

宣城至泾县高速公路建设一期工程

PPP 项目

实施方案

宣城市交通运输局
阶梯项目咨询有限公司

二〇一九年十二月

目录

一、项目描述.....	- 1 -
（一）项目背景.....	- 1 -
（二）项目概况.....	- 2 -
二、项目采取 PPP 模式的必要性和可行性.....	- 5 -
（一）项目采取 PPP 模式的必要性.....	- 5 -
（二）项目采取 PPP 模式的可行性.....	- 5 -
（三）项目运作的目标意义.....	- 6 -
三、PPP 实施方案编制目的和依据.....	- 8 -
（一）目的.....	- 8 -
（二）依据.....	- 8 -
四、项目 PPP 风险分配基本框架.....	- 10 -
（一）风险分配原则.....	- 10 -
（二）项目 PPP 风险分配的基本框架.....	- 10 -
（三）风险分配结果.....	- 13 -
五、项目运作方式.....	- 14 -
（一）PPP 模式简介.....	- 14 -
（二）运作方式.....	- 14 -
（三）项目公司股权结构.....	- 16 -
六、项目 PPP 交易结构.....	- 17 -
（一）PPP 项目投融资机制.....	- 17 -
（二）PPP 项目回报机制.....	- 17 -
七、项目 PPP 合同体系.....	- 19 -
（一）项目参与主体.....	- 19 -
（二）合同体系组成.....	- 19 -

八、监管架构及保障措施.....	- 22 -
（一）授权关系.....	- 22 -
（二） 监管方式和政府介入.....	- 22 -
（三）保障措施.....	- 24 -
九、项目 PPP 采购工作组织.....	- 26 -
（一）采购前期工作.....	- 26 -
（二）社会资本资格条件.....	- 26 -
（三）保证体系.....	- 24 -
（四）投资人采购方式.....	- 27 -
（五）竞价因素.....	- 28 -
（六）项目采购程序.....	- 28 -
（七） 评审方法.....	- 30 -
十、项目 PPP 实施关键问题分析.....	- 36 -
（一）项目投资总额及资金来源.....	- 36 -
（二）项目土地使用.....	- 36 -
（三）交易条件.....	- 37 -
（四）权利义务.....	- 39 -
（五）调整衔接.....	- 43 -
（六）建设、运营维护目标及绩效考核.....	- 50 -
（七）其他关键问题.....	- 51 -
十一、项目 PPP 财务测算分析.....	- 56 -
（一）财务测算的目的.....	- 56 -
（二）财务测算的依据.....	- 56 -
（三）财务测算假设.....	- 56 -
（四）成本和收入测算.....	- 57 -

一、项目描述

（一）项目背景

交通运输是宣城市承接产业转移发展的重要基础，也是与周边地区联系的最直接要素。因此加快交通基础设施建设，大力构建一体化发展的综合交通运输体系，是落实相关政策、战略的重要举措，对于改善宣城市承接产业转移条件、增强投资吸引力、加快区域经济快速协调发展具有重要意义。

宣城至泾县高速公路（拟建项目）为宣城至东至高速公路中的初始段，全长 50.88 公里。项目列入安徽省政府批准的《安徽省公路建设规划（2017-2021）》。项目建成后，不仅可以完善安徽省高速公路网络，带动皖南经济带的发展，也是 G50 高速和 G318 国道的有力补充，更能进一步加强宣城、泾县、青阳、池州、东至的联系，形成长三角地区通往赣粤方向新的高速公路通道，缓解区域交通压力，有效分流通道内相关道路的交通量。对加强宣城市外部及内部关联，实现“市县一小时”通达目标及加快推进长三角一体化发展都具有重大意义。因终点附近穿越扬子鳄保护区，暂不能开展土地预审等前期工作，根据宣城市人民政府会议纪要〔2019〕第 35 号，本项目分段、分两期实施，不涉及穿越扬子鳄保护区的一期工程计 40 公里先行实施，待扬子鳄问题整改完成后（或规划调整后），再实施涉及穿越扬子鳄保护区的二期工程。

二期工程终点与在建的芜黄高速相接，路线全长 10.88 公里，设

互通式立交两处。根据省委、省政府《安徽省“县县通高速”攻坚行动方案》和《宣城市交通重点项目暨县县通高速攻坚行动方案（2020-2021）》要求，为确保泾县 2021 年能正常出入高速公路，宣泾高速建设范围内芜黄互通枢纽立交等控制性工程 2021 年底前须与芜黄高速同步建成通车。

（二）项目概况

1、项目名称

宣城至泾县高速公路建设一期工程 PPP 项目（以下简称“项目”或“本项目”）

2、项目区位

宣城至泾县高速公路路线起于 G50 宣广高速绿锦服务区东侧约 2.1km 处的沙湾中桥附近，终点至茅草塔附近与芜黄高速相交。全长约 50.88 公里。

本项目为一期工程，自起点至泾县江梓村 G205 国道，全长 40 公里。沿线经过宣城市宣州区金坝街道、周王镇、杨柳镇和泾县蔡村镇、琴溪镇、泾川镇。拟设置服务区 1 处，互通枢纽 2 处、互通收费站 4 处。

3、占地面积

本项目永久性占地 287.5465 公顷，拆迁约 32303 平方米。其中，宣州区占地 204.6745 公顷，泾县占地 82.872 公顷。项目用地总体指标为 7.1 公顷/公里，用地符合《公路工程项目建设用地指标》（建

标〔2011〕124号）标准。

4、建设内容

本项目路线全长约 40km，共布设互通式立交 4 处，桥梁 20 座、总长 12895.5m/20 座（含互通及服务區），服务区 1 处，管理分中心 1 处，养护工区 1 处，匝道收费站 3 处，以及涵洞等相关配套设施。



项目位置图

5、项目投资

项目总投资为 458002.29 万元。其中：

- 1) 建筑安装工程费 319852.48 万元；
- 2) 土地使用及拆迁补偿费 51738.74 万元，
- 3) 工程建设其他费 18723.93 万元；
- 4) 预备费 35128.36 万元；
- 5) 建设期贷款利息 32558.78 万元。

6、资金来源

资金筹措方案由项目资本金和融资贷款组成。其中：资本金共计 11.45 亿元，约为总投资金额的 25%。通过融资贷款 34.35 亿元，约为总投资金额的 75%。

7、项目进展

- 1) 项目工可已经批准。初步设计和施工图设计单位招标已完成。
- 2) 目前所处阶段：项目识别阶段。
- 3) 计划开工和完工时间：计划 2020 年 4 月开工，2023 年完工。

二、项目采取 PPP 模式的必要性和可行性

（一）项目采取 PPP 模式的必要性

1、创新公共基础设施投融资体制，缓解地方政府财政压力

宣城至泾县高速公路属于宣城市“3421”高速公路网（三横、四纵、二联、一环）中的第三纵，项目一次性投资规模大。本项目路线全长约 40 公里，总投资约 458002.29 万元，仅依靠政府财力难以满足新增高速公路供给的需要。

通过 PPP 模式引入社会资本参与项目融资、投资，能够缓解短期投资压力，保障公共服务供给，从社会资本方来看，与政府方合作，运营收入较为稳定，投资回报风险较小，能够保障高速公路基础设施有效供给。

2、提高工程建设和运营服务质量

在市场竞争机制下引入在高速公路领域具有较强专业技术、财务实力和丰富运营管理经验的的社会资本，充分调动社会资本的积极性，发挥其专业分工优势、利用其先进技术和运营管理经验，保障项目工程进度、质量和运营服务水平，确保宣城至泾县高速公路建设一期工程项目持续长久的发挥作用。

（二）项目采取 PPP 模式的可行性

1、项目的经济效益

本项目总投资 458002.29 万元。根据工程可行性研究报告的分析，在项目的财务评价期限内，按照收费 30 年、经营性模式测算，本项目融资后资本金内部收益率为 6.8%，财务净现值 21298 万元

($i = 6.0\%$)；投资回收期 27.8 年。

宣城至池州高速公路建成后，比通过 G50（铜南宣高速，南沿江高速）到池州、安庆方向距离短近约 20 公里，届时将有较大的车辆转移量，本项目经济效益将会有较大幅度的提升。

2、项目的社会效益

通过项目对社会影响的分析、项目与社会的互适性分析等各个方面的社会评价可知，通过本项目的建设，可以完善安徽及宣城公路网布局规划，融入长三角一体化高质量发展；对当地的经济发展，社会进步及人民生活质量的改善作用是巨大的，都具有良好的社会效益和环境效益。

