

四川省政府与社会资本合作（PPP） 项目投资收益分析报告

（第 1 期）

为深入贯彻落实党的十九大精神，认真践行新发展理念，推动 PPP 模式高质量发展，根据《四川省人民政府关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式的实施意见》（川府发〔2015〕45 号）精神，我省各级各部门切实履职尽责，坚持“促发展”与“防风险”并重，健全政策制度体系，持续规范项目运作，严格承受能力把关，持续推动项目“高标准、规范化、多领域”落地实施。

在推进项目实施过程中，四川省财政厅着力推动政府关注成本效益分析，促进项目方案设计优化，提升财政资金使用绩效；引导社会资本强化成本管理，激励发挥内在优势，优化公共服务供给，取得较好成效。现将全省 PPP 项目库（综合信息平台）执行阶段项目（截至 2018 年 3 月 31 日）投资收益分析报告如下。

一、分析口径

（一）分析对象。

本报告以项目公司为主体，分别从社会资本和政府角度，选取社会资本投资收益水平和政府支出成本¹水平两个指标进行测算分析。社会资本投资收益水平采用社会资本自有资金内部收益

¹ 政府支出成本：主要是对项目公司的付费，一般包括项目公司中社会资本的本金及投资收益、融资还本付息、运维成本利润及相关税费（本报告未考虑运维成本及收益）。

率²（税后）进行测算（测算基数为社会资本投资），以供社会资本参考设定预期收益；政府支出成本水平参照项目投资内部收益率³（税前）进行测算（测算基数为项目总投资），以供地方政府参考控制项目成本。

（二）分析方法。

为客观真实反映社会资本投资收益水平和政府支出成本水平，本报告主要依据 PPP 项目合同、股东协议、融资协议等合同中相关约定，对截至 2018 年 3 月末全省 PPP 项目库（综合信息平台）处于执行阶段项目进行分析；如合同约定不明，则参照实施方案、财政承受能力论证报告等资料进行分析。因项目回报机制、测算口径等存在差异，部分项目名义回报率不能全面真实反映社会资本投资收益水平和政府支出成本水平，本报告在保持原回报机制基础上，假定绩效考核完全达标、绩效付费未被扣减情形下，统一采用项目全生命周期现金流分析法进行测算分析。

（三）分析指标。

1. 收入预测。运营补贴收入⁴按 PPP 项目合同中约定的回报率及付费公式进行计算；涉及使用者付费收入的主要参考实施方案、财政承受能力论证报告预测数据计算。社会资本为施工企业的其施工利润未纳入计算。

2. 融资支出。已完成融资的项目，根据融资协议测算还本付

² 社会资本自有资金内部收益率：同社会资本资本金内部收益率，反映社会资本作为项目公司股东的真实收益水平，即社会资本资本金资金流入现值总额与资金流出现值总额相等、净现值等于零时的折现率。

³ 项目投资内部收益率：同全投资内部收益率，反映项目公司（而非社会资本本身）的投资收益水平，即项目公司资金流入现值总额与资金流出现值总额相等、净现值等于零时的折现率。

⁴ 运营补贴收入：包括政府付费项目中全部收入和可行性缺口补助项目中缺口补助收入。

息支出；未完成融资的项目按下述设定方式计算：（1）根据《四川省政府与社会资本合作（PPP）项目融资成本分析报告》（第一期），按全省平均融资水平（5.84%）假设。（2）除采用等额本金公式计算回报的项目按等额本金公式计算还本付息外，其他项目均采用等额本息公式计算还本付息支出。

3. 运维成本。付费机制中采用综合单价结算的项目因无法拆分建设投资部分与运维部分，故以行业平均水平估算运维成本，主要包括 15 个按单价计量付费的垃圾处理、污水处理等项目；其他项目未考虑运维成本及收益。

4. 税费处理。（1）从社会资本角度看，为真实反映其投资收益水平，测算时考虑主要税费的现金流出，包括增值税及附加、企业所得税等税种，报告数据为税后投资收益水平。其中：运营补贴收入增值税税率暂按 6%⁵测算，其他经营性第三方收入的增值税按相应适用税率计算；进项税根据项目具体情况进行相应抵扣。（2）从政府角度看，为真实反映政府支出成本水平，测算时考虑增值税销项影响，报告中政府支出成本水平为含税成本；涉及相关税收优惠政策的，按政策规定计算。（3）样本中部分项目签约时间在全面实施“营改增”改革⁶前，分析时仍然按照“营改增”后适用税种及税率进行测算，与签约时双方预期的社会资本投资收益水平及政府支出成本水平存在一定差异。

5. 股东分红。PPP 项目合同等相关文件就股东分红进行了约

⁵ 由于目前 PPP 项目税收政策暂不明确，财政承担的运营补贴适用增值税率尚存争议。为统一测算口径，本报告中运营补贴收入产生的增值税费暂按增值税率 6% 测算。

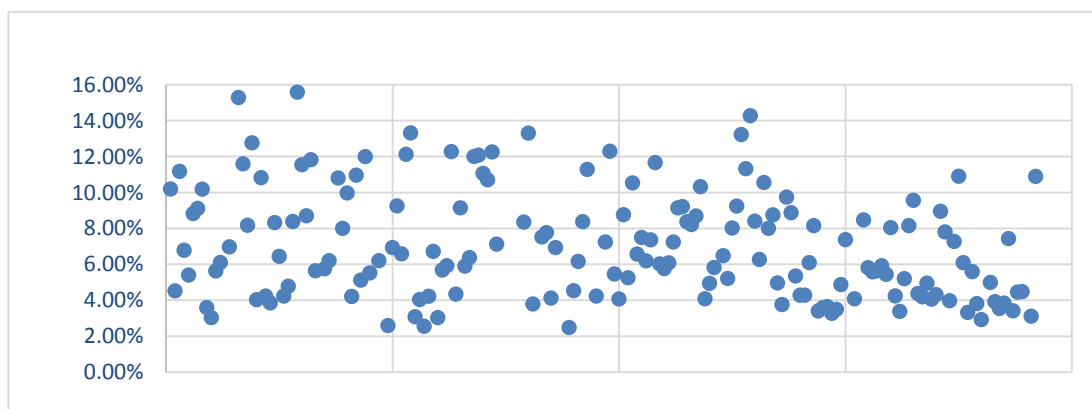
⁶ “营改增”改革：经国务院批准，自 2016 年 5 月 1 日起，在全国范围内全面推开营业税改增值税试点。

定的，按其约定测算；未明确股东分红但将政府出资纳入基数计算回报的，按同股同权的原则测算政府分红；其他情形未计算政府分红。

（四）数据修正。

为客观反映全省 PPP 项目整体情况，本报告对畸高畸低样本，即社会资本投资收益水平测算值在 2%以下或 16%以上的样本及个别资料不齐备的样本予以剔除，将整体样本离散程度控制在合理范围内进行数据分析。据此，样本数量由库内执行阶段项目 192 个调整为 171 个（以下称 171 个项目，分布结构详见图 1-1）。

