# 最后总报价一览表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 标段 | 项目名称 | 投标报价 | 工期 | 备注 |
| 一标段 | 国道311和省道227许昌城区段改建工程PPP项目咨询服务 | 大写： 柒拾柒万陆仟圆整  小写：776,000元 | 自合同签订之日起三年 | / |

投标人（公章）：江苏现代资产投资管理顾问有限公司

投标人法定代表人 （或代理人）签字：

日期： 2018 年 10 月 29 日

注：工期指完成该项目的最终时间（日历天）。

# 投标分项报价一览表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 服务项目内容 | 进度款 | 单位 | 总价 |
| 1 | 开展尽职调查，全面收集项目相关资料和基础数据。完成PPP项目初步实施方案，并通过财政部门批准 | 10% | 1项 | 77,600元 |
| 2 | 编制完成并通过PPP项目实施方案、物有所值评价报告和财政承受能力论证报告评审，通过市政府审批，拿到“两评一案”的批复 | 30% | 1项 | 232,800元 |
| 3 | 协助采购人和其指定的招标代理机构组织实施社会资本采购程序，拟定全套PPP合同体系 | 25% | 1项 | 194,000元 |
| 4 | 协助采购人与社会资本方就以上合同进行沟通、谈判。协助实施机构与社会资本方完成《PPP项目合作合同》签署 | 15% | 1项 | 116,400元 |
| 5 | 协助政府方出资代表与社会资本方完成《股东合同》签署，协助实施机构与项目公司完成《PPP项目合同》签署 | 15% | 1项 | 116,400元 |
| 6 | 其他协助事宜 | 5% | 1项 | 38,800元 |
|  | 合计 | 100% | 6项 | 776,000元 |

投标人（公章）：江苏现代资产投资管理顾问有限公司

日期：2018年 10 月 29 日

## （六）本项目咨询服务工作方案

### 1.相关资料和基础设施收集

在项目开始阶段，双方需要就项目目标、内容和信息需求达成共识，建立项目团队和项目管理机制，开启项目约谈和资料信息调研等前期准备工作。

#### （1）确定项目推进和决策领导小组

由项目实施机构建立项目PPP实施工作小组，安排专人（工作小组）负责PPP项目实施的主要推进工作，并安排专人负责与我方对接，由专人负责项目资料的收集整理，同时负责项目的各项对外联系工作。

#### （2）准备调研访谈工作

针对具体项目准备调研问卷、提纲，由专人负责协调调研进程，确定约谈对象时间安排。明确各项目相关方对项目运营的期望和诉求，深层次了解项目运作的关键节点。

#### （3）同步推进项目前期工作并整理项目所需的相关资料

根据我方拟定的项目调研清单，PPP项目推进工作小组搜集和整理相关项目资料，以增加对项目基本情况的了解，确保项目边界条件的准确性。

#### （4）资料信息调研清单主要内容

资料信息调研清单一般包括项目建议书编制（如有）、项目可行性研究报告、项目环境影响评价、项目土地使用批复等内容。

### 2.实施方案编制

根据《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）的要求，项目实施机构应组织编制项目实施方案，对项目运作方式、交易结构等多方面内容进行说明，并报请政府部门批准。实施方案的内容专业性强、涉及面广，是保证PPP项目顺利实施的关键所在。我们的咨询服务团队成员专业多元化、项目实际操作经验丰富，对相关行业都有较为深刻的理解，能够及时提供高质量的PPP实施方案。PPP实施方案主要包括以下内容：

#### （1）项目概况

项目基本情况应根据项目可行性研究报告内容及尽职调查情况详细论述，包括项目背景、项目建设的必要性和可行性分析、建设规模、建设内容、建设标准、经济技术指标、建设方案、总投资、融资方案等内容。

#### （2）风险分配基本框架

“风险共担、利润共享”是PPP项目运作的基本原则，而传统观点认为“采用PPP模式就是要把尽量多的风险转移给私人部门”和“承担较多的风险就可以获得较多的回报（从而把承担风险看成是获得高额回报的机会）”是不合理的。在现实操作中，让社会资本承担其无法承担的风险，一旦风险发生时又缺乏控制能力，这必然会降低社会资本提供公共设施或服务的效率和增加控制风险的总成本。由此可见，最优的风险分配并不是将所有风险都转移给社会资本方，而是寻求一种方案实现政府方和社会资本方的总管理成本最小化。因此，在PPP实际运作中必须合理分担项目风险。

PPP模式下的风险分担遵循风险管理效率优先的基本原则，根据这一原则，从经济利益和管理效率的角度进行分析，社会资本承担的风险主要包括：项目融资风险、工程延误风险、技术风险、成本超支风险和运营维护风险，不可抗力风险由政府和社会资本双方共同承担。

本项目具体的风险分配框架如下：

| **风险类型** | **风险描述** | **风险分配** |
| --- | --- | --- |
| 土地流转风险 | 引发社会稳定事件、不能按时提供项目用地 | 由政府方负责土地流转工作，因该工作导致的施工延误，政府方承担顺延工期责任。 |
| 项目审批风险 | 审批周期过长、开工时间延后 | 由政府方承担相应风险，项目公司有权向政府方要求顺延工期。 |
| 法律政策风险 | 法律政策风险 | 项目实施过程中产生的政治、法律、政策等宏观层面的风险由政府方承担。 |
| 投融资风险 | 项目融资风险 | 项目融资风险由社会资本承担。 |
| 项目总投资风险 | 项目总投资风险由社会资本承担，社会资本承担项目投资变化所造成的投融资风险。 |
| 利率风险 | 利率浮动风险由社会资本方承担。利率变化过大，导致项目建设成本过高时，可与政府协商延长经营期年限。 |
| 税费风险 | PPP项目税费风险 | 税费风险由社会资本方承担，当税费变动超出项目可承受范围，使用者付费无法弥补建设投资及合理利润时，可与政府协商延长经营年限或采取其他适当措施弥补。 |
| 建设风险 | 项目设计风险 | 本项目由社会资本方承担设计风险。若因设计质量原因或设计变更、对项目的管控能力弱等因素导致本项目不能按期完工、成本超支或出现质量问题、安全问题的，风险由社会资本方承担。 |
| 项目建设质量风险 | 建设质量风险由社会资本承担。 |
| 项目完工风险 | 非政府原因引起的完工风险全部由项目公司承担。如因政府方原因导致工期延误，则项目公司不予承担。 |
| 运营维护风险 | 运营维护风险 | 社会资本方对项目的运营、维护需符合公路有关标准，未按照规定进行运营维护的，由此产生的风险由社会资本方承担。项目运营维护成本超支风险由社会资本自行承担。 |
| 不可抗力风险 | 政府不可抗力风险 | 非因政府方原因导致，且不在其控制下的征收征用、法律变更、未获审批等原因导致项目全部或部分无法实施的，其风险由政府方和社会资本方共同承担，相应处理措施由双方协商确定。因不可抗力导致项目全部无法实施的，双方协商解除合同；导致项目部分无法实施的，根据不可抗力的影响部分免除受影响的一方的相应义务或协商给予相应费用补偿。 |
| 自然不可抗力风险 | 因遭遇严重的干旱、洪涝等灾害性天气等自然不可抗力，造成项目无法实施或较大程度损害的，其风险由社会资本方承担；导致项目无法实施的风险由社会资本方与政府方共同承担，需通过协商解除相关合同；造成较大程度损害的，可经社会资本方与政府方协商共同承担损失或延长经营期限等。 |

