

桐柏县职业教育中心建设项目PPP模式

实施方案

**编制单位：北京国金管理咨询有限公司**

 **编制时间：二0一六年十二月**

项目名称：桐柏县职业教育中心建设项目

发起单位：桐柏县人民政府

项目实施单位：桐柏县教育局

政府方出资人代表：桐柏县建设投资有限公司

编制单位：北京国金管理咨询有限公司

证 书 号：工咨甲10120070030

编制负责人：丁旋

审核人员：赵泓 史晋燕

执行组长：张语录

技术组：周 力 康庆庆 高晓兵 吴 琼 张忠良 赵永霞

朱海芳 梁剑锋 曹柯朋 陈晓超

采购组：潘 楠 杨 超 张镜洲 张 超

财务组：郭书君 鲁世国

法务组：赵剑英 赵书瑞

**目 录**

[第1章 方案编制原则、依据及目的 1](#_Toc12155)

[1.1 方案编制的原则 1](#_Toc25336)

[1.2 方案编制的依据 1](#_Toc6100)

[1.3 方案编制的目的 3](#_Toc23994)

[第2章 项目概况 4](#_Toc10057)

[2.1 项目基本情况 4](#_Toc24266)

[2.1.1 项目名称 4](#_Toc2540)

[2.1.2 项目性质 4](#_Toc10499)

[2.1.3 项目类型 4](#_Toc27129)

[2.1.4 项目发起单位 4](#_Toc3412)

[2.1.5 项目实施机构及政府出资人代表 4](#_Toc28093)

[2.1.6 项目运作方式 5](#_Toc13707)

[2.1.7 项目回报机制 5](#_Toc2481)

[2.1.8 项目产出说明 5](#_Toc5754)

[2.1.9 项目协调机制 5](#_Toc28836)

[2.1.10 项目PPP运作的必要性及可行性 5](#_Toc19466)

[2.2 经济技术指标 7](#_Toc31197)

[2.2.1 项目选址 7](#_Toc30532)

[2.2.2 建设规模与内容 8](#_Toc21915)

[2.2.3 项目实施计划 9](#_Toc13663)

[2.2.4 投资规模与资金来源 9](#_Toc27241)

[2.2.5 项目合作期限 10](#_Toc16447)

[2.2.6 收益指标 10](#_Toc18958)

[2.3 项目公司股权情况 10](#_Toc3099)

[2.4 项目前期工作进展情况 11](#_Toc25395)

[第3章 风险分配基本框架 12](#_Toc4896)

[3.1 风险分担原则 12](#_Toc31979)

[3.2 主要风险识别 12](#_Toc18243)

[3.3 项目风险分配方案 14](#_Toc13248)

[3.3.1 风险分配机制 14](#_Toc9131)

[3.3.2 风险应对措施 15](#_Toc11257)

[第4章 项目运作方式及合作期限 18](#_Toc25170)

[4.1 项目运作方式 18](#_Toc2862)

[4.2 项目合作期限 18](#_Toc16339)

[第5章 项目交易结构设计 20](#_Toc7018)

[5.1 项目投融资结构 20](#_Toc18046)

[5.1.1 投资规模构成 20](#_Toc19561)

[5.1.2 资金来源及融资安排 20](#_Toc8995)

[5.1.3 项目资产的形成和移交 21](#_Toc11187)

[5.2 项目回报机制 22](#_Toc22844)

[5.3 项目交易结构 22](#_Toc29346)

[5.4 收费定价机制 23](#_Toc6492)

[5.4.1 可用性服务费 24](#_Toc411)

[5.4.2 运维绩效服务费 26](#_Toc21510)

[5.5 费用调整机制 27](#_Toc6653)

[5.6 绩效考核机制 28](#_Toc13408)

[5.6.1 建设期绩效考核 28](#_Toc29842)

[5.6.2 运营期考核机制 30](#_Toc18780)

[5.7 政府配套安排 31](#_Toc138)

[第6章 财务测算 33](#_Toc6478)

[6.1 参数设定 33](#_Toc14149)

[6.2 项目总投资 33](#_Toc31497)

[6.2.1 项目总投资 33](#_Toc4983)

[6.2.2 资金投入安排 33](#_Toc10479)

[6.3 项目总成本 34](#_Toc28271)

[6.4 收入测算 35](#_Toc26023)

[6.5 增值税、营业税金及附加 37](#_Toc23684)

[6.6 所得税 37](#_Toc1873)

[6.7 财务分析指标 37](#_Toc10738)

[第7章 合同体系 39](#_Toc9573)

[7.1 合同拟定原则 39](#_Toc25526)

[7.2 合同主体 39](#_Toc18097)

[7.3 本项目合同体系 40](#_Toc29734)

[7.3.1 PPP项目合同 40](#_Toc6152)

[7.3.2 股东协议 45](#_Toc22864)

[7.3.3 融资合同 46](#_Toc14750)

[7.3.4 履约合同 46](#_Toc27505)

[7.3.5 保险合同 47](#_Toc24624)

[7.3.6 其他合同 47](#_Toc7167)

[第8章监管架构 49](#_Toc12380)

[8.1 监管原则 49](#_Toc6680)

[8.2 监管架构 49](#_Toc11741)

[8.2.1 履约管理 50](#_Toc28501)

[8.2.2 行政监管 50](#_Toc9607)

[8.2.3 公众监督 52](#_Toc84)

[第9章 采购方式 54](#_Toc28721)

[9.1 项目特点及选择采购方式 54](#_Toc30328)

[9.2 采购程序 54](#_Toc7672)

[9.3 供应商资格条件 56](#_Toc1193)

[9.4 实施计划 57](#_Toc21624)

[第10章 政府投入和支持 59](#_Toc18204)

[10.1 政府投入 59](#_Toc16365)

[10.2 资金落实安排 59](#_Toc15987)

[第11章 项目示范推广价值 61](#_Toc13925)

[11.1 符合行业或地区发展方向和重点 61](#_Toc10414)

[11.2 探索创新价值和推广示范意义 62](#_Toc25955)

# 方案编制原则、依据及目的

## 方案编制的原则

为了确保桐柏县职业教育中心建设项目PPP模式的成功运作和目标的实现，在运作过程中贯彻执行以下原则：

⑴严格执行国家法律、法规、规章和政策规定；

⑵项目实施过程坚持“公平、公正、公开”；

⑶坚持通过法定竞争机制选择政府合作伙伴；

⑷发挥社会资本融资、专业、技术和管理优势，提高服务质量效率；

⑸转变政府职能，强化政府与社会资本协商合作；

⑹兼顾经营性和公益性平衡，维护公共利益；

⑺坚持广泛调研，借鉴国内外类似项目先进经验。

## 方案编制的依据

⑴《中华人民共和国预算法》；

⑵《中华人民共和国政府采购法》（2002年主席令第68号）；

⑶国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）；

⑷财政部《关于印发<政府和社会资本合作项目政府采购管理办法>的通知》（财库〔2014〕215号）；

⑸财政部《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》（财金〔2014〕156号）；

⑹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）；

⑺《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）；

⑻《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》（财金〔2016〕91号）；

⑼《关于印发<政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法>的通知》（财金〔2016〕92号）；

⑽《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）；

⑾《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）；

⑿《中国人民共和国政府采购法实施条例》（2015年国务院令第658号）；

⒀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）；

⒁《基础设施和公用事业PPP管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部、中华人民共和国住房和城乡建设部、中华人民共和国交通运输部、中华人民共和国水利部、中国人民银行令第25号）；

⒂《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）；

⒃《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）；

⒄《河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作的指导意见》（豫政〔2014〕89号）；

⒅《河南省财政厅政府和社会资本合作管理中心文件》（豫财资合〔2015〕2号）；

⒆《桐柏县职业教育中心建设项目工程可行性研究报告》及批复等。

## 方案编制的目的

为了更好地提升社会公共服务的运营效率和服务质量，落实政府和社会资本合作共同开展社会公共服务领域的建设、运营及维护，桐柏县人民政府、县财政局、县教育局结合桐柏县中等职业教育领域的供需现状，拟对桐柏县职业教育中心建设项目采用PPP（BOT）模式进行运作，以缓解当前财政资金紧张状况，提高公共服务质量和效率。

本方案通过对桐柏县职业教育中心建设项目风险分配基本框架、运作方式及合作期限、项目的交易结构、财务测算、PPP项目合同、政府监管、采购方式等内容的分析，论证本项目建设和运营采取PPP模式的可行性和必要性，通过分析投资者合作期内的投资回报、政府的支出责任和双方间的权利义务和风险分配，为本项目成功采用PPP模式进行投资、建设、运营提供理论和现实支持，并为本项目实施提出了明确的解决路径和推进时间表，为本项目的实施提供清晰准确的方案依据。

# 项目概况

## 项目基本情况

### 项目名称

桐柏县职业教育中心建设项目（以下简称“本项目”）

### 项目性质

新建项目

### 项目类型

职业教育类

### 项目发起单位

桐柏县人民政府

### 项目实施机构及政府出资人代表

本项目实施机构为经桐柏县人民政府（以下简称“县政府”）授权的实施机构——桐柏县教育局（以下简称“县教育局”）。项目实施机构主要负责项目的具体实施，包括项目建议书、项目可行性研究报告、环评、规划、土地、协助财政部门进行物有所值评价及财政承受能力论证、项目实施方案编制和报批、项目合同的编制、社会资本方选择及制定社会资本方准入条件和标准、谈判与合同签署、项目执行、监管和移交等工作。

经桐柏县人民政府授权的桐柏县建设投资有限公司作为政府出资人代表和与政府采购后的成交社会资本方组建项目公司，代表县政府按照所占股权比例对本项目进行投资。

### 项目运作方式

本项目采用建设—运营—移交，即“BOT”（build—operate—transfer）的PPP运作方式。

### 项目回报机制

本项目回报机制为政府付费。

### 项目产出说明

本项目建成后，将拥有96个标准教学班，可容纳学生4655人，总建筑面积135172平方米。本项目提供的公共产品和服务内容包括教学楼、图书馆、办公楼、行政楼、教职工周转宿舍楼、学生宿舍楼、实验实训用房、生活服务及附属用房、体育运动设施等主体建筑工程，道路、绿化、大门、围墙等辅助工程以及给排水、电力、消防、弱电等配套基础设施工程。

