

勇于探索 大胆实践

深圳市光明区首批PPP模式探索之文体项目全部圆满落地，首次采用批量探索形式，相关案例获财政部PPP中心推优分享

□ 万春林

2022年11月8日，深圳市光明区正式宣布，红花山体育中心改扩建工程开工，加之2022年10月9日，财政部PPP中心官网，以“优良实践分享”的方式，发布了深圳市光明区文体设施建设运营PPP模式一个项目的良好案例（深圳市光明区茅洲河体育艺术中心项目），标志着深圳市光明区于去年正式启动的这项探索，已取得初步成效。

公共设施与公共服务采用政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，简称PPP）模式，可以实现政府平缓短期财政支出压力、社会资本得到合理收益、公共服务需求得以满足的“三赢”结果。

PPP模式能使地方政府在短期内以较低的资金投入，较快实现较为充足的公共基础设施以及更加完善的公共服务供给，其优势是显而易见的。

深圳市光明区因建设世界一流科学城和深圳北部中心的宏伟规划，亟需高效率大跨度提升全区公共文体服务质量、加速完善公共文体设施布局，规划建设一批高品质、新理念、功能丰

一部分须在“十四五”（2021—2025）期间，密集地以阶梯式分批方式，陆续建成并投入使用；任务重、时间紧、投资规模大，如若全由政府投资，势必导致短期财政压力增大，落实建设计划的难度增高。

基于此，早在十大文体设施项目规划期间，光明区就积极研究勇于探索，对其中适宜的部分项目果断采用PPP模式分批实施，后续将视项目情况继续研究投资模式，加快文体设施建设步伐。

光明区在去年发布十大文体设施项目的同时，还举行了PPP项目的签约仪式。茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）、玉塘文体中心、新湖文体中心等三个项目是当日集中发布的十大新规划项目中的三个，还有一个红花山体育中心改扩建工程，属于光明区此前较早已建成项目（光明区现有已建成的文体设施总共四个，其中三个是较早建成的、一个是新近建成的）。

值得一提的是，光明区“文体设施PPP模式探索实践”，获评“2021年度深圳市文体旅游工作创新奖”，受到广泛关注与充分肯定。



图为茅洲河体育艺术中心(上村文体中心)施工现场照



玉塘文体中心项目效果图

富、运营高效的文体场馆，形成文体设施规模集聚效应，助力建设和谐幸福的人文之区。

光明区于去年9月15日集中发布的十大文体设施项目，加上今年以来，又新增规划的一批文体设施项目，按规划要求结合实际情况，其中有相当

文体设施建设运营PPP模式探索，将为光明区带来什么

光明区文体设施建设运营PPP模式探索，第一批PPP项目采购分别于2021年9月至10月期间完成。四个

项目的运作方式，除红花山体育中心是改扩建项目采用ROT（改扩建—运营—移交）外，其它三个均采用BOT（建设—运营—移交）方式运作，合作期限30年，包含建设期2~2.5年。在项目合作期内，由中标社会资本独资（100%持股）设立的项目公司负责投融资、建设、运营、维护等一切事务，项目公司享有项目设施的运营权及基于该运营权的收益权（包括经营性收益和政府补贴收益），合作期满即无偿完好移交给政府方。

合作期间，回报机制采用“可行性缺口补助”方式，即项目公司通过准经营性公共基础设施运营获得经营性收入，经营性收入不足以弥补其建设投入、运营成本并获得合理利润时，由政府给予项目公司一定的经济补贴。经营性收入包括在满足政府公益性要求的前提下，通过文体场馆收费、配套经营服务用房出租、停车场收费等方式取得的经营性收入。

也就是说，上述四个PPP项目将于2~3年后陆续进入运营期，届时将全方位发挥项目公司作为企业的灵活机制和拥有专业社会资源的独特优势，依托社会化运营的专业力量实现各级各色人才团队、展演、赛事、培训资源的引进，保障优质公共服务供给，聚焦引进前卫、新兴的文体活动体验，不断做强光明区公共文体服务品牌。

