

PPP资格证书体系指南



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

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

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

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

DISCLAIMER

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

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

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

RIGHTS AND PERMISSIONS



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

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

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

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

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

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

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

APMG

PPP 资格认证体系指南，简称 PPP 指南，是 PPP 知识体系（BoK），详述了创建和实施有效的、可持续的政府与社会资本合作关系（PPP）的所有相关方面。它旨在提供给 PPP 专业人员、政府、顾问、投资者和其他有兴趣的人使用。PPP 指南是 CP3P 资格鉴定系列的一部分，一旦获得完全的 CP3P 资格，则允许个人使用 APMG

PPP 资格认证体系中的“经认证的 PPP 专家”称号。APMG 的 PPP 资格认证体系，简称为资格认证体系，是亚洲开发银行（ADB）、欧洲复兴开发银行（EBRD）、泛美开发银行（IDB）、伊斯兰开发银行（IsDB）和世界银行集团（WBG）的一项产品。由政府与社会资本基础设施咨询基金会（PPIAF）提供部分资金。

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

免责声明

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

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

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

权利和权限



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

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

翻译—

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

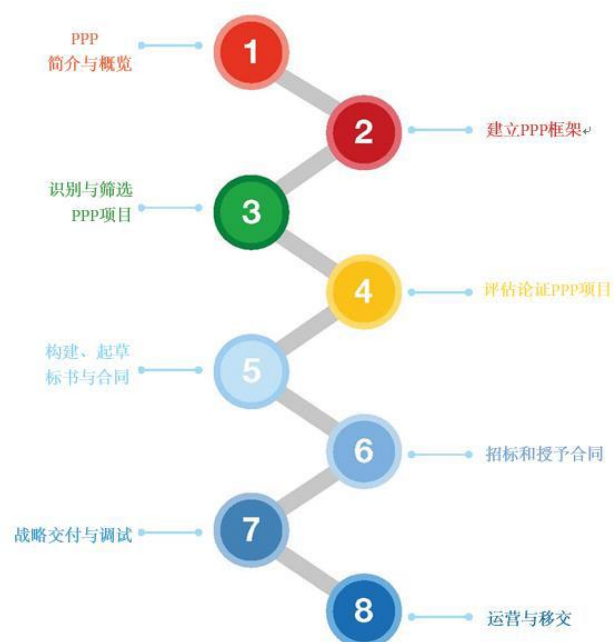
改编—如果你对本指南进行改编，请在归属声明的同时加上以下免责声明：*这是对 ADB、EBRD、IDB、IsDB 和 WBG 原有指南的改编。改编中所表达的任何意见和观点均为改编者的责任，并未被上述组织认可。*

第三方内容—ADB、EBRD、IDB、IsDB 和/或

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

任何有关权利与许可的问题都应向世界银行出版社提出：世界银行出版社，世界银行集团，18 18 H 大街 NW，华盛顿 20433，美国； 邮箱：pubrights@worldbank.org。

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



上一章：第 2 章 – 政府与社会资本合作关系（PPP） -- 建立 PPP 框架

下一章：第 4 章 – 政府与社会资本合作关系（PPP） -- 评估论证 PPP 项目

目录

1. 项目识别和筛选阶段的目标：在项目周期中处于什么位置	8
2. 项目识别和筛选阶段的概述	9
3. 识别需求：进入渠道的通道(直到完成可行性研究)	11
4. 项目优先次序	13
5. 方案分析和选择技术	14
6. 选择方案的技术概要	15
7. 信息要求/数据核对表	16
8. 经济健全。成本效益分析介绍	18
8.1. 绩效指标	23
8.2. 财务数据(财务现金流)转化为经济流：机会成本、影子价格和税收调整	24
8.3. 将风险和不确定性纳入分析	27
9. PPP 项目的范围以及挑战	27
10. 测试 PPP 的适用性和可承受能力	29
11. 项目管理计划和项目治理的注意事项	31
12. 识别利益相关者并制定沟通策略：确保政府支持和管理利益相关者	32
12.1. 谁是利益相关者？	33
12.2. 沟通策略	34
13. 评估专业能力和需求，聘请顾问	35
13.1. 发展评估研究所需的专业能力	36
13.2. 顾问的要求	37
13.3. 合同顾问的时间和范围	37
14. 筛选报告	39
15. 本阶段的成果	39
参考	39
第 3 章附录 A：筛选报告大纲示例	54

框

框 3.1：学习目标	8
框 3.2：技术替代方案的例子	9
框 3.3：提出独特的解决方案的风险	9

框 3.4 : 项目计划的例子——加速和扩大印度尼西亚经济发展的总体计划 2011 – 2025	11
框 3.5 : 政府能够对项目进行严格评估的重点方面.....	13
框 3.6 : 交通预测	17
框 3.7 : CBA 基本条件.....	19
框 3.8 : 外部性影响	20
框 3.9 : 贴现率的常用方法	24
框 3.10 : 不同因素的调整和转换示例	26
框 3.11 : 利物浦政府直接参与	28
框 3.12 : 项目管理计划和治理策略的关键要素	332
框 3.13 : 利益相关者们参与和适当的沟通的相关性	332
框 3.14 : 获得和/或资助研究的方法	
388	

图

图 3.1 : PPPS 周期中的项目识别和向前迈进准备活动的主要任务.....	11
图 3.2 : 项目渠道的进入路线	12
图 3.3 : CBA 分析的顺序	18
图 3.4 : 筛选决策过程	30
图 3.5 : 评估专业能力和需求	36

表

表 3.1 : 成本效益框架	22
表 3.2 : 在项目筛选和评估阶段中沟通的作用.....	34

1. 项目识别和筛选阶段的目标：在项目周期中处于什么位置

PPP 过程由多个阶段组成：识别项目并将其筛选为 PPP、评估项目、构建采购过程和合同、招标和授予合同，以及最后的合同管理。

这些过程需要大量的时间和资源。为了确保这些资源使用得当、减少失败的可能性、并保证采购过程能够更有效地运作，政府在 PPP 渠道以及可行性程度发展中必须仔细选择项目。

确保这些资源使用得当的有效方法有两个步骤：在筛选阶段中的初步分析(本章)和全面评估(第 4 章)。这在评估阶段将避免不必要地消耗资源的风险。见框 3.1。

框 3.1：学习目标

本章涵盖了作为 PPP 开发的项目从项目的识别到批准的步骤，以及为开始下一阶段(评估)准备就绪。本章将允许读者：

- 确保项目有足够的经济价值可以继续进行项目；
- 避免浪费资源去分析和构建不可行的 PPP 项目的风险；
- 准备好下一个阶段：评估。

该过程假定已经确认了提供服务的公众需求。此后，必须考虑所有解决方案来选择一个，在这个阶段被视为 PPP 筛选阶段，从而将传统的项目周期转换为 PPP 项目周期¹。

本章继续解释前期评估项目所需的过程和信息，并将其作为潜在的 PPP 进行筛选——即根据初步信息的基础上确定，项目是否可能成功的实施并将作为 PPP 提供价值。它还确定了项目涉及的主要直接和间接利益相关者和风险，这可能对其产生积极或消极影响，必须在下一个阶段加以考虑：评估。

本章将介绍筛选报告中所涵盖的主要项目、这个阶段成果的总结、以及下一阶段的需求。

筛选过程是渐进分析的一个步骤。这种分析可能需要很长的时间来进行。政府通常对这个过程的完成速度抱有不切实际的期望。政府通常花费很长的时间来决定项目做为 PPP 项目，当做出这个决定时，往往会有很大的压力要尽快实施这个项目。这可能导致后来的不良后果。

¹ 在实践中，通常已经选择了一个项目，并且可能在基础设施计划（例如：交通运输基础设施计划）或特定计划（例如：医疗卫生

项目计划）的过程中确定了技术解决方案。然后该项目将直接进入 PPP 筛选阶段。然而，本 PPP 指南中描述的流程包括此阶段的项目识别；它强调了选择最佳技术解决方案以实现 PPP 项目成功的重要性。PPP 方式只是采购项目的一种选择形式，它不会将差的项目（在经济和社会方面）转变为更有价值或最佳的解决方案。相反，它会保护和使项目的物有所值最大化。

为了减少这些容易犯的错误，筛选过程是保证政府资源的最佳配置和满足社会的需要。政府部门在这个阶段为确定最佳项目所付出的努力，将为以后的工作提供好处。如果在这个阶段的工作不充分或工作恶劣，随着项目周期中的变更，在财务方面和时间方面都会使成本更高。

2. 项目识别和筛选阶段的概述

这个阶段和整个 PPP 过程的起点与采购任何政府物品和服务过程的起点相同：识别需求。

在筛选阶段有一些步骤包括：项目识别(进入过程)、项目范围和对这些项目的初步经济分析，然后决定向前迈进评估阶段。最后一步的筛选是非常重要的，它可以避免在项目上浪费时间，无法保证政府部门不会把有限的资源用于失败的项目上(见图 3.1)。

如果项目的潜在替代方案(从技术角度来看)是可行的，则必须选择一个优先的技术解决方案，以确保该选择最符合政府部门寻找达到的确定需求。见框 3.2 和 3.3。要充分了解这些需求，就必须确定满足这些需求所带来的利益；例如：更好地为使用者提供的服务或支付制定一个较低的价格等等。在第 2.5 节中对技术的选择进行了释解。

框 3.1：技术替代方案的例子

想象一下，你正在运营一个项目，为两个重要社区之间河流的通行减少时间。有很多不同的方式过河。你可能有一艘船、一座桥或一条隧道。如果使用桥梁或隧道方案，你可能会使用私家车、公共汽车、重型铁路、轻轨，甚至行人通道。你可以/不可以收取过路服务费用。所有的这些方案都有不同的成本、不同的服务水准和对市民的不同影响。这些影响不仅会对使用者造成财务上的影响，在收费的情况下，亦会影响到这些方案所节省的时间，例如：对土地或物业的价值影响、交通影响、环境影响以及许多其它影响。

如果是政府运营这个项目，它可能有一个成本参数，并不能超出其价格。若超出该限额将一切都无法承担。此外，项目可能会有一个最低的服务水平，这将意味着最低成本。在这些最低和最大成本限额内可能会有一系列的技术方案。

政府还必须考虑技术方案所提供不同的服务水平。有些方案可能提供的服务远远超过第一天所要求的服务水平(例如：桥梁的容量远远超过使用者数量要求)。这可能是一个无效率的解决方案。

与此同时，政府也无法满足不符合使用者或其他受影响公众的服务要求的技术方案。

必须选择哪种方案？那个方案应该最适合社会认同的需求。

框 3.2：提出独特的解决方案的风险

技术规格也可以破坏项目。一个常见的危险是将重点主要放在如何建设项目(基于输入规范)，而不

是专注于已完成资产的绩效和容量(基于输出规范)。虽然侧重于输入规范对不同社会资本的投标提供比较,并确保考虑到政府部门的设计问题,但这样做限制了社会资本创新的能力和提出替代方案,以及不可能提供更具成本效益的解决方案。

PPP 的目标之一是开辟社会资本能够设计创新的解决方案的可能性。如果不在招标开始前被确定的,那么这些潜在利益就会被阻止。当这种情况发生时,招标通常被发布为“建造一个特定的基础设施并运营 20 年”,而不是“建造和运营一个在未来 20 年内解决问题的基础设施”。政府必须在确定项目技术方面的需要之间取得平衡,以便能够对其进行成本估算和评估它。事实上,政府必须及早避免陷入单一的解决方案。

定义技术解决方案后的下一步是澄清技术范围,包括对项目最重要的方面详细描述和要求(项目的技术概要)。

随后,必须对项目的经济方面和健全性进行测试。如果使用成本效益分析(CBA)作为一种技术进行选择,在经济方面将无保留地确认(或不确认)项目可行(或不可行)。如果使用另一种选择技术,则必须在选择的技术解决方案上执行 CBA。这将需要收集大量的信息(见第 2.7 节),并根据既定做法使用 CBA(以指导性提供方法是最理想的)。第 2.8 节中解释了 CBA 的实施过程。

一个经济合理或最佳的项目解决方案将是项目计划的一部分(即项目计划中的项目渠道),或者如果在没有项目计划方法时,它可能是一个独立的项目候选者。它也可能是在项目计划完成后,已确定的一个项目。第 2.3 节中讨论了该项目计划和个别项目之间的差异。PPP 渠道中的每个项目都是潜在的 PPP 候选项目,不管是否有政府财政替代方案。

如果该项目似乎具有通过 PPP 过程开发的潜力,则政府必须考虑项目的 PPP 适宜性,以测试该项目是否具有作为 PPP 项目的意义(见第 2.9 节)。还应进行初步财务分析来预先测试项目可承受能力。本章认为这是在测试项目的 PPP 适用性的同时进行。注意,PPP 项目的范围必须提前被定义(它可能与项目的技术范围有很大的差别),以便从 PPP 合同中删除一些职责和任务(见第 2.9 节)。

