



山东省某城市道路 PPP 项目
实施方案案例

编制单位：北京尚普信息咨询有限公司

联系电话：010-82885739 传真：010-82885785

邮编：100083 邮箱：hfchen@shangpu-china.com

北京总公司：北京市海淀区北四环中路 229 号海泰大厦 11 层

网址：<http://plan.cu-market.com.cn/>

<http://www.shangpu-china.com/>

目 录

第一章 项目概况	1
一、项目概况.....	1
二、采用 PPP 模式的必要性和可行性分析.....	1
三、项目实施的效果分析.....	2
第二章 风险分配基本框架	3
一、项目风险识别的原则.....	3
二、项目风险识别及基本分配框架.....	3
三、风险分配框架.....	4
第三章 项目运作方式	6
一、实施目标.....	6
二、实施原则.....	6
三、实施模式.....	6
四、运作方式选择依据.....	6
第四章 交易结构	7
一、投融资结构.....	7
二、回报机制.....	7
三、相关配套安排.....	7
第五章 合同体系	8
一、项目合同体系.....	8
二、项目边界条件.....	8
第六章 监管架构	9
一、授权关系.....	9
二、项目协调机制.....	9
三、监管方式.....	9
第七章 采购方式选择	10

一、采购方式.....	10
二、潜在投资者的要求.....	10
三、公开招标程序.....	10
四、采购合同的签订.....	10

第一章 项目概况

一、项目概况

（一）基本情况

本工程主要对**等*条道路进行改造升级，主要施工内容包括：道路整修，地下市政管线敷设，桥涵工程，照明工程、道路两侧景观提升，某道路两侧各16米盐碱地改良。

（二）项目区位

（三）经济技术指标

经测算，项目所得税前全投资内部收益率 IRR 为*%，财务净现值 NPV 为*万元，动态投资回收期为*年（不含建设期）；所得税后全投资内部收益率 IRR 为*%，财务净现值 NPV 为*万元，动态投资回收期为*年（不含建设期）。说明该项目的收益是可行的。

项目资本金税后内部收益率为*%，资本金税后财务净现值为*万元。

二、采用 PPP 模式的必要性和可行性分析

（一）采用 PPP 模式的必要性分析

1、有利于加快转变政府职能，实现政企分开、政事分开

作为社会资本的境内企业、社会组织和中介机构承担公共服务涉及的设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任，政府作为监督者和合作者，减少对微观事物的直接参与，加强发展战略制定、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，深化投融资体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。

2、有利于打破行业准入限制，激发经济活力和创造力

.....

3、有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益

.....

(二) 采用 PPP 模式的可行性分析

1、项目采取 PPP 模式具有相关政策措施支持

2013 年 11 月，中共十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”，揭开了 PPP 项目蓬勃发展的序幕。

2014 年 9 月财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，发出了 PPP 项目总动员，为 PPP 项目发展提供了框架性和指导性的文件；2014 年 12 月，发改委公布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，明确了项目范围、操作模式、工作机制及政策保障。

由此可见，PPP 模式作为近年来的热门投资模式，凭借其诸多优点，获得了国家政策的有力支持，这为项目采取 PPP 模式实施提供了有利的政策保障。

2、项目采取 PPP 模式符合当地政府的财务状况

.....

三、项目实施的效果分析

.....

第二章 风险分配基本框架

一、项目风险识别的原则

风险因素是一种不确定性因素，是损失的可能性或概率性事由。由于 PPP 模式投资规模大持续时间长，涉及政府和社会资本不同的特点，密切相关社会公共利益，因此 PPP 模式的也存在比较复杂的风险因素，能否有效控制 PPP 模式的风险是一个重点难点问题。

对此，《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）要求对 PPP “充分论证，完善合同设计，健全纠纷解决和风险防范机制。建立独立、透明、可问责、专业化的 PPP 项目监管体系，形成由政府监管部门、投资者、社会公众、专家、媒体等共同参与的监督机制”。

二、项目风险识别及基本分配框架

1、风险识别

PPP 模式周期长、投资大、成本高、风险多且风险后果损失大，风险的辨识与合理分配是成功运用 PPP 模式的关键。PPP 模式风险因素分类（风险识别）有多种，根据上文风险识别的原则，判定项目主要风险因素如下表所示。

风险指标	风险因素
政治风险	经营权收回/违背、审批获得/延误、行政区划调整、政府换届及部门调整、宏观经济变化、征用/公有化、法律变更
建设风险	融资风险、设计不当、承包商违约、工程质量、工地安全、设备的获取、劳工争端/罢工、效率低/材料浪费、建造成本超支、完工延误风险、技术、质量风险、考古文物保护、地质条件、场地可及性/准备、工程/运营变更风险
运营风险	运营成本超支、运营商违约、服务质量风险、运营效率低、移交费用超预算、移交后设备状况不佳
法律和政策风险	项目公司破产、合同文件冲突、第三方延误/违约、设施所有权、行业规定变化、税收政策变化
收益风险	材料费上涨、税收变更
其他风险	不可抗力

2、风险分担

根据财政部《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）规定，PPP 项目的风险分配按照“风险由最适宜的一方来承

担”。PPP 项目风险分配应该遵从的三条主要原则包括：①对风险最有控制力的一方控制相应的风险；②承担的风险程度与所得回报相匹配；③承担的风险要有上限。

通过风险分担实现两个功能：①风险分配的结果可以减少风险发生的概率、风险发生后造成的损失以及风险管理成本；②各方有能力控制分配给自己的风险，并为项目的成功而有效地工作。

