

# 深圳市龙岗区人民政府办公室文件

深龙府办规〔2022〕4号

---

## 深圳市龙岗区人民政府办公室关于印发 《龙岗区政府和社会资本合作项目 实施办法》的通知

各街道办事处，区直各单位，驻区各单位：

《龙岗区政府和社会资本合作项目实施办法》已经区政府同意，现予印发，请遵照执行。

深圳市龙岗区人民政府办公室

2022年11月17日

(电子)

# 龙岗区政府和社会资本合作项目实施办法

## 第一章 总则

**第一条** 为规范龙岗区政府和社会资本合作项目实施流程，优化公共产品和公共服务的供给，提高财政资金使用效率，根据《政府投资条例》（国令第712号）、《国务院办公厅转发财政部国家发展改革委中国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的指导意见》（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）、《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）、《深圳市政府和社会资本合作实施细则》（深发改规〔2022〕8号）等政策法规，结合本区实际，制订本办法。

**第二条** 本办法所称政府和社会资本合作（以下简称“PPP”）项目是指政府为增强公共产品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，与社会资本建立利益共享、风险分担、长期合作关系的项目。

**第三条** PPP模式主要适用于政府负有提供义务且适宜市场化运作、价格调整机制相对灵活、需求长期稳定、运营要求较高的基础设施和公共服务项目。包括但不限于生态环保、文化、体育、养老、教育、医疗卫生、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。可根据不同属性项目，选择采用不同运作方式：

建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有一运营（BOO）、租赁—运营—移交（LOT）、委托运营（O&M）等。

## 第二章 工作机制

**第六条** 建立龙岗区政府和社会资本合作联席会议（以下简称“PPP 联席会议”）工作机制。PPP 联席会议负责统筹协调全区 PPP 工作，主要职责包括确定区 PPP 项目实施机构，审议 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 PPP 项目推进落实情况。

PPP 联席会议由区政府负责分管发展改革工作的领导任总召集人，区发展改革局相关负责人为会议召集人，常设成员单位包括区发展改革局、区财政局、区司法局，非常设成员单位包括 PPP 项目涉及的其他部门。

PPP 联席会议办公室设在区发展改革局，负责联席会议筹备和议定事项的组织落实、综合协调等日常工作。PPP 联席会议不单独刻制印章，因工作需要印发的文件由区发展改革局代章。

**第七条** 区发展改革局、区财政局牵头会同有关部门和单位，在 PPP 项目实施的全生命周期过程中加强协调配合，形成合力，共同促进我区 PPP 工作规范高效开展。

（一）区发展改革局负责履行联席会议办公室职责，拟定我区 PPP 相关政策、统筹推进 PPP 项目相关工作，审核项目建议书、PPP 项目可行性论证、项目实施方案、涉及社会投资项目的核准备案，将经 PPP 联席会议审议通过的项目纳入区 PPP 项目库等。

（二）区财政局负责组织审核 PPP 项目物有所值评价和财政

承受能力论证，组织、指导、协调、监督 PPP 项目参与方在 PPP 综合信息平台上按要求录入、更新 PPP 项目信息和 PPP 项目参与方信息公开工作。负责 PPP 项目绩效管理制度建设、业务指导及再评价、后评价工作，评估 PPP 项目对当前和后续年度财政支出的影响，并对政府采购活动实施监督，对涉及可行性缺口补助或者政府付费的项目按程序纳入预算计划并落实资金保障。

（三）区行业主管部门负责各自领域 PPP 项目的发起、遴选、审核、意向社会资本方接洽，自行或指导实施机构开展项目绩效管理，并依法定职责做好项目的建设、运营、移交的行政监管等工作。

（四）经区政府授权的行业主管部门、事业单位等机构作为 PPP 项目实施机构。实施机构负责开展项目前期论证，组织编制项目物有所值评价、财政承受能力论证和实施方案（以下简称“两评一案”），以及市场测试、社会资本方选择、PPP 项目合同起草及签订、项目履约管理、项目绩效管理以及项目移交等 PPP 项目全生命周期实施工作，将所负责 PPP 项目的可行性缺口补助或政府付费等资金纳入部门预算并加强管理。

（五）区司法部门负责加强 PPP 项目的法律指导与监管，对项目合同等相关法律文件进行合法合规性审查。

（六）区审计部门负责依法对 PPP 项目相关管理活动进行审计监督。

（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政策指导和行政管理等工作。

### 第三章 工作流程

**第八条** 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）行业主管部门可从负责领域的新建、扩建、改建项目或存量政府投资项目中遴选发起适宜 PPP 模式的项目；社会资本方可向行业主管部门提出 PPP 项目合作意向，由行业主管部门发起；区发展改革局、区财政局可从区国民经济和社会发展规划、政府投资项目计划、财政中长期规划中筛选适宜 PPP 模式的项目，商请行业主管部门发起。

