

加 急

山东省财政厅文件

鲁财金〔2018〕21号

印发关于开展政府和社会资本合作（PPP） “规范管理年”活动的实施意见的通知

各市财政局、省财政直接管理县（市）财政局，黄河三角洲农业高新技术产业示范区财政金融局：

《关于开展政府和社会资本合作（PPP）“规范管理年”活动的实施意见》已经4月10日厅长办公会研究通过，现予印发，请认真抓好落实。



关于开展政府和社会资本合作（PPP） “规范管理年”活动的实施意见

为进一步规范我省政府和社会资本合作（以下简称 PPP）工作，深入贯彻省委、省政府和财政部关于 PPP “规范管理、防范风险、示范引领、健康发展”要求，推动 PPP 回归公共服务创新供给机制的本源，引导各参与方深化改革理念，持续规范项目运作，不断提高公共服务供给质量和效率，推动全省 PPP 工作再上新台阶。经研究，决定 2018 年在全省开展政府和社会资本合作（PPP）“规范管理年”活动。现制定如下实施意见：

一、“规范管理年”活动的总体要求

近年来，我省紧紧围绕“促进发展”和“防范风险”双重目标，着力完善制度体系，优化发展环境，加大支持力度，纵深推进 PPP 改革。特别是 2017 年通过开展“项目落地年”活动，各项工作取得显著成效。自 2017 年下半年以来，党中央、国务院将防范化解重大风险放在更加突出的位置，全国金融工作会议、中央经济工作会议和国务院常务会议均对严控地方政府性债务作出明确部署，要求对 PPP 业务存在的不规范行为进行整顿。省委、省政府对防风险工作高度重视，进行了专门部署安排，制定了《关于规范政府举债融资行为防控政府性债务风险的意见》（鲁政办字〔2017〕154 号），对做好新时代 PPP 工作提出新的更

高要求。

开展“规范管理年”活动，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神，按照中央和省委、省政府关于规范PPP管理的部署要求，围绕推进公共服务均等化和提质增效，让人民群众拥有更多获得感幸福感安全感这个中心，牢牢把握长效化、规范化两项原则，紧紧抓住新旧动能转换、防范化解风险、提供优质服务三条主线，重点做好完善制度保障、优化资金引导、加快市场培育、强化规范实施四项工作，坚定不移将PPP改革推向深入，为增进人民福祉，促进质量、效率、动力变革，加快建成新旧动能转换综合试验区，推动经济文化强省建设贡献力量。

——坚持提高发展质量。充分发挥PPP绩效导向优势，将政府项目预算安排转变为按效付费机制，实现财政预算资金由补项目建设转变为补项目运营，强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，推动社会资本从重工程建设向重服务效能转变，不断提高公共服务的质量和水平。

——坚持提升供给效率。切实通过竞争性方式遴选运营能力强、综合实力优的社会资本，持续推动政府政策目标、社会效益目标和社会资本运营效率、技术进步的有机结合，降低项目建设运营成本，提升服务供给效率。

——坚持变革发展动力。全面深化“放管服”改革，转变公共服务供给传统思维方式和发展模式，打破政府垄断供给，引入

市场竞争机制和创新商业模式，打造公共服务供给的新动能，着力释放改革红利。

——坚持防范债务风险。不断提高政治站位，筑牢底线思维，切实划清政府与企业界限，明确政府和企业责任边界，不得将项目债务转为政府性债务，严禁借 PPP 搞违法违规变相融资。

二、“规范管理年”活动的目标任务

各级财政部门要坚持守住底线、防范风险、健康发展的原则，进一步明确 PPP 目标定位，找准发展路径，优化项目管理，细化工作任务，抓好贯彻落实。通过开展 PPP “规范管理年”活动，促进地方各级政府始终聚焦聚力 PPP 高质量发展，及时对不规范行为点刹车，确保项目主体合规、客体合规、程序合规；加强项目全生命周期管理，强化日常监管，坚决防止项目支出责任“固化”、支出上限“虚化”、运营内容“淡化”、适用范围“泛化”问题，切实严控财政承受能力“红线”、守住债务“底线”、搭好规范“天线”、明确适用“界线”；建立健全工作责任体系，强化协作配合，加大简政放权力度，着力营造系统、规范、高效的 PPP 改革发展环境。

（一）围绕补足发展短板，优化项目储备筛选。

1. 坚持规划统领指导。紧密结合“十三五”规划，处理好规划预期和现实需求的关系，着眼于地区经济社会发展整体水平和整体功能提升，抓好 PPP 项目储备，规范编制 PPP 项目开发目录，提高项目规划的科学性、前瞻性和适用性。树立全局观念，做好

项目实施与污染防治、脱贫攻坚等工作的衔接，发挥好 PPP 合作期限长的支撑带动作用。加大运用 PPP 模式盘活优质公用设施存量资产工作力度，化解财政支出压力和地方存量政府债务。