图 1-1 社会资本投资收益水平分布图（171 个项目）



综上，本报告中社会资本投资收益水平及政府支出成本水平不完全等同于财政部《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》方法（以下称“财政部指引方法”）、等额本金、等额本息等方法中对应的利润率指标，从财务测算角度数值可能会存在一定差异。为引导 PPP 项目按“优质优价”理念健康有序推进，实践中可结合项目实际参考本报告，合理设置回报机制，科学控制项目成本。

二、分析结果

171个项目社会资本投资收益水平最低2.49%，最高15.59%，平均7.05%。其中：低于4.9%（五年期及以上贷款基准利率）的项目50个，占29.24%；4.9%（含）~6.37%（基准利率上浮30%，含）的项目36个，占21.05%；6.37%~7.35%（基准利率上浮50%，含）的项目14个，占8.19%；7.35%~10%（含）的项目38个，占22.22%；高于10%的项目33个，占19.30%。

171个项目政府支出成本水平最低3.85%，最高11.74%，平均7.12%。其中：低于4.9%的项目7个，占4.09%；4.9%（含）~6.37%的项目60个，占35.09%；6.37%~7.35%的项目37个，占21.64%；7.35%~10%（含）的项目53个，占30.99%；高于10%的项目14个，占8.19%。

（一）从项目落地时间⁷看。

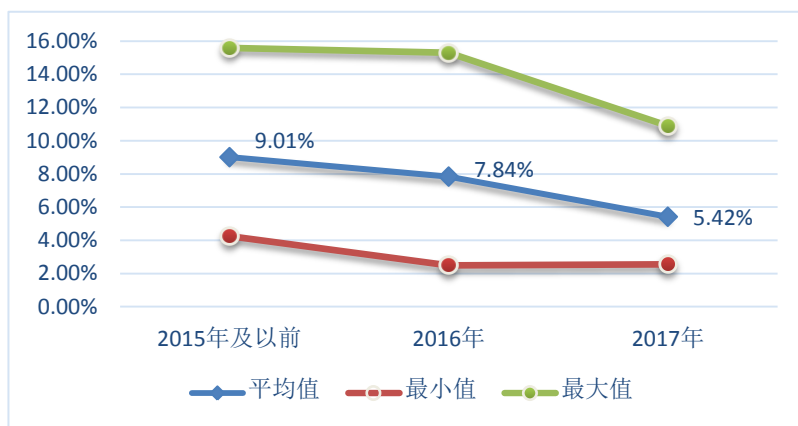
171个项目中，2015年及以前落地项目30个，占17.54%；2016年落地项目70个，占40.94%；2017年落地项目70个，占40.94%。由于2018年1~3月项目库集中清理，同期完成合同签署并转入执行阶段项目数量过低，未纳入本项分析。

1. 社会资本投资收益水平。2015年及以前落地的项目社会资本投资收益水平介于4.24%~15.59%之间，平均9.01%；2016年落地的项目社会资本投资收益水平介于2.49%~15.29%之间，

⁷ 项目落地时间：以合同签署时间为准。

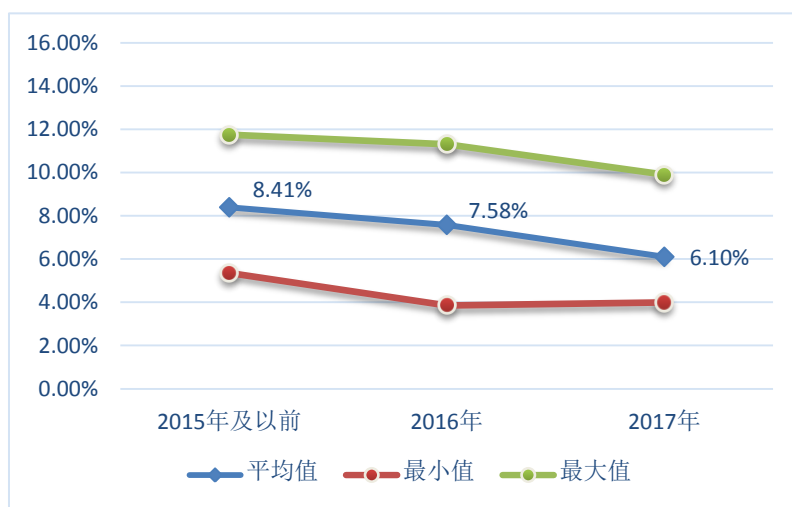
平均 7.84%；2017 年落地的项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~10.90%之间，平均 5.42%。

图 2-1-1 社会资本投资收益水平-从项目落地时间看



2. 政府支出成本水平。2015 年及以前落地的项目政府支出成本水平介于 5.35%~11.74%之间，平均 8.41%；2016 年落地的项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.30%之间，平均 7.58%；2017 年落地的项目，政府支出成本水平介于 3.99%~9.90%之间，平均 6.10%。

图 2-1-2 政府支出成本水平-从项目落地时间看



综上,我省 PPP 工作从破题试水进入全面推进、提质增效的新阶段,坚持“合理预测、公开透明、从严把关”的原则,规范开展评价论证工作,社会资本投资收益水平、政府支出成本水平总体逐步下降,基本稳定在合理区间。从平均值看,2016 年较以前年度分别下降 1.17%、0.83%;2017 年较 2016 年分别下降 2.42%、1.48%。

(二) 从实施主体层级看。

1. 市(州)本级项目。171 个项目中,市(州)本级项目 37 个,占 21.64%,分布于广元、乐山、遂宁、雅安等 13 个市。

(1) 社会资本投资收益水平。市(州)本级项目社会资本投资收益水平介于 2.60%~15.59%之间,平均 6.95%。市(州)本级项目社会资本投资收益水平与全省平均收益水平相比较,全省平均水平(7.05%)及以下的项目 24 个,占 64.86%;高于全省平均水平的项目 13 个,占 35.14%。

(2) 政府支出成本水平。市(州)本级项目政府支出成本水平介于 3.85%~10.28%之间,平均 7.10%。市(州)本级项目政府支出成本水平与全省平均成本水平相比较,全省平均水平(7.12%)及以下的项目 22 个,占 59.46%;高于全省平均水平的项目 15 个,占 40.54%。

2. 区县项目。171 个项目中,区县落地项目 134 个,占 78.36%,分布于泸州、凉山、眉山、德阳等 18 个市所辖 64 个县区。

(1) 社会资本投资收益水平。区县项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~15.29%之间，平均 7.08%。区县项目社会资本投资收益水平与全省平均收益水平相比较，全省平均水平(7.05%) 及以下的项目 72 个，占 53.73%；高于全省平均水平的项目 62 个，占 46.27%。