项目的建设还能够加快月亮湾、水墨汀溪、查济、桃花潭、太平湖、牯牛降等皖南旅游资源的开发，拉动旅游经济发展，为皖南国际文化旅游示范区提供高效、快捷的交通服务。

项目所在区域的社会经济及社会环境现状较好，社会发展要求有较好的交通设施条件，促进资源的开发和利用；同时，项目影响区域的人口、文化发展状况与本项目相适应；不同利益群体、当地组织机构积极支持项目的建设。

（三）项目运作的目标意义编制

首先，发挥社会资本融资实力和信誉优势，筹集项目建设资金，降低项目融资成本；

其次，成功引入社会资本，建立市场化运作机制和体系，利用社会资本丰富的建设及运营经验，提高项目建设质量和运营服务的效

率，进而降低项目全生命周期成本；

第三，树立高速公路 PPP 项目运作典范，积累政府和社会资本合作的成功经验。

三、PPP 实施方案编制目的和依据

（一）目的

本方案旨在通过对宣城至泾县高速公路建设一期工程 PPP 项目实施的背景、目标和原则、项目边界条件和财务分析、项目关键问题、法律协议等内容研究，从政府的角度审慎地分析、研究此次 PPP 运作能够达到的主要目的、存在的主要问题及相应的解决方案，为政府决策提供参考，推动本项目的实施。

（二）依据

- 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）；
- 国家发改委《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724）；
- 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《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）；
- 六部委《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（[2015]25 号）；
- 国务院《关于加强城市基础设施建设的意见》（国发[2013]36 号）；
- 国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理

的通知（发改投资规〔2019〕1098号）

➤ 财政部《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）

➤ 财政部《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号）；

➤ 交通运输部《经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定》（2015年第13号令）

➤ 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（中华人民共和国财政部令第87号）；

➤ 《安徽省支持政府和社会资本合作（PPP）若干政策》（皖政办〔2017〕71号）；

➤ 《安徽省人民政府关于加强城市基础设施建设的实施意见》（皖政〔2013〕46号）；

➤ 省交通运输厅财政厅《关于推行政府与社会资本合作（PPP）模式建设普通国省干线公路的实施方案》皖交财〔2015〕82号

➤ 宣城市人民政府办公室《市本级政府和社会资本合作工作方案》

➤ 《宣城市公共重点工程项目建设管理办法》（2014年12月1日）；

➤ 《建设项目经济评价与参数》（第三版）；

➤ 《宣城至泾县高速公路建设一期工程可行性研究报告》；

➤ 其他与项目相关的文件资料

四、项目 PPP 风险分配基本框架

（一）风险分配原则

根据财政部《PPP 项目合同指南》（试行）说明，本项目根据“最优风险分配原则”、“风险收益对等原则”和“风险可控的原则”，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本方之间合理分配风险。

1、最优风险分配原则

在受制于法律约束和公共利益考虑的前提下，风险应分配给能够以最小成本（对政府而言）、最有效管理它的一方承担，并且给予风险承担方选择如何处理和最小化该等风险的权利。

2、风险收益对等原则

既关注社会资本对于风险管理成本和风险损失的承担，又尊重其获得与承担风险相匹配的收益水平的权利。承担的风险程度与所得回报相匹配。

3、风险可控原则

按照项目参与方的财务实力、技术能力、管理能力等因素设定风险损失承担上限，不宜由任何一方承担超过其承受能力的风险，以保证双方合作关系的长期持续稳定。

（二）项目 PPP 风险分配的基本框架

本项目的核心风险分配框架如下：

1、项目政策风险，包括项目竞争性风险、审批延误的风险等主

要由政府承担；

2、项目融资风险、建设、运营维护和市场收益等风险主要由项目公司承担；

3、项目征地及拆迁补偿的风险、不可抗力风险由政府和项目公司合理共担。

按照风险分配机制，初步确定本 PPP 项目各阶段具体风险分配方式建议如下表所示：

风险分担机制示意图

风险类型	风险描述	风险分配方式
政策风险	1. 项目竞争性风险，即项目一定区域内其他道路的新增对本项目产生竞争性。	由政府承担。在项目左右侧间距不大于 25 公里范围内，除非车流量超出设计范围，造成交通拥堵外，政府将严格控制审批和建造与本项目平行、方向相同且构成车辆实质性分流的一级公路标准或其以上的竞争性公路。
	2. 项目审批延误。	主要由政府承担。政府采用成熟和可控的审批流程，最大限度降低审批延误的风险。因项目公司原因造成的，由项目公司承担。
征地拆迁与补偿	3. 征地拆迁（含土地报批）延误风险。	征地拆迁延误风险由政府和项目公司共同承担。
	4. 征地拆迁补偿费用增加风险。	由项目公司承担。
建设风险	5. 工期延误风险。	主要由项目公司承担。因政府方原因造成的，由政府承担。
	6. 建设成本增加风险。	主要由项目公司承担。因政府对项目进行设计变更，导致增加的建设费用超过初步设计

		概算 1%以上的部分，由政府承担。
	7. 工程质量风险。	由项目公司承担。
	8. 第三方责任风险。	由项目公司承担。通过投保第三方责任险转移风险。
运营风险	9. 实际运营成本高于项目公司预测成本。	由项目公司承担。
	10. 由于经营管理不善造成项目运营成本超支。	由项目公司承担。
	11. 由于人员工资、原材料价格上涨等成本上升原因造成项目运营成本增加。	由项目公司承担。
融资风险	12. 融资风险，主要指无法获取融资或融资期限过长导致融资成本增加的风险。	由项目公司承担，项目公司股东按其持股比例分担。
不可抗力风险	13. 包括：不可预见的自然灾害和不能预见的社会异常事件。	政府和项目公司共同承担。
经济风险	14. 包括：通货膨胀风险、利率风险等。	项目公司承担。
市场收益风险	15. 车辆通行费收益不足/超出预期的风险。	由项目公司承担。
	16. 其他业务收益风险。	由项目公司承担。

（三）风险分配结果

本项目的风险主要包括政策风险、征地拆迁与补偿风险、融资风险、建设风险、运营风险、不可抗力风险、市场收益风险等。

征地拆迁与补偿风险主要包括征地拆迁延误风险和征地拆迁补偿费用超支风险。征地拆迁延误风险由宣城市政府和项目公司共同承担，若因项目公司未按规定的时间及时向沿线政府足额支付与征地拆迁有关的一切费用而影响征地拆迁进度，则由项目公司承担。征地拆迁有关费用由项目公司按照实际征拆数量及文件规定的标准支付。征地拆迁补偿费用增加的风险由项目公司承担。

除项目资本金之外的建设资金，由项目公司作为融资主体采取多种渠道合法地筹集。融资风险由项目公司的股东按照持股比例分担。

项目公司负责项目投资控制和承担项目建设期物价上涨等建设成本超支风险。由于政府方提出的设计变更导致建设费用超过投资1%以上的部分由政府方承担。

工期延误风险主要由项目公司承担。由于项目公司原因导致交工日期延误的，延长的建设期将相应抵扣收费期；由于政府方提出项目范围变动、设计变更以及征地拆迁导致完工延误的，政府方承担相应损失。

项目运营风险和市场风险（包括运营成本增加的风险，实际车辆通行费变动和服务设施、广告经营收入变动风险）由项目公司承担。

由于地震、水灾等自然不可抗力原因造成项目建设成本超支的，政府方和项目公司共担。

五、项目运作方式

（一）PPP 模式简介

PPP 是“Public-Private-Partnerships”的简写，译为“公私合作制”，是公共部门通过与私人部门建立一种伙伴关系来提供公共产品或服务的一种方式。

根据财政部《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）的规定，项目运作方式主要包括：委托运营（O&M）、管理合同（MC）、建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）、转让—运用—移交（TOT）和改建运营移交（ROT）等。

新建项目优先采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（BOO）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）等方式。

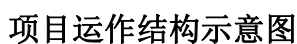
本项目为新建项目，建设投资大、可向使用者收费、项目回报周期长。根据项目特点，采取“BOT”模式实施，采取公开招标采购方式择优选择社会资本方，与政府方共同组建的项目公司负责项目的建设和运营维护。运营期满按约定的标准无偿移交给政府。

