

深圳市发展改革委、财政委联合印发 PPP 实施细则 进一步规范 PPP 具体操作流程

编者按：近日，深圳市发展改革委、财政委联合印发《深圳市政府和社会资本合作(PPP)实施细则(试行)》(以下简称《实施细则》)，对深圳市 PPP 项目具体操作流程作了进一步明确和规范。《实施细则》结合国家有关规定和深圳市投资项目管理体制实际情况，明确了相关部门责任分工，进行了具有自身特色的制度设计，有助于促进当地 PPP 模式规范有序发展。

深圳市政府和社会资本合作(PPP)实施细则 (试行)

第一章 总则

第一条 为进一步规范政府和社会资本合作（以下简称PPP）项目的操作流程，根据《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）、《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）、《国家发展改革委关于印发〈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〉的通知》（发改投资〔2016〕2231号）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法〉的通知》（财金〔2016〕92号）、《深圳市人民政府办公厅关于印发深圳市开展政府和社会资本合作实施方案的通知》（深府办〔2017〕16号）等文件精神，结合深圳

实际，制订本细则。

第二条 本细则所称 **PPP** 项目是指政府为增强城市基础设施和公共服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、股权合作等方式，与社会资本建立利益共享、风险分担及长期合作关系的项目。各相关单位应按照本实施细则程序要求和工作内容，以提升基础设施和公共服务供给质量和效率为核心，本着“简捷高效、科学规范、兼容并包、创新务实”的原则，加强协调配合，形成合力，共同促进 **PPP** 工作规范健康发展。

第三条 **PPP** 模式主要适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作，价格调整机制相对灵活，市场化程度相对较高，投资规模相对较大，需求长期稳定，运营要求较高的基础设施和公共服务项目。根据国家要求和深圳实际，本细则适用市本级 **PPP** 项目，包括综合交通、科技创新、民生保障、资源保障、生态环境、城市安全及空间拓展等六大方面，涵盖交通运输、市政工程、农业、林业、水利、能源、环境保护、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育、科技、文化、体育、旅游、综合开发等领域。

第四条 **PPP** 项目的实施方式包括：

（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经营性项目，鼓励通过政府授予特许经营权，采用建设-运营-移交（**BOT**）、建设-拥有-运营-移交（**BOOT**）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准经营性项目，通过政府授予特许经营权附加

部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设-运营-移交（BOT）、建设-拥有-运营（BOO）等模式推进。

（三）非经营性项目。对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的非经营性项目，审慎采用建设-运营-移交（BOT）、建设-拥有-运营（BOO）、委托运营（O&M）等市场化模式推进。

鼓励积极探索“非经营性项目”、“准经营性项目”与“经营性项目”捆绑运作。通过建立合理的使用者付费机制，增强非经营性项目和准经营性项目对社会资本的吸引力。

其中，对拟采取 PPP 模式的存量基础设施项目，可采用改扩建-运营-移交（ROT）、移交-运营-移交（TOT）、移交-拥有-运营（TOO）、委托运营、股权合作等多种方式，将项目的资产所有权、股权、经营权、收费权等转让给社会资本；对已经采取 PPP 模式且政府方在项目公司中占有股份的存量基础设施项目，可通过股权转让等方式，将政府方持有的股权部分或全部转让给项目的社会资本方或其他投资人；对在建的基础设施项目，也可积极探索推进 PPP 模式，引入社会资本负责项目的投资、建设、运营和管理，减少项目前期推进困难等障碍，更好地吸引社会资本特别是民间资本进入。

鼓励结合项目实际特点，积极探索、大胆创新，灵活运用 PPP 模式，积极盘活边界条件明确、商业模式清晰、现金流稳定的优质存量资源，鼓励社会资本积极创新挖掘项目商业价值，在确保公共利益前提下，提高合理投资回报水平。

第五条 市 PPP 联席会议（简称联席会议）负责组织领导和统筹协调全市 PPP 工作，研究决策 PPP 项目入库、重大 PPP 项目实施方案等重大事项，协调解决 PPP 项目实施中的重大问题，检查督导全市 PPP 项目实施情况，根据市政府授权研究确定 PPP 项目实施机构。

联席会议由市领导任总召集人，市发展改革委、财政委员会为召集单位，成员单位包括市发展改革委、财政委、经贸信息委、科技创新委、规划国土委、市场和质量监管委、人居环境委、交通运输委、卫生计生委、教育局、民政局、文体旅游局、国资委、住房建设局、水务局、地税局、城管局、法制办、金融办、轨道办、深圳国税局等部门。

