

PPP资格证书体系指南

AN INNOVATION OF



© 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*

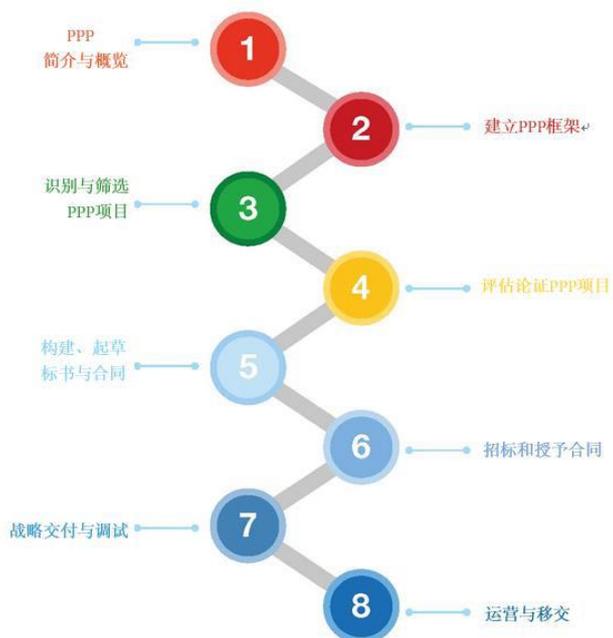
WBG 原有指南的改编。改编中所表达的任何意见和观点均为改编者的责任，并未被上述组织认可。

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 2 章 - 政府与社会资本合作关系 (PPP) -- 建立 PPP 框架



上一章：第 1 章 - 政府与社会资本合作关系 (PPP) -- 简介与概览

下一章：第 3 章 - 政府与社会资本合作关系 (PPP) -- 识别与筛选 PPP 项目

目录

| | | |
|-------|--------------------------|----|
| 1 | 建立 PPP 框架 | 10 |
| 1.1 | 为什么要有 PPP 框架? | 12 |
| 1.2 | PPP 框架中有什么? | 15 |
| 1.3 | PPP 框架的所有目标 | 16 |
| 1.4 | PPP 框架的范围 | 19 |
| 1.5 | 创建 PPP 框架的法律和行政工具的选择 | 25 |
| 1.5.1 | 不同的法律传统如何与不同的 PPP 类型相互作用 | 25 |
| 1.5.2 | 法律和行政方法建立的 PPP 框架 | 29 |
| 1.5.3 | PPP 框架如何增建和融入早已存在的政府框架 | 33 |
| 1.5.4 | 国家次级政府层面的 PPPs 框架 | 34 |
| 1.6 | PPP 过程的定义 | 36 |
| 1.6.1 | 项目识别和筛选 | 38 |
| 1.6.2 | 评估项目 | 39 |
| 1.6.3 | 构建采购过程和项目合同 | 43 |
| 1.6.4 | 招标和授予合同 | 45 |
| 1.6.5 | 管理合同 — 建造阶段, 提供服务和移交 | 47 |
| 1.6.6 | 私人发起的项目 | 48 |
| 1.7 | 政府部门责任 | 57 |
| 1.7.1 | 典型的职责 | 57 |
| 1.7.2 | 识别和支持项目 | 58 |
| 1.7.3 | 确保协调和最佳实践做法 | 59 |
| 1.7.4 | 政府财务管理 | 61 |
| 1.7.5 | 审批 | 62 |
| 1.7.6 | PPP 部门的角色和效益 | 64 |
| 1.8 | PPP 的政府财务管理 | 69 |
| 1.8.1 | PPP 的财政承诺的类型 | 69 |
| 1.8.2 | 识别和量化 PPP 项目的财政承诺 | 71 |
| 1.8.3 | 确保财政承诺是可承受的 | 73 |
| 1.8.4 | 财政承诺的预算 | 73 |

| | | |
|-------|--------------------------------|----|
| 1.8.5 | 财政承诺的核算和报告 | 76 |
| 1.8.6 | 控制对 PPP 的总体财政风险 | 79 |
| 1.9 | <i>PPP 计划与 PPP 项目的监督</i> | 80 |
| 1.9.1 | 立法机关的角色 | 81 |
| 1.9.2 | 审核实体和事后评价 | 83 |
| 1.9.3 | 公众的角色 | 85 |
| 1.9.4 | 促进采购和良好治理及减少腐败 | 87 |
| | 参考 | 89 |

表

| | | |
|-------|----------------------------------|----|
| 表 2.1 | : DABHOL 工厂框架方法 | 14 |
| 表 2.2 | : PPP 政策目标示例 | 17 |
| 表 3.3 | : PPP 框架范围的示例定义 | 21 |
| 表 2.4 | : 大陆法和普通法国家的法律传统与 PPP 类型 | 25 |
| 表 2.5 | : PPP 过程中的决策标准、程序和政府部门责任摘要 | 37 |
| 表 2.6 | : 自建议提案的采购策略范例 | 52 |
| 表 2.7 | : PPP 审批要求示例 | 62 |
| 表 2.8 | : PPP 部门示例 | 66 |

图

| | | |
|-------|--------------------------|----|
| 图 2.1 | : 评估、批准和投标自建议提案的过程 | 56 |
|-------|--------------------------|----|

框

| | |
|---|----|
| 框 2.1 : 学习目标 | 10 |
| 框 2.2 : PPP 中的各目标冲突和风险 | 12 |
| 框 2.3 : 没有框架下的 PPP 项目 | 14 |
| 框 2.4 : 运营和维护(O&M)合同的扭曲性税收 | 34 |
| 框 2.5 : 国家次级政府层面 PPPS 的角色 | 35 |
| 框 2.6 : 投资决策与 PPP 采购决策 | 40 |
| 框 2.7 : 印度尼西亚的 PPP 评估准则 | 42 |
| 框 2.8 : 示范和/或先例合同 | 43 |
| 框 2.9 : 与利益相关者的接触和沟通 | 45 |
| 框 2.10 : 澳大利亚维多利亚公共交通 PPP 项目的重新谈判 | 47 |
| 框 2.11 : 创新的好处-弗吉尼亚高乘载的收费车道 | 49 |
| 框 2.12 : 直接谈判的成本 - 坦桑尼亚独立电力公司 | 50 |
| 框 2.13 : 在不同的司法管辖区内支持项目的责任 | 58 |
| 框 2.14 : 财政部在 PPPS 的角色示例 | 60 |
| 框 2.15 : 规划部门在 PPPS 中的角色示例 | 61 |
| 框 2.16 : 英国的 PPP 和基础设施部门的演变 | 64 |
| 框 2.17 : 最低交通运输量保障的财政风险 | 70 |
| 框 2.18 : 评估应急负债的方法 | 72 |
| 框 2.19 : 印度的可行性缺口基金 | 74 |
| 框 2.20 : 公私伙伴的应急负债基金 | 76 |
| 框 2.21 : PPP 债务披露的例子 | 78 |
| 框 2-22 : PPP 的财政限额 | 79 |
| 框 2.23 : 私人主动融资(PFI)要求证据 | 80 |

| | |
|--|----|
| 框 2.24 : PPP 项目计划的立法监督 | 82 |
| 框 2.25 : 项目绩效审计 | 84 |
| 框 2.26 : PPP 项目的立法机关审计和审查 | 84 |
| 框 2.27 : 披露框架: 使 PPP 的信息披露和透明度制度化..... | 86 |
| 框 2.28 : 采购过程审计中的公众角色..... | 88 |

1 建立 PPP 框架

介绍和目标

PPP 框架最好的理解为政府如何选择、实施和管理 PPP 项目的既定程序、规则和各部门责任。通过 PPP 框架制定程序和规则，可以在政府内部建立良好的 PPP 做法。PPP 做法可以限制和管理政府风险，以及确保项目管理一致性的作用。政府通过 PPP 框架中列出的各部门职责，可以明确其在 PPP 程序中各自的责任。一个好的 PPP 框架可以使市场清楚 PPP 项目将如何开发和评标。这可为采购更具竞争性和对公众带来更高的效益。

在没有任何具体 PPPs 框架的情况下，一次性的项目也可以使用 PPP 模式。然而，PPPs 在技术层面上是复杂的，它涉及许多利益相关者，而这些利益相关者的目的都相互矛盾。PPP 框架对于确保政府和社会资本有共同的目标非常重要。它制定规则来避免不正当行为，以高效地完成高质量的项目，促进公众利益。

本章说明如何创建新的 PPP 框架或确保在现有的框架基础上行之有效。框 2.1 概述了学习目标。

框 2.1: 学习目标

本章使读者了解以下内容：

- PPP 框架的价值；
- PPP 框架应该包括什么；
- 如何确定 PPP 框架的目标和范围；
- 在考虑到现有的法律和传统的行政情况下，在不同司法管辖区建立 PPP 框架的方法；
- 典型 PPP 过程的各个阶段，以及框架如何指导每个阶段的操作方法；
- 政府各部门之间如何有效地分配 PPPs 项目内的角色和责任；
- PPP 框架的原则和技术来协助 PPPs 公共财务管理；
- 确保 PPP 项目有适当的监督和透明度的方法

内容摘要

第 1.1 节总结了发展一个良好的 PPP 框架的优点。第 1.2 节列出了框架的典型要素。

每个司法管辖区的 PPP 框架都是独一无二的。它的设计需要考虑到政府试图实现的目标，以及考虑司法管辖区的法律和传统的行政。第 1.3 和第 1.4 节列出了该框架的目标和范围。第 1.5 节论述了法律和传统的行政如何影响框架的构造。

每个 PPP 都需要通过若干步骤来发展，包括项目识别、构建 PPP、建造、项目运营、合同管理和移交。第 1.6 节总结了一个典型的 PPP 的过程、程序和决策标准，这个过程上的每一步通常都需要一个良好的框架。

第 1.7 节接着阐述了如何分配发展和采购 PPPs 的部门责任。第 1.8 节涉及管理政府在 PPPs 中承担的财务承诺。最后，第 1.9 节描述有效监督 PPP 计划的可行性以及实现这一目标的各种选择。

1.1 为什么要有 PPP 框架？

良好的 PPP 框架旨在确保选择适当的项目作为 PPPs，并以结构化、透明和有效的方式开发、交付和管理 PPP 项目。同样，一个好的框架可以最大限度地减少 PPP 项目风险，PPP 项目将带来物有所值。

PPPs 涉及多方面的利益冲突。如果没有适当地分配风险，政府部门可能会招致无法控制的成本。如果采购过程不能考虑市场条件，招标过程可能不具有竞争性。如果没有监测不确定性债务，政府可能会承担意外的财政债务。见框 2.2。

框 2.2: PPP 中的各目标冲突和风险

在 PPP 中，关键的利益相关者有各目标冲突。例如，社会资本力求尽量扩大利润，同时，尽量减少风险，而政府则追求公众利益。在政府内部，部门设法提供最好的服务。这可能与设法审慎管理财务义务和风险的财政部发生冲突。

解决此冲突的最佳方法是明确和预先确定 PPP 计划的目标和每个 PPP 项目的目标。这包括相对优先考虑的事项，以便能够及早确定和解决存在的冲突。

正如《PPP 指南》1.8.2 章所强调，有一些项目风险因素是因为没有框架。而 PPP 框架正解决了这些风险，并增加了 PPPs 成功的可能性。

- **提高政府部门交付 PPP 的能力：**
项目可由政府各部门开发，这些部门中的每一个都可能是自己部门的专家，例如公路发展或供水服务。但是，大多数部门不会是专业的 PPP 机构。如果每个部门都必须学习如何独立完成 PPP，学习费用将会很高，也会有出错的风险。在框架中编纂标准做法可降低学习费用和错误风险。编纂和标准化使在一个项目上得到的经验更容易转移到另一个部门的另一个项目；
- **提供一种结构化的方式来调和不同的目标：**
交付 PPP 项目通常需要许多政府部门和私营公司之间的合作，而所有这些都相互竞争的目标。PPP 框架有助于管理期望、培训和技能开发，这不仅有助于在利益相关者之间建立一个共同的目标，而且还能提高 PPP 计划的延续（特别是通过建立新的思维方式）；
- **确保整个政府的风险有限：**
政府部门使用 PPP 模式是为了交付一个对该部门有成效的项目。然而，他们可能对在整个政府层面更为重要的其他风险没有那么警惕。这些风险包括政府声誉和财政风险。一个好的框架将建立识别和减轻风险的流程和责任；
- **产生市场兴趣：**
PPP 成功的一个关键因素是竞争性采购过程。竞争有助于压低价格，促进创新。良好的 PPP 框架可以成为将 PPP 计划的质量与市场沟通的有效途径，以及政府

对潜在投资者的承诺。因此，PPP 框架可以通过增加竞争来使 PPP 项目更具吸引力。PPP 框架还可以减少投资者对风险的看法，使项目更有可能有更多的私人出资。各国政府以透明的 PPP 进程和有效监督方式提供的 PPP 项目交付将被认为风险较小；

- **促进 PPP 计划的廉洁和监督：**

与任何重要的政府计划一样，独立的监督和评估是可取的。具有明确的流程、决策标准和责任分配，使这种监督更为有效。明确的制定官员职责，使其更容易去评估官员是否做了他们应该做的事情。明确制定目标，使其更容易去评估这些目标是否实现。一旦事情出了差错，一个清晰而有记录的框架，使得从经验中吸取教训变得更为容易。该方案的评估者可以区分官员是否遵循框架和框架需要改进，或问题是出於官员本身没有遵循框架。如果问题与框架本身有关，那么拥有一个经过充分记录的框架可以很容易地看到它的哪些特定部分需要改善(见 1.9 节, 更多关于对 PPPs 的监督)。

有许多已开发的 PPP 项目，在没有 PPP 框架的情况下，发生失误。在框 2.3 中描述了一个关于在马哈拉施特拉的 Dabhol 工厂的案例研究，在一个政府部门缺乏经验和缺少 PPP 框架下，导致了 PPP 项目不适当的交付。这个项目有许多问题：PPP 项目没有制定计划就被确定，在没有竞争的过程中选择了提供项目的社会资本和合同谈判主要是由私人投资者推动。在有效的 PPP 框架下，这样的项目不可能进行。如果没有 PPP 框架，官员们就有可能做出糟糕的决策，例如不在有竞争的情况下采购项目，或者项目在未得到适当开发之前，就把它带到市场中。

框 2.3: 没有框架下的 PPP 项目

在马哈拉施特拉邦开发的 Dabhol 工厂项目，政府和私营发起人的决定未获成功而告终，因为非系统性的决策和管理不善，导致了一个不符合公共利益的结果。

Enron 公司领导了该项目，合同条款包括创建一家功能公司，即 Dabhol 电力公司 (DPC)。DPC 将在两个阶段建造发电厂，并根据一份 20 年的必付合同，将电力卖给马哈拉施特拉州电力局 (MSEB)。该合同得到了州政府的担保，州政府再由联邦政府担保支持。

在 2001 年，第一阶段完成后，MSEB 没有购买《电力购买协议》(PPA) 中高的能源价格，没有履行其财政义务。DPC 试图调用它的担保，但联邦政府以所谓的技术违规来拒绝支付这笔款项。直到 2004，才达成和解。

如表 2.1 所示，如果根据识别、采购、评估和谈判的流程是良好做法，这个项目就不太可能这样进行。

表 2.1: Dabhol 工厂框架方法

| 步骤 | Dabhol | 更好的方法 |
|---------|-----------------------|--|
| 识别项目 | 由社会资本主动发起。 | 从一个完整的部门计划，显示最经济的投资，以实现部门目标。 |
| 选择社会资本方 | 通过与单一的提案人谈判。 | 通过竞争过程，以一套明确而合理标准，对公司评分，来找到哪个公司是最好的社会资本。 |
| 评估 | 世界银行对该项目的负担不起的建议被忽视了。 | 无法负担得起的项目应不会继续进行。 |
| 合同协议 | 根据社会资本起草的草案进行谈判。 | 应由政府根据各方之间的最佳风险分配制定的合同。 |

来源: Paterson, C. (2006) *Investor-to-State Dispute Settlement in Infrastructure Projects*. OECD Working Papers on International Investment, 2006/02, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/416335763425>

最好先制定总体原则，然后与第一个项目的开发和交付并行提供框架的细节。虽然在项目实施之前应该先建立框架，但这通常不是最好的方法。如果没有现实社会项目的经验

开发框架，过程可能会变得过于标准化，这可能会在不切实际的程序或批准造成延迟或中断项目。此外，政治和官僚主义的优先顺序往往倾向于明显与实际结果挂钩的举措。因此，作为交付有形项目的一部分，PPP 框架可能比没有联系的项目具有更高的优先考虑。

此外，通过首先制定总体原则，然后利用实际项目改进框架过程，框架将适合于满足司法管辖区里法律的特殊需要¹。例如：在不列颠哥伦比亚省，PPP 框架是非特异性的。因此，它能够采取一些创新措施，特别是在金融结构方面，在一个非常详细的框架下不可能做到这一点。所以在这种灵活性的框架下支持了加拿大的大量 PPPs 项目。

1.2 PPP 框架中有什么？

PPP 的框架的每一个步骤会引导各国政府和社会资本去发展 PPP，确保项目具有良好的结构和符合预期的交付。PPP 框架将通过概述各种机构的程序和决策规则，并确保有效的公共财政管理和监督来实现这一目标。

PPP 框架应阐明其**所有目标**，这些明确地阐明了政府希望 PPP 框架所实现的目标。它们还为 随后对该框架的评估提供了基础。1.3 节详细讨论了 PPP 框架的所有目标。

一个好的框架也将列出其**范围**，即它所应用的项目类型。该框架可能对某些部门内的某些项目最为有效。例如，低价值的 PPP 遵循适用于高价值 PPP 的那些严格的程序可能是不明智的。1.4 节讨论了 PPP 框架的范围。

当制定 PPP 框架时，需要考虑到立法和行政的情况。PPP 框架将经常体现在 **PPP 具体政策文件或法律中**。1.9 章概述了可用于 PPP 框架的法律和行政工具。

PPP 框架通常定义：

- **程序：**
需要做什么事情？由谁来做？以什么样的顺序？去允许作出正确的决定和采取正确的行动。例如，评估阶段可以说明政府中指定的部门将如何收集和处理信息，以评估该项目是否最好以 PPP 形式进行。1.6 节探讨了 PPP 框架中应包含的程序类型；
- **决策标准：**
在每一个步骤中，如何作出决定？同样，在评估阶段，一个标准应该是“那个形式能更适合公众利益，以 PPP 还是以传统的公共部门项目形式执行？”。1.6 节还探讨了应在框架内列出的决策标准的类型；

¹Deloitte & Touche USA

LLP 开发了一个 PPP 市场成熟度曲线理论，该曲线显示了各司法管辖区如何对 PPP 计划的全面操作的普遍方法，从一个简单的框架和少量的项目开始。促进 PPP 良好治理的更多信息请参阅 UNECE（2008）指南。

- **政府部门责任：**哪些实体负责哪些任务和目标？例如，一个专门的 PPP 部门可能负责评估一个项目是否最好用 PPP 形式进行；国务院可能负责决定该项目是否以 PPP 进行；而财政部可能有责任就对 PPP 项目作出的财政承诺提供咨询意见。1.7 节阐述了 PPP 框架应如何确定和分配各政府部门之间的责任。

PPP 框架还应规定如何管理财政承诺（1.8 节）以及如何建立适当的监督（1.9 节）。

1.3 PPP 框架的所有目标

如第 1 章第 9 节所介绍的那样，如果各国政府希望在新的基础设施发展中大力依赖 PPP 模式，就应采取有条理和程序化的办法。这是吸引社会资本更强而有力和更持久利益的途径。从这个意义上说，PPP 方案可以定义为政府计划利用 PPPs 来改善基础设施服务提供的方式。这超出了 PPP 渠道范围，包括制定额外的计划和尚未确定的项目。它可以包括预期使用 PPP 的优先部门的指示，以及政府计划在一般或任何特定部门中使用 PPP（与其他服务交付机制相反）的相关程度。

PPP 框架应旨在促进在司法管辖区范围内有效率、高效益和可持续的交付 PPP 项目计划。PPP 框架本身并不是达到目的，而是达到目的的手段。如果一个司法管辖区只计划做一个 PPP 项目²，那么建立一个复杂的 PPP 框架是没有意义的。

同样，政府为了急需提供资金来快速建立基础设施进行 PPP，可能会设计一个以速度和吸引资本为重点的框架，这样做，也是没有意义的。一个政府利用 PPPs 来提高本来已经运营得很有效率和有系统问责制度的融资部门，可能会发展一个不同的框架。

因此，政府将 PPP 计划目标定义为开发 PPP 框架的第一步，这一点非常重要。这些目标将为框架设计者提供制定适当的过程、决策标准和政府部门责任所需的方向。

目标的选择取决于政府的政策和优先考虑事项。它们可以包括以下内容：

- 通过增加项目融资方案，使能够有更多的基础设施投资；
- 在提供基础设施和公共服务方面达到物有所值；
- 改善提供基础设施和公共服务方面的问责制度；
- 利用私营企业的创新和效率；

²政府仍然希望遵循一个良好做法来做 PPP，但是它不需要编纂一般方法和适合多个机构的功能。发展一个项目的良好实践要比发展所有项目都适用的过程和规则容易得多，因此，只有在预期它将应用于多个项目时，投资于一个框架才是值得的。

- 确保长期提供和管理 PPPs 是可持续的，特别是当利益相关者（政治行动者、拥护者、部委代表或 PPP 部门的代表）随着时间的推移而改变；
- 促进国家的增长和发展。

表 2.2 提供了从相关国家的 PPP 政策声明或法律中得出的 PPP 计划目标的明确陈述的例子。

| 表 2.2: PPP 政策目标示例 | |
|-------------------|---|
| 国家 | PPP 目标 |
| 澳大利亚 | 说明 PPPs 的目标是“提供服务改进和更加物有所值, 主要是通过适当的风险转移、鼓励创新、更大的资产利用率和由私营融资的综合的生命周期管理”。 ³ |
| 保加利亚 | 《政府和社会资本合作法》(SG, 2012 年 No. 45) 有以下目标。 <ul style="list-style-type: none"> • 通过投资基金获得更高的物有所值，确保开发高质量、易获得的服务。 • 为促进私人投资建设、维护和管理实质的社会基础设施，以及开展公共利益活动创造先决条件。 • 在实施 PPP 上，为公共资产的保护和公共资金的有效管理创造保障。 • 确保透明、自由和公平竞争、非歧视、平等和比例的原则。⁴ |
| 印度 | 国家 PPP 政策草案为 PPPs 制度设定了若干目标。 <ul style="list-style-type: none"> • 利用私营部门在资产创造、维护和服务提供效率。 • 将重点放在开发项目的生命周期方法上，包括在其生命周期中资产的创建和维护。 • 创造机会，吸引创新和技术改进。 • 以负责任和可持续的方式，为使用者提供可负担的服务改进。⁵ |

³ Government of Australia (2008) National PPP Guidelines-PPP Policy Framework, p3

⁴ Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria (n. d.) Public Private Partnership. [Online] Available at <http://www.minfin.bg/en/page/750>

⁵ Government of India (2011) National Public Private Partnership Policy-Draft, p8

| | |
|-----------|--|
| 印度尼西亚 | <p>“政府和社会资本共同运营”（通过 PPPs）的目的如下。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 通过调动私营企业的资金，实现基础设施供应方面的可持续资金需求。 • 通过良性竞争，提高服务的数量、质量和效率。 • 提高基础设施供应方面的管理和维护质量。 • 鼓励使用使用者付费的原则，或在某些情况下，应考虑使用者的支付能力。⁶ |
| 巴西圣保罗(巴西) | 它指出 PPP 方案的目标是“促进、协调、管理和审计私营企业的活动，他们作为合作者，参与执行旨在发展国家的公共政策和集体社会福利”。 ⁷ |
| 墨西哥 | 它指出 PPP 计划的目标是提高国家的社会福利和投资水平。 ⁸ |
| 英国 | 1992 年引入了私人主动融资 (PFI)，利用私营企业管理技能和商业专长，并为公共基础设施的交付制定规范。这项政策的总体目标是：通过确保基础设施项目按时和成本交付，并确保资产得到良好的维持，从而为纳税人创造更高的物有所值。 ⁹ |

PPP 框架会减少使用 PPP 引致错误的风险。一些政府利用 PPPs 来减少政府支出和借款程度，但事实上，PPP 的长期财政影响与政府融资的项目类似。良好的 PPP 框架应确保利用 PPP 来取得实质性的利益，而不是操纵会计的结果。

⁶ Government of Indonesia (2005) Presidential Regulation No. 67 concerning Government Cooperation with Business Entities in the Supply of Infrastructure, as amended by Government of Indonesia (2011) Presidential Regulation No. 56, chapter 2, article 3.

⁷ Legislative Assembly of the State of São Paulo, Brazil (2004) Law 11688 (“PPP Law”). São Paulo, Article 1.

⁸ General Congress of the United States of Mexico, 2012. Ley de Asociaciones Publico Privadas (PPP Law), Article 1.

