

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2025〕52号

云南省人民政府办公厅关于印发 《规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营 实施方案》的通知

各州（市）人民政府，省直各委、办、厅、局：

《规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营实施方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。



（此件公开发布）

规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营 实施方案

为深入贯彻党中央、国务院决策部署及省委、省政府工作要求，全面落实《国务院办公厅转发财政部〈关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见〉的通知》（国办函〔2025〕84号），结合我省实际，制定本方案。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，坚持系统推进、分类施策、降本增效、依法合规，完善制度体系，推动我省政府和社会资本合作（以下简称 PPP）存量项目全生命周期平稳健康运行，有效防范化解存量项目风险，促进公共服务提质增效。到 2026 年 6 月底，完成全省 PPP 存量项目全面摸底排查，建立“一项目一策”台账和分类处理方案，构建预算保障、融资协调、风险监测、优先处理、绩效评价、整合资源、正向激励等制度机制。到 2027 年底，基本解决 PPP 存量项目突出问题，建立“目标导向—风险分类—责任明确—激励引导”的 PPP 存量项目全生命周期管理体系，健全 PPP 存量项目长效管理机制，确保项目可持续、财政可持续、服务可持续。

一、重点工作

(一) 全面开展项目排查识别。各级政府要逐一梳理 PPP 存量项目，精准识别项目性质，对不具备 PPP 模式核心要素（包括但不限于缺乏实质运营内容、项目无收益且具有较强公益性）的项目，要充分论证，严格按程序审计后，依法依规转化为政府直接投资项目。对具备 PPP 模式核心要素的项目，要开展动态风险评估，排查建设、合同履行、绩效评价等关键环节的风险，精准画像，并根据风险程度进行分类标识，建立分类管理台账，编制“一项目一策”处理方案，明确时间表、路线图，有效推进风险化解。对 2024 年底前未开工的项目，原则上不再采取 PPP 模式实施。

(二) 优先保障在建项目顺利建设。各级政府应综合考虑项目进度、收益等因素，结合本地经济社会发展需要和财力状况，按轻重缓急合理排序推进实施，严防项目停工烂尾。行业主管部门与项目实施机构要切实履行监管职责，对推进缓慢的项目，要依法依规压缩实施规模、优化建设标准、调整配套建设内容，原则上不得超出已核定概算总投资。政府方、社会资本方要及时足额缴纳项目资本金。金融机构应当按照市场化、法治化原则客观评估，依法合规积极支持在建项目融资。

(三) 稳妥推进已运营项目平稳运行。各级政府要建立 PPP 存量项目预算保障机制，按财政可承受能力将政府支出责任逐年纳入同级预算管理，按绩效评价结果及时付费，严禁以拖延验收

时间、延迟绩效评价等方式拖欠付费。经认定涉及拖欠企业账款的，要按照国家有关规定及时妥善解决。省财政厅要研究制定PPP存量项目绩效管理有关制度，各级交通运输、住房城乡建设、水利、生态环境等行业主管部门要细化绩效指标体系，制定科学、全面、可量化的绩效评价指标，指导项目实施机构严格开展绩效监控和绩效评价。社会资本方要按合同约定提供符合质量和标准要求的公共服务，供给质效未达到标准的，项目实施机构要督促限期整改，依法按程序相应调减运营补贴。

二、主要措施

(一) 支持项目规范转为政府投资项目。经各级政府充分论证后确需转化为政府直接投资项目的PPP存量项目，各方应依法公平协商终止合作。对形成的资产要进行审计清查和评估，政府方向社会资本方支付的价款原则上仅限于合理建设成本，并对项目施工利润、各项补贴和回报率相应进行调整，不得安排任何形式的固定回报或利润。支付价款纳入中期财政规划，分期分批支付，所需资金通过地方政府专项债券、各行业主管部门专项资金及本级财政预算等分年度优先保障，并鼓励探索合法合规的新筹资路径。社会资本方应配合开展审计、移交等工作。国有企业作为社会资本方的，要切实履行社会责任，按照平等互惠、与政府协商合理让利原则，支持项目平稳转化。政府方要从严控制项目转化，坚决杜绝简单将收入较低的项目转化为政府投资项目，要提前制定移交方案和应急预案，确保公共服务供给不间断、质

量不降低，有效防范和化解各类风险。

（二）加大财政支持力度。各级政府要将运营补贴等政府支出责任纳入预算管理，合理确定保障序列，严格执行支出计划，不得挪用本应用于 PPP 存量项目支出的预算资金或擅自改变资金用途。对符合条件的在建项目，可按程序使用一般债券、专项债券等资金，用于 PPP 存量项目建设成本中的政府支出。对于已运营项目，可使用相关地方政府专项债券资金，有序处理社会资本方垫付建设成本。债券资金要严格用于资本性支出，严禁用于项目日常运营等经常性支出。使用债券资金后项目公司股权发生变化的，要及时签订补充协议，调整政府方出资比例或政府支出责任。

（三）强化整合资金资源。各级政府要统筹做好新建政府投资项目和 PPP 存量项目的衔接，将支持 PPP 存量项目建设和运营纳入增量政策中统筹实施。在开展新建项目的财政承受能力论证时，须首先确保所有 PPP 存量项目的政府付费和可行性缺口补助已足额纳入中长期财政规划，并作为刚性支出优先保障。发展改革部门要根据预算内投资有关规定，对符合条件的在建项目积极予以支持。各行业主管部门要将行业专项资金等优先用于支持符合条件的 PPP 存量项目。

