

四川省高速公路 PPP 项目 实施方案参考文本

(2018 年版)

川交函〔2018〕754 号

四川省交通运输厅
四川省发展改革委
四川省财政厅
2018 年

使用说明

一、为规范我省高速公路 PPP 项目实施方案编制工作，特制定了《四川省高速公路 PPP 项目实施方案参考文本》（下称“《参考文本》”）。

二、本《参考文本》是根据《四川省人民政府关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式的实施意见》（川府发〔2015〕45 号）、《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》（交办财审〔2017〕173 号）、《四川省财政厅关于印发〈四川省政府与社会资本合作（PPP）项目评价论证要点指引（试行）〉的通知》（川财金〔2017〕82 号）等国家和四川省有关法律法规政策，并结合我省实际情况编写。

三、为提高工作效率，对于一般性政府投资项目，各地可在可行性研究报告中包括 PPP 项目实施专章，内容可以适当简化，不再单独编写 PPP 项目实施方案。

四、有关单位和个人在编制实施方案的过程中，可根据项目的具体特点和实际需要，对本《参考文本》中的内容进行修改、补充和细化，但修改、补充或细化的内容，不得违反法律法规和相关政策规定。

五、本《参考文本》中以空格标示的地方，应根据项目特点具体细化。在编制过程中，可以参考脚注内容的提示，

在项目实施方案编制完成后应予以删除。

六、如国家、各部委对高速公路 PPP 项目实施方案另有规定的，按照最新规定执行。采用 PPP 模式的收费一级公路项目，可参考使用本《参考文本》。

七、本《参考文本》由四川省交通运输厅负责解释。各单位或个人在《参考文本》的使用过程中，如有修改意见和建议，请及时反馈四川省交通运输厅，联系电话：028-85525300；028-85525319。

目 录

1	编制依据	1
2	项目概况	6
3	风险分配基本框架	10
4	项目运作方式	23
5	交易结构	24
6	项目合同体系	28
7	绩效考核	50
8	监管架构	53
9	社会资本方选择	54
10	财务测算	59
	附件 1 法律意见书	61

实施方案摘要

项目名称	
发起方式	政府发起
项目类型	新建、改扩建、存量
项目投资	
建设内容	
运营维护内容	
合作期限	
运作方式	
回报机制	使用者付费/可行性缺口补助
采购人	地方交通运输主管部门/政府指定的相关部门
项目实施机构	地方交通运输主管部门/政府指定的相关部门
政府出资人代表	
项目资本金	不低于项目投资的_____ %
股权结构	政府出资人代表占比_____ %（若有）。
采购方式	

四川省高速公路 PPP 项目实施方案范本

1 编制依据^①

1.1 主要相关法律、法规

- 1.1.1 《中华人民共和国预算法》
- 1.1.2 《中华人民共和国政府采购法》
- 1.1.3 《中华人民共和国政府采购法实施条例》
- 1.1.4 《中华人民共和国招标投标法》
- 1.1.5 《中华人民共和国招标投标法实施条例》
- 1.1.6 《中华人民共和国土地管理法》
- 1.1.7 《中华人民共和国企业所得税法》
- 1.1.8 《中华人民共和国公司法》
- 1.1.9 《基础设施和公用事业特许经营管理办法》
- 1.1.10 《中华人民共和国公路法》
- 1.1.11 《中华人民共和国收费公路管理条例》
- 1.1.12 《收费公路权益转让办法》
- 1.1.13 《公路建设项目代建管理办法》
- 1.1.14 《公路工程设计施工总承包管理办法》
- 1.1.15 《经营性公路建设项目投资人招标投标管理规

^① 如下述法律法规、政策文件失效或更新，则应删去失效文件或修改为最新的文件。如下述法律法规、政策文件冲突，根据项目具体情况咨询行业主管部门。

定》

1.2 国家部委相关政策文件

1.2.1 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
（国发〔2014〕43号）

1.2.2 《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）

1.2.3 《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）

1.2.4 《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）

1.2.5 《财政部关于印发〈政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法〉的通知》（财库〔2014〕214号）

1.2.6 《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）

1.2.7 《财政部关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知》（财库〔2015〕124号）

1.2.8 《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）

1.2.9 《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）

- 1.2.10 《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台运行的通知》（财金〔2015〕166号）
- 1.2.11 《关于印发〈PPP 物有所值评价指引（试行）〉的通知》（财金〔2015〕167号）
- 1.2.12 《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）
- 1.2.13 《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）
- 1.2.14 《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）
- 1.2.15 《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号）
- 1.2.16 《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）
- 1.2.17 《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）
- 1.2.18 《国家发展改革委关于印发〈传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则〉的通知》（发改投资〔2016〕2231号）
- 1.2.19 《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）
- 1.2.20 《中共四川省委 四川省人民政府关于深化投融

资体制改革的实施意见》（川委发〔2016〕30号）

1.2.21 《财政部交通运输部商务部关于印发〈车辆购置税收入补助地方资金管理暂行办法〉的通知》（财建〔2014〕654号）

1.2.22 《财政部交通运输部关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》（财建〔2015〕111号）

1.2.23 《交通运输部关于深化交通运输基础设施投融资改革的指导意见》（交财审发〔2015〕67号）

1.2.24 《财政部、交通运输部关于〈车辆购置税收入补助地方资金管理暂行办法〉的补充通知》（财建〔2016〕722号）

1.2.25 《财政部交通运输部关于进一步明确车辆购置税补助地方资金补助标准及责任追究有关事项的通知》（财建〔2016〕879号）

1.2.26 《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》（交办财审〔2017〕173号）

1.3 地方相关文件

1.3.1 《四川省人民政府关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式的实施意见》（川府发〔2015〕45号）

- 1.3.2 《四川省财政厅 四川省发展和改革委员会
关于印发〈四川省政府与社会资本合作
项目库管理办法〉的通知》（川财金〔2017〕43 号）
- 1.3.3 《四川省财政厅关于印发〈四川省政府与社会资
本合作（PPP）项目评价论证要点指引（试行）〉
的通知》（川财金〔 2017 〕 82 号）
- 1.3.4 《四川省财政厅关于印发〈四川省政府与社会资
本合作（PPP）项目财政承受能力论证办法〉的通
知》（川财金〔 2017 〕 91 号）
- 1.3.5 《四川省财政厅关于转发〈财政部关于规范政府
和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理
的通知〉的通知》（川财金〔2017〕 111 号）
- 1.3.6 《四川省高速公路条例》（2015 年 9 月 25 日四
川省第十二届人民代表大会常务委员会第十八次
会议通过）
- 1.3.7 《四川省高速公路网规划（2014-2030 年）》
- 1.3.8 《四川省人民政府办公厅关于印发四川省高速
公路 BOT 项目管理的通知》（川办发〔2014〕
94 号）
- 1.3.9 《四川省交通运输厅关于印发〈四川省公路工程
建设项目招标投标管理实施细则（试行）〉的通知》
（川交发〔2017〕 29 号）

1.3.10 《四川省财政厅 四川省发展和改革委员会 四川省监察厅 四川省司法厅 人民银行成都分行 四川银监局 四川证监局关于进一步规范政府举债融资行为切实防范化解政府债务风险的通知》（川财金〔2017〕78号）

1.3.11 《四川省交通运输厅关于规范高速公路项目建设模式创新试点工作的实施意见》（川交发〔2017〕48号）

1.3.12 《四川省交通运输厅关于规范特许经营高速公路建设项目投资人自行建设有关事宜的通知》（川交函〔2017〕473号）

1.3.13 《四川省高速公路车辆通行费收费标准与工程和服务质量挂钩管理办法》（川交发〔2016〕12号）

1.3.14 其他现行规范、标准等。^①

2 项目概况

2.1 基本情况

2.1.1 项目名称

本项目名称为_____（下称“本项目”或“项目”）。

2.1.2 项目背景

^① 包括但不限于国土部门、建设部门、规划部门、环保部门、审计部门等相关部门出台的规范、标准。

2.1.3 建设必要性^①

2.2 项目经济技术指标^②

2.2.1 建设内容

2.3 项目产出说明

2.3.1 产出内容^③

2.3.2 受益对象^④

2.3.3 建设（运营）标准

2.3.4 绩效结果^⑤

2.4 项目进展情况^⑥

2.5 项目运用 PPP 模式运作的必要性^⑦

^① 主要从完善路网建设、改善居民出行条件、推动经济发展、巩固社会稳定等方面说明。

^② 参照经核准的项目申请报告或批复的工程可行性研究报告、设计文件等进行描述。

^③ 重点描述项目线路走向、线路长度、宽度等内容。

^④ 应根据项目情况界定受益对象及受益内容。

^⑤ 描述绩效考核结果导向。

^⑥ 包括不限于项目申请报告编制及核准情况或工程可行性研究报告编制及批复情况、设计文件编制及批复情况、专项评价、征地拆迁等工作进展情况。

^⑦ 可以根据项目具体情况编写。

一是当前政府财力无法完全满足本项目当前建设投资支出。本项目属于基础设施，但由于财力所限，目前财政短期无法承担本项目的建设投资支出。在此背景下，通过引进社会资本方参与融资、建设、运营、管理及维护工作，政府方无需在建设期承担全部投资支出。如果项目需要提供可行性缺口补助的，则政府方通过合作期限内给予相应的运营补贴，可以平滑财政支出，缓解政府短期投资压力。

