出租发生改变;质押、抵押和出租取得资金仅能用于本项目;除此之外,不得擅自以其他方式处置特许经营权及相关资产、设施;

(八)在特许经营期限届满时,按照特许经营协议的约定依法依规将项目无偿移交市(州)人民政府;

(九)项目公司还应履行法律法规及有关规定、特许经营协议约定的其他权利和义务。

第三章 特许经营论证

第十条 市(州)人民政府可依法依规授权市(州)交通运输主管部门、事业单位等作为实施机构,授权范围包括牵头编制特许经营方案、监管项目实施、特许经营期满移交接收等工作。

跨市(州)项目由交通运输厅商相关市(州)人民政府,确定牵头市(州)人民政府和配合市(州)人民政府,由牵头市(州)人民政府会同配合市(州)人民政府授权确定实施机构。

第十一条 项目可行性研究报告编制完成后,实施机构牵头编制特许经营方案。特许经营方案应参照项目可行性研究报告编写规范编制,并符合发展改革及交通运输部门的特许经营方案编写大纲要求。

(一)特许经营方案应对项目盈利能力进行研究分析,拟采取

特许经营模式的项目,其项目经营收入应覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报。盈利能力不足的项目可通过政府投资支持、资源补偿改善效益,并在特许经营方案中对政府投资支持、资源补偿的方式和规模进行测算和论证。

(二)项目特许经营期限应根据国家有关规定和项目建设投资、运营成本、投资回收年限等合理确定,充分保障投资人合法权益。特许经营期限原则上不超过 40 年,投资规模大、回报周期长的项目可以根据实际情况适当延长,法律法规另有规定的除外。

(三)中央、省级财政资金按批准金额纳入特许经营方案。市(州)和县(市、区)财政资金、资源补偿、政府出资人代表等事项经本级人民政府审定后纳入特许经营方案。

(四)涉及存量资产的项目,特许经营方案中应包含存量资产情况、评估价值、改扩建和存量资产的关系等内容。特许经营期限内因改扩建等原因需重新选择投资人的,同等条件下可优先选择原投资人。

第十二条 实施机构可以委托具有相应能力和经验的第三方机构,开展特许经营可行性论证,完善特许经营方案。

第十三条 两个及以上项目可根据建设规模、经济效益、建设时序、前期工作等因素,按照效益均衡原则,采取打捆方式开展投资人招标。打捆招标的具体项目及组织实施方式纳入特许经营方案。

第十四条 项目涉及省级财政资金支持的,市(州)人民政府

应向省人民政府报送省级财政资金申请文件,明确资金申请额度以及支持方式。交通运输厅、财政厅按各自职责提出资金支持意见和政府出资人代表建议,按规定程序报省人民政府批准。跨市(州)项目资金申请文件由相关市(州)人民政府联合报送。

第十五条 国家高速公路项目特许经营方案中的建设内容、规模、总投资等应与交通运输部资金安排意见和咨询评估意见保持一致。

第十六条 实施机构将特许经营方案报交通运输厅,取得特许经营方案行业意见并修改完善。

第十七条 项目牵头市(州)人民政府在取得交通运输厅特许经营方案行业意见后,将特许经营方案报省发展改革委履行审核手续。省发展改革委审核特许经营方案时,应当对项目是否适合采取特许经营模式进行比较和论证,视项目具体情况商财政厅等有关部门,必要时可以委托专业咨询机构进行评估。

省发展改革委根据特许经营方案评估结果、交通运输厅特许经营方案行业意见、国家和地方财政资金安排或支持意见、资源补偿决策等文件,对特许经营方案进行审核并提出意见。

第四章 投资人招标

第十八条 开展投资人招标的项目应具备以下条件:

(一)符合国家和省高速公路网布局规划以及综合交通运输五年规划;

(二)符合《收费公路管理条例》规定的技术等级和规模;

(三)项目工程可行性研究报告已编制并经省发展改革委和交通运输厅联合评估;

(四)特许经营方案已审核通过。

第十九条 市(州)人民政府应根据审核通过的特许经营方案,通过公开招标方式依法依规选择项目投资人。项目投资人招标实行资格审查制度,采用资格预审或资格后审方式。

第二十条 投资人招标工作正式启动前,招标人可通过项目推介会等方式向潜在投资人进行项目推介。

第二十一条 招标人应参照交通运输主管部门制定的经营性高速公路项目投资人招标文件参考文本、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协议(编制)范本,结合项目特点和实际需要,科学、合理编制投资人招标文件。投资人招标文件中应明确政府投资支持和资源补偿等内容。

