



# 山东省PPP示范项目案例选编

(第一辑)

ShanDong Case studies of PPP Demonstration Projects(Vol.1)



山东省财政厅 编

## 目录

案例 1 泰安市宁阳县引汶工程 PPP 项目 .....	1
案例 2 德州禹城市城乡教育综合发展 PPP 项目 .....	16
案例 3 淄博市博山姚家峪生态养老中心 PPP 项目 .....	33
案例 4 济宁市嘉祥九顶山养老服务和生态综合治理 PPP 项目 .....	45
案例 5 威海荣成市固废综合处理与应用产业园 PPP 项目 .....	59
案例 6 济宁智慧城市产业园建设 PPP 项目 .....	80
案例 7 菏泽市牡丹区枫叶正红医养一体化养老 PPP 项目 .....	97
案例 8 山东财经大学莱芜校区 PPP 项目 .....	116
案例 9 烟台招远市金都污水处理厂三期新建 PPP 项目 .....	129
案例 10 临沂市沂南县城集中供热 PPP 项目 .....	145
案例 11 菏泽市鄄城县管道燃气工程 PPP 项目 .....	158
案例 12 东营市南一路快速路（华山路至西一路）工程 PPP 项目 .....	176
案例 13 济宁市金乡县城供水一体化建设 PPP 项目 .....	191
案例 14 泰安市宁阳县文庙历史文化街区 PPP 项目 .....	208
案例 15 枣庄高新区新建道路 PPP 项目 .....	227
案例 16 日照市奎山综合客运站及配套工程 PPP 项目 .....	237



案例 17 聊城市金柱盛世千岛山庄生态养老 PPP 项目 .....	252
案例 18 滨州市智慧阳信 PPP 项目 .....	270
案例 19 菏泽市鄄城县南湖（银湾）新区建设 PPP 项目 .....	291
案例 20 淄博市沂源经济开发区供水及道路基础建设 PPP 项目 .....	311
案例 21 临沂市郯城县高科技电子产业园区建设 PPP 项目 .....	326
案例 22 泰安市岱岳区天颐湖水生态环境综合治理 PPP 项目 .....	342
案例 23 济宁市汶上县中都怡养苑医养结合 PPP 项目 .....	357
案例 24 临沂市中心城区水环境综合整治工程河道治理 PPP 项目 .....	370
案例 25 威海荣成市城区教育基础设施建设 PPP 项目 .....	393
案例 26 泰安市岱岳区城乡环卫一体化 PPP 项目 .....	413
案例 27 烟台蓬莱市智慧健康养老服务 PPP 项目 .....	427
案例 28 济宁市嘉祥县水系综合整治工程（一期）PPP 项目 .....	442
案例 29 泰安市宁阳县工矿棚户区改造 PPP 项目 .....	455
案例 30 德州市武城县城乡环卫一体化保洁服务 PPP 项目 .....	484

案例 4

济宁市嘉祥九顶山  
养老服务和生态综合治理 PPP 项目

一、项目摘要

项目基本信息见表 1-1，交易结构见图 1-1。

表 1-1 项目基本信息表

项目名称	济宁市嘉祥九顶山养老服务和生态综合治理项目（以下简称“本项目”）
项目类型	新建
所属行业	养老（医养结合）
合作内容	<p>项目总投资 1307830 万元，规划建筑面积为 2292061.5 m<sup>2</sup>，包括用地范围内市政道路、绿化、公园、景观等工程，以及上水、下水、污水、供配电、供暖、供气、通讯管线等市政公用配套工程；与养老养生设施及其社区规模相配套的养老养生公寓、医疗康复设施及社区配套工程；曾子孝贤文化项目，如曾子研究院、曾子老年大学、曾子博物馆、曾子寺庙及曾子文化演艺广场等。其中，养老总床位为 26758 床，棚户区改造 4388 套，养生城能够容纳 6 万人。</p> <p>运营维护范围包括项目投入运营后的所有物业服务、商业运营。运营维护期绩效考核分为四个层级：前三级为基本考核指标，全部达标方能获得 100% 的基准运维绩效付费，不达标的参考考核办法减负基准运维绩效服务费（最多减至 70%）；第四级为奖励考核指标，达标的按考核办法增付运维绩效付费（至多增付 10%）。</p>
合作期限	30 年，其中建设期 2 年，建设+运营期 5 年，运营期 23 年。

续表

运作方式	建设-运营-移交（Build-Operate-Transfer, BOT）
回报机制	使用者付费
实施机构	嘉祥县人民政府
采购方式	竞争性磋商
中选社会资本	山东欧隆投资置业有限公司
签约日期	2015 年 10 月 14 日
项目公司 设立概况	公司名称：山东欧隆市政共用管理集团有限公司 设立时间：2015 年 10 月 20 日 股权比例：公司注册资本 1 亿元。山东欧隆投资置业有限公司持股 100%。

