

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目

实施方案



实施机构：商城县文化广电和旅游局

编制单位：北京中建政研信息咨询中心

编制日期：2019 年 3 月

项目名称：商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目

报告编制单位：北京中建政研信息咨询中心

法人代表：梁 舰

PPP 咨询总监：苏 勇

项目经理：吴 智 勇

项目参与人员：宋 永 强

杨 浩

司 艳 伟

鲁 莹

齐 伟

王 钊

审核：苏 勇

印制：刘 细 莲

目录

前 言.....	1
（一）编制说明.....	1
（二）政策符合性.....	4
（三）项目背景.....	5
（四）项目定位.....	5
（五）项目建设的必要性	6
（六）采取 PPP 模式的必要性和可行性	8
（七）物有所值评价及财政承受能力论证	10
第一章 项目概况.....	12
1.1 项目基本情况.....	12
1.1.1 项目名称.....	12
1.1.2 项目类型.....	12
1.1.3 项目周期.....	12
1.1.4 项目实施机构和政府出资代表.....	13
1.1.5 项目当前进展情况.....	13
1.2 项目经济技术指标.....	13
1.2.1 项目区位.....	13
1.2.2 项目建设规模及内容.....	13
1.2.3 项目运营内容.....	14
1.2.4 项目总投资.....	15
1.2.5 项目产出说明.....	15
1.2.6 项目资金来源.....	18
1.3 项目公司股权结构.....	18
1.3.1 股权设置.....	18
1.3.2 政府出资途径.....	19
第二章 项目风险分配基本框架.....	20
2.1 风险识别情况	20
2.2 风险分配原则及流程.....	22
2.2.1 风险分配原则.....	22
2.2.2 风险分配流程.....	23
2.3 风险分配方案	24
2.3.1 社会资本承担的风险.....	24
2.3.2 政府部门承担的风险.....	26
2.3.3 由政府部门和社会资本共担的风险.....	27
2.3.4 风险分配表.....	28
2.4 风险防范措施	30
第三章 项目运作方式.....	33

3.1 项目权属边界条件	33
3.1.1 资产的权属与处置	33
3.1.2 政策性资金权属	34
3.1.3 项目收费定价机制	34
3.1.4 项目投资收益水平	34
3.1.5 项目融资需求	34
3.1.6 项目改扩建需求	35
3.1.7 项目期满处置	35
3.2 项目运作方式选择	35
第四章 项目交易结构.....	36
4.1 项目投融资结构	36
4.1.1 项目基本交易结构.....	36
4.1.2 项目投融资结构.....	36
4.2 项目回报机制	37
4.2.1 项目回报机制.....	37
4.2.2 可用性付费.....	37
4.2.3 运营绩效付费.....	38
4.2.4 项目可行性缺口补助费用计算.....	38
4.2.5 项目调价机制.....	41
4.2.6 使用者付费不足风险分担机制	42
4.3 项目财务评价	43
4.3.1 基本条件与假设.....	43
4.3.2 财务分析附表.....	46
4.4 项目绩效考核机制	52
4.4.1 绩效考核制度.....	52
4.4.2 绩效考核主体.....	52
4.4.3 可用性付费的考核.....	53
4.4.4 运营绩效付费的考核.....	55
4.4.5 移交期绩效考核	61
4.5 相关配套安排	62
4.6 激励相容机制	62
4.7 项目移交.....	63
第五章 项目合同体系.....	64
5.1 合同体系.....	64
5.1.1 合同体系框架	64
5.1.2 PPP 项目合同及签约主体	64
5.1.3 股东协议及签约主体.....	65
5.1.4 其他合同.....	65
5.1.5 项目边界条件.....	66
5.2 权利义务边界	66
5.2.1 政府方主要权利和义务.....	66
5.2.2 社会资本主要权利和义务.....	69

5.2.3 项目公司权利义务设定.....	71
5.2.4 项目资产权属.....	72
5.2.5 《股东协议》的边界条件.....	72
5.2.6 工程承包合同的边界条件.....	75
5.2.7 融资合同的边界条件.....	75
5.3 交易条件边界.....	75
5.4 履约保障边界.....	77
5.5 调整衔接边界.....	79
第六章 项目监管架构.....	81
6.1 授权关系.....	81
6.2 监管原则.....	81
6.3 监管方式.....	82
第七章 采购方式选择.....	84
7.1 采购方式.....	84
7.1.1 采购方式选择.....	84
7.1.2 组织结构.....	85
7.2 采购程序.....	85
7.2.1 开展资格预审.....	85
7.2.2 采购公告发布及报名.....	85
7.2.3 采购文件的编制与发售.....	86
7.2.4 采购文件的澄清或修改.....	86
7.2.5 采购文件评审.....	87
7.2.6 可变细节谈判.....	87
7.2.7 预中标结果公示.....	87
7.2.8 中标通知书.....	87
7.2.9 签订采购合同.....	88
7.3 社会资本的资格条件.....	88
7.4 招标控制价、评审方法.....	90
7.4.1 招标控制价拟设置如下.....	90
7.4.2 评审方法.....	90
7.5 采购保证金与履约担保.....	90
第八章 长效运营机制.....	92
8.1 完善准入与退出机制.....	92
8.2 建立健全基于绩效的支付机制.....	92
8.3 形成科学合理的权责分配与风险分担机制.....	92
8.4 建立项目全过程监管机制.....	92
第九章 信息披露.....	93
9.1 公开程序.....	93
9.2 公开内容.....	93

9.3 方式	93
第十章 项目实施进度	94
10.1 项目审批手续准备情况	94
10.2 项目社会资本响应情况	94
第十一章 本项目的推广和示范价值	95

前 言

（一）编制说明

商城县文化广电和旅游局作为商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目的实施机构，经财政局考察委托 PPP 项目咨询服务经验丰富的北京中建政研信息咨询中心作为项目的咨询机构。北京中建政研信息咨询中心委派财务、法律、金融、工程技术等方面的人员，以实施机构提供的项目相关资料为基础，结合项目实际情况和类似项目经验，依据国家现行法规和 PPP 相关政策，编制了本实施方案。

本方案的编制遵循合法依规、简洁实用的原则，主要依据的政策法规和基础资料有：

- 1、《中华人民共和国招标投标法》（1999 年修订）
- 2、《中华人民共和国政府采购法》（2014 年修订）
- 3、《中华人民共和国预算法》（2014 年修订）
- 4、《中华人民共和国政府采购法实施条例》（2015 年国务院令 第 658 号）
- 5、《中华人民共和国招标投标法实施条例》中华人民共和国国务院令 第 613 号
- 6、《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》
- 7、中共中央国务院《关于深化投融资体制改革的意见》
- 8、《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令 第 673 号）
- 9、《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发〔2013〕36 号）
- 10、《国务院办公厅关于转发发展改革委住房城乡建设部绿色建筑行动方案的通知》（国办发〔2013〕1 号）
- 11、《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）
- 12、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）
- 13、《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）
- 14、国务院办公厅转发《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2016 发改等 6 部委 25 号令）

- 15、《国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）
- 16、国务院法制办关于《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）》
- 17、《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）
- 18、《财政部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）
- 19、《财政部关于印发政府购买服务管理办法（暂行）》的通知（财综〔2014〕96号）
- 20、《财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金〔2014〕112号）
- 21、《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）
- 22、《关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知》（财建〔2015〕29号）
- 23、《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号文）
- 24、《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金〔2016〕92号文）
- 25、《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）
- 26、《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）
- 27、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）
- 28、《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）
- 29、《关于开展产城融合示范区建设有关工作的通知》（发改办地区〔2015〕1710号）

- 30、《国家发改委办公厅关于印发政府和社会资本合作项目前期工作专项补助资金管理暂行办法的通知》（发改办投资〔2015〕2860号）
- 31、《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）
- 32、《住房城乡建设部 国家发展改革委 财政部关于开展特色小镇培育工作的通知》（建村〔2016〕147号）
- 33、《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）
- 34、《国家发改委关于下达2017年PPP项目前期工作费中央预算内投资计划的通知》（发改投资〔2017〕984号）
- 35、《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）
- 36、《河南省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作的指导意见》（豫政〔2014〕89号）
- 37、《河南省财政厅政府和社会资本合作管理中心文件》（豫财资合〔2015〕2号）
- 38、《河南省人民政府办公厅关于印发河南省政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程的通知》（豫政办明电〔2017〕62号）
- 39、《中国旅游业“十三五”发展规划纲要》
- 40、《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》国发〔2001〕9号
- 41、《国务院关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（国办发〔2015〕62号）
- 42、《旅游区（点）质量等级的划分与评定》GB/T17775—1999
- 43、《2011-2015年全国红色旅游发展规划纲要》
- 44、《河南省旅游发展总体规划》（2006-2025）
- 45、《中原经济区规划》（2012-2020年）
- 46、《河南省发展红色旅游规划纲要》
- 47、《信阳市“十三五”旅游产业发展规划》
- 48、《大别山革命老区振兴发展规划》
- 49、《商城县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

- 50、《商城县城市总体规划（2011-2030）》
- 51、《商城县土地利用总体规划（2015-2020 年）》
- 52、《商城县旅游发展总体规划》
- 53、《河南省商城县红色旅游发展专项规划》（2016-2025 年）
- 54、《河南商城县休闲农业与乡村旅游发展专项规划》（2016-2025 年）
- 55、《商城县红色旅游特色小镇（一期）工程可行性研究报告》
- 56、实施机构提供的其他相关资料

（二）政策符合性

1、项目类型适宜采用 PPP 模式实施

本项目类型属于旅游项目，根据国务院国发〔2014〕60 号《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》第二十九条：推广政府和社会资本合作（PPP）模式。认真总结经验，加强政策引导，在公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等领域，积极推广 PPP 模式，规范选择项目合作伙伴，引入社会资本，增强公共产品供给能力。财政部财金〔2016〕91 号《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》公示的 516 个项目第三批 PPP 国家示范项目名单里旅游项目有 14 个占项目总量的 3%，说明旅游项目适合采用 PPP 模式实施。

以商城县红色历史为轴，依托“商城起义”“商城 28 年红旗不倒”“刘邓大军千里跃进大别山”等核心资源，整合商城县的历史、文化、乡村、农业、民俗等资源，以红+N 的融合思路为红色旅游产品创意理念，采用动态情景化打造手法和体验旅游发展模式，构建一心、两轴、四组团的红色旅游发展格局，布局五大功能分区，以 1 个公园、2 个展馆、3 个红村为项目抓手，开发 4 条精品红色线路，把红色旅游与生态休闲旅游、乡村度假旅游、民俗文化旅游、自驾时尚旅游相结合，将商城县打造成集红色精神体验、红色文化研学、红色生态观光、红色民俗体验、红色养生度假、红色休闲康体运动等多功能于一体的红色风土人情体验县。并与扶贫政策相结合，推动商城扶贫开发进程，带动商城县经济发展，脱贫致富，积极融入大别山红色旅游区，建设国家红色旅游发展创新区，全域情景化红色旅游实验县，商城县旅游业发展的新亮点等。把商城县建设成为全国有名的红色旅游圣地，为大别山革命老区全面建设小康社会作出更大的贡献。

2、本项目前期准备工作充分，项目已完成立项审批。

根据财政部关于印发《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）第五条之规定：“新建、改扩建项目的项目实施方案应当依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制”，根据财政部财办金〔2017〕92 号《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》第二项之规定：新建、改扩建项目应按规定履行相关立项审批手续。根据河南省人民政府豫政办明电〔2017〕62 号《关于印发河南省政府和社会资本合作（PPP）项目操作流程的通知》第三项项目论证规定：政府采用直接投资、资本金注入方式参与的 PPP 项目，按政府投资项目进行审批，由具有相应审批权限的发展改革部门审批可行性研究报告。

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程可行性研究报告已经商城县发改委批复，项目已合法立项。

3、本项目建立了与项目产出绩效相挂钩的付费机制，项目建设成本参与绩效考核的比例为 30%，以防固化政府支出责任。

根据财政部财办金〔2017〕92 号《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》为避免政府支出责任固化，本项目设置了项目建设成本参与绩效考核结果挂钩的机制，即 30%的项目建设成本与项目运营维护绩效考核挂钩；70%的建设成本与项目建设期的绩效考核挂钩。（详见第四章 4.4 绩效考核）

（三）项目背景

随着国内民众财富的积累、假期的增多以及消费意识的提升，近年来，国内旅游市场日益火爆，大假小假，旅游景点人潮如织，旅游城镇交通设施、配套设施常常由于过度饱和而陷入瘫痪，旅游市场的激增刺激着旅游产品供给的提升需求。有主题的复合旅游能够满足不同游客的特殊兴趣、爱好，对于游客更具吸引力和号召力。

本项目由商城县人民政府授权商城县文化广电和旅游局作为本项目的实施机构，牵头负责项目实施过程中各项具体工作的安排。

（四）项目定位

以“让都市人回归、拥抱自然”为宗旨，将红色旅游特色小镇项目打造成以推动商城区域跨越发展为目标，山水及红色文化资源为基础，康养度假为引领的休闲旅游目的地，复合旅游集散综合服务、山水游憩、休闲度假、教育培训、与生态休闲等旅游综合功能。

（五）项目建设的必要性

1. 符合国家产业政策

随着现代人们生活质量的提高和生活观念的转变，旅游业的启动和发展速度已远远超过了其他产业，在许多国家旅游业已成为支柱产业，在我国也日渐发成为主导产业。为推进经济结构战略性调整、促进产业升级、提高竞争力，旅游交通等基础设施建设，国家把重大旅游度假项目、大型旅游资源综合开发项目建设、特色旅游小镇建设列入今后一个时期有较大发展前景、市场需求较广、有利于开拓国内市场和形成新的经济增长点项目，并予以重点鼓励和发展支持。发展改革委《产业结构调整指导目录(2011 年本)》(2013 年修正)中第三十四项旅游业第二条：乡村旅游、生态旅游、森林旅游、工业旅游、体育旅游、红色旅游、民族风情游及其他旅游资源综合开发服务为鼓励类项目。项目的建设符合国家产业政策要求。

2. 是商城县产、城协调发展的需要

随着“十三五”规划各项政策的开展，城镇化的重点地位一再凸显。在新经济新常态下，新型城镇化发展将不再一味追求速度发展，新型城镇化是城乡统筹、城乡一体化的城镇化，而旅游是带动区域社会经济综合发展的高效良性产业群，旅游不仅仅是一种产业经济，还具有社会综合协调能力。旅游经济的本质，是以“游客搬运”为前提，形成游客在异地的规模消费，从而实现“消费搬运”的效应，这一搬运，是旅游跨越区域、跨越城乡二元经济结构，带动目的地发展的最好手段。

在新常态下，商城县利用自身的信息经济、块状经济、山水资源、红色文化等独特优势，加快创建红色旅游特色小镇，在旅游消费的拉动下，项目将形成综合性、多样化的消费经济链，增加本地居民的就业岗位（直接提供 625 个就业岗位、间接带动 1000-3000 的就业机会）和收入，缩小城乡差距，美化城市环境，完善服务设施配套，提升城镇品牌，项目的实施将直接带动县城 GDP 的快速发展，

促进新型城镇化城乡社会经济的协调发展，是商城县适应经济新常态的重大战略选择。

3. 是生态保护和旅游扶贫的需要

以“开发促保护、以保护促发展”，商城县财政能力有限，项目区虽然旅游资源丰富，但未得到充分的开发，山区交通等基础设施缺乏，区域经济发展落后，且商城县是国家级贫困县。通过红色旅游特色小镇的建设，加强对区域内贫困人口的培训，引导农户改变生产、生活习惯，参与到特色小镇中来，如发展农家乐、开发工艺品、当导游等，通过特色小镇的集聚功能获取一定数量的回报，从而实现更好地保护项目区的生态资源，实现良性发展。在全省进一步加快城镇化建设的形势下，进行本项目建设，对当地基础设施、生态环境等的建设，均具有较明显的促进作用，在提高就业机会，发挥致富功能作用等方面也具有十分积极的带动作用。

4. 商城县目前旅游业发展还处于起步阶段，旅游景区开发强度较小，旅游产业链条尚不完善，旅游综合功能的发挥还不到位，商城地域红色文化旅游内涵的挖掘还不深入，缺乏大项目和拳头文化旅游产品的带动。不仅存在着如何把丰富的旅游资源转变为适应市场需求的旅游产品的问题，而且，旅游产业各要素也还不同程度存在着不足，产业化程度低，如何探索出一条“旅游催生城镇，城镇成就旅游”的旅游城镇化道路是个难点。

红色旅游特色小镇的开发摆脱单纯景点建设的套路，将区域所有资源纳入旅游资源体系，构建特色文化小镇域，形成对不同消费群体的吸引，通过人流、物流、信息流的通道开拓，有利于优化区域旅游产品供给结构的转型和改革，将成为商城县保持经济平稳较快发展的持久动力。

5. 有利于红色文化的传承

红色旅游是兼具政治教育、经济发展、文化传播等多种功能的特殊旅游载体。发展红色旅游是新时期切实加强和改进青少年思想道德建设的一项政治工程，是弘扬先进文化、传承民族精神的文化工程，也是促进革命老区经济发展的经济工程。革命老区在战争年代为新中国的建立作出了巨大贡献，留下许多革命历史文化遗产。这既是宝贵的精神财富，也是发展红色旅游、推动革命老区经济发展的重要资源。以习近平同志为总书记的党中央，高度重视爱国主义教育，反复强调

要充分利用各种教育资源，大力弘扬和培育伟大民族精神。

2016 年 7 月，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平同志在庆祝中国共产党成立 95 周年大会中提到：“发展红色旅游要把准方向，核心是进行红色教育、传承红色基因，让干部群众来到这里能接受红色精神洗礼；对我们共产党人来说，中国革命历史是最好的营养剂”。商城县红色文化特色小镇旨在打造中国第一红色文化特色小镇，项目的建设将有助于红色文化的传承和传播。

综上所述，项目的建设是十分必要的。

（六）采取 PPP 模式的必要性和可行性

PPP 模式是指政府与私人组织之间，为了提供某种公共物品和服务建立的“利益共享、风险共担”的合作机制。本项目采用 PPP 模式的必要性和可行性如下：

1. 采用 PPP 模式的必要性

（1）采用 PPP 模式有利于拓宽融资渠道，缓解财政压力

随着商城县经济发展及人民生活水平的提高，创造一个良好的生活生态环境成为人民对政府工作的要求，本项目是改善商城县基础设施条件的重大工程。项目总投资为 50623.21 万元，若采用政府传统采购模式，政府可能会面临较大资金压力；而通过采用 PPP 模式，引入社会资本，政府在合作期限内支付可行性缺口补助，缓解资金缺口，有效减轻商城县的财政负担，激发民间投资活力，加快推进基础设施和公共服务项目建设，实现政府、社会资本、社会公众的共赢。

（2）降低全生命周期成本，提高建设项目运营效率

本项目引入社会资本，负责项目的规划、设计、资本、建设和运营，不再追求单个阶段成本最小化，而是通过资源的有效配置、风险的合理分配，采用市场化运作方式，争取获得全生命周期最低成本，实现物有所值。

（3）通过 PPP 模式，取长补短，让专业的人做专业的事

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目的建设运营内容包括：在运营期内，项目公司将主要负责本项目的运营维护工作。

（4）项目复杂程度高，通过 PPP 模式引入社会资本先进理念、建设技术及市场运营管理模式，以此拓宽视野、统筹规划，推进项目的高规格建设，全面提升商城县的经济发展水平。同时可以使政府方专注于做好项目的监督管理工作，通过设定针对性的绩效考核体系，可以更好鼓励社会资本在项目建设和运营

工作中发挥其资源和管理经验上的优势。

2. 项目采取 PPP 模式的可行性

（1）符合适用法律规定。

采用 PPP 模式符合《政府采购法》、《政府采购法实施条例》等法规政策，2014 年财政部和发改委集中发布了一系列规范性文件和操作指引，包括但不限于：财金〔2014〕76 号《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》、发改投资〔2014〕2724 号《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》、财库〔2014〕214 号《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》、财库〔2014〕215 号《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》、财金〔2014〕156 号《PPP 项目合同指南（试行）》等一系列法律、行政法规、政策等。

（2）符合财政可承受力的安排。2015 年 1 月 1 日起施行的新修订《中华人民共和国预算法》要求财政部门实行全口径预算管理并建立跨年度预算平衡机制，也有利于提高政府方的财政支付履约保障能力。

3. 本项目采用 PPP 模式的优势

（1）平滑政府财政支出，增加公共基础设施供给。本项目前期资本性投入大，通过引入社会资本，可将短期建设支出转化为合作期内的分期支付可行性缺口补助，有利于平滑财政支付资金压力、加快公共基础设施建设。

（2）优化项目风险分配，降低全寿命周期成本，提高公共基础设施建设与服务效率。PPP 模式提倡“让专业的人做专业的事，”本项目施工及运营管理的专业化要求较高，更适合引入专业化的社会资本来负责投资、融资、建设、和运营维护。同时，在风险最优分配的激励约束机制下，社会资本也有足够动力，统筹考虑项目的设计方案、建设质量和后续运营维护成本，在保障服务质量的前提下切实降低项目全生命周期的成本，提高自身收益水平。

（3）有利于转变政府职能。PPP 模式要求政府在与社会资本合作中“既不越位，也不失位”，一方面要遵循市场原则和契约精神，切实履行义务、承担相应风险；另一方面在加强项目规划、筛选和评估的同时，通过建立和落实基于绩效的考核机制，加强对社会资本的监管，切实保障公共产品和服务质量得到改善，达到物有所值。

（4）有利于财政资金的资源配置，增加社会公共效益。本项目采用 PPP 模

式实施不仅拓宽了政府方融资渠道，缓解政府方财政压力，还利于财政资金的资源配置，增加社会公共效益。通过 PPP 模式引入具有相关业务经验并具备雄厚实力的社会资本，充分发挥其专业分工的优势，利用其成功的技术和管理经验，提高本项目经济效益。通过开发市场引入竞争，可以提高公共基础设施的总体运行效率。