评标办法采用综合评估法或法律法规规章允许的其他评标办法。

招标人应将从业经验、投融资能力、项目投资、建设和运营方案、特许经营期限等作为选择投资人的重要评定标准。

第二十二条 招标人依法组织投资人招标工作,严格执行招标投标工作程序。投资人招标应当按照以下程序进行:

(一)发布招标公告;

(二)发售招标文件;

- (三) 投标人编制、递交投标文件；
- (四) 招标人组织开标, 组建评标委员会；
- (五) 评标委员会评标, 推荐中标候选人；
- (六) 中标候选人公示；
- (七) 确定中标人, 发出中标通知书；
- (八) 签订投资协议。

第二十三条 招标人应通过全国公共资源交易平台(四川省)、四川省交通运输厅网站等媒介发布招标公告。实行资格预审的, 还应通过上述媒介发布资格预审公告, 完成资格预审后履行招标程序。招标人应合理确定投标文件的编制时间, 编制时间应符合《中华人民共和国招标投标法》的规定。

招标人应按照规定报备招标文件、评标报告和招标工作报告。

第二十四条 投标人应具备以下基本条件：

(一) 独立投标人：

1. 总资产 6 亿元人民币以上, 净资产 2.5 亿元人民币以上；
2. 最近连续 3 年每年均为盈利, 年度财务报告应当经具有法定资格的中介机构审计；
3. 具有不低于项目估算的投融资能力, 其中净资产与项目估算投资的比例不低于国家规定的公路项目最低资本金比例；
4. 商业信誉良好, 无重大违法行为和失信行为。

(二) 联合体投标人：

1. 总投资低于 300 亿元的单个招商项目或打捆招商项目,联合体成员数量原则上不超过 5 家;总投资 300 亿元至 500 亿元的单个招商项目或打捆招商项目,联合体成员数量原则上不超过 7 家;总投资高于 500 亿元的单个招商项目或打捆招商项目,联合体成员数量原则上不超过 9 家;

2. 联合体所有成员的总资产、财务状况、商业信誉等应满足独立投标人应当具备的基本条件;联合体牵头人的净资产应满足独立投标人应当具备的基本条件,联合体其他成员净资产 2.5 亿元人民币以上且不低于其出资额;

3. 联合体牵头人应为项目公司的控股股东;

4. 联合体各成员应签订联合体协议。联合体协议应明确约定联合体各方的出资比例、相互关系、拟承担的工作和责任。

联合体中标的,联合体各方应共同与招标人签订投资协议,并向招标人承担连带责任。

招标人可根据项目实际情况,在满足基本条件的基础上适度提高对投标人的条件要求。

第二十五条 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项目。实施机构应当根据国家和我省关于支持民营企业参与新建及改扩建特许经营项目的相关要求,结合项目实际情况,确定民营企业参与的具体方式。外商投资企业参与项目按照外商投资管理有关要求并参照民营企业参与项目相关规定执行。

除作为政府出资人代表参与项目外,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项目的投标方、联合投标方或项目公司股东。政府出资人代表原则上不得在项目公司中控股,也不得以其自有资金代替政府资本金出资。

第二十六条 投标人应严格按照招标文件要求的额度、期限和形式提交投标保证金。投标保证金的额度一般不得超过项目投资额的 0.3%,最高不超过 500 万元人民币。投标保证金可以采用现金、银行保函或支票等方式提交。

第二十七条 评标由招标人依法组建的评标委员会负责。评标委员会由招标人代表和公路、财务、金融等方面的专家组成,成员人数为 7 人以上单数。其中,招标人代表的人数不得超过评标委员会总人数的 1/3。与投标人有利害关系以及其他可能影响公正评标的人员不得进入相关项目的评标委员会。

第二十八条 中标人与招标人签订投资协议前,应向招标人提交投资人履约保证金。投资人履约保证金的额度不得超过项目资本金出资额的 10%,最高不超过 2 亿元人民币。投资人履约保证金可以采用银行保函、现金或支票等方式提交。

招标人应在项目竣工验收后 30 日内退还投资人履约保证金及银行同期存款利息。

第二十九条 招标人和中标人应在自中标通知书发出之日起 30 日内,按照招标文件和中标人的投标文件签订项目投资协议。

政府资本金注入的项目,应由政府出资人代表、招标人、中标人共同签订项目投资协议。

招标人应在与中标人签订投资协议后 5 日内向所有投标人退回投标保证金及银行同期存款利息。

第三十条 在签订投资协议后 90 日内,项目投资人应按照招标文件的要求和投资协议的约定依法组建项目公司。项目公司在完成工商注册登记后 30 日内,与招标人签订项目特许经营协议。

