

第四章 PPP 项目财政承受能力论证具体操作要求

第一节 财政承受能力论证的内容及开展时点

一、财政承受能力论证的内容

财政承受能力论证包括财政支出能力评估以及行业和领域均衡性评估。财政支出能力评估，是根据 PPP 项目预算支出责任，评估 PPP 项目实施对当前及以后年度财政支出的影响。行业和领域均衡性评估，是根据 PPP 模式适用的行业和领域范围，经济社会发展需要和公众对公共服务的需求，平衡不同行业和领域 PPP 项目，防止某一行业和领域 PPP 项目过于集中。

二、财政承受能力论证工作的开展时点

财政承受能力论证工作通常在项目识别、项目准备、项目采购环节且通过物有所值评价后开展。在项目执行环节，为了对财政承受能力进行动态监测和预警，可以定期开展财政承受能力论证工作。

第二节 财政承受能力论证的相关要素

评估机构执行财政承受能力论证业务，需要明确财政承受能力论证的相关要素。财政承受能力论证的相关要素主要包括委托方和项目实施机构、论证对象、论证范围、论证期间、论证依据、论证假设、论证方法、论证程序等八大要素。

一、委托方和实施机构

委托方通常为财政部门（政府和社会资本合作中心），也可能为行业主管部门。项目实施机构是代表政府一方负责项目准备、采购、监管和移交等工作的机构，政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构。委托方为论证报告使用者。

二、论证对象

财政承受能力论证的论证对象，是指分析评价财政承受能力对应的本级政府。

三、论证范围

财政承受能力论证的论证范围，是指分析评价某一级政府的财政承受能力所对应需要财政资金支持的 PPP 项目范围，包括财政支出能力评估的评估范围以及行业和领域均衡性评估的评估范围。

财政支出能力评估的评估范围，可区分为单个项目的财政支出能力评估和全部项目的财政支出能力评估。财政支出能力评估，是指识别、测算单个 PPP 项目的财政支出责任，评估 PPP 项目实施对当前及以后年度本级财政支出的影响。全部项目的财政支出能力评估，是指识别、测算某一级财政负有支出责任的所有已实施和拟实施 PPP 项目的财政支出责任，评估所有 PPP 项目实施对当前及今后年度该级财政支出的影响。

行业和领域均衡性评估的评估范围，一般为论证对象承担支出责任的所有已实施和拟实施 PPP 项目。

四、论证期间

财政承受能力论证期间指开展财政承受能力论证过程需要考虑或测算的起止时间长度。通常情况下，单个项目的财政支出能力评估所对应的论证期间通常与该项目合作期间保持一致。全部项目的财政支出能力评估所对应的论证期间一般应涵盖所有项目的合作期间。

五、论证依据

论证依据通常包括论证的行为依据、法律法规依据、论证准则依据、其他依据或参考资料四个方面。

六、论证假设

开展财政支出能力评估，需要设定合理的假设条件。假设条件反映财政支出能力评估过程中不确定因素的取值过程，有助于论证报告使用者正确理解并合理运用财政承受能力论证结论。

七、论证方法

财政承受能力论证方法包括定量分析法和定性分析法。

财政支出能力论证定量分析法，是通过测算 PPP 项目的支出责任和论证对象的未来年度一般公共预算支出数额，并反映 PPP 项目的支出责任占论证对象未来年度一般公共预算支出数额的比例，作出财政支出能力的评估论。

行业和领域均衡性评估，可结合运用定量分析法和定性分析法。采用定量分析法测算各行业和领域的集中度指标，采用定性分析法对行业和领域均衡性进行客观分析。

八、论证程序

财政承受能力论证程序，具体参照本操作指引中业务操作程序并结合财政承受能力论证的特定要求进行拟定。

第三节 财政支出能力评估

一、财政支出能力评估应取得的资料

评估机构在执行财政支出能力评估之前，通常需要收集评估所需的相关资料。财政支出能力评估所需的相关资料主要包括：

- （一）政府与社会资本合作相关法律法规、规章制度及政策；
- （二）论证对象前五年一般公共预算收支情况，当年拟用于 PPP 项目预算支出情况；
- （三）项目物有所值评价报告；

(四) 其他相关项目的财政承受能力论证报告；

(五) 财政部门（政府和社会资本合作中心）、相关行业主管部门以及项目实施机构与项目相关的申请文件及批复，以及相关会议纪要；

(六) 其他相关资料。

二、财政支出责任的识别

(一) 财政支出责任的识别范围

评估机构执行财政承受能力论证业务，需要完整识别其财政支出责任。对已经完成财政承受能力论证工作的 PPP 项目，直接引用其他财政承受能力论证报告的结论。对引用已完成财政承受能力论证结论的 PPP 项目，不再识别财政支出责任。对论证范围中未开展财政承受能力论证的 PPP 项目，应完整识别其财政支出责任。

(二) 财政支出责任的识别依据

对 PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任进行识别，识别依据主要包括 PPP 项目合同、PPP 项目实施方案、PPP 项目招标文件、中标方的投标文件等。对 PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任，首先依据 PPP 项目合同进行识别；对于 PPP 项目合同未作出约定的财政支出责任，依据 PPP 项目实施方案、PPP 项目招标文件和中标方的投标文件等文件进行合理识别。

(三) 财政支出责任的分类

PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任，分为股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。

1. 股权投资支出责任

股权投资支出责任是指在政府与社会资本共同组建项目公司的

情况下，政府承担的股权投资支出责任。社会资本单独组建项目公司，政府不承担股权投资支出责任。

2. 运营补贴支出责任

运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府承担的直接付费责任。不同付费模式下，政府承担的运营补贴支出责任不同。政府付费模式下，政府承担全部运营补贴支出责任；可行性缺口补助模式下，政府承担部分运营补贴支出责任；使用者付费模式下，政府不承担运营补贴支出责任。

3. 风险承担支出责任

风险承担支出责任是指项目实施方案中政府承担或分担风险带来的财政或有支出责任。通常由政府承担或分担的法律风险、政策风险、最低需求风险以及因政府或项目实施机构原因导致项目合同终止等突发情况，会产生财政或有支出责任。

4. 配套投入支出责任

配套投入支出责任是指政府提供的项目配套工程等其他投入责任，通常包括土地征收和整理、建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接、投资补助、贷款贴息等。配套投入支出应依据项目实施方案合理确定。

三、财政支出责任的测算

PPP项目全生命周期内在股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等方面的财政支出责任的成本金额等于政府方净成本的现值（PPP值）中各年度未折现的股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入金额。

财政支出责任的测算，需要考虑论证期间边界的影响。在计算财

政支出责任数额过程中，对论证期起始日之前已支付的财政支出责任数额，不纳入计算范畴。

财政支出责任的测算，考虑论证对象边界的影响。论证期间上级政府对本级政府的转移支出，从本级政府的财政支出责任中扣除。

四、财政预算支出规模的预测

对财政支出能力进行评估，是通过计算 PPP 项目财政支出责任的成本数额占同期论证对象财政预算支出规模的比例，反映论证对象的财政支出能力。论证对象财政预算支出规模通常选用一般公共预算支出指标。

在进行财政支出能力评估时，论证对象未来年度一般公共预算支出的预测数额可以由委托方或财政部门提供，或者在委托方或财政部门提供的未来年度一般公共预算支出数额预测数据基础上结合近年来一般公共预算收入和支出的结构、影响因素、稳定性、增长潜力、变化情况、未来宏观经济前景等因素进行必要的分析和调整后形成。

五、财政支出能力评估结论及分析

（一）财政支出能力评估结论

财政支出能力评估结论通常以论证范围的 PPP 项目财政负担率进行表示。在 PPP 项目的合作周期内，需分别测算各年度的 PPP 项目财政负担率。

PPP 项目财政负担率，是指当年 PPP 项目财政支出责任的成本数额占同期论证对象一般公共预算支出的比例，反映财政预算支出规模对 PPP 项目财政支出责任的承受能力。

根据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号）的规定，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排

的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。通常，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任包括当年度所有股权投资支出（主要是现金出资部分）、政府付费项目中的支出及可行性缺口补助项目中的支出、风险承担支出以及配套投入等合计数；一般公共预算支出包括地方本级支出、对上级政府的上解支出、对下级政府的税收返还和转移支付等。

（二） 财政支出能力评估结论的情景分析

进行财政支出能力评估结论的情景分析目的是测量 PPP 项目多个不确定因素同时发生变化以及某些极端不利事件发生对财政支出能力的影响，帮助财政支出能力评估结论使用者正确理解与科学运用评估结论。财政支出能力评估结论的情景分析，其主要步骤如下：

1.选择不确定因素。进行情景分析时，首先要选择用于分析的不确定因素。对财政支出能力评估结论产生影响的不确定因素，通常应选择一般公共预算支出数额以及影响 PPP 项目财政支出金额的敏感性因素。影响 PPP 项目财政支出金额的敏感性因素，通过比较主要不确定因素的敏感度系数进行识别，通常第三方收入、运营补贴金额以及风险承担支出金额是影响 PPP 项目财政支出金额的常见敏感性因素。

2.设计分析情景。对选择的不确定性因素，根据不确定因素同时发生变化以及某些极端不利事件发生的可能组合情况，设计若干项分析情景。设计分析情景时，需要考虑 PPP 项目不同不确定因素之间的相关性。分析情景通常包括不利情景、较差情景、最坏情景。三种分析情景按照顺序不断增强不利程度，其中不利情景相对于基准情况更为不利，较差情景相对于不利情景更为不利，最坏情况应反映极端

但可能发生的情况。

3.测算分析情景结果。对设计的各种分析情景，分别收集测算所需数据，计算各种分析情景下各个不确定性因素对一般公共预算支出数额或 PPP 项目财政支出金额的影响值，最终形成各种分析情景下的财政支出能力评估结论。最坏情景的评估结果反映了财政可能需要支出的最大金额。

（三） 合同提前终止情景下的财政支出能力分析

对财政支出能力进行评估，重点关注 PPP 项目出现合同提前终止情景时对当年财政支出能力的影响。委托方要求评估机构对 PPP 项目合同提前终止情景下的财政支出能力进行分析的，可以按照以下步骤：

1.识别合同提前终止情形。PPP 项目合同提前终止情形主要根据合同提前终止原因进行分类。PPP 项目的合同提前终止原因主要包括政府或项目实施机构违约、社会资本违约以及其他导致 PPP 项目合同提前终止的原因。

2.测算合同终止时点的财政支出数额。通常情况下，需要分别测算每一种原因导致合同提前终止情形下，在合作期限届满前的每一年度出现终止合同情形的支出数额。对合同终止时点支出数额，根据 PPP 项目合同的约定进行计算。PPP 项目合同未对提前终止合同的支出数额作出明确约定的，通常应考虑社会资本的总投入、社会资本已经经营年限的收益情况、社会资本未经营年限的预期收益现值、违约一方的违约金等因素进行合理测算。对于因不可抗力事件导致 PPP 项目合同提前终止的，需要考虑社会资本按约定应购保险的应获理赔补偿金。

3.预测合同终止年度的一般公共预算支出数额。PPP合作期限届满前，各年度一般公共预算支出数额，可参照前五年相关数额的平均值及平均增长率计算，并根据实际情况进行适当调整。

4.计算合同提前终止年度的财政支出能力评估结论。分别计算得出每一种原因导致合同提前终止情形下，在合作期限届满前的每一年度出现终止合同情形的财政支出能力评估结论。

第四节 行业和领域均衡性评估

一、行业和领域均衡性评估应取得的资料

评估机构在执行行业和领域均衡性评估时，通常需要收集的相关资料主要包括：

- （一）政府与社会资本合作相关法律法规和规章制度；
- （二）与项目相关的各级政府制定的国民经济与社会发展规划、方针政策；
- （三）PPP项目的财政承受能力论证报告；
- （四）PPP项目的分布情况表；
- （五）其他相关资料。

二、行业和领域均衡性评估的目标

行业和领域均衡性评估，是根据PPP模式适用的行业和领域范围，以及经济社会发展需要和公众对公共服务的需求，平衡不同行业和领域PPP项目，防止某一行业和领域PPP项目过于集中。运用PPP模式的行业和领域过于集中，会增加系统性风险。行业和领域均衡性评估，旨在分析评估运用PPP模式的行业和领域的集中程度是否有利于降低系统性风险。

三、行业和领域均衡性评估的方法和过程

行业和领域均衡性评估采用定量和定性分析方法，具体运用过程如下：

（一）划分 PPP 项目所处的行业和领域。对论证对象承担财政支出责任的全部已实施和拟实施 PPP 项目，逐项划分 PPP 项目所处的行业和领域。行业和领域的分类，参考《国民经济行业分类》。

（二）计算各行业和领域的 PPP 项目集中度指数。各行业和领域的 PPP 项目集中度指数，指每个行业和领域 PPP 项目的相关数值占论证对象承担财政支出责任的全部已实施和拟实施 PPP 项目相关数值合计数的比值，以百分比表示。计算 PPP 项目集中度指标的相关数值，一般可选用已投资（拟投资）净值、剩余合作期限财政支出责任数额的折现值等数值。

（三）对行业和领域均衡性进行评估。在各行业和领域的 PPP 项目集中度指数基础上，结合 PPP 项目数量及其分布情况、财政支出能力评估结果、PPP 项目的直接经济效益和间接经济效益等因素，采用定量和定性分析方法，对行业和领域均衡性进行评估。

四、行业和领域均衡性评估结论

行业和领域均衡性评估结论，可以按照各行业和领域的 PPP 项目集中度指数的分布或排序进行定量表示，或者对各行业和领域的 PPP 项目集中程度进行定性描述，或者采用定量表示和定性描述相结合的形式表达行业和领域均衡性评估结论。

第五节 财政承受能力论证报告

财政承受能力论证报告（以下简称：论证报告），由标题、文号、正文和附件构成。

（一）论证报告的标题和文号

论证报告标题通常简明清晰，一般采用“论证对象+论证范围+财政承受能力论证报告”的形式。

报告文号包括评估机构特征字、种类特征字、年份、报告序号。

（二）论证报告的正文内容

论证报告正文通常包括：

1. 绪言；
2. 项目基础信息；
3. 财政承受能力论证要素；
4. 财政支出能力评估；
5. 行业和领域均衡性评估；
6. 财政承受能力论证结论；
7. 论证报告日；
8. 评估机构盖章。

（三）绪言

绪言一般采用包含下列内容的表述格式：

“×××（委托方全称）：

×××（评估机构全称）接受贵单位的委托，根据有关法律、法规的规定，采用定量和定性分析方法，履行了必要的论证程序，对×××（论证对象）基于×××（论证范围）的财政承受能力进行分析论证。现将分析论证情况报告如下。”

