

PPP

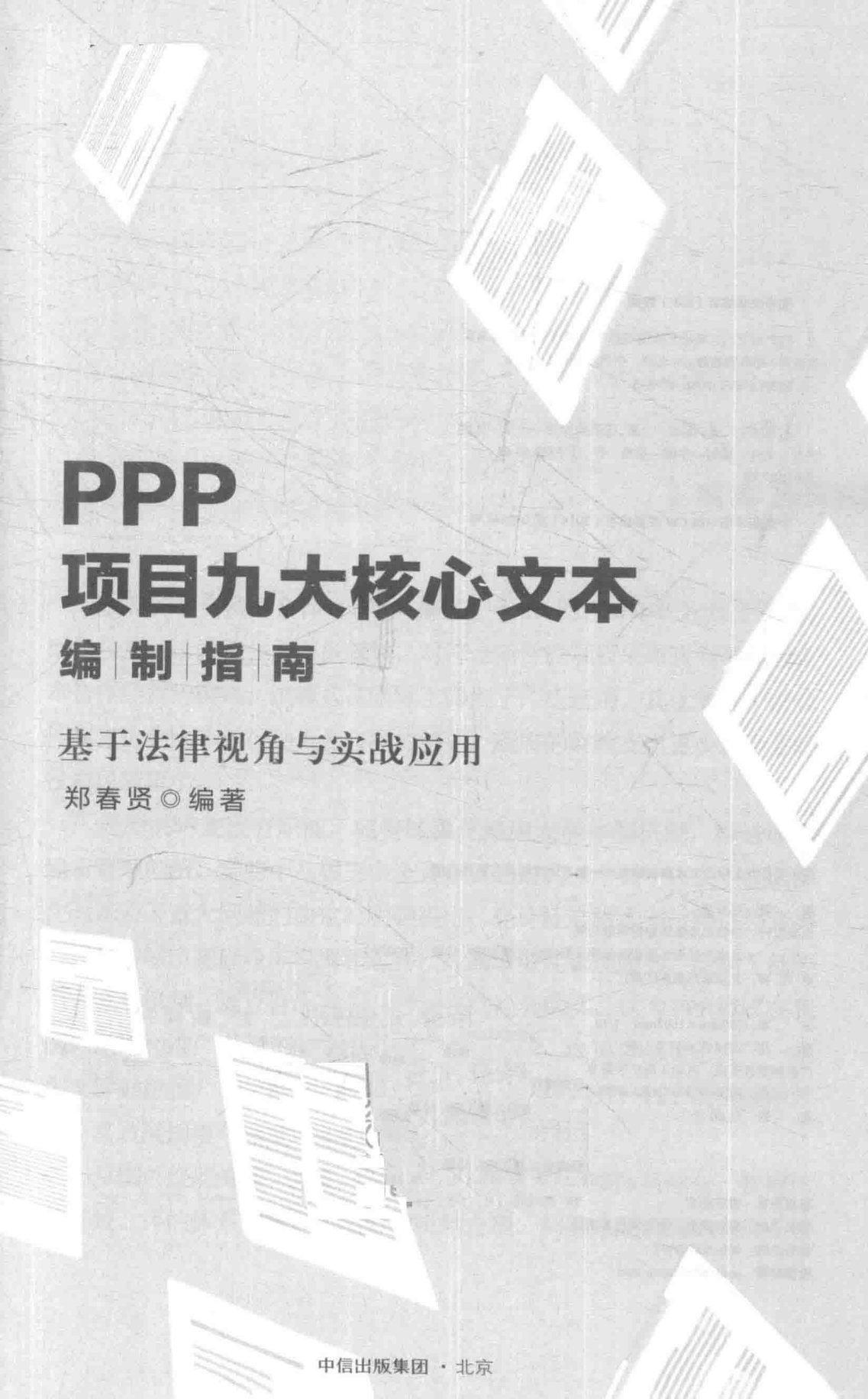
项目九大核心文本

编 | 制 | 指 | 南

基于法律视角与实战应用

郑春贤◎编著

解读PPP项目全流程核心文本
编制的综合性读本



PPP

项目九大核心文本

编 | 制 | 指 | 南

基于法律视角与实战应用

郑春贤◎编著

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目九大核心文本编制指南:基于法律视角与实战应用/郑春贤编著. —北京:中信出版社, 2018.6

ISBN 978-7-5086-8773-5

I. ① P… II. ① 郑… III. ① 政府投资—合作—社会资本—文件—编制—中国—指南 IV. ① F832.48-62
② F124.7-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第052244号