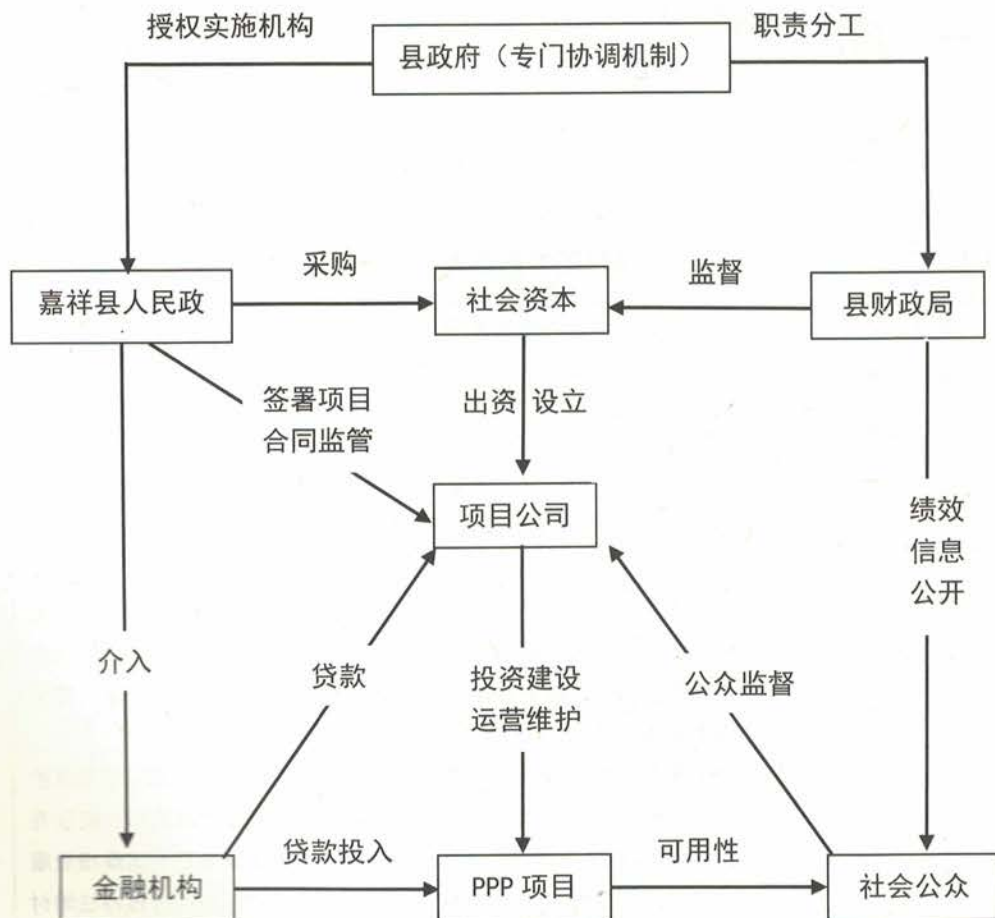


图 1-1 交易结构图



## 二、项目实施要点

### (一) 项目前期准备

#### 1. 项目背景

嘉祥县《2014 年政府工作报告》中指出,要高水平制定嘉祥县乡村游规划和文物保护规划,积极发展文化旅游产业,建设和完善配套基础设施,打响“好客山东、吉祥嘉祥”的旅游品牌。要着力发展新兴服务业,依托九顶山生态养生城和孝贤文化的优势资源,积极发展养老养生、医疗保健、家政服务产业。在人口老龄化不断加剧的社会环境下,嘉祥县面临的养老设施及公共服务供给不足的现实问题,山东欧隆投资置业有限公司挖掘嘉祥县独特的自然环境及地理优势,提出以嘉祥县纸坊镇朱街村、张马街村、东山头村等自然村为整体,契合实行棚户区改造试点工作,在南部山区打造以老年服务业为核心、以文化旅游服务业为配套产业的产业生态,建设拥有现代农业、林业、休闲养老、医疗康复服务、以及文化商贸旅游等产业的棚户区改造社区,为嘉祥棚户区改造建设及公共服务供给做贡献。

#### 2. 发起方式

本项目发起方式为社会资本发起。

#### 3. 组织保障

##### (1) 率先成立专门机构开展县域 PPP 工作

2015 年 5 月,成立了由县长任组长的 PPP 项目推进工作领导小组,2015 年 7 月,设立了政府和社会资本合作中心,为副科级全额拨款事业单位,从相关部门抽调专业素质强、学历高的 6 名同志进入 PPP 中心,专业

从事全县 PPP 工作，做到了专人管理、全力推进、常态运转。

### （2）加强业务学习，提升队伍能力建设

为规范推动 PPP 项目实施，先后组织人员到四川富顺等地学习先进经验，参加省财政厅举办的“PPP 工作培训班”，邀请中国 PPP 专委会会长贾康、省财政厅金融与国际合作处李学春处长到嘉祥举办 PPP 专题讲座，进一步明确 PPP 工作的职能和定位，提高了项目决策科学性及项目实操水平。并通过专题培训、政策解读、媒体宣传等一系列举措，提高政府各部门、社会资本和社会公众对本项目的认识。

### （3）整合现有资源，争取政策支持

充分整合、有效利用现有资源和政策，争取 PPP 项目配套政策支持；同时积极申报国家级、省级 PPP 示范项目，争取国家和省有关部门的政策支持。

### （4）成立管理机构，完善监督制度

成立山东嘉祥九顶山养老服务和生态综合治理项目管理委员会，由常务副县长任组长，财政局局长、项目指挥部负责人任副组长，成员由规划、教体、卫计、国土、发改、住建、财政、环保、项目主管单位等部门负责人组成，山东欧隆投资置业有限公司代表，相关行业技术专家及 PPP 专家 5 人，对项目全周期流程进行监督管理。

## 4. 物有所值评价和财政承受能力论证要点

### （1）物有所值评价要点

本项目物有所值评价采用定量评价与定性评价相结合的评价方式，物有所值评价依据于《政府和社会资本合作项目物有所值评价指引》（试行）。

①定量评价主要是通过对 PPP 项目全生命周期内政府支出成本的现值与公共部门比较值进行比较，确定一个明确的物有所值量值（VFM），计算公式为  $VFM = PSC - PPP$ ，若  $VFM > 0$ ，则通过物有所值定量评价，反之，未通过评价。本项目 VFM 值为 235749.03，通过定量评价。

②定性评价采取专家打分法，按照《世界银行 VFM 评价规范》及《亚



开发银行 VFM 评价办法》，结合我国 PPP 发展情况设定 37 项评价指标，设定指标权重及相应分值，编制定性评价打分表。评分结果采取百分制，汇总并加权计算总分，最终定性评价得分为 73.25，通过物有所值定性评价。

定性评价结果具体为：符合《国务院关于加快发展旅游业的意见》（国办发〔2009〕41 号）要求；社会资本方山东欧隆投资置业有限公司具有丰富的项目开发经验和专业资质，能够胜任项目建设运营的基本要求；项目采用 PPP 模式符合现行的法律法规规章和政策要求的。综上，本项目通过物有所值评价。

## （2）财政承受能力论证要点

本项目政府财政支出责任由政府可行性缺口补贴、自留风险承担成本两项构成。其中，本项目采用使用者付费的回报机制，政府财政可行性缺口补贴支出年限为建设期 2 年，建设+运营期 5 年，运营期政府不再承担财政可行性缺口补贴支出责任。项目建设运营期间存在流动性不足，拟采用短期贷款方式解决。根据项目可研经营情况预测分析，预计项目使用者付费收入能够弥补建设运营成本与股东合理利润。若未来发生风险导致项目第三方收入无法弥补项目投资成本，采用政府可行性缺口补贴的方式进行弥补。此外，本项目建设符合嘉祥县人民政府对关于矿产地质治理专项补助、棚户区改造专项补助、林业专项补助、湿地保护专项资金补助与小型农田水利工程建设补助的政府性基金政策补贴的有关规定，合计补助金额为 115715 万元。政府性基金不纳入一般公共预算，因此上述补助不纳入财政承受能力论证考核范围。

据测算，本项目财政支出责任合计为 110096.69 万元，建设期政府支出责任占当年政府一般公共预算支出的比例均值为 1.76%，进入运营阶段后降至 0.21%且逐渐减小。根据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》规定“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%。”。可见，上述比例满足低于 10% 的上限要求。

综上所述分析结果，本项目通过财政承受能力论证。



## 5. 实施方案要点

### （1）投资结构

嘉祥县人民政府作为 PPP 项目的实施机构，与社会资本共同新设项目公司，中选社会资本持股股比例为 100%。项目公司注册资本 1 亿元人民币，并根据项目建设进度和融资机构要求及时、足额缴纳。

### （2）融资安排

项目公司采用股东出资、金融机构贷款等方式筹措项目资金，以解决项目融资需求。

### （3）采取直接介入权

为保障项目融资方的利益，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，债权人可依据项目协议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利，要求项目公司改善管理、增加投入，或指定嘉祥县人民政府认可的合格机构接管项目。

### （4）资产权属

本项目采取竞争性磋商的方式选择具备相应建筑、市政工程施工总承包资质、城市园林绿化资质及相应的养老运营经验的社会资本方设立项目公司，并为项目公司提供施工总承包服务，承担项目工程设计、工程建设事项。

