

杞县城市公交特许经营项目

实施方案

实施机构：杞县交通运输局

编制单位：白城市工程建设咨询有限责任公司

二〇二五年六月



编号: ZYFGS-08009

工程咨询单位甲级资信证书

单位名称: 白城市工程建设和工程咨询有限公司

住所: 白城市文化东路1-8号

统一社会信用代码: 91220802MA133042J

法定代表人: 刘尚

技术负责人: 吴承祥

资信等级: 甲级

资信类别: 专业资信

业务: 建筑, 农业, 林业, 电力 (含火电、水电、核电、新能源), 公路, 电子、信息工程 (含通信、广电、信息化), 市政公用工程, 生态建设和环境工程, 其他 (节能)

证书编号: 甲082024010658

有效期: 2024年07月01日至2027年06月30日

仅供《杞县城市公交特许经营项目实施方案》使用



证书查询



发证单位: 中国工程咨询协会

杞县城市公交特许经营项目

实施方案

编制单位：白城市**工程建**建设咨询有限责任公司

资格等级：甲 级

资格证书：甲 082024010658

经 理：刘 尚

总工程师：吴承祥 咨询工程师（投资）

项目负责人：陈锡武 咨询工程师（投资）

项目审核人：周 密 咨询工程师（投资）



目录

第一章 项目概况及背景	1
1.1 项目基本信息	1
1.2 项目实施机构	1
1.3 项目合作期限	1
1.4 项目背景	1
1.5 编制依据	4
1.6 编制原则	6
第二章 杞县公交发展现状及项目必要性和可行性分析	8
2.1 杞县公交发展现状	8
2.2 项目实施的必要性和可行性	8
第三章 项目投资回报、价格及其测算	14
3.1 测算方法	14
3.2 测算基本原则	15
3.3 测算基础数据	15
3.4 线路主要边界	16
3.5 运营成本	19
3.5 运营收入	20
3.6 财务测算结果	20
第四章 特许经营模式可行性论证	21
4.1 项目收费渠道和方式	21
4.2 项目盈利能力分析	21

4.3 比较优势	21
4.4 合法合规性分析	25
4.5 特许经营可行性论证小结	25
第五章 特许经营应当具备的条件及选择方式	27
5.1 采购方式	27
5.2 本项目特点及采购方式	28
5.3 资格条件	28
第六章 项目运作方式	30
6.1 运作方式	30
6.2 项目合作期	31
6.3 项目交易结构	31
第七章 项目风险分配	34
7.1 风险分配原则	34
7.2 风险分配方式	34
第八章 监管架构	38
8.1 履约管理	38
8.2 监管方式	38
第九章 政府承诺和保障以及期满后处置方式	40
9.1 政府承诺和保障	40
9.2 经营期期满后资产处置方式	40
第十章 应当明确的其他事项	41
10.1 经营内容变更	41
10.2 经营权质押	41

10.3 经营提前终止	41
10.4 经营权处置	41
10.5 经营权的转让和批准	42
第十一章 结论和建议	43
11.1 主要研究结论	43
11.2 问题与建议	44

第一章 项目概况及背景

1.1 项目基本信息

项目名称：杞县城市公交特许经营项目

项目所属行业：交通运输行业

项目所在地：河南省开封市杞县

1.2 项目实施机构

由杞县人民政府授权杞县交通运输局为本项目实施机构，实施机构与特许经营者签订《特许经营协议》，授予本项目特许经营权。特许经营者在特许经营期内对杞县城市公交拥有独家经营权利，根据特许经营协议及实施机构审核确定的运营方案围绕杞县城市公交特许经营进行运营管理、维护及期满移交工作。

1.3 项目合作期限

项目特许经营期为 8 年。

1.4 项目背景

为深入贯彻党的二十大及习近平总书记重要讲话精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持优先发展公共交通原则，充分发挥市场机制和政府引导作用，积极推进杞县客运服务行业供给侧改革，稳步推进杞县城市公交

特许经营工作，构建公平竞争环境，促进公共交通运输行业稳定发展。

《交通强国建设纲要》（以下简称《纲要》）提出从2021年到本世纪中叶，分两个阶段推进交通强国建设。到2035年，基本建成交通强国。现代化综合交通体系基本形成，人民满意度明显提高，支撑国家现代化建设能力显著增强；拥有发达的快速网、完善的干线网、广泛的基础网，城乡区域交通协调发展达到新高度：基本形成全国123出行交通圈（都市区1小时通勤、城市群2小时通达、全国主要城市3小时覆盖）和全球123快货物流圈（国内1天送达、周边国家2天送达、全球主要城市3天送达），旅客联程运输便捷顺畅，货物多式联运高效经济；智能、平安、绿色、共享交通发展水平明显提高，城市交通拥堵基本缓解，无障碍出行服务体系基本完善：交通科技创新体系基本建成，交通关键装备先进安全，人才队伍精良，市场环境优良：基本实现交通治理体系和治理能力现代化：交通国际竞争力和影响力显著提升。《纲要》指出要大力发展智慧交通。推动大数据、互联网、人工智能、区块链、超级计算等新技术与交通行业深度融合推进数据资源赋能交通发展，加速交通基础设施网、运输服务网、能源网与信息网络融合发展，构建泛在先进的交通信息基础设施。构建综合交通大数据中心体系，深化交通公共服务和电子政务发展。

《河南省人民政府办公厅关于深入贯彻城市公共交通优先发展战略推动城市公共交通高质量发展的实施意见》（豫政办〔2023〕4号）（以下简称《实施意见》）提出到2025年，全省城市公共交通高质量发展政策体系基本健全，城市公共交通服务品质、保障水平、可持续发展能力显著提升，智能化、绿色化、多元化发展取得新突破，高质量发展成效明显。

《实施意见》提出推进城市公共交通企业转型升级。支持城市公共交通企业开展多元化经营业务，提高资源要素价值，释放企业发展活力，增强企业“造血”能力。加强银企合作，创新金融服务，鼓励有条件的城市公共交通企业采用发行专项债、中期票据等多元化融资方式，拓宽融资渠道，保障持续的经营性流动资金。坚持市场化改革方向，鼓励城市公共交通企业进行资源重组，形成行业发展合力，促进城市公共交通规模化、集约化、市场化发展，持续提升企业现代化治理能力。

《开封市人民政府办公室关于推动城市公共交通高质量发展的实施意见》（汴政办〔2023〕17号）（以下简称《实施意见》）提出到2025年，我市中心城区公共交通高质量发展政策体系基本健全，公共交通的服务品质、保障水平、可持续发展能力明显提升，绿色、低碳、智能和多元化发展取得新突破，高质量发展成效明显。《实施意见》提出支持公交企业的转型发展。深化公共交通企业改革，推进创新发展，构建“公益性+市场化”新型公交运营模式，提高企业可持续发展能力和现代化治理能力。鼓励公交企业加强银企合作，采用发行专项债等多元化融资方式，拓宽融资渠道，保证资金不断流。

