

# 资中县中医医院迁建工程建设项目

## PPP 项目实施方案

资中县中医医院

编制时间：二〇一六年三月

# 目 录

一、项目概况和建设营运模式.....	1
(一) 项目概况 .....	1
(二) 项目背景 .....	1
(三) 建设模式 .....	3
(四) 项目产出说明 .....	4
(五) 项现在期工作 .....	7
二、必需性和可行性.....	8
(一) 项目采取 PPP 模式运作必需性 .....	8
(二) 项目采取 PPP 模式运作可行性 .....	8
三、项目实施机构.....	14
四、社会资本准入条件.....	15
五、项目目标交易结构、运作模式和结构解析.....	16
(一) 交易结构 .....	16
(二) 该项目目标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) 投资成本 .....	22
(三) 协议价款 .....	22
(四) 投资收益 .....	22

七、可行性分析.....	24
(一) 政府支出 .....	24
(二) 全生命周期成本和费用效率 .....	24
(三) 对公共服务质量效率影响 .....	24
八、PPP 项目协议 .....	26
(一) 项目授权、经营期和业务范围 .....	26
(二) 各方基础权利和义务 .....	26
(三) 履约保障边界 .....	27
(四) 调整衔接边界 .....	27
九、项目监督架构.....	28
十、采购方法选择.....	30
十一、风险识别及分配基础框架.....	31
(一) 公共政策及法律法规改变风险 .....	32
(二) 国有化风险 .....	32
(三) 运行风险 .....	32
(四) 金融风险 .....	32
(五) 不可抗拒自然风险 .....	33
(六) 政府支付风险 .....	33
十二、社会资本选择方法.....	34
十三、应该明确其它事项.....	35

**附表：**

1. 资中县中医医院(设备资金缺口) PPP 项目投资现金流量表；
2. 资中县中医医院(建设资金缺口) PPP 项目投资现金流量表；
3. 医院后勤部分运行收支表；
4. 资中县中医医院医疗服务收支表；
5. PPP 项目投资现金流量表。

## 一、项目概况和建设营运模式

### （一）项目概况

资中县中医医院迁建工程建设项目（以下简称“本项目”）迁建新址在资中县重龙镇北门外两路口（原种畜场），根据国家“三级乙等”中医医院标准进行设计。

本项目设计总床位数 430 床，经财政评审总投资控制价为 18613 万元。项目实施期累计 36 个月。因为本项目开展时间较早，项目在取得可行性研究汇报批复后，本项目的实施机构资中县卫生和计划生育局（委托资中县中医医院）即经过公开招标方法委托含有对应资质建设单位进行项目一期工程（门诊楼和住院楼）建设，所以，此次 PPP 项目实施方案编制关键针对项目一期工程（门诊楼和住院楼）土建部分和设备更新采购部分资金缺口（10076 万元）进行说明分析。

### （二）项目背景

资中县是成渝沿线上唯一省级历史文化名城，幅员面积 1734 平方公里，辖 33 个乡镇，782 个村，7579 个村民小组，57 个小区，405 个居民小组，总人口 132 万。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，是现有医院占地面主动其狭小，无法在原址进行

改扩建。医院现占地不足 5 亩，总建筑面积仅 7380.00m<sup>2</sup>，在重龙山半山腰，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，根本没有扩展空间。急诊科、门诊部和住院部布局因为地理原因极不合理，群众就诊必需爬坡上坎，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不便。

第二，是业务用房严重不足，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、检验、就诊时拥挤不堪，排队等候时间长。

第三，是住院病床严重不足，医院实际开放病床 197 张，而天天住院病员数常常高达 400 人次以上，高峰时天天住院病员靠近 500 人，很多病人只能安置在医院走廊中，因为没有地方安放病床，病员只有坐在板凳上输液，严重影响病人休息和诊疗效果。

