



中核华纬系列丛书

- ◆ 精准提炼27个执行项目3年实施过程中大概率、高频实务问题
- ◆ 法律法规、PPP相关政策、经验总结，三方面答疑指导
- ◆ 口语化解答，通俗易懂，面向一线人员
- ◆ 全生命周期系列实务丛书，化繁为简，20%精力解决80%问题

P P P 项目 执行阶段 操作指南 100 个实务问题 深度解析

崔德高 著



法律出版社 | LAW PRESS



中核华纬系列丛书



P P P 项目
执行阶段



100 个实务问题 深度解析

崔德高 著



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

PPP 项目执行阶段操作指南. 100 个实务问题深度解析/
崔德高著. -- 北京: 法律出版社, 2018

ISBN 978-7-5197-2304-0

I. ①P… II. ①崔… III. ①政府投资—合作—社会
资本—中国—指南 IV. ①F832.48-62②F124.7-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 115670 号

PPP 项目执行阶段操作指南

——100 个实务问题深度解析

PPP XIANGMU ZHIXING JIEDUAN CAOZUO ZHINAN

—100 GE SHIWU WENTI SHENDU JIEXI

崔德高 著

策划编辑 李 群 李 璐

责任编辑 李 璐

营销编辑 金 羽

装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 三河市兴达印务有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物第一出版分社

开本 A5

印张 7.125

字数 160 千

版本 2018 年 6 月第 1 版

印次 2018 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-2304-0

定价: 68.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

寻找 PPP 执行一线的病痛与药方

我和德高相识多年。特别是从国家大力推行 PPP 以来,我们有过许多合作,有时是 PPP 咨询服务,有时是 PPP 风险防控。他曾是一个经验丰富的项目经理,在国内外管理过许多建设项目及 EPC^① 项目,擅长解决实务问题。他是一名脚踏实地的 PPP 实务人,管理着三十多个中核投资的 PPP 项目公司,战斗在解决 PPP 执行问题的一线。他还是一个敢于挑战的 PPP 研究人,用半年时间走遍全国各地,专门收集整理来自 PPP 执行一线的问题。

PPP 是四年前才出现的新概念和新模式,对我们所有人来说,都有些陌生,但又似曾相识。我们曾经有 20 多年的 BOT^② 项目及特许经营项目的试点,可是这些项目一般不涉及政府付费;

① EPC(Engineering Procurement Construction),是指公司受业主委托,按照合同约定对工程建设项目的设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。通常公司在总价合同条件下,对其所承包工程的质量、安全、费用和进度进行负责。

② BOT 是英文 Build - Operate - Transfer 的缩写,意即“建设—经营—转让”。

我们曾有 10 多年 BT^① 项目的探索,可是这些项目都不涉及运营。我们十多年前就开始提倡 EPC 项目,现在才开始有点热度,在设计施工一体化方面我们还不熟悉。然而,我们已有了 12 万亿的 PPP 项目,其中 40% 已经进入执行阶段。我们的 PPP 注定是摸着石头过河的实践,我们只有在前进中不断发现问题、解决问题,逐步接近并最终达到通过 PPP 模式提高公共服务供给质量和效率的目标。

我们的 PPP 项目在执行阶段有哪些问题?德高实地调查了 30 多个项目,在这本书中为我们摆出了这道 100 个问题的大餐。我迫不及待地翻阅了这本书,这些问题包括以下八个方面:

第一个方面是政府不当干预的问题,如实施机构要和项目公司签订项目管理合同,要指定分包商、供应商等。这涉及政府职能转变及利益重新分配。PPP 项目这块大蛋糕,过去是切成数十块分给不同的利益主体,现在全给了项目公司,有些地方政府主管部门及领导想方设法按照过去传统的做法拿回他们以为本来属于他们的蛋糕。

第二个方面是总投资变动的问题,如征地拆迁费超了、项目范围增加了、投资超概算等。这反映出许多 PPP 项目前期准备不充分,可行性研究报告报告草率甚至形同虚设的问题。我在做 PPP 咨询调查时,有政府部门问我要哪个版本的可行性研究报告,银行贷款版、实施操作版?我要来一看,二者总投资相差一

① BT 是英文 Build 和 Transfer 的缩写,意即“建设—移交”。

倍。此外,有些地方政府想多做 PPP,而受制于 10% 的财政承受能力上限,故意先做低项目总投资。然而,总投资变动涉嫌违反政府采购法、概算管理规定,还需调整财承报告等。可谓,牵一发而动全身。

