

加 急

中华人民共和国财政部办公厅

财办金〔2016〕78 号

关于征求《政府和社会资本合作项目财政管理办法（征求意见稿）》意见的函

发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、人民银行办公厅，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务局，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：

为贯彻落实《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）要求，加强政府和社会资本合作（以下简称PPP）项目财政管理，规范财政部门参与PPP项目管理的履职要求，提升公共服务供给质量和效率，我们研究起草了《政

府和社会资本合作项目财政管理办法（征求意见稿）》，现转请你单位研提意见，请于2016年7月15日前函复我部金融司。

联系人及电话：易赟 010-68553262 张帆 010-68551078

传真：010-68551264

电邮：zhangfan@mof.gov.cn



信息公开选项：主动公开

财政部办公厅

2016年6月23日印发



附件

政府和社会资本合作项目财政管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条【目的和依据】为规范政府和社会资本合作（简称 PPP）项目财政管理行为，切实保障 PPP 项目合同政府履约能力，提高财政资金使用效益，防止公共资产和资源流失，根据《预算法》及其实施条例、《政府采购法》及其实施条例、《企业国有资产法》等法律法规，制定本办法。

第二条【适用范围】本办法适用于中华人民共和国境内能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化、体育等公共服务领域的各类 PPP 项目，包括能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域实施特许经营的项目。

第三条【管理内容】各级财政部门（或 PPP 中心，下同）应当统筹安排财政资金、国有资产、土地使用权等各类公共资产和资源，支持 PPP 项目建设运营，严格履行项目识别、物有所值评价、财政承受能力论证、政府采购、预算收支管理、绩效评价、资产负债管理、信息披露、监督检查等职责。

第二章 项目实施管理

第四条【项目识别】各级财政部门应会同行业主管部门做好项目识别工作。

(一)【政府发起】行业主管部门应当根据国民经济发展规划发起推荐 PPP 项目，在项目可行性研究报告批准后，提请同级财政部门对项目进行物有所值评价和财政承受能力论证。

(二)【社会资本发起】社会资本发起 PPP 项目，应当向财政部门和行业主管部门提交项目建议书，提请进行物有所值评价和财政承受能力论证。

第五条【提交材料要求】提请进行物有所值评价和财政承受能力论证的应当提交以下材料：

(一)项目初步实施方案，内容包括但不限于项目概况、项目产出说明、项目合作范围、期限与运作方式、风险分配框架、交易结构、监管架构、社会资本合作方采购方式等。

(二)除前款要求的材料外，新建、改扩建项目还应提交项目工程可行性研究报告，其中社会资本发起的可提交项目建议书替代可行性研究报告；存量项目还应提交存量公共资产的历史资料，包括资产清册、性能状况、财务、人事等情况，以及第三方依法出具的资产评估报告。

第六条【初步方案评审】财政部门在开展物有所值评价时，应当对项目初步实施方案进行分析论证，确保项目回报机制清晰、风险分配框架合理。

(一)【项目回报机制】项目回报机制应当参照行业规律、市场价格、同类型项目实施情况等因素，统筹利用公共资源和国有资产，多形式、多渠道挖掘项目合理回报来源，实现社会资本回报诉求和公众负担能力的平衡。鼓励社会资本通过减少能源资源消耗、开发创造项目商业附加价值以及挖掘资源多样化利用价值，提升公共服务的供给质量和效率。

(二)【风险分配框架】按照风险分配优化、风险收益对等、风险可控原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制、风险保留意愿和市场风险管理能力等要素，合理确定风险分配框架。

第七条【物有所值评价工作要求】财政部门应会同行业主管部门依据项目初步实施方案对备选 PPP 项目进行物有所值评价。通过物有所值评价的项目，由财政部门出具物有所值评价报告。

第八条【财政承受能力论证工作要求】财政部门应会同行业主管部门，依据项目初步实施方案和物有所值评价报告，按照规定识别和测算单个项目的财政支出责任后，汇总本级全部已实施和拟实施的 PPP 项目的各年度支出责任，进行财政承受能力论证。通过财政承受能力论证的项目，由财政部门出具财政承受能力论证报告。

第九条【PPP 目录管理】县级以上财政部门应当建立本地区 PPP 项目开发目录，将通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目，纳入 PPP 项目开发目录进行管理。

第十条【采购管理】对于纳入财政部门 PPP 项目开发目录的项目，项目实施机构应将项目实施方案提请本级人民政府审核。本级人民政府审核同意后，由项目实施机构按照政府采购管理相关规定，依法组织开展社会资本合作方采购工作。

（一）【采购方式】项目实施机构应当根据 PPP 项目的采购需求特点，在公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式中，依法选择适当的采购方式。采取单一来源采购方式的，应当严格符合法定条件和程序。