项目建成后，将切实提升高中阶段学生的入学率，调整普教和职教的学生比例，加速推进教育现代化进程，促进桐柏县中等职业[教育](http://baike.baidu.com/view/3496.htm%22%20%5Ct%20%22http%3A//baike.baidu.com/_blank)事业加速发展。

### 项目协调机制

县教育局作为本项目的实施机构，积极运作政府和社会资本合作模式，广泛吸收社会民间资本，参与和支持桐柏县职业教育中心的建设。由桐柏县人民政府牵头，已逐步组织县财政局、教育局、发展改革委、规划局、国土局、环保局、桐柏县建设投资有限公司等各相关部门协调推进项目正常开展，保证本项目如期开工并投入运营。

### 项目PPP运作的必要性及可行性

⑴项目PPP模式运作的必要性

一是有效缓解桐柏县政府债务压力。本项目总投资33147.51万元，对于桐柏县财政支出压力较大。通过引入社会资本，形成多元化、可持续的资金投入机制，将在一定程度上缓解桐柏县本级政府财政支付压力。

二是更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。PPP模式这种基于共同合作中按股份制形成的清晰多元化主体，可以最大限度激发市场在资源配置中的决定性作用，在有效缓解政府投资不足的同时，通过引进社会资本方基于市场要素形成的生产管理技术，形成优于计划和市场单独作用的新型管理、运行体制。

三是促进建立现代财政制度。PPP项目投资回报周期较长，要求政府从以往单一年度预算收支管理逐步向中长期财政规划和“资产负债管理”转变，有利于提高财政的规划性和持续性，防范和化解中长期财政风险。

县教育局作为本项目的实施机构，正在逐步开展政府职能转变工作，从公共产品的直接“提供者、经营者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“监管者”。为更好地提供城市基础设施建设与社会公用事业发挥专业、高效的管理职能。

⑵项目PPP模式运作的可行性

一是申报满足条件。项目符合国家发改委、财政部等部委有关允许、鼓励和规范社会资本特别是民间资本参与城市基础设施及公共服务领域的建设和运营的政策。项目符合《桐柏县城市总体规划》（2014-2030年）和《桐柏县土地利用总体规划》（2010-2020年）的要求；项目规划符合桐柏县规划部门的要求；建设规模符合桐柏县教育资源整体布局要求；目前项目的各项前期工作正在有序推进。

二是行业主管部门的意愿。对于县政府及教育相关部门来说，项目采用PPP模式，县政府及教育部门从过去的教育设施公共服务的提供者变成一个监管者的角色，从而保证工程质量；同时政府方和社会资本可以取长补短，发挥政府公共机构和社会资本各自的优势，弥补对方的不足。社会资本的参与还能推动在项目投融资、建设、施工、设施管理过程等方面的革新，提高建设和运营效率，双方可以形成互利的长期目标，可以以最有效的成本为公众提供高质量的教学场所和校园维护服务。

对于县财政部门来说，本项目采用PPP模式可以在财政预算方面减轻桐柏县财政压力，社会资本参与项目能为政府部门提供更多的资金用来发展教育事业，促进了投融资体制改革。

目前，县政府和财政部门、行业主管部门等相关部门对本项目采用PPP模式都持支持的态度。由于本项目采用BOT的模式，在合作期内，政府拨付费用，对社会资本来说，可以产生长期、稳定的现金流，因此社会资本通过PPP模式参与本项目的积极性很高。

三是物有所值定性及财政承受能力论证分析。通过物有所值评价和财政承受能力论证，本项目物有所值定性分析专家打分84.83分，超过了60分，物有所值量值3352.90万元，大于0。本项目为桐柏县首个PPP项目，项目运营期内年均付费占桐柏县本级一般公共预算支出最高比例为1.24%。因此，本项目的财政支出处于县本级财政可承受能力范围之内。

综上分析，本项目PPP模式运作是必要且可行的。

## 经济技术指标

### 项目选址

本项目选址在桐柏县城中源路东侧、经十三路西侧、安澜路北侧。

### 建设规模与内容

根据已批复可研报告（桐发改〔2016〕165号），本项目具体建设规模和内容如下：

⑴建设规模

项目规划总占地面积153605平方米，其中堰塘水体面积32957.04平方米。设计可容纳96个标准教学班、4655名学生,总建筑面积135172平方米。其中：

教学楼6栋22429平方米，图书馆1栋5625平方米，办公楼2栋3150平方米，行政楼1栋4725平方米，学生宿舍楼9栋36750平方米，教职工周转宿舍楼1栋3418平方米，食堂1栋9250平方米，实验实训用房5栋36600平方米，生活服务中心1栋5750平方米，体育场、风雨操场看台3675平方米，风雨操场3800平方米。

另新建400米8条环型跑道体育场1片，排球及蓝球场18个；道路及硬化面积36245平方米，景观及绿化面积51642平方米。

⑵建设内容

本项目建设内容主要由土建工程、基础配套设施工程和教学与实验实训仪器设备、计算机、图书、办公与生活设施购置等部分组成。

**表2-1 项目主要建设内容一览表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **建设内容** | **单位** | **指标** | **备注** |
| 1 | 教学楼 | ㎡ | 22429 |  |
| 2 | 图书馆 | ㎡ | 5625 |  |
| 3 | 办公楼 | ㎡ | 3150 |  |
| 4 | 行政楼 | ㎡ | 4725 |  |
| 5 | 学生宿舍 | ㎡ | 36750 |  |
| 6 | 教职工周转宿舍 | ㎡ | 3418 |  |
| 7 | 食堂 | ㎡ | 9250 |  |
| 8 | 实验实训用房 | ㎡ | 36600 |  |
| 9 | 生活服务中心 | ㎡ | 5750 |  |
| 10 | 体育场操场看台 | ㎡ | 3675 |  |
| 11 | 风雨操场 | ㎡ | 3800 |  |
| 12 | 400米环型跑道 | 片 | 1 |  |
| 13 | 蓝球、羽毛球场 | 个 | 18 |  |
| 14 | 道路及硬化面积 | ㎡ | 36245 |  |
| 15 | 景观及绿化面积 | ㎡ | 51642 |  |
| 16 | 配套基础设施 |  |  | 水电、门岗、围墙、大门、非机动车棚 |
| 17 | 教学及实验实训仪器设备 | 批 | 1 |  |
| 18 | 计算机及图书 | 批 | 1 |  |
| 19 | 办公及生活设施 | 批 | 1 |  |

备注：本实施方案建设规模与内容前期以批复的相关可研报告为准，本项目最终建设规模与内容以竣工图为准。

### 项目实施计划

本项目建设期计划从PPP项目合同签订之日起，3年时间完成项目的竣工验收工作。

### 投资规模与资金来源

⑴投资规模

本项目总投资33147.51万元，其中工程费用24976.72万元，工程建设其他费用1733.19万元，基本预备费1335.50万元，土地费用用2764.80万元，建设期利息2337.30万元。

⑵资金来源

项目总投资33147.51万元，由项目公司通过市场融资26500.00万元，占总投资的79.95%；项目资本金6647.51万元，占总投资的20.05%。

以上各项投资金额除建设期利息外，均以前期批复的可研报告为准。最终投资以项目竣工验收合格，并经桐柏县审计局审计后的结果为准。

### 项目合作期限

参照PPP项目合作期限一般为10-30年，并综合考虑桐柏县财政收支状况和项目年投资收益水平，本项目合作期15年，含建设期3年，运营期12年。

### 收益指标

⑴年综合收益率不高于5.80%；

⑵经财政评审的的建安工程费下浮比例不低于6%，该标准最终由社会资本方报价确定；

⑶运维绩效服务费：运维绩效服务费单价不高于1.20元/㎡•月，该标准将通过公开招标方式由社会资本方报价，并经政府方或其指定的实施机构审计后确定；

⑷项目融资成本不高于年利率4.9%；建设期利息结算方式按不超过年利率4.9%的融资成本进行计算；

⑸根据上述设定的各项收益指标和标准，经测算，运营期内，本项目政府付费合计49261.77万元，其中可用性服务费46926.00万元，运维绩效服务费2335.77万元。合作期内，项目资本金内部收益率6.08%，全部投资财务内部收益率税前5.87%，财务净现值税前2805.47万元，偿债备付率132.16%，利息备付率256.00%。

## 项目公司股权情况

桐柏县建设投资有限公司代表县政府与成交社会资本方共同设立项目公司，项目公司注册资本金为6647.51万元，其中桐柏县建设投资有限公司以货币出资人民币664.75万元，持股比例为10%，与政府采购后的成交社会资本方以货币出资人民币5982.76万元，持股比例为90%，双方按照股权比例以约定方式进行注资。

## 项目前期工作进展情况

截止目前，《桐柏县职业教育中心建设项目可行性研究报告》已获得批复，批复文号为桐发改〔2016〕165号。

# 风险分配基本框架

## 风险分担原则

⑴公平原则；

⑵归责原则；

⑶风险收益对等原则；

⑷有效控制原则；

⑸风险管理成本最低原则；

⑹风险上限原则；

⑺直接损失承担原则；

⑻风险分担的动态原则；

⑼风险偏好原则。

## 主要风险识别

⑴法律、政策风险

本项目的建设和运营维护均需要遵守法律法规，由于项目合作期较长，期间存在法律、政策变动的可能。法律、政策变动可能会导致项目建设、运维成本发生较大变化。

本项目中法律、政策风险中本级政府可控的变动应当由政府承担，本级政府不可控的变动应由双方合理共担。

⑵税收风险

由于中央或者地方政府的相关税收政策发生改变，导致项目成本增加，该风险由政府方和社会资本合理共担。

⑶审批风险

本项目可研报告、环评、规划、设计、土地等前期相关审批，是工程建设的前提。如果审批不通过，将对施工产生重大影响。

本项目的审批工作由政府方主导完成，因此，审批风险应当由政府方承担。

⑷拆迁风险

由于村民意愿、阻工、拆迁补偿政策变化等导致拆迁工作不能顺利完成，将影响项目的进一步实施。本项目的拆迁工作由政府方主导完成，因此，该风险应当由政府方承担。

⑸设计风险

项目的设计风险主要是设计变更、设计质量缺陷等风险。

设计变更会影响项目实施进度及项目建设成本；设计文件存在缺陷，则会影响项目使用寿命，甚至发生危及生命财产的安全事故。

本项目的设计（包括初步设计、施工图设计）由政府方主导完成，因此，由于设计失误、设计质量瑕疵、技术标准选择不当等设计缺陷、及政府意愿等政府方原因引起的设计风险应当由政府方承担。由于非设计缺陷原因社会资本方原提出的设计变更由社会资本方承担。

