

公路工程 PPP 模式社会资本方与项目法人的确定方式分析

兰立松

(华杰工程咨询有限公司, 北京 100029)

【摘要】随着国家财税体制深化和投融资体制的改革, 公路行业政府投融资环境也产生了较大变化。根据国家最新政策, 全国各行业的平台公司很难再替各级政府承担投融资职责, 从而也无法获得合法地位并承担项目投融资和建设管理责任, 一系列的问题引出政府需要拓展新的投融资模式开展公路建设, 国家倡导的 PPP 模式中, 政府方如何合规、高效选择社会资本方并授予项目公司法人职责, 本文对相关的关键点和主要途径进行了简要分析。

【关键词】公路工程; PPP 模式; 社会资本; 项目法人

近年来, 随着国家新出台的各类行政法规和政府债务防控相关规定, 对公路行业传统的投融资模式和国家财税体制改革以及投融资体制改革带来了重大变化, 相关政策进一步明确了去除地方平台单位的承债功能, 交投类等政府融资平台无法再通过自身新增政府债务, 交通运输主管部门所属的公路事业发展中心以及平台公司也难以作为公路行业筹集资金。所以近年来全国各地地区大举开展了公路行业投融资体制的改革, 通过传统的政府收费还贷修路转换为 PPP 融资修路; 结合近几年的发展趋势和国家的政策引导, 可以预期在未来五年时间, 选用 PPP 模式开展公路基础设施建设仍为地方政府融资举债的主要方式。

一、PPP 项目中的实施主体

公路工程实施过程中的第一责任主体为项目法人, 政府传统“收费还贷”和“收费还债”等投融资模式下授权的本级交投公司等相关融资平台担任项目法人, 相关审批主管部门选定项目法人时一般无需招投标等竞争性程序就能确定项目法人, 例如发展改革部门对公路建设项目立项审批时, 根据项目所属区域、前期工作办理等情况直接批准相关政府、交投公司、政府部门等作为项目法人。而经营性公路采用特许经营模式实施时, 由于政府职能转变, 为保障公平、公正的授予特许经营的权利, 政府方往往需要采用招标等竞争性方式选择社会资本方, 通过招标选定中标人后再签署 PPP 合同授予项

目公司对项目进行投融资、施工、运营等特许权, 相关政策要求详见六部委于 2015 年共同颁布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(2015 年第 25 号令)。

实践操作过程中, 公路工程 PPP 项目中的实施单位由地方政府相关机构转型为第三方投资人或者项目公司时, 政府方需通过合法途径选择社会资本并将项目的法人资格合法的授予由中标的社会资本方成立的项目公司是 PPP 项目前期准备阶段的重要工作, 这是政府自身职能转变、社会资本权责地位合法化的必经之路。PPP 项目中的项目公司一般由项目实施机构遴选社会资本后, 由社会资本独资或与政府方出资人代表共同成立, 新成立的项目公司为项目建设管理主体, 即项目法人, 由其承担项目法人职责。

综合以上介绍, 公路工程 PPP 项目法人的确定, 首先需要政府方根据《六部委〈基础设施和公用事业特许经营管理办法〉(2015 年第 25 号令)》等政策规定, 通过招标等具有竞争性的合规方式选择特许经营者, 一般特许经营者即为社会资本方。政府方在对社会资本方招标采购过程中如何选择招标方式也是需要结合项目实际需求进行综合分析后才能确定的, 不合规的招标方式或者不适合项目实际需求的招标方式往往会带来相反的效果, 即影响项目落地又影响社会资本的参与意愿。

