

PPP资格证书体系指南



© 2017 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
Some rights reserved

This work was originally published by The World Bank Group in English as *The APMG PPP Certification Guide* in 2016. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The APMG PPP Certification Guide, referred to here as the PPP Guide, is the Book of Knowledge (BoK) detailing all relevant aspects of creating and implementing efficient, sustainable public-private partnerships (PPPs). It is intended for use by PPP professionals, governments, advisors, investors, and others with an interest in PPPs. The PPP Guide is part of the family of CP3P credentials that, once obtained, allow individuals to use the title “Certified PPP Professional,” a designation created under the auspices of the APMG PPP Certification Program. The APMG PPP Certification Program, referred to here as the Certification Program, is a product of the Asian Development Bank (ADB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the Inter-American Development Bank (IDB), the Islamic Development Bank (IsDB), and the World Bank Group (WBG) part-funded by the Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

“The World Bank Group” refers to the legally separate organizations of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), the International Finance Corporation (IFC), and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) is a multi-donor technical assistance facility legally administered by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

DISCLAIMER

The opinions, interpretations, findings, and/or conclusions expressed in this work are those of the authors and do not necessarily reflect the views or the official policies or positions of the ADB, EBRD, IDB, IsDB, PPIAF and WBG, their Boards of Directors, or the governments they represent. The above referenced organizations do not make any warranty, express or implied, nor assume any liability or responsibility for the accuracy, timeliness, correctness, completeness, merchantability, or fitness for a particular purpose of any information that is available herein.

This publication follows the WBG’s practice in references to member designations and maps. The designation of or reference to a particular territory or geographic area, or the use of the term “country” in this document, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the above referenced organizations or their Boards of Directors, or the governments they represent concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of any of The World Bank Group organizations, all of which are specifically reserved.

RIGHTS AND PERMISSIONS



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Attribution—Please cite the work as follows: World Bank. 2017. *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide*. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Translations—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This translation was not created by ADB, EBRD, IDB, IsDB, and/or WBG and should not be considered an official translation. The organizations listed above shall not be liable for any content or error in this translation.*

Adaptations—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by ADB, EBRD, IDB, IsDB, and WBG. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by the above organizations.*

Third-party content— ADB, EBRD, IDB, IsDB, and/or WBG do not necessarily own each component of the content contained within the work. These organizations therefore do not warrant that the use of any third-party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

本指南最初由世界银行集团于 2016 年出版《The APMG PPP Certification Guide》英文版。如有任何歧义，以英文为准。

APMG PPP 资格认证体系指南，简称 PPP 指南，是 PPP 知识体系（BoK），详述了创建和实施有效的、可持续的政府与社会资本合作关系（PPP）的所有相关方面。它旨在提供给 PPP 专业人员、政府、顾问、投资者和其他有兴趣的人使用。PPP 指南是 CP3P 资格鉴定系列的一部分，一旦获得完全的 CP3P 资格，则允许个人使用 APMG PPP 资格认证体系中的“经认证的 PPP 专家”称号。APMG 的 PPP 资格认证体系，简称为资格认证体系，是亚洲开发银行（ADB）、欧洲复兴开发银行（EBRD）、泛美开发银行（IDB）、伊斯兰开发银行（IsDB）和世界银行集团（WBG）的一项产品。由政府与社会资本基础设施咨询基金会（PPIAF）提供部分资金。

“世界银行集团”包括国际复兴开发银行（IBRD）、国际开发协会（IDA）、国际金融公司（IFC）和多边投资担保机构（MIGA）等在法律上独立的组织。政府与社会资本基础设施咨询基金会（PPIAF）是由国际复兴开发银行（IBRD）在法律上管理的多捐助方技术援助基金会。

免责声明

本指南中的所有观点、解释、调查结果和/或结论均为著作者的意见和立场，并不一定反映 ADB、EBRD、IDB、IsDB、PPIAF 和 WBG 及其董事会或他们所代表的政府的观点、官方政策或立场。以上所述的组织对于本指南所提供的任何信息的准确性、时效性、正确性、完整性、适销性或适用性，不作任何明示或暗示的担保，也不承担任何义务或责任。

当提及某成员国名称及其版图时，本刊物遵循 WBG 的实践惯例。在本文中提及某一特定地区或地理区域的名称、或使用“国家”一词时，并不表明上述提及的组织或其董事会或其代表的政府对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的合法地位、或对于划定的边界或界限，有任何暗示的意见和观点。

其中任何内容都不应构成或被视为对世界银行集团任何组织的任何专门保留的特权和豁免的限制或放弃。

权利和权限



本指南采用知识共享归署 3.0 IGO 许可。<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>。在知识共享归署许可下，你可在遵守以下条件的基础上，免费复制、分发、传输和改编本指南，包括用于商业目的。

归属—请声明本指南为：世界银行 2017。《APMG PPP 资格认证体系指南》。华盛顿：世界银行。许可：知识共享归署许可 CC BY 3.0 IGO

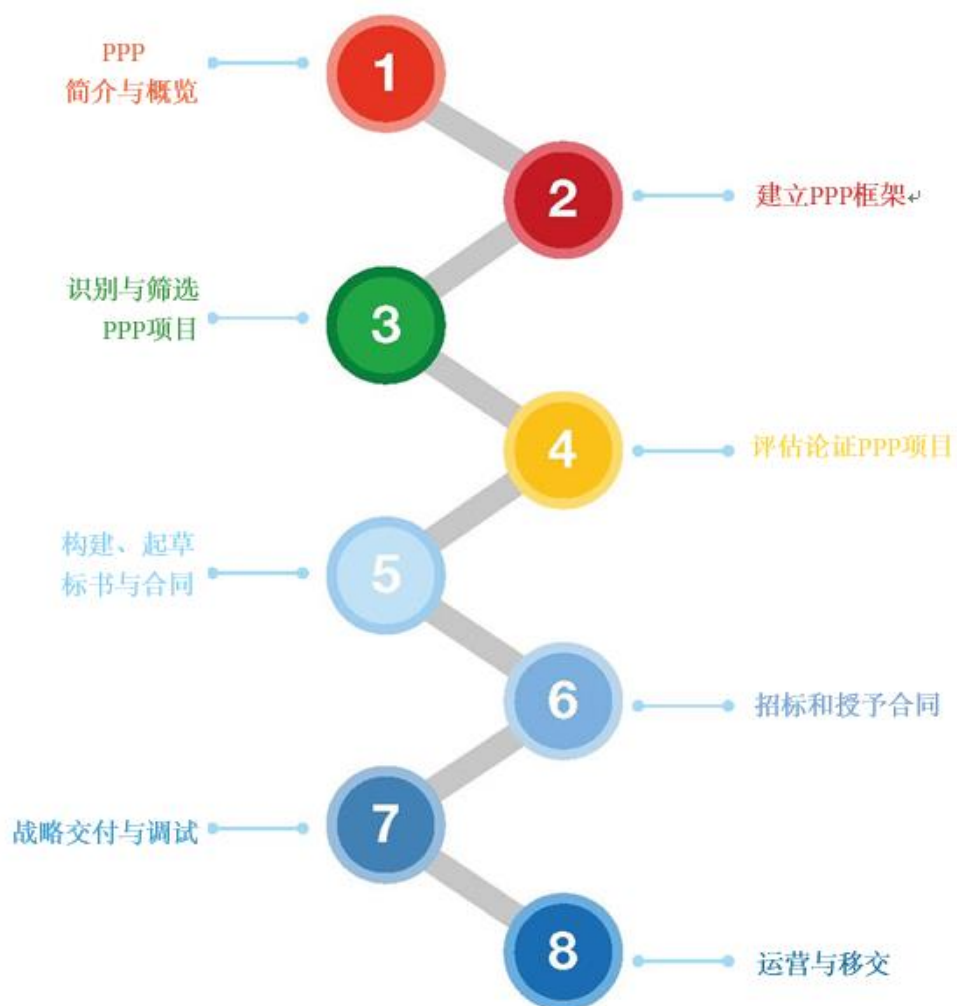
翻译—如果你对本指南进行翻译，请在归属声明的同时加上以下免责声明：本翻译不是由 ADB、EBRD、IDB、IsDB 和/或 WBG 创建，不应被视为官方翻译。上述组织不应对本翻译中的任何内容或错误负责。

改编—如果你对本指南进行改编，请在归属声明的同时加上以下免责声明：这是对 ADB、EBRD、IDB、IsDB 和 WBG 原有指南的改编。改编中所表达的任何意见和观点均为改编者的责任，并未被上述组织认可。

第三方内容—ADB、EBRD、IDB、IsDB 和/或 WBG 并不一定拥有本指南中的所有内容组件。因此这些组织不保证本指南中所包含的第三方拥有的单个组件或部分不会侵犯这些第三方的权利。由此侵权引起的索赔风险完全由你承担。如果你希望重新使用指南中的某个组件，你有责任确定是否需要获得许可以便对该组件进行重新使用，并获得版权所有者的许可。组件可以包括但不限于表格、图形或图像。

任何有关权利与许可的问题都应向世界银行出版社提出：世界银行出版社，世界银行集团，1818 H 大街 NW，华盛顿 20433，美国； 邮箱： pubrights@worldbank.org。

第 1 章：政府与社会资本合作关系（PPP）-- 简介与概览



目录

介绍和目标	12
1. PPP 概念介绍和范围	14
1.1. PPP 指南中 PPP 的定义	14
PPP 在一些司法管辖区的法律术语	16
PPP 并不是私有化	17
1.2. 分析 PPP 指南提出的定义。描述和解释 PPP 合同作为一种工具采购新的基础设施的特点	17
2. 私人参与公共基础设施建设和运营服务：什么是 PPP 和什么不是 PPP	21
2.1. 基础设施的采购方法不被视为 PPP	23
基础设施的传统采购：政府财政与政府管理，建造和设计、建造合同。	23
设计、建造和融资（DBF）	24
2.2. 基础设施的采购方法可能视为 PPP	26
设计、建造、运营和维护（DBOM）	26
DBFOM 合同	27
DBFOM 合同基于使用者支付（使用者付费 PPP 或特许经营权）	28
DBFOM 基于政府支付（政府付费 PPP 或私人主动融资[PFI]）	31
政府-国有企业合作伙伴关系和政府控股 PPP（由政府采购部门控制）	34
2.3. 运营服务管理或现有基础设施的合同	35
“存在风险”的长期管理或服务合同	35
短期服务和传统的 O&M 合同	36
2.4. 其他私人参与公共基础设施建设和运营服务	37
私有化的公司和公司在自由化和监管的市场中运作——“受管制的投资者拥有的公用事业”。	37
管制条件下投资和运营公共基础设施，公共领域特许经营权和公共授权	38
3. PPP 的类型和术语的问题	41
3.1. PPP 的类型和变化	41
3.2. 术语命名——用于 PPP 概念的其它名称	41
4. PPP 的使用——基础设施行业	46
公共资产和基础设施	46
基础设施的类型：经济与社会基础设施	47
按行业分类的资产类别	48
5. 使用 PPP：动机和注意事项	50
5.1. 原因说明：PPP 是政府开发基础设施项目的财务融资方法	51
5.1.1. PPP 作为基础设施融资的另一个方法（私人融资）	51

5.1.2. 现金动机的途径.....	52
5.2. 效率和效益：PPP 作为基础设施项目高效率的潜在来源.....	52
5.2.1. 成本管理：更高的灵活性去管理成本和“盈利”特性.....	53
5.2.2. 生命周期的成本管理.....	53
5.2.3. 风险转移.....	53
5.2.4. 创新.....	54
5.2.5. 效益考虑：可靠性和有效性.....	55
5.2.6. 通过最大的使用/更好地利用资产的效率.....	56
5.3. 政府总体效率的其他相关利益.....	57
5.4. PPP 方式的缺点和缺陷.....	58
5.5. 获取利益的条件：介绍一个适当的 PPP 流程要素和阶段，项目治理的需要和 PPP 框架的作用.....	59
5.6. 一些 EMDE 国家和特别是最不发达的国家的挑战：PPP 模式须要适应宏观经济环境和金融市场的限制.....	64
5.7. 结论：做与不做.....	68
6. PPP 项目典型的基本结构.....	69
6.1. PPP 项目基本结构介绍.....	69
1. 由联合体组织的 SPV 签署合同.....	71
2. SPV 执行融资协议并实施其合同结构（下游项目合同）。.....	72
3. 建设工程的执行和资金支付（债务贷款和股本贡献的资本）。由 SPV 支付给建设承包商。.....	72
4. 设施开始运营，SPV 开始从政府和/或使用用户收取款项，SPV 支付给 O&M 承包商款项。.....	73
5. 偿还贷款和权益分配.....	73
6. 交还.....	74
6.2. PPP 合同结构（上游）和介绍付款机制.....	74
6.3. 范围和结构的不同例子.....	76
7. 私人融资的 PPP 项目如何融资：支付建设成本的资金来源.....	78
7.1. 私人融资和项目融资.....	80
7.2. 融资结构：类别，融资模式和来源（资金供应商）——发起人/社会资本的融资策略.....	83
7.2.1. 资金来源.....	83
7.2.2. 融资结构与融资策略介绍.....	86
7.2.3. 多边发展银行的角色（MDBs）.....	88
7.2.4. 伊斯兰金融特色.....	89
7.4. 其他形式的政府参与融资计划或商业可行性的干预.....	91
7.4.1. 其他方式（循环）填补金融市场的不足或增加.....	91
7.4.2. 风险降低的方法，信贷增强和减轻其它风险.....	92

7. 5. 对项目公司的融资结构和影响 PPP 项目合同的其他考虑	94
贷款人权利	95
限制杠杆并承诺最低股权要求.....	95
股份转让及控制权变更	96
再融资收益.....	96
预先要求金融方案容许中标后谈判。融资交割风险	96
优先投标人债务融资竞争.....	97
8. 1. 什么是项目失败？ 项目失败的类型	99
8. 2. 健全的管理过程的威胁	100
8. 3. 不适当的管理过程而导致项目取消的案例.....	102
8. 3. 1. 在招标前和招标阶段	102
8. 3. 2. 在合同期间.....	104
8. 4. 社会资本（潜在投标者）对整个 PPP 流程的兴趣和关注点.....	104
9. PPP 框架概念介绍和初始框架注意事项。私营企业对框架和市场的关注点	106
怎么构成本 PPP 指南中的 PPP 框架？ 框架的内容或范围.....	107
PPP 框架“必然”包括以下要素：	108
根据不同的法律传统如何创立或编制框架	108
框架已经存在，但必须持续改良或适用于 PPP.....	109
私营企业/潜在投标人也关心框架和计划.....	111
10. PPP 过程周期概述：如何准备、构建和管理 PPP 合同	114
阶段 2（第 4 章）—— 评估和准备阶段	119
阶段 3（第 5 章）—— 构建和起草阶段.....	123
阶段 4（第 6 章）—— 招标阶段（授予并签署的合同）	124
阶段 5（第 7 章）—— 合同管理阶段 —— 建设	126
阶段 6（第 8 章）—— 合同管理阶段——运营（完成并移交）	127
参考	128
第 1 章 附录 A：项目融资的基本介绍	136
第 1 章 附录 B：伊斯兰的 PPP 项目融资	141

框

框 1.1：PPP 模式：PPP 指南的重点.....	12
框 1.2：学习目标	12
框 1.3：PPP 定义的例子	15

框 1.4：“私人融资”PPP 合同的定义（本 PPP 指南提供另一种方法采购基础设施）	16
框 1.5：私人融资 PPP 基本和其他常见特征的摘要	20
框 1.6：关于介绍 PPP 概念的重点	20
框 1.7：使用者付费 PPP 的变化	30
框 1.8：I-595 公路，政府支付 PPP 的收费公路与补助金共同融资示例	32
框 1.9：政府控股 PPP 的示例：马德里环道 30	34
框 1.10：现有使用者付费的基础设施的长期租赁或特许经营权作为一个特殊的情况用重大的私人融资去管理或服务 PPP，资产货币化方案。	36
框 1.11：概述社会资本参与公共基础设施建设和运营服务的类型和形式的要点	40
框 1.12：PPP 类型和命名的要点	46
框 1.13：适合 PPP 公共资产的潜在特征	47
框 1.14：社会基础设施与经济基础设施	48
框 1.15：不会导致政府债务的 PPP 仍会创造一个承诺	51
框 1.16：PPP 是真的更有效率？	56
框 1.17：要点摘要：在基础设施采购里增量效率和有效性的主要 PPP 驱动力	57
框 1.18：市场竞争的需要。如何采购 PPP	60
框 1.19：地方政府的挑战	66
框 1.20：做与不做	68
框 1.21：特殊目的公司 (SPV) 是 PPP 的一种常见特征	74
框 1.22：初步澄清：提供资金与融资	78
框 1.23：项目贷款人的主要关注点	81
框 1.24：关于 PPP 项目融资结构的重要考虑	83
框 1.25：基础设施基金和融资伙伴	86
框 1.26：双边国家融资的支持：ECA 的角色	89
框 1.27：关于财政支持拉丁美洲 PPP 项目私人融资的近期实践	94

框 1.28 : 私人融资 PPP 合同的融资要点	98
框 1.29 : 项目失败的类型摘要.....	100
框 1.30 : 在 PPP 中, 常见的项目管理和治理因素可能影响项目的成果 (如在所有的政府项目中)	101
框 1.31 : 根据其他指南如何建立框架?	107
框 1.32 : 关于 PPP 框架和程序的主要概念.....	111
框 1.33 : 在 PPP 过程和其相关的任务中有关术语的名称 (在本指南中 PPP 首选的术语其他名称相比)	118
框 1.34 : 用于 PPP 项目识别和评估的其它流程.....	120
框 1.35 : 招标流程主要类型	122

图

图 1.1 : 私人参与公共基础设施建设和运营服务的范围	22
图 1.2 : 设计与建造或建造合同的基本方案	24
图 1.3 : 设计、建造和融资 (DBF) 结构的基本方案	25
图 1.4 : 设计, 建造, 运营和维护 (DBOM) 结构的基本方案	27
图 1.5 : DBFOM 合同结构的基本方案 (使用者付费)	29
图 1.6 : DBFOM 结构的基本方案 (政府付费)	33
图 1.7 : PPP 效率因素的概括	53
图 1.8 : 政府资金流出对比图	55
图 1.9 : PPP 成功的基本要素	63
图 1.10 : PPP 项目结构	70
图 1.11 : 简化资产负债表 - PPP 项目公司的资产和负债	79
图 1.12 : 偿债比率	82
图 1.13 : PPP 过程的总体或主要步骤.....	116
图 1.14 : PPP 指南中考虑的 PPP 流程周期阶段	117

表

表 1.1：私有化与 PPP 相比	38
表 1.2：私人融资 PPP 的特征和其他基础设施采购方法中错过了什么	39
表 1.3：主要涉及私人融资开发的新基础设施或基础设施提升的 PPP 合同术语命名	42
表 1.4：仅用于或主要用于管理现有基础设施或只用于公共服务的 PPP 合同的命名	44
表 1.5：按行业划分的资产类型。可以在 PPP 模式下采购基础设施资产	49
表 1.6：资金来源和资金提供者	84
表 1.7：私营企业的要求或条件和可接受以及有吸引力的项目特性	105
表 1.8：适应现有框架以启用 PPP - 重新创立框架文件或修改现有的不同法律或政策	110
表 1.9：与 PPP 框架相关的世界级私营企业玩家所要求的特征，PPP 计划以及有吸引力和受好评的 PPP 市场的其他特征	113

介绍和目标

本章介绍的 PPP 指南，为读者提供政府与社会资本合作（PPP）的总体概述；以及介绍 PPP 的一些基本特征和独特性。

PPP 是一种针对基础设施建设和运营服务的采购方式。正如在本章后面的解释，PPP 模式可以在满足若干条件时提供显著的利益。

PPP 指南特别的侧重于如何更好地利用 PPP，使 PPP 作为一种工具来交付新建或更新现有的基础设施。由于 PPP 能够有效地采购基础设施建设和运营服务，因此选择 PPP 为采购方式可以获得更大的价值，PPP 也能够帮助一些国家通过获得更多的私人资本、高效方式和专业知识来填补基础设施的缺口，尤其是对新兴市场和发展中国家（EMDE）。

本章以介绍 PPP 的概念及应用为主要目的，PPP 作为采购和管理基础设施的方法选项之一；明确各种概念术语；解释 PPP 模式的主要特性。还将其它章节进一步详细介绍和解释 PPP 模式的方方面面。包括一个适当的 PPP 框架制度和完整的 PPP 项目流程之间的相关性和主要特征。以及包括从实际操作的角度描述构成整个 PPP 流程的每个运作阶段。请参阅框 1.1。

框 1.1: PPP 模式: PPP 指南的重点

PPP 模式是一种针对基础设施建设和运营服务的采购方式，且不一定需要私人部门的资本性投资。PPP 模式可能适用于采购和管理运营服务，或管理现有基础设施资产。此外，在公共部门为新的基础设施开发直接提供资金来源时，多数 PPP 模式可以在该合同结构下获得利益。

然而，在本 PPP 指南范围内讨论的是全球有许多国家都承认基础设施的缺口需要解决。许多国家，特别是 EMDE 国家需要依靠私人资源的方法来加快基础设施开发（在本章和 PPP 指南其它章节中描述注意事项）。

为此，PPP 指南将 PPP 视为一种工具，以社会资本的参与获取公共基础设施项目（包括其融资、建造、运营和维护）。

然而，大部分的知识、信息、PPP 模式和项目的管理方法和实践的描述也可以应用于其他形式的 PPP 模式。

PPP 指南帮助 PPP 模式和 PPP 运作流程创建一个共同的术语集。PPP 指南表示，在全球范围内 PPP 具有多种定义，而使用 PPP 是为了提升项目效率和物有所值（VfM）为主要目的。不同国家的 PPP 框架制定的构成和主要成分也有差异，但在常规的 PPP 的流程中识别、准备、评估、构建和执行 PPP 协议等具有共性的特征。

从这个意义上说，PPP 指南提倡使用一些特定术语。因此，PPP 指南提供了全面的词汇表，帮助读者理解 PPP 指南和识别出在特定国家中更常见的条款及用途。为了方便起见，它还以特定的方式描述 PPP 流程的阶段和任务的顺序。然而，因为没有规定任何特定的组织或管理方法，所以这种结构应该灵活的考虑。本章的学习目标如框 1.2 所示。

框 1.2: 学习目标

本章将使读者了解更多 PPP 模式和 PPP 指南，如下：

第 1 节，PPP 概念介绍和范围

- PPP 指南中 PPP 的定义。
- PPP 的主要特征。

第 2 节，选择各种基础设施融资和采购的方式。什么是 PPP，什么不是 PPP？

- 主要的传统或公共部门资助的采购方法（例如，建造；设计和建造[DB]；工程设计，采购和建造 [EPC] 合同）和 PPP 模式有什么不同。
- 设计-建造-财务-运营-维护 (DBFOM) 项目的定义及如何获得资金（使用者付费与政府付费及其变种）。
- 怎样为之服务和/或现有基础设施管理合同可能会或可能不会是 PPP（服务 PPP）。
- 了解其他私营部门参与方式，以及为何它们既不是 PPP 模式也不是采购方法。
- PPP 模式与基础设施的其他采购方法的有何不同。

第 3 节，PPP 的类型及命名的问题

- PPP 模式的各种类型有何不同。
- PPP 的概念在不同的国家/司法管辖区有所不同，同时专业术语在 PPP 概念中也有差异。

第 4 节，PPP 模式在哪里应用：基础设施行业

- 理解公共基础设施的概念以及如何影响 PPP 的采购方法。
- 哪个行业和项目通常适合应用 PPP 模式。

第 5 节，使用 PPP 的动机：注意事项、顾虑和 PPP 流程周期的介绍

- 通常使用 PPP 的原因或动机。
- 使用 PPP 时需要考虑容易出现的错误和注意事项。
- 为什么完善的选择、准备和透明化招标过程是很重要的。
- 如何运用制度框架来成功促进和保护 PPP 模式。
- 怎样和为什么在一些新兴经济体和发展中国家，特别是比较落后的国家（LDC），在发展 PPP 时可能遇到困难。

第 6 节，PPP 的典型结构

- PPP 合同的主要要素和涉及各方参与的不同角色。
- PPP 合同的结构：上游结构和下游结构。
- “支付机制”和它的作用。
- 为何构建 PPP 如此重要，社会资本需要如何履行其责任。
- 在最常见的 PPP 行业范围内出现的主要结构。

第 7 节，PPP 项目如何融资

- 典型的资金来源和 PPP 的类型取决于资金来源（包括共同融资 PPP）。
- 多边开发银行（MDBs）和其他开发性机构的角色，如出口信贷机构（ECAs）。
- 政府采购部门关于财务方面的考量。
- 潜在陷阱和关切。

第 8 节，项目失败的原因：需要健全的流程管理和项目的准备

- 什么能够导致项目的成功，项目为什么会失败。
- 就可接受项目而言，社会资本究竟在寻求什么。

第 9 节，PPP 制度框架的概念介绍和初步框架的考虑

- 构建一个适当的制度框架作为一个程序性或战略性工具来成功运作 PPP。制度框架是由什么组成的。
- 为什么社会资本关心 PPP 制度框架和 PPP 市场。

第 10 节，PPP 流程总述：PPP 流程周期的主要阶段

- PPP 流程周期和主要阶段（从识别到合同管理）。

1. PPP 概念介绍和范围

PPP 被视为是采购和提供公共资产¹（新的资产或更新现有的资产）和公共服务的一种方法。

本节对 PPP 模式提出一个广泛的定义，以 PPP 作为一种工具来获得资产、采购、提供服务和管理的现有基础设施。它还提供一个比较狭义的定义，以 PPP 作为一种替代传统采购的方式来获得新的基础设施，主要定义将在 PPP 指南的其它章节使用。

介绍 PPP 的定义和总体方面的描述符合 PPP 术语之后，本节还将总结 PPP 合同的主要特点。

根据提出的定义和 PPP 合同结构，下一节将提供更多细节，描述在主要合同类型和其他概念里社会资本参与公共基础设施管理和服务的角色。

关于 PPP 的概念将在后面的章节中提供更详细的资料。这些章节将解释 PPP 合同在不同的司法辖区的名称和概念有什么差异，哪种类型的项目和/或行业适合使用 PPP，以及什么是一个典型的 PPP 结构。

1.1. PPP 指南中 PPP 的定义

PPP 是以合同的方式来提供公共设施和公共服务。PPP 合同包括那些已计划开发和管理新的基础设施项目，也可以承担现有的基础设施的重大更新（这些被称为基础设施 PPP），和那些由社会资本管理现有的基础设施或只提供运营的公共服务（称为运营服务 PPP）。

PPP 的概念没有统一的定义。事实上，PPP 一词有时会用于表示公共和私营企业为达成一个共同的目标进行的一种联合或合作的形式。

¹公共资产是固定资产（即，购买长期使用的资产）也是政府设施、主要或专用于公共用途，或同时提供公共服务。

公共资产通常被称为公共基础设施，广义上称为基础设施，通常在 PPP 的方式采购的设施都是公共资产。《牛津英语词典》将基础设施定义为“社会的运作或企业的运营所需的实体组织结构和设施（例如，建筑物、道路和电力供应）”。第 4 节进一步介绍了基础设施的概念，并提供了基础设施的项目在不同基础设施行业的例子。

在公共基础设施和服务的采购和交付的特定领域中，也有着各种各样的定义，如框 1.3 所示。

框 1.3: PPP 定义的例子

经济合作与发展组织（OECD）将政府与社会资本合作关系作为政府与一个或更多的社会资本之间的协议，社会资本可能包括运营商、融资者。在协议内，社会资本提供的服务使政府为大众服务的目标与社会资本利润目标相对均衡。此外，有效的均衡目标取决于是否将足够的风险转移给社会资本。

根据国际货币基金组织，PPP 是指传统上由政府提供的基础设施和运营服务被安排由社会资本提供。除了私营企业在公共投资中执行职责和融资外，PPP 还具有另外两个重要的特性：社会资本提供的运营服务和私人投资。这样，大部分的风险就从政府转移到社会资本。

PPP 广泛的涉及社会和经济基础设施项目。然而，他们主要用于建造及运营医院、学校、监狱、道路、桥梁和隧道、轻轨网络、空中交通管制系统、供水和污水处理厂等。

对欧洲联盟委员会而言，政府与社会资本合作关系在大众的层面中没有定义。一般情况下，这一术语是指公共部门与商业界之间的合作形式，以确保资金、建设、改造、管理和维护基础设施来提供公共服务。

标准普尔对 PPP 的定义是公共部门和社会资本之间的中长期关系，涉及风险分担、多个不同类型技能的回报、专业知识和金融提供，以达到期望的目标结果。

对欧洲投资银行而言，政府与社会资本合作关系是专业术语，指社会资本和公共部门形成的关系，通常引入社会资本的资源和/或专业知识，以帮助提供公共部门的基础设施和运营服务。因此，PPP 用于描述各种各样的工作安排，从松散的、非正式的和战略伙伴关系，到为设计-建造-融资-运营（DBFO）服务合同类型和正式合资企业。

来源：OECD（2008）Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money

从 *Public Private Partnerships Reference Guide V 2.0* (World Bank 2014) 提供定义，作为一个广泛概念，适用于新的或现有的基础设施和服务，PPP 可以定义为：

“政府和社会资本²为公共基础设施或运营服务的开发和/或管理的长期合同，其中社会资本在合同期间承担大部分的风险和管理责任，报酬与业绩显著挂钩，基础设施或服务的需求或使用挂钩”。

PPP 概念在 PPP 指南中还有一个定义，指使用一个方法来替代“传统采购”，获得公共基础设施和/或运营服务。

每个国家在采购形式上根据他们各自的习惯会有所不同，他们将惯用的采购形式视为“传统采购”。此外，一些国家有时会推行新的采购形式（或新的合同类型），而不是传统采购形式。但这种新的采购形式在 PPP 指南中也不被认为是 PPP。为方便起见，本 PPP 指南提到的任何合同

2 “社会资本”一词指的是私营企业的代理人或参与者，意思是公司或联合体在“合作伙伴”（即 PPP 合同）里作为“社会资本”。这个社会资本是“政府方”在合同里的对应方，通常在一个项目公司，也可以称为一个特殊目的公司（SPV），例如专门为签订合同和管理项目而设立的公司——见第 6.1 节的框。这将在本章后面解释。“政府方”的概念是指政府（自己的采购部门）、代理机构、联合体或实体中的任何一个机构，可以在各自的合同中作为政府名义的采购部门。进一步的说明见专业词汇。

都是为了公共部门采购设施（包括工程）及运营服务，如果该合同不属于 PPP 的定义，会被视为是惯用的或传统的采购方式。

PPP 的广泛定义由社会资本在长期关系下承担大部分的风险和责任。这并不一定意味着当 PPP 涉及到基础设施建设（基础设施 PPP）时，社会资本会为部分或所有的工程提供资金。相反，它需要建设/开发和管理（维护和运营）捆绑在一起。它还需要一份合同作为法律工具，合同包含双方的权利和义务。它不仅包括采购新的或更新的基础设施，也包括采购已经出资并建造的基础设施运营管理服务，甚至在狭义上的服务，如：公共运营服务，包括公用事业、乘客运输、住宅供水等等，都可称为运营服务 PPP。

然而，PPP 指南将 PPP 作为传统以外的另一种采购方法，它依靠社会资本融资建设资本密集型的基建项目。这可以是新的基础设施，或大型的更新和重建现有的基础设施。因此，本章将会对 PPP 提出更狭义的定义，特别是以私人融资资源为基础作为选择采购方法，获取新的或更新现有的基础设施。为方便起见，本指南将提出 PPP 作为私人融资 PPP 或简称 PPP。如框 1.4 所示。

框 1.4: “私人融资” PPP 合同的定义（本 PPP 指南提供另一种方法采购基础设施）

政府和社会资本之间的长期合同是为了公共设施开发（或大型的更新或改造）和公共设施管理（可能包括相关的公共运营服务的管理）。为了使双方的利益相对均衡，其中社会资本在整个合同生命周期中需要承担大部分的风险和管理责任，他应该提供大部分的资金并承担金融风险，报酬与业绩显著挂钩，基础设施或运营服务的需求或使用挂钩。

这个定义在很大程度上遵循了 *PPP Reference Guide V 2.0* (World Bank 2014) 中的更广泛的定义，介绍由社会资本提供私人融资的这个假设已经存在。

在社会资本执行建造与运营义务的列表中，提供私人融资并不是必要的条件来享有 PPP 带来的利益。然而，当社会资本提供资本资源受到风险与受到惩罚相比较时，提供资本资源在转移风险方面更有效（虽然不一定更有效率³）。同时，对 EMDE 国家面临的基础设施缺口来说，采用 PPP 来吸引私人融资是一个重大的挑战。

这个定义在本 PPP 指南中也包含了两个主要类型的 PPP：PPP 的收入基于使用者付款（使用者付费的 PPP，在许多国家被称为“特许经营权”），和那些收入基于政府或公共预算付款（政府付费的 PPP，在许多国家被称为私人主动融资或 PFIs）。

PPP 在一些司法管辖区的法律术语

对于某些司法管辖区，PPP 可能是法律所规定的术语（即法律中规定的合同/采购的法律类型）。但在其它的司法管辖区，PPP 仍然是用概念来描述使用一种或多种不同类型的合同，来实施采购基础设施和运营服务的不同方法。

在若干的司法管辖区的法律框架中为 PPP 提供了定义，PPP 的这个术语是（法律的立场）保留给 PPP 项目使用的，PPP 项目的收入由政府支付，或者这些支付代表了 PPP 公司的大部分收入（例如：在欧洲会计体系的定义）。它甚至可以在 PPP 类型的项目中使用任何程度或大量的政府支付形式（例如：在巴西）。

³在 PPP 中获得私人融资可能带来的潜在效率，同样，为任何 PPP 的潜在的效率增值必须满足若干条件。这会在后面第 5 节描述。

在 PPP 指南中，这些司法辖区的政府合同属于 PPP 定义，但不属于当地法律界定的 PPP 定义。在这些情况下，“特许经营权”通常用于使用者付费的 PPP。

这些和用来指 PPP 合同的其他相关术语的细微的差别将会在第 3.2 节解释。“专业术语—用于 PPP 概念的其他名称”。

PPP 并不是私有化

我们经常将私有化和 PPP 混淆。然而私营企业参与这两种形式有着明显的区别。从真正意义上说，私有化涉及将原来属于政府拥有的公共设施和责任永久的转移给私营企业，并由私营企业向最终使用者提供服务。然而，PPP 必然涉及政府公共部门与社会资本作为“伙伴”的一个持续的关系（世界银行—Farquharson、Torres de Mästle and Yescombe, with Encinas 2011）。

有些时候，“私有化”一词会感觉混淆是因为该词的使用非常广泛；例如，意味着私营管理参与的任何形式。当使用这种形式，“私有化”一词会被广泛的安排使用，包括 PPP。然而，根据本 PPP 指南的目的，私有化真正的定义如上所述，所以在 PPP 指南的定义下 PPP 不算是私有化。根据定义，真正意义上的私有化不是政府采购建设新的基础设施的一种选项，因为私有化暗示基础设施已经存在。

同样，承包管理现有的基础设施不是私有化，因为它不是将基础设施的资产永久的转移到私营企业。此外，还有政府公共部门与社会资本作为“伙伴”的一个持续的关系。

在第 2.4 节中进一步解释了私有化的区别和特点。

1.2. 分析 PPP 指南提出的定义。描述和解释 PPP 合同作为一种工具采购新的基础设施的特点

本 PPP 指南认为 PPP 是基于私人融资去采购基础设施的发展和管理的的方法。如框 1.3 中的介绍，PPP 指南提供了私人融资 PPP 的定义，私人融资 PPP 在 PPP 合同中需要一些特征。本节将描述并解释这些特征。其中除了需要私人融资外的大部分特征，在 PPP 的广泛定义下，所有的基础设施合同都应该包含 PPP 的必要特征。

1) “政府和社会资本之间的长期合同”

长期：所有的 PPP 的基本特征是长期的本质或条件，在大部分的基础设施生命周期中将风险和责任有效的转移给社会资本。在下文将叙述项目长期运作和金融结构相关性。

合同：政府和社会资本通常需要使用合同去管理双方关系和/或授权实行。即书面文件包括任何一方必须执行的权利和义务。通常合同是一份单独文件，该文件包含许多附件，并具有约束力。有时合同关系可能更复杂，包括用不同的合同文件将社会资本与政府不同的部门联系起来（例如：一个新的发电厂的 PPP 项目经各有关部门授予许可证或授权治理，和各有关部门与国有输电公司的电力购买协议）

这些合同的授予通常必须通过公开竞争程序，可以采取各种形式的招标程序。

政府：包括政府（采购部门/实施机构），或代理机构，公司和实体代表政府在各自的合同中作为采购部门/实施机构工作。这些采购部门/实施机构可能是指国家或次级主权（联邦国家里

的州政府、地区政府、市政府等)。本 PPP 指南中政府方也称为采购部门/实施机构⁴，但是其他术语也被国际接受或在某些司法管辖区中使用。(见词汇表)

社会资本：通常指参与项目交付的主要的私营企业公司或联合体，而“社会资本”是指在合同中，政府的对应方。在 PPP 里，通常是一组社会资本们组成的联合体去投标 PPP 合同。如果联合体中标，则会建立一个新的公司作为社会资本去签订合同并执行义务。在 PPP 指南中，这个新的公司也被称为项目公司或特殊目的公司 (SPV⁵)。

在一些国家，政府独资公司或国有企业 (SOE) (包括可能政府拥有的 SPV) 可视为“私人实体”，必须遵守民事（而不是行政）规章。然而，采购部门和政府拥有的“私人”实体（当政府拥有的国有企业采购项目）之间的合同通常不被认为是 PPP，但本 PPP 指南在有些情形下认为是 PPP (见第 2.2 节)。如果认为没有将风险转移到私营企业⁶，这不被视为一种政府与社会资本合作关系。

但是，采购部门、相关的政府或国有公司作为项目公司的股东，并不妨碍被视为 PPP 的项目合同，无论政府持有少数或多数股权。

2) “基础设施的开发（或重大更新或改造）和管理（可能包括相关的公共服务的管理）”

设施的开发和管理：PPP 模式的基本特征之一是通过承包商的参与来提高效率。这种模式不只是应用于设施的设计和建造，而且也应用于长期的维护，所以应该捆绑建设和维护的义务。在一些项目中，管理也包括运营（无论是基础设施或相关的服务）。

重大更新或改造：PPP 指南认为 PPP 是提供一种选择方式去采购资本密集型项目。PPP 还可用于对现有的基础设施追加强大的投资。

可能包括管理相关的服务：PPP 指南侧重于基础设施的开发。然而，许多 PPP 也包括公共服务的管理和运营，这类服务涉及当基础设施建设完成后可以使政府部门提供服务的平台。例如，主要交通系统的 PPP，包括 PPP 范围内的运输的运营服务。

3) “在合同中，社会资本承担整个合同生命周期重大的管理责任和风险。”

重大的管理责任：社会资本应该负责设施的物质性和整体性的管理（尤其是生命周期的成本管理），而不是只致力于特别的和/或细小领域的管理。否则，在 PPP 计划下，转移生命周期的风险和依赖长期合同就变得毫无意义。

此外，责任的范围决定了风险转移的程度，因为当社会资本没有控制或影响风险管理机制的活动和事件，风险不应转移到社会资本。风险与责任有一定的关系（即基础设施的生命周期的管理带来相关的风险，只应转移给社会资本。所以，如果已授予给社会资本，则社会资本具有长期管理的责任，特别是维护和更新）。

⁴ 一般来说，PPP 合同中的政府方或合同中公共签署方将与采购部门招标和执行合同的想法一致。为方便起见，这是 PPP 指南常见的假定情况。无论如何，可能存在的情况是，招标和授予合同的采购部门不是签署或执行 PPP 合同的公共组织或机构，而是类似政府的有关公共实体。

⁵ SPV 不是被视为 PPP 合同的必要条件。第 6 节进一步阐述了 SPVs 和社会资本建立的其它组织形式的理论基础。

⁶ 在一个不同的情况下，当政府拥有一间公共企业或 SOE 和使用一间公司采购项目是不同的。他如私营经济运营商（即，竞争的市场）一样在市场上运作，因此，政府采购部门的风险实际上转移到 SOE。

重大风险转移：除了建造风险的转移之外，在基础设施生命周期的大部分周期，应该有很大的风险转移给社会资本（这与合同的长期性质有关）。

重大：大部分的风险必须转移（如风险转移可使 PPP 提高效率的主要因素——见第 5 节），但不需要转移所有的风险/事件和其后果。在转移某些风险时，通过政府自己承担或/和社会资本分担的风险，可以明显的降低风险承担的效率。

4) “提供大部分的资金”⁷

在 PPP 指南介绍中所述，私人参与融资项目不是一个项目被视为是 PPP 项目的一个的必要条件。然而，本 PPP 指南侧重于私人融资的 PPP。

政府部门的目标和动机是采用 PPP 模式确保获得私人融资去采购基础设施（然而，作为动机，需仔细评估，在第 5 节中解释）。

此外，私人融资（通常在“项目融资”结构下）也可能提高效率的一个基本因素，因为当社会资本为所有或大部分基础设施融资时，它的报酬是基于这种基础设施的业绩（可用性和/或可使用），所以融资是存在风险的。这是使政府方和社会资本的目标达成一致的一个有力机制；它鼓励社会资本积极主动，最大程度地实现政府目标（这是为了确保基础设施是可用和充分运营和/或维护）。私人融资也激励社会资本来管理整个项目生命的费用（在基础设施的整个生命周期⁸）。

这表示，在满足运营成本后，社会资本有足够的收入来偿还债务，并向投资者提供回报。

5) “报酬与业绩和/或对设施或服务的需求或使用有密切的关系，以便使双方的利益相对均衡”。

这个观点在 PPP 中与私人融资的特征和风险转移的特性有关。在整个合同的生命中最有效方法是将责任和大部分风险转移给承包商（PPP 中的社会资本）。承包商的报酬基于基础设施的业绩（在服务质量上）或/和使用水平。在通常的情况下，基础设施的业绩取决于能达到已商定的服务水平或使用（当主要目的是从基础设施获得金融价值作为收入工具）的程度。后者的事例一般是使用者付费的 PPP，而前者的事例一般是政府付费的 PPP。

业绩和/或使用挂钩产生另一种基础设施 PPP 的特征：当基础设施建设完成，承包商才能收到款项（或者大部分的款项）。也就是说，当基础设施在运营服务⁹时，采购部门才会支付款项（或大部分款项）。

⁷ 从广泛的角度来看，私营企业提供的任何融资都可视为私人融资。然而，“私人融资”可以认为是一个监管事项：从国家会计和报告的角度来看，私人融资的融资意味着不被视为政府债务（即，政府部门的资产负债表没有合并）。无论如何，PPP 指南认为“私人融资”是指私营企业提供的任何资金是有风险的，也就是说，它取决于项目合同的履行情况。这一观点与基础设施的经济所有权概念相一致，一些标准和指南用来评估基础设施 PPP 是否应该或不应该合并或记录在政府资产负债表中。一些国家根据标准，采用了更精细或具体的标准定义资产是否应被视为公共资产。第 2 章提供了在国家帐目和公共融资统计对 PPP 会计和报告问题的更多信息。

⁸ PPP 提供侧重于基础设施的使用生命期间的所有成本，或在合同生命期间规范基础设施的管理。这包括承包商最初的投资/成本和可在接受范围内维护基础设施所需的任何其它维护工作，持续的技术状态或条件，或在合同中满足既定的业绩要求所必要的状态。

⁹ 与许多其他特征一样，这可能包括部分补偿给例外的情况或在建设期间支付给社会资本，取决于 PPP 项目的财务结构（见第 7.3 条中的共同融资）。

报酬与业绩挂钩是平衡社会资本的利益（主要侧重于获得利益）与政府部门的目标（主要侧重于服务可靠性和质量）是至关重要的。然而，除非不需要规定任何应用的方法（输入）和手段，则利益应该一致，并为创新留下合理的空间。

私人融资 PPP 的典型合同形式是设计、建造、融资、运营和维护 (DBFOM) 合同。如果大部分资金由社会资本提供并承担风险，基础设施的建设、运营和维护 (O&M) 的报酬与业绩、维护和有效的使用挂钩，才被视为真正的私人融资 PPP。这种合同类型有许多变化，在一些国家也可能用其它术语。

也有其他形式的合同被视为 PPP，包括一些基础设施 PPP 不涉及私人融资。较明显的类型是设计、建造、运营和维护 (DBOM)，和设计，建造，财务 (DBF) 项目。

框 1.5: 私人融资 PPP 基本和其他常见特征的摘要

基本特征	其他常见特征
- 政府和社会资本之间有长期的公共合同。 - 在一个单一合同中，应该捆绑基础设施的建设和长期的管理。 - 基础设施有很大一部分的生命周期中将大部分风险转移给社会资本。 - 私人融资存在重大的风险。 - 社会资本报酬与有风险的业绩和/或标杆需求有关（利益均衡）。	- 社会资本通常成立项目公司，如 SPV。 - 社会资本筹集资金的方式通常是“项目融资”。 - 社会资本只有（或大部分）在当基础设施建设完成并可使用时才可赚取收入。 - 与社会资本的报酬与业绩一致挂钩，技术和服务要求也侧重于结果或“输出要求”，而不是输入的过程。这些要求留下创新空间。

下一节介绍和解释用于基础设施开发（或管理）的合同和其他合同结构，从而分析了 PPP 的特征和为什么是 PPP。在某种情况下，我们常常混淆了 PPP 合同与不是 PPP 合同，下面将进行研究。

后面的章节更深入的介绍 PPP 的多样化和不同类型；提供专业术语的说明（第 3 节）；以及为基础设施详细的确定范围。PPP 经常作为一种采购新的基础设施的方法（第 4 节），并在以下介绍典型的 PPP 结构。

框 1.6: 关于介绍 PPP 概念的重点

- PPP 是一种采购基础设施建设（基础设施 PPP）和运营服务（服务 PPP）的方法，这可能会带来一些额外的利益；PPP 还会作为政府的一种手段来吸引私人融资。
- PPP 指南认为 PPP 是一种采购工具，以有效的方式来采购新的基础设施（或更新）。具体来说，PPP 指南侧重于 PPP 依靠私人融资（私人融资 PPP）为主。

