

# PPP基本概念、运作流程和实践案例

徐志刚

2016年11月

- 徐志刚，毕业于北京大学，硕士研究生，高级工程师，注册工程咨询师。现为北京大岳咨询公司高级合伙人，大岳研究院副院长。
- 中国基础设施PPP理念的倡导者和实践者，在北京、南京、杭州、郑州、济南、西安、太原、哈尔滨、福州、青岛、大连、珠海等中心城市和几十个地级市的数百个PPP项目提供过咨询服务。咨询项目融资金额超过2000亿。
- 参与《基础设施市场化投融资实务》、《城镇开发投融资规划实务》、《城市经营大岳方法》等专著编写，在中国投资和中国建设报发表PPP专业论文数十篇。
- 为国家财政部、发改委和住建部提供PPP政策建议，曾多次受邀为亚洲银行、国家会计学院、浦东干部管理学院、河南省、四川省、黑龙江省财政厅，河南省、山西省住建厅以及超过30个地方政府的财政系统等提供有关PPP政策分析和操作实务方面的培训工作。

第一部分 PPP基本理念

第二部分 PPP运作流程

第三部分 PPP实践案例

# 财政部文件

财金〔2014〕76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

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

为贯彻落实党的十八届三中全会关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”精神，拓宽城镇化建设融资渠道，促进政府职能加快转变，完善财政投入及管理方式，尽快形成有利于促进政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership, PPP）发展的制度体系，现就有关问题通知如下：

**政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。**

通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报。

政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化”。

根据PPP项目的回报机制，PPP项目可分三类：**非经营性、经营性、准经营性**，分别对应三种回报机制：**政府付费、使用者付费和政府可行性缺口补助+使用者付费（混合付费）**



■ 此处项目公司是社会资本独资或控股的有限责任公司，等同于社会资本

# PPP基本模式

PPP项目没有最佳的固定模式，要根据项目的具体情况确定适合的PPP模式。考虑的因素包括：收费定价机制、项目投资收益水平、融资需求、外部环境条件和项目资产处置等

	投资	建设	运营	期限	付费主体	适用范围	定义
MC	×	×	△	3	政府	存量资产	政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责转移给社会资本。政府保留资产所有权并向社会资本支付管理费。
O&M	×	×	△	8	政府	存量资产	政府将存量公共资产的运营、维护职责转移给社会资本。政府保留公共资产所有权并向社会资本支付委托运营费。
LOT	×	×	△	8	用户	存量资产	政府将公共资产的运营、维护和用户服务职责转移给社会资本的PPP运作方式。政府承担公共资产投资，保留公共资产所有权并租赁给社会资本。
TOT	△	×	△	20—30	政府+用户	存量资产	政府将存量资产所有权或经营权转让给社会资本，由其承担运营、维护和用户服务职责。
ROT	△	△	△	20—30	政府+用户	存量+增量	政府在TOT模式的基础上，将存量公共资产的改造、升级或扩建职责，以及相关的设计和融资职责转移给社会资本。
BOT	△	△	△	20—30	政府+用户	增量	是指社会资本承担新建公共资产设计、融资、建造、运营、维护和用户服务职责。
BOO	△	△	△	长期	政府+用户	增量	由BOT方式演变而来，二者区别主要是BOO方式下社会资本长期拥有项目所有权，一般不涉及项目期满移交。
BBO	△	△	△	长期	政府+用户	存量+增量	由BOO方式演变而来，二者区别主要是BBO方式下社会资本从政府购入存量资产并进行改建、扩建，而非新建项目。
区域特许经营	△	△	△	20—30	政府+用户	存量+增量	政府将特定区域内的特定公共产品和服务的供给职责，排他性转移给社会资本的PPP运作方式。社会资本负责规划、设计、融资、建造、运营、维护、用户服务和追加投资等，满足区域内公共产品和服务需求。

△：社会资本参与 ×：社会资本不参与

- PPP项目的实施目的在于提高公共产品和服务的质量和效率。BT项目有两个显著特点，一是合作期限短，一般为3-5年；二是合作范围不包含运营，不体现公共产品和服务的供应，更谈不上绩效考核。
- 2012年12月底，财政部、国家发展和改革委员会、银监会、人民银行四部委联合下发了《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》（“463号文”）中第二条规定“地方各级政府及其所属机关事业单位、社会团体不得以委托单位建设并承担逐年回购（BT）责任等方式举借政府性债务。”
- 2015年6月，财政部《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》（财金【2015】57号）规定，原则上PPP项目合作期限不低于10年，对采用建设—移交（BT）方式的项目，通过保底承诺、回购安排等方式进行变相融资的项目，财政部不予受理申请为示范项目。

# PPP在中国发展的历程

时间	阶段	简述
1985—2002年	探索试点阶段	<p>这个阶段还没有PPP概念，主要模式是后来归结为PPP模式之一的BOT。当时我国没有与BOT直接相关的法规。项目文件主要“山寨”了国外的文件。</p> <p>探索阶段的代表项目有深圳沙角B电厂BOT项目、广州白天鹅饭店和北京国际饭店等。试点阶段的工作是国家计委有组织推动的。1994年国家计委选择了五个BOT试点项目—广西来宾B电厂项目、成都第六水厂项目、广东电白高速公路项目、武汉军山长江大桥项目和长沙望城电厂项目。1995年5月来宾B获得了国家计委的批准。1995年8月国家计委、电力部、交通部联合下发了《<b>关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知</b>》。</p>
2003—2013年	加速推进阶段	<p>这个阶段全国各主要城市掀起了PPP（市政公用市场化）的第一个高潮。在城市建设领域的各个行业（污水处理、自来水、地铁、垃圾处理、燃气、路桥、供热），各种模式（BOT、BOO、TOT、委托经营、股权转让）都得到实践。住建部2004年发布《<b>市政公用事业特许经营管理办法</b>》。项目文件完成了中国化，条款完备而规范，好的项目文件具有国际水准。</p> <p>比较著名的PPP项目有合肥王小郢污水TOT项目、兰州自来水股权转让项目、北京地铁四号线项目等。在项目运作中积累和很多成功经验，但也出现了一些失败项目，国内开始对十几年的市政公用事业市场化改革（PPP）进行反思，PPP实践有所停滞。</p> <p>2008年底我国推出了四万亿刺激计划，地方政府以平台融资和BT的方式实施了很多基础设施项目，改变了基础设施和公共服务领域的投资规则，积累了大量的地方政府债务。</p>
2014—	全面爆发阶段	<p>政府再次开始重视地方政府债务问题和民间投资，《<b>十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定</b>》提出了“让市场在资源配置过程中发挥决定性作用”为PPP的普及提供了理论基础。</p> <p>《<b>国务院关于加强城市基础设施建设的意见</b>》（国发〔2013〕36号）提出“政府应集中财力建设非经营性基础设施项目，要通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种形式，吸引包括民间资本在内的社会资金，参与投资、建设和运营有合理回报或一定投资回收能力的可经营性城市基础设施项目，在市场准入和扶持政策方面对各对各类投资主体同等对待。</p> <p>财政部、发改委和住建部出台了一系列有关推广PPP应用和清理地方债务的政策。国家发改委和财政部启动了相关立法工作。</p>



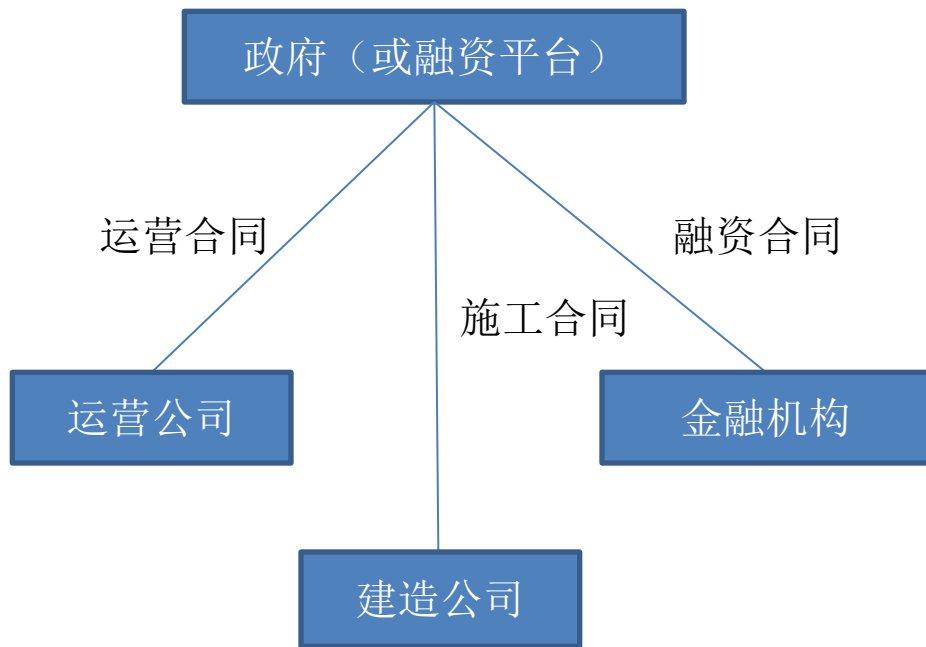
当前，我国正在实施新型城镇化发展战略。推广运用政府和社会资本合作模式，是国家确定的重大经济改革任务，对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义。

- **建立规范的地方政府举债融资机制。** 地方政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。
- **推广使用政府与社会资本合作模式。** 鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。投资者按照市场化原则出资，按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目。投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任。政府对投资者或特别目的公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。
- **加强政府或有债务监管。** 剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。

