

项目采购需求

1. 项目基本情况

1.1 项目编号：WZZC2020-G3-02856-YZLW

1.2 项目名称：梧州市苍梧县新县城基础设施建设 PPP 项目

1.3 采购方式：公开招标

1.4 项目授权主体：梧州市人民政府

1.5 项目实施机构：梧州市发展和改革委员会

1.6 政府方出资代表：无

2. 项目概况

2.1 招标范围

采购内容为工程的设计、投融资、建设、运营维护。具体包括：（1）勘察、设计服务；（2）基础设施和公共服务设施的投融资、建设服务；（3）基础设施和公共服务设施的运营维护服务。

2.2 投资规模

根据项目可行性研究报告，项目估算总投资约 99784.26 万元，其中工程费用 76472.65 万元，工程建设其他费 12401.18 万元（含土地费用 3704.76 万元），预备费 6921.12 万元，利息 3989.31 万元。项目建设所需资金通过 PPP 模式由社会资本自有资金和银行贷款等方式筹措解决。

各子项目投资估算如下表：

子项目投资估算汇总表

单位：万元

序号	项目名称	投资额	工程费用	工程建设 其他费	预备费	贷款利息
1	苍梧县中医医院工程 建设项目	15300.15	12255.47	1245.84	1080.10	718.74
2	苍梧新县城体育场	11993.18	9192.50	1276.03	837.48	687.17
3	苍梧新县城文化中心	7234.20	5673.13	710.54	510.69	339.84
4	苍梧县老年养护院	6705.20	5546.95	745.33	314.61	98.31
5	苍梧新县城公租房(二 期)	17215.75	13667.12	1836.69	1240.30	471.64
6	苍梧县科技创新中心	7653.00	5962.20	1021.24	558.68	110.88
7	苍梧县新县城中心城 区一期基础设施建设 项目	32262.45	23084.50	5384.78	2277.54	1515.63
8	苍梧县新县城供水管 网工程(一期)	1420.33	1090.78	180.73	101.72	47.10
	合计	99784.26	76472.65	12401.18	6921.12	3989.31

2.3 建设内容

项目合作内容为8个子项目的投(融)资、勘察、设计、建设、运营维护、移交等。

2.4 项目主要产出说明

根据各子项目可行性研究报告，本项目实施内容包括了 8 个子项目，建设规模与内容如下（具体见项目可行性研究报告）：

序号	项目名称	产出说明
1	苍梧县新县城中心城区一期基础设施建设项目	本项目道路全长 7768.334m。其中：迎宾大道东段长度为 2243.22m，道路红线宽为 50m，按城市主干道进行建设，双向六车道，设计速度为 50km/h。石塘路长度为 2141.867m，道路红线宽为 30m，按城市主干道进行建设，双向四车道，设计速度为 50km/h。东安大道长度为 3025.60m，道路红线宽为 30m，按城市主干道进行建设，双向四车道，设计速度为 50km/h。龙运路长度为 357.647m，道路红线宽为 30m，按城市主干道进行建设，双向四车道，设计速度为 50km/h。建设内容主要包括道路工程、给排水、电力、电信、燃气等管线工程、涵洞工程以及照明、绿化、交通安全设施等附属工程。
2	苍梧县新县城供水管网工程（一期）项目	本项目配套新建水厂建设 4 段共计 6000m 长的给水管网，其中 DN800 管长 1700m，DN600 管长 3000m，DN400 管长 1300m。建设内容主要包括管网工程及其他附属工程等。
3	苍梧县中医医院工程项目	本项目占地面积 57.3 亩，拟新建医技住院楼、门诊楼、污水处理及垃圾房，项目总建筑面积为 29762m ² ，其中地上建筑面积 24604m ² ，地下室建筑面积 5158m ² （含人防工程面积 1962m ² ），设置床位 300 张。建设内容主要包括主体工程及给排水系统、消防安全系统、配电及照明系统、通讯电视系统、通风空调系统、避雷系统、污水处理系统、智能化管理系统、供热系统、中心供氧系统、地面硬化工程、绿化等配套工程。

4	苍梧新县城体育场项目	本项目用地约 22.99 亩，总建筑面积 15000m ² ，总座席为 15400 座，主要建设内容包括体育场的运动场地、看台、辅助用房和设施建设，同时配套实施场地平整、室外场地硬化、绿化、给排水系统、供电系统、消防系统等室外工程，以及相关体育器（械）材的购置安装等。
5	苍梧新县城文化中心项目	本项目总用地面积为 15943.11m ² （23.91 亩），总建筑面积为 12887m ² ，新建一栋文化中心总建筑面积 11000m ² ，半地下室停车场建筑面积 1887m ² ；配套建设给排水、配电及照明、消防安全、避雷、通风空调、安防监控、通讯网络、广播系统，标识工程，路面硬化，绿化工程，音响设备，电梯，垃圾收集站等公用工程。
6	苍梧县老年养护院项目	本项目规划用地 20000.67m ² （折合约 30 亩），新建老年养护院六层，框架结构，总建筑面积 20971.32m ² ，可容纳 500 张床位。主要建设内容包括老年养护院主体工程的建筑装饰、安装工程、室外配套工程等。
7	苍梧新县城公租房（二期）项目	本项目规划住宅总户数为 1008 户。主要建设建筑面积 27m ² 的一室户型住宅楼 4 栋，每栋地上 12 层，层高 3m，合计 768 户；建筑面积 35m ² 的一室一厅户型住宅楼 2 栋，每栋地上 12 层，层高 3m，合计 240 户。项目总占地面积为 17333.33m ² （226 亩），总建筑面积 41108.32m ² 。其中，公共租赁住房建筑面积为 41050.32m ² ；生活配套设施建筑面积为 58m ² ，并配套建设给排水工程、电气工程、消防系统、安防监控系统、通讯网络系统、路面硬化、绿化、大门、围墙等公用工程。
8	苍梧县科技创新中心项目	本项目建筑面积为 17889m ² ，配套建设消防、电气、弱电、室内给排水、空调通风、绿色建筑及电梯工程等。建设内容主要包括土石方工程、建筑工程、安装工程及配套设施工程等。

除以上建设产出外，本项目运营维护期产出如下：

序号	项目名称	运营维护内容
1	苍梧县新县城中心城区一期基础设施建设项目	项目设施的养护，以及停车场的运营维护养护
2	苍梧县科技创新中心建设项目	项目设施的养护，以及出租部分的运营维护养护
3	苍梧县新县城供水管网工程(一期)建设项目	项目设施的养护
4	苍梧县中医医院工程建设项目	项目设施的养护，医院运营维护、医疗设备、设施的维护、更新等由政府方负责
5	苍梧新县城体育场建设项目	项目设施（含绿化）的养护，以及球馆、广告和场馆出租运营维护
6	苍梧新县城文化中心建设项目	项目设施的养护，以及电影院、多功能演出厅和停车场运营维护养护。
7	苍梧县老年养护院建设项目	项目设施的养护，以及老年养护院运营维护（不含医疗部分）
8	苍梧新县城公租房（二期）建设项目	项目设施的养护，以及公租房出租、物业管理等

2.5 项目回报机制

本项目采用“可行性缺口补助”的回报机制。年度可行性缺口补助金额=年度可用性服务费+年度运营维护费-年度使用者付费。

2.6 合同履行期限：本项目拟定合作期限为20年，其中建设期暂定为3年，运营维护期为17年。项目整体建设期（指从项目范围内第一个子项目开工日起至项目范围内最后一个子项目竣工验收合格之日或投入使用之日止）跨度原则上不超过3年，各子项目自通过竣工验收或投入使用之日的次日起进入运营维护期，每个子项目运营维护期均为17年。如个别子项目3年内无法完成竣工验收或投入使用的，不影响其余子项目进入运营维护期并正常获取使用者付费及可行性缺口补助。

3. 基本风险分配框架

3.1 风险分配原则

根据财政部《PPP 项目合同指南》（试行），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，在政府和社会资本之间合理地分配项目风险。同时，根据《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金[2019]10 号），“社会资本负责项目投资、建设、运营维护并承担相应风险，政府承担政策、法律等风险”。本项目风险分配的基本原则：

- （1）承担风险的一方应该对该风险具有控制力；
- （2）承担风险的一方能够将该风险合理转移；
- （3）承担风险的一方对于控制该风险有更大经济利益或动机；
- （4）由该方承担风险最有效率；
- （5）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。

3.2 风险属性判断

现按照风险分配基本原则，逐一判别风险项。

一、政策风险

（1）不可控政策、法律变更风险：该风险主要来源于上级政府政策、法律变更，本级政府和社会资本方对该风险均缺乏精准预判和管控措施，按照风险分配原则，该风险由政府和社会资本双方共同承担。

（2）可控政策变更风险：主要指梧州市政府及其下属单位政策变更给项目实施带来的风险。梧州市政府对本级及以下单位政策的变更具有控制力，因此，该风险由政府方承担。

（3）项目审批延误风险：该风险来源一方面是由于社会资本方资料、手续不齐全、提供不及时等原因导致项目审批延误，另一方面是由于政府方资料、手续不齐全、提供不及时等原因导致项目审批延误。审批延误风险应根据该风险引起原因，按上述规则判断由责任方承担风险。

