

资中县中医医院迁建工程建设工程

PPP 工程实施方案

资中县中医医院

编制时间：二〇一六年三月

目 录

一、工程概况与建设营运模式..... 1

 （一）工程概况 1

 （二）工程背景 1

 （三）建设模式 3

 （四）工程产出说明 4

 （五）工程前期工作 7

二、必要性和可行性..... 8

 （一）工程采用 PPP 模式运作的必要性 8

 （二）工程采用 PPP 模式运作的可行性 8

三、工程实施机构..... 14

四、社会资本准入条件..... 15

五、工程的交易结构、运作模式与结构解析..... 16

 （一）交易结构 16

 （二）该工程的运作模式和结构解析 16

六、投资收益、价格及其测算..... 22

 （一）投资收益率 22

 （二）投资本钱 22

 （三）合同价款 22

 （四）投资收益 22

七、可行性分析..... 24

〔一〕 政府支出 24

〔二〕 全生命周期本钱与费用效率 24

〔三〕 对公共效劳质量效率的影响 24

八、PPP 工程合同 26

〔一〕 工程授权、经营期和业务范围 26

〔二〕 各方的根本权利和义务 26

〔三〕 履约保障边界 27

〔四〕 调整衔接边界 27

九、工程监督架构..... 28

十、采购方式选择..... 30

十一、风险识别及分配根本框架..... 31

〔一〕 公共政策及法律法规变化风险 32

〔二〕 国有化风险 32

〔三〕 运营风险 32

〔四〕 金融风险 32

〔五〕 不可抗拒的自然风险 33

〔六〕 政府支付风险 33

十二、社会资本的选择方式..... 34

十三、应当明确的其他事项..... 35

附表：

1. 资中县中医医院(设备资金缺口) PPP 工程投资现金流量表；
2. 资中县中医医院(建设资金缺口) PPP 工程投资现金流量表；
3. 医院后勤局部运营收支表；
4. 资中县中医医院医疗效劳收支表；
5. PPP 工程投资现金流量表。

一、工程概况与建设营运模式

（一）工程概况

资中县中医医院迁建工程建设工程（以下简称“本工程”）迁建新址位于资中县重龙镇北门外两路口（原种畜场），按照国家“三级乙等”中医医院标准进行设计。

本工程设计总床位数 430 床，经财政评审总投资控制价为 18613 万元。工程实施期共计 36 个月。由于本工程开展时间较早，工程在获得可行性研究报告批复后，本工程的实施机构资中县卫生和方案生育局（委托资中县中医医院）即通过公开招标的方式委托具有相应资质的建设单位进行工程一期工程（门诊楼和住院楼）的建设，因此，此次 PPP 工程实施方案的编制主要针对工程一期工程（门诊楼和住院楼）土建局部以及设备更新采购局部的资金缺口（10076 万元）进行说明分析。

（二）工程背景

资中县是成渝沿线上唯一的省级历史文化名城，幅员面积 1734 平方公里，辖 33 个乡镇，782 个村，7579 个村民小组，57 个社区，405 个居民小组，总人口 132 万。2024 年 7 月被省政府确定为 27 个扩权强县试点县(市)之一。

资中县中医医院迁建理由：

第一，是现有医院占地面积极其狭小，无法在原址进行

改扩建。医院现占地缺乏 5 亩，总建筑面积仅 7380.00m²，位于重龙山半山腰，北面为重龙山陡坡，东、西、南面距离居民房等建筑物仅 10 余米，根本没有扩展的空间。急诊科、门诊部与住院部的布局因为地理原因极不合理，群众就诊必须爬坡上坎，住院部停车场极其狭小，仅能停放三部小型车，救护车出入困难，根本不能满足群众停车需要，给人民群众就医带来了诸多的不便。

