

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 7 章： 战略交付和调试



上一章：第 6 章：招标和授予合同

下一章：第 8 章：运营与移交

目录

介绍	10
1. A 部分 - 合同管理介绍	10
2. PPP 的合同管理的定义	10
3. 合同管理的重要性	11
4. 合同管理框架	12
4.1. 建立治理和合同管理团队	13
4.1.1. PPP 治理结构	15
4.2. 合同管理中政府和社会资本的角色和责任	17
4.2.1. 社会资本的角色和责任	18
4.2.2. 政府的合同管理	19
4.3. 合同管理计划、制定和执行	22
4.3.1. 行政程序规划的过程	22
4.3.2. 制定合同管理手册	23
4.3.3. 实施信息和文件管理	23
4.3.4. PPP 环境中的管理信息系统 (MIS)	24
4.4. 关系管理	24
4.4.1. 建立良好关系的关键因素	25
4.4.2. 利益相关者管理的重要性	25
4.4.3. 与社区和更广泛的利益相关者群体的关系	28
B 部分 - 建设阶段	29
我们在过程周期中的哪个阶段?	29
5.1. 建设阶段合同管理的重要性	30
5.2. 建设阶段的复杂性	31
5.3. 建设阶段 PPP 项目不成功的原因	33
6.1. 建设阶段的主要阶段	36
6.1.1. 项目现场设置和许可证批准	37
6.1.2. 项目设计	37
6.1.3. 项目建设	38
6.1.4. 调试和移交给运营团队	38
7. 建设阶段监测任务	40
7.1. 了解监测 (绩效和风险监测)	40
7.1.1. 绩效监测方法	40
7.1.2. 政府在建设阶段的角色和责任	41
7.1.3. 独立认证机构的角色和责任	42
7.2. 成本影响监督	43
7.2.1. 建设期间成本监督的重要性	43
7.2.2. 需要成本监督的地方	43
7.2.3. 资产建造时不同的成本结构机制的说明	43

7.3.	审批过程	44
7.3.1.	设计开发过程	44
7.3.2.	认证、检查和获得批准	44
7.3.3.	绩效测试和验证资产适用性	44
7.3.4.	交付资产时社会资本的义务	45
7.4.	建设阶段的进度管理	45
7.4.1.	进度管理的重要性	45
7.4.2.	管理项目及时完成所需的过程	45
7.4.3.	确保进度计划准确反映进度	46
7.4.4.	批准进度里程碑	47
7.5.	质量管理	47
7.5.1.	社会资本实施的质量评估	47
7.5.2.	政府审查的质量评估	48
8.	建设阶段变更管理	48
8.1.	变更管理的重要性	48
8.2.	所有权变更	49
8.3.	工程范围的变更	50
8.3.1.	管理政府发起的变更	50
8.3.2.	管理社会资本发起的变更	51
8.4.	外部事件引起的变更	51
8.5.	PPP 合同的修订和重新谈判	52
8.6.	财务重组	53
8.7.	建设阶段的法律变更	53
8.7.1.	法律变更风险的分配	54
8.7.2.	法律的一般变更	54
8.7.3.	项目特定的法律变更	54
9.	建设阶段的索赔管理	54
9.1.	索赔管理的重要性	54
9.2.	建设阶段的延期处理	58
9.2.1.	免责事件（仅限时间）	58
9.2.2.	补偿事件（时间和金钱）	59
9.3.	不可抗力事件处理	59
9.4.	社会资本索赔审批程序	59
10.	处理社会资本在建设阶段的绩效不佳和违规情况。	60
10.1.	处理绩效不佳和违规的机制	60
10.1.1.	社会资本不遵守规定的影响	60
10.1.2.	政府接受社会资本不遵守规定的影响（包括政府的豁免）	60
10.2.	处理工程延期交付的机制	61
10.2.1.	工程延期交付对社会资本和政府的影响	62
10.2.2.	工程延迟交付的过程	62

11.	建设阶段的问题管理和争议解决	63
11.1.	问题管理程序	63
11.2.	争议解决程序	64
11.2.1.	有约束力和无约束力的判决	64
11.2.2.	处理介入情况	65
12.	知识管理和继任计划	66
12.1.	知识管理的重要性	66
12.1.1.	制定知识管理战略	66
12.1.2.	实施知识管理	66
12.1.3.	衡量知识管理	66
12.2.	继任管理的重要性	67
12.2.1.	继任计划	67
12.2.2.	实施继任计划	67
第 7 章附录 A:	案例研究	68
	案例研究——澳大利亚南十字站	68
	案例研究——澳大利亚 Reliance 铁路车辆项目	69
	案例研究——南非查普曼山峰大道	70
	Jarvis 案例研究, 英国 (介入)	71
参考		72

框

框 7. 1 :	A 部分的学习目标	10
框 7. 2 :	项目约束因素与结果之间关系的例子	11
框 7. 3 :	合同管理计划的内容	22
框 7. 4 :	合同管理手册的主要组成部分	23
框 7. 5 :	目标 - 建设阶段	30
框 7. 6 :	B 部分的学习目标	30
框 7. 7 :	政府在监测建设阶段中的作用	41
框 7. 8 :	2010 年智利特许经营权法下的特许经营权修正案	52
框 7. 9 :	可能出现的潜在索赔	55

图

图 7. 1 :	合同管理: PPP 的四个主要组成部分	12
图 7. 2 :	PPP 项目全生命周期中合同管理工作任务阶段	15
图 7. 3 :	合同的项目治理	16
图 7. 4 :	我们处于过程周期的位置	29
图 7. 5 :	建设项目中明确的复杂性领域	33

图 7. 6 : 与预算和时间表有关的建设风险	35
-------------------------------	----

表

表 7. 1 : 合同管理团队的特征。	14
表 7. 2 : 利益相关者管理程序	26
表 7. 3 : 建设项目中的复杂领域	31
表 7. 4 : 在建设阶段取消的项目例子	34
表 7. 5 : 与建设期间政府参与有关的问题	35
表 7. 6 : 建设阶段所需的政府资源和技能	41
表 7. 7 : 处理进度计划管理时要遵循的过程	46
表 7. 8 : 健全质量管理过程的标准	47
表 7. 9 : 评估索赔的过程	55
表 7. 10 : 索赔类型和可能的预防性解决方案	56

介绍

签订 PPP 合同并实现融资交割后（见第 6 章），建设阶段就开始了。然后最终到达调试完成后，开始启动运营阶段。虽然 PPP 指南的结构将建设阶段和运营阶段视为独特的阶段，并为每个阶段提供单独的指南，但有一个统一这两个阶段的总体主题。即合同管理。

本章首先介绍 PPP 中的合同管理（本章 A 部分），其中包括适用于建设阶段和运营阶段的主要组成部分。下面的第 2 节-第 4 节介绍了 PPP 背景下的合同管理，并制定了总体合同管理框架，包括治理结构、领导和管理、角色和责任、建立和实施合同管理，以及关系和绩效管理。这些部分提供了每个活动的平面图。有关详细信息，请参见建设阶段（本章 B 部分）和第 8 章运营阶段。

1. A 部分 - 合同管理介绍

本概要介绍了 PPP 合同管理的主要组成部分，以及为使其有效而需要采取的步骤。以下框 7.1 概述了学习目标。

框 7.1：A 部分的学习目标

在学习完本章的 A 部分后，读者应该理解：

- 合同管理的定义
- 如何建立 PPP 合同管理框架
- 如何建立适当的治理和合同管理团队
- 社会资本和政府 在合同管理中的角色和责任
- 如何规划和建立管理流程。

2. PPP 的合同管理的定义

PPP 合同管理的目标是获得产出规范中规定的服务，并确保持续的可承受能力、物有所值（VfM）和适当的风险转移管理。

PPP 合同管理是使合同双方履行各自义务以实现 PPP 合同所要求的目标的过程。合同签订后，“合同”已经达成一致，各方应履行各自的职责。有效的合同管理需要双方之间建立良好的工作关系，并且应该在整个项目期间持续下去¹。

PPP 合同管理的第二个方面是主动管理，以预测未来需求，以及对出现的不可预见情况作出适当反应的要求。PPP 合同管理旨在 PPP 合同的效期内实现绩效的持续改善。

就本 PPP 指南而言，PPP 合同管理从合同签署直至移交都适用。

¹ 南非国家财政部（2004 年）。国家财政部 PPP 手册模块 6：管理 PPP 协议，
http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf

有效的合同管理需要一些不属于 PPP 合同范围的工作任务，但这些任务对项目的成功至关重要。其中包括以下任务：

- 解决利益相关者在执行项目时的各种需求、关注点和期望；
- 建立、维护和执行利益相关者的沟通，这些沟通是积极、有效和协作的；
- 管理利益相关者要求实现项目的需要；
- 向这些利益相关者传达项目可交付成果，以提高他们对项目的支持。

从社会资本管理的角度来看，PPP 合同管理的良好实践需要平衡竞争项目的约束因素，包括范围、质量、进度、预算、资源和风险。

具体的项目特征和环境可以影响政府和社会资本的合同管理团队需要关注的约束因素。这些因素之间的关系使得如果任何一个因素改变，则至少一个其他因素可能受到影响。框 7.2 提供了这种情况的例子。

框 7.2：项目约束因素与结果之间关系的例子

如果缩短时间表，通常需要增加预算以增加额外资源，以便在更短的时间内完成相同数量的工作。如果无法增加预算，可以减少范围或质量，以便在更短的时间内和预算相同的金额内提供项目所需的最终结果。

如果因不合时宜的降雨而导致施工开始延迟（但不会引发不可抗力事件或免责事件），政府部门的合同经理需要了解这可能导致建设工程延迟完工，或社会资本可能导致额外支出，来加快建设，弥补损失的时间。在这种情况下，政府部门的合同经理应该意识到社会资本面临更大的财务压力风险。或者，建设承包商可以通过免责或补偿制度寻求一些追索权，在这种情况下，政府部门的合同经理应该了解与这些制度有关的合同条款的正确应用。

项目利益相关者可能对哪些项目目标最重要有不同的想法，这将带来更大的挑战。改变项目要求或目标可能会产生额外的风险。项目团队需要能够评估情况，平衡需求，并与利益相关者保持积极的沟通，以便交付成功的项目²。

3. 合同管理的重要性

实际的合同管理职能有助于有效管理义务；这为双方节省了大量时间和精力，并在业务战略和程序方面提供了好处。

合同决定了关键业务战略和关系的各个方面。许多合同方花费了大量时间和资源来完成他们喜爱的合同。

一旦合同定稿并采购服务，许多合同方未能适当地监控和监督这些合同的执行，也未能履行其合同义务。不履行这些义务会导致储蓄损失、巨额罚款、诉讼费用高昂和关系破裂——所有这些都会降低公共利益和物有所值。

² 私人主动融资（PFI）/PPP 采购和合同管理指南。英国财政部和基础设施部，2007 年 11 月。（最后更新于 2013 年 10 月），第 15-16 页。

由于 PPP 同定义了付款条件、谈判模式、工作流程和预期服务水平，因此有效的合同管理不仅确保了合同双方之间更好的关系，而且还加强了合规性并降低了风险。

社会资本代表政府提供的基础设施工程和服务，要求政府采购部门提供的管理与内部提供的管理一样多，甚至更多³。PPP 合同尤其如此。虽然以产出为导向，但这种合同需要政府进行大量的管理工作。这是由于此类合同的性质具有很长的时间跨度，需要提供大量的工作和服务，并且由于未来事件和发生的事件的不确定性而产生重大的复杂性。

因此，良好的合同管理对于 PPP 的成功至关重要。未能充分管理项目将不可避免地削弱其物有所值，并可能最终破坏其目标。

此外，PPP 合同是双方关系的核心，通过该合同，政府与选定的社会资本开始共享项目风险。最终分配的风险必须在项目的整个生命周期内管理，以便：

- 当出现不可预见的风险或风险后果时，执行、澄清和/或修改风险分配；
- 确保社会资本承担必要的风险并充分减轻风险；
- 监督并有效管理政府承担的风险。

欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014）指出，适当的项目监控使政府能够详细了解项目问题，并向社会资本表明，它是一个有见识的和谨慎的合作方⁴。一旦 PPP 合同签署，公共支出节省的机会通常会在其生命周期中出现。只有在政府进行适当监督的情况下（如果 PPP 合同允许这样的共享），双方之间可以实现节约并且更好地共享节约。这些节省可以使政府释放财政资源，这些资源可以有效地再投资于其他活动或项目。

合同管理对政府很重要，对社会资本也很重要。通过对 PPP 项目的审查表明，经过一段时间后，许多社会资本变得自满，并且不履行合同所规定的义务。因此，社会资本必须熟悉政府的合同管理程序，以提高 PPP 项目的效率和成功率。

最后，合同管理很重要，因为项目很少与其他 PPP 计划完全隔离。参与现有 PPP 的沟通和知识共享对于确定未来合同中可能做出的改进至关重要，而这反过来又创造了一个良性循环。

PPP 首先是各方之间的合作；社会资本对这类型的采购项目有兴趣并希望成为项目股东。因此，在处理 PPP 项目时，关系管理和沟通非常重要。

4. 合同管理框架

合同管理是一个复杂的功能，由多个工作任务组成。然而，主要任务可分为四个主要部分：

- 建立治理和合同管理团队；
- 规划、建立和执行合同管理；
- 关系管理；
- 绩效管理。

下面的图 7.1 描述了合同管理的四个组成部分，并提供了按照良好做法执行和执行合同管理所需采取的步骤的详细信息。

图 7.1：合同管理：PPP 的四个主要组成部分

³ 欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014 年），在合同生命周期中管理 PPP—健全管理指导。

⁴ 欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014 年），在合同生命周期中管理 PPP—健全管理指导。



来源：4Ps, 2007⁵

4.1. 建立治理和合同管理团队

从实际角度来看，通过 PPP 产生的物有所值取决于社会资本的质量以及政府的合同管理系统和团队。对于那些在政府方面具有某种形式的风险保留 PPP 合同尤其如此，无论是最低收入保证形式还是其他形式的合同承诺。

PPP 合同将规定社会资本根据项目规范管理和报告其工作任务和成果的各种义务。由于 PPP 合同对政府的义务可能非常有限，因此采购部门通常认为 PPP 合同是自我监管和自我报告的⁶。这种假设往往导致采购部门建立的治理和合同管理制度薄弱。通常情况下，与各种事前研究中估计的结果相比，这也会导致 PPP 的整体效益下降。

在本章附录 A 中提供的 **Chapman's Peak** 例子中，政府负责取得永久收费广场的环境许可。在审批未完成期间，它必须支付最低收入担保。在项目结束时，由于环境审批延迟而支付的金额远远超过了政府为专项合同管理单位支付的费用（政府内部建立专项合同管理单位来管

⁵ 4ps 与莫特麦克唐纳合作，PPP 项目：PFI 和 PPP 项目合同管理指南（2007 年）。pp.6~7。

⁶ Dreyer, W., K. Breytenbach, M. Watters, W. Van Oudenhove, and P. Parking. 2005, Innovative PPP Saves Chapman's Peak: PPP Brings Together the Public and Private Sectors for Rehabilitation of Famous Road, Proceedings of the 24th Southern African Transport Conference, Pretoria, July 11–13.