（四）加大金融支持力度。省财政厅牵头建立政府与金融机构协调沟通机制，协调解决项目融资问题，推动金融机构按照市场化、法治化原则对 PPP 存量项目贷款降息、展期。对已签订

贷款协议的项目，金融机构要依法履约，根据项目资金需求，在符合放款条件、风险可控前提下及时发放贷款。对未签订贷款协议的项目，要在充分尽职调查基础上，合理确定贷款规模、利率、期限、抵质押品等信贷条件。要优化信贷审批流程，不得无故停贷、断贷或终止，不得要求当地政府或有关部门出具承诺或证明文件。

（五）推动降本增效。各级财政部门要会同行业主管部门、项目实施机构，按照依法依规、各方平等互惠让利的原则，与社会资本方开展协商，参考贷款市场报价利率（LPR）水平，结合行业平均回报率、项目施工利润、风险等因素合理调整项目投资回报率、资金折现率、合理利润率等指标，适当延长项目合作期限，平滑当地政府财政支出压力。社会资本方要提升公共服务供给质量和效率，合理压减运营成本，国有企业作为社会资本方的，要切实发挥示范带动作用，合理降低回报预期，在保证公共服务正常供给的前提下，协助政府有效压降支出责任。鼓励金融机构与社会资本方积极协商，主动提出基于当前 LPR 水平的降费让利方案，通过调整还款计划、降息、展期等方式，切实降低项目融资成本。各方谈判协商的结果要以法律认可的形式确定，签订补充协议，重新拟定双方的责权利。

（六）稳妥推进价格调整。要加强对收费项目的收入管理，推进公用事业和公共服务价格改革，探索挖掘收入潜力。对应收费暂未收费的项目，可在充分论证和公众参与的基础上履行必要

程序后实施收费。

(七) **加快存量项目盘活整合。**各级政府要督促指导项目实施机构充分挖掘项目价值，提高经营性收益，增强项目“造血”能力。对于现金流稳定的项目，要积极探索通过债转股、资产证券化（ABS）、引入保险类长期资本等方式盘活存量资产。要推动存量项目间的资源整合共享，优化资产资源配置，鼓励开展技术、人才、设备等合作，加强上下游项目联动，实现优势互补。项目公司通过盘活、开发取得的收益，经各方平等协商，可依法按程序用于抵减政府运营补贴。

(八) **强化正向激励。**省级建立 PPP 存量项目管理激励机制，设立 PPP 奖补资金，对组织领导有力、项目绩效目标完成较好、降本增效显著、可行性缺口补助保障到位、风险化解有效的地区在分配奖补资金时给予倾斜支持。对支持项目融资、贷款置换、降本增效等方面成效较好的金融机构，依法依规在财政资源配置方面给予支持。

(九) **加强动态监测预警。**省财政厅要建立 PPP 存量项目动态监测系统，分地区分项目立体精准画像，对支出责任纳入预算和预算执行情况进行动态监测、预警。要加力督导重点地区，建立风险提示函制度。各级财政部门要开展财政压力测试，分析未来分年度公共支出的压力及其可持续性，针对性制定预案。

(十) **加强资产管理。**行业主管部门与项目实施机构要加强资产登记、使用、处理、清查、产权保护等监督管理，提高资产

使用效能，实现全口径、全生命周期监管。项目合同终止时，要按规定做好资产评估、移交等工作，切实保障国有资产安全完整。

(十一) 严守 PPP 存量项目风险底线。严禁任何承诺保底收益率、固定回报等政府实际兜底风险的条款或变相举债行为，严防新增地方政府隐性债务。严防新增政府欠费，防止逃废债，保障各方合法权益。各方要及时沟通、研究解决重大问题，严防合同纠纷，妥善处理合同期限内解约事项。

三、组织保障

省财政厅牵头建立 PPP 存量项目处理联动协调机制，协调解决 PPP 存量项目建设和运营中的重大问题。州（市）、县（市、区）人民政府要扛牢项目管理主体责任、属地责任，完善工作机制，逐一研究项目关键因素，分类施策，稳妥推进。各级财政部门牵头 PPP 存量项目处理的统筹协调工作，及时主动向行业主管部门、社会资本方和金融机构共享信息，做好风险监测和预算保障工作，协调金融机构给予融资支持。发展改革部门、行业主管部门负责 PPP 存量项目与政府投资计划衔接工作。行业主管部门加强对项目单位的指导协调和监督，规范中介机构行为，制定绩效指标、行业技术标准、公共产品和服务的技术规范，加强公共事业、公共服务质量监管，指导项目实施机构做好竣工验收、绩效评价、信息共享、项目公司监管等工作；做好建设用地规划许可、环境影响评价、建筑工程施工许可或建设项目

开工备案、项目投资变更审批等工作，严格工程变更和投资超概算管理并履行相关报批程序；用好各行业领域相关资金保障 PPP 存量项目平稳实施。金融管理部门支持引导金融机构，依法合规开展 PPP 存量项目的信贷业务。各地各有关单位要配备好工作力量，加强业务培训，确保完成目标任务。

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

云南省人民政府办公厅

2025年12月 日印发
