

财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见

(财金〔2019〕10号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处：

在公共服务领域推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，引入社会力量参与公共服务供给，提升供给质量和效率，是党中央、国务院作出的一项重大决策部署。为贯彻落实中央经济工作会议和全国财政工作会议精神，有效防控地方政府隐性债务风险，充分发挥PPP模式积极作用，落实好“六稳”工作要求，补齐基础设施短板，推动经济高质量发展，现提出如下意见：

一、牢牢把握推动PPP规范发展的总体要求

近年来，各级财政部门会同有关方面大力推进PPP工作，在稳增长、促改革、惠民生方面发挥了积极作用，但也存在超出自身财力、固化政府支出责任、泛化运用范围等问题。各级财政部门要进一步提高认识，遵循“规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约”的原则，切实防控地方政府隐性债务风险，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，扎实推进PPP规范发展。

（一）规范运行。健全制度体系，明确“正负面”清单，

明确全生命周期管理要求，严格项目入库，完善“能进能出”动态调整机制，落实项目绩效激励考核。

（二）严格监管。坚持必要、可承受的财政投入原则，审慎科学决策，健全财政支出责任监测和风险预警机制，防止政府支出责任过多、过重加大财政支出压力，切实防控假借 PPP 名义增加地方政府隐性债务。

（三）公开透明。公平、公正、公开择优采购社会资本方。用好全国 PPP 综合信息平台，充分披露 PPP 项目全生命周期信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

（四）诚信履约。加强地方政府诚信建设，增强契约理念，充分体现平等合作原则，保障社会资本合法权益。依法依规将符合条件的 PPP 项目财政支出责任纳入预算管理，按照合同约定及时履约，增强社会资本长期投资信心。

二、规范推进 PPP 项目实施

（一）规范的 PPP 项目应当符合以下条件：

1. 属于公共服务领域的公益性项目，合作期限原则上在 10 年以上，按规定履行物有所值评价、财政承受能力论证程序；

2. 社会资本负责项目投资、建设、运营并承担相应风险，政府承担政策、法律等风险；

3. 建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任；

4. 项目资本金符合国家规定比例，项目公司股东以自有资金按时足额缴纳资本金；
5. 政府方签约主体应为县级及县级以上人民政府或其授权的机关或事业单位；
6. 按规定纳入全国 PPP 综合信息平台项目库，及时充分披露项目信息，主动接受社会监督。

(二) 在符合上述条件的同时，新上政府付费项目原则上还应符合以下审慎要求：

1. 财政支出责任占比超过 5% 的地区，不得新上政府付费项目。按照“实质重于形式”原则，污水、垃圾处理等依照收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目除外；
2. 采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判等竞争性方式选择社会资本方；
3. 严格控制项目投资、建设、运营成本，加强跟踪审计。

对于规避上述限制条件，将新上政府付费项目打捆、包装为少量使用者付费项目，项目内容无实质关联、使用者付费比例低于 10% 的，不予入库。

(三) 强化财政支出责任监管。确保每一年度本级全部 PPP 项目从一般公共预算列支的财政支出责任，不超过当年本级一般公共预算支出的 10%。新签约项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排 PPP 项目运营补贴支出。建立 PPP 项目支出责任预警机制，对财政支出责任占比超过 7%

的地区进行风险提示，对超过 10% 的地区严禁新项目入库。

三、加强项目规范管理

各级财政部门要将规范运作放在首位，严格按照要求实施规范的 PPP 项目，不得出现以下行为：

（一）存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资资金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同，或由政府方或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式，由政府实际兜底项目建设运营风险的。

（二）本级政府所属的各类融资平台公司、融资平台公司参股并能对其经营活动构成实质性影响的国有企业作为社会资本参与本级 PPP 项目的。社会资本方实际只承担项目建设、不承担项目运营责任，或政府支出事项与项目产出绩效脱钩的。