⁹ HM Treasury (2012) A new approach to public private partnerships. Crown, London, p 15

1.4 PPP 框架的范围

PPP 框架的范围指示框架可适用的项目类型。范围通常以司法管辖区的法律、行业类别、规模和合同类型。对于框架的设计者来说,考虑每个维度,并在框架中明确其范围是很好的做法。本节其余部分将探讨这些方面。

司法管辖

任何 PPP 框架的范围都受到颁布它的政府管辖权的限制。政府为自己的国家制定 PPP 政策是很自然的事,但不同级别的政府又如何呢?

在联邦系统中,联邦政府根据宪法制定的政府权限可延伸到 PPPs, 宪法允许联邦政府颁布 PPP 框架。这些权限因国家不同而不同,但往往相当有限。例如,在美国(US), PPP 框架是由各州制定的;联邦政府相对较少负责基础设施。在印度,虽然各州可以制定自己的 PPP 框架,但联盟政府通过其经济事务部的 PPP 部门,领导 PPP 框架的发展。在加拿大, PPP 框架是于省级开发的(加拿大政府也有自己的 PPP 计划,用于其他国家的项目)。第 1.5.4 节,框 2.5 提供了更多国家次级政府的 PPPs 细节。

在非联邦系统中,可能有次级政府部门中的第二级政府,它具有某些基础设施和服务的权限去制定 PPP 框架。例如,在西班牙,中央政府保留了促进“国家利益基础设施”的权力,而地方政府(自治区)有能力采购线性运输基础设施(只要基础设施完全在其行业类别内)。他们还拥有采购社会基础设施(法院、学校和医院)的专属权限。

各国家政府在控制地方政府的 PPP 项目和框架的程度,是一个更为复杂的问题,而联邦政府系统在国家与国家之间的情况也不尽相同。例如,在南非,国家财政部必须在市级的 PPPs 发展期间,审核和评估四次,以确保遵守政府的程序和/或有应急负债金的控制。从技术上讲,这些审核只是咨询,但实际上是作为事实上的批准,如果没有这些审核,发展过程就无法进行。¹⁰在加拿大,“PPP Canada”(一个联邦机构)有一个融资机制,允许它在省和市级资助 PPP 项目。这笔资金带有与项目的结构和管理有关,这有助于记录加拿大市场的需求。这对于只有一两个潜在 PPP 项目的司法辖区尤其有用,因此不会发展自己的框架或做法。

行业类别

当政府打算将 PPPs 集中于少数的几个行业类别时,可以考虑以这些行业去设计框架。此外,更可明确限于应用在这些行业中。南非明确地建立了一个为公路而设立的 PPP 框架(以及为其他 PPPs 制定了一个单独的、更有针对性的框架)。菲律宾为私人融资的发电厂建立了一个特别制度。

¹⁰ South Africa National Treasury PPP Unit, 2007. Municipal Service Delivery and PPP Guidelines.

其他 PPP 计划及其管理框架可能涵盖多个行业，但仍然设置了限制。例如，新加坡 PPP 政策(2004)的制定者将其范围限制在“其他类似国家在 PPP 方面取得成功的行业”，其中包括体育设施、垃圾焚烧厂、水和污水处理厂，主要信息技术基础设施、教育设施、医院和综合诊所、高速公路和政府办公楼。

规模

许多政府为 PPP 框架下实施的 PPP 项目制定了最小的规模(或价格)。实施 PPP 的交易成本用相对高昂，所以使低于一定规模的 PPP 项目难以可行。规模的限制可意味着 PPP 类型的合同不能用于规模较小的项目。例如，新加坡的 PPP 政策(2004)指出，最初，只有在估计资本价值超过 5,000 万美元的情况下，才会实施 PPPs。巴西的 PPP 法规(法律 11079 2004)为单个项目设置了 2,000 万雷亚尔(相当于 1,170 万美元)的最小规模。

在一些司法管辖区，小规模的项目被捆绑成一个 PPP，用来降低交易成本。例如：宾夕法尼亚州桥梁项目捆绑了横跨全州几个县的 558 座桥梁的修建，作成为一个大项目。特许经营者必须在 2017 年底(在签订合同三年内)完成建造工作，并在 28 年期间的特许经营权，承担大部分设计、融资和维护风险。

随着政府对合适 PPP 的项目的规模有了更好的了解，PPP 的规模限制可能会随着时间的推移而变化。加拿大不列颠哥伦比亚省正在制定一项政策，将价值超过 1 亿美元的项目才可以进行筛选作为 PPP。最初，该政策规定将对超过 2,000 万美元的项目进行筛选；其后拨款增加至 5,000 万元，而现在上升至 1 亿元。这部分是因为经验表明 1 亿元以下的 PPP 项目通常是不可行的，但也应对当地建筑业在国际采购 PPPs 项目中缺乏竞争力。¹¹

合同类型

该范围还可以定义将要考虑合同的具体方面。第 1 章描述了所有 PPP 中合同类型的范围。¹²许多框架被明确限制在这个范围的特定子项目，而另一些则试图在单个框架内允许和控制几乎任何类型的 PPPs。例如，印度的国家 PPP 政策草案(2011)描述了合同可视为 PPPs 的类型，和合同将不会使用的类型(涉及私人拥有的资产)，以及 PPP 政策未涵盖的合同种类(工程总承包(EPC)合同和资产剥离)。巴西的 PPP 法(法律 11079 2004)和智利的特许经营权法(法律 20410, 2010)都界定了合同期限的限制：在巴西，合同期限至少为 5 年，而在智利，期限最长为 50 年。

¹¹ 参考：http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2008FIN0019-001677.htm

¹² 参考第 1 章第 1 节和第 2 节。

通常国家的法律传统将影响 PPP 框架适用的合同类型。1.5 节将详细讨论这一点。总的来说，合同的两个主要类别是：

- 政府支付的合同：
政府同意根据可用性以及在某些情况下在一段时间内履行该服务，向社会资本支付费用。例如，为确保向使用者免费提供学校或医疗设施，政府可与私营公司订立合同，为他们提供设施，并从政府预算中支付费用。英国的私人主动融资 (PFI) 项目的范围主要是“政府支付”的合同，以最小的“使用者付费”作元素；
- 使用者付费或特许经营权合同：这些合同旨在允许私营企业租用政府资产，提供公共服务，并从提供服务中获取收入。法国 PPP 框架最初是围绕特许经营权合同制定的。¹³

范围定义的摘要示例

表 2.3 提供有关各个国家如何定义 PPP 框架和项目计划的范围的详细信息。

| 国家 | PPP 策略范围 |
|------|--|
| 澳大利亚 | 项目规模: 物有所值的考虑意味着 PPPs 可能只适用于 5,000 万美元以上的项目。 ¹⁴ |
| 巴西 | 合同类型: 只有两种类型的合同将被视为在巴西的 PPPs: (i) 赞助特许经营权- 社会资本的回报都来自使用者付费和政府补助: (ii) 行政特许经营权 - 所有社会资本的回报都来自政府的支付。在巴西，没有政府支付则不被认为是 PPPs。法律还规定，特许经营权必须至少五年才被视为 PPP。 项目规模: PPP 将只用于项目超过 2,000 万雷亚尔 (相当于 1,170 万美元)。 ¹⁵ |

¹³ 法国 PPP 框架的范围已经扩大。在 2004 年，法国政府建立了一种新的政府支付 PPP 框架。

¹⁴ Government of Australia (2008) National PPP Guidelines-PPP Policy Framework, section 3.1.3, p6.

¹⁵ National Congress of Brazil (2004) Law 11079 (“Federal PPP Law”). Article 2, p4. k

| | |
|------|---|
| 智利 | <p>合同类型:法律规定特许经营权合同的最长期限为 50 年。</p> <p>行业类别:法律没有规定行业。然而,它指出 PPPs 是开发公共设施和服务,并运用“国家资产”来发展必须的服务。¹⁶</p> |
| 哥伦比亚 | <p>合同类型:PPP 合同必须始终使私人投资者负责运营和维护,并且必须是少于 30 年(如果项目是超过 30 年,将需要国家经济和社会政策理事会的批准)。¹⁷</p> <p>项目规模:项目总投资必须高于 6,000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV)(最低法定月工资),相当于 210 万美元。¹⁸</p> |
| 印度 | <p>合同类型:策略列出了首选 PPP 的合同类型以及排除的类型。该政策规定,政府不打算使用涉及私人资产的合同。它也阐明了,在 PPP 政策中,不包括工程总承包(EPC)合同和资产剥离。¹⁹</p> |
| 毛里求斯 | <p>行业类别:在 PPP 计划的早期阶段,政府计划将重点放在某些关键的行业:运输、公用事业、固体和液体废物管理、保健、教育和职业培训、以及信息和通信技术(ICT)。²⁰</p> |
| 墨西哥 | <p>合同类型:将 PPPs 定义为政府和私营公司之间的长期合同关系,提供基础设施为政府部门或一般公众提供服务,以增加该国的社会福利和投资程度。合同期限不得超过 40 年(包括延期) - 超过 40 年的合同必须经依法批准。²¹</p> |
| 波多黎各 | <p>行业类别:定义了符合条件的 10 个行业:垃圾填埋场、水库和水坝;发电厂;运输系统;教育、卫生、安全、惩戒和康复设施;经济适用房;体育;娱乐;旅游和文化景点;通信网络;高技术、信息学和自动化系统;以及通过立法确定为优先考虑事项的任何其他行业。²²</p> |
| 新加坡 | <p>行业类别:限于那些在其他国家有成功 PPP 例子的行业,包括体育设施、垃圾焚烧厂、水和污水处理工程、主要信息技术的基础设施、教育设施、医院和诊所、高速公路、政府办公楼。</p> |

¹⁶ National Congress of Chile (2010) Law 20410 (“Concessions Law”).

¹⁷ Congress of Colombia (2011) Law 1508 (PPP Law), Article 3 and 6.

¹⁸ Salario 2015 = 644.336 equivalente a 350 dólares. 来源: <http://www.salariminimo2015.com/>

¹⁹ Government of India (2011) National Public Private Partnership Policy-Draft, p6. Note that this policy was under revision during the time of drafting this PPP Guide (July, 2015).

²⁰ Government of Mauritius, 2003. Public Private Partnership Policy Statement, Section 5, p4

²¹ Commonwealth of Puerto Rico, 2009. PPP Act No. 29, Section 3.

²² Commonwealth of Puerto Rico, 2009. PPP Act No. 29, Section 3.

| |
|--|
| 项目规模:PPP 仅用于 5,000 万美元以上的项目。 ²³ |
|--|

统一框架

在建立了 PPP 项目计划的国家,PPP 框架经常适用于所有行业,在某些情况下,在一个国家(联邦、州和地方)的多个管辖范围内。澳大利亚的国家 PPP 政策框架就是这种框架的一个例子;它适用于英联邦、省和北部地方政府所采购的所有重要的公共基础设施(经济和社会基础设施及其相关服务)。

一个统一的框架可以简化那些有兴趣开发 PPP 的部门以及潜在的投资者。统一的规则和程序会提高私营企业的效率,从而提高投标人的兴趣。投资者通常认为政府是整体的,因此期望政府在各个行业采取一致的做法。此外,许多 PPP 问题都是相同的,无论是行业或司法管辖区,因此一套精心设计的规则可能会使政府得到更好的运作。

但是,在各行业和司法管辖区建立统一框架方面也存在着不利因素。

- **发展困难和变化不灵活:**

PPP 框架的范围越大,发展和变革就越困难和耗时。开发框架的最具挑战性的任务是获得利益相关者的认可。范围越广,利益冲突的可能性就越大。但是,针对目标问题设计的 PPP 框架相对容易建立,而且可以很容易地适应。它将限制利益相关者和需要解决的立法或政策框架。

- 例如,第一个 PPP 框架是菲律宾 1990 年通过的《建设—运营—转让(BOT)法》。然而很快就显现出来,第一个 BOT 法的规定中采购程序过于缓慢,使政府想要加快采购私人融资的发电机(独立电力项目-IPPs)需求被限制。在 1992 和 1993 之间,国家遭受了一次电力危机,每天持续限电 8 到 16 小时。为了应对危机,由《1993 年电力危机法案》所制定出一个新的 IPPs 计划的法律框架。这一框架使危机得以缓解,直到 1994 年,已再没有限电。²⁴然后,当马尼拉在 1994 年面临供水危机时,建立了一个法律框架,以促进供水资源 PPPs。1995 年通过了《国家供水危机法》(NWCA),为特许经营权合同提供了法律依据。

- **无法解决独特的基础架构难题:**

能够在一个行业或司法管辖区范围内发展 PPP 的具体法律可能不适合于另一个行业或司法管辖区。例如,在南非,实际上存在两个 PPP 框架:一个用于公路;一个用于非公路。南非国家公路管理局于 1997 年制定了一个明确的 PPP 框架

²³ Government of Singapore, 2004. Public-Private Partnership Handbook, Section 1.4.2, p8.

²⁴ Dumol (2000) The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization. World Bank

。²⁵后来，在 1999 年，当财政部开始担心其他部门越来越多地利用 PPP 作为资产负债表外融资的途径时，建立了“非公路”PPP 框架。由于现有的公路框架已经证明其有效性，国家道路管理局并没有被纳入新的总体框架。

在单一的司法管辖区范围内，可能存在一些“并行”的 PPP 框架。如果仔细设计它，它们可能会有效地提供针对特定目标的 PPP 项目计划。但是，如果与现有的框架、法律和/或政策有任何重叠或冲突，则新的“并行”PPP 框架可能含糊不清。例如：在罗马尼亚，法律编号 178/2010 提供了总体的 PPP 框架，但未被使用。因为它与政府紧急条例编号 34/2006 所规管的现行特许经营权框架结构重叠。²⁶

可以制定一项“雨伞”政策作为一种替代方案，然后有特定行业的版本或细节。例如：英国的“雨伞”政策是由英国财政部制定的，然后由政府国防和卫生等中央政府部门运作的 PPP 部门实施。

²⁵ Republic of South Africa National Treasury Department (n. d.) About the PPP Unit. 信息可在 <http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx> 中获得。

²⁶ Romanian Department for Foreign Investments and Public-Private Partnership. The New Law on Public-Private Partnership. 信息可在 http://dpiis.gov.ro/new_dpiis/en/public-privatepartnership/department-attributions/ 中获得。

1.5 创建 PPP 框架的法律和行政工具的选择

PPP 框架需要被记录下来才会有效。它们还必须有一些执行机制。政府需要作出以下决定。

- PPP 框架将如何对政府官员进行约束？
- 如何利用 PPP 框架与所有利益相关者沟通？
- 什么会给 PPP 协议带来法律效力？

如何记录框架以及在不同的司法管辖区的权限不同。在某些情况下，PPP 框架是作为法律制定的。在另一些司法管辖区，则将其列入政府承诺遵循的政策文件和手册中。同样重要的是 PPP 框架并不是单一的存在：它们建立并整合了许多已预先存在的政府部门管理框架。这些通常包括政府采购和财务管理框架。

下文提供了一些历史背景，以了解不同司法管辖区对于 PPP 的法律或其他文件作出的选择。接着讨论政府如何在法律和行政文件中体现 PPP 框架。下文说明这些框架如何不可避免地纳入和建立现有的政府部门管理框架。

1.5.1 不同的法律传统如何与不同的 PPP 类型相互作用

各国如何记录 PPP 框架和带来法律效力有很大差异。《普通法》²⁷国家法律制度往往依赖于政策文件和行政指导材料。有《大陆法》²⁸的国家法律制度更有可能在成文法中颁布 PPP 框架，并在具体的规则和条例中以法律效力的方式加以阐明。

不同的法律传统与不同类型的 PPP 相互作用—

见表 2.4。在过去 200 年中，大陆法国家已利用特许经营权合同和类似的社会资本提供公共服务。相比下大多数普通法国家并没有特许经营权合同的传统，而通常是根据政府的规例，利用完全社会资本（“投资者拥有的”）提供基础设施服务。

表 2.4: 大陆法和普通法国家的法律传统与 PPP 类型

²⁷

普通法通常不编纂。这意味着法律规则和法规没有全面的汇编。虽然普通法确实依赖于一些零散的法规，这些法规是立法决定，但它在很大程度上基于先例，即已经在类似案件中做出的司法决定（加州大学伯克利分校）。

²⁸

也称为民法。大陆法或民法是编纂的。这些汇编区分不同的法律类别：实体法确定哪些行为受到刑事或民事起诉，程序法确定如何确定某种特定行为是否构成犯罪行为，刑法确定适当的刑罚。在大陆法中，法官的作用是确定案件事实并适用相关法律的规定。许多大陆法起源于“拿破仑法典”（加州大学伯克利分校）。

| 法律传统 PPP 类型 | 大陆法 | 普通法 |
|-----------------------------|---|--|
| 使用者付费 PPPs (特许经营权和类似的合同) | 历史上, 法国、西班牙和其他大陆法管辖区  | 后期开发的框架  |
| 政府支付 PPPs (PFI-方式合同) | 后期开发的框架 | 历史上, 英国和澳大利亚 |

特许经营权合同在大陆法国家有着悠久的历史

在法国和其他大陆法国家, 特许经营权和相关合同已经使用了 200 年以上的时间。在 1782 年, 巴黎部分地区准许供水特许经营权(后来在法国大革命之后被撤销)。²⁹1850 年至 1910 年, 城市供水特许经营权成为供水服务的重要方式。从 1910 年到 1970 年, 市政府的资助和运营系统变得更加普遍。而从 1970 年起, 租赁(或特许租赁经营³⁰)用于政府融资系统运营合同变得越来越重要。³¹

比利时、德国、意大利和西班牙都从 1885 年左右使用市政供水的特许经营权。在伊斯坦布尔, 法国公司 Generale des Eaux (现在 Veolia) 在 1881 年被授予供水特许经营权。特许经营权也被授予经营铁路、轨道、港口、燃气、电力、水工程。³²于 1854 年, 土耳其人的埃及总督, 授予法国利益集团特许经营权开发苏伊士运河。³³在拉丁美洲也遵循了特许经营权的大陆法传统。从 20 世纪 50 年代到 70 年代, 私人投资的基础设施, 通常不是政府政策的优先考虑事项。然而, 从 90 年代起, 一些拉丁美洲国家颁布了法律改革, 再次鼓励私人投资基础设施。智利是这方面的先驱, 在 1991 年通过了一项特许经营权法, 并通过了各种修正案, 至今仍在使用这一框架。

²⁹ McCarthy, S. and Perry, J. (1989) BOT Contracts for Water Supply. London: World Water.

³⁰ 请参阅第 1 章第 4 节。用于介绍可用于 PPP 交易的术语。

³¹ Pezon, C. (2011) How the Compagnie Ge'ne'rale des Eaux survived the end of concession contracts in France 100 years ago. Water Policy, Volume 13, pp. 178-186.

³² Eldem, E. (2005) Ottoman financial integration with Europe: foreign loans, the Ottoman Bank and the Ottoman public debt. European Review, 13(03), pp. 431-445.

³³ McCarthy, S. and Perry, J. (1989) BOT Contracts for Water Supply. London: World Water.

在普通法的司法管辖区，投资者拥有的公用事业提供使用者付费的基础设施服务

相比之下，在英国及其前殖民地，特许经营权并没有被普遍使用。而私营企业则筹集资金并建造基础设施，然后由他们运营并收取使用者的费用。运营和管理基础设施的权利不需要由国家“委派”（如在大陆法国家所做的那样）。这些私营公用事业和铁路公司一般都获得经营许可证，并受到管制（这意味着在经济实质方面，它们与特许经营权十分相似）。然而，法律框架是不同的，这种行动被认为是完全私人的，而不是 PPPs。

第二次世界大战后，基础设施投资者的所有权在英国受到限制。工党政府将电力、天然气和内陆运输国有化（包括铁路、道路运输和运河）。然而这一趋势在 20 世纪 80 年代发生了逆转，当时由玛格丽特·撒切尔（Margaret Hilda Thatcher）领导的保守党政府，将电信、天然气、电力、水利、铁路、公共汽车、港口和机场等国有企业私有化。这些销售被称为“私有化”，而不是 PPPs。³⁴

在美国，许多早期的高速公路、运河、铁路、运输系统、水供应和电力公用事业都是由私营企业出资和经营的。从 1933 年起，在富兰克林·德拉诺·罗斯福（Franklin D Roosevelt）的“新政”管理下，联邦政府开始增加参与基础设施的融资工作。在这之后，地方政府和州政府大多数通过特殊目的公司出售债券，为基础设施提供资金。公司像私营企业一样运作，但实际上是政府所拥有（称为政府部门、特别区，如工业区等等）。例如：纽约和新泽西的港务局和华盛顿大都会地区的交通管理局。³⁵公众对 PPPs 的兴趣从 90 年代开始增加，并作为将现有基础设施私有化和吸引私人资金用于新的基础设施的一种方式。维吉尼亚州是其中的先驱，在经过漫长的过程之后，1995 年通过了一项关于运输资产的 PPP 法律。在 1995 之前，大多数基础设施资产都是通过免税债券融资的。

普通法国家制定“政府支付”的 PPP 模式

在上世纪 90 年代初，随着大部分使用者付费的基础设施已被私有化，英国保守党政府设法将私人融资和运营模式投入到公共资助的服务中。医疗和教育行业是其中最重要的。其次是监狱、国防和社会住房。所选择的模式是让私营企业建造和维护资本密集型基础设施，³⁶如学校和医院大楼。它被称为“私人主动融资”（PFI）。

这种新的“政府支付”PPP 于 1997 年，受到了托尼·布莱尔（Tony Blair）领导的新工党政府的热烈拥护。直至 2001 年，英国政府已承诺投放 1,000 亿英镑（相当于 1,500 亿美元的等

34

也有例外。当铁路客运服务是亏损且需要政府补贴时，这些合同在特许经营权下可以被恰当地描述为 PPP。在 1999 年，澳大利亚维多利亚省的有轨电车和火车服务的特许经营也遵循了类似的方法。

³⁵ The Port Authority of New York and New Jersey. History of the Port Authority (n.d.). 见 <http://www.panynj.gov/about/history-port-authority.html>; Washington Metropolitan Area Transit Authority (2015) About Metro. 见 http://www.wmata.com/about_metro/

³⁶ 原则上，可以向私人提供者支付费用，以提供全面的教育和医疗服务。私营学校可以免费为家庭教育孩子，建立国家标准，并由政府支付，以实现这一目标。

值)和已实行 400 份 PFI 合同。³⁷澳大利亚和加拿大也制定了类似的提案。例如：澳大利亚维多利亚州发展了“Partnerships Victoria”计划。自 2002-03 以来，Partnerships Victoria 项目占每年政府资产投资承诺的大约 10%。³⁸加拿大在各种领域使用政府支付的 PPPs 模式，包括运输、地铁、社会住房、惩教、保健设施以及公共服务设施，如供水处理厂。

大陆法国家制定以政府支付的 PPPs 模式框架

继英国和其他英联邦³⁹国家之后，许多大陆法国家已经引入法律框架，允许和控制“政府支付” PPPs 的使用。他们采用了不同的方法：为政府支付的 PPPs 制定具体的法律(并保留现行法律和以使用者付费 PPPs 的传统的特许经营权形式)，制定一项新的法律，管理任何形式的 PPP(使用者付费、政府支付和混合形式)，或扩大应用(有时还要修改)现有的采购法规。

在 2004 年，法国引进 *contrat de partenariat* (合作合同)，并设置一个中央 PPP 单位奠定了基础 (the Mission d' appui aux partenariats public-privé 或“MAPPP”)。PPP 法律被设计用来填补使用传统的工程合约 (*marchés publics*) 和“使用者付费”的特许经营权安排 (*délégations de service public*) 之间的差距。⁴⁰西班牙也建立了“政府支付”的 PPPs 框架。与法国不同的是，这不是通过一项独立的法规

来建成的。《政府采购法》中的特许经营权条款，在 2000 年初开始时被用于政府支付的 PPPs。在 2011 年，《政府采购法》得到扩展到允许为 PFI 项目类型而设计的一种新型合同。这些合同被命名为 CPP(政府和社会资本协作)。CPP 允许在风险分配和其他合同功能方面有更大的灵活性。但是，它仅用在技术上非常复杂的项目。大多数政府支付的 PPPs 仍然按照《采购法》中的特许经营权合同的规定进行。

在拉丁美洲的智利，也将其特许经营权法扩大到包括政府支付的 PPPs。

³⁷ Hodge, G. A. & Greve, C. (2005) *The Challenge of Public-private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

³⁸ State Government of Victoria (2013) *About Partnerships Victoria*. 信息可在 <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-PartnershipsVictoria> 中获得。

³⁹ 英联邦是 53 个独立和平等主权国家的自愿联盟。当一些国家被英国直接或间接统治时，它的起源可以追溯到大英帝国。今天的会员资格是建立在自由平等的自愿合作基础上的，不需要与大英帝国的历史联系。

⁴⁰ European PPP Expertise Centre (2012) *France: PPP Units and Related Institutional Framework*.

