

清远市东城大道东道路工程 PPP 项目 实 施 方 案



主办单位：清远市代建项目管理局

咨询单位：安徽省招标集团股份有限公司

时 间：二〇一六年十一月十二日

参编单位及人员

咨询单位	安徽省招标集团股份有限公司		
姓名	部门/职务	项目职责	联系方式
程 鹏	PPP 研究院	项目负责人	17775059751
郁春松	PPP 研究院	技术咨询	18019560866
叶文霞	PPP 研究院	投资咨询	15715691579
杨元宗	PPP 研究院	融资咨询	18655140701
吕岱靖	PPP 研究院	税务筹划	15324499127
徐怀珍	PPP 研究院	造价咨询	13955105927
张怀远	PPP 研究院	法律咨询	17756070668
黄晓燕	PPP 研究院	财务咨询	13965121583
赵亚娟	PPP 研究院	公共咨询	13966746683

目 录

第一章 项目概况.....	6
一、基本情况.....	6
(一) 项目基本信息.....	6
(二) 实施背景.....	6
(三) 提供的公共产品和服务内容.....	7
(四) 采用 PPP 模式运作的必要性和可行性.....	7
(五) 运作的目标和意义.....	11
(六) 实施方案编制的目的.....	11
(七) 实施方案编制的依据.....	12
(八) 项目进展及进度安排.....	14
二、经济技术指标.....	15
(一) 项目区位.....	15
(二) 项目建设运营内容.....	15
(三) 项目投资规模.....	16
(四) 主要产出说明.....	16
(五) 资金来源.....	16
三、项目公司股权情况.....	16
(一) 项目公司设立.....	16
(二) 公司股权结构.....	17
第二章 项目风险分配框架.....	18
一、项目风险识别.....	18
二、风险分配基本原则.....	19
二、风险分配基本框架.....	20
第三章 项目运作方式.....	24
一、运作方式简介.....	24
二、运作方式影响因素.....	26
三、运作方式选择.....	27
第四章 交易结构.....	29
一、投融资结构.....	29

(一) 投融资结构体系.....	29
(二) 项目资本性支出的资金来源、性质和用途.....	31
(三) 融资安排.....	32
(四) 项目资产的形成和转移.....	34
二、回报机制.....	35
(一) 项目回报机制.....	35
(二) 股东回报机制.....	36
(三) 激励相容机制.....	36
三、相关配套安排.....	37
(一) 项目以外相关机构提供的配套设施.....	37
(二) 项目所需的上下游服务.....	38
第五章 合同体系.....	39
一、合同体系构成.....	39
(一) 合同章节体系.....	39
(二) 合同参与主体.....	40
(三) 合同体系结构.....	41
二、项目边界条件.....	42
(一) 权利义务边界.....	42
(二) 交易条件边界.....	46
(三) 履约保障边界.....	49
(四) 调整衔接边界.....	52
三、合同核心条款.....	59
(一) 双方基本权利义务.....	59
(二) 前期工作及工程建设其他费用的承担.....	63
(三) 项目土地使用权.....	64
(四) 项目设施所有权.....	64
(五) 项目法人制.....	64
(六) 项目融资.....	65
(七) 项目建设及相关.....	65
(八) 项目设施运营维护.....	68

(九) 股权转让限制.....	68
(十) 运营期满后的资产处置方式.....	69
(十一) 合资协议及公司章程.....	70
(十二) 政府承诺和支付保障.....	72
(十三) 税收奖补.....	72
第六章 监管架构.....	74
一、授权方式.....	74
(一) 政府对实施机构的授权.....	74
(二) 实施机构对项目公司的授权.....	74
二、监管方式.....	74
(一) 履约管理.....	74
(二) 行政监管.....	74
(三) 公众监督.....	75
第七章 采购方式选择.....	76
一、采购方式.....	76
二、资格预审.....	77
三、资格条件设置.....	78
四、评审办法.....	78
五、投标保证金和履约保证金.....	79
六、投标报价竞争.....	79
七、本项目采购程序.....	79
八、采购程序及实施计划.....	82
第八章 财务测算.....	84
一、 测算的目的.....	84
二、 测算的依据.....	84
三、 测算的相关假设.....	84
四、 测算结果.....	85
附件 1: 运营管理绩效考核办法.....	87

第一章 项目概况

一、基本情况

(一) 项目基本信息

项目名称：清远市东城大道东道路工程 PPP 项目

项目类型：社会事业与其他

项目所属行业：市政道路及市政公用

项目所在地：广东省清远市

实施机构：清远市代建项目管理局（以下简称“市代建局”）

(二) 实施背景

目前，清远市的城市道路系统还不够完善，交通组织过分依靠人民西路和清远大道两条东西向交通主干道，向南与 107 国道的联系，则主要依靠广清大道。由于次干道、支路的建设还没有跟上，没有相应配套道路进行分流，因此，交通流量分配不尽合理。主干道交通压力过大，交叉口的延时加大，影响了行车效率和通行质量。

随着城区发展的日益加快，城市范围的扩大，道路交通需求将更加迫切，主干道的交通压力也越来越沉重。特别是广清大道以西地区，目前只有人民西路和清远大道两条主干道，其他的道路尚未建成通行，道路系统结构不合理。因此，尽快完善主干道道路系统，改善交通通行质量，提高市政设施水平，成为了清远市城市建设进程重要的一环和城市社会和经济发展的任务。

按照清远市的城市总体规划，清远市的城市发展方向是“东进南拓”。北江以南地区(小市)已经成为清远市的城市中心。随着社会经济的飞速发展，以广清大道、连江西路为轴心的中心城区范围已经不能满足城市发展的需要。于是，广清大道以西至城西大道之间的区域，成为了中心城区向

外拓展开开发的主要方向。

鉴于以上清远市政道路建设的迫切需要，鼓励和引导社会资本参与市政道路建设与运营，推广政府和社会资本合作（PPP）模式在清远市政道路建设与运营的应用，转变清远市政府职能、创新投融资机制、改善城区交通现状，完善城市道路系统，改善清远市人居环境，促进清远市城市建设进程，加快清远社会经济发展，清远市人民政府决定启动清远市东城大道东道路工程 PPP 项目（以下简称“本项目”），并授权清远市代建项目管理局为实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

（三）提供的公共产品和服务内容

东城大道东道路工程位于清远市北江以北片区内松云岭侧，线路呈东西走向，起点与凤翔北路相接，终点位于沿东环路交叉口，全线长度 2.92km，设平交口 5 处，隧道 1 条。

（四）采用 PPP 模式运作的必要性和可行性

1. PPP 模式运作的必要性

《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）提出：积极推动社会资本参与公用事业建设运营，通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种方式，鼓励社会资本投资公用事业项目。《财政部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）指出，推广运用政府和社会资本合作模式，是促进经济转型升级、支持新型城镇化建设的必然要求，是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革，是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内容。《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）指出：围绕增加公共产品和

公共服务供给，鼓励公用事业等领域采用政府和社会资本合作模式，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作。

本项目采取 PPP 模式运作，是对国发〔2014〕60 号文、财金〔2014〕76 号文、国办发〔2015〕42 号文等文件的重要尝试与实践，是对国家深化改革精神要求的积极响应。通过 PPP 模式，引入新的资金和机制，有利于解决政府在公用事业领域投资、建设、管理中所面临的多方面问题，具体表现在：

（1）实现投资主体多元化，减轻财政负担。

通过 PPP 模式引入社会资本承担公用事业项目的融资、建设、运营等工作，改变过去由政府单一主体从事投资和运营的状况，将建设运营过程中的大部分风险转移给社会资本，一方面可以引进社会资本的先进管理经验，推动在项目设计、施工、设施管理及运营过程等方面的革新，促使社会资本提高建设和运行有效衔接和责任，保证项目在技术和经济方面的可行性；另一方面在引入社会资本投资后，可以平衡政府财政支出压力，节省政府投资费用，缓解政府增量债务，有助于地方政府债务治理。根据国内外相关研究表明，社会资本参与 PPP 项目建设运营，能为政府平均节省 17%左右的建设和运营费用。

（2）有助于转换政府职能，提升管理理念。

采用 PPP 模式引进社会资本提供公用事业项目的建设和运营，政府可以从繁重的事务中脱身，从过去的社会公用基础设施和公共服务的提供者变成监管者，从而保证项目建设质量和公共服务质量。在 PPP 模式下，社会资本合作方承担项目融资、建设和运营等大部分工作，以换取公共产品

与公共服务项目的长期特许经营权。在运营期间，社会资本可充分发挥其运营和管理方式灵活等方面的优势，提高公用事业项目运营服务水平和效率，为社会公众提供优质的公共产品和服务。

（3）有利于降低运行成本，提高资金使用效益。

采用 PPP 模式，有利于发挥政府机构和社会资本各自的优势，弥补对方身上的不足。在 PPP 模式下，政府可以发挥作为政策制定者和监督者的角色，在为项目建设做好相关配套服务的同时，可以集中精力做好项目建设运营监管等事项；社会资本可以充分发挥自身在经营管理方面的优势，为降低项目运营成本，提高项目运营效益。

（4）有利于统筹社会经济效益，提高公众满意度。

在 PPP 模式下，政府部门和社会资本合作，使项目参与各方整合组成专门的项目公司（即 SPV），相互取长补短，发挥政府公共机构和社会资本各自优势，弥补对方身上的不足。项目运营方为政府提供更多的资金和技能，促进了投融资体制改革，提高项目在设计、施工、管理等方面的办事效率，传播企业管理理念和经验。

（5）有助于合理分配风险，提高项目质量。

本项目采用 PPP 模式操作，可在项目初期就明确风险分配，由政府和社会资本各分担一部分风险，使风险分配更合理，运行风险可控度更高。另外，由于社会资本同时负责项目设计、建设和运营，促使社会资本在项目建设期更加注重项目设计的科学性和合理性、工程建设的质量，缩短建设周期，以保障项目及时交付和正常运行，大大提高项目设计、融资、建设和运营成功的可能性。

2. PPP 模式运作的可行性

本项目采取 PPP 模式来开展，具备良好的政策条件和实践基础。2014 年以来，国家大力推广 PPP 模式，鼓励吸引社会资本参与公用事业的建设 and 运营。成熟的政策环境、丰富的实践经验以及成熟的投资市场，为本项目的顺利开展实施提供了保障和参考。

(1) 成熟的政策环境

国家及其各部委相继出台了有关鼓励和允许社会资本参与城市基础设施建设和经营的政策，如《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60 号）。目前，财政部、发改委及相关部委正在全面推广和规范 PPP 模式。国务院转发财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42 号），鼓励公用事业等领域采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与。2015 年 4 月，国家发改委、财政部等六部委联合下发了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。同时，国务院、财政部、发改委、人民银行等多部门发文鼓励金融机构加大对 PPP 项目的融资支持力度。一系列政策文件的出台为市政基础设施的改革和未来的监管提供了较为成熟的政策环境。

(2) 广泛的实践基础

自 2014 年以来，国内众多城市开展公用事业领域的市场化改革与探索，为本项目的实施积累了大量的宝贵经验，并形成了一批具有基础设施建设项目投资和建设经验的投资人，其经验可以在本项目中充分借鉴与吸收。

(3) 有效的政府保障

本项目作为清远市重点 PPP 项目，得到了市政府的高度重视，由市财政局牵头本市 PPP 项目的推进，统一协调部署全市政府和社会资本合作模式推广运用工作，负责重要问题的决策与及时处理，确保项目顺利推进。此外，市政府确保将项目财政支出纳入预算，使购买服务资金能够及时到位，并协调相关部门负责项目的征地拆迁等配套工作。

(4) 完备的前期准备工作

为了顺利推进本项目，相关部门开展了大量的前期工作，其中项目立项、可研、规划、用地、环评等前期工作已完成，征迁、勘测、初步设计等工作稳步推进，以确保本项目具备采用 PPP 模式的前提条件。

(五) 运作的目标和意义

1. 项目运作的目标

清远市人民政府通过 PPP 运作模式，择优选择具有设计、投融资、建设技术和运营优势的社会资本，双方合资组建的项目公司（SPV）公司将拥有本项目的特许经营权，负责经营管理项目资产，并承担维护和公共服务责任。

2. 项目运作的意义

- (1) 改善清远市整个城市的交通环境。
- (2) 改善城区投资环境，提高地块价值，吸引外资。
- (3) 美化城市环境，提高城市整体形象。
- (4) 改善清远市人居环境。

(六) 实施方案编制的目的

本方案旨在通过对清远市东城大道东道路工程 PPP 项目背景、项目概

况、边界条件、风险分配、运作模式、交易结构、合同体系、监管架构、采购方式选择、支付保障、资产处置、财务分析、项目的投资回报及价格测算等内容研究，从政府的角度审慎地分析研究此次 PPP 运作能够达到主要目的、存在的主要问题及相应的解决方案，为政府决策提供参考，推动本 PPP 项目的具体实施。

(七) 实施方案编制的依据

1. 我国 PPP 项目合同相关法律关系的确立和调整依据，主要是现行的民商法、行政法、经济法和社会法，包括《民法通则》、《合同法》、《预算法》、《政府采购法》、《公司法》、《担保法》、《保险法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《民事诉讼法》、《仲裁法》、《行政诉讼法》、《会计法》、《土地管理法》、《建筑法》、《环境保护法》等。

2. 国家在相关的政策法规中也明确了有关 PPP 项目的诸多指导意见和办法：

- 《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》(国发〔2013〕36号)；
- 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)
- 《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)
- 《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)
- 《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发

- (2015) 42 号);
- 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(六部委 (2015) 25 号);
 - 《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资 (2014) 2724 号);
 - 《国家发展改革委关于印发《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》的通知》(发改投资 (2016) 2231 号);
 - 《财政部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);
 - 《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南的通知》(财金 (2014) 113 号);
 - 《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库 (2014) 214 号);
 - 《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》(财库 (2014) 215 号);
 - 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部 18 号令);
 - 《广东省人民政府关于加快推进城市基础设施建设的实施意见》(粤府 [2015] 56 号);
 - 《广东省人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》(粤府 [2016] 12 号);
 - 《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》(粤府 [2015] 43 号);
 - 《广东省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》(粤府

〔2015〕50号)

- 《广东省人民政府关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（粤府办〔2015〕44号）；
- 《建设项目经济评价与参数》（第三版）；
- 《市政公用设施建设项目经济评价方法与参数》；
- 《可行性研究报告》；
- 其他与项目相关的文件资料；

本项目依据以上相关法律和政策意见设计并实施。

(八) 项目进展及进度安排

截止目前，本项目前期工作进度如下（表 1-1）：

表 1-1 本项目前期工作进度

序号	前期工作内容	完成情况
1	项目立项批复	已完成
2	项目可行性研究报告及批复	已完成
3	项目环评批复	已完成
4	项目规划选址、规划用地许可	已完成
5	用地预审	进行中
6	项目初步设计批复	进行中
7	征地拆迁	进行中