二是提高公路运营及管理效率。本项目拟将建设和后期运营维护统一整合实施，通过充分竞争的方式引入社会资本方参与，有利于引导社会资本方从项目全生命周期的角度，统筹考虑建设和运营管理工作，利用其先进技术和管理经验，提高公路建设、运营、养护的效率与质量。

2.6 项目运用 PPP 模式运作的可行性^①

一是高速公路推进 PPP 模式的政策环境比较成熟。国务院、财政部、国家发改委、交通运输部等都发布了一系列 PPP 政策和指导意见，如《关于在收费公路领域推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》（财建〔2015〕111号）、《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》（交办财审〔2017〕173号）。

二是有众多的社会资本方在公路工程领域具有丰富的

^① 可以根据项目具体情况编写。

经验。公路工程领域一直受到社会资本方高度关注。十多年来，一大批社会资本方已经参与过国内多个公路工程的投资建设与运营工作，形成了一批具有公路投资、建设和运营经验的社会资本方。

三是四川省对 PPP 模式项目的大力推进和支持。四川省积极响应国家号召，在基础设施和公共服务领域推动 PPP 模式。通过建立健全的相关法规制度，规范完善各种政策措施，制定出台了多个配套文件，搭建交流服务平台，为社会资本方营造了良好的外部环境。

四是本项目已通过物有所值评价和财政承受能力论证，能够提高建设和运营管理效率，且具备可行性。

2.7 项目运用 PPP 模式运作的目标和意义^①

一是拓展公路建设融资渠道，缓解政府在短期内对本项目的投资压力，形成多元化、可持续性的资金投入机制，有利于筹集项目建设所需资金，有效减轻当期财政支出压力，弥补当期财政投入不足，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。

二是促进政府职能更多向规划、监管与提供公共服务转变。社会资本方承担项目的建设、投资、融资、运营和维护等责任，政府作为监督者，减少对微观事务的直接参与，更

^① 可以根据项目具体情况编写。

多的转向战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责，有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题，促进建立有效的监管机制。

三是促进财税体制改革。根据财税体制改革要求，现代财政制度的重要内容之一是建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理，编制完整体现政府资产负债状况的综合财务报告。PPP 模式要求政府从以往单一年度的预算收支管理，逐步转向强化中长期财政规划，这与深化财税体制改革的方向和目标高度一致。

2.8 项目实施机构与政府出资人代表（若有）

经_____授权，_____作为本项目实施机构，负责本项目识别论证、项目准备、项目采购、项目执行及项目移交全过程组织实施和各项具体工作的安排。^①

_____授权_____作为本项目政府出资人代表。^②

3 风险分配基本框架^③

3.1 风险识别与分配

本项目从项目全生命周期进行了风险识别。根据发改委《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）及财政部相关规定，结合

^① 根据项目具体情况描述授权关系。

^② 如政府参股，则应有政府方出资人代表；若政府不参股，则不存在政府方出资人代表。

^③ 应结合项目具体情况充分识别项目各项风险，提出风险分配方案和风险防范举措。

本项目实际情况，拟采取以下风险分配原则：

- （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（例如通过购买相应保险）；
- （3）承担风险的一方对于控制该风险有更大的经济利益和动机；
- （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。

根据上述风险分配原则，项目设计、建造、财务、养护等风险主要由社会资本方承担；项目本级政府权限内的法律政策等风险由政府承担；不可抗力风险、超出地方政府权限的法律政策风险等由政府和社会资本方合理共担。具体风险识别与分配情况见下表：

表 1 风险识别与分配表

风险类型	风险描述	政府承担	共同承担	社会资本方承担
融资风险	未能及时完成 融资交割			√
	融资成本超出 预期			√

风险类型	风险描述	政府承担	共同承担	社会资本方承担
	未能完成项目建设所需资金			√
	基准利率变动			√
设计风险	设计文件缺陷	(√) ^①		√
	社会资本方要求的设计变更			√
	政府要求的设计变更	√		
建设风险	工程建设质量及安全生产			√
	因政府方原因导致项目投资超出概算	√		
	因社会资本方原因导致项目投资超出概算			√
	职员、劳工的健康、安全及劳工上访			√
	土地征收地方政府权限内的协调风险	√		
	土地征收地方政府权限外的		√	

^① 设计文件缺陷的风险由相应设计工作的主导方来承担。

风险类型	风险描述	政府承担	共同承担	社会资本方承担
	协调和审批风险			
	征地拆迁补偿安置费用的支付	(√) ^①		√
	社会资本方原因导致的建设期延误			√
	政府原因导致的建设期延误	√		
	考古文物保护		√	
	文明施工与环境保护			√
	社会资本方放弃或视同放弃建设			√
	未通过交工验收			√
	承包商违约			√
	地质条件			√
运营风险	税率、电费、物价变动引起的养护成本超支			√
	未履行养护义务			√

^① 按照具体招商条件确定征地拆迁补偿安置费用的承担方和承担方式。

风险类型	风险描述	政府承担	共同承担	社会资本方承担
	务或运营效率过低			
	养护不符合适用法律、行业规范及 PPP 项目合同的要求			√
	运营不当造成的安全事故			√
	交通量低于预估值		(√) ①	√
	绩效考核未及格			√
移交风险	恢复性大修			√
	项目设施未能达到移交标准及缺陷修复			√
	保证、保险和技术转让			√
	移交保证期内移交设备状况不佳			√
	第三方延误/违约			√
不可	不可抗力导致		√	

① 根据项目实际情况，统筹考虑交通量预估值，若社会资本方单方面难以承担交通量低于预估值全部风险，建议可由双方共同承担该风险。

风险类型	风险描述	政府承担	共同承担	社会资本方承担
抗力 风险	的建设期延误			
	超出本级政府权限的政策及法律变更		√	
	本级以上（不含本级）政府部门对项目设施或其任何部分实行的没收、征用、国有化		√	
	其它不可抗力事件（战争、瘟疫、自然灾害、罢工等）		√	
其他 风险	本级政府权限内的政策及法律变更	√		
	政府导致的审批延误	√		
	社会资本方导致的审批延误			√
	未履行审计业务指导和监督职责导致的风险	√		
	政府明确承诺	√		

风险类型	风险描述	政府承担	共同承担	社会资本方承担
	的补助资金不到位的风险			

3.2 风险说明及防范措施

3.2.1 融资风险

未能及时完成融资交割、融资成本超出预期、未能完成项目建设所需资金等风险由社会资本方自行承担。社会资本方应制定合理的融资计划，积极与相关金融机构和政府部门沟通落实融资条件，采取多种增信措施降低融资成本，并按照 PPP 项目合同的规定及时完成融资交割。基准利率变动带来的风险由社会资本方承担。

3.2.2 设计风险^①

项目申请报告或工程可行性研究报告通常由政府负责完成，其缺陷责任由政府相关部门承担。

若政府先行委托初步设计和施工图设计单位，项目确定社会资本方后，政府向社会资本方移交初步设计、施工图设计工作，应强化项目业主设计管理，项目业主应建立自身的技术支撑体系，明确专门机构，对项目勘察设计等前期工作进行全面管理。相应设计文件缺陷的风险由社会资本方承担。

^① 根据设计单位由社会资本方选择或项目实施机构选择的不同情况进行编写。

若由政府或社会资本方单独主导完成初步设计、施工图设计成果的，则相应设计文件缺陷的风险由主导方承担。

项目实施机构提出的设计变更，由项目实施机构承担工程变更风险，并就该变更导致的项目投资增加给予社会资本方相应的补偿。

由社会资本方提出的设计变更，社会资本方应就项目设计优化内容报政府部门审批通过，同时社会资本方应加强施工建设过程中设计优化及工程变更管理，并对项目优化设计中出现的任何缺陷负全部责任。

3.2.3 建设风险

3.2.3.1 工程建设质量及安全生产

本项目工程质量风险及安全生产风险由社会资本方承担。为提高本项目工程质量，保证项目安全生产，社会资本方应建立完整的质量保证和质量控制方案，并制定严格的安全生产规章制度，于项目开始施工后严格执行，同时也应按照适用法律、行业惯例执行工程建设程序。如果发生安全生产事故，社会资本方应承担全部责任。项目实施机构应对社会资本方的工程建设质量及安全防范措施进行检查，如发现任何缺陷，社会资本方应及时补正，否则项目实施机构有权兑取履约保函的相应金额。