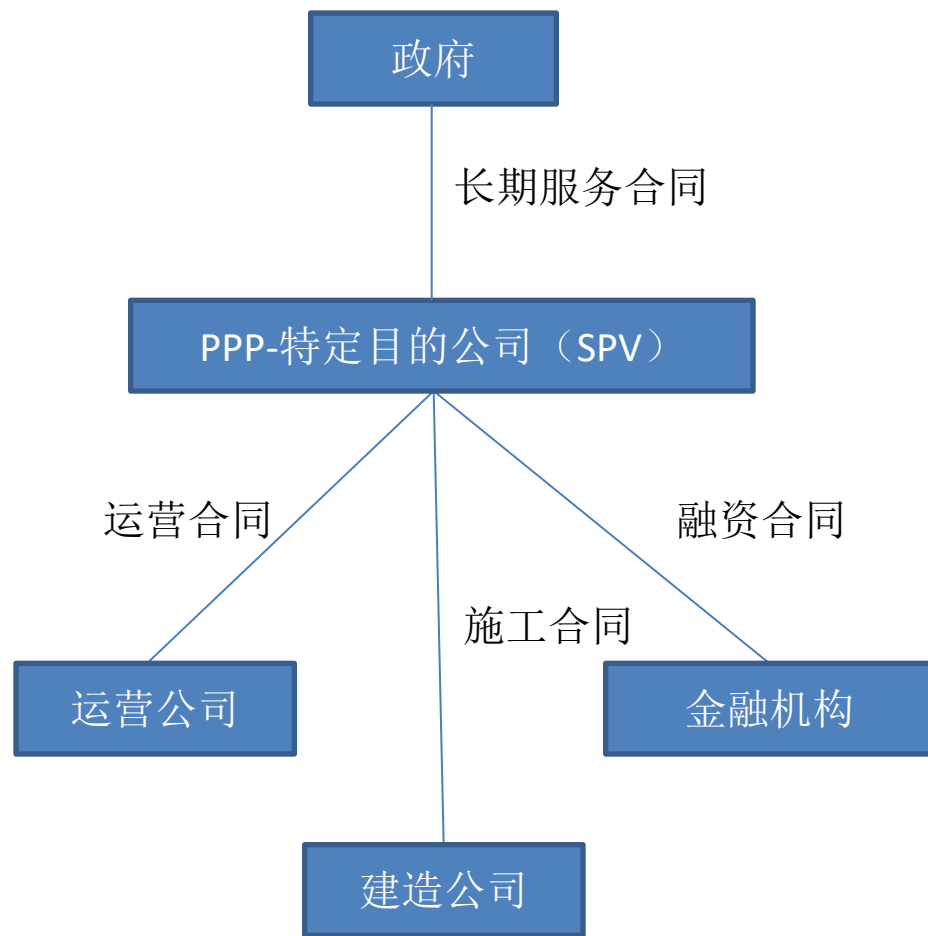
源于：国务院关于加强地方政府性债务管理的意见【国发（2014）43号】

# PPP与传统投资模式的区别

## 政府预算内建设项目/政府采购



## PPP



第一部分 PPP基本理念

第二部分 PPP运作流程

第三部分 PPP实践案例

## 项目识别

- 政府或社会资本发起项目
- 评估筛选，确定备选项目
- 物有所值评价
- 财政承受能力论证

## 项目准备

- 管理架构组建
- 实施方案编制
- 实施方案审核

## 项目采购

- 资格预审
- 采购文件编制
- 响应文件审核
- 澄清谈判
- 协议签署

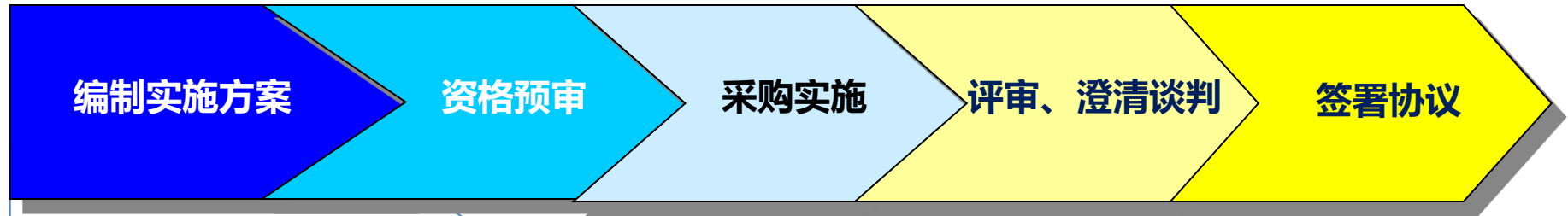
## 项目执行

- 设立项目公司
- 融资管理
- 绩效监测与支付
- 中期评估

## 项目移交

- 移交准备
- 性能测试
- 资产移交
- 绩效评价

PPP项目操作流程来自《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）。强调全生命周期管理。



## 1 编制实施方案

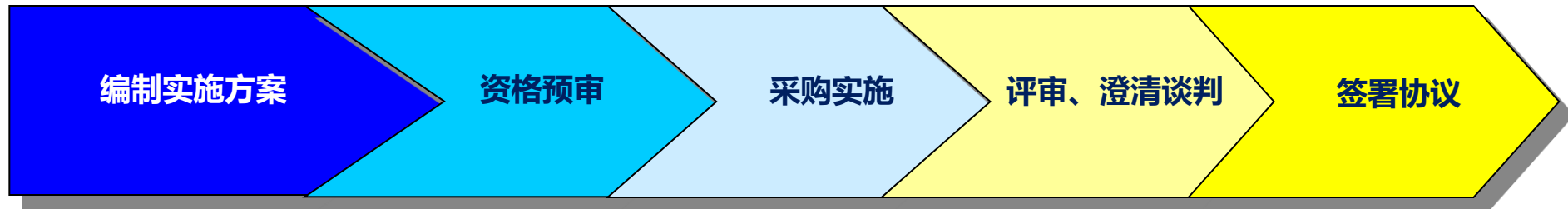
- 建立协调机制
- 开展项目调查
- 设计项目主要商业原则
- 编制财务模型
- 编制实施方案
- 组织相关单位讨论方案
- VFM和财政承受能力验证
- 方案报批

## 2 采购准备\资格预审

- 项目推介、市场测试
- 编制资格预审文件
- 起草并发布资格预审公告
- 组织资格预审，推荐合格的社会投资人

## 3 采购实施

- 编制采购文件
- 发布采购公告
- 回答和澄清社会投资人提出的问题，发布采购文件补充通知
- 社会投资人编制响应文件



## 4 评审与澄清谈判

- ❑ 制定评审标准、评审细则和评审程序
- ❑ 成立评审工作组、组织评审
- ❑ 编写评审报告，推荐候选人
- ❑ 公示中标候选人
- ❑ 与候选人谈判并签署备忘录
- ❑ 发出中选通知书并公示
- ❑ 与中选人草签项目协议

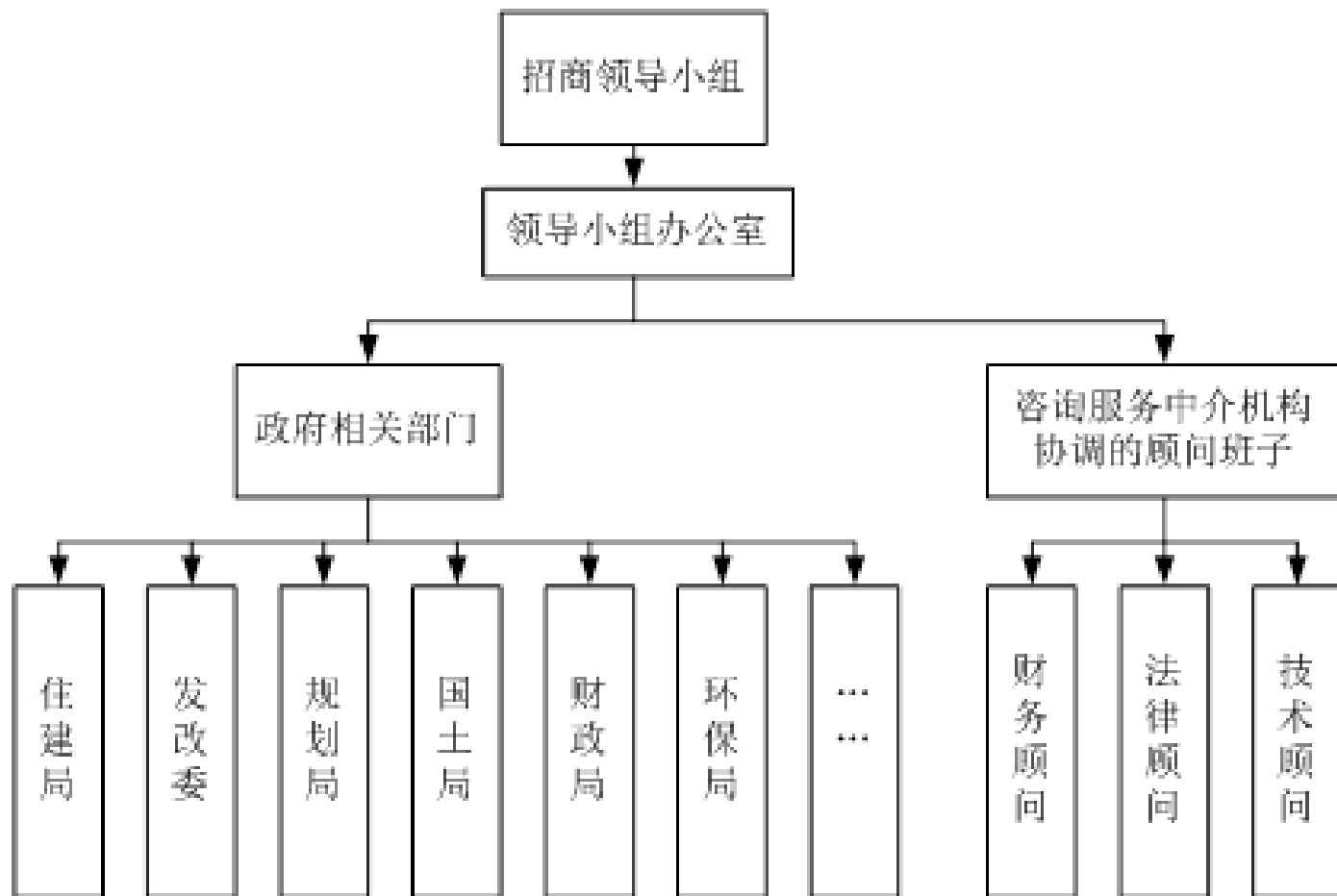
## 5 签署协议

- ❑ 中选人成立项目公司
- ❑ 完成融资交割
- ❑ 完成有关审批
- ❑ 正式签约

- 1、成立项目公司（SPV）是否必须？
- 2、政府是否一定要参股？

## 建立PPP项目管理架构和协调机制

- 县级（含）以上地方人民政府可建立专门协调机制，主要负责项目评审、组织协调和检查督导等工作，实现简化审批流程、提高工作效率的目的。
- 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。



# 如何编制实施方案

## （一）项目概况。

项目概况主要包括基本情况、经济技术指标和项目公司股权情况等。

## （二）风险分配基本框架。

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。

## （三）项目运作方式。

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。

## （四）交易结构。

交易结构主要包括项目投融资结构、回报机制和相关配套安排。

## （五）合同体系。

合同体系主要包括项目合同、股东合同、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。项目合同是最核心的法律文件。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。

## （六）监管架构。

监管架构主要包括授权关系和监管方式。

## （七）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，应根据项目采购需求特点，依法选择适当采购方式。

《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）



- **论证什么？** 识别、测算政府和社会资本合作项目的各项财政支出责任。包括主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。
- **为何论证？** 科学评估项目实施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。
- **谁负责论证？** 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。
- **论证标准？** 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%。
- **论证结论？** 分为“通过论证”和“未通过论证”。“通过论证”的项目，各级财政部门应当在编制年度预算和中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排。“未通过论证”的项目，则不宜采用PPP模式。

《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

- 物有所值评价分为定性和定量评价。
- 定性VFM评价。重点关注项目采用PPP模式与采用传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。
- 定量VFM评价。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值与PSC值的差即VFM，PPP值小于PSC值的，通过物有所值评价；反之，则未通过物有所值评价。
- 由于PPP成本和PSC的计算具有极大的不确定性和主观性，VFM计算误差难以控制，容易演变成可批性数据。定量VFM不适合用做决策，是否做由地方政府自行决定。因此，“现阶段以定性评价为主，鼓励开展定量评价”。

**《PPP物有所值评价指引（试行）》（财金[2015]167号）**

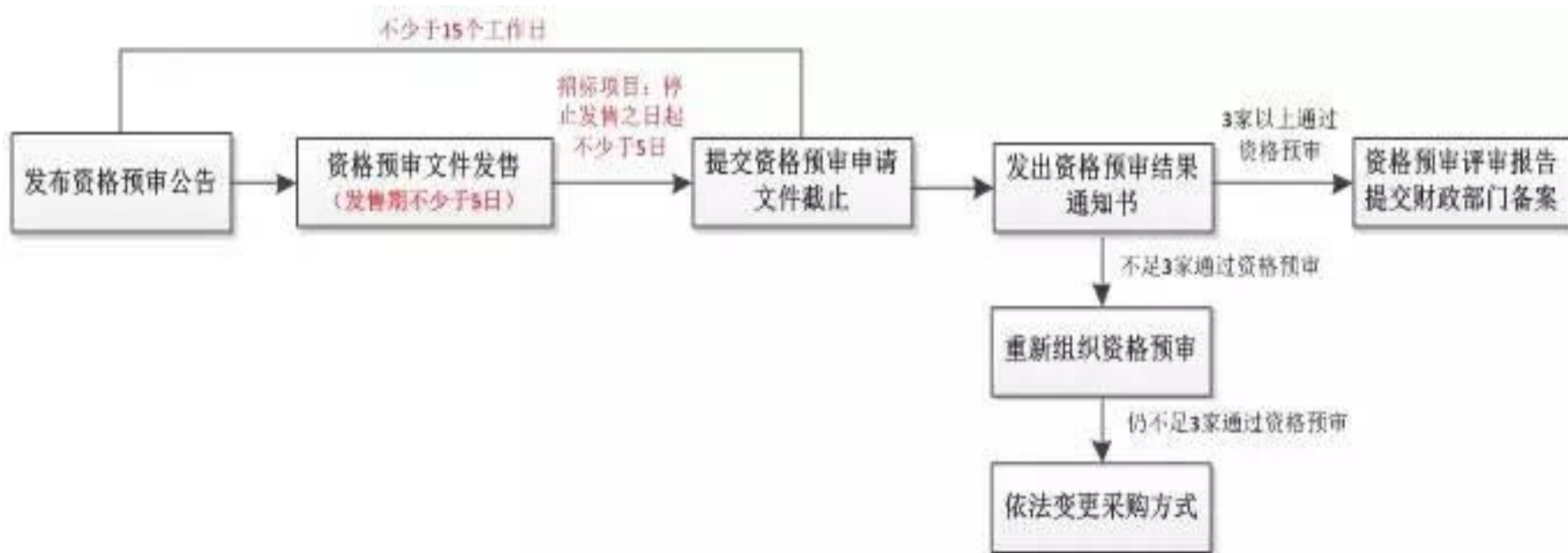
# 物有所值（VFM）评价——定性

编号	评价指标	评价内容	权重
<b>基本评价指标</b>			
1	全生命周期整合	项目全生命周期内，项目设计、投融资、建造、运营和维护环节能否实现长期、充分整合	15%
2	风险识别与分配	项目全生命周期内，各风险因素是否得到充分识别并在政府和社会资本之间进行合理分配	15%
3	绩效导向与鼓励创新	是否建立以基础设施及公共服务供给数量、质量和效率为导向的绩效标准和监管机制，是否落实节能环保、支持本国产业等政府采购政策，能否鼓励社会资本创新。评审时从绩效导向、政府采购政策落实和鼓励创新三方面细化。	10%
4	潜在竞争程度	项目内容对社会资本参与竞争的吸引力。评审时从市场吸引力和公平竞争两方面细化	10%
5	政府机构能力	政府转变职能、优化服务、依法履约、行政监管和项目执行管理等能力。评审时从治理能力、监管能力和履约能力三方面细化。	20%
6	可融资性	项目的市场融资能力	10%
<b>补充评价指标</b>			
7	合法合规性	项目实施是否符合法律和政策的要求	10%
8	行业示范性	项目是否具有明显的行业示范性；项目模式是否可移植或复制	10%
合计			100%

本级财政部门（或PPP中心）会同行业主管部门根据评分结果和专家组意见，做出定性评估结论

## 几个重要问题——PPP项目是否必须资格预审

根据《PPP项目采购办法》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。
- 一般的政府采购中，资格预审并非采购的必经前置程序。然而，PPP项目中，无论采取何种采购方式，均应进行资格预审程序。
- 我们理解，这是由于PPP项目作为一种新型的政府采购服务、建立了政府与企业间的长期合作关系，政府希望通过前置的资格预审程序，实现项目实施机构对参与PPP项目的社会资本进行更为严格的筛选和把控，保障项目安全。