第二，是业务用房严重缺乏，门诊和住院大厅、挂号收费室、药房、诊室面积狭小，病人挂号、交费、取药、检查、就诊时拥挤不堪，排队等候时间长。

第三，是住院病床严重缺乏，医院实际开放病床 197 张，而每天住院病员数经常高达 400 人次以上，顶峰时每天住院病员接近 500 人，很多病人只能安置在医院走廊中，由于没有地方安放病床，病员只有坐在板凳上输液，严重影响病人的休息和治疗效果。

第四，是存在极大的消防和行车等平安隐患。由于占地面积极其狭小，业务用房严重缺乏，导致急诊科、放射科等很多业务科室根本不符合医院建设标准，其他辅助用房如锅炉房、氧气库房、医疗废水、废物和医疗垃圾处理设施等也存在极大的平安隐患；车辆出入通道坡陡、弯急，已屡次发生行车平安事故。如果发生火灾，消防车辆进入困难，存在极大的消防平安隐患，医院现 5 辆救护车只能常年在街道露天停放，既影响市政交通又极不平安，已屡次发生救护车夜间被损事件。

第五，是城区总规调整，利于合理分布县城区域卫生资源。

根据《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〔2024〕76 号）和《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2024〕113 号），为提高政府与社会资本合作（PPP）工程开发、实施的质量和效率，资中县人民政府会同相关部门进行屡次磋商，并与有关 PPP 专家进行了充分沟通与交流，认为资中县中医医院采用 PPP 模式推进工程开发建设具有可操作性。

（三）建设模式

本工程属于公益性公立医院建设工程，是依靠使用者付费和政府财政补贴回收投资本钱的工程，通过可行性缺口补助模式推进实施 PPP 工程。在不改变医院公益性质的根底上，通过财政给予可行性缺口补贴确保社会回收投资和合理收益。

本工程总投资为 10076.00 万元，其中土建资金 5000.00 万元，医疗设备购置资金 5076.00 万元。注册资本金为工程总投资额的 20%，符合《国务院关于调整和完善固定资产投资工程资本金制度的通知》（国发〔2024〕51 号）文要求。

工程由政府方股东和社会资本方股东按照 1:9 的出资比例进行实缴（符合《四川省财政厅、四川省开展和改革委员会关于印发〈四川省政府与社会资本合作工程推进方法〉的通知》（川财金〔2024〕82 号）文的相关要求），并分别持有相应股权。工程资本金以外的投资资金由工程公司负责筹融资。由资中县人民政府授权资中县卫生和方案生育局

(以下简称“县卫计局”)通过竞争性磋商方式采购社会资本,并授予工程公司特许经营权,并签订“PPP 工程合作协议”。医学工程及病床等相关配套设施由政府另行投入。县卫计局作为政府方授权机构与中标人签署“PPP 工程合作协议”。双方共同组建工程公司作为本工程的建设营运主体。县卫计局持有工程公司 10%的股权,社会资本方持有工程公司 90%的股权。工程公司承接“PPP 工程合同”的全部权利和义务,负责本工程的投资、融资、建设、运营及维护等工作(工程合同约定,工程注册资本金以外的投资资金由社会资本方负责筹融资,工程公司委托资中县中医医院负责医院运营)。

结合本工程为公益性医院异地迁建这一特点,本着“物有所值、互惠共赢”的原那么,经综合分析评估,本工程拟采用“建设-运营-移交”(Build-Operate-Transfer,以下简称“BOT”)模式进行建设。本工程竣工验收合格后,社会资本在特许经营期内通过工程公司运营收入、医疗效劳收入和财政可行性缺口补助获得投资收益,合作期满后,工程公司按约定将工程公司所有资产和权益在无担保、无质押、无负债条件下无偿移交给政府。

(四) 工程产出说明

工程产出(Outputs)是对应工程成果而制订的工程产成品或效劳的绩效衡量标准。

(1) 工程新增设备(详见下表:医院迁建新增设备清单)