3.2.3.2 因政府方原因导致项目投资超出概算

如因政府原因提出提高设计标准、调整局部路线方案、增加互通立交数量等应当按照设计变更管理办法履行审批程序，由此引起的项目投资超概风险由政府承担。

3.2.3.3 因社会资本方原因导致项目投资超出概算

因社会资本方原因导致项目投资超出概算的风险由社会资本方承担。为控制建设成本，社会资本方应该建立可行的成本控制方案，并于项目开始施工后严格执行。社会资本方也应在遵守适用法律和行业惯例，保证工程建设质量的前提下，通过优化工艺，使用新技术等方式控制建设成本。

3.2.3.4 职工健康和农民工群体上访

职工健康风险由社会资本方承担。社会资本方应按照适用法律要求雇佣职员和劳工，并按时向职员和劳工合理支付报酬，以及保障他们享有适用法律规定的所有权利。同时社会资本方应采取预防措施以保证其职员和劳工的健康与安全，并购买相关保险。

社会资本方应督促施工总承包单位及时足额支付农民工工资。若未按时足额支付造成群体上访，社会资本方应及时协调解决，否则项目实施机构有权要求社会资本方敦促施工总承包单位及时支付农民工工资，或由项目实施机构直接兑取履约保函的相应金额支付农民工工资。如因上述情况给相关政府部门造成损失的，社会资本方或社会资本方责成相关责任主体予以赔偿。

3.2.3.5 征地拆迁风险

政府方负责协调做好征地拆迁具体工作。如因客观原因无法按时完成征地拆迁工作，政府相关部门应及时进行协调，研究解决举措。本项目的征地拆迁补偿安置费用按照以下方式承担_____。^①

3.2.3.6 政府方导致的建设期延误风险

政府方导致的建设期延误风险由政府方承担。政府方应建立沟通协调机制，并就此等延误承担相应违约金。

3.2.3.7 社会资本方导致的建设期延误风险

社会资本方导致的建设期延误风险由社会资本方承担。为防范此类风险，社会资本方应制定完备的工程建设计划，并严格按照计划执行。若在建设中出现延误，社会资本方应向政府方及时说明情况，并做好补救措施。若确实出现建设期延误的，社会资本方应就此等延误承担违约金。

3.2.3.8 考古文物的保护

在建设过程中，在本项目建设用地范围内发现有古墓、古建筑或化石等具有考古、地质研究价值的物品，同时社会资本方已经采取有效的保护措施，并及时通知政府相关职能部门，若确实出现建设期延误的，社会资本方应与政府方各自承担自身损失且建设期可以顺延。

3.2.3.9 社会资本方放弃或视同放弃建设风险

^① 按照具体招商条件确定征地拆迁补偿安置费用的承担方和承担方式。

如果社会资本方因自身原因放弃建设或发生视为放弃项目建设的行为，项目实施机构有权兑取履约保函的相应金额，有权提前终止 PPP 项目合同并要求社会资本方承担违约赔偿责任。

3.2.4 运营维护风险

运营维护的绝大部分风险由社会资本方承担。

社会资本方应加强学习培训，提高运营维护队伍人员素质，建立督察制度发现问题及时纠正，引进先进的管理技术手段，提高管理效率。建立明确的绩效考核考核标准，通过定期和不定期的绩效考核，将考核结果与付费机制挂钩，促进项目全生命周期的规范运作。

运营风险中：交通量低于预估值风险主要由社会资本方承担。^①

3.2.5 移交风险

社会资本方应与项目实施机构共同组建移交委员会，由移交委员会负责移交事宜，同时社会资本方应积极与政府方协商确定本项目移交方案并协助完成项目移交。若出现项目移交时工程质量未达到 PPP 项目合同约定标准，导致项目设施无法如期移交，社会资本方应就此等风险承担相关损失。

本项目移交保证期为移交日后 12 个月，若项目设施在

^① 根据项目实际情况，统筹考虑交通量预估值，若社会资本方单方面难以承担交通量低于预估值全部风险，建议可由双方共同承担该风险，并修改风险分配表中风险承担方。

移交保证期出现质量问题，社会资本方应及时对存在问题的设施设备进行修复。

因分包单位、运营单位等非项目实施机构委托的第三方原因，导致项目移交延误或违约的风险由社会资本方承担。

3.2.6 不可抗力风险

在建设过程中，如发生地震、洪水、罢工等不可抗力风险并造成建设期延误，社会资本方应及时与政府方沟通并确定补救措施。若确实出现建设期延误的，社会资本方应与政府方各自承担自身损失。出现不可抗力情况后，由于社会资本方没有及时采取措施而导致损失扩大，由社会资本方承担相应损失。

因发生水灾、地震等自然灾害以及罢工等导致的不可抗力事件，致使项目不能或暂时不能正常运转产生的风险由双方各自承担，社会资本方应为项目设施购买相关保险，用以灾害后项目设施的修复。

因本级以上（不含本级）政府对项目设施征收、征用以及超出地方政府权限的法律变更等原因导致的风险由双方共同承担。若发生此等风险，社会资本方应与政府方及时沟通协调，将风险导致的成本增加或损失降到最低，若确有发生成本增加及损失，由双方合理分配、共同承担。由于社会资本方没有及时采取措施而导致损失扩大，由社会资本方承担相应损失。

超出本级政府权限的政策及法律变更的风险由双方合理共担，包括相关法律法规、收费政策和标准、招商政策、节假日减免等相关政策及法律规定。

3.2.7 其他风险

如政府部门在受理社会资本方报批申请后，违反适用法律规定的审批时限造成建设期延误，该等审批风险由政府方承担，项目实施机构应协助社会资本方协调其与相关政府部门的关系，以便推进项目建设环节各项行政审批手续申报和审批工作的顺利进行。

社会资本方不满足取得审批通过条件造成建设期延误，该审批风险由社会资本方承担。社会资本方应按照适用法律要求准备各项审批文件，并积极协调落实各项目审批手续。

本级政府权限范围内的政策及法律变更风险由政府承担，包括相关法律法规、收费政策和标准、招商政策、节假日减免等相关政策及法律规定，地方政府应保持其政策的连续性和稳定性，减少其权限范围的法律政策的变更。若确实需变更法律政策，项目实施机构应与社会资本方协商沟通适应新的法律政策解决方案，并就法律变更带来的社会资本方损失承担相应违约金。

审计机构由社会资本方和政府按 PPP 项目合同及相关规定^①确定，政府应对审计履行业务指导和监督的职责，未履

^① 参照《交通运输部关于印发〈公路水运基本建设项目内部审计管理办法〉的通知》（交财审发〔2017〕

行业业务指导和监督职责导致的投资超概、违法违规的风险由政府承担。

政府书面明确承诺支付补助资金用于本项目，补助资金不到位的风险由政府承担。

4 项目运作方式

根据《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》（交办财审〔2017〕173号）、财政部和国家发改委印发的有关 PPP 政策文件，结合本项目实际，本项目拟采用_____模式^①。

由社会资本方单独或者与政府出资人代表（若有）共同组建项目公司。合作期内，由项目公司负责本项目的投资和建设，提供高速公路运营维护服务（含公路的路基、路面、桥梁、隧道、涵洞和高速公路附属设施的养护服务等）、服务设施的管理服务，配合做好路政管理工作，享有收取车辆通行费的收费权，享有广告经营权和服务设施经营权并获得经营收益，有权获得项目实施机构支付的运营补贴。合作期届满时，项目公司应将项目设施完好无偿移交给项目实施机构或省政府指定机构。