（二）运作方式

经宣城市人民政府授权，宣城市交通运输局作为本项目的实施机构，通过公开招标采购选择有实力的社会资本方。

宣城市交通投资有限公司作为政府授权股东，与中标的社会资本共同出资成立项目公司。项目公司负责依法融资并按照贷款协议偿还

合作期内，宣城市政府授予项目公司独家的、具有排他性的本项目的投资、施工建设、运营、管理的权利，收取车辆通行费的权利，项目沿线规定区域内的服务设施经营权和广告经营权等。社会资本方作为总承包单位或者由项目公司通过招标选择总承包单位完成项目工程建设。项目公司在项目合作期对项目筹划、资金筹措、建设实施、运营管理、养护维修、债务偿还和资产管理等全过程负责，自主经营，并通过获取使用者付费获得合理的投资回报。



在项目合作期满后，项目公司按照合作合同约定以良好的运营和养护状态（公路技术状况指数 MQI 大于等于 80；路面损害状况指数 PCI 大于等于 90）将公路（含土地使用权）及其附属设施、相关资料及项目的经营权、收费权、广告经营权等权利无偿移交给宣城

市政府指定部门。

（三）项目公司股权结构

根据财政部和国家发改委关于政府和社会资本合作（PPP）模式的相关政策。本项目政府可以直接参股 PPP 项目公司，参股比例为政府占股 10%，社会资本占股 90%。通过政府与社会资本股权合作，以更好地实现“风险共担、收益共享”机制。项目由政府和社会资本方按股权比例出资并承担风险；相关收益根据股权比例进行分配。这主要基于以下考虑：

- ❖ 增强社会资本投资的信心——政府出资参股，有利于增强社会资本以及金融机构参与和支持项目建设的信心，并可以增加项目融资的信用评级；

- ❖ 优化项目协调机制——政府出资参股可以提升项目公司的透明度，降低社会资本对政府或第三方的协调难度，优化项目内外部协调机制；

- ❖ 强化项目的公共属性——政府出资代表参股参与项目公司的投资、建设、运维、管理等决策，有助于在行政监管之外增强政府方在股东管理、风险控制等监管方面的作用，引导项目公司注重公众利益。

六、项目 PPP 交易结构

（一）PPP 项目投融资机制

PPP 项目公司，由政府方指定的宣城市交通投资有限公司与社会资本方共同出资设立。根据财政部《PPP 项目合同指南》的说明，为了充分发挥社会资本的积极性，政府指定机构在项目公司的股权比例处于参股地位，对项目公司的运营管理不具有实际控制力及管理权。因此，本项目以政府方指定代表投资参股的形式，占股比例为 10%，作为政府管理便利和合作行为；社会资本占股 90%。

本项目总投资约为 458002.29 万元。其中项目资本金不低于项目总投资的 25%，金额不少于 114500.6 万元。

项目资本金由项目公司股东根据股权比例筹集。其中：社会资本出资不少于 103050.52 万元，占项目总投资的 22.5%；宣城市交通投资有限公司出资不少于 11450.06 万元，占项目总投资的 2.5%。余款可采用融资方式解决。

项目资本金须按照项目投资计划按时足额认缴到位。其中，项目公司设立时到位的资本金应不低于项目资本金的 40%；剩余 60% 六个月内认缴到位。

建设过程中除项目资本金之外的建设资金由项目公司作为融资主体，在确保项目建设进度的前提下依法筹集。

（二）PPP 项目回报机制

PPP 项目常见的付费机制主要包括三类：

一是政府付费（GovernmentPayment）；二是使用者付费（UserCharges）；三是可行性缺口补贴（ViabilityGapFunding，简称 VGF）

本项目属于具有向最终用户收费机制的公路，根据可行性研究报告的预测，项目具有较好的收益，采用“使用者付费”的回报机制。政府不提供任何补助资金。

七、项目 PPP 合同体系

（一）项目参与主体

根据《政府和社会资本合作模式操作指南》（财金〔2014〕113号）第十条的规定：政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作。

宣城市政府授权宣城市交通运输局为项目实施机构，指定宣城市交通投资有限公司代表政府依法参股，与中标的社会资本共同出资成立项目公司。项目公司负责依法融资并按照贷款协议偿还贷款。

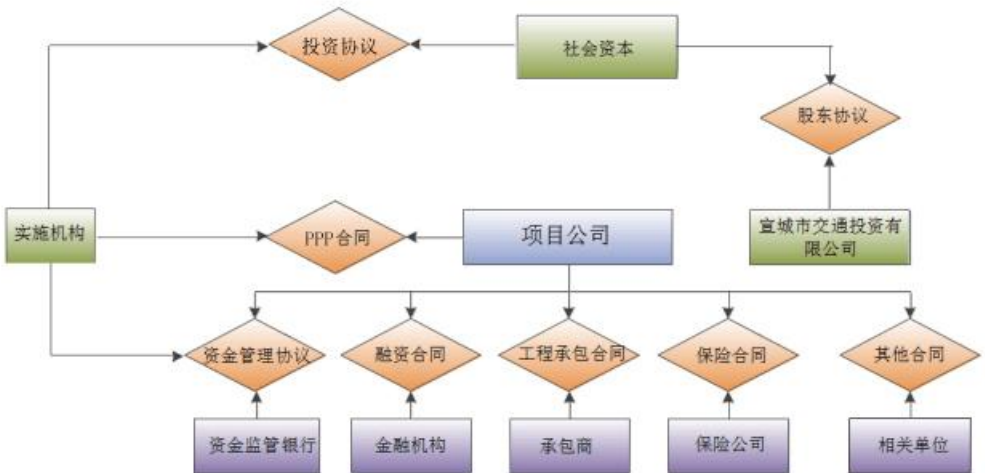
项目参与主体

项目参与主体	主体职能
项目实施机构	PPP 合作授权主体，授予项目公司（SPV）特许经营权； 项目公司（SPV）建设与运维服务的管理监督方之一； 本项目 PPP 项目协议签署方之一；
政府出资人	履行政府参股项目公司（SPV）出资义务主体； 代替政府对项目公司（SPV）持股； 项目该公司（SPV）股东协议的签署方之一；
社会投资人	履行控股项目公司（SPV）出资义务主体； 控股项目公司（SPV）； 负责项目建设、运维、管理全过程以及期满之后的移交； 接受宣城市政府及相关部门的监督与管理。

（二）合同体系组成

本项目的合同体系组成主要包括《政府和社会资本合作项目合同》、关于承继《政府和社会资本合作项目合同》的补充合同（以下简称“补充合同”）、《股东协议》、《资金管理协议》、《融资合

同》、《工程承包合同》、《保险合同》等。其中，本项目合同体系的核心是《政府和社会资本合作项目合同》暨《特许经营协议》，本项目合同体系图下图所示：



项目合同体系图

1、《投资协议》

《投资协议》由实施机构与中标的社会资本签署，以明确双方的合作意向，约定双方有关的关键权利义务。

2、《股东协议》

《股东协议》由宣城市交通投资有限公司和中标的社会资本方签署，协议约定股东的权利和义务以及在项目公司中的出资额度、股权比例、股权转让规定等条款。

3、《PPP 项目合同》

在项目公司成立后，由实施机构与项目公司共同签署《政府和社会资本合作项目合同》，约定《投资协议》中社会资本方的权力义务由项目公司承继，授予项目公司特许经营权，签订特许经营协议，约

定各方在项目合作期内，在投融资、前期工作、工程建设、运营管理、养护维修、收益补贴机制、绩效考核、项目移交、不可抗力等方面的权利和义务，是整个项目合同体系的核心。

4、《融资合同》

《融资合同》由项目公司和金融机构签署，合同约定金融机构向项目公司提供贷款的方案，并由项目公司到期返还贷款本金并支付贷款利息。

5、《资金管理协议》

《资金管理协议》为了确保项目公司履行管理、使用建设资金，接受监管银行资金监管，确保项目资金专款专用等义务，本项目规定政府、项目公司和资金监管银行共同签订资金管理协议，其内容由三方共同商定。

