

福田区基础设施和公用事业特许经营 实施细则

第一章 总则

第一条 【目的】为规范福田区基础设施和公用事业特许经营项目实施流程，根据《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函〔2023〕115号）、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2024年第17号令）等政策法规，结合本区实际，制定本细则。

第二条 【适用范围】本区范围内的交通运输、市政工程、生态保护、环境治理、水利、能源、文化、体育、旅游、新型基础设施等基础设施和公用事业领域的特许经营活动，适用本细则。

第三条 【定义】本细则所称基础设施和公用事业特许经营，是指政府采用公开竞争方式依法选择中华人民共和国境内外的法人或者其他组织作为特许经营者，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。商业特许经营以及不涉及产权移交环节的公建民营、公办民营、委托运营（O&M）等，不属于本细则所称的特许经营。

第四条 【主要特征】基础设施和公用事业特许经营应当聚

焦使用者付费项目，明确收费渠道和方式，项目经营收入具备覆盖建设投资和运营成本并获取一定投资回报的条件，不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任。

前款所称使用者付费，包括特许经营者直接向用户收费，以及由政府或其依法授权机构代为向用户收费。

第五条 【实施模式】基础设施和公用事业特许经营可采用建设—运营—移交（BOT）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）等模式实施。

第六条 【合作期限】特许经营期限应当根据行业特点、所提供公共产品或服务需求、项目生命周期、项目投资建设和运营成本、投资回收期等综合因素确定，原则上不超过40年，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长，法律法规另有规定的除外。

第七条 【严防隐债】区政府可在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下，按照一视同仁的原则，在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持，主要采取资本金注入方式，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。政府付费只能按规定补贴运营、不能补贴建设成本。除此之外，不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式，使用财政资金弥补项目建设和运营成本。

第二章 项目发起和论证

第八条 【项目发起】基础设施和公用事业领域特许经营项目可采用以下方式发起立项：

（一）审批部门发起。区发展改革部门对项目单位提出的基础设施和公用事业领域的项目建设需求，初步审核认为适用特许经营模式的，可商项目单位并报区政府相关会议研究同意后，按特许经营模式发起。

（二）项目单位发起。区相关行业主管部门或事业单位等可从新建、改建、扩建项目或者存量公共资产中筛选潜在项目，报区政府相关会议研究同意后，申请发起特许经营项目。

（三）市场主体发起。社会资本方以自有资源、物业等向区相关部门等提出特许经营项目合作意向，区相关部门等经初步审核认为可按特许经营模式实施的，报区政府相关会议研究同意后，申请发起特许经营项目。

（四）存量项目发起。项目单位对已开工建设的公共项目，认为通过特许经营模式有利于提高运营效率、降低运营成本，报区政府相关会议研究同意后，按相关程序发起特许经营项目。

第九条 【授权实施机构】经区政府相关会议研究同意采用特许经营模式的，以会议纪要形式明确由行业主管部门、事业单位等作为特许经营项目实施机构（以下简称“实施机构”），负责特许经营项目前期论证、市场测试、组织编制实施方案等相关文

件、招选特许经营者、签订合同、组织实施、加强绩效管理、合作期满组织移交等工作。

第十条 【政府出资人代表】区政府采用资本金注入方式投资的特许经营项目，可指定国有资产管理部門、事业单位、国有或国有控股企业等相关机构作为政府出资人代表，依法参股项目公司。原则上，政府出资人代表在项目公司中的持股比例应当低于 50%。

第十一条 【方案编制】项目经批准可采用特许经营模式的，实施机构根据授权，参照可行性研究报告编写规范，牵头编制特许经营方案。特许经营方案应当包括以下内容：

- （一）项目名称及概述，建设背景和必要性；
- （二）项目建设规模、投资总额、实施进度，以及提供公共产品或公共服务的标准等基本经济技术指标；
- （三）投资回报、价格及其测算；
- （四）项目可行性及特许经营可行性论证；
- （五）特许经营者应当具备的条件及选择方式；
- （六）政府承诺和保障；
- （七）特许经营涉及的国有资产管理要求，以及特许经营期限届满后资产处置方式；
- （八）应当明确的其他事项。

实施政府定价的特许经营项目，特许经营方案中有关投资回报、价格及其测算应当征求地方价格主管部门意见。

特许经营期限拟超过 40 年的，应当在特许经营方案中充分论证并随特许经营方案一并报请批准。

实施机构应当保证特许经营项目的完整性和连续性。

第十二条 【市场测试】特许经营方案编制应重视征询潜在社会资本方的意见和建议，实施机构应面向社会资本和金融机构就项目关键条件开展深度市场测试，充分论证特许经营方案及相关边界条件设计契合市场需求，提高项目市场吸引力。