基于以上政策背景，结合杞县现实需求，计划实施城市公交特许经营项目，通过对现有公交运营体制进行整合，以实现集约化经营，智能化管理，建立高效、安全、有序、绿色环保、惠民、便民、利民的公交网络，加快推进公交发展。在项目实施中，深入落实国家新能源车辆政策，大力投放纯电动车辆，降低运营成本，执行公交优惠票价，惠利于民，真正做到科学发展、便民、集约化经营、智能化管理等新型智能化城市的要求。

1.5 编制依据

（一）主要相关法律法规

1. 《中华人民共和国政府采购法》（2014 修正）（中华人民共和国主席令〔2014〕14 号）；
2. 《中华人民共和国招标投标法》（2017 修正）（中华人民共和国主席令〔2017〕86 号）；
3. 《中华人民共和国预算法》（2018 修正）（中华人民共和国主席令〔2018〕22 号）；
4. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）（中华人民共和国主席令〔2019〕32 号）；
5. 《中华人民共和国企业所得税法》（2018 修正）（中华人民共和国主席令〔2018〕23 号）；
6. 《中华人民共和国公司法》（2018 修正）（中华人民共和国主席令〔2018〕15 号）；
7. 《中华人民共和国民法典》（中华人民共和国主席令〔2020〕45 号）；
8. 《中华人民共和国政府采购法实施条例》（中华人民共和国国务院令〔2015〕658 号）；
9. 《中华人民共和国招标投标法实施条例》（中华人民共和国国务院令〔2011〕613 号，国务院令〔2019〕709 号修订）；
10. 《中华人民共和国增值税暂行条例》（中华人民共和国国务院令〔2017〕691 号修订）；

11.《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令〔2019〕712号）；

（二）特许经营项目实施相关政策文件

1.《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部、中华人民共和国住房和城乡建设部、中华人民共和国交通运输部、中华人民共和国水利部、中国人民银行令〔2024〕17号）；

2.《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）；

3.《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）；

4.财政部、国家税务总局关于印发《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》的通知（财税〔2015〕78号）；

5.《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）；

（三）行业相关政策文件

1.财政部工业和信息化部、交通运输部、发展改革委《关于支持新能源公交车推广应用的通知》（财建〔2019〕213号）；

2.《关于进一步完善新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》（财建〔2020〕593号）；

3.《城市公共汽车和电车客运管理规定》（中华人民共和国交通运输部令2017年第5号）；

4.《城乡交通运输一体化示范县创建管理办法》（交运发〔2022〕24

号)；

9.《关于推进城市公共交通健康可持续发展的若干意见》(交运发〔2023〕144号)；

10.《河南省人民政府办公厅关于深入贯彻城市公共交通优先发展战略推动城市公共交通高质量发展的实施意见》(豫政办〔2023〕4号)；

11.《开封市人民政府办公室关于推动城市公共交通高质量发展的实施意见》(汴政办〔2023〕17号)。

1.6 编制原则

为了确保本项目的成功运作和目标的实现，实施方案坚持公开、公平、公正，保护各方合法权益，并遵循以下原则进行编制：

1、合法合规原则。实施方案编制严格执行国家法律法规、规章和政策规定，保证项目特许经营模式合法合规；

2、公平公正原则。实施方案编制坚持公平公正的原则，通过法定竞争机制选择政府合作伙伴；

3、合作共赢原则。实施方案编制坚持合作共赢原则，在政府和特许经营者之间合理分配项目风险，明确双方的权利义务，通过特许经营实现双方共赢，并保障项目顺利实施；

4、优势互补原则。实施方案编制坚持政府和特许经营者优势互补原则，发挥特许经营者技术和运营管理优势，发挥监督、协调优势，提高公共服务质量和效率。

1.6 实施方案编制的目的

方案旨在通过对杞县城市公交特许经营项目概况及背景、项目建设必要性、项目投资回报、特许经营方式可行性、采购方式选择、运作方式、风险分配、监管架构、政府承诺和保障等内容研究，从政府的角度审慎地分析研究此次项目运作能够达到的主要目的、存在的主要问题及相应的解决方案，为政府决策提供参考。

第二章 杞县公交发展现状及项目必要性和可行性分析

2.1 杞县公交发展现状

公交车对城市的发展起着最基本的推动作用，与市民生活休戚相关，直接影响着一个城市的总体发展水平和形象，对社会影响巨大。当前，杞县的公交车运营存在一些问题和不足。具体问题如下：

杞县基础设施供给不够，公交车数量较少，导致公共交通通行力较低。在城市内部公交方面，杞县目前已开通城市公交线路 8 条，拥有能源汽车 60 辆。然而因公交车数量少，班次间隔时间长，群众等候车辆时间长于半个小时甚至于一个小时，给人民群众的出行带来极大的不便，增加了乘车难度；杞县城区内没有公交场站，已运行的公交线路均没有正式的首末站场地，公交车在终点站一般借用道路调头或路边停靠，极易造成交通拥堵和安全隐患。此外，杞县现状没有正式场地的公交维修保养场，给公交车辆的夜间停车、维修、保养带来十分不便；根据以往经营模式和自主运营，不按照国家、省、市出台的相关政策去落实，城市公交不能健康可持续发展，因此政府主导落实城市公交方案、制定长期政策支持，补贴及时，这样才能实现城市公交服务均等化，形成优质、安全、通畅、有序的公交运营体系。

2.2 项目实施的必要性和可行性

（一）项目实施的必要性

- 1、符合国家及地方产业政策及发展规划的需要

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出，坚持农业农村优先发展全面推进乡村振兴，继续推进“四好农村路”建设，完善道路安全设施。构建多层次、一体化综合交通枢纽体系；大力发展绿色经济，壮大节能环保、清洁生产、清洁能源、生态环境、基础设施绿色升级、绿色服务等产业。

《开封市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出，加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板，推动企业设备更新和技术改造，扩大战略性新兴产业投资。推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设。

本项目建设属于《产业结构调整指导目录（2024 年本）》鼓励类第 24 类“公路及道路运输”第 1 项“公路交通网络建设：国家高速公路网项目建设，国省干线改造升级，汽车客货运站、城市公交站，城市公共交通”。

