

山西省人民政府办公厅

晋政办函〔2026〕122号

山西省人民政府办公厅 关于印发山西省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

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

《山西省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，请认真贯彻落实。

山西省人民政府办公厅

2026年9月16日

（本文有删减）

山西省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《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),结合我省政府和社会资本合作(PPP)存量项目运行实际,统筹化解项目建设滞后、运营收益不足、财政履约压力较大、存量资产闲置低效等瓶颈问题,制定本方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,严格落实国办函〔2025〕84号文件各项部署要求,坚持稳中求进工作总基调,统筹发展和安全,围绕“在建项目顺利建设、已运营项目平稳运行”两条主线,构建财政统筹、债券支撑、金融赋能、资产盘活、有序退出“五位一体”的协同保障体系,压降项目融资成本,稳妥有序推动存量风险化解,加强协同监管、动态监测,坚决遏制新增隐性债务,规范项目全生命周期管理,充分发挥 PPP 模式稳投资、惠民生、促转型作用,服务全省高质量发展大局。

二、保障在建项目顺利建设

(一)分类推进项目实施

对主体完工、仅剩余配套工程的项目，要倒排验收、决算、资产确权登记及转入运营等全流程工作时序，开辟联合验收绿色通道，同步落实运营筹备工作，实现“完工即运营”，尽早产生现金流。

对手续完备、融资落地的正常在建项目，要强化要素保障，督促社会资本方足额缴纳资本金，严禁抽逃挤占挪用项目资金；严格按照核定概算控制总投资，未经法定审批程序，不得擅自扩容提标。

对资金断链、超概严重、收益失衡的项目，要开展建设内容再论证，推行“瘦身健体”，压缩非必要配套、下调冗余标准、分期分段实施。

对无实质运营、完全无收益且财政无力兜底的纯政府付费项目，要应转尽转，同步完成项目手续变更，调整合作模式，妥善清算资产，明确主体责任和运营成本支出渠道，规范开展后续工作，保障公共服务持续供给。

2024 年底前未开工项目原则上不再采用 PPP 存量项目模式推进实施。2026 年底前推动在建项目取得开工建设等实质性进展，杜绝出现“烂尾”工程。

（二）畅通融资保障渠道

金融机构应当按照市场化、法治化原则客观评估，对合规在建项目不得无故停贷、抽贷、压贷。对已签订贷款协议的项目，金融机构要在符合放款条件、风险可控的前提下及时放款；对未签订贷款协议的项目，要在充分尽职调查的基础上，合理确定贷款规模、

利率、期限、抵质押品等信贷条件。不得要求市县政府或相关部门出具承诺或证明文件。对融资困难的项目,建立政府、社会资本、金融机构常态化三方会商机制,通过增加担保、引入第三方、组建银团等措施,市场化协商化解资金难题,鼓励制定闲置资产盘活融资方案,依托资产增值提升项目偿债能力。

(三)规范项目变更与概算调整

严格执行《政府投资条例》和《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关规定,项目建设内容、规模、标准确需调整的,须履行论证与法定报批程序,同步更新财政支出责任测算与合同条款,严禁“先上车后补票”、边施工边变更。加强项目变更风险评估,对可能影响公共利益、增加政府支出责任或引发社会不稳定因素的变更事项,应审慎决策并充分论证。

三、推动已运营项目平稳运行

(一)严格依法履约付费

各级财政在保障“三保”、政府债务还本付息等刚性支出的前提下,将 PPP 存量项目政府支出责任纳入年度预算及中期财政规划,严禁挤占挪用。杜绝以拖延竣工验收、推迟绩效评价等方式拖欠付费,对历史欠款应制定分年度清偿方案并纳入预算化解。社会资本方须严格按合同标准提供服务,保障供水、供热、污水处理、环卫等基础服务不中断。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。

(二)健全绩效评价监管

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,量化服务质量、运营成本、群众满意度等核心指标。严格落实按效付费机制,将绩效评价结果与政府付费挂钩,引导社会资本方提升公共服务供给质量和运营效率。对于多次绩效评价不达标的项目,督促开展整改;整改后仍无法保障公共服务持续稳定供给的,依据项目合同约定,按程序启动提前终止相关工作。

