**镇平县人民医院迁建项目**

**PPP模式初步实施方案**

**镇平县卫计委**

**二零一七年三月**

 目 录

一、 前言............................................ ..............5

　（一）背景............................................ ...........5

　（二）项目建设的必要性............................................7

　（三）物有所值定性分析............................................9

　（四）实施依据............................................. .....10

　（五）技术规范............................................. .....11

　（六）实施原则............................................. .....12

二、项目概况............................................. ...... ..13

 （一）项目名称............................................. ......13

 （二）建设类型............................................. ......13

 （三）建设进度............................................. ......13

 （四）项目建设地点及建设内容 .....................................13

三、实施机构............................................ ..........13

四、项目交易结构............................................ ......14

 （一）基本交易结构........................................... ....14

 （二）投融资结构..................................................14

 （三）项目回报机制................................................14

五、社会资本方应当具备的条件.......................................14

（一）本项目的社会资本方应当具备如下条件...........................15

（二）社会资本方不得存在下列情形之一...............................15

（三）联合体应当具备如下条件.......................................15

六、资本方的选择........................................... ...16

（一）选择方式............................................. ...16

（二）招标标的............................................. ...16

七、特许经营协议主要条款.......................................16

（一）特许期...................................................16

（二）特许经营权...............................................17

（三）县政府的主要权利和义务...................................17

（四）项目公司的主要权利和义务.................................19

（五）工程建设.................................................20

（六）运营和维护............................................. .21

（七）维护保函............................................. ...21

（八）保险............................................. .......22

（九）使用者付费............................................. .22

（十）特许经营期届满的资产/股权转让和项目设施移交............ .22

（十一）一般补偿....................................... .......23

 (十二)特许经营期终止..........................................23

 (十三）协议的转让.............................................24

 (十四)争议的解决..............................................24

 八、合资经营合同、公司章程主要条款............................24

 （一）项目公司组织形式........................................24

 （二）项目公司经营范围........................................25

 （三）经营期限及延长...................... .....................25

 （四）合同体系............................................. ....25

九、项目风险和分配原则...................................... ....28

 （一）采购社会资本方风险........................................28

(二）建设风险..................................................28

 （三）项目运营风险及成本超支风险................................29

 （四）通货膨胀..................................................29

 （五）法律变更与经营环境........................................29

 （六）不可抗力............................................. ....29

 十、项目财务评价........................................... ....30

 （一）基本条件及假设............................................30

 （二）财务分析..................................................30

 十一、项目的监管体系............................................30

 十二、保障措施............................................. ....31

 十三、产出说明............................................. ....32

**一、前言**

（一）背景

深化医药卫生体制改革，是保障和改善民生的重大举措，关系人民健康福祉，关系民族未来。党的十八届三中全会从经济社会发展全局出发，对继续深化医改作出了全面部署。为贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》、《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》（国发〔2013〕0号）精神，促进我国医疗卫生资源进步优化配置，提高服务可及性、能力和资源利用效率，指导各地科学、合理地制订实施区域卫生规划和医疗机构设置规划，国务院办公厅正式发布《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020）》（简称纲要），纲要指出，

优化医疗卫生资源配置，构建与国民经济和社会发展水平相适应、与居民健康需求相匹配、体系完整、分工明确、功能互补、密切协作的整合型医疗卫生服务体系，为实现2020年基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度和人民健康水平持续提升奠定坚实的医疗卫生资源基础。

　　河南省也出台了《河南省人民政府关于推进县级公立医院综合改革的实施意见（试行）》（豫政〔2014〕67号），意见提出，县级公立医院是公益二类事业单位，是县域内的医疗卫生服务中心、农村三级医疗卫生服务网络的龙头和城乡医疗卫生服务体系的纽带，是政府向县域居民提供基本医疗卫生服务的重要载体。县级政府要依据国家和省卫生服务体系规划及卫生资源配置标准，制订区域卫生规划与医疗机构设置规划，每个县（市）政府办好一所综合医院、一所中医医院，并至少有一所医院达到二级甲等水平。意见指出，推进县级公立医院标准化建设。县级政府要落实建设资金，加大协调力度，确保县级公立医院建设项目按国家确定的建设内容和建设标准加快建设进度，按时建成投入使用。县级政府要切实履行举办责任，加人财政投入，确保县级公立医院按照核定的床位规模达到标准化水平。

　　县医院是农村三级医疗卫生网的龙头，承担着广大人民群众提供医疗卫生服务的职责。县医院服务能力的提高，可以将农村病人留在当地，方便了农民就医，避免农民长途跋涉，异地就医，加重经济负担。同时，县医院属二级医院，在城市医疗服务体系中，起着承上启下的作用，县医院服务能力增强了，可以促进城市医疗资源的合理流动，促进城乡卫生事业的全面协调可持续发展。随着国家对卫生事业的极大重视并不断加大投入，为改善镇平县医疗卫生条件带来了大好的机遇。

