

中华人民共和国国务院办公厅

101901

国办函〔2025〕84号

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。



2025年8月16日

（此件公开发布）

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

财 政 部

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，规范政府和社会资本合作（PPP）存量项目建设和运营，提升项目运行质量效益，持续提高公共服务供给水平，推动经济社会平稳健康发展，现提出以下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，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，坚持问题导向、分类施策、降本增效，规范 PPP 存量项目建设和运营，支持提升公共服务和民生保障水平。

二、保障在建项目顺利建设

（一）分类分级推进实施。地方政府要根据经济社会发展需要、项目性质和财力状况，按照轻重缓急合理排序，优先实施具有一定收益的项目，持续保障项目建成完工。对接近完工的项目，要抓紧推进建设、及时验收决算、及早投入运营。对推进缓

慢的项目，要进一步论证建设内容，研究压缩实施规模、优化建设标准、调整配套建设内容等，减少不必要建设成本，相关程序严格按照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关规定执行，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。2024 年底前未开工的项目原则上不再采取 PPP 存量项目模式实施。

（二）保障合理融资需求。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。对已签订贷款协议的项目，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，不得无故终止，不得要求地方政府或相关部门出具承诺或证明文件。

三、推动已运营项目平稳运行

（三）依法履约按效付费。地方政府对已运营项目要按合同依法履约，将政府支出责任按规定纳入预算管理。要按绩效结果及时付费，不得以拖延竣工验收时间、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。社会资本方要按合同约定提供符合相关质量和标准要求的公共服务。

（四）加强项目运营监管。行业主管部门要落实落细监管责任，指导项目实施机构严格开展绩效监控和绩效评价，加强结果

应用并与政府付费挂钩，结合绩效评价情况适时开展中期评估，激励社会资本方提升公共服务供给质量和效率。对收费项目，要加强收入管理，探索挖掘收入潜力，实现项目可持续运营；对应收费暂未收费的项目，地方政府可在充分论证基础上履行必要程序后实施收费。

（五）推动实现降本增效。鼓励支持社会资本方、金融机构、政府方平等沟通、互惠让利，科学优化 PPP 存量项目实施内容、合作期限、融资利率、收益指标等要素，共同降低项目运营成本，提高公共服务供给效率，实现持续稳健运营。社会资本方要综合采取创新运营模式、引入先进技术、改进管理手段等多种方式，持续提高项目公司运营专业化水平，合理压减运营成本；要结合项目实际情况，灵活采取拓宽收入渠道、盘活闲置低效资产等多种方式，有效提升项目收益。鼓励金融机构与社会资本方平等协商，采取包括但不限于调整还款计划、降低利率、展期等方式，合理优化融资结构，支持项目持续稳健运行。政府方要与社会资本方平等协商，合理调整项目投资回报率、资金折现率等指标，适当延长合作期限，建立运营成本控制机制，平滑地方财政支出。

（六）规范做好项目移交。行业主管部门、项目实施机构要按照相关规定和合同约定，对项目建设运营情况进行验收。对符合移交标准的项目，项目实施机构要及时接管，并做好资产评估、登记入账和后续管理工作，项目合作期满后不再作为 PPP

存量项目管理。对不符合移交标准的项目，社会资本方要及时整改。

四、强化政策支持

（七）加大财政支持力度。对符合条件的在建项目，地方政府可统筹运用一般债券、专项债券等资金，用于 PPP 存量项目建设成本中的政府支出。对已运营项目，地方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，可安排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问题，推动 PPP 存量项目持续稳健运营。

（八）整合资金和政策资源。地方政府要统筹用好中央转移支付资金、地方自有资金，合理用于 PPP 存量项目建设成本和运营补贴。相关部门和地方政府要结合 PPP 存量项目实际和经济社会发展需要，将支持 PPP 存量项目建设和运营纳入增量政策中统筹实施。

五、加强组织保障

（九）地方政府履行主体责任。地方政府特别是省级政府要坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照 PPP 系统性改革要求，严格落实主体责任、属地责任，因地制宜建立完善绩效评价、中期评估等管理制度，并做好组织实施。在研究确定政府投资计划时，要统筹做好新上政府投资项目和 PPP 存量项目的衔

接。要针对部分 PPP 存量项目付费不足、融资不畅等问题，逐一研究项目实施阶段、行业领域、回报机制等关键因素，及时采取措施，实事求是、对症下药、分类施策，综合运用各类资源和政策工具，有效保障 PPP 存量项目建设和运营。

（十）压实相关部门和单位责任。财政部要会同相关行业主管部门加强统筹指导，制定 PPP 存量项目建设运营相关实施细则。行业主管部门要加强对项目单位的指导、协调、监督，制定绩效指标、行业技术标准、公共产品和公共服务技术规范，加强公用事业、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，进一步规范中介机构行为。项目实施机构要支持项目各参与方获取项目信息，重大调整变更等情况应当及时主动告知相关方。相关行业主管部门要做好建设用地规划许可、环境影响评价、建筑工程施工许可、项目投资变更审批等工作，提高审批效率。金融管理部门要强化金融政策协调，加强对金融机构的业务指导，支持引导金融机构依法合规开展 PPP 存量项目信贷业务。

（十一）项目实施机构加强资产管理。对在建项目，项目实施机构要结合竣工验收或资产验收，加强项目资产监督管理。对已运营项目，项目实施机构要加强资产登记、使用、处置、清查、产权保护等监督管理，提高资产使用效能。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。

(十二) 加强预算和债务管理。财政部门要按照预算管理程序将政府承担的项目建设和运营补贴支出纳入预算管理，推动财政资源精准配置、高效利用。强化地方政府债务管理，地方政府通过发行政府债券筹集建设资金的，举债一律不得突破法定限额，确保财政安全和可持续。严肃财经纪律，加大财会监督力度，管好用好财政资金。

(十三) 防范各类次生问题。地方政府要切实采取措施严防产生合同纠纷，防止逃废债，保障政府方、社会资本方、金融机构等各方合法权益。政府方和社会资本方要增强契约精神，妥善处理合同期限内解约事项。经充分论证确需解约的，双方要依法协商、严格履行解约程序，政府方要选择优质企业接续实施，防止项目停摆烂尾，严防公共服务供给断档。要加强政策宣传解读，及时回应社会关切。重大情况要及时报告。

抄送：党中央各部门，各计划单列市人民政府，新疆生产建设兵团，解放军各单位和武警部队。

全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，国家监委，最高人民法院，最高人民检察院。

各民主党派中央，全国工商联。