（二）【采购条件】项目实施机构应当综合评估项目潜在合作方的专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素，依法择优选择合作伙伴，不得以不合理的条件对合作方实行差别待遇或者歧视待遇。要积极鼓励民营企业、中小企业参与，依法允许外资企业参与。

（三）【采购评选】项目实施机构应当分别评估项目潜在合作方在项目建设和运营环节的实施方案及成本报价，严禁合作方重建设、轻运营，通过运营环节的恶性低价获得项目主导权，通过设计、施工、核心材料采购等环节获得较高关联性收入、转移利润。

（四）【二次评选】对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已经依据政府采购法选定社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，可以不进行招标。

（五）【信息公开】项目实施机构要依托政府采购信息平台

和 PPP 综合信息平台，及时、充分向社会公布 PPP 采购计划和项目采购信息，确保采购过程公开、透明和公平。

第十一条【第三方专业机构】财政部门可依法择优委托第三方专业机构，协助开展物有所值评估、财政承受能力论证等工作，但不得对第三方中介机构的所有制形式、注册地、资质条件等设置歧视性门槛。受托第三方专业机构应独立、客观、科学地进行项目评估，对评估报告负责。

第十二条【合同审查程序】对于履行完成采购程序的 PPP 项目，政府方与社会资本方对实施方案和合作内容达成一致，在正式签订合同前，实施机构应将合同文本送同级财政部门审核后再报政府批准。

第十三条【合同审查内容】财政部门应当对照实施方案及采购文件，逐条比对合同文本的条款是否发生实质性变更，确保合同项下的政府（或公众）支付责任清晰、合理、可承受。

（一）合同文本应当细化完善公共服务的具体产出标准和绩效指标体系，明确绩效评价和项目付费的基准。

（二）合同文本应当根据项目全生命周期的投资成本（含合理重置成本）、运营成本、财务成本、税费等，设定好项目基准成本，明确能够纳入 PPP 项目定价以及项目付费依据的成本核算范围、成本类型和成本标准。

（三）合同文本应当根据项目基准成本，结合项目公司股权回报内部收益率，合理测算确定项目的基准收入和收费（或补贴）



标准。项目基准成本以外的成本控制风险（运营风险）由项目公司承担。

（四）合同文本应当按照激励相容原则，根据产生项目超额收益的不同原因，提前约定分享规则。原则上，对于项目使用量增加等客观因素导致超额收益增加的，超额收益的分享要向政府部门倾斜。对于社会资本方技术创新、管理进步等主观努力导致超额收益增加的，超额收益可以约定归项目公司享有。

（五）合同文本应当合理约定定价周期。在一个定价周期结束后，财政部门要会同相关部门依据上个周期的成本核算情况，重新确定下一个周期的定价和补贴标准。对于在项目定价周期内获得的超额收益，按照超额收益分享规则进行分享。

第三章 项目财政收支预算管理

第十四条【预算管理】对当年新签约、符合纳入预算管理要求的 PPP 项目，行业主管部门应当按照部门预算编制程序和要求，将下一年度项目合同中符合预算管理要求的财政资金收支，报请财政部门审核后纳入本部门预算草案，经本级政府同意并报人民代表大会审议。新签约 PPP 项目涉及当年财政资金收支的，按照预算调整有关规定执行。

第十五条【中期预算管理】对当年新签约、符合纳入预算管理要求的 PPP 项目跨年度财政支出责任，财政部门要将其纳入中期财政规划，切实保障政府在项目全生命周期内的履约能力。



第十六条【行业主管部门编制部门预算要求】行业主管部门要按照部门预算编制要求，编报 PPP 项目收支预算：

（一）支出测算。每年 7 月底之前，行业主管部门应按照当年 PPP 项目合同约定，结合本年度预算执行情况、支出绩效评价结果等，测算下一年度应纳入预算的 PPP 项目收支数额。

（二）支出编制。行业主管部门应将需要从预算中安排的 PPP 项目支出责任，按照相关政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，纳入本部门、本单位预算草案。

（三）收入编制。行业主管部门应将所有 PPP 项目全部收入列入本部门、本单位预算草案。

（四）报送要求。行业主管部门应将包括所有 PPP 项目全部收支在内的部门和单位预算草案，按照统一的时间要求报同级财政部门。

第十七条【财政部门编制要求】财政部门应对行业主管部门报送的 PPP 项目财政收支预算申请进行认真审核。安排 PPP 项目财政支出预算，应在保障保工资、保运转、保民生等刚性支出，以及债务还本付息、存量 PPP 项目等履约支出后，充分考虑绩效评价、价格调整等因素合理确定。