第三十一条 对政府采用资本金注入方式给予投资支持的项目,应按照《政府投资条例》有关规定履行审批手续;对由投资人单独投资的项目,应按照《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。

项目法人确定后,与前期办理用地、规划、审批(核准)等手续时的项目法人不一致的,应依法办理项目法人变更手续。项目发生变更建设地点、调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形时,应报请原审批、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。

第五章 建设管理

第三十二条 项目建设应严格执行国家规定的基本建设程序,依法实行项目法人责任制度、工程招标投标制度、工程监理制度、合同管理制度和项目资本金制度。

第三十三条 项目公司应依法履行项目建设管理职责,配备

与高速公路建设项目相适应、专业齐全的技术、经济管理人员,具体组织项目建设。

第三十四条 项目公司应严格执行国家和我省有关工程建设的管理规定和强制性标准,根据批准的建设方案、技术标准、建设工期和投资规模组织项目建设,不得擅自调整。

第三十五条 项目公司应建立健全政府监督、法人管理、监理控制、施工负责的工程进度、质量、安全、造价、生态环保管理体系,严格落实生态环境保护、耕地保护、工程价款结算和农民工工资支付保障等制度,对项目进行统一管理。

第三十六条 经省发展改革委审批(核准)由投资人依法自主组织实施勘察设计和施工的项目,应由具有相应勘察设计和施工资格能力的投资人与项目公司签订勘察设计和施工合同。

第三十七条 项目公司应严格按照《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》和审批(核准)部门关于项目招标事项的核准意见组织招标投标活动。项目招标投标应平等对待各类所有制和不同地区市场主体参与投标竞争。

第三十八条 工程变更应严格执行交通运输主管部门有关规定,未经批准的工程变更费用不得进入项目决算。

第三十九条 项目公司应加强项目资金管理,依法依规筹措和使用项目建设资金,及时足额支付工程款项、农民工工资,并按协议约定承担土地使用及拆迁补偿费等相关费用。

第四十条 项目完工后,项目公司应按交通运输主管部门有

关规定及时组织交工验收和申请组织竣工验收。未按规定组织交工验收或交工验收不合格的项目,不得交付使用和收费。

第四十一条 项目发生建设资金不到位、开工迟缓、建设进度滞后、建设管理不力等情形,市(州)人民政府应严格按照投资协议和特许经营协议有关约定追究项目投资人和项目公司违约责任。

项目建设期不得超过批准的建设工期。因投资人或项目公司的自身原因造成项目准备期或建设期延长的,市(州)人民政府应严格按照投资协议和特许经营协议有关约定相应扣减项目收费期限。

第六章 运营管理

第四十二条 项目交工验收后,项目公司应严格执行高速公路运营、养护、生态环境保护、安全与应急管理各项规程、规范和标准,依法组织运营管理。

第四十三条 项目公司结合交通流量和周边路网收费标准制定分年度的差异化收费方案的,应与项目收费申请一并报批。交通运输厅会同省发展改革委审核后,报省人民政府批准收费。

第四十四条 项目公司应根据批准的通行费收费标准收取车辆通行费,并执行国家收费公路联网收费运营和服务有关规定。

第四十五条 项目公司应当按照国家和省规定的养护技术规范,编制项目养护规划和年度养护计划,按照年度养护计划统筹安

排养护作业,确保项目处于良好的技术状态。

第四十六条 项目公司应保障服务设施完好,公开服务项目、收费标准、监督电话等事项,接受社会监督,为高速公路使用者提供优质、安全、便捷、文明的服务。

第四十七条 项目公司应当建立健全安全生产有关规章制度,加大安全生产资金、物资、技术和人员的投入保障力度,加强安全生产标准化信息化建设,特别是要构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,切实提高高速公路安全运营水平。

项目公司应当按照高速公路突发事件应急预案,配备应急设施、设备和物资,组建应急队伍并定期组织演练,按规定组织实施高速公路清排障和应急救援等工作。

第四十八条 实施机构应当根据特许经营协议和相关行业管理规定,会同有关方面定期对项目建设运营情况进行监测分析,结合项目公司的经营和财务状况,评估项目潜在风险。

省高速公路管理机构按照行业管理要求相关制度开展运营评价。对涉及财政资金使用的,应按有关规定进行绩效评价。

第四十九条 项目公司的收费权和其他经营权受法律保护,除法律法规规定或有权机关批准减免通行费外,任何单位或个人不得扩大减免通行费车辆的范围。因法律法规修改或者政策调整损害项目公司预期利益且有相应补偿依据的,按有关规定折算为有效收费天数予以补偿。

第七章 项目移交

第五十条 在项目特许经营期限届满时,项目公司应依法无偿向项目所在市(州)人民政府移交项目。移交范围主要包括:

