

国家发展改革委关于鼓励民间资本参与 政府和社会资本合作（PPP）项目的 指导意见

发改投资〔2017〕2059号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

按照党中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见等文件精神，为贯彻落实《国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》（国办发〔2017〕79号）要求，鼓励民间资本规范有序参与基础设施项目建设，促进政府和社会资本合作（PPP）模式更好发展，提高公共产品供给效率，加快补短板建设，充分发挥投资对优化供给结构的关键性作用，增强经济内生增长动力，现提出以下意见。

一、创造民间资本参与 PPP 项目的良好环境

不断加大基础设施领域开放力度，除国家法律法规明确禁止准入的行业和领域外，一律向民间资本开放，不得以任何名义、任何形式限制民间资本参与 PPP 项目。在制定 PPP 政策、编制 PPP 规划、确定 PPP 项目实施方案时，注重听取民营企业的意见，充分吸收采纳民营企业的合理建议。主动为民营企业服务，不断优化营商环境，构建“亲”“清”新型政商关系，为民间资本参与 PPP 项目创造更加公平、规范、开放的市场环境。对民间资本主导或参与的 PPP 项目，鼓励开

通前期工作办理等方面的“绿色通道”。鼓励结合本地区实际，依法依规出台更多的优惠政策。

二、分类施策支持民间资本参与 PPP 项目

针对不同 PPP 项目投资规模、合作期限、技术要求、运营管理等特点，采取多种方式积极支持民间资本参与，充分发挥民营企业创新、运营等方面的优势。对商业运营潜力大、投资规模适度、适合民间资本参与的 PPP 项目，积极支持民间资本控股，提高项目运营效率。对投资规模大、合作期限长、工程技术复杂的项目，鼓励民营企业相互合作，或与国有企业、外商投资企业等合作，通过组建投标联合体、成立混合所有制公司等方式参与，充分发挥不同企业比较优势。鼓励民间资本成立或参与投资基金，将分散的资金集中起来，由专业机构管理并投资 PPP 项目，获取长期稳定收益。

三、鼓励民营企业运用 PPP 模式盘活存量资产

积极采取转让-运营-移交（TOT）改扩建-运营-移交（ROT）等多种运作方式，规范有序盘活存量资产，吸引民间资本参与，避免项目规划选址、征地拆迁等比较复杂的前期工作由民营企业承担。盘活资产回收的资金主要用于补短板项目建设，形成新的优质资产，实现投资良性循环。对适宜采取 PPP 模式的存量项目，鼓励多采用转让项目的经营权、收费权等方式盘活存量资产，降低转让难度，提高盘活效率。对已经采取 PPP 模式的存量项目，经与社会资本方协商一致，在保证有效监管的前提下，可通过股权转让等多种方式，将政府方持有的股权部分或全部转让给民营企业。对在建的政

府投资项目，积极探索、规范有序推进 PPP 模式，吸引民间资本参与。

四、持续做好民营企业 PPP 项目推介工作

依托全国投资项目在线审批监管平台建立的 PPP 项目库，对入库项目定期进行梳理，规范有序开展推介工作，适时选择回报机制明确、运营收益潜力大、前期工作成熟的 PPP 项目，向民营企业推介。重点推介以使用者付费为主的特许经营类项目，审慎推介完全依靠政府付费的 PPP 项目，以降低地方政府支出压力，防范地方债务风险。各地发展改革部门要与当地行业主管部门、工商联、行业协会等加强合作，通过多种方式推介优质项目、介绍典型案例，加大政策宣传解读和业务培训力度，帮助民营企业更好参与 PPP 项目。

五、科学合理设定社会资本方选择标准

严格按照《中华人民共和国招标投标法》和《中华人民共和国政府采购法》规定，通过公开招标等竞争性方式选择 PPP 项目的社会资本方。合理确定社会资本方资格，不得设置超过项目实际需要的注册资本金、资产规模、银行存款证明或融资意向函等条件，不得设置与项目投融资、建设、运营无关的准入条件。规范投标保证金设置，除合法合规的投标保证金外，不得以任何其他名义设置投标担保要求，推行以银行保函方式缴纳保证金。科学设置评标标准，综合考虑投标人的工程技术、运营水平、投融资能力、投标报价等因素。鼓励通过组建高质量的 PPP 项目特殊目的载体（SPV）等方式，整合各方资源，完善项目治理结构，提高专业化运

