

四川省财政厅
关于印发《四川省政府与社会资本合作（PPP）项目
评价论证要点指引（试行）》的通知

川财金〔2017〕82 号

各市（州）、扩权试点县（市）财政局，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，推动 PPP 项目“高标准、规范化、多领域”落地实施。针对当前政府与社会资本合作（PPP）项目评价论证工作中存在的问题，为进一步提升评价论证工作的质量和效率，我厅研究制定了《四川省政府与社会资本合作（PPP）项目评价论证要点指引（试行）》。现印发于后，请遵照执行。

四川省财政厅

2017 年 9 月 21 日

四川省政府与社会资本合作（PPP）项目
评价论证要点指引（试行）

本指引主要依据《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通

知》（国办发〔2015〕42号）、《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）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215号）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）、《财政部关于印发〈PPP物有所值评价指引（试行）〉的通知》（财金〔2015〕167号）以及《财政部关于印发〈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）等制度办法相关条款，同时结合实际工作需要提出规范要求。

一、项目属性识别

（一）归属领域。PPP项目原则上应当归属基础设施、公用事业、农林和社会事业三大板块，能源、交通运输、市政公用、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、教育、科技、文化、体育、医疗卫生、养老、旅游等15个领域。以上领域之外的项目，应当确定项目具有公共属性。产出说明应当明确项目产出内容、受益对象、建设（运营）标准、绩效结果。对于项目主要产出公共属性不明显、通过市场运作方式可以实现，基于政府履职管理需要、不宜交由社会资本建设运营，产出内容不够明确、绩效考核无法量化的项目，应当审慎使用PPP模式。

（二）实质运营。社会资本承担项目运营的主体责任，禁止将运营返包政府改变PPP项目特质要求。充分发挥社会资本的专业优势，项目运营核心业务应当交由社会资本负责，防止形式上有运

营、实质上虚化淡化。项目运营应当围绕项目功能实现，做到内容具体、标准明确、责任落实。

（三）资源匹配。严格区分公共服务项目和产业发展项目，确保公共资金、资产、资源优先用于提升公共服务水平。充分挖掘项目后续运营的商业价值，通过适当的资源配置，在确保 PPP 项目公共属性不变的前提下，适度增强项目融资能力和收益能力，原则上匹配资源部分的投资规模占比不应超过项目总投资的 50%。

（四）组合实施。对 PPP 项目进行整体开发、组合打包，单体项目应为同领域同质项目或跨领域关联项目。确保通过有效组合打包，实现协同建设、规模运营、系统管理，防止任意扩大组合范围，人为增加项目收益测算、风险控制和运营管理难度。

二、收益风险分配

（五）风险分配。综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制、市场风险管理能力等因素，在政府与社会资本之间合理分配项目风险，准确量化最低需求风险，政府不兜底市场风险。充分考虑风险分配与回报水平的关联度，政府与社会资本应就项目使用量分层设计、唯一性条款等风险分配内容进行充分磋商。禁止通过兜底回购、固定回报等方式进行变相融资。

（六）政府权益。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。政府通过直接参股方式成为项目公司股东，应依法享有相关权益，在项目实施方案及合同中明确政府作为项目公司股东是否参与股东分红以及分红方式。可行性缺口补助和使用者

付费项目，应当建立超额收益分享机制。

（七）付费定价。结合项目行业属性、现金流等相关因素，根据各方合作预期和承受能力，合理设置付费机制。充分考虑项目运营成本、产出质量、收益水平等因素，合理确定公共服务价格。基于 PPP 项目长生命周期市场波动引起的项目公司成本收益变化，应通过公式调整、基准比价、市场测试等方式科学设计调价机制，确保社会资本收益合理、公共服务优质优价。

三、承受能力论证

（八）方法选择。精准识别政府支出责任，项目资本金收益与融资利息实行分块测算，并在财政部指引方法、等额本金法、等额本息法中合理确定测算方法。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，项目资本金最低比例应符合有关规定且原则上不宜过高。统筹政府资金来源，考虑支出结构差异，合理确定增长预期，运用分层分类方法，科学预测政府可用于 PPP 项目的支出规模。