## 几个重要问题——PPP采购应该使用哪些法规

- 《政府采购法》
- 《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》
- 《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》
- 《政府采购竞争性磋商方式管理暂行办法》
- 《政府采购非招标采购方式管理办法》
- 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》
- 《招标投标法》
- 《招标投标法实施条例》

# PPP项目采购模式选择

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。

公开招标

竞争性谈判

- 招标后没有供应商投标；
- 规格或者采购要求不清晰；
- 采购时间紧迫；
- 不能事先计算出价格总额的。

邀请招标

竞争性磋商

参照《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》执行

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。

- 只能从有限范围的供应商处采购的；
- 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。

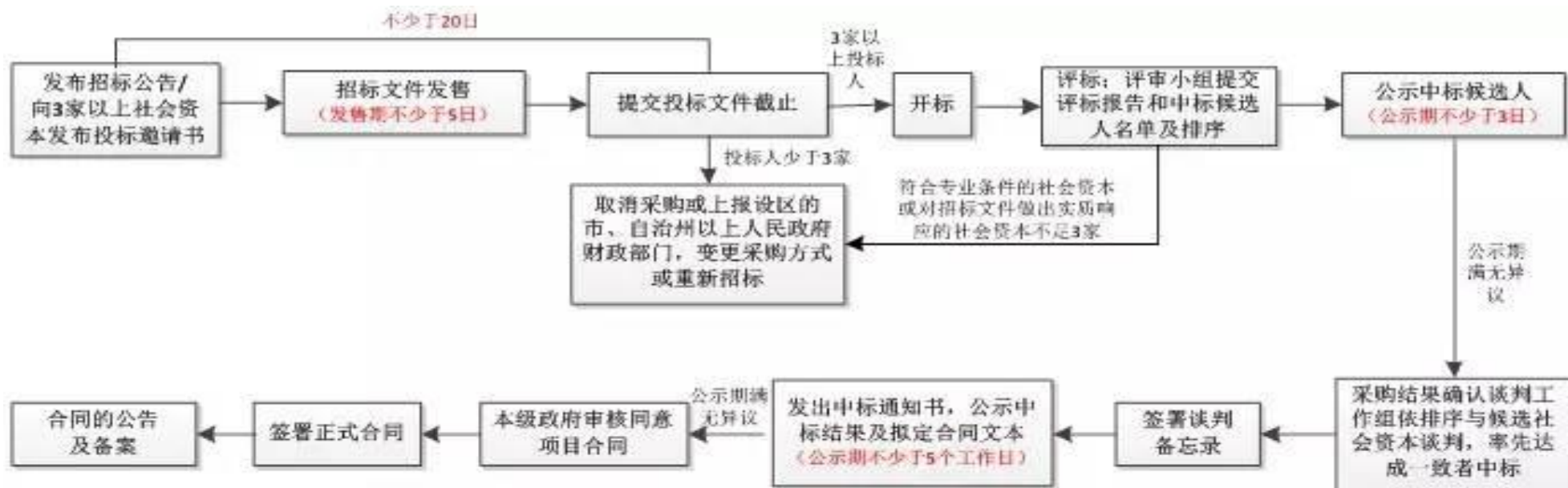
- 只能从唯一供应商处采购的；
- 发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；
- 必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要从原供应商处添购。

# 公开招标采购方式

公开招标：就是采购人按照法定程序，通过发布招标公告的方式，邀请所有潜在的不特定的供应商参加投标，采购人通过事先确定的评定标准，从所有投标供应商中，择优选出合格中标人，并与之签订采购合同一种采购方式。

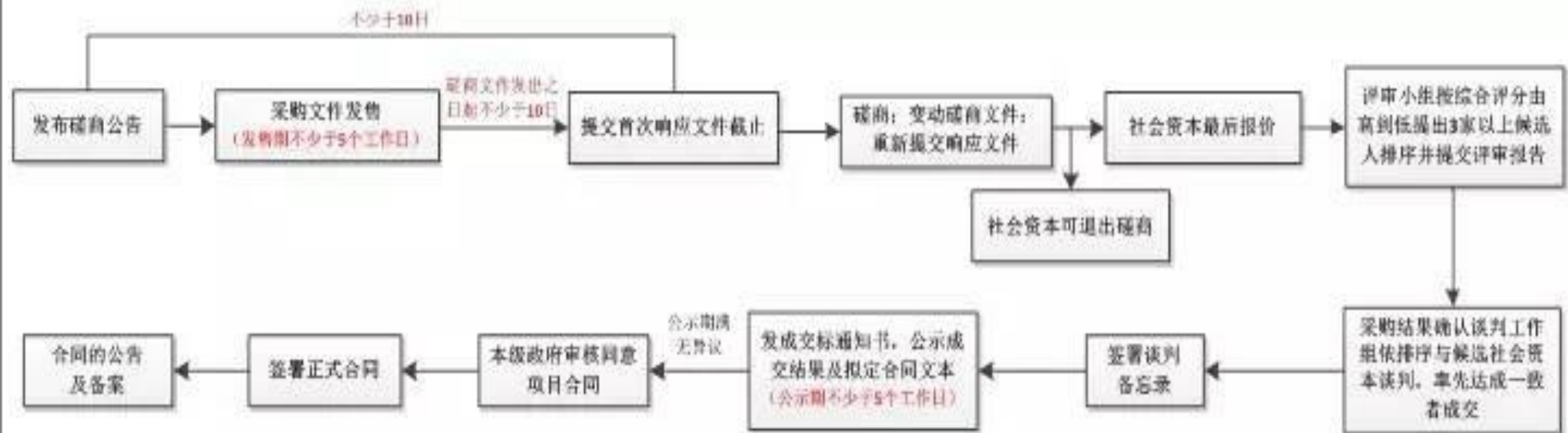
优点：信息发布透明、选择范围广、竞争范围大、公开程度高。与其他采购方式相比，无论是透明度上，还是程序上，都是最富有竞争力和规范的采购方式，也能最大限度地实现公开、公正、公平原则。

缺点：程序复杂，耗时较长。（53—110日）



# 竞争性磋商采购方式

**竞争性磋商**采购方式，是指采购人、政府采购代理机构通过组建竞争性磋商小组（以下简称磋商小组）与符合条件的供应商就采购货物、工程和服务事宜进行磋商，供应商按照磋商文件的要求提交响应文件和报价，采购人从磋商小组评审后提出的候选供应商名单中确定成交供应商的采购方式。





第一部分 PPP基本理念

第二部分 PPP运作流程

第三部分 PPP实践案例

# 案例一：池州市主城区污水处理及市政排水 PPP项目

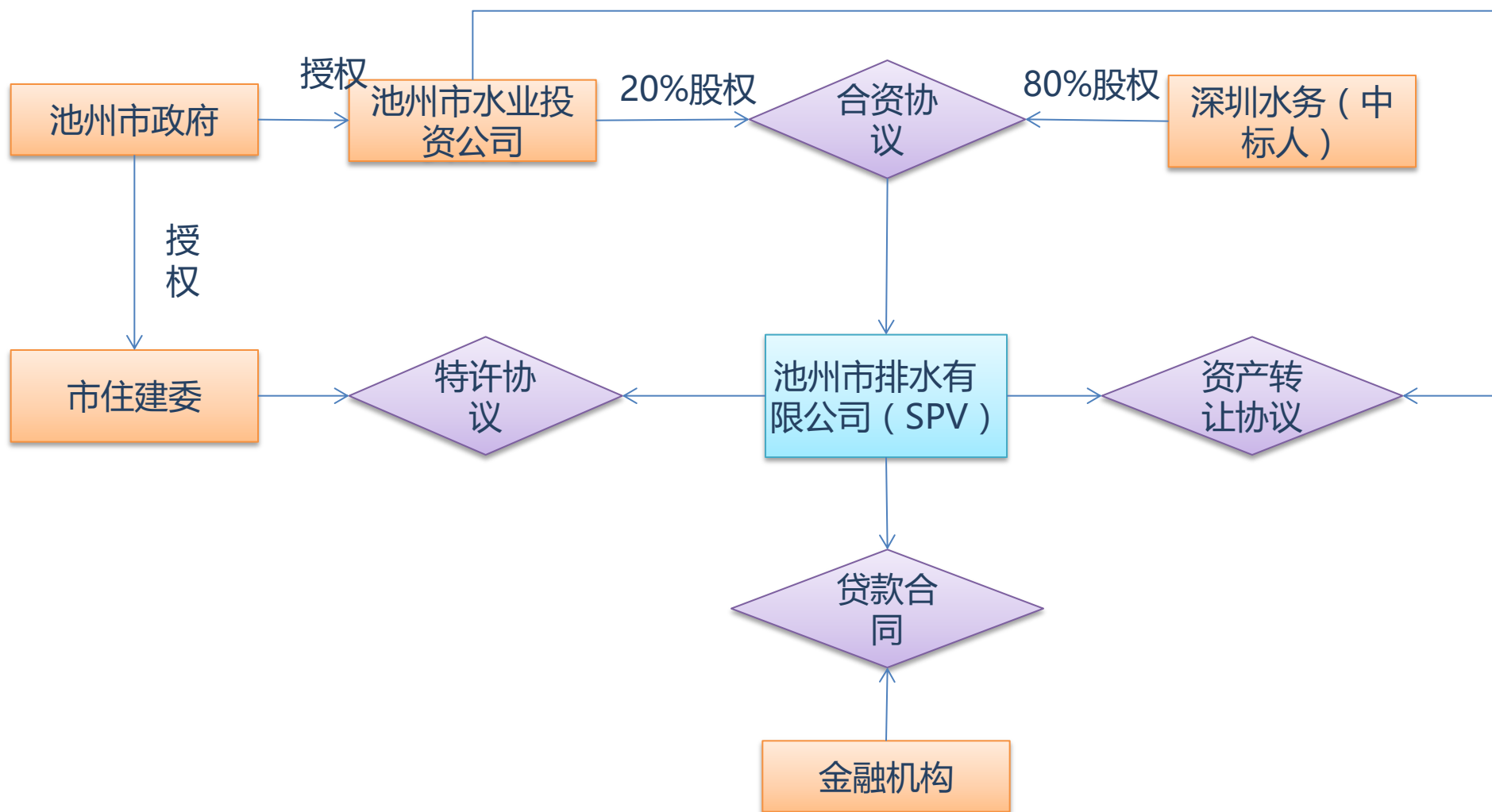
- 1、厂网一体。**将污水处理厂和排水管网项目整合打捆，通过招标选择合作伙伴，购买市政公用设施运营维护管理服务。通过厂网一体实现排水管理行政权利归集（到政府职能部门）和运营主体合一（到社会资本），理顺管理体制。
- 2、存量增量一体。**存量资产为主城区已建污水处理厂2座（10万吨/日）、已建排水管网750公里、已建污水泵站7座（10.45万吨/日），项目总资产约7.12亿元；增量项目为新建污水处理厂3座（6.5万吨/日）、新建排水管网554公里，新建项目总投资13.42亿元。
- 3、建管分离。**采取政府购买服务后，政府相关部门由过去的“既当裁判员、又当运动员”向“只当裁判员”转变，政府部门专注于做好监管和督查，进一步提升建设、运营效益。

## 运作过程

时间	事项
5月28日	大岳入场开展工作
6月4日-7月11日	调研、方案制作、财务测算、招标文件编制
7月11日	发售招标文件
7月17日	招标文件澄清会议
7月18日	陈大卫部长带队到池州调研
8月9日	项目开标及评标，深圳水务为第一候选人
9月15-16日	第一轮谈判（深圳）
9月23-24日	第二轮谈判（池州）
10月15-16日	第三轮谈判（池州）
11月11日	第四轮谈判（池州）
12月12日	特许协议、资产协议草签，合资协议正式签订
12月29日	特许协议、资产协议正式签订

2014年5月28日开始运作，到发布公告用时45天，到完成采购用时216天（约7个月）

# 确定项目结构



根据住建部、财政部对池州市市政污水处理厂网一体化项目整体招商的要求，本项目采用“PPP+特许经营”的模式进行运作。具体为：

（1）池州市人民政府或授权主体与选定的投资人合资组建项目公司。

（2）池州市人民政府授权市住建委与项目公司签署《特许经营协议》，授予项目公司特许经营权。项目公司购买已建污水处理厂及排水设施；在特许期内投资建设规划中的污水处理厂及排水设施等；负责运营、维护和更新排水设施及污水处理厂；项目公司在特许经营期结束后将正常运行情况下的上述设施无偿移交给池州市人民政府或其指定机构。

（3）由产权所有人与项目公司签署《资产转让协议》，将主城区已建的清溪污水处理厂（一期、二期）、城东污水处理厂、排水设施等转让给项目公司。

（4）池州市人民政府或其授权主体根据项目公司提供服务情况向项目公司支付购买服务费。

## 1、特许经营期：

项目运营至2040年截止，自2015年1月1日起，共26年整。

## 2、项目规模：

最初确定范围：主城区新建项目&存量项目同时作为招标范围和特许经营范围

最终确定范围：主城区存量项目作为招标条件（资产评估价：7.1亿）。新建项目鉴于不确定性，纳入特许经营范围，但不纳入招标范围。

## 3、招标标的：

最初备选方案：I. 综合收益率（%） II. 综合单价（元/立方米）

最终确定方案：污水处理服务费单价（元/立方米）及排水设施服务费单价（元/公里·年）

### 4、合资公司股权比例 80%（投资方）：20%（政府方）

- I. 政府方控股能够对合资公司形成重大影响；
- II. 风险与责任共担；
- III. 政府方代表对部分重大事项拥有一票否决权；
- IV. 利益共享，项目中后期运行稳定后与投资人共同享受较多的年终分红。