PPP项目九大核心文本编制指南——基于法律视角与实战应用

编 著: 郑春贤

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

承印者: 北京通州皇家印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2018年6月第1版

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-8773-5

定 价: 76.00元

印 张: 31.5

印 次: 2018年6月第1次印刷



版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

政府和社会资本合作（PPP）模式，于20世纪90年代起源于英国，泛指在基础设施和公共服务领域，对符合条件的项目采取政府与社会资本合作经营的模式。该模式在国际上得到了广泛运用，其优势在于使合作各方达到比单独行动更为有利的结果：政府的财政支出更少，企业的投资风险更小。

为加快转变政府职能，完善城镇化健康发展体制机制，推进城市建设管理创新，党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：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；凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。这为PPP模式在我国运用和推广提供了广阔的发展前景。之后，中央各部委出台了一系列文件鼓励推广PPP模式。我国的PPP模式迅速铺开，PPP项目遍地开花，其发展规模与速度均创全球新高。

从国外经验来看，PPP项目的良好发展需要法律体系健全、管理体系有效、评估体系完善、风险分担机制合理、利益分配机制动态等必备



要素。因此，PPP项目的有效持续运作，有赖于一套透明、清晰、完整和一致性的法规政策体系，保障相关方诚信履约，规范企业有序竞争，防止恶意低价中选造成项目建成后难以持续运营，约束政府履责，保护企业合法权益，构造有利于PPP项目持续运营的法制化营商环境。

为此，中央和地方出台了一系列法律法规和相关政策。据不完全统计，国家发改委、财政部、国务院办公厅等行政主管部门陆续制定并发布了超过300部部门规章和部门规范性文件，且文件数量仍在持续增长。国务院《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》已在2017年完成首次对外征求意见，预计会在不久的将来出台。

根据主管部门出台的文件规定，PPP项目在操作全流程过程中的不同阶段需要编制不同类型的法律文本，诸如物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、项目实施方案、项目合同的法律文本等。这些文本在PPP项目的开展中不可缺少，构成了PPP项目运作实施的法律文本体系。在正确把握各个文件的概念、内容和格式的基础上，能科学合理地编制并运用相关文本对于确保项目的规范运作及成功实施具有重要意义。

鉴于我国已进入大PPP时代，中央与地方的空前关注，巨大的投资规模，加上项目本身系统性强、操作流程长、涉及法律法规多，国内市场上大量的投资机构、咨询公司、律师事务所、会计师事务所等主体纷纷翘首企盼，以期进入或深耕PPP领域。如何才能最大限度地分享PPP这块巨大的蛋糕？根据笔者多年从事PPP咨询及培训工作的经验来看，熟悉PPP项目的法律法规，了解PPP项目的操作流程，掌握PPP法律文本的编制无疑是打开PPP大门的最好“敲门砖”。而目前市面上关于PPP的图书主要只有四类：第一类是国外的译著，主要是原理和模式介绍，以世界银行和亚洲开发银行的案例为主，不能从中国的实际出发，

存在着落地难的问题；第二类是各种法律与法规汇编，纯粹是一种简单的组装工作，技术含量低；第三类是高校学者的理论研究，由于缺少项目实践，对于现实的指导性不足；第四类是从事PPP项目服务的专业律师出版的一些PPP法律实务用书，缺乏从PPP项目法律法规与核心文本这个极为重要却无人涉足（专业机构往往将之视为赚钱的法宝，不轻易示人）的角度切入讨论PPP项目。市场上迫切需要一本全面实用的操作用书，指导从业人员深入了解PPP项目的法律法规，掌握PPP法律文本的编制，合法、规范、熟练地从事PPP项目实战工作，以保证项目依法合规开展，避免留下各种隐患。

鉴于此，本书以PPP项目流程为线索，以PPP项目实施的核心法规政策为依据，对PPP实操过程中的核心法律文本进行阐述。本书着重对PPP项目中涉及的PPP项目建议书、可行性研究报告、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、实施方案、资格预审文件、采购文件、响应文件、PPP项目合同共九大重要文件的编制进行详细讲解，同时指出每一个文本所适用的法律法规、在项目中的作用以及编制注意事项，并提供实战文本以供参考，为PPP项目参与方提供全方位的实务指引。

