

关于《深圳市公园特许经营管理办法》 的说明

一、制定办法的必要性

2023 年以来，国家发改委出台一系列政府和社会资本合作新机制配套文件，重构 PPP 实施模式和管理机制。2025 年 1 月，深圳市人民代表大会常务委员会发布《深圳经济特区公园条例》，第五章第五十二条明确，“符合条件的综合公园和专类公园可以按照有关规定对公园的建设运营实施特许经营，提高公园管理效率和服务质量”。

为规范深圳经济特区综合公园与专类公园特许经营活动，进一步深化公园绿地开放共享，提高管理效率和服务质量，支持民营企业积极参与公园建设，发挥市场机制作用，提高公园基础设施和配套服务运营水平，有必要通过制定本管理办法，明确公园特许经营项目、特许经营方案的编制、特许经营协议签订等内容，调动民间投资积极性，扩大有效益投资，提高公园基础设施和公共服务供给质效。

二、起草过程

一是系统梳理我国关于特许经营方面的政策文件，包括《国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部〈关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见〉的通知》《基础设施和公用事业特许经营管理办法》《深圳市公用事业特许经营条例》《城市公园管理办法》《深圳经济特区公园条例》《深圳经济特区城市园林条例》等文件。二是了解大熊猫国

家公园、海南热带雨林、湖南南山国家公园、贵州毕节天河公园等特许经营管理典型案例，对政策进行深入解读与对比分析。三是积累资料素材，结合深圳公园综合公园、专类公园实际，编制本办法。

三、国内外经验做法

国外国家公园和历史悠久，其特许经营制度经过多年发展已较为完善，国外公园特许经营（以澳大利亚、美国为代表）的经验更侧重于严格的生态保护与成熟的市场经济相结合，而国内的探索则更强调在保护前提下，与社区发展、乡村振兴等多元目标相融合。

（一）国外经验做法

1.澳大利亚公园特许经营精细化管理与社区优先。一是施行分区管控。明确允许在严格管控下，于核心保护区开展有向导带领的游览活动，同时对一般保护区进行更细致的区域划分，以平衡保护与利用。二是授权方式灵活。除了传统的申请和招标，还采用直接授权、意向书等方式，为特定项目或社区经营者提供便利。三是倾向原住民。在特许经营权授予上，会优先考虑当地原住居民，将公园保护与社区经济发展紧密结合。四是期限较短。特许经营期限通常较短，通常不超过20年，以便于管理机构根据实际情况进行调整和监督。

2.美国公园特许经营施行充分竞争与专业化运营。一是中央主导，充分竞争。以国家公园管理局为主导，建立以充分竞争为导向的准入机制，确保选出最具实力的运营商。二

是收入来源多元化。公园运营资金高度市场化，以纽约中央公园为例，其高达 90% 的收入来自私人捐赠和长期投资收益，而非政府拨款或门票。布莱恩特公园超过 75% 的收入则来自商业活动、特许经营和活动举办等。三是公私合作治理。很多知名公园由非营利组织与政府共同管理。例如中央公园自然保护区、高线公园之友等组织在资金募集、项目开发、日常维护和志愿服务中扮演核心角色。

3. 新西兰公园特许经营严格实行经营管理分离，将不同的服务项目特许给不同的经营者，避免单一企业对公园经营形成垄断，通过竞争提升服务质量。

（二）国内经验做法

国内公园特许经营起步相较国外较晚，但在国家公园体制试点和城市公园改革中涌现出许多具有本土特色的创新模式。

1. 湖南南山国家公园制度创新驱动。一是 GEP 核算先行，量化生态价值，为产业开发提供科学依据。二是全产业链开发，与龙头企业合作，发展奶业、蜂业等地方特色产业，并打造品牌矩阵，实现产品溢价。三是社区共管共享，通过设置公益岗位、技术培训等方式，让社区居民成为保护与发展的参与者。

2. 海南热带雨林国家公园特许经营。一是立法先行，筑牢根基，2021 年出台地方性法规《海南热带雨林国家公园特许经营管理办法》，为特许经营提供了明确的法律依据和操作指引。二是明确范围与准入机制，规定特许经营在一般控

制区内开展。特别规定，原住居民利用自有房屋开展民宿、餐饮等，可不通过竞争方式获得资格。三是目录管理与有偿使用，实行项目目录管理，并收取特许经营使用费并上缴省级财政，实现自然资源的有偿使用。四是强调社区参与，鼓励以黎、苗为主的原住居民以个体或合作社形式，通过特许经营参与生态旅游服务，提供特色农产品和手工艺品。