相反其他拉丁美洲国家，包括哥伦比亚、墨西哥和秘鲁⁴¹——他们为了使用政府支付 PPP 的结构，建立了 PPPs 具体的法规（一般称为 Alianza Publico Privada (APP)）。这些法规涵盖两种类别的 PPPs。

波兰也通过了一项具体的法律来管理 PPPs。它以狭义的方式来界定 PPPs，只包括那些政府支付的项目（虽然关于该法律是否也用于纯使用者付费的项目有理论上和法律的争议）。巴西根据一项具体法律，指政府支付的 PPPs，包括任何政府支付的 PPP，而引进了 PPP 图 (Parceiras Publico Privadas)。

如果政府支付的 PPPs 和使用者付费的 PPPs 之间的法律要求不同，就需要确定 PPPs 是哪一种类型。这并不像听起来那么容易，因为许多用使用者付费的 PPPs 都有一定程度的政府支付。例如：政府可能会为前期的资本成本作出贡献，也可能会向某些特定群体支付低于成本的费用补贴。一个常见的方法是，如果半数以上的资金来自政府，便将 PPP 定义为政府支付。

1.5.2 法律和行政方法建立的 PPP 框架

法律传统和 PPP 类型的多样性表明，没有单一的最佳方式来记录和给予 PPP 框架带来效力。相反，建立 PPP 的正确方式取决于该国的行政和法律传统，以及政府的目标。本节着眼于普通法和大陆法在一般法律和政策中建立 PPP 框架所采取的各种做法。然后，它考虑如何在不同的系统中，处理具体事项，如执行、合同限制和裁决。

普通法国家经常使用政策文件而不是法律来建立 PPP 框架

普通法国家一般不需要法律来建立 PPP 框架。在许多普通法国家，使用政策声明和行政文件是最好的办法。澳大利亚和英国—两个世界上最有经验的 PPP 管辖区—没有 PPP 法律。他们在政策框架下，而不是在法律下进行 PPP，也用在新兴市场和发展中经济国家 (EMDE)，如牙买加。

在英国，HM 财政部有责任为英格兰制定 PPP 政策：这项责任下放到苏格兰、威尔士和北爱尔兰。财政部公布关于 PPPs/PFIs 的关键政策、指导和统计数字，并向希望开展 PPP/PFI 项目的部门提供建议。每个政府部门都负责实施 PPP 政策，它们必须考虑到有关采购的任何法例。HM 财政部的重点是确保政府部门的资产和服务投资项目保持动力、为资金提供物有所值、维持市

⁴¹

在墨西哥，第一个政府支付 PPP 被称为服务项目或服务提供项目 (PPS)，并且必须依靠两项规定：授予资产经济经营权的特许经营权规定和作为特许经营权的租赁法 (Arrendamientos)。特许经营权的合同没有考虑将服务支付作为收入或补偿的形式提供给社会资本。APP 立法（无论是联邦政府还是州政府）都解决了这个问题。

场信心、并提高项目的运营绩效。⁴²在澳大利亚，国家的 PPP 政策为 PPP 项目计划设定了方向。这项政策和补充政策的详细准则已得到澳大利亚政府理事会（由联邦政府和各州和北部地区政府组成）的同意和赞同。偏离政策和准则是可以允许的，但必须得到有关的 PPP 部门（通常是财政部或金融部）的批准。⁴³此外，各种非针对 PPPs 的法律补充了该框架。例如：在新南威尔士，采购必须遵守有关《公共工程和采购法 1912》以及《公共财政和审计法 1983》的规定。

和澳大利亚一样，牙买加的法律制度是从英国继承的。牙买加在修订其撤资（私有化）政策时制定了 PPP 框架。在牙买加内阁通过了这项政策，然后发表。⁴⁴牙买加开发银行（DBJ）是一个政府拥有的金融机构。它作为一个 PPP 部门，同时亦是担当一个私有化机构的既定角色，它被授权管理政策的执行。将应遵循的程序载于手册中，指导员工发展 PPPs。因行政方面的要求，DBJ 的员工和各部门均遵守这项政策和手册。

其他普通法司法管辖区，包括新西兰和加拿大的省份，如艾伯塔、不列颠哥伦比亚和安大略省等，也在政策、手册和其他不具法律约束力的文件中体现其 PPP 框架。在普通法的司法管辖区，政府有自然人或法人的权力。因此，它不需要立法使它能够订立任何形式的合同，包括 PPP 合同。

此外，这些司法管辖区经常有西敏制⁴⁵的政府制度。在西敏制度下，立法机关与行政机关之间的关系比许多大陆法国家⁴⁶所采用的总统制度更为密切（注意：一些普通法国家，包括美国和尼日利亚都拥有总统制而非西敏制政府制度）。在西敏制制度中，行政部门通常对自己的行动有信心，而且不需要法律来授权或控制它。立法机关通过普选向公众负责，政府的政策声明就是这样带来效力。各国政府预期公众对他们是否采取了良好的政策，以及是否遵循了自己承诺的政策作出评判。

在西敏制系统管辖区内，有关政府将如何实施 PPPs 的政策，不仅相连了框架，同时通过该框架，成为对政府官员具有约束力的工具。根据宪法公约或公务员法（视司法管辖区而定），公务员必须遵守政府的政策。

通过普通合同法赋予其效力，PPP 合同本身通常是普通的私人法合同。合同的裁决和执行也是私人法问题，通过普通法院处理（或通过仲裁，如果当事方选择透过合同进行仲裁）。

⁴² HM Treasury (2013) Public Private Partnerships.

信息可在 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hmtreasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm 中获得。

⁴³ Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines Overview. Commonwealth of Australia .

⁴⁴ Development Bank of Jamaica Limited (2012) Shaping New Partnerships For National Development.

⁴⁵ 在西敏斯制度中，政部门的领导人者（总理）是能够在立法机构中占多数的党的领导者。

内阁成员由总理从立法机构成员中任命的。

虽然这通常被认为意味着对行政部门的立法控制，但实际上它往往会建立一个遵循行政领导的立法机构。

⁴⁶ Koopmans, T. (2003) Courts and Political Institutions. Cambridge University Press, p180-182.

因各种原因一些普通法司法管辖区通过了 PPP 法律

一些普通法的司法管辖区确实建立了 PPP 法律。这通常是为了取代现有的法律，否则将限制或延迟 PPP 项目。把这个框架纳入法律的另一个原因是为提供更大的效力、稳定、透明度和问责制。

在美国,有些州想通过用 PPP 法律去发展 PPPs。例如:在弗吉尼亚,《Public-Private Transportation Act (PPTA)》1995 和《Public-Private Education Facilities and Infrastructure Act (PPEA)》2002,提供了立法框架,允许该州地方政府和某些政府实体具有资格与私营企业订立协议,以建造、更新、维护和运营运输、教育和其他设施。⁴⁷同样,在加利福尼亚州,2009 年参议院法案在第二届特别会议 4 (SBX24) 中获得通过,允许区域政府运输部门和加利福尼亚运输局 (Caltrans) 可以参与不限数量的 PPPs。⁴⁸

对于一个熟悉澳大利亚和英国模式的观察者来说,美国所采取的做法乍一看似乎有点奇怪。毕竟,美国各州的行政人员拥有签订各种合同的固有权力。因此,为什么州立法机关还需要通过法律授权他们签订 PPP 合同?这种例外情况的一个重要原因是:这些州在法律的书本上被禁止签订 PPP 合同,特别是,许多州的政府采购法是规定性的,因此认为使用 PPPs 是不合法的。

另一个原因是,美国州政府(与西敏制系统相比)有更大的权力分配,使得立法机关更普遍地通过法律来控制行政权的行使。此外,由于美国的制度允许立法机关和行政部门由不同的党派控制相反的议程,所以,如果立法机关明确授权行政部门参与 PPPs 项目计划的稳定,那么对 PPP 项目计划的稳定性是可取的。

许多有普通法制度的新兴市场与经济发展中国家 (EMDE),通过了具体的 PPP 法律。其中包括印度和肯尼亚。在印度,有些州已通过立法,促进私营企业参与跨行业的基础设施项目。如安得拉邦州、古吉拉特州和旁遮普州等为 PPP 项目制定了具体的法律和部门。⁴⁹肯尼亚最近也启动了 Public Private Partnership (PPP) Act, 2013。⁵⁰

虽然在大多数情况下,这种 PPP 法律并非绝对必要的,但有一个特殊的 PPP 法律,可能有几个好处:增加责任制和透明度的 PPP 项目计划、更大的政策稳定性(因为法律比政策需要更长的

⁴⁷ Reese., B. (2008) Virginia's Public-Private Partnership Program. Commonwealth of Virginia: Office of the Secretary of Transportation, U.S.A.

⁴⁸ 加利福尼亚交通部:官方网站 http://www.dot.ca.gov/hq/innovfinance/public-private-partnerships/PPP_main.html

⁴⁹ Energy and Infrastructure Unit and Finance and Private Sector Development Unit (2006) India - Building Capacities for Public-Private Partnerships. South Asia Region. The World Bank.

⁵⁰ Government of Kenya (n.d.). Legal and Regulatory Framework. 信息可在 <http://pppunit.go.ke/index.php/legal-regulatory-framework> 中获得。

时间来修订)、以及向投资者和投资机构发出信息,使他们可能会将法律视为比政策声明更有力的承诺。相对这些优势必存在一些不利因素,包括通过法律的时间较长、在针对新情况和吸取经验教训下,更新框架失去灵活性、以及难以协调立法机关和行政部门(这可能在框架中造成不一致或阻碍)。

在通过 PPP 法的普通法管辖区,管辖 PPP 的法律工具仍然是一项私人法合同,通过法院或合同仲裁予以裁决和执行。

大陆法管辖区的 PPP 框架一般体现在法律中

大陆法国家倾向于在法律上体现他们的 PPP 框架。这遵循大陆法传统,政府部门只能做他们明确授权做的事情,以及用严格规定的规则限制政府自由决定权的传统。然而,正如我们所看到的,不同的管辖权所使用的法律类型存在差异。西班牙和其他一些大陆法国家通过《公共采购法》赋予权力和监督 PPPs。智利通过特许经营权法采购和监督所有 PPPs。

菲律宾(一个主要是大陆法国家)特别创造了一个 BOT 法,然后演变成一个 PPP 法律。BOT 法的规定详细说明了如何进行 PPPs,包括政府部门可以与私营企业签订 PPP 项目合同、项目筛选、批准程序、谈判如何进行、偿还计划,以及所有类似的事情。⁵¹

法国尽管是许多现代大陆法的源泉(通过拿破仑法典),却制定了一个特许经营权的法律框架,这与普通法有着重要的相似之处。政府机构包括地区政府,被赋予了签订政府服务合同的固有权力。这些 PPP 合同须经特别行政法院(the Conseil d'Etat)授予和执行,而特别行政法院从 200 多年 5253 的案子裁决中得出的经验,组建了一个法律框架。另一方面,“政府支付” PPPs 合同最近得到由一项具体法规授权和控制。⁵⁴

与法国一样,西班牙的特许经营权合同不是私人法律合同,而是受特别行政法条款的规限。但是在所有大陆法国家,情况并非如此。在菲律宾,电力购买协议(PPAs)和马尼拉供水特许经营权被视为私人法合同。

PPP 框架可用于减少法院诉讼

PPP 框架应明确规定用于减少法院诉讼必要的机制。在许多国家,可能需要数年时间才能通过法院解决争端。法院程序也可能很昂贵。他们依赖的那些法官,通常并不熟悉 PPP 合同中

⁵¹ Republic of the Philippines (2012) The Philippine Amended BOT Law R.A. 7718.

⁵² Koopmans, T. (2003) Courts and Political Institutions. Cambridge University Press, pp. 135-147.

⁵³ Shugart, Chris. (1998) Regulation-by-Contract and Municipal Services: The Problem of Contractual Incompleteness. Ph.D. thesis, Harvard University.

⁵⁴ European PPP Expertise Centre (2012) France: PPP Units and Related Institutional Framework.

涉及复杂和技术性问题。因此，在合同中列入备选争端解决机制往往是一个好主意，通常包括调解和仲裁规定(解决争端的办法和“争端解决程序”的作用，在 5.8 章中再作进一步解释)。而减少法院诉讼必要的执行机制，例如第三方托管账户和履约保证金，也可以成为有用的工具。

1.5.3 PPP 框架如何增建和融入早已存在的政府框架

不管 PPP 框架是基于什么传统构建，它都不是重新构建的。相反，它建立在融入和修订政府现有的合同、采购和财务管理的框架。它尽可能多地使用现有框架和确保所添加的任何东西是特定于 PPPs，并且与现有的系统吻合。在这些预先存在的系统中，通常会发现以下情况：

- **行政法：**在许多大陆法国家，政府部门受行政法律管辖，控制其职能和决策过程；
- **采购法：**PPP 的交易过程通常必须符合政府采购法律和条例，除非 PPPs 是特别豁免的；
- **政府财政管理法：**政府财政管理法律和条例中规定的部门责任、程序和规则可融入 PPP 框架。例如：这可能包括项目批准要求、财政限制、预算编制过程和报告要求(见 1.7.4 节的政府财政管理责任)；
- **行业法律和监管框架：**PPPs 往往实施在不同行业，并受相关行业的法律和监管框架管辖。这些可能会限制政府与私营企业签订合同的能力，或提供这样做的规则。受管制行业的 PPPs 如电力分配或供水等，需要考虑到关税和服务管制、监管部门的角色，以及它们如何与 PPP 合同的条款相互影响；⁵⁵
- **影响私营企业经营的其他规则：**这些也适用于 PPP 公司在定义 PPP 项目和流程时应考虑到它们：
 - 环境法律法规；
 - 关于土地征用和所有权的法律法规；
 - 许可证的规定，特别是对国际公司的要求；
 - 税务规则；
 - 劳动法；
 - 会计准则；

最好的做法是检查立法和行政的相关内容，以确保它不与 PPP 框架目标的关键要素相抵触。例如，在巴西和印度，私营企业分包 PPPs 项目的运营和维护都有税收规则的区别(见框

⁵⁵Groom, E., Halpern, J. and Erhardt, D. (2006) Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services. World Bank Group, Bank Netherlands Water Partnership, Public Private Infrastructure Advisory Facility.

2.4)。同样，也应查核对外国投资者的区别(例如：兑换、遣返股权征用税)。以吸引国际/全球投资者和开发商的参与。

框 2.4：运营和维护(O&M)合同的扭曲性税收

项目公司即为提供交付 PPP 项目而由项目联合体共同成立的一间企业，称为 SPV（在第 5.3 章进行了讨论），项目公司的税务处理，通常采用一种合同结构的税制，但它可能不是最有效的。巴西和印度的情况就是如此。

- **巴西：**根据巴西的营业税体系中，在巴拉那州的 Curitiba 地铁公司的运营成本，如果在 PPP 合同中 O&M 外包给承包商，则估计每年增加 6% 的运营成本。但如果由特许经营者进行 O&M，则财政上不会增加运营成本。
- **印度：**外包 O&M 的服务税（目前为 12.36%，并将增加到 14%），而如果由特许经营者直接执行同样的 O&M 服务，则无须缴付服务税。这意味着，分包合同成为 PPP 项目的一个负担，影响到其财务可行性。因此，特许经营公司不会外包给外部承包商以减轻风险和提高项目交付的质量，反而激励特许经营公司承担 O&M 工程。

来源：KEOLIS South Africa

行业的监管还可能限制政府如何开发和管理 PPP 合同。举例来说，公用事业服务的特许经营权可能受公用事业规例规管。必要的基础设施可能受到竞争法规定的开放规则的约束。

1.5.4 国家次级政府层面的 PPPs 框架

到目前为止的讨论，假设政府正在建立一个框架来指导各部门的职责。然而，在有多级别政府的情况下，可能会出现一个级别的政府希望赋予、影响或控制一个较低级别的政府。在联邦系统中，国家政府可能希望影响各州⁵⁶的法律框架。国家和州政府可能也希望赋予或控制地方政府签订 PPPs。

在联邦制度中，宪法通常规定哪些事项是由州政府执行，哪些是联邦政府执行。因此，各州政府的 PPP 框架适用于该州政府能力范围内的 PPP 项目，联邦规则适用于由联邦政府执行及

⁵⁶ “州”是一个通用术语，包括省（例如：加拿大或中国）或联邦系统内的任何其他二级政府。

其能力范围内的 PPP 项目。联邦政府一般都受到宪法的限制，限制他们有多大程度地干涉州政府如何履行其州政府职权范围的事务。

当涉及到地方政府时，一般情况下，州政府或国家政府可以在其管辖范围内对地方政府的行为进行立法。在澳大利亚和加拿大，国家 PPP 政策不适用于地方政府。由于在地方层面开发的项目规模较小，因此 PPPs 签订是罕见的。⁵⁷在法国，地方政府签订 PPP 合同的程序受国家法律和法国行政法院 (Conseil d'Etat) 的监管。在西班牙，地方政府所做的 PPPs 必须遵循国家一般采购法，以及关于市政服务采购的具体法律。

当政府不能或不想控制较低级别政府的行为时，他们往往可通过政府之间各种形式的财政转移来激励所期望的行为。在美国，《Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA)》为各州政府的项目提供特许经营权的融资优惠来推动运输 PPP 项目，它通过以直接贷款、贷款担保和备用信贷额的形式。⁵⁸在加拿大，对省级和市级 PPPs 项目的 PPP 融资资金必须达到项目如何构建和管理的相关要求。

然而，这种激励并不总是有效的。在英国，国家政府部门以前在预算中分配了“PFI 贷款”。这些措施可作为支助当地 PPP 项目的拨款，发放给地方政府，在标准化合同和为风险分配创造更一致和更高质量的规定有很大作用。例如：交通部可以利用信贷来支持当地政府的交通项目，而环境和气候变化局则支持地方政府的废物管理项目。然而，PFI 贷款亦被批评为中央部门的额外开支权力，因为中央部门希望通过地方政府来交付 PFI 项目。在 2010 年，PFI 贷款被废除，目的是使中央政府的资金在地方政府的 PFI 和非 PFI 形式的项目交付之间保持中立。⁵⁹

许多国家的投资者认为，由于信用评级较低或有限的资源，地方政府与国家政府相比它们的可信度相对较低。国家政府可以为地方政府提供财政或技术支持，使其发挥作用。当国家政府向地方政府提供支持时，它可能认为有需要控制地方政府所做的项目。

框 2.5 概述了国家政府如何能够影响国家次级政府层面 PPPs 的进一步例子。

框 2.5: 国家次级政府层面 PPPs 的角色

- **澳大利亚：**在澳大利亚，大多数大型发展基础设施是州政府的责任。新南威尔士和维多利亚州领导了 PPP 议程，在 2000 年初发展了以州政府

⁵⁷ The Department of Infrastructure and Regional Development (2013) Local Government infrastructure 信息可在 http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/C4.aspx 中获得。

⁵⁸ U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration (n.d.) TIFIA. 见 <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/> .

⁵⁹ HM Treasury (2012) A New Approach to Public-Private Partnerships. Crown.

为基础的 PPP 框架。这些方法有助于制定国家 PPP 政策框架。国家政策的 PPP 框架是由所有的州、北部地区和联邦政府制定，用来交付所有 PPP 项目。亦认识到，全国采取一致的方法去交付 PPP 项目，对所有各级政府都是有利的。⁶⁰

- **加拿大：**大多数基础设施发展是省级政府的责任，因此 PPP 框架是省级政府制定的，并没有联邦政府监督。不过，联邦政府可以通过 P3 Canada Fund 为地方和城市 PPP 项目提供资金，从而影响省级 PPP 项目计划的交付。⁶¹
- **印度：**印度联盟政府通过经济事务部的 PPP 部门，领导了 PPP 框架的发展。PPP 部门负责所有 PPP 事项，包括政策、计划、方案和建设能力。除了联盟政府，州政府也有权根据宪法颁布自己的 PPP 法规。几个州包括安得拉邦、古吉拉特邦、卡纳塔克邦，他们已经创造了自己的 PPP 框架和已经成功的开发了 PPP 项目。
- **美国：**国家政府所负责基础设施的非常少。甚至国家公路系统（“州际”）实际上由州政府拥有和经营。而州政府的大部分资金来源于联邦政府的汽油税，资金基于一个公式分配给各州政府。因此，美国并没有联邦级别的 PPP 框架，而 PPP 框架则是由州政府创建。⁶²

1.6 PPP 过程的定义

该框架应为开发和实施 PPP 项目的每个阶段提供指导，从最初识别候选项目到项目的整个生命周期内 PPP 合同管理。

政府需要确保只有“良好”的 PPP 项目得到发展。除了其他事项外，成本效益合理、比传统的政府采购有更具物有所值、财务上可行和财政上能够负担，并吸引市场的兴趣，这些都是“良好”的 PPPs。在 PPP 项目未完全设计和构建之前，项目是否符合所有标准是不能完全评估的。这造成了一个自相矛盾的局面：政府不想承担设计和评估项目的庞大费用，除非它知道项目符合标准。然而在设计和评估项目之前，它无法判断项目是否符合标准。

⁶⁰ Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines Overview. Commonwealth of Australia.

⁶¹ PPP Canada (n. d.). The P3 Canada Fund: How to Apply 可在 <http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding/> 中获得。

⁶² 国防部在公共交通汽车上运行一个大型的 PPP 项目。

PPP 项目通过在项目开发的相继阶段，逐步进行更严格的筛选来解决这个问题，这会成为一个成功的 PPP 项目计划。一旦项目被确定为具有潜在价值的项目，使用简单的指标进行筛选，以查看它是否可能是一个好的 PPP 项目。如果它通过这第一个筛选，便可以进行其它阶段，包括开发或评估的，然后再提交给决策者批准进行招标。

本节介绍了在 PPP 过程中应考虑的关键决策标准、程序和政府部门责任。本节简单介绍在当 PPP 框架构建时需要考虑 PPP 过程的特征。在本《PPP 指南》的其它章节中提供了每个步骤的具体任务的详细情况，并在第 1 章概述了这个过程。

要注意的是，这些只是指导方针。在 PPP 过程中有许多微妙之处，比如在一种文化或政府管理系统中行之有效，但在其他方面可能也行不通。因此，在其他地方采用做法之前，应了解当地情况和政府部门的工作方式。见表 2.5

| | 关键决策标准 | 程序 |
|-------------|---|---|
| 项目识别及筛选 | <ul style="list-style-type: none"> • 该项目是否适合于该行业的更广泛的计划？ • 该项目在经济上是否可行并对财政上可负担？ • 项目是否符合 PPP 项目计划目标？ | <ul style="list-style-type: none"> • 前期准备可行性或初步范围研究。 • 寻求确认该项目有助于制定更广泛的行业计划。 • 寻求确认该项目在经济上是可行的，并对财政可负担。 • 提交项目报告以供审批。 |
| 项目评估 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 这个项目在技术上、环境上和法律上都可行吗？ ▪ 这个项目是否负担得起？ ▪ 项目是否适合作为 PPP？（商业上可行和可融资性，并可作为 PPP 提供物有所值？） ▪ 是否有适当的采购策略？ | <ul style="list-style-type: none"> • 准备一份全面的评估报告，提供该项目的经济、商业、技术、环境和法律可行性，以及其能力可负担的证据 • 对项目作为 PPP 的适用性进行物有所值评估。 • 准备采购策略。 • 提交项目报告供相关部门批准。 |
| 构建采购流程和项目合同 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 招标文件是否反映采购策略？ ▪ 风险是否已确定并分配给最合适的一方？ ▪ 管理计划是否适合政府分配的风险？ | <ul style="list-style-type: none"> • 准备招标文件，包括资格标准、评估标准和建议书要求。 • 准备风险矩阵并分配风险。 • 制定风险管理计划。 • 合同草案。 • 寻求合同的批准。 |

| | | |
|------------------|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 是否已起草合同以反映风险矩阵？ | <ul style="list-style-type: none"> 完善和完成采购策略。 获得批准。 |
| 招标和授予合同 | <ul style="list-style-type: none"> 采购过程是否具有竞争性？ 是否有合格的私营企业获知 PPP？ 有资格的私营企业是否有充分的机会表达他们的兴趣和提出建议？ 选择标准是否确保选择了物有所值的私营企业？ | <ul style="list-style-type: none"> 推广 PPP 项目。 进行资格审查/资格预审。 筛选(并在必要时入围)合格的企业。 发出征求建议书(RFP)和接收标书。 评标。 选择提供最物有所值的方案。 签订合同, 并达成财务交割。 |
| 管理合同-建设、服务、交付和移交 | <ul style="list-style-type: none"> 需要注意的项目交付是否存在问题？ 合同应该终止还是更改？ | <ul style="list-style-type: none"> 管理合同, 包括根据商定的业绩指标/关键绩效指标(KPIs)交付服务。 如果风险状况升级, 则向中央部门传达问题。 |

本章和 PPP 指南的其余部分都没有详细讨论项目总体治理框架或项目管理技术。相反, 这个 PPP 指南只是提醒读者们注意它们是相关的。例如: 第 3 章包括当规划项目和管理 PPP 过程时, 要考虑的事项(见第 3.11 章), 以及涉及利益相关者的管理和沟通事项(第 3.12 章)。

1.6.1 项目识别和筛选

这个过程从项目发起开始, 通常遵循政府部门的投资项目做法, 使用类似的程序来启动项目, 或同时筛选适合作为潜在的 PPP 项目。在这个阶段的筛选通常是指示性的, 因为它限于以相对较低的成本获得简单可用的信息。

决策准则

该框架应确保只有符合下列准则的项目才能进行:

- 项目符合该行业的更广泛的计划。行业的计划将考虑其须要, 并找出解决问题的最佳办法。那些最有可能显示出其物有所值的项目就是与该行业的计划一致的项目;

- 项目**符合 PPP 项目计划目标**。PPP 项目计划目标应明确指明应该考虑的项目类型。这使得不适合作为 PPP 开发的项目，很容易地被筛选出来；
- 项目**在经济上是可行和财政可负担**。除非经济效益良好，否则项目不应继续进行。除非收入项目足以支付其成本，或政府有足够的资源来支付或补贴这个项目，否则 PPPs 不应该被使用。政府还必须有能力承担任何直接或间接或不确定的债务。政府应该避免那些超出用政府财政能力去承担其成本或可能的债务的项目或承担责任的项目。

程序和政府部门责任

PPP 框架将需要确定以下内容：

- **谁提出 PPP 项目？** 只有具有投资项目的政府部门才能提交建议书吗？还是私人发起者也能提出 PPP 项目的建议？私营企业提出 PPP 建议的优点和缺点，于 1.6.6 节进行了进一步的探讨；
- **谁批准 PPP 项目的进一步发展？** 成功的 PPP 项目通常需要行业部门的支持⁶³，即发起该项目的部门，如财政部和其他中央机构；
- **哪些项目报告需要进行审批？** 该框架将需要说明相关的利益相关者能够批准项目过程所需的文件级别。

关于 PPP 过程筹备阶段的批准细节，请参阅第 3 章和第 4 章。

1.6.2 评估项目

在“筛选”中成功的候选项目随后被发展和**评估**。同样，这是一个迭代或多阶段的过程。评估报告通常被称为“商业建议”，通常是进行批准 PPP 采购的基础。

在描述本指南中的框架时，项目和采购决定被视为过程的一部分。然而，如框 2.6 所述，两阶段的过程并不总是切实可行的。

63

“行业部门”负责政策的制定、规划和具体服务的交付。这与“中央机构”相比有着整体的政府政策责任。

框 2.6: 投资决策与 PPP 采购决策

政府最好将投资决策与采购决定分开。

- **投资决策:**这是一个好的项目吗? 政府是否愿意并有能力提供所需的资金?
- **采购决定:**购买该项目的最佳方式是什么? PPP 采购是否比最佳可行的政府部门交付模式更具物有所值?