众所周知, 我国的招标采购体系分为工程相关

的招投标法体系以及货物和服务类的政府采购体系，那么 PPP 项目中的社会资本招标归结于招投标体系还是政府采购体系目前各地的做法也不尽相同。参照《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》文件，PPP 项目的社会资本采购应属于政府采购体系。但公路工程 PPP 项目往往是涉及“多标”合一的情形，例如政府方采购社会资本时，为提高项目招标采购效率，吸引社会资本方参与项目，会将项目的“社会资本”“工程设计”“工程施工”等合并招标，公路行业中常见的 PPP 项目操作模式为“社会资本 +EPC”招标，在此模式下，又引申出招标采购范围包含了工程相关内容，根据政府采购法规定，采购过程中包含工程的，适用招标投标法。所以社会资本招标时的具体范围不同，导致执行的政策体系也会不尽相同。如涉及到工程内容时，根据相关政策要求，一般需要采用公开招标，这是常用的一种招标方式，这种方式特点是竞争充分，边界清晰，招标过程中的各个环节公开透明，可以最大限度的吸引社会资本参与项目投标。

在公开招标时，对投标人的资格审查又会涉及到采用不同的资格审查方式，参照财政部 PPP 项目采购办法规定，社会资本方招标采购应当采用资格预审方式，该方式主要是将传统的招标分为两个阶段，第一阶段是对各投标人的资格条件进行审查，主要是结合资格预审文件对其资质资格、投融资能力、信誉等情况进行审核，资格预审完成后，再开展招标投标工作，招投标环节主要是综合对比各投标人的综合实力，例如资金筹措能力，类似项目经验，项目建设方案，运营方案，移交方案等，最重要的是对参与项目的需求以及报价因素进行评分。招标过程中每个环节的设定均会对选择社会资本方的结果较大产生影响。下面对社会资本方的招标时的注意事项进行介绍。

二、社会资本方确定方式

社会资本方的优良将直接影响 PPP 项目实施的质量，《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》（发改投资〔2016〕2231 号）规定应依法通过公开招标、邀请招标、两阶段招标、竞争性谈判等方式选择社会资本方，结合公路工程行业特性，应从以下几方面重点考虑：

（一）加强招标前的市场调研工作

由于 PPP 项目具备投融资和工程建设属性，而市场上具备投融资意向且满足项目实际需求的潜在投标人数量较少，故招标前项目实施机构应对潜在投标人情况及需求等进行充分的调查研究，调研完成后可为采取的招标策略提供决策依据，同时可了解潜在社会资本对项目的实际需求，综合研判后可进一步完善招标方案和核心边界条件。

（二）编制项目招标方案

PPP 项目社会资本方的招标范围各不相同，所以需要对项目招标范围等进行综合分析，在满足法规要求的基础上，应根据项目对投融资的实际需求制定详尽的招标工作计划，以确定其招标重点事项以及持续时间等环节。

（三）规范采购招标文件

结合国内各行业社会资本招标的实际情况，社会资本招标过程中招标人或招标代理机构编制社会资本招标文件时缺少规范、统一的文件版本，主要是因为实践过程中各方主体对 PPP 项目的理解和认识不尽相同，例如招标人的相关技术人员往往是缺少对行业技术了解的，对社会资本的招标观念没有完全转变，从而出现编制招标文件条款时仍处于以政府为主导，通过设置不平等条款来限制社会资本，从而导致部分投标人无法接受不平等条件最终退出投标，或者出现合同谈判过程中双方无法达成一致意见而流标。

另外，招标文件编制的主体一般是招标代理机构，自从招标代理资质取消之后，国内涌现出一大批新兴代理机构，缺乏从业经验、缺少类似代理业绩，导致编制招标文件时缺少项目统筹经验，无法把握招标文件重点内容，从而导致招标人缺少了选择社会资本的工具。无论是招标人还是招标代理单位均应加强资格预审文件和招标文件的编制质量，应参照行业招标示范文本起草招标文件，从而降低政府方和社会资本方的违约风险，加大吸引社会资本参与项目的意愿。