当前，本项目整体实施计划如下（表 1-2）：

表 1-2 本项目整体实施计划

序号	项目实施主要阶段	主要工作节点	完成/拟完成时间
1	初步确定项目操作模式	拟定项目以 PPP 模式实施	2016 年 3 月

序号	项目实施主要阶段	主要工作节点	完成/拟完成时间
2	项目识别	完成物有所值论证和财政可承受力论证	2016年10月
3	项目准备	完成实施方案审批	2016年11月
4	项目采购	选定项目合作伙伴	2017年2月
5	项目建设	项目开工	2017年3月
		工程竣工	2019年3月
6	项目移交	项目竣工验收合格移交	2019年3月
		合作期满移交	2029年3月

二、经济技术指标

(一) 项目区位

东城大道东（北江三桥至五桥）【规划名：松岭路】道路工程位于清远市北江以北片区内松云岭侧，线路呈东西走向，起点与凤翔北路相接，终点位于沿东环路交叉口。

(二) 项目建设运营内容

1. 项目建设内容

东城大道东道路工程位于清远市北江以北片区内松云岭侧，线路呈东西走向，起点与凤翔北路相接，终点位于沿东环路交叉口，全线长度 2.92km，设平交口 5 处，隧道 1 条。

2. 项目运营维护内容

运营内容主要包括市政道路基础设施及附属设施的管养与维护、环境保护、应急管理、配合进行路政及交通安全管理等。

(1) 市政道路基础设施及附属设施的管养与维护：包括路面、桥涵、

护坡、排水、绿化等基础设施及附属设施的养护维修。

(2) 路面、桥涵、绿化的养护维修主要包括为保持市政道路及其附属设施的正常使用功能而进行的经常性保养和修补其轻微损坏部分的工作，对市政道路及其附属设施的一般性磨损和局部损坏，进行修理、加固、更新和完善的工作。如路面养护中对常见病害的养护维修（如沉陷、纵裂、龟裂、车辙、波浪、拥包、啃边、收缩裂缝、老化开裂、松散、泛油、局部裂缝、垂直错位、磨损、大面积裂缝、翘曲、孔洞、接缝损坏）；桥涵构造物的日常维修保养（如经常性检查、定期检查和特殊情况下检查）；绿化（中央分隔带的绿化、环境设施带的绿化及互通式立交区的绿化等）养护管理中的浇水，施肥、整形修剪、防治病虫害等技术措施及对绿化植物进行看管、维护、消除杂物、防止机械和其他原因所造成的损伤等等。

(三) 项目投资规模

本项目估算总投资为 48853 万元，包括建安费 30364 万元、其他费（含征迁费）12869 万元以及预备费 5620 万元。

(四) 主要产出说明

详见本项目建设运营内容。

(五) 资金来源

- 资金来源：财政资金+社会资本投资
- 资金性质：一般性公共预算支出

三、项目公司股权情况

(一) 项目公司设立

本项目 PPP 模式运作下将设立有限责任公司，清远市政府授权政府平台公司（清远市德晟投资集团有限公司，以下简称“德晟集团”）作为政府方出资代表，与社会资本共同出资组建项目公司。项目公司的项目资本金为项目总投资的 20%。资本金随项目进度需求到位。

（二）公司股权结构

根据财政部和国家发改委关于政府和社会资本合作（PPP）模式推广的相关政策，在本项目中，政府出资方可以直接参股 PPP 项目公司，通过政府出资方与社会资本进行股权合作，以更好地实现 PPP “风险共担、利润共享”机制，这主要基于以下考虑：

1. 降低社会资本投资负担——政府出资参股，有助于降低社会资本的总资金负担，有效提高项目公司的资本金实力，保障项目公司的资金支付能力，使得项目抗风险能力大大增强。

2. 优化项目协调机制——政府参股可以提升项目公司的透明度，降低社会资本对政府或第三方的协调难度，优化项目内外部协调机制；

3. 强化政府监管职能——作为股东角色参与项目公司的投资、运营维护、管理等决策，有助于在行政监管之外增强政府方在股东管理、风险控制等监管方面的作用，引导项目公司注重公众利益。

本项目中政府方出资总额为总投资的 4%(含)-10%（不含），具体比例由社会资本投标时竞争确定。项目公司股东按股权比例进行利润分红。

第二章 项目风险分配框架

一、项目风险识别

项目风险识别是指项目承担单位在收集资料和调查研究的基础上，运用各种方法对尚未发生的潜在风险以及客观存在的各种风险进行系统归类和全面识别，包括识别并确定项目有哪些潜在的风险、识别引起项目风险的主要影响因素以及识别项目风险可能引起的后果等。项目风险识别不是一次能够完成的，它应该在个项目运作过程中定期而有计划地进行。在进行项目风险识别时，需全面分析项目可能面临的主要风险。项目风险识别方法主要有：系统分解法、流程图法、头脑风暴法、情景分析法以及其他方法等。在 PPP 模式下，项目风险包括 PPP 项目风险以及 PPP 项目合同执行风险。

1. PPP 项目风险

根据项目所处内外部环境分析可从外部环境、内部环境以及项目其他风险三个角度进行划分为项目外部环境风险、项目内部环境风险和项目其他风险，具体如下：

(1) 项目外部环境风险主要包括项目法律法规风险、经济政策风险（财政政策风险、货币政策风险）、产业政策风险、监管审批相关风险以及其他外部直接风险等。

(2) 项目内部环境风险根据项目合作期的时间进度主要包括项目建设期风险、项目运营期风险以及项目移交期风险。

(3) 项目其他风险主要包括项目征收风险和不可抗力风险。

2. PPP 项目合同执行风险

PPP 项目合同的相关方是政府方和社会资本方,因此 PPP 项目合同执行风险可分为政府执行 PPP 项目合同可能产生的风险和社会资本执行 PPP 项目合同可能产生的风险。

(1) 政府执行 PPP 项目合同可能产生的风险主要包括政府信用风险和政府不当干预风险。如因政府换届、负责人变更、实施单位职能调整或撤销而可能导致的政府违约风险、政府无法承担较高履约成本而拒绝履行合同支付义务的风险以及政府实施单位或行业主管部门超越法定职能或合同约定,对项目进行过度不当干预所引发的可能风险。

(2) 社会资本执行 PPP 项目合同可能产生的风险主要包括投资主体变动风险和社会资本信用风险。如因社会资本中各方之间纠纷等原因导致社会资本一方或多方中途退出项目而产生的风险、项目公司社会资本进行变更而新社会资本不履行或者不完全履行其承继合同义务而影响项目的正常建造和运营产生的风险、社会资本因财务状况、经营管理团队变化、企业并购、破产或倒闭等原因导致社会资本的违约风险以及社会资本无法承担过高的履约成本而拒绝履行合同义务所导致的社会资本违约风险。

二、风险分配基本原则

“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，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。

根据财政部《PPP 项目合同指南》（试行）说明，PPP 项目应当按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。

本项目中，风险分配应遵循下列基本原则：

- （1）承担风险的一方应该对该风险具有控制力、最有效率；
- （2）承担风险的一方能够将该风险有效应对（例如通过购买相应保险）；
- （3）承担风险的一方对于控制该风险有更大的经济利益或动机；
- （4）如果风险最终发生，承担风险的一方不应将由此产生的费用和损失转移给合同相对方。

二、风险分配基本框架

根据《PPP 项目合同指南》（试行），按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府方和社会资本方之间合理分配项目风险。

按照“风险由最适宜的一方来承担”的原则，在本项目中，项目施工图设计、建造、财务和维护等商业风险由社会资本方承担，法律变更风险、

政策风险、初步设计等风险由政府方承担，不可抗力、利率浮动、法律等风险由政府方和社会资本方合理共担。其中，不可抗力风险是指不能预见、不能避免并不能克服的风险，通常无法通过技术、经验、预先判断或者小心对待来规避。主要包括自然事件（如洪水、非本项目造成的火灾）、人为事件（如社会层面的非本项目造成的大范围罢工、破坏活动）和政治事件（如战争、暴动）。

风险分配方案以风险最优分配原则为核心，按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制、市场风险预测能力、项目公司风险管理能力等要素，在政府方和社会资本方间合理分配项目风险。

本项目的风险分配框架如下表：

表 2-1 项目风险分配框架及应对措施

	风险类别		风险承担方	风险防范措施
项目外部风险	政策风险	经营权收回/违背	政府方承担	政府应通过 PPP 合同约定该部分风险出现时应给予社会资本方的补偿形式及金额。
		法律变更		
		税收变更		
		审批获得/延误		
		行业规定变化		
	法律风险	项目公司破产	共同承担	政府与社会资本应友好协商，合理共担损失。
		合同文件冲突		
		第三方延误/违约		
	利率风险	利率浮动风险	共同承担	项目实施时央行五年期以上基准利率与投标时的央行五年期以上基准利率对比，浮动±15%（含）以内时，基准利率不调整。浮动超过15%以上，超出部分相应调整。
建设风险	土地使用	政府方承担	负责征地拆迁的部门应向市政府提交工作计划书，严格按时完成土地拆迁工作。如因未按	

		风险类别	风险承担方	风险防范措施
项目 内部 风险				期完成土地拆迁，应顺延项目合作期限并补偿。
		初步设计不当	政府方承担	政府应加强对初步设计文件的审核、优化，要求项目提供必要的设计审查，如因设计不当导致项目公司损失，政府应给予项目公司相应的现金补偿或其他补偿。
		考古文物保护		政府方负责项目规划、选址，故应负责与选址相关的风险，并当风险发生时给予项目公司相应的现金补偿或其他补偿。
		地质条件		政府方给予项目公司相应的补偿。
		场地可用性/准备		
	政府方批准的工程/运营变更			
	施工图设计	社会资本方承担		社会资本方应加强施工图设计审查，配合审查机构按照有关法律、法规、规范，对施工图涉及公共利益、公众安全和工程建设强制性标准的内容进行的审查。
			承包商违约	社会资本方应加强自身项目管理能力，按照 PPP 合同规定的服务质量标准提供服务，并自行承担由此产生的费用及损失。
			工程质量	
			工地安全	
			劳资/设备的获取	
			劳工争端/罢工	
			效率低/材料浪费	
			建造成本超支	
	社会资本方原因造成的工期延误风险			
	技术不过关			
财务 风险	社会资本方承担	融资失败	社会资本方应加强财务管理、合理运用财务管理技术，预防财务风险，并自行承担由此产生的费用及损失。	
		融资成本高		
		偿债风险/流动性风险		
		融资机构介入权行使		
运营 风险	社会资本方承担	运营成本超支	社会资本方应加强自身运营服务的管理与考核，按照 PPP 合同规定的服务质量标准提供服务，并自行承担由此产生的费用及损失。	
		服务质量不达标		
		维修频率过高		
		移交前设施状况		

	风险类别	风险承担方	风险防范措施
	移交后设施状况（缺陷责任期内）		
	人工、材料价格浮动	共同承担	双方约定价格浮动幅度，在约定幅度范围内的由社会资本方承担，超出约定浮动范围且经政府方审核同意后的，由双方共同承担。
	移交后设施状况（缺陷责任期外）		该部分风险由政府方自行承担
项目其他风险	不可抗力	共同承担	按照 PPP 合同规定，政府方与社会资本方合理共担损失，并合力克服事件、恢复运作。
	征用/公有化	政府方承担	政府方应通过 PPP 合同约定该部分风险出现时应给予社会资本方的补偿形式及金额。

第三章 项目运作方式

所谓项目运作方式，是指对政府与社会资本在 PPP 项目全寿命周期内权利义务的安排，具体选择主要取决于收费定价机制、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。

一、运作方式简介

PPP 是“Public-Private-Partnerships”的简写，译为“公私合作制”，是公共部门通过与私人部门建立一种伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式。对 PPP 内涵的界定有广义和狭义之分。广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系；而狭义的 PPP 理解为一系列项目融资模式的总称，是指公共部门与私人部门共同参与生产和提供物品和服务的制度安排，是一种项目融资方式，如特许经营、租赁合同模式、管理合同模式等。具体运作模式如下：

- 委托运营（Operations & Maintenance, O&M）：

是指政府将存量公共资产的运营维护职责委托给社会资本或项目公司，社会资本或项目公司不负责用户服务的政府和社会资本合作项目运作方式。政府保留资产所有权，只向社会资本或项目公司支付委托运营费。

- 管理合同（Management Contract, MC）：

是指政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或项目公司的项目运作方式。政府保留资产所有权，只向社会资本或项目公司支付管理费。

- 建设-运营-移交（Build-Operate-Transfer, BOT）：

是指由社会资本或项目公司承担新建项目设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责，合同期满后项目资产及相关权利等移交给政府的项目运作方式。

● **建设-拥有-运营（Build-Own-Operate, BOO）：**

由 BOT 方式演变而来，二者区别主要是 BOO 方式下社会资本或项目公司拥有项目所有权，但必须在合同中注明保证公益性的约束条款，一般不涉及项目期满移交。

● **建设-拥有-运营-移交（Build-Own-Operate- Transfer, BOOT）：**

由 BOT 方式演变而来，二者区别主要是 BOOT 方式下社会资本或项目公司在运营期拥有项目所有权，但必须在合同中注明保证公益性的约束条款。

● **转让-运营-移交（Transfer-Operate-Transfer, TOT）：**

是指政府将存量资产所有权有偿转让给社会资本或项目公司，并由其负责运营、维护和用户服务，合同期满后资产及其所有权等移交给政府的项目运作方式。

● **改建-运营-移交（Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT）：**

是指政府在 TOT 模式的基础上，增加改扩建内容的项目运作方式。

● **租赁-运营-移交（Lease-Operate-Transfer, LOT）：**

是一种将存量及新建公共资产的运营管理职责、维护职责以及用户服务职责转移给社会资本的 PPP 运作模式，政府仍然承担公共资产投资的职责并保留公共资产的所有权。社会资本通过向使用者收费的方式回收运营维护成本，同时将部分收费返还给政府，作为存量公共资产租赁费用并用

于新增资本性支出。LOT 模式的应用目的在于引入先进的运营管理技能和经验改善公共服务水平，进而提高公共资产经营绩效，为政府持续投资提供资金支持。LOT 模式在国内的独立应用较少，通常与 BOT 等其他运作模式组合应用。

● 建设-移交-运营（Build-Transfer- Operate, BTO）：

是指由社会资本或项目公司承担新建项目融资、设计、建造、运营等职责，建设完成后先将项目资产及相关权利等移交给政府，政府将运营管理职责交给社会资本，政府则向社会资本分期支付回购款、资金占用成本和运营维护费用的项目运作方式。

国内外常见的 PPP 项目运作方式主要包括：委托运营（O&M）、管理合同（MC）、转让-运营-移交（TOT）、改建-运营-移交（ROT）、建设-运营-移交（BOT）和建设-拥有-运营（BOO）。除此之外，国内外 PPP 项目实践中应用比较普遍的运作方式至少还包括：租赁-运营-移交（LOT）、建设-租赁-移交（BLT）、BTO、区域特许经营（Concession）或 DBFOT（设计-建造-融资-运营-移交）等。