理和减轻未完成审批的风险）。

建立合同管理团队是政府良好实践的一个例子。但是，建立合同管理团队本身并不能保证政府能够最大化 PPP 合同的物有所值（VfM）。表 7.1 描述了合同管理团队的特征。

表 7.1：合同管理团队的特征。	
职能	描述
授权	合同管理团队将有明确的授权代表政府行事。在这种情况下，合同管理团队作为政府在公共监管环境中的代表。在某些情况下，这是通过政府内部的授权或机构安排实现的，而在其他情况下，一种特定的立法形式可以建立和授权合同管理团队。
合同立场	合同管理团队必须在 PPP 合同条款内被授权作为政府代表，行使 PPP 合同下的特定权力或权利。
资源	合同管理团队必须拥有人力和财力资源，来有效和高效地履行这些任务和合同权利

授权、合同地位和所需资源的具体细节将因部门而异，甚至因项目而异。影响这些功能的因素如下：

- 项目或项目组合的规模：一个有用的指标是 PPP 创建的资产价值；
- 项目的行政复杂性，例如项目是跨国界的或在司法管辖区中跨部门的；
- 政府根据 PPP 协议保留的风险程度（可通过考虑风险具体化产生的政府财务后果来确定）。

在合同授予和签署阶段之前，合同管理团队设计时必须考虑这些因素，因为合同管理团队应参与在接下来的阶段（融资交割和建设）。在某些情况下，最好为单个项目建立合同管理团队，特别是当项目非常庞大、复杂或独特时。但当项目规模较小，较不复杂，并且在相同或相似的行业中时，最好为多个项目建立一个单一的合同管理团队。

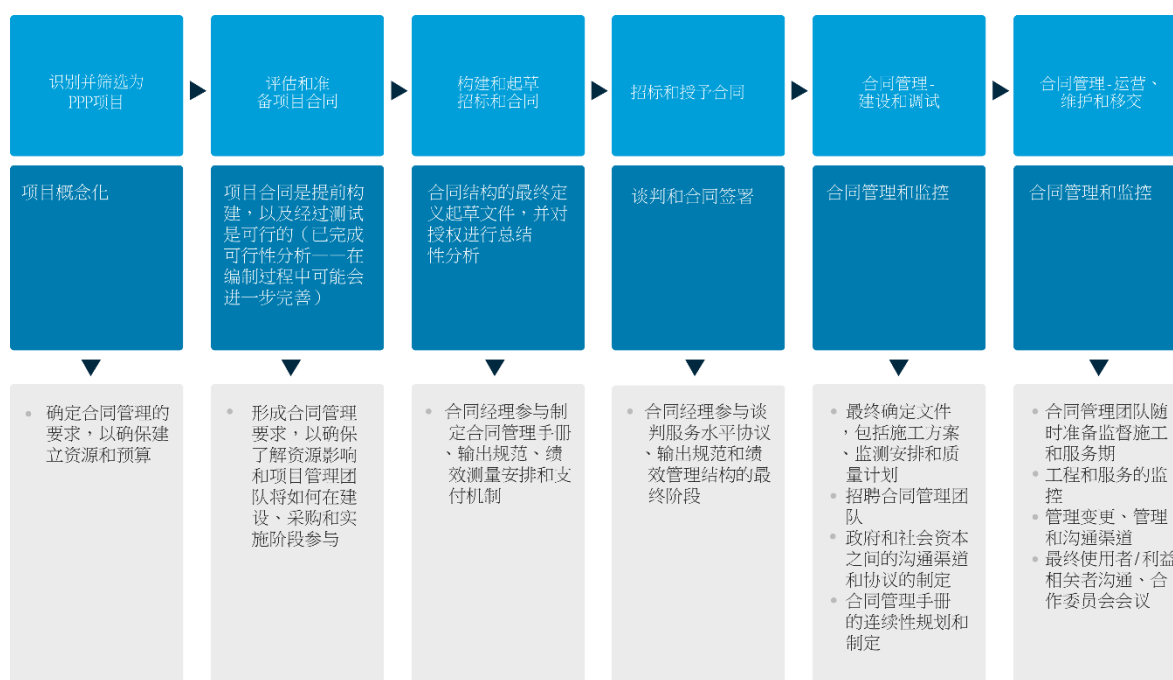
图 7.2 描述了 PPP 项目各阶段合同管理职能的阶段和工作任务。在项目识别和筛选阶段，应确定合同管理要求并加以实施，并讨论和商定预算要求。在评估阶段，应详细描述合同管理职能，并规定施工、调试和运营阶段的资源要求及其职能。在 PPP 合同期限内，还需要确保预算的有效性。

应制定一份包含合同管理团队工作任务的详细项目计划，因为该职能的要求和义务将随阶段而变化。在构建阶段和招标阶段，未来合同管理团队的代表应参与，以协助并介绍项目的运营要求和输出，为资产的建设、调试和运营的后期阶段提供监控工具和手册。

在招标阶段结束时，合同管理团队应到位，最终文件（包括施工方案、监测安排和质量计划）应完成并最终确定。还必须完成政府和社会资本之间的沟通渠道和协议的制定。还应为政府和社会资本提供所需的所有培训。

在 PPP 项目中，大多数项目团队在招标和授予合同阶段通常会在授予或融资交割后离开项目。因此，在招标阶段结束前将合同管理团队就位是防止项目知识丢失的重要手段；在关键的项目团队成员继续工作之前，可以将知识转移到合同管理团队。社会资本经常面临类似的问题，因其投标团队将继续为其他项目准备投标，并且可以使用类似的方法来防止项目知识的丢失。

图 7.2：PPP 项目全生命周期中合同管理工作任务阶段



在项目的早期阶段由政府建立治理和合同管理职能将带来许多好处。下面列出了一些例子：

- 它将有助于从一开始就深入了解项目，因此在项目采购时具有强有力的谈判地位；
- 它将简化全部利益相关者的协调和整合，并在建设阶段再做一次协调；
- 它将有助于熟悉拟议的服务测量目标并为监测目标做好准备。

治理和合同管理职能也应该减少可能存在的陷阱，例如：

- 在设计方案时，缺乏对社会资本侧重点的了解和理解，以及合同中包含的内容，导致冲突并影响合作伙伴关系的建立；
- 由于合同管理职能部门不参与构建阶段支付机制的设计，因此缺乏对财务管理的监控和执行；
- 缺乏影响服务实施的机会。如果从项目开始就涉及到合同管理职能，则可以避免缺乏对问题的认识和方案的实施；
- 由于合同管理职能的延迟任命而导致的对已签署合同、义务、角色和责任缺乏了解，可能会延误项目，导致犹豫不决和在某些情况下动摇政府和社会资本之间的关系。

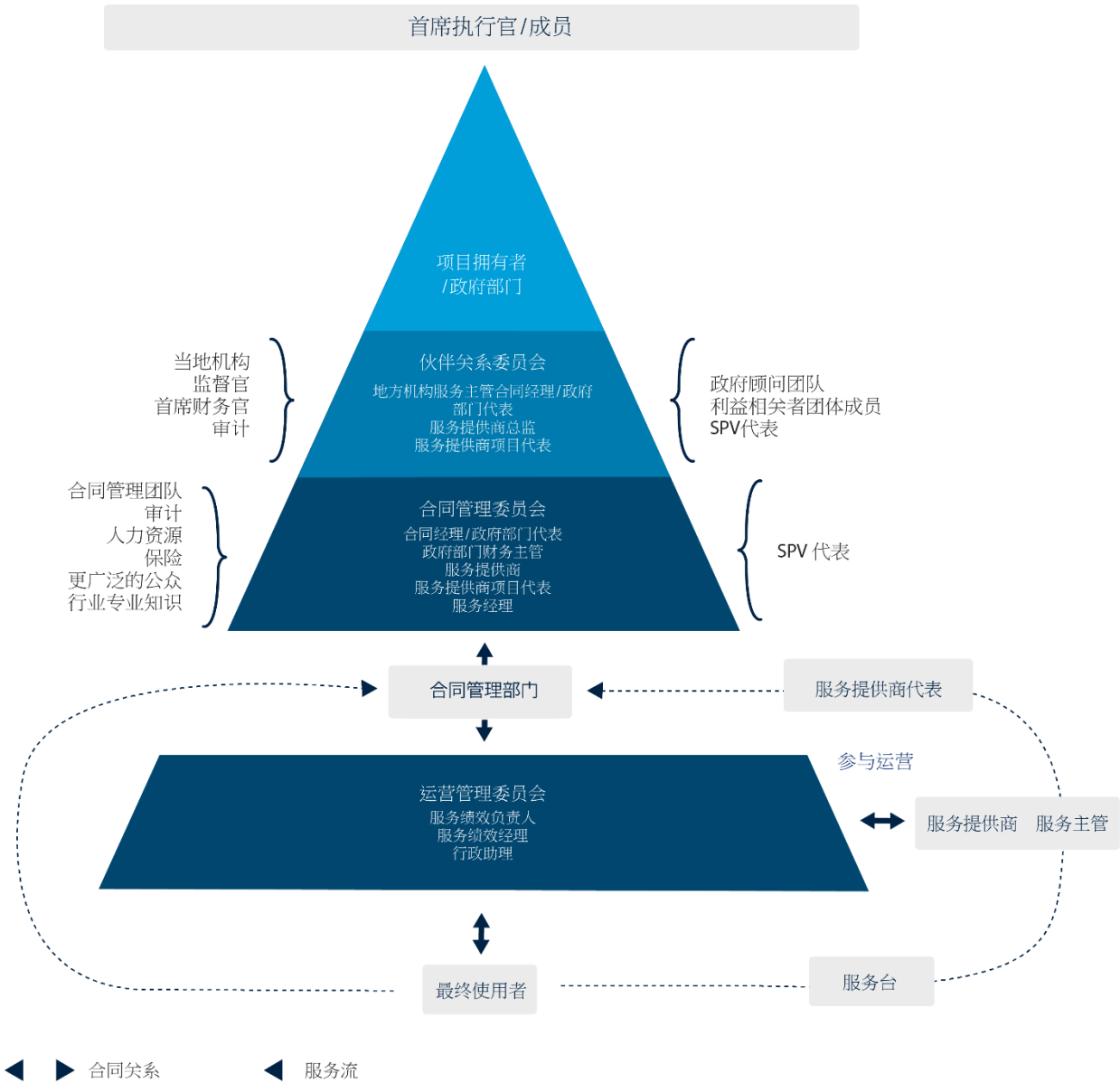
4.1.1 PPP 治理结构

PPP 合同治理结构的良好实践需要双方之间的各种互动。这方面的一个例子是使用伙伴关系委员会、合同管理委员会和运营管理委员会，它们将直接与合同管理团队联络。下面的图 7.3 表示典型的 PPP 结构，包括每个委员会和机构的成员，以及它们的沟通渠道。这将代表整个 PPP 交付的典型结构。

应当注意的是，这些结构和双方良好合作关系的最佳实践要求并不减损双方的合同义务。此外，政府应采用最适合内部现有结构和治理安排的结构。它还需要适应项目的复杂性，以便根据项目的规模和复杂性，使用的资源和结构是适当的。

伙伴关系委员会的职责是确保项目顺利运行并成功执行伙伴关系。与所有利益相关者的沟通是通过伙伴关系委员会进行的，任何需要解决的问题都将在这个会议中得到解决。委员会通常应按季度召开会议，但如有需要，委员会应在“临时”会议上召开会议。

图7.3：合同的项目治理



来源：4PS (2007).
注：SPV = 特殊目的公司

伙伴关系委员会的主要目标和职能如下：

- 战略性地领导项目并提供指导，以确保适当考虑和解决长期的问题；
- 确保各级开展有效的沟通；
- 确保在合同的整个期限内满足合同目标；

- 确保建立和维持合作伙伴关系的精神；
- 确保项目与双方的业务或服务计划保持一致；
- 考虑并报告法律的任何变化；
- 就拟议的效率和变化达成一致；
- 酌情设定逐年改善目标；
- 通过创新和服务改进来管理项目全生命周期，从而提升最佳价值。

合同管理委员会负责根据服务水平和关键绩效指标监控服务交付，并确保尽可能有效地处理日常合同事宜。合同管理委员会通常每月召开一次会议。合同管理委员会的主要目标和职能如下：