第十八条【收入种类】政府在 PPP 项目中获得的收入，是指政府在 PPP 项目全生命周期过程中，依法按照合同约定，通过特许经营权授予、权益转让、股息、超额收益分成、社会资本违约

赔偿和保险索赔等收入，以及上级财政拨付的 PPP 项目奖补资金等。

（一）实施特许经营的 PPP 项目，受让主体应当按照特许经营权评估价值，向同级政府缴纳特许经营权使用费，纳入 PPP 项目财政预算管理。

（二）权益转让收入，是指政府转让存量资产所有权或经营权形成的权益转让收入，以及政府与社会资本共同组建项目公司，政府转让项目公司股权形成的股权转让收入等。

（三）股息收入，是指政府持有项目公司股权所获得的分红收益，按照项目产生的收益及合同约定的股权结构确定。

（四）超额收益分成收入，是指当 PPP 项目收入超过合同约定的最高收益率时，政府依照合同约定的超额收益分成比例所取得的收入。

（五）社会资本违约赔偿收入，是指政府因社会资本和项目公司未按照合同约定完成融资、建设、运营维护、移交维修等事项，依合同约定获得的履约保证金等赔偿性收入。

（六）PPP 项目奖补资金收入，是指下级财政收到的，上级财政对符合条件的转型为 PPP 模式的存量政府债务项目和采取 PPP 模式的新建项目，给予的专项转移支付。

（七）其他收入，反映政府通过 PPP 项目取得的其他收入。

第十九条【支出种类】政府在 PPP 项目中的财政支出，包括 PPP 项目全生命周期过程中按照合同约定政府应当承担的、需要



从财政资金中安排的股权投资、运营补贴、配套投入、风险承担，以及上级财政对下级财政安排的奖补支出。

（一）股权投资支出，是指政府与社会资本共同组建项目公司，政府承担的股权投资支出，依据合同约定的项目资本金要求以及项目公司股权结构确定。政府未在项目公司出资占股的，不得核算此类支出。

（二）运营补贴支出，是指项目运营期间，政府承担的直接付费，包括政府付费和可行性缺口补助两种模式，具体依据项目建设成本、运营成本及利润水平、绩效评价结果、财政中长期承受能力等因素确定。

（三）配套投入支出，是指依据合同约定，政府需要从预算中安排的用于项目配套工程等其他投入支出，包括投资补助、贷款贴息等。

（四）风险承担支出，是指在项目实施过程中按照法律规定或者合同约定，因法律安排、政策风险、最低需求风险以及其他原因导致项目合同终止等情况，政府应承担相应责任的财政或有支出。

（五）PPP 项目奖补支出，是指上级财政对符合条件的转型为 PPP 模式的存量政府债务项目和采取 PPP 模式的新建项目，安排的专项转移支付，主要用于社会资本采购中止时的沉没费用、循环使用的交易咨询等前期费用支出。

（六）PPP 项目其他支出，反映政府对 PPP 项目的其他支出。



第二十条【成本监测】财政部门应会同行业主管部门做好项目全生命周期成本监测工作。每年一季度前，项目公司（或社会资本方）应向财政部门 and 行业主管部门报送上一年度经第三方审计的项目运营成本详细材料。项目成本信息要通过 PPP 综合信息平台对外公示，接受社会监督。

第二十一条【绩效评价】财政部门应会同行业主管部门在 PPP 项目全生命周期内，按照事先约定的产出评价标准，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价，也可委托第三方专业机构提出评价意见。

第二十二条【结果使用】绩效评价是预算审核的重要组成部分，财政部门要按照绩效评价结果合理安排财政预算资金。

（一）对于绩效评价达标的可行性缺口补助或政府付费项目，财政部门要严格按照合同约定，向项目公司或社会资本方支付费用或补贴。

（二）对于绩效评价不达标的 PPP 项目，财政部门要按照合同约定，扣减相应费用或补贴。

（三）对于使用者付费项目，由于客观原因导致超额收益的，按合同约定归政府享有的部分，财政部门要及时纳入国库。

第四章 项目资产负债管理

第二十三条【土地入股要求】政府以国有建设土地投入 PPP 项目时，一般应按照国有土地使用权出让、作价出资或入股等有



偿使用方式参与 PPP 项目。对于符合土地利用总体规划和土地利用年度计划的 PPP 项目，经本级政府及上级国土资源管理部门审核同意并向社会公示后，政府方可以国有建设用地使用权作价出资或入股方式与社会资本方进行合作。国有建设用地使用权作价出资额应当依法进行评估，不得低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和