如项目申请车辆购置税资金，按相关规定^②提出资金申

196号)等文件规定。

^① 新建项目，可采用 BOT 模式；存量项目，可采用 TOT 模式；改建项目，可采用 ROT 模式。也可以是上述模式的组合。

^② 《财政部交通运输部关于进一步明确车辆购置税补助地方资金补助标准及责任追究有关事项的通知》

请理由、支持额度和政府支持方式。

5 交易结构

项目交易流程图如下：

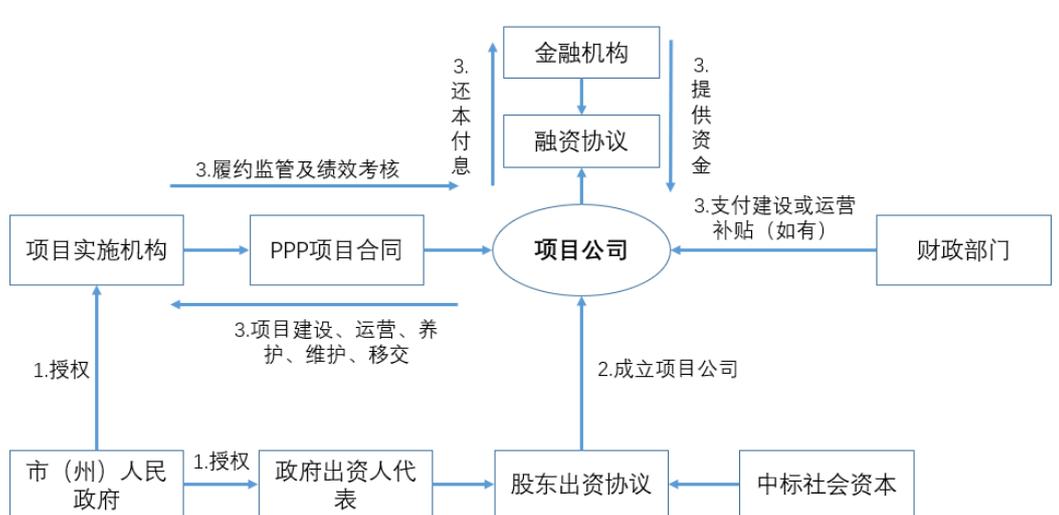


图 1 本项目交易流程图（若政府参股）

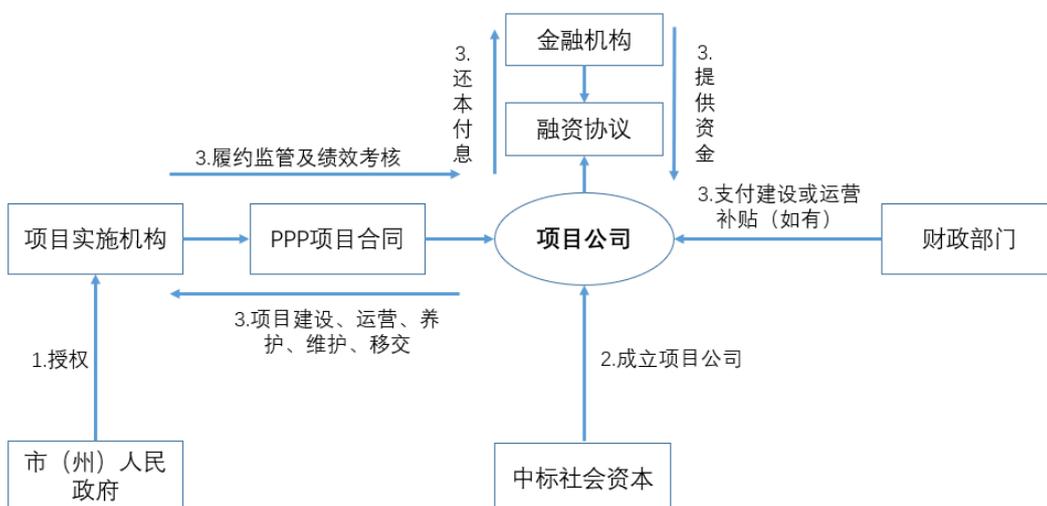


图 2 本项目交易流程图（若政府不参股）

本项目由项目实施机构通过合法采购程序依法选择社

会资本方，由中标社会资本方按要求成立项目公司实施本项目。

5.1 项目投融资结构

根据《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），“铁路、公路项目由 25% 调整为 20%”。结合本项目实际情况，项目资本金^①定为项目投资总额的_____，为人民币_____亿元。项目公司注册资本金可用作项目资本金。项目投资总额中除项目资本金以外的其他资金可通过银行贷款、股东贷款、发行债券、基金、ABS 等方式筹集。

5.2 项目公司股权结构^②

政府出资人代表持有项目公司^③_____股权（若有），中标社会资本方持有项目公司_____股权，合资双方均以自有资金出资。

项目公司注册资本至少应为_____亿元。注册资本按股权比例出资到位。

5.3 项目回报机制

^① 项目资本金一般应按照最低要求设置，但是如果采用项目资本金作为招标标的，则应按中标的项目资本金比例确定。

^② 如果政府方申请得到车购税资金、上级奖励或其他补助资金及专项基金（统称“奖补资金”）且按规定资金用途必须用于本项目作为项目公司注册资本金或项目资本金时，相应调整政府出资人代表的持股比例，或者调增项目公司注册资本金或项目资本金并相应调整各方持股比例，但最终政府出资人代表的持股比例低于 50%。

^③ 低于 50%

按照《关于印发〈政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引〉的通知》（财金〔2015〕21号）中的规定，PPP 项目回报机制包括三种：一是使用者付费，二是政府付费，三是可行性缺口补助。使用者付费模式是针对经营性项目，即具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目；政府付费模式是针对非经营性项目，即缺乏“使用者付费”基础、主要依靠政府直接付费购买公共产品和服务的项目；可行性缺口补助模式是针对准经营性项目，即对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目。本方案针对的项目是准经营性项目，采用的是可行性缺口补助的回报机制。

根据《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》（交办财审〔2017〕173号）的规定：“可以采取建设期投资补助、资本金注入、运营补贴、贷款贴息等一种或多种方式对收费公路 PPP 项目给予支持，其中建设期投资补助、运营补贴和贷款贴息等作为可行性缺口补助”。在项目投资建设阶段，政府结合项目具体情况，根据《财政部交通运输部关于进一步明确车辆购置税补助地方资金补助标准及责任追究有关事项的通知》（财建〔2016〕879号）、《交通运输部办公厅关于印发〈收费公路政府和社会资本合作操作指南〉的通知》（交办财审〔2017〕173号）的规定给予资金补助。在运营期，经测算车辆通行费收入和其

他经营收入不能覆盖社会资本方或项目公司成本和合理回报，故本项目采用可行性缺口补助的回报机制。项目公司完成项目投资、建设并交工验收后，需提供运营维护服务，有权开展广告、服务设施及其他配套资源的经营。项目公司征收车辆通行费并获得其他经营收入，若车辆通行费及其他经营收入达不到预期收益水平，则政府方将按照 PPP 项目合同约定向项目公司支付可行性缺口补助。如项目存在超额收益，则项目公司应按 PPP 合同约定的方式，将超额收益返还给政府方。

5.4 相关配套安排

政府部门负责项目用地的规划、选址、征地拆迁等工作，其中，征地拆迁补偿安置费用，包括建设用地的土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费、被征地人员的社会保险资金、按设计要求迁移通信、广播电视、供水、供电等管线管缆和其他物品的费用、各项税费、用地组卷及报批的相关费用及征地拆迁工作协调经费等费用，按照国家、四川省和本地相关规定执行。征地拆迁补偿安置费用由_____承担^①。

政府方将协助项目公司办理本项目前期工作相关手续

^① 征地拆迁补偿安置费用由各地根据项目实际情况确定，可由项目公司承担，或者由政府方承担，或者双方共担。可采用每亩单价、项目申请报告或工程可行性研究报告估算的征地拆迁费用、初步设计概算中的征地拆迁费用、经批准的施工图设计中的征地拆迁费用等计价方式予以明确，具体金额由实施机构确定。

报批工作，并依法出具相关必要的文件。

政府方拥有本项目的所有权，项目公司有权获得本项目的特许经营权，负责投融资、建设、运营、维护项目设施，收取车辆通行费和其他经营收入。

5.5 项目可融资性^①

6 项目合同体系

6.1 合同体系层次

①中标社会资本方独立成立项目公司：本项目的合同体系分为两个层次：

第一层次为由项目实施机构、中标社会资本方、项目公司之间签订的投资协议和 PPP 项目合同构成的核心合同体系。

第二层次为项目公司和本项目推进过程中的各有关主体签署的合同体系，包括项目公司与金融机构签署的融资合同、与保险公司签署的保险合同、与施工单位签署的施工合同、与设备材料供应商签署的设备材料采购合同、与员工签署的劳动合同等。

②政府出资人代表与中标社会资本方共同成立项目公司：本项目的合同体系分为两个层次：

^① 主要从以下几个方面分析：一是项目主要采用的主流融资手段，以便于合法合规解决项目资本金和项目融资；二是分析实施方案内容是否符合法律法规政策规定，是否符合金融机构或资金提供人的融资条件和增信措施等方面的要求；三是结合与潜在社会资本方的沟通情况，分析社会资本方对项目的接受程度；四是本地区、实施机构和政府相关部门财力、信用、信誉等情况分析。

第一层次为由项目实施机构、中标社会资本方、政府出资人代表、项目公司之间签署的投资协议、PPP 项目合同、股东出资协议共同构成的核心合同体系。

第二层次为项目公司和本项目推进过程中的各有关主体签署的合同体系，包括项目公司与金融机构签署的融资合同、与保险公司签署的保险合同、与施工单位签署的施工合同、与设备材料供应商签署的设备材料采购合同、与员工签署的劳动合同等。

6.2 合同主要内容

6.2.1 各方权利和义务

6.2.1.1 项目实施机构

（1）权利

- 1) 对项目公司的投资建设过程实施监管，包括项目融资及资金到位和使用情况、项目建设进度、工程质量、安全防范措施等，并协助相关部门做好工程决算审计。
- 2) 合作期满，要求项目公司按照有关规定移交项目设施的经营权。
- 3) 如果发生项目公司违约时，有权要求项目公司纠正违约行为、收取违约金、提前终止或采取其他措施。
- 4) 有权制定绩效考核标准。
- 5) 按 PPP 项目合同约定兑取履约保函的相应金额。