- 审查、讨论并商定月度监测报告中出现的问题；
- 审核付款报告并就应付款项达成一致；
- 审查项目的过去和未来财务绩效；
- 解决有关信息生成的问题；
- 对项目进行前瞻性观察；
- 确定效率和必要的变化；
- 记录/讨论影响合同的问题，例如补偿事件、时间延误和延期；
- 审查冲突领域；
- 确保向伙伴关系委员会通报情况并采取行动；
- 促进伙伴关系的工作过程。

运营管理委员会的职能是监督和讨论绩效、管理合同义务以及由合同或合同限制引起的所有可能影响项目的变更。作为一种良好做法，运营管理委员会定期与合同管理委员会会面，建议至少每两个月一次。

运营参与的主要目标如下：

- 尽早发现问题；
- 制作或审查监测报告和付款报告（由社会资本制作）；
- 审查项目和各方的财务绩效；
- 讨论并尽可能解决轻微的运营问题；
- 确保各方都明确所需的服务水平；
- 促进伙伴关系工作；
- 必要时实施更改并报告相同情况。

4.2. 合同管理中政府和社会资本的角色和责任

4.2.1. 社会资本的角色和责任

为了使政府能够有效地管理合同，社会资本必须根据合同要求承担某些角色和责任。社会资本的报告系统符合政府的要求是非常重要的。在这种情况下，政府将在社会资本报告方面制定明确的政策和程序。必须在招标阶段传达这些要求，以确保社会资本有机会设计和实施报告流程，并留出时间确保信息管理系统符合政府的需求。

作为此过程的一部分，社会资本应建立质量管理体系（QMS）（参见第 7.5 节），通过该体系记录文件发布的过程和程序，以及服务和绩效的监控。同样重要的是保持政府和社会资本之间的沟通渠道不断开放，并在预期时提出问题，因为风险可能会影响项目。然而，最重要的一点是政府不参与实际的决策和执行，因为风险转移将受到影响。

管理信息系统（MIS）将成为质量管理体系的重要组成部分（见第 4.3.4 节）。管理信息系统的重要性在于帮助政府报告和监督社会资本，减少提供必要文件的时间和成本，并用于记录保存和安全。MIS 还协助管理文档版本控制，并在必要时帮助向最终使用者报告。其目的是确保使用信息技术（IT）工具可以测量和监控性能，并确保这些 IT 工具定期生成可靠和准确的数据，这些数据将成为完整质量管理体系的一部分。

然而，政府应该谨慎，不要向社会资本规定应该如何构建自己。这是因为项目财务结构所规定的纪律。特别是，社会资本的贷款人和股东通常需要确保在公司治理方面采用良好做法。

但是，在某些领域，政府应该规定明确的合同义务或与社会资本结构及其治理安排相关的正式批准要求。这些包括：

- 股东变更；
- 社会资本有能力与合适的经验丰富的合格人员履行义务；
- 社会资本的财务结构变化，例如社会资本的利润分配和再融资；
- 报告此类报告的时间和内容要求。

4.2.2. 政府的合同管理

在管理合同时，政府将有许多角色，可能在不同层面。它将在与社会资本共享政策和其他战略发展方面发挥战略性商业合同管理作用。它还将在监测中发挥作用：

- 确保其中的合同义务得到满足，并与签约履行这些义务的一方保持一致；
- 社会资本的履行，以使服务达到要求的标准，并遵守合同中规定的不履行行为。

从项目一开始，政府应遵循下列步骤：

- 明确界定合同管理团队的角色和职责；
- 监控项目交付；
- 管理 PPP 合同允许的变更；
- 管理 PPP 合同中未提供的变更；
- 提供争议解决方案。

从本质上讲，项目的成功将在很大程度上取决于政府对项目的监督和管理。

PPP 合同签订后，合同管理责任通常转移到政府组建的合同管理团队。每天负责领导合同管理团队的负责人将是合同经理。在采购过程的早期阶段，将拟议的合同经理纳入政府项目管理团队是一种良好的做法。一个优秀的合同经理的连续性和经验可以有助于制定一个完善的 PPP 合同。这种早期的参与也将使合同经理对项目及其固有风险有一个良好的理解，使他/她能够设计一个适当的合同管理策略。

在组建合同管理团队时没有简单的公式，它将在很大程度上取决于项目类型、复杂性、持续时间以及与社会资本以及最终使用者的对接。政府已经了解并审查了建设和运营各阶段的资源需求，这一点非常重要。政府还应仔细考虑所需的技能，以及如何确保这些资源的安全。更大和更复杂的项目可能需要合同经理（详见第 5 章第 2.2.2 节）、合同经理、合同管理员以及知识和培训人员。

在需要时可以获得某些领域的专业技能（见第 7.1.3 节），前提是无需通过冗长的采购过程来调动他们。

如果政府没有确定并任命具有适当属性和适当授权水平的适当技术人员来履行合同管理职责，这将不可避免地导致在运营阶段的资源不足，尤其是在合同管理的早期阶段，这是一个密集的阶段，将导致合同管理质量的变化。

由于 PPP 是长期项目（通常持续 20 年或更长时间），因此启动该项目的同一个团队不太可能将做完整个项目。因此，确保政府内部知识的连续性和传递非常重要。确保知识的连续性和传递的两个要素是继任规划和落实合同管理政策、程序和手册。

4.2.2.1. 合同管理团队的角色

合同管理团队在政府领域内拥有许多主要和次要角色。主要角色涉及 PPP 合同本身以及在实现项目目标和 VfM 方面对社会资本的监督。次要角色涉及在履行公共政策和社会资本不负责任的一系列利益相关者之间进行沟通方面发挥更广泛的作用。

主要角色包括：

- 作为政府合同代表（保护政府利益）履行义务并在 PPP 合同中执行政府权利；
- 监督社会资本在提供 PPP 合同中规定的服务方面的表现，并执行与绩效监督相关的支付或惩罚机制；
- 与社会资本沟通以实现项目目标；
- 确保适当维护证券和保险等金融工具；
- 管理 PPP 合同下产生的任何争议；
- 根据公共政策和法律管理 PPP 合同的变更（变更和修改），以便通过此类变更实现 VfM；
- 监督项目资产的管理，并确保正确维护，计算和报告这些资产；
- 确保使用者收费根据 PPP 合同和公共政策和法律（如相关）进行修订；
- 根据司法管辖区内普遍接受的会计惯例报告项目的财务绩效；
- 报告项目积累到政府财政应急储备金和其任何变更；
- 监测、评估和报告项目进度，确定项目和未来 PPP 的经验教训。

次要角色包括：

- 与项目有关的所有政府部门的政府机构之间的联络和促进合作；
- 监测项目的政策和立法环境；
- 加强项目与其他公共服务、项目和项目的整合。

各个职能部门的角色和职责需要包括在合同管理团队的正式授权中。他们还必须通过合并绩效和资产（例如）的报告义务，使合同管理团队能够履行其职责，从而与 PPP 合同保持良好的 consistency。合同管理团队的授权也必须反映在 PPP 合同中的争议解决过程中，因为不一致会降低合同管理团队避免昂贵争议的能力。

4.2.2.2. 合同总监角色和责任

被任命为合同总监和合同管理团队负责人的个人对团队和 PPP 本身的有效运作至关重要。这样的一个人拥有来自政府的重要授权来管理 PPP 合同并代表政府。合同总监还必须领导合同管理团队，使其成为一个运作良好的部门。该人必须有足够的权力和资历，以便加强决策和加快行动的方式与社会资本和其他政府实体联络。

合同总监应始终对所做出的所有决策负责，并确保在重大决策（如争议解决或 PPP 合同修订）上进行适当的咨询和遵守法律要求。

一名优秀的合同总监在现有的授权范围内，在 PPP 合同的日常管理中做出决策，从而有效地实施 PPP。高绩效合同总监能够将具有成本或风险影响的特殊决策提升到政府的适当水平。

合同总监应该承担以下工作任务：

- 负责制定符合 PPP 协议下社会资本的工作任务和报告的合同管理计划；
- 根据该计划开发和领导合同管理团队；
- 制定具体监督领域的年度计划，包括关键风险领域的审计和报告；
- 以有条理的方式与社会资本就绩效、财务和争议等相关事宜进行沟通和联络；
- 监督 PPP 合同产生的风险和财政义务。

合同总监在发展与社会资本的关系和监督社会资本的绩效方面发挥着关键作用，因此，这是一个关键的任命。因此，任命可能是全职的，并且会考虑到项目的风险和复杂性。

4.2.2.3. 合同经理的角色和职责

合同经理本质上是合同总监的“得力助手”，其技能需要体现出较强的人际交往能力，能够提供指导、清晰的沟通、较强的问题解决能力，并能够在没有权力的情况下有效地与人打交道。合同经理还应具备与 PPP 项目类型相关的基本技术专长。技术知识使合同经理具有领导基于技术的项目的能力、理解项目重要方面的能力以及用适当的技术语言进行沟通的能力。合同经理还应具备良好的管理技能，包括计划、组织和管理/监督/协调工作⁷。

合同经理将履行合同总监指定的职责。这可能包括以下职责⁸：

- 提供适当的合同管理方法和风险登记；
- 建立适当的绩效监测和审计系统；
- 监督并确保服务提供商有效地动员并与计划保持一致；
- 使输出规范和方法声明保持最新；
- 与服务提供商建立良好、长期、可持续的关系；
- 确保提供和维护服务标准，并与服务提供商建立日常联系；
- 监控服务提供商的持续绩效和服务交付，并确定服务交付和服务提供商绩效的关键趋势；
- 确保在需要时实施改善服务提供的补救措施，并监督服务提供商纠正违规情况的方法；
- 管理合同内的法律变更；
- 管理变化、基准测试、市场测试和变更；
- 监督和管理风险。

4.2.2.4. 合同管理员角色和职责

合同管理员必须具备良好的组织能力、注重细节，并随时协助合同经理处理行政事务。部分职责包括：

- 组织文件和文件管理；
- 财务管理的运营执行；
- 记录风险及其可能产生的影响；
- 管理与索赔有关的合同手册、流程和程序，组织会议、沟通，确保所有问题得到解决或提请相关方注意。

⁷ Amado, M., Ashton, K., Ashton, S., Bostwick, J., Clements, G., Drysdale, J., Francis, J., Harrison, B., Nan, V., Nisse, A., Randall, D., Rino, J., Robinson, J., Snyder, A., Wiley, D., and Anonymous. (2012). Project Management for Instructional Designers. Retrieved from <http://pm4id.org/>. Licensed under a Creative Commons Attribution NonCommercial ShareAlike (BY-NC-SA) license.

⁸ 4ps 与莫特麦克唐纳合作，PPP 计划（2007），PFI 和 PPP 项目合同管理指南。。

4.2.2.5. 合同管理团队的培训

在招募和动员政府合同管理团队时，可能需要根据个人过去的 PPP 经验和在该领域内获得的知识对员工进行培训。因此，知识和培训专家将具有持续的职能，负责确定初始和持续的培训要求。

一般来说，有两种类型的培训：首先是全面介绍 PPP 以及项目全生命周期和关键特征，其次是具体的培训（如合同和项目管理、支付机制、风险分析等）。

合同管理的一般培训将描述基本的合同管理原则、一些项目管理技能、谈判技巧、一般商业技能和有效沟通的基本原则。

专门针对 PPP /私人主动融资（PFI）项目的培训涉及启动和移交、变更管理、支付机制及其应用、服务台功能和绩效监控、合同的应用、合同变更和变更管理，以及标杆测试等和市场测试。

4.3. 合同管理计划、制定和执行

4.3.1. 行政程序规划的过程

风险的管理和控制是 PPP 全生命周期中最重要的因素之一。适当实施的管理过程对于有效的风险管理至关重要。但是，规划和建立行政程序并非易事，在这样做时，政府必须：

- 规范项目阶段之间过渡的管理责任；
- 监督项目交付、服务输出和合同履行；
- 管理变化和变更；
- 保持合同的完整性；
- 促进与项目各方的良好工作关系；
- 公平有效地解决项目问题和争议；
- 倡导定期进行合同和项目审查，以确保持续改善⁹。

因此，合同总监应制定 PPP 合同管理计划，注重 PPP 合同管理职责。PPP 合同管理计划应列出框 7.3 中的那些要点。

框 7.3：合同管理计划的内容

- 变更管理、PPP 合同监督和财务管理的拟议系统和程序概要。
- 政府采购部门和社会资本在变更管理、PPP 合同监督和财务管理方面的作用和责任。
- 制定 PPP 合同管理手册的计划，该手册将用于提供与 PPP 合同、变更管理、PPP 合同监督和财务管理程序有关的所有文件的详细信息。
- 估算政府采购部门将用于变更管理、PPP 合同监督和财务管理的资源。

⁹ Partnerships Victoria, 2003. 合同管理手册：主要组成部分

4.3.2. 制定合同管理手册

合同管理手册是一系列政策和程序。它应该用简明的语言写成，需要解释政府对其职责和义务的期望，以及为成功监督社会资本的进展和交付需要做些什么。手册还应提供组织结构和部门之间需要遵循的过程和程序。这通常涉及政府管理部门内不同部门的内部程序，例如运营管理团队和支付程序的会计部门。对于涉及众多公共利益相关者（如学校和医院）的项目，可以扩大手册的范围，以处理主要公共利益相关者之间的互动。¹⁰

合同管理手册应每次都是与已签署的合同一起阅读，并且必须与合同中包含的过程保持一致。永远不应该取代合同本身。合同管理手册必须以合同管理计划为基础，并且必须切合实际，以及与项目合同的日常和长期管理相关。下面的框 7.4 提供了合同管理手册中应包含的内容的例子。

框 7.4：合同管理手册的主要组成部分

- 采取行动的必要步骤：合同管理手册必须强调合同总监和相关团队成员在管理合同时采取的最直接和最关键的行动。这些行动需要在明确了解各方的商业意图以及相关的商业、法规、监管和政策的背景下确定。
- 资源调整：合同手册必须使合同总监能够确定执行必要任务所需的资源，并在项目全生命周期的各个阶段管理最重要的时间和重大风险。
- 为治理提供支持：合同手册必须支持政府的治理实践，包括沟通、问责制和决策过程。
- 合同管理工具和过程：合同手册必须为合同管理工具和过程提供单一参考。
- 适应性：合同手册必须是动态文档，必须定期更新，以确保在项目全生命周期中保持相关性。

来源：Partnerships Victoria, 2003.

