

济宁市财政局文件

济财办〔2022〕11号

关于印发《加强政府和社会资本合作 (PPP)履约管理指导意见》的通知

各县(市、区)、项目行业主管部门、实施机构等相关单位:

为进一步优化营商环境,加强政府和社会资本合作(PPP)领域政务诚信建设,规范PPP项目全生命周期管理工作,建立科学、合理、明晰的政府和社会资本合作履约管理制度,坚持重诺履约原则,实现公共服务提质增效目标,防范化解政府债务风险,夯实PPP规范高质量发展基础,确保PPP项目可持续、高质量发展。市财政局研究制定了《加强政府和社会资本合作(PPP)履约管理的指导意见》,现印发给大家,请遵照执行。

(此页无正文)



济宁市政府和社会资本合（PPP） 加强履约管理的指导意见

为进一步优化营商环境，加强政府和社会资本合作（PPP）领域政务诚信建设，规范 PPP 项目全生命周期管理工作，建立科学、合理、明晰的政府和社会资本合作履约管理制度，坚持重诺履约原则，实现公共服务提质增效目标，防范化解政府债务风险，夯实 PPP 规范高质量发展基础，确保 PPP 项目可持续、高质量发展。根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》《山东省人民政府关于加强政务诚信建设的实施意见》《济宁市社会信用体系建设规划》《济宁市关于构建以信用为基础的新型监管机制的意见》，结合我市政府和社会资本合作（PPP）工作实际，特制定本实施意见。

一、高度重视政府和社会资本合作履约管理

PPP 项目合同是确定政府与社会资本合作各参与方主张权利、履行义务的依据，是项目全生命周期顺利实施的保障。履约管理是基于 PPP 项目合同，通过明确实施机构、项目公司、社会资本方各方角色与职责，构建相互协同的组织架构和工作机制，实现 PPP 项目规范、有序、高效运行。各县（市、区）和部门单位要加强契约意识、诚信意识和责任意识，切

实提高政府与社会资本合作各参与方履约管理能力，履行法定义务，完善政府守信践诺机制，优化社会资本参与公共服务领域项目实施的信用环境。

二、建立科学合理的履约机制

（一）明确履约主体

项目实施机构和项目公司（社会资本）是 PPP 项目合同实施主体，合同双方应严格按合同规定履行义务，加强履约意识，夯实政府和社会资本合作基础，切实维护平等合作关系，高效高质量推进 PPP 项目投融资、建设与运营。

1、政府方出资代表不得以“明股实债”、股东借款、债务性资金等作为 PPP 项目资本金。

2、行业主管部门、项目实施机构、政府方出资代表等相关单位不得承诺回购社会资本投资本金，或以任何方式承担社会资本投资本金损失、向社会资本承诺固定回报、最低回报或提供收益差额补足以及对任何股权方式额外附加条款变相举债。

3、地方政府不得假借 PPP 项目名义变相举债，要依据绩效评价结果，及时按效付费，优化营商环境。

4、行业主管部门、项目实施机构不得弱化或免除社会资本投资建设运营责任；不得将 PPP 项目运营责任返包给政府方出资代表承担或另行指定社会资本方以外的第三方承

担；不得实际兜底 PPP 项目投资建设运营风险。社会资本方要严格按照合同约定的绩效目标，实现项目优质高效产出。

5、财政部门应严控“红线”，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任占一般公共预算支出比例不得超过 10%。

6、项目实施机构应当按照 PPP 政策规定对项目建设地点、建设内容、投资规模、政府支出责任、财政承受能力等发生重大变更的，需要重新履行项目立项、调整实施方案、物有所值评价、财政承受能力论证、发改变更备案、政府审批、政府采购、签订补充合同等程序。

（二）加强合同履约管理

1、项目建设进度管理。项目公司应采取措施保证工程按照合同目标和批准的进度计划或按照经过调整的进度计划执行。由于项目公司的原因造成工程实际进度落后于政府方和项目公司共同确定的施工文件中确定的关键节点工期的，则视为项目公司工期延误。项目实施机构针对工期延误要按合同规定对项目公司提出处理意见，项目公司应针对工期延误提交补救措施。

2、项目建设成本管理。实施机构应按合同要求招选项目造价编制及造价跟踪审计机构并严格管理；实施机构应组建项目询价小组，对无定额标准及市场指导价的材料询价认价；实施机构应严格按合同监督项目公司设备及服务采购行