### 5、招标方式

- I. 邀请招标（后期以政府常务会议纪要形式确定），从安徽省PPP项目推荐企业名单中向所有9家水务企业发出邀请函；
- II. 考虑资产将于特许期后收回以及国有资产转让程序的复杂性，按特许经营权招标程序进行，不以国有资产转让程序进行招标（后期以政府常务会议纪要形式确定）。



财务测算按照发改委和建设部共同发布的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）规定的方法和原则进行，分别计算股东内部收益率所对应的购买服务费价格，**以预判投资人的报价区间及政府每年支付的购买服务费用额度，以指导拦标价设定和财政承受能力论证。**

在本项目中，我们选择现金流量法进行财务分析，并采用内部收益率指标作为该项目财务分析的主要评价指标。财务报告分析了集团公司股权转让之后在整个特许经营期内的财务情况，测算出特许经营期内项目全投资和股东投资的内部收益率，同时为股权转让方案中需要确定的重要项目边界条件提供了重要依据。

**根据财务测算，当污水处理厂的股东投资内部收益率为9 %时，污水处理服务费单价约为0.82元/立方米；当排水设施的股东投资内部收益率为9%时，排水设施服务费单价约为10.50万元/（公里·年）。**

**最终，污水处理服务费单价上限价以测算结果为基础上浮10%，即0.90元/立方米；由于排水设施运营维护各地水平差异较大，没有明确的比较依据，池州市无历史数据供参考，以总额控制为主，即设定排水设施服务费单价上限价为10.50万元/（公里·年），不做上浮调整。**

- 投标人须知
- PPP项目协议（包含特许经营协议、服务协议、合资合同、合资章程等）
- 技术资料

采购须知	包括招标项目概况、对投标文件的内容的要求、对投标文件格式的要求、参与投招标的原则和程序、对投标报价的要求、评标标准和评标方法、附件和其他要求投标人提供的材料。
PPP项目协议	拟签订合同包括合同的主要条款和合同格式，是采购人事先草拟好的，主要体现了招标人的意志，合同的实质性条款和内容要求社会投资人必须响应。本着与资本市场的需求匹配并提高招标成功率的原则，一般都会按照《实施方案》中确定的风险分配原则，在合同中合理分配双方的责、权、利。
技术资料	包括拟招标项目的技术标准、规格、使用要求以及图纸等。这部分内容可以使投标人更加详尽地了解拟投标项目的基本情况，为其是否参与项目投标以及投标报价决策提供参考。

# 签约



特许经营协议对双方在特许经营项目中可能发生的主要事项（融资、投资、建设、运营维护、移交、终止、转让、退出等）进行安排，合理分配双方的责、权、利。特许经营协议是PPP项目合同文件的核心，是其他协议的基础。

1. 定义和释义
2. 特许经营权
3. 声明和保证
4. 双方的一般义务和共同义务
5. 工程建设
6. 检验和完工
7. 完工延误和放弃
8. 工程延误的违约金
9. 项目设施的运营和维护
10. 水质和污泥质量标准和检测
11. 水量、水价和产品价格
12. 开票和付款
13. 特许经营期满时项目设施的移交
14. 不可抗力
15. 协议的终止
16. 一般补偿及其他违约赔偿
17. 争议的解决和仲裁
18. 其他条款

### 风险分配原则

本项目涉及各类潜在风险，按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，应由风险的责任方承担风险，最有能力消除、控制或降低风险的一方协助处理风险。最终需在PPP项目协议中具体明确项目风险的分配，使政府和社会资本间合理分配项目风险。

### 风险分配方式

根据财政部《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）相关规定，结合本项目实际情况，建议项目设计、建设、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担；项目征拆、法律、政策等风险由政府承担；不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

- 1、财政部和住建部两中央部门的示范项目，是财政部30个试点之一，安徽省是国家发改委的试点省，因此池州也得到了国家发改委的重视。**
- 2、城市污水管网第一次实行市场化特许经营，管网和污水厂打包实行市场化特许经营也是第一次。这是住建部城建司主推的PPP模式。**
- 3、污水管网实行政府购买服务，新增管网和旧网改造也实行同样模式。**
- 4、项目公司(SPV)实行混合所有制，社会资本占80%，政府指定机构持股20%。**
- 5、四家投标人参加竞标，北排、深圳水务和首创竞争激烈，充分竞争。**

# 案例二：迁安市海绵城市PPP项目



海绵城市是指城市能够像海绵一样，在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。

**水生态、水环境、水资源、水安全**

2012年4月，在《2012低碳城市与区域发展科技论坛》中，“海绵城市”概念首次提出

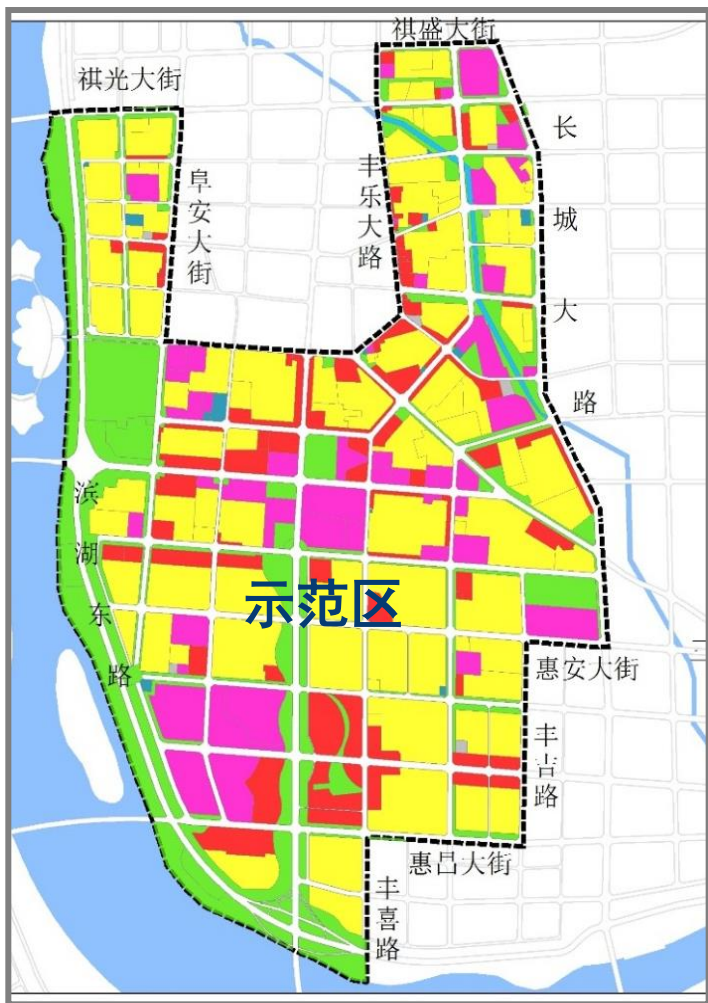
2013年12月，习近平总书记在《中央城镇化工作会议》讲话强调“加强海绵城市建设”

2014年12月，财政部、住建部、水利部联合开展海绵城市建设试点工作

2015年5月，确定16座海绵城市试点城市，**迁安市**是唯一的一个县级市



# 项目基本信息



- 项目名称：迁安市海绵城市建设PPP项目
- 项目范围：示范区21.5平方公里，其中老城区7.0平方公里（含城中村2.5平方公里），新建城区14.5平方公里
- 项目估算总投资：31.6亿元
- 采购方式：竞争性磋商
- 前期工作进度：专项规划，没有可研
- 项目实施机构：迁安市住房和城乡建设局
- 采购代理机构：迁安市政府采购中心
- 项目咨询机构：北京大岳咨询有限责任公司

# 示范区项目构成

示范区21.5平方公里范围内包含**社会资本投资项目（共分9个子项目）**和**政府投资项目（共分2个子项目）**

编号	项目包名称	规模	投资额 (亿元)	合计	
1	社会资本投资项目 (113个子工程)	生活污水厂提标改造项目 (ROT)	8万吨/日	19.32 (占61%)	
2		高新技术产业开发区污水厂新建项目 (BOT)	2万吨/日		
3		第三水厂和水源地新建项目 (BOT)	5万吨/日		
4		道路及管网海绵化改造项目	包含69个子工程		
5		建筑与小区海绵化改造项目 (公建小区)	包含35个子工程		
6		三里河郊野公园海绵化改造项目	用地面积18万m <sup>2</sup>		
7		三里河生态走廊海绵化改造项目	用地面积104.7万m <sup>2</sup>		
8		三里河下游整治项目	河道6778m, 规划上口40m		0.50
			湿地工程占地约350亩		0.50
	50m <sup>3</sup> /s雨水泵站		0.52		
9	海绵城市一体化信息平台建设项目	监测范围: 21.5平方公里示范区	0.80		
10	政府投资项目 (76个子工程)	政府投资项目 (居住小区)	包含69个子工程	12.28 (占39%)	
11		政府投资项目 (广场和绿地)	包含7个子工程		
总计		-		<b>31.6</b>	

**划分原则：协调难度大（涉及居住小区和城中村居民利益）、社会关注度大和实施困难（存量改造的广场绿地）的项目，交给政府投资、建设**

## 海绵城市

### 项目新

- 没有现成案例供参考
- 摸石头过河

### 子项目多

- 共11个子项目
- 项目类型多

### 前期资料缺

- 专项规划批复
- 没有可研资料
- 基础资料不全

### 涉及部门多

- **住建局**
- 园林局
- 水务局
- 园区管委会
- ...

### 考虑整体效应

- 项目分包
- 绩效考核

### 时间紧迫

- 住建部急于推出示范
- 市政府急于推出模式

# 1、项目运作过程

## 项目准备阶段

2015年3月27日，成功当选试点城市

2015年7月31日，聘请北京大岳咨询公司

2015年12月8日，编制完成实施方案，并通过审批

2015年12月15日，完成物有所值评价和财政可承受能力论证

2016年1月8日，技术支持单位完成《海绵城市建设专项规划》

## 项目采购阶段

2015年12月30日，18家报名，15家递交申请文件，14家通过资格预审

2016年2月4日，编制完成磋商文件并发出

2016年2月25日，组织现场调查和磋商前答疑

2016年3月16日，8家供应商递交首次响应文件，前6家进入多轮磋商

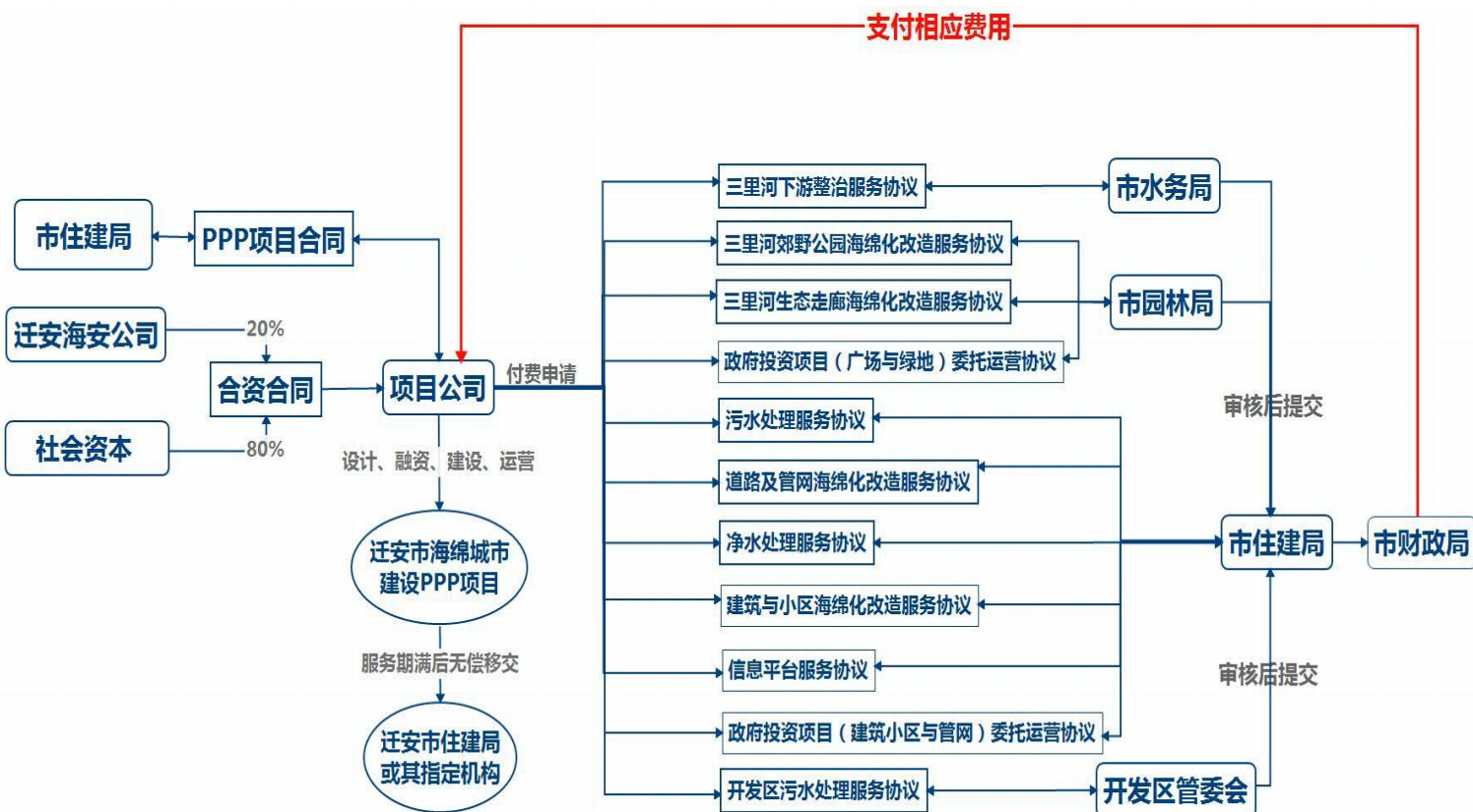
2016年3月17日-3月24日，组织磋商，进一步明确政府需求

2016年4月6日，5家供应商递交最终响应文件，推选前三名候选供应商

2016年4月15日，谈判小组与排名第一的候选供应商进行澄清谈判

2016年5月9日，发布成交公告，确定成交供应商为同方股份联合体

## 2、项目交易结构



### 成立项目公司

迁安市海安投资有限公司代表政府出资

### 签署项目协议

签署PPP合同、各服务协议等

### 项目建设和运营

项目公司设计、投融资、建设和运营

### 绩效考核

政府部门对建设和运营进行绩效考核，并按效付费

### 3、物有所值评价

本项目在进行物有所值评价时，主要对本项目采用政府与社会资本合作的PPP模式和政府传统主导模式分别进行对比分析评价，用以判断本项目是否适合采用PPP模式进行实施。通过4大类指标进行定性评价：