镇平县位于河南省西南部，南阳盆地西北侧。东临南阳市卧龙区，北接南召县，西与内乡毗邻，南与邓州接囊。地处伏牛山南麓，总面积1500km；辖23个乡镇、409个行政村，总人口102万人，其中农业人口83万人，占总人口的88.8%；耕地107万亩，农业、手工业和商业比较发达，其地毯和玉雕享誉国内外，是著名的“玉雕之乡”和“地毯之乡”。县域内山地、丘陵、平原各占三分之一。境内有312国道横贯东西，207国道纵穿南北。镇平县是河南省十八个改革开放试点县之一和二十六个城镇化重点县之一，整体综合实力位居全省县级第14位。

　　为加快镇平县城市基础设施建设步伐，改善镇平县居民医疗条件，提升镇平县医疗卫生服务能力和水平，镇平县人民政府（以下简称“县政府”）计划实施镇平县中心医院迁建项目（以下简称“本项目”）。

　　县政府为缓解财政压力，筹集项目建设所需资金，提高镇平县公益设施的建设水平、建设速度和运营管理水平，提升镇平县医疗服务能力和水平，依据近期国务院、国家发改委、财政部等部委及河南省人民政府等省厅出台的有关政策法律法规，结合镇平县实际情况，决定采用政府和社会资本合作（PPP）的模式运作本项目，充分吸引社会资本参与本项目的投资、建设、运营、管理、维护和更新。

（二）项目建设的必要性

　　1.本项目建设是发展镇平县医疗卫生事业，满足广大人民群众就医的需求。

 由于居住环境、生活习惯等因素影响，据镇平县相关资料统计，常见病、多发病、高发病前十位：产科、神经性损害症病、慢性缺血性心脏病、脑栓塞、上呼吸道感染、肺炎、支气管炎、肠炎、脑出血、阑尾炎、糖尿病等；地方性病为甲状腺肿。

 近年来随着改革开放的不断深入，国民经济的快速增长，城乡居民收入的持续增加，城镇化、工业化、人口老龄化进程加快，人民群众的健康意识不断增强，为卫生事业的发展提供了强大的动力。

 镇平县现有公立医疗卫生机构27个，其中县医疗卫生单位5个，乡卫生院22个，全县病床数1133张，每千人1.19张，其中县直单位开设病床506张。全县共有卫生技术人员2033人，业务收入12528万元。

 随着全县人民生活水平的提高，近几年来镇平县各医院新医病员和住院病人逐年增加，群众对就医条件和医疗水平的要求也在不断增加，镇平县医疗卫生机构继续提高救治诊断能力，不断改善人民群众看病难的问题，因此，本项目建设是适应镇平经济社会协调发展，构建和谐社会的需要，也是促进镇平医疗卫生事业发展，满足就医需求的需要。

 2、本项目建设是镇平县人民医院自身发展的需要

镇平县人民医院是镇平县唯一集医疗、预防、教学、科研、康复、保健为一体的二级甲等综合医院，也是医疗技术较高、人才集中的医院，担负着全县常见病、多发病、疑难杂症的大部分的诊疗任务。随着城镇人口的增加以及社会经济的发展，医院的服务半径扩大，业务量繁重。

**镇平县人民医院近三年接诊病人数量统计** 单位：万人

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 年份 | 门诊量(人次) | 出院人数（人次） |
| 2012 | 247930 | 27272 |
| 2013 | 275477 | 30302 |
| 2014 | 306086  | 33669 |

随着医院医疗技术水平的不断提高和周围区域人口的增加，现在的医疗场地和设施已经不能满足人们的需求，必须扩大规模。该院现在业务用房面积27200m2,与国家有关标准相差较远。基础设施的陈旧也影响了医疗新技术、新项目的开展，医学科研工作进展缓慢，影响了专业人才的培养和技术水平的提高，许多新的工作也不能正常进行，影响了疾病的确诊率，治愈率，许多病人得不到及时诊治，客观条件造成了大量的病患不得不转移到别的地方就医，既不利于病人的身体康复，也阻碍了医院的社会效益和经济效益的提高，使医院发展后劲减弱。

该项目的建设不仅可以解决医院的基础设施落后的问题，使医院的服务层次得到提升，就医环境明显改善，更好地满足人民群众就医的需要，发挥出医院的医疗实力，同时，还可以吸引周边实现的患者来此就医，为医院创品牌、树形象、扩大影响力打下良好的基础，促进医院的进一步发展。

3、本项目建设是加快镇平县城镇化进程的需要

为了促进经济社会的发展，适应全球经济化带来的机遇和挑战，全民实现小康社会的发展目标，近几年来，镇平县积极落实河南省委、省政府的战略决策，加快了城镇化进程。规划到2012年，县城人口38万人。

随着城镇化进程的加快、城区面积的扩大和城镇人口的大幅度增加，就必然对包括医疗卫生在内的城市公共服务设施建设提出更高的要求。因此，镇平县人民医院基础设施建设，对加快全县医疗卫生事业发展，促进全县城镇化进程、满足越来越多的城镇人口就医需要显得十分必要和迫切。所以，本项目的建设是加快镇平城镇化进程的必然要求。