本项目建设期内投资建设形成的项目资产，以及本项目运营期内因更新重置或升级改造投资形成的项目资产，在建设及合作期内项目公司相应拥有项目设施或资产的所有权；项目合作期满移交后，项目公司不享有相应的土地使用权。

### （5）回报机制

本项目的付费机制为使用者付费。预计收入包括三部分：第一部分是项目建成后市政基础设施收入，预计正常运营年收入可达 88276 万元。第二部分是服务设施收入，包括养老护理收入等，预计正常运营年收入可达 176971 万元；第三部分是旅游收入，包括公园门票等，预计正常运营年收入可达 1701 万元。

#### （6）定价调价机制

本项目可用性服务费在对应的服务购买期内不作调整，根据审计局审定投资额为准加以调整。

#### （7）按照风险分配的基本原则

依据财政部推广应用 PPP 模式的政策，本项目的风险分配框架如下：融资、设计（或设计优化）、建设、运营维护等风险主要由项目公司承担；政策、法律变更和最低需求风险等主要由政府承担；不可抗力风险等由政府和项目公司合理共担。

#### （8）绩效考核指标

本项目的绩效考核体系包含三个维度：

①建设期绩效考核：本项目可用性付费的支付前提为项目竣工验收通过，最终确定的可用性付费金额需根据 PPP 项目协议中对审计价的相关机制约定计算。

②运营维护期绩效考核：主要为考核建筑设施、绿化、公建、商业、养老服务配套设施设备的维护；附属设施正常运行的照明、通风、排水、消防、配供电、监控与报警系统，以及安全管理和突发事件管理，是否符合消防、陪供电、监控与报警等；利益相关者满意度情况考核指标，主要针对使用者及周边居民、企业进行公共调查，并对此进行满意度调查而制定有关指标。

③移交绩效考核指标：对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等进行绩效评价。

#### （9）监管机制

政府方享有法律赋予的行政管理的职权，同时享有其作为 PPP 项目协议一方签约主体所享有的权利，享有从前期准入、项目投融资、建设、运营管理维护、中期评估、移交等全过程全环节的监管职责。

#### （10）实施方案批复情况

2015 年 10 月 22 日嘉祥县县政府对本项目实施方案做出批复（嘉政字〔2015〕22 号）。



## （二）项目采购

### 1. 市场测试及资格审查情况

嘉祥县根据《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》，选取竞争性磋商的采购方式进行采购，2015 年 7 月 15 日在山东政府采购网上发布资格预审公告，资格预审要求申请人应具备以下资格条件：

（1）申请人是指依法设立且有效存续的具有法人资格的企业，包括民营企业、国有企业、外国企业和外商投资企业，包括符合条件的金融机构；申请人具备较强的投资能力、融资能力、财务管理能力；

（2）政府下属的政府融资平台公司及其控股的其他国有企业（上市公司除外）不得作为 PPP 项目的申请人；

（3）申请人应同时满足《中华人民共和国政府采购法》第 22 条规定的条件；

（4）申请人应具备房地产开发资质；

（5）独立申请人：以 2014 年 12 月 31 日为基准日，注册资本（如与实收资本不一致，以实收资本为准，以下同）2000 万元人民币及以上；

（6）申请人最近连续三年（如申请人成立不足三年，应自成立之日起）每年均为盈利，且年度财务报告应当经具有法定资格的中介机构审计并出具标准无保留意见，财务状况良好，上年末（2014 年）资产负债率小于 90%，没有处于财产被接管、冻结、破产或其他不良状态、无重大不良资产或不良投资项目；

（7）商业信誉良好，在经济活动中无重大违法违规行为，近三年内（如申请人成立不足三年，应自成立之日起）财务会计资料无虚假记载、银行和税务信用评价系统中无不良记录；未被嘉祥县禁止进入嘉祥县政府采购。

（8）申请人须提供当地或采购人所在地检察机关从出具之日起近三年投标人无行贿犯罪档案记录有效证明材料。

（9）资格预审不接受联合体资格预审申请。

经过专家评审，山东欧隆投资置业有限公司、济宁市海润房地产开发

有限公司和济宁市顺昌房地产开发有限公司三家公司通过资格预审。

## 2. 评审情况

(1) 磋商由采购代理机构依法组建的磋商小组负责。磋商小组由采购人代表和评审专家 3 人以上单数组成, 其中评审专家人数占总人数的三分之二及以上, 由政府采购专家库随机抽取, 采用百分制打分方式依次对各入围供应商进行评审, 综合得分最高者为成交单位。

(2) 评审内容主要包括 6 部分, 共计 100 分: 分别为商务分 10 分, 主要评审企业报价; 供应商信誉 10 分, 主要评审项目各类体系认证、获得的各种荣誉以此评价企业信誉情况; 业绩 21 分, 主要评审企业业绩, 确认企业综合实力; 项目班子配备 19 分, 审核项目管理机构人员配备是否合理、素质技术能力是否过关; 财务方案 7 分, 主要审核投资人资金实力是否雄厚, 项目融资计划、对特许经营期项目公司的财务分析和预测、保险计划是否完备; 投资运营方案及移交方案 30 分, 主要审核项目项目公司组建方案项目公司组建计划中项目公司的注册资本额、在项目公司中的出资形式和出资比例、项目公司组建的进度安排、项目公司人员配备等方面计划是否完善, 对整个项目施工及运营期间关于整体工作的组织、协调工作方面的阐述, 内容是否全面完整, 项目整体工作阶段调研、访谈、初步明确工作重点和难点、制定的项目整体投资计划是否科学合理, 对项目协议研究和编制阶段的阐述是否具有可操作性, 运营期内各类紧急情况下的应急预案能否满足用户要求; 优惠条件及合理化建议 3 分。

(3) 2015 年 9 月 28 日进行了磋商, 共有三家供应商递交了响应文件。磋商小组先进行磋商文件初审, 后对通过初审的磋商文件进行技术、商务及价格的详细评审, 出具评标报告。然后按照评标程序、评分标准及权重分配, 磋商小组各成员分别就各个供应商的技术状况、商务状况及其对磋商文件要求的响应情况进行评议和比较, 评出商务、技术、价格评分相加得出其综合得分, 最终山东欧隆投资置业有限公司排名第一, 确定山东欧隆投资置业有限公司为中标成交供应商, 经公示无异议后, 经县政府



审核批准，在山东政府采购网等网站发布了成交公告。

### 3. 合同谈判及签署

双方在项目的建设、运营、维护、股权变更限制、付费机制、履约担保、政府承诺、保险、法律变更、不可抗力、政府监督和介入、违约、提前终止及终止后处理机制、移交等方面进行了详细的磋商，并就以下重点问题进行了谈判：

- （1）项目公司的股权结构，经营范围。
- （2）项目交易结构设计阶段，政府可在合同中设置核心/基本条款。
- （3）明确双方项目风险，权利义务关系。
- （4）明确偿付及违约处罚机制，社会资本方实现合理的投资回报。
- （5）确认项目中涉及的保险种类包括货物运输险、工程一切险、针对设计或其它专业服务的职业保障险、针对间接损失的保险、第三者责任险等。