（4）规范标准变化风险：在项目建设或运营维护过程中，由于国家强制性标准变化，社会资本方为满足该变化造成成本的增加计入总投资或运营维护费，因此，该风险由

政府方承担。

(5) 用地获取风险：本项目由政府方负责提供建设用地，因此该风险由政府方承担。

二、合同风险

(6) 违约风险：本项目参与各方均可能引发此风险，所以应按合同约定，根据合同法“违约方承担违约责任”的原则来判定，因此应根据实际违约方确定风险承担方。

三、资金风险

(7) 融资风险：指国家金融政策变动给项目带来的不确定性风险。本项目投融资工作主要由社会资本方、项目公司负责，该风险对社会资本方经济利益影响最大，社会资本方更具有控制力，因此，该风险由社会资本方承担。

(8) 基准利率变动风险：银行基准利率的调整会影响项目的融资成本，进而影响项目建设期成本，基准利率上涨和下跌的可能性都存在，政府和社会资本方均没有影响力和控制力，为保障双方的利益，本项目该风险应由双方共同承担。

四、建设风险

(9) 土地征拆风险：征拆风险是指在项目实施过程中，因征拆及其引发的相关影响对项目成本和进度上带来的风险，本项目一般征拆风险由政府方承担，但由于征拆费用由社会资本方提供，因征拆费用支付不及时导致的风险由社会资本方承担。

(10) 勘察、设计风险：勘察、设计中可能会出现错误、不合理、可建造性差等问题。本项目中勘察、设计工作由社会资本负责，因此，所以该风险应主要由社会资本方承担。

(11) 技术风险：技术问题可能严重影响工程质量或者增加投资成本。本项目施工完全由社会资本方负责，其对该风险具有完全的控制力，因此该风险由社会资本方承担。

(12) 完工风险（非政府原因）：本项目完工风险指主要指由于社会资本方原因导致项目不能如期完工的风险，按期完工是本项目可行性缺口补助支付的前提，本项目后续工作全部由社会资本方负责实施。除因政府负责的前期工作导致的完工风险外，完工风险主要由社会资本方承担。

(13) 建设成本风险：本项目社会资本方对此更有控制力和动机，一般该风险由社会资本方承担。上述成本风险主要指社会资本方成本控制不当等产生的风险。

(14) 质量风险：政府方通过采购社会资本方的形式将建设、运营维护责任转移给了社会资本方，社会资本方作为项目建设、运营维护的实际责任单位，对工程质量更具有实际控制力，因此该风险由社会资本方承担。

(15) 安全风险：根据合同约定，本项目的建设和运营维护责任由社会资本方承担，社会资本方作为项目建设、运营维护的实际责任单位，本身就负有安全保障义务，且其对安全风险更具有实际控制力，因此本项目中的安全风险应由社会资本方承担。

(16) 生态风险：本项目实施过程中可能会由于环境保护工作失当而引发不利后果。本项目环评由政府方负责，环评合法性相关风险由政府方承担。社会资本方作为实际施工运营维护单位，本身具有建设运营维护的环境保护义务，且对环境保护更有实际控制力，因此建设、运营维护过程中生态风险由社会资本方承担。

(17) 其他建设风险：主要指社会资本方承担建设任何过程中可能产生的其他建设风险，如承包商违约、劳工争端等风险，由于项目建设由社会资本方负责，因此上述风险应由社会资本承担。

五、运营风险

(18) 经营性收入风险：经营性收入主要包括使用者付费收入和可行性缺口补助收入两部分。使用者付费收入受经营管理水平、运营维护能力和市场环境变化等因素的影响，风险应由社会资本方承担。可行性缺口补助部分由政府方按照合同约定的按付费公式向项目公司支付。

(19) 最低需求风险：项目最低需求指标受到政府前期规划选址、方案设计和各项优惠政策等因素影响，从风险控制力的角度力来，社会资本方不具备独自识别并承担最低需求风险的能力，该风险应有政府方和社会资本方共同承担，通过设置使用者付费收入的风险分担在双方之间合理分配风险。

(20) 服务质量不达标风险：此项风险完全处于社会资本方控制之下，且运营维护质量是 PPP 模式核心理念之一，此风险应由社会资本方承担，即便社会资本方另行委托了第三方运营维护机构进行运营维护，此项风险与责任也不因此委托而转移或消灭。由于中医院、老年养护院医疗部分的主要由政府负责运营维护，项目公司不负责该中医院、老年养护院医疗部分项目的整体运营维护，但仍需承担有关设施维护等服务。

(21) 运营维护成本超支风险：本项目下，运营维护责任由社会资本方直接负责，但由于运营成本的影响因素较多，如运营管理机制和水平、运营范围发生变化、人工/原材料成本变动等。根据风险分配原则，运营维护成本超支风险由责任方承担，即由政府方原因导致的如运营维护要求增加、范围变动等情形，由政府方承担相应超支责任。由社会资本方/项目公司原因导致成本超支的情形由社会资本方承担相应风险。

(22) 设备设施故障风险：项目运营内，项目全部资产、设备和设施的维护保养工作

是由社会资本方直接负责且处于社会资本方的完全控制下的，根据控制力原则，这项风险由社会资本方承担。

(23) 运营商违约风险：此项风险应由社会资本方承担。无论社会资本方自行运营维护或者是另行委托第三方运营商进行运营维护，发生运营中断、提前终止等运营商违约情形的，由社会资本方承担因运营商违约造成的损失，并承担违约赔偿责任。

六、移交风险

(24) 移交资产质量不达标风险：整个资产、设施的维护是由社会资本方直接负责且处于社会资本方的完全控制下，根据控制力原则，这项风险应由社会资本方承担。

(25) 移交资产承担负债风险：政府已在整个合作期间支付了合理对价，政府方通过移交获得的资产应为没有任何权利负担的资产，此风险的产生在于社会资本方运营维护期进行的商业行为，此风险处于社会资本方的控制之下，应由社会资本方承担。

(26) 残值风险：本项目运营维护阶段维护不周的情况主要受控于社会资本方，该风险由社会资本方承担。

七、不可抗力风险

(27) 不可抗力风险：自然因素，例如地震、极端恶劣气候条件等；政治因素的不可抗力风险主要是指：战争、大规模罢工、政治动荡、疫情等相关内容，此部分风险出现的几率极低，在协议中进行详细约定。

对于不可抗力风险，应当尽可能通过投保的方式，将该部分风险通过第三方保险的形式加以规避；对于其中无法投保的风险，需要由双方各自承担损失。

3.3 风险分配方案

风险分配方案，根据前述风险识别和风险属性判别成果，确定项目风险分配如下表所示。

表 3-1 项目风险分配表

类型	序号	风险	政府分担	社会资本/项目公司分担	责任方承担	双方共担
法律、政策类风险	1	不可控政策、法律变更风险				★
	2	可控政策变更风险	★			
	3	项目审批延误风险			★	

	4	规范标准变动风险	★			
	5	用地获取风险	★			
合同风险	6	违约风险			★	
资金风险	7	融资风险		★		
	8	基准利率变动风险				★
建设风险	9	土地征拆风险			★	
	10	勘察、设计风险		★		
	11	技术风险		★		
	12	完工风险 (非政府原因)		★		
	13	建设成本风险		★		
	14	质量风险		★		
	15	安全风险		★		
	16	生态风险		★		
	17	其他建设风险		★		
运营风险	18	经营性收入风险		★		
	19	最低需求风险				★
	20	服务质量不达标		★		
	21	运营维护成本超支 风险			★	
	22	设备设施故障风险		★		
	23	运营商违约风险		★		
移交风险	24	移交资产质量不达标		★		
	25	移交资产承担负债		★		
	26	残值风险		★		
不可抗力	27	不可抗力风险			★	

3.4 针对风险事项的合同条款安排

一、法律、政策类风险

(1) 不可控政策、法律变更风险：在合同中约定如遇上级政策变更（如税收调整）、政府征用或国有化等政策、法律变更，可能引起的成本变动和项目提前终止的后续处理程序。

(2) 可控政策变更风险：在合同中明确因梧州市政府及其下属单位政策变更导致项目合作条件发生变化，甚至导致项目终止的，政府方应赔偿项目公司因此而实际遭受的直接损失。

(3) 项目审批延误风险：在合同中明确约定政府和社会资本应负责的报审事项，各责任主体对相应的报审事项负责，并明确相应的责任承担方式。

(4) 规范标准变化风险：在合同中明确，在项目实施或运营维护工程中，由于国家就涉及到相关的强制性标准变化，项目公司为满足该等变化的需要，从而造成成本的增加，此风险由政府方承担。

(5) 用地获取风险：在合同中约定，因用地无法获取等原因导致项目不具有开工条件，单个子项目建设期延期半年以上，应项目公司要求，政府方需调减子项目个数；调减部分工程不影响其他已完工部分进入运营维护期，获取相应的使用者付费及政府付费。

二、合同风险

(6) 违约风险：在合同中明确违约责任承担主体，以及发生违约事件之后双方应该采取的通知、答复、处理以及责任承担方式。

三、资金风险

(7) 融资风险：项目公司应对投融资工作进行详细安排，建议政府部门在合同中明确要求项目公司在未按照项目建设进度完成项目融资的，社会资本方应采取借款等其他必要措施保证项目建设资金足额到位。