第四，是存在极大消防和行车等安全隐患。因为占地面主动其狭小，业务用房严重不足，造成急诊科、放射科等很多业务科室根本不符合医院建设标准，其它辅助用房如锅炉房、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安全隐患；车辆出入通道坡陡、弯急，已数次发生行车安全事故。假如发生火灾，消防车辆进入困难，存在极大消防安全隐患，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安全，已数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。

依据《财政部相关推广利用政府和社会资本合作模式相关问题通知》（财金〔〕76号）和《财政部相关印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）通知》（财金〔〕113号），为提升政府和社会资本合作（PPP）项目开发、实施质量和效率，资中县人民政府会同相关部门进行数次磋商，并和相关PPP教授进行了充足沟通和交流，认为资中县中医医院采取PPP模式推进项目开发建设含有可操作性。

### （三）建设模式

本项目属于公益性公立医院建设项目，是依靠使用者付费和政府财政补助回收投资成本项目，经过可行性缺口补助模式推进实施PPP项目。在不改变医院公益性质基础上，经过财政给可行性缺口补助确保社会回收投资和合理收益。

本项目总投资为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。注册资本金为项目总投资额20%，符合《国务院相关调整和完善固定资产投资项目资本金制度通知》（国发〔〕51号）文要求。

项目由政府方股东和社会资本方股东根据1:9出资比例进行实缴（符合《四川省财政厅、四川省发展和改革委员会相关印发〈四川省政府和社会资本合作项目推进措施〉通知》（川财金〔〕82号）文相关要求），并分别持有对应股权。项目资本金以外投资资金由项目企业负责筹融资。由资中县人民政府授权资中县卫生和计划生育局

(以下简称“县卫计局”)经过竞争性磋商方法采购社会资本,并授予项目企业特许经营权,并签署《PPP项目合作协议》。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和中标人签署《PPP项目合作协议》。双方共同组建项目企业作为本项目建设运营主体。县卫计局持有项目企业10%股权,社会资本方持有项目企业90%股权。项目企业承接《PPP项目协议》全部权利和义务,负责本项目建设、融资、建设、运行及维护等工作(项目协议约定,项目注册资本金以外投资资金由社会资本方负责筹融资,项目企业委托资中县中医医院负责医院运行)。

结合本项目为公益性医院异地迁建这一特点,本着“物有所值、互惠共赢”标准,经综合分析评定,本项目拟采取“建设-运行-移交”(Build-Operate-Transfer,以下简称“BOT”)模式进行建设。本项目竣工验收合格后,社会资本在特许经营期内经过项目企业运行收入、医疗服务收入和财政可行性缺口补助取得投资收益,合作期满后,项目企业按约定将项目企业全部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) 项目产出说明

项目产出(Outputs)是对应项目结果而制订项目产成品或服务绩效衡量标准。

(1) 项目新增设备(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	全自动细菌培养判定仪	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	彩色超声诊疗仪	台	1	250	
25	大生化分析仪	台	1	200	
	累计			<b>5076</b>	

(2) 前期土建工程部分资金缺口约 5000.00 万元，社会资本方不参与项目建设。

### (五) 项现在期工作

资中县人民政府对本项目高度重视，全力推进各项工作顺利开展，此次 PPP 项目估计投资总额为 10076.00 万元。已经完成项目立项，含有了可研、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：

#### 项现在期工作进展

序号	项目名称	工作进展
1	资中县中医医院迁建 工程建设项目	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、必需性和可行性

### （一）项目采取 PPP 模式运作必需性

#### 1、PPP 模式最少可为本项目带来以下几点优势：

（1）平滑政府财政支出，增加医疗服务建设供给。医疗服务建设项现在期资本性投入大，经过引入社会资本，可将短期建设支出转化为合作期内**分期支付**可用性服务费和运维绩效服务费，有利于平滑财政支付资金压力、加紧医疗服务设施建设。

(2) 优化项目风险分配，降低全寿命周期成本，提升政府管理服务能力和效率。在风险最优分配激励约束机制下，社会资本有足够动力，统筹考虑项目标设计方案、建设质量和后续运行维护成本，在保障服务质量前提下切实降低项目全生命周期成本，提升本身收益水平。