⑹建设风险

项目建设风险主要包括施工质量、施工成本、施工进度等风险。

施工质量、成本、进度、安全是工程实施过程中主要控制目标，也是主要风险点。一旦发生这些方面的风险，对项目建成交付使用会产生重大不利影响。

本项目的建设拟交由社会资本组织实施，因此，该建设风险应当由社会资本承担。

⑺融资风险

项目融资风险包括融资失败、成本过高、融资不及时、融资到位后无力偿还或融资机构提前收回资金等。本项目融资风险应当由社会资本承担。

⑻运维风险

本项目运营主要为非核心运营，所以运维工作主要为运营期间的物业管理，包括工程管理、环境管理和秩序管理。核心的学校运营由校方负责。

运维风险主要包括运维技术、运维质量、运维成本、运维安全等方面的风险。

运维风险中的技术、质量、安全等风险应当由社会资本承担。运维成本风险也应当由社会资本承担。

⑼支付风险

本项目为非经营性项目，政府承担付费责任，因此支付风险应当由政府承担。

⑽不可抗力风险

不可抗力风险通常分为两类：

①因自然因素导致的不可抗力风险

由于不能合理预见的自然灾害（如地震、洪水、台风等）、病疫等事件导致本项目失败或收益大幅度减少的风险。

②因非自然因素导致的不可抗力风险

由于不可合理预见的战争、暴乱、罢工等事件发生导致本项目失败或收益大幅减少的风险。

不可抗力风险应当由政府和社会资本合理共担。

⑾剩余风险

其他双方未考虑到的未知风险，由政府和社会资本合理共担。

## 项目风险分配方案

### 风险分配机制

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，应由最有能力消除、控制或降低风险的一方承担风险。本项目政府与社会资本风险分配机制如下：

表3-1 项目风险分配机制一览表

| 风险分类 | 风险内容 | 分摊机制 |
| --- | --- | --- |
| 法律、政策风险 | 本级政府可控的变动 | 政府方承担 |
| 本级政府不可控的变动 | 共同承担 |
| 税收风险 | 中央或者地方政府的相关税收政策发生改变，导致项目成本增加 | 共同承担 |
| 税收违法违规风险 | 社会资本方承担 |
| 审批风险 | 项目可研报告、环评、规划、设计、土地取得等前期相关行政审批手续无法办理或办理进程缓慢、延误项目工期、影响项目合规合法推进 | 政府方承担 |
| 拆迁风险 | 由于村民意愿、阻工、拆迁补偿政策变化等导致拆迁工作不能顺利完成 | 政府承担 |
| 设计风险 | 设计失误、设计质量瑕疵、技术标准选择不当等设计缺陷、政府部门意愿引起的设计变更 | 政府方承担 |
| 由于非设计缺陷等原因社会资本方提出的设计变更 | 社会资本方承担 |
| 建设风险 | 施工质量瑕疵、施工安全事故、施工成本超支、施工进度超期、分包商/供应商违约 | 社会资本方承担 |
| 融资风险 | 融资失败、融资成本过高、融资迟延、融资到位后无力偿还或融资机构提前收回资金、通胀风险 | 社会资本方承担 |
| 运维风险 | 经营管理能力不足、运维成本超支、运维质量瑕疵、运维安全事故 | 社会资本方承担 |
| 支付风险 | 项目政府可行性缺口补助不能按合同约定支付 | 政府方承担 |
| 不可抗力风险 | 自然不可抗力（自然灾害）；政治不可抗力（战争、内乱、恐怖事件） | 共同承担 |
| 剩余风险 | 双方未考虑到的未知风险 | 根据风险性质由政府和社会资本依法合理分配 |

### 风险应对措施

上文中所列项目可能存在的主要风险中，根据风险可能出现的概本项目主要风险为审批风险、税收风险、设计变更、融资风险、建设风险和运维风险。本项目主要风险的应对途径为：

⑴审批风险防范措施

本项目的可研报告、环评、规划、设计、土地取得等审批事项主要由项目实施机构负责办理。在合同中尽量列明审批事项和政府方、社会资本方各方应尽的职责，明确政府对土地的供应时间、费用及地上物要求，并配办合理的手续。项目实施机构应积极协调相关政府部门的关系，推进项目建设环节各项行政审批手续的申报和审批工作。政府部门在受理审批过程中办理效率低下或协调不力造成手续办理延误或无法取得，则该审批风险由政府方承担，并向项目公司支付由此造成的相应损失。

⑵税收风险防范措施

社会资本/项目公司可要求政府部门尽量提供法律许可内的税收优惠，同时，中央或者地方政府的相关税收政策发生改变时，项目公司可以书面通知项目实施机构这种变更，并要求政府方合理调整政府付费价格，将风险在政府和社会资本之间合理分配，或向政府方申请相应的补偿。同时，政府方应建立严格的监管机制，防止项目公司出现税收违规、违法的行为，项目税收违规、违法风险由社会资本自行承担。

⑶设计风险防范措施

本项目的设计风险主要为设计缺陷、错误或含糊、以及设计变更引起工程变更风险。本项目施工建设中因设计缺陷、错误或含糊、规范标准变化等设计本身技术原因引起的设计变更或政府方提出的设计变更，由政府方承担设计变更风险；由非设计缺陷原因社会资本方提出的设计变更，社会资本方应呈报项目实施机构，经实施机构同意后方可进行设计变更，该风险由社会资本方自行承担。

⑷融资风险防范措施

针对此种风险，政府方可以对社会资本方的融资做细化要求，项目公司/中选社会资本可以明确政府部门需提供的融资协助事项，同时应优化项目本身方案，积极寻找融资方介入PPP项目，探索通过发行企业债券、中期票据、项目收益债券等市场化方式融资。在约定产品价格时应预期利率和通胀的波动对成本的影响，工程实施过程中分步投入的资金可分步融入，从而降低融资成本。

⑸建设风险防范措施

本项目的建设风险主要包括完工风险、技术风险、第三方延误/违约等，政府方可以通过协议约定社会资本方负责工程建设及建设过程中的技术风险，并约定工程完工时间及验收标准进行风险控制。项目公司可与承包商签订《建设工程施工合同》，约定由固定价格、固定工期的工程施工总承包形式交由承包商负责项目建设，并由承包商承担工期延误、工程质量不合格和成本超支等风险，实现项目公司承担的建设风险转移。同时，项目公司还可在工程费用以外留下一部分维修保证金或施工后质量保证金，以便顺利解决工程缺陷问题。对于影响整个工程进度和关系整体质量的控制工程，政府或项目公司还应进行较频繁的期间监督。

⑹运维风险防范措施

在采购过程中，项目实施机构应选择具备丰富的运营经验和较高管理水平的社会资本，并建立绩效考核机制，定期对项目服务进行绩效评价，严格要求其按照绩效评价标准执行，并根据绩效考核结果付费。同时明确社会资本方负责运营的全部成本，自负盈亏，并约定退出机制，对经营者能力不足的社会资本方允许其退出。项目公司应积极借鉴国内外先进的运营管理经验，引进高端运营管理人才，提高其经营管理能力，降低运营成本。

# 项目运作方式及合作期限

## 项目运作方式

综合考虑项目特点、建设规模、回报机制、项目投资收益水平、风险分配基本框架以及融资需求等因素，本项目采用建设-运营-移交（BOT）的运作方式。

经县政府授权的桐柏县建设投资有限公司作为政府出资人代表与中标社会资本方组建项目公司。项目实施机构与项目公司正式签署PPP合同，并授权项目公司负责本项目的投融资、设计优化（本项目设计工作已由政府按程序实施了招标程序，中标单位负责设计工作）、建设、运营维护等工作。合作期内，项目公司通过政府付费的方式收回投资并获得合理投资收益。合作期届满后，项目公司将项目整体资产无偿、完好地移交给桐柏县人民政府或政府指定接收方。

## 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》第六条规定“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”。

结合桐柏县财政收支情况和本项目投资收益水平，本项目合作期限设定为15年，其中建设期3年，运营期12年。

若因下述事项导致本项目建设期延长，则顺延本项目合作期限，即原则上保证项目运营期限为12年。

⑴因政府或其授权机构原因导致的建设期延长；

⑵因法律政策原因导致的建设期延长；

⑶不可抗力导致的建设期延长；

⑷其他政府与社会资本方协商确定事项。

若因项目公司施工原因（非政府法律政策等原因）导致的建设期延长，合作期限将保持不变，社会资本投入资金分年度回报额仍按运营期12年进行计算，按实际运营期分年度进行支付。

# 项目交易结构设计

## 项目投融资结构

### 投资规模构成

本项目总投资33147.51万元，其中工程费用24976.72万元，工程建设其他费用1733.19万元，基本预备费1335.50万元，土地费用2764.80万元，建设期利息2337.30万元。前期以批复的可研报告的测算数据为准（建设期利息除外），最终以经过审计的工程竣工决算报告为准。

### 资金来源及融资安排

依照国务院2004年4月26日发布的《国务院关于调整部分行业固定资产投资项目资本金比例的通知》、2009年5月25日发布的《国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知》、2015年9月9日发布的《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发【2015】51号文）的规定，本项目的资本金投入比例不应低于20%。

⑴项目资本金

项目资本金6647.51万元，占总投资的20.05%，其中，政府方持项目公司10%的股权，出资约664.75万元；社会资本方持项目公司90%的股权，出资约5982.76万元。

