

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2017〕70号

云南省人民政府办公厅关于印发云南省 通过政府和社会资本合作模式化解存量政府性 债务实施方案的通知

各州、市、县、区人民政府，省直各委、办、厅、局：

《云南省通过政府和社会资本合作模式化解存量政府性债务实施方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府办公厅

2017年6月22日

（此件公开发布）

云南省通过政府和社会资本合作模式 化解存量政府性债务实施方案

为拓宽基础设施和公共服务建设投融资渠道，提高公共产品和公共服务供给质量和效率，有效通过政府和社会资本合作（Public—Private Partnership，以下简称 PPP）模式化解存量政府性债务，根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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）、《财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90号）和《云南省人民政府办公厅转发省财政厅 省发展改革委 人民银行昆明中心支行关于在公共服务领域加快推进政府和社会资本合作模式实施意见的通知》（云政办发〔2015〕76号）精神，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照省委、省政府关于全面深化财税体制改革，推广运用 PPP 模式的有关要求，通过 PPP 模式引入社会资本，将截

至 2014 年底，纳入财政部门政府性债务管理系统且符合 PPP 条件的基础设施和公共服务领域存量政府性债务项目改造为 PPP 项目，切实化解财政风险，促进我省经济社会持续健康发展。

（二）工作目标

通过 PPP 模式引入社会资本参与存量政府性债务项目改造，有效化解地方存量政府性债务，降低影响我省经济持续健康发展的隐患。存量政府性债务是指清理甄别认定的截至 2014 年底存量政府性债务，包括存量政府债务和存量或有债务。其中，存量政府债务是指政府负有偿还责任的债务，存量或有债务是指政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的债务。

（三）基本原则

1. 统一领导，分级管理。全省通过 PPP 模式化解存量政府性债务工作由省人民政府统一领导，各州、市、县、区人民政府负责本行政区域通过 PPP 模式化解存量政府性债务工作。

2. 因地制宜，积极稳妥。各级政府和行业主管部门要结合政府财力和管理能力，防止政府支付责任过重加剧财政收支矛盾、加大支出压力，有序推进化解存量政府性债务工作。

3. 科学论证，规范程序。在价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施和公共服务领域，对于有现金流潜力、具备运营条件的项目，要科学实施 PPP 模式识别论证，明确操作程序，促进项目规范实施，提高公共服务质量。

4. 激励统筹，防范风险。加大通过 PPP 模式化解存量政府

性债务工作的引导和奖励力度，强化 PPP 财政支出统计监测结果运用，防范和控制财政风险。

二、规范操作流程

（四）建立项目遴选机制，积极稳妥发起项目

各级财政部门负责梳理存量政府性债务项目清单。各级行业主管部门和债务单位要从财政部门提供的债务项目清单中，结合行业特点，在各自管理的领域选择价格调整机制灵活、市场化程度较高、投资规模较大、需求长期稳定、可能产生一定现金流的项目，引入社会资本参与项目改造和运营，转型为 PPP 项目。项目遴选中，要注重将存量政府性债务项目与新建项目整合，将无现金流或现金流较少的项目与能产生稳定现金流的项目整合，通过区域联动、行业联动、资源与资本联动，化解存量政府性债务。

（五）认真编制实施方案，做好项目前期准备

各级行业主管部门（项目实施机构）和债务单位可依法委托专家或第三方专业机构编制项目实施方案和物有所值评价报告。项目实施方案主要包括：项目概况、项目合作范围、期限与运作方式、风险分配框架、交易结构、合同结构、监管构架、采购方式和存量公共资产建设、运营维护的历史资料以及第三方出具的资产评估报告等。各级行业主管部门（项目实施机构）要聘请有资质的中介机构开展存量公共资产评估工作，结合项目实施方案合理妥当设计存量公共资产处置方案，切实防止国有资产流

失。在项目实施方案编制完成后，认真审核有关材料，并制定项目推进计划，上报同级政府备案，并抄送同级财政部门。各级财政部门要参照同期本级地方政府债券收益率，根据本地实际建设融资成本情况，综合考虑财政补贴支出发生年份，合理确定并推荐物有所值定量评价所采用的折现率。

（六）科学开展评估论证，严格项目识别认定

各级财政部门应会同同级行业主管部门根据项目实施方案共同对物有所值评价报告进行审核。经审核通过物有所值评价的项目，由同级财政部门依据项目实施方案和物有所值评价报告组织开展财政承受能力论证，并出具财政承受能力论证报告。未通过论证的项目，不得采用 PPP 模式。对通过物有所值评价和财政承受能力论证的存量政府性债务项目，纳入 PPP 项目库，并与政府债务管理系统进行对接，实现项目在 PPP 项目库和政府债务信息数据库的“两库锁定”。

（七）依法开展项目采购，规范选择合作伙伴

对于纳入“两库锁定”的项目，由各级行业主管部门（项目实施机构）根据物有所值评价和财政承受能力论证结果进一步完善实施方案，报同级政府审查同意后，启动采购程序。各级行业主管部门（项目实施机构）在编制采购文件时，应综合评估项目潜在合作社会资本的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力和信用状况等因素，依法择优选择合作伙伴，不得以不合理的条件对潜在合作社会资本实行差别待遇或者歧视待遇；分别评估项

目潜在合作社会资本在项目建设和运营环节的实施方案及成本报价，严禁社会资本重建设、轻运营，通过运营环节的恶性低价获得项目主导权。各级财政部门要加强对 PPP 项目政府采购的指导和检查，通过政府采购信息平台 and PPP 综合信息平台，及时、充分向社会公布 PPP 项目采购计划和项目采购信息，确保采购过程公开、透明和公平。对已建立现代企业制度、实现市场化运营的融资平台公司，在其承担的地方政府性债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地 PPP 项目。