合同内容确认后于 2015 年 10 月 12 日得到嘉祥县政府审核批复，2015 年 10 月 14 日嘉祥县政府同社会资本方正式签约。

### （三）项目执行

#### 1. 项目公司设立情况

##### （1）公司概况

项目公司名称：山东欧隆市政共用管理集团有限公司。

地址：山东省济宁市嘉祥县纸坊镇嘉山绿道 6 号。

注册资本 1 亿元。

##### （2）股权结构

项目公司注册资本金 1 亿元，政府持股比例 0%，山东欧隆市政共用管理集团有限公司持股比例 100%。项目资本金约 39 亿元，资本金占比 30%，债务融资占比 70%。

### (3) 管理层架构

项目公司设立股东会、董事会、监事会，政府方委派一名董事及监事会主席。项目公司设总经理一名，副总经理两名。

## 2. 项目融资落实情况

### (1) 融资方式及条件

项目需要融资约 50 亿元，拟通过政府性贷款、商业银行贷款、基金等多种方式解决。本项目融资成本控制在 8%-10%之间。

### (2) 融资交割情况

山东欧隆市政公用管理集团有限公司，注册资本金 1 亿元，目前完成投资约 9 亿元。

## 3. 项目前期工作进展情况

### (1) 项目审批

项目立项、土地资格预审、环境影响评价、控制性详细规划等手续均已完备。

### (2) 配套支持

由政府负责实施土地征拆、配套设施建设等。

## 4. 项目建设进度

(1) 中国养生城服务中心，2015 年底基本落成，建筑面积 1.8 万 m<sup>2</sup>，投入使用后具备展示中心、销售中心、接待中心、管理中心、智能化控制中心五大功能。

(2) 九顶山水库总面积 19 万 m<sup>2</sup>，总库容 60 万立方米，水库已开始蓄水。九顶山水库投入使用后，不仅解决了嘉祥南部山区农业灌溉问题，而且成为南部山区重要的饮用水水源地，同时极大改变了九顶山区的生态环境。



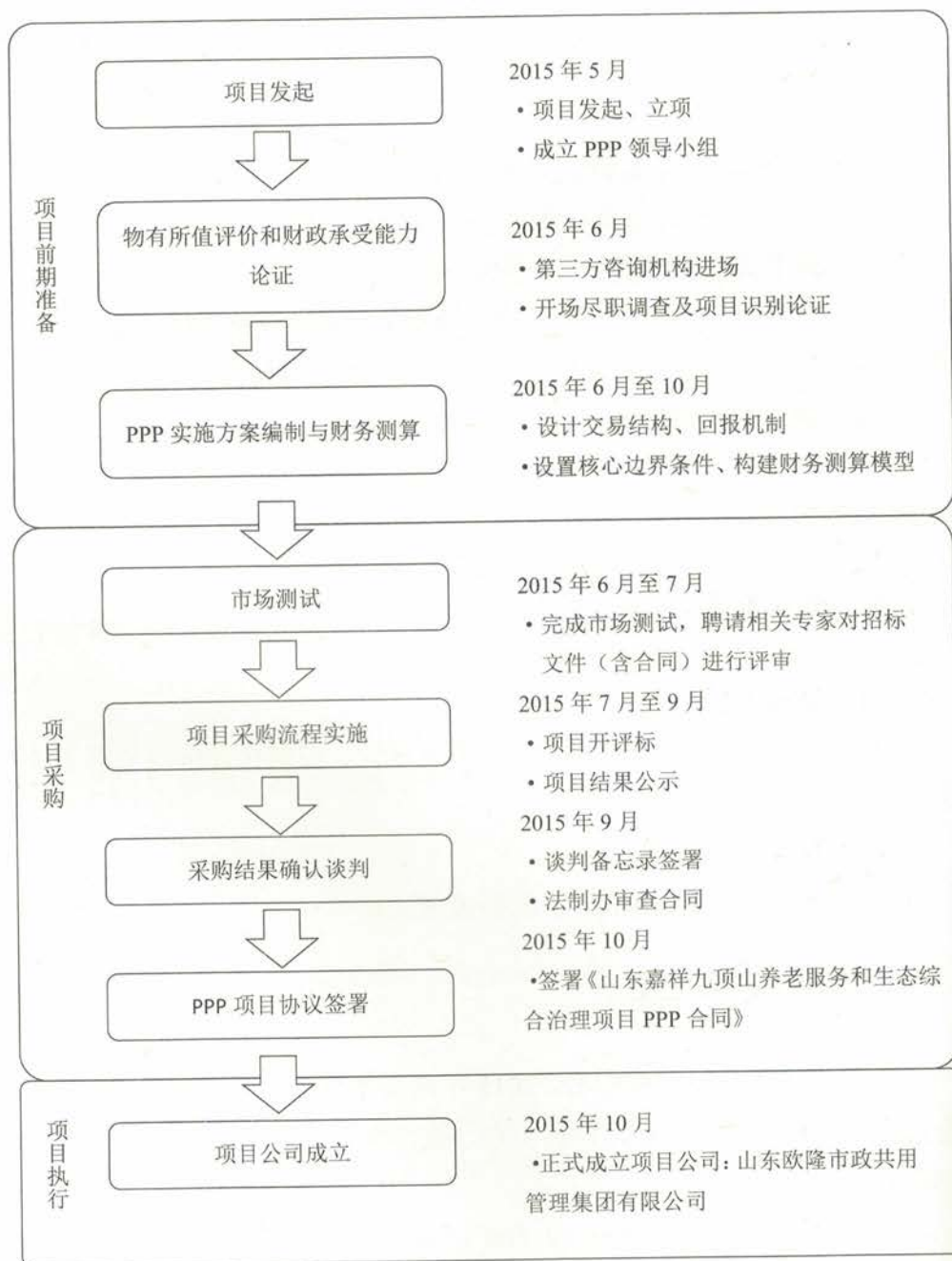


图 1-2 实施流程图

(3) 项目区内的嘉山绿道 11 公里,九顶山水库环湖道路 1.9 公里,九顶山山脉和凤凰山山脉 40 余条 80 多公里的景区道路已建成通车。

(4) 九顶山项目的荒山和采矿坑塘已治理达 320 公顷。其中恢复山体 70 公顷,清理平整土石方 280 多万方,修建盘山育林道路 40 多条 80 多公里,打深井 31 眼,进尺 12000 多米,修建山区蓄水池 10900 立方米,铺设引水管道 63000 多米,垒砌鱼鳞坑 6 万多个,种植草皮 60 多万  $\text{m}^2$ 。种植各类树木 36 万棵,其中灌木 5 万株,果树 6 万棵,乔木 8 万株,其他树木 17 万余棵,完成绿化面积 180 多公顷。

(5) 养老欧式样板房和中式庭院样板房区主体工程已基本完成,建筑面积 1.1 万  $\text{m}^2$ ,2016 年 9 月份可全面对外开放。

(6) 九顶山景区、凤凰山景区已部分建成对外开放;项目生态公园之一的来山公园总面积 160 亩,其中竹海面积达 100 亩,成为北方最大的竹林景观,年底已对外开放;项目区北大门及广场、九顶山宝塔、九顶山水库环湖景观广场等一批文化旅游设施也将陆续开放。

