

PPP 资格证书体系指南



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

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

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

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

DISCLAIMER

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

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

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

RIGHTS AND PERMISSIONS



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

免责声明

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

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

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

权利和权限



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

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

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

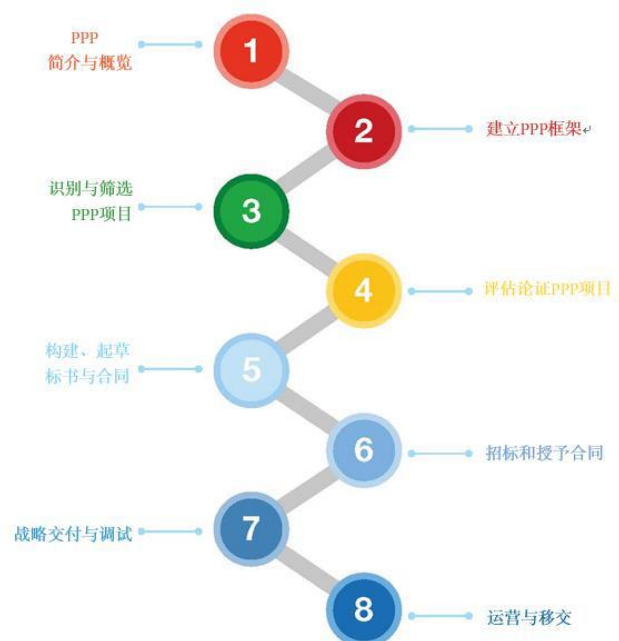
改编—如果你对本指南进行改编，请在归属声明的同时加上以下免责声明：这是对 ADB、EBRD、IDB、IsDB 和 WBG 原有指南的改编。改编中所表达的任何意见和观点均为改编者的责任，并未被上述组织认可。

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

表格、图形或图像。

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

第 6 章 - 政府与社会资本合作关系（PPP）-- 招标和授予合同



上一章：第 5 章： 构建、起草标书与合同

下一章：第 7 章： 战略交付和调试

目录

介绍.....	9
1. 我们在项目生命周期中的位置	10
2. 本阶段的目标.....	11
3. PPP 招标过程的关键内部特征	11
4. 阶段概要	13
5. 准备和提交报价的时间：潜在投标人的适当评估和准备的要求	16
6. 公开招标的投标阶段内的管理事项	41
6.1. 启动招标程序.....	41
6.2. 投标阶段.....	42
6.3. 合同和 RFP 的澄清.....	42
6.4. 评估合同和 RFP 的潜在变更.....	43
6.5. 迅速响应的过程.....	43
6.6. 公开会议.....	43
6.7. 要求延期.....	43
7. 资格事宜	44
8. 管理磋商和互动过程的具体事项：管理磋商期和一对一会议	44
8.1. 管理与投标人单独会议的风险.....	45
9. 建议书的评估	46
9.1. 行政或合规性检查.....	46
9.2. 评估委员会.....	47
9.3. 定价和质量评估过程.....	47
10. 与“首选”投标人谈判	49
11. 授予合同	50
11.1. 授予合同决定的质疑.....	50
11.2. 没有或只有一个响应的倡议者的问题.....	51
12. 合同签署	51
12.1. 先决条件.....	52
12.2. 澄清与变更.....	52
12.3. 合同是否公开？	52
12.4. 投标人情况汇报.....	52
13. 融资交割	53
14. 招标过程的监督/完整性	54
15. 这个阶段的成果	54

参考.....	55
第 6 章附录 A：投标准备和提交标书-社会资本的观点	57
6.1 介绍和目的.....	58
目标和选择市场和项目.....	58
组建投标联合体.....	59
任命顾问.....	59
确定 SPV 的公司结构和社会资本方签订的合同结构和类型.....	59
准备和提交技术、财务和法律建议书.....	59
投标准备和提交标书决定.....	60
技术问题.....	60
财务问题.....	60
法律问题.....	60
融资.....	60
商业和融资交割.....	60
6.2 社会资本方如何瞄准市场并选择 PPP 项目	62
6.2.1 寻找目标市场.....	62
6.2.2 项目选择 – 筛选 PPP 项目	63
选择商机的因素.....	67
6.3 投标准备和提交对 RFP 响应的决定.....	68
6.4 联合体的组建.....	70
6.4.1 联合体成员.....	70
6.4.2 联合体协议.....	73
6.4.3 与投标有关的决定和批准的管理程序.....	75
6.5 任命顾问.....	77
6.6 确定项目公司和项目合同的公司结构.....	80
6.7 RFP 响应并提交招标响应	81
6.7.1 技术方案.....	84
6.7.2 财务方案.....	87
6.7.3 法律方案：法律文件的审查和起草.....	92
6.8 融资.....	99
6.8.1 与银行谈判.....	99
6.8.2 银行的风险防范.....	100
6.8.3 财务文件及其审查.....	100
6.8.4 担保文件集，采取担保措施.....	103
6.9 商业和融资交割.....	107

框

框 6.1：学习目标.....	9
框 6.2：成功的招标过程的条件.....	13
框 6.3：寻找目标潜在投标人是预备启动阶段的一部分	41
框 6.4：阶段性与流动性评估。流动性评估何时适用？	48
框 6.5：在 EU 法律中的“停顿期”	50

图

图 6.1：我们在项目生命周期中的位置	10
图 6.2：公开招标：一或两阶段的过程	14
图 6.3：磋商或互动过程：EU 竞争性磋商	15

表

表 6.1：不同国家的投标期的例子	17
表 6.2：合同签署和融资交割之间的时间期限的例子	53

介绍

本章包括从项目启动到融资交割的这段时期。以及假设政府选择项目招标，而不是与潜在的私营企业承包商直接谈判。在第 1 章中讨论了选择招标过程的好处。

第 5 章所述的构建阶段设计了招标程序，包括资格标准、评估标准和提交资格和建议书的要求。

如第 5 章所述，就招标程序而言，招标方案还将包括时间的规定（提交资格和建议书的截止日期、要求澄清的时限以及预计任何磋商阶段）以及以任何磋商或互动类型的过程有关的其它条例。

无论征求建议书 (RFP) 的详细程度如何，招标过程都必须积极管理，以在竞争中带来价值，并确保招标过程不会受到阻碍和威胁。在磋商或互动过程中，采购部门在管理磋商或互动过程将面临特殊挑战，以便在保持过程透明度和公平的同时保持保密性。本章将提供关于这一问题的具体信息。

由于有一系列不同的招标过程（见第 4 章附录），本章规定了采购机构通过选择和授予合同处理的所有过程中的主要里程碑和任务。它还包括关于磋商和互动过程的具体信息¹。

此外，尽管本 PPP 指南是围绕采购部门的愿景和需要而编写的，但本章中包含的特殊附录将呈现未来社会资本的观点。这说明私营部门需要如何组织和管理投标准备和提交标书的工作任务，以及执行合同和筹集资金以开始这项工作。

框 6.1: 学习目标

读者将能够：

- 了解融资交割所需的审批/授权的机制
- 管理采购过程中的所有可能需要的变更或重新安排工作进度计划
- 处理资格审核和评估过程。
- 了解在签订合同前的所有条件的需求。
- 了解商业交割与融资交割的区别，以及融资交割过程的关键要素。

¹为了简单起见，对这个过程的解释不包括在某些过程中，建议书可以分阶段提出的事实。这包括提交至少两个建议书，最初和最终报价。

1. 我们在项目生命周期中的位置

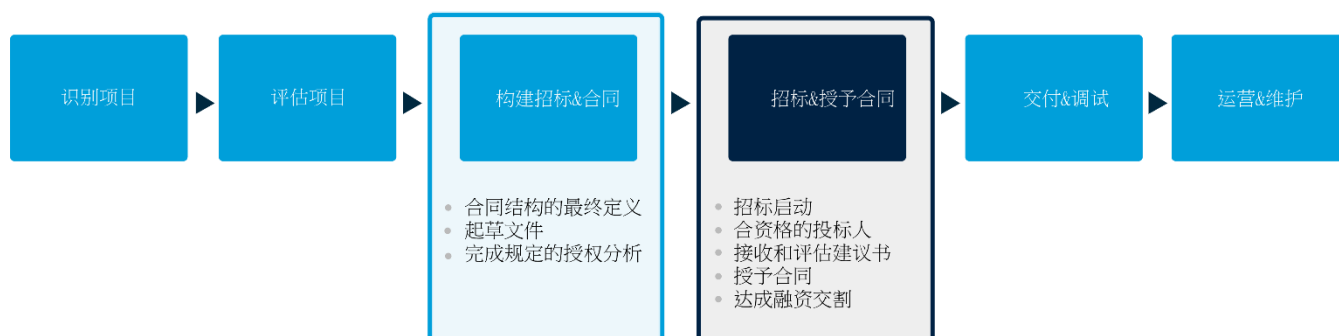
在上一阶段，制定了合同结构（特别注意财务和风险要素），起草了一系列招标文件，并请求授权启动招标过程。见图 6.1。

本阶段包括从项目启动（可通过征求申请资格（RFQ）阶段或在某些司法管辖区直接发布征求建议书（RFP））到合格投标人、接收和评估建议书的过程，到合同授予和财务结算阶段。

本阶段涵盖了项目启动招标期间（可能通过征求申请资格（RFQ）阶段或在某些司法管辖区直接发布征求建议书（RFP）），通过合格的投标人，接收和评估建议书的过程，到合同授予和融资交割阶段。

在这一阶段结束时，采购过程结束，合同管理阶段开始（合同管理在第 7 章和第 8 章中讨论）。

图 6.1：我们在项目生命周期中的位置



2. 本阶段的目标

本阶段的目标如下：

- 进行顺利的采购过程，避免中断和重新安排工作进度计划；
- 交付一份能证明物有所值 (ViM) 和对双方都有效益的合同；
- 确保及时、快速、有效地批准签字；
- 有效处理选择过程，确保透明度；
- 为确保在执行 PPP 合同时，政府将高度肯定中标人获得所需的资金并并按计划交付所需成果；
- 有效利用竞争性，为政府带来最佳的物有所值。

为实现这些目标，政府采购部门必须：

- **恰当的设计 RFP：** 政府采购部门管理招标过程的能力，以及通过竞争实现价值最大化，取决于招标过程的规定（时间、条件、资格/选择标准和评估标准），即 RFP 的设计（如第 5 章所述）；
- **适用良好采购的一般原则：** PPP 招标过程的许多特征和特点与所有的公共采购过程相同。良好采购的一般原则同样适用于 PPP 采购（透明度、公平性等）。招标的透明度是公平和竞争过程的本质。招标过程应符合国际透明标准，为投标人提供公平竞争的环境；
- **识别出 PPP 的复杂性：** 虽然良好采购的一般原则适用于 PPP，但 PPP 还具有在招标和授予合同的过程中必须考虑的特殊特征。这些特殊特征见第 3 节；
- **识别出项目的具体特征：** 每个项目都有独特的要求。这些要求必须在招标文件的构建和起草中（在第 5 章中讨论）以及招标和授予合同过程的实施（在第 4 节至第 13 节中讨论）中予以解决；
- **遵循相关司法管辖区内有关采购的适用法律和政策要求：** PPP 招标过程必须适应适用法律和政策要求。PPP 招标过程必须适应相关管辖区内适用的采购法律和政策要求。这些法律和政策要求受到各种因素的影响，包括整体法律制度和政府与私营企业签订合同的历史经验。因此，一个国家到另一个国家的招标过程存在重大变化。然而，过程的基本原则和目标在任何地方都是相同的。在某些情况下，如第 3 节所述，管理采购的一般法律和政策要求不太适合 PPP 项目的具体需求。因此，如果要实现设定的目标（关于建立适当的 PPP 框架的讨论，见第 2 章），政府将需要落实 PPP 的具体要求，而不是依赖一般法律和政策要求。

3. PPP 招标过程的关键内部特征

招标过程的大部分特点和特征与所有的公共采购过程相同，但某些阶段和步骤具有具体的内部特征和特点。下面列出了 PPP 的内部特征的复杂性所固有的特殊考虑。

- **准备和提交报价的时间：**这通常要比传统的采购时间更长。由于 PPP 过程错综复杂（包括社会资本所面临的复杂性），必须给予投标人足够的时间，以便从不同的方面对项目 and 合同进行适当的尽职调查、分析和评估。第 5 节讨论了这一点；
- **与市场/投标人的互动：**如前几章所述，在招标启动之前应进行初步的互动/沟通过程。而且，在招标过程中也应进行一些互动，以便更好地通知投标人有关项目的情况，并澄清 RFP 和合同的措词中可能存在的²不一致或修正无意识的错误（见第 6 节）。在一些国家，发生了更广泛的互动（这在第 8 节中讨论）。所以需要找到一个平衡点，以免危及程序的合法性，并可能面临可能使程序瘫痪或要求政府重新发布招标书的挑战；
- **过程复杂性的风险：**由于合同和过程的复杂性，在 PPP 模式中，过程复杂性的风险比传统的采购更高。除了不成功的投标人可能提出的质疑之外，在一些国家，根据行政法，如果更广泛的公众和民间组织的利益与 PPP 的性质和目标相冲突，他们也可能提出质疑。也可能有非法律途径来挑战这个过程（例如：通过施加政治压力）。一些投标人可能愿意强制取消项目，因为他们可能还没有准备好充分参与（这与上述关于留出足够的投标时间的第一个关注点有关）。在公共部门和私营部门都缺乏 PPP 经验的国家，这种风险可能会加剧。因此，对于过程将如何展开，没有共同的期望。第 11 节讨论了过程复杂性的管理；
- **评估时间：**评估 PPP 标书是一个比评估传统合同更复杂的问题。PPP 评估需要了解 PPP 的技术和财务特点，包括技术建议的特殊性，以及它如何与提议的财务可持续性相互作用。

潜在不符合建议书要求的空间明显大于传统采购。

与更高的挑战风险相联系，也需要准确，并遵守招标文件中所述的评标（和选择/资格）规则和方法（第 9 节讨论评估管理的实用性）；

- **合同签署或商业交割²的先决条件：**在 PPP 中，对合同签署过程的管理对政府和社会资本方都有更高的要求。需要更长的时间才能允许社会资本作为被授予方准备签署合同，特别是（在某些司法管辖区）需要成立一个将签署合同的特殊目的公司（SPV）。

合同签署通常还有一些其他的先决条件，例如购买承包（或预订）建设保险和提供最终的担保或保证（代替投标保证金）。在某些情况下，财务模型必须在合同签署之前进行审计，而在其他情况下，这可能会延迟到融资交割（对于那些允许在合同签署之后安排财务的合同）。第 11 节进一步解释了这些问题。

² “商业交割”是合同签署的另一个术语。

考虑到 PPP 招标过程的关键特点，框 6.2 提出了在准备和执行招标过程时需要满足的条件或需要特别注意的领域清单。

框 6.2：成功的招标过程的条件

- 该项目应具有明确的战略方向和强有力的政治支持。
- 政府采购部门应建立一个足够资源和精干的团队，在投标人眼中是可信的。
- 应该在整个过程中实施良好的规划和计划管理实践。
- RFP（包括提交要求）应仔细草拟（见第 4 章），并应前后一致和明确。
- 应通过投标前组织会议和数据室（除了 RFP）向投标人提供适当的相关信息。
- 评估标准应尽可能客观和明确。
- 在过程中不应更改评估标准。
- 资格和评估工作应事先组织（包括内部评估手册）。
- 正式的评估过程应由一个适当的专家组进行，并妥善管理（例如：采购委员会的决定应清楚地记录在案）。
- 应该有强大的能力和资源来管理最后一分钟的互动和潜在的挑战，以及评估和资格。
- 提交标书的时间应切合实际。
- 应为授予和合同签署设定一个切合实际的时间表（包括评估和授予的时间，以及为签署作准备的时间）。

4. 阶段概要

一般情况下，所有的招标过程可分为四个主要阶段：

- 资格预审（在公开招标中具有资格预审阶段）或筛选候选人（在筛选或预选候选人的过程中）；
- 投标期 – 从投标提交或接收（未经资格预审的公开招标中），或从邀请报价（或谈判）到其他过程中的投标提交；
- 评标（包括在一阶段公开招标中的资格）和授予合同 —— 采购部门接收、分析/评估、评价，并选择一个中标人（通常称为优先投标人）³；
- 合同签署（从决定授予到签署合同）——融资交割可能在本期结束时或在合同签署后的晚些时候发生。

³ 谈判是在这些过程中可能存在的一种演变，在某些过程中，在请求最后的建议之前，有时会考虑一些建议。

过程的实际概要和阶段的更详细描述将根据招标过程类型而有所不同（见第 4 章附录 A）。

招标过程类型的一个极端是一阶段公开招标：RFP 与 RFQ 一起发布。在这里，资格标准、评估标准、提出的要求以及拟定的 PPP 合同在同一文件包中一起发布。资格的提交与建议书的提交同时进行。

在这个过程中，阶段或过程期间可以描述如下：

- 招标公告和发行；
- 投标准备（从 RFP 发布到提交建议书）；
- 评估资格和建议书（从投标书/接收到授予）；
- 合同签署（从授予到签订合同）；
- 融资交割。

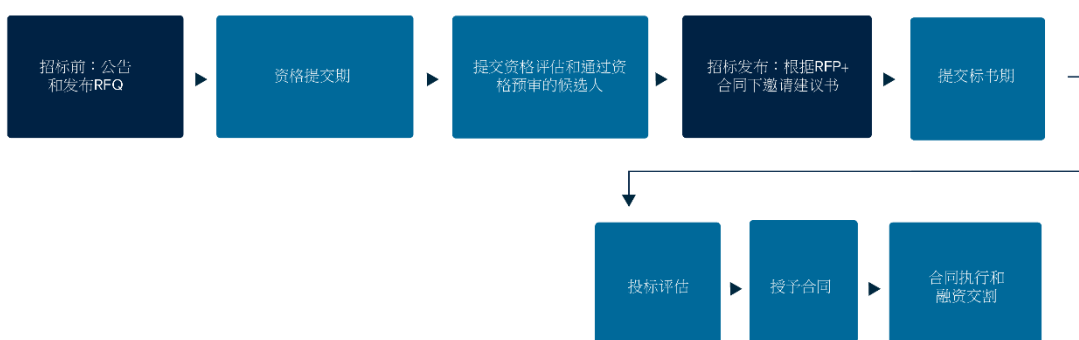
公开招标过程的主要变化是具有资格预审的两阶段公开招标。只有在资格过程完成后，才能在前一阶段完成资格通过/失败测试，并发布 RFP，或邀请候选人提出建议书。图 6.2 说明了一和两阶段的公开招标过程。

图 6.2：公开招标：一或两阶段的过程

公开招标 - 一阶段



公开招标 - 两阶段



注：RFQ=征求申请资格；SoQ=资格提交。

在变化的另一个极端，有各种各样的互动或磋商过程。所有互动过程都与标准的公开招标过程结构非常不同。RFP 在投标准备阶段通过互动进行讨论或澄清，或者甚至可能通过磋商阶段（欧盟[EU]的竞争性磋商）进行对话，以确定合同解决方案。这种过程有以下阶段或子阶

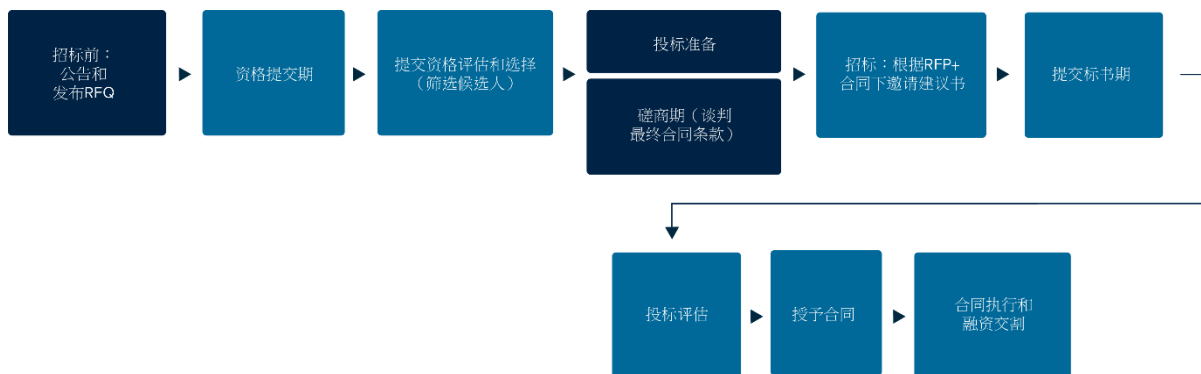
段。

- 资质准备（符合资质要求）；
- 评估筛选候选人的资格和选择；
- 磋商/互动、投标准备和提交标书：从邀请参与磋商（或参与互动过程）到提交建议书；
- 建议书评估（从提交标书到决定授予合同）；
- 合同签署（从授予合同到签订合同）。

磋商和互动过程在成熟的 PPP 市场中发挥最佳作用，在一些发展中国家可能难以实施。

图 6.3 说明了欧盟采用的竞争性磋商方式。这一过程与澳大利亚和新西兰采用的高度互动过程的主要区别在于：前者中，招标文件和合同可能通过磋商过程逐步演变，而后者中，互动的重点不在于修改招标书或合同，而在于使投标人能够逐步调整其投标书，同时接收政府的反馈。

图 6.3：磋商或互动过程：EU 竞争性磋商



注：RFQ=征求申请资格；SoQ=资格提交。

公开招标的过程与涉及磋商或构建的互动过程在管理和过程方面的主要区别在于磋商或互动阶段。招标过程和管理方面的其他挑战与其他采购方法相同。在这种情况下，政府采购部门必须对报价进行资格鉴定和评估，以选择中标人，并随后管理合同签署过程。

本章后面的内容介绍了关于投标阶段管理的问题（第 5 节至第 7 节），特别是磋商或互动过程中的互动（第 8 节）。

然后，本章的其余部分解释了政府采购部门为处理所有招标类型常见的关键里程碑而采取的主要行动：评估和选择中标人的过程，包括在 PPP 框架允许的情况下与优先投标人谈判（第 9 至 11 节），并使项目成功的执行合同（第 12 节）和融资交割（第 13 节）。

5. 准备和提交报价的时间：潜在投标人的适当评估和准备的要求

正如第 5 章第 2 节所介绍的，必须给予投标人足够的时间来准备一个健全和高质量的报价。特别是在公开招标模式中，PPP 采购的一个常见的缺陷是，采购部门允许投标人没有足够的时间进行这项工作。

项目失败可能采取不同的形式。这可能导致没有投标，因为投标人没有时间准备一份足够详细的可靠报价供其董事会接受。也可能是由于提交的仓促、质量差的投标将被取消资格，或者更糟的是，投标人认为自己有能力重新进行谈判最初认为不可行的项目，所以提交（和选择/授予）的报价无法承受其成本。

在框架中建立一个标书提交的最短时间是很好的做法，在大多数司法管辖区，至少是 30 天。但是，即使是规定的最短时间也可能不够，这取决于项目的复杂性（在技术、财务甚至法律方面）以及所需的提前准备程度。因此，必须在项目的基础上作出决定，以确定是否需要比框架中规定的最低期限更长的时间。