#### （3）项目运作方式

项目运作方式主要包括委托运营、管理合同、建设-运营-移交、建设-拥有-运营、转让-运营-移交和改建-运营-移交等。具体运作方式的选择主要由收费定价机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。

本项目属于收费公路项目，回报机制拟采用使用者付费模式。项目投资回报来源为公路通行费收入。

根据本项目的基本情况，本项目拟整体采取PPP模式中的“BOT”运作方式，即“建设-运营-移交”，由政府方出资代表与社会资本方共同出资设立项目公司或社会资本方单独出资设立项目公司，项目实施机构授权项目公司在合作期内负责本项目的投融资、建设施工及运维、移交，项目公司通过经营性项目收入获得合理回报，在经营期结束时，项目公司将本项目资产无偿移交给许昌市人民政府或其指定的相关机构。



本项目PPP运作方式示意图

#### （4）交易结构

本项目将由实施机构许昌市公路管理局通过合法竞争方式选择社会资本，由最终确定的社会资本出资与政府出资方代表共同设立项目公司或由社会资本方单独出资设立项目公司进行具体运作。

##### 1）项目投融资结构

根据《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》（国发[1996]35号）、《国务院关于调整部分行业固定资产投资项目资本金比例的通知》（国发〔2004〕13号）、《国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知》（国发〔2009〕27号）以及《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）的相关要求，资本金的比例不小于项目总投资20%，根据项目建设进度分期到账，其他资金可通过银行贷款、股东借款、基金等方式筹集。具体投融资结构如下图所示：

本项目融资结构图

##### 2）项目回报机制

根据财政部PPP项目合同指南（财金〔2014〕156号），PPP项目常见的收益来源有：政府付费（政府购买服务）、使用者付费和可行性缺口补助。一般情况下，通过项目经营收入可以实现投资和合理利润回报的，采取使用者付费方式；不具有经营性，不能产生收入的，采用政府付费方式；具有一定经营收入，但又不能实现项目投资回收和合理利润回报的，采用可行性缺口补助方式。本项目属于收费公路项目，回报机制拟采用使用者付费的方式。通过收取道路通行费等，使项目公司达到预期收益。本项目基本回报机制如下图所示：



本项目回报机制示意图

本项目由许昌市政府授权实施机构许昌市公路管理局与项目公司签署《PPP项目合同》，项目公司通过经营收费公路获取使用者付费从而实现合理的投资回报。

#### （5）合同体系

合同体系主要包括PPP投资合作合同、PPP项目合同、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等。PPP项目合同是其中最核心的法律文件。

项目边界条件是项目合同的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。

权利义务边界主要明确项目资产权属、社会资本承担的公共责任、政府支付方式和风险分配结果等。

交易条件边界主要明确项目合同期限、项目回报机制、收费定价调整机制和产出说明等。

履约保障边界主要明确强制保险方案以及由投标竞争保函、建设履约保函、运营维护保函和移交维修保函组成的履约保函体系。

调整衔接边界主要明确应急处置、临时接管和提前终止、合同变更、合同展期、项目新增改扩建需求等应对措施。

#### （6）监管架构

##### 1）授权关系

A.政府对项目实施机构的授权

许昌市人民政府授权许昌市公路管理局作为项目实施机构具体负责牵头组织项目实施和各项主要工作的安排，包括但不限于组织项目的立项审批、项目PPP运作实施方案编制、社会资本采购、项目执行阶段和移交阶段对公共服务和资产管理的考核监管工作。

B.政府直接或通过项目实施机构对社会资本的授权

根据财金[2014]156号文附件PPP合同指南（试行），根据职权分类要求，经许昌市人民政府授权，项目实施机构授予项目公司经营权，由项目公司负责本项目的投资、建设、运营维护和期满移交等工作。

|  |  |
| --- | --- |
| **项目参与主体** | **主体职能** |
| 许昌市人民政府及授权部门 | * PPP合作授权主体，授予项目公司（SPV）经营权； * 项目公司（SPV）建设与运营服务的管理监督方之一； * 本项目PPP项目协议签署方之一； |
| 政府方  出资代表  （如有） | * 参股项目公司（SPV），履行出资义务； * 负责项目建设、运营、管理全过程以及期满之后的移交； * 本项目PPP项目协议签署方之一； |
| 社会资本 | * 履行控股项目公司（SPV）出资义务主体； * 负责项目建设、运营、管理全过程以及期满之后的移交； * 接受许昌市人民政府及相关部门的监督与管理。 |

##### 2）监管体系

本项目的监管体系主要由项目实施机构对本项目的履约管理、相关行政主管部门对本项目的行政监管以及社会公众对本项目的公众监督三部分构成，以此形成全方位的监管合力，确保公共利益得到充分保障。

##### 3）监管方式

本项目实施机构或政府指定的其他行政主管部门对项目公司在经营期限内的合同履行情况进行监督管理，定期对项目公司经营情况进行评估和考核。

C.履约管理

a.建设施工

本项目社会资本应具备与本项目建设施工相匹配的施工资质，社会资本采购时，拟通过一次招标的方式选择具备相应施工资质的社会资本，由项目公司与具备相应施工总承包资质、能力及经验的社会资本（即中标社会资本）直接签署工程总承包合同，无需再进行施工二次招标。

b.建设管理

本项目由项目公司主要负责项目建设管理工作，项目工程监理单位由项目实施机构招标选择并委托，项目公司承担相关建设管理费用。

本项目由许昌市审计局负责或委托具有相应资质的单位负责项目的全过程跟踪审计。

本项目监理费用由项目公司在监理单位招标完成后按照合同约定期限及中标价格支付给项目实施机构，监理服务价格确定后由项目公司和项目实施机构按照多退少补的原则结算，并纳入项目公司项目投资成本。

c.资金和财务监管

为保障本项目建设资金及时到位以保证满足项目建设进度要求，本项目实施机构应对项目公司的资金筹集和使用情况进行严格的监管；同时，为保证项目公司的财务稳定和收益合理，项目实施机构应对项目公司的财务状况进行监管。

