

深圳市公园特许经营管理办法

第一章 总则

第一条【制订依据】为规范深圳市公园特许经营活动，提高管理效率和服务质量，根据《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》（国办函〔2023〕115号）、《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》、《城市公园配套服务项目经营管理暂行办法》（建城〔2016〕36号）等法律法规及文件要求，制定本办法。

第二条【概念和适用范围】本办法所称公园特许经营，是指政府采用公开竞争方式，经可行性论证和方案审查后依法授权中华人民共和国境内外的法人或者其他组织作为特许经营者，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营公园基础设施和配套服务并获得收益，提供公共产品或者公共服务。

满足包括但不限于以下条件的公园（群）可以依据本办法实行特许经营：

（一）现有设施、物业、自然资源等状况较好，或具备整体或局部实施建设（含新建、更新改造、扩建）条件；

（二）需要且具备通过市场化运营提升公共服务质量和效率的潜力；

（三）具有明确收费渠道和方式的使用者付费项目，经营收入能够覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报；

（四）符合公园绿地开放共享相关规定，且特许经营项目不影响公园基本公共属性；

（五）用地权属无异议。

第三条【基本原则】 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。

第四条【特许经营项目】 实施特许经营的项目包括但不限于：

（一）对公园整体或局部实施建设（含新改扩建）、运营的项目，包括但不限于投资建设、更新改造、物业和设施设备维修保养、智慧化建设等；

（二）在约定期限内，对公园整体、局部或特定类别项目实施运营，包括但不限于品牌化连锁经营、整体打包专业运营（如物业管理、绿化养护、环境卫生、安全保障、餐饮、零售、游览、游艺、体育健身、文化休闲、自然教育、花事活动、会展演艺、文创产品、交通服务、大健康产业等配套服务运营）；

（三）政府批准实施的其他公园特许经营项目。

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项目。

实施特许经营的建设项目如对公园整体或局部实施建设(含新改扩建)须按照规定进行用地报批，不改变公园用地权属单位、土地用途等核心属性，并应当符合已批准的城市

公园建设项目设计方案及有关技术标准要求。

特许经营项目必须严格遵循公园内设施建设及管理相关标准，包括但不限于绿化景观养护标准、无障碍设施设计规范、公厕建设与养护标准、公园服务规范等，确保项目与公园整体管理要求保持一致。

第五条 【负面清单】 严禁在公园特许经营项目中以自建、租赁、承包、转让、出借、抵押、买断、合资、合作等形式出现下列情形：

- （一）设立私人会所，即改变公园内建（构）筑物等公共资源属性，设置只对少数人开放的场所；
- （二）建设宾馆、酒楼、住宅、招待所等场所；
- （三）没有经营收入的纯公益项目；
- （四）污染项目，设置高油烟、高噪音、光污染及水污染等不符合相关环保要求的经营项目；
- （五）法律、法规禁止的其他情形。

第二章 职责分工

第六条 【主管部门职责】 市（区）人民政府授权市（区）城市管理和综合执法局（以下简称“市（区）城管和综合执法部门”）履行下列公园特许经营管理职责：

- （一）编制公园特许经营计划、项目清单；
- （二）组织项目可行性评估、社会稳定性及生态影响评价；
- （三）制定特许经营实施方案并公开招标；
- （四）通过公开竞争方式依法授予，变更、终止特许经

营权；

（五）建立信息化监管平台，实施全过程绩效评价；

（六）项目建设、运营、移交的行政监管等工作。

第七条【相关部门职责】市（区）发展改革部门发挥综合协调作用，严格把关项目实施领域、范围、特许经营方案等有关内容，依法依规履行项目审批、核准或者备案职责，推动项目落地实施。

市（区）财政部门严格执行预算管理制度，依法加强政府资金监管和地方政府债务管理，加大财会监督力度。

市（区）司法行政、规划和自然资源、生态环境、水务、文化广电旅游体育、退役军人、市场监管、街道办事处等有关部门应当按照各自职责分工，依法开展特许经营项目相关监督管理和服务等工作。

第三章 特许经营方案的编制

第八条【确定实施机构】拟采取特许经营模式发起的项目，由市（区）城管和综合执法部门按照行业分类和职能分工报请市（区）人民政府研究，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，负责特许经营项目筹备、实施及监管，并明确其授权内容和范围。

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。

第九条【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。

特许经营方案应当包括以下内容：

- （一）项目名称及概述，建设背景和必要性；
- （二）项目建设规模、投资总额、实施进度，以及提供公共产品或公共服务的标准等基本经济技术指标；
- （三）投资回报、价格及其测算；
- （四）项目可行性及特许经营可行性论证；
- （五）特许经营者应当具备的条件及选择方式；
- （六）政府承诺和保障；
- （七）特许经营涉及的国有资产管理要求，以及特许经营期限届满后资产处置方式；
- （八）应当明确的其他事项。