(8) 基准利率变动风险：在合同中约定因基准利率变动对本项目投资回报进行适当调整。

四、建设风险

(9) 土地征拆风险：在合同中明确土地征拆费用以批复的概算金额为上限由政府包干使用，并按土地征迁工作完成进度由项目公司支付，违约方承担风险并赔偿合同相对方损失。

(10) 勘察、设计风险：政府方与社会资本方应在前期对项目条件进行合理勘察、设

计，选择最为合适的技术方案，并将所选用的方案、应遵循的技术规范和要求等技术细节都充分论证并明确规定。

(11) 技术风险：约定技术问题影响工程质量、工期或者增加投资成本的，由社会资本承担相应责任。

(12) 完工风险（非政府原因）：合同中约定项目建设进度，明确工期延误应当由责任主体承担的违约责任。

(13) 建设成本风险：在合同中明确约定，政府部门有权对总投资进行审计。

(14) 质量风险：在合同中明确社会资本方建设和运营维护阶段应满足相应的规范标准和考核要求，否则应承担相应的违约责任。

(14) 安全风险：在合同中明确社会资本方应按照安全文明施工等要求进行全过程中的安全保障工作。

(15) 环保风险：合同中要求社会资本在项目的建设和运营维护中应遵守环境保护的法律、法规的规定。

(16) 生态风险：在合同中明确，项目公司作为实际施工运营维护单位，本身具有建设运营维护的环境保护义务。

(17) 其他建设风险：合同中明确社会资本承担其他建设风险，如承包商违约风险、劳工争端等风险。

五、运营风险

(18) 经营性收入风险：合同中约定使用者付费收入的市场风险由社会资本方承担，由社会资本方自负盈亏时，可行性缺口补助由政府方负责支付，具体以 PPP 合同约定为准。

(19) 最低需求风险：此项风险主要由双方共担，合同中约定使用者付费收入的风险分担及超额分成机制，以确保社会资本在项目合作期内在收入严重不足的情况下可以维持项目公司运营，在收入超额的情况下不获得暴利。

(20) 服务质量不达标风险：此项风险应由社会资本方承担，对此风险的规避可体现在通过绩效考核机制，政府方对于不达标服务质量相应扣减其绩效考核评分，从而扣减其可获得的可行性缺口补助，约束社会资本方的服务质量。另一方面，对于服务质量不达标且不及时改正的社会资本方，在合同中还可约定运营维护保函，使政府方通过提取保函项下金额的方式约束社会资本方。

(21) 运营维护成本超支风险：此项风险应有责任方承担，合同中约定因不同责任方

原因导致的运营维护成本超支的情形不同应对机制，明确非政府方原因导致的均应由社会资本方自行承担，且政府方应将年度运营维护成本支出情况纳入绩效考核中，对于严重超支或异常超支的应相应扣减其绩效考核评分。

（22）设备设施故障风险：此项风险应由社会资本方承担，合同中约定设备设施的日常维修保养、更新和重置的具体要求，以及发生设备设施故障情形后社会资本（项目公司）所需做出的应急处理，并将设备设施故障发生情况和造成的后续影响纳入运营绩效考核当中，以促使项目公司做好设备设施的维护保养工作。

（23）运营商违约风险：此项风险应由社会资本方承担，合同约定当发生运营中断、提前终止等运营商违约情形的应急处理措施，政府方临时接管、介入的流程和方式以及责任方对于另一方的赔偿方案等。

六、移交风险

（24）移交资产质量不达标风险：此项风险由社会资本方承担。对此风险的规避，一方面政府方可通过在合同中约定移交前的检修措施；另一方面，还可在合同中约定移交保函，在资产质量不达标且社会资本方不及时补救的情况下提取保函项下金额，从而约束社会资本方。

（25）移交资产承担负债风险：此项风险由社会资本方承担。对此风险的规避，一方面政府方可通过在合同中约定移交手续的执行必须先期进行资产权利义务负担检查；另一方面，还可在合同中约定移交保函，在资产有负担且社会资本方不及时解除资产负担的情况下提取保函项下金额，从而约束社会资本方。

（26）残值风险。在合同中明确要求社会资本在运营维护阶段的定期养护维修，明确移交前的交接工作，明确移交的范围、资产标准等。

七、不可抗力风险

（27）不可抗力风险。在合同中明确对于不可抗力事件产生的损失由合同双方各自承担损失。

4. 项目运作模式和方式

4.1. 项目运作模式

本项目采用政府与社会资本合作（PPP）模式中的“建设-运营-移交”（BOT）运作模式

项目运作方式

本项目采用 BOT（建设-运营-移交）运作方式

5. 项目交易结构

5.1 项目交易结构

政府方通过公开招标方式选定社会资本，并与中标社会资本签订投资协议。中标社会资本成立项目公司后，由项目公司与政府方签署 PPP 项目合同。

项目合作期内，由项目公司负责项目的设计、投资、建设以及运营维护等服务；合作期满，项目公司按照合同约定将项目资产及相关权益无偿移交给政府指定机构。交易结构如下图所示。

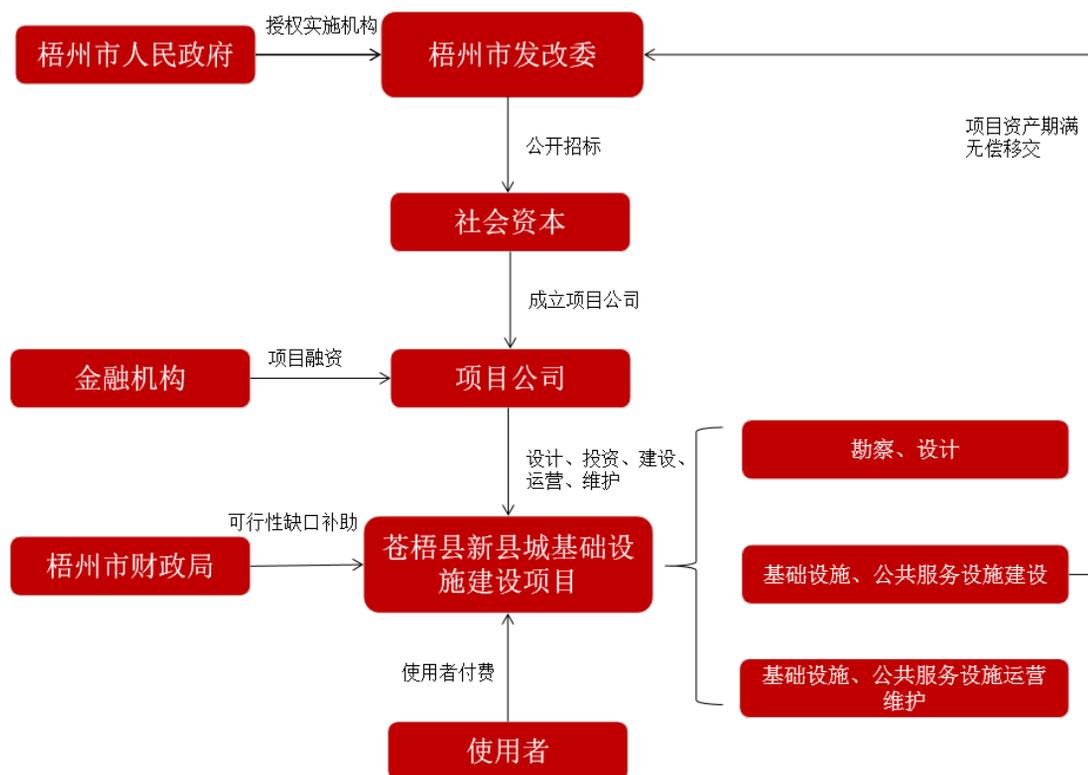


图 1 项目交易结构图

交易结构图说明：

(1) 根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(2015 年第 25 号)，“县级以上人民政府应当授权有关部门或单位作为实施机构负责特许经营项目有关实施工作，并明确具体授权范围。”本项目由梧州市人民政府授权梧州市发展和改革委员会作为项目实施机构，统筹负责项目实施，包括项目识别、准备、采购、执行和移交等阶段政府方应负责的工作。

(2) 项目实施机构通过公开招标方式选定社会资本，与其签订《投资协议》。根据《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》(财金〔2016〕90 号)、

《招标投标法实施条例》（国务院令第 613 号），为提高政府采购效率，本项目如采用公开招标方式一次选中能够自行建设（即具有投资和施工能力）的社会资本方，并由其负责项目投资和施工，依法可以不进行二次招标。

（3）中标社会资本按照《投资协议》依法在梧州市注册成立项目公司，项目公司成立后，由实施机构与项目公司签署《PPP 项目合同》，授予其勘察设计、投资、建设以及运营维护本项目的权利。

（4）建设期内，项目公司负责项目的设计、投资、建设。

（5）运营维护期内，项目公司负责项目的运营维护，并向使用者收取使用者付费，政府方根据项目公司服务绩效支付可行性缺口补助。

（6）合作期满后，项目公司按照合同约定将采用项目资产及相关权益等无偿移交给梧州市人民政府或其指定的机构。项目公司的债务不得移交给政府。

5.2 投融资结构

5.2.1 资本金

根据《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）规定，设定本项目资本金不低于总投资（以招标文件中项目总投资为准）的 20%，项目资本金必须是非债务性资金。本项目资本金三年建设期的分年投入计划为 30%: 30%: 40%，需于当年度上半年到位，项目公司需按投入计划足额及时到位项目资本金，最终以经政府审批的投资进度计划为准。因资本金不到位导致融资及建设进度延迟的，社会资本应承担相应责任。

5.2.2 股权结构

社会资本方应在与实施机构签订投资协议后 45 日内在梧州市苍梧县注册成立项目公司，项目公司注册资本应不低于 2000 万元，以现金形式出资，注册资本应在成立后一年内缴纳到位。项目公司股权结构设置如下：

- 社会资本方在项目公司占股 100%，如为联合体投标的，项目公司各股东方出资比例由其自行约定，但牵头方在项目公司中必须占股，建议比例不低于 10%；
- 本项目政府方不出资。

