



PPP 专业委法律资讯

2024 年 1 月刊

深圳律协政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会 编

目 录

行业动态	2
财政部党组书记、部长蓝佛安关于当前经济财政形势的问答	2
六项举措促进民营经济发展，融资信用服务平台发布.....	10
重磅发声！国家发改委关于 2024 年宏观经济政策最新回应	12
水利部：深化水利投融资改革，运用好政府和社会资本合作新机制.....	20
专家：PPP 模式有望进一步调整与创新	22
万亿 PPP 存量项目有望“新老划断”	26
财政部公布多项涉及 PPP 的财政规章和规范性文件.....	28
法规速递	30
国务院办公厅关于印发《重点省份分类加强政府投资项目管理办(试行)》的通知	30
中央预算内投资项目监督管理办法.....	36
国家发展改革委关于向社会公开征求《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲 (2024 年版，征求意见稿)》意见的公告	52
专业委员会简介	61
深圳市律师协会 政府和社会资本合作(PPP)法律专业委员会 简 介	61
政府和社会资本合作(PPP)法律专业委员会 组成成员	62

行业动态

财政部党组书记、部长蓝佛安关于当前经济财政形势的问答

来源：清华大学投融资政策研究中心 发布时间：2024/1/4

网址：https://mp.weixin.qq.com/s/I1TQut5_r3t0B7LhnCsL9A

记者：财政政策是宏观调控的重要手段，这些年积极的财政政策如何持续显效，为稳定宏观经济提供支撑？

蓝佛安：习近平总书记对财政工作高度重视，从战略和全局高度对事关财政事业发展的重大长远问题作出一系列重要指示批示，为推进新时代财政改革发展提供了指针、指南、指引。科学有效的宏观调控是习近平经济思想的重要组成部分，每年中央经济工作会议上，习近平总书记对积极的财政政策定调指向，对赤字规模、税费支持政策、政府债券使用、重点领域保障等提出明确要求。财政部门坚决贯彻习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，连续实施积极的财政政策，为稳定宏观经济出力。

一是科学确定赤字率水平，保持适度支出强度。赤字率是宏观政策的一个重要风向标。习近平总书记强调，“宏观调控必须适应发展阶段性特征和经济形势变化，该扩大需求时要扩大需求，该调整供给时要调整供给，相机抉择，开准药方”。我们合理、审慎确定赤字率水平，既适度扩大支出规模，满足实际需要，又“留有后手”，为应对未来可能的风险挑战留出空间。2023 年年初，按照党中央关于积极的财政政策要加力提效的部署，财政赤字率按 3% 安排。年中，我国多地遭遇暴雨、洪涝、台风等灾害，无论从支持受灾群众尽快

重建家园、恢复生产生活看，还是从防灾减灾救灾长远计，都必须及时有力应对。四季度，按照党中央、国务院决策部署，经报全国人大常委会会议审查批准，增发1万亿元国债，全部通过转移支付方式安排给地方，支持灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力。相应地，全国财政赤字率从3%提高到3.8%左右。虽然赤字率提升了，但我国政府负债率仍处于合理区间。这些年，通过合理安排赤字规模，全国一般公共预算支出保持较大力度，从2012年的12.6万亿元增加到2022年的26.1万亿元，保障了国家重大战略和民生政策落实。

二是优化减税降费政策，支持实体经济发展。税收是政府收入的基本形式，减税降费兼具需求管理和供给管理属性，既能扩大总需求、激发市场活力，又能促进产业结构升级、提升潜在增长率。习近平总书记强调：“减税降费政策措施要落地生根，让企业轻装上阵。”这些年的减税降费政策有一个明显特点，就是制度性安排与阶段性政策相结合，既立足长远深化税制改革，又着眼当下强化税收政策调节。我们接连打出营改增、个人所得税改革、大规模增值税留抵退税、清理规范收费和基金等政策“组合拳”，2023年进一步突出前瞻性、连续性、精准性，对税费优惠政策延续的延续、优化的优化，特别是允许符合条件的制造业企业加计5%抵减应纳增值税税额、将集成电路和工业母机企业研发费用加计扣除比例提高至120%等，体现对制造业的精准支持。

三是管好用好专项债券，发挥政府投资引导带动作用。在政府投资工具中，专项债券既是实施宏观调控的重要财政工具，也是地方政府补短板、增后劲、带动扩大有效投资的重要手段。习近平总书记强调，“通过政府投资和政策激励有效带动全社会投资”“政府投资必须发挥好引导作用，这是应对经济周期性波动的有力工具”。2020年以来，我们累计新增安排专项债券14.6万亿元，支持了一大批水利、交通、能源、环保等领域重大项目建设。2023年安

排新增专项债券 3.8 万亿元、比 2022 年增加 1500 亿元，充分考虑各地财力状况、债务风险水平等因素，重点向经济大省和使用效益好的地区倾斜，优先支持成熟度高的项目和在建项目，不“撒胡椒面”。初步统计，2023 年发行的专项债券中，用作项目资本金的超过 3000 亿元，占发行总额比例超过 9%，预计拉动社会投资超万亿元，发挥了政府投资“四两拨千斤”的撬动作用。

除了上述三大政策工具，我们还综合运用其他政策工具进行调节，包括转移支付、政府采购、财政贴息等。比如，政府采购规模一般占到一国 GDP 的 10%—15%，是国内市场最大的采购主体。针对中小企业在采购活动中相对弱势的情况，我们制定出台预留份额政策，专门面向中小企业采购。2018—2022 年，授予中小企业的政府采购合同占政府采购总金额 75%左右，为中小企业提供了稳定支持。再如，我们推动基本建成包括国家融资担保基金、省级再担保机构、市县政府性融资担保机构在内的政府性融资担保体系，撬动更多金融资源流向中小微企业，缓解融资难、融资贵问题。

记者：新一年，如何认识当前经济财政形势？

蓝佛安：当今世界变乱交织，百年变局加速演进，国际政治纷争和军事冲突多点爆发，世界经济增长动能不足，全球经济呈现高通胀、高利率、高债务、低增长“三高一低”态势，一些国家宏观政策在控通胀、稳增长、防风险之间艰难权衡，部分发展中国家面临货币贬值、资本外流、债务违约等严峻风险挑战。相比而言，2023 年我国经济运行呈现前低、中高、后稳态势，就业物价总体稳定，国际收支基本平衡，高质量发展扎实推进，我国经济实力再上新台阶，仍是全球增长最大引擎。长远一点看，我国具有社会主义市场经济的体

制优势、超大规模市场的需求优势、产业体系配套完整的供给优势、大量高素质劳动者和企业家的人才优势，经济发展具备强劲的内生动力、韧性、潜力。

财政与经济密切相关。受益于经济恢复向好以及 2022 年基数等因素，2023 年财政收入保持恢复性增长，与经济运行态势大体一致。前 11 个月，全国一般公共预算收入突破 20 万亿元，同比增长 7.9%，符合预期，其中地方一般公共预算本级收入 10.84 万亿元，同比增长 8.7%，东部、中部、西部、东北地区收入分别同比增长 8%、6.5%、12.2%、11.9%，31 个省份收入普遍实现增长。财政支出进度合理加快，前 11 个月，全国一般公共预算支出 23.85 万亿元，同比增长 4.9%。其中，社会保障和就业支出增长 9%，教育支出增长 5.7%，农林水支出增长 5.8%，科学技术支出增长 4.3%，住房保障支出增长 8.6%，重点领域支出得到有力保障。

总的来说，2023 年，在严峻复杂形势下，中国经济顶住了压力、稳定了规模、提升了质量，充分印证了以习近平同志为核心的党中央对形势判断和决策部署的正确性预见性，充分证明了党中央复杂多变局面下驾驭经济工作的高超智慧和娴熟能力。我们现在面临的困难和挑战，都是前进中的问题、发展中的烦恼，只要我们在党的旗帜下团结成“一块坚硬的钢铁”，心往一处想、劲往一处使，就一定能够继续爬坡过坎、攻坚克难，以自身工作的确定性应对形势变化的不确定性，把中国式现代化宏伟蓝图一步步变成美好现实。

记者：前不久召开的中央经济工作会议要求，2024 年要继续实施积极的财政政策，适度加力、提质增效。请介绍 2024 年积极财政政策的内涵。

蓝佛安：积极的财政政策适度加力、提质增效，这是党中央着眼经济社会发展全局，对 2024 年财政政策定下的总基调。

“适度加力”方面，主要是加强财政资源统筹，组合使用专项债、国债以及税费优惠、财政补助、财政贴息、融资担保等多种政策工具，适度扩大财政支出规模，促进经济持续回升向好。一是保持适当支出强度，释放积极信号。除财政自身收入外，2024年安排一定规模的赤字，并从预算稳定调节基金、其他政府预算调入一部分资金，确保财政总的支出规模有所增加，更好发挥拉动国内需求、促进经济循环的作用，形成对经济社会发展的必要支撑。二是合理安排政府投资规模，发挥好带动放大效应。在保持政府总体杠杆率基本稳定原则下，继续安排适当规模的地方政府专项债券，强化专项债券资金使用管理，支持地方加大重点领域补短板力度，着力提高投资效率。三是加大均衡性转移支付力度，兜牢基层“三保”底线。2024年中央对地方转移支付仍然保持一定规模，特别是增加均衡性转移支付，并向困难地区和欠发达地区倾斜，强化财力薄弱地区的资金保障。四是优化调整税费政策，提高精准性和针对性。统筹宏观调控、财政可持续和优化税制的需要，落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。继续规范非税收入管理，坚决防止乱收费、乱罚款、乱摊派。

“提质增效”方面，主要是推进财政管理法治化、科学化、标准化、规范化，把同样的钱花出更大成效，同时加强与其他宏观政策协同联动，提升支持高质量发展的效果。一是在落实过紧日子要求上下功夫，可以省的钱都省下来，不该花的钱一分都不乱花，集中财力办大事。二是在优化财政支出结构上下功夫，既用好有限的增量资金，又下大力气盘活、调整存量，将使用效果不好的资金腾出来用于保重点，防止支出固化僵化，做到“小钱小气、大钱大方”。三是在强化绩效管理上下功夫，将绩效理念和方法深度融入预算管理，完善预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用的全链条机制，强化信息技术支撑，提高财政资源配置效率和

资金使用效益。四是在严肃财经纪律上下功夫，严格执行财经法规和管理制度，坚决查处违法违规行为，使纪律真正成为带电的“高压线”。五是在增强财政可持续性上下功夫，尽力而为、量力而行，深入开展财政承受能力评估，有效应对风险隐患，确保财政行稳致远。六是在强化政策协同发力上下功夫，使财政与货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策保持取向一致、同频共振，放大组合效应。