（七）物有所值评价及财政承受能力论证

1. 物有所值评价

根据《PPP 项目物有所值评价指引》（财金〔2015〕167 号）的要求，及本项目商城县红色旅游特色小镇（一期）工程的实际情况，对本项目开展 PPP 模式物有所值评价，通过定性与定量相结合，进行物有所值评价。

（1）物有所值定性评价

通过采用 PPP 模式，本项目可通过《PPP 项目合同》将本项目工程的建造、运营、维护等阶段的部分风险转移给社会投资方，由社会投资方通过其在本领域中丰富的资源和经验优势，对项目工程进行融资、建设、运营和维护。这种风险分担、转移的方式比传统采购模式更好的将项目的建设运营风险对项目的影

响降到较低的水平。

本项目总投资 50623.21 万元，投资额较大，如采用传统采购模式运作，则资金筹集所需时间较长，将影响项目产品及服务的提供时间。本项目主要的效用在于商城县红色旅游特色小镇（一期）工程建设的需要，采用 PPP 模式，组建的项目公司可以更好的完成项目的建设运营。项目公司的设立、资金的筹措使用等方面建立完善的管理协调机制，不存在政策及技术障碍。

本项目采用 PPP 模式较传统采购模式进行融资、建设、运营和维护，可有效利用社会资本的技术、管理、运营优势，提高项目运行效率。同时，社会资本的逐利性使得其在项目管理运营中会不断创新管理方法、应用技术，在项目全周期内极大降低项目成本，并取得一定的技术外溢效果。这种效果及效益是传统采购模式很难达到的。

（2）物有所值定量评价

通过物有所值定量评价，对政府传统采购模式下公共部门比较值和 PPP 模式政府全生命周期成本净现值进行比较，发现 PPP 模式下政府全生命周期成本净现

值小于公共部门比较值，物有所值量值=PSC 值-PPP 值=19051.09 万元，物有所值指数=（PSC 值-PPP 值）/PSC 值=26.35%，由此可知，本项目物有所值的量值和指数均大于零。综上，本项目采用 PPP 模式较传统采购模式优势明显，可体现物有所值。

2. 财政承受能力论证

根据财金〔2015〕21 号文的要求，“每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%”。结合本项目实际情况，计算项目合作期每年财政支出总额，并以每年商城县本级财政一般公共预算支出为基础，计算得到项目支出责任总额占项目合作期间每年商城县本级一般公共预算支出的比例。

项目合作周期 17 年内政府补贴支出额占商城县本级一般预算支出的比例平均为 0.56%，占比最高的年份为 2021 年，最高比例为 1.09%。

财政承受能力论证需统计过往项目与本项目支出合计以及合计支出占一般公共预算比例，商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目是商城县的第一个 PPP 项目，本项目合作周期 17 年内政府补贴支出额占商城县本级一般预算支出的比例平均为 0.56%，占比最高的年份为 2021 年，最高比例为 1.09%。（本项目财政支出责任识别与测算详见《商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目财政承受能力论证报告》）。

第一章 项目概况

1.1 项目基本情况

1.1.1 项目名称

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目。

1.1.2 项目类型

在 PPP 综合信息平台 19 个领域中，本项目属于旅游新建项目。

1.1.3 项目周期

本项目合作周期共计 17 年，其中建设期 2 年，运营期 15 年。本项目全生命周期合作期限设定考虑的因素：

1) 由项目全过程集成决定

本项目项目拟提供的公共产品和服务包括旅游综合服务区、红色教育核心区以及其他辅助工程几大方面。如果合作期限低于二十年，不利于顶层规划、设计、建设、运营的全过程集成优化、减少协调界面和提高效率，不利于项目运营及公共基础设施设施长期质量和性能、不利于降低项目全生命周期成本和提高运营维护服务水平，甚至有可能造成社会资本的短期投机行为。

2) 基于产业发展和运营的需要

本项目对旅游综合服务区、红色教育核心区以及道路广场、河道水利、旅游服务、市政配套工程的运营维护，不再针对单个基础设施的投资运营，其基础设施运营维护和配套旅游产业可经营项目的运营服务共同构成了对商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目的整体运营。正因如此，复杂、综合、系统、专业的一体化服务对本项目投资运营社会资本的资源整合能力、资本运作能力、综合运营管理能力提出了极高的要求。红色旅游特色小镇配套旅游项目的规划、导入、招商运营及主导产业的培育发展、环境、人口、市场的构建培育和发展需要科学合理的时间，同时设定符合项目运营科学周期的合作机制和时间有利于增强社会资本投资的决心和运营的长期稳定。

3) 基于财务分析决定

由于本项目中可经营项目需要五年左右的市场培育期，基于项目财务测算，合作期限低于 20 年的条件下，项目投资收益率处于较低水平，不足以使项目公

司收回建设运营成本并实现合理利润，会导致政府方给予更多的缺口补贴。同时为平滑和均衡财政支出责任，所以经综合测算，本项目将合作期限设定为 17 年，以使本项目的社会资本实现其合理回报，政府财政承受能力可承受。

4) 基于市场测试和融资测试

本项目在立项规划设计及实施过程中均进行了市场测试和融资测试，潜在社会资本和金融机构均给出了肯定性的积极响应，具备落地实施的基本条件。

1.1.4 项目实施机构和政府出资代表

经商城县人民政府授权，商城县文化广电和旅游局作为本项目的实施机构，商城县文化广电和旅游局为独立法人。主要负责项目实施、组织协调和检查督导等工作，实现简化审批流程、提高实施效率的目的。

经商城县人民政府授权，商城县城乡建设投资发展有限公司作为本项目的政府出资代表。商城县城乡建设投资发展有限公司为商城县财政局全额出资国有独资有限责任公司，公司经营范围为承接国家及省市县基础设施、扶贫专项资金与运营管理；城乡基础设施建设、投资、管理；环境保护与整治；县属国有资产受托管理与运营；金融不良资产处置；投资参股控股其它企业等。

1.1.5 项目当前进展情况

本项目现处于识别准备阶段，项目已完成可行性研究报告、规划与土地预审、环评的批复。

1.2 项目经济技术指标

1.2.1 项目区位

商城县东南，陶家河东侧，铁佛寺水库北岸，崇福大道南侧，东盛大道以西区域范围内，其中：一期工程位于整个范围的西北部。

1.2.2 项目建设规模及内容

本项目为商城县红色旅游特色小镇一期工程 PPP 项目，主要是旅游综合服务区、红色教育核心区内与红色文化相关的配套设施与基础服务设施等红色旅游特色小镇配套设施建设。项目总占地面积 205700 平方米，总建筑面积 66800 平方米。

具体建设内容及规模见下表：

表 1.1 项目建设内容及规模

序号	项目名称	单位	总占地面积	总建筑面积	备注
一	旅游综合服务区		61600	3600	
1	游客服务中心	平方米	8200	3600	
2	生态停车场	平方米	6200		
3	生态田园游憩区	平方米	47200		非建设用地
二	红色教育核心区		55100	61100	
1	红色庆典广场	平方米	9400		
2	商城起义纪念馆	平方米	8500	9000	
3	大别山革命学院	平方米	11000	42000	
4	红色文化体验园	平方米	13600		非建设用地
5	红色民俗文化村	平方米	12600	10100	
三	其他辅助工程		89000	2100	
1	道路广场工程		83400		
1.1	机动车道	平方米	28000		
1.2	自行车道	平方米	25800		
1.3	步行道	平方米	27000		
1.4	广场及平台	平方米	1800		
1.5	停车场	平方米	800		
2	河道水利工程		3500		
2.1	水利工程	平方米	3500		
3	旅游服务工程		2100	2100	
3.1	入口服务中心	平方米	2100	2100	
3.2	景观盒子	个	8		
3.3	步行桥	个	5		
4	市政工程				
4.1	给水	米	5600		
4.2	雨水	米	7000		
4.3	污水	米	6160		
4.4	电信	米	5600		
4.5	电力	米	5600		
4.6	燃气	米	5600		
4.7	公厕	个	2		
4.8	垃圾桶	个	40		
4.9	垃圾收集站	个	2		
4.10	亮化工程	项	1		
	合计		205700	66800	

1.2.3 项目运营内容

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程的运营内容包括旅游综合服务区、红

色教育核心区日常运营等，以及道路广场、河道水利、旅游服务、市政配套工程等的运营维护。

1.2.4 项目总投资

项目总投资 50623.21 万元，其中：工程费用 40547.00 万元，其他费用 3731.16 万元，预备费用 3542.26 万元。项目建设期利息 2802.80 万元。

序号	项目名称	估算价值（万元）
一	工程费用	40547.00
1	旅游综合服务区	2682.00
2	红色教育核心区	25515.00
3	其他辅助工程	12350.00
二	其他费用	3731.16
三	预备费	3542.26
	建设投资	47820.41
四	建设期利息	2802.80
五	项目投资	50623.21

1.2.5 项目产出说明

（1）项目产出说明

1) 旅游综合服务区

结合现状交通，构建综合服务功能。通过功能导入，以游客服务中心为主体，打造为集游客接待、旅游咨询、管理办公、交通集散、等功能于一体的旅游综合服务区。

主要是建设游客服务中心、生态停车场、生态田园游憩区等设施。

A 旅游服务中心

本项目拟在景区入口建设一个综合性的游客服务中心满足以上功能的需要。该建筑采用两层砖混结构，其立面形式与整个入口规划相协调，总占地面积 8200 平方米，建筑面积 3600m²。采用豫南民居建筑风格，色调与景区大门协调一致，以瓦灰色为主。一层主要设置游客咨询中心、游客休息室等，二层设多媒体景点简介演播室、景区办公室等，同时游客服务中心还提供银行自动提款机、邮政服务点、磁卡电话等设施并提供交通换乘服务。

B 生态停车场

生态停车场总占地面积 6200 平方米，设置车位 500 个。应用透气、透水性

铺装材料铺设地面，并间隔栽植一定量的乔木等绿化植物，形成绿荫覆盖，将停车空间与园林绿化空间有机结合。停车场的绿地分布以不影响车辆正常通行为原则，包括车位旁的绿地，两排停车位之间的绿地，车位末端的绿地，回车广场、分隔带、行道树等的绿地，以及场地边缘的保护绿地等。停车场周边应种植高大庇荫乔木，宜有隔离防护绿带；在停车场内结合停车间隔带种植高大庇荫乔木。停车场种植的庇荫乔木可选择行道树种。停车场分为微型车、中小型汽车、大型客车等几种车位，以中小型汽车车位为主。

C 生态田园游憩区

该区域主要结合现状农田，整合土地资源，结合旅游功能，设置田园综合体子项目，项目总占地面积 47200 平方米。

2) 红色教育核心区

在商城县红色历史的大背景下，通过对历史的挖掘，构建以革命烈士纪念馆为主体，满足 2019 年商城起义 90 周年的庆典仪式等功能于一体的红色教育核心。

A 红色庆典广场

红色庆典广场总占地面积 9400 平方米，结合商城红色历史文化背景，围绕红色主题，既满足 2019 年商城起义周年庆典的需求，也为整个规划区提供了大型的人群集散地。

B 商城起义纪念馆

项目总占地 8500 平方米，建筑面积 9000 平方米。依托“商城起义”“商城 28 年红旗不倒”“刘邓大军千里跃进大别山”等核心资源，整合商城县的历史、文化资源，以融合思路为红色旅游产品创意理念，建立商城起义纪念馆。

C 大别山革命学院

该项目总占地面积 11000 平方米，建筑面积 42000 平方米，可同时容纳 500 余名学员。项目充分挖掘大别山、商城县革命历史资源，以服从服务大局为主题，把大别山干部学院建成立足河南，面向全国，开展革命传统教育、理想信念教育和党的群众路线教育的特色党性教育培训基地。重点培训国家、省、市、县四级党政、军政领导干部、组织人事干部、企事业高级管理干部、共青团干部和青少年。

D 红色文化体验园

该项目总占地面积 13600 平方米，项目以商城县红色文化为内核，将军事理念与拓展技术、军事思想与经营管理相结合的一种独特的体验式培训模式。旨在通过体验、分享、提升的经验模式，培养和塑造人坚强的意志和完善的人格，全面提升组织的执行力、凝聚力和创造力。项目区域山地、草甸、丛林交错，跌宕起伏，非常合适现代都市人开展户外拓展训练的要求。

E 红色民俗文化村

项目总占地面积 12600 平方米，建筑面积 10100 平方米。立足地域特点和资源特色，突出生态、民俗和红色文化特质，培育打造红色文化及民俗风情展示体验综合体。

3) 其他辅助工程

其他辅助工程主要包括一期工程范围内的道路、景观绿化、市政工程等内容，主要包括新建、改建机动车道、自行车道、步行道、广场及平台、停车场；对范围内的景观水体进行改造，新增景观水体种植水生植物；设置 3 个入口服务中心；对范围内的给水、雨水、污水等市政工程施工进行改造升级。

(2) 项目绩效水平

本项目具体的考核机制和办法，以及考核与绩效支付等，由实施机构和中标社会资本在合同中具体约定。项目的考核标准包括但不限于以下法规：《城市公共设施规划规范》（GB50442-2008）、《建筑结构可靠度设计统一标准》GB50068-2001；《建筑结构荷载规范》GB50009-2001；《工程建筑标准强制性条文》房屋建筑部分；《建筑抗震设计规范》GB50011-2010；《混凝土结构设计规范》GB50010-2002；《砌体结构设计规范》GB50003-2001；《建筑地基基础设计规范》GB50007-2002；《建筑地基基础技术规范》DB42/242-2003；《公共建筑节能设计标准》GB50189-2015；《河南省公共建筑节能设计标准实施细则》DBJ41/075-2006；《建筑照明设计标准》GB50034-2013；《建筑采光设计标准》GB/T50033-2013；《采暖通风与空气调节设计规范》GB50019-2015；《建筑给水排水设计规范》GB50015-2010；《民用建筑设计通则》GB50352—2005；《城市道路和建筑物无障碍设计规范》JGJ50—2001；《城市道路路基工程施工及验收规范》CJJ44-91；《城镇道路养护技术规范》CJJ36-2006；《城市道路养护维修作业安全技术规程》SZ-51-2006；《道路工程制图标准》GB50162-92；《建筑设

计防火规范》GB5016-2014；《车库建筑设计规范》JGJ 100-2015；《建筑内部装修设计防火规范》GB50222-2015；《自动喷水灭火系统设计规范》GB50084-2001；《建设项目环境保护管理条例》；《中华人民共和国环境保护法》等。

建设期项目实施机构和相关行业主管部门将对各个工程的施工进度、施工质量、建设工程成本管理等 方面进行可用性绩效考核。

运营期将对旅游综合服务区等的运营管理，以及企业的物业管理，项目满意度、项目建筑物及道路的维修养护水平、绿化养护水平等方面进行绩效指标设计和考核。

1.2.6 项目资金来源

项目总投资 50623.21 万元，建设投资总额为 47820.41 万元，建设期利息 2802.80 万元。其中，项目资本金为项目总投资的 20.98%，即 10623.21 万元，作为项目资本金。项目剩余 79.02%的投资额，40000.00 万元由社会资本通过融资获得。

1.3 项目公司股权结构

1.3.1 股权设置

本项目由政府方出资代表商城县城乡建设投资发展有限公司与社会资本共同出资成立项目公司，项目公司注册资本金为 10623.21 万元。其中商城县城乡建设投资发展有限公司使用自有资金出资 2124.64 万元，占项目公司 20%股权；社会资本出资 8498.57 万元，占项目公司 80%股权，商城县城乡建设投资发展有限公司参与项目公司分红，与社会资本同股同权，等股等利。

股权锁定期：

对于社会资本的股权结构问题，在《PPP 项目合同》签订后项目进入运营期前社会资本不得转让其在项目公司的股权（如基于项目融资所需，中标社会资本联合体成员之间经政府批准可以转让但转让后的股权结构中负责项目运营的社会资本应为项目公司的控股股东）。在《PPP 项目合同》签订后进入运营期 5 年后，经项目实施机构书面同意和商城县政府批准，社会资本可以转让其在项目公司的全部或部分股权，但受让方应满足履行本项目要求的运营能力、财务信用、技术能力、运营经验等基本条件，确保项目持续稳定运营。

项目全生命周期内，社会资本和项目公司股东拟转让股权的应提交书面转让

方案，报实施机构书面同意和政府批复后方可进行。

1.3.2 政府出资途径

本项目由政府授权的出资代表代表商城县城乡建设投资发展有限公司作为政府方出资代表，使用自有资金出资，参与项目公司分红。

商城县城乡建设投资发展有限公司为商城县财政局全额出资国有独资有限责任公司，公司经营范围为承接国家及省市县基础设施、扶贫专项资金与运营管理；城乡基础设施建设、投资、管理；环境保护与整治；县属国有资产受托管理与运营；金融不良资产处置；投资参股控股其它企业等。

第二章 项目风险分配基本框架

2.1 风险识别情况

PPP 项目因其合作周期长，不可预见因素多，需要分析识别 PPP 全生命周期内潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。

（1）政治风险

政治风险是指由于政治状况发生变化而给项目带来的风险，以及政府对项目的一些干预而产生的风险。就本项目来讲，政治风险可能涉及：政府的许可、批准或其他同意事项不能及时得到、不能落实或持续等。

（2）法律、政策风险

本项目的建设和运营维护均需要遵守法律法规，由于项目合作期较长，期间存在法律、政策变动的可能。法律、政策变动可能会导致项目建设、运维成本发生较大变化。例如，国家出台强制标准，提高项目安全防护要求，将会导致项目增加投资并提高维护成本。

本项目中本级政府可控的法律、政策风险应当由政府承担；本级政府不可控的法律、政策风险视为不可抗力，由政府和社会资本合理共担。

（3）设计风险

项目的设计风险主要是技术等级选择不当和设计质量缺陷等风险。具体到本项目，首先是技术等级能否满足通行需求。在项目设计使用期限内，如果选择的技术等级过高，则会造成投资浪费；如果选择的技术等级过低，则会造成运营维护难度加大和使用不便。其次是设计质量能否满足相应的技术规范。如果设计文件存在缺陷，则会影响项目使用寿命，甚至发生危及生命财产的安全事故。本项目方案设计、初步设计和施工图设计均由中标社会资本承担，设计风险由社会资本承担。

（4）建设风险

建设风险主要涉及项目建设施工过程中可能出现的对项目实施及合同履行造成负面影响的事件。就本项目来讲，建设风险可能涉及：建设成本超支；工程本身因主客观原因导致在质量、进度、安全、环境影响等方面的风险事项；原材料上涨或工程变更导致的成本上涨；考古文物发现及工程建设过程中出现的自然

或社会不可抗力等。

（5）融资风险

融资风险包含如下几部分：未筹足所需资金、成本超过预算、再融资不确定性等。

（6）运营风险

运营风险主要涉及项目运营期内可能出现的对运营维护及相关合同履行造成负面影响的事件。就本项目来讲，运营风险可能涉及：运营成本超支、运营商违约、服务质量不好、维护成本过高、维修过于频繁、运维效率低、政府对运维技术要求改变、迟延支付运维服务费、由于运维人员不遵守规程引起运维不达标、由于原材料价格上涨和数量增多导致运营成本超支、项目公司破产等。

项目由于工程质量不过关，需要频繁维修等。此维护成本由社会资本承担。

（7）宏观经济风险

项目运营期限较长，在运营期间会出现税费调整、通货膨胀、货币风险、汇率风险、利率变化等风险，宏观经济风险主要由政府和社会资本共担。

（8）项目移交风险

项目合作期结束时，项目资产必须达到设备移交标准，不存在隐蔽性缺陷或经证明由于项目公司合作期对设施运营不善所造成的瑕疵等，且两年内无需恢复性大修。社会资本以递交移交保函和维修保函形式承担该风险。

（9）不可抗力及其他风险

不可抗力风险通常分为两类：

1）因自然因素导致的不可抗力风险

由于不能合理预见的自然灾害（如地震、洪水、台风等）、病疫等事件导致本项目失败或收益大幅度减少的风险。

2）因非自然因素导致的不可抗力风险

由于不可合理预见的战争、暴乱、罢工等事件发生导致本项目失败或收益大幅减少的风险。

不可抗力风险应当由政府和社会资本合理共担。

其他风险还包括组织协调风险、社会资本变动风险、获得项目相关保险、政府信用风险、法律及监管体系不完善、第三方延误 / 违约风险等风险，也应当由

政府和社会资本合理共担。

2.2 风险分配原则及流程

2.2.1 风险分配原则

风险分配必须遵循三个原则，即风险分配优化、风险收益对等和风险可控原则，同时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，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，国家政策、法律法规和行政审批等风险由政府承担；项目建设、财务、运营维护等风险由社会资本承担；不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

（1）风险最优分配原则

PPP 模式致力于在政府方和社会资本间实现最优风险分配而非政府风险转移的最大化，因此并非所有的风险都会被政府转移给社会资本，在风险转移水平由低至高的区间内，存在一个最优风险转移水平，使项目可实现价值最大化。

如果将风险不恰当地转移给社会资本，政府可能会由于转移了自身可以更有效管理的风险而向社会资本支付更多的费用，或由于留存了社会资本可以更有效管理的风险而承担更高的成本。不恰当的风险转移甚至可能危及政府方和社会资本合作关系的长期稳定性。

在受制于法律约束和公共利益考虑的前提下，每个可识别风险均应独立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，即 PPP 项目的风险最优分配原则。当然，无论风险分配给哪一方，其都应拥有选择如何处理和最小化该风险的自由。

风险分配应考虑的因素包括：项目的性质；各方对风险管理的优势和能力（可能随时间和风险应对技术的发展而发生变化）；产出说明书的灵活性（是否有影响风险管理方式的限制性条款）；市场对风险的普遍态度；公共利益因素；其他政策考虑。最优风险转移水平即由全面的风险识别、科学的风险量化以及合理的风险分配得到。