第十三条 【委托编制】实施机构可以委托具有相应能力和经验的第三方机构，开展特许经营可行性论证，完善特许经营方案。

第十四条 【方案评审】审核特许经营方案时，应当对项目是否适合采取特许经营模式进行认真比较和论证，根据职责分工征求有关部门意见，必要时可以委托专业咨询机构进行评估，形成评审报告作为特许经营方案审核依据。

第十五条 【方案审核】特许经营方案审核比照政府投资项目审批权限和要求，根据总投资分级实行审核，审核结果由区发展改革部门以会议纪要、函件等书面方式确认：

（一）1000 万元以下项目由区发展改革部门审核；

（二）1000 万元及以上、3000 万元以下项目经区发展改革部门审查后，报分管投资的区领导审核；

（三）3000 万元及以上、5000 万元以下项目经区发展改革部门审查后，报分管投资的区领导审核、区长签批；

（四）5000 万元及以上、1 亿元以下项目，如市相关工作方案或会议纪要明确由我区开展，或者经区主要领导相关会议研究同意采用特许经营模式的，经区发展改革部门审查后，报分管投资的区领导审核、区长签批。其他情形，经区发展改革部门审查后，按程序报区政府常务会议审核；

（五）1 亿元及以上项目经区发展改革部门审查后，按程序报区政府常务会议、区委常委会审核。

第三章 特许经营者选择

第十六条 【采购方式】实施机构应根据经审定的特许经营方案，通过招标、谈判等公开竞争方式选择特许经营者。优先采用公开招标方式选择特许经营者；如果不采用公开招标方式，应明确原因和依据。

第十七条 【鼓励民营企业参与】鼓励民营企业通过直接投资或者独资、控股、参股等方式积极参与特许经营项目。实施机构应当根据国务院发展改革部门制定的支持民营企业参与的新建及改扩建特许经营项目清单，结合项目实际情况，确定民营企业参与的具体方式。

对清单所列领域以外符合条件的传统及新型基础设施和公用事业项目，可参照政府和社会资本合作新机制相关政策文件精神，探索采取特许经营模式，以适宜方式积极鼓励民营企业参与。

外商投资企业参照民营企业适用前款规定。

第十八条 【选择标准】实施机构应当公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的法人或者其他组织作为特许经营者，将项目运营方案、收费单价、特许经营期限等作为选择特许经营者的主要标准。鼓励金融机构与参与竞争的法人或其他组织共同制定投融资方案。

特许经营者选择应当符合内外资准入等有关法律、行政法规规定。

第十九条 【协议起草】在项目采购前，实施机构应依据经审批的实施方案，组织起草特许经营协议及附件（草案），作为项目采购文件的组成部分。行业主管部门会同相关职能部门联合审核特许经营协议文本及附件（草案），并出具审核意见。

特许经营协议应当主要包括以下内容：

- （一）项目名称、内容；
- （二）特许经营方式、区域、范围和期限；
- （三）如成立项目公司，明确项目公司的经营范围、注册资本、股东出资方式、出资比例、股权转让等；
- （四）所提供产品或者服务的数量、质量和标准；
- （五）特许经营项目建设、运营期间的资产权属，以及相应的维护和更新改造；
- （六）监测评估；
- （七）投融资期限和方式；

(八) 收益取得方式，价格和收费标准的确定方法以及调整程序；

(九) 履约担保；

(十) 特许经营期内的风险分担；

(十一) 因法律法规、标准规范、国家政策等管理要求调整变化对特许经营者提出的相应要求，以及成本承担方式；

(十二) 政府承诺和保障；

(十三) 应急预案和临时接管预案；

(十四) 特许经营期限届满后，项目及资产移交方式、程序和要求等；

(十五) 实施环境变化、重大技术变化、市场价格重大变化等协议变更情形，提前终止及补偿；

(十六) 违约责任；

(十七) 争议解决方式；

(十八) 需要明确的其他事项。

第二十条 采购行为及其结果应依据信息公开相关法规进行社会公示。涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。采购结果公示结束后，实施机构应当与依法选定的特许经营者签订特许经营协议。需要成立项目公司的，实施机构应当与特许经营者签订初步协议，约定其在规定期限内注册成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。

第四章 项目实施

第二十一条 【投资管理】政府采用资本金注入方式投资的特许经营项目，应当按照《政府投资条例》《福田区政府投资全过程管理办法》等有关规定，履行审批手续。企业投资的特许经营项目，应当按照《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关规定，履行核准或者备案手续。实施机构应当协助特许经营者办理相关手续。

依法选定的特许经营者如果与项目前期办理审批、用地、规划等手续时的项目法人不一致的，应当依法办理项目法人变更手续，实施机构应当予以必要支持和便利。

第二十二条 【项目调整】完成审批、核准或备案手续的项目如发生变更建设地点、调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形，应报请原审批、核准机关重新履行项目审核程序，或者重新备案，必要时应重新开展特许经营模式可行性论证与特许经营方案审核工作。