## (二) 项目采取 PPP 模式运作可行性

### 1、融资可行

采取 PPP 模式，要求社会资本在行业内含有很好信誉度，在中国银行融资含有一定可靠性，对融资机构吸引力较大，含有融资可行性。融资可行性分析通常根据项目投资自有资金和信贷资金考虑一个平均利率，**这个平均利率和**基准贷款利率相比较，并结合企业信用、融资渠道等综合原因进行方案分析。

本项目实施政府付费模式，含有一定盈利能力和偿债能力，收益稳定，并能抵御一定风险，所以，项目对社会资本投资含有一定吸引力，项目含有融资可行性。

### 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产品或服务全生命周期成本和质量（或满足期望）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项目产品或服务中取得最大收益一个评价方

法：是政府部门选择传统模式还是 PPP 模式决议支持技术；有利于促进资源最大化利用，

愈加好地实现基础设施项目建设运行经济性和效率性。VFM 包含对环境影响、项目创新、合适风险分配、社会效益、满足最终用户需求、资源优化配置、资产使用及运行灵活性综合考虑。

依据财政部《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，在项目识别阶段开展项目物有所值评价工作。“物有所值评价关键关注项目采取政府和社会资本合作模式和采取政府传统采购模式相比能否增加供给、优化风险分配、提升运行效率、促进创新和公平竞争等”。

本项目物有所值评价依据《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金[]113号）要求开展（详见本项目物有所值评价汇报）。其中，定性评价教授打分结果须大于 60 分，评定结果为经过性评价；进行定量评价后，测算 VFM 值大于 0，评定结果为经过定量评价。

教授对每项指标评价如表所表示：

表：物有所值定性评价教授意见汇总表

项目名称	资中县中医医院迁建工程建设项目 PPP 项目	
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	本项目政府拟和社会资本签署融资、建造、运行、维护和用户服务职责长久协议，整合程度较高。本项目拟经过发挥社会资本专业优势，在保质保量前提下，项目企业精心组织、安排，精细化管理，合理节省工期，保障建设专业化，提升投资效率。由专业人做专业化精细运行管理，经过精干专业化人才配置，降低了人工成本，从而降低了长久运行成本。经过全生命周期整合，项目有效降低了项目全生命周期成本，产生物有所值可能性较大。
2	风险识别和分配	本项目为基础医疗服务设施建设项目，根据传统建设模式政府需要负担全部风险，实施 PPP 模式项目建造、财务和运行维护等商业风险由项目企业负担，法律、政策等风险由政府负担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。政府仅负担法律、政策风险和一部分不可抗力风险，大大降低了政府风险负担成本。

3	绩效导向和激励 创新	现在看来，本项目将是产出说明为总体导向项目，但产出绩效还未明确，未说明怎样和交付结果相挂钩，也未要求当项目产出绩效优于约定标准或未达成约定标按时，项目实施机构应实施项目协议约定奖励条款或处罚条款。产出说明仅对应付产出规格要求和设计实施标准，不对项目投入和项目企业具体实施等怎样交付问题提出要求，从而提供创新机会。
4	潜在竞争程度	资中县中医医院迁建工程建设项目 PPP 项目，社会资本对于符合政府创新方向和社会发展趋势项目会给较快乐趣和吸引力。依据现有付款条件判定，该项目竞争潜力较大。
5	政府机构能力	依据现有文件编写情况判定，实施机构 PPP 项目目标管理能力和相关经验不足。引项目包含面广，协调会有一定难度。但政府主动主动提升治理能力，提升服务质量和大众体验，创新意识较强。
6	融资可取得性	此次项目投资概算总额为 10076 万元左右，其中 90%由社会资本负责处理，融资年化利率不高于 10%。项目企业资金起源包含股本金和债务融资。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帮助。
7	项目规模	从资中县中医医院建设内容，PPP 项目接种投入规模来看，项目融资路径和融资准备已就绪。