2、项目实施是落实民生工程，推进杞县公交均等化服务需要

认真贯彻落实国家关于做好民生工作的决策部署，把保障和改善民生作为第一目标，以“扩大规模、提升质量、促进公平、提高效率”为重点，突出以人为本，注重普惠共享，着力办好惠民利民工程，努力提高群众的获得感和幸福感。城市公交项目是改善民生工程、推动城市公交发展的重要体现，可促进形成资源节约、环境友好、绿色低碳、可持续发展的城市客运环境，以交通促发展，推动民生工程全面开展。

3、项目实施是缓解交通压力，推进全域公交化运营的需要

随着经济快速增长，杞县县城内人流量大幅增加、现有运量不足，经

常遇到乘客久等无车等现象，极大的限制了杞县交通运输业的健康可持续发展，为促进公共交通业的健康稳定发展，缓解交通压力，加快推动城市公交进程，本项目亟待实施。

4、项目实施是创新政府配置资源方式出让经营权模式的需要

按照国务院《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》中“积极推动特许经营者参与市政基础设施建设运营。通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种方式，鼓励特许经营者投资城镇供水、供热燃气、污水垃圾处理、建筑垃圾资源化利用和处理、城市综合管廊、公园配套服务、公共交通、停车设施等市政基础设施项目，政府依法选择符合要求的经营者。政府可采用委托经营或转让-经营-转让（TOT）等方式将已经建成的市政基础设施项目转交给特许经营者运营管理。”的要求，建立政府主导、社会参与、自主运行、公众监督的多元化公共服务供给体制。各部门可以根据需要和财力状况，通过基础设施和公用事业资产经营管理权交易、特许经营、政府购买服务等方式，扩大和改善公共产品和服务供给。

根据《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，对公共基础设施、公用事业资产及经营权利按范围进行清查核算，包括并不限于政府行政事业单位食堂、学校食堂和超市、公共交通、市政停车场、城市环境、垃圾回收、供水污水、燃气供应、路灯照明，户外广告等基础设施资产，建立公共基础设施市场化配置的目录清单，确定项目明细表、成本。具备经营权出让条件的，进行市场化配置的评估和定价。

通过经营权公开出让的方式，择优选择经营者。实行规模化经营，降低运营成本，提高投资效益。综上所述，本项目建设是十分必要的。

（二）项目建设的可行性

1、平滑政府财政支出，增加公共交通设施供给

通过特许经营模式引入特许经营者，减少财政资金投入，而把财政资金投入到市场条件缺失，或者其他必须由政府投资的项目中，从而提高财政资金使用效率，缓解城市基础设施建设带来的巨大资金压力，加快公共交通基础设施建设。

2、有利于优化项目风险分配

政府采用传统采购模式提供基础设施及公共服务的过程中，项目的全部风险成本由政府一方承担，采用特许经营模式操作本项目，项目风险可在政府与特许经营者之间按照一定原则进行分配，将风险分配给能够以最小成本（对政府而言）、最有效管理它的一方承担，并且给予风险承担方选择如何处理和最小化该等风险的权利，实现了对于风险的合理分配。公交的运营，涉及居民出行的安全问题，车辆检修和行驶都需要专业的团队进行操作，由有经验的特许经营者承担更为合理，有利于有效控制项目风险。

3、有利于转变政府职能

政府在项目合作中“既不越位也不失位”，一方面要遵循市场原则和契约精神，切实履行义务、承担相应风险；另一方面在加强项目规划、筛选和评估的同时，通过建立和落实基于绩效的考核机制，加强对特许经营者的监管，切实保障公共服务水平得到提升。

4、有利于缓解市场运作矛盾，改善公共交通的服务质量

公交的公益性决定了公交的社会效益与宏观经济效益相一致，与微观

经济效益相矛盾。开设新线、增设站点、投放车辆、延长运营时间、缩短班次间隔时间、提高职工收入等总成本支出逐年增加，而票价低廉且长期维持不变，难免会出现政策性亏损。本项目通过引入特许经营模式，特许经营者取得收入的方式包括票价收入及政府给予的相应补贴，强化了政府主导，优化经营格局。同时协调社会公益性与市场竞争性的关系，缓解公交公益性的服务要求与逐利性的市场运作矛盾。在政府调控、市场调节交互作用的环境中，企业拥有经营自主权，运营、运作市场化，减少和避免经营性亏损。在特许经营模式下，通过评估、论证、采购等规范程序将原来不同公交公司承包的线路交给有资质的特许经营者来完成，并根据特许经营者提供服务的数量和质量，按照一定的标准进行绩效考核评价后支付服务费用，同时对线路、营运能力进行重新规划设计，完成整个公交系统资源整合，提高效率，提升服务质量。

（三）项目实施的意义

1、通过本项目的实施，积极配合实施公交优先发展战略，完成多条线路的车辆置换事宜，全面推动公交行业转型升级，加快公交车新能源化步伐，推广新能源新技术在公交领域的应用。通过持续优化调整公交线网布局，大力推广公共交通领域新能源技术应用，逐步建立起绿色公共交通运输体系，以更优质完善的运输服务，引领广大市民选择更为低碳环保的出行方式，有效提升社会各界对交通服务的认同感。

2、通过本项目的实施，将使公共交通规划体系逐步形成，衔接更加顺畅，相关政策和标准规范体系逐步完善，管理政策、票制票价、服务标准等逐步理顺，使城市公交管理格局逐步形成。将通过建立城市公共交通

企业综合评价体系，对企业的经营状况、服务质量和安全生产等情况进行评价，将综合评价结果向社会公开，把综合评价结果作为政府给予运营补贴、企业准入与退出的重要依据，促进城市公共交通企业依法经营、规范管理、文明服务。

第三章 项目投资回报、价格及其测算

3.1 测算方法

本次财务测算按照发改委和建设部共同发布的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）规定的方法和原则进行，并以财政部颁发的《企业会计制度》和《企业会计准则》等文件为参考依据。根据项目测算目的，建立财务测算模型，在锁定有关项目边界条件和财务假设条件的前提下，将有关财务数据汇总至现金流量表，采用现金流量折现法，测算项目的内部收益率等指标，从而预测投资者在合作运营期内的盈利水平和政府需支付的费用水平。

根据《市政项目方法与参数》，规定了四种测算方法：成本加成法，合理收益法（也称价格反推法），类比价格法和现价调整法。成本加成法是指价格等于成本、税金及利润之和；合理收益法是指通过设定的合理收益率来反推价格；类比价格法是指在参考行业同类项目产出价格的基础上，结合项目本身的特点和风险情况进行适当调整的价格；现价调整法是指在现行价格基础上进行适当调整的价格。

