

国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知

发改投资规〔2019〕1098 号

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委，新疆生产建设兵团发展改革委：为了贯彻落实党中央、国务院关于基础设施补短板、防范化解地方政府隐性债务风险的决策部署，加强 PPP 项目投资和建设管理、提高 PPP 项目投资决策科学性，按照近日国务院颁布实施的《政府投资条例》（国务院令第 712 号），以及《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令第 673 号）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 号）等规定，现就有关事项通知如下。

一、全面、深入开展 PPP 项目可行性论证和审查

（一）PPP 项目涉及公共资源配置和公众利益保障，其建设的必要性、可行性等重大事项应由政府研究认可。按照国务院关于“加强 PPP 项目可行性论证，合理确定项目主要内容和投资规模”的要求，所有拟采用 PPP 模式的项目，均要开展可行性论证。通过可行性论证审查的项目，方可采用 PPP 模式建设实施。

（二）PPP 项目可行性论证既要从经济社会发展需要、规划要求、技术和经济可行性、环境影响、投融资方案、资源综合利用以及是否有利于提升生活质量等方面，对项目可行性进行充分分析和论证，也要从政府投资必要性、政府投资方式比选、项目全生命周期成本、运营效率、风险管理以及是否有利于吸引社会资本参与等方面，对项目是否适宜采用 PPP 模式进行分析和论证。

（三）实行审批制管理的 PPP 项目，在可行性研究报告审批通过后，方可开展 PPP 实施方案审查、社会资本遴选等后续工作。实行核准制的 PPP 项目，应在核准的同时或单独开展可行性论证和审查。实行备案制的 PPP 项目，应单独开展可行性论证和审查。

二、严格依法依规履行项目决策程序

（四）PPP 项目要严格执行《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》，依法依规履行审批、核准、备案程序。采取政府资本金注入方式的 PPP 项目，按照《政府投资条例》规定，实行审批制。列入《政府核准的投资项目目录》的企业投资项目，按照《企业投资项目核准和备案管理条例》规定，实行核准制。对于实行备案制的企业投资项目，拟采用 PPP 模式的，要严格论证项目可行性和 PPP 模式必要性。

（五）未依法依规履行审批、核准、备案及可行性论证和审查程序的 PPP 项目，为不规范项目，不得开工建设。不得以实施方案审查等任何形式规避或替代项目审批、核准、备案，以及可行性论证和审查程序。

（六）实施方案、招投标文件、合同的主要内容应与经批准的可行性研究报告、核准文件、备案信息保持一致。实施方案、招投标文件、合同或建设中出现以下情形的，应当报请原审批、核准、备案机关重新履行项目审核备案程序：（1）项目建设地点发生变化；（2）项目建设规模和主要建设内容发生较大变化；（3）项目建设标准发生较大变化；（4）项目投资规模超过批复投资的 10%。

三、严格实施方案审核，依法依规遴选社会资本

(七) 加强对 PPP 项目实施方案的审核, 通过实施方案审核的 PPP 项目, 方可开展社会资本遴选。鼓励各地建立 PPP 项目实施方案联审机制, 各级发展改革部门要严格审查实施方案主要内容是否与经批复的可行性研究报告、项目核准文件、备案信息相一致。对建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的 PPP 项目, 可将实施方案纳入可行性研究报告一并审核。

(八) 公开招标应作为遴选社会资本的主要方式。不得排斥、限制民间资本参与 PPP 项目, 消除隐性壁垒, 确保一视同仁、公平竞争。招标文件的主要内容应与经批准的 PPP 项目实施方案保持一致。

四、严格执行国务院关于固定资产投资项目资本金制度的各项规定

(九) 按照国务院有关规定, “投资项目资本金对投资项目来说是非债务性资金, 项目法人不承担这部分资金的任何利息和债务; 投资者可按其出资的比例依法享有所有者权益, 也可转让其出资, 但不得以任何方式抽回”。各行业固定资产投资项目资本金必须满足国务院规定的最低比例要求, 防止过度举债融资等问题。

(十) PPP 项目的融资方式和资金来源应符合防范化解地方政府隐性债务风险的相关规定。不得通过约定回购投资本金、承诺保底收益等方式违法违规变相增加地方政府隐性债务, 严防地方政府债务风险。

五、依法依规将所有 PPP 项目纳入全国投资项目在线审批监管平台统一管理

(十一) 严格执行《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》, 除涉密项目外, 所有 PPP 项目须使用全国投资项目在线审批监管平台(以下简称“在线平台”)生成的项目代码分别办理各项审批手续。不得以其他任何形式规避、替代 PPP 项目纳入在线平台统一管理。

(十二) 依托在线平台建立全国 PPP 项目信息监测服务平台, 加强 PPP 项目管理和信息监测。对于通过项目审批、核准或备案, 以及可行性论证、实施方案审查的 PPP 项目, 要通过平台公开项目信息, 实现全国 PPP 项目信息定期发布、动态监测、实时查询等功能, 便于社会资本、金融机构等有关方面更好参与 PPP 项目。

(十三) 全国 PPP 项目信息监测服务平台信息审核实行属地管理, 原则上由项目实施主体所在地同级发展改革部门审核项目单位填报的项目信息。各级发展改革部门要采取在线监测、现场核查等方式, 加强对 PPP 项目实施情况的监督检查。未录入全国 PPP 项目信息监测服务平台的项目为不规范项目。

(十四) 落实《政府信息公开条例》(国务院令 492 号)、《国务院办公厅关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》(国办发〔2017〕94 号) 等要求, 依托在线平台, 重点公开 PPP 项目的批准服务信息、批准结果信息、招标投标信息, 以及施工、竣工等有关信息。

六、加强 PPP 项目监管, 坚决惩戒违规失信行为

(十五) 依照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》和本通知有关规定, 加强 PPP 项目监管。政府应依法依规履行承诺, 不得擅自变更合同约定的政府方责任和义务。根据 PPP 项目合同约定, 加强对社会资本方履约能力全过程动态监管, 防止因社会资本方超出自身能力过度投资、过度举债, 或因公司股权、管理结构发生重大变化等导致项目无法实施。依照规定将存在严重失信行为的地方政府、社会资本, 通过“信用中国”网站等平台向社会公示, 由相关部门依法依规对其实施联合惩戒。

(十六) 指导监督 PPP 咨询机构严格执行《工程咨询行业管理办法》(国家发展改革委令 2017 年第 9 号), 通过在线平台履行法定备案义务、接受行业监督管理。指导监督 PPP 咨询机构资信评价工作, 引导 PPP 咨询机构积极参与行业自律管理, 指导有关方面通过充分竞争、自主择优选取 PPP 咨询机构。严禁通过设置“短名单”、“机构库”等方式限制社会资本方、金融机构等自主选择 PPP 咨询机构。对 PPP 咨询机构不履行备案程序和违反合同服务、关联回避、质量追溯、反垄断等规定, 以及违反《政府投资条例》决策程序规定、咨询或评估服务存在严重质量问题影响项目决策实施的, 要严格按照规定给予处罚。

各级发展改革部门要严格按照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》规定, 并参照本通知要求, 抓紧完善本地区 PPP 项目管理制度, 确保与上位法保持一致。本通知自 2019 年 7 月 1 日起执行。原有政策规定与本通知内容不符的, 以本通知为准。

国家发展改革委
2019 年 6 月 21 日