8	资产复杂性	本项目包含新增医疗设备及部分前期土建工程资金缺口。故而，项目资产较为复杂，对管理要求较高，适合采取 PPP 交易模式
9	运维要求	项目为新增医疗设备及部分土建工程资金缺口建设项目（社会资本方不参与建设），因为技术成熟，项目常规，特许经营期，资产长久运行和维护要求稳定性和可预见性比较强。
10	全寿命期成本	资中县中医医院迁建工程建设项目 PPP 项目标资产生命周期成本基础上能够很好估测，包含经验值使用比较成熟。同时本项目将运行、维护纳入项目全生命周期中，和传统工程建设相比，让事实单位愈加重视项目建设规范管理，愈加重视工程质量。
11	法律环境	现在 PPP 领域在政策指导层面较为明确，包含国务院和财政部等各部门对应颁布相关 PPP 模式一系列指导意见和具体条款，不过具体操作细节条例还有待深入完善。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情形。但上述不足情况，能够经过 PPP 项目协议具体条款明确化、全方面化等给予界定和正当保障

### 3、财政承受能力论证

**本项目**进行了识别阶段财政承受能力论证，详见本项目财政承受能力论证汇报，总体情况以下：

依据现行政策及相关指导，经过**分析相关资料**

、项目组讨论、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项目 (PPP) 项目标实施对资中县人民政府目前及以后年度财政支出影响在法定范围内，财政承受能力论证结果为“经过论证”，具体意见有：

对于资中县卫生和计划生育局受县人民政府授权实施 PPP 项目拟以竞争性磋商方法购置产品和服务。所以，在政府支出责任测算基础上，汇总资中县全部拟实施 PPP 项目需要从预算中安排支出责任，按资中县通常公共预算支出标准计算，本项目财政预算支出所占百分比介于 0.08%至 0.25%之间，汇总占比介于 0.53%至 0.79%之间，满足政策要求。

政府支出责任和县级通常公共财政预算支出比值，大多数年度控制在 3%以内，且自后，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发展 PPP 项目标空间。

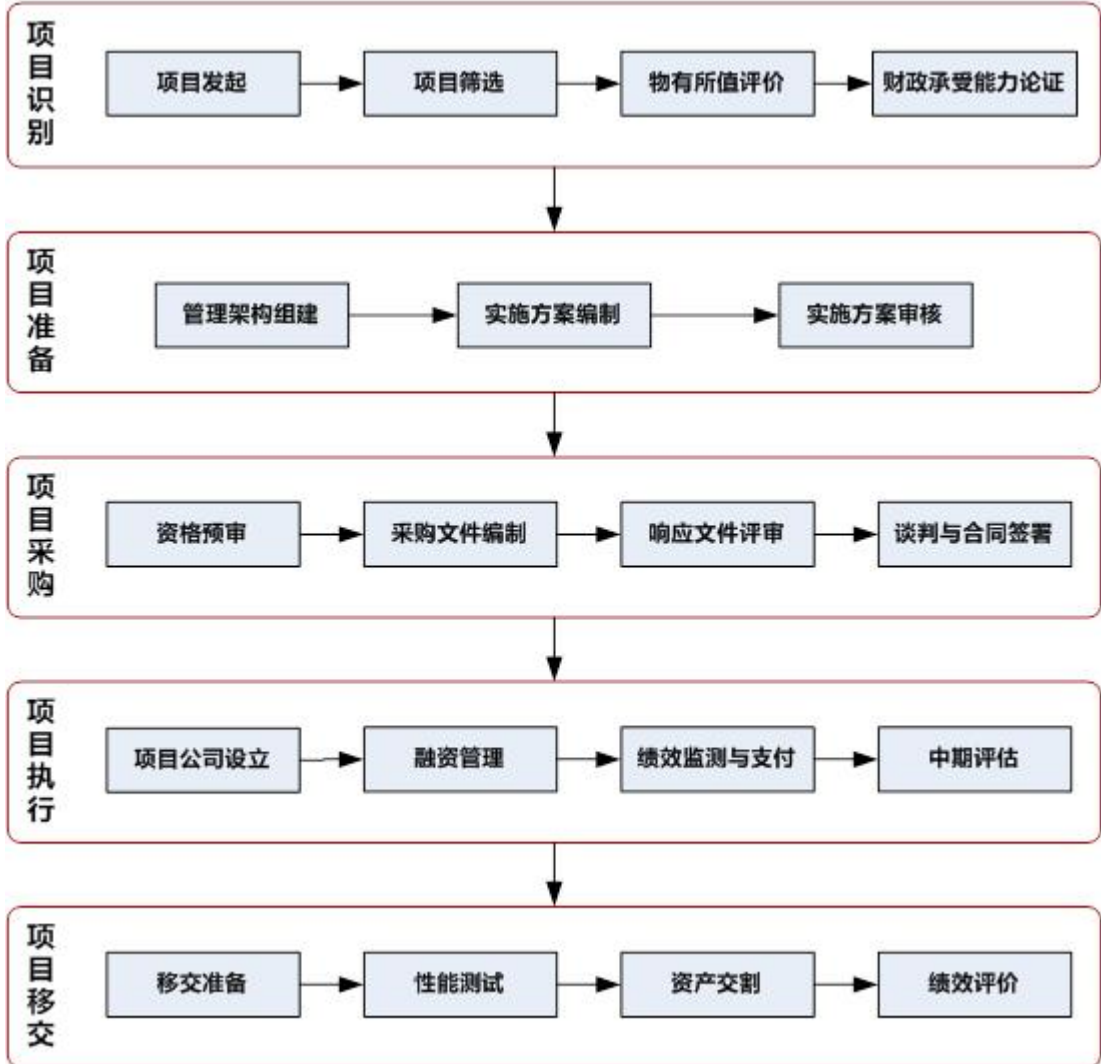
本项目为资中县首批拟实施 PPP 项目，不存在 PPP 项目集中于一些领域、行业现象。