合同管理手册进一步作为知识管理工具，对于继任规划和知识转移尤为重要。因此，当新成员加入合同管理团队时，建议他们在使用本手册时接受特定培训。

最后，合同管理手册将作为促进从一个阶段移交到另一个阶段的工具，并作为在这些情况下应遵循的程序和程序的综合参考文件。

4.3.3. 实施信息和文件管理

政府依靠准确的信息和相关文件来做出正确的决策，监督社会资本的绩效，遵守其合同义务，并管理项目特定的风险¹¹。在典型的 PPP 项目中，大多数信息由社会资本提供。政府的角色主要包括接收这些信息并验证其是否准确和一致。

政府最常见的要求是确保社会资本提供有关财务、法律和技术问题准确的信息，这是政府监督和审查社会资本绩效所需要的。

在起草合同时，政府应明确规定社会资本要制作的数据的详细程度、格式和截止日期。EPEC

¹⁰ 欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014），在合同全生命周期中管理 PPP——健全管理指南。

¹¹ 欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014），在合同全生命周期中管理 PPP——健全管理指南。

（2014）指出，文件和信息要求在建设阶段和运营阶段之间存在差异。但是，对于这两个阶段，应仔细考虑社会资本所需的信息类型，以避免：

- 需要的信息过多，这对于社会资本的生产和整理以及最终由政府进行分析而言代价高昂；
- 需要的信息太少，这将限制政府履行职责的能力。

4.3.4. PPP 环境中的管理信息系统（MIS）

PPP 项目的任务和文件管理由管理信息系统记录和管理。由于 PPP 合同最终旨在为一系列最终使用者提供有效的服务，因此必须由政府密切监控绩效，以确保社会资本的适当和持续参与。

某些任务必须由政府执行，以便成功实施 MIS 方案，作为 PPP 的综合通信工具¹²：

- 强调招标文件中政府希望在合同有效期内透明地使用这些工具；
- 在采购阶段（在适用的采购规则下可能的范围内）讨论投标人计划使用哪些 MIS 方案以及与主管部门共享的程度（例如：许可权、个人数据保护问题）；
- 要求社会资本为政府设计适当的 MIS 接口，例如专用门户网站；
- 在运营开始之前对社会资本的 MIS 方案进行测试，以确保它们正常运行。

健全的 MIS 方案的目标是确保使用 MIS 测量和监督绩效，并确保 MIS 定期制造可靠和准确的数据。政府需要确保社会资本的合同履行与将采用的 MIS 接口之间完全一致。

鉴于 MIS 技术的快速发展，社会资本应该有义务定期升级 MIS。它还应该避免依赖于一个服务提供商独特的知识产权的昂贵、定制的 MIS 解决方案。例如，开放源码系统的升级成本通常较低，开发时考虑到了创新。这些系统的功能各不相同，它们可以提供：复杂的文档管理解决方案；双方之间清晰、可审核的沟通；通过将批准的流程、通知模板和规定的任务与基础的 PPP 文档相链接，在数周、数月和数十年内提高效率。¹³

然而，在某些情况下，社会资本或其联合体成员之一可能拥有一个现有的专有系统，可用于低成本的项目。在这种情况下，对于政府来说，坚持使用开放系统可能不是物有所值。

在招标过程中，采购部门还可以使用一些系统来管理文件，并与投标人进行沟通。但是，采购部门在合同有效期内授权使用同一系统可能不是物有所值。

4.4. 关系管理

PPP 本质上，其时间跨度非常长。当涉及到管理 PPP 合同中各方之间的关系时，它们是详细和复杂的。PPP 中有许多利益相关者，包括各方、贷款人、SPV 股东、最终使用者、监管机构、政府的立法和行政部门以及更广泛的社区。关键的是，一个无法量化的风险是关系风险。这种风险比许多其他风险更复杂。对双方关系的损害可能是沟通和合作不畅或不令人满意的结果，通常会导致并加剧相互信任的减少。

¹² 欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014），在合同全生命周期中管理 PPP—健全管理指南。

¹³ 请例子：affinitext 网站 <https://www.affinitext.com/solutions/ppps.htm>[访问日期：2015 年 7 月 1 日]

4.4.1. 建立良好关系的关键因素

有效的关系管理对于取得长期成功至关重要。关键是建立合作的工作关系，以及在项目全生命周期内积极支持和加强关系的系统和通信。

当合同关系中出现“问题”时，一个典型的结果就是效率的降低，这反过来又会导致物有所值的降低。纠正问题和问题的程序应从项目一开始就落实到位，关系管理是优先事项。只有在不能达成共识的情况下，问题和争端管理才能发挥作用。

有效关系管理的主要属性是沟通。沟通与合作不良或不满意会导致信任降低。有时，缺乏沟通可能会导致对各方的积极意图的误解。例如，采购部门可能觉得因为社会资本的成本降低策略导致回复时间久，而事实上最初指定的回复时间是不合适的。社会资本可能会担心采购部门在决策过程中的明显迟缓，而事实上，社会资本并不了解采购部门的签字程序。

合作伙伴关系的工作方式是双方在 PPP 合同中承诺合作以实现共同目标。这些目标是通过合作伙伴之间的协作和共同解决问题来实现的。结果是在质量、时间和成本方面减少了冲突，提高了绩效。在合同全生命周期内，随着整个团队在经验教训的基础上不断改进，更多的好处也会累积。描述良好工作关系原则的合作关系总体声明应记录在合同管理手册中（见上文第 0 节）。

有效的关系管理始于合作，而不是对抗的态度。如果一方以敌对关系开始，这可能迫使另一方采取相同的策略，并损害双方的长远利益。

建立合作工作环境的方法的例子是使用外部促进的团队建设研讨会。这些可以在项目的全生命周期中进行，以帮助促进关系和团队“文化”的发展。尤其是在政府和社会资本互不相识的司法管辖区内的试点或初始 PPP 项目中。如果合作团队中的全部人员都清楚地定义和理解了角色和职责，这将有助于将冲突降低到最小。这包括定义治理结构和建立监测和报告程序。它还包括了解风险分配和谁负责管理风险。

4.4.2. 利益相关者管理的重要性

项目的成功与失败与利益相关者对项目创造价值的看法有关。本节展示了项目与利益相关者之间关系的成功管理与利益相关者对项目成果的成功评估之间的联系。

使用一种机制来评估项目利益相关者的相对影响并了解他们的期望是成功的关键要素，因为这将有助于定义适当的参与程序，以影响关键利益相关者对项目的利益。

项目层面的利益相关者管理的目的是确保必要的个人或团体得到适当的游说和参与，从而确保他们对项目的持续支持。与内部利益相关者团体的关键接口包括伙伴关系委员会，尽管项目沟通战略应以某种形式解决组织的大多数问题。重要的外部利益相关者团体可能包括关键供应商、各种政府部门、监管机构、社区团体和第三方投资者。简言之，在建立关系接口时，应考虑对项目结果具有财务、商业或政治利益的任何人。

即使社会资本根据 PPP 协议承担了与特定利益相关者打交道的相关风险，合同管理团队也可以发挥作用，告知利益相关者有关项目的信息，并确保他们不会不必要地减缓项目进度。例如，如果社会资本负责从另一个政府部门获得许可，合同管理团队可以确保其他政府部门完全理解项目以及社会资本寻求许可的背景 - 前提是合同管理团队不向社会资本提供许可证授予的任何保证。

表 7.2 描述了关键的利益相关者管理目标、实现这些目标的活动，以及如果没有实施这些任务

的典型风险。

表 7.2：利益相关者管理程序		
目的	任务	任务未实施的典型风险
确定并定义参与策略、目标和范围	制定利益相关者参与战略，确保建立参与的背景、目标和范围。	利益相关者的参与没有得到优化，也没有产生结果。
问责制承诺	采用 AA1000SES 利益相关者参与标准（利益相关者参与的国际标准），并承诺实施“专有权”，即让利益相关者有权发表意见并接受对其负责的义务。	缺乏问责制可能导致采用不协调的方法来满足利益相关者的需求。利益相关者管理不善的最终影响是项目完全脱轨或停止。
构建和增强利益相关者的能力	评估利益相关者在资源（员工、资金、时间）和技能（专业知识、经验）方面的需求。项目团队应致力于响应这些需求，以实现有效的参与。	如果没有足够的资源致力于利益相关者的管理，他们的期望无法得到有效管理的将增加风险。
制定参与计划和实施计划	表明与利益相关方合作的意向。	与利益相关者的互动在频率和内容方面都是不充分的。
准备和参与	建立与利益相关者合作的适当方式。应该建立程序。有许多模型可供利益相关方参与。	与利益相关者打交道的方法缺乏参与和缺乏明确性可能导致沟通不畅或结果不佳，最终可能影响项目的成功。
确定利益相关者	建立一种方法，包括系统化流程，以识别和制定利益相关者，并以建立对利益相关者的责任和提高整体绩效的方式管理他们之间的关系。	利益相关者可能会对项目工作任务或结果产生不利影响。
初步识别和重大问题	建立过程，以确定与项目相关的重大问题，政府有管理/法律责任或影响相关绩效结果的能力。	对利益相关者的关注点、观点、需求和绩效预期以及与其重大问题相关的看法不完全理解可能会对项目工作任务或结果产生不利影响。

以促进理解，学习和改进的方式与利益相关者交流	以增强对重要性理解的方式识别和理解利益相关者的关注点、机会和风险。政府应确定学习和提高绩效的促进因素。	项目成果和进展受到不利影响
报告和测量	应用利益相关者参与所学到的知识，为组织战略和运营提供信息，并确保它们与可持续发展保持一致。政府应该传达它学到的东西以及它打算如何回应。	项目成果和进展受到不利影响。
报告和测量	应用利益相关者参与所学到的知识，为组织战略和运营提供信息，并确保它们与可持续发展保持一致。政府应该传达它学到的东西以及它打算如何回应。	项目成果和进展受到不利影响。
评估，重新制定和重新定义	评估并重新制定利益相关者，重新定义利益相关者战略，在其中发生变化或获得新的学习经验。	缺乏评估和重新定义将成为多余的，不适用于项目。

来源：AA1000 SES.¹⁴

印度卡纳塔克邦 Waghdari-Ribbanpally 国道 10 号收费公路 PPP 项目说明了系统的利益相关者管理的好处。所有的利益相关者都以真正的伙伴关系合作，以确保项目的成功。根据协议，承包商的施工期为两年。然而，通过协调一致的伙伴关系和利益相关者管理，施工提前三个月完成。

¹⁴ AA1000 利益相关者参与标准 2011，问责制，

<http://www.accountability.org/images/content/3/6/362/aa1000ses%202010%20print.pdf>, [访问日期：2015 年 2 月 2 日]

4.4.3. 与社区和更广泛的利益相关者群体的关系

有许多项目，政府本身不是最终使用者。在这些项目中，政府应尽早让最终使用者参与，因为对利益相关者的充分协商可能导致项目实施的延迟或使合同管理面临挑战。它可能导致某些风险被低估。它还可能限制政府和社会资本减轻某些敏感风险的能力，例如：

- 公众反对相关费用；
- 行政风险，例如征地和建筑许可；
- 当地居民和社区反对该项目；
- 运营人员，例如学校项目中的教师，反对该项目。

良好的作法是在项目开始时建立关键联系人数据库，并在合同期限内定期更新。通常建议专用网站以促进使用者之间的通信并传播关键/受控消息。项目的建设阶段往往是最微妙的。该项目的反对者可能会试图阻挠其建设，成为当地社区批评的焦点。指定经验丰富的人或公司为利益相关者设计和实施良好的沟通策略是良好的做法。

4.5. 绩效管理

应监控和测量服务绩效，以确保合同合规性得到实现和证明。

服务绩效管理是 PPP 合同的基础，因为通过这个过程，计算对社会资本的付款并进行任何扣减。因此，必须充分了解这种关系，因为它会影响输出规范，绩效测量系统以及支付机制中规定的绩效不佳扣除方法的要求。下面提供了构建阶段中的绩效监控和管理的详细描述，以及第 8 章中的运营阶段。

B 部分 – 建设阶段

5. 建设阶段 – 交付和调试

我们在过程周期中的哪个阶段？

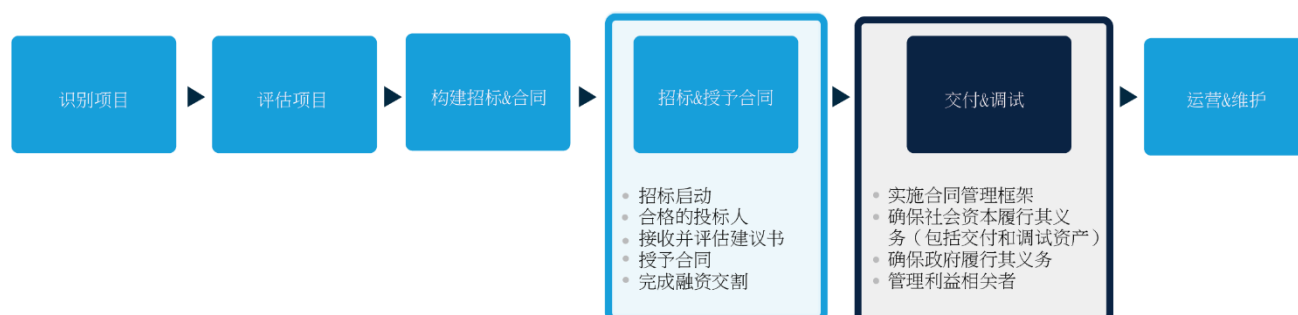
PPP 指南的这一部分涵盖了在 PPP 全生命周期（资产交付，包括资产的调试）的建设阶段对合同的管理。因此，本章前面讨论的所有一般性问题都将适用。但是，下面将更详细地讨论与建设阶段相关的某些任务。框 7.5 和 7.6 讨论了 PPP 全生命周期这一部分的学习目标。

