

《福田区政府与社会资本合作（PPP） 管理办法》起草说明

为规范福田区政府与社会资本合作项目（以下简称“PPP项目”）项目操作流程，统筹推进我区基础设施和公共服务领域的PPP项目实施工作，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，区发改局结合福田区实际，对《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）进行了修订，形成了《福田区政府与社会资本合作（PPP）管理办法》（以下简称《办法》）及《福田区政府与社会资本合作（PPP）实施细则》（以下简称《细则》）。

一、PPP改革的必要性

国务院于2014年11月16日印发并实施《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号），首次以国务院文件的形式提出要建立健全政府和社会资本合作（PPP）机制，明确在公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等领域，积极推广PPP模式，规范选择项目合作伙伴，引入社会资本，增强公共产品供给能力。

在总结以往实践经验的基础上，为进一步贯彻落实近年来国务院、发改委、财政部等国家及有关部门出台的一系列PPP

改革指导文件的相关工作部署，深化我区 PPP 改革，推动我区 PPP 工作顺利开展吗，特修订此办法。

二、主要内容

《办法》以“简捷高效、科学规范、兼容并包、创新务实”为基本原则，在总结我区 PPP 项目试点经验教训的基础上，进一步学习借鉴国家部委对 PPP 模式的最新改革要求，明确了我区 PPP 项目操作流程和实施路径。《办法》参照《政府投资条例》（国令第 712 号）等，对 PPP 项目前期立项审批程序进行梳理；参照《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）全面深入开展可行性论证和审查；参照《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13 号）规范和强化 PPP 项目绩效管理工作；参照《关于印发污水处理和垃圾处理领域 PPP 项目合同示范文本的通知》（财办金〔2020〕10 号）更新合同管理及签约顺序等内容。

《办法》共七个章节、二十七条，主要为原则性的规定。

《细则》共六个章节，二十四条，主要为操作性的规定。主要包括以下内容：

1. 明确 PPP 项目发起路径。规定政府部门和社会资本方都可以发起 PPP 项目，明确 PPP 项目的两条发起路径：区行业主管部门可以项目建议书的方式直接向区发改局提请发起 PPP 项目；支持社会资本方利用自有土地或创新商业模式发起 PPP 项目。新《办法》删除了旧管理办法区发改局从政府投资项目储

备库里筛选适宜 PPP 模式的项目的发起路径，修订后本办法不设 PPP 项目储备库。

2. 健全 PPP 项目管理联席会议机制。《办法》进一步明确了福田区 PPP 项目实施联席会议（简称“PPP 联席会议”）的工作职责。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。

3. 规范社会资本方选择方式。《办法》明确 PPP 项目实施方案获批后，由项目实施机构依法依规程序采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判和竞争性磋商等方式实施社会资本方采购。强调公开招标应作为遴选社会资本的主要方式。不得排斥、限制民间资本参与 PPP 项目，消除隐性壁垒，确保一视同仁、公平竞争。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

4. 建立 PPP 项目绩效考核机制。建立绩效考核机制是确保 PPP 项目建设运营达到预期效果的有力手段。《办法》明确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。项目实施机构应根据项目合同约定，制定政府、社会资本方和服务使用者三方共同参与的绩效评价考核标准，对项目的运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价，确保公共产品和服务供给的

质量、效率和可持续性。绩效考核结果作为社会资本方或项目公司取得项目回报的依据，根据项目合同约定的产出说明，项目实施机构按实际绩效直接或通知区财政局向社会资本方或项目公司及时足额支付。

5. 规范 PPP 项目建议书和实施方案编制。项目实施方案是 PPP 项目的纲领性文件，在项目全生命周期中至关重要。《办法》附有《PPP 项目建议书编制提纲》和《PPP 项目实施方案编制指引》，指导 PPP 项目建议书和实施方案的编制重点和核心内容，科学规范行业主管部门和实施机构的编制工作，确保高质量的项目前期论证工作，亦对后续加快审批具有积极作用。同时，《办法》鼓励行业主管部门或实施机构委托有资质的专业咨询机构编制 PPP 项目前期所需文件，做深做实前期论证工作，积极推动项目顺利落地。

三、创新亮点

总的来看，《办法》在参照国家出台的一系列 PPP 改革指导文件的基础上，形成了具有福田特色的 PPP 制度设计和操作流程。主要体现在：

1. 建立 PPP 项目主动生成机制。从运行属性、市场化程度、合作年限等方面对 PPP 模式的适用范围进一步细化；政府各部门可以项目建议书形式发起 PPP 项目；增加政府投资项目衔接，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。