联席会议办公室设在市发展改革委，承担联席会议筹备及议定事项的组织落实、综合协调等日常工作。

第六条 市发展改革委、财政委应牵头会同有关部门，加强协调配合，形成合力，共同促进我市 PPP 工作规范健康发展。

市发展改革委负责履行联席会议办公室职责，审查 PPP 项目建议书、PPP 项目实施方案。对涉及政府投资的 PPP 项目，纳入政府投资项目三年滚动计划和年度政府投资项目计划管理。根据项目实际需求，及时下达年度政府投资计划。

市财政委负责审查涉及项目运营财政补贴或政府付费 PPP 项目的物有所值分析、财政承受能力评价，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，对涉及运营财政

补贴或政府付费的项目按规定程序纳入市本级政府年度财政预算计划，并在中长期财政规划中予以保障。

行业主管部门负责各自领域潜在的 PPP 项目的搜集、甄别、发起、遴选、审核，意向社会资本方接洽，项目实施方案编制，依法定职责做好对项目建设运营移交的行政监管等工作。经市政府授权作为实施机构的部门，同时应按照相关规定履行社会资本方选择等实施机构工作职责。

第七条 市 PPP 事务中心(以下简称 PPP 中心)作为实施机构(交通、水务、城管及其他领域中专业性较强的项目，经市政府授权，由行业主管部门作为项目实施机构)，接受市发展改革委和市财政委的业务指导，负责 PPP 项目实施合作相关工作，协助政府部门开展 PPP 项目建设运营绩效评价、政策研究，承担有关 PPP 方面的项目推介、技术支持、宣传培训、PPP 综合信息管理系统搭建与日常维护管理等相关工作。

第二章 综合信息管理系统建设

第八条 市发展改革委牵头建立全市统一的 PPP 综合信息管理系统，实现 PPP 项目全生命周期监管服务、风险预警与防控、信息公开与共享等功能，主要包括 PPP 项目库、PPP 专家库、PPP 咨询服务机构库、PPP 金融机构库、PPP 社会资本方库、PPP 资料库等。

第九条 建立 PPP 项目库，收集和管理 PPP 储备项目、执行项目和示范项目信息，包括项目全生命周期各环节的关键信息。根据项目实施进展情况，PPP 项目库具体分为 PPP 项目储备库、PPP 项目执行

库。项目入库情况将作为安排政府投资、财政补贴、确定与调整价格、发行企业债券及享受 PPP 专项扶持政策的重要依据。

第十条 建立 PPP 专家库，收集和管理 PPP 领域具有丰富理论和实践经验的专家信息，为 PPP 项目参与各方开展 PPP 项目决策咨询、规划设计、项目评估、人员培训等活动提供服务。

第十一条 设立 PPP 咨询机构库，收集和管理咨询服务机构的信息。PPP 咨询服务是指与 PPP 项目相关的智力支持服务，包括但不限于 PPP 项目的实施方案编制、物有所值评价、财政承受能力论证、建设运营绩效评价、中期评估以及相关法律、投融资、技术、财务、招标代理、资产评估服务等。

第十二条 设立 PPP 金融机构库，收集和管理参与 PPP 项目的金融机构信息。入库的金融机构可以为 PPP 项目提供多样化金融产品及综合金融服务支持，包括识别金融目标、策划投融资战略、制订投融资计划、实施投融资方案以及全过程风险控制机制设计等服务。

第十三条 设立 PPP 社会资本方库，收集和管理社会资本方的信息，积累储备有实力、有意愿参与 PPP 项目建设运营、具有基础设施及公共服务设施行业开发建设运营资质、建设运营管理规范的国内外专业机构。

第十四条 设立 PPP 资料库，收集和管理 PPP 相关政策法规、工作动态、指南手册、培训材料和经典案例等信息，为 PPP 项目参与各方提供全面的信息资源共享服务。

第三章 项目储备

第十五条 政府部门、社会资本方发起 PPP 项目，经市发展改革委、财政委审核后，由 PPP 中心汇总项目信息形成 PPP 项目入库前的备选清单。

（一）市发展改革委、财政委可从政府投资项目计划及财政中长期规划中筛选适宜 PPP 模式的项目。

（二）市行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目，以项目建议书的方式向市发展改革委提请发起 PPP 项目。

