

深发改规〔2022〕8号

深圳市发展和改革委员会关于印发《深圳市政府和社会资本合作实施细则》的通知

各有关单位：

《深圳市政府和社会资本合作实施细则》已经市政府同意，现印发给你们，请遵照执行。

深圳市发展和改革委员会

2022年6月2日

深圳市政府和社会资本合作实施细则

第一章 总 则

第一条 为进一步规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）项目，激发有效投资活力，优化公共产品供给，根据《政府投资条例》《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）、《国家发展改革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）、《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）等政策法规，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，提高供给质量和效率，通过特许经营、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系的项目。

本细则所称社会资本是指依法设立且有效存续、具有法人资格的企业，包括民营企业、国有企业、外商投资企业、混合所有制企业，以及其他投资、经营实体。

第三条 PPP模式主要适用于政府负有提供义务又适宜市场

化运作、价格调整机制相对灵活、需求长期稳定、运营要求较高的传统基础设施、新型基础设施和公共服务项目，主要包括交通运输、市政工程、农业、林业、水利、能源、环境保护、公共住房、医疗卫生、养老、教育、科技、信息、文化、体育、旅游、综合开发等领域。

仅涉及建设，不包含运营或者维护内容等情形的项目，不适宜采用 PPP 模式。

第四条 根据项目的市场化程度、收费机制和政府投入等因素，PPP 项目可以分为：

（一）经营性项目。对于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，可以通过政府授予特许经营权实施；

（二）准经营性项目。对于经营收费不足以覆盖投资成本的项目，可以通过政府授予特许经营权附加部分补贴或者资本金注入等措施实施；

（三）非经营性项目。对于缺乏使用者付费基础的项目，依据项目的可用性、使用量、运营维护绩效等情况，通过政府付费实施。

鼓励探索项目内容具有实质性关联的“非经营性项目”“准经营性项目”与“经营性项目”捆绑运作，通过建立公平合理的使用者付费机制和收益分配机制，增强非经营性项目和准经营性项目对社会资本的吸引力。

第五条 支持灵活运用 PPP 模式，创新项目运作方式，形成

存量资产和新增投资的良性循环。

（一）新建项目拟采用 PPP 模式的，合理选择建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）等运作方式；

（二）鼓励结合项目特点及需求，灵活运用改建—运营—移交（ROT）、租赁—运营—移交（LOT）、转让—运营—移交（TOT）、委托运营（O&M）等运作方式，盘活存量公共资产。

第六条 市 PPP 联席会议（以下简称联席会议）根据市政府授权负责组织领导和统筹协调全市 PPP 工作，主要包括研究全市推进 PPP 工作的重大政策措施，确定 PPP 项目实施机构（以下简称实施机构），审议重大 PPP 项目实施方案、PPP 项目合同（草案）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 工作推进落实情况。

联席会议由市领导任总召集人，市发展改革部门、财政部门为召集单位，成员单位包括市发展改革、财政、工业和信息化、科技创新、规划和自然资源、市场监管、生态环境、交通运输（含轨道交通）、卫生健康、教育、民政、文化广电旅游体育、国资、住房和城乡建设、水务、城市管理和综合执法、司法行政、地方金融监管、税务等部门。

联席会议办公室设在市发展改革部门，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。

第七条 市发展改革部门、财政部门牵头会同有关部门和单

位，加强 PPP 项目全生命周期协调配合，共同促进我市 PPP 工作规范高效开展。

（一）市发展改革部门负责履行联席会议办公室职责，审查 PPP 项目可行性论证、实施方案等，并对 PPP 项目实施情况进行监督检查。对涉及政府投资的 PPP 项目，纳入政府投资项目储备库和政府投资年度计划管理。

（二）市财政部门负责审核 PPP 项目物有所值评价和财政承受能力论证，组织开展 PPP 项目绩效管理制度建设以及再评价、后评价等工作，评估 PPP 项目对当前和后续年度财政支出的影响，对涉及可行性缺口补助或者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。

（三）市行业主管部门统筹本行业 PPP 项目的组织实施，负责各自领域潜在 PPP 项目的发起、遴选、审核、意向社会资本方接洽，指导实施机构开展项目前期论证、实施管理，并依法定职责做好项目建设、运营、移交的行政监管等工作。