（三）未经法定程序选择社会资本方的。未按规定通过物有所值评价、财政承受能力论证或规避财政承受能力 10% 红线，自行以 PPP 名义实施的。

（四）以债务性资金充当项目资本金，虚假出资或出资不实的。

（五）未按规定及时充分披露项目信息或披露虚假项目信息，严重影响行使公众知情权和社会监督权的。

对于存在本条（一）项情形，已入库项目应当予以清退，项目形成的财政支出责任，应当认定为地方政府隐性债务，

依法依规提请有关部门对相关单位及个人予以严肃问责。

对于存在本条（二）至（五）项情形的，应在限期内进行整改。无法整改或逾期整改不到位的，已入库项目应当予以清退，涉及增加地方政府隐性债务的，依法依规提请有关部门予以问责和妥善处置。

四、营造规范发展的良好环境

各级财政部门要会同有关部门，多措并举，加强规范管理和服务指导，对重点领域、重点项目加大政策支持力度。

（一）鼓励民资和外资参与。加大对民营企业、外资企业参与 PPP 项目的支持力度，向民营企业推介政府信用良好、项目收益稳定的优质项目，并在同等条件下对民营企业参与项目给予优先支持。中央财政公共服务领域相关专项转移支付资金优先支持符合条件的民营企业参与的 PPP 项目。研究完善中国 PPP 基金绩效考核办法，将投资民营企业参与项目作为重要考核指标，引导中国 PPP 基金加大支持力度。各地在开展 PPP 项目时，不得对外资企业、中资境外分支机构参与设置歧视性条款或附加条件。提倡优质优价采购，应当根据采购项目需求特点，合理选择采购方式，进一步加强采购需求和履约验收管理，提高采购质量。

（二）加大融资支持。结合自身财力状况，因地制宜采取注入资本金、运营补贴等方式支持规范的 PPP 项目。引导保险资金、中国 PPP 基金加大项目股权投资力度，拓宽项目资本金来源。鼓励通过股权转让、资产交易、资产证券化等

方式，盘活项目存量资产，丰富社会资本进入和退出渠道。

（三）聚焦重点领域。优先支持基础设施补短板以及健康、养老、文化、体育、旅游等基本公共服务均等化领域有一定收益的公益性项目。加快实施符合经济社会发展需要、决策程序完备、回报机制清晰、融资结构合理的项目。

（四）保障合理支出。符合条件的 PPP 项目形成的政府支出事项，以公众享受符合约定条件的公共服务为支付依据，是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出。各地要依法依规将规范的 PPP 项目财政支出纳入预算管理，重诺守约，稳定市场预期。

（五）加强信息披露。依托全国 PPP 综合信息平台，对 PPP 项目信息进行全流程公开披露、汇总统计和分析监测，完善项目库“能进能出”的动态调整机制，不以入库为项目合规“背书”，不以入库作为商业银行贷款条件。

（六）加强分类指导。对于在建项目，督促各方严格履约，保障出资到位，推动项目按期完工，避免出现“半拉子”项目。对于尚未开工的项目，督促各方严格按照要求加强合同条款审核，规范融资安排。对于进入采购阶段的项目，加强宣传推介和信息披露，吸引各类市场主体特别是民营企业和外资企业平等参与。同时，加强重大项目储备，扎实做好项目前期论证，推动形成远近结合、梯次接续的项目开发格局。

（七）强化 PPP 咨询机构库和专家库管理。咨询机构和

专家要发挥专业作用，遵守职业操守，依法合规提供 PPP 项目咨询服务。对于包装不规范 PPP 项目增加隐性债务风险、出具咨询意见违反相关政策规定、收费标准偏离市场合理水平、对 PPP 项目实施造成消极影响和严重后果的咨询机构和专家，要按照规定严肃追究责任。

五、协同配合抓好落实

各级财政部门要提高站位，主动作为，加快推动建立协同配合、保障有力、措施到位的工作机制。

（一）加强部门协作，强化项目前期识别、论证和入库等环节的沟通协调与信息共享，扎实做好项目前期准备工作，夯实项目实施基础，推进科学决策。

（二）强化跟踪监测。加强对项目全生命周期的跟踪指导和监督检查，建立健全政策落实和项目实施督查机制。加大信息公开力度，主动接受审计监督和社会监督，推动项目规范有序实施。