(2) 政府支出成本水平。区县项目政府支出成本水平介于 3.99%~11.74%之间，平均 7.13%。区县项目政府支出成本水平与全省平均成本水平相比较，全省平均水平(7.12%) 及以下的项目 76 个，占 56.72%；高于全省平均水平的项目 58 个，占 43.28%。

图 2-2-1 社会资本投资收益水平-从实施主体层级看

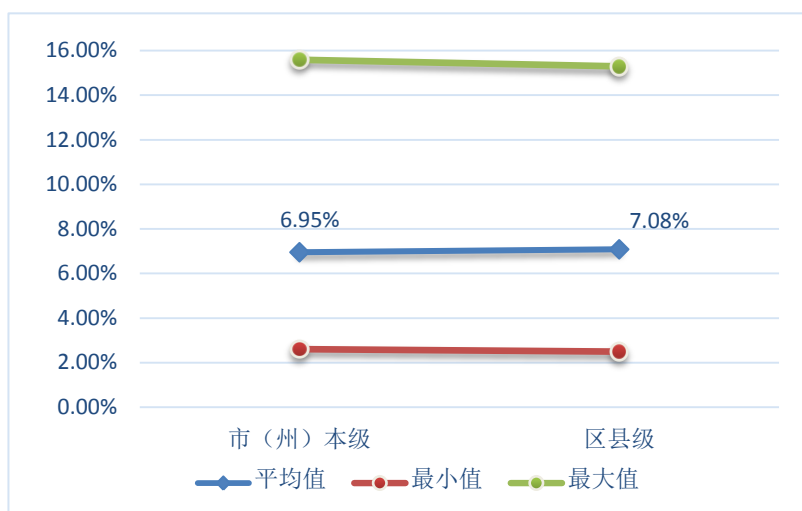


图 2-2-2 政府支出成本水平-从实施主体层级看

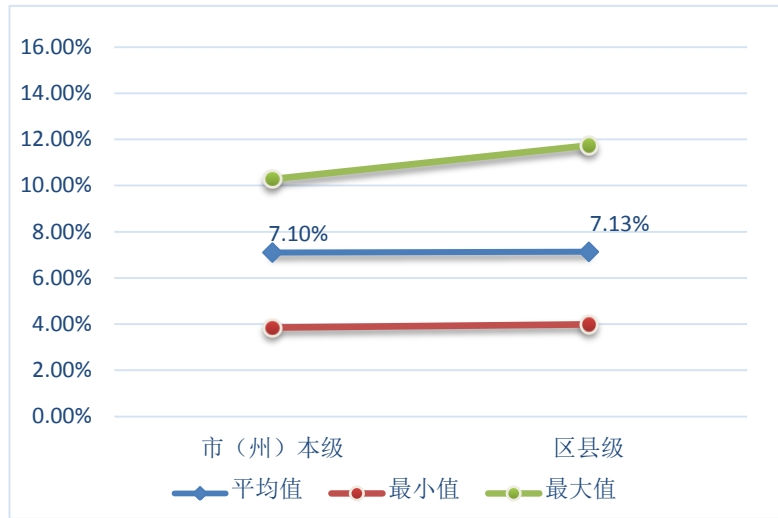


表 2-2-3 社会资本投资收益水平、政府支出成本水平与全省平均水平对比表-从实施主体层级看

实施主体层级	社会资本投资收益水平		政府支出成本水平	
	低于全省平均水平(含)的占比	高于全省平均水平的占比	低于全省平均水平(含)的占比	高于全省平均水平的占比
市本级 (37个)	64.86%	35.14%	59.46%	40.54%
区县级 (134个)	53.73%	46.27%	56.72%	43.28%

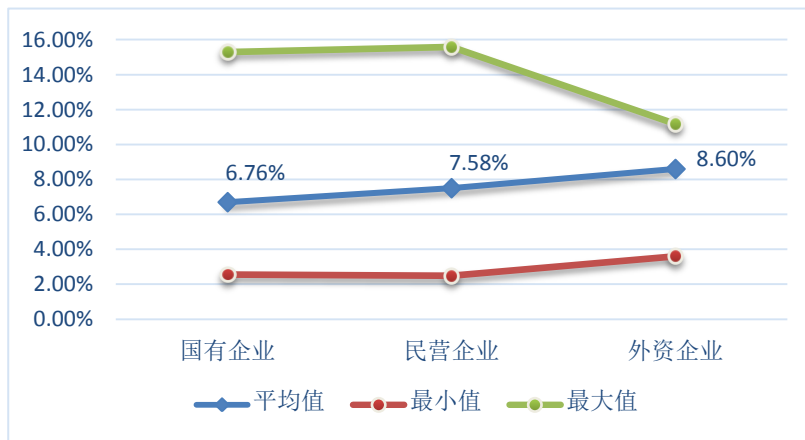
综上，市（州）本级通常较区县拥有更优质的资源和更雄厚的财力，对社会资本和金融机构具有更强的吸引力，市场竞争更充分，项目总体收益及成本较区县项目更低，体现了风险与收益对等的市场规律。

（三）从社会资本属性看。

171 个项目中，国有企业牵头项目 117 个，占 68.42%；民营企业牵头项目 49 个，占 28.65%；外资企业（含合资企业）牵头项目 5 个，占 2.92%。

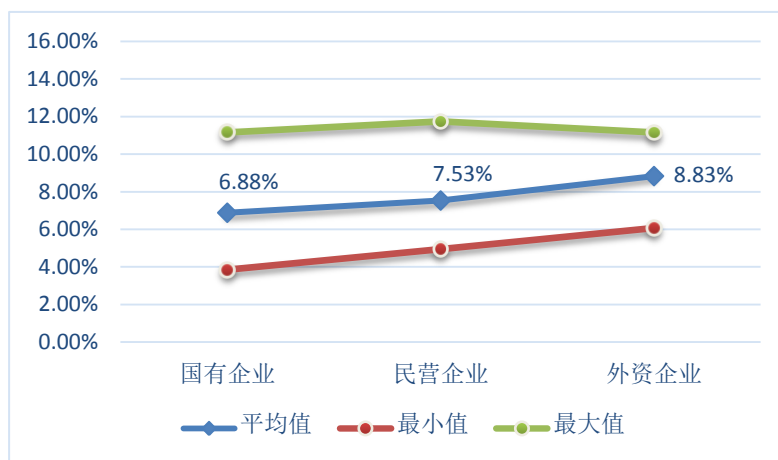
1. 社会资本投资收益水平。国有企业牵头项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~15.29%之间，平均 6.76%；民营企业牵头项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~15.59%之间，平均 7.58%；外资企业（含合资企业）牵头项目社会资本投资收益水平介于 3.60%~11.18%之间，平均 8.60%。