为。

3、项目建设质量管理。实施机构应依法选定项目监理单位并实施严格管理措施，项目公司按合同履行建设单位项目质量主体责任。

4、项目规划执行。实施机构及项目公司应严格按项目规划建设，项目规划变更应重新履行立项、规划、审批、重新编制“一案两评”、签订补充协议等规范程序。

5、项目公司（社会资本）应按合同约定递交规范有效的即付履约保函。逾期递交的，实施机构应及时履行告知义务并按合同兑现违约责任。

6、社会资本应按时足额缴纳项目资本金。资本金未及时注缴而影响项目建设进度的，实施机构按合同兑现违约责任，严重的依法解除合同。

7、项目公司（社会资本）按合同约定落实项目债权融资义务，融资方案应备案，项目融资及时足额到位。因项目融资影响项目建设进度的按合同追究违约责任，严重的终止合同。

三、建立绩效评价按效付费机制

严格规范项目运营绩效评价深入开展，坚持“以运营为核心，以绩效为导向”的理念，通过按效付费机制提高公共服务质量，防范政府债务风险。

（一）推动绩效管理工作落实。实施机构要采用科学的

绩效指标体系、规范的程序、适当的方法和明确的措施，保障 PPP 绩效评价标准科学、程序规范、方法合理、结果可信。负责编制 PPP 项目绩效目标与指标、政府付费和可行性缺口补助 PPP 项目年度支出预算，组织开展绩效监控和绩效评价，及时反馈绩效评价结果运用，督促项目公司整改纠偏，依据 PPP 项目绩效评价结果，向主管部门、财政部门提出财政支出申请并支付相关资金，依法公开绩效评价信息并接受监督，不断提升项目运营质量和效率。

（二）依法合规优选第三方机构。依法选取专业能力突出、机构管理规范、执业信誉较好的第三方机构参与 PPP 项目“两评一案”编制、论证和绩效管理工作的开展。充分发挥第三方机构的智力作用，及时界定工作定位和责任分担，推动第三方机构履职尽责，为加强质量控制、付费管理，把好绩效评价成果质量，助推 PPP 项目规范运作，高质量发展。为坚持权责清晰、主体分离，回避利益冲突，对已承担项目“一案两评”编制和招标代理的第三方机构原则上不得承担绩效评价工作。

（三）强化评价结果运用。绩效评价结果是项目公司或社会资本取得项目回报的依据，要按照合同约定，充分发挥信息化智能化平台作用，深入开展项目绩效管理，及时公开绩效信息，坚持履约守信，按效及时付费。对按效付费情况进行督导亮牌，对滞后付款、少付款、拒付款或有损政府

公信力的行为，亮红牌警示警告，列入政府失信负面清单，要加强风险研判、设定防控条款，防止类似问题再次发生。对违反法律法规且情节严重、受到处理处罚的被检查单位和个人，报请相关部门依据所适用的法律法规对其实施联合惩戒，全力营造良好营商环境。

四、推进政府履约诚信建设

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》和省市关于加强政务诚信建设的要求，对涉及地方政府换届的，新一届政府领导应当遵守合同约定，严格兑现向社会及行政相对人依法作出的政策承诺，认真履行在政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的合同，不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约。要建立健全政务失信记录和政府失信责任追究制度及责任倒查机制，加大对政务失信行为惩戒力度。加强履约情况监督检查，对合同进行全面梳理，掌握合同底数，核查合同管理及实际执行情况、政府承诺事项履行情况和相关争议、投诉、仲裁、诉讼办理情况。一是对未履行、未完全履行、延迟履行等情况建立合同执行负面清单，建立工作台账，认真推动问题解决，防止发生新的违约失信问题。二是对当前仍存在履约条件的，应限期履行到位。三是对因客观原因导致无法继续履行的，应当积极与合同对方当事人协商，达成一致

意见后修订或解除合同；对经多次协商仍无法达成一致的，应及时通过仲裁或者诉讼途径解决。

五、强化组织领导

（一）强化履职尽责。PPP项目各相关方要各司其职、各尽其责、密切配合、无缝衔接，全力推进项目高效高质量运作。

1、项目公司要落实项目法人职责，以项目公司制度建设为抓手，全面加强建设管理、运营管理、人事管理、财务管理，全面履约，勤勉尽责，高质量建设，高效率服务，树立企业良好形象，展示企业社会责任。

2、社会资本要落实第一责任人责任，以项目投融资为抓手，全力支持项目公司依法依合同履行。社会资本作为依法采购的项目合作伙伴，对项目执行承担资本金、债权融资及履约担保责任。

3、项目实施机构要落实主体责任，以合同履行管理为抓手，在建设期及运营期明确专职分管领导及办事人员，以项目建设管理、运营管理、绩效考核为重点，全面实施例会制、全程监督、全程帮办服务，全力推进项目建设及高效运营。

4、各级财政部门要落实PPP工作的监督职责，以项目财政监督、财政投资评审、财务核查、绩效管理为抓手，明确专职分管领导及办事人员，高度重视PPP项目全生命周期

的高质量实施，坚持履职在前、监督在前、整改在前，根据工作需要不定期开展监督。

5、各部门之间要加强协同配合联动，增进信息对称共享，强化流程控制、依法依规加强项目管理和跟踪服务工作，促进形成引导和规范各参与方规范推进 PPP 的合力，不断提升工作执行力，有效增强行业自律性和公信力。

（二）认真落实整改。对项目存在的不规范问题以及违反合同事项，实施机构、项目公司（社会资本）在规定时间内进行整改，并将整改结果和相关资料存档备查。对确因社会资本违约导致项目推进迟缓、政府利益受损的，按照“违约必追责、追责必严格”要求，严格依照法律法规和合同执行违约条款、采取惩戒措施，直至解除合同。

（三）定期报送结果。各项目实施机构、项目公司每月定期向财政部门书面报告项目建设运营情况、存在问题、解决措施及下步实施计划，为项目决策提供依据。