（四）财政承受能力论证要素

论证报告通常需要介绍财政承受能力论证的要素。财政承受能力论证要素主要包括委托方及项目实施机构、论证对象、论证

范围、论证依据、论证假设、论证方法以及论证程序。

（五）财政支出能力评估

1. 项目基础信息

对纳入论证范围的 PPP 项目进行财政支出能力评估，介绍 PPP 项目的基础信息。对纳入论证范围但已完成财政承受能力论证工作的 PPP 项目，可引用其他财政承受能力论证报告的结论。对引用已完成财政承受能力论证结论的 PPP 项目，需要披露必要信息。

项目基础信息主要包括项目概况、项目产出说明、PPP 运作模式、风险分配框架、付费机制和调价机制、物有所值评价结论。

（1）项目概况主要包括公共产品或公共服务内容、项目区位、项目范围及占地面积、建设内容或资产范围、投资规模或资产价值、建设进程等。

（2）项目产出说明主要包括项目需求、项目产出技术标准。

（3）PPP 运作模式主要包括运作方式、合作期限。

（4）风险分配框架主要包括项目风险识别、风险分配原则、风险分配基本框架。

（5）付费机制和调价机制主要包括付费机制、价格调整机制、绩效标准等。

（6）物有所值评价结论主要包括物有所值评价方法、评价结论及分析等。

2. 财政支出责任及测算

对纳入论证范围的 PPP 项目，应分析介绍 PPP 项目的财政支出责任的识别、财政支出责任的测算方法和测算过程，主要内容如下：

（1）股权投资支出责任的识别及支出测算

(2) 运营补贴支出责任的识别及支出测算

(3) 风险承担支出责任的识别及支出测算

(4) 配套投入支出责任的识别及支出测算

对引用已完成财政承受能力论证结论的 PPP 项目，需要披露必要信息。

3. 论证对象未来年度一般公共预算支出的预测。逐年介绍论证对象未来年度一般公共预算支出的预测方法及预测结果。

4. 财政支出能力评估结论。论证报告通常需要说明财政支出能力评估结论。必要时，可对论证报告进行情景分析，分析合同提前终止情景下的财政支出能力情况。

(六) 行业和领域均衡性评估

论证报告通常需要说明行业和领域均衡性评估的方法和过程，说明行业和领域均衡性评估的结论及相关建议。

(七) 财政承受能力论证结论及分析

论证报告说明论证结论，并对论证结论进行必要的分析。

1. 财政承受能力论证结论

分别说明财政支出能力评估结论、行业和领域均衡性评估，以及必要的分析。

2. 相关建议

论证报告需有针对性地对论证对象提高财政承受能力和防范 PPP 项目的支付风险提出合理建议。

3. 论证报告使用限制等其他需要说明的问题

财政承受能力论证报告的使用限制说明通常包括：

(1) 财政承受能力论证报告只能用于为论证对象对 PPP 项目进

行科学管理提供参考；

(2) 财政承受能力论证报告只能由论证报告载明的论证报告使用者使用；

(3) 未征得委托方、相关政府部门或出具财政承受能力论证报告的评估机构同意，财政承受能力论证报告的内容不得被摘抄、引用或披露于公开媒体，法律、法规规定及相关当事方另有约定的除外；

(4) 财政承受能力论证程序受限造成的论证报告的使用限制。

(八) 论证报告日

论证报告应载明论证报告日。

论证报告日通常为评估机构形成最终评价结论的日期。

(九) 评估机构盖章

论证报告应当加盖评估机构公章。

(十) 论证报告附件

论证报告附件通常包括：

1. 财政承受能力论证委托书；
2. 项目（初步）实施方案的摘要或重要内容；
3. 可研报告的摘要或重要内容；
4. 引用的其他 PPP 项目财政承受能力论证报告的摘要或重要内容；
5. 主要论证依据；
6. 其他支持论证结论的相关资料；
7. 其他重要文件。

第五章 PPP 项目尽职调查具体操作要求

第一节 尽职调查基本要求及方式

一、尽职调查的基本要求

PPP 项目尽职调查是指评估机构接受政府方或社会资本的委托，根据项目的具体要求，运用案卷研究、访谈、现场勘查、书面核实等方法，对标的公司或项目的背景、财务、业务、法律或其他专门事项进行客观、公正的调查、研究和核实，并形成书面报告的过程。在 PPP 项目实施过程中，常见的尽职调查通常包括新建项目尽职调查、存量项目（包括改建或扩建等）尽职调查及社会资本尽职调查三种形式。

评估机构在开展 PPP 项目尽职调查过程时，通常关注下列事项：

（一）明确尽职调查的类型和目的

尽职调查通常分为专项调查和综合调查。专项调查是对项目或公司的背景、财务、业务、法律或其他专门事项中的一项进行调查分析，综合调查则对上述事项中的多项进行调查分析。

实施尽职调查前通常与委托方进行详细沟通，充分了解本次尽职调查的主要目的及调查对象。对新建或存量 PPP 项目开展尽职调查的目的通常是政府方或社会资本更好地了解项目开展的背景、项目概况、项目进展、运作方式、风险分配、回报机制等，为各方是否实施 PPP 项目提供决策参考。对社会资本开展尽职调查的目的，是便于政府遴选出合格、适当的 PPP 项目主要参与者和实施者，从而推进 PPP 项目顺利实施。

确定尽职调查的目的和对象后，需要明确尽职调查的具体范围、工作重点及主要事项，使尽职调查工作具有针对性。

（二）组建具有专业胜任能力的调查团队

在尽职调查前，根据被调查对象和调查的具体范围、工作重点，组建具有专业胜任能力的项目团队。尽职调查项目团队通常具备财务、法律、行业技术、市场分析、PPP 运作知识和企业管理方面的专业能力。项目团队要求恪尽职守、尽心尽责、忠诚履职。对于在调查工作中发现的重要问题，做进一步深入的调查分析，对被调查对象进行真实、全面、客观的了解。

（三）尽职调查工作既要深入又要客观公正

为了真实、全面了解被调查对象的某些方面情况，需要在深入被调查对象的实际操作流程和业务状态过程中，尽可能获取第一手资料。同时，也应站在第三方及被调查对象之外，客观公正地进行调查和研判。

二、尽职调查的方式

（一）案卷研究

案卷研究要注意对处于同一行业的不同地区数据进行对比核实，如果不同来源的数据存在差异，需要分析差异的原因，并且在访谈、实地调研中进行核查，最后确定选择使用的数据。

（二）访谈

访谈是指调查人员与被调查对象相关人员之间直接面对面谈话和交流，获得调查所需信息，或者对有关问题进行阐述或交换意见。访谈前需要做好访谈对象的选择以及重点沟通问题的清单，访谈期间需要做好访谈记录。在 PPP 项目中，访谈对象一般包括政府或项目实施机构相关人员、行业专家、类似 PPP 项目管理者等。

（三）现场勘察

现场工作对于尽职调查非常重要。调查人员通常需要亲临 PPP 项目所在地或调查目的地，详细查看项目地理方位、交通条件、环境设施、项目实施进度等，增强项目的感性认识，获得项目的第一手资料。

（四）书面核实

在尽职调查中，对 PPP 项目的批准文件、产权证明、财务报表等资料进行收集，调查人员需要核对原件。对于书面文件，调查人员需要注意甄别真伪，确认书面资料的真实性、准确性和可靠性。对于部分资料，调查人员还可以前往出具文件的单位或部门进行独立验证。

（五）其他必要的方式

对于专业技术性较强的调查内容，调查人员可以借助函证、计算、分析性复核、第三方佐证等方式进行调查核实，确保调查内容的客观真实。

三、尽职调查报告的主要内容

PPP 项目尽职调查报告（或简称“PPP 尽调报告”）由标题、文号、正文和附件构成。

（一）尽调报告标题和文号

PPP 尽调报告标题通常简明清晰，一般采用“调查对象+尽职调查报告”的形式。

报告文号包括评估机构特征字、种类特征字、年份、报告序号。

（二）尽调报告正文

PPP 项目尽职调查报告正文通常包括：

1. 绪言
2. 调查对象基本情况

尽调报告通常根据调查对象特征及调查目的对调查对象进行必要的描述。

3. 尽职调查要素

尽调报告要素主要包括委托方、调查对象和范围、调查目的和任务、调查期间、调查方式以及调查程序等。

4. 调查过程及方式

尽调报告通常需要说明调查过程及采用的调查方式。

5. 调查结论

尽调报告通常包含调查结论、相关建议等。

6. 报告日

尽调报告应载明报告日，报告日通常为评估机构形成最终调查结论的日期。

7. 盖章

尽调报告需要加盖评估机构公章。

(三) 尽调报告附件

尽调报告附件通常包括：尽调委托书、尽调对象相关文件、评估机构资质、其他重要文件等。

第二节 新建项目尽职调查操作要求

新建 PPP 项目是指尚未进入立项审批和建设程序的政府和社会资本拟合作实施 PPP 模式下的项目。新建 PPP 项目，由于项目各方面情况尚不明晰，尤其是社会资本，可能需要对新建 PPP 项目进行尽职调查，从而有利于全面了解项目情况，便于做出投资决策和判断。

一、新建项目尽职调查的资料收集

开展新建 PPP 项目尽职调查时，需要收集如下资料：

- （一）与项目相关的法律法规、规章制度及政策；
- （二）宏观经济、区域经济、产业发展基本情况及前景相关资料；
- （三）与项目建设和运营相关的技术规范与标准；
- （四）银行利率及汇率、税收政策及税收优惠；
- （五）项目列入开发计划、列作示范项目的相关文件；
- （六）项目相关批文、项目可研报告、项目产出说明、项目初步实施方案；
- （七）项目物有所值评价报告及项目财政承受能力评价报告；
- （八）对项目实施行政监管和执行管理的机构设置情况；
- （九）其他相关资料。

二、新建项目尽职调查的主要内容及操作要求

评估机构受社会资本委托对新建 PPP 项目尽职调查时，通常对 PPP 项目的下列内容进行调查了解：

（一）项目基本情况

对项目基本情况的调查了解，主要包括项目名称、项目发起方、项目建设规模、项目总投资额、项目产出涉及的具体公共产品或公共服务内容、项目合作期、项目回报及其调整机制、项目风险分配等内容。通过对项目基本情况的了解，大致把握项目的总体概况。

（二）项目背景及区域状况

项目背景主要包括拟实施的 PPP 项目公共产品或公共服务的需求及供给情况、实施 PPP 项目的必要性和意义。项目区域状况包括项目区域位置，区域人口状况，区域经济发展状况，社会发展状况，市政、交通及公共服务发展情况，地方政府关于土地、产业投资、税

收等方面的优惠政策，相关收费标准等。

（三）项目实施的可行性

根据项目的可研报告及其他调研资料，从拟实施 PPP 项目的自然环境、原料供应、交通运输、项目工艺路线、资金筹措、项目建设、运营管理、市场需求、市场竞争等方面调研项目的可行性，考虑 PPP 项目全生命周期内可能遇到的重大节点问题对项目实施的影响程度，最终对项目实施的可行性做出客观分析。

（四）项目实施的主要内容

社会资本特别关注 PPP 项目的具体实施内容和方式，一般包括对社会资本选择的条件和方式、项目风险内容及风险分配原则、项目拟采用的运作方式及项目合作期限、项目建设投资总额、项目回报及现金流测算、项目定价机制及调整方式、业绩考核内容及标准、项目投融资结构及相关配套安排、PPP 项目合同的主要权利义务内容、政府或项目实施机构等对项目的监管内容及方式等。上述内容主要从项目（初步）实施方案中获得，也可直接与政府相关部门、项目实施机构进行沟通获取。

项目实施的主要内容，需要明确各个细节，做到边界清晰、权利义务内容详尽具体，尚未完全调查了解清楚的事项做好备忘，防止遗漏。

（五）项目的可融资性

PPP 项目投资总额大、期限长，建设运营资金主要通过融资获得，除了自身的融资能力外，社会资本更关注项目在设计、建设、运营阶段项目自身的融资可行性，包括能否利用项目收益权和项目资产进行抵质押融资、能否通过发行项目收益债等方式融资。在调查项目可融

资性时，通常还关注 PPP 项目对增资扩股或股权转让等方式的特殊限制等。

（六）项目市场调查及现金流测算

建设和运营 PPP 项目，都是为了适应和满足市场需求。但在 PPP 项目实施前，应对影响市场需求的各方面因素进行客观、合理分析，进而做好项目现金流测算。

在进行项目市场调查时，需要对影响供给和需求的各个因素进行调查分析，影响需求的因素一般包括公共产品或公共服务的价格、替代品的价格、消费者收入水平、消费者的数量和习惯偏好、消费者的预期等。影响供给的因素一般包括现有的生产供应能力、生产成本构成、技术水平等。分析时，可以通过时间序列的纵向比较，发现相应的规律和趋势，也可以通过横向比较，反映市场竞争格局和态势。

在完成市场分析时，需要结合 PPP 项目自身的实际情况，对现金流测算进行复核，应做到有依有据、客观合理，符合项目实际、行业当前情况及客观发展规律。

（七）项目的付费机制及价格调整机制

项目的付费机制是社会资本、政府、使用者等重点关注的核心内容，涉及到相关各方的核心利益。在对 PPP 项目尽职调查时，根据 PPP 项目的行业、运作方式及具体情况的不同，需要明确该项目拟采取政府付费、使用者付费、可行性缺口补助中的哪一种付费机制，各种付费机制下具体的条件、绩效标准、扣减机制、定价方式、计算方式、唯一性条款、补助形式等如何确定，调整机制是否设定明确的条件和标准等。如在政府付费机制下，具体依据项目的可用性、使用量和绩效指标中的哪种具体方式向项目公司付费，如采用可用性付费方

式，可用性与不可用性应有清晰的界定；采用绩效付费方式，应设定详细的绩效标准等。

同时，还应了解在各种付费机制下，设置的定价和调价机制，以明确项目定价的依据、标准，调价的条件、方法和程序等内容。

对项目的付费机制和调整机制，一定要有明确的操作方式和标准，便于准确测算项目回报，减少项目实施纠纷。

（八）项目相关配套安排

PPP 项目往往涉及社会公共产品或公共服务，需要政府协调并提供与 PPP 项目匹配的政策措施及设施，包括项目用地、税收优惠、信贷扶持、项目审批、水电气路等连接设施。

（九）项目退出机制

社会资本退出包括项目合作期满时的正常退出和非正常退出。需要调查了解项目正常退出时的移交标准、移交方式、移交内容，是否存在补偿及补偿如何测算。在非正常退出时，需要事先约定相关事项和处置措施。

（十）项目可能面临的风险

PPP 项目时间跨度长、参与方多、涉及因素复杂。在尽职调查中，需要全面调查分析 PPP 项目可能面临的各阶段风险、各种类别风险，识别包括政策风险、市场风险、安全风险、财务风险、质量风险、不可抗力风险等各项风险内容，并对风险按照重要性和可能性分类后做恰当分析，提示项目相关方合理分配及防范，关注相关方风险与收益是否对等。