图 2-3-1 社会资本投资收益水平-从社会资本属性看



2. 政府支出成本水平。国有企业牵头项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.17%之间，平均 6.88%；民营企业牵头项目政府支出成本水平介于 4.94%~11.74%之间，平均 7.53%；外资企业牵头项目政府支出成本水平介于 6.06%~11.15%之间，平均 8.83%。

图 2-3-2 政府支出成本水平-从社会资本属性看



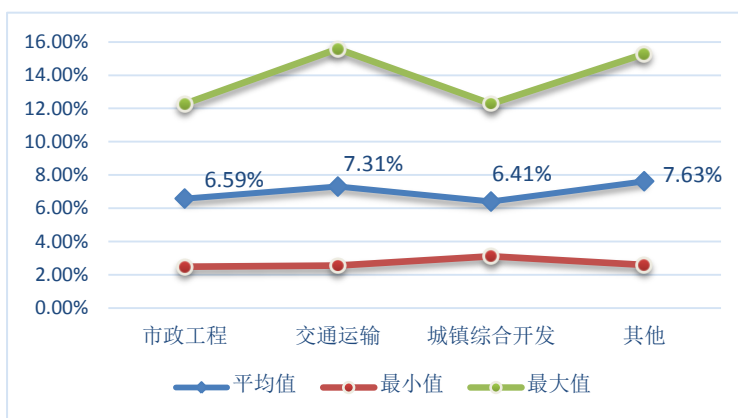
综上，国有企业牵头项目的社会资本投资收益水平、政府支出成本水平分别低于民营企业牵头项目 0.82 和 0.65 个百分点，总体相差不大。

（四）从行业领域分布看。

171 个项目覆盖市政工程、交通运输、城镇综合开发等 12 个行业领域，前三位的行业市政工程、交通运输、城镇综合开发项目数量分别为 65 个(占 38.01%)、41 个(占 23.98%)、15 个(占 8.77%)。其他行业样本数量相对较少，本报告统一归集为其他类（50 个，占 29.24%）进行分析。

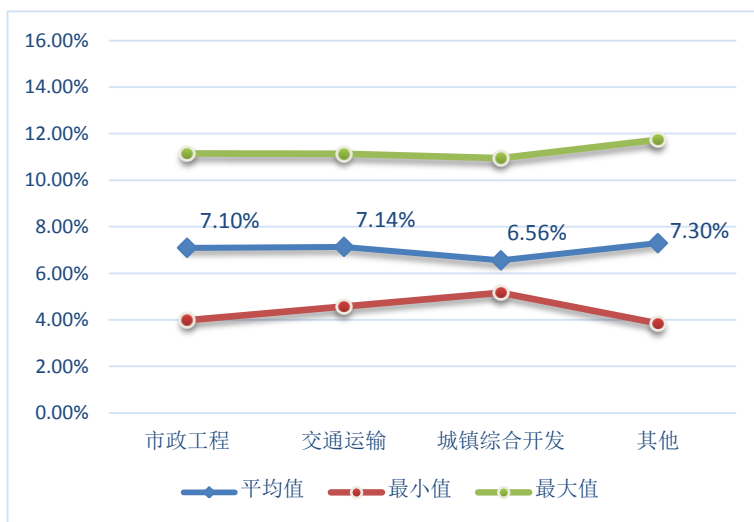
1. 社会资本投资收益水平。市政工程类项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~12.28%之间，平均 6.59%；交通运输类项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~15.59%之间，平均 7.31%；城镇综合开发类项目社会资本投资收益水平介于 3.12%~12.30%之间，平均 6.41%；其他类项目社会资本投资收益水平介于 2.60%~15.29%之间，平均 7.63%。

图 2-4-1 社会资本投资收益率水平-从行业领域分布看



2. 政府支出成本水平。市政工程类项目政府支出成本水平介于 3.99%~11.15%之间，平均 7.10%；交通运输类项目政府支出成本水平介于 4.58%~11.14%之间，平均 7.14%；城镇综合开发类项目政府支出成本水平介于 5.17%~10.95%之间，平均 6.56%；其他类项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.74%之间，平均 7.30%。

图 2-4-2 政府支出成本水平-从行业领域分布看



综上，市政工程、交通运输、城镇综合开发行业运用 PPP 模式更为成熟，培育了专业化水平更高、数量更多的社会资本，相

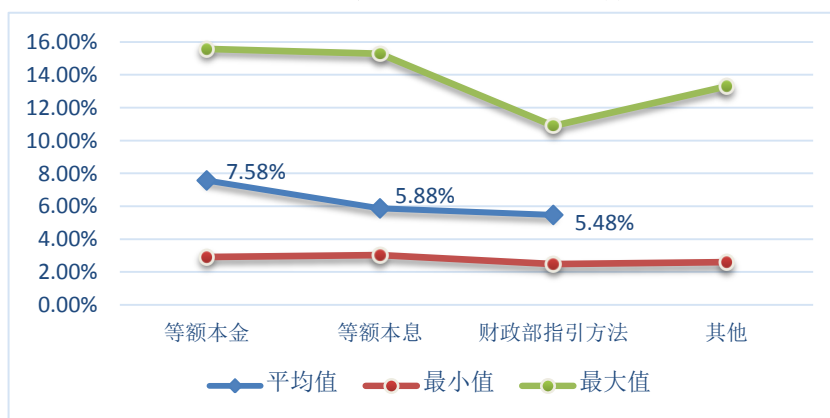
对于其他行业领域市场潜在竞争程度更高，促使社会资本投资收益水平回归更为理性区间，降低政府支出成本水平。

（五）从收益测算方法看。

171个项目中，采用等额本金法计算的项目71个，占41.52%；采用等额本息法计算的项目45个，占26.32%；采用财政部指引方法计算的项目18个，占10.53%；采用其他方法（单价结算、约定比例付费等）计算的项目37个，占21.64%。

1. 社会资本投资收益水平。采用等额本金法计算的项目社会资本投资收益水平介于2.93%~15.59%之间，平均7.58%；采用等额本息法计算的项目社会资本投资收益水平介于3.04%~15.29%之间，平均5.88%；采用财政部指引方法计算的项目社会资本投资收益水平介于2.49%~10.90%之间，平均5.48%；采用其他方法计算的项目社会资本投资收益水平介于2.60%~13.31%之间（未计算均值）。