⑵项目公司债务性融资

项目公司以债务性融资方式补充建设资金缺口，约26500.00万元，占总投资79.95%。该项负债由项目公司承担，但由成交的社会资本方和项目公司负责落实融资任务。

为满足项目建设需要，项目公司对外债务融资可以以项目收益权进行债务融资质押，向国家政策性银行或其他商业银行申请低息贷款，或通过相关金融机构发行项目收益债，资产证券化等。虽然该项融资任务由项目公司负责，但政府亦有义务对项目公司融资提供必要支持。

### 项目资产的形成和移交

根据《企业会计准则解释第2号》第五条的相关条款规定：

①BOT业务所建造基础设施不应作为项目公司的固定资产；②建造期间，项目公司对于所提供的建造服务应当按照《企业会计准则第15号—建造合同》确认相关的收入和费用。基础设施建成后，项目公司应当按照《企业会计准则第14号—收入》确认与后续经营服务相关的收入。建造合同收入应当按照收取或应收对价的公允价值计量，并分别确认金融资产或无形资产。

因此，项目公司投资建设形成项目固定资产应属项目实施机构所有，项目公司仅在合作期内拥有该固定资产的使用权和经营权，项目公司在完成建设后通过竣工决算确认的建设成本，按照上述条款规定确认为无形资产，按照运营期年份进行摊销，摊销费列入当年的运营总成本。

合作期届满后，项目公司应按照PPP项目合同约定的移交范围、移交标准和移交程序等将项目设施向桐柏县人民政府或其指定机构进行无偿移交。

在合作期届满前12个月，桐柏县人民政府或其指定机构和项目公司应共同成立移交委员会，负责过渡期内有关合作期届满后项目移交的相关事宜。本项目的移交范围、移交标准、移交验收程序、移交日项目设施的状况、保险的转让、合同转让、风险转移、移交费用等具体条款将在《PPP项目合同》中约定。

## 项目回报机制

本项目提供的公共服务产品为职业教育学校的建设，项目自身没有收益，故本项目属于公益性项目。在合作期内，项目公司负责学校的物业管理运营，政府根据项目公司的建设成本、运营成本进行核算，以向项目公司支付费用，保证社会资本回收项目投资并获得合理的投资回报。故本项目回报机制定为政府付费，即按照PPP项目合同的约定，根据绩效考核情况，政府方按时向项目公司支付费用。

## 项目交易结构

桐柏县人民政府授权县教育局为本项目实施机构，授权桐柏县建设投资有限公司作为本项目政府出资人代表。桐柏县建设投资有限公司与依法选定的社会资本方按照10%：90%的股权比例组建项目公司，并签署股东协议和公司章程。县教育局与项目公司正式签署PPP合同，并授权项目公司负责本项目的投融资、设计优化、建设、运营维护等工作。项目公司与金融机构签署《融资协议》，负责项目融资以及后续的本金偿还及利息支付。

合作期内，项目公司通过政府付费方式收回投资并获得合理投资收益。县政府将政府付费资金纳入桐柏县本级财政预算，并提请人大审议通过。县财政局根据《PPP项目合同》向项目公司支付费用。合作期届满后，项目公司将项目整体资产无偿、完好、无抵质押地移交给桐柏县人民政府或政府指定接收方。

SPV（项目公司）

社会资本方

金融机构

项目实施机构（县教育局）

桐柏县职业教育中心建设项目

期满移交

法定程序选择

PPP项目合同

设计、建造

融资、运营、管理、维护

支付政府付费费用

还本付息

融资协议

持股90%

县财政局

桐柏县人民政府或其指定机构

桐柏县“建投”

持股10%

股东协议

桐柏县人民政府

 授权

授权

图5-1：项目交易结构示意图

## 收费定价机制

考虑到本项目的行业一般收益水平，对本项目社会资本方的投资回报做如下的安排：

⑴年综合收益率不高于5.80%；

⑵经财政评审的的建安工程费下浮比例不低于6%，该标准最终由社会资本方报价确定；

⑶运维绩效服务费：运维绩效服务费单价不高于1.20元/㎡•月，该标准将通过公开招标方式由社会资本方报价，并经政府方或其指定的实施机构审计后确定。

⑷项目融资成本年利率不高于4.9%；建设期利息结算方式按年利率不超过4.9%的融资成本进行计算。

### 可用性服务费

可用性服务费指项目公司为本项目建设符合适用法律及协议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，主要包括项目建设成本及必要的合理回报。

⑴项目全部建设成本的确定

本项目全部建设成本包括但不限于实施本合同工程并达到质量标准，在确保安全施工的前提下，必须消耗或使用的人工、材料、工程设备、施工机械台班及其管理等方面发生的费用和按规定缴纳的规费和税金；建设单位管理费、勘察设计费、工程监理费、招标代理服务费、工程造价咨询服务费、环境影响咨询服务费、施工图审查费等前期费用；土地费用；建设期利息。

最终以工程竣工结算审计后的结论为准。

⑵项目全部建设成本确定流程

1. 建安工程费：项目公司或项目公司委托有资质的咨询机构，按照审批的施工图纸编制工程量清单和招标控制价，按照建设内容套用《河南省建设工程工程量清单综合单价（2008）》，按《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）规则执行。材料价格参照施工阶段当期《南阳市建设工程造价信息》，缺项部分参考周边城市颁布的材料指导价，或由政府有关部门与项目公司协商确定。编制完成后报项目实施机构，由项目实施机构委托第三方机构进行审核后，报桐柏县政府投资评审中心审核确定，由审计部门作为监督机构实施监督。

最终建安工程结算款=最终经县财政评审确定的工程量清单控制价×（1-投标建安工程费下浮比例）+设计变更、材料价格调整

对设计变更的控制：若社会资本方提出设计变更，社会资本方应呈报项目实施机构，经实施机构同意后方可进行设计变更。变更后的设计应再次进行施工图预算，其预算价原则上不超过控制价的3%，超出部分由提出设计变更的一方承担。

2）勘察设计费：工程勘察项目需经项目实施机构同意，勘察项目由项目公司按规定招标确定。

3）建设单位管理费：按照实际发生额执行。

4）工程造价咨询服务费：如发生时，以实际发生额为准。

5）施工图审查费：按照项目公司与具备相应资质的审图机构签订的合同为准，但不得超过施工图设计费的5%。

6）建设期利息：建设期利息具体结算以项目公司与融资机构签订协议为准。但融资成本不得超过中国人民银行同期公布的五年期贷款基准利率4.9%。

工程竣工结算文件经实施机构和项目公司双方签字确认后，作为工程决算的依据。

⑶可用性服务费采购标的的设定

年综合收益率：一般考虑我国中央银行规定的五年期长期银行贷款利率、商业银行贷款利率、社会平均投资收益率以及行业收益率等几方面的因素。近10年来，我国五年期以上基准银行贷款利率变化在4.9%-7.83%，到2015年，由于国家实施相对积极货币政策，基准银行贷款利率维持在4.9%的相对低位，综合分析，我国近10年来，五年期以上贷款平均基准利率为6.43%；商业银行贷款利率一般在基准贷款利率的基础上上浮20%-50%，因此，商业银行实际贷款利率基本维持在7%-10%之间；社会平均收益率8%，综合拟定本项目年投资收益率为不高于5.8%。



图5-2 我国近10年来五年期以上贷款利率变化趋势图

⑷可用性服务费计算公式

本项目可用性服务费按照每年等额支付的方式，根据等值计算原理，每年应该支付给项目公司的可用性服务费计算公式为如下：



A——年支付可用性服务费

P——项目全部建设成本（含建设期利息），即项目总投资，33147.51万元

i——年投资收益率，5.8%

n——支付年数（n=1、2、3……12）

可用性服务费按12年等额支付。本项目可用性服务费=3910.50万元/年，累计支出为46926.00万元。具体支付情况以PPP项目合同为准。

### 运维绩效服务费

运维绩效服务费指项目公司为维持本项目可用性之目的提供的符合协议规定的绩效标准的运营维护服务而需要获得的服务收入。

在运营期内，项目实施机构授权项目公司对本项目资产进行运营、维护工作，项目公司招聘物业、保洁、保安及管理人员直接进行管理。本项目运营期养护管理费包括但不限于对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理，维护项目区域内的环境卫生和秩序所涉及的人员工资、福利、管理费、材料费、税费、利润等相关费用。并由县教育局按照绩效指标进行考核。

年运维绩效服务费=运维绩效服务费标准×12个月×总建筑面积

运营维护费价格：综合分析桐柏县目前现在同业态物业收费定价，本项目运维绩效服务费标准为不高于1.20元/㎡·月，该标准将通过采购方式由社会资本方报价。

## 费用调整机制

可用性服务费在对应的运营期内不作调整。

运维绩效服务费调整机制：原则上每三年核算调整一次，经监管方协调有关部门审核后报批执行。自项目开始正式运营之日起，若人工成本、主要材料价格、居民消费价格指数三项因素变化导致运营维护成本变化幅度合计超过5%的，项目公司可申请调整运营维护成本。

Pn=Pn-3×K

Pn为第n年调整后的运营维护成本；

Pn-3为调整前的运营维护成本；

K为调价系数；

n指第n年是调整运营维护成本的当年。

K= a(Ln/Ln-3) + b(En/En-3) + d(CPIn/CPIn-3)

在调整时，K的取值应大于等于1.05或小于等于0.95。

其中，a+b+d=1，a是人工成本在初始运营养护成本中所占的比例；b是材料成本在初始运营维护成本中所占的比例；d是初始运营维护成本中除材料成本和人工费用以外的其他因素在初始运营维护成本中所占的比例；Ln指在第n年桐柏县统计局公布的在岗职工平均工资；Ln-3指在第n-3年桐柏县统计局公布的在岗职工平均工资；En指在第n年适用的主要材料价格；En-3指在第n-3年适用的主要材料价格；CPIn指国家统计局公布的在第n年获知的第n-1年的居民消费价格指数；CPIn-3指国家统计局公布的在第n-3年获知的第n-4年的居民消费价格指数。