目前，公交行业主要采用合理收益法，每条线路公交车采购成本、运营成本相对稳定且可预测，考虑资金时间价值的基础上，通过折现现金流量测算补贴金额。

本测算仅为政府决策参考，公交实际政府补贴计算采取的成本标准以线路实际成本规制结果为准，具体由实施机构负责。

3.2 测算基本原则

在具体测算过程中，采取分类分级测算策略，遵循以下基本原则：

- (1) 不以盈利为目标，重在保护消费者的利益；
- (2) 发挥价格机制的作用，重在引导公共服务健康发展；
- (3) 适当维护公共服务供应者的利益，以损益平衡或微利为标准；

(4) 公共服务的购买总价应在地方财力可承受范围内，通过政府年度预算加以控制。

3.3 测算基础数据

1、计算期

按照运营期限 8 年进行计算。

2、合理利润率

为保证本项目能够得到特许经营方的充分响应，杞县公交行业利润率按照不高于 5.00% 考虑。

3、税收政策

本项目主要涉及增值税、附加税（城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加）和企业所得税，具体假设如下：

1、增值税

本项目按《中华人民共和国增值税暂行条例》《财政部国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）等政策规定执行，增值税按最新率计取。

2、附加税，

根据现行的税收政策规定，城市维护建设税按 5% 计算，教育附加税按 3% 计算，地方教育附加按 2% 计算。

3、企业所得税

《中华人民共和国企业所得税法》及其实施条例，企业所得税税率为 25%。

3.4 线路主要边界

3-1 线路主要边界表

线路	起止位置	详细站点	发车间隔 (min)	运营时间	单程运营长度 (km)	预计配备 车辆数 (辆)
1	汽车站- 汽车站	始发站-汽车站、交通局、宏泰嘉园、文化广场、碧水蓝城、新华书店、御景城、妇幼保健院、城关镇政府、城建局、来远街，县政府、城隍庙、东关海河、金城御明大凯旋城、东城花园、中原万商城、杞国新城、中山街、教体局、和谐新村、大同中学、法院、锦程花园、红豆购物广场、终点站汽车站	8-13 分钟	12 个小时	10.3	12
2	玉皇庙- 外国语学校	始发站-玉皇庙路口、元洼路口、县人民医院、行政服务中心、经三路、经二路、经一路、县人大、税务局、新华书店、御景城、妇幼保健院、城关镇政府，城建局、来远街，县政府、城隍庙、东关海河、金城御府明大凯旋城、东城社区、终点站综合体站	8-13 分钟	12 个小时	9.6	12
3	东南部公 交枢纽站 -大蒜市 场	始发站-东南部公交枢纽站、豫东商贸城、东方印象、正合家园、南关丁字路口、阳光高中、银河路口、高阳路口，医保中心、陈庄、春雷学校、高中附中、杞县高中、汽车站、交通局、交警队，卓雅小学、杞县卫校、公路局，经一路，星城湾、县委党校、经三路，西十里铺、终点站大蒜市场	8-13 分钟	12 个小时	13	12
4	东北部公 交枢纽站 -城乡公 交枢纽站	始发站-东北部公交枢纽站、杞国酒业、新城壹号院、杞县二高、北关中街、北关大街、教体局，和谐新村，大同中学，清真寺、回民小学、金城大道、欣泰百货、银河上院、银河路口、高阳路口、大同小学分校，南环路口，终点站城乡公交枢纽站	8-13 分钟	12 个小时	10.3	12

5	东北部公交枢纽站-东南部公交枢纽站	始发站-东北部公交枢纽站、杞国酒业、文承小学、立洋高中，恒康医院、杞国新城、中山街、北关海河、西门大街、县府后街、杞县商贸城、新峰百货、仁爱医院、南关海河，南关丁字路口、正合家园、豫东商贸城、东方印象、终点站东南部公交枢纽站	8-13 分钟	12 个小时	9.9	12
6	东北部公交枢纽站-城乡公交枢纽站	始发站-东北部公交枢纽站、杞国酒业、新城壹号院，金水花园、金杞高中、老北环路口、建设路银河路口、法院、锦城花园、红豆豆购物广场、汽车站、交通局、一品新城、星城湾、七里岗小学、热力公司、建业城、文化广场、碧桂园、税务局、审计局、高阳路口、杞县一高、顾庄路口、杨庄路口、终点站城乡公交枢纽站	8-13 分钟	12 个小时	14.2	13
7	玉皇庙路口-中原万商城	始发站-玉皇庙路口、元洼路口、县人民医院、妇幼保健院、电商产业园、华轩鞋服公司、热力公司、建业城、文化广场、卫健委、臻园、杞县高中、高中附中、护城寨、中鑫花园、回民小学、清真寺、大同中学、和谐新村、教体局、中山街、杞国新城、终点站中原万商城	8-13 分钟	12 个小时	10.2	12
8	杞县中医院-东南部公交枢纽站	始发站-杞县中医院、杞县卫校、卓雅小学、城郊乡政府、翰景首府花园、县人民医院、杨巴庄、老北环路口、建设路口，清真寺、回民小学、金城大道、城建局、来远街、县政府、城隍庙、东关海河、金城御府明大凯旋城、弘立学校、安定医院、双汇广场、东方印象、聚龙花园，终点站东南部公交枢纽站	8-13 分钟	12 个小时	10.8	12

根据确定的边界条款，对每条线路每日发车班次、年运营公里数和客流量预测如下：

3-2 项目年运营公里数和客流量预测

线路	每日发车班次（班）	年运营公里数（km）	日客流量（人次）
1	80	300760	2410
2	80	280320	2410
3	80	379600	2410
4	80	300760	2410
5	80	289080	2410
6	90	466470	2610
7	80	297840	2410
8	80	315360	2410

3.5 运营成本

1、工资及福利费

每辆车配备 1 名驾驶员，驾驶员工资为 2500 元/月，福利费按照工资收入的 25% 计算，项目配备司机 97 人，则年工资及福利费为 349.20 万元。

2、维修费

维护费主要为车辆维护保养费。车辆维修保养主要包括轮胎更换、机油更换和维修成本等。根据行业情况，按照每车 12000 元/年计算。

本项目实施过程中如涉及场站维护，场站维护费另行计算。

3、电费

电费主要包括电车行驶过程中耗用的电量产生的费用。百公里耗电量按照 120kWh 考虑，电费单价按照 0.65 元/kWh。

4、其他费用

其他费用主要包括保险费、管理费和其他运营费用。

其中：保险费包括交强险、商业险、乘坐人责任险等，根据行业情况，按照每车 13000 元/年计算。管理费及其他运营费根据公交公司提供的数据，确定单车日管理费和其他运营费为 15.00 元，年费用为 5475 元/车。

经测算，项目年运营成本 646.51 万元。

3.5 运营收入

项目运营收入包括票价收入和广告收入两部分。目前，公交收费标准见表 3-3。

表 3-3 公交收费标准

序号	项目	价格	备注
1	零售	1.00 元/次	
2	IC 卡	0.80 元/次	
3	学生卡	0.50 元/次	
4	老人卡（65 岁以上）	0.00 元/次	限 60 次/月