这两个阶段的过程有许多好处, 包括:

- 所有潜在项目(不论采购方法)都要争夺相同的有限资金, 从而确保项目在策略重要性上得到适当的优先考虑。
- 采购方法的选择不受预期的政府预算影响, 即是政府消除了“PPP 是政府借款的替代办法”的普遍误解。
- 如果物有所值不能通过 PPP 招标采购程序实现, 投资可以按照不同的采购方法进行。

然而, 实际上, 许多政府并没有在每个行定制全面的规划策略程序, 也没有对所有项目进行系统性的成本效益和技术分析。因此, 不经常进行这种分析的司法管辖区不可以选择做以下两件事之一。

- **建立对所有项目进行系统评估的要求:**虽然这是理想的, 但它需要政府各部门的广泛支持。因此, 如果没有行政指令, 它就在短时间内不可能实现。
- **根据 PPP 框架的授权, 建立对 PPP 项目进行评估的要求:**这样就必须对所有 PPP 项目进行评估, 以确定它们是否是好的项目(在发展作为 PPPs 项目之前)。这种方法的缺点是: PPP 项目受到比非 PPP 项目更严格的审查。这种方法的主要优点是: 它确保只有具物有所值的项目是在 PPP 项目计划下实现的。然而, 它并不把 PPP 项目计划的复杂性和延迟的可能性, 纳入所有政府部门项目的适当项目评估中。另一个优点是: 显示用于 PPP 项目的项目评估技术以后可以扩展到其他非 PPP 项目。

决策准则

在这个阶段, 框架应确保只有那些“良好”和“适合 PPP”的项目进行发展。良好的项目可以定义如下:

- **在经济上、技术上、环境上和法律上可行:**
可行性评估并不是只用于 PPPs。所有政府项目, 不论采购方法如何都应该证明它们是“良好”的项目。进行这种评估需要专业技能。因此, 如果内部没有这种技能, 应委任顾问进行这种评估;
- **可承担的:**
可承担的需要从政府和使用者的角度来评估。政府只应在预算限制范围内, 承担无论是直接和不确定的债务。此外, PPP 所提供的服务需要使用者能够负担。使用者支付意愿的预期错误可能导致项目财政困难和基础设施无法充分利用;

以下内容可说明项目是否适合使用 PPPs:

- **商业可行性(和可融资性):**

PPPs 需要私营企业的参与。如果项目不能为私营企业所承担的风险程度提供财务回报,那么它就不会在商业上是可行的。这也就意味着该项目必须能够向投资者提供足够财务回报,并使投资者能够向贷款人筹集债务,同时满足政府部门的可承受能力要求;

- **物有所值:**

PPPs 只是一种采购形式。如果项目作为 PPP 被期望能够提供更高的净经济效益,就被视为物有所值。

评估物有所值有很多方法。在英国和在澳大利亚司法管辖区使用的传统方法,对政府来说,是确定 PPP 是否会比传统的采购方法具有更低(风险调整)的成本。这种方法的假设是,可以激励私营公司比公共部门更好地管理风险,从而提高整体经济效益。

另一种方法是查看哪个采购方法将为政府预算带来最大的效益。在新西兰,测试哪种方法可能会带来更大的经济效益。

项目的物有所值通常在初步筛选阶段进行定性评估,被称为“PPP 适用性测试”(见第 3 章第 10 节),然后进行项目全面评估的定量化评估。

认识物有所值定量化分析的局限性是很重要的。它们必须基于假设和预测,因此它们只表示选定的采购方法是否能够带来更高的经济效益。正因为如此,在加拿大,物有所值定量分析的结果只是被当作一种估算,所以在某些情况下,用定性指标来选择采购方法;

- **金融围栏的能力:** 项目需要与其他政府系统充分分离,以确保能够提供问责制,并控制相互联系的风险⁶⁴;

- **可定义的输出:**

明确、具体和可衡量的输出在 PPP 中至关重要,以便能够监测和执行合同。围绕输出设计的合同,也有利于使社会资本自由的设计更有效率和创新的交付服务的方式。与此相比,传统合同则指定设计和输入;

- **能足够评估成本和风险的信息:**

对于愿意投入资源开发招标的潜在投标人,他们需要的是能够计算得到 PPP 的可能潜在责任。只有当项目的风险能够被识别并分配给任何一方时,这才可能发生。

⁶⁴ 与政府的其它合同或活动相关,或政府依赖于 PPP 合同的成功绩效。

在这个阶段也应制定适当的采购策略。需要一个健全的采购策略来吸引合适的社会资本，并使它们竞争，为政府得到最好的交易。采购策略应及早与潜在投标人接触。这样，政府便可确保有合适的私营企业竞标这个项目，也允许他们的提议被纳入合同设计中。

程序和政府部门责任

框架应为选择 PPP 项目创造一个具原则性的、可预测的方式。为此，PPP 框架将须要指定以下内容：

- **PPP 评估所需的内容：**
这包括进行须要的研究(例如：需求预测)和需要回答的问题，来确定项目是否在经济、财政、技术、环境和法律上可行(PPP 评估也被称为商业建议或可行性研究)；
- **谁批准 PPP 评估：**如上节所述，任何 PPP 项目都需要许多利益相关者的支持才能成功。PPP 框架将须要确定进行下一阶段所需的审批过程。许多司法管辖区都要求内阁作出过程的决定。其他司法管辖区则将决定委托给一个政府部门，也许在一个或多个中央政府或一个 PPP 部门同意的情况下作出决定。

框 2.7 提出了 PPP 评估准则的一个例子。有关如何进行项目评估阶段的详细信息，请参阅第 4 章。

框 2.7：印度尼西亚的 PPP 评估准则

印度尼西亚基础设施担保基金(IIGF) 使用下列评估准则来评估 PPPs。

- 该项目是可行的。即是在技术上、经济上和财政上可行，以及在环境和社会上可取的。
- 项目风险的识别，并适当地分配与有效的缓解计划。
- 采购计划中显示采购流程良好。
- 采购部门有能力管理合同和风险。
- 根据这些准则要政府以任何方式的项目担保，IIGF 批准是必需的。

来源: *Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (2012) Infrastructure Guarantee Provision Guidelines.*。

1.6.3 构建采购过程和项目合同

在 PPP 交易得以实施之前，需要编制招标文件和 PPP 合同草案。为编制投标文件必须制定评估准则和建议要求。为了准备一份合同，必须对产出、责任和风险分配进行充分的界定，并以适当的法律语言加以表述。

决策准则

采购过程、招标文件和合同需要达到政府目标，同时尽量减少预期成本。此外，合同必须是政府能够管理的。合同必须对潜在的社会资本有吸引力，利益相关者必须确信这符合公共利益。因此，PPP 框架的设计应确保以下方面：

- 所有重大的**风险可以被识别和分配**给最合适的一方。PPP 的成功在于如何将风险分配得宜。如果没有适当地分配风险，项目将花费超过必要的费用；
- 可以开发适当的**风险管理计划**。对于那些分配给政府部门的风险，需要制定适当的计划，尽量减少风险发生的可能性和风险发生时的影响。

程序和政府部门责任

为确保招标文件和合同的开发尽可能的高效，框架须要指出以下几点：

- **风险分配方法**、风险管理计划和合同草案。有些国家的政府已经制定了有关风险分配的标准，另一些政府则根据具体情况看每一个项目。起草合同需要有经验的 PPP 律师的专门知识。没有内部经验的部门需要通过使用外面法律顾问来确保它：

例如：当加拿大不列颠哥伦比亚省的 PPP 市场处于起步阶段时，它从澳大利亚和英国引进了律师和技术顾问及其司法辖区的 PPP 框架。他们不仅帮助发展了 PPP 合同，而且还建立了加拿大政府部门和私营企业顾问的能力，其后成为国内 PPP 专家。

- **采购指南**：PPP 框架应明确向政府各部门和私营企业指明标准 PPP 采购过程将是什么样的。这将向未来的合作伙伴发出信号，告诉他们如何参与。明确的采购指南也将减少裁决争议的可能性。向市场发送明确的信息的同时，“示范”和“标准”合同可以确保 PPP 合同设计的一致性。然而它们也有缺点，因为它们可能使按每种情况的须要和目标定制合同变得更加困难（见框 2.8）。

框 2.8：示范和/或先例合同

示范合同是一个体现良好的做法并可供政府各部门使用的合同。相比之下，标准合同是政府部门必须使用的(或至少需要记录和证明任何偏离它的理由)。此外，标准合同不一定是合同中所有条款的完整规定，而是一套准则形式的建议(包括一些问题的备选办法)。

如果做得好, 示范或标准合同有许多如下的优点:

- 减少了对政府的风险, 因为合同出错的机会(例如: 起草不当或风险分配不当)降低;
- 通过减少了解每个项目合同所需的时间, 为投标人节省时间和金钱;
- 使项目小组能够把工作重点放在已开发和制定现有的过程和法律文件上, 而不是从头开始起草合同
- 减少个案谈判所需的时间, 因为双方都期望得到可以接受的东西。

标准合同尤其有风险。很难写出一份适用于各种不同交易的合同。因此, 如果相比每一个案例都有经验丰富的顾问专门开发的话, 使用标准合同的要求实际上会降低合同的质量。

每个司法辖区都必须在标准化和定制之间取得适当的平衡。如果大多数项目都是相当相似的(例如: 所有政府支付的社会基础设施合同), 那么一个单一的标准合同就有意义了。如果设想有各种类别的项目, 则可能需要对每个类别项目做出标准合同。

如果期望有大量各种各样的构交易, 那么可能是一个或两个示范合同, 加上合同起草的一些标准, 那将是最好的。合同起草标准可以包括优先风险分配、所有合同中应处理的议题清单以及多个合同类型中可能相似的一些主题的示例条款(如异常调整、不可抗力、争议解决和终止条款)。

一些国际机构, 如世界银行或联合国(联合国欧洲经济委员会-UNECE)也在努力提供材料和建议的先例(例如: 见 PPP Infrastructure Resource Center <http://ppp.worldbank.org/public-privatepartnership>)或标准规定(如 UNECE 正在拟订的 PPP 标准⁶⁵)。

- **如何获得批准招标:** 与前两个阶段一样, PPP 框架将需要确定进入下一阶段的审批过程。

有关 PPP 合同的结构和采购的关键要素, 请参阅第 5 章。

65

根据 UNECE: “PPP 模式和程序有助于在广泛的不同行业实现可持续发展目标, 如供水和卫生系统、健康和可再生能源”。为此, UNECE 通过其卓越的国际 PPP 中心制定若干套国际 PPP 标准(<http://www.unece.org/ceci/ppp.html>)。要了解更多的 SDGs 信息请参阅 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015development-agenda.html>。

1.6.4 招标和授予合同

一个精心设计和实施的采购是从 PPP 中实现物有所值的关键所在。采购过程可以包括营销 PPP、检查投标人的资格、邀请和评估投标书，在过程中与投标人进行交流、选择优先投标人，并签订合同。如框 2.9 所述，利益相关者的参与对这个阶段和所有其它步骤都至关重要。

框 2.9：与利益相关者的接触和沟通

在不适当考虑利益相关者及其影响项目能力的情况下，PPP 项目的可行性可能会受到损害。

- 如果合同的设计方式是私营企业及其贷款人无法接受的，则私营企业不会参与采购过程；
- 在没有得到有限和持续的公众支持的情况下，一个项目可能由下一个民选政府所取消。例如：在 2015 年一个新的州政府当选时，澳大利亚墨尔本一条拟议的收费公路被取消，而政府耗资了 2.5 亿美元用于规划、初步工程和其它费用；⁶⁶
- 如果有工会行动、公众示威或抵制，项目可能会遭受延迟执行或降低盈利能力。

为了减少发生这种风险的可能性，PPP 框架可以包括一项有关利益相关者参与的政策。这应涉及下列概念和原则：

- **利益相关者的识别和分析：**确定谁是 PPP 项目的利益相关者，以及他们的关键分组和小组；
- **信息披露：**应如何以可理解的方式向感兴趣的和受影响的利益相关者提供信息；
- **利益相关者咨询：**应如何在项目与利益相关者之间进行双向的对话过程，以便随着时间开始和维持建设性的外部关系；
- **谈判和伙伴关系：**政府将如何就某一特定问题或一系列问题达成协议；
- **申诉管理：**当申诉出现时如何回应。对于具有环境和社会影响的项目来说，抱怨是不可避免的，但是如何进行管理会对项目的绩效产生重大影响；
- **利益相关者参与项目监测：**如何以及何时使项目受影响的利益相关者参与监测缓解措施或其他环境和社会方案的执行情况；
- **向利益相关者报告：**如何报告已采取的利益相关者的建议，将制定哪些风险或影响缓解措施来解决他们的关切，以及如何监测项目影响；

⁶⁶East West Link: Taxpayers hit with \$339 million bill as Government strikes deal to scrap East West Link (15 April, 2015). ABC News. Accessed online July 2015 at <http://www.abc.net.au/news/2015-0415/victorian-government-to-pay-339-million-east-west-link-contracts/6393536>

- **管理职能：**如何能将利益相关者的参与系统化和集成到 PPP 过程，包括如何确定 PPP 过程中需要利益相关者参与的关键点，以及谁将提供这些行动。

来源：国际金融公司（2007）利益相关者参与：在新兴市场做生意的公司的良好实践手册。

在交易结束时，收到投标书并商定合同后，政府最终将知道 PPP 项目的成本和其他条款。然后，可以再次检查以确保它仍然符合 PPP 准则。但在采购结束时取消一个项目是不可取的，并可能损害司法管辖区的市场声誉。在准备投标过程中需要花费大量的费用，因此，除非市场有信心将项目继续进行，否则私营企业将不太可能参与。为了确保在采购过程结束时不取消项目，PPP 框架应该说明项目将不能进行的情况。例如：在一些司法管辖区（如加拿大不列颠哥伦比亚省），披露了“可承受能力的最高限额”，以确保市场知道政府部门支付意愿的最大值。

决策准则

对于检验采购方法是否合适，下列标准是有帮助的：

- 采购**竞争激烈**吗？例如，有多少合格的社会资本听说了这个机会？比赛会给那些竞争对手一个好机会。有资格的社会资本获得充分的机会表达他们的兴趣并提出建议吗？如果时间太短，或流程过于繁复，社会资本将避免参与；
- 这个过程是否**透明、正直和公正**？授予合同过程的管理方式应明确传达，明确分配职责。授予准则应是透明的，并具有明确的目标、资格标准、技术规格和招标要求。招标过程应确保所有投标人得到公平对待。

程序和政府部门责任

框架应强调下列程序和政府部门责任。

- **PPP 推广、资格评估**（入围的过程，如有**入围的**合格的联合体名单），并**应用评估准则去选择**最物有所值的**提案**。该框架不应过于规范这些任务。相反，它应当提供指导，说明如何确保过程顺利交付，避免常见的陷阱。框架陈述谁做评估、谁做选择决定和谁去批准合同；
- **达成商业交割**。
该框架应为达成商业交割的谈判范围提供指导。例如：在不列颠哥伦比亚省和大多数加拿大的司法管辖区，竞争小组提交的最后提案是基于项目协议的最后一版本。在这之后，不允许对协议的关键商业条款作任何改动；
- **达成融资交割**。
合同签订后，融资商（特别是债务提供者）需要同意提供资金。通常项目公司

的融资商们希望改变在商业交割上已达成一致的一些条件。该框架应解决这个风险，其中包括减少延迟和合同变更以达成融资交割的过程。它还应该清楚地说明谁（政府方面）去负责这个过程，以及如果有必要改变合同以达到融资交割完成需要同意的哪些批准。

有关如何招标和授予 PPP 合同的详细信息，请参阅第 6 章。

1.6.5 管理合同 — 建造阶段，提供服务和移交

在执行合同之后，PPP 进入最后和最长的“阶段”——在整个运营阶段的管理合同。面临的挑战在于确保 PPP 在整个合同中提供物有所值，而不仅仅是在建设阶段。这通常需要对 PPP 进行持续的管理。

决策准则

PPP 框架应确保项目的管理方式。如果项目有任何问题，则由特许经营者向执行的政府部门通报，或在必要时提升到向有关的中央政府部门通报。一个强大的运营团队和治理机制，用于绩效的审查和逐步升级的问题（如合同管理框架、监管要求和风险管理过程），政府将有更好地准备去管理 PPP 和能够做出艰难的决定，如果需要，合同将重新谈判或终止。治理机制也可以帮助政府部门成为一个良好的工作伙伴，使私营企业可以对政府更有信心。

一个健全的 PPP 框架和流程应有助于确保 PPP 合同的设计能够承受合同执行后的突发事件，而无需重新谈判合同。但有时重新谈判不是终止或放弃，而是更好的保留 PPP 的一些好处。在这些情况下，重新谈判过程需要政府适当的管理、合理的资源和适当的治理结构。重新谈判的目的应该是确保取得符合政府部门目标的结果，而不是盲目遵守原来的合同条款。

为了防止运营商退出，有时需要重新谈判合同。当一个项目正在进行时，可能会更加清晰知道原来的条款和风险分配并不总是完全适当的。如果可以调整风险分配的同时仍然获得净收益时，选择取消和重新谈判的方案相比，应考虑重新谈判方案。在这个阶段，可能需要顾问再次参与（在框 2.10 中描述了在澳大利亚维多利亚的重新谈判的例子）。

框 2.10：澳大利亚维多利亚公共交通 PPP 项目的重新谈判

1999 年，维多利亚州政府授予五个特许经营权用于墨尔本的电车和铁路运营，以及维多利亚州的区域火车。这些是以使用者付费的运营和维护合同，加上基础设施租赁和可行性缺口补贴付款。投标的财务可行性依赖于未来乘客量的大幅增长和成本逐步下降。

然而，增长和降低成本并没有完全实现。结果，运营商开始亏损。从向政府提交的定期报告中可明显看出出现的问题。政府没有就收到报告采取行动，只有当运营者威胁要离开时，政府才对这个问题作出反应。

承包商投资的总股本相对于预期的损失来说较低，因此运营商宁愿放弃特许经营权，也不愿忍受试图改善它们所涉及的损失。政府面临的可能是必须将运营重新纳入政府部门，但这是政府不想做的。

政府决定与现有的运营营重新谈判合同，使他们能够继续以同样的方式运营。政府最初预计，在合同的全生命周期中，总共能节省 18 亿澳元(相当于 12 亿美元)。虽然重新谈判合同将增加项目的成本，但整个项目的净公共利益仍然是积极的。

来源: Ehrhardt and Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy* World Bank Policy Research Working Paper 3274, April 2004.

程序和政府部门责任

PPP 合同通常由相关的行业部门管理。中央政府部门还需要了解新出现的问题和风险。PPP 框架应说明行业部门和有关的中央政府部门应如何交流。

该框架还将需要具体说明如何完成或终止合同。有关管理合同的详细信息，请参阅第 7 章和第 8 章。

1.6.6 私人发起的项目

一些政府接受自提或私人发起的 PPP 项目，以作为发起和发展 PPP 项目构想的另一种方法。通过欢迎“私人发起”项目，政府可以利用私营企业如何提供公众需要的服务的信息和想法。同时，允许私营企业推广自己的项目构想是很棘手的。如果这样的构想被付诸于竞争性招标，那么私营企业不能从中受益，他们则会认为提出构想是没有任何意义的。另一方面，不将这个构想付诸于竞争性招标，可能会使私营企业收取的费用比服务成本高很多，从而导致涉嫌徇私枉法的指控。PPP 框架面临的挑战是如何引导中间路线，以便鼓励私营企业提供好的想法，并仍然保留其知识产权。同时也包括一些竞争因素以降低成本，并确保公平竞争。

PPP 框架需要在几个因素之间取得适当的平衡：鼓励私人发起人提交高质量的项目构想、阻止低质量低的提案、确保有竞争强度和展示透明度。

私人发起项目的优点和缺陷

接受私人启动的项目使政府能够从私营企业的知识和构想中获益。有限的政府能力意味着私营企业能够更容易发现基础设施遇到的阻碍和创新的构想解决问题，这可能是一个重大的优势。它还向政府提供有关商业机会和市场利益所在的信息。框 2.11 提供了一个由私营公司发起并提供了创新构想，解决了政府部门一直想要解决的运输基础设施问题的 PPP 项目例子。

框 2.11: 创新的好处-弗吉尼亚高乘载的收费车道

为缓解二十世纪九十年代初以来的拥堵，弗吉尼亚州交通部 (VDOT) 制定了一项重建和扩建公路的计划，费用为 30 亿美元。维修和扩建部分包括：I-495 高速公路的一部分（华盛顿、DC 都会区附近的“环城公路”）和主要的 I-95 南北走廊。然而，由于缺乏资金和公众对超过 300 家企业和住房的拟议搬迁问题的反对，该项目停滞不前。

在 2002 年，一家叫 Fluor 的工程和建筑公司提交了一份自建议提案，在 495 州际公路上开发高乘载的收费 (HOT) 车道，作为容纳交通量的另一种方式。HOT 车道是一种创新的技术，要求司机付费来避免交通拥堵。收费车道沿着高速公路车道行驶，并以无阻塞为设计。为了规管对 HOT 车道的需求，车道通行费的变化取决于交通状况；当交通量增加时，通行费就会上升。而拥有超过 3 名乘客和公交车的汽车可以免费使用这条 HOT 车道，这个建议减少了企业和家庭的搬迁数量从 300 家降到了 6 家，这是赢得公众支持该项目的因素之一。由于减少车道宽度，该提案还降低了项目成本。

在 2005 年，VDOT 授予 PPP 协议建造 HOT 车道。该项目的总费用约为 20 亿美元，而政府制定的初步计划估计则为 30 亿美元。维吉尼亚州为这一成本贡献了 4 亿美元。在 2007 年，HOT 车道项目融资交割完成，2012 年开始经营新车道。

来源: Virginia HOT Lanes website (<http://www.virginiahotlanes.com>); Gary Groat (2004) Loosening the Belt Roads and Bridges Vol. 42 No. 4 April 2004; Virginia Department of Transportation (2008) Virginia HOT Lanes Fact Sheet Commonwealth of Virginia; The Public Private Partnerships Reference Guide V 2.0 (World Bank 2014)。

同时，政府必须将行政资源用于评估和采购自建议提案。一直存在一个问题：政府资源是否能更好地分配到那些与政府计划和优先考虑事项相一致的项目上。

此外，在没有透明或竞争性采购程序的情况下，根据自建议提案与项目发起人进行谈判，可能造成问题。由于缺乏竞争压力，它可能导致降低 PPP 项目的物有所值。它还可能提供贪腐机会，并引起人们对这个过程的公平性的投诉，特别是如果私营企业在没有竞争对手的情况下受益于 PPP。由于这些原因，一些国家禁止使用自建议的 PPPs 计划提案。

框 2.12 提供了一个例子，坦桑尼亚的电力项目便是私人主动投资的方式下直接谈判的。后来发生的纠纷导致仲裁，认为承包商的收费超过了合理的价格。

框 2.12: 直接谈判的成本 - 坦桑尼亚独立电力公司

坦桑尼亚政府和坦桑尼亚电力供应公司与马来西亚的独立电力坦桑尼亚有限公司 (IPTL) 签订了合同, 在 20 年内供应 100 兆瓦的电力。这一交易是在私人投资者在电力危机期间采取的直接谈判方式。

在合同签署后, 有人提出异议, 认为该项目不是最低成本建成, 而且没有在透明和竞争性的基础上采购。在发电厂开始运营之前, 政府将该项目提交国际仲裁。仲裁员发现, 私营企业夸大了该项目的费用, 并下令收回的金额减少约 18%。在仲裁听证会上, 政府声称该合同授予存在腐败, 但未能出示证据以满足法庭的要求。政府其后并没有进行贪腐的调查。然而, IPTL 与政府之间的法律纠纷仍在进行中(2015)。

来源:World Bank/Energy, Transport and Water Department, and Finance, Economics and Urban Department (2009) Deterring Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector World Bank; Eberhard and Gratwick IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success World Bank.