在确定投交标书的期限/时间限制时，必须给予投标人足够的时间，以便从以下几个不同的方面对项目 and 合同进行适当的分析和评估：

- 技术标和施工合同将在比传统采购更具风险的环境下交付。“承包商”（此处为社会资本）承担了更大的施工风险（包括成本和时间）。需要通过将其（或其中大部分）转让给分包商（即使施工承包商与投资方和潜在投标人属于同一公司集团）对其进行有意义的评估和管理；
- 财务或商业可行性是 PPP 模式实用性的一个特殊方面。它要求投标人从总体上评估项目的可行性。使用者支付项目或政府支付项目中预计的收入必须足以支付所有成本并收回投资。投标人还必须测试投标是否可融资（银行或贷款人的风险感知可能不一定与投标人的风险感知相同）。投标人估算的资本成本（包括按最低目标经济内部收益率[eIRR]计算的债务和股权）可能与政府在项目最初评估和构建时作出的原始假设不一致。投标人对风险及其价值（就风险溢价而言）的认知也可能不同；
- 假设构建的项目从投标人的角度来看商业上是可行的，包括任何政府付款或支持（即：在价格方面存在竞争空间）。投标人需要时间来优化其成本结构：与供应商/承包商谈判，并优化财务结构以优化资本成本；
- 投标通常由一组公司采用合资或联合方式提交。这需要复杂的协议（股东协议），要求在要约之前进行谈判和执行；
- 投标人通常需要董事会的批准。还必须为该审批流程留出时间；
- 当政府要求投标人在提交标书之前制定财务方案时，需要额外的时间来考虑贷款人的尽职调查和审批程序；
- 最后，建议书在满足政府提交要求的响应方面，本身需要比传统采购更多的时间（见第 5.8.1 章）。

同时，为投标准备留出太长的时间也可能是危险的。就资源（内部专用和顾问）而言，PPP 投标比传统采购要求更高，时间实质上是成本问题。因此，寻找正确的平衡是一个棘手的

问题，对于公开招标过程，这通常在 30-90 天内解决，尽管在许多项目中，90-120 天可能更适合确保良好的质量反应（见下表 6.1）。

另外，一个常见的错误是最初依靠不切实际的短时间提交，而计划稍后通过提供一个延长的时间来纠正这种情况。通常情况下，延长时间应是规则的例外，因为时间表的更改被视为缺乏可靠性，并可能对采购部门的 PPP 声誉产生不利影响。但是，如果备选方案因未收到投标书而导致项目失败，则最好延期。

在磋商过程中，这不是的一个问题，因为在采购部门发布最终招标文件之前进行磋商，因为磋商的时间是允许潜在投标人评估项目并准备报价。

在一些两阶段过程中，如果政府要求投标人提交全面的建议书（例如：深化的设计和财务承诺），则在发出招标文件和收到投标文件之间的时间较长是合适的。例如：在澳大利亚，这个时期通常是 150 天。

表 6.1 列出了一些国家的各种项目的实际投标期（包括延期）的例子。

表 6.1：不同国家的投标期的例子				
国家	项目	行业	招标过程	投标期 (天数)
巴西	Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (Sumaré)	水/废水	一阶段公开招标	33
菲律宾	Cavite-Laguna Expressway	公路	一阶段公开招标	70
巴西	Hospital da Zona Norte (Amazonas)	医疗	一阶段公开招标	106
澳大利亚	Ravenhall Prison Project	监狱	两阶段招标与筛选和互动招标过程	147
南非	Gautrain Rapid Rail Link	铁路	两阶段招标与筛选和互动招标过程	180

6. 公开招标的投标阶段内的管理事项

以下章节适用于所有的公开招标过程，包括具有资格预审阶段的过程。在具有此类资格预审阶段的过程中，只有在资格预审过程结束后才发布征求建议书。

6.1. 启动招标程序⁴

启动是开始招标过程的里程碑。招标文件通过标准的政府程序发布，通常在官方的政府公报或期刊、集中采购网站或地区或国家报纸上发布。

有时，在次级政府采购的情况下，也会在中央政府公报上发布招标公告。在欧盟成员国，公开招标也需要在欧盟官方期刊（OJEU）上公布。

在一些国家，潜在的投标人必须登记或支付费用才能收到 RFP。

在某些司法管辖区（例如：EU），必须在实际招标过程开始和发布招标书之前提前一定天数预先公布招标书。该预先公布旨在确保尽可能有更多的公司了解该项目。预先公布介绍了项目及招标的主要特点：招标方式、合同类型、合同价值⁵等。

这些标准的政府程序通常包含在一般采购规则中。然而，这并不一定能确保项目引起潜在投标人的关注。

无论正式启动招标过程所需的具体过程如何，采购部门应实施启动前的战略，以确保潜在投标人了解项目以及招标过程的时间计划。这使得投标人能够为发布做好准备，并为他们的投标团队提供适当的资源。当采购部门在构建阶段未进行构建测试和营销过程时（见第 5.6 章），采购部门有必要在发布招标书之前至少召开招标前的信息会议或介绍会，分享与招标过程和项目有关的信息。

框 6.3 列出了一些可能作为 PPP 项目启动前的一部分的沟通渠道。

框 6.3：寻找目标潜在投标人是预备启动阶段的一部分

采购部门应确保针对可能对项目感兴趣并有能力交付项目的潜在投标人。可以考虑一系列沟通渠道，包括：

- 在互联网上发布信息。
- 在区域、国家和国际媒体上做广告。
- 商业出版物中的广告。
- 新闻稿。
- 路演。

⁴ 在两阶段公开招标过程中，最初的邀请仅用于提交资格评定，以确认将被邀请投标的候选人名单。

⁵ 合同价值通常是采购部门估计的资本支出（Capex），或者有时是指如果投标等于付款上限，采购部门将支付的总金额。

- 通过大使馆提供信息。
- 通过行业协会提供信息。

6.2. 投标阶段

投标阶段是指在发布招标邀请至提交标书截止日期的期间。

根据定义，这个阶段是社会资本阶段。在此期间，潜在投标人评估项目和拟议合同，并准备其投标书（附录 6A 从投标人的角度解释了投标准备过程）。

然而，采购团队必须在此阶段管理以下任务：

- 政府采购团队和采购部门通常会通过确定评估团队和治理来为评估阶段做准备工作。如果遵循最佳实践，这包括编制评估手册；
- 如果评估团队没有以往的评估经验，最好为评估人员举办培训课程，以确保对如何进行评估有一致的理解；
- 招标邀请发布后，可能会召开一次投标人会议，采购部门会在会议上向潜在投标人介绍项目的主要特点。在此期间，投标人也有机会进行实地考察。采购团队必须仔细管理这些工作，以确保过程的透明度和公平性；
- 政府采购团队需要管理向投标人提供信息的所有数据室（有关数据室使用的讨论，请参见第 5 章）；
- 在这段时间内，将收到问题和澄清请求，直至问题提交截止日期。截止日期是必要的，以便采购部门有时间发布适当的答复和澄清。

6.3. 合同和 RFP 的澄清

采购部门允许对合同和招标文件进行澄清的请求是一种良好的做法，但采购部门应保留是否作出答复的自由权。采购部门应在帮助投标人提供更好的投标而不是对破坏招标过程的任何方面作出回应。

真正意义上的澄清并不意味着招标文件或合同草案的重大变更；它只是消除了投标人对这些文件含义的模糊性或不确定性。澄清对于确保投标人正确解释政府要求很重要。

应向所有潜在投标人提供回复，并通常视为 RFP 文件（良好实践）的一部分。但是，除非对原始文本进行了特别修改，否则它们不会优先于招标文件的原始文本⁶。

⁶ 请注意，在某些两阶段过程中，如果采购规则允许，可能只对提出问题的投标人作出答复是合适的，因为问题和答复可能与该投标人的投标书有关，并且可能与其他投标人无关。如果允许这种选择，在申请时必须非常小心，以确保仅向一个投标人提供的答复不会给该投标人不公平的优势。

6.4. 评估合同和 RFP 的潜在变更

由于投标人在澄清过程中提出的问题，采购部门显然需要对合同、招标要求或标准的各个方面进行实质性变更。

通过有意义的评估和准备，进行适当的评估和构建/起草过程是避免这种风险的最佳途径。

然而，如果采购部门面临这样一种情况，即潜在投标人要求变更，以使项目具有商业可行性，则采购部门必须决定是否确实需要进行此类变更，以避免收到任何投标书，或是否值得承担该风险。

如果变更请求被认为是合理的，并且采购部门可以承受变更，该变更通常需要延长投标期（除非变更在投标期早期发生）。提供这种延期是一种良好的实践。但是，可能有必要（取决于各自管辖区的法律框架）取消程序并重新发布招标。这取决于对澄清或变更是否有实质性的评估（法律术语）。

如果相关框架允许，另一种选择是发布 RFP，并为投标人提供发表意见的机会，然后重新发布 RFP，并要求投标人在发布数据室和交易文件草稿之前接受重新发布的版本。正式接受 RFP 可以保护采购部门不受后续反对意见的影响，以免失去投标人。如果项目是创新的或复杂的，并且采购部门认为获得非常具体的项目结构反馈是有价值的，那么这种方法是有利的。在此过程中，与早期的市场调查过程相比，投标人可能会提供更仔细的考虑和详细的反馈。

如果采购部门确定应向投标人提供最初不在数据室中的额外数据，则会出现类似的问题。采购部门必须管理此类信息延迟发布相关的风险。延长投标期限可能是适当的，以允许所有投标人充分考虑附加信息，并相应地调整其投标。

6.5. 迅速响应的过程

采购部门应迅速响应澄清请求，在承诺的时间内提供适当的答案，以给潜在的中标人提供高质量投标的最佳机会。

6.6. 公开会议

在投标期间，最好与潜在投标人举行临时公开会议，对问题作出答复，并促进提供与过程相关的所有信息（例如：如果政府保留土地征用责任，则应报告这方面的进展情况）。此类会议通常与所有投标人共同举行，但在某些过程中，可能会与每个的投标人单独举行会议。有关举行此类会议的更多信息，见第 8 节。

6.7. 要求延期

投标人通常会正式或非正式地要求延长投标截止日期，声称没有时间准备投标书。

当一个或多个投标人要求延期时，而其他人可能准备提交标书；因此，延期可能会对那些准备按时提交

的投标人造成不公平的不利影响。但是，如果不给予延期，可能就没有足够的竞争。采购部门应评估情况，并在考虑可能延误投标人的任何其他外部因素（如延长的公共假期）的情况下，找到平衡的回应对策。

此外，与任何其他重大变更一样，提交期限的延期，可能被市场视为不稳定和政府缺乏承诺的迹象。

如前所述，处理时间问题的最佳实践是根据适当准备的项目设定一个现实的截止日期。

7. 资格事宜

在一阶段公开招标过程中，资格与征求建议书同时提交。采购部门在评估投标书之前必须首先评估资格。按顺序将这两个步骤分开通常被视为良好做法，一些司法管辖区通过其法律框架以这种方式对程序进行监管，以确保透明度。

在两阶段公开招标（资格预审）中，或在互动或磋商过程中，在邀请候选人准备和提交标书（或参与磋商或互动）之前进行资格预审。

在两阶段的过程中，如果资格预审和提交标书之间的投标联合体的组织发生变化，则可能会出现問題。RFQ 中应说明是否允许这样做，在什么情况下，以及可能发生的后果。给予联合体成员一些灵活性是可取的，以使通过资格预审的联合体能够引入更多的组织来加强其投标。但是，如果联合体的组成发生变化，无法满足资格预审的要求，则不应允许联合体继续进行资格预审。采购部门应确保资格预审和投标之间没有太长的时间间隔，从而最大限度地降低联合体成员变更的可能性。

否则，在一和两阶段的招标中，有关资格预审过程的适当管理的考虑因素是相同的。在一些两阶段的过程中，还有一个额外的任务，即资格评估，以便选择一个经筛选的候选人名单。

关于适当资格程序（也适用于评估过程）的主要考虑如下：

- 评估程序最主要是是评估 RFP（或 RFQ，如果采用两阶段流程）；
- 必须根据招标文件中公布和描述的标准（或两阶段过程中的招标文件）评估资格。偏离招标文件中规定的标准和方法与所要求的透明度不一致，可能会对结果造成质疑（见第 4 章，典型资格标准的描述）；
- 评估资质的团队必须在相关领域具有足够的技能；
- 用于评估资格的手册或一套既定程序对于进一步记录将要应用的过程和方法很重要。尤其当多个人评估任何特定标准或子标准时，手册或既定程序是为了保持一致性。但是，编制的任何手册应与 RFP（或 RFQ）中所述的所有标准保持一致。

8. 管理磋商和互动过程的具体事项：管理磋商期和一对一会议

除了需要在筛选中选择或预先选择候选人（见第 5.6.4 章），竞争性磋商过程（以及其他互动过程）还

有许多特殊和常见的问题。

这些都涉及到互动或磋商的特殊阶段，其中合同的技术要求和商业动机由潜在投标人讨论或甚至提出（后者是在 EU 进行竞争性磋商的情况）。

- 互动过程本身（会议、预先提交的信息、候选人的反馈等）必须在时间上得到良好管理；
- 保密性必须与过程的公平性和透明度同时管理；
- 在竞争性磋商中，必须重视对基本规范和/或基本商业条款的更改。而且，必须明确定义后进行改善；
- 由于筛选的投标人数量较少，因此在此类过程中，投标人退出招标过程等具体情况至关重要。

这些和其他事项在国际上提供的主要指南中有详细介绍。虽然其中大多数都是针对特定市场量身定制的，但所描述的许多问题和解决的方案对于任何国家在其法律或政策 PPP 框架⁷中考虑此类过程的所有流程都是有用的。只有在仔细评估采购部门是否有能力和能够有效管理如此复杂和密集的过程后，才应决定使用竞争性磋商或其他高度互动的过程。

下面详细介绍了有关管理与投标人单独会议的一些基本信息，此类过程的一个关键特性⁸。

8.1. 管理与投标人单独会议的风险

与每个潜在的投标组织或联合体单独举行会议比只有竞争组织参加一次会议能提供更好的结果。然而，与投标人单独会议也会带来一系列风险。因为潜在投标人可能不太愿意在竞争对手面前讨论他们的关心的点或问题，但在竞争对手不在场的情况下更愿意这样做，所以与投标人进行单独的会议能够更深入的讨论，这样做的结果会更好。

召开此类会议的风险包括对政府团队的时间和资源具有更大需求，以及一个投标人可能（无论是在现实中还是在感知方面）获得未提供给其他投标人的信息，从而损害招标过程的公平性。经过良好的实践，有许多措施可以减轻这种风险。

- 提前将会议规则分发给所有与会者；
- 如果会议发生在征求建议书发布之前，项目信息备忘录提前分发给所有参与者，会议期间不提

⁷ 澳大利亚国家 PPP 指南（2011 年），第 2 卷：从业人员指南，附录 E 提供了有关互动招标过程中管理问题的广泛信息。联合国（UK's）政府商务办公室/HM 财政部关于竞争性磋商的联合指南（2008 年）也在其第 5.3 节的磋商阶段提供了有关关键问题的信息。

⁸ 如何与私营部门在新兴市场、PPIAF、世界银行-Farquharson、Torres de M_{stle} 和 Yescombe 的 PPP 中进行合作，Encinas（2011）提供了一个有趣的案例研究，解释了南非一家医院招标过程（见第 126 页）。招标过程是基于两阶段的过程，在招标前与筛选联合体进行了重要的互动和磋商（包括一对一的会议）。案例研究说明，除其他外，招标过程的健全管理是多么重要，包括利用独立的评估团队和确保较高透明度的内部和外部审查的结构化评估过程。

供额外信息；

- 政府在会议期间使用预先准备好的文件，以确保尽可能在每次会议中以相同的方式回答相同的问题；
- 每次会议至少要有两名政府代表出席（两名以上可能是适当的，以尽量减少不当行为指控的风险）；
- 过程通过出席情况和会议记录进行了充分记录；
- 在某些项目中，问题和答案以非特定形式分发给所有投标人，而不向单个投标人披露任何特定信息；
- 在某些项目中，指定一个独立方参加会议，并确认没有任何投标人比其他投标人获得不公平的优势。

即使与投标人单独举行会议，往往也有利于举行一个论坛或介绍会，所有投标人都出席。这提供了一个有效的论坛，政府可以在其中传达与项目有关的关键信息。

9. 建议书的评估

与资格评估一样，建议书必须按照 RFP 中规定的标准进行评估。从这个意义上讲，在价格评估和质量与价格标准的结合方面，将会有有一个重要的区别。后者显然更为复杂，下面的讨论集中在这种方法上。

本节包含的信息适用于所有类型的过程，包括磋商和互动过程。

如第 3 节所述，评估 PPP 投标书比评估传统合同更为复杂，在 PPP 中，不符合要求的投标的风险和对过程的所面临的挑战更加突出。这些风险的主要纠正因素是有明确的评估规则和健全的评估决策过程。最重要的是要利用高能力和经验丰富的资源来实现这些目标。

为项目制定实用指南或评估手册，以确保不同评审员/评估员之间的一致性，包括他们理解评估标准中任何潜在的不清楚或不明确的术语，也是一种良好的做法。

应保持对所有评估步骤、讨论和决策的明确地审计跟踪。

9.1. 行政或合规性检查

评估的第一步是对正式需求的审查，这也被称为建议书的“行政要求”。这包括确认标书是按照招标文件的要求提交的，检查授权和签名是否有效，以及确认标书符合一些一般法律要求。这可能包括检查是否与税务机关没有未解决的问题，或者是否没有即将对腐败或欺诈行为提起诉讼。没有任何此类问题意味着有时候该组织被称为“信誉良好”。这些检查必须在对建议书进行评估（严格地说）之前进行。

在两阶段过程中，这些审查将是资格预审过程中的一部分，然后将在征求建议书阶段进行重新检查。

虽然最初的合规性检查将识别出明显的问题（如缺少签名或投标书的部分缺漏），但更深入的不合规性问题可能仅在评估过程中确定（例如：技术标书中忽略某些要求，或备选投标书排除了这些要求）。RFP 和评估手册应记录处理此类问题的过程。

当错误有可能被视为“可补救”时，通常会给投标人一个改正的机会。这应始终限于非实质性错误，而不是建议书的基本要素。如果投标是在透明原则下公开的，任何错误和更正也应公开。

9.2. 评估委员会

如果评估具有重要的主观/定性因素，则由专业专家进行评估很重要。

在某些情况下，问题专家可能是政府雇员，在其他情况下，他们可能是外部咨询专家/顾问。

例如根据 EU 法律，当主观/定性评估超过评估标准总权重的 50% 时，采购部门必须组成一个专家委员会，包括独立专家的出席。

如果评估是由外部咨询专业/顾问进行的，那么很好的做法是构建一个过程，以便向授予合同的机构推荐投标人的决定是由政府雇员根据外部咨询专家/顾问的建议作出的决定。

9.3. 定价和质量评估过程

如第 5 章所述，最常见的评估过程类型是基于标准的组合。

在这种情况下，如第 5 章所介绍的，有两种方法可以被视为良好的实践：过程化的方法和连续或分阶段的方法。在框 6.4 中讨论了在这些方法之间选择的相关因素。

当评估过程不允许财务/数值标准从技术/定性标准中完全分离时，出于透明度的目的，在构建过程⁹中进行评估至关重要（并被视为良好做法）。从这个意义上讲，除了行政一致性/合规性，评估工作应分为以下工作，并同时进行（在过程管理方面）：

- 对技术报价和其他潜在估价的因素的评估进行定性评估；
- 对经济/价格报价和潜在的其他数值标准进行评估。

在许多司法管辖区，不根据主流方法操作，这些评估子过程将在不同的阶段连续进行。在某些情况下，这是一项法律要求（例如：在 EU 立法中由法律规定），授权机构有义务在打开财务/经济报价信封之前密封完成的技术或定性评估。在许多国家，这个过程发生在公开场合。

有不同的技术来组织和执行定性评估工作，并确保在投标中过程 and 标准能够得到一致的应用。例如让每个评估员使用相同的子标准在所有投标书中一致地评估，让每个评估员在所有子标准下评估一个投标书，然后与其他专家讨论结果以确保一致性，或者根据子标准让多个评估员联合通过协商一致的过程¹⁰

⁹ 关于评估事项的更多信息，请参阅澳大利亚基础设施（2011）国家 PPP 准则。关于评标过程的讨论，请参阅第 2 卷（从业人员指南）第 12 节中的指导。

¹⁰ 如第 4 章所述，制定技术评分的底线并不罕见，而且可能被视为良好的做法，以便技术评估中不低于 X 分（或某些特定子标准中最低为 Y 分）的报价将是合格。相反，它将被拒绝（定价或经济报价也将被拒绝）。

评估投标书。

如果招标过程的规则允许投标人在提交其主标书的同时提交备选方案，则评标过程必须确定如何处理每个标书（基础标书和备选标书），例如：如果基础标书满足所有行政和合规要求，并且备选标书满足 RFP 中针对此类投标提出的任何要求，则将这些标书作为单独标书进行评估。

在一些项目中，评估标准是这样的，通过开发一个绩效模型来汇总和系统地、客观地评估来自投标人输入的数据，从而提高评估质量。但是，这需要对绩效模型的开发进行前期投资，确认模型是否正确地将输入的数据与评估标准联系起来，以及过程中的透明度。在某些（但不是全部）情况下，评估标准可以从项目的财务模型中开发出绩效模型。

只要遵从透明度和公平性，大多数潜在的评估方法都是有效的，从这个意义上说，它们将确保对评估标准和次级标准的解释的一致性。因此，如前所述，制定评估手册是一种良好的做法。

重要的是保持评估的不同要素之间存在实质的和信息的障碍，即技术评估中涉及的要素不应接触到财务评估的细节，反之亦然。这确保了评价者的看法不受投标的各个方面的影响，而这些方面与他们正在评估的具体标准不相关。

关于财务报价，评估团队必须考虑每个报价的一致性和响应性（有些过程要求某些文件放在财务信封而不是技术信封中¹¹）。对财务报价的分析可能很复杂，评估团队最好对财务专家的财务报价进行详细的独立分析。时间应该允许这样做。评估团队（或授予机构）甚至可能会拒绝一些报价，因为它们可能被视为“鲁莽¹²”，也就是说，出价过低，太过激进，或者第 5 章中描述的其他原因。在某些过程中，财务报价不仅要进行定量/数值评估，还要进行一些定性评估。

只有在对响应报价进行检查和定义之后，才能在最终计分计算中宣布中标人。

框 6.4：阶段性与流动性评估。流动性评估何时适用？

如正文所述，许多国家进行阶段性评估，依次进行技术/定性评估，然后进行财务/经济评估。这是一种经过充分测试的方法，如果政府正在以良好的价格寻求一种可接受的技术方案，并且在这个过程中存在严重的腐败或不当影响的特别关注，则这种方法可能特别适用。