在上一阶段，招标启动（通过征求申请资格[RFAQ]阶段或通过某些司法管辖区直接发出征求建议书[RFP]）、合格的投标人、接收并评估建议书、合同授予，并完成融资交割。

在这个阶段，社会资本交付和委托项目的不同部分。政府实施其合同管理框架，确保社会资本和政府履行其义务，并管理利益相关者的对接。见图 7.4。

在此阶段结束时，项目将进入运营阶段，运营和维护基础设施以向使用者提供服务。

图 7. 4： 我们处于过程周期的位置



框7.5：目标-建设阶段

建设阶段的合同管理目标如下：

- 确保社会资本履行交付和调试资产的义务；
- 确保政府履行接受资产的义务；
- 管理利益相关者对接口以支持项目成果；
- 帮助实现项目目标；
- 协助项目团队在 PPP 项目的建设阶段执行有效的合同管理。

框7.6：B部分的学习目标

本节将允许读者理解以下概念：

- 在建设阶段管理 PPP 合同时使用的工具和过程；
- PPP 合同如何为社会资本在建设阶段的绩效提供商业动机因素；
- 在建设阶段管理变更的技术和过程；
- 如果建设阶段未进行计划，政府可采取的纠正措施形式；
- 知识管理的重要性。

5.1. 建设阶段合同管理的重要性

这是项目融资被提取的阶段，社会资本聘请的建设承包商和分包商根据实施时间表开始建设、测试和调试项目的不同部分。与此阶段的实施任务相关的主要责任在于社会资本。但是，政府需要从一开始就实施管理过程，以确保及时完成和满意的运作。

PPP 合同复杂而详细。根据需要的资产，如运输部门基础设施（道路，铁路，港口），卫生部门基础设施（医院）和商业建筑（办公场所，学校），合同管理必须适合指定的建设或隐含建设方法。因此，当社会资本设计和构建特定资产时，政府必须了解所涉及的技术细节。即使政府无法控制这一特定阶段，但重要的是它理解并认知建设的主要组成部分的关系，即资产的时间，质量和成本。

区分政府的希望需求的和必须需求的也很重要，因为“希望需求”可能超过“必须需求”而不会达到 VfM。无论政府的“希望需求”和“必须需求”是什么，社会资本的义务都在 PPP 合同中列出。如果政府决定其希望需求的或必须需求的与合同中的不同，那么变更管理过程和决策就会发挥作用。

为了使建设阶段能够顺利开始并顺利进行到交付和调试阶段，政府需要考虑并采取行动：

- 采取措施解决输出规范解释中的差异；
- 监督项目交付进度和工作质量；
- 监督所需测试的进行，评估测试结果，并根据需要做出决定；
- 考虑输出规格的变化；

- 检查要安装的设备；
- 根据合同可能需要认证并提供批准。

5.2. 建设阶段的复杂性

没有什么比大型项目的实施更能说明复杂性了。在这种情况下，大型项目是具有高价值的 PPP 项目，并且本质上是复杂且冗长的¹⁵。可以证明，区分四种不同类型的复杂性有助于更好地定义大型项目。一个是整体项目的复杂性，另外三个是工作任务、社会和文化的复杂性¹⁶。通常，文献只关注任务复杂性。如果其他类型的复杂性也没有得到解决，那么大型项目就会失败。大型项目的承包商处理总体项目和任务的复杂性，将其分解为职能部门，通过信任和承诺将其分解为社会复杂性，通过意义制定过程将其分解为文化复杂性。

表 7.3 显示了建设项目面临的一般复杂性，包括建设阶段的 PPP。其中许多任务都是社会资本的责任。但是，对于政府而言，合同管理对于确保社会资本履行这些义务并遵守当地法律和细则（例如与健康和安全相关的法律和细则）极为重要。政府还必须仔细监控社会资本的绩效和施工进度，以便快速确定延误并实施响应行动。

表 7.3：建设项目中的复杂领域	
领域	工作任务
组织规划	• 组织 • 组织结构图 • 能力矩阵 • 工作描述 • 合同管理 • 质量管理 • 安全管理 • 人员管理 • 采购 • 财务会计 • 成本会计 • 通讯 • 通信和备案
设计规划	• 外包设计 • 协调设计 • 批准程序 • 设计进度表 • 文件（竣工图）

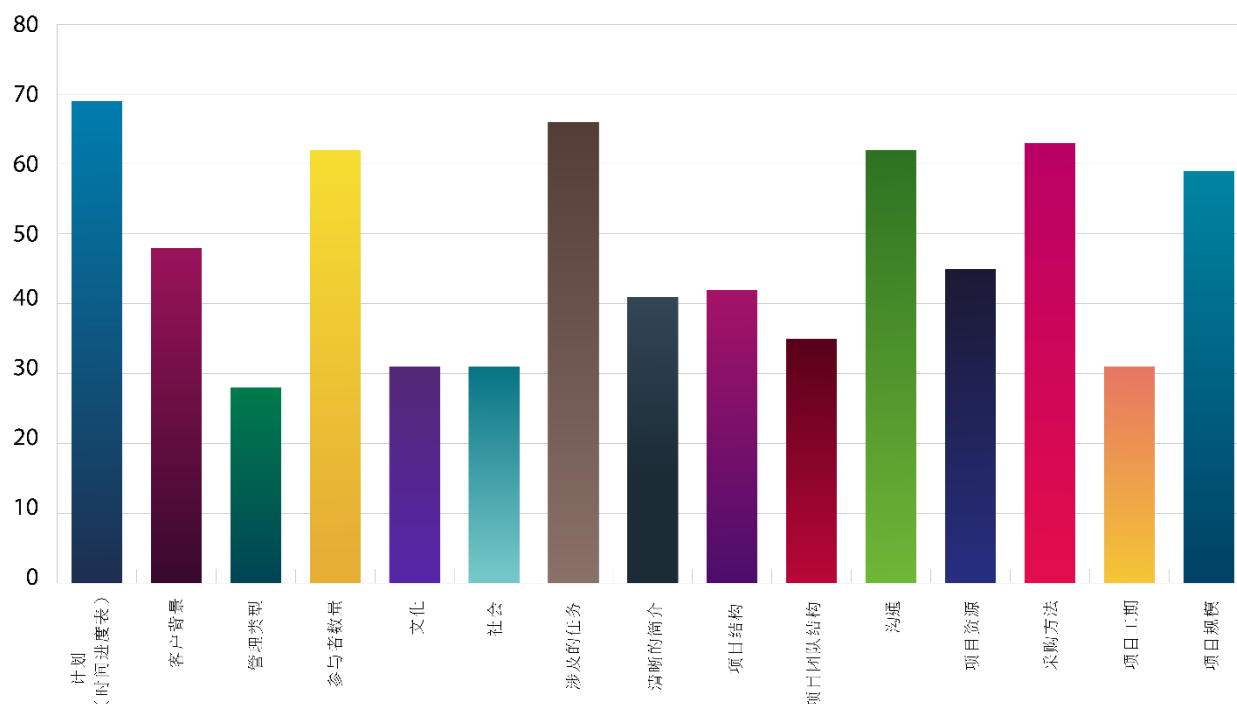
¹⁵ Brockmann, D. I. C., and Girmscheid, G. (2007). Complexity of Megaprojects. *In Proc. CIB World Building Congress* (pp. 219-230).

¹⁶ Gidado, K. I. (1996). Project Complexity: The Focal Point of Construction Production Planning. *Construction Management & Economics*, 14(3), 213-225.

工作准备	• 工作估算 • 控制 • 外包 • 施工方法 • 进度安排 • 交付 • 规划现场安装 • 物流
现场设置	• 土地征用 • 各种许可证和研究 • 购买工厂和设备 • 公共事业 • 办公室、劳教所、食堂、洗手间等 • 废物管理
建设管理	• 生产过程 • 材料的数量和质量控制 • 分包合同的数量和质量控制 • 工厂和设备的部署 • 劳动力部署 • 偏离合同 • 移交 • 保修

在建设阶段，进度、成本和质量对双方都起着重要的作用。根据 PPP 的类型，一方可能在进度表中拥有比成本更多的既得利益，反之亦然。然而，必须指出的是，双方都有最终涉及重大成本的义务，而这可能不是计划中的。图 7.5 说明了建设项目中的明确复杂领域。它显示了一个专业人员样本的百分比，他们认为在建设阶段的某个特定项目将影响项目的总体成功。有趣的是，这些都是软问题，涉及社会或文化背景，以及对何时交付资产的理解和期望。

图7. 5：建设项目中明确的复杂性领域



来源：Brockmann & Girmscheid, 2007.

因此，即使政府的主要职能不是建设资产，政府也必须了解总体建设的交付情况。它还必须确保所有相关的许可证、程序和所需的文件都由社会资本准备就绪，以便进行正确的报告。与许多其他项目一样，政府需要在建设阶段发挥作用；否则，可能会出现延误、沟通错误和潜在索赔问题。

合同管理可以通过决策、协调、沟通和学习来降低复杂性。决策通过分配资源和选择决方案以特定的方式连接项目的各个部分。协调使我们能够同时解决各种问题，以实现计划的结果，特别是在有一系列特殊任务必须同时完成才能满足时间线的情况下。

沟通有助于降低社会和文化的复杂性，因为可以发现、讨论障碍，并将其解决。学习有助于标准化解决方案，因此限制了搜索方案。结果是减少了所需资源（学习曲线）。如果核心管理团队已经通过以前的项目相互了解，那么文化复杂性也可以降低。

5.3. 建设阶段 PPP 项目不成功的原因

几项研究表明，由于缺乏或执行不当合同管理职能，一些 PPP 在建设阶段被取消¹⁷。见表

¹⁷ 来源：Tavares, S.A. (2014), The Contract Management in Public-Private Partnership, <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395144992772/Resumo%20alargado.pdf>; Infrastructure Concession Regulatory Commission, Federal Government of Nigeria (2012); PPP Project Case Studies, <http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/>

表 7.4：在建设阶段取消的项目例子

项目	原因
轻型铁路运输（LRT）项目-葡萄牙南部城市轨道交通（MST）	这个项目没有超过第一阶段的建设。取消合同的原因是：风险分担机制不明确，缺乏合同管理的支持文件，没有提供应急计划，缺乏复杂合同管理的专家人员（Tavares 2014）。
穆图拉国内航站楼-尼日利亚默罕默德机场	该项目最初被授予 Royal Sanderton Ventures 公司。由于六个月后缺乏重大进展，政府决定撤销 Sanderton 的授权，并被授予第二个投标人，比 BiCourtney 公司。该公司在获得融资方面面临挑战，不得不在没有长期融资模式的情况下开始建设。在运营方面，由于新航站楼规模较小，航空公司不愿迁往新航站楼。双方还存在争议和违反合同权利的索赔 (Nigeria 2012)。
Panagarh-Palsit 公路项目，印度	2001 年 11 月，印度国家公路管理局（NHAI）与 Gamuda-WCT 签订了设计、建设、运营和维护合同。建设阶段比计划晚了五个月完成。延迟是由于土地可用性问题和范围订单变更造成的。印度审计长在检查中发现了一致和重大的裂缝、修复和偏斜数据。PPP 协议的无效结构导致时间超支和质量不足（India 2012 年）。
尼日利亚莱基收费公路特许项目	该高速公路的升级和维护合同授予了 LCC。然而，该项目面临着一些问题，如当地社区反对支付通行费，从而导致通行费暂停。政府团队需要强有力的合同管理和利益相关者沟通。还需要制定合同中惩罚制度支持的绩效标准，以确保更好的道路质量 (Nigeria 2012)。

来源：参考章节中提到的案例研究和报告。

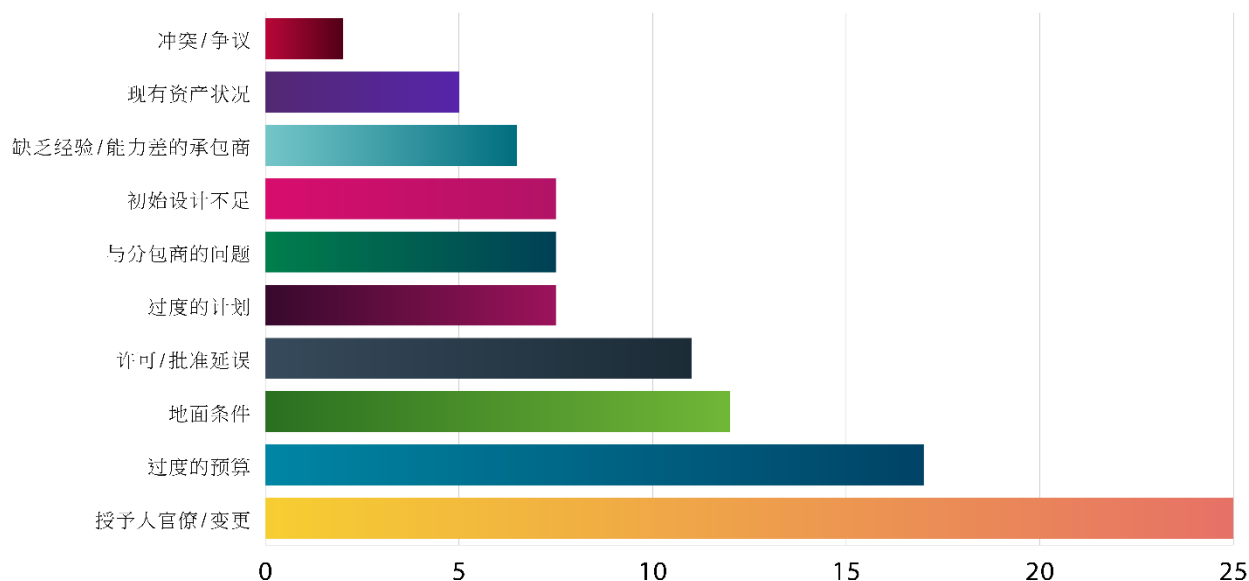
在此之前，还有许多其他项目在建设阶段没有达到预期的效果。一个是城市铁路系统。由于将在该国举办国际活动，该项目涉及到严格的截止期限。项目将在 30 个月内完成，计划于 2010 年 7 月 31 日进行调试。项目的建设时间比预期的要长。因为在移交部分车站方面存在延误，政府允许将运营时间延长一个月至 2010 年 8 月 31 日。在 2010 年 9 月的最后一周进行了为期两天的检查后，该轨道交通被拒绝获得法定的安全许可证。检查员发现假天花板、紧急楼梯和出口点、售票处、电气化工作、软件和信号装置不完整。由于错过了最后期限，政府要求支付系统无法运行的赔偿金以及由此造成的收入损失。

Robert Bain¹⁸的研究提出了一个有趣的 PPP 建设风险的统计表示。强调了 PPP 建设预算和进度

¹⁸ Bain, Robert (2007) PPP Construction Risk: International Evidence From The Roads Sector
Institute for Transport Studies, University of Leeds.

