

福田区政府与社会资本合作（PPP）管理办法

第一章 总则

第一条 【立法目的和依据】为规范福田区政府与社会资本合作（PPP）项目操作流程，鼓励和引导社会投资，增强公共产品供给能力，根据国务院《政府投资条例》（国令第712号）、《国家发改委关于依法依规加强PPP项目投资和建设管理的通知》（发改投资规〔2019〕1098号）等法律法规和政策的规定，结合福田实际，制订本办法。

第二条 【主要原则】实施PPP项目应当遵循依法依规、重诺履约、公开透明、公众受益和积极稳妥的原则。

第三条 【实施领域】同时符合以下条件的基础设施和公共服务项目，可以采用PPP模式：

（一）**【项目性质】**政府负有提供责任又适宜市场化运作；

（二）**【市场化程度】**具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、需求长期稳定等特点；

（三）【合作期限】合作期限原则上不低于 10 年（运作方式为管理合同（MC）和委托运营（O&M）的除外）；

（四）其他需满足的情形。

第四条 【运作方式】PPP 项目的运作方式包括：

（一）经营性项目。对具有明确的收费基础且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府授予特许经营权，新建项目可采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式，存量项目可采用转让-运营-移交（TOT）、改建-运营-移交（ROT）等模式推进。

（二）准经营性项目。对经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，通过政府授予特许经营权附加部分补贴或采取资本金注入、投资补助、贷款贴息等措施，新建项目可采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）等模式，存量项目可采用转让-运营-移交（TOT）、改建-运营-移交（ROT）等模式推进。

（三）非经营性项目。对缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）、存量项目可采用转让-运营-移交

(TOT)、改建-运营-移交 (ROT)、委托运营 (O&M)、管理合同 (MC) 等模式推进。

鼓励应用 PPP 模式规范有序盘活存量资产，鼓励 PPP 项目运作模式创新。

第五条 【政府投资项目衔接】对符合条件的政府投资项目，在项目竣工验收合格后，鼓励通过运用 PPP 模式引入具有较强运营能力的社会资本，提高项目运营效率，降低运营成本。

第六条 【部门分工】福田区 PPP 项目实施联席会议（简称“PPP 联席会议”）负责统筹协调全区 PPP 项目实施工作，审议 PPP 项目实施方案、PPP 项目实施机构、项目合同（草案）等。PPP 联席会议由分管投资的区政府领导担任召集人，成员包括区发改局、财政局、司法局、实施机构等相关部门的负责同志。联席会议办公室设在区发改局。

区发改局负责统筹全区 PPP 项目投资计划，按需编制 PPP 项目年度实施计划，依托全国投资项目在线审批监管平台办理各项审批手续，负责审查 PPP 项目建议书、可行性研究报告等前期论证文件，组织区相关部门联合审查 PPP 项目实施方案，收集相关议题并提请召开 PPP 联席会议，批复 PPP 项目实施方案，按需评估全区 PPP 项目实施情况。

区财政局负责组织 PPP 项目的物有所值评价、财政承受能力论证，评估 PPP 项目对当前和今后年度财政支出的影响，并对政府采购活动实施监管，负责根据政策文件规定结合各行业主管部门工作安排及经费审定情况对 PPP 项目资金安排提供保障，PPP 项目绩效管理制度建设，业务指导及再评价，后评价工作。

区住建局、司法局、市规划和自然资源局福田管理局、市交通运输局福田管理局、市生态环境局福田管理局等职能部门根据其部门职责做好 PPP 项目相关工作。

行业主管部门负责各自领域 PPP 项目的申报、意向社会资本方接洽、项目实施方案编制、社会资本方选择、合同签订、将各自领域 PPP 项目运营补贴或政府付费等资金安排纳入部门预算并加强审核管理、项目绩效管理、项目运营监管、合作期满移交等工作。