记者：下一步，聚焦推动高质量发展、推进中国式现代化，财政政策将如何进一步发力？

蓝佛安：习近平总书记在中央经济工作会议上强调，“必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理”。财政部门完整准确全面把握党中央决策部署意图，紧紧围绕高质量发展这个首要任务，强化政策支持和资金保障，促进国民经济循环畅通。

一是支持促消费、扩投资、稳外贸，更好统筹国内国际循环。营造公平竞争市场环境，在财政补助、税费优惠、政府采购等方面对各类经营主体一视同仁、平等对待，推进全国统一大市场建设。围绕居民消费升级方向，进一步研究鼓励和引导消费的财税政策，着力提升消费能力、优化消费环境、培育新型消费。统筹用好专项债券资金、中央预算内投资、车购税补助地方资金、铁路建设基金、民航发展基金等，推动重点领域、重大项目建设，引导带动全社会投资。积极参与国际财经交流合作，发挥好关税等政策作用，支持构建面向全球的高标准自由贸易区网络，巩固外贸外资基本盘。

二是调结构、补短板、强弱项，提高经济发展质量。加大财政科技投入，进一步调整优化使用方向，向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚

焦。完善新型举国体制，全力支持打赢关键核心技术攻坚战，保障好国家重大科技项目等资金需求。大力推进新型工业化，统筹运用专项资金、政府采购、首台（套）保险补偿等政策，支持发展先进制造业集群，促进传统产业改造升级和战略性新兴产业发展壮大，培育新产业新赛道。深入实施中小企业数字化转型城市试点，完善专精特新中小企业财政支持政策，落实好研发费用加计扣除等税收优惠，支持提升企业竞争力。以学习运用“千万工程”经验为引领，全力保障国家粮食安全，推动巩固拓展脱贫攻坚成果，提升乡村产业、乡村建设、乡村治理水平，加快推进农业农村现代化。完善有利于城乡融合发展的体制机制，把加快农业转移人口市民化进程摆在更加突出位置，促进新型城镇化建设。健全差异化财税政策，推动区域重大战略、区域协调发展战略落地实施，增强区域发展平衡性协调性。保持投入力度，围绕推进绿色低碳转型、加强生态环境保护、稳妥推进碳达峰碳中和等方面发力，促进人与自然和谐共生。

三是持续增进民生福祉，让发展成果更多更公平惠及全体人民。把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续基础之上，尽力而为、量力而行，推动提高公共服务水平和可及性均衡性。始终把教育作为国家战略性投入予以优先保障，多渠道增加普惠性学前教育资源，推进义务教育薄弱环节改善与能力提升，支持改善县域普通高中基本办学条件，建立基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度，推进高校“双一流”建设，提升教育服务高质量发展能力。强化就业优先导向，统筹运用税费减免、社保补贴、贷款贴息等政策，多渠道支持企业稳岗扩岗、个人创业就业。继续提高基本公共卫生服务经费人均财政补助标准，深化以公益性为导向的公立医院综合改革，加强基层医疗卫生服务能力建设，推动健全公共卫生体系。进一步完善多层次社会保障体系，深入实施养老保险全国统筹制度，支持多层次、多支柱养老保险体系建设，加强分层分类社会救助保障。健全社保基金保值增值和安全监管体系，做大做强战略储

备基金。支持创新实施文化惠民工程，加大文物古籍和文化遗产保护利用支持力度，繁荣发展文化事业和文化产业，推动群众体育和竞技体育全面发展，更好满足人民日益增长的高品质精神文化需求。

国家发改委：

六项举措促进民营经济发展，融资信用服务平台发布

来源：清华大学投融资政策研究中心 发布时间：2024/1/4

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/QkJBTr4gCRczEu2ecUcB0Q>

国家发展改革委主任郑栅洁 2 日表示，国家发展改革委将会同有关方面，传承弘扬、创新发展“晋江经验”，从加快推进民营经济促进法立法进程等 6 个方面采取更多务实举措，切实疏堵点、提信心、破壁垒、解难题、抓落实，努力让民营企业有感有得。创新发展“晋江经验”促进民营经济高质量发展大会 2 日在福建晋江召开。郑栅洁在会上介绍，要加快推进民营经济促进法立法进程，为民营经济发展提供法治保障；健全完善多层次常态化沟通交流机制，努力倾听民企真实声音；加强民营经济发展形势综合分析，不断健全民营经济形势监测指标体系；完善面向民企的信息发布平台，加强项目推介，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程项目和补短板项目建设；大力总结推广典型做法和优秀案例，加强互学互鉴；建立完善工作机制，形成服务民营经济发展的强大合力。2023 年，围绕促进民营经济发展壮大的系列政策陆续出台。郑栅洁介绍，随着一系列政策举措落地实施，民营经济发展总体上呈现稳中有进、稳中向好的基本态势。2023 年 1 至 11 月，民营企业进出口同比增长 6.1%，比进出口总额增速快 6.1 个百分点。扣除房地产开发投资，2023 年 1 至 11 月民间投资同比增长 9.1%。《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》提出，不断创新和发展“晋江经验”。郑栅洁表示，要下大力气筑牢法治保障、优化发展环境、解决突出问题、营造良好氛围，进一步提升服务民营经济工作水平。此次大会由国家发展改革委

组织召开。会上，国家发展改革委正式发布了全国融资信用服务平台；展示了全国向民间资本推介项目平台，并新推介 200 个向民间资本重点推介的项目。6 位民营企业代表发布《敢为天下先 爱拼才会赢 促进民营经济高质量发展》倡议，全国各地民营企业及商会、行业协会积极响应。

全国融资信用服务平台覆盖各省（区、市）、各地市，是国家发展改革委按照党中央、国务院关于支持民营经济发展壮大工作要求，以进一步强化民营经济金融支持为根本任务，着力打造的支持民营企业融资对接的“全国一张网”数字化平台。

全国融资信用服务平台主要提供四大服务。一是融资需求对接。经营主体通过平台提交融资申请，平台智能匹配银行机构和金融产品，实现银企高效对接。二是惠企政策直达。平台设置专区汇集各类惠企支持政策，自动将惠企政策精准推送至经营主体。三是信用信息查询。平台机制化归集各类涉企信用信息，分级分类供金融机构查询使用，缓解银企信息不对称难题。四是融资增信服务。平台引入融资担保机构和风险缓释基金，实现经营主体增信授信全流程“一站办”。此外，平台还设置了最新政策动态和金融产品超市板块，及时发布相关政策文件、新闻讯息和金融产品。

未来，全国融资信用服务平台将致力于强化金融支持民营企业发展，构建面向经营主体、金融机构、政府部门“三位一体”的全流程融资综合服务体系，通过深化信用信息共享和数字技术应用，加速破解堵点痛点，提升金融服务民营经济质效，实现民营企业信贷量增、价降、面扩。

重磅发声！国家发改委关于 2024 年宏观经济政策最新回应

来源：清华大学投融资政策研究中心 发布时间：2024/1/18

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/NVc0ZdWLN0qq1Jw4NTZ1sg>

1 月 18 日下午，国务院新闻办公室举行新闻发布会。国家发展和改革委员会副主任刘苏社，副秘书长、国民经济综合司司长袁达，政策研究室主任金贤东共同出席发布会并回答记者提问。

情况介绍

国家发展改革委副主任 刘苏社：昨天，国家统计局公布了 2023 年国民经济运行主要指标数据情况。回顾这一年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国经济顶住外部压力、克服内部困难，在战胜挑战中不断发展壮大。在世界进入新的动荡变革期、全球经济增长动能不足的大背景下，中国经济发展呈现出“稳”“进”“好”的特征。一是经济运行回升向好。全年经济总量超过 126 万亿元、增长 5.2%，就业物价基本平稳，年末外汇储备超过 3.2 万亿美元，圆满实现全年经济社会发展主要预期目标。二是经济结构进一步调整优化。内循环主导作用明显增强，全年内需贡献率达到 111.4%，其中最终消费贡献率为 82.5%，拉动经济增长 4.3 个百分点。重大创新成果持续涌现，新旧动能转换加快，装备制造业增加值同比增长 6.8%，高技术制造业、高技术服务业投资分别增长 9.9% 和 11.4%。三是高质量发展扎实推进。全年发明专利授权量 92.1 万件。全国统一大市场建设加快推进，营商环境进一步优化。全年城镇新增就业有望达到 1200 万人以上，居民收入持续增长。全年粮食产量 1.39 万亿斤、再创历史新高，连

续 9 年保持在 1.3 万亿斤以上。能源供应保障平稳，安全发展基础进一步夯实。

中央经济工作会议明确了今年经济工作的总体要求、政策取向和重点任务。国家发展改革委将认真学习领会党中央、国务院决策部署和对发展改革工作的要求，不折不扣抓好贯彻落实，坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，加大宏观调控力度，持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的贡献。

结合国家发展改革委经济分析和政策研究、中长期规划和年度计划、投资管理和项目建设、改革和创新、综合统筹和综合平衡等方面的重点职能，国家发展改革委将更加注重扩大有效需求，更加注重依靠改革创新增强发展活力和动力，更加注重发展壮大实体经济，更加注重增进民生福祉，更加注重提高宏观政策成效。突出做好以下 7 个方面工作。

一是以科技创新引领现代化产业体系建设，加快推进高水平科技自立自强，大力推进新型工业化，加强创新能力建设，加快新旧动能转换，推动传统产业转型升级，大力发展数字经济。

二是着力扩大国内需求，促进消费稳步恢复和扩大，更好发挥政府投资带动作用，加力提效用好用好增发国债、中央预算内投资、地方政府专项债券等政府投资，调动民间投资积极性，积极扩大有效投资。

三是全面深化改革开放，切实落实“两个毫不动摇”，持续推进关键环节改革，加快建设全国统一大市场，构建完善高水平社会主义市场经济体制；扩大高水平对外开放，推动共建“一带一路”高质量发展，促进外贸稳规模优结构，加力吸引和利用外资，提升境外投资质量和水平。

四是推动城乡融合和区域协调发展，全面推进乡村振兴，巩固和拓展脱贫攻坚成果，稳步推进以人为本的新型城镇化，深入实施区域重大战略和区域协调发

展战略。

五是深入推进生态文明建设和绿色低碳发展，加强生态保护和污染防治，加快推动节能改造，扩大可再生能源消费，推动能耗“双控”逐步向碳排放“双控”转变。

六是统筹好发展和安全，强化粮食、能源资源、产业链供应链安全保障，持续有效防范化解重点领域风险。

七是切实保障和改善民生，大力实施就业优先战略，提高公共服务和社会保障水平，做好保供稳价工作，在发展中不断提升民生福祉。

答记者问

中央广播电视总台央视记者：怎样理解“十四五”规划中期报告中“时间过半、任务过半”？对于保质保量完成目标任务，特别是创新驱动发展、科技自立自强方面的任务，有哪些进一步举措？