二、运作方式影响因素

针对本项目特点，从以下方面分析运作方式影响因素：

（一）收费定价机制：采用可用性服务费+绩效服务费付费模式，借助社会资本的项目建设管理能力和专业运营水平，有利于提高服务质量和降低全寿命周期成本。

（二）项目投资收益水平：本项目为市政道路建设工程，项目投资收益

水平一般，运营期收益水平相对较低，项目投资回收期相对较长，运营期设计应相对合理。

(三) 风险分配基本框架：社会资本承担施工图设计、财务、建设、运营维护风险，政府方承担政策、法律、初步设计风险，双方共担不可抗力风险、利率浮动，因此合作期限需要覆盖建设期和运营期。

(四) 融资需求：本项目由项目公司负责融资，项目公司需要以项目资产或预期收益为担保获得项目融资，目前国内金融机构对 PPP 项目融资渠道已得到拓展，以项目预期现金流为担保的有限追索或无追索项目融资可得到金融机构支持。

(五) 改扩建需求：本项目合作期内不考虑改扩建。如确需实施改扩建，相关费用由社会资本和政府方按照国家、省市相关计价规则经审计后确定。

(六) 期满处置因素：本项目采用运营期满向政府方无偿移交所管理的项目设施的处置方式。

三、运作方式选择

综上影响因素分析和我们所做的调研及访谈，结合国家有关于 PPP 的政策及类似市政道路建设与运营的 PPP 项目实务经验，建议本项目采取 PPP 模式中的 DBFOT（设计-建造-融资-运营-移交）的运作方式。考虑运营经济周期等因素，建议本项目合作期限为建设期 2 年+运营期 10 年。项目资产所有权属于政府方，项目特许经营权属于项目公司。

本项目采用 DBFOT 运作模式，即由清远市人民政府授权德晟集团与社会投资者共同出资设立 PPP 项目公司，清远市人民政府授予项目公司特许经营权；在授权期限内由项目公司负责或组织本项目的施工图设计、建

设、投融资及运营维护，政府通过支付可用性服务费和绩效服务费的方式使项目公司获取合理的投资回报。本项目授权经营期为 10 年(不含建设期 2 年)，在授权期限结束后将管理的项目整体资产移交给清远市人民政府或其



指定的相关部门。

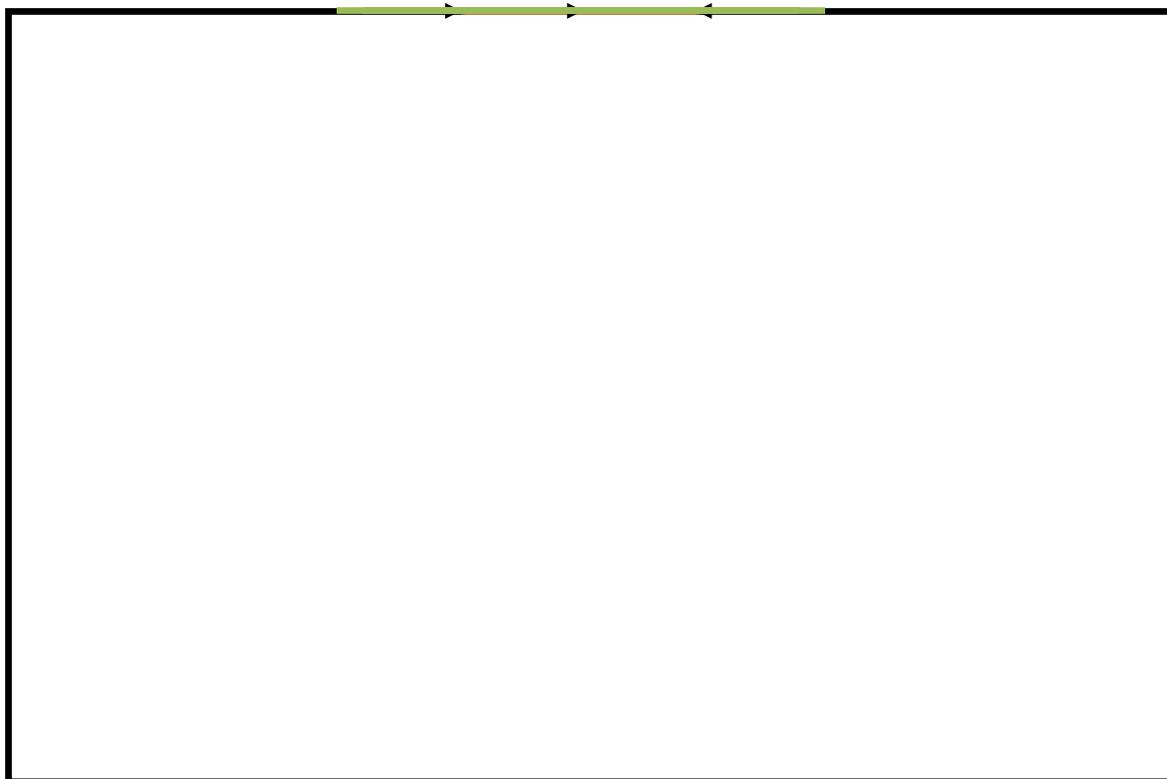
图 3-2 本项目 PPP 运作方式

第四章 交易结构

PPP 项目的交易结构主要包括投融资结构、回报机制和相关配套安排三方面内容。PPP 模式下，政府与社会资本将各自发挥优势，共同致力于提升项目运作效率。其中，社会资本充分发挥其技术、运营及管理的综合优势。政府方则在项目规划、前期准备以及项目实施监管方面发挥重要作用。本项目为公益性非经营项目，社会资本在项目中投入宜采用“政府付费”的回报机制。

一、投融资结构

(一) 投融资结构体系



4-1 本项目投融资结构体系

本项目投融资及回报机制的基本机理如下:

第一, 由清远市人民政府授权清远市代建局为本项目实施机构。授权德晟集团作为政府出资方, 与中标社会资本共同入股成立项目公司。

第二, 由清远市代建局负责本项目各方面的统筹协调, 以保障项目顺利实施。

第三, 在选定社会投资人后, 清远市代建局作为政府方签约人, 与依法选定的社会资本方签订 PPP 项目协议书, 待项目公司成立后, 再与项目公司签署 PPP 项目合同。

第四, 项目公司要按照 PPP 项目合同的相关规定, 尽快完成项目融资及交割工作。

第五, 在顺利融资之后, 项目公司需严格按照 PPP 项目合同的有关规定, 负责进行或组织本项目的施工图设计、建设、投资和运营。

第六, 政府方将项目施工图设计、投融资、建设、运营及维护等工作全部交给项目公司, 由政府向项目公司购买可用性服务(符合验收标准的公共资产), 以及购买为维持项目可用性所需的运营维护服务(符合绩效要求的公共服务)。相应地, 政府方需向社会资本支付可用性可用性服务费和运营维护绩效服务费。其中, 可用性服务费主要包括项目建设总投资及必要的合理回报。运营维护绩效服务费主要包括本项目实施范围内的运营维护成本及必要的合理回报。

本项目投融资资金结构如下表所示：

表 4-1 本项目投融资资金结构（暂定）

序号	融资方式	融资金额（万元）	备注
1	股权投资	9770.60	总投资的20%
1.1	政府授权平台公司	1954.12	股权比例20%
1.2	社会资本	7816.48	股权比例80%
2	债权融资	39082.40	总投资的80%
合计		48853.00	

（二）项目资本性支出的资金来源、性质和用途

1. 资金来源和性质：

（1）股权资金来源和性质：本项目 PPP 模式运作下将设立有限责任公司，项目资本金为项目总投资的 20%，政府方出资代表和中标社会资本按中标确定的股权比例投入资本金。股权资金来源主要包括以下方式：

- 社会资本方投资，来源于社会资本企业自主投资资金（现金、企业债券、公司债券、定增、基金、信托、IPO 等）；
- 社会资本及其引入的基金（如有）视为一个整体，共同作为项目公司的股东之一。

如，社会资本端 PPP 产业基金投资模式（投贷结合）：

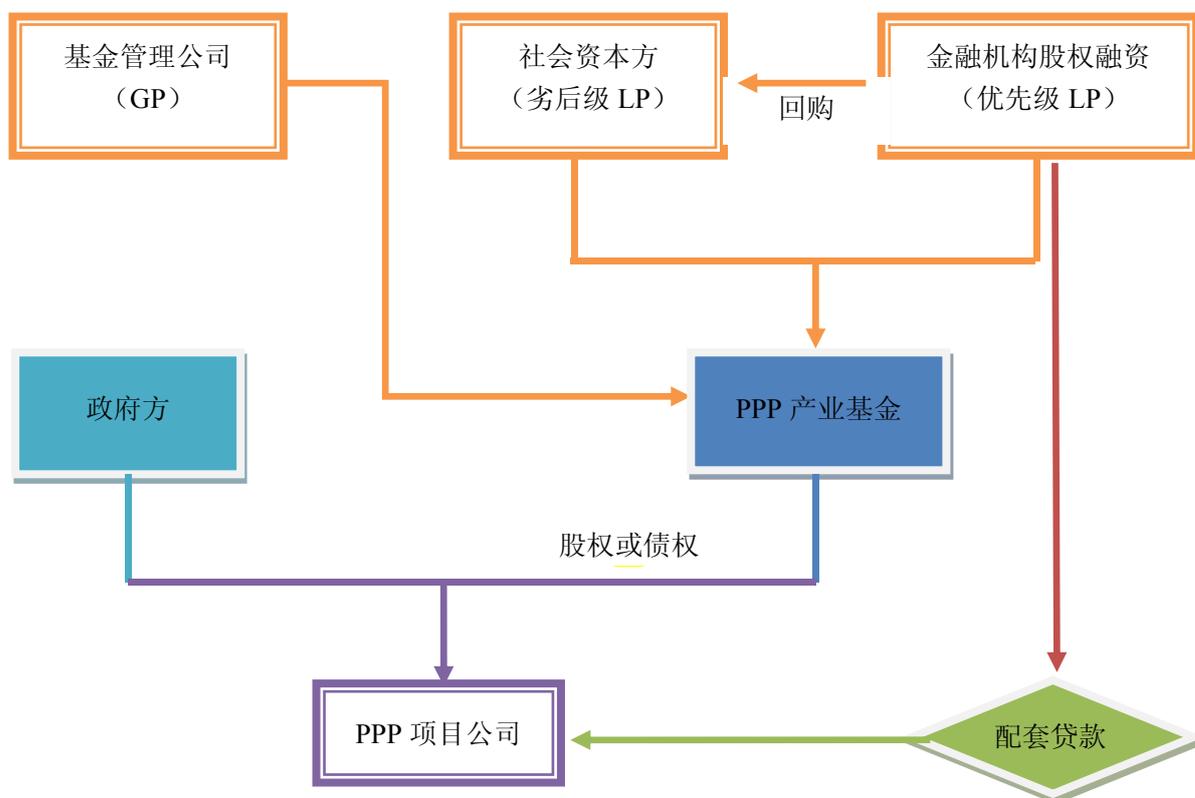


图 4-2 社会资本端引入 PPP 产业基金投资模式

- 政府投资，由政府方出资代表自筹。

(2) 债务资金来源和性质：股东借款、银行贷款、其它金融机构贷款、银行间市场债务融资工具、中期票据、企业债券、项目收益债、项目收益票据、资产证券化、融资租赁、资管计划、保险投资债权计划、信托、政企合作基金等。

2. 用途

只得用于本项目下的前期工作（含征迁）、建设、运营和维护。

(三) 融资安排

项目公司的项目资本金为项目总投资的 20%。政府方出资总额为总投资的 4%(含)-10%（不含），具体比例由社会资本投标时竞争确定。

1. 融资方式

项目公司可以为本项目融资之目的，将其在 PPP 项目合同项下的各项权益（如政府付费的预期收益权、保险受益权等）之上设置质押或以其它方式设置担保权益。但不得在项目资产（包括动产、不动产和无形资产）之上设置抵押、质押或以其它方式设置担保权益。

若需采用股东担保筹集本项目债权资金，有以下几种方式可供选择：股东担保融资、有限追索项目融资或无追索项目融资等方式。

（1）采用股东担保融资的，由各股东方按其在项目公司出资比例对项目公司债务融资提供担保，该融资方式会增加各股东方的或有债务；

（2）采用有限追索项目融资的，在项目建设期，由各股东方按照各自在项目公司中的出资比例为项目公司的债务融资提供担保，项目建设完工后，转为无追索项目融资，各股东方撤销在建设期提供的担保；

（3）采用无追索项目融资的，项目公司以自身拥有的资产或权益作为融资担保，项目公司各股东方仅以资本金为限按照出资比例承担相应的责任或风险。

本项目采用无追索的项目融资。若项目公司不能顺利完成项目融资的，则由社会资本方通过股东贷款、社会资本股东为项目公司的债务融资提供符合银行授信要求的全额担保、补充提供担保等方式解决，以确保项目公司的融资足额及时到位。

2. 融资便利

政府方或项目实施机构应提供相关文件（包括 PPP 入库相关审批文件等）以协助项目公司融资贷款。

3. 直接介入条款

当项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，债权人可依据直接介入条款代位行使项目公司股东权利，要求项目公司改善管理、增加投入、临时接管项目、或指定政府方/实施机构认可的合格机构接管项目。在直接介入条款约定期限内，触发直接介入的重大风险解除的，债权人应停止介入。

4. 再融资

出于本项目施工图设计、建设投资、项目设施运营维护，以及大规模重置更新或改造之需要，在征得政府方书面同意的前提下，项目公司有权依法通过发债、资产证券化、以增资方式引入股权合作者、设立基金等方式进行再融资。政府方或项目实施机构应协助和支持项目公司进行再融资。

(四) 项目资产的形成和转移

1. 项目资产的形成。

项目建成后，由项目实施机构会同相关单位组织设计单位、施工单位、监理单位以及项目公司对项目进行整体竣工验收，项目公司将相关竣工验收资料报城市建设档案管理部门归档保存，项目资产所有权和使用权应属于政府方或其指定机构。

2. 项目资产的转移。

项目运营期满，若无补充协议或特殊的安排，项目使用单位或行业主管部门在完成付费后，自动无偿收回项目特许经营权，项目公司应负责做好移交准备工作，并密切配合项目移交工作。

3. 添购资产归属

项目公司在运营过程中，因运营需要购置的动产与不动产归属于对应

的出资方。

二、回报机制

PPP 项目的回报机制主要包括项目自身的投资回报机制以及项目公司股东的投资回报机制两个层面。

(一) 项目回报机制

项目回报机制指的是项目收入的来源方式，主要包括政府付费、使用者付费、可行性缺口补助，由项目自身经营属性所决定。项目回报机制决定了社会投资者的回报方式及稳定性，是 PPP 项目运作成功的关键。根据项目自身经营属性，项目总体回报机制有三种，如下表所示：