## 绩效考核机制

### 建设期绩效考核

⑴项目建设期绩效考核依据

表5-1 项目建设期绩效考核依据

| 指标类别 | 指标要求 |
| --- | --- |
| 工程质量 | 需符合《建筑工程施工质量验收统一标准》（GB50300-2013）、《[建筑装饰装修工程质量验收规范](http://www.so.com/s?q=%E5%BB%BA%E7%AD%91%E8%A3%85%E9%A5%B0%E8%A3%85%E4%BF%AE%E5%B7%A5%E7%A8%8B%E8%B4%A8%E9%87%8F%E9%AA%8C%E6%94%B6%E8%A7%84%E8%8C%83&ie=utf-8&src=wenda_link" \t "http://wenda.so.com/q/_blank)》（GB 50210-2001）、《[图书馆建筑设计规范》（JGJ38-2015](http://www.so.com/link?url=http://www.uzzf.com/soft/183844.html&q=%E5%9B%BE%E4%B9%A6%E9%A6%86%E5%BB%BA%E7%AD%91%E8%AE%BE%E8%AE%A1%E8%A7%84%E8%8C%83jgj38-2015&ts=1474509948&t=416d5711363013f096347a7170fe34c&src=haosou" \t "https://www.so.com/_blank)）、《室外给水设计规范》（GB50013-2006）、《室外排水设计规范》（GB50014-2006）（2014 年版）、《建筑给水排水设计规范》（GB50015-2003）（2009年版）、《建筑设计防火规范》（GB50016-2014）、《建筑灭火器配置设计规范》（GB50140-2005）、《给水排水管道工程施工及验收规范》（GB50268-2008）、《建筑地基基础设计规范》（GB50007-2011）等，并做到一次性验收合格。 |
| 工期进度 | 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不超过三年；建设进度完成率：项目公司须确保工程按时完工，同时相关部门须尽力配合。造成工程延误的一方，按照约定违约金比率缴纳违约金，具体违约金由双方协商确定（暂按实施方案标准）。 |
| 环境保护 | 参照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废弃物污染防治法》、《建设项目环境保护管理条例》、《环境空气质量标准》、《地表水环境质量标准》、《声环境质量标准》、《大气污染物综合排放标准》等。 |
| 安全生产 | 参照《职业安全和卫生及工作环境公约》、《劳动防护用品选用规则》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国消防法》、《消防安全管理规定》、《建筑施工安全检查标准》、《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》（劳动部第3号令1996年10月）等 |
| 应急处置 | 按照PPP协议及工程承包合同中关于应急处置的相关约定，按相关法律法规及县政府要求，及时组织应急救援，处理和应对项目工程范围内的突发事件。 |

备注：若国家、省、县出台具体考核办法或新的相关规定，则上表中与之不一致的或未作约定的或约定不明的，以新出台标准为准进行调整执行。

⑵项目建设管理奖惩办法

本项目的建设管理绩效考核实行奖罚制度，奖惩具体办法为：

1）若因项目公司的原因导致未能如期通过竣工验收，项目公司除继续承担相关建设义务外，还应就此等延误逐日向实施机构支付按照以下标准规定的违约金：

第一个延误十（10）日内，每日支付5仟元；

第二个延误十（10）日内，每日支付1万元；

第三个延误十（10）日内，每日支付1万5仟元；

此后延误每日支付2万元。

2）项目建造师及施工员、质检员、安全员，在项目建设期内未经项目实施机构同意，不得更换或离开施工现场；否则按天处罚。其中，项目建造师每擅自离开工地1天，扣罚5000元/天；施工员、质检员、安全员每擅自离开工地1天，扣罚1000元/人·天。

3）项目一次性竣工验收合格，但在建设期内，由于项目公司原因发生重大安全事故等产生人员伤亡、财产损失的，由项目公司自行承担相关一切责任；

4）项目公司进行违法、违规分包的，应向项目实施机构支付违约金。

⑶对于本项目在建设期对项目公司绩效考核结果确定的奖罚金额，将在给予项目公司在正式运营期第一年的投资回报中进行增减核算。如果项目公司当年的投资回报不足以抵扣罚款金额，对于不足部分，实施机构可兑取项目公司社会资本股东方提交的运营履约保函中的相应金额。

### 运营期考核机制

⑴项目运营期绩效考核指标

本项目运营期绩效考核指标主要包括工程管理绩效考核指标、环境管理绩效考核指标、秩序管理绩效考核指标。各绩效考核指标内容及绩效目标值如下表所示：

表5-2 项目运营期工程管理绩效考核指标

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 指标 | 考核周期 | 指标定义 | 绩效目标值 |
| 1 | 特种设备保养率（电梯等） | 月/季/年度 | 特种设备实际保养数/特种设备计划保养数 | ≧90% |
| 2 | 零修急修及时率 | 月/季/年度 | 时限内零修急修数/零修急修总数 | ≧80% |
| 3 | 公共设施完好率 | 月/季/年度 | 公共设施完好数/公共设施总数 | ≧90% |
| 4 | 维修质量合格率 | 月/季/年度 | 质量合格的维修单数/总维修单数 | ≧95% |
| 5 | 机电设备完好率 | 月/季/年度 | 机电设备完好数/机电设备总数 | ≧90% |
| 6 | 学生对维修满意度 | 月/季/年度 | 对维修服务满意和基本满意的人数占接受维修服务人数总数的百分比 | ≧80% |

表5-3 项目运营期环境管理绩效考核指标

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 指标 | 考核周期 | 指标定义 | 绩效目标值 |
| 1 | 保洁达标率 | 月/季/年度 | 保洁达标面积/保洁总面积 | ≧80% |
| 2 | 绿化完好率 | 月/季/年度 | 绿化完好面积/绿化总面积 | ≧90% |
| 3 | 垃圾清运及时率 | 月/季/年度 | 垃圾清运及时的天数/考核总天数 | ≧85% |
| 4 | 学生对环境满意度 | 月/季/年度 | 对环境满意和基本满意的人数占环境满意度调查总人数的百分比 | ≧80% |

表5-4 项目运营期秩序管理绩效考核指标

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 指标 | 考核周期 | 指标定义 | 绩效目标值 |
| 1 | 消防安全设施完好率 | 月/季/年度 | 消防安全设施完好数/消防安全设施总数 | ≧90% |
| 2 | 消防安全事故发生次数 | 年度 | 消防安全事故中，运营单位被划分为主要责任承担方的，根据消防安全事故的严重程度，扣除当年运营维护费的10%~30% |  |
| 3 | 治安案件发生次数 | 年度 | 治安案件中，运营单位被划分为主要责任承担方的，根据治安案件的严重程度，扣除当年运营维护费的10%~30% |  |
| 4 | 学生对秩序管理的满意度 | 月/季/年度 | 对秩序管理状况表示满意和基本满意的人数占被调查总数的百分比 | ≧80% |

⑵考核结果运用

考核结果与运维绩效服务费挂钩，由项目实施机构组织相关部门进行考核，考核结果每月抄送桐柏县财政局，并向社会公示，接受社会监督。由财政局根据考核绩效拨付运维绩效服务费。

## 政府配套安排

⑴建设用地

项目实施机构协调有关政府部门保证项目用地，该土地仅为本项目建设和运营维护之用，未经项目实施机构书面同意，项目公司不得随意变更土地用途性质，也不得将土地使用权转让和抵押。

⑵行政审批手续

在项目建设期和运营期内，项目实施机构协助项目公司办理有关职能部门要求的各项与本项目有关的批准，包括但不限于项目立项核准、土地使用权证、施工许可证等。

⑶配套设施

本项目红线范围内所有配套设施均由项目公司承担，相关费用计入项目总投资。项目工程之外的其余建设工程由县政府根据规划另行立项建设，相关费用不计入项目总投资。

# 财务测算

## 参数设定

⑴折现率：依据财政部《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）第十七条：“年度折现率应考虑财政补贴支出发生年份，并参照同期地方政府债券收益率合理确定”。参照目前河南省近三年政府债券收益率（3.5%左右），并参考同类项目收益率，结合桐柏县融资平均收益率，本项目年度折现率设定为4.50%。

⑵计算期：计算期即本项目合作期限15年，其中建设期3年，运营期12年。

⑶本方案测算建设期利息暂定方法：按照国家相关规定当年借款额按半息计算，年初累计借款按全年计算，贷款利率按当期银行贷款基准利率4.9%进行计算。

## 项目总投资

### 项目总投资

本项目总投资33147.51万元，具体构成如下表6-1：

表6-1 项目总投资估算表

| 序号 | 工程名称 | 测算金额(万元） | 备注 |
| --- | --- | --- | --- |
| 一 | 工程建设费用 | 24976.72 |  |
| 二 | 工程建设其他费用 | 1733.19 |  |
| 三 | 基本预备费 | 1335.50 |  |
| 四 | 土地费用 | 2764.80  |  |
| 五 | 建设期利息 | 2337.30 |  |
| 六 | 项目总投资 | 33147.51 |  |

### 资金投入安排

项目公司工程投资根据建设需要分期分批投入，暂按照建设期第一年50%，第二年30%比例安排，第三年20%比例安排。详细的项目投资安排计划表如下：

## 项目总成本

⑴总成本

1）无形资产摊销：建造期间，项目公司对于所提供的建造服务应当按照《企业会计准则第15号—建造合同》确认相关的收入和费用。基础设施建成后，项目公司应当按照《企业会计准则第14号—收入》确认与后续经营服务相关的收入。建造合同收入应当按照收取或应收对价的公允价值计量，并分别确认金融资产或无形资产。本项目总投资33147.51万元，运营期转为无形资产摊销，摊销期限12年，年摊销费用2762.29万元。

2）项目运营期成本：主要为物业运营成本。运营成本费用主要包括外购原辅材料费、外购燃料动力费、人员工资及福利、维修维护费、管理费及其他费用，运营期内项目运营成本合计1401.46万元，年均运营成本116.79万元。

3）财务成本：每年的财务费用详见附表3—《借款还本付息估算表》。

本项目总成本为经营成本、无形资产摊销费、财务成本之和，合计42989.22万元。

⑵运营期的资产更新投资和追加投资

由于项目采用BOT模式运营，后期涉及移交过程，项目运营期12年，运营期相对于房产建筑类项目相对较短，因此拟定经营期内不再更新和追加投资。若需追加投资需报项目实施机构审批，同时报桐柏县政府同意。