公交票价收入按每年客运量乘以票价计算，客运量参考人流量预测，票价暂按 1.0 元/人考虑。

公交广告收入包括车辆广告收入和场站/站牌广告收入，参照相关广告收费标准，考虑杞县实际情况，每辆车广告收入为 500 元/月。

经测算，项目年收入 622.04 万元。

3.6 财务测算结果

项目年收入 622.04 万元，年运营成本 646.51 万元，运营收入低于运营成本，需进行补贴。

第四章 特许经营模式可行性论证

4.1 项目收费渠道和方式

特许经营者要按照特许经营协议的相关规定，负责项目设施的运营维护及经营管理。特许经营者通过获得使用者付费（包括票价收入、广告收入等）和政府可行性缺口补助，收回运营成本并取得合理利润。

4.2 项目盈利能力分析

1、分析依据

本特许经营方案盈利能力分析的主要依据如下：

（1）国家发展改革委建设部《关于印发建设项目经济评价方法与参数的通知》（发改投资〔2006〕1325号）；

（2）国家发展改革委住房和城乡建设部《关于调整部分行业建设项目财务基准收益率的通知》（发改投资〔2013〕586号）；

（3）《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；

（4）其他。

2、盈利能力分析结果

本项目政府不向特许经营者承诺固定的资本金财务内部收益率，不承诺基本客流量或基本收入等任何兜底性保障。

4.3 比较优势

1、项目全生命周期成本分析

全生命周期成本，也被称为全寿命周期费用。它是指项目在存续期间所发生的所有成本，它包括项目建设成本、运营成本、财务成本、废弃处置成本等。在本项目中，主要包括运营成本。

（1）运营成本分析

对于运营维护成本测算，已进行市场调研，参考行业标准，并结合项目特点，对人工费、动力费、维修费、其他费用等各个方面的费用进行了综合评估。经测算，本项目运营成本为 646.51 万元。

（2）与传统模式比较分析

相较于传统的政府投资模式，特许经营模式下的全生命周期成本更具有经济性，更能提高项目的经济社会效益。

首先，特许经营模式有效地减少了政府初期投资。在传统的政府投资模式下，项目的资金来源主要依赖于政府预算，而特许经营模式通过引入特许经营者方参与项目投资，项目资金由特许经营者负责筹集，有效地减轻了政府的财政压力，充分利用特许经营者方的资金实力和市场运作能力，实现资源的优化配置。

其次，特许经营模式能够更好地控制项目的初期投资成本。在传统的政府投资模式下，项目的经营由不同的市场主体承接，特许经营模式下，特许经营者为项目的运营主体，为了保障项目收益，特许经营者会最大限度地发挥其技术和管理优势，降低项目初期投资成本。

最后，特许经营模式在运营维护成本方面更具优势。传统的政府投资模式，政府往往会通过财政补贴的方式对运营亏损进行填补，并且由于缺乏市场竞争和有效的成本控制机制，项目的运营成本往往较高。而特许经

营模式引入了市场竞争机制，通过公开竞争的方式选定优秀的特许经营者来负责项目的运营和维护，借助特许经营者先进的技术管理理念和经验，从而实现了成本的有效控制和服务质量的提升。

特许经营模式下，特许经营者在保障项目质量和产出（服务）效果的前提下，通过加强管理、降低成本、提升效率、积极创新等获得的额外收益主要归特许经营者所有，也将进一步激励特许经营者降低项目全生命周期成本。

（3）论证结论

综上，本项目的全生命周期成本测算合理。特许经营模式下，特许经营者将进一步发挥其运营管理能力，优化设计，提高运营效率，降低运营成本，全生命周期成本更具有经济性，更能提高项目的经济社会效益。

2、运营效率

本项目采用特许经营模式实施，特许经营模式通常由特许经营者承担运营、维护的大部分工作，特许经营者在实施本项目的过程中提供了更多的创新机会。特许经营模式下，能够根据市场需求迅速调整运营策略，提高项目的适应性和竞争力。

运营期，为了鼓励项目公司持续创新和提高运营效率，制定了运营维护工作的考核机制，重点从运营服务等评价指标对项目公司的服务质量进行考核。政府将根据实际的运营情况和考核结果，对项目公司奖励或处罚。

为了实现项目利润最大化，特许经营者将有极强的意愿和极大的动力在特许经营项目的运营管理过程中采用新技术、新材料，以提高项目服务质量、降低运营管理成本，并创新运营管理机制。

综上所述，本项目通过明确技术标准、制定考核机制等措施，保障项目的运营效率和服务水平。特许经营模式的应用将激发特许经营者的创新动力和市场适应能力。

3、风险防范控制

本项目通过对项目运作方案进行设计，对项目全生命周期各阶段的潜在风险进行了充分识别和考虑，并按照风险分配优化、风险收益对等、风险可控的原则设计了风险分配机制。科学合理地向特许经营者和其他机构转移一定程度的项目建设及管理层面风险，让对风险更有控制力的特许经营者来进行管理；同时，对项目实施过程中客流预测、票价制定等重要风险进行重点评估，实现了风险在政府与特许经营者方之间的合理分配，从而切实降低风险发生的概率，减轻风险带来的损失，降低政府的风险承担成本。

4、项目产出或服务效果

本项目特许经营模式下，通过公开竞争的方式择优选择特许经营者，特许经营者在授权范围内负责项目的运营维护等工作，并在合作期限内拥有项目产权。而在传统的政府投资模式下，项目的建设和运营由不同的市场主体承接。相较于传统的政府投资模式，特许经营模式下，项目全生命周期各个阶段的工作由同一责任主体承担，更有利于全生命周期各项工作的整合和衔接，项目的产出更加注重结果导向，而非传统的投入和过程导向，因此特许经营者更加关注项目全生命周期的总成本及总收益，为了提高项目的整体收益水平，特许经营者在保障各个阶段的服务产出质量方面，具有更强的积极性和主动性。

另一方面，特许经营模式下，通过设置运营评价考核机制和回报机制等，进一步提高服务产出和效益产出效果。运营评价考核体系下，运营服务水平将直接影响运营期的运营成本及运营服务质量，运营服务质量直接影响客流量，进而运营成本直接影响项目收益水平，以产出结果为导向的运营评价考核体系，使特许经营者利己的经济理性行为产生有利于政府和社会公众总体利益的产出效果。使用者付费回报机制下，特许经营者通过项目经营收入覆盖运营成本，而服务产出的质量，将直接影响客流量，进而影响项目经营收入，通过回报机制的设置，促使特许经营者更加注重服务质量和效益产出效果。