（九）指标取值。合理利润率取值应充分考虑区域经济发展水平、行业投资收益水平、央行基准利率水平等相关因素综合确定；折现率取值应当考虑财政补贴支出发生年份，参照同期地方政府债券收益率合理确定；融资利率取值上限可结合地方实际，参考省财政厅定期发布的《政府与社会资本合作（PPP）项目融资成本信息发布》合理设定，并明确以项目融资协议为准据实结算。

（十）变动因素。充分考虑税收成本以及由于税收政策、基准

利率变动对 PPP 项目财务成本的影响，保证项目承受能力论证准确。PPP 项目全生命周期涉及税收优惠政策的应纳入测算因素一并考虑；基准利率变动所带来的风险应由政府与社会资本双方合理分担。

四、项目运营管理

（十一）运营责任。社会资本须适应投资运营管理要求，从单一的工程承包商向集投资、建设、运营于一体的综合服务商转变，确保公共服务供给能力提升。允许社会资本组建联合体参与 PPP 项目投资运营，明确专门负责运营管理的成员单位，经政府同意可将项目运营工作交由专业运营商负责，但须明确政府付费对象不变、绩效考核机制不变、社会资本主体责任不变。

（十二）公司治理。项目公司负责项目运营，须对公司治理结构作出明确要求，确保公司管理制度健全，法人治理结构完善。明确股权变更限制，股权转让或变更不得影响由社会资本承担运营主体责任。政府可向 PPP 项目派出监管人员，但不得在项目公司中承担具体管理和运营职责。

（十三）政府监管。政府作为合作者和监督者，承担运营监管职责。政府行业主管部门要设定运营技术规范，明确行业运营标准，制定监管细则，实施有效监管。鼓励建立公众参与的监督体系，对项目运营质量和服务水平进行满意度测评。

五、绩效考核付费

（十四）考核范围。按照“事前设定绩效目标、事中进行绩效

跟踪、事后进行绩效考核”的要求，建立全生命周期绩效管理机制。分年运营补贴支出须与绩效考核结果挂钩，考核挂钩范围应覆盖 PPP 项目全生命周期的两种付费来源（政府付费、使用者付费）和两种付费去向（建设成本及利润、运营成本及利润），确保绩效考核完整。

（十五）指标体系。绩效考核指标应包括通用指标和行业指标。通用指标应包括项目产出内容、受益对象、建设（运营）标准、绩效结果等。行业指标应基于行业领域已经建立的绩效考核指标，结合项目特点进行优化设计；行业领域尚未出台绩效考核指标的，应立足行业特征和 PPP 项目特点进行科学设计，确保项目绩效考核指标体系合理可行。

（十六）扣费额度。科学设定绩效付费公式，综合考虑 PPP 相关参与方利益及不降低项目可融资性，明确最低扣费额度。原则上，为有效激励约束社会资本方履行全生命周期运营职责，最低得分情况下的扣费额度应最少扣减到社会资本方当年应收回的项目资本金。

六、社会资本采购

（十七）信息发布。对纳入 PPP 项目开发目录的项目，实施机构应按照政府采购管理相关规定，优先采用公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商等方式依法选择合作社会资本方，履行强制资格预审；依托省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体、财政部综合信息平台，严格执行 PPP 项目采购信息发布制度。

（十八）方式变更。变更政府采购方式应严格履行报批程序，除已根据需要报经省级人民政府批准行使政府采购法及其实施条例规定的设区的市级人民政府批准变更采购方式职权的扩权县（市）外，其余扩权县（市）应依法向设区的市、自治州以上人民政府财政部门申请批准变更采购方式。

（十九）“并标”程序。将社会资本方与工程建设方采购“两标并一标”的，应当严格执行相关法律法规和政策规定，即通过招标方式选定的社会资本方如能够自行建设、生产或者提供服务的，可以不再进行工程招标。