（十一）社会资本参与 PPP 项目的可能性与优劣势分析

通过对上述 PPP 项目各个项目进行调查了解后，需要关注类似

项目的传统投资模式、传统投资模式下各参与方的角色定位和大致运行情况、社会资本在 PPP 模式下的资源整合能力、主观能动性，比较优势和劣势。

（十二）项目调查总体结论

调查结论主要包括 PPP 项目的可行性、社会资本参与 PPP 项目的效率和效益、项目主要风险、分配及防范，以及对项目存在的问题和不足提出改进措施和建议。

（十三）其他内容。

第三节 存量项目尽职调查操作要求

存量 PPP 项目是指已进入立项审批或建设程序的 PPP 项目。

一、存量项目尽职调查的资料收集

对存量 PPP 项目尽职调查时，除收集新建 PPP 尽职调查所需资料外，通常还需收集如下资料：

- （一）存量资产的相关批文、规划设计、建设及竣工验收资料；
- （二）项目用地资料，包括用地红线图、用地批文、宗地规划条件资料；
- （三）项目已建设内容、已投资金额、项目已形成资产相关产权证明文件；
- （四）项目后续建设内容及投资额；
- （五）项目历史运营资料；
- （六）项目财务资料及审计报告；
- （七）其他相关资料。

二、存量项目尽职调查的内容及主要关注点

评估机构受社会资本委托对存量 PPP 项目尽职调查时，除对新建 PPP 项目应调查了解的内容外，还需要对下列内容进行调查了解：

（一）项目进展情况

一般情况下，存量 PPP 项目大多已开始进行建设或部分投入运营，在调查该类项目时，需要对项目在调查时点的历史投资情况、建设内容、建设进度、完工程度、款项支付等情况进行调查了解，把握项目所处阶段实际情况。

（二）历史运营和收益情况

对于存量 PPP 项目，需要了解项目截止调查时点已完成的投资额和项目历史运营情况，通过现场勘察项目运转情况、资产投入和使用情况、收集项目运营日记、项目财务资料等方式，准确反映项目实际运营情况，特别关注项目在建设和运营中已经存在的主要问题和法律纠纷，分析问题产生的原因及影响，为下一阶段开展 PPP 合作模式提供客观真实的基础材料。

（三）衔接风险

由于存量 PPP 项目在调查时点已经存在，在调查时通常考虑与自身的协同效应、存量 PPP 项目整合的成本与风险。一般情况下，应考虑存量 PPP 项目在审批文件、产权转移、用工合同接续、岗位交接和调整、合同对接等方面的延续性和可操作性，充分识别存量 PPP 项目的可整合性和衔接风险。

第四节 社会资本尽职调查操作要求

社会资本是 PPP 项目的主要参与方及主要实施者，对 PPP 项目能否成功实施和运行至关重要。在项目采购阶段，需要对潜在的社会

资本和拟正式签约的社会资本进行调查了解，通常在经营业绩、财务状况、管理能力、管理团队稳定性、投资偏好、资金实力、运营能力、项目诉求等方面做全面深入的调查，从而分析与确定社会资本实施 PPP 项目的综合能力。

一、对社会资本尽职调查的资料收集

对社会资本尽职调查时，通常收集如下资料：

（一）企业基本情况、组织机构、公司章程、历次验资报告、营业执照及相关资质；

（二）企业财务报表及审计报告、主要资产（知识产权）及投资情况表、长短期借款合同；

（三）企业主要产品资料、销售合同情况表；

（四）员工名册及社保缴纳情况表；

（五）主要管理制度和激励制度，会议纪要、年度工作总结；

（六）已经签订和实施的 PPP 项目合同、项目实施的基本情况
及 PPP 项目经验；

（七）其他相关资料。

二、对社会资本尽职调查的主要内容及关注点

评估机构对社会资本进行尽职调查时，需要关注如下主要内容：

（一）企业概况

主要包括企业工商注册情况、历史沿革及历次股权变化、企业主营业务及产品、组织结构及下属分子公司情况、行业资质获得情况、管理层及员工构成、主要荣誉等。

（二）企业财务状况

1. 资产权属、是否存在虚增资产、主要资产运营的情况，应付款、

借款以及或有事项或表外事项等负债管理情况；

2.所有者权益中实缴资本、资本公积、盈余公积等的合理合规性；

3.近几年营业收入、主营业务成本、期间费用、非正常损益、税收、现金流量等企业运营情况；

4.重大投资及分子公司经营等情况。

（三）人员及管理情况

主要包括：人员总数、构成（性别构成、年龄构成、学历构成、职业职称构成）、管理团队、技术研发团队、管理模式。

（四）行业情况及企业在行业中的竞争地位

主要包括行业政策、行业需求及其影响因素、目前行业竞争格局、主要竞争对手情况、企业在行业及区域中的竞争地位、优劣势分析等。

（五）企业在相关行业领域的业绩、经验、能力和优势

主要包括企业从事相关行业项目业绩（客户名称、签约情况、完成进度、结算情况）、业主评价反馈意见、经验总结、企业承接PPP项目的能力和优势分析。

（六）企业的融资能力分析

PPP项目投资额巨大，通常社会资本需要具有强大的融资能力。

在调查企业融资能力时，可基于财务调查情况计算资产负债率、速动比率、利息保障倍数，了解其负债程度和潜在融资空间，并需要了解企业主要资产的抵押情况、授信额度及其使用、银企关系、通过发行债券和股票等方式融资的可行性、控股股东的资金实力和可担保情况等。

（七）对企业产生重大影响的有关抵押、担保、诉讼及或有事项

通过查询会议纪要、借款合同、律师函等，了解企业存在的有关

抵押、担保、诉讼事项，同时还应关注安全、环保、税务、协议（义务）约定等可能产生的其他或有事项对企业的重大影响。

三、对社会资本尽职调查报告的披露要求

社会资本的尽职调查除了本章第一节所提的内容外还需要增加如下内容：

（一）财务情况调查

主要对社会资本的资产负债情况、主要资产情况、盈利情况、现金流情况等进行调查和分析。

（二）业务情况调查

对社会资本的主要经营业务、行业竞争状况、行业地位进行调查和分析。

（三）法律情况调查

对社会资本的主体资格、合同签订、债权债务、知识产权、重大诉讼等情况进行调查和分析。

（四）从事 PPP 相关行业的资源和能力

通常需要对社会资本在近几年从事与 PPP 项目相关的业务情况进行重点调查，包括已签订的合同及履约情况、客户评价反馈情况、从事 PPP 项目相关业务的资源、能力和经验等。

（五）风险提示

尽职调查报告通常披露根据上述尽职调查所发现的异常事项，并进行风险提示。

第六章 PPP 项目中期评估以及绩效评价具体操作要求

在 PPP 项目的执行阶段以及移交阶段，通常需进行中期评估和绩效评价。项目绩效目标是开展中期评估以及绩效评价设置指标体系的基础。

第一节 绩效目标编制操作要求

一、绩效目标主要内容

绩效目标主要内容通常包括：

（一）预期产出目标，包括提供公共产品或者公共服务的数量、质量、时效目标，以及达到预期产出所需要的成本和资源等。

（二）预期效果目标，包括项目经济效益、社会效益、环境效益和可持续影响等。

（三）衡量预期产出、预期效果和相关方满意程度方面的绩效评价指标等。

（四）为实现项目绩效目标所需要的保障制度、措施和工作计划，以及项目管理内容和相应目标要求等。

（五）其他。

二、绩效目标编制要求

评估机构在开展 PPP 项目中期评估以及绩效评价时，明确项目在考核期间的绩效目标。如果项目在实施方案或者合同中缺少绩效目标、绩效目标不明确或者绩效目标有偏差，评估机构需要与委托方进行沟通，根据评价依据以及项目客观情况确定合理的绩效目标。

（一）绩效目标设置的基本原则

项目绩效目标设置需要符合以下要求：

1. 指向明确。绩效目标符合国民经济和社会发展规划、部门职

能以及行业发展规划，并与相应的项目支出范围、方向、效果紧密相关。

2. 具体细化。绩效目标从数量、质量、时效、成本等方面进行细化，尽量进行定量表述，不能以量化形式表述的，可以采用定性的分级分档形式进行表述。

3. 合理可行。制定绩效目标要以结果为导向，要经过调查研究和科学论证，符合客观实际；制定绩效目标要与编制项目预算有机结合，要结合项目管理的基本要素和相应要求，进行成本效益分析。

4. 物有所值。绩效目标的设置符合物有所值的理念。通过目标设置，与政府提供公共产品或公共服务的传统模式相比，能够科学考量社会资本的参与，有效降低项目全生命周期成本、提高公共产品或者公共服务质量效率。

（二）绩效目标编制具体要求

1. 目标依据的充分性

（1）项目是否符合国家和地区的政策法规；项目是否提供公共产品或服务；是否符合公共财政资金保障的范围和支持的方向。依据包括：项目申请、批准文件，项目实施方案，项目物有所值评价报告，项目财政承受能力论证报告，PPP项目合同以及项目涉及的相关政策、法规、规划等。

（2）项目是否符合规定条件和程序。依据包括：项目决策主体、实施主体、受益主体确认信息，项目确立需要经过的规定程序，确定项目范围所形成的规范性材料，以及相关实施标准和依据。项目是否按照财政部门对PPP项目的程序要求开展各项工作。

（3）项目实施对预算部门（单位）战略目标的相关性。项目是

否为促进基础设施或者公共服务发展所必需；项目是否真的达到物有所值。

2. 目标设置的合理性

(1) 绩效目标是否符合客观实际，项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。

(2) 项目产出目标（含产出所需要的成本资源）与项目效益目标的关联性、匹配性和逻辑性。

(3) 依据绩效目标设定的绩效指标和目标值是否科学合理，是否清晰、细化、可衡量。

(4) 是否依据预期的产出和效益，结合成本效益分析编制项目总预算和明细预算，项目预算的内容、额度、标准、计划是否经济合理。

3. 目标实现的保障度

(1) 是否建立健全保障绩效目标实现的项目实施办法和措施。

(2) 是否有科学有效的管理能力和充分合理的实施条件；是否有明确的职责分工、严谨有效的财务管理和内控制度。

(3) 是否有科学、合理、可行的项目管理内容和相关的目标要求。

第二节 中期评估操作要求

一、中期评估的基本原则

(一) 科学性原则。中期评估需要严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

(二) 重要性原则。中期评估通常优先选择最能代表和反映项目产出以及效果的核心目标与指标，关注对实现绩效目标有重要影响的

核心指标。

（三）时效性原则。中期评估需要注意项目运行中时间因素对项目评估的影响，根据项目的特点合理选择评估时间、设定检查计划，适时反映项目情况和偏差，及时督促项目单位纠正偏差、改进绩效。

二、中期评估的基本内容

项目中期评估需要重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性。

（一）项目运行状况。重点评估项目运行情况，在该阶段为完成绩效目标所需要的各种资源成本消耗情况、项目管理及其完成情况，以及项目预期产出、效果等目标的完成进度情况等。

（二）项目合同履行状况。重点评估项目合同签订的合规性、适应性、合理性，项目是否按照合同约定内容完成既定目标，包括产出以及效果等目标。

（三）项目物有所值状况。与政府提供公共产品或公共服务的传统模式相比，社会资本参与能有效降低项目全生命周期成本、提高公共产品或者公共服务质量效率，项目是否真正达到物有所值。

（四）项目运行偏差情况。评估项目是否按既定计划运行，在项目实施阶段中的偏差度和影响度。

（五）项目运行纠偏情况。重点评估项目运行纠偏措施的制定和整改落实情况。

三、中期评估的基本程序

（一）确定中期评估目标。在核对项目所处生命周期基础上，识别该阶段利益相关方，并根据该实施阶段关键成功要素拟定中期评估目标。

（二）制定中期评估方案。根据中期评估的目标与要求，制定中期评估方案，包括项目背景和基本情况、项目绩效目标、项目主要评估指标、主要调查方法以及项目工作的组织与实施。

（三）开展中期评估。依据确定的重点目标，对项目管理的有关内容和目标要求的完成情况实施中期评估，归集评估信息。

（四）进行偏差分析。根据中期评估信息，对照重点评估的目标，发现项目绩效运行偏差、分析偏差原因。

（五）提出纠偏路径。依据偏差分析，结合项目实际，提出实施纠偏的路径和方法。

（六）及时实施纠偏。项目绩效运行情况与项目实施阶段设定的绩效目标要求发生较大偏离时，中期评估主体需要及时查找问题、分析原因、采取措施、及时纠偏。

（七）形成中期评估结论。依据项目基本情况、目标设定情况、项目组织实施情况、绩效目标完成以及偏差情况、存在问题以及纠偏情况等，撰写《中期评估结果报告》形成中期评估结论。

四、中期评估报告的编制

（一）项目概况

1. 项目基本性质、用途和主要内容、涉及范围，以及项目规划和计划等立项依据。
2. 项目的必要性和可行性认证，相关制度措施等情况。
3. 项目的绩效目标、绩效指标以及指标值设定和调整情况。

（二）项目财务投资情况

1. 项目总投资和资本构成、资产负债、股权结构、融资结构和主要融资成本；

2.项目收益情况（总收益、收入来源、收费价格和定价机制）、投资回报测算、现金流量分析、项目财务状况、项目存续期间政府补贴情况。

（三）项目管理情况

1. 项目招投标、调整、验收等情况，项目或者活动的实际完成情况；

2. 项目公司的管理架构，项目实施机构以及社会资本的履约状况；

3. 项目管理情况，包括项目管理制度的落实情况，日常检查监督管理、质量把关等；

4. 目标实现的工作程序和流程责任，包括实现各个目标所包含的全部活动的过程，明确各个目标的实现途径、方法和责任部门，反映实现目标的工作程序和流程责任。

（四）项目产出与效果

1. 根据项目合同以及项目实施方案的具体内容，将项目实际产出状况与绩效目标对比，从数量、质量、功能和可持续性等方面进行分析。

2. 项目物有所值评价分析以及财政承受能力论证分析。

（五）存在的问题以及原因分析

1. 反映项目执行偏差情况和原因分析，初步形成项目单位对纠偏的初步计划。

2. 项目取得的效果和效益情况，将项目取得的实际效果和效益状况与绩效目标对比，考察一致性和可持续性。

3. 项目组织实施和项目绩效的实际情况与目标的差异情况，分析

项目实现原定绩效目标的可能性。

4. 从经济性、效率性、效益性等方面对项目进行总体评价。其中：项目的经济性分析主要反映项目成本（预算）控制情况、项目设计规模的合理性；项目的效率性分析主要反映项目实施（完成）的进度、质量等情况；项目的效益性分析主要反映项目资金使用效果的个性指标；项目的可持续性分析主要反映项目完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响项目持续发展的因素。