（三）鼓励地方和部门因地制宜创新工作机制、加大政策扶持力度，加强经验总结和案例推广，工作推进中形成的经验做法和发现的重大问题，及时向财政部报告。

财 政 部

2019 年 3 月 7 日

官方解读

近日，财政部印发《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（以下简称《实施意见》）。财政部金融司有关负责人就《实施意见》有关情况回答了记者的提问。

问：请介绍一下出台《实施意见》的背景和主要目的？

答：推广政府和社会资本合作（PPP）模式，引导社会资本参与公共服务供给，是党中央、国务院作出的一项重大决策部署。近年来，财政部会同有关方面在制度建设、政策扶持、示范引领、信息公开等方面规范推进 PPP 工作，推动了一批项目落地，在稳增长、促改革、惠民生等方面发挥了积极作用。但实践中也出现了泛化滥用 PPP、超出财政承受能力上项目甚至借 PPP 名义变相举债等一些突出问题，增加了地方政府隐性债务风险隐患。

为推动 PPP 回归本源、规范发展，按照中央关于防范化解地方政府隐性债务风险的系列决策部署，财政部在规范项目库管理、建立风险预警机制、加强示范引领等方面采取了一系列措施，PPP 项目的整体质量和规范运作水平得到有效提升。但实践中，一些地方在对 PPP 的认识上存在差异，各参与方心存顾虑，PPP 推进步伐明显放缓。

PPP 是一项长期的事业。规范有序推进 PPP 项目实施，对于激发市场主体特别是民营资本活力，推动基础设施补短板和公共服务提质增效，助力做好“六稳”工作，推动经济高质量发展，具有突出重要意义。我们出台《实施意见》，

就是要贯彻“既要规范、也要发展”的总体要求，进一步统一认识、凝聚共识，重申基本立场：即对于规范的 PPP 项目，要坚定不移地大力推进；对于不规范的 PPP 项目，要限期整改完善，构成违法违规举债的，要坚决予以严肃问责，牢牢守住不新增地方政府隐性债务风险的底线。希望通过传递明确的政策信号，能够稳定市场预期，提振市场信心，推动 PPP 事业行稳致远。

问：《实施意见》明确 PPP 项目正负面清单的主要考虑是什么？

答：《实施意见》在“四个不得”以及前期一系列规范要求的基础上，采取正负面清单相结合的方式，细化了规范的 PPP 项目应具备的条件以及不规范的 PPP 项目的具体表现形式。《实施意见》明确指出，规范的 PPP 项目形成的财政支出责任，是以公众享受符合约定条件的公共服务为支付依据，是政府为公众享受公共服务提供运营补贴形成的经常性支出，应当依法依规纳入预算管理。为防止地方政府假借 PPP 名义举债融资，避免增加地方政府隐性债务，对于不规范的 PPP 项目，《实施意见》明确应当依法依规予以整改，构成违法违规举债融资的应当依法依规予以问责。

问：《实施意见》限制财政支出责任占比超过 5% 的地区新上政府付费项目的主要考虑是什么？

答：从实践情况看，由于政府付费项目的全部回报均来源于政府方，一些参与方为规避投资风险，通过承诺固定回

报、约定回购安排、弱化绩效约束等方式，固化政府支出责任，由政府实际兜底项目风险，将社会资本的股权投资行为变成政府还本付息的举债融资行为。

考虑到政府付费是 PPP 项目的三种回报机制之一，通过建立按效付费机制，可以合理分配项目风险，发挥社会资本专业优势，促进公共服务提质增效，《实施意见》在明确规范的 PPP 项目应具备公益属性、长期合作、风险分担、绩效挂钩、财政可承受等条件的基础上，进一步明确了对新上政府付费项目的审慎要求，即财政支出责任占比超过 5% 的地区，不得新上政府付费项目。同时，严禁通过将政府付费项目与无实质关联的使用者付费项目打捆，或者增加少量使用者付费内容等方式规避上述要求，该地区新上项目中使用者付费的比例应高于项目全生命周期成本的 10%。此外，按照“实质重于形式”原则，对于污水、垃圾处理等实际有使用者付费，但因实行收支两条线管理、表现为政府付费形式的 PPP 项目作了例外规定。