八、监管架构及保障措施

（一）授权关系

宣城市人民政府授权宣城市交通运输局作为本项目的实施机构，市政府指定宣城市交通投资有限公司作为政府授权股东。

宣城市人民政府授予项目公司独家的、具有排他性的本项目的投资、施工建设、运营、管理的权利，车辆通行费的收费权，沿线规定范围内的服务设施经营权和广告开发经营的权利。

（二）监管方式和政府介入

本项目属于政府负有向公众提供服务责任的公共项目，政府需要对项目执行情况和质量进行监控。

1、监管方式

对本项目的监管方式主要有履约监管、行政监管和公众监管；

1) 履约监管

①参股项目公司：政府出资人代表宣城市交通投资有限公司在项目公司中占股 10%；

②提交履约担保：社会资本在项目不同的阶段履行相关义务和承诺，提供建设期保函和运营期保函；

③项目实施期间的知情权：项目公司有义务定期向政府方提供有关项目实施的建设情况和运营情况；

④对承包商选择的监管：政府方依法依规对项目公司选择的承包商进行监督；

⑤对项目工程质量、安全的监管：政府方依法依规对项目进行质量、安全检查。

2) 行政监管

政府对项目公司的履约监管不影响相关行政主管部门对本项目的行政监管。

3) 公众监管

本项目属于公共项目，项目公司应接受公众投诉，政府相关主管部门接受公众对项目公司的投诉。

项目公司应主动定期公开披露项目信息，保障公众知情权，接受社会监督。

2、政府介入

政府方的介入主要包括项目公司未违约情况下的介入和项目公司违约情况下的介入两类；

1) 项目公司未违约情况下的介入

存在如下情形时，政府方拥有介入的权利：

①存在危及人身健康或安全、财产安全或环境安全的风险；

②介入项目以解除或行使政府的法定责任；

③发生紧急情况，且政府合理认为该紧急情况将会导致人员伤亡、严重财产损失或造成环境污染，并且会影响项目的正常实施；发生政府介入情形时，政府方在介入项目之前通知项目公司及其股东介入计划和介入程度。

2) 项目公司违约情况下的介入

当项目公司发生违约情况，政府书面通知并给予项目公司一定期限进行补救，若项目公司在约定期限仍无法补救，政府方可行使介入权。

（三）保障措施

1、工作机制

为保证项目的顺利实施，完善工作体制机制和政策体系，规范操作流程，统筹安排项目的总体规模和进度，审定项目方案等，市政府可成立由相关部门和沿线区（县）政府组成的指挥机构，积极参与项目识别、社会资本遴选方案以及实施方案的论证工作、推进项目建设。

市政府相关部门根据各自职责，对本项目涉及的价格、财政、土地、市场管理、交通管理、市容市政管理、建设房管、环境保护、税收等管理和审批事项，为项目公司提供支持和保障。

沿线区（县）政府成立协调机构，负责项目的征地、拆迁、建设环境保障工作，积极推进项目实施（包括征用土地的报批、耕地占补平衡指标的补充、被征地农民社会保障工作、林地指标及工程临时用地的落实等工作）。市级及区（县）级协调机构工作费用由项目公司按规定承担，签订相关协议明确。

2、保证体系

本项目为保证投标人、项目公司和社会资本在项目不同的阶段履行相关义务和承诺，在项目不同阶段分别设置投标担保、建设履约担保、运营履约担保和移交履约担保。

履约保函体系

条款	投标保证金	建设履约保函	运营维护保函	移交保函
提交主体	社会资本	项目公司	项目公司	社会资本
提交时间	递交投标文件之前	正式签署合作项目合同的同时	项目进入正式运营的同时	最后一个经营年开始前
退还时间	项目公司递交建设履约保函后	竣工验收完成且项目公司递交运营维护履约保函后	项目公司递交移交保函后	移交完毕且质量保证期满后
受益人	政府	政府	政府	政府
保函金额	500 万元	10305 万元	10000 万元	上一年度运营费用的 50%
担保事项	投标文件承诺的履行、合同签署、项目公司设立及建设履约保函提交等	项目建设资金到位、开工节点、竣工验收节点、重大工程质量事故或安全责故、运营维护保函提交等	项目运营绩效、服务质量标准达标情况、安全保障、移交保函提交等	项目设施恢复性大修、项目设施存在隐蔽性缺陷等

九、项目 PPP 采购工作组织

（一）采购前期工作

1、宣城市交通运输局委托咨询单位编制 PPP 项目实施方案及物有所值评价和财政承受能力论证；

2、宣城市财政局会同宣城市交通运输局完成物有所值评价和财政承受能力论证；

3、宣城市 PPP 项目管理办公室组织审核 PPP 实施方案，报市政府批准。

（二）社会资本方资格条件

1、符合《中华人民共和国政府采购法》第二十二条对供应商的资格要求。为中国境内依法注册的企业法人，且合法存续，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。

以联合体形式参与投标的，联合体各方均未再以自己名义单独或者参加其他联合体在同一项目中投标；独立参与投标的，投标人未同时参加联合体在同一项目中投标。联合体成员总数不得超过 2 家。

2、财务状况：

社会资本方必须满足以下要求（联合体投标的，联合体成员至少有一方满足以下要求）。

（1）注册资本金 10 亿元以上，2018 年末总资产 100 亿元以上。其中净资产 20 亿元以上。

（2）最近连续 3 年每年均为盈利。财务状况良好，2018 年资产

负债率小于 85%，且近三年经营性现金净流量均为正值，没有处于财产被接管、冻结、破产或其他不良状态，无重大不良资产或不良投资项目。

3、投融资能力：具有不低于项目投资估算的投融资能力，其中净资产不低于 20 亿元。

4、商业信誉：商业信誉良好，联合体各方在经济活动中无重大违法违规行为。近三年内财务会计资料无虚假记载、银行和税务信用评级系统或企业信用系统中无不良记录，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该区域公路建设市场。

5、基础设施投融资、建设、运营管理经验

(1) 具有投融资、建设、运营管理经验，自 2015 年以来，具有承担基础设施 PPP 项目的业绩，累计合同金额不少于 20 亿元。联合体形式投标的，以联合体成员提供的业绩合计计算。

(2) 自 2015 年以来，具有一级及以上公路工程 PPP 项目的业绩，累计合同金额不少于 10 亿元。联合体形式投标的，以联合体成员提供的业绩合计计算。

(三) 投资人采购方式

本项目作为高速公路项目，行业市场化程度较高。同时项目具有核心边界条件和技术经济参数明确、完整，项目投资额较大等特点。为了保障充分竞争，采用公开招标的方式来选择社会资本。由 PPP 咨询机构代理招标。

（四）竞价因素

本项目主要竞价因素为收费期限。收费期限的上限为 30 年。

（五）项目采购程序

根据《中华人民共和国政府采购法》及实施条例、《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例、《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215 号），《经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定》（交通部令 2015 年第 13 号）等规定组织招投标工作。

1、项目采购组织

本项目采购根据《宣城市市本级政府和社会资本合作项目政府采购实施细则》的要求，由宣城市交通运输局委托代理机构招标，采购公告及采购信息在规定的媒介发布。

2、项目采购具体安排

为有效缩短采购时间，保证充分竞争，借鉴其他 PPP 项目采用的政府采购方式，采取公开招标。评审时先进行资格标评审，后进行商务标、技术标评审。

项目自招标文件开始发售至投标截止时间不少于 45 日。社会资本方在规定时间内领取招标文件后，按招标文件要求编制资格申请文件和技术标、商务标文件，并同时提交。具体采购程序及进度计划安排见下表。

采购程序及进度计划表

序号	工作内容	说明
1	采购文件编制及报审	招标文件
2	发布招标公告	在国家规定的媒介公开发布
3	投标人报名, 领取招标文件	网上报名和下载招标文件
4	投标文件编制、递交投标文件	考虑技术方案、投融资方案及运营方案的编制, 投标文件编制时间宜适当延长
5	评审投标文件, 推荐中标候选人	评标委员会由工程、财务、金融、法律等方面的专家组成。评标委员会成员人数为七人以上单数。
6	确定中标人(社会资本), 公示中标结果	明确 1-3 名中标候选人, 公示后确定中标人
7	草签 PPP 项目协议	政府授权单位与中标人签订
8	中标人组建项目公司	制定股权协议、注册项目公司
9	签订 PPP 项目特许权协议	政府授权单位与项目公司签订

3、评审人员及评审程序

建议本项目组织 7 人以上单数的专家评审小组, 评标委员会按相关规定从专家库中抽取, 由工程、财务、金融、法律等方面的专家组成。

评审小组先对投标人资格标进行评审, 再对通过资格标审查的投

标文件进行符合性审查，通过资格评审和符合性审查的投标文件再进行详细评审，详细评审时采取综合评估法。

（七）评审方法

1、评审原则

本项目采用综合评估法，总分值 100 分。

评审小组对满足采购文件实质性要求的投标文件，按照本章规定的评审因素的量化指标和评审标准进行评审，按评审得分由高到低顺序推荐 1-3 名中标候选人。综合评分相等时，以收费期限短的优先。如果收费期限也相等，以投标人净资产的大小确定排名顺序，净资产大的优先。