（四）市司法行政部门负责市级 PPP 项目的法律指导，以及项目合同和其他法律文件的合法性审查等工作。

（五）市政府和社会资本合作事务中心（以下简称市 PPP 中心）接受市发展改革部门和财政部门的业务指导，为全市 PPP 工作提供组织保障和技术支撑服务，主要职责包括参与 PPP 政策研究，组织开展 PPP 项目前期工作，负责 PPP 综合信息管理系统建设和日常维护，协助相关部门开展实施方案、物有所值评价、财

政承受能力论证（以下简称“一案两评”）评估评审以及绩效评价、信息管理、宣传培训、合作交流等工作。

（六）行业主管部门、事业单位等机构经市政府授权可以作为实施机构。实施机构负责组织编制“一案两评”，以及社会资本方选择、PPP 项目合同（以下简称项目合同）起草及签署、履约监管、绩效管理以及项目移交等工作。

市 PPP 中心作为实施机构时，市发展改革、财政等部门可以组织第三方评审机构或者专家评审会开展 PPP 项目“一案两评”的评估评审等工作。

（七）其他相关部门按照职责分工或者政策法规要求，履行相应的行政管理职能。

第八条 市 PPP 中心依托全市统一的 PPP 综合信息管理系统，建立完善 PPP 项目储备库、PPP 项目执行库等数据库，加强与全国 PPP 项目信息监测服务平台、全国 PPP 综合信息平台的对接，协助相关单位做好信息填报及信息公开，实现 PPP 项目全生命周期监管服务、信息公开与共享、风险预警与防控等功能。

第九条 各参与方应当遵循物有所值、注重绩效、科学决策、平等协商、诚信履约、公开透明的原则，规范高效推进 PPP 实施，保障公共利益优先，实现长期合作共赢。

第二章 项目决策和论证

第十条 政府部门、社会资本方根据经济社会发展要求、社会公众对公共服务的需求，发起 PPP 项目。

（一）市行业主管部门可从国民经济和社会发展规划、行业专项规划中的新建、扩建、改建项目或者存量公共资产中筛选潜在项目，以项目建议书等方式向市发展改革部门申请发起 PPP 项目；

（二）社会资本方可以向市行业主管部门提出 PPP 项目合作意向，市行业主管部门初审后认为可按 PPP 模式实施的，出具书面意见后连同项目建议书等文件报送市发展改革部门申请发起 PPP 项目；

（三）市财政部门可从财政中长期规划中筛选适宜 PPP 模式的项目直接发起；

（四）市发展改革部门审批政府投资项目时，经审核认为适宜采用 PPP 模式的，可以商项目单位按 PPP 项目批复。

第十一条 市 PPP 中心协助市发展改革部门、财政部门对发起的 PPP 项目进行评估，按程序报联席会议审议明确实施机构后，纳入全市 PPP 项目储备库。

纳入 PPP 项目储备库的项目，实施机构应当通过全市 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。

政府采取资本金注入方式参与的 PPP 项目，由市政府明确政府出资人代表，参与项目准备及实施工作。

第十二条 PPP 项目按照政府投资项目和企业投资项目相关法律法规，履行审批、核准、备案程序。

第十三条 行业主管部门或者实施机构应当组织开展 PPP 项目可行性论证，通过可行性论证审查的项目，方可按 PPP 模式开展实施方案审查等后续工作。

（一）实行审批制的 PPP 项目，可行性研究报告应含 PPP 可行性论证内容；

（二）实行核准制、备案制的 PPP 项目，应当单独开展可行性论证。

市发展改革部门开展可行性论证审查，对于涉及政府付费或者补贴内容的 PPP 项目，须充分征求市财政部门意见。

第十四条 行业主管部门指导实施机构或者联席会议指定的相关政府部门组织编制实施方案。实施方案主要包括项目概况、PPP 运作方式、社会资本方遴选、投融资和财务测算、绩效目标和绩效指标体系、建设运营和移交方案、风险分担、合同体系、边界条件、监督管理架构等内容。

第十五条 实施方案编制应重视征询潜在社会资本方和金融机构的意见和建议。实施机构可以根据项目实际需要，委托专业机构面向社会资本和金融机构开展市场测试。

第十六条 市发展改革部门、财政部门会同相关部门和单位开展“一案两评”联合审查。

（一）市 PPP 中心按照市发展改革部门、财政部门的要求组

组织开展“一案两评”评审并出具评审意见；

（二）市财政部门对物有所值评价和财政承受能力论证报告出具书面审核意见；

（三）市发展改革部门结合评审及相关单位意见，出具实施方案审核意见。

对于纳入市年度重大项目计划的 PPP 项目，或者市发展改革部门认为有必要提请联席会议审议的 PPP 项目，市发展改革部门汇总相关评审、审查意见，提交联席会议审议通过后再出具实施方案审核意见。