- PPP 没有普遍的定义，但有一些关键特征存在并获得一致同意时，这类合同被视为 PPP：一个长期合同，政府将大部分的风险和责任转移给社会资本，报酬和已建造的基础设施的业绩和/或服务需求挂钩。
- PPP 可分类为使用者付费 PPP（资金支付是基于向使用者收费——收费率）或政府付费 PPP（资金支付基于政府预算）。
- PPP 可能会运用其它名称，最常见的替代名称是特许经营权（使用者支付 PPP）和私人主动融资（PFI）（政府支付 PPP）。
- 一个合同被视为 PPP，社会资本不是的必要条件。然而，社会资本参与融资不仅有助于加快基础设施建设，还在效率的方面增加了效益（在适合的项目和特定的要求和条件下）。
- PPP 与私有化不同。

2. 私人参与公共基础设施建设和运营服务：什么是 PPP 和什么不是 PPP

重要提示：本 PPP 指南中广泛的使用“基础设施”这个名词。它不仅包括土建工程的整个系统或设施，还包括机械（例如，铁路车辆）和工厂（独立发电厂、污水处理厂等等），可能与土建工程的关系比较少。在 PPP 指南编汇目的下，基础设施包括社会基础设施（如医院、学校）以及经济基础设施（如水、能源、运输和电信有关的基础设施）。本 PPP 指南使用“基础设施”、“公共资产”和“资产”，指使用 PPP 合同来开发和管理的公共资产。第 3 节将进一步说明基础设施的术语和 PPP 资产的例子。

本节介绍并解释私人参与公共基础设施（见图 1.1）的主要内容，以及用可行的例子来解释考虑使用 PPP 模式的背景。它不仅包括采购方案的选择或合同，在其他情况下，也包括社会资本可能管理公共基础设施或提供服务被认为是公共的（私有化和类似的情况）。

私人参与基础设施(PPI¹⁰)不等同于 PPP。PPI 概念包括其他形式的私人参与提供和/或管理公共基础设施。

本节将解释这些采购方法和哪些私人参与的情况下被视为 PPP，哪些不被视为 PPP。它描述了以下内容：

- 不被视为 PPP 的基础设施采购方法；
- 可视为 PPP 的基础设施采购方法；
- 管理服务或现有基础设施的合同；
- 其他私人参与公共基础设施建设和运营服务。

PPP 的广泛概念，是一种方法去采购和/或管理基础设施（包括系统、设施、机械和工厂）和相关的运营服务，就是说，这个词意味着已有合同的存在，以及政府将基础设施建设和/或运营服务管理外包出去的明确目标。作为一个公共的合同，PPP 类型的基础设施必须满足一些被认为是 PPP 的特征或条件，以及更明确的要求。

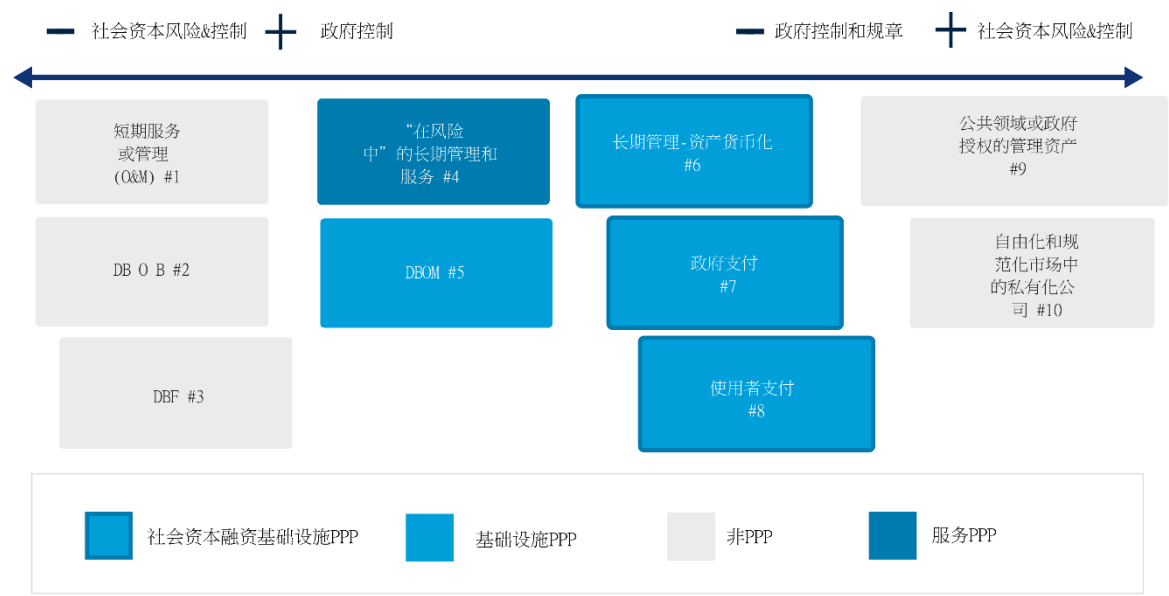
只有一种采购合同可以是 PPP，如只有当第 1 节介绍的所有的特征都满足时可以是 PPP（除了有重大的私人融资，这特色被认为是私人融资 PPP）。因此，仅仅是社会资本参与不构成足够的理由来拟定 PPP；本身来说在一个单一合同中制定的责任范围是捆绑建造和运营服务，或社

¹⁰ 私人参与基础设施项目（PPI 项目）是一些机构经常使用的术语，是指私人投资和/或私人管理基础设施的任何形式。例如，世界银行集团的 PPI 资料库（<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>）包括 PPP 项目，但也有私人参与的其他项目和合同不被视为 PPP。

社会资本提供资金也不是 PPP；由于有许多形式的合同和非合同安排，收入可以来自使用者，也可以来自政府财政预算，收入的性质也不构成 PPP 决定性的因素。

本节解释用于承包方案的提供，财务和管理基础设施，以及其他私人参与的内容。这些方法显示了 PPP 合同或模式采购基础设施开发和管理不同因素，表 1.2 总结了这些因素。

图 1.1：私人参与公共基础设施建设和运营服务的范围



举例：

- | | | | |
|---|--|--|------------------------------------|
| #1 2年的公路O&M合同。 | #5 承包商签订合同，交付资产并提供若干年资产维护。 | #8 30年的DBFOM道路合同，由社会资本收取使用者费用得到资金偿还；或供水系统的特许经营权协议，对基础设施和厂房进行改造和升级 | #10 电信运营商或电力分销商，在一些限制/规章下竞争客户/使用者。 |
| #2 基础设施的设计与建造合同，或只是建造合同（例如：一条公路、一条铁路线路、一套完整的铁路系统...）。 | #6 30年的租赁或特许经营权合同，支付预付费以运营现有的收费公路，或运营城市供水系统。 | | |
| #3 类似于#2，但承包商需要根据未来工程款提前融资。 | #7 25年的DBFOM合同，建造、融资和管理医院设施/建筑，或学校、道路、污水处理厂等，通过业绩/可用性付款得到资金偿还。独立电力项目（IPP）中购电协议（PPA）。 | #9 一个99年的特许经营权，使用港口的土地开发和运营与港口相关的设施，开发商承担全部风险；开发可再生能源IPP并授予许可证，根据可再生能源条例规定的价格得到资金偿还。 | |
| #4 10年供水管理合同；15年城市公交运营管理合同；15年的道路管理合同，在固定价格和质量扣除下道路更新和日常维护。有时需要租赁、特许租赁经营、特许经营权... | | | |

2.1. 基础设施的采购方法不被视为 PPP

基础设施的传统采购：政府财政与政府管理，建造和设计、建造合同。

公共工程和公共基础设施传统上由政府提供资金。这种传统采购的资金来源于政府预算¹¹。

公共部门可能为特定项目筹集债务/资金。然而，这不是最常见的方法；在大多数司法管辖区，公共债务是在“单账原则”下管理的（即，通常由政府提供贷款，而不是与特定的项目联系起来）。

此外，在过去，许多政府有他们自己的方式提供公共工程，包括他们自己的设备和人员。如今，大多数情况下，几乎所有的公共工程建造在公开招标下由独立公司承包。有一些政府的企业是例外的，但即使在这种情况下，大部分工程都是由私营企业根据分包合同计划进行的。

传统的采购通常采用下列形式：

- 仅是建造 (B) 合同，其中设计由不同的团队完成并以合同招标来获得基础设施建设资产。这个形式有时也被称为设计招标建造 (Design-Bid-Build)；
- 设计与建造 (DB) 合同，招标一个单一合同来设计和建造基础设施资产。在一些国家，B 或 DB 合同可能也被称为工程总承包 (EPC)，尤其是当建造的资产主要是工厂时。可用另一术语是交钥匙合同 (Turnkey Contract)，合同中的价格和施工条件是固定的。

当基础设施以传统方式采购时，采购部门根据预算支付其工程款项，并在工程完成后承担资产运营及维护的责任（见图 1.2）。付款通常是随着工作的进展情况，以及按规定好的价格进行（或需要修改）。承包商需在短时间内自行负责修补缺陷，对缺陷责任提供担保（如银行担保）。承包商在一段较长的时间内对隐藏的缺陷负有责任，但在此期间承包商没有提供担保。

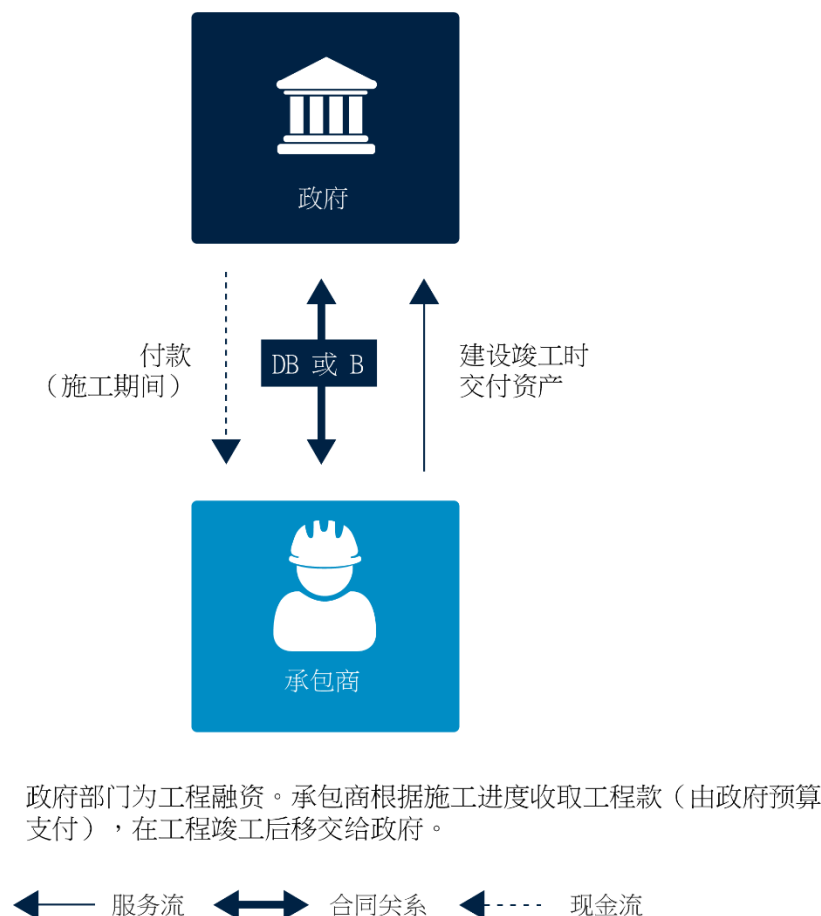
日常维护工作通常是通过另一个单独的合同外包给社会资本。然而，长期维护的管理或生命周期的管理（相关的风险）仍是政府的直接责任，因此政府会设立一间企业或公司去维护基础设施。当基础设施需要更新和重大的维护时，政府或政府的企业通常外包和提供资金。

B 或 DB 合同因承包商缺乏物质上的奖励来改善基础设施的质量和复原能力。因此，承包商以降低成本来增加利润（从而降低质量）或者要求额外支付费用（例如，政府对合同范围的变更）。政府部门可能受到降低质量或增加成本的风险，所以需要通过严格的质量保证监督和/或对技术方面高度规范要求加以控制。

然而，B 或 DB 合同可以在许多情况下，假如政府部门提供的技术，清楚地知道它想要什么作为一个技术解决方案，倾向于保留维修责任期内的基础设施，并有可用资金预算支付工程，在以上的条件下 B 或 DB 合同被认为是适当的选择发展基础设施。对于任何基础设施，都没有普遍的首选或最佳的采购方法，但每个项目都寻求一个有效的最佳采购方式。

¹¹注意在一些国家，政府为交通基础设施建设（通常是道路）建立具体的税收来提供资金，通常是按石油消费征收的。在其他情况下，资金来源可能由基础设施使用者的具体收费获得，它可以通过不同的金融和公共企业支付基础设施的建设成本，许多基础设施仍在传统方法下采购。例如，SOE 可能会用未来道路收费的收入筹措资金，并根据 DB 计划承包道路的建设。

图 1.2：设计与建造或建造合同的基本方案



注：B= 建造；DB= 设计-建造。

设计、建造和融资 (DBF)

DBF 合同是类似于 DB 合同，基础设施资产建设完成后移交给政府。政府还保留了与基础设施资产长期的相关责任和风险。

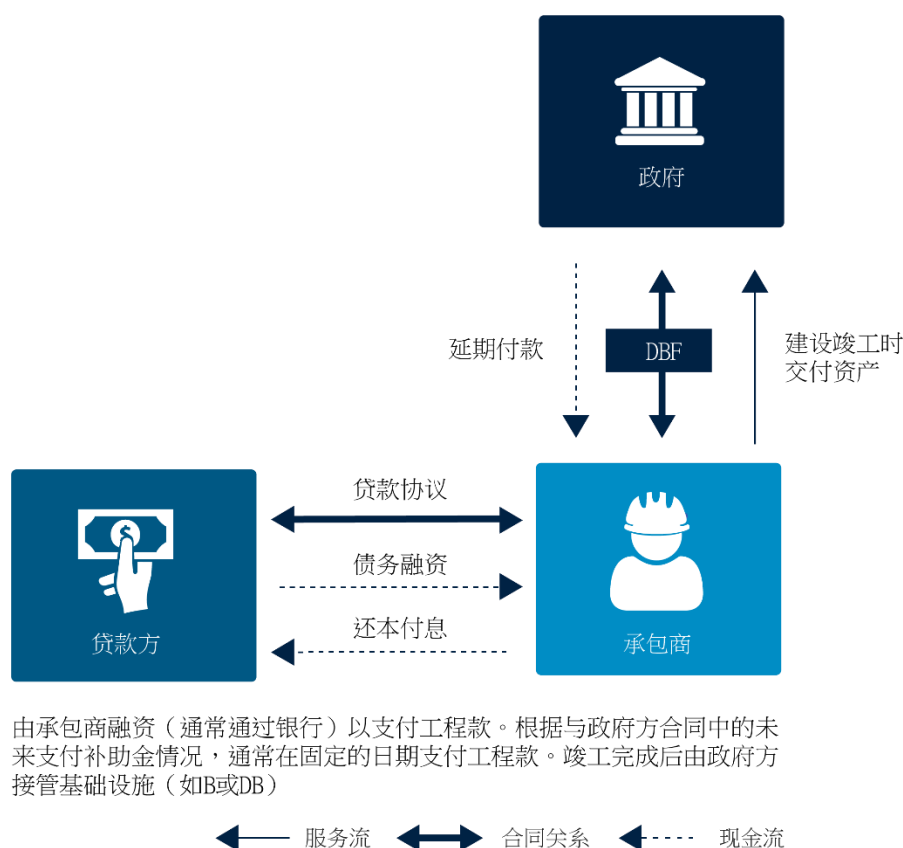
然而，在 DBF 合同中，政府不直接支付工程款，而是推迟支付，使承包商成为“实际上”的贷款方。DBF 合同可以看作是一种传统采购演变的采购方法，这种演变的特点是付款的时间不同。承包商行事不仅是作为建筑承包商，也是作为政府部门的贷款人。这种贷款是间接的，因为最终资金将由贷款机构提供，如银行依靠政府的承诺提供资金，该政府承诺是有权利收取政府付款（见图 1.3），或者，在没有追索未来付款的情况下进行贴现购买¹²。

¹²而不是项目融资是通过承包商贷款支付和政府分期付款方式偿还，这不是罕见的，融资是由承包商销售给贷款人的权利来收取支付金，通常这种销售是无有偿还的追索权（或在建造完成后放弃有限追索权）。这些结构也被称为未偿债务买卖。

直到建造期结束，即在调试阶段才进行付款。它通常是对中标人所提供的资金额度（包括建设成本和融资成本）在几年内以固定分期付款的形式支付款项。

尽管社会资本提供资金来开发基础设施，但融资并没有实质上受制于项目服务的业绩风险——只有建设风险。所以在 PPP 指南中不被视为私人融资 PPP。此外，在许多国家会计法规¹³下，这种通常被认为是政府财政的采购方法。

图 1.3：设计、建造和融资 (DBF) 结构的基本方案



由承包商融资（通常通过银行）以支付工程款。根据与政府方合同中的未来支付补助金情况，通常在固定的日期支付工程款。竣工完成后由政府方接管基础设施（如B或DB）

注：B= 建造；DB= 设计-建造。

这种采购方式的目的通常是为了政府部门避免短期的资金需求限制。由于债务是专用于基础设施（因此，投资人在项目内需要额外增加多层尽职调查，但仅就建设风险而言），所以也有提供财政方面的好处。与B或DB合同相比，更大的潜在建设风险转移给承包商（基本上是建设延误的风险），只要工程完成后，建筑工程的付款才会收到（以现金计算）。

¹³任何国家会根据政府会计和财政报告的国际标准将/应该将该结构作为公共财政，既是，合并政府账目的资产和负债，当基础设施完全由采购部门控制，在设施建设完时，采购部门应承担的全部拥有权和所有相关的风险。见第4章统计信息和国家会计制作，有些资产和相关负债按某些标准视为公众资产。

这个特性可以提供效率方面的好处（特别是拟议建设期限的可靠性），前提是付款在一定程度上取决于建设完成和调试。

政府应考虑 DBF 合同的潜在好处，该潜在的好处是否会与融资成本的增加相抵消。尽管计划中的信贷风险非常有限（基本上与建设期的考虑有关），但利率溢价高于政府部门直接筹集的公共债务成本。

如在 DB 合同中，在 DBF 合同里缺乏物质上的奖励来改善建筑的质量。然而，需要指出的是，因为付款与工程或未来运营服务的业绩没有挂钩，以及基础设施的长期生命周期成本不是由承包商管理的，而是由政府部门负责接收运营，所以承包商可能会在建设期间最大限度地提高并获取利润。

有一些国家认为 DBF 合同是一种 PPP 类型（有时称为一种“创新融资”方式），它基于融资的特性和更多建设风险转移的能力。

在任何情况下，在获得特定的基础设施项目的采购方法中，PPP 可能不是最佳的采购方法，但与传统的 DB 或 B 合同相比，DBF 合同可能会给政府部门带来一些有利条件和利益。

2.2. 基础设施的采购方法可能视为 PPP

设计、建造、运营和维护 (DBOM)

有一些合同是政府依靠公共预算提供资金（例如传统采购），在这些合同中选定的承包商将负责进行设计、建设工程、未来的运营和维护。

这些合同被称为 DBOM（设计、建造、运营和维护）。如果承包商对基础设施不负责的运营¹⁴，合同通常称为 DBM。根据 DBM 合同，维护的工作预先外包给承包商，并由政府按预先商定的价格直接支付款项。如图 1.4 所示。

DBOM 合同（相对于私人融资 PPP）仍然由政府部门提供资金，即建设工程按工程进度直接支付款项。运营和维护 (O&M) 的价格与 O&M 的业绩挂钩，并在另外一种现金流中支付款项。然而，承包商仍有可能降低建筑质量以节省成本来增加利润，所有的这些都需要小心控制。

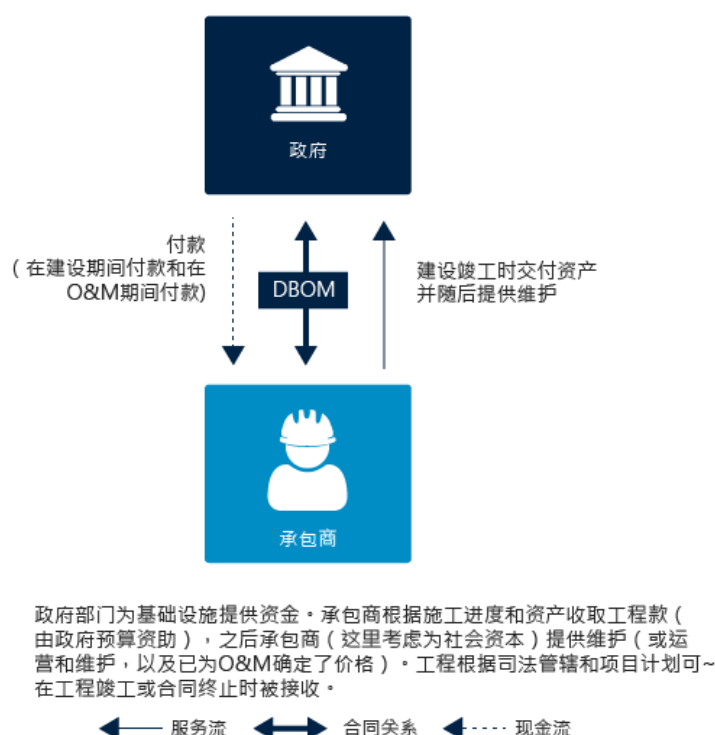
意外的维护成本风险可以以有限的方式（通常用违约金的方式）转移给承包商。然而，维护风险的主要部分，取决于对基础设施适当设计和建设，维护风险通常仍掌握在政府手中。

鼓励承包商正确履行工程 and 提供高质量的建设可能是有限的。然而，由于缺乏资本风险，所以要转移维护风险和建设风险给承包商，DBOM 合同在范围和潜在效率方面才可能接近 PPP 的概念¹⁵（为此，许多国家都将 DBOM 合同视为 PPP 的一种类型的）。

¹⁴运营可以狭义地理解（与收取费用有关，有时称为商业运营）或广义上说。在后一种情况下，术语指基础设施可供使用，而不一定在严格意义上只有维护活动，包括其他义务和责任。例如，道路工程，事故清除，或清洁道路上的雪（冬季活力服务）。许多司法管辖区和一般惯例，都使用“运营”一词作为所有有关服务可用性的活动，即使这主要与维护活动有关。

¹⁵第 7 节解释了 PPP 的动机和优点，只有在合适的项目和适当的准备和构建过程中才能实现，正如本章后面所解释的。

图 1.4: 设计, 建造, 运营和维护 (DBOM) 结构的基本方案



注: O&M = 运营和维护。

政府选择 DBOM 合同来提供项目，政府认为在一个更综合的管理方法下得到的利益将超过 DBOM 所引致的效率损失。这种损失是由于放弃了未来 O&M 合同的单独竞争可能性。倾向这种选择，往往发生在当项目的特性和较好的财务情况下，不足以决定采用私人融资 PPP（通常是 DBFOM 合同，将在下面解释）。

DBFOM 合同

在 DBFOM 合同，承包商用自有资金和从银行筹集的有风险的资金（即，他将提供全部或大部分资金）来开发基础设施。承包商除了当前的维护和运营之外，还负责基础设施在生命周期中的管理（承担生命周期成本风险）。为了执行这些工作，承包商（在 PPP 中的社会资本）通常会创建一个特殊目的公司（第 6 节更在 DBFOM 合同类型里解释了 PPP 模式详细结构，以及社会资本和他们的主要关系）。

当合同内容不包括运营时，合同通常被称为 DBFM。

DBFOM（和 DBFM）合同（和其它相同的术语，如建造-运营-移交[BOT]，建造-拥有-运营-移交[BOOT]，建造-移交-运营[BTO]等等——见第 3.2 节。）是成为私人融资 PPP 满足所有条件要求的唯一类型的合同（根据范围内容）。然而，DBFOM 合同是否会被视真正的私人融资 PPP，取决于风险有效转移，以及业绩与报酬挂钩。一些 DBFOMs 合同可能代表 DBOM 合同由社会资本提供资金，但没有外来投资者承担任何实质上的风险。如果没有实质上的风险转移给投资者，项目将以 DBOM 合同而不是 DBFOM 合同提供类似 VfM 的结果。

DBFOM 合同基于使用者支付（使用者付费 PPP 或特许经营权）

当政府部门决定对基础设施的使用收费时，这种公共资产或基础设施所产生的潜在收入可以有几种用途。它可能是一般政府预算的收入，是作为特定部门的资金需求来源（例如，在一些欧洲联盟（EU）国家的 *eurovignete* 方法），或甚至是在特定系统中产生的收入供本身使用（例如，在一座城市的供水系统的收入，城市地铁运营产生的收费收入，或由政府公路产生的收费收入——在美国的一些州的收费公路的案例）。

新的投资/基础设施所产生的未来收入可用于特定的投资项目，将这些收入分配给特定的新公司。

来自使用者的资金可能足以支付 O&M 费用和长期维护，剩余的资金可以被视为用来偿还基础设施建设的资金来源。

政府行政机构与社会资本签订合同，使基础设施和公共服务所产生未来/潜在的收入来资助基础设施的采购和相关服务，这种采购方式为使用者付费 PPP。使用者付费 PPP 也被称为特许经营权方案，特别是在大陆法的国家¹⁶。

使用者付费 PPP 用于融资、建设和管理基础设施的一种合同形式，它的范围包括 DBFOM 的综合管理方式，其中由私人提供融资（通常被视为国家会计准则下的私人融资¹⁷），另外收入的来源完全或主要是从基础设施商业化的使用权获得：全部或大部分的收入来自使用者。如图 1.5 所示。

在这些合同里（采购新的基础设施或重大更新的情况下），相对于上述传统的采购，社会资本不仅建设（和可能包含设计）工程，也会在长期合同下运营和维护基础设施（除了融资之外，除了在他/她自己的融资风险外——本章的后面讨论）。

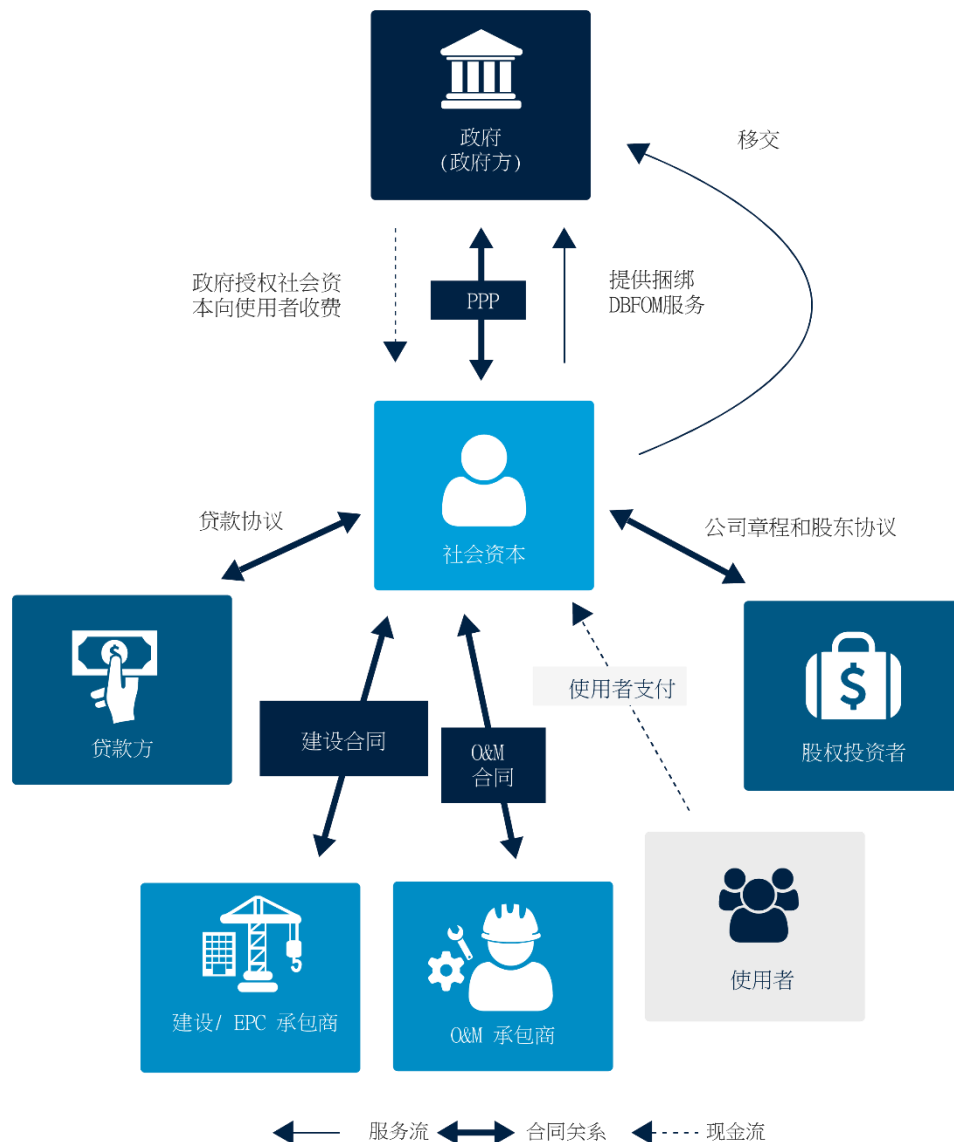
社会资本将从使用者付费获得的费用来收回投资（直接的股本或间接投资筹集的资金的债务）成本和风险。在签订的特许经营权合同期间，社会资本是基础设施的经济所有者。这意味着社会资本将承担运营风险，社会资本需用自有资金对需要维护和更新基础设施进行维护和更新，而无需向政府方提出索赔（在风险分配方案中存在的特殊情形下可能有例外）。

如果当预期的收入超过支持融资项目所需的收入，使用者付费 PPP 结构将设置一种方式使社会资本将超过的收入转移给采购部门，该费用可以在前期转移给政府和/或在后期以不同的形式转移给政府（见第 5 章）。

¹⁶在大陆法国家，特许可应用于 DBFOM 合同类型和服务合同，或授予经营现有基础设施权利的合同。对于现有基础设施，普通法国家使用“租赁”一词。在第 3 节中对术语进行解释说明。

¹⁷然而，一个 DBFOM 基于政府支付可能会被认为是一个公共资产，当一般性或某些条件不满足时，公共资产会影响政府亏损和国家会计计算下的债务。这完全取决于适用于各自管辖范围的具体会计准则（见第 1 章和第 3 章）。

图 1.5: DBFOM 合同结构的基本方案（使用者付费）



注：DBFOM=设计、建造、融资、运营和维护；EPC=工程、采购和建设；O&M=运营和维护；PPP=政府与社会资本合作关系。

相反，可能发生的是，预期的使用者收入不足以抵消所有的还本付息和 O&M 成本时。而这个项目仍然被认为是明智的和有价值的公共/纳税人项目解决方案，在一个演变的 DBFOM 合同方案下，政府愿意填补“可行性缺口”（如框 1.7 所示）。

- 除了使用者付费 PPP 描述的标准形式和共同融资的变化，DBFOM 合同方案的另一个相关变化：公私混合股权的公司或公私合营企业（“合资企业”）。如框 1.7 所示。

框 1.7: 使用者付费 PPP 的变化

特许经营权里共同融资和混合方案不能自给自足，可行性缺口基金。

- 特许经营作为一种手段来采购和融资新的基础设施，需要收入和 O&M 成本相比，在收入方面应存在利润或利益，即该项目产生的收入超过 O&M 成本，盈余可以用于摊销基础设施的资金和给予私人投资者的回报。
- 然而，该收入和盈余可能不足够去抵销还本付息的能力和提供股本的回报时。这种情况被视为可行性缺口。这个缺口通常由政府财政资金提供，以补助金的形式（共同融资方案）或通过业绩挂钩形式由政府预算辅助付款。
- 典型的行业/项目类型在使用者收费的收入都足以满足大部分或全部的项目需要，这些行业包括道路、机场和港口，电信和供水项目（当项目包括水循环再用、家庭供水及构成系统的一部分）在这些项目里，当使用者收费的收入不足以支付项目的需要时，共同融资和其它收入的形式用来填补可行性缺口。
- 有一些部门和项目类型的使用者付费所产生的收入，几乎永远无法满足基础设施项目的资金需要。这是基础设施铁路运输的典型例子，因为高度密集的资本需求与社会补贴价格相结合，其中共同融资和混合支付制度（将使用者收费与服务付费相结合）是一个标准特征。
- 注：即使当使用者支付项目是可行的，出于其他原因仍然可能会使用共同融资。共同融资在第 7.5 节中作了进一步说明，在本章中和第 5 章有更详细的内容。

混合股份公司，合营企业，政府控股 PPP¹⁸

- 它并非是罕见的 PPP 合同结构，政府作为社会资本参与 PPP 项目公司股权。
- 然而，由于政府股权参股程度、权利和参与程度以及政府在项目公司管理中的影响，这些结构将大不相同。
- 许多这些合同结构是指在一些国家作为混合股份公司（或在西班牙语国家称为“合资企业”）或在其它国家称为合营企业（政府和社会资本之间）。欧洲联盟委员会的国家使用的术语称为政府控股 PPP¹⁹。当政府占有大部分股份并且对项目有控制权利时，他们可能通俗的称为政府 PPP（见下文“政府与社会资本合作关系和政府控股 PPP（由采购部门控制）”）。
- 该 PPP 指南使用的合营企业、合资企业、混合股份公司、政府控股 PPP 的术语作为同义词，是指同一类型的合同结构，政府在公司保留实质上的股权并作为公司股东会出席（有表决权 and 股份相称权利参与投票）SPV 董事会，并积极参与公司的管理（例如，有能力选定高层职员）。由政府/采购部门或公共实体公司直接参与股权，公共实体公司负责与 PPP 合同有关的服务领域。
- 相反，当政府参与是通过简单的少数参股权，在市场标准，少数股东通常享有的权利，而政府参与没有权利影响公司管理，在 PPP 结构中不被视为合营企业或类似术语（虽然这可能取决于某些司法管辖区自己的定义）。合营企业与政府参与股权的“传统 PPP”之间的区别可能非常微妙，甚至相当

¹⁸关于 PPP 案例研究的资源书（欧洲联盟委员会，2005）包含了一些在水和运输部门行业的自合资企业的欧洲案例研究。特别是案例 10 描述了 1993 年创立的德国的合资企业在施韦尔特市提供供水服务，供应现代化的基础设施和管理是一个较好的例子。

¹⁹见 Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Section 3. European Commission, 2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

DBFOM 基于政府支付（政府付费 PPP 或私人主动融资[PFI]²⁰）

在先前的段落中讲解使用者 PPP 或特许经营权是 DBFOM 合同方案下融资或采购基础设施的另一种方法。政府部门或行政机关（原始的和最终的拥有者有权向使用公共服务或公共基础设施的使用者收费）认可其中一方当事人的权利，以换取合同方开发和基础设施建设的义务，提供融资和持续的基础上维护资产/基础设施达到一定的质量标准。

上一节解释说，当使用者收入的大量费用不足以完全资助该项目时，该项目可以通过政府补助金或补充付款来实现。

然而，如果没有使用者收入（例如如果没有向最终使用者收取费用）或与资金需求相比较，潜在的收入是微不足道的（典型的铁路项目）或者免费向使用者提供基础设施服务（例如，非收费的公路），政府希望以下选项之一：

- (i) 承包商承担基础设施的整体生命周期，即从建设到更新的管理（甚至更多的周期）；
- (ii) 承包商用自有资金为工程提供资金；
- (iii) 承包商根据合同规定的某些服务水平或性能要求维护和/或运营基础设施，这通常是基于它提供的基础设施建设和运营服务的可用性和质量；
- (iv) 承包商/投资者将只支付建设和 O&M 费用，在某种程度上基础设施在规定的可用性和质量标准下可用。

和特许经营权一样，承包商从基础设施中获得收入。然而，收入来自提供服务的政府，提供了一个用于基础设施可用性相关的服务，具有设计和建设的先决条件，和一个持续的维护和（通常）运营责任。在其中的一些项目中使用使用者不是政府（例如，一个免费公路），和其他项目的基础设施是由政府或公共雇员/服务人员使用（例如，医院提供的公共卫生服务，由公职人员运营的监狱，法院或学校）。

如在使用者付费 PPP 的案例中，政府付费 PPP 可能包含使用者收入和/或其它商业收入。当这些市场或商业的收入不占优势时（即，它们不代表大部分收入），PPP 合同仍然可以正确地被认为是一个政府付费 PPP。

其他的变化适用于使用者付费 PPP 也存在于政府付费 PPP：共同融资（见第 7.4 节）和“合资企业”，虽然后者的变化在使用者付费 PPP 的案例中是罕见的。

政府付费 PPP 有一个特别的结构变化是当收取使用者通行费或另外收费时，社会资本有意对使用者付费的收入不记载（见下面框 1.8 中的例子）。

²⁰正如前面提到的，有一些国家（特别是拉丁美洲国家）将 PPP 只保留在政府付费的合同中，提到的使用者付费项目作为特许经营权。相比之下，其他一些国家使用“PFI”（即私人主动融资）作为政府付费 PPP。

框 1.8: I-595 公路, 政府支付 PPP 的收费公路与补助金共同融资示例

2008 年佛罗里达州运输部 (FDOT) 所推动的 I-595 公路项目是一个包括重建、扩宽、重铺路面, 运营和维护的两行车道, 以及建设、运营和维护三条可来回的快线车道的 DBFOM 合同项目。项目总资本支出 (capex) 共计大约 16 亿美元。

社会资本有责任支付基础设施大部分的资金 (当基础设施开始服务时, 收取设施可用性的付款), 但 FDOT 还向项目公司提供延迟发放资助金 6.85 亿美金 (不需报销), 在合同中设置七个付款日期或者在施工验收日期, 以及最后日期支付。

这种方式, FDOT 在初期的合同时使用预算拨款的一部分, 同时享受较低的年度承诺支付相关的可用性。

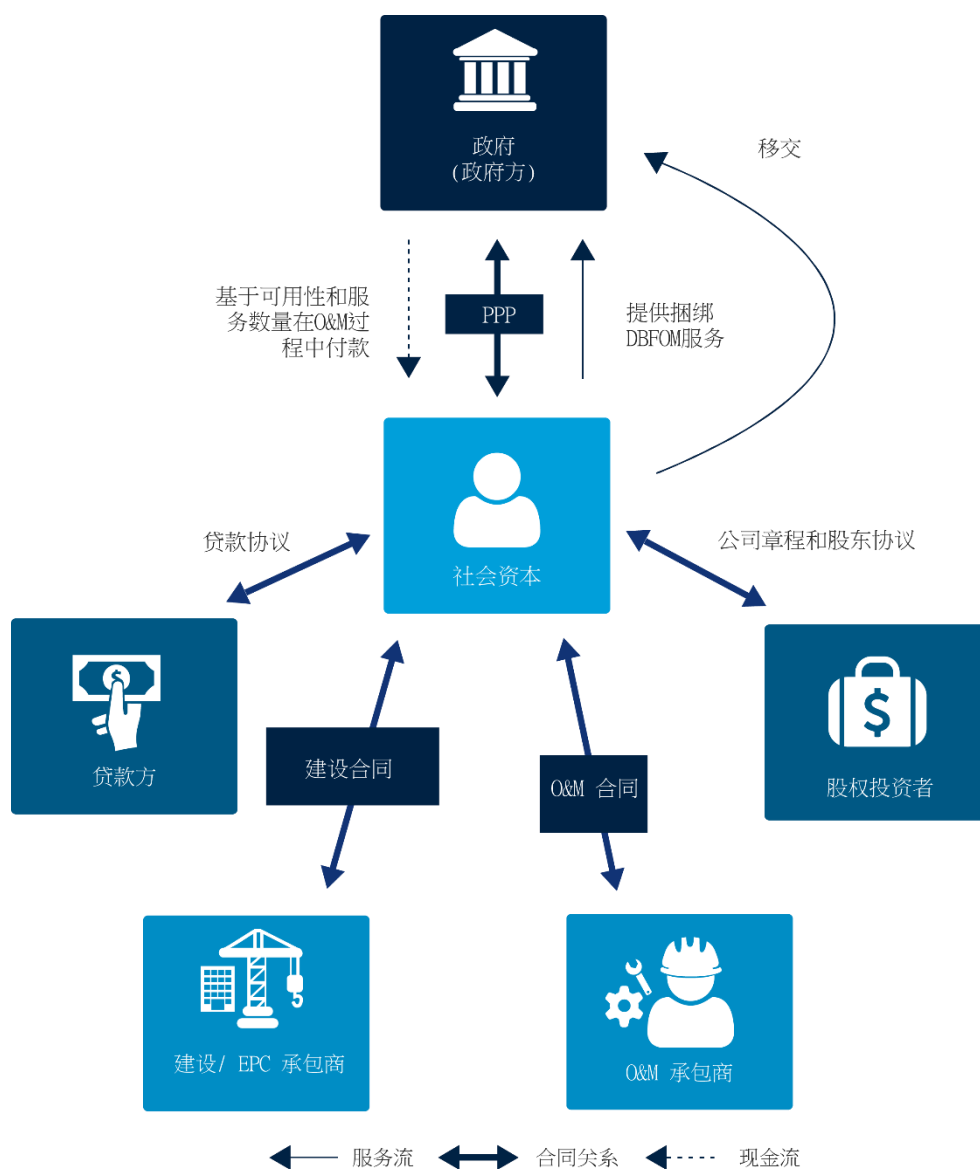
基础设施需要收费。这是决定交通收费的收入仍然属于 FDOT 的财产 (因此 FDOT 承担风险)。然后 FDOT 利用交通收费的收入部分或完全抵消了社会资本支付的可用性, 而不是将其转移到社会资本作为一个收入来源。这样能够为 FDOT 在收费策略有更高的灵活性, 这是一个敏感的问题, 因为它使用了一个动态的收费系统, 主要目的是管理交通拥堵。认为, 如果社会资本收集通行费而不是领取的可用性付款, 政府的目标管理拥堵和社会资本动机最高的收入之间可能有冲突。

PPP 项目的其他特征和驱动力的描述可以在各种案例研究论文和文章中找到²¹。

²¹ 见 “Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance Infrastructure”, World Economic Forum, 2010; and “I-595: North American Transport Deal of the Year” – Infra-structura Magazine, Deloitte, July 2010. 项目网站: <http://www.i595express.com/> 和 <http://www.595express.info/>

图 1.6 举例说明在政府付费 PPP 的 DBFOM 合作的基本结构。在第 6 节中提供了更详细的图形和结构解释（使用者付费和政府付费）。

图 1.6: DBFOM 结构的基本方案（政府付费）



注: DBFOM = 设计、建造、融资、运营和维护; EPC=工程、采购和建设; O&M=运营和维护; PPP=政府与社会资本合作关系。

政府-国有企业合作伙伴关系和政府控股 PPP（由政府采购部门控制）

政府可以创立临时的政府拥有的企业（国有企业[S0Es]）去建设，融资和管理基础设施，通常基于基础设施建设或基础设施所提供的运营服务产生的收入（如公路收费、公共交通收费和供水服务对使用者收费/收费率）。

当政府成立一间企业是为了专项开发、融资和管理基础设施时，在政府使用 DBFOM 合同，政府拥有该公司并批准该项目（或如 DBFOM 合同结构是由现有的 SOE 实施），这种安排可能效仿大部分传统 PPP 项目公司融资和治理结构的做法（私人）。在这种情况下，合同结构有时可以称为“政府-国有企业合作伙伴关系”。

然而，这样的结构在 PPP 指南中不被认为是 PPP：政府和政府拥有的企业之间的许多服务安排在严格意义上不是一个合同，相反的是通过政府授权和经济权利给国有企业（SOE）。当这些方案涉及一个特定的（在一个狭义的/严格意义上的）合同，权利和责任有一定的界定（包括界定的条件），他们的项目融资技术可能获得效益（贷款人作为融资者，主要基于设施的质量来融资）；然而，人们有理由怀疑，是否有实际的风险转移到私营经济体系。

由欧洲复兴开发银行（EBRD）创立公共服务合同结构的一个例子，用来发展提升欧洲一些国家的城市交通。在这种情况下，政府机构与政府的运营商签订公共服务合同，该合同模拟了许多 PPP 特征（其中公共支付必须达到某种业绩的程度）。政府机构与 EBRD 签署市政支持协议（MSA），加强其对项目财务的承诺²²。

然而，政府也能采购 DBFOM 类型的合同，分配给由政府和社会资本共同拥有的特殊目的公司（即，合资企业方案），但政府保留了特殊目的公司的控制权（通常持有大部分的股权）。这些方案，无论是合资企业或混合股权公司，通常被认为是“政府控股 PPP”（见下框）。

本 PPP 指南认为，当社会资本在项目公司中作为重要的股权投资者（相当一部分股权），政府控股 PPP 也被视为真正的私人融资 PPP。因此，社会资本承担项目风险，参与公司和/或基础设施业务的管理（例如，指定的承包商），债务融资与业绩的风险。

本 PPP 指南侧重于传统的 PPP（私人拥有或私人投资者控制，并与政府机构持有潜在的少数股份）和 PPP 的过程，包括合同结构。PPP 指南中所描述的招标过程和合同管理致力于这种传统的 PPP 形式（虽然本指南的大部分内容同样适用于合资企业方案）。

框 1.9: 政府控股 PPP 的示例：马德里环道 30

《马德里环道 30（M-30）是西班牙马德里的环道是最繁忙的公路。为适应未来交通的增长和管理拥堵问题，以及维护路面损坏的部分。西班牙政府计划将部分路面交通转移至地下隧道系统。该项目包括 99 公里(kms)的新道路，其中有 12 公里隧道在马德里南面，这是世界上最长的城市隧道。

项目总成本是 45 亿欧元（54 亿美元）。它是由银行资金池提供的长期债务以及市政府和私人投资者的股权组成（它负责项目有效的运营和维护）。

该项目是用 DBFOM 合同安排了 35 年期限，市政府与项目公司之间用可用性付款的方式付款。它是市政府和私营财团(*Empresa Mantenimiento y Explotación M 30 -EMESA*, 三个私人运营商组成)组成的一

²² Accelerating Infrastructure Delivery (WEF 2014).