然而，一些国家（通常是具有重多 PPP 经验的较发达国家）拥有的投标人在过程中可以提供不同方案（创新）。这些可能需要对每个投标人所特有的合同进行修正，或者可能为政府带来不同的风险或成本风险。在这种情况下，不能对价格作出单独的决定，但必须有一个并行的或“流动性”的技术/定性和财务/经济评估，因为技术和财务评估团队之间可能需要进行讨论，以确保每个团队都能正确理解创新方案的含义。评估是在一致的基础上进行的。

例如：技术评估团队在假定政府将接受该投标人提供的更高级别服务的前提下对提案进行评分

¹¹ 例如：根据承诺和融资可用性的合理条款，在投标时提交财务报价的要求。

¹² 鲁莽是指为赢得某个项目并且在谈判中获得一个更有利的结果，提出一些轻率的条件的条件。在某些司法管辖区，例如西班牙，针对某些条件设置为鲁莽设置一个阈值是惯常的。例如：任何低于平均出价超过 15% 的报价将被视为过于激进。根据西班牙法律，管理局可为投标人提供解释和辩论该行为的理由，可能需要额外的担保以确保资金到位。

是不合适的，但财务评估小组在政府只支付在 RFP。在这个评估过程中，评估小组可以互相讨论投标人的提案要素。但是，他们应该尊重实际评估与评估标准之间的严格分离——也就是说，一个评估其中一个标准的团队不应该与另一个不参与评估该标准的团队讨论其对投标的评估。

例如，如果政府接受投标人提供的更高水平的服务，技术评估团队就不适合对建议书进行评分，但对于财务评估团队来说，评估价格的基础是政府只会支付 RFP 中假定的基本服务水平。在这个评估过程中，评估团队可以互相讨论投标人建议书的内容。但是，他们应该严格遵守实际评估与评估标准之间分离——也就是说，一个评估其中一个标准的团队不应该与另一个不参与评估该标准的团队讨论其对标书的评估。

10. 与“首选”投标人谈判

不同国家的采购方法之间的主要区别在于，在评估过程之后，但在授予合同之前，政府与“首选”（但尚未成功）投标人进行谈判的程度。

投标后谈判的必要性有多种原因，包括如下：

- RFP 的要求或合同草案可能不明确，而且在 RFP 澄清过程中可能没有确定。如果投标人认为 RFP 是明确的，但其解释与政府的意图不同，则可能出现这种情况；
- 投标人及其贷款人可能无法接受 RFP 要求或合同草案（尤其是对拟议风险分配相关的要求）；
- 合同草案中的措辞可能假定投标人将以特定方式满足 RFP 要求，但优先投标人可能选择了不同的技术方案，而且仍然满足 RFP 要求。例如：RFP 可能允许股权以股本或次级债务的形式进行投资，但合同可能是在假设股权仅由股本组成的前提下起草的。因此，可能需要进行一些谈判，以确保合同中的相关条款适用于次级债务；
- 投标人的建议书在评标时可能已经足够清楚，但一些对评估不重要的细节可能不清楚或措辞不当，政府可能希望谈判更清楚、更准确的措辞。

在上述每一种情况下，谈判都能使双方达成一致的立场。它还降低了由于文件不清晰或投标人的建议书与合同之间缺乏一致性而在项目后期产生问题的风险。然而，在任何阶段的谈判都是具有挑战性的，谈判会产生降低投标过程透明度的风险。

一旦确定了优先投标人，就会面临更大的挑战，因为即使保留投标人是一个后备选项，优先投标人也会认为自己在谈判中处于有利地位。因此，在投标书和合同的编制过程中，应注意确保文件清晰明确，而且投标人可接受风险分配——见第 5 章。

如果需要谈判，并且在适用框架下允许进行谈判，则必须仔细管理谈判过程，以确保在不让优先投标人获得更好地位的情况下解决合法议题，费用由政府承担。

由于与谈判有关的风险，一些政府不允许在谈判过程的任何阶段就合同条款进行谈判（尽管仍有可能就投标人的建议进行谈判）。

一旦任何谈判完成，最好要求优先投标人重新提交其建议书，并进行修改以反映谈判。政府评估更新后的建议书是否保留了物有所值，以及是否适合将合同授予优先投标人也是一种良好的做法。

11. 授予合同

在根据 RFP 中提供的相关标准对投标书进行评估并圆满完成所有谈判后，通常根据评估团队的建议，由相关采购部门作出授标决定。

在一些国家/司法管辖区，这并不意味着最终的选择，因为可能需要更高级别（例如：内阁）批准该决定。或者，投标人可以在一定的时间限制内对评估决定表示质疑，这被称为“停顿期”（见框 6.5）。停顿期（在该期限到期后禁止挑战）有助于确保及时对过程提出任何质疑，而不是被失败的投标人在战略性推迟。

如果收到任何必要的支持，以及没有上诉，授予合同决定将成为决定性的，在一些国家，将在各自的官方刊物上发表（虽然这不是一个普遍的做法）。正式或最终授标后，将要求中标人（授标人）签署合同。

在某些司法管辖区（但很不寻常），此时可能需要获得总检察官和/或总审计师的授权或批准，甚至可能需要获得立法机关的批准。

如果授标过程中的延期超过了 RFP 中规定的时间，采购部门应考虑中标人是否仍有能力满足合同中的里程碑和其投标中作出的承诺。由于延期，可能有必要同意修改日期——尽管如果变更是实质性的，这可能为其他投标人质疑授标决定提供依据。降低这个风险的最佳方法是从一开始就为授予合同流程制定切实可行的时间表，并确保决策者了解与延期相关的风险。

11.1. 授予合同决定的质疑

如第 3 节所述，在 PPP 中，对招标或授予合同过程提出质疑的风险高于传统采购。为了降低这个风险，采购部门必须有健全的准备和采购过程，并有一个法律团队和相关主题的问题专家准备处理潜在的质疑，包括为了推进过程而解决争议的能力。

在招标启动后或合同授予后，可能发生质疑。在后一种情况下，它们通常是基于 RFP 中所列的评估和选择规则的潜在偏差产生的。

如果对授予决定存在法律上的质疑，采购部门必须聘请法律资源和相关主题专家应对质疑并为授予决定辩护。这种质疑的一个典型过程是，法官将分析质疑，并可能决定拒绝它。或者，法官可能暂时中止授予过程，以便更仔细地分析和判断。或者法官可以宣布授予决定无效，这可能会导致授予给排名第二的投标人。在最坏的情况下，它甚至可能导致招标过程暂停，需要项目合同重新招标，这取决于国家的正常做法。

框 6.5：在 EU 法律中的“停顿期”

如欧洲 PPP 专家中心（EPEC）的 PPP 指南¹³所述：根据 EU 法律，“在 PPP 合同授予决定和实际签订合同之间，至少需要 10 天的‘停顿期’，以允许被拒绝的投标人有时间进

¹³ 见如何准备、采购和交付 PPP 项目（EPEC 2012）。<http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm>

行审查，并决定是否要质疑授予”。

“如果采购部门严重违反 EU 采购规则，受害投标人可以采取行动使 PPP 合同失效。以前，受害投标人可以寻求的唯一补救办法是获得金钱补偿，但现在受害投标人可以寻求取消 PPP 合同。在这种情况下，各方的各种权利和义务将如何确定，将由国家法律决定。”

11.2. 没有或只有一个响应的倡议者的问题

有可能没有投标人提交标书，这构成了一个明显的失败过程。根据 PPP 指南第 5 章中所述的实践，最好采用计划周密、构建合理的招标过程来避免这种情况。如果最终确定没有投标人的情况中，当有证据表明时间不足是导致投标失败的原因时，通常会给予额外的时间提交标书。否则，该过程将暂停，并可能在调整结构或要求后重新招标——如果有证据表明，在不损害影响 ViM 的情况下纠正响应的不足的情况。

这种情况的一个演变是有建议书，但所有建议书都被视为不负责任的（通常是由于缺乏财务或商业可行性——这可能与价格上限不够高或可能与风险有关的其他因素有关）。在这种情况下，采购部门与优先投标人展开谈判过程并不罕见，而重新定义项目（接受重新评估）可能更为合适。

也有可能只有一个投标人提交标书（或超过一个投标人提交标书，但只有一个符合资格要求和有效投标的要求）。这会使采购部门处于困难的境地。如果该项目对所有其他潜在投标人没有吸引力，这可能反映出项目结构不良的项目不太可能成功。唯一的投标人也可能过于乐观，并有一个不切实际的期望，它可以交付项目。

如果采购部门选择与唯一投标人进行直接谈判，则其谈判地位较弱，因为如果不能达成令人满意的结果，则没有备选投标人可代替。一些政府通过要求至少有两个有效投标书，以便采购当局授予合同来防止这种情况的发生。其他司法管辖区试图通过限制哪些方面的投标可以进行谈判来保护政府的立场。例如：菲律宾的 PPP 实施规则和条例允许与唯一投标人直接谈判，但仅限于投标人的财务建议书及其回报率。因此，唯一的投标人不能试图协商风险分配的变更。然而，在此基础上与唯一的投标人谈判可能不会提供良好的结果（例如：因为唯一的投标人已经满足了提交有效投标所必需的要求，但标书可能提供非常差物有所值）。因此，采购部门保留在仅收到一份有效投标书的情况下终止招标过程的权利，并在这种情况下重新招标项目或寻求替代方案是一个良好的做法¹⁴。

12. 合同签署

一旦合同被授予，双方将采取必要的步骤继续签署合同。

¹⁴ 关于仅有一位投标人情况的更多信息，请参阅 2008 年的竞争性磋商。OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure (UK Office of Gov. Commerce, 2008) – BOX 5.7. “Market failure and single bidder situations”.

中标后，中标人（在某些市场称为“优先投标人”）将被要求在 RFP 中规定的期限内签署合同。

12.1. 先决条件

在截止日期到期之前，中标人必须满足 RFP 中规定的某些先决条件。通常包括以下条件：

- 设立特许经营公司的特别目的公司（SPV）；
- 保险合同的订立（或在某些情况下，证明保险可按 RFP 和合同规定的条款提供），并提供有利于采购部门的任何履行担保；
- 融资交割：在某些司法管辖区，融资交割（即财务协议的执行）是一个先决条件，即它与商业交割（合同签署）同时存在。或者，在满足融资交割的所有其他先决条件之前，不会签署合同——这个事项在下文第 13 节中进行了解释。

一旦满足先决条件，PPP 合同将与 SPV 签订，并且中标人将正式成为承包商。

如果中标人不能在截止期限前履行全部条件或者拒绝签订合同，则采购部门可以申请索取违约金和/或追讨投标保证金（当投标书提交保证或担保时）。如果出现这种情况，采购部门通常会要求下一个排名的投标人签署合同或决定重新发布招标书。

12.2. 澄清与变更

在此期间，政府采购部门和社会资料（仍作为优先投标人或中标人）就合同中的某些细微变更达成一致，以解决错误或澄清歧义，这是很常见的。根据某些惯例，也可能需要将中标人建议书的具体特点纳入合同中（而在其他情况下，报价直接视为合同的一部分）。

但是，在大多数司法管辖区，禁止任何可能导致另一投标人的不同报价的实质变更（如果他们知道变更的话）。这是在 PPP 战略和框架方面的良好实践。在这些情况下，澄清和变更之间的界限可能很细微，采购部门在决定是否同意之前应仔细评估优先投标人要求的此类变更，即使存在合同未签署和需要重新招标的风险。

12.3. 合同是否公开？

PPP 指南第 2 章第 9.3 节解释了透明度和主动披露在 PPP 项目中的重要性和显著好处。它还提供了被认为是良好实践的披露政策示例。在某些司法管辖区，必须公开发布已签署的合同。

如果合同公开，最好的做法是修改任何真正的专有或商业敏感信息，因为披露这些信息可能会使竞争对手无法获得中标人的利益。未能修改这些信息可能会阻止公司投标。此外，在某些项目（如国防或监狱部门的项目）中，政府可能需要出于公共利益原因豁免某些合同条款的披露。

12.4. 投标人情况汇报

合同执行后，采购部门向中标人和未中标人汇报情况是一种良好的做法。在每种情况下，汇报不应集中在投标的相对价值上。相反，它应该针对每个投标人提供关于如何更好地满足政府在未来项目中的期望

的一般信息。

13. 融资交割

融资交割是司法实践中市场实践高度变异的阶段。融资交割不仅意味着融资文件已经签署，还意味着财务可用性的先决条件已经满足。

如第 5 章所述，在某些司法管辖区（例如：西班牙），合同规定了合同签订后的有限时间（可能只有 6 个月或最多 18 个月），社会资本必须安排融资并执行财务协议。在某些其他司法管辖区和程序（通常是谈判或磋商过程）中，投标人已经在合同授予之前安排了融资，并且在商业交割之后很快就进行了融资交割（根据具体情况，该过程可能需要几个小时到几个星期的时间）。第 1 章第 7.3 节讨论了这两种不同的方法。

表 6.2 提供了各国在签订合同和融资交割之间实际时间期限的项目例子。

表 6.2：合同签署和融资交割之间的时间期限的例子				
项目	政府	合同签署	融资交割	时间期间 (天)
Ravenhall 监狱项目	澳大利亚，维多利亚	2014 年 9 月 15 日	2014 年 9 月 16 日	1
港口第四集装箱码头的开发	印度，马哈拉施特拉邦	2014 年 5 月 6 日	2014 年 11 月 2 日	180
马潭宿务国际机场客运大楼	菲律宾	2014 年 4 月 22 日	2014 年 12 月 22 日	244

无论何时发生融资交割，这一里程碑将对采购部门产生影响。在任何情况下，采购部门都必须核实财务协议，以确保其不违反合同规定，或代表合同中未考虑的任何直接风险或额外责任。采购部门（特别是新兴市场）通常承认合同，并按照合同中的约定和描述具体确认贷款人的权利（例如：贷款人介入和纠正违约的权利）。

采购部门还可以直接向贷款人作出合同陈述（通过直接协议或直接信函）。这些不一定是有利于贷款人

的直接担保¹⁵，但是这些陈述让贷款人感到安慰，即如果需要，他们将能够行使其在项目方面的权利。

在此期间，政府采购部门和社会资本之间有一定程度的一致性。通常情况下，对双方都有利的是迅速达成融资交割，以便项目的顺利进行。

另一个可能对采购部门在融资交割期间产生影响的典型问题是使用基准利率风险分担机制（见第 5 章附录）。在一些项目中，采购部门将承担一部分或全部的风险，即基准利率在融资交割之前发生变化。

14. 招标过程的监督/完整性

一些政府在招标过程中提供独立监督，以确保招标过程公平性和透明度。

例如：澳大利亚和新西兰政府任命了一名廉洁从业人员，以确保一个透明和稳健的过程得到贯彻执行。

例如：澳大利亚和新西兰政府任命了一名廉洁从业人员，以确保始终遵循透明和稳健的过程。廉洁从业人员独立于项目团队，负责监督投标过程，评估和报告过程是否按照要求的标准进行。

廉洁从业人员通常具有法律或会计背景，他们是在一个项目完再一个项目的逐步基础上任命的。他们能够在过程中收到投标人提出的任何投诉或担忧，以便在当时解决问题，而不是在授予合同后让项目面临质疑。他们参加了评标过程的所有关键阶段，如开标和评标委员会会议，在评标结束时，他们确认已经按照适用的要求进行了评标。菲律宾正在为大型项目引入类似的过程。

在许多国家，总审计长也发挥作用，对 PPP 招标过程的实施进行事后审计审查。

保护招标过程完整性的另一项措施是，使投标人有责任避免舞弊行为，并确保如果投标人从事腐败行为，招标过程的条款允许采购部门采取补救行动，如：

- 取消投标人作为优先投标人或承包商的任命；
- 调用任何投标保证金；
- 因腐败行为向投标人索赔采购部门的招标费用，包括必要时重新运行采购过程的费用。

15. 这个阶段的成果

在本阶段结束时，采购部门已制定了一份可执行且有效的合同，在先前条件完成后正式签署合同。

在某些过程中，融资安排在本阶段（作为合同签署的先决条件），而在其他过程中，融资安排在施工开始前。这可能是因为合同中嵌入了一个条件，也可能是出于实际考虑，因为任何投资者的标准方法只能

¹⁵ 合同中还可建立有利于贷款人的直接担保；新兴经济体和发达经济体都可能存在这种情况，或者政府是特殊目的公司（SPV）的财务伙伴。这两种情况都明确了适当管理过程的必要性和相关性，并对采购的融资交割有直接影响。

在融资交割后开始工作。

采购部门对招标过程进行“经验教训”审查是一种良好的做法，以确定良好做法和今后项目改进领域的范例。在相关情况下，应与任何中央 PPP 机构以及承担 PPP 的同一政府的其他采购机构分享经验教训。在某些情况下，还可以向公众提供一部分经验教训，以便更好地通知未来项目的投标人。

此阶段的结束表示合同全生命周期的开始和同时的“合同管理”阶段。因此，虽然招标和授予阶段可能已经结束，但政府与社会资本的合作关系才刚刚开始。

如下一章所述，合同签署时必须制定合同管理策略。准备工作和建立合同管理框架通常与合同签署同时进行，甚至在投标准备阶段进行。

在整个合同管理期间（无论是在建设阶段还是运营阶段），合同可能会受到风险事件、潜在争议以及合同范围或服务要求的潜在变化的影响。

参考

文件名称	作者/编辑和日期	描述	网络链接（可用时）
PPP 招标过程的关键参考			
Infrastructure Australia National PPP Guidelines Volume 2: Practitioners' Guide	Commonwealth of Australia (2011).	包括有关 PPP 招标过程和互动招标过程管理的指南。	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf
Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways World Bank	PPIAF (2009).	包括 PPP 招标过程的描述。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
World Bank Reference Guide Volume 2	World Bank (2013).	包括一个与 PPP 招标过程相关的关键问题的良好总结。	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20
The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects	European PPP Expertise Centre (EPEC) (2012).	包括招标过程中关键步骤的概述、PPP 合同的最终确定和融资交割。	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Public-Private Partnership Handbook	Asian Development Bank (2008).	包括与 PPP 招标过程相关的关键活动概述。	http://adb.org/sites/default/files/pub/2008/Public-Private-Partnership.pdf

本章引用的其他参考文献和阅读资料			
Competitive Dialogue in 2008. OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure	UK Office of Gov. Commerce (2008).	描述按照欧盟（EU）的法律进行竞争性磋商时应考虑的过程和关键问题。	http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110601212617/http://ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf
Disclosure of Project and Contract Information in Public Private Partnerships	World Bank Institute (2013).	审查有关 PPP 项目和合同信息披露的做法。	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/disclosure-project-and-contract-information-public-private-partnerships
How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets	PPIAF, World Bank - Farquharson, Torresde Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011).	包括一个有趣的案例研究，它描述了招标过程的一个例子，说明了本章讨论的一些特性。	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1
FIDIC Procurement Procedures Guide	International federation of consulting Engineers (FIDIC, 2011).	采购各种规模和复杂的工程和建筑工程项目（不特定于 PPP）的一般指南。	http://fidic.org/sites/default/files/procurement-promo-doc05-3.pdf

第 6 章附录 A：投标准备和提交标书-社会资本的观点

6.1 介绍和目的

本节描述了社会资本在 PPP 项目中采取的方法。社会资本方是私营部门的实体，该实体成功获得了采购部门 PPP 项目的建设和运营权。可以使用各种名称来描述这个社会资本方。包括社会资本、联合体和特殊目的公司（SPV）。这些术语是可互换的，本节使用所有这些术语。

在本节中，假设社会资本方正在响应一个由政府采购部门在一个阶段的单一招标过程中采购的绿地 PPP 项目，如前一章所述。假设在采购的投标阶段，社会资本方将制定指示性资金安排，并在 PPP 项目融资交割时，通过提供全部承诺的资金，来最终确定这些安排。

应注意，如果采购是针对棕地 PPP 项目，或如果项目是私有化或二级市场交易，则本节所述的社会资本方开展的活动可能相同。相关说明指出，许多活动也可作为某些非 PPP 采购的一部分进行（见第 1 章），如设计-建设-运营（DBO）或设计-建设-财务-运营-维护（DBFOM）管理合同和特许经营权/租赁安排。然而，考虑到这些采购类型，以及社会资本方实施这些采购所需的具体活动，不在 PPP 指南的范围之内。

在本节中，将介绍社会资本 PPP 模式的各个阶段，重点将介绍在每个阶段开展的一些关键活动。

本节描述了影响社会资本方在特定国家投资的决定的因素，特别是对采购部门的征求建议书（RFP）作出响应的因素。它阐述了社会资本方如何将其 PPP 项目招标响应放在一起。这是为 PPP 项目组建一个投标联合体和任命顾问，到制定其商业战略和详细的技术、财务和法律方案的一个过程。

PPP 项目包括规划、设计、建设和提供 PPP 项目资产，以及提供相关服务，如资产的运营和维护。它们还需要大量的财政支持。实现这一目标需要完成一系列协议。

这不仅仅是需要与采购部门签订的项目协议；社会资本方还需要与其建设、运营和维护承包商以及提供财务支持的投资者签订一系列协议。本节解释了对所需协议文件包的描述。在签订这些协议之前，社会资本方必须解决的关键问题也得到了强调。

此外，还关注社会资本方可为 PPP 项目获得的融资类型、必须满足的贷款要求以及提供全部承诺资金的阶段。

描述了社会资本在 PPP 项目采购、商业交割和融资交割的最后阶段中的作用。此外，本节还说明了社会资本方为成立 SPV 而需要开展的关键工作。

下面为本节及其学习要点概述。

目标和选择市场和项目

选择 PPP 项目的决定取决于地区/国家、行业/市场以及项目本身。一旦 RFP 发布（PPP 项目筛选），必须以商业、财务和风险的方式对 PPP 项目进行评估。

如果 PPP 项目筛选是良好，社会资本方将决定参与投标。只有当参与投标的决定是积极的时候才应该使用资源。

组建投标联合体

投标联合体包括四个主要的社会资本：主导者、建设承包商、运营和维护承包商以及联合体的贷款人。主导者必须寻找潜在的/志同道合的合作伙伴，以便建立一个可以中标的团队。

投标伙伴的选择应基于共同的目标、共同的文化价值、实践经验和价值（不是价格）。

联合体将按照合同安排进行组织和运作，如意向书、保密协议、备忘录（MoU）和联合体协议（CA）。参与联合体的各方将同意各方为准备和提交联合体投标书所需开展的工作。执行此类工作的费用将由联合体成员商定并分担。

联合体协议将预测未来项目和项目公司治理的基本条款，包括决策过程。

招标阶段的项目管理由指导委员会负责，由主导者和投标经理补充。

指导委员会的决策机制必须旨在解决合作伙伴之间的争端和利益冲突。

任命顾问

联合体必须处理的首要问题之一是任命外部顾问。外部顾问提供一般支持、专业知识和资源，以便按时准备招标文件。招标阶段涉及的领域本质上是技术、法律和财务方面。

确定 SPV 的公司结构和社会资本方签订的合同结构和类型

SPV 是实施 PPP 项目的公司。该公司由股东组成，并将采用有限追索结构，通过将项目义务移交给建设、运营和维护（O&M）承包商。如果其结构使其同时成为未来的股权股东和承包商，那么这些承包商可能是联合体的成员。