- 6) 对项目公司的投资建设、经营、管理、安全、质量、服务状况等进行监管和定期评估，并有权定期将评估结果和整改情况向社会公示，接受公众监督。

（2）义务

- 1) 授予项目公司本项目特许经营权。
- 2) 负责协调项目所在地各级政府工作关系，负责组织实施征地拆迁补偿安置工作，促进本项目如期完成建设工作。
- 3) 负责按照建设进度计划向项目公司提供项目建设用地。
- 4) 为项目公司开展前期工作提供必要的协助。负责协调相关政府部门为本项目建设施工提供必要条件与其他支持，包括水、电、气和道路等配套设施。
- 5) 协助项目公司办理有关政府部门要求的各种与本项目有关的行政审批，并保持行政审批有效。协助项目公司依法依规取得融资及建设所必须的证明文件。
- 6) 协助项目公司取得适用法律规定的可适用于本项目的各项减、免税和优惠政策。如本项目获得奖补资金，应当根据资金性质和规定及时足额用于本项目。
- 7) 根据适用法律规定，负责协调相关部门出台车辆通行费征收的政策及相关支持措施，并根据适用法律的规定协助项目公司取得收费许可证。

- 8) 由于政府方违约导致项目公司损失的，政府方根据 PPP 项目合同约定给予补偿或赔偿。
- 9) 协调将本项目运营补贴资金提交财政部门列入财政预算及中期财政预算规划。按照 PPP 项目合同的约定及时、足额地向项目公司支付运营补贴。

6.2.1.2 社会资本方

（1）权利

- 1) 以股东方身份在项目公司按照 PPP 项目合同、出资协议、公司章程相关规定享受股东方的权利。

（2）义务

- 1) 应按照投资协议、与政府出资人代表签署的股东出资协议和公司章程的约定组建项目公司，按期在项目所在地工商部门进行注册登记获得法人资格。
- 2) 自觉接受实施机构及相关政府部门的监督管理，并按实施机构及相关政府部门要求提供相关的报告和资料。
- 3) 按照招标文件及投资协议要求按期完成出资，并协助项目公司完成项目相关手续的办理。
- 4) 协助项目公司进行项目融资，必要时为项目公司提供股东借款。

6.2.1.3 项目公司

（1）权利

- 1) 有权获得本项目的特许经营权,按照适用法律和 PPP 项目合同要求,负责本项目的投资、建设和运营维护工作,获得本项目补助资金(若有)、通行费收入和其他经营收入,获得运营补贴。
- 2) 有权为本项目融资目的将收益权等权益进行抵押或质押,并向项目实施机构备案。
- 3) 由于政府方违约导致项目公司损失的,项目公司有权根据 PPP 项目合同约定获得补偿或赔偿。
- 4) 按照适用法律缴纳有关税费并享受有关减、免优惠政策,如有关税收的适用法律发生变化,项目公司应按照变更后的适用法律缴纳各项税费并享受有关减、免优惠政策。

(2) 义务

- 1) 按照适用法律以及经批复的本项目初步设计文件、施工图设计文件的要求,按进度计划组织管理工程建设。
- 2) 筹集项目的建设资金,按工程进度计划投资建设,并确保投入资金满足工程实施的需要,且不得要求项目实施机构为本项目提供任何形式的融资担保。
- 3) 接受项目实施机构及相关政府部门根据适用法律和 PPP 项目合同的规定进行的监督检查,并提供相关资料。

- 4) 合作期内应保持拥有能良好运营维护本项目的相应人员、技术、资金和设备并保持相应的批文和资质的有效性。
- 5) 对项目实施机构或相关政府部门参观、考察、监督检查项目设施给予便利与配合。
- 6) 未经项目实施机构同意，不得擅自决定中断项目设施运营和维护、解散或歇业。
- 7) 如果违约，项目公司向政府部门缴纳约定的违约金并按规定予以纠正。
- 8) 合作期届满后，按规定将项目设施完好无偿移交政府指定机构。

6.2.2 合作期限^①

合作期限包括准备期、建设期和运营期（含收费期）三个阶段。

准备期：自投资协议签订之日起至项目开工日止，本项目准备期为____。项目准备期内应完成包括项目公司组建、PPP 项目合同签订、勘察设计、工程招标、征地拆迁建设用地批复及其他建设许可等项目开工前的前期工作。

建设期：自项目开工日起至项目通过交工验收之日止，不超过批准的建设工期。

运营期（含收费期）：自本项目通过交工验收之日起至

^① 参照《招标文件参考文本》中 PPP 项目合同。

合作期限届满之日止，其中本项目收费期限预计为____年，最终以四川省人民政府批准的收费期限为准。

合作期限届满时，项目公司应依法无偿地向项目实施机构或其指定机构移交本项目设施。

6.2.3 前期工作^①

6.2.3.1 已完成前期工作主要内容

（1）核准的项目申请报告或批准的工程可行性研究报告；

（2）用地预审、安评、环评、水保、地灾评估、压矿、地震安全性评价、社会稳定风险评估、选址和行洪、通航等；

（3）项目实施方案、财政承受能力论证、物有所值评价；

（4）项目勘察设计招标工作（如有）；

（5）组织开展项目前期评估、咨询、审查、验收等工作；

（6）其它与本项目相关的前期工作。

6.2.3.2 前期工作移交

为保证工作的连续性，在合同生效后，政府方将前期工作移交项目公司（已完成的前期工作，移交前期工作成果；未完成的前期工作，将相关协议转让给项目公司）。

6.2.3.3 对项目申请报告或工程可行性研究报告的确认

^① 根据项目实际情况，参考《招标文件参考文本》中 PPP 项目合同的有关约定。

项目公司应确认已经审阅并且同意接受由政府方提供的本项目经核准的项目申请报告或经批复的工程可行性研究报告。项目公司接受本项目经核准的项目申请报告或经批复的工程可行性研究报告作为项目设计和施工的基准标准。

6.2.3.4 勘察设计的有关要求

项目公司应督促勘察设计公司按已批准的技术标准和工程规模进行项目的勘察与设计。除政府相关部门另行批准外，本项目的勘察设计应按经核准的项目申请报告或经批复的工程可行性研究报告执行。

6.2.3.5 前期费用

政府方组织开展的前期工作的相关费用是项目建设的组成部分，应由项目公司承担。

6.2.4 融资方案^①

社会资本方按照投资协议的约定保证项目资本金按时到位。社会资本方应采取有效措施确保项目资本金按其中标方案实缴。社会资本方承诺出资的项目资本金全部为其自有资金，且满足国家有关规定。社会资本方不得以任何方式通过项目公司筹措应由社会资本方出资的项目资本金。

6.2.5 履约保障

6.2.5.1 建设期的履约担保

社会资本方提交的投资人履约担保在项目进入建设期

^① 参照《招标文件参考文本》中 PPP 项目合同。

后视为建设期履约担保。

6.2.5.2 运营期的履约担保^①

自收费批准的次年起，项目公司应在每年__月__日之前向项目实施机构提交上一年度运营收入 5%额度的履约保函作为项目公司在运营期履约担保，直至履约担保总额达到 2 亿元人民币为止。

6.2.6 土地获取和使用权

实施机构将按照相关法律规定以划拨方式向项目公司提供满足项目基本需求的土地使用权，督促项目公司提出建设用地申请，组织办理土地报批手续。未经项目实施机构批准，项目公司不得变更项目建设用地的土地用途，也不得将该土地转让、出租和抵押。

6.2.7 项目建设

6.2.7.1 项目进度、质量、安全和环保目标

项目应全面践行创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，认真落实“四个交通”和省级交通运输主管部门关于“品质工程”建设的要求，全面推行以标准化为核心的全过程、全要素、全周期精细化管理，着力提升公路建设的内在质量和外在品味，确保建设为优质耐久、安全舒适、经济环保、社会认可的交通设施产品。

^① 参照《招标文件参考文本》中 PPP 项目合同。

6.2.7.2 勘察设计与施工总承包

本项目勘察、初步设计、施工图设计文件由省级行业主管部门委托的项目实施机构或项目公司依法选择具有相应资质的设计单位编制。^①

设计单位须按国家规定的设计标准、技术规范以及适用法律进行项目的勘察设计，并向相关政府主管部门提交文本、图纸等成果，接受有关部门的审查和批准。

本项目的施工总承包应按照国家有关法律法规的规定执行。如满足相关法律法规政策规定可以不进行设计、施工招标的，则可由中标社会资本方承担本项目设计、施工工作。^②

项目公司应与施工总承包单位签订正式施工合同。满足适用法律规定的前提下，施工总承包单位可以进行专业分包和劳务分包，但须接受项目实施机构和相关政府部门的监管。

项目公司应根据所有适用法律、初步设计、施工图设计以及 PPP 项目合同的规定和要求组织项目的建设。

6.2.7.3 监理单位

_____（项目公司/项目实施机构）按照项目核准/

^① 勘察设计可由项目实施机构选择设计单位，也可由项目公司选择，应根据实际情况编写。

^② 当前，按照《中华人民共和国招标投标法实施条例》和《财政部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）等有关规定，通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供，可以不进行招标，可由项目公司委托中标社会资本方承担施工总承包工作。如今后发布新的法律法规政策规定，应按照新的要求执行。如果规定由项目公司依法选择设计单位承担设计工作的，也可参照前述规定执行，在实施方案中予以明确。