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。对拟在运营期按规定补贴运营的项目，应按照市人民政府制定的补贴政策及具体标准执行，并在特许经营方案中明确相关依据。相关补贴政策应当具有普适性，不得仅适用于个别项目。对涉及重大固定资产投资或重大事项的项目，应当开展社会稳定风险评估。

第十条【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。

市（区）发展改革部门可以委托专业机构对特许经营方案进行评估评审，评审意见作为特许经营方案审核的参考。

对于区级项目，区城管和综合执法局应及时将特许经营方案及有关审核意见等报市城管和综合执法部门备案。

第四章 特许经营权的授予

第十一条【特许经营选择】项目实施机构根据审定的特许经营方案，编制公开选择特许经营者的文件(含特许经营协议等法律文本，下同)，文件的主要内容以及特许经营者选择方式应当与审定的特许经营方案保持一致。

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。特许经营项目若在深圳市公共资源交易目录内，应当进入公共资源交易平台体系交易。

公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的法人或者其他组织作为特许经营者。

第十二条【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。对清单所列领域以外符合条件的传统及新型基础设施和公用事业项目，可以参照清单，探索采取特许经营模式，以适宜方式积极鼓励民营企业参与。

鼓励创新探索国企、民企共同参与的特许经营实施模式。外商投资企业参与特许经营项目的，按照外商投资管理有关要求并参照上述规定执行。

第十三条【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的重要评定标准。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。

允许联合体参与特许经营权竞争。成立联合体的，须附上联合体协议。

第十四条【特许经营形式】特许经营可以采取下列形式：

（一）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，期限届满移交政府；

（二）在一定期限内，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，期限届满移交政府；

（三）在一定期限内，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；

（四）法律、法规规定的其他方式。

第十五条【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。

项目实施机构应在特许经营方案中结合项目经营性业态布局、投资回报测算等因素合理确定期限，并明确收益来源构成及测算依据，严禁以任何形式承诺固定投资回报或保底收益率。对于经营业态复杂、回报周期较长的项目，可通过约定收益上限与提前终止条款等方式，平衡公共利益与社会资本合理回报。

特许经营期限届满后，市（区）城管和综合执法局应当按照本办法的规定，重新进行特许经营权的授予。特许经营权的重新授予应当于特许经营期限届满前及时启动，原则上应于期限届满前完成。

第五章 特许经营协议和投资管理

第十六条【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签订特许经营协议。

需要成立项目公司的，项目实施机构应当与依法选定的特许经营者签订初步协议，约定其在规定期限内注册成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。

特许经营协议应当包括：

- （一）项目名称、内容；
- （二）特许经营方式、区域、范围和期限；
- （三）如成立项目公司，明确项目公司的经营范围、注册资本、股东出资方式、出资比例、股权转让等；
- （四）所提供产品或者服务的数量、质量和标准；
- （五）特许经营项目建设、运营期间的资产权属，以及相应的维护和更新改造；
- （六）监测评估；
- （七）投融资期限和方式；
- （八）收益取得方式，价格和收费标准的确定方法以及调整程序；
- （九）履约担保；
- （十）特许经营期内的风险分担；
- （十一）因法律法规、标准规范、国家政策等管理要求调整变化对特许经营者提出的相应要求，以及成本承担方式；
- （十二）政府承诺和保障；
- （十三）应急预案和临时接管预案；
- （十四）特许经营期限届满后，项目及资产移交方式、程序和要求等；
- （十五）实施环境变化、重大技术变化、市场价格重大变化等协议变更情形，提前终止及补偿；
- （十六）违约责任；

（十七）争议解决方式；

（十八）需要明确的其他事项。

第十七条【收益管理】 特许经营者可以通过下列方式获取收益：

（一）对提供的公共产品和服务收费；

（二）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、积极创新等获得的额外收益；

（三）法律、法规规定的其他方式。

政府可以在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下，按照一视同仁的原则，在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持；政府付费只能按规定补贴运营，不能补贴建设成本。除此之外，不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式使用财政资金弥补项目投资建设和运营成本。将专项债券用作项目资本金的，应当按照国家关于资本金管理的规定和专项债券有关规定执行。

第十八条【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。对于政府出资部分，要明确具体用途，专款专用，不得用于特许经营者市场化融资的还本付息，避免新增地方

政府隐性债务。

完成审批、核准或者备案手续的项目如发生变更建设地点、调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形，应报请原审批、核准机关重新履行项目审核程序，或者重新备案，必要时应重新开展特许经营模式可行性论证与特许经营方案审核工作。