（四）设置合理的资格条件

在资格预审文件和招标文件编写过程中，应当结合国家政策和行业特点进行综合考量，同时随着国家对优化营商环境方面政策的进一步完善，招标

时不应设定过高的资格条件，相关条件应与项目实际情况相符，可增强对社会资本的吸引力，同时也能通过竞争机制降低政府的资金成本，达到强强联合的效果。

如针对投标项目的投资能力、融资能力，一般投资能力需达到社会资本对项目资本金出资的额度，以保障实施阶段社会资本具备相应资本金出资能力。融资能力设置需达到项目公司融资额度，以保障实施阶段项目公司可完成项目融资任务。

（五）选择合理的评标办法

社会资本招标时，最关键的环节就是评标委员会通过招标文件和评标办法进行综合评分，评标办法是招标文件中的重点内容，对招标人来讲，考虑细致、全面的评标办法可以在众多的投标人之中确定最优的单位，无论从商务条件、技术条件和报价条件上来讲均可以实现择优，另外，在评标办法中的报价评分设定时，设定全面的打分机制，通过充分的竞价，可以提高投标人的降价意愿，有效的降低政府对项目的全生命周期内财政支出责任，比如通过竞争运营期可行性缺口补贴额度，各投标人充分研判自身的运营方面优势后，可以降低补贴额度来获得高分，倒逼社会资本在项目运营过程中提高服务质量、降低运营成本，从而实现降低运营期费用达到资金平衡。再例如，在考虑评标竞价指标时，也可以设置投资收益率，这样也可以降低政府的支出责任。在使用者付费类的项目中，由于项目的收费收入可以实现资金平衡，无需政府方提供资金支持，所以政府方能够早日收回项目即能实现公众利益最大化，此类项目的竞价指标可采用收费期限，例如西部地区收费公路最长期限一般是30年，我们在设置最高投标限价时可以设置上限为30年（360个月），投标人在综合分析项目财务指标后，可填报适合自身的收费期。

综合以上几种情况可见，不同的评标办法，完全可以实现不同的招标结果，相反，如果评标办法设置不合理，又会收到投标人的质疑和弃标，PPP项目能否落地，评标办法起到了关键作用。

（六）保障措施

目前，工程行业中投标人串标、抬价、恶性竞标现象日趋严重，而PPP项目社会资本招标时，在满足法规要求的前提下，应通过设置投标保证金、

履约信誉、承诺等多项应对措施合理规避投标人违约所造成的影响，保障招标投标活动的公开、公平、公正和诚实信用，最终选择信誉良好的社会资本方。

三、项目法人的确定

社会资本方招标完成后，政府方应与评标委员会推荐的候选人进行采购结果确认谈判以此进一步确认合同事宜，中标人确定后，政府方应与中标人签署投资协议以保障双方对项目的投资、融资等权责利，投资协议签署后，社会资本方根据协议内容在约定地点成立特殊目的项目公司，政府方与项目公司签署PPP合同用来约束双方对项目建设管理、运营、移交等方面的权责利。

另外，公路行业PPP项目实施过程中，往往会出现前期确定的项目法人与后期成立的项目公司法人角色不匹配的情况，项目公司如不具备法人资格，则无法开展项目的投融资和建设等工作，所以需关注项目法人变更环节的工作。根据《国家发展改革委关于印发〈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）》^[1]相关规定，PPP项目中成立的项目公司，如与审批、核准、备案时的项目法人不一致，应按照规定依法办理项目法人变更手续。法人变更过程中一般参照工可报告审批阶段流程，将PPP项目前期基础资料、社会资本采购资料、PPP项目合同和项目公司信息报送项目原审批单位进行变更法人。

结束语：

公路工程采用PPP模式仍将是政府解决资金的主要途径，政府方高质量且合法合规的选择社会资本方保障PPP项目落地，将项目法人授予项目公司等关键环节对PPP项目准备工作乃至合作期内均起到至关重要的作用。

参考文献：

[1] 《国家发展改革委关于印发〈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）》

作者简介：兰立松，1988年11月出生，男，籍贯：北京，大学本科学历，工程师，公路工程投融资及招投标方向。