国家发展改革委副主任 刘苏社：“十四五”规划是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年规划。按照党中央、国务院决策部署，国家发展改革委同有关方面对“十四五”规划《纲要》实施情况进行了中期评估。2023年12月底，十四届全国人大常委会第7次会议审议了关于“十四五”规划和2035年远景目标纲要实施中期评估报告。

从主要目标指标看，“十四五”前半程，经济增长保持在合理区间，创新驱动发展成效明显，民生福祉不断增进，绿色发展取得积极进展，安全保障能

力明显增强，20 项主要指标中 16 项基本符合或快于预期。

从重大战略任务看，17 个方面重大战略任务总体进展顺利，科技自立自强成效初显，现代产业体系加快发展，全面推进乡村振兴实现良好开局，区域协调发展扎实推进，生态文明建设取得新进展，国家经济安全保障能力持续提升。

从重大工程项目看，国家发展改革委会同有关部门，坚持项目跟着规划走、资金等要素跟着项目走，加强调度和监测，强化要素保障，目前 102 项重大工程项目中，96 项进展符合预期、6 项基本符合预期，有力支撑了相关领域任务落实。

综合各方情况看，“十四五”规划《纲要》实施总体上实现“时间过半、任务过半”，这两个“过半”是在新冠疫情严重冲击、国际局势急剧变化等各项困难和风险挑战下取得的，成绩来之不易，需要倍加珍惜。

关于您刚才提到的创新驱动发展方面情况，我作简单介绍。“十四五”以来，创新驱动发展取得明显成效，新型研发机构数量超过 2400 家，高被引论文数保持世界第二位，企业研发经费投入占全社会比重超过 77%。下一步，我们将继续坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，扎实做好四个方面工作。一是发挥新型举国体制优势，全力推进重点领域核心技术攻关。二是强化基础研究前瞻性、战略性、系统性布局以及经费支持。三是促进科技成果转化，强化企业创新主体地位。四是完善科研人员培养使用机制，构建具有国际竞争力的创新人才吸引政策。

下一步，国家发展改革委将坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢牢把握中国式现代化的科学内涵和本质要求，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，把稳增长放在更加突出重要位置，着力释放内需潜力、提升创新能力、

培育发展动力，着力深化改革开放、稳定社会预期、提振发展信心，以钉钉子精神持续抓好“十四五”规划《纲要》各项目标任务落实，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步提供有力支撑。

中宏网记者：请问如何看待今年中国经济整体的表现？对于 5.2% 的增长率，它的含金量我们该怎么认识？2024 年中国经济运行将会如何表现？同时我们今年会遇到哪些机遇和挑战，如何去把握这些机遇和挑战？

国家发展改革委副主任 刘苏社：昨天国家统计局公布了 2023 年主要经济指标数据。可以说，过去的一年极为不易，中国经济顶住了外部压力、克服了内部困难，经济发展总体回升向好，主要预期目标圆满实现，高质量发展扎实推进，呈现“稳”“进”“好”三大特征，刚才我在开场白中已经作了介绍。无论是横向与全球主要经济体比较、还是纵向与我们自己过去比较，2023 年中国经济“成绩单”确实来之不易，特别是在外部环境变乱交织对我不利影响加大、国内结构性周期性问题相互影响、重点领域风险防范化解向纵深推进的大背景下，取得这样的成绩，更是难能可贵。

展望 2024 年，我国发展仍是机遇和挑战并存。从困难挑战看，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升，国内有效需求仍显不足，部分行业产能过剩，社会预期偏弱，风险隐患仍然较多，国内大循环也存在堵点。从机遇条件看，新一轮科技革命和产业变革正在重塑世界经济格局，我国高水平社会主义市场经济体制也在不断完善，中国特色社会主义制度优势持续彰显，物质基础更加坚实，产业体系更加完备，政策空间依然充足。总体上看，有利条件强于

不利因素，支撑中国经济平稳健康发展的因素仍然较多。

这里我举 3 个例子。比如，国内市场潜力仍然很大。随着我国推动经济高质量发展，提升科技创新能力、推动未来产业发展、促进绿色转型、加快新旧动能转换等方面的投资需求可以说是非常巨大的，今天的投资就是明天的“竞争力”。又比如，改革开放创新持续增强内生动力。改革开放不断深化，数字产业化、产业数字化深入推进，人工智能、量子技术等未来技术加速应用转化，这些都为各类经营主体投资兴业提供了持续增长的发展空间、持续拓展的应用场景、持续优化的营商环境，必将不断激发经营主体的积极性、主动性、创造性。再比如，国际市场新的空间持续拓展。全球绿色低碳产品需求不断增加，带动中国电动载人汽车、锂离子蓄电池、太阳能电池“新三样”出口快速增长。当然这“新三样”只是其中的代表，还有很多高质量、高效能、高性价比的中国产品出口明显加快，在更好满足全球市场需求的同时，也形成了一些新的增长点。

总的看，中国经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变，开放的中国将继续为世界带来更多的合作机遇，中国经济前景光明，对此我们充满信心。

南方日报南方+记者：《“十四五”新型城镇化实施方案》提出，深入实施京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略，加快打造世界一流城市群。一流的营商环境才能打造一流的城市群，去年各区域的营商环境建设成果如何？在推动各区域打造一流营商环境方面有哪些好的做法？

国家发展改革委副主任 刘苏社：营商环境是企业生存发展的土壤，也是

地区竞争力的一个重要体现。近年来，国家发展改革委认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，持续深化营商环境重点领域改革。为进一步推动重点区域打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，国家发展改革委积极主动引导重点区域加强营商环境改革创新。

一是抓顶层设计，立足区域特点有针对性作出部署。发改委持续出台重点区域优化营商环境三年行动计划。2022年出台长三角行动方案，这个方案以一体化建设为重点，加强各项改革举措的系统集成和协同配合，推动一体化向更深层次、更宽领域拓展。截至目前，5方面17项改革任务都取得了积极进展。2023年出台粤港澳大湾区行动计划，这个计划以全面对接国际高标准市场规则为重点，推动大湾区整体营造统一高效竞争有序的市场环境、规范便捷公开透明的政务环境、公平公正健康发展的法治环境、循环畅通合作共赢的开放环境。京津冀行动方案目前正在制定过程中，我们将以协同发展为重点，支持京津冀地区进一步深化重点领域改革创新和对接合作，以一流营商环境助力区域高效协同发展。

二是抓基层创新，引导地方大力探索更多原创性举措。在重点区域率先推进三年行动计划，目的就是要积极探索并总结提炼行之有效、企业和群众满意度高的创新举措，服务全国优化营商环境。比如，长三角地区深化“一照多址”改革，对涉企高频经营许可事项探索开展“一证多址”改革，实施“亮码检查”“一业一查”等创新做法，统筹多部门涉企行政检查。又比如，粤港澳大湾区正在完善以信用为基础的新型监管机制，研究建立独立的公平竞争审查机构，探索公平竞争集中审查、专业审查工作模式，为三地规则衔接趟路试水。

三是抓制度建设，建立可复制可推广的长效机制。加强重点区域营商环境

相关制度建设，是确保改革举措可复制、可推广的重要前提。长三角地区已经在政府采购、海关一体协同工作机制、市场监管执法尺度和裁量标准等方面，建立起三省一市统一的制度安排。粤港澳大湾区对标高标准国际经贸规则，加大压力测试，着力在形成更多突破性制度创新成果上下功夫。京津冀三年行动方案也将在强化协作机制上重点谋篇布局。

水利部：深化水利投融资改革，运用好政府和社会资本合作新机制

来源：国家 PPP 发布日期：2024/01/17

网址：<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202401/P020240112385331813027.pdf>

1月16日，水利部在石家庄召开水利规划计划工作座谈会，深入学习贯彻习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路和关于治水重要论述精神，认真贯彻中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，落实全国水利工作会议部署，总结2023年水利规划计划工作，部署安排2024年重点工作。水利部副部长陈敏出席会议并讲话，总规划师吴文庆主持会议。

陈敏充分肯定2023年水利规划计划取得的明显成效。一年来，各级水利部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，全力以赴推进水利基础设施建设，水利建设投资和规模创历史新高，全国完成水利建设投资11996亿元，增长10.1%；黑龙江粮食产能提升等一批重大工程开工建设，黄河古贤水利枢纽前期工作取得重大进展，太湖环湖大堤实现全线达标；国家水网建设全面提速，新开工吉林水网骨干等骨干输排水通道工程，启动第二批省级、第一批市县级水网先导区建设。

陈敏强调，要深刻把握水利高质量发展面临的新形势、新任务、新机遇，坚持治水思路，坚持问题导向，坚持底线思维，坚持预防为主，坚持系统观念，坚持创新发展，不断增强规划计划工作的预见性、主动性、创新性。2024年要按照全国水利工作会议部署，以“时时放心不下”的责任感，全力做好水利规划计划工作。要着力加快七大流域防洪规划修编，加快完善国家水网规划体系。要深入推进南水北调后续工程高质量发展，推动一批水资源开发利用和防洪骨干工程建

设，加快北方地区灾后恢复重建，抓好增发国债水利项目实施，大力推进数字孪生水利建设。要深化水利投融资改革，积极利用地方政府专项债券、金融信贷，运用好政府和社会资本合作新机制。

专家：PPP 模式有望进一步调整与创新

来源：国家 PPP 发布日期：2023/12/26

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/rGwYvZWJVVwqiTx14b468g>

“稳中求进、以进促稳、先立后破”，不久前举行的中央经济工作会议（以下简称“会议”）提到的这 12 个字为 2024 年的经济工作举旗定向。

同时，会议提出了九大重点工作任务部署，包括以科技创新引领现代化产业体系建设、着力扩大国内需求、深化重点领域改革等。

近日，记者就 2024 年我国经济工作重要发力点，采访了民生银行首席经济学家温彬、中航证券首席经济学家董忠云、中信证券首席经济学家明明、仲量联行大中华区首席经济学家兼研究部主管庞溟、广发证券首席经济学家郭磊、粤开证券首席经济学家罗志恒等六位首席经济学家。他们普遍认为，本次会议传递出更为积极的政策信号，预计 2024 年我国经济工作将在科技创新、扩大内需、防范化解风险等方面重点发力。