5.2.3 融资结构

除项目资本金以外，债务资金由项目公司作为融资主体负责解决，具体融资方式由项目公司自主决定。项目公司为本项目融资之目的，经政府方同意后，可以依法将以本项目 PPP 合同下的预期收益权向融资机构进行质押担保，但期限不得超过项目合作期。若项目公司不能按项目建设进度完成项目投融资的，社会资本方应采取提供借款或其他必要措施以确保项目公司融资及时、足额到位。政府方不负责融资担保，不负责为融资提供增信措施。项目公司成立后，以政府方书面同意为前提，可引入国家级、省级政府性质的 PPP 基金入股本项目，带来的成本节约，双方应协商确定分成办法。

5.3 项目公司治理结构

5.3.1 股东会设置

股东会是项目公司的权力机构，由全体股东组成。本项目政府方不参股，由社会资本方依照《公司法》、《投资协议》、《股东协议》、《公司章程》的规定和约定行使职权。

5.3.2 董事会、监事会、经营管理机构设置

项目公司按照《投资协议》、《公司章程》要求设置董事会、监事会以及其他经营管理机构。

5.4 回报机制

本项目的整体回报机制为“可行性缺口补助”。

根据测算结果，项目公司总收入合计为 217616.85 万元，其中，可行性缺口补助合计为 190758.86 万元，使用者付费收入合计为 26857.99 万元，使用者付费占比为 12.34%。

5.4.1 可行性缺口补助

可行性缺口补助计算公式如下：

年度可行性缺口补助金额=年度可用性服务费+年度运营维护费-年度使用者付费

政府实际每年支付的可行性缺口补助金额根据当年绩效考核结果调整，按照绩效考核结果对应的支付比例进行支付。

(1) 年度可用性服务费

可用性服务费指项目公司为建设项目投入的资本性总支出需要获得的服务收入，主要包括项目总投资及必要的合理回报。由于本项目涉及多个子项目，其进入运营维护期

的时间有所不同，所以各子项目分别计算年度可用性服务费。年度可用性服务费的计算方法为等额本息法，计算公式为：

$$GP = GI \times \frac{R}{1 - (1 + R)^{-n}}$$

其中：

GP：年度可用性服务费；

GI：可用性服务费计算基数；

R：投资回报率，由社会资本报价确定，参照周边类似项目，如梧州市城区社会停车场及配套综合提升 PPP 项目年化收益率 6.60%，梧州市藤县中和陶瓷产业园 PPP 项目（一期）建设投资收益率（可用性回报率）8.00%。本项目 该值上限暂定为 7%；

n：运营维护期。各子项目分别进入运营维护期的，按其进入运营维护期之日起算 17 年。

政府方如在项目建设期内向项目公司提供建设期补助，可用性服务费计算基数以扣除建设期补助后的总投资进行计算。建设期补助资金来源为各类专项补助资金，如老年养护院、公租房等补助资金，具体根据项目届时实施情况确定。

（2）年度运营维护费

年度运营维护费指项目进入运营维护期后，项目公司对项目设施进行运营维护管理而获得的服务费收入，指项目公司在运营维护期为了维持所有项目设施正常运行将发生必要的运营维护成本及合理回报。必要的运营维护成本不包括工程质保期质保范围内发生的维修费，不包括建设期形成的固定资产或无形资产在运营维护期的折旧摊销以及办公设备、耗材等折旧摊销，不包括建设期出于建设之目的所发生借款在运营维护期支付的利息。

年度运营维护费由社会资本投标在建设期结束前 6 个月（或每个运营维护年开始前 6 个月）编制运营维护方案和年度运营维护费预算，政府审核后实施，按照审核后的预算价结算。

本项目运营维护内容如下表所示：

表 5-1 运营维护内容

序号	项目名称	运营维护内容
1	苍梧县新县城中心城区一期基础设施建设项目	停车场运营维护、项目设施的维护

2	苍梧县科技创新中心	项目设施的运营维护
3	苍梧县新县城供水管网工程（一期）	项目设施的维护
4	苍梧县中医医院工程建设项目（一期、二期）	项目设施的维护
5	苍梧新县城体育场	球馆运营维护、广告和场馆出租，项目设施（含绿化）的维护
6	苍梧新县城文化中心	电影院、多功能演出厅出租和停车场运营维护，项目设施的维护
7	苍梧县老年养护院	老年养护院运营维护（不含医疗部分），日常设施的维护
8	苍梧新县城公租房（二期）	公租房出租、物业管理和设施维护等内容。

（3）年度使用者付费

使用者付费收入指项目公司向最终用户收取的费用，主要为项目公司对项目设施的运营维护管理及项目范围内资源进行开发产生的经营收入，使用者付费以招标时预估基准值代入可行性缺口补助公式。本项目可产生的使用者付费内容如下表所示。

表 5-2 使用者付费内容

序号	项目名称	使用费付费内容
1	苍梧县新县城中心城区一期基础设施建设项目	停车费
2	苍梧县科技创新中心	资产使用费
3	苍梧县新县城供水管网工程（一期）	/
4	苍梧县中医医院工程建设项目（一期、二期）	资产使用费
5	苍梧新县城体育场	球馆收入、广告、场馆出租收入
6	苍梧新县城文化中心	电影院场地和多功能演出厅出租收入、停车费
7	苍梧县老年养护院	床位费、服务费
8	苍梧新县城公租房（二期）	出租收入、物业服务费

5.4.2 可行性缺口补助支付方式

子项目建设完成并通过竣工验收或投入使用后，财政局按照 PPP 项目合同的约定和对项目公司的绩效考核结果将相关费用拨付到实施机构，实施机构再将费用拨付给项目公司。

其中，子项目分别进入运营维护期后，可行性缺口补助按照“分项计算，统一付费”的原则进行支付，即对当年已进入运营维护期的各项子项目，分别计算应支付的年度可行性缺口补助，如子项目获得建设期补助资金的，以扣除建设期补助后的总投资作为该子项目可行性缺口补助计算基数。若付费时项目尚未完成竣工决算及审计，则先按各期跟踪审计确定的工程费用及对应的建设期利息之和作为 GI 计算年可用性服务费，在竣工决算及审计完成后在下期支付可行性缺口补助时再进行调整。当期政府方应付未付部分或多付部分按延期时间计息，利率为投资回报率。原则上政府应在项目公司上报相关资料并经政府方审核合格后一年内完成决算审计。

因建设用地获取问题、规划调整等非项目公司原因，导致项目不具有开工条件，且单个子项目建设期延期半年以上的，经政府方和项目公司双方协商一致可调减子项目个数或调整工程量，项目公司为该子项目发生的合理费用，应计入 GI。调整部分工程不影响其他已完工部分的政府付费。

5.4.3 其他财政补贴

合作期内，如项目获得其他财政补贴，在符合补贴款项使用要求的前提下，政府方具有支配权，如在建设期内获得补助，可作为建设期补助直接补助到项目公司以减小可用性服务费计算基数，如在运营期内获得补助，可用于支付运营维护费。本项目如需以项目公司名义向上级单位申请补贴，项目公司应予以积极配合。

5.4.4 财务测算

见附件一。

5.5 相关配套安排

5.5.1 项目前期工作

本项目已完成的前期工作情况如下：

- (1) 《苍梧县新县城供水管网工程（一期）可行性研究报告》及批复；

- (2) 《苍梧县新县城中心城区一期基础设施建设项目可行性研究报告》及批复；
- (3) 《苍梧县老年养护院项目可行性研究报告》及批复；
- (4) 《苍梧县科技创新中心可行性研究报告》及批复；
- (5) 《苍梧县中医医院建设工程可行性研究报告》及批复；
- (6) 《苍梧新县城公租房（二期）可行性研究报告》及批复；
- (7) 《苍梧新县城体育场项目可行性研究报告》及批复；
- (8) 《苍梧新县城文化中心项目可行性研究报告》及批复。

5.5.2 后续配套安排

开工日或先于开工日，政府方负责完成下表中第 1-5 项前期工作。政府方为完成全部工作已发生或待发生的费用，除非另有约定，项目公司应按照政府方要求支付给相关部门，具体支付时间以政府方向项目公司发出的付款通知为准。政府方需提供费用清单及合同等凭证，并开具相应发票（如有）。

双方的工作界面初步划分如下，具体以项目实际执行时划分为准：

表 5-3 开工前政府方和项目公司的工作界面划分表

单位	工作内容
政府方	1、负责项目选址、用地预审等工作。
	2、负责建设期间通水、通电、征地拆迁、土地整理、管线搬迁等工作，并为项目公司出具相关证明文件。
	3、负责依法委托具有相应资质的咨询单位完成项目立项审批手续。
	4、负责依法委托审计单位、监理单位等。
	5、必要时协助社会资本方完成项目建设所必需的各类审批、许可或备案。
项目公司	1、负责依法委托具有相应资质的勘察、设计单位，完成勘察报告、初步设计、概算、施工图、预算等及相应的报批工作。

	2、负责依法委托具有相应资质的施工单位等。
	3、负责办理除实施机构明确由其承担的事项外的项目建设所必需的各类审批、许可或备案。

6. 项目合同体系

6.1 项目合同结构

PPP 项目的合同结构包含两个层次：

第一层次为由项目实施机构、中选社会资本、项目公司等主体之间签署的投资协议、PPP 项目合同等一揽子项目合同体系。其以 PPP 项目合同作为主合同，股东协议、公司章程、绩效指标、各类保函及其他支撑性文件等作为 PPP 项目合同的附件体系，和 PPP 项目合同共同构成一个完整的合同体系。