据统计，目前全国 2519 个已实施 PPP 项目的行政区（包括省、市、县三级）中，已有 1144 个行政区的 PPP 项目财政支出责任占比超过 5%。限制这些地区新上政府付费项目，不仅有助于督促该地区统筹做好项目开发计划和中长期财政规划，防止中长期财政支出压力过快增长，而且有助于发挥社会资本的专业优势，充分挖掘 PPP 项目的潜在市场价值，提高市场化运营水平。

《实施意见》印发之日起，财政部门将不再受理财政支出责任占比超过 5%地区新的政府付费项目入库申请。

问：《实施意见》规定新签约项目不得从政府性基金预算安排 PPP 项目运营补贴支出的主要考虑是什么？

答：《实施意见》规定，新签约项目不得从政府性基金预算和国有资本经营预算安排 PPP 项目运营补贴支出，主要考虑：一是防止部分地区通过政府性基金预算和国有资本经营预算大量安排 PPP 项目支出，“放大分母”，规避一般公共预算 10%的硬性约束。二是政府性基金预算“以收定支”，且各年度收支规模波动较大、不确定性强，从中安排 PPP 项目中长期补贴支出，会增加财政支出风险，难以切实保障 PPP 项目合同履约。三是政府性基金预算是地方政府专项债券的主要偿债来源，若再从政府性基金预算中安排 PPP 项目运营补贴支出，容易造成“一女多嫁”，不仅加大地方政府偿债压力，也不利于 PPP 项目本身的可持续。

需要说明的是，纳入政府性基金预算管理、实行专款专用的污水、垃圾处理费等，可以按规定用于 PPP 项目运营补贴支出。

问：在优化 PPP 发展环境方面，《实施意见》提出了哪些举措？

答：为了给 PPP 规范发展营造良好环境，加大重点领域、重点项目的推进力度，《实施意见》提出了以下举措：一是鼓励民资、外资参与，在中央财政专项转移支付资金和中国

PPP 基金投资中对民营企业参与项目给予优先支持。二是加大融资支持，引导保险资金、中国 PPP 基金加大股权投资力度，丰富社会资本进入和退出渠道。三是明确重点领域，优先支持基础设施补短板及基本公共服务均等化领域有一定收益的项目。四是强调重诺守约，要求地方政府依法依规将规范的 PPP 项目财政支出纳入预算管理。五是加强 PPP 项目全流程信息公开，完善“能进能出”的项目库动态调整机制。六是加强对不同实施阶段项目的分类指导，督促各方做好采购、融资、建设等工作，推动项目顺利实施。七是强化 PPP 咨询机构库和专家库管理，加强正面引导和监督问责，发挥咨询服务应有作用。

问：《实施意见》对 PPP 规范管理更加严格，是否会引发新一轮退库潮？

答：从内容上看，《实施意见》中的“正负面清单”基本都是对前期规定的细化和明确，符合《实施意见》要求的项目可以正常推进实施。新的要求主要是财政支出责任占比超过 5% 地区不得新上政府付费项目和新签约项目不得从政府性基金预算安排运营补贴支出两条，且分别只适用于新入库的项目和新签约的项目。

需要说明的是，项目库是加强信息公开、促进市场对接、接受社会监督的媒介，“动态管理”、“能进能出”是项目库的常态，入库项目要持续推进实施、更新信息、接受监督、确保全生命周期规范运作，并不是入了库就“一劳永逸”。

各参与方要独立、客观、全面地评估项目风险，不能简单以项目是否入库作为判定项目合规甚至放贷的条件。

财政部将会同有关方面加强对地方的督促和指导，真正把《实施意见》落到实处，促进 PPP 规范健康发展。