

PPP项目合同制作法律实务

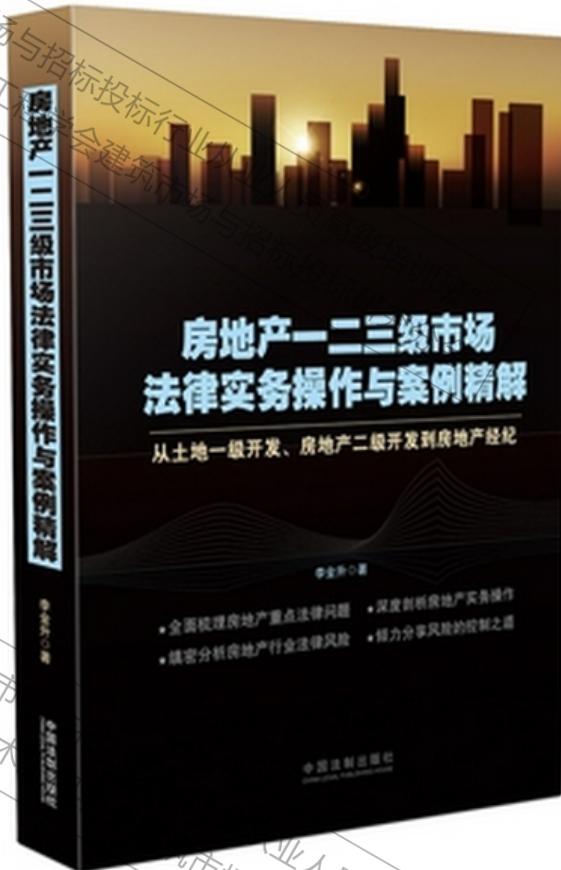
“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

李金升 高级律师

浙江省招标投标协会 特聘专家

贵州省建设工程招标投标协会 法律顾问

中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会 研究员







中国土木工程学会
建筑市场与招标投标研究分会

中国 贵州 贵阳

2016年4月21日





首页

新闻动态

政策法规

示范推广

招商信息

国际合作

中心简介

请输入关键词



首页 PPP论坛

以PPP模式实施保障房项目的法律探讨

2015-05-06

以PPP模式实施保障房项目的法律探讨

2015-05-06

一、国家支持以PPP模式实施保障房项目

(一)保障性住房属于典型的PPP示范项目之列

在党的十八届三中全会决定中明确提出：“推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。”而PPP模式，即政府和社会资本合作模式(Public-Private Partnership, PPP)，属于特许经营的范畴。

同时，《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)明确提出，为贯彻落实党的十八届三中全会关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”精神，拓宽城镇化建设融资渠道，促进政府职能加快转变，完善财政投入及管理方式，尽快形成有利于促进政府和社会资本合作模式发展的制度体系，要求确定示范项目范围。该规范性文件对适宜采用政府和社会资本合作模式的项目，做出了明确的规定，保障性住房即名列其中。具体规定为：“具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资回报相对较大、需求长期稳定等特点，各级财政部门要重点关注城市基础设施及公

目录

- 第一章 制作依据
- 第二章 合同名称
- 第三章 合同主体
- 第四章 引言、定义和解释
- 第五章 项目范围和期限
- 第六章 前提条件
- 第七章 项目融资
- 第八章 项目用地
- 第九章 项目建设
- 第十章 项目运营
- 第十一章 项目维护
- 第十二章 股权变更限制

- 第十三章 付费机制
- 第十四章 履约担保
- 第十五章 政府承诺
- 第十六章 保险
- 第十七章 守法义务及法律变更
- 第十八章 不可抗力
- 第十九章 政府方的监督和介入
- 第二十章 违约、提前终止及终止后处理机制
- 第二十一章 项目的移交
- 第二十二章 适用法律及争议解决
- 第二十三章 合同附件

第一章 制作依据

法律法规

PPP实施
方案

PPP实施
方案批复

政策文件

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

PPP项目合同 = 特许经营协议 ?

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

PPP项目合同

在PPP项目合同体系中处于什么地位？

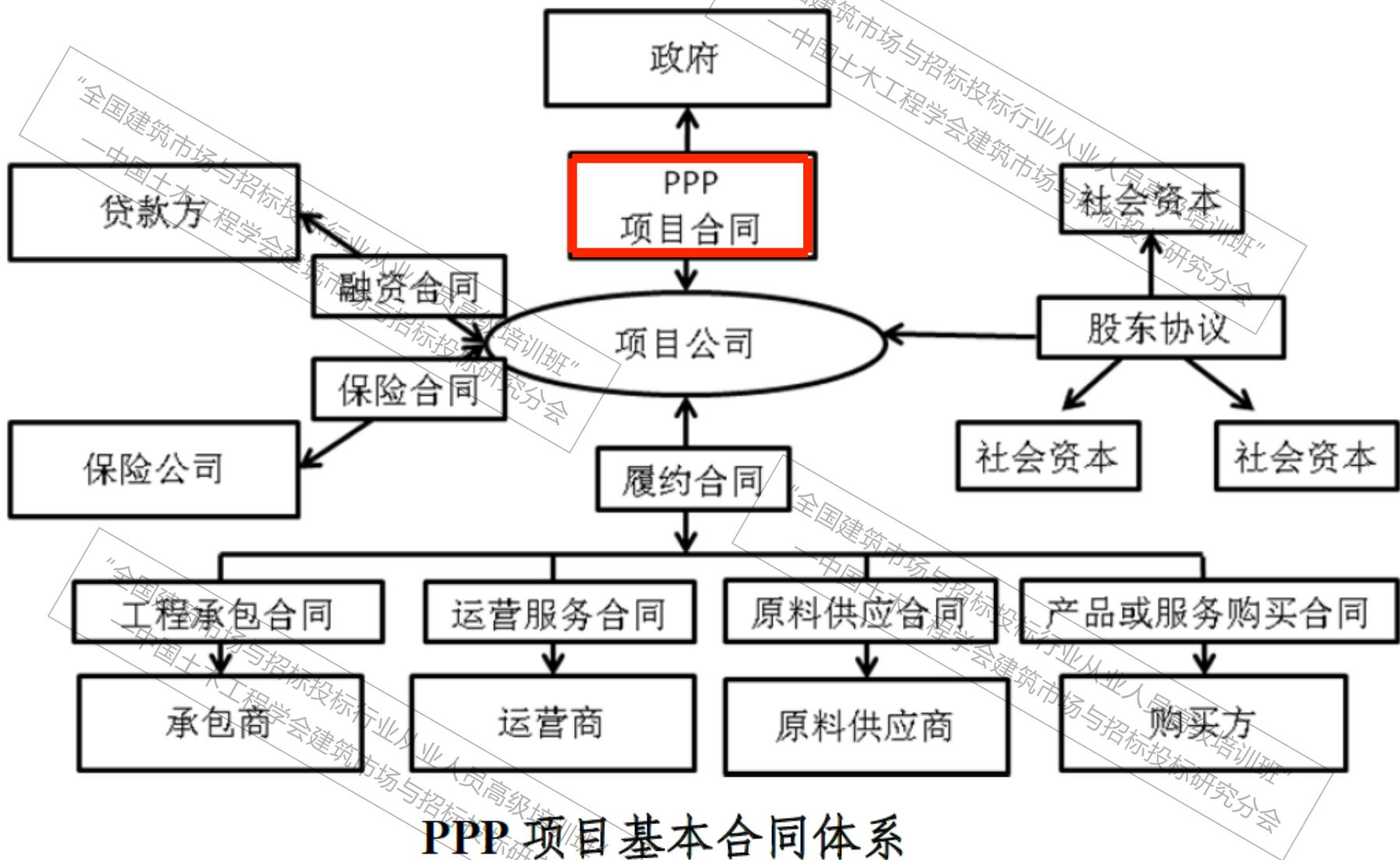
“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

第二章 合同名称



我国有无PPP合同标准文本或示范文本？





PPP 项目合同指南 (试行)

目录

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班” ——中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

第一章 总 则

第一节 PPP 项目主要参与方

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
——中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

1
5

第二节 PPP 项目合同体系

12

第二章 PPP 项目合同的主要内容

第一节 PPP 项目合同概述

12

第二节 引言、定义和解释

16

第三节 项目的范围和期限

18

第四节 前提条件

21

第五节 项目的融资

26

第六节 项目用地

28

第七节 项目的建设

33

第八节 项目的运营

38

第九节 项目的维护

46

第十节 股权变更限制

49



政府和社会资本合作项目通用合同指南

(2014年版)

目 录

使用说明	6
第一章 总 则	9
第1条 术语定义和解释	9
第2条 合同背景和目的	10
第3条 声明和保证	10
第4条 合同生效条件	10
第5条 合同构成及优先次序	10
第二章 合同主体	11
第6条 政府主体	11
第7条 社会资本主体	11
第三章 合作关系	13
第8条 合作内容	13



中国律师网

中华全国律师协会网站

首页 | 协会介绍 | 会员服务 | 专业建设 | 教育培训 | 实习管理 | 奖励惩戒 | 行业动态

您现在正在浏览：首页 > 业务进阶 > 正文

两部委两份PPP项目合同指南的区别与联系

发布时间：2015-10-19 10:04:50 作者：李金升 来源：贵州君跃律师事务所 我要评论(0)

摘要：

对于PPP合同指南，比较有意思，财政部和国家发展和改革委员会分别发布了各自的版本，只不过名称不完全一致，财政部将其命名为：《PPP项目合同指南（试行）》，国家发展和改革委员会将其命名为：《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014年版）》，它们之间的区别和联系如下：

两份PPP项目合同指南的相同点：

一、均在2014年年底作为相关文件的附件公布。

《PPP项目合同指南（试行）》在财政部于2014年12月30日公布的《财政部关于规范政府和社会资本合

谁和谁签署PPP项目合同？

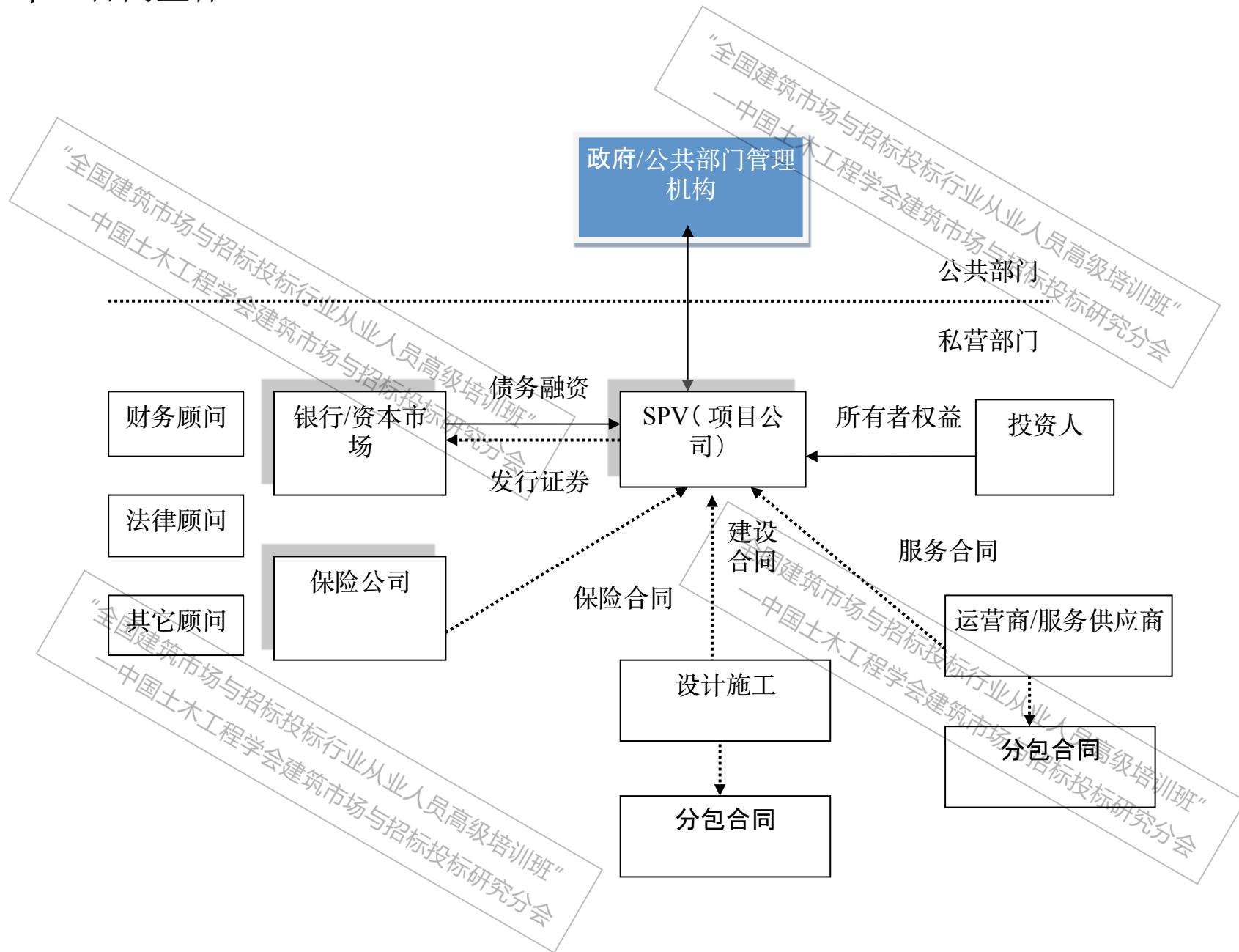
“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