项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担，政策、法律和最低需求风险等由政府承担。政府须承担监管（政治）、保护公共利益（社会）的风险，在政府负责向用户直接收费的情况下，还需承担购买服务/或或付（财务）的风险。投资人须承担建设、运营、技术、产品和服务质量的风险以及股本投入和融资风险。融资机构：须承担贷款回收的风险。

三、风险分配框架

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。在项目协议中需秉承谁引起谁承担的原则，具体明确风险分配框架中项目风险的分配，使政府和社会资本间合理分配项目风险。根据 PPP 项目的实践经验，建议项目风险按下表进行分配。

风险类别		风险分配	补充说明
政治风险	经营权收回/违背	政府承担	政府更具备控制或降低国家层面政治风险的能力。后三项归属不可抗力风险，在共同承担的基础上政府承担稍多，采购阶段将定量分配该风险
	审批获得/延误	政府承担	
	行政区划调整	政府承担	
	政府换届及部门调整	政府承担	
	宏观经济变化	共同承担	
	征用/公有化	政府承担	
	法律变更	政府承担	
建设风险	融资风险	社会资本承担	将融资风险列入本项目协议条款进行相关约定。项目公司组建后，项目后期融资由项目公司按市场化原则自行筹措，后续融资工作由中标社会资本方全权负责。
	设计不当	政府承担	
	承包商违约	社会资本承担	此部分建设风险由中标社会资本方全权负责。
	工程质量	社会资本承担	

风险类别		风险分配	补充说明
	工地安全	社会资本承担	
	设备的获取	社会资本承担	
	劳工争端/罢工	社会资本承担	
	效率低/材料浪费	社会资本承担	
	建造成本超支	社会资本承担	
	完工延误风险	社会资本承担	
	技术、质量风险	社会资本承担	
运营风险	运营成本超支	社会资本承担	项目公司应通过加强管理提高效率以降低这类风险。
	运营商违约	社会资本承担	
	服务质量风险	社会资本承担	
	运营效率低	社会资本承担	通过合同体系约定移交条件，并在移交前进行评估。
	移交费用超预算	社会资本承担	
	移交后设备状况不佳	社会资本承担	
法律和政策风险	项目公司破产	共同承担	双方协商通过动态的合同体系调整，可以签订补充协议的形式进行此类风险的管理和规避。
	合同文件冲突	共同承担	
	第三方延误/违约	社会资本承担	
	设施所有权	政府承担	
	行业规定变化	政府承担	
	税收政策变化	政府承担	
收益风险	材料费上涨	社会资本承担	构成维护服务费的材料费在一定程度内的上涨由项目公司承担，超额风险由政府方分担，从而达到风险管理的目的。
	税收变更	社会资本承担	
其他风险	不可抗力	共同承担	要求项目公司为项目设施购买财产保险，用以灾害后项目设施的修复。灾害期间，双方各自承担风险。

第三章 项目运作方式

一、实施目标

二、实施原则

三、实施模式

本项目采用政府与社会资本合作（Public-Private Partnership）模式（简称“PPP模式”），选择具有资金实力和行业经验及管理经验的企业作为合作方，共同对本项目进行整体规划和开发。

在运作方式上，基于项目的性质、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素考虑，并参考全国同类园区路网 PPP 项目经验，本项目中某县城市管理行政执法局为本项目采购人，通过法定程序选择社会投资人。

四、运作方式选择依据

第四章 交易结构

一、投融资结构

二、回报机制

三、相关配套安排

第五章 合同体系

一、项目合同体系

二、项目边界条件

《特许经营协议》是项目合同体系中最核心的法律文件。项目边界条件是特许经营协议的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。

第六章 监管架构

一、授权关系

二、项目协调机制

三、监管方式

（一）事前监管

1、准入监管

**县城市管理行政执法局对社会资本选择进行监督，由项目实施机构按照相关法律法规通过政府采购方式选择社会资本方。

2、施工设计监管

由实施机构负责施工图的编制、设计，社会资本方应按照经政府方审查同意的施工图进行项目的建设。

（二）事中监管

（三）事后监督

第七章 采购方式选择

一、采购方式

本项目拟采用公开招标方式。

二、潜在投资者的要求

三、公开招标程序

四、采购合同的签订

尚普咨询各地联系方式

北京总部：北京市海淀区北四环中路 229 号海泰大厦 11 层

联系电话：010-82885739 13671328314

河北分公司：河北省石家庄市长安区广安大街 16 号美东国际 D 座 6 层

联系电话：0311-86062302 0311-80775186 15130178036

山东分公司：山东省济南市历下区名士豪庭 1 号公建 16 层

联系电话：0531-61320360 13678812883

天津分公司：天津市和平区南京路 189 号津汇广场二座 29 层

联系电话：022-87079220 13920548076

江苏分公司：江苏省南京市秦淮区汉中路 169 号金丝利国际大厦 13 层

联系电话：025-58864675 18551863396

上海分公司：上海市浦东新区商城路 800 号斯米克大厦 6 层

联系电话：021-64023562 18818293683

陕西分公司：陕西省西安市高新区沣惠南路 16 号泰华金贸国际第 7 幢 1
单元 12 层

联系电话：029-63365628 15114808752

广东分公司：广州市天河区珠江新城华夏路 30 号富力盈通大厦 41 层

联系电话：020-84593416 13527831869

重庆分公司：重庆市渝中区民族路 188 号环球金融中心 12 层

联系电话：023-67130700 18581383953

浙江分公司：杭州市上城区西湖大道一号外海西湖国贸大厦 15 楼

联系电话：0571-87215836 13003685326

湖北分公司：武汉市汉口中山大道 888 号平安大厦 21 层

联系电话：027-84738946 18163306806