在进行 PPP 适用性分析时,政府必须评估信息的潜在缺口和任何不确定因素,因此需要提供更多的信息。如果目前提供的资料不足或者如果结果和结论不明确,则需要进一步研究(见第 2.7 节)。虽然在评估过程中可能会处理一些信息缺口,这些缺口应明确说明,并将其作为作出评估的决定的一部分加以评估。

一旦项目得到适当的识别和预先为其确定,以及如果适用性测试是令人满意的,并且确定了信息缺口和主要的不确定性和主要的利益相关者,那么就应该制定一个项目管理计划。这将需要包括制定一个人员配置计划,以及为任何潜在需要顾问来支持评估所需的可行性研究。它还应包括预算估计和聘请任何可能需要的外部专家筹资计划(见 2.13 节)。

在这之后,或在执行这些任务的过程中,所有信息都应在一份报告中一致记录(筛选报告,见 2.14 节),在此基础上必须作出一项重要决定:是否向前迈进评估阶段。

图 3.1: PPPs 周期中的项目识别和向前迈进准备活动的主要任务



技术、环境、社会经济和财政方面的全面评估将在 PPP 周期的下一阶段进行，第 4 章将对此进行了说明。

3. 识别需求：进入渠道的通道(直到完成可行性研究)

项目识别的第一阶段是确定公众需求²。项目本身并不是目的，它们是政府履行其服务交付责任的推动者。因此，政府开始物色可能的项目前，必须瞭解问题所在。可能的问题可能是缺乏国内的交通运输联系，或低质量的医疗服务。在找出问题后，政府便可以找出解决问题所需的方法。对于许多需要，基础设施项目是解决问题的一部分。

政府可以通过两种广泛的方式对已确定的需求作出反应：

1. 政府可以通过识别单个项目来回应个别的需求。整个项目可能有一个或多个基础设施组件，应测试是否适合使用 PPP；
2. 政府可以通过制定一项综合计划，识别一系列拟议的项目，对相关的需求群体作出反应。该计划可能是针对单个部门或跨部门，也可能是为了单个地理区域或整个国家。见框 3.4。

已识别的项目列表是响应个别需求或构成计划的一部分，称为项目渠道。同样重要的是项目在渠道里与其它项目有联系，这也是不容忽视。如果有联系的项目也进行，那么项目的有效性可能会大大提高。在计划中应考虑到对这种联系的认识，和如何评估项目产生影响。

框 3.1: 项目计划的例子—加速和扩大印度尼西亚经济发展的总体计划 2011 - 2025

该项目计划基于经济发展的长期议程。它必须考虑到基础设施的战略投资，以使经济远景得以实现。最有效的总体计划将有明确的目标来改善所有相关部门，并将所有关键的选区支持者，包括公民和商界领袖的投入。

一些国家采用了这种系统的办法。例如：印度尼西亚政府根据其加速和扩大印度尼西亚经济发展的总体计划 2011 - 2025，制定了一项基础设施项目的渠道。该蓝图概述了印度尼西亚将如何在 15 年内转变为先进经济国家，并呼吁发展六个“经济走廊”——侧重于特定行业的区域。然后根据基础设施的类型开发投资项目，例如：为支持这些工业而需要的道路或港口。

² 我们假设已经在前一个阶段确定了需求。

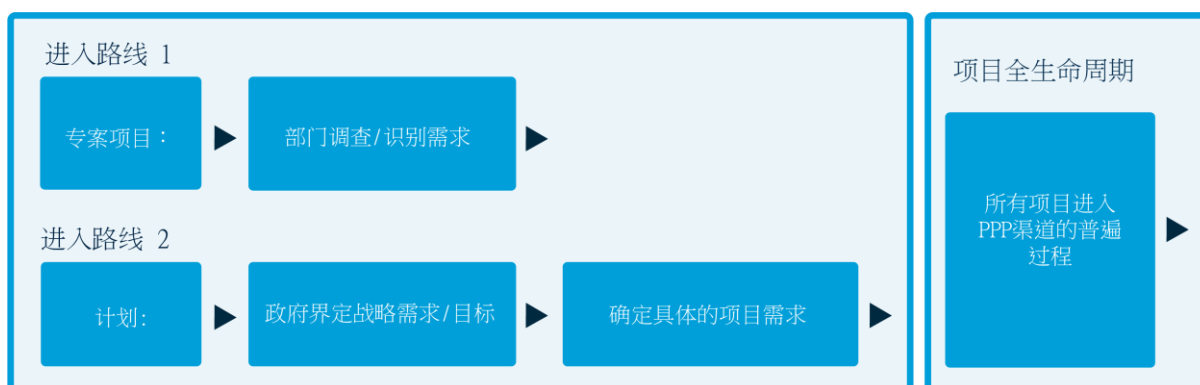
一条渠道对吸引投资者是很重要的，因为投资者更愿意投资于一个有可认可项目渠道而不是少数孤立项目的市场。政府的项目渠道应该不管采购方法如何，都包括所有的主要项目。假设所有其它因素(例如风险、回报率等)都是平稳的，项目渠道的存在具有吸引力，因为它建议采用一种结构化的方法，并有一个真正的意图是投资于未来更广泛的繁荣市场分割而不仅仅是一个孤立的项目。拥有渠道的另一个很好的理由是让投资者能够看到在同一个市场分割项目中投资的潜力，他们也可以从类似的背景中吸取经验教训。此外，一个恒久不变的手段可以确定适当的采购方法，并能够使投资者市场感到信心，即有足够 PPPs 项目数量，从而使市场更具吸引力，增加了竞争的强度。

在识别项目之后，有必要澄清范围和规定，以及任何其他相关的具体信息。这包括对项目的主要方面和相关事项的说明，例如地质地理状况。有关详细信息，请参阅第 2.6 节。

一个项目的经济健全性及其与政府部门战略目标的一致性和连贯性是在决定采用技术方案办法之前的首要因素。无论是采购路线/方法(PPP 或传统)，任何选定的项目都应进行经济可行性测试。因此，项目计划的好处是项目计划中的项目通常是在其经济可行性的基础上选择的。

图 3.2 总结了非正式的方式(专案项目) 和正式的方法(规划/计划)作为备选路线进入项目渠道。

图 3.1：项目渠道的进入路线



当一个潜在项目来自项目计划，它将被直接转移到评估，第一个任务是 CBA 分析来确认项目在社会经济条件下是否具有物有所值来选择方案(项目识别)。当项目被列入项目计划时，CBA 可能已经完成。当项目被明确规定时，如果对项目的信心不足和工作程度不够的情况下，CBA 可能需要重新估计。

如第 2 章第 6.6 节所述，另一种项目渠道的方法是通过提供自提建议书。根据世界银行的政府与社会资本基础设施咨询基金会（PIPAF）³，政府有多种鼓励方法吸引自建议提案来推行基础设施项目。不管这些鼓励方法如何，自提标书都必须符合战略目标，或对政府部门已经确定的明确需

³ 政府与社会资本基础设施咨询基金会（PPIAF）。自建议提案 - 公共基础设施 PPPs 启动的例外：An Analysis of Global Trends and Lessons Learned (2014)

求作出反应，必须列入项目清单或项目计划。自提标书绕过该系统会带来的质疑。反之，如果政府希望考虑自提标书，便应将其纳入该系统。

“(…)制定机制鼓励自提投标，同时确保在确定最佳投资者时使用竞争性投标。这些机制包括仔细审查这种自提标书，来确保它们是完整的、可行的、战略性的和可取的”⁴

4. 项目优先次序

政府可能面临的情况是在财政预算中没有预留空间(无论是目前的预算还是未来的预算)，来采购所有潜力的项目/政府支付 PPPs，无论这些项目是否以有效的方式满足社会的相关需求、创造公共财富、产生更多的净收益。在这种受限预算的情况下，政府可能需要在不同的项目之间进行优先次序作出选择。

除了预算限制，还有例如限制社会对使用者付费的能力和渴望。具有使用者付费的单个项目本身可能在财政上和经济上都是可行的。然而，如果有大量的新项目使用大量的使用者付费，这可能会对人们的生活成本或在该地区做生意的成本造成不可接受的影响。

项目优先次序使政府能够在经济和技术上可行的许多项目来满足公众需要的情况下选择合适的方案。框 3.5。主要目标是确保政府资金得到充分的利用，并为社会带来最高利益，即使预算或使用者付费能力受到限制。优先顺序可能要求政府暂时放弃某个项目，或将其移到项目计划的后面。

许多司法管辖区使用经济分析来确定项目优先次序，即显示较高的经济净现值的项目(eNPV)⁵或较高的经济内部回报率(eIRR)⁶将被列为优先的项目。第 2.5 节讨论了优先次序的这些技术和其他技术。

框 3.1：政府能够对项目进行严格评估的重点方面

政府需要考虑三个方面来确保它们能够严谨的评估项目。

首先，他们应该培训合适的参与人员，并为进行这些评估制定适当的制度。有一种方法是在政府内部建立新的部门，使他们有经验和工具来进行这些分析。最初，在培训内部员工的同时，利用外部专家来领导这项工作可能是有意义的。

⁴ Hodges, J., Dellacha, G. Unsolicited Infrastructure Proposal: How Some Countries Introduce Competition and Transparency (2007), Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)

⁵ eNPV 定义投资支出的贴现值与项目在其生命周期内产生的社会净收益贴现值之间的差额。社会影响（收益和成本）是在考虑财务 NPV 计算中不包括外部性（如经济、社会、政治和环境成本与收益）之后计算的。

⁶ eIRR 是项目的内部收益率，当 eNPV 计算等于零。

第二，政府必须开发标杆基准数据库，来收集公共和 PPP 基础设施项目的成本信息。这个信息不仅应包括开发项目的资本支出，而且还应包含项目在生命周期内的运营成本，这将推动类似项目的预算成本分析。亚太地区的一个政府为这全目的开发了一个公路建设项目数据库。

第三，政府需要制定标准化的方法来进行这些评估，并确定共同关键假设的来源，例如：政府部门的工作方法与私营企业的工作方法相比，融资成本将是什么样。

5. 方案分析和选择技术

有多种技术可用于识别项目的最佳技术方案，从而使哪些项目最符合公共需求。本节将简要介绍这些技术。

政府应该有一个使用特定技术的政策，使所有的项目都以标准的方式进行比较。如果项目采用不同的技术进行逐个项目筛选，结果会导致不同项目之间的无效比较。

正如已经介绍过的，通常选择项目的一个技术是 CBA 分析。它将不同的项目技术方案与测试结果进行比较，来显示经济条件下的最高净现值 (NPV) 或最高的经济内部回报率 (IRR)。请注意 CBA 可以是一种选择项目的技术，也是最适合经济可行性评估的技术。

本章的第 2.8 节对 CBA 技术进行了深入的解释。

其它可能有助于选择/确定项目的分析技术是成本效果分析和多准则分析，具有资源少、复杂度低的优点⁷。

成本效果分析 (CEA) 是成本效益分析的主要替代之一。CEA 的方案替代成本与项目目标 (或换言之，其关键成果或收益) 的衡量单位联系。例如：每一次在各种公共交通系统中节省的美元。

政府项目往往产生各种类型的利益，必须加权以实现共同的“分母单位”。在成本效益分析中，美元是分母单位。成本效果分析提供了一种替代技术，即用货币术语估价几乎是不可能的。Kee 和 Cellini (2010)⁸将此比率概括为：

$$\text{成本效果比率} = \text{总成本} / \text{效果单位}$$

由于输出是一个无金钱价值的比率，所以 CEA 的主要困难在于它给决策者留下主观的判断。

⁷ 这些技术的例子，见 Yates, B. T. (2009); Zopounidis, C. (1999); Zopounidis, C. and Pardalos, P. M. (2010), chapter 2.

⁸ Cellini, S.R., Kee, J. E. Cost - Effectiveness and Cost - Benefit Analysis. In Handbook of Practical Program Evaluation, Third Edition (2010), pages 493- 530.