第三个方面是项目公司管理问题,如公司控制权、出资、公司地位等。

第四个方面是绩效与付费问题,如绩效如何考核、政府如何付费、拖延付款应对等。

第五个方面是其他 PPP 专门问题,如合同变更、前期合同继承、监理审价、资产转移等。

第六个方面是政府协助义务问题,如政府提供设计、移交场地、办理建设许可和手续等问题。

第七个方面是计价调价结算问题,如总价合同、定额下浮计价、拖延结算等。

第八个方面是合同管理问题,如函件传送、索赔签证、资料管理等。

以上八个方面的问题中,第一个、第二个方面是全新的事先难以预测的问题。第三个至第五个方面是全新的但事先可以预测的问题,第六个至第八个方面是建设项目常见的问题。据我了解,以上第一个方面、第二个方面的问题,是本书作者首先发现并整理的,这也是本书最大价值之所在。

如何解决 PPP 项目在执行阶段遇到的问题呢?大多数情况下没有标准答案。目前 PPP 立法尚未完成,许多问题仍处在模糊

地带,如 PPP 项目合同适用《合同法》还是适用《行政诉讼法》,适用《政府采购法》还是适用《招标投标法》?同时,PPP 实务问题刚刚出现,没有经过司法实践检验,没有形成相对一致的答案和做法。尽管如此,德高从解决问题角度,给出了自己认为的答案,部分是基于项目管理的经验,无论对错,都具有一定的实战意义。

总之,PPP 项目执行阶段究竟有哪些问题,如何解决这些问题?这本书第一个“吃螃蟹”了。作者对 30 多个项目扎实调研,向我们奉献了调研的成果和个人的思考,值得我们阅读、思考、借鉴和参考。

空谈误国、实干兴邦。从本书开始,让我们一起寻找 PPP 执行一线的病痛与药方,逐步形成我们合法合规、切实可行、各方受益的 PPP 良好实践。

汪金敏*

2018 年 5 月 8 日

* 汪金敏,首届中国 PPP 项目金牌律师,国家发改委等近十个部委及省市 PPP 专家,中国建设会计学会 PPP 中心副秘书长,瀛和律师机构 PPP 中心主任、上海瀛东律师事务所权益高级合伙人。

前 言

兵者，死生之地，存亡之道，不可不察。

目前大家都在研究 PPP 的政策与做法，但此时已有众多项目处于执行阶段，所以项目落地后的执行情况显得尤为重要，因为这是传说中的大饼画好后，社会资本方能否吃到肚子里的事关企业生死存亡的问题。

整个 2017 年，在公司的安排下，编者除了与全国各地政府对接了 63 个 PPP 项目以外，还进行了 39 场 PPP 培训，其中有 9 场是针对各地政府方，包括哈尔滨南岗区政府、陕西潼关县政府、云南永德县政府、南京市发改委等；12 场是针对律师事务所、咨询公司、社会资本方企业及公开课等；18 场针对遍布全国各地的 SPV 公司，包括新疆昌吉、奇台、木垒、和静、伊宁、莎车，江苏南京，湖南醴陵，四川巴南、泸州，浙江奉化，福建莆田、南安，宁夏吴忠，陕西韩城等地。因为 SPV 公司的培训均在一线，而这些项目大部分都已经运转了很久，所以是一次绝佳的调研机会。

趁此机会，编者与各 SPV 公司进行了充分的交流互动，并将各 SPV 公司实施过程中所遇到的实务问题进行了搜集分析，回来后进行了系统分类解答，形成此书，本书非理论研究，重在实务操作，所针对对象明确为 SPV 公司一线，希望可以给即将要成立 SPV 公司实施 PPP 项目的相关企业、人员提供一些借鉴，故用词相对口

语化。本书将与公司的系列丛书从不同角度来表现 PPP 实践过程中各类问题的解决路径。

在调研所涉及的 27 个 PPP 项目样本中,项目类型包括市政道桥、水利项目、体育场馆、棚户区改造、旅游、水处理项目、医院项目等,地区范围也遍布全国,可以说在 PPP 项目执行阶段中具有一定的代表性,也具有一定的说服力。但由于本次调研所涉及的 27 个 PPP 项目全部处于建设期,还没有进入运营期的案例,所以所涉 100 例问题有所局限,缺少运营部分的实例问题,后期我们将在此基础上不断推陈出新,不断更迭优化,以使本书更具有参考价值 and 实际使用意义。