(7) 中国养生城项目的各项专业设计和建设仍在进行,2014 年部分生态项目开工,2015 年第一批建设项目开工,整体项目计划用七年时间基本建成,分期分批向社会开放。

本项目实施进程见图 1-2。

## 5. 项目实施成效

### (1) 社会效益

本项目建设有老年服务园区、医疗中心、康复中心、护理中心、餐饮中心、养生中心、老年大学、棚户区改造社区、现代高科技农业种植观赏园、生态休闲公园、国家森林公园和文化、教学科研及娱乐游乐设施。项目涵盖了老年事业、新农村建设、新型农业林业、建筑、医疗、餐饮、物流、文化娱乐、教育科研、旅游、休养度假等产业。项目的建设必将带动和促进当地经济的发展,对区域经济、省域经济及宏观经济带来积极的促进作用。项目建设地点幅射镇、县、市、省及周边范围内的区域促进人口



流动带动经济发展。本项目的建成让老年人“老有所养、老有所乐”，同时也让年轻人安心工作，促进社会政治、经济、文化全方面发展，社会效益良好。

### （2）经济效益

本项目建成后，将为当地带来较大的税收收入，据测算，可为当地带来的直接税收，如营业税金及附加税 14783.65 万元/年。项目建设过程中及建成后可解决约 2 万人就业，提升当地人群的年收入水平，据测算年薪酬平均可达近 3 万元，将直接带动本地消费，促进当地经济发展。

项目将改造 4388 余户村居，近 20000 名村民将入住现代化新型生态城镇社区。本项目建设必将拉动建材消费、提高施工企业营收；随着养老服务业建设促进中医养生产业配套，带动康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品销售，促进本地旅游文化产业发展，改善当地产业结构，提振区域经济发展，为嘉祥农业现代化、农村城镇化发展积累宝贵经验。

### （3）环境效益

九顶山山脉自 2011 年 10 月开始进行封山禁采，规划结合现有地貌，将组织建设矿坑公园、湿地公园、九顶山水库风景区、森林公园等工程，随着山体修复、水系整治、生态绿化等工程，打造山水生态城镇化养老社区，促进当地生态环境建设。

案例 28

济宁市嘉祥县水系  
综合整治工程（一期）PPP 项目

一、项目摘要

项目基本信息见表 1-1，交易结构见图 1-1。

表 1-1 项目基本信息表

项目名称	济宁市嘉祥县水系综合整治工程（一期）PPP 项目（以下简称“本项目”）
项目类型	新建
所属行业	综合治理
合作内容	1.项目总投资 91861.53 万元。 2.建设内容:嘉祥县水系综合整治工程(一期)工程包括生态河道治理清淤挖工程和河流景观绿化及湖泊、湿地建设工程。 3.产出标准:前进河、洪山河为嘉祥县境内的主要排涝河道,本区域内工程治理河段按农田 10 年一遇+城区市政暴雨 1 年一遇设计标准设防。前进河相应设计排涝流量为 27.3~67.5 立方米/秒,洪山河相应设计排涝流量为 38.5 立方米/秒。 4.运营维护范围及标准:本项目运营维护范围包括项目投入运营后所需物业服务、商业运营。运营维护期绩效考核分为四个层级:前三级为基本考核指标,全部达标方能获得 100%的基准运维绩效付费,不达标的按考核办法减负基准运维绩效服务费(最多减至 70%);第四级为奖励考核指标,达标的按考核办法增付运维绩效付费(至多增付 10%)。
合作期限	23 年,其中,建设期 3 年,运营期 20 年
运作方式	建设-运营-移交 (Build-Operate-Transfer, BOT)
回报机制	政府付费



续表

实施机构	嘉祥县水务局
采购方式	竞争性磋商
中选社会资本	天津市北方创业园林股份有限公司
签约日期	2016 年 6 月
项目公司 设立概况	公司名称：济宁市兴北园林工程有限公司 股权结构：政府方持股比例 0%，天津市北方创业园林股份有限公司持股比例 100%。

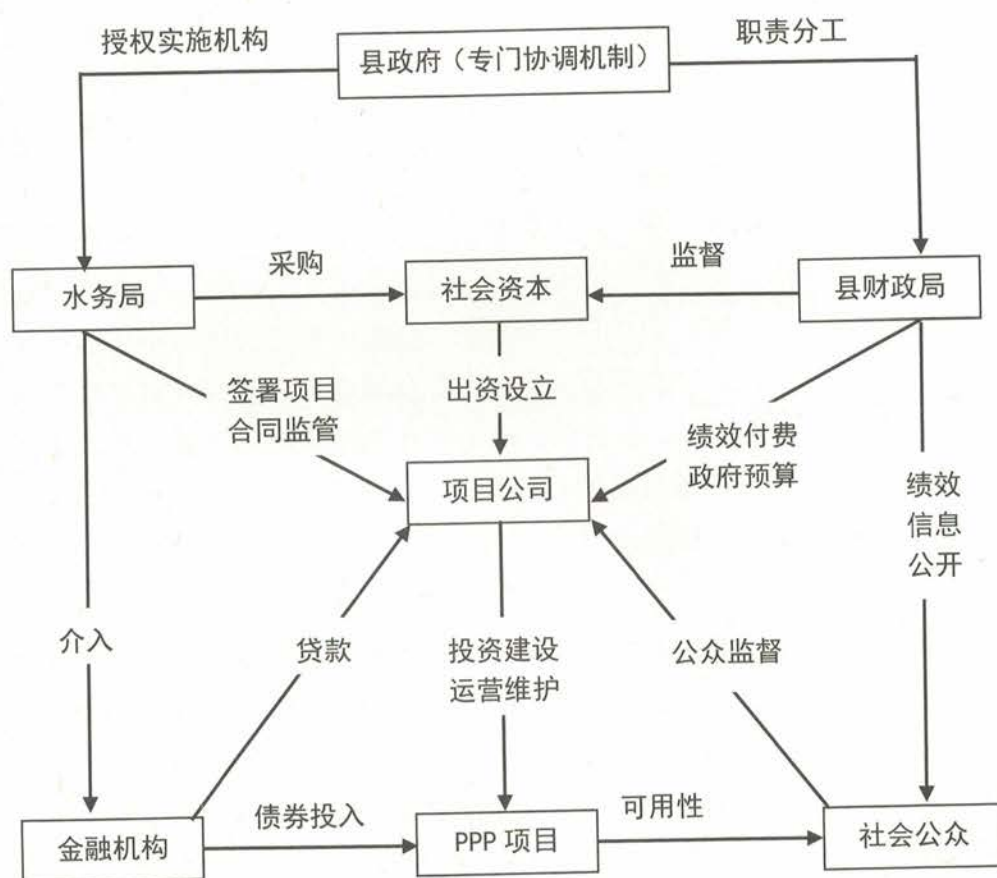


图 1-1 交易结构图

## 二、项目实施要点

### （一）项目前期准备

#### 1. 项目背景

嘉祥县位于山东省西南部，属济宁市，南与金乡接壤，北与汶上、梁山毗邻，东靠济宁，西连巨野、郓城，全县总面积为 971.6k m<sup>2</sup>。前进河、洪山河与洙水河互连互通，形成嘉祥城区环城水系，是嘉祥县城区涝水排除的主要出路，也是城区水生态文明建设的重要组成部分，河水环境的优劣和防洪排涝能力的高低直接影响着本区域洙水河及南四湖的水质、生态环境及区域防洪排涝安全。由于现状河道淤积严重、堤防破损、部分建筑物侵占河道过水断面，使河道整体排涝能力不足 5 年一遇的标准；同时，前进河、龙赵王河之间、北环以北区域约 5500 亩耕地现状基本无水利工程，极易形成春旱、夏涝的局面，给人民群众造成重大损失，对嘉祥县城排涝安全构成了严重威胁。前进河、洪山河作为城区环城水系，其水质严重污染的现状与城市和谐发展的目标相悖，严重影响了城市的整体形象，也制约着区域经济的可持续发展，并且对南水北调工程南四湖调水水质安全构成严重威胁。