<http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institu>

间合资企业（“马德里环道 30”）。市政府保存 80%股本（除了作为采购机构）和社会资本通过 EMESA 拥有 20%股本。由合资企业负责贷款。

市政府为马德里环道 30 公开招标来选择社会资本签订所有权合同。社会资本承担 20%的股本，合资企业与市政府签署背靠背管理合同（分包合同）来提供运营和维护服务（依靠可用性费用的一部分）。

有趣的是，混合的股权公司利用另一个过程直接外包给土建承包商，来建造隧道和提升主环道（马德里环道 30）。

该项目是用 PPP 来开发，目的是为了基础设施的资金不记录在马德里政府的资产负债表中。然而，大量的因素，尤其是根据欧盟统计局，由于向社会资本转移的风险不足够，它最后被当作“公共（市政府）资产负债表上”的项目，将项目价值登记为政府债务。

然而，这个合同结构的安排似乎为社会资本（在项目中，私人运营商也是重大股权投资者）提供了适当的激励，而且这种服务通常很受公众的欢迎。

项目的网站是：<http://www.mc30.es>

资料来源：*Adapted from “International Public-Private Partnerships synthesis report (Parsons Brinckerhoff commissioned by FHWA, 2013)”²³*

2.3. 运营服务管理或现有基础设施的合同

采购运营服务或管理现有基础设施的合同可分为两类。

- “存在风险”的长期管理或服务合同，可以被视为 PPP（这些都是服务 PPP，不是 DBFOM 合同）；
- 合同被视为传统的 O&M 或服务合同。

“存在风险”的长期管理或服务合同

合同范围仅仅是维护或运营基础设施或服务时，合同可以被视为 PPP（根据 PPP 指南提出的广泛定义），只要他们转移大部分风险，以业绩为主导，具备相对较长的期限²⁴。

这些 PPP 类型的一些例子如下（请注意：该期限仅仅是指示性的）：

- 7 年的城市供水服务合同，管理征收收费率，业绩的惩罚和奖励（例如，基于营业额的比率提高）；
- 15 年特许经营权，运营公共交通巴士，PPP 合作伙伴要融资或更新巴士车队和运营服务（包括收取车费）。公司收入是基于票价收入加补贴，或按每公里的服务费计算的；
- 7 年期限的 IT 管理合同，由公共实体或政府部门外包 IT 器材和系统的供应和维护；
- 12 年的现有的公共设施有限的更新和管理合同——包括清洁、餐饮、废物管理和维护（例如，学校，公共办公室等等）——基于可用付款形式的租金支付，显著地受到质量调整的影响；

²³ http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

²⁴ 当人们可以适当地谈论长期时，虽然没有一个普通的共识，但 5 年以下的合同通常被称为短期合同。对于服务管理或维护合同，2-4 年的时间不足以体现 PPP 的概念，因为这些条款没有正确转移与成本和结果相关的风险。10 年通常被认为是长期的，但 7 年或 7 年以上可以作为被认为是 PPPs 这类合同的一个充分条件，虽然这是一个判断的问题。

- 10 年的城市管理废物收集合同，在城市管理废物收集服务下，每年按质量扣除固定费用；
- 公立医院的临床服务（通常包括医疗设备）的特许经营权；
- 10 年的清洁城市街道和园艺合同，PPP 合作伙伴须基于关键绩效指标（KPI）扣除来进行每年按固定租金的补偿；
- 10 年的 O&M 合同，运营和维护现有的收费公路，其中社会资本的收入是按商定的收费比例或固定金额的可用性和/或质量抵扣；
- 40 年的特许经营权，运营和维护高利润的现有收费公路（见下框 1.10）。

其中一些项目包括实质性的初期投资（例如，为巴士运输服务购买新车队）。由于参与前期投资/融资的相对量少，这些合同被认为是“合同管理”或“服务合同”，而不是 DBFOM 合同。例如，对于大多数巴士特许经营权，投资仅限于每年更新有限数量的车辆，因此政府和社会资本每年的服务成本是主要费用。

如上所述，某一事物是否属于 PPP 的范畴，这是一个程度和判断的问题，因此，任何有重大前期投资的管理合同都很容易被归类为私人融资 PPP。

应该指出的是，当私人对应方的收入是基于成本加利润来计算时，在这些合同的例子中没有一个应被视为 PPP，它反映了实际发生的费用而不是预先商定的合同价，如果有的话，在此基础上的付款转移风险很少。

短期服务和传统的 O&M 合同

任何合同不包括服务 PPP 提到的上述特征都不被视为 PPP。

传统的 O&M 合同通常以成本加利润概念为基础，在高度规范化的合同文件下，和/或侧重于付款方法（投入）而不是产生的结果。这种短期服务合同或其他传统的 O&M 或维护(M)合同在许多情况下都适用，它们具有灵活性的优点。

框 1.10：现有使用者付费的基础设施的长期租赁或特许经营权作为一个特殊的情况用重大的私人融资去管理或服务 PPP，资产货币化方案。

当政府拥有并运营（通常是通过国有企业）现有的基础设施（特别是在交通运输领域）时，其中向使用者收取费用或其他经济运营商支付来使用（例如，在机场的航空公司或港口的货船和客轮公司），以及业务是盈利的（带来的财务回报），由于多种原因，政府可能愿意让社会资本参与基础设施运营和/或管理。

政府可以决定保留业务所带来现金的拥有权，但需要提高成本管理和服务质量。这可以通过招标管理或服务的合同外包一些地区的实际管理（如费用收缴、日常维护等等）。它甚至可能包括长期维护或重大更新工程（创建一个 DBFOM 合同的第二阶段类型）。这可以通过支付社会资本的运营成本（受到扣除或使用数量的风险），并保留对盈余收入的直接拥有权。

然而，在大多情况下，政府决定将整体的 O&M 责任（通常包括主要的维护，即生命周期成本管理）与业务的经济权利一起转让。因此，制定收费的任务转移给了社会资本。这样做的目的是以基础设施作为财务价值筹集资金。这是收费公路工程中的典型案例。

这种交易是否为政府提供价值，取决于基础设施是否获得公平的价格，最重要的是如何处理收益。通过资产货币化筹集资金，政府可能开发其它基础设施，满足其他公共需要，或降低债务

水平。利用销售收益可能通过创立专用的基金用来基础设施建设，这些特许经营权的收益是该基金的主要来源之一。墨西哥的 FONADIN 是这种方法的一个例子。

还有其它的方法，包括销售收益用途的组合。重要的一点是，当有一个明确和合理的计划时，将这些资源于公众/纳税人适当沟通，就很容易获得必要的政治共识和更广泛的公众一致赞同。

来自美国芝加哥高架路²⁵租赁协议的一个例子：

2004 年 12 月，芝加哥市政府批准了市长戴利拟议的 18.3 亿美元高架路收益分配。它同意 8.75 亿美元将拨款设立 5 亿美元长期储备基金和 3.75 亿美元中期年金，城市可用于平滑经济周期的影响和稳定额外收入的需要。它规定了未来五年要提高城市周边生活质量的人们和商业将投资 1 亿美元。最大的部分的 1 亿美元——0.28 亿美元——用来支付“安全网”的项目，项目作为填补芝加哥居民需要的缺口，其中包括许多人因国家经济增长缓慢而受损害和联邦政府和州对民生的关键项目经费不足。这些民生项目包括儿童和长者等校外活动计划，车辆食物传送和长者卫星中心城市计划，结束无家可归计划，家用取暖援助计划，协助残疾人士要使住房改建计划，负担得起的住房和房主计划，为前罪犯创造就业机会和培训计划和一个小企业发展基金和设施计划。

市政府表示，剩余资金将用于偿还高架路债务 4.63 亿美元，3.92 亿美元的长期和短期债务，以及支付其他现有城市的责任。

收费公路新闻，2004 年 12 月

通过私人参与实现项目筹集资金的其他方法包括以下内容：

- 政府接受前期特许经营权使用费用和在 PPP 项目公司少数股权的组合（与在未来销售的能力）。
- 社会资本以固定付款的形式或占收入的百分比征收年费（见第 4 章）。
- 减少租赁期限，以便更快地收回资产。

这些类型的合同被视为私人融资 PPP，在这个 PPP 指南中包含大部分的信息，适当的用于他们。

2.4.其他私人参与公共基础设施建设和运营服务

私有化的公司和公司在自由化和监管的市场中运作——“受管制的投资者拥有的公用事业”。

私有化和 PPP 之间经常会混淆（特别是使用者付费 PPP）。但是，这两种形式的私营企业的合同有明显的区别。见表 1.1。

作为较早的提出建议，在真正意义上私有化涉及到将以前公共拥有的基础设施永久的转让给私营企业和有责任向最终使用者提供服务，而 PPP 必然涉及到一个持续的公共部门角色，作为与私营企业持续“合作伙伴”的关系 (World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas 2011)。

在许多国家（包括澳大利亚，法国，英国，美国和其他国家），在计划中，公用事业类型的基础设施（如发电和配电系统、通信系统）可以由私人实体直接拥有（而不是受到优惠），可以视为“规范投资者拥有公共事业”。虽然这些计划也赋予投资者收取使用者费用的权利（如使用者付费 PPP），但不认为是采购方法。公共部门不是为了发展和管理公共资产的特定

²⁵芝加哥高架路案例研究：“Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure” (WEF, 2010), page 106.

目的而与私人机构签约，而是授予私营企业的权利或许可在一段时间和一定的监管条件下进行的业务。

表 1.1：私有化与 PPP 相比

私有化	PPP
私营企业拥有基础设施的全部财产。	通常情况下的基础设施的合法拥有者是政府，基础设施在合同到期时必须归还。
没有严格条款的合同，但颁发许可证和条件是根据各自的市场行业中规定的。	有详细的合同，具体地规定了每一方的权利和义务。
基础设施的运营时期是无限的。	时期受合同限制的。
私有化不涉及严格均衡的目标，因为它通常意味着政府不参与私有化实体的输出规范。当然，私人供应商会设定所交付货物的质量和数量，而它们也会指定设计和设定价格。 (可能在与客户谈判之后)。 (经济合作与发展组织 2008)。	政府详细规定了所需服务的数量和质量。
私有化的实体有更多的自由设定价格向使用者收费。	公司将收到商定的服务价格（政府付费）或使用者收费（使用者付费），并由政府或没有或非常有限的灵活性合同约定。

私有化在电信和能源行业的一些典型例子，政府决定放宽限制特定的行业。政府通常拥有垄断权，但当市场自由化时（即，要规范竞争性开放市场服务）公司可出售给私人投资者（或有时有不同的投资者拆分资产后增加竞争）。

在这种自由化市场中，运营商必须遵守特定的法规，政府和运营商之间不需要签订合同来发展更多的基础设施。每个运营商都有进一步发展基础设施的动机，包括基础设施/网络，自己承担风险。

管制条件下投资和运营公共基础设施，公共领域特许经营权和公共授权

除了在市场监督中的现有基础设施私有化，可能会有具体的基础设施发展项目，私人发起人被授权开发基础设施或工厂，以及按规定的条件运营基础设施，有时还包括政府补贴和管制的价格。

例如，独立的可再生能源发电厂，在政府的补贴制度下社会资本购买土地和要求允许生产风能。而且，政府既没有合同也没有直接要求开发商，只是在一般的监管条件下，允许社会资本在电网系统上有权力出售电力。相反，当有一个公共对应方承诺支付所产生的电力和有意推

出针对承诺支付规范下的工厂 DBFOM 招标——通常是根据一个长期的、承购合同称为电力购买协议（PPA）——这被认为是 PPP。

其他类似情况也与一些大陆系法国家的“公共领域特许经营权”的概念相同。这是长期使用土地的地方（可能长达 99 年），但其用途限于（例如）开发港口设施，这些设施将按照某些条例运营并在这段时间后恢复到原始运营状态归还给政府。

这些安排不是 PPP，它们类似于私有化和与公共利益的基础设施有关的其他自由化商业，它没有合同的同时，政府是一个相对被动的监管者（不像一个 PPP，政府会积极管理合同）。

公共运营商部分剥离

最后，私人参与的明显情况是社会资本的参与，以及持有现有的国有企业/运营商的股份，私人参与负责运营这些基础设施。然而，政府和运营商、私人投资者或任何投资者之间没有合同（严格意义上），这些情况可能被视为“部分私有化”，他们的一般结构化通过首次公开发行（IPO），所有或大部分私有化的股票都在股票市场上流通。这些情况不能构成 PPP 合同案例，因为它没有严格意义上的合同，在国有企业中，私人投资者对服务和运营没有任何控制权（例如，运营商 AENA 在 2014 年对西班牙机场部分私有化）。

表 1.2 描述了本节中讨论的最相关的基础设施采购，并解释了它们如何操作或不符合操作 PPP 合同的主要特征。

表 1.2: 私人融资 PPP 的特征和其他基础设施采购方法中错过了什么							
	PPP 特征	DB	DBOM	DBF		DBFOM / 特许经营权 (使用者付费)	DBFOM 或 DBFM / PFI (政府费用)
1	被写入合同 (社会资本和政府方之间)	是的	是的	是的		是的	是的
1B	长期性质	不是的	是的 通常	有时		是的	是的
2	包括捆绑 DB 和 OM	不是的	是的	不是的		是的	是的
3	在基础设施生命周期中存在大部分的风险转移	不是的	有时	无（仅限建设风险）		通常	通常
4	包括私营企业融资	不是的	不是的	是的		是的（在项目融资下）	是的（在项目融资下）

5	收入是业绩和/或使用挂钩	不是的	有时（通常是通过处罚的手段或清算损害赔偿	不是的		是的（使用）	是的 (业绩/质量)

注：DB = 设计-建造；DBF = 设计建造财务；DBFM = 设计-建造-融资-维护；DBFOM = 设计-建造-融资-运营-维护；DBOM = 设计-建造-运营-维护；PFI = 私人主动融资；PPP = 政府与社会资本合作关系。

框 1.11：概述社会资本参与公共基础设施建设和运营服务的类型和形式的要点

- 社会资本可以在公共合同采购下（政府仍然是基础设施建设和/或运营服务的最终拥有者，控制基础设施和/或运营服务的程度取决于社会资本在基础设施周期里的参与程度差异）或者可以在自由化和管制的条件下（自由化市场和/或私有资产和服务，如一些国家的电信或能源等）参与基础设施。
- 基础设施合同采购可能会从传统的建设合同（B，DB 和其他类似的形式）到社会资本更广泛和深入参与的合作（DBOM，DBF），社会资本提供和管理基础设施（及其潜在的相关运营服务）最广泛的范围内去采购公共合同（DBFOM 和类似的形式，如 BOT 等）。
- 在某些司法管辖区，DBF 合同被视为基础设施 PPP 模式。然而，只有 DBOM 和 DBFOM（和类似的形式，如 BOT 等）包括长期捆绑维护和建设的义务。这些通常也是唯一的合同形式，报酬是基于资产的业绩而定。
- DBFOM（或 DBFM）合同是最典型的私人融资 PPP。
- 变化的 DBFOM 和 DBFM 合同包括合资企业（政府和社会资本共同拥有项目公司，政府方提供实质参与运营业务），共同融资 PPP（政府直接从公共预算中为基础设施投资提供部分资金）。
- 采购部门在合资企业（或相关的政府机构）控制项目公司被称为政府控股 PPP 或“政府控制的 PPP”。PPP 指南认为，当合资企业有重大社会资本股本投资时，它们可能被适当地认为是 PPP。
- 百分之百的国有企业结构或“政府-国有企业-合作伙伴关系”不被认为是 PPP。
- 独立发电厂（IPP）运营下的电力购买协议（PPA）是一种 PPP 案例，范围类似 DBFOM。
- PPP 的概念也适用于现有基础设施的管理和公共服务的运营，长期合同的风险转移和社会资本的报酬是基于基础设施建设或运营服务的业绩（可用性和/或使用量）。这有时是用于“盈利的资产”或“再融资”的公共投资，以前通过传统的建设采购，在程序上，由 DB 合同开始（和以后有 FOM，主要是自我可行性的使用者付费 PPP）。
- PPP 不应与私有化混为一谈，也不要将 PPP 术语用在自由化与监管市场里的经济运营商背景（例如，电力输送公司从事能源市场已经是一个竞争的开放市场），没有一个特定采购方法使私营运营商在公共合同下的一段时间内来建造和/或运营基础设施。

3. PPP 的类型和术语的问题

本节提供以下相关信息：

- PPP 的类型或变化；
- PPP 命名——用于解释可能被视为 PPP 合同的各种名称。

3.1. PPP 的类型和变化

前面几节介绍了 PPP 的主要变化和类型。已对使用者付费与政府付费 PPP 进行了广泛地解释，即 PPP。以下所示的是通过考虑各种特定因素（拥有权、范围等），有系统地呈现 PPP 的各种类型。

- 社会资本的资金收入来源：使用者支付的 PPP（主要基于使用者收费）与政府支付的 PPP（主要基于政府支付服务的费用）；
- PPP 公司或特殊目的公司 (SPV) 的拥有权：有传统的 PPP（100% 社会资本拥有权），政府控股 PPP（100% 公共拥有权或由公共一方控制的合营公司或合资公司），和其它合营公司或合资公司²⁶。
- 合同的范围和/或合同的目标：基础设施 PPP 或 PPP 包含重大资本投资的 PPP，以长期发展和管理基础设施为主要目标；综合的 PPP，除了基础设施外，社会资本还被授予运营服务的权利和义务；O&M 的 PPP 或服务的 PPP，社会资本既没有资本投资也没有开发新的基础设施；
- 社会资本融资的相关性：共同融资 PPP (PPP 计划里有很大部分的公共财政，通常是以补贴金的形式)，而不是传统的 PPP。

PPP 也可以根据项目地块以前的用地用途来区别。从投资行业的角度看，常见的其它定义如下²⁷。

- **绿地项目（新建项目）**：项目投资涉及近期授予或正在建设的 DBFOM（是指设计、建造、融资、运营和维护）项目；
- **存量项目**：项目投资于现有的基础设施，或在运营中的新建项目；
- **黄色项目（翻新或扩建项目）**：PPP 投资涉及现有的基础设施的重大更新、翻新或大幅扩充。

3.2. 术语命名——用于 PPP 概念的其它名称

尽管合同的范围和特征相同，但单一类型的 PPP 在不同的行业或国家可以被赋予不同的名称。这种差异往往是由于传统的法律和立法的变化，但也可能涉及到共同或标准语言的变化。

下面的表 1.3 给出了一个全面的名称列表用来指私人融资 PPP（同样是本 PPP 指南的重点）。他们中的大多数名称可以用在一个特定的司法管辖区，意味着 PPP 的主要类型（使用者支付或政府支付）中的其中一种，但其中一些只能用于表示两者之一。

²⁶根据司法管辖区，公共合作伙伴股权参与的 PPP 在法律上被视为合资企业。通常，一个合营企业或合资企业计划政府方参与重要部分股权和重要的管理，但如果只有公共参股，在 PPP 公司没有战略的影响，在本指南中不视为合营企业。

²⁷这是选择使用术语绿地项目（新建项目）和存量项目，见专业词汇表。

只要上述的 PPP 特征存在，任何根据这些名称在合同中实施都会被视为私人融资 PPP 类型。

此外，表 1.4 提供用于非资本密集型 PPP 的名称(即可被视为 PPP 的合同，但专用于管理现有的基础设施及 / 或公共服务，为此提供了一个广泛的 PPP 定义)。

表 1.3: 主要涉及私人融资开发的新基础设施或基础设施提升的 PPP 合同术语命名²⁸

DBFOM (设计、建造、财务、运营和维护)，	某些司法管辖区的合同类型是以通过合同转让给社会资本的职能，或者使用首字母的缩略词来描述这些职能。例如，合同可能描述为设计、建造、融资、运营和维护或 DBFOM。
DBFM (设计，建造，财务和维护)，	对于本 PPP 指南的目的，列出的所有术语都是有关于私人融资 PPP 的同义词。
DCMF (设计、建设、维护和财务) 和 DBFO (设计、建造、融资和运营)	有时(例如，当使用 DBFO 一词)“维护”的功能被认为是隐藏在运营的职能内。同样，对于那些在合同中没有在严格的意义上提到运营(对接使用者，特别是收取费用)，O “运营”一词有时会被省略。这些概念可能同样是指政府付费 PPP 和使用者付费 PPP。 应该提到的 DBOM 是一种没有私人融资参与的基础设施 PPP 类型，所以它不是私人融资 PPP。
BOT (建造、运营、转移)， BOOT (建造、拥有、运营、转移) BTO (按照订购要求建造)，ROT (翻新、运营、转移) 和类似的条件	这种类型的定义含是有合法拥有权和资产控制权的概念。 在某些司法管辖区，以完整的条款说明社会资本的合法拥有权是不可能的(例如，在某些大陆法国家)除了在非常特殊的项目：一般来说社会资本仅在“经济体系”中被视为拥有者，但在法律条例上该资产的拥有者仍然是政府(这是用于大多数大陆法国家的公共领域概念)。因此，这些缩略词并不可用在这些地区。不管怎样，拥有权是多方面的(法律、经济、税收)，所以这些缩写词指的是哪种形式的拥有权，将有可能产生不必要的混淆。 BOT 和 BOOT 可能被认为是重叠的。BTO 合同在法律上，私营伙伴只在建设期间对资产有拥有权。ROT 简单地用“翻新”取代了“建造”职能和用在一些司法管辖区的合同，其中资本投资是与基础设施的资产翻新或提升相关联。 这些概念可同样是指政府付费 PPP 和使用者付费 PPP。 本 PPP 指南将这些所有的名称都认为是 DBFOM 的同义词。
PFI (私人主动融资)	由英国引入的另一种名称，主要指政府付费 PPP 类型的 DBFOM PPP。

²⁸部分基于 Public Private Partnerships Reference Guide V 2.0 (World Bank 2014)中提供的类似表格。

特许经营权（公共工程）	特许经营权是在大陆法的司法管辖区内的传统法律术语。特许经营权在本质上是法定拥有权或机构在行政法管辖区内授与政府权力将公共资产的经济使用权转让给社会资本。 本来这术语只用于使用者收入的 DBFOM 类型的合同。但也曾用在一些司法管辖区内为一些有转移经济权利来收取使用者费用的长期 O&M 合同，以及明确的基础设施维护责任用于长期综合项目（即转移了生命周期的成本风险）。 在很多情况下，这一术语通过参考公共工程来进一步解释区分这些合同与特许经营权，其中唯一的区别是转移公共服务。 一些大陆法国家也使用这一术语来指基于公共服务或业绩支付 DBFOM 合同（例如，在智利和西班牙），而其他大陆法国家这一术语只作为使用者支付的合同。
租赁的公共工程（在公共土地的授权下） 西班牙语为 <i>arrendamiento</i>（租赁）	这术语在大陆法国家是用于指建筑物/设施的一种采购方法。 当建设设施所用的土地不是预留作为公众使用的土地，而是由政府予以处置的房地产土地，<i>arrendamiento</i>（租赁）可以作为政府支付 DBFOM 合同的另一种合法方案。 合同被认定为大陆法的司法管辖区的私人合同，而非受行政法管辖（虽然投标过程将仍然会受到公共法例制约）。
PPP（在拉丁美洲称为 APP）——作为一个法定的用语而不是一个概念	值得注意的是，一些大陆法国家已合法地界定了基于政府支付的 DBFOM 合同作为 PPP，在某些情况下创立一个特定的法律来规范他们。
	在这些情况下，法律术语通常用于任何 PPP 合同，在其合同中大部分的收入来自政府预算或公共服务支付。EU 国家会计准则（ESA 2010）使用的情况。然而，一些国家（比如巴西）将任何 DBFOM 的合同类型视为 PPP，包括任何级别或政府支付款项。

合营企业（JV）或“合资企业”	JV 的结构是一家由公共和社会资本股东拥有的公司。在西班牙语国家被称为“合资企业”（通常是一个法定的术语和采购方法）。 政府投资者可能是现有的 SOE，希望与社会资本经济运营商合作，共同开发并运营一个新的或现有的项目。 在其他情况下，那些没有现有的政府企业和政府想要促进 PPP，那它将会保留一定比例的资本及投票权（或甚至控制项目公司，这安排被视为政府控股 PPP——见下文）。 在这些结构中，社会资本股东在竞争过程中被选出，并由公共和社会资本双方共同创立 SPV。这些法律结构的公司可用于 DBFOM 合同和 O&M/服务合同。 混合股权公司很少在政府付费 PPP 模式中。
公共服务合同加上项目支持协议	这些术语是由 EBRD 杜撰的，是指通过多边发展银行（MDB）为了东欧国家而创造的特殊 PPP 结构（主要用于供水项目）。公共服务合同将作为社会资本运营商/合作伙伴和采购代理机构之间的 PPP 合同。项目支持协议是由采购部门与 EBRD 签署的合同，用来使 EBRD 直接承诺“弥补项目财政收入的缺口²⁹”。这也是以服务支付形式或一些业绩条件来显示项目支持协议的特别结构。
政府控股 PPP	这个术语指的是 PPP，政府控制了 PPP 公司通常拥有多数股份。 本 PPP 指南认为当社会资本是一个重大的股权投资者时（其中拥有很大部分的股权）政府股权 PPP 同样被视为真正的私人融资 PPP，因此，他们承担项目风险，和依据业绩表现的债务融资风险。 除了 DBFOM 类型的合同外，用于管理现有基础设施的合同或服务合同也可以是政府控股 PPP。

表 1.4: 仅用于或主要用于管理现有基础设施或只用于公共服务的 PPP 合同的命名

特 许 经 营 权 （服务）	特许经营权也可以指没有显著的或重大的前期投资 O&M 类型的合同。一般来说它仅作为合同的一个法律术语，其中全部或大部分收入来自使用者，以及主要是参考与公共服务和公共事业相关的业务。 特许经营权也可用于外包使用者收费的现有基础设施的运营 PPP（通常是指现有道路或机场的特许经营权），期望从社会资本收取前期付期（这情况有时称为“商业价值化”）。
-------------------	---

²⁹ 见 “Accelerating Infrastructure delivery. New Evidences from International Financial Institutions” 第 8 页 (World Economic Forum, 2014).

租赁	与特许经营权一样，租赁是指允许政府授予基础设施经济权利或资产的经济拥有权的法律制度。 在现有基础设施的基础上（即没有重大资本需求），租赁将更普遍用于 O&M 合同类型，和更通常地应用于使用者支付的 PPP（包括资产商业价值化的结构）。在一些国家，“租赁”一词可以保留在政府继续负责资本支出的项目合同中，而社会资本只负责日常维护和运营。
特许租赁经营	特许租赁经营是法国司法管辖范围内的术语，是指外包现有基础设施的运营权利，运营商将收取运营费，并将剩余盈余额支付给采购部门。 这个术语从来没有与政府支付的合同挂钩。
特许经销权	特许经销权是类似于特许租赁经营、租赁或特许经营权的服务，但大多是用在交通方面。特许经销权很少包括对基础设施投资的要求，和基础设施通常由政府直接管理或另外一个协议。 一个特许经销权可能涉及铁路的独家运营权，或者独家运营权在管制的情况下仅用于预定义的服务范围。
运营和维护（O&M）	一个 O&M 合同（即，合同的范围或职能包括运营和维护，而不是资本投资）只有在合同明确长期存在的情况下和生命周期成本管理在一定程度上可以转移才能被视为 PPP。还有转移成本相关风险和业绩回报风险。 一般而言，可以说只有少数的 O&M 合同将“应该”被视为 PPP。
服务合同	服务合同在大陆法司法管辖区是法定的术语。它通常指的是（和在某些司法管辖区只是指）在严格法律意义上转移公共服务的运营（例如，与供水或运输乘客相关的服务，而不是维护或运营道路）。在普通法司法管辖区，“服务合同”一词并没有特定的法律含义，用于各种各样的外包合同，通常是相对的短期合同。只有少数服务合同将被视为 PPP。
管理合同	管理合同是用于许多 O&M 合同的另一个名称，其唯一的核心目标/功能将设备或基础设施的长期维护转移到社会资本。在其他情况下，它可能是指“仅提供服务”合同，对基础设施管理（生命周期成本）没有任何影响，特别是在供水方面。 与 O&M 合同和服务合同一样，如果管理合同包含长期的时间，并且存在风险和业绩挂钩，这些合同才能被视为 PPP。

框 1.12: PPP 类型和命名的要点

- 社会资本建设和管理（运营和维护）基础设施的社会资本融资 PPP 合同所使用的术语，取决于它是否涉及拥有权而有所不同。DBFOM 及其变化（DBFO, DBFM）在其定义中不包括“拥有权”的名词。然而，围绕着“拥有”和“转移”（BOT、BOOT 等等）的所有术语指定资产是否被社会资本拥有（或不拥有）。这种区别不被认为是社会资本融资 PPP 方式的主要特征，只要该资产被视为公共资产（政府拥有）或合同结束时将资产转移。
- PPP 合同中有一组条款，大多数基于法律权利授予基础设施使用和运营（例如，租赁、特许租赁经营、特许经营权等等）。其中一些术语可用于社会资本融资投资基础设施的 PPP 合同或服务 PPP（特许经营权）。其他仅用于现有的基础设施或长期管理合同，通常（在大多数司法管辖区）仅用于使用者付费 PPP（租赁、特许租赁经营等等）。
- 仅与现有基础设施的运营和/或维护的合同，也可参考其范围（O&M、管理、服务合同）进行命名。如果它们在长期合同下的报酬是与业绩挂钩或受到需求风险下来转移风险，他们才被视为 PPP。
- PPP 类型的一些变化包括政府方作为潜在的融资提供者（在补贴金/非循环的财务供应下），或作为股权合作伙伴并掌控 SPV 的政府方（合营企业或合资企业）或在公司管理方面是一个积极的合作伙伴（而不是在股权分配中只拥有少数股权的 PPP）。
- PPP 的主要分类是与资金的来源有关，这代表与 SPV 的所有或大部分收入相关：使用者付费和政府付费的 PPP（一些国家和国家的企业来识别前者为特许经营权，后者为 PFIs）。

4. PPP 的使用——基础设施行业

本节进一步解释基础设施和公共资产的概念。它提供通常在 PPP 模式下开发的基础设施类型的例子。

公共资产和基础设施

本 PPP 指南是关于使用 PPP 模式来采购公共有形资产。公共资产是局限或专门给予公众使用，或提供相关公共服务的固定资产（即供长期使用的资产）。

PPP 指南是指公共基础设施，而不是公共资产，从广义上说，基础设施通常是指根据 PPP 采购的公共资产的一种。

《牛津英语词典》将基础设施定义为“社会的运作或企业的运营所需的实体组织结构和设施（例如，建筑物、道路和电力供应）”。

这可能包括完整的系统，但也包括系统的一部分，例如通常为公共服务或公共使用所必需的结构、工厂、设施或设备。例子如下：

- 提供司法、医疗、教育、公共安全服务和文化（例如，剧院和会议中心）的设施建筑物；
- 用于公共交通的运输建筑物、设施或系统。包括道路、桥梁和隧道等结构；复杂的设施，如机场航站楼；轻轨铁路线或线路组（包括铁路结构、机电设备、车厂设施、通讯和信号系统）；以及用于公共交通/客运车辆；
- 由经济运营商使用与公共服务相关的交通结构、设施或系统，包括电力或天然气运输、水上运输、客运（铁路轨道和相关的系统），和数据运输（电信）；
- 处理污水的设备或工厂，以及产生电力、天然气和水等公共物品的设备或工厂；

- 社会住房建筑物，即旨那些打算出租给低收入家庭使用的；
- 提供公职人员的住房或住宿设施（例如，办公室住宿）；
- 为公共利益进行测试或调查的系统或设备，如公共安全、法医服务或国防部队设备。

框 1.13 例出了影响 PPP 的概念作为基础设施的采购方式的公共资产特征。

框 1.13: 适合 PPP 公共资产的潜在特征

公共基础设施具有许多独特的特征，这会影 PPP 的概念作为基础设施的采购方法。

- 基础设施是指公共工程，即受公共使用或提供相关的公共服务。
- 基础设施通常在公开采购（招标）规则下，使用公平、不歧视、有效率和透明度的原则。
- 基础设施固定资产。它有一个长的生命周期，该固定资产是长期现金流的潜在生产工具，也可以长期用于公众使用或提供公共服务。
- 政府通常是该资产或资产所在地的最终合法拥有者。
- 基础设施可能是一个完整的系统，或在整个系统内作为一个单元的相关部分。

基础设施的类型：经济与社会基础设施

公共基础设施的两种主要类型：经济基础设施和社会基础设施。

经济基础设施是使基础设施可制造商业活动，例如通讯和交通运输（客运和货运），以及公用事业网络系统和厂房，如供水、废物处理和能源供应系统³⁰。通常情况下，基础设施为使用基础设施的最终使用者/消费者提供相关的服务，同时，使用基础设施商业活动时向使用者收取费用，或者向经济运营商收取费用。

在许多国家已对通信基础设施开放市场管制，社会资本运营商是基础设施的最终合法拥有者。他们在开放和竞争激烈的市场使用的基础设施提供通信服务。然而，在这些公共事业属于国家拥有。电信系统是也被视为公共基础设施，由公共部门运作，或由公共部门通过政府投资³¹决定在特定区域（例如，农村地区）提高电信网络。

社会基础设施是容纳社会服务的基础设施（主要是建筑物形式的设施）。例如，医院、学校和大学、监狱、社会住房、法院等等。社会基础设施和经济基础设施之间的区别请参阅框 1.14。

当设施是为了供给行政职能使用，甚至为公务人员及其家属提供住房（即建筑物不提供公共服务）时，这类的基础设施通常被称为办公住房基础设施。

³⁰一些作者和机构使用环境基础设施一词来指水、废物处理和可再生能源网络、系统或厂房。另外，当各自的基础设施市场对开放竞争时（例如，电信领域），这有时被称为“商业基础设施”，这也被视为经济基础的子项目（WEF 2010）。

³¹在某些情况下，大多数的基础设施可能在私人手中。然而，政府可能会保留对公用事业部分的拥有权或控制权（在电信国际网关，电力传输网）。

这类基础设施和其他政府服务中使用的资产，不一定为公众提供直接服务（例如，国防），有时也被称为政府基础设施。

框 1.14: 社会基础设施与经济基础设施

任何基础设施都是为了提供公共服务或使用平台。这样的基础设施可以包括：

- 为公务员/官员提供或提供社会服务（例如，医院、学校、监狱或法院）的设施。
- 提供运输或公用事业服务（例如，供水或配电）平台，或可供使用者和一般公众使用。

前者通常被称为社会基础设施，而后者被认为是经济基础设施。

社会基础设施通常不向使用者收取费用。或者，如果存在费用的话，他们通常是很少的和附属的收费（即是，辅助业务收入）。而经济基础设施可能或可能不会向使用者收取费用，这是因为(i)基础设施可能免费提供给使用者使用；(ii)费用可能由基础设施的开发商征收和收取及保留；(iii)使用收费可能会被征收，但由另一个政府部门或社会资本实体来收取和保留。

按行业分类的资产类别

公共基础设施资产可以分为多个行业。表 1.5 提供了行业分组列表和基础设施资产类别，这是常见的私人融资 PPP 的例子。

然而，有两个考虑相关因素：

- 一些国家，发展 PPP 和任何其他形式的社会资本参与某些行业，可能面临公共和政治上的强烈反对；
- 一些国家的司法管辖区已经决定将一些行业排除在 PPP 政策和立法范围之外（一个明显的例子是医疗基础设施和服务）。这可能是一个妥协的解决方案，以便在使用 PPP 方面获得政治共识。

所以，虽然 PPP 可能适合大多数基础设施行业，但这种方法不一定适合所有的特定项目（请参阅第 5.5 节和第 3.5 节）。

表 1.5: 按行业划分的资产类型。可以在 PPP 模式下采购基础设施资产³²

行业	例子
经济——交通运输 > 道路	• 新路/公路 • 特定的桥或隧道项目 • 通道的接驳（例如往港口） • 道路和网络的提升及扩张
经济——交通运输 > 铁路	• 高速铁路线 • 重型的常规铁路线 • 快速接驳（例如去机场） • 机动车运营租赁 • 地铁和其他轨道交通项目 • 票务及收费系统 • 地铁站
经济——交通运输 > 其他城市交通基础设施	• 快速公交基础设施 • 停车场 • 交通交汇处
经济——交通运输 > 港口和机场	• 新机场或提升现有机场 • 新港口或提升现有港口
经济——用水和废物处理	• 海水化淡厂 • 污水处理厂（WWTP） • 水循环处理厂特许经营权 • 固体废物管理系统 • 废物转能源工厂 — 焚烧厂

³² PPP 知识实验室对于一些行业应用 PPP 提供进一步的信息，包括具体的例子和案例研究。见

<https://www.pppknowledge.org/sectors>。第 1.2 节可在 PPP Reference Guide 2.0 (World Bank 2014) “如何使用 PPP”中找到更多概述的跨行业经验和项目实例，以及“行业”的材料。

经济——能源	• 通过 PPA 的独立发电厂 • 输电网 • 天然气管道 • 能源效率（例如公共建筑或城市的照明）
经济——信息和通信技术 (ICT) / 电信	• 光纤线路或网络 • 电信网络/宽带
经济——旅游	• 国家公园 • 文化遗产建筑
经济——农业企业	• 储粮储存 PPP • 灌溉项目
社会——医疗、教育、安全/监狱，法院/司法，社会住房	• 医院 • 学生宿舍 • 大学设施 • 学校设施 • 法院大楼 • 监狱设施 • 公益住房
社会（其他）——体育运动、应急响应和地方安全、政府住宿	• 体育运动中心 • 消防局 • 警察局 • 政府机关
PPP 的其他潜在行业	• 国防：飞行模拟器或其他模拟器 • 军事设施 • 国家边界哨所或设施

5. 使用 PPP：动机和注意事项

通常使用 PPP 作为采购基础设施的方法有很多种因素。这些因素主要根据三组来分类：

- 那些与财务性质相关的 PPP 或 PPP 作为政府的一个财务融资手段（包括“资产负债表外”动机）；
- 与项目效率和效益有关；

- 与政府的整体效率有关（包括提高透明度和控制腐败）³³。

本节描述并解释上述三组背后的理念(第 5.1–5.3 节)。

同时，它也描述了 PPP 的主要缺点，其界限或适合使用的有效工具（第 5.4 节），以及为更好地利用 PPP 提供了一些建议（第 5.5 节）。

最后，第 5.6 节提供了一些对最不发达国家具体情况的反思，以及在决定推动 PPP 模式作为促进基础设施发展的方法时所面临的挑战。

5.1. 原因说明：PPP 是政府开发基础设施项目的财务融资方法

财务动机可分为两组。涉及统计和国家会计观点（私人融资可被视为政府的“资产负债表外”，构成偏向于 PPP 的危险偏见）。这应该与纯现金的动机区分来看，即是，获得外部资源的途径以解决开发基础设施的资金短缺问题，不管这是否在相应的会计制度中都被考虑为政府债务（见 5.1.2 中解释）。

5.1.1. PPP 作为基础设施融资的另一个方法（私人融资）

PPP 是为基础设施的开发或更新提供资金的另一种方法。作为公共财政的另一办法，它可以加快基础设施的发展。

工程的资金将来自社会资本（以股权加债务的形式，由发起人通过 PPP 途径筹集资金），而不是来自政府预算。这并不意味着投资不会被视作政府债务，特别如果它是政府支付的 PPP（见第 2 章和第 4 章）。然而如果满足某些标准（取决于各自国家的会计准则），许多 PPP 可能不会影响政府债务。

因此，当公共贷款受财政法规限制，债务水平接近规定的限额时，PPP 模式可能帮助政府解决其他无法开发的基础设施问题。这可以让政府加快基础设施发展计划。在这种情况下，政府应注意，无论 PPP 的财政如何处理，在长期合同下都需要大量的资源。在政府支付项目中，费用由纳税人支付，而在使用者支付的 PPP 中一般会向公众（使用者）直接收取基础设施的使用费用。因此，存在潜在的危险，滥用这工具来规避债务限制，通过直接向使用者收费或间接地影响政府的未来付款将加重社会的负担。见下框 1.15。

当使用 PPP 来获得另一种融资来源时，政府也应该谨慎的对待效率或物有所值的潜在损失。如果 PPP 模式不具有 VfM 的证明（即社会增值效率和物有所值来比较传统的采购方法由政府资助的项目），PPP 可能会明显的降低该项目成本效益成果（见 5.2 节）^{34,35}。

框 1.15：不会导致政府债务的 PPP 仍会创造一个承诺

即使与 PPP(政府支付的 PPP)关联的资产和负债没有反映在国家会计帐目中——不增加政府债务——但仍有长期的公共支出承诺（明显或隐含的应急负债金），这会影响政府的长期财政状况。为此，一些司法管辖区对 PPP 的采购施加法律限制，通常只容许以总开支金额的一个百分比通过使用 PPP 的采购，或以类似的方法，如国内生产总值(GDP)的一个百分比。

第 2 章进一步解释了评估和控制财政承诺和 PPP 风险汇总的必要性。

³³本章还未提及的另一类原因是“意识形态动机”，例如，当政府推行“小政府”政策时。

³⁴此外，一些国家会计准则宣扬（例如，在 EU 的欧洲会计制度[ESA]），高风险转移给社会资本为最佳分配风险，可增强最大的 VfM 效益。第 5 章中详细解释了最佳风险转移或风险分配。

³⁵ “PPPs: in the pursuit of risk sharing and value for money”（OECD 2008）在第 1.2 节中提供 PPP 风险偏好的解释。

5.1.2. 现金动机的途径

PPP 的另一个财务动机是社会资本的融资可能会为政府提供更多的财务灵活性，无论对政府报告的债务状况有何影响。“现金动机”通常是许多 EMDE 的主要动力。

使用 PPP，不需要在短期预算中为年度或多年的建设分配资源。不需要将项目所需的资金列入政府的财政战略，也不需要政府对项目的具体或额外债务进行谈判。即使 PPP 被公布为政府债务，它也具有透明度和问责制的优势，因为它是明确于特定项目需要的财务设施。

无论债务会计如何影响，PPP 允许政府划拨更多的资金来源。贷款人可能有兴趣对基础设施 PPP 项目贷款而不是对政府直接贷款。

5.2. 效率和效益：PPP 作为基础设施项目高效率的潜在来源

其它的主要动机，使用 PPP 作为融资和采购基础设施的工具，在效益（当应用于 PPP 在合适的项目、适当的结构和采购过程中）和效率（当使用 PPP 来实现预期的时间和成本效益的结果）中有潜在长期收益。

对于 PPP，政府部门的长期预期成本可能在 PPP 结构下比传统采购更低（和/或预期的利益可能会更高）。即使考虑到与私人融资相关的较高的资本成本（财务成本）成为 PPP 的一部分。对使用者付费 PPP，获得的效率也可能会导致使用者收费下降。

无论是那个采购解决方案，项目必须通过成本效益分析进行测试。该解决方案在社会经济成果方面也必须是明智的和有价值的（或只是最佳的技术解决方案）。

如上所述，作为 PPP 的项目需要进行测试，以确定 PPP 建造的项目是否能够提供额外的效率，而不是降低其效率（可能由于成本增加或收益降低）。第 4 章对物有所值进行分析并广泛解释。

有一些作者和文献区分了三种效率的类型：分配效率（理论上与原本决定是否应提供项目或服务有关）、技术效率、X-效率³⁶。见图 1.7。

PPP 指南集中去解释“PPP 增量效率的因素”。并认为某些因素与配置效率的潜在增长有关（使项目的获得最大的预期收益），而通过 PPP 获得的大部分效率增加主要是与管理风险相关，以及成本管理（包括生命周期管理）和创新。在任何情况下，所有这些因素都是相互关联的，任何一个因素缺失都不可能解释 PPP 增量效率。

³⁶如 OECD（2008）中提到的，在经济理论方面，应区分三种效率：分配效率（即是资源的使用，以达到利润和最大的效用），技术效率（即最小投入和最大产出）和 X-效率（即预防投入的浪费）（Fourie and Burger 2000: 697）。首先，政府决定提供服务，无论这是通过传统采购还是政府与私人融资（公私）合作完成，都涉及分配效率。一旦对提供项目作出决定，政府就必须决定提供项目的模式：通过传统采购或通过 PPP 提供。它的选择主要涉及技术和 X-效率的考虑。

图 1.7: PPP 效率因素的概括



5.2.1. 成本管理：更高的灵活性去管理成本和“盈利”特性

社会资本享有另一种商业的业务框架，通过与分包商的灵活谈判（不受公共采购规则约束的合同）和/或更灵活的劳动力的结构框架，可以在成本管理方面有更高的灵活性。在这方面，社会资本在工作人员数目和聘用条件上不受社会阶级或政治压力的限制（例如薪金，值勤安排和轮班）。

自然地，PPP 的成本效益也在以下解释的其他因素中推动（创新能力、风险管理和其捆绑义务特性——建设与维护），所有这些都与社会资本（而不是政府的非盈利性质）的“盈利”特性有关。

5.2.2. 生命周期的成本管理

在私人融资 PPP 中，社会资本在基础设施建设期间不会得到政府支付的款项，但基础建设的资本支出（capex）将在运营期间给予补偿（见图 1.8）。可以通过使用者收费或政府支付来实现（将被扣除因受到业绩/质量达不到资产和服务的要求）。社会资本必须承担维护风险（普通和非寻常的维护，包括翻新以满足交付状况），以达到业绩/质量标准。因此，基础设施的设计和建造需要考虑降低维护和更新的风险，以寻求整个生命周期成本的长期节约，社会资本也会自然的产生奖励。

还有其他形式的采购（包括一些被认为是没有私人融资的 PPP），例如 DBOM 合同，承包商负责建设和维护，承包商无需像私人融资 PPP 的内在特征一样在整个生命周期中节省成本。如前面所建议的，对于 DBOM 合同的承包商来说，由于建设工程将以分期付款的方式，并通常根据工作进度来支付款项，所以为了降低建设成本可能会有不正当的激励来增加利润。

5.2.3. 风险转移

社会资本通常被认为能够更有效地管理某些风险（以低成本），社会资本可以更好的评估风险和更好的管理风险（减轻风险的可能性和/或后果或将其转移到第三方）。因此，在政府不转移风险给社会资本的情况下，社会资本将要求的风险溢价低于政府的风险成本费。PPP 向承包商转移大部分风险，降低风险溢价，因此提供更多机会来降低基础设施成本。此外，私人投资者和融资者对项目处于风险的资本和基金执行自己的尽职调查，提供额外的风险监督管理层。

时间风险（按预定时间提供服务的基础设施的可靠性）也通过支付机制转移给社会资本：大多数的款项只有在基础资产被建造完成和调试后才会支付款项（见图 1.8）。

如果资本风险不存在，风险转移将永远不会产生同等效益。如果风险真正的被转移到社会资本，若承包商没有资本金风险，承包商可能以最小的损失离开项目而不去解决问题，而在一个良好的 PPP 结构下，具有资本金风险的承包商下则不会这样做。