2、评审因素

评审因素包括收费期限，财务状况，PPP 建设运营管理经验，资金筹措方案，项目公司组建方案, 项目建设方案，项目运营和移交方案等。

项目采取综合评分法进行评审，其中收费期限 50 分，财务状况 15 分，PPP 建设运营管理经验 15 分，资金筹措方案 3 分，项目公司组建方案 3 分，项目建设方案 4 分，项目运营方案 5 分，项目移交方案 5 分。

3、评分方式

具体详细评分方式见下表：

评标办法附表

条款号		评审因素与评审标准				
1		收费期限、财务状况、PPP 建设运营管理经验评分时采用插入法。 综合评分相等时，以收费期限短的优先；如果收费期限也相等，根据投标人承诺投入的资本金高低、投标人净资产的大小等因素确定排名顺序，确定第一中标候选人。以投标人净资产大的优先。				
2	分值构成(总分 100 分)	收费期限：50 分 财务状况：15 分 PPP 建设、运营管理经验：15 分 资金筹措方案：3 分 项目公司组建方案：3 分 项目建设方案：4 分 项目运营方案：5 分 项目移交方案：5 分				
3	评分标准	评分因素与评分值				评分标准
		评分因素	评分因素分值	各评分因素细分项	细分项分值	
		收费期限	50	收费期限	50	收费期最小单位为月。投标人提出的收费期不超过 360 个月，得基本分 30 分。收费期在 360 个月的基础上每减少 1 个月，投标人得分加 0.8 分。本项满分 50 分

条款号		评审因素与评审标准				
		财务状况	15	投标人 2018 年 末总资 产	3	满足最低资格条件（100 亿元）得 1.8 分，每增加 20 亿元加 0.3 分（不足 20 亿元不予加分），满分 3 分。
				投标人 2018 年 末净资 产	3	满足最低资格条件（20 亿元）得 1.8 分，每增加 1 亿元加 0.1 分（不足 1 亿元不予加分），满分 3 分。
				2018 年 末资产 负债率	4	<p>≤85%的，得基本分 2.4 分。在此基础上负债率每少 1%增加 0.1 分，即资产负债率为 84%，得 2.5 分，为 83%，得 2.6 分，以此类推（不足 1%部分忽略不计）。满分为 4 分。</p> <p>以联合体形式投标的，按得分最高者计算。</p>
				近三年 经营性 现金净 流量	5	<p>近三年的年均经营活动产生的现金流量净额≤20 亿元得 3 分。大于 20 亿元的每增加 1 亿元加 0.5 分，（不足 1 亿元不予加分）满分为 5 分。</p> <p>以经审计的财务报告为准。</p>

条款号		评审因素与评审标准				
		PPP 建设 运营管 理经验	15	PPP 项目 承担经 历	10	<p>自 2015 年 1 月 1 日起, 具有承担 PPP 项目的业绩, 累计合同金额不少于 20 亿元, 得 6 分。每增加 1 亿元加 0.1 分(不足 1 亿元不予加分), 满分 10 分。以合同协议书或投资协议扫描件或复印件为准。PPP 项目累计合同金额少于 20 亿元的, 本项不得分。</p> <p>联合体形式参加投标的, 以联合体成员提供的业绩合计计算。</p>
				一级及 以上公 路工程 PPP 建设 管理经 验	5	<p>自 2015 年 1 月 1 日起, 投标人或联合体成员具有一级及以上公路工程 PPP 项目业绩, 累计合同金额不少于 10 亿元, 得 3 分, 每增加 1 亿元加 0.1 分(不足 1 亿元不予加分), 满分 5 分。</p> <p>提供合同文件扫描件或复印件。联合体形式参加投标的, 以联合体成员提供的业绩金额合计计算</p>

条款号		评审因素与评审标准				
		资金筹措方案	3	项目资本金	1	根据项目资本金筹集方案合理可行性和保障性评分。按差、中、好评定等级，分别得 0.6 分、0.8 分、1 分。
				其他建设资金	2	根据投标人除资本金之外的其他建设资金筹集的方式、可行性、合理性及对应的风险管理措施评分。按差、中、好评定等级，分别得 1.2 分、1.6 分、2 分。
		项目公司组建方案	3	项目公司组建方案	3	根据项目公司组建方案的合理性、可行性评分。按差、中、好评定等级，分别得 1.8 分、2.4 分、3 分。
		项目建设方案	4	工程质量目标及保障措施	1	根据投标人提出的工程质量目标及保障措施等合理性、可行性评分。按差、中、好评定等级，分别得 0.6 分、0.8 分、1 分。
				工程实施进度及保障措施	1	根据投标人提出的工程实施进度及保障措施等合理性、可行性评分。按差、中、好评定等级，分别得 0.6 分、0.8 分、1 分。
				工程安全目标及保障措施	1	根据投标人提出的工程安全目标及保障措施等合理性、可行性评分。按差、中、好评定等级，分别得 0.6 分、0.8 分、1 分。
				环境保护与水	1	根据投标人提出的环境保护与水保措施等合理性、可行性评分。按

条款号		评审因素与评审标准				
				保措施		差、中、好评定等级，分别得 0.6 分、0.8 分、1 分。
		项目运营、移交方案	10	运营方案	5	投标人运营方案的合理性、可行性及相应的风险管理措施，包括运营质量目标、项目设施的养护和保障，运营管理、综合巡查方案和应急预案。按差、中、好评定等级，分别得 3 分、4 分、5 分。
				移交方案	5	移交方案的合理性、可行性及相应的风险管理措施，包括但不限于移交时间安排、移交范围、移交条件和标准，最后恢复检修计划、质量保证、相关技术，保险的转让等。按差、中、好评定等级，分别得 3 分、4 分、5 分。
3.1		投标人不得存在的其他情形		(1) 串通投标或弄虚作假或有其他违法行为的； (2) 不按评标委员会要求澄清、说明或补正的		
3.2		评标结果		推荐的中标候选人的人数为 1-3 名		

十、项目 PPP 实施关键问题分析

（一）项目投资总额及资金来源

项目总投资为 458002.29 万元。其中建筑安装工程费 319852.48 万元，土地使用及拆迁补偿费 51738.74 万元，工程建设其他费用 18723.93 万元，预备费 35128.36 万元。建设期贷款利息 32558.78 万元。

总投资汇总表（单位：万元）

费用名称	费用金额
一、建筑安装工程费	319852.48
二、土地使用及拆迁补偿费	51738.74
三、工程建设其他费	18723.93
四、预备费（上述费用之和的 9%）	35128.36
静态投资小计	425443.51
五、建设期贷款利息	32558.78
总投资	458002.29

总投资的 25%来自项目资本金；其余资金以项目公司为主体通过银行贷款等途径融资获取。项目资本金在建设期内根据合同约定由股东按比例同步提供到位，其余建设资金由项目公司依法向金融机构贷款或其他方式融资解决。

（二）项目土地使用

宣城市人民政府依据《土地划拨目录》、《划拨土地使用权管理暂行办法》、《划拨出让国有土地使用权规范（试行）》等所有适用

法律法规的要求，将项目土地按规定划拨给项目公司，所涉及的费用由项目公司承担。

本项目实施过程中，由沿线的县（区）级政府负责土地征用及房屋、杆（管）线拆迁等地面附属物工作，但所涉费用由项目公司承担。

项目公司应及时足额支付征地拆迁相关费用。

（三）交易条件

1、项目合作期限

项目合作期限分为建设期和运营期（含收费期）两个阶段。其中：

其中建设期（含准备期）：2020 年-2023 年；

运营期（含收费期）：自交工日起至项目移交日止，其中收费期自本项目收费许可颁布之日起至项目移交日止。

项目合作期具体以中标的社会投资方投标的收费期为准。收费期最长不超过 30 年。

2、项目回报机制

本项目的收益为使用者付费收入。使用者付费包括车辆通行费收入和其他业务收入。车辆通行费收入是指项目公司按照国家规定收取的车辆通行费收入；其他业务收入包括项目沿线规定区域内服务设施收入、广告收入等经营开发收入，项目公司按照行业管理的要求并保证满足公路运营需要，对项目沿线服务设施、广告项目采取自主经营、合资、合作经营、承包与租赁经营等商业形式进行开发，相关合同的期限均不得超过项目合作期。