作能力。支持民间资本股权占比高的社会资本参与PPP项目，调动民间资本积极性。同等条件下，优先选择运营经验丰富、商业运作水平高、创新创造能力强的民营企业。

六、依法签订规范、有效、全面的 PPP 项目合同

在与民营企业充分协商、利益共享、风险共担的基础上，客观合理、全面详尽地订立 PPP 项目合同。明确各方责权利和争议解决方式，合理确定价格调整机制，科学设定运营服务绩效标准，有效设置排他性条款，保障项目顺利实施。PPP 项目合同既要规范民营企业投资行为，确保项目持续稳定运行，也要保证当政府方不依法履约时，民营企业可以及时获得合理补偿乃至合法退出。要依据相关法律法规和合同约定，对 PPP 项目进行全生命周期监管。禁止政府和投资人签订承诺回购投资本金、承诺最低收益等条款，严禁利用 PPP 模式违法违规变相举债，严防地方政府隐性债务风险。

七、加大民间资本 PPP 项目融资支持力度

鼓励政府投资通过资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式支持民间资本 PPP 项目，鼓励各级政府出资的 PPP 基金投资民间资本 PPP 项目。鼓励各类金融机构发挥专业优势，大力开展 PPP 项目金融产品创新，支持开展基于项目本身现金流的有限追索融资，有针对性地为民间资本 PPP 项目提供优质金融服务。积极推进符合条件的民间资本 PPP 项目发行债券、开展资产证券化，拓宽项目融资渠道。按照统一标准对参与 PPP 项目的民营企业等各类社会资本方进行信用评级，引导金融市场和金融机构根据评级结果等加大对民营企

业的融资支持力度。

八、提高咨询机构的 PPP 业务能力

咨询机构要坚持“合法、合规、专业、自律”的原则，深入研究民间资本参与 PPP 项目咨询服务新要求，加强 PPP 项目策划、论证、建设、运营阶段管理能力建设，准确把握民间资本参与 PPP 项目的商业诉求，提高项目全过程咨询服务能力。健全行业自律管理体系，通过 PPP 咨询机构论坛等多种形式，加强同业交流与合作。制定和完善 PPP 咨询业务操作标准规范，着力解决 PPP 项目工程技术、招投标、投融资、项目管理、法律和财务等方面难题，为民间资本 PPP 项目提供优质高效的咨询服务。

九、评选民间资本 PPP 项目典型案例

各地在已经引入民间资本的 PPP 项目中，适时评选在项目运作规范、交易结构合理、运营持续稳定、商业模式创新、回报机制明确等方面具有参考示范价值的典型案例，总结经验、加强宣传，发挥示范效应。国家发展改革委将会同有关行业主管部门组织专家对各地报送的案例进行评审和筛选，挑选出若干典型案例进行宣传，优先推荐发行 PPP 项目资产证券化产品。对支持和鼓励民间资本参与 PPP 项目工作积极主动、典型案例多的地区，在安排 PPP 项目前期工作中中央预算内投资时予以倾斜支持。

十、加强政府和社会资本合作诚信体系建设

建立健全 PPP 项目守信践诺机制，准确记录并客观评价政府方和民营企业在 PPP 项目实施过程中的履约情况。政府

方要严格履行各项约定义务，做出履约守信表率，坚决杜绝“新官不理旧账”现象。民营企业也要认真履行合同，持续稳定提供高质量且成本合理的公共产品和服务。将 PPP 项目各方信用记录，纳入全国信用信息共享平台供各部门、各地区共享，并依法通过“信用中国”网站公示。将严重失信责任主体纳入黑名单，并开展联合惩戒。

鼓励民间资本参与 PPP 项目是贯彻落实党中央、国务院关于激发民间有效投资活力、促进经济持续健康发展的重要措施，是充分发挥投资对优化供给结构关键性作用的重要抓手。各地发展改革部门要高度重视，加强组织领导，努力破除制约民间资本参与 PPP 项目的困难和障碍，切实保障民间资本合法权益，推动民间资本 PPP 项目规范有序发展。

国家发展改革委

2017 年 11 月 28 日