社会资本应按采购文件的要求和投标文件的承诺及时将资本金出资到账，并向实施机构提交相关证明文件。

项目公司应按PPP项目合同的要求及时完成融资交割，并向实施机构提交相关证明文件。

项目公司应根据实际建设和融资情况及时更新项目投融资计划，严格按照施工合同进度付款，并按期将项目投融资计划、资金账户的融资和支出情况向实施机构汇报。

项目实施机构项目公司共同依法委托会计师事务所对项目公司进行年度财务审计，审计费用由项目公司承担，审计应在年度结束后的四个月内完成，项目公司应在审计完成后的十个工作日内向项目实施机构提交经注册会计师审核签字的审计报告。

d.绩效考核

为了监督项目公司的运营管理工作，检验项目公司的运营管理效果和效率，本项目应建立绩效考核体系，考核分为年度综合考核和日常分项抽样考核。政府方或实施机构应当制定项目运营绩效考核管理办法，内容包括绩效考核的流程和评分标准等。

e.股东管理

项目公司以下决策和行为需要全体股东同意才可生效或实施，具体内容在公司章程中约定：

* 选举和更换董事，决定有关董事的报酬事项；
* 审议批准公司的年度财务预算方案、决算方案；
* 审议批准公司的利润分配方案和弥补亏损方案；
* 对公司增加或者减少注册资本作出决议；
* 对股东向股东以外的人转让出资作出决议；
* 对公司合并、分立、变更形式、解散和清算等事项作出决议；
* 制定和修改公司章程；
* 决定公司的融资限额及负债规模、对外重大担保事宜。

政府方股东对公司增加或减少注册资本、分立、合并、解散或者变更公司形式及修改公司合同的决议享有一票否决权；

e.董事会

项目公司董事任期三年，由股东会推选和更换。董事会会议实行一人一票的表决制度，以下决议事项需经全体董事表决同意通过后生效：

* 制订增加或者减少注册资本方案；
* 拟定公司合并、分立、变更公司组织形式、解散方案；
* 审议批准与公司股东发生的关联交易和资金往来；
* 项目公司共管账户资金的支付与使用。

政府方董事对影响公共利益或公共安全的事项享有一票否决权。

f.中期评估

为确保本项目长期稳定运营，政府方应定期对项目开展中期评估，及时发现项目当前面临的问题，帮助政府全面掌握项目各阶段的运行状况，发现监管工作的漏洞和不足，有针对性地调整监管工作范围和工作重点，切实提高监管工作效率和效果。

项目实施机构应组织相关专家或委托第三方专业机构，每3年对项目运营进行中期评估，客观评价项目公司的服务质量和运营效率，重点分析项目运行状况和项目合同的合规性、适应性和合理性以及项目合同的执行情况。通过中期评估及时评估已发现问题的风险，制定应对措施。中期评估内容建议如下：

* PPP项目合同等法律协议的遵守情况；
* 项目的建设是否依据规定的基本建设程序和规划要求执行；
* 项目的发展和投资是否满足城市功能的需求；
* 提供的产品和服务是否满足各类标准和规范的要求；
* 项目服务质量和用户投诉处理情况；
* 应急预案的制定、执行情况；
* 成本、价格的控制和执行情况；
* 重要设备、设施的完好情况；
* 安全运营和安全管理情况；
* 社会公益性义务的执行情况；
* 项目实施机构认为需要评估的其他事项。

#### （7）采购方式选择

项目采购应根据《中华人民共和国政府采购法》及相关规章制度执行，采购方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商和单一来源采购。项目实施机构应根据项目采购需求特点，依法选择适当采购方式。公开招标主要适用于核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规和政府采购政策，且采购中不作更改的项目。本项目宜选择公开招标的方式进行社会资本采购。

#### （8）财务测算

财务测算以相关PPP项目的调研资料及合理假设为基础，评估项目的经济状况，确定合理的项目收费机制，优化本项目的风险分配机制，以便于政府决策。

### 3.物有所值评价报告编制

#### （1）物有所值评价工作的开展

根据财金[2014]113号文《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》和财金[2015]167号《PPP物有所值评价指引（试行）》规定，中华人民共和国境内拟采用PPP模式实施的项目，应在项目识别或准备阶段开展物有所值评价。

物有所值（Value for Money， VfM）评价是判断是否采用PPP模式代替政府传统投资运营方式提供公共服务项目的一种评价方法。中华人民共和国境内拟采用PPP模式实施的项目，应在项目识别或准备阶段开展物有所值评价。财政部门（或PPP中心）应会同行业主管部门共同做好物有所值评价工作，并积极利用第三方专业机构和专家力量。

物有所值评价包括定性评价和定量评价，我国现阶段以定性评价为主，鼓励开展定量评价。本项目采用定性与定量相结合的评价方法。定量评价可作为项目全生命周期内风险分配、成本测算和数据收集的重要手段，以及项目决策和绩效评价的参考依据。应统筹定性评价和定量评价结论，做出物有所值评价结论。物有所值评价结论分为“通过”和“未通过”。“通过”的项目，可进行财政承受能力论证；“未通过”的项目，可在调整实施方案后重新评价，仍未通过的不宜采用PPP模式。定量评价是在假定采用PPP模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对PPP项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP值）与公共部门比较值（PSC值）进行比较，判断PPP模式能否降低项目全生命周期成本。

#### （2）评价工作准备

物有所值评价资料主要包括：实施方案、项目产出说明、风险识别和分配情况、（预）可行性研究报告、设计文件等。

开展物有所值评价时，项目本级财政部门（或PPP中心）应会同行业主管部门，明确是否开展定量评价，并明确定性评价程序、指标及其权重、评分标准等基本要求。开展物有所值定量评价时，项目本级财政部门（或PPP中心）应会同行业主管部门，明确定量评价内容、测算指标和方法，以及定量评价结论是否作为采用PPP模式的决策依据。

#### （3）定性评价

##### 1）指标设定

定性评价指标包括全生命周期整合程度、风险识别与分配、绩效导向与鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性等六项基本评价指标。项目本级财政部门（或PPP中心）会同行业主管部门，可根据具体情况设置补充评价指标。补充评价指标主要是六项基本评价指标未涵盖的其他影响因素，包括项目规模大小、预期使用寿命长短、主要固定资产种类、全生命周期成本测算准确性、运营收入增长潜力、行业示范性等。

##### 2）定性指标的评分

在各项评价指标中，六项基本评价指标权重为80%，其中任一指标权重一般不超过20%；补充评价指标权重为20%，其中任一指标权重一般不超过10%。

每项指标评分分为五个等级，即有利、较有利、一般、较不利、不利，对应分值分别为100~81、80~61、60~41、40~21、20~0分。项目本级财政部门（或PPP中心）会同行业主管部门，按照评分等级对每项指标制定清晰准确的评分标准。

定性评价专家组包括财政、资产评估、会计、金融等经济方面专家，以及行业、工程技术、项目管理和法律方面专家等。

项目本级财政部门（或PPP中心）会同行业主管部门根据专家组意见，做出定性评价结论。原则上，评分结果在60分（含）以上的，通过定性评价；否则，未通过定性评价。

#### （4）定量评价

定量评价是在假定采用PPP模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对PPP项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP值）与公共部门比较值（PSC值）进行比较，判断PPP模式能否降低项目全生命周期成本。