（三）社会资本方可以项目建议书的方式向市行业主管部门推荐潜在的 PPP 项目。市行业主管部门初审后认为可按 PPP 模式实施的，及时出具书面意见后连同 PPP 项目建议书报送市发展改革委。对于行业主管部门未明确的跨行业跨领域的综合开发类项目，社会资本方可以项目建议书的方式向市发展改革委、财政委推荐潜在 PPP 项目。

第十六条 纳入备选清单的项目，由 PPP 联席会议办公室汇总后报联席会议审议，审议通过并明确项目实施机构后纳入全市 PPP 项目储备库。纳入储备库的项目，实施机构应按要求通过全市 PPP 综合信息管理系统，完善项目相关信息，并按程序要求开展项目后续工作。

第十七条 涉及采用财政资金直接投资、资本金注入等方式的政府投资 PPP 项目，由行业主管部门或实施机构提请市政府确定政府出资人代表，参与项目准备及实施工作。

第十八条 列入 PPP 项目储备库的项目，实行动态管理、滚动实施、分批推进。市发展改革委、财政委会同各相关部门研究制定年度 PPP 项目实施计划，报联席会议审定后组织实施，并与政府投资项目三年滚动计划及年度计划、财政中长期规划及年度预算做好衔接。

第四章 项目论证

第十九条 采用财政资金直接投资及资本金注入的政府固定资产投资项 目，原则上由行业主管部门在组织编制项目可行性研究报告的同时拟订 PPP 项目实施方案。采用财政资金投资补助及贴息方式的政府固定资产投资项 目、全部由社会资本投资的固定资产投资项 目和不涉及固定资产投资项 目，由行业主管部门直接组织编制 PPP 项目实施方案（实施方案应包括可行性研究论证内容）。联席会议也可以指定相关单位编制 PPP 项目实施方案。PPP 项目实施方案应委托有资质或等级的项目咨询机构编制。

第二十条 PPP 项目实施方案编制应重视征询潜在社会资本方的意见和建议，要重视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。如项目涉及向使用者收取费用的，应取得价格主管部门出具的相关意见。

PPP 项目实施方案内容包括项目概况、运作方式、建设运营和移交方案、风险分担、合同结构及主要内容（核心条款）、绩效考核、社会资本方遴选方案、投融资和财务方案、保障与监管措施等。其中，涉及运营财政补贴或政府付费的 PPP 项目实施方案中应对物有所值评价和财政承受能力论证进行专章分析。

第二十一条 涉及固定资产投资的 PPP 项目实施方案编制完成后，按程序报市发展改革委审查。市发展改革委组织有关评审机构进行评估并出具审核意见。

其中，纳入市年度重大项目计划的 PPP 项目，或市发展改革委认为有必要提请联席会议审定的 PPP 项目，在完成实施方案评估后，按照“多评合一、统一评审”的要求，由市发展改革委组织相关部门进行联合评审。各相关部门依据职能出具书面评审意见，由市发展改革委汇总并提交联席会议审定后出具审核意见。涉及运营财政补贴或政府付费的 PPP 项目，市财政委对项目物有所值评价和财政承受能力论证的评估意见审查验证后，由市发展改革委履行 PPP 实施方案审核程序。

不涉及固定资产投资的 PPP 项目实施方案编制完成后，按程序报市财政委审查。经市财政委组织有关评审机构进行评估后出具审核意见。

第二十二条 PPP 项目实施方案评估和审查的重点包括：项目规划可行性、技术路线可实施性、投融资方案合理性、项目绩效产出标准要求合理性、政府和社会资本风险分配合理性、收费和价格合理性、财政补贴方案可行性、项目财务效益和财政承受能力的平衡情况等。

第二十三条 PPP 实施方案通过审查的项目，列入 PPP 项目执行库，按程序要求开展下一步工作。未通过初次审查的，可调整 PPP 实施方案重新提请审查。经重新审查仍不能通过的，报联席会议审定后，从项目储备库中退出，不再采用 PPP 模式。采用财政资金直接

投资、资本金注入的政府投资项目，应开展项目初步设计和概算审批。采用财政资金补助、贴息的政府投资项目，应开展项目资金申请报告审批。全部由社会资本投资的社会投资项目，应根据深圳市社会投资核准备案的相关规定，由市或区核准备案机关履行相关核准备案手续。