前言 / I

第一章

PPP项目全过程所涉主要法律文本

一、项目识别阶段 /3

二、项目准备阶段 /10

三、项目采购阶段 /15

四、项目执行阶段 /21

五、项目移交阶段 /23

××××自治区公共资源交易平台系统PPP项目产出说明 /27

第二章

PPP项目建议书法律法规与文本编制

一、PPP项目建议书概述 /38

二、PPP项目建议书的法律依据 /42



三、PPP项目建议书的编制 /43

四、编制PPP项目建议书应注意的问题 /49

五、结语 /52

× × × 文化小镇PPP项目建议书 /53

第三章

PPP项目可行性研究报告法律法规与文本编制

一、可行性研究报告概述 /90

二、法律相关规定 /92

三、项目可行性研究报告的重要意义 /94

四、项目可行性研究报告的编制 /96

× × × × PPP项目可行性研究报告 /117

第四章

PPP项目物有所值评价报告法律法规与文本编制

一、物有所值评价概述 /140

二、物有所值评价法律相关规定 /146

三、物有所值评价报告编制 /155

四、物有所值评价的信息管理 /164

五、物有所值评价需满足的合规性要点 /165

× × × × 自治区公共资源交易平台系统PPP项目物有所值评价报告 /178

第五章

PPP项目财政承受能力论证报告法律法规与文本编制

一、财政承受能力论证概述 /226

二、财政承受能力论证相关法规 /228

三、财政承受能力论证工作 /234

××××自治区公共资源交易平台系统PPP项目财政承受能力论证报告 /245

第六章

PPP项目实施方案法律法规与文本编制

一、实施方案概述 /256

二、法律相关规定 /257

三、实施方案编制前期准备工作 /259

四、项目实施方案的编制 /261

五、项目实施方案的审核与批准 /295

六、编制实施方案应关注的法律问题 /297

××××自治区公共资源交易平台系统PPP项目实施方案 /306

第七章

PPP项目资格预审文件法律法规与文本编制

一、资格预审概述 /358

二、资格预审的政策依据 /360



- 三、采购资格预审流程 /362
- 四、资格预审文件的编制 /368
- 五、编制资格预审文件的注意事项 /378
- 六、社会资本响应资格预审文件的注意事项 /383
- 七、PPP项目资格预审实例分析 /385

第八章

PPP项目采购文件法律法规与文本编制

- 一、PPP项目采购概述 /390
- 二、PPP项目采购的政策依据 /394
- 三、PPP项目采购方式与流程 /399
- 四、PPP项目采购文件的编制 /414

第九章

PPP项目响应文件文本编制

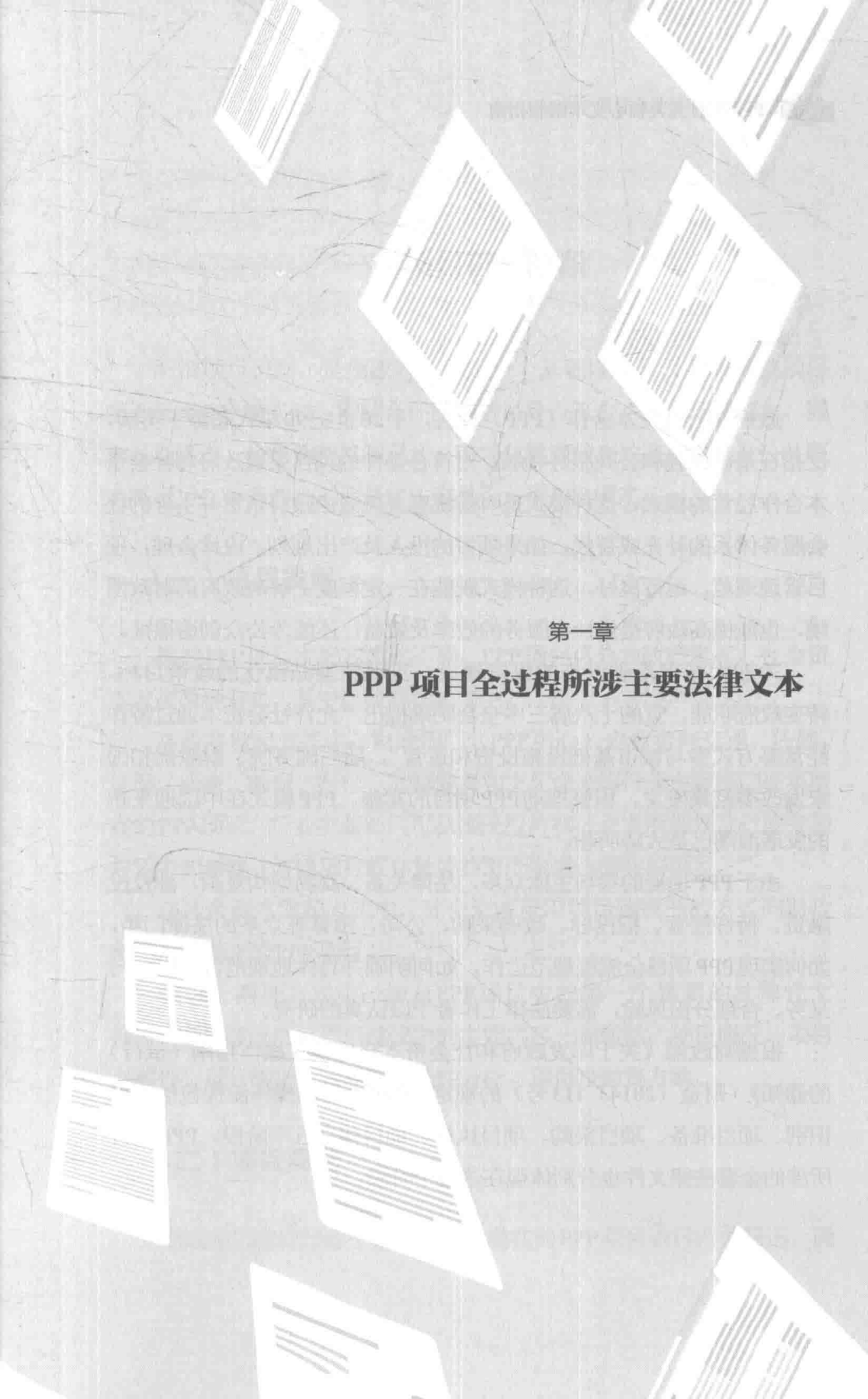
- 一、响应文件概述 /424
- 二、响应文件的主要内容 /425
- 三、响应方案的编制 /427
- 四、响应文件的编制步骤 /431
- 五、社会资本避免废标需注意的事项 /440