创造竞争强度

虽然有些司法管辖区不鼓励私人发起的项目, 但许多国家已经建立了利用市场化倡议的机制, 同时也引入了竞争强度。对于将自建议提案引入竞争的最佳方式, 是没有国际共识的, 但可以采用下列方法:⁶⁷

- **瑞士挑战 -**
按照自提的办法, 进行公开招标程序。如果发起人没有获胜, 它可以选择与中标人的中标价相同并赢得合同。这一方法在菲律宾和印度的几个州使用;⁶⁸
- **列入最佳和最后报价阶段 -**
在两阶段的招标过程中, 第一阶段最高排名的投标人(如表示兴趣), 应邀请第

⁶⁷ 如在 Hodges and Dellacha (2007) Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency。

⁶⁸ 如 Reddy & Kalyanapu (undated) Unsolicited Proposal-New Path to PublicPrivate Partnership: Indian Perspective 的进一步描述。

二阶段提交最后投标书。市场发起项目的发起人将自动列入第二阶段。此方法(以及下面的发起人费用方法)用于**南非公路行业**；⁶⁹

- **发起人费用** –
最初报价的公司是由政府或中标人付费。费用可以简单地报销一些项目开发成本，或者为开发项目概念和建议设置一个回报。这是在印度尼西亚总统法规执政 PPPs 下，允许自建议提案的一个方法；⁷⁰
- **投标奖励** –
发起人获得一个评分优势，通常定义为在公开竞标过程中增加其评估分数的额外百分比。这种方法用于**智利**，其中的投标奖励可以在财务评估得分的 3%和 9%之间(此外,该发起者可报销其详细研究费用)。⁷¹

表 2.6 提供了进一步的例子和参考。这些替代方案并没有证明在实现竞争方面同样有效。⁷²例如：在智利，截至 2006 年 3 月，从自建议提案中获得的 12 项特许经营权中，有 10 项吸引了竞争性投标，其中只有 5 个被授予最初发起人。另一方面，在菲律宾，瑞士挑战办法中，在 2006 年，从自建议提案中获得的所有 11 个 PPP 合同都交给了最初发起人。

⁶⁹ South Africa National Roads Authority (1999) Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals.

⁷⁰ Government of Indonesia (2005) Presidential Regulation No. 67 concerning Government Cooperation with Business Entities in the Supply of Infrastructure, as amended by Government of Indonesia (2011) Presidential Regulation No. 56.

⁷¹ Government of Chile (2010) Regulation No. 956 of Public Works Concessions (Reglamento de Concesiones de Obras Publicas).

⁷² Hodges & Dellacha (2007) reviewed several countries' experience with unsolicited proposals in Appendix B of Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency.

| 表 2.6: 自建议提案的采购策略范例 | |
|---------------------|---|
| 司法管辖区 | 主要特征 |
| 智利 | <ul style="list-style-type: none"> 筛选接受自建议提案的两阶段程序；初步建议被筛选，如果被接受，社会资本必须进行详细的研究和准备详细的提案。然后，政府根据详细的提案准备招标文件，并将该项目进行竞争性招标。 进行研究的费用由中标人或政府支付(如果项目从未进入招标阶段)。费用是在最初项目审批阶段商定的。 发起人收到投标奖励的一个预定义百分比(取决于项目，在 3%至 9%之间)添加到财务评估分数。⁷³ |
| 印度尼西亚 | <ul style="list-style-type: none"> 对尚未列入优先考虑事项清单的自建议提案项目表示欢迎。 接受的提案通过正常的竞争过程进行。发起人可以获得最高达 10%的投标奖励，或得到提案的发起人费用。这一方法是由采购部门根据独立的评估确定。⁷⁴ |
| 意大利 | <ul style="list-style-type: none"> 签约部门每年公布三年计划；请私营企业就这些计划中列出的基础设施提出建议(按照明确的内容要求，包括详细的研究和时间表)。采购部门对提案进行评估。 瑞士挑战类型的过程用于采购项目。第一阶段用于确定两个相互竞争的投标人，与发起人一起参与经谈判的采购程序。如果有竞争性的提案是可取的，发起人有权与该提案相匹配，在这种情况下，发起人被授予特许经营权。⁷⁵ |
| 韩国 | <ul style="list-style-type: none"> 自建议提案必须由采购部门和 PPP 部门(私营基础设施投资管理中心, PIMAC)评估。 该机会已公布，并要求在 90 天期限内提出备选方案。 发起人收到最高 10%投标奖励，来增加整体评估分数。发起人可以在招标阶段修改其最初提案，但其奖励则减至最多 5%。奖励在要求提供替代建议时公布。 为了鼓励竞争，输的投标人的提案成本得到部分补偿。⁷⁶ |

⁷³ Government of Chile (2010) Regulation No. 956 of Public Works Concessions (Reglamento de Concesiones de Obras Publicas), Title II: Bids Submitted by Private Parties.

⁷⁴ Government of Indonesia (2005) Presidential Regulation No. 67 concerning Government Cooperation with Business Entities in the Supply of Infrastructure, as amended by Government of Indonesia (2011) Presidential Regulation No. 56, Chapter IV.

⁷⁵ President of the Republic of Italy (2006) Legislative Decree 163: Code for Public Contracts for Works, Services and Supplies in the Implementation of Directives 2004/17/CE e 2004/18/CE, Articles 156-155.

⁷⁶ Kim, Kim, Shin and Lee (2011) Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea, Volume 1: Institutional Arrangements and Performance, pp. 67-69.

| 表 2.6: 自建议提案的采购战略范例 | |
|---------------------|---|
| 司法管辖区 | 主要特点 |
| 菲律宾 | <ul style="list-style-type: none"> 对尚未列入优先考虑事项清单的自建议提案项目表示欢迎。 采购部门必须公布这一机会至少三周，并在 60 天期限之内邀请相互竞争的提案。 如果收到竞争性提案，遵循瑞士挑战过程，如果发起人不是中标人，则会有机会与中标者取得一致，并获得合同。 如果没有收到任何竞争性提案，采购部门可与发起人谈判。⁷⁷ |
| 南非（道路部门） | <ul style="list-style-type: none"> 自建议提案必须符合明确的内容要求，并由政府部门进行评估。 如果这项建议被接受，政府部门和发起人签订了一项“计划发展协议”，并由初会资本负责详细开发 PPP，包括构建招标文件。该协议包括发起人费用由中标人支付给发起人。 该项目在两个阶段被推出到竞争性招标最佳和最后的提议过程。第一轮的前两名投标人应邀重新提交最佳和最后报价；如果不是已经在前两名竞争者中，发起人也被邀请。⁷⁸ |
| 美国维吉尼亚州（公路部门） | <ul style="list-style-type: none"> 欢迎这些建议符合所列的详细要求，并以与政府发起的项目相同的方式进行评估。 关于不需要政府监督或支助的 PPPs 的建议，公布 90 天(或需要政府支助的 PPPs 公布 120 天)。如果没有收到任何竞争性提案，政府可以直接与发起人谈判。⁷⁹ |

⁷⁷ Philippines BOT Center (1993) The Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules & Regulations, Rule 10.

⁷⁸ South Africa National Roads Authority (1999) Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals.

⁷⁹ The Commonwealth of Virginia (2005) Public-Private Transportation Act of 1995 (as Amended) Implementation Guidelines.

知识产权处理

为了鼓励市场提出的建议，政府必须致力于保护知识产权。如果没有这种保护，社会资本就没有动机去投资任何新的或创新构想。在自建议提案中，有多种处理知识产权的方法。⁸⁰

- 在可能的情况下，政府可以通过指定所需产出，而不是以交付这些产出所需的技术，来对项目进行竞争性招标。这种做法与确定 PPPs 的产出性能要求的良好做法是一致的；
- 在知识产权对项目至关重要的情况下，如果不能以其他方式实施，则可能需要进行直接谈判，同时还要制定标杆的项目成本程序。

在澳大利亚的**新南威尔士**政府，为执业人士提供有关处理知识产权的指导，⁸¹它允许在某些情况下直接谈判 PPP。发起人同意他们必须确定想要保护的任何知识产权（在与政府达成协议的前提下）。如果在不泄露技术信息的前提下，项目可能根据产出规格而进行招标。如果知识产权“对服务需求的存在至关重要”，政府就与发起人进行谈判，以取得必要知识产权的权利，然后才能使项目获得竞争性采购。相比之下，在一些大陆法国家，对知识产权的处理是在法律上编纂的，因此无需谈判。

定义清晰的过程

处理自建议提案的明确流程对于透明度和实现物有所值非常重要。清晰的程序不仅有助于政府管理这一提案，而且还有助于鼓励私人发起人投资开发高质量的项目建议，并促进潜在竞争者参与投标过程。如图 2.1 所示，对自建议提案的项目进行评估、批准和投标项目的一个清晰的过程。⁸²首先，私营企业按照明确的内容和表述要求提交自建议提案。这项提案通常会遵循 1.6.1 节中所述的类似做法而被筛选。如果提案通过初步筛选，那么提案在根据标准 PPP 准则进行评估之前，则邀请发起人完成任何必要的研究。（如果批准）通常同意任何发起人费用或奖励，适用在这个阶段中。

然后，负责的政府部门根据最后的提案编制招标文件，并进行招标过程。发起人可能有或可能没有机会对招标文件作出回应，并提交最后投标。例如：在**韩国**投标人可以修改其原来的提案和出价，但在这样做，会减少一些它的投标奖励。⁸³

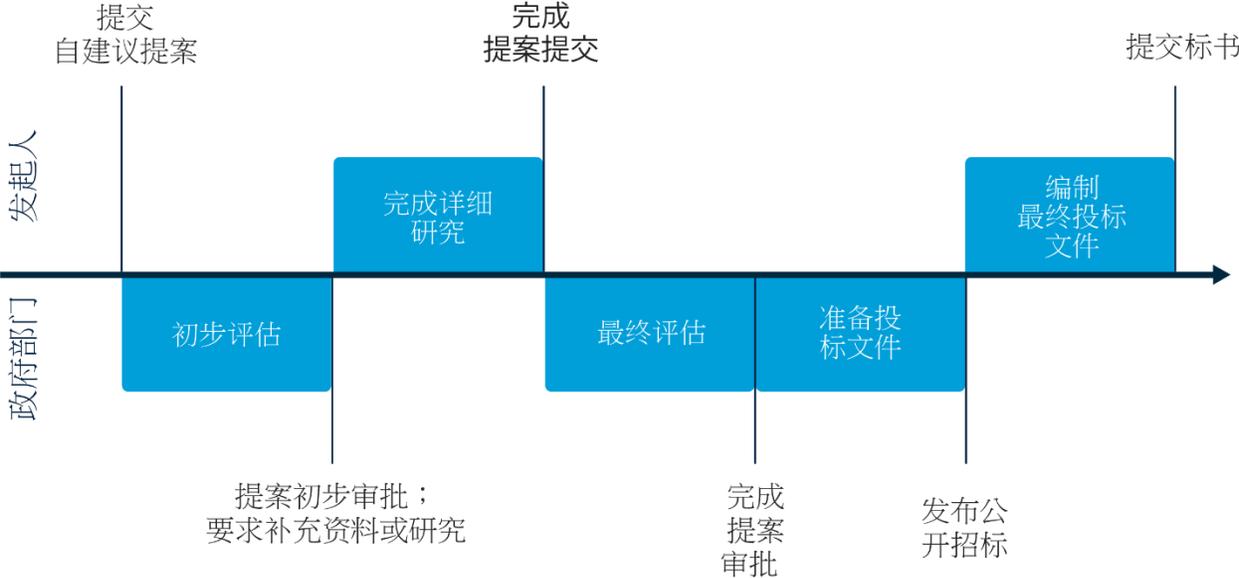
⁸⁰ As described in UNCITRAL (2001) Legislative Guide for Privately-Financed Infrastructure Projects section on unsolicited proposals pp. 91-97.

⁸¹ New South Wales Treasury (undated) Intellectual Property Guidelines for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working with Government

⁸² Hodges and Dellacha (2007) Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency.

⁸³ 如 Kim, Kim, Shin and Lee (2011) Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea, Volume 1: Institutional Arrangements and Performance 的进一步描述。

图 2.1：评估、批准和投标自建议提案的过程



来源：Based on Hodges and Dellacha (2007) Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency.

值得一提的是，规定每一个步骤的时间周期。⁸⁴一方面，如果政府在具体的期限内处理提案，就会保证私营企业的提案不会在过程中失去效用。另一方面，一些国家对竞争的提案所允许的时间，实行严格限制，这会使竞争受到阻碍。例如：在**菲律宾**，1993 的 BOT 法要求政府部门将项目公示三周，并允许竞争者 60 天内作出回复。这不太可能让竞争者有足够的时间进行必要的尽职调查，以准备一个高质量的强而有力的提案。⁸⁵

⁸⁴ Hodges and Dellacha (2007) describe the benefits and risks of doing so in Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency.

⁸⁵ Philippines BOT Center (1993) The Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules & Regulations.

1.7 政府部门责任

PPPs 的政府部门责任即是政府哪个部门在过程的每一步中发挥何种作用需要在框架内加以界定。政府部门的安排在不同的地方有很大的差别。这取决于 PPP 项目计划的特殊需要和已存在的政府部门的角色和能力。

设计有效的 PPP 的政府部门安排的总体原则

指导 PPPs 政府部门安排的总体原则包括以下各项：

- 建立在政府部门现有的责任和过程；
- 设计适合于可能的任务规模的政府部门架构；
- 与第一个项目并行开发策略和架构；
- 对有激励、信息和能力的政府部门分配责任，去履行职责和明确界定政府任何部门；
- 避免产生重叠和额外的协调需要。

在现有责任和过程的建立尤其重要。已经有负责规划和发展项目的部门。他们一般应继续发挥现有角色，同时将 PPPs 加入，作为一种新的交付和筹资办法。同样，现有的政府部门采购规则和财务管理规则将提供背景框架，然后需要为其量身定做，以容许和支持 PPPs 的发展。

1.7.1 典型的职责

在制定 PPP 框架时，考虑主要职责和确定现有的政府部门(如果有的话)是很有用的，这一制度适用于每个政府部门。主要职责包括以下几方面：

- **识别和采购项目：**推动 PPP 项目：识别潜在的项目、评估、构建、起草合同、招标,并最终在合同签署后对其进行管理(第 1.7.2 节中详细探讨)；
- **确保协调和最佳实践方法：**确保遵循正确的程序，完成对拟议的 PPP 分析、所有政府部门需要评估或给项目继续进行的信息，并且拥有审批权的政府部门收到它需要的所有信息，以作出正确的决定(第 1.7.3 节中详细探讨)；
- **政府财政管理：**确保有足够的财政空间为直接负债提供资金，并处理分配给政府部门的风险，为财政支出的情况具体化(第 1.7.4 节讨论这个概念)；

- **审批项目：**

让项目继续进行下去。如第 1.6 节所示，在项目开发的几个阶段可能需要批准(第在 1.7.5 节中讨论)。

在现有政府部门制度基础和技能不足的情况下，建立 **PPP 部门**可能会有帮助(参见第 1.7.6 节)。**外面顾问**可能需要支持内部现有的技能。

1.7.2 识别和支持项目

采购部门或中央部门可以识别和支持项目。**采购部门**是 PPP 合同的政府方。采购部门负责进行 PPP 交易和管理 PPP 合同。此角色通常属于负责确保提供相关资产或服务的政府部门实体。

PPP 法律或政策可以规定允许哪个政府实体签订 PPP 合同，以及负责 PPP 实施的政府部门。对基础设施负有现有责任的政府部门，诸如运输部或地方政府部门等，作为采购部门和项目的支持者是很常见的做法。

在一些司法管辖区，中央政府的 PPP 中心、基础设施或规划部门将带头确定和支持适合作为 PPPs 的项目。这些部门也可代表该部门或地方政府进行采购。框 2.13 列出了国家示例。

框 2.13: 在不同的司法管辖区内支持项目的责任

- 在**菲律宾**，**BOT 法(1993)**向合格的政府部门、单位或部门，委托发展和实施 PPP 责任。这些国家包括政府拥有或控制的公司、政府金融机构、州立大学和学院以及地方政府单位。这些部门必须设立一个资格预审招标和合同授予委员会，负责监督 PPP 项目的过程。⁸⁶
- 在**坦桑尼亚**的**PPP 法(2010)**，采购部门可以是政府内任何合格的部门。采购部门负责促进项目的开发，包括项目识别、可行性研究、环境影响评估以及 PPP 合同的设计和实施。⁸⁷
- 根据**哥伦比亚 PPP 程序手册(2010)**，采购部门(部委或其他特定部门、地方和区域部门)负责进行资格评估和物有所值分析，并将结果提交给 PPP 部门 - UPAPP⁸⁸。执行部门还管理采购过程。⁸⁹

⁸⁶ Philippines BOT Center (1993) The Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules & Regulations.

⁸⁷ The United Republic of Tanzania (2010) Public Private Partnership Act 2010.

⁸⁸ Unidad de Proyectos de Asociación Público-Privada.

⁸⁹ Government of Colombia (2010) Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociaciones Publico Privadas (Process and Procedures Manual for PPP Projects), Chapter 4.2, p 34.

1.7.3 确保协调和最佳实践做法

政府部门可能缺乏成功识别和发展 PPP 项目所需的一些技能。特别是在 PPP 计划的早期阶段，政府部门可能在私人融资项目上与私营企业的合作缺乏经验，政府部门也可能缺乏严格项目分析的专门知识、或者他们可能没有给予足够的关注为整个政府实现物有所值。此外，政府部门之间的协调是需要的，有时这是政府部门无法提供。出于这个原因，其他实体也经常参与，包括下面列出的实体：

- **专门的 PPP 部门。**这些部门是开发 PPPs 的技能和经验的储存库。它们支持签约部门执行 PPP 项目。它们通常是中央部门的延伸，如财政部。1.7.6 节提供了 PPP 部门的几个例子以及它们在实施 PPPs 的作用程度；
- **外部 PPP 交易顾问。**即使拥有长期 PPP 经验的政府，也没有开发 PPP 项目所需的所有内部专业知识和技能。外面专家都会参与项目详细的技术任务，例如进行可行性和起草 PPP 合同。外部咨询援助的程度和性质随着项目的发展发生变化。例如：在荷兰，任何 PPP 项目最初时都会有约 75% 的从事人员是由外部顾问构成。当内部员工变得更熟悉、更有资格来准备和采购 PPP 交易，外部顾问人员将慢慢改变为内部员工。此外，荷兰政府最初使用英国的顾问，因为他们有更多 PPP 的经验。随着时间的推移，在 PPP 行业中，他们已经被当地的荷兰顾问所取代；⁹⁰
 - 有一点要重要强调，为了任命和管理适当的顾问，内部需要一些商业技能。如果任命了错误的顾问或顾问没有得到适当的管理，项目就不会顺利启动。
- **跨部门委员会监督每个 PPP 交易。**这些委员会通常包括部门的代表以及财政部和规划部以及法律代表。当然，要找到办法使这些委员会的过程合理化和有效化。如果没有这些委员会，就有可能成为官僚阻碍。其中一个国家是牙买加，它为所有私有化和 PPPs 组成了“企业小组”。这些小组可以确保各部门之间的协调，并使高级技术从业人员能够提供交易指导。同样，在加拿大不列颠哥伦比亚省，每个项目都有一个“指导委员会”，在采购开始前成立。该委员会有财政部和基础设施部以及采购部门的代表。指导委员会在设计和建造阶段仍然存在；
- **不同执行角色的专家实体。**在秘鲁，采购部门负责实施 PPP 交易，行业监管机构则负责监测社会资本遵守 PPP 合同的情况；⁹¹

⁹⁰ As described in Castalia (2009) Benchmarking Indonesia's PPP Program report to the World Bank, p. 21.

⁹¹ Zevallos Ugarte's book (2011) Concesiones en el Peru: Lecciones Aprendidas (秘鲁特许经营：经验教训), s.l.: Fondo Editorial de la USMP 提供了关于实施 PPPs 框架制度进一步的细节。

中央部门：

中央部门是那些具有“整个政府”（而非纯粹部门）职能的机关。它们通常包括财政部、负责经济规划和协调的部门（这是与财政部分开的），以及负责整个政府的法律遵守情况的部门（如总检察院）。这些中央部门通常都参与对涉及支出、经济或法律事项的所有重大政策倡议和项目进行评估。中央部门通常参与建立 PPP 框架。因此，该框架通常要求在 PPP 项目开发过程中的特定点上，征求中央部门的意见。

由于中央部门参与了所有 PPP 项目，所以它们的投入可以确保一致性、协调性和最佳做法。例如：财政部可能要求以一致的方式对所有项目进行成本效益分析和所有物值分析。司法部长可能要求使用某些法律范本，而政府可避免某些法律风险。典型的中央部门角色包括以下几个方面：

- **财政部角色：** 财政部往往是 PPPs 控制职能的核心。财政部的参与有助于确保 PPP 项目计划的集中实现物有所值，并管理财政风险。财务部控制过程的例子见框 2.14。

框 2.14: 财政部在 PPPs 的角色示例

- **葡萄牙**使用典型的“关卡”过程的运营方法。在某几个阶段，如果认为它是不能承受的，或建议的 PPP 结构不会提供物有所值，则财政部必须检查并可能阻止 PPP 项目进行。⁹²
- 澳大利亚**维多利亚州**政策文件“Partnerships Victoria Requirements”规定了所有主要投资项目都要涉及独立专家小组来控制程序。所有的“高价值”或“高风险”的项目，包括 PPPs 需经过由财政部和金融部门建立的“关卡批准”的过程。专家小组不直接参与项目，而在制定和实施项目的关键阶段（即“门”）时进行审查。PPPs 有五门：策略评估、商业建议、市场准备、服务准备和效益评估。⁹³

- **规划部门角色：** 国家规划部门一般在基础设施或经济政策方面发挥强有力的协调作用，也可赋予它们管理 PPP 过程的角色。如果规划部门参与了控制职能，在与财政部进行有效协调的机制下，该计划通常效果最好。框 2.15 提供了一些示例。

⁹² Monteiro (2007) PPP and Fiscal Risks: Experiences from Portugal, pp. 6-8.

⁹³ State Government of Victoria (2013) About Partnerships Victoria. 信息可在 <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-PartnershipsVictoria> 中获得。

框 2.15: 规划部门在 PPPs 中的角色示例

- 在**菲律宾**，根据 BOT 法 (2004)，PPPs 必须得到国家经济发展局 (NEDA) 董事会 (一个中央规划局) 的批准。项目由投资协调委员会 (ICC) 推荐给 NEDA 董事会，它亦是 NEDA 董事会成员的一个子集。ICC 的建议由 NEDA 的技术人员提供审查，反过来通知 ICC。技术人员检查提交项目报告是否完成，并表明项目符合财务、经济、社会和环境的要求。⁹⁴为了与财政部保持协调，财政部长同时是 ICC 和 NEDA 董事会的成员。⁹⁵
- 在**智利**，获得规划部批准的项目的经济和社会分析，是财政部批准 PPP 的先决条件。⁹⁶

司法部长的角色:

在许多国家，所有重要的合同都要求司法部长签名，包括 PPPs。坦桑尼亚的 PPP 法 (2010) 要求执行部门在合同执行之前，提交最后的 PPP 合同草案供司法部长批准。⁹⁷牙买加也需要同样做法。

然而，这不是普遍需要的。澳大利亚各州政府倾向雇用大型私人律师事务所，事务所向政府提供 PPP 咨询意见。澳大利亚政府承认，私人律师事务所在建筑和项目融资等专业的专长，比其司法部长的部门 (在行政法方面更具专业) 具有更高的专门知识。

1.7.4 政府财政管理

PPP 项目计划创建直接负债和不确定性债务。政府将需要确保有足够的财政空间来支付直接负债，以及处理不确定性债务转化为财政支出的情况。PPP 的财务管理通常由财政部或财政部监督下的采购部门负责。

⁹⁴ Philippines National Economic and Development Authority (2004) ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines.

⁹⁵ Philippines National Economic and Development Authority (2004) ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines.

⁹⁶ National Congress of Chile (2010) Law 20410 ("Concessions Law") Article 8.

⁹⁷ The United Republic of Tanzania (2010) Public Private Partnership Act. 2010, pp. 15-16.