PPP值可等同于PPP项目全生命周期内股权投资、运营补贴、风险承担和配套投入等各项财政支出责任的现值，参照《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号）及有关规定测算。

PSC值是以下三项成本的全生命周期现值之和：

①参照项目的建设和运营维护净成本；

②竞争性中立调整值；

③项目全部风险成本。

PPP值小于或等于PSC值的，认定为通过定量评价；PPP值大于PSC值的，认定为未通过定量评价。

参照项目可根据具体情况确定为：

a假设政府采用现实可行的、最有效的传统投资方式实施的、与PPP项目产出相同的虚拟项目；

b最近五年内，相同或相似地区采用政府传统投资方式实施的、与PPP项目产出相同或非常相似的项目。

建设净成本主要包括参照项目设计、建造、升级、改造、大修等方面投入的现金以及固定资产、土地使用权等实物和无形资产的价值，并扣除参照项目全生命周期内产生的转让、租赁或处置资产所获的收益。

运营维护净成本主要包括参照项目全生命周期内运营维护所需的原材料、设备、人工等成本，以及管理费用、销售费用和运营期财务费用等，并扣除假设参照项目与PPP项目付费机制相同情况下能够获得的使用者付费收入等。

竞争性中立调整值主要是采用政府传统投资方式比采用PPP模式实施项目少支出的费用，通常包括少支出的土地费用、行政审批费用、有关税费等。

项目全部风险成本包括可转移给社会资本的风险承担成本和政府自留风险的承担成本。

政府自留风险承担成本等同于PPP值中的全生命周期风险承担支出责任，两者在PSC值与PPP值比较时可对等扣除。

用于测算PSC值的折现率应与用于测算PPP值的折现率相同。PPP值小于或等于PSC值的，认定为通过定量评价；PPP值大于PSC值的，认定为未通过定量评价。

项目本级财政部门（或PPP中心）会同行业主管部门，在物有所值评价结论形成后，完成物有所值评价报告编制工作，报省级财政部门备案，并将报告电子版上传PPP综合信息平台。

本项目物有所值评价报告内容包括：

（一）项目基础信息。主要包括项目概况、项目产出说明和绩效标准、PPP运作方式、风险分配框架和付费机制等。

（二）评价方法。主要包括定性评价程序、指标及权重、评分标准、评分结果、专家组意见以及定量评价的PSC值、PPP值的测算依据、测算过程和结果等。

（三）评价结论，分为“通过”和“未通过”。

（四）附件。通常包括（初步）实施方案、项目产出说明、可行性研究报告、设计文件、存量公共资产的历史资料、PPP项目合同、绩效监测报告和中期评估报告等。

通过对政府和社会资本合作项目全生命周期内政府支出成本现值与公共部门比较值进行比较，计算项目的物有所值量值，判断政府和社会资本合作模式是否降低项目全生命周期成本。

a.测算公共部门成本比较值(政府传统采购模式的净成本现值)。包括：政府项目建设及维护的基本成本，政府融资成本，转移风险承担成本，竞争性中立调整值等。

b.采用PPP模式的成本，包括：资本偿还年金，即支付社会资本在项目建设过程所发生的成本和合理回报；非资本偿还年金，即社会资本在项目运营维护过程所发生的成本和合理回报；政府为PPP项目所发生的交易费用；政府自留风险承担成本。

### 4.财政承受能力论证报告编制

#### （1）论证工作的开展

根据财金[2014]113号文《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》和财金[2015]21号文《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，财政承受能力论证是指识别、测算政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，以下简称PPP）项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施可能对当前及今后年度财政支出的影响，为PPP项目财政管理提供依据。

对使用者付费项目开展PPP项目财政承受能力论证，是政府履行合同义务的重要保障，有利于有效防范和控制项目实施过程中的财政风险，实现PPP可持续发展。

* 财政承受能力论证坚持合理预测、公开透明、从严把关，统筹处理好当期与长远关系，确保使用者付费模式的顺利落实。
* 财政承受能力论证的结论分为“通过论证”和“未通过论证”。“通过论证”的项目。“未通过使用者付费模式下财政承受能力论证”的项目，可根据实际情况调整回报机制，重新进行财政承受能力论证，对于仍不能通过论证的，则不宜采用PPP模式。
* 各级财政部门（或PPP中心）负责组织开展行政区域内PPP项目财政承受能力论证工作。省级财政部门负责汇总统计行政区域内的全部PPP项目财政支出责任，对财政预算编制、执行情况实施监督管理。
* 财政部门（或PPP中心）应当会同行业主管部门，共同开展PPP项目财政承受能力论证工作。必要时可通过政府采购方式聘请专业中介机构协助。
* 各级财政部门（或PPP中心）要以财政承受能力论证结论为依据，会同有关部门统筹做好项目规划、设计、采购、建设、运营、维护等全生命周期管理工作。

#### （2）财政支出的识别

PPP项目全生命周期过程的财政支出责任，主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。

* 股权投资支出责任是指在政府与社会资本共同组建项目公司的情况下，政府承担的股权投资支出责任。如果社会资本单独组建项目公司，政府不承担股权投资支出责任。
* 运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府承担的直接付费责任。不同付费模式下，政府承担的运营补贴支出责任不同。政府付费模式下，政府承担全部运营补贴支出责任；可行性缺口补助模式下，政府承担部分运营补贴支出责任；使用者付费模式下，政府不承担运营补贴支出责任。本项目为使用者付费模式，政府不承担运营补贴支出责任。
* 风险承担支出责任是指项目实施方案中政府承担风险带来的财政或有支出责任。通常由政府承担的法律风险、政策风险、最低需求风险以及因政府方原因导致项目合同终止等突发情况，会产生财政或有支出责任。本项目在产生类似风险发生时通过延长经营期限或在国家法律法规规定框架下调整使用者付费标准等方式予以解决。
* 配套投入支出责任是指政府提供的项目配套工程等其他投入责任，通常包括土地征收和整理、建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接、投资补助、贷款贴息等。配套投入支出应依据项目实施方案合理确定。

#### （3）财政支出测算

我方将协助财政部门（或PPP中心）综合考虑各类支出责任的特点、情景和发生概率等因素，对项目全生命周期内财政支出责任分别进行测算。

①股权投资支出依据项目资本金要求以及项目公司股权结构合理确定。股权投资支出责任中的土地等实物投入或无形资产投入，应依法进行评估，合理确定价值。计算公式为：股权投资支出=项目资本金×政府占项目公司股权比例。

②运营补贴支出根据项目建设成本、运营成本及利润水平合理确定，并按照不同付费模式分别测算。使用者付费项目不存在运营补贴支出，且不根据市场变化设置调价机制。公路使用者付费项目的定价和调价机制遵循《中华人民共和国价格法》、《中央定价目录》、《公路通行费征收管理办法》等相关文件的规定，并根据文件的调整而调整。在国家规定的范围内，根据合同约定的情形及项目实际情况确定调整方法和程序。