问题背后的主要原因如下图 7.6 所示：

图 7.6：与预算和时间表有关的建设风险



来源：Bain, Rovert 2007, PPP Construction Risk: International Evidence from the Road Sector Institute for Transport Studies, University of Leeds

在 Bain 研究中，近 25% 的回应指出了 PPP 项目的建设阶段问题是政府的直接或间接参与的原因。受访者在一定程度上强调，他们的评论不限于那些刚接触 PPP 的国家。这项调查展示了一些 PPP 问题是如何由政府缺乏对 PPP 概念的“认可”而产生的。由此得出的教训是，政府需要按照本 PPP 指南中的建议实施良好的合同管理。

政府加重 PPP 项目建设的方式示例见下表 7.5 中总结。

表 7.5：与建设期间政府参与有关的问题	
能力	政府没有经验、技术技能或资源来管理其与社会资本供应商的长期、积极合作关系相关的义务。
传统思维	政府试图管理 PPP，因为它以前管理传统的设计和建造合同，包括在一个敌对的“他们对我们”环境中使用修改后的设计和建造合同。
准备	政府未能确定明确的产出规格，以完成早期的工程、获得土地，以及获得许可或批准
期望	政府对谁负责什么和必须交付（何时）什么的期望与社会资本的理解不符。
过程	政府未能为与社会资本的日常联络建立精简、透明的程序。官僚主义是缓慢和抵制，项目由于延长的谈判期和延迟实现签署而付出了代价。

监督	政府的项目监督和控制程序存在缺陷，不能简单地从传统采购转向 PPP。
变更	政府推动范围或规范的变化或变更，仅考虑成本或时间的影响，或在合同中 没有明确规定的情况下如何应对此类变更。

PPP 项目成功或失败有三个主要属性：项目在预算内、按计划时间完成，以及所需的规范。

一般而言，一些项目遭受一定程度的建设成本超支。建筑成本超支报告的常见原因包括过于积极进取的投标、变更，特别是政府要求的高规格，以及围绕工作范围的争议。在争议的背景下，两名受访者指出，当主要建筑承包商也是特殊目的公司（SPV）的一部分时，可能会出现复杂情况。

通常，这被认为是一个有用的项目特征，因为它激励承包商执行。但是，在陷入困境的情况下，关键股东可能不愿意对他们自己提供的信用支持工具（如绩效或竣工担保）提出索赔。在所有权/控制权和合同/商业利益冲突的情况下，独立裁决似乎占有一席之地。

有些项目经历了数月甚至数年的超支。这通常是由于参与方在各方的角色和责任方面的错误传达，即施工场的移交。

预算超支背景下的一个关键问题是确定谁应支付建设预算的超支。在传统采购中，这种责任落在政府身上；这是专门设计 PPP（其风险分配和固定价格合同的使用）来解决的采购特征。就将这一责任转移到社会资本而言，PPP 似乎特别成功。

据报道，许多与规范相关的问题源于从一开始就使用不明确或含糊的规格或工作范围。然而，其他报告的问题与采用复杂技术的 PPP 项目（如水或废物处理中使用的技术）有关。道路项目与其他行业相比表现相对较好，可能是因为道路项目处于技术范围的较低端。

这些例子强调了计划和良好实践合同管理对项目成功特别重要，特别是在处理成本、进度和最终规范（设计）时。

6. 建设阶段概述

6.1. 建设阶段的主要阶段

在 PPP 的建设阶段通常发生以下主要工作任务：

- 社会资本必须在建筑工地建立并获得必要的许可和审核批准，以使其能够进行建设工程；
- 社会资本必须完成建设工程的设计；
- 必须进行建设： 完成的基础设施必须调试并移交给运营团队。

6.1.1. 项目现场设置和许可证批准

在涉及基础设施建设的大多数 PPP 中，政府将为社会资本提供土地（有时包括现有建筑物和基础设施）。在项目期间，社会资本将管理土地和基础设施的运营和维护。

在评估阶段，政府应委托具有适当资格的专家对土地的所有产权以及所有土地的所有权和土地用途限制（及对土地的任何改善）进行彻底调查。这样做的目的是确保项目不会因为第三方声称土地权或土地用途限制延迟发现而危及项目，这些限制可能会延迟或阻止项目的建设或干扰社会资本拥有土地。如果采取了良好的做法，政府还将从合法居民处进行必要的土地征用，并管理其他住户的搬迁。根据现场位置和项目性质，政府可能还要修建一条通道，并确保现场公用设施的可用性。

然后，政府应要求投标人对拟议的项目现场进行彻底调查，包括现有的所有建筑物或基础设施以及建设现场条件。现场条件调查应包括项目现场的气候、水文、水文地质、生态、环境、地质技术、考古和古生物条件的调查。此类调查的范围和范围将取决于每个投标人在项目现场安装工程的设计和工程建议书的复杂性。

合同授予前政府的行动将确保双方都充分了解与土地有关的问题和风险。

在建设阶段，所选场地和条件方面的问题可能也确实会出现。其中一个更常见的问题是，及时将现场移交给社会资本及其建设分包商。对于只有一个场地的项目，建议政府确保该场地可用，并在合同签订后立即移交。这将确保至少避免土地移交相关争议。

在项目中，场地可用性更为复杂，对不同物业有着大量的土地需求。这些项目包括公路、铁路、管道和输电线路。虽然移交一片连续的土地是理想的，但并不总是可能的。在不可能的情况下，政府必须确保自己不受社会资本的争议和索赔。

NAO（2014）的一份报告讨论了建设阶段可能出现的一些挑战，以英国（UK）萨里的一个废物 PPP 项目为例¹⁹。萨里合同未能获得规划许可。首先，由于萨里县议会的规划委员会拒绝了一个位于红山的场地的规划申请，因此出现了一个问题，在司法审查之后，对卡佩尔的场地的第二个规划许可随后被撤销。

土地移交程序必须在 PPP 合同中详细说明。重要的是，合同中必须明确规定双方减轻迟交土地影响的义务。有一些例子表明，社会资本对运输 PPP 合同提出了索赔，因为一段土地不可用，因此所有建设工作在土地移交之前都停止了。事实上，一个明智的变通计划可以在双方损失最少的时间和金钱的情况下达成一致。

6.1.2. 项目设计

项目的设计阶段将不可避免地经历从概念设计到最终设计的各个阶段，这些阶段被规定为按照 PPP 合同实施建设工程。

¹⁹ National Audit Office (NAO), (2014), Oversight of Three PFI Waste Projects, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Oversight-of-three-PFI-waste-projects.pdf> [accessed 30 June 2015]

社会资本提出的与设计、建设、工程、技术和安装规范相关的所有同意书（如任何建筑许可证和任何有关环境调查批准[EIAs]的决定记录）应由社会资本承担。由于社会资本在项目中承担设计和建设风险，因此它还应负责识别和获得所有与设计 and 建设相关的许可证。否则，这些风险将转移回政府。

社会资本还必须在其工作计划中分配足够的时间以获得所有此类许可。如果在获得此类许可时出现延误是不可避免的，则不应推迟 PPP 本身的进展。相反，只要这种延误不是由于社会资本或其分包商的任何过错造成的，则可以通过其他机制（例如免责事件）来处理。

社会资本在投标阶段提交的设计建议书通常是概念性的。但是，政府在评估社会资本的投标和 PPP 合同谈判时（以及在签署日期之前的任何情况下），社会资本的投标中包含的设计方案将达到如 RFP 中所要求的输出规格。

社会资本必须全权负责设计。政府应有权审查设计，并就任何不遵守合同的方面向社会资本提供建议。合同可以禁止社会资本继续建设，直到政府在审查设计后批准进入下一阶段。

但是，政府不应拥有对设计的批准权，该批准权相当于接受设计中的任何错误或不足。通过这种方式，政府向自己保证，设计和建设符合输出规范（以及建设规定（如有）），但社会资本仍对实现输出规范和设计失败负责。如果政府批准了该设计，社会资本可能会辩称，政府已经接受了未来设计可能无法使社会资本满足输出规范的风险。类似地，在这种情况下，与全生命周期成本相关的风险可能会重新归还给政府。

6.1.3. 项目建设

通常，建设可采用多种形式交付最终产品。建设承包商将工作分成阶段或较小的工作包以实现里程碑并不罕见。在这种情况下，建设承包商通常会将个别工作包给分包商投标。但是，总承包商将对所有工作的质量和分包商工作任务的协调负责。

在建设期间，有许多问题需要考虑，但最重要的是以下几点：

- 承包商是否有适当的质量要求和有责任去履行？
- 是否有任何保证将对在检查工程中发现的缺陷进行补救？
- 有缺陷责任期吗？如果有，责任期是什么？
- 合同是否对工程的不同方面（例如工程和土木工程）进行了区分？
- 设计是否得到适当处理？
- 项目进度是过于乐观的还是现实的？
- 在发生争议的情况下，将执行哪些程序？

建设期间的任务很多，但最密集的工作期是在交付所有工作包的阶段的中间。许多分包商正是在项目的这个阶段才会参与进来。因此，特别重要的

6.1.4. 调试和移交给运营团队

在资产正式移交给运营团队之前，需要由独立的认证机构或工程师（或施工检查员或工程师）²⁰代表政府执行某些步骤（见下文第 0 节）。这些工作任务包括测试资产（见下文第 7.3.3

²⁰ 在普通法国家，独立工程师（IE）是这些角色最常见的方法。在其他一些国家（主要是在大陆法国家），在项目监

节)和颁发竣工证书。

在处理资产测试时,PPP 合同应规定通知资产准备好接受独立认证机构检查的要求。它应要求社会资本允许独立认证机构进入现场,以便观察测试和检查资产,并且必须包括任何有助于证明绩效测试结果的文件。

如果对资产准备情况的绩效测试失败,则社会资本必须补救此类缺陷才能获得竣工证书。

竣工证书由独立认证机构(或由采购部门根据某些国家的建筑、工程和监理工程师报告的证据)签发,并且是建设阶段完成的合同证据。一旦发布,通常会有一个过程,独立认证机构、授权机构或社会资本(取决于项目的性质和需求)发布基础设施可用性和服务开始的证书或授权。这在许多司法管辖区中称为“服务开始日期”或“运营开始日期”。

在某些项目中,竣工证书和可用性或启动授权可以响应两阶段方法,临时接受允许进入运营的工程(或临时竣工证书),条件是:

- 项目已基本完成;
- 可以根据适当的安全标准开展业务;
- 仅检测到一些轻微缺陷或次要相关违规的清单(通常称为“剩余工作清单”),这些并不妨碍服务开始。

允许在一定时间内解决“剩余工作清单”项目(这将使社会资本有权获得最终授权)。

政府一般不应在建设/开发阶段实施运营开始前的里程碑,或在服务开工之前接受分阶段交付工程,因为这可能会逆转规定的风险分配。

在通过政府提供部分资金的项目中,向社会资本出资时可能有必要为实现建设里程碑提供条件。这可能会影响风险转移,因为政府正在将自己纳入建立社会资本的方法中。如果在提高项目财务效率的基础上进行此项工作,则必须精心制定此类里程碑付款的条款,并且必须显示整体的物有所值。

在某些 PPP 中,尽管建设不完整,但仍有可能启动服务。在这种情况下,政府必须确保社会资本始终受到激励(通过支付机制)完成未完成的工程。在某些 PPP 中,分阶段启动服务可能是可行的(即,在 PPP 的不同里程碑上,不同的建筑物或部分或不同的工厂和设备投入使用)。在这些情况下,适当地逐步实施收入流或对延迟完成的处罚的使用可能是合理的。在这种情况下,政府可以规定只有在项目的所有阶段都达到要求的输出规格水平时才能开始全面服务,这将激励社会资本尽快将所有阶段都达到要求的输出规格水平,或者规定当每个阶段达到所提供服务的输出规范水平时,将实现部分服务的启动。

督和监测方面支持政府的工程师事务所不是独立的工程师,而是由采购部门承包并向其报告,采购部门保留批准的唯一责任。在这种方法下,这个职位在一些国家(例如,在美国的一些州)被称为建筑、工程和监理(CEI)“工程师”,或者简单地称为建设工程师、施工检查员或类似术语。