5. 总结评估中发现的主要问题，包括制度保障、资金使用、项目实施组织管理和项目绩效方面。

（六）相关建议

提出改进措施建议需要与主要问题紧密结合。本部分旨在形成《项目中期评估报告》，归纳前述几部分内容的结果，发现的问题并提出相关建议，为下一步结果应用奠定基础。

五、中期评估结果应用

对于绩效评价中反映出的相关问题，评估机构需要及时反馈给项目实施机构，督促其在 PPP 项目中期评估或者适时对项目方案进行调整，协助其将调整方案和结果及时公布。

第三节 绩效评价操作要求

一、绩效评价基本原则

（一）科学规范原则。依据国家相关法律、法规和政策制度开展评价工作；评价指标要科学客观，评价方法要合理规范，基础数据要真实准确。

（二）公正公开原则。坚持中立立场，从客观实际出发，以事实为依据，公平合理开展评价工作；评价结果要依法公开，接受监督。

(三) 分级分类原则。财政部门（政府和社会资本合作中心）负责绩效评价推进和加强绩效评价工作。

(四) 目标导向，各方参与。以项目绩效目标作为绩效评价工作的起点和评价标准；在评价过程中推动利益相关方积极参与。

二、绩效评价基本内容

(一) 绩效评价对象

绩效评价对象即 PPP 项目，根据项目所处的不同阶段开展相应的绩效评价工作。对于完工项目，通常于项目移交完成后组织一次完工项目绩效评价。

(二) 绩效评价基本内容

1. 项目立项，是指项目目标与国家、行业 and 所在区域的发展战略、政策重点以及需求的相符程度；

2. 成本效益，是指项目投入和产出的对比关系，即能否以更低的成本或者更快的速度取得预计产出；

3. 监管成效，是指项目管理和内部控制能否确保项目有效实施；

4. 项目产出，是指项目预期产出的完成程度，包括数量、质量和时效；

5. 项目效果，是指实际产生的效果和相关目标群体的获益程度；

6. 可持续性，是指项目实施完工后，其独立运行的能力和产生效益的持续性。

7. 物有所值，是指与政府提供公共产品或者公共服务的传统模式相比，PPP 模式能否促使项目真正达到物有所值。

8. PPP 模式应用，是指政府和社会资本合作模式应用情况，以及此类项目在行业内的示范性和可推广性。

三、绩效评价方案的编制

评价方案是评估机构对绩效评价工作的纲领性计划，主要有以下四个方面的作用：将评价任务转化为可操作的评价工作；为评价小组开展评价设计和实施提供目标、要求和基本框架；为各利益相关方对评价任务达成共识提供基础；为管理部门控制评价质量、核查评价小组任务完成情况提供依据。

（一）绩效评价方案的编制原则

1. 可行性

绩效评价方案需要满足具体、清晰、具有可操作性，内容通常包括项目的背景、评价目的、评价对象和范围、绩效评价指标体系、评价方法、各项指标数据的收集方法、评价人员分工、评价计划、管理控制等。

2. 客观性

在对项目概况进行描述时，需要遵守客观公正原则，按照客观事实进行描述。

3. 科学性

绩效评价方案中，绩效评价指标以及指标权重的设定合理反映项目特性，评价方法选择恰当，绩效评价指标数据的收集方法合理。

4. 简明性

绩效评价方案需要主次分明、语言精炼、逻辑清晰，语言表述提纲挈领、简明扼要、易于理解。

（二）绩效评价方案的内容

1. 项目基本情况

（1）项目背景、目的，包括项目所在地区的经济社会发展状况，

项目所在的领域，项目要解决的主要问题，如贫困地区的基本医疗卫生服务不足问题、城市交通发展瓶颈问题、环境污染问题等。

(2) 项目目标，包括项目在一定时期内应实现的绩效目标。

(3) 项目构成，为实现项目绩效目标而开展的一系列相关项目内容和活动。

(4) 项目实施以及监管情况，主要反映项目实施和管理的组织结构，包括项目的监管部门以及项目实施机构或者项目公司的各自职责，项目的实施流程以及监管机制等。

(5) 利益相关方，项目参与方包括政府、社会资本、项目公司、银行、施工承包商、材料供应商、保险公司、各咨询公司等，而项目的利益相关方可能还要包括项目影响区域内项目产品的使用者和非使用者等。

(6) 其他可能对项目绩效产生重要影响的情况。

2. 绩效评价思路

(1) 绩效评价目的

评价目的是整个绩效评价工作开展所要达到的目标和结果，体现评价工作的最终价值，是整个评价工作的基本导向。

绩效评价方案需要明确评价目的，说明开展此项评价的原因，评价结果的应用。评价目的需要结合项目实施情况和管理要求，提出评价工作的关注点，即管理部门要解决的重点问题。比如：项目中期调整是否合理和有效，项目执行缓慢的制约因素有哪些，项目某特定内容和方法是否更为有效并可持续实施等。

(2) 绩效评价对象与评价范围

说明绩效评价对象和评价的时间范围、地域范围和受益群体范围。

评价范围通常与评价目的有关。比如，对于一个以贫困地区儿童为目标受益群体的基础教育项目，如果管理部门只希望评价该项目对贫困女童的作用，则受益者群体的评价范围是贫困女童。

（3）绩效评价指标体系

评估机构需要按照相关性、重要性、可比性、系统性及经济性原则，就项目决策、项目管理、项目绩效（产出、效果）等方面全面设定指标体系。

（4）绩效评价方法。

评估机构通常需要明确开展绩效评价业务所选用的绩效评价方法及其理由。

3. 项目调查主要方法

评估机构在制定绩效评价方案时，需要有针对性地对项目所涉及的利益相关方开展各种形式的调查，调查方法包括案卷研究、数据填报、实地调研、座谈会以及问卷调查等。绩效评价方案一般尽可能明确调查的对象、调查的方法、调查内容、日程安排、时间与地点等。如果调查对象涉及抽样，需要说明调查对象总体情况、样本总数、抽样方法、抽样比例。

4. 评价工作的组织与实施

（1）明确各个环节以及各项工作的时间节点与工作计划。

（2）明确项目负责人以及项目团队的职责与分工。

（3）明确参与评价工作各相关当事方的职责。

四、绩效评价资料的收集以及数据的采集

评估机构开展绩效评价业务，在数据收集过程中，需要遵循准确、详尽以及客观的原则，确保数据来源的可靠性与真实性。评估机构开

展绩效评价业务，收集数据的主要方法通常包括：

（一）案卷研究

案卷研究是对现有资料进行研究，PPP项目主要研究文件包括项目评估文件、项目管理手册、项目进展报告、项目中期评估报告、项目完工报告等。案卷研究要注意对同一绩效评价指标在不同文件中的数据进行对比核实，如果不同来源的数据存在差异，则要分析差异的原因，并且在座谈会、实地调研中进行核查，最后确定选择使用的数据。

在PPP项目绩效评价中，需要收集的资料包括：

1、项目公司基本资料

- （1）与项目公司组建、经营相关的法律法规和规章制度；
- （2）项目公司所在区域国民经济与社会发展规划、方针政策；
- （3）项目公司相关行业政策、行业标准以及专业技术规范；
- （4）项目公司所在地各级政府或者财政部门关于财政支出绩效评价的管理办法与规定；
- （5）上级部门和单位审查报告以及财政监督检查报告；
- （6）项目公司发展规划、年度工作总结、工作计划、工作目标；
- （7）项目公司内控管理制度，主要财务和资产资料，包括业务管理制度、流程管理制度、人事管理制度、财务管理制度、审计报告、资产清单等；
- （8）项目公司竣工验收报告、竣工财务决算和有关财务资料（预算执行报告）；
- （9）绩效自评报告、上年度绩效评价报告或者相关总结；

(10) 其他相关资料。

2、PPP 项目各阶段相关资料

在 PPP 项目开展绩效评价过程中，需要根据项目实际情况，收集项目各阶段所形成的相关资料，具体如表 7 所示：

表 7：不同阶段 PPP 项目绩效评价补充资料

工作阶段	主要文件		
项目识别	项目发起	《项目建议书》	
	项目筛选	新建、改建项目	《新建、改建项目可行性研究报告》
			《新建、改建项目初步实施方案》
			《新建、改建项目产出说明》
	存量项目	《存量项目公共资产历史材料》	
		《存量项目产出说明》	
《存量项目初步实施方案》			
物有所值评价	项目识别阶段《物有所值评价报告》		
	项目准备阶段《财政承载能力论证报告》		
项目准备	《项目实施方案》及准备阶段的《物有所值评价报告》及《财政承载能力论证报告》		
项目采购	资格预审	《资格预审文件》	
		《资格预审公告》	
		《资格预审申请》	
		《资格预审评审报告》	
	项目采购文件	包括但不限于：采购邀请、竞争者须知、竞争者资格、资信、业绩证明文件、采购方式说明、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复、项目相关审批文件、采购程序说明、响应文件编制要求、提交相应文件的截止时间、项目开启时间和地点、强制担保的保证金数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本，以及采购需求中的技术、服务要求及合同草案条款等	
	项目响应文件	《竞争性磋商公告》	
		《采购文件》	
		《补遗文件》	
		《竞争性磋商响应文件》	
		《采购需求方案》	
	谈判与合同签署	《采购需求方案评审报告》	
《确认谈判备忘录》			
《项目合同》			
	《承继项目合同补充合同》		

项目执行	项目公司设立	项目公司设立相关文件，包括股权协议、章程、组织架构及批复等
	融资管理	《融资方案》
		《履约保函》
	绩效监测与支付	《项目产出绩效指标季/年报》
		《项目产出说明》
《修订项目合同申请》		
中期评估	《项目中期评估》	
项目移交	移交准备	《移交方案》
	资产清查	《资产清查报告》
	资产评估	《资产评估报告》
各阶段	其他资料	与项目相关的管理、投资、决策、评估、审计相关资料

(二) 资料收集与数据填报

评估机构开展绩效评价业务，可以根据评价对象的具体情况向项目实施和运行机构、监管部门等收集相关资料。为了便于对数据进行梳理与汇总，可以设计相关表格，并协助项目实施机构和运行机构、项目监管单位进行填写。

(三) 实地调研

1. 实地调研通常包括访谈和现场勘查。

2. 评估机构需要从项目利益相关方中确定访谈对象，包括项目的管理人员、实施人员、项目受益者以及参与项目立项、决策、实施、管理的行业专家。根据调查的内容范围和主要问题，设计访谈提纲并开展访谈，访谈内容通常为开放式提问，问题一般简明扼要、具体直接。

3. 现场勘查是指通过询问、核对、勘查、检查等方法进行调查，获取绩效评价业务需要的基础资料。

4. 调研结束后需要对调研记录进行整理与分析，调研记录可以

作为绩效评价报告附件和工作底稿。

(四) 座谈会

1. 选择参与或者熟悉项目的立项、决策、实施、管理等人员为座谈会邀请对象，确保参与人员能够为绩效评价提供有效信息。

2. 注意座谈会参与者对问题答案是否达成共识。如果没有达成共识，需作进一步核实。

3. 座谈会结束后需要进行会议记录整理与分析，会议记录可以作为绩效评价报告附件和工作底稿。

(五) 问卷调查

1. 问卷设计通常遵循客观性、合理性、逻辑性、明确性等原则，尽量避免主观臆断或者人为导向，问卷数据便于整理与分析。

2. 根据项目具体情况，针对项目涉及的各相关当事方，合理选择问卷发放的范围，采用科学合理的方法确定样本量和问卷最低回收率要求等。

3. 根据项目具体情况进行抽样，抽样方法通常包括分层抽样、非等概率抽样、多阶抽样、整群抽样、系统抽样。

4. 问卷调查结束后需要对问卷调查结果进行整理和分析，问卷调查的格式、汇总信息可以作为绩效评价报告附件和工作底稿。

(六) 数据整理和分析

1. 数据整理

(1) 数据分类。根据项目各项指标的要求，对数据进行分类。

(2) 数据选取。从不同来源收集的资料中选取同一绩效评价指标的数据。

(3) 数据验证。对将不同来源的数据进行交叉验证，剔除错误

数据或者无效数据。

(4) 数据确定。在数据验证基础上，最终确定用于绩效分析和评价的数据。

2. 数据分析

评估机构开展绩效评价业务时，在数据分析过程中通常采用以下方法：

(1) 变化分析。该方法是通过比较绩效评价指标的实际变化情况与预期变化得到分析结果。该方法是绩效评价中最常用的分析方法，主要用于分析绩效评价指标在项目实施后是否达到预期值。

(2) 归因分析。该方法是通过建立反事实场景来进行分析，确定所观察到的变化有多大比例是由项目实施而产生。

(3) 贡献分析。该方法是分析项目实施过程中的各种因素对该项目的贡献程度。

对定性指标的评价，通常通过案卷研究、数据填报、实地调研、座谈会、问卷调查等多种方法来获取数据，并对数据进行综合定性分析后得出结论。为确保评价结果的客观性和准确性，一般尽量避免运用单一的数据收集方法进行评价。

五、绩效评价指标体系的设置

(一) 绩效评价指标设置原则

绩效评价指标是指衡量绩效目标实现程度的考核工具。绩效评价指标的确定需要遵循以下原则：

1. 相关性原则。需要与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

2. 重要性原则。需要优先使用最具评价对象代表性、最能反映评

价要求的核心指标。

3. 可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

4. 系统性原则。需要将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

5. 经济性原则。需要通俗易懂、简便易行，数据的获得一般考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

（二）绩效评价指标标准

绩效评价指标标准是指衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度。绩效评价指标标准的选用要坚持客观公正、规范有效的原则。根据评价对象的特点，可以选用不同的评价指标标准。绩效评价指标标准主要包括：

1. 行业标准，是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。

2. 计划标准，是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

3. 历史标准，是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

4. 其他标准。

（三）绩效评价指标权重

绩效评价指标的权重是指标在评价体系中的相对重要程度。权重表示在评价过程中，对评价对象不同侧面重要程度的定量分配，以区别对待各级评价指标在总体评价中的作用。确定指标权重的方法通常包括专家调查法、层次分析法、主成分分析法、熵值法等。

（四）绩效评价指标体系

按照相关性、重要性、可比性、系统性、经济性原则，就项目决

策、项目管理、项目绩效（产出、效果）等方面全面设定指标体系。绩效评价指标体系通常包括具体指标、指标权重、指标解释、数据来源、评价标准、评分方法等。

六、绩效评价的方法

绩效评价方法主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等。绩效评价方法的选择，需要坚持定量优先、简便有效的原则。确实不能以客观的量化指标评价的，可以在定性分析的基础上，根据绩效情况予以评价，以提高绩效评价质量。根据评价对象的具体情况，可以采用一种或者多种方法进行绩效评价。绩效评价方法主要包括：

（一）成本效益分析法。是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析以评价绩效目标实现程度。它适用于成本、效益都能准确计量的项目绩效评价。

（二）比较法。是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度。

（三）因素分析法。是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

（四）最低成本法。是指对效益确定却不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较，评价绩效目标实现程度。

（五）公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷、抽样调查等对项目实施效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