第二层次为由项目公司和本项目推进过程中的各有关主体签署的协议体系。如由项目公司与金融机构签署的融资协议及担保合同、与设计方签署的设计合同（含勘察设计等）、与施工总承包方之间签署的施工总承包合同、与保险机构之间签署的保险合同等。

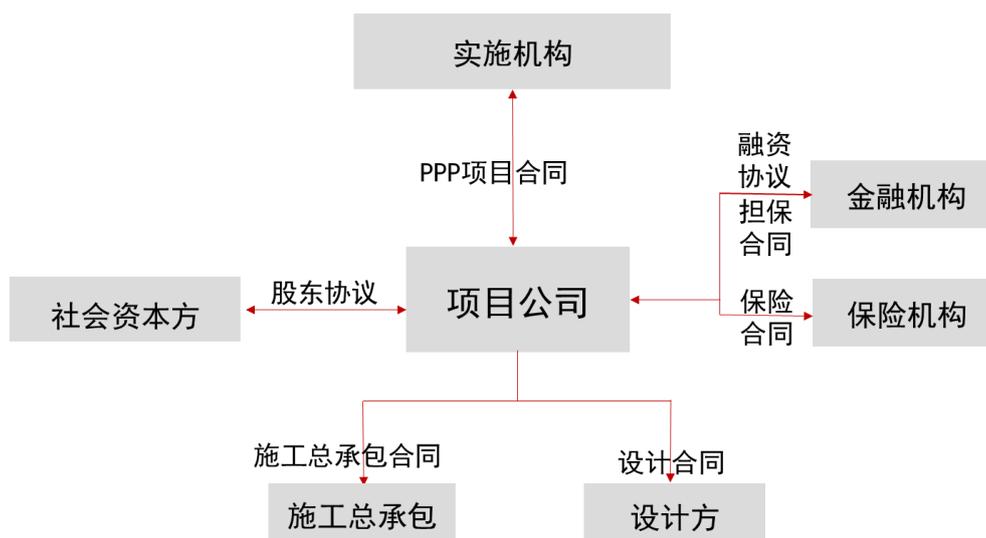


图 2 项目合同体系示意图

6.2 PPP 项目合同

PPP 项目合同的重点为：基于项目所采取的 PPP 运作方式，就政府与社会资本合作目标、合作基本原则、运作架构、合作范围和内容、总体投资收益水平以及双方的基本权利义务等作出的原则性约定。

- 甲方：梧州市发展和改革委员会

- 乙方：PPP 项目公司

核心内容：

- PPP 项目经营权、合作范围、期限；
- 乙方和项目公司的权利义务及一般责任；
- 资产权属及融资安排；
- 前期工作及建设履约保函；
- 项目建设管理；
- 项目运营维护和移交；
- 项目绩效考核指标及付费：可用性服务费、运营维护费及可行性缺口补助的计算、支付及调整机制；
- 日常运营维护及大修、项目设施改造；
- 临时接管；
- PPP 合作提前终止的情形及补偿办法等；
- 合作期满，项目的移交等。

7. 主要边界条件

7.1 权利义务边界

7.1.1 政府方主要权利义务

(1) 政府方的主要权利

- 按照相关法律政策的要求及《PPP 项目合同》约定，对本项目投资、建设、运营维护、移交等全过程进行监督、指导和检查的权利；
- 制定本项目的建设标准（包括设计、施工和验收标准），建设期内，根据需要或法律变更情况对已确定的建设标准进行修改或变更的权利；

- 要求项目公司报告项目建设、运营维护相关信息；
- 委托第三方判定是否需对项目设施进行中大修、更新重置或升级改造，若需要则项目公司负责执行；
- 委托相关机构审核项目投资，最终投资额以财政部门批复的财务竣工决算金额为准；
- 根据法律规定和《PPP 项目合同》的约定对社会资本服务内容进行行业监管；
- 依据《PPP 项目合同》约定在社会资本或项目公司不履行约定义务或发生紧急事件时，实施临时接管，暂代项目公司运营维护本项目；
- 发生项目公司违约的情况时，要求项目公司纠正违约、向项目公司收取违约金、提前终止（收回经营权）或采取《PPP 项目合同》规定的其他措施；
- 对项目公司签署的项目有关合同文件监督、审核；
- 制定本项目绩效考核办法，并据此对项目运营维护和移交进行监督考核；
- 行使法律、法规及《PPP 项目合同》赋予的其他权利。

（2）政府方的主要义务

- 根据《PPP 项目合同》约定，为项目公司设计、投资、建设和运营维护提供必要的支持条件；
- 协助推进项目各环节各项行政审批手续的申报和审批工作；
- 参考《梧州市人民政府关于进一步规范市本级政府投资项目资金管理有关事项的通知》（梧政发[2018]28 号）完成结算及决算审核；
- 按照项目开发计划完成相关项目用地的征用、拆迁、补偿、安置等工作，确保项目按时具备建设条件。如因项目用地的征用、拆迁、补偿、安置等工作进度影响项目建设进度，则工期相应顺延；

- 项目可行性缺口补助纳入相关政府财政预算；
- 按照《PPP 项目合同》约定对项目公司进行绩效考核，根据考核结果及时支付相关补助费用；
- 履行法律、法规及 PPP 项目合同规定的其他义务。

7.1.2 项目公司主要权利义务

(1) 项目公司的主要权利

- 按照《PPP 项目合同》的约定，享有勘察设计、投资、建设、运营维护本项目的权利，并在合作期内拥有本项目的经营收益权和运营维护权（不含医院和老年养护院的医疗部分的运营维护）；
- 项目公司必须根据现行国家、广西壮族自治区、梧州市基本建设有关政策程序规定，做好对工程质量、文明施工、安全、进度、投资控制等工作并承担全部责任，确保本项目按时、保质竣工并正常运营维护；
- 项目整体开工建设前制定项目总体建设计划并向实施机构汇报，每年制定详细建设计划向实施机构汇报，建设计划获得实施机构同意后方可实施；
- 因建设用地获取问题、规划调整等原因，项目不具有开工条件，导致单个子项目建设期延期半年以上，有权要求政府调减子项目；调减部分工程不影响其他已完工部分正常运营维护，获得使用者付费及可行性缺口补助。
- 按照《PPP 项目合同》的约定，获得可行性缺口补助的权利；
- 根据《PPP 项目合同》的约定，利用项目设施提供服务并获得收入的权利；
- 政府方严重违约的情况下，要求提前终止合作并根据《PPP 项目合同》约定获得相应补偿的权利；
- 行使法律、法规及 PPP 项目合同赋予的其他权利。

(2) 项目公司的主要义务

- 按照《PPP 项目合同》约定的进度、质量标准完成全部项目建设，承担建设相关费用、责任和风险，并购买建设期保险；
- 及时向政府方报告建设进度和建设质量控制情况，接受政府方的监督；
- 按规定时间完成并报送工程结算和项目财务决算，一般工程结算为工程完工后三个月内完成，项目财务决算为项目完成后六个月内报出；
- 负责本项目融资；
- 因项目公司原因对第三方造成损害，承担赔偿责任；
- 遵守政府方制定的建设标准，根据《PPP 项目合同》按照政府方的要求或法律变更进行设计变更；
- 根据《PPP 项目合同》的规定，在发生紧急事件或项目公司不履行约定义务的情况下，接受政府方实施的临时接管，并提供协助；
- 如果违约，向政府方缴纳约定的违约金并按规定改正；
- 在本项目运营维护期内，项目公司应确保项目设施的技术指标符合双方签署的《PPP 项目合同》及其附件的相关约定，合理控制运营维护成本，提高产出效率；
- 在合作期内，未经政府同意，不得在经营权上设定任何质押或其他形式的产权负担，亦不得放弃、无偿或以不合理的低价处置项目资产，如项目公司的股东转让其持有的项目公司股权，应取得政府方的同意；
- 在合作期结束后，按规定将项目设施移交给政府方或政府方指定机构；
- 履行法律、法规及 PPP 项目合同规定的其他义务。

7.1.3 社会资本方主要权利义务

(1) 社会资本方的主要权利

- 有按照合同约定签署项目相关合同文件的权利；

- 有权制定符合法律和本合同约定的融资方案，并根据项目进度的需要编制融资计划，确保融资方案可行，资金按建设进度足额到位；
- 参与项目公司经营管理，选派代表任项目公司管理层的权利；
- 行使法律、法规及 PPP 项目合同赋予的其他权利。

(2) 社会资本方的主要义务

- 按《投资协议》约定及时投入注册资金，确保应投入的项目资本金按期足额到位，并确保投资和工程进度的需要；
- 按照股东协议约定时间和持股比例及时出资到位，成立项目公司，有义务组织并完成项目融资，并督促项目公司完成投资、建设、运营维护、移交。
- 履行法律、法规及 PPP 项目合同规定的其他义务。

7.2 交易条件边界

7.2.1 土地使用权及资产权属

政府方应协调有关部门通过合法方式供应土地，政府应将本项目相应的建设要求纳入土地供应条件，项目公司应根据法律规定和本协议约定合理使用土地。子项目建设用地土地使用权登记在政府方名下，在 PPP 项目合作期内交由项目公司无偿使用，各子项目的土地使用权以及合作期内形成的项目资产、后续因重置更新或升级改造投资形成的资产，均归政府方所有。在合作期限内，未经政府方事先书面同意，项目公司不得变更项目土地用途，不得对外转让、出租、出借，不得将项目土地使用权用于抵押或者提供融资担保或在其上设置任何他方权利的条件。