#### 1、全生命周期风险分配及管理评估

评估项目的设计、融资、建造和运营维护等全生命周期活动是否充分整合，风险是否得到充分识别并在政府和社会资本之间优化分配，能否激励社会资本对风险进行良好管理。PPP模式与政府主导模式得分分别为25.0：21.5

#### 2、产出绩效导向评估

评估是否围绕公共服务供给数量、质量和效率建立绩效指标、监测管理机制和激励导向，能否鼓励竞争和创新，带来更广泛的社会收益，PPP模式与政府主导模式得分分别为32.0：18.0

#### 3、可实现性评估

评估项目全生命周期政府履约及管理能力、项目可融资性，该指标权重占整个分析权重的15%。PPP模式与政府主导模式得分分别为13.0：11.5

#### 4、补充评估

根据项目具体情况，对主要指标未充分涵盖的要素进行评估，该指标权重占整个分析权重的20%。PPP模式与政府主导模式得分分别为19.0：12.0

**通过评估打分，本项目采用PPP模式在各方面均不同程度地优于政府主导的传统模式，引入社会资本能很好起到提升服务质量、提高运作效率、分担政府风险、提升盈利能力、提高资本的利用效率等作用。本项目通过物有所值评价，适合采用PPP模式运作。**

## 4、财政承受能力论证

- 政府方的支出责任包括：财政股权投资支出、风险承担支出、财政配套投入支出、财政补贴支出
- 根据分析测算，按照实施方案中明确的服务费支付方式，政府方股权投资支出为1.16亿元，风险承担支出为2143.02万元，配套投入无支出，运营期内补贴支出为496168.70万元，23年财政支出合计为509911.72万元
- 目前，除本项目外，本市暂无其他PPP项目列入年度一般公共预算支出，因此本项目政府支出即PPP项目总支出
- 由于该项目投资额大，属于迁安市重点建设项目，拟全部列入一般公共预算支出。经过估算，在25年项目经营期内，**PPP项目政府承担的财政支出额占一般公共预算支出预测值比例均控制在5%以内**

**结合对未来财政收支的预测及每一年的支出占比情况，本项目各年度支出均未超过PPP项目预算上限额度（10%），处于财政可能受能力范围之内。此外，本项目的实施对存量地方政府债务规模不会产生额外影响，因此经过分析，本项目通过财政承受能力论证，财政中长期持续可行。**

## 5、资格预审条件

□只有**通过资格预审的潜在供应商方能进入下一步**的竞争性磋商阶段

### 主体资格

- 境内企业法人
- 不超过四家的独立法人组成的联合体

### 财务实力

- 注册资金不低于5亿元
- 净资产不低于10亿元

### 业绩经验

在前五年内，在境内拥有以下项目投资、建设或运营业绩中的两项及以上：

- 8万立方米以上污水处理设施经验
- 5万立方米以上供水处理设施经验
- 总投资2亿元以上流域环境综合整治项目
- 总投资1亿元以上雨水综合利用工程项目
- 县级以上城市排水在线监测系统经验

### 技术要求

- 具有实施本项目所需的技术能力和管理能力

✓联合体牵头人须满足上述所有资格条件，且应作为PPP项目公司第一大股东



## 6、资格预审结果

□2015年12月9日-25日，**18家**供应商报名参与资格预审；12月30日，**15家**递交资格预审申请文件。通过评审，除中国华电科工集团有限公司外，其他**14家**通过资格预审

### 通过资格预审的供应商

1	北京建工集团有限责任公司与中信环境技术（广州）有限公司联合体	2	中国建筑第六工程局有限公司
3	中国建筑第二工程局有限公司与中建水务环保有限公司联合体	4	中冶华天工程技术有限公司与中国二十二冶集团有限公司、安徽水安建设集团股份有限公司、苏交科集团股份有限公司联合体
5	北京首创股份有限公司与北京正和恒基滨水生态环境治理股份有限公司联合体	6	中国葛洲坝集团股份有限公司
7	中铁十八局集团第五工程有限公司与中融投（北京）金融服务外包有限公司	8	云南水务投资股份有限公司与通号创新投资有限公司联合体
9	同方股份有限公司与深圳华控赛格股份有限公司、北京清控人居环境研究院有限公司、北京中环世纪工程设计有限责任公司联合体	10	河北建设集团有限公司
11	北控水务（中国）投资有限公司	12	中铁上海工程局集团有限公司与上海巴安水务股份有限公司联合体
13	黑龙江国中水务股份有限公司与中煤科工集团工程科技有限公司联合体	14	北京桑德环境工程有限公司与北京爱尔斯环保工程有限责任公司、北京土人城市规划设计有限公司联合体

## 7、首次响应文件评审

### 首次响应文件提交情况

2016年3月16日上午09:30，8家递交首次响应文件。8家潜在供应商分别为：

1. 中建二局联合体
2. 中冶华天联合体
3. 北京首创联合体
4. 云南水务联合体
5. 同方股份联合体
6. 河北建设集团
7. 北控水务公司
8. 桑德环境联合体

- 除排名第一的供应商，按技术分高低，奖励50w-10w
- 提交财务分析方案（分析投资额的合理性），不报价

### 首次响应文件评审情况

- 潜在供应商资格复审和首次响应文件符合性审查
- 技术和管理方案评审
- 首次响应文件评审总分为**110分**，折算为最后总得分为11分
- 根据评分高低，**技术和管理方案排名前6的潜在供应商方可进入多轮磋商**，其他潜在供应商取消磋商资格

评审结果排名顺序如下：

- 第一名：同方股份联合体
- 第二名：北京首创联合体
- 第三名：北控水务公司
- 第四名：中冶华天联合体
- 第五名：中建二局联合体
- 第六名：云南水务联合体

## 8、多轮磋商

2016年3月17日，根据潜在供应商提交首次响应文件的顺序，磋商小组全体成员集中与单一潜在供应商分别就首次响应文件（包括技术和管理方案、财务分析方案、竞争性磋商文件修改建议等）进行磋商。磋商小组根据评审和磋商的结果，进一步确定本项目边界条件，同时综合各潜在供应商设计方案的优点，形成本项目的最终技术要求。

### 磋商小组提出的问题

1. 技术方案对各项目的**针对性不足**
2. 对个别项目的**需求理解有偏差**
3. 对海绵城市建设**理念理解不到位**
4. 海绵城市模式**创新方案做的不够**
5. 未完全考虑**迁安当地的实际情况**，特别是当地的用工成本
6. ....



### 潜在供应商提出的问题

- （各潜在供应商考虑到他们提出的问题有可能会使采购人对其产生不好的印象，故均未提出实质性的问题）
1. 考虑到设计方案的深度及针对性，希望采购人提供**更详细的相关资料**
  2. 考虑到降低潜在供应商的风险，生活污水厂和工业污水厂应设**保底水量**
  3. ....

磋商不尽理想，政府方组织内部人员对各响应文件进行详细研究，整理出政府方的进一步明确需求

## 9、最终响应文件评审

### 最终响应文件提交情况

2016年4月6日上午09:30，5家递交最终响应文件（含商务报价）。5家潜在供应商分别为：

1. 中建二局联合体
2. 中冶华天联合体
3. 北京首创联合体
4. 同方股份联合体
5. 北控水务公司



### 最终响应文件评审情况

根据磋商文件及补充通知，磋商小组根据潜在供应商的技术和管理方案、融资方案、法律方案、综合实力文件和报价等因素，分三个阶段、采用综合评分法进行评审。

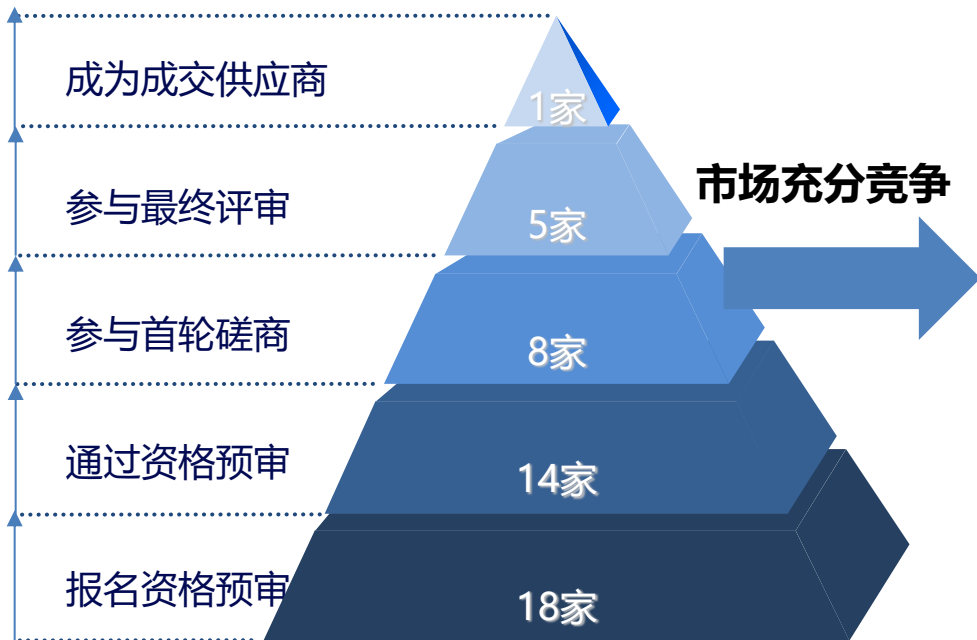
第一阶段：评估和比较响应文件的技术和管理方案、融资方案和法律方案；第二阶段：评估和比较综合实力；第三阶段：评估和比较报价。

最终响应文件总分为90分。

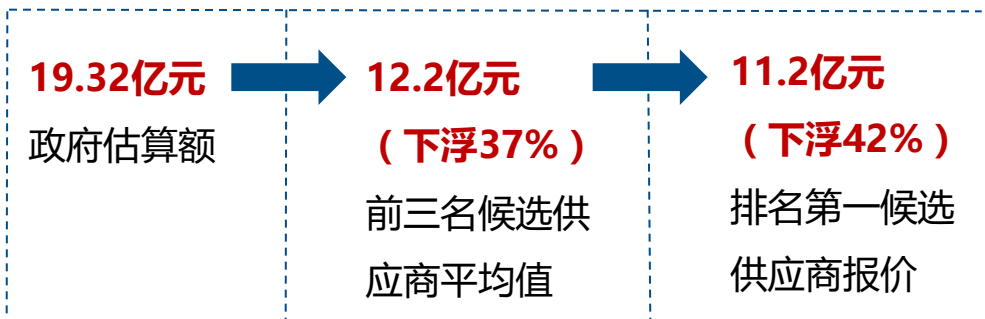
根据最终响应文件的评分情况，汇总首次响应文件打分情况，前3名候选供应商及排名如下：

- 第一名：**同方股份联合体**  
第二名：北京首创联合体  
第三名：北控水务公司

# 10、项目磋商结果



## 总投资额下浮情况



- 每年服务费总额为1.4亿元
- 2015迁安市一般公共预算收入为35 亿元，一般公共预算支出为59 亿元；本项目运营期财政支出总额占迁安市一般公共预算支出的 2.4%



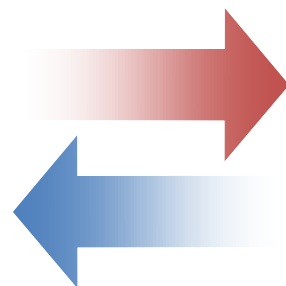
市住建局负责组织协调其他政府部门

- 基础资料的获取
- 明确有关子项目的范围和需求
- 子项目考核标准的制定
- 服务合同的审核通过
- ...