(三)多措并举降本增效

鼓励社会资本方、政府方在平等自愿的前提下协商优化合同收益条款。社会资本方要深挖项目经营性潜力,拓展广告、物业、配套经营等增值服务,优化收费定价机制,减少财政依赖。其中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。结合行业平均回报率、项目施工利润率、行业风险等因素,合理调整回报率、折现率,对短期压力较大项目适度延长合作期限,平滑财政支出。

金融机构要认真落实国办函〔2025〕84 号文件精神,鼓励与社会资本方平等协商,通过调整还款计划、适度降息、贷款展期等方式优化融资结构,降低融资成本。

实施机构要充分挖掘项目价值,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)、引入公募 REITs、银行间类 REITs、保险类长期资本等方式盘活存量资产。推动存量项目资源整合共享,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。鼓励项目公司通过引入专业运营商与数字化平台,淘汰低效运维模式,压降运营成本。

(四)加强政策资金保障

市县政府要将运营补贴等政府支出责任纳入预算管理,合理确定保障措施,严格执行预算支出计划,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,依法依规支持履约规范、降本增效的项目,保障规模体量大、支出压力大、事关民生的项目运营。

(五)规范资产移交处置

合作期满前,依据法律法规、合同约定适时启动移交筹备工作,组织开展资产评估、资产清查与档案梳理。移交阶段按照合同约定开展设施性能检测,社会资本方应当依照合同约定开展设施修缮,项目公司自身债务由其独立承担。符合移交标准的资产,在付费完成后无偿移交,并纳入国有资产台账;未达标的限期整改,对整改不到位的由相关方按合同约定承担违约责任。

四、压实各方协同监管责任

(一)明晰各级主体责任

省级层面由省财政厅牵头,统筹政策落地与风险处置。相关行业主管部门分领域履行监管责任,同时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,进

一步提高审批效率。金融管理部门引导金融机构依法合规开展 PPP 存量项目信贷业务。市县政府落实“第一责任人”职责,全面梳理 PPP 存量项目,摸排建档、分类施策,实行“一项目一台账、一风险一方案”管理,具体问题具体分析,优先保障民生项目建设和运营。同时,市县政府要因地制宜、灵活施策,打包装内 PPP 存量项目与社会资本方、金融机构进行谈判磋商,推动项目“瘦身健体”、降本增效。

(二)压实各方履约责任

实施机构要对项目公司进行监管和绩效评价。政府方、社会资本方要足额落实资本金,保障工程质量与服务连续性,切实推动降本增效,不得擅自停工或降低标准。金融机构依法合规开展 PPP 存量项目业务,不随意断贷抽贷,按市场化、法治化原则配合做好风险缓释。

(三)健全会商联动机制

建立省级月度调度、季度会商制度,针对大额欠款等复杂问题联合研判。市县同步建立联动机制,实现财政、行业主管部门及金融机构信息共享与协同处置。

五、坚决守住合规安全底线

(一)遏制新增隐性债务

严格落实负面清单,严禁政府为项目融资提供担保、承诺兜底或回购本金;严禁通过无实质运营、无盘活价值项目变相举债;融资平台参与 PPP 存量项目必须政企脱钩、实现市场化运营,严禁

依托政府信用违规融资。违反有关规定的依规依纪依法严肃追责问责。

(二)加强合同合规管控

所有补充协议、变更文件须开展财政、法务联合合规审查,杜绝新增兜底、保底、固定回报等违规条款。对历史遗留的不合规合同,要分批次启动协商修订或制定退出方案,消除违规隐患。

(三)分级分类预警处置

对 PPP 存量项目按风险程度实行“红黄蓝”三色台账管理:红色高风险项目(大额欠款、资不抵债或资产长期闲置)由省政府和社会资本合作存量项目处理工作专班挂牌督办,市县政府积极靠前主动攻坚;黄色中风险项目由市级政府牵头化解;蓝色低风险项目由属地政府常态化优化。建立完善风险排查机制,做到早发现、早处置。

抄送:省委各部门,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,各人民团体,各新闻单位。
各民主党派山西省委。