多准则分析(MCA)⁹通过参照市场决策的团体已确定的明确目标,在各方案之间建立首选方案,并为此建立可衡量的标准,以实现目标的评估程度。¹⁰多准则分析的主要目的是解决决策问题。通常,必须考虑到多个标准的相互冲突。¹¹这种计算不需要用货币来衡量,而往往是基于对各种定性的影响类别和标准进行定量分析。

多准则分析常被视为¹²:

“(…)有时,为所有主要成本和收益已货币价值“替代”是不切实际。然而, MCA 不能被看作是一个捷径,也不是一个让没有经验的人使用的更容易的技术。”

MCA 为评估替代方案引入了定量和定性标准。在某些情况下,量化标准可能是定性因素的结果(例如:医院的不良组织会影响其费用和结果)。

6. 选择方案的技术概要

确定技术方案后的下一步是澄清技术范围,包括项目最重要方面(即项目的技术大纲)的详细说明和要求文件。

这个步骤包括项目描述,涵盖行业、技术大纲和工地条件(例如:运输距离、建筑物表面等)、工地、地理区域、受影响/受益人口等等。

每个项目都应该有足够的确定性使政府能够回答,第 2.9 节(筛选潜在 PPP 项目)中列出这些问题。

良好的范围将澄清所需的信息来继续进行前期评估。对于这个阶段的坚定结果,拥有足够的高质量信息至关重要。

如果一开始就有下列一个或多个因素存在,则可能需要额外的时间和精力来充分确定 PPP 项目范围:

- 缺乏明确的要求的规范;
- 这种特殊活动的新颖性或缺乏经验;
- 影响因素的数量和相关的相互依赖性方面的复杂性。

⁹ 美国学派通常称之为多准则决策(MCDM),欧洲学派称之为多准则决策辅助(MCDA)。

¹⁰ Department for Communities and Local Government: London (2009). Multi-Criteria Analysis: A Manual.

¹¹ Zopounidis, C. Multi-criteria Decision Aid in Financial Management. In European Journal of Operational Research 119 (1999) pages 404-415.

¹² Department for Communities and Local Government: London (2009). Multi-Criteria Analysis: A Manual.

7. 信息要求/数据核对表

大多数项目都有多项约束和依赖，所以在开始全面评估之前必须加以澄清，例如土地供应和环境研究。这些考虑的主要目的是查明项目在全面评估期间必须考虑的潜在困难或障碍(无论是在成果方面还是在时间方面)。本节讨论的信息要求代表潜在的障碍，并适用于任何项目，无论它是否为 PPP 项目。

如果项目中的多项约束和依赖方面存在许多不确定性，则在筛选过程需要列出它们，因为这是可能会影响决定继续进入下一阶段的一个因素(时间和准备)。这些问题包括: (a) 土地供应; (b) 建筑的相关风险，如对地质技术条件的依赖; (c) 技术要求(需要使用新的或未经检验的技术); (d) 潜在的现场风险，包括缺乏信息(例如: 水电、危险材料等); (e) 重要的环境问题; (f) 获得其他许可证(例如由其他政府管理部门签发的许可证); (g) 对项目评估的信息的可获得的普遍关注等等。

此外，应在筛选报告中列入法律和监管规定，需要在全面评估中进一步测试，其结束应在下一阶段考虑。信息收集应整合需要的信息和数据来分析。它还应描述所有信息或数据的弱点，如有必要，建议进一步分析或研究以纠正这些弱点。

信息要求

正确的评估 CBA 分析需要、经济可行性和以后筛选项目作为 PPP (最终确定是否应该进行评估) 的信息和数据包括以下内容:

- 发起人的姓名和职位(政府部门的负责人/部门) (*);
- 项目描述: 行业、技术特征(建筑物表面; 运输距离)等(*). 这个阶段项目的描述是初步的, 还需要进一步更新;
- 估算费用(资本支出-Capex): 估算费用支出的构成(*). 这个阶段资本支出估算是初步的, 并且有变更。为了避免对项目成本产生不切实际的期望, 一些政府认为必须防止对公众公布这个成本估算;
- 建筑期限考虑;
- 受影响地区/人口(*);
- 运营和维护(O&M)成本估算(包括生命周期/翻修的费用-在 PPP 合同期限内可能发生);
- 为项目考虑收取使用者费用的程度是否可以接受;
- 收入估计(如果它是一个有收入的项目)。这可能对基础设施需求进行需求研究, 如交通预测——见框 3.6, 讨论了交通预测面临的挑战;
- 时间目标: 所需采购日期(*);
- 关于需要公众支持/意见和如果有的话, 估算必要补助的考虑;
- 关于该项目是否符合政府部门的总体政策/战略计划(*)的说明/理由;
- 满足项目所需要的描述。项目的主要经济影响因素和社会经济效益;
- 方案选择和建议方案的适用性。还有其他技术方案选择吗? 是否考虑过这些方案? 如果没有, 需要说明什么原因;
- 对私人投资者/发起人的潜在兴趣以及私营企业的潜在期望和适用性的说明(为项目提供私营企业技能)。这个说明应包括潜在的资金来源, 可能的投标人来源, 包括当地企业是否有兴趣或能够单独竞标(或作为财团的一部分), 以及区域或全球的企业是否会感兴趣;

- 相似的先例(成功先例和不成功的先例¹³)；
- 工地/土地的可用性，如果相关(*)；
- 环境考虑：如果重要的话，描述环境要求/困难；
- 状态和准备：描述已经进行或正在进行的研究，如果适用的话；
- 与适用性、经济合理性、项目准备情况、项目交付/实施失败风险等有关的其他相关信息。

(*)指促进部门提供的最少信息。

请注意，此列表是一个总结，不包括所有的必要信息，可能是适当的前期评估项目和将筛选适当的项目做为 PPP 项目，或确定是否应进行项目评估。

框 3.1：交通预测

标准普尔¹⁴在 2005 年 104 个收费公路项目分析发现，就平均而言，交通的预测超过实际的第一年的交通量 20%至 30%。当需求被高估时，项目可能无法实现预期的收入。不包括对关键风险(例如原材料成本上升或需求水平的变化)进行敏感性分析的可靠需求预测，几乎是不可能为项目获得银行贷款或私人融资。

对需求的高估也是政府关注的问题，即使该项目成功获得了资金，也会导致不计后果的进行项目，如果政府对该项目有财政支助，政府就会面临重大的财政风险。

一些基本的信息可以直接从项目管理团队收集。与 Capex、业务支出(Opex)和 O&M 成本(以及类似的先例等)有关的估算数据可以以各种不同的方式收集。有可能直接估算项目范围的成本。但即使在这种情况下，也必须将这些成本与类似项目的市场参数进行比较。比较项目¹⁵的数据库可以极大地帮助项目小组评估这些估算数据的合理性。

¹³ 成功的先例表明这种类型的项目是可行的。不成功的先例有助于个还政府部门了解此类项目中的主要风险和挑战。

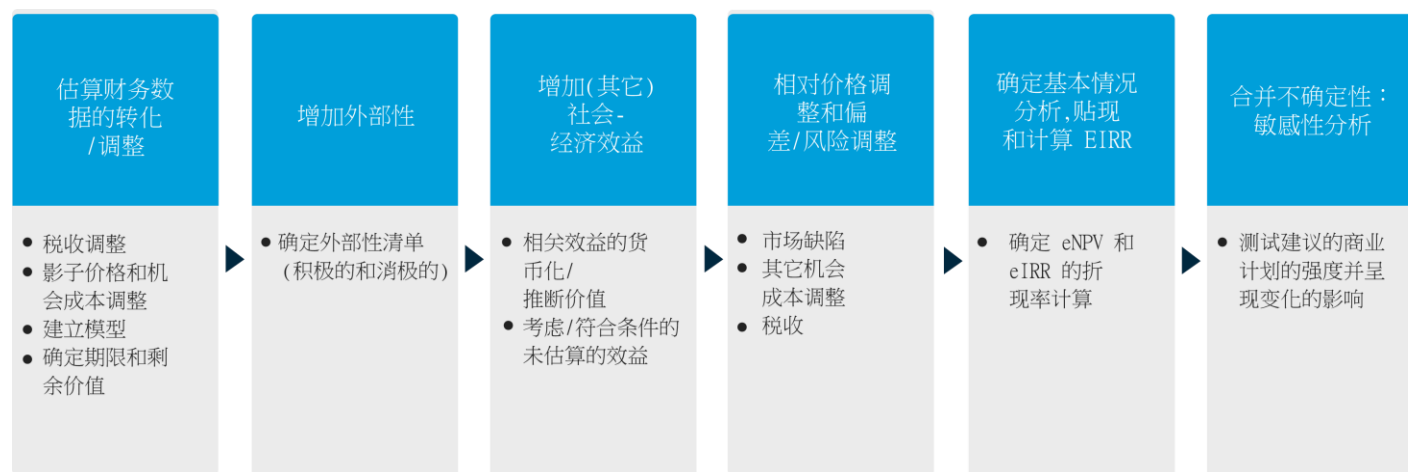
¹⁴ Bain, R., Polakovic, L.: Traffic Forecasting Risk Study 2005: Through Ramp-Up and Beyond. Standard & Poor's, London (2005)

¹⁵ 可以在英国网站上找到这种全球信息的例子：<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2014-summary-data>

8. 经济健全。成本效益分析介绍

本节介绍¹⁶成本效益分析和经济分析的概念。

图 3.1: CBA 分析的顺序



注: CBA = 成本效益分析; eIRR = 经济内部回报率; eNPV = 经济净现值。

最细致的经济分析形式是成本效益分析方法。它评估社会成本-效益公式，其中社会效益必须高于项目费用，这样对公众来说，该项目是值得继续进行的。这是为了包括所有相关费用和效益的运用。从长远的观点来看，估算在项目周期内的成本和效益。考虑的期限必须与基础设施资产的经济周期相一致。

¹⁶ 本 PPP 指南不是项目评估手册，读者应参考 CBA 的具体文件获取详细指导。例如：有关的详细信息请参阅绿皮书：Appraisal and Evaluation in Central Government - 来自英国的英国财政部。

在讨论中有几个选择或备选方案时，CBA 可以用来识别一个方案(从几个技术方案中得到相同的需求)。如果已经确定了最佳的技术方案，那么就可以简单地用 CBA 来确定投资决策。在这种情况下，CBA 仍在比较方案：“项目方案”和“什么都不做的方案”。

无论为其采购和融资方案用何种方式或替代方案，政府基础设施始终是政府管辖“公共投资”。因此，特别是当项目/投资在商业上不可行并且需要使用政府资源时(无论是否在传统的政府采购完全由政府提供资金或在 PPP 模式下)，显然需要表明政府资金或政府补助的用得其所，即它们将为社会带来净收益。

CBA 是项目所使用资源的价值与项目所产生效益的价值之间的关系。价值是以相同的单位(通常是指货币)来衡量成本和效益。¹⁷

专注于政府决策，Kee (2005)¹⁸将成本效益分析定义为：

“成本效益分析是一种应用的经济技术，它试图通过确定社会福利是否已经或将要增加(总体上更多的人更富裕)来评估政府项目计划或项目。在最大程度上有效，成本效益分析可以提供项目计划或项目的全部成本信息，并权衡这些美元价值的成本与效益。然后，分析人员可以计算项目计划或项目的净效益(或成本)，检查效益与成本的比率，确定政府原始投资的回报率，并将项目计划的效益和成本与其它项目计划或建议的替代方案进行比较。”

框 3.7 定义了成本效益分析中的一些重要关键概念。

框 3.1: CBA 基本条件¹⁹

- 支付意愿：对基础设施使用者的效益价值的认知。
- 财务上可行的项目：项目的收入超过成本。
- 经济上可行的项目：从项目中获得的社会效益大于社会成本。
- 可行性缺口：项目的收入和成本之间的差额(对于成本超过收入的项目)。

¹⁷ Yates, B. T. (2009). Cost-inclusive Evaluation: A Banquet of Approaches for Including Costs, Benefits, and Cost-effectiveness and Cost-benefit Analyses in your Next Evaluation. In Evaluation and Program Planning 32 (2009) 52-54.

¹⁸ Kee, J.E. (2005). Cost Benefit Analysis. In Encyclopedia of Social Measurement, Volume 1, pages 537-544.

¹⁹ Guzman, A; Estrázulas, F. Full Speed Ahead: Economic Cost-Benefit Analyses Pave the Way for Decision-Making. In Handshake, the International Finance Corporation's (IFC's) quarterly journal of public-private partnership. Issue #7 - 2012 年 10 月。

在考虑成本效益分析的效益时，必须从广义的角度来考虑：直接或间接、内部和外部（外部是影响或受益的第三方，即是项目原计划受益人口以外的公众）。为了估算直接效益，第一步是研究是否有具体利益的相关市场数据。

在以成本节约为效益的情况下，效益的量化隐含在分析的所有方案成本估算中（例如：项目将带来较低的拥堵程度或增加流动性，该项目将替代旧的设施，通过降低污染产生来增加环境节约等等）。

当评估项目的成本和效益时，可能会出现量化问题。大部分成本是直接成本（例如：投资的成本、政府工程的成本），但项目可能有其它间接的成本和效益，以及积极和消极的“外部性”²⁰因素（如环境影响对一些人口的伤害。或者商业业务受工程或工地的影响等等）。框 3.8 列出了一些常见的外部性影响。

框 3.2：外部性影响²¹

如果提供效益，则外部性是积极的，如果提供成本，则外部性是消极的，它包括：

- 经济发展，例如：增加土地价值和总体经济活动；
- 对安全或公共卫生的影响，例如：一旦修建了一条新道路，交通意外死亡人数就会减少；
- 例如：环境影响会增加或减少噪音或空气污染。

成本应反映资产用途的最佳方案（机会成本²²）到可能的程度：

- 虽然市场价格是反映机会成本的最佳方式，但在某些情况下，它们可能不会太准确（由于垄断或其它市场缺陷而在特定市场对商品或服务的扭曲）。

20

外部性是指商品和服务的生产或消费对他人造成成本或收益的影响，而这些成本或收益并未反映在所提供的商品和服务的价格中。

²¹ Yescombe, E. R. 2007. Public - Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Published by Elsevier Ltd.