SPV 需要确保 PPP 项目的关键承包商了解其所有的项目协议中的义务。

准备和提交技术、财务和法律建议书

联合体投标书的编制涉及完成技术、财务和法律建议书。在编制这些建议书的同时，联合体将制定并商定项目公司的结构，以实施 PPP 项目。如果项目授予联合体，联合体还将同意项目各方之间签订合同。这些合同将规定参与 PPP 项目的各方的义务，他们承担和管理风险水平以及他们将获得的奖励/报酬水平。

技术标必须得到建设和 O&M 承包商，以及主导者的认可。同样，财务建议书，特别是

财务战略和风险/奖励评估，以及法律细节同样也需要主导者的认可。

投标准备和提交标书决定

只有当投资者决定参与招标时，投标准备才真正开始。在投标准备的同时，投资者将进行项目的尽职调查，以决定是否继续提交对 RFP 的响应。

准备投标并不一定意味着做出投资决定。只有在满足某些条件/目标的情况下，才会做出响应 RFP 的决定。

技术问题

技术过程将提供两个主要输出：技术标文件集和成本评估，特别是资本支出（Capex）、运营支出（Opex）和全生命周期成本（LCC）。这些技术输出将在构建财务模型/输出以及建设和 O&M 的价格谈判时考虑在内。

财务问题

财务团队将确定并帮助获得项目融资的最佳来源，如债务和股权。财务模型反映了联合体建议书的财务结构。它还将用作一种工具，帮助改善在与采购部门和/或 PPP 项目投资人在谈判期间可能商定对联合体建议书的任何变更的财务影响。

法律问题

法律团队将审查采购部门的文件，并准备提交给主导者（供其核准）和采购部门的法律文件集，作为投标响应的一部分。它将起草并同意与建设和 O&M 合同有关的主要条款（HoT），以及合同本身的起草。法律团队还将起草股东协议和财务法律文件。它还将确保联合体在建设和 O&M 合同中的义务完全转移。

融资

融资是在投标准备过程开始的一个过程。但是，只有在将 PPP 项目授予联合体之后，才能得出结论。在提供资金之前，投资人将希望确保项目风险分配的稳健性。投资人将通过融资文件和担保文件中包含的条款确保其免受 PPP 项目风险的不利影响。

信贷/贷款协议是关键的融资文件。满足所需的财务比率，如贷款期限保障比率和年度偿债比率，有助于确保项目的财务稳健性。

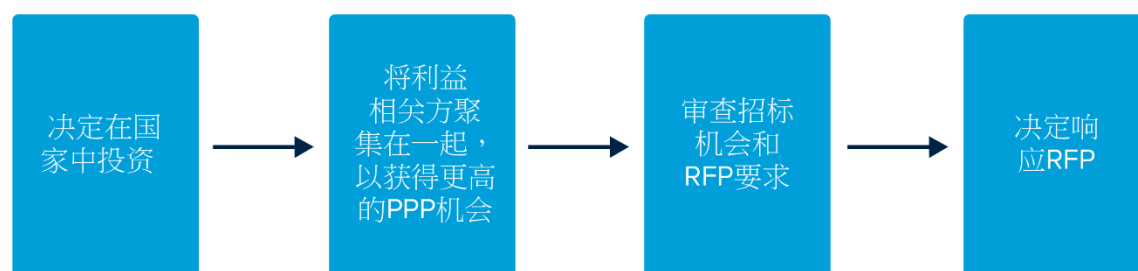
商业和融资交割

如果联合体为中标人，成功获得了采购部门的 PPP 项目，则通常将其称为优先投标人。自其被指定为优先投标人之日起，联合体将被要求完成多项工作任务，以确保其能够在要求的时间签订项目协议。这些工作任务将包括最终确定所有 PPP 项目合同，包括建设和 O&M 合同，并成立 SPV。

当所有的 PPP 项目的商业问题都达成一致并得到解决后，就达到了商业交割。当 PPP 项目资金可用时，就达到了融资交割。通常情况下，商业交割和融资交割同时或快速连续的发生。见图 6A.1。

图6A. 1：社会资本方的PPP路径

PPP 项目投标决定的初步阶段



与采购机构和贷款人互动的主动投标阶段



注：RFP = 征求建议书

6.2 社会资本方如何瞄准市场并选择 PPP 项目

参与 PPP 项目的社会资本有很多，每一个都有其投资此类项目的具体原因。影响因素包括投资意愿及其公司战略；授予它投资于特定行业/国家，以及在一个特定的国家投标 PPP 项目是多么的昂贵或高成本。

PPP 模式的水平在市场中也会有影响。大量现有的 PPP 参与者可能会发现，对于一个社会资本来说，要想中标一个项目，竞争太激烈了。PPP 参与者太少可能表明市场流动性不足。然而，有时，社会资本可能会简单地形成一种观点，即特定的 PPP 项目代表一个良好的商业机会，这意味着它决定参与其中。

每一个社会资本对于什么是正确的投资都有不同的观点。一些人将寻求长期投资，一个 20-30 年的 PPP 项目将非常有吸引力。其他方面，如建设承包商可能更倾向于短期投资，管理初步的 PPP 项目阶段（设计和建设），并在 PPP 项目资产建成后退出。一些社会资本将成为 O&M 的提供者，对于这些社会资本而言，20-30 年期内提供大量长期运营收入的 PPP 项目前景非常诱人。通常情况下，在社会资本决定投资 PPP 项目时，它还将知道它将继续致力于 PPP 项目多长时间以及何时退出。

6.2.1 寻找目标市场

对于社会资本来说，最具吸引力的市场是那些能够提供可预测和有强劲增长潜力、具有较高或足够回报率的增长潜力，以及那些能够为企业友好工作环境的市场。然而，任何市场的吸引力都可能因其存在的风险而减弱。如本节下文所述，社会资本需要确保任何国家或市场风险（如：政治风险或货币波动风险）都能得到控制。例如：一个国家政府的变化可能预示着一项新的政治政策的出台，该政策可能禁止 PPP 项目，并导致当前项目被终止。

一个社会资本通过结构化的过程来确定它想投资世界上的什么地方以及投资什么行业。确定最佳投资机会需要考虑几个因素如下：

- 合适的目标区域/国家（平衡政治、融资或监管风险相比的长期经济前景¹⁶）；
- 投资基础设施资产的类别；
- 可提供出售/退出 PPP 项目的选择权的二级市场活动范围；
- PPP 项目的风险概况以及采购部门对风险转移给社会资本程度的期望；
- 适用于 PPP 项目的环境、社会和监管政策的可接受性；
- PPP 中的社会资本在管理 PPP 项目资产时希望扮演的角色：被动或主动。

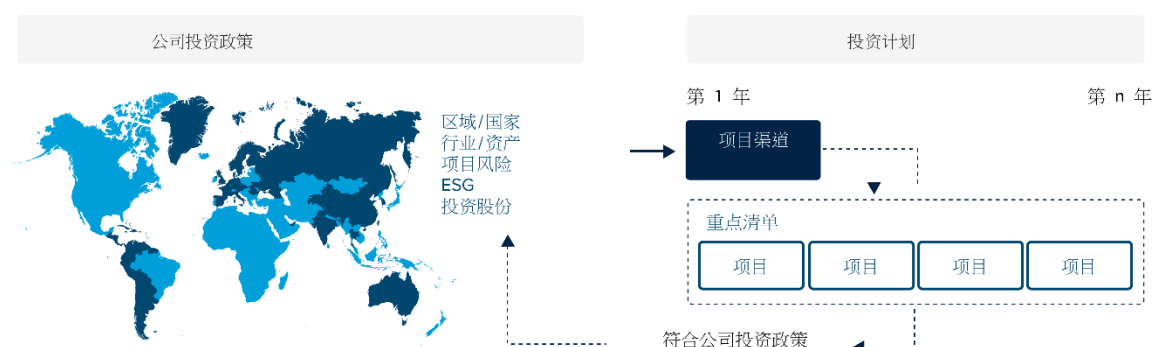
这些考虑还包括评估如何相对于社会资本的能力和经历来看待这些因素。

根据考虑到这些因素后得出的结论，社会资本将决定其投资的国家或资产。通过创建

¹⁶ 关于监管效果的进一步解读，请参阅 Sirtaine, Pinglo, Guasch, Foster, *How Profitable are Infrastructure Concessions in Latin America? Empirical Evidence and Regulatory Implications*, 2005.

目标国家、资产和特定项目（如已知）的筛选清单/重点清单来正式作出决定。许多社会资本将这个筛选清单称为他们的项目渠道。见图 6A.2。

图 6A. 2：项目渠道的发起和重点清单。



注：ESG = 环境、社会和治理

6.2.2 项目选择 - 筛选 PPP 项目

一旦决定以某个特定市场为目标（如项目渠道中所确定的），社会资本就有必要对某个特定的 PPP 项目作出决定，特别是决定该项目是否构成良好的商业机会。

社会资本的业务发展和投资团队将定期审查和更新项目渠道，以检查其如何实施。可能有一些 PPP 项目是社会资本暂时有兴趣追求的。然而，它决定继续进行一个具体的项目是在它已经收到并考虑了大量的信息之后。

PPP 项目对社会资本选择过程中的一个关键阶段是采购部门向市场公布其 PPP 项目。此类公告可以通过正式渠道（如 EU 官方刊物上的官方公告）发布，也可以通过直接与相关方接触或通过报纸、商业期刊或采购部门网站上的广告进行非正式发布。

更多关于 PPP 项目的信息通常会在宣布 PPP 项目时提供。提供的其他信息将有助于社会资本进行其 PPP 项目筛选。筛选 PPP 项目是社会资本选择过程中的另一个关键阶段；采购部门提供的信息对帮助社会资本进行 PPP 项目筛选具有很大影响。

采购部门应确保提供的信息尽可能可靠是一种良好的做法。然而，有时提供的信息比预期的要少。在这种情况下，社会资本将依靠其执行过类似的 PPP 项目/交易经验和业务能力来协助其进行 PPP 项目筛选。

PPP 项目筛选涉及考虑与 PPP 项目相关的大量信息，包括对 PPP 项目的一般商业、技术和财务要求的审查，以及对 PPP 项目风险的分析。这些信息将用于帮助社会资本评估 PPP 项目的商业可行性。见图 6A.3。

图6A. 3：项目评估备忘录（PEM）和初步尽职调查风险检查

项目评估备忘录		日期
项目概况 项目名称： 区域/国家： 行业/子行业： 投资： 关键特征/输出： 支付机制： 期限： 状态： 项目概况：		位置图
市场/选择： 授予者： 交付模型： 履历记录： 顾问： 市场分析：		投资里程碑
地区/国家分析 政治/法律分析		
经济/财务分析		
GDP预测 通货膨胀预测 通货膨胀预测		
信息来源：		
编制：	审批：	
日期：	日期：	

项目风险	检查
施工	✓
考古	✓
环境的	✓
同意书	✓
要求	✓
付款	✓
可行性	✓
可承受能力	✓
VIM	✓
商业风险	
履历记录	✓
项目库	✓
团队专长	✓
竞争对手	✓
商业风险	
法律框架	✓
征用	✓
争议解决	✓
税收	✓
GDP增长	✓
通货膨胀	✓
货币	✓

注：GDP= 国内生产总值；VfM =物有所值

利用 PPP 项目筛选信息，社会资本将对是否继续进行 PPP 项目做出初步决定（即，继续对 PPP 项目进行全面评估并编制投标书）。如果 PPP 项目筛选的结果令人满意，那么社会资本可以决定推进 PPP 项目，特别是如果社会资本认为其有很好的中标机会。

或者，即使完成了 PPP 项目筛选之后，它也可能认为需要进行进一步分析并获得更多信息。获取更多信息可能有助于社会资本决定继续进行 PPP 建议书，但也可能导致社会资本拒绝继续进行该 PPP 项目。

社会资本需要注意与 PPP 项目有关的投标成本；该评估是 PPP 项目筛选的关键要素。投标成本需要与 PPP 项目将提供给社会资本的财务/投资优势成比例。因此，PPP 项目审查将包括对投标成本的评估：从采购部门获取项目信息；参加海外司法管辖区的会议；指导当地顾问；以及使用人员准备投标工作。

需要考虑的其他因素包括采购部门为有效开展 PPP 项目采购所做的准备，以及其在快速完成项目方面的以往记录。具有高效和快速采购经验的采购部门将使社会资本有信心其投标成本不会在整个采购过程中意外上升。

社会资本还将考虑在提交投标书之前所需进行的所有尽职调查的费用。例如：可能需要进行岩土工程测量调查。如果这样做支付高昂的费用，则它可能是一个障碍，难以继续推进项目；社会资本可能不想承担昂贵的调查费用，而不保证其可以获得该 PPP 项目。因此，当采购部门正在考虑招标要求时，需要考虑满足这些要求的成本以及这成本如何影响社会资本投标或不投标 PPP 项目是有益的。

假设 PPP 项目筛选是正面的，社会资本将开始寻找合作伙伴和顾问与之合作。当社会资本找到互补的合伙人后，将与他们组成投标联合体（见第 6.4 节）。在这个阶段，联合体中的每一个关键的社会资本方通常被称为发起人。

总之，参与 PPP 项目的决定取决于框 6A.1 中概述的因素。

框 6A.1：在致力于 PPP 市场和机遇时考虑的因素

选择国家或市场的因素

- 区域/国家
 - 政治和法律风险
 - 投资等级/信用评级
 - 宏观经济预测：国内生产总值（GDP）、通货膨胀、货币
 - 外国投资规则
 - 投资偏好
 - 长期稳定性
- 市场/行业
 - 政策和法规：供应、价格和税
 - 竞争和采购规则
 - 市场规模和预期增长：现有和未来需求
 - 竞争对手和合作伙伴
 - 采购部门准备和跟踪记录
 - PPP 计划：稳健性/吸引力和招标规则（津贴、期限等）

选择商机的因素

- 投资规模
- 是否满足资格标准
- 可融资性
- 在整个资产人全生命周期内的投资回报和潜在利润（股权内部收益率 [IRR]）
- 主要合同/交易特征：项目风险简介和运营期
- 复杂性：同意书、技术风险（建设和运营期间）、延误风险、成本超支和环境风险（包括气候变化）
- 标杆：现有历史数据和（各种）项目
- 现有预测（供应和需求）
- 与发起人/投资者现有投资组合的互补性
- 与投标成本相关的成功机会

6.3 投标准备和提交对 RFP 响应的决定

在成功筛选 PPP 项目之后，以及在联合体中感兴趣的公司之间建立伙伴关系之后（见第 6.4 节），联合体将开展的两项主要工作任务是准备对采购部门的 RFP 做出反应并作出是否提交联合体应对的投资决定。

下文 6.7 节列出了联合体需要完成的所有关键工作任务，以便完成并提交 RFP 的响应。

就是否提交 RFP 的响应作出投资决定需要联合体的每位成员（每个发起人，见第 6.4.1 节），以前整个联合体，对 PPP 项目相关的主要风险有更深入的了解。具体来说，如果联合体成员决定提交 RFP，则需要考虑如何分配和管理此类风险¹⁷。因此，每个联合体成员将对 PPP 项目的风险进行更深入的评估，因为：（i）每个发起人将需要评估其组织应对 PPP 项目作出是否继续的决定；以及（ii）所有发起人作为联合体共同行动，需要就是否继续响应 RFP 作出联合体集体决定。

发起人和联合体都需要对采购部门的 PPP 项目相关的商业风险进行全面分析，包括对预测项目收入的任何威胁进行评估。此外，还将考虑任何地区或国家风险。

关于 PPP 项目具体问题的当地情况，例如将实施 PPP 项目的当地环境的稳定性，以及采购部门准备运行其 PPP 项目招标的情况，也很重要。这些因素将影响发起人和联合体的决定。政治不稳定的环境（例如：选举将在何处进行）会造成新政府可能不给予采购部门在 PPP 项目建议书中的风险支持。这会引起关注。同样，如果采购部门缺乏足够的人员，或没有充分准备和组织执行 PPP 项目的招标，那么，这也将引起发起人和联合体的关注。

引起关注的原因是，如果出现任何风险，采购部门的 PPP 项目招标的成功运作可能在任何阶段受到损害，特别是在 PPP 项目最终授予之前。从联合体和每个单独的发起人的角度来看，如果 PPP 过程中存在重大风险，可能会中止采购，那么他们都不想花费时间、金钱和能源来竞标 PPP 项目。因此，采购部门为其 PPP 项目提供政府支持的证据，并向投标人证明其已适当准备好执行 PPP 项目招标，这是一种良好的做法。

发起人和联合体关注的另一个领域是 PPP 项目的采购时间表。发起人和联合体将要求采购部门保证建议的采购时间表是可实现的。项目发起人和联合体将不喜欢参与不按照稳健和适当时间表进行的投标过程。频繁的时间表变更将削弱他们对 PPP 项目的信心，除非客观上有充分的理由进行变更，或者变更是由社会资本要求的。

发起人和联合体还经常要求采购部门就准备¹⁸执行其 PPP 项目招标提供保证，PPP 项目合同文件的质量以及政府内部对 PPP 项目的支持。这样的保证将提供一些安慰，即

¹⁷ 见 McKinsey & Company，一个成功的基础设施项目的风险管理方法。启动、财务和执行（2013）详细介绍了如何建立一个完整的企业风险管理（ERM）方法。

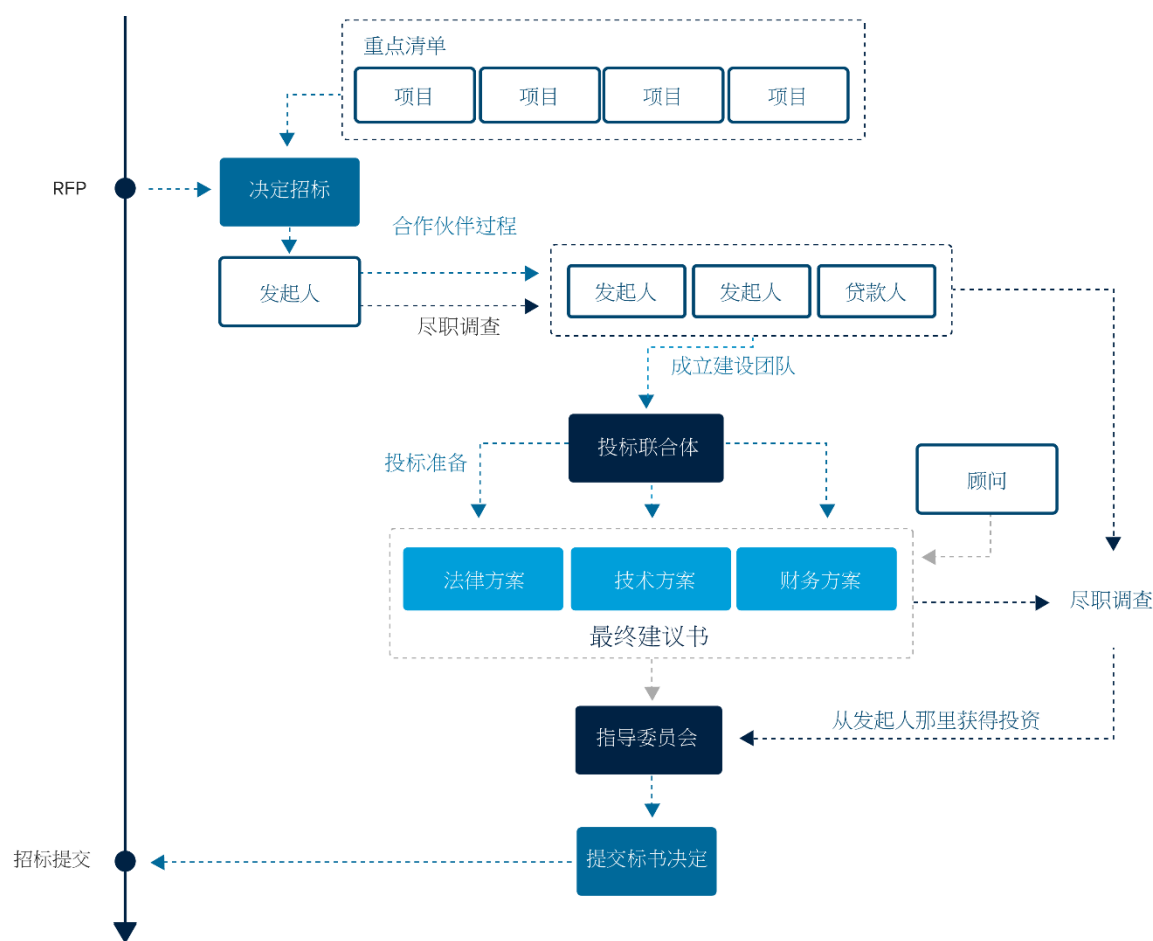
¹⁸ 有证据表明，缺乏准备可能有助于就 PPP 项目的各个方面进行机会主义谈判。见 Engel, Fischer and Galetovic, *Public-Private Partnerships: When and How*, 2000.