医院迁建新增设备清单（暂定）					
序号	设备名称	单位	数量	金额〔万元〕	备注
1	DR(进口)	套	1	260	
2	五分类血球仪	台	1	20	
3	电子肠镜〔进口〕	套	1	130	
4	腹腔镜〔进口〕	套	1	150	
5	牙片机〔进口〕	台	1	50	
6	乳腺钼靶 X 光机	台	1	290	
7	眼科超乳	套	1	120	
8	碎石机	台	1	68	双定位(单定位 35)
9	膀胱镜	台	1	55	膀胱镜标套加主机全套(膀胱镜标套 28)
10	全自动细菌培养鉴定仪	台	1	98	
11	中心供氧、吸引、呼叫系统、制氧站	套	1	400	按 600 张床计算，制氧机 10 立方 2 台；〔不加制氧机 260〕
12	空调			1400	
13	发电机			190	
14	手术层流			500	
15	电梯			370	
16	进口呼吸机	台	6	180	

17	心电监护仪	台	20	40	
18	心电图机	台	10	15	
19	车载心电监护仪	台	6	30	
20	除颤仪	台	10	100	
21	电动手术床	台	5	40	
22	麻醉机	台	2	80	
23	手术无影灯	台	5	40	
24	彩色超声诊断仪	台	1	250	
25	大生化分析仪	台	1	200	
	合计			5076	

(2) 前期土建工程局部资金缺口约 5000.00 万元，社会资本方不参与工程建设。

〔五〕工程前期工作

资中县人民政府对本工程高度重视，全力推动各项工作顺利开展，此次 PPP 工程预计投资总额为 10076.00 万元。已经完成工程立项，具备了可研、环评、方案设计、施工图设计/审查/预算、财评等前期工作。具体工作进展详见下表：

工程前期工作进展

序号	工程名称	工作进展
1	资中县中医医院迁建 工程建设工程	1、已完成立项、可研、环评；2、已完成财评；3、已完成施工图审查。

二、必要性和可行性

（一）工程采用 PPP 模式运作的必要性

1、PPP 模式至少可为本工程带来以下几点优势：

（1）平滑政府财政支出，增加医疗效劳建设供应。医疗效劳建设工程前期资本性投入大，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用性效劳费和运维绩效效劳费，有利于平滑财政支付资金压力、加快医疗效劳设施建设。

〔2〕优化工程风险分配，降低全寿命周期本钱，提高政府管理效劳能力和效率。在风险最优分配的鼓励约束机制下，社会资本有足够动力，统筹考虑工程的设计方案、建设质量和后续运营维护本钱，在保障效劳质量的前提下切实降低工程全生命周期的本钱，提高自身收益水平。

〔二〕工程采用 PPP 模式运作的可行性

1、融资可行

采用 PPP 模式，要求社会资本在行业内具有较好的信誉度，在国内银行融资具有一定的可靠性，对融资机构的吸引力较大，具有融资可行性。融资可行性分析一般按照工程投资自有资金和信贷资金考虑一个平均利率，**这个平均利率与**基准贷款利率相比拟，并结合企业信用、融资渠道等综合因素进行方案分析。

本工程实行政府付费模式，具有一定盈利能力和偿债能力，收益稳定，并能抵抗一定的风险，因此，工程对社会资本投资具有一定吸引力，工程具有融资可行性。

2、物有所值评价

英国财政部将物有所值（VFM）定义为为满足用户需求的产品或效劳全生命周期本钱和质量〔或满足期望〕的最优组合。VFM 理论是利用全寿命周期理论评价政府部门是否能从工程产品或效劳中获得最大收益的一种评

价方法；是政府部门选择传统模式还是 PPP 模式的决策支持技术；有利于促进资源最大化利用，更好地实现根底设施工程建设运营的经济性和效率性

。VFM 包括对环境影响、工程创新、适当风险分配、社会效益、满足最终用户需求、资源优化配置、资产使用及运营灵巧性的综合考虑。

根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》，财政部门（政府和社会资本合作中心）应会同行业主管部门，在工程识别阶段开展工程的物有所值评价工作。“物有所值评价重点关注工程采用政府和社会资本合作模式与采用政府传统采购模式相比能否增加供应、优化风险分配、提高运营效率、促进创新和公平竞争等”。