第十章

PPP项目合同法律法规与文本编制

- 一、PPP项目合同体系 /446
- 二、PPP项目合同的法律依据 /451
- 三、PPP项目合同的主要内容 /457
- 四、PPP项目合同核心条款设计 /464

参考文献



第一章

PPP 项目全过程所涉主要法律文本



政府和社会资本合作（PPP）模式，于20世纪90年代起源于英国，泛指在基础设施和公共服务领域，对符合条件的项目采取政府与社会资本合作经营的模式。这种模式是对传统意义上应由政府负责并主导的社会服务体系的补充或替代，如果项目的投入及产出规划、设计合理，项目管理规范，运行良好，这种模式既能在一定程度上解决政府的财政困境，也能提高政府提供社会服务的效率及效益，还能为公众创造福祉。

为加大城市基础设施的投资建设，实现新型城镇化的政策目标，转变政府职能，党的十八届三中全会明确提出“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”，随后国务院、财政部和国家发改委密集发文，积极推动PPP项目的实施。PPP模式在中国迎来新的发展浪潮已是大势所趋。

由于PPP项目的参与主体众多，法律关系、交易结构复杂，涉及投融资、特许经营、招投标、政府采购、公司、预算等众多的法律门类，如何实现PPP项目全流程规范运作，如何明确并具体地规范各方权利与义务、合理分担风险，需要法律工作者予以认真的研究。

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，PPP项目的操作流程包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行、项目移交五个阶段，PPP项目所涉的全套法律文件也分别体现在这五个阶段。

一、项目识别阶段

所谓项目识别，是指政府在确定一个基础设施及公共服务类项目是否采用PPP模式时，需综合评价该项目是否符合“投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目”等条件，从而最终决定是否采用PPP模式。

（一）项目发起

根据PPP项目发起方式的不同，PPP项目可分为政府发起、社会资本发起两种方式，其中以政府发起为主。

在政府发起方式中，财政部门（PPP中心）应负责向交通、住建、环保、能源、教育、医疗、体育健身和文化设施等行业主管部门征集潜在的PPP项目。行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在的项目。

在社会资本发起方式中，社会资本应以项目建议书的方式向财政部门推荐潜在的PPP项目。

在以上两种方式中，涉及PPP项目中的第一个重要的法律性文件——项目建议书。项目建议书的主要内容一般包括：项目概况、项目必要性、项目规划、项目建设条件分析、项目投融资方案。

（二）项目筛选

财政部门会同行业主管部门，对潜在的PPP项目进行评估筛选，确



定备选项目。财政部门应根据筛选结果制订项目年度和中期开发计划。

对于列入年度开发计划的项目，项目发起方应按财政部门的要求提交相关资料。新建、改建项目应提交可行性研究报告、项目产出说明^①和项目初步实施方案；存量项目应提交存量公共资产的历史资料、项目产出说明和项目初步实施方案。