22

机会成本是经济学中用来描述不同选择之间权衡，或者是做出一个选择而不是另一个选择的相关成本的概念。以某种方式使用资源的机会成本是放弃另一个最佳的替代方法的价值。

例如：投资建设学校的机会成本可能是投资另一个最有价值的基础设施项目（或任何其它使用支出）和其相关利益（例如：建设道路、医院等）的价值。英国财政部 2014，支持政府服务转型：当地合作关系的成本效益分析指南。

- 有必要在价格/成本方面不计税收影响，因为它们是成本(现金流)面值的一部分，但并不意味着社会成本(实际上是政府的收入)。

因为所有利益都必须加以量化，所以处理效益尤其具有挑战性。效益通常与“机会成本”概念有关。节省时间是一个明显的例子(在运输项目行业)。

确定分析的单位 and 它的货币价值不是一个容易的事，因为许多东西无形(例如生活质量、安全)。确定其货币价值的一个选项是评估个人愿意同意支付给货品的服务最高的价格。如 Breidert (2005)²³ 所述：

“一个人愿意支付多少，取决于对货品所认知的经济价值和有效性的价值。这两个值决定了一个人愿意接受的价格是预留价格还是最高价格。如果他认为没有第二个选择的情况下，则他愿意支付的最高金额等于有效性的价格或是预留价格。如果有另一个选择，并感觉到另一种产品的经济价值低于有效性的价格，则他所接受的最高价格等于商品的经济价值，这是最高的价格。”

如果难以确定效益的货币价值，那么考虑其它国家的研究价值也是有用的。但因为国家与国家之间的价值(例如支付意愿)可能不同，所以在翻译这些价值时须谨慎。

如果决定不量化具体效益，那么除了定量的结果，还应在分析中包括或考虑定性的效益。在这种情况下，即使不可能以定量的方式表达所有的效益或成本，可能会显示重要方面给予决策者。

在社会经济方面，可以说有必要证明一个项目的社会和经济效益高于其成本。第一步是以定量的方式展示社会和经济效益。当这是不可能时，它根据政府部门的战略计划和全球战略目标，并通过定性分析来描述项目的主要优势和附加值的相关幅度。

表 3.1，Kee (2005) 提供了一个框架的成本效益分析的例子和公认的方法来评估效益和成本。

²³ Breidert, C. 2005. Estimation of Willingness-to-Pay. Gabler Edition Wissenschaft.

表 3.1：成本效益框架		
效益	成本效益的说明	估算方法
直接：有形	商品和服务 增加生产或利润/终生收益 时间节省	公平的市场价值或支付意愿 提高生产率/收益 税后工资率
直接：无形	挽救生命 健康的公民 生活质量 美感	终生收益(如果有价值) (使用调查数据或其他技术的隐性或有 应急金估值)
间接：有形	节约成本 对第三方的溢出影响 乘数效应	行动前后的区别 估算的影响或减轻影响 由方案创立的其他间接工作
间接：无形	社区保留 增强自尊	
成本	成本效益的说明	估算方法
直接：有形	人员 材料和用品 租赁(设施/设备) 资本购买 土地 志愿者	工资和效益 当前费用 公平市价租金 折旧加未折旧部分的利息或年度折旧 和利息的成本 下次最佳使用或市场价值乘以利率 市场或休闲价值
直接：无形	对伤害的恐惧	

间接:有形	总体开销	标准分配公式或活动成本计算
	第三方的溢出成本	估算的影响或减少成本
	环境损害	其它资源需求(金钱、时间等)
	法规遵从性/客户的成本	
间接:无形	丧失美感	估算调查

一旦直接成本得到适当调整，并确定量化外部性(外在成本和效益)，则应在计算和提出分析结果之前作出若干额外的调整：

- 通货膨胀的调整：建议以实际的方式进行预测，因为对那些被认为可能不符合一般居民消费价格指数(CPI)的成本项目，应进行成本预测的更改。这通常被认为是相对价格变动的更改；
- 风险和不确定性的调整(第 2.8.2 节)。

8.1. 绩效指标

经济分析中的主要绩效指标是经济净现值和经济内部收益率(分别为 eNPV 和 eIRR)。从数学上讲，eNPV 包括预测的成本和效益，使用适当的贴现率来适当地贴现，而 eIRR 是 NPV 等于零的贴现率的值。一般而言，eNPV 应是积极的，从而表明该项目产生或能够产生比成本更高的效益，在考虑到所发生费用的时间差异和所收到的效益之后。

为一个适当的 CBA 选择贴现率是一个关键的问题，那会使 eNPV 正确的计算项目机会成本。见框 3.9。在确定贴现率方面没有普遍共识，因为这会给“临时”的演绎和应用留下太多的空间(并且打开了操纵数据的大门)²⁴变动。在解释 CBA 的结果时，应考虑“可接受的”贴现率的难易程度。使用一系列不同的贴现率进行敏感度分析可能是合适的。

由于很难确定适当的贴现率，特别是如果对每个项目都要确定贴现率，所以一些政府确定并公布标准使用的贴现率，在某些情况下，还会公布适当的敏感度分析范围。例如：在澳大利亚，标准

²⁴ 有关详细信息请参阅：Grimsey, D., Lewis, M. (2004). Discount Debates: Rates, Risk, Uncertainty and Value for Money. In PPPs in Public Infrastructure Bulletin Vol.1 Issue 3 Article 2; Grout, P. (2002). PPP 中的政府和社会资本的贴现率。在 2002 年皇家经济学会会议(沃里克大学)的 CMPO 会议上。Shugart, C. (2006). 撒哈拉以南非洲社会资本参与基础设施(PPI)项目的准备、评估和管理的定量方法。为非洲发展新合作关系(NEPAD)秘书处做好准备。

做法是使用 7% 实际贴现率作为基本情况，并使用 4%和 10%的实际贴现率进行敏感度测试²⁵。在公布标准贴现率的情况下，政府可能会不时更改它，并且应该常常使用最新的贴现率。

由于 CBA 评估项目的经济价值，不管它是如何交付的，项目可能成为 PPP 的事实并不会影响使用的贴现率。

框 3.3：贴现率的常用方法

- 使用资本的机会成本。由于分析是处理政府资产，贴现率可以是政府债务利率(最长的可用期限)。为了确定实际贴现率，贴现率必须取消通货膨胀。
- 使用社会时间偏好率(STPR)的近似值，它被定义为“社会所依附于当下的价值，而不是未来的消费”。这个做法在一些国家如联合王国(UK)得到了建议或规定。
- 实际使用未来经济增长的预期或目标速度(国内生产总值-GDP)。这将意味着，只有那些将会增加社会效益(至少与经济预期或有针对性的增长率相等)的项目才会得到发展，这也意味着所有项目至少将有助于 GDP 的预期增长。

一个适当的分析应该避免：(a)拒绝为社会创造高昂成本价值的项目；(b)审批准备不足的项目和利用公共资源，在社会中使用了大量的净机会成本。

在某些情况下，eNPV 可能不是最适当的指标，因为它不考虑所使用的资源量。在替代方案在资源消耗方面有重大差异的情况下，eIRR 比率可能更适合于选择项目。在这种情况下，应该谨慎地考虑基于 eNPV 和 eIRR 的结果，以及所有的定性分析。

经济预测的主要数据必须按下文所述加以调整。

8.2. 财务数据(财务现金流)转化为经济流：机会成本、影子价格和税收调整

一般而言，需要调整成本和收入现金流，来反映社会的实际价值或成本。许多成本(也是收入)的当前市场价格通常反映了社会的实际成本，因为它们适当地提供了机会成本。然而，一些成本估算可能无法反映适当的社会成本，因为它们可能由于几个原因而被偏见，或者因为市场根本不存在它们(外部性)。当发生这种情况时，可能需要进行一些调整。框 3.10 和图 3.3。

市场的缺陷

当特定市场有缺陷时，一个特定商品的当前市场价格可能无法反映其实际价格，尤其是当它是一个受管制的市场或商品时(货币、石油、能源和其他商品，以及劳动力和其它产品)。当出现这种

²⁵ Infrastructure Australia (2013), Reform and Investment Framework Templates for Use by Proponents: Templates for Stage 7 Solution evaluation (Transport infrastructure), page 7.

情况时，应引入“影子价格”的概念。在财务分析中，这些影子价格应该被估算和使用来代替市场价格。在不存在竞争性或明确市场价格的情况下，“影子价格”是一种对效益或成本进行估价的尝试。

例子：劳动力成本(工资)是最典型的调整之一：

- 在高失业率的情况下，当工资通常高于项目的实际价格(因为关于最低工资的法律规定)时，则必须进行调整，以降低该项目的价值；
- 在高就业的背景下，工资往往反映劳动力要素的实际市场价格(因此不需作出调整)。

另一个例子：特别是对新兴和发展中经济体(EMDEs)，如下所述：

- 电力价格通常低于国家经济水平。一个有能源效率的项目的商业净现值将使政府倾向于拒绝其它好的项目，因为在政府的税收估计的能源节约上会降低；用电力的经济成本来估算能源节约将会带来正确的CBA结果。

其它机会成本调整

可能有些成本不是项目的直接现金成本，而是在社会经济分析范围内加以考虑的。最典型的例子是公共土地或公共物业。当土地或工地没有成本，或由政府部门为该项目提供某个建筑物或其它资产时，其成本应列入分析——以市场价格估算土地价格来反映政府部门的机会成本。但是，在没有其他用途的情况下，该资产的成本被认为是零，因为这是一个沉没成本。“沉没成本”是以前在项目计划或项目中进行的投资——如无法回收的原始研究和开发成本——与正在进行的项目成本相比。

税收

一个商品的价格(以现金计算)通常包括税收，实际上税收属于政府收入。因此，税收效应必须从计算中删除；例如：企业税、增值税(VAT)（不仅用于成本，而且用于收入）和其它税，以及在劳务费用里的社会收费——当他们转移价格支付给个人。

可能会有一些间接税收和补贴可以用来作为外部性的经济修正，例如：能源税来抑制负面的环境外部性。在这些情况下，包括税收可能是合理的，同时也增加了外部性的调整来避免重复计数。

调整税收的另一个例子是与进口商品有关的，即应取消相应税收的影响。

框 3.4: 不同因素的调整和转换示例

一位估算师正在分析巴西的城市交通项目。

该项目是轻铁(LRT)系统,技术小组为 CAPEX(实数 1 亿 3500 万雷亚尔)和 O&M 成本(每年 2000 万雷亚尔)提供了估算费用。经济学家已经确定了以下调整:

- 调整某些必须进口的机械价格,并对其征收特定的关税。该机械占系统投资的 30%,所征收的税款等于最终价格的 10%,调整了 5000 万雷亚尔。
- 以影子价格调整劳动力成本。0.8 的调整系数已经考虑到了建筑成本和 0.9 的 O&M 成本(考虑到加权平均工资被高估导致的失业率)。

劳动力成本占 CAPEX 的 25%(3375 万雷亚尔)和 50%的 O&M 成本(800 万雷亚尔)。因此,分别调整了 590 万雷亚尔和 80 万雷亚尔。

	成本估算(现金流的 税收调整)	调整	成本估算(社会 经济调整)
a) 土建工程	1 亿	$75\% \times 1 + 25\% \times 0.8$	9500 万
b) 系统 (能源、信号和 通信)	2000 万	$(75\% \times 1 + 25\% \times 0.8) + (70\% \times 1 + 30\% \times 0.9) - 1$	1900 万
c) 车辆	1500 万	$75\% \times 1 + 25\% \times 0.8$	1425 万
总 CAPEX (a+b+c)	1 亿 3500 万	94.6%	1 亿 2765 万
O&M 成本估计	2000 万/年	$50\% \times 1 + 50\% \times 0.9$	1900 万成本

8.3. 将风险和不确定性纳入分析

项目固有的风险必须被考虑并包括在评估中。必须通过适当的调整和/或显示某些敏感性/未来走势的数值范围或对关键因素和变量的偏差来完成。为此，必须对风险进行定量评估，并将风险的“预期值”纳入分析或评估结果中。风险的预期价值是由于结果的大小或数量(以货币术语)发生风险的可能性的结果；这应该为所有相关和“关键”风险可理的估算可能性和结果。

第4章提供了关于评估成本和调整风险，以及不确定性的进一步信息(从财务角度)。见第3.4节和第3.6节。以及英国财政部的Green Book提供的关于这个问题的详细信息。²⁶

9. PPP项目的范围以及挑战

确定PPP项目的范围是规定社会资本为实现项目目标而必须完成的工作。在PPP项目中，项目范围的某些潜在部分(从技术上来说)可能会被调整和删除(例如：如果选定的项目是快速公共交通运输系统，未来的PPP可能包括公共汽车路线、公共汽车站和车厂，但排除车辆)。

因此，随着细化的技术大纲(符合PPP范围)，项目范围包括对服务范围的规定和/或由社会资本处理的业务范围(例如：它可能或不可能包括收取税务)。

这应该是一个服务标准，规定将做什么、什么质量水平，以及由谁。

一个项目²⁷的以下相关问题可协助政府确定PPP范围的不确定性：

- 最终涉及参与的各方是谁？
- 各方希望达成什么目标？
- 各方对什么感兴趣？
- 各方的工作是以哪种方式进行的？
- 需要哪些资源？
- 什么时候必须做？

框3.11 列出了如何回答这些问题的项目例子，利物浦政府直接参与。

²⁶ The Green Book by HM Treasury, Annex 4 Risk and Uncertainty.