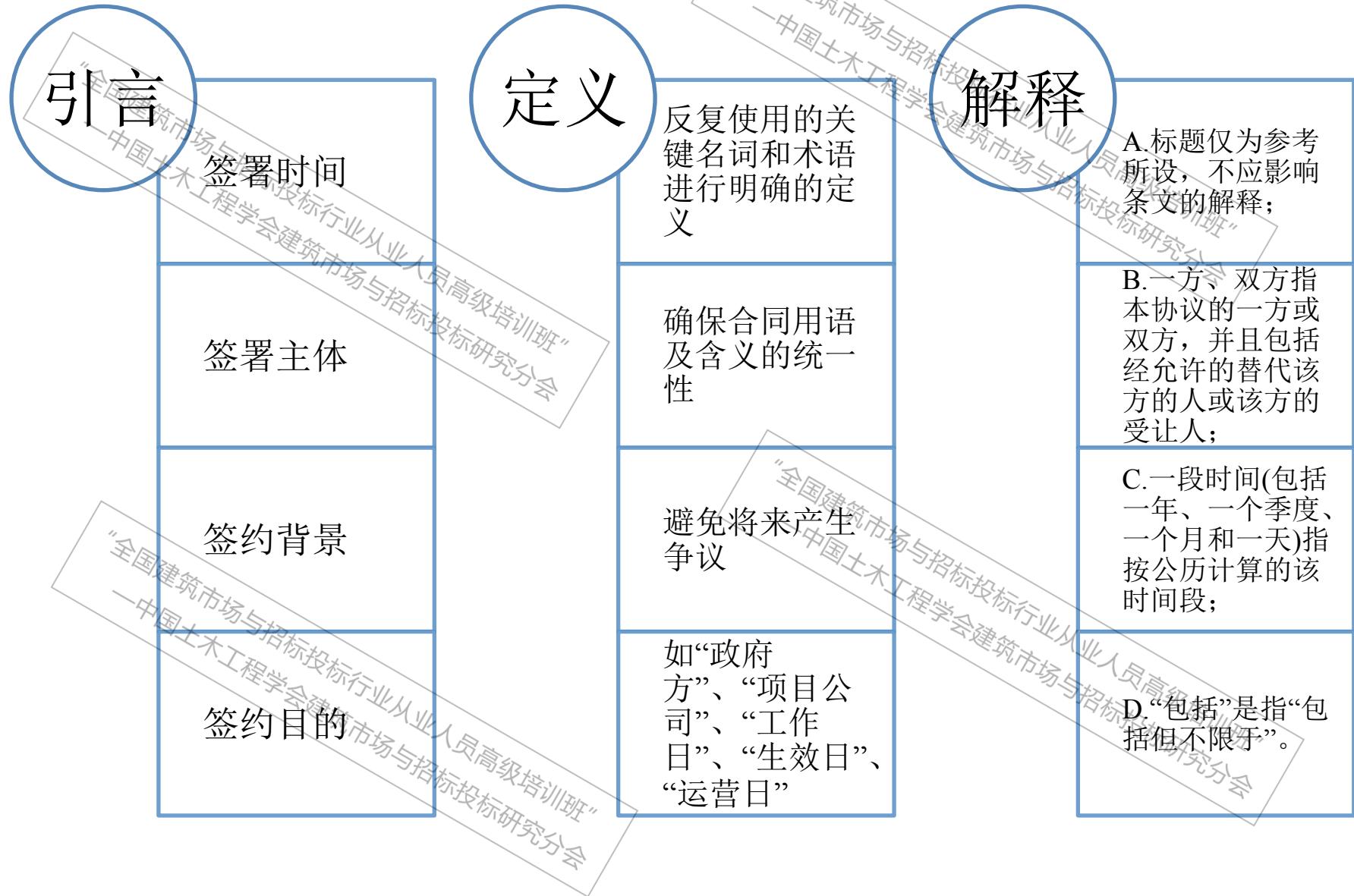
第三章 合同主体

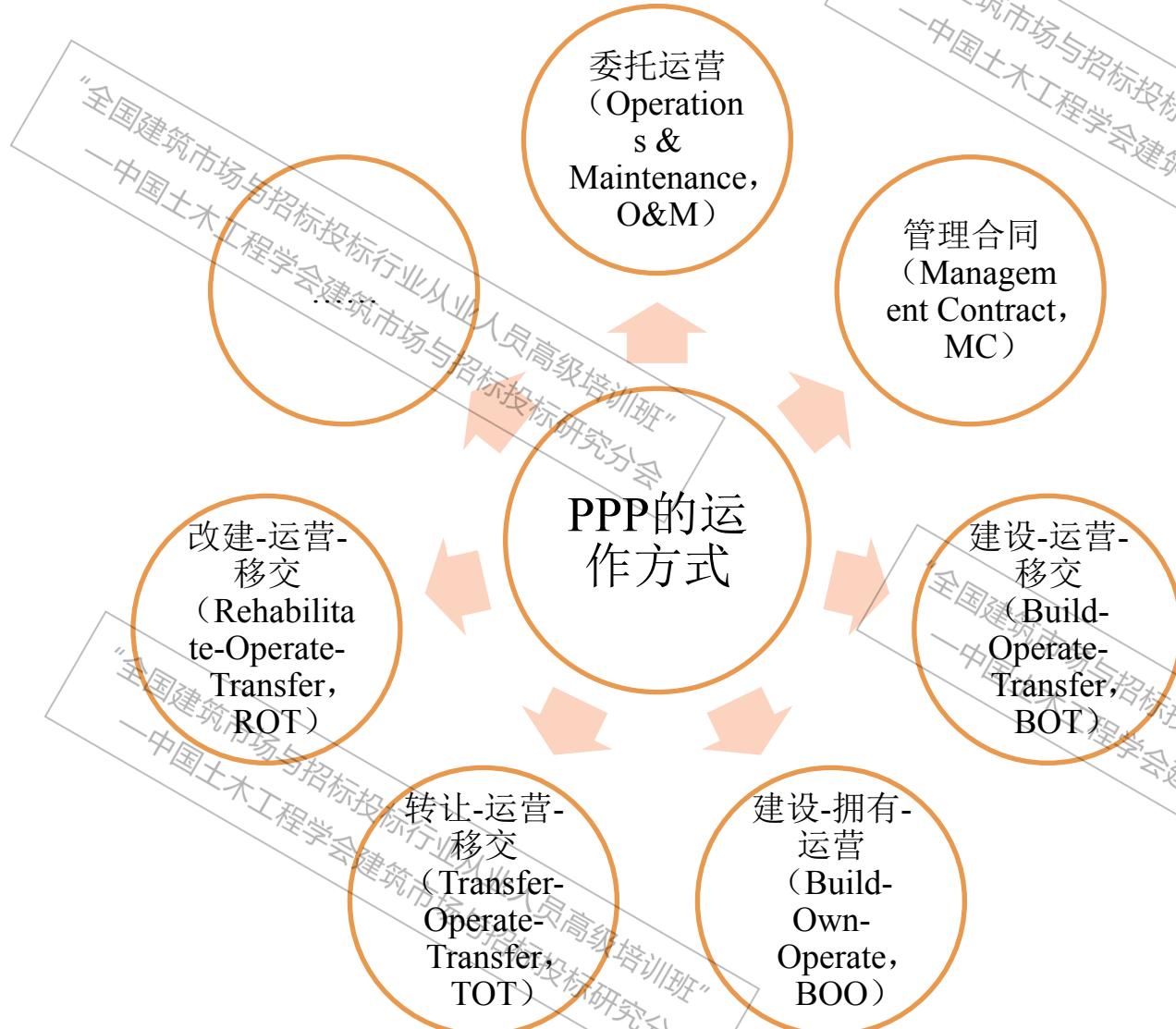


安庆市外环北路PPP项目合同签约方

合同名称	签订主体	中选社会资本
PPP项目协议	市住建委	项目公司
合资合同	市城投公司	中选社会资本
公司章程	市城投公司	中选社会资本
可用性绩效指标		
运维绩效指标		
保函		
融资及担保合同	项目公司	金融机构
施工合同	项目公司	中选社会资本
保险合同	项目公司	保险机构

第四章 引言、定义和解释

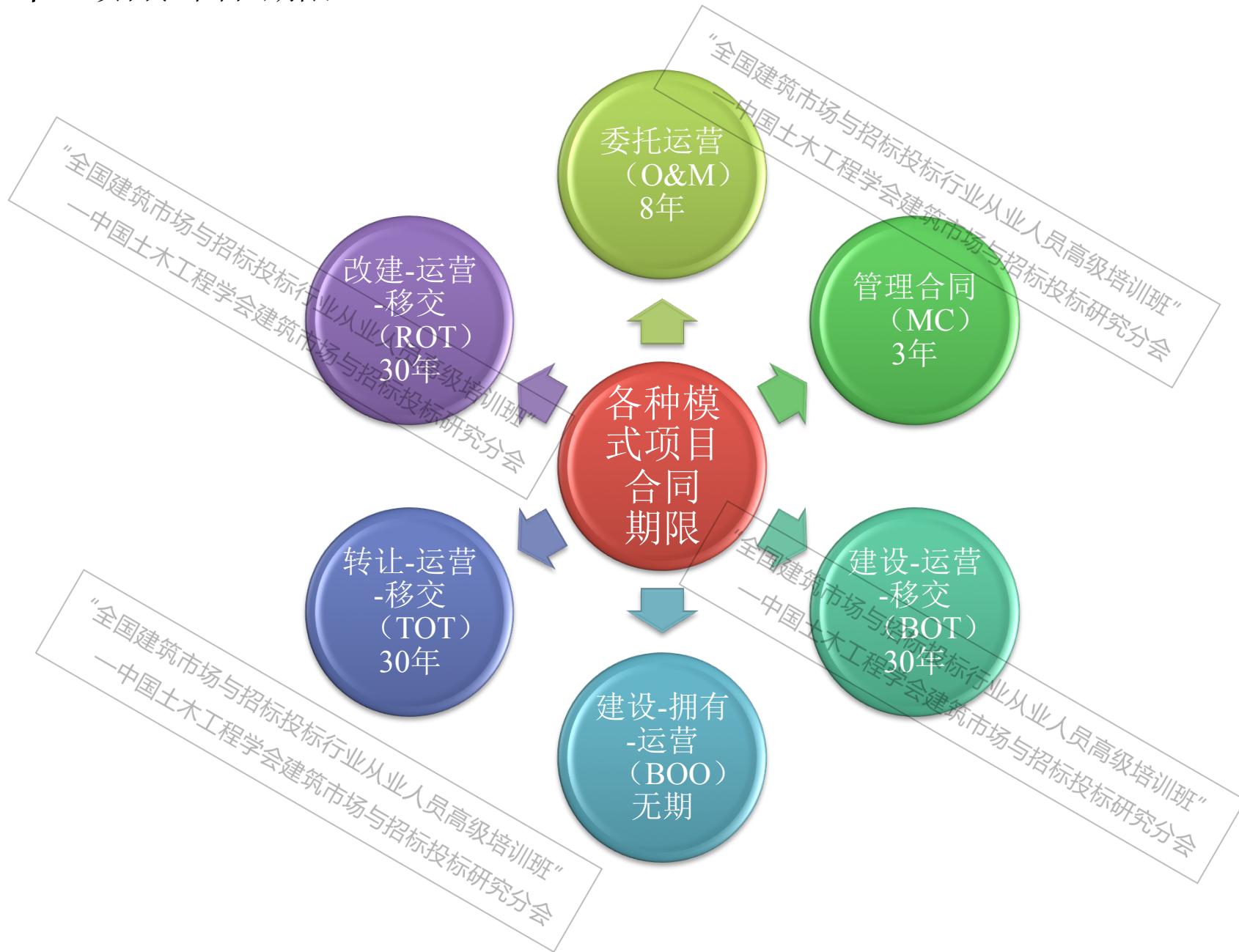




PPP项目合同的核心条款

通常上述合作范围是排他的，即政府在项目合作期限内不会就该PPP项目合同项下的全部或部分内容与其他任何一方合作。

第五章 项目范围和期限



项目合作期限的考虑因素

- (1) 政府需要的公共服务供给期间
- (2) 资产经济寿命以重要修整点
- (3) 项目的生产技术生命周期
- (4) 项目的投资回收期
- (5) 设计和建设期间的长短
- (6) 承受能力
- (7) 现行法律法规关于合作期限的规定