本书能够成稿,特别感谢公司(中核华纬工程设计研究有限公司)的全力支持,编者才能用半年的时间在全国落地 SPV 公司进行一线调研,促使本书客观完成。同时,本书之内容与公司 PPP 咨询团队、SPV 管理团队、律师团队调研发掘的实务问题,共同建立形成“中核华纬 PPP 项目执行问题库”,以此形成核心竞争力,为促使 PPP 项目的安然落地和执行提供全程核心服务。

另外,本书编写过程中,得到了中核华纬苗亚丽、齐友华和中核华兴肖焕波、段逸、邱敏等同事的协助,陈洁律师、王晨雨律师的协作,中核华纬荣根军、沈立群的把关,以及孙秀娟律师的最终法审、汪金敏律师的作序,在此一并表示感谢。另外,本书能够在较短的时间内面世,特别感谢法律出版社李璐编辑。

在此过程中,也是对自身经验的总结与梳理,乐在其中。

从群众中来,到群众中去,与大家共勉!

崔德高

2018 年 1 月 21 日

目 录

专题一 PPP 项目执行经验建议提炼 (SPV 公司角度)	1
-------------------------------------	---

专题二 PPP 项目执行法律法规类问题	19
---------------------------	----

- ①问 在 PPP 项目实施过程中,政府方继续沿用传统行政管理思维,要求社会资本方与之在《PPP 项目合同》之外,另行签署《PPP 项目管理协议》,该《PPP 项目管理协议》甲方为政府方实施机构,乙方为 SPV 公司和施工总承包单位,核心内容为:SPV 公司、施工总承包单位属于项目实施乙方,直接受实施机构的管理,一切事宜需要实施机构的审批。这种做法是否有依据?是否合法合规? 19
- ②问 项目实施过程中,政府方需求发生变化,要求增加硬件设备、增加项目范围等,最终导致项目总投资可能超过原概算的 10%,应如何处理? 23
- ③问 某 PPP 项目可以采用容缺的办法办理施工许可证,什么是容缺? 33
- ④问 PPP 项目签约后,政府方要求由政府方全权主导 SPV 公司日常管理工作,社会资本方仅出 1 名人员担任董事会秘书,兼商务合同部人员,象征性任职,不履行实

- 际职权,虽然在 SPV 公司的治理架构中规定财务经理、董事长是社会资本方的,但在实际执行中,却要求其不履行具体职责。针对此类情况,法律层面是否有应对条款? 34
- ⑤问 国有土地使用权是否可以作价入股? 其程序有哪些? SPV 公司在二次经营时碰到此问题,应如何处理? 36
- ⑥问 某 PPP 项目,政府方想以存量污水处理厂作价入股,是否必须进行评估? 38
- ⑦问 SPV 公司治理部分,具体哪些事项应该经过董事会? 股东会、董事会、监事会有什么区别? 39
- ⑧问 PPP 项目的施工质量部分,有没有对应的、专门的法律、法规、政策要求? 42
- ⑨问 最近出台了“项目不以审计结果为决算依据”的文件,是否意味着以后不可以约定项目工程款支付以审计结果作为支付依据? 应如何协调工程项目款与审计的关系? 43
- ⑩问 根据相关法律法规规定,建设工程必须办理完“建设工程施工许可证”等相关手续后方可施工,但是很多 PPP 项目由于建设期紧或其他原因,往往都是边施工边报建,SPV 公司应如何应对? 44
- ⑪问 如果没有按照相关规定办理各种报批报建手续,其法律后果是什么? 46
- ⑫问 财政部和国家发展改革委对于采购政策以及采购方式的区别究竟是什么? 48
- ⑬问 某 PPP 项目,实施机构通过 SPV 公司要求施工总承

