

四川省财政厅 四川省发展和改革委员会
关于规范政府与社会资本合作(PPP)
项目实施有关问题的通知

川财金〔2016〕77号

各市（州）、扩权试点县（市）财政局、发展改革委（局），省级有关部门：

近年来，全省各级认真贯彻落实省委、省政府决策部署，把“高标准、规范化、多领域”推广政府与社会资本合作（PPP）模式作为“稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险”的重要抓手，有力有序推进项目实施，项目管理水平不断提高。但是，当前工作中存在一些亟待解决的矛盾和问题，需要引起高度重视，加快完善管理制度机制，切实推进项目规范运作。根据《四川省人民政府关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式的实施意见》（川府发〔2015〕45号）和《财政部 发展改革委关于进一步共同做好政府和社会资本合作（PPP）有关工作的通知》（财金〔2016〕32号）精神，现就规范政府与社会资本合作（PPP）项目实施有关事项通知如下。

一、强化项目基础工作

高度重视 PPP 项目前期基础工作，清晰界定财政部门、发展改革部门、行业主管部门以及项目实施机构的职责范围，明确实施方案编制和评价论证工作责任主体。

切实加强项目可行性研究，充分论证项目建设的必要性、经济的合理性和技术的先进性，全面分析预测项目经济社会效益，为投资决策提供科学依据。政府投资项目的可行性研究报告应由具有相应项目审批职能的投资主管部门审批；实行核准制或备案制的企业投资项目，应根据《政府核准的投资项目目录》及相关规定，由相应的核准或备案机关履行核准备案手续。

综合考虑经济社会发展总体布局、政府财政承载能力和职能部门管理能力，严格评估筛选潜在项目，科学制定本地区 PPP 项目中期开发规划、年度实施计划，依序优先选择实施要件完备、论证充分的项目，确保有效增加公共服务供给。

二、规范项目实施主体

规范选择项目实施机构和社会资本，确保参与主体合规。项目实施机构须为政府或其指定的相关职能部门、事业单位，负责项目准备、采购、监管和移交等工作，禁止融资平台公司担任项目实施机构。社会资本须为建立现代企业制度的境内外企业法人，融资平台公司作为社会资本参与 PPP 项目，应将其承担的政府存量债务纳入政府财政预算，并明确公告不再承担政府举债融资职能。

三、恰当选择运作方式

根据项目全生命周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架、政府合作模式等相关条件，恰当选择确定项目运作方式。新建项目优先采用建设-运营-移交（BOT）、建设-拥有-运营（BOO）、建设-拥有-运营-移交（BOOT）等方式，存量项目优先采用转让-运营-移

交(TOT)、改建-运营-移交(ROT)方式运作。严禁采用建设-移交(BT)、建设-移交-运营(BTO)等方式变相举债,规避政府债务管理规定。厘清政府与市场的关系,防止将纯市场竞争项目伪装为PPP项目或将项目运营返包给政府。严禁通过政府购买服务延期支付价款等方式进行变相融资。

四、扎实开展评价论证

简化项目审批流程,进一步减少审批环节。建立多评合一、统一评审的PPP项目实施方案联评联审机制,提高审查工作效率。通过实施方案审查并报当地政府同意的项目可以开展下一步工作。未通过审查的,可在调整实施方案后重新审查;经重新审查仍不能通过的,不再采用PPP模式。

认真开展物有所值评价、财政承受能力论证、项目投资评审、投资收益测算工作,确保评价论证充分、评审测算科学。通过全面开展物有所值评价,改变重定性评价轻定量评价、以预期结果倒推评价过程的做法,确保投资成本降低、供给质量提升、项目物有所值。通过深入开展财政承受能力论证,准确识别股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等支出责任,合理预测一般公共预算支出增幅,结合可调控财力水平动态论证财政承受能力,防止项目推进过多过快造成财政能力不可持续。充分考虑项目建设成本、合作期限、合理利润率、年度折现率等关键指标取值,精确测算社会资本投资收益,合理界定政府付费责任和收益权利,防止政府多付费、少收益的问题。积极引入财政投资评审和审计过程监督,严格控制项目建设成本,确保投资

节约、付费最少。

五、合理分配项目风险

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以“风险分配优化、风险收益对等、风险最大可控”为目标，按照“风险由最能控制一方承担”的原则合理分配项目风险，政府不兜底市场风险。准确量化最低需求风险，建立动态可调控的投资回报机制、有效的激励约束机制和超额收益分享机制，确保政府补贴适度，防止政府过度让利造成中长期财政风险。

六、优化项目融资结构

充分挖掘项目后续运营的商业价值，通过适当的融资模式和资源配置增强项目融资能力。鼓励项目公司利用项目未来收益和稳定现金流开展项目融资，支持符合条件的项目公司通过资本市场实现直接融资，着力降低项目融资成本。积极对接中国 PPP 融资支持基金和四川省 PPP 投资引导基金等国家和省有关投资基金，丰富项目融资渠道，提升项目融资效率。

七、构建平等合作关系

严格执行国家相关法律法规，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源等多种方式选择合作伙伴，着力营造公开、公平、公正、诚信的市场环境。依据国家 PPP 合同指南及范本，加强项目全生命周期的合同履约管理，确保政府和社会资本双方权利义务对等，政府支出责任与公共服务绩效挂钩。在民营资本参与 PPP 项目且满足合作条件情况下优先选择民营资本，严禁通过所有制形式、

企业规模以及其他歧视性、排他性条件限制民营资本。强化项目采购过程监督，严格实施强制资格预审和变更采购方式报批，严禁将采购人的主体资格转让给融资平台公司或其他第三方。对民营资本设置差别条款和歧视性条款的 PPP 项目，各级财政部门将不再安排资金和政策支持。

八、全面实施绩效考评

建立健全“事前设定绩效目标、事中开展绩效跟踪、事后实施绩效评价”的全生命周期绩效管理机制。重点针对事先约定的项目产出评价标准，对项目产出、供给质量、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价，考评结果与财政预算资金安排挂钩。对绩效达标的政府补助或政府付费项目严格按照合同约定落实预算支出责任，对绩效评价不达标的项目要按照合同约定扣减相关费用或补贴。

四川省财政厅 四川省发展和改革委员会

2016 年 11 月 9 日