3、收费定价调整机制

1) 车辆通行费的定价与调整

车辆通行费收入标准按照安徽省人民政府规定的标准执行。未经批准，项目公司不得擅自调整车辆通行费标准，不得在车辆通行费收费标准之外加收或者代收任何费用。由于省级以上政府要求在某段时间对某类型车辆免收通行费造成车辆通行费收入的减少，例如节假日免费通行政策等导致车辆通行费收入的减少，政府将不予补偿。

2) 其他业务收入的调整

其他业务收入的价格调整由项目公司根据市场或相关政府管理规定执行。

4、项目资产权属

本项目拟通过招标的方式选择社会资本方与宣城市交通投资有限公司共同设立项目公司，并由项目公司提供施工总承包、养护等服务，形成项目资产。

项目公司拥有本项目土地红线内的新建资产的特许经营权并负责项目的运营和维护，项目资产的所有权归政府所有。

5、股权变更限制

在建设期内，项目公司不得抽回、侵占和挪用项目资本金及其余建设资金，或将本项目股权转让给他人。

在项目运营期内，项目公司股权结构的变更，包括股权融资、债权融资或公路经营权有偿转让或项目公司内部股权结构的调整等，融资方案（包括融资方式、资产评估结果、融资期等）须经政府方同意。

6、项目移交

项目移交应设置过渡期。项目合作期限届满前 1-2 年，政府相关部门或实施机构与项目公司联合组建移交委员会，研究制定移交方案，共同做好移交过渡期的相关工作。

在项目合作期满至少6个月前，政府与社会资本联合聘请具有相应资质的中介机构对项目的技术状况进行检测并经公路工程质量监督机构认定。经检测，服务水平应达到投资人的承诺，并且达到合同约定的项目移交时的公路技术状况标准，方可按照有关规定向政府指定机构办理项目移交手续；服务水平未达到投资人的承诺或者不符合项目移交时的公路技术状况标准的，项目公司应当在规定期限内进行养护维修直至达到要求。项目公司未按期完成养护工作或养护工作未达到标准的，政府方将有权提取项目公司的移交保函，并依法选择施工单位对项目进行养护和维修，相关费用由项目公司负责。

项目公司移交项目时，应保证公路处于良好的运营和养护状态，有关设施完好。其公路技术状况指数 MQI 大于等于 80；路面损害状况指数 PCI 大于等于 90。

7、期满退出

合作期满一年后，项目公司按照公司章程的规定清算，社会资本股东退出。

（四）权利义务

1、政府方权利和义务

1) 权利：

a) 统筹管理项目，指定政府授权股东参股项目公司，根据法律、

法规和合同约定，有权自行或委托专业机构对社会资本出资情况、资金使用情况、项目公司的设立以及项目的设计、建设、运营、养护和维修进行监督管理；

b) 在项目合作期内，有权自行或委托第三方机构查阅、复制项目公司的会计凭证、会计账簿、财务会计报告及其他相关资料，并享有对项目公司涉及项目建设标准、质量、安全、资金支付、变更及涉嫌违反现行国家相关法律法规或危害社会公共利益及安全的决策的否决权；

c) 对项目公司违反法律、法规、政府管理规定和合同约定的行为依法进行处理并追究违约责任；

d) 本着尊重社会公众的知情权，鼓励公众参与与监督的原则，有权及时将服务质量、监测、评估结果和整改情况以适当的方式向社会公布，并受理公众对项目公司的投诉，并进行核实处理。

e) 在发生紧急事件、可能严重影响公众利益的情况下，有权统一调度、临时接管或依法征用项目设施。

2) 义务：

a) 遵守法律、法规、政府管理规定和合同的约定，在权限和管辖范围内协助项目公司获得项目建设、运营等所必需的核准手续和批文；

b) 协助项目公司在项目运营收费之前取得经营性公路收费许可证；

c) 由于法律、法规和政策变化的原因导致本项目无法继续履行

的，按照合同风险承担的约定处理；

- d) 负责完成相应的征地拆迁工作；
- e) 协调、协助解决项目合作过程中出现的相关事宜；
- f) 法律、法规和合同规定的其他义务。

2、社会资本的权利和义务

1) 权利：

- a) 负责本项目的建设运营；
- b) 负责项目公司的日常经营管理；
- c) 依法享有项目附属服务经营开发、广告经营开发收益；

2) 义务：

a) 按照投资协议规定与政府授权股东组建项目公司，并派出人员经营管理项目公司，同时接受政府方监管；

b) 在项目建设期内不得抽回项目资本金、侵占和挪用项目资本金及其余建设资金，也不得擅自将本项目的股权转让给他人；

c) 项目合作期内，如项目公司经营发生困难，或项目公司不能获取项目融资或无法在规定期限内全额获得项目其余建设资金时，有义务按其持股比例为项目公司融资或注资；

d) 应提交社会资本履约担保；

e) 在建设期内，根据合同约定承担项目建设成本超概的支出责任；

f) 运营期内，承担非政府方原因导致的实际运营成本增加的支出责任。

3、项目公司的权利和义务

1) 权利:

a) 享有政府授予在项目合作期内投资、建设和运营项目的特许经营权;

b) 有权对政府方未按照法律、法规、政府管理规定和合同约定履行义务的行为追究责任;

c) 享有按照合同约定实施项目及获得相应收益的权利。

2) 义务:

a) 遵守与项目建设、运营和养护相关的法律法规, 接受政府和其他主管部门对本项目建设资金筹集和使用、招投标活动、建设施工和运营管理等方面的监督;

b) 负责工程项目管理、施工进度控制、质量控制、安全管理和成本控制;

c) 严格执行有关交通管理、环境保护、土地管理等相关规定;

d) 按照有关技术政策和技术规范要求, 定期或经常性地对项目运行状况进行检测、检查和维护, 保证项目及其附属设施经常处于良好状态; 在项目合作期满后以良好的运营和养护状态将项目所有设施无偿交给宣城市政府或其指定单位;

e) 为项目的设计、施工、运营、养护及管理的需要, 向保险公司投保各种必需的保险;

f) 法律、法规和合同规定的其他义务。

（五）调整衔接

1、合同变更

合同各方可以通过签订补充合同的方式对项目合同的内容进行变更与修订，所签订的补充合同与项目合同具有同等法律效力。

2、合同展期

合作期满后，政府和项目公司根据项目投资回收情况、收益水平和届时的国家政策商议后续合作事宜。

3、项目新增改扩建需求

项目公司应服从项目所在地联网收费统一的收费模式、收费系统技术标准、收费业务流程和联网收费管理规章，并承担项目路网收费设施、监控系统和通信系统设施的新改建费用。

在项目车流量达到设计饱和交通量时，政府有权对项目进行扩建。

4、临时接管项目

合作期内，如项目公司出现以下违约行为，政府有权启动临时接管程序：

1) 发生紧急事件，可能严重影响公众利益；

2) 威胁公共产品和服务持续稳定安全供给；

3) 危及国家安全和重大公共利益的。政府可指定合格机构实施临时接管，临时接管项目所产生的一切费用、风险由社会资本单独承担。项目公司需协助和配合交通和公安等部门依法行政，在发生紧急情况时，应为政府统一调度、临时接管或征用项目设施提供协助。

5、违约情形

1) 如因社会资本方原因，未能在本协议规定时间内注册成立项目公司，或虽已遵守上述规定但政府方认为其尚无实施本项目的足够能力时，社会资本方应按照政府方的指示完善项目公司的机构设置、人员配置、资金筹措等方面的工作，直至政府方批准为止。项目公司的注册每延期 1 天社会资本方应向政府方支付 10 万元的违约金。如在本协议签订 60 天内，项目公司仍未进行注册，或虽已注册成立但不满足政府方的要求，则政府方有权与社会资本方解除协议，并且没收其履约保证金。

2) 项目公司在建设期内抽回、侵占和挪用项目资本金及其他建设资金，或者项目资本金未能按期足额到位，经政府方责令限期改正后仍无效的，政府方有权与项目公司解除协议，并且没收其履约保证金。如项目资本金未能在项目公司成立之日起 1 年内按计划全部到位，经政府方责令限期改正后仍无效的，政府方有权与项目公司解除协议，并且没收其履约保证金。项目建设资金链中断，项目公司应积极采取行动予以纠正，若项目建设资金链一次性中断超过 60 天，或连续 12 个月内多次中断累计超过 90 天，政府方有权与项目公司解除协议，并且没收其履约保证金；资金链中断以项目公司存在付款违约、且账面货币资金不足以偿付该违约金额为标准。

