

《福田区基础设施和公用事业特许经营实施细则》起草说明

为进一步深化政府投融资改革，规范福田区基础设施和公用事业特许经营项目实施流程，激发社会投资活力，优化公共服务供给，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）等政策文件，我局结合福田区实际，编制形成了《福田区基础设施和公用事业特许经营实施细则》（以下简称《实施细则》）。

一、 编制必要性

2023年12月，中央经济工作会议提出关于2024年经济工作的部署，明确指出“完善投融资机制，实施政府和社会资本合作新机制，支持社会资本参与新型基础设施等领域建设。”2024年3月，政府工作报告要求“积极扩大有效投资。发挥好政府投资的带动放大效应”“深化投资审批制度改革。着力稳定和扩大民间投资，落实和完善支持政策，实施政府和社会资本合作新机制，鼓励民间资本参与重大项目建设。进一步拆除各种藩篱，在更多领域让民间投资进得来、能发展、有作为”，对深化投融资改革工作、发挥政府投资撬动作用、拓宽民间投资空间等方面提出更明确的指导意见。

在总结以往实践经验的基础上，为进一步贯彻落实国务院、发改委、财政部等国家及有关部门出台的一系列特许经营改革指导文件及相关工作部署，推动特许经营工作顺利开展，亟需出台《福田区基础设施和公用事业特许经营实施细则》，为公共项目推进提供实操依据。

一是建立特许经营新机制工作机制的迫切需要。自 2023 年 11 月至今，国务院办公厅、国家发改委相继出台《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）、政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024 年试行版）等一系列政策，提出了聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、合理把握重点领域、优先选择民营企业参与、明确管理责任分工、稳妥推进新机制实施等总体要求。我区亟需准确把握国家政策文件精神，建立福田特许经营工作机制，有效指导及推动公共项目落地。

二是规范特许经营项目全过程管理的必然要求。国家层面政策文件主要围绕特许经营协议订立、协议履行、协议变更和终止监督管理和公共利益保障、争议解决等内容进行阐述。在项目发起和论证、特许经营者选择、项目实施、项目移交等环节，以及特许经营与政府投资项目的衔接等方面仍需结合项目实操进行明晰，并进一步衔接《福田区政府投资全过程管理办法》，打造更多经得起历史考验的优质公共产品。

三是激发社会投资活力的必备工具。以往对政府提供的公共产品和服务类项目，惯性考虑的是政府投资或购买服务，未能优先考虑拓宽投融资渠道、撬动市场力量，局限性较大且不可持续。结合 PPP 新机制提出应坚持初衷、回归政企合作本源，激发民间投资活力的工作要求，亟需出台《福田区基础设施和公用事业特许经营实施细则》等相关制度，优化推广政府和社会资本多元合作模式，拓宽融资渠道，激发社会投资活力，优化公共品供给。

二、 主要内容

《实施细则》学习借鉴了国家部委对政府和社会资本合作新机制的最新改革要求，明确了我区政府和社会资本合作新机制项目操作流程和实施路径。《实施细则》共六个章节、三十二条，主要为原则性规定。另有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。《实施细则》主要包括以下内容：

（一）规范特许经营项目适用范围。《实施细则》结合发改委最新政策法规对推进特许经营新机制规范发展的相关意见，对特许经营模式的适用范围进行了明确，并结合福田实际，新增了文化、新型基础设施等领域，在公共服务供给方面进一步拓宽民间投资空间。

（二）明确项目发起路径。根据发起主体和路径的不同，《实施细则》做出了针对性的规定：（1）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。（2）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。（3）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。（4）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。

（三）优化前期立项审批程序。《实施细则》将特许经营项目的前期阶段明确划分为项目特许经营模式论证（通过区政府相关会议审议，以会议纪要形式明确）-立项及方案审批（一般依托项目实施方案编制）-投资管理程序（一般依托可研报告编制）等三个阶段。以上规定结合实际优化了特许经营项目前期立项和审批程序，有助于加快项目实施。

（四）增加市场测试环节。《实施细则》中提出特许方案编制过程中应重视市场测试环节，面向社会资本和金融机构就项目关键条件开展深度测试工作，进一步了解社会资本及金融机构参与意愿，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。