## 收入测算

根据第五章设定的财务模型，通过测算，合作期内，政府付费合计49261.77万元，其中可用性服务费46926.00万元，运维绩效服务费2335.77万元。具体测算情况如下：

⑴可用性服务费

本项目年可用性服务费3910.50万元，其中项目建设成本合计33147.51万元，投资收益合计13778.49万元，运营期合计46926.00万元。

⑵运维绩效服务费

运营期内，运维绩效服务费2335.77万元。

表6-2政府付费测算表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目 | 单位 | 合计 | 建设期 | 租赁期 |
| 第1年 | 第2年 | 第3年 | 第4年 | 第5年 | 第6年 | 第7年 | 第8年 | 第9年 | 第10年 | 第11年 | 第12年 | 第13年 | 第14年 | 第15年 |
| 一 | 政府付费（1+2） | 万元 | 49261.77  |  |  |  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  | 4105.15  |
| 1 | 可用性服务费  | 万元 | 46926.00  |  |  |  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  | 3910.50  |
|  | 累计未支付建设成本 | 万元 |  |  |  |  | 33147.51  | 31159.56  | 29056.32  | 26831.08  | 24476.79  | 21985.94  | 19350.62  | 16562.46  | 13612.58  | 10491.61  | 7189.63  | 3696.12  |
| 1.1 | 项目建设成本 | 万元 | 33147.51  |  |  |  | 1987.94  | 2103.25  | 2225.23  | 2354.30  | 2490.85  | 2635.32  | 2788.16  | 2949.88  | 3120.97  | 3301.99  | 3493.50  | 3696.12  |
| 1.2 | 综合收益（5.8%） | 万元 | 13778.49  |  |  |  | 1922.56  | 1807.25  | 1685.27  | 1556.20  | 1419.65  | 1275.18  | 1122.34  | 960.62  | 789.53  | 608.51  | 417.00  | 214.38  |
| 2 | 运维绩效服务费（物业） | 万元 | 2335.77  |  |  |  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  | 194.65  |
| - | 单价（元/m2.月） | 元/㎡.月 |  |  |  |  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  | 1.20  |
| - | 数量（m2） | ㎡ | 135172.00  |  |  |  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  | 135172.00  |
| 二 | 增值税及附加 | 万元 | 839.73  |  |  |  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 90.37  | 249.79  | 249.79  | 249.79  |
| 1 | 增值税 | 万元 | 763.39  |  |  |  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 82.16  | 227.08  | 227.08  | 227.08  |
|  | 销项税 | 万元 | 2788.40  |  |  |  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  | 232.37  |
|  | 进项税 | 万元 |  |  |  |  | 1966.84  | 1739.76  | 1512.68  | 1285.60  | 1058.52  | 831.45  | 604.37  | 377.29  | 150.21  | 5.29  | 5.29  | 5.29  |
|  | 留抵税额 |  |  |  |  |  | -1734.47  | -1507.39  | -1280.31  | -1053.24  | -826.16  | -599.08  | -372.00  | -144.92  |  |  |  |  |
| 2 | 城市维护建设税（5%） | 万元 | 38.17  |  |  |  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 4.11  | 11.35  | 11.35  | 11.35  |
| 3 | 教育费附加（3%） | 万元 | 22.90  |  |  |  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 2.46  | 6.81  | 6.81  | 6.81  |
| 4 | 地方教育附加（2%） | 万元 | 15.27  |  |  |  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 1.64  | 4.54  | 4.54  | 4.54  |

## 增值税、营业税金及附加

根据《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）、《河南省城市维护建设税实施细则》、《河南省征收教育费附加实施办法》及《河南省地方教育附加征收使用管理办法》（豫财综〔2011〕4号文等相关文件的规定，征收增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加。合作期内各项税金如下：

⑴增值税

增值税=销项税-进项税，则增值税为763.39万元。

⑵城市维护建设税

税率5%，城市维护建设税38.17万元。

⑶教育费附加

税率3%，教育费附加22.90万元。

⑷地方教育附加

税率2%，地方教育费附加15.27万元。

综上，项目运营期内税金及附加合计839.73万元。

本项目所缴纳的税金以税务局核定的实际发生额为准。

## 所得税

所得税按25%计征，本项目运营期所得税合计1358.21万元。

## 财务分析指标

综上分析，政府付费总额49261.77万元（年均3910.50万元），其中可用性服务费46926.00万元、运维绩效服务费2335.77万元；项目资本金内部收益率6.08%，全部投资财务内部收益率税前5.87%，财务净现值（税前）2805.47万元，项目投资回收期（税前、动态）10.73年（含建设期），总投资收益率3.49%，偿债备付率132.16%，利息备付率256.00%。

# 合同体系

## 合同拟定原则

PPP项目的参与方一般包括政府、社会资本方、融资方、承包商、原料供应商、专业运营商、保险公司以及其他专业机构等。在PPP项目中，项目参与方通过签订一系列合同来确立和调整彼此之间的权利义务关系，构成PPP项目的合同体系。PPP项目合同体系通常包括PPP项目合同、股东协议、履约合同（包括工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品或服务购买合同等）、融资合同和保险合同等。

其中，PPP项目合同是整个PPP项目合同体系的基础和核心。在PPP项目合同体系中，各个合同之间并非完全独立、互不影响，而是紧密衔接、相互贯通的，合同之间存在着一定的“传导关系”。

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

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

## 本项目合同体系

### PPP项目合同

⑴合同主体

1）桐柏县人民政府系按照中华人民共和国法律正式组织和存续的，负责组织和管理桐柏县行政事务的地方国家行政机关。

2）桐柏县人民政府授权县教育局作为桐柏县职业教育中心建设项目的实施机构，具体统筹组织实施PPP运作各项工作，包括项目识别、项目准备、项目采购、与项目公司签署PPP项目合同、项目执行、项目移交等。

3）社会资本方

社会资本方是指根据PPP相关法律、法规和政策的规定，依法通过政府采购程序选定具有较强融资能力和丰富项目建设、运营经验的法人或组织。

⑵合同主要内容

PPP项目合同是其中最核心的法律文件。项目边界条件是项目合同的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。

1）合作期

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，“基础设施和公用事业合作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。”

通过经济测算，以及未来桐柏县政府的财政承受能力状况，本项目合作期为15年，其中建设期3年，运营期12年。

2）合作内容

项目实施机构与项目公司签署《PPP项目合同》，双方依照法律规定及《PPP项目合同》的约定行使其权利义务，合作内容如下：

项目公司依据相关法律法规及PPP项目合同的规定，对本项目进行投融资、设计优化、建设、运营维护；在合作期内，负责运营、管理和维护本项目所有项目设施，享有并履行PPP项目合同项下约定的权利和义务；合作期届满，无偿将项目资产及设施移交桐柏县人民政府或其指定的其他机构。

项目实施机构负责本项目的拆迁工作，在遵守、符合适用法律要求的前提下，有权对项目公司履行PPP项目合同项下合作期内的义务进行监督；在合作期，按照《PPP项目合同》的约定，向项目公司支付费用；合作期满，项目公司无偿将使用权及经营管理权移交给实施机构。

3）项目回报机制

本项目回报机制为政府付费。

4）项目实施机构的主要权利和义务

①在遵守、符合适用法律要求的前提下，项目实施机构有权对项目公司履行PPP项目合同项下运营期的义务进行监督；

②有权要求项目公司报告项目建设、运营相关信息；

③有权因前期费用、融资成本、工程决算等项目服务费测算的因素实际发生额变动与项目公司进行协商，达成一致意见后，根据审批的项目实施方案所确定原则、条件、标准进行调整政府付费；

④在发生PPP项目合同约定的项目公司严重违约或发生紧急事件时，项目实施机构有权利（但不得被要求）介入，暂代项目公司运营和维护项目设施；

⑤合作期满，有权无偿取得项目资产和设施的所有权；

⑥如果发生项目公司违约的情况，有权要求项目公司纠正违约行为、向项目公司收取违约金、提前终止或采取PPP项目合同规定的其他措施；

⑦根据PPP项目合同，为项目公司投融资、设计、建设、运营维护及移交本项目设施提供必要的支持条件；

⑧在合作期，按照PPP项目合同的约定，向项目公司交付政府付费费用；

⑨积极争取项目相关上级扶持资金，由政府方获益，并用于项目建设或政府付费费用中；

⑩政府各相关部门应行使法律、法规及PPP项目合同赋予的其他权利并履行其规定的其他义务。

4）项目公司的主要权利和义务

①按照PPP项目合同的约定，享有在合作期内投融资、设计优化、建设、运营维护及移交本项目设施的权利；

②根据PPP项目合同的规定，对本项目设施自主经营，并获得相关收益的权利；

③在征得项目实施机构同意的情况下，有权为项目融资目的将项目收益权进行抵押或质押。

④在政府方违反PPP项目合同相关条款情况下，有权根据PPP项目合同约定获得补偿或赔偿；

⑤负责筹措本方案项下工程建设所需的全部资金，进行所有的融资安排并按时对项目设施进行投融资、设计优化、建设、运营维护和移交；

⑥根据PPP项目合同的约定，项目公司按照约定的运营维护标准，进行本项目的运营和维护，并自行承担相关费用、责任和风险；

⑦非经政府方同意，不得将项目资产、经营权转让给第三方；

⑧在合作期届满后，按规定将项目设施无偿移交桐柏县人民政府或其指定接收方，保证项目设施处于良好可使用状态，且全部项目设施上未设有任何抵押、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。

5）项目融资

本项目总投资33147.51万元，投资规模大，需要通过融资来解决大部分的资金需求。在合作期内，由项目公司负责投资和融资。

本项目拟融资金额26500.00.00万元，占总投资79.95%；项目资本金6647.51.90万元，占总投资的20.05%。

6）项目建设

项目建设期内的资金投入和建设风险，均由项目公司负责。项目公司应建立健全质量保障体系、安全保障体系，制定和执行工程质量保证和质量控制计划，并在工程建设进度月报表中同时反映工程质量监控情况。