嘉祥县水系综合整治工程（一期）是结合国内外河道景观设计的成功经验，结合当地的现状将规划河道区域打造为以滨水步道为纽带，以生态、休闲为内核，联动周边商业、居住、工业发展，形成滨河游憩休闲综合体。项目不仅符合国家、市政府、各级部门的政策法规等规定，而且具有地理优势。前进河、洪山河作为嘉祥县的母亲河，对嘉祥县人民的意义重大，项目实施后，将大大提高周边河道景观的融和度和观赏性，提升周边的居住用地及商业用地价值，促进周边地块的开发，为嘉祥县创造更大的价值空间。



本次工程通过对河道实施清淤、扩挖及滨河景观园林绿化工程，完善了城市的基础设施建设，保障了城市防洪排涝安全，同时为居民活动创造一个舒适、宜人、方便、和谐的人居水生态环境，为经济建设提供一个安全、便捷、高效、完善的投资环境。工程建设对保障人民群众生命财产安全，有利于节约淡水资源，解决水资源的供需矛盾，推动社会主义和谐社会建设，促进社会安定团结，都具有重大的意义。

工程实施后，可有效改善嘉祥县环城水系水质，提高城区水生态环境质量，营造健康的河流生态系统。通过河道底泥清除、生态湿地等工程建设，可进一步保障前进河、洪山河下泄入洙水河及南四湖水体水质达标，进而保障南水北调东线工程调水水质要求。此外，嘉祥县水系综合整治工程能够营造健康的生态系统，提高当地居民的生活质量，有利于提升县城整体形象，增强县城的环境竞争力，对县域经济的发展、对招商引资都将产生了极大的推动作用。因此，工程的实施具有较高的生态和社会效益。基于以上原因，嘉祥县政府拟采用 PPP 模式，提出嘉祥县水系综合整治工程（一期）PPP 项目，通过与社会资本合作，发展城市基础设施产业，建设高效配套、综合服务功能强大的城市基础设施系统，深入推进投融资体制改革，进一步激活和释放社会资本促进经济发展的内生动力，促进城市基础设施建设可持续发展。

## 2. 发起方式

本项目发起方为政府发起。

## 3. 组织保障

成立了嘉祥县水系综合整治工程项目领导小组。领导小组由常务副县长任组长，财政局局长、水务局局长任副组长，成员包括规划、国土、发改、住建、财政、环保、审计、嘉祥街道、万张街道等部门负责人。

嘉祥县政府建立 PPP 工作机制，明确各部门分工。财政部门负责对项目实施方案进行物有所值评价和财政承受能力论证，申报项目进入财政部

项目库管理，协助水务局拟定 PPP 项目合同，会同审计部门审定年度补贴金额纳入财政预算；发改、规划、国土、环保等部门做好立项、规划、土地、环评等前期手续的审批工作；嘉祥街道、万张街道等部门负责项目的征地、拆迁等工作，确保项目能够顺利落地。

授权水务局作为项目实施机构。水务局作为项目的实施机构负责编制 PPP 项目可研报告，同社会资本方谈判、代表政府签订 PPP 合同，推动 PPP 项目工作。

#### 4. 物有所值评价和财政承受能力论证要点

##### （1）物有所值评价要点

山东省济宁市嘉祥县水系综合整治工程（一期）项目开展物有所值评价采用定性评价与定量评价相结合的评价方式。

##### ①定性评价

嘉祥县财政局会同行业主管部门组织召开专家组会议，专家在会上经过充分讨论后按评价指标打分评分，填入专家评分表。定性评价指标体系包括基本评价指标和补充评价指标。其中基本评价指标为六项，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。补充评价指标包括项目规模大小、全生命周期成本测算准确性、政府采购政策的落实潜力。针对每个指标汇总专家评分的总分，去掉一个最低分和最高分，然后计算每个指标对应的平均分，再对平均分按照指标权重计算加权分，得到评分结果，形成专家小组最终评价意见。定性评价结果为：可以减轻嘉祥县政府的债务负担，减轻地方融资平台压力，减少政府风险，增加市政基础设施建设，提高政府公共服务水平；还能有效促进政府职能转变，提高政府办事效率，最终评分结果 3.52 分（满分 5 分），通过定性评价。

##### ②定量评价

基于假设政府采用传统投资模式与 PPP 模式项目产出相同的前提下，通过比较两种模式下项目全生命周期净成本（或净收益）现值，判断 PPP 模式是否降低项目投入成本。其中 PPP 模式下项目全生命周期的净成本



现值为 PPP 值，政府传统投资模式下项目全生命周期的政府支出净成本现值为公共部门比较值(PSC 值)，计算上述两者之差得到物有所值量值。如果 PPP 值低于 PSC 值，即通过物有所值定量评价；反之，则未通过评价。经过测算得出，本项目 PPP 值为-14247.44，PSC 值为-5766.35，PSC 为值大于 PPP 值，本项目通过物有所值定量评价，可以采用 PPP 模式。

## （2）财政承受能力论证

本项目政府财政支出责任由自留风险承担成本构成。通过测算本项目全生命周期需要财政承担支出现值为 912.12 万元。报告就最近五年政府一般公共预算收支预决算数据对未来年度嘉祥县公共预算收支进行预测，以评估政府当前的财政支出能力。据测算，本项目建设期政府支出责任占当年政府一般预算支出的比例均值为 0.0917%，进入运营阶段后比例均值降至 0.0013%且逐渐减小。《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》明确规定政府“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%。”可见，上述比例远远低于 10%的上限要求。综合上述分析结果，本项目通过财政承受能力论证。

## 5. 实施方案要点

### （1）投资结构

嘉祥县水务局作为 PPP 项目中的实施机构，与社会资本共同设立项目公司，中选社会资本占股比例为 100%。项目公司注册资本 9100 万元人民币，并根据项目建设进度和融资机构要求及时、足额缴纳。

### （2）融资安排

项目公司采用股东出资、金融及非金融机构借款、资产证券化、发行企业债等方式筹措项目资金，以解决项目融资需求。

### （3）直接介入权

为保障项目融资方的利益，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，债权人可依据项目协议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利，要求项目公司改善管理、增加投入，或