综上所述，从镇平县医疗卫生事业的发展到广大人民群众的就医需要，从人人享有健康到医院设施的现代化等方面来看，本项目的建设是十分必要的。

（三）物有所值定性分析

　　本方案物有所值分析参考英国PPP项目物有所值定性评价体系，并结合其他国家、地区物有所值评价经验，综合镇平县实际情况，对本项目开展PPP模式物有所值进行定性分析，主要从优化风险分配的机制、增加供给的程度、提高运营效率程度、促进创新和公平竞争外境等方面进行分析。

　　本项目可通过《特许经营协议》将本项目涉及的设计、建造、运营、维护等阶段的部分风险转移给社会资本方，由社会资本方通过其在房屋建筑等方面高效的管理及运营方法、资源，较政府方更有效的对该类资源进行管理。这种风险分担、转移方式可比传统采购模式更好的将项目建设、运营风险对项目的影响降到较低的水平。

　　本项目投资约6.68亿元，投资额较大，如采用传统采购模式运作，则资金筹集时间较长，影响项目公共产品的提供时间，对于充分满足公众对公共产品的需求方面显得力不从心。本项目主要的效用在于改善提高城市居民的医疗水平、社会生活、文化生活质量，组建的项目公司需秉承着全心全意提供服务的信念。在项目公司的设立，投资使用方面建立完善的机制，不存在因公平、效率和问责而使PPP模式无法进行的情况，不存在政策及技术障碍，且社会资本方对本项目兴趣浓厚，参与意愿较强，并具备实施本项目的实力。

　　本项目采用PPP模式较传统采购模式进行投资、建设、更新、运营和维护，可有效利用社会资本的技术、管理、运营优势，提高项目运行效率，破除以往公共事业国有控制，效率低下的状况。同时，社会资本的逐利性使得其在项目管理运营中会不断的创新管理方法、应用技术，这会在项目全周期内极大的降低项目成本，并取得—定的技术外溢效果。这种效果及效益是传统采购模式很难达到的。

　　综上，本项目采用PPP模式较传统采购模式优势明显，可充分体现物有所值。

（四）实施依据

　　1、《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)