# 前期工作的重要性

## 前期工作不足

- 迁安市海绵城市建设PPP项目的9类子项目绝大部分都没有完成可行性研究报告，还有很多项目处于立项的前期
- 社会资本进来组建项目公司后要负责项目的立项、环评、地勘、可研、初设、施工图等前期工作
- 项目有关的基础资料欠缺，在第一次答疑阶段，所有潜在供应商的问题达600多个，在整理后也有400多个



## 投资人的认知不够

- 政府方的需求不是很清楚
- 子项目的现状不了解
- 欠缺关键资料影响设计和测算
- 某子项目的项目范围和具体内容不清晰

本次磋商，补充通知一共发了五次，造成很多工作的反复



部分改造，整体运营

- 建设范围（海绵化改造范围）
- 运营范围（运营维护范围）

项目范围界定不清可能造成潜在供应商对项目的理解有偏差，在编制设计方案和测算投资额的时候将会千差万别，与其他供应商没有可比性，不能形成有效竞争。



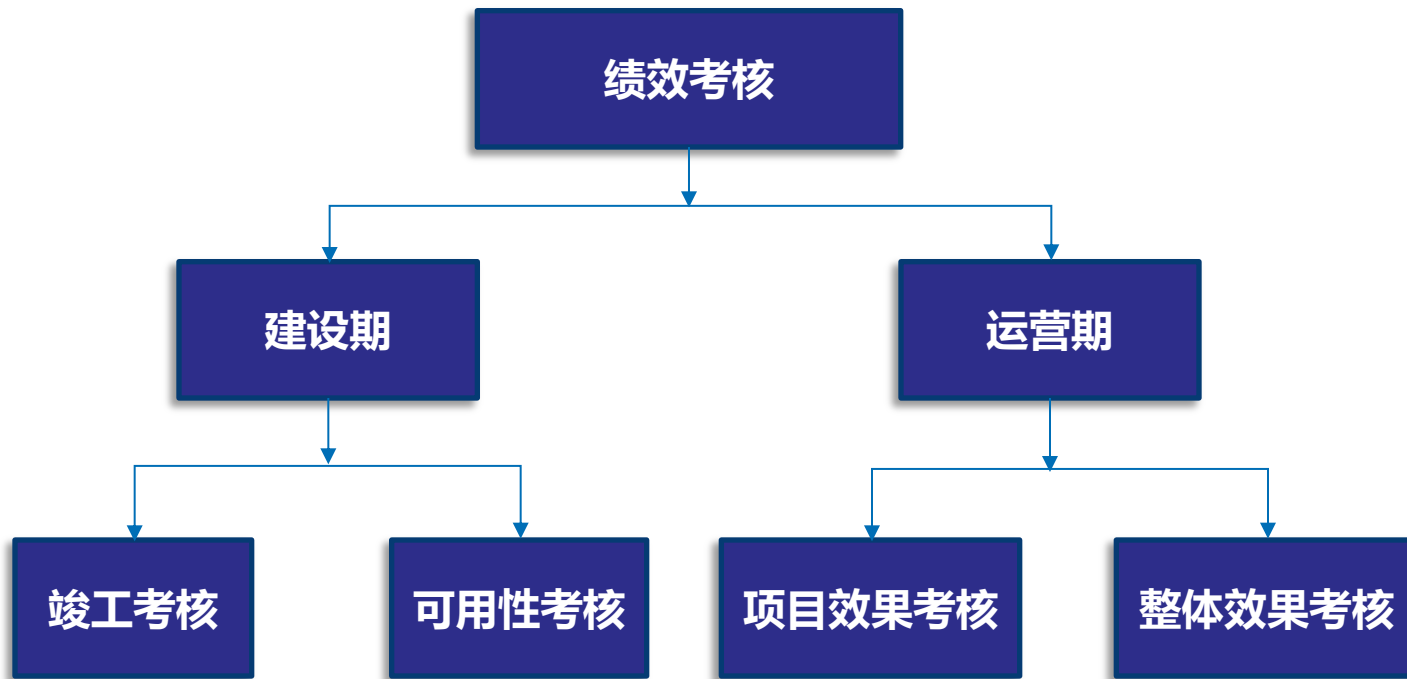
- 充分落实国务院75号文件精神及住建部武汉会议要求，明确采用设计、投融资、建设、运营维护一体化模式，鼓励综合实力强的企业或企业联合体参与迁安海绵城市建设

- 按照流域系统治理思路，坚持本项目的区域化、流域化整体打包，不搞碎片化，避免多个责任主体责任划分不清的情况出现

## 一个大包清责任

- 迁安市把海绵城市经营性项目和非经营性项目进行肥瘦搭配，将示范区内9类子项目整体打成一个大包
- 明确一个责任主体，提出“两家建设，一家运营”的理念，以取得连片示范效应

**“一个大包清责任”，“两家建设，一家运营”**



- **竣工考核（每个子项目）**：每个子项目的工程质量都应达到行业约定的验收标准
- **可用性考核（非经营性子项目）**：基于缺乏海绵城市建设经验，暂定竣工后一年检验是否达到专项规划中约定的建设标准
- **项目效果考核（每个子项目，季度）**：每个子项目应满足行业惯例的考核标准（保洁、绿化等）
- **整体效果考核（非经营性子项目，年度）**：海绵城市整体效果是系统规划、实施的结果，包括年径流总量控制率考核、水环境质量考核、城市暴雨内涝灾害防治考核和综合绩效考核四部分

## 建设期考核

**竣工考核结果**作为经营性子项目可用性服务费100%的支付依据，非经营性子项目可用性服务费70%的支付依据

**可用性考核结果**作为非经营性子项目可用性服务费剩余30%的支付依据

## 运营期考核

**项目效果考核结果**作为经营性子项目运营服务费100%的支付依据，非经营性子项目运营服务费50%的支付依据

**整体效果考核结果**作为非经营性子项目运营服务费50%的支付依据

说明：在整体效果考核中，年径流总量控制率考核占20%、水环境质量考核占10%、城市暴雨内涝灾害防治考核占10%和综合绩效考核（占10%），年径流总量控制率和城市暴雨内涝灾害防治考核按汇水分区执行

# 报价合理性



可用性服务费 (  $C_1$  ) : [大写] \_\_\_\_\_ [小写] \_\_\_\_\_ 元/年

运营服务费 (  $C_2$  ) : [大写] \_\_\_\_\_ [小写] \_\_\_\_\_ 元/年

( 上限为 20,000,000 元/年 )

## 政府方

- 整体服务费最低
- 单个子项目报价合理，不能偏离行业基本水平太多

报  
价

## 合理建议

- 报价合理，避免后期扯皮
- 控制报价水平，形成有效竞争

## 关于推进海绵城市建设的指导意见（2015.10.11）

- 鼓励有实力的科研设计单位、施工企业、制造企业与金融资本相结合，组建具备综合业务能力的**企业集团或联合体**，采用总承包等方式统筹组织实施海绵城市建设相关项目，发挥整体效益

## 关于印发城市管网专项资金绩效评价暂行办法的通知（2016.3.24）

- 按以PPP模式吸引社会资本投资额度占试点工作总投资额比例评价。70%以上的，得10分；30-70%的，得5分；30%以下的，不得分

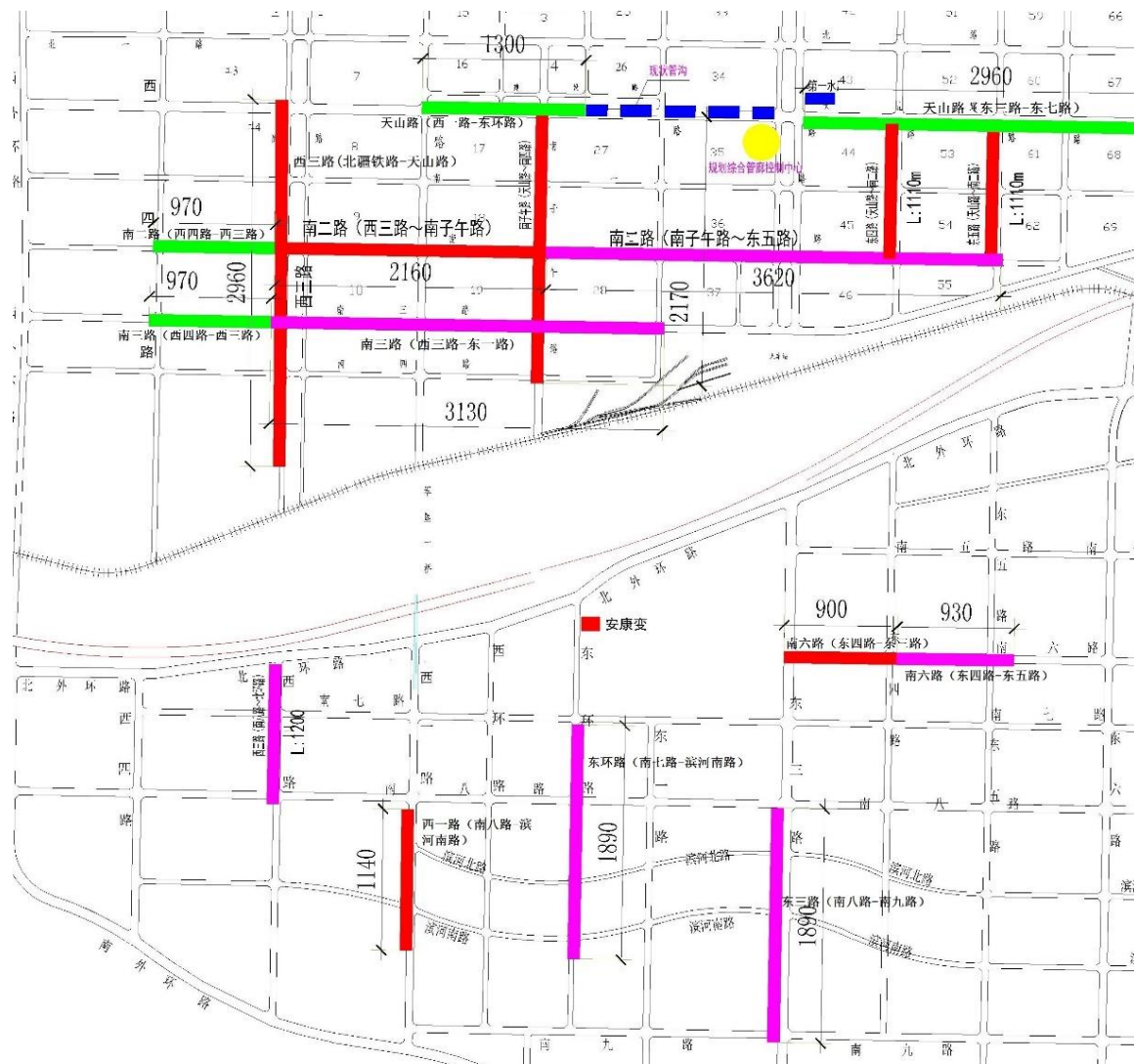
## 关于开展2016年中央财政支持海绵城市建设试点工作的通知（2016.2.25）

- 编制海绵城市建设专项规划
- 试点区域集中连片（须包括一定比例的老城区）
- 城市建成区内至少有一个汇水片区达到海绵城市建设总体，已取得初步成效

✓ 实际中，地方政府在做类似示范项目时应注重政策导向，以符合国家相关要求。

# 案例三：八师石河子市地下综合管廊PPP项目

# 项目概况



本项目工程分布于17条道路，建设内容包括土石方工程、主体工程、综合管廊控制中心、供电系统、照明系统、消防系统、通风系统、排水系统、标识系统、监控报警系统及其他附属配套设施，满足给水、供热、电力、通信、排水、燃气等管线的敷设需求。