（六）其他评价方法。

七、评价报告的编制及信息披露

评价报告包括摘要、评价报告正文、相关附件三部分，具体如下：

摘要

评价摘要的目的是简要总结评价活动和评价结论，包括项目概要、绩效评价概述、绩效评价结论、经验教训与建议四部分，需简明扼要。

评价报告正文

（一）项目基本概况

1. 项目背景

项目所处政策环境、区域环境、市场环境等，项目拟解决的问题。

2. 项目实施情况

项目提供产品或者服务的质量和数量、项目提供产品或者服务的价格、项目的可持续性以及政府的收益等项目要解决的主要问题。

项目实施和管理的组织结构，包括项目的监管部门以及实施机构的各自职责，项目的实施流程、监管机制等。

3. 项目财务投资状况

项目总投资和资本构成、资产负债、股权结构、融资结构和主要融资成本、收益情况（总收益、收入来源、收费价格和定价机制），投资回报测算、现金流量分析、项目财务状况、项目存续期间政府补贴情况。

4. 绩效目标及实现程度

绩效目标，项目执行过程中目标、计划的调整情况，绩效总目标和阶段性目标的完成情况，项目的实际支出情况及财务管理状况等。

（二）绩效评价的组织实施情况

1. 绩效评价目的

2. 绩效评价实施过程

3. 绩效评价人员构成

4. 数据收集方法

5. 绩效评价的局限性

分析绩效评价工作存在的局限性，一般存在以下四种情况，一是指标无法收集到相关证据或者证据不全面、质量不高；二是因时间和经费限制，评价小组没有重新收集数据，而是利用相关组织收集的数据，数据的不一定完全可信；三是由于时间和经费限制，某些评价方法没有实施，影响了证据收集和评价的质量；四是评价小组提出的其他局限性。

（三）绩效评价指标体系、评价标准和评价方法

1. 绩效评价指标体系的设定原则以及具体内容。

2. 绩效评价的具体标准与方法。

（四）绩效分析与评价结论

1. 项目绩效分析

项目绩效分析部分需从相关性、效率、效果、可持续性四个方面对主要绩效指标分别展开分析。对每项指标的绩效分析需要结合项目的具体情况，通过科学的评价方法与收集的数据，概述该评价指标的得分和评级结论，用事实证据分析说明关键评价问题下各指标的完成情况，并阐述打分标准，明确各指标得分。绩效分析可以使用图、表进行阐释，但要简单易懂。此外，绩效分析还要分析各指标未达到绩效目标的原因。

2. 评价结论

根据分析评价得出的项目综合绩效等级，对相关性、效率、效果和可持续性的评价结论进行简要综述，并突出描述每个评价准则中好的方面和存在的问题。

（五）主要经验与做法

主要经验与做法是指通过绩效评价总结出来的可能有助于开展其他类似项目或者提高被评项目成效的信息，具体包括项目在准备、设计、实施过程中的最佳实践和突出问题，及其对项目绩效的影响。经验教训需要针对被评项目，建立在客观证据的基础之上，并指出其参考价值。

（六）存在问题与原因分析

绩效评价报告要通过分析各指标的评价结果以及项目的整体评价结论，具体分析目标定位和设计、项目活动安排、组织实施、项目管理过程中存在的不足及其原因，并对其项目造成的负面影响进行分析。

（七）改进建议

改进建议旨在为改进项目设计、完善项目管理、提升项目绩效、优化政府决策提供参考，可以针对被评项目目前存在的问题，也可以着眼于未来项目的选择、设计和管理。改进建议与评价结论和问题原因相对应，理由充分，要有切实可行的改进措施以及责任主体，并且明确时间要求。

（八）绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题

（九）评估机构签章

绩效评价报告应当加盖评估机构公章。

相关附件

本部分是对主体报告的补充说明，包括一些技术性文件和评价过程文件，如绩效评价框架、绩效评价指标体系与打分标准、评价任务书、项目关键产出或者成果数据表、面访、座谈会和实地调研记录、

调查问卷（如果有）、利益相关方对评价报告的反馈意见及其采纳情况，以及评价小组认为必须附上的其他文件。

八、评价结果的应用

绩效评价结果可作为科学安排预算、调整支出结构、完善财政政策、加强制度建设、实施绩效监督的重要依据，也可作为 PPP 项目移交阶段支付对价的重要支撑。PPP 项目的评价结果可为政府开展政府和社会资本合作管理工作决策提供参考，能够有效地促进政府更加合理与完善地加强 PPP 项目的管理。

第七章 PPP项目实施过程中的评估具体操作要求

本章主要针对 PPP 项目各阶段资产评估、项目收益权评估的关注点进行阐述。

第一节 项目各阶段资产评估基本操作要求

在 PPP 项目的各阶段中，涉及的项目相关权益价值的评估、相关经济指标的估算及部分实物资产价值的评估，应当遵守《资产评估法》及资产评估准则。特定单项资产价值评估还需要根据相关法律法规和 PPP 项目实际情况遵守相关标准和准则。

一、涉及资产评估的情形

在 PPP 项目实施的各阶段中，涉及项目收益权、项目收费权、合同权益、特许经营权、项目净现值、合作期限等评估对象的资产评估及参数测算服务，每种评估对象所处阶段、评估目的也各有差异，表 8 列出每种评估对象评估服务可能涉及的情形、阶段、目的。

表 8：PPP 项目资产评估及参数测算类型表

序号	评估对象（参数测算）	具体涉及的情形	涉及阶段	评估目的
1	项目收益权	采购决策、响应决策、项目监测与支付、风险再分配、项目调价、质押、转让等	识别、准备、采购、执行	项目决策、融资、转让
2	项目收费权、合同权益、特许经营权、项目净现值	质押融资、资产转让、项目监测与支付、风险再分配、项目调价等	识别、准备、采购、执行	质押融资、转让收费权，授权或许可前确定获得特许经营权的对价
3	合作期限、运营补贴单价或金额、使用者付费单价或金额、最低需求量、利润率、折现率以及风险分担涉及相关参数	签订协议、项目监测与支付、风险再分配、项目调价等	识别、准备、采购、执行	通过估算具体经济指标，兼顾相关方利益，为决策和判断提供依据
4	协同效应价值	签订协议、项目监测与支付、风险再分配、项目调价等	识别、准备、采购、执行	通过估算具体经济指标，兼顾相关方利益，为决策和判断提供依

序号	评估对象（参数测算）	具体涉及的情形	涉及阶段	评估目的
				据
5	土地使用权	作价入股、抵押融资、提前终止时的补偿、有偿移交、TOT时的移交	执行、移交	出资、融资、转让、补偿
6	无形资产	作价入股、抵押融资、提前终止时的补偿、有偿移交、TOT时的移交	执行、移交	出资、融资、转让、补偿
7	房屋、建筑物、构筑物	作价入股、抵押融资、提前终止时的补偿、有偿移交、TOT时的移交	执行、移交	出资、融资、转让、补偿
8	企业价值	股权转让、质押融资、提前终止时的补偿	执行、移交	出资、融资、转让、补偿
9	PPP项目存量资产价值	提前终止时的补偿、有偿移交、TOT时的移交	执行、移交	转让、补偿

备注：在 PPP 项目实施的各阶段中，所涉及的资产评估业务委托方通常为政府、项目实施机构、社会资本、项目公司中的一方或多方。

二、PPP 项目各阶段资产评估主要关注点

（一）执行阶段项目公司成立时的资产评估

1. 用于出资的资产应是《公司法》、《公司登记管理条例》规定允许出资的资产。项目公司成立时一般主要包括货币资金、房屋、机器设备、土地使用权、无形资产等。通常注意，项目收益权及与之相关的特许经营权不能用于项目公司的出资。

2. 拟出资资产应当是 PPP 项目所需要的资产。

3. 如已约定无偿移交的，在出资时应考虑无偿移交因素对评估价值的影响。

4. 关注拟出资资产的权属状况。

5. 评估报告披露需要注意：拟出资资产权属状况以及实物资产产权变更产生的税费处理方式。

（二）执行阶段社会资本或项目公司在融资时的评估

1. 对于已设定抵（质）押权的资产，已经在项目资产上设定抵押权的项目收益权，需要考虑其可能对评估结果产生的影响。

2. 需要选择适当的价值类型，并考虑不同交易市场的价格水平可能存在的差异，选择合适的交易市场数据进行评估。

3. 需要关注评估对象的法律、经济、技术等具体特征，并考虑与处置相关的税费计算原则与方式。

4. 使用无形资产融资时的评估，如果无形资产与 PPP 项目直接相关，考虑无形资产未来收益与 PPP 项目投入产出、项目实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证等相关数据的一致性。

5. 对于有锁定期或其他股权变更限制的股权，需要注意其对评估结果的影响。

6. 如已约定无偿移交的，在融资时需要考虑资产无偿移交因素对评估价值的影响。

7. 评估报告中披露需要注意已设定抵（质）押权、担保的资产对评估结果产生的影响。

（三）执行阶段土地、商业性物业的评估

1. 土地、商业性物业的收益期限、开发利用方式、开发规模和频度等需要以 PPP 项目合同或者其他相关协议中的约定为准。

2. 如果 PPP 项目合同或者其他相关协议中约定，土地使用权或商业性物业只能由特定权利人开发或者使用，则通常考虑由此对土地使用权或商业性物业具体评估方法选用以及评估结果的影响。

3. 在估算土地、商业性物业时，需要考虑 PPP 项目建成后形成的商业氛围、交通便利、地理条件等对土地使用权、商业性物业价值

的影响。

4. 评估报告披露需要注意是否有勘查受限的情况。

（四）合同提前终止时的补偿评估

1. 补偿评估一般采用成本法或市场法，特殊情况可能采用收益法进行评估。

2. 如果 PPP 项目合同对于提前终止时各项资产补偿评估有约定的，应按约定的内容进行评估。

（五）项目移交时的资产评估

在项目移交时，资产评估主要存在两种情形，一是了解移交资产价值，二是为有偿移交提供价值参考依据。项目移交时的资产评估需要重点关注以下方面：

1. 明确移交资产范围，根据移交资产范围准确界定资产评估范围和对象。

2. 根据移交资产的特点、价值类型、资料搜集情况等条件，合理选择一种或者多种方法进行评估。当 PPP 项目合同中对评估方法选用有约定的，应从其约定。

3. 需要充分考虑移交资产的物理性能状况、可用状态和范围及资产剩余经济寿命期对评估结果的影响。

三、PPP 项目全生命周期与价值估算相关咨询业务主要关注点

在 PPP 项目全生命周期中，除上述资产评估业务，还需要大量的资产评估咨询业务，包括但不限于收费定价权、特许经营权合同权益的价值咨询；项目收益、项目内部收益率、项目净现值等指标的预测咨询。资产评估咨询业务需要关注以下方面：

1. 预测通常建立在对行业和市场有充分了解的基础上进行，具

有可靠性较强的依据；

2. 收费定价权、特许经营权的价值一般使用收益法进行测算，需要充分考虑分成率、折现率等参数选择的合理性；

3. 关注内部收益率、净现值等指标与整个项目方案、物有所值评价等数据的一致性。

四、PPP 项目实施中资产评估披露主要关注点

(一) PPP 项目基本情况以及项目所处的阶段；

(二) PPP 项目合同与 PPP 项目实施方案主要事项；

(三) 引用其他机构出具的报告结论的方式以及调整情况；

(四) 权属资料不全或者存在瑕疵的情形，评估程序受到限制的情形，评估资料不完整的情形；

(五) 评估基准日存在的法律、经济等未决事项；

(六) 担保、租赁及其或有负债（或有资产）等事项的性质、金额以及与评估对象的关系；

(七) 评估基准日至评估报告日期间可能对评估结论产生影响的事项；

(八) 可能对评估结论产生重大影响的瑕疵情形；

(九) 其他事项。

第二节 PPP 存量项目评估基本操作要求

一、PPP 存量项目的范畴

PPP 存量项目通常包括采用委托运营、管理合同、转让-运营-移交和改建-运营-移交等运作方式的项目。

二、PPP 存量项目的评估对象和范围

(一) PPP 存量项目的评估对象和评估范围最终确定权在于委托

方，评估机构需要根据专业经验建议委托方合理确定评估对象和评估范围，并在委托合同中明确约定评估对象和评估范围。

（二）对于涉及资产或者权利转移的 **PPP** 存量项目，评估对象主要包括以下三类：

1. 项目设施经营权资产组。项目设施经营权资产组通常指项目设施经营权、特许经营权、合同权益等权利的组合。项目设施经营权通常不宜单独作为 **PPP** 存量项目的评估对象。

2. 项目设施所有权资产组。项目设施所有权资产组通常指项目设施所有权、特许经营权、合同权益等权利的组合。项目设施所有权通常不宜单独作为 **PPP** 存量项目的评估对象。项目设施所有权中涉及的土地评估业务，应按照《资产评估法》要求，履行必要程序，按照资产评估、土地评估相关国家标准、规定，编制评估报告，并进行恰当披露。

3. 项目公司的股权。项目公司的股权包括项目公司的股东全部权益和股东部分权益。

（三）对于不涉及资产或者权利转移的 **PPP** 存量项目，评估对象通常包括委托运营费和管理费。例如，在委托运营模式下，评估对象通常为政府方向社会资本方支付的委托运营费；在管理合同模式下，评估对象通常为政府方向社会资本方支付的管理费。

三、**PPP** 存量项目的评估方法

（一）执行 **PPP** 存量项目评估业务，需要根据评估目的、评估对象、价值类型、资料收集情况等相关条件，分析收益法、市场法和成本法三种资产评估基本方法的适用性，恰当选择一种或者多种资产评估基本方法。

(二) 采用收益法对 PPP 存量项目进行评估，需要按照收益法的基本要求开展工作，并特别关注以下事项：

1. 收益期

PPP 存量项目的收益期通常是有限的，且与 PPP 项目合同约定的合作期一致。PPP 项目合同对经营期届满后的续期作出的明确约定的，可根据合同约定合理确定收益期。

2. 营业收入

对 PPP 存量项目的营业收入进行预测，需要以 PPP 项目合同和项目设施的产出能力为基础，考虑宏观和区域经济因素、所在行业现状以及发展前景的影响，合理预测项目产出物的数量和价格，还需要考虑 PPP 项目合同中约定的违约条款、赔偿条款、担保条款、提前终止等条款对营业收入的影响。

3. 收益口径

项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组的收益口径通常与项目公司股权的收益口径不同。

项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组的收益口径通常为超额收益。超额收益指项目总收益减去其他贡献资产的收益贡献额后的剩余收益，其他贡献资产是指与项目设施经营权资产组或者项目设施所有权资产组共同发挥作用并与项目设施经营权资产组或者项目设施所有权资产组一起对项目收益产生贡献的资产。预测资产组中所有资产的共同收益，无需区分资产组中各项资产分别贡献的收益。