本工程物有所值评价根据《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金[2024]113 号）要求开展（详见本工程物有所值评价报告）。其中，定性评价专家打分结果须大于 60 分，评定结果为通过性评价；进行定量评价后，测算 VFM 值大于 0，评定结果为通过定量评价。

专家对每项指标的评价如表所示：

表：物有所值定性评价专家意见汇总表

工程名称	资中县中医医院迁建工程建设工程 PPP 工程
------	------------------------

委托单位	县卫计局	
编号	评价指示	评分理由
1	全生命周期整合程度	本工程政府拟与社会资本签订融资、建造、运营、维护和用户效劳职责长期合同，整合程度较高。本工程拟通过发挥社会资本的专业优势，在保质保量的前提下，工程公司精心组织、安排，精细化管理，合理节约工期，保障建设专业化，提高投资效率。由专业的人做专业化精细运营管理，通过精干的专业化人才配置，降低了人工本钱，从而降低了长期运营本钱。通过全生命周期整合，工程有效降低了工程的全生命周期本钱，产生物有所值的可能性较大。
2	风险识别与分配	本工程为根底医疗效劳设施建设工程，按照传统建设模式政府需要承当全部风险，实施 PPP 模式工程建造、财务和运营维护等商业风险由工程公司承当，法律、政策等风险由政府承当，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。政府仅承当法律、政策风险和一部不可抗力风险，大大降低了政府的风险承当本钱。

3	绩效导向与鼓励创新	目前看来,本工程将是以产出说明为总体导向的工程,但产出绩效还未明确,未说明如何与交付成果相挂钩,也未规定当工程产出绩效优于约定标准或者未到达约定标准时,工程实施机构应执行合同约定的奖励条款或惩罚条款。产出说明仅对应付产出的规格要求和设计执行标准,不对工程的投入和工程公司的具体实施等如何交付问题提出要求,从而提供创新时机。
4	潜在竞争程度	资中县中医医院迁建工程建设工程 PPP 工程,社会资本对于符合政府创新方向与社会开展趋势的工程会给予较高的兴趣与吸引力。根据现有付款条件判断,该工程竞争潜力较大。
5	政府机构能力	根据现有文件的编写情况判断,实施机构 PPP 工程的管理能力和相关经验缺乏。引工程涉及面广,协调会有一定难度。但政府主动积极提升治理能力,提高效劳质量和群众体验,创新意识较强。
6	融资可获得性	此次工程投资概算总额为 10076 万元左右,其中 90%由社会资本负责解决,融资年化利率不高于 10%。工程公司的资金来源包括股本金和债务融资。股本金由股东出资,债务融资有社会资本合作方负责落实,县人民政府承诺提供融资协助。
7	工程规模	从资中县中医医院的建设内容,PPP 工程接种的投入规模来看,工程融资途径与融资准备已就绪。

8	资产复杂性	本工程涉及新增医疗设备及局部前期土建工程资金缺口。故而，工程资产较为复杂，对管理要求较高，适合采用 PPP 交易模式
9	运维要求	工程为新增医疗设备及局部土建工程资金缺口建设工程（社会资本方不参与建设），由于技术成熟，工程常规，特许经营期 10 年，资产的长期运营和维护要求的稳定性和可预见性比拟强。
10	全寿命期本钱	资中县中医医院迁建工程建设工程 PPP 工程的资产生命周期本钱基本上可以很好的估测，包括经验值的使用比拟成熟。同时本工程将运营、维护纳入工程全生命周期中，与传统工程建设相比，让事实单位更加注重工程建设标准管理，更加注重工程质量。
11	法律环境	目前 PPP 领域在政策指导层面较为明确，包括国务院和财政部等各部门相应公布的关于 PPP 模式的一系列指导意见与具体条款，但是具体操作细节条例还有待进一步完善。同时，在法律层面上，尚存在政府采购法、招标投标法等不够完善的情形。但上述缺乏情况，可以通过 PPP 工程合同具体条款明确化、全面化等予以界定和合法保障