1.7.5 审批

大多数政府都有审批资本投资项目的规则，即确定谁可以在项目生命周期的各个阶段给予审批项目，以便进入下一阶段。由于 PPP 往往不需要政府的资本投资，它们可能不会自动受到这些审批规则的约束。因此，许多国家的政府对 PPP 规定了类似的审批要求。

通常会创立几个决策关卡，使不中用的项目在消耗太多资源或时间之前停止。至少，通常需要审批才能进入 PPP 交易。因为在完成采购之前，不知道项目的最终成本，因此在签订合同之前可能需要最后的审批。

在不同的司法管辖区，政府各部门可以审批 PPP 项目的权限各不相同。一些国家要求立法审批项目。通常情况下，审批可能来自内阁或内阁级委员会、财政部，或政府部门和采购部门的组合。审批责任可能取决于项目的规模，这是其他资本投资的典型情况。⁹⁸

表 2.7 提供了国家 PPP 框架中，提出了审批要求的例子。

| 国家 | 审批要求 |
|------------|---|
| 澳大利亚，新南威尔士 | <p>在新南威尔士，项目的资金和经常性资金需要得到内阁预算委员会、内阁支出审查委员会(ERC)的审批，如果有联合融资安排，PPP 也需要获得财政部审批。ERC 的资金审批决定考虑到由一个单独的委员会对项目的相关需求作出的决定。内阁基础设施委员会(CIC)着眼于项目的商业建议。在 PPP 过程的每个阶段都定义了审批要求。</p> <ol style="list-style-type: none">1.PPP 项目规划和定义 - 需要 ERC 的审批并与意向书(EOI)招标文件发布。2.意向书 - 各政府部门应征求新南威尔士财政部的意见，以确定是否需要得到 ERC 的审批。3.征求建议书 - 在根据指定的“谈判参数”，与优先投标人进行合同谈判或预选谈判之前，需要 ERC 的批准。4.谈判和合同最终定稿 - 如果在谈判中出现重大差异，则需要在投资组合部长(或代表)签署任何合同之前，需要 ERC 的审批。在 Public Authorities Financial Arrangements (PAFA) 法下，政府部门订立共同融资安排，财政部的审批也需要审批。这成为任何 PPP 合同生效的先决条件。⁹⁹ |

⁹⁸ 如 Irwin (2007) Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects 所述。

⁹⁹ New South Wales Government (2012) NSW Public Private Partnership Guidelines.

| | |
|------|--|
| 智利 | PPP 的最终审批 - 取决于总统和财政部通过签署形式化特许经营权的法令。除非财政部审批招标文件, 否则不能招标。财政部还必须审批对招标文件的经济方面的任何变动, 以及在执行过程中的某些变化。 ¹⁰⁰ |
| 哥伦比亚 | PPP 必须得到下列审批: <ul style="list-style-type: none"> • CONFIS - 国家财政委员会 (CONFIS), 领导国家财政政策和协调预算制度, 批准 PPP 项目未来拨款 (<i>vigencias futuras</i>)。CONFIS 是由财政部、国家规划部门的行政部门主管、总统的首席经济顾问、财政部副部长和国库、公共信用、税务和海关的主管所组成。在到达 CONFIS 之前, 项目必须有部长和国家规划部门审批。¹⁰¹ • CONPES - 国家经济和社会政策委员会 (CONPES) 是哥伦比亚的最高的规划部门, 并建议政府在该国各个方面的经济和社会发展 CONPES 认证项目的策略重要性。这个认证要求, 使项目有资格获得未来的拨款。CONPES 包括总统、副总统、内阁、总统行政部门的主管、国家规划部主管, 和科学、技术和创新部主管。¹⁰²¹⁰³ |
| 菲律宾 | 国家的所有项目和项目超过 2 亿披索 (460 万美元), 需要经国家经济和发展管理局 (NEDA) 董事会的投资协调委员会审批。建设-拥有-运营项目需要 NEDA 董事会和总统的审批。NEDA 董事会的成员是负责主要基础设施、经济和财务部门的内阁成员。 ¹⁰⁴ |
| 南非 | 内阁根据财政部的建议, 对 PPP 进行了四个阶段的审批。项目可提交审批, 如: (1) 可行性研究已完成; (2) 招标文件已准备就绪; (3) 已收到投标并评估; (4) 谈判已经结束, PPP 合同完成终稿。 ¹⁰⁵ |

¹⁰⁰ National Congress of Chile (2010) Law 20410 (“Concessions Law”) Article 7, 20 and 28.

¹⁰¹ The United Republic of Tanzania (2010) Public Private Partnership Act. 2010, Section 3.2.3.

¹⁰² 科学、技术和创新部门。

¹⁰³ The United Republic of Tanzania (2010) Public Private Partnership Act. 2010, Section 3.2.3.

¹⁰⁴ Congress of the Philippines (1993) The Philippine BOT Law Republic Act No. 7718, Rule 2, pp16-19.

¹⁰⁵ Government of South Africa (2004) PPP Manual.

1.7.6 PPP 部门的角色和效益

许多拥有成功 PPP 项目计划的政府，他们都建立了一个专门的部门(作为一个单独的实体，或在一个现有的部门内)，负责实施、促进或建议 PPPs(例如框 2.16)。

他们的角色通常包括以下几个方面：¹⁰⁶

- **控制和监督 PPP 过程：**
如 1.6 节所述，这包括确保在开发 PPP 时采取正确的步骤，以便表明所需的项目分析符合评估准则，并获得所有必要的批准。PPP 部门也可以作为一个审批机构，在一些欧洲国家也是如此。例如，克罗地亚的 PPP 部门有批准项目和所有合同谈判的资格。法国的 PPP 部门有批准项目的资格和审核最终合同；¹⁰⁷
- **建立 PPP 框架：**管理 PPP 框架的演变(而不是创建)，包括制定和保持流程指南的更新；
- **政府内部促进 PPPs 项目：**例如：提醒执行部门，鼓励大型新项目做为 PPP 模式；
- **建议和支持部门实施 PPPs 项目：**提供经验和专业技能，因为它们具有 PPPs 的经验和参与许多 PPPs 项目，如 1.7.2 节所述；
- **作为一个知识中心：**关于 PPPs 的整理及传播知识和信息，从而保证向采购部门和公众提供知识共享；
- **为投资者提供沟通渠道：**帮助投标人和金融家，使他们知道关于 PPP 项目计划和即将到来的参与信息；
- **融资交割后的监控和支持：**协助采购部门进行合同管理，并确保关键信息传达给需要了解 PPP 风险状况变化的有关中央部门，以便监测项目的应急负债。

框 2.16: 英国的 PPP 和基础设施部门的演变

英国财政部专责小组(TTF)于1997年在HM财政部内设立，作为推出私人主动融资(PFI)的中央协调部门。它的目的是协助政府部门改善 PPPs 的交付。在 PFI 过程中，将采购过程标准化和训练工作人员，特别是政府部门的私人财务部门的人员。它包含了独立项目和政策部门。项目部负责承担了 PFI 日常运作和其任何变化。

¹⁰⁶ 如 Public Private Infrastructure Advisory Facility (2007) Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. World Bank 所述。

¹⁰⁷ The European PPP Expertise Centre (EPEC) (2014) Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and Lessons Learnt

在 2000 年，TTF 演变为“Partnerships UK(PUK)”，政府持有 49% 股份和私营企业持有 51% 股份，负责进一步发展和提供 PFI 方案，领导各部门(包括卫生、教育、住房、监狱、运输和废物管理)，签订了约 750 份合同，累计价值超过 680 亿英镑(4,100 亿美元)。

在 2009 年，HM 财政部建立了“Infrastructure UK(IUK)”，它是由 PUK 的项目计划和项目交付能力、Treasury Infrastructure Funding Unit(TIFU)的贷款能力和国家财政部 PPP 政策团队的政策发展能力组成。IUK 为英国长期的基础设施需求向英国政府提供建议，并提供商业知识以支持主要项目和计划，以及确定和解决跨部门的问题。IUK 是英国政府在长期规划、确定优先次序、融资和基础设施交付方面的主要战略资源。行业包括社会基础设施、能源和废物、水、电信和交通运输。IUK 不仅仅是一个 PPP 部门，它还是英国的基础设施部门。

来源: HM Treasury (2013). Public Private Partnerships. Available at:http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130102171708/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm

PPP 部门的设计应反映其功能。¹⁰⁸例如：侧重于管理和控制 PPP 过程的部门，一般应设于**财务部**或**规划部**。如果 PPP 部门需要执行多个功能，则需要设计它来避免潜在的利益冲突。如果部门需要指导、建议及审批 PPPs，那么它就需要确保有内部防火墙，因涉及其他参与审批的部门，或需要带来审计或其他监督部门的额外审查。¹⁰⁹

建立 PPP 部门典型的选择包括以下内容：

- **部门定位：**是在现有的部门内，还是独立于其他政府部门？PPP 部门可在一个行业部门或机构、一个中央部门[如财政部（或在一个国家金融机构或国家开发银行）]、规划部或总理办公室。可以共存一个以上的 PPP 部门，而每个部门都有不同的角色和职责范围(见表 2.7)；
- **承担职能：**如本节开头所述，它是否进行规管、控制和监督、促进、咨询、沟通渠道和/或监测和支持作用？
- **资源需要：**政府部门将如何吸引和留住合适的人才？具体而言，当私营企业的法律和金融职位能够得到更好的报酬时，它如何能够吸引人才？PPP 部门的人员配置可能影响部门结构和管理方式；

¹⁰⁸ Public Private Infrastructure Advisory Facility (2007) Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. World Bank.

¹⁰⁹ Dutz, Harris, Dhingra & Shugart (2006) Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? World Bank Public Policy for the Private Sector.

- **筹资机制：**它如何能促进适当的诱因和行动？PPP 部门如何筹资来满足其运营成本？它是否收到预算拨款，还是向采购部门收取服务费用？这一选择影响到采购部门(如果他们必须支付，他们可能不太愿意参与 PPP 部门)和 PPP 部门(如果它依靠采购部门的收入，它可能更主动地试图介入，但在行使其控制和监督职能时，可能有利益冲突)的诱因和行动。

随着 PPP 项目计划的成熟和政府部门建立专业知识，并开始开发自己的 PPP 部门，PPP 部门的作用将需要改变。在项目开始时，PPP 部门可能会扮演多个角色，但随着时间的推移，它可能会走向规管和监督的角色。

PPP 部门定位以及它们所执行的功能组合是由设计、历史和当地实际情况产生，如表 2.8 所示。

| 上级部门 | 示例和功能 |
|--------|--|
| 财政部或国库 | <ul style="list-style-type: none"> • 在英国，Treasury Taskforce (100%政府 PPP 政策部门)、Partnerships UK (51%私人人和 49%政府 PPP 交付部门)和 Infrastructure UK (100%公共基础设施政策、规划和交付部门)是英国 PPP 计划成功的关键。他们和 HM 财政部有紧密联系。见框 2.16。 • 维多利亚和新南威尔士（澳大利亚）的 PPP 部门，在促进 PPPs 为一种实施方法，发挥了重要的作用。这些部门附属于国家财政和金融部。 • 在南非，PPP 部门于 2014 年，从财政部预算办公室迁至财政部政府技术咨询中心。这代表从控制 PPP 的项目发展过程及由财务困难的 PPPs 的政府应急负债的一个重点转移到咨询和项目管理的支 持，特别在融资和管理 PPP 可行性的报告。¹¹⁰规范发展 PPPs 和防范或应急负债的责任仍留在国家预算办公室。¹¹¹ • 在 2009 年，新西兰在财政部设立了一个单位，将其命名为 National Infrastructure Unit，以表彰它在促进更有效的投资基础设施的作用。因此，它的重点是促进基础设施投资的 最佳选择，而不仅仅是管理 PPP 项目。 |

110

市场参与者将此举理解为对 PPP 发展的严格监管实际上已关闭项目管道这一事实的回应。市政级 PPP 完全停止。(与 James Leigland 的个人沟通，Technical Assistance Facility (TAF), Private Infrastructure Development Group (PIDG), South Africa)。

¹¹¹ South Africa National Treasury PPP Unit (2007) Municipal Service Delivery and PPP Guidelines

| | |
|-------|---|
| 规划部 | <ul style="list-style-type: none"> • 哥伦比亚在国家规划部内设立 PPP 部门¹¹²。该部门负责制定和实施 PPP 的相关政策，协调 PPP 采购过程和项目交易，如管理交易顾问。¹¹³ |
| 投资推广部 | <ul style="list-style-type: none"> • 在乌拉圭的法律 18786 (2011) 下，CND - 国有投资推广部，作为一个多方面的 PPP 部门。它有助于组织项目、提供建议和为执行部门提供指导材料。采购部门和 CND 有时同意由 CND 实施 PPP 项目。财政部会专门设立一个单独的 PPP 部门，审批项目的财务和预算，并监测 PPP 的执行情况。PPP 部门还负责在执行期间审批任何合同变动。¹¹⁴ • 同样在秘鲁，立法法令 No. 1012 (2008) 提供 PROINVERSION (投资推广部门) 能够选择 PPP 的类型、设计并起草合同的权利。如果项目需要补贴，就需要财政部批准。¹¹⁵ • 在巴西圣保罗州，Centro do Professorado Paulista (CPP) 成立于 2004 年，作为一个投资推广部门，帮助发展和构建 PPPs，CPP 还管理一个为 PPP 项目提供担保的信托基金。¹¹⁶ |
| 开发银行 | <ul style="list-style-type: none"> • 在牙买加，牙买加国家投资银行及其后改为牙买加开发银行，长期作为政府的私有化和 PPP 部门。由于认识到牙买加在以往的许多 PPPs 中所承担的财政风险，财政部在 2011 年建立了一个新的 PPP 框架，并发挥更大的作用，但它仍保留了以开发银行为牵头 PPP 部门。¹¹⁷ • 波多黎各的 PPP 法 (2009)，在开发银行内使用 PPP 法建立了一个有效的 PPP 部门。¹¹⁸ • 在墨西哥，FONADIN 是国家开发银行 (Banobras) 的一部分，功能类似 PPP 部门。FONADIN 的运作规则 (2011) 将责任分派给各秘书处 (财务、通信和运输、旅游)¹¹⁹和 |

¹¹²

哥伦比亚也有另外两个 PPP 部门。一个位于财政部，负责 PPP 项目的财政方面。另一个位于交通部，负责与公路和高速公路有关的 PPP 项目。

¹¹³ Congress of Colombia (2011) Law 1508 ("PPP Law").

¹¹⁴ Parliament of Uruguay (2011) Law 18786 ("PPP Law"), Articles 9-13, 23, 38.

¹¹⁵ President of Peru (2008) Legislative Decree No. 1012, Article 9.

¹¹⁶ Legislative Assembly of the State of Sao Paulo, Brazil (2004) Law 11688 ("PPP Law"). Article 12-18.

¹¹⁷ Government of Jamaica (2011) Government of Jamaica Policy Framework and Procedures Manual for Privatization of Government Assets - Draft

¹¹⁸ Legislative Assembly of the State of Sao Paulo, Brazil (2004) Law 11688 ("PPP Law") pp.1.

¹¹⁹ BANOBRAS (2000) FONADIN Reglas de Operacion (Rules of Operations) Title One, Chapter IV, Rule 5.13, Title Two, Chapter II, Rule 8.6, Title Three, Chapter IV Rule 18).

| | |
|-------|--|
| | FONADIN 内的不同部门(技术委员会、业务部门、评估小组委员会和监测部门)，以发展和审批 PPPs。 ¹²⁰ |
| 总理办公室 | <ul style="list-style-type: none"> • 在孟加拉，PPP 办公室是在总理办公室下设立的独立办公室。其目的是支持各部门的部委，以促进 PPP 项目的识别、发展和招标工作，使其符合国际标准。这个办公室是除 PPP 部门外，财政部也控制 PPP 项目的财政责任和可持续性的。¹²¹ • 马来西亚的 PPP 部门是在 2009 年 4 月由总理部设立的。该部门是负责计划、评估、协调、谈判和监测 PPP 项目执行情况的中央部门。该部门还管理和评估促进基金筹资项目需要。促进基金是一个专门为激励私营企业投资而设立的基金，并弥补具有战略影响的项目的可行性缺口。¹²² |

如果设计 PPP 部门不当，可能会给项目和计划管理带来风险和隐患。首先，如果该部门的角色缺乏明确性，它可能会令另一个部门恶化，而不是改善协调。同样，如果没有足够的资源进行评估，该部门可能成为审批的阻碍。最后，当各种部门想要控制 PPP 部门时，它可能会导致设计上的冲突，从而导致在创建 PPP 框架和交付 PPP 计划时出现延迟。

此外，PPP 部门不能创造奇迹。在缺乏对高质量 PPP 项目的高级别政治承诺，PPP 部门可能不会有多大帮助。如果部门要成功的话，他们也需要纳入政府的主流项目审批和预算编制过程中。例如，菲律宾的 BOT 中心与财政部或规划部没有很强的部门联系，这在多年的项目筹备工作中造成了限制。

虽然 PPP 部门并非总是必需的，并且不一定带来 PPP 项目计划成功¹²³，但是如上面的例子所示，在许多国家，有结构良好的 PPP 部门都运作良好。

¹²⁰ BANOBRAS (2000) FONADIN Reglas de Operacion (Rules of Operations) Title One, Chapter IV, Rule 5.13, Title Two, Chapter II, Rule 8.6, Title Seven, Chapters I-VI, Rules 37-56.

¹²¹ Public Private Partnership Office Bangladesh: Prime Minister' s Office (2015). Welcome to PPP Bangladesh. 见 <http://www.pppo.gov.bd/>

¹²² PPP 的官方门户网站 (2015)。总理部的信息见 <http://www.ukas.gov.my/en/perutusan-ketua-pengarah>

¹²³ Harrison (2010) Valuing the Future: The Social Discount Rate in Cost-Benefit Analysis. Australian Government Productivity Commission.

1.8 PPP 的政府财政管理

PPPs 的政府财政管理涉及如何控制、报告和预算 PPP 下的财政承担。政府财政管理的目的是减少 PPPs 的风险，使政府比预期的成本更低，或给后代造成过度的负担。

PPP 合同使政府在未来的几年内投入大量的款项。这可能给政府财政管理带来挑战，通常是针对每年的支出拨款。为此，制定了 PPPs 的政府财政管理具体办法。

良好的政府财政管理是可取的，因为 PPP 的财务管理不善可产生广泛的经济影响。评级部门将审查各国政府的总体财务状况，包括 PPP 财政承诺对政府债务评级的影响。如果政府不管理他们的 PPP 合同的财政承担，政府债券可能被视为一个风险投资，增加了政府的整体债务成本。

本节首先介绍了常见的财政承担类型(第 1.8.1 节)，以及如何量化这些承担(第 1.8.2 节)。然后概述如何作出财政承担的决定(第 1.8.3 节)，以及如何进行 PPP 的预算(第 1.8.4 节)。最后，它显示了如何最大限度地发挥承担的有效性(第 1.8.4 节)，以及如何审批和控制 PPP 风险(第 1.8.5 节和第 1.8.6 节)。

1.8.1 PPP 的财政承诺的类型

PPP 的财政承担可以是支付服务、资本捐助或补贴，以减少使用者的费用，或分担风险的手段。广泛的财政承担可以有效地分为以下几类：

- **直接债务：**

如果 PPP 继续进行，必须进行已知的付款(尽管在价值方面可能存在一些不确定性)。PPP 合同产生的直接债务可以包括：

- 前期的“可行性缺口”支付 - 一种前期的资本补贴(通常在建造过程中支付)；
- 可用性支付 -
在项目的使用期限内定期付款，通常按合同规定的质量提供服务或资产为条件。付款可按与业绩有关的奖金或处罚加以调整；
- 影子通行费或产出支付 - 一项付款或补贴给每个单位或使用者服务。例如：
每公里行驶在 PPP 高速公路。见框 2.17。

- **应急负债：**

在政府的控制之外，支付承担的发生、时间和幅度取决于一些不确定的未来事件。PPP 合同下的应急负债可包括：

- 对特定风险变量的担保 -
如果某一特定风险变量背离了合同规定的水平，则应根据协议就社会资本收入的损失向当事人赔偿。因此，政府与社会资本之间存在着共同的风险。例如：
这可以包括担保在规定的水平上(如在支付或付款合同中)
或在一定汇率的范围内；

- 赔偿条款 -
例如：因某些特定的、不能投保的不可抗力事件造成的损害或损失承诺补偿社会资本；
 - 终止付款承诺 -
如果合同到期或由于政府或社会资本的违约而终止，则承诺支付议定的金额。款额可视乎失责情况而定；
 - 债务担保或其他信用增强 -
当私人借款人不偿还的情况下，承诺偿还部分或全部债务的项目借款。担保可以涵盖特定的风险或事件。担保被用来为贷款人提供保证，贷款将被偿还。
- **政府拥有的承购人责任：**
如果一个商业化的政府拥有的实体(如电力或自来水公司)与私人发电厂或批发食水供应商签订合同，有两个层次的责任：
 - 政府拥有实体的责任。这必须由有关实体记录在案，在某些情况下可合并由政府财务报告；
 - 中央政府的责任。如果政府拥有的承购人违约(这可能是一个明确或隐性的义务)，中央政府有责任进行补偿。

框 2.17：最低交通运输量保障的财政风险

政府有时同意最低限度的交通运输量保障，以限制投资者的交通运输量下行风险。如果交通运输量或收入低于规定的最低水平，这种保证补偿将特许经营公司。

有许多不同形式的保证可以采取：

- 如果收入低于最低水平，可采取现金补偿。
- 如果交通运输量低于最低水平，特许经营期限可延长。
- 如果使用现金补偿和当交通运输量超出最高交通上线时，所有收入都转移到政府。
- 后备政府贷款来支持交通和收入风险。

这样的保证并不罕见。如果使用者对价格波动敏感，而且有大量的免费替代路线，经济低迷可以合理地预期会影响道路交通。例如：在 2008 全球金融危机期间，伊比利亚(西班牙)在 2013 年的交通流量是 30%-35%，低于 2007 的水平。

来源: Fisher and Babbar (n.d.) *Private Financing of Toll Roads*. World Bank; *Infrastructure Journal*.

1.8.2 识别和量化 PPP 项目的财政承诺

政府的财政承诺(无论是直接的还是意外的)将由 PPP 合同订立。直接负债的价值将相对简单量化。在许多情况下,它的价值将在合同中明确表达。对应急负债的估价更为复杂,需要对潜在责任的大小及其发生的可能性有一个很好的预期估计。

直接负债

在评估阶段所需的直接财政承诺的价值可以从项目财务模型中估计出来(见第 4 章)。这些直接付款承诺的价值是由项目成本和任何非政府收入制定的。所需的直接财政收入的价值通常是项目成本(包括投资的商业回报)和项目可以期望从非政府来源(如使用者费用)中赚取的收入之间的差额。

财政成本可以用不同的方法来衡量:

- **每年的估计付款额:**

鉴于最有可能的项目收支结果,政府预计每年在合同中支付的金额。在考虑项目对政府预算影响时,这是最有用的措施;

- **付款净现值:**

如果政府承诺在合同有效期内支付一系列的支付,例如:采用可用性付款,那么计算付款流的净现值通常是有帮助的。这项措施体现了政府对项目的全部财政承诺,如果将 PPP 纳入财务报告和分析(如债务可持续性分析),则通常会使用这个办法。计算净现值需要选择适当的贴现率—

在评估 PPP 项目时应采用的贴现率的选择已成为许多争论的主题。¹²⁴一般来说,估计付款方式可能有所不同。例如,支付可以与需求、通货膨胀挂钩,或者它们可以以外币计价(因此受汇率变化的影响)。应评估这些变量的变化对支付义务的影响。

应急负债

评估应急负债的成本比直接负债更难,因为这种付款的需要、时间和价值是不确定的。从广义上讲,有两种可能估算的方法:¹²⁵

情景分析:

情景分析包括对影响应急负债价值的任何事件或变数的结果作出假设,并计算出这些假设的代价

¹²⁴ Harrison (2010) Valuing the Future: The Social Discount Rate in Cost-Benefit Analysis. Australian Government Productivity Commission.

¹²⁵ 如 the Infrastructure Australia Guidance Note (2008) National Public-Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance 所述。

。例如，这可以包括政府的工作成本“最坏情况”的情景下，如社会资本对合同多方面违约。它还可以包括计算某一特定变量(例如：需求)的担保成本，以便对不同需求水平的结果；

- **概率分析：**

另一种方法是使用公式来定义影响应急负债价值的变量行为。然后用数学和计算模型相结合的方法计算出总成本。这使分析人员能够估计可能的成本分布，然后计算诸如中位数(平均)成本、平均成本和各种百分比(例如：成本在 90%的时间内的价值范围)等措施。为了有用，概率模型需要可靠的数据来估计潜在的风险变量的概率分布。

框 2.18 在不同管辖区提供了评估应急负债的方法例子。

框 2.18: 评估应急负债的方法

- **哥伦比亚**的财政部界定了其对(一)评估应急负债的财政和经济影响的方法；(二)应急负债的财政问题涉及核算、预算编制和评估；(三)识别、分类、量化和管理应急负债。这个做法在“应急负债的管理”的介绍中。¹²⁶
- 在**智利**，财政部已制定了一个评估最低收入和汇率对 PPP 的保证的复杂模式。这项估价是在持续的基础上更新所有的 PPP 项目，并在年度报告中报告关于应急负债¹²⁷。该报告简要介绍了智利用于分析和评估 PPP 项目推广的担保价值的技术。欧文和穆克达德关于管理 PPP 项目的应急负债的文件也更详细地描述了智利的方法。¹²⁸
- **秘鲁**的财政部还发表了一项评估 PPPs 应急负债的方法。顾问报告描述的方法已公布了，其中包括秘鲁所有的方法选择和 PPP 相关的应急负债说明。这两份文件均可在财政部网站查阅管理应急负债。¹²⁹

¹²⁶ Ministerio de Hacienda y Credito Publico (2005) Pasivos Contingentes – Colombia (Contingent Liabilities).