2. 建立 PPP 项目分类审批机制。《细则》中明确了针对政府具有投资或付费责任的 PPP 项目、企业投资且政府不具有投

资或付费责任的 PPP 项目以及对不涉及固定资产投资的 PPP 项目等三类不同 PPP 项目的分类立项审批流程。既达到了规范运作，严控政府隐形债务风险的目标，又简化审批程序，提升了项目实施效率。

3. 建立 PPP 项目可行性论证机制。明确了 PPP 项目应全面、深入开展 PPP 项目可行性论证和审查；明确了 PPP 项目应编制可行性研究报告，作为可行性论证的依托；明确可行性研究报告审批通过是实施方案审查、社会资本遴选的前置条件；

4. 完善 PPP 项目绩效考核体系。一是明确由 PPP 项目各部门在绩效考核中的工作职责。各级政府、财政部门、行业主管部门、项目实施机构负责组织开展行政区域内 PPP 项目绩效管理工作；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。二是细化 PPP 项目绩效考核要求。项目实施机构应根据项目合同约定，制定政府、社会资本放和服务使用者三方共同参与的绩效评价考核标准，对项目的运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价，确保公共产品和服务供给的质量、效率和可持续性。

5. 完善 PPP 项目社会资本选择体系。遴选方式更加强调采用竞争方式，且以公开招标作为主要方式；更新合同草案编制要求；增加资格预审环节，确认谈判环节；细化合同公示要求；区分成立与不成立项目公司，细化合同签约顺序。

6. 完善 PPP 项目相关文件编制指引体系。为避免前期文件质量参差不齐，《办法》将结合最新法律法规要求对《PPP 项目建议书编制提纲》和《PPP 项目实施方案编制指引》进行更新，指导 PPP 项目建议书和实施方案的编制重点内容，有利于同类项目后期的横向比较。鼓励项目实施机构委托有专业咨询机构编制 PPP 项目前期所需文件，做深做实前期论证工作。

四、起草依据

1. 《关于推进政府社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）
2. 《政府投资条例》（国令第712号）
3. 《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）
4. 《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）
5. 《关于印发污水处理和垃圾处理领域 PPP 项目合同示范文本的通知》（财办金〔2020〕10号）
6. 《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）
7. 《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）
8. 《国家发改委印发传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》（发改投资〔2016〕2231号）

9. 《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金[2016]90号）
10. 《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资[2014]2724号）
11. 《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）
12. 《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号）
13. 《中华人民共和国招标投标法》（1999年）
14. 《中华人民共和国政府采购法》（2002年）
15. 《深圳市政府和社会资本合作（PPP）实施细则（试行）》（深发改规〔2018〕1号）
16. 《深圳经济特区政府采购条例》（2012）
17. 《关于深圳市福田区政府集中采购目录（2016年版）等事项的通知》（福财[2016]6号）
18. 《福田区政府与社会资本合作项目操作流程》（深福发改[2015]162号）
19. 《深圳市福田区人民政府办公室关于建立福田区政府与社会资本合作管理联席会议制度的通知》（福字[2015]1号）

五、起草过程

自2020年3月起，我局着手开展《办法》及《细则》等配套文件的编制工作。主要开展了以下工作：

（一）对国家最新的PPP政策法规和各地有代表性的PPP项目实施管理办法进行了研究分析，借鉴有益经验，结合福田

区在当前经济社会发展阶段下的具体区情，梳理和重构了我区 PPP 制度各个阶段操作流程。

（二）总结福田区 PPP 项目的运行经验。2020 年 4 月 14 日，组织对区发改局、教育局、民政局、财政局、街道办等 PPP 项目实施机构与监管部门进行了调研座谈。充分了解当前 PPP 政策落地情况。

（三）摸底福田区 PPP 项目的实践情况。2020 年 4 月 16 日-4 月 17 日，区发改局牵头对福田区已实施的 PPP 项目进行了实地调研，并与项目负责人进行深入访谈，找准 PPP 项目推进与实际操作中存在的问题与困难，总结经验教训。

（四）征求意见。2020 年 9 月 8 日至 9 月 11 日，我局完成《办法》的内部征求意见，共收到来自财政局、审计局、民政局、采购中心在内的 53 家单位的意见，并将其中的部分意见予以采纳后对《办法》进一步修改完善。