（五）明晰方案编制-评审-审核流程及方式。《实施细则》中明确实施方案需要经过编制、技术评审以及分级审核等环节。其中方案编制可以委托具有相应能力和经验的第三方机构，审慎开展特许经营可行性论证；方案评审时根据职责分工需征求部门意见，并经过发改部门或外部专家评审；分级审批环节提出应比照政府投资项目审批权限，根据总投资规模实行分级审核。在明晰流程的基础上，与福田区政府投资项目全过程管理办法相衔接，有利于项目单位推进工作。

（六）完善运营评价。《实施细则》提出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。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。

三、 创新亮点

《实施细则》在参照国家出台的一系列新机制改革指导文件的基础上，充分考虑实践中可能会出现的问题，形成了具有福田特色的政府和社会资本合作操作流程。主要体现在：

（一）建立多元主体项目发起机制。《实施细则》提出审批部门、项目单位、市场主体以及存量项目四种多元主体发起方式，增加项目启动灵活性。其中存量项目发起针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、降低运营成本的，可按程序发起特许经营项目，实现已开工项目与特许经营项目之间转换与衔接。

（二）鼓励民营企业参与项目。《实施细则》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。根据支持民营企业参与的新建及改扩建特许经营项目清单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，可以参照清单精神，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，有利于激发和促进民间投资。

（三）严防政府隐性债务。《实施细则》明确可在严防新增政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下，在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持。支持方式包括资本金注入、投资补助、贷款贴息等。对于政府投资支持方式进行明确有利于在严防政府隐性债务前提下，通过有限财政支持更大程度撬动社会投资。

（四）鼓励开展市场测试环节。《实施细则》强调应通过市场测试分析说明社会资本和金融机构参与项目的意愿，充分考虑市场实际情况，论证项目合作边界条件契合市场需求，提升项目

市场吸引力，有利于择优选取具备综合实力的社会资本落实项目实施工作，为项目顺利落地、有效实施提供保障。

（五）优化特许经营编评审程序。在国家政策框架下，进一步理顺特许经营实施方案编制—评审—审核各环节要点，规范特许经营方案评估流程以及分级审批机制，明确部门权责，有利于加快项目推进落地，确保特许经营项目规范发展、阳光运行。

（六）完善项目运营评价监管机制。如何对使用者付费的特许经营项目进行有效监管是保障项目长效稳定运行的重要内容。在明确政府方在建设期、运营期对项目应履行监督职责基础上，《实施细则》进一步强调运营评价的重要性，提出应建立从行业管理、协议执行、项目效果、成本效益、财务可持续性、内部治理、示范推广等考核指标，定期对项目建设运营情况进行监测与分析，切实保障公共产品、公共服务的质量和效率。

四、 起草依据

（一） 《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）

（二） 《政府投资条例》（国令第712号）

（三） 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2024年第17号令）

（四） 关于印发《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024年试行版）》的通知（发改办投资〔2024〕227号）

（五）《政府和社会资本合作项目特许经营协议（编制）范本（2024 年试行版）》

（六）《中央预算内投资资本金注入项目管理办法》

（七）《中华人民共和国招标投标法》（1999 年）

（八）《中华人民共和国政府采购法》（2002 年）

（九）《福田区政府投资全过程管理办法》

五、起草过程

自 2024 年 3 月起，我局着手开展《实施细则》编制工作。主要工作内容如下：

（一）梳理政策法规。对国家最新的特许经营政策法规和各地有代表性的特许经营项目进行了研究分析，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，梳理和重构了我区特许经营制度各阶段操作流程。

（二）总结福田区公共项目运行经验。2024 年 4 月至 6 月，会同区文广旅体局、区文体中心、区城管局等公共项目责任单位或监管部门开会研讨，充分了解当前公共项目进展及痛点、卡点，总结实践经验。

（三）征求部门意见。2024 年 7 月，我局完成《实施细则》内部意见征集，已收到 16 家单位反馈意见，其中区司法局、文体局、物业中心 3 家单位提出修改意见 5 条。经我局研究，采纳意见 3 条，解释 2 条，并对《实施细则》进一步修改完善。