PPP 项目被中止的风险已得到缓解。

该分析通常使用发起人的内部资源进行，通常是他们的业务开发团队或投资团队。在开展这项工作时，重要的是，发起人在识别和管理类似于 PPP 项目中对可能出现的风险方面具有广泛的经验。在这种情况下，发起人以往的经验将意味着他们将知道在进行分析时需要关注哪些要点/问题。在某些情况下，发起人也可能聘请外部/独立专家来帮助完成这项任务。

完成分析后，各发起人将告知同伴其参与投标的决定，并继续参与投标过程。这些决定通常将在联合体定期会议（称为指导小组会议）期间进行讨论——见第 6.4.3 节。此外，当联合体决定是否提交 RFP 响应时，将考虑每个发起人的决定。见图 6A.4。

图 6A. 4：投标准备和提交 RFP 响应的决定



注：RFP = 征求建议书

6.4 联合体的组建

在 PPP 项目成功筛选之后，将在感兴趣的公司之间，建立合作伙伴关系，并成立一个联合体，以便对采购部门的 RFP 作出响应。

实施 PPP 项目将需要实施建设、运营和维护工作。这意味着联合体通常由这些为代表的主导者组成。在实践中，联合体通常包括建设承包商、服务提供商、运营和维护提供商以及指定的贷款人。

在联合体中协作工作有许多优势。它有助于项目开发创新的方案，包括如何管理商业风险。它还可能有助于将不同的项目资金来源和互补的商业目标结合起来。它也将确保投标费用由联合体成员共同承担。它的价值来自于成员的优势、能力和资源的适当组合。

组建一个联合体也可能是提交 RFP 的先决条件，因为许多 RFP 要求项目经验的强度和深度，而这些经验只能由多个缔约方“汇集”其作为投标联合体一部分的经验来提供。

在一个联合体中合作需要仔细管理。必须大力寻找 PPP 项目的最佳合作伙伴。在某些情况下，一个合作伙伴对另一个合作伙伴进行尽职调查，以确保其技术和财务能力、经验和声誉。考虑到高效和有效的合作，以及因此确保一个成功的联合体的原则如下：

- 各机构的主要主导者的尽早参与；
- 每个主导者的高级管理人员的承诺；
- 主导者之间的共同的目标；
- 清楚地理解联合体成员和主要供应商之间的责任、风险和回报；
- 确定将共同工作的关键个人/团队；
- 基于价值(而非价格)的投标伙伴选择；
- 联合体成员和关键供应商之间的共同文化价值和过程；
- 理想情况下，联合体成员之间的合作经验，并建立了成功的联合投标/工作团队；
- 以前的 PPP 经验和联合体成员的履历；
- 拟议合作伙伴与采购部门的关系。

6.4.1 联合体成员

对采购部门的 RFP 作出反应的联合体，通常包括下列主要社会资本，他们都可能被要求在独家的基础上共同投标。

- **主导者**是在投资生命周期中，在 PPP 项目中担当主导作用的一方（或当事方）。然而，值得注意的是，一些项目主导者不想扮演积极的角色，所以他们只会是股权投资者。

主导者创建联合体的唯一目的是投标 PPP 项目。如下所述，将最终成为实施 PPP 项目的 SPV。主导者（或其母公司）通常必须提供担保或订立管理或服务协议，以支付某些责任或风险。

- **建设承包商**（或建设团队）是在施工阶段负责设计、建设和调试 PPP 项目资产的一方（或各方）。它包括设计师、技术专家、土木/监测和评估（M&E）承包商，以及各种建设顾问和供应商。在某些情况下，建设承包商也可能是发起人。

在 PPP 项目招标阶段，承包商将提供建议的主要技术和质量产出以及建设/总成本（Capex）。在授予 PPP 项目时，建设合作伙伴可以合并为一个特设的公司，称为合作合资企业（CJV）或工程设计、采购和建筑联合体（EPCC）。

与联合体其他成员所采取的做法不同，在许多项目中，一旦 PPP 项目资产建成并全面运营，建设承包商就会退出联合体。

- **运营和维护承包商**（或运营和维护团队）是负责在其生命周期内运营和维护 PPP 项目资产的一方（或各方）。在 PPP 项目的投标阶段，O&M 团队将提供与 O&M 有关的技术和质量产出，以及有关的运营支出和资本/全生命周期支出（Opex，运营支出和全生命周期成本）的价格。在授予 PPP 项目时，该 O&M 合作伙伴可以合并为一个特设的公司，称为运营公司（OpCo）。与建设承包商一样，在某些情况下，运营和维护承包商也可能是发起人。

此外，根据采购部门确定的具体投标要求，贷款人（或银行）作为负责安排债务的一方（或当事方）¹⁹，他可能是联合体的一方。然而，与其他联合体成员不同的是，它不会是一个股权参与人。贷款人可能是商业银行、机构放款人、开发银行或基础设施基金。

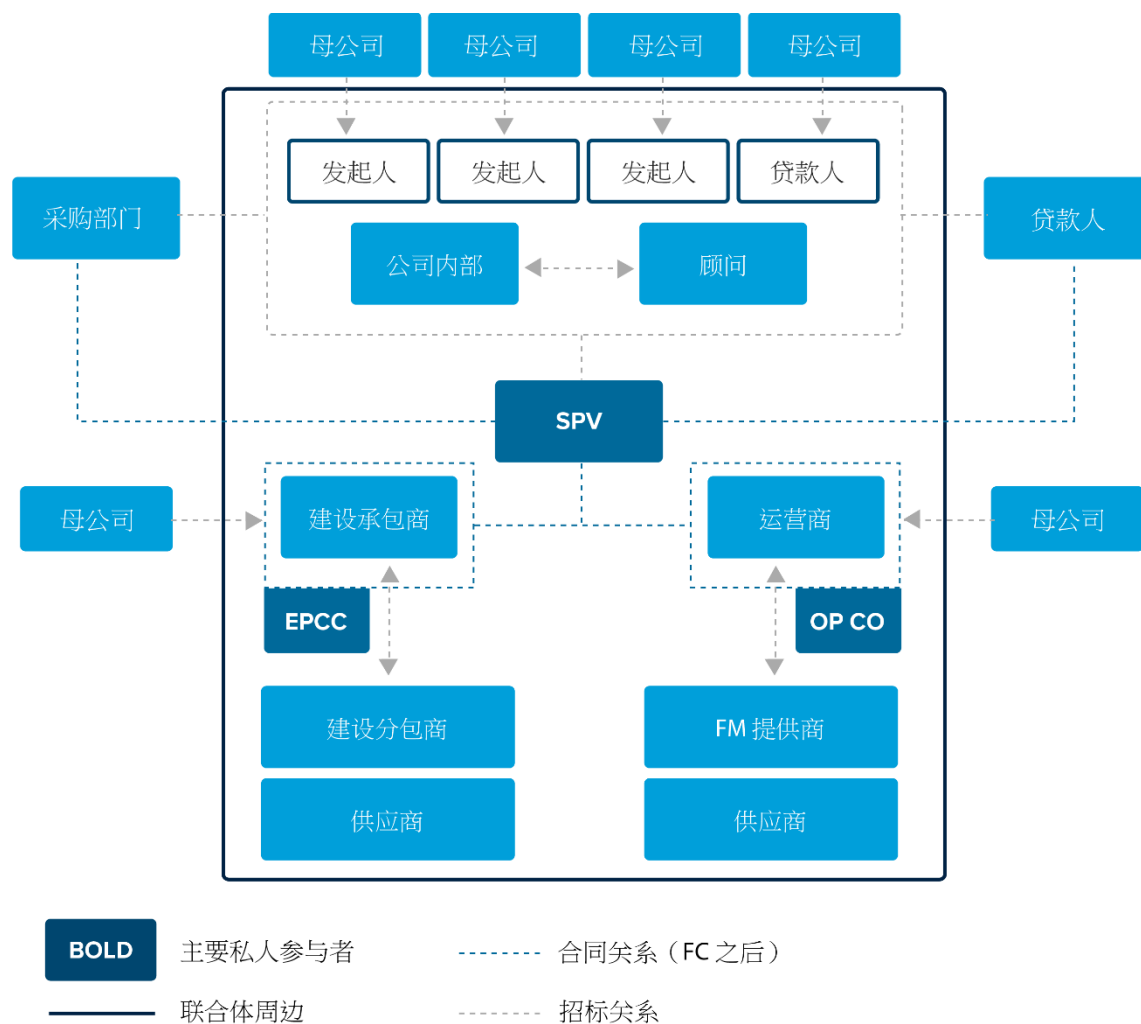
应当注意的是，贷款人的角色和地位与其他联合体成员所承担的不同。如果在提交的 RFP 招标中要求提供完全承诺的融资，那么贷款人将是联合体的“捆绑”成员。它通常会根据 RFP 招标的条款提供 PPP 项目资金，但必须是经各方同意根据需要对资金方案进行某些更改。

然而，如果在提交 RFP 招标阶段不需要完全承诺融资，那么贷款人与联合体联系在一起的条件更宽松。它将向联合体提供指示性融资条件，并表明它支持联合体的想法。不过，在采购之后，可能是在商业交割之后，它才会在很长一段时期内确认其融资条件，从而以联合体的贷款人身份，成为联合体的一个正式成员。

¹⁹ 债务安排人通常会提供部分贷款资金。有时它可能承诺提供全部金额（承销），以便在其他银行（银团）之间分配部分资金。

该联合体还可包括承包商和运营商供应商的成员，如关键分包商和设施管理 提供商（FM 提供商）。可能发生如供应商成员提供专家支持，有必要"捆绑"他们与联合体的关系，从而避免他们与竞争对手合作的情况。见图 6A.5。

图 6A. 5： 联合体成员和关键关系



注：Co = 公司；EPCC = 工程设计、采购和建筑联合体；FC = 融资交割；FM = 设施管理；OpCo = 运营公司；SPV = 特殊目的公司

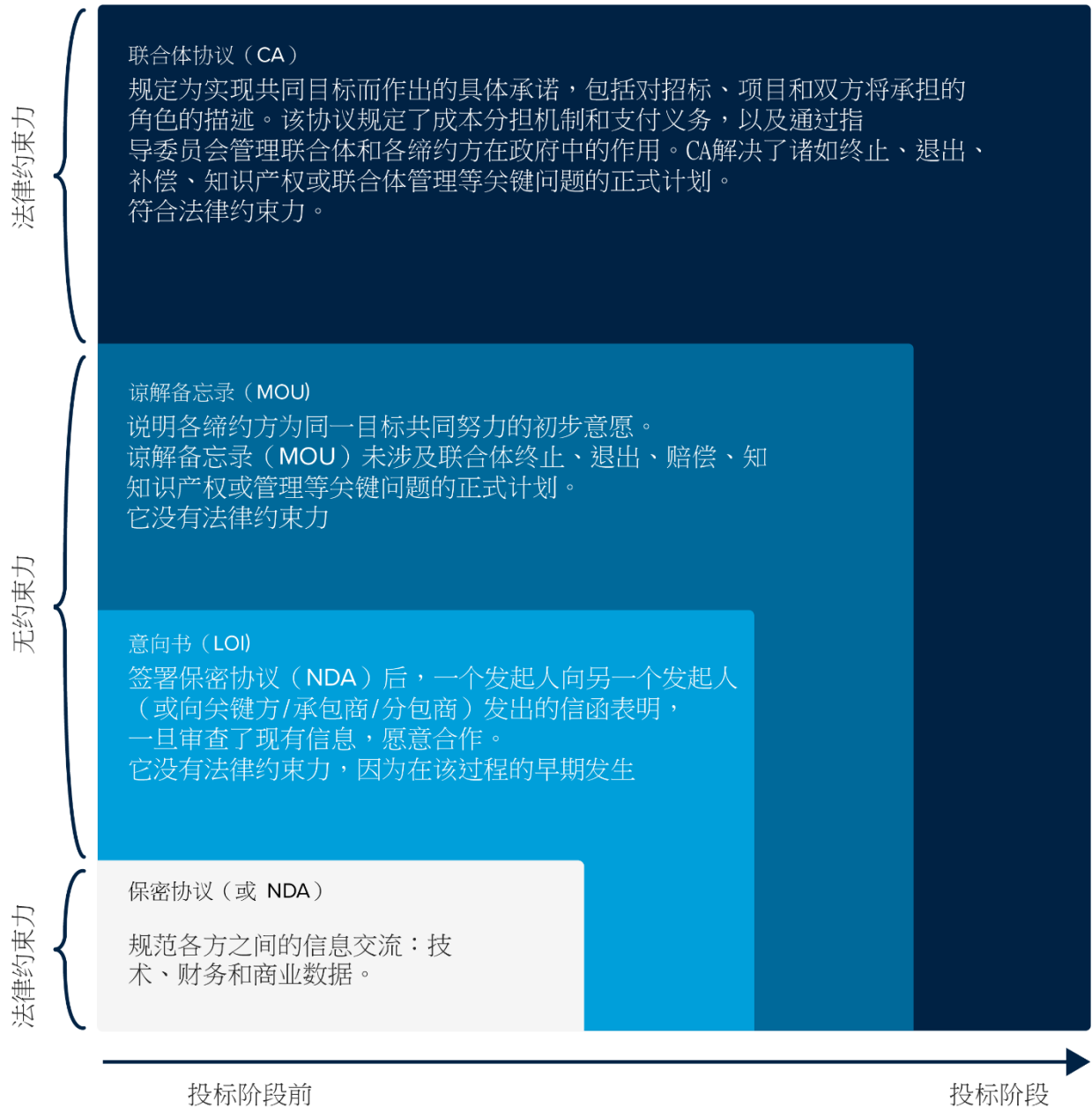
6.4.2 联合体协议

一旦联合体成立，下一项要求是由发起人作出适当的投标安排。通常情况下，发起人将采用意向书或谅解备忘录的形式，将列出它们在一般情况下共同投标的意向。这些协议可能不具有约束力。然而，可以由发起人商定一项更正式和有约束力的协议，称为“联合体协议”。

联合体协议及上述其它有关协议，将会列出联合体的运作方式，以及其成员的权利和责任。将记录每个成员执行和承担/分担制定投标成本的责任，以及各方如何作出决定和协作。具体来说，将记录确保联合体适当治理的程序和决策机制（例如：重大决策指导委员会的创建和使用——见第 6.4.3 节）。见图 6A.6。

不应低估联合体协议的重要性。本协议将成为股东协议的基础。它将影响到社会资本的项目结构和治理，以及对项目风险管理的分配和责任。通常发起人也会签订保密协议，这意味着他们将同意随时对彼此的商业信息保密。

图6A. 6：投标协议的顺序



在合伙方面没有标准的做法。但是，有一些方法（即：“BS 11000 协作业务关系”）可用于帮助开发和管理公司之间的关系，从而最大限度地提高效率。

6.4.3 与投标有关的决定和批准的管理程序

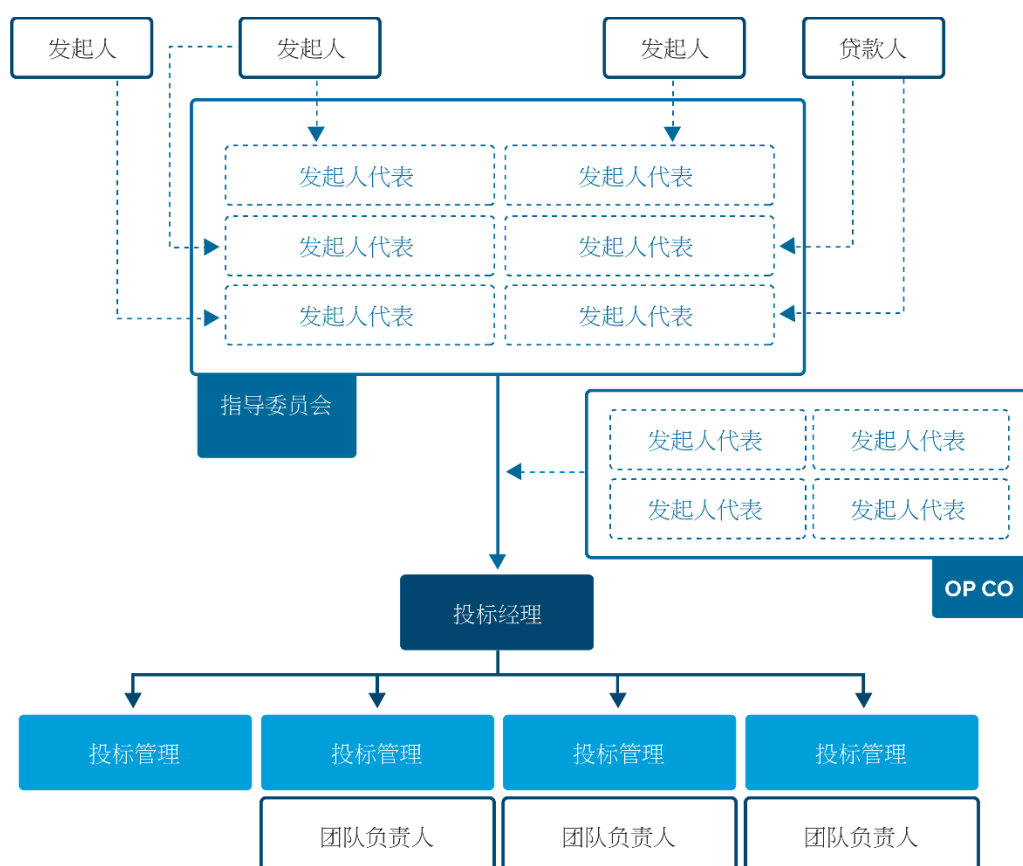
采用良好的治理实践，体现问责制和透明度的决策，有助于加强每个联合体成员对其他成员的责任。这些做法应有助于消除不明确的项目风险分担，并确保制定适当的程序来解决成员之间的分歧。

因此，在投标过程中，有必要实行有效的治理机制，以确定如何最好地执行 RFP 响应的准备工作，并确保联合体的所有成员都能完全负责。最常见的做法是成立一个监督委员会。

指导委员会将支持投标经理（见第 6.7 节，其中列出了投标经理的职责），以确保 RFP 响应的准备和提交能得到适当的执行，符合最后期限。它还将支持投标管理团队，包括那些负责对 RFP 响应的内容和进度做出关键决定的个人。在实践中，这意味着投标经理/管理团队将定期向指导委员会报告 PPP 项目出现的问题。指导委员会将考虑这些问题，并根据收到的报告作出决定。

良好的项目治理的基石是指导委员会、发起人、投标经理和团队。见图 6A.7。

图 6A. 7： 招标过程中的联合体治理



注：Rep = 代表

来自发起人的高级代表组成指导委员会（SC）：

- SC 遵循一个正式框架，确定其在投标管理和发起人/母公司管理机构中的角色；
- SC 成员必须被委托/授权由其各自的发起人/母公司作出必要的决定；
- SC 制定并促进了投标团队的原则和目标；
- 在发起人提供意见后，SC 同意投标策略；
- 发起人根据其股份的数量，任命其 SC 成员；
- SC 成员的数目应适当（不少于 4 也不超过 10）；
- 应任命一名主席和一名秘书；
- SC 授权并向投标经理提供指导，以确定可接受的风险概况//阈值，并最大限度地发挥投标团队的选择；
- 在获得发起人的批准后，该 SC 将批准投标交割。

指导委员会会议通常定期举行。应注意的是，指导委员会、投标经理和团队负责从社会资本的角度管理和组织投标过程。如后文所述，将始终会有一个工作团队结构（不包括在上述附件中）负责制定技术、法律和财务方案。

在提交标书之前，每个发起人必须得到其内部投资委员会的批准。由于每个发起人通常有不同的程序和要求（即，可能需要提供不同的信息，可能需要为内部委员会会议确定不同的日期等等），因此投标团队必须在采购部门的提交招标日期之前准备好向每个发起人提供项目信息。

此外，联合体作为一个整体，必须获得指导委员会的批准才能提交其投标书，因为提交最终 RFP 响应的决定构成了正式的投资决定。因此，为了提交 RFP 响应，联合体的所有成员必须完全一致并同意其条款和条件。如果一个发起人不能就与 RFP 回应的相关问题达成一致，即发起人之间没有达成普遍协议，那么联合体的回复将难以提交。在这种情况下，指导委员会将设法促成一项协议。一旦实现了这一点，就可以提交 RFP 的响应。

指导委员会面临的最重要的治理挑战之一是需要处理和管理发起人之间的争端。有些发起人可能不是 100%相互一致，或者他们可能无法对 PPP 项目风险采取一致的做法。这两种情况都将削弱联合体准备竞争性投标和提供物有所值的能力。为了处理关键的决策和利益冲突，通过有以下的程序和机制：

- 结构化的投票程序，以简单多数、合格多数、全体一致表决和保留事项以确定其采用的决定；
- 僵局机制和独立专家的咨询；
- 争端解决程序，可涉及调解、仲裁等多种形式的争端解决；
- 要求对母公司高级管理人员进行追索的认可情况。

如上所述，通常在股东协议中纳入投标过程中的治理程序和机制。

6.5 任命顾问

需要专业知识来确保中标，所以联合体投标采购部门的 PPP 项目将希望尽快实施。尽管大型发起人有内部资源可用于帮助联合体的 RFP 响应，但通常也使用外部顾问。见下图 6A.8，该图阐述了联合体的发起人和工作人员如何与外部顾问合作。

外部顾问将与联合体成员一起工作，支持和协助他们审查和评估采购部门的 PPP 项目，特别是审查和评估采购部门所发布的文件。

外部顾问将提供专业的技术、法律和财务建议，以及一般支持，以便能够及时编写投标文件和交付成果。有些顾问虽然不是全部，可能会提供额外的投标计划和管理服务。

联合体的外部顾问会向整个联合体提供意见。每个发起人也可以有自己的独立顾问。

通常，代表联合体作出重大决定不属于顾问的工作范围。但是，外部顾问在其支持角色中通常会充当联合体的“代理人”。联合体使用的外部顾问将参加采购部门召集的会议，他们可以书面答复提出的问题。但是，他们是在与投标经理协商后，并在听取了投标经理和最终联合体成员的建议后才这样做。因此，它们的作用是充当渠道，通过渠道表达联合体的意见。

外部顾问不确定这些观点是什么。事实上，这是联合体的唯一职能。然而，由于联合体是通过顾问来提供建议，可以正确地说，顾问帮助形成并影响了联合体的决定。有时，联合体可能会收到顾问的意见相互冲突，在这种情况下，投标经理或 SC 将作为最终仲裁人，并决定前进的方向。

外部顾问所涵盖的典型领域是法律、技术和财务。

图 6A. 8: 投标工作团队：责任范围和主要工作任务范围。

法律团队	技术团队	财务团队
团队负责人	团队负责人	团队负责人
工作团队 发起人内部员工 & 外面顾问		
法律团队	技术团队	财务团队
覆盖范围 • 法律风险 • 一般法律（国际和当地） • 合同起草 • 合同谈判支持 • 法律尽职调查 工作任务 • 审查 RFP 的法律方面，提供法律可行性建议 • 准备合同起草 • 起草法律澄清答复 • 与授权人、贷款人和承包商的法律顾问联络 • 参加与授予人的会议 • 支持支付机制谈判 • 准备最终合同草案	覆盖范围 • 技术风险 • 技术设计 • Capex 和 Opext • 生命周期成本 • 需求与收益 • 环境 • 技术尽职调查 工作任务 • 审查 RFP 的技术方面 • 准备技术投标书 • 起草技术澄清答复 • 与授权人、贷款人和承包商的技术顾问联络 • 参加与授予人的会议 • 起草合同技术条款 • 准备最终技术投标文件	覆盖范围 • 财政风险 • 财务、结构和对冲 • 融资成本&模型 • 税务&会计 • 保险 • 交易咨询 工作任务 • 审查 RFP 的财务方面 • 制定确定融资结构和资金来源的 FM，并确定最佳融资方案。 • 准备财务投标书 • 与出资人协商，与贷款方的模型审计师联络。 • 关于 PIM 和其他财务条款的建议 • 参加与授予人的会议 • 筹款 • 项目风险评估 • 准备最终财务文件 • 协助完成 FC 的利率和货币对冲 • 税务会计的建议

注：Capex = 资本支出；FC = 融资交割；Opex = 运营支出；PIM= 项目信息备忘录；FM = 财务模型；RFP= 征求建议书

联合体认识到，最好尽早开始使用专家顾问，无论是内部还是外部，并肯定的是，该 联合体已作出决定，继续进行参与 PPP 项目。如果没有及早任命，就有可能找不到最好的顾问，并可能为竞争对手提供建议。

在有些情况下，根据 PPP 项目的复杂性，该联合体可选择一家大型的国际跨专业咨询公司，同时提供全部（或多数）所需的咨询服务。然而，通常该联合体会为特定的任务任命若干专门顾问，例如：就项目的技术或财务方面提供咨询。

通常联合体将设法确保最好的外部国际顾问。同时不应低估使用当地顾问的重要性，国际顾问帮助挑选合适的当地顾问是很普遍的。

与主要的区域/地方顾问（同样与当地投标联合体的合作伙伴）合作是至关重要的，联合体 应期望获得此类咨询意见。这个做法将有助于确保联合体充分了解 PPP 项目的本地情况，包括项目风险。因为当地顾问将在同样的环境中工作，他们还促进与当地利益相关者、决策者和当地社区建立关系和有意义的互动。联合体热衷于发展这些关系。