3.贵州毕节天河公园特许经营。通过公共资源交易中心，将公园未来30年经营权公开挂牌转让，范围覆盖民宿、餐饮、游乐设施等多种业态，实现资产市场化配置。

四、征求意见情况

共征求了三次意见，共收到意见149条，其中无意见39条，具体意见建议110条（含采纳意见85条、解释意见19条、部分采纳4条、不采纳2条），基本情况如下：

1.制定本管理办法初稿后，征求局机关各处室、中心各部门、各公园管理处意见，共收到意见17条，采纳17条。意见主要集中在文件发布的形式，特许经营者合理补偿，收益管理、基本原则、规范表述等方面。

2.制定本管理办法初稿后，征求各区（新区、深汕合作区）政府，市发改委、市财政局等相关部门意见，共收到意见61条，其中采纳45条、解释12条、部分采纳3条，不采纳1条。意见主要包括特许经营项目类型、实行特许经营条件、负面清单、部门职责、方案审核、项目移交、区属公园特许经营项目管理模式、特许经营权授予方式、获取收益方式、生态保护等方面。

3.根据之前收到的征求意见,对本管理办法修改完善后,再次征求各区(新区、深汕合作区)政府,市发改委、市财政局等相关部门意见,共收到意见32条,其中采纳23条、解释7条、部分采纳1条、不采纳1条,意见主要包括特许经营项目类型、负面清单、部门(街道办)职责、竞标条件、方案审核时限要求、适用范围、完善相关表述等方面。

五、主要内容

本管理办法贯彻落实《基础设施和公用事业特许经营管理办法》《深圳经济特区公园条例》和《深圳市公用事业特许经营条例》等文件精神,进一步深化基础设施投融资体制改革,切实激发民间投资活力,拓宽民间投资空间,促进我市公园和社会资本合作规范发展、阳光运行。管理办法分九个部分,主要内容如下。

(一)总则。明确管理办法制订依据、概念和适用范围、基本原则、特许经营项目、负面清单等内容,特许经营应当坚持公共利益优先、公开公平公正、提质增效的原则,确保生态安全、服务普惠、运营可持续。可实施特许经营的项目包括但不限于对公园整体或局部实施建设(含新改扩建)、运营,对公园整体、局部或特定类别项目实施运营,政府批准的其他项目等,鼓励探索开展生态价值转化(生态旅游、科学研究、碳汇交易、生态补偿)、人工智能应用、新技术新产品推广等特许经营项目,为开展特许经营项目指明方向。

(二)职责分工。根据《深圳市公用事业特许经营条例》

和《深圳市政府和社会资本合作新机制项目实施方案》，结合公园实际，明确市（区）政府、市（区）城市管理和综合执法局、发展改革、财政、规划和自然资源、水务、生态环境、文化广电旅游体育、市场监管、退役军人、街道办事处等部门职责，完善工作机制，更好推动项目实施。

（三）特许经营方案的编制。特许经营方案需经确定实施机构、方案编制、方案审核等环节，包括 3 个方面的内容。

1.确定实施机构。拟采取特许经营模式发起的项目，经市（区）政府相关会议研究同意后，依法依规授权有关行业主管部门、事业单位等作为特许经营项目实施机构。对拟采取资本金注入方式予以政府投资支持的特许经营项目，市

（区）城管和综合执法部门报请市（区）人民政府指定市（区）国有资产管理部門、相关国有或者国有控股企业、事业单位等作为政府出资人代表，参与项目准备及实施工作。

2.方案编制。项目实施机构按照国家发展改革委印发的政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲，牵头编制特许经营方案，组织开展特许经营项目和模式可行性论证。其中，特许经营方案中项目建设相关的核心内容应达到可行性研究报告的编制深度要求。对拟在建设期提供政府投资支持的项目，须在特许经营方案中明确政府投资支持资金来源、支持方式以及额度上限。

3.方案审核。特许经营方案编制完成并经市（区）城管和综合执法部门审查后，报市（区）发展改革部门。市（区）发展改革部门会同市（区）司法行政、财政、规划和自然资

源等相关部门，重点审核项目可行性、特许经营模式可行性、特许经营主要内容等，各相关部门依据职能出具书面意见。审核结果由市（区）发展改革部门函复项目实施机构。

（四）特许经营权的授予。包括如何选择特许经营者、特许经营形式、竞标条件等内容。

1.特许经营者选择。项目实施机构应当采取招标、谈判等公开竞争的方式，按照有关法律、法规的规定，公开、公平、公正地将特许经营权授予符合条件的申请人。

2.鼓励选择民营企业。鼓励民营企业通过直接投资或者独资、控股、参股等方式参与特许经营项目。项目实施机构应当严格按照国家发展改革委制定的支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单，结合项目实际情况，确定民营企业参与的具体方式。鼓励创新探索国企、民企共同参与的特许经营实施模式。