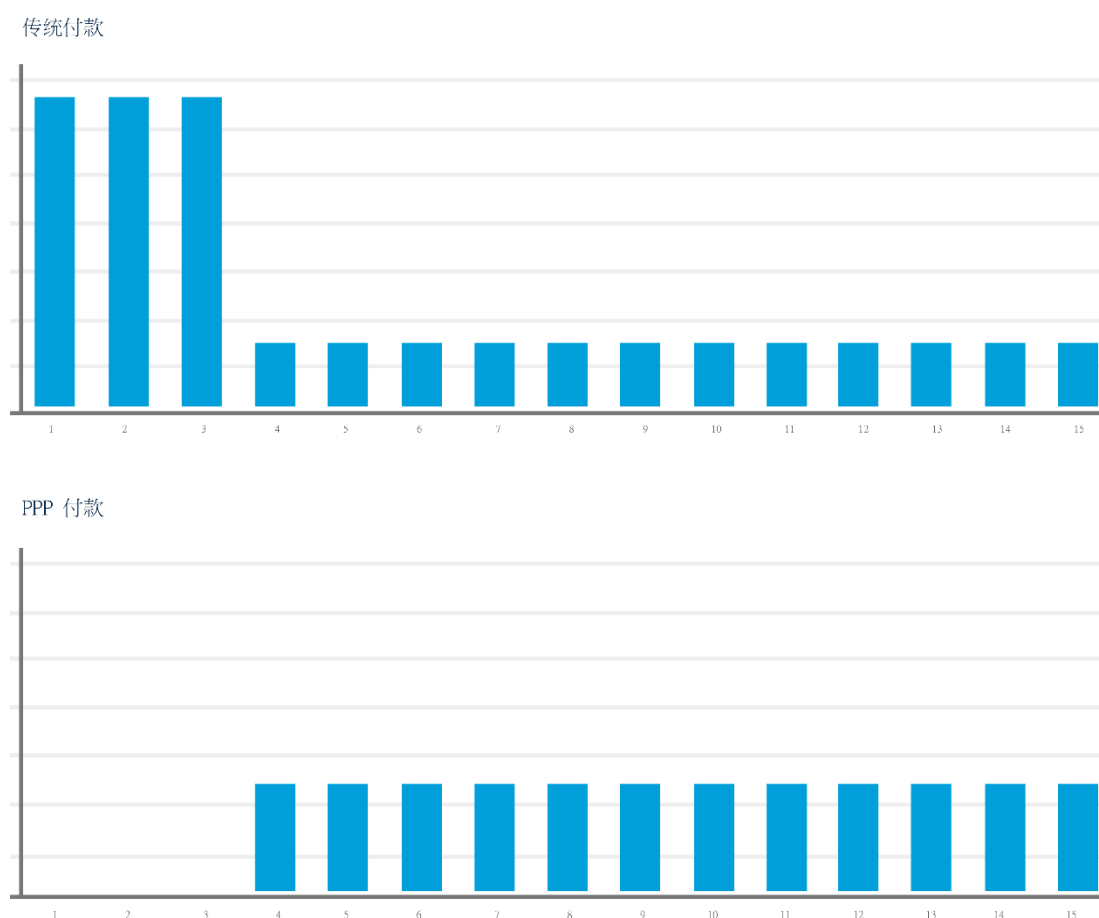
风险转移是增值效率的核心，它通常是 VfM 的最重要的动力。然而，这应该是微妙的：当一个 PPP 项目具有低风险或更小的风险转移给社会资本，社会资本将不会通过更好的风险管理来提供增值效益，这应该以传统手段采购³⁷。然而，转移太多风险也可能破坏物有所值（第 5 章提供了如何找到最佳风险分配，保留或收回和/或共享某些风险的思考）。

5.2.4. 创新

PPP 合同以业绩导向，为了鼓励社会资本提供更优秀的创新设计。当合同中要求适当地集中于业绩和结果时，它应赋予承包商一定程度的灵活性，承包商以自己的理念与方法设计项目的结构和组织框架。因此，社会资本的创新将带来额外的成本节省和效率。只要合同是基于业绩的（即有预设的产品要求，通过产出或服务规范或要求，而不是以预设的投入或手法），社会资本将有空间和激励使用创新的技术和方法。这些在满足所需的服务水平方面可能更具成本效益。为了政府部门和纳税人的利益，通过招标和评估程序来获取这些效率的方法，并应该重点关注价格和成本动因。

³⁷例如，在斯洛伐克共和国的 Trencin 水系统的案例（案例 8 中“Resource Book on PPP Case Studies”，European Commission 2004）没有业绩风险转移。收入机制基于成本加利利润的方法，即在合同内担保社会资本获得一定的利润（作为他们应得的），并且对次级表现无需扣除款项或处罚，呈现了一个缺乏风险转移和对业绩没有激励的案例。

图 1.8: 政府资金流出对比图



在PPP中，政府支付建设和O&M总成本费用，但只有当基础设施开始服务时，政府才开始支付款项。在这种方式下他既能为建设提供资金，同时又能激励承包商（社会资本）按计划或更早地建设。该费用在运营和维修时支付，用以偿还建设的工程费用。

5.2.5. 效益考虑：可靠性和有效性

效率往往是以财务成本来计算。然而，政府政策的决定还应考虑社会方面的成本和效益。某些费用（当这是实际的）和效益都应货币化或者至少有质量方面的评估³⁸。

PPP 模式可能会带来或获取增量的效益，如果合同中有适当的奖赏动机（能源效率、减少气体排放、减少噪音污染等等），那么可能会节省一些社会成本。PPP 也可以鼓励更快的建设以改善成本效益的结果，从而使基础设施能更早地提供服务，或在项目完成时间上提供更多的确定性（时间的可靠性）。

以预先商定的质量水平提供服务是 PPP 模式效益的另一个重要方面。政府部门维持可靠的服务水平和相等的质量会受到预算拨款影响，导致不良的供应管理和员工流失。支付与业绩水平挂钩，为 PPP 提供了维持服务质量的额外激励。

³⁸成本效益分析（CBA）是意图取得项目解决方案的成本和收益的分析类型，以确认其为社会提供的净价值，或者为了比较项目方案去选择或优先排序。本 PPP 指南第 2 章更详细地介绍了 CBA 分析的机制和使用。

一般来说，PPP 可以在时间上提供额外的可靠性（见图 1.8）和实现目标的成本（例如，所需的服务水平，即质量）。因此，PPP 不仅可以在效率方面提供效益，而且也在有效性的方面提供效益。

5.2.6. 通过最大的使用/更好地利用资产的效率

在明显依赖使用者支付的项目中，或者是其他预算外的项目收入来源，除了成本效益外，高于预期的效率可能会产生高于预期的收入（以相同或更少的资源可能会提供服务给更多的人）。

在这些 PPP 项目中，社会资本鼓励增加公共基础设施的使用（较大的交通/运输设施的使用），以及提高经济利用或价值。在某些情况下，这是通过商业利用来实现的，比如通过酒店/饭店、休闲设施或其他协同用途的空间/场地来实现。这种激励导致社会资本主动运营资产并引入创新的方法和策略。

这可能会为政府部门和纳税人产生盈余（将通过向社会资本³⁹收取费用）或可能降低政府预算成本（因当其存在时这会降低可行性缺口差距）。

一些政府付费 PPP 也提供激励措施，以最大限度地利用或鼓励基础设施的另一种用途（例如，在轨道上铺设光纤，在所有运输方案中开发商业区域等等）。

框 1.16 : PPP 是真的更有效率?⁴⁰

由政府和国家审计局对 PPP 是否实际上能提供 VfM 而研究了大量分析和报告。大多数报告的结论是 PPP 确实产生了 VfM⁴¹。

英国研究表明，实施了 PPP 的政府部门记录得出 10%-20%的成本节省。根据 1999 年的 NAO 调查中，政府部门传统采购的项目有 73%成本超支和 70%延迟，相比 2002 年英国国家审计署 (NAO) 的调查，PFI 交易只有 22%成本超支和 24%出现延迟。

³⁹在第 5.8 节 “Payments to the procuring authority”中解释获取超额收入的方法。

⁴⁰主要报告的引用有 “PFI: Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 371 Session 2002-2003: 5 February, Canberra (National Audit Office, 2003); “PFI: Strengthening Long-term Partnerships, The Stationery Office, London” (HM Treasury [2006]). “National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the Performance of PPP Projects in Australia when Compared with a Representative Sample of Traditionally Procured infrastructure projects” (The University of Melbourne 2008). 关于有效的增值通过 PPP 更多的研究文献包括: Estache, A. And C. Philippe (2012), “The Impact of Private Participation on the Performance of Infrastructure in Developing Countries: Summary of the academic evidence,” IFC Economics Notes, No. 2, April, Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”, Accounting Forum, 29(4), 345-378, or Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak (2009), Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? PPIAF Trends and Policy Options, No. 6, Washington, DC: World Bank.

⁴¹然而，学术界并不一致，有一些学术报告支持了相反的结论，那就是，PPP 作为调解人或方法提供额外效率的缺乏的证据。

英国财政部在 2006 年报道，根据剑桥经济政策协会（CEPA）为苏格兰执行官的一项研究说，PPP 管理部门的报告指出他们采用 PPP 模式有 50% 得到良好的物有所值，有 28% 得到满意的物有价值。

澳大利亚国家的 PPP 论坛(代表澳大利亚的国家、州和地区政府)在 2008 年委托墨尔本大学比较 25 个澳大利亚 PPP 项目和 42 个传统采购项目。研究发现，传统采购项目的成本超支中位数为 10.1%，而 PPP 项目的成本超支中位数是 0.7%。传统采购项目的时间延迟是 10.9%，而 PPP 的项目只有 5.6% 的延迟。

然而谨慎的说明：关于生产模式的选择应以每个工程项目为基础，更具体地说是根据每个项目的优点（OECD 2008）。

来源：Adapted from OECD 2008; University of Melbourne 2008.

5.3. 政府总体效率的其他相关利益

PPP 还可以提供以下的额外效率优势：

- PPP 对基础设施的维护和技术可靠性确保有一个前期的资源承诺：社会资本可以长期向该项目提供专有的资源来提高基础设施的可用性和质量的可靠性。然而，这种优势必须符合政府预算管理的灵活性下降的相关陷阱；
- PPP 可以提供“示范效应”：社会资本可能引入一些创新并可在其他项目或其他政府服务中采用。例如，在澳大利亚和新西兰的监狱 PPP 中，为社会资本提供了创新监狱管理的机会。政府向他们学习和在政府运营的监狱（非 PPP 和 DBFM 模型）实施类似的创新；
- 透明度：PPP 在有許多参与方（政府/部门和其顾问、私人投资者、承包商、贷款方、招标顾问等等）交易中，PPP 可以带来更高的透明度和保证。见下框 1.17。

框 1.17: 要点摘要：在基础设施采购里增量效率和有效性的主要 PPP 驱动力⁴²

成本管理（谈判的灵活性）	在承包方面有更高的灵活性（通过与分包商的灵活谈判和/或更灵活的劳动框架）和社会资本的“盈利”特性。
生命周期成本管理	社会资本在整个合同生命周期中承担成本超支的风险。因此，它有设计生命周期的动机，以优化建设和维护的总成本。

⁴²当这些效率的主要动因存在于项目中，或者在项目中被触发和保护时，如果作为 PPP 提供项目，则可以认为该项目适合作为 PPP。关于 PPP 适宜性的另一个描述，见“Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government” (HM Treasury UK 2003), box 23, “Considering private provision”。

风险转移/风险管理	根据结果（可用性或使用）而不是成本的基础来支付，并要求社会资本在这样的收入基础上为投资提供资金，从而转移重大的风险。为了提供物有所值，把风险分配或转移给社会资本（合同范围内固有的风险以及有能力的经理可管控风险），这样更加能够为社会资本减轻、评估、定价和/或管理大多数风险的后果。
创新	着眼于成果规格的要求，会激励创新设计、建设和更具成本效益的方式管理维护。
可靠性	在建设时间（时间可靠性）和取得的成果上（技术或质量可持续性），通过 PPP（基于结果和业绩挂钩）的收入制度会有更高的结果。
增量资产利用率	在适当的激励机制下，社会资本会对最大的利用率感兴趣（例如，在使用者或每个使用者的支付或通过特定的奖金）。
前期承诺和可预测性和其他一般优点	必须谨慎的承担责任，PPP 有助于组织和分配预算以保护公共基础设施的长期质量标准。 PPP 也可提供示范效应并通过增加透明度和保证来减少腐败。

5.4. PPP 方式的缺点和缺陷

PPP 模式的采购方式除了提供利益和优势外，PPP 也具有弱点和潜在缺点。

- PPP 相比传统的采购方法更加复杂。由于这些项目消耗的资源比传统和不复杂的采购方法更多，所以将资源投入一些不值得或不合适的 PPP 项目的风险更大。PPP 项目需要政府投入更多的专业资源和关注度。PPP 项目准备所需的时间相比传统的工程采购时间更长，所以如果政府想要迅速取得成果，那么政府可能并不鼓励使用 PPP 方式。PPP 的复杂性可以通过管理 PPP 流程的合理和详细的指导方针，以及实际的时间框架、资源和知识的适当安排来缓解（例如，PPP 单位）；
- PPP 模式具有更多的可见性和政治风险。在政治变革后，新政府管理层可以认为他们只是支付一个基础设施项目，为前途政府管理层带来政治利益。更糟糕的是，它也在减少开发新项目的预算。这一消极因素可以在以下几个方面得到缓解：适当的沟通政策、在使用 PPP 模式方面寻求政治共识、建立 PPP 计划；
- 由于公众的信念认为 PPP 意味着收费上涨或要应用新的使用者收费，公共争议可能会出现。无论是公共部门和工会的反应可能和反对 PPP，尤其是当它们意味着会直接替代提供公共服务。再次，沟通是管理感觉和争论风险的本质。此外，裁员是一个值得认真考虑和具体管理⁴³的具体事项；
- PPP 采购对公共部门和社会资本/承包商/社区的交易成本都显著较高。这些较高的成本是在高复杂的采购中会形成固有的成本，特别是在招标过程中，也在编制/评估和监测资源方面。如果采购项目的资本是相当大的，这缺点是可以被最小化的。如果项目规模足够大，则 PPP 的效率可能会超过其较高的交易成本；

⁴³有关裁员的具体指导方针，请参见国际金融公司（IFC's）的良好做法说明——开支紧缩管理（2005 年 8 月）和 IFC's 的业绩标准 2。

- PPP 在政府监管方面产生较高的成本，为了更可靠的服务质量，引入较高的业绩监察来确保实际交付的效率和收益。当然，它们会产生较高的费用。在传统采购的项目中，持续质量监察的成本通常不太明显，因为他们被视为采购部门的“照常营业”，因此不是项目的成本。或者，根本不存在监察，从而导致服务质量的下降；
- PPP 模式似乎在融资方面更为昂贵，因私人融资的成本包括风险溢价，即利率的形式和私募股权投资要求的股本内部收益率（IRR）。根据定义，选择 PPP 模式是比政府直接融资更为昂贵的金融工具。然而，通常政府的贷款成本比融资的真实成本更低，因为它不会补偿政府在该项目中承担的风险；这并不意味着 PPP 模式被定义为更昂贵。如果该项目不适合使用 PPP 解决方案，结构不合理，采购流程或合同管理不善，则使用昂贵的私人融资不太可能与其他效率产生的费用相抵消。这就造成了一个意外的额外负担，而不是由效率节省来补偿；
- 缺乏精确会计与财政监督制度的国家面临风险，由于 PPP 会引致过高的政府预算承诺，这将威胁到长期的财政可持续性。当 PPP 不被视为政府债务时，这存在忽略长期财政的风险问题。长期的政府预算可持续性可能会因此受到威胁。这可通过更严谨的评估（这比传统采购要求更高）和适当的控制 PPP 的总体合同承诺的政策框架来抵消（对此事件，将在第 2 章提供进一步的信息）。在 *PPP Reference Guide, Version 2.0 (World Bank, 2014)* 中讨论了过高财政风险的例子；
- 僵硬化：作为对政府方的长期合同的承诺，意味着政府对 PPP 的预算管理僵硬化（在不可预见的经济低迷时期为了降低成本，可能提出重新谈判合同，将会是非常昂贵的负担）。处理僵硬化陷阱的唯一方法是通过控制 PPP 的总体风险和仔细的分析负担能力（第 2 章提供了描述报告和会计的相关说明）；
- 缺乏竞争（合同授权后）：签署合同后，合同的重新谈判是时常发生的。当发生这种情况时，相比在竞争化的市场供应商，私营运营者作为垄断的供应商在与政府谈判方面具有优势（OECD 2008）。缓解这些风险的唯一途径是建立灵活的合同变更及明确的界限。第 7 章和第 8 章广泛地解释合同变更事宜。

这些特征代表 PPP 模式内在的弱点、缺点和风险。因此，如果政府不能控制这些风险来大幅度地消除或减轻它们，那么 PPP 方式对某些特定项目可能不是最适合的。同样，如果政府没有适当到位的管控机制（例如控制综合风险和适当的负担能力分析），项目采购亦可能不适合使用 PPP 模式。

项目需要适合使用 PPP 模式，因为不是每个基础设施项目都适合使用 PPP 采购方式。

此外，有一些特定国家想要成功地开发 PPP 模式可能面临更多的挑战，它涉及宏观经济条件和在特定国家经营业务的总框架（在下面的第 5.6 节中解释）

5.5. 获取利益的条件：介绍一个适当的 PPP 流程要素和阶段，项目治理的需要和 PPP 框架的作用

前面的章节解释了 PPP 模式可能是增加效率的一个重要来源，并为更好的基础设施管理提供其它效益。它也可能有弱点和其它问题，使它不适用于某些项目。

政府需要去保护和最大的发挥 PPP 模式的潜在利益，并减轻潜在的风险和陷阱。否则，PPP 将给纳税人造成不必要的负担，而不是为基础设施和服务带来高效率和可靠性。

这些效益，特别是与效率有关的效益，只有在项目和合同符合下列条件并采取下列行动时才能实现：

- 项目必须是一个明智的项目：PPP 将不会创造奇迹，也不会从一个糟糕的项目做成一个好的项目，更确切地说，公共需要的技术方案不充足或不合理（第 3 章说明了如何识

别项目的重要性，如何将识别的项目从渠道转移为 PPP 候选项目进入 PPP 流程。它还介绍了测试经济稳健性项目的必要性）；

- 项目必须是一个合适的项目：PPP 优势只能在适合 PPP 发展的项目中实现（第 3 章解释如何筛选 PPP 项目）。有些项目是不适合作为 PPP；
- 项目必须做好准备和评估：特别是它必须在商业上可行的、可负担的和经过适当测试的 PPP（第 4 章说明如何通过运用 VfM 来测试 PPP 的适用性，以及测试商业可行性⁴⁴和可承受能力。它还通过健全的准备来处理整个项目生命周期的风险缓解和其他威胁）；
- 项目必须有适合的结构：PPP 的潜在效率只有通过适合的合同结构才能实现，从而使价值的动因出现并成为可持续发展（第 5 章涉及合同结构和起草）；
- 项目必须适当的招标：如果采购过程不恰当，从而不能产生健全和可靠的竞争，PPP 效率将会丢失（见下框 1.18）（第 5 章描述了如何构建一个招标的流程，第 6 章从管理的角度阐述了招标过程）；
- 项目必须在合同生命期限内积极主动地管理：如果合同管理不当，PPP 效率在合同生命期内可能会丢失（第 7 章和第 8 章解释合同管理）。

所有这些行动都具有渐进和迭代的性质。它们代表 PPP 的流程周期，并在 PPP 指南的第 3 章至第 8 章中说明。本章的第 10 节介绍了这个周期及在 PPP 指南中与流程周期相关的章节。

实现一个成功的 PPP，第一个因素是要注意影响 PPP 模式的效益和风险，从而将该工具应用于适当的项目。然后必须对项目进行有意义的评估和准备，包括适当的风险和激励结构。他们也必须最大的效率和透明度的过程中进行招标，并鼓励可靠的投标人进行合理的竞争。

符合项目和合同批准（投资决策和采购决定）的条件，应以指南的形式明确的、可理解加以界定。应该有适当的程序来确保满足这些条件。项目和合同应准备好以灵活和可预见的方式面对风险，为社会资本提供适当的激励措施和以最大限度的质量竞争，同时避免和减轻因鲁莽的风险。如未能做到将产生有害的后果。

框 1.18：市场竞争的需要。如何采购 PPP⁴⁵

竞争中获得 VfM 是必要的。在直接谈判中，政府支付工程和服务费用可能高于公平竞争价格，而且他们的质量可能较低。

竞争是创新带入的方程式，由于公司面临竞争压力以激励创新来提高效率，并以最有效的方式积极主动地评估和管理风险。显然，如果没有竞争，用同样的方法处理同一项目其价格将会更高。

直接授予或直接协商谈判可能仅适用于极少数的情况。最常用于直接协商谈判辩解的大多数理由被认为是虚假的(PPP Reference Guide, World Bank 2014)。

⁴⁴本 PPP 指南将商业可行性定义为“分析该项目是否能有效吸引优质投标人、投资者和贷款人，以及强调必须满足的主要条件”。商业可行性涉及投资者和可融资性有足够的风险/回报比率。第 4 章提供进一步信息。

⁴⁵围绕直接谈判和缺乏竞争的风险和陷阱的例子不胜其数。Resource Book on PPP Case Studies (European Commission 2004) case study 17 (page 83) 说明了废物处理的管理项目案例，和 PPP Reference Guide, V2.0 (World Bank, 2014)提出了在坦桑尼亚（第 197 页）直接谈判的 IPP 案例。

仅有少数情况可能会适用直接谈判，一般涉及有证据显示当时只有一家公司有兴趣参与项目，或当有自然灾害或其他紧急情况需要迅速处理的情况。在这些情况下，VfM 成为次要的考虑因素。

直接谈判可能不仅对 VfM 有明显的影响，也可能严重损害业界在相关 PPP 计划和市场中的利益。事实上，透明度对于获得招标界的稳定和重大兴趣至关重要。

为此，一个适当的框架会明确地将直接谈判设置为一个例外情况，和国家/政府仅在非常有限的情况下，如果有的话才使用（最理想的情况下，这种办法是对公众和业界有明显性的需要）。良好的做法是在许多的框架上设置了清晰、有限的条件情况下才允许使用直接谈判（例如，Puerto Rico's PPP Law – Law 29 of 2009），一些司法管辖区甚至会进一步禁止直接谈判（例如，Brazil's Federal PPP Law of 2004）。

一个特殊的例外（在某些情况下和具体的规则和条件下），在竞争过程的方法中，如未经邀请的提案（或“社会资本发起的项目”）。这介于直接谈判和竞争过程之间。在非经邀请的提案中，社会资本启动该项目，即作为发起人，并向政府提出建造一个项目以解决需要。如果该项目符合政府的投资和采购条件，处理未经邀请的方法可能以类似直接授予（即纯直接谈判）的方式，由社会资本发起人与政府进行谈判。

更好的做法是提交项目来引入竞争性的局面，但给予原始提案者一些优势。提供的优势程度可以有所变化，从而鼓励或多或少的竞争。投标项目的标准或默认方式应以竞争过程为准，因为它带来重要利益⁴⁶。社会资本发起的项目在第 2 章讨论。

本 PPP 指南假设 PPP 在一个竞争的过程下采购，经过招标在多名候选人中挑选一名中标人。以下所有章节都是基于一种标准和透明的方法去解释 PPP 过程周期。招标过程应遵循一套已公布的规则和程序（采购框架）。这将规管各种选择方案来处理不同阶段的过程，通常包括资格预审、投标提交、标书评估、授予和合同签署。

世界上有相当多的招标流程类型，但其中许多都包含着相同的基本特征，变化很小。

有一些关键方面会影响如何设计和工作的流程定义，包括：

- 资格预审方法：发放资格预审要求的时间（提前发出征求建议书[RFP]）以及是否预先选择（入围名单），或只采用通过/失败标准。
- 征求建议书方法：最后审定和发布征求建议书“RFP”和合同的时间（无论是经过一段时间的磋商和互动或不允许互动和磋商，但只有轻微的澄清）。
- 提交标书和评估的方法：是否允许谈判以及迭代提案。

不同的采购战略要素组合产生了最常见的采购流程类型或模型。这些在第 10 节中介绍。

⁴⁶一些非邀约的投标书的意义在于创新因素。例如，基于私人发起提出的管理交通拥堵及收费的创新方法（动态收费和高使用收费或 HOTs），请参阅维吉尼亚车道 PPP 项目（PPP Reference Guide, V 2.0, page 40 中描述）。

影响选择过程的另一个关键方面是评估标准（唯一以价格、或其他财务标准与财务和综合技术、或其他定性标准）。评估标准在第 5 章讨论。

PPP 项目采购过程的设计（在本 PPP 指南中最好称为投标过程）在第 5 章描述，和在第 6 章描述招标阶段。

不恰当的项目/过程管理（如上文所述的 PPP 过程周期管理）将最终导致项目失败（见第 8 节）。这可能不仅导致政府失去特定的 PPP 项目的利益，它也可能影响政府的整体声誉作为一个 PPP 和基础设施采购商——无论是公众还是市场。

项目过程的良好管理需要大量的人力和物力（技术专长和大量资源）来建立一个健全的项目治理结构，并应包含在一个严格而明确的框架内（见第 9 节）。此外，一个健全的框架不仅可以减少管理失败的风险和 PPPPPP 的潜在陷阱，而且也可将 PPP 工具推向一个更高的水平，包括对社会资本资金的持续吸引力（见第 9.4 节）⁴⁷。

项目中的许多失败（在广义上使用项目一词），最终都是由于项目经理要面对诸多的挑战，这只能在有适当的项目治理安排下才能处理。这应包括以下内容：

- 项目团队中有足够资源（规模适中），全职的项目经理和适当的顾问；
- 明确识别项目拥有人和项目负责人；
- 存在项目组以外项目的倡导者；
- 明确的决策框架（通过项目委员会组成并与计划治理结构相关性）和决策链；
- 适当的利益相关者管理（从项目早期阶段应定立谁该沟通和参与）；
- 流畅和清晰的沟通（包括与公众的沟通）。

第 3 章介绍项目管理、利益相关者考虑、沟通的相关性和管理 PPP 项目⁴⁸时顾问的需求和作用。

第 8.2 节进一步解释可能危及成功流程管理的风险和威胁。它还结合了 PPP 框架在减少失败风险方面的作用，提供了由于缺乏准备，不恰当的评估和管理不善导致项目失败的例子（第 8.3 节）。

如第 8 节解释的，具有一个健全的框架和接近 PPP 战略和程序性的方式，不仅降低了失败的风险，也是使用 PPP 模式的整体价值的唯一途径。换句话说，项目需要做好前期准备、启动准备

⁴⁷一个有趣的问题是应该何时创建框架。一般来说，一个适当的 PPP 框架应该在宣布和启动 PPP 计划之前存在。然而，第一个定义可能并非详尽无遗，允许政府调整框架以适应初始项目的实际经验。无论如何，在 PPP 市场还不够成熟的情况前，推出“探路者”项目，以便在投入大量资源和声誉之前先进行试水测试。

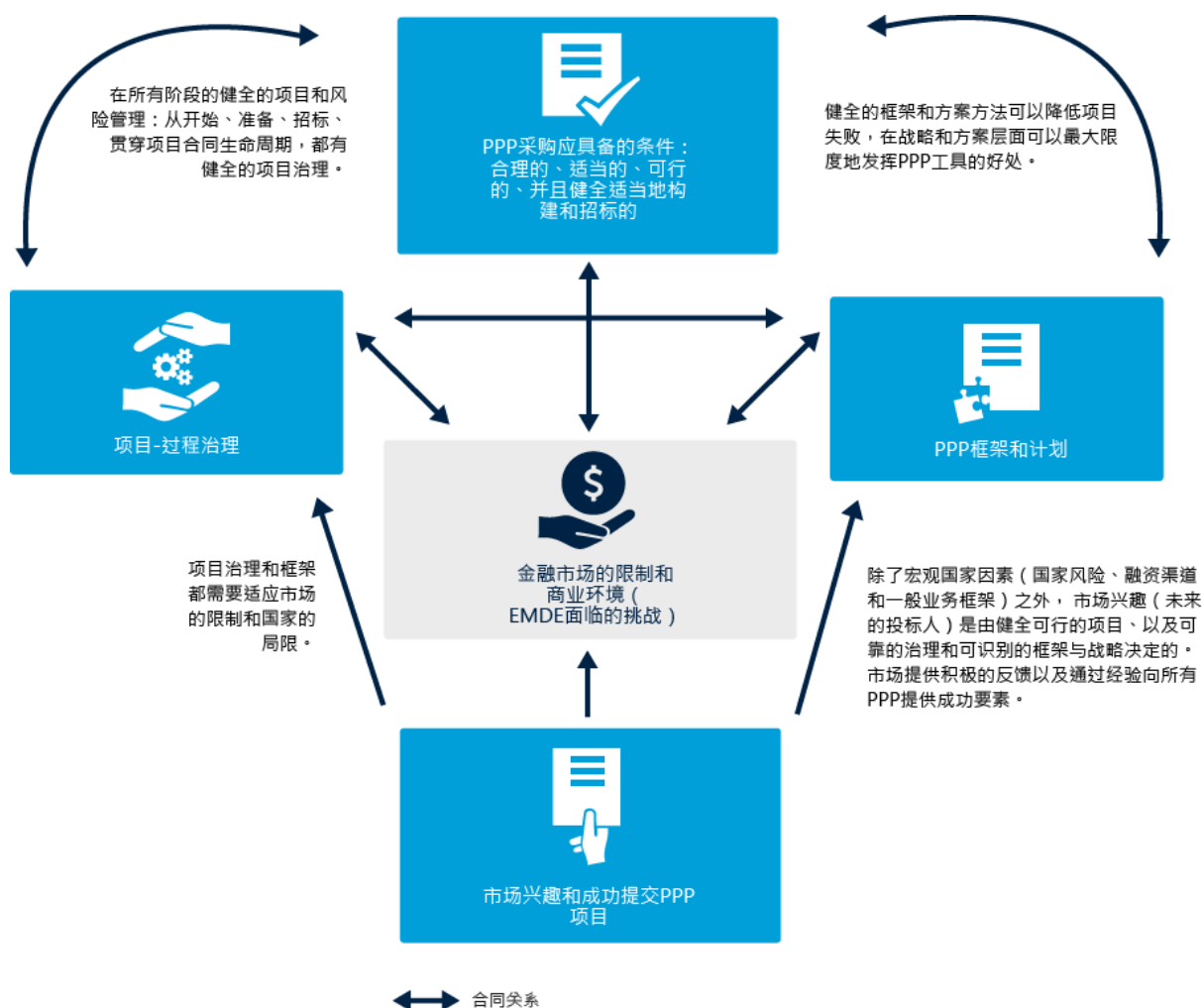
⁴⁸在项目治理中的这些特征和方法已在 World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) pages 80-83 中进行翻译。有关项目管理和项目治理的详细知识不属于“PPP 指南”的范围。然而，健全的项目管理和风险管理流程应该应用于项目的整个过程（从识别到合同结束）。有关项目治理的更多信息，见项目治理：A Guidance Note for Public Sector Projects (HM Treasury UK 2007)。有关 PPP 过程风险管理的信息，见 The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts。此外，本 PPP 指南第 4 章和第 5.5 节从财务角度进行风险管理，通过分配和结构来确定和评估风险，第 6 章和第 7 章进一步讨论了合同期间的风险管理。

和妥善管理。政府本身也需要做好准备来控制陷阱和保护或特别是使私人融资 PPP 的最高价值，和一般 PPP 可能会带来的价值⁴⁹。

无论国家或市场是否不受限制地获得长期融资，和无论该国的政治、法律和经济环境是否稳定（即使国家风险是不存在的）这些考虑都是有效的。如果获得长期融资的途径在国家或市场上有重大的限制，或政治、法律、经济环境不稳定，则必须制定或减轻这些限制（通过 PPP 框架和合同结构），或该国的 PPP 战略需要进行调整（见第 5.6 节）。

图 1.9: PPP 成功的基本要素

⁴⁹在 PPP 项目计划和管理方面具有更高的成熟度和能力的市场和国家被视为“成熟的 PPP 国家”。PPP 成熟概念由德勤在 *Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPPs (Eggers and Startup)* 中提出并解释，其中包括三个发展阶段。



注： EMDE= 新兴市场和发展中国家； PPP = 政府与社会资本合作关系。

5.6. 一些 EMDE 国家和特别是最不发达的国家的挑战⁵⁰：PPP 模式须要适应宏观经济环境和金融市场的限制

⁵⁰国际货币基金组织（IMF's）的世界经济展望（WEO）国家分类系统指定 34 个成员国家是发达国家；其余的 154 个成员国家是“新兴市场和发展中国家”（EMDEs）。EMDEs 不是正式分解为两组：新兴市场（EMs）和非新兴市场（non-EMs），虽然有重要的文件讨论 EM 类别和公认的 EMS（例如，巴西、俄罗斯、印度和中国，“金砖四国”）。见 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

a) 长期融资可用性的挑战

私人融资 PPP 需要长期融资，其中大部分应以债务形式，通过杠杆⁵¹发挥最大的财务效率（见第 7 节）。

健全的财务结构要求债务与债务人（即社会资本或 SPV）的收入用相同的货币计价。因此，PPP 的收入应以当地货币计价，债务亦应由当地贷款方提供（除非其国家的货币是一个国际货币，例如欧元）。否则该项目将会受到其中一个更严重的影响及难以管理风险，即外汇风险（如果项目使用外币融资及当本地货币贬值时，结果会导致当地货币计算金额的债务增加，并只能从贬值的收入偿还）。

在没有一个相对发达的金融体系的国家，即是一个能够借出大量长期贷款的国家（例如 10 年以上），将不得不依靠硬货币的跨境融资，如美元或欧元。然而，当以下选项之一是可用和可靠的才可进行此操作：

- 外汇风险对冲机制（如交叉货币互换[CCS]，远期货币合约等）在不发达的金融市场通常不会有这种服务，但在一些国家可能是一种方式。多边发展银行(MDB)可能通过提供或参与 CCS 结构⁵²的机制而发挥相关作用；
- 政府保险担保货币贬值风险。这可能是在不同程度上的担保。最高程度上，政府支付的 PPP 通过硬货币支付（例如，在秘鲁的一些项目）。更常见的是向贷款人以直接担保的方式，为债务（而不是包括股权）提供保护。较低程度上，它是通过合同担保来完成的（即当货币贬值达到一定的临界值时，通过合同向社会资本提供补偿）。为使这方案有效，由采购部门提供的担保应明确强制执行的（例如，不可撤销和无条件的），贷款人必须接受对违反这种义务的风险。

如果不是这种情况，贷款人可能需要获得政治风险担保（例如，ECA 的保险）或在 A/B 贷款结构中有 MDB 作为共同贷款人的存在（第 7.2 节提供了有关 MDBs 和 ECAs 的详细信息，包括 A/B 贷款结构的解释）。

一个只能在使用者付费项目中进行，而又不那么有效的技术来减轻货币风险，是通过允许社会资本根据消费者物价指数(CPI)和货币汇率提高收费来将风险转移给使用者。

- 明显的减少私人融资规模，接受政府为项目资本的大部分支出直接提供融资（或间接地通过政府贷款进行）。这是除担保或直接信件外的其他支持（第 7.3 节进一步解释共同融资的办法，和第 5 章提供了更详细的细节，对不同形式的政府财政支持以提高商业可行性）。例如，对于莱索托的 1.5 亿美元建设新的国家专科医院，根据为期 18 年的综合 PPP 合同，政府承担基础建设资本支出费用 37%，而这笔债务由南非开发银行提供，并由政府签署直接贷款协议来提高项目信用度⁵³。

⁵¹杠杆比例和杠杆比率是指“公司贷款资本金（债务）与其普通股本（股权）的价值之比”（牛津英语词典）。在 PPP 指南中，术语“杠杆比例”与“杠杆比率”可互换使用。

⁵²见案例 3, Lekki Toll Road Concession (WEF 2010, page 94)。2006 年，在这个收费公路项目在尼日利亚，获得 AfDB 以硬货币（美元）提供的很大一部分的债务，与商品 MLA 转换，减轻特许经营者的货币风险。同时，亚洲开发银行（ADB）可以提高卢比债券和开展 CCS，以长期债务支持印度的项目（WEF 2010）。

⁵³见 Health System Innovation in Lesotho prepared by UCSF Global Health Group and PwC, 2013。

一些基于使用者付费（以当地货币计价）的项目提供以通过增加收费来将外汇风险转到使用者的能力。然而，这种保护对于重大贬值是无效的，因为它将会严重影响基础设施的需求/使用，或收费增加将导致公众的大量抗议。

政府应该意识到，承担外汇风险可能会显著增加他们的债务，并应将此种风险纳入 VfM 的分析。

当这些策略都不可行或可用时，或政府不能有效地承担这种风险时，可以采取一些辅助的策略。

- 在产生硬货币收入的项目（例如，港口、机场等）集中或限制私人融资 PPP，以便将收入与跨境融资相匹配。例如，在 Sub-Saharan Africa, from 1996 to 2007, 私营参与的基础设施项目大多数都是海港 (World Bank – Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas 2011)；
- PPP 对于通常没有私人融资的项目集中或限制 PPP，以获得管理 PPP 模式的知识和成熟度。这是通过 PPP 项目方式以提取物有价值，以及在那些不依赖长期资金的 PPP 模式（例如，使用 DBOM 而不是 DBFOM，并将 PPP 概念仅用于服务和管理合同）。

b) 政府的预算限制/财务能力

无论一个国家的项目是否可以获得以当地货币的长期融资，PPP 合同都必须支付（由公共作为纳税人或由直接使用者），政府必须承认基础设施是一个资本密集型的业务。

国家（和国家内不同级别的政府，见框 1.19）具有显著的预算限制；个人收入水平低的低收入国家（LIC）⁵⁴应仔细评估 PPP 对其预算的财务影响，以及在使用者支付的项目中，个人的负担能力⁵⁵。私人融资性质的 PPP 融资费用可能对一些国家是压倒性的，在这种情况下可能更好的依靠传统基础设施供给和公共债务，包括开发银行提供的债务。

如果有预算限制，但以合理途径用当地货币获取长期融资，使用者支付和私人融资 PPP 具有强劲创造收入能力（收入制造者）仍是有可能的，比如支付意愿得到测试以及大众对通行费可以负担（即政府应该对一些以征收过路费或收费资助的项目，非常谨慎地进行社会经济评估）。

集中于非资本密集型的 PPP 和/或服务 PPP 也是一个合适的策略。

框 1.19：地方政府的挑战

一般来说，次级主权政府和机关发现难以在合理条件下获得私人融资，或者根本就不能获得，特别是在发展中国家。它们可能发生在省或地区级别，特别是在地方政府层面。这种情况由于中央政府权力下放到市政府/地方政府的趋势而加剧。

⁵⁴ LIC 国家是发展中国家的子国家，这些国家的国民总收入的人均收入（GNI）是最低的，见 <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>。

⁵⁵ LDCs 国家或针对贫困地区或贫困社区的某些特定的项目，以 Output-Based Aid（OBA）已被用于提高项目的可行性，与 Global Partnership Output-Based Aid（见 www.gpoba.org）以赠款的形式向项目提供补贴。OBA 融资和案例研究（菲律宾马尼拉东区改善供水服务）在 World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011). 中解释。

谨慎行事和现实主义更有必要在各级地方政府执行。这些政府只应承担长期承诺与其收入能力相称。此外，他们应考虑市政服务的收费水平是否合适，并确保对某些公共服务的必要补贴具有适当的规模和结构。

财政风险的认知可能高估了地方政府的实际能力。中央政府有机制来补贴地方和地方政府制定的开发项目，这些是在某些部门或具体项目中规定的。

为此，适当的 PPP 政策管理应包括中央政府层面的支持方式和方法，以及地方政府开发的 PPP（共同融资通过补助金，公共贷款或信用包装）。同时，框架应引入控制机制，以避免次级主权机关过度暴露于风险中和/或促进不可行的项目。

c) 国家风险认知

国家风险是指有关投资在国外的风险汇集，包括外汇风险，经济风险（GDP 演变、通货膨胀风险），转移风险（将投资者的利润分配和现金汇返的限制风险）、政治风险、社会风险（包括一般的暴乱风险）、监管和法律风险（影响外国投资者的现行法律规定的风险，或比本国更繁琐的风险），腐败和主权风险（国家财政义务的违约风险）⁵⁶。

一个国家的商业环境（不利的风险），包括影响正常业务的普通或一般立法（劳动立法、税收、司法制度等），业务所需的基础设施、发展或供应市场的限制（特别是有合格劳动力的存在和有偿还债务能力的当地分包商）可能被认为是国家风险概念的一部分，无论如何，当接近新兴市场时，投资者需要考虑的独特因素。

应该指出的是，一些风险被认为是“国家风险”的一部分时有可能重叠，或不同的说法会有不同的名称。例如，保险业假定的政治风险包括战争、一般骚乱和货币的可转让性或可兑换性。财产被没收，国有化或征用被认为是包含在政治风险里的事件。主权风险可能被视为政治风险⁵⁷的一个子风险或潜在的结石。

通常情况下，高国家风险和低信用评级与金融市场发展不足和预算不佳相关。高国家风险意识（特别是腐败的程度高、政治和社会高度不稳定、社会冲突等）及特别不良的信誉（即外国债权人觉察高主权风险）都是发展私人融资 PPP 的巨大障碍。

在这些国家中，PPP 对于非资本密集型项目和“仅提供服务”项目可能仍然是一个有用和有价值的方法，集中在这些项目，其它 PPP 项目需获得 MDBs 或 ECAs 提供的政治风险保险。

d) 结论

⁵⁶根据 Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) / Economist Intelligence Unit (EIU) 调查(World Investment and Political Risks, 2012 – www.miga.org/documents/WIPR.pdf)在世界银行引用，2014 年 1 月(Overcoming Constraints for the Financing of Infrastructure)，监管不力是外国直接投资最关心的问题。还强调了“政府行为”，如历史合同纠纷处理，征用，并遣返资本管制。

⁵⁷为了避免疑义，本 PPP 指南将政治风险视为与政府行为有关的风险，这些风险影响社会资本或运营。这些可能包括罚款的不付款，不公平地终止合同，执行其他义务而影响合同造成疏忽和歧视性改变法规等。

对于国家具有非常低的收入水平，政治和社会高度不稳定和有限的当地金融市场，使用 PPP 作为融资和管理新的基础设施方式时必须要认真考虑。当制定 PPP 战略时，最不发达的国家需要务实和慎重。

有一些国家（一个值得注意的例子是孟加拉国⁵⁸）实施了温和而现实的做法，使政府的 PPP 战略适应国家的市场约束和政府预算能力。

5.7. 结论：做与不做

框 1.20 关于 PPP 作为采购公共基础设施的潜在方式的主要建议摘要。

框 1.20：做与不做	
做	不做
EMDSs, LDCs：在现实主义和审慎原则下，使 PPP 战略适应当地的政治、社会和经济环境。	EMDSs, LDCs：不要计划和宣布进取的 PPP 计划，这可能超出当地的能力（在负担能力和获得国际投资和融资方面）。不要定义/选择不切实际的项目，特别是不要指定使用不可靠或未经测试的技术。
选择适当的项目。	不要对小型项目使用 PPP（作为一般规则）。尝试捆绑/组合小型项目（例如，一组污水处理厂），而不是分开的单独采购流程。
选择适当的 PPP 候选项目。寻求 PPP 的内在效率，获得最大限度的利益和保留它们。	不要因为它不占政府债务而使用 PPP。 不要随意使用 PPP 作为采购方式，除非该项目是适合作为 PPP 采购，即说它有可能获得预期的效率（第 3 章提供如何筛选项目以作为合适的 PPP 候选项目的信息）。 当项目提供 VfM，和 PPP 方式能够增强 VfM（见第 4 章 VfM 分析的更多信息）时，可使用 PPP 提供设施。
承认 PPP 工具及 PPP 采购过程对资源的要求很高，并在能力方面做好准备。 PPP 在生命周期的所有阶段需要政府大量参与。	除非政府部门了解或认识所需的特殊/特定能力和资源，以及更高复杂性的过程，否则不要开始 PPP 过程。 在许多国家，处理发展 PPP 的机构面临极大的限制和大的缺点。然而，他们预计将需要超出其能力的专业和技术以制定计划和项目。

⁵⁸有关描述 PPP 项目的概况的信息渠道请参阅孟加拉国 PPP 办公室的网站 <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>。

详细评估/评价项目以确保可行性。	不要启动 PPP 项目，除非政府部门确定其总体可行性和 PPP 可行性的具体细节，即项目已作准备和在经济、金融、商业、负担能力和技术条款进行了满意的评估（第 4 章全面说明项目评价需求和范围）。
投入资源来妥善构建招标和合同，并管理其过程。	不要相信评价就是一切。固有的 VfM 可能由于构建不足和设计/制图不清楚而丧失。 招标过程应在资格要求范围内促成最大的有效竞争中采购（第 5 章说明招标程序和合同构建和适当设计的需要）。
允许足够的采购时间（项目筹备、评估、结构和投标）。	无需匆忙。不要设置过于进取的时限；如果社会资本对政府履行时间表的能力没有信心，他们就不太愿意去投标项目。
采购后要专注和资源来管理合同。	签订合同后，不要以为政府已完成了它的工作。政府需要在整个合同期间主动地管理项目（第 7 章和第 8 章解释合同管理）。
安排政府、机构和政策框架，以一个有系统的方式来处理 PPP 工具。控制财政上的影响，并为项目和程序评价持续地改善。	除非政府部门已经准备好，否则不要使用 PPP 作为一项政策战略（在一个有系统的程度上）（第 9 节介绍和讨论 PPP 框架的角色，第 2 章解释什么构成正确的 PPP 框架及 PPP 模式和框架的主要特征）。

6. PPP 项目典型的基本结构

6.1. PPP 项目基本结构介绍

本节进一步解释私人融资 PPP 的基本结构，第 4 节首次介绍了 DBFOM 形式（或范围）。

图 1.10 说明了常见的 PPP 基本结构（其中 SPV 的所有股权由社会资本提供）。这种结构可以用于使用者支付和政府支付的 PPP。图 1.10 的结构并不包括“付款给政府”，这可能会是在一些超越可行性的使用者支付项目的情况。当解释项目结构的内部主要关系和现金流时，将讨论这个和其它潜在的变化。

从广义上讲，项目结构是指合同关系和现金流的体系，用来管制项目发展和生命周期。

项目结构的主要关系和核心要素是政府部门和社会资本之间的 PPP 协议或 PPP 合同⁵⁹（也称为“上游合同”）。它由政府部门开发和委托或外包给社会资本基础设施的开发和管理，并规