（二）行业主管部门向区发展改革局提交 PPP 项目发起建议书，区发展改革局初审后报区 PPP 联席会议审议。

（三）区发展改革局将通过审议的 PPP 项目纳入区 PPP 项目库。

**第九条** 涉及固定资产投资的 PPP 项目，须按龙岗区政府投资项目管理最新政策报批项目建议书、可行性研究报告；不涉及固定资产投资的 PPP 项目，可免除编制可行性研究报告，在 PPP 项目发起建议书中进行可行性论证。

**第十条** 完成可行性论证后，实施机构应编制 PPP 项目“两评一案”，编制费用可按相关取费标准在项目前期费中计列。

（一）实施机构需征询社会资本方和金融机构的意见和建议，根据项目实际需要，提高项目的可行性、竞争性和可融资性，

开展项目“两评一案”编制工作。新建、改扩建项目的项目实施方案应当依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制。

（二）区财政局对物有所值评价报告和财政承受能力论证报告出具审核意见。

（三）区发展改革局对实施方案进行审核，按照公平合理原则，要求同期同类项目收益水平基本一致。汇总 PPP 项目相关材料及审核意见，提请 PPP 联席会议审议，审议通过后出具审查意见。

（四）区 PPP 项目实施方案两次评审仍不能通过的，该项目退出区 PPP 项目库。

（五）PPP 项目实施方案通过审查后，在实施过程中确有正当理由需对实质性内容进行变更的，由实施机构在发布招标采购公告前进行修改，并报 PPP 联席会议审议。

（六）对符合进入 PPP 综合信息平台相关规定的 PPP 项目，实施机构向区财政局提出进入财政部 PPP 综合信息平台的申请，区财政局审核后向市财政局报送申请。同时，实施机构在财政部 PPP 综合信息平台注册实施机构分设账号，按流程录入项目信息。

**第十一条** 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。

（一）实施机构组织编制 PPP 项目合同草案等招标采购文件，并确保招标采购文件与实施方案投资规模、风险分担、产出说明、绩效指标、回报机制、调价机制以及技术服务要求等相关

实质性内容保持一致。项目合同草案须报 PPP 联席会议审议。

(二) 实施机构根据 PPP 项目需求, 依照国家相关法律法规, 通过公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商等竞争性方式采购社会资本方; 必须采用单一来源采购方式的, 应严格符合法定条件和程序。

**第十二条** 实施机构会同 PPP 项目各相关方加强协作, 提高工作效率, 合力推进项目实施。项目合同约定需要设立项目公司的, 按约定依法设立项目公司。

(一) 项目公司(未设项目公司的则由社会资本方, 下同), 负责按项目合同约定承担设计、融资、建设、运营等责任。

(二) 实施机构应及时将项目前期工作成果移交项目公司, 指导、配合项目公司完善各种报批报建手续。各相关部门应优化 PPP 项目审批流程, 切实提高审批效率, 加快推进 PPP 项目前期工作。项目公司应按照《中华人民共和国招标投标法》等规定, 依法依规确定项目的勘察、设计、施工、监理及设备供应等承包商, 依据项目合同及有关规规定组织项目建设。

**第十三条** 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动态跟踪、监测和管理。

(一) 项目公司开展 PPP 项目日常绩效监控, 按照项目合同约定及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和相关部门反馈, 并督促其纠偏; 偏差原因涉及自身的, 项目实施机构应及时纠偏; 偏

差较大的，应撰写《绩效监控报告》并报区行业主管部门和区财政局。

**第十四条** 在 PPP 项目合作期限内，如出现重大违约或不可抗力因素导致项目建设运营无法正常运行的，实施机构应及时采取应对措施，必要时提请 PPP 联席会议审议，临时接管项目直至项目恢复正常。如不能恢复正常运行，依约定启动提前终止程序。

**第十五条** PPP 项目期满或提前终止时，项目公司应按约定开展项目移交。

（一）项目公司对项目进行资产评估及性能测试后，依约定将满足性能测试要求的项目资产、权益和技术法律文件等，连同资产清单完整移交给项目实施机构或区政府指定承接机构，并办理过户和管理权移交等手续。

（二）对性能测试不达标的 PPP 项目，实施机构或区政府指定承接机构有权依约定要求项目公司进行恢复性修理、更新重置或赔偿损失。

**第十六条** 项目移交完成后，区财政局会同有关部门对项目全生命周期的投入产出、物有所值实现情况、对区级财政承受能力的影响、监管成效、可持续性等进行评价。评价结果应及时反馈给项目相关部门，并依规公开。

## 第四章 附则

**第十七条** 本办法由区发展改革局负责解释。

**第十八条** 本办法自 2022 年 12 月 1 日起施行，有效期 3 年。

龙岗区政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程