联合体任命顾问时应考虑的关键因素可归纳如下：

- 专业意见是关于人和技能：因此，联合体希望能确保获得顾问界的关键人员，可用于他们的 PPP 项目；
- 任命顾问所花的时间可能相当长。因此，其任命时间不得影响遵守采购时间表；
- 顾问应具备相关的经验、能力和资源，以便通过招标过程中按时交付高质量的工作。如果他们与采购部门有合作经验，这将是有益的；
- 顾问应保证最初任命的顾问团队将是整个招标过程中建议的团队；
- 顾问不应有利益冲突，并应定期向联合体确认。如果顾问团队中有多个团队向 多个投标联合体提供咨询，那么他们就应该设置信息屏障，以免违反商业机密的行为；
- 联合体和顾问的工作文化必须完全一致；
- 顾问的职权范围必须相应地编制和安排，以确保物有所值。这些规定将列出 顾问所需提供的工作范围及相应的收费结构。必须起草职权范围，以确保利益的密切协调，明确界定目标、可交付成果、里程碑和奖励。

该联合体的顾问任命通常是在发起人的支持下进行的。发起人将具有与某些顾问合作的经验，并将充分了解哪些活动可以在咨询范围内有效，以及提供咨询意见应收取的费用。

然而，虽然发起人在任命顾问时可能有偏好，但任命将是联合体的决定，即联合体成员的综合决定。在任命顾问时，联合体将知道遵循一个有条理的采购程序是多么重要。这样可以确保收到具有价值、具有透明度的竞争性建议书。

6.6 确定项目公司和项目合同的公司结构

结构是联合体必须解决的最重要问题之一。其成员需要决定采用最合适的结构，以便成功的融资和实施采购部门的 PPP 项目。

本 PPP 指南假设采用项目融资方法。因此，通常这意味着联合体将创建一个特殊目的公司（或称为“SPV”）来实施 PPP 项目。联合体通常不会采用非法人合资企业或合伙型结构。

通过项目融资对 PPP 项目进行融资意味着需要保护发起人免受 PPP 项目风险的影响。它们将需要一个有限的追索结构，涉及建立一个特殊目的公司。项目协议中规定的所有或大部分 PPP 项目风险将由建设和 O&M 承包商承担。这些承包商通过特殊目的公司“通过”其在项目协议下从采购部门承担的义务，承担 PPP 项目风险，并签订建设和 O&M 合同。

在充分了解结构后，进行讨论并就其作出决定，将联合体改变为项目公司，以及发起人将成为该项目公司的股东。

SPV 通常在与采购部门签订项目协议之前，即在融资交割时成立。该联合体的成员通常是 SPV 的股东，还有其他股东，如投资者。²⁰然而，并非所有联合体成员都希望成为 SPV 的股东。例如：建设承包商发起人可能决定它不想成为 SPV 的股东。相反，它将决定作为提名承包商参与建议书的一部分。²¹它可能希望把所有注意力集中在建设工作上，而不是作为 SPV 的成员，参与 PPP 项目执行的所有方面。

联合体的每一位成员（有可能是某些被提名的承包商除外）将必须承诺作为股东参与未来的 SPV，并持有股权。股东将持有股东协议中制定并同意的股权比例。股权持有的规模可以从非常小（微量的股权）到大。通常情况下，主要的项目发起人共同持有最大数量的股权。

联合体协议中所列的安排（见第 6.4.2 节）将反映在 SPV 的章程和社会资本签订的项目合同中。联合体相关的工作方法、发起人的权利和责任，以及如何在发起人之间分享 PPP 项目风险和回报的安排，这些都是在建立 SPV 的文件和其他 PPP 项目合同中涉及的事项。

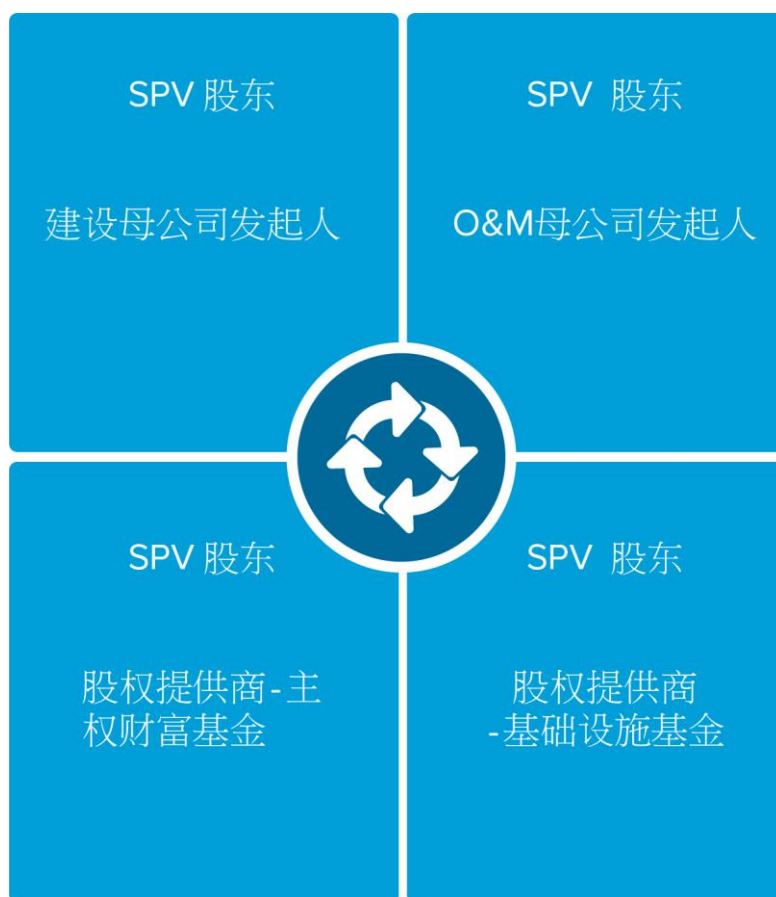
SPV 的合并文件将包括 SPV 的“备忘录和公司章程”和股东协议。见图 6A.9。

通常，SPV 的股东与建设/或 O&M 承包商之间会有直接的联系。如果有这种联系，就需要对这种关系进行仔细的管理，因为 SPV 的股东和联系的承包商的利益之间可能存在利益冲突。实际上，这可能意味着 SPV 的一个股东可能无法与其他 SPV 股东达成协议，以接受项目协议中的条款，因为该股东知道其关联的承包商将无法履行义务。

图 6A. 9: SPV 股东

²⁰ 有时，由于法律要求，采购部门可能成为 SPV 的成员。在大多数情况下，采购部门扮演一个名义上的/少数股东的角色，在 SPV 决策的作用有限。SPV 的章程将反映这一安排。

²¹ 注意到在一些招标过程中，可能要求提供建设或 O & M 经验的一方，作为具有最低股权参与的股东作为 SPV 的一部分。



注：O&M = 运营和维护；SPV = 特殊目的公司

设立 SPV 目的只有一个——设计、财务、建设和运营项目。SPV 可以说是 PPP 项目的主要参与者，因为它所承担的工作数量很多。

SPV 签订项目协议，获得投资人的资金，并与建设和 O&M 承包商签订合同。所有这些工作都说明了 SPV 的关键作用。联合体将意识到其在投标阶段和成立特殊目的公司时的关键作用。这样做的作用是，它对联合体负有重大责任，以确保 PPP 项目以一种稳健的方式构建，以保护其利益。

在少 PPP 项目中，采购部门是 SPV 的成员。这种做法并不常见，但当发生这种情况时，SPV 的设立和运营方式会有所不同；例如：社会资本可能持有不同类型的股份，处理争端的过程可能涉及向政府部门求助以作出决定。

6.7 RFP 响应并提交招标响应

采购部门的 PPP 项目的复杂性要求联合体采用项目管理办法，以确保所有必要的专家和技能

得到有效和及时的管理。在签署意向书（LOI）、谅解备忘录（MoU）或联合体协议（CA）后，且不得迟于收到 RFP 时，联合体将确保任命一名投标经理。投标经理将负责以下任务：

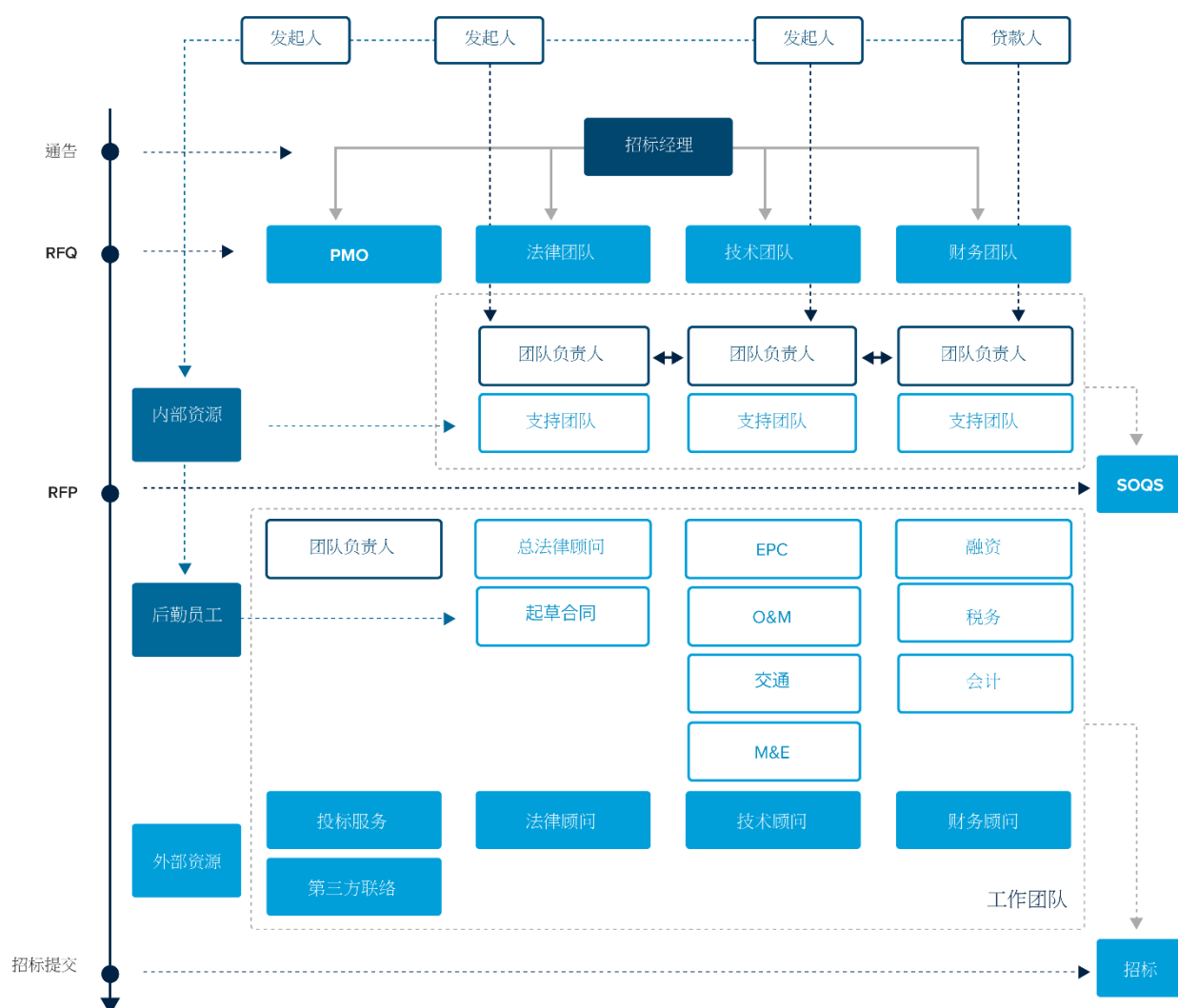
- 代表联合体管理投标提交过程；
- 必要时领导和协调后续的 RFP 响应的准备工作；
- 领导和管理完成关键任务，如尽职调查以及商业和财务可行性审查；
- 确定工作程序、关键任务、对接口、关键路径和需要完成的里程碑，以确保联合体的 RFP 按时提交；
- 确定完成 RFP 响应所需的必要资源，如内部资源、外部顾问、后勤等；
- 编制 RFP 方案的预算：直接和间接成本，以及发起人的出资；
- 起草项目建议书，由项目发起人指导委员会审批。这些是 RFP 响应中采取的方法和立场的关键决定；
- 在需要时与采购部门的代表或第三方打交道。

通常在对 RFP 进行响应的最初阶段，来自发起人之一的高级职员将暂时承担投标经理的职责，直到正式任命到位。同样，其中一个发起人可以提供其组织中的人员，作为编制 RFP 的投标团队的一部分。

对于通过发起人尽职调查而确定的大型和复杂的 PPP 项目，以及作为其战略目标的项目，在正式启动 PPP 项目之前，很可能会设立一名投标经理。该投标经理的职责是监督目标 PPP 项目的发展，原因有两个：确定该项目何时发布，并与采购部门联系，以便尽早建立良好的工作关系。

开展这些工作将有助于发起人和/或联合体提前为大型和复杂的 PPP 项目做好准备。这将是合理的商业做法，因为一旦启动 RFP，时间将会受到限制；任何事先可以做的工作都是有用的。

图 6A. 10：投标团队在招标过程中的资源



注：PMO = 项目管理办公室；SoQ = 资格提交

一旦发布 RFP，投标经理将全权负责这些职责以及编制和提交 RFP 响应文件。

如图 6A.10 所述，在准备 RFP 响应时，通常有三工作团队：法律、技术和财务团队。每个团队将有一个团队负责人和一个支持或工作团队来提供帮助。在某些情况下，联合体成员可能会为他们中的每一个提供额外的顾问。在 RFP 响应准备开始时，工作负责人通常由内部人员组成（在这一阶段，外部顾问的投入并不十分重要）。

如上所述，一旦确定了招标过程和 RFP 细节，则使用外部资源和顾问。这些外部资源 将补充发起人提供的现有内部资源。通常，在投标过程中，会有一些关键的里程碑，以满足其相关的交付成果，例如：完成可行性研究和评估。

有时，特别是当 RFP 建议书的准备工作变得重要时，来自（一个或全部）发起人的借调人员可以加入投标团队，协助准备最终或关键的可交付成果。但是，只有在被借调人员有足够的时

间专门准备 RFP 时，这种做法才能成功实施。他们需要全面的合作，使他们成为不同团队的成员与外部顾问充分地一起有效的工作。

从发起人的角度来看，使用借调人员将有助于确保与发起人的公司准则保持一致。尽管人们认识到需要以联合体成员的集体意见为准。

在大型和复杂的项目中，可以创建项目管理办公室（PMO），以协助投标经理。PMO 通常负责制定标准和目标（并确保遵守这些标准和目标），以及收集和制作信息，以供管理层审查和管理/监控投标里程碑和可交付成果。

需要强调的是，成功响应 RFP 和提交招标响应是关于实施与招标有关的完善的项目管理技术，例如：

- 组织招标开发过程：确定目标和组织合适的人员；
- 规划制定和提交招标响应的时间表，包括：识别、分配和工作的时间安排；
- 管理招标文件提交的执行，即激励/集中投标团队、做出决策、分配稀缺资源，并监督过程；
- 确保招标响应的一致性和补充方面的整合；
- 学习未来的招标。

组织和管理提交标书所需的资源是一项重要的工作，对发起人来说成本高昂。因此，在“管理成本”项，最终投标价格中通常包括一部分成本。此外，采购部门可能会支付一些成本，特别是在 PPP 项目的采购已延期的情况下。

6.7.1 技术方案

对关键技术风险和解决方案的适当管理是发起人面临的主要挑战。然而，获得正确的技术方案并非易事。建筑业是一个多阶段、高度复杂的行业，各个阶段都是由不同的缔约方来完成的。除了固有的技术挑战外，信息的丢失、缺乏协调和结果质量不佳的风险很高。

技术方案将由技术团队设计，并由外部专业顾问（如在技术团队领导或技术委员会指导下工作的工程专家）协助。

为了达到最佳的技术方案，有必要朝着最佳设计的方向努力，即功能性、可持续性、高效性和符合质量标准的设计。好的设计增加了价值。这只能通过以下因素来实现：

- 恰当确定采购部门对产出要求和质量标准；
- 拥有最好的技术顾问；
- 明确确定联合体内的角色/职责以及主要对接；
- 对完全综合统一的供应链进行恰当的管理。

考虑到 PPP 的产出性质，良好的设计应从招标过程的早期阶段开始进行。采购部门通常不提供非常详细的设计、技术信息、甚至是有保证的技术信息。在实践中，这意味着一旦招标要求是众所周知的，社会资本必须从头开始获取自己的技术信息。尽管采购部门可能提供某些信息，但至关重要的是，但每一个社会资本（直接或间接）获得自己的信息或一套研究至关重

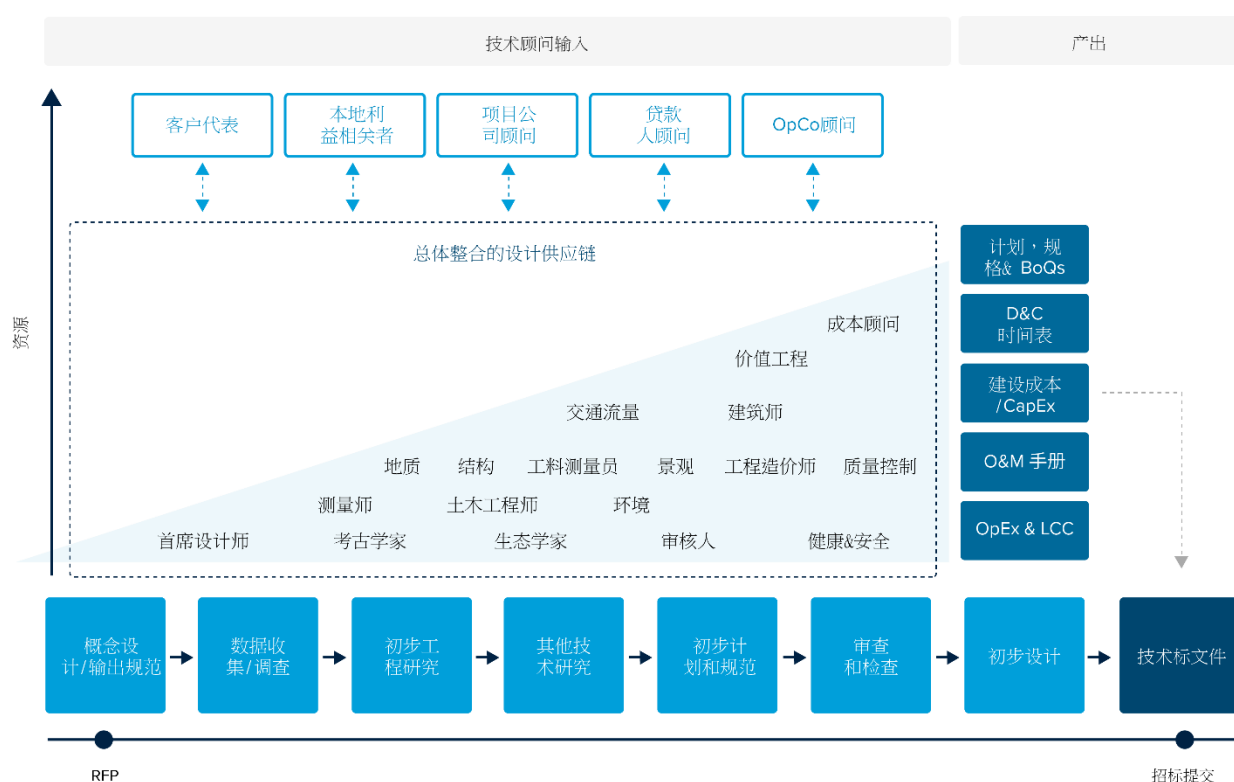
要。

在某些情况下，采购部门可能提供 PPP 项目的全面设计或施工要求。在这种情况下，社会资本通常不会承担与所提供要求的准确性有关的任何风险，除非有机会审查最终设计并提出设计变更和标准变更。

设计过程的主要目的是确定 PPP 项目的工作范围，确定合适的指标，并评估成本。前者包括对 RFP 技术和质量要求的评估，技术团队之间的目标分配（谁负责什么），以及概念设计的开发。后者包括确定设计和施工（D&C）时间表、工程量清单（BoQs）、关键绩效指标（KPI）、技术规范 and 施工预算/成本（Capex）。

通常，在一个 PPP 项目中，技术方案将随着招标过程的进展而逐步开发——参见下图 6A.11。因此，采购部门应在采购时间表中留出足够的时间来实现这一目标。如果技术方案严重依赖于技术的使用，例如：在学校提供计算机，则有必要评估所提议的技术，并随着 PPP 项目的发展对其进行升级。只有这样，才能保证提供最新的技术。最终和确定的技术方案通常只有在 PPP 项目获得批准后才能制定。最终设计准备得越早（并得到采购部门的正式批准），建设就越快开始。

图 6A. 11：设计过程和对接口



注：BoQ = 工程量清单；Capex = 资本支出；D&C = 设计与施工；LCC = 全生命周期成本；Opex = 运营支出；O&M = 运营和维护

同样，对于运营阶段，运营开始的时间是基于 RFP 的输出和基于绩效的规范。这些将在项目的技术要求（O&M 手册）中考虑。技术团队将制定长期的 O&M 计划，以及 PPP 项目在协议期间的运营成本（Opex）和全生命周期成本（LCC）的估计。

众所周知，规格越高，建设成本就越高。但是，它们也降低了运营支出，因为对于规格更高的 PPP 项目资产，维护要求可能更低，因为它通常具有更长的生命周期。相反，较低的建设成本通常会导致较高的运营成本或在资产全生命周期内的较大投资。

建设和运营成本之间的紧张关系意味着每个建设和 O&M 承包商的成本可能会发生冲突。因此，SC 有责任管理这个问题并就一种方法达成一致。然而，在不损害质量和产出的情况下，确保整个生命成本保持在最低限度是至关重要的。为此，必须使用基准、成本目标和价值工程方法。

如上所述，任命一个经验丰富的跨专业技术团队非常重要。但是，应该强调的是，正确的管理、直通的沟通和供应链的全面整合势在必行。只有制定正确的规则和程序时，才能节省时间和金钱——最大限度地减少错误、遗漏、额外工作和/或诉讼的可能性。

在技术过程结束时，将有两个主要的输入：技术投标文件和与 PPP 项目有关的成本评估（根据每一缔约方承担风险调整的成本）。随后，将考虑到这些产出，以便进行必要的财务分析，并建立财务模型/产出。必须强调的是，关于 Capex、Opex 和 LCC 的最终（和有约束力）决定将在提交标书之前或非常接近的时候通过。因此，发起人、指导委员会和投标团队必须做好准备，在非常紧张的时间表下快速做出决定。