③风险承担支出充分考虑各类风险出现的概率和带来的支出责任，可采用比例法、情景分析法及概率法进行测算。如果PPP合同约定保险赔款的第一受益人为政府，则风险承担支出应为扣除该等风险赔款金额的净额。

* 比例法。在各类风险支出数额和概率难以进行准确测算的情况下，可以按照项目的全部建设成本和一定时期内的运营成本的一定比例确定风险承担支出。
* 情景分析法。在各类风险支出数额可以进行测算、但出现概率难以确定的情况下，可针对影响风险的各类事件和变量进行“基本”、“不利”及“最坏”等情景假设，测算各类风险发生带来的风险承担支出。计算公式为：风险承担支出数额=基本情景下财政支出数额×基本情景出现的概率+不利情景下财政支出数额×不利情景出现的概率+最坏情景下财政支出数额×最坏情景出现的概率。
* 概率法。在各类风险支出数额和发生概率均可进行测算的情况下，可将所有可变风险参数作为变量，根据概率分布函数，计算各种风险发生带来的风险承担支出。

④配套投入支出责任应综合考虑政府将提供的其他配套投入总成本和社会资本方为此支付的费用。配套投入支出责任中的土地等实物投入或无形资产投入，应依法进行评估，合理确定价值。计算公式为：

配套投入支出数额=政府拟提供的其他投入总成本-社会资本方支付的费用

#### （4）财政承受能力评估

财政部门（或PPP中心）识别和测算单个项目的财政支出责任后，汇总年度全部已实施和拟实施的PPP项目，进行财政承受能力评估。 财政承受能力评估包括财政支出能力评估以及行业和领域平衡性评估。

* 财政支出能力评估，是根据PPP项目预算支出责任，评估PPP项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%。使用者付费项目应当认真识别是否存在隐性的财政支出责任，如存在隐性支出应进行财政支出能力评估。
* 行业和领域均衡性评估，是根据PPP模式适用的行业和领域范围，以及经济社会发展需要和公众对公共服务的需求，平衡不同行业和领域PPP项目，防止某一行业和领域PPP项目过于集中。

鼓励列入地方政府性债务风险预警名单的高风险地区，采取PPP模式化解地方融资平台公司存量债务。同时，审慎控制新建 PPP项目规模，防止因项目实施加剧财政收支矛盾。

在进行财政支出能力评估时，未来年度一般公共预算支出数额可参照前五年相关数额的平均值及平均增长率计算，并根据实际情况进行适当调整。

“通过论证”且经同级人民政府审核同意实施的PPP项目，各级财政部门应当将其列入PPP项目目录，并在编制中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。

在PPP项目正式签订合同时，财政部门（或PPP中心）应当对合同进行审核，确保合同内容与财政承受能力论证保持一致，防止因合同内容调整导致财政支出责任出现重大变化。财政部门要严格按照合同执行，及时办理支付手续，切实维护地方政府信用，保障公共服务有效供给。

#### （5）信息披露

省级财政部门应当汇总区域内的项目目录，及时向财政部报告，财政部通过统一信息平台发布。

财政部门应当通过官方网站及报刊媒体，每年定期披露当地PPP项目目录、项目信息及财政支出责任情况。应披露的财政支出责任信息包括：PPP项目的财政支出责任数额及年度预算安排情况、财政承受能力论证考虑的主要因素和指标等。

项目实施后，财政部门应跟踪了解项目运营情况，包括项目使用量、成本费用、考核指标等信息，定期对外发布。

### 5.协助项目实施机构选定社会资本方的方案

#### （1）采购前期工作

根据财政部《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），《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金[2014]113号），《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金[2015]21号）以及河南省和许昌市相关规定：

①许昌市公路项目PPP实施方案由许昌市相关主管部门提出，由许昌市人民政府确定项目实施机构以及政府方出资人，并予以授权；

②项目实施方案须经过许昌市财政部门的物有所值评价和财政承受能力论证，并出具批准文件；

③项目实施方案由许昌市人民政府组织审核。

#### （2）社会资本资格条件

本项目社会资本应具备与本项目建设施工相匹配的施工资质，社会资本采购时，拟通过一次招标的方式选择具备相应施工资质的社会资本，由项目公司与具备相应施工总承包资质、能力及经验的社会资本（即中标社会资本）直接签署工程总承包合同，无需再进行施工二次招标。

社会资本基本资格条件确定框架可如下：

①具备中华人民共和国境内的独立法人资格；

②具有良好的银行资信、财务状况以及相应的投融资、偿债能力；

③截至资格预审申请文件递交截止日，没有处于财产被接管、冻结、破产或其他不良状态；

④具有在公路项目投资、建设、运营项目的经验；

⑤ 商业信誉良好，在经营活动中无违法和不良记录、银行和税务信用评价系统中无不良记录；具备近3年的资质中介机构出具无保留意见财务审计报告，且未被河南省财政厅禁止进入河南省政府采购市场，同时未被许昌市财政局禁止进入当地采购市场；

⑥本项目接受联合体投标，单个企业法人投标的，应满足以上全部要求；联合体投标的，联合体成员单位不得超过三家，联合体牵头人应首先满足以上第1、2、3款的要求，在项目公司中占股比例不低于40%；联合体中承担施工职能的成员单位应满足以上第1、2、3、4、5款的要求；如联合体中承担施工职能的成员单位不作为牵头人的，则应与牵头人单位为关联方关系（母子公司或同一实际控制人）；

⑦联合体各成员不得再单独参加或者与其他供应商另外组成联合体参加本项目的政府采购活动。

#### （3）资格预审

项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争，并将资格预审的评审报告提交财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。

项目有3家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可以继续开展采购文件准备工作；项目通过资格预审的社会资本不足3家的，项目实施机构应在实施方案调整后重新组织资格预审；项目经重新资格预审合格社会资本仍不够3家的，可依法调整实施方案选择的采购方式。

资格预审结果应当告知所有参与资格预审的社会资本，并将资格预审的评审报告提交财政部门备案。

资格预审公告应包括项目授权主体、项目实施机构和项目名称、采购需求、对社会资本的资格要求、是否允许联合体参与采购活动、拟确定参与竞争的合格社会资本的家数和确定方法，以及社会资本提交资格预审申请文件的时间和地点。提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于15个工作日。

#### （4）采购工作组织

##### 1）项目采购文件编制

项目采购文件应包括采购邀请、竞争者须知(包括密封、签署、盖章要求等)、竞争者应提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对项目实施机构的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、强制担保的保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求、项目合同草案及其他法律文本等。项目采购文件中还应当明确项目合同必须报请本级人民政府审核同意，在获得同意前项目合同不得生效。