2. 助推产业转型升级。以实施新旧动能转换重大工程为导向，围绕以“四新”促“四化”实现“四提”和培育现代优势产业集群，充分运用 PPP 模式搭建高质量基础设施和公共服务平台，在不超过一般公共预算支出 10% 的红线内优先列入政府中长期支出责任，提升项目吸引力，着力推动转型升级。大力推动幸福产业发展，加大旅游、文化、医疗、教育和养老等领域 PPP 应用力度，不断提升人民群众的获得感幸福感安全感。加大对农业农村公共服务领域推广运用 PPP 模式的政策扶持力度，加快农业产业结构调整，改善农业公共服务供给，切实推动农业供给侧结构性改革，加快打造农业新六产和实现乡村振兴。

3. 着力激活民间投资。积极拓宽民间资本进入的行业和领域，进一步消除制约民间投资增长的体制性障碍，在垃圾处理、污水处理新建项目全面实施 PPP 模式的基础上，对供热、供水、养老服务等有现金流、市场化程度较高的公共服务领域，加大 PPP 模式应用力度，拓展民间资本参与空间。

（二）围绕防范化解风险，规范项目策划实施。

4. 抓好已入库项目整改。各级财政部门要会同行业主管部门认真组织已入库项目梳理，按照《财政部关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）、省财政厅《转发

《财政部关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》的通知》（鲁财金〔2017〕77号）等文件规定，对尚未签约的项目，完善项目资料，确保规范运作；对已签约的项目，积极与社会资本协商，进一步优化项目运作机制，切实保障项目长期稳定运行。

5. 加强新项目论证管理。严格开展评价论证，按照财政部有关政策规定，科学编制项目实施方案，进行物有所值评价和财政承受能力论证，鼓励各级政府组织财务、法律、工程、行业等PPP专家对“两评一案”开展评审，不断优化实施方案，合理分担风险，深度挖掘项目盈利空间，完善绩效考核机制，消除风险隐患，做实评价论证。各级财政部门要切实履行好财政承受能力论证审核职责，会同行业主管部门履行好物有所值评价审核职责，防止评价论证流于形式。强化“红线”预警意识，从严审慎开展完全政府付费项目，自《实施意见》印发之日起，全部项目财政承受能力最高年度达到或超过8%的地区，停止新上政府付费和财政补助超过50%的可行性缺口补助项目，对全部PPP项目一般公共预算支出责任接近10%的地区进行风险预警。审慎运用政府性基金预算，对使用政府性基金补贴项目财政支出的，应确保基金使用合法合规，并在论证报告中明确使用依据、原则和办法。严格限定PPP模式应用范围，严禁将非公共服务领域、政府不负有提供义务的项目，涉及国家安全或重大公共利益、不适宜由社会资本承担的项目，以及仅涉及工程建设、无运营内容的项目采用PPP

模式实施。

6. 规范项目采购流程。政府授权的实施机构应通过政府采购方式择优选择社会资本方，并根据项目特点和建设运营需求，以有利于项目长期稳定运营和质量效率提升为原则，合理设置社会资本方的资质、条件和评审标准，保证各类社会资本尤其是民营资本平等参与项目采购，不得以任何不合理的采购条件对社会资本实行差别性或歧视性待遇。政府及政府部门对社会资本的采购要严格履行资格预审程序，一般采用公开招标的方式；从严审慎选择其他采购方式，确需采用的，须符合法定条件，并按照法律法规及有关规定履行采购程序。对涉及工程建设、设备采购或服务外包的 PPP 项目，已依据政府采购法选择社会资本合作方的，合作方依法能够自行建设、生产或提供服务的，按照《中华人民共和国招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。自《实施意见》印发之日起，未入库项目不得进入采购程序。

7. 强化项目合同管理。优化项目风险分配，严格按照“风险分担、利益共享”的原则，综合考虑各方风险管理能力和项目回报机制等因素，在政府和社会资本之间合理分配风险。加强项目资本金监管，坚持“穿透管理、公开透明”，确保项目各方按时足额缴纳资本金，不得以债务性资金充当资本金，不得由第三方代持社会资本方股份，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得

以任何方式向社会资本方承诺最低收益。严控项目融资风险，督促项目公司和社会资本方依法选择合理的融资方式和担保方式，坚决杜绝通过明股实债、保底承诺、回购安排、固定回报等各类形式的违法违规行为进行变相融资举债。

8. 完善项目运营管理。严格绩效考核，根据项目行业特点，及时开展 PPP 项目绩效运行监控，对绩效目标运行情况跟踪管理和定期检查，严格执行项目建设成本参与绩效考核挂钩部分占比不低于 30% 的规定，确保阶段性目标与资金支付相匹配。开展中期绩效评估，持续优化绩效考核指标，确保实现项目绩效目标，在监控中发现绩效运行与原定绩效目标偏离时，应及时采取措施予以纠正。重视项目合法性审查，鼓励有条件的地区委托专业法律服务机构参与项目督导检查，出具合法性审查意见，提示法律风险。合理运用价格调整机制，密切关注项目价格和补贴调整周期、调整因素和启动条件，防止因过高或过低收费导致项目公司获得超额利润或亏损。强化项目用地管控，严格区分 PPP 项目用地和商业用地，确保项目依法取得用地，行使相关权益。规范推进 PPP 项目资产证券化，合理设置条件，防止社会资本退出方式不规范，确保项目后期运营持续安全。