从经济社会综合发展看，在光明区，随着第一批文体设施PPP项目的落地实施，文体设施以运营为主导，投资、设计、建设、运营一体化的构想得以实现；精挑细选出来的建设实力雄厚、运营资源丰富的专业企业相继入驻，为光明的经济带来新市场领域、新消费活力，在带动建筑相关产业发展的同时，更能促进文化体育、旅游等重点第三产业实现跨越式发展。

项目的实施直接促成了文体类PPP项目公司在光明注册落地，以茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）为例来讲，单此一个项目就能撬动逾5亿元社会投资（此项目预估总投资约52,659.91万元）在两年建设期内持续流入光明。四个PPP项目合计，在两年建设期间，将有近18亿社会资本持续流入光明，为光明经济源源不断注入新活力。

在未来长达28年的运营期，光明区将依托社会化运营的专业力量引进丰富多样的文体资源，实现文体品牌铸造、文创产品开发等广泛的周边产业集聚，极大促进区域经济多元化向着更好发展，将更加有力地推动公共文体服务焕然一新，极大地满足市民对高品质文化体育生活的多样化需求。

从城市建设综合配套看，光明区按照“一核·一带·一片·多点”布局思路，以十大项目为代表统筹构建文体设施项目完备体系，因其精雕细琢精神，光明区“规划十大文体设施，打造城市文化新地标”案例获评“2021年深圳治理现代化十大优秀案例”。

光明区第一批推出的四个PPP项



茅洲河体育艺术中心(上村文体中心)效果图

目，有三个就在城市建设配套文体设施布局的“一带·一片”中。“一带”即茅洲河文化体育休闲带，茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）即布局于此；“一片”即一街道布局一区级文体中心，连点成片，打造“十分钟文体服务圈”，三个新建的PPP项目玉塘文体中心、新湖文体中心包括茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）均在此列。而另一个红花山体育中心改扩建工程PPP项目，则处于光明区文体设施总体规划布局完备项目体系内“改造提升现有区级文体场馆中较早建成的3个场馆”之一的位置。

以茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）为例，光明区文体设施布局配套，紧跟城市发展脉络，深度落实光明区“高质量、高颜值”发展目标。项目地处茅洲河沿岸重要城市景观界面，聚焦茅洲河中央水岸等重点区域，带动打造茅洲河文体休闲带，在做好自身设计营造的同时，与片区规划建设风貌、城市设计要素深度衔接，既全力构筑城市风貌亮点节点网红打卡点等标志性建筑，又与周边浑然天成融为一体。

从对标服务世界一流科学城看，光明区因建设及服务世界一流科学城迫切诉求，急需与之匹配的更高标准的文体设施及公共文体服务，故而大踏步进行了文体设施建设运营的PPP模式探索。此项探索除了短期内要实现群众身边的文体设施补短板、强弱项、提质量，完善公共服务保障，要减轻政府短期支出压力外，更在于它能聚焦提升项目运营管理效率和社会经济效益，在于它能引进建设实力雄厚、运营资源丰富的联合体，长期为群众带来更加功能完备的文体设施、丰富多彩的公共服务，在于它的综合效能能大大助力于科学城人才引进战略和城市发

展宏图。为实现公共文体服务效能提升目标，光明区将在文体设施PPP项目中完善设立对绩效考核机制，“可行性缺口补助”的补助金额与绩效考核结果挂钩。按照国家体育总局印发的《大型体育场馆运营管理综合评价体系》及公共文化场馆同类评价体系，政府方对文体场馆社会化运营情况进行考核评分。

仍以茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）为例，运营阶段考核聚焦于公共服务产品的数量、质量、运营维护水平、公众满意度等，产出指标涵盖文

体培训、活动演出、体育赛事、公益讲座等各方面。同时，对项目开放时间、公共展演内容、无偿提供政府公益活动场地、危险扰民业态负面清单等事项进行要求，压实社会资本方公共服务产出责任，充分挖潜场馆运营服务效能，促使社会资本方必需做好公共服务、乐于做好公共服务，提高群众的幸福感、获得感和满意度。