表 4-2 PPP 项目回报机制

PPP 项目回报机制			
项目	收入来源	收入形式	适用项目类型
使用者付费	消费者	最终由消费者直接付费购买公共产品和服务	经营性项目（燃气、自来水）
可行性缺口补助	消费者&政府	由政府以财政补助、股本投入和其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司经济补助	准经营性项目（污水处理、垃圾处理等）
政府付费	政府	政府直接付费购买公共产品和服务，主要包括可用性服务费、使用量付费和绩效服务费	非经营性项目（市政道路、环境治理等）

在本项目为市政道路建设和运营项目，自身缺乏使用者付费机制，无经营性收入来源，故本项目采用政府付费的方式来实现项目投资收益。

本项目中年政府付费额=当年须支付的可用性服务费+当年须支付的绩效服务。

项目公司投入的资本性支出和运营维护成本宜采用“政府付费”的回报机制。具体而言，我们建议本项目按照“基于可用性的绩效合同”模式，

由政府向项目公司购买项目可用性（符合验收标准的公共资产）以及为维持项目可用性所需的运营维护服务（符合绩效要求的公共服务）。相应地，政府需向项目公司支付可用性服务费和运营维护绩效服务费。其中，可用性服务费指项目公司为本项目建设符合适用法律及 PPP 合同规定的竣工验收标准的公共资产之目的投入的资本性总支出而需要获得的服务收入；绩效服务费指项目公司为维持本项目可用性之目的和运营提供的符合合同规定的绩效标准的运营维护服务成本而需要获得的服务收入补助。

清远市财政局根据 PPP 项目合同的约定向项目公司支付可用性服务费和运营维护绩效服务费。



图 4-3 回报机制结构图

(二) 股东回报机制

项目公司的政府方出资代表以及社会资本按其项目公司所占股权比例获得利润分红。

(三) 激励相容机制

可用性服务费在运营年度每季度末支付 1 次（每年度支付 4 次）、绩效服务费在运营期内每年支付三次（每个运营年度内，上半年末和下半年末分别支付年付费额的 40%和 30%，余款待当年考核期结束后支付）。

通过激励相容机制的设计，使社会资本方利己的经济理性行为产生有利于政府和社会公众总体利益的结果。本项目中包含的激励相容机制主要体现在两个方面：

其一，项目公司需同时承担本项目的施工图设计、建设及运营维护等，政府方的政府付费总额与建设期绩效考核指标以及运营维护期绩效考核指标相关。首先，项目设计的合理性和质量直接影响项目建设的具体实施及运营期的运营维护支出；其次，建设期内项目建设质量的优劣将直接影响社会资本在运营维护期的成本高低；最后，运营维护服务的优劣决定政府付费额的多寡（PPP 项目合同中设置了明确的奖惩机制）。这样的一些考核安排以及支付机制可以有效激励社会资本从项目全生命周期成本统筹考虑本项目的建设及运营维护等。

其二，通过公开竞争程序将政府付费额确定在一个合理范围内，并鼓励社会资本通过改善管理、提升效率等以增加收益，有利于对项目全生命周期成本的控制。

三、相关配套安排

（一）项目以外相关机构提供的配套设施

● 项目用地：

根据《划拨用地目录》（国土资源部令 2001 年第 9 号令），本项目中

建设内容用地属于城市基础设施建设用地，符合划拨用地目录。本项目由政府将土地划拨给实施机构（或其他政府指定部门），实施机构（或其他政府指定部门）代表政府无偿向项目公司提供本项目的建设用地使用权。

- 拆迁等项目配套：

由政府方负责完成拆迁工作，以满足具备动工条件。

- 市政管网配套

项目建设前，由项目实施机构给项目公司提供完整本项目范围内的管网分布资料。

- 供水：现有条件

- 排水：现有条件

- 电：现有条件

- 供气供热：现有条件

- 施工条件：现有条件

(二) 项目所需的上下游服务

- 上游服务：/。

- 下游服务：/。

第五章 合同体系

一、合同体系构成

(一) 合同章节体系

合同依据发改委《政府和社会资本合作项目通用合同指南》（2014年版）、财政部《PPP项目合同指南》（试行）以及国家、广东省、项目属地政府和相关部门对本项目建设的相关法律、法规、标准、规范等编制。包括但不限于以下合同：（■表示适用）

■PPP主合同

■股东协议

■公司章程

■设计合同

■施工承包合同

□设计施工总承包合同

□设计-建造合同

□EPC合同

■运营服务合同

□原料供应合同

□产品或服务购买合同

■融资合同

■担保合同

■保险合同

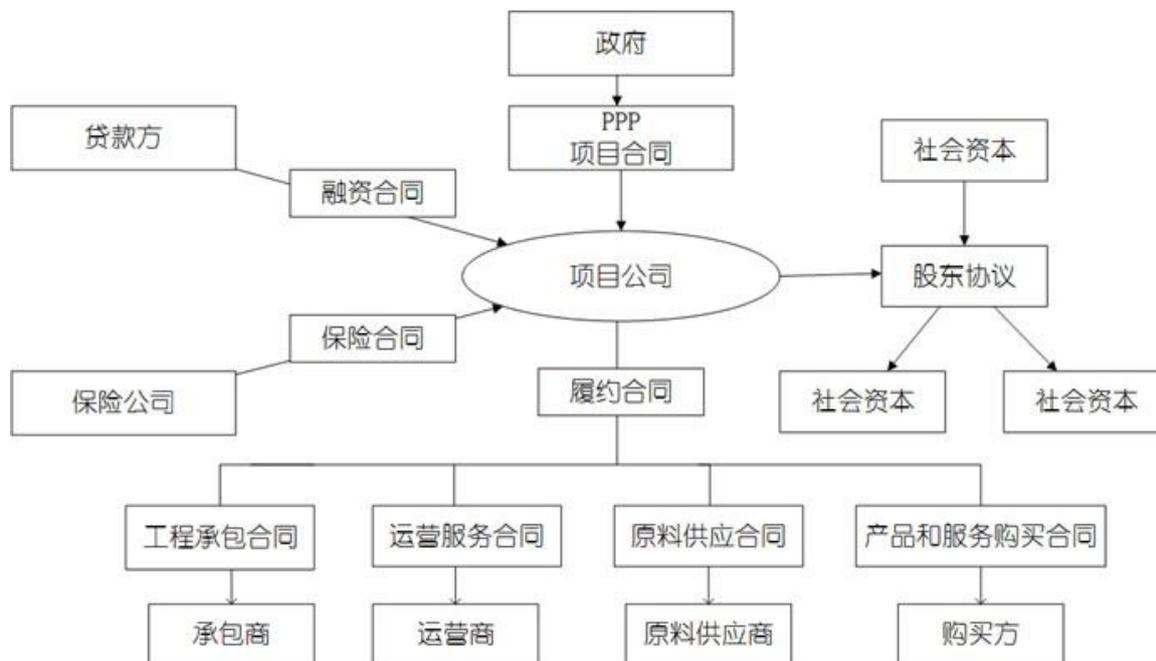


图5-1 基本合同体系图

本项目合同主要内容和条款包括以下核心内容：总则、项目的范围和期限、前提条件、项目的融资、项目用地、项目的建设、项目的运营、股权变更限制、付费机制、履约担保、政府承诺、保险、守法义务及法律变更、不可抗力、政府方的监督和介入、违约、提前终止及终止后处理机制、项目的移交、适用法律及争议解决、不同付费机制下的核心要素、不同行业下的特定条款等模块。

（二）合同参与主体

根据《政府和社会资本合作模式操作指南》（财金〔2014〕113号）第十条的规定：政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

项目实施机构为清远市代建局，本项目实施机构在建设阶段承担政府方绩效管理责任，项目使用单位在运营阶段承担政府方绩效管理责任。

表 5-1 合同参与主体及职能表

项目参与主体	主体职能
清远市人民政府及授权部门	<ul style="list-style-type: none"> ● PPP 合作授权主体，授予项目公司（SPV）特许经营权； ● 项目公司（SPV）建设与运营维护服务的管理监督方之一； ● 本项目 PPP 项目相关合同/协议书签署方之一；
政府出资人	<ul style="list-style-type: none"> ● 履行政府参股项目公司（SPV）出资义务主体； ● 代替政府对项目公司（SPV）持股； ● 项目公司（SPV）股东协议的签署方之一；
社会投资人	<ul style="list-style-type: none"> ● 履行控股项目公司（SPV）出资义务主体； ● 控股项目公司（SPV）； ● 负责项目融资 ● 负责项目施工图设计、建设、运营维护、管理全过程以及期满之后的移交； ● 接受清远市人民政府及相关部门的监督与管理。

(三) 合同体系结构



图5-2 合同体系结构图

清远市人民政府授权清远市代建局通过采购确立项目投资人，由清远市代建局与社会资本方签订《PPP 项目协议书》，由清远市代建局对项目公司组织的设计和建设进行日常监管，由本项目具体使用单位负责项目运营期的运营维护工作日常监督。

待德晟集团与社会资本完成项目公司（SPV）组建后，再由清远市代建局与项目公司（SPV）签订《PPP 项目合同》，明确项目公司作为项目法人实施项目设计、建设，并承担社会资本的投资、管理、支付和收益权利义务。

本项目中监理单位由项目实施机构确定，并签订监理合同。项目公司成立后，由项目实施机构、项目公司以及监理单位签订补充合同。监理单位的监理费由项目公司列支，并对项目实施机构负责。

二、项目边界条件

（一）权利义务边界

1. 项目资产权属：

本项目由政府将土地划拨给实施机构（或其他政府指定部门），实施机构（或其他政府指定部门）代表政府无偿向项目公司提供本项目的建设用地使用权。因此，本项目中项目公司不享有相应的土地使用权，也无法标记对本项目设施/资产的权属。政府方拥有项目资产所有权和使用权，政府方向项目公司授予特许经营权，在合作期内，项目公司拥有项目资产的经营权和收益权。

未来如政府计划将更多公共资源纳入本项目经营范围，则由政府授权

后与项目公司另行协商。

2. 社会资本承担的公共责任:

- (1) 按建设期绩效考核标准完成项目建设;
- (2) 按运营维护绩效考核标准提供运营维护服务;
- (3) 不得损害公共利益和公共安全。

3. 政府支付方式:

(1) 可用性服务费支付

本项目可用性服务费的支付前提为项目竣工验收通过, 满足建设期绩效考核指标, 并结合本项目运营管理绩效办法进行支付, 可用性服务费年支付金额详见本章回报机制。

本项目可用性服务费按每季度计取支付, 自进入运营期开始, 各运营年度每个季度末(第一次支付时间为项目工程竣工验收第一个季度内)进行支付。建设期绩效考核指标如下表、运营管理绩效考核办法详见附件 1。

建设期绩效考核指标

指标类别	指标要求
工程质量	符合《建筑工程施工质量验收统一标准》(GB50300-2013)、《城镇道路工程施工与质量验收规范》(CJJ 1-2008)、《市政基础设施工程施工质量验收统一标准》等相关标准文件要求, 符合设计文件规定, 通过竣工验收。
工期	开工日: 以监理工程师的开工令为准。 竣工验收日: 自前述实际开工时间起算 2 年内。
环境保护	需符合国家、省规范要求, 可参照《广东省建设项目环境保护管理条例》等。
安全生产	需符合国家、省规范要求, 可参照 JGJ59-2011《建筑施工安全检查标准》等。

注: 若国家、省、市出台具体考核办法或新规定, 则上表与之不一致

的或未做约定或约定不明的，以国家、省、市出台标准为准进行调整并执行。

（2）绩效服务费支付

本项目绩效服务费在运营期内每年支付三次（每个运营年度内，上半年末和下半年末分别支付年付费额的 40%和 30%，余款待当年考核期结束后支付）。具体的支付比例根据当年考核结果确定。项目绩效服务费根据运营期绩效考核情况支付。（具体绩效考核指标详见附件 1）。

1) 考核指标:

运营期绩效考核分为常规考核和临时考核。考核指标按国家相关规范及使用单位要求制定，不达标的按照考核办法相应扣减。

2) 考核方法

运营期内，项目使用单位主要通过常规考核和临时考核的方式对项目公司服务绩效水平进行考核，并将考核结果与绩效服务费支付挂钩。

①常规考核。

项目使用单位定期检查项目公司的运营维护服务绩效，并根据考核指标进行评分，每季度统计一次本项目中市政道路运营维护绩效考核得分。

②临时考核

项目使用单位可以随时考核项目公司的运营维护服务绩效，如发现缺陷，则需在 24 小时内以书面形式通知项目公司。项目公司在接到项目使用单位的书面通知后，应在绩效考核要求的时间内修复缺陷。

临时考核结果一般不作为项目公司违约情形处理，除非临时考核发现的缺陷会导致可用性破坏、交通秩序受到严重影响，或存在重大安全隐患。

无论是常规考核还是临时考核，项目公司皆应及时修复缺陷，否则项目使用单位可根据相关约定提取项目公司提交的运营与维护保函项下的相应金额。

3) 绩效评分的确定

本项目每年运营维护绩效考核最终得分取项目中各工程运营维护绩效每运营年历次考核得分的算术平均值。

4) 付费比例及进度

定期考核结果与绩效服务费的支付挂钩，具体如下：

100分 \geq 绩效考核最终得分 \geq 90分，支付比例为100%；

90分 $>$ 绩效考核最终得分 \geq 80分，支付比例为95%；

80分 $>$ 绩效考核最终得分 \geq 70分，支付比例为85%；

绩效考核最终得分 $<$ 70分，支付比例为70%。

年绩效服务费=支付比例 \times 年度基准绩效服务费金额（基准绩效服务费金额为中标人在投标文件中关于年绩效服务费的报价）。

项目公司未能按照运营期绩效考核指标所列修复要求对缺陷进行及时修复的，项目使用单位有权提取项目公司提交的运营维护保函项下的相应金额。

（3）政府付费程序

本项目政府付费的费用支出由清远市财政局拨付给项目使用单位，由项目使用单位根据项目公司的考核情况，将服务费用支付给项目公司。支付程序为项目公司先将政府付费账单（附相关计算明细及实施机构出具的服务质量合格，同意支付价款的文件）报项目使用单位审核，项目使用单

位审核确认无误后将该账单交清远市财政局，清远市财政局据此账单将政府付费价款拨付给项目使用单位，由项目使用单位支付给项目公司。具体费用支付方式由清远市财政局按照相关法律法规的规定执行。

4. 风险分配结果:

- (1) 政府方承担前期工作、政策、法律变更、初步设计风险;
- (2) 项目公司承担施工图设计、建造、投融资、运营维护风险;
- (3) 双方共担不可抗力、利率浮动风险。

详见第二章 风险分配框架

(二) 交易条件边界

1. 项目合同期限:

建设期 2 年+运营期 10 年。

2. 项目回报机制:

(1) 可用性服务费回报机制:

1) 可用性服务费计算方式: 包括项目建设成本和利润。

①在项目完成竣工验收后，根据项目全部建设成本（测算时以立项估算金额，最终确定付费时以财政或审计审定金额）、投资回报率、运营期采用等额本息方法计算得出。

◆全部建设成本=工程费用+工程建设其他费（含征地拆迁、管线迁移费）+已发生的预备费

◆投资回报率: 投标人通过投标竞争报出政府付费费用每年应付具体数额，具体付费数额反推算出投资年回报率不高于 8%（以等额本息法对可用性服务费进行反算）。

2) 可用性服务费 (按照本项目财政承受能力报告):

合作年度	1	2	3	4	5	6	7
可用性服务费 (万元)			7280.54	7280.54	7280.54	7280.54	7280.54
合作年度	8	9	10	11	12	13	
可用性服务费 (万元)	7280.54	7280.54	7280.54	7280.54	7280.54		

(2) 运营维护绩效服务费回报机制:

1) 运营维护绩效服务费计算方式: 包括项目运营成本和合理利润水平。

①为充分发挥激励相容原则,运营维护绩效服务费采用包干价,发挥社会资本专业运营能力,提高运营服务质量。

②在运营年度考核结束后,根据运营期绩效考核情况支付。

2) 运营维护绩效服务费测算 (暂定,具体以招标文件约定为准):

本项目中,参照《市政设施养护维修估算指标》以及广东省相近地
市市政道路养护招标数据统计有,本项目的市政道路养护费用 (含绿化、
平交口,隧道养护) 为 23.108 元/平方米/年,本项目为城市主干道,总长
为 2920 米,路宽为 45 米,市政道路养护面积为 131400 平方米,本项目道路
工程日常维护费约 303.64 万元/年 (约为项目建安费的 1%),每年以 3%
的增长率增长;大修费用约为建安费的 10%。东城大道东 (北江三桥至五
桥)【规划名:松岭路】道路工程建设期为不超过 2 年,于 2020 年进入运
营期,于 2028 年进行大修,大修费用为 3036.40 万元,本项目具体运营维
护费用如下:

表 5-4 本项目运营维护成本

单位: 万元

时间	东城大道东
2017	

2018	
2019	303.64
2020	312.75
2021	322.13
2022	331.80
2023	341.75
2024	352.00
2025	362.56
2026	373.44
2027	384.64
2028	396.18+ 3036.40= 3432.58

3. 收费定价调整机制:

(1) 可用性服务费调价机制:

本项目可用性服务费调价机制除工程变更（仅限于非社会资本方原因导致的设计变动、设计优化等原因）、工程造价政策性调整、利率变化和主材价格变化外不予调整；审计结束后以政府审定总投资调整可用性服务费调价机制计算基数（项目建设总投资）。此外，可用性服务费额根据具体运营绩效情况进行相应的调整。

1) 工程变更：工程量的确认和工程变更造成的造价调整必须取得监理单位和清远市代建局的审核确认；项目公司提出的工程变更要求，必须是出于优化方案、节省开支等合理或经济性考虑，在报实施机构审核通过同意后实施，经清远市代建局审核确认的工程变更，工程量按实计量，工程

价款以政府相关部门审定为准。

2) 工程造价政策性调整和主材价格变化: 项目实施过程中, 对于市场波动发生的变化, 人工单价、施工机械使用费发生变化时, 人工单价依据《清远市建设工程信息网》发布的信息价按实调整, 施工机械使用费的调整参照人工单价及主材的调整方法; 主材(主材指材料总价占全部材料总价的 2%及以上的材料或指定材料) 价格变化在基准价(基准价指清远市政府部门审定的施工图预算材料单价) 5%以内(包括 5%) 不予调整, 超出基准价 5%可按季度调整主材材差。市场价格高于或低于造价信息价格 5%的, 超出部分按照市场价格据实调整。如主材价格未在《清远市建设工程信息网》发布的信息价中, 由政府与社会资本方共同协商确定。

(2) 运营维护绩效服务费调价机制:

根据项目运营方案, 可参考 CPI、PPI 进行调整, 采用运营维护清单的, 亦可参考上述可用性服务费调价机制进行调整。

4. 产出说明:

详见本方案第一章。

(三) 履约保障边界

1. 强制保险方案:

项目公司在充分评估项目投资和运营维护风险后, 应根据中国的保险法等相关法律和行政法规的规定, 并结合项目的实际情况, 购买项目建设和运营期间的保险。在合理的商业条件下, 应遵照可保风险均应投保的原则进行投保。项目公司购买保险后, 应将保险合同复印件交清远市代建局备案。

(1) 项目公司所需投各种险种的保险均按国家规定投保。

(2) 在合作期内，项目公司应自费购买相关保险，并始终使保险单保持有效。未经清远市代建局书面同意，项目公司投保的险种和数额不得随意变更。如果并非项目公司的疏忽或故意行为，而无法投保某种特别险种，不视为项目公司违约。

(3) 保险单的附加条款中必须规定：未提前三十（30）天书面通知清远市代建局，保险人不得取消、延展或对保险单作重大变更。

(4) 项目公司有义务向清远市代建局提供保险证明书以证实其已获得上述所列保险单及附加条款。如果项目公司未购买或维持上述保险始终有效，则清远市代建局有权根据相关协议从对项目公司应付款项中扣除其应付的保险金金额（或者直接提取建设期履约保函或运营维护保函或移交维修保函项下的相应金额）。

(5) 项目公司应向清远市代建局及时通报保险人的报告通知（如危险整改通知）并提交相应的副本，如果项目公司未及时提供通知而造成保险单失效应承担违约责任。

2. 投标保证金：

(1) 金额 1000 万元。

(2) 形式：银行保函；

(3) 退还时间：未成交供应商的投标保证金应当在中标/成交通知书发出后 5 个工作日内无息退还，成交供应商的投标保证金应当在项目合同签订并递交了履约担保后 5 个工作日内无息退还；

(4) 缴纳时间：投标保证金须在投标时间前在开标会上递交原件；

(5) 有下列情形之一的，投标保证金将不予退还：

- 供应商在投标截止时间后撤回投标文件的；
- 供应商在投标文件中提供虚假材料的；
- 除因不可抗力或招标文件认可的情形以外，中标/成交供应商无正当理由拒签合同或未按招标文件规定提交履约担保；
- 供应商与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的；
- 报价有算术错误的，评审小组按招标文件规定原则对报价进行修正，供应商不接受修正价格的；
- 经行政监督管理部门依法认定的其他违反法律、法规、规章和行政规范性文件的行为。
- 采购文件规定的其他情形。

3. 建设履约担保：

(1) 担保金额：中标价的 10%。

(2) 类型：不可撤销、见索即付型、在清远市注册有营业点的银行的银行保函。

(3) 期限：自中标通知书发出之日起 30 天内提交，在建设期内，项目公司应保证建设期履约保函的持续有效。

(4) 履约担保的提取：本项目竣工日前，发生社会资本违反 PPP 项目合同规定的违约条款的，按相关合同条款执行。

4. 运营维护担保：

(1) 担保金额：不超过半年运营维护费总额。

(2) 类型不可撤销、见索即付型、在清远市注册有营业点的银行的银

行保函。

(3) 期限：自正式开始运营之日起 30 天内提交至提交移交维修保函后 1 个月内退还，在此期间内，项目公司应保证运营维护保函的持续有效。

(4) 运营维护担保的提取：本项目合作期结束前，发生社会资本违反 PPP 项目合同规定的违约条款的，按相关合同条款执行。

5. 移交维修保函：

(1) 担保金额：不超过项目总投资的 2%。

(2) 类型：不可撤销、见索即付型、在清远市注册有营业点的银行的银行保函。

(3) 期限：自运营期结束前第 12 个月开始之日提交至合作期结束后 3 个月退还，在此期间内，项目公司应保证移交维修保函的持续有效。

(4) 运营维护担保的提取：本项目合作期结束前，发生社会资本违反 PPP 项目合同规定的违约条款的，按相关合同条款执行。

(四) 调整衔接边界

1. 应急处置：

项目公司应针对自然灾害、重特大事故、环境公害及人为破坏等事件的发生等各类可能发生的事故和所有危险源制定应急预案和现场处置方案，明确事前、事中、事后的各个过程中相关部门和有关人员的职责。项目公司制定的应急预案应征求政府方的意见，并报经政府同意后实施。

2. 临时接管：

自项目合同生效后，项目公司在经营期内有适用法律规定的导致临时接管情形的，政府方有权依法终止项目协议，取消其经营权。

临时接管期间，项目公司须无条件服从政府方或其指定机构接收或接管本项目的所有指令、命令，项目公司应当在政府方接管前善意履行看守职责，并继续履行项目协议项下的义务。

3. 提前终止:

在 PPP 项目运作中，政府或者项目公司违约将导致项目合同实施受阻，如果违约方在预定限期内（3 个月）无法补救，则合同相对方有权提前终止 PPP 项目合同。

（1）项目违约

1) 政府方违约

政府方违约事件主要指是否处于政府方能够控制的范围内并且属于项目项下政府应当承担的风险，包括但不限于：

- ①未按合同约定向项目公司付费达到一定期限或金额的；
- ②违反合同约定转让 PPP 项目合同项下义务；
- ③发生政府方可控的法律变更导致 PPP 项目合同无法继续履行的；
- ④其他违反 PPP 项目合同项下义务，并导致项目公司无法履行合同的
情形。

2) 项目公司违约

项目公司违约事件应当主要指属于该项目项下项目公司应当承担的风险，包括但不限于：

- ①项目公司破产或资不抵债的；
- ②项目公司未在约定时间内实现约定的建设进度或项目完工、或开始运营，且逾期超过一定期限的；

③项目公司未按照规定的要求和标准提供产品或服务，情节严重或造成严重后果的；

④项目公司违反合同约定的股权变更限制的；

⑤未按合同约定为 PPP 项目或相关资产购买保险的。

此时，政府不负有回购的义务而是享有回购的选择权，即政府可以选择是否回购该项目，并不需要给予项目公司补偿。

3) 项目公司股东违约情况

政府指定的出资代表或社会资本方违约，依据不同项目的特点以及《公司法》相关条款，在对应的 PPP 项目合同项下《股东协议》中进一步明确。项目公司各股东方违约事件包括但不限于：

①公司股东未按期足额缴纳公司章程中规定的各自所认缴的出资额的。股东不按照前款规定缴纳出资的，除应当向公司足额缴纳外，还应当向已按期足额缴纳出资的股东承担违约责任；

②公司股东未按项目合同约定按时完成融资交割的，除应尽快完成融资交割外，还应当向守约方承担违约责任，并承担由此造成的项目公司违约责任；

③公司的股东在公司成立后，抽逃其出资的，由公司登记机关责令改正，处以所抽逃出资金额百分之五以上百分之十五以下的罚款；

④公司股东滥用公司法人独立地位和股东有限责任，逃避债务，严重损害公司债权人利益的，应当对公司债务承担连带责任；

⑤违反禁止关联交易规定，给公司造成损失的，应当承担赔偿责任；

(2) 提前终止补偿

根据项目终止事由的不同，项目终止后的补偿范围也不相同，在具体项目中，双方应对补偿的金额进行合理的评估。常见的安排如下：

1) 政府方违约事件、政治不可抗力以及政府方选择终止。

对于因政府方违约事件、政治不可抗力以及政府方选择终止所导致的项目合同终止，补偿原则是确保项目公司不会因项目提前终止而受损或获得额外利益（即项目公司获得的补偿等于假设该 PPP 项目按原计划继续实施的情形下项目公司能够获得的经济收益）。补偿的范围一般可能包括：

①项目公司在项目终止之前投资项目的资金总和，以及可能包括的贷款利息、逾期偿还的利息及罚息等、偿还已发放但尚未投入本项目而需要提前还贷造成的违约金。

②因项目提前终止所产生的第三方费用或其他费用（例如支付承包商的违约金、雇员的补偿金等）；

上述补偿费用必须经过政府相关部门审核确认，以政府相关部门审定金额为准。具体补偿金额计算参照《提前终止补偿情形及补偿表》合理确定。

2) 项目公司违约事件

如因项目公司违约事件导致的项目合同终止，如果政府有义务回购或者选择进行回购时，政府就需要提供相应补偿。项目公司违约导致项目提前终止而产生的损失，项目公司对政府负有赔偿责任。常见的提前终止补偿计算方法包括：

①市场价值方法，即按照项目终止时合同的市场价值（即再进行项目采购的市场价值）计算补偿金额。此种方法相对比较公平，并且在项目回

购后政府必须要在市场中重新进行项目采购，因此通常适用于 PPP 市场相对较为成熟的国家。

②账面价值方法，即按照项目资产的账面价值计算补偿金额。与市场价格方法不同，该计算方法主要关注资产本身的价值而非合同的价值。这种计算方法比较简单明确，可避免纠纷，但有时可能导致项目公司获得的补偿与其实际投资和支付的费用不完全一致。

在具体项目中适用哪一种计算方法，需要进行专项评估，但一般的原则是，尽可能避免政府不当得利并且能够吸引融资方的项目融资。此外，根据上述计算方法计算出的补偿金额，通常还要扣减政府因该终止而产生的相关费用和损失。

3) 自然不可抗力。

由于自然不可抗力属于双方均无过错的事件，因此对于自然不可抗力导致的终止，一般的原则是由双方共同分摊风险，具体如下（参考《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2013-0201））：

①工程本身的损害、因工程损害导致第三方人员伤亡和财产损失以及运至施工场地用于施工的材料和待安装的设备损害，由政府方承担；

②政府方、社会资本方人员伤亡由其所在单位负责，并承担相应费用；

③社会资本方的施工机械设备损坏及停工损失，由社会资本方承担；

④停工期间，社会资本方应政府方要求留在施工场地的必要的管理人员及保卫人员的费用由政府方承担；

⑤工程所需清理、修复费用，由政府方承担；

通常来讲：补偿范围一般会包括未偿还融资方的贷款、项目公司股东

在项目终止前投入项目的资金以及欠付承包商的款项；补偿一般会扣除保险理赔金额，且不包括预期利润损失。

4) 提前终止补偿设置

若项目协议提前终止，按照以下方式确认补偿：

提前终止补偿情形及补偿表

条款号	本协议提前终止之情形	终止补偿金
1	项目公司违约	建设期终止时，为 $0.8A_1+E$
		运营期终止时，为 $A_2-B/N+E$
2	政府方违约 (本级政府及所属相关部门)	建设期终止时，为 A_1+B+E
		运营期终止时，为 $A_2+B/N+E$
3	法律变更或政府行为 (本级政府及所属部门以外)	建设期终止时，为 $A_1+35\%B+E$
		运营期终止时，为 A_2+E
4	自然不可抗力	根据损失金额 F 按国家相关规定划分