¹²⁷ Dipres (2010) Informe de Pasivos Contingentes. Government of Chile.

¹²⁸ Irwin and Mokdad (2010) Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa. World Bank/Public Private Infrastructure Advisory Facility

¹²⁹ Peru Ministerio de Economia y Finanzas.

1.8.3 确保财政承诺是可承受的

可承受能力是指“在政府的跨期预算约束下的容纳能力”。¹³⁰由于 PPP 成本的长期性和偶然性，很难决定它们是否能够承受得起。在实践中，通过考虑中期(通常是三年或更长)的支出框架，然后是年度预算约束来评估可承受能力。

- **什么是中期支出框架?** 在保守的假设下作出总预算的限额，并考虑是否可以在这些限额内容纳 PPP(在合理范围的情景下)的估计年度付款；
- 预算限额以多种不同的方式制定。¹³¹在巴西，项目研究必须包括未来十年的财政分析。在英国，采购部门必须证明 PPP 项目的可承受能力，根据商议的部门支出金额，以及对部门开支限制的谨慎假设。在法国，一项“部长级方案”是一个多年期指示性预算编制工作，表明 PPP 的可承受能力。南非的 PPP 法(2004)中的可承受能力也描述了类似的方法；
- **年度预算约束是什么?** 引入预算规则，确保在年度预算过程中考虑到 PPP 的承诺。同样，这可以用多种不同的方式来完成。在澳大利亚维多利亚州，一旦一个项目被批准用 PPP 交付，政府将把它反映在预期的 PPP 资本现金流中，作为预算中估计的融资债务，以及国家预期的任何出资。哥伦比亚关于应急负债的法律(1998)要求执行部门在签署 PPP 项目时提供现金转移到应急基金。现金转帐的金额与所提供的任何收入保证的预期价值相等(这些付款可分为几年分期支付)。这意味着，接受应急负债的决定必须立即考虑产生的预算影响。¹³²

见第 4 章第 12 节，进一步讨论了财政限额和可承受能力。

1.8.4 财政承诺的预算

PPP 的预算包括确保拨出资金并支付政府在其 PPP 项目下同意承担的任何费用。由于这种成本可能是偶然的或将来发生的，所以在传统的年度预算周期中，PPP 预算可能很难管理。然而，良好的政府财政管理需要有可靠和实际的预算编制办法，并向社会资本保证他们将得到报酬。

对 PPP 作出直接承诺的预算

¹³⁰ OECD (2008) Public Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.

¹³¹ 如 OECD (2008) Public Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. 中强调。

¹³² Congress of Colombia (1998) Law 448 (on managing contingent liabilities of government entities), Article 6.

PPP 的直接承诺包括前期付款(建造期间通常以补助金的形式支付)以及经常性付款,例如:政府支付的 PPP 或混合项目中的影子通行费或可用性付款。

对 PPP 而言,当政府提供**前期付款或补助金付款**时,所需付款与传统上政府采购项目的支付额类似。因为这些付款通常是在项目的最初几年内进行的,所以它们可以相对容易地建立在年度预算和中期支出框架。然而,一些国家的政府已经推出了资金(称为“可行性缺口基金”)来支付这些款项。如框 2.19 所述,在印度有一个类似的基金例子。

框 2.19: 印度的可行性缺口基金

在 2005 年 7 月,内阁经济事务委员会通过批准建立了印度的可行性缺口基金计划,它为 PPP 基础设施提供了财政支助的计划。

该计划已经成功。共有 23 个 PPP 项目获得了补贴或可行性缺口基金(VGF),共投资 35 亿美元。另外还有 43 个项目正在审查中,或者在原则上得到批准。

印度 VGF 计划的主要目的是通过使 PPP 项目在财政上可行,吸引更多私营企业投资基础设施。这个主要目的揭示了三个基本目标:

- 吸引更多的私人投资来筹集更多的资金,并更快地满足印度的基础设施需求;
- 优先考虑 PPP 项目,以提高效率、控制时间和成本,并吸引私营企业的专业知识;
- 通过“全面性研究”的方法制定项目,而不忽视地理或经济上处于不利的地区。

关键的是,知道资金是可以鼓励企业竞标印度的 PPP 项目。由此产生的激烈竞争意味着,政府认为可能需要补贴的许多项目实际上是完全由私人出资的,而没有必要作出 VGF 的补助。

预算中如何拨款?

国家预算拨款约为 3 亿 3500 万美元,用于印度的 VGF 计划。¹³³这笔拨款不是在当年支付,而是作为财政部管理的专用基金拨出。一旦初始资本消耗,将预计通过进一步的年度拨款向 VGF 计划分配额外的资金。

印度国家发展的公路项目计划的 VGF 补助单独适当分配。从 2006 年开始,中央公路基金的道路使用者税收收入的一部分已被指定用于提供可行性缺口基金。指定用于 VGF 的资金数额每年由规划委员会、财政部和海运、公路运输和公路的部门共同确定。

来源: Castalia (2011) Report to the World Bank Institute Subsidy Funding Mechanisms for Public Private Partnerships in Latin America.

长期直接承诺的预算是更具挑战性的,如可用性支付。年度预算拨款周期与多年支付承诺之间的不匹配产生了社会资本在到期时可能不支付款项的风险。这个问题不是 PPP 独有的。事实上

¹³³ Ministry of Finance (2006) Economic Survey, 2005-06. Government of India.

，许多其他类型的合同支付承诺可能超出年度预算。¹³⁴在许多司法管辖区，政府不引入任何特定的预算方法来进行直接、长期的 PPP 承诺。这是基于假设一个负责任的立法机构会始终批准拨款以履行政府具有法律约束力的付款承诺。

如果拨款风险很高，通常在立法机关与行政机关真正分权的系统中，减少这种风险的机制可能会有必要的。在巴西联邦级别的 2000 年 101 号法律要求对 PPP 的补贴支付与债务支付的处理方式相同，即自动拨款。¹³⁵这意味着，一旦补贴获得批准，所需的拨款将不需要进一步的立法机关认可。

PPP 的应急负债预算

应急负债的预算可能会特别具有挑战性的，因为付款可能会意外到期。如果在现有拨款范围内找不到储蓄，政府可能需要回到立法机关要求追加拨款，这往往是一件困难而有争议的事情。

为了克服这些困难，各国政府可在 PPP 项目下实行特殊的应急负债预算机制。有两种方法可以做到这一点：

- 第一个选项是**创建额外的预算灵活性**。¹³⁶这可以包括在预算中创建应急准备金，从中可以进行非预期的支付。应急准备金可能特定于某一特定债务 - 例如那些被认为有相对较高的风险，或涵盖某些范围的应急负债。另一种办法是，有些国家允许超出预算的支出，而无需在某些特定情况下获得额外的批准；
- 第二个选项是**创建应急负债基金**。¹³⁷应急负债基金(或担保基金)是一个(可在政府账户内或外部)预先获得转帐的账户，并从中支付已实现及到期的应急负债款项。

如果设计得当，创建一个基金可以帮助控制政府对 PPP 的财政承诺，并提供一个明确的预算机制，从而提高可信度。在印度尼西亚，其意图是政府将不再承担其 PPP 项目下的任何应急负债。这些将由印度尼西亚基础设施保证基金 (IIGF)

承担。只有在 IIGF 的管理层对风险进行仔细评估后，才会承担应急负债。在巴西的圣保罗州，自从第 11688 号 PPP 法案于 2004 年通过以来，PPP 项目下的应急负债由圣保罗合作关系公司 (Companhia Paulista de Parcerias 公司) 承担。

应急负债基金的一个优点是，如果无须通过预算程序拨出资金以应付应急负债，可以避免因程序产生的时间问题。需要追加批款可能大大推迟付款，这会导致私营企业的流动资金出现问题。应急负债基金可以减少投标人的风险，从而降低政府部门的成本。框 2.20 描述了这些应急负债基金的例子。

¹³⁴ 政府大楼租赁是一个明显的例子。

¹³⁵ Lei Complementar No. 101 (2000) Articles 29, 30, and 32.

¹³⁶ 如 Cebotari (2008) Contingent Liabilities: Issues and Practice 所述。

¹³⁷ Ibid.

框 2.20: 公私伙伴的应急负债基金

- **哥伦比亚:** 为了管理因向收费公路特许经营权者提供担保而产生的应急负债, 哥伦比亚评估了担保之前的财政影响, 并拨出资金支付担保¹³⁸的预期付款, 1998 年设立的政府实体应急负债基金有一个特别帐户, 它是由一家信托公司 La Previsora 管理。这个基金从政府实体、国家预算以及其资源所产生的回报中得到资金。政府实体进行应急负债估价, 然后由财政部的公共信贷部门批准。一旦 PPP 获得批准和实施, 该部门就对相关的应急负债的价值进行持续的评估。¹³⁹
- **巴西圣保罗:** 在圣保罗州, 圣保罗合作关系公司 (Companhia Paulista de Parcerias CPP) 成立于 2004 年, 该公司利用出售政府在国有企业中的股份[#17, 第 12-23 条]。在其他角色中, CPP 为 PPP 项目提供信托保证。¹⁴⁰CPP 是由州长选定一个最多有三名成员的董事会, 一个最多有五名成员组成的管理委员会, 和一个财政委员会管理。CPP 是一个独立的法律实体。卡斯塔利亚和世界银行研究所 (WBI) 对**拉丁美洲和加勒比 (LAC) 地区的 PPP 补贴资金**¹⁴¹的审查提供了关于 CPP 的更多背景资料。
- **印度尼西亚:** 印度尼西亚基础设施担保基金 (IIGF) 是由政府法规和财政部法令于 2009 年设立的国有企业。作为政府的财政工具之一, IIGF 由财政部监管。IIGF 的任务是为 PPP 项目计划下的基础设施项目提供担保。该基金是以单一的窗口运作对 PPP 基础设施项目进行评估、构建和提供担保。因为它确保对评估担保以及索赔的一致政策, 所以单一窗口提供了确定性。在过程中引入了透明度和一致性, 这对市场信心至关重要。IIGF 提供了针对各个行业的特定风险担保, 包括电力、水、收费公路、铁路、桥梁和港口。¹⁴²

1.8.5 财政承诺的核算和报告

各国政府需要对其财务承诺进行核算和报告, 包括 PPP 合同下的承担款项。关于 PPP 的财政报告必须与一般的财政报告一致。财政报告主要有三种类型:

¹³⁸ Castalia (2009) Benchmarking Indonesia's PPP Program.

¹³⁹ Congress of Colombia (1998) Law 448 (on managing contingent liabilities of government entities), Articles 3-8.

¹⁴⁰ Governor of the State of Sao Paulo (2004) State Decree 48.867, Article 15.

¹⁴¹ Castalia & WBI (2011) Subsidy Funding Mechanisms for Public Private Partnerships in Latin America.

¹⁴² 关于 IIGF 的更多信息可在其网站上获得: <http://www.iigf.co.id/Website/Home.aspx>

- **政府财务统计：**这些是关于政府财务状况的统计总结，与国际标准接轨。这些统计数据可遵循区域或国际标准，如欧盟国家的**欧盟统计局**或2001年**国际货币基金组织（IMF）**出版的《**政府财务统计手册**》；¹⁴³
- **政府财务报表：**大多数政府公布经过审计的财务报表。这些财务报表要包含的内容是国际公认的标准，但在实践中很少有政府能够达到这些标准。**国际公共部门会计准则（IPSAS）**是国际财务报告标准（IFRS）的修改版。《国际公共部门会计准则》是设计给予政府部门使用，而国际财务报告准则适用于一般的公司。有些政府使用简化版的IPSAS（要得到进一步的信息请参阅<https://www.ifac.org/public-sector/about-ipsasb>）；
- **财务预算文件和报告：**大多数政府编写关于财务执行情况的报告，作为预算编制和报告的一部分。这些准则不受任何国际标准的规限，尽管有促进透明度的国际指导材料。例如：**货币基金组织 IMF《财政透明度手册 2007》**以及**该经济合作与发展组织（经合组织）的最佳预算透明度实践（2002）**。¹⁴⁴¹⁴⁵

总体而言，上文所述的标准制定了是否以及如何识别或披露各种负债和支出的规则或指引。

承认政府账户中的 PPP 负债

各国政府须要决定是否以及何时应承认 PPP 负债，即在财务报表中正式记录为负债或费用。这一点很重要，因为限制或目标往往是针对政府的总体负债和支出，而且取决于如何将 PPP 记录和纳入在政府帐户中，这可能造成偏向 PPP 采购是危险（见本 1.5.1 章）。

因此，承认政府的资本支出或负债的 PPP 负债程度，可以影响政府使用 PPPs 的决定，包括如何构建 PPP。¹⁴⁶

在 PPP 财政承诺的处理中，金融会计标准各有不同。以下两个标准特别讨论了签约的政府在其账目中何时以及如何承认 PPP 项目的**直接负债和资产**：

- **IPSAS 第 32 号标准：**2011 年引入的 IPSAS32 定义了何时承认 PPP 的资产和负债，前提是假设政府会遵循 IPSAS 中权责发生制的会计准则。根据 IPSAS32，该资产将被视为是属于政府的。因此，如果 (i) 政府对 PPP 资产的运营者必须要提供的服务、以及以何种价格、向谁提供进行控制或规管；(ii) 政府在合同完结时，控制该资产的任何重大剩余权益；则该 PPP 资产及负债应列入政府的资

¹⁴³ International Monetary Fund (IMF) (2001) Government Finance Statistics Manual.

¹⁴⁴ International Public Sector Accounting Standards Board (2011) IPSAS 32 Service Concession Agreements: Grantor.

¹⁴⁵ OECD (2002) Best Practices in Budget Transparency.

¹⁴⁶ 除了在债务或预算受到限制时潜在地有利于 PPP 之外，当 PPP 会计依赖于风险转移（例如 ESA 2010）时，这可能通过激励政府转移比最佳风险更多的风险而影响 PPP 结构，因此破坏 PPP 的 VFM。

产负债表。根据这个定义，政府支付的 PPP 将出现在政府的资产负债表上；使用到使用者付款的 PPP 是不太明确的，这可能取决于合同的细节；¹⁴⁷¹⁴⁸

- **欧盟统计局指南：**在采用 IPSAS 32 之前，专门针对 PPP 的唯一标准是欧盟统计局的裁决。这项裁决要求欧洲各国政府不向私营企业转移“大部分风险”时，便要承认债务统计中的 PPP 债务，风险包括建筑风险和需求或可用性风险。第 4 章第 12 节提供了有关欧盟统计局标准的更详细资料。¹⁴⁹

大多数会计和报告标准不要求政府确认**应急负债**，包括由 PPP 合同所产生的负债。其中有一个例外：如果潜在的事件可能出现，以及有足够可靠性去衡量债务责任，在 IPSAS 下政府执行权责发生制的会计要求承认应急负债。¹⁵⁰在这种情况下，应急负债的预期成本的净现值应确认为负债（一项拨备），并在合同签署时作为一项费用。

作为评估工作的一部分，有关国家可能需要进行具体分析，以确定资产（和相关负债）是否应记录在政府资产负债表上或在“不在政府帐户内”。这将影响政府是否以 PPP 模式（或以任何形式）进行，这取决于政府债务和赤字的现有监管或政策限制。这个分析将在第 4 章第 12 节进一步解释。

当政府有货币基金组织或其他国际捐助者协定时，会计和报告标准可能不同于国际公共部门统计准则和欧盟统计局。在这种情况下，捐助者将确定债务限额和报告准则。

披露 PPP 债务

大多数国际报告和统计标准都同意，即使 PPP 承诺不被确认为是债务，它们也应在帐户和报告的注解中予以披露。

披露有关应急负债金的有用信息是复杂的。原则上，披露预期的付款金额是有用的。应急负债的预期金额难以预测。披露了赔偿责任的规模和可能性也很有用。这类披露可以通过一份有补充资料的报告加以证实。框 2.21 提供了这方面的例子。

框 2.21：PPP 债务披露的例子

¹⁴⁷ 截至 2012 年 1 月，没有政府完全采用 IPSAS 第 32 号标准，因此在实践中如何解释该标准还有待观察。

¹⁴⁸ International Public Sector Accounting Standards Board (2011) IPSAS 32 Service Concession Agreements: Grantor.

¹⁴⁹ Schwartz, Corbacho and Funke (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships. International Monetary Fund.

¹⁵⁰ Irwin and Mokdad (2010) Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa. World Bank/Public Private Infrastructure Advisory Facility.

Cebotari 关于政府应急负债金的论文描述如何披露应急负债金风险的国际准则，包括 PPP 项目计划下的应急负债金，并提供几个国家的例子。

Cebotari 的论文也描述了一些国家在实践中如何演绎这些标准。例如：澳大利亚和新西兰在网上提供的财务报表注解中披露了国家应急负债，包括 PPP 项目的应急负债。¹⁵¹自 2007 年以来，智利的财政部预算局¹⁵²发表了**年度应急负债报告**，该报告最初向 PPP 表达了收入和汇率的应急负债保证。此后，该报告已扩大到包括其他类型的政府应急负债。

来源：Cebotari (2008) Contingent Liabilities: Issues and Practice.

1.8.6 控制对 PPP 的总体财政风险

除了考虑按逐个项目的财政风险外，一些政府还出台了限制总体风险的目标或规则。鉴于在决定一个特定的 PPP 承诺是否能承受时存在困难，限制总体风险可以是一种有益的方式，以确保政府的总体承担 PPP 成本和风险仍然在可管理的范围内。在框 2.22 中列出了 PPP 财政限额的例子。

框 2-22: PPP 的财政限额

- **秘鲁的立法法令 No. 1012 (2008)**¹⁵³指出，对 PPPs 的坚定承诺和可估计的应急负债的总体财政承诺，其现值不得超过国内生产总值（GDP）的百分之七。然而，每隔三年，总统可在经济和财政部的批准下，根据该国的基础设施需要，颁布一项法令去增加或减少这个限额。
- **匈牙利，其政府财政法**将 PPP 的多年期付款承诺的总价值限制在政府收入的百分之三（1992 年 38 号法令 12 条，引自 Irwin 的文件）。¹⁵⁴
- **巴西的联邦 PPP 法（法律 11079，2004）**将 PPP 合同中所承担的财务承诺总付款限制在每年净收入的百分之一。¹⁵⁵Hemming 注意到 PPP 的会计准则正在制定中，包括对担保的估价及与这个限额有关的处理。

¹⁵¹ 新西兰的信息见 <http://www.treasury.govt.nz/government/financialstatements>; for Australia, see <http://www.finance.gov.au/publications/commonwealth-consolidated-financial-statements/>.

¹⁵² Dipres (2010) Dirección Presupuestaria from the Ministerio de Hacienda of Chile.

¹⁵³ President of Peru (2008) Legislative Decree No. 1012.

¹⁵⁴ Irwin and Mokdad (2010) Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa. World Bank/Public Private Infrastructure Advisory Facility.

¹⁵⁵ State of Victoria (2014) Managing Probity - Procurement Guide. [Online] Available at www.procurement.vic.gov.au

然而，创建 PPP 的具体限制不同于政府开支的其它限制，即使 PPP 将提供更好的物有所值，它还是令各政府部门倾向选择 PPP 以外的传统采购方式。

因此，另一种选择是**将 PPP 承诺的限制纳入在其他财政目标中**。例如：一些政府对政府债务提出了目标或限制。根据国际准则或国家规则，某些类型的 PPP 承诺可能包括在政府债务的计量范围内。在这种情况下，适当的办法可以使“债务加 PPP 承诺”上设定限制。在对 PPP 总体风险的任何控制中，是否包括应急负债是一个困难的问题，并且如何对它估价。

当总体风险受到限制时，每个 PPP 都必须根据这些总体限制分别进行测试，作为审批过程的一部分（见第 4 章第 12 节）。

1.9 PPP 计划与 PPP 项目的监督

PPP 项目通常由政府行政部门执行。第 1.7 节所描述的过程和责任旨在在行政部门内建立制衡机制来作出相关决策。本节描述 PPP 项目计划更健全的管治，其他实体和一般利益相关者如何参与 PPP 过程，以及他们如何追究行政人员对其决策和行动的责任。框 2.23 为如何执行英国的 PFI 提供的一个例子。

框 2.23：私人主动融资 (PFI) 要求证据

- 在 2011 年，英国政府决定需要对 PFI 模式进行根本性的重新评估。部分原因在于财政紧缩期间，利益相关者团体和公众认为 PPP 的支付不能削减，从而迫使减少政府其他部分的预算。随着不满情绪的增加，许多人质疑 PPP 合同实际上是否提供了物有所值。
- 为使所有有关方面有机会就如何最有效地改革 PFI 模式提出建议，政府发起呼吁提供证据作为回应：
 - 收到了来自一系列组织的 136 份意见书，包括顾问、投资者、承包商、服务提供者、学术界和政府部门；
 - 从议员方面收到了 3 份回应；
 - 从个人方面收到了 16 份回应。

根据证据的要求，政府决定改革 PFI 模式和发展一种新的方法 - PF2，让私人资金参与政府基础设施和服务的提供。PF2 模式旨在提高融资项目的物有所值，提高长期项目所产生的负债透明度，增加投资者取得的股本回报，加快和降低采购过程的成本，并在提供服务方面提供更大的灵活性。

来源:HM Treasury (2012) A New Approach to Public-Private Partnerships.

行政部门以外的实体和团体在确保 PPP 项目计划的良好治理方面可发挥作用，可包括：

- **立法机关：**

政府立法部门经常通过 PPP 立法来界定 PPP 的框架。在某些情况下，立法机关可能直接参与 PPP 过程，审批 PPP 项目。立法者也行使事后监督，审议政府对 PPP 承诺的报告。第 1.9.1 节探讨了立法机关的作用；
- **审核实体：**

许多司法管辖区都有独立的审核实体。这些实体可考虑将 PPP 承诺作为定期审计职责的一部分，例如：审计政府财务报表。他们还可以审查 PPP 项目的绩效，调查特定的关注点，或者审查整个项目计划的物有所值效益。反过来，这些审查使立法机关和公众能够知道 PPP 项目的表现。第 1.9.2 节部分探讨了审计主体的作用；
- **公众：**

公众可以直接参与 PPP 项目的设计。如果有渠道提供反馈，可以通过咨询流程和监测服务质量来完成。整个有透明度的 PPP 过程及一个活跃的媒体可以告知公众舆论，如果这些问题严重，可以影响选举。第 1.9.3 节进一步探讨公众的作用；
- **其他机制：**

还有一些其他机制可用于确保 PPP 过程的良好管治。廉洁顾问可以在每个阶段参与，以确定和尽量减少任何实际或可感知的利益冲突。政府采购监督团体可以监测采购过程。第 1.9.4 节探讨了这种机制。

1.9.1 立法机关的角色

政府的立法机关即是选举产生的立法议会或大会，可以通过几种方式控制 PPP 过程：

- **PPP 法律框架与策略的定义：**

PPP 框架通常建立在具体的 PPP 法律中。如本章前面所述，引入 PPP 法律的一个基础理论是使政府的立法部门能够为 PPP 如何发展及实施来制定制度及规则，使可追究责任者的责任；
- **限制 PPP 负债承诺的定义：**

立法机关可以限制 PPP 的全部财政承诺(如第 1.8.6 节所强调的)、一年内采取的数额或以其它方式管理 PPP 可以创造风险和世代公平的问题；
- **PPP 项目的审批：**

PPP 项目可能需要国家议会审批，如第 1.7.5 节所述。此要求可限于超过一定规模的 PPP

项目。例如：匈牙利 PPP 法案 (1992) 规定，政府在签署一项超过现值 2.3 亿美元¹⁵⁶的多年付款义务合同之前，必须征求议会的审批。在危地马拉，所有 PPP 合同都需要国会¹⁵⁷审批。国会审批的要求带来了一个风险，即招标过程时选择一个优先的投标人，但国会可能不会给予审批政府来签订合同。这种风险可能会降低投资者对该国 PPP 的投资意愿；

- **项目计划的监督：**

许多政府在预算文件和其它财务报告中包含了 PPP 项目计划的信息。一些澳大利亚州政府在融资交割结束后的特定时间内，向国会提交项目或合同摘要。这使国会有机会审议政府对 PPP 的承诺，并在事件发生后要决策者负责。国会也可以委托并接受有关 PPP 项目计划的审计报告。框 2.24 提供了立法监督的例子。

框 2.24: PPP 项目计划的立法监督

- 在 2005 年，英国国会(下议院)对**伦敦地下城市轨道交通系统 30 年的 PPP** 发表了一项绩效审计。对政府与私营企业对维护和升级合同的辩解理由、物有所值的分析以及 PPP 的总体结构进行了评估。该报告提供了结论，并就未来的改变提出建议，英国财政部随后向国会提出了这个意见。¹⁵⁸
- 在澳大利亚维多利亚议会的**政府帐目及估计委员会**，审查了 Partnerships Victoria 的 PPP 项目计划在治理及 PPP 的国际会计标准的方面，包括：风险分配、问责制、保护公众利益、经济利益和物有所值。然后提出改进 PPP 政策及加强项目管治的建议。¹⁵⁹

¹⁵⁶ State of Victoria (2014) Managing Probity - Procurement Guide. [Online] Available at www.procurement.vic.gov.au

¹⁵⁷ Congress of the Republic of Guatemala (2010) Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Law of Partnerships for the Management of Economic Infrastructure).