第十九条【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。特许经营项目涉及直接融资行为的，应当及时做好相关信息披露。特许经营项目涉及运营主体实质性变更、股权移交等重大事项的，应当及时书面告知公园主管部门和发展改革部门。

第六章 建设与运营

第二十条【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。

特许经营经营者应做好项目前期工作，优化工程建设方案，按照有关法律、行政法规和标准规范的规定，以及有关部门审查、审定或者审批的项目技术文件和批准的建设规模、建设标准和特许经营协议约定的进度计划完成项目建设，有效控制造价，保障工程质量。

项目完工后，特许经营者依法依规履行项目竣工验收程序。

第二十一条【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。

第二十二条【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。

涉及存量国有资产转让运营权或出租使用的，应当严格遵守国有资产管理、市政公共资源有偿使用等相关规定，履行审批、资产评估、公开招标(交易)等程序，确保程序合法合规、价格公允合理。项目实施机构应当在特许经营协议中明确行政事业单位与特许经营者的职责划分，行政事业单位负责资产权属管理、清产核资与监督，特许经营者依约享有使用权并承担维护责任，不得擅自改变资产用途、违规转租或将资产用于抵押、担保。

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。

第二十三条【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。围合收费的经营项目应以提升游览体验、补充公共服务为原则，主要限定在临时展览、主题文创、运动健身培训、科普互动等非基础性、非必要服务。围合经营项目所占用的面积，应符合公园设计规范中关于建筑及铺装场地用地的总体比例要求。

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。

特许经营者须在开业前，向项目实施机构备案收费项目价格及标准，备案信息在公园入口显著位置和官网同步公示。

第二十四条【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。

第二十五条【生态保护】 特许经营项目涉及生态保护红线的，特许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、自然遗迹保护、垃圾分类与减量、噪声污染防治以及光污染控制等各项措施，确保公园生态价值不降低。

第二十六条【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。

第二十七条【特许经营权撤销】 特许经营者有下列情形之一的，市（区）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：

（一）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；

（二）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；

（三）达不到公用事业产品、服务的标准和要求，严重影响公众利益的；

（四）因经营管理不善，造成重大安全责任事故的；

（五）因经营管理不善，财务状况严重恶化，危及公众利益的；

- (六)不按城市规划建设、改造和维护公用设施的；
- (七)擅自停业、歇业的；
- (八)不履行法律、法规和授权书规定义务以及特许经营协议约定义务的；
- (九)法律、法规规定的其他情形。

第二十八条【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。

因政府方原因导致特许经营协议提前终止的，政府应当收回特许经营项目，并根据实际情况和协议约定给予原特许经营者公平合理补偿。

因特许经营者原因（包括特许经营权被撤销）导致特许经营协议提前终止的，特许经营者应当按照特许经营协议约定履行有关资产移交、债务清偿、违约赔偿责任，并在清算移交期间配合政府维持有关公共服务和公共产品的持续性和稳定性。

第二十九条【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），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，分别开展相关评估工作。

特许经营协议各方应当按照协议约定，以及有关法律、行政法规和规定，办理有关设施、资料、档案等评估、移交、接管、验收等手续，确保项目符合法律法规、行业标准及协议约定的移交标准，满足公共服务实际需要。

第三十条【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。

特许经营期限内因确需改扩建等原因需要重新选择特许经营者的，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。

第七章 监督管理和绩效评价

第三十一条【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。特许经营者应将项目每季度运营情况、经审计的年度财务报表等信息，通过适当方式向社会公开。

第三十二条【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。

对涉及重大公共利益或生态影响的决策，应当举行公开听证并充分吸纳意见。

第三十三条【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，接受社会监督等。重点监管：

- （一）建设进度、质量、安全；
- （二）服务标准、服务质量、价格水平、公众满意度；
- （三）生态保护、设施维护、应急处置；
- （四）合同履约、财务状况、信息公开。

第三十四条【绩效评价】项目实施机构应当会同有关方面对项目建设和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，保障所提供公共产品或公共服务的质量和效率。

涉及运营补贴的，项目实施机构应当对财政资金使用开展绩效评价。

第三十五条【项目信息填报与审核】项目实施机构、特许经营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。

项目实施机构对特许经营者填报信息予以复核，市（区）发展改革部门对本级项目实施机构及项目填报信息予以复核，促进各参与方切实提升项目执行质量。

第八章 争议解决和法律责任

第三十六条【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。

特许经营者认为行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除特许经营协议的，有陈述、申辩的权利，并可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

特许经营协议存续期间发生争议，当事各方在争议解决过程中，应当继续履行特许经营协议义务，保证公共产品或公共服务的持续性和稳定性。

第三十七条【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。

行政机关及其工作人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的，依法追究行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

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。

第九章 附则

第三十八条【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。

第三十九条【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。