（2）风险与收益对等原则

PPP 项目的风险分配主要通过合理约定的方式进行，在风险分配时应遵循风险与收益对等原则。合同条款中应既关注合同主体对于风险管理成本和风险损失的承担，又尊重其获得与风险相匹配的收益水平的权利。如果风险管理成本大于

与之对应的收益，风险转移不可能在自愿的情况下发生，只有各参与方从风险分担中均得到好处，风险分配才有意义。

（3）风险可控原则

在 PPP 项目长达数十年的运行过程中，一些风险可能会出现政府方和社会资本都无法预料的变化，导致风险发生概率上升或风险发生时财务损失增加。为保证政府方和社会资本合作关系的长期稳定，在项目合同中，应按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，不能由某一方单独承担超过其承受能力的风险。否则，社会资本可能无法保证公共产品/服务的提供效率，政府可能拒绝履约，最终影响双方维持合作伙伴关系的积极性。

2.2.2 风险分配流程

基于上述原则，为解决风险分配这一贯穿 PPP 项目生命周期的核心问题，节约政府和社会资本风险分配方案谈判时间，降低交易成本，实践中经常将风险分配标准化流程引入 PPP 项目的风险分配中，具体分配流程如图 2.1 所示。

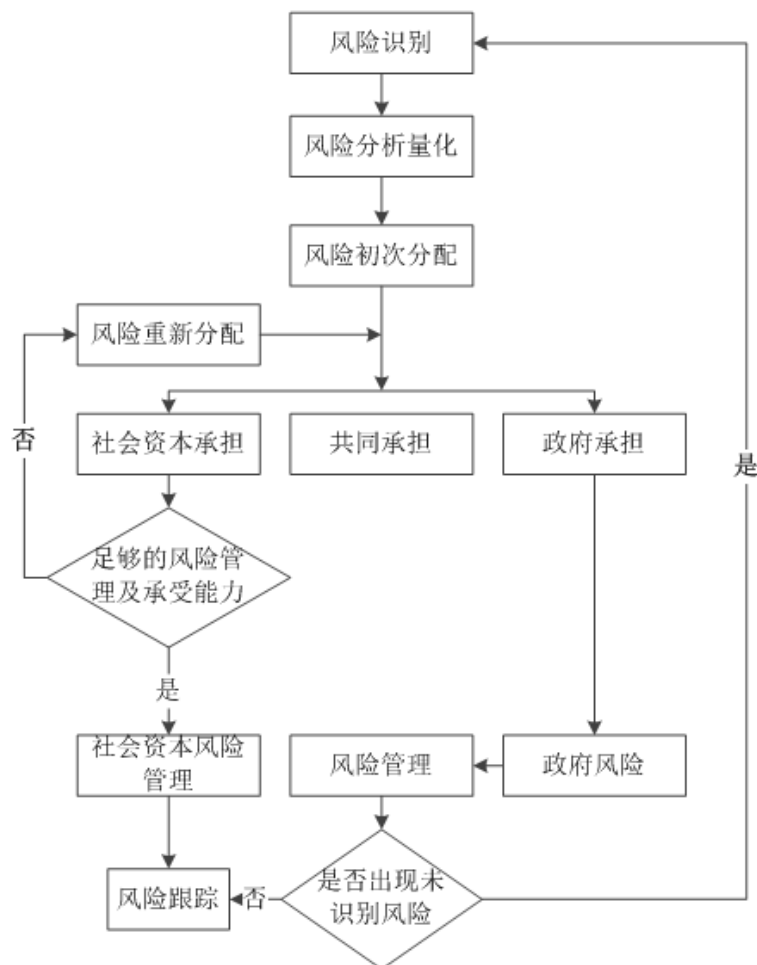


图 2.1 PPP 项目风险分配标准化流程

2.3 风险分配方案

根据风险分配原则与流程进行风险的具体分配。

2.3.1 社会资本承担的风险

（1）设计风险

本项目方案设计、初步设计和施工图设计均由中标社会资本承担。社会资本应本着审慎的原则对项目进行设计，并经实施机构书面审批后方可实施，但实施机构的审批，不视为对社会资本设计缺陷和责任的认可，因设计所导致的责任、风险和费用由社会资本承担。

社会资本编制的工程设计、初步设计和施工图设计等应当符合国家、地方相关规定以及强制性技术标准（包括建筑法、环境保护法以及产品质量法等及相关法规、规章以及强制规范）。

社会资本编制的设计文件等（尤其是深化设计及施工图设计）应当提交实施机构审查，实施机构在（10）日内予以审查，对于实施机构提出的修正等，社会资本应予调整修改或优化，有关调整、修正以及优化的费用由社会资本承担。实施机构提出的审查意见不能减轻或免除社会资本依法履行相关设计审批程序的义务。

社会资本应当对图纸初步设计、深化设计承担全部责任，该责任不因未来经实施机构审查、要求修正等被豁免。

（2）融资风险

如融资结构不合理、金融市场不健全、融资的可行性等因素引起的风险，其中最主要的表现形式是未筹足所需资金、成本超过预算、再融资不确定性。如选定中标者之后，政府与社会资本草签 PPP 项目合同，选中的社会资本需凭草签的 PPP 项目合同在规定的融资期限内完成融资。如果在给定的融资期内未能完成融资，将会被取消资格并没收其投标保证金。本项目建设投资大，大部分资金需要社会资本通过银行贷款或其他形式进行融资，使得项目资金得到保障。

（3）建设成本超支风险。

超出政府在通过公开招标选聘社会资本时所确定的建设工程控制价浮动比率由社会资本承担。社会资本应加强工程建设管理和费用控制。

（4）施工质量风险。

由社会资本承担。社会资本需加强工程建设及质量管理，规避建设质量风险。

（5）工程变更风险

因政府方或投资方对现有设计提出调整要求，或者设计方对现有设计进行修正补充。该风险可能造成工期延误、成本增加。一般而言，项目公司有权对已获批准的项目工程设计提出改动，但是双方在 PPP 项目合同中应明确对工程建设变更的通知、答复、确认、批准、实施等过程的流程和期限。

（6）完工风险

项目建设和运营维护相关风险，例如，工期拖延、成本超支、项目试运行及投产后达不到设计时预定的目标，技术未达到相应的经济指标，导致现金流不足、不能按时偿还债务；技术风险以及移交资产不达标风险等。该类风险可能导致项目运营推延，现金流回收延误导致压力骤增，出现现金流破裂等严重情况。应对此类风险时，应明确设计、建设过程中的定期进度、质量检查的期限和流程，以期适时对建设过程进行监督管理，并应该明确延误事件发生后的应对方案。对建设过程中一些不好控制的投资进行量化，超过的部分要有明确安排。本项目社会资本承担项目完工风险。

（7）运营成本超支风险

因社会资本导致运营成本超支风险，将造成项目成本增加。应对该风险，在 PPP 项目合同中应明确说明，政府部门有权对社会资本的经营成本进行监督，并对其经营状况进行评估。为了提高项目的吸引力，可允许社会资本在因非自身原因造成的经营成本增加时的风险共担。

（8）组织协调风险

因社会资本经验不足或者组织协调能力不足，导致沟通成本增加，项目争端产生。本项目的建设及运营阶段的合作伙伴可能是政府项目部门和下属企业，建议在项目谈判阶段，可争取政府部门协助社会资本协调与项目设施场地周边所涉及的有关单位的关系。

（9）技术风险

因社会资本采用的技术不过关，造成设计和技术改进、成本增加，若发生在施工阶段将导致工期延误，若发生在运营阶段将导致运营中断，收入减少。应对此类风险，在项目前期应对项目范围、规模、前景等项目条件进行合理测算，选

择最为合适的技术方案，并在 PPP 项目合同中将所选用的方案、应遵循的技术规范和要求等技术细节都明确规定。

（10）供应风险

因供应商供应不及时或供应物质量不过关，造成工期延误风险。应对该类风险，在 PPP 项目合同中应明确为社会资本的主要责任。

（11）社会资本变动风险

因项目股东各自参与项目的目的不同或者之间沟通协调出现问题，而导致项目资本结构变动，严重时可能导致项目中止。为避免社会资本仅为取得工程建设合同，应对此类风险，在 PPP 项目合同中应明确规定未经政府部门的事先书面同意，项目公司进入运营期 2 年内不得转让其在本协议项下的全部或任何部分权利或义务。

（12）获得项目相关保险

PPP 项目合同约定由项目公司承担购买和维持保险的相关义务，比如在建设期内购买工程一切险等。项目的融资、设计、施工和运营方面本身也具有经营性质。社会资本在项目融资技术和融资市场方面较政府有更为熟悉的经验，能更好地降低风险，社会资本可以利用自身经验来避免设计中的缺陷，全面审查施工过程中的各种施工方法，从而降低设计和施工过程中的各种风险，但政府在这方面的经验不足，因此这些风险由社会资本来承担较为合理。

（13）第三方延误/违约风险

社会资本与选定的合作第三方由于各种原因导致的延误或者违约风险。该类风险可能导致工期延误，并导致成本增加。应对此类风险时，需合理优选承包商、分包商、运营商及合作方，制定明确的建设标准和合同执行标准，实时动态监督第三方工作。并在 PPP 项目合同规定双方在工程或其任何部分与所规定的质量或安全要求严重不符时，有权自己进行或令第三方进行必要的纠正，根据实际情况，有权就延误或违约事件向第三方（或对方）提出索赔。

2.3.2 政府部门承担的风险

对于政治风险、法律变更和配套设施服务方面的风险，政府部门的控制力强于社会资本，应由政府部门提供保障。通常包括：

（1）项目决策、审批延误风险

此风险可能导致项目周期过长，增加项目前期成本。应对此类风险，可在 PPP 项目合同中明确要求政府部门协助完成相应审批程序，尽量提前列出所有需要批准的条款，整理出合理的申报顺序和所需材料。

（2）法律及监管体系不完善风险

该类风险主要造成的危害包括合法操作程序无法完全适应 PPP 项目，争端纠纷处理无法可依等问题，因此，难以通过 PPP 项目合同中的条文来界定。协议方面双方可以将争端解决程序、双方的权利义务等关键内容描述清楚，尽可能减少风险的危害。

（3）法律变更风险

应对法律变更的风险，建议在 PPP 项目合同中说明，当已发生或即将发生的法律变更对项目正常经营产生影响是，任何一方可致函另一方，表明对其可能造成后果的意见，并提出实施变动的全面具体办法，双方协议讨论达成一致。

2.3.3 由政府部门和社会资本共担的风险

（1）不可抗力风险

不可抗力风险即合同一方无法预见、控制且经合理努力仍无法避免或克服的、导致其无法履行合同义务的情形，包括但不限于：台风、地震、洪水等自然灾害；战争、罢工、骚乱等社会异常现象；征收征用等政府行为；双方不能合理预见和控制的任何其他情形，导致项目公司必须投入改造费用或增加运行成本的情形。任意一方都没有能力承担该风险的后果，由任意一方承担都会减少其对风险控制的积极性；各方均没有控制能力，所以通常由各利益相关方通过设计有关机制，如设计调价、可变合作期等方式共同共担。此外，也需要明确不得生成为不可抗力的事件。

（2）合同文件冲突/不完备风险

由于合同文件设计不完善，导致政府与社会资本之间出现纠纷，可能导致项目中止或终止的风险。应对该类风险，应在 PPP 项目合同中设置诚信谈判声明或程序说明，当发生严重不利项目正常运营的事件，且该事件在协议中没有明确的处理办法说明是，双方将秉承诚意进行协商，若双方未能达成一致意见，则进行争议解决程序。

（3）宏观经济风险

通货膨胀、利率变化等可以在合同中合理设置界限值或调价机制，当出现风险损失时，通过价格调整或政府部门补偿弥补损失。

2.3.4 风险分配表

根据本项目所涉及到的各类潜在风险，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。风险分配如表 2.2 所示。

表 2.2 项目风险分配表

风险类别		政府承担	社会资本承担	共同承担	备注
政治风险	政府决策失误/冗长	√			
	政府审批获得延迟	√			
法律和政策风险	针对项目的地方政策法规变更	√			通过双方协商，进行动态的合同体系调整，可通过签订补充协议的形式进行此类风险的管理和规避
	全国性法律和政策变更			√	
设计风险	设计文件本身的缺陷		√		
	设计方案优化设计的缺陷		√		
	项目深化设计造成的设计变更		√		
	政府方提出的设计变更	√			
建设风险	开发许可/批准	√			项目公司提交建设履约保函和运营维护履约保函
	调整规划	√			
	落实建设用地	√			
	经营性项目土地获取		√		
	施工质量		√		
	工地安全		√		
	施工成本超支		√		
	完工风险		√		
	缺陷与隐蔽缺陷		√		
	发现文物			√	

风险类别			政府 承担	社会资 本承担	共同 承担	备注
	施工技术不过关			√		
	工程变更	政府方提出	√			
		项目公司提出		√		
	分包商违约			√		
	供应风险			√		
	工地发生事故			√		
融资 风险	未筹足所需资金			√		将融资风险 纳入 PPP 项目合 同体系，产权、 土地、使用权不 可用作融资方式
	成本超过预算			√		
	再融资不确定性			√		
运营 风险	运营成本超支			√		建立有效合 理的绩效考核机 制进行监督。在 合同中具体约定 原材料价格上涨 的共同承担的范围
	运营商违约			√		
	服务质量不好			√		
	项目运营招商情况不好			√		
	维护成本过高			√		
	维修过于频繁			√		
	运维效率低			√		
	政府对运维技术要求改变		√			
	迟延支付运维服务费		√			
	由于运维人员不遵守规程引 起运维不达标			√		
	由于原材料价格上涨和数量 增多导致运营成本超支				√	
	项目公司破产			√		
移 交 风险	移交设施性能不达标			√		项目移交时 应达到移交的各 项标准
	移交时存在隐蔽性缺陷			√		
	移交资产评估耗时过长		√			
宏观 经济 风险	税费调整		√			合同中具体 约定承担比例及 共同承担的界限
	通货膨胀				√	
	利率变化				√	

风险类别		政府承担	社会资本承担	共同承担	备注
其他风险	不可抗力			√	
	组织协调风险		√		
	社会资本变动风险		√		
	获得项目相关保险		√		
	政府信用风险	√			
	法律及监管体系不完善	√			
	第三方延误 / 违约风险		√		

2.4 风险防范措施

PPP 项目各方需根据风险识别与分配结果及时制定风险应对措施，风险应对机制是政府与社会资本共同为减少或消除风险带来的损失而采取的主动积极的应对措施：

（1）法律政策风险防范措施

项目实施机构应制定应急预案，在合作期内如遇国家法律、法规

及相关政策发生重大变化，对项目合同的履行造成实质性影响，项目公司应积极与项目实施机构协商，启动应急预案，采取合理措施避免各方的损失扩大。

制定有效政策及鼓励措施，促进各方社会资本，包括银行、保险机构、专业运营机构等参与对基础设施项目的建设投资运营，减少全生命周期风险内金融风险、运营风险等风险发生的概率以及提高各风险处置能力。

（2）设计风险防范措施

项目的设计风险主要为设计缺陷、错误或含糊以及设计变更引起工程变更风险。

社会资本在深化设计时应经过充分的科学论证，减少设计变更发生的可能性。社会资本在开展建设项目施工过程中应提前做好工程变更和索赔应对方案；在招标阶段就应考虑可能存在的工程变更风险，并应采取恰当的措施来避免；事先明确人员、机械、误工、冬季施工、材料供应等方面的费用补偿；一旦发生变更，应及时合理处理由此导致的索赔，保证建设项目有序地开展。

由于非设计缺陷原因政府方提出的设计变更，该风险由政府方承担，并就该变更导致成本费用增加给予项目公司相应的补偿。

（3）融资风险防范措施

针对此种风险，政府方可以对社会资本的融资资金都做细化要求，项目公司/中选社会资本可以明确政府部门需提供的融资协助事项，同时应优化项目本身方案，积极寻找融资方介入本项目，探索通过发行企业债券、中期票据、项目收益债券等市场化方式融资。在约定产品价格时应预期利率和通胀的波动对成本的影响，工程实施过程中分步投入的资金可分步融入，从而降低融资成本。

（4）建设风险防范措施

本项目的建设风险主要包括施工质量、工地安全、施工成本超支、完工风险、缺陷与隐蔽缺陷、施工技术不过关、工程变更等，政府方可以通过协议约定社会资本负责工程建设及建设过程中的技术风险，并约定工程完工时间及验收标准进行风险控制。项目公司还可在工程费用以外留下一部分维修保证金或施工后质量保证金，以便顺利解决工程缺陷问题。对于影响整个工程进度和关系整体质量的控制工程，政府或项目公司还应进行较频繁的期间监督。

（5）运维风险防范措施

项目实施机构通过竞争性采购方式依法选择具备丰富的运营经验和较高管理水平社会资本，并定期对项目服务进行绩效评价，根据绩效考核结果付费。实施机构及政府相关部门应加大对项目运营初期的风险把控，同时明确社会资本负责运营的全部成本，当项目出现重大经营或财务风险，威胁或侵害债权人利益时，政府可依据项目合同中的直接介入条款代为行使项目公司股东权利和经营管理权力，要求项目公司改善管理、增加投入。对项目公司而言，应积极借鉴国内外先进的运营管理经验，引进高端运营管理人才，提高其经营管理能力，降低运营成本。且项目公司应加强资产监控力度，防止资产流失。

对于运维材料价格上涨风险，社会资本可以通过实行供应链成本管理，把成本管理前移到供方，推动供方加强成本管理，同时建立完善的成本管理体系，也可考虑寻求新的供应渠道，制定消耗定额等措施防范物价风险。

（6）移交风险

项目合作期限届满，项目资产必须达到资产移交标准，不存在隐蔽性缺陷或经证明由于社会资本在项目合作期内对设施运营不善所造成的瑕疵等。社会资本以保函形式承担该风险。

应对措施：政府和社会资本应在 PPP 项目合同中明确以下内容：政府部门有权对项目公司的经营成本进行监管，并对其经营状况进行评估；构成社会资本违约事件的范围（例如项目公司发生债务危机、没有按照协议规定进行运营、维护和修理等能力不足的表现），以及发生这些违约事件之后政府部门应该采取的通知、答复、处理等措施；项目移交的时间、移交范围、移交条件及标准、移交程序等。

此外，项目公司可通过购买财产一切险、环境责任险等运营期保险及与运营商签订运营服务合同，以实现这些风险的转移。

（7）宏观经济风险防范措施

对于通货膨胀、货币风险、汇率风险、利率变化风险，社会资本可以通过利用利率衍生工具进行利率风险管理，通过利率远期合约、利率上限合约等防范因利率变化造成的成本增加。

（8）不可抗力风险的防范措施

主要还是以风险转移和风险控制为主：明确各项目参与方均要承担不可抗力风险；不同参与方对“不可抗力”定义要达成一致，以便不可抗力因素发生时各方可顺畅沟通；能够转移的不可抗力风险要尽量转移，转移是最能降低风险产生不利影响的方式，不能转移的部分要有意识进行风险控制以降低风险；可投保的由第三方保险进行规避。

（9）通过购买保险规避风险

社会资本或项目公司应通过购买和维持保险的相关义务，以防范或规避项目风险，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、供应商购买和维持相应的保险。项目公司所投保险种包括但不限于：

- 1）建设期应投保险种：建筑(安装)工程一切险和第三者责任险；
- 2）运营维护管理期应投保险种：财产一切险和第三者责任险；

对于项目实施法律政策要求的必须购买的强制保险社会资本或项目公司应当购买，费用计入项目总投资；对于社会资本或项目公司为分担或转移风险所购买的非强制保险，由其单方承担，不计入项目总投资，不纳入政府可行性缺口补助范畴。

第三章 项目运作方式

3.1 项目权属边界条件

3.1.1 资产的权属与处置

（1）土地权属

根据《城市房地产管理法》第二节、《划拨土地使用权管理暂行办法》、《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》、《划拨用地目录》、《国土资源部对涉及国有划拨土地使用权处置有关问题紧急请示的批复》、《最高人民法院关于破产企业国有划拨土地使用权应否列入破产财产等问题的批复》、《节约集约利用土地》等相关关于土地管理的政策法律文件，本项涉及到的土地使用权作如下安排。

本项目采用 DBFOT（设计-建设-融资-运营-移交）运作模式范围内道路广场、水利工程、旅游服务工程、市政工程的土地权部分属于城市基础设施用地和非营利性公共设施用地，属于划拨用地目录的范围，由县政府按照国家供地政策及商城县土地管理制度划拨或提供给项目实施机构；且 PPP 合作期内项目范围内的土地使用权属不发生变更，仍归实施机构，由实施机构提供给项目公司无偿使用，但项目公司没有处分权，仅享有根据合同约定的收取可行性缺口补助的权利。合作周期内未经实施机构书面同意和商城县政府批准，项目公司不得用于本项目之外的其他目的。

土地使用权利的限制：本项目所涉及的划拨土地项目公司在使用过程中必须严格按照本项目《可行性研究报告》、《商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目实施方案》限定的仅为红色旅游配套之目的建设、使用，非经实施机构书面同意并经商城县人民政府批准不得改变使用用途、不得用于本项目之外的其他用途。

（2）设备设施

PPP 项目合作期内，政府拥有项目设施设备等财产的所有权，项目公司享有项目设施设备的占有、使用和收益权。项目公司为本项目运行之目的对项目资产进行合理的更新、维护以及对报废资产进行处置等，需事先向项目实施机构报送计划方案，经批准后方可实施。

3、无形资产

PPP 项目运营期内所形成的著作权、商标权、专利等知识产权归属政府方，项目公司具有排它的使用权和处分权，政府或实施机构具有免费使用该知识产权的权利。项目合同运营期结束时，该项权利无偿转让给政府。