批复的建设方式依法选择监理单位。

监理单位依据国家规定和服务合同约定履行职责，对项目的建设投资、工程进度、工程质量和施工安全进行控制，同时对工程建设合同、信息进行管理，并在此基础上做好建设单位与施工单位之间的关系协调工作。

6.2.7.4 设计变更管理^①

项目公司不得擅自修改已批准的初步设计文件和施工图设计文件，如发生设计变更的，应按有关规定履行相关审批程序。

6.2.7.5 验收与审计

项目达到交工验收条件时，应按国家有关规定进行交工验收。项目交工验收的工程质量目标：_____。交工验收合格后，项目进入试运营阶段；未经交工验收或交工验收不合格项目不得交付使用和试运营收费，也不得报请竣工验收。

竣工验收的工程质量目标：_____。竣工验收未达到质量目标，必须进行整改直至达到质量目标后，方可进入正式运营。其中，竣工验收不合格的，将终止试运营阶段的收费，从终止试运营收费之日起至开始正式运营收费之日，计入收费期限。

交工验收或竣工验收过程中提出的工程质量缺陷等问题应由项目公司或项目公司督促相关责任单位限期修复、补

^① 可以将国家、省、市（州）更为详细具体的设计变更与概算调整相关规定列明。

救。

项目施工期间，严格实行项目施工监理制，行业主管部门及其质量监督机构对项目施工质量行使政府监督职能，质量监督机构根据交通运输部《公路工程竣(交)工验收办法》的规定，对项目交工验收和竣工验收工程质量进行检测和鉴定，行业主管部门负责组织完成项目交工验收和竣工验收工作，保证项目工程符合国家质量标准，满足相关规定。

本项目竣工验收前，按规定由相关审计部门依法开展竣工决算审计，根据管理需要，可开展跟踪审计。

6.2.8 运营维护

6.2.8.1 运营维护内容^①

运营期内，项目公司应按照适用法律和谨慎运营惯例，提供运营维护服务，保障项目设施的正常使用。

6.2.8.2 运营养护目标和服务质量目标^②

运营养护目标：按照交通运输部、四川省政府及相关部门规定的技术规范和操作规程、路况标准等有关规定开展养护管理工作，通过经常性、及时性、周期性和预防性养护，保持高速公路经常处于良好技术状态。

服务质量目标：满足国家、四川省规定的服务标准和交通运输行业管理要求。

^① 应根据项目实际情况写清楚具体的运营维护内容。

^② 要按照相关政策规定列明详细的要求。

6.2.8.3 抢修抢险和应急处置

项目公司应建立健全项目设施安全运营和应急处理机制，制定紧急情况下（包括重大事故、突发社会公共事件、不可抗力事件等）的抢修抢险和应急预案，并建立与之相应的组织、指挥、设备、物资等安全保障体系。项目公司应建立抢修、急救队伍，并配备必须的防护用品、车辆器材、通信及抢修、急救设备。

当发生紧急事件时，项目公司应及时向政府部门报告情况，严格执行抢修抢险和应急预案，服从政府部门的指挥，采取各种有效措施进行补救，协调相关单位进行抢修抢险，尽量减轻紧急事件对公众的影响。

6.2.8.4 监督检查

项目实施机构有权检查项目公司是否按规范建立了运营维护管理体系，包括管理制度、业务流程、作业规范、考核管理办法等。项目实施机构有权定期或不定期地检查项目公司的现场作业。项目实施机构有权指定代表在任何时候进入项目设施，以检查项目设施的运营和维护情况，但项目实施机构应尽量减少该等检查对项目设施运营和维护可能产生的干扰。项目公司应对此等检查和监督提供完全的协助，并提供项目实施机构所需的信息和资料。

6.2.8.5 中期评估

在本项目合作期内，项目实施机构有权组织专家或外聘

第三方机构对项目设施的运营、管理、安全、维护服务情况等
等进行中期评估，并有权将评估结果向社会公示，接受公众
监督。原则上每 3 到 5 年评估一次，特殊情况下可以实施年
度评估，对问题予以处理或纠正。

如果评估结果表明项目公司的运营维护服务存在缺陷，
项目公司应在规定的时间内进行相应整改，若项目公司未能
纠正或纠正的效果未能达到 PPP 项目合同约定的标准的，则
项目实施机构有权兑取履约保函的相应金额。

6.2.9 付费机制

6.2.9.1 基本原则

有以下几种具体的付费公式可供选择^①：

第一种付费机制（通行费收入风险分担模式）：

通过比较实际使用者付费收入和预计使用者付费收入
决定给予项目公司运营补贴或由项目公司向政府返还超额
收益。

根据项目申请报告或工程可行性研究报告在确定预计
车流量、合作年限等有关参数和满足社会资本方要求的资本
金税后内部收益率的基础上，通过财务模型测算得出的运营
期内每年预计使用者付费收入，该收入最终通过投标报价确

^① 以下几种付费机制可以根据项目情况自行选择，也可以另行设计新的付费机制。具体描述时，要根
据项目实际情况进行细化，特别是要通过财务模型进行细致测算。

定^①。

实际使用者付费收入为车辆通行费收入。实际使用者付费收入与预计使用者付费收入之间可采用风险分担机制。举例：如果风险分担比例为预计使用者付费收入的_____【如 10%或其他比例】^②，若实际使用者付费收入与预计使用者付费收入差额比例在_____【如[±10%]或其他比例】的区间内时，风险由项目公司承担。当实际使用者付费收入低于预计使用者付费收入的_____【如 90%或其他比例】时，则政府方对差额部分结合绩效考核结果进行补贴；当实际使用者付费收入大于预计使用者付费收入的_____【如 110%或其他比例】时，大于预计使用者付费收入的_____【如 110%或其他比例】的部分为超额收益，超额收益全部归政府方^③

第二种付费机制（投资补助或股权合作）^④

项目实施机构在建设期或者运营期给予项目公司一定政府补贴（投资补助）或者指定政府出资人代表参股项目公司（股权合作），由项目公司按照批准的通行费标准收取通

^① 可以只报价运营期第一年的使用者付费收入金额，后续年份的收入按照第一年的收入逐年增长一定比例。

^② 该比例应根据项目实际情况进行测算得出，可以是其他比例。可以采用分档补贴或超额返还机制。

^③ 可以采取分档设置超额收益返还机制。举例：当实际使用者付费收入大于预计使用者付费收入的 110%，小于预计使用者付费收入的 120%时，超过预计使用者付费收入 110%部分按 80%返还政府；当实际使用者付费收入大于预计使用者付费收入的 120%，超过 120%部分按 100%返还政府。可结合项目实际情况设置收入级距和返还比例。

^④ 这种付费机制中，如存在运营期补贴的，补贴额的支付也应注意与绩效考核结果挂钩，应描述具体挂钩方式。

行费收入。应参考第一种付费机制制定超额收益分享机制。

第三种付费机制（投资补助或股权合作+通行费收入风险分担模式）

项目实施机构在建设期给予项目公司一定政府补贴（投资补助）或者指定政府出资人代表参股项目公司（股权合作），并且在运营期通过比较实际使用者付费收入和预计使用者付费收入决定给予项目公司运营补贴或由项目公司向政府返还超额收益。

根据建设期投资补助金额或政府出资人代表出资金额、项目申请报告或工程可行性研究报告在确定预计车流量、合作年限等有关参数和满足社会资本方要求的资本金税后内部收益率的基础上，通过财务模型测算得出的运营期内每年预计使用者付费收入，该收入最终通过投标报价确定。

实际使用者付费收入为车辆通行费收入。

实际使用者付费收入与预计使用者付费收入之间可采用风险分担机制。举例：如果风险分担比例为预计使用者付费收入的____【如 10%或其他比例】^①，若实际使用者付费收入与预计使用者付费收入差额比例在____【如[±10%]或其他比例】的区间内时，风险由项目公司承担。当实际使用者付费收入低于预计使用者付费收入的____【如 90%或其他比例】时，则政府方结合绩效考核结果对差额部分进行补贴；当实

^① 该比例应根据项目实际情况进行测算得出，可以是其他的比例。可以采用分档补贴或超额返还机制。

际使用者付费收入大于预计使用者付费收入的____【如 110% 或其他比例】时，大于预计使用者付费收入的____【如 110% 或其他比例】的部分为超额收益，超额收益全部归政府方。