本项目投资总额约为30亿元。

### 基本情况

**实施机构**：经石河子市人民政府授权，石河子市城市管理委员会作为本项目实施机构。

**运作模式**：BOT，合作期限30年，建设期3年

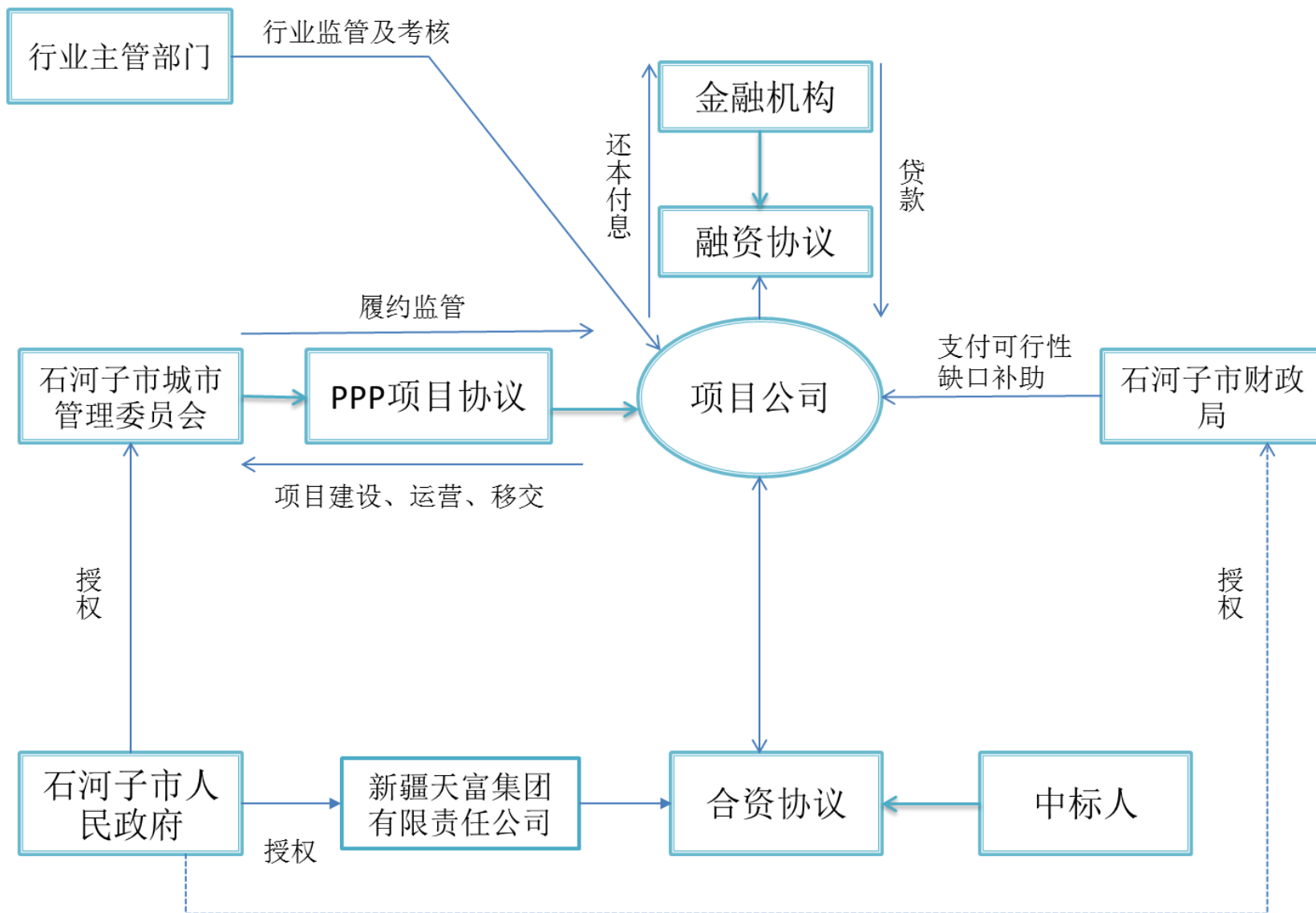
**采购模式**：公开招标，历时7个月。已经确定中标人，目前投资人与政府正准备草签，预计7月底签约。



# 运作过程

时间	事项
1月15日	大岳入场开展工作
1月18日-4月8日	调研、方案制作、财务测算、试点城市申报材料编制
3月21日	实施方案批复
3月23日	发布资格预审公告
4月15日	项目资格预审
4月10-28日	招标文件编制
4月29日	第一次发售招标文件
5月5日	招标文件答疑会
5月20日	第一次项目开标及评标
5月31日	第二次发售招标文件
6月5日	招标文件答疑
6月21-22日	第二次项目开标及评标，中国建筑联合体为第一候选人
6月26日	第一轮谈判（石河子）
7月5日	第二轮谈判（石河子）
	PPP项目协议草签，合资合同正式签订

# 项目结构



### 投资人采购

项目通过公开招标方式选择社会投资人。

### 项目公司组建

选中的社会投资人与石河子市指定的公司（新疆天福集团有限责任公司），按照约定的出资比例在石河子市出资组建项目公司。

### 特许经营权授予

城市管理委员会与项目公司签订《特许经营合同》，城市管理委员会授予项目公司特许经营权。在建设期，项目公司负责综合管廊的投资建设；在运营期，项目公司负责运营和维护管廊项目设施及管廊上方道路与绿化养护，并通过收取管廊服务费等费用用于支付经营成本、归还债务本息并获取投资回报；在特许经营期期满后，将管廊项目设施完好无偿移交给城市管理委员会或其指定机构。

### 项目融资安排

本项目资本金为6亿元（暂定社会资本出资4.8亿元，天福集团出资1.2亿元），剩余资金通过债务资金筹集。项目公司可进行收费权质押和资产抵押。

### 其他合同安排

本项目涉及的其他合同体系包括入廊协议、融资协议、管廊租赁合同、工程承包合同、设备采购合同、原料供应合同和保险合同等。

本项目的资本金不少于项目投资总额的20%，其他资金可通过银行贷款、股东贷款等方式筹集。

中国建筑股份有限公司/中建新疆建工（集团）有限公司（下称“中建联合体”）与新疆天福集团投资有限公司（下称“天福集团”）成立项目公司实施本项目。中建联合体持有项目公司 80 % 股权，天福集团持有项目公司 20 % 股权。

序号	资金来源	金额（亿元）	所占比例
1	天福集团	1.2	4%
2	中建联合体	4.8	16%
3	项目公司融资	24	80%
	合计	30	100%

项目公司完成本项目投资、建设并经验收合格后，需提供运营管理维护服务，项目公司向入廊单位收取管廊建设使用费（包括一次性入廊费和管廊维护费）。上述费用如果不足以弥补建设投资、经营成本并获得合理回报，项目公司向石河子市政府收取财政可行性缺口补贴。可行性缺口补贴在财政一般公共预算支出中列支。

**约定结算服务费。**由社会资本在投标时报出，本项目中标人报出的结算收入为**管廊建设使用服务费**。根据项目公司与管廊使用单位签署的入廊协议据实发生。

**可行性缺口补贴。**等于约定结算服务费 — 管廊建设使用服务费

行政主管部门	监管内容
市城管委	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 指导项目公司完善建设、运营维护管理规范，定期对项目公司的管理制度、设施设备、履约等情况进行综合评价，并可以将评估结果向社会公布。</li> <li>2. 监督检查项目公司的成立、变更、注销等，并对名称、住所、法定代表人或者主要负责人、服务范围等设立许可证载明事项的变化情况进行监管。</li> <li>3. 对项目公司进行绩效考核，对存在违约的行为视情况给予处罚；</li> <li>4. 监督、指导项目公司遵守宪法、法律、法规和国家政策；</li> <li>5. 协助其他有关部门处理项目公司的违法行为和安全生产责任事故等。</li> <li>6. 接到对项目公司的举报、投诉后，及时核实、处理。</li> </ol>
财政部门	对项目建设资金使用情况进行监督，同时监督项目公司收费与政府可行性缺口补助是否合理。
发改部门	监管项目立项、可研、初步设计审批等程序；制定和修订完善综合管廊收费标准。
审计部门	对本项目进行跟踪审计，核实总投资是否准确、合理。
住建部门	负责监督项目设计、施工、验收、备案等环节，指导项目有序建设，保证工程质量安全。
土地部门	负责对项目用地相关手续进行核验，并提出检查核验意见。
公共资源交易中心	负责监督采购工作的公平、公正性。

# 案例四：开封民生养老PPP项目

## 开封市民生养老院PPP项目

### 养老需求

- 2015年我国60岁以上的老人已经达到了2.2亿人，占总人口的16%左右。根据国际上10%的认定标准，这意味着我国已步入老龄化社会。
- 2015年开封市现有60周岁以上老年人口69.46万人，占总人口的15.1%，现有养老服务设施已无法满足日益增长的养老需求。

- 项目类型：新建
- 项目选址：开封市金明大道与郑汴路交叉口东南300米处，占地面积约71亩。

财政部第二批示范项目

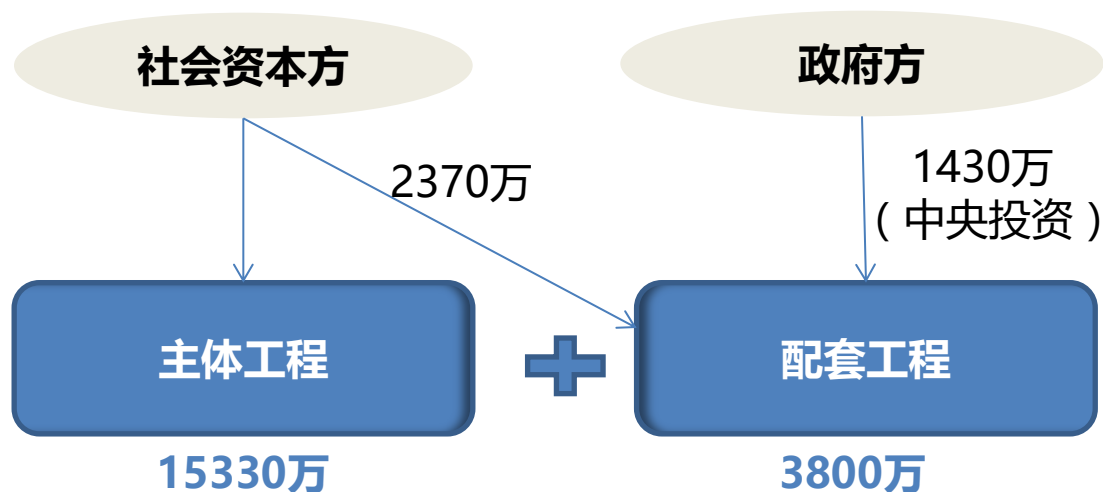


河南省第一批推介项目



## 建设内容

- 项目分主体工程及配套工程两部分建设，建设内容包括老年养护楼、康复楼、综合服务楼、老人公寓及养老配套设施等。



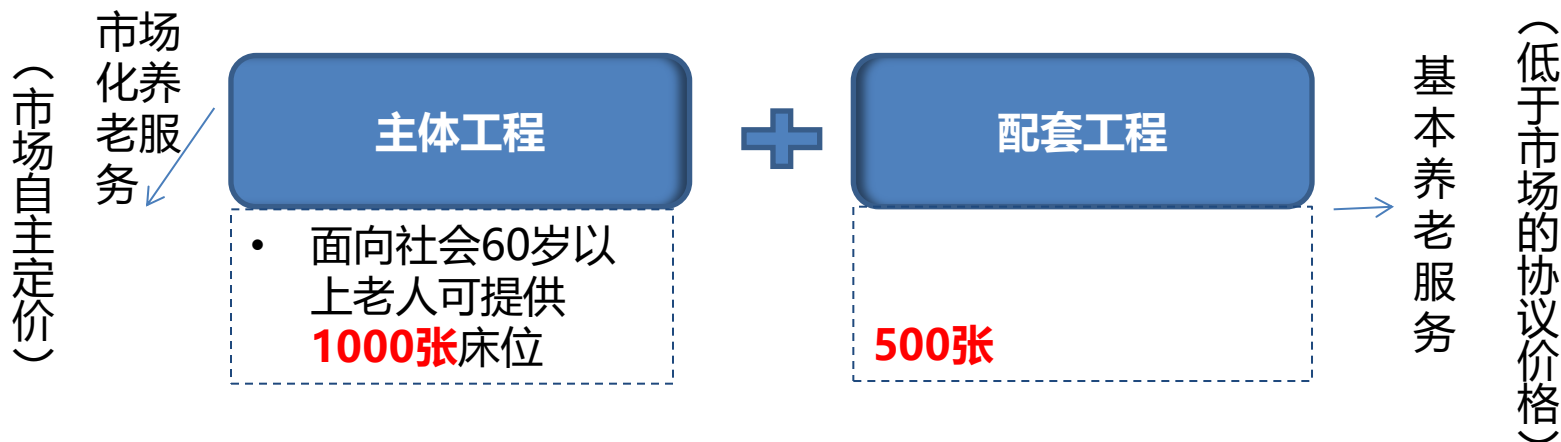
## 投资估算

- 项目总投资为 2.2亿元，扣除土地费用2870万元，中央财政投资1430万元，社会资本总投资共计1.77亿元。

## 项目资本金

- 项目资本金为总投资20%，项目融资为80%

## 开封市民生养老院PPP项目



### 拟建成开封市现有规模最大的养老服务中心

#### 养老服务


- 生活照料、膳食、老年护理、心理 / 精神支持、安全保护、环境卫生等

#### 养老相关服务

- 医疗保健、老年护理培训、老年教育、老年旅游、老年产品等

#### 配套商业设施

- 餐厅、便利店、停车场等

- 
- 取得土地使用权租金和超额收益分成，增加了财政收入
  - 以实物补偿替代货币补偿，创新了可行性缺口补助的支付方式，减少了财政支出
  - 兼具养老服务的市场经营性和社会公益性，保障了“三无老人”的基本养老需求