- (一)项目及其附属设施;
- (二)运营管理养护用设备、工具、器具及家具等;
- (三)至少满足项目正常运营6个月所必须的设施、物品等;
- (四)与项目建设、运营、管理和维护有关的文件、手册、记录和档案;
- (五)与项目有关的所有未到期的担保、保证和保险的受益;
- (六)与项目运营和养护有关的所有技术和知识产权;
- (七)包括土地使用权在内的所有与项目及其资产有关的其他权利和利益;
- (八)项目特许经营协议规定应移交的其他资产。

第五十一条 项目特许经营期限届满前5年为移交过渡期,在移交过渡期内涉及项目的对外投资、资产处置、资金调度等重大经营、财务决策应由项目公司向市(州)人民政府报备。

第五十二条 在项目收费期限届满前1年,可根据路况和养护费用支出情况,由项目公司提交移交保证金。

第五十三条 项目移交的基本条件:

- (一)在项目特许经营期限届满至少1年前,市(州)人民政府应依法组织全面审计项目;

(二)在项目特许经营期限届满至少 6 个月前,实施机构与项目公司联合聘请具有资质的中介机构对项目技术状况进行检测,并经公路工程质量监督机构认定后,作为移交依据。如不能达到符合取得收费公路权益时核定的技术等级和标准,由项目公司负责整改维修直至达到规定标准;如拒绝维修的,实施机构可使用移交保证金进行指定维修;

(三)正式移交前,项目公司作为债务人应清偿与项目有关的所有债务,并负责解除以项目相关资产或财产权设立的抵押、质押或其他担保,市(州)人民政府同意保留的除外;

(四)正式移交前,项目公司应依法妥善安置项目移交涉及的员工。

第五十四条 项目公司应积极配合市(州)人民政府完成移交工作,无偿协助办理相关变更手续。

第五十五条 项目移交后 1 年为移交保证期,项目公司应保证项目移交 1 年内不因质量缺陷等影响项目正常运营和服务水平等级。

第五十六条 移交保证期满,市(州)人民政府在扣除因项目公司违约已使用的移交保证金后,应及时退还剩余费用。

第八章 附 则

第五十七条 实施机构、项目公司应依托全国政府和社会资本合作项目信息系统填报、公开项目相关信息,便于社会公众对项

目进行监督。

第五十八条 投资人为联合体的,联合体牵头人应负责项目主办、组织和协调工作。当联合体其他成员无法履行出资等责任时,牵头人应履行牵头责任,确保项目资金按投资协议约定及时到位,保证项目顺利实施。

第五十九条 项目交工验收前,投资人在不减少其义务的前提下,可通过成立私募基金、发行债券等方式拓宽投融资渠道。投资人为联合体的,除牵头人外任何成员发生重大变化无法继续履约时,联合体其他成员承担连带责任并承接其股权。

除前款规定情形外,投资人在项目交工验收前不得转让项目公司股权。项目交工验收后,可按程序转让项目公司股权。

第六十条 在项目特许经营期限内,如确需变更特许经营协议内容,市(州)人民政府和项目公司应在协商一致的基础上依法签订补充协议。

第六十一条 特许经营期限内,出现法定或约定的协议解除或终止之情形的,市(州)人民政府有权解除或终止投资协议、特许经营协议。

第六十二条 因项目投资人或项目公司原因导致协议解除或终止的,项目投资人或项目公司应当按照投资协议或特许经营协议约定,依法依规履行有关资产移交、债务清偿、违约赔偿等责任,并纳入社会信用管理。除此之外,市(州)人民政府及投资人或项目公司,应根据实际情况和协议约定处理。

项目投资协议和特许经营协议解除或终止后 10 日内,项目公司应向市(州)人民政府移交项目。拟继续采取特许经营模式的,应重新选择项目投资人。

第六十三条 本办法下列用语的含义:

(一)政府投资支持是中央、省、市(州)和县(市、区)人民政府在严防新增未来支出责任的前提下,依法依规安排财政资金,采用资本金注入、建设期投资补助等方式给予项目支持。

(二)资本金注入指政府安排财政资金作为项目资本金,指定政府出资人代表行使所有者权益,项目建成后政府投资形成相应国有产权的方式;政府出资人代表持有所有者权益可不分红或少分红。

(三)建设期投资补助指政府安排财政资金在建设期给予项目的资金补助。

(四)资源补偿指市(州)和县(市、区)人民政府根据资源禀赋依法提供与项目合理相关的资源对项目予以补偿。

第六十四条 本办法自 2025 年 4 月 1 日施行,有效期 5 年。