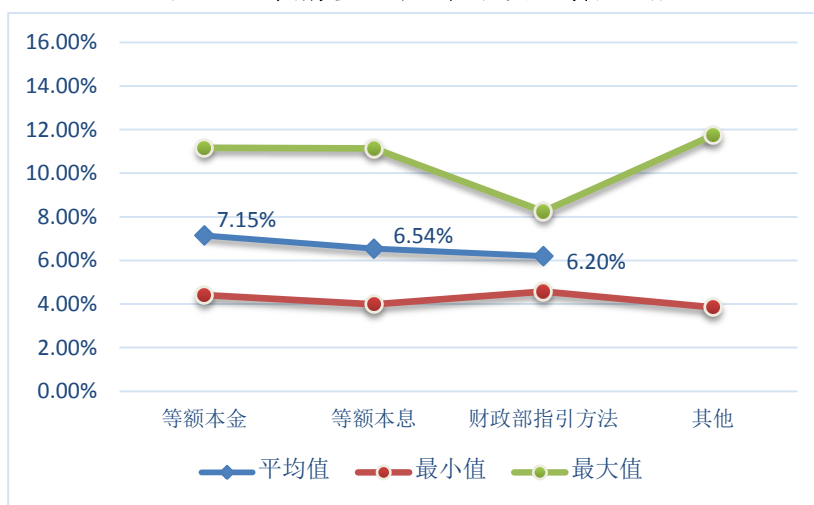
图 2-5-1 社会资本投资收益水平-从收益测算方法看



2. 政府支出成本水平。采用等额本金法计算的项目政府支出成本水平介于4.41%~11.17%之间，平均7.15%；采用等额本息法

计算的项目政府支出成本水平介于 3.99%~11.14%之间，平均 6.54%；采用财政部指引方法计算的项目政府支出成本水平介于 4.58%~8.25%之间，平均 6.20%；采用其他方法计算的项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.74%之间（未计算均值）。

图 2-5-2 政府支出成本水平-从收益测算方法看



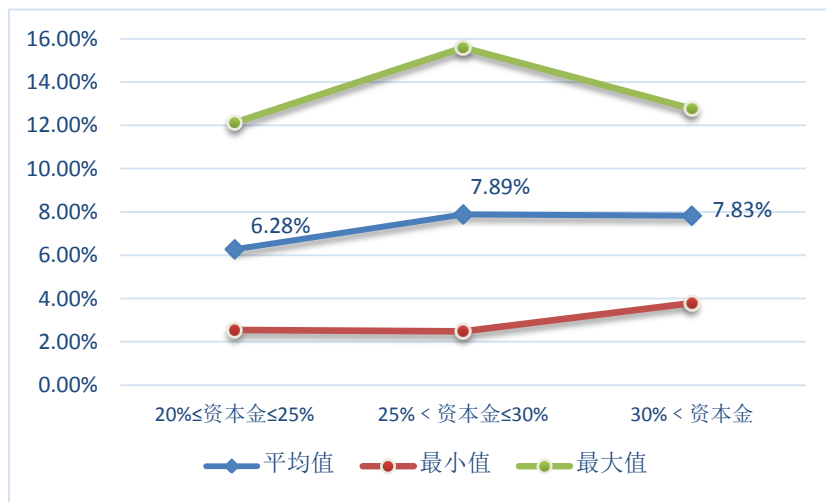
综上，等额本金、等额本息、财政部指引方法社会资本投资收益水平和政府支出成本水平的差异主要体现在各年度支付的水平不一。在考虑资金时间价值的基础上，等额本金法付费“前高后低”，社会资本投资回收更快，其投资收益及政府支出成本水平通常较高；等额本息法付费“每期相等”，社会资本逐年等额收回投资并获得合理回报，其投资收益及政府支出成本水平一般；财政部指引方法付费“前低后高”，相较而言社会资本投资回收更慢，其投资收益及政府支出成本水平通常较低。采用其他方法计算的项目主要为经营性项目，经营性项目一般由运营为主的企业牵头，由于无法取得全部施工利润，其平均社会资本投资收益水平及政府支出成本水平在合理范围内相对较高。

（六）从资本金比例看。

171 个项目中，资本金比例 20%（含）~25%（含）的项目 88 个，占 51.46%；资本金比例 25%~30%（含）的项目 60 个，占 35.09%；资本金比例大于 30%的项目 23 个，占 13.45%。

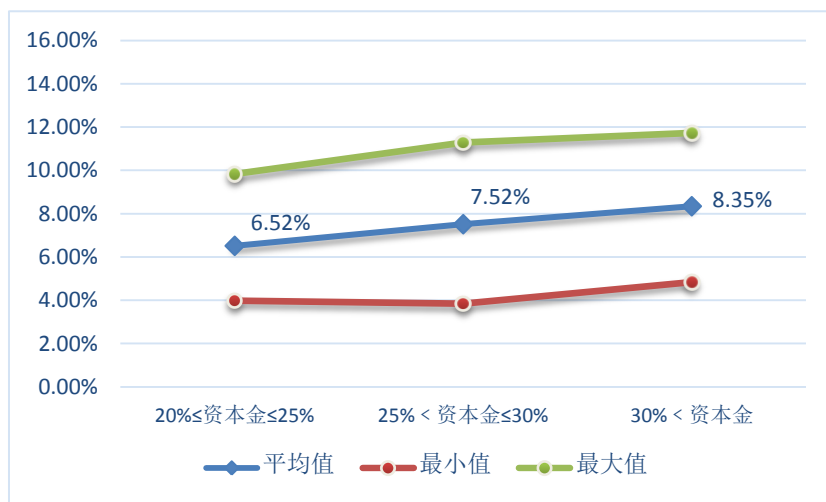
1. 社会资本投资收益率水平。资本金比例 20%（含）~25%（含）的项目社会资本投资收益率水平介于 2.56%~12.13%之间，平均 6.28%；资本金比例 25%~30%（含）的项目社会资本投资收益率水平介于 2.49%~15.59%之间，平均 7.89%；资本金比例大于 30%的项目社会资本投资收益率水平介于 3.80%~12.77%之间，平均 7.83%。

图 2-6-1 社会资本投资收益率水平-从资本金比例看



2. 政府支出成本水平。资本金比例 20%（含）~25%（含）的项目政府支出成本水平介于 3.99%~9.84%之间，平均 6.52%；资本金比例 25%~30%（含）的项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.30%之间，平均 7.52%；资本金比例大于 30%的项目政府支出成本水平介于 4.85%~11.74%之间，平均 8.35%。

