

长春市财政局关于转发 《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》通知

长财债〔2019〕391号

市直相关部门，各城区（开发区）财政局：

现将吉林省财政厅《关于转发〈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〉的通知》（吉财金〔2019〕304号）转发给你们，请各部门务必高度重视，准确把握政策要求，认真遵照执行，全面落实好国家及省厅提出的要求，充分发挥PPP模式在推动我市经济高质量发展、补齐基础设施短板方面的积极作用。

附件：吉林省财政厅关于转发《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》的通知

长春市财政局

2019年5月8日

附件：

关于转发《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》的通知

吉财金〔2019〕304号

各市（州）财政局，长白山管委会财政局，梅河口市、公主岭市财政局，各县（市）财政局，各省直相关部门：

现将《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》（以下简称《实施意见》）转发给你们，结合我省实际提出以下意见，请一并贯彻落实。

一、按照新的政策要求统筹做好PPP工作

《实施意见》是国家根据当前PPP工作实际提出的政策要求，是今后一段时期公共服务领域PPP工作的主要遵循。各地、各有关部门要高度重视，准确把握政策要求，遵循“规范运行、严格监管、公开透明、诚信履约”的原则，将规范运作放在首位，防止超出当地政府财力、盲目开展PPP项目建设的情况，切实防控地方政府隐性债务风险。要统筹考虑不同领域、不同年份PPP项目的总体均衡，合理运用各地财力空间，优先支持基础设施补短板以及健康、养老、文化、体育、旅游等领域有一定收益的公益性项目，以及国家和省委省政府鼓励支持的项目。各级财政部门要加强新项目筛选

识别，严格项目入库审核，未入库项目不得冠以 PPP 项目名称，不得以 PPP 项目名义投入财政资金。

二、严格落实两个“红线”要求

各地各部门在谋划和发起 PPP 项目时，要统筹考虑本级政府 PPP 项目长期支出责任，PPP 项目较多的地方，财政部门要设立支出台账，开展 PPP 项目财政支出责任统计分析预警，严格防止突破支出“红线”。一是 5% 的财政支出“红线”。即政府付费支出责任占比超过本级政府一般公共预算支出 5% 的地区，原则上不得新增安排一般公共预算支出用于政府付费 PPP 项目，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。二是 10% 的财政支出“红线”。即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，不超过当年本级政府一般公共预算支出的 10%。对财政支出责任占比超过 7% 的地区进行风险提示，对财政支出责任超过 10% 的地区严禁新项目入库。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。要强化财政支出责任监管，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。

三、加强 PPP 项目库动态管理

各级财政部门要坚持 PPP 项目库“有进有出”原则，落实 PPP 项目库动态调整机制，严格按照《实施意见》规定标准，加强对已入库项目调度分析，跟踪掌握项目进展情况，指导帮助项目加快实施进度。已入库项目不再采用 PPP 模式建设，或由于其他原因停止推进实施的，同级财政部门要会同项目实施机构报同级政府同意后，及时向省财政厅正式行文申请退出 PPP 项目库。入库项目发生重大变更（包括但不限于项目投资总额、建设内容、资金来源、SPV 股权结构）的，同级财政部门要提示项目实施机构及时调整项目实施方案、重新组织开展物有所值评价，并针对调整后的项目实施方案重新进行财政承受能力论证。重新评价论证工作完成后 10 个工作日内，同级财政部门向省财政厅正式行文申请项目变更调整。

四、加强 PPP 项目绩效考核

随着各地 PPP 项目陆续落地实施，越来越多的项目进入运营阶段。各地要高度重视项目绩效考核工作，把绩效考核结果作为政府付费的重要依据。各级项目行业管理部门是项目绩效考核的责任主体，要根据项目运营情况、政府付费周期和实际需要，定期组织项目实施机构开展项目绩效考核评价。绩效考核应当组织专家评价组进行，专家组成员应包括项目行业主管部门代表、财政部门代表，财务管理、法律、项目咨询、项目专业领域及其他领域专家，其中，来自财政

部、省财政厅、同级财政部门和项目行业主管部门专家库在库专家不少于 50%。专家组可采取实地考察、问卷调查、资料分析、听取汇报等方式，对项目质量、项目运营、公共服务、财政资金使用情况进行绩效考核。必要时可聘请第三方机构协助开展绩效考核工作。考核工作结束后，专家组应出具正式绩效考核报告，经行业主管部门审核同意后报同级财政部门。各级财政部门要积极参与、协助和指导各级行业管理部门、项目实施机构做好 PPP 项目绩效评价工作，根据绩效考核报告和 PPP 合同付费，不得在没有绩效考核的情况下拨付财政资金。

五、全面更新完善 PPP 项目信息

2019 年、2020 年，国家审计署将对财政部 PPP 项目开展专项重点审计。为做好迎接此次审计工作，财政部要求各地严格按照《实施意见》要求和标准，不留死角地对入库项目信息进行彻底梳理、完善，发现问题及时整改。各级财政部门要高度重视，安排专人于 6 月底前完成对本级已入库 PPP 项目信息的全面梳理完善，对项目信息不完善的要及时更新项目信息，对 6 个月以上无实质进展的项目要督促实施机构加快工作进度，对不符合《实施意见》要求的项目要及时整改，对整改后仍不符合《实施意见》要求，或无法继续推进的项目，要及时申请退库。从 7 月开始，省财政厅将按照财政部要求对我省所有已入库项目开展全面核查。

附：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

吉林省财政厅

2019年4月24日

附件：

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本金、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投资建设运营风险的。

（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，加强规范管理和分类指导，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 and 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