

PPP 项目重新招标的若干问题及思考

陈仙

(中交第二航务工程局有限公司, 湖北 武汉 430020)

摘要: 2014 年来, PPP 模式野蛮生长, 数量飙升, 政府借 PPP 模式变相举债等问题日益严重, 为遏制隐性债务增量, 财政部掀起集中清理的大风暴, 不合规、不合法的项目集中清退, 也致使很多项目实施过半面临重新整改, 遇到较多问题。本文基于两年多的实践操作积累, 为相关项目提供些许借鉴和思考。

关键词: PPP 模式; 合同条款; 重新招标

中图分类号: D91

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2020) 05—0030—02

1 前言

自党的十八届三中全会全面深化改革目标确定后, 国内市场经济随着改革的大潮奔流前进, 在国际舞台上始终保持着高速增长。但在 2008 年国际金融危机爆发之际, 中国经济受到较大冲击, 外向型经济的发展严重受挫, 经济增长率加速下滑, 面临硬着陆危局。为抵御国际经济不利影响, 我国政府以扩内需灵活应变, 通过加快民生工程、基础设施等促进经济增长。通过四万亿一揽子投资计划, 以交通基础设施、铁路、公路为主的重大基础设施建设, 极大带动了社会发展和经济稳定增长, 同时也助力地方政府树立通过基建拉动经济的信心。

而 PPP 以其风险分担、利益共享的创新管理理念, 逐渐成为政府转变职能、公共服务提质增效的重要工具。但在 PPP 改革进程中, 由于政府和投资人的角色及观念认识不到位等主观因素, PPP 相关法律法规政策之间不匹配等客观因素, 各地方政府在大规模推介项目出现了较多违背 PPP 项目实施核心要义和宗旨的行为, 如通过 PPP 之名变相融资、两评方案流于形式、风险分担不合理等诸多风险隐患问题。给地方埋下较大隐性负债。中央及各部门通过一系列政策指引明确操作规范、监管标准、绩效标准等搭建 PPP 的健康改革平台。

2017 年 11 月 10 日, 财政部办公厅印发财办金〔2017〕92 号文, 通过分类施策、严格新项目入库标准、集中清理在库项目规范 PPP 项目库。截至 2018 年 4 月 23 日, 各地累计清理退库项目 1,695 个, 涉及投资额 1.8 万亿元; 上报整改项

目 2,005 个、涉及投资额 3.1 万亿元。清理退库项目和整改项目若已进入施工阶段, 整改措施和合同谈判难度较大, 且无较多案例参考。本文结合笔者工作实践, 分享一下整改项目遇到重新招标应该注意的问题。

2 实践案例

以某收费公路项目重新招标为例, 该项目于 2016 年实施机构以“PPP+EPC”模式, 通过公开招标选择合法社会投资人, 由政府出资代表和社会投资人共同组建项目公司, 负责项目的投资、融资、建设、运营及移交。

招标时, 一方面政府和投资人对 PPP 项目的理解不到位, 另一方面当时的政策法规还不完善, 招标文件和投资协议中“项目交工验收后 8 年, 社会资本方可以一次性将所持项目公司股权转让给政府授权方”条款没有违反当时各项政策制度, 双方达成共识后完成招标, 签约进场施工。

2017 年财政部〔2017〕92 号文, 针对构成违法违规举债担保的项目应予以清退, “包括由政府或政府指定机构回购社会资本投资本金或兜底本金损失的; 政府向社会资本承诺固定收益回报的; 政府及其部门为项目债务提供任何形式担保的; 存在其他违法违规举债担保行为的。”多项针对 PPP 项目的规范及清理的政策文件发布, 本项目已不符合现行政策, 融资受阻, 资金链断裂, 项目被迫停工, 政府和投资人协商决定进行项目整顿并重新招标完善手续。

的规定适用于货方委托的港口经营人。这样解决港口经营人的法律地位, 使其具有承运人的权利和抗辩。同时建议立法者对实际承运人的定义加以明确或给出统一的解释, 通过完善实际承运人制度来解决港口经营人的问题。

参考文献:

- [1] 司玉琢. 海商法专论 [M] (第三版). 北京: 中国人民大学出版社, 2014. 154.
- [2] 张永坚. 国际海运公约 [M]. 北京: 法律出版社, 2018. 398.
- [3] 郭瑜. 海商法的精神——中国的实践和理论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005. 11.

[4] 傅廷中. 论港口经营人在国际贸易运输中的法律地位 [J]. 清华法学, 2008, 2(5): 80-90.

[5] 司玉琢. 中国海商法下港口经营人的法律地位 [J]. 昆明理工大学学报社科 (法学) 版, 2007, 7(5): 90-96.

[6] 韩立新. 《鹿特丹规则》对港口经营人的影响 [J], 中国海商法年刊, 2010, 21(1): 35-40.

[7] 郭萍, 李淑娟. 《鹿特丹规则》对中国港口经营人法律地位确定之影响 [J], 大连海事大学学报 (社会科学版), 2012, 11(4): 52-56.

[8] 胡正良, 张磊, 刘卫国, 等. 《海商法》修改应设立港口货物作业合同法律制度 [J]. 中国港口, 2018, (06): 11-16.