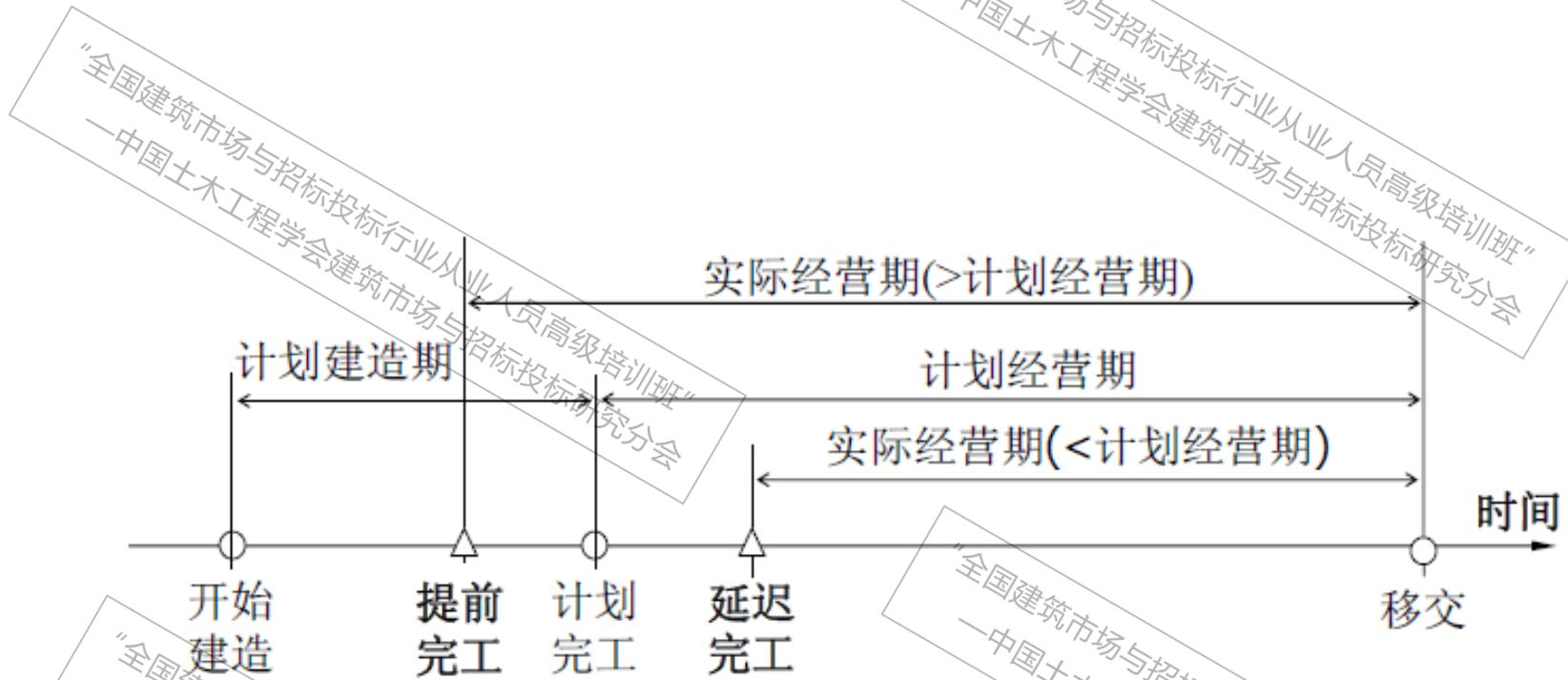
项目合作期限的两种方式

独立的设计建设
期间和运营期间

合同生效之日起
一个固定的期限



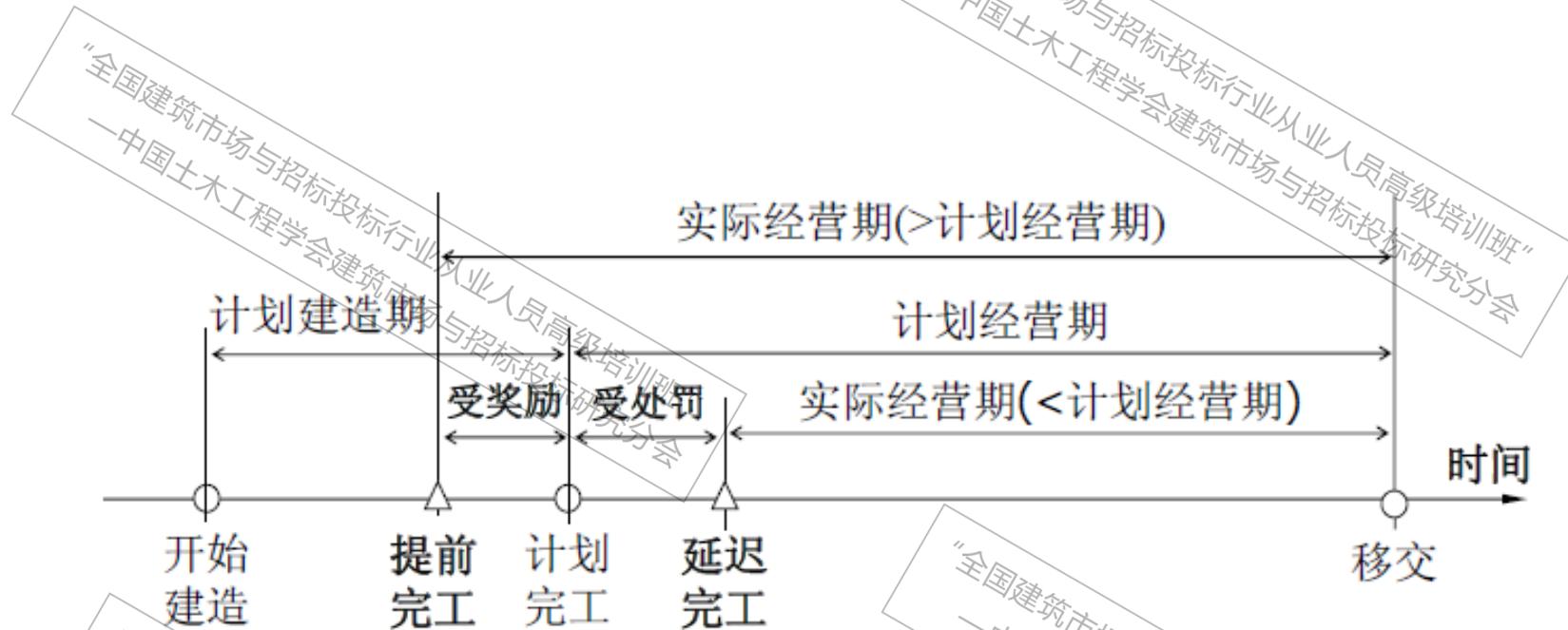
特许经营期的设计：单时段不带激励措施



特点：

- 实际经营期取决于完工时间：提前完工，实际经营期比计划经营期长；延迟完工，实际经营期比计划经营期短。
- 项目公司承担完工风险：如果提前完工，享受比计划长的经营期所带来的收入；如果延迟完工，承担因经营期缩短所造成的损失。

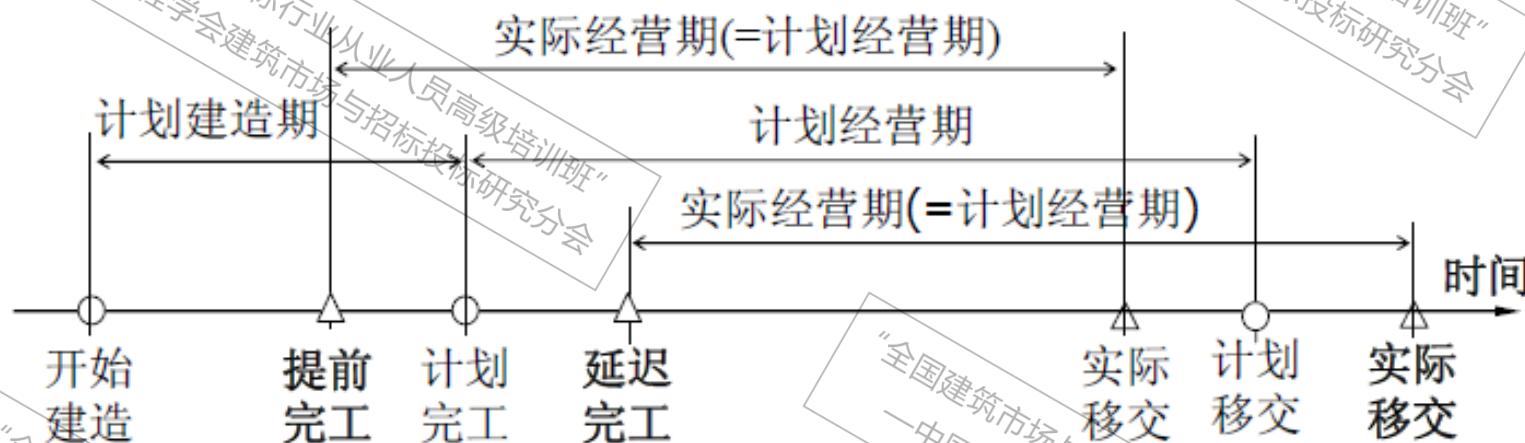
特许经营期的设计：单时段带有激励措施



特点：

- 实际经营期取决于完工时间：提前完工，实际经营期比计划经营期长并有奖励；延迟完工，实际经营期比计划经营期短并受处罚。
- 项目公司承担完工风险，风险比无激励措施更大：除了营业收入增减外，还有额外的奖励和惩罚。

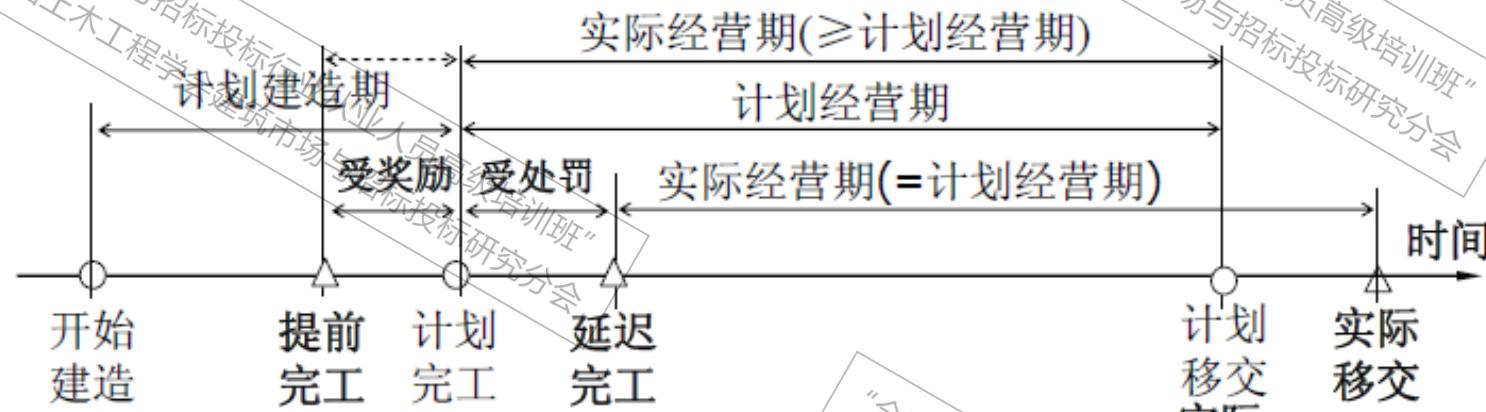
特许经营期的设计：双时段不带激励措施



特点：

- 实际经营期与完工时间无关：提前完工或延迟完工，实际经营期都和计划经营期相同。
- 移交时间取决于完工时间：提前完工，提前移交；延迟完工，延迟移交。
- 完工风险主要由政府承担。

特许经营期的设计：双时段带有激励措施



特点：

- 实际经营期与完工时间无关但奖惩不一样：提前完工，实际经营期还和计划经营期相同(或更长)，且有奖励(取决于激励措施)，移交时间与计划相同；延迟完工，实际经营期仍和计划经营期相同，但受处罚(取决于激励措施)，移交时间相应延迟。
- 完工风险由政府和项目公司共同分担(取决于激励措施)。

重庆市彭水县凤升水库PPP项目 合作期限及运作模式



《财政部关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》（财金[2015]57号，2015年6月25日下发）规定：“政府和社会资本合作期限原则上不低于10年。”