- 包单位支持本地三产企业(一家水泥公司),施工总承包单位与该水泥公司签订 360 万元水泥供货协议,且一次性将该 360 万元支付给了水泥公司,之后该水泥公司提供了 360 万元的发票给施工总承包单位。后该水泥公司将 360 万元付给政府方出资代表(城投公司),城投公司以此 360 万元作为 SPV 公司的注册资本金。在本 PPP 项目实施过程中,该水泥公司既不能及时提供水泥,也不退还尚未完成交易的水泥款,造成施工总承包单位的巨大损失。此时,SPV 公司及施工总承包单位应该如何处理? 51
- ⑭问 进场实施时,临建费用如何计取,是按费率计取? 还是按实计取? 52
- ⑮问 某 PPP 项目,项目中包含小区的雨水、污水管网改造工程,此类工程许多的报批报建手续与常规的新建工程不同,政府方表示某些手续不能办理,SPV 公司如果在手续不能办理的情况下施工,存在很大的风险,有何方式规避风险? 52
- ⑯问 某 PPP 项目共有 11 个子项目,存在个别子项目超概算 100% 以上,但是总的工程费用不超,由于审计是按照各子项目控制价分别核算,对超出控制价的子项目如何妥善处理? 53
- ⑰问 SPV 公司对 PPP 项目负责到什么时候,是不是终身负责? 53
- ⑱问 某市政 PPP 项目实施过程中,政府方口头通知增加另一不在 PPP 项目范围内的子项(市政道路),估算约 2 亿~3 亿元,PPP 项目总投资额为 5 亿元,后续经过

交涉,另补了两页施工委托书,请问这样是否合规?

应如何处理才能合规? 53

- 19问** 关于 PPP 项目的总投资,有四个文件提到了,包括《项目建议书批复》《可行性研究报告批复》(立项批复)《PPP 实施方案》(批准的)和最后签署的《PPP 项目合同》,这四个文件的总投资额往往不同,比如某 PPP 项目中,项目建议书批复总投资为 5 亿元,可行性研究报告批复 5.5 亿元,PPP 实施方案确定为 7 亿元,包括建设期利息,已签订的《PPP 项目合同》为 6.1 亿元。目前的总投资测算变化很大,编制单位之间也不相同。数据偏差这么大,规划编制有问题,应如何理解? 55

- 20问** 在某 PPP 项目的联合体里面,有施工总承包单位、有监理单位、有资金方,在资质符合的情况下,这家监理单位想承担本 PPP 项目的监理业务,是否可以? 57

- 21问** 对于已完成政府采购的 PPP 项目,如已注册 SPV 公司并实缴注册资本,但项目要求的最低项目资本金未达到,社会资本方是否能以股东借款的形式注资到项目公司以达到债权融资要求? SPV 公司向其股东借款要履行什么手续? 57

- 22问** 国有土地使用权获取有哪几种方式? 59

- 23问** 针对 PPP 项目,一般获取土地使用权有哪些方式? 62

- 24问** 金融危机是否属于不可抗力? 63

- 25问** 对于 PPP 项目的审计应该怎样理解? 是不是所有的 PPP 项目都需要进行审计? 其审计的内容又是什么? 65

26问	建设项目的跟踪审计、工程审计和国家审计分别是什么意思? 各地执行不同,有的实施机构不进行跟踪审计,有的在工程施工过程中不对建设工程造价审核,现场签证文件不予签字,SPV 公司应如何应对?	67
27问	在 PPP 项目实施中,如果政府方就是不安排跟踪审计,SPV 公司应如何应对?	72
专题三 PPP 项目执行政策类问题		74
28问	政府方的持股比例,对实施机构工作插手深度是否有影响? 实施过程中,实施机构对总承包也管,那么哪些事项实施机构应该插手,哪些事项不应该插手? 他们的权限到底有多大?	74
29问	某 PPP 项目,合作期 20 年,根据现有设计方案,工程的屋面没有设置刚性混凝土保护层,只是自带保护层,该种方案屋面防水保质期 5 年内没有问题,但未来运营期内维修费用一定很高(整体方案符合地方设计标准)。若优化设计方案,虽建设费用稍高,但未来维修费用将会大大降低,整体的建设成本和运营成本相较于现有设计方案会减少。考虑项目运营期限较长,SPV 公司更倾向于新方案,SPV 公司是否可以按照优化方案执行? 需要履行哪些手续?	77
30问	政府方前期手续办理单位多个,造成各项手续的申报主体不同,SPV 公司成立后,如何处理?	78
31问	鉴于目前各式 PPP 项目合同大都是明显有利于政府方的条款,请问是否有标准的合同格式?	79
32问	某 PPP 项目,地方政府要求以政府为主体签订《PPP	