采用竞争性谈判或者竞争性磋商采购方式的，项目采购文件除上款规定的内容外，还应当明确评审小组根据与社会资本谈判情况可能实质性变动的内容，包括采购需求中的技术、服务要求以及项目合同草案条款。

项目实施机构应当在资格预审公告、采购公告、采购文件、项目合同中列明采购本国货物和服务、技术引进和转让等政策要求，以及对社会资本参与采购活动和履约保证的担保要求。

项目实施机构应当组织社会资本进行现场考察或者召开采购前答疑会，但不得单独或者分别组织只有一个社会资本参加的现场考察和答疑会。项目实施机构可以视项目的具体情况，组织对符合条件的社会资本的资格条件进行考察核实。

##### 2）响应文件评审

项目PPP运作需建立方案评审小组。评审小组成员应当按照客观、公正、审慎的原则，根据资格预审公告和采购文件规定的程序、方法和标准进行资格预审和独立评审。已进行资格预审的，评审小组在评审阶段可以不再对社会资本进行资格审查。允许进行资格后审的，由评审小组在响应文件评审环节对社会资本进行资格审查。

评审小组成员应当在资格预审报告和评审报告上签字，对自己的评审意见承担法律责任。对资格预审报告或者评审报告有异议的，应当在报告上签署不同意见，并说明理由，否则视为同意资格预审报告和评审报告。

评审小组发现采购文件内容违反国家有关强制性规定的，应当停止评审并向项目实施机构说明情况。

评审专家应当遵守评审工作纪律，不得泄露评审情况和评审中获悉的国家秘密、商业秘密。

评审小组在评审过程中发现社会资本有行贿、提供虚假材料或者串通等违法行为的，应当及时向财政部门报告。

评审专家在评审过程中受到非法干涉的，应当及时向财政、监察等部门举报。

PPP项目采购评审结束后，项目实施机构应当成立专门的采购结果确认谈判工作组，负责采购结果确认前的谈判和最终的采购结果确认工作。

采购结果确认谈判工作组成员及数量由项目实施机构确定，评审小组由项目实施机构代表和评审专家共5人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的2/3评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中应至少包含1名财务专家和1名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。评审小组成员可以作为采购结果确认谈判工作组成员参与采购结果确认谈判。

##### 3）谈判与合同签署

项目实施机构应成立专门的采购结果确认谈判工作组。按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本及与其合作的金融机构就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但己终止谈判的社会资本进行再次谈判。

确认谈判完成后，项目实施机构应与中选社会资本签署确认谈判备忘录，并将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行公示，公示期不得少于5个工作日。项目合同文本应当将预中标、成交社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。项目合同文本涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

项目实施机构应当在公示期满无异议后2个工作日内，将中标、成交结果在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公告，同时发出中标、成交通知书。

中标、成交结果公告内容应当包括：项目实施机构和采购代理机构的名称、地址和联系方式；项目名称和项目编号；中标或者成交社会资本的名称、地址、法人代表；中标或者成交标的名称、主要中标或者成交条件（包括但不限于合作期限、服务要求、项目概算、回报机制）等；评审小组和采购结果确认谈判工作组成员名单。

中标、成交结果公告内容应当包括：项目实施机构和采购代理机构的名称、地址和联系方式；项目名称和项目编号；中标或者成交社会资本的名称、地址、法人代表；中标或者成交标的名称、主要中标或者成交条件（包括但不限于合作期限、服务要求、项目概算、回报机制）等；评审小组和采购结果确认谈判工作组成员名单。

公示期满无异议的项目合同，应在政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署。需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

需要为PPP项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署PPP项目合同，或者签署关于继承PPP项目合同的补充合同。

项目实施机构应当在PPP项目合同签订之日起2个工作日内，将PPP项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上公告，但PPP项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

#### （5）履约保障

①投标保证金：控制在项目投资总额的2%以内；中标社会资本方投标保证金在项目公司成立并提交建设期保函后退还。

②合作期保证金与保函：建议控制在项目投资总额10%以内，且分阶段设置：建设期保函、运营期保证金、移交维修保函：

建设期履约保函的保函金额不得超过项目预算金额的10%；

运营维护保函的保函金额不得超过项目初始投资总额或资产评估值的10%；

移交维护保函的保函金额不得超过项目初始投资总额或资产评估值的10%。

### 6.协助PPP合同谈判与制定的方案

PPP（Public-Private Paternship，公私合作）模式作为一种公共产品提供方式，具备两大功能：其一是交易，基本目标在于公共项目的资金融通与结构安排；其二是管理，基本目标在于公共项目的效率提升与福利增进。PPP模式实现上述两大功能的基础，是其内在的法律关系架构，外在表现为一系列法律文本体系，尤其是其中一些重要合同及关键性条款居于枢纽地位。对PPP模式法律文本体系作系统梳理，并详细解构个别核心条款，可为PPP模式中各方权利、义务的配置和调整，以及有效维护公共利益提供可鉴之资。

#### （1）合同框架体系

在PPP项目中，项目参与方通过签订一系列合同来确立和调整彼此之间的权利义务关系，构成PPP项目的合同体系。PPP项目的合同通常包括PPP项目投资合作合同、PPP项目合同、股东协议、履约合同（包括工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品或服务购买合同等）、融资合同和保险合同等。其中，PPP项目合同是整个PPP项目合同体系的基础和核心。

在PPP项目合同体系中，各个合同之间并非完全独立、互不影响，而是紧密衔接、相互贯通的，合同之间存在着一定的“传导关系”，了解PPP项目的合同体系和各个合同之间的传导关系，有助于对PPP项目合同进行更加全面准确的把握。

首先，在合同签订阶段，作为合同体系的基础和核心，PPP项目合同的具体条款不仅会直接影响到项目公司股东之间的协议内容，而且会影响项目公司与融资方的融资合同以及与保险公司的保险合同等其他合同的内容。此外，PPP项目合同的具体约定，还可能通过工程承包或产品服务购买等方式，传导到工程承包（分包）合同、原料供应合同、运营服务合同和产品或服务购买合同上。

其次，在合同履行阶段，合同关系的传导方向可能发生逆转。例如分包合同的履行出现问题，会影响到总承包合同的履行，进而影响到PPP项目合同的履行。

本项目的合同体系分为三个层次：

第一层次为项目实施机构与社会资本或项目公司之间签署的合同，包括《投资合作合同》、《PPP项目合同》及相关备忘录。确定中标社会资本后，项目实施机构与社会资本进行PPP项目合同的谈判，PPP项目合同确定并公示后，由项目实施机构与社会资本签订《投资合作合同》；项目公司成立后，由项目实施机构与项目公司签订《PPP项目合同》。

《投资合作合同》是项目实施机构与中标人社会资本方依法就项目合作订立的合作合同。《投资合作合同》通过正式条款明确政府与社会资本方的合作意向、职责，为项目公司设立、《PPP项目合同》的签订提供指引，保障合作的进行。《投资合作合同》主要内容包括：投资合作背景、合作依据、合作的内容、合作职责、合作违约等。