①

6.2.9.2 政府资金保障

根据财金〔2016〕92 号文规定：“行业主管部门应当根据预算管理要求，将 PPP 项目合同中约定的政府跨年度财政支出责任纳入中期财政规划，经财政部门审核汇总后，报本级人民政府审核，保障政府在全生命周期内的履约能力”。

项目实施机构应按照财政部《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）的要求，编报 PPP 项目收支预算，并及时报同级财政部门。同级财政部门应对 PPP 项目财政收支预算申请进行认真审核，充分考虑绩效考核、价格调整等因素，合理确定预算金额；同时，同级财政部门应科学合理统筹测算需要地方政府纳入预算安排的支出事项规模，在财力可承受范围内，将 PPP 项目合同约定的政府跨年度支出责任编入中期财政规划。

6.2.10 项目的移交

合作期届满，项目公司应向项目实施机构或其指定机构在完好、无偿、无债务、无设定抵押担保的条件下移交项目设施的所有权益。

① 可以采取分档设置超额收益返还机制。

在移交前，项目公司与项目实施机构应成立移交委员会，就移交的范围、工作程序、合同转移、技术转让等事项达成一致。

如经过性能测试表明移交的项目实施存在任何缺陷导致未能达到移交标准的，则项目公司应及时修复。如项目公司拒绝修复，则项目实施机构有权兑取履约保函的相应金额进行修复。如项目实施机构或项目公司对是否达到移交标准有异议的，则由移交委员会聘请第三方机构进行评定。

移交后的移交保证期内（为移交后 6 个月），项目公司须按国家规定履行项目设施的保修义务（因不可抗力、接受移交的单位使用不当造成的损坏除外），修复项目设施的任何部分在合作期内出现的任何缺陷或损坏。

6.2.11 提前终止

6.2.11.1 发生以下情况，PPP 项目合同可提前终止：

(1) 项目公司发生严重违约事件时，项目实施机构有权发出提前终止意向通知；

(2) 项目实施机构发生严重违约事件时，项目公司有权发出提前终止意向通知；

(3) 发生不可抗力时，PPP 项目合同签订各方无法协商一致继续履行各自义务，一方有权向对方发出提前终止意向通知；

(4) 其他情形_____。

6.2.11.2 提前终止补偿

PPP 项目合同提前终止，项目实施机构应按照 PPP 项目合同的规定进行评估并支付提前终止补偿。提前终止补偿计算方式如下：

_____。

具体的终止补偿金计算办法以 PPP 项目合同为准。

合作期提前终止，项目公司应将项目设施按照提前终止时的状态全部移交给项目实施机构或其指定机构。在移交期间或新的社会资本方接管项目设施之前，项目公司应按照项目实施机构的委托继续提供运营维护服务。

6.2.12 其他补偿

除了提前终止情形以外的其他导致补偿的行为，具体补偿范围、补偿标准将在 PPP 项目合同中明确。

6.2.13 其他

6.2.13.1 保险

项目建设和运营可能遇到不可预期或不可控制的风险，项目公司应根据适用法律和谨慎运营惯例，自行或要求其承包商、供应商购买和维持适用法律所要求的保险。

建设期内应投保的险种包括_____。

运营期内应投保的险种包括_____。

如果项目公司未按 PPP 项目合同的规定投保或未向项目实施机构提供保险单、保险费付款凭据、续保证明及保险批

单凭据等证明材料，则项目实施机构有权购买这类保险，费用应由项目公司承担，否则项目实施机构有权兑取履约保函的相应金额。

6.2.13.2 临时接管

合作期内，发生下述情况时，项目实施机构有权临时接管，暂代项目公司建设和运营维护项目设施：

项目实施机构实行临时接管并介入项目建设或运营维护后，项目公司应与项目实施机构及其指定第三方合作，向其提供所有合理的协助。项目实施机构实行临时接管将一直持续到项目公司改正了或可以合理地被期望有能力改正导致临时接管的违约事件为止（以较早发生的时间为准）。

项目实施机构因紧急事件而导致的临时接管，将一直持续到紧急事件解除或项目公司被认为已具备应对能力解除紧急事件为止（以较早发生的时间为准）。

项目公司拒不纠正其违约行为或纠正不利导致项目实施机构实行临时接管持续超过____日，项目实施机构有权提前终止 PPP 项目合同，收回项目公司的特许经营权。

6.2.13.3 转让与担保

合作期内，未经项目实施机构事先书面同意，项目公司不得出让、转让、抵押、质押项目的土地使用权、项目设施或任何其他重要资产（不含收益权的质押）。

合作期内，项目公司为筹措项目工程建设资金，可以将特许经营权项下的收益权进行质押，但这种质押只能用于本项目且融资期限最长不应超过本项目合作期限。上述质押应同时向项目实施机构进行备案。

有关担保的限制情形如下：

6.2.13.4 争议解决

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。若协商不成的，可向有管辖权的人民法院提起诉讼。^①

6.2.13.5 合同修订

在合作期内，项目实施机构和项目公司应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，解决合同实际执行中遇到的问题。

合作期内，经项目实施机构与项目公司协商一致，PPP 项目合同可以作出修改、补充或变更，经政府审核同意后执行。

6.3 项目公司治理结构与其他要求^②

6.3.1 组织形式

项目公司的组织形式为有限责任公司。政府出资人代表

^① 在符合法律法规要求的情况下，也可采取仲裁的形式。

^② 此处是按照中标社会资本方与政府出资人代表合资成立项目公司的方式描述的，如政府出资人代表不参股项目公司的，则应删去政府出资人出资、参与董事会、经营管理机构和监事会等内容。

（若有）和中标社会资本方各方以各自认缴的出资额为限对项目公司的债务承担责任，项目公司以其全部资产对项目公司的债务承担责任。

6.3.2 利润分配

政府出资人代表和中标社会资本方按其实际出资比例分享利润。^①

6.3.3 股东会

项目公司设股东会，股东会由全体股东组成，股东会是项目公司的最高权力机构。

6.3.4 董事会

董事会由_____人组成，其中中标社会资本方委派人，政府出资人代表委派____人。设董事长____名，由中标社会资本方提名，经董事会以全体董事的过半数选举产生。

6.3.5 经营管理机构

总理由中标社会资本方提名，董事会决定聘任。项目公司设置的职位包括_____。

6.3.6 监事会

监事会由____名监事组成，其中中标社会资本方委派名，政府出资人代表派____名，由项目公司的职工代表大会选举产生____名。

6.3.7 股权转让

^① 政府出资人代表也可以不参与利润分配，具体应根据项目实际情况编写。

本项目的股权转让锁定期为_____。股权转让锁定期内，社会资本方不得转让其在项目公司中的股权。股权转让锁定期后，经项目实施机构书面同意，社会资本方可以向符合适用法律和 PPP 项目合同规定的受让方转让其持有的项目公司全部或部分股权。

根据《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），不得在股东协议中约定由政府出资人代表或政府指定的其他机构对社会资本方股东的股权进行回购安排。

股权转让或变更不得影响由项目公司承担运营维护主体责任，不得将运营维护责任返包给政府方。

6.3.8 权益处置

未经项目实施机构事先书面同意，社会资本方不得在其持有的项目公司的全部或部分股权或其他任何权益上设置任何抵押、质押或其他第三方权利，或以任何其他形式处置其持有项目公司的全部或者部分股权或任何其他权益。

7 绩效考核

绩效考核包括建设期绩效考核和运营期绩效考核。

本项目合作期内，项目实施机构将通过建立有效的绩效考核体系，对项目的绩效目标实现程度、建设管理、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效考核。绩效考核结果依法对外公开，接受社会监督。

7.1 建设期绩效考核

项目建设前期阶段，交通运输行业主管部门应对项目设计方案的技术标准、建设规模、工程造价进行审查。项目施工期间，严格实行项目施工监理制，通过公开招投标确定设计、施工监理单位，交通运输行业主管部门及其质量监督机构对项目施工质量行使政府监督职能，质量监督机构根据交通运输部《公路工程竣(交)工验收办法》的规定，对项目交工验收工程质量进行检测，对竣工验收工程质量进行鉴定，交通运输主管部门负责组织完成项目交工验收和竣工验收工作，保证项目工程符合国家质量标准，满足省市相关规定。

当本项目已建成并具有独立使用价值时，应按国家有关规定准备交工验收。项目交工验收的工程质量目标:合格。交工验收合格后，项目进入试运营阶段；未经交工验收或交工验收不合格项目不得交付使用和试运营收费，也不得报请竣工验收。

项目试运营后 2 至 3 年期间，项目公司应按有关规定向省级交通运输主管部门申请进行项目的竣工验收；竣工验收的工程质量目标:____。竣工验收未达到前述工程质量目标，必须进行整改直至达到____标准后，方可进入正式运营。其中，竣工验收不合格的，将终止试运营阶段收费，从终止试运营收费之日起至开始正式运营收费之日，计入收费期限。