1. 完成融资交割——通常由项目公司负责满足

2. 获得项目相关审批——由项目公司或政府方负责满足

PPP项目合同条款全部生效的前提条件

4. 项目实施相关的其他主要合同已经签订——由项目公司负责满足

3. 保险已经生效——由项目公司负责满足

未满足前提条件的后果

合同终止

经济赔偿

提取保函

合同项下的权利和义务将终止

资产权益归属

PPP项目合同中通常会明确约定项目全生命周期内相关资产和权益的归属，以确定项目公司是否有权通过在相关资产和权益上设定抵质押担保等方式获得项目融资，以及是否有权通过转让项目公司股份以及处置项目相关资产或权益的方式实现投资的退出。



再融资的条件

通常包括：再融资应增加项目收益且不影响项目的实施、签署再融资协议前须经过政府的批准等。此外，PPP项目合同中也可能会规定，政府方对于因再融资所节省的财务费用享有按约定比例（例如50%）分成的权利。

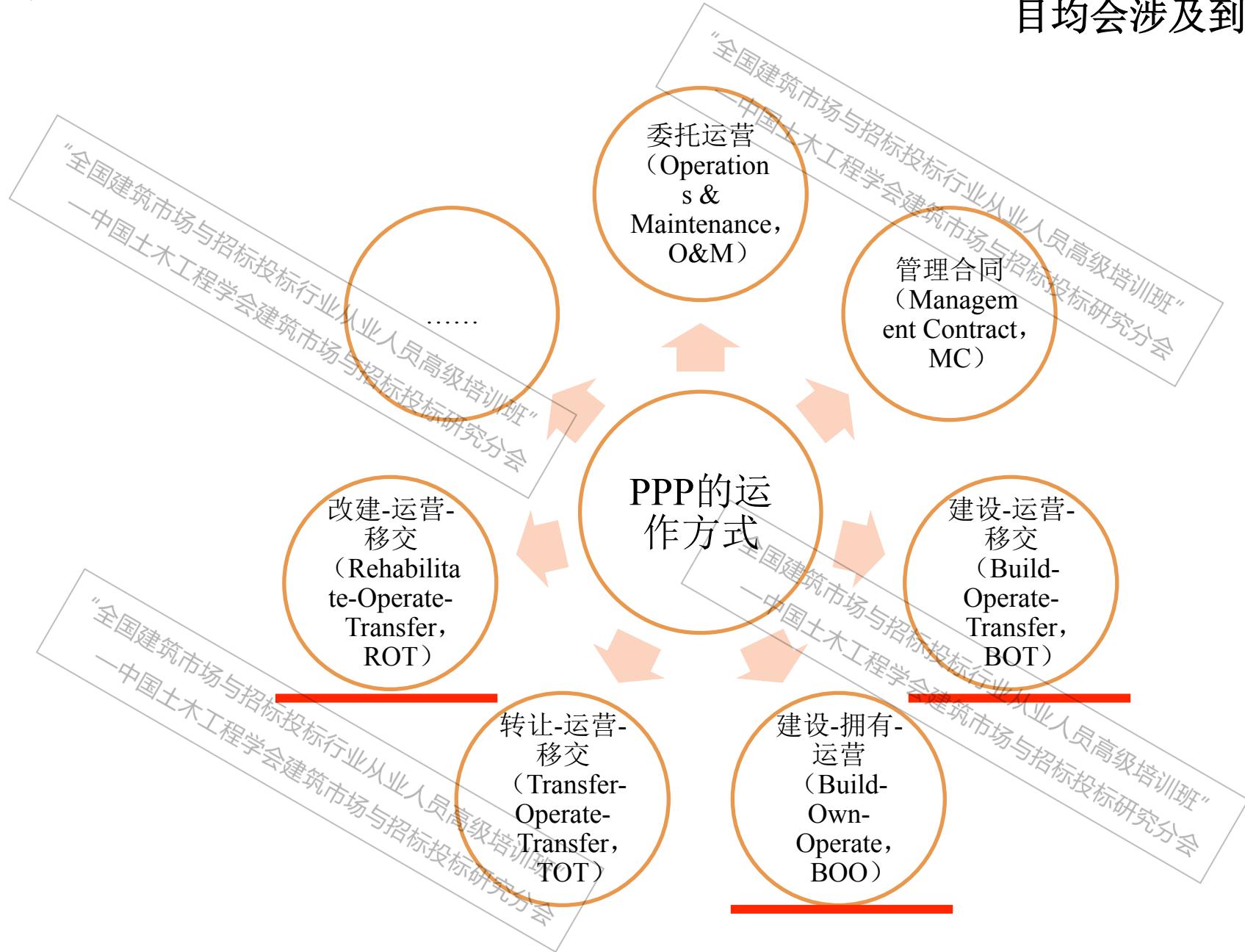


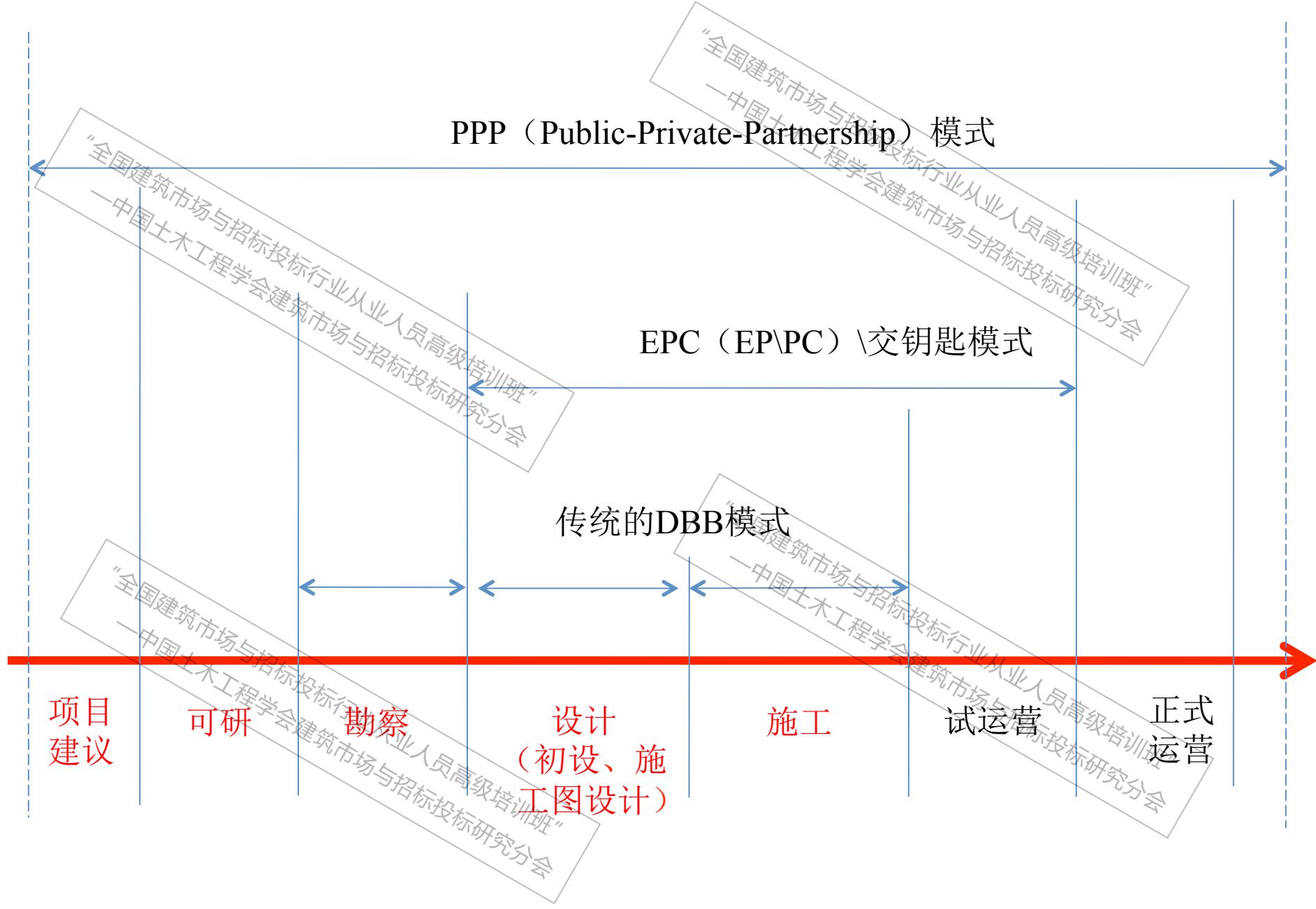


由政府方负责提供土地使用权?

由项目公司获得土地使用权?

费用等由谁承担?





项目建设 要求

建设时间
要求

建设标准
要求

建设工期

进度安排

1设计标准

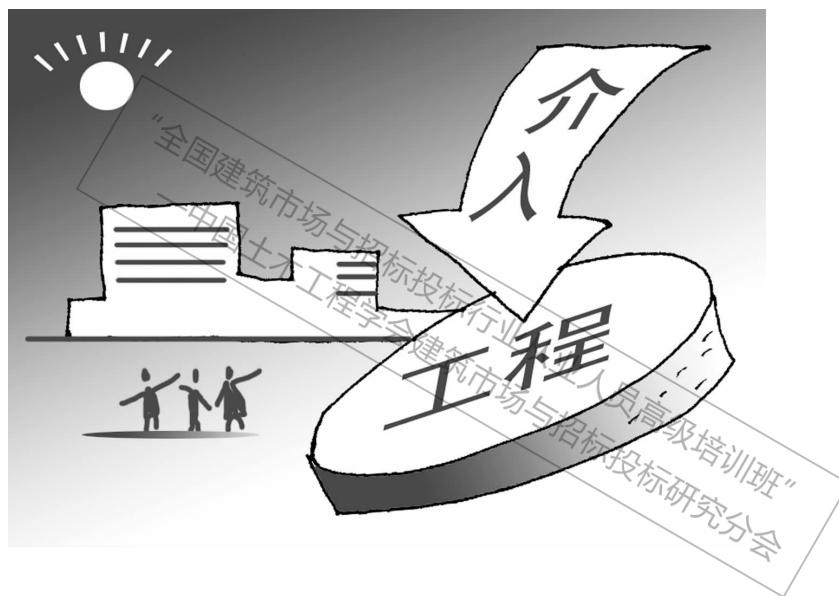
2施工标准

3验收标准

4安全生产
要求

5环境保护
要求

.....



政府对项目建设的监督和介入：

- (1) 定期获取有关项目计划和进度报告及其他相关资料；
- (2) 在不影响项目正常施工的前提下进场检查和测试；
- (3) 对建设承包商的选择进行有限的监控（例如设定资质要求等）；
- (4) 在特定情形下，介入项目的建设工作；等等。

开始运营 的条件

项目建设已
经基本完工

完成项目试
运营

运营审批手
续已完成

其他条件已
完成或具备

无法按期开始运营的后果？

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

A. 无法按时获得付费、运营期缩短

B. 支付逾期违约金

C. 项目终止

D. 履约担保

因项目公司原因
导致无法按期开始运营的后果

A. 延长工期

B. 赔偿费用

C. 视为已开始运营

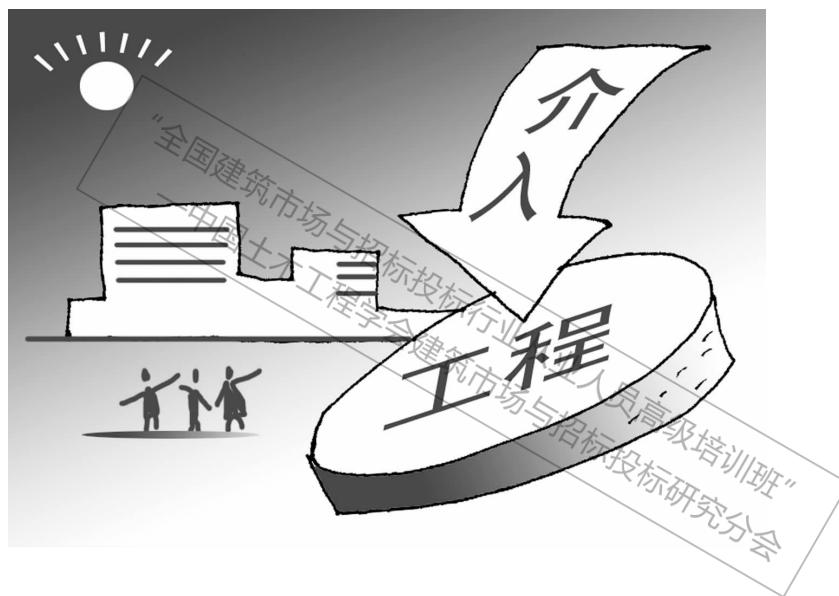
D.