第十七条 实施方案评估和审查的重点包括：与批复、核准或者备案文件的一致性，投融资和财务方案、建设运营和移交方案、项目绩效产出标准要求、政府和社会资本风险分担、收费和价格以及调价机制的合理性，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。

物有所值评价审核的重点包括：项目全生命周期整合程度、风险识别与分担、绩效导向与鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性、政府方净成本的现值（PPP 值）与公共部门比较值（PSC 值）的比较等内容和指标，判断是否采用 PPP 模式代替传统政府投资运营模式。

财政承受能力论证审核的重点包括：项目全生命周期财政支出、政府债务以及是否存在隐性债务风险、本级已实施和拟实施 PPP 项目的各年度财政支出责任、行业和领域均衡性等内容和指

标，评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响。

第十八条 通过实施方案审查的项目纳入市 PPP 项目执行库，实施机构按要求开展下一步工作。未通过审查的，实施机构可以调整实施方案重新提请审查；经重新审查仍不能通过的，从 PPP 项目储备库中退出。

第十九条 实施机构依据审查批准的实施方案，组织起草项目合同草案，包括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）。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》或者国家制定的相关标准化文本。

需要设立项目公司的，项目合同应当载明项目公司的注册资本、股权结构、股权变更限制以及社会资本对项目公司履行项目合同的保障机制等事项。

第二十条 项目合同草案应当征求各相关部门意见，实施机构按程序报联席会议审核。

（一）建设运营内容单一、操作模式比较成熟、预期在采购阶段无需调整项目合同条款的 PPP 项目，项目合同草案可以在遴选社会资本方前报联席会议审核；

（二）需与社会资本方谈判协商并调整项目合同条款的 PPP 项目，在确定中选社会资本方后，实施机构与中选社会资本方根据确认谈判备忘录等文件拟定项目合同，并报联席会议审核。

第三章 社会资本方选择

第二十一条 实施方案审查批准后，实施机构根据项目特点，选择相应的平台遴选社会资本方。拟由社会资本方自行承担工程项目勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等采购的，必须按照《招标投标法》的规定，通过招标方式选择社会资本方。

第二十二条 实施机构组织编制项目采购（招标）文件（含项目合同草案及相关法律文本，下同），并确保采购（招标）文件与经审核同意的实施方案的投资规模、主要建设内容、建设标准、风险分担、产出说明、绩效指标、回报机制、调价机制等相关实质性内容保持一致。

项目采购（招标）文件有正当理由确需对实施方案的实质性内容进行变更的，实施机构发布采购公告前，应当调整实施方案和物有所值评价报告，并报原审核部门同意；相关变更导致财政支出责任发生变化的，还应当报市财政部门审核通过。

第二十三条 实施机构根据遴选要求，公平择优选择具有相应投资能力、管理经验、融资实力、运营水平以及信用状况良好的社会资本方作为候选社会资本方。

在遴选社会资本方的资格要求及评标标准设定等方面，应当客观、公正、详细、透明，禁止排斥、限制或者歧视民营企业和外商投资企业。

第二十四条 项目合同（草案）文本及相关文件应当按照 PPP 项目信息公开的相关规定，在全市 PPP 综合信息管理系统公示。实施机构应当做好公示期间异议的解释、澄清和回复等工作。

第二十五条 公示期满无异议的，由实施机构与中选社会资本方正式签署项目合同。需要设立项目公司的，在项目公司设立后，由项目公司与实施机构签署关于项目合同的承继合同，但项目采购文件明确仅由社会资本方享有的权利和承担的义务不得由项目公司承继。

第四章 项目执行

第二十六条 项目合同约定需设立项目公司的，各方股东应当按照项目合同、股东协议（如适用）等约定，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（未设项目公司的则为社会资本方，下同）负责按项目合同约定承担设计、融资、建设、运营等责任，自主经营，自负盈亏。