3、财政承受能力论证

本工程进行了识别阶段的财政承受能力论证，详见本工程财政承受能力论证报告，总体情况如下：

根据现行政策及相关指引，通过分析相关资料、工程组讨论、财务建模、数据测算等工作后认为，资中县中医医院迁建工程建设工程 (PPP) 工程的实施对资中县人民政府当前及今后年度财政支出的影响在法定范围内，财政承受能力论证的结果为“通过论证”，具体意见有：

对于资中县卫生和方案生育局受县人民政府授权实施的 PPP 工程拟以竞争性磋商方式购置产品和效劳。因此，在政府支出责任测算的根底上，汇总资中县全部拟实施的 PPP 工程需要从预算中安排的支出责任，按资中县一般公共预算支出标准计算，本工程财政预算支出所占比例介于 0.08%至 0.25%之间，汇总占比介于 0.53%至 0.79%之间，满足政策规定。

政府支出责任与县级一般公共预算支出的比值，大多数年度控制在 3%以内，且自 2024 年后，政府支出责任占比呈逐年下降趋势。为资中县留有较多未来开展 PPP 工程的空间。

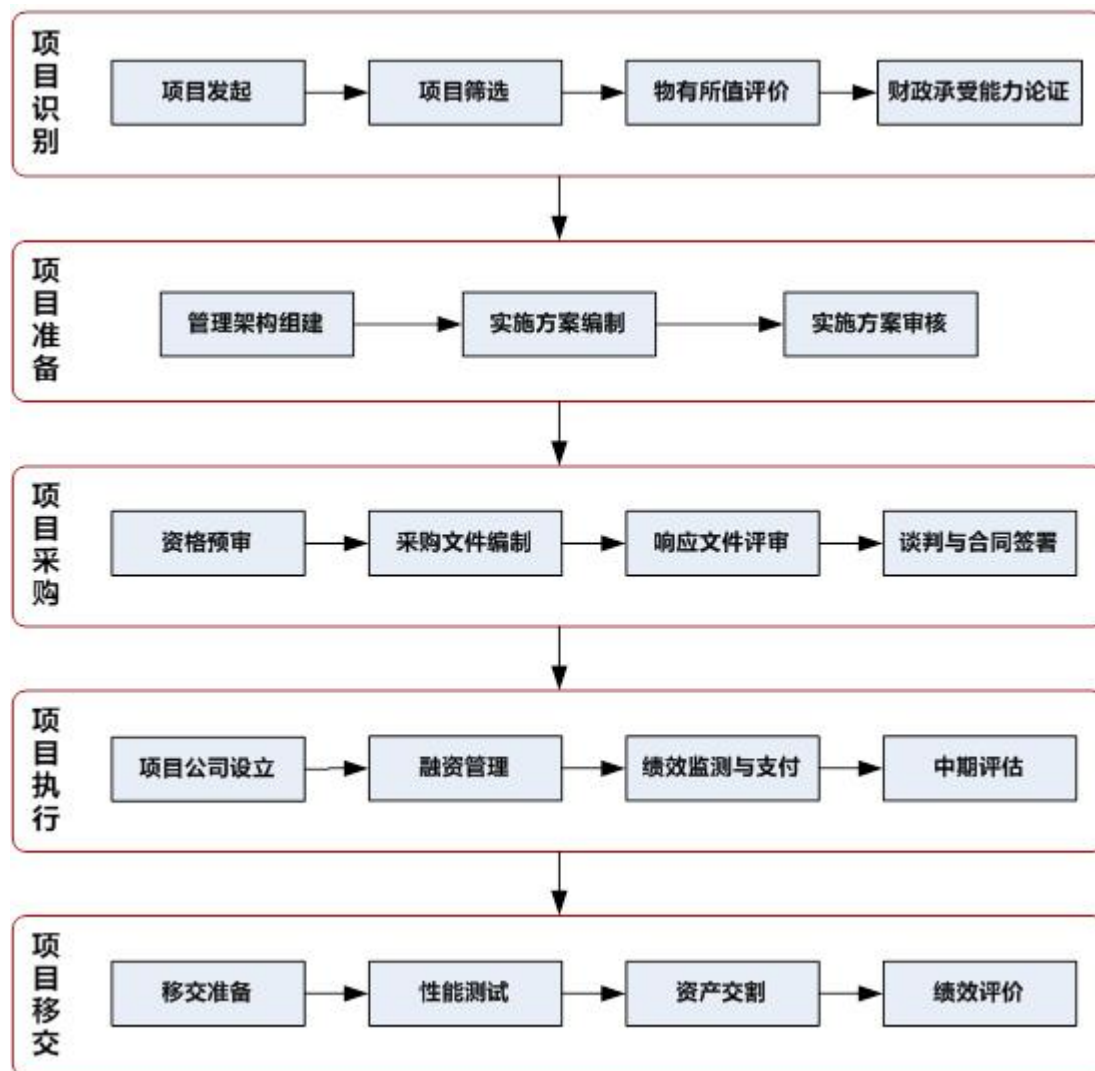
本工程为资中县首批拟实施的 PPP 工程，不存在 PPP 工程集中于某些领域、行业的现象。