九项重点工作中科技创新居首位

会议部署的九项重点工作任务中，第一项即围绕科技创新展开。会议提出，以科技创新引领现代化产业体系建设。具体提到，“要大力推进新型工业化，发展数字经济，加快推动人工智能发展”“打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业，开辟量子、生命科学等未来产业新赛道，广泛应用数智技术、绿色技术，加快传统产业转型升级”“鼓励发展创业投资、股权投资”等。

“在会议提出的明年九项重点工作中，以科技创新引领现代化产业体系建设居首位，进一步凸显了科技创新对我国经济稳增长、调结构、促转型的重要作用。”董忠云说。

温彬认为，会议将“以科技创新引领现代化产业体系建设”作为重点工作的第一项，反映出对科技创新和产业发展的高度重视。会议强调“以科技创新推动

产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力”“提升产业链供应链韧性和安全水平”“要大力推进新型工业化”“鼓励发展创业投资、股权投资”等，表明既要大力发掘新产业和新赛道，也要用新技术加快传统产业的升级，同时要加大金融支持力度。

国家统计局数据显示，2022年，我国新产业、新业态、新模式为核心内容的“三新”经济增加值为210084亿元。新质生产力加快形成，已成为带动经济转型升级、增强经济活力的重要力量。

与此同时，我国研发投入稳步提高，全社会研发经费从2012年的1万亿元增加到2022年的3.09万亿元，研发投入强度从1.91%提升到2.55%；基础研究投入占全社会研发经费比重由4.8%提升至6.3%。

明明表示，会议对颠覆性技术、前沿性技术以及新质生产力的视角把握更为宏观系统，方向判断更为积极新颖。其中，人工智能首次单独成句，作为颠覆、前沿的新质生产力代表，对人工智能的整体政策态度已由前期的观察评估转为重点支持，未来相关利好政策或达到新的层级。

董忠云表示，会议明确提出了要发展数字经济、人工智能、生物制造、商业航天、低空经济、量子、生命科学等新产业、新赛道，与之相对应的资本市场投资机会值得重点关注。

激发有潜能的消费 扩大有效益的投资

受访首席经济学家普遍认为，会议在扩大内需方面的工作任务部署十分值得关注。

郭磊表示，在扩大内需政策上，会议强调“有潜能的消费”和“有效益的投资”。在传统消费领域，特别提到了提振新能源汽车、电子产品等大宗消费，以及消费品以旧换新；在新型消费领域，特别提到了智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货“潮品”等新的消费增长点。简单来说，政策重点就是耐用消费品以及新型服务类消费。

温彬表示，会议提出“要激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，形成消费和投资相互促进的良性循环”，与以往表述相比，重点强调了“有潜能”“有效

益”和“良性循环”这几个方面，这意味着政策将不再“孤立地”刺激消费和投资，而是放眼长远，兼顾提升市场经济运行效率，力争实现投资和消费相互促进的良性循环，追求“1+1>2”的政策效果，提高内需增长的可持续性。

“有效投资和有收入支撑的消费都是扩大内需的抓手。”罗志恒认为，终端消费需求上升有利于提高制造业投资，而高质量的投资则会形成高质量的供给，进而促进消费的释放，实现投资和消费相互促进的良性循环。

“结合会议提出的要以提高技术、能耗、排放等标准为牵引，推动大规模设备更新和消费品以旧换新，预计在新能源汽车方面可能会出台新的促销引导政策。此外，会议提出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，对应 PPP 模式有望针对新型基础设施等领域采取进一步的调整与创新。”董忠云说。

持续有效防范化解重点领域风险

会议提出，持续有效防范化解重点领域风险。具体包括“要统筹化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险”“积极稳妥化解房地产风险，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展”“加快推进保障性住房建设、‘平急两用’公共基础设施建设、城中村改造等‘三大工程’”等。

罗志恒认为，明年防范化解风险将重点关注以下三个方面：一是继续推进防范化解地方政府债务风险工作，硬化地方债务约束，防止隐性债务化而不绝；二是化解房地产风险，构建房地产发展新模式；三是及时处置中小金融机构风险，防止风险蔓延。

尤其是在房地产方面，董忠云表示，会议再次强调要一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，房地产行业融资条件有望进一步改善，预计房地产行业的信用风险将进一步趋缓，从而为购房信心和地产销售回升提供支撑。同时，会议强调加快推进“三大工程”，相关领域投资有望对明年房地产投资形成一定支撑。

郭磊认为，关于房地产，除一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求、加快推进“三大工程”外，会议还指出要“完善相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式”，明年或许是房地产新发展模式框架成型的关键之年。

“促进金融与房地产良性循环，中心是把立足当下的从需求端和供给端稳定房地产市场，与着眼长远构建房地产发展新模式这二者结合起来。”庞溟表示，下一步，要适应我国城镇化格局和房地产市场供求关系发生重大变化的新形势和新趋势，适时调整优化房地产政策，因城施策用好政策工具箱，精准实施差别化住房信贷政策，更好满足居民刚性和改善性住房需求。同时，保持信贷、债券、股权等重点融资渠道稳定和常态化，特别要让优质房企激活资产、接续负债、补充权益、提升预期，带动房地产行业的现金流状况、投资活动、并购重组回到正常发展轨道等。

万亿 PPP 存量项目有望“新老划断”

来源：国家 PPP 发布时间：2023/12/28

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/ZfKejBMe0X5yL0bbVJ-jEw>

记者近日获悉，为加快落实政府和社会资本合作新机制，特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本等配套文件将加快出台。

业内人士表示，PPP 新机制为我国基础设施和公用事业发展打开新通道。随着万亿 PPP 存量项目“新老划断”，未来，不符合新机制要求的存量项目全面整改后将继续规范有序推进，而符合专项债支持领域且有一定收益的项目，则可申请地方政府专项债券筹集资金。

PPP 开启高质量发展新篇章

近期，从 PPP 新机制到废止 11 部 PPP 有关文件，PPP 相关政策密集发布，开启了 PPP 高质量发展新篇章。

“下一步，我们将在规范和服务两个方面持续发力，加快落实政府和社会资本合作新机制。”国家发改委政策研究室副主任、新闻发言人李超近日表示，国家发改委将推动有关方面严格落实指导意见及相关配套措施要求，确保特许经营项目落地不变形走样。

“PPP 新机制为我国基础设施和公用事业发展打开新通道。”大岳咨询公司董事总经理侯明表示，新机制推动政府从“购买方”向“补助方”转变，如，仅允许政府付费在运营期补贴运营，不能在运营期补贴建设成本，这有利于防范新增地方政府隐性债务和降低未来政府支出。

侯明说，在实施程序上，可以先编制特许经营方案，社会资本中标后再履行投资管理程序，财政部取消 PPP 项目库，由地方各级发展改革部门把关项目特许经营方案等有关内容，依法依规履行项目审批、核准或备案职责，优化项目审批机制。此外，特许经营期限延长到 40 年，进一步提高了项目实施的财务可行性。

“PPP 新机制或将 PPP 市场带入 2.0 时代。”招商银行研究院行业研究员雷

霆表示，在新机制规范下，未来 PPP 项目将更加强调市场化操作和自我财务维持能力，减少对政府支持的依赖。对于特许经营质量的关注也将贯穿项目从立项到运营结束退出的全生命流程。

PPP 存量项目将分类处置

PPP 新机制加快落地，存量 PPP 项目尤其是进入运营期项目何去何从备受市场关注。

数据显示，新机制出台前，PPP 存量入库项目超 1 万个，累计投资约 16 万亿元，其中超过 70%项目进入建设期或运营期。

对于存量 PPP 项目，原则上采取“新老划断”方式处理，即 2023 年 2 月政府和社会资本合作项目清理核查前已完成招标采购程序的项目为存量项目；2023 年 2 月政府和社会资本合作项目清理核查前未完成招标采购程序的项目，以及后续新实施的政府和社会资本合作项目，均应按照新机制执行。后续存量项目需按照审计整改、已运营、在建、未开工等分类处理。

中央财经大学政信研究院 PPP 研究中心主任薛起堂表示，对于原来的存量项目，已经签署合同正在履行的项目按照原来的政策执行；在项目管理库但还未招标的项目，符合新机制的按照新机制规定执行；已成立项目公司尚未融资贷款的项目和需要分期贷款的项目，银行暂停了贷款，则需等待人民银行的新政策。

“此前 PPP 存量项目大部分采用政府付费和可行性缺口补助的付费机制，而这两种付费机制是新机制所不允许的。因此，新机制出台后，满足要求的 PPP 项目数量将减少。”侯明表示，未来，PPP 存量项目审计过程发现的问题将全面整改，已投入运营的 PPP 项目将严格监管，做好绩效管理和安排好预算，规范有序推进。在建项目和已投入运营的 PPP 项目在整改后可以继续规范推进，这相当于给存量 PPP 项目吃了一颗“定心丸”。

此外，侯明表示，对于 2023 年 2 月未完成社会资本采购程序的 PPP 存量项目，不符合 PPP 新机制要求，但符合地方政府专项债券支持领域且有一定收益的项目，可以申请地方政府专项债券筹集资金。

财政部公布多项涉及 PPP 的财政规章和规范性文件

近日，财政部发布《关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录（第十四批）的决定》（财政部令第 114 号），确定废止和失效的财政规章和规范性文件共 718 件。其中，废止的 PPP 规范性文件主要包括：

- 1.《关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215 号）
- 2.《关于进一步推动政府和社会资本合作（PPP）规范发展、阳光运行的通知》（财金〔2022〕119 号）
- 3.《关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引〉的通知》（财金〔2020〕13 号）
- 4.《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）
- 5.《关于印发〈政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法〉的通知》（财金〔2017〕1 号）
- 6.《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90 号）
- 7.《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）
- 8.《关于进一步共同做好政府和社会资本合作（PPP）有关工作的通知》（财金〔2016〕32 号）
- 9.《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》（财金〔2014〕156 号）
- 10.《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金〔2014〕112 号）

- 11.《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）
- 12.《关于印发〈政府会计准则第10号——政府和社会资本合作项目合同〉应用指南的通知》（财会〔2020〕19号）
- 13.《关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理的通知》（财综〔2015〕15号）
- 14.《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》（财建〔2017〕455号）；
- 15.《关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》（财建〔2015〕111号）；
- 16.《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》（财金〔2017〕86号）；
- 17.《关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》（财金〔2017〕55号）；
- 18.《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》（财金〔2017〕50号）。