第二十四条 PPP 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（如项目公司股东协议和章程、配套建设条件落实协议等）。PPP 项目合同主要内容参考国家发展改革委发布的《政府和社会资本合作项目通用合同指南》或国家制定的最新标准化文本。

第五章 社会资本方选择

第二十五条 PPP 项目实施方案获批后，由项目实施机构根据项目的需求特点，根据国家有关法律法规要求，依法通过招标、竞争性谈判等方式选择社会资本方。

第二十六条 在遴选社会资本方资格要求及评标标准设定等方面，要客观、公正、详细、透明，禁止排斥、限制或歧视民间资本和外商投资。

对商业运营潜力大、投资规模适度、适合民间资本参与的 PPP 项目，积极支持民间资本控股，提高项目运营效率。对投资规模大、合作期限长、工程技术复杂的项目，鼓励民营企业相互合作，或与国有企业、外商投资企业等合作，通过组建投标联合体、成立混合所有制公司等方式参与，充分发挥不同企业比较优势。鼓励民间资本成立

或参与投资基金，由专业机构管理并投资 PPP 项目，获取长期稳定收益。

第二十七条 实施机构根据遴选要求，选择具有相应投资能力、管理经验、专业水平、融资实力以及信用状况良好的社会资本方作为候选社会资本方，遴选结果应通过全市 PPP 综合信息管理系统及时公告或公示，并明确申诉渠道和方式。

第二十八条 实施机构应依法从候选社会资本方中选择中选社会资本方，并与其确认合同（草案）内容。实施机构应与中选社会资本方签署合同确认备忘录，并将项目合同（草案）报联席会议审定。

第二十九条 合同（草案）经联席会议审定通过后，应在全市 PPP 综合信息管理系统公示合同文本及相关文件。实施机构应按相关规定做好公示期间异议的解释、澄清和回复等工作。

第三十条 公示期满无异议的，由实施机构与中选社会资本方签署 PPP 项目合同。

第六章 项目执行

第三十一条 社会资本方应依法设立项目公司。市政府指定了出资人代表的，项目公司应由市政府出资人代表与社会资本方共同成立。项目公司应按照 PPP 合同中的股东协议、公司章程等设立。项目公司成立后，由实施机构与项目公司签署承继 PPP 项目合同的补充合同。

实施机构应及时将相关前期工作成果移交给项目公司，由其开展后续工作。项目公司负责按项目合同承担项目设计、融资、建设、运

营、维护等责任，自主经营，自负盈亏。除项目合同另有约定外，项目公司的股权未经市政府同意不得变更。

第三十二条 项目公司负责融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。融资责任由项目公司承担，市政府相关部门为项目公司融资提供协助，但不应为项目公司的融资提供担保。项目公司未按照 PPP 项目合同约定完成融资的，实施机构可依法提出履约要求，必要时可提出终止 PPP 项目合同。

第三十三条 项目公司作为项目主体，在建设期间开展各项报批报建工作。实施机构应指导配合项目公司完善各项报批报建手续。各相关部门应加强协调配合，优化审批流程，切实提高审批效率，共同加快推进 PPP 项目前期工作。

第三十四条 项目公司应按照《招标投标法》等规定确定项目勘察、设计、施工、监理及设备供应等承包商，根据 PPP 项目合同及有关的规定组织项目建设。项目完工后，实施机构根据合同约定组织工程验收并配合市发展改革委开展项目验收，市相关部门配合，验收合格后方可交付使用。

第三十五条 PPP 中心应根据 PPP 项目合同约定，协助政府部门组织或委托第三方专业机构定期对项目建设运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等内容开展经济性、效率性、效果性、公平性等方面的综合绩效评价。项目运营过程中，PPP 中心协助政府部门每三年组织或委托第三方进行评估，及时发现存在的问题，制定应对措施，推动项目绩效目标顺利完成。

绩效评价结果及评估报告报联席会议审查后，通过全市 PPP 综合信息管理系统依法对外公开，接受社会监督。绩效评价结果及评估报告作为项目公司取得项目回报以及按合同约定对价格或财政补贴进行调整的依据。行业主管部门根据职责，依照法律法规、行业标准、产品和服务技术规范进行行政监督。

第三十六条 为规范推广运用 PPP 模式，形成可复制、可推广的实施范例，充分发挥示范效应，市发展改革委、财政委对 PPP 执行项目进行筛选评比，确定示范项目并推广。对已通过认定的示范项目，可根据项目实际情况享受市级财政资金支持。示范项目管理及财政资金支持相关措施另行制定。