7.2.2 项目合作期限

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发改委 2015 年第 25 号令）第六条，“基础设施和公用事业特许经营期限应当根据行业特点、所提供公共产品或服务需求、项目生命周期、投资回收期等综合因素确定，最长不超过 30 年”。根据《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)，“政府和社会资本合作期限原则上不低于 10 年”。

根据本项目的特点及梧州市财政情况，结合该类型项目社会资本方的一般要求，拟定本项目合作期 20 年，其中项目整体建设期暂定 3 年，运营维护期 17 年。

项目整体建设期(指从项目范围内第一个子项目开工日起至项目范围内最后一个子项目竣工验收合格之日或投入使用之日止)跨度原则上不超过 3 年，各子项目自通过竣工验收或投入使用之日的次日起进入运营维护期，每个子项目运营维护期均为 17 年。如个别子项目 3 年内无法完成竣工验收或投入使用的，不影响其余子项目进入运营维护期并正常获取使用者付费及可行性缺口补助。

若因征拆、或其他政府方原因造成项目建设期延误的，子项目建设期可根据《PPP 项目合同》的约定顺延，因此造成的建设投入的增加由政府方承担。非政府方原因导致的建设期延期，子项目建设期可根据《PPP 项目合同》的约定顺延，项目公司应向政府方支付延期违约金，违约金支付方式及金额在《PPP 项目合同》中明确，或者有权提取建设履约保函。项目公司支付逾期违约金后，不免除项目公司继续完成工程及修补缺陷的义务。

项目公司在合作期间内履约记录良好，在符合届时适用法律规定的前提下，双方协商一致可对《PPP 项目合同》进行展期。

7.2.3 社会资本方总投资认定

社会资本方总投资 (GI) = 工程结算价+经审计的工程建设其它费+建设期利息-建设期补助以及政府方已支付且不需社会资本方再支付的用于本目前期工作的费用 (总投资中已列支的费用)

项目投资控制以政府方组织相关部门评审通过的初步设计及概算为控制数。但因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因，确需增加投资概算的，或设计预算调整、调剂的，按照规定的程序及有关法律法规核定或办理总投资调整。

(1) 工程造价标准

①各子项目在设计阶段应按照政府需求进行限额设计。

②工程量清单编制依据：《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500-2013)、《〈建设工程工程量清单计价规范(GB50500—2013)〉广西实施细则》(桂建标〔2013〕

43号)。

③计价依据:

- 《广西壮族自治区建筑装饰装修工程消耗量定额》(2013版)及相关配套费用定额;
- 《广西壮族自治区安装工程消耗量定额》(2015版)及其相关费用定额;
- 《广西壮族自治区市政工程消耗量定额》(2014版)及其相关费用定额;
- 《广西壮族自治区园林绿化及仿古建筑工程消耗量定额》(2013版)及其相关费用定额;
- 2016《广西壮族自治区建设工程费用定额》的通知(桂建标〔2016〕16号);
- 《自治区住房城乡建设厅关于建筑实施营业税改增值税后广西壮族自治区建设工程计价依据调整的通知》(桂建标〔2016〕17号);
- 《自治区住房城乡建设厅关于调整建设工程计价增值税税率的通知》(桂建标〔2018〕14号);
- 《关于调整建设工程定额人工费及有关费率的通知》(桂建标〔2018〕19号文)。

本方案中仅对计价原则进行约定,计价依据可根据项目实施时正在使用的规范、标准进行调整,其他工程造价详细规定于招标文件和PPP项目合同中明确。

(2) 经审计的工程建设其它费用

工程建设其他费按梧州市(或广西壮族自治区/国家)费用内容以及付费范围调整,相关费用按实际发生计入项目总投资。

(3) 工程变更

因以下原因导致工程变更,报经政府方审核通过后,纳入结算范围:

- 因自然灾害等不可抗力造成项目建设条件发生重大变化所引起的变更；
- 因建设规划的调整、征地拆迁等政府方原因或政府方提出工程变更要求导致工程量增减变化，其中如属政府提出的，项目公司及政府方一致同意后可进行调整；
- 法律法规及其它政策性调整引起的工程变更。

7.2.4 项目投资控制原则

本项目执行政府审批流程，参考《梧州市人民政府关于进一步规范市本级政府投资项目资金管理有关事项的通知》（梧政发[2018]28号）执行，项目投资估算、设计概算、工程预算及竣工结算均应实施机构审核并经政府相关职能部门审批，项目总投资控制坚持估算控制概算、概算控制预算、预算控制结算的层层控制原则，并以项目竣工决算（经财政或审计部门审核的价格为准）中确定的项目总投资作为实际价。项目投资控制原则如下：

（1）因社会资本方原因造成建设投资增加的，由社会资本方自行承担，不纳入GI。

（2）因政府方原因导致设计变更、建设内容变更，经双方协商一致书面确认后，由此引起的建设投资变化由项目公司承担后纳入GI。

（3）因可保险的不可抗力风险因素造成的工程变更或者工程修复，导致项目投资增加的，由保险公司进行赔付，在保险公司赔付额到位前，超出的投资额由项目公司自行承担。因不可以正常商业条件购买保险的不可抗力风险因素造成的工程变更或者工程修复，导致项目投资增加的，由政府方和项目公司双方协商解决。

（4）项目工程建设验收合格后应由梧州市财政部门对该工程全部建设总投资进行审核，相应扣减政府奖励或补助资金（以实际落实金额为准）后，作为计算可用性服务费的基数。如财政部门批复的竣工财务决算口径与本方案相关设置不一致的，则按本方案设置的口径进行调整。

7.2.4 总投资结算原则

（1）建安工程费

建安工程费原则上采用清单综合单价方式进行结算，其中：

①综合单价的组成：各子项目分部分项工程量清单项目及措施清单等工程清单由

项目公司根据经批复施工图设计文件，根据国家相关清单定额规范进行组建，人工、材料、机械单价采用各子项目施工图审查当期的《梧州建设工程造价信息》的信息价，信息价缺项部分及大型土石方参考市场价格进行调价。经财政部门审批后，除符合以下规定的调整外，结算时工程量清单及综合单价不予调整；

一一不可抗力及政府方原因的建设规模、建设范围、建设标准增减导致经审批清单单价中与实际施工情况不相符的；

一一市场价格波动引起的人工、材料调差（调差办法可参考《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》等国家、广西壮族自治区、梧州市现行的法律法规及政策文件，具体在合同中进一步细化）；

一一合同约定的其他调整因素。

按以上规定计算的建筑安装工程费×（1-中标下浮率（如有））即为结算建筑安装工程费。

②工程量的确定：实际投资额认定时，工程量以各子项目竣工图及相关过程文件为准进行算量。项目公司应按经审批工程量清单及实施机构要求的格式进行计量，经监理工程师签认后报实施机构审验签认。

（2）工程建设其他费

征拆土地政策处理费：本项目所涉及的征拆土地政策处理费以经批复的概算金额为上限，根据投资计划，由政府包干使用并限于工程建设项目的土地供应，实施机构依据实际征拆进度向项目公司按月申报付款申请。如实际征拆土地政策处理费不足的，由项目所在地政府自筹解决。

其它工程建设其他费：其他项目前期工作费根据相关规定及项目实际情况列支，按实际发生金额进行结算。其中前期由实施机构已签订的服务合同按服务合同金额进行结算，由项目公司按项目实施机构核定的其它工程建设其他费实际金额支付后并纳入 PPP 项目总投资。

（3）建设期利息

建设期利息=(经审计的社会资本静态总投资-资本金)*融资利率*建设期年限/2。
各子项目资本金按照各子项目概算投资额比例分配；建设期补助按照各子项目实际获得补助金额计算；融资利率为项目公司实际融资利率，原则上不高于投资回报率，高于投资回报率的情况下，按照投资回报率计算；建设期年限为各子项目分别核算的建设期年限。因社会资本方或项目公司原因导致的建设期年限延长不

计算建设期利息。

(4) 预备费

预备费总额控制在工可批复金额以内，主要用于建筑安装工程费调增额，需经政府审批同意，结算时不单独计取预备费。

7.2.5 大中修及恢复性检修

本项目大中修由项目公司负责，由项目公司在需要时提出申请，由实施机构审核通过，或者实施机构认为需要时提出，项目公司需根据政府确认的大中修计划(时间、标准、资金使用预算限额)对本项目进行大中修。大中修费用以实际发生额度计入年度运营维护费用或者由政府方按实际发生额度另行支付项目公司。

本项目移交前，项目公司需进行恢复性检修以确保项目资产完好，满足正常使用要求。恢复性检修费用由项目公司自主承担，不计入运营维护费。

7.2.6 调价机制

(1) 审计完成前，暂以各期跟踪审计结果之和作为 GI 计算年可用性服务费。审计完成后，根据审计确定的竣工决算结果重新计算年可用性服务费。如决算结果与暂定 GI 金额存在差额，则根据竣工决算结果调整可用性服务费。对于审计完成前政府方已支付的可用性服务费与按审计结果计算应支付的可用性服务费的差额部分，在审计完成后的最近一期应支付的可用性服务费中一次性调整到位。