第二章 项目前期

第七条 【项目发起】PPP 项目发起方式包括：

（一）政府部门（含事业单位）：以申报项目建议书方式直接向区发改局提请发起 PPP 项目。项目建议书须委托有资信的咨询机构编制，编制时应充分征求相关部门意见。

（二）社会资本方：以项目建议书的方式向区行业主管部门

申报意向 PPP 项目。区行业主管部门初审后认为可按 PPP 模式实施的，以其名义向区发改局申报项目建议书，提请发起 PPP 项目。

第八条 【可行性论证】所有拟采用 PPP 模式的项目，均要开展可行性论证。通过可行性论证审查的项目方可采用 PPP 模式建设实施。PPP 项目可行性论证既要从经济社会发展需要、规划要求、技术和经济可行性、环境影响、投融资方案、资源综合利用以及是否有利于提升人民生活质量等方面，对项目可行性进行充分分析和论证，也要从政府投资必要性、政府投资方式比选、项目全生命周期成本、运营效率、风险管理以及是否有利于吸引社会资本参与等方面，对项目是否适宜采用 PPP 模式进行分析和论证。

第九条 【两评一案】完成立项审批后的 PPP 项目，项目实施机构应组织编制 PPP 项目实施方案、项目物有所值评价报告和财政承受能力论证报告。项目实施方案编制过程中，应重视征询潜在社会资本方的意见，引导社会资本方形成合理的收益预期，建立主要依靠市场的投资回报机制。如果项目涉及向使用者收取费用的，要取得价格主管部门出具的相关意见。

第三章 社会资本方选择

第十条 【合同草案】在项目采购前，项目实施机构依据审查批准的实施方案，组织起草 PPP 合同草案，包括 PPP 项目主合

同和相关附属合同等，并将其作为招标文件的组成部分。PPP 项目合同主要内容参照《政府和社会资本合作项目通用合同指南》（发改投资〔2014〕2724 号）、《政府和社会资本合作项目通用合同指南》(2014 版)及国家制定最新标准化文本。

第十一条 【采购方式】PPP 项目采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性磋商和竞争性谈判等竞争性方式。PPP 项目实施方案获批后，由项目实施机构根据项目的采购需求特点，依法选择适当的采购方式。

PPP 项目采购平台包括深圳公共资源交易中心和市建设工程交易服务中心。PPP 项目中涉及政府投资或国有资金的工程建设项目施工、服务、货物采购达到必须招标限额标准的，应当进入市建设工程交易服务中心开展；其它的在深圳公共资源交易中心开展。

第十二条 【遴选原则】PPP 项目实施机构在社会资本方选择过程中，应综合评估项目合作伙伴的专业资质、技术能力、管理经验、财务实力、信誉状况等因素，公平择优选择具有相应的投资能力、管理经验、专业能力、融资实力、业绩及信用状况良好的社会资本方作为合作伙伴。

第四章 项目实施

第十三条 【项目建设】项目实施机构完成社会资本方选择后，应指导配合社会资本方或设立的项目公司开展项目建设期间各项报批报建工作。

第十四条 【绩效管理】项目实施机构应在项目所属行业主管部门的指导下依法开展 PPP 项目绩效管理工作，必要时可委托第三方机构协助。应建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任。

第十五条 【预算安排】区发改局将涉及政府投资补助或直接政府投资的项目纳入年度政府投资计划，执行政府投资项目审批制度。区财政局将合同约定的财政补贴等 PPP 项目支出分类纳入区政府预算，在中长期财政规划中统筹考虑，建立跨年度预算平衡机制。

PPP 项目纳入年度实施计划且项目实施机构确定后，项目实施机构可按照区政府投资项目审批流程向区发改局申请前期费用，用于实施方案和招标文件编制等。

第十六条 【合同变更】在项目合作期限内，不得随意变更 PPP 项目合同内容；确需变更的，应当由合同双方协商一致，经 PPP 联席会议批准后签订补充协议，并公示变更事由及内容；变更内容涉及财政支出事项变动、价格调整的，应当先经区相关部门审核同意并履行规定程序。

第十七条 【股权转让】在项目建设期内，社会资本方原则上不得转让其持有的项目公司股权。如遇不可抗力等因素确需转让的，在不影响公共服务提供的稳定性和质量前提下，经项目实施机构报 PPP 联席会议同意后，签订补充协议，转让其持有的项目公司股权。