3.竞标条件。项目实施机构应当根据项目类型及需求特点，将运营方案、收费单价、特许经营期限、项目标的物总价、政府投资支持额度、公益服务权重等作为选择特许经营者的主要评定标准。不得设置限制民营企业参与的招标条件、评标标准。鼓励金融机构与参与竞争的法人或其他组织共同制定投融资方案。

4.特许经营形式。包含在一定期限内，政府授予特许经营者投资新建或改扩建、运营基础设施和公用事业，政府授予特许经营者投资新建或改扩建、拥有并运营基础设施和公用事业，政府将已经建成的基础设施和公用事业项目转让特

许经营者运营，提供某项公共服务，期限届满移交政府等方式。

5.授权期限。特许经营期限根据项目投资规模、回报周期和运营特点确定，但是最长不超过40年，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长，法律法规另有规定的除外。

（五）特许经营协议和投资管理

1.特许经营协议。项目实施机构与特许经营者应在法律地位平等、权利义务对等的基础上商定特许经营协议条款，在征求同级司法行政等相关部门意见后，正式签订特许经营协议。协议包括项目名称、经营方式、所提供产品或者服务的数量、质量和标准等十八个方面的内容。

2.收益管理。经营者可对提供的公共产品和服务收费，在保障项目质量和产出（服务）效果的前提下，通过加强管理、降低成本、提升效率、积极创新等获得额外收益。

3.投资管理。选定特许经营者后，采用资本金注入方式给予政府投资支持的项目，应当按照《政府投资条例》《深圳经济特区政府投资项目管理条例》有关规定，履行审批手续。由特许经营者单独投资的项目，应当按照《企业投资项目核准和备案管理条例》有关规定，履行核准或者备案手续。

4.协议变更。在特许经营协议有效期内，协议内容确需变更的，协议当事人应当在协商一致基础上签订补充协议。如协议变更可能对特许经营项目的存续债务产生重大影响的，应当事先征求债权人同意。

（六）建设与运营

1.建设要求。特许经营项目涉及新建或改扩建有关基础设施和公用事业的，应当符合国土空间规划、有关专项规划、土地管理、环境保护、质量管理、安全生产等有关法律、行政法规、法定规划规定的规划条件和建设标准。确保与公园整体景观、生态系统相协调。

2.规范盘活存量资产。对于不涉及新建、改扩建的盘活存量资产项目，要结合项目历史运营和本地区实际情况，合理预测项目收益、确定项目估值，深入论证采取特许经营模式的可行性和必要性。

3.资产管理。特许经营期限内由特许经营者投资新建、改扩建形成的资产，应当在特许经营协议中明确其产权归属。约定特许经营期满后移交政府的，应当详细载明移交范围、技术标准、验收程序及移交前的维修保养责任，并可根据需要设立移交履约保函。新增资产涉及使用财政资金的，其形成资产应按规定纳入国有资产管理。各有关部门不得以盘活存量资产为名，将特许经营模式异化为政府、国有企业或平台公司变卖资产、变相融资的手段，严禁在盘活存量资产过程中新增地方政府隐性债务等各类风险。

4.公益要求和定价流程。特许经营者不损害公园作为公共绿色开放空间的基本属性，保证免费开放区域比例、开放时间、无障碍通行。对于收费项目的定价，其定价应遵循公益性原则，实行明码标价，应不高于同区域同类服务的市场平均价格，并接受社会监督。有政府指导价的，特许经营者

应当按照政府指导价向用户收取费用；如无政府指导价，按照相关法律法规执行，如需报价格主管部门的应报价格主管部门备案同意后实施；需在经营期内进行调整的，应建立根据运营评价结果对价格进行调整的机制，并在特许经营协议中明确。

5.社会责任。市（区）人民政府因公共利益需要可以依法征用公用设施或者指令经营者承担公益服务，经营者应当予以配合。

6.生态保护。特许经营项目涉及生态保护红线的，特许经营经营者应当委托专业机构开展生态环境本底调查。特许经营经营者应当严格遵守有关法律法规，依据调查结果制定生态保护方案，涉及重大生态环境影响的，应当组织专家论证。特许经营经营者应当严格执行生态保护方案，落实碳排放管控、生物多样性保护、湿地保护与恢复等各项措施，确保公园生态价值不降低。