因政府方原因导
致无法按期开始
运营的后果



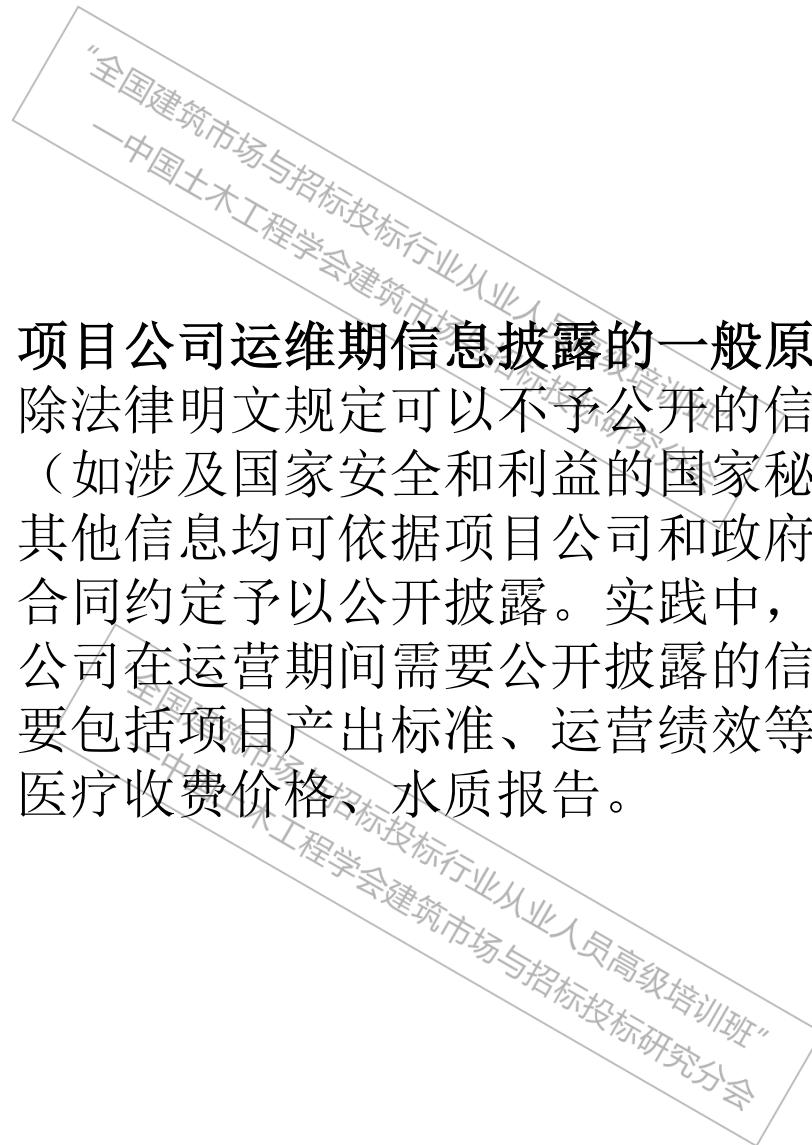
常见的运营标准和要求包括：

- (1) 服务范围和服务内容；
- (2) 生产规模或服务能力；
- (3) 运营技术标准或规范；
- (4) 产品或服务质量要求；
- (5) 安全生产要求；
- (6) 环境保护要求；等等。



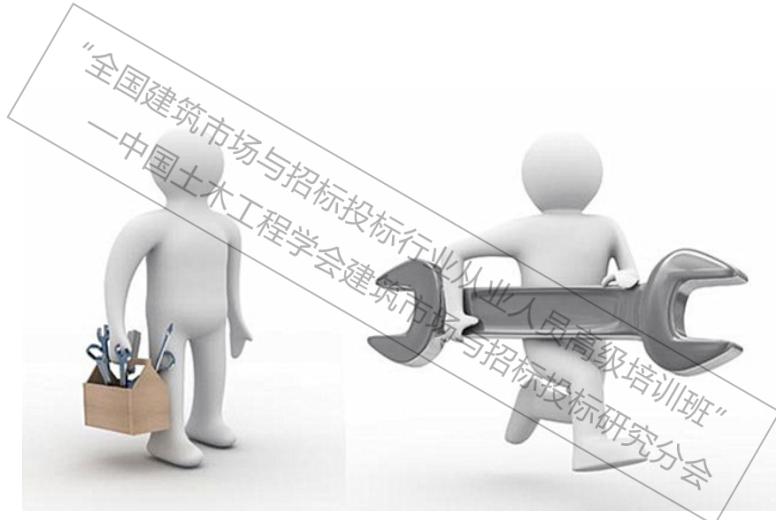
政府对项目运营的监督和介入：

- (1) 在不影响项目正常运营的情况下入场检查；
- (2) 定期获得有关项目运营情况的报告及其他相关资料（例如运营维护计划、经审计的财务报告、事故报告等）；
- (3) 审阅项目公司拟定的运营方案并提出意见；
- (4) 委托第三方机构开展项目中期评估和后评价；
- (5) 在特定情形下，介入项目的运营工作；等等。



项目公司运维期信息披露的一般原则：
除法律明文规定可以不公开的信息外
(如涉及国家安全和利益的国家秘密),
其他信息均可依据项目公司和政府方的
合同约定予以公开披露。实践中，项目
公司在运营期间需要公开披露的信息主
要包括项目产出标准、运营绩效等，如
医疗收费标准、水质报告。