9. 加大项目信息公开力度。完善 PPP 信息公开制度，增强信息发布的及时性、有效性，按照省财政厅《转发财政部印发〈政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法〉的通知》（鲁财金〔2017〕7号）规定，依托 PPP 综合信息管理平

台及时、充分披露项目实施方案、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展、运营绩效等相关信息，定期更新 PPP 项目开发目录、项目信息、财政支出责任、绩效监测报告、中期评估报告、重大变更或终止情况、监督检查情况和结果等信息。项目采购阶段的信息公开应遵照政府采购等相关规定执行。各市县要积极拓展项目信息公开渠道，可通过网络、媒体、报刊等方式，公开项目信息，实现项目阳光运作。

10. 规范咨询机构选择。严格按照《中华人民共和国政府采购法》相关规定，采取竞争性方式确定专业咨询机构。注重咨询机构服务业绩、水平和能力，原则上采购评审方法应采用综合评分法，一般不采用最低评标价法，切实防止恶性竞争、不合理低价中标等扰乱市场秩序行为。咨询机构所服务项目被审计、督查等检查发现存在违法违规问题，情节严重的，将列入山东省 PPP 咨询机构负面清单。同时，责令其对有关项目停顿整改，整改期间不得开展相关业务。

（三）围绕强化项目库管理，完善制度体系建设。

11. 实行项目“严进严出”。健全项目跟踪指导、对口联系和动态调整机制，从严把关项目入库和退库。严格项目入库，依托山东省 PPP 综合信息管理平台系统，优化项目入库申报审核流程。项目所在地财政部门要会同行业主管部门联合行文，向省财政厅报送项目入库申请。严格项目退库，按照鲁财金〔2017〕77 号文件有关规定清理项目库后，另有申请退库的项目，应由财政部门

和行业主管部门联合向省财政厅报送退库申请；对存在违法违规变相举债等问题不予整改的项目，省财政厅将按规定严肃追责，并实施强制退库。

12. 加强示范项目督导。建立示范项目定期调度制度，督促示范项目按期落地、顺利建设、尽早运营。对建成完工、投入运营的示范项目，省财政厅将组织专家对实施情况进行验收，重点审查示范项目是否符合 PPP 模式的必备特征，是否实现物有所值，是否发挥出示范效应，同时重点选取部分项目作为实施范例进行宣传推广。对不按规定实施以及未能及时落地的，省财政厅将督促实施单位进行整改，或调出示范项目名单。

13. 完善项目审批手续。加强部门协调联动，优化项目手续办理流程，严格做到先审批后实施。新建项目必须按规定程序履行项目立项审批手续，涉及国有产权权益转移的存量项目，应按规定履行相关国有资产审批、评估、变更手续，防止国有资产流失。

14. 强化专项资金跟踪问效。各级财政部门要按照科学、依法、规范、精细的要求，加强 PPP 专项资金管理，不断提高资金使用效益。为确保资金及时拨付、专款专用，省财政厅将组织开展 PPP 专项资金绩效评价，形成“用钱必问效，无效必问责”的长效管理机制。

15. 强化项目库融资功能管理建设。省财政厅将加强省 PPP 综合信息管理平台与银行货币信贷系统的结合，进一步优化项

目、银行对接，加快项目融资进度。建立中国 PPP 基金和山东省共同基金及山东省 PPP 发展基金投资项目储备库，促进项目、基金更好对接，充分发挥基金的“引导、规范、增信”作用，推动项目加快实施。

三、确保“规范管理年”活动取得实效

16. 加强组织领导。开展“规范管理年”活动，是稳步推进我省 PPP 改革的一项重要举措，是推动全省新旧动能转换的重要手段。各市县要提高思想认识，加强组织领导，建立健全工作体系，在吃透 PPP 规范发展精神的基础上，立足本地实际，加强分类指导，制定好本地区工作计划。要加强宣传引导，营造规范发展的良好氛围，确保活动深入、扎实、有效开展。

17. 明确责任分工。各市县要对照活动总体要求和目标任务，细化责任分工，明确责任单位和责任人，形成各负其责、齐抓共推的良好工作格局。对运营绩效突出、质量效率提升明显的 PPP 项目，要及时总结经验，加以推广。

18. 提升能力建设。各级财政部门要进一步加大 PPP 学习培训力度，及时了解掌握 PPP 发展的前沿动态和最新知识，加强项目规划、筹备建设、运营管理调研实践，促使专业素养和工作能力紧跟 PPP 发展需求和改革需要。

19. 强化督导检查。为推动“规范管理年”活动扎实有效开展，省财政厅将以 PPP 示范项目规范实施情况为重点，开展专项督导检查，并将督导检查结果作为工作考核的重要依据。对规范

发展成效明显的地区，省财政将给予适当政策倾斜；对存在问题较多、工作推进不力的，予以通报批评。各市县可结合本地实际情况，制定活动实施细则，确保活动取得实效。

信息公开选项：主动公开

山东省财政厅办公室

2018年4月11日印发