指定嘉祥县人民政府认可的合格机构接管项目。

#### （4）资产权属

本项目拟通过竞争性磋商招标的方式选择具备相应市政工程施工总承包资质、水系综合治理施工经验的社会资本方负责设立项目公司，并为项目公司提供施工总承包服务，形成项目资产。

本项目建设期内投资建设形成的项目资产，以及本项目运营期内因更新重置或升级改造投资形成的项目资产，在建设及合作期内项目公司相应拥有项目设施或资产的所有权；项目合作期满移交后，项目公司不享有相应的土地使用权。

#### （5）回报机制

项目属于准公益性项目，盈利能力较差，采用“政府付费”的付费机制。

#### （6）定价调价机制

本项目的购买服务费由县财政局会同审计局审计后纳入中长期财政预算。其中，可用性付费在一定的付费期限内不做调整，运营维护绩效服务费在运营期内以三年为周期，进行定期调价。

#### （7）风险分配方案

按照风险分配的基本原则，以及财政部推广应用 PPP 模式的政策导向，本项目的核心风险分配框架如下：融资、设计（或设计优化）、建设、运营维护等风险主要由项目公司承担；政策、法律变更和最低需求风险等主要由政府承担；不可抗力风险等由政府和项目公司合理共担。

#### （8）绩效考核指标

本项目的绩效考核体系包含三个维度：

建设期绩效考核：本项目可用性付费的支付前提为项目竣工验收通过，最终确定的可用性付费金额需根据 PPP 项目协议中对审计价的相关机制约定计算；运营维护期绩效考核：主要为考核建筑设施、绿化、公建、商业、养老服务配套设施设备的维护；附属设施正常运行的照明、通风、排水、消防、配供电、监控与报警系统，以及安全管理和突发事件管理，是否符合消防、配供电、监控与报警等；利益相关者满意度情况考核指标，



主要针对使用者及周边居民、企业进行公共调查，并对此进行满意度调查而制定有关指标；移交绩效考核指标：对项目产出、成本效益、监管成效、可持续性、PPP 模式应用等进行绩效评价。

### （9）监管机制

政府方享有法律赋予的行政管理的职权，同时享有其作为 PPP 项目协议一方签约主体所享有的权利，享有从前期准入、项目投融资、建设、运营管理维护、中期评估、移交等全过程全环节的监管职责。

### （10）实施方案批复情况

2015 年 10 月 22 日嘉祥县县政府出具《嘉政字 2015[22 号]》文对本项目实施方案并做出批复。

## （二）项目采购

### 1. 市场测试及资格审查情况

通过开展市场测试，有 5 家社会资本对本项目有合作意向，项目实施机构与社会资本方多次对项目进行实质性内容商谈。2016 年 4 月 1 日，在中国山东政府采购网发布资格预审公告，有五家社会资本报名，2016 年 4 月 18 日进行资格预审，三家社会资本方通过了资格预审。具体资格要求如下：

（1）申请人必须具备水利水电、园林市政、房屋建筑工程施工总承包三种资质中的任意两种资质，两种资质必须满足壹级或以上资质一个；且具备有效的企业安全生产许可证，具有相关工程建设或投资经验；

（2）申请人必须具备较强的投资能力、融资能力和财务管理能力；

（3）申请人可以是符合 1 和 2 条件要求的联合体。

（4）申请人：以 2015 年 12 月 31 日为基准日，注册资本（如与实收资本不一致，以实收资本为准，下同）1 亿元人民币及以上；

（5）申请人最近连续三年（如申请人成立不足三年，应自成立之日起）每年均为盈利，且年度财务报告应当经具有法定资格的中介机构审计并出具标准无保留意见，财务状况良好，上年末（2015 年）资产负债率小

于 90%，没有处于财产被接管、冻结、破产或其他不良状态、无重大不良资产或不良投资项目。

（6）商业信誉良好，在经济活动中无重大违法违规行为，近三年内（如申请人成立不足三年，应自成立之日起）财务会计资料无虚假记载、银行和税务信用评价系统中无不良记录；未被嘉祥县禁止进入嘉祥县政府采购。

（7）申请人须提供当地或采购人所在地检察机关从出具之日起近三年投标人无行贿犯罪档案记录有效证明材料。

（8）本次资格预审接受联合体资格预审申请。联合体各成员不得再单独或参加其他联合体参与本项目的资格预审。

## 2. 评审情况

采购代理机构依法组建的磋商小组负责。磋商小组由采购人代表和评审专家 3 人以上单数组成，其中评审专家人数占总人数的三分之二及以上，由政府采购专家库随机抽取，采用百分制打分方式依次对各入围供应商进行评审，综合得分最高者为成交单位。

评审内容主要包括 5 部分，共计 100 分：分别商务得分占 20 分，主要评审合理利润率和合作年限的设置，利润率约低合作年限越长，政府每年支出的压力越小；企业综合实力 30 分，主要评审企业投资项目业绩、诚信等级、各类体系认证等，选择实力最强的企业；财务方案 20 分，主要审核投资计划与资金筹措是否可靠，资金来源计划是否可行，保险计划是否合理；工程建设管理方案 12 分，主要评审管理施工队伍人员到位情况，项目施工的统筹安排能否保证项目顺利实施，安全、文明、环境保护方案、质量保证措施、施工进度安排是否全面合理；运营管理及移交方案 18 分，主要评审日常维护管理方案的可操作行，运营期内各类紧急情况下的应急预案是否完整，项目公司组建能否及时，工作组织协调方案能否满足实际要求，移交方案是否科学合理。

2016 年 6 月 7 日进行了磋商，共有三家供应商递交了响应文件。磋商小组先进行磋商文件初审，对通过初审的磋商文件进行技术、商务及管



格的详细评审，出具了评标报告。之后按照评标程序、评分标准以及权重分配的规定，磋商小组各成员分别就各个供应商的技术状况、商务状况及其对磋商文件要求的响应情况进行评议和比较，评出其商务评分和技术评分，价格评分相加得出其综合得分，最终天津市北方创业园林股份有限公司排名第一，确定天津市北方创业园林股份有限公司为中标成交供应商，经公示无异议后，经县政府审核批准，在山东政府采购网等网站发布了成交公告。

### 3. 合同谈判及签署

（1）双方在项目的建设、运营、维护、股权变更限制、付费机制、履约担保、政府承诺、保险、法律变更、不可抗力、政府监督和介入、违约、提前终止及终止后处理机制、移交等方面进行了详细的磋商，并就以下重点问题进行了谈判：

- ①项目公司的股权结构，经营范围，确定工程投资额为 2.86 亿元。
- ②在项目交易结构设计阶段，政府可在合同中设置核心/基本条款。
- ③明确双方之间项目风险，权利义务关系。
- ④明确偿付机制及违约处罚机制，社会资本方实现合理的投资回报。
- ⑤确认项目中涉及的保险种类包括货物运输险、工程一切险、针对设计或其它专业服务的职业保障险、针对间接损失的保险、第三者责任险等。