第十一章 项目维护



维护方案



计划外的项目
维护责任



项目公司原因
造成



政府原因造成

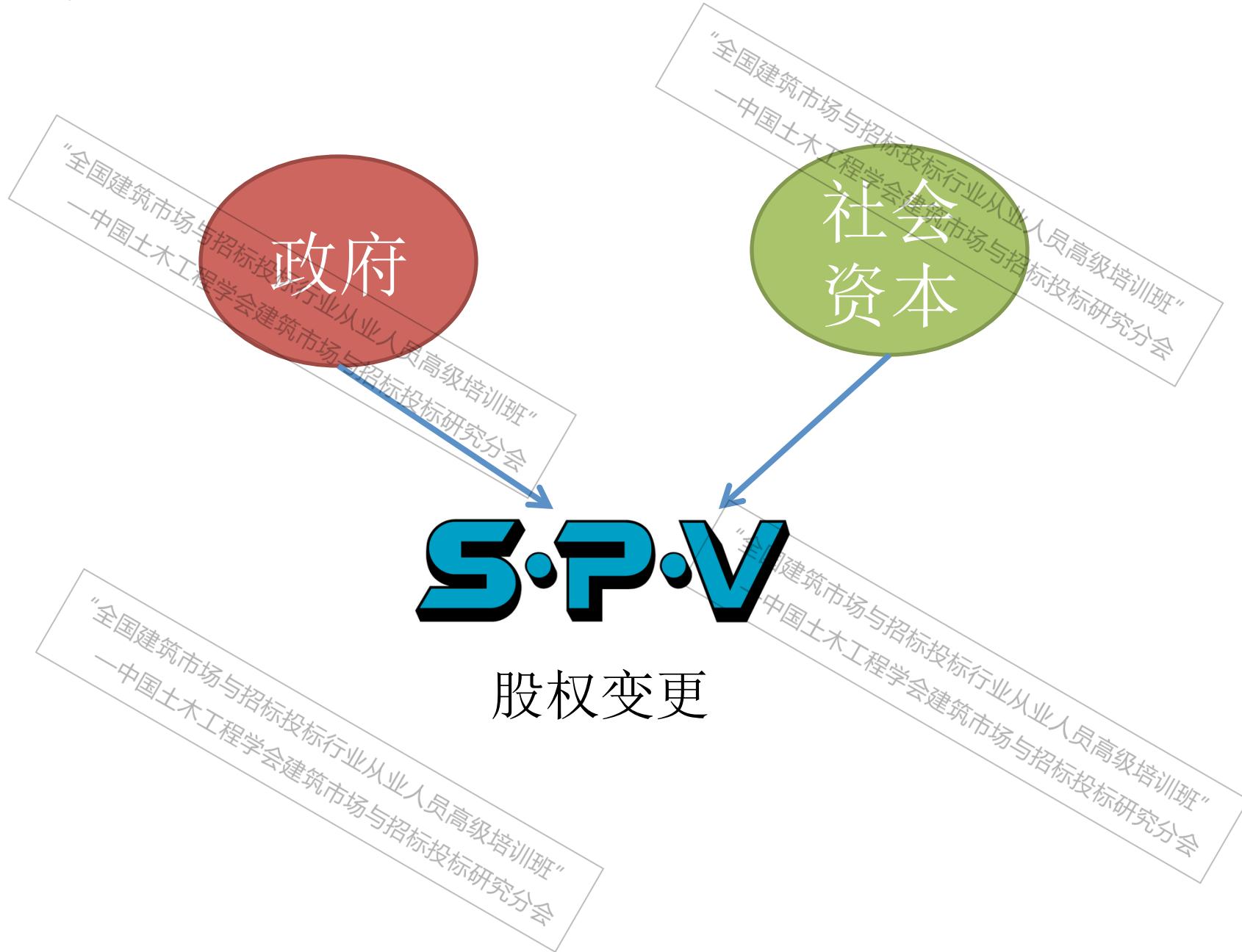


不可抗力

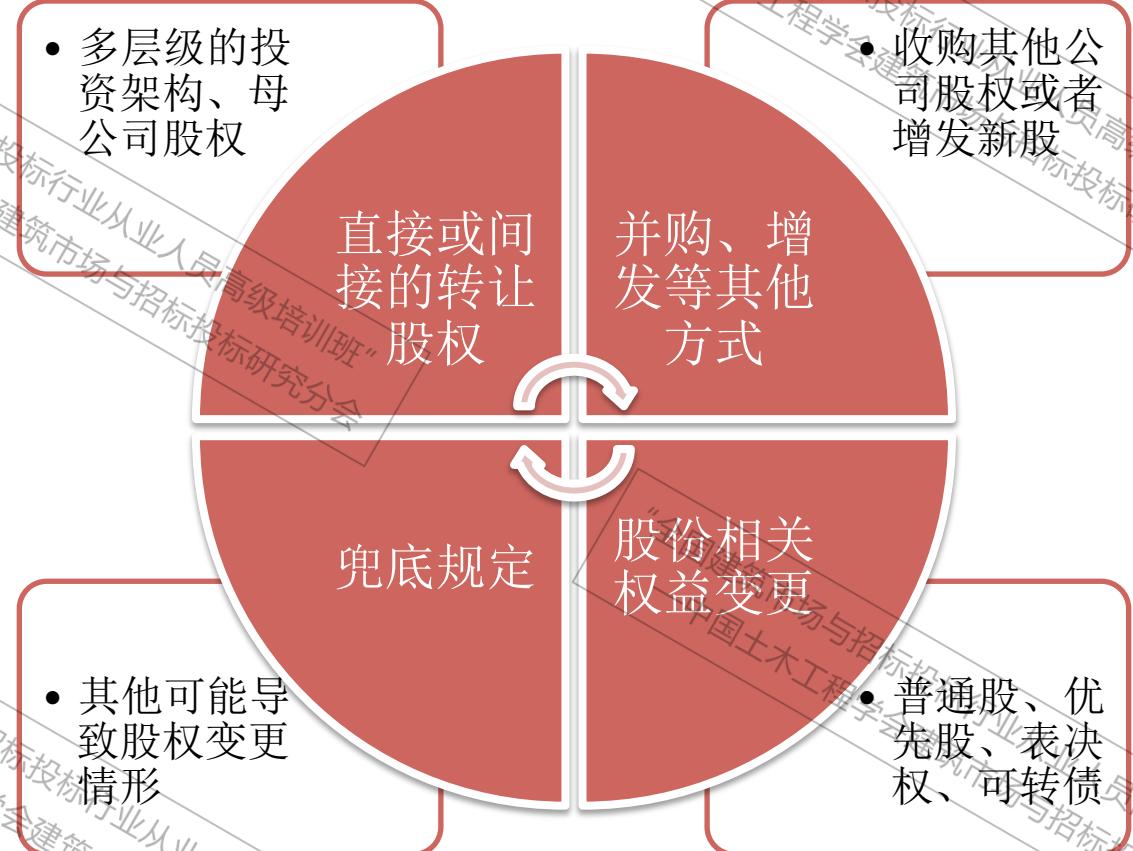


双方共同承担
的其他风险

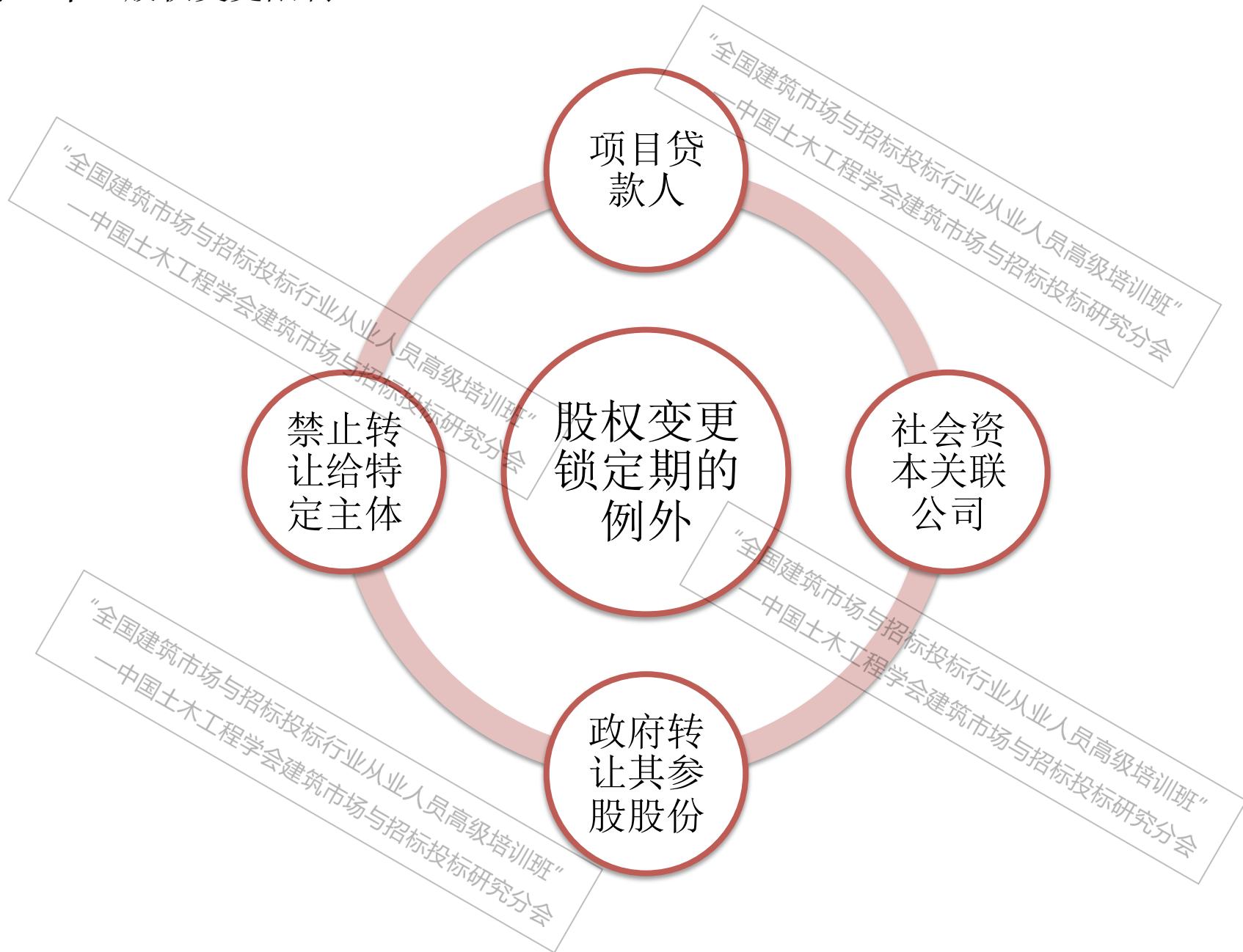
第十二章 股权变更限制



第十二章 股权变更限制



第十二章 股权变更限制



第十三章 付费机制



政府付费
(Government Payment, GP)

公用设施类
公共服务类

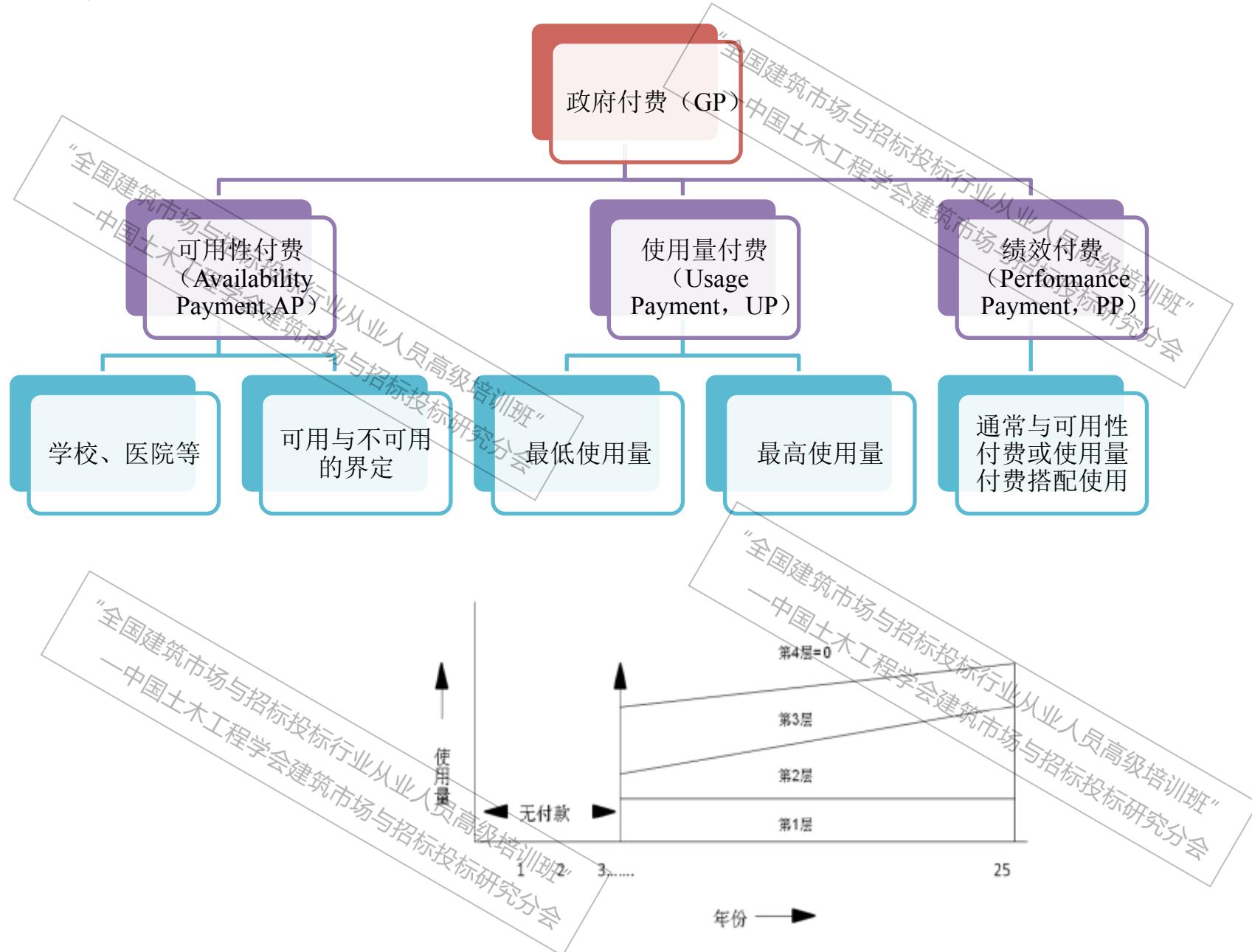
使用者付费
(User Charges, UC)

公共交通项目
公用设施项目

可行性缺口补助
(Viability Gap Funding, VGF)

土地划拨、投资入股、投资补助、优惠贷款、贷款贴息、放弃分红权、授予项目相关开发收益权等

第十三章 付费机制



第十三章 付费机制

社会公共服务PPP项目



政府付费

可用性付费

绩效付费

差额补助

可行性缺口
补助

其他

定价和调价机制

主要考虑因素

财政承受能力

可融资性

适当的激励

项目产出是否可计量

超额利润限制机制

唯一性条款

付费机制设置



建设期履约保函

投标保函

担保合同前提条件成就的履约保函

维护保函

运营期履约保函

移交维修保函

重庆市彭水县凤升水库PPP项目

工程建设
履约保函

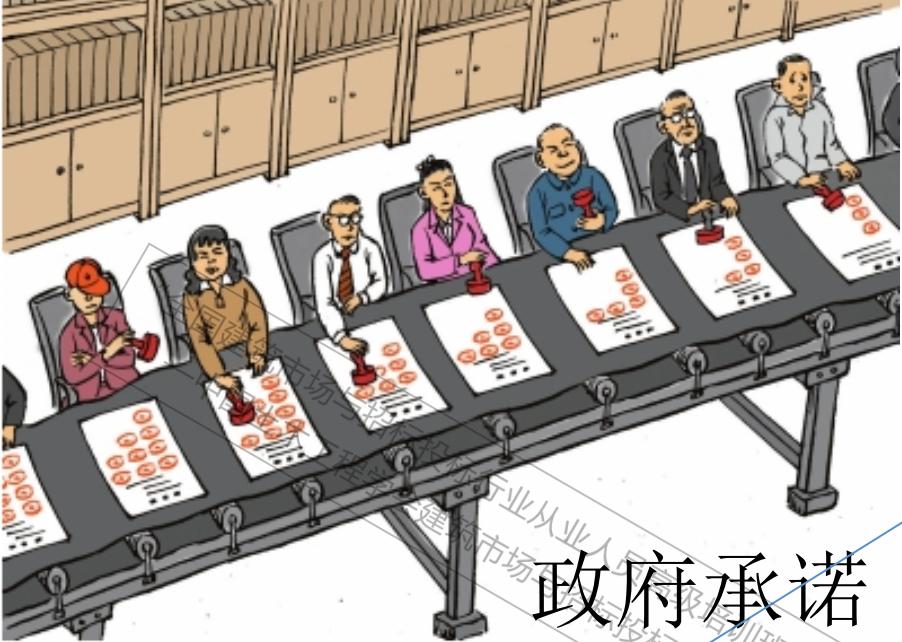
运营维护
保函

4000万

300万

37个月

15年运
营期



政府承诺

付费或补助
“照付不议”

土地取得

其他承诺

办理有关政府审批手续

防止不必要的竞争性项目

提供相关连接设施

重庆市彭水县凤升水库PPP项目

彭水县政府
承诺

原水水价

城镇1.0元\m³

农村人畜0.5
元\m³

灌溉0.15元
\m³

城镇供水

优先权

财政补贴

年不足300万
补到300万

最容易被忽略的保险

常见的保险种类

货物运输
保险

建筑工程一
切险

安装工程一
切险

第三者
责任险

施工机具综
合保险

雇主责任险

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

购买和维持保险义务

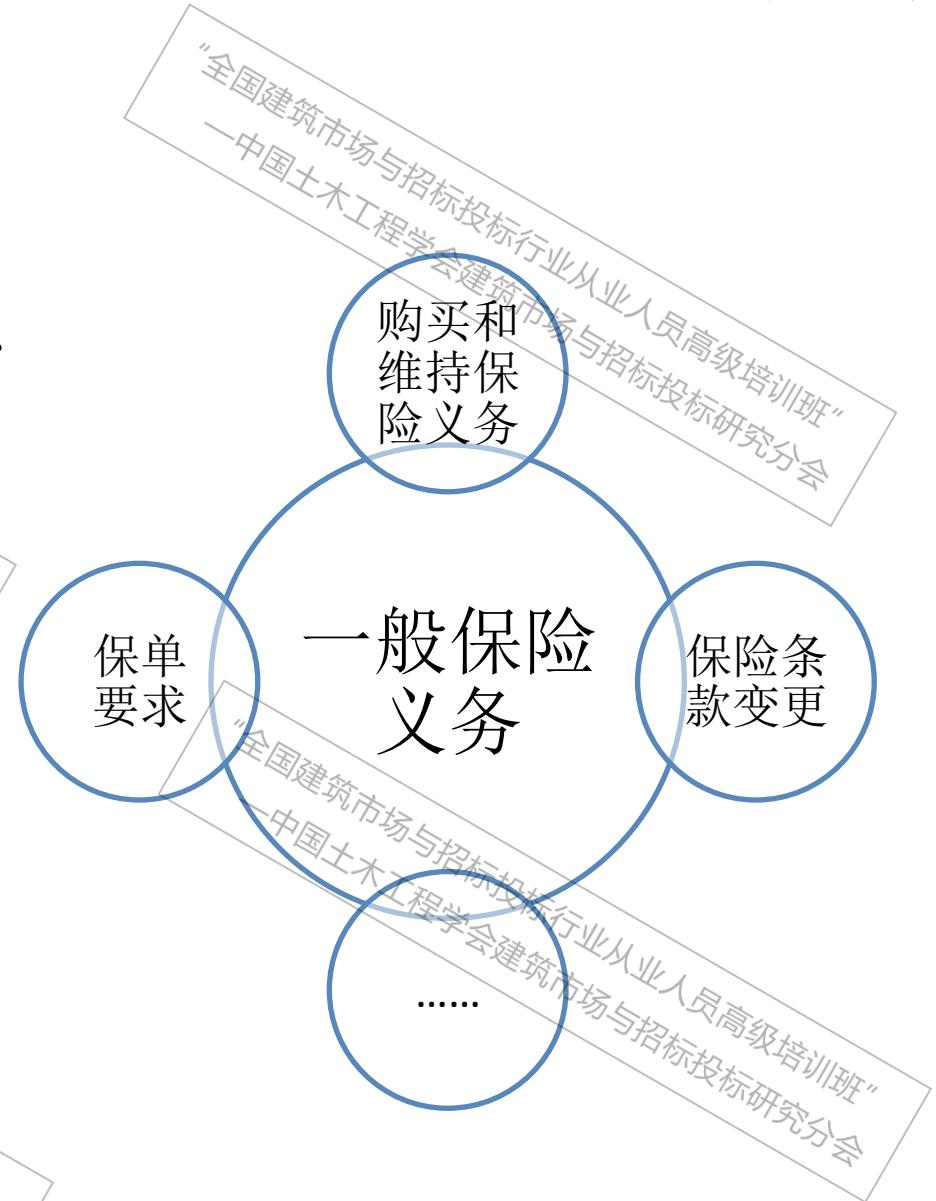
大多数PPP项目合同会约定由项目公司承担购买和维持保险的相关义务，具体可能包括：最低保险金额、尽快向政府提供保险凭证、政府代投保险、书面通知政府方、协助政府或其他被保险人及时就保险提出索赔或理赔等等。