(2) 如基准利率变动，本项目投资回报率随之变动，变动的投资回报率仅适用于政府尚未支付的可用性服务费部分，根据未支付本金、调整后投资回报率、剩余合作年限重新计算可用性服务费。基准利率变动年后的投资回报率计算方法如下：

$$R' = R + (i_n - i)$$

其中：

R'：变动后的投资回报率；

R：竞标确定的投资回报率；

i_n ：变动后的基准利率；

i：变动前的基准利率。

年可用性服务费支付金额依据每年1月1日适用的中国人民银行五年以上长期贷

款基准利率以及基准利率上浮率确定的项目公司投资回报率予以计算。年内基准利率调整，不影响当年可用性服务费金额。政府需支付的可用性服务费金额于央行调息之日后的下一支付年度起进行调整。

若项目运营维护期内利率政策发生变化，不再存在基准利率，则投资回报率由双方在不违反法律法规和PPP项目合同约定的情形下，另行协商确定。

(3) 材料调差

施工期内遇材料价格变化波动参照广西壮族自治区和梧州市相关规定执行。项目建设期间主要建筑材料（仅指钢材、水泥、沥青、商品混凝土、砂、碎石、雨污水管）价格变化超过基准价±5%（含5%）部分，超出部分材料价按税内独立费，结算时一并调整计算。

具体材料调差机制在PPP合同中约定。

7.2.7 政府补助或专项补贴

(1) 税收优惠政策

为引导企业投资基础设施、环境保护项目，该项目按照中央、省、市出台的税收相关政策予以支持。

(2) 上级专项资金

项目合作期内，实施机构或项目公司应积极主动寻求国家或省市对项目的各种政府补助或专项补贴，补助资金归政府方支配，按照相关政策使用。如无特殊规定，建设期内争取到的补助资金用于抵扣建设投资，运营维护期内争取到的补助资金用于抵扣运营补贴支出或用于项目更新改造或大中修。项目公司使用专项资金时应符合政策及审计要求。

7.2.8 绩效考核

项目建设期及运营维护期内，政府方负责对项目公司建设及运营维护绩效进行考核，可行性缺口补助金额根据绩效考核进行调整。

本项目已设置全面合理的绩效考核机制，且政府支出责任与产出绩效相挂钩，不存在通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任的情况。

7.2.9 预算保障

梧州市政府应将可行性缺口补助以及使用者付费不足时的补足部分纳入财政预算，编制中长期财政规划时，纳入中长期财政规划。

7.2.10 项目移交

合作期满的前 12 个月内，政府方和项目公司应共同成立移交委员会，负责有关合作期满后项目移交的相关事宜。移交委员会应适时举行会议，商定项目设施移交的详细程序、培训计划的实施和将移交的设备、设施、物品、零配件和备件等的详细清单，以及移交的方式。本项目移交方案坚持以下原则，具体的移交内容在 PPP 项目合同中约定。

- 无偿移交

合作期满，项目公司将项目设施无偿移交给政府方指定机构，项目公司不再享有相关权益。若届时项目公司向政府方移交资产可能产生税费的，双方可根据相应的税收政策，遵循合理避税原则，协商一致选择股权移交或其他方式，实现社会资本无偿移交项目。

- 移交资产的相关权责方面

项目公司应确保移交的项目设施不存在任何抵押、质押等担保权益或所有权约束，亦不得存在任何种类和性质的索赔权。若采取股权移交形式的，应确保项目公司所有股权不存在任何抵押、质押等担保权益或所有权约束，亦不得存在任何种类和性质的索赔权。

- 项目移交的其它方面

移交工作计划方面：成立移交委员会，确定移交范围、移交方式、移交时间等安排。

移交验收计划方面：确定验收内容、验收方式等安排，出具验收报告。

移交资产的质量保证方面：项目公司应保证移交的所有设施、设备、材料、系统等所有涉及运营维护的均应当保证符合城镇综合开发有关法律法规、强制性标准、行业标准，且与竣工文件基本一致，符合正常运营维护的需要。

人员培训计划方面：项目公司应向政府方报批一份详细的就项目的运营维护、养护和维修对政府方人员开展的培训计划，并指定参训人员共同参与项目的运营维

护养护和维修工作。

7.2.11 社会资本退出机制

(1) 合同期满的退出

本项目合作期满后，由项目公司向政府或其指定机构无偿移交，至此，项目所有权益全部归属政府或其指定机构，社会资本退出。

(2) 股权转让退出

社会资本在符合届时法律法规及政策规定的前提下，以股权转让形式实现退出，股权转让应符合 7.2.12 相关规定。

(3) 合同提前终止的退出

合同提前终止的按本方案“提前终止及补偿”进行处理，涉及政府方或社会资本方违约的，根据项目合同相关违约条款执行。

(4) 其他退出方式

项目公司在符合相关法律法规，国家产业政策以及《PPP 项目合同》的规定，并在征求政府方书面同意的前提下，可根据需要运用资产证券化、社会资本分立合并等方式实现退出。

7.2.12 项目公司的有关限制

(1) 股权限制

建设期及运营维护期前 5 年，社会资本方股权不得转让，但为项目融资之目的，经政府方书面同意，社会资本方可转让最高不超过 50% 股权，受让方应满足《PPP 项目合同》约定的技术能力、财务信用、运营维护经验等基本条件，并以书面形式明确承继原股东方在项目公司下的权利及义务。同等条件下，由政府方安排的其他主体享有优先受让权。

(2) 融资限制

未经政府方书面同意，社会资本方和项目公司不得将本项目合作范围的土地、建筑物及设施设备进行抵押、质押或者其他任何形式的担保。项目合作期内，政府或者实施机构不对项目公司的融资提供任何形式的担保或承诺。项目公司使用特许经营收益权质押等方式从事融资活动的，应当经实施机构批准。

项目公司仅拥有对《PPP 项目合同》约定的项目投资、建设及项目设施运营维护

进行融资的权利，不允许项目公司以除此以外的任何目的进行融资，且融资不得影响项目的正常建设和运营维护。

项目公司的所有资本金及其他融入资金只能用于《PPP 项目合同》规定的本项目的建设及运营维护等活动中，禁止项目公司将资金用于其他用途。

(3) 经营限制

项目运营维护期内，项目公司对项目的经营范围及内容、管理规范、质量标准等变化须提前经政府方的书面同意。在此前提下，项目公司享有项目的经营收益权，政府方不干预项目公司的运营维护及管理，除非此种干预是为保护公共利益及安全所必须的。

7.2.13 财务监管

项目合作期内，项目公司应按中国法律和会计准则处理其业务或相关的会计事务并接受政府方的财务监管。政府方有权自负费用聘请中介机构，定期对项目公司经营财务状况进行专项审计。

7.2.14 税费处理

项目合作期内，项目公司须依法缴纳业务范围内产生的所有税负，包括但不限于增值税及附加税、所得税等。

政府方在招标前确定由项目公司承担的主要税种、税率，如相关税种、税率发生变化，政府方和社会资本方协商确定调整办法。原则上，由政府方承担税费风险或享受税收减免优惠。

能够取得增值税发票的项目，必须取得并用于增值税进项抵扣，因项目公司应取得但未取得增值税发票而造成的税负增加，政府方不予补偿。

前期费用发生时，若由项目公司支付给政府方或其指定相关单位，可开具增值税专用发票的，政府方或其指定相关单位应为项目公司开具满足项目公司需求的增值税专用发票，无法开具增值税专用发票的，政府方不承担相应税费补偿责任。

7.2.15 合同变更

因适用法律法规的变化，影响任何一方主要权利义务的；国家、行业及地方有关建设、维护方面的标准变化；因不可抗力或非因合同任何一方的原因，导致合同部分条款无法履行；一方当事人丧失履约能力；因情况发生变化，当事人双方协

商一致同意等情形，政府方和社会资本方协商一致可以进行合同变更。

7.2.16 项目监理

由政府方依法招标确定项目监理，对工程建设质量、进度、造价等进行全流程监督管理，所需费用由 PPP 项目公司按经实施机构审定金额据实支付，费用纳入项目总投资范围。

7.3 履约保障边界

PPP 项目合同中明确强制保险方案及投标保函、建设履约保函、运营维护保函和移交保函等保障体系，以保障项目按期建设、按时投入运营维护，维护相关权益。

7.3.1 强制保险方案

《PPP 项目合同》将明确项目完整生命周期中需要投保的内容，列出详细的保险清单，并要求项目公司在项目合作期内必须按照合同的规定购买保险。

如果项目公司不购买或维持合同中所要求的保险，则政府有权购买该保险，并且有权根据《PPP 项目合同》的约定从履约保函或维护保函款中提取需支付的保险费金额。

除法律法规所规定的强制险种外，项目公司应根据谨慎运营维护惯例购买相应的险种，以增强对债权人的权益保护，有利于提高可融资性。建设期保险费用纳入总投资，运营维护期保险费用纳入运营维护成本。

7.3.2 履约保函体系

本项目的履约保函体系设置为四个阶段：投标保函、建设履约保函、运营维护保函和移交维修保函。除投标保函外的保函被提取任意金额后，项目公司应在 PPP 合同约定期限内将保函担保金额恢复至原始金额。

表 7-1 履约保函体系

条款	投标保函	建设履约保函	运营维护保函	移交保函
提交主体	社会资本	社会资本方/项目公司	项目公司	项目公司
提交时间	招标阶段	自 PPP 项目合同签订之日起 5 个工作日内	按照《PPP 项目合同》约定的建设期履约保函到期或解除之前	移交日期前一年之前 10 日内
退还时间	自 PPP 项目合同签订	项目公司提交运营维护保函之日	移交保函生效之日起满 20 日止	移交日期后的六个月后的 15 日止