项目实施机构对本项目建设期的质量、安全、环保、进

8 监管架构

本项目的监管体系主要由项目实施机构对本项目的履约监管、相关行政主管部门对本项目的行政监管以及公众监管三部分构成，以此形成全方位的监管合力，确保公共利益得到充分保障。

8.1 履约监管

（1）质量与安全监管，包括项目实施机构可以进场监督、检查项目设施的建设、运营和维护状况；按照 PPP 项目合同约定的绩效考核标准，对项目公司进行绩效考核等。

（2）收费与成本费用监管，包括项目公司应如实向项目实施机构提交使用者付费收入、经营成本报表、年度财务报告等资料。

（3）合法合规监管，包括项目公司应按照 PPP 项目合同的约定就行政审批、建设、运营维护等相关文件向项目实施机构或相关政府部门审批或备案。

（4）资本金监管，项目资本金资金性质为由投资者认缴的出资额，对投资项目来说是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何利息和债务；投资者可按其出资的比例依法享有所有者权益，也可转让其出资，但不得以任何方式抽回。

费收入 $\times 110\% \times 30\%$ \times 运营期绩效考核调整系数 λ_2 ，则存在超额收益返还，超额收益返还金额=实际使用者付费收入-（预计使用者付费收入 $\times 110\% \times 70\%$ \times 建设期绩效考核调整系数 λ_1 +预计使用者付费收入 $\times 110\% \times 30\%$ \times 运营期绩效考核调整系数 λ_2 ）

8.2 行政监管

本项目主要由交通运输、财政、发改、审计、国土环保等部门根据职责分工行使相关的行政监管权力。^①

8.3 公众监管

社会公众有权对本项目的经营活动进行监督。项目实施机构和项目公司，均应按照适用法律要求，建立公众监督机制，依法公开披露相关信息，接受社会监督。

项目实施机构定期或不定期对项目公司进行绩效考核，并将绩效考核结果向公众予以公示。

对项目公司不规范的行为进行曝光。

9 社会资本方选择

9.1 采购方式的选择^②

9.2 社会资本方应具备的资格条件^③

（1）法人资格：在中国境内（不含港、澳、台）^④依法注册成立且合法存续三年及以上的企业法人，没有处于被吊销营业执照、责令关闭或者被撤销等不良状态。

^① 具体监督内容可根据项目具体情况约定。

^② 项目实施机构应根据项目特点，从公开招标、竞争性磋商、竞争性谈判等合法的采购方式中选择一种，并描述选择的理由。

^③ 采购人应根据国家和省级相关法律法规政策规定，结合项目实际情况设置资格条件，不得违反法律法规政策规定。

^④ 境外企业参加投标的，可根据招标项目具体特点设置相应资格条件。

（2）投融资能力^①：上年（）年末净资产不低于项目投资估算的__%，上年（）年末实缴资本__亿元人民币及以上。

（3）财务状况：最近连续三年（__ - __年）每年均为盈利，且年度财务报告应当经具有法定资格的中介机构审计；没有处于财产被接管、冻结、破产或是其他不良状态，无重大不良资产或不良投资项目。

（4）商业信誉：近三年（自__年__月__日起）财务会计报表无虚假记载，在经济活动中无重大违法违规行为^②，银行和工商及税务企业、“信用中国”信用系统中无影响本项目实施的重大失信行为，未被省级及以上交通运输主管部门取消项目所在地的投标资格或禁止进入四川省公路建设市场；投标人应达到四川省高速公路投资人信用评定__等级（含）以上^③；

（5）其他要求（如有）：^④ _____

（6）联合体参与（二选一）

- 本次招标不接受联合体参与。
- 本次招标接受联合体投标，联合体所有成员数量不得超过__家^⑤，联合体组成为 1 个牵头人加__个成员方共同

^① 可以根据法律法规并结合项目实际需要进行设置。

^② 在经济活动中无重大违法违规行为,主要指投标人在检察机关无行贿犯罪记录、未受到行政处罚等。

^③ 具体详见《四川省交通运输厅关于印发<四川省高速公路投资人信用管理办法（试行）>的通知》（川交发〔2017〕44号）。

^④ 其他要求可根据招标项目具体特点和实际情况确定，如类似项目投资或建设经验等。

^⑤ 根据本项目选取合格的社会资本方（出资单位、设计资质、施工资质等）的需要，并结合其他各省

组成。联合体牵头人对项目公司的出资比例按照国家有关规定执行，其出资比例不得少于项目资本金的_____%。联合体牵头人与成员单位各方均应符合上述第（1）、（3）、（4）项的资格条件，联合体牵头人应满足上述第（2）项资格条件，成员单位应满足的投融资能力条件为：_____①，_____②应满足上述第（5）项的资格条件。

9.3 投标保证金

根据《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）第二十一条，“参加采购活动的保证金数额不得超过项目预算金额的2%”。

本项目投标保证金金额暂定为人民币_____万元，具体金额最终以发售的招标文件规定为准。

可采用电汇或银行保函形式提交。

9.4 采购标的③

9.5 资格审查程序④

（1）资格预审：项目实施机构应按照《财政部关于印

高速公路 PPP 项目招标方式，确定联合体具体数量，联合体所有成员数一般不超过3家；投资规模较大的单个招商项目或打捆招商项目，联合体所有成员数最多不超过5家。

① 可以国家和省市有关规定明确对成员单位的投融资能力要求。

② 可根据项目实际情况要求联合体所有成员或联合体某一方或任一方满足相关要求。

③ 应结合付费机制根据项目的实际情况设置采购标的。

④ 根据《关于修改〈经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定〉的决定》（中华人民共和国交通运输部令2015年第13号）第十条“经营性公路建设项目投资人招标实行资格审查制度。资格审查方式采取资格预审或资格后审。”可选择资格预审或资格后审。

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）和其他相关政策规定，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和其他媒体上发布资格预审公告。由评审小组负责 PPP 项目采购资格预审的评审工作。

采用合格制进行资格预审，所有通过资格审查的社会资本方均可进入下一阶段的采购程序，未参加和未通过资格预审的社会资本方不得参与后续采购环节。

通过资格预审的社会资本方不足 3 家，将重新组织资格预审。经重新资格预审后通过审查的合格社会资本方仍不够 3 家的，将依法变更采购方式。

（2）资格后审：允许进行资格后审的，由评审小组在投标文件评审环节对社会资本方进行资格审查。

9.6 评标原则和标准^①

9.7 参与投标的社会资本方不足三家的处理

项目通过资格预审的社会资本方不足 3 家的，项目实施机构应当在调整资格预审公告内容后重新组织资格预审；项目经重新资格预审后合格社会资本方仍不够 3 家的，可以依法变更采购方式。

^① 可采用综合评估法、最短收费期限法、最高项目资本金法、最低政府补助资金法、最低投标价法。具体评标原则和标准可参照《招标文件参考文本》和《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）的规定。

在采购过程中符合要求的供应商或者报价未超过采购预算的供应商不足 3 家的，采购人或者采购代理机构应当终止采购活动，发布项目终止公告并说明原因，重新开展采购活动。

9.8 项目采购主要时间节点

资格预审公告应当包括项目授权主体、项目实施机构和项目名称、采购需求、对社会资本方的资格要求、是否允许联合体参与采购活动、是否限定参与竞争的合格社会资本方的数量及限定的方法和标准以及社会资本方提交资格预审申请文件的时间和地点。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。

采用公开招标方式采购的，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，不得少于____日。

项目实施机构应当在预中标社会资本方确定后 10 个工作日内，与预中标社会资本方签署确认谈判备忘录，并将预中标结果和根据采购文件、投标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。

项目实施机构应当在公示期满无异议后 2 个工作日内，将中标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，同时发出中标通知书。

项目实施机构应当在中标通知书发出后 30 日内，与中标社会资本方签订经本级人民政府审核同意的 PPP 项目合同。

项目实施机构应当在 PPP 项目合同签订之日起 2 个工作日内，将 PPP 项目合同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公告，但 PPP 项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

10 财务测算^①

10.1 项目边界条件及财务假设

10.1.1 投资额

10.1.2 建设规模

10.1.3 合作期限

10.1.4 报价取费

10.1.5 收入预测

（1）收费标准

（2）车流量预测

（3）收费收入

10.1.6 成本费用

（1）养护成本

（2）折旧摊销费用

（3）财务费用

（4）其他成本费用

^① 根据财政承受能力报告编写。

10.1.7 可行性缺口补助（如有）

10.2 财务测算结果

主要描述每年可能存在的可行性缺口补助金额、收益率、投资回收期、净现值等财务指标。必要时可附上相关测算的财务报表。

附件 1 法律意见书^①

^① 律师事务所针对 PPP 项目实施方案出具法律意见书。