第二十三条 【项目监管】实施机构负责全过程监督特许经营者（项目公司）协议履行情况。项目建设期间，实施机构应监督特许经营者（项目公司）严格按照设计方案组织工程建设，确保工程质量、安全和工期。项目运营期间，实施机构应监督特许经营者（项目公司）提供优质、持续、高效、安全的公共产品或者公共服务。

第二十四条 【运营评价】实施机构应当根据特许经营协议和相关行业管理规定，会同有关方面定期对特许经营项目建设运营情况进行监测分析，定期开展运营评价，并按相关规定开展相应的绩效评价，必要时可委托第三方机构协助。

运营评价应从行业管理角度提出运营标准、运营效果等评价指标，从协议执行角度提出履约情况等评价指标，从项目效果角度提出直接效果、外部影响、可持续性评价指标。还可结合项目实际，综合考虑成本效益、财务可持续性财务指标，风险管理、安全管理等内部治理指标以及运营创新、示范推广等持续运营指标。

第二十五条 【协议变更】在特许经营协议有效期内，协议内容确需变更的，协议当事人应当在协商一致基础上签订补充协议。如协议变更可能对特许经营项目的存续债务产生重大影响的，应当事先征求债权人同意。特许经营项目涉及直接融资行为的，应当及时做好相关信息披露。特许经营项目涉及运营主体实质性变更、股权移交等重大事项的，应当及时书面告知相关行业主管部门。

特许经营期限届满后确有必要延长的，按照有关规定经充分评估论证，协商一致并报批准后，可以延长。

第二十六条 【信息公开】区政府应当将特许经营有关政策措施、特许经营项目实施机构等相关单位及其职责等信息向社会公开。

实施机构应当将特许经营方案、特许经营者选择结果、特许经营协议主要内容及其变更或终止、政府投资支持、公共产品或服务标准、监测分析和运营评价结果等信息，依托全国投资项目在线审批监管平台，及时向社会公开。

特许经营者应当将项目每季度建设运营情况、经审计的年度财务报表、有关会计数据、财务核算、资产管理情况和其他有关财务指标等信息，通过适当方式向社会公开，并依法接受年度财务审计。

前款规定的应当公开的信息，不包括依法确定为国家秘密的信息，以及商业秘密和个人隐私信息。

第二十七条 【临时接管】特许经营期限内，如出现特许经营者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，政府有权指定实施机构或其他机构临时接管，直至项目恢复正常经营或提前终止。

实施机构(或行业主管部门)调查后制定临时接管应急预案，明确临时接管主体、工作原则、组织体系、部门职责、接管程序、突发事件处置等内容，并报区政府相关会议批准。

实施机构(或行业主管部门)会同相关单位组成临时接管委员会，按照已批复的应急预案开展工作。

项目恢复正常运营后，临时接管委员会视情况将经营权移交回特许经营者(项目公司)，并做好善后工作。如特许经营者(项

目公司)无法继续履行特许经营协议的,应进入提前终止程序。

第二十八条 【提前终止】特许经营项目出现提前终止情形的,由实施机构与特许经营者(项目公司)就终止方案进行谈判,明确提前终止的责任划分、终止程序与补偿标准等事项,形成终止方案,报区政府相关会议批准后执行。

因政府方原因导致特许经营协议提前终止的,政府应当收回特许经营项目,并根据实际情况和协议约定给予原特许经营者公平合理补偿。

因特许经营者原因导致特许经营协议提前终止的,特许经营者应当按照特许经营协议约定履行有关资产移交、债务清偿、违约赔偿责任,并在清算移交期间配合政府维持有关公共服务和公共产品的持续性和稳定性。

第五章 项目移交

第二十九条 【移交要求】特许经营项目期限届满或提前终止移交时,实施机构或政府指定的承接机构应组建项目移交工作组,特许经营者(项目公司)应按照移交方案,将满足性能测试要求的项目资产、知识产权和技术法律文件,连同资产清单完整移交给实施机构或政府指定的承接机构,并办理法律过户和管理权移交等法律手续。

对性能测试不达标的特许经营项目,实施机构或政府指定的

承接机构有权要求特许经营者（项目公司）进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函。

第三十条 【原特许经营者优先权】特许经营期限届满终止或者提前终止，对该基础设施和公用事业继续采用特许经营方式的，实施机构应当根据本细则规定重新选择特许经营者；同等条件下，可以优先选择原特许经营者。

特许经营期限内因确需改扩建等原因需要重新选择特许经营者的，同等条件下可以优先选择原特许经营者。

新的特许经营者选定之前，实施机构和原特许经营者应当制定预案，保障公共产品或公共服务的持续稳定提供。

第六章 附则

第三十一条 本实施细则由福田区发展改革部门负责解释。

第三十二条 本实施细则自 2024 年 XX 月 XX 日起施行，有效期 XX 年。

附件：福田区基础设施和公用事业特许经营项目实施流程图

附件

福田区基础设施和公用事业特许经营项目实施流程图