²⁷ Chapman C.B., Ward SC. Managing Project Risk and Uncertainty: A Constructively Simple Approach to Decision Making. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.; 2003.

框 3.1：利物浦政府直接参与 ²⁸	
在 2001 年，利物浦市议会面临着信息技术基础设施投资不足和系统集成严重不足的情况下，与英国电信签署价值£3 亿的 11 年的战略合作关系。 市议会希望通过使用更好的信息技术来改变提供给公众的服务质量。过时的技术、孤立的信息和低效率的纸面流程是英国表现最差的地方政府部门(当时)所面临的问题之一。除了更好的系统和技术之外，还将涉及大量的变更管理和随之而来的劳动问题。 市议会决定放弃传统的业主和承包商的对抗行为模式，以及昂贵和官僚的合同监督安排。与此同时，它还在寻找大量的新投资，并结合灵活性来满足使用者不断变化的需求。所确定的服务包括呼叫中心、客户联系中心、薪资和人力资源管理。然后使用小的市场测试来证实这样的包装可能会引起相关经验的供应商的兴趣。 资格预审过程集中于投标人的经验、专业知识和财务能力，以及为服务的每个部分制定产出规格。四个投标人列为候选名单。 该合作关系涉及 20%的股权和市议会通过董事会参与提供服务的项目公司。这使市议会能够参与战略决策，并密切关注交付成本。然后商定每个服务部门的服务水平和加强服务提供的时间表。市议会对联合体的损失不承担责任。 该项目表现出高水平的表现，甚至比合同承诺的更高，从而导致服务交付成本的显著降低。	最终涉及参与各方是谁？ 什么时候必须做？需要哪些资源？ 各方希望达成什么目标？ 每一方对什么感兴趣？ 各方的工作是如何完成的？ 各方对什么感兴趣？

健全的 PPP 项目范围为相关的效益降低了不确定风险，包括²⁹：

- 更准确的风险计算(通过更多的项目合同方之间的公开沟通)；
- 降低控制成本(例如：通过更快、更有效的承包)；
- 更有效的团队(通过提高信心)；
- 改善计划(通过更严格的规格和估算)。

²⁸ Adapted from How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. Farquharson, E.; de Mästle, C. T., Yescombe, E.R. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2011)

²⁹ Hartman, F. Smart Trust: A Foundation for More Effective Project Management, in Proceedings of 15th IPMA World Congress on Project Management, London, 22 - 25 May 2000, London, IPMA, 2000.

许多项目由于早期阶段的范围不明确导致项目失败³⁰。

“许多项目都是始于良好的构思、巨大的投资和巨大的努力开始的。然而，他们大多并没有取得很大的成功。不成功项目的主要原因是项目开始时缺乏对项目 and 成果范围的理解。一个适当定义和管理范围会影响交付产品的质量，以符合商定的成本，并在指定时间内向股份持有人交付优质的产品。”

关于合同范围的最终确定有时推迟到评估阶段。第 4 章(第 1.4.1 节)提供了一些例子来说明范围是如何相关的，在某些部门可能存在很大差异。

10. 测试 PPP 的适用性和可承受能力

为了避免将资源投入到一个不可行的 PPP 项目去分析和构建的风险，政府必须确定项目是否决定做为 PPP 项目，提供它在经济上是合理的或明智的证明（根据 CBA 的结果）。

这个问题可以通过以下问题来确定：

- 项目中是否有任何重大风险或不确定因素不能由社会资本管理？是否有土地/权利和土地购置成本超支的风险？
- 项目能否作为 PPP 项目被纳入法律框架？所有相关的法律是否都已被考虑？
- 项目的规模是否足以证明交易的隐性成本（为构建和管理复杂的招标进行辩解）？对市场来说是不是太大了？对于当地的建筑公司来说，是否太大，或成本高昂以致未能成功融资？
- 是否会对投资者的市场兴趣？是否有竞争者对竞标过程感兴趣？在国家/地区/类似的国家是否已为这类项目开发了作为 PPP 模式的先例交易？
- 在一个单一合同中捆绑建筑、运营和/或维护是否合理？
- 产出要求是否清晰的可识别？

另一个重要的问题是可承受能力：如果项目是作为 PPP 模式开发的，政府部门是否能够支付必要的付款（Capex 和 O&M）？在这种情况下，有几个问题需要考虑，视具体情况而定。见图 3.4。

1. 在一定程度上，项目是否能够得到资助，政府预算可以承受所需的使用者费用和/或长期要求的资金？在筛选 PPP 模式的潜力之前，必须考虑这个问题；
2. 如果对问题 1 的答复是“不”，则不可能使用传统采购方法去交付项目，但项目仍可作为 PPP 潜力进行筛选，在这种情况下还有一个问题必须回答：“如果作为 PPP 模式，是否有创新的合

³⁰ Mirzaa, M. N., Pourzolfagharb, Z., and Shahnazari, M. Significance of Scope in Project Success. In *Procedia Technology* 9 (2013) pages 722 - 729.

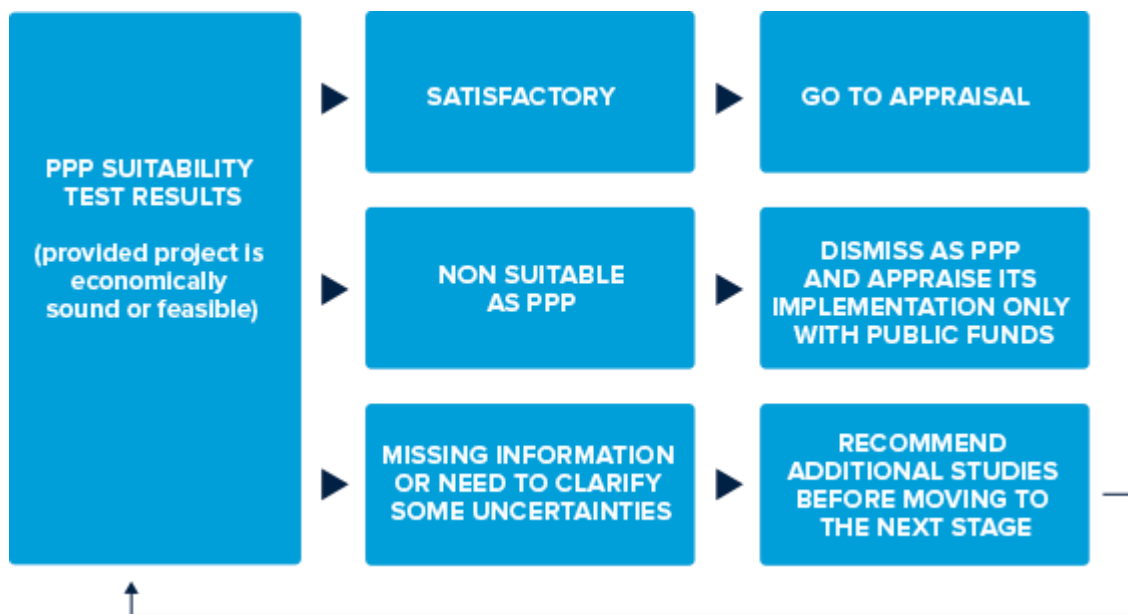
同结构可使项目承受得起？”例如：PPP 模式可以向私营企业提供协同商业发展机会，减少对使用者收费或预算资金的需求；

3. 假设这个项目从长远来看是可以承受的，最后是短期内政府的现金流问题。应当在传统模式的交付和 PPP 模式交付的情况下考虑这个问题。问题是：“政府的融资是否有限制(例如贷款限制)，即使这个项目在长远来说是可以承受的，但政府在短期内不能为该项目的投资提供资金？如果答案是“是”，那么我们最终会讨论是否可以构建一个 PPP 模式来解决这个问题。

适用性试验的结果可能是下列情况之一：

- 项目看上去是一个健全的 PPP 项目，可以进入下一阶段；
- 项目不适合作为 PPP 项目。如果有政府预算，建议对传统采购方法的项目进行评估；
- 项目缺少相关信息，或者需要澄清一些不确定因素。在这种情况下，估算师必须陈述项目的弱点，并建议采购部门进一步分析。

图 3.1: 筛选决策过程



筛选确保项目更好地为采购做好准备，识别不确定因素，并确保适当地安排必要的资源和时间表，来进行更可靠的采购过程。如果筛选工作取得令人满意的结果，政府将通过继续这个过程来避免不必要地耗用资源的风险，从而得益于一步一步的做法。采购部门/PPP 部门随后可进入 PPP 过程周期的下一个阶段：全面评估。

然而，在 PPP 周期内向前迈进的最终决定之前，最好制定一个初步的项目管理计划，并为项目过程设计一个治理策略(见第 2.11 节和后面各小节)。

11. 项目管理计划和项目治理的注意事项

在确认进入下一阶段(评估)的决定之前，应制定一份要执行的任务清单和一个时间表。这将：

- 如果需要，作为外部顾问征求建议书的依据；
- 在评估阶段协助政府识别与建议时间表有关的任何后果或风险。

分析还将考虑执行所有这些活动的时间估算，以及行动计划，其中明确说明所有许可证、环境批准和其它先例条件(例如土地供应情况)，以及在法律尽职调查中需要测试的相关方面。

此类计划必须标明目标日期、预估中间日期以及 PPP 过程下一阶段的持续时间。它还应包括一系列任务、结果和每个任务的截止时间以及需要的批准/签署。

以外，有关向前迈进评估的决定是通过 PPP 合同的整个工作计划的第一份草案，包括总体时间表。在本附表中，采购部门必须考虑到第 2 章所述的步骤，包括(但不限于)委任顾问、风险分析和物有所值(VfM)、法律和环境尽职调查、市场测试、起草 RFP 和合同、批准和授权、发布、资格和分类、评估和授予合同，以及合同执行。

虽然估计这样一个广泛的时间表具有挑战性，但在决定继续进行这个项目时，它可能是一个重要的变量。对以前的类似 PPP 项目时间表进行分析，提供类似的过程，是制定时间表的良好出发点。它还通过提供取得结果所需时间的证据来帮助管理政府的期望成果。

这个分析将使政府能够在 PPP 渠道中将项目列入预计的时间表。

利益相关者的管理和沟通也是成功地将 PPP 项目交付给市场的重要因素。第 2.12 节介绍了项目治理的这些方面。

在这里重要的是要强调，与负责不同审批(社会、环境、经济和财务批准)的决策者早期接触，就其对时间估计的反馈而言是成功的关键因素。审批流程(特别是在时间方面)。

此外，在筛选阶段结束时，必须澄清为实施一个项目所需的需求和资源。必须确认是否有项目小组担任项目办公室。应明确确定外部能力的必要性，并估计此类服务的费用以便提供预算。

请注意，项目团队/顾问团队可能会立即被雇用(由技术、法律和财务专家组成的团队)，或在不同的市场中为每组技能提供单独的方法。下文将进一步说明这一点。

与任何项目一样，这些计划应作为采购部门实施良好做法的项目管理原则(如项目管理知识机构 PMBOK³¹的一部分)或英国政府开发的 PRINCE2 框架³²)。另请参见框 3.12。