	之日起 5 个工作日内	起满 5 日止		
受益人	实施机构	实施机构	实施机构	实施机构
保函金额 (建议)	50 万元人民币	3000 万元人民币	1000 万元人民币	1000 万元人民币
担保事项	保证中标后按《投资协议》约定的注册资本实缴到位, 并依约定成立项目公司	项目建设资金到位、开工节点、试运行节点、竣工节点、验收节点、重大工程质量事故或安全责任事故、运营维护保证金 (含保函) 提交等	项目运维绩效、持续稳定普遍服务义务、服务质量反馈情况、安全保障、项目设施恢复性检修、主要设备移交标准、全套项目文档及知识产权移交、人员培训、项目设施存在隐蔽性缺陷、经证明由于项目公司特许经营期内对设施的运营维护不善所造成的瑕疵、移交维修保证金 (含保函) 提交等	项目设施恢复性检修、主要设备移交标准、全套项目文档及知识产权移交、人员培训、项目设施存在隐蔽性缺陷、经证明由于项目公司特许经营期内对设施的运营维护不善所造成的瑕疵等
备注				移交维修保函到期前项目公司不得解散

(1) 投标保函

在招标阶段, 社会资本方应当向实施机构提交一份由政府方可接受的金融机构出具的见索即付的投标保函, 以保证中标后按《投资协议》约定的注册资本和资本金按期实缴到位, 并依约定成立项目公司。投资履约保函金额拟定为 50 万元人民币, 有效期为至 PPP 项目合同签订之日起 5 个工作日内止。

(2) 建设履约保函

自 PPP 项目合同签订之日起 5 个工作日内, 社会资本方/项目公司向实施机构提交一份由政府方可接受的金融机构出具的见索即付的建设履约保函, 以保证项目建设资金到位、开工节点、试运行节点、竣工节点、验收节点、重大工程质量事故或安全责任事故、运营维护保证金 (含保函) 提交等。建设履约保函金额拟定为 3000 万元人民币, 有效期为至项目公司提交运营维护保函之日起满 5 日止。政府方提取保函前, 应提前书面通知社会资本方。

(3) 运营维护保函

在按照《PPP 项目合同》约定的建设期履约保函到期或解除之前, 项目公司应向实施机构出具一份见索即付的运营维护保函, 以保证项目运维绩效、持续稳定普遍服务义务、服务质量反馈情况、安全保障、项目设施恢复性检修、主要设备移

交标准、全套项目文档及知识产权移交、人员培训、项目设施存在隐蔽性缺陷、经证明由于项目公司特许经营期内对设施的运营维护不善所造成的瑕疵、移交维修保证金（含保函）提交等。运营维护保函的金额一般不超过建设总投资的 5%，拟定为 1000 万元人民币。运营维护保函的有效期为至移交保函生效之日起满 20 日止。运营维护保函应至少每两年更新一次。如果政府方在项目合作期内兑取运营维护保函项下的款项，项目公司应确保在政府方兑取款项后 10 个工作日内将运营维护保函的金额恢复到规定金额，并向政府方提供运营维护保函已恢复的证据。

（4）移交保函

在移交日前一年之前 10 日内，项目公司应按照《PPP 项目合同》规定递交本项目的见索即付的移交保函，以防止项目公司移交前停止对项目设施的有效维修。移交保函金额拟定为拟定为 1000 万元人民币。移交保函的有效期为至移交日期后的六个月后的 15 日止。如果本合同提前终止，运营维护保函/移交保函应在要求的期限内（视具体情况而定）保持有效。

7.3.3 设立建设资金专项账户

为保证本项目工程建设按照计划进度执行，项目公司应建立资金使用专户，以便对资金到位进度、使用流向等进行管理。

7.3.4 建设进度及质量保障

为了保障本项目如期、按质推进，政府方可聘请专门的项目管理公司或监理，对本项目工期、造价、质量等进行监督和管理。

7.4 调整衔接边界

（1）应急处置

项目公司须在运营维护手册中，制定应对重大事故、环境公害以及人为破坏等原因发生的事故的应急预案和现场处置方案，包括报告程序、应急指挥及处置措施等内容。项目公司制定的应急预案应当征求政府方的意见并报政府方同意后实施，突发事件发生后，项目公司须按应急预案要求及时启动应急措施。

（2）临时接管

合作期内，出现如下情况时，政府方有权实施临时接管：

- 发生紧急事件，包括但不限于：政治性紧急事件，如骚乱、动乱、叛乱、恐怖袭击等；社会性紧急事件，如重大自然灾害、重大事故灾难、重大公共安全事件等。
- 项目公司出现以下严重违约事件行为，包括但不限于：因管理不善，发生重大质量、生产安全事故的；严重影响到社会公共利益和安全的；法律、法规禁止的其他行为。

(3) 提前终止及补偿

发生以下情况，《PPP 项目合同》可提前终止：

- 项目公司发生严重违约事件时，政府方指定机构有权发出终止合同的意向通知；
- 发生政府部门严重违约事件时，项目公司有权发出终止合同的意向通知；
- 发生不可抗力时，《PPP 项目合同》签订双方无法协商一致继续履行各自义务，双方有权向对方发出终止合同的意向通知；
- 如政府方因公共利益的需要终止《PPP 项目合同》，政府方将以合理价格收购项目设施，并给予项目公司合理补偿；
- 政府方依据《PPP 项目合同》的相关规定取消或收回经营权。

《PPP 项目合同》提前终止，政府方指定机构应按照《PPP 项目合同》的规定接收项目公司的资产，并支付项目公司相应补偿，具体的补偿原则和补偿标准在《PPP 项目合同》中明确。

(4) 违约处理

项目建设及运营维护过程中，社会资本或项目公司未按照《PPP 项目合同》履行约定义务的，应承担相应的违约责任，包括停止侵害、消除影响、支付违约金、赔偿损失和解除合同等。当项目公司发生严重违约情形或危及社会安全和公共利益时，政府相关部门有权临时接管项目或提前终止合同。

(5) 争议解决

合作期内,双方各自委派人员组成协调委员会,负责解决协议执行中的任何争议。

《PPP 项目合同》执行过程中若出现争议,应尽力通过协商友好解决。协商不成的,提交协调委员会进行调解。经协调委员会调解不能解决的,可提起诉讼。

8. 监管架构

明确监管职责是准确把握政府和社会资本合作的主要原则之一,作为基础设施和公共服务最终责任主体,政府需要实现从经营者到监管者的转变,切实履行从前期准入到项目运营维护全过程的监管职责。本项目的监管方式主要包括履约管理、行政监管、公众监督三个方面,涵盖 PPP 项目的完整生命周期。

8.1 履约管理

履约管理是基于政府与社会资本、项目公司间的合同关系实现的。PPP 项目实施机构是政府方履约管理的责任主体,其按照项目合同督促项目公司落实相关约定。

监管主体:项目实施机构

监管方式:绩效监测、中期评估等

监管内容:限于 PPP 项目合同约定的权利义务边界。如通过定期监测项目产出绩效指标,编制半年报或年报,监督社会资本或项目公司是否按照《PPP 项目合同》约定履行融资、设计、建造、运营维护、维护、移交等合同义务,通过中期评估分析项目运行状况和 PPP 项目合同的合规性、适应性和合理性,及时评估已发现问题的风险,制订应对措施。对于 PPP 项目合同约定的情形,各方应遵守其约定;对于 PPP 项目合同没有约定的情形,双方应本着平等、友好的精神协商解决。对于监管过程中发现的问题,政府应督促社会资本或项目公司及时纠正。

8.2 行政监管

行政监管是行政机关根据法律、法规授予的行政权力,对社会资本、各相关方和从业人员进行监督、检查等。发改、财政、住建、交通、国土、水利、卫生等有关职能部门在各自职责范围内参与项目过程监督、管理。

监管主体:政府各行政机关

监管方式:各部门按照国家规定履行监管职责

监管内容：各行政机关按照职责分工开展对项目公司的行政监管职能，以保证本项目各项设施依法、安全、有序地运营维护。第一、由财政部门会同行业主管部门对从定性和定量两方面开展物有所值评价工作，对项目开展财政承受能力论证工作等。第二、由政府相关职能部门根据国家相关法律法规对项目履行行政监管职责，重点关注公共产品和服务质量、价格和收费机制、安全生产、环境保护和劳动者权益等。第三、项目的规划、立项、选定投资人、建设、运营维护等一系列工作均需要行业主管部门、职能监管部门的各项审批，即政府部门在履行PPP项目的准入监管和执行监管职责。第四、当社会资本发生PPP项目合同约定的严重违约情形，威胁公共产品和服务的持续稳定安全供给，或危及重大国家安全和公共利益时，政府有权临时接管项目，直至启动项目提前终止程序。

8.3 公众监督

政府、社会资本或项目公司应依法公开披露项目相关信息，保障公共知情权，接受社会公众的监督。政府应该鼓励公众的参与，以促进社会资本服务水平和管理水平的提升，并应主动建立一套有效的公众沟通机制，可能包括：

(1) 重大事项公示

在处理涉及公众利益的相关问题上，应该主动提前公示，如环保、拆迁、紧急疏散、运营维护计划调整等事项。

(2) 建立通畅的公众意见反馈的渠道

如设立投诉热线、开通具有信息反馈功能的官方微博、微信号等，并指定专门的部门或人员负责，对公众意见提供反馈。

(3) 搭建媒体沟通平台

如设立新闻办公室或类似机构，负责官方信息平台的维护运营维护、媒体关系的处理、公众信息的搜集和反馈等。