（2）合同于 2016 年 6 月 15 日正式签约。

### （三）项目执行

#### 1. 项目公司设立情况

##### （1）公司概况

公司名称：济宁市兴北园林工程有限公司。

注册资本 5000 万元。



## （2）股权结构

项目公司注册资本为 5000 万元人民币，社会资本方持有股权 100%。

## （3）管理层架构

项目公司设立股东会、董事会、监事会。其中政府方委派一名董事及监事会主席。此外，项目公司设有总经理一名，副总经理两名。

# 2. 项目融资落实情况

## （1）融资方式及条件

项目公司采用股东出资、金融机构贷款等方式筹措项目资金，以解决项目融资需求。项目公司以自身拥有的资产或权益作为融资担保，项目公司各股东方仅以资本金为限承担相应的责任或风险。项目公司为本项目融资之目的，将其在 PPP 项目协议项下的各项权益（如 PPP 项目协议项下的预期收益权、保险收益权等）及项目公司拥有的资产（包括动产、不动产和无形资产）之上设置抵押、质押或以其它方式设置担保权益。但如果项目公司不能顺利完成项目融资的，则由社会资本方通过股东贷款、补充提供担保等方式解决，以确保项目公司的融资足额及时到位。

## （2）融资交割情况

项目公司正在筹备银行贷款。

# 3. 项目前期工作进展情况

## （1）项目审批

目前本项目已通过项目立项、土地资格预审、控制性详细规划、环境影响评价等前期审批性文件。

## （2）配套支持

本项目由政府负责土地征拆、配套设施建设等。

# 4. 项目建设进度

已完成曾店闸～梁海村桥段约 5km，河道清淤；贾海村北环桥～嘉金

线桥段约 4km，包含河道清淤扩挖，岸坡防护，景观绿化，交通及人行道路建设，沿线桥梁新建、改建、维修加固，沿线站、涵改建或维修加固、排水管网铺设等内容；龙祥河约 5.8km，7m 宽道路、平均 37m 宽绿化、水利工程。

本项目实施进程见图 1-2

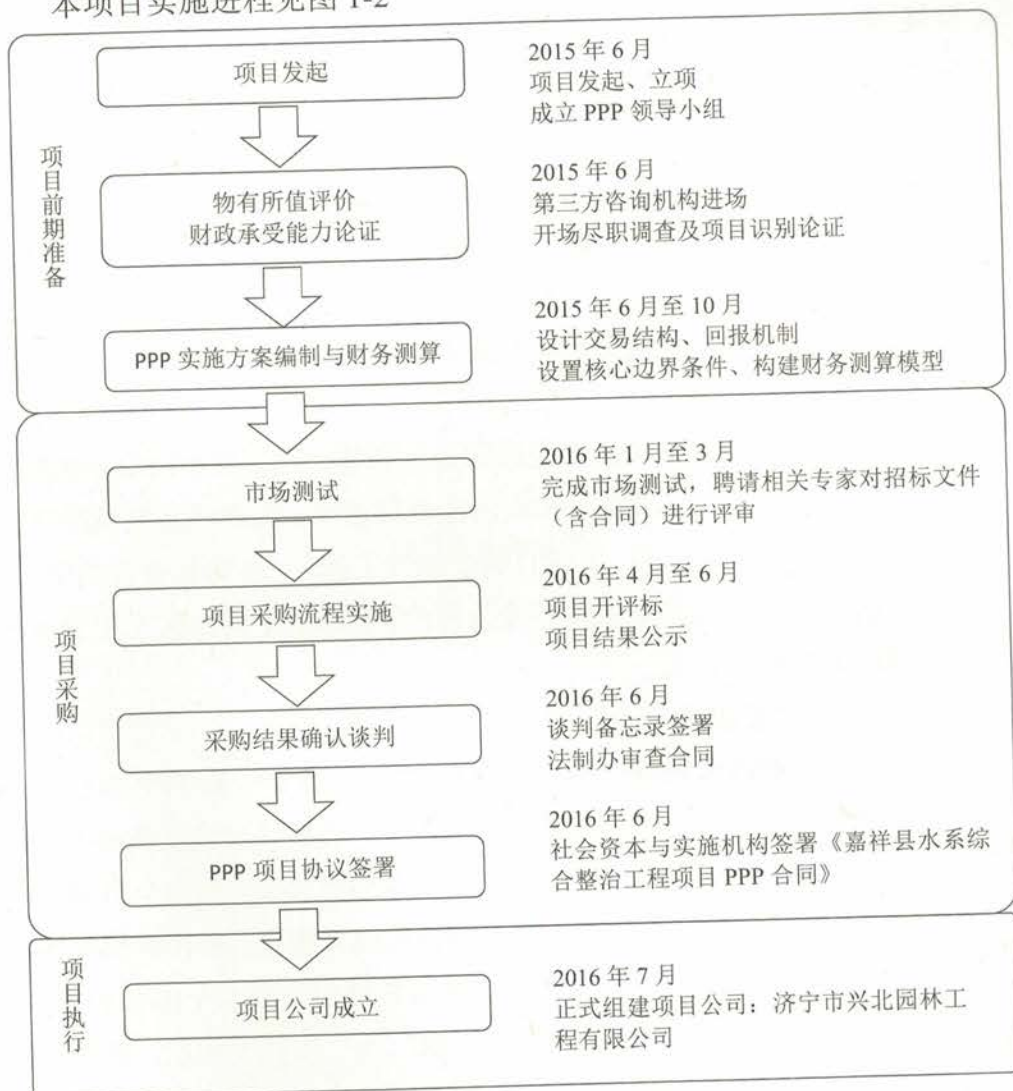


图 1-2 项目建设进度图

## 5. 项目实施成效

### （1）社会效益

嘉祥县水系综合整治工程（一期）结合当地的现状将规划河道区域打造为以滨水步道为纽带，以生态、休闲为内核，联动周边商业、居住、工业发展，形成滨河游憩休闲综合体。前进河、洪山河作为嘉祥县的母亲河，对嘉祥县人民具有重要意义。

嘉祥县水系综合整治工程（一期）通过对河道实施清淤、扩挖及滨河景观园林绿化工程，完善了城市的基础设施建设，保障了城市防洪排涝安全，同时为居民生活创造一个舒适、宜人、方便、和谐的人居水生态环境。保障人民群众生命财产安全，有利于节约淡水资源，解决水资源的供需矛盾，推动社会主义和谐社会建设，促进社会安定团结。

### （2）经济效益

本项目的实施能够极大改善生态和居住环境，提高城市品位，改善投资环境，提高城区防洪排涝能力和农田灌溉保证率，为嘉祥县县域经济社会发展及建设创造良好条件。本项目属公益性工程，生态和社会效益明显，同时由于防洪排涝能力提高和水环境改善，将带动城区居住区大片土地升值，具有巨大的经济效益。

### （3）转变政府职能

近年嘉祥县通过水系综合整治工程（一期）项目等一批 PPP 项目实现政府与社会资本合作，并响应上级部门的政策。嘉祥县在试点基础上，通过建立完善 PPP 管理制度体系，健全项目协调管理体制，面向全市精心遴选项目，吸引更多优质的社会资本参与嘉祥县地方建设。嘉祥县积极探索 PPP，看中的不仅仅是它的引资功能，更希望通过引入高水平的社会资本，引进国内国际先进的管理经验，推动政府部门进一步转变职能，提高公共产品和服务的供给能力。