法规速递

国务院办公厅关于印发《重点省份分类加强政府投资项目管理办法（试行）》的通知

国办发〔2023〕47号

来源：国务院办公厅 发布时间：2023/12/24

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《重点省份分类加强政府投资项目管理办法(试行)》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2023年12月24日

重点省份分类加强政府投资项目管理办法(试行)

第一章 总 则

第一条 为贯彻落实党中央、国务院决策部署，更好统筹发展和安全，切实防范化解地方债务风险，做好重点省份分类加强政府投资项目管理工作，制定本办法。

第二条 本办法所称重点省份，为天津、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、广西、重庆、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏 12 个省份。

第三条 重点省份分类加强政府投资项目管理工作，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，按照中央经济工作会议、中央政治局会议和中央政治局常委会会议部署，落实国务院批复的防范化解地方债务风险具体实施方案，“砸锅卖铁”全力化解地方债务风险，在地方债务风险降低至中低水平之前，严控新建政府投资项目，严格清理规范在建政府投资项目。

第二章 严控新建政府投资项目

第四条 重点省份原则上不得在以下领域新建(含改扩建和购置，下同)政府投资项目(含地方各级政府投资项目，下同)：

(一)交通领域。地方高速公路，不涉及增建跑道的民用运输机场改扩建，通用机场，以航运功能为主的运河，城市轨道交通和市域(郊)铁路项目。

(二)社会事业领域。地方政府债务风险等级红色地区(含省本级、地市本级和县區，下同)人民政府及其部门参与投资建设的除教育、卫生健康、养老托育、特殊群体关爱保障以外的其他社会事业项目。

(三)市政领域。除城市燃气、排水、供水、供热设施以外的其他市政基础设施项目。

(四)产业园区领域。省级以下产业园区基础设施，地方政府债务风险等级红色地区人民政府及其部门参与投资建设的省级产业园区基础设施项目。

(五)新型基础设施领域。除以下类别外的新型基础设施项目：国家算力枢纽节点(上架率应超过 50%)和国家数据中心 集群内的通用算力、智能算力、超算等大型数据中心，政务信息化项目。

(六)楼堂馆所、除特殊领域以外的业务技术用房等项目。

(七)棚户区改造项目。

第五条 以下范围内的重大政府投资项目，按照原规定履行项目审批手续，通过中央投资、财政资金等予以支持保障，同时可以依法合规举债筹措资金：

(一)党中央、国务院决策部署明确要求实施的重大政府投资项目。

(二)党中央、国务院批准的重大政府投资项目。

(三)纳入国家“十四五”规划纲要、国家有关专项规划(含实施方案等，下同)以及京津冀协同发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略规划纲要的跨省(自治区、直辖市)、跨流域和用于保障人民群众生命财产安全的重大政府投资项目，包括：干线铁路、国家高速公路、高等级航道、国防交通基础设施项目；防洪减灾、供水及水资源配置、大中型灌区、界河治理、水库河湖治理、重点水生态、水文基础设施项目；气象防灾减灾、监测预警服务项目；高标准农田建设和黑土地保护、盐碱地综合利用、现代种业提升项目；“三北”等重点区域重大生态保护和修复项目，森林草原防灭火项

目；城市燃气、排水、供水、供热设施建设和改造项目；城中村改造、城市危旧房改造、城镇老旧小区改造、保障性住房项目；农村电网巩固提升工程；安全生产基础设施和安全生产监管能力建设、“平急两用”公共基础设施建设、边境地区服务人民群众和军事国防等的稳边固边项目；危险废物重大工程等。

(四)自然灾害和生物灾害灾后恢复重建及提升防灾减灾救灾能力方面的重大政府投资项目。

(五)其他经国家发展改革委会同有关部门严格把关后认定为跨省(自治区、直辖市)、跨流域和用于保障人民群众生命财产安全的重大政府投资项目，以及落实中央巡视等整改要求必须实施的项目。

第六条 由中央资金全额安排的项目、利用国际金融组织和外国政府贷款的项目，按照原规定履行项目审批手续，在建项目按照原协议约定进行建设。

第七条 上述项目以外的其他新建政府投资项目，重点省份认为确有需要、已落实资金来源且不形成新增地方债务的，应当根据中央投资政策和地方财力等，明确项目基本情况和投资方案，由省级发展改革委会同有关部门进行严格把关，报经省级人民政府同意后，按程序报送国家发展改革委组织开展提级论证。报送项目时，应当附具该项目不新增地方债务的相关证明。国家发展改革委会同有关部门对重点省份报送项目的建设必要性、可行性进行深入论证后，将通过提级论证的项目反馈省级发展改革委，由有关地方人民政府等按照政府投资管理规定履行项目审批手续。

第三章 严格清理规范在建政府投资项目

第八条 除党中央、国务院批准的重大政府投资项目，以及本办法规定的纳入国家有关规划的跨省(自治区、直辖市)、跨流域和用于保障人民群众生命

财产安全的重大政府投资项目(含已安排各类中央资金的项目)以外,重点省份要按照工作进展情况对本地区在建政府投资项目进行评估,确定续建、缓建或者停建,并根据评估结果分类进行清理规范。

第九条 以下项目原则上可以续建:

(一)项目总投资完成率超过 50%,已依法合规落实后续建设资金,并视情况优化建设方案、压缩投资规模的;

(二)项目总投资完成率未超过 50%,但经省级人民政府严格审核论证认为确需续建且已依法合规落实后续建设资金,并视情况优化建设方案、压缩投资规模的。

对续建项目,要按原渠道依法合规继续给予资金保障;涉及优化建设方案、压缩投资规模的,要按规定履行相关变更手续,并切实保障安全生产投入和支出。

第十条 以下项目原则上应当缓建或者停建:

(一)项目总投资完成率超过 50%但存在重大问题的,应当缓建或者停建;

(二)项目总投资完成率超过 30%但未超过 50%的,原则上应当缓建;

(三)项目总投资完成率未超过 30%的,原则上应当缓建或者停建。

有关地方人民政府要制定缓建项目过渡计划,明确管护任务、复工条件等,避免形成“半拉子”工程。有关地方人民政府要稳妥做好停建项目善后处置工作,避免影响社会稳定或者造成安全事故。重点省份各级人民政府要妥善处理缓建、停建项目存量融资,依法保障项目投资人、债权人合法权益,防止出现金融债权悬空,不得逃废债务,防范“处置风险的风险”。

第四章 附 则

第十一条 重点省份各级人民政府要切实提高政治站位，按照省负总责、市县尽全力化债的要求，压紧压实本地区分类加强政府投资项目管理的主体责任。重点省份地方债务风险降低至中低水平后，由国家发展改革委同有关部门另行报国务院批准后调整相关政策。

第十二条 国家发展改革委牵头成立工作专班，制定实施细则，会同财政部、中国人民银行、金融监管总局等部门按程序建立国家层面协调推进机制，指导地方分类加强政府投资项目管理。重点省份要抓紧建立本地区工作机制。

第十三条 本办法自 2024 年 1 月 1 日起施行。以往有关规定与本办法不一致的，以本办法为准。

中央预算内投资项目监督管理办法

中华人民共和国国家发展和改革委员会令 第 10 号

来源：国家发展改革委 发布时间：2023/12/29

网址：https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggw1/202401/t20240112_1363239.html

《中央预算内投资项目监督管理办法》已经 2023 年 12 月 26 日第 7 次委务会议审议通过，现予公布，自 2024 年 2 月 1 日起施行。

主任：郑栅洁

2023 年 12 月 29 日

中央预算内投资项目监督管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强对中央预算内投资项目的监督管理，规范项目实施和资金使用，保障和提高中央预算内投资综合效益，根据《政府投资条例》等有关法规规定，制定本办法。

第二条 国家发展改革委安排中央预算内投资支持的固定资产投资项目的监督管理活动，适用本办法。

本办法所称监督管理，是指各有关主体对中央预算内投资项目的建设实施，以及相应的中央预算内投资年度计划（以下简称投资计划）的下达、分解、资金安排和使用等开展的日常管理、监测调度、监督检查和后评价等。

第三条 中央预算内投资项目（以下简称投资项目）监督管理应当贯彻投资项目全生命周期管理要求，坚持依法依规、权责一致、公开透明、务实高效的原则。

第四条 国家发展改革委负责指导和协调投资项目的监督管理工作，推动建立健全分工明确、各司其责、纵横联动、协同高效的监督管理体制机制，督促有关地方和部门、单位落实监督管理责任，推动投资项目有效实施、投资计划规范执行，促进中央预算内投资更好发挥综合效益。

第五条 作为投资项目批复或资金申请报告批复、相应的投资计划下达对象，或者投资计划联合发文单位、会签单位的国务院有关行业主管部门，对本行业或领域投资项目履行行业监督管理职责。

第六条 地方各级发展改革部门、有关行业主管部门根据职责分工，对投资项目履行属地监督管理责任，建立健全有关监督管理工作机制，组织实施对本地区投资项目的日常调度、在线监测和监督检查等。

第七条 作为投资计划直接下达对象的中央单位，对本单位及其所属单位、直属机构或各级分支机构承担的投资项目负有主要监督管理责任，并重点对有关项目是否规范使用中央预算内投资、符合建设实施有关规定等承担相应监督管理责任。

本办法所称中央单位是指中央部门及其派出机构、垂直管理单位、所属事业单位，计划单列企业集团和中央管理企业等。

第八条 国家发展改革委应当指导各有关监督管理部门、单位通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）对投资项目进行全生命周期监督管理，并建立监督执法信息共享机制，加强监督检查等工作的统筹协调，避免重复检查，减轻基层负担。

属于涉密投资项目的，应当依托国家重大建设项目库（政务内网系统）加强监督管理。暂不具备条件的，使用国家重大建设项目库离线软件填报，或在落实保密要求的基础上采取适当方式加强日常监督管理。

第九条 国家发展改革委应当强化对投资项目监督管理的结果应用，建立健全中央预算内投资奖惩激励机制。对于上一年度投资项目建设实施以及相应的投资计划执行问题较多，或者审计提出问题较多，且有关问题严重的地方，应当视情况扣减中央预算内投资支持规模。对于上一年度投资项目建设管理及相应投资

计划执行良好的地方，应当通过督查激励、通报表扬、加大中央预算内投资支持等方式予以激励。

第二章 日常管理

第十条 国家发展改革委在项目审批或资金申请报告批复时，应当确定安排的中央预算内投资金额，并根据项目实施和资金安排情况，一次或者分次下达投资计划。

投资计划按下达方式分类，包括直接安排到具体项目的投资计划和打捆切块下达的投资计划。投资计划原则上应当按项目下达。

第十一条 对于直接安排到具体项目的投资计划，国家发展改革委在下达时应当明确每一个项目的项目单位（法人）、日常监管责任单位，并对省级发展改革部门、有关行业主管部门、中央单位等监督管理工作提出明确要求。省级发展改革部门应当在收文后 10 个工作日内转发下达投资计划。