4、收益权

项目合同运营期内，若非本项目融资运营需要，项目公司不得将收益权质押给第三方，如因项目融资需要，必须经政府批准后方可实施；待合同运营期届满，项目公司必须处理完全部债务。

3.1.2 政策性资金权属

本项目实施过程中，涉及到中央转移支付和上级配套补助或奖励性资金，权属归政府方所有，统筹用于本项目，涉及政策性基金政策性低息贷款，节省的财务费用，权利属于项目公司，由项目公司支配。

3.1.3 项目收费定价机制

根据中共河南省委，河南省人民政府《关于推进价格机制改革的实施意见》“政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务和网络型自然垄断环节。”等意见，本项目建设内容中道路广场工程、河道水利工程、旅游服务工程、市政工程属于非经营性项目，不涉及收费定价；旅游综合服务区、红色教育核心区属于经营性项目，本项目中的准经营性部分涉及到的收费按照市场化手段定价。

3.1.4 项目投资收益水平

本项目通过可行性缺口补助回报机制，投资收益水平较纯使用者付费项目稍偏高，处于行业中等水平。

3.1.5 项目融资需求

本项目总投资的 79.02%，即 40000.00 万元，需要社会资本进行融资，包括获取银行等金融机构的债权融资款、在资本市场通过发行公司债券、企业债券、中期票据、定向票据等市场化方式进行融资等。社会资本对融资予以保障，项目总投资实际发生额如果增加或项目公司融资不到位，由社会资本补足。本项目测算融资利率 6.37%。

3.1.6 项目改扩建需求

项目目前暂无改扩建的需求，项目未来如果涉及到新增改扩建的，在不违反届时法律规定，且项目公司履约记录良好的情况下，在报经政府书面批准后，可由项目公司负责相应的改扩建工程，但项目公司应预留充分的接口。

如届时根据适用法律及县政府要求需提高本项目的等级的，则项目公司应按照国家的要求实施，涉及到的资本性支出或运营成本的增加由双方通过延长经营期、另行支付相应费用或调价的方式或双方认可的其他方式予以平衡。

3.1.7 项目期满处置

在项目合作期满时，项目公司将全部项目设施及相关权益，按照 PPP 项目合同约定的机制、流程和资产范围移交给商城县政府或其指定机构。所移交的项目相关设施及权益，在权利方面不应存在权利瑕疵，未设置任何担保及其他第三方的权利。在技术方面应符合双方约定的技术、安全和环保标准，并处于良好的运营状况。

若项目合同提前终止，政府有权取得项目资产所有权。政府对项目的基础设施资产进行认定，并由具有相应资质的评估机构对符合质量标准的相关资产进行评估。政府应根据提前终止项目的具体事由给予项目公司合理补偿，并有权直接以提前终止补偿金清偿项目公司所欠贷款或其他债务，以清除所取得资产上所设定的抵押、质押等权利限制。

3.2 项目运作方式选择

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程 PPP 项目建设内容包括旅游综合服务区、红色教育核心区内与红色文化相关的配套设施与基础服务设施等红色旅游特色小镇配套设施建设。

根据对项目基本情况及 PPP 项目运作方式分析，本项目属于新建项目，采用 DBFOT（设计-建设-融资-运营-移交）+LOT（租赁-运营-移交）复合运作模式。各子项目运作模式分别为：

游客服务中心、生态停车场、生态田园游憩区、红色庆典广场、商城起义纪念馆、大别山干部学院以及其他辅助工程采用 DBFOT 模式运作。

红色民俗文化村、红色文化体验园采用 LOT 模式。

第四章 项目交易结构

4.1 项目投融资结构

4.1.1 项目基本交易结构

项目实施机构与社会资本签订 PPP 项目合同，由政府方出资代表与社会资本共同设立项目公司（SPV）。项目公司作为投资开发主体，负责项目的设计、融资、建设、运营、维护一体化的 PPP 模式市场运作，以可行性缺口补助的方式收回投资并取得合理收益。

（1）由商城县人民政府授权商城县文化广电和旅游局作为项目的实施机构。

（2）项目采取的具体 PPP 模式为，DBFOT（设计-建设-融资-运营-移交）+LOT（租赁-运营-移交）复合运作模式。

各子项目运作模式分别为：

游客服务中心、生态停车场、生态田园游憩区、红色庆典广场、商城起义纪念馆、大别山干部学院以及其他辅助工程采用 DBFOT 模式运作。

红色民俗文化村、红色文化体验园采用 LOT 模式。

（3）项目公司将由政府方出资代表商城县城乡建设投资发展有限公司与项目实施机构通过合法程序选择社会资本合资组建项目公司。实施机构与组建的项目公司签订《PPP 项目合同》，项目公司注册地为项目所在地。

（4）项目实施机构与项目公司签订 PPP 项目合同，授权项目公司负责本项目的设计、融资、建设、运营和维护管理。

（5）项目公司通过在项目合作期内通过可行性缺口补助的方式回收其投融资建设成本和运营成本的支出及实现合理回报。

（6）在合作期期满后，公司将所有项目资产及权益完好无偿移交给本项目实施机构或商城县人民政府指定的其他机构。

4.1.2 项目投融资结构

本项目中由政府方出资代表和社会资本共同组建项目公司，负责本项目的设计、融资、建设、管理和维护。

本项目由政府方出资代表与社会资本共同出资成立项目公司，项目公司注册资本金为 10623.21 万元。其中政府方出资代表 2124.64 万元，社会资本出资 8498.57 万元，政府方出资代表与社会资本出资比例为 20%:80%。本项目总投资

的 79.02%，即 40000.00 万元，需要社会资本进行融资。

4.2 项目回报机制

4.2.1 项目回报机制

社会资本取得投资回报的方式包括使用者付费、可行性缺口补助及政府付费三种方式。本项目为可行性缺口补助。

本项目合作期为 17 年（含建设期 2 年）。项目公司获取回报的方式为可行性缺口补助。

本项目使用者付费范围主要是生态停车场、大别山干部学院、红色文化体验园等收入。

本项目政府支付的可行性缺口补助为：可用性绩效付费和运营绩效付费之和与项目的使用者付费的差值。

4.2.2 可用性付费

（1）可用性付费的含义

可用性付费是指政府依据项目公司所提供的项目设施或服务是否符合合同约定的标准和要求支付的服务费。项目工程交工验收合格即为项目达到可用性条件。项目公司通过取得可用性付费以收回投资并获取合理的投资回报。

（2）可用性付费的计算

根据财金〔2014〕113 号文及财金〔2015〕21 号文。可用性付费以市财政部门、审计部门认定的项目公司对本项目的投资额作为基数，以政府采购程序确定的合理利润率及折现率作为测算依据。

根据财办金〔2017〕92 号文“平滑支付”要求对可用性付费进行平滑计算（本项目财务测算可用性付费进行平滑计算）：

可用性服务费（平滑）=

$$\left[\sum_{n=1}^{15} \frac{\text{项目全部建设成本} \times (1 + \text{合理利润率}) \times (1 + \text{年度折现率})^n}{\text{政府运营补贴周期（年）}} \right] / 15$$

项目全部建设成本：项目决算审计确定的工程总投资并结合社会资本中标建安费下浮、贷款利率等参数确定。

合理利润率：社会资本中标可用性付费利润率。

年度折现率：综合考虑地方债利率以及可行性的同期商业银行中长期贷款利率，以社会资本中标值为准。

n：折现年数，折现至运营期第一年的年数。

政府运营补贴周期：项目运营期年数。

4.2.3 运营绩效付费

（1）运营绩效付费的含义

运营绩效付费是指政府依据项目公司所提供的公共产品或服务的质量付费。项目公司通过取得运营绩效付费以收回项目养护维护成本并获取合理利润。

（2）运营绩效付费=年度运营成本×（1+合理利润率）

具体由政府制定项目养护维护技术标准、计价标准及考核标准。根据标准，并考虑物价上涨因素，确定各年度付费金额上限，通过政府采购程序中竞争机制确定各年度付费金额。

本项目的运营维护成本需经财政投资评审或其委托的第三方咨询机构审核认定，结合绩效考核评分，作为计算运营绩效付费的依据。

4.2.4 项目可行性缺口补助费用计算

根据《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）》的规定，未建立按效付费机制的项目不得入库，包括通过政府付费或可行性缺口补助方式获得回报，但未建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制的；政府付费或可行性缺口补助在项目合作期内未连续、平滑支付，导致某一时期内财政支出压力激增的；项目建设成本不参与绩效考核，或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足30%，固化政府支出责任的。据此，本方案设定可用性付费在运营期内与运营绩效挂钩率为30%（具体数字在项目合同中约定，挂钩率不低于30%），即可用性付费30%部分并入运营维护付费中，根据当年运营绩效考核情况，与运营绩效付费支付时间和比例相同。

可行性缺口补助=可用性绩效付费+运营绩效付费-使用者付费

结合绩效考核指标后实际支付的可行性缺口补助额为：

$70\% \times \text{可用性付费（竣工验收合格）} + 30\% \times \text{可用性付费} \times \text{运营绩效考核系数} + \text{运营绩效付费} \times \text{运营绩效考核系数} - \text{使用者付费}$

计算公式中各指标取值如下所示：

（1）项目全部建设成本为 50623.21 万元。

项目全部建设成本=工程建设费用+工程建设其他费用+基本预备费+建设期利息

1) 工程建设费用

本项目工程建设费用包括但不限于实施本工程并达到质量标准，在确保安全生产的前提下，必须消耗或使用的人工、材料、工程设备、

施工机械台班及其管理等方面发生的费用和按规定缴纳的规费和税金。

工程建设费用按照河南省最新定额及相关规定取费，主辅材料按照信阳市最新信息价计入并按照相关造价规定据实调整，措施费用按照双方认可的施工方案计入。

2) 工程建设其他费用

工程建设其他费用包括管理费用、勘探费、施工图设计费、施工图审查费、规划设计费、环境影响咨询服务费及场地准备及临时设施费、招投标费、工程监理费、工程保险费、前期工作咨询费、工程造价咨询服务费及其他前期费用。

3) 工程费用和工程建设其他费用的确定

①预算价的确定

建安工程费：商城县财政局投资评审中心，按照审批的施工图纸编制工程量清单和预（结）算价，预（结）算价按照建设内容套用河南省建设工程最新相关计价规范执行。材料价格参照施工阶段当期信阳市建设工程造价信息》，缺项部分参考周边同类城市颁布的材料指导价，或由政府有关部门与项目公司协商确定。编制完成后报项目实施机构，由项目实施机构报商城县人民政府投资评审中心审核确定。工程建设其他费用按相关规定及政策文件并结合市场行情收取。

②竣工结算价的确定

项目竣工后 14 日内，项目公司提交完整竣工结算文件，报项目实施机构，由项目实施机构报商城县审计部门出具的审计报告作为工程决算的唯一依据。

竣工决算价包括工程竣工结算价、征地及拆迁费用、建设单位管

理费、建设前期工作咨询费、建设工程监理费、工程勘察费、工程设计费、环境影响评价费用、场地准备及临时设施费、工程保险费、招投标费、施工图审查费、工程造价咨询费及其他前期费用。

项目竣工决算依据河南省现行最新预算定额规定。

3) 基本预备费

本预备费主要为解决在施工过程中，经上级批准的设计变更和国家政策性调整做增加的投资以及为解决意外事故而采取措施所增加的工程项目和费用。本项目基本预备费按建设投资及前期费用之和的 8% 计入。

4) 建设期利息

建设期利息结算方式：贷款利率按照中国人民银行同期公布的五年期以上贷款基准利率或实际利率（超过贷款基准利率的按基准贷款利率）执行，具体贷款计息时间以融资协议为准。

本项目实施方案测算时：建设期利息按照国家相关规定当年借款额按半息计算，年初累计借款按全年计算，贷款利率按 6.37% 进行计算。

（2）合理利润率设定一般考虑我国中央银行规定的五年期长期银行贷款利率、商业银行贷款利率、社会平均投资收益率以及行业收益率等几方面的因素。根据统计近 10 年来，我国五年期以上基准银行贷款利率变化在 4.9%-7.83%，到 2015 年，由于国家实施相对积极货币政策，基准银行贷款利率维持在 4.90% 的相对低位，综合分析，我国近 10 年来，五年期以上贷款平均基准利率为 6.43%，结合项目具体情况，综合拟定本项目合理利润率不高于 7.0%（该标准最终通过社会资本报价确定）。

（3）年度折现率：根据（财经〔2015〕21 号）文件，年度折现率应考虑财政补贴支出发生年份，并参照同期地方政府债券收益率合理确定。2017 年河南省政府发行的十年期债券收益率在 4.54% 左右，社会偏好折现率一般为 4.5%-6% 《建设项目经济评价方法与参数第三版》，结合本项目实际，考虑市场因素和经济增长因素，本项目设定为 6.0%。

（4）运营补贴周期：本项目运营补贴周期为 15 年。

（5）可用性付费的含义：可用性付费指项目公司为本项目建设符合适用法

律及协议规定的竣工验收标准的公共资产之目的投入的资本性总支出而需要获得的服务收入，主要包括项目建设总投资（含工程建设其他费用）、融资成本、税费及必要的合理回报。项目工程交工验收合格即为项目达到可用性条件。项目公司通过取得可用性付费以收回投资并获取合理的投资回报。

可用性付费以财政部门、审计部门认定的项目公司对本项目的投资额作为基数，以政府采购程序确定的合理利润率作为合理利润率。

（6）运营绩效付费的含义：运营绩效服务费指项目公司为维持本项目可用性之目的提供的符合协议规定的绩效标准的运营维护服务而需要获得的服务收入，主要包括本项目红线范围内的运营维护成本、税费及必要的合理回报。

项目公司通过取得运营绩效付费以收回项目维护成本并获取合理收益。

4.2.5 项目调价机制

（1）可用性付费在根据测算方法计算的基础上，根据可用性绩效考核结果调整。

（2）运营绩效付费将根据运营维护期间的通货膨胀情况（主要是指人工、自来水、维修费、电费、税费等），设定相应的调价机制，初定如下：

运营维护费调整机制：原则上每三年核算调整一次，经监管方协调有关部门审核后报批执行。自项目开始正式运营之日起，若人工成本、主要材料价格、居民消费价格指数三项因素变化导致运营维护成本变化幅度合计超过 5%的，项目公司可申请调整运营维护成本。

$$P_n = P_{n-3} \times K$$

P_n 为第 n 年调整后的运营维护成本；

P_{n-3} 为调整前的运营维护成本；

K 为调价系数；

n 指第 n 年是调整运营维护成本的当年。

$$K = a (L_n / L_{n-3}) + b (E_n / E_{n-3}) + d (CPI_n / CPI_{n-3})$$

在调整时， K 的取值应大于等于 1.05 或小于等于 0.95。

其中， $a+b+d=1$ ， a 是人工成本在初始运营维护成本中所占的比

例； b 是材料成本在初始运营维护成本中所占的比例； d 是初始运营维护成本中除材料成本和人工费用以外的其他因素在初始运营维护成本中所占的比例；

L_n 指在第 n 年商城县统计局公布的在岗职工平均工资； L_{n-3} 指在第 $n-3$ 年商城县统计局公布的在岗职工平均工资； E_n 指在第 n 年适用的主要材料价格； E_{n-3} 指在第 $n-3$ 年适用的主要材料价格； CPI_n 指国家统计局公布的在第 n 年获知的第 $n-1$ 年的居民消费价格指数； CPI_{n-3} 指国家统计局公布的在第 $n-3$ 年获知的第 $n-4$ 年的居民消费价格指数。

（3）项目超额收益分配

若本项目存在超额收益，超额收益根据比例进行分配，如表 2 所示，具体以签订的合同为准：

超额收益=实际使用者付费收入—预测使用者付费收入。

项目超额收益分配表

编号	超额收益/预测使用者付费收入	政府与社会资本分成比例
1	0%-10%	60%:40%
2	10%-20%	65%:35%
3	>20%	70%:30%

4.2.6 使用者付费不足风险分担机制

使用者付费收入是影响项目公司财务状况重要的因素，使用者付费收入的变动将极大地影响投资者的投资收益率。

考虑到使用者付费收入实际情况可能与预测数据不一致，项目公司管理能力会影响实际使用者付费收入，同时政府制定的城市规划政策也将影响实际使用者付费收入，因此使用者付费收入情况的变化并不完全是项目公司导致的。当实际使用者付费收入低于或高于预测使用者付费收入的一定比例时，需要制定合理的使用者付费风险分担方案。

本分担方案的宗旨是鼓励项目公司通过加强项目运营实现测算和其投标报价使用者收入目标，故设计如下使用者付费收入风险分担机制。

实际使用者付费收入与预测使用者付费收入差额=预测使用者付费收入—实际使用者付费收入。

实际使用者付费收入与预测使用者付费收入比例=实际使用者付费收入/预测使用者付费收入。

若实际使用者付费收入与预测使用者付费收入比例小于 50%，使用者付费风

险由项目公司自行承担。

在政府补贴机制的前提下，若实际使用者付费收入与预测使用者付费收入比例大于 50%小于 100%则启动使用者付费分险分担机制，具体分配比例如下表；若实际使用者付费收入与预测使用者付费收入比例大于 100%则启动超额收益分配机制。

使用者付费分险分担机制表

实际使用者付费收入/预测使用者付费收入	调整机制
$\geq 80\%$ 且 $<100\%$	政府补贴 60%的使用者付费收入差额
$\geq 60\%$ 且 $<80\%$	政府补贴 40%的使用者付费收入差额
$\geq 50\%$ 且 $<60\%$	政府补贴 20%的使用者付费收入差额
$<50\%$	政府不予补助，项目公司自行承担

4.3 项目财务评价

4.3.1 基本条件与假设

（1）合理利润率设定

合理利润率设定一般考虑我国中央银行规定的五年期长期银行贷款利率、商业银行贷款利率、社会平均投资收益率以及行业收益率等几方面的因素。根据统计近 10 年来，我国五年期以上基准银行贷款利率变化在 4.9%-7.83%，到 2015 年，由于国家实施相对积极货币政策，基准银行贷款利率维持在 4.90%的相对低位，综合分析，我国近 10 年来，五年期以上贷款平均基准利率为 6.43%，结合项目具体情况，综合拟定本项目合理利润率不高于 7.0%（该标准最终通过社会资本报价确定）。

（2）年度折现率：根据（财经〔2015〕21 号）文件，年度折现率应考虑财政补贴支出发生年份，并参照同期地方政府债券收益率合理确定。2017 年河南省政府发行的十年期债券收益率在 4.54%左右，社会偏好折现率一般为 4.5%-6%《建设项目经济评价方法与参数第三版》，结合本项目实际，考虑市场因素和经济增长因素，本项目设定为 4.54%的基础上适当上浮，为 6.0%。

（3）融资成本：根据统计近 10 年来，我国五年期以上基准银行贷款利率变

化在 4.90%-7.83%，本项目债务融资成本根据现行银行长期贷款基准利率 4.90%上浮 30%，即为年利率为 6.37%。项目运营期采取等额本金方式还款。

（4）建设期利息

建设期利率按照中国人民银行同期公布的五年期以上贷款基准利率或实际利率（超过贷款基准利率按基准利率）执行，具体贷款计息时间以融资协议为准。

本项目测算方式：建设期利息按照国家相关规定当年借款额按半息计算，年初累计借款按全年计算，贷款利率按 6.37%计算：按照国家相关规定当年借款额按半息计算。

（5）项目财务评价指标

全投资财务内部收益率，税前 8.143%，税后 6.499%。

项目静态投资回收期税前 10.01 年，税后 10.94 年。

（6）项目经营收入

①生态停车场：停车场容纳车辆 100 辆，单价按 3 元/辆·日，年 270 天计算，运营期前三年免费，运营期第四年预计达产率为 30%，达产率年增长 10%，合作期第 11 年达到 80%，其后年度不再增长。

②大别山干部学院：每日可培训 500 人，年 270 天，培训费用为 300 元/人·日，运营期第一年预计培训率为 5%，培训率年增长 2%，运营期第 6 年培训率 15%，其后年度不再增长。

③红色文化体验园：预计红色文化体验园最高可吸引的年游客人数为 90 万人，单价按 20 元/人计算，运营期前 3 年可实现的年游客人数比例为 5%，从运营期第四年起年增长 5%，合作期第 10 年达到 8.1 万人，其后年度不再增长。

项目经营收入明细如下表所示：

表 4.3 项目经营收入表（万元）

序号	名称	单位	建设期		运营期														
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
一	使用者付费收入	万元			229.50	310.50	391.50	501.93	610.74	719.55	747.36	775.17	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98
1	生态停车场	万元			0.00	0.00	0.00	2.43	3.24	4.05	4.86	5.67	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48
	年停车数量	辆			0.00	0.00	0.00	8100.00	10800.00	13500.00	16200.00	18900.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00
	单价	元/辆			0.00	0.00	0.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
2	大别山干部学院	万元			202.50	283.50	364.50	445.50	526.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50
	年培训人数	人			6750.00	9450.00	12150.00	14850.00	17550.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00
	单价	元/人·日			300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00
3	红色文化体验园	万元			27.00	27.00	27.00	54.00	81.00	108.00	135.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00
	年游客人数	万人			1.35	1.35	1.35	2.70	4.05	5.40	6.75	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10
	单价	元/人			20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00

（7）项目运营成本

运营成本在测算中以此数据进行计算，在实际执行过程中依据项目调价机制来确定。

项目运营期内的运营成本包含原材料费、职工薪酬和维护维修费等。项目运营成本参考其他同类项目，并结合本项目具体情况取值。项目运营成本构成及金额如下表所示：

表 4.4 项目运营成本表（万元）

序号	名称	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	原材料费			64.80	89.10	113.40	141.75	170.10	198.45	202.50	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55
1.1	大别山干部学院			60.75	85.05	109.35	133.65	157.95	182.25	182.25	182.25	182.25	182.25	182.25	182.25	182.25	182.25	182.25
1.2	红色文化体验园			4.05	4.05	4.05	8.10	12.15	16.20	20.25	24.30	24.30	24.30	24.30	24.30	24.30	24.30	24.30
3	职工薪酬			196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56
4	维护维修费			92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54	92.54
5	合计			353.90	378.20	402.50	430.85	459.20	487.55	491.60	495.65	495.65	495.65	495.65	495.65	495.65	495.65	495.65