4.4 合法合规性分析

本项目特许经营范围或产出界定清晰，政府不向特许经营者承诺固定的资本金财务内部收益率，不承诺基本客流量或基本票务收入等任何兜底性保障。

4.5 特许经营可行性论证结论

1、本项目全生命周期成本测算合理，相较于传统的政府投资模式，特许经营模式下的全生命周期成本更具有经济性，更能提高项目的经济效益。

2、本项目服务标准明确，结果导向清晰，相较于传统的政府投资模式，项目的全生命周期整合度高，产出更加注重结果导向，能有效提高项目的产出或服务效果。

3、特许经营模式下，依靠特许经营者先进的技术和管理经验，提升项目运营效率。同时，通过绩效考核机制的设置，进一步敦促和鼓励特许经营者提高运营质量和效率。

4、特许经营模式下，通过风险分配机制，实现了风险在政府与特许经营者方之间的合理分配，让更具有控制力、最有效率的一方承担相应的风险，从而切实降低风险发生的概率，减轻风险带来的损失，更有助于实现风险防范与控制。

5、本项目服务对象为城市居民，消费意愿相对较强，支付意愿和能力较好。特许经营模式下，通过客流保障等多种机制的设置，保障了项目运营期内的客流量。

综上，本项目适合采用特许经营模式。

第五章 特许经营者应当具备的条件及选择方式

5.1 采购方式

特许经营采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判和单一来源采购，项目实施机构应当根据项目的采购需求特点，依法选择适当的采购方式，如下表所示：

表 5-1 采购方式及使用特点

采购方式	使用特点
公开招标	公开招标适用于采购需求中核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规及政府采购政策，且采购过程中不作更改的项目。公开招标是应用最为普遍、程序最为透明、竞争性最强的采购方式。根据《中华人民共和国招标投标法》第三条以及《中华人民共和国招标投标法实施条例》第二条规定，大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目或者全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目，其工程以及与工程建设有关的货物、服务，必须进行招标。
邀请招标	邀请招标是指招标人以投标邀请书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。根据《中华人民共和国政府采购法》第二十九条规定，符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用邀请招标方式采购：①具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；②采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。
单一来源采购	《中华人民共和国政府采购法》第三十一条对单一来源采购的适用情形做了严格规定，符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用单一来源方式采购：①只能从唯一供应商处采购的；②发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；③必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。
竞争性谈判	根据《中华人民共和国政府采购法》第三十条和《政府采购非招标采购方式管理办法》第二十七条规定，竞争性谈判的适用情形包括：①招标后没有供应商投标或者没有合格标的，或者重新招标未能成立的；②技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；③非采购人所能预见

	的原因或者非采购人拖延造成采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；④因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的。
竞争性磋商	根据《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》第二条规定，采用竞争性磋商方式开展采购的适用情形包括：（一）政府购买服务项目；（二）技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；（三）因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的；（四）市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目；（五）按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目。达到公开招标数额标准的货物、服务采购项目，拟采用竞争性磋商采购方式的，采购人应当在采购活动开始前，报经主管预算单位同意后，依法向设区的市以上人民政府财政部门申请批准。

5.2 本项目特点及采购方式

本项目为关系社会公共利益的公共服务供给项目，且采购需求中核心边界条件和技术经济参数明确、完整。结合以上项目特点，兼顾采购对于竞争充分性的要求，建议本项目采用公开招标的采购方式。

5.3 资格条件

拟设定的参与本项目投资竞争的特许经营者除了应满足招投标法律法规中相关规定的条件外，建议还应同时具备下述条件：

（1）投标人为在中国境内依法注册的企业法人，且合法存续，没有处于被吊销营业执照、责令停业或者被撤销等不良状态。

（2）投标人的商业信誉良好，在经济活动中无重大违法违规行为，未被公共资源交易监管部门取消其项目所在地的投标资格或禁止进入该区域交易市场。

(3) 有相应的资质与成熟的管理经验和经济实力，能够承担经营风险、安全管理和社会公益服务责任。

(4) 本项目不接受联合体投标。

(5) 开封市、杞县公共资源交易的其他相关规定。

第六章 项目运作方式

6.1 运作方式

按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（六部委 25 号令）特许经营有下述运作模式：

（一）在一定期限内，政府授予特许经营者投资新建或改扩建、运营基础设施和公用事业，期限届满移交政府；

（二）在一定期限内，政府授予特许经营者投资新建或改扩建、拥有并运营基础设施和公用事业，期限届满移交政府；

（三）特许经营者投资新建或改扩建基础设施和公用事业并移交政府后，由政府授予其在一定期限内运营；

（四）国家规定的其他方式。

本项目根据资产权属，拟采用第（一）模式，即由杞县人民政府授权杞县交通运输局为本项目实施机构，采取公开招标的形式选定特许经营者，实施机构与特许经营者签订《特许经营协议》，授予本项目特许经营权。由特许经营者在特许经营期内对杞县城市公交拥有独家经营权利，根据特许经营协议及实施机构审核确定的运营方案围绕杞县城市公交特许经营项目进行运营管理、维护及期满移交工作。

在特许经营期内，实施机构对特许经营者的运营和维护等相关工作进行监管、评价并按照绩效考核结果支付特许经营者政府可行性缺口补助。

6.2 项目合作期

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第八条，“基础设施和公用事业特许经营期限应当根据行业特点、所提供的公共产品或服务需求、项目生命周期、项目运营成本、投资回收期等综合因素确定，充分保障特许经营者合法权益。特许经营期限原则上不超过 40 年，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长，法律法规另有规定的除外。”

统筹考虑杞县拟实施项目计划，本项目整体特许经营期建议为 8 年。

行业主管部门可在每次运营期限结束后（一般以 8 年为标准）根据绩效考核核定相关运营情况，并根据核定结果重新签订协议。

6.3 项目交易结构

交易结构主要包括投融资结构、回报机制和相关配套安排三方面内容。政府与特许经营者将各自发挥优势，共同致力于提升项目运作效率。其中，特许经营者充分发挥其技术、运营及管理的综合优势。政府则在项目规划、前期准备以及项目实施监管方面发挥直接作用。

1、投融资结构

（1）投融资结构体系

由杞县人民政府授权杞县交通运输局为本项目实施机构，杞县交通运输局授予特许经营者公交“特许经营权”，并负责项目各方面的统筹协调运营，以保障项目顺利实施。在选定特许经营者后，杞县交通运输局作为政府签约人，与特许经营者签订《特许经营协议》。