第十八条 【合同终止】 有下列情形之一的，可以提前终止 PPP 项目合同：

（一）发生不可抗力事件或法律变更，导致合同履行不能或各方不能就合同变更达成一致的；

（二）合同一方严重违约，导致合同目的无法实现；

（三）社会资本主体清算破产或类似情形；

（四）双方协商一致；

（五）依法征收、征用项目财产；

（六）法律规定或合同各方约定的其他事由。

PPP 项目合同需提前终止的，政府方应当收回项目，并根据实际情况和合同约定研究终止方案。因违约行为产生的损害，应由违约方向守约方支付相应赔偿。

第十九条 【临时接管】项目合作期限内，如出现社会资本方重大违约或者不可抗力导致项目运行状况恶化，危及国家安全和重大公共利益，或严重影响公共产品和服务持续稳定供给的，本级政府有权指定项目实施机构或其他机构临时接管项目，直至项目恢复正常经营或提前终止。临时接管项目所产生的一切费用，根据合作协议约定，由违约方单独承担或由各责任方分担。

第二十条 【争议解决】项目实施机构、社会资本方或项目公司未履行 PPP 项目合同约定义务的，应承担相应违约责任。因 PPP 项目合同履行发生争议的，合同双方应当协商解决；协商达成一致的，应当签订补充协议并遵照执行。发生争议且无法协商达成一致的，可以依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

PPP 项目合同争议解决期间，合同双方应当继续履行 PPP 项目合同约定的义务，不得擅自中断公共服务的提供。

第五章 项目移交

第二十一条 【项目移交】PPP 项目期满或提前终止移交时，项目实施机构或政府指定的承接机构应组建项目移交工作组，根据项目合同约定的移交方案与社会资本方或项目公司确认移交手续，组织性能测试。

第二十二条 【项目后评价】项目移交完成后，项目实施机

构应组织相关部门开展 PPP 项目后评价，对项目全生命周期的效率、投入产出、成本效益、监管成效、社会影响和可持续性等进行评价。评价结果应及时反馈给项目利益相关方，并按相关规定公开评价结果。评价结果为后续 PPP 项目开展提供改进参考。

第二十三条 【后续选择】 因 PPP 项目合作期限届满或 PPP 合同提前终止，对该项目继续采用 PPP 模式的，应当重新选择社会资本方；因合作期限届满重新选择社会资本方的，在同等条件下，原社会资本方享有优先续约的权利。

第六章 法律责任

第二十四条 【政府方责任】 政府相关部门或项目实施机构违反本办法规定，有下列情形之一的，由区政府责令限期改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未对采用政府和社会资本合作模式的必要性、合理性、可行性组织开展评估或者未提请同级财政部门进行财政承受能力评估；

（二）未通过竞争性方式选择社会资本方或者未向社会公示其选定的社会资本方；

（三）排斥或者限制非公有制社会资本方依法参与政府和社

会资本合作；

（四）未按照规定与选定的社会资本方签订项目合同；

（五）在项目合作协议中约定由政府回购社会资本方投资本金或者承担社会资本方投资本金的损失，或者约定保证社会资本方的最低收益以及由政府为合作项目融资提供担保；

（六）未按照规定对社会资本方移交的设施、设备和其他财产状况进行检查评估。

（七）不履行合作协议中的相关政府承诺和保障；

（八）未定期对合作项目建设、运营等情况进行监测分析和绩效评价。

第二十五条 【社会资本方责任】社会资本方或者项目公司有下列情形之一的，由政府有关部门责令限期改正；有违法所得的，依照相关法律法规及规章规定作出处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）项目公司从事与实施合作项目无关的经营活动；