　　2、《中华人民共和国政府采购法》（2002年主席令第68号）

　　3、《中华人民共和国税收征收管理法》

　　4、《关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知》（财建〔2015〕29号）

　　5、《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）

　　6、《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）

　　7、《财政部关于印发<政府购买服务管理办法暂行>》的通知（财综〔2014〕96号）

　　8、《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）

　　9、《财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金〔2014〕112号）

　　10、《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）

　　11、《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）

　　12、《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）

13、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）

14、《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发〔2013〕36号）

15、《企业国有产权无偿划转管理暂行办法》（国资发产权〔2005〕239号）

16、《国务院国有资产监督管理委员会关于印发<企业国有产权无偿划转竹理暂行办法>的通知》（2003年国资委、财政部令第3号令）

17、《企业国有资产监督管理暂行条例（2003年国务院令第378号）

18、《关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知》（国发〔2009〕27号

19、《建设工程质量管理条例》（国务院279号令）

20、《建设工程价款结算暂行办法》（财建〔2004〕369号）

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

（五）技术规范

1、《综合医院建设标准》（建标110-2008）；

 2、《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015-2020年）》；

 3、《河南省人民政府关于推进县级公立医院综合改革的实施意见（试行）》；

4、《民用建筑设计通则》（GB50352-2005）；

5、《建筑设计防火规范》（GB50016-2014）：

6、《民用建筑节能设计标准》（JGJ26-95）：

 7、《供电系统设计规范》（GB50052-95）：

 8、《公共建筑节能设计标准》（GB50189-2005）：

 9、《屋面工程技术规程》（GB50345-2012）：

10、《建筑结构荷载规范》（GB50009-2012）；

 11、《建筑抗震设计规范》（GB50011-2010）；

 12、《混凝土结构设计规范》（GB50011-2010）；

 13、《砌体结构设计规范》（GB50003-2011）：

 14、《建筑地基基础设计规范》（GB50007-2011）：

15、《城市环境卫生设施设置标准》（GJJ27-89）：

16、《低压配电设计规范》（GB50054-2011）：

 17、《室外排水设计规范》（GB50014-2006）；

 18、《室外给水设计规范》（GB50013-2006）；

 19、《建筑给水排水设计规范》（GB50015-2003）：

 20、《给水排水工程结构设计规范》（GBJ68-84）；

21、《采暖通风与空气调节设计规范》（GB50019-2003）：

22、《建筑灭火器配置设计规范》（GB50140-2005）；

23、《火灾自动报警系统设计规范》（GB50116-2013）：

24、《建筑内部装修设计防火规范》（GB50222-95）；

25、《民用建筑电气设计规范》（JGJ16-92）：

26、《建筑照明设计标准》（GB50034-2013）：

27、《建筑物防雷设计规范》（GB50057-2010）。

（六）实施原则

为了确保本项目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：

严格执行国家法律、法规、规章和政策规定的原则；

项目实施过程坚持“公平、公正、公开”的原则；

保护国家、职工、债权人和其他各方合法权益的原则：

坚持通过法定竞争机制选择政府合作伙伴的原则：

坚持通过法定程序特许经营权转让和移交的原则；

理顺政企关系，完善特许经营制度的原则；

坚持广泛调研，借鉴国内外类似项目先进经验的原则。

**二、项目概况**

　　（一）项目名称

　　 镇平县人民医院迁建项目，以下简称本项目。

　　（二）建设类型

本项目属于新建项目

　　（三）建设进度

 本项目建设运营期限为20年，其中建设期为3年，运营期为17年。

 （四）项目建设地点及建设内容

镇平县人民医院迁建项目位于镇平县玉神路与玉璋大道交叉口西南角，交通便利。地面无附属物，场地平坦，位置适宜，环境优美，有利于住院病人的康复。

 镇平县人民医院迁建项目，共占地面积218亩,总建筑面积113600平方米，配置床位1200张。

主要包括门诊医技楼40540平方米、病房楼59745平方米、传染病楼3665平方米、后勤综合楼5485平方米、120急救中心2520平方米及配套附属设施建筑面积1645平方米。

配套建设室内给排水、电气、采暖、通风、消防安全等工程。

环保设施按“三同时”原则配备。

　　三、实施机构

本项目实施机构为镇平县人民政府拟授权机构 ——镇平县卫计委，项目实施机构的最终确定以经镇平县人民政府批准的项目实施方案为准。项目实施机构主要负责项目的具体实施，包括项目建议书、可行性研究报告、环评、土地、初步实施方案、配合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、项目执行和项目移交等工作。

　　**四、项目交易结构**

　　（一）基本交易结构

　　本项目由县政府授权镇平县卫计委作为本项目的实施机构，负责项目组织实施施和各项具体工作的安排，通过法定程序选择符合条件的社会资本方：政府委托国有公司代表政府与中选社会资本方合资成立项目公司，负责本项目的投融资、建设及运营维护。

　　县政府授权镇平县卫计委作为本项目的实施机构，负责项目组织实施和各项具体工作的安排，通过法定程序选择符合条件的社会资本方。

　　本项目采用建设-运营-移交（BOT）的运作模式。

　　（二）投融资结构

　　项目总投资66800万元。

　　本项目由项目公司承担投资和建设职责，引入的社会资本将为项目公司提供包括原材料及设备采购、工程施工、资产维护等系列有关项目资产形成和维护的服务。在整个合作期内，政府将士地无偿提供给项目公司供其建设使用；项目公司通过投融资建设形成项目资产，项目公司享有管理使用及收益权，但无处置权。

　　当本项目PPP协议期满或提前终止时，项目公司应按照PPP项目协议约定的机制、流程和资产范围，将本项目所有资产和设施无偿移交给政府或其指定机构。

**五、社会资本方应当具备的条件**

（一）本项目的社会资本方应当具备如下条件

1、具有独立承担民事责任的能力；

 2、具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度：

3、具有履行合同所必须的设备和专业技术能力；

4、有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录：

5、参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；

6、单位负责人为同一人或存在控股、管理关系的不同单位，不得参加同一采购项目的磋商：

7、法律、行政法规规定的其他条件。

 （二）社会资本方不得存在下列情形之一

1、为本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业（符合《国务院办公厅转发财政部、国家发展改革委、中国人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见的通知》国办发〔2015〕42号文件规定的除外）；

 2、为本项目提供咨询服务的；

 3、为本项目提供采购代理服务的：

4、被责令停业的：

 5、被暂停或取消投标资格的：

 6、财产被接管或冻结的；

7、其他有关法律、行政法规及部门规章禁止的。

 （三）联合体应当具备如下条件

 1、两个以上的自然人、法人或者其他组织可以组成一个联合体共同参加政府采购。

2、以联合体形式进行政府采购的，参加联合体的供应商均应当具备《中华人民共和国政府采购法》第二十二条规定的条件，并应当向采购人提交联合协议，载明联合体各方承担的工作和义务，并承诺一旦成交联合体各方将向采购人承担连带责任。联合体各方应当共同与采购人签订采购合同，就采购合同约定的事项对采购人承担连带责任。

 3、联合体中有同类资质的供应商按照联合体分工承担相同工作的，应当按照资质等级较低的供应商确定资质等级（如有要求）；

 4、以联合体形式参加政府采购活动的，联合体各方不得再单独参加或者与其他供应商另外组成联合体参加同一合同项下的政府采购活动；

 5、联合体牵头人必须是主投资方，牵头人法定代表人或其授权的授权代表负责签署本次磋商相关资料，其他联合体各方必须出具承诺函对此予以认可。联合体成员应体现融资、建设、运营优势；