社会资本方可以依据项目合同的约定变更项目公司股权，如社会资本方对外转让项目公司股权的，需经政府同意并符合《中华人民共和国公司法》等相关法律法规规定。

第二十七条 确定中选社会资本方或者项目公司成立后，项

目法人与审批、核准或者备案时不一致的，应当按照有关规定依法办理项目法人变更手续。

第二十八条 项目公司承担融资责任，负责融资方案设计、机构接洽、合同签订和融资交割等工作。项目的融资方式和资金来源应当符合防范化解地方政府隐性债务风险的相关规定，不得通过约定回购投资本金、承诺保底收益等方式违法违规变相增加政府隐性债务。

政府相关部门可以为项目公司融资提供协助，但不得提供任何形式的担保。项目公司未按照项目合同约定完成融资的，实施机构可以向项目公司依法提出履约要求，必要时可提出终止项目合同。

第二十九条 项目各方应当加强协同配合，提高工作效率，形成推进项目实施的合力。

（一）实施机构应当及时将项目相关前期工作成果移交给项目公司，并指导、配合项目公司完善各项报批报建手续；

（二）项目公司应当按照《招标投标法》等规定依法确定项目勘察、设计、施工、监理及设备供应等承包商，根据项目合同及有关规定组织项目建设，并通过全市 PPP 综合信息管理系统及时更新完善项目信息；

（三）项目完工后，实施机构根据项目合同约定组织工程验收并配合市发展改革部门和相关部门开展项目验收，验收合格后方可交付使用。

第三十条 相关单位按要求实施绩效监控，对项目日常运行情况及年度绩效目标实现程度进行跟踪、监测和管理。

（一）项目公司开展 PPP 项目日常绩效监控，按照项目合同约定或者实施机构要求定期报送监控结果；

（二）实施机构原则上每年至少开展一次绩效监控，并根据绩效监控发现的偏差情况及时向项目公司反馈并采取纠偏措施；偏差较大的，应当撰写《绩效监控报告》并报市行业主管部门和财政部门。

第三十一条 相关单位结合绩效目标和指标体系要求，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等进行绩效评价，评价结果应当依法公开并作为按效付费、落实整改、监督问责的重要依据。

（一）实施机构应当结合项目实施进度及按效付费的需要确定绩效评价时点，按要求在项目建设期开展竣工验收绩效评价，在项目运营期开展年度绩效评价以及每 3-5 年开展中期评估，绩效评价结果应当向项目公司反馈并报市行业主管部门和财政部门；

（二）项目公司对绩效评价结果有异议的，应在 5 个工作日内明确提出并提供有效的佐证材料，向实施机构解释说明并达成一致意见。无法达成一致的，实施机构应当组织召开评审会并根据评审意见确定最终评价结果；仍有异议的，按照项目合同约定的争议解决机制处理；

（三）市行业主管部门应当按照绩效管理相关制度要求，明确本行业、本领域绩效评价标准，审核实施机构提交的绩效评价报告；

（四）市财政部门可以结合每年工作重点，选取重大 PPP 项目开展绩效再评价。

第三十二条 PPP 项目产品、服务价格列入政府定价目录管理的，应当严格履行政府定价程序确定价格。

设置超额收益分享机制的，项目公司应当根据项目合同约定向实施机构及时足额支付政府应享有的超额收益，或者抵减相应额度的政府支出责任。

第三十三条 PPP 项目执行过程中，存在下列情形之一的，经履行评估论证、信息公示等必要程序，报联席会议审议通过后，可以通过签订补充协议变更项目合同：

（一）项目合同履行条件发生重大变化，项目公司、实施机构通过优化项目合作条件和方式，能显著提高项目物有所值水平的；

（二）项目实施过程中因情势变更、不可抗力等情形确需调整的。

第三十四条 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建设运营状况持续恶化，危及公共安全或者重大公共利益时，实施机构有权依法及时采取应对措施，必要时在提请联席会议审议后指定相关机构临时接管项目，直至项目恢复

正常建设运营。

第三十五条 PPP 项目执行过程中，有下列情形之一的，经联席会议审定或者确认，可以提前终止项目合同：

- （一）出现项目合同约定的提前终止合作情形；
- （二）因不可抗力导致项目合同无法继续履行；
- （三）因项目合同主体严重违约，无法实现合同目的；
- （四）项目财产或者权益依法被征收，项目无法继续执行；
- （五）临时接管后仍然不能恢复正常建设运营的；
- （六）法律、行政法规规定的其他情形。