7. 建设阶段监测任务

7.1. 了解监测（绩效和风险监测）

绩效监测可定义为政府（主要通过合同管理团队，尽管其他受影响的机构和部门也可能参与）在获得社会资本具备以下条件的保证后所发挥的保证作用：

- 适当的系统、政策、程序和资源来履行 PPP 合同（输出规范）中规定的与履约相关的具体义务；
- 建立自我监测功能的质量保证体系；
- 达到要求的输出以满足规范要求。

绩效监测并不意味着社会资本管理任务或批准实现输出的方法。这也不意味着将绩效管理完全交给社会资本。原因有很多。首先，对社会资本的激励是在 PPP 合同期间实现财务效率，而不是在所创造资产的整个生命周期内。在大型基础设施项目中，这可能会造成奖励不一致，在特许经营期内，社会资本可能会寻求降低建设成本，并导致运营或维护成本增加，而特许经营期大大低于资产的使用寿命。如果有选择的话，政府会更倾向于更高的资本投资，这意味着生命周期的成本更低。第二个原因与运营阶段有关，社会资本将因绩效不佳而受到惩罚。未受监测的自我报告绩效管理系统可能会导致未应用惩罚。

合同管理团队必须在建设阶段进行一系列定期监测任务，包括：

- 监测时间表；
- 监测范围（以及任何商定的变更）；
- 监测绩效并遵守适用的法律法规；
- 质量控制和材料监测；
- 与社会资本进行日常关系监测；
- 利益相关者报告和管理。

但绩效并不是唯一需要监测的领域或任务。在建设阶段，风险管理将是合同管理团队最重要的职能之一。团队将需要监测并在适当情况下管理双方之间合同分配的项目风险、政府承担的固有风险、非合同分配的项目风险，以及与 PPP 合同变更相关的风险和威胁的管理。

绩效监测框架将在每个 PPP 合同中规定。它将制定输出规范、社会资本的绩效管理报告要求以及适用于非绩效情况的惩罚制度。它还将规定政府的角色和审计的权利，例如，可以由政府或贷款人对社会资本执行的审计。

7.1.1 绩效监测方法

绩效监测方法在建设和运营阶段都有所不同。在建设阶段，必须对绩效进行监测，主要是确保所提供的设施能够反映 PPP 合同，确保工程按照进度表通过调试正常进行，并满足其他合同义务。然而，运营阶段的绩效监测将侧重于服务绩效要求的质量或实现水平，尤其是服务标准或服务目标水平。在这两种情况下，都需要监测行动，以便准备（检测）和管理合同变更和风险事件。见框 7.7。

框 7.7：政府在监测建设阶段中的作用

在建设阶段，政府需要管理和监督项目的进度。协商合同到融资交割的项目团队与将这一知识库纳入建设阶段之间的连续性对政府是有益的。政府在这一阶段的作用和责任示例如下：

- 提供管理安排，与承包商建立清晰易懂的对接口；
- 向政府部门的利益相关者报告项目进展情况；
- 评估承包商提交的设计数据，包括审查对服务交付的任何潜在影响。这些必须在合同规定的时间段内完成；
- 监测现场进度，确保设施符合合同要求，并参加每月进度会议，确保记录和落实政府意见；
- 在建筑运营期间监测设施的质量，并引起社会资本关注的问题；
- 管理变更；
- 讨论和评估任何免责事件或工伤赔偿事件索赔的有效性；
- 维护风险登记册，以解决项目交付的不确定性问题；
- 与社会资本一起规划、沟通和协调安排；
- 与所有相关的利益相关者团体保持沟通联系；
- 准备运营阶段；
- 管理公共关系。

在运营阶段，重点是根据输出规范交付和提供服务。这两种方法需要不同的资源。通常，建设阶段有一系列独立的各方，他们需要报告项目里程碑的实现情况和规范的遵守情况。其中包括独立工程师或认证机构和贷款人的代理人。

运营阶段依赖于社会资本的自我报告以及政府应用的监督和保证系统。在运营阶段，绩效监测通常与惩罚制度有关（无论是实际的财务惩罚还是可能导致终止的某种形式的积分累积）。

7.1.2. 政府在建设阶段的角色和责任

在资产投入运营之前，政府应仔细考虑签订合同后所需的资源。除了合同管理资源外，团队还可能包括表 7.6 中概述的专业知识。

表 7.6：建设阶段所需的政府资源和技能		
角色	责任	时间投入
项目经理	管理和协调建设阶段。	全职的角色取决于项目的规模和大小。
建筑测量师/商务经理	控制成本并管理承包商的合同接口问题。	这些技能可以与项目经理角色相结合。

设施管理（FM）专家	确定任何变更对运营期制度（包括成本）的影响，并帮助过渡到运营。	兼职的角色，但在最后的几个月的建设中，投入将更加密集。这些技能可以与项目经理角色相结合。
建筑师	从政府的角度监测建设进度/工作质量并管理装修过程。	全职的角色取决于项目的规模和大小。
发展领域的专业从业人员（例如：健康/教育顾问）	与利益相关者团体保持联系、管理变更，并在适用的情况下确保工作的专业方面与项目和利益相关者的目标保持一致。	兼职的角色取决于项目的规模和大小。
信息和通信技术（ICT）资源	管理项目和政府系统之间的接口，并在调试期间提供帮助。	兼职的角色，在建设期结束时需要最密集的投入。
法律支持	监测可能影响商定合同的任何进展，并在发生争议时提供协助。	根据需要提供临时支持。
行政支持	为项目经理和更广泛的团队提供支持。	全职的角色取决于项目的规模和大小。

7.1.3. 独立认证机构的角色和责任

在许多司法管辖区（以及大多数普通法的司法管辖区），PPP 合同规定雇用独立的认证机构（有时称为独立工程师），他是该项目类型的专家。该认证机构将根据他/她的专业意见负责证明建设阶段和调试阶段已按照 PPP 合同圆满完成。认证工程师还负责颁发启动运营阶段的证书以及社会资本收取或接收使用者或政府收入的权利。

独立认证机构的决定对社会资本和政府都具有重大的商业意义。因此，独立认证机构必须不受任何一方的影响。这通常通过任命具有适当专业知识的公司（取决于项目类型）以及公平和公正的声誉来实现。

独立认证机构应对社会资本和政府负有责任，甚至可以共同任命。在许多情况下，独立认证机构由双方确定并同意，并由社会资本支付。PPP 合同应该保护独立认证工程师，因为它应该明确规定独立认证工程师由社会资本人支付的事实决不会减损其公正行事的信托义务。

独立认证机构的主要功能是检查和监测工作，在调试期间参加任何绩效测试，向社会资本提供独立认证机构认为需要纠正的所有建议，最后在满意时发出运营许可证书。

在履行其职能时，独立认证机构不以任何方式接受与建设工程的设计、建造、装配、安装或调试相关的任何风险。

在某些司法管辖区（特别是普通法的司法管辖区），独立认证机构 被授予准司法权，可以作

出对当事人具有约束力的决定，甚至可以作为争议解决程序的一部分。在其他司法管辖区，独立认证机构仅在认证完成的直接职责之外的任何事项上提供咨询服务。在这种情况下，独立认证机构的决定将受到审查。因此，在 PPP 合同中，明确将独立认证机构的权力限制在建设和调试阶段的认证是有道理的。

如第 6.1.4 节所述，在其他司法管辖区（主要是大陆法的国家）中，认证职责由建筑、工程和监理工程师执行，该工程师与政府采购部门签订合同并正式向其报告。

7.2. 成本影响监督

随着建设阶段的进展，社会资本（以及政府出资的政府）必须支付与建筑承包商在完成建筑工程中所取得的进展相符的费用。这些付款通常是预先商定的里程碑和 PPP 合同的一部分进行的。因此，在每个里程碑，有必要提供证据证明工作已经进入所需阶段并且具有足够的质量以满足产出规格。

如果政府正在进行里程碑付款，独立认证机构通常扮演这一角色，否则贷款方的技术代理人将证明里程碑已经实现并允许社会资本提取更多债务。每个里程碑的成本监督也是建筑承包商提供担保以及在提前终止 PPP 合同时计算终止付款的一个因素。

7.2.1. 建设期间成本监督的重要性

如果政府在建设阶段的期间或结束时为项目提供资金，那么它将对所实现的每个里程碑所引致的成本产生浓厚的兴趣。它必须管理的风险是它的补助金部分是按照 PPP 合同（或补助金协议）中确定的顺序正确应用。建设阶段的政府出资通常是在股本被提取后，以与债务提取相同的比率进行的。因此，政府的利益与贷款人的利益密切相关。

7.2.2. 需要成本监督的地方

如前所述，政府和贷款人的利益与成本的正确记录没有太大的联系，而更多的是确保正确遵循融资来源的顺序。成本超支的风险通常转移给施工承包商和社会资本，如果超支是由施工承包商控制之外的因素造成的。成本超支必须由社会资本或施工承包商提供资金。政府应避免卷入这两方之间关于这类超支可能产生的任何争端。因此，成本监督应仅用于政府的信息目的。

7.2.3. 资产建造时不同的成本结构机制的说明

使用项目融资原则产生的最常见的成本结构是社会资本负责并承担筹集项目所需的所有融资的风险。然后，它在建设阶段通过向分包商付款来使用融资。

在这种结构中，使用融资来源按照股权的顺序进行，其次是准股权或夹层债务，最后是高级债务。高级债务受到提款限制，付款包括要求达到指定的里程碑。这是为了确保资产未正确构建的风险主要分配给股权和准股权提供者。

政府补助金可以以政府建设的资产形式运用，在调试阶段结束时或在建设阶段的里程碑处作为单一付款申请。对于每一种情况，风险状况都是不同的，应注意不要干扰直接项目融资结构中适用的风险分配或激励措施。

7.3. 审批过程

社会资本应全权负责设计。尽管政府有权审查设计（见上文第 6.1.2 节），但政府对设计不应有批准权。因此，为确保实现输出规范而进行的设计变更应由社会资本承担风险。政府希望得到这样的保证，即建设或开发能够以符合 PPP 合同输出规范的方式按时交付服务。如果由于特殊原因不适用这一原则，则必须在 PPP 合同中明确规定的精心编制和具体制度下行使批准权。

7.3.1. 设计开发过程

大部分初步设计应在投标阶段完成，政府将在选择社会资本的过程中进行一些设计审查。风险在于，社会资本的投标书中包含的设计方案将无法达到要求的输出规范。在投标阶段提交的设计方案通常是概念性的，并且在以后的阶段中经常被修改。

在这种情况下，政府应确保：

- 社会资本的设计不超出提供的土地范围。如果是这样，可能因额外土地的征用而产生的成本和风险由社会资本承担；
- 在合同授予时，社会资本的设计建议书被纳入 PPP 合同，以便正式协议中保留设计内容的记录；
- PPP 合同具有足够的灵活性，允许对初步设计进行更改和改善，以满足任何规划、环境或其他要求；
- 社会资本需提交所有修订设计进行审查。

7.3.2. 认证、检查和获得批准

通常由独立的认证机构向政府和社会资本提供认证服务，该认证机构将检查已完成的建筑工程；如果满意，独立认证人将签发开始运营所需的证书（上文第 6.1.3 节）。鉴于政府必须有权在建设阶段监督工作，但不应对工程拥有任何批准权。在政府的合理协助下，从第三方获得所有同意和批准的责任应由社会资本承担。

7.3.3. 绩效测试和验证资产适用性

在开始运营之前，社会资本应有义务证明资产符合规定的产出规格。社会资本使用的演示方法将是项目特定的，但可以采取检查、演示、验收或调试试验或其他绩效测试的形式。

7.3.4. 交付资产时社会资本的义务

社会资本必须事先通知所有的绩效测试，要求其提供测试的访问权限，以及证明其结果所需的文件。独立认证机构应负责评估绩效测试的成功与否，以及社会资本必须有一个流程来补救此类测试产生的任何缺陷。

7.4. 建设阶段的进度管理

至关重要的是，政府必须在所有时刻了解项目的发展和进展。确保在这种情况下完成这项工作的最有效方法是要求社会资本定期与政府联络，并根据建设进度表报告进度。报告应包括有关工程进度的信息、通知任何预期延误、管理任何延误的计划以及建设期间的其他重要问题。

7.4.1. 进度管理的重要性

进度表或时间管理是社会资本的责任，也是 PPP 项目专业人员的领域。这对政府来说非常重要。在一些社会资本关系中，政府将依赖于预定迁入的完成日期。例如，可能已设置办公室住宿的时间表，以使政府能够在现有租约到期之前搬出现有建筑物。如果 PPP 的进度表管理不善，并且在没有向政府提供充分通知的情况下出现延迟，政府可能会发现自己没有“家”。

进度安排管理不善也会给政府带来政治和声誉风险。例如，重要的国家事件可能取决于事件本身周围的基础设施的及时完成。因此，政府必须认识到，进度管理是调试和构建资产不可或缺的一部分，因为它可能会影响完整的项目交付，甚至是政府资助预算规划。

7.4.2. 管理项目及时完成所需的过程

监测项目对于确保项目在规定的目标日期内完成至关重要。

联邦政府（铁路）2014 年第 3 号绩效审计报告可以看到项目进度监测不足的一个例子。印度铁路公司与社会资本合作执行了 8 个 PPP 项目。审计审查了其中四个项目。特许经营权协议中的规定要求社会资本每年向政府报告其根据协议履行的情况。此外，特许经营权协议规定了由主要利益相关者代表组成的建设进度审查委员会（CPRBs）。

预计 CPRBs 将每月审查项目进展情况，编制月度报告并发布必要指令或采取纠正措施以及时完成项目。审计结果表明，虽然正在编制月度进度报告，但没有记录证实 CPRBs 正在监控项目的进展情况。任何特许经营协议都没有规定采购当局在监控项目执行情况方面的作用。