（八）合理设计合同条款，明确化债具体事项

对于履行完成政府采购程序的 PPP 项目，政府应与社会资本对实施方案和合作内容达成一致，并草拟 PPP 项目合同。合同需明确转型后的 PPP 项目在政府债务管理系统中的项目名称、债务编码、债务类型、剥离政府性债务金额以及债权人、债务人变更有关文件材料，同时，完善交易边界条件、风险分配体系等内容，确保 PPP 合同规范并具有可操作性。要防止政府以固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式承担过度支出责任。在正式签订合同前，应将合同文本送同级行业主管部门、财政部门、法制部门等职能部门审核后，报同级政府批准，并将经同级政府批准签署的合同报省财政厅备案，作为化解存量政府性债务的重要依据。合同签署后，各级财政部门应在政府债务管理系统中将化解的存量政府性债务作相应处理。

(九) 加强项目运行管理，确保服务供给质量

各级财政部门应根据预算管理要求，将 PPP 项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划，将下一年度财政资金收支纳入预算管理。会同行业主管部门开展 PPP 项目绩效运行监控，并依据绩效评价结果合理安排财政预算资金。鼓励推进第三方评价，将项目绩效目标实现程度、运营管理质量、资金使用效率、公共服务水平等纳入评价范围，评价结果向社会公示，并作为费价标准和财政补贴调整的依据。各项目实施机构（项目公司）要认真履行项目融资、建设、运营、维护等义务，加强施工管理，确保公共服务供给的质量、效率和可持续性。

(十) 及时组织项目移交，认真开展项目评价

各级财政部门应会同行业主管部门加强对 PPP 项目债务的监控。PPP 项目执行过程中形成的负债，属于项目公司的债务，由项目公司独立承担偿付义务。项目期满移交时，项目公司的债务不得移交给政府。项目合同期满前，项目实施机构或政府指定的其他机构应组建项目移交工作组，对移交资产进行性能测试、资产评估和登记入账，项目资产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。项目移交完成后，财政部门应组织有关部门对项目产出、成本效益、模式运用、监管成效、可持续性、公众满意度等进行评价。

三、强化政策保障

(十一) 健全配套政策体系，简化项目审批流程

有关部门要建立健全围绕 PPP 模式化解存量政府性债务项目的价格政策、收费制度、财税政策、土地政策、资产评估、特许经营等有关政策法规，进一步减少审批环节，提高审查工作效率。

（十二）加大化债激励力度，创新金融服务模式

有关部门要认真落实国家支持公共服务事业的税收优惠政策，推动 PPP 项目实施。省财政厅要创新 PPP 项目奖补资金分配机制，优化调整资金使用方向，根据 PPP 模式化解存量政府性债务规模，通过以奖代补给予各级财政部门和项目实施机构资金支持。同时，对采用 PPP 模式化解存量政府性债务的地区，可给予新增债券倾斜。各金融机构要优化信贷评审方式，积极为 PPP 项目提供融资支持。鼓励政策性金融机构发挥中长期贷款优势，积极参与 PPP 项目，引导商业性金融机构拓宽项目融资渠道。

（十三）建立风险防范机制，切实防控财政风险

各级财政部门要会同行业主管部门完善 PPP 项目财政支出统计监测，防范和控制财政风险，科学评估 PPP 项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，强化财政支出监测成果运用，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出，占一般公共预算支出比例不得超过 10%。各级行业主管部门要加强债务分析，切实防范采用 PPP 模式化解存量政府性债务过程中国有资产流失。金融机构不得违法违规向各级政府提供融资，不得要求各级

政府违法违规提供担保。

四、加强组织领导

(十四) 统一思想，强化问责

有关部门要高度重视，把思想和行动统一到省委、省政府的决策部署上来，切实加强通过 PPP 模式化解存量政府性债务工作，加强部门间的协调配合，认真抓好政策落实，定期通报 PPP 项目化解本级存量政府性债务的情况。要强化教育和考核，把采用 PPP 模式化解存量政府性债务工作作为一个硬指标纳入政绩考核，从思想上纠正不正确的政绩导向。要强化责任追究，对不按照要求编制项目实施方案和报送物有所值评价报告的部门和单位，要追究有关责任人责任。

(十五) 明确职责，协调配合

各级政府负责统一协调部署本地通过 PPP 模式化解存量政府性债务工作，建立完善部门间的协调联动工作机制，制定具体实施办法。财政部门作为通过 PPP 模式化解存量政府性债务的牵头部门，要强化统筹协调，加强与有关部门的政策沟通和信息交流，做好预算管理、统计分析和风险监控等工作；行业主管部门要在各自管理的领域内征集遴选潜在 PPP 项目，制定通过 PPP 模式化解存量政府性债务工作方案，认真做好项目整体策划，组织编制项目实施方案，与同级政府签署通过 PPP 模式化解存量政府性债务目标责任书，同时，认真做好项目报批、招商、采购、执行监督、绩效评价和项目移交等工作；发展改革委部

门要从严审批债务风险较高地区的新建项目，充分发挥好政府投资的引导带动作用，完善公共服务价格调整机制，积极推进公共服务领域价格改革；审计部门要依法加强对通过 PPP 模式化解存量政府性债务项目的审计监督；金融监管部门要加强对政府性债务融资监管，督促各金融机构依法向 PPP 项目提供融资。

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2017 年 6 月 28 日印发