项目合同提前终止的，实施机构应当采取有效措施，保证公共产品的正常提供，并按照国家有关规定、项目合同约定妥善处理赔偿、补偿及其他后续事宜，保障政府以及社会资本方的合法权益。

第五章 项目移交

第三十六条 项目期限届满或者提前终止时，由实施机构、市行业主管部门、移交接收机构等与项目公司按要求组建项目移交工作组，开展项目移交工作。

（一）项目移交工作组应当根据项目的移交情形、移交方式、移交内容和移交标准，制定移交清单，以及最后恢复性大修（如适用）、性能测试和员工安置方案；

(二)项目移交工作组应当严格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；

(三)项目公司根据资产评估及性能测试结果采取必要措施，保证项目处于良好运营和维护状态。性能测试结果不达标的，项目公司应当采取恢复性修理、更新重置等补救措施或者赔偿损失。

第三十七条 项目移交时，实施机构根据项目合同约定，代表政府收回项目资产和权益。项目公司应当将满足性能测试要求的项目资产、权益和技术法律文件等连同相应的清单移交实施机构，办妥过户和管理权移交手续。实施机构在接收移交项目的资产和权益后应当按照行政事业单位资产管理的相关规定以及市政府要求进行处置。项目公司应当配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

第三十八条 项目移交完成后，市 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项目产出、物有所值实现情况、按效付费执行情况以及对市本级财政承受能力的影响、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等进行评价。评价结果报联席会议审议后，通过全市 PPP 综合信息管理系统依法公开。

第三十九条 实施机构应当建立 PPP 项目档案库，将项目发起、项目论证、社会资本方选择、项目执行、项目移交等全过程项目档案及数字文件存档备查。项目公司应当妥善保管项目投资、建设、运营等方面的档案资料，并在项目合作期限届满或者提前终止时向实施机构移交。

第六章 支持保障

第四十条 进一步完善公平开放的市场环境，为各类社会资本平等参与、长期发展提供充分保障。鼓励社会资本深入挖掘 PPP 项目商业价值，在保障公共利益的前提下提高合理投资回报水平。支持社会资本发起设立投资基金，通过投资 PPP 项目获取长期稳定收益。

第四十一条 市发展改革部门可以安排项目前期经费，主要用于可行性论证、“一案两评”编制、项目评审等工作。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评审。

第四十二条 推动 PPP 项目与资本市场深度融合，依托各类产权、股权交易市场，通过资产证券化、股权转让等方式，拓宽 PPP 项目投资退出渠道。积极探索通过“PPP+REITs”方式盘活存量资产，对于权属清晰、运营稳健、现金流稳定、风险可控的 PPP 项目，鼓励开展基础设施 REITs。

第四十三条 市行业主管部门、实施机构等单位可以委托第三方专业机构协助开展 PPP 项目策划论证、“一案两评”编制、绩效监管等工作。

第四十四条 实施机构等相关单位应当健全 PPP 项目信息公开机制和公众参与机制，依法依规披露 PPP 项目基本情况、评估

论证、项目采购、项目合同、绩效评价等信息，保护社会公众的知情权与监督权，切实维护公共利益。涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的有关内容可以依法不公开。

第四十五条 项目公司和实施机构因 PPP 项目实施发生争议的，应当协商解决；涉及项目合同履行中的专业技术问题，可以共同聘请专家或者第三方机构进行调解。协商或者调解不成的，可以通过法律途径解决。

当事各方在项目实施争议解决过程中，应当继续履行合同义务，保证公共产品供给的持续性和稳定性。

第四十六条 实施机构、相关行政主管部门及其工作人员不履行法定职责、非法干预项目公司正常经营活动，或者徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

项目公司、第三方专业机构等市场参与主体违反法律、行政法规和国家性标准，严重危害公共利益，或者造成重大质量、安全事故或者突发环境事件的，有关部门应当责令限期改正并依法予以行政处罚；属于严重违法失信行为的，有关部门应当依法依规实施惩戒，追究其法律责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第四十七条 本细则适用于市本级项目，区级 PPP 项目实施

可以参照本细则执行。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。

第四十八条 本细则由市发展改革部门、财政部门负责解释。

第四十九条 本细则自 2022 年 6 月 15 日起施行，有效期 5 年。

附件：深圳市政府和社会资本合作项目操作流程图

深圳市政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程