第十二条 对于打捆切块下达的投资计划，国家发展改革委应当督促省级发展改革部门或有关部门在收文后 20 个工作日内通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）将投资计划分解落实到具体项目，并落实项目单位（法人）主体责任，压实行业部门和地方各级发展改革部门监管责任，推动投资项目规范有序实施。

第十三条 国家发展改革委应当通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）加强对投资项目的督促检查，并动态跟踪相应的投资计划转发、分解和执行，推动项目规范有序建设，按期建成发挥效益。

第十四条 项目单位（法人）应当严格落实投资项目及其相应的投资计划执行的日常管理主体责任，具体内容包括：

（一）项目单位应当如实申报项目建设进度，并按照规定的建设内容、规模、标准和工期等组织项目建设；

（二）对于投资项目概算或总投资出现大幅度缩减的，应当按程序及时报告，由国家发展改革委或省级发展改革部门根据有关规定，视情形对投资计划有关内容进行调整，并同步研究对相应的项目或资金申请报告批复进行调整；其中，涉及对项目建设内容、建设规模等作较大变更的，应当依法履行项目变更手续；

（三）按照有关要求规范合理使用中央预算内投资，做到单独核算、专款专用；

（四）按照有关规定通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）及时、准确、完整地报送项目信息和进

（五）自觉接受有关监管部门（单位）的监督检查和评估督导，对监管部门提出的问题认真按要求进行整改，并按照规定报送整改情况；

（六）法律、行政法规和国家规定的其他要求。

第十五条 项目日常监管责任单位原则上为投资项目的直接管理单位，即对项目单位（法人）的财务或人事行使管理职责的上一级单位。没有项目直接管理单位的，由项目单位（法人）上级行业主管部门履行日常监管职责。

日常监管责任单位一经确定，原则上不予调整。确需调整的，应当报经项目汇总申报单位（省级发展改革部门或者中央单位）同意后履行调整手续，同时通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）更新相关信息。

第十六条 项目日常监管责任单位应当履行投资项目建设实施日常监管及其相应的投资计划执行的直接责任，具体内容包括：

（一）制定日常监管工作方案，明确具体监管方式和要求，并建立动态管理监管台账；

（二）督促项目单位（法人）通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）及时上报项目信息和进度数据，并对其真实性和完整性进行审核确认；

（三）围绕项目建设实施主要环节，对项目单位（法人）开展定期或不定期的现场核查和监督检查；

（四）对日常监管中发现的问题提出整改意见，并督促项目单位（法人）逐一整改落实；对发现的重大问题，及时向有关监管部门报告。项目日常监管责任单位开展现场核查和监督检查，原则上应当做到“三到现场”，即开工到现场、建设到现场、竣工验收到现场。

第十七条 项目日常监管责任单位应当对项目单位（法人）以下有关投资项目情况开展现场核查和监督检查：

（一）项目建设手续是否齐全规范；

（二）项目建设进度是否符合投资计划要求；

（三）项目建设资金是否按规定期限到位，资金使用是否符合规定要求；

（四）项目建设地点、内容、规模、标准、资金来源等事项是否与批复内容相一致，根据实际需要确需调整变更的，是否已按规定办理变更手续；

(五) 项目总投资是否存在大幅度缩减问题, 或者是否超出经核定的投资概算;

(六) 项目信息和进度数据上报是否及时、准确、完整;

(七) 法律、行政法规和国家规定的其他内容。

第三章 监测调度

第十八条 国家发展改革委应当通过全国投资项目在线审批监管平台(国家重大建设项目库)定期对投资项目建设实施情况、相应投资计划执行情况等开展监测调度与分析, 对未按时开工、建设进度滞后、资金支付率低、缩减投资规模、超期未完工等问题项目进行预警, 督促有关项目汇总申报单位、项目日常监管责任单位和项目单位(法人)核查有关问题或情况, 并推动整改落实。

第十九条 地方各级发展改革部门依托全国投资项目在线审批监管平台(国家重大建设项目库)定期对本地区投资项目建设实施情况和投资计划执行情况开展监测调度与分析, 对有关问题项目及时组织现场核查, 并督促整改。

第二十条 中央单位应当依托全国投资项目在线审批监管平台(国家重大建设项目库)对本单位负责监督管理的投资项目及投资计划开展监测调度与分析, 发现问题及时推动整改, 重大问题及整改情况按规定报送国家发展改革委。

第二十一条 除涉密敏感项目外, 根据本办法第十八条至第二十条开展监测调度的各有关部门、单位, 对于安排中央预算内投资 3000 万元以上, 具备实际条件且确有必要的单体项目, 结合实际要求项目单位(法人)在控制性工点现场配备或者利用现有项目远程可视化监控设备, 探索通过全国投资项目在

线审批监管平台（国家重大建设项目库）进行实时监控。对于有条件的地方，可探索采取无人机航拍、卫星遥感等方式，定期核查项目建设进度。

开展监测调度的各有关部门、单位，可根据需要要求项目单位（法人）、项目日常监管责任单位、项目汇总申报单位等提供项目现场照片或视频等。

前款规定的各有关监测调度部门、单位应当探索运用互联网、大数据、云计算等现代信息技术手段，加强对投资项目各类信息的分析研判，与监测调度数据进行交叉验证，提高监测调度以及发现问题线索的能力。

第四章 监督检查

第二十二条 各级发展改革部门在开展监督检查工作过程中，应当综合考量项目性质、项目数量、区域分布、自查情况、监测调度情况、大数据分析情况、有关问题线索等因素，科学合理选取被监督检查项目。

第二十三条 国家发展改革委每年应当制定监督检查计划，选取若干中央预算内投资专项的投资项目及相应的投资计划，通过现场核查、视频监控等方式开展监督检查。对于通过监测调度、大数据排查等方式发现问题比较突出的中央预算内投资专项，应加大监督检查的频次和力度。

国家发展改革委对地方发展改革委应重点检查其是否按照规定履行有关监督管理职责，以及是否按照规定的支持领域、方向、标准等及时分解下达或转发投资计划等。

第二十四条 地方各级发展改革部门根据阶段性重点工作需要，结合本地实际，有重点地开展本地区投资项目的监督检查。县级发展改革部门每年应当对本县区当年安排的投资项目至少进行一次现场核查和督促指导，推动项目单

位（法人）规范有序加快建设、项目如期建成发挥效益，并将现场核查情况在全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）上予以填报。

第二十五条 各级发展改革部门对投资项目的真实性、合规性等开展监督检查，主要检查以下内容：

（一）项目申请材料是否与项目实际情况一致，有关材料和填报的信息是否真实、准确、完整，项目是否符合支持方向；

（二）项目是否按要求开工建设，项目建设进度是否符合规定要求；

（三）是否通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）按照规定及时、准确、完整填报项目信息；

（四）中央预算内投资是否足额及时到位，是否存在闲置、转移、侵占、挪用等情况；

（五）项目总投资是否存在大幅度缩减问题，或者是否超出经核定的投资概算；

（六）是否规范履行竣工验收程序；

（七）法律、行政法规和国家规定的其他内容。

各级发展改革部门对项目日常监管责任单位应重点检查其是否按照规定履行“三到现场”等日常监管职责。

第二十六条 各级发展改革部门开展监督检查可以采取以下方式：

（一）听取项目单位（法人）、项目汇总申报单位、项目日常监管单位、项目参建单位（包括项目前期咨询、招标代理、项目管理、勘察、设计、施工、监理、竣工验收等单位）关于项目情况的汇报，与相关人员访谈等；

(二) 查阅项目建议书、可行性研究报告、初步设计报告、项目申请书，以及项目审批、核准或备案文件，项目报建相关文件及批复手续，招投标、施工、监理、会计凭证等过程管理文件，竣工验收、决算相关文件等档案资料；

(三) 赴项目实地核查，或者通过视频方式查看项目现场；

(四) 向项目建成后的服务对象、涉及对象等访谈了解项目有关情况等；

(五) 法律、行政法规和国家规定的其他方式。

第二十七条 除配合各级发展改革部门开展监督检查外，中央单位应当从行业或企业内控等角度开展监督检查，并重点对项目建设及中央预算内投资使用的合规性等进行监督检查，并将监督检查情况在全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）上予以填报。

第二十八条 各级有关行业主管部门应当按照规定的职责分工，对本行业或领域的投资项目建设实施和投入运营是否符合有关建设目标、建设任务、进度要求、行业法规政策、技术标准等进行监督检查，并通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）实现监督检查结果信息共享。

第五章 打捆切块下达投资计划项目的监督管理

第二十九条 对于打捆切块下达投资计划的，省级发展改革部门或有关部门应当对分解后的具体项目，逐一落实项目单位（法人）、项目日常监管责任单位，明确相应监督管理要求，经项目日常监管责任单位确认后，向国家发展改革委报备。

第三十条 作为打捆切块下达投资计划联合发文单位、会签单位的地方各级有关行业主管部门对有关投资项目履行以下监督管理职责：

（一）督促指导项目单位（法人）做好建设手续办理、要素保障、征地拆迁等工作，落实项目建设条件，推进项目尽早开工并规范有序实施；

（二）督促项目单位（法人）及时、准确填报项目建设进度等信息并同步上传佐证材料，做好项目调度信息与项目资料的比对审核；

（三）项目建成后，应当督促项目单位（法人）切实做好项目运营管理，充分发挥投资效益；

（四）法律、行政法规和国家规定的其他要求。

第三十一条 对于打捆切块下达投资计划的投资项目，国家发展改革委应当按照“省负总责、市县抓落实”的总体要求，明确监督重点并加强对地方的指导，必要时采取“四不两直”等方式，对投资项目开展灵活机动检查。县级发展改革部门每年对本县区当年安排中央预算内投资的项目至少开展一次现场核查；省、市发展改革部门每年组织对本地区当年安排中央预算内投资的项目进行抽查，抽查比例原则上不得低于 10%。

有关现场核查和抽查情况应当在全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）上予以填报。

第三十二条 国家发展改革委应当重点加强对打捆切块下达投资计划有关专项的绩效目标审核和绩效跟踪监控，通过重点绩效评价等方式强化绩效管理机制，将绩效评价结果作为该专项及年度资金安排和调整的重要依据。对于经绩效评价不适宜采取打捆切块下达投资计划的专项，应当按照有关规定调整为采取直接 安排到具体项目的方式下达投资计划。