第二十四条【土地使用要求】特殊情况下，对于符合《划拨用地目录》的市政基础设施和公共服务项目用地，可以采取划拨方式提供，但用于项目相关配套开发用地除外。

第二十五条【国有资产入股、转让要求】政府以存量国有资产作为 PPP 项目配套投入，以及对存量资产、股权进行转让时，应遵循公开、公平、公正的原则依法进行资产评估，并经履行出资人职责的机构报请本级人民政府核准，以合理价值折价入股或转让，防止国有资产流失。

第二十六条【特许经营权评估】对于特许经营项目，行业主管部门应当基于特许经营权未来带来的收入状况，参照市场同类标准，客观评估特许经营权的价值，以合理价值折价入股或授予转让。

第二十七条【国有资产管理】各级财政部门应加强 PPP 项目相关国有资产管理，建立 PPP 项目资产管理台账。政府在 PPP 项目公司中出资入股的，要按照权责发生制会计原则进行会计核算，根据政府在项目公司中的入股比例，作为政府资产在政府综合财

务报告中反映。

第二十八条【项目资产管理】在确保项目能够持续稳定提供公共服务的前提下，PPP 项目经营权、收益权可以进行资产证券化。项目公司以项目经营权、项目资产进行抵押、质押，以及在上述资产、权利和利益上设置留置权、担保权益的，需经财政部门 and 行业主管部门同意，并在财政部 PPP 综合信息平台上公示。

第二十九条【资产移交要求】资产移交分为期满移交和提前移交。

（一）期满移交。合同期满后，社会资本应当无偿将 PPP 项目资产移交政府。将 PPP 项目资产移交政府时，财政部门应会同行业主管部门，对移交资产进行性能测试、资产评估，并登记被移交部门会计账。不符合合同约定移交标准的，社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

（二）提前移交。双方因故终止合作关系，PPP 项目资产需要提前移交政府时，财政部门应会同行业主管部门，对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账。如果是政府原因或客观原因提前移交的，在符合合同约定移交标准的前提下，政府应当给予社会资本相应的补偿；如果是社会资本原因，在不符合移交标准的前提下，社会资本应采取补救措施或赔偿损失。

第三十条【负债管理】PPP 项目在实施运营全过程中形成的负债，属于项目公司的债务，由项目公司独立承担偿付义务。由项目公司原因导致项目终止实施，或合同期结束进行资产移交时，



项目公司的负债不得移交给政府。财政部门要会同行业主管部门做好 PPP 项目债务识别工作，防止企业债务向政府转移。

第五章 监督管理

第三十一条【防范变相融资】各级财政部门应加强监管，切实防范财政风险。

（一）社会资本全资或控股投资项目公司，要按照《公司法》等法律以及 PPP 项目合同规范运作。严禁通过固定回报承诺、回购安排、明股实债以及借助抽屉协议将项目运营返包政府等方式进行变相融资。

（二）政府应按照 PPP 项目合同约定，在取得公共服务的同时立即进行足额支付。严禁采取延期支付方式变异为购买融资服务，严禁通过政府购买服务方式进行变相融资，规避财政承受能力论证和物有所值评价。

（三）严禁地方政府融资平台公司通过建设-租赁-移交（BLT）等运作方式，将原有融资平台建设项目包装成 PPP 项目，直接与政府签订 PPP 合同，规避政府债务管理规定。

第三十二条【建立结算扣款机制】上级财政部门应当督促下级财政部门严格履行 PPP 合同。对没有及时足额向社会资本支付政府付费或提供补贴的，按合同约定依法办理。经法院判决后仍不执行的，由上级财政直接从相关资金中代扣，并支付至项目公司或社会资本。



第三十三条【信息公开要求】各级财政部门应依托 PPP 综合信息平台，建立 PPP 项目库，对 PPP 项目进行管理，做好 PPP 项目全生命周期信息公开工作，保障公众知情权，接受社会监督。

（一）项目准备、采购和建设阶段信息公开内容包括 PPP 项目的基础信息和项目采购信息、采购文件、采购成交结果、项目合同文本、开工及竣工投运日期、政府移交日期等。

（二）项目运营阶段信息公开内容包括 PPP 项目的成本监测和绩效评价结果等。

（三）财政部门信息公开内容包括本级 PPP 项目目录、本级人大批准的政府对 PPP 项目的财政预算、执行及决算情况等。

第三十四条【专员办监督检查】财政部驻各地监察专员办应加强对 PPP 项目财政管理的监督检查，重点关注 PPP 项目物有所值评价和财政承受能力论证、政府采购、预算管理、国有资产管理等，切实防范财政风险，提高财政资金使用效益。

第三十五条【违规处理】对违反本办法规定违规实施 PPP 项目的，按照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规规定追究有关人员责任，涉嫌犯罪的，移交司法机关处理。

第六章 附则

第三十六条 本办法由财政部负责解释。

第三十七条 本办法自印发之日起施行。