技术方案将推动 PPP 项目，因此它将成为项目协议的关键部分。

图 6A. 12：关键的设计和施工 (D&C) 合同的动因



注：D&B = 设计和建设；EPCC = 工程、设计采购和建设联合体；PCG = 母公司担保

6.7.2 财务方案

财务方案包括社会资本用于批准其投资 PPP 项目的决定并提交其投标书的商业案例。它将为 PPP 项目制定社会资本的财务战略和财务结构（债务和股权的最佳组合）。

财务模型²²是社会资本用来帮助其对 PPP 项目进行财务评估并帮助其构建项目财务方案的工具之一。

6.7.2.1 财务模型

联合体财务团队最重要的职能是制定其财务模型。通常情况下，财务团队将把它的工作委托给财务顾问，而该财务顾问将在投标经理和/或财务团队负责人的监督下进行编制。见框 6A.2。财务模型是必要的，它帮助联合准备投标，并且为采购部门提供评估联合体 RFP 回应的稳健方法。

财务模型将由若干单独的成本要素组成，这些成本要素将结合在一起，形成社会资本实施 PPP 项目所需的总价格。在实践中，例如：在财务模型中会有规定 PPP 项目成本（如建设、O&M 以及融资成本）的金额。为了计算联合体提供的总价，所有这些费用都需要加在一起。

在协助联合体编制投标书方面，财务模型的构建有许多目的。

首先，它协助对 PPP 项目进行财务分析，包括支付机制，并用于评估 PPP 项目作为联合体投资机会的适当性。它通过识别相对的项目风险回报来实现这一点。有利的评估将有助于通知提交或不提交 RFP 响应的决定。最重要的是，它将有助于确定构成社会资本 RFP 建议书的价格和成本要素。

例如：财务团队或财务顾问如果得到财务团队负责人的指示，将审查 PPP 项目的支付机制，并评估预测的项目收入。对于“政府支付”项目，SPV 将假设其需要从采购部门获得年度单一费用，以便交付 PPP 项目。然而，支付给 SPV 的款项将取决于在预期水平提供预期服务。如果未能交付，采购部门将从每月支付的单一费用中扣除款项。例如：在医院 PPP 项目中，如果其中一个病房不干净，则该病房将被视为不可用，并进行不可用扣除款项。

因此，财务团队将热衷于测试 PPP 项目支付机制的积极性。这使他们能够估计扣除的可能性以及对 PPP 项目预期收入的相关影响。它将通过使用财务模型运行情景和敏感性分析来实现这一点。

同样，在“使用者付费”项目中，如果 SPV 从 PPP 资产的使用者那里获得收入，例如：道路使用者支付通行费，则联合体的财务团队将参与预测使用和收入。这些预测将用于评估 PPP 资产的预期使用情况，加上采购部门对通行费水平的所有限制，是否会产生足够的 PPP 项目收入。同样，财务模型将用于情景测试，并帮助确定 PPP 项目的适宜性。

第二，财务模型用于帮助联合体评估其 RFP 响应的某些部分，以及帮助联合体评估其建议书的整体价值和适当性。例如，财务模型将用于帮助确定固定建设和 O&M 价格，这是提交给采

²² 在实践中，社会资本可使用两种财务模式：一种是提供给采购部门以支持其招标成本的计算，另一种是包含社会资本投标的“真实”成本，仅供内部使用。

购部门总体方案的关键部分。它通过使联合体能够测试各种价格，直到获得 PPP 项目的最佳总价。

第三，财务模型用于测试财务结构，从而帮助确定联合体将使用的 PPP 项目融资类型。例如，资助者将指定一系列他们希望财务顾问使用财务模型评估的敏感性分析。因此，财务模型将运行情景测试，例如假设一个债务或债券融资项目。

它还将能够测试不同债务条款或策略（例如：使用短期或迷你长期贷款，然后在建设后再融资）对股权内部收益率的影响。能够测试不同情景的好处在于，它将揭示每种方法的优缺点。它还将有助于评估拟议资金所附带的风险程度。因此，财务模型将帮助联合体决定采用哪种融资方案。

财务模型还将用于测试采购谈判期间考虑的提案和反提案。运行敏感度的能力也将有助于联合体与潜在投资人的谈判。联合体将能够将投资人的要求输入财务模型，以了解这些要求对其预期项目回报有何影响。如果影响对联合体不利，则可以使用财务模型向潜在贷款人强调这一点。因此，该财务模型成为财团用来帮助其与投资人协商融资条款的工具。

财务模型还将用于测试采购谈判期间考虑的建议书和对立的建议书。运行敏感性分析的能力也将有助于联合体与潜在投资人的谈判。联合体能够将投资人的要求输入财务模型，以了解这些要求对其预期项目回报有何影响。如果影响对联合体不利，则可以使用财务模型向潜在贷款人强调这一点。因此，该财务模型成为联合体用来帮助其与投资人协商融资条款的工具。

财务模型是项目的关键组成部分，反映了 PPP 项目达成一致的财务基础。它将作为对 RFP 响应的一部分提交给采购部门。它在其固有的 RFP 响应中应，提供了联合体的一个强大的成本和收入评估。财务模型中的信息决定了 SPV 需要收到的年度/月度付款金额，以满足其所有成本负债。因此，采购部门的财务顾问必须充分了解其中包含的信息。

联合体的财务模型是一个计算机模型，它显示了 PPP 项目的预期收入和支出、现金流和资产负债表预测的详细分析，以及所需的任何储备和应急事件。它还将包括支持财务模型中所列资金的假设的详细信息。

财务模型是联合体 RFP 响应文件的必要组成部分。这将使采购部门能够对联合体的成本和收入进行有力的评估。它还使采购部门能够比较每一个社会资本投标 PPP 项目的融资结构，以及社会资本所做的融资假设（例如：关于利率或通货膨胀）。

虽然财务模型是由联合体产生的，作为其对 RFP 响应的一部分，但它将继续被调整，以反映 PPP 项目在投标过程中和整个 PPP 项目期间同意的所有 PPP 项目财务变更的后果。

框 6A.2：财务顾问的工作任务

- 开发财务模型。
- 确定财务结构。
- 确定资金来源，包括资助金。
- 与投资人谈判。
- 对项目信息备忘录（PIM）和其他财务条款（如比率和财务合同）提出建议。

- 筹集资金，管理资金竞争。
- 项目风险评估。
- 审核付款机制。

6.7.2.2 PPP 项目投资人和他们提供的资金类型

与所有项目融资一样，PPP 项目的财务结构要求提供债务和股权。债务和股权可由多个实体提供，通常在联合体改变其地位并纳入 SPV 时提供。应该指出的是，资本市场可以用来筹集债务融资。

发起人将通过在 SPV 中成为股东来向 PPP 项目注入股权。他们将持有 SPV 的股权。此外，它们还可能提供次级债务，尤其是在确保税务优惠的情况下。通常国际和国内商业银行将是 PPP 项目的投资人，除非开发了项目债券结构（见下文）。世界银行等多边机构也可以通过国际金融公司（IFC）、欧洲投资银行（EIB）、亚洲开发银行（ADB）、非洲开发银行（AFDB）和欧洲复兴开发银行（EBRD）提供项目融资来源。出口信贷机构也可以是资金来源。

其他潜在的债务提供者包括债务基金、主权财富基金和养老基金。这些提供者可能提供股权。²³资金来源的最佳组合将取决于特定市场中特定 PPP 项目的可用性，以及 PPP 项目的总融资成本。见框 6A.3。

框 6A.3：可能作为项目投资人的例子

- 银行——国内和国际。
- 项目发起人。
- 基础设施基金。
- 多边机构。
- 主权财富基金。
- 养老基金。

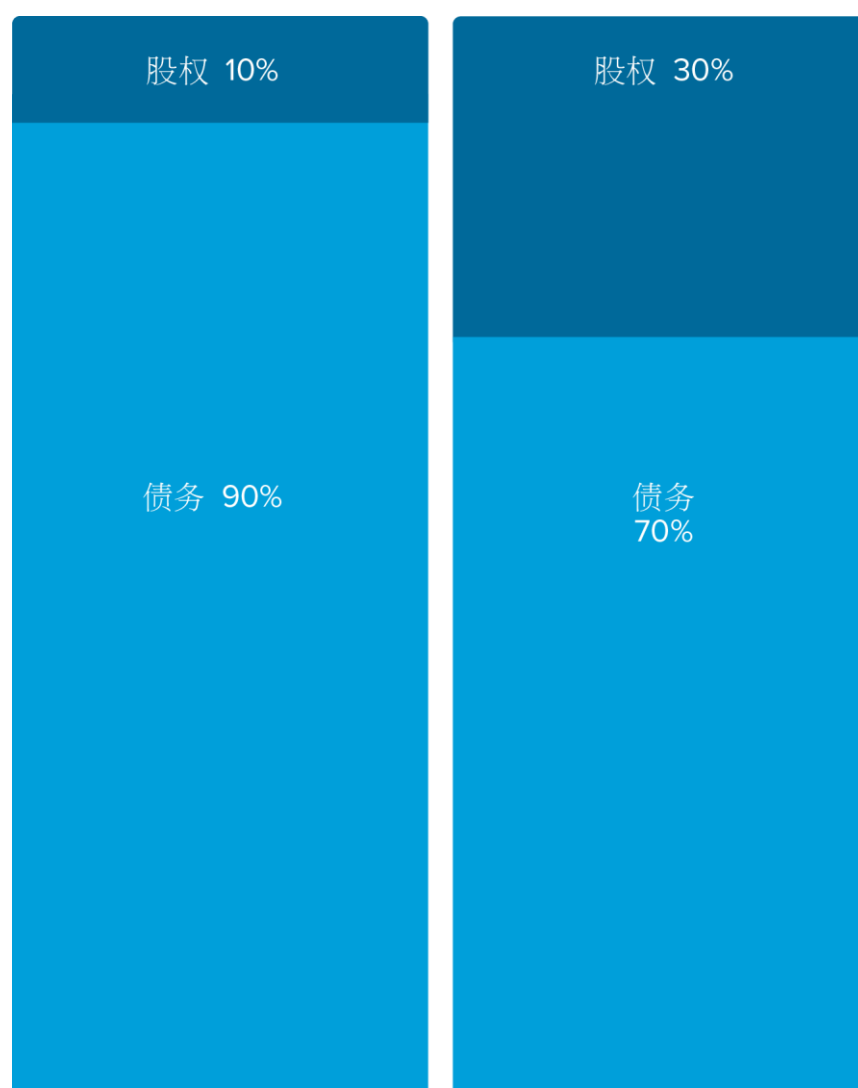
PPP 项目财务结构的债务和股权要素的主要特征如下所示：

²³ 在一些国家，可能允许股权提供商提前转让其股份（例如：在建设工程开始之前）。在这种情况下，发起人通常会与投资者就其部分股权的处置和转让达成预先协议。这意味着股权投资者将在融资交割的同时成为 PPP 项目的股权参与者。然而，在其他国家，所有股权投资者必须从一开始就成为投标联合体的一部分，才能获准投资股权。如果不是这样，那么投资者只有在建设工程完工后才能成为股权投资者。

债务

大多数 PPP 项目都从银行获得债务融资。债务融资通常是最便宜的项目融资形式。银行融资通常会导致银行贷款，例如：70-90%的资金用于 PPP 项目，而剩下的 10-30%来自股权提供者。向 PPP 项目提供的债务金额占其总融资需求的百分比称为杠杆比率。就上述例子而言，杠杆比率为 90 - 70%，债务和股权融资来源的分割分别以 90:10 / 80:20 / 70:30 的比率表示。应该注意的是，PPP 项目的杠杆取决于特定 PPP 项目所附带的风险，某些项目领域的债务比例较其他领域低。见图 6A.13。

图 6A. 13：资本结构：股权/债务



债务的成本或价格通常是资金对投资者的基础成本加上其保证金和相关费用。保证金是投资人附加成本，以承担 SPV 贷款违约风险的成本以及贷款本身到位的成本。

基金的基本成本根据浮动利率而确定的。20-30 年的贷款成本，即 PPP 项目的典型长度，将不

会保持不变。然而，PPP 项目的现金流通常是不变的。这意味着，SPV 在 PPP 项目下获得的固定/稳定状态的收入与适用于借款基础成本的不断变化的利率之间存在不匹配。

这个问题是由特殊目的公司（SPV）拿出一种金融产品来支付所借资金的固定利息来解决的。这种金融产品被称为利率互换，将在融资交割时购买。

债务偿还

债务在 PPP 项目的全生命周期内偿还。债务支付情况将在财务协议中列出，并在融资交割时确定。通常情况下，债务在 PPP 日期结束前全部付清，剩下的时间，所有进入 PPP 项目的资金将支付给股权提供者。

应急资金

PPP 项目面临不可预见的财务负债，如成本超支，尽管这是不可取的，但这并不罕见。当这种情况发生时，需要找到资金来支付。所需资金称为应急资金。应急资金的数额将在财务模型中列出。

借款货币

尽管没有正确的做法，但借来的资金通常将以当地货币支付给 SPV。如果当地货币特别不稳定，那么采购部门可能会发现，因为 PPP 项目收入贬值的风险增加，SPV 将收取更高的融资成本。

资本支出的货币和当地市场资金的可用性也会影响融资成本。因此，在“政府支付”项目中，采购部门可能会认为以美元或英镑付款是有益的。这些货币是稳定的，它们的支付将对 SPV 公司有吸引力，因为它将有助于减轻其货币风险。

股权

股权可以由不同类型的投资者提供。其中包括基础设施基金、第三方投资人以及建设和 O&M 公司。股权是通过个人股东收购股份而注入的。提供股权时，股权提供者将收购 SPV 的股份，并被归类为股东。

股权支付，称为股息，通常发生在 PPP 项目的债务（包括次级债务²⁴）支付之后，因此在 PPP 项目期间的晚期发生。这意味着风险最大。如果由于 PPP 项目绩效不佳而产生的 PPP 项目收入不足，则可能无法得到支付。由于风险最大，且延期支付，股权提供者将期望获得更高的贷款回报。它比债务贵。

²⁴ 次级债务的好处是它可以在整个项目期间以商定的固定利率偿还，并为发起人提供额外回报。

资本市场的使用

PPP 项目的债券融资不是主要的融资来源。然而，它提供了另一种融资工具，SPV 可以通过资本市场获得。具体来说，它为 PPP 项目提供长期融资，以补充资助者提供的债务。然而，债券的灵活性不如银行债务。

债券发行的过程因国家而异。如果要发行债券，则需要获得当地的财务和法律建议，以便对项目 and 采购过程进行稳健的商业、财务和法律尽职调查。

对于任何债券发行，在 PPP 项目各方之间进行适当的风险分配是一个先决条件。此外，每个 PPP 项目的缔约方必须有一个强有力的契约，由不同类型的安全性支持。在实践中，这意味着对这些问题的处理方法，如上文所述，在债务融资的情况下，大致相似。

债券发行经历了许多阶段，这些阶段可以总结如下：

- 启动前 - 决定发行债券的类型、价值和条款；
- 路演宣传 - 对未来债券的发行进行市场营销，以吸引购买债券的投资者；
- 债券发行 - 向投资人发行债券和支付资金。

债券发行可能需要很短或很长的时间才能到位。这将取决于债券发行国和项目行业，因为有些行业比其他行业更有吸引力。

6.7.3 法律方案：法律文件的审查和起草

联合体的法律团队将由内部和外部法律顾问组成。它将有許多任务要完成。

作为 PPP 项目筛选过程的一部分，将需要完成一些任务。这个阶段所需的工作包括对已经确立的关键法律要求进行评估（例如：可以早期就知道，SPV 里的股东包括采购部门），并审查 PPP 项目风险分配的法律影响。

其他工作将作为投标准备过程的一部分完成。法律团队必须与联合体的商业、技术和财务团队合作，以确保不同的方案构成 RFP 建议书的一部分，且具有法律效力。这意味着需要对项目协议产生的法律问题进行审查和评估，并且需要将结论告知联合体。

法律团队还将在考虑采购部门融资要求的法律方面发挥作用。例如：采购部门可能要求 PPP 项目由债券融资，在这种情况下，法律团队将就财务、监管和法律合规要求提出建议。

可能会修改项目协议（如果允许，将在 PPP 项目招标文件中说明），如果这样的话，则这是法律团队在此阶段将执行的任务。

法律团队也可能被要求进行法律尽职调查，以评估采购部门执行 PPP 项目采购的法律权力。它还可以对 PPP 项目的法律和监管框架进行尽职调查。

作为投标准备过程的一部分，法律团队需要整理 RFP 响应所需的法律文件包。世界各地都有不同的做法。一些国家要求所有关键的 PPP 项目合同作为法律文件包的一部分起草、商定和提交。这将包括建设和 O&M 合同、创建 SPV 的协议，以及在某些情况下的融资文件。

其他国家不需要如此详细的响应，并在提交 RFP 响应时接受每个关键合同的条款摘要（合同中包含的关键条款摘要——见下文）。然而，当发生这种情况时，法律团队将被要求在从指定优先投标人到融资交割期间的稍后时间内起草并同意所有关键合同。

一些法律工作任务将持续进行，并将在整个 PPP 项目采购过程中执行。这些任务包括与采购部门、投资人和联合体的供应链承包商进行谈判。

总之，法律团队将有以下关键任务：

1. 审查 RFP 的法律方面，包括项目协议；与采购部门进行互动；并编写构成联合体 RFP 响应一部分的整套法律文件；
2. 准备设立 SPV 所需的协议（其法律文件）；起草建设和 O&M 合同的条款；和起草、磋商、最终确定建设和 O&M 合同；
3. 审查投资人的财务文件；起草相关法律文件，参与一般商务谈判；和支持筹资谈判。

1. 审查 RFP 的法律方面，与采购部门进行互动，并编制 RFP 要求的法律文件包。

作为采购部门 RFP 的一部分发布的法律文件将包括项目协议、直接协议、所需保险的详细信息、投标保证金和所需担保。有时，采购部门可提供或指定其要求的担保形式，以保证 SPV 将按要求交付 PPP 项目。例如：采购部门可要求建设承包商提供母公司担保，以保证施工工程的正确实施。

联合体的法律团队将考虑采购部门提供的法律文件。该团队将强调采购部门要求 SPV 承担的关键义务和责任。

法律团队和联合体顾问还将就法律文件中固有的风险分配及其可接受性提出建议。利用这些信息，联合体将能够对可接受和不可接受的义务和风险进行评估。

在 PPP 项目采购过程和/或投标期间，联合体将通过其法律顾问，让采购部门了解其对法律文件条款的看法。在整个投标过程中，它将以书面形式、在会议上或两者结合的方式进行。

采购部门提供的文件中法律顾问考虑的关键条款见表 6A.1。

表 6A.1：采购部门提供的法律文件中的关键条款

<u>项目协议</u>	<u>采购部门直接协议</u>	<u>保险</u>	<u>投标保证金和担保</u>
• SPV 的义务和责任 • 建设事项 • O&M 问题 • 付款和财务事项	介入权	所需保险，包括施工一切险、业务中断、利润提前损失、第三方责任险	• 债券量 • 债券期限 • 按需性 • 母公司的担保性

• 法律 • 不可抗力、延迟事件和免责事件 • 中止，包括 SPV 或采购部门违约事件 • 分包合同安排 • 争议解决程序		和一般项目特定保险。	质范围
---	--	------------	-----

注：O&M = 运营和维护；SPV = 特殊目的公司

法律团队将负责检查是否满足所有 RFP 的要求，以及联合体的 RFP 响应是否符合要求。

2. 准备设立 SPV（其法律文件）所需的协议；起草建设和 O&M 合同的条款摘要；起草、谈判和最终确定建设和 O&M 合同。

需要准备的主要法律协议如下：

- **SPV 法律文件**

联合体的法律顾问将花费大量时间建立 SPV，为此需要以下内容：

SPV 形成清单

- 确定 SPV 的名称；
- 确定 SPV 的地址；
- 指定董事的数目、名称和地址；
- 指明股东的姓名和地址；
- 确定每位股东的股权分配规模，包括股权类型和价值；
- 签订公司备忘录，即成立 SPV 的协议；
- 同意关于 SPV 将如何运作的规则（公司章程）；
- 准备资本报表；
- 起草并达成股东协议。

在大多数情况下，SPV 的成立不需要采购部门的参与。然而，在极少数情况下，可能会要求采购部门成为 SPV 的股东。采购部门在某些关键领域进行检查也是谨慎的。例如：一些采购部门要求 SPV 在实施 PPP 项目的国家成立；一些采购部门还对被任命为 SPV 董事的人的年龄和资格施加限制。

- **股东协议**

联合体法律团队的关键任务之一是起草股东协议。如前所述，股东将是项目发起人。股东协议需要解决表 6A.2 中的关键问题。

表 6A.2: 股东协议的要求	
SPV 董事会代表和投票问题	SPV 董事会的组成；董事人数及投票权；包括（或不包括）SPV 董事会主席；董事会会议的形式；决策和如何处理董事之间的僵局和纠纷。
SPV 治理	会议的规律性；解决利益冲突的方法。
预算与股息分配政策	制定和实施 SPV 的年度财务计划；实施股息分配政策、制定和批准变更。
销售股票和股东退出过程	在任何其他方有机会购买股份之前，开发股东购买股份的权利（优先购买权）；股东退出的时间和程序，以及向剩余股东提供赔偿的范围。
SPV 的日常工作和管理	识别 SPV 将执行的工作；其工作方法及其运作管理结构。

- **主要条款**

该联合体的法律团队，为协助联合体与建设和 O&M 承包商订立的合约，最初将起草建设和 O&M 合同主要条款（HOTs）。尽管不具有约束力，但总的来说，HOTs 将列出联合体、建设和 O&M 承包商希望将被列入合同的主要商业领域。

具体来说，他们将规定可给予项目协议义务的接受程度，这些义务随后需要传递给承包商。HOTs 将在整个投标过程中开发，并最终形成建设和 O&M 合同的基础，这些合同也将由法律顾问编制。

- **建设和 O&M 合同**

建设合同可能以国际标准格式为基础，例如由国际咨询工程师联合会（FIDIC）推广的格式。如果是这样，那么联合体的法律团队将修改标准表格，以确保其包含项目协议中包含的建设义务的完整移交。它还将包括 SPV 希望其承包商遵守的附加要求（例如：为完成建设工程提供履约保证金的要求）。这些附加要求将与此类合同中的典型合同要求一起进行，例如对固定施工价格、固定竣工日期的要求，以及在完成固定施工工程包后支付里程碑付款。

如果使用定制的建设合同，例如“设计和建造”（D&B），而不是国际标准格式，则联合体的法律顾问将起草该合同，以便反映项目协议的形式和内容。它还将包含其义务的直接传递（见

下文)。此外, 它还将反映双方之间关于价格、一次性付款、里程碑和建设竣工过程的商业协议。

与建设合同不同, O&M 合同并非基于标准格式, 因此将根据采购部门的 PPP 项目在性质上定制。在这方面, O&M 合同的起草将以类似于定制建设合同的起草方式进行。O&M 合同将反映项目协议的形式和内容, 并将包含项目协议对 O&M 承包商义务的传递。O&M 合同将包含额外的商业条款, 例如: 每年的价格和每年的通货膨胀公式以及全生命周期义务。

联合体法律团队编写的建设和 O&M 合同将包含若干关键条款, 如框 6A.4 和 6A.5 所述。

框 6A. 4: 建设合同中的关键部分

- 设计和建设过程。
- 调试。
- 独立测试人员的角色和职责。
- 建设竣工证明。
- 修正期里的问题。
- 潜在缺陷。
- 履约保证金。
- 母公司担保。
- 保险。