其中：

A_1 为项目已完工程造价，以结算政府审计为准；

A_2 为项目公司尚未收回的可用性服务费额的现值（包含合理利润，以违约发生时中国人民银行同期基准贷款利率为折现率）；

B 取值为项目总投资的 2%；

E 为终止后根据本协议的约定，项目公司应向政府方移交运营维护所需的零部件、备品备件等的合理评估值。

F 为项目公司未偿还融资方的贷款、项目公司股东在项目终止前投入项目的资金以及欠付承包商的款项扣除应获得的保险理赔金额。（不包括项目公司预期的利润损失）

N 为项目已运营年数，不足一年以“1”计。

若属建设期项目公司违约造成中止的，政府方有权在履约保函中提取全部担保金额作为项目公司违约金。

政府方确定向项目公司支付补偿金后，项目公司对该项目的相关权益转归政府方所有。

4. 合同变更（合同修约）：

（1）合同修约触发条件

- 1) 适用法律的变化，影响任一方主要权利义务的；
- 2) 国家、行业及地方有关项目建设、运营维护方面的标准提高；
- 3) 因不可抗力或非因合同任一方的原因，导致合同部分条款无法履行；
- 4) 一方当事人丧失履约能力；
- 5) 因情况发生变化，当事人双方协商一致同意。

（2）合同修约的启动

定期修约：本项目竣工验收完成时，如届时项目合作的外部条件与 PPP 项目合同签署时的相比发生了重大变动，则双方可于竣工验收完成后 1 个月内启动一次修约。另外，如项目运营期 2 年后项目合作的外部条件与 PPP 项目合同签署时的相比发生了重大变动，则双方亦可于启动一次修约。

临时修约：如果法律变更、规划调整或者项目公司本身（较协议签署时）发生重大变更，影响任一方重大利益的或者影响公共利益或安全的，则任一方可发起修约程序。

（3）合同修约规则

各方应在 PPP 项目合同签署时明确修约规则，对不可变更或谈判的条

款，原则上在项目合同期限内不允许变更或协商修订，仅针对导致修约的情形所带来的重大变化协商响应的解决机制，并据此修订协议文本。

（4）合同修约的效力

合同修约未涉及的条款仍持续有效，修约条款和原 PPP 项目合同约定不相一致的，以修约后文本约定为准。

5. 合同展期：

在以下情形发生时，协议双方可考虑对合同期限进行适当的延长：

- （1）因可归责于政府方的原因导致工期延误的；
- （2）因政府财政预算的调整，使得相应的支付能力受到影响；
- （3）项目公司在经营期内履约记录良好，在符合届时适用法律规定的前提下，双方协商一致同意展期的。

6. 项目新增改扩建需求等应对措施：

如果未来政府方规划设计调整，或者政府方进行技术优化的，在不违反届时法律规定，且项目公司履约记录良好的情况下，报政府方书面批准后，可由项目公司负责相应的改扩建工程。

因规划调整、改扩建或技术优化所导致的增加的资本性支出和（或）者运营成本的，由项目公司与政府方按照相关法律法规规定，通过延长经营期、另行支付相应费用、调价或双方认可的其他方式予以平衡。

三、合同核心条款

（一）双方基本权利义务

1. 政府方权利义务

（1）政府方的权利

- 本项目建设期内投资建设形成的各项资产，在合作期内均归政府方所有。

- 对项目公司施工图设计、投资、建设、运营、维护及移交本项目进行监管的权利；如发现与 PPP 项目合同约定存在不相符合的，有权责成项目公司限期予以纠正，并视情节轻重收取违约金或没收有关保证金、提取有关保函。

- 组织或委托中介机构，对项目公司的设计、投资建设、经营、管理、安全、质量、服务状况等进行定期评估，并有权定期将评估结果向社会公示，接受社会公众监督。

- 政府方在建设期内，有对项目公司的建设施工情况进行监督检查的权利，包括但不限于在建设期内政府方可以聘请中介机构对项目进行专项审计检查，检查周期由政府方确定，审计检查范围主要包括对项目公司的融资情况、注册资本的到位情况、资金使用情况、项目进度情况、项目质量情况、项目实施与本协议执行情况等方面，项目公司有义务对审计检查工作给予配合，提供必要的完整的各种文件资料，并对提供资料的真实性负责。

- 在项目竣工验收完成后，政府方有权委托政府审计机构或中介机构对项目公司的建设费用进行审计。

- 对项目公司是否遵守本项目合同的监督检查权及对设计、建设、运营维护的介入权。

（2）政府方的义务

- 协助项目公司及时获得相关的许可或批复，包括但不限于施工许可、申请省乃至国家部委试点项目等。

- 协助项目公司进行用于且仅限于本项目的融资活动。

- 负责协调和推进政府部门审批本项目的建议书、工程可行性研究报告、土地使用、环境保护等相关文件，确保本项目设计、投融资、建设及运营维护等工作的正常开展。

- 负责将项目建设用地无偿提供项目公司使用，并协调将本项目所需水、电、通讯线路从施工场地外部接通至指定地点。

- 协调城市供水、项目公司排水、燃气、热力、供电、通信、消防等依附于本项目的各种管线、杆线等设施的建设计划，匹配本项目建设进度及年度计划安排等。

- 负责开展本项目范围的征地拆迁和补偿工作，保证项目正常开工。

- 指定政府平台公司代表政府出资，按合资协议和公司章程行使股东权利，加强政府监管。

- 按照 PPP 项目合同的约定及时、足额地向项目公司支付可用性服务费及绩效服务费；在合作期限内，若可能出现相关税费优惠，政府方应协助项目公司享有此优惠。

- 在项目建设过程中，协助项目公司协调与项目场地周边所涉及的有关单位的关系。

- 项目合作期间，政府方有义务协助社会资本方进行用于且仅限于本项目的融资活动，但政府方及其有关部门无义务为社会资本方及项目公司融资而对银行等金融机构提供任何形式的担保、抵押及承诺。

2. 社会资本方权利义务

(1) 社会资本方的权利

- 享有施工图设计、投资、建设、运营和维护本项目的权利。
- 在经政府方及债权人许可后，项目公司可为本项目融资之目的，将其在 PPP 项目协议项下的各项权益之上设置抵押、质押或以其它方式设置担保权益。
 - 要求政府方按照 PPP 项目合同约定及时支付可用性服务费及绩效服务费；在合作期限内，享有可能出现的税费优惠权利。
 - 如果因可归责于其他第三方的原因导致项目公司不能履约的，则项目公司有权和政府方就有关事宜进行沟通，如确属其他第三方原因，且项目公司已为避免此种情形作最大努力，则政府方应酌情考虑对应绩效考核指标的达成率。
 - 若本项目未来成功纳入广东省或国家 PPP 示范项目名单，预计可获得部分上级财政资金支持，则上述上级财政补贴资金将用于本项目建设与运营，具体使用方式届时由政府与项目公司双方友好协商确定。

(2) 社会资本方的义务

- 负责本项目合作期和合作范围内的施工图设计、投融资、建设及运营维护等一系列工作，并按照国家、广东省的相关规定办理相应的手续。
- 项目公司对项目设施报废等消灭所有权之处分权的行使，以不影响本项目的正常运营及本项目合同规定的移交之要求为前提。项目公司需对项目资产行使出售、转让、出租等转移所有权或可能转移所有权之处分权的，由其与政府方另行协商确定。

- 在运营期内严格按法律及 PPP 项目合同规定进行运营，持续、安全、稳定地提供服务，并确保项目达到 PPP 项目合同约定的标准。

- 接受政府方及其依法聘请的专业第三方机构在建设期的监督管理，并有义务配合建设期监管的相关事宜。

- 在不可预见的自然灾害等极端环境下，积极配合政府方做好项目范围内及相关范围的防灾减灾等相关工作，不得以本项目对抗关乎公共利益或公共安全的事项；当然该种情形下配合如影响到项目公司绩效考核的，则政府方应按照项目公司已履行完毕对应的绩效指标来对待，且不应视为项目公司违约。

(二) 前期工作及工程建设其他费用的承担

1. 前期工作内容

目前本项目已经完成规划选址、环境影响评价及报批、立项及可研报批等前期工作，政府方正在组织征迁、勘测、初步设计及审查等工作，并将协调负责施工临时用水、施工临时用电的接入工作，本项目前期工作主要由清远市代建局负责推进，项目公司成立后，由清远市代建局将相关成果和程序文件移交给项目公司。

本项目土地征用和房屋征收工作由政府方负责。本项目施工作业面并不一次性全部提供，而是按照具备一定的开工条件的要求，由政府方向项目公司提供阶段性作业面。本项目应由政府尽快启动征地工作，并提出征地拆迁总体完成计划。

2. 工程建设其他费

工程建设其他费用指包括但不限于规划选址、环境影响评价及报批、

立项及可研报批、测勘、工程量清单控制价编制、临时征地、征地拆迁等工作的费用以及建设单位管理费、前期工作咨询费、勘察设计及审查费、劳动安全卫生评审费等其他费用。

本项目相关工程建设其他费，已由政府方列支的和暂未发生的，经政府同意后，计入本项目工程建设其他费，由项目公司按照 PPP 项目合同约定支付给实施机构或政府指定主体。该等费用应在项目公司注册成立后，由项目公司按照 PPP 项目协议的约定进行支付。

(三) 项目土地使用权

据《划拨用地目录》（国土资源部令 2001 年第 9 号令），本项目中建设内容用地属于非营利性公共文化设施用地，符合划拨用地目录。本项目由政府将土地划拨给实施机构（或其他政府指定部门），实施机构（或其他政府指定部门）代表政府无偿向项目公司提供本项目的建设用地使用权。

如本项目实施过程中，涉及临时用地，则由政府方协助项目公司负责办理相关手续，但临时用地所涉费用由项目公司承担。

(四) 项目设施所有权

依据项目土地使用权，项目设施所有权属于政府方或实施机构（或其他政府指定部门）。

(五) 项目法人制

目前，关于 PPP 项目法人的确定尚无明确规定，但从 PPP 项目的本源及我们获悉的典型 PPP 项目操作案例来看，如果是政府发起的项目中，立项等前期工作由政府按照基建程序按照政府投资项目的路径完成相应手续，但社会资本选定后，则需办理相应的项目法人变更手续，即将项目法

人办理变更至项目公司名下。

PPP 项目要求由社会资本或其设立的项目公司（含独资或合资）作为法人实体，具体负责项目的施工图设计、投融资、建设、运营维护，以确认建设主体、融资及偿债主体、项目设施权属主体等，以做到风险隔离、独立核算。

（六）项目融资

项目建设总投资和项目资本金的差额由项目公司通过银行贷款等方式予以解决，如项目公司不能顺利完成项目融资的，则由社会资本自行通过股东贷款、补充提供担保等方式解决，社会资本应确保本项目融资按照本项目建设进度以及资金规模的要求，足额、及时到位。社会资本承担项目融资风险，政府方仅在项目公司融资过程中起到配合作用，不承担任何融资责任和风险。

项目公司可以为本项目融资之目的，将其在 PPP 项目合同项下的各项权益（如政府付费的预期收益权、保险受益权等）之上设置质押或以其它方式设置担保权益。但不得在项目资产（包括动产、不动产和无形资产）之上设置抵押、质押或以其它方式设置担保权益。

（七）项目建设及相关

1. 关于设计、施工总承包方的确定

根据《招标投标法实施条例》第九条的规定，“...（三）已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供；...，可以不进行招标”。本项目中，我们通过一次招标的方式确定具备相应的设计、施工总承包资质、能力及经验的社会资本方负责本项目投融资、施

工图设计、建设、运营维护等，由项目公司和具备相应设计、施工总承包资质、能力及经验的社会资本分别直接签署施工图设计合同及施工总承包合同，无需再进行二次招标。

2. 关于监理方的确定

根据《工程建设监理规定》第三条“本规定所称工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托，依据国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同及其它工程建设合同，对工程建设实施的监督管理。”，本项目监理单位由项目实施机构依法通过公开招标方式选定，对项目公司及施工总承包单位的建设质量、进度、造价等进行全流程监督及检查。

3. 项目管理机制

（1）项目建设管理体系

本项目应建立合理的项目管理体系，优化项目参与各方的权责配置。

1) 本项目由清远市代建局负责政府方项目工程管理工作。

2) 本项目由清远市代建局委托监理单位，负责对项目公司及施工总承包单位的建设质量、进度、造价等进行全流程监督及检查。

（2）履约采购管理

本项目应严格控制项目分包，中标社会资本不得将本项目工程主体部分施工内容进行分包，其余专业分包必须取得监理单位及清远市代建局的书面同意。

（3）价格管理

1) 在项目建设期间，由政府方委托工程造价跟踪审计。

2) 完善工程资料管理, 工程量的确认和工程变更造成的造价调整必须取得监理单位和实施机构的审核确认。

3) 若本项目在实施过程中遇客观情况限制需对设计方案进行调整的, 按照《清远市政府投资项目暂行管理办法》(清府办〔2011〕64号)执行。

(4) 资金管理与财务

1) 要求项目公司严格按照合同进度付款, 并实施节点验收。

2) 设立建设资金专项账户, 为保证本项目工程建设按计划进度执行, 建立项目公司和政府共管的资金专户, 对自己到位进度、使用流向等进行管理。

3) 项目公司每年均应委托经政府方认可的会计师事务所对其进行年度财务审计, 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政府方提交经注册会计师审核签字的审计报告。

4. 项目进度管理

本项目总工期不长于2年, 由清远市代建局提出项目施工场地提供方案, 清远市代建局根据社会资本提交的进度计划实施进度节点考核。

未按要求完成阶段性工程任务即视为工期违约, 如果给予了相应的整改时间, 投资人仍然不能依约履行合同, 则属于根本性违约, 政府方有权解除合同。自政府方提供第一个作业面之日起计算, 若项目完工日超过3年, 且工期延误是因投资人原因造成的, 则投资人应承担相应的违约责任, 按照10万元/天计算违约金, 违约金最高金额为工程费用的5%。

若因政府方未能按承诺移交作业场地的, 工期相应顺延; 截止目标完工日已完成90%及以上工程量, 由政府批准进入可用性服务费及绩效服务

支付期。

若项目公司提前完工，项目公司节约工期所带来的建设期财务费用收益由项目公司享有；相应的，因项目公司原因导致的工期延误，带来的建设期财务费用增加由项目公司承担。

(八) 项目设施运营维护

本项目的运营维护服务内容主要包括以下范围：

红线范围内的道路（含路基、路面、边坡、人行道）、桥隧、管线、绿化、交通设施（照明设施除外）的运营养护、运营期内的小修和移交前的恢复性大修等。

运营维护需国家、广东省、清远市的其他相关规定和行业规范。

在项目合作期内，政府方或市政第三方提出改建项目设施的，本项目合作期设施管理的原则为保证清远市公用设施更新和发展的便利性，同时不增加项目公司对资产维护的责任范围，对维护工作量不产生重大影响的改建工作，项目公司具有质量监督义务和接收维护义务。涉及后期改建内容，目前尚无法预见可能出现的情况，因此设置为双方协商确定。