项目每年的使用者付费及缺口补助支出如下表所示。

表 4.5 项目使用者付费及缺口补助表（万元）

序号	项目	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	年度运营成本			354.90	379.20	403.50	431.85	460.20	488.55	492.60	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65
2	使用者付费			229.50	310.50	391.50	501.93	610.74	719.55	747.36	775.17	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98
3	运营补贴支出（21号文公式）			4207.54	4463.20	4732.65	5021.04	5324.91	5645.20	5956.88	6287.00	6632.33	6998.39	7386.41	7797.71	8233.68	8695.82	9185.68
3.1	可用性付费			3827.79	4057.46	4300.90	4558.96	4832.50	5122.45	5429.79	5755.58	6100.92	6466.97	6854.99	7266.29	7702.26	8164.40	8654.26
3.2	运营绩效付费			379.75	405.75	431.75	462.08	492.42	522.75	527.09	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42
4	运营补贴支出			6319.45	6345.45	6371.45	6401.78	6432.12	6462.45	6466.79	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12
4.1	可用性付费			5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70
4.2	运营绩效付费			379.75	405.75	431.75	462.08	492.42	522.75	527.09	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42
5	缺口补助			6089.95	6034.95	5979.95	5899.85	5821.38	5742.90	5719.43	5695.95	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14

在运营期，本级财政将根据运营成本审计结果，结合绩效考核结果，支付费用。

4.3.2 财务分析附表

项目财务分析附表如表 4.6—4.12 所示：

表 4.6 项目经营收入表（万元）

序号	名称	单位	建设期		运营期														
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
一	使用者付费收入	万元			229.50	310.50	391.50	501.93	610.74	719.55	747.36	775.17	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98
1	生态停车场	万元			0.00	0.00	0.00	2.43	3.24	4.05	4.86	5.67	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48
	年停车数量	辆			0.00	0.00	0.00	8100.00	10800.00	13500.00	16200.00	18900.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00	21600.00
	单价	元/辆			0.00	0.00	0.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
2	大别山干部学院	万元			202.50	283.50	364.50	445.50	526.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50
	年培训人数	人			6750.00	9450.00	12150.00	14850.00	17550.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00	20250.00
	单价	元/人·日			300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00	300.00
3	红色文化体验园	万元			27.00	27.00	27.00	54.00	81.00	108.00	135.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00
	年游客人数	万人			1.35	1.35	1.35	2.70	4.05	5.40	6.75	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10
	单价	元/人			20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00

表 4.7 可行性缺口补助费用估算一览表（万元）

序号	项目	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	年度运营成本			354.90	379.20	403.50	431.85	460.20	488.55	492.60	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65
2	使用者付费			229.50	310.50	391.50	501.93	610.74	719.55	747.36	775.17	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98
3	运营补贴支出（21号文公式）			4207.54	4463.20	4732.65	5021.04	5324.91	5645.20	5956.88	6287.00	6632.33	6998.39	7386.41	7797.71	8233.68	8695.82	9185.68
3.1	可用性付费			3827.79	4057.46	4300.90	4558.96	4832.50	5122.45	5429.79	5755.58	6100.92	6466.97	6854.99	7266.29	7702.26	8164.40	8654.26
3.2	运营绩效付费			379.75	405.75	431.75	462.08	492.42	522.75	527.09	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42
4	运营补贴支出			6319.45	6345.45	6371.45	6401.78	6432.12	6462.45	6466.79	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12
4.1	可用性付费			5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70	5939.70
4.2	运营绩效付费			379.75	405.75	431.75	462.08	492.42	522.75	527.09	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42	531.42
5	缺口补助			6089.95	6034.95	5979.95	5899.85	5821.38	5742.90	5719.43	5695.95	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14

表 4.8 借款还本付息计划表（万元）

序号	名称	合计	建设期		还款期														
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.1	期初借款余额			24000.00	40000.00	37333.33	34666.67	32000.00	29333.33	26666.67	24000.00	21333.33	18666.67	16000.00	13333.33	10666.67	8000.00	5333.33	2666.67
1.2	当期借款	40000.00	24000.00	16000.00															
1.3	建设期利息	2802.80	764.40	2038.40															
1.4	当期还本付息	57343.87	764.40	2038.40	5214.67	5044.80	4874.93	4705.07	4535.20	4365.33	4195.47	4025.60	3855.73	3685.87	3516.00	3346.13	3176.27	3006.40	2836.53
	其中：还本	34666.67			2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67	2666.67
	付息	22677.20	764.40	2038.40	2548.00	2378.13	2208.27	2038.40	1868.53	1698.67	1528.80	1358.93	1189.07	1019.20	849.33	679.47	509.60	339.73	169.87
1.5	期末借款余额		24000.00	40000.00	37333.33	34666.67	32000.00	29333.33	26666.67	24000.00	21333.33	18666.67	16000.00	13333.33	10666.67	8000.00	5333.33	2666.67	0.00

表 4.9 总成本费用估算表（万元）

序号	名称	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	运营成本			354.90	379.20	403.50	431.85	460.20	488.55	492.60	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65
1.1	直接原材料费			64.80	89.10	113.40	141.75	170.10	198.45	202.50	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55	206.55
1.2	职工薪酬			196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56	196.56
1.3	维护维修费			93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54	93.54
2	摊销费			3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11	3118.11
3	财务成本			2548.00	2378.13	2208.27	2038.40	1868.53	1698.67	1528.80	1358.93	1189.07	1019.20	849.33	679.47	509.60	339.73	169.87
4	总成本费用			6021.01	5875.44	5729.88	5588.36	5446.84	5305.33	5139.51	4973.69	4803.83	4633.96	4464.09	4294.23	4124.36	3954.49	3784.63

表 4.10 收入税金表（万元）

序号	项目	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
一、	营业收入(含税)			6319.45	6345.45	6371.45	6401.78	6432.12	6462.45	6466.79	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12
1	经营收入			229.50	310.50	391.50	501.93	610.74	719.55	747.36	775.17	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98	775.98
1.1	生态停车场			0.00	0.00	0.00	2.43	3.24	4.05	4.86	5.67	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48
1.2	大别山干部学院			202.50	283.50	364.50	445.50	526.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50	607.50
1.3	红色文化体验园			27.00	27.00	27.00	54.00	81.00	108.00	135.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00	162.00
2	缺口补助			6089.95	6034.95	5979.95	5899.85	5821.38	5742.90	5719.43	5695.95	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14	5695.14
二、	回收固定资产余值																	
三、	增值税及附加			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	339.98	376.97	376.97	376.97
1、	销项税			357.70	359.18	360.65	362.43	364.17	365.90	366.17	366.44	366.46	366.46	366.46	366.46	366.46	366.46	366.46
2、	进项税额（年初）			3851.59	3501.34	3152.42	2804.82	2458.70	2114.10	1771.03	1428.15	1085.48	742.78	400.08	57.39	23.76	23.76	23.76
	运营进项税			7.45	10.25	13.05	16.31	19.57	22.83	23.30	23.76	23.76	23.76	23.76	23.76	23.76	23.76	23.76
3、	当年抵扣额			357.70	359.18	360.65	362.43	364.17	365.90	366.17	366.44	366.46	366.46	366.46	57.39	23.76	23.76	23.76
4、	进项税额（年末）			3501.34	3152.42	2804.82	2458.70	2114.10	1771.03	1428.15	1085.48	742.78	400.08	57.39	23.76	23.76	23.76	23.76
5、	当年交纳增值税额			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	309.07	342.70	342.70	342.70
6、	城建税(5%)			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	15.45	17.13	17.13	17.13
7、	教育费附加(3%)			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.27	10.28	10.28	10.28
8、	地方教育费附加(2%)			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.18	6.85	6.85	6.85

表 4.11 利润分配表（万元）

序号	名称	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	营业收入			5961.74	5986.27	6010.80	6039.36	6067.95	6096.55	6100.62	6104.68	6104.66	6104.66	6104.66	6104.66	6104.66	6104.66	6104.66
1.1	生态停车场			0.00	0.00	0.00	2.23	2.97	3.72	4.46	5.20	5.94	5.94	5.94	5.94	5.94	5.94	5.94
1.2	大别山干部学院			191.04	267.45	343.87	420.28	496.70	573.11	573.11	573.11	573.11	573.11	573.11	573.11	573.11	573.11	573.11
1.3	红色文化体验园			25.47	25.47	25.47	50.94	76.42	101.89	127.36	152.83	152.83	152.83	152.83	152.83	152.83	152.83	152.83
1.4	缺口补助			5745.23	5693.35	5641.46	5565.90	5491.87	5417.83	5395.69	5373.54	5372.77	5372.77	5372.77	5372.77	5372.77	5372.77	5372.77
2	减免增值税																	
3	税金及附加			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30.91	34.27	34.27	34.27
4	总成本费用			6021.01	5875.44	5729.88	5588.36	5446.84	5305.33	5139.51	4973.69	4803.83	4633.96	4464.09	4294.23	4124.36	3954.49	3784.63
5	补贴收入																	
6	营业外收入																	
7	利润总额			(59.27)	110.83	280.92	450.99	621.11	791.22	961.10	1130.99	1300.83	1470.70	1640.57	1779.53	1946.03	2115.90	2285.76
8	弥补以前亏损				59.27													
9	应税利润			(59.27)	51.56	280.92	450.99	621.11	791.22	961.10	1130.99	1300.83	1470.70	1640.57	1779.53	1946.03	2115.90	2285.76
10	所得税			0.00	12.89	70.23	112.75	155.28	197.81	240.28	282.75	325.21	367.68	410.14	444.88	486.51	528.97	571.44
11	税后利润			(59.27)	38.67	210.69	338.25	465.83	593.42	720.83	848.24	975.63	1103.03	1230.43	1334.65	1459.52	1586.92	1714.32

表 4.12 项目投资现金流量表（万元）

序号	名称	建设期		运营期														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	现金流入	0.00	0.00	6319.45	6345.45	6371.45	6401.78	6432.12	6462.45	6466.79	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12
1.1	营业收入	0.00	0.00	6319.45	6345.45	6371.45	6401.78	6432.12	6462.45	6466.79	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12	6471.12
1.2	减免增值税																	
1.3	回收固定资产余值																	
1.4	回收无形资产															0.00		
1.5	回收流动资金																	
2	现金流出	28692.25	19128.16	354.90	379.20	403.50	431.85	460.20	488.55	492.60	496.65	496.65	496.65	496.65	836.63	873.62	873.62	873.62
2.1	建设投资	28692.25	19128.16															
2.2	流动资金增加额																	
2.3	经营成本			354.90	379.20	403.50	431.85	460.20	488.55	492.60	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65	496.65
2.4	增值税税金及附加			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	339.98	376.97	376.97	376.97
2.5	维护运营投资																	
3	所得税前净现金流量	-28692.25	-19128.16	5964.54	5966.25	5967.95	5969.93	5971.92	5973.90	5974.18	5974.47	5974.47	5974.47	5974.47	5634.49	5597.50	5597.50	5597.50
4	所得税前累计现金流量	-28692.25	-47820.41	-41855.87	-35889.62	-29921.67	-23951.74	-17979.83	-12005.93	-6031.74	-57.28	5917.19	11891.66	17866.12	23500.61	29098.12	34695.62	40293.12
5	调整所得税			622.18	622.24	622.30	622.35	622.41	622.47	622.48	622.48	622.48	622.48	622.48	614.75	613.91	613.91	613.91
6	所得税后净现金流量	-28692.25	-19128.16	5342.36	5344.01	5345.65	5347.58	5349.51	5351.43	5351.71	5351.99	5351.99	5351.99	5351.99	5019.74	4983.59	4983.59	4983.59
7	所得税后累计现金流量	-28692.25	-47820.41	-42478.05	-37134.04	-31788.39	-26440.81	-21091.31	-15739.88	-10388.17	-5036.19	315.81	5667.80	11019.79	16039.53	21023.12	26006.72	30990.31

4.4 项目绩效考核机制

4.4.1 绩效考核制度

本项目的绩效考核体系包含三个阶段，分别为建设期绩效考核指标和运营期绩效考核指标和移交期绩效考核指标。商城县文化广电和旅游局对本项目运营维护绩效和服务进行监管，监管的数据作为政府补贴的依据；建立中期评估机制，运营期每 3 年进行一次中期评估，对项目公司履约情况进行综合评估，指导调整合同履行，中期评估可以委托第三方机构进行；绩效评价结果作为项目期满合同能否展期的依据。

建立项目考核制度和指标体系，根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价，确保有关规划和工作目标的实现。

（1）抽查制度，采取数据抽查和情况反映等方式加强工程质量、运营标准的全程监督，确保公共产品和服务的质量、效率和延续性。

（2）检查制度，适时对项目单位的绩效目标管理措施和工作落实情况、资金执行进度和绩效目标实现情况进行检查，发现问题及时提出改进意见和措施。

（3）第三方监测制度，除了政府本身的抽查检查外，还可以聘请政企双方均认可的第三方专业机构进行监测。

（4）公众评价制度，通过多方参与考核评审，并设置一定权重的公众满意度指标，对公共产品和服务的数量、质量以及资金使用效率等方面进行综合评价，评价结果向社会公示，并作为价费标准、财政补贴以及合作期限等调整的参考依据。政府抽查检查与第三方监测将作为绩效考核的主要依据。

4.4.2 绩效考核主体

绩效评价主体是商城县政府部门（包括实施机构与财政局），根据考核的技术及公平需要，政府方可聘请专业的第三方机构。

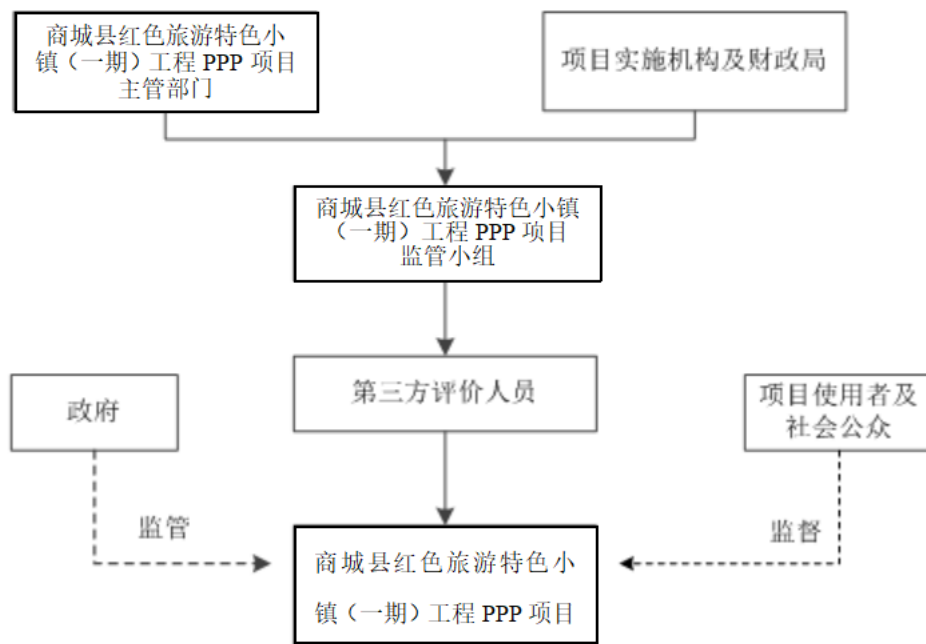


图 4.1 项目绩效考核主体

本项目的绩效考核体系包含三个方面，分别为建设期可用性绩效考核指标、运营维护期绩效考核指标，以及移交绩效考核指标。

4.4.3 可用性付费的考核

（1）考核挂钩机制

本项目可用性付费的绩效考核采用合格制，竣工验收应符合下表中的工程质量、工期、安全生产、环境保护的具体指标要求，表 5-1 所述指标要求在未达成时，项目实施机构可根据 PPP 项目合同相关约定提取项目公司提交的建设期履约保函中的相应金额并下达整改通知，社会资本应在整改通知规定的时间内整改到位，逾期未整改到位的，实施机构有权终止 PPP 项目合同并依法追究社会资本的违约责任，双方届时启动提前终止的相关约定。

项目可用性付费在每年达到要求（项目的各项规范，通过验收，不存在隐蔽性缺陷）的情况下，支付可用性付费的 70%，另外 30%与项目的运营绩效考核挂钩。

（2）考核办法

a 考核指标

在项目建设过程中，考核指标分为：资金到位、设备投入、工期管理、质量管理、人员管理、安全生产、环境保护 7 个方面，其中，对于人员到位和设备投入考核直接对象为工程承包方（社会资本），具体考核指标及要求如下：

表 4-2 建设过程考核指标

指标类别	指标要求	分值
资金到位	社会资本承诺资本金按照项目合同约定的时间出资到位； 债权融资根据项目施工进度和融资方案承诺节点按时到位。	10
人员到位	根据社会资本在投标文件和项目合同中的承诺，对投标文件人员履约和人员变更进行监管评价。有人员变更，则不低于投标人员的资质，项目负责人、技术负责人等主要人员变更从 严把关。	10
设备投入	根据社会资本在投标文件和工程承包合同中的承诺的投标方案及工期要求，对主要设备的数量和时间节点投入进行监督评价。	20
工程质量	项目验收需符合以上国家现行相关技术标准和规范的要求，工程质量达到当地标准化施工合格标准。	20
进度控制	项目建设及相关工作需要服从协调监管单位对项目所作的总体统筹安排，是否按计划完成项目进度工程。	20
安全生产	参照《城市公共设施规划规范》（GB50442-2008）、《建筑结构可靠度设计统一标准》GB50068-2001 等。	10
环境保护	参考《建设项目环境保护管理条例》、《中华人民共和国环境保护法》等	10

b 评分方法

考核次数不少于 2 次，取平均值作为建设过程考核结果。

c 扣费方式

政府方根据建设过程进行考核，对考核结果不达标的进行处罚，具体处罚措施为：建设过程考核得分在 80 分以上的，不做处罚；80 分以下的，处罚金额=5000

万元 $\times$ （1-建设期绩效考核得分/80），作为违约责任，60 分以下视为不及格。

一次评价不及格，实施机构可要求项目公司提交书面说明并整改到位；连续二次评价不及格的，实施机构可单方解除合同，由此造成的经济损失由项目公司承担

d 建设结果考核

建设期结果绩效考核要求为项目通过竣工验收。在竣工验收前未满足评价要求的，政府可根据 PPP 项目合同相关约定提取项目公司提交的建设期履约保函中的相应金额。

4.4.4 运营绩效付费的考核

（1）考核程序

项目实施机构将针对本项目成立运营维护考核小组。考核小组负责对本项目进行考核打分。

（2）考核办法

竣工验收合格后每年一次，考核采取查验资料、实地查看相结合，针对项目运营期间出现的问题是否及时处理，人员管理是否规范，项目维护是否及时修复，经营管理有序。

（3）考核内容

依据物业管理、景观绿化、道路照明、项目满意度、项目外部效益、人员制度建设、示范性、使用者付费等具体考核标准实施，实行打分制。

（4）考核结果与运营维护经费拨付

PPP 绩效考核主要由两项制度组成，即绩效监测和支付机制。产出标准是绩效监测和支出机制的依据，如提供产品或服务质量、数量、价格、合作期限设计、项目可持续性 & 政府方的收益等，是 PPP 项目最鲜明的特征之一，是确保项目操作风险向服务的提供者进行成功转移的关键要素。

本项目在 PPP 模式下采用 BOT 的方式运作，运营期间，根据项目公司提供的公共服务情况，通过政府补贴的方式项目公司收回投资成本，并获得合理利润；政府通过 PPP 模式监管项目公司的相关产出及运营期服务，提高了财政资金的利用效率和工艺设施项目建设、经营、维护及管理效率，体现了政府的公益性和服务性，维护了政府的权威和形象。

为了保障运营期间服务质量，确保项目整个生命周期实现物有所值，政府通过运营绩效考核对运营绩效付费进行调整。结合本项目的发展特点，利用定性和定量分析综合法，设计了绩效考核指标体系，以提高本项目绩效考核的科学性和可操作性。

运营绩效考核系数

序号	绩效考核得分为 X	绩效考核系数
1	$90 \leq X < 100$	1.0
2	$80 \leq X < 90$	0.9
3	$70 \leq X < 80$	0.8
4	$60 \leq X < 70$	0.7
5	< 60	0

年运营绩效付费=当年实际运维成本×（1+中标合理利润率）×运营维护期绩效考核系数。

表 4.4 商城县红色旅游特色小镇 PPP 项目运营绩效考核指标

序号	一级指标	二级指标	三级指标	指标说明	标准值
1	物业管理 (38)	门窗 (6)	门窗锁是否损坏, 操作使用是否正常	综合打分, 优 6, 良 4-5, 中 1-3, 差不得分	6
			门窗是否有雨水渗入的迹象		
			门窗是否松动、变形		
			门窗玻璃是否有损坏现象		
		墙 (6)	校舍建物外观是否移位、倾斜、下陷	综合打分, 优 6, 良 4-5, 中 1-3, 差不得分	6
			墙体表面磁砖(混凝土)是否产生龟裂、破损、剥落现象		
			墙面油漆是否剥落、退色		
			墙面是否产生漏水、发霉等现象		
			墙面是否有裂缝		
			围墙是否有倾斜、裂缝现象		
		地板 (6)	地板是否有积水现象	综合打分, 优 6, 良 4-5, 中 1-3, 差不得分	6
			地板是否产生龟裂现象		
			地板表面是否有异常浮凸、破损		
		屋顶 (4)	屋顶通道门是否变形	综合打分, 优 4, 良 2-3, 中 1-2, 差不得分	4
			屋顶防水层表面是否损坏(如长杂草等)		
			屋顶是否定期清扫保持表面清洁及排水口或落水头是否堵塞		
			屋顶上各接合处之铁件是否生锈、破损		
			屋顶表面是否产生龟裂、破损现象		
			屋顶围墙或栏杆是否膨胀或剥落、破损		
		楼梯	楼梯扶手与踏步是否紧密接合、无断裂、松	综合打分, 优 6, 良 4-5, 中 1-3, 差不得分	6