特许经营者要按照特许经营合同的相关规定，负责项目设施的运营维护及经营管理。

（2）项目固定资产的形成和转移

1) 项目固定资产的形成

项目投资购买（建设）完成且验收合格的设备（设施），审计完成后形成固定资产投资。

2) 项目固定资产归属

政府拥有公交站场（含配套设施）、站台站牌等基础设施所有权，特许经营者回购及新购置的车辆所有权归特许经营者所有。

3) 项目固定资产的转移

运营期满，项目特许经营者自行处置其所属资产，但不得干扰期满后继续城市公交事业正常开展及运营。

2、项目回报机制

特许经营者要按照特许经营协议的相关规定，负责项目设施的运营维护及经营管理。特许经营者通过获得使用者付费（包括票价收入、广告收入等）和政府可行性缺口补助，收回项目投资、运营成本并取得合理利润。

项目运营期内，政府根据成本规制办法并结合政府或委托第三方机构实施的绩效考核结果确定年度可行性缺口补贴金额，成本规制补贴由县财政承担。

3、相关配套安排

本项目实施过程中土地使用权原则上由杞县交通局通过划拨方式取得，并无偿授予特许经营方使用本项目土地的权利，具体由双方进行协商。

土地取得方式有调整的，按照调整后的方案执行。项目用地仅为本项目运营维护之用，特许经营方不得将土地用于本项目之外的任何目的。

第七章 项目风险分配

7.1 风险分配原则

特许经营协议的目的就是要在政府和特许经营者之间合理分配风险，明确当事人之间的权利和义务关系，以确保特许经营项目顺利实施。在设计特许经营协议条款时，要遵循上述协议目的，并坚持风险分配的下列原则：

- (1) 承担风险的一方应该对该风险具有控制力；
- (2) 承担风险的一方能够将该风险合理转移（例如通过购买相应保险）；
- (3) 承担风险的一方对于控制该风险有更大的经济利益和动机；
- (4) 由该方承担风险最有效率；
- (5) 如果风险最终发生，承担风险的一方不应将由此产生的费用和损失转移给合同相对方。

7.2 风险分配方式

本项目的风险分配机制以风险最优分配原则为核心，按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制、市场风险预测能力、特许经营方风险管理能力等要素，在政府和特许经营方之间合理分配项目风险。

原则上，项目财务、运营维护风险等商业风险由特许经营方承担，法律法规和政治等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和特许经营方合

理共担。

项目风险分配具体如下表所示：

表 7-1 项目风险分配表（建议）

风险类别	风险因素	风险描述	政府	特许经营者	
微观层面	前期	政府决策	政府由于缺乏特许经营的运作经验和能力、前期准备不足和信息不对称等造成项目决策失误或过程冗长、混乱。	√	
		审批手续	项目所需的政府决策、行政审批手续无法办理或进程缓慢，导致进度延误，费用增加由政府承担。	√	
		政府前期工作	由政府负责的前期工作迟迟不能完成，导致项目延误。	√	
		项目资金	特许经营方不能按时、足额筹集资金。		√
		项目融资	项目未按要求及时完成融资；融资成本超出特许经营方预期。		√
	运营	服务价格变化	因政府规划、社会公益需求等原因导致项目服务价格调整。	√	
		客流量风险	因客流量预测不准确或客流量重大变化导致项目收益变化。	√	√
		运营服务质量风险	因运营方自身原因导致运营服务质量差，项目收益不足。		√
		运营维护成本	运营维护过程中因运营方自身管理原因造成运营维护成本居高不下。		√
		运营管理	运营管理能力不足，内部组织混乱、沟通协调困难，影响正常运营。		√
		重大事项决策	运营方未经批准擅自进行权利转让、资产处置、增资减资、关联交易等重大事项；破产清算解散。		√
	移交	移交进度	因政府原因导致项目设施迟迟无法完成移交。	√	
			因特许经营方或第三方原因导致项目设施迟迟无法完成移交。		√

宏观层面		移交组织管理	期满移交时，政府未有效组织开展移交工作，未制定移交方案和明确移交标准。	√	
			期满移交时，特许经营方无人配合或组织管理混乱，增加了移交成本和难度。		√
		移交质量	期满移交时，项目设施无法满足移交要求，影响后续运营。		√
		设施权属	期满移交时，项目设施设备的权属不清存在法律纠纷。		√
	经济	物价	因通货膨胀引起物价水平上升，货币购买力下降，导致项目建设和运维成本增加。	√	√
		税收	相关税收政策发生变化，导致运营方在运营期缴纳的增值税或其他税费增加。	√	√
	政治	政府干预	除不可抗力因素、政策、本级及上级政府要求，政府直接干预项目建设/运营，导致项目工期延误、暂停、终止。	√	
		政府信用	政府不履行或拒绝履行合同约定下的责任和义务而给项目带来直接或间接的危害。	√	
		行业政策	行业政策变更影响项目合规性，造成项目成本收益出现大幅变动。	√	√
		规划变更	由于城镇规划和给排水规划等相关规划的调整，导致项目处理设施改造成本大幅度提升。	√	
		征收/征用		上级政府对项目实行征收征用。	√
			本级政府对项目实行征收征用。	√	
法律	法律变更	重大法律法规变更，导致项目无法继续实施。	√	√	
		特许经营方行为未遵守相关法律法规，给项目造成损失。		√	
	合同纠纷	政府与其他第三方签署的合同发生纠纷，产生争议影响项目实施。	√		
		政府和特许经营方之间签署的合同文件出现错误、模糊不清发生合同纠纷，导致合作产生争议。	√	√	
	特许经营方与其他第三方签署的合同发生纠纷，产生争议影响项目实施。		√		
社会	社会舆论	因政府的原因导致社会舆论存在大量谣言、虚假消息或负面评价对项目产生不利影响，由政府承担；因特许经营方的原因导致社会舆论存在大量谣言、虚假消息或负面评价对项目产生不利影响，由特许经营方承担。	√	√	

	不可抗力	自然环境	项目所在地发生地震、洪水、泥石流、台风等自然灾害。	√	√
		意外事故	项目所在地发生火灾、重大疫情等意外事故。	√	√
		政治环境	项目所在地发生国际形势或国际关系的变化、战争爆发、政局不稳、社会动荡、罢工等。	√	√

第八章 监管架构

本项目的监管架构主要由政府对本项目的履约管理、相关行政主管部门对本项目的行政监管以及社会公众对本项目的公众监督三部分构成，以此形成全方位的监管合力，确保公共利益得到充分保障。