项目公司股权的收益口径通常为自由现金流、净利润。评估机构也可以根据 PPP 存量项目的具体情况选择其他恰当的预期收益口径。

4. 追加投资

对预测期需追加的投资，在项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组评估过程中的处理方式与项目公司股权评估过程中的处理方式不同。

在项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组评估过程中，对预测期需追加的投资，应结合经营期限届满时的移交方式和移交要求，计算追加投资对收益的贡献额，并将追加投资对收益的贡献额从项目收益中进行扣减。

在项目公司股权评估过程中，对预测期需追加的投资，需要作为追加投资当期的资本性支出，并在项目公司股权收益中考虑该资本性支出的影响。

预测追加投资，需要与 PPP 存量项目会计核算方法相协调，避免重计或者漏计。

5. 折现率

项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组的折现率通常与项目公司股权的折现率内涵不一致。

折现率的确定，基于未来收益的不确定程度，考虑 PPP 项目合同、风险分配方案、评估基准日的利率水平、市场投资收益率以及所在行业、项目的特定风险等因素的影响，并确信折现率与预期收益的口径保持一致。其中，估算项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组的折现率通常可采用风险累加、企业加权平均资本成本途径等方式。

6. 最后一期的收益

对项目设施经营权资产组、项目设施所有权资产组进行评估过程中，经营期最后一期的超额收益测算要求与其他存续期的测算要求基

本相同。

对项目公司的股权进行评估过程中，对最后一期的收益进行预测，需要考虑 PPP 项目合同的移交约定、可收回的营运资金、未偿还的借款以及移交过程中的成本费用等因素的影响。对于项目公司或者项目中可使用期限或者经济寿命长于收益期且无需移交或有偿移交的资产，需要将此类资产在收益期结束时的价值纳入最后一期的净现金流之中。

（三）采用市场法对 PPP 存量项目进行评估，需要按照市场法的基本要求开展工作，在选择可比交易案例及价值比率调整过程中，还需要特别关注评估对象与可比交易案例在 PPP 项目合同的约定、项目公司协议与章程的规定、风险分配方案、合作期等方面存在的差异以及可能产生的影响。

（四）采用成本法对 PPP 存量项目进行评估，需要按照成本法的基本要求开展工作，并分析评估对象取得成本与价值的相关程度，恰当考虑成本法的适用性；还需特别关注 PPP 项目合同的约定、项目公司协议与章程的规定以及合作期等因素对资产价值产生的限制或影响。当 PPP 存量项目评估范围中的各项资产难以完整识别并单独评估时，不宜选用成本法。

（五）对 PPP 存量项目进行评估时，收益法通常为必选方法，且不当将成本法作为惟一使用的方法。对同一 PPP 存量项目采用多种评估方法时，应当对各种初步评估结论进行分析，结合评估目的、不同评估方法使用数据的质量和数量，采用定性或者定量分析方式形成最终评估结论。

四、评估报告披露要求

执行 PPP 存量项目评估业务，需要特别披露以下事项：

- （一）PPP 存量项目的评估对象和评估范围；
- （二）PPP 项目合同的主要条款及执行情况；
- （三）项目公司或者项目的协议、章程的主要条款；
- （四）项目的建造情况；
- （五）项目的运营情况；
- （六）评估假设。

第三节 项目收益权价值评估基本要求

一、PPP 项目收益权的概念

PPP 项目收益权是指项目权利人基于其在项目中的投入并履行项目合同提供公共产品或者公共服务而享有项目未来净现金流的权利。项目权利人指通过适当的采购方式依法选中的社会资本；需要为项目设立专门项目公司的，项目权利人指项目公司的所有者。

PPP 项目收费权可理解为权利人因提供公共产品或者服务而获得基于法律的直接规定或者政府的行政特许而享有的收取费用的权利。

PPP 项目收费收益权可理解为项目公司所有者或者社会资本因履行 PPP 项目合同获得收费权而产生的享有未来预期现金流的权利。

PPP 项目合同权益是权利人因与政府或项目实施机构签订项目合同而在约定期限内获得的连续性经济利益。PPP 项目收益权的基础资产为权利人在项目中的投入以及项目合同权益的组合，其中，权利人在项目中的投入形成的资产，受项目合同的制约。

PPP 项目收益权通常包含特许经营权。

PPP 项目收益权通常随着项目合同的签署生效而产生，随着权利

人履行完毕 PPP 项目合同所约定的权利义务而消灭。在项目合同签署前，可在假设存在权利人、存在项目合同条件下，设定出模拟 PPP 项目收益权。

模拟 PPP 项目收益权的价值与 PPP 项目净现值虽然均在项目方案实施前测算，但两者在指标作用、测算目的、测算方法、折现率选取、风险考量等方面存在显著差异。PPP 项目净现值是指用一个预定的基准收益率（或者设定的折现率）把项目合作期间内各年预计的净现金流量折现到方案开始实施时的现值之和，可根据需要区分为所得税前净现值和所得税后净现值。净现值是评价方案优劣的指标之一，净现值大于零则方案可行，且净现值越大，方案越优。

二、对 PPP 项目收益权价值进行评估的相关情形

在 PPP 项目的识别、准备和采购阶段，评估机构可接受政府或者项目实施机构或者社会资本的委托，对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估。在 PPP 项目的执行阶段，评估机构可接受政府或者项目实施机构或者社会资本的委托，对 PPP 项目收益权价值进行评估。在 PPP 项目的移交阶段，通常不涉及对 PPP 项目收益权价值进行评估的情形。

在项目识别阶段，评估机构可接受政府或者项目实施机构的委托对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估，为政府判断影子价格的设定是否合理、是否能够吸引社会资本参与项目竞争提供价值参考。在项目识别阶段，评估机构也可接受社会资本的委托对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估，为社会资本作出在何种情形下、何种条件下参与模拟 PPP 项目响应的决策提供价值参考。

在项目准备阶段，评估机构可接受政府或者项目实施机构或者社

会资本的委托对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估，评估目的与项目识别阶段的目的相似。在项目识别阶段已开展模拟 PPP 项目收益权价值评估工作的，可在项目准备阶段，根据实际情况对项目识别阶段的模拟 PPP 项目收益权评估结论以及评估报告进行调整。

在项目采购阶段，评估机构可接受政府或者项目实施机构的委托，以采购文件内容作为假设条件，对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估，为政府或者项目实施机构分析、判断、评价采购文件的合理性、可行性以及是否能够吸引社会资本参与项目响应提供价值参考；评估机构也可接受社会资本的委托，以响应文件内容作为假设条件，对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估，为社会资本分析、判断、评价响应文件的合理性、有益性提供价值参考；评估机构还可接受政府或者项目实施机构或者社会资本的委托，以采购结果作为评估前提，对模拟 PPP 项目收益权价值进行评估，为政府或者项目实施机构或者社会资本分析、判断、评价采购结果合理性提供价值参考。

在项目执行阶段，评估机构可接受社会资本的委托，基于社会资本的投入情况和项目合同的执行情况，对 PPP 项目收益权价值进行评估，为社会资本进行融资、转让、并购重组等经济行为提供价值参考；评估机构也可接受政府或者项目实施机构或者社会资本的委托，基于社会资本的实际投入情况、项目合同的实际执行情况，或者在设定的评估假设条件下，对 PPP 项目收益权价值进行评估，为 PPP 项目的中期评估、价格调整、风险再分配、合同变更以及绩效评价等行为提供价值参考。

三、PPP 项目收益权价值评估的相关要素

PPP 项目收益权价值评估的相关要素主要包括委托方和被评估

单位、评估目的、评估对象和评估范围、价值类型、评估基准日、评估假设等。

（一）委托方和被评估单位。委托方通常为政府或者项目实施机构或者社会资本，也可以由政府或者项目实施机构和社会资本共同委托。对模拟的 PPP 项目收益权进行评估时，被评估单位为假设存在权利人、存在项目合同条件下的虚拟项目公司或者虚拟项目；在 PPP 项目收益权产生后，被评估单位指项目公司或者项目。

（二）评估目的。在 PPP 项目不同阶段受托于不同的委托方，评估目的不同。

（三）评估对象和评估范围。在 PPP 项目收益权产生前，评估对象为模拟的 PPP 项目收益权，评估范围为虚拟项目公司或者虚拟项目所拥有的各项资产和负债；在 PPP 项目收益权产生后，评估对象为 PPP 项目收益权，评估范围为项目公司或者项目所拥有的各项资产和负债。

（四）价值类型。选择和使用 PPP 项目收益权的价值类型，需要充分考虑评估目的、市场条件、评估对象自身条件等因素。

（五）评估基准日。评估基准日的确定，需要着重考虑 PPP 项目所处的阶段、评估目的、PPP 项目合同情况以及评估对象的自身条件等因素。

（六）评估假设。执行 PPP 项目收益权价值评估业务，需要根据评估基准日所处阶段、评估目的、评估对象和评估范围的具体情况及其所处市场条件，合理作出评估假设。例如，在对模拟 PPP 项目收益权进行评估，需要将虚拟的项目公司或者虚拟项目的构成情况作为评估假设。

四、PPP 项目收益权价值的评估方法

执行 PPP 项目收益权价值评估业务，需要根据评估目的、评估对象、价值类型、资料收集情况等相关条件，分析收益法、市场法和成本法三种资产评估基本方法的适用性，恰当选择一种或者多种资产评估基本方法。

PPP 项目收益权价值评估中的收益法，是指将项目未来净现金流进行折现，确定 PPP 项目收益权的评估方法。收益法的具体方法一般为现金流量折现法。

采用收益法对 PPP 项目收益权价值进行评估，需要按照收益法的基本要求开展工作，并特别关注以下事项：

（一）对未来净现金流进行预测，需要以 PPP 项目合同为基础，考虑宏观和区域经济因素、所在行业现状及发展前景的影响，还需要考虑 PPP 项目合同中约定的违约条款、赔偿条款、担保条款、提前终止条款对净现金流的影响。

（二）PPP 项目的收益期通常是有限的，且与 PPP 项目合同约定的合作期一致。

（三）折现率的确定，需要基于未来净现金流的不确定程度，并考虑 PPP 项目合同、风险分配方案、评估基准日的利率水平、市场投资收益率以及所在行业、被评估单位的特定风险等因素的影响。

（四）对最后一期的净现金流进行预测，需要考虑 PPP 项目合同的移交约定、可收回的营运资金、未偿还的借款以及移交过程中的成本费用等因素的影响。对于项目公司或项目中可使用期限或者经济寿命长于收益期且无需移交或有偿移交的资产，需要考虑此类资产在收益期结束时的价值对 PPP 项目收益权价值的影响，将此类资产在

收益期结束时的价值纳入最后一期的净现金流之中。

PPP 项目收益权价值评估中的市场法，是指将评估对象与可比上市 PPP 项目公司或者可比 PPP 项目收益权交易案例进行比较，确定 PPP 项目收益权的评估方法。市场法的具体方法一般为交易案例比较法。

采用市场法对 PPP 项目收益权价值进行评估，需要按照市场法的基本要求开展工作，在选择可比交易案例及价值比率调整过程中，还需要特别关注评估对象与可比交易案例在 PPP 项目合同的约定、项目公司协议与章程的规定、风险分配方案、合作期等方面存在的差异以及可能产生的影响。

PPP 项目收益权价值评估中的成本法，是指通过评估 PPP 项目公司或者项目的表内外各项资产、负债价值，确定 PPP 项目收益权的评估方法。

采用成本法对 PPP 项目收益权价值进行评估，需要按照成本法的基本要求开展工作，并特别关注 PPP 项目合同的约定、项目公司协议与章程的规定以及合作期等因素对资产价值产生的限制或者影响。

以项目公司或者项目持续经营为前提对 PPP 项目收益权价值进行评估时，收益法一般为必选方法，通常不将成本法作为惟一使用的方法。当 PPP 项目公司或者项目的合同权益、其他对评估对象价值有重大影响的资产难以识别并单独评估时，不宜选用成本法。

对同一 PPP 项目收益权采用多种评估方法时，需要对各种初步评估结论进行分析，结合评估目的、不同评估方法使用数据的质量和数量，采用定性或者定量分析方式形成最终评估结论。对模拟 PPP

项目收益权，原则上需要采用收益法评估结论作为最终评估结论。

五、通过收益权价值对项目参数进行测算的相关情形

可利用收益法评估 PPP 项目收益权价值的技术途径，对各参数对 PPP 项目收益权价值的敏感程度和重要程度进行分析测算，也可对各参数之间的相互关系进行分析和测算。

在设定 PPP 项目收益权价值为某个特定（区间）值时，可利用收益法评估 PPP 项目收益权价值的技术途径，在项目某个（些）参数之外的其余参数波动时，推算出某个（些）参数的合理（区间）数值。通常，可测算的项目参数包括合作期限、运营补贴单价或者金额、使用者付费单价或者金额、最低需求量、利润率、折现率以及风险分担涉及的相关参数等。

例如，在项目准备阶段，为在项目实施方案中拟定因项目建造过程中的原材料价格波动产生的项目产出物价格变化值，可利用收益法评估 PPP 项目收益权价值的技术途径，在假设 PPP 项目收益权价值为某个特定值且保持不变以及影响 PPP 项目收益权价值的其他因素不变前提下，推导出项目产出物价格随建造过程原材料价格变化而变化的具体调价公式。

例如，在项目执行阶段，当触发合同变更的情形出现时，可在以采购结果作为前提评估得出的采购阶段模拟 PPP 项目收益权价值基础上，结合已执行期间权利人的投入情况，计算得出触发合同变更时点的 PPP 项目收益权合理价值，再利用收益法评估 PPP 项目收益权价值的技术途径，在触发合同变更时点的 PPP 项目收益权价值保持不变的假设下，推算出合同参数变化幅度或者变化量值，以助于建立基于保障合理收益前提下的合同参数动态调整机制。

六、评估报告披露要求

执行模拟 PPP 项目收益权价值评估业务，需要在履行必要的评估程序后，参考《资产评估准则——评估报告》编制评估报告，并进行恰当披露。在评估报告中，需要特别披露以下事项：

（一）虚拟项目公司或者虚拟项目的实施方案、合同、协议的主要内容；

（二）评估的背景及目的；

（三）评估的假设。

执行 PPP 项目收益权价值评估业务，在履行必要的评估程序后，根据《资产评估准则——评估报告》编制评估报告，并进行恰当披露。需要特别披露以下事项：

（一）PPP 项目合同的主要条款与执行情况；

（二）项目公司或者项目的股东协议、章程的主要条款；

（三）项目的建造情况；

（四）项目的运营情况；

（五）评估假设。

执行 PPP 项目参数测算业务，在履行必要的测算程序后，编制测算报告。测算报告的内容主要包括：委托方、项目概况、测算目的、测算指标、测算方法、测算依据、测算假设、测算过程、测算结论与分析、测算报告使用限制等其他需要说明的问题。