保单要求

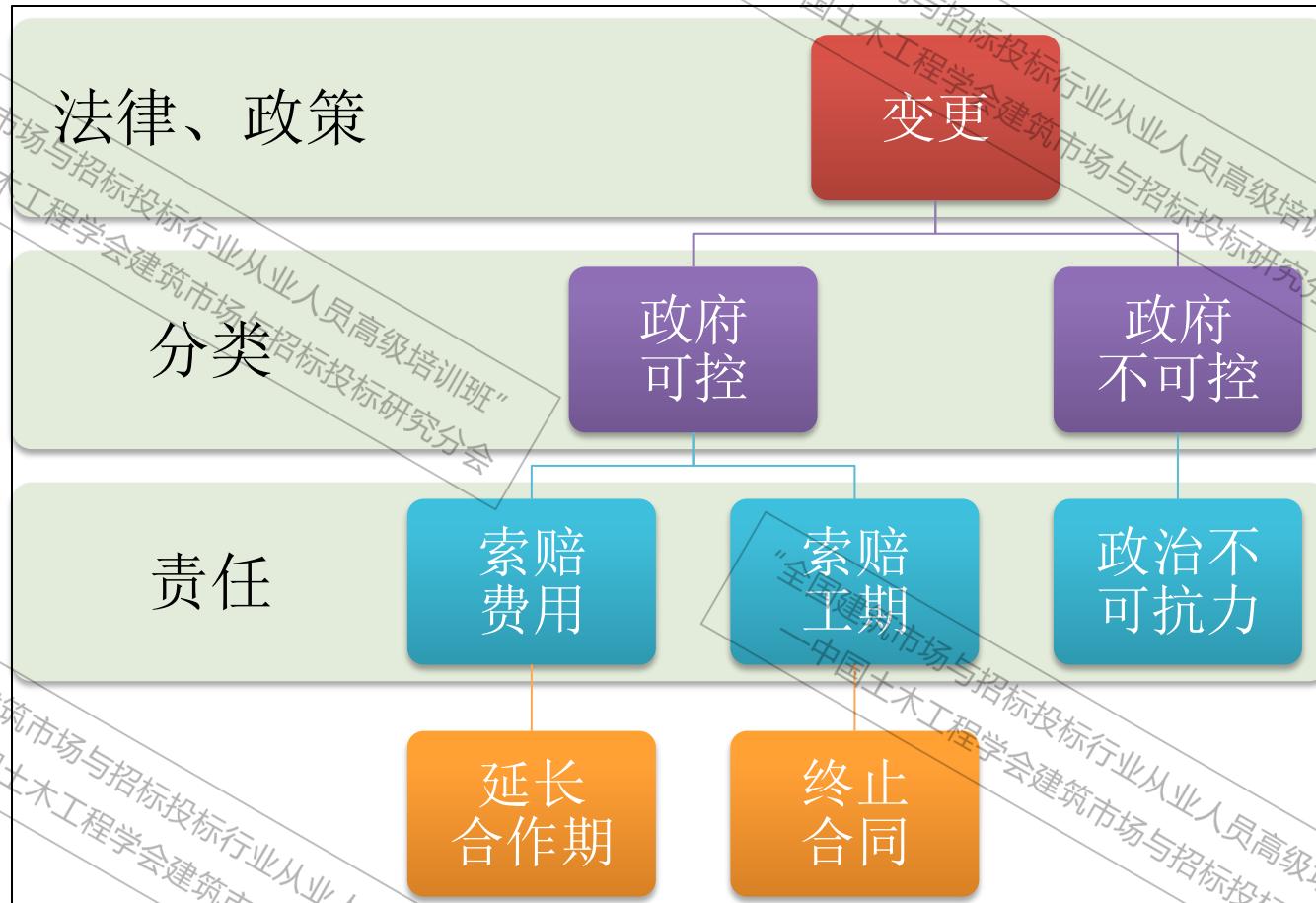
在PPP项目合同中，政府方可能会要求：以政府方及政府方指定的机构作为被保险人进行投保、保险人同意放弃对政府方行使一些关键性权利、在取消保单、不续展保单或对保单做重大修改等事项发生时提前向政府方发出书面通知。

保险条款变更

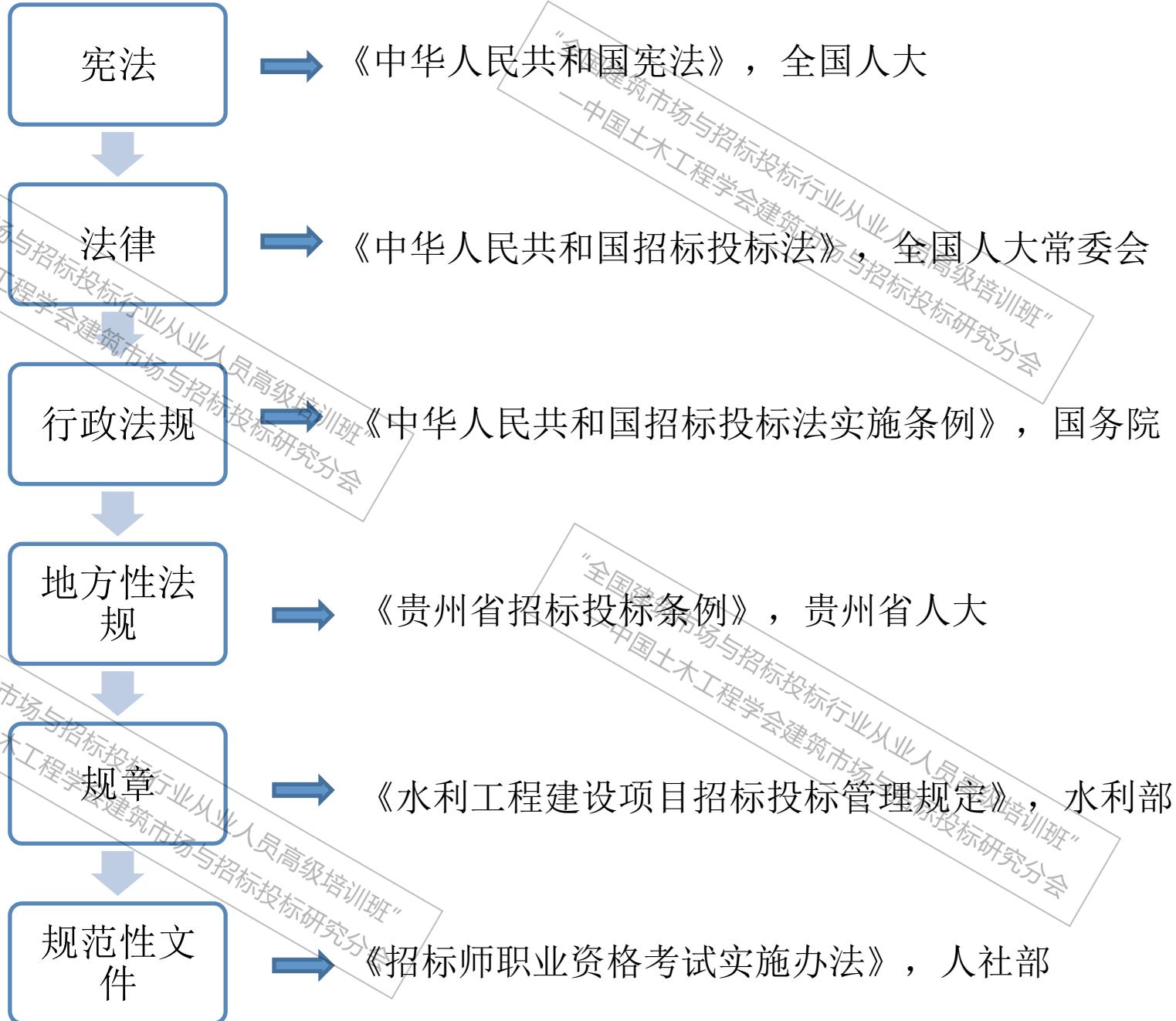
一般情况下，合同中会规定未经政府方同意，不得对保险合同的重要条款（包括但不限于保险范围、责任限制以及免赔范围等等）做出实质性变更。



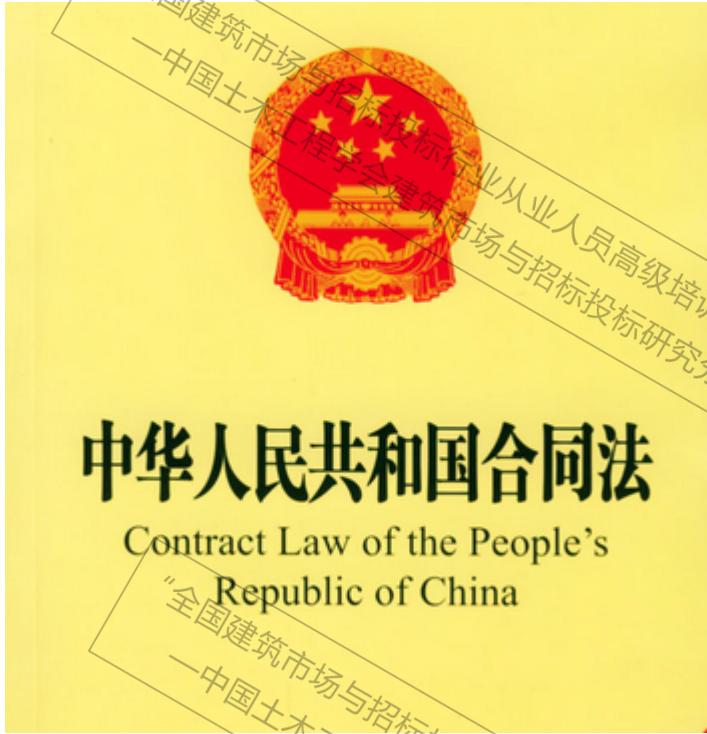
第十七章 守法义务及法律变更



第十七章 守法义务及法律变更



第十八章 不可抗力



第117条
不可抗力是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。

如何定义 不可抗力？

概括式

列举式

概括加列
举式

本合同所称的不可抗力，是指合同一方无法预见、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项下义务的情形，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；以及双方不能合理预见和控制的任何其他情形。