 6、通过资格预审的联合体，不得再变更其组织形式及成员构成。

 六、资本方的选择

（一）选择方式项目采购根据《中华人民共和国政府采购法》及相关规章制度执行，采购方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、竞争性磋商和单一来源采购。由于本项目采用的项目模式较为复杂，因此本项目不适宜采用公开招标的采购方式。按照“公开、公平、公正”的原则，在确定准入条件的基础上并结合项目特点，属于准经营性项目，可采用竞争性磋商的方式确定合作方，符合《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕1214号文）的要求。因而，本项目采用竞争性磋商的方式进行采购。

七、特许经营协议主要条款

（一）特许期根据《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。”依据本项目的特点及政府方的需求，建议本项目的特许经营期为20年（含建设期）。

（二）特许经营权由镇平县卫计委与项目公司签署特许经营协议，并授予项目公司以下特许经营权：

1、按照相关法律法规及特许经营协议的要求，对本项目进行规划、投融资、建设和管理；

2、在特许经营期内，更新、运营、管理和维护本项目所有项目设施，行使和享有《特许经营协议》项下约定的权利和权益：

3、根据适用法律和《特许经营协议》规定，按期获得服务费用。项目公司在特许经营期内独家享有特许经营权，县政府在特许经营期内不会以任何方式将全部或任何部分的特许经营权授予项目公司以外的任何其他人。

（三）县政府的主要权利和义务

1、主要权利

（1）制定本方案“工程概况”项下工程的建设标准（包括设计、施工和验收标准），并在《特许经营协议》中予以明确。

（2）建设期内，根据需要或法律变更情况对已确定的上述工程建设标准进行修改或变更。

（3）在遵守、符合适用法律要求的前提下，县政府有权对项目公司履行《特许经营协议》项下的运营期的义务进行监督和检查。

（4）有权根据法律规定和《特许经营协议》的约定对特许经营服务进行行业监管。

（5）要求项目公司报告项目建设、运营相关信息。

（6）在发生《特许经营协议》约定的项目公司严重违约或发生紧急事件时，县政府有权利（但不得被要求）介入，暂代项目公司运营和维护项目设施。

（7）特许经营期满，无偿取得项目资产。

（8）如果发生项目公司违约的情况，要求项目公司纠正违约、向项目公司收取违约金、提前终止或采取《特许经营协议》规定的其他措施。

2、主要义务

（1）负责协调镇平县房地产管理局、镇平县住房和城乡建设局等相关主管部门，协助特许经营公司获得项目资产及工程手续（如有）。

（2）县政府和土地管理部门指定机构应在约定时间内完成本项目相关土地（项目建设用地、相关进入场地的道路使用权、项目公司提供临时用地）整理工作，办理项目的用地预审手续和土地使用权证：

（3）由县政府负责完成项目建设用地（含临时用地）的征用补偿、拆迁、场地平整、人员安置等工作，并向项目公司提供没有设定他项权利、满足开工条件的净地作为项目用地。

（4）为确保合作项目的合法合规实施，由县政府负责获得项目审批，项目公司有义务协助县政府获得审批。

（5）出资组建PPP项目公司，并根据项目实际情况及时足额支付资本金。

（6）根据《特许经营协议》，为特许经营公司投资、建设、运营、管理、维护和更新本项目设施提供必要的支持条件：

（7）因县政府的原因导致项目关键工期的延误，向项目公司支付违约赔偿。

（8）因县政府要求或原因导致项目运营维护成本增加时，给予项目公司合理补偿。

（9）因县政府的原因导致项目提前终止时，根据《特许经营协议》对项目公司进行补偿。

（10）县政府各相关部门应行使法律、法规及特许经营协议赋予的其他权利并履行其规定的其他义务。

（四）项目公司的主要权利和义务

１、主要权利

（1）按照《特许经营协议》的约定，享有在特许经营期内投资、建设、运营、管理、维护和更新本项目设施的独家和排他权利。

（2）根据《特许经营协议》的规定，对本项目设施自主经营，并获得相关收入的独家和排他权利。

（3）在征得县政府同意的情况下，有权为项目融资目的将项目设施和项目收益权进行抵押或质押。

（4）因县政府要求或法律变更导致项目公司成本增加时，根据《特许经营协议》约定获得补偿。

（5）在本项目提前终止下，根据《特许经营协议》约定获得补偿。

（6）在县政府违反《特许经营协议》相关条款情况下，根据《特许经营协议》约定获得补偿或赔偿。

（7）特许经营期结束后，如县政府继续采用特许经营方式选择经营者，项目公司享有在同等条件下的优先权。

2、主要义务

（1）负责筹措工程建设所需的全部资金，进行所有必要的融资安排并按时对项目设施进行投资、建设、运营、管理、维护和更新。

（2）根据《特许经营协议》的约定，项目公司按照政府或其指定部门对工程制定的运营维护标准，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。