(九) 股权转让限制

项目公司的股东在本项目 PPP 项目合同生效之日起至全部竣工验收完成后二（2）年之内（含），不得转让（包括向项目公司其他股东和/或任何非关联第三方）其在项目公司中的全部或部分股权（如属联合体中标的，则允许联合体财务投资人向联合体牵头方转让），除非应法律要求，由司法机关裁定和执行。

竣工验收完成后二（2）年之后，经市政府事先书面同意，项目公司的

股东可以转让其在项目公司中的全部或部分股权，但若受让方为非项目公司其他股东则受让方应满足本项目 PPP 项目合同约定的技术能力、财务信用、运营经验等基本条件，并以书面形式明确承继原股东方在本项目项下的权利及义务。

(十) 运营期满后的资产处置方式

1. 移交工作组

项目实施机构或政府指定的其他机构和项目公司应按照 PPP 项目合同组建项目移交工作组，共同商定项目设施移交的详细程序、培训计划的实施和移交清单（设施、设备、物品、零配件和备件的明细），项目移交工作组应严格按照性能测试方案和移交标准对移交资产进行性能测试。性能测试结果不达标的，移交工作组应要求社会资本或项目公司进行恢复性修理、更新重置或提取移交维修保函。

2. 移交方式

无偿移交。

3. 移交内容

项目公司应按照项目合同约定的机制、流程和资产范围，办妥法律过户和管理权移交手续，将满足性能测试要求的全部项目设施、资产的经营权、知识产权和技术法律文件等无偿移交给清远市市人民政府或其指定机构，且项目公司需确保移交的项目设施不存在任何抵押、质押等担保权益或产权约束，亦不得存在任何种类和性质的索赔权。社会资本或项目公司应配合做好项目运营平稳过渡相关工作。

4. 移交标准

项目公司应确保最后一次运营期基本绩效考核指标中基础设施部分总评分达到得分标准的百分之九十（90%）及以上，此为项目公司通过移交验收的标准。如发现存在缺陷的，未能达到移交标准的，则项目公司应及时修复。如任一方对是否达到移交标准有异议的，则由移交委员会聘请第三方机构进行评定。

(十一) 合资协议及公司章程

1. 合资公司名称、住所、组织形式、合资期限、公司经营范围等

公司名称为：**有限公司（暂定名），最终以工商部门登记注册的为准。

公司住所为：**

公司组织形式为：有限责任公司

合资期限：除本合同约定的提前终止或延期外，自领取营业执照之日起至项目公司经营期届满。

公司业务范围：同前述。

2. 注册资本、投资总额、股权比例及出资方式等财务事项

注册资本：同项目资本金金额，采用认缴制；

投资总额、股权比例：同前述；

出资方式：双方均采用货币出资，资金可来源于现金、基金、信托等，由股东各方按照根据项目建设进度及融资需要等分批次到位。

3. 股东会及议事机制

公司股东会由全体股东组成。股东会是公司的权力机构，股东会会议由股东按出资比例行使表决权。股东会作出决议，必须经全体股东所持表

决权的三分之二以上通过；但增加或者减少注册资本的决议，公司合并、分立、解散或变更公司形式等重要事项需由全体股东一致通过。

4. 董事会构成及议事机制

公司设董事会，董事会为公司经营决策机构。董事会由 5 名董事组成，设董事长 1 名。4 名董事由社会资本方委派或推荐，1 名由政府方出资代表委派或推荐，董事长由社会资本提名，董事会选举产生。董事会对股东会负责。董事会决议的表决，实行一人一票。董事会会议应当有三（3）名或以上的董事出席方能有效举行，否则无效。董事会作出决议，必须经全体董事的 2/3 以上通过，但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，需经全体董事一致通过。同时，政府方出资代表委派的董事对影响公共利益或公共安全的事项享有一票否决权。项目公司的法定代表人由董事长担任。

5. 经营管理团队

项目公司设总经理 1 名，副总经理 2 名（政府方出资代表和社会资本各委派 1 名）。总理由社会资本方提名，董事会聘任，其他高级管理人员按照相关的权限和程序报批后，由董事会聘任或解聘。

合作期限内，未经政府方事先书面同意，社会资本方不得随意更换以上管理人员；经政府方书面同意后，应及时向实施机构等部门进行备案登记。如社会资本方擅自更换以上管理人员，政府方有权对项目公司作出违约处罚，相关损失由社会资本方承担。

6. 监事会的构成及议事机制

公司设监事会。监事由 3 名监事组成。政府方出资代表和社会资本各

委派一名、职工代表大会推荐一名职工监事。其中监事会主席由政府方出资代表提名，监事会选举产生。职工监事由职工代表大会选举产生。

7. 股东权益分配机制

公司分配当年税后利润时，应当提取利润的 10%作为公司法定公积金。公司法定公积金累计额为公司注册资本 50%以上的，可以不再提取。公司弥补亏损和提取公积金后所余税后利润，按照股东持有的股份比例分配。详见公司章程的主要约定同合资协议约定相关事项。

(十二) 政府承诺和支付保障

1. 财政承受能力承诺

经过测算，清远市 PPP 项目年度支付总额未超过清远市一般性财政支出的 10%，本 PPP 项目费用在清远市财政承受能力的范围之内。

(十三) 税收奖补

本项目相关税收按照法律要求缴纳，项目前期工作、项目融资、建设、政府购买、移交和办理产权登记（如有）等涉税、费支出按相关规定各自承担。

国家相关文件对于 PPP 项目涉税事项并无特别规定，因此本项目中项目公司应作为一般性企业，按照国家与地方的相关税收法规办理如增值税、企业所得税等涉税事项，如项目公司在建设期与运营管理中符合相应的税收优惠政策，政府方应协助其办理相关涉税事项。

政府方应根据《关于实施政府和社会资本合作项目以奖代补政策的通知》财金〔2015〕158号）、《广东省人民政府关于加快推进城市基础设施建设的实施意见》（粤府〔2015〕56号）等规定，为项目公司提供相关

奖补和税收政策支持。

第六章 监管架构

一、授权方式

(一) 政府对实施机构的授权

清远市人民政府授权清远市代建局作为本项目实施机构，负责本项目前期工作、采购工作、合同签订、授予特许经营权、监督履行项目合同规定的义务等本项目全过程实施。

(二) 实施机构对项目公司的授权

清远市代建局授予项目公司特许经营权，施工图设计、建设、运营维护本项目。

二、监管方式

(一) 履约管理

履约管理是基于政府与项目公司间的合同关系实现的。政府授权的 PPP 实施机构或授权机构是政府方履约管理的责任主体。其按照项目协议约定，督促社会资本和项目公司落实相关承诺。该监管方式的效力并非来自行政权力，而是政府与社会资本双方基于平等的民商事合同关系共同协商的结果。履约监管的范围限于项目协议确定的权利义务边界。对于项目协议有所约定的情形，各方需遵从约定；对于项目协议没有约定的情形，双方应本着“平等、友好”的原则的协商解决。

(二) 行政监管

安全生产监管，包括政府主管部门可以随时进场监督、检查项目设施

的建设、养护状况等；

成本监管，包括项目公司应向政府主管部门提交年度经营成本、管理成本、财务费用等的分析资料；

报告制度，包括项目公司向政府主管部门和其他相关部门定期报告和临时报告。

其他行政监管部门依法实施其职权范围内的监管活动，包括但不限于以下：

市审计局负责对财政投入资金的真实、合法、效益性进行审计。

市住建局负责对城市基础设施或公用设施 PPP 项目建设过程进行监督管理，确保工程顺利实施。

(三) 公众监督

项目公司应主动建立一套有效的公众沟通机制，包括但不限于重大事项公示、建立通畅的公众意见反馈的渠道、搭建媒体沟通平台、重大事项的听证机制等。政府主管部门接受社会公众对项目公司的监督，并将监督结果纳入绩效考核。在政府方的行政监管范围外，体现 PPP 项目对于社会公共责任的承担。

第七章 采购方式选择

一、采购方式

根据财政部《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号），PPP项目采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判和单一来源采购，项目实施机构应当根据PPP项目的采购需求特点，依法选择适当的采购方式。主要采购方式类型如下：

1. 采购方式比较

采购方式类型及适用条件如下：

采购方式	适用条件
公开招标	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。
邀请招标	(1) 具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的； (2) 采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。
竞争性谈判	(1) 招标后没有供应商投标或者没有合格的或者重新招标未能成立的； (2) 技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的； (3) 采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的； (4) 不能事先计算出价格总额的。
竞争性磋商	(1) 政府购买服务项目； (2) 技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的； (3) 因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的； (4) 市场竞争不充分科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目； (5) 按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目。
单一来源采购	(1) 只能从唯一供应商处采购的； (2) 发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的； (3) 必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。

2. 采购方式选择

考虑本项目为涉及公共安全及公众利益的基础设施和公共服务类项

目，且边界清晰、技术成熟，匹配公开招标的适用情形；同时，公开招标所适用的综合评审，不仅考虑商务报价，同时考虑社会资本方的专业能力、履约能力等综合实力，有利于政府方“好中选优”，选择最合适的社会资本合作方。此外，本项目建设以及运营内容丰富且复杂，对社会资本的综合实力要求较高。综上所述，并结合项目本身特点，本项目计划采用公开招标的采购方式确定项目的社会资本合作方。

二、资格预审

根据《政府与社会资本合作项目政府采购管理办法》（〔2014〕财库215号）规定：

第五条 PPP 项目采购应当实行资格预审。项目实施机构应当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。

第十二条 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。

PPP 项目进行资格预审的目的是“验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争”，本项目应当采用资格预审，资格预审方式建议为有限数量制。

本项目按现行法律法规依法进行资格预审和社会资本采购。

三、资格条件设置

1. 参与本项目竞争的供应商（即社会资本，下同）应同时具备下列条件：

（1）依法成立并有效存续的企业法人；

（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）具有相应的资质条件及相关专业能力，具有一定的业绩和经验；

（4）本项目 接受 联合体投标。联合体投标须明确联合体牵头方和联合体分工，其中联合体牵头方须为投资方。

（5）联合体特殊要求：联合体各方必须按规定的格式签订联合体协议，明确联合体牵头方和联合体参与方的主要权利和义务；联合体各方不得再以自己名义单独或加入其他联合体参加投标；采用联合体投标的，由联合体牵头单位报名，并负责处理联合体投标过程所有相关事宜。

（6）单位负责人为同一人或者存在直接控股、管理关系的不同申请人（如为联合体，含联合体各方），不得同时参加投标（但允许同时参加资格预审，但只能选择其中一家符合资格条件的单位参加投标，选择办法详见资格预审文件）

2. 资格预审方式：有限数量制。

四、评审办法

参照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部 18 号令）和以往项目经验，采用综合评分法。

● 商务评审条件

可由财务状况、企业业绩及企业施工管理能力等构成。

● 技术评审条件

可由项目公司融资方案、建设方案、运营维护方案等构成。

● 价格评审条件

可由建安费下浮率、政府付费总额（包括项目可用性服务费和绩效服务费）、政府方出资占项目总投资的比例等构成。

五、投标保证金和履约保证金

详见“第五章合同体系 3 履约保障边界”第 3.2-3.5 条款。

六、投标报价竞争

采购应时明确：

（1）政府付费总额（包括项目可用性服务费和绩效服务费）；

（2）政府方出资额占项目总投资的比例；

本项目在正式投标竞价时由社会资本提出政府付费总额（包括项目可用性服务费和绩效服务费）和政府方出资额占项目总投资的比例。

本项目竣工后，经审计的工程结算造价与社会资本投标工程造价存在差异的，报经清远市代建局和清远市财政局审核通过后，相应增减可用性服务费总额。

七、本项目采购程序

依据财政部《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》，PPP 项

目资格预审公告以及相关采购文件应当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发布。本项目的采购程序为：

1、采购准备

通过采购准备工作，确定采购组织单位，合理安排采购分工协作，并将需要在采购文件中体现的条件予以落实，据以编制资格预审文件和采购文件。

- (1) 成立采购工作领导小组；
- (2) 准备资格预审文件，制定资格预审标准；
- (3) 参与政府沟通，落实项目基本条件。

2、采购邀请与响应

编制完资格预审文件及采购文件，发出资格预审公告及采购公告之时，采购正式开始。响应人自行决定是否参加投标，并在购买资格预审文件及采购文件后自主完成资格预审及响应文件的编制等相关工作。

(1) 采购人组织编制资格预审文件及采购文件（采购文件包括《响应人须知》、PPP合同等一系列相关合同）及项目参考资料等相关文件，制定评审标准；

- (2) 发布采购公告，发布采购文件；
- (3) 组织召开标前会议，回答响应人提出的问题；
- (4) 响应人自行勘察现场情况；
- (5) 响应人根据有关文件及勘察结果准备响应文件。

3、开标与评审

在确定的时间组织开标，开标前应拟订评审细则，根据评审细则评审

供应商的响应文件，选择最佳供应商。评审过程中应综合考虑供应商的技术、财务实力，以及其响应报价等综合因素，而不是仅以响应报价确定中标人，这样可以避免出现个别投标人利用恶意报价以谋取成交的情况。

- (1) 草拟、讨论并确定评审细则；
- (2) 开标；
- (3) 组织评审专家进行评审，并确定候选中标人 3 名；
- (4) 招标人批准评审结果；
- (5) 发出评审结果。

4、合同谈判

确定评审结果后，项目实施机构成立专门的采购结果确认谈判工作组。按照候选供应商的排名，依次与候选供应商及其合作的金融机构就合同中可变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。正式谈判的具体工作包括：

- (1) 成立采购结果确认谈判工作组；
- (2) 进行合同签署前的确认谈判；
- (3) 与中选者签订《PPP 项目协议书》；
- (4) 成立项目公司，签订 PPP 项目合同。

5、预中标公示和中标公告

招标结果确认谈判工作组与社会资本谈判达成一致后，至项目实施机构与中标的社会资本签订 PPP 合同前，按照相关规定进行公示和公告：

- (1) 在指定的政府采购信息发布媒体上进行预中标成果及 PPP 合同的

公示；

(2) 在指定的政府采购信息发布媒体上进行中标结果公告，发出中标通知书。

6、草签后的工作

草签合同以后，主要由中标人负责完成相关的审批（如果有）和项目公司的组建工作。为了合理控制上述期间的风险，政府可与中标人签订备忘录，明确约定在此期间双方的工作、职权和义务。