⁵⁹ 虽然合同通常由一个单一的文件及其附件详述某些事项组成（如技术要求和支付机制），本 PPP 指南在广义上使用的名称为“合同”，也可能包括社会资本与除采购部门以外的其他政府部门之间的其他协议（例如，在承购协议与第三方政府部门或企业的情况下）。PPP 合同也可以称为 PPP 协议。

范社会资本的權利和义务。由于合同是项目结构的主要或核心的要素，在 PPP 指南中，PPP 项目结构和 PPP 项目合同可互换使用。

因此，PPP 项目结构将主要基于合同的范围（它界定了社会资本的责任范围），要注意的是相同的部门和基础设施类型之间的范围和结构可能会有所不同（见 6.3 节中的例子）。

项目结构也会反映 PPP 合同的财务结构（社会资本的建设工作和运营服务将如何被补偿或支付）和风险结构（即在风险方面如何界定其责任范围），同时也反映其他规定。第 5 章详细讨论了 PPP 合同的结构。第 6.2 节中介绍了付款机制是财务和风险结构的核心。

如下面框 1.21 所述，社会资本通常会以特别目的公司（SPV）的形式操作，即为项目开发和管理而创立的项目公司。

SPV 通过不同的协议将大部分的權利和义务通过下游结构的合同⁶⁰将责任、义务、风险和现金流分配给不同的社会资本参与者。

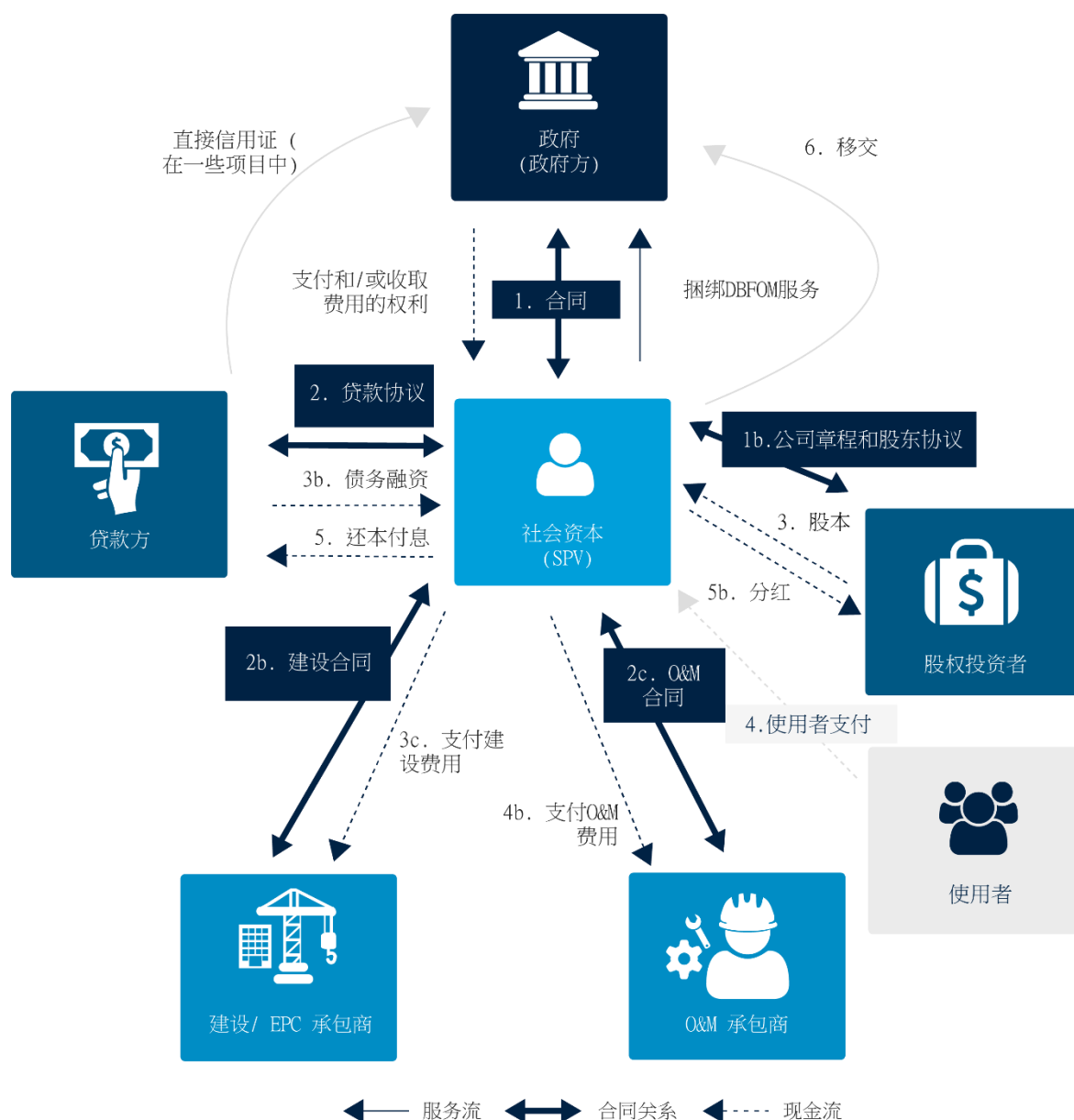
- 股东协议（尤其是与金融投资者）；
- 融资或债务协议；
- 工程总承包(EPC)合同等；
- 运营和维护（O&M）合同；
- 保险合同和担保。

建设/ EPC 和 O&M 承包商、或相关的投资公司往往也是 SPV 的股东。可能还有其他的股东，他们本质上除了是作为股权投资者外，在项目中是没有任何角色的金融投资者。承包商一般不需要成为股东（虽然有些政府可能在某些项目中有这样的要求）。

以下各段与图 1.10 有关，目的是依次描述最重要的合同关系、义务、资金流动。

图 1.10: PPP 项目结构

⁶⁰ 项目合同的下游结构由社会资本处理，涉及不同主体之间的风险转移和分配。这些下游合同通常被称为“背靠背合同”，因为它们旨在反映 PPP 合同中所包含的义务和风险。第 6 章的附录 A 描述了有关社会资本准备投标，开发和处理资产的其他事项。



注：DBFOM = 设计、建造、融资、运营、维护； EPC = 工程、采购、建设； O & M = 运营、维护； SPV = 特殊目的公司。

1. 由联合体组织的 SPV 签署合同

政府（采购部门/实施机构）与社会资本为一个新的（或更新的）基础设施订立 DBFOM 合同。

通常情况下，政府将合同授予一间公司或集团公司（联合体）。合同授予后，联合体将根据监管公司的相关法例来开办特定的公司⁶¹（特殊目的公司 SPV）。该 SPV 将与采购部门签订合同（这个里程碑也被称为“商业交割”⁶²），并且该联合体的成员将执行股东协议。

通过合同的签订，社会资本需承担以下所述的合同义务。

- 完成基础设施资产的设计、建设和开发（包括必要时获得所有许可证）；
- 提供工程和其他开发资金（全部费用或在合同的共筹资金结构下，政府应以资助金的形式提供相关的部分资金）；
- 运营和维护资产（调试资产和获得批准和授权后）。

2. SPV 执行融资协议并实施其合同结构（下游项目合同）。

合同签署后 SPV 将执行以下工作。

- 订立履约保证金的担保协议；
- 订立保险协议和保单⁶³；
- 订立融资协议，即贷款协议⁶⁴，通常也称为“融资交割”；
- 订立“下游”合同，即是建设承包商或 EPC 工程承包商以及 O&M 合同与 O&M 承包商签订合同⁶⁵。

在一些项目中，政府部门将直接与贷款方签订协议（见第 7.5 节）。

通过下游合同，社会资本委派和转移责任与风险给第三方来换取价格（注意这些第三方可能同属一间集团公司，作为 SPV 的其中一个股东）。

在大多数情况下，只会有一个建设合同，由一个承包商或一组承包商作为合营公司来签订合同。然而，在更复杂的项目中，可能有几个合同涉及特定部分的建设工作。

例如，一个轻轨项目可能涉及供应、安装、建设工程。SPV 可能与合营公司签订单一合同，这些公司将各自分担其工作。或者 SPV 可能根据铁路系统开发的具体部分分别与土建工程、轨道、系统（电气、信号和通讯）和机车车辆的不同的承包商签订单独的合同。在前一种情况，将系统的所有部分整合风险合理地转移给承包商。后一种情况是由 SPV 承担。

3. 建设工程的执行和资金支付（债务贷款和股本贡献的资本）。由 SPV 支付给建设承包商。

⁶¹ 在合资公司或合营公司的变化后，SPV 可能已经是一间现有的政府拥有的企业，或者政府方在组成项目公司中作为股东参与。

⁶² 合同签字也可以称为商业交割或合同“执行”，指的是具体合同生效和可执行的行为。

⁶³ 第 5 章中解释保险单和履约保证金的作用。

⁶⁴ 有时（例如在某些国家）财务协议将在合同签署的同一天执行。在其它情况下，可能会推迟筹集资金，因此，建设也将延期几个月开始。最常见的债务融资工具是债务贷款协议。然而，在一些市场中，根据项目的风险状况，还可以使用项目债券（即在资本市场上发行债券以获得资金）。第 7 节解释了项目融资结构的债务类别选择。

⁶⁵ 即使 O&M 在建设完成后不会开始，也必须在融资交割时及时签署 O&M 合同，因为贷款方和投资人都需要确定有关成本和风险转移给 O&M 承包商。

通常由采购部门/实施机构发放施工指令时，建设才开始启动。这种情形通常在项目最终设计获得批准并已满足其他预设的条件时才会出现。一些预设条件可能是采购部门/实施机构的责任（例如，提供路权或土地），其它条件可能是贷款人的要求（比如清除最后的障碍，得到许可证）。

在一些国家中，银行通常的做法可能是 SPV 的股东必须投资于承诺的股权后，才可以提取获得批准的贷款金额。在其他国家，提取贷款金额与固定百分比⁶⁶的股权投资同时进行。

承包商是按合同约定的建设工程进度收取费用。在一些项目中，它可能会收到用于收取材料、机械和设备的预付款。在其他项目中，它也可能会收到完工时相关部分的合同价格。

然而，最常见的做法是每个月对正在执行的工程连续和部分的发票进行累积付款。这些工程通常由贷款人指定的技术顾问进行审查。

为了向 SPV 和贷款人保证可以达到适当的施工进度，建设合同将要求建设承包商提供银行担保和/或母公司担保。

在图 1.10 所示的典型 PPP 中，融资总额来自社会资本（通过股权和债务的形式），社会资本在工程完成和使用前不会收到政府或使用者的任何款项。然而，如果一个特定的政府支付项目的几个设施，政府可以在每个设施开始运营时进行部分付款，一旦所有的设施开始运营，政府才会全额支付。此外，如第 2 节中解释，公共和私人融资（即“共筹资金方案”）的混合 PPP 有些差异，在那种情况下，政府将在建设期间或完工时支付款项。

4. 设施开始运营，SPV 开始从政府和/或使用者的收取款项，SPV 支付给 O&M 承包商款项。

在大多数项目中，采购部门/实施机构仅在基础设施建设完成并调试后才会授权 SPV 启动运营。当合同是使用者支付的类型时，将允许 SPV 向使用者收费（有些项目涉及对现有的基础设施进行翻新，在建设过程中可能会向使用者收费）；当合同是政府支付类型时，将允许 SPV 按照合同规定的次数（如每月）和根据合同中规定的付款机制向采购部门开具发票申请款项。这些金额等于要支付的总数减去扣除或减免的数额（见下框 1.21）。

当获取资金后，SPV 将首先抵消 O&M 的成本费用，即是通常支付相应的款项给 O&M 承包商。其次，SPV 将支付税款和根据法律与合同规定预留所需的储备。剩余的资金将用于支付利息和偿还债务，然后再分派给股权持有人。

支付给 O&M 承包商的 O&M 费用可能是一个固定的年度金额或可能是浮动的金额（收入的百分比，特别是当项目公司的收入现金流是基于需求或数量）。这些费用通常受到相同的扣减和/或违约赔偿金，而影响到 SPV 的原本收入，部分或全部将 O&M 业绩风险转移给 O&M 承包商。

在运营阶段，将进行一些投资（更新或再投资，有时也称为“主要维修”或“生命周期成本”）使资产在整个合同周期内保持适用状态。这些工作通常是由 O&M 承包商在 O&M 合同内完成，但可以根据签订特定的合同来单独处理。

5. 偿还贷款和权益分配

⁶⁶ 在原本的方法中有的一种变化是贷款人有时要求提前递交一份信用证或其他备用担保来证明股权资金已经存在。

还款流程通常在融资协议中预先确定，并按照偿债比率来制定。

只有当 O&M 成本、税务和债务责任按计划支付以及适当地保留储备金之后，才可将收益支付给股权持有人。融资协议通常对股本持有人支付有额外的限制。

最后的结果是项目大部分的回报（以股息的形式）将在合同后期给予股东⁶⁷。

6. 交还

除非发生提前终止事件（即合同在未到期限之前因社会资本严重违约、发生不可抗力事件、或采购部门/实施机构的单方面决定），合同将根据条款期限结束。

在这种时候，基础设施将交还到政府手中，它可能以一份新合同对资产管理重新招标，将资产以短期批出 O&M 合同、或选择政府直接管理资产。

将资产移交给政府手里通常也被称为“交还”。要求社会资本在规定的条件下交还基础设施是一个很好的做法。为了满足这些要求，社会资本必须在交还之前进行一些维护投资，这通常在合同到期日之前的最后几年（1-3 年）内完成。

框 1.21: 特殊目的公司 (SPV) 是 PPP 的一种常见特征

SPV 是专为签订 PPP 合同而设立的公司。投标人（通常是一间联合体）在合同中标后和签署之前需要组成 SPV。该联合体的成员将按照预先同意的股份百分比认购公司股份（在投标时作的承诺）。由 SPV 与采购部门/实施机构签订合同。

在一些国家，由联合体创立 SPV 来签订合同并不是强制性的。然而，PPP 指南认为这是良好的操作方法。

创立 SPV 为合同政府和社会资本带来以下好处：

- 贷款人通常要求创立一间 SPV，SPV 通过项目融资技术来提供资金，这能够更好的控制信贷风险。项目融资技术允许股权投资者限制风险暴露，并提供高杠杆之后不需要投资者（普通）提供公司担保。此外，从股权投资者控股的角度看，财务一般被视为“资产负债表外”（请参见“项目融资简介”附录 A）。
- 政府也受益于特殊目的公司，因为它意味着，政府只会专注于该具体的 PPP 合同。常见的是政府（通过建议和合同的要求）和贷款人都禁止 SPV 开发其他项目，使其唯一的目标是提供 PPP 基础设施建设和服务。

对于后一种原因，在 RFP 里要求创立 SPV 是常见的做法，当然这不是全球性的要求。除非有不这样做具体的理由，否则 PPP 指南将这种要求视为良好的操作方法。在不需要项目融资技术的小型项目中（即不对 PPP 项目施加不必要的交易成本），或签署合同的公司是现有公司（政府所有）将通过 PPP 合营公司结构被转换为合资企业。

6.2. PPP 合同结构（上游）和介绍付款机制

PPP 的合同结构（上游）由政府部门定义。

⁶⁷ 除非采取以下行动之一：（i）为项目重新融资，因此股本减少，债务增加；（ii）股权转让，全部或部分出售给新的股权持有人，这也将受到合同的某些限制。

在第 5 章中详细解释了合同结构的若干方面：范围和职责，财务结构和风险结构。它定义了合同的商业条款，从根本上说，与财务条款或“PPP 合同的财务结构”（如何支付社会资本）有关的风险分配条款或“PPP 合同的风险结构”（如何将风险分配给合同中的参与方）。在政府支付项目中，支付机制是财务和风险结构的核心，并将在本节介绍。

财务结构资助了社会资本的投资和运营成本。在政府支付的 PPP 项目中，大部分的收入应与业绩挂钩，资助社会资本的方式通常被称为支付机制。

支付机制是社会资本对执行基础设施建设和服务（设计、建设和其他开发工程、生命周期管理[主要维护]、运营及日常维护）的主要收入来源。其它潜在的收入可能是直接付款和工程建设的资助金、运营的补贴金或补助、向使用者收取费用、或运营附属的商业业务费用（例如酒店、加油站等）。

在使用者支付的 PPP 项目中向使用者收取费用的权利，有时也被称为支付机制⁶⁸的一种形式。然而，PPP 指南认为，只有在政府支付的 PPP 可以使用支付机制这个名词，或者在使用者支付的 PPP 项目中当有一个明确的政府支付才可使用该名词。

在政府支付 PPP 项目中，设计合理的支付机制是至关重要的，原因有很多；这涉及与双方利益一致的必要性和有效的风险转移有关；

- PPP 转移建设风险，包括建设时间。付款只应在资产运营时，即资产在服务中付款，因为那一刻起（作为一项公共投资）基础设施资产才开始为使用者提供服务（公众可以是使用者，或政府作为公共服务的提供者，例如社会基础设施）；
- PPP，特别是政府支付的项目都是与服务有关。只有在设施运营的情况下或当社会资本向使用者提供的服务是可用的时候（当一个公共服务包含在合同的范围内）才产生付款。基础设施不应该简单地建设，而是应提供必要的服务水平可以保持持续的运营状态。因此，服务必须满足“绩效要求”。

此外，应该以综合方式进行考量付款，政府应不仅对运营维护和更新的费用进行补偿，还应对前期资本投资进行资助。这意味着投资（和因此建设）将面临业绩差异或服务质量的風險。

- 在 PPP 中的付款是为了最终达到的效果，而不是为了过程的方法产生的。这涉及到以最具成本效益的方式提供创新水平所达到的最佳服务。因此，付款不会因社会资本的成本而授予支付，而是根据它是否符合“输出规格”（这是在 PPP 背景下用于绩效要求的另一个术语）。

支付机制有两种主要类型（与多种变化的组合）：

- **可用性付款：**只要资产可以使用就会授权付款，并且根据可用性来扣除或缓减款项。可用性有两个含义：可以被使用或者有些可以被视为可用性。前者是指使用者使用资产的实际能力（例如，道路可能在合理的安全条件下使用），后者是指完成合同规定的服务水平（例如，不得封闭超过一条行车道或在一段道路内 3 条车道内不得有超过一条行车道封闭）。

付款也可能与达到的质量要求挂钩。在一些项目中，质量问题可以包含在可用性概念下。在其它项目中，质量要求是与可用性要求分开的。在所有可用性支付的 PPP 中，由政府认

⁶⁸ 一些指南和文献可能将社会资本的所有类型的付款和补偿（包括补助金）视为支付机制的一部分，以及另一部分是罚款或违反合同时规定的惩罚赔偿金。本 PPP 指南将前者作为财务结构的一部分，及后者是具有自己意义和目的的制度，即惩罚制度（见第 4 章）。

真考虑是否应将质量因素纳入付款机制是一个比较好的方法。这可以通过将未能达到的质量标准视为“不可用”，或者可以从付款中作出使用扣除的单独机制来完成。

- **数量支付：**付款与使用者的数量挂钩（例如，影子缴付通行费的免费公路）或以数量计算输出（例如，在污水处理厂以净化水的立方米）。

由于支付机制应该维护和使双方利益最大化，所以必须仔细考虑支付机制的类型。例如，在医院 PPP 中，政府不应该着重于公众对医院临床服务的高需求量，而是应保证医院设施的可用性达到适当的标准或在功能性方面提供舒适、安全、空间、清洁和其它质量参数。

当政府的目标是要达到最高资产使用量（例如公共交通工具），以数量付款挂钩是明智的。在一些项目中，质量问题和风险分配可能考虑会建议采用可用性或质量性的支付机制，它们应该与数量相关的有限支付的机制共同使用。

对于使用者支付的 PPP，社会资本从公众使用基础设施中获得收入，事实上提供了有力的激励以确保基础设施持续可用。然而，当社会资本没有实质性地影响基础设施使用需求时，鼓励社会资本确保质量结果的动机就更少了。例如，在收费道路 PPP 中，社会资本可能没有激励保持道路合理地清理垃圾，或防止道路旁边的物业淹水。为了解决此类问题，一些使用者支付的 PPP 应该规定最低服务或质量要求，如果不能满足要求，则社会资本需向政府方或使用者支付罚款或违约赔偿金（例如，以使用者费用的扣除形式）。

第 5 章中进一步解释设计支付机制时需要考虑的潜在错误搭配和其他更专业的特征。

6.3. 范围和结构的不同例子

合同范围及结构可能在同一个行业的不同项目中有明显差异。以下说明了三个行业的主要差异。

- **铁路：**PPP 范围可能包括以下内容：
 - 只是提供基础设施建设（政府通过国有企业运营，如法国高速铁路[HSR]的 PPP）或将运营外包给不同的社会资本；
 - 以综合方式提供基础设施建设、车辆和运营（例如西班牙的所有地铁和轻轨 PPP⁶⁹）；
 - 只供应车辆和维护，即是服务运营（有或没有供应车辆和融资），或只保留某些系统或部分基础设施（例如，在西班牙的高铁 PPP 项目中的电气化与信号和电信）。
- **水利：**水利 PPP 可能涉及以下之一：
 - 与区域或市政水务公司签订的承购协议，只有一间或一组水处理厂提供食水处理；
 - 整个系统的提升和 O&M，包括对所有的处理厂、食水供应系统（管道、泵站）的建设和 O&M，对公众服务（供水）的运营；
 - 只有管理服务，以支持提供供水服务（例如，管理收费收集）⁷⁰。
- **医疗：**医疗 PPP 可能包括以下内容：

⁶⁹ 见 *Experiencia Española en Concesiones y APPs: Rails and Light Rails*. A. Rebollo commissioned by IDB, 2009.

⁷⁰ *Handshake*（国际金融公司的 PPPs 季刊）在其#1 刊物中（2012 年 5 月重新印刷）讨论了关于水利的 PPPs 项目，并列出了不同的项目类型的一些有趣例子。*Resource Book on PPP Case Studies*（欧洲委员会，2004）分析了欧洲各地 PPP 应用情况，其中包括 10 个水处理和污水处理项目案例研究。

- 综合提供基础设施和服务（医院设施、设施管理、临床服务）；
- 只提供基础设施和维护，由政府医疗机构掌握临床服务（加拿大、南非、西班牙和英国等国家的主要模式）；
- 只提供临床服务；
- 只提供医疗设备。最不发达国家莱索托的马塞罗医院 PPP⁷¹是一个全包/垂直综合医疗 PPP 的明显例子

⁷¹ 由加利福尼亚大学、旧金山全球健康小组和普华永道 2013 年准备的 *Health System Innovation in Lesotho* 。
Handshake #3 刊物（2011 年 10 月）讨论了 PPP 的角色和其他私人参与医疗行业的角色。 *A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP Health Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences* (联合国欧洲经济委员会 (UNECE), 世界卫生组织 (WHO) 和亚洲开发银行 (ADB), 2012 草案) 中包括关于医疗 PPP 的各种范围和结构的几个案例研究。南非国家财政部的 PPP 部门提供了在该国开发的 PPP 医疗项目的三个案例研究 *Case Studies on the Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital (National Treasury PPP Unit South Africa 2013)*。
<http://www.ppp.gov.za/LegalAspects/CaseStudies/HumansdorpOverallfindings.pdf>.

7. 私人融资的 PPP 项目如何融资：支付建设成本的资金来源

框 1.22：初步澄清：提供资金与融资

在“PPP 指南”中，将融资定义为前期需要支付基础设施建设费用的资金来源。融资通常由政府通过盈余或政府贷款（传统基础设施采购）或社会资本筹集债务和股权资金（PPP）来筹集资金。

提供资金一般是指履行政府支付义务所需的资金来源。在 PPP 背景下，它指长期支付给 PPP 项目中的社会资本的资金来源，用于项目投资运营和维护成本。提供资金通常来自税收（政府支付 PPP）或使用者付费（使用者支付 PPP）。政府也可能利用更具体的资金来源来支付，其中最为相关的是“土地升值捕获”⁷²。

社会资本负责筹集资金来开发基础设施（即资产的设计和建设直到调试完成），如果 PPP 是共筹资金的方案，那么政府应需提供部分资金。当采用私人融资的采购方式时，全部（或较大部分）的资本投资资金来自社会资本。见框 1.22。

如上述解释的，PPP 通常由中标人创立特殊目的公司（SPV）来实施项目（即资产的建设、融资及）。SPV 与采购部门签署合同，并由 SPV 承担合同中所有的权利和义务。因此，项目内所有的现金流是 SPV 的收益，与项目相关的资产和债务记入资产负债表。这通常被称为“隔离”现金流。

对于任何一间私营企业来说，要用于投资的资金（即为项目融资）通常是债务和股权的组合，因其降低了所有财政资源的总体成本（加权平均资本成本，WACC）具备税收效益（通过创建“税盾”）和总体效益。

最常用的和有效的融资方式是使用“项目融资技术”。项目融资具备很多优势，它显著提高了贷款人对项目治理和绩效的控制力，以及发起人无需对贷款人直接负责筹集第三方资金的能力。但是，一些项目需要满足一些条件来获得这种类型的融资（这些包括贷款人特定的要求，关于可融资性 – 见下文 – 合理的规模以抵消较高交易成本的机制）。

因此，一些项目通过“企业贷款”或“企业融资”来融资；这意味着 SPV 以债务形式筹集的资金由发起人（股权投资者）充分承担，或者公司层面上将筹集的资金以股权的形式放入 SPV（合并股权和次级担保人 – 见第 7.2 节）。

本节将解释以下内容：

- 如何合理的使用杠杆对项目的成本效率至关重要，PPP 项目最常用的融资结构是基于项目融资技术（第 7.1 节）。本标题还将介绍采购部门如何关注“商业可行性”，包括社会资本发起人在评估和准备项目时怎样容易获得债务（可融资性）；

⁷² 在许多基础设施项目（特别是交通运输）中土地价值捕获反映了一个事实，基础设施周边的私人房地产的土地价值随着连通性而提高或在一些项目中直接用于城市更新而增加。这种方法是公共交通为导向的开发（TOD），如印度安得拉邦政府采购的 Hyderabad Metro Rail 项目，土地价值捕获机制打算保留或获取部分增加的价值，以抵消基础设施开发的部分费用；它通过不同的手段来实现，如土地价值税、“受益税”或“开发影响费”。在一些项目中，在政府部门和/或在合营公司中的其他政府部门（例如，市政府投资城市轻轨和城市发展）可能发展公共土地房地产开发（例如，在西班牙的高铁的公共运营商 ADIF）。关于土地价值捕获的这些和其他概念在 *Accelerating Infrastructure Delivery* (WEF, 2014) 的第 3 节中进行了说明。

- 在 PPP 项目中，通常看到不同类型的资金（债务和股本）以及附属类别或模式。每个类别的潜在资金提供者，以及 MDBs 和 ECAs 在融资项目中的角色（第 7.2 节）；
- 政府如何关注私人融资结构和项目可融资性（第 7.3 节）；
- 社会资本进行债权和股权投资同时，政府如何以及为什么以补贴金的方式提供部分融资（即在限制的条款下共筹资金）（第 7.4 节）；
- 采购部门如何影响项目融资结构（除了参与资本补助金外），以及为什么这样做是为了通过明确措施来保护或进一步提高项目的“商业可行性”（或增加可承受能力）（第 7.5 节）。

图 1.11 显示了 PPP 项目公司在完成建设和开始运营时资产负债表的基本组成。

图 1.11：简化资产负债表 - PPP 项目公司的资产和负债



注：Capex = 资本支出

7.1. 私人融资和项目融资⁷³

作为一种私人融资的采购方式，投资资本的全部（或大部分）来自社会资本。

PPP 结构通过合同将建设开发、商业运营或开发公共资产（在特定规则和条件下）的权利分配给社会资本。社会资本通常会以有限责任公司的形式组建 SPV。SPV 的具体目的是建设和运营特定的基础设施业务。

社会资本负责提供资金来开发基础设施建设（即通过设计和建设来完成资产），除非政府作为共同贷款方或股权合伙人。一个更普遍的方法是如果 PPP 是共筹资金的项目，则提供部分资金（以政府补贴金的形式）。

如同任何资本密集型企业一样，发起人将使用债务杠杆来投资。这种行为源于投资规模较大和债务的成本效率较高时，在适当的利率和条件下可使用。

通常情况下，通过“项目融资”技术提供债务融资。项目融资是一种无追索权的融资方法，项目贷款人只能从 SPV 的收入而非股权投资者的收入中受偿⁷⁴。项目公司的责任隔离于股权投资者的责任，并用项目现金流来还本付息。融资将由股权（由项目公司的股东提供，他们是中标联合体成员）和债务（由商业银行或其他贷款人等提供⁷⁵）组合。股权常先于债务承担项目损失，股权的偿还在还本付息之后进行。还本付息明确在包含本金和利息的债务偿还计划中。因此，股权需要比债务更高的价格（回报）（见附录 A 中的项目现金流付款瀑布）。

这种融资技术是基于项目的未来现金流和现金流的可靠性而定，除了在标准合约条款下约定的最低的覆盖率外（贷款期限保障比率 - LLCR⁷⁶和偿债比率 - DSCR⁷⁷），贷款人对实物股权投资的要求是最重要的条件。

典型的融资结构的债务与股本比率在 60:40 到 80:20 之间，一些项目具有更多（或更少）激进的融资结构，如下所述。

⁷³ 关于“项目融资”的更多内容，除了本章附录 A 外，以下阅读是有益的：在 *Guide to Guidance - How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects* (EPEC 2012) 中的附件一提供了关于 PPP 背景下项目融资有用的摘要；*PPP: principles of policy and finance* (E. R. Yescombe 2007) chapters 8 - 12; 以及 *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets* (World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas 2011) 中的第 5 章。

⁷⁴ “无追索权”是指贷款人在违约时情况下无法向公司股东提出索赔。然而，纯粹的无追索权债务在 PPPs 领域一般是不会实现的，尤其是在不成熟的市场。这些情况下，如果不是唯一的股权持有人，发起人/承包商通常是最相关的，而贷款人通常向股权持有人提出追索权（至少在建设期间）。为此，一些从业人员也将该工具称为“有限追索权”融资。

⁷⁵ 最常见的项目融资形式是长期项目贷款。然而，融资也可以以项目债券结构的形式提供，或者贷款可能是一个迷你长期贷款结构。在第 7.2.1 节中解释“资金来源”。

⁷⁶ 贷款期限保障比率（LLCR）评估项目公司的能力以满足其（剩余的）债务，通过考虑所有预计偿债之前的剩余现金流（净现值，NPV，年限）比较分析特定年份的未偿债务。

⁷⁷ 偿债比率（DSCR）评估项目满足公司每年的还本付息能力，通过将预计的经营性现金流量除以偿还债务之前的相应年度的偿债额。例如，1.2 的比率意味着可用现金流量是当年债务的 1.2 倍。这意味着净营业收入中有 20% 的缓冲，也就是说，在不影响公司偿债能力的前提下，可以减少 20%。

在利息方面，债务一般要求的回报相对于股权较低。从公共部门/政府的角度来看，由于财务成本（WACC⁷⁸）较低，杠杆是正面的。因此，为使项目在商业上可行而需要政府支付的款项更低。或者在使用者支付的 PPP 项目中，可以自我持续运作的可能性更高。

项目融资有一些重要的好处。

- 政府部门将受益于贷款方对项目的治理和绩效的监督，治理和监督是项目融资固有的技术。由于项目现金流量是追还贷款的唯一依据，所以可靠现金流量是项目融资的核心。因此，贷款人将在政府的评估和投标人自身尽职调查之外对项目进行额外的尽职调查；
- 项目融资允许发起人筹集第三方资金（贷款方），而不直接对贷款方负责。因此，发起人的公司/控股公司保持健全的融资结构，同时释放更多的资本金投资更多的项目。

由于这些原因，政府在评估和建设 PPP 项目时需要注意可融资性。可融资性是商业可行性的内在因素（商业可行性测试，包括可融资性评估，是项目评估工作的一部分，因此在第 4 章中讨论）。

一个项目的可融资性可以定义为潜在贷款人为项目提供融资的意愿程度：即提供多大额的贷款和在什么条件下贷款。较高的可融资性意味着债务金额（杠杆）、贷款期限、贷款成本方面获得更多的资金和/或更好的条件。因此，债务金额即杠杆，将因每年偿还的债务根据预计可用的现金流（预计收入金额需经贷款人和/或其顾问在尽职调查过程中审核）及其可靠性而定。如果潜在贷款人认为该项目具有不可接受的风险和不确定的情况下，则不会提供融资，项目就是不可融资的⁷⁹。关于贷款人在评估项目时的关注点的广义解释如下框 1.23 所示：

框 1.23：项目贷款人的主要关注点

- 确定达到偿债要求所需的项目现金流量；
- 有足够的现金流量达到股权投资者预期（或合理）利润；
- 政府部门的信誉（履行义务）；
- PPP 法律框架的健全性和稳定性；
- PPP 合同和相关协议的有效性和可执行性；
- 对监管制度的信心；
- 如果项目失败，政府有介入的权利以及可以寻找其他承包商；
- 承包商执行能力和管理质量；
- 承包商的信誉和质量保证；
- 风险必须是可理解、可控、有限和适当的分配；
- 终止制度的可接受性（为债务提供充分保护）；
- 项目的声誉影响（环境和社会）⁸⁰；
- 保险的可用性和有效性。

⁷⁸ 加权平均资本成本（WACC）是项目所有私人融资资本的平均成本。它是股权资本成本和债务成本的加权平均值。

⁷⁹ 项目融资和贷款的项目风险在未来的合同中超越风险结构与财务可行性的其它后果：关注“贷款人的权利”即使能够介入项目管理，本节进行介绍。

⁸⁰ 许多商业贷款和所有 MDBs 将评估项目的遵守的赤道原则。

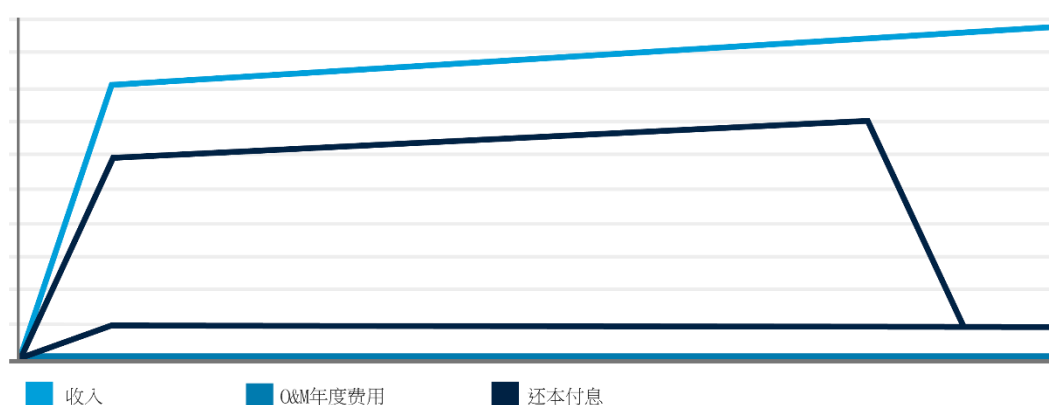
See <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

Source: Adapted from World Bank – Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011).

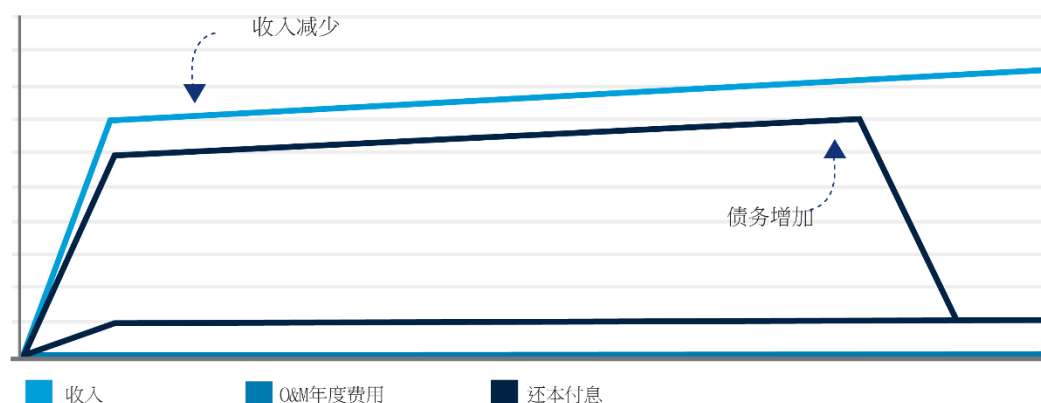
只要现金流的可预测性和稳定性较高、风险较低，那么较高的债务水平或较高的杠杆是有可能实现的（从贷款角度来看）。在这个意义上来说，政府支付的 PPP，特别是基于可用性支付的 PPP，因为 DSCR（见图 1.12）合同条款要求较低，所以 PPP 可享有较高的债务/杠杆水平。

图 1.12: 偿债比率

DSCR = 1,4X



DSCR = 1,2X



1.2倍DSCR的自由现金流允许债务增加，因此杠杆率和股权IRR增加，相应地允许预期的投标人减少收入要求。

注：DSCR= 偿债比率； O&M = 运营和维护。

然而，使用过度的杠杆可能会危及 PPP 项目的可持续性和稳健性，从而增加 SPV 无力偿还债务的能力并可能导致破产。因此，PPP 合同通常需要设定股本参与的最低比例或设定最大的杠杆程度（见第 7.3 节）。

因此，PPP 的财务方案将是股权和债务的组合，具有较高的杠杆水平。根据项目的风险状况：发达国家的一些项目可以使用非常高的杠杆率（高达 90%）或较低的杠杆率（60%）。一般来说，具有重大收入风险的项目和较难预测的现金流量会使用较低的杠杆率。而低风险可用性支付 PPP 具有稳定的现金流量，可以使用较高的杠杆率。在 EMDE 的市场中，杠杆率的范围通常是 50%-80%。

下一节将介绍不同形式的债务，并简要介绍社会资本为提高效率而采用的融资结构策略。它还解释了资金来源和股权投资的不同模式。

框 1.24: 关于 PPP 项目融资结构的重要考虑

- 典型的融资结构是基于无追索权/有限追索权的项目融资技术，限制了项目投资者/发起人的风险承担，并增加了贷款人的尽职调查和控制力；
- SPV 将通过债务和股权的组成为项目（资产）融资；
- PPP 项目公司（SPV）通常享有比其他类型公司更高的杠杆水平。这是由于其收入的可预测性较高以及其享有的 PPP 交易中的固有商业保护；
- 较高的债务提供较高的资本成本效率。这增加了发起人来扩大业务的机会和投资更多项目的能力（有一定的限制）。
- 可融资性是 PPP 采购可行性的重大问题之一。合同结构需要充分考虑可融资性，否则物有所值（VfM）将会受到损失。然而，过高的债务可能会危及项目合同的长期可持续性，除非项目现金流非常稳定。

7.2. 融资结构：类别，融资模式和来源（资金供应商） — 发起人/社会资本的融资策略⁸¹

7.2.1. 资金来源

项目公司资金筹集的两种主要类型与公司融资结构类似，都是债务和股权。

债务可以采取贷款或债券的形式。股权可以采取纯股本或资本股份形式，也可以是准股本产品（次级债券或次级债务，夹层债务等），这些都是优先股权，但低于（优先）债务或主要债务。

主要资金类别有很多来源以及细化分类，主要内容如下所示：

⁸¹ 有关此主题的更多信息，请参见第 5 章附录 A。

表 1.6: 资金来源和资金提供者

主要类别/融资模式	资金提供者和主要特点
股权	
资本股份	承包商/工业开发商对基础设施的建设和/或 O&M 方面感兴趣。 有时是一个金融投资者（也就是说，不是工业伙伴）作为共同投资者，通常是基础设施基金或其他风险资本投资者（在某些情况下，大型机构的投资者将直接投资项目）。（在框 1.25 中简单地描述基础设施基金和其他金融投资者的参与角色）。 在某些情况下，政府可以以参与股权的形式作为融资伙伴投资 SPV，通常由采购部门直接投资，或通过结构性的信托基金或“战略投资基金”（见第 5 章）。 在一些非常复杂的市场中，也可以通过首次公开发行（IPO）股票进入项目融资结构，散户投资者变得越来越普遍⁸²。
次级债务，夹层债务	为了税收效益的目的，通常由工业开发商/承包商提供股权资金。 这可能由第三方金融投资者带来（包括政府在上述情况下）更高的保障，而且它比传统的债务回报率更高。
债务（优先债务）	
贷款 - 过桥贷款/短期或迷你长期贷款，长期贷款	最常用的债务提供商是商业银行和投资银行。其他提供商包括以下机构： • MDBs: 多边/区域发展银行（世界银行，国际金融公司，泛美开发银行，慈善援助基金会银行，亚洲开发银行，非洲开发银行等），见下文第 7.2.3 节。 • ECAs: 出口信贷机构和/或双边发展银行，见框 1.26。 • NDBs: 国家开发银行或国家金融机构（例如，墨西哥的 Banobras，巴西开发银行（BNDES），西班牙的官方信贷机构等等），见 7.4.1 节。 应该注意的是 MDB、ECA 和 NDB，可以通过担保来提供资金或促进融资（在某些 ECA 的情况下，有时是用信用风险的保险）。 • 大型机构的投资者: 近来在复杂的市场中，大型机构的投资者（如养老基金，保险公司和主权基金）正在向 PPP 提供债务融资，它通常通过私人配售计划下的项目债券进行融资，如下所述。 • 影子贷款人和债务基金: 一些专项的基础设施基金，也可以为 PPP 提供债务。

⁸² 见第 3.4 节: (*Tapping the Retail Investor*) in *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure* (WEF, 2010), page 69.

	最传统的项目贷款方案（由 SPV 认购的贷款）是长期贷款。然而，为了贷款到期后进行再融资（社会资本可能被迫这样做，这将取决于各自的市场从一开始就提供长期贷款的能力），社会资本可能在某些项目中先选择短期贷款。 短期贷款或用于再融资的贷款在项目融资的结构下被称为迷你长期贷款（即基于项目的信誉上），而不是由发起人完全担保的贷款（通常称为过桥贷款）⁸³。
债券或项目债券 ⁸⁴	作为债务模式的债券主要来自“资本市场”，即大型机构的投资者（养老金和退休金，保险公司和主权基金）和富有的超级投资者（直接或通过“家庭办公室”）通过 IPO 或“直接配售”。在一些市场和一些项目中，债券也可能从散户投资者筹集资金。 一些新兴市场（如智利，墨西哥，拉丁美洲等国家）依靠本地大型机构的投资者或国际投资者，越来越多地依赖项目债券作为基础设施融资的一种方式⁸⁵。 此外，一些多边机构和国家机构可能会作为买方/投资者来推动基础设施的资本市场。
其他债务结构	PPP 项目可能包括其他融资模式和结构（特别是在 PPP 中，机械设备和供应品是基础建设相关的主要费用），例如租赁（运营或财务），供应商信贷，供应商融资（当机械设备供应商接受延期付款时，通常以期票形式结构，可能会提供折扣或有/没有追索权 - 给第三方）或伊斯兰金融结构。

注：影子贷款是指“影子银行”提供的贷款，它包括受规管的银行系统以外，并可的执行银行核心职能的所有实体以及信用中介（把储蓄者的钱借给贷款人）。把投资者资金用于购买商业票据（公司借据），或抵押贷款证券的货币市场共同基金也被视为影子银行（IMF、*Finance&Development*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>）。

⁸³ 迷你长期贷款术语可以称为“软”或“硬”。在一个软迷你长期贷款中，如果在全额偿还日期到来之前没有发生再融资的，贷款将在“全面现金清算”机制下延期（即，所有可用的现金流量扣除成本后，用于贷款分期偿还的贷款直至全面摊销）。在一个硬迷你长期贷款中，不考虑这种灵活性。因此，如果再融资没有发生在全额偿还贷款之日或之前，贷款人构成违约。

⁸⁴ 债券是一种可交易债务投资，是投资者在一段时间内以可变或固定利率贷款给社会资本开发项目。在债券融资中，债务人发行由一名或多名投资者购买债务（包括当以 IPO 的形式发行债券来筹集资金的散户投资者）。债券融资也被称为“非居间化”形式，这意味着贷款人与投资者之间没有中间人（如银行）。

⁸⁵ 在智利，可追溯到上个世纪末体面的历史中更为重要的一个例子。最典范的项目案例之一是高速公路“Costanera Norte”，其结构包括来自 IDB 的信用包装，与单一风险的 Ambac 保险公司共同担保债务。本文介绍了项目债券和大型机构投资者的作用等相关特征 *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina (Best Practice in PPP Finance in Latin America)* 该报告在 2011 年 5 月华盛顿召开的一次会议中复制成果，by World Bank Institute, PPIAF with the support of the Government of Spain and BBVA.

框 1.25: 基础设施基金和融资伙伴⁸⁶

对于发展中国家的新项目，主要股权通常由承包商提供。大多数的建设集团都有专门的公司或子公司来管理他们的 PPP 业务，并为其项目投资股权。

纯粹的金融投资者（即除股权投资以外，对 PPP 项目不感兴趣的投资者）也可能是股权伙伴。

最常见的金融投资者是“基础设施基金”。这些资金的结构类似于其他投资基金（例如私募基金）。这些是一些原始投资者为其拥有的资金投资（作为“有限合伙人” [LPs]），“管理公司”代表 LPs 投资，负责管理这些资金并在基金期间监管资产。

基金（LP）的典型投资者是大型机构的投资者（如养老基金，保险公司和主权基金），但 LP 也可能包括家庭办公室、高净值人士、银行。一些 LP 正在通过自己的平台（通常只在较大的项目）直接投资项目。

PPP 和基础设施的金融投资者，包括基础设施基金对已经开始运营的项目更感兴趣（可以避免建设风险，并更加直接地获得“收益”，即项目公司的分配）。他们在运营期间的资产投资将有助于开发商回收资金，并有现金可用于投资新的项目。然而，投资者参与新建项目（新招标 DBFOMs）应由政府推动，以便增加特定 PPP 项目中开发商市场容量。

政府在推动 PPP 项目时，应积极考虑并接洽专业金融投资者。政府应该仔细构建合同以方便这种类型股权投资者参与（例如，为了吸引这些投资者 PPP 合同应该允许股权转让的合理灵活性）。

7.2.2. 融资结构与融资策略介绍

融资结构（来自社会资本/发起人的观点）指的是设计用于项目融资的资金组合的艺术，特别是有关筹集多少债务以及如何偿还方面。这会最大限度的提高社会资本的股权 IRR（或者相同的 IRR 目标，在投标中提交的价格更具竞争力）。

融资结构包括多个可用的债务模式（例如，贷款与债券）下的分析和决策，也潜在定义了不同类型的贷款组合或不同的贷款协议（例如：是否决定筹集次级债务，相较优先债务而言，次级债务更贵却更灵活）。

在更明确的层面上，融资结构也必须确定几个因素：提取贷款的数量和时间，不同资金来源的还款计划，以及所需的源于发起人和承包商的财务支持（例如：母公司担保、银行担保）。

在投标前，需要承诺（或承保）股权资金。根据定义提交标书时需要投标人做出坚定的承诺，以按照征求建议书的要求或在财务计划中承诺投资资本。

⁸⁶ 有关这一事项的更多信息可参见以下材料中的内容： *Pension Funds Investment in Infrastructure - A Survey* (OECD, September 2011); *Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies* (PPIAF, 2014); *Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors' Survey 2013*; *What are Infrastructure Funds?* (Kelly DePonte, Probitas Partners, 2009).