（3）运营期向镇平县卫计委提交不可撤销且随时可以支付的银行保函。

（4）在运营期内，项目公司必须遵守国家和省、市、县政府的各项法规政策，依法经营，认真履行经营管理责任。在项目设施内从事商业经营时，遵守相关规定。

（5）接受县政府及县政府其他有关部门对项目运营的监督，提供有关资料。

（6）执行因县政府要求或法律变更导致的运营标准的变更。

（7）接受县政府依照适用法律进行的临时接管和其他管制措施。

（8）如果违约，项目公司应缴纳约定的违约金并按规定改正。

（9）非经县政府同意，不得将项目资产、特许经营权转让给第三方。

（10）在特许经营期结束后，按规定将项目设施无偿完好移交县政府或其指定机构，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。

此外，项目公司应行使法律、法规、当地政府的政策和文件、及特许经营合同赋予的其他权利并履行规定的其它义务。

（五）工程建设

1、投资及建设责任

在项目开发期内，项目公司向金融机构贷贷款50100万元，用于于项目设施的投资、建设、运营、管理、维护和更新。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、初步设计文件、《特许经营协议》规定的各项建设标准等规定进行工程竣工验收并进行验收备案，完成竣工验收。竣工验收合格后项目公司方可运营。

2、建设期限

本项目计划建设周期为3年。

（六）运营和维护

1、运营维护责任

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，对本项目公司负有维护责任的设施提供包括管理、维护在内的相关服务，确保项目设施正常使用。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本协议要求的服务。

2、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，并准许县政府在给予合理通知后于正常工作时间对其运营维护情况进行检查并查阅和复制上述记录。县政府承诺若项目公司的上述记录可能包含商业秘密的，其应尽合理努力予以保密。

3、县政府介入

如果县政府认为项目公司未能按照本协议的规定运营或维护项目，且项目公司在收到县政府通知后的30个工作日或双方另行商定的合理期限内未能就上述情况进行补救的，则县政府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。县政府有权在向项目公司提供详细的费用和支出记录后，从维护保函项下提取该款项。

（七）维护保函

1、保函及保函数额

（1）自本项目运营期开始之日起7个工作日内，项目公司应向镇平县卫计委提交中国境内金融机构出具的以县政府作为受益人的维护保函，以保证项目公司按照特许经营合同的规定提供运营和维护本项目设施的义务。

（2）运营期开始之日，维护保函的金额应为人民币壹仟万元（￥：10，000，0000）。2、恢复维护保函的数额

若镇平县卫计委在特许经营期内根据《特许经营协议》的规定兑取维护保函项下的金额，项目公司方应在维护保函被兑取之日起的十五（15）个工作日内将维护保函补充至规定的金额，并向兰考卫计委出示其已经恢复维护保函金额的证明。

3、维护保函的解除

在维护保函有效期届满之日，在兑取完由该份维护保函担保的所有款项，并清偿完该份维护保函有效期届满之日前项目公司根据《特许经营协议》的规定应支付的所有款项后，镇平县卫生局应解除该份维护保函，并将该份维护保函的余额退还给项目公司。

（八）保险

特许经营期内，项目公司应根据适用法律和谨慎运营惯例，为本项目内容自费购买和维持保险。

（九）政府付费

在特许经营期内，项目公司有权在本项目设施范围内依据《特许经营协议》的规定独家使用、运营、维护本项目设施。

在前三年的建设期完成之后，该项目进入一十七年的运营期，在运营期间，本项目社会资本取得投资回报的资金来源为政府付费。

（十）特许经营期届满的资产／股权转让和项目设施移交

特许经营期满后，项目公司应向县政府或其指定机构完好无偿移交本项目设施，并移交其所持有的项目公司股权。在特许经营期期满前36个月，县政府或其指定机构和项目公司应共同成立移交委员会，负责过渡期内有关特许经营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《特许经营合同》中编制。

（十一）一般补偿

　　1、一般补偿事件

 （1）在建设期内，因县政府要求（县政府以地方性法规、地方政府规章及县政府或县级主管部门颁布的其他强制性规范文件的形式单独对本项目提出的要求视为县政府要求）发生项目公司建设成本（包括项目建设工程投资、融资成本等）或资本性支出增加的情况；

（2）在运营期，因县政府要求发生项目公司运营成本或资本性支出的增加；

（3）在运营期，因县政府层面的法律变更导致的运营服务要求变更，发生项目公司运营成本或资本性支出的增加；

（4）为了维护公共利益和安全，县政府由于紧急事件而介入，暂代项目公司运营和维护项目设施，造成项目公司的损失、支出或费用。

2、补偿形式

县政府对项目公司可能的补偿方式可以采取以下两种形式：一次性补偿（即货币形式补偿）、延长特许经营期。具体补偿范围、补偿标准将在《特许经营合同》中明确。

（十二）特许经营期终止

1、距特许期正常终止日三十六（36）个月前，如果县政府决定仍采用特许经营方式进行本项目的运营，则项目公司可向县政府发出书面申请，请求县政府再次授予其运营和维护本项目设施的特许权。在同等条件下，项目公司应具有与县政府就特许权订立新的特许经营协议的优先权。