本工程尚处于准备阶段，社会资本的选定及 PPP 相关合同条款并未确定，如最终确定的合同条款与现有实施方案偏差过大，那么应当对合同进行审核，确保合同内容与财政承受能力论证保持一致。

4、政策可行性

一方面，党的十八届三中全会作出全面深化改革的决定，并发布《中国共产党十八届三中全会全面深化改革决定》，《决定》提出“经济体制改革核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这说明推广应用 PPP 模式，社会资本可以进入公共效劳领域，进入传统垄断和半垄断领域〔根底设施和公用事业〕，进一步拓展社会资本的市场开展空间，符合市场化改革的要求。

政府和社会资本合作工程操作流程



三、工程实施机构

根据《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[2024]76 号）和《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2024]113 号）的要求，资中县人民政府授权县卫生和方案生育局（以下简称县卫计局）作为本 PPP 工程的实施机构。**县卫计局委托资中县中医医院作为工程具体实施人，与社会资本方组建工程公司。**县卫计局在授权范围内负责本 PPP 工程的前期论证、协助实施方案编制、合作伙伴选择、工程合同签订、工程组织实施、工程竣工验收移交及特许经营期满清算等工作。

四、社会资本准入条件

参与本工程投资竞争的社会资本方应具备下述条件：

- 1、依法成立并有效存续的境内外企业法人〔假设为联合体，成员均须满足〕；
- 2、具有良好的银行资信、财务状况以及相应的投融资、偿债能力。申请人或联合体申请人的牵头方近三年〔2024-2024〕未出现亏损〔以财务审计报告为准〕；具备评估资格的评估机构出具的有效 AAA 资信等级证书或银行出具的 AAA 资信等级证书；

3、联合体各方必须按本?资格预审申请文件?规定的格式签订联合体协议；

具体条件内容以最终发布的公告为准。

社会资本的采购应进入政府采购中心进行交易。

合同期满，工程设施〔含为工程设施正常运营所必须的各类工程设施、设备、各信息系统、维护手册等〕应按照工程合同的约定无偿移交给资中县卫计局。且工程公司需确保移交的工程设施不存在任何抵押、质押等担保权益或产权约束，亦不得存在任何种类和性质的索赔权。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/747035024014006156>