当招标程序有要求时也需要在投标前承诺债务安排。在招标中要求磋商是常见的⁸⁷，有时也会在预先筛选投标人的过程中发生。在公开招标模式中，世界上普遍的共同做法是要求提供有关财务安排的“足够”证据⁸⁸。在第 7.3 节进一步讨论。

潜在投标人将在投标准备期间分析不同融资的方法并研究不同资金来源的可行性（或在较早的阶段对机会进行初步评估，之后才决定投入大量资源来准备投标）。投标人将这些方法纳入财务结构，以确定其基本财务方案。

融资策略是一个可能令人困惑的术语，因为它与融资结构重叠。为了本 PPP 指南的目的，融资策略是指如何及何时寻找投资者，特别是贷款人（例如，在投标书上不需要承诺财务计划⁸⁹）。

融资策略包括对债务筹集和结构的两个潜在选择的分析。

- 短期贷款会承担再融资贷款的风险，再融资通常建设后需要。这些也可以称为过桥贷款策略或迷你长期贷款（当短期贷款按项目融资安排时）。在建设后已降低项目风险，而产生潜在的再融资好处⁹⁰，以及有能力将短期债务再融资由债务市场转移到资本市场，或者得到一般利率下降；
- 从一开始就实行长期项目融资贷款。由于使用这种利率互换的方法而导致较少的灵活性（通常是出于贷款人的要求提出方案来最大程度地减少利率风险），但提供更高的稳定性和更低的风险。当项目融资方案依靠资本市场发行债券，融资方案的实施更为复杂。如果不经中介融资，筹集资金只有通过资本市场的一个方法，对于金融活跃机构投资者的国家（养老基金，保险公司）或进入全球机构投资者的国家来说，通常需要评级机构提供的信用评级⁹¹。

从政府部门的角度来看，融资的可用性是 PPP 成功的关键因素之一，如果政府要推进 PPP 计划，那么融资的可用性就是必须满足的前提条件。

如第 5.6 节（融资困难）中所讨论的，在没有足够的融资渠道的国家（贷款人数不足和缺乏长期贷款能力，例如 10 年以上）PPP 可能不成功。在有限的情况下，政府可能会通过国家银行或国家机构（见下一个标题）提供一部分债务来帮助弥补可行性的潜在缺口（在各自市场上可以获得的债务数量）。政府也可以承担或分担外汇风险以便获得项目跨境融资。在其他情况下，多边发展银行的财务支持至关重要。

⁸⁷ 本章第 10 节（“PPP 过程周期概述”）介绍了不同的招标流程，第 3 节附录 A 更详细地描述了这一事项。

⁸⁸ 投标之前不要求投标人预先安排财务，在市场中只有少数金融机构支持项目的长期融资。在这种情况下，政府可能更愿意为优先投标确定后提供灵活性地确保寻找到贷款人，当他们成为中标人之后，可在市场中获得所有可用的贷款。

⁸⁹ 在这种情况下，投标人可以提前选择贷款方（任命一位主管领导安排人员，甚至获得全额债务承诺）或者可以根据财务投标中来自不同银行的指示性支持信函，没有独家专用安排，以便在中标后可以开放贷款给竞争对手。第 7.5 节更详细地解释了这些问题。第 5 节附录 1 分析了投标准备和筹资的总体问题。

⁹⁰ 再融资的好处可在分享再融资收益机制下捕获部分利益。见 *Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain* (HM Treasury UK, 2008)。

⁹¹ 项目债券融资对于资本市场发达的国家来说是常见的方法，但它更常作为再融资解决的方案（通过“过桥债券”贷款），不是用来建设的融资机制。它提供更广泛的资源用于长期融资，通常享有较长的债务期限，但它是一个不太灵活的金融方案（通常由于贷款不能逐步减少）。然而最近，在高度发达的国家和复杂的市场中，延迟减低贷款变得可行。读者可以在附录 6A 中找到关于项目债券的额外讨论，作为项目债务的替代融资工具。有关信用评级机构应用的信用评级流程和方法的信息，请参阅各自的信用评级网页。

即使融资市场有足够的可以接纳重大的债务程度，也会有一些不会被贷款市场接受的项目，因为风险状况（即使合同结构合理）可能是不可接受的，或者有时候可能会有项目的规模超过融资市场。这在第 7.3 节和第 7.4 节中进行了说明。

融资结构和策略是私人投资者的责任。因此，除了设置最大借贷杠杆水平或坚持贷款竞争（如适用）—见第 7.5 节，政府不应该对私人投资者从哪里筹集资金（例如，坚持本地银行）或者用什么模式或融资结构的谈判做出限制。

附录 6A 包括对融资结构和筹资过程的更深入的描述。

7.2.3. 多边发展银行的角色 (MDBs)⁹²

在处理 EMDE 国家的 PPP 时 MDBs 发挥重要作用，如世界银行集团（通常由国际金融公司，IFC），美洲开发银行（直接或通过美洲投资公司，IIC），亚洲开发银行（ADB），欧洲复兴开发银行（EBRD），欧洲投资银行（EIB⁹³），非洲开发银行（AfDB）和伊斯兰开发银行（IsDB）。其他更多区域的重要机构是 CAF 银行在安第斯地区或中美洲的中央银行（BCIE）等。

多边发展银行为项目提供融资（PPP 和其他公共或私人项目）—最常用的国际货币—长期贷款。通常商业贷款人比 MDBs 的贷款期限短和金额小。MDBs 机构的存在，在 A/B 贷款结构下可以为商业贷款人提供了保护，是因为大多数 MDBs 的信誉为首选债权人。A 贷款是 MDB 提供的贷款，B 贷款是商业贷款人组建的商业贷款，商业贷款受到交叉违约条款的间接保护。对于在新兴市场中承担项目风险的国际商业银行同意提供跨境融资而言，MDB 的存在可能至关重要。

此外，MDB 可能提供担保服务（部分风险和部分担保），或针对商业银行和投资者的政治风险提供具体担保（例如，多边投资担保机构[MIGA]，作为世界银行集团的成员之一提供此类担保）。部分担保的例子有很多。

IDB 参与的秘鲁国家 IIRSA 项目是一个有趣的例子。IIRSA 亚马逊北部是位于秘鲁北部的 960km 收费公路网项目，这将亚太地区的东部内陆与太平洋海岸联系在一起。根据政府承诺的年度工作付款证明（CRPAOs），该项目由 144-A 发行的项目债券为 2.24 亿美元，由 IDB 以 6000 万美元提供部分担保。这个例子有趣的是说明了 MDB 如何支持在 EMDE 国家开发复杂的金融解决方案。

最近，这些机构已经开始发展自己的基建资金（IFC 在 2011 年推出了 10 亿美元的基础设施基金⁹⁴）或者作为另一个 LP 向私人管理的基础设施基金提供资金。

但是，在 PPP 背景下，MDBs 的支持超出了融资规定，并包括以下内容：

⁹² 这些和其他角色的 MDBs 进行了讨论：in *Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks* (Chelsky and others, 2013). See also *Paving the way* (WEF 2010) section 2.3, and *Multilateral Banks: building skills and markets*” page 41 and following.

⁹³ EIB 显然是国际金融机构（IFI），但也被一些从业人士视为 MDB。EIB 包括贷款和战略与投资组合给 EMDE 国家项目，但其大部分业务仍在 EU 范围。

⁹⁴ 该基金在 2013 年结束，有 11 名投资者参与：IFC 和新加坡主权财富基金；GIC（新加坡政府投资公司，新加坡主权基金）作为主要投资者；以及来自亚洲、中东、欧洲和美国北部的 9 个主权养老基金的投资者。

见 IFC Global Infrastructure Fund Completes \$1.2 Billion Fundraising at <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

- 支持识别和选择项目；
- 支持 PPP 结构，担任政府顾问或为聘请顾问提供资金，以获得更好的 PPP 结构和设计；
- 为加强政策和 PPP 框架的政策建议。

框 1.26: 双边国家融资的支持: ECA 的角色

多边发展银行不是国际项目融资的唯一国际参与者。大多数国家（发达国家和部分发展中国家）都建立了“出口信贷机构”（ECA）。这些是金融（或保险）机构在海外为国内公司开发的项目提供融资支持。

这种支持在出口合同中更常见，向外国买方提供公共或私人的融资服务。出口信贷机构还在项目融资结构中发挥作用，包括 PPP 项目。

他们的参与显然与来自 ECA 国家的投标人的参与有关，一般以项目融资的形式参与，但更常见的是以担保的形式参与（对项目的贷款人担保，或在某些情况下对股权投资者提供担保）。一些国家的 ECAs 提供了这两种形式的支持，以及其它一些只提供信用风险（包括政治风险）的担保或保险。进出口银行（EXIM）和海外私人投资公司（OPIC）（US），CESCE（西班牙），Hermes（德国），SACE（意大利），日本国际合作银行（JBIC）（日本），和韩国进出口银行（KEXIM）（韩民）等都是值得注意的例子。

提供这种支持的前提是“OECD 共识”所规定的条件，其目的是通过控制融资的潜在补贴来调节各国避免金融倾销竞争。

7.2.4. 伊斯兰金融特色

在伊斯兰国家，融资具有与宗教有关的一系列特殊性。银行和贷款人一般都必须按照穆斯林教法（伊斯兰教法）运作。穆斯林教法影响到允许投资的类型和金融交易的处理方式。例如，不允许利息支付，但可能存在合法的银行利润，利润基于银行与被贷款企业分享损益而享有。

本章附录 B 提供了有关此专题的信息。

7.3. 共筹资金作为政府传统的融资/采购和私人融资的组合

当一个使用者付费的项目在经济上可行，但是在的预计收入不足以使该项目在商业上可行时，政府可能会寻求财政来支持这个基础设施。另一个原因是将资产提供的服务价格保持在社会/政治上对于公众可接受的水平。这被称为可行性缺口资金，它已在第 2.2 节中进行了解释。

然而，无论任何类型的收入制度和 PPP 类型（使用者支付或政府支付），政府可能仍然决定为 PPP 项目提供财务支持，原因有以下几个：

- 可用的私人贷款缺乏结构性或临时性；
- 项目规模过大或风险太大，商业可行性和可融资性受到威胁；
- 降低项目的 WACC，增加计划可承受性。

当私人融资参与投资的可行性不确定时，即使有经济效益支持，是否选择 PPP 方式应该仔细斟酌（特别是因为招标过程中存在缺乏竞争的风险）。但在任何情况下，必须谨慎评估直接或间接的财务参与或支持（包括下一个标题中解释的风险降低方法）以避免损害 PPP 方式的物有所值的益处。

本小节将介绍共筹资金的概念，作为 PPP 的一个常见演变方法（在大型项目中非常常见）。这就是公共财政（严格来说）和私人资本组合的融资。以下标题将说明参与财务条款的其他财务手段及增加商业可行性和可融资性。

在一些当地市场的基础设施项目可能存在稀缺长期资金。稀缺可能是由于当地金融市场的整体能力不足，或者可能是由于短期的市场状况造成的暂时难以融资。稀缺使政府有必要补充市场上的可用资金，特别是对于较大的项目和进取的 PPP 计划⁹⁵。

政府可以决定补充项目所需的资金，使社会资本的一部分资本释放出来。在这种情况下，政府将创立一个混合方案（共筹资金的 PPP），为项目的前期部分投资需求提供公共财政支持。这些方案期望保留常规的 PPP 中所有的典型特征，其区别在于建设期间应存在一定程度的补助来支付固定比例的工程费用。

纯共筹资金的典型代表为提供资助金融资，即在建设期间提供资助金补偿部分工程费用（按月度或季度付款，或根据建设期间的具体里程碑或建设期结束时付款）。

另一种资助金的付款方法是将基于建设期间的具体里程碑或建设期结束时发生的资助金累积，政府于 PPP 运营阶段支付，且上述资助金的支付不与项目运营业绩挂钩而产生任何减少。这些付款通常是无条件的和不可撤销的（例如，秘鲁的年度工作付款（CRPAO）结构的认可证书或在西班牙 Pagos Diferidos（PDIF）⁹⁶的高铁（HSR）PPP）。这可能也被认为是第 7.4.1 节中解释的风险降低技术。

当政府部门希望为该项目的一部分建设费用共筹资金，但没有足够的流动资金时，后一种案例代表一种解决方案。SPV 为政府相关的补助金筹集资金，但融资服务去“预融资”，公共延迟承诺资金将更容易谈判。

在任何情况下，补助金金额一般都会在 PPP 签署时固定。它们将在建设期间有效支付或延迟支付，按正在进行的工作的百分比（或通过满足具体的里程碑）积累付款。

VfM 注意事项

PPP 中的共筹资金金额不应该影响 PPP 相关的业绩补偿挂钩方案来损害 VfM 的利益。过多的政府资金会减少社会资本的风险和动机来运营项目，这可能会因风险分配和激励而转为传统采购。

共筹资金可能会影响项目的会计处理习惯。甚至可能导致将私人融资转为政府债务（第 4 章提供了有关 PPP 国家会计问题的更多信息）。

共筹资金的决定和共筹资金的金额是一个结构性事项（财务结构），并在第 5 章中作了更详细的说明。

⁹⁵ 地方金融市场可能有足够的能力为大型项目或很多小型的项目提供资金，但当 PPP 计划正在开发中，并在短期内集中于许多项目时，可能出现融资问题。这应该提前适当的计划。

⁹⁶ PDIFs（Pagos Diferidos）是一个不可撤销的、无条件的付款义务，它是累积的，只要施工进度和得到认可则可支付款项。在第 5 章中进一步解释了这一方案和其它方案。

7.4. 其他形式的政府参与融资计划或商业可行性的干预⁹⁷

在 PPP 项目中，资助金融（或纯共筹资金）并不是增加可承受能力和/或商业可行性和可融资性的唯一途径。还有其他融资模式（循环贷款，如政府贷款或“共同借贷”）和技术（可以是风险降低或信用增强⁹⁸）。前者可能有助于填补财务可用性的缺口而后者可能增加市场融资的渠道。

所有这些形式的财务支持都在发达国家和发展中国家使用。由于获得长期融资通常是稀缺或限制的，所以它们在 EMDE 国家中具有重要作用。

以下标题分别解释了循环的政府财政支持和风险降低技术。

框 1.27 包括拉丁美洲如何应对长期融资困难的描述，并介绍了最近在该地区实施的一些融资模式和技术。

7.4.1. 其他方式（循环）填补金融市场的不足或增加

可承受能力

除了补助金之外，还有其他更复杂的方法注入资金来支持可行性或增加可承受能力。与资助金融相反，它们可能不被视为政府融资（在政府传统融资意义上，影响到政府部门的投资预算），但它的确意味着政府的行为类似于市场贷款人或投资人。

作为补助金的另一个政府资助方法是采用循环贷款的支持形式。也就是说财务将被偿还，有时是以市场价格在市场条件下提供。在其他情况下，它是以“软条件”或“优惠条件”的有利条件提供。后一种情况通常是应对可承受能力不足情况的解决方案，而在市场条件下的资金通常是解决获得资金的方案（例如：2008-2010 年全球金融危机）或市场吸纳。

第 5 章提供了对这些融资结构技术的更深入解释，总结如下：

- **政府长期贷款（软贷款或非软贷款）：**由公共/国家金融机构提供，例如巴西的 BNDES，英国的财政基础设施融资部（TIFU），墨西哥的 Banobras，通常是私人贷款方在市场的条件下贷款。其他机构，甚至提供具体的预算资金（US 的交通基础设施融资与创新法案 – 总是伴随着私人贷款方并接受担保和期限的从属）。详见第 5 章；
- **政府次级债务：**通常以优惠条款（例如，西班牙针对不可行的道路收费项目参与性贷款）。详见第 5 章；
- **股权：**通过特定的公共基础设施基金或“战略基金”（如墨西哥的 Fonadin）进行投资 – 通常在市场条件下由管理公司独立管理；

⁹⁷ 一个有趣的阅读，以了解更多在经济或金融危机时期，干预措施如何有助于 PPP *The Financial Crisis and the PPP Market – Remedial Actions* (EPEC, 2009), and *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis* (Farquharson and Encinas; http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf).

⁹⁸ 降低风险和信用增强之间的区别是很微妙的，降低风险将产生有利影响的信用评级和增加可融资性。本 PPP 指南将信贷增强定义为“主要是为贷款人提供更高程度的保护，从而提高债务的信用评级”的工具。一般来说，降低风险的技术是嵌入在合同中形成支付机制和风险结构的部分，而信用增强是明确的融资工具，并且不构成 PPP 合同的一部分（或者当提到的时候通常会对贷款人做出承诺，而不是对社会资本）。

- **项目临时的公共股权投资：**可以在 RFP 中提出。下面将讨论这种方法的一些潜在的陷阱。第 5.5.5 节提供了更详细的信息。

当有动机增加可承受能力时，如在补助金的情况下，政府应该注意避免损害 VfM 的风险，因为共筹资金可以产生风险降低转移的有效性。

政府作为股权合作伙伴

第 2 节解释了政府和私营合作共同参与股权的 PPP 结构。在这些情况下，政府方通常拥有多数或大部分股份，同时积极参与项目公司的管理或者保留一定的战略决策控制权。

这些结构可以称之为合营公司、合资公司或政府控股 PPP。

因此，政府方也可以仅作为金融投资者参与 PPP 公司的股权，以支持 PPP 项目的商业可行性（减少私募股权投资者投资的股权）或者通过获得部分股本现金流量来降低净成本（并提高可承受能力）。在本 PPP 指南中不会被视为合资企业或政府控股 PPP，但可作为传统 PPP 的财务变化。

在一些情况下，政府成为共同投资者的动机可能是增加对项目的控制权，以便直接参与项目公司的日常管理和分析项目信息。这样做同时又意图把全方位的风险和责任转移给社会资本。这个动机应该非常谨慎，因为它可以令到潜在的投资者担心政治干预。这也意味着政府过度干预社会资本管理项目的责任和能力的风险，限制了项目提供效率提升的能力⁹⁹。

如果股权投资给予政府在 SPV 董事会中享有代表权，这将是潜在的冲突根源。因此，投资管理最好由特定机构或单位而不是采购部门本身¹⁰⁰来实施。

政府应该承认，股权投资意味着相比投资债务而言需承担更多的风险。

第 5 章进一步解释了由政府参与股权 PPP 结构的含义和特征。

7.4.2. 风险降低的方法，信贷增强和减轻其它风险

技术

政府从项目开始（准备和构建）就要注意商业可行性，包括可融资性。一个不可行的项目只有注入政府财政才能变得可行。风险结构/配置需要社会资本（投资者和贷款方）接受。

然而，在有些特定的情况下，可能存在的风险（或风险产生严重的影响）很多社会资本无法承担，但政府仍然认为这些 PPP 是一种有价值的方法。也有可能当项目招标时遇到金融市场困

⁹⁹ 采购部门或政府作为项目公司股东对项目管理有好处（因为这将使双方有能力预先处理 PPP 公司治理领域的任何争议或分歧）。然而，当政府想要保留对社会资本的更多控制权，又希望享受社会资本的经验 and 能力，或其他战略原因时（例如，为了帮助政府方在将来运行的有关服务方面获得经验），控制权应该从一开始就在 RFP 文件中明确规定。这些权利不应该脱离权利介入的步骤。应明确保护社会资本的权利，避免对运营造成不必要的干扰，包括实施背对背分包合同以转让社会资本管理的物质责任和权利。

¹⁰⁰ 有关这个事情的进一步思考可以在 *A New Approach to Public Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 projects* (HM Treasury 2012) 中找到。

难的情况，例如银行危机。或当政府希望推动市场发展时（例如，新兴经济体的资本市场），在这种情况下，政府可能会设计一个风险降低的方案来促进债务筹集。

风险降低方法的例子包括以下内容：

- 由国家开发银行（NDBs）（例如，墨西哥的 Banobras）或直接由财政部提供给贷款人（无条件且不可撤销）的直接担保（例如在英国，建设期间承担项目建设风险可能实现）；
- 保证支付部分服务（即限制业绩潜在的扣除额，例如 20%）；
- 固定延期付款，无条件且不可撤销（类似于法国和西班牙高速铁路公用事业的功能，或类似于秘鲁的 CRPAO），在上一个标题中讨论的这些可能被认为是通过延期补助金融金或一种风险降低技术的共同出资；
- “保证资金”是在 PPP 协议下提供的担保政府支付义务；
- 托管账户和信托结构（例如，水厂的费用由政府水费部门支付，其中一部分费用由最终使用者支付，并由信托管理人的特定账户中收取和分配）；
- 指保护项目公司或贷款人的应急保证金或合同保证金（例如：使用者支付道路项目中的最低交通费用保障）（例如：在提前终止的情况下，保证要履行偿还债务的全部或一定比例，包括因社会资本的违约而终止合同。这有时被称为“债务托底” – World Bank – Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas 2011）。

在当地财政供应不足背景下，需要减轻外汇风险来帮助项目获得跨境融资以及必要的具体保证或机制来减轻这种风险。可以使用合同担保来解决（例如，在使用者付费方案中，允许根据货币兑换率变化修改收费，或被视为补偿事件赋予直接赔偿部分或全部贬值超出汇率阈值所造成的损失）。或者，可以通过政府为贷款人提供直接担保，甚至使用国际货币来支付政府支付的 PPP。这在第 5 章中有所解释，其中第 5.6 节加上第 5.4.6 节提供了关于这种机制的其他例子。

另外，对贷款人的直接信件可能被认为是一种软担保，旨在给予额外和“直接”的援助。例如，贷款方可能要求采购部门确认合同的授予不存在任何异议。

信用增强

有些融资模式（循环模式）提供政府财政可能不一定提供软性条款，以及可能直接降低项目的平均资本成本。相反或者另外，这些融资模式主要是为贷款人提供更高的保护，从而提高债务的信用等级。US 的交通基础设施融资与创新法例（TIFIA）贷款可能就是这种案例（第 5 章提供了关于 TIFIA 的案例研究）或最近由欧洲联盟委员会组织的项目债券信用增值（PBCE）机制并由 EIB 管理提供信贷增值，特别是通过资本市场使用项目债券来融资。

根据 PBCE 模式，EIB 提供次级贷款或担保，涵盖项目的首次损失（通常高达资本成本的 20%）。因此，这增加了项目的评级，使其能够以更好的条件在资本市场，甚至使其能够进入所有市场。

框 1.27: 关于财政支持拉丁美洲 PPP 项目私人融资的近期实践

- 该地区的大型机构投资者（特别是养老基金），如果因一些约束因素得到解决或减轻，他们可能更大的程度为 PPP 提供财务支持。这包括为 PPP 项目本身需要进行更严格的准备工作，以及 MDB 在促进养老基金参与方面的具体合作。然而，一些国家可以实施风险降低的方法来吸引机构投资者。
- 一些国家制定了“担保基金”（如巴西），与其它风险减低技术相比其价值并不明确，且尚未得到适当的推广。FGP (Fondo Garantidor de PPP) 是一个例子，创建于 2005 年价值 30 亿美元，由巴西银行管理并担任信托管理人。
- 尽管在一些国家努力使用财务担保，但这种担保的使用仍然受限。例如，2008 年墨西哥将财务担保线作为信用包装（用这些部分担保和支付担保来支持各州和地方政府提出的 PPP 项目支付信用风险）。
- 在智利、哥伦比亚和秘鲁，合同保证得到广泛的使用，效果良好（值得注意的案例是智利的公路项目在实际收费公路上的得到最低收入保证）。
- 墨西哥在 2008 年创建了一个名为 FONADIN 的战略投资基金（SIF）和公路 PPP 信托基金（FARAC）（后者只是一个预算资金，旨在提供非循环融资），SIF 在基础设施投资基金（FINFRA）的基础上。FONAFIN 可以在政府同意的情况下提供非循环融资，参与股权（股本和次级债务），并提供担保¹⁰¹。
- 此外，已经成功实施了一些更复杂的风险降低方法，例如在秘鲁 Recognition Certificates of the Annual Payment for Work (CRPAO) 和墨西哥的 Development Capital Certificates (CKD) - 为了促进大型机构投资项目，做出最后一次监管制度改革回应，而不是作为一种融资模式或风险降低方案¹⁰²。

资料来源：本框的内容的免费摘要来自“Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina” (Best Practice in PPP Finance in Latin America) (World Bank Institute, 2011)。

7.5. 对项目公司的融资结构和影响 PPP 项目合同的其他考虑

除了对“可融资性”的基本关注外，政府对私人融资方案还有其他一些关注点，将影响项目合同的结构。这些具体影响体现在 RFP 的招标流程规定中，尤其是在合同起草过程中。

其中一些关注点涉及到可融资性能力难以分解，超出了对贷款人可以接受的适当风险结构，以及需要足够的收入来偿还债务。在社会资本表现不佳或有违约风险的情况下（“贷款人的权利”）。贷款人需要知道有哪些权利来使其能够影响社会资本的管理，

¹⁰¹ http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

¹⁰² 这些法律结构是为了通过在股票市场上市的信托结构来获得大型机构的投资者资金。有关的更多信息（西班牙文）请参阅德勤的一篇文章：
http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf

政府的其他关注点包括：政府需要达成平衡的两个竞争性目标，即一方面需要提高获得更有效的融资渠道，另一方面需要社会资本能向政府方真正承诺其具备财务可靠性和抗压力。请参阅“限制杠杆和最低股权要求”和“转让股份和变更控制权”。另一个关注点是考虑通过重构融资方式可获得意外的收益（见下文“再融资收益”）。

保持竞争和管理融资交割风险之间存在对立关系。因此，关于社会资本如何和何时进行融资交割的考虑很常见。在某些司法管辖区，政府允许在招标结束后甚至合同签字后进行融资谈判，而其他司法管辖区要求融资在充分安排后才可提交标书（见下文“预先要求金融方案容许中标后谈判。融资交割风险”）。最近，一些复杂的市场已经推行了受严格监督“首选投标者债务融资竞争”。

贷款人权利

除了需要贷款人（和投资者）接受适当的风险结构外，贷款人的权利是良好设计 PPP 结构的首要考虑因素。贷款人的主要担保（和建设后的唯一保证）包括项目合同中的商业权益，即业务的商业价值。

法律框架和在贷款协议的担保方案中，合同都应满足社会资本向贷款人承诺商业权益（收入、股份、补偿）的要求。

允许贷款人“介入”的做法是好的，也就是说贷款人在发起人/投资者严重表现不佳和项目公司的财务可持续性处于危险之中的情况下控制项目合同，但该介入权应在政府可能需要行使终止合同的权利之前行使。

在某些司法管辖区，贷款人只有在政府部门宣布项目终止之前才能被允许提出补救计划。这包括建议雇用新承包商运营资产而不是原始社会资本。然而，这可能（在许多情况下）只会通过公开程序选择新的合作伙伴取代即将离开的投资者。

限制杠杆并承诺最低股权要求

正如我们已经看到的那样，债务杠杆提供了财务结构的效率（降低加权平均资本成本 - WACC）。因此，它增加了可承受能力或减少政府部门的总付款（政府支付的 PPP），或增加股本现金流量的净现值（使用者支付 PPP）。然而，过度杠杆可能会危及 PPP 项目的可持续性和稳健性，并增加 SPV 可能无力偿债的风险¹⁰³。

政府方也受益于发起人，发起人在财务方面直接暴露项目失败和项目绩效的风险。为确保发起人有足够的股本风险，政府往往限制合同中的债务程度并要求投标人/发起人的最低股权承诺。例如在西班牙，普遍的做法是要求发起人最低股权投入至少为 15-20%，建设完成后二、三年内可以减少股权的数量和百分比，在该项目服务或运营中可以继续减少。

还有一些司法管辖区要求投资者承包商或任何关键合作伙伴最低限度的股权参与比例，这些投资者承包商或关键合作伙伴将能力或经验带入项目，这些能力和经验构成了联合体合格（或入围）的基础。

¹⁰³ 见 “An Example of an Over-Leveraged PPP: Victoria Trams” in *PPP Reference Guide V2* (World Bank 2014) page 55.

股份转让及控制权变更

政府的另一个关注点是 PPP 公司股东（原中标人）出售股权并退出项目的法定权利。商业可行性的目标（出售股票越容易，投资流动性越强）和避免机会主义行为的逻辑（如招标和中标，但随后出售开发项目的权利）之间存在对立关系。规范股份转让的必要性也与采购的透明度和公平性有关，因为 PPP 公司的拟议所有权可能在评标中被考虑过。

通常情况下未经政府部门事先授权禁止转让股份，因为这种转移导致控制权变更（即项目公司不再由招标过程中选定的中标人控制）。许多合同在建设阶段严格禁止这种变更（除特殊情况外，例如股东无力偿债），但是在没有控制权变更的情况下允许转移（需要通知政府），这不会对项目公司的信用和能力状况产生实质性影响¹⁰⁴。

当需要授权时必须符合合同要求。这些要求设定了政府可以合理授权或拒绝授权的理由。社会资本可能需要证明控制权的变更不会对其信用状况和技术能力产生不利的影响。在某些司法管辖区，即将就任控股的股东符合原来征求申请资格（RFQ）中通过/失败要求是一个充分条件。

政府部门应意识到需要对以下方面提供更多的灵活性：

- 公司拥有权变动，为原投资者提供流动资金；
- 没有授权以前不能放宽股份转让条件，除非控制权变更（至少在建设后）。

在这些方面，他们应该很清楚授权的条件。

再融资收益

在某些司法管辖区，合同包括分配某些再融资收益的条款。这通常发生在重新谈判债务条款（通常经过几年的运营），或有另一项用更有利条款的新协议替代了现有银行和现行贷款协议的情形。。

通常，社会资本必须与政府方分享再融资¹⁰⁵产生的股本内部收益率增加的百分比。有关分享再融资收益的更多信息，请参阅第 8 章。

预先要求金融方案容许中标后谈判。融资交割风险

一般来说，假设当地金融市场有足够的资金融资能力（无论是在期限和交易方面），政府可以选择招标时是否需要融资。

¹⁰⁴ 合同中应明确界定控制权的变更。不同的司法管辖区和实际操作中有不同的做法。除了有效地控制公司外，一些 PPP 做法定义了控制变更的门槛，而不是 51% 的股份。例如，合同可以将 20% 的股份所有权变更为控制权。

¹⁰⁵ 关于再融资事宜的进一步介绍在： *Standardization of PF2 Contracts* (HM Treasury 2012)

当项目风险较高时，采购部门在逻辑上应关心项目的能力并协助以债务形式筹集必要的资金。但是，如果金融市场的能力不足以为每一个投标者融资时，投标人在提交投标书或合同签字之前安排财务方案可能会影响竞争。

根据欧洲 PPP 专家中心（EPEC）¹⁰⁶的观点：“在困难的金融市场条件下（如流动资金减少），投标时可能难以获得充分承诺的融资方案。这可能意味着一旦 PPP 合同签署，而融资协议不能立即完成”。此外，“在过去，PPP 融资主要的交易通常通过‘银团’安排提供，意思是有少数银行承担了该项目的融资，并在融资交割签署后重新出售给银行企业集团。现在大多数 PPP 项目通过‘俱乐部交易’来融资，每家银行都假设它将持有项目债务直至到期。在某些情况下，这些俱乐部的安排只有在委任优先投标人（优先投标人签署商业交割后）中标后完成，这种情况下，贷款组将会由支持未中标的贷款人组成”。

在投标时要求提前提交财务方案需要较长的招标时间。这是为了允许银行在投标截止日期之前有足够时间完成融资结构和尽职调查。因此，当采购方法基于以前的筛选时，这种方法更为常见（潜在问题是缺乏贷款人）。

对这个问题没有一个有效的解决方法，因为这取决于每个国家的金融市场以及遵循的采购方法。一般来说，在全球范围内有两种类型：

- 市场的竞争磋商（第 5 章）和其他互动或谈判流程是常用的标准方法，财务方案通常（但不总是）提前安排；
- 市场更习惯或采购只有一阶段的方法（公开招标，没有筛选名单）。在这里，财务安排可能推迟到商业交割或合同签署之后。

良好的做法：在贷款人稀缺迹象的市场中或银行贷款能力低于投标人的数量时（例如，三个投标人），政府采取公开招标的方式（也就是没有入围名单），投标人在提交投标书时不需要提交财务安排。然而，RFP 应该要求提供资金的合理证据（即来自银行的指示性信件），这是一个良好的做法。

与“优先投标者资金竞争”相反（下文解释），传统的融资交割过程中，以融资交割方式谈判达成的实际财务状况（因此投标书提出条件）由投标人承担。然而，如果金融市场发生动荡和意想不到的变化时，应该给予社会资本优惠措施（包括退出或放弃合同的能力），这也被认为是一个普遍和良好做法。在融资价格条件下的波动风险由政府机构承担或分担（与中标人提供的 PPP 项目的信用评级无关的情况下），这是指在提交投标和融资交割时“基准利率”的浮动（见附录 5A 和第 3 章）¹⁰⁷。

优先投标人债务融资竞争¹⁰⁸

与上述的情况相反（即当财务供应不是问题，金融市场竞争激烈，贷款人很了解 PPP 资产），政府可能会寻求更多的控制和参与风险（如果不是全部）和融资交割的条件和回报。

¹⁰⁶ *Guide to Guidance* (EPEC, 2012), “Conclude the Financing Arrangements”.
<http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>

¹⁰⁷ 在 *The Application Note — Interest-Rate and Inflation Risks in PFI Contracts* (HM treasury and Infrastructure UK, 2013) 中解释了这个问题，以及如何处理利率调整的中和直到第 2.3 节的融资交割。

¹⁰⁸ 关于英国的建议方法说明，请参见 HM Treasury *Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines*, August 2016.

在这种情况下，特别是在大型 PPP 项目中¹⁰⁹，政府部门可以要求优先投标人寻求获得有竞争力的融资条件进行债务融资竞争（潜在贷款人之间的竞争获得最佳融资条款）。政府部门将保留大部分或全部利益（并承担相关风险）。

然而，如 EPEC 指南所述，债务融资的竞争可能不适合有些项目或在金融市场中的金融创新将在投标人的竞争中发挥重要作用。此外，它可能不适合有限的金融流动性情况。

框 1.28: 私人融资 PPP 合同的融资要点

- 私人融资是社会资本提供的融资（从自己的资金或从第三方贷款人募集的资金）为所有或部分基础设施开发成本提供资金。将由合同产生的收入来收回费用。
- 像所有的业务运营者一样，PPP 项目公司将以股权和债务资金的形式来组合。
- 虽然债务可能会需要企业担保，通常的做法是在项目融资技术的基础上构建财务方案。在项目融资技术下将项目公司财务结构的债务融资相结合，释放股权投资者投资其他项目的资本能力。这也降低了整体资金组合的成本（降低 WACC），这是杠杆的概念。
- 项目融资通常比企业债务更贵，但它为私营和政府方提供了许多优势。
- 根据项目融资技术，政府方不仅要注意可行性，还要注意可融资性。因此，项目结构（特别是风险和收入方面）必须符合普通贷款人的要求和作为股权投资者的私人投资者的要求。
- 可融资性是项目评估和准备的核心，在第 4 章中有详细介绍。
- 股权和债务有很多资金来源，包括纯金融投资者提供的股本、大型机构的投资者、开发银行和商业银行。
- 政府方（或一般意义上的政府）可以是许多形式的资金提供者，包括在严格的条件下提供公共融资（资助金融）、共同贷款方案、股权、或者可以以其他方式支持可融资性（风险降低和增强信誉）。
- 在一些项目在经济上是可行的，但是存在商业可行性缺口，政府可以作为使用者付费项目的资金提供者提供财政资金（另一种方法是在混合付款机制的方式下提供延期支持）。
- 政府也可以作为所有收入制度的资金提供者，以缓解金融市场的失控或缺陷，或者长期提高项目的可承受能力。

8. 项目失败的原因：需要健全的管理过程和项目准备

第 5 节（使用 PPP 的动机）描述了 PPP 的特征和价值的动机因素，即那些特征是用 PPP 的方法采购一些项目时，可以使政府和纳税人增加效率并得到利益。但是，这部分还指出了获得这些利益所必需的一些条件以及一些缺点和潜在的陷阱。

当有力的证据表示这是适合的项目时才能采购 PPP 项目（如在所有的采购方法中，该项目必须在技术上是可行的，同时它的最佳经济方案符合公众需要），从商业条件下是可行的和具备可承受能力的（需要有明显的竞争和银行可以提供融资）。此外与其他采购方式相比，PPP 模式只有在当有力的证据情况下，使技术方案上增加 VfM 或识别项目时才能采用它。

¹⁰⁹ 当项目规模小时，进行的竞争成本，包括监督过程的专业顾问的费用和额外的时间，可能很容易抵消潜在的更好的财务状况带来的好处。

VfM（和可行性）的分析可能有不适当的评估风险（估计费用或假设收益的错误，或者整个评估中的其他错误）。另一个风险是准备工作不足，例如，没有发现和妥善处理风险和弱点。VfM 可能在招标过程中，因不正确的项目结构或合同起草或者在运营时合同管理不善而受到损害。

必须通过项目准备和实施的过程以及在整个生命周期来维护和获得最大的 VfM。这涉及适当的过程管理，需要具有管理能力和资源以及需要遵循标准方法和良好做法。这些是 PPP 成功最重要的条件（即避免项目失败）。第 10 节介绍了典型的过程阶段，以及“PPP 指南”第 3 至 8 章描述 PPP 过程周期的各个阶段，并提供每个阶段的知识的良好做法。

在介绍 PPP 过程（第 10 节）之前，本节将解释 PPP 过程管理不当的原因，特别是评估和准备阶段可能会导致项目失败。它还将提供在项目流程周期的不同阶段出现项目失败的案例。

第 9 节将介绍一个 PPP 框架的概念及 PPP 作为纲领和战略方法的成功的相关性。

8.1. 什么是项目失败？ 项目失败的类型

为了获得 PPP 的成功，政府必须在整个准备和实施过程以及合同生命中维护并获得最大的 VfM。

未能实现预期的 VfM 会导致项目失败。

PPP 成功的管理过程是通过避免发生项目失败的风险或减少其后果的影响（即本质上是有效的风险管理）而实现的。这意味着：

- 该项目是适合的项目（即选择最佳的 VfM 项目，并且对其它项目进行适当的优先排序）；
- PPP 模式是项目适合的提供模式（也就是说，PPP 过程有可能提供相比传统项目方法更好的 VfM 结果）；
- 该项目进行评估/准备，构建和管理，以尽量减少对成本、时间、范围和质量的不利影响。

项目失败有不同的严重程度，具体取决于失败发生的时间、严重性、后果。

项目（广义上）可能在两个主要阶段会失败：在商业交割合同签字之前（例如，项目被取消而且没有招标、招标时没有投资者响应投标、或者中标人没有签署合同）以及合同签订后（即合同期间）。在 RFP 规定的条件下达成合同签字并不意味着 PPP 已经成功，因为项目合同在其生命周期内也可能会失败。

在准备和招标期间，项目失败有两个主要类别（在后果方面）。

- 项目过程暂停，项目重新定义（整体来看，改变项目范围和再次重新开始评估的过程；或部分来看，修改项目的范围或业务条款/合同结构中一些特征）；
- 该项目的 PPP 过程明确被取消，考虑其它采购方法。

决策过程是 PPP 项目通过的部分方式，在过程中如果项目认为不适合采用 PPP 模式，这并不是一个负面的事件或决定，因为这正是渐进评估和准备的目的。

项目过程完成的越多，受到的损失就会越大。这是本 PPP 指南描述和建议的循序渐进，并在渐进过程中逐步审批（“关卡流程”）的最终原因。最糟糕的情况和最大的影响（合同签字之前）是招标启动后取消项目；除了时间和资源的损失外，这还将影响国家/政府采购 PPP 的声誉。

双方签订合同后，还有两个失败类型（在后果方面）：

- **绝对的合同失败：**政府面临必须挽救合同或重新招标的局面。这可能有两个主要原因，有时相互关联或重叠：
 - 承包商/社会资本严重违约；
 - 承包商/社会资本（项目公司或 SPV）破产。
- **相对的项目失败：**这是指 VfM 部分的损失情况，和项目合同没有达到原来预期的 VfM。这可能在许多情况下发生，如业绩低于预期，而合同并没有对服务价值的损失进行补救，或合同为社会资本提供了意想不到的收益，这些收益至少应部分转移给政府或使用者。有的情况也可能意想不到，即政府必须承担部分或全部损失，但是，在合同中没有适当地分配风险事件造成了不平衡的局面，或者政府没有妥善准备（按预算条款）提供合同的赔偿。

框 1.29：项目失败的类型摘要

考虑失败发生的时间和严重性：

- 在准备、构建或招标过程中：
 - 因为必须重新定义和/或重新评估（如果已经进入招标阶段，则重新提交）而导致过程延迟；
 - 项目明确被取消。
- 在合同生命期间：
 - 提前终止/取消合同；
 - VfM 的部分损失。

8.2. 健全的管理过程的威胁

一个项目的失败可能有许多原因。其中很多原因与 PPP 特性有关，甚至与项目的本质有关。影响项目的许多风险是不可避免的（通常是不可抗力，更广泛的类型有时是不可预见的）。但是合同应该以最有效和最实际的方式处理这些情况。当它没有采取合理的方法允许双方处理这种情况时，PPP 作为一种模式（PPP 合同定义或结构）是失败的；这就造成了不平衡的局面，或者造成了合同提前终止，而本来这种情况是可以避免的。并不是所有的项目失败都是基于 PPP 模式而必然失败的 – 事实上，对于一些失败，如果该项目是传统采购而不是 PPP 模式，失败将产生相同或更大的负面影响。

甚至合同本身可能成为风险来源或有问题情形。这有时被定义为“合同风险”。

许多项目的最终失败是因为项目识别、评估和准备（评价）的缺陷，项目合同的结构和招标流程的管理不佳或合同管理不善（这也与准备有关，因为当合同起草时必须考虑合同管理战略并将合适的条款纳入合同）。

这些项目失败的原因由于或被确定为，在从识别到招标以及之后合同管理不同阶段的过程中，可能缺乏适当的 PPP 过程管理。

过程管理不善的最终原因是缺乏交易管理能力，在这种情况下必须需要一些高度专业的技能和能力，与这种采购的高度复杂性相平衡。经验丰富的顾问不是一个解决方案（虽然他们高度支持评估、准备、结构和投标的过程—见第 3 章）。政府及其采购部门需要发展内部技能。建立这个技能并持续学习，利用经验，保留人才都是政府面临的挑战¹¹⁰。

威胁项目成功的所有风险是项目管理过程的典型风险（见框 1.30）。它们只能通过健全的项目治理来避免（如第 5.5 节所述）。

框 1.30: 在 PPP 中，常见的项目管理和治理因素可能影响项目的成果（如在所有的政府项目中）

- 缺乏管理能力和适当的技能（缺乏有技能的资源和缺乏聘请顾问的资金）。
- 缺乏项目团队的连续性/频繁变化。
- 缺乏明确的项目拥有权和领导能力。
- 作出决定和管理决策失败（权力下放不足，外部干扰）。
- 缺乏/缺席领导者。
- 缺乏“独立”或无冲突的提议。
- 缺乏适当的质量控制机制。
- 利益相关者识别失败。
- 沟通失败（内部，外部，公众 – 提高接受程度和管理反对意见以及投资者）。
- 未能确保项目符合政府的战略目标或政府目标的变化。
- 政治急速推进和不切实际的时间范围。

提供一个普遍有效的失败的主要来源列表是很困难的。然而，特别是在 EMDE 的情况下，PPP 项目的常见失败原因是缺乏扎实的项目准备和风险分析的时间。PPP 项目通常发生在充满政治压力的情况下。在这些缺乏项目经验的国家，存在一些“玩家”，他们不严格遵守规则并期望通过影响力和/或捷径获得一些利益，这是需要解决的，以避免项目的失败。

还有一些其他因素可能会加剧项目失败风险。其中大多数与缺乏适当的 PPP 框架有关，或与治理失败有关，可以通过开发和实施适当的 PPP 框架来减轻这些问题。

与治理失败有关的风险因素，或者没有框架及其预防措施如下所述：

- 在“关卡流程”下，缺乏项目识别、准备、合同结构和招标启动的标准化过程，会加剧项目失败的风险；
- 复杂而不清楚的框架制度将使利益相关者的管理变得困难，并可能产生矛盾和决策变化；
- 缺乏制度的组织将更难保留知识和经验，导致人才流失；
- 缺乏财政管理框架和长期财政管理办法（控制国家对 PPP 项目的总体支出风险），即使在宣布 PPP 后，也可能在项目实施和 PPP 过程终止之前产生意想不到的冲突；

¹¹⁰ 见 *Paving the way* (WEF, 2010) section 2.2, 和 *The challenge of building and sustaining skills*.