框 3.1：项目管理计划和治理策略的关键要素

- 为下一阶段(评估)定义一个详细的工作计划，并初步涵盖构建阶段和招标阶段。
- 找出信息和其他威胁的弱点，确定项目的风险，并在下一个阶段计划策略来处理它们。
- 包括对内部和外部(包括公众)的利益相关者分析和沟通计划(见 2.11 节)。
- 定义所需的能力和人员配置计划，来创建一个能够管理所有标底工作和后续活动的健全的项目团队。(见第 2.12 节)。

12. 识别利益相关者并制定沟通策略：确保政府支持和管理利益相关者

利益相关者们或有关各方之间的相互作用在项目周期中具有重要作用。其主要目标不仅仅是交流 PPP 模式。利益相关者的沟通也是所有项目的一个基本要素，无论是通过 PPP 模式采购，还是传统的采购过程。

在项目过程的早期，政府应确定关键的利益相关者群体(见下文)。与利益相关者的沟通对于促进他们对过程的理解，以及为项目获得社会、商业和政治支持、吸引潜在投资者和减少项目风险至关重要。

对关键利益相关者进行有效管理的最重要的步骤之一，是对他们的需求、关注点、担忧和兴趣进行反映。这个过程对项目的成功至关重要，因为它为项目经理提供了向每个利益相关者发送(沟通)适当信息的能力。

然而，已经令人信服地研究表明，政府需要做的不仅仅是与利益相关者沟通：在许多国家，公民期望积极参与项目，并在过程中有积极的发言权。政府应通过组织重要的反思(如学术会议、公民峰会等)来扩大公众的支持，争取最大程度的问责制和透明度。见框 3.13。

框 3.1：利益相关者们参与和适当的沟通的相关性³³

有些项目可能影响外部性(如第 2.8 节所述)。这些外部性可能影响环境或特定的人口群体，例如：附近的房主受到监狱或垃圾填埋场建设的影响。这些群体可能会采取行动强烈的反对，并可能延迟或甚至停止一个项目。例如：在加拿大，一个项目提出的新的滤水厂在公众抗议之后被取消，一条南非收费公路项目被推迟，一个公共停车场项目在巴西被中断。

³¹ PMBOK Guides and Standards, See <http://www.pmi.org/PMBOK-Guide-and-Standards.aspx>.

³² PRINCE2 Framework - See <https://www.axelos.com/best-practice-solutions/prince2.aspx>.

³³ Adapted from World Economic Forum. 2013. Strategic Infrastructure - Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships

利益相关者的参与比以往任何时候都更加重要，因为企业受到媒体和监管机构的密切关注，而反对意见很容易通过社交媒体引起和协调。然而，请注意：利益相关者也可能是基础设施项目的热心推动方，各国政府应制造产生并利用这种势头。

当一个政府主动与利益相关者沟通，并在反对意见发展之前正式的提供信息和邀请反馈，成功的几率就会大大增加。例如：印度的 Alandur 下水道项目的赞助商通过调查和公民委员会确保公众及早参与，并对项目成本、效益和税收进行有针对性的宣传。因此，该项目顺利进行，公众同意支付一次连接费，从而为融资提供了 29%资助。

与公众沟通的一个敏感项目的效益的另一个例子是在印度的 Timarpur-Okhla 综合固体废物管理项目。该项目要求焚烧垃圾，并提出有关空气污染的问题。举行了五个公开听证会来解决公众对该项目的重大疑虑。这个教育过程确保公众对项目的效益表示赞赏。

此外，与利益相关者的关系不是一个静态过程。在整个项目的生命周期中，这种关系将涉及多种类型的访问群体、渠道以及建立和维护关系的实际行动。在这个过程的早期，项目的识别阶段里所有听众、沟通渠道和要考虑的行动相对较少。随着这个过程在构建和招标阶段向前推进，利益相关者的数目增加，需要使用更多的渠道、行动和信息来协助这些利益相关者的增加。

12.1. 谁是利益相关者？

通常认为利益相关者是外部人员。外部人员构成对项目感兴趣的所有利益相关者，在政府的内部范围和采购过程中的投标人之外，这些人员包括银行、投资基金、政府和多方资助者、公共服务用户、一般社会和新闻界。其他政府机构——如直辖市或州政府、联邦政府、审计法院和国家监测机构、管理机构、立法者、政党领导人、协会、工会和非政府组织(NGOs)——也是组成利益相关者的一部分。他们都需要不同的沟通方式。

内部人员对项目也有很大的重要性。它们的目的是在涉及的部门治理中“人人平等”，而不是仅仅满足于利益。这个群体的情况非常不同，其组成取决于政府关于采购部门所进行的项目由哪些行业和哪些专业人员应参与的决定。一般而言，这些人员是由所有政府部门的官员和雇员组成的，它们直接或间接地与项目周期联系在一起。在项目的各个阶段，从设计到执行工作都将监测或与项目相衔接。在某种程度上，这种内部的人员也将与外部人员的各种不同的组成部分联系在一起。

利益相关者的识别和管理在所有项目中都很重要，在 PPP 中，也可能需要与利益相关者沟通，说明项目是 PPP 模式，以及这可能产生的影响。见表 3.2。在某些情况下，关键的风险承担者可能既不知道也不关心项目是 PPP 模式，但与他们的沟通和获得他们的支持可能对项目的成功至关重要。在其它情况下，将项目作为 PPP 模式交付可能是一些外部利益相关者相当关注的一个原因。

缺乏沟通或沟通不良可以产生虚假的谣言和担心，虽然这种说法没有证据，但它可能会破坏项目的成功。有必要把信息带到前沿，并适当地评估并将其传输给每个涉及项目方面和 PPP 方面的利益相关者。

为确保所有利益相关者都能得到相同的信息，任何一个后来可能投标的当事人都被无意地提供了不公平的竞争优势，必须仔细协调和透明地进行沟通。

表 3.1：在项目筛选和评估阶段中沟通的作用

沟通 (要考虑的方面)	识别/筛选
内部人员	• PPP 部门。 • 与 PPP 项目挂钩的市/州/联邦部门和其他政府实体。 • 政府法律工作人员。 • 政府部门雇用的顾问，需要分享关于 PPP 提议的策略信息。
外部人员	• 潜在的投资者。 • 服务使用者。 • 受影响的团体。
沟通重点	• 项目的范围。 • 目标。 • 效益。

良好的利益相关者的识别和沟通的重要效益是：

- 防止项目在执行中的拖延；
- 提供了政府对项目承诺的证据；
- 提供了过程可信度的证据；
- 项目设计中可以考虑利益相关者的贡献；
- 利益相关者更多可能支持；
- 政府可以有效地提供资料来回应查询。

12.2. 沟通策略

在筛选阶段，不仅如此，成功的 PPP 项目经常作出具体努力来传达 PPP 过程的各个步骤的结果，以及在这个阶段作出的决定，向一般公众和那些特定群体提供对项目的特殊兴趣。

为了促进项目合作以及化解反对项目，这种沟通策略通常被认为非常重要。

因此，一份描述总体策略的沟通计划应在筛选工作的早期阶段被设计，并应由一个专门和经验丰富的小组来执行。沟通计划应包括以下信息：

- 识别所有感兴趣的群体，应该传达哪些信息；
- 传达的主要概念的说明，项目的基本要素，例如它的结果、它需要满足的需求和它试图服务的公众；
- 识别所使用的媒体，以达到所查明的群体；
- 沟通策略主要特征，最好是针对每个策略识别；
- 项目内部人员识别，应将其视为公众的主要信息来源；
- 与新闻界保持良好关系的基本策略的描述。

成功地实施沟通计划可以极大地减少大型基础设施项目所面临的政治风险，从而吸引在 PPP 过程进行之后采购所需的总体利益相关者支持。

13. 评估专业能力和需求，聘请顾问

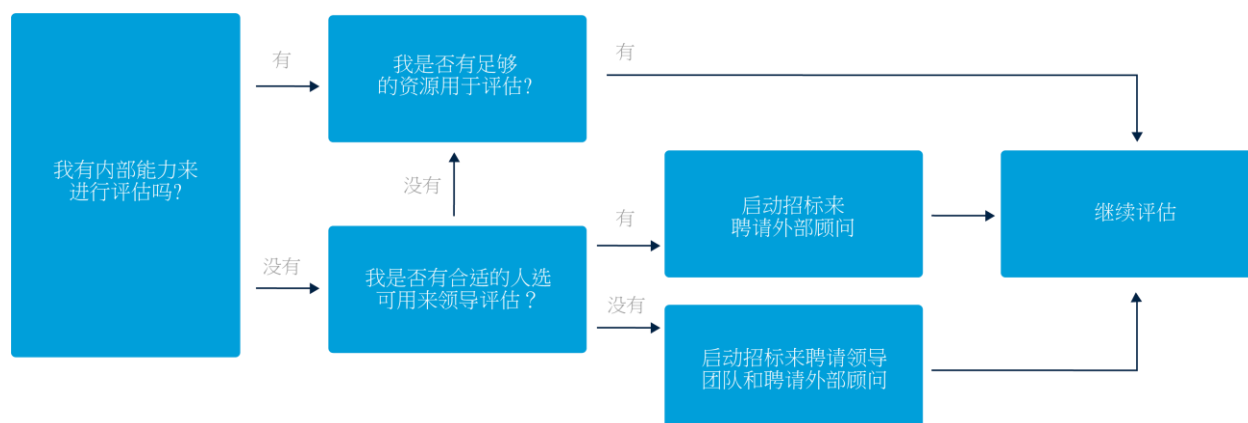
正如所解释的那样，如果项目被识别为需要的适当解决办法，并且 PPP 适用性测试的结果是积极的，那么在进入项目周期内之前，应该定义一个“项目小组”，这将执行下一个阶段：评估和潜在的构建（见第 2.13.3 节）。

在筛选过程中，至少在大纲中应该这样做（因为顾问的费用或在评估过程中无法进行必要的研究，可能会导致决定不将项目作为 PPP 模式进行）。然而，在作出进一步的决定之后，将制定详细的人员编制计划和雇用顾问的过程。

本节包括创建相关的“项目团队”。见图 3.5。为了进入下一阶段，采购部门必须评估创建的项目小组所需的能力：

- 需要哪些能力？
- 对采购部门内是否有足够的内部专业能力进行全面评估？
 - 如果答案是肯定的，是否内部有能力专门评估一项目是否会影响到其他潜在的使用者付费或政府支付的 PPP，具有更大的经济和财务意义吗？
 - 如果答案是否定的，是否有足够的资源，或至少有一个人来领导评估？
 - 哪些顾问应该被雇用，什么任务？这就需要制定顾问的职权范围。他们应该如何被录用？每个专业都有单独的合同，还是只有一个多专业的团队？
 - 如何正确地分析和获得项目的成本（第三方担任顾问的时间和费用）是多少？

图 3.1: 评估专业能力和需求



即使是聘请顾问来支持项目研究的发展，政府部门也需要任命一位代表担任项目负责人。

重要的是政府部门通过项目负责人具有专业知识管理顾问和利益相关者的过程。这些方面的管理不善是导致项目失败的一个常见原因。

项目负责人应具有以下角色和能力：

- 协调不同专业的所有研究；
- 控制和监督研究的结果；
- 处理项目的顾问团队(外部)和采购部门(由 PPP 部门领导评估)之间的协调；
- 管理政府部门的决策过程，以便在合理的时间范围内获得这些决定。

13.1. 发展评估研究所需的专业能力

评估过程所需的专业能力可分为以下五类：

- 技术：
 - 负责项目的设计，对基础设施的合同类型具有专业知识；
 - 在有关的服务技术方面具有专门知识。
- 环境：
 - 负责环境影响，应带来环境分析方面的相关专业知识/经验。
- 经济：
 - 在经济评估方面具有专业知识，最好是在相同的行业/基础设施或服务类型。
- 财务：
 - 在使用者付费或政府支付的 PPP 行业的财务分析方面具有专业知识，最好是在相同的行业/基础设施或服务类型方面，也有为类似的 PPP 项目提供资金的专业知识(当政府需要开发一个可融资结构时)；

- 在合同风险构建和支付机制方面具有专业知识，最好是在相同的行业/基础设施或服务类型。
- 法律：
 - 在公共法律/行政框架方面具有专业知识；
 - 有起草 PPP 合同的经验。虽然 PPP 合同的起草工作将在晚些时候(见第 5 章)进行，但对 PPP 合同的了解将是必要的，以便能够对现有的法律框架进行适当的评估。对于覆盖现有运营的 PPP，法律尽职调查将需要考虑现有的合同、法律诉讼、贷款合同等。

13.2. 顾问的要求

Jangun 和 Marques (2006)³⁴强调了顾问在 PPP 方面的重要性：

“由于各国政府从垄断基础设施服务的提供者角色过渡到为私人提供基础设施服务的框架，独立的‘第三方’咨询援助使这些政府和社会资本合作项目成功。”

此外，如欧洲 PPP 模式专业知识中心³⁵加强，如果政府部门不经常开发 PPP 项目，就不可能在内部提供所需的能力范围。此外，需要利用最近的经验、市场标准的发展和创新来定期更新所需的技能。

聘请外部援助的间接和积极影响是随着时间的推移，政府部门进行技能转移和/或发展技能的机会，从而建立政府自己的内部能力。

如果认为需要顾问，请描述为进行全面评估所需的能力，并说明需要第三方顾问的理由。重要的是要聘请以前具有 PPP 合同经验和基础设施总体经验的顾问，这意味着他们将清楚地了解当前的市场状况。在计划聘请顾问时，政府部门应：

- 描述此类咨询援助(不同角色/专业知识)的范围，以及担任领导的范围；
- 建议聘请顾问的预算³⁶。见框 3.14。

13.3. 合同顾问的时间和范围

顾问的采购和筛选可以作为一个团队来完成，即选择一个单一的合同顾问下选择一个联合体来覆盖所有工作领域，或在单独的采购和合同下进行。

³⁴ Jagun, J.; Marques de Sa, I. (2006). The Role and Importance of Independent Advisors in PPP Transactions. In IP3's Public-Private Partnership Information Series.