其中，项目概况需要重点披露项目实施方案和项目合同以及执行情况、项目建造、运营情况等内容。测算目的需要重点披露测算背景、测算原因、测算达到的目的。

第八章 附则

本操作指引自发布之日起施行。

附件：1.PPP 项目相关业务操作流程图（供参考）

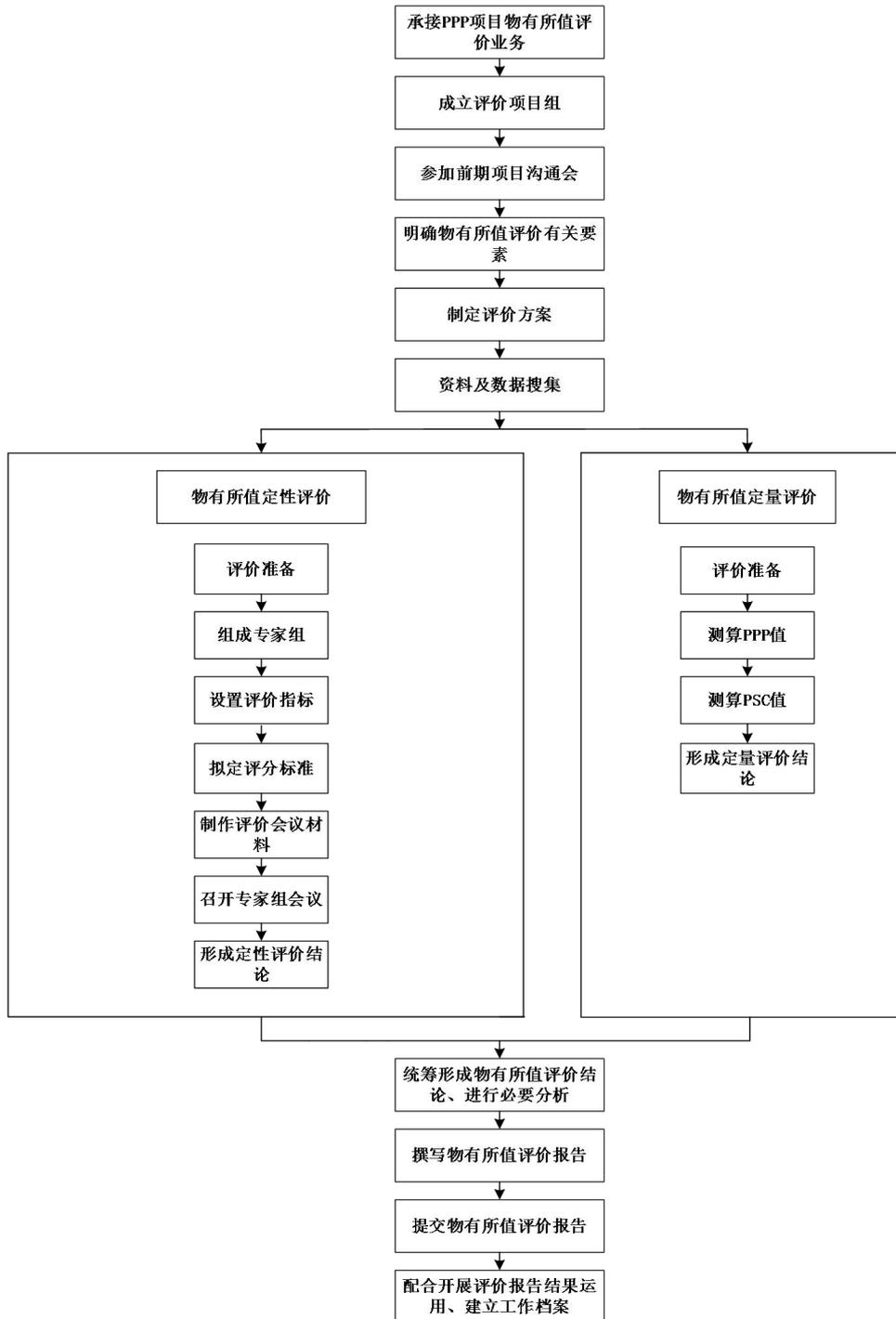
2.PPP 项目绩效评价指标框架（供参考）

3.PPP 项目主要概念

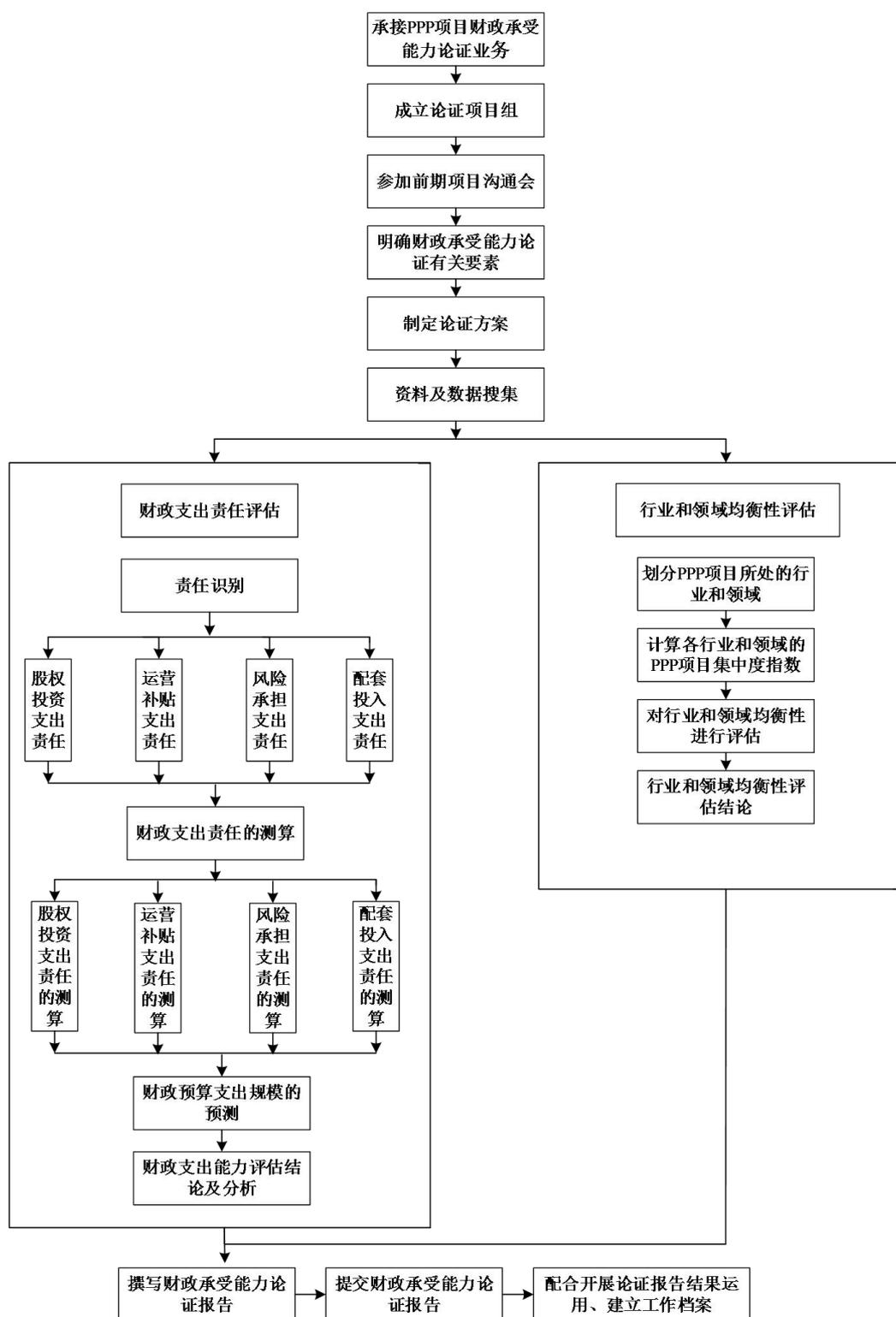
附件 1:

PPP 项目相关业务操作流程（供参考）

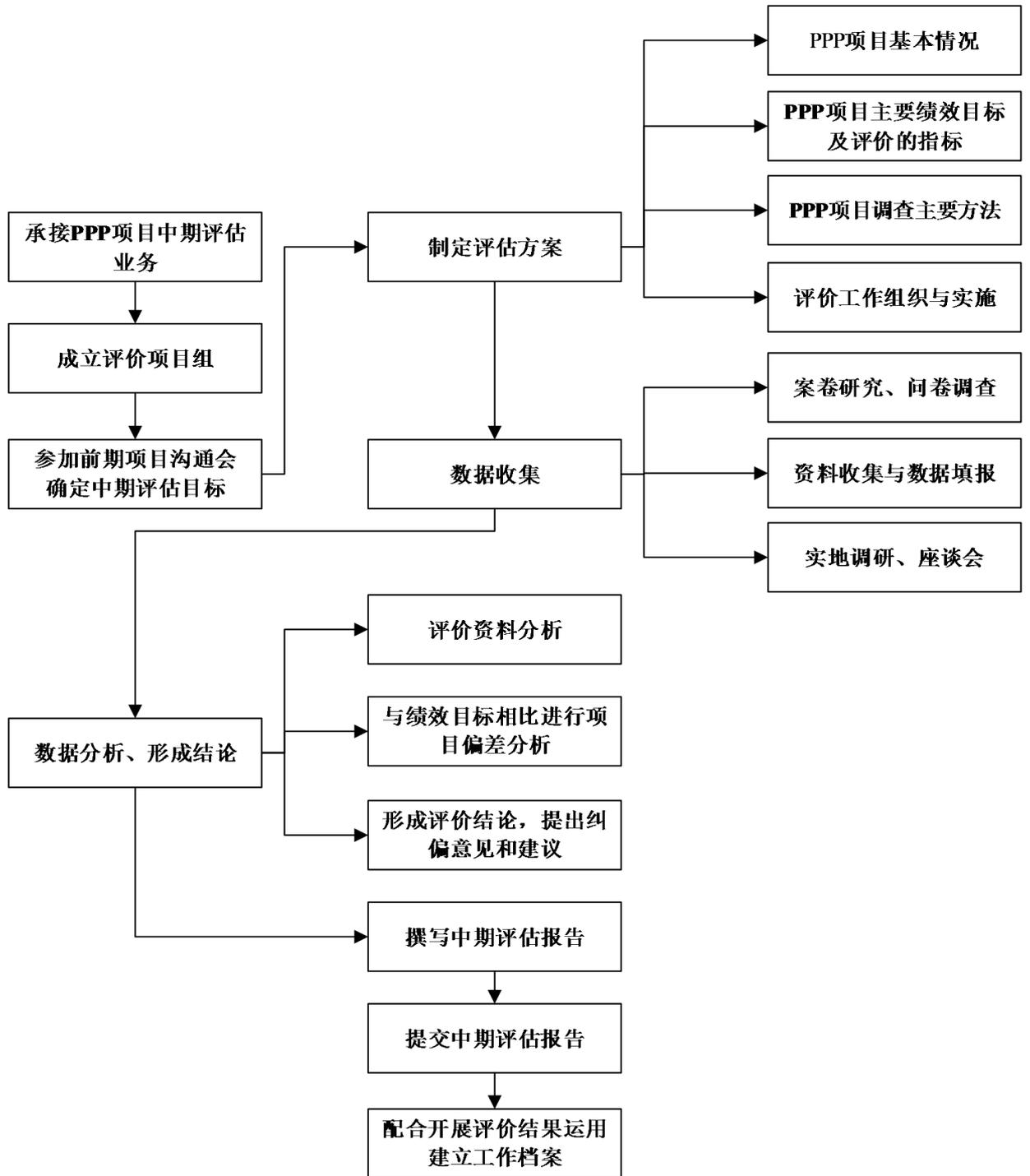
一、PPP 项目物有所值评价操作流程



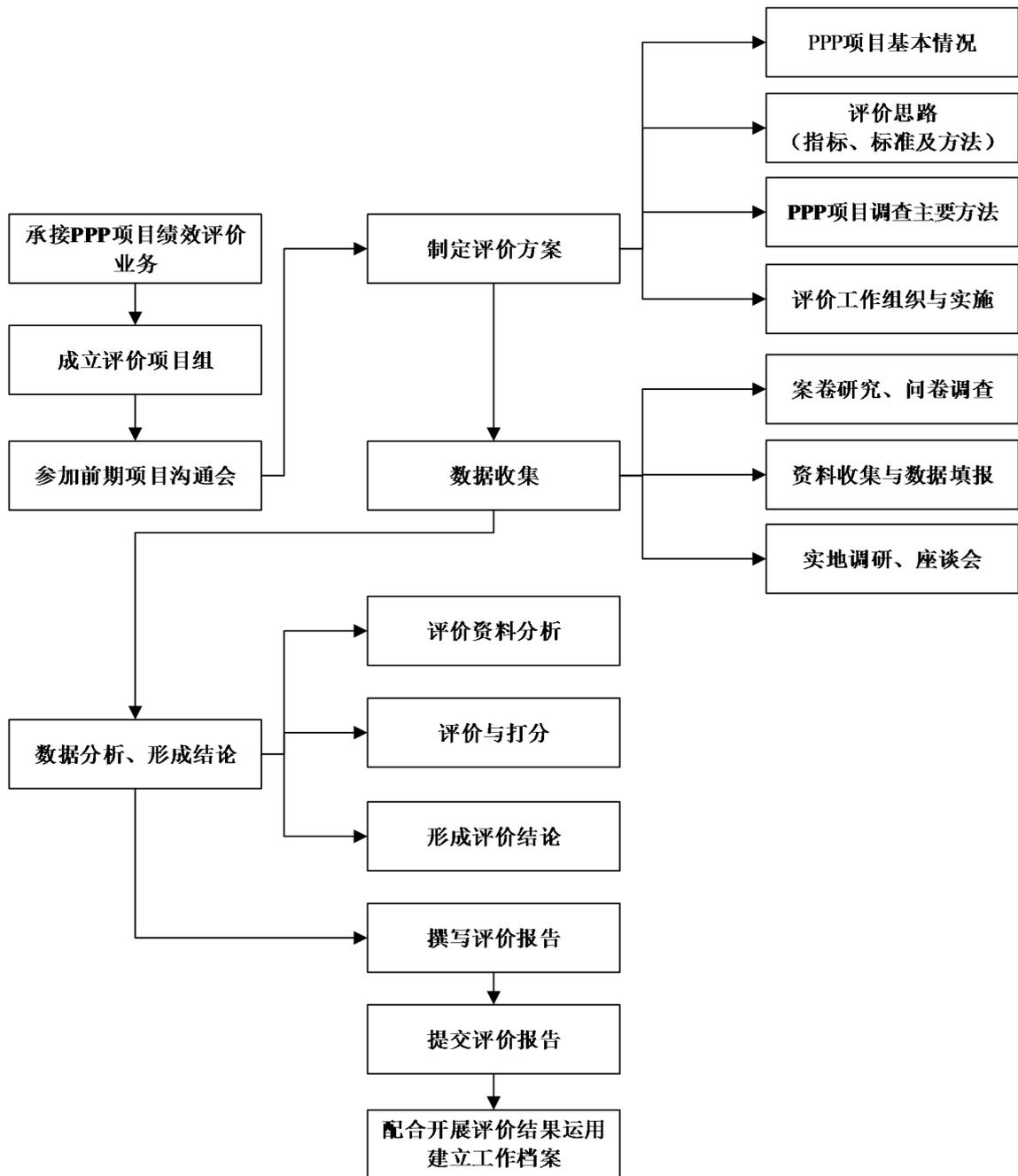
二、 PPP 项目财政承受能力论证操作流程图



三、PPP 项目中期评估业务操作流程



四、PPP项目绩效评价业务操作流程



附件 2:

PPP 项目绩效评价指标框架 (供参考)

一级指标	权重 (根据项目具体情况设定)	二级指标 (可根据项目具体情况局部调整)	三级指标 (供参考, 根据项目具体情况设定)	指标解释
项目决策	15±5	项目立项	战略目标适应性	项目实施与国民经济和社会发展规划战略目标的适应性
			立项依据充分性	用以反映项目是否有充分的依据, 主要考察项目 PPP 模式适应性、合规性、市场收益、政府自身财政的承受力等
			项目识别规范性	项目识别阶段中项目的发起、项目筛选、物有所值评价、财政承受能力论证程序是否符合相关要求, 用以反映和考核项目立项的规范情况
		项目目标	实施方案的合理性	考察实施方案是否内容齐全, 是否满足具体性、规范性、效率性、可操作性等要求
			项目目标合理性	项目所设定绩效目标是否依据充分, 是否符合客观实际, 用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况
			项目绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等, 用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况
项目管理	20±5	投入管理	预算执行率	用以反映项目是否按计划投入和使用
			资金结构合理性	用以考核政府与社会资本资金结构的合理性及合规性
			政府资金到位率	实际到位的政府资金与计划投入的政府资金到位的比率, 用以反映和考量资金落实情况对项目绩效目标的明晰化情况
			社会资金到位率	实际到位的社会资金与计划投入的社会资金到位的比率, 用以反映和考量资金落实情况对项目绩效目标的明晰化情况
			资金到位及时率	及时到位资金与应到位资金的比率, 用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度
		财务管理	资金使用情况	项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定, 用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性
			财务(资产)管理制度健全性	项目的财务制度是够健全、完善、有效, 用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况

一级指标	权重 (根据项目具体情况设定)	二级指标 (可根据项目具体情况局部调整)	三级指标 (供参考, 根据项目具体情况设定)	指标解释		
		项目实施	财务监控有效性	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行、控制成本等而采取了必要的监控、管理措施, 用以反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况		
			政府监管机构设置合理性	政府监管机构设置是否适当, 项目监管及结构内部控制是否到位并能确保项目有效实施		
			社会资本采购执行有效性	考察社会资本方选聘过程中采购工作的招标程序、招标方式、招标文件、各项合同等合规性		
			项目公司采购执行的有效性	项目公司成立后, 项目公司是否根据规定制定采购流程, 采购流程的规范性与合理性		
			合同体系建立规范性	考察合同体系建立是否规范、合理、完整, 项目执行是否有相应的合同条款作为依据		
			风险分配的有效性	考察项目政府与社会资本风险分配模式的合理性及执行的有效性		
			项目执行有效性	包括项目预(概)算和竣工决(结)算的真实性、准确性、完整性和时效性等; 项目基本建设程序合规性和基本建设管理制度执行情况等		
			项目移交执行情况	考察 PPP 项目移交过程中是否履行必要的程序, 移交方案是否合理, 是否开展资产清查及资产评估等		
		成本效益	项目净现值	用以反映项目净现值的大小, 与行业平均及实施方案或合同中设定的目标做对比		
			内部收益率	用以反映项目内部收益率的高低, 与行业平均及实施方案或合同中设定的目标做对比		
			投资回收期	用以反映项目投资回收期的长短, 与行业平均及实施方案或合同中设定的目标做对比		
			投资收益率	用以反映项目投资收益率的高低, 与行业平均及实施方案或合同中设定的目标做对比		
			投入产出比	用以反映项目投入产出比的大小, 与行业平均及实施方案或合同中设定的目标做对比		
		项目绩效	50±5	项目产出	实际完成率(产出数量)	项目实施的实际产出数量与计划产出数量的比率, 用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。
					完成及时率(产出时	按计划时限完成的项目(子项目)个数与项目(子项目)总数的比率, 用以反映项目完工的

一级指标	权重 (根据项目具体情况设定)	二级指标 (可根据项目具体情况局部调整)	三级指标 (供参考,根据项目具体情况设定)	指标解释
		项目效果	效)	及时程度。
			质量达标率(产出质量)	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率,用以反映和考核项目产出的质量状况。
			经济效益(根据项目具体细化)	项目实施对经济发展所带来的直接或间接影响情况。
			生态效益(根据项目具体细化)	项目实施对生态环境所带来的直接或间接影响情况。
			社会效益(根据项目具体细化)	项目实施对社会发展所带来的直接或间接影响情况。
			满意度(根据项目具体细化)	政府、实施机构、社会公众(服务对象)对项目实施效果的满意程度。
可持续性	15±5	财务效益状况	净资产收益率	$\text{净资产收益率} = \text{净利润} / \text{平均净资产} \times 100\%$
			总资产报酬率	$\text{总资产报酬率} = \text{息税前利润总额} / \text{平均资产总额} \times 100\%$
		资产营运状况	总资产周转率(次)	$\text{总资产周转率(次)} = \text{主营业务收入净额} / \text{平均资产总额}$
			流动资产周转率(次)	$\text{流动资产周转率(次)} = \text{主营业务收入净额} / \text{平均流动资产总额} \times 100\%$
		偿债能力状况	资产负债率	$\text{资产负债率} = \text{负债总额} / \text{资产总额} \times 100\%$
			已获利息倍数	$\text{已获利息倍数} = \text{息税前利润总额} / \text{利息支出}$
		发展能力状况	销售(营业)增长率	$\text{销售(营业)增长率} = \text{本年主营业务收入增长额} / \text{上年主营业务收入总额} \times 100\%$
			资本积累率	$\text{资本积累率} = \text{本年所有者权益增长额} / \text{年初所有者权益} \times 100\%$
		项目运行管理机构可持续性	项目运行管理机构可持续性	考察项目监管或实施机构是否继续存在。

一级指标	权重 (根据项目具体情况设定)	二级指标 (可根据项目具体情况局部调整)	三级指标 (供参考,根据项目具体情况设定)	指标解释
		资产管理的规范性	资产管理的规范性	考察项目在执行阶段资产管理的规范性
			移交资产的完整性	考察项目在移交阶段资产的完整性
		人力资源可持续性	人员结构合理程度;人均培训天数;人均培训费用;	考察项目监管或实施机构人力资源是否充足,是否满足项目可持续发展需要。
		政策、机制安排可持续性	项目政策可持续性	考察政策环境和制度是否保障项目可持续运营。
		政府和社会资本合作模式应用	项目合作模式可复制性	反映项目政府和社会资本合作模式和创新内容能否在其他地区复制。

附件 3:

PPP 项目主要概念

1. 政府和社会资本合作模式（以下简称 PPP 模式）是公共服务供给机制的重大创新，即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用，提升公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化。

2. PPP 项目，是政府和社会资本合作实施 PPP 模式下的具体项目。PPP 项目通常具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定、各方通过合同确定契约关系等特点，主要为基础设施或公共服务类项目，所提供公共产品或公共服务应符合国家产业发展方向，与当地实际社会与经济发展状况及需求相适应。

3. PPP 存量项目是指政府方基于已全部或者部分建成的公共产品或者公共服务项目设施，按约定的条件与社会资本开展合作的项目。已全部或者部分建成的公共产品或者公共服务项目设施，称为 PPP 存量资产。

4. 政府方是指签署 PPP 项目合同的政府一方的签约主体（即合同当事人）。PPP 项目合同通常根据政府职权分工，由项目所在地相应级别的政府部门或者政府授权机构（项目实施机构）以该级政府或者该授权机构自己的名义签署。

5. 项目实施机构，是指政府或者其指定的有关职能部门或者事

业单位，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

6. 社会资本，是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，包括国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。

7. 社会资本方，是指与政府方签署 PPP 项目合同的社会资本或者项目公司。

8. 项目公司，是政府和社会资本为实施 PPP 项目而专门成立的公司，通常独立于社会资本而运营。

9. PPP 项目操作流程，是 PPP 项目实施过程中的具体流程，包括：项目识别（项目发起、项目筛选、物有所值评价、财政承受能力论证），项目准备（管理架构组建、实施方案编制、实施方案审核），项目采购（资格预审、采购文件编制、响应文件评审、谈判与合同签署），项目执行（项目公司设立、融资管理、绩效检测与支付、中期评估）及项目移交（移交准备、性能测试、资产交割、绩效评价）等多个环节。

10. 委托运营（Operations&Maintenance, O&M），是指政府将存量公共资产的运营维护职责委托给社会资本或者项目公司，社会资本或者项目公司不负责用户服务的政府和社会资本合作项目运作方式。政府保留资产所有权，只向社会资本或者项目公司支付委托运营费。合同期限一般不超过 8 年。委托运营的特点是资产所有权不转移，社会资本或者项目公司负有运营维护职责，不负责用户服务，政府支付委托运营费，该模式通常适用于存量公共资产。

11. 管理合同（ManagementContract, MC），是指政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或者项目公司

的项目运作方式。政府保留资产所有权，只向社会资本或项目公司支付管理费。管理合同通常作为转让-运营-移交的过渡方式，合同期限一般不超过3年。管理合同模式的特点是资产所有权不转移，社会资本或项目公司负责运营、维护及用户服务，政府向社会资本或项目公司支付管理费，该模式通常适用于存量公共资产。

12. 建设-运营-移交（Build-Operate-Transfer, BOT），是指由社会资本或项目公司承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责，合同期满后项目资产及相关权利等移交给政府的项目运作方式。合同期限一般为20-30年，该模式通常适用于新建项目。

13. 建设-拥有-运营（Build-Own-Operate, BOO），由BOT方式演变而来，二者区别主要是BOO方式下社会资本或项目公司拥有项目所有权，但必须在合同中注明保证公益性的约束条款，一般不涉及项目期满移交。该模式通常适用于新建项目。

14. 转让-运营-移交（Transfer-Operate-Transfer, TOT），是指政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本或项目公司，并由其负责运营、维护和用户服务，合同期满后资产及其所有权等移交给政府的项目运作方式。合同期限一般为20-30年。该模式通常适用于存量公共资产。

15. 改建-运营-移交（Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT），是指政府在TOT模式的基础上，增加改扩建内容的项目运作方式。合同期限一般为20-30年。该模式通常适用于存量公共资产。

16. 全生命周期，是指项目从设计、融资、建造、运营、维护至终止移交的完整周期。

17. 产出说明，是指项目建成后项目资产所应达到的经济、技术

标准，以及公共产品和公共服务的交付范围、标准和绩效水平、服务对象和服务规模等。

18. 可行性缺口补助，是指使用者付费不足以满足社会资本或项目公司成本回收和合理回报，由政府以财政补贴、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司的经济补助。

19. 政府付费，是指政府直接付费购买公共产品和服务。主要包括可用性付费、使用量付费和绩效付费。政府付费的依据主要是设施可用性、产品和服务使用数量和质量等要素。

20. 可用性付费，是指政府依据项目公司所提供的项目设施或服务是否符合合同约定的标准和要求来付费。

21. 使用量付费，是指政府主要依据项目公司所提供的项目设施或服务的实际使用量来支付。

22. 绩效付费，是指政府依据项目公司所提供的公共产品或公共服务的质量付费，通常会与可用性付费或者使用量付费搭配使用。

23. 使用者付费，是指由最终消费用户直接付费购买公共产品或公共服务。

24. 物有所值，是指为提供公共产品或公共服务，综合考虑了全生命周期成本和质量、价格与效用的最佳结果。

25. 物有所值评价，是判断是否采用 PPP 模式代替政府传统投资运营方式提供公共产品或公共服务项目的一种评价方法。物有所值评价包括定性评价和定量评价。

26. 评价基准日，本操作指引所称评价基准日是评价结论成立的一个特定时日。在形成评价结论过程中所选用的各种作价标准、依据也要在该时点有效。评价基准日主要根据评价目的的要求由委托方确

定，评价基准日通常以年月日表示。选择的评价基准日，应有利于保证评价结果有效地服务于评价目的。在物有所值定量评价中，需要将政府传统投资模式下和 PPP 模式下的全生命周期成本以现金流口径进行折现，也要求明确评价基准日。

27. 物有所值定性评价，是通过反映 PPP 项目是否可行和是否有益的相关评价指标进行评分，以客观判断拟采用的 PPP 模式是否具备比采用政府传统投资模式更能降低项目全生命周期成本所需的各项条件。

28. 物有所值定性评价指标，是衡量 PPP 模式是否比政府传统投资模式更能降低项目全生命周期成本的考核参数。

29. 物有所值定性评价补充评价指标，是基本评价指标未涵盖的其他影响 PPP 项目实现物有所值的因素。

30. 定量评价，是在假定采用 PPP 模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对 PPP 项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP 值）与公共部门比较值（PSC 值）进行比较，判断 PPP 模式能否降低项目全生命周期成本。

31. 全生命周期成本，是指项目在设计使用年限内所发生的所有成本。包括项目设计、施工、持续运行和提供服务、以及维护和大修等成本。全生命周期成本包括合作周期成本和合作期满后成本两部分。

32. PPP 值，即 PPP 项目全生命周期内政府方净成本的现值，是指 PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任的现值。PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任，主要包括股权投资、建设补贴、运营补贴、风险承担、配套投入等。对 PPP 项目全生命周期过程的财政支出责任的测算，应采用现金流指标。

33. 财政承受能力论证，是指识别、测算 PPP 项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，为 PPP 项目财政管理提供依据。

34. PPP 项目绩效目标，是评价 PPP 项目计划在一定期限内达到的产出、效果和影响等的基础。绩效目标一般应与项目内容相吻合，指向明确、具体细化、合理可行。PPP 项目绩效目标一般在项目实施方案、PPP 项目合同中明确阐述。

35. PPP 项目中期评估，是指政府、项目公司或社会资本委托第三方机构每 3-5 年对正在运行的 PPP 项目进行的阶段性总结，旨在客观评价 PPP 项目的服务质量和运营效率，并为政府监管工作及 Related 协议条款的调整提供参考，促进项目绩效目标的实现。

36. PPP 项目绩效评价，是指项目移交完成后，财政部门（政府和社会资本合作中心）组织有关部门对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、政府和社会资本合作模式应用等进行绩效评价，并按相关规定公开评价结果，评价结果为管理 PPP 项目及推广 PPP 模式提供决策参考依据。