第六章 项目后评价

第三十三条 国家发展改革委每年初研究确定需要开展后评价的投资项目，制定项目后评价年度计划，印送有关方面并组织实施。

中央单位和地方各级发展改革部门根据实际需要开展投资项目后评价工作。

本办法所称项目后评价是指各级发展改革部门定期选取部分有代表性的投资项目，在项目建设完成并投入使用或运营一定时间后组织开展项目后评价，将项目建成后所达到的实际效果与项目的可行性研究报告、初步设计（含概算）文件及其审批文件的主要内容进行对比分析，找出差距及原因，总结经验教训，提出评估评价意见和对策建议。

第三十四条 各级发展改革部门开展项目后评价可以委托具备相应能力的工程咨询机构承担，但不得委托参加过同一项目前期工作和建设实施工作的工程咨询机构承担该项目的后评价任务。

国家发展改革委委托有关工程咨询机构开展项目后评价工作的，应当按照《国家发展改革委投资咨询评估管理办法》等有关规定执行。

第三十五条 各级发展改革部门在开展投资项目后评价的过程中，应重视公众参与，广泛听取各方面意见，并在后评价报告中予以客观反映。

第三十六条 各级发展改革部门应当强化后评价成果运用，将后评价成果作为规划制定、投资决策、项目管理的重要依据或参考，不断提高投资决策科学化、法治化水平，促进提升中央预算内投资综合效益。

第七章 法律责任

第三十七条 项目单位（法人）有下列情形之一的，各级发展改革部门应当责令整改，明确整改期限，督促整改落实；情节严重的，予以通报，视情况

停止拨付并收回已拨付的中央预算内投资，并可自处理之日起 1—3 年内暂停受理该项目单位（法人）中央预算内投资申请；涉嫌违纪违法的问题线索，按照规定移交纪检监察部门、司法机关，依法依规追究其行政或法律责任。

（一）弄虚作假骗取中央预算内投资的；

（二）转移、侵占、挪用中央预算内投资或擅自改变中央预算内投资使用方式的；

（三）无正当理由不按照投资项目管理及投资计划要求推进资金支付，影响项目建设实施或造成资金沉淀、闲置等不利影响的；

（四）虚报项目投资概算或者总投资申请中央预算内投资，或者无正当理由出现投资项目概算或者总投资大幅缩减情形且不如实报告的；

（五）所报送材料或者通过全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）填报信息故意弄虚作假的；

（六）监督检查过程中擅自转移、隐匿、篡改、毁弃项目有关文件资料的；

（七）拒绝、阻碍监管机构履行监管职责的；

（八）无正当理由在投资计划下达一年内投资项目未开工建设或者超出批复的建设工期较多的；

（九）其他违反法律、行政法规和国家发展改革委规定的行为。

第三十八条 项目日常监管责任单位有下列情形之一的，由国家发展改革委或项目汇总申报单位，采取通报、约谈的方式对项目日常监管责任单位予以

提醒；涉嫌违纪违法的问题线索，按照规定移交纪检监察部门、司法机关，依法依纪追究其行政或法律责任。

（一）其负责监管的投资项目出现第三十七条规定情形的；

（二）监管失职失责，对其负责监管的投资项目出现第三十七条情形制止不力，甚至包庇纵容的；

（三）对项目单位（法人）录入信息不及时、不准确、不完整等未尽到监管责任，影响对投资项目有关调度监测等监督管理工作的；

（四）对监管机构已经指出项目存在问题，督促整改不到位，导致问题长期未整改的；

（五）其他违反法律、行政法规和国家发展改革委规定的行为。

第三十九条 项目汇总申报单位有下列情形之一的，国家发展改革委应当责令整改，明确整改期限，督促整改落实；情节严重的，约谈项目汇总申报单位负责人，视情况予以通报，情节恶劣的抄送项目汇总申报单位同级党委（党组）、政府，并可视情况暂停有关地方（部门）出现问题专项的中央预算内投资申请；涉嫌违纪违法的问题线索，按照规定移交纪检监察部门、司法机关，依法依纪追究其行政或法律责任。

（一）一年内被监督检查或审计查出第三十七条所指投资项目问题较多的；

（二）不按照规定时限要求转发或分解下达投资计划，严重影响项目实施，或者造成资金大量沉淀、闲置等严重不利影响的；

(三) 对切块下达的投资计划进行分解时, 安排给不符合专项管理办法(或工作方案)规定投资项目的;

(四) 其他违反法律、行政法规和国家发展改革委规定的行为。

第四十条 对于项目单位(法人)、项目日常监管责任单位、项目汇总申报单位等违反本办法有关规定, 但能够积极配合调查、认真整改纠正、主动消除或者减轻危害后果的, 可以酌情减轻处理或处罚。

第四十一条 各级发展改革部门和其他有关部门应当加强投资项目执法信息共享, 通过全国投资项目在线审批监管平台(国家重大建设项目库)登记、共享相关违法违规信息、监管结果信息, 并将有关信息记入相关主体信用记录, 纳入全国信用信息共享平台并向社会公开公示, 实施联合惩戒。

第四十二条 各有关监督管理部门、单位的工作人员在开展监督管理过程中滥用职权、渎职失职、徇私舞弊、索贿受贿的, 依法追究行政或者法律责任, 构成犯罪的, 依法追究其刑事责任。

第八章 附 则

第四十三条 由国家发展改革委直接审批的中央预算内投资项目的监督管理活动, 除遵守本办法有关规定外, 还应当执行《中央预算内直接投资项目管理办法》和《中央预算内资本金注入项目管理办法》有关规定。

第四十四条 省级发展改革部门可以依据本办法, 制定本地区中央预算内投资项目监督管理的具体办法或细则。

对中央预算内投资项目的监督管理, 法律、行政法规和国家有专门规定的, 按照有关规定执行。

第四十五条 本办法由国家发展改革委负责解释。

第四十六条 本办法自 2024 年 2 月 1 日起实施。

国家发展改革委关于向社会公开征求《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024 年版，征求意见稿）》意见的公告

来源：国家发展改革委 发布日期：2024/01/24

网址：<https://yylxxbsgw.ndrc.gov.cn/htmls/article/article.html?articleId=2c97d16b-8678801b-018d-3934ac0c-008a#iframeHeight=809>

为贯彻落实《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》，我们抓紧组织起草了《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024 年版，征求意见稿）》，按照有关工作要求，现向社会公开征求意见。

此次公开征求意见的时间为 2024 年 1 月 24 日至 2024 年 2 月 24 日。欢迎社会各界人士登录国家发展改革委门户网站（<http://www.ndrc.gov.cn>）首页“互动交流版块”，进入“意见征求”专栏，进入“《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024 年版，征求意见稿）》公开征求意见”栏目，提出意见建议并说明主要考虑。

感谢您的参与和支持！

附件：政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024 年版，征求意见稿）

国家发展改革委

2024 年 1 月 24 日

政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲

(2024 年版，征求意见稿)

第一部分 概述

一、项目概况

项目全称及简称，建设目标和任务、项目功能和定位、建设地点、建设工期、建设内容和规模、投资规模和资金来源，主要需求和产出（服务），主要技术经济指标，前期工作进展情况等。

如项目涉及存量资产，应说明存量资产内容、资产价值、资产权属或权利、存量债务、建设运营时间等。涉及改扩建的，应说明改扩建和存量资产的关系。应说明存量资产评估情况（含评估单位、评估目的、评估方法等），并将评估报告作为附件。

二、项目实施机构等

实施机构、政府出资人代表（如有）的职责及其获县级以上人民政府授权情况，并将相关授权证明文件附后。

三、特许经营主要内容

简述收费渠道和方式、特许经营实施方式、特许经营期限、特许经营者的条件和选择方式、特许经营服务范围。说明项目建设期是否提供政府投资支持、政府投资支持方式和预计金额或比例；是否按规定补贴运营、补贴依据、补贴期限、具体补贴方式等；以及其他需要说明的内容。

四、政府承诺和保障

政府对项目前期、建设和运营期间的工作协助与支持，用地（用海）和移民搬迁安置补偿，排他性约定等作出的承诺和保障等。

第二部分 项目可行性分析

一、建设必要性

简述项目建设背景及对项目所提供产品或服务的公共需求，分析其与重大战略、发展规划、产业政策等政策和规划的符合性，论证项目建设的必要性和建设时机的适当性。在需求分析的基础上，提出拟建项目功能定位、近期和远期目标、产出（服务）的需求总量及结构。

二、建设方案分析

详细论述项目选址或选线方案、主要建设内容及规模、建设主要约束条件、用地（用海）方式、选址地质条件、周边配套情况（如用水、用电、道路等）、建设工期和主要进度节点，以及正常运营年份应达到的产出能力和服务要求。明确项目预期达到的建设标准、工程质量和安全管理目标等要求。通过技术、设备和工程方案的比选，确定项目初步建设方案。

大型、复杂及分期建设项目应根据项目整体规划、资源利用条件及近远期需求预测，明确项目近远期建设规模、分阶段建设目标和建设进度安排，并说明预留发展空间及其合理性、预留条件对远期规模的影响等。

估算拟建项目从筹建、施工至投产所需的全部建设投资，包括建筑工程费、设备购置费、安装工程费、工程建设其他费和预备费等。

三、要素保障条件

根据项目选址或选线方案，以及建设内容和规模等要求，分析项目的要素保障条件及落实情况。说明有关部门针对项目规划、选址、用地（用海）等反馈意见情况。

（一）用地用海条件

说明拟建项目用地总体情况和土地利用现状，分析土地要素保障条件，提出集约节约用地要求。如涉及用海用岛，应明确具体方式、位置和规模等内容。

（二）资源承载能力、生态敏感区等其他支撑条件

说明项目取水、能耗、污染物排放和碳排放、生态敏感区约束等其他支撑条件。

四、运营服务要求

在保证达到产出能力和服务要求的前提下，研究提出项目运营需要落实的外部条件、运营服务内容、应遵循的标准和质量规范以及安全保障要求。

五、主要风险识别

识别和分析项目准备、建设、运营、移交阶段的政策、经济、社会、工程、环境、资金等方面的主要风险。

第三部分 特许经营模式可行性论证

一、项目属性分析

分析项目是否属于具有一定公益性且存在经营收入的项目。市场化程度高的商业项目和产业项目，以及没有经营收入的公益项目，不得采用特许经营模式；不得将以上类型项目相互“打捆”，或者与适合采用特许经营模式的项目“打捆”开展政府和社会资本合作。