项目公司在项目设施施工完成后，应及时组织各相关单位依据适用法律、PPP项目合同规定的各项建设标准进行工程竣工验收并备案。

如果竣工验收部分或全部不合格，项目公司应采取所有必要的改正措施补救不合格情况，并通知政府方再次组织竣工验收。项目公司应对因不合格而导致的费用增加和工期延误承担全部责任。再次竣工验收不合格或部分不合格，项目公司承担项目建设不合格的责任。项目竣工验收合格后，项目公司方可运营。

7）运营和维护

在经营期内，项目公司应按照国家有关技术规范、行业标准的规定和谨慎运营惯例，对本项目所有设施提供包括管理、维护在内的相关服务，确保项目设施正常使用。运营期内，项目设施的相关服务由项目公司承担费用、责任和风险。项目公司应确保项目设施始终处于良好营运状态并能够以安全、连续和稳定的方式提供符合适用法律和PPP项目协议要求的服务。

①更新、运营和维护记录

项目公司应确保对更新、运营和维护项目的情况进行详细记录，并准许政府方在给予合理通知后对其运营维护情况进行检查并查阅和复制上述记录。

②政府方介入

如果政府方认为项目公司未能按照本协议的规定运营或维护项目，且项目公司在收到政府方通知后未能就上述情况进行补救的，则政府方有权自行或者委托第三方介入项目运营和维护工作，费用和风险均由项目公司承担。

8）项目移交

在合作期届满后，项目公司应按规定将项目设施无偿移交政府方或其指定机构，保证项目设施处于良好可使用状态，且全部项目设施上未设有任何抵押、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。

9）政府付费支付方式

运营期自项目竣工验收合格之日的次日按顺延年计算。政府付费支付方式按照每年支付一次，每年支付时间为顺延年年末。具体以PPP项目合同约定为准。

10）违约责任

因一方违约导致合同终止的，守约方有权要求违约方承担相应的违约责任，赔偿损失，并支付缴纳的履约保证金。

PPP项目合同终止后，双方综合考虑实际投资额、项目运营周期、投资收益情况等因素，向守约方支付补偿金额。

11）履约担保条款

为保证本项目的顺利履行，本合同签署后15日内，社会资本方应向实施机构出具履约保证金1500.00万元，该保证金社会资本方可以保函或现金形式向实施机构提供。

12）投资额的确定

本项目由项目实施机构按照PPP项目合同约定的程序和工程量计量标准、工程计价标准确认社会资本方对本项目的实际投资额，无法通过本合同约定的方式确认的，由实施机构委托具有相应资质的机构对社会资本方的实际投资额进行评估鉴定。

13）保险条款

项目公司应当按照行业惯例和PPP项目合同的要求购买PPP项目合同所要求的建设和运营期保险，所产生费用由项目公司自行承担，项目公司所购买的保险应当符合保险法和其他法律法规的要求。如项目公司不购买或维持保险，则政府方有权代为购买，所产生费用政府方有权从履约保证金中予以扣除。

14）争议解决

政府方和社会资本方双方在本协议履行过程中所发生的争议，双方均应友好协商解决，协商不成，双方应提交项目所在地有管辖权的人民法院诉讼解决。

在双方争议、分歧或索赔作出最终裁决前，各方应继续履行其在本协议项下的义务，任何一方不得以发生争议为由，停止项目运营服务、停止项目运营支持服务或采取其他影响公共利益的措施。

### 股东协议

股东协议由项目公司的股东签订，由此在股东之间建立长期的有约束力的合约关系。股东协议通常包括以下主要条款：前提条件、项目公司的设立和融资、项目公司的经营范围、股东权利、股东承诺确保项目公司遵守并履行PPP项目合同、股东的商业计划、股权转让、股东会、董事会、监事会组成及其职权范围、股息分配、违约、终止及终止后处理机制、不可抗力、适用法律和争议解决等。

### 融资合同

从广义上讲，融资合同可能包括项目公司与贷款方签订的项目贷款合同、担保人就项目贷款与贷款方签订的担保合同、政府与贷款方和项目公司签订的直接介入协议等多个合同。其中，最主要的融资合同是项目贷款合同。由于采用PPP模式的项目融资金额较大，通常项目公司会作为借款人与国际银团、国际性金融机构或国内金融机构等签订项目贷款合同。一般来讲，项目贷款合同中约定的主要条款包括：陈述与保证、先决条件、偿还贷款、担保与保障、抵销、违约、适用法律与争议解决等。同时，出于贷款安全性的考虑，贷款方往往要求项目公司以其财产或其他权益作为抵押或质押，或由社会资本方提供某种形式的担保，这些融资保障措施通常会在担保合同、直接介入协议以及PPP项目合同中具体体现。

### 履约合同

⑴采购合同

在采购合同中，一般包括以下条款：交货地点和供货期限、供货要求和价格、质量标准和验收、结算和支付、合同双方的权利义务、违约责任、不可抗力、争议解决等。

⑵工程承包合同

PPP项目公司一般只作为融资主体和项目管理者而存在，本身不一定具备自行设计、采购、建设项目的条件，因此可能会将部分或全部设计、采购、建设工作委托给工程承包商，签订工程承包合同。项目公司可以就项目的设计、采购、施工与单一承包商签订总承包合同，也可以分别与不同承包商签订合同。项目公司有权依法自主选择工程承包商，并将工程承包合同报桐柏县教育局备案。由于工程承包合同的履行情况往往直接影响PPP项目合同的履行，进而影响项目的贷款偿还和收益情况。因此，为了有效转移项目建设期间的风险，项目公司通常会与承包商签订一个固定价格、固定工期的“交钥匙”合同，将工程费用超支、工期延误、工程质量不合格等风险全部转移给承包商，但项目公司并不因此得以豁免。此外，工程承包合同中通常还会包括履约担保和违约金条款，进一步约束承包商妥善履行合同义务。

⑶运营服务合同

根据PPP项目运营内容和项目公司管理能力的不同，项目公司有时会考虑将项目全部或部分的运营和维护事务外包给有经验的运营服务商，并与其签订运营服务合同。

### 保险合同

由于采用PPP模式的项目资金规模大、生命周期长，PPP模式参与方在考虑签订PPP保险合同时，通常需要考虑针对融资、建设、运营等多个阶段的哪些风险进行投保以及当地是否可以提供这些类型的保险等。在PPP模式中，通常涉及的保险类型包括运输阶段的货物险、建筑工程一切险、针对设计或其它专业服务的专业保障险、针对间接损失的保险、第三人责任险、政治风险保险等。

### 其他合同

在不同PPP项目中还可能会涉及其他的合同，例如与专业顾问单位签署的工程咨询顾问合同、财务顾问合同、税务顾问合同以及法律顾问合同等。

# 监管架构

## 监管原则

⑴坚持以立法为先导原则；

⑵限制与激励相结合原则；

⑶公开透明、可问责原则；

⑷独立专业原则；

⑸提高监管效率原则；

⑹多层次监管原则。

## 监管架构

桐柏县教育局为本项目的政府监管主体，与用户监督、利益相关者监督共同构成本项目监管构架。依据PPP项目合同，由桐柏县人民政府、财政部门、建设主管部门、行业主管部门、审计部门等项目涉及的其他政府部门对项目公司进行监管。政府在履行监管职能时，不排除引入第三方咨询机构代表项目实施机构对项目公司的履约情况进行监督或中期评估的可能。



图8-1 项目监管架构示意图

### 履约管理

履约管理在项目建设阶段主要包括根据合同对工程的质量、工期、成本以及对分包商的工程缺陷提出意见，责成他们改进；在项目移交阶段，政府方依据合同约定标准对项目进行验收，如不符合合同约定标准，则项目公司应开展必要的维修和更新。

### 行政监管

行政监管是政府行政机构依据法律授权，通过制定规章、设定许可、监督检查、行政处罚和行政裁决等行政处理行为对社会资本方的行为实施的直接控制。项目政府监管主要以法律法规为基础配合一系列相关政策进行法律约束。本项目政府监管形式确定包括：法律法规体系、PPP项目合同及其他一系列合同与合同、激励机制及产权约束及其他相关政策等多种方式，对PPP项目的所有参与方实施全过程动态监管，形成统一的有机体。

在全生命周期政府动态监管框架PPP项目的全寿命周期可分为项目准入、项目建设、项目运营和项目移交四个阶段，在不同阶段所涉及的监管内容和所参与的监管主体均有所不同。从政府监管部门职能的角度出发，对监管流程具体设计如下（图8-2）：



图8-2 PPP项目全寿命周期政府动态监管框架

⑴综合性的独立监管机构参与项目的全过程监管。县政府应设立综合性的独立监管部门参与到项目的整个过程，对社会资本方的准入、成本、价格、服务内容和质量、安全、环境等实施专业化监管。其在各阶段具体职责如下：在项目前期，综合性独立监管机构的职责是辅助性质的，包括社会资本方选择的监管、对订立合同的监管、对可行性研究报告的评审和对初步设计的评审等。项目建设期，其职责包括对特许经营协议执行情况的监管、对选择施工单位的监管、对施工安全的监管、对工程资金计划和使用情况的监管、施工现场工程质量的监管、竣工验收的监管等。项目运营期，其职责包括对成本、价格的监管、公用事业运营维护的监管、服务、质量的监管、项目后评估等。项目移交阶段主要监管内容即项目的产权监督和合同执行情况的监督，另外在项目移交时对项目的整体情况作出评估以确保公共部门的利益。

⑵传统的监管部门如建设主管部门、财政部门、环境保护部门及行业主管部门等。主要参与项目的前期批准和进入监管，以社会效益为根本出发点，从部门职责角度考虑，对项目的批准和社会资本方的进入进行严格的监管。具体包括项目建议书审批、对所选择的勘察、设计机构的监管、对可行性研究报告的审批和对初步设计的审批等。为突出综合性独立监管机构的职责，减少交易成本，该类部门在项目建设期及运营期等过程的监管相对减弱。

⑶审计部门负责项目建设和运营期间财政资金使用情况的监管。审计部门是代表政府的一个监管机构，在本项目中定期性、阶段性地对财政资金的使用情况进行监管。具体表现为项目前期，对社会资本方的选择、PPP项目立项进行审计监管。项目建设期对特许经营协议及其相关工程合同进行审计监管、对工程款支付和工程造价的跟踪审计监管、对项目各参与单位的财务管理的审计监管。项目运营期对PPP项目后评价审计监管、对项目经过试运行后有关经济、技术指标是否满足预期目标进行独立的审计监管。