《PPP项目合同》是政府方与社会资本依法就项目合作所订立的合同，其目的是在政府方与社会资本之间合理分配项目风险，明确双方权利义务关系，保障双方能够依据合同约定合理主张权利，妥善履行义务，确保项目全生命周期内的顺利实施。《PPP项目合同》是其他合同产生的基础，也是整个PPP项目合同体系的核心。该协议主要规定：合作内容、范围和期限；关于合作期间不可抗力的损失处理；关于合作期间违法违规运维的惩罚处理；合作期限结束或者项目终止时资产的移交过程中协议双方的权利与义务等。

第二层次为由项目公司股东之间签署的《股东协议》，以明确政府方与社会资本的合作关系，详细约定双方有关项目合作的关键权利义务，其不仅包含了《PPP项目合同》的相关内容，同时包含在项目合作期间社会投资人作为项目公司股东应当承担的相关权利义务。该协议主要规定：项目公司的设立和融资、项目公司的经营范围、股东权利、履行PPP项目合同的股东承诺、股东的商业计划、股权转让、股东会、董事会、监事会组成及其职权范围、利润分配、违约、终止及终止后处理机制、不可抗力、适用法律和争议解决等。

第三层次为由项目公司与其他单位机构签署的相关项目实施合同，如项目公司与金融机构签署的《融资协议》，与施工单位签署的《工程承包合同》，与设备材料供应商签署的《采购合同》，与保险机构之间签署的《保险合同》等。

#### （2）项目合同结构重点、难点分析

PPP结构的每个选项都有不同特点，针对共性问题，分析PPP合同核心条款设计。

##### 1）背景条款

具体包括合同相关术语的定义和解释、合同签订的背景和目的、声明和保证、合同生效条件、合同体系构成等。这是对PPP结构选择与特点以及项目目的的核心陈述，决定了项目的后续全过程设计和处理，具有重要意义，为项目合同的必备篇章。

##### 2）原则条款

在所选在PPP结构下，项目合同各方需就订立合同的主体资格及履行合同的相关事项加以声明和保证，并明确项目合同各方因违反声明和保证应承担相应责任；明确关于合同正文、合同附件、补充协议和变更协议等效力优先次序，以及履约原则和违约处理原则。

##### 3）主体条款

A.包括政府主体、社会资本主体，重点明确项目合同各主体资格（如签订项目合同的政府主体，应是具有相应行政权力的政府，或其授权的实施机构；签订项目合同的社会资本主体，应是符合条件的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业，或其他投资、经营主体），并概括性地约定各主体的主要权利和义务（如政府方依法监管权力和行使项目合同约定的权利，遵守项目合同、及时提供项目配套条件、项目审批协调支持、维护市场秩序等义务；社会资本主体按约定获得政府支持的权利和按约定实施项目、获得相应回报的权利等，按约定提供项目资金，履行环境、地质、文物保护及安全生产等义务，承担社会责任等）。

B.主体条款部分还应当明确项目公司的设立及其存续期间的法人治理结构及经营管理机制等事项，如政府参股项目公司的，还应明确政府出资人代表、投资金额、股权比例、出资方式等；政府股份享有的分配权益；政府股东代表在项目公司法人治理结构中的特殊安排等。

##### 4）标的条款

A.在PPP 合同的这个部分，应主要约定政府和社会资本合作关系的重要事项，包括合作内容、合作期限、排他性约定及合作的履约保证等，为项目合同的必备篇章。

B.在合作内容方面，着重明确合作项目的边界范围。如涉及投资的，应明确投资标的物的范围；涉及工程建设的，应明确项目建设内容；涉及提供服务的，应明确服务对象及内容等，以及政府为合作项目提供的主要条件或支持措施。

C.明确明确社会资本主体在合作期间获得回报的具体途径以及合作各阶段项目有形及无形资产的所有权、使用权、收益权、处置权的归属。

D.如有必要，可做出合作期间内的排他性约定以及项目合同各方的履约担保事项。

##### 5）执行条款

该部分内容是有效履行PPP项目合同的核心，应当详尽约定执行规划、方案以及流程。

A.项目前期工作

a.重点约定项目公司设立、管理架构组建，技术、商业、财务和经济等方面的各项准备，实施方案编制和审核以及合作项目前期工作内容、任务分工、经费承担及违约责任等事项。

b.对于政府开展前期工作的经费需要社会资本主体承担的，应明确费用范围、确认和支付方式，以及前期工作成果和知识产权归属。

c.项目合同应明确各方在前期工作中违约行为的认定和违约责任。可视影响将违约行为划分为重大违约和一般违约，并分别约定违约责任。

B.工程建设

a.重点约定合作项目工程建设条件，进度、质量、安全要求，变更管理，实际投资认定，工程验收，工程保险及违约责任等事项。

b.如涉及土地整理事项，项目合同应约定征地、拆迁、安置的范围、进度、实施责任主体及费用负担，并对维护社会稳定、妥善处理后续遗留问题提出明确要求。

c. 在该部分，项目合同还应约定工程完工之后的保修安排和质保金、保修期保函的设置和使用。

d. 若需要，可对项目建设招标采购、工程投资、工程质量、工程进度以及工程建设档案资料等事项安排特别监管措施，应在合同中明确监管的主体、内容、方法和程序，以及费用安排。

e.项目合同应明确各方在工程建设工作中违约行为的认定和违约责任。可视影响将违约行为划分为重大违约和一般违约，并分别约定违约责任。

C.绩效检测与支付

项目实施过程中，加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性，鼓励推进第三方评估，评价结果向社会公示，作为合同调整的重要参考依据，并据此作为价费标准、财政补贴等的支付依据。

##### 6）资金条款

A.根据投资概算等约定项目投资规模、投资计划（分年度）、投资控制与超支责任。

B.融资方案和资金筹措、融资条件、投融资监管及违约责任等事项。

C.如政府为合作项目提供投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等支持，应明确具体方式及必要条件以及设定对投融资的特别监管措施，各方投融资违约行为的认定和违约责任。

##### 7）验收条款

项目验收应遵照国家及地方主管部门关于基本建设项目验收管理的规定执行，通常包括专项验收和竣工验收。项目合同应约定项目验收的计划、标准、费用和工作机制等要求。如有必要，应针对特定环节做出专项安排。

##### 8）经营条款

A.经营条款，重点约定合作项目经营的外部条件、经营内容服务标准和要求、更新改造及追加投资、服务计量、经营期保险、政府监管、经营支出及违约责任等事项，适用于包含项目运营环节的合作项目。

B.项目合同应约定项目经营期项目维护事项，详细内容可在合同附件中描述。

C.项目合同应约定在经营过程中产生的主副产品的权属和处置权限，以及经营期间由于政府特殊要求造成社会资本主体支出增加、收入减少的补偿方式、补偿金额、支付程序及协商机制。