厂网一体化的污水管网、供热管网、供水管网等项目，综合交通运输多式联运的公水联运、公铁联运等项目，以及通过产业链延伸等方式将公益性较强行业与收益较好的关联产业有效融合、一体化实施的项目，可以综合平衡项目收益，开展政府和社会资本合作。

对于特许经营新建（含改扩建）项目，应参照《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单》，明确民营企业持股要求或参与方式。

二、项目收费渠道和方式

明确项目收费渠道和方式（含潜在收费渠道和方式），论证收费渠道和方式的合法合规性，评价使用者支付意愿、支付能力和收益稳定性，初步分析项目运营成本、项目收费情况以及该项目所属领域现有的财政运营补贴政策，明确项目是否存在按规定补贴运营情形，明确是否不因采用政府和社会资本合作模式额外

新增地方财政未来支出责任，确保项目符合使用者付费要求。项目收费属于政府定价或指导价的，明确定价机制和调价机制。

三、项目盈利能力分析

研究使用者付费收入的稳定性和成长性，在项目全部投资为权益资金的情形下，考察项目全生命周期的现金流入（含按规定享有的运营补贴）和流出情况，分别计算基于项目投资现金流量表、特许经营者自有资金现金流量表的财务内部收益率等盈利能力指标。

对于盈利能力不足的项目，研究分析通过多种方式提升项目总体盈利能力的可行性，主要包括合理确定特许经营期限、政府在建设期提供投资支持、依法依规合理调整土地规划用途和开发强度、提供与项目合理相关的资源补偿等。如需政府投资支持的，应说明政府投资支持的具体方式、额度和时间节点等。必要情况下，应对盈利能力指标进行敏感性分析及盈亏平衡分析。

以盈利能力角度分析是否适合采用特许经营模式。如采取多种方式后，盈利能力仍不足，则不应采用特许经营模式。

四、比较优势分析

从项目全生命周期成本、产出或服务效果、建设运营效率、风险防范控制等方面，特别是对采取特许经营模式和传统政府投资模式在投入产出、经济社会效益等方面进行比较分析，对项目是否适合采用特许经营模式进行论证。

五、参与意愿分析

分析说明社会资本参与意愿和金融机构参与意愿；必要时，可面向社会资本和金融机构就项目关键条件开展市场测试，说明市场测试结果。

六、合法合规性分析

综合上述分析，说明上述特许经营安排是否存在违反法律法规、政策文件精神的情况，包括但不限于特许经营范围或产出界定不清，一定区域或期限内的排他性约定缺失，通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等方式使用

财政资金弥补项目建设和运营成本等。涉及外商投资企业参与的，说明是否符合外商投资管理有关规定。

七、特许经营风险分析

说明采取特许经营模式是否存在相关风险，以及相关风险是否可控。

第四部分 特许经营主要内容

一、特许经营范围

明确拟采取特许经营模式的项目建设内容、服务范围等要求，以及特许经营对项目周期各环节的责任。对于盘活存量资产项目，应列明项目资产处置方式和程序等内容，以及项目存量债务处理和职工安置等要求。

二、实施方式

确定拟采用特许经营模式的具体实施方式。新建项目可采用 BOT、BOOT、DBFOT、BOO 等方式，改扩建项目可采用 ROT 方式，存量资产盘活可采用 TOT 等方式。说明实施方式选择的主要依据和考虑。

三、特许经营期限和资产权属

明确特许经营期限，说明特许经营期限确定依据。如将特许经营期限作为招标评定标准，应以最终招标确定的期限为准。明确特许经营期限内和特许经营到期后的资产权属情况。

四、特许经营主要原则和合作边界

明确使用者付费定价、调价机制和原则，以及期间各类变更的处理原则等；明确特许经营各阶段政府、特许经营者、项目公司的权利、义务等。

五、特许经营者选择

（一）特许经营者基本条件

按照以下要求，明确特许经营者基本条件：除作为政府出资人代表参与地方政府通过资本金注入方式给予投资支持的项目外，地方本级国有独资或国有控股企业（含其独资或控股的子公司）不得以任何方式作为本级政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目的联合投标方或项目公司股东；作为政府出资人代表时，原则上不得在项目公司中控股。

（二）特许经营者选择方式

应优先采用公开招标方式选择特许经营者。如果不选择公开招标方式，必须明确原因和依据。

（三）特许经营者选择标准

对特许经营者应具备的条件提出要求，明确特许经营者应具备的项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用状况等，并将项目运营方案、收费单价、特许经营期限、政府支持条件等作为选择特许经营者的重要评标标准。对特许经营新建（含改扩建）项目，应按照《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单》，明确鼓励优先选择民营企业参与的具体要求。

六、交易结构与投融资结构

（一）交易结构

设计并绘制特许经营项目交易结构图，明确项目授权路径、特许经营者持股比例、合同体系、项目管理结构、资产形成与移交、政府监管结构，说明实施机构、政府方出资人代表（如政府资本金注入）等推进主体的责任。明确正常运营情形下，特许经营者不得转让项目公司股权的最短期限限制。

（二）投融资结构

明确项目资本金比例、股东出资要求、融资方式及限制条件、建设期政府投资支持方式和预计金额或比例、政府或政府出资人代表对项目公司分红的要求、项目公司清算后剩余收益分配要求等，以及银行贷款等融资原则等。

七、监督管理和运营评价

（一）监督管理

明确实施机构会同有关部门对特许经营项目前期工作、建设实施、日常运营等环节的公共监督要求。明确项目通过全国投资项目在线审批监管平台向社会公开披露相关信息的内容和要求，以及建设实施阶段的过程审计和运行阶段的审计。

（二）运营评价

明确项目实施机构对项目运营情况的监测分析、定期运营评价安排。应从行业管理角度提出建设进度、建设质量、运营标准等评价指标，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、可持续性等评价指标。如涉及财政资金使用的，还应按有关规定提出对财政资金使用的绩效评价指标。

八、风险管控

针对项目全生命周期不同阶段的政策、经济、社会、工程、环境、资金等方面的风险因素，提出风险应对措施和建议，明确项目实施机构、特许经营者、项目公司等方面风险分配原则，明确政府承担的项目风险、政府不承担的项目风险以及政府和特许经营者或项目公司共同承担的风险。

九、政府承诺和保障

分析并明确政府对项目前期工作协助、用地（用海）和移民搬迁安置补偿、排他性约定、投资支持、统一规定的运营补贴、有关配套设施和服务等做出的承诺和保障。明确使用者付费机制下对收入来源、定价和调价、成本监测等方面政策规定的保障，明确对影响项目收益来源的政府特殊要求（如收费公路免费通行、临时价格优惠）等的应对性保障机制。

十、调整、变更等其他要求

明确协议变更和延期、价格调整、补贴调整、项目公司股权变更、政府临时接管和征用、项目移交或提前退出、履约担保、违约责任与争议解决等要求。

第五部分 结论和建议

一、主要研究结论

通过总结项目可行性、特许经营模式可行性、特许经营主要内容的研究结论，综合判断项目是否可行和特许经营模式是否可行。

二、问题与建议

针对项目需要重点关注和进一步研究的问题，提出相关建议。

三、附表、附图和附件

根据项目实际情况和相关规范，附具必要的附表、附图和附件，如实施机构获得政府授权的证明文件、政府出资人代表授权证明文件、项目选址文件(如有)、收费文件(如有)、财务分析附表等。

(说明：本编写大纲主要规范特许经营新建(含改扩建)项目，不涉及新建或改扩建的TOT项目可参考本编写大纲适当简化)

专业委员会简介

深圳市律师协会

政府和社会资本合作(PPP)法律专业委员会

简介

深圳市律师协会是依照《中华人民共和国律师法》和相关法律成立的行业自律性组织，是由深圳市全体律师组成的社会团体法人，受深圳市司法行政机关的指导、监督和上级律师协会的指导，依法对深圳律师实施行业管理。

律协各专业委员会是律协理事会根据律师业务的发展情况设置的负责组织会员进行学习和交流，指导律师开展业务活动的机构。其宗旨是发动会员积极学习专业知识，提高律师业务素质和服务水平，拓展律师业务领域，促进律师专业化分工，增强深圳律师的整体实力。律协业务创新与发展专门委员会负责管理、协调各专业委员会开展工作，律协秘书处业务部负责专业委员会的日常工作。

根据深圳市律师协会第十一届理事会第一次会议决定，市律协设立 76 个专业委员会，政府与社会资本合作(PPP)法律专业委员会为 76 个专业委员会之一。政府与社会资本合作(PPP)法律专业委员会现有组成成员共计 23 名，其中有主任 1 名、副主任 2 名、秘书长 2 名、主任助理 2 名、委员 14 名及干事 2 名。

政府和社会资本合作(PPP)法律专业委员会

组成成员

序号	姓名	职务	律所	联系电话
1	马浩然	主任	广东盛唐律师事务所	13923832629
2	熊婷	副主任	上海市建纬(深圳)律师事务所	13828835071
3	郑志明	副主任	广东方根律师事务所	13902915793
4	叶海	秘书长	泰和泰(深圳)律师事务所	18820155915
5	欧萍萍	副秘书长	广东华商律师事务所	13622335001
6	田兴都	主任助理	北京市京师(深圳)律师事务所	13823718280
7	余灵颖	主任助理	泰和泰(深圳)律师事务所	17665336288
8	杨波	委员	北京大成(深圳)律师事务所	13480663449
9	陈严	委员	北京市浩天信和(深圳)律师事务所	13428985910
10	何红霞	委员	广东盛唐律师事务所	18589090645
11	陈庆标	委员	广东宝城律师事务所	13923791136
12	范荣荣	委员	东方昆仑(深圳)律师事务所	15889642279
13	罗一青	委员	广东盛唐律师事务所	13925252442
14	罗兆旋	委员	广东中熙(龙华)律师事务所	13421320466
15	钟瑜	委员	东方昆仑(深圳)律师事务所	15889642279
16	姚波	委员	广东盛唐律师事务所	13510845155
17	黄颖	委员	北京市盈科(深圳)律师事务所	13532113033
18	刘军	委员	上海市锦天城(深圳)律师事务所	13922862610
19	陈鸿瑞	委员	广东盛唐律师事务所	13632601992
20	蔡深兴	委员	广东宝城律师事务	13425123896
21	周磊	委员	北京中银(深圳)律师事务所	13728651945
22	黄蕾	干事	上海市锦天城(深圳)律师事务所	18688783140
23	陈艳梅	干事	北京市君合(深圳)律师事务所	13601282815