本项目尚处于准备阶段，社会资本选定及 PPP 相关协议条款并未确定，如最终确定协议条款和现有实施方案偏差过大，则应该对协议进行审核，确保协议内容和财政承受能力论证保持一致。

#### 4、政策可行性

首先，党十八届三中全会作出全方面深化改革决定，并公布《中国共产党十八届三中全会全方面深化改革决定》，《决定》提出“经济体制改革关键问题是处理好政府和市场关系，使市场在资源配置中起决定性作用和愈加好发挥政府作用。这说明推广应用 PPP 模式，社会资本能够进入公共服务领域，进入传统垄断和半垄断领域（基础设施和公用事业），深入拓展社会资本市场发展空间，符合市场化改革要求。

### 政府和社会资本合作项目操作步骤图



### 三、项目实施机构

依据《财政部相关推广利用政府和社会资本合作模式相关问题通知》（财金[]76号）和《财政部相关印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）通知》（财金[]113号）要求，资中县人民政府授权县卫生和计划生育局（以下简称县卫计局）作为本PPP项目标实施机构。**县卫计局委托资中县中医医院作为项目具体实施人，和社会资本方组建项目企业。**县卫计局在授权范围内负责本PPP项目标前期论证、帮助实施方案编制、合作伙伴选择、项目协议签署、项目组织实施、项目完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

参与本项目投资竞争社会资本方应含有下述条件：

- 1、依法成立并有效存续境内外企业法人（若为联合体，组员均须满足）；

2、含有良好银行资信、财务情况和对应投融资、偿债能力。申请人或联合体申请人牵头方近三年（-）未出现亏损（以财务审计汇报为准）；含有评定资格评定机构出具有效 AAA 资信等级证书或银行出具 AAA 资信等级证书；

3、联合体各方必需按本《资格预审申请文件》要求格式签署联合体协议；

具体条件内容以最终公布公告为准。

社会资本采购应进入政府采购中心进行交易。

协议期满，项目设施（含为项目设施正常运行所必需各类项目设施、设备、各信息系统、维护手册等）应根据项目协议约定无偿移交给资中县卫计局。且项目企业需确保移交项目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/995124013202011143>