##### 9）核算条款

在PPP合同中，应对项目的投资规模、投资计划与资金到位方案等进行系统、科学的核算和评估，约定合作项目收入、回报模式，价格确定和调整方式，财务监管及违约责任等事项。

##### 10）移交条款

A.政府移交资产：重点约定政府向社会资本主体移交资产的准备工作、移交范围、履约标准、移交程序及违约责任等。

B.社会资本方移交项目：重点约定社会资本主体向政府移交项目的过渡期、移交范围和标准、移交程序、质量保证及违约责任等。

C.项目合同应明确各方在移交工作中违约行为的认定和违约责任。可视影响将违约行为划分为重大违约和一般违约，并分别约定违约责任。

##### 11）担保条款

A.如有必要，可以约定项目合同各方的履约担保事项，明确履约担保的类型、提供方式、提供时间、担保额度、兑取条件和退还等。

B.对于合作周期较长的项目，可分阶段安排履约担保。

##### 12）保险条款

A.项目合同应约定工程建设期需要投保的险种、保险范围、保险责任期间、保额、投保人、受益人、保险赔偿金的使用等。

B.项目合同应约定运营期需要投保的险种、保险范围、保险责任期间、保额、投保人、受益人、保险赔偿金的使用等。

##### 13）信息披露与保密条款

为维护公共利益、促进依法行政、提高项目透明度，合同各方有义务按照法律法规和项目合同约定，向对方或社会披露相关信息。详细披露事项可在合同附件中明确。

项目合同应约定保密信息范围、保密措施、保密责任。保密信息通常包括项目涉及国家安全、商业秘密或合同各方约定的其他信息。

##### 14）廉政与反贿赂条款

A.项目合同应约定各方恪守廉洁从政、廉洁从业和防范腐败的责任。

B.项目合同应约定反不正当竞争和商业贿赂条款，保证项目过程的法治与公平。

##### 15）合同的变更、修订与转让条款

A.项目合同应对合同内容变更或修订的触发条件、变更程序、处理方法等进行约定。

B.项目合同应约定合同权利义务是否允许转让；如允许转让，应约定需满足的条件和程序。

##### 16）特许经营权条款

A.从本质上讲，特许经营模式是将政府的角色从服务提供者变成服务价格和质量的规范者。

B.特许经营权是政府允许社会资本运营商在指定区域内负责全面提供公共服务，同时负责所有资本投资，但在项目合同中必须强化监管措施，防止垄断利益损害。

##### 17）不可抗力和法律变更

A.项目合同应约定不可抗力事件的类型和范围，根据不可抗力事件对合同履行造成的影响程度，分别约定不可抗力事件的处理。

B.项目合同应约定如在项目合同生效后发布新的法律、法规或对法律、法规进行修订，影响项目运行或各方项目收益时，变更项目合同或解除项目合同的触发条件、影响评估、处理程序等原则和事项。

##### 18)解约条款

A.按照公平合理的原则，重点约定合同的退出机制，即明确合同解除事由、解除程序以及合同解除后的结算、项目移交等事项。

B.结合项目特点和合同解除事由，可分别约定在合同解除时项目接管、项目持续运行、公共利益保护以及其他处置措施等。

##### 19）违约条款

A.其他章节关于违约的未约定事项，在本章中予以约定；或者对于合同中涉及违约的各种情形在合同中予以集中约定，并对相应的违约责任进行明确细化。

B.项目合同应明确各方在各个环节中违约行为的认定和违约责任，可视影响将违约行为划分为重大违约和一般违约，并分别约定违约责任。

##### 20）纠纷解决条款

A.重点约定争议解决方式，如协商、调解、仲裁或诉讼。

B.项目合同应当约定争议期间的合同履行，除法律规定或另有约定外，任何一方不得以发生争议为由，停止项目运营服务、停止项目运营支持服务或采取其他影响公共利益的措施。

##### 21）兜底条款

约定项目合同的其他未尽事项，包括合同适用的法律、语言、货币等事项。

上述是对PPP合同核心条款设计的二十一项重点提示，除PPP交易架构中最核心的政府与社会资本合作合同（《PPP主合同》）外，PPP交易架构与关联的其他各种各样的交易安排，也应属于广义PPP投融资体系的内容，这些内容须遵守和围绕《PPP主合同》发挥其作用。

#### （3）项目谈判

根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金[2014]113号）文件指导意见，初步对谈判方案做如下部署，具体方案当根据具体项目做补充完善。

##### 1）谈判准备

项目实施机构确定采购谈判人员，成立专门的采购结果确认谈判工作组。

##### 2）制定谈判目标

设定谈判目标，并针对不可谈判核心条款之外的合同条款（融资、专业技术、供应定价、服务标准等）进行目标区间设置。

##### 3）组织谈判

按照候选社会资本的排名，依次与候选社会资本及与其合作的金融机构就合同中可变的细节问题进行合同签署前的确认谈判，率先达成一致的即为中选者。确认谈判不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行再次谈判。

##### 4）确认谈判结果

谈判双方确认谈判完成后，项目实施机构应与中选社会资本签署确认谈判备忘录。

##### 5）公示采购结果

将采购结果和根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本进行公示，公示期不得少于5个工作日。合同文本应将中选社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

##### 6）签署合同

A.公示期满无异议的项目合同，应在政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署。

B.需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

C.项目实施机构应在项目合同签订之日起2个工作日内，将项目合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告，但合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

### 7.财务测算方案

项目财务预算是对项目资本收益的衡量, 是对资金的潜在收益能力的一种评价，用于判断项目值不值得进行投资,为此,要计算财务内部收益率、投资回收期、财务净现值等指标。项目财务预算为业主招商提供了指引，也是社会投资者进入项目进行投资的关键因素。

#### （1）财务测算的目的

本次财务测算以国道311和省道227许昌城区段改建工程PPP项目相关调研资料及合理假设为基础，评估项目的经济状况，优化本项目的风险分配机制，以便于为社会资本方提供投资参考，为政府决策提供依据。

#### （2）项目财务预算的原则

①财务预算评价以动态分析为主，静态分析为辅；以定量分析为主，定性分析为辅。

②财务预算评价遵循效益与费用计算口径对应一致的原则。

#### （3）财务预算的依据

①《国道311和省道227许昌城区段改建工程PPP项目可行性研究报告》；

②《公路通行费征收管理办法》；

③《公路工程基本建设项目估算编制办法》（JTG M20-2011）；

④《建设项目经济评价与参数》（第三版）；

⑤《公路工程估算指标》（JTG∕TM21-2011）；

⑥《公路工程概算定额》（JTG/T B06-01—2007）；

⑦《公路工程预算定额》（JTG/T B06-02—2007）；

⑧《公路工程机械台班费用定额》（JTG/T B06-03—2007）；

⑨《关于调整河南省公路工程人工费单价的通知》（豫交规划[2011]118号）；

其他与项目相关的文件资料、调研资料。