- 投资协议》及《PPP 项目合同》，请问这样是否可以？
..... 79
- 33 问 一个桥梁 PPP 项目，采用使用者付费 + 可行性缺口补助方式实施，政府在合同中承诺该项目合作期内，该区域不会再建设其他桥梁。但 PPP 项目实施过程中，却在该区域建设了另一桥梁，会导致预期收益发生变化，如何处理？ 80
- 34 问 如何准确进行财政承受能力的文件编制？ 81
- 35 问 项目后评价针对的是什么？跟可行性研究报告有什么关联？ 86
- 36 问 某 PPP 项目的建设公司管理费是工程建安费用的 2%，SPV 公司在集团公司内部也是独立核算的，所以希望以每期进度款的 2% 结算该部分费用（在合同中未有明确的约定），现需提请政府方实施机构批准，是否合适？以谁为主体请款？ 87
- 37 问 PPP 项目入库对融资的影响有多大？是不是不入库就无法融资？现在某项目已经实施了，但是还未能顺利入库，是否存在风险？ 87
- 38 问 SPV 公司成立后，如何变更原先审批手续的主体？如果不及及时变更，会有怎样的后果？ 89
- 39 问 某 PPP 项目，SPV 公司直接委托社会投资人集团内有设计资质的子公司进行设计，是否符合相关要求？ 90
- 40 问 资本金能不能计算建设期利息？ 91
- 41 问 最新财政部出台“财办金〔2017〕92 号文”对绩效考核的规定（项目建设成本至少挂钩 30% 以上），与已签订的 PPP 项目合同存在很大差异，若不签订补充协议

议,则项目不能入库;若签订补充协议,会存在付费风险,应如何解决?	92
⑫问 某水利 PPP 项目有专项资金 1 亿元,该资金如何入账? 如何使用?	93
⑬问 根据财政部《PPP 合同指南》规定,政府方一般持股比例低于 50% 且不具有实际控制力和管理权,但实际情况不好界定政府方的介入深度,社会资本方可否独资成立项目公司,避免与政府方在管理上出现分歧,目前有没有采用这种模式实施的例子?	94
⑭问 截至目前,有哪些关于 PPP 的政策? 是否可以列举,供 SPV 公司实施时参考?	95
⑮问 我方是社会投资人,对于已经进入建设阶段的 PPP 项目,如社会资本方拟撤出,是否可行? 如何撤出? 移交给另一个想参与的社会投资方,对另一个社会投资方有什么限制? PPP 项目合同是否需要重新签订?	95
专题四 PPP 项目执行程序类问题	99
⑯问 某实施中的 EPC 项目,政府方想要转成 PPP 模式,需要履行怎样的程序?	99
⑰问 PPP 项目中,政府配套工作,委托第三方的设计、咨询等工作,存在诸多履行不到位、工作滞后严重等情况,影响项目的正常实施,应该采用怎样的程序应对?	100
⑱问 PPP 项目的重大的签证变更问题,采用什么样的流程比较安全?	101

专题五 PPP 项目执行合同经验类问题 105

- ④9问 政府方前期签订协议,后续 SPV 公司在承继时,要求前期包括工作成果在内的所有风险均由 SPV 公司承担,政府方对提供的文件和工作成果不承担任何责任,应如何应对? 105
- ⑤0问 政府方实施机构要求 SPV 公司做具体事情时,只是口头通知,却不给任何书面通知;相关变更,只是对相关的图纸和方案签字盖章,但不签批任何意见,是否可以? 106
- ⑤1问 同上一个问题,政府方实施机构过于谨慎,所有发放的文件都是复印件,不给原件,是否可以? 107
- ⑤2问 若 PPP 项目建设期提前完成,则政府方付费是否可以提前支付? 是否可以增加付费(增加多出来的运营期的付费)? 108
- ⑤3问 政府方之前与第三方签订的服务合同价格偏高,SPV 公司承继的时候,应如何处理? 108
- ⑤4问 工程签证变更部分,《PPP 项目合同》约定,“施工现场经济签证的认定原则和程序:签证单上必须有发包人代表、发包人成本部造价工程师、总监理工程师及承包人项目经理的签字和盖章,方可作为竣工结算的依据”,但是实际工作过程中,政府方要求此部分不按照签证变更流程走,统一按照“情况说明”来实施。请问这个“情况说明”和正式的“签证变更”效力是否一致? 实施过程中应该如何处理? 109
- ⑤5问 由于财政承受能力的考虑,政府方对已实施过程中的 PPP 项目提出范围变更,缩小投资,但是前期社会资