- 对 PPP 的目标缺乏明确的政策指导方针，可能会产生政治冲突和决策变化。也可能会破坏对政治承诺的看法以及政府采用 PPP 方式的稳定性；
- 在没有适当的 PPP 框架的情况下，一些政府机关相信可以将成本转移到其他部门，并可能会追求 PPP 交易可以超过可负担或者是物有所值。同样，该机关不直接承担项目的风险，亦可能没有用尽全力确保社会资本能承担适当水平的风险；
- 在没有适当的 PPP 框架的情况下，个别机构可能在“筒仓”的情况下运营，与其他机构的信息共享或合作很少。在信息闭塞情况下，具有相关职能的机构可能无法充分协调活动而不能使 PPP 项目成功；
- 没有包含适当的信息披露规定¹¹¹的适当的框架，透明度将受到损害，这将损害私人利益，公众接受和政治承诺。因此，这可能会增加腐败并造成恶性循环；
- 没有机制来审核流程（外部质量控制和检查，招标过程在透明度和公平方面的审计）和方案（包括信息披露，也是事后审计机制），政府的问责制将不可追溯；
- 一般而言，如果没有框架和政策来鼓励长期规划和建立 PPP 项目管理，政府就不会享有 PPP 模式的全部益处，并有可能失去 PPP 市场的利益风险（见第 9.4 节）。

第 9 节介绍了框架概念背后的理论，其主要构成和表现以及框架如何有必要，对一个作为基础设施政策的战略要素的 PPP 模式进行适当的管理。第 2 章专门讨论 PPP 框架并解释了与框架相关的所有上述问题、程序等等。

8.3. 不适当的管理过程而导致项目取消的案例¹¹²

8.3.1. 在招标前和招标阶段

在项目合同签署之前，项目过程管理不善导致项目失败的风险和错误，有以下案例（非详尽列表）。

一些项目经过评估可能得出的结论是没有适当的筛选或经济评价不佳，应该中止使用 PPP。

例子：

- 评估阶段的成本效益分析结果是负面的，或比识别阶段的结果更糟，其原因在于识别阶段没有预先做 CBA，或者基于一个过于乐观的假设完成了 CBA；；
- CBA 的结果由于项目范围的变更而不能达到预期效果，因为它没有得到适当的修改并在识别阶段确认。

项目在招标前被中止/放弃，因为在评估过程中没有适当的评估，或者没有适当的合同准备。

¹¹¹ 信息披露是一个横截问题，它影响整个过程周期（采购前和采购后）和框架的许多方面（例如财政管理，质量审计/事后审计）。披露也会影响或引起各利益相关者的兴趣，如私营企业，公众，立法机关等。披露可以是被动的和主动的，后者是成熟的 PPP 市场中重大挑战和改进的重点。第 2 章的框 1.28 包括了信息披露框架的广泛概述。PPP 参考指南还在第 2.5.1 节中讨论了这一问题。

¹¹² 对于实际项目的案例研究，以说明取消项目的进一步原因，主要是由于评估和准备的效能较低，见 *Public-Private Projects in India - Compendium of Case Studies* (Government of India and PPIAF, 2010)。本文介绍了一些项目的主要经验教训。

http://toolkit.ppinindia.com/pdf/case_studies.pdf

例子：

- 医院土地可用性的法律限制或障碍在评估阶段未被适当的评定或识别；；
- 电车轨道项目的公共服务未被适当的评估，项目启动前曾有证据证明缺乏有效信息的相关性；
- 有证据表明该项目可能负担不起或根据先前确定的负担能力假设不可行；
- 对项目范围进行重大变更，项目成本评估变得无效或者过于乐观。这使得财务可行性、CBA 和可承受能力评估无效。

由于在招标期间或合同签字前，政府应进行一些尽职调查工作，但未实行该工作，所以招标后被取消或暂停。如果项目招标受到公众、民间组织或政党的异议，招标也会被取消或暂停。

例子：

- 公用事业配置信息不佳，需要比预期更多的时间完成；
- 与其他政府行政部门的协议（例如某些交通运输行业与市政府的协议）不能最终完成或不够详细；
- 项目信息未及时公布来收取意见和建议；
- 评估过程中未发现任何其他风险或障碍。

没有投标报价。 没有投标人提交符合资格的标书。

例子：

- 该项目或合同的设计下，经济上或技术上都不可行¹¹³；
- 项目招标工作没有事先通知市场；
- RFP 的提交标书期太短和/或 RFP 的提交标书期将要求投标人在假期期间工作；
- 在有观点认为政府不履行 PPP 合同义务的时候去启动招标。

由于竞争对手对行政决定有异议，所以项目合同被授予但不执行（签字），或者由于一些项目缺乏准备，所以中标人拒绝签订合同。

由于未解决项目准备的问题，融资不会交割（当未被要求作为先例条件）。

例子：

- 有必要的通过路权应该可以使用，但它不可用；
- 由于采购部门未能适当管理流程，存在环境许可证不能获得批准的风险。

¹¹³ 乐观偏见或缺乏适当的分析是取消项目（包括 PPPs）的最常见原因之一。

见 *Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure*, Bent Flyvberg, *Transportation Planning and Technology*, vol. 30, no. 1, February 2007, pp. 9–30.

8.3.2. 在合同期间

由于政府对合同规定的风险和责任缺乏充分的尽职调查，导致建设延误。

例子：

- 由于项目所需的通过路权不可用，造成建设非常拖延。

社会资本合同违约是因为合同结构和/或招标管理不善。

例子：

- 合同违约是因为缺乏技能。招标过程中联合体的能力和经验未得到适当的评估；
- 由于中标的联合体提供的标书过于激进，无法执行，因此违约。投标书的结构不正确，不能避免或检测到过分激进或过分乐观的报价；
- 由于政府设定的业绩要求不切实际，社会资本无法达到最低的业绩服务要求，因此违约；
- 由于合同将风险转移给社会资本，他们无法管理，因此违约。

承包商破产

例子：

- 由于评估不力，社会资本发现该项目不可行，因此无力偿债（例如，交通预测过于乐观）。

授予者违反、延迟或终止。

例子：

- 政府预算限制造成无力支付款项，是因为在批准项目时没有适当考虑预算限制（可承受能力分析）；
- 政府无法承担不可预见费，因为这些费用在评估中没有得到适当的评估；
- 根据 PPP 合同，政府未能充分履行其它相关工程与社会资本的工程有关的界面。例如，政府负责铁路项目的土木工程，社会资本根据 PPP 合同负责铁路系统、机车车辆和运营。

其他少数的项目失败/失去 VfM。

例子：

- 可能存在项目失败，包括源自不清楚的风险分配产生的代价高的争议；
- PPP 合同中的绩效要求可能不妥当，因此在实践中不可能衡量或执行。

8.4. 社会资本（潜在投标者）对整个 PPP 流程的兴趣和关注点

PPP 要求签订长期合同的社会资本承担重大风险，以及金融投资者愿意在项目中投资股权（有时是债务），以及银行愿意借贷给这些项目。

这些项目必须在商业上可行（项目需要在商业上可行并且可融资）。这是制定 PPP 合同的必要条件以及其他相关可行性的条件（例如经济可行性，即合适的项目，PPP 模式的适用性和可承受能力）。

然而，作为潜在投标人的社会资本也关心可行性的各个方面，包括社会经济和可承受能力的考虑。

- 如果一个项目经济价值不佳或者政府对项目缺乏承诺，那么项目的风险较高，有更高的可能性会终止合同或政府寻求新的重新谈判；
- 为了避免了政府违约的风险，社会资本将对政府可承受的项目具有兴趣。

此外，私营企业也希望有一个合理的时间表，也就是说，预计项目流程按照公布的时间表进行处理。更普遍的说，私营企业的投资意愿将受到整个 PPP 过程整体管理的影响。

表 1.7 列出了主要条件的清单，项目应满足这些条件以供潜在投标人接受，这些条件超越了严格意义上的商业可行性。它假设风险分配是可以容忍的，该项目是有可融资性的，融资是可以得到的，支付上限是可接受/可行的（它提供与风险相称的潜在 IRR）。

表 1.7：私营企业的要求或条件和可接受以及有吸引力的项目特性

每个项目必须满足私营企业可接受的一些条件。

私营企业投标和投资的意愿取决于商业可行性（足够的风险/回报率）。所以更需要关注一些可行性，这在很大程度上符合政府在采购 PPP 时的关注点。项目和合同必须符合以下条件。

条件	描述
在经济上可行或健全	该项目必须需要的最适合方案：一个项目没有适当的方案（例如：利用率低于预期）将会带来政府部门承诺削减的风险，也可能损害财务可行性（例如：需求/交通相关项目的例子）。
PPP 的合适性 （PPP 项目设施提交将增强项目的 VfM）	如果一个不合适的项目被视为 PPP 来招标，那么它将具有人为的和低效率的风险结构，这可能导致没有人投标或在项目后期发展中失败。
技术上可行	从社会资本的角度来说，这意味着商业可行性不会受到不可预测的技术风险危害。
商业上可行	这意味着付款的上限或合同的价格足以支付所有费用，包含风险转移结构相关的突发费用。
可融资的	贷款人（和投资人）必须愿意提供项目所需的资金。
法律上可行	合同解决方案或合同结构必须以明确的形式满足法律框架要求。这将避免因权利的限制造成合同无效的理由，或第三方异议的可能性。
可承受的	在微观层面，当缺乏项目可承受的实际能力的现实情况下，私人投标人可能关心政府对项目审批的宽松程度。

妥善准备	充分的尽职调查以确定和解决所有重大风险/障碍。政府必须切实履行责任（例如，收购项目的道路使用权利）。对于转移到私营企业的风险、信息必须可以获得并保持一致（环境审批流程，公用事业配置信息等）。
妥善构建（合同）- 内在的商业可行性	分配给私营企业的风险必须由他们承担和管理，也要明确客观地落实合同。付款机制和绩效制度必须明确、客观和可实现。合同必须提供防护，防止公众的争议和潜在的违规行为。
妥善构建（招标程序/ RFP）	项目的招标必须平衡双方的能力要求和提高选择标准的透明性。良好/有信誉的玩家将需要高水平的能力和项目技术方案，以避免不公平的竞争以及不切实际和激进报价的形式。

9. PPP 框架概念介绍和初始框架注意事项。私营企业对框架和市场的关注点

牛津英语词典将框架定义为“系统，概念或知识文本的基本结构”。

西班牙语词典将框架定义为“围绕一个议题或一段故事的限制或环境”。

PPP 涉及管理多个方面的复杂流程（政治，财政，金融和社会），作为一个对适当项目经常采取的方式，需要采取程序化的路径。在任何程序行动中，或为长期目标的任何行动或方法，框架是必要的。

本 PPP 指南倡导一种程序化的 PPP 路径，从 PPP 模式中获得和维护整体 VfM 作为采购基础设施的战略选择。大多数具有成功的 PPP 路径的国家都已经建立了一个完善的 PPP 框架。如 PPP Reference Guide, V 2.0 (World Bank, 2014) 所述：“建立明确的 PPP 框架来公开传达政府对 PPP 的承诺”。它还就项目如何实施提供了定义，这有助于确保 PPP 模式的良好治理，也就是说“提高效率、问责制、透明度、正直的和公平性帮助激发私营企业的兴趣和公众对 PPP 的接受程度”。

PPP 模式的复杂性使其必须制定适合的标准化流程和文件是非常明智的，这将节省时间和精力来准备以及实施/构建非常繁琐的 PPP 任务。同样好的做法是这些过程保持不变，以确保满足 PPP 采购的条件（对于特定管辖区内所有的 PPP）。

PPP 的性质是在预算期望下额外更高的净效率，承诺长期预算资源（大部分时间是超出立法机关的期限）。这显然需要适当和具体的治理方法作为政府管理公共资源的责任。

此外，特别是采用（可取的）程度性路径时，吸引和保留私营企业的兴趣是至关重要的。这需要通过一个稳定和持久的框架来产生一个适当和强有力的治理方法来实现。

框架必须由官方文件来支撑，以约束在框架下的运营参与者。有些作者甚至通过描述那些限制和支配框架的文档和法律来定义框架。

不同的国家有不同的方法来制定框架文件。所选择的方法主要取决于两个因素：国家的法律制度或法律传统（主要区别在于具有普通法制度的国家与大陆法的国家）；以及 PPP 经验和使用方面的发展程度（通常在特许经营权类型的项目背景下具有 PPP 传统的国家，与没有传统或以往经验的国家）。

PPP 框架有时被描述为一组子框架，是 PPP 治理的具体要素。在这种情况下，PPP 政策或 PPP 法律框架是框架的另一个要素。见框 1.31。

框 1.31：根据其他指南¹¹⁴如何建立框架？

- 根据 WBRG，PPP 框架由政策和法律框架构成。有三个主要组成部分或监管领域：过程和政府责任、政府财务管理、PPP 计划治理。
- 该指南 *Attracting Investors to African PPP* (World Bank, 2009) 描述构成 PPP 框架时的四个方面范畴：PPP 政策、法律框架、投资框架（包括审批流程）、操作框架（处理管理能力，贯穿整个过程）。

PPP 指南使用 *Public Private Partnerships Reference Guide V2.0* (World Bank 2014) 提出框架的定义：PPP 框架是指政策、程序、制度和规则一起定义 PPP 将如何实施——也就是说，如何识别、评估、选择、预算、采购、监测和计算。

以下部分说明构成框架的内容（第 9.1 节），反映实施框架和文件编制方面的问题（第 9.2 节和第 9.3 节），解释私营企业的观点，框架和程序如何与以竞争和稳定的方式参与 PPP 行业密切相关。

怎么构成本 PPP 指南中的 PPP 框架？框架的内容或范围

PPP 模式的治理框架是作为采购和管理基础设施的方法，包含了很多限制或规则性要素。

以下要素与 PPP 作为采购方式的主要特征有关：

- PPP 采购涉及政府采购，因此可能受政府采购法例限制；
- PPP 作为提供和管理公共资产和公共服务的方法将受政府合同法例管辖；
- PPP 涉及私营经济运营者管理业务，将受到与其他私营的业务相同的法律约束；
- PPP 是为政府提供长期融资的另一种方案，取代政府部门和总预算作为资金提供者以满足经济需要。因此，这一流程必须纳入财政管理，控制规则或政策措施；
- 作为私人融资领域，在整个过程中以及从框架的层面必须符合私人投资者的期望。这也意味着需要适当的沟通和公共关系政策；
- PPP 涉及项目决策和项目管理的平台，它需要一个流程管理框架或操作框架；
- PPP 框架通常将责任分配给政府内的不同机构和部门，因此它也指制度架构和组织。

影响 PPP 总体治理的许多因素和因素相互重叠，其中一些因素可以纳分为同一组。

明确 PPP 框架部分或要素的定义是主观的。然而，为了有共同的认识和理解，本 PPP 指南提出了以下主要内容，实质上构成了 PPP 框架。

¹¹⁴ 参见“defining PPP framework” in the *World Bank PPP Reference Guide Module 2* (pages 66-68)和“setting the framework” in *Attracting Investors to African PPP* (World Bank, 2014) (pages 13-18)。

PPP 框架“必然”包括以下要素：

1. 一套基础战略纲要，规定和限制了 PPP 作为采购方式的整体使用。这包括使用该模式的总体目标、范围（哪个类型的项目和哪个行业）、“**实施原则**”（PPP 如何实施）、采购/招标流程规定。一些国家选择具体法律来制定这些战略和实施原则（这些通常被称为 PPP 法），而其他国家选择具体的政策文件（通常称为 PPP 政策）。在一些国家不需要具体的 PPP 法律或政策要求。在所有情况下，都会有广泛的法律对 PPP 模式的使用和控制可能产生实际影响（例如，部门法律），所有这些法律一起形成了 PPP 法律框架。除了任何具体的 PPP 法或 PPP 政策文件，也可能会有广泛的政府政策影响到 PPP 模式的使用；
2. 识别和评估/评价项目的一套规则和程序，制定 PPP 合同结构和 RFP 结构以及招标过程和合同的管理。这些规则和程序通常被称为**操作框架或流程管理框架**。这些规则和程序的一些要素也可被视为**公共投资框架或规划框架**的一部分，也可以应用其他标签。规则和程序通常采用不同执行级别的指导方针；
3. 一套规则和/或程序来控制 PPP 的总体风险（并且在审批方面也影响投资过程）。这些通常被称为**财政管理框架**；
4. 政府内部的一种架构（例如，包括立法权力）可能会影响 PPP 模式的管理和治理。这通常被称为**制度框架**；
5. 一系列其他规则、程序和责任关于**其他治理相关事宜**，如 PPP 政策和项目的整体质量保证、透明度事项和沟通。

在某些情况下，框架的某些要素也被称为政府的“PPP 计划”。

这些领域或子框架严重重叠。例如，总体政策框架和 PPP 法律框架本身的作用之间存在明显或潜在的重叠。同样，制度框架也影响到 PPP 流程管理的操作规则和程序，制度责任和架构影响着管理的制度或方法和监督 PPP 模式的财政结果。此外，财政管理也会对具体的项目进程产生影响。

根据不同的法律传统如何创立或编制框架

无论我们是否具体谈到一般政策框架和整体框架、规则（如在一个框架）和程序，都必须写入一个具有约束力的文件中，然后通过法律强制执行或通过已测试和一贯使用的政府流程。

本 PPP 指南为 PPP 概念提供合理的知识标准和相关事项，为所有国家或全球意义上提出有效的概念和知识基础。在 PPP 的许多方面，由于其被各国的法律或已树立的传统所影响，所以有必要认识到国家之间存在显著的差异是不容易改变的。因此，明白和理解 PPP 框架在不同国家是如何变化的也是非常重要的。

在这个意义上，影响相关差异的重要因素（特别是在 PPP 框架下）是各自国家的法律传统。

本 PPP 指南考虑了两个主要的法律制度：基于普通法制度和那些基于大陆法的制度。一般而言，在编制 PPP 框架时，前一种类型的司法管辖区更多地依赖于“政策声明”或政策文件，而后者则依赖于法律。

基于法律的 PPP 框架被认为是稳定和有利的，相反，它们也引进了一个负面因素 - 僵化。

根据一些指导，我们可能会发现第三个方法是以纪录案例的方式写入或构建框架，换句话说，是提供明确的指导方针 (World Bank 2014, page 71)。然而，应该认识到许多这样的指导方

针，特别是在大陆法国家是依靠法律或受法律监管的制定。在其他情况下，指引（以“说明书”或“手册”的形式）不会成为法律的一部分或构成法律。虽然现有版本目前对公职人员和 PPP 从业人员具有约束力，但这些指引可以不时地改变。

同样，在许多普通法国家，该政策得到了指引的补充，这些指引通常被认为对公职人员和 PPP 从业者具有约束力，除非通过 PPP 审批和治理程序批准偏离指引。

框架已经存在，但必须持续改良或适用于 PPP

在很大程度上，框架的基本部分与其它采购方法相同，例如，在一些司法管辖区，已经制定了合理稳定的规则来采购公共工程和服务。环境部门来管理和控制基础设施发展的环境影响。财政部门/负责部门参与决策和审批可能构成影响或实施预算资源的公共支出。

在具体和全面的法律或综合政策文件中，PPP 框架是具有综合性的，其中包括：

- 可以开发什么项目作为 PPP；
- 如何实施合同和采购过程；
- 在招标前项目准备和评估需要做些什么；
- 在决策程序和其后合同周期内谁有权利决策事项。

另一方面，有些司法管辖区将 PPP 简单地纳入了现有的普通采购法中。在这些国家，政府支付的 PPP 通常是一个新奇事物并被接受，它们基于传统的特许经营权（即使用者付费）相同的规则进行管理。在这些情况下，采购规则可能是一般适用于任何采购的规则，没有规定 PPP 的具体条件，或者他们可能有评估项目的程序和流程的规则，任何形式如何都受到监管。无论哪种方式，PPP 都没有长期财政管理的具体规则等等。

无论框架如何记录，PPP（作为采购基础设施和服务的另一种方法）涉及重大的挑战，在许多领域需要具体的处理。

因此，框架必须在许多领域（法律/采购，流程管理，制度问题，财政管理），适用于专门涵盖 PPP 或采用 PPP 规定的细节（见下表 1.8）。

表 1.8 假设现有的框架允许私营企业以某种形式运营公共资产，而对透明采购公共工程和服务的规定也存在。该表解释了为了调整现有的框架来适应 PPP，更改可能是需要的或者有益的。

由于 PPP 模式的成功只能通过项目来衡量，框架的存在本身不会确保成功。由于框架的发展应伴随着启动项目或宣布选定的项目，那些项目可能被视为“开创者”或试点项目，所以政府应认真考虑何时制定框架并公布方案。这种方法的例子可以在印度和墨西哥找到明确的政策管理¹¹⁵。

¹¹⁵ World Bank – Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) 包括一个关于“Hospital del Bajío”的案例研究（第 50 页），说明政府如何制定医疗项目的 PPP 政策，定义了 PPP 医疗计划，并准备了第一个医疗 PPP 项目，以便及时启动。

表 1.8: 适应现有框架以启用 PPP – 重新创立框架文件或修改现有的不同法律或政策

范围	改变和需要适应	必要或有用?
法律框架采购（允许合同类型和招标过程）	修改框架以适用单一合同包含多领域的义务（DBFOM）。这对于大陆法国家是一个问题，而不是普通法国家的问题。具体来说，涉及或包括 DBFOM 类型的合同，合同收入以政府购买服务的形式实现。 此外，框架的良好做法是包括以招标或与潜在投标人进行磋商为基础或核心的招标模式。。这对于复杂的项目非常重要，这些项目需要与选定的候选人进行更深层次的互动和反馈。	必要。
选择、准备和/或评估	本指南对整个政府和各级行政（中央、区域和/或地方）对项目评估和选择是非常有用的，传统使用过的或现存的公共采购程序可能是有效的。然而，PPP 将需要具体的指导方针来保护可承受能力、商业可行性和物有所值。	对于政府适当治理和将 PPP 作为程序方式使用而言是必要的。
财政管理（PPP 的累计风险）	特别用于政府支付 PPP。政府正在承担长期的预算资源，这可能是采购公共工程的一个新问题。 这需要一定程度的规范（治理）来控制总体风险。 许多国家只靠政府债务限制和/或政府债务问责制，同时接受一些政府支付类型的项目可以视为私人融资（见上一个标题）。 无论有关项目的负债是否被确认为政府债务，这种做法可能会误导和忽视 “政府支付” 项目涉及预算资源长期承诺的这一事实。 拨款：一些国家的长期预算承诺可能是一个法律问题，因为有时预算可能不会提前做出承诺（长期）。	对于政府适当治理和将 PPP 作为程序方式使用而言是必要的。

制度框架和架构	即使是在程序化/战略方式下，PPP 作为采购模式，不需要在行政机关中设立中新的部门或职位。主要角色（采购机构/项目发起人，财务负责人，律师或类似人员）与任何采购项目相同。 但是，由于模式的复杂性（特别是在过程中的选择、准备/评估和实施合同），创立专业的部门或机构是有用的和很常见的（被视为良好做法），或至少在政府架构内创立团队。他们的目的是领导大部分的评估和准备工作或支持政府的其他机构这样做。	对于政府适当治理和将 PPP 作为程序方式使用而言是有用的。这需要取决于工作的程度/作为 PPP 模式的相关性和在政府/行政部门的项目渠道规模。
---------	---	--

框 1.32: 关于 PPP 框架和程序的主要概念

- 框架是为了治理。
- PPP 框架有几个范畴：流程管理、方针政策、财政管理和事后评估。
- PPP 框架减少了不妥当的决策和项目管理不善的风险。
- 一个适当的框架也有助于流程顺利完成，节省金钱和时间。
- 该框架需要吸引投资者并使其长期保持兴趣（可靠性和良好做法）。
- PPP 框架的基础 – 特别是在法律和制度框架方面 – 基本上与任何公共采购相同，但需要进行重大调整。
- 发展框架应伴随着准时启动“开创者”项目（一个或多个为示范框架的应用而开展的初步项目）。

私营企业/潜在投标人也关心框架和计划

如第 8 节所述，私营企业不仅对单个项目理论性的商业可行性感兴趣（足够的风险/回报比率和可融资性），它也有兴趣和关注整个 PPP 过程的大多数（如果不是全部）方面。

健全的框架是确保项目成功的最佳方式，所以私营企业也会关心一个适当框架的存在。但是要获得 PPP 模式的全部优势，它须以程序化的方式来操作。使用 PPP 模式不仅仅是直接受益于一般政府公共管理的观点，而且对于进入 PPP 行业至关重要。目的是尽可能为多的潜在投资者带来兴趣，特别是使有信誉和有经验的 PPP 开发商产生兴趣和引入他们¹¹⁶。

私营企业（PPP 行业）对市场而不是“项目”感兴趣，因此以下几点很重要。

¹¹⁶ 在印度，国家公路发展计划是一个广受好评例子，在 World Bank – Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) 中有描述。一些相关的 PPP 计划的简要描述可以在 WEF (2010), page 17 (Mexican real toll roads program), and page 18 (Chilean PPP road program) 中找到。又见已被引用的 El Bajío Hospital 案例研究，这涉及到墨西哥的 PPP 医疗计划。

- 私人开发商对提供项目渠道的市场感兴趣，即在项目招标准备和招标与项目管理方面产生规模经济的多个机会；
- 一致性很重要。框架有助于确保不同的项目以一致的方式进行结构化和管管理，这降低了私营企业的成本，并建立了对市场的信心。在没有一个稳健的框架的情况下，不同部门可能采取不一致的方式行事，这可能令人沮丧，导致一些投标人的损失；
- 私营企业将关心政府以程序方式管理项目渠道的能力。这不仅仅是特定项目的可靠性，而且也是政府作为项目渠道经理的可靠性并将 PPP 作为长期战略模式的使用；
- 私营企业将关注长期财政可持续性，对 PPP 的政治承诺，社会接受模式，人才/经验保留以及提供采购 PPP 能力的最低法律框架等问题。其中许多情况影响每个具体项目的可行性和准备，但它们也影响 PPP 模式的可持续性和可靠性以及是否存在适当的项目渠道。

前三点涉及 PPP 计划的概念¹¹⁷。在大多数国家，PPP 计划进展缓慢，不是因为缺乏资金或不符合商业可行性标准，而是由于合适的和准备好的 PPP 项目数量不够。因此，对于希望通过 PPP 推动基础设施发展的政府来说，这样的项目是至关重要的，因为无法吸引世界级的玩家，只会让他们在别处寻找机会。结果使这些政府最终可能会有不必要的参与者和/或高度腐败的风险。因此项目最终失败。

继续保持私营企业的长期兴趣，对于 PPP 的成功至关重要，因为其促进基础设施发展的模式或途径。这需要在 PPP 管理的所有主要领域建立一个适当和明确的 PPP 框架。

程序化方法可能会基于一个重要因素创造一个良性循环：成功的记录将增加行业在项目中的兴趣，更多的兴趣将提供更多的反馈意见，这将有助于改进框架和 PPP 模式。

表 1.9 列出了 PPP 框架和相关计划应该满足的条件和清单，以获得行业的兴趣。该列表假设 PPP 计划和项目（因此市场）没有获得长期融资实质上的限制，和/或有些国家风险因素并不代表不可避免的障碍会影响吸引外国直接投资（FDI），或者该程序适应各自的限制（如第 5.6 节所述）。

¹¹⁷ EPEC 解释了计划方法及其主要特征的相关性。欧洲 PPP 计划的例子可以在 *A Programme Approach to PPPs. Lessons from the European Experience* (EPEC, 2015) 中找到。

表 1.9: 与 PPP 框架相关的世界级私营企业玩家所要求的特征, PPP 计划以及有吸引力和受好评的 PPP 市场的其他特征¹¹⁸

通过程序性的方法或战略性的使用 PPP 来取得成功的因素	描述	框架和政策如何增加市场的吸引力
相关或重要（可识别）渠道	有显著的渠道或基础设施需求/缺口的市场迹象。	框架和政策可以确保有一个更加结构化和组织化的渠道, 通过建立计划和/或 PPP 计划, 明确指出 PPP 模式的作用。 这也必须与行业积极沟通（沟通管理是运营或投资框架的最重要部分）。
跟踪记录	PPP 项目历史悠久, 使用清晰和公平的证据解决纠纷和其它危机。	成功的记录只能通过适当的框架来构建, 并对风险和危机进行最佳管理。 在项目准备之外, 成功的合同管理需要积极的态度, 这种积极的态度在 PPP 框架（在 PPP 过程管理领域）应该被制度化。 对于开始发展 PPP 项目的新的 PPP 进入者或国家而言, 在项目选择、准备管理和采购流程方面要严格执行以避免失败。在稳定的框架内工作也是至关重要的。
稳定的 PPP 过程框架: 质量标准和方法的可行性和结构, 管理能力和可靠性的时间和决策	多个 PPP 的管理和程序的成功, 需要构建一个明确的操作框架, 使流程顺利进行, 降低失败的风险, 特别是（从私人角度来看）反映了商业可行性和私营企业的关注点。对 PPP 项目进行适当管理, 对 PPP 项目的适当管理将使该行业的长期信心超出特别成功的 PPP 项目的进程。	这是 PPP 框架的重要组成部分之一, 特别涉及招标前的过程并对招标进行管理。这些应该依靠一贯适用最佳实践的指南和标准, 并由私营企业明确识别。 它也取决于制度上的架构。
澄清/在 PPP 合法性, 采购透明度和可执行性方面的法律框架 ¹¹⁹	- 透明度（获得可靠信息、透明和公平的选择标准和流程）。 - 执行的权利。 - 争议解决过程。 - 拨款风险。	指政策法律框架, 特别是采购程序、透明度和合同标准。

¹¹⁸ Economist Intelligence Unit 制作的“InfraScope”系列提供了考察一个国家去发展 PPP 项目和计划能力的因素和标准的资料, 反映更广泛的观点, 不代表私人的观点。 *Evaluating the Environment for PPPs in Latin America and the Caribbean* (February 2013), 由 FOMIN 委托并由西班牙政府主办, 概述了该区域各国的演变和发展程度, 由大约 19 个指标组成, 分为 6 个类别。该系列还包括对亚太地区, 东欧和独立国家联合体 (CIS) 的分析。

¹¹⁹ 具体来说, 国家市场的法律和监管框架, *How to Engage with the Private Sector in PPPs in Emerging Markets* (World Bank 2011), on page 17, 提供给投资者和贷款人需要咨询的更具体问题的广泛列表。

强有力的政治承诺和支持	“政治冠军”的出现 – 一个极力主张使用 PPP 的高级政府官员 – 对 PPP 行业至关重要。 相关和复杂的项目应通过明确的风险保留和分担，和/或运用机构融资工具，表示明确的承诺。。政策和 PPP 框架和计划应尽可能广泛地接受政治上的可靠性（通常也取决于公众接受 PPP 模式）。	通过清晰和健全的 PPP 流程指南，政治锦标赛是管理框架中良好实践的方法。 一般政治支持只有在一个良好解释和沟通的 PPP 政策和计划之下才有可能。这应该依赖于正确的沟通管理，这也是 PPP 框架的一个子元素。
公众可接受性	国际和本地投资者在对 PPP 仍然存在负面看法的国家将表现出对 PPP 投资的抵制。除了特定的项目基础设施是可接受的，但也可能会有任何特别的担忧。	在已建立和稳定的指南在意义上的法律和/或政策框架，以及需要仔细研究 PPP 工具这个方法来自令公众接受。PPP 计划和具体项目可能会引起潜在的公众反对，再次通过适当的沟通管理来处理。 透明度和问责制是获得公众信任的首要因素：公共审计的应用、项目业绩信息的披露等必须在 PPP 框架内得到促进或制度化。
财政可持续性和合理管理模式	私营企业可能会对 PPP 的长期风险的放松态度感到担忧，特别是因为这将是一个项目不正确选择和冲动的标志。 当评估政府信用评级时，评级机构将着眼于 PPP 合同的未来债务，并将这些因素纳入考虑范围。PPP 投资者和贷款人在评估其所需的股本回报率或利率时，又会考虑政府的信用评级。 在一些国家，政府需要重新谈判 PPP，因为它们承诺过度的总体风险敞口。这不是一个理想的结果，因为它给私营部门带来了不确定性，即他们是否会获得他们谈判达成的协议。	这实质上是 PPP 框架的一部分与长期的财务风险综合管理有关。

10. PPP 过程周期概述：如何准备、构建和管理 PPP 合同

本节描述了 PPP 项目过程的概述，PPP 指南第 3 章至第 8 章进行了分阶段的详细介绍。

为了给读者一个总体的概述，将在整个过程中对主要的阶段提供初步描述。它还说明了在一些国家中 PPP 项目根据不同的招标方式的情况下，PPP 的过程可能会有所差别（当一个国家有多个招标方式），见图 1.13。

本节所述的项目过程是通过 PPP 指南来建立 PPP 项目的生命周期，PPP 指南的假设条件是基于每个项目特点而定¹²⁰。政府决定使用程序性的方法来识别和选择项目以及对候选项目的筛选，这是典型的程序性方法发展的一部分。PPP 过程通常以项目的识别和选择做为起点。

在本 PPP 指南中项目每个阶段的定义、名称和范围都是主观的。每个阶段应该包括哪些内容或者每个阶段开始的时间与结束的时间都可能存在差异，因此会有不同的建议，例如，关于如何制定合同“结构”以及在项目合同中如何精确的考虑“结构”与“可行性”。此外，对项目评估过程后的最终结果也有不同的建议与处理方法。无论项目评估应被视为一个阶段，还是在做投资决策之前应该考虑 PPP 项目的适宜性与可行性，或者该项目的可行性与投资决策可以在同一阶段处理(为方便起见本 PPP 指南应用的方法，适用于 EMDE 国家)。请参阅下面的框架予以说明。

框 26: PPP 指南中项目评估方法和投资决策的考虑

本 PPP 指南中描述的标准 PPP 流程周期涉及项目经济初步分析和在 PPP 识别和筛选阶段进行 PPP 筛选，其次是在 PPP 项目的评估和准备阶段进行详细的项目评估而得出技术方案。这个程序非常适合政府希望使用 PPP 项目作为一种替代公共财政的方法的动机，使基础设施加速发展（见第 5.1 节）。在这些情况下，投资决策（无论该项目是否应该继续）和采购决定（无论该项目是否应该是 PPP）之间的相互关系是存在的。如果不适合作为 PPP 项目，它也不可能（由于公共财政上的限制）提供作为一个传统采购的项目。因为通过在早期筛选阶段筛选有潜力的 PPP 项目，如果该项目不适合作为 PPP，政府可以避免在可行性评估浪费金钱。

PPP 过程（以及要承担的不同任务和作出的决定）是需要一个共同的定义来提供解释，因此本 PPP 指南必须采取灵活的措施。图 1.14 中提出的过程描述包含了很大的灵活性，以反映每一个“阶段”中的任务、决策和授权的主要潜在变化。

实际上，在许多阶段进行的分析和需要完成的任务会超越各阶段的设定限制。例如，一部分的评估分析不可能在评估阶段完成而被延迟到后续阶段才能完成，或可能有必要在以后的阶段重新评估该分析。

在每个阶段执行的工作也受到相应的政策和法律框架影响。

成功开发一个项目作为 PPP 必需明确工作事项。无论每个任务的次序、时间、不同的地区和司法管辖区有不同的名称和概念，PPP 采购需分阶段实施重大工作。如第 5.5 节所述，PPP 项目必须：

- 基于一个适当或最佳的技术方案/“项目”：这通常被称为识别阶段；
- 评价鉴定，评估 PPP 是否可行（技术方案和作为 PPP 项目的交付），证明 PPP 采购方法是最好的采购解决方案，并在招标前适当的准备：这通常称为评估和准备阶段；
- PPP 合同有适当的结构和精心设计的招标流程：在本指南中称为 PPP 合同和招标的构建和起草阶段；
- 根据适用的法律和法规要求来有效的采购或招标：这通常称为招标流程（有时称为“管理招标交易”）；
- 合同生命周期管理：即是合同管理。

¹²⁰ 上述 PPP 过程中不包括在一些指南中项目周期的一部分任务：项目事后评价是 PPP 项目良好的管理做法或当一个国家使用 PPP 方式作为一种纲领性战略方式，同时，它在第 1 章中解释（“建立 PPP 框架”）与其他框架的相关事宜。

图 1.13: PPP 过程的总体或主要步骤

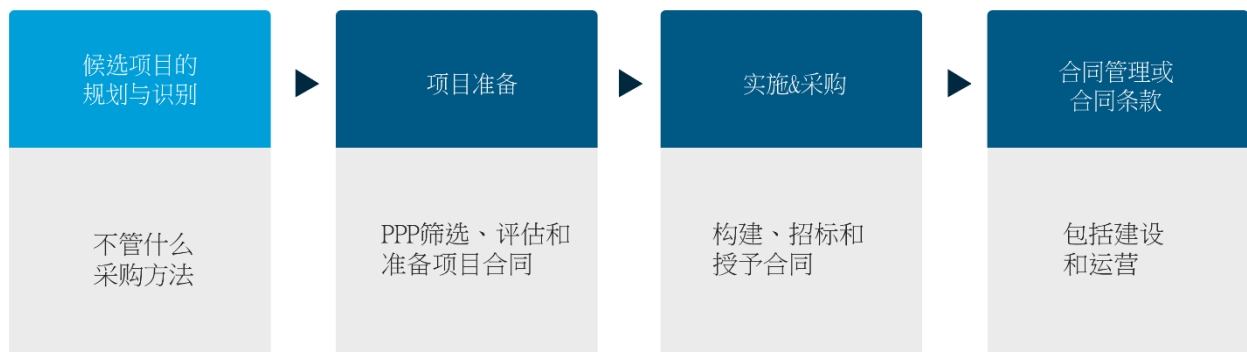


图 1.14: PPP 指南中考虑的 PPP 流程周期阶段

图 1.14 进一步详细描述了每个阶段（如 PPP 指南中定义的）中总体发展的过程和主要任务，并指出最常见的变化。许多任务和附属的流程在本质上是渐进的和迭代的：例如评估和准备，以及合同和流程设计。图中描述了流程如何进入最终合同，以及如何在分阶段的方式进行决策。



除了在处理不同的流程之外，在一个司法管辖区到另一个管辖区用来描述阶段和任务的术语都不相同。框 1.33 说明了在 PPP 指南中使用的关键名称和概念，以及演变或替代的名称。

框 1.33: 在 PPP 过程和其相关的任务中有关术语的名称（在本指南中 PPP 首选的术语其他名称相比）	
首选的术语	其他名称
项目识别	项目选择。
成本效益分析 (CBA)	经济可行性、经济评估。
PPP 项目筛选	前期评估项目作为 PPP。 在一些国家也使用前期可行性分析。
评估	项目可行性分析、项目评估，尽职调查（限于一些可行性或评估的过程），PPP 项目评估（作为一个项目采购方法的 PPP 方式的评估，而不是作为一种技术方案的项目本身的评估），项目准备、业务案例开发（在一些国家的整个 PPP 周期业务案例逐步发展——评估工作主要发生业务概述案例阶段）。
可行性	也被称为在其任何地区的能够可行的。
VfM 分析（为 PPP 作为采购方法）	公共部门比较值（PSC）方法下的 VfM（在一些国家中使用）。
招标结构（RFQ 和 RFP）	采购方法或招标过程的概述和设计。
合同结构	设计合同。
起草（RFQ、RFP、合同）	完成这些文件。在一些国家和指南，构建与起草共同使用时可能被称为执行。
招标过程	采购流程或采购程序。
筛选	选择或预先选定的投标人。
PPP 合同	PPP 项目，项目协议（在私人投资者方面更多）。

在第 2 章之后，PPP 指南在各个章节（第 3 章至第 8 章）详细分析了每个主要阶段的过程。

阶段 1（第 3 章）——项目识别和 PPP 筛选

目标：选择适合的项目方法（出于最佳技术解决方案的需求），并前期评估合适的项目作为潜在 PPP 项目，以避免进行全面评估和准备无价值项目而产生不必要的资源浪费

任务：在这个阶段通常包括以下任务：

- 通过多种选择来识别/选择项目方案；
- 项目范围；
- 评估项目经济（在一些国家中的 CBA 也包括的社会经济评估），以及如果需要的话对最有价值的项目确定优先次序；
- 筛选项目作为潜在 PPP 项目；
- 通过招标，在准备流程阶段筹备项目治理，包括制定项目管理计划和组织项目团队。

不管使用什么类型的采购方法，所有的基础设施项目决策时都必须包含识别任务。严格意义上，基础设施项目识别不构成 PPP 周期的一部分，在许多情况下和许多国家的项目中规划已经确定，或基础设施可能已被政府机关或采购部门在任职期间提出（只要提出的项目符合政府的战略目标则被认为可行）。

为方便起见，本 PPP 指南在这阶段包含了 PPP 筛选任务，加强选择合适的项目的重要性（PPP 项目不可能创造奇迹，经济上健全和明智的 PPP 项目才能成功）。然而，在某些情况下，尤其是 EMDEs 和当 PPP 模式是出于政府财政需要的大部分动机时（包括在一些时候，如果它不是作为 PPP 来采购，它将被不会被采购），识别和评估与筛选和试验任务将共同鉴定 PPP 的适合性和可行性。

在考虑如何采购一个项目之前，有必要从技术和战略的角度清楚地了解什么是对公众需要的最佳解决方案。例如，为了解决某个城市的拥挤问题，解决办法可能是轻轨交通（LRT）投资、路网提升或地铁系统。对公共项目决策（在基础设施、服务、政策、法律或其他政府工作中）都应进行这种解决方案的评估。这是项目鉴定良好实施的基础。

项目选择应需要考虑和比较一些选项（包括“什么都不做”选项作为基准），然后使用选择方法来选最适合的项目。CBA 和其他更简单的方法可以用于这个目标（例如，多准则分析、成本效益分析）。这一过程将确定一个技术解决方案。在这个阶段，项目范围完成的纲要包括粗略的成本估计。在评估阶段，通过最后的评估将会进一步深化成本计算与项目范围。

除了使用 CBA 做选择用途之外，CBA 也可在项目识别阶段前期评估该项目是否具有经济效益。在一些国家，在识别项目阶段也可能开始其他评估任务。这些分析通常被称为前期可行性的研究，他们在项目招标之前将会在后续阶段予以调整，进化或进一步深化。

一旦项目已被适当的识别（包括经济的前期评估已完成），本 PPP 指南假设项目已将被筛选为 PPP。这就需要包含明确的合同范围，并对使用 PPP 作为采购方法是否适合该项目而进行初步的测试。

在这个阶段结束时决定是否在“PPP 筛选报告”的基础上进行项目和项目合同的全面评价分析。该报告还应包括说明如何在项目计划和附加进度表下进行项目过程管理。

阶段 2（第 4 章）——评估和准备阶段

目标：评估项目和 PPP 项目合同是否可行，以减轻项目在招标期间或在合同期内的项目失败的风险，并进一步推动其作为 PPP 的准备工作。

在这个阶段期间执行常用的任务如下：

- 完善明确项目范围和前期设计、测试技术的可行性和评估环境影响；
- 完善社会经济可行性/评估(CBA)或从开始就进行全面评估；
- 评估 PPP 商业可行性（其中包括可融资性）和测试市场反应；
- 扩大到其他财务评估：在一些国家的 VfM 测验下，公共部门会使用公共部门比较值方法分析（PSC 分析），PPP 的可承受能力和国家账目影响分析（有些国家）；
- 准备和尽职调查：评估风险并进行尽职调查任务；
- 前期构建的 PPP；
- 决定采购战略/方法和设计采购计划。

框 1.34 提供有关用于识别和评估 PPP 项目其它流程的信息。

框 1.34: 用于 PPP 项目识别和评估的其它流程

PPP 指南中所描述的标准 PPP 过程周期涉及对项目经济和识别与筛选阶段的 PPP 筛选初步分析，然后为 PPP 项目和技术解决方案进行项目详细评估。

本 PPP 指南中描述的标准 PPP 过程周期非常适合用于 EMDE 国家的 PPP 的项目，他们使用 PPP 的动机是为了替代公共财政。然而，有些政府（特别是在财政状况良好的发达国家）用 PPP 模式的主要动机是为了提高项目的效率和有效性（见第 5.2 节）。这些政府将投资决策与采购决策分开，并先以投资决策开始。因此，政府首先考虑并决定的是该项目是否应该进行下去（基于社会经济分析），而不是该项目如何采购，然后再考虑相对于传统采购，使用 PPP 采购是否能提供更好的 VfM 价值。当政府处于一个有利的财政状况时才有可能使用决策过程，政府可以用 PPP 采购或传统采购来执行该项目，这样使用的决策过程会与本 PPP 指南中描述的标准过程有差异。

澳大利亚维多利亚省的管辖区的一个例子，它的财政状况良好，可以使用 PPP 或传统项目采购承建工程项目。它使用 PPP 的唯一动机是着重于效率和有效性。在维多利亚省项目周期的前期步骤如下所示：

- 对于可能成为 PPP 的大型和复杂的项目，第一阶段是制定一个战略性的商业案例。这个战略商业案例用来分析问题或需要解决的商业需求，政府希望成功地应对所有问题，并提出解决的好处和识别战略性方案（其中可能包括一个基础设施项目），将对已发现的问题或业务需要提出最佳解决方案。若要确定首选的战略性回应，方案分析应该使用多准则分析的方法。真正的成本效益分析不是需要的。通常在这个阶段研究的方案有着不同的战略性，例如，为公共交通需要考虑的备选方案可能包括专用的公共汽车车道和轻轨。
- 战略商业案例可能会确定将来的采购方法，但在这个阶段由于采购决定还没有确定，所以详细的条件不是必要的条件。
- 审议战略商业案例之后，政府会对是否应继续研究完整的详细商业案例作出决定。完整的商业案例包含 PPP 过程期间的评估，包括全面的成本效益分析——通常有多个项目作为选项。在这个阶段比较的选项通常是指在前一阶段确定的首选战略性回应不同范围的方案。例如，如果战略商业案例将轻轨确定为公共交通需求的首选策略，那么整个商业案例可能会考虑轻轨项目的两种不同的路线和两种不同的技术（架空供电和无线）。
- 此外，完整的商业案例包括采购战略，即使用定性比较法分析不同的采购方法。通常情况下，采购策略是商业案例的最后一个研究要素之一，它只侧重于首选的项目范围方案。由于成本效益分析和评估的其他要素在这个阶段基本上已完成，对可能的采购方法的分析得益于对项目的深刻理解。
- 政府决定（作为其预算过程的一部分）是否继续进行该项目（这是投资决策）。如果该项目获得批准实施，政府将决定项目应该采取哪种采购方法提交项目，包括它是否应该是 PPP 或传统采购（这是采购决策）。

无论采购方式如何，项目都应该进行评估，最终可能会被选为开发和管理的项目。因此，在这个阶段所做的许多工作在所有类型的采购方法中都需要进行，而不是只有 PPP 项目过程中需要进行评估。事实上，PPP 只是一个广泛的公共投资管理过程中的一个“分支” (World Bank 2014)。然而，除了对其他项目进行评估任务和筹备工作之外，还有一些评估和准备 PPP 的项目的具体任务和工作。

在一些国家或在具有大量的公共工程项目的地方（几乎所有国家），人们倾向的认为 PPP 项目过程的准备和招标的时间可以与传统的公共工程项目准备和招标的时间一样短。然而，这是不现实，PPP 从业人员希望设计合理的和可操作的 PPP 项目，他们同时必须认识到 PPP 招标流程的准备、评估和构建一个健全的 PPP 项目比传统采购的项目要求要多和时间更长。

可行性分析是两方面的。首先，通常在识别阶段通过可行性分析来评估项目（或采购形式），确定项目需要的最佳方案。其次，利用可行性分析评估解决方案的可行性（这个项目可不可以做到无风险或有限的风险失败？）。