（二）在项目实施中违反法律、行政法规、规章、技术规范、强制性标准；

（三）将项目的设施、土地使用权、项目收益权和融资款项用于实施合作项目以外的用途，或者以上述资产为他人债务提供担保；

（四）项目争议解决期间，擅自中断公共服务的提供；

（五）未妥善保管项目投资、建设、运营等方面的有关资料或者未按照规定向政府有关部门移交有关资料。

对前款规定的情形，有关法律、行政法规对其行政处罚另有规定的，依照其规定。

第七章 附则

第二十六条 【解释权】 本办法由福田区发展与改革局负责解释。

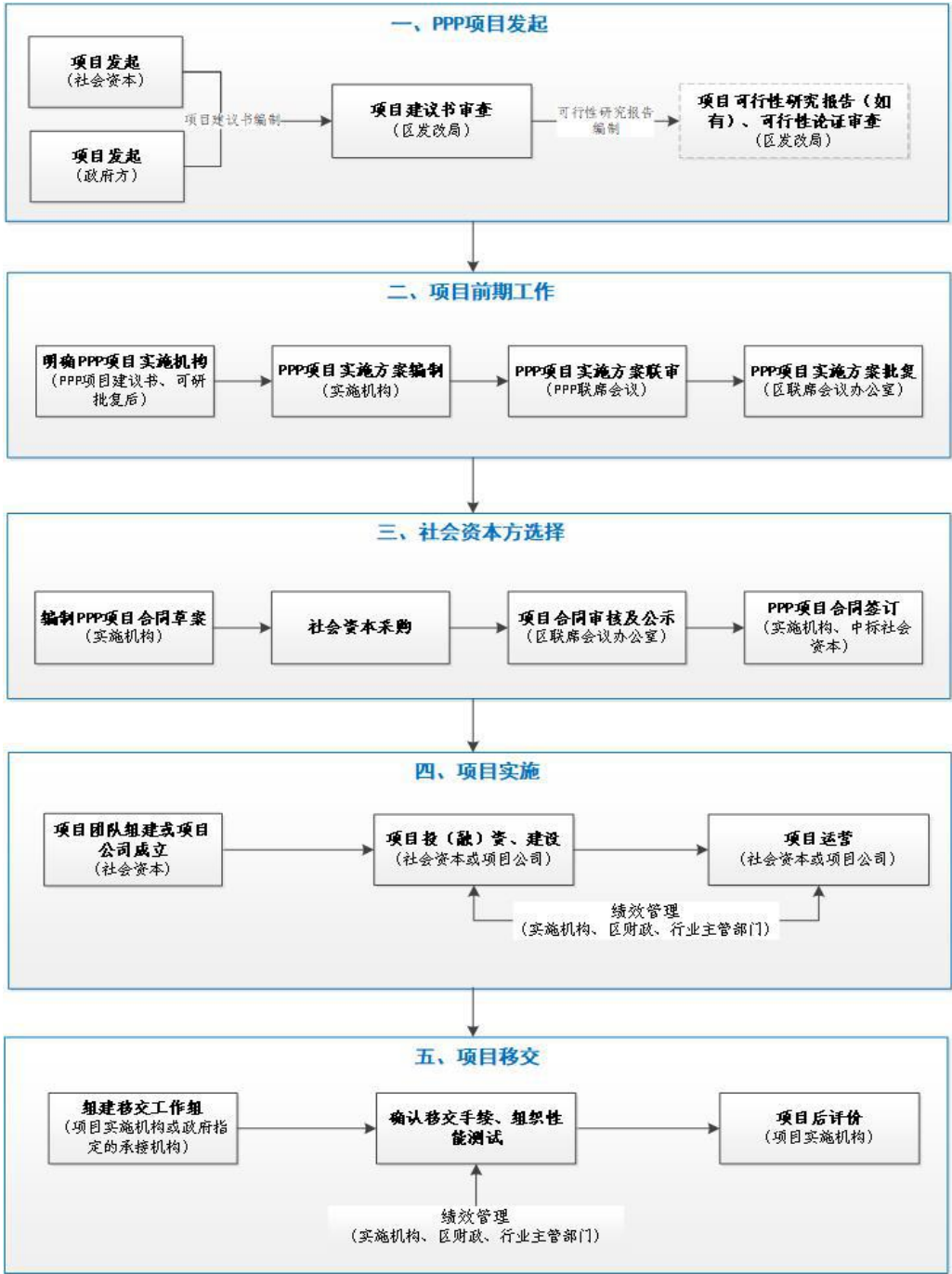
第二十七条 【有效期】 本办法自印发之日起施行，有效期3年，实行期间法律法规及上级政策有新规定的，从其规定，并及时组织修订本办法规定。《福田区政府与社会资本合作项目实施办法（试行）》（福府办规〔2017〕6号）同时废止。