		(6)	动的情形		
			楼梯踏步表面有无凸起、变形的情形		
			楼梯踏步有无脏物、油渍附着的情形		
			止滑条是否完整无缺少		
			止滑条是否与踏步紧密接合无翘起		
		卫生 (10)	垃圾清理是否及时、彻底，公共区域不存在卫生死角	综合打分，优 8-10，良 4-7，中 1-3，差不得分	10
2	景观绿化 (13)	整体景观	乔、灌、花、草配置合理，比例适宜；品种、层次丰富，季相变化明显，突出景观特色，植物生长状况良好	配置合理，生长状况良好，得 3 分，否则不得分	3
		养护管理	绿化养护管理制度健全	制度健全得 3 分，否则不得分	3
			技术措施完善，管理得当	良好得 3 分，否则不得分	3
		病虫害防治	绿地内植物无明显病虫害危害现象	无药害得 2 分，否则不得分	2
			用药科学合理，无药害发生	良好得 2 分，否则不得分	2
3	道路照明 (10)	维修管理制度	路灯维修养护管理制度健全，技术措施完善，管理得当。有年、月维修养护管理计划，月维修养护管理检查记录，计划、记录认真、详细	综合打分，优 7-10，良 4-6，中 1-3，差不得分	10
4	项目满意度(12)	公众满意度	服务质量、社会效益、环境效益满意度	满意率90%以上4分，满意80%-90%的3分，满意率70%-80%的2分，满意率60%-70%的1分，满意率60%以下的0分	4
		社会资本满意度	合理利润、风险分配的满意	满意率90%以上4分，满意80%-90%的3分，满意率70%-80%的1分，满意率70%以下的0分	4
		政府部门满意	社会效益、环境效益、风险分配、质量、公私合作关系的满意度	满意率90%以上4分，满意80%-90%的3分，满意率70%-80%的1分，满意率70%以下的0分	4

		度				
5	项目外部效益 (8)	生态社会效益	景观绿化的节能	节能较好，得2分	2	
		环境效益	资源合理分配利用程度	资源合理分配利用程度达 70% 以上 2 分；否则不得分	2	
			资源再利用率	资源再利用率达 90% 以上得 2 分，否则不得分	2	
		成本效益	运营成本降低率	运营成本降低率达 50% 以上得 2 分，否则不得分	2	
6	人员制度建设 (6)	奖惩制度	奖惩管理条例	无奖惩得0分，受省级表扬1次得1分，受市、县级表扬1次得0.5 分，受省级批评1次扣1分，受市、县级批评1次扣0.5分	2	
		沟通协调制度	沟同协调的组织架构，应急问题处理机制，协调会商	具备且可操作性强2分；基本具备1分	2	
		工作优化机制	优化建设项目流程，工作体制机制	具备且可操作性强1分	1	
		公众参与制度	公众参与平台	公众能够方便快速参与项目的建设，得1分；否则不得分	1	
7	示范性 (3)	项目示范性	评价体系示范	评价体系成熟可推广，得1分，否则不得分	1	
			技术标准示范	技术标准体系成熟可推广，得1分，否则不得分	1	
			管理机制示范	管理机制可复制，得1分，否则不得分	1	
8	使用者付费	项目年度实际使用者付费总	当年实际使用者付费总额为测算值的90%以上，得10分			10
			当年实际使用者付费总额为测算值的80%-90%，得8分			
			当年实际使用者付费总额为测算值的70%-80%，得5分			

		额	当年实际使用者付费总额低于测算值的70%，不得分	
--	--	---	--------------------------	--

4.4.5 移交期绩效考核

1.考核内容

项目移交期考核主要为 4 个方面，分别为：

（1）资产质量：资产质量符合国家标准或合同约定标准；设备、资料状况符合国家标准或合同约定标准

（2）资产可用：资产扣除合理正常损耗后，应当达到设计标准要求的使用状态，并承诺质量保修期和缺陷责任期；

（3）综合管理：项目资料、图纸、运营期的会计资料等资料的完整情况；

（4）权利移交合法合规：所有债务、抵押、质押、留置、担保物权和资产所有权和收益权，移交程序合法合规。

2.移交期绩效考核指标选取及指标考核办法

本项目移交期绩效考核指标体系如下：

一级指标	总分	二级指标	细项总分	扣分标准（分值）	扣分原因	扣分	得分
资产质量	30 分	质量状况	15 分	设备、资料状况符合国家标准或合同约定标准			
			15 分	资产质量符合国家标准或合同约定标准			
资产可用	40 分	资产完整	5 分	部分资产不完整，清查存在盘亏			
			15 分	盘亏资产未进行说明或双方未达成一致解决方案			
		资产状态	5 分	部分资产状况不良；			
			10 分	该部分资产未进行维修，达到设计标准要求的使用状态到可用状态			
			5 分	未承诺一定的质量保修期和缺陷责任期			
综合管理	10 分	资料保管	5 分	部分关键资料保管不善，存在遗失且不能后补			
		资料移交	5 分	资料移交过程中产生损坏遗失			
权利移交	20 分	权利移交合法合规	20 分	权利移交中存在违规操作且未整改，或权利移交不完整			

3.绩效考核结果管理

本绩效考核结果采用如下方式确定：

考核分数在 80~100 分（含 80 分）时，政府全额向社会资本退还移交履约保函；

考核分数在 70~80 分（含 70 分）时，政府向社会资本退还移交履约保函的 90%；

考核分数在 65~70 分（含 65 分）时，政府向社会资本退还移交履约保函的 75%；

考核分数在 60~65 分（含 60 分）时，政府向社会资本退还移交履约保函的 60%；

绩效分数在 60 分以下时，考核不合格；实施机构没收移交履约保函并责令社会资本方整改，需整改合格后再进行移交。

综上所述，只要涉及到扣分项，社会资本均应对扣分项进行整改，整改费用由社会资本承担，整改合格后方可移交。

4.移交资产保值增值：实施机构监督项目公司按国家国有资产相关管理规定计提折旧，确保国有资产保值增值、运行良好。

4.5 相关配套安排

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程建设项目依托周边原有供水、排水、电力、通信等工程管网，满足本项目相关配套安排需要。

4.6 激励相容机制

本项目设计的项目回报机制能产生激励相容的效果，即社会资本在追求自身利益的同时，其行为也会有利于政府和社会公众总体利益。具体而言，本项目中包含的激励相容机制主要体现在两个方面：

其一，项目公司需同时承担本项目的建设及运营维护等，政府方通过设置了可用性绩效考核指标和运营维护期绩效考核指标，且运维服务的优劣决定运营绩效付费的多寡（PPP 项目协议中设置了明确的奖惩机制），建设期内项目建设质量的优劣将直接影响社会资本在运营维护期的成本高低，以有效激励社会资本从项目全生命周期成本统筹考虑本项目的建设及运营维护等。

其二，通过公开招标的竞争程序将政府可行性缺口补助确定在一个合理区间内，并鼓励社会资本通过改善管理、提升效率等以增加收益，有利于对项目全生命周期成本的控制。

4.7 项目移交

（1）在移交日，除社会资本自持部分外，社会资本应解除和清偿任何种类或性质的债务、留置权、动产质押、不动产抵押、担保物权及其他请求权，不包括其他对本项目资产价值或运营利益不发生实质性不利影响的日常抵押，将本项目及对本项目的全部权利、所有权及利益，包括但不限于组成本项目的房屋建筑物、土地使用权，有关计算机软件、项目文件资料等，无偿移交给商城县政府或其指定机构。移交的商城县红色旅游特色小镇（一期）工程应是得到良好维护和处于良好运行状态的。

（2）社会资本应在本项目移交后的一定期限内保证自费修复商城县红色旅游特色小镇（一期）工程设施、设备等方面存在的隐蔽性缺陷（正常磨损除外），保证期定为六个月。为此，在移交日前十二个月，社会资本应提交移交履约保函，以确保其在移交日后承担有关责任。商城县政府有权通知社会资本或事先约定的社会资本原股东自费修复商城县红色旅游特色小镇（一期）工程中存在的隐蔽性缺陷，如被通知的一方在自接到通知之日起七日内未采取行动，则商城县政府有权全部或部分兑现该履约保函的金额，用于修复该隐蔽性缺陷造成的相关设施、设备的损坏。

第五章 项目合同体系

5.1 合同体系

5.1.1 合同体系框架

PPP 模式下的项目合同体系主要包括 PPP 项目合同、股东协议、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等。其中，项目合同是其中最核心的法律文件。本 PPP 项目可能涉及到的合同体系详见表 5.1，项目合同及股东协议是本章的重点内容。

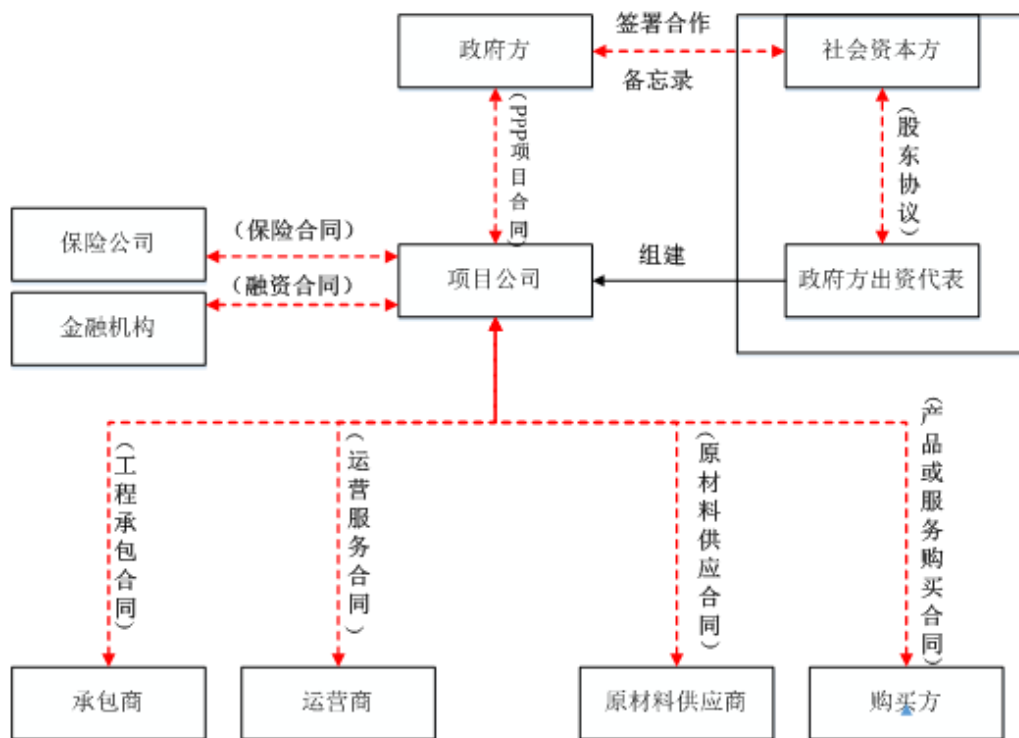


图 5.1 一般项目合同体系

根据本项目实际，合同体系包括 PPP 项目合同、股东协议、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、产品采购合同、保险合同、以及与专业中介机构签署的投资、法律、技术、财务、税务咨询服务合同等多项内容。

5.1.2 PPP 项目合同及签约主体

按照《中华人民共和国招标投标法》第四十六条规定，招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同；，不需要为项目设立项目公司的，可根据采购文件、响应文件、补遗文件和确认谈判备忘录拟定的合同文本，并进行公示，合同文本中涉及国家秘密、商

业秘密的内容可以不公示，公示期满无异议的项目合同，应在政府审核同意后，由项目实施机构与中选社会资本签署《PPP 项目合同》；需要为项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署项目合同，或签署关于承继项目合同的补充合同。

PPP 项目合同是指商城县文化广电和旅游局与社会资本依法就 PPP 项目合作所订立的合同。PPP 项目合同是整个合同体系的基础和核心，政府方与社会资本的权利义务关系以及 PPP 项目的交易结构、风险分配机制等均通过 PPP 项目合同确定，并以此作为各方主张权利、履行义务的依据和项目全生命周期顺利实施的保障。

本实施方案中的项目合同主要是《PPP 项目合同》、《股东协议》。

《PPP 项目合同》：该合同为主合同，由商城县文化广电和旅游局与中标的社会资本签署，待政府方出资代表与社会资本组建的项目公司成立后，商城县文化广电和旅游局与项目公司正式签署。

《股东协议》：项目由政府方出资代表与社会资本共同出资成立项目公司，项目公司注册资本为 10623.21 万元。其中政府方出资 2124.64 万元，社会资本出资 8498.57 万元，政府方出资代表与社会资本出资比例为 20%:80%。

5.1.3 股东协议及签约主体

股东协议由项目公司的股东签订，用以在股东之间建立长期的、有约束力的合约关系由商城县文化广电和旅游局或其指派机构与社会资本或社会资本联合体共同作为股东，共同签署股东协议，目的在于设立项目公司。

5.1.4 其他合同

（1）融资合同：项目公司与融资平台公司签订固定资产贷款合同或经营期流动资金借款合同。

（2）工程建设合同：项目公司与总包商签订协议，确定项目工程总承包商；与保险公司等联合保险人签订《建筑（安装）工程一切险保险协议》。

（3）设备采购合同：项目公司与设备销售方签订《设备采购合同》。

（4）运营协议：项目公司与项目主体运营单位签订运营协议。

（5）保险协议：项目公司与联合保险人签订关于建筑安装工程一切险的保险协议。

（6）**监理合同：**根据《工程建设监理规定》第三条“本规定所称工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托，依据国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同及其它工程建设合同，对工程建设实施的监督管理。”。本项目监理单位由项目实施机构通过合法程序选定，费用由项目公司承担，纳入项目总投资。

5.1.5 项目边界条件

项目边界条件是项目合同的核心内容，主要包括权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等边界。

5.2 权利义务边界

项目公司将采用 DBFOT 运作模式设计、建设、运营和移交本项目。项目公司应在合作期内自行承担费用、责任和风险，负责项目设施的运营与维护。

5.2.1 政府方主要权利和义务

（1）权利边界条件

1）在遵守、符合适用法律要求的前提下，有权对社会资本履行本合同项下的义务进行监督和检查，但政府方并不因其承担有关监督、检查工作而承担任何责任，且并不减除或减轻社会资本应承担的任何义务或责任。

2）有权对本项目中融资、建设资金到位情况及支付使用情况，建设项目全过程，以及社会资本对本项目的运营、维护的全过程，进行抽查、检查、了解、监督。

3）有权对社会资本及其总承包商、专业分包商和设备供应商的重要人员进行审核，以及建议对不胜任工作的相关人员予以更换。

4）有权在建设工程项目建设工期内要求项目公司 / 社会资本提交建设相关文件（包括但不限于施工文件、建设进度和质量控制报告等）并对项目设施的建设进行监督，如发现存在社会资本违约情况，有权根据本合同对社会资本进行违约处理。

5）有权在本项目运营期内要求社会资本提交基础设施维护记录并对项目设施的维护情况进行监督，对安全质量进行评估，如发现社会资本存在违约情况，有权根据本合同对社会资本进行违约处理。

6）在社会资本违反本合同有关规定的情况下，政府方有权根据本合同约定

要求其支付违约金，获得赔偿或兑取履约保函。

7) 有权享有本合同和法律、法规、规章及相关规范性文件规定的其它权利。

(2) 政府方的义务

1) 政府方应始终遵守所有的适用法律和本合同的规定。

2) 授权项目政府方出资代表，并监督及时出资。

3) 政府方应确保在本合同签署时已取得了必要的行政审批手续，确保本项目立项、规划、用地、环评等相关审批手续合法有效，为本项目的建设创造必备的施工条件。

4) 政府方应负责本项目的土地整理和征收工作，并按照工程进度计划向社会资本提供项目工程用地。

5) 在向社会资本提出适当的要求并符合基本建设程序的前提下，政府方或其指定机构应尽最大努力协助从有关政府部门获得、保持和续延项目所需的应由项目公司 / 社会资本办理的所需许可、执照和批准。若因现行法律法规规章的原因，部分批准无法以社会资本的名义取得，双方同意以政府方的名义申请并取得相关批准的，相关费用由社会资本承担，列入项目总投资。但届时以政府方的名义申请并取得相关批准时，不影响社会资本在本项目建设中的法律地位、责任或权利义务。

6) 政府方应协助社会资本进行其他项目交叉施工的协调，积极配合社会资本协调与工程相关各方以及当地群众的关系，为工程建设创造良好的外部环境。

7) 根据本合同的规定向项目公司支付政府补贴。

8) 政府方在项目合作期限届满或合同提前终止时，负责评估并接收项目设施，并按 PPP 项目合同约定向项目公司支付相应款项。

若项目提前终止政府方将按照表 5.1 标准向社会资本支付相应款项：

表 5.1 项目提前终止，政府对项目公司的补偿标准

序号	条款	补偿金额
1	政府方违约而导致项目终止	$A+B+F+G$
2	项目公司违约而导致项目终止	$A-C+F$
3	自然和社会事件引起的不可抗力事件而导致项目终止	$A-E+F+G*50\%$
4	发生甲方征收、征用、国有化等行为时	$A-E+F+B*50\% +G*50\%$

其中：

A: 为提前终止时, 项目资产尚未摊销完毕部分的账面净值。(也可以理解为尚未收回的投资成本)。

B: 为项目公司在合作剩余年限期间中较短期间内预期净利润的现值(如尚未盈利则不计入补偿金额):

预期净利润按照本协议终止前的一个会计年度的年净利润和社会资本在运营期内年平均净利润两者之间的较低值计算。如果协议终止前项目公司还未开始盈利, 那么预期净利润按投标文件中测算得出的同期财务利润计算。

C: 为合同终止时, 项目公司应支付之违约金, 具体金额双方可另行约定, 该金额不应超过 $A * 5\%$ 部分对应款项。

D: 为发生不可抗力, 根据保险合同, 项目公司实际获得的保险理赔金额。

E: 指就相关不可抗力事件发生时, 项目公司未按照约定足额投保, 导致可获得但未获得的保险赔偿差额部分款项。

F: 指终止后, 项目公司应向行业主管部门或其指定机构移交运营维护所需的零部件、备品备件和化学品的合理评估值。

G: 不可抗力发生至合同终止时, 项目公司虽足额缴纳保险但仍无渠道得到弥补的损失, 主要是向贷款人支付的利息、罚息、滞纳金, 以及向第三人支付的违约赔偿。

9) 协助项目公司依法获得相应的税收优惠, 且政府方同意项目公司获得的经营收入涉及交纳增值税等税费的(不包括公司所得税), 该等税费纳入项目公司成本进行统一测算。

10) 应对项目公司经营过程实施行业监管, 监管内容包括服务的质量, 安全防范措施和基础设施运营维护状况等。

11) 本着尊重社会公众的知情权, 鼓励公众参与监督的原则, 应及时将服务质量检查、监测、评估结果和整改情况以适当的方式向社会公布。

12) 政府方协调配合项目公司进行项目融资, 并将本项目纳入河南省政府和社会资本合作(PPP) 综合信息平台项目库及商城县 PPP 项目目录。在本项目合作期间, 政府方将各期支付款项纳入当年度财政预算, 并按法定程序报本级人民代表大会审议通过。

13) 履行法律、法规及 PPP 合同规定的其他义务。

5.2.2 社会资本主要权利和义务

（1）社会资本的权利

- 1) 有权依照本合同的约定的方式回收投资成本和取得投资回报。
- 2) 社会资本有权按本合同依法依约确定总承包商、专业分包商、设备材料供应商等项目参建单位。
- 3) 除双方另有约定外，社会资本独立享有并行使本项目相关的投资权、建设权及项目管理权等，政府方不得擅自干涉。
- 4) 在政府方违反本合同有关规定的情况下，社会资本有权根据本合同约定获得赔偿。
- 5) 在满足本项目总目标和本合同约定的前提下，社会资本有权享有对人员、材料、设备的调配权。

5) 其他双方确定的权利。

（2）社会资本的义务

在合作期内，项目公司应根据项目合同的规定，自行承担费用、责任和风险，负责项目设施的建设、运营、维护，保证按照适用法律、项目合同和谨慎运营惯例经营项目设施，使其处于良好的运营状况并能在运营参数范围内安全稳定地提供物业服务及配套基础设施维护管养服务，并就项目在合作期满时移交，并与政府协商是否存续合作。在不损害上述原则前提下，项目公司应保证：

- 1) 未经政府方书面许可，项目公司不得解散；
- 2) 科学合理地制定年度经营计划，按照适用法律和本合同及附件规定组织项目公司的安全生产；
- 3) 根据适用法律和项目合同的规定接受政府方对项目公司的监督和检查，并为政府方履行上述监督权利提供相应的工作条件，但该等监督不得干涉项目公司根据适用法律和本合同履行其在项目合同项下的权利和义务；
- 4) 在做出中长期发展规划、年度经营计划、年度报告、董事会决议等文件后及时向政府方备案；
- 5) 按照适用法律和相关规定对项目设施进行建设、运营、维护和更新改造；
- 6) 按照适用法律法规及相关政策缴纳有关税费；
- 7) 根据适用的法律法规、相关政策和谨慎运营惯例，自费购买和保持有关

保险，包括适用法律要求的任何强制性保险。如果项目公司未按照规定购买或维持本合同所要求的保险，政府方有权购买该保险，并有权根据本合同从履约保函中提取需支付的保险费；