第十八章 不可抗力

PPP项目中的 不可抗力

政治不可抗力

自然不可抗力

政治不可抗力事件通常包括非因签约政府方原因导致的、且不在其控制下的征收征用、法律变更（即“政府不可控的法律变更”）、未获审批等政府行为引起的不可抗力事件。

主要是指台风、冰雹、地震、海啸、洪水、火山爆发、山体滑坡等自然灾害；有时也可包括战争、武装冲突、罢工、骚乱、暴动、疫情等社会异常事件。

第十八章 不可抗力

不可抗力的法律后果

政治不可抗力

延长工期

获得额外补偿

延长项目合作期限

免于履行

自然不可抗力

延长期限

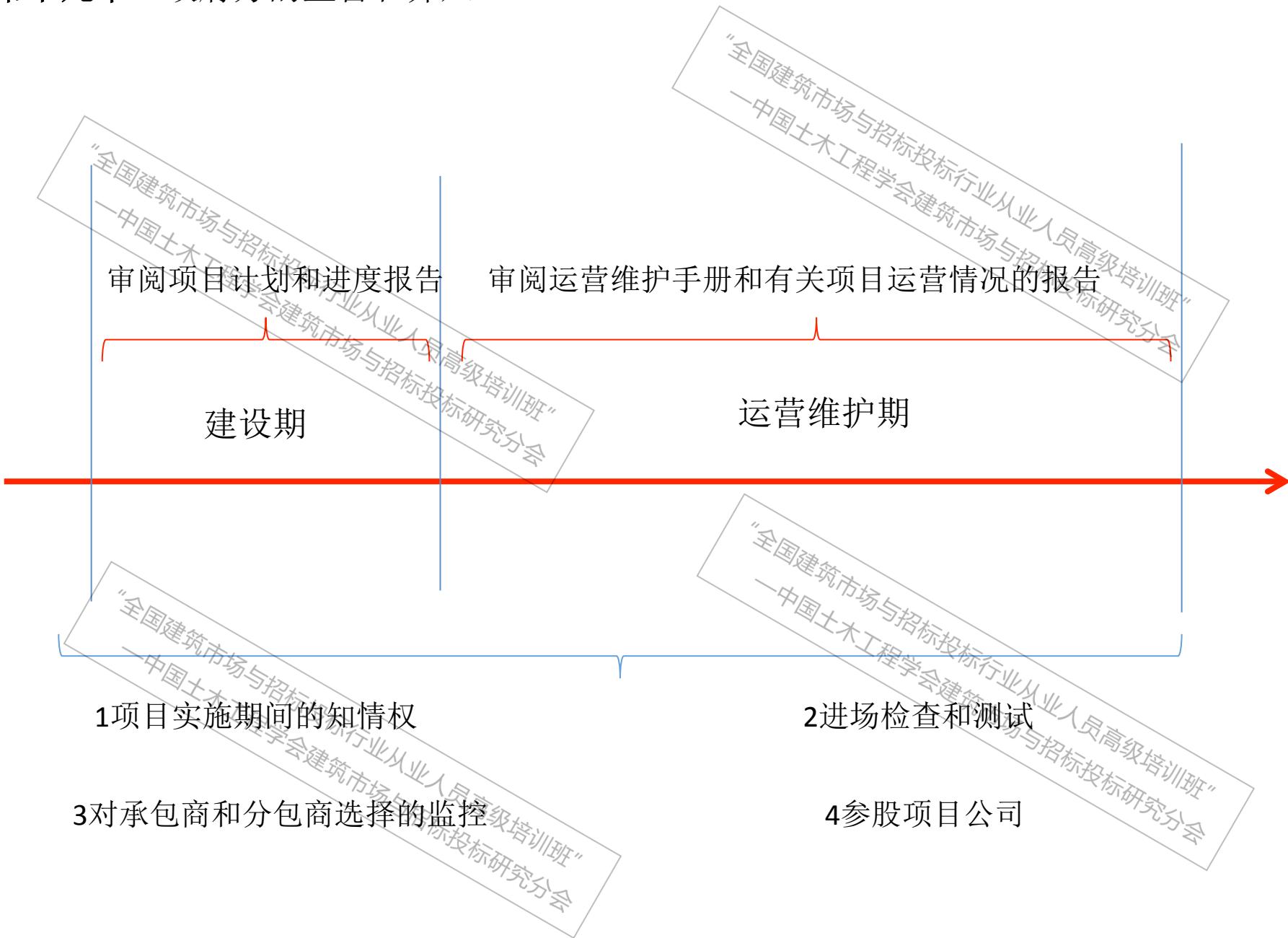
免除违约责任

解除合同

第十九章 政府方的监督和介入



第十九章 政府方的监督和介入



第十九章 政府方的监督和介入

- 1) 在政府方介入的范围内，如果项目公司的任何义务或工作无法履行，这些义务或工作将被豁免；
- 2) 在政府方介入的期间内，如果是采用政府付费机制的项目，政府仍应当按照合同的约定支付服务费或其他费用，不论项目公司是否提供有关的服务或是否正常运营；
- 3) 因政府方介入引发的所有额外费用均由政府承担。

- 1) 政府方或其指定第三人将代项目公司履行其违约所涉及的部分义务；
- 2) 在项目公司为上述代为履行事项提供必要协助的前提下，在政府方介入的期间内，如果是采用政府付费或可行性缺口补助机制的项目，政府方仍应当按照合同约定就不受违约影响部分的服务或产品支付费用或提供补助；
- 3) 任何因政府方介入产生的额外费用均由项目公司承担，该部分费用可从政府付费中扣减或者由项目公司另行支付；
- 4) 如果政府方的介入仍然无法补救项目公司的违约，政府方仍有权根据提前终止机制终止项目合同。

未违约情形下介入的法律后果

违约情形下介入的法律后果

项目公司未违约情形下的介入

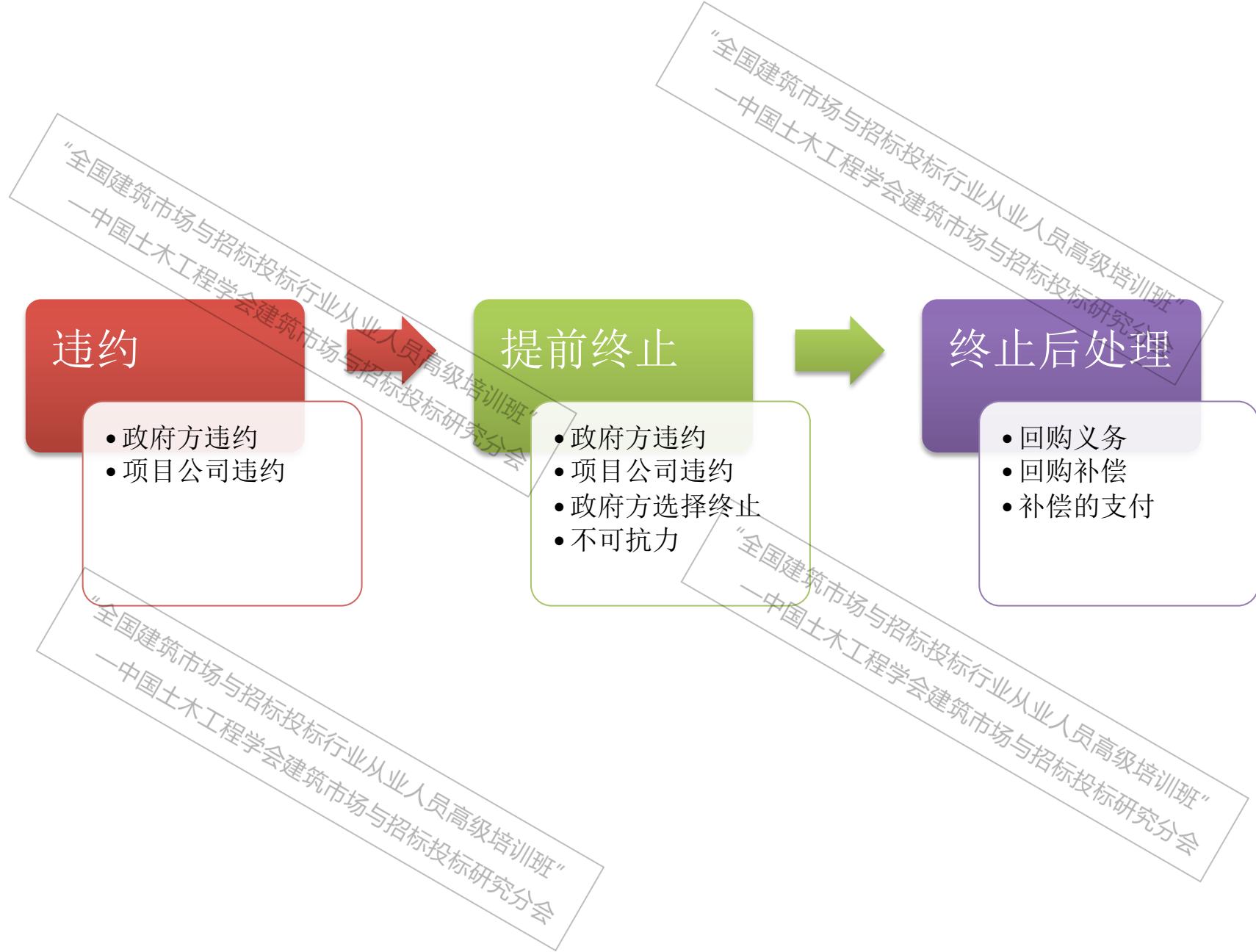
项目公司违约情形下的介入

政府方的介入权

- 1) 存在危及人身健康或安全、财产安全或环境安全的风险；
- 2) 介入项目以解除或行使政府的法定责任；
- 3) 发生紧急情况且政府合理认为该紧急情况将会导致人员伤亡、严重财产损失或造成环境污染，并且会影响项目的正常实施。

在介入前按照PPP项目合同的约定书面通知项目公司并给予其一定期限自行补救；如果项目公司在约定的期限内仍无法补救，政府方才有权行使其介入权。

第二十章 违约、提前终止及终止后处理机制



第二十章 违约、提前终止及终止后处理机制

常见的政府方违约事件

- 1) 未按合同约定向项目公司付费或提供补助达到一定期限或金额的
- 2) 违反合同约定转让PPP项目合同项下义务
- 3) 发生政府方可控的对项目设施或项目公司股份的征收或征用的
- 4) 发生政府方可控的法律变更导致PPP项目合同无法继续履行的
- 5) 其他违反PPP项目合同项下义务，并导致项目公司无法履行合同的情形

第二十章 违约、提前终止及终止后处理机制

常见的项目公司违约事件

- 1) 项目公司破产或资不抵债的
- 2) 项目公司未在约定时间内实现约定的建设进度或项目完工、或开始运营，且逾期超过一定期限的
- 3) 项目公司未按照规定的要求和标准提供产品或服务，情节严重或造成严重后果的
- 4) 项目公司违反合同约定的股权变更限制的
- 5) 未按合同约定为PPP项目或相关资产购买保险的

第二十章 违约、提前终止及终止后处理机制

70年 BOT



“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

“全国建筑市场与招标投标行业从业人员高级培训班”
—中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会

第二十章 违约、提前终止及终止后处理机制

中天城投集团股份有限公司



证券代码: 000540

证券简称: 中天城投

公告编号: 临 2016-35

关于签署 《<贵阳市筑城广场项目投资-建设-运营-移交协议>提前解除协议》的 公告

公司及董事会全体成员保证公告内容真实、准确和完整，没有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

一、交易概述

2011年9月6日，中天城投集团股份有限公司（以下简称“中天城投”或“公司”或“乙方”）第六届董事会第21次会议审议通过，经贵阳市人民政府批准，公司与贵阳市人民政府全资子公司贵阳金阳建设投资（集团）有限公司（以下简称“金阳建投”或“甲方”）签订《贵阳市筑城广场项目投资-建设-运营-

体内容详见2011年9月7日《中国证券报》、《证券时报》、《上海证券报》、《证券日报》和巨潮资讯网（<http://www.cninfo.com.cn>）《关于贵阳市筑城广场BOT项目对外投资公告》（公告编号：临2011-37）。

2015年12月24日，贵阳市人民政府召开专题会议研究筑城广场文化提升事项并形成《关于研究筑城广场文化提升有关工作会议纪要（筑府专议【2015】566号）》，会议决定：将筑城广场文化提升涉及的功能定位、区域划分、管理运行、改造需求、相关费用等内容纳入贵阳市文化建设整体方案，由贵阳市政府指定相关文化单位负责编制设计方案，提前解除金阳建投与中天城投于2011年签定的《筑城广场BOT协议》，由政府组织对项目投资成本进行审计，并由政府回购整体项目。

2016年3月31日，公司召开第七届董事会第43次会议审议通过提前解除原《筑城广场BOT协议》，并于同日与金阳建投签署了《<贵阳市筑城广场项目投资-建设-运营-移交协议>提前解除协议》。

第二十一章 项目的移交



移交范围

移交的条件和标准

移交程序

转让

风险转移

在我国境内实施的PPP项目的合同通常应适用我国法律并按照我国法律进行解释

第二十二章 适用法律及争议解决



民事诉讼



行政诉讼

您现在正在浏览：首页 » 律师实务 » 正文

PPP项目合同争议解决条款的法律分析

发布时间：2016-01-20 09:51:32 作者：李金升 来源：贵州君跃律师事务所 我要评论(0)

摘要：


李金升 律师
贵州君跃律师事务所
城市基础设施建设业务组
微信号 jinshenglishi

友好协商

专家裁决

仲裁还是诉讼

国际仲裁还是国内仲裁

争议期间的合同履行

第二十三章 合同附件

项目场地范围

该附件用于划定项目涉及的场地的地点、范围、面积等，有时会以平面图的形式列示。

项目所需审批

该附件用于列明项目实施所需获得的全部或主要审批，以及政府方和项目公司在获得上述审批上的责任分工。

技术附件

该附件用于详细阐述PPP项目设计、建设、运营、维护等所依据的具体技术标准和规范等。

商务附件

该附件用于阐述PPP项目的商业方案，例如财务模型、融资计划、项目公司设立方案等。

履约担保格式

为了确保项目公司在签订PPP项目合同后所提供的履约担保能够符合双方的约定，有时还会将履约担保的相关协议也作为合同附件，并约定项目公司将来按照该协议约定的内容和方式向政府方提供担保。

移交条件

为了确保项目移交后符合政府的预期，双方可能会将项目移交的具体条件和标准在PPP项目合同的附件中予以明确规定。

微信号：jinshenglvshi

手机： 187 9871 5821



多多指正， 谢谢各位！