- 附件：
1. 福田区政府与社会资本合作项目操作流程
 2. 《福田区政府与社会资本合作项目建设书》编制提纲
 3. 《福田区政府与社会资本合作项目实施方案》编制指

引

附件 1

福田区政府与社会资本合作项目操作流程图



附件 2

《福田区政府与社会资本合作项目建议书》 编制提纲

第一章 项目基本情况

重点说明项目概况(包括但不限于项目提出背景、名称、类型(存量或新建、在建)、行业、地点、项目实施机构、工期进度计划、PPP 运作方式、服务期限、成本核算、预算安排等),项目建议书的编制内容和原则,项目建议书的主要结论。

第二章 项目意义和必要性

2.1 项目建设意义

重点阐述项目应用领域及符合国家及项目所在省市相关产业发展规划的基本情况。

2.2 项目建设的必要性

主要分析项目建设的必要性。

2.3 采取 PPP 模式的必要性

主要分析采用 PPP 项目与政府传统投资模式比较能否增加供给,优化

风险负担，降低支出成本，提高服务质量和效率，促进创新、竞争、激发活力等。

第三章 市场分析及市场前景

项目的市场需求情况（定量分析）；发展趋势及本项目的市场前景。

第四章 建设内容、规模、地点和期限

明确项目的建设内容和规模等指标。

4.1 项目建设内容

项目建设内容部分重点阐述：需要新建或改造的内容和面积。

4.2 项目建设地点

项目建设地点部分请阐述：项目建设的地点，项目的场址现状（地点与地理位置、土地可能性类别及占地面积等），项目的场址建设条件（地质、气候、交通、公用设施、政策、资源、法律法规征地拆迁工作、施工等）。