- (1) 中标人及政府授权主体签订股东协议及公司章程；
- (2) 申请工商登记并设立项目公司；
- (3) 项目公司与实施机构正式签署 PPP 合同。

八、采购程序及实施计划

本项目从 PPP 项目识别到项目采购期间（即社会投资人选择期间）的流程计划具体如下（表 7-1）：

表 7-1 采购程序及实施计划

项目阶段	工作步骤	具体内容	时间计划
项目识别	前期评估论证	财政部门会同相关部门建立 PPP 项目的联审机制，从项目建设的必要性及合规性、PPP 模式的适用性以及价格的合理性等方面，对项目进行应用 PPP 模式的可行性评估，包括物有所值论证和财政可承受力论证	2016 年 4 月
项目准备	管理架构组建	由清远市代建局牵头，对接项目事宜	2016 年 5 月
	实施方案编制	按照有关要求及相关文件规定编制本项目实施方案	2016 年 9 月
	实施方案批准	清远市人民政府批复实施方案	2016 年 12 月
项目采购	编制采购方案	确定采购方式和手段，采购各环节的时间安排等	2016 年 12 月 ~2017 年 2 月
	编制资格预审文件、采购文件	编制资格预审文件、采购文件（含 PPP 项目相关合同），明确采购程序、采购范围和内容、PPP 项目相关合同条款以及评标标准等事项	

项目阶段	工作步骤	具体内容	时间计划
	启动采购程序	同时发布资格预审公告和采购公告,启动公开采购程序	
	社会投资人编制并提交资格预审文件和投标文件	参加本项目资格预审和投标的各社会投资人按照资格预审文件和采购文件的要求编制资格预审文件和投标文件并递交	
	资格预审	根据资格预审要求通过社会投资人递交的资格预审文件等对各社会投资人进行资格预审,并对资格预审结果进行公示	
	开标评标	根据资格预审结果,对通过资格预审的社会投资人的投标文件进行开标,由评标委员会按照招标文件规定的标准和方法对通过资格预审的社会投资人的投标文件进行评审,并推荐中标候选人	
	中标候选人公示	依法在相应媒体公示中标候选人	
	确定成交合作伙伴	项目实施机构依法确定中标人。	
	签署 PPP 项目协议书 (与社会投资人签)	政府方签约人按照招标文件确定的合同文本以及项目合作的技术、服务要求等事项与选定的社会投资人签署 PPP 项目协议书	2017 年 2 月

注:

1.在政府选定社会投资人后,社会投资人应在 30 个工作日内完成注册成立项目公司,并在相同期限内由政府方与项目公司签署 PPP 项目合同。

2.如本项目未能采购成功,则修改采购文件后重新采购,项目各阶段时间安排相应后延。

第八章 财务测算

一、测算的目的

本投资回报、价格测算以本项目工程相关调研资料、类似项目及合理假设为基础，为确保项目建设和运营目标，对本项目进行经济分析，确定合理的政府购买价格，优化本项目的风险分配机制，以便于政府决策。

二、测算的依据

主要包括以下几方面：

- 国家和主管部门发布的有关法律、法规、规章、规程等；
- 《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；
- 中华人民共和国住房和城乡建设部发布的《建设项目经济评价与参数》；
- 建设单位提供的有关资料确定；
- 其他与项目相关的文件资料、调研资料。

三、测算的相关假设

（1）投资回报计算方式：工程建设期期间不计取投资回报，工程竣工验收合格并交付使用后开始计取投资回报。当项目公司中的政府出资方参与股权收益时，以审定的项目公司投入的资金作为计算可用性服务费的基础；运营期绩效服务费不计投资回报，按期支付给项目公司。

（2）付费方式：可用性服务费采用等额本息（或等额本金）计取投资回报，自进入运营期开始，每个运营年度内，上半年末和下半年末各支付年付费额的 40%，余下的 20%待当年考核期结束后付清；绩效服务费结合

当年考核结果支付。

(3) 价格构成：总投资费用按可用性服务费方式支付；运营费用按绩效服务费方式支付。

(4) 项目投融资回报率 (i)：i=8%。

(5) 建设期 2 年。

(6) 运营期 10 年。

(7) 年绩效服务费：暂定 303.64 万元/年（约为项目建安费的 1%，具体测算依据和过程详见下述运维绩效服务费测算）。

(8) 建设期内，政府方投入的资本金不超过总投资额度的 20%。

四、测算结果

(1) 可用性服务费计算结果

根据上述的测算原则、测算方法及基本参数假设，运营期政府可用性服务费：

合作年度	1	2	3	4	5	6	7
可用性服务费 (万元)			7280.54	7280.54	7280.54	7280.54	7280.54
合作年度	8	9	10	11	12	13	
可用性服务费 (万元)	7280.54	7280.54	7280.54	7280.54	7280.54		

本次测算的政府可用性服务费总额主要为政府决策提供参考。政府实际支付的可用性服务费总额应以根据项目决算审计的总投资金额进行调整核定后的服务费用为准。在招标前，采购人应合理设置政府每年支付可用性服务费额的采购控制价。

2) 运维绩效服务费测算（暂定）：

本项目中，参照《市政设施养护维修估算指标》以及广东省相近地

市市政道路养护招标数据统计有，本项目的市政道路养护费用（含绿化、平交口，隧道养护）为 23.108 元/平方米/年，本项目为城市主干道，总长为 2920 米,路宽为 45 米，市政道路养护面积为 131400 平方米，本项目道路工程日常维护费约 303.64 万元/年（约为项目建安费的 1%），每年以 3%的增长率增长；大修费用约为建安费的 10%。东城大道东（北江三桥至五桥）【规划名：松岭路】道路工程建设期为不超过 2 年，于 2020 年进入运营期，于 2028 年进行大修，大修费用为 3036.40 万元，本项目具体运营维护费用如下：

表 5-4 本项目运营维护成本

单位：万元

时间	东城大道东
2017	
2018	
2019	303.64
2020	312.75
2021	322.13
2022	331.80
2023	341.75
2024	352.00
2025	362.56
2026	373.44
2027	384.64
2028	396.18+ 3036.40 = 3432.58

附件 1: 运营管理绩效考核办法

清远市东城大道东道路工程 PPP 项目 运营管理绩效考核办法

一、考核方式

在本项目运营期内,实施机构通过常规考核和临时考核方式对项目公司运维服务质量进行考核,并将考核结果与可用性服务费和绩效服务费支付挂钩。

★常规考核:每季度一次,在项目公司向实施机构报告季度运维状况后5日内进行,并应在7日内完成,实施机构提前48小时通知项目公司开始考核时间,考核范围为整个项目。对于项目公司怠于或延迟修复缺陷/整改的,实施机构可以根据PPP项目合同提取项目公司运维保函中相应金额。

★临时考核:实施机构可以随时自行考核项目公司的运维绩效,如发现缺陷,则在24小时内通知项目公司,项目公司收到书面通知后,应在绩效考核要求的时间内修复或整改。

二、考核指标

道路（桥梁）设施	指标名称	指标要求	低于指标要求扣分方法	修复要求（不足标准/危险缺陷）
第一部分（80分）				
车行道 (22分)	坑槽/拥包 (6分)	直径不大于15厘米，深度/高度不超过3厘米	每公里路段内：面积0.04平方米以上的，每增加0.04平方米扣0.5分	7日内修复/直径超过50厘米或深度/高度超过7厘米则构成危险性，需在2日内修复
	裂缝 (4分)	不得超过2毫米宽	每公里路段内：网裂、龟裂面积超过20平方米的，每增加1平方米扣0.1分； 线裂长度超过100米的，每增加1米扣0.1分	7日内修复
	车辙 (3分)	车辙深不得超过3厘米	每公里路段内：车辙长度超过25米的，每增加1米扣0.1分	需在15日内修复/车辙深超过5厘米构成危险性，需在7日内修复
	啃边 (3分)	无松散或损坏与路面高差不得大于5毫米，路面宽度不少于设计宽度的95%	每公里路段内：单侧啃边长超过60米的，每增加1米扣0.1分	15日内修复

	泛油 (3分)	每个泛油带深度要不得大于2厘米	每公里路段内: 泛油面积大于20平方米的, 每增加1平方米扣0.1分	15日内修复/如果泛油影响到了刹车阻抗, 则需采取合适的方法在2日内修复
	塌陷 (3分)	塌陷不得超过3厘米深	每公里路段内: 塌陷面积超过20平方米的, 每增加1平方米扣0.1分	15日内修复/塌陷超过7厘米的2日修复
人行道 (12分)	坑槽 (4分)	坑槽直径不超过30厘米, 深度不超过3厘米	每公里路段内: 面积0.1平方米以上的, 每增加0.1平方米扣0.25分	15日内修复
	板体相邻不平顺 (4分)	板体高差不超过10毫米	每公里路段内: 不平顺板体超过10块的, 每增加1块扣0.1分	15日内修复
	拱起 (3分)	拱起处高差不超过50毫米	每公里路段内: 拱起面积超过2平方米的, 每增加1平方米扣0.25分	15日内修复
	缺失 (3分)	没有缺失或破损的预制块或路缘石	每公里路段内: 缺失面积超过0.1平方米的, 每增加0.1平方米扣0.25分(路缘石部分可按照设计图纸换算成“单位: m”进行考核)	15日内修复

路肩和排水 (12分)	宽度 (3分)	每公里路段路肩宽度不得小于设计宽度	每公里路段内：宽度不符合要求的路肩长度超过100米的，每增加10米扣0.1分	15日修复
	斜坡和护栏 (3分)	路肩需完好无损且未受侵蚀，护栏完好无缺失，斜坡崩塌体积不大于3立方米	每公里路段内：每个不符合要求的检查点扣0.5分	7日内修复
	挡墙 (2分)	挡墙牢固无破损，排水孔干净	每公里路段内：每个不符合要求的检查点扣0.5分	7日内修复/雨季需在2日内修复
	排水管 (2分)	交叉段堵塞不超过10%，无结构性损毁并且用坚土或材料所包覆（按市政排水或挡墙排水分类考核）；	每公里路段内：每个不符合要求的检查点扣0.5分	7日内修复/雨季需在2日内修复
	水沟 (2分)	交叉段堵塞不超过10%，无结构性损毁并且用坚土或材料所包覆	每公里路段内：每个不符合要求的检查点扣0.5分	7日内修复/雨季需在2日内修复
桥梁斜拉索，锚具、支座等（8分）	斜拉索受力正常、锚具、支座等状况良好、功能正常。	桥梁（含主桥、引桥）每年检测一次，斜拉索、锚具、支座等出现问题，不按修复要求及时进行修复的，每处扣0.5分	检测报告中指出的桥梁斜拉索，锚具、支座等问题，30日内修复。	

桥梁 (30分)	桥面, 伸缩接缝, 翼墙, 护坡 (6分)	干净并且无结构性损坏, 桥面板干净, 面板材质完整并已固定, 桥墩、桥柱未受到侵蚀	每公里路段内: 每个瑕疵扣 0.1 分	发现存在瑕疵, 需在 7 日内修复; 瑕疵会对结构稳定性造成损害的缺陷时, 要采取必要的安全措施并及时通知市建委
	金属结构 (6分)	未腐蚀或锈点密度和锈点面积不影响金属结构使用性能;	每公里路段内: 每个瑕疵扣 0.1 分	腐蚀部分在 15 日内修补并喷漆
	水道 (2分)	桥梁及桥梁上游水道 100 米无障碍物	每公里路段内: 每个障碍物扣 0.5 分	7 日内清除, 水位过高导致无法开展清除工作的, 水位下降到可工作的条件后 7 日内修复
	排水系统 (4分)	状况良好, 功能齐全	每公里路段内: 每个不符合要求的检查点扣 0.5 分	2 日内修复
	间隙 (4分)	桥下间隙需符合设计	每公里路段内: 每个不符合要求的间隙扣 0.1 分	15 日内修复
涵洞 (4分)	清洁 (1分)	交叉段堵塞不超过 10%	每公里路段内: 交叉段堵塞超过 10% 的, 每增加 1%扣 0.5 分	7 日内修复
	结构性损坏 (3分)	没有明显的损坏, 没有侵蚀	每公里路段内: 每个瑕疵扣 0.1 分	30 日内修复

第二部分（6分）			
<p>紧急事件下的道路关闭和工作区管理 (2分)</p>	<p>时刻处于畅通状态，除非因泥石流、洪水或者道路施工需要关闭道路；道路施工时只能一次关闭一条车道</p>	<p>每公里路段内：道路施工时同时关闭两条及以上车道的，每50米扣0.5分</p>	<p>乙方需将道路关闭的地点、长度和期限及时告知甲方，因道路施工而关闭道路的需提前24小时通知甲方。</p>
<p>道路标示 (2分)</p>	<p>信息牌必须显眼、干净、清晰并且结构稳定，警示牌显眼、干净、清晰、结构稳定并且在夜间清晰可见</p>	<p>每公里路段内：每个瑕疵扣0.5分</p>	<p>10日内修复</p>
<p>安全栅栏 (1分)</p>	<p>需安置在要求的位置，没有重大毁损没有被腐蚀，已喷漆并粉刷</p>	<p>每公里路段内：每个瑕疵扣0.1分</p>	<p>7日内修复/结构损毁的需4日内修复</p>
<p>紧急事件应对机制 (1分)</p>	<p>紧急事件应对计划、受过足够训练的员工、必须的装备已经准备就位</p>	<p>抽检并综合打分</p>	<p>15日内完善</p>

第三部分（9分）			
植被清理（3分）	没有植被阻挡道路视线，在结构面或密封表面没有植被，路面或路肩植被上的垂直净空大于6米	每公里路段内：每个瑕疵扣0.2分	7日内修复
清洁（6分）	路面无土壤、碎片、垃圾、其他杂物或油迹/化学品溅出物	每公里路段内：不符清洁要求的面积大于20平方米的，每增加1平方米扣0.2分	2日内修复

第四部分（5分）			
满意度调查（5分）	用户对交通设施运行状况满意，收费规范，服务态度热诚。	根据满意度调查情况，综合考核	限期整改

另：甲方有权利在年度考核结束后对下一年的考核要求做相应调整，如对考核项目进行增减，对项目分值进行重设等

三、考核等级

最终考核等级取决于考核总分，考核总分=日常考核平均分*80%+临时考核平均分*20%。每期支付时可获得的可用性服务费及绩效服务款项的比例与考核得分的关系如下表所示：

考核等级	等级打分	每期可用性服务费支付比例	每期绩效服务费支付比例
一	100分 ≥ 绩效考核最终得分 ≥ 90分	100%	100%
二	90分 > 绩效考核最终得分 ≥ 80分	每次考核得分在90分基础上每降低1分，则对应的该期可用性服务费支付比例在100%的基础上相应降低1%	95%
三	80分 > 绩效考核最终得分 ≥ 70分		85%
四	70分 > 绩效考核最终得分 ≥ 60分		70%
五	绩效考核最终得分 < 60分		0%

四、支付方式

- (1) 支付次数：自进入运营期之日起，每年支付一次；
- (2) 支付金额：结合全年绩效考核等级确定具体支付金额；
- (3) 支付节点：第一次支付时间为项目工程完（竣）工验收1年后1个月内，第二次支付时间为项目完（竣）工验收2年后的1个月内，以此类推。

五、其它说明

(1) 关于安全性：当发生由中标方管理原因造成的重大责任事故时，中标方除了承担法律责任外，招标方可单方面终止合同。