8) 需要变更名称、地址、法定代表人的，应提前告知政府方；

9) 有义务接受政府方组织专家对其经营状况进行中期评估，特殊情况下可以实施年度评估；

10) 有义务从有关政府部门获得、保持和续延项目所必需的应由社会资本办理的许可、执照和批准。负责按适用法律的要求及时办理项目的工程报建手续，包括申请并获得项目的建设工程规划许可证和建设工程施工许可证，并承担相应费用；

11) 应负责筹措项目工程建设投资资金，按工程进度计划投资建设，并确保投入资金满足本项目实施的需要。并按合同约定方式接受政府方对融资情况、建设资金到位情况及支付使用情况，以及对建设工程项目建设全过程、社会资本养护项目的实施全过程的监督；

12) 社会资本应严格按照法律、法规、工程建设规范标准的规定和经批准的施工图设计文件完成工程建设，确保质量、工期、安全文明施工，除本合同约定建设期可以顺延的情况外，按本合同约定时间将验收合格的工程投入使用，以及提供养护、维修服务。

13) 应配合政府方根据本项目建设情况的需要进行的总协调，并及时向政府相关职能部门汇报项目实施过程中的重大问题。

14) 应遵守有关公共卫生和安全的适用法律及本合同的规定，履行保护环境的责任：

a. 应始终遵守有关公共卫生和安全的适用法律及本合同的规定；

b. 不应因项目设施的建设和养护而造成道路场地（包括土壤、地下水或地表水、扬尘及空气）或周围环境的环境污染；

c. 在项目设施的建设和运营期间应采取一切合理措施来避免或尽量减少对项目设施周围建筑物和居民区的干扰；但对本合同生效日前已经存在的或潜在的，因第三方的作为或不作为引起的，或者政府方导致的环境污染及安全隐患，社会资本不承担责任。

15) 应当在下列事项出现后七(7)个工作日内向政府方提交书面备案报告，报告该等事项的具体内容。政府方在收到社会资本提交的上述报告或备案材料后七(7)个工作日内应提出反馈意见：

a. 社会资本董事长、董事、监事、总经理、副总经理、财务负责人等高级管理人员的确定或发生人员变更；

b. 社会资本签署的可能对本项目实施有重大影响的合同、合同或意向书；

c. 其他对本项目实施有重大影响的事项。

16) 应在约定建设工程项目竣工日前实施和完成项目工程，包括提供施工文件。应为该工程的实施、竣工以及修补缺陷而提供所需要的工程管理、工程技术、监督、设备、劳务、工程设备和材料、临时工程以及所有其他内容。建设工程项目实施之前，应完全理解政府方的需求。应将政府方的要求或参照项中出现的任何错误、失误或缺陷通知政府方。政府方在收到此类通知后应做出是否采用的决定并相应地通知社会资本。

17) 应保证为本项目签署的工程文件、融资文件符合适用法律，并与本方案规定不相抵触。

18) 建设项目工程（包括为满足政府方的要求或本合同隐含的或由社会资本的任何义务而产生的任何工作，以及本合同中虽未提及但推论对本项目的稳定、完整或安全、可靠及有效运行所必须的全部工作）应完全符合适用法律要求和本合同中规定的预期目标。

19) 应履行适用法律及 PPP 项目合同规定的其他义务。

5.2.3 项目公司权利义务设定

（1）项目授权

商城县人民政府或其授权部门，通过与项目公司签订 PPP 项目合同授予项目公司合作经营权。

（2）项目合作期

合作期 17 年（含建设期 2 年及运营期 15 年）。

（3）项目公司的基本权利和义务

①项目公司项目的设计、建设、融资、维护、运营；

②项目公司必须按照 PPP 项目合同、商城县发展规划和年度建设计划的约定

投资建设及运营维护本项目；

③在合同期限内严格按法律及 PPP 项目合同规定进行运营，并确保项目达到本协议约定的标准；

④按照 PPP 项目合同的约定，获得可行性缺口补助费用；

⑤如未来政府方利用本项目申请国家专项资金的，项目公司应尽最大努力提供协助。

5.2.4 项目资产权属

资产形成：涉及 DBFOT 项目的，在合作运营期内，根据《企业会计准则解释第 2 号》第五条的相关条款规定：BOT 项目所建造基础设施不应作为项目公司的固定资产；基础设施建成后，项目公司应当按照《企业会计准则第 14 号—收入》确认与后续经营服务相关的收入。建造合同收入应当按照收取或应收对价的公允价值计量，并分别确认金融资产或无形资产。

项目公司在完成建设后通过竣工决算确认的项目总投资，按照上述条款规定确认为无形资产，按照运营年限进行摊销，列入当年的总成本费用。

合作期满后，项目公司应按照项目合同约定的移交范围、移交标准和移交程序等将项目设施向政府方进行移交。

在合作期内，经政府书面批准，可由项目公司对原资产进行报废或重置，由项目公司承担相关费用并拥有重置资产的所有权。

5.2.5 《股东协议》的边界条件

（1）协议签约方

股东协议由政府方出资代表与社会资本签署。

（2）期限

PPP 合同生效后，股东协议自签署之日起生效，并应在合作期内保持完全有效。

（3）项目资本金与注册资本

1) 本项目资本金比例为项目总投资的 20.98%，约为 10623.21 万元，由项目公司各股东根据项目建设进度，按股权比例（政府方 20%：社会资本 80%）出资。社会资本融资 40000.00 万元。

2) 注册资本为 10623.21 万元。政府方出资代表出资 2124.64 万元，在项

目公司中占股 20%；社会资本出资 8498.57 万元，占股权比例 80%。

（4）股权变更限制

对于社会资本的股权结构问题，在《PPP 项目合同》签订后项目进入运营期前社会资本不得转让其在项目公司的股权（如基于项目融资所需，中标社会资本联合体成员之间经政府批准可以转让但转让后的股权结构中负责项目运营的社会资本应为项目公司的控股股东）。在《PPP 项目合同》签订后进入运营期 5 年后，经项目实施机构书面同意和商城县政府批准，社会资本可以转让其在项目公司的全部或部分股权，但受让方应满足履行本项目要求的运营能力、财务信用、技术能力、运营经验等基本条件，确保项目持续稳定运营。

项目全生命周期内，社会资本和项目公司股东拟转让股权的应提交书面转让方案，报实施机构书面同意和政府批复后方可进行。

（5）股权变更限制的例外

如果发生以下特殊情形，可进行股权变更：

- 1) 公司为履行本项目融资项下的担保而涉及的股权结构变更；
- 2) 转让为法律所要求，由司法机关裁定和执行；
- 3) 政府方转让其在公司股权的不受上述股权变更限制。

（6）股东权利。公司股东享有以下权利：

- 1) 出席股东会并行使选举权、被选举权和表决权；
- 2) 对公司的业务、经营和财务管理进行监督，提出建议或咨询，对违法乱纪、玩忽职守和损害公司及股东利益的人进行检举、控告。
- 3) 依本协议规定转让出资；
- 4) 在公司解散清算时，有权按出资比例分享剩余资产。
- 5) 一票否决权：政府方出资代表有一票否决权。

政府方出资代表对关系公共利益和公共安全的事项享有一票否决权。

（7）股东义务。股东应履行下述义务：

- 1) 以其所持出资承担公司的亏损及债务；
- 2) 遵守公司股东协议、公司章程；
- 3) 服从和执行股东会决议；
- 4) 积极支持公司改善经营管理，提出合理化建议，促进公司业务发展；

5) 维护公司利益，反对和抵制有损公司利益的行为。

(8) 董事会

公司设董事会，董事会由五名董事组成，由政府方委派 1 名，社会资本委派 4 名（若社会资本为联合体，由联合体内部决定其委派人数）；每届任期 3 年，可连选连任。具体职权责的划分将根据政府方与社会资本的要求在股东协议中再行明确。政府方董事对影响公共利益或公共安全的事项享有一票否决权。

(9) 总经理

公司设总经理一名。董事可受聘兼任总经理、副总经理或者其他高级管理人员，但兼任总经理、副总经理或者其他高级管理人员职务的董事不得超过公司董事总数的二分之一。

1) 《公司法》规定的相关人员，不得担任公司的总经理。

2) 总经理每届任期三年，总经理可连聘连任。

3) 总经理对董事会负责，行使下列职权：主持公司的经营管理工作，并向董事会报告工作；组织实施董事会决议、公司年度计划和投资方案；拟订公司内部管理机构设置方案；拟订公司的基本管理制度；制定公司的具体规章；提请董事会聘任或者解聘公司副总经理及财务负责人；聘任或解聘除应由董事会聘任或解聘以外的管理人员；拟定公司职工的工资、福利、奖惩，决定公司职工的聘用和解聘；提议召开董事会临时会议；公司股东会或董事会授予的其他职权。

4) 总经理列席董事会会议，非董事总经理在董事会上没有表决权。

5) 总经理应当根据董事会或者监事会的要求，向董事会或者监事会报告公司重大合同的签订、执行情况，以及资金运用情况和盈亏情况。总经理必须保证该报告的真实性和完整性。

6) 总经理应当遵守法律、行政法规和公司合同的规定，履行诚信和勤勉的义务。

7) 总经理可以在任期届满以前提出辞职。有关总经理辞职的具体程序和办法由总经理与公司之间的聘用合同规定。

(10) 除法定事由外，非经政府方书面同意，公司不得解散。

(11) 股东协议条款

股东协议条款需包括：设立的前提条件，项目公司的设立和融资方式，项目

公司的经营范围，股东权利，履行 PPP 项目合同的股东承诺，股东的商业计划，股权转让，股东会、董事会、监事会组成及其职权范围，股息分配，违约，终止及终止后处理机制，不可抗力，适用法律和争议解决等。

5.2.6 工程承包合同的边界条件

项目公司作为设计、融资主体和项目管理者而存在，本身不一定具备自行采购、建设项目的条件，因此将全部或部分采购、建设工作通过依法招标委托给工程承包商或分别与不同承包商签订合同。承包商的选择要遵循相关法律、法规的规定。

5.2.7 融资合同的边界条件

融资合同包括项目公司与贷款方签订的项目贷款合同、担保人就项目贷款与贷款方签订的担保合同、政府与贷款方和项目公司签订的直接介入协议等多个合同。其中，项目贷款合同是最主要的融资合同，一般包括陈述与保证、前提条件、偿还贷款、担保与保障、抵销、违约、适用法律与争议解决等条款。同时，出于贷款安全性的考虑，贷款方往往要求项目公司以其财产或其他权益进行抵押或质押，或由其母公司提供某种形式的担保，这些融资保障措施通常会在担保合同、直接介入协议以及 PPP 项目合同中具体体现。PPP 项目中还可能会涉及其他的合同，如与专业中介机构签署的投资、法律、技术、财务、税务等方面的咨询服务合同等。具体边界条件以服务内容具体确定。

5.3 交易条件边界

（1）合作期限

根据项目详细的财务测算，确定本项目合作周期共计 17 年，其建设期为 2 年，运营期为 15 年。

（2）项目回报机制

社会资本取得投资回报的方式包括使用者付费、可行性缺口补助及政府付费三种方式。本项目为可行性缺口补助。

（3）产出说明

（1）项目产出说明

1) 旅游综合服务区

结合现状交通，构建综合服务功能。通过功能导入，以游客服务中心为主体，

打造为集游客接待、旅游咨询、管理办公、交通集散、等功能于一体的旅游综合服务区。

主要是建设游客服务中心、生态停车场、生态田园游憩区等设施。

A 旅游服务中心

本项目拟在景区入口建设一个综合性的游客服务中心满足以上功能的需要。该建筑采用两层砖混结构，其立面形式与整个入口规划相协调，总占地面积 8200 平方米，建筑面积 3600m²。采用豫南民居建筑风格，色调与景区大门协调一致，以瓦灰色为主。一层主要设置游客咨询中心、游客休息室等，二层设多媒体景点简介演播室、景区办公室等，同时游客服务中心还提供银行自动提款机、邮政服务点、磁卡电话等设施并提供交通换乘服务。

B 生态停车场

生态停车场总占地面积 6200 平方米，设置车位 500 个。应用透气、透水性铺装材料铺设地面，并间隔栽植一定量的乔木等绿化植物，形成绿荫覆盖，将停车空间与园林绿化空间有机结合。停车场的绿地分布以不影响车辆正常通行为原则，包括车位旁的绿地，两排停车位之间的绿地，车位末端的绿地，回车广场、分隔带、行道树等的绿地，以及场地边缘的保护绿地等。停车场周边应种植高大庇荫乔木，宜有隔离防护绿带；在停车场内结合停车间隔带种植高大庇荫乔木。停车场种植的庇荫乔木可选择行道树种。停车场分为微型车、中小型汽车、大型客车等几种车位，以中小型汽车车位为主。

C 生态田园游憩区

该区域主要结合现状农田，整合土地资源，结合旅游功能，设置田园综合体子项目，项目总占地面积 47200 平方米。

2) 红色教育核心区

在商城县红色历史的大背景下，通过对历史的挖掘，构建以革命烈士纪念馆为主体，满足 2019 年商城起义 90 周年的庆典仪式等功能于一体的红色教育核心。

A 红色庆典广场

红色庆典广场总占地面积 9400 平方米，结合商城红色历史文化背景，围绕红色主题，既满足 2019 年商城起义周年庆典的需求，也为整个规划区提供了大型的人群集散地。

B 商城起义纪念馆

项目总占地 8500 平方米，建筑面积 9000 平方米。依托“商城起义”“商城 28 年红旗不倒”“刘邓大军千里跃进大别山”等核心资源，整合商城县的历史、文化资源，以融合思路为红色旅游产品创意理念，建立商城起义纪念馆。

C 大别山革命学院

该项目总占地面积 11000 平方米，建筑面积 42000 平方米，可同时容纳 500 余名学员。项目充分挖掘大别山、商城县革命历史资源，以服从服务大局为主题，把大别山干部学院建成立足河南，面向全国，开展革命传统教育、理想信念教育和党的群众路线教育的特色党性教育培训基地。重点培训国家、省、市、县四级党政、军政领导干部、组织人事干部、企事业高级管理干部、共青团干部和青少年。

D 红色文化体验园

该项目总占地面积 13600 平方米，项目以商城县红色文化为内核，将军事理念与拓展技术、军事思想与经营管理相结合的一种独特的体验式培训模式。旨在通过体验、分享、提升的经验模式，培养和塑造人坚强的意志和完善的人格，全面提升组织的执行力、凝聚力和创造力。项目区域山地、草甸、丛林交错，跌宕起伏，非常合适现代都市人开展户外拓展训练的要求。

E 红色民俗文化村

项目总占地面积 12600 平方米，建筑面积 10100 平方米。立足地域特点和资源特色，突出生态、民俗和红色文化特质，培育打造红色文化及民俗风情展示体验综合体。

3) 其他辅助工程

其他辅助工程主要包括一期工程范围内的道路、景观绿化、市政工程等内容，主要包括新建、改建机动车道、自行车道、步行道、广场及平台、停车场；对范围内的景观水体进行改造，新增景观水体种植水生植物；设置 3 个入口服务中心；对范围内的给水、雨水、污水等市政工程施工进行改造升级。

5.4 履约保障边界

本项目的履约保障体系主要有投资履约保函、建设履约保函、运营维护保函和移交维修保函。联合体投标的，可以由联合体中的一方或者共同提交履约保函，

以一方名义提交履约保函的，对联合体各方均具有约束力。任一保函被提取任意金额后，项目公司应于一定期限内将该保函的担保金额恢复至原始的约定金额，以确保保函的持续担保效力。

本项目中项目公司可提交的各类保函及主要要素如下表 5.2 所示：

表 5.2 保函类别及主要要素

条款	投资履约保函	建设期 履约保函	运营维护 履约保函	移交维修 保函
提交 主体	社会资本	项目公司	项目公司	项目公司
提交 时间	发放中标通知 书后 PPP 项目 合同签署前	项目建造工程下 达开工令前	项目工程竣工验 收合格之前	项目运营期最 后一年前一个 月内
提交金额	1000 万元	5000 万元	2000 万元	1000 万元
退还 时间	递交建设期履 约保函后	项目完成竣 工验收和环保验 收且递交运营维 护保函后	递交移交保函后	质量保证期满 后
受益人	商城县文化 广电和旅游局	商城县文化广电 和旅游局	商城县文化广电 和旅游局	商城县文化广 电和旅游局
担保 事项	投资履约 阶段投资建议 书承诺的履 行、合同签署、 项目公司设立	项目安装、 装修资金到位、 开工节点、试运 行节点、竣工节 点、验收节点、	项目运营绩 效、持续稳定普 遍服务义务，服 务质量反馈情 况、安全保障、 移交保函提	项目设施 存在隐蔽性缺 陷、经证明由 于项目公司特 许经营期内对

	及建设期履约保函递交等	重大工程质量事故或安全责任事故、运营维护保函提交等	交等	设施的运营不善所造成的瑕疵等
--	-------------	---------------------------	----	----------------

5.5 调整衔接边界

（1）应急处置

在本项目合作期内，项目公司应当制定突发事件应急预案。突发事件发生后，项目公司应当立即启动应急处理程序，根据突发事件应对管理职责分工向有关部门报告，并将应急处理结果通报项目实施机构。

项目公司有权因启动紧急事故应急预案而增加的合理成本向项目实施机构提出补偿要求，项目实施机构应通过支付补偿金，或者按照《PPP 项目合同》相关规定调整价格，或延长项目合作期限等方式给予项目公司补偿。

（2）临时接管

在本项目合作期内，项目公司如出现以下违约行为，项目实施机构或政府指定的其他机构有权根据 PPP 协议相关条款的规定，对本项目实施临时接管：

- 1) 擅自转让、出租经营权的；
- 2) 因管理不善，发生重大质量、安全事故的；
- 3) 擅自暂停或者终止运营服务，严重影响到社会公共利益和安全的；
- 4) 法律、法规、规章规定的其他违法行为。

（3）提前终止

在本项目合作期内，如果发生以下情况，特许经营权可以提前终止：

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协议的意向通知；

2) 发生项目实施机构或其他政府部门严重违约事件时，项目公司有权发出提前终止协议的意向通知；

3) 发生不可抗力时，PPP 协议签订双方无法协商一致继续履行各自义务，双方有权向对方发出提前终止协议的意向通知；

4) 项目其他协议提前终止，PPP 协议自动提前终止。

若双方在一定时间内协商一致，则双方应继续履行 PPP 协议规定的各自义务，否则守约方可以向对方提出协议终止通知，以提前终止 PPP 协议，并根据 PPP 协议相关条款约定给予相应补偿。

（4）合同变更

在本项目合作期内，本项目合同体系中文件的任何修改、补充或变更只有以书面形式并由相关各方授权代表签字并加盖公章后方可生效并具约束力。

（5）合同展期

本项目合作期届满时，由项目实施机构按照有关规定对社会资本进行充分评估论证。如有必要延长，双方协商一致，且经商城县人民政府批准后，可以延长合作期。

（6）项目新增改扩建

本项目未来如果涉及到新增改扩建的，在不违反届时法律规定，且项目公司履约记录良好的情况下，在报经政府书面批准后，可由项目公司负责相应的改扩建工程，但项目公司应预留充分的接口。

如届时根据适用法律及县政府要求需提高本项目的等级的，则项目公司应按照县政府的要求实施，涉及到的资本性支出或运营成本的增加由双方通过延长经营期、另行支付相应费用或调价的方式或双方认可的其他方式予以平衡。

（7）争议解决

本项目的投资建设、运营维护、移交等合同执行过程中若出现争议，项目实施机构和社会资本或项目公司应通过协商解决。凡因 PPP 合同引起的或与 PPP 合同有关的任何争议，若通过协商解决无法解决，应根据争议涉及的行为及争议性质，通过相应法律途径解决。如果争议涉及行政规划、许可、处罚、管理、监督等行政职能的履行，则该争议属于行政争议，当事人可提起行政诉讼；如果争议涉及项目产权的归属、项目收益的分配、项目公司融资、项目担保、工程建设、项目收益权质押、项目回购、税费负担、违约责任等，属于民事争议，当事人就此可以提起仲裁，也可以提起民事诉讼，仲裁与诉讼只能选择一种。

第六章 项目监管架构

由于我国尚未设立专门的 PPP 监管机构，PPP 项目所在地政府、行业主管部门、项目涉及的其他主管部门共同构成了 PPP 项目的政府监管主体。政府监管连同项目用户监管、社会公众监管和项目利益相关方监管等共同构成了 PPP 项目的多层次、分散式监管结构。

为了实现对项目全生命周期的全方位监管，该项目的 PPP 监管可从行政监管和合同监管两方面着手。行政监管即保证项目公司的服务质量；合同监管即保证项目公司服务质量符合 PPP 项目合同规定，以持续保证政府通过 PPP 项目合同对项目公司的要求得到遵从和履行。

6.1 授权关系

授权关系主要是商城县人民政府授权商城县文化广电和旅游局的授权，以及政府直接或通过项目实施机构对社会资本的授权。本项目中，政府授予项目公司合作经营权，并与项目公司签订 PPP 合同，政府可直接通过合同对 SPV 的运营行为进行监管，以保证项目达到设定目标。

6.2 监管原则

（1）依法监管原则

我国政府监管必须坚持以立法为先导，政府监管机构的设置以及监管职责必须以法律的明确授权为依据，依法明确政府的监管范围和监管程序。只有做到政府监管有法可依，有法必依，才能有效规避政府相关部门监管的随意性，减少行政权利对项目公司正常经营活动的不当干预。

（2）限制与激励相结合原则

坚持限制与激励相结合，就是在 PPP 项目实施的全过程，政府一方面为追求社会效益而需要对被监管企业进行限制性的监管，如市场准入、建设、运营过程中质量、价格、项目验收的监管。另一方面，为发挥 PPP 模式运作的优势，使更多社会资本参与公共基础设施建设，推动城市化和市场化的进程，需采取激励机制，激发私营企业努力降低生产成本，同时提高生产效率和服务质量，保障社会效益。