4.3 项目建设期限

建设期限请注意：原则上建设期在3年以内，一般不超过5年，如确需5年以上建设期，请详细说明原因。

第五章 投资估算与资金筹措

5.1 项目投资估算

完成对项目投资的估算。

5.2 资金筹措方案

提出资金筹措方案。一般包括企业自有资金投入（包括部分现有资产的投入）、银行贷款（还贷的初步方案）、申请国家资本金投入及其它来源。

第六章 经济效益与社会效益分析

6.1 经济效益分析

主要从项目的投资回报、产出、绩效等方面进行初步经济效益分析。

6.2 社会效益分析

主要从项目对社会的影响分析、项目与所在地互适性分析、社会风险分析、社会评价结论等角度对项目的社会效益进行分析。

第七章 其他需要说明的情况

其他需要说明的情况，本项目的保障措施，下阶段的工作意见和建议，需要的政策和支持等。

附件 3

《福田区政府与社会资本合作项目实施方案》 编制指引

第一章 项目概况

项目概况主要包括基本情况、经济技术指标和项目公司股权情况等。

1.1 项目基本情况

基本情况主要明确项目提供的公共产品和服务内容、项目采用政府和社会资本合作模式运作的必要性和可行性，以及项目运作的目标和意义。

1.1.1 项目名称

介绍项目的名称。

1.1.2 项目位置

介绍项目的地理位置。

1.1.3 项目类型

介绍项目的类型，一般分为新建、改建或存量项目。

1.1.4 所属行业

介绍项目所属的行业。

1.1.5 合作期限

介绍项目的建设期及合作期限。合作期限原则上不低于 10 年。

1.1.6 实施机构

介绍项目的实施机构。

1.1.7 项目采取 PPP 模式的必要性与可行性

介绍项目采取 PPP 模式的必要性与可行性。

1.1.8 项目运作的目标和意义

介绍项目运作的目标和意义。

1.2 项目经济技术指标

经济技术指标主要明确项目区位、占地面积、建设内容或资产范围、投资规模或资产价值、主要产出说明和资金来源等。

1.2.1 建设内容与规模

项目的区位、占地面积、建设内容或资产范围等。

1.2.2 经济技术指标

项目的投资规模、主要产出说明和资金来源等。

1.3 项目公司股权情况

主要明确是否设立项目公司、政府方的出资人代表以及项目公司的股权结构。

第二章 风险分配基本框架

2.1 风险分配原则

按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。

2.2 风险识别

对项目潜在的风险因素进行识别。

2.3 风险分配

对所识别出的风险因素进行分配。原则上，项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

2.4 风险应对措施

针对潜在风险因素，提出相应的应对措施。

第三章 项目运作方式

3.1 项目运作方式选择

项目运作方式主要包括委托运营、管理合同、建设-运营-移交、建设-拥有-运营、转让-运营-移交和改建-运营-移交等。

具体运作方式的选择主要由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。

3.2 项目运作方式安排

结合项目实际情况，做出项目结构图，并对项目具体运作方式进行论述。

第四章 交易结构

交易结构主要包括项目投融资结构、回报机制和相关配套安排。

4.1 项目投融资结构

主要说明项目总投资，项目资本金安排，项目公司股权结构，项目资金筹措等。

4.1.1 项目公司股权结构

主要包括政府方是否参股项目公司、明确政府方和社会资本方股权比例以及出资方式等内容。

4.1.2 项目融资安排

主要包括项目资本金比例要求、资本金到位计划安排、债务资金安排等内容。

4.2 项目回报机制

主要说明社会资本取得投资回报的资金来源，包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式。

4.3 相关配套安排

主要说明由项目以外相关机构提供的土地、水、电、气和道路等配套设施和项目所需的上下游服务。

第五章 财务方案

主要分析项目在各项本体条件下的投入产出分析，进行经济测算，确定合理经营期限、补偿机制。同时对项目运营过程中的利弊条件进行全面分析，并分析项目运营后所产生的社会效益。

5.1 基本假设

主要说明项目投资及融资计划、合作期限、贷款利率、还款期限、相关税率等相关基本假设。

5.2 成本测算

主要说明经营成本、折旧及摊销、利息、总成本费用等。

5.3 收入测算

主要说明运营收入，可行性缺口补助等。

5.4 财务测算结果与分析

阐述财务测算结果，并通过财务指标、图表等方式对项目财务状况进行评价与分析。

第六章 绩效考核

6.1 考核目的

主要说明绩效考核的目的与原则。

6.2 考核办法

主要说明绩效考核的内容、组织、方式、标准、频率等。

6.3 考核得分

主要说明绩效考核分数的计算方法及与政府付费、可行性缺口补助的挂钩关系等。

第七章 合同体系

7.1 合同结构

合同体系主要包括项目合同、股东合同、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等。项目合同是其中最核心的法律文件。

7.2 项目边界条件

项目边界条件是项目合同的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。

7.3 权利义务边界

权利义务边界主要明确项目资产权属、社会资本承担的公共责任、政府支付方式和风险分配结果等。

7.4 交易条件边界

交易条件边界主要明确项目合同期限、项目回报机制、收费定价调整机制和产出说明等。

7.5 履约保障边界

履约保障边界主要明确强制保险方案以及由投资竞争保函、建设履约保函、运营维护保函和移交维修保函组成的履约保函体系。

7.6 调整衔接边界

调整衔接边界主要明确应急处置、临时接管和提前终止、合同变更、合同展期、项目新增改扩建需求等应对措施。

第八章 监管架构

8.1 监管架构

监管架构主要对监管主体、监管方式、监管客体等内容说明。

8.2 授权方式

授权关系主要是政府对项目实施机构的授权，以及政府直接或通过项目实施机构对社会资本的授权。

8.3 监管方式

监管方式主要包括履约管理、行政监管和公众监督等。

第九章 采购方式选择

9.1 采购方式选择

项目采购应根据《中华人民共和国政府采购法》及相关规章制度执行，采购方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商采购。项目实施机构应根据项目采购需求特点，依法选择适当采购方式。

9.2 资格审查方式

主要说明资格审查方式。

9.3 社会资本资格条件

结合项目运作方式、采购方式等内容，对社会资本采购环节设置资格条件提出初步建议。

9.4 招标标的

主要说明招标标的的设置。

第十章 移交方案

10.1 移交内容

主要说明项目的移交内容。

10.2 移交程序

主要说明项目的移交程序和移交方式等。

10.3 移交标准

主要说明项目的移交标准。