2.1 签订终止合同

投资人与政府签订了投资协议，并在开工后投入大量资金用于前期及施工，目前因为政策原因项目无法推进，政府需要重新招标完善项目条件及手续，首先需与原投资人解除合同。在终止合同中应明确项目终止的原因，明确项目终止的前提及原则，有利于在债权债务清理中作为依据。另外，建议在终止合同中明确项目结算依据、合同金额、工程范围等事宜，便于办理项目结算及债权债务认定。

2.2 完成资产评估

该项目一次招标后进行了施工，与政府协商解除协议并进行二次招标，一次招标形成的固定资产理应属于二次招标前的存量资产，根据国办发〔2015〕42号文，“存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目过程中，应依法进行资产评估，合理确定价值，防止国有资产流失和贱卖”。因此重新招标前应完成清产核资、审计（评估）等必要工作，落实好资产处理、后续建设运营等安排。

（1）办理项目计量结算。投资人与政府方协商确定项目终止时间节点，可以以停工日期为准。以此为截止日期清理项目实施内容，核准工程量，完善计量手续，办理项目结算，并由政府方确认。

（2）清理项目公司存量债权债务。项目公司编制存量债权债务情况报告，说明项目公司已发生的债权债务，已投入项目公司资金，涉及外部贷款的说明资金成本、展期、还款期限等。

（3）编制财务审计报告。委托财务审计咨询机构进场，对工程中各项费用、合同订立及执行、施工过程中的财务实施、工程项目成本等进行核算、审计。从政府层面考虑，防止了国有资产流失；从投资人角度考虑，为后期合法合规索赔程序打下基础。

2.3 重启招标程序

（1）编制两评一案报告。由于一次招标核心条款发生改变，应重新编制两评一案。一是修改交易结构，使项目招标、核心边界条件、风险防控机制、社会资本退出方案等符合现行国家PPP政策法规，满足PPP项目核心及宗旨；二是植入项目存量债权债务及其处理方案，清晰二次招标的前提及内容，保障后续合同谈判基础，有利于项目二次招标顺利推进。

（2）编制招标文件。重新编制招标文件，不仅应引入两评一案核心条款，还应清晰介绍项目存量债权债务及处理方案供潜在投标人知悉。并在相关网站公开发布招标公告。

3 重新招标需要重视的问题

3.1 合同价格的结算标准

该收费公路项目在一次招标时，交易结构为建成8年后政府回购项目，投资人承担的运营风险可控，因此双方同意合同价格以预算价格结算。二次招标考虑存量资产清算时，前期已完成工程项目按照合同约定以预算价格计量结算，但二次招标的交易结构修改为符合现行PPP政策制度，以全生命周期招标项目后，重点要考察投资人的项目运营能力，并

通过绩效考核对投资人进行约束，政府仍坚持后续项目的合同价格以预算为准，响应二次招标的潜在投标人则需要对项目进行必要的勘察，详细核算建设成本、融资成本、运营成本等，评估是否满足投资收益，另外还需考虑额外的移交管理成本，主要是存量项目的移交、新旧项目公司的移交手续等。

3.2 退出方案的合理性

该收费公路项目资金链断裂停工后，投资人与政府进行了长达两年多的谈判仍尚未完全厘清各方权责利及债务债权关系，主要原因在于一次招标时的退出方案仅给出可退出条款，并未详细说明退出条件、退出程序，合同双方事后争议不断且问题日益复杂，双方各自争取利益，难以达成共识。给谈判造成很大困难。在二次招标时，潜在投资人还应关注退出方案的合理性，以及风险防控机制的公平合理性，对于可行性不强、不公平合法的退出方案应在合同谈判时进行摸底落实，在投资协议、PPP合同或者正式的会谈纪要列明，维护自己的合法权益。

3.3 款项支付顺序

该项目是资金问题停工，前期已产生工程款项欠款，停工期间融资财务费用、现场设备、现场维护人员等持续发生费用，政府在二次招标时若未能结清前期费用，在二次招标时，需明确后期项目公司到位资金的支付顺序。项目公司到位资金包括投资人资本金、融资金、车购税到位资金等，资金支付内容包括存量项目工程建设费用、新建项目工程建设费用、前期融资财务费用等。二次招标时，潜在投资人需重视支付顺序，避免前期资金投入考虑不足导致项目无法启动。

4 结束语

PPP近两年已通过各规章制度趋于规范，前期不规范或违规项目大多已进行清理，后期项目如何退出或如何继续推进是投资人及政府亟待思考的内容，本文通过实践总结出来的核心关键点，具有该项目的先天特性，也具备整改、清退项目的共性，或许可供参考。众所周知，基建项目涉及资金较大，社会影响力突出，需要社会投资人和政府做好充分地准备工作，共同协商有效可行合理的合同条款，才能避免不必要的争端、矛盾及较大损失。基建工程是民生项目，在此也建议合同双方避免侥幸心理或其他钻空子想法，在政府转变职能放手市场之际，社会投资人应以长远的市场眼光，以专业性开拓市场性，以合法合规的市场行为获得合理的劳动收益；政府与社会投资人建立健康、互信的合作关系，才更能激发市场活力，产生持久的社会经济收益。

参考文献：

- [1] 马铭婉.PPP合同提前终止条款探析[J].党政干部学刊.2018,(12):28-31.
- [2] 刘斌,陈峰.合同解除的探讨[J].科技经济导刊.2018,(20):43-46.