第三十七条 在 PPP 项目合作期限内，如出现重大违约或者不可抗力导致项目运营持续恶化，危及公共安全或重大公共利益时，实施机构要及时采取应对措施，必要时可提请联席会议审议后，指定相关机构临时接管项目，切实保障公共安全和重大公共利益，直至项目恢复正常运营。不能恢复正常运营的，应提前终止，并按 PPP 合同约定妥善做好后续工作。

第七章 项目移交

第三十八条 项目期限届满或提前终止时，由实施机构与项目公司共同组建项目移交工作组，根据项目合同约定制定资产评估和性能测试工作方案。

实施机构组织或委托第三方专业机构，按照项目合同约定及资产评估、性能测试工作方案，对移交资产进行资产评估及性能测试。项

目公司根据资产评估及性能测试结果，按合同约定采取必要措施，保证项目处于良好运营和维护状态。

第三十九条 项目移交时，实施机构根据合同约定，代表政府收回项目资产。项目公司应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，连同资产清单移交实施机构，办妥法律过户和管理权移交手续。项目公司应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

第四十条 项目移交完成后，PPP 中心协助政府部门开展 PPP 项目后评价，对项目全生命周期的效率、效果、影响和可持续性等进行评价。评价结果报联席会议审查后，通过全市 PPP 综合信息管理系统依法对外公开，接受社会监督。

第四十一条 PPP 中心应当建立 PPP 项目档案，将项目发起、项目论证、社会资本方选择、项目执行、项目移交等阶段相关文件、材料存档备查。项目公司应当妥善保管项目投资、建设、运营等方面的有关资料，并在合作项目期限届满或者提前终止时向政府有关部门移交。

第八章 支持保障

第四十二条 实行出让或租赁等多样化的土地供应政策，保障 PPP 项目建设用地。对符合划拨用地目录和政策的，可按照划拨方式供地，在建设运营期内，不得改变土地用途。采用招标、拍卖或者挂牌的方式出让的机关、科研、教育、文化、卫生、体育、养老、市政设施和保障性住房的项目用地，享受我市规定地价优惠。鼓励和支持社会资本方利用符合城市规划的自有土地参与 PPP 项目。如果项目

建设用地涉及土地招拍挂，鼓励相关工作与社会资本方招标、评标等工作同时开展。

第四十三条 积极探索鼓励和引导社会资本参与 PPP 项目的有效方式。市发展改革委通过安排项目前期经费予以支持，主要用于项目方案编制、项目评审，以及项目验收、评价等工作。在前期工作过程中，经批准不再采用 PPP 模式的项目，若已发生费用的可由实施机构按规定开展决算审计及财务决算批复，市发展改革委、财政委做好资金保障。采取 PPP 的公共服务项目，可按规定享受国家支持公共服务事业的相关税收优惠和以奖代补优惠政策等。

第四十四条 探索设立基础设施投资基金等，为 PPP 项目提供投资、贷款、债券、租赁、担保等综合金融服务。积极推进符合条件的 PPP 项目通过资产证券化等方式实现市场化融资，建立健全 PPP 项目产权融资、资产移交和社会资本退出机制。鼓励金融机构为我市传统基础设施领域的 PPP 项目开发金融产品和提供金融顾问服务，加大对符合条件的 PPP 项目信贷支持力度，支持金融机构主动提前介入做好建设项目策划、融资方案设计、融资风险控制等工作。鼓励我市传统基础设施领域的 PPP 项目运营主体依法依规在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等市场化方式进行融资。

第四十五条 PPP 项目的产品或服务价格列入政府定价目录管理的，遵循“成本+合理回报”原则定价，并建立动态调整机制。

第九章 附则

第四十六条 本细则发布之前已经采取 PPP 模式的在建或已建成运营的存量 PPP 项目，由项目主管单位（实施机构）报市发展改革委审核后，按照项目进度分别归类列入 PPP 项目库，进行项目信息的统一管理。

第四十七条 各区（新区）依托全市 PPP 综合信息管理系统建立区级 PPP 项目库，区级 PPP 项目管理实施可参照本细则执行。

第四十八条 本细则由市发展改革委、财政委负责解释。

第四十九条 本细则有效期为 2 年。

第五十条 本细则自印发之日起 10 日后施行。

附件：深圳市政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程图（略）