³⁵ European PPP Expertise Centre. (2014). Role and Use of Advisers in Preparing and Implementing PPP Projects.

³⁶ 预算通常为咨询合同提供资金来源。然而，政府应考虑向多边开发银行（MDB）寻求支持以资助研究的可能性。为 PPP 项目的准备和构建提供资金的另一个近期趋势是创建“发展基金”（多边开发银行也可参与其中）。该基金是一个循环基金，为评估和构建提供资源，将通过向成功的中标人收取费用来偿还。

这两种选择都有正反两面。一个单一的综合团队将确保所有的任务和工作的凝聚力和协调，而分离采购将有助于为每个具体工作领域选择最佳/最适宜的公司或顾问-虽然这个选择会要求/消耗更多的时间和政府的资源。

在决定每个项目的最佳方法时，下面几个因素可能是有用的：

- 时间的限制可能使在单一合同下只聘请一个团队更明智。一个团队可能会得到更好的协调，而且可能更有效率(因为过程管理的大部分将由首席顾问负责)，而且已经准备好从一开始就一起工作；
- 当技术建议和工作非常重要或非常紧张时(例如：当政府要求项目设计和要求是交付一个详细的项目)时，可以合理地将该任务分开，以确保最佳的技术方案设计，以及技术专家的选择不受 PPP 顾问的采购影响；
- 一些政府部门只选择一个单独的技术团队。在一份单独的合同中选择了一个联合财务和法律的顾问小组，因为这两个专业在某些任务中有更明确的联系和重叠；
- 总有一些事情是第三方顾问无法做到的，例如：代表采购部门审批顾问的发票。采购部门必须有工作人员履行这些职能。

另一项考虑是参与的期限：是否签订一份合同来覆盖合同执行所有的过程，或仅为评估阶段聘请顾问，并随后决定选择的顾问来支持合同和招标过程的构建和设计(包括可能潜在的招标阶段)。

总体来说，参与评估的顾问们通常更适合于构建项目合同并定义最终合同和招标方案，因为 PPP 的制定和招标是一个渐进的过程。

然而，如果没有相关的时间限制(特别是项目尚未明确和直接的决策)，或者怀疑是否适合作为 PPP 项目，则在评估阶段内限制顾问合同或多方合同是明智的。如果在评估阶段的顾问也为以后的阶段订立合同，可能会产生潜在的利益冲突，因此建议为他们提供一个最佳结果的招标过程(例如：将为他们提供最多的工作和利润)。

处理评估结果和采购决定的潜在不确定性的另一种解决办法是：为招标和合同提供咨询作用，为采购部门留住下一阶段的顾问提供一种选择(构建和起草合同和招标方案)。此外，在合同中应包括顾问公司改变团队成员的能力的一些灵活性。

除了价格外，还要考虑顾问的技术能力和从事类似项目的经验。国际经验是必须的，特别是在 PPP 项目发展初期阶段的国家，但这需要丰富的当地知识。

框 3.1：获得和/或资助研究的方法

不应低估项目的准备成本(见 Farquharson, de Mästle, and Yescombe 2011)。

发展金融机构(DFIs)和资助组织已经在许多地区建立了设施，以资助支付项目准备费用，包括聘请顾问。

由政府设立和管理的一个循环项目发展基金是为项目开发调动资源的另一种办法。在这种情况下，也有可能得到资助者的支持下进行。中标的投标人在合同签订后再融资，将资金回收后到其它政府部门。

14. 筛选报告

在进入全面评估过程、特别是提交工作人员和/或聘请顾问之前完成以下部分是一个很好的操作方法：

1. 执行总结和建议；
2. 项目描述：技术方案概述；
3. 项目的需求/效益和提出的解决方案的适用性；
4. PPP 适用性：使用 PPP 过程的理由；
5. 可承受能力：前期经济和财务分析；
6. 法律和管理问题；
7. 项目的准备及其状态，包括识别利益相关者；
8. 信息可用性；
9. 项目管理计划大纲。

本章附录 A 列出了筛选报告大纲的示例。

15. 本阶段的成果

本阶段的项目分析有三个可能的结果：进入下一阶段（项目看上去经济健全，以及是一个合适的 PPP 候选项目）；不适合做 PPP 项目；或者由于缺少一些相关信息，或者需要澄清一些限制或依赖关系，因此应进行进一步分析。

该过程的关键产出是：

- 技术方案概述；
- 经济和财务分析（这可能是根据现有的信息提供一个充分的分析，以便包括投资者决定投资）；
- 筛选报告或选择 PPP 模式的理由；
- 项目管理计划大纲（招标前的工作计划和进度，为前期招标工作、团队结构，识别利益相关者和其他项目治理策略事项）。

参考

文件名称 (包括多个版本)	作者/编辑和日期	标记的描述/原因 (包括页面和/或标题的 详细信息)	网络链接 (可用时)
Defining Success for	Agarwal, N. and		http://www.sciencedire

Software Projects: An Exploratory Revelation	Rathod, U. International Journal of Project Management, Vol. 24 (2006), pp. 358–370 .	项目成功因素。	ct.com/science/article/ pii/S02637863050012 50#
Engineering and Product Development Management	Armstrong, S. (2001), Cambridge University Press, Cambridge.	项目成功因素。	Book
Fundamental Uncertainties in Projects and the Scope of Project Management	Atkinson, R.; Crawford, L.; Ward, S. In International Journal of Project Management 24 (2006) 687–698.	项目中存在不确定性。	http://ac.elsa- cdn.com/S026378630 6001438/1-s2.0- S0263786306001438- main.pdf?_tid=117c3a 3e-c07b-11e4-8814- 00000aacb361&acdn t=1425259733_f5cee8f cdb21a3bf996678c66c ddeb9c
Traffic Forecasting Risk Study 2005: Through Ramp-Up and Beyond	Bain, R., Polakovic, L. (2005), Standard & Poor's, London.	信息需求：交通预测。	http://toolkit.pppinindia. com/pdf/standard- poops.pdf
Factors Influencing Project Success: the Impact of Human Resource	Belout, A. and Gauvreau, C. (2004), International Journal of Project Management,	项目成功因素。	http://www.sciencedire ct.com/science/article/ pii/S02637863030000 36

Management	Vol. 22, pp. 1–11.		
Estimation of Willingness-to-Pay	Breidert, C. (2005). Gabler Edition Wissenschaft.	愿意支付的概念。	Book
Cost - Effectiveness And Cost-Benefit Analysis	Cellini, S.R. , Kee, J. E. In Handbook of Practical Program Evaluation, Third Edition (2010), pages 493- 530.	成本效益比率。	http://www.themedfomscu.org/media/Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf
Managing Project Risk and Uncertainty: A Constructively Simple Approach to Decision Making	Chapman CB, Ward SC. Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.; 2002.	与项目生命周期中的阶段相关的不确定性。	Book
A Practical Use of Key Success Factors to Improve the Effectiveness of Project Management	Clarke, A. (1999), International Journal of Project Management, Vol. 17, pp. 139-145.	项目成功因素。	http://ac.els-cdn.com/S0263786398000313/1-s2.0-S0263786398000313-main.pdf?_tid=3f0ea184-c07c-11e4-bc97-00000aab0f6b&acdnat=1425260239_d072ed1b041522ab73ac56a4a9c36d3d

Project Success - A Survey	Collins, A. and Baccarini, D. (2004), Journal of Construction Research, Vol. 5, No. 2, pp. 211-231.	项目成功因素。	http://espace.library.curtin.edu.au/cgi-bin/espace.pdf?file=/2008/11/13/file_20/20848
National Public Private Partnership Guidelines, Volume 5: Discount Rate Methodology Guidance.	Commonwealth of Australia (2013).	IRR、NPV、贴现率。	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Volume_5_Discount_Rate_Methodology_Guidance_August_2103.pdf
The Real Success Factors on Projects	Cooke-Davies, T. (2002), International Journal of Project Management, Vol. 20, No. 3, pp. 185-190.	项目成功因素。	http://ac.elsa-cdn.com/S0263786301000679/1-s2.0-S0263786301000679-main.pdf?_tid=d2369d7c-c07c-11e4-a0c0-00000aab0f01&acdnat=1425260486_17990a9f26bdb3118a0ccbd1b2d91f7b
Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for	Delmon, J. (2011) Cambridge University Press.	第2章-项目选择和准备，第41页。	http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/economics/industrial-economics/public-

Policy Makers.			private-partnership-projects-infrastructure-essential-guide-policy-makers
Multi-Criteria Analysis: A Manual	Department for Communities and Local Government: London (2009).	在不实际的时候，规定所有主要成本和收益的货币价值。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf
An Empirical Analysis of the Relationship between Project Planning and Project Success	Dvir, D. Raz, T. and Shenhar, A. (2003), International Journal of Project Management, Vol. 21, pp. 89-95.	项目成功因素。	http://ac.els-cdn.com/S0263786302000121/1-s2.0-S0263786302000121-main.pdf?_tid=09783948-c07e-11e4-ac22-00000aab0f27&acdnat=1425261008_48e0c49a801ed3f903213f5d2869115e
In Search of Project Classification: A Nonuniversal Approach to Project Success Factors	Dvir, D. Lipovetsky, S. Shenhar, A. and Tishler, A. (1998), Research Policy, Vol. 27, pp. 915–935.	项目成功因素。	http://www.reinventingprojectmanagement.com/material/other/11.%20In%20search%20of%20classification.pdf
Role and Use of Advisers in	European PPP Expertise Centre	开发 PPP 所需的能力。	http://www.eib.org/epec/resources/publication

Preparing and Implementing PPP Projects	(2014).		s/role_and_use_of_advisers_en.pdf
How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets	Farquharson, E.; de Mästle, C. T., Yescombe, E.R. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2011).	招聘顾问的财务影响。如何资助这些研究。	https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/How-to-engage-with-private-sector-Clemencia-Farquharso-Yecome-Encinas.pdf
Discount Debates: Rates, Risk, Uncertainty and Value for Money	Grimsey, D., Lewis, M. (2004). In PPPs in Public Infrastructure Bulletin Vol.1 Issue 3 Article 2.	IRR、NPV、贴现率。	http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=pib
Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships	Grout, P. (2002). In CMPO session of the Royal Economic Society Conference 2002 (University of Warwick).	IRR、NPV、贴现率。	-
Full Speed Ahead: Economic Cost-Benefit Analyses Pave the Way for Decision-Making	Guzman, A; Estrázulas, F.. In Handshake IFC's quarterly journal of public-private partnership. Issue #7	成本效益分析	https://www.handshakejournal.org/wp-content/uploads/2013/10/hs_roadandrail_full-speed-ahead.pdf