2、特许经营期届满，特许经营权终止，社会资本方将其持有的项目公司股份无偿转让给项目公司中代表政府的—方或其指定机构。

3、发生县政府与项目公司中任何一方的严重违约事件，守约方有权提出终止。如果因县政府严重违约导致《特许经营协议》终止，县政府将以合理的价格收购项目设施，并给予项目公司相应补偿：如果因项目公司严重违约事件导致《特许经营协议》终止，县政府折价收购项目公司股权。

4、如果县政府因公共利益需要提前终止《特许经营协议》，县政府收回项目设施，并给予项目公司相应补偿。

5、因不可抗力事件导致各方无法履行《特许经营协议》且无法就继续履行《特许经营协议》达成一致，任何一方有权提出终止。县政府以合理价格收购项目公司股权。提前终止后的具体补偿原则和补偿标准在《特许经营合同》中明确。

（十三）协议的转让

未经项目公司和贷款人／贷款代理人事先书面同意，县政府不得转让其《特许经营协议》项下全部或部分的权利或义务。

项目公司不得转让其在《特许经营协议》或其他项目协议项下的权利和利益。除为了项目建设融资目的以外，未经镇平县卫计委事先书面同意，项目公司不得出让、转让、抵押、质押项目设施或任何其它重要资产（按照《特许经营协议》移交给县政府或其指定机构的资产除外），也不得在上述资产、权利和利益上设置任何留置权或担保权益或者以其它方式处置这些资产、权利或利益。

（十四）争议的解决当执行《特许经营协议》时，协议双方存在无法通过协商或调解方式解决争议的情况下，采用诉讼的方式解决争议。

**八、合资经营合同、公司章程主要条款**

（一）项目公司组织形式

项目公司的组织形式为有限责任公司。项目公司以自身的全部资产为限承担项目公司的债务及责任。自项目公司成立日起各方以各自认缴的注册资本为限对项目公司承担责任，并分担风险及亏损。

（二）项目公司经营范围

项目公司负责镇平县人民医院迁建项目的投资，建设，非医疗性资产的运营、管理、维护和更新业务。

 （三）经营期限及延长

 项目公司的经营期限为自领取营业执照之日起至项目公司经营期届满。

　　在不违反届时适用法律规定及项目相关协议的前提下，经一方提议，并经股东会全体一致表决通过的，可以适当延长项目公司的经营期。

（四）合同体系

　　1、合同拟定原则

　 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、物业租售合同和保险合同等。其中，PPP项目合同是整个项目合同体系的基础和核心。在项目合同体系中，各个合同之间并非完全独立，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”。

　　2、项目常见合同简介

　（1）PPP项目合同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。根据《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）有关要求和《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014年版）》，明确资本方和政府的职责及权利（详见附件《特许经营协议》，具体拟定原则如下：

　　强调合同各方的平等主体地位。合同各方均是平等主体，以市场机制为基础建立互惠合作关系，通过合同条款约定并保障权利义务。

　　强调提高公共服务质量和效率。政府通过引入社会资本和市场机制，促进重点领域建设，增加公共产品有效供给，提高公共资源配置效率。

　　强调社会资本获得合理回报。鼓励社会资本在确保公共利益的前提下，降低项目运作成本、提高资源配置效率、获取合理投资回报。

　　强调公开透明和阳光运行。针对项目建设和运营的关键环节，明确政府监管职责，发挥专业机构作用，提高信息公开程度，确保项目阳光运行。

　　强调合法合规及有效执行。项目合同要与相关法律法规和技术规范做好衔接，确保内容全面、结构合理、具有可操作性。

　　强调国际经验与国内实践相结合。借鉴国外先进经验，总结国内成功实践，积极探索，务实创新，适应当前深化投融资体制改革需要。

（2）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。

（3）履约合同

（3.1）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，或由其母公司提供某种形式的担保或由政府作出某种承诺，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。

（3.2）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。承包商的选择要依据相关法律法规的规定。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。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。

（3.3）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。

（3.4）物业租赁合同

　　根据PPP项目运营阶段的实际需求，本项目面临着将所建设的房屋、场地等建筑物出租给用户的情况，项目公司需要与用户签署物业租赁合同，以及相关的物业管理合同。

（3.5）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。

　（3.6）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。

**九、项目风险和分配原则**

本项目涉及招投标风险、建设风险、项目运营风险和成本超支风险、法律变更与经营环境风险、不可抗力风险等，对风险管理的基本原则是由最有能力消除、控制或降低风险的一方承担风险。本项目的风险分配原则如下：

（一）采购社会资本方风险

政府因采购洽谈未与供应商达成一致而放弃磋商，由采购入和供应商双方分别承担各自风险。政府需做好项目前期工作，降低由采购方式所致的风险。

（二）建设风险

1、完工延误风险。政府造成延误由政府承担，项目公司造成延误由项目公司承担，不可抗力由双方共同承担。政府造成的延误，政府向项目公司支付违约金：项目公司造成的延误，项目公司向政府支付违约金；不可抗力造成的延误，工期相应顺延，同时通过保险减少项目公司和政府的损失。