评估项目的最佳解决方案是否需要作全面的成本效益分析。分析应在评估阶段完成，除非它在识别阶段已完成。如果分析在识别阶段已经完成，那么在评估阶段会有更完整的数据提供，并将进一步深化或改进该分析。

项目评估的核心目的是确认项目对社会是具有 VfM（在广义上），通常被视为“经济”或“社会经济”的可行性。额外进行大量的可行性评估来确认社会的预期净收益或价值和该项目是否达到预期效果。

分析还用来确定以 PPP 方式实施项目是否是最佳的采购选择。在许多国家，会使用到一个分析方法叫公共部门比较值（PSC），用于比较 PPP 采购方法与其他采购方法（通常是传统采购）。这是用来测试和确认 PPP 模式作为采购方法将可能产生额外的净收益，而不是破坏一部分项目方案内在的整体效益。

由于评估是一个渐进和迭代的过程，可行性分析的一些报告将在下一阶段（构建）中继续分析。事实上在 PPP 采购方法中有很多特别的报告分析涉及财务相关的事项，如商业和财务可行性，VfM/PSC 和可承受能力。

评估和准备之间有细微的区别。政府在合同招标之前有责任在准备阶段进行尽责调查和减轻项目风险，以及可能危及项目成功的所有障碍。例如，当岩土工程风险对项目成果造成严重的不确定性，确保获得设施的现场或获得初步的环境许可证需进行岩土工程试验。

准备工作可在下一阶段继续进行。它应在采购计划和招标启动之前估算的时间表内完成这些工作。

正如介绍的那样，可行性通常分为几种类型的报告或分析。其中一些与项目自身有关。这些包括技术、经济或社会经济、法律和环境可行性。大多数这些可行性报告涉及到项目的“可操作的能力”，虽然社会经济可行性与项目的价值有更多的关系。

还有其他一些可行性报告也与 PPP 项目有关。。包括 PSC 或证明采用 PPP 模式适当性的其它形式的测试，如财务和商业可行性、可承受能力的测试（其中包括政府控制 PPP 的预算总支出的风险）。有些国家习惯于在财政处理方面分析 PPP 模式的性质（即国家会计制度中的基础设施和相关债务是否应被视为公共部门资产和负债）。

这个阶段的成果包括以可行性评估为依据（如项目是否是有利的和可行的），使政府决定项目是否应该进入下一个阶段。研究结果还包括拟议 PPP 项目结构的初步纲要，该纲要将在下一阶段进一步发展。

在进入下一个阶段（构建）之前，这个阶段定义了采购策略和采购计划。采购策略的基本特点如下：

- 提交资格的方法包括：
 - 征求申请资格（RFQ）的发布时间，与 RFP 同时或提前提交；
 - 预先选择（筛选）或仅采取通过/失败的资格标准。
- 提交征求建议书（RFP）的方法包括：
 - RFP 与合同最后定稿和发布的时间——无论在之前或之后磋商或互动，或不允许磋商或互动，只有轻微的澄清；
 - 投标文件提交和估价的方法——无论是谈判和迭代都是允许的。

定义这些特征将取决于各个国家的法律框架和习惯的做法。框 1.35 介绍了在世界各地使用招标流程的主要类型。

框 1.35: 招标流程主要类型

公开招标或一阶段招标过程

只有一个阶段，资格审查和建议书的共同提交。建议书要求包括资格要求、构建一个单一文档或两个独立又相互关联的文件（RFP 和合同）。

在拉丁美洲的许多国家，公开招标是最常见的（在某些司法管辖区是唯一的招标方法）采购方法。菲律宾也使用这种方法采购一些项目。

这种公开招标形式，在一些从业人员和指南中被称为“一阶段招标过程”。

公开招标的资格预审通过/失败（两阶段公开招标）

这可能是经前一种过程仔细考虑后的一种演变，其唯一的区别是文件的发放时间，从招标或征求建议书（RFP 发布）中分离征求申请资格（RFQ）。

因此，有一个前期阶段，是通过招标和合同发布之前邀请潜在投标人参与资格预审，但该阶段没有筛选。RFP 的发布意味着邀请投标。但通常，只可以投标一次（即，只有一轮投标），并且没有谈判。

这在拉丁美洲的一些国家很常见（例如，墨西哥）。

限制性的程序（用一次投标来筛选）

与资格预审的公开招标一样也有一个前期阶段，邀请潜在投标人提交资格预审。资格合格的投标人（符合通过/失败的标准）根据其资格预审的答复得出的排列，在有限数量排名较高的投标人入围。

入围的投标人将被邀请参加提交投标，并在作出授予合同决定之前对其进行评估。

这是如 EU 成员国和印度等一些国家常用的方法。

谈判过程（筛选与谈判）

基于以前的筛选，投标人应邀投标。谈判是公开的对所有入围的投标人或者与有限数量的投标人进行谈判。

投标可能是迭代的，每个投标人在投标过程中提交一个以上的投标直至最终报价确定。只有最终报价可以被评估，但谈判可以与优先的投标人建立（这是不可取的）。

谈判过程可以被认为是前一种类型的变化，也就是说，任何谈判过程通常都是一个受限的过程。

磋商或互动过程

在一些国家，筛选是跟随着一个磋商或互动的结构流程进行的。首先，RFQ 的发布（通常包括基础业务和项目结构）的意向是筛选合格的投标人。磋商或互动同时发生在 RFP 过程。

这种模式在各国之间有着显著的差异，尤其是澳大利亚、EU 和新西兰之间的区别。

阶段 3（第 5 章） — 构建和起草阶段

目标：定义和制定一个 PPP 合同方案和招标流程，使其最符合项目合同的具体特征来维护 VfM，如果可能的话，使 VfM 最优化。

任务：

- 定义项目的最终合同结构（财务结构、风险分配和结构，支付机制的定义）和合同大纲；
- 完成尽职调查和准备（完成评估阶段的准备任务）；
- 如果有需要重新评估或确认以前的分析（经济、财务、商业——可能包括新市场的测试，和更新 PSC 和可承受能力分析）；
- 完成参考设计、技术要求和产出规格；
- 定义其他业务条款和合同结构事项（特别是实施合同管理策略和方法）；
- RFQ 的构建和起草：确定资格标准；
- RFP 的构建和起草：确定建议书要求和评估标准（磋商或互动阶段的规定，当招标过程属于这种类型或谈判程序时谈判是允许的）；
- 完成合同起草并发布 RFP。

这个阶段有两个相关的主要任务：

1. 构建和起草项目合同；
2. 构建和起草可执行的招标采购文件，包括 RFQ 和 RFP。

构建合同：对上一阶段构建的合同必须加以完善（特别是在财务结构、支付机制和风险分配方面，通常在这一阶段中，有足够地和更详细的风险分析）。在开始起草合同之前，还应制定其它的商业条款。

构建 RFQ 和 RFP：在这个阶段不仅必须设计合同，也必须构建和设计招标过程。因为它应该针对项目的特点而量身定做项目合同与招标过程。招标过程应在评估阶段结束时被确定，但很多细节将根据项目的具体情况而明确。这些包括通过/失败门槛的资格标准和具体的评估准备。它们还包括招标过程的一些相关特征，如投标保证金要求、提交时间以及在此类招标过程中进行磋商或互动的详细规定。

起草是有效制定招标文件，包含 RFQ、RFP 以及合同所有内容和条款的过程。只有在概述、讨论和审批每一份文件的主要特征后才开始起草工作。起草文件的时间可能因招标程序的不同而有所不同。

在公开招标时，资格条件包括在同一个文件，它是 RFP 形式的一部分。在这些过程中，招标书是一个单一招标文件，需要包括资格要求和筛选要求，提交文件要求，评估准则和合同规定条款。

在两阶段过程中，它可能不需要同时完成 RFP 和 RFQ。然而，建议书要求和评估标准的基础，尤其是合同的标准，应在资格审查过程启动之前确定。发布征求申请资格和接收意见书之间的时间可以完善最终的 RFP 和合同¹²¹。

构建和起草过程是一项高度迭代的任务。合同结构与解决风险事项、财务和商业可行性有关，并因此决定项目可承受能力。这些都将在这一阶段进行评估，同时它们取决于技术要求和输出规范的最終定义。

一旦所有评估都并行完成，并反复进行合同结构改进，草案将完成并提交内部审批，以便获得绿灯启动招标程序。

阶段 4（第 6 章）—— 招标阶段（授予并签署的合同）

目标：通过顺利和严格的管理过程，在竞争与监管的环境下选择最有价值的建议，并与最合理和最可靠的中标人执行合同。

任务：

- 启动招标；
- 选择合格的投标人（在一些过程中筛选投标人）；
- 澄清投标问题；
- 磋商和互动或合同谈判 —— 在互动过程；
- 完成 RFP 和合同后与投标邀请书（ITP）一起发布 —— 在互动过程；
- 建议方案评估；
- 建议方案谈判 —— 在一些招标过程中；
- 授予并签署合同；
- 检查先例条件（一些国家的审批合同）及签署合同；
- 融资交割。

在这个阶段中关键的工作是招标过程的管理并通过 RFQ 和 RFP 进行设计和调整。整个过程应尽可能顺利地进行管理，以最大限度地提高项目中内在的价值。

招标过程的许多特征和特点与其它的公共采购过程相同。采购的普遍目的（如透明度和公平）也适用于 PPP 采购和其它采购流程。然而，PPP 采购比其它的大多数采购流程更加复杂，PPP 的特殊性会要求采购部门投入更多的注意力和资源。

招标阶段可分为几个步骤，这将取决于选择的采购过程类型。

一般来说，招标过程可以分为四个主要步骤：

- 资格预审（公开招标的资格预审步骤）或筛选（招标过程中对投标人进行筛选或预选）；
- 招标期间从通过发出招标书到投标提交或接收（未经资格预审的公开招标）或通过其他过程中的投标提交（或谈判）的邀请；
- 评标（包括一阶段公开招标的资格）和授予合同——采购部门接收、分析/评定、评估和选择优胜者（通常称为优先投标人）；

¹²¹ 在两阶段的过程中包括磋商和互动阶段，这是常见的做法，它描述了项目合同的关键条款和 RFQ 招标文件。这包括正在考虑的基本结构和基本特征，以及评估程序的简要说明。

- 合同签字或“商业交割”（从决定授予合同到合同生效日期）——融资交割可能发生在这段时间结束或合同签字后的稍后时间。

招标流程的实际大纲和阶段的详细描述将根据招标过程类型而有所不同。

一阶段公开招标在招标过程里是一个极端的类型。公开招标过程的主要变化是具有资格预审的二阶段公开招标。在变化中的另一个极端，有各种互动或磋商程序。

在一阶段的公开招标中，招标过程的步骤或顺序如下：

1. 招标期间（从启动招标到提交标书）——投标人准备和提交投标书与资格；
2. 资格和评估——采购部门接收、分析/评定、评估和选择优胜者（优先投标人）；
3. 合同执行——从授予并签署合同。

从政府部门内部的立场，评估阶段也分为 2.1 “资格”和 2.2 “评估”（通常开始对技术和其它潜在的估值动机进行定性的评价，以及对以后的经济/报价和其他可能的数值标准进行评价）和 2.3 “授予”。在某些司法管辖区，在签订合同之前，采购部门和优先投标人之间可以进行谈判。

即使在公开招标下，在授予合同过程中可能有所不同：在某些司法管辖区，有必要获得律师或审计师的授权，或获取立法机关批准（例如，议会）。在一些司法管辖区的授予阶段分为两个步骤，在作出授予决定之前，授予行为被认为是暂时的。

一些司法管辖区允许授予合同后提供有限的澄清。此外，合同签署之前 RFP 通常会规定一些先例条件并且得到满足（必须在一定的时间限制内完成）。特别是签订合同的 SPV 必须向政府提供公司章程。

在其他类型的过程中，时间和步骤都有显著地变化。例如，在基于两个步骤的竞争磋商方法下，将按照以下步骤和顺序处理该过程。

1. RFQ：邀请资格审查，然后提交资格（SOQ）；
2. 评估资格及选择投标人：在这个步骤完成选择和委任合格的投标人并公布（或投标人入围）；
3. 磋商或互动步骤：本步骤开始发出谈判邀请或磋商邀请（在 EU 磋商过程中，磋商期间将讨论和完善合同内容）；
4. 投标/提交报价：这可能是以连续报价和最终报价（有时只有两个竞争对手）的形式完成的；
5. 合同执行：从授予到签署合同。这可能包括在某些进程的最后谈判。

除了磋商或互动过程的本身，其余的过程和管理方面的难度都与其他采购方法相同。采购部门会先选择合格投标人（在这种情况下通常对投标人名单）和评估报价以选出中标人，然后管理合同执行的过程。

除了签订合同，中标人必须实现融资交割签署，确保项目具有可用的资金。如第 7 节所述，在一些国家签订合同后不久进行融资交割。在其他国家，中标人需要更多的时间达到融资交割，但是在融资交割之前，不会开始建设。第 6 章进一步解释了这些差异（另外，第 6 章附录 A 提供了社会资本在管理投标和准备、提交标书、融资交割的管理过程）。

这个阶段之后采购过程完成，合同管理阶段开始。

阶段5（第7章）——合同管理阶段——建设

目标：主动管理合同，以避免或减少风险、威胁（这种情形是指建设阶段）与变更、索赔和纠纷有关的影响。在这个阶段，对建设要求履约情况的监督尤其重要。

任务：

- 建立治理和合同管理团队；
- 建立和执行合同管理——包括制定合同管理手册（最初侧重于建设阶段）；
- 监督和管理场地移交、许可证和设计；
- 监测社会资本在建设期间的履约情况和表现；
- 管理延误；
- 管理沟通和利益相关者；
- 管理更改（由政府或私人伙伴提出的变更），索赔（承担或分担风险事件）和纠纷；
- 共筹资金的项目建设期间付款管理；
- 运营调试/验收和开始运营。

合同管理战略的基础包括合同本身所包含的一系列管理工具。这些措施包括：

- 财务模型和报告；
- 使用机制来纠正过错和违约，如罚金、违约金（LDs），扣除，甚至提前终止；
- 处理风险、索赔、变更和纠纷的基本程序。

然而，作为一个更好的管理工具做法是制定一个“共同语言”的合同管理手册。管理手册不应代替合同作为“参考”文件，但应该帮助合同管理团队来操作他们的管理任务。管理手册可能有助于澄清含糊不清的地方或进一步制定合同中的管理程序概述。它甚至有可能有助于对潜在的歧义达成共识。

合同管理阶段的首要任务就是制定管理手册，建立合同管理团队，并建立管理决策治理（决策流）。此项任务的准备工作应在合同签署前开始。

第7章解释了合同生命周期中常见的合同管理策略的主要内容，解释合同第一部分的具体管理方面，发展和建设直到调试和开始服务。

合同管理包括许多不同的内容，其中包括：

- 监测业绩；
- 管理其他威胁和风险，这可能会影响项目的成果和VfM；
- 管理合同的变更、风险分配、纠纷以及许多其他事件，包括合同提前终止；
- 采购部门的管理义务和责任；
- 提供授权；
- 计算和违约金支付；
- 索赔分析；
- 信息和沟通管理。

上面列出的一些任务是持续的任务（监管、管理付款）。另一些任务则是分散的，并对风险发生作出反应。偶然发生的过程主要与下列情况或事件类型有关：

- 索赔要求或财政上的调整（在大陆法国家通常称为重新平衡），特别是由于采购部门承担或分担项目合同风险事件所致；
- 合同服务要求的变更或“变更指令”在建设阶段会经常发生；
- 之前的变化和其他变化引起的争端。

建设阶段在基础设施的运营调试和获得授权启动运营或服务期后完成，这本身就是一个需要认真管理的相关里程碑。

阶段6（第8章）——合同管理阶段——运营（完成并移交）

目标：主动管理合同，以避免或减少变更、索赔和争端有关的风险和威胁（这种情形是指运营阶段）的影响。尤其是监测项目业绩，并在合同届满时移交资产。

任务：

- 监测项目业绩；
- 管理变更，索赔和纠纷；
- 准备移交资产；
- 合同完成并移交。

在这个阶段的合同生命周期，合同管理的基础与建设过程基本相同。然而，有些情况和风险是运营阶段特有的。

有一个很好的做法，是在合同管理手册中对每个阶段都设有专门的章节描述该阶段的管理。

在运营阶段中，开始适当的监测合同履行（如 PPP 最基本的原则：对提供的服务付款，但付款金额与提供服务的程度挂钩）作为支付机制管理。

这个阶段中，采购部门通常必须处理以下问题：

- 社会资本在履行合同产出时不遵守和不履行职责；
- 拥有权和/或转让股份的变动；
- 再融资（这是财务计划的变更，通常对合同融资架构中有影响，只要再融资收益是与政府共享的）；
- 监督更新计划、更新投资和更新基金管理。

这个阶段还包括合同届满和资产移交给采购部门。合同中应包括具体的移交条款，以及在这个时间点基础设施移交所要求的技术条件。为满足上述技术条件，社会资本在将资产移交给采购部门之前，可能需要进行实质上的投资。

第8章描述了运营期间的合同管理和合同管理的其他细节。

参考

PPP 指南的其余部分提供了使用 PPP 模式来采购和管理基础设施，并使用和管理所有有关该范畴的进一步知识。

这些文档是用指南以外的一些参考来提供指导。第一节提供其它关于 PPP 普遍性的指南，然后这一章所述的特定参考作为进一步的信息来源和提供一些额外细节。

文件名称	作者/编辑和日期	描述	网络链接（可用时）
普遍的 PPP 指导的 PPP 概念和 PPP 过程周期			
Infrastructure Australia National PPP Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide	Commonwealth of Australia (2011)	政府执行部门在国家 PPP 政策下如何实施 PPP 项目的详细指导材料，包括项目的识别、评估、PPP 结构、招标流程和合同管理。还包括附件中详细的技术范畴指导	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf
How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets	World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011)	描述和指导整个 PPP 流程，突出发展中国家的经验。简要介绍项目的选择。侧重于为市场提供项目和准备，并与私营企业合作。	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB01D1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1
Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways World Bank	World Bank, PPIAF (2009)	实施和监测提供了关于项目识别、可行性研究和分析、采购、合同授予和合同管理等进一步材料的指导和联系。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
World Bank PPP in Infrastructure Resource Center, online at: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/	World Bank	为大量的 PPP 相关范畴提供指南链接和参考。	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/
Public Private Partnerships Reference Guide Version 2.0	World Bank (2014)	这是 PPP 流程和 PPP 基础的全面描述，包括每个范畴的外部关键参考的使用和详细列表。	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20

South Africa National Treasury PPP Manual	South Africa (2004)	PPP 流程管理的全面指南。	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf
The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects	EPEC (2012)	这是对 PPP 流程的全面描述，包括对每一范畴和阶段描述的进一步指导。	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Attracting Investors to African PPP	World Bank 2009	包括非洲地区的角度有意义的思考。	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1
Public-Private Partnerships: In pursuit of Risk Sharing and Value for Money	OECD (2008)	从 VfM 和风险分担的角度分析了 PPP。	
Standardization of PFI Contracts (version 4)	HM Treasury (2007)	详细指导 PFI 合同结构。	
Standardization of PFI2 Contracts	HM Treasury (2012)	继续研制早期的标准，调整一些标准作为 PFI2	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastucture_standardisation_of_contracts_051212.pdf
关于 PPP 和基础设施基金的大型机构投资的信息和指导			
Pension Funds Investment in Infrastructure – A Survey	OECD, September 2011	基础设施资产中机构资本的现状调查。	http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf
Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies	PPIAF, 2014.	大型机构投资者概况。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf

Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors Survey.	Deloitte, 2013	关于基础设施基金最近演变和趋势的一篇有趣的论文，以及大型机构投资者在基础设施投资中的作用。	http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsiuk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf
What are Infrastructure Funds?	Kelly DePonte, Pribitas Partners, 2009	为基础设施基金的工作提供有益的介绍。	http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf
Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks	Chelsky and others, 2013	提供有关多边投资银行参与角色的信息。	http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf
项目融资信息的介绍			
PPP: Principles of Policy and Finance	E. R. Yescombe (2007)	第 8 章至第 12 章中提供 PPP 模式项目融资技术的知识。	
Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects	EPEC 2012	附件 1 提供的 PPP 模式对项目融资的一个有用的总结。	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
本章引用的其他参考文献和阅读材料			
A New Approach to Public-Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 Projects	HM Treasury 2012	在英国，关于政府部门参与股本，发展新的 PPP 办法的咨询文件。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf
Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain	HM Treasury, 2008	PPP 再融资的计算机制用来计算政府的利益部分。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf

Infrascope. Evaluating the Environment for PPP in Latin America and the Caribbean	Developed by the EIU and commissioned by FOMIN, with the sponsorship of the Government of Spain. 2013	对拉丁美洲区域各国的发展和程度作了总体概述。	http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascope.aspx
The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis	Farquharson and Encinas, 2010	介绍了干预和积极的措施，在经济上支持 PPP。	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-financeunit-supporting-ppp-financing-duringglobal
Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines	HM Treasury, August 2016	介绍债务筹集的竞争过程和事项。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdguideline100806.pdf
The Orange Book. Management of Risk—Principles and Concepts	HM Treasury UK, 2004	提供 PPP 过程风险管理信息。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf
Project Governance: A Guidance Note for Public Sector Projects	HM Treasury UK, 2007	提供有关公共项目的项目治理的关键问题信息。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf
Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPP	Eggers and Startup, Deloitte, (2006), updated in 2015	PPP 成熟度概念是由德勤提出并解释的，包括三个发展步骤。本研究提供了简短和容易消化 PPP 的优点和缺点的概述。	https://library.pppknowledge.org/documents/2199

Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure	Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, no. 1, February 2007, pp. 9-30	解释为什么乐观偏见或缺乏适当的分析是项目失败的最常见的原因之一。	
Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government	HM Treasury UK, (2003)	框 23 “考虑私人的提供” 的 PPP 适宜性的说明。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
Good Practice Note - Managing Retrenchment	IFC (August 2005).-	提供了对公司收缩管理指南	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES
Performance Standard 2. Labour and working conditions	IFC (2012)	提供了对公司收缩管理指南	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2408320049a78e5db7f4f7a8c6a8312a/PS2_English_2012.pdf?MOD=AJPERES
Experiencia Española en Concesiones y APPs: Rails and Light Rails and other transport infrastructure	A. Rebollo commissioned by IDB (2009).	介绍了西班牙的铁路和轻轨的 PPP 项目经验和提供支付机制的案例研究与反思	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328
Handshake (the International Corporations' Finance quarterly journal on PPP) issue #1	IFC (May 2012 reprinted)	提供了关于水利行业的 PPP 角色的信息和讨论	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES
Handshake issue #3	IFC (October 2011)	探讨 PPP 和医疗行业的其他私人参与者的角色。	

IMF, Finance & Development	IMF (2013)	提供影子银行的思考	http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm).
Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en América Latina <i>Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America</i> , Washington, DC: World Bank Institute Conference Report, World Bank	World Bank Institute (2011)	再现 2011 年 5 月在华盛顿举行的关于拉丁美洲区域私人金融最佳做法的会议的成果。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferenceReportSpanish.pdf
<i>The Financial Crisis and the PPP Market – Remedial Actions</i>	(EPEC, 2009),	一个有趣的阅读，了解干预措施可能有助于在经济或金融危机时期的 PPP。	http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf
National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the performance of PPP projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects	University of Melbourne 2008	澳大利亚国家 PPP 论坛（代表澳大利亚国家、省和区域政府）于 2008 年委托墨尔本大学将 25 个澳大利亚 PPP 项目与 42 个传统采购项目进行比较。	
案例研究的来源			
Health System Innovation in Lesoto	Prepared by UCSF Global Health and PwC, 2013.	描述 Lesotho 中综合医疗 PPP 的情况。	http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshi-lesotho-ppip-report.pdf
Resource Book on PPP Case Studies	European Commission, (2004)	包括许多欧洲案例研究，包括在水利和运输行业的一些合资企业的例子。	http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

PPP knowledge lab		在这些行业中提供有关 PPP 应用的进一步信息，包括具体实例和案例研究。	https://www.pppknowledgelab.org/sectors
Public-Private Projects in India — Compendium of Case Studies	Government of India and PPIAF, 2010	描述一些项目的主要经验（优点和缺点）的论文。这对于补充本章中关于“项目失败”的信息和解释非常有用。	http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf
Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure	World Economic Forum, 2010	包括有关 PPP 交易的几个案例研究。	http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf
South Africa's Renewable Energy IPP Program: Success Factors and Lessons.	Eberhard, and others, The World Bank Institute and the Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank, Washington, D.C., May 2014	分析案例研究，包括南非能源 IPP 计划。	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-program-success-factors-and-lessons
I-595: North American Transport Deal of the Year.	Infrastructure Magazine, Deloitte, July 2010	介绍在佛罗里达州的 I-95 的案例研究。	Project websites: http://www.i595express.com/ and http://www.595express.info/
A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP Health Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences	The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), World Health Organization (WHO) and the Asian Development Bank (ADB), in draft version 2012	包括对医疗 PPP 项目的各种范围和结构的几个案例研究。	http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf

<i>Case Studies on the Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital</i>	PPP Unit of the National Treasury South Africa, 2013.	介绍了在全国医疗 PPP 项目的各种范围和结构的几个案例研究。	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp %20Overall%20findings.pdf .
--	---	---------------------------------	--

第 1 章 附录 A：项目融资的基本介绍

1. 介绍

本附录介绍了项目融资的一些基本特征，以及识别 PPP 项目融资的一些不同方法和原则，解释项目融资的主要资金来源、优点和局限。由于项目融资的复杂性和特定的项目并非都与 PPP 融资结构有关，本附录并不能够解释所有的 PPP 项目融资问题，所以本附录应与第 1 章结合起来共同阅读。

对于 PPP 项目，项目融资是通过债务融资向贷款机构获得融资的机制。项目融资是一种特别的融资类型，贷款机构决定发放贷款主要查看的是项目预期的收入现金流。项目预期的收入现金流是支付利息和偿还到期债务的唯一手段，无需查看母公司的资产和债务组合。同时，他们将项目看作一个独立的实体，查看项目资产和相关的合同、现金流。该独立公司与发起项目的母公司在一定程度上分离。因此，项目融资也被称为是“有限追索权”或“无限追索权”融资。如果该项目的还本付息能力遇到困难，贷款方通常不会牵扯到发起项目的母公司（发起人和股东），这是与公司融资不同的地方，贷款方依据贷款人资产负债表的情况决定发放贷款。

2. PPP 项目融资的基本思路

- 在协议中要求去完成项目设施建设并承诺提供必要的资金来运营项目；
- 确定需要的项目产出，使项目产生足够的现金流，以满足运营费用和债务的还本付息条件，即使项目由于不可抗力或因任何其他原因未能履行。这也可以是购买项目产出的一种协议的形式。
- 确保在项目的运营阶段具有充足的资金，维护和恢复项目的运营状态。

项目融资结构的设计对优化项目融资成本是非常重要的，它也是政府和社会资本双方分配风险的基础。特别是项目融资在 PPP 公司的股东内或 PPP 公司股东、发起人和投资商之间应确保能够良好的管理金融风险和其他风险。合理的风险分配能给社会资本，特别是投资者以激励，使其恰当地处理项目中发生的问题，使政府安心。事实上，很大程度上的项目融资结构应确保项目主要贷款方的利益与政府保持均衡。

3. 项目融资的概念

项目融资的概念是要求发起人采取一个独立的项目公司组织结构（即特殊目的公司，SPV），与政府签署 PPP 合同，共同设计、建造和运营项目。SPV 的使用期限等于特许经营权的协议开始与结束期间。发起人是项目公司的唯一股东，他们的风险仅限于项目中的股权投资额（项目施工阶段有一些潜在风险）。

因为 SPV 不会有任何运营的历史，贷款方主要查看项目的预测现金流作为抵押品而不是项目资产（在财务出现困境的情况下不会有太大的价值）。因此，贷款方要求确保该项目按时投入服务，一旦投入服务的运营中，便会达到经济上的可行性承诺。同样，为了获得充分的投资资金，项目发起人需要说服贷款方相信该项目的技术可行性和财务可行性。

在评估项目的可行性时，贷款方将审查项目的技术可行性、财务可行性和信誉度（考虑到现金流存在一定程度下降的可能，要包括债务偿还能力。）来决定是否提供贷款（尽职调查过程）。

该项目的技术可行性进行审查并确定：(1)项目可以在拟议的时间表内和预算费用中建造完成；(2)一旦建造完成，该项目能够根据计划进行运营；(3)建设成本估算以及预留应急金，来应付可能会发生各种场景的事故的费用，并能证明有足够的费用来完成项目。在评估技术可行性时，就必须考虑到环境因素对拟议的设施建设和/或设施的运营的影响。当项目的技术过程和/或设计未经证实可行或在规模上没有尝试过，他们需要在评估项目技术可行性中核实过程和优化设计。

从广义的角度和总体的分析，该项目的财务可行性（或商业可行性）是评估净现值(NPV)为正数值而确定的。如果预期的自由现金流¹²²大于预期的建造成本，则 NPV 是正数值。然而，贷款人除了使用 NPV 或用别的方式取代 NPV，贷款人还会使用债务比率，如偿债比率(DSCR)和贷款期限保障比率(LLCR)作为主要的比率来衡量项目的可融资性。

DSCR 是一个衡量自由的现金流来进行每年还本付息的保护措施（更确切地说，获得的可供还本付息的现金流——CFADS）和还本付息的要求。DSCR 要求可用于偿还债务的现金流至少按照相关的年份设定一个比例（例如：1.2 倍）来计划还本付息。LLCR 是整个贷款期限内通过及时折现的整体自由现金流与及时折现的债务总额进行比较，LLCR 也反映了 SPV 在整个贷款期限内的还本付息能力（考虑到潜在重组¹²³）。

根据 SPV 的预测现金流和债务状况的分析、贷款方和他们的尽职调查顾问将观察这些比率的价值，并考虑给他们准备最大期限的贷款以满足债务数额。随后，他们将在项目的基本案例中使用敏感性分析（包括盈亏平衡分析法）来测试出项目的不利条件或自由现金流数字不利的变动。

确定财务的可行性、现金流的可靠性和合同提供的所有担保（特别是终止条款），贷款方将分析合同的风险结构。这将包括确定在政府付费的 PPP 项目中履行合同服务标准或用户付费的 PPP 项目中的政府合同担保。

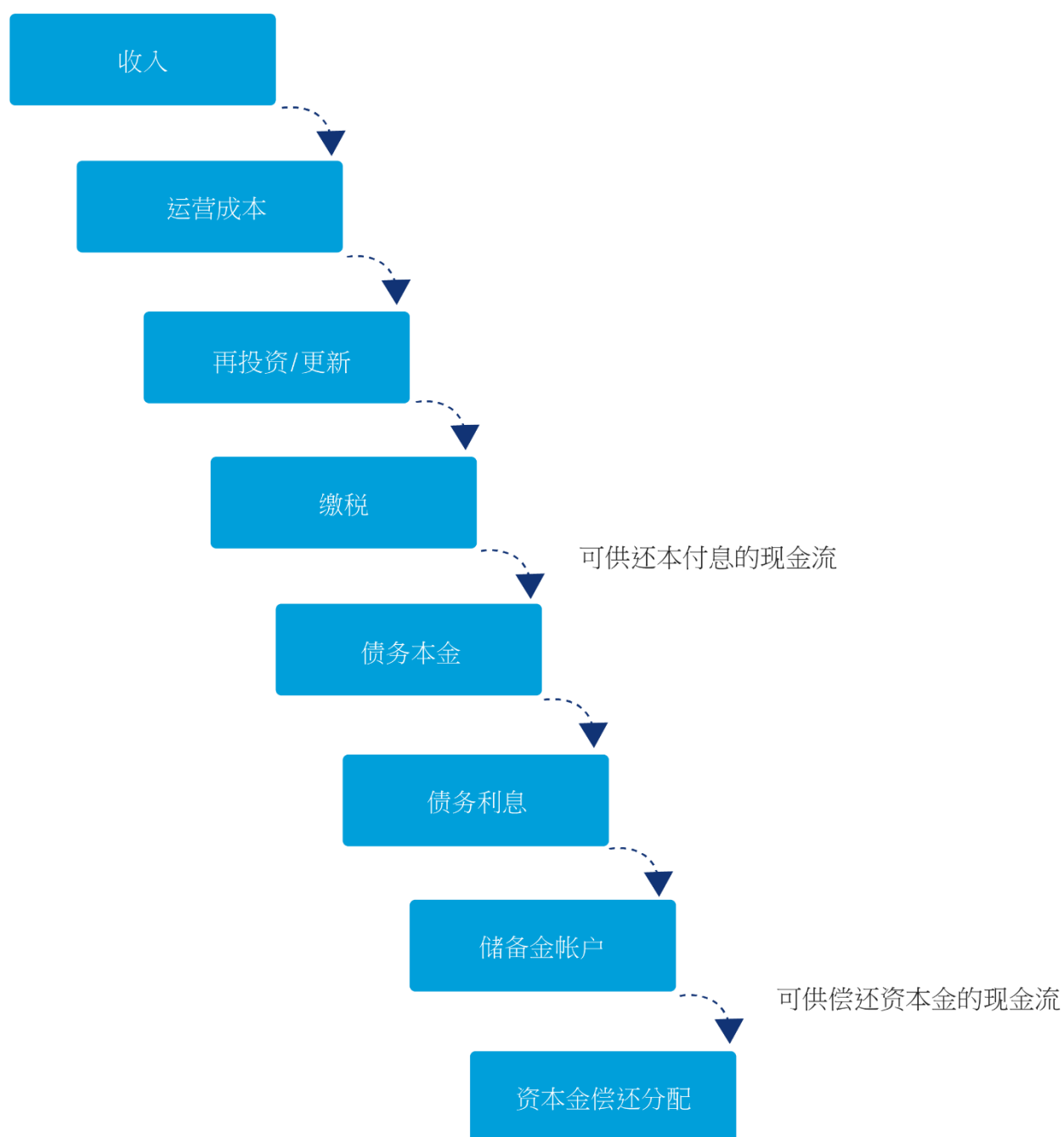
贷款方将严格控制的所有现金流，限制社会资本随意使用现金流——通过“盟约”（例如，前一年实际的 DSCR 不能达到某一界限时，该项目现金流不能进行分配）。贷款协议规定¹²⁴贷款集团将在他们的其中一家银行内持有现金流的银行账户，以及现金流付款将依照“瀑布”式的优先级分配规则（见图 A1）。

¹²² 自由现金流是在公司支付了所有生产成本（运营费和一般维修费）和税金，以及为保持生产设施处于良好的工作状态所需的资本支出后所遗留下来资金。

¹²³ 项目生命覆盖率（PLCR）经常被用来作为辅助衡量。它将整个项目周期的现金流量与债务额进行比较。

¹²⁴ 第 6 章附录 A 讨论了通常纳入项目融资贷款长远的典型条件和条款。

图 A1：项目现金流付款瀑布



4. 主要资金来源的基本描述

PPP 项目可以有三个基本的资金来源：债务、股本和政府资助¹²⁵。

债务

优先债务在偿还其他所有形式的金融方面享有优先权。夹层债务地位仅次于优先债务，在所谓的“现金瀑布”中分配自由现金（即，项目中每个现金流入和流出有优先权）和 PPP 公司清盘时，夹层债务的等级排列高于项目股东。由于夹层债务偿还还可能受到 PPP 公司业绩不佳的影响，并考虑优先偿还优先债务的原因，夹层债务通常比优先债务要求更高的回报。

PPP 项目债务的定价通常是贷款方潜在的资金成本的基础上加一个固定的利息（或“利润”），包括违约风险和贷款方的其他费用（例如运营成本、机会成本的资本分配，利润），这些定价通常用基点来计算。

大规模的 PPP 项目的债务由商业银行和国际金融机构或者资本市场提供。在资本市场情况下，项目公司可发行债券，债券可以由金融机构购买，如正在寻找长期投资的养老基金或保险公司。

财务顾问能够对于项目资金的来源提出建议，他们也会评估预期成本和收益的筹资办法，以及评估债务期限（债务到期或偿还期限）和得到各种资金来源的可能性。

股本

股本通常由项目发起人提供。项目发起人可能包括项目建造和运营的承建商和金融机构，为了在税务和会计收方面得到优惠，很大部分的股本（通常称作“准股权”）可能是次级债务的形式。由于 PPP 项目的股权承担主要风险，所以他们要求更高的回报。在一些项目中，发起人以“血汗产权”的形式参与股权，这不容易被贷款人接受¹²⁶。

政府资助

政府资助可以定义为公共部门直接的资金支助，通常是以政府补助金的形式。补助金可能来自于国家、区域、大众或特定基金，并使项目有可融资或可有承担能力。他们可能由政府部门为 PPP 公司或其他私营部门的参与者提供应急金或保证金，以对应 PPP 公司或其他私营参与者不能有效地管理或减轻某些类型的风险的情况（例如：为一条收费的公路担保最低的收入）。

5. 项目融资 —— 优点和局限

基础设施项目的融资是通过项目融资方式提供各种益处，例如风险分担的机会、扩大债务的能力、自由现金流的使用和在竞争激烈的市场中保持竞争优势。项目融资是一个有用的工具，公司可以无需提供偿

¹²⁵ EPEC PPP 指南（2015），如何准备、采购并提供 PPP 项目，欧洲投资银行。

¹²⁶ “血汗产权”是指努力和苦干的形式等于某些作品的价值或对一个项目或企业的贡献。“血汗产权”是所有者的利益或价值的增加，对所有努力工作的直接结果。这是企业创业者由于建设资金紧张获得股权的首选方式，因为他们可能无法为企业贡献大量财政资本…（从 <http://www.investopedia.com>）。

还贷款的担保，因此，项目的融资不会记载在资产负债表上。项目融资允许发起人通过某人的信贷筹集资金从而扩大其借贷的能力，例如某人成为项目产出的购买者。发起人根据合同承诺可以筹集项目的资金。

项目融资还允许发起人与其他利益相关者共同承担项目风险。项目融资的基本结构，需要发起人通过担保网络措施、合同协议和其他补充信贷支持，将风险分散给其他有金融能力的团体承担风险。这有助于降低项目公司的风险敞口。

项目融资方式允许授权资金提供者，请其决定在支付业务和维修费用以及其他法定付款后如何使用剩下的自由现金流。在传统公司中，公司管理层决定如何使用自由现金流——是否要投资新项目或向股东支付分红。同样，当资本归还到贷款方，特别是投资者，他们也可以决定如何使用。相反，项目公司仅有一个项目，项目具有有限的生命期周期且其业务仅限于该项目，投资者与项目公司的管理层没有利益冲突，但传统公司会经常产生利益冲突。

融资项目通过项目融资的方式可以让发起人对项目有价值的信息进行保密，并保持竞争优势，也利于项目股权的融资（然而，在寻求资本市场融资时，这种优势是相当有限的。[例如：[项目债券]]。如果通过资本市场途径（如首次公开发行[IPO]筹募股权资金或在以后出售来回收资本），这时候项目相关的信息需要与资本市场共享，其中可能包括的项目公司/发起人的竞争对手。在项目融资方式中，发起人可以与一小群投资者分享信息，在不向公众透露专有信息的情况下进行价格谈判。而且，由于投资者将在该项目中持有金融相关的利益，维护机密性也符合他们的利益。

尽管有这些优点，项目融资是相当复杂和昂贵的，与传统的公司融资方式安排相比，项目融资的资本成本更高。因为项目融资交易具有复杂性，需要设置一整套合同，必须与项目中多方参与方进行谈判。它需要设计项目合同的结构，处理与项目有关的税收和法律问题，编制必要的项目所有权、贷款文件和其他合同，所以导致较高的交易费用。

第 1 章 附录 B: 伊斯兰的 PPP 项目融资

1. 介绍

PPP 项目的伊斯兰融资方式越来越普遍的原因是多方面的，其中包括：成立伊斯兰银行（如伊斯兰开发银行）能为 PPP 项目提供伊斯兰融资产品，在全球金融危机之后非伊斯兰金融供应能力降低，在中东地区采购基础设施 PPP 项目的数量不断增加，实际上，伊斯兰教法的项目融资充当了催化剂。

伊斯兰融资可以为 PPP 项目提供一个完整的金融解决方案，或者伊斯兰融资可以与其他非伊斯兰金融来源结合使用。

任何伊斯兰融资都必须遵守表 B1 中所示的伊斯兰教法原则。

表 B1：伊斯兰教法原则

伊斯兰的原则	意义
<i>Riba</i>	禁止收取利息。因此在协议上不能赚取利息。
<i>Gharar</i>	禁止有不确定性的情况。在实践中，这意味着根据任何相关的协议，在开始时接收方必须确定委托、价格和交付时间。
<i>Maisir</i>	禁止赌博/投机买卖。这意味着在协议下不能提前量化投资回报，也不能简单地推断投资回报。
分享利润和风险	交易的利润应该是真实的，代表着在交易中分享利润和风险的真正回报。利润不应预先确定。
禁止赌博、酗酒、吸毒	不得涉及赌博、酒类或毒品交易。
伊斯兰教法法规遵从性	交易必须合乎伦理，以及在不同的地区/国家遵守当地的伊斯兰教法。

有多种伊斯兰融资解决方方案可以用于 PPP 项目融资。使用一级的金融产品和二级协议将支持每个融资解决方案。主要的一级金融产品有：

- 传统的 *Istina'a*;
- 采购 *Istina'a*;
- *Ijara*

主要的二级协议包括：

- 服务协议；
- 购买协议

2. 传统 *Istina'a*

传统的 *istina'a* (*'istina'a'*) 是双方达成的协议（伊斯兰出资者和建筑承包商），施工承包商同意为伊斯兰的出资者建造/制造指定的 PPP 项目资产，该 PPP 项目资产需有清楚地描述其规格。在协议签订时，开展建设/制造的价格和资产交付为出资者确定日期的时间。款项可以在资产交付时一次性付清，或者更为常见的一种方法是分期付款，分期付款与在整个建设/制造期间里程碑的成功实现挂钩。在建设成功交付 PPP 项目资产的所有权将转移给伊斯兰出资者。

合同关系安排是要求伊斯兰的出资者直接与建筑承包商签订合同。这意味着伊斯兰出资者在建设期间承担风险——出资者不会对这种风险感兴趣。因此，*istina'a* 用于 PPP 项目已普遍停止，并更换为使用采购 *istina'a*。

3. 采购 *Istina'a*

采购 *istina'a*（采购协议）也是两方达成的协议，但双方指的是伊斯兰的出资者和 PPP 项目的特殊目的公司 (SPV)。根据采购协议，SPV 须按指定日期成功采购 PPP 项目资产。SPV 将与其施工承包商直接达成协议采购项目资产。

一旦该项目资产已经被建造和成功采购，SPV 在指定的日期向伊斯兰的出资者交付 PPP 资产和转移资产所有权。伊斯兰出资者支付 SPV 采购 PPP 项目资产的价格是一开始预先确定的。它是根据 PPP 项目资产的总成本来计算（即，PPP 项目贷款金额是相等于使用相同传统项目融资中的价值）。款项通常按里程碑的业绩来支付。

传统的 *istina'a* 和采购协议与传统项目融资安排有相似之处，例如价格的计算方法。同样，使用里程碑付款方法实际上相当于传统项目融资下有规律的提款。

然而，*istina'a* 和采购协议不会为伊斯兰的出资者带来任何收入。因为他们需要收入作为提供项目融资的回报，这意味着 *ijara* 需要落实到位。

4. *Ijara*

Ijara 是由伊斯兰出资者授予 SPV 的 PPP 项目资产的租赁。它可能是因为按照 *istina'a* 的协议，伊斯兰出资者已获得 PPP 项目资产的所有权。

在项目的运营阶段期间 *ijara* 是有效力的租赁合同。根据安排，SPV 将向伊斯兰出资者租赁 PPP 项目资产，并向伊斯兰出资者的租赁付款。PPP 项目运营阶段期间的租赁付款额的计算是通过伊斯兰出资者债务的所有总成本加所有利润的汇总，按月分配的租赁付款额按比例计算。

因此，*ijara* 是能提供给伊斯兰出资者固定收入和确定收入的唯一金融产品。正是这个原因，*istina'a* 和 *ijara* 是要一起使用。*Istina'a* 为伊斯兰出资者提供 PPP 项目资产，*ijara* 确保 PPP 项目资产通过租赁的运作，可以为伊斯兰出资者产生收入（偿还贷款金额）。

5. 支持协议

通常支持协议由 SPV 和伊斯兰出资者之间签订，称为服务协议。

由于伊斯兰出资者拥有 PPP 项目资产的所有权，因此伊斯兰出资者有责任运营、维护和保障该资产。这将需要时间和金钱。然而，伊斯兰出资者可以通过服务协议履行责任。SPV 作为伊斯兰出资者代理人是服务协议的一种安排。在服务协议下，SPV 向伊斯兰出资者租赁 PPP 资产并管理它。作为收费的回报，SPV 支付所有费用和资产管理的相关成本。管理将包括 PPP 项目资产的日常运营和维护活动，以及支付项目保险费用。

6. 支付伊斯兰的出资者款项

SPV 将使用单一的费用付款和/或使用者的收入来支付 *ijara* 租赁款额。

7. PPP 项目资产再次转移到 SPV

在伊斯兰融资下签订的另一项支持协议的原则是采购协议。根据协议，在 PPP 项目周期结束 PPP 项目资产将再次转移到 SPV。

8. 实践中的伊斯兰融资

istina'a 和 *ijara* 组合的使用，如图 B1 所示。

图 B1： *Istina'a* 和 *ijara* 的组合使用



9. 有形和无形的 PPP 项目资产

PPP 项目的伊斯兰融资通常基于项目资产的融资，融资需要有形或真实的资产转移。然而，可能在一些情况下不允许转移有形或真实的资产。例如，如果 PPP 项目资产具有文化性和/或战略重要性的项目，采购部门可能不允许其进行的实物转让。如果是这种情况下，则可使用一种演变的 *istina'a* 和 *ijara* 组合。

在这种情况下，伊斯兰出资者将签订采购协议来分配项目中的权利（即，由 SPV 转让伊斯兰出资者的无形项目协议权利）。回报是根据项目权的分配，伊斯兰的出资者根据项目的里程碑向 SPV 付款，使 SPV 能够支付的 PPP 项目资产建设费用。此外，SPV 将与伊斯兰出资者有一个服务协议。根据服务协议，SPV 将获得管理、维护和运营 PPP 项目实体资产的报酬。

根据这种安排，当 SPV 收到其单一费用付款和/或使用者的收入时，它将从这些款项中扣除所有未清的债务并留下其利润。然后 SPV 将支付给伊斯兰出资者利润。