图 2-6-2 政府支出成本水平-从资本金比例看



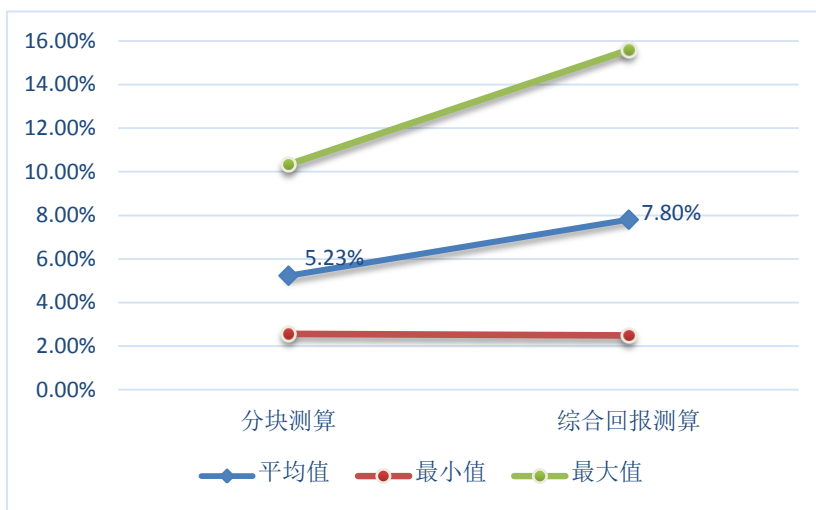
综上，通常情况下，项目资本金以社会资本出资为主，其资金风险成本较金融机构融资更高，项目资本金要求回报率通常高于金融机构的融资利率，故资本金占比越高，社会资本投资收益和政府支出成本水平也越高。PPP 项目投融资结构以资本金与融资比例 2: 8 或 3: 7 设置较多，部分项目应金融机构要求适当提高了资本金比例。

(七) 从测算分类方式看。

171 个项目中，按分块测算(即对股权、债权进行分块测算)的项目 56 个，占 32.75%;按综合回报测算的项目 78 个，占 45.61%;按其他方式测算的项目 37 个，占 21.64%(未纳入本项分析)。

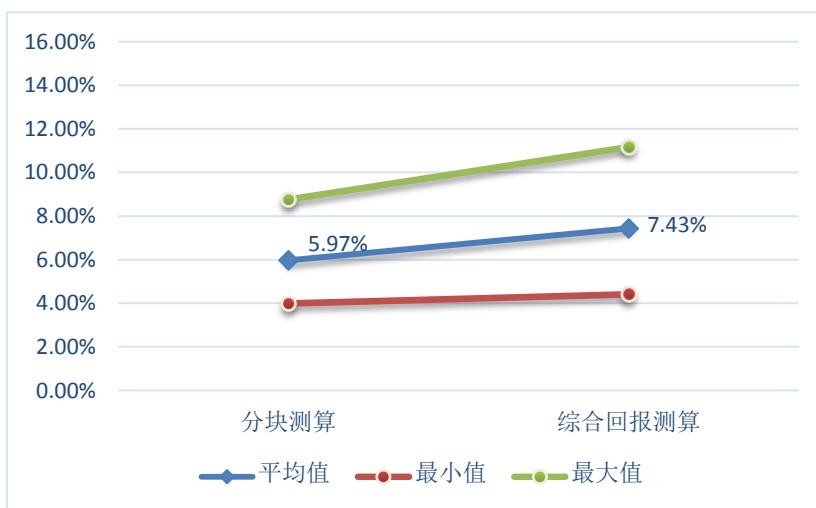
1. 社会资本投资收益水平。分块测算的项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~10.33%之间，平均 5.23%;综合回报测算的项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~15.59%之间，平均 7.80%。

图 2-7-1 社会资本投资收益率—从测算分类方式看



2. 政府支出成本水平。分块测算的项目政府支出成本水平介于 3.99%~8.76%之间，平均 5.97%；综合回报测算的项目政府支出成本水平介于 4.41%~11.17%之间，平均 7.43%。

图 2-7-2 政府支出成本水平—从测算分类方式看



综上，采用分块测算方式的项目平均社会资本投资收益率比综合回报测算的项目低 2.57%，平均政府支出成本水平比综合回报测算的项目低 1.46%。PPP 项目大部分资金通过项目公司融资筹

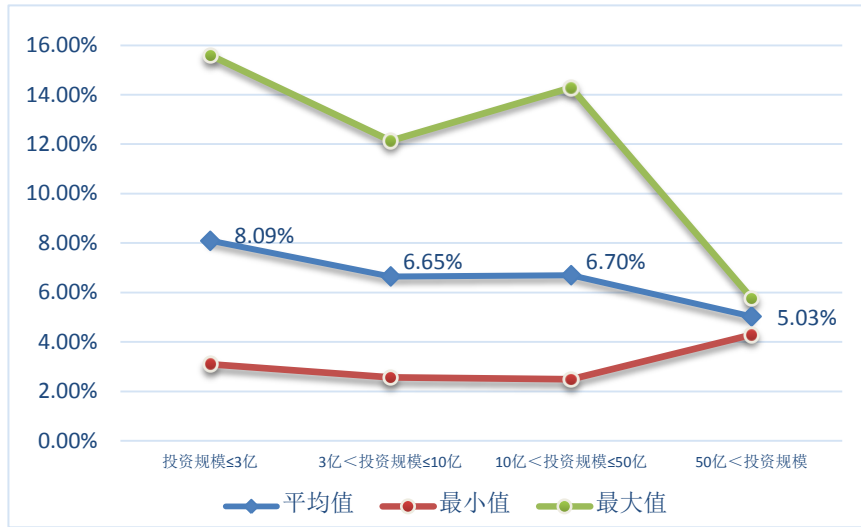
集，资金成本是否分块测算，对社会资本投资收益影响较大。剔除综合回报测算方式下利差这一“隐形”收入对社会资本实质投资收益的影响，能比较客观的反映社会资本投资收益水平，有利于政府控制成本。

(八) 从项目投资规模看。

171 个项目中，投资规模 3 亿元及以下的项目 48 个，占 28.07%；3~10 亿元（含）的项目 69 个，占 40.35%；10~50 亿元（含）的项目 52 个，占 30.41%；50 亿元以上的项目 2 个，占 1.17%。

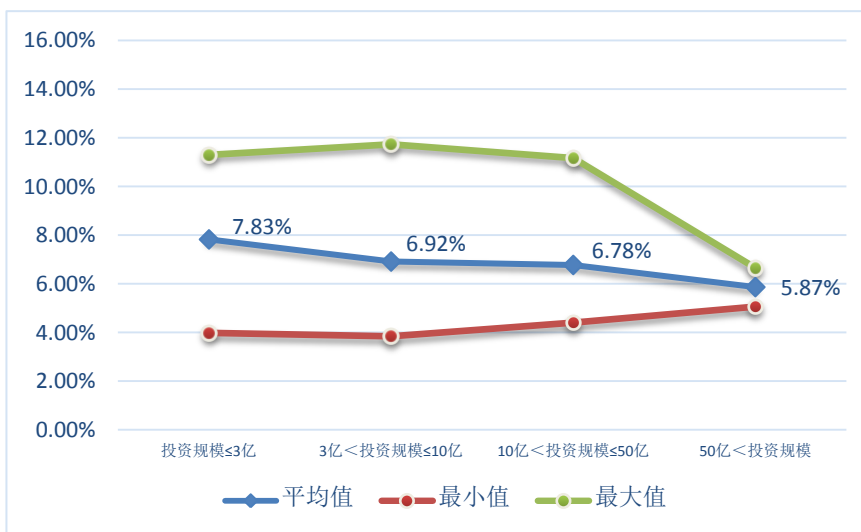
1. 社会资本投资收益水平。投资规模 3 亿元及以下的社会资本投资收益水平介于 3.09%~15.59%之间，平均 8.09%；投资规模 3~10 亿元（含）的项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~12.13%之间，平均 6.65%；投资规模 10~50 亿元（含）的项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~14.28%之间，平均 6.70%；投资规模 50 亿元以上的项目社会资本投资收益水平介于 4.29%~5.77%之间，平均 5.03%。