（三）物有所值评价

物有所值（VFM），是指一个组织运用其可利用资源所能获得的长期最大利益。物有所值评价是国际上普遍采用的一种由政府提供的公共产品或服务是否可运用PPP模式的评估体系，旨在实现公共资源配置利用效率最优化。

1. 物有所值评价方法

物有所值评价包括定性评价和定量评价。定性评价重点关注项目采用PPP模式与采用政府传统投资方式相比能否增加供给、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等。定量评价主要通过对比PPP项目全生命周期^②内政府支出成本现值与公共部门比较值^③的比较，计算项目的物有所值量值，判断PPP模式是否能够降低项目全生命周期成本。

① 项目产出说明，主要包括项目建成后项目资产所应达到的经济、技术标准，以及公共产品或服务的交付范围、标准和绩效水平等。

② 项目全生命周期是指项目从设计、融资、建造、运营、维护至终止移交的完整周期。

③ 公共部门比较值（PSC）是指在全生命周期内，政府采用传统投资方式提供公共产品或服务的全部成本的现值，主要包括建设运营净成本、可转移风险承担成本、自留风险承担成本和竞争性中立调整成本等。

现阶段以定性评价为主，鼓励开展定量评价。开展物有所值定性评价时，项目本级财政部门（或PPP中心）应会同行业主管部门，明确是否开展定量评价，并明确定性评价程序、指标及其权重、评分标准等基本要求。开展物有所值定量评价时，项目本级财政部门（或PPP中心）应会同行业主管部门，明确定量评价内容、测算指标和方法，以及定量评价结论是否作为采用PPP模式的决策依据。相关部门应统筹定性评价和定量评价结论，做出物有所值评价结论。物有所值评价结论分为“通过”和“未通过”。“通过”的项目，可进行财政承受能力论证；“未通过”的项目，可在调整实施方案后重新评价，仍未通过的不宜采用PPP模式。

2. 定性评价指标

定性评价指标包括全生命周期整合程度、风险识别与分配、绩效导向与鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性共六项基本评价指标。可根据具体情况设置补充评价指标。补充评价指标主要是六项基本评价指标未涵盖的其他影响因素，包括项目规模大小、预期使用寿命、主要固定资产种类、全生命周期成本测算准确性、运营收入增长潜力、行业示范性等。

在项目全生命周期内，全生命周期整合程度指标主要考核项目设计、投融资、建造、运营和维护等环节能否实现长期、充分整合。

风险识别与分配指标主要考核各风险因素是否得到充分识别并在政府和社会资本之间进行合理分配。

绩效导向与鼓励创新指标主要考核是否建立以基础设施及公共服务供给数量、质量和效率为导向的绩效标准和监管机制，是否落实节能环保、支持本国产业等政府采购政策，能否鼓励社会资本创新。

潜在竞争程度指标主要考核项目内容对社会资本参与竞争的吸引力。



政府机构能力指标主要考核政府转变职能、优化服务、依法履约、行政监管和项目执行管理等能力。

可融资性指标主要考核项目的市场融资能力。

在各项评价指标中，六项基本评价指标权重为80%，其中任一指标权重一般不超过20%；补充评价指标权重为20%，其中任一指标权重一般不超过10%。

每项指标评分分为五个等级，即有利、较有利、一般、较不利、不利，对应分值分别为100~81、80~61、60~41、40~21、20~0分。项目本级财政部门（或PPP中心）应会同行业主管部门，按照评分等级对每项指标制定清晰准确的评分标准。

定性评价专家组包括财政、资产评估、会计、金融等经济方面的专家，以及行业、工程技术、项目管理和法律方面的专家等。专家在充分讨论后按评价指标逐项打分，按照指标权重计算加权平均分，得出评分结果，形成专家组意见。

项目本级财政部门（或PPP中心）会同行业主管部门根据专家组的意见，做出定性评价结论。原则上，评分结果在60分（含）以上的，通过定性评价；否则，未通过定性评价。

3. 定量评价指标

定量评价是在假定采用PPP模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对PPP项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP值）与公共部门比较值（PSC值）的比较，判断PPP模式能否降低项目全生命周期成本。定量评价可作为项目全生命周期内风险分配、成本测算和数据收集的重要手段，以及项目决策和绩效评价的参考依据。

PPP值可等同于PPP项目全生命周期内股权投资、运营补贴、风险承担和配套投入等各项财政支出责任的现值，参照《政府和社会资本合