7.古树名木和历史文化遗产保护。特许经营项目涉及古树名木和文物保护的，特许经营经营者应当根据有关管理规定制定古树名木、文物保护、地标性及其它具有社会影响力设施设备保护方案，经有关主管部门审核同意后方可开展经营活动。特许经营项目、内容、范围，如涉及古树名木、文物、历史建筑、历史遗迹遗存、雕像、纪念设施等保护的，应按照国家有关古树名木、文物保护、历史文化保护的法律法规规定执行。

8.特许经营权撤销。特许经营经营者存在未经市（区）人民

政府同意，以转让、出租、质押等方式处分特许经营权的，因转让股权而出现不符合特许经营协议约定的授权资格条件的，达不到公用事业产品、服务的标准和要求，严重影响公共利益等九种情形的，市人民政府应当责令其限期改正，逾期未改正的，撤销其特许经营权。

9.提前终止。在特许经营期限内，因特许经营协议一方严重违约或不可抗力等原因，导致特许经营者无法继续履行协议约定义务，或者出现特许经营协议约定的提前终止协议情形的，在与债权人协商一致后，可以提前终止协议。

10.项目移交。特许经营期限届满或者项目提前终止的，项目实施机构或者政府指定的接收机构应当在特许经营期届满前十二个月，或出现提前终止情形后三十日内组建移交工作组，会同特许经营者制定移交工作方案，内容包括移交范围与资产清单（资产、权益、资料、人员等），性能测试方案与量化标准，资产评估方法与基准日，人员安置方案，过渡期运营保障预案，移交时间表与责任分工等。移交工作组应共同委托具有相应资质的资产评估机构和专业检测机构，分别开展资产评估和性能测试。

11.重新选定特许经营者。特许经营期限届满终止或者提前终止，实施机构应当根据本办法规定重新选择特许经营者；同等条件下，可以优先选择原特许经营者。新的特许经营者选定之前，实施机构和原特许经营者应当制定预案，保障运营稳定。

（七）监督管理和绩效评价

1.信息公开。经市（区）发展改革部门确认通过且启动特许经营选择程序的项目，项目实施机构应将项目建设内容、特许经营中标结果、特许经营协议主要内容、公共产品和公共服务标准、运营考核结果等非涉密信息，依托全国 PPP 项目信息系统，及时向社会公开。

2.公众参与。社会公众有权对特许经营活动进行监督，向有关监管部门投诉，或者向实施机构和特许经营者提出意见建议。

3.全过程监管。市（区）城管和综合执法部门牵头建立“日常巡查+随机抽查+专项检查+年度绩效评价”监管体系，建立投诉和应急处理机制，定期披露运营信息，接受社会监督，重点监管进度、质量、安全、服务标准、服务质量、价格水平、公众满意度等内容。

4.绩效评价。项目实施机构应当会同有关方面对项目建设运营情况定期进行监测分析，按年度开展运营评价，将社会公众意见作为项目监测分析和运营评价的重要内容，并结合项目经营和财务状况评估项目潜在风险，采取针对性措施。

5.项目信息填报与审核。项目实施机构、特许经营者应当按照全国 PPP 项目信息系统管理要求，在项目特许经营方案审核、特许经营者选择、投资管理程序履行、项目建设实施、项目运营管理、项目移交或终止等各阶段及时、准确、全面填报项目信息。

（八）争议解决和法律责任

1.争议解决。项目实施机构和特许经营者就特许经营协议中的专业技术问题发生争议的，可以共同聘请专家或第三方机构进行调解。调解达成一致的，应当签订补充协议并遵照执行。

2.法律责任。项目实施机构、有关行政主管部门及相关公职人员不履行或者违反法定职责，干预特许经营者正常经营活动，损害特许经营者合法权益的，依法依规予以行政处理或者追究有关法律责任。特许经营者违反本办法规定或特许经营协议约定，损害公共利益或造成其他损失的，依法承担相应的民事、行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（九）附则。

1.政策衔接。本办法未尽事宜，适用《深圳市公用事业特许经营条例》等法律法规规定。

2.实施时间。本办法自深圳市人民政府公布之日起施行，由市人民政府负责解释。规划和自然资源、水务、文化广电旅游体育、退役军人等其他公园管理部门负责所属公园的特许经营项目，可依据本办法执行。