	(October 2012).		
Smart Trust: A Foundation for More Effective Project Management	Hartman, F. . In: Proceedings of 15th IPMA World Congress on Project Management, London, 22–25 (May 2000), London, IPMA.	项目成功因素。	-
Project Management in the Information Systems and Information Technologies Industries	Hartman, F. and Ashrafi, R. (2002), Project Management Journal, Vol. 33, No. 3, pp. 5-15.	项目成功因素。	http://faculty.usfsp.edu/gkearns/Articles2/PM%20in%20the%20IS%20and%20IT%20Industries.pdf
Unsolicited Infrastructure Proposal: How Some Countries Introduce Competition and Transparency	Hodges, J., Dellacha, G. (2007) Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).	对自提建议标书进行良好分析的重要性。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/WP1-Unsolicited%20Infra%20Proposals%20-%20JHodges%20GDellacha.pdf
THE GREEN BOOK: Appraisal and Evaluation in Central Government	HM Treasury (2011).	考虑风险和不确定性，评估成本及其调整。	https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-

			government
Measuring Project Success in the Construction Industry	Hughes, S. W. Tippet, D. D. and Thomas, W. K. (2004), Engineering Management Journal, Vol. 16, No. 3, pp. 31-37.	项目成功因素	
Reform and Investment Framework Templates for Use by Proponents: Templates for Stage 7 Solution evaluation (Transport infrastructure),	Infrastructure Australia (2013), page 7.	贴现率的定义。	http://infrastructureaustralia.gov.au/projects/files/Infrastructure_Priority_List_Submission_Template_Stage_7_Transport.pdf
The Role and Importance of Independent Advisors in PPP Transactions	Jagun, J.; Marques de Sa, I. (2006). In IP3's Public-Private Partnership Information Series.	招聘顾问, 独立顾问。	https://d396qusza40orc.cloudfront.net/effectivveppp/pdf/Week03_Resources/Role%20and%20Importance%20of%20Independent%20Advisors%20in%20PPP%20Transactions.pdf
Cost-Benefit Analysis	Kee, J.E. (2005). In Encyclopedia of Social	成本效益分析的定义。	http://home.gwu.edu/~scellini/CelliniKee21.p

	Measurement, Volume 1, Pages 537-544.		df
Project Management Best Practices: Achieving Global Excellence	Kerzner, H. (2006), New York.	项目成功因素。	Book
Criteria of Project Success: An Exploratory Re-examination	Lim, C. S. and Mohamed, M. Z. (1999), International Journal of Project Management, Vol. 17, No. 4, pp. 243-248.	项目成功因素。	http://ac.els-cdn.com/S0263786398000404/1-s2.0-S0263786398000404-main.pdf?_tid=f8099096-c080-11e4-aba6-00000aabb0f6c&acdnat=1425262267_f5b3843baea20560c0074ca6d75efa3e
Software Developer Perceptions about Software Project Failure: A Case Study	Linberg, K. R. (1999), J Syst Software, Vol. 49 pp. 177–192.	项目成功因素。	http://ac.els-cdn.com/S0164121299000941/1-s2.0-S0164121299000941-main.pdf?_tid=23c0ef72-c081-11e4-a0d7-00000aaccb35f&acdnat=1425262341_59642e16ce60b6db74bd037378b1617a

Significance of Scope in Project Success	Mirzaa, M. N., Pourzolfagharb, Z., and Shahnazaric, M. In Procedia Technology 9 (2013) pages 722 – 729.	项目成功的范围的重要性。	http://ac.els-cdn.com/S221201731300234X/1-s2.0-S221201731300234X-main.pdf?_tid=3622bb3e-c07f-11e4-9c63-00000aab0f26&acdnat=1425261513_a9e90b826d94fcf88eed7b1f6fcfc8e9
The Role of Project Management in Achieving Project Success	Munns, A.K. and Bjeirmi, B.F. (1996), International Journal of Project Management, Vol. 14 No. 2, pp. 81-7.	项目成功因素。	https://notendur.hi.is/vio1/The_role_of_project_management_in_achieving_project_success.pdf
Macroeconomic Cost-Benefit Analysis of Environmental Programmes, Studies	Nentjes, A. (1989). In Environmental Science, Vol. 36 pp.187-216.	成本效益分析。	http://ac.els-cdn.com/S0166111608700335/1-s2.0-S0166111608700335-main.pdf?_tid=603d1520-438a-11e5-97cc-00000aab0f27&acdnat=1439669910_93e2760e6d88eeb1cfd59d59228c3771
Capability Maturity	Paulk, M. C. Weber, C.		Book

Model: Guidelines for Improving the Software Process	V. Curtis, B. and Chrissis, M. B. (1994), Longman, Addison-Wesley.	项目成功因素。	
A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMBOK Guide 2000 Edition	Project Management Institute (2000), Project Management Institute, Pennsylvania.	项目优先顺序。	Book
Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned	Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2014).	自提建议书。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/UnsolicitedProposals_PPIAF.pdf
Project Quality Management: Why, What and How	Rose, K. (2005), J. Ross Publishing, Florida.	项目成功因素。	Book
From Low to High-Tech Project Management	Shenhar, A.J. (1993), R&D Management, Vol. 23 No. 3, pp. 199–214.	项目成功因素。	http://www.researchgate.net/publication/229879549_From_low_to_hightech_project_management
Toward a Typological	Shenhar, A.J., and		http://ac.els-

Theory of Project Management	Dvir, D. (1996), Research Policy, Vol. 25, pp. 607–632.	项目成功因素。	cdn.com/00487333950 08772/1-s2.0- 0048733395008772- main.pdf?_tid=55d29d a2-c082-11e4-9b36- 00000aab0f6c&acdnat =1425262854_fd54ab 33a8be12d422c27064 25d43d03
Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa	Shugart, C. (2006). Prepared for the NEPAD Secretariat Funded by PPIAF.	IRR、NPV、贴现率。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPI_final_rept__main__2006_08_27_1.pdf
The Project Implementation Profile: New Tools for Project Managers	Slevin, D. P., and Pinto, J. K. (1986). Project Management Journal, 17 (4): 57-70.	项目成功因素	http://www.google..br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FJeffrey_Pinto%2Fpublication%2F236175714_The_Project_Implementation_Profile_New_Tool_for_Project_Managers%2Flinks%2F54d2633f0cf25017917dee78.pdf&ei=u8jzVI9HkZ3KBO

			fMgpAN&usg=AFQjCN FwNeQZVYLpE8ZdJa 8XBIgevv3gfg&bvm=b v.87269000,d.aWw
Success in IT Projects: A Matter of Definition?	Thomas, G. and Fernandez, W. (2008), International Journal of Project Management, Vol.26, pp. 733–742.	项目成功因素。	http://ac.els-cdn.com/S0263786308000835/1-s2.0-S0263786308000835-main.pdf?_tid=08044cf0-c083-11e4-8c37-00000aab0f27&acdnat=1425263153_d1ddeffebe98d296beb30c98e0e13a1
Project Pitfalls	Ward, J. A. (1995), Information System Management, Vol. 12, No. 1, pp. 74-76.	项目成功因素。	-
The Project Excellence Model: Linking Success Criteria and Critical Success Factors	Westerveld, E. (2003), International Journal of Project Management, Vol. 21, pp. 411-418.	项目成功因素。	http://ac.els-cdn.com/S0263786302001126/1-s2.0-S0263786302001126-main.pdf?_tid=b71e48d0-c083-11e4-afd5-00000aacb362&acdna t=1425263447_36334ced6d1e58b1d32884bafbb6b0dd

Current Practice in Project Management - An Empirical Study	White, D. and Fortune, J. (2002), International Journal of Project Management, Vol. 20, pp. 1-11.	项目成功因素。	http://ac.elscdn.com/S026378630000296/1-s2.0-S0263786300000296-main.pdf?_tid=d75064e4-c083-11e4-b020-00000aacb35e&acdnat=1425263501_baa60fe84d8a67e9ca01ac0024b7dda7
Strategic Infrastructure - Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships	World Economic Forum (2013).	利益相关者的参与。	http://www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_Strategic_Infrastructure_Initiative.pdf
Cost-Inclusive Evaluation: A Banquet of Approaches for Including Costs, Benefits, and Cost-Effectiveness and Cost-Benefit Analyses in your Next Evaluation	Yates, B. T. (2009). In Evaluation and Program Planning 32 (2009) 52-54.	CBA 的定义。	http://ac.elscdn.com/S0149718908000694/1-s2.0-S0149718908000694-main.pdf?_tid=fc1c13cc-c083-11e4-89bf-00000aacb362&acdnat=1425263563_11861581c4f138b21dc4d27128ff3883
Public-Private Partnerships: Principles of Policy	Yescombe, E. R. (2007). Published by Elsevier Ltd.	招聘顾问的财务影响。如何资助这些研究。	Book

and Finance			
The Handbook of Project Management: A Practical Guide to Effective Policies and Procedures	Young, T. L. (2003) Kogan Page Publishers, Philadelphia.	项目成功因素。	http://www.pmtsarmashgh.com/root/upload/ebook/batch_01/BOK%20and%20Principles/46.he%20Handbook%20of%20Project%20Management%20A%20Practical%20Guide%20to%20Effective%20Policies%20and%20Procedures.pdf
Multi-Criteria Decision Aid in Financial Management	Zopounidis, C. In European Journal of Operational Research 119 (1999) pages 404-415.	多准则分析的目标。	http://ac.els-cdn.com/S0377221799001423/1-s2.0-S0377221799001423-main.pdf?_tid=87ad3312-c084-11e4-a677-00000aacb360&acdnat=1425263797_af4c5ce40770171a9412d0b6afe330d6
Multi-Criteria Decision Analysis for Strategic Decision Making	Zopounidis, C., Pardalos, P. (Eds.). In Handbook of Multicriteria Analysis. Springer-Verlag Berlin Heidelberg (2010).	成本效率分析和多准则分析。	http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-540-92828-7

第 3 章附录 A：筛选报告大纲示例

I. 执行总结和建议

项目将包括关于项目充分性的最后结论，以及关于进入到下一阶段的适当性的说明(充分评估)。另一方面，在可用的信息不足的情况下，应该明确说明和建议进一步调查和报告的清单。

II. 项目描述

该项目包括对项目的说明，其中应有：行业、技术/物理条件(例如：运输所涉及的距离、建筑物的表面类型等)、工地、地理区域、受影响/受益人口等。

III. 项目的需求/效益和建议方案的适用性。经济可行性。

应包括以下方面和问题：

- 帮助解决项目需求的描述；
- 项目对政府总体目标和政策的贡献；
- 描述所提出的解决方案的最佳方案是当有各种技术方案/解决方案以满足需求时，或描述这种情况的原因；
- 效益的描述，包括一些客观的效益指标(运输需求、供水服务的住房数量等)；
- 所有相关的间接费用的描述；
- 如果进行了成本效益分析(CBA)和/或多准则分析，则应明确说明这一点。如果没有进行这类分析并认为相关，应在本报告和/或“准备就绪”部分中予以说明。

IV. PPP 的适用性

应包括下列问题：

- PPP 的简要描述，即谁将被分配到哪些功能、支付机制看上去是什么样子等方面的基本概念；
- 可承受能力：项目是否可以在使用者付费的 PPP 模式下自筹资金，还是需要政府资助？
- 项目是否有任何重大风险或不确定因素，不能由私营企业管理？如果是这样的话，政府部门是否有理由承担这些风险呢？
- 能否在“法律”框架内纳入项目？
- 项目是否足够大，以证明隐性成本？
- 是否有投资者对该项目的市场感兴趣？私营企业是否具备应付这些挑战的必要能力？
- 对于一个单一的运营商来说，承担责任和风险(单一项目)的投资有意义吗？

- 利益相关者及他们的兴趣是否得到了充分的调查和理解？

V. 可承受能力

这应该包括以下几个方面：

- 估算资本支出 (Capex) 和运营支出 (Opex)；
- 如果适用，估算收入；
- 如果有必要分配政府资源，他们是否有足够的支付补偿/补助款项？
- 是否有成本节约/裁员？
- 使用者是否可以负担得起使用费用？政府的支付或支持是否可以承受得起？

VI. 项目准备情况和状态

没有必要对这些方面进行深入的描述，因为其中许多可以通过评估或构建和建设阶段来解决。重要的是突出任何隐含的重大挑战的方面，可能会大大推迟项目交付(如在初步风险评估中确定)。

在任何情况下，所有的相关法律问题都应包括在充分评估阶段开发的“法律尽职调查”报告中，除非在充分评估之前进行尽职调查。

有关约束和依赖关系的不确定性示例包括(这不是一个详尽的列表)：

- 土地可用性；
- 需求程度(主要在绿地项目中)；
- 环境许可证；
- 其他许可证；
- 为项目评估提供信息；
- 政治干预；
- 利益相关者的消极方面(如果适用)；
- 其它法律或法规的不确定性。

VII. 充分的信息

- 报告应简要说明所分析的信息和数据；
- 如果信息不足或结果和结论不明确，应提供所有信息和数据弱点的说明。这应包括必要时提出的建议，由推进部门进一步分析或修正，以及专家洞察力或进一步研究，和政府部门完成筛选的时间；
- 文件和支持信息是否令人满意，筛选试验的结论是积极的。

VIII. 下一个步骤：项目管理计划

在建议进入下一阶段(评估)的情况下，应提出要执行的任务清单和提供估算的时间表。分析项目的内部发展能力，设计项目团队，制定治理策略。第 11 节描述了这个分析。

如果批准进行评估，第一步将是选择顾问或建立项目团队和项目治理。