文体设施建设运营PPP模式改革，光明区是怎样做的

为顺利推进文体设施建设运营PPP模式改革，光明区扎实做了以下几方面工作：

完善机制。建立光明区文体设施建设运营工作领导小组机制，由区分管领导定期调度，实现文体设施项目建设运营工作的全面统筹，保障各类重难点问题的高效协调解决。同时积极引入区建筑工务署参与文体设施PPP项目，引进专业力量为项目建设阶段监管工作筑稳基础，保障项目的高质量设计、施工。

需要强调的是，区建筑工务署参与文体设施PPP项目建设监管，对于PPP模式探索顺利实施，非常重要。

提质增效。为贯彻落实光明区高质量、高颜值发展要求，在PPP项目合同中细化建设期、运营期考核目标，精心设计考核评分规则，引导PPP项目在完善建设质量的同时，争取国家、省、市各级建筑设计、工程奖项，在履行好公共服务功能的同时争取各种场馆运营类嘉奖，在争取更多使用者付费的同时获取绩效加分，为未来扩大、延续合作提供业绩基础。

同时，设置超额收益分享机制，当运营阶段资本金内部收益率超过一定额度时即启动分享机制，以此方法督促社会资本加大投入，提升公共服务效能。

攻坚克难。光明区对于文体设施项目推进工作中所遇到的如管线迁改等重点难点问题，通过对PPP项目合同文件的谈判进一步完善，压实社会资本方在相关环节的责任，充分挖潜其活力效能，同时与社会资本方密切配合、伴随服务，共同攻克经济、技术等各类难题，促进项目的快速有效推进。

茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）就是克服了诸多困难，通过对周边道路防护绿地的统筹谋划，从而对茅洲河沿岸开敞景观空间实施了整体

塑造，达成了为游客、居民提供舒适优美室外休闲活动场景的完美效果。

值得注意的是，玉塘文体中心和茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）两个项目是集束成“项目集合”由深圳市天健（集团）股份有限公司（牵头）、中国五冶集团有限公司、佳兆业文化体育（深圳）有限公司三家公司组成的联合体中标的；新湖文体中心是由天安文化艺术（深圳）有限公司（牵头）、深圳智慧园区运营服务有限公司两家公司组成的联合体中标的，红花山体育中心改扩建项目是由深圳市光明区投资控股集团有限公司（牵头）、中国建筑第八工程局有限公司组成的联合体中标的。

上述现象并非偶然，项目集合、社会资本组成联合体，也是此次文体设施PPP模式改革能在光明区顺利成功落地实施的重要因素。

深圳市天健（集团）股份有限公司相关负责人表示，项目集合、社会资本组成联合体对于PPP项目顺利推进作用是明显的，两个以上项目放在一个包里由一个中标联合体执行可减轻政府负担，加快工程进度，并同步满足多个项目受益人群的文体服务需求；而政府对社会资本的采购如能考虑组成联合体，更有利于PPP项目推进。道理很简单，就像政府不是全能的一样，实际上全能的社会资本方也是不存在的，而文体旅类PPP项目往往内容复杂、投资过大，需要社会资本具备多方面的综合能力，单一的社会资本方难以完成，如果片面追求“单一”，则项目只能搁浅。

茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）为光明区的区级综合文体服务设施，位于深圳市光明区公明街道上村社区，公明北环大道与长春北路交汇处东南侧，总用地面积约1.73万平方米；建设内容包括体育馆、文化馆、图书馆等，总建筑面积约5.30万平方米，估算总投资约5.27亿元。

据悉，光明区首批文体设施PPP项目于2022年5月起陆续动工。其中，茅洲河体育艺术中心（上村文体中心）、玉塘文体中心、新湖文体中心等项目正在进行土石方及基础工程施工。截至发稿时，深圳市光明区首批PPP模式探索之文体项目，已全部圆满落地。

（本版配图由深圳市光明区文化广电旅游体育局提供）



新湖文体中心项目效果图



红花山体育中心改扩建项目效果图