（3）公开透明、可问责原则

公开透明原则要求 PPP 项目监管机制在设计时必须考虑监管的内容、过程

和结果等信息的公开性，使监管流程透明化，保证社会公众的知情权，创造良好的监管环境。可问责原则要求政府的监管活动必须接受政府自身和社会公众监督，规避监管机构滥用职权。

（4）独立专业原则

重组政府监管机构时必须坚持独立性的原则，即政府监管机构独立于政策制定部门和被监管企业，实行政企分开，使三者成为互相制衡的不同主体，以确保监管的公正性，避免出现政府既是运动员又是裁判员的问题。专业性原则是对政府监管部门的技术要求，由于公共项目技术比较复杂，涉及很多领域的专业知识，政府监管机构应建立一支在工程技术、财务、法律等方面精通的专业人才队伍，以更好的发挥监管效益。

（5）提高监管效率原则

在公共项目实施过程中，政府监管不力将会带来各种各样的风险，为此政府监管应以提高监管效率为准则，在保证企业生产效率，让被监管企业得到合理利润的同时也能保障社会公众的基本利益。

（6）多层次监管原则

健全的监管体制要求多层次全方位的监管，包括四个方面：司法部门对监管机构行为和程序的审查；法律法规对监管机构的基本约束；监管机构对被监管者的监管；社会公众与被监管者对监管机构的监管。

6.3 监管方式

（1）履约监管

政府方代表是项目履约管理的责任主体。根据 PPP 项目合同确定的各参与方的权利义务边界，政府代表应设计监管条约或聘请第三方咨询机构，授权其监管项目公司的建设运营行为。按照项目的全生命周期管理阶段，建设期的履约管理重点在于保证项目的施工质量，按照生态、文明、安全的理念保证工程严格达到规划指标和质量水平。运营期的履约管理重点在于项目正常运营以及合作期满之后进移交时的履约管理重点在于保证资产的完好性和存续使用能力。

（2）行政监管

签约主体商城县文化广电和旅游局依据 PPP 项目合同对项目公司实施合同监管，涉及项目的财政局等其他政府部门协同商城县文化广电和旅游局对项目公

司实施行政监管。监督管理内容包括项目运营过程的财务状况监管、营业监管、安全卫生监管、质量标准监管和环境标准监管。监管部门根据协议和相关规范制定监管实施细则，并明确相应的处罚措施。

（3）公众监督

项目公司应建立科学的项目信息披露机制，完善公众评价参与渠道，对项目的重大运营事项进行及时公示，搭建媒体沟通平台，并配合监督结果设立一定的奖惩机制，公众有权对项目公司提供的服务向商城县文化广电和旅游局进行投诉或提出建议。

（4）金融机构监管

金融机构可以就项目资金使用情况与还款进度进行监管。

（5）其他利益相关者监管

由于权益、风险的传导机制，项目施工方、设备供应商等项目利益相关者将依据各类协议对项目公司的正常运转和实际履约情况予以监督和约束。

第七章 采购方式选择

7.1 采购方式

根据《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，PPP项目采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购等方式。

7.1.1 采购方式选择

由于根据《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）明确的五种采购方式，结合本项目特点，采用公开招标的采购方式，主要考虑如下：

（1）本项目建设标准及规模已经基本确定；项目核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规及政府采购政策，且项目采购过程中不作更改；

（2）项目主要为公共服务旅游类项目，市场竞争激烈且市场竞争较为充分，本项目采用可行性缺口补助的方式，市场潜力较大，收益稳定有保障，对社会资本具有一定的吸引力；

因此，结合本项目特点及五种采购方式的适用范围，为实现公共利益最大化，本项目采用公开招标方式择优选择社会资本。

注：根据2016年10月13日财政部《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）之规定：“对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的PPP项目，已经依据政府采购法选定社会资本的，合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的，按照《中华人民共和国招标投标法实施条例》第九条规定，合作方可以不再进行招标。”

按照《中华人民共和国招标投标法实施条例》第九条“（三）已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，当中标社会资本具有满足本项目要求的施工资质时，在施工阶段，依据上述规定，不再进行招标，直接由社会资本自行施工建设。

根据以上法律法规，可将项目选择社会资本的选择和施工方的标两标合一标。

7.1.2 组织结构

本项目选择采购招标代理机构以公开招标方式进行，且同时在河南省发改委、财政厅指定的网上发布资格预审、招标公告、中标公示等信息。评标委员会由 7 人组成，招标人代表 2 人，从河南省 PPP 项目专家库中随机抽取政府采购专家 3 人，商城县文化广电和旅游局指定法律专家 1 人和财务专家 1 人，共同在商城县公共资源交易中心开标、评标。

7.2 采购程序

7.2.1 开展资格预审

按照《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215 号）要求，本项目需进行资格预审，并在河南省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布资格预审公告，邀请社会资本参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争。本次资格预审采用合格制，所有资格预审合格的社会资本均作为合格的投标人参加本次采购招标的投标。

（1）资格预审公告应当在指定媒体上发布。

（2）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的数量及限定的方法和标准、以及社会资本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。

（3）项目有 3 家以上社会资本通过资格预审的，商城县文化广电和旅游局可以继续开展采购文件准备工作；项目通过资格预审的社会资本不足 3 家的，商城县文化广电和旅游局应当在调整资格预审公告内容后发布公告，重新组织资格预审；项目经重新资格预审后合格社会资本仍不够 3 家的，需要报财政部门批准后变更采购方式。

（4）资格预审结果应当告知所有参与资格预审的社会资本，并将资格预审的评审报告提交政府和社会资本合作中心备案。

7.2.2 采购公告发布及报名

招标公告在河南省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布。招标公告应包括项目实施机构和项目名称、项目结构和核心边界条件、是否允许未进行资格

预审的社会资本参与采购活动，以及审查原则、项目产出说明、对社会资本提供的投标文件要求、获取招标文件的时间、地点、方式及招标文件的售价、提交投标文件截止时间、开启时间及地点。提交投标文件的时间自公告发布之日起不得少于 20 日。

投资人在提交投标文件截止时间之前须向项目采购方指定账户缴纳投标保证金（投标保证金不超过项目预算金额的 2%，具体金额由实施机构确定），未缴纳投标保证金的投资人，其投标文件将被拒绝。选定项目投资人后，投资人缴纳的投标保证金直接退回到其公司的基本账户。

7.2.3 采购文件的编制与发售

项目采购文件应当包括采购邀请、竞争者须知（包括密封、签署、盖章要求等）、竞争者应当提供的资格、资信及业绩证明文件、采购方式、政府对商城县红色旅游特色小镇（一期）工程项目的授权、实施方案的批复和项目相关审批文件、采购程序、响应文件编制要求、提交响应文件截止时间、开启时间及地点、保证金交纳数额和形式、评审方法、评审标准、政府采购政策要求 PPP 项目合同草案及其他法律文本、采购结果确认谈判中项目合同可变的细节、以及是否允许未参加资格预审的供应商参与竞争并进行资格后审等内容。项目采购文件中还应当明确项目合同必须报请本级人民政府审核同意，在获得同意前项目合同不生效。

商城县文化广电和旅游局应当在资格预审公告、采购公告、采购文件、项目合同中列明采购本国货物和服务、技术引进和转让等政策要求，以及对社会资本参与采购活动和履约保证的担保要求。

采购文件的发售期限自开始之日起不得少于 5 个工作日。

7.2.4 采购文件的澄清或修改

提交投标文件截止之日前，项目实施机构可以对已发出的招标文件进行必要的澄清或修改，澄清或修改的内容应作为招标文件的组成部分。澄清或修改的内容可能影响投标文件编制的，项目实施机构应在提交投标文件截止时间至少 15 日前，以书面形式通知所有获取招标文件的社会资本；不足 15 日的，项目实施机构应顺延提交投标文件的截止时间。

7.2.5 采购文件评审

评审小组对投标文件进行评分，采用综合评分的办法。采购需求方案确定后，由评标小组对社会资本提交的最终投标文件进行综合评分，编写评标报告并向项目实施机构提交候选社会资本的排序名单。具体程序按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）及有关规定执行。

7.2.6 可变细节谈判

（1）PPP 项目采购评审结束后，商城县文化广电和旅游局应当成立专门的采购结果确认谈判工作组，负责采购结果确认前的谈判和最终的采购结果确认工作。

（2）采购结果确认谈判工作组成员及数量由商城县文化广电和旅游局确定，但应当至少包括财政预算管理部门、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家。评审小组成员可以作为采购结果确认谈判工作组成员参与采购结果确认谈判。

（3）采购结果确认谈判工作组应当按照评审报告推荐的候选社会资本排名，依次与候选社会资本及与其合作的金融机构就项目合同中可变的细节问题进行项目合同签署前的确认谈判，率先达成一致的候选社会资本即为预中标社会资本。

（4）确认谈判不得涉及项目合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行重复谈判。

7.2.7 预中标结果公示

商城县文化广电和旅游局应当在预中标社会资本方确定后 10 个工作日内，与预中标社会资本签署确认谈判备忘录，并将预中标结果和根据采购文件、响应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媒体上进行公示，公示期不得少于 5 个工作日。项目合同文本应当将预中标社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。项目合同文本涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

7.2.8 中标通知书

（1）商城县文化广电和旅游局应当在公示期满无异议后 2 个工作日内，将中标结果在指定媒体上进行公告，同时发出中标通知书。

（2）中标结果公告内容应当包括：商城县文化广电和旅游局和采购招标代理机构的名称、地址和联系方式；项目名称和项目编号；中标社会资本的名称、地址、法人代表；中标标的名称、主要中标条件(包括但不限于合作期限、服务要求、项目概算、回报机制)等；评审小组和采购结果确认谈判工作组成员名单。

7.2.9 签订采购合同

（1）商城县文化广电和旅游局应当在中标通知书发出后 30 日内，与中标社会资本签订经本级人民政府审核同意的 PPP 项目合同。

（2）需要为 PPP 项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与商城县文化广电和旅游局签署 PPP 项目合同，或者签署关于承继 PPP 项目合同的补充合同。

（3）商城县文化广电和旅游局应当在 PPP 项目合同签订之日起 2 个工作日内，将 PPP 项目合同在指定媒体上公告，但 PPP 项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

7.3 社会资本的资格条件

（1）潜在社会资本需符合《中华人民共和国政府采购法》第二十二条规定的合格供应商条件。

- 1) 具有独立承担民事责任的能力；
- 2) 具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；
- 3) 具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；
- 4) 有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；
- 5) 参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；
- 6) 法律、行政法规规定的其他条件。

（2）财务状况：

申请人需提供 2016、2017、2018 年度的财务审计报告，且 2017-2018 年财务状况均为盈利，2017-2018 年资产负债率不超过 65%（含），以经审计的 2017、2018 年度财务报表为准。证明社会资本财务状况良好，没有处于财产被接管、冻结、破产或其他不良状态（若为联合体投标，牵头人需满足上述要求）。

（3）业绩要求：2014 年 1 月 1 日（日期以合同签订日期为准）以来申请人在国内独自或以牵头人身份承担单项合同额 2 亿元及以上的房建类或市政类或

景观类施工业绩至少一份，以中标通知书、签署的合同为准。

（4）其它要求

申请人必须具备在有效期内的建筑工程施工总承包壹级（含以上）资质和市政公用工程贰级（含以上）资质。申请人安全生产许可证在有效期内，营业执照的营业范围内应包含园林绿化施工的经营许可（若为联合体，承担施工任务的联合体成员方营业范围内需包含园林绿化施工的经营许可）。

（5）以联合体方式参加投标，联合体成员原则上不能超过 3 家，联合体申请人应满足下列要求：

1）以联合体参加的，应提交联合体协议并注明牵头人及各方拟承担的工作和责任，以及在项目公司中的出资持股比例，并承诺一旦中标联合体各方将向采购人承担连带责任；

2）联合体中有同类资质的供应商按照联合体分工承担相同工作的，应当按照资质等级较低的供应商确定资质等级；

3）以联合体形式参加政府采购活动的，联合体各方不得再单独参加或者与其他供应商另外组成联合体参加同一合同项下的政府采购活动；

4）联合体牵头人必须是主投资方，牵头人法定代表人或其授权的授权代表负责签署本次资格预审申请相关资料，其他联合体各方必须出具承诺函对此予以认可。联合体成员应体现融资、建设、运营优势；

5）通过资格预审的联合体，不得再变更其组织形式及成员构成。

（6）社会资本不得存在的情形：

1）为商城县政府所属融资平台公司及其他控股国有企业（符合《国务院办公厅转发财政部、国家发展改革委、中国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的指导意见的通知》国办发〔2015〕42 号文件规定的除外）；

2）为本项目提供咨询服务的；

3）为本项目提供采购代理服务的；

4）被责令停业的；

5）被暂停或取消投标资格的；

6）财产被接管或冻结的；

7）其他有关法律、行政法规及部门规章禁止的。

社会资本不得存在以上任何一种情形。

7.4 招标控制价、评审方法

7.4.1 招标控制价拟设置如下

（1）合理利润率

本项目的合理利润不高于 7.0%：

（2）折现率

本项目的折现率不高于 6.0%：

（3）建安费下浮率

建安费下浮率最终由社会资本报价确定。

（4）使用者付费收入上浮率

使用者付费收入上浮率不低于 1%。

7.4.2 评审方法

按照《中华人民共和国政府采购法》和《政府采购货物和服务招标投标管理办法》，政府采购采用的综合评分法，是指在最大限度地满足招标文件实质性要求前提下，按照招标文件中规定的各项因素进行综合评审后，以评标总得分最高的投标人作为中标供应商的评标办法。

本次综合评分的主要因素拟设定为价格、技术和商务三个方面。（暂定）在分值比重中，价格、技术、商务的分值分别占总分值的 30%、30%、40%。

评标总得分=30%*F1+30%*F2+40%*F3

F1，F2，F3 分别是价格、技术和商务三项因素的得分。

按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）中的规定，综合评分法按评审后得分由高到低顺序排列。得分相同的，按投标报价由低到高顺序排列，得分且投标报价相同的，按技术指标优劣顺序排列。

价格得分以合理利润率、折现率、工程建安费下浮率、使用者付费上浮率等参数为计算依据。技术得分可以由项目管理建设和组织实施方案、项目融资保障措施、项目运营维护和管理方案、项目移交方案等子因素的得分构成。商务得分可以由建设项目业绩、投资能力评价、融资能力评价三个子因素的得分构成。综合评分具体标准将由项目实施机构与采购代理方协商确定。

7.5 采购保证金与履约担保

（1）保证金：本项目社会资本在提交投标文件截止时间之前须向项目采购方指定账户缴纳不超过采购标的金额 2%的投标保证金，未缴纳投标保证金的投资人，其投标文件将被拒绝。选定项目社会资本后，投标保证金将全额退还给参与投标的投资人。

（2）履约保函：提交全生命周期履约担保，履约担保体系包括投资履约保函、建设期履约保函、运营维护期履约保函、移交履约保函。具体交纳方式、期限、适用规则详见履约担保体系的约定（具体见方案 5.4 部分）。

第八章 长效运营机制

8.1 完善准入与退出机制

项目将通过前期竞争程序，依法选定社会资本组建项目公司，但这一结果并非不可变更。项目实施机构将进一步建立“能进能退”的市场化准入与退出机制，包括准入条件、退出的触发条件、退出的程序及提前终止补偿办法等。通过对已选定的社会资本形成竞争压力，促使其不断改善经营管理水平、提升服务水平；另一方面也为吸引更优秀的社会力量参与项目保留余地。

8.2 建立健全基于绩效的支付机制

针对本项目属性，制定有特点的绩效考评办法，并将资金支付与绩效考评结果挂钩，对社会资本形成有效的激励与约束。

8.3 形成科学合理的权责分配与风险分担机制

本项目建设运营周期较长，实施过程中面临各类风险，项目实施机构和项目公司将在 PPP 合同中进一步识别主要风险，按照“谁最有能力承担某种风险，谁就承担该风险”的原则在双方之间进行合理分担，如政府方主要承担因政策变化、法律变更引起的风险，社会资本则主要承担项目建造和运营过程中发生的技术、管理和市场风险等。

8.4 建立项目全过程监管机制

PPP 模式要求政府实现从“经营者”到“监管者”的转变，作为基础设施与公用事业的最终责任主体，切实履行从前期准备到项目运营全过程的监管职责。

（1）加强对项目全生命周期的考核。不仅只关注短期的工程建设质量，更加注重运营期服务质量标准的制定和落实，以检验服务效果。

（2）建立定期评估机制。除了按照协议对服务验收达标进行日常考核并据此支付相关服务费用外，通常每 3-5 年组织一次中期评估，全面评估项目的技术、管理和财务表现，督促社会资本持续改进项目管理水平，提升公共服务效率。

（3）建立公众参与监督机制。进一步加强宣传和教育，提高公众的主人公意识，引导公众参与项目建设运营监管；加强信息化建设，推行信息公开制度，定期公布服务质量考核结果、成本监审报告等，同时进一步完善公众咨询、投诉、处理机制，形成全社会共同监督。

第九章 信息披露

9.1 公开程序

商城县财政局会同行业主管部门，在物有所值评价结论形成后，将完成的物有所值评价报告，在财政厅备案，并将报告电子版上传 PPP 综合信息平台。

9.2 公开内容

（1）项目基础信息。

主要包括项目概况、项目产出说明和绩效标准、PPP 运作方式、风险分配框架和付费机制等。

（2）评价方法。

主要包括定性评价程序、指标及权重、评分标准、评分结果、专家组意见以及定量评价的 PSC 值、PPP 值的测算依据、测算过程和结果等。

9.3 方式

商城县财政局在项目实施方案报告编制完成评审后，将报告的主要信息通过 PPP 综合信息平台等渠道向社会公开披露，但涉及国家秘密和商业秘密的信息除外。

在 PPP 项目合作期内和期满后，商城县财政局会同行业主管部门，将项目物有所值评价报告作为项目绩效评价的重要组成部分，对照进行统计和分析。

商城县财政局加强物有所值评价数据库的建设，做好定性和定量评价数据的收集、统计、分析和报送等工作。

商城县财政局会同行业主管部门，加强对物有所值评价第三方专业机构和专家的监督管理，通过 PPP 综合信息平台进行信用记录、跟踪、报告和信息公布。

第十章 项目实施进度

10.1 项目审批手续准备情况

本项目现处于识别准备阶段。项目已完成可行性研究报告、规划与土地预审、环评的批复。项目审批手续较完备。

10.2 项目社会资本响应情况

项目自发起以来已有多家公司与实施机构对接，社会资本响应较积极。另有中原银行、建设银行、工商银行、中国邮政等多家银行与商城县文化广电和旅游局和财政局 PPP 中心对接。

项目实施方案批复之后即可进入采购阶段，具备在入选一年内落地的可能性。

项目为信阳市及商城县重点项目，市级和县级领导均较重视项目推进情况。

第十一章 本项目的推广和示范价值

商城县红色旅游特色小镇工程项目高举红色文化旅游资源复合大旗，立足优质的山林泉水资源，整合铁佛寺水库、溪水、周边果林、田园等多种资源，构建以红色文化教育培训为特色，生态休闲和度假养生为载体的精品旅游度假区，打造一处“红色旅游”+“山水休闲”的度假之旅，以“文化铸魂”的发展模式，构筑小镇最核心的文化 DNA。

以商城县现有的红色文化和山水生态景观为基础，以 2019 年商城起义 90 周年的庆典为契机，通过建设红色教育核心区，带动商城县旅游、康养、美食、生态休闲等产业融合发展。以此打造完整的产业生态圈，坚持产业、文化、旅游“三位一体”和生产、生活、生态融合发展，树立产城融合、城乡统筹发展的特色小镇新样板。

本项目为商城县红色旅游特色小镇一期工程，主要是红色教育核心区内与红色文化相关的配套设施与基础服务设施、旅游综合服务区等红色旅游特色小镇配套设施建设。

本项目拟采用“政府和社会资本合作”即 PPP 模式来运作。PPP 模式本质上是政府所鼓励的一种融资方式，是政府依法确定社会资本，由社会资本对基础设施和公共服务领域项目进行设计、投融资、建设、运营的一种融资模式。本工程属于文化旅游项目，国家鼓励此类项目采用 PPP 模式运作。

本项目的推广价值所在：

（1）采用 PPP 模式，政府引进社会资本并与其合作，在政府对项目少量财政支出的情况下，也可以实现项目建设，减少政府负债平滑财政支出。通过社会资本在项目运营方面的优势可以带动商城县整个旅游产业的发展。

（2）真正实现了建管分离。政府可以从繁重的事务中脱身出来，从过去的基础设施公共服务的建设者变成一个监管者的角色，同时也可以保证项目建设的质量，解放了政府的手脚，充分发挥市场的作用，鼓励社会资本发挥其积极作用。

（3）提高创新能力，提高办事效率。社会资本通过 PPP 模式参与基础设施和公共服务领域的建设，能够推动在项目施工、设施管理过程等方面的革新，提高办事效率，传播最佳管理理念和经验。社会资本可以实现融资的多元化，拓宽融资渠道。

（4）通过商城县红色旅游特色小镇（一期）工程的建设可以很好的改变商城县社会面貌。此外，项目的建设有水、电、通讯等相关的配套基础设施，因此项目的建设可以很好的改善商城县的基础设施状况；而通过建设的过程可以使当地的人民学习到外面的先进思想和生活方式，从而在观念上得到提高。这样使商城县经济社会面貌得到总体提高。

商城县红色旅游特色小镇（一期）工程目前的发展状况及其未来发展规划的实施，可以对其它服务业等相关行业的发展形成有效拉动，能够有效的解决当地农业产业结构的调整和农业人口的就地城镇化，解决农民的就业问题，通过该项目的实施运营可以增加当地农民收入，使当地附近农村率先脱贫致富，成为全面建设小康社会的先行区。