⑷稽查、监察部门负责突发性事件的监管。其主要负责对突发性事件进行监管，或对政府重点关注领域进行阶段性监管。如工程质量和工程安全的监管，政府可以授予监管机构专门的权力进行独立的监管。

### 公众监督

居民及公众对项目公司提供的服务进行监督，并有权对其项目实施机构、县政府进行投诉或提出意见。

为保障公众知情权，接受社会监督，PPP项目合同中明确约定项目公司依法公开披露相关信息的义务。关于信息披露和公开的范围，一般的原则是，除法律明文规定可以不予公开的信息外（如涉及国家安全和利益的国家秘密），其他的信息均应依据法律法规的规定和特许经营协议约定予以公开披露。

# 采购方式

## 项目特点及选择采购方式

根据《政府和社会资本合作模式操作指南》明确的五种采购方式，结合项目本身情况进行对比分析，认为竞争性磋商较符合本项目基本条件。

对于是否采用竞争性磋商方式，《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》第三条有明确规定：

符合下列情形的项目，可以采用竞争性磋商方式开展采购：

（一）政府购买服务项目；

（二）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；

（三）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；

（四）市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目；

（五）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。

结合项目特点，本项目选择竞争性磋商的采购方式。

## 采购程序

项目磋商程序具体参照财政部制定的《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》执行。

⑴采购人、采购代理机构通过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竞争性磋商公告。竞争性磋商公告包括以下内容：

1）采购人、采购代理机构的名称、地点和联系方法；

2）采购项目的名称、数量、简要规格描述或项目基本概况介绍；

3）采购项目的预算；

4）供应商资格条件；

5）获取磋商文件的时间、地点、方式及磋商文件的售价；

6）响应文件提交的截止时间、开启时间及地点；

7）项目联系人姓名和电话。

⑵供应商应当按照磋商文件的要求编制响应文件，并对其提交的响应文件的真实性、合法性承担法律责任。并在磋商文件要求的截止时间前缴纳磋商保证金并将响应文件密封送达指定地点。在截止时间后送达的响应文件为无效文件，采购人、采购代理机构或者磋商小组应当拒收。

⑶项目实施机构、采购代理机构成立评审小组，负责PPP项目采购的资格预审和评审工作。评审小组由项目实施机构代表和评审专家共5人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的2/3。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中至少应当包含1名财务专家和1名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。

评审小组对响应文件的有效性、完整性和响应程度进行审查，磋商小组所有成员集中与单一供应商分别磋商。磋商结束后，要求所有实质性响应的供应商在规定时间内提交最后报价。

⑷经磋商确定最终采购需求和提交最后报价的供应商后，由磋商小组采用综合评分法对提交最后报价的供应商的响应文件和最后报价进行综合评分。响应文件满足磋商文件全部实质性要求且按评审因素的量化指标评审得分最高的供应商为成交候选供应商。

⑸磋商小组按照评审得分由高到低顺序推荐3名以上成交候选供应商，并编写评审报告。评审得分相同的，按照最后报价由低到高顺序推荐；评审得分且最后报价均相同的，按照技术标准优劣顺序推荐。

⑹采购人在收到评审报告5日内，从评审报告中提出的成交候选供应商中，按照排序由高到低的原则确定成交供应商。

⑺采购人或者采购代理机构在成交供应商确定后2个工作日内，在省级以上财政部门制定的政府采购信息发布媒体上公告成交结果，同时向成交供应商发出成交通知书，将磋商文件随成交结果同时公告。

⑻采购人与成交供应商在成交通知书发出之日起30日内，按照磋商文件的要求签订合同。

⑼采购人或者采购代理机构在成交通知书发出后5个工作日内退还未成交供应商的磋商保证金，在签订采购合同5个工作日内退还成交供应商的磋商保证金。

## 供应商资格条件

供应商资格条件包括以下内容：

⑴申请人是依法设计且有效存续的具有法人资格的企业；

⑵市政府下属的政府融资平台公司及其控股的其他国有企业（上市公司及国办发【2015】42号规定的除外）不得作为PPP项目的申请人，但可以作为市政府的授权机构，参与社会资本设立的项目公司，并且在项目公司中的持股比例应当低于50%、且不具有实际控制力及管理权，市政府不参与本项目的项目公司的设立；

⑶申请人应同时满足《中华人民共和国政府采购法》第22条规定的条件；

⑷独立申请人或联合体申请人所有成员最近连续三年财务状况良好，没有处于财产被接管、冻结、破产或其它不良状态、无重大不良资产或不良投资项目；

⑸具有不低于项目投资估算的投融资能力；

⑹商业信誉良好，在经济活动中无重大违法违纪违规行为，近三年内财务会计资料无虚假记载、银行和税务信用评价系统中无不良记录，且未被河南省住房和城乡建设厅、河南省财政厅禁止进入河南省工程建设市场或河南省政府采购市场且处罚期未满的。

## 实施计划

⑴采购阶段计划安排于2016年12月底开始；

⑵进行采购阶段的资格预审工作，编制资格预审文件，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，提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于15个工作日。

⑶发布竞争性磋商邀请书，采购文件的发售期限自开始之日起不得少于5个工作日。从磋商文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止不得少于10日。

⑷项目实施机构在预中标、成交社会资本确定后10个工作日内，与预中标、成交社会资本签署确认谈判备忘录，并将预中标、成交结果和根据采购文件、响应文件及有关补遗文件和确认谈判备忘录拟定的项目合同文本在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公示，公示期不得少于5个工作日。

⑸项目实施机构在公示期满无异议后2个工作日内，将中标、成交结果在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公告，同时发出中标、成交通知书。

⑹项目实施机构在中标、成交通知书发出后30日内，与中标、成交社会资本签订经本级人民政府审核同意的PPP项目合同。

⑺采购阶段计划预计于2016年1月下旬结束。

⑻最终的项目进度将根据项目的进展情况随时调整。

# 政府投入和支持

## 政府投入

⑴前期规划、设计、咨询投入

桐柏县政府高度重视本项目的实施，从开始即聘请高水平的规划单位，为本项目做好统一安排和规划；聘请国内高水平咨询机构担任开展PPP模式的专业顾问，使得桐柏县职业教育中心建设项目一开始即具备较高的起点和国内领先的水准。

⑵环评、拆迁、施工准备投入

为尽早使工程开工，桐柏县政府成立工作领导小组，安排前期项目申报等工作，并积极组织对规划内住户拆迁。桐柏县政府积极创造条件，确保在选定社会投资者后能够尽快投入建设施工。

## 资金落实安排

⑴政府承诺负责垫资前期各项投入

鉴于项目推进的需要，桐柏县政府已经安排资金投入到项目的前期准备工作中，包括规划咨询、工程准备、拆迁等工作。

⑵政府承诺以财政资金承担补贴责任

桐柏县政府主管部门将依据协议约定在经过相关考核程序后，每年安排一定额度的财政预算资金对本项目运营进行补贴，并进入年度财政预算，通过法律形式确定对项目的补贴责任，确保资金补贴到位，使项目能够按照既定设计和安排顺畅运行。

⑶要求社会资本落实投入资本金和融资计划

桐柏县政府和项目实施机构要求成交社会资本在项目公司成立15日内完成资本金出资（具体以PPP协议为准），并要求社会资本制定切实可行的融资计划，对不能出资到位和融资延误的，政府方有权追究违约责任并有权予以解约。

# 项目示范推广价值

## 符合行业或地区发展方向和重点

⑴响应国家及桐柏县政策

党的十八大报告指出：“大力促进教育公平，合理配置教育资源。鼓励引导社会力量兴办教育。加强教师队伍建设，提高师德水平和业务能力，增强教师教书育人的荣誉感和责任感。”

2015年，县委县政府确立了建设教育强县的战略部署，提出职业教育工作的总目标为：到2020年，形成与我县现代产业体系相匹配，与社会充分就业相适应，办学类型和学习形式多样、中职高职本科有机衔接、职业教育与普通教育立交互通，学校企业社会相互融合，体现终身教育理念，具有桐柏特色、全省一流的现代职业教育体系。

本项目着力打造桐柏县标杆示范教育项目，能够极大改善目前桐柏县中等职业教育薄弱环节，不断改善职业院校基本办学条件，健全社会力量投入激励政策，拓宽办学筹资渠道。

⑵为桐柏县提供用工和技能型人才支持

目前，教育领域运用PPP模式仍处于起步阶段，但该领域为国家提升民生保障的重要领域，未来有很大的发展空间。桐柏县产业的快速调整和新兴产业的崛起，对从业者的技能和综合素质的要求不断提高，需要职业教育为培养适合发展的人力资源提供支持。本职教园区将重点谋划全县中等职业教育的发展方向和策略，充分利用、整合已有的教育资源，提升职业教育培养技术人才的质量和能力，为桐柏县经济建设更好的提供用工和技能型人才支持。

## 探索创新价值和推广示范意义

⑴本项目大大缓解了政府的财政压力

本项目采用BOT模式运作，社会资本负责项目的投融资、设计优化、运营维护，政府给予项目公司一定的建设和运营补贴，同时负责项目的监管。这种运作模式一方面体现了政府方的统筹地位，另一方面体现了市场的优化资源配置作用，是政府提供教育服务的一次创新。在本项目的运作模式下，政府既减少了自行建设职业教育学校的大笔财政支出，又能够为社会提供良好的教育资源。

⑵本项目实现了政府职能的转变

本项目实施机构桐柏县教育局负责项目前期统筹推进，待项目落地后，交由项目公司负责项目的建设及物业服务的运营，县教育局对项目公司进行绩效考核，考核结构与运营补贴挂钩，对项目公司形成有效的激励与约束。本项目政府的职能由原来的具体实施变成了监督考核，实现了政府职能的转变。

综上，本项目符合国家政策，有利于促进桐柏县教育事业发展，能够减轻财政支出压力，实现政府职能转变，具有较好的借鉴意义和示范作用。