3) 项目公司未能在规定的时间内提交建设期履约担保，或因项目公司原因未能签订特许权协议，每逾期 1 天项目公司应向政府方支付 10 万元的违约金。如逾期时间超过 30 天，政府方有权与项目公司解

除协议，并且没收其履约保证金。

4) 由于政府方原因，致使本协议无法继续履行或协议目的无法实现的，并且项目公司提供了充足的证据证明两者之间存在因果关系；

5) 政府方违反本协议规定的主要义务，且不能在自项目公司发出要求政府方纠正其违约行为的书面通知起 30 天内改正此行为。

6) 免责条款

因不可抗力致使当事人一方不能履行本协议的，应及时采取补救措施并通知对方，并在 7 天内提供证明。

因不可抗力致使本协议无法按期履行或不能履行的，所造成的损失由各方自行承担。一方未及时采取补救措施的，应就扩大的损失负赔偿责任。

不可抗力事件，是指战争、动乱、地震、飓风、台风、火山爆发或水灾等不能预见、不能避免并且不能克服的客观事件。

通常包括两种情况：一种是自然原因引起的，如旱灾、暴风雪等；另一种是社会原因引起的，如罢工、政府禁令等。

6、提前解除合同

提前解除合同类型一般包括：项目公司严重违约、政府方严重违约、社会公共利益需要或不可抗力事件。本项目总体建设规模大，建设投资及维护成本较高，设定了较长的合作期限。为了增强政府对社会资本和项目公司履行合同约定内容的监管，促进项目在合作期间的良好运作，防范各方收益风险，本项目将设定提前解除合同的机制，针对提前解除合同的不同类型应采取相应的收购和补偿方案。

1) 政府方解除协议

a) 在特许经营期内，项目公司有以下重大违约或违法行为，致使本协议无法继续履行或协议目的无法实现的，政府方有权通过向项目公司发出通知的方式随时解除本协议：

①投资人在项目实施过程中抽回、侵占或挪用项目资本金；项目资本金及其余建设资金不能按计划分期足额到位，造成项目建设资金链连续中断超过 60 日或累计中断超过 90 日，严重影响项目建设进度的；

②未经政府方同意，项目公司转让特许经营权，或者改变项目公司内部的股权结构；

③在本项目建设期内，项目公司非因不可抗力或非因政府的原因导致中途一次停工连续超过 60 日或累积超过 90 日，或者项目公司由于自身原因超过协议约定的工期达 6 个月仍未能完成本项目工程建设的；

④在特许经营期内，项目公司发生严重的建设质量或养护质量问题，并且不能在政府方规定的时间内改正此行为的；

⑤在特许经营期内，项目公司不能落实安全生产法规的规定，确保安全生产，且造成较大及以上安全事故的；

⑥ 在本项目运营期内，项目公司不履行本协议约定的义务，致使本项目经营发生重大障碍，且在接到政府方要求予以纠正的通知之日起 3 个月内不能纠正的；

⑦在本项目运营期内，项目公司不履行本协议约定的公路养护维

修、移交义务，且在规定期限内未能予以完全改正的；

⑧项目公司不愿或无力继续经营，或发生清算、不能支付到期债务、停止对债权人的清偿；

⑨项目公司放弃施工。如果项目公司发生以下任一行为，则视为其放弃了项目施工：

书面通知政府方，项目公司已经终止了项目的设计或施工；

在开工日后 60 日内不能在场地上开始工程施工，除非这种延误是由不可抗力或政府方违反本协议的任何行动或疏忽所引起的；

在不可抗力情形结束后 60 日内不能重新开始施工，且并非由政府方违反本协议的任何行动或疏忽所致；

在交工日前，项目公司停止工程施工，或直接地、或通过承包人（而不是因为紧急情况）从场地上撤走全部或关键的人员和设备，且并非因不可抗力或政府方违反本协议的任何行动或疏忽所致。

⑩项目公司违反本协议约定的其他主要义务，并且不能在自政府方发出要求项目公司纠正其违约行为的书面通知起 30 日内改正此行为。

b) 项目公司存在约定情形以及投资协议约定的其他义务，导致政府方解除本协议收回项目的，政府方有权全额提取项目公司缴纳的全部保函。同时，政府方有权采取如下措施：

①在建设期内，政府方有权对本项目重新招标，并按照（经审计的已完成的合格工程量投资额×60%向项目公司收购本项目，其余作为项目公司对政府方的赔偿。

②在运营期内，双方将共同委托具有相应资质的审计机构或评估机构根据项目公司的投资额、剩余的特许经营期限及项目现状进行评估，并在全部扣除本项目的各种优惠政策因素后得出项目评估价值，政府方有权按照项目评估价值的 80%向项目公司收购本项目，其余作为项目公司对政府方的赔偿。

c) 因项目公司违反本协议约定而导致政府方收回项目的，政府方将在本协议解除之日接管项目与相关资料等。

d) 对于上述所列情况，政府方未解除协议的，则在特许经营期不予延长的前提下，项目公司应向政府方支付延期交工的违约金。

2) 项目公司解除协议

a) 在特许经营期内，政府方发生下列行为，致使本协议无法继续履行或协议目的无法实现的，项目公司有权通过向政府方发出通知的方式随时解除本协议：

① 因法律变更或国家、公共利益的需要，政府方需提前收回项目；

②由于政府方的原因，致使本协议无法继续履行或本协议目的无法实现，并且项目公司提供了充足的证据证明两者之间的因果联系；

③政府方违反合作协议约定的其他主要义务，并且不能在自项目公司发出要求政府方纠正其违约行为的书面通知起 30 日内改正此行为。

b) 项目特许经营协议按上述约定被解除后，双方将共同委托具有相应资质的评估机构根据项目公司的投资额、剩余的特许经营期限

及项目现状进行评估，并在扣除本项目的各种优惠政策因素后得出项目评估价值，政府方将按照评估值无条件收购本项目。并将对由此给项目公司造成的实际损失进行合理补偿。

3) 与不可抗力有关的终止

在特许经营期限内，由于不可抗力致使本协议无法继续履行的，任何一方均有权解除本协议。

4) 特殊情况下的征用

a) 特殊情况下的短期征用，主要是指在紧急情况下政府出于国家安全、抢险救灾或其他考虑对于项目的短期征用，而并非提前收回本项目。

b) 项目公司同意政府在特殊情况下按照本协议约定可以短期征用本项目。

c) 在这种情况下，政府同意支付项目公司因为征用所产生的相关费用，或者采取其他补偿方式。双方之间应就支付的数额、方式和支付时间达成协议；如果达不成协议，双方可按协议约定提请争议解决，但不能因此而影响短期征用的进行。

7、合同争议的解决

当发生因履行、违反、终止合同或因合同的无效、解释而产生任何争议、纠纷或索赔要求（统称为“争议”）时，政府和社会资本应首先通过友好协商的方式解决。协商不能解决的争议，合同各方可约定采用诉讼方式解决。采用诉讼方式时，合同任何一方有权将争议提交项目所在地有管辖权的人民法院进行裁决。

（六）建设、运营维护目标及绩效考核

为了保证项目公司和社会资本在项目全生命周期内履行相关的义务和职责，同时确保其提供的高速公路公共产品和服务的质量，本项目设置绩效考核体系，在项目合作期内将分别针对建设期和运营期两个阶段对社会资本和项目公司进行绩效考核。

1、建设、运营管理主要目标

工程建设质量目标：满足交工验收合格，竣工验收优良。

运营养护目标：满足公路技术状况指数 $MQI \geq 80$ 。

服务质量目标：满足《公路工程技术标准》(JTGB01—2014)规定的三级服务水平。

2、绩效考核

项目实施机构联合政府相关部门组成项目考核小组，采取每半年定期考核一次和临时抽检相结合的方式。

实施机构和项目公司在合同谈判时商定考核的细则。

建设期考核：建设期考核的主要指标包括工程质量、安全、资金使用、项目管理等。

因社会资本原因导致项目实施计划不能按时提交、建设期间抽回侵占或挪用项目资本金及其余建设资金、未按相关规定进行交工验收或竣工验收，市政府有权从合作履约担保中扣除一定金额的违约金。