2、建设成本超支风险。由政府造成的建设成本超支由政府承担；由项目公司造成的建设成本超支由项目公司承担。由政府造成的建设成本超支，政府应给予项目公司合理的补偿。项目公司应加强工程建设管理。

3、建设质量风险由项目公司承担。项目公司需加强工程建设及质量管理，规避建设质量风险。

（三）项目成本超支风险

1 、实际成本高于项目公司预期成本。由政府造成的成本超支由政府承担：由项目公司造成的成本超支由项目公司承担。由政府造成的成本超支，政府应给与项目公司合理的补偿。项目公司应加强项目的管理。

2 、由于项目公司的管理问题造成项目成本超支，由项目公司承担。项目公司应通过加强管理提高效率以降低这类风险。

3、由于项目主要原材料价格、人员工资等主要成本因素价格上涨导致成本超支，由项目公司承担此类风险。项目公司应建立良好的管理机制，控制采购成本。

（四）通货膨胀由于通货膨胀，项目实际收入减少，由政府方与项目公司共同承担此类风险。为规避此类风险，应建立合理的价格调整机制或成本补贴机制。

（五）法律变更与经营环境

1、山于政策变化的需要，对项目技术标准要求提高，导致项日公司必须投入改造费用或增加运营成本，由政府方与项目公司共同承担此类风险。—次投入或运行费用增加在一定范围内由项目公司承担，超出一定范围后政府承担。

2、对项目公司税收等方面的法律变更，导致项目公司实际收入减少，由政府方与项目公司共同承担此类风险。在—‘定范围内的变更由项目公司承担，超过后由政府方承担。

（六）不可抗力

1、政府对项目实施没收、充公等，由政府方承担。政府对项目公司应进行合理的补偿。

2、发生自然灾害等不可抗力事件，致使项目不能或暂时不能正常运转，双方各自承担风险。项目公司应为项目设施购买财产保险，用以灾害后项目设施的修复。

**十、项目财务评价**

（一）基本条件及假设

1、本项目总投资约为人民币6.68亿元。

2、本项目特许经营期为20年，其中建设期为3年，运营期为17年。

（二）财务分析

本项目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）等相关文件规定的方法和原则进行，分别计算项目投资财务内部收益率所对应的购买服务费价格，以预判资本方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。

**十一、项目的监管体系**

为维护社会公共利益和公共安全，相关政府部门应依据适用法律和特许经营协议加强对项目公司的监管。项目公司应接受政府的监管、监督和检查，应为政府部门履行监督检查权利提供相应的工作条件，并提供相关资料。

（一）“三位一体”监管架构建立履约管理、行政监管和社会监督“三位一体”的监管架构和全寿命周期政府动态监管框架，优先保障公共安全和公共利益。PPP项目合同中除应规定社会资本方的绩效监测和质量控制等义务外，还应保证政府方合理的监督权和介入权，以加强对社会资本的履约管理。与此同时，政府还应依法严格履行行政管理职能，建立健全及时有效的项目信息公开和公众监督机制。

设置多级监管体系，以保障项目进度、服务质量及公共利益。常见的监督体系分三级。政府行业主管部门不定期检查，协调委员会根据需要可以定期也可以随机抽查，项目公司内部审计监察团队需定期对项目的建设、服务等进行常规检查。

对于冲突的解决，一般先由协调委员会进行协调，然后是协调委员会下设的专家委员会进行专业性评判，最后才是选择仲裁诉讼等，这有利于保障合作伙伴关系及各方利益。

（二）全寿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：

**十二、保障措施**

县政府通过支持政策及其他政策保障，确保项目的顺利开展。具体如下：

为确保项目规范运作，政府方已为PPP项目建立专门协调机制。镇平县卫生局负责该项目的评审、督导。针对该项目，成立了项目领导小组，负责项目的协调与推进。

项目招商阶段，聘请专业的咨询机构辅助项目招商工作的开展。

建立履约保证金制度及保险制度，防范项目相关风险。

县政府适时建立财政补贴政策、风险分摊制度、绩效指标及评价机制等，保障和促进本项目的稳定运营。

制定切实有效的绩效考核机制，保障项目运营质量。

建立完善的监管体系，发挥纪检、司法、法律、行政、媒体、公众的监督作用，杜绝危害社会、国家、公众利益的事件及降低消极事件对项目的影响。

在《特许经营协议》的实际执行过程中，县政府和项目公司建立定期的协商和评价制度，在公平合理、友好协商的基础上，解决协议实际执行中遇到的问题。双方达成一致的，将作为《特许经营协议》的补充条款。

组建移交小组，制定移交机制、协议，保障移交的顺利进行。

**十三、产出说明**

拓宽了政府方融资渠道，缓解政府方财政压力，利于财政资金的资源配置，增加社会公共效益；引入具有相关业务经验并具备雄厚实力的社会战略资本方，充分发挥其专业分工的优势，利用其成功的技术和管理经验，提高本项目经济效益：通过开发市场引入竞争，提高公共产品供给效率。