框 6A. 5: O&M 合同中的关键部分

- 服务范围和要求和不达标的影响。
- 维护范围和要求和不达标的影响。
- 监控绩效。
- 绩效不佳及其后果。
- 终止绩效不佳的运营商。
- 工作人员和就业权利与责任
- 母公司担保。
- 保险。

• 义务和风险的转移

联合体的法律团队将确保直接传递项目协议义务进入建设和 O&M 合同。在实践中, 这意味着联合体的法律顾问将确保项目协议中所载的每一个建设和 O&M 合同中的义务都被提取出来, 并被用来构成建设和 O&M 合同的基础。通常, 在文件方面, 这可能类似于框 6A.6 中的例子。

框 6A. 6: PPP 项目义务的转移

项目协议条款 - 建设

“SPV 应完成提供 PPP 设施所需的所有建设工程。”

建设合同条款

"建设承包商应建立一个固定金额的 PPP 设施。”

项目协议条款 - O&M

“SPV 应向采购部门提供 O&M 服务。”

合同条款

“PPP 设施的建设竣工后，O&M 承包商应按照本合同的条款向 SPV 提供服务。”

项目协议风险的传递方法如表 6A.3 所示。

表 6A. 3: 项目协议风险	
项目协议的风险/义务	转移的处理
SPV 负责成本超支和建设延期	建设承包商通过建设合同承担的价格和时间风险，建设合同要求在项目协议书规定的竣工日期前，按预先约定的固定总价完成建设工程。
绩效和服务扣除额	根据项目协议，SPV 通过建设和 O&M 合同的运营收回的绩效扣减。这些规定要求承包商补偿 SPV，并为其绩效不佳向其付款。但是，承包商对 SPV 的责任将被限制，不足部分需要通过保险或 SPV 的储备金来满足。
建设缺陷	建设承包商承担赔偿责任，以支付弥补缺陷的成本。

全生命周期	在 O&M 合同下，O&M 承包商承担责任，以满足日常维护和全生命周期的成本。从 SPV 管理的全生命周期基金得到定期款项，来执行工作。如果不进行全生命周期和维护，可能会导致扣款。
分包商的终止和更换	SPV 可以终止及替换绩效不佳的分包商。建设和 O&M 合同规定，如果需要更换分包商，则应赔偿 SPV。
土地征用/规划和其他允许	可由采购部门保留。或者，可由 SPV 保留，或由建设承包商根据建设合同承担责任。如由采购部门或 SPV 保留，则建设工程通常不会开始，直至获得土地及允许为止。
场地和土壤条件	根据建设合同，风险转移给建设承包商。
环境问题	根据建设合同，风险转移给建设承包商；并根据 O&M 合同，风险转移给 O&M 承包商。
罢工和示威行动	在他们的合同中，风险被传递给建设和 O&M 承包商。
法律的变更	在有歧视性或特定项目的情况下，采购部门保留风险。一般法律变更的风险是通过合同中的建设和 O&M 承包商来承担。

联合体的法律团队还需要考虑和建议承包商之间存在的对接问题。延期就是这种问题的一个例子。如果建设计划延期，那么 O&M 期限通常会因固定 PPP 项目期限的影响而缩短，这意味着运营期不能因建设延期的长度而延长。较短的 O&M 期限意味着 O&M 承包商的可用收入将减少。由于 O&M 承包商不对建设延期负责，因此希望确保其从建设承包商处获得补偿，以弥补其损失。但是，O&M 承包商没有直接的合同权利就这个损失起诉建设承包商。因此，有必要在 O&M 承包商和建设承包商之间建立直接的合同关系。这是通过对接协议完成的。是对接协议在承包商之间创造了合同权利，如果需要，它给了双方起诉和补偿的权利。

3. 审查投资人的财务文件，起草相关法律文件，参与项目的一般商业谈判，支持筹资谈判。

PPP 项目需要完成大量的融资文件。联合体的法律团队将与其财务团队密切合作，以确保融资协议与贷款机构进行了有力的谈判，并准确反映双方达成的协议。与所有合同文件一样，法律团队将与发起人合作，以确保融资文件的条款和条件是可接受的。

6.8 融资

6.8.1 与银行谈判

联合体的财务顾问团队准备项目信息备忘录（PIM）。PIM 列出了 PPP 项目的细节，包括预期的关键合同和预计收入。假设存在融资竞争，将要求一组投资人相互竞争，为 PPP 项目提供资金。然后，他们将向财务顾问提交答复。这些将被评估，并选出一个获胜者。获胜者将成为 PPP 项目的资助者。这种做法通常被称为融资竞争。

假设在联合体投标 PPP 项目时不需要完全承诺融资。相反，假设只有在联合体被选为 PPP 项目的优先投标人后，才需要完全承诺融资。在这种情况下，在优先投标人的任命和 PPP 项目的交割之间，详细的资金安排是正常的。但是，在这种情况下，在投标准备期间和投标前，必须就项目融资的主要条款进行协商和商定，或至少在指示性建议下被定义为详细的“条款清单”。这是因为联合体需要确信项目投资人对其 RFP 感到满意。

联合体需要知道投资人将为 PPP 项目提供支持的基础。理想情况下，在提交 RFP 响应之前需要知道这一点，因为财务成本将推动响应的总体成本。如果联合体在提交 RFP 响应后才获得融资条款的同意将是有点问题的，因为投资人的融资条件可能会使联合体 RFP 的条款变更。但是，如果采购部门已经接受了 RFP 响应，那么修改 RFP 响应将很难实现。

应该注意的是，赢得融资竞争的贷款人有可能成为一家单独的银行或一组银行，称为“俱乐部”（或“银团”）。成功的贷款人将与发起人签订委托书，规定贷款条款；这些条款将构成在后期签订的融资文件的基础。

同意 PPP 项目融资文件的条款需要一段时间²⁵。投资人需要通过提供资金，满足其在 PPP 项目中的投资，并得到适当的保护。投资人也希望确保 PPP 项目风险分配，将使项目违约发生的可能性降到最低。

²⁵ 融资文件在项目的商业组成部分达成协议之前不会最终确定。因此，采购时间表应在签订财务文件的商业协议之后的若干星期内考虑。

6.8.2 银行的风险防范

除了确保有一个稳健的风险分配方法外，投资人还希望确保 PPP 项目的结构能够为其提供可接受的风险保护程度。通常，银行将要求全面披露所有 PPP 项目信息和数据，以便他们能够进行自己的尽职调查，了解 PPP 项目的风险，并最终确定贷款利率和费用。

SPV 保护自身的一些关键方式是通过其有限责任，以及通过将项目协议中包含的风险转移给建设和 O&M 承包商。它还希望这些承包商向其母公司提供担保。这些母公司担保（PCGs）将确保，如果承包商未能履行其合同义务，那么母公司将承担义务和/或向 SPV 提供经济补偿，以弥补违约成本。

投资人还将采取一系列关键措施保护自己免受 PPP 项目风险的不利影响。他们希望确保将风险转移到建设和 O&M 合同中是恰当的。因此，作为尽职调查的一部分，投资人将仔细审查债务的转移。他们预计将看到第 6.7.3 节表 6A.3 中的风险分配。

此外，投资人还希望确保股权/次级债务认购的担保以及所有其他债务的从属关系。投资人还将要求介入一个失败的 PPP 项目的权利，以帮助确保其在绩效方面“回到正轨”。介入权在与采购部门、SPV 和投资人签订的“直接协议”中规定。

6.8.3 财务文件及其审查

关键融资文件是向 SPV 提供的融资条款和贷款担保的管理文件。关键文件是信贷或贷款协议，其中规定了投资人将向 SPV 提供的资金类型。这些资金虽然是根据一项贷款协议提供的，但实际上将包含一些“金融围栏”金额，称为“贷款设施”，只能用于其商定的用途。

信贷协议是一项基准贷款，将向 SPV 提供资金，PPP 项目尚未产生收入时，以满足建设成本和其他在建设期内发生的预先商定的成本。

信贷协议还将包括用作运营资本的其他贷款设施，以支付实施法律变更的成本，或支付全生命周期和维护成本。

与任何其他国内贷款一样，信贷协议将规定借款的方式和时间（即提款要求），以及支付方式和时间（即贷款偿还公式或还款计划）。通常，PPP 项目债务的偿还将在 PPP 项目的整个生命周期内以减少的方式进行。通常还款计划遵循 PPP 项目的现金流预测。

投资人还将要求信贷协议包含措施，以确保 PPP 项目持续的财务稳健性。这些措施被称为财务比率，SPV 不应违背这些措施。通常由投资人和 SPV 每 6 个月计算和检查一次比率。必须满足的两个最常见的比率如下：

- 贷款期限保障比率（LLCR）- 用于衡量 SPV 偿还资金的能力。在任何给定的时间点，它比较了项目可用于偿还债务的现金流的预计净现值（NPV）和项目剩余债务的金额；
- 年度债务还本付息率（ADSCR）- 用于比较过去 12 个月项目偿还债务的现金流净现值（NPV）和同期偿还债务（本金和利息）的金额，以及未来 12 个月的预计现金水平与

到期偿还债务的金额。²⁶

财务文件还将包括投资人作为向 SPV 提供贷款担保的担保方案。见框 6A.7。担保合同规定了投资人对 PPP 项目收入和资产的担保。投资人希望有权保护自己在 PPP 项目中的利益，特别是在 PPP 项目陷入困境时。因此，投资人将与 SPV 和建设 O&M 承包商签订直接协议；因此，如果 PPP 项目遇到困难，他们可以介入这些合同并接管 SPV 的运营和角色。一旦投资人使项目回到正轨，他们将退出，PPP 项目将继续在 SPV 控制下运行。

框 6A.7：融资文件			
财务文件	目的	文件中的关键条款	主要条款的意思
信用协议	为 PPP 项目提供资金。它将包含管理资金提供的条款和条件。	SPV 的贷款额	用于为项目融资的资金
		价格/费用	资金的成本，包括保证金
		提取要求	从贷款人接收资金的日期
		贷款偿还概况	借款必须偿还的期间
		陈述和保证	SPV 的保证作为接收资金的先决条件
		契约	SPV 保证其将按照投资人同意的方式行事
		财务契约/比率	确保确保财务稳健的措施
		违约事件	可能导致项目协议终止的情况

²⁶ 所需 ADSCR 的价值将取决于项目风险和现金流的可变性。如果 SPV 不承担需求风险，则最低 ADSCR 通常为：c.1.2x-1.3x。但是，如果 SPV 接受了较大的需求风险，则需要最低的 ADSCR c.2.0x。

抵押书	列明高级投资者为向 SPV 贷款而采取的担保。因此，它必须补充信贷协议。	对项目的所有文件和资产进行担保，包括：	
		项目合同	这包括项目协议、建设和 O&M 合同。
		项目帐户	包含项目产生的收入和 SPV 收到的资金，包括所有设施资金、保险收益账户中的金额以及维护和全生命周期储备金。
		项目的实物资产	例如：PPP 设施、SPV 机械。
		无形项目资产	例如：SPV 拥有的商标、知识产权、PPP 项目的一部分所产生的专利、商誉等。
		SPV 的股份	在项目公司持有的股份；通常由发起人和实质的投资人在 PPP 项目中持有。
		第三方保证	包括 PCGs 和第三方对项目的其他支持。
债权人之间协议	关于规范共同投资人之间关系的协议		条款规定了共同投资人的权利和义务。

直接协议	允许贷款人介入 PPP 项目的协议		条款提供投资人介入权，允许他们接管关键项目合同的运营。
项目帐户协议	制定以下项目账户的总体协议：债务还本付息账户、收益帐户、全生命周期帐户、维护储备金帐户、补偿帐户、分配帐户		条款规范包含项目资金的帐户的使用。

注：O&M = 运营和维护；PCG = 母公司担保；SPV = 特殊目的公司

6.8.4 担保文件集，采取担保措施

投资人向 PPP 项目注入了大量资金，因此需要保护自己，并确保他将得到偿还的所有贷款以及贷款利息。

向投资人全额付款的前提是 PPP 项目资产的建设和运营方式足以产生足够的收入来偿还债务。为了尽可能确保将来可以发生这种情况，投资人将在贷款前对 PPP 项目进行尽职调查，以满足以下条件：

- 预期的项目现金流足以清偿债务；
- 向其付款将优先于向任何其他投资人付款
- 提供额外的支持，以防止项目现金流出现任何短缺。例如：可能需要建设分包商提供母公司担保。

与 SPV 的成立类似，尽管采购部门通常不参与 PPP 项目融资的过程，但了解 PPP 项目融资将如何因各种原因发挥作用仍是一种良好的做法，包括：

- 为其提供信心，使其相信联合体拟议的融资解决方案是可行的。将 PPP 项目授予一个无法为其建议书获得融资的联合体是没有意义的；
- 披露如何激励高级投资人，以确保 PPP 项目的成功。借来的债务越多，这种情况就越严重。意识到这一点，应向采购部门提供一定程度的保证，即 PPP 项目将按预期交付；
- 了解 PPP 项目的杠杆比率将有助于揭示 PPP 项目将如何应对未来的变化。项目负债越多，对收入波动的敏感性就越高。例如：人们普遍认为，如果出现经济衰退，那么使用者付费 PPP 项目的收入就会减少。如果发生这种情况，偿还债务的钱就会减少。了

解收入减少的影响将有助于确定是否需要变更财务方案，以减轻未来收入不足的影响。实际上，这可能意味着采购部门的财务顾问将要求联合体审查并进一步优化其 RFP 响应中规定的财务方案。

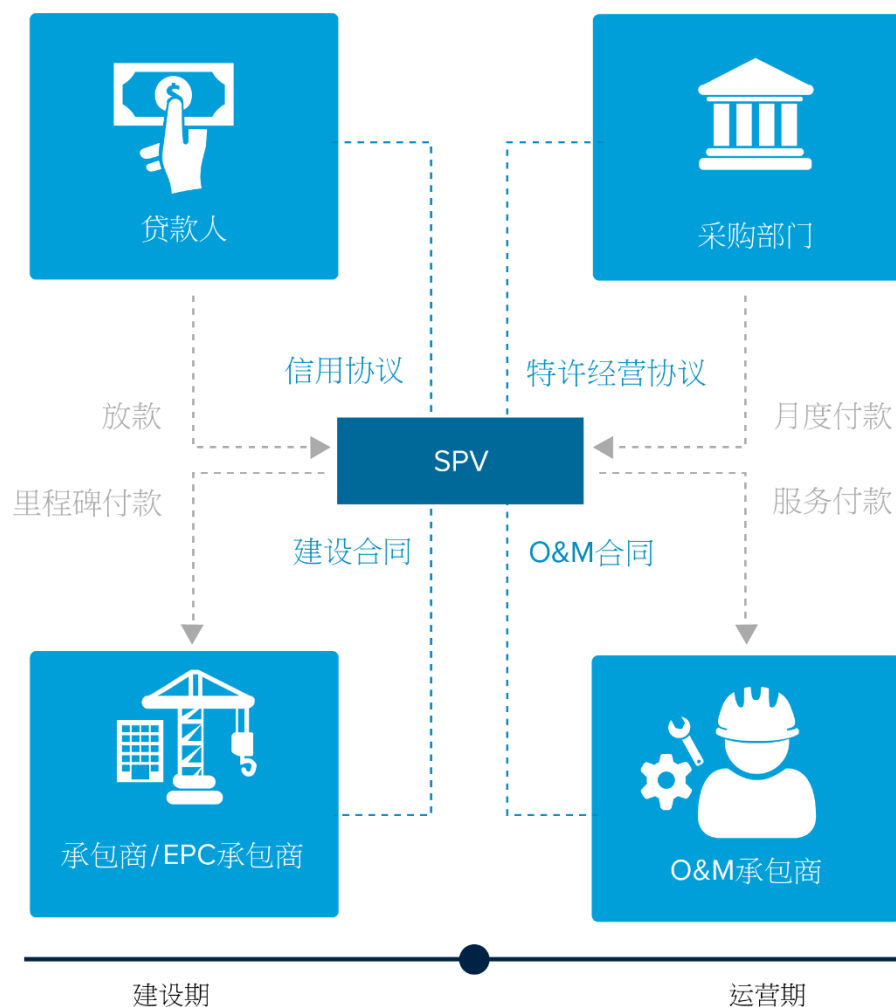
投资者需要满足的是，PPP 项目预计的现金流足够和安全，足以支持 PPP 项目的成功实施和重新支付借给 SPV 的资金。当 PPP 项目融资中提到“采取担保”时，它是指 SPV 的还款义务得到担保的程度。

投资者关注 PPP 项目的潜在现金流，因为这是偿还债务的主要来源。在 PPP 项目的建设阶段，不会产生任何收入，因为采购部门不会收到服务，因此规则“不提供服务，不收费”适用。然而，在建设完成后，无论是通过政府或使用者向 SPV 提供费用，PPP 资产将开始产生收入。

6.8.4.1 项目收入

PPP 项目的结构已在前面列出。为了理解各方之间的资金流动，为了确保 PPP 项目的成功融资，该结构可以覆盖图 6A.14 和框 6A.8 中概述的安排。

图 6A. 14：项目融资各方之间的资金流动



框 6A. 8：目融资协议之间的资金流动	
协议名称	各方之间的资金流动
项目协议	从采购部门向 SPV 支付单一费用。
贷款协议	SPV 还本付息。
高级债务利息和还款	SPV 向高级投资人支付高级债务和利息的。
股权和次级债务	SPV 支付股息和次级债务分配。
运营和维护协议	SPV 向 O&M 承包商支付的设施管理费。

设施管理分包合同	设施管理分包商从 O&M 承包商向设施管理 (FM) 分包商付款。
建设合同	SPV 对建设承包商 (CC) 支付建设合同费
建设分包合同	CC 向建设分包商支付建设分包合同费。

收入是偿还债务的主要来源。因此，投资人将对财务模型和支付机制的结构产生浓厚的兴趣。这是因为它们是决定项目能否履行其财务义务的关键因素。

PPP 项目的投资人将进行一系列的敏感性分析，以确保项目的现金流预测受到尽可能小的风险。因此，投资人将执行以下任务：

- 对项目运行成本进行尽职调查，并对成本和全生命周期假设进行技术检查；
- 检查以确保风险已从 SPV 转移给建设和 O&M 承包商及其分包商；
- 确定消除潜在风险的方法。例如：它们可能要求 SPV 签订对冲协议，以抵消利率波动的影响；
- 确保提供充分的介入权；
- 要求在贷款文件中包含投资人的“行为许可”条款；
- 要求满足贷款协议中的财务契约，包括在付款到期前建立现金水平以满足债务偿还的要求，以及保留超过偿还债务所需的现金水平；
- 要求为债务偿还和主要建设或运营成本保留现金；
- 检查 SPV 和采购部门之间合同利益的转让，包括合同未来将产生的收入流；
- 要求采购部门提供额外信息，并澄清尽职调查过程中出现的问题。

6.8.4.2 担保文件的主要形式

在 PPP 项目中，投资人需要的主要担保形式包括：

股权认购协议：投资人将要求看到发起人提供的最低股权金额，投资人将接管 SPV 的股份进行担保。

银行担保：银行将要求就建设和 O&M 合同以保证的形式提供担保。这些担保通常由相关承包商的母公司提供给 SPV。担保包括尽职调查和适当履行承包商在相关合同下的义务。如果承包商未能履行义务，则母公司将履行或促使其履行义务。母公司还将赔偿 SPV 因承包商未能履行义务而产生的任何损失或费用。银行是担保的受益者，如果出现违约，银行可以酌情强制执行担保。

母公司担保：见上述银行担保。

竣工担保：SPV 可能要求从建设承包商处获得保证建设竣工的担保。

收入和不足担保：SPV 可能需要获得一份保险类型的保单，以弥补收入损失。

贷款预付款：投资人可能需要里程碑式的贷款偿还。

安慰函：投资人可要求采购部门向 SPV 提供支持函，以保证政府支付费用。

固定和浮动费用/债券：投资人可以将 SPV 的债券作为优先债务的抵押。债券将以投资人为受益人收取所有物业、资产和 SPV 的承诺的费用。债券通常会对 SPV 的所有投资、土地权益、厂房和机械、保险收益权、账簿和其他债务以及 SPV 的知识产权（IPR）、资金和未催缴资本产生固定费用。该债券还将对所有 SPV 的资产产生浮动抵押，这些资产在其他方面未根据上述固定抵押进行有效抵押或收取。固定费用对特定资产的好处在于，它使投资人在强制执行方面优先于优先债权人。浮动抵押的好处在于，在具体化时，投资人可以通过指定一个清盘管理人来阻止 SPV 对清盘管理人的任命。

介入权：此类权利通常包含在“直接协议”中。直接协议通常为三方协议，由采购部门、SPV 和投资人签订。

直接协议：投资人有权参与项目合同，并承担 SPV 的权利和义务。

附属担保：根据附属担保，与 SPV 签约的一方，如专业顾问（如工程师或建筑师），将直接向投资人作出某些承诺和保证。通常情况下，这将包括专业顾问接受对投资人负有责任义务；并同意其开展的工作将“符合目的”，将符合公认的行业最佳实践；并将在最短时间内维持指定的保险金额。投资人可要求转让/变更这些担保。

保险：银行将要求 SPV 投保某些项目保险，这些保险将通过担保的方式分配给银行。此类保险包括针对物理损坏或损失、第三方责任、启动延期和业务中断的保险。由于保险分配给银行，SPV 需要向保险公司发出转让通知。

6.9 商业和融资交割

商业交割是指采购部门和联合体之间所有重大商业问题已经达成共识的商定点。然而，在商业交割阶段，可能需要成立 SPV，或者需要获得或最终确定 PPP 项目融资。商业和融资交割不必同时发生，也不必快速连续发生。尽管这两种情况在项目融资中最为常见，但在商业交割后的几个月/年内，财务交割才可能会发生。

当所有项目文件都已签署、PPP 项目融资所附带的所有先决条件均已满足、且 PPP 项目融资可用时，项目已达到融资交割。资金流入 PPP 项目意味着 SPV 及其建设承包商可以开始实施建设工程来建造设施。

必须满足许多先决条件，有时超过 100 个。先决条件称为“先决先例”。在启动融资交割之前，PPP 项目的缔约方必须提供/满足先决条件。一般可分为三类：

- **采购部门的先决条件：**提供采购部门同意进行交易的条款；
- **SPV 的先决条件：**SPV 的成立；提供董事会会议记录，授权参与 PPP 项目；提供 SPV 及其建设和 O&M 承包商所需的担保；

- **贷款人的先决条件：**由其投资委员会进行内部批准，并签订融资协议。

由于所有项目的商业问题和文件都需要最终定稿，商业交割和融资交割使所有缔约方都参与了一段紧张的活动期。各方之间在问题和成本上不可避免地进行权衡，最终将发生谈判。

采购部门将负责编制项目协议。然而，为了达到项目文件的平衡——建设和 O&M 合同、融资文件和股东协议（详情见上述法律方案部分）将由 PPP 项目的社会资本方编制。