8.1 履约管理

在本项目合作期限内，政府有权对特许经营方的合同履行情况进行监督管理，重点管理以下几个方面：

（1）质量与安全监管，包括政府可以进场监督、检查项目运营和维护状况；按照特许经营协议约定的绩效考核标准，定期进行绩效考核评价等；

（2）成本费用监管，包括特许经营方应如实向政府提交项目投资、运营维护成本说明材料、年度财务报告等资料；

（3）合法合规监管，包括特许经营方应按照特许经营协议的约定就经营许可、行政审批、采购、保险、产品服务合同等相关文件向政府备案；

（4）合同违约监管，包括特许经营方应按照特许经营协议约定行使权利、履行义务，不得随意擅自终止履约等行为的监管。

8.2 监管方式

1、履约监管

履约管理是基于政府与特许经营者间的特许经营协议关系实现的。政府授权的实施机构是政府履约管理的责任主体。其按照项目协议约定，督

促特许经营者落实相关承诺。该监管方式的效力并非来自行政权力，而是政府与特许经营者双方基于平等的民商事合同关系共同协商的结果。履约监管的范围限于项目协议确定的权利义务边界。对于项目协议有所约定的情形，各方需遵从约定；对于项目协议没有约定的情形，双方应本着“平等、友好”的原则协商解决。

2、行政监管

运营监管，包括政府主管部门可以随时进场监督、检查项目设施的运营、维护状况等；

成本监管，包括特许经营者应向政府主管部门提交年度经营成本、管理成本、财务费用等的分析资料；

报告制度，包括特许经营者向政府主管部门和其他相关部门定期报告和临时报告。

其他行政监管部门依法实施其职权范围内的监管活动，包括但不限于以下：县审计局负责对财政投入资金的真实、合法、效益性进行审计。

3、公众监管

特许经营者应主动建立一套有效的公众沟通机制，包括但不限于重大事项公示、建立通畅的公众意见反馈的渠道、搭建媒体沟通平台、重大事项的听证机制等。政府主管部门接受社会公众对特许经营者的监督，并将监督结果纳入绩效考核。在政府的行政监管范围外，体现对社会公共责任的承担。

第九章 政府承诺和保障以及届满后处置方式

9.1 政府承诺和保障

出让经营权权属清晰，经营权无抵押登记、无诉讼查封，对该经营权拥有完全的处置权且实施不存在任何限制条件。市场化配置的目标资产在其经营权出让期限内具有完整的功能属性，并能满足正常的公共服务输出。若在目标资产经营权出让期内因非受让方原因导致目标资产丧失原有基本功能属性，使受让方无法对目标资产进行正常经营管理，为此，在受让方同意的前提下，出让方将采取目标资产调整、出让金返还、经营权出让期调整等方式保证受让方的合理利益不受损失。

9.2 经营期届满后资产处置方式

经营期届满至移交日，经营者应解除和清偿任何种类或性质的债务留置权、抵押、担保物权及其他请求权，不包括其他对本项目资产价值或经营利益不发生实质性不利影响的日常抵押，将本项目及对本项目的全部经营权及利益，移交给杞县交通运输局或其指定机构。经营者在移交日还应将运营手册、绩效评估与管理记录等其他合理资料提交给杞县交通运输局，使其能够直接或通过其指定机构接手本项目的经营。

经营期届满后政府可根据相关政策文件精神，通过公开出让的方式再次组织经营权公开出让，原竞得人在同等条件下享有优先权。

第十章 应当明确的其他事项

10.1 经营内容变更

在经营权出让合同有效期内，协议内容确需变更的，协议当事人应当在协商一致基础上签订补充协议。经营项目涉及融资行为的，应当及时做好相关信息披露并事先取得债权人书面同意。

10.2 经营权质押

经营项目涉及融资行为的，经营权及项下收益权可用于向债权人提供质押担保，并在政府主管部门或政府授权的项目实施机构备案。经营权及相关权益未经债权人书面同意，不得向债权人以外的其他任何第三方进行转让、出租、质押或其他任何处置。

10.3 经营提前终止

在经营期限内，因政府要求、城市规划或政策调整等不可抗力原因，导致经营权出让合同提前终止的，政府应当根据实际情况和协议约定给予原经营者相应补偿。

10.4 经营权处置

在经营期限内，因经营者原因导致经营权出让合同提前终止，或经营者未能履行融资合同，该项目应继续采用原经营方式，债权人可根据相关合同及协议约定，依法合规处置经营权。政府或政府授权的项目实施机构

应向债权人推荐符合相关要求的经营者，帮助债权人依法合规处置经营权。

10.5 经营权的转让和批准

未经经营者事先书面同意，杞县交通运输局不得转让经营权出让合同项下全部或部分的权利或义务。

未经杞县交通运输局事先书面同意，经营者不得转让其经营权出让合同项下全部或部分的权利或义务。然而为安排项目的资金支持为目的，经营者应有权将其经营权出让合同或任何其他项目文件项下的权利和利益转让给资金支持方，以在此权力和利益之上为贷款人利益设置担保权益。未经杞县交通运输局事先书面同意，经营者不得自己或允许他人在其经营权出让合同、其他项目文件或在本项目的权益中设立任何其他担保权益。

经营者的本经营权出让合同项下全部或部分权利或义务的任何受让方应向杞县交通运输局书面承诺履行经营权出让合同项下的相应义务。

第十一章 结论和建议

11.1 主要研究结论

(1) 项目可行性

通过对项目全生命周期成本、运营期使用者付费收入进行测算，项目财务可行。同时项目运营安全在做好相关预案后有保障，风险总体可控。项目建设具有必要性和可行性。

(2) 特许经营模式可行性

项目采用特许经营模式实施，由中标的特许经营者负责项目运营维护及移交工作，政府通过履约监管和行政监管对项目的全过程进行监管，按照有关标准和规范保证项目处于良好的技术和服务状况，为居民提供高品质安全的服务，将有效提高公共服务的质量和效率。

项目采用特许经营模式实施具有明确的收费渠道和方式，通过对项目全生命周期成本、运营期使用者付费收入进行测算，投资环境稳定，投资风险可控；项目的全生命周期整合度高，产出更加注重结果导向，提升项目运营效率，能更有效地提高项目的产出或服务效果。

(3) 特许经营主要内容的研究结论

项目特许经营期内，政府不向特许经营者承诺固定的资本金财务内部收益率，不承诺基本客流量或基本收入等任何兜底性保障。

综上所述，本项目具有建设的必要性，且适宜采用使用者付费的特许经营模式实施。

11.2 问题与建议

1、优化资金管理与预算控制

建立健全的资金管理制度和预算控制机制，确保项目资金的合理使用和有效监控。

2、增强社区和利益相关者沟通

积极与周边社区和利益相关者沟通，充分听取他们的意见和建议，增强项目的社会接受度和支持度。

3、制定长期运营和维护策略

在项目设计阶段就应考虑到长期运营和维护的需求，制定相应的策略和计划，确保项目的可持续发展。