¹⁵⁸ Committee of Public Accounts (2005) London Underground Public Private Partnerships: 17th Report of Session 2004-2005.

¹⁵⁹ Public Accounts and Estimates Committee, Parliament of Victoria (2006) Report on Private Investment in Public Infrastructure, Seventy First Report to the Parliament.

1.9.2 审核实体和事后评价

审核实体是政府支出决策问责制中的一个重要环节，它为议会和公众对政府的财政状况和政府的绩效进行独立审查。国际最高审计机构国际组织(INTOSAI)提供了审计实体成员的在线清单。¹⁶⁰

最高审计实体的授权因司法管辖区而异，但通常应包括两级审计。首先是**规律性审计**，这包括审计政府实体和整个政府的财务报表，以及审计合规性和廉洁性的决策过程。其次是**绩效或物有所值的审计**，审查政府的有效性和效率。¹⁶¹物有所值的审计可以在 PPP 项目计划或项目层面进行。

尽管最高审计实体的职权范围各不相同，但它们通常只适用于完全由政府拥有或主要由政府拥有的机构和实体。因此，最高审计实体通常没有对 PPP 公司进行审计的权利或责任。尽管如此，私营企业经常持有大量相关信息。审计实体试图获取由私营企业持有的信息，这会导致冲突。

为了克服这一点，PPP 合同可以包括要求 PPP 公司提供经审计的资产负债表和政府可能需要的任何其它相关数据。审计实体还需要明确其获取属于 PPP 公司信息的权利。INTOSAI 已经发布了审核 PPP 项目指导原则(2007)。¹⁶²

PPP 的规律性审计

在对签约部门进行定期审计时，审计实体通常会检查 PPP 负债承诺是否适当的反映在账目中，并遵循 PPP 项目计划。审计可以在 PPP 过程的任何阶段发生，包括在项目准备期间或采购之后。

对 PPP 项目和 PPP 计划的绩效审计

当对 PPP 审计过程是否得到适当遵循，或者项目是否提供物有所值时，审计机构可以对特定的 PPP 项目或更健全的 PPP 项目计划进行绩效或物有所值的审计。

INTOSAI 建议对 PPP 项目的绩效审计应在采购后不久进行，并应在项目生命周期内进行持续审查，它包括以下信息：

- 协议的所有主要方面都与物有所值有关，如所需的行动、产出和交付时间；
- 如何识别 PPP；
- 如何管理采购流程；

¹⁶⁰ 见 <http://www.intosai.org/about-us/organisation/membership-list.html>

¹⁶¹ INTOSAI 的国际审计准则 (ISSAI) 100 规定了政府审计的基本原则。第 34-44 段描述了审计机构的任务，并定义了规律性和绩效审计。

¹⁶² INTOSAI (2007) Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised).

- 采用的招标程序；
- 合同如何定稿；
- PPP 合同的持续管理。¹⁶³

框 2.25 概述了澳大利亚两个州的 PPP 项目绩效审计例子。

框 2.25: 项目绩效审计

- 在澳大利亚新南威尔士省，审计长审计了**跨城市隧道**，这是一项在悉尼的中央商业区下提供一条高速公路的 PPP 项目。2006 的报告对 PPP 合同的审批过程的分析，合同最终如何修订，以及项目对公民的费用是否合理。项目审计注意到它的高收费、低于预期的交通量、特许经营公司预付前期费用的影响，以及最初合同的修订缺乏透明度。审计长跟据分析就每一个问题提供了意见。
- 澳大利亚维多利亚省为**墨尔本市的车和火车系统**授予特许经营合同（称为“特许经营权”）。当这些运营商遇到财务困难时，政府决定与现有的私人承包商进行重新谈判，而不是重新招标。这对所得到的物有所值引起了一些担忧。政府对特许经营权和重新谈判进行了物有所值事后审计。该报告于 2005 年发布，其报告重点包括负责机构的有效性、流程的透明度、项目的适当风险分配、公共部门基准的发展以及适当的监测系统。¹⁶⁴

在工作一段时间后对整个 PPP 项目计划进行审计可能是有效的。基于计划的审计应集中于提供改进方案的建议。框 2.26 提供了一个例子。

框 2.26: PPP 项目的立法机关审计和审查

在 2011 年，英国国家审计办公室 (NAO) 发布了一个对 **PFI 计划和其他大型采购项目的审查**，并对英国经验提供了重要学习的经验。NAO 评估了该计划的各个方面，包括物有所值、项目准备和实施，以及问责制。根据这个分析，NAO 为 PFI 计划的未来改进提供了建议。

来源: Source: Controller and Auditor General (2011) Lessons from PFI and Other Projects National Audit Office.

¹⁶³ *ibid.*

¹⁶⁴ Auditor General Victoria (2005) Franchising Melbourne's Train and Tram System Victorian Government Printer. 见 http://download.audit.vic.gov.au/files/ptfranchising_report.pdf.

1.9.3 公众的角色

PPP 旨在为公众提供价值。在 PPP 的过程和计划中得到适当的公众参与程度可以达到或破坏 PPP 项目计划的合法性，并直接有助于良好的治理。公众直接参与 PPP 过程的各个方面可以改进项目的设计。同样重要的是，使 PPP 项目和过程透明化使得 PPP 的绩效成为政府政策辩论和公众对政府整体绩效看法的一个因素。

公众参与 PPP 过程

公众可在 PPP 过程的三个阶段参与：

- **PPP 项目计划开发** –
让公众从开始时参与制定开发 PPP 的政策框架，并在项目计划开发时继续征求反馈意见；
- **PPP 项目开发** –
在 PPP 开发过程中引入利益相关者协商，以便在建立和实施 PPPs 时能够考虑到公众关注的问题；
- **PPP 合同监控** –
建立使用者反馈和申诉机制解决合同协议和管理框架。第 8 章关于公众如何在监测承包商绩效方面发挥作用提供指导和示范。

提高 PPP 项目计划的透明度

许多政府公开提供 PPP 项目计划的信息。这使媒体能够报道这个计划，并让公众就政府在实施 PPP 方面的绩效提出知情意见。

如第 1.8.5 节所述，国际标准要求在政府账户中披露对 PPP 的财政负债承诺。绩效审核和报告通常也可以公开（见第 2 间第 9.2 节）。这还可以要求披露合同的关键条款或整个 PPP 合同。通常，合同中的任何商业敏感元素均不包括在发布版本中。例如：维多利亚省（澳大利亚）的政策是在维多利亚政府采购委员会网站上发布所有 PPP 合同 (www.vgpb.vic.gov.au)。此外，还需有项目摘要，提供项目的关键特征和商业条款的信息。¹⁶⁵

虽然许多政府拒绝发布关键商业条款，但完全透明可以增加公众对项目计划的信任，所以应予以考虑。在澳大利亚新南威尔士省，《信息自由法》要求向公众提供关于 PPP 的信息。在不列颠哥伦比亚省和加拿大的大多数其他司法管辖区，要求在采购过程中披露报价和建议，并在融资交割后尽快公布项目协议（经编辑）和项目摘要报告。在加拿大的信息自由和保护隐私法（FOIPPA）规定了必须发布（和隐藏）的信息。

¹⁶⁵ Partnerships Victoria (2001) Practitioners' Guide. State of Victoria.

世界银行集团最近公布了有关披露的最佳框架指引。这些指引为有意制定其国家的 PPP 披露政策的决策者提供了一个建议的框架和额外资源。框 2.27 概述了披露框架方面的建议。

框 2.27: 披露框架: 使 PPP 的信息披露和透明度制度化

管理 PPPs 的信息披露对于更好地管理 PPP 项目和计划至关重要。健全和可靠的框架在许多方面均与信息披露管理有关: PPP 负债的会计和报告实质上是一项关于负债和财政影响的信息披露工作(这 1.8 节已进行了讨论)。此外,透明度是任何政府采购过程的一项关键原则,如果采购规则在选择过程中提供和保护透明度和公平性,私营企业才会对这些 PPP 项目计划感兴趣(在相当大的规模而非机会主义);以及使潜在的投标人获得有意义的信息和项目的研究资料,使其用有效的方式去评估机会。

各国政府必须对其决定负责(PPP 的采购),这意味着必须提供信息进行审计,包括与过程本身的公平性和 PPP 项目的绩效。政治团体、公众和潜在投资者对这种审计有兴趣。这在第 1.9 节中进行了讨论。

信息披露可以是主动和被动的,它可以指采购前的阶段和采购后的阶段。根据世界银行的资料,披露的类型如下:

- 被动披露(也称为响应披露)通常是根据信息自由法或信息权法以响应信息请求而产生的。主动披露包括由政府自愿或根据立法或政策规定的授权披露所有信息。
- 采购前的披露是在合同签订前披露的。采购后的披露是在合同签订后披露的。

信息披露非常重要,通过与 PPP 框架的其他要素重叠的特定框架,使之制度化是非常可取的。主要的挑战在于制定主动披露的实践,在现有的框架中,被动披露更为常见。

信息披露的好处是非常显著的,可能包括增加私人投资者的兴趣,增加了公众对如何花纳税人的钱以及政府是否实现了物有所值的信心,最重要的是(和与所有这些目标相关)一个适当的披露方法将非常有助于解决腐败问题。

一些国家已经制定了结构化和制度化的 PPP 信息披露方法,包括发达国家和新兴市场和发展中的经济体(EMDE)。

促进信息披露的首要因素是信息自由法(FOI)立法的存在或相等要求,要求主动公开并适用于 PPP。另一个最重要的因素是“建立新基础设施的必要性和压力”,这与增加私营企业参与的目标相关,因此与减少腐败的更大目标相关。这可能是最相关的原因解释了为什么在一些新兴国家,特别是哥伦比亚,与 PPPs 信息披露有关的做法发展得更快。

有效的 PPP 信息披露存在许多挑战。这些措施包括:政府机构不愿意在没有明确的授权或框架的情况下主动披露信息,对 PPPs 的具体披露缺乏明确性,以及在合同和社会资本利益方面的保密问题。

一个积极主动的 PPP 披露框架在广义的条款上与任何一般的主动披露政策是类似的(即应披露什么,何时和以何种形式披露,不应披露什么和披露责任)。但是,与 PPP 项目有关的特殊情况和敏感性(例如:长期合同、复杂的结构、私人提供政府服务、利益相关者的多重性及其敏感性等)要求 PPP 披露政策超出了一般披露政策的细节级别。

从这个意义上说，信息自由法最好有主动披露的要求，以及 PPP 特别立法/指导，对保密信息的指导提供标准合同条款，以及披露信息的全套模板，这可促使健全的披露和诱导更好的披露做法。

来源：Adapted from “A guide to disclosure in public-private partnership projects” (WBG and PPIAF).¹⁶⁶

1.9.4 促进采购和良好治理及减少腐败

大规模的项目采购具有吸引腐败的风险。私营企业可能试图采用不正当地方法影响交易，政府人员可能试图从公职中抽取私人利益。利用上述机制，明确的流程和标准、明确的责任分配、对立法机关和最高审计机构加以监督，以及信息和公众参与的透明度，可以最大限度地减少 PPPs 中的腐败。

廉洁顾问和审计师以及政府采购部门可以作为进一步加强反腐工作的额外机制。

廉洁顾问和审计师

可以使用廉洁的顾问和审计师来确保各组织正直和公正地行事，让供应商获得平等的对待，保持一致和透明的流程、保护知识产权机密、解决利益冲突、确保采购过程与能力一致。例如：澳大利亚维多利亚政府需要独立的廉洁建议“在复杂的采购活动需要独立监督的流程”。¹⁶⁷

在不列颠哥伦比亚和加拿大的大多数其他司法管辖区，每个 PPP 项目上都使用公平性顾问，为公众和市场参与者提供独立的公平保证。在采购文件中描述了公平顾问的作用。在不列颠哥伦比亚，还有利益冲突顾问，他们就招标小组可能产生的利益冲突问题提供意见。

政府采购部门

政府采购部门负责检查采购过程。这是在牙买加总承包商办公室要发挥的一个角色(见框 2.28)。在罗马尼亚，有几个政府部门负责从不同角度检查采购过程。政府采购的协调和检查单位负责检查与

¹⁶⁶ 世界银行集团关于信息披露的新指南（“PPP 项目披露指南”）是以 PPP 的项目披露和合同信息以前的报告为基础，进一步分析，扩大范围，包括采购前和采购后的信息披露。它包括对原因、效益和挑战的分析，以及处理保密问题的具体内容和制定披露框架（包括标准条款和模板）的详细指南。这些指导指南得到了对一系列司法管辖区的详细研究和案例研究分析的补充。

¹⁶⁷ State of Victoria (2014) Managing Probity - Procurement Guide. [Online] Available at www.procurement.vic.gov.au

政府收购(包括 PPPs)有关的政府购买过程。在罗马尼亚, 国家调节和监督政府收购管理局是目前负责推动和执行政府采购政策的实体。目前, 政府正在进行讨论将两个实体统一在总务局的权力下。

框 2.28: 采购过程审计中的公众角色

在牙买加总承包商办公室对拟议的“天然气再气化项目”的采购过程进行了详细调查, 这是由一位“关注公民”的信件使该项目成为直接谈判的主题。2011 年报告审查了采购过程的整个过程, 审查了每个参与者, 并突出了潜在的利益冲突。

来源: Office of the Contractor General of Jamaica (2011) Special Report of Investigation: 指控关于 FSRU 液化天然气再气化转运终站和天然气运输系统的融资、开发、拥有和运营的建议, 可在线 http://www.japarliament.gov.jm/attachments/628_OCG%20LNG%20Special%20Investigation%20Report%20Part%201.pdf.

参考

下表列出了一些最有用的 PPP 指导文件，包括那些政府发布的成功 PPP 项目计划。

| 2 PPP 框架 | | |
|----------|--|---|
| 1 | Infrastructure Australia (2011) National PPP Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide, Commonwealth of Australia | 执行部门关于如何在国家 PPP 政策下实施 PPP 项目的详细指导材料。这包括项目识别、评估、构建 PPP、招标过程和合同管理。关于技术主题的附件中有详细的指导。 |
| 2 | Government of Colombia (2014) Guía de Asociaciones Público Privadas, Departamento Nacional de Planeación (Guidance for PPP Development) Departamento Nacional de Planeación and Government of Colombia (2010) Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público - Privadas (Process and Procedures Manual for PPP Projects) Ministerio de Hacienda y Credito Publico - Subdireccion de Banca de Inversion | 国家、地区和地方政府的公务员指南。它详细阐述了识别、评估、准备、招标和实施 PPP 合同的过程和要求。 |
| 3 | Ministry of Finance, Government of India (2011) PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India | 描述 PPP 过程的在线指引工具，为各个阶段的 PPP 管理从业者提供部门特定的指导和工具。 |
| 4 | <i>Government of Rio de Janeiro (2008) Manual De Parcerias Públicas Privadas - PPPs (PPP Manual</i> | 里约热内卢给予公务员制定和实施 PPPs 的指南。它定义了 PPP 及起草初步提案、进行详细技术研究、招标管理和合同管理提供指导。 |
| 5 | National Treasury, PPP Unit (2004) Public Private Partnership Manual Government of South Africa | 执行部门手册。它详细阐述了按照国家 PPP 条例制定和实施 PPP 的过程和要求。包括 PPP 启动的模块、PPP 可行性研究、PPP 采购和 PPP 协议管理。附件有每个阶段使用的工具和模板。 |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| 6 | Kerf, Gray, Irwin, Levesque, and Taylor, under the direction of Michael Klein (1998) Concessions for Infrastructure: A Guide to their Design and Award World Bank Technical Paper No. 399, World Bank and the Inter-American Development Bank | 描述并举例说明开发和实施 PPP 的几个重要步骤，重点是使用者付费的 PPP 或特许经营权。包括有关详细设计、招标过程和合同管理的部门(监管)结构。 |
| 7 | Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets PPIAF, World Bank | 描述和提供整个 PPP 过程的指导，突出 EMDE 国家的经验。简要介绍项目选择；重点是准备和使项目投入市场并与私营企业合作。 |
| 8 | PPIAF (2009) Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways, World Bank | 单元 5：为实施和监测项目识别、可行性研究和分析、采购、合同授予和合同管理的进一步材料提供指导和链接。 |
| 9 | World Bank and PPIAF (2006) Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit | 提供有关 PPP 过程的指导，从计划和上游政策到构建 PPP 和实施交易的细节。重点是供水行业的使用者付费 PPP 项目。 |
| 10 | World Bank and PPIAF (2007) Port Reform Toolkit Second Edition | 为港口部门的 PPP 若干方面提供指导，包括风险识别、财务分析、构建合同和合同管理方法的指导。 |
| 11 | HM Treasury, UK (2015) The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government | 英国财政部关于政府部门机构在资金投入政策、计划或项目之前，如何准备、评价和评估提案提供了指南。 |
| 12 | Construction Industry Council (1998) Constructors' Key Guide to PFI | 突出了 PPP 对从事建筑业的企业的益处。对有关 PPP 市场的购买及供应者相关的主题讨论，包括过度依赖 PPP 优惠的企业风险。 |
| 社会资本发起项目（自提）处理 | | |
| | 参考 | 描述 |

| | | |
|---|---|---|
| 1 | PPIAF (2009) Online Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways, World Bank | 单元 5: 实施和监测, 阶段 3: 采购包括自提, 描述它们的好处和挑战, 并提供自提的 PPP 成功和不成功的例子。 |
| 2 | World Bank PPP in Infrastructure Resource Center, online at: http://ppp.worldbank.org/pppic | “采购过程和标准化招标文件”那节简要介绍了世界银行对自提标书看法, 并提供了一些国家有关法律和政策的例子和链接。 |
| 3 | Reddy and Kalyanapu (undated) Unsolicited Proposal - New Path to Public-Private Partnership: Indian Perspective, Technische Universiteit Eindhoven | 介绍了在印度几个州采用瑞士挑战过程的方法处理自提, 并吸取了印度的经验教训。 |
| 4 | Hodges and Dellacha (2007) Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency, PPIAF Working Paper No. 1, 2007 | 介绍了在自提标书的基础上提倡直接谈判的常用辩理理由, 并介绍了一些国家为促进竞争紧张而采用的制度和政策。附录描述了非洲、美洲和亚洲几个国家自提标书的做法和经验, 包括相关法律和条例链接。 |
| 5 | Hodges (2003) Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects, World Bank Public Policy for the Private Sector Note Number 257 | 概述各国政府在处理自提时所面临的重要问题, 包括何时和如何接受这些提案, 以及为什么和如何在这个过程中引入竞争。 |
| 6 | Hodges (2003) Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects, World Bank Public Policy for the Private Sector Note Number 258 | 介绍了四国家处理非邀约投标书的经验: 智利、大韩民国、菲律宾和南非。 |

| | | |
|---------------|---|---|
| 7 | UNCITRAL (2001) Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, United Nations | E 节就处理自提的政策和程序提供指导。区分了那些需要或不需要的专有技术的提案。 |
| 8 | PPIAF (2014) Unsolicited Proposals - An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned, World Bank | 本研究讨论了与 USP 过程相关的一系列全球趋势，包括从管理这些建议中吸取的经验教训，以及对进一步考虑的一些关键影响。 |
| 政府部门责任 | | |
| 1 | Castalia (2009) Benchmarking Indonesia's PPP program Report to the World Bank Institute | 这个报告审查了印度尼西亚 PPP 项目计划的进展情况，并根据与哥伦比亚、荷兰和南非的方案进行比较，提出了增长建议。 |
| 2 | Akitoby, Hemming, and Schwartz (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships, IMF Economic Issues No. 40 | 一本简短的小册子，说明 PPP 对政府投资的影响，包括如何管理和控制 PPP 的负债承诺。 |
| 3 | World Bank Sustainable Development Department in East Asia and Pacific (2007) Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure, World Bank, PPIAF | 本报告全面评估了发达国家和发展中国家的 PPP 部门的效用。该报告提供了在 PPP 部门最有效的情况下的经验教训。 |
| 4 | Sanghi, Sundakov, and Hankinson (2007) Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure: Lessons from Case Studies Around the World, Gridlines Note No. 27, Sept 2007 | 以上来源#3 的经验总结。 |

| | | |
|----|---|--|
| 5 | Dutz, Harris, Dhingra, and Shugart (2006) Public-Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? World Bank Public Policy for the Private Sector Note 311 | 一份简短的说明，回顾几个国家 PPP 部门的经验。它提供了改善治理及有效性的高层次建议。 |
| 6 | Energy and Infrastructure Unit and Finance and Private Sector Development Unit, South Asia Region (2006) India: Building Capacities for Public-Private Partnerships, World Bank | 在上述来源#5 的案例研究提供了更多细节，包括它们对印度的适用性。 |
| 7 | Farrugia, Reynolds, and Orr (August 2008) Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. Stanford University Collaboratory for Research on Global Projects, Working Paper #39 | 对 PPP 部门的审查，重点是发达国家的经验。该报告包括个案研究和审查八个不同政府部门的关键方面。 |
| 8 | OECD (2010) Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structure OECD [ISBN: 9789264006515] | 概述经合组织国家的专用 PPP 部门，包括五个司法管辖区 (澳大利亚维多利亚省、德国、韩国、南非和联合国)。 |
| 9 | Burger (2006) The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury Paper presented at the OECD Symposium on Agencies and PPPs | 本文回顾了南非的 PPP 项目计划及其专用的 PPP 部门。 |
| 10 | M Muller, R Simpson and M van Ginneken (2008) Ways to improve water services by making utilities more accountable to their users: a review. World bank /BNWP Note 15 May 2008 | 使用者参与的 PPP 案例研究。 |

| | | |
|--------------------|--|---|
| 11 | State Secretariat for Economic Affairs SECO Economic Cooperation and Development (2005) Public-Private Partnerships for Water Supply and Sanitation | 解决对所有参与者的治理结构作出正确定义所面临的挑战。角色和职责须如何分配。监管机制如何从一开始建立。此外，它还审查如何确保社会资本的参与。 |
| 公私伙伴的公共财政管理 | | |
| 1 | Irwin (2003) Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support, World Bank Working Paper No. 10 | 描述对基础设施项目补贴的不同支付机制—包括产出支付和前期资金补贴，以及政府如何决定哪些是最适当的。 |
| 2 | Irwin (2007) Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects World Bank | 第 3 章描述了政府担保对私人基础设施项目的“历史教训”，其中包含经历了重大财政风险的政府警示。第 4 章描述了为什么政府在提供担保时会做出错误的决定。 |
| 3 | Castalia and WBI (2011) Subsidy Funding Mechanisms for Public Private Partnerships in Latin America | 该报告提供了一个框架，说明为什么有时需要对 PPP 进行补贴。该报告对巴西、哥伦比亚、印度和墨西哥的 PPP 补贴方案进行了个案研究。 |
| 4 | Schwartz, Corbacho, and Funke (eds.) (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships, IMF [available from Palgrave in hard back, ISBN-13 978-0-230-20133-0] | 2007 年在布达佩斯举行的货币基金组织会议上，收集了关于管理 PPP 的财政影响的文件汇编。第二部分：PPP 的财政风险；和第四部分：PPP 会计、报告和审计与 PPPs 的政府财政管理特别相关。 |
| 5 | OECD (2008) Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money Organization for Economic Cooperation and Development [ISBN-9789264042797] | 该书确定了使 PPP 项目的物有所值最大化的最佳实践方法，包含财政影响和可承受能力。该书还涉及管理改革、治理和发展部门能力等问题。 |

| | | |
|--------------------|---|---|
| 6 | Cebotari (2008) Contingent Liabilities: Issues and Practice, IMF Working Paper WP/08/245 | 关于管理应急负债金包括 PPP 项目的一份开创性论文。它包括案例研究来说明来自不同国家和问题的管理挑战和实践。这些案例研究也突出最佳实践方法。 |
| 7 | Akitoby, Hemming, and Schwartz (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships, IMF Economic Issues No. 40 | 一本简短的小册子, 说明 PPP 对政府投资的影响, 包括如何管理和控制 PPP 的负债承诺。 |
| PPP 项目计划的监督 | | |
| 1 | Machado PPP Audits in Portugal, and Bager Hungary's Audit Experience with PPPs Both in Schwartz, Corbacho, and Funke (eds.) (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships, IMF [available from Palgrave in hard back, ISBN-13 978-0-230-20133-0] | 2007 年在布达佩斯举行的货币基金组织会议上, 收集了关于管理 PPP 的财政影响的文件汇编。第四部分: PPP 会计、报告和审计检查不同部门的角色以确保问责。 |
| 2 | INTOSAI (2007) Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised) | 提供有关在整个生命周期中评估 PPP 项目的最佳实践指导。 |
| 3 | United Nations Economic Commission for Europe (2008), Guidebook on Promoting Good Governance in PPPs | 本指南做了两件事: 1、展示政府和私营企业如何改善 PPP 的治理。 2、为制定 PPP 培训模块奠定基础。 |