图 2-8-1 社会资本投资收益水平-从项目投资规模看



2. 政府支出成本水平。投资规模 3 亿元及以下的项目政府支出成本水平介于 3.99%~11.30%之间，平均 7.83%；投资规模 3~10 亿元（含）的项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.74%之间，平均 6.92%；投资规模 10~50 亿元（含）的项目政府支出成本水平介于 4.41%~11.17%之间，平均 6.78%；投资规模 50 亿元以上的项目政府支出成本水平介于 5.07%~6.66%之间，平均 5.87%。

图 2-8-2 政府支出成本水平-从项目投资规模看



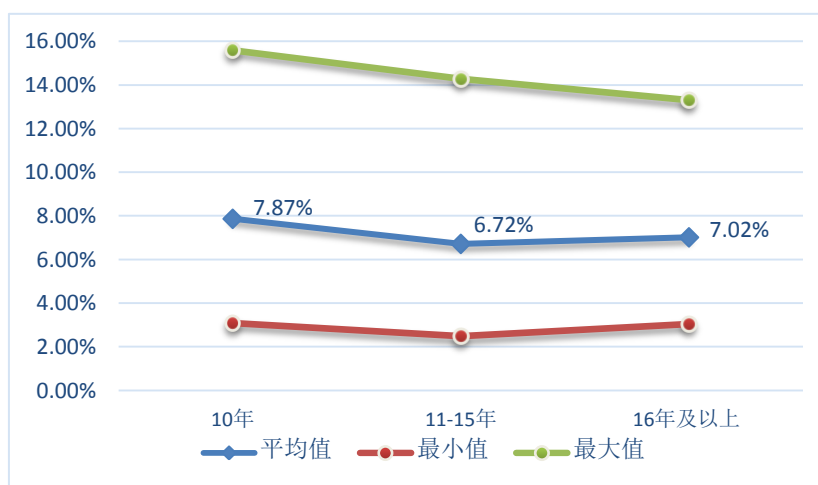
综上，项目投资规模与社会资本投资收益水平和政府支出成本水平呈反相关关系，即项目投资规模越大，社会资本投资收益水平和政府支出成本水平越低。一般而言，项目投资规模越大，其对社会资本的吸引力越强，项目的潜在竞争程度越充分，各方竞价越激烈，使得项目的社会资本投资收益水平及政府支出成本水平下降。

（九）从项目合作期限看。

171 个项目中，合作期限 10 年的项目 38 个，占 22.22%；合作期限 11~15 年（含）的项目 87 个，占 50.88%；合作期限 16 年及以上的项目 46 个，占 26.90%。

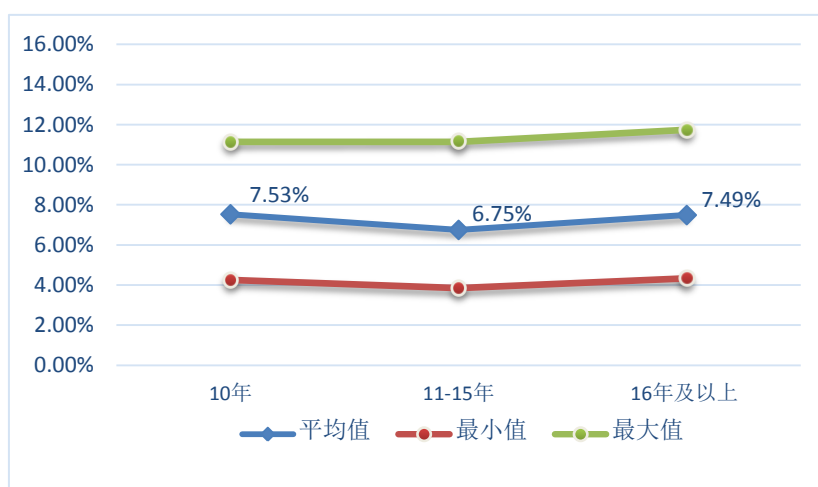
1. 社会资本投资收益水平。合作期限 10 年的项目社会资本投资收益水平介于 3.09%~15.59%之间，平均 7.87%；合作期限 11~15 年（含）的项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~14.28%之间，平均 6.72%；合作期限 16 年及以上的项目社会资本投资收益水平介于 3.04%~13.31%之间，平均 7.02%。

图 2-9-1 社会资本投资收益水平-从项目合作期限看



2. 政府支出成本水平。合作期限 10 年的项目政府支出成本水平介于 4.25%~11.14%之间, 平均 7.53%; 合作期限 11~15(含) 年的项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.17%之间, 平均 6.75%; 合作期限 16 年及以上的项目政府支出成本水平介于 4.33%~11.74%之间, 平均 7.49%。

图 2-9-2 政府支出成本水平-从项目合作期限看



综上, 一般情况下, 合作期限较短(10年)的项目社会资本投资收益水平及政府支出成本水平较高, 合作期限适中(11~15年)的项目社会资本投资收益水平及政府支出成本水平明显下降, 合作期限较长(16年及以上)的项目社会资本投资收益水平及政府支出成本水平均低于合作期限较短的项目, 但高于合作期限适中的项目。

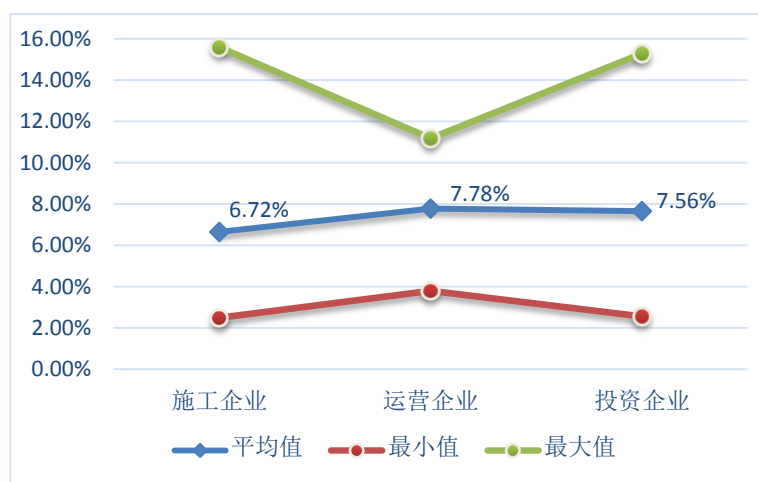
(十) 从社会资本类型看。

根据 PPP 项目社会资本经营范围, 可将社会资本分为施工企业、非施工企业两类, 非施工企业分为运营企业、财务投资企业两类。171 个项目中, 施工企业或以施工为主的企业牵头项目 109