由于项目公司的过失，使项目施工不能在预计的交工日期内完成，每延误 1 天，政府方有权从合作履约保证金中扣除一定金额作为违约金。

若发生本项目交工验收或竣工验收确定的工程质量低于合同规定的质量目标时，市政府有权从合作履约担保或运营期履约担保中扣除一定金额的违约金。

运营期考核：

运营期考核的主要指标包括公路技术状况、服务水平、公众满意度等。

在运营期间，项目公司未按照国家规定的技术规范和操作规程进行项目养护或未达到运营养护目标或服务质量目标、未完全履行项目合作期满后的移交义务，政府方有权从合作履约担保中扣除一定金额的违约金。政府方根据《公路技术状况评定标准》及相关规定进行公路大检查或养护大检查及质量评定，养护检评质量指数必须达到 80 以上。对于考核不达标的，单次将收取最高不超过 10 万元的违约金，项目公司须采取养护措施，直至指数达到 80 以上。

（七）其他关键问题

1、前期工作及前期工作费用

为更快推进项目、保证工程质量，前期工作由市政府采用“代办制”提前开展，项目公司在成立后必须对相关合同、成果以及前期工作支付的费用进行确认、承继和交接。

确定社会资本方后，社会资本方与政府授权股东成立的项目公司作为项目建设单位完成后续各项工作。

本项目的前期工作包括预可、规划选址、环境影响评价及报批、立项及可研报批、测勘、初步设计及审查、地灾、水保、节能评估、

地震和防洪、通航、社会风险等专业报告的编制、评审、报批及评估（评价），勘察设计单位、监理、监控及检测单位的招标，聘请 PPP 咨询顾问等。

前期费用按实计算，由项目公司按照项目合作合同的约定支付给市交通运输局或市政府指定的实施主体。该等费用应在项目公司注册成立后，由项目公司按照 PPP 项目协议的约定进行支付。

2、控制性工程先行实施

根据《安徽省“县县通高速”攻坚行动方案》和《宣城市交通重点项目暨县县通高速攻坚行动方案（2020-2021）》要求，为确保宣泾与芜黄高速枢纽互通立交在 2021 年底前与芜黄高速同步建成通车，将宣泾与芜黄高速枢纽互通立交工程纳入本项目招标范围。本项目社会资本方确定后，在进行合同谈判、组建项目公司等工作的同时，立即进场开展驻地建设；收到中标通知书 20 日内，须实质性开展全线控制性工程施工。宣泾与芜黄高速枢纽互通立交工程建设资金由项目公司暂时垫付，其建设资金最终由项目实施机构统筹解决，利息及建设方式等事宜在合同谈判中进一步明确。

3、工程建设与运营

本项目建设管理机制是项目 PPP 合作关键内容。

（1）项目建设管理

本项目应建立合理的项目管理体系，优化项目参与各方的权责配置。

（2）履约采购管理

中标社会资本方不得将本项目工程主体部分施工内容进行分包。专业分包应符合国家法律规定。项目公司有义务对分包人的资质进行审查，同时对分包人的行为向发包人负责，承担连带责任。

项目公司与材料供应商或劳务分包商签订供应或分包合同，必须向宣城市交通运输局进行备案。

（3）资金管理与财务

①要求项目公司严格按照合同进度付款，并实施节点验收。

②本项目建立项目公司共管账户，项目公司必须按照共管账户资金支付管理办法进行资金支付，项目公司资金支付必须报董事会备案。

③项目公司的收入除支付项目投资外，应优先偿还银行贷款，项目公司不得为本项目融资以外的目的提供任何担保，不得对外拆借资金。

④项目公司每年均应委托经政府方认可的会计师事务所对其进行年度财务审计，审计应在年度结束后的四个月内完成，项目公司应在审计完成后的十个工作日内向政府方提交经注册会计师审核签字的审计报告。

项目公司应根据所有适用的法律、规范、施工设计以及 PPP 合同的规定组织项目工程的建设，负责工程质量、安全和进度管理，确保施工安全，杜绝重大责任事故。

项目的投资控制、工程施工、运营维护等由社会资本和政府授权股东共同成立的项目公司负责。项目应充分发挥社会资本的积极性和

在项目融资、建设、运营维护方面的经验和优势，实现全生命周期成本最小化，提高资金使用效率和服务水平。

项目建设完成之后，项目公司负责高速公路及其附属设施的养护修理，通行费收费管理服务，依法对沿线服务设施、广告项目进行经营与开发管理，并协助政府有关部门提供路政管理和交通管理。

3、工程进度要求

项目公司应在 PPP 合同签订后，向政府提交一份根据投标时所承诺的目标修订的项目实施建设计划，该计划需包括明确的阶段性目标控制点和相应的保障措施。

本项目建设期 4 年，自开工日起至交工日止。项目公司根据批准的建设工期合理确定施工合同工期，严格按照施工合同工期组织项目建设，不得随意压缩施工合同工期。如遇特殊情况确需缩短施工合同工期的，应与相关单位协商一致，并采取措施确保工程质量。

4、税收

本项目税收政策由社会资本方自行调研，并严格按照法律要求缴纳。社会资本应结合自身实际情况综合考虑税费因素。

5、保险

项目公司在充分评估项目投资和运维风险后，应根据中国的保险法等相关法律、法规的规定，并结合项目的实际情况，购买项目建设和运维期间的相关保险。在合理的商业条件下，应遵照可保风险均应投保的原则进行投保。项目公司购买保险后，应将保险合同复印件交宣城市交通运输局备案。

（1）应当投保的保险

项目建设期间，项目公司应要求承包商按有关规定为项目工程投保建筑工程一切险、安装工程一切险、第三者责任险等险种。

项目公司按行业惯例自费购买和保持本协议所要求的合理的建设和运营所需的其他保险。

项目公司应按照政府方要求，向政府方提供相应的保险凭证。

项目公司在取消保单、不续展保单或对保单做重大修改等事项发生时应征得政府方书面同意。

（2）未购买或维持保险

项目公司未能按上述要求投保，不得减轻或以其他方式影响项目公司在本协议项下的义务和责任。

如果项目公司不购买或维持应当投保的保险，导致受益人未能得到保险人的赔偿，原应从该保险得到的保险金应由项目公司支付。

十一、项目 PPP 财务测算分析

（一）财务测算的目的

本次财务预测算是以本项目相关资料为基础，参考国内公共基础设施 PPP 案例，测算项目的投资、财务收益和运维管理费用，作为宣城市交通部门、财政部门对本项目进行物有所值评价和财政承受能力论证分析的依据，以及作为后续投资人招标和合同谈判的依据。

（二）财务测算的依据

- 《宣城至泾县高速公路建设一期工程可行性研究报告》
- 宣城市人民政府办公室关于印发《市本级政府投资项目建设费用管理规定（暂行）的通知》（宣政办秘[2010]30 号）
- 宣城市人民政府办公室《关于成立宣城市政府和社会资本合作（PPP）项目管理办公室的通知》
- 其他与项目相关的文件资料、调研资料。

（三）财务测算假设

1、宣城至泾县高速公路建设工程 PPP 项目投资 458002.29 万元（包含征地拆迁费）。

2、项目合作期 34 年，其中建设期 4 年，运营期 30 年。

3、项目运维费：运营第 10 年中修一次，中修费用为当年养护费的 8 倍；运营第 20 年大修一次，大修费用为当年养护费的 8 倍，大中修当年均不计养护费。

（四）成本和收入测算

1、建设、运营成本

根据项目可行性研究报告分析：项目建设总投资为 458002.29 万元,运营期项目运营总成本 819364 万元，合计 1277366.29 万元。

2、收入测算

按照项目可行性研究报告预测，收费期内总收入 1735663 万元。
详见收费收入情况表。

收费收入情况表 （单位：万元）

年份	年收入	年份	年收入
2024	14028	2039	66419
2025	15340	2040	68259
2026	16459	2041	69492
2027	17660	2042	70747
2028	18948	2043	72024
2029	20331	2044	83743
2030	21814	2045	85256
2031	23232	2046	86796
2032	24742	2047	88364
2033	26350	2048	89960
2034	32673	2049	91586
2035	59543	2050	93240
2036	61192	2051	94925
2037	62887	2052	96640
2038	64629	2053	98386
30 年总收入			1735663

3、保底车流及超额分成

项目不设保底车流。社会资本方应当对项目的预期收入进行分析预测。项目经营风险由项目公司承担。

超额收入由项目公司所有。除政府授权股东按出资比例参与公司

分红外，政府不参与经营收入超额分成。

4、项目公司收益

按 4 年建设期加 30 年运营期计算，项目资本金财务内部收益率为 6.8%，净现值 21298 万元($i = 5.5\%$)，投资回收期为 27.8 年。

5、收益分配

项目公司盈利前，政府授权股东和社会资本均不得从项目公司提取任何费用。项目合作期内，项目公司收益由政府授权股东和社会资本按照项目公司持股比例享有。