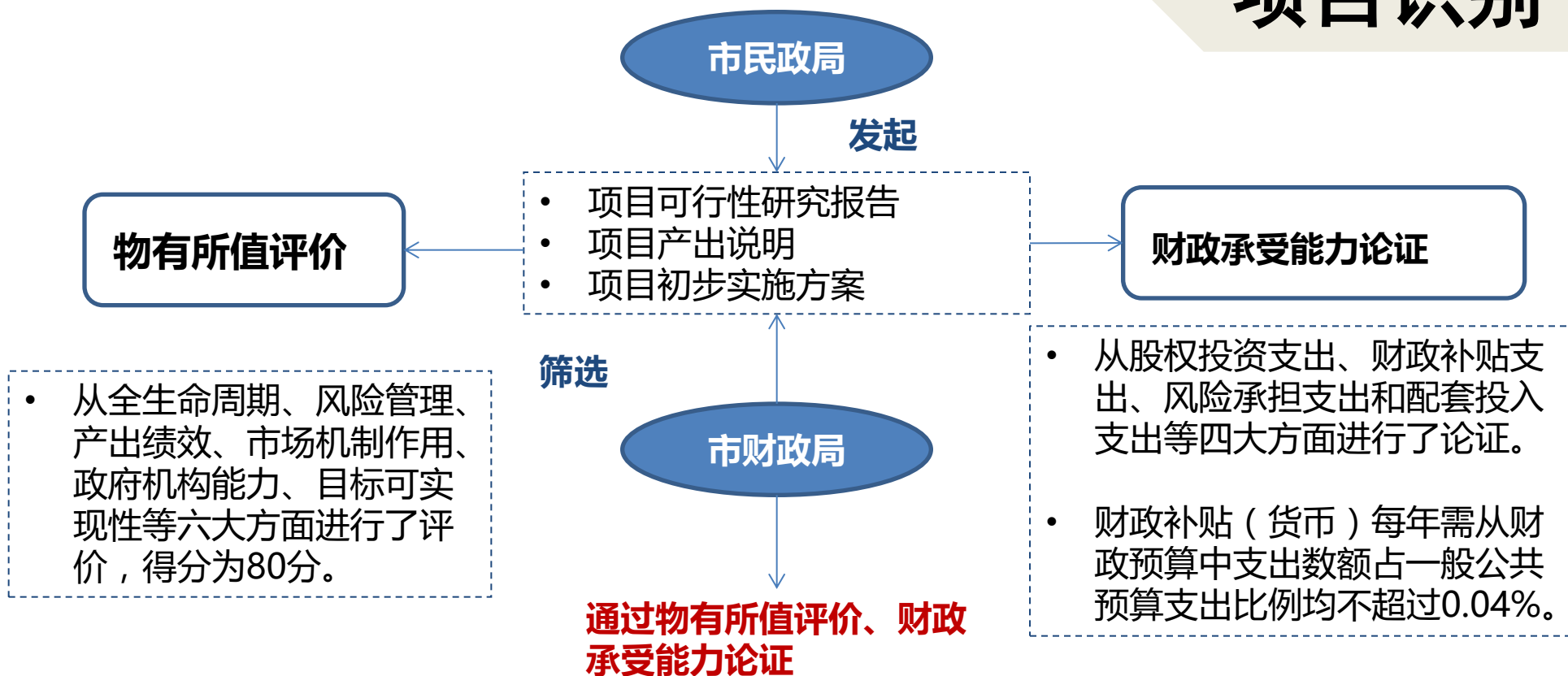
- **项目实施机构：**开封市民政局

2015年9月，开封市人民政府授权开封市民政局作为项目实施机构，主要负责项目的具体实施。

- **PPP工作领导小组：**

领导小组由副市长任组长，市民政局、市财政局、市发改委、市国土局等相关部门负责人组成，负责整个项目的统筹协调和推进。

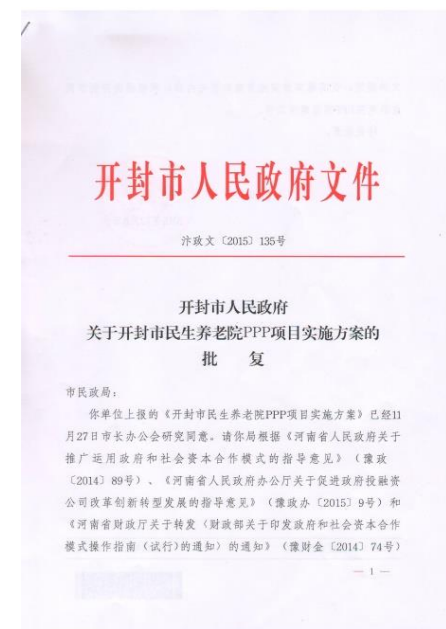
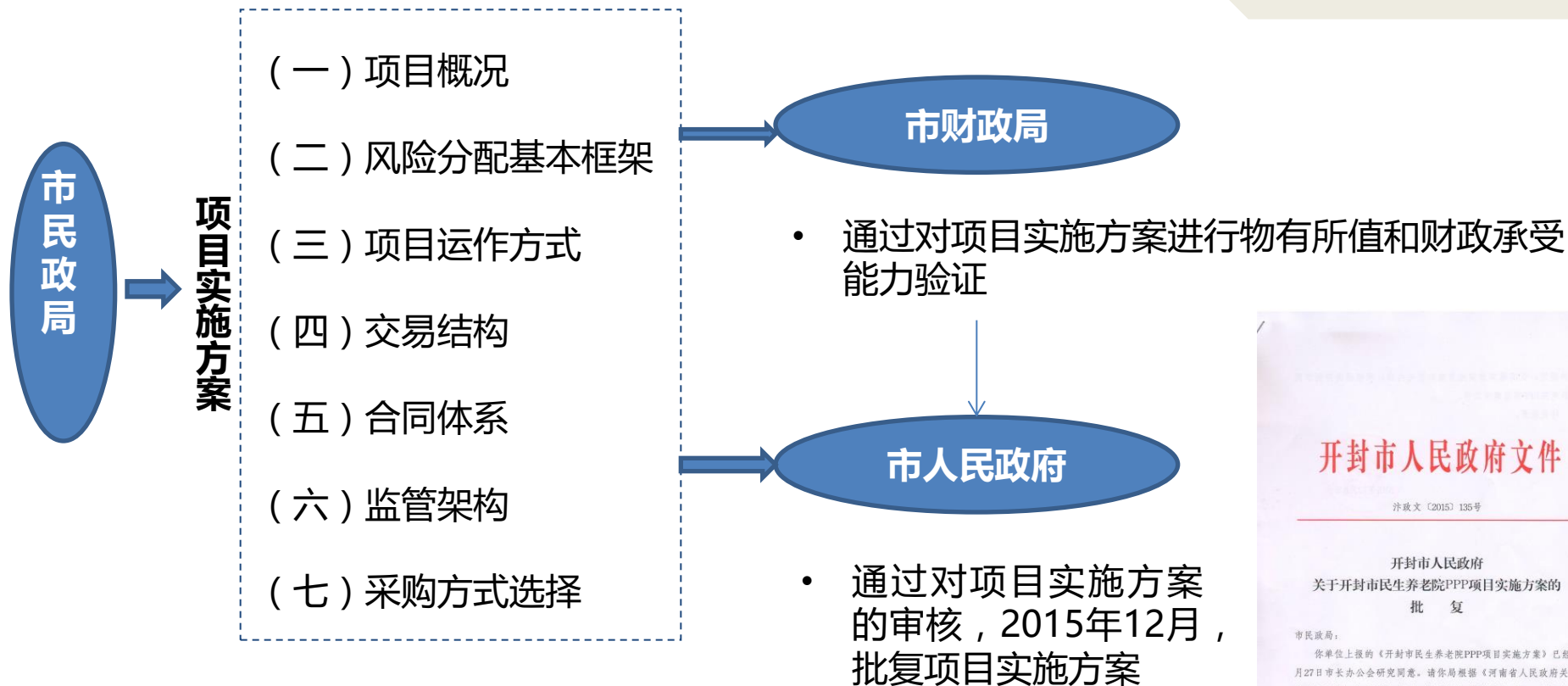
# 项目识别



“需要政府提供可行性缺口补助或者开展物有所值评估的，由财政部门负责开展相关工作。具体办法由国务院财政部另行制定”

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》

# 项目准备



# 项目采购

## 资格预审

- 2015年12月，在《中国采购与招标网》、《河南招标采购综合网》、《河南省政府采购网》和《开封市公共资源交易信息网》上同时发布了资格预审公告
- 2016年1月，组织资格预审，3家社会资本响应并全部合格通过

## 公开招标

- 2016年4月，采用综合评分法进行评审，其中：投标报价占比30%，建设和运营方案占比30%，财务方案占比15%，法律方案占比10%，社会资本综合实力占比15%

## 中标候选人

联合体：河南宏锦源实业集团有限公司-河南中城建设集团股份有限公司

## 投标报价

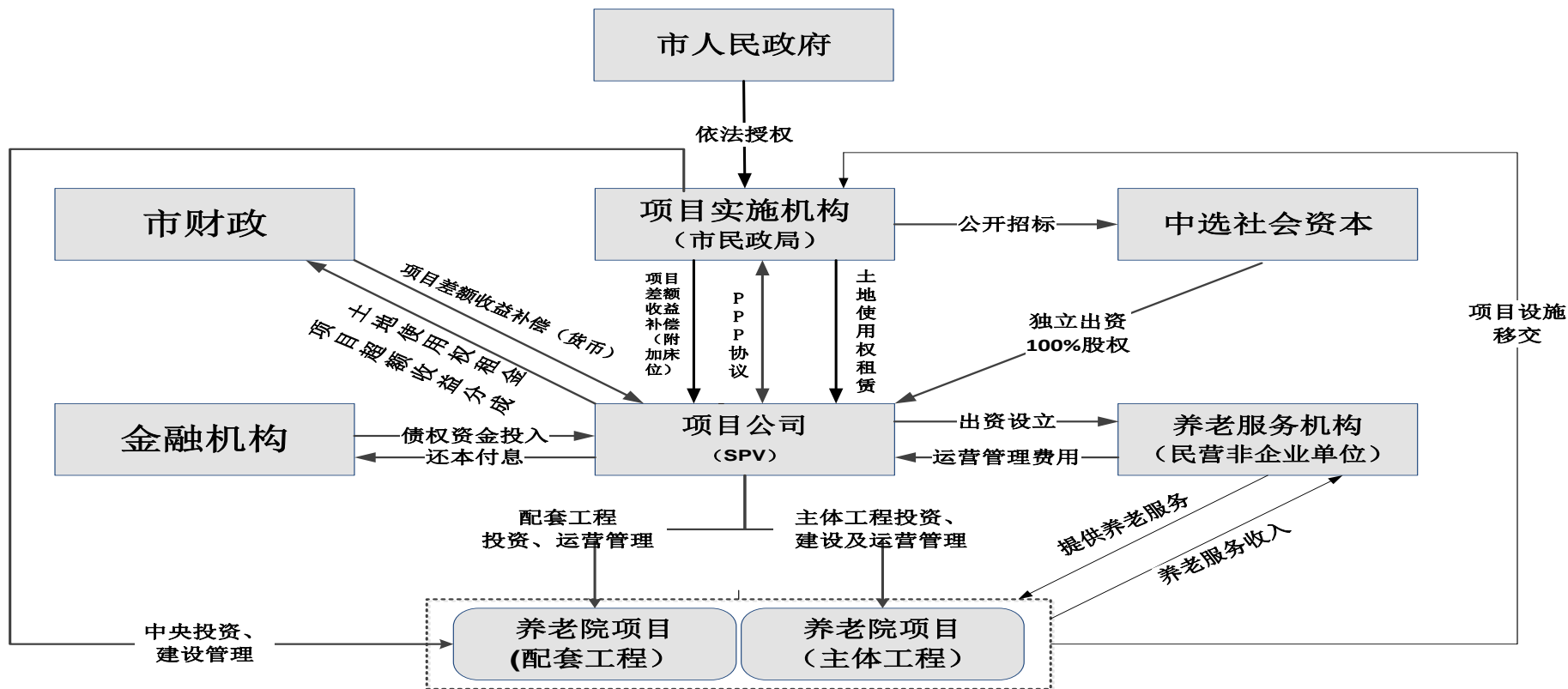
年度项目差额收益补偿的附加床位数量（255张）  
政府方享有的项目超额收益分成比例（80%）  
土地使用权年租金（51万元/年）

2016年5月，确认谈判，签署谈判备忘录

2016年6月，草签PPP协议

# 运作方式

- 运作方式：BOT（建设-运营-移交）
- 合作期限：30年，含建设期2年





# 回报机制

## 社会资本方

### 可行性缺口补助

- **使用者付费:**市场化养老服务收入；基本养老服务收入；养老相关服务收入；配套商业设施经营收入。
- **项目差额收益补偿：**从500张基本养老服务床位中取得满足预期数量（255张）的附加床位进行实物补偿或在附加床位数量不足时，以附加床位对应产生的年度预期收益进行货币补偿。
- **政策性补贴：**根据养老相关政策，可依法享受的建设补贴（自建每张2000元，分5年）和床位运营补贴（每位600元/年）。

## 政府方

### 土地使用权年租金

- 51万/年

### 项目超额收益分成

- 取得超额收益床位对应产生的年度预期收益的80%

## 一、政府方不参股的前提下，中央财政资金如何投入使用？

- **难点：**市民政局无下属可参股单位也无参股意愿，该中央财政资金仅能用于建设不能补运营，投入还需要体现公益性。**解决方案：**鉴于项目原分为一期（中央投资）和二期，可将一期作为政府配套设施供社会资本使用，同时换取可用于保障“三无老人”基本养老服务的床位。

## 二、社会资本是设立项目公司还是民办非企业单位？

- **难点：**设立项目公司，无法享受当前很多养老相关的优惠政策；设立民办非企业单位，则不便于项目融资；**解决方案：**设立项目公司负责融资建设；项目公司再设立民非负责运营，享受相关优惠。

## 三、“三无老人”基本养老服务的数量无法较好估计，床位数量如何设置？

- **难点：**当前“三无老人”仅有50多人，未来无法估计，以固定数量或阶梯变化式保留床位都会因实际偏差不利于政府日后使用；**解决方案：**先保留下最大限度的500张基本养老服务权利，使用数量偏少时，可交付多余的附加床位作为实物补偿减少财政支出，还可将剩余的作为超额收益床位享受额外收益。

- 1 • 养老产业是朝阳产业，市场需求大具有广阔的发展前景
- 2 • 养老项目具有较好的经营性，但应重视和发挥其在基本养老服务中的作用
- 3 • PPP合作机制设计得好，不仅可以减少财政支出，还能增加财政收入

***The End , Thanks !***



徐志刚 : 18618336139