个，占 63.74%；非施工企业牵头项目 62 个，占 36.26%（其中：运营企业或以运营为主的企业牵头项目 19 个，占 11.11%；财务投资企业牵头项目 43 个，占 25.15%）。

1. 社会资本投资收益水平。施工企业或以施工为主企业牵头的项目社会资本投资收益水平介于 2.49%~15.59%之间，平均 6.72%；非施工企业牵头的项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~15.29%之间，平均 7.63%，其中：运营企业或以运营为主的企业牵头的项目社会资本投资收益水平介于 3.80%~11.18%之间，平均 7.78%；财务投资企业牵头的项目社会资本投资收益水平介于 2.56%~15.29%之间，平均 7.56%。

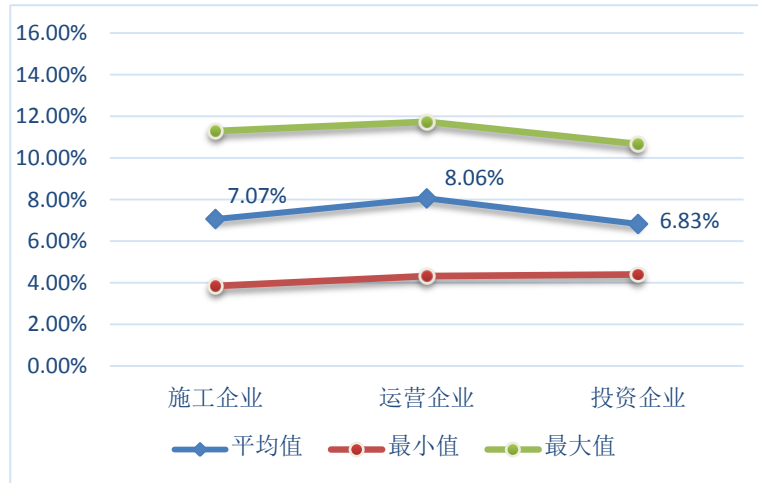
图 2-10-1 社会资本投资收益水平-从社会资本类型看



2. 政府支出成本水平。施工企业或以施工为主的企业牵头的项目政府支出成本水平介于 3.85%~11.30%之间，平均 7.07%；非施工企业牵头的项目政府支出成本水平介于 4.33%~11.74%之间，平均 7.20%，其中：运营企业或以运营为主企业牵头的项目政府支出成本水平介于 4.33%~11.74%之间，平均 8.06%；财务投资企业

业牵头的项目政府支出成本水平介于 4.41%~10.67%之间，平均 6.83%。

图 2-10-2 政府支出成本水平-从社会资本类型看



综上，项目施工利润是施工企业考量投资收益水平的重要因素，非施工企业一般不直接参与施工利润的分配，故相对而言，由非施工企业牵头的 PPP 项目其社会资本投资收益水平及政府支出成本水平更高。

三、结果运用

(一) 提高成本管控意识。

目前，我省 PPP 项目管理工作总体上是以省级审核入库为抓手，体现引导示范，明确市县主体。部分市县缺乏成本管控意识，导致对市场行情了解不充分、对测算方式选取不正确、对回报机制约定不明晰。由此，可能造成政府支出成本水平过高，影响财政资金使用绩效；可能造成社会资本投资收益水平不合理，缺乏服务供给质量的持续保障，甚至引发合作争议。市县相关职能部门应把项目入库的经济性评价论证作为管理服务工作重点，科学

全面测算政府支出成本和社会资本投资收益，立足“优质优价”原则，合理管控项目成本，提升财政资金使用绩效，保障社会资本合理收益。

（二）科学制定技术方案。

实际工作中，由于 PPP 项目资本金回报率及融资利率水平存在差异，根据《四川省财政厅关于印发〈四川省政府与社会资本合作(PPP)项目财政承受能力论证办法〉的通知》(川财金〔2017〕91号)，项目建设成本及利润的资本金部分或融资部分可任意选取财政部指引方法、等额本金法、等额本息法分别进行测算。市县应结合项目行业特征、收益状况及财政承受能力，科学制定技术方案，精准识别支出责任，实现投资节省、付费合理，年度间财政支出安排有支撑。

（三）强化建设运营一体。

充分发挥社会资本运营专业优势，是提升公共服务供给质量的重要前提，更是 PPP 模式的核心要义。鼓励社会资本从重施工向集投资、建设、运营于一体的综合服务商转变，从注重短期施工利润向注重长期运营收益转变，有条件的社会资本可通过组建运营团队，培育专业运营主体，在实现项目长期稳定运营并获得合理收益的同时，确保公共服务供给能力提升。市县应贯彻“以运营为核心、以绩效为导向”的基本理念，从注重工程产出向注重全生命周期绩效管理转变，优化指标统计，拓宽参与渠道，允

许社会资本和专业运营商一道组建联合体参与 PPP 项目投资运营。

（四）严格项目基础管理。

一是加强合同管理。PPP 项目合同是政府与社会资本实施项目的根本依据，是 PPP 项目实施过程中最核心的法律文件。PPP 项目合同要做到要素齐全、约定明确，核心条款与项目实施方案、采购文件保持一致，不存在实质性偏差，防止个别社会资本“低价中标”、“先中标、后谈判”，防止项目推进过程中不能依法履约，切实推进 PPP 项目规范实施。

二是做好税务安排。在深化税制改革过程中，PPP 项目适用的税种税率存在一定程度的不确定性。增值税、所得税等主要税金支出对社会资本投资收益水平及政府支出成本水平均有较大影响。为建立政府与社会资本合作的长效机制，各方应更加重视税收政策变更风险评估，在实施方案、招标文件、项目合同等文件中细化明确税费承担主体及税收政策变更风险的分担方案。

三是强化专业支持。咨询机构及 PPP 专家为 PPP 模式推广运用提供专业技术支持，对项目规范运作发挥着重要作用。市县应重视对咨询机构和专家选择，把控咨询服务质量，避免“两评一案”脱离实际、机械照搬。咨询机构应坚守服务底线，避免违规提供咨询服务；PPP 专家应按照客观、公正、中立原则独立开展工作，为项目规范实施提供专业技术支持。

本报告统计分析样本数量不足，特别是部分分类下的样本数

量明显偏少；同时按照统一口径测算，对融资成本、税费处理、运维成本等条件进行假定，与项目实际情况可能存在差异，仅供各方参考使用。

（四川省政府和社会资本合作（PPP）中心供稿）