预计 CPRBs 将每月审查项目进度，编制月度报告，发布必要的指示或采取纠正措施，以便及时完成项目。审计发现，尽管正在编制月度进度报告，但没有任何记录证实 CPRBs 正在监测项目进度。任何特许经营权协议均未规定采购部门在监测项目绩效方面的作用。²¹

表 7.7 概述了在处理 PPP 项目进度表时需要进行的任务。政府必须了解这些步骤，以便监测进

²¹ 印度审计长办公室，2014 年，《印度铁路公私合作项目 CAG 绩效审计报告》，新德里，新闻稿。

度情况，并在不及时完成的情况下实施任何进一步的行动。

表 7.7：处理进度计划管理时要遵循的过程

主要任务	描述
基线进度计划	基线进度由承包商根据合同要求准备。通常，政府保留审查基准进度表以进行协调和监测的权利。它用于识别项目关键路径和近关键路径，如果延迟，将导致项目完成的总体延迟。 基线进度计划进行了调整，以纳入已批准变更单和延期的进度变更。如果承包商对基准进度计划提出任何其他变更，承包商必须获得政府的批准。 对于关键或接近关键活动的顺序、持续时间和关系的重大变更，或主要设备项目的交付日期的调整，承包商将为所有合同要求准备一份拒绝进度修订会议。修订后的进度计划用于协调和监测，取代基线进度计划。
进度计划管理	进度计划管理要求所有项目参与者积极参与，随时了解项目状态以及可能影响进度绩效的任何延误。 承包商主要负责组织和管理项目工作。因此，承包商的进度管理程序必须与所有项目参与者共享并沟通。 如果关键路径活动出现延误或其他延误，承包商需要利用受影响的分包商、供应商和设备供应商的输入制定替代工作顺序。进度管理对于确保承包商在批准的时间和预算内交付项目至关重要。 进度管理计划应包含以下所有主要要素： ● 基线进度表制定和批准； ● 进度分析和协调； ● 安排变更和修订； ● 安排延迟缓解计划。
范围变更的进度计划管理	范围变更的进度管理涉及变更控制过程产生的与进度相关的变更的计划、进度和批准。管理进度计划变更的主要目标如下： ● 记录范围变更对项目进度表的直接和间接影响； ● 分析进度影响的成本； ● 向项目参与者传达进度表和成本影响。

7.4.3. 确保进度计划准确反映进度

确保进度计划准确反映进度，并更新以反映延迟或变更，这一点至关重要，因为任务相互依

赖，而延迟会增加成本。项目规划可以确定总体进度，并且应该指定必须完成特定任务的时间。一种好的技术是建立易于观察和验证的里程碑。尽管 PPP 合同不要求政府更新进度表，但社会资本必须将可能影响里程碑或项目交付关键路径的任何变更告知政府。

7.4.4. 批准进度里程碑

批准进度表里程碑通常由独立的认证机构（上文第 0 部分）完成，他们将发布工程竣工、实际竣工和最终竣工证书。

7.5. 质量管理

在 PPP 指南中，质量管理被定义为组织核心业务领域中规划和执行（生产/开发/服务）所需的一套政策、过程和程序。质量管理体系（QMS）需要整合组织内部以及特定项目内的各种内部过程。它还应该为项目执行提供一种过程方法。质量管理体系使组织能够识别、测量、控制和改进各种核心业务过程，从而最终提高业务绩效并降低施工风险。

7.5.1. 社会资本实施的质量评估

在处理质量管理时，社会资本对政府有几项义务。表 7.8 描述了社会资本遵守良好实践质量管理所需的关键任务。

表 7.8：健全质量管理过程的标准	
主要任务	描述
QMS 规划	制定全面质量管理体系（QMS）的规划过程确定了确保整个项目执行计划有效运行和控制的过程、程序和其他文件。这项计划工作将形成一个文件化、完整的过程。
QMS 开发	该任务涉及 QMS 过程，程序和其他文件的开发，以及实施的准备。
QMS 实施	此任务涉及将质量管理项目计划（QMPP）元素积极纳入工作流程的过程。质量管理体系应该能够解决以下问题： • 这些过程的顺序和互动； • 确保有效运行和控制过程的标准和方法； • 支持有效运行和监测这些过程所需的信息； • 实施这些行动所需的测量、监测和分析方法，以实现计划的结果和持续改进。

QMS 报告	此任务包括报告质量要求的满足程度或质量过程的执行情况。它包括开发测量、报告和改进绩效过程和有效性的方法。它还解决了收集和使用不合格数据以解决改进问题的需要。它还应该记录过去发生的事情。
QMS 监测	包括整个过程的控制和监督方法。这个过程建立、维护和实施一个程序来控制并最小化不合格。这项任务可以通过适当的书面程序、说明或检查表来控制。应记录、验证和记录结果。

7.5.2. 政府审查的质量评估

监控管理质量很难，并且很大程度上属于“软”指标类别。然而，一位经验丰富的合同总监应定期监测社会资本的管理和运营人员的质量，寻找可能提前发现问题的弱点或趋势。

8. 建设阶段变更管理

8.1. 变更管理的重要性

关于 PPP 的一个常见问题是，为什么尽管标准化的 PPP 合同有了很大发展，但在其合同期限内，许多 PPP 合同都会有所变更或修改。为什么随着开发和实施 PPP 项目各个行业的标准化，还要求对 PPP 合同进行任何形式的变更或修改？

最明显的答案是，在复杂多变的环境中，无法预测可能存在的风险范围，并在 20 年或更长时间内精确分配这些风险。因此，从 PPP 中获得长期价值的关键不仅在于实施前的阶段，还在于如何在 PPP 合同中建立风险和回报的平衡，以便能够在重大变化中生存下来——并以结构化的方式管理这些变更，以保护 PPP 中的公众利益或物有所值。

有许多 PPP 合同的例子已经被修改或重新谈判。Gausch（2004）引用了拉丁美洲国家对 PPP 普遍存在的重新谈判，指出这种重新谈判在其他司法管辖区也很常见，尤其是 PPP 模式是使用者支付而非政府支付 PPP 的司法管辖区。²²

然而，也有许多项目比预期表现更好的例子。在这种情况下，在 PPP 项目是公有社会或经济基础设施的情况下，公平分享协议的所谓“优势”非常重要。相当大的努力已经在超过阈值限制的规定收益分享中进行，甚至是为了发起人的利益进行再融资，为政府产生再融资收益份额（第 8 章第 9.3 节）。

例如，一些重要的经验已经得到了教训，即修改合同的灵活性非常重要，但是需要维持政府部门对变更过程的监督，以维护公共利益或物有所值。此外，重要的是确保双方之间的风险分配保持一致（考虑到 PPP 合同的变更），与作为原始 PPP 合同一部分批准的风险分配保持一致。此外，如果政府在合同中寻求太多的灵活性，则投标人可能无法接受变更风险。如果政府需要非常高的灵活性来改变项目，这表明该项目首先不适合作为 PPP。

²² Gausch, J.L. (2004 年)。《授予和重新谈判基础设施特许经营权：正确行事》，世界银行研究所发展研究。

因此，许多国家的法律框架描述了 PPP 合同和许可证的变更过程以及风险的重新分配。良好的实践要求变更发生在结构化的环境中。它还要求政府对变更采取与最初决定继续进行 PPP 的同等努力，特别是在发生重大变化的情况下。

PPP 合同将规定合同允许变更的事件。但是，它可能不会为同意或实施允许的变更而指定需要采取的所有后勤或行政措施。政府合同管理程序应规定必要的后勤和行政细节，如：

- 必须向其发送变更请求的人；
- 评估拟议变更影响的人员；
- 被授权代表政府和社会资本同意变更的人员；
- 负责监督和验证变更实施的人员。

一个重要的经验教训是，允许 PPP 合同进入清算阶段，而不需要政府介入合同并挽救股东。有两个例子发生在澳大利亚的新南威尔士州，在那里，贷款人介入，股东被替换。跨城隧道²³和 Lane Cove 隧道²⁴采用“让市场运作”的方法，让贷款人介入并通过竞标方式出售特许经营权。另一种方法是政府重新谈判和挽救股东，从而造成强烈的道德风险。然而，如果 PPP 场相对不发达，可能没有其他各方愿意通过这一过程接管项目，政府可能有必要采取干预或违约行动，以防止项目完全失败。

因此，任何干预或重新谈判都必须基于公共利益。在澳大利亚，Reliance Rail 和 Southern Cross Station 项目（见附录 A）的相关政府更积极地谈判修订后的协议，以避免终止并提供公共服务或节省争议成本。然而，他们这样做的目的是明确关注从结果中获得的公众利益。

8.2. 所有权变更

社会资本寻求改变其股权安排及其所有权是很常见的。如果此类变更不会增加政府风险或减少公共利益，则 PPP 合同不应禁止。以下情况是此类变更可能适用的例子：

- 建设竣工后，当施工承包商希望退出项目时 - 这使得该方能够将其投资再次应用到新项目中；
- 如果金融投资者没有为项目带来任何特殊技能，金融投资者希望退出。他们替换另一个同等投资者可能不会引入任何新风险或减少公共利益。

然而，必须减轻的一个可能的风险是将股份出售给不合适的新股东。这适用于政府已经从原来的股东的承诺中获得安慰以保持其在项目中的经济利益的情况。对于在项目中具有指定积极作用的股东尤其如此，例如建筑承包商或设备供应商

政府可保留批准股权变更的权利，特别是在社会资本的股权变更意味着社会资本的受益所有权或控制权发生变更的情况下。控制权变更和受益所有权的含义将在 PPP 合同中定义。合同可规定，在允许任何处置之前必须经过一段时间（例如，在施工完成后两年内，禁止处置股份）。

²³ Danny Graham, 《城市地区基础设施投资 PPP 的使用：案例研究：悉尼跨城市隧道，新南威尔士州，财政部，<http://www.oecd.org/gov/budgeting/45039865.pdf>[访问日期：2015 年 7 月 1 日]

²⁴ 高速公路项目分公司，2010 年，实施后审查：M7 高速公路，跨城市隧道以及 Lane Cove 隧道，<http://www.rms.nsw.gov.au/documents/projects/sydney-north/lane-cove-tunnel/m7-homoway-cct-lct-post-implementation-review-report.pdf>[访问日期：01072015]

贷款人在限制允许社会资本控制权的变更和要求股东（及其控股公司）作出某些承诺以维持其在项目中的股权和经济利益方面具有合法利益，至少在一段最短的时间内（通常不会在他们将所有的股权和股东贷款投入项目之前结束）。政府不应以妨碍贷款人保护其合法关切的方式使用其批准权。

8.3. 工程范围的变更

范围管理对于确保项目实际交付最终使用者所需的项目至关重要。PPP 协议中规定的输出规范应考虑到政府当前和未来的要求，这些要求是可识别和可量化的。但是，可能需要对输出规范进行变更，以满足政府要求的变更，而这些变更在合同生效时无法预期或量化。外部因素造成的变化也可能需要变更，政府保留变更权利（例如，改变政策）。必须在实施之前通知政府所有变更。

有必要区分变更来源（即社会资本、政府或某些外部事件）、时间、变更的规模 and 影响之间的工作范围变更。在所有情况下，必须系统地并根据 PPP 合同来处理范围的变更。

由于在实际情况下实现输出规范的最佳方法变得明显，因此在建设阶段，来自社会资本或政府的范围变更的可能性最大。无论变更的来源如何，都必须有一个正式的过程来界定范围并就此类变更达成一致。最常见的方法是一方向另一方发出变更通知，说明成本和风险影响，以及规范的正式变更。必须清楚地确定成本影响，并根据变更的数量向适当的决策者寻求批准。

通过与社会资本和政府的代表建立动态和授权的委员会来考虑提议的变更，特别是以提高公共设施（如医院）效率的方式应用规范，将获得巨大的价值。如果对规范的微小更改没有成本影响，这些委员会是管理协议过程的宝贵工具。

对成本影响较小的变更可由合同管理团队批准。政府和社会资本高管的较大变动，以及重大变更（以占总建设资本成本的百分比表示，或风险分配或项目范围发生重大变化）应在项目治理安排下由适当的审批机关批准。这些批准机构可以是中央 PPP 单位或代表政府部门的委员会。

在社会资本方面，股东和贷款人有兴趣管理和批准变更。应建立批准程序，类似于政府的批准程序，向股东和贷方通知变更并要求其批准，并且在某些情况下，成本超过某个阈值。

8.3.1. 管理政府发起的变更

如果政府要求更改合同规范，则必须发布正式的变更通知。通常的做法是在合同中提供社会资本有义务回应变更的通知，通知应有关于拟议变更影响的详细信息。

必须允许社会资本确定实施变更的成本和风险，并通过变更建议通知政府此类成本。成本应与原始或基本情况分析的资本成本进行比较。如果此类费用超过了规定的数额，则应要求社会资本在公开市场上对此类变更进行投标。如果成本相对较小，社会资本应使用其现有分包商实施变更，因为这将最节省成本和时间效率。

政府必须决定接受或拒绝变更建议。对于 PPP 合同来说，采用一种方法来确定社会资本的各种间接费用和加价的变化是非常有用的，因此，实施变更的决定取决于社会资本从承包商处获得的基本成本，而不是社会资本寻求为其成本和风险提供补偿的加价。

然后在各方之间正式签署变更并实施。

除非满足以下任何条件，否则社会资本必须有义务实施变更：

- 如果实施变更，将导致违反任何法律要求或良好的行业惯例。或者，如果变更会对社会资本行使其权利和权力以履行其在 PPP 合同下义务的能力产生不利影响；
- 社会资本没有法律能力来实施变更；
- 如果实施变更，将以合理的商业条款进行任何保险或实施保险；
- 从合理的商业条款来看，这种变更在技术上是不可行的；
- 这会使社会资本违反其贷款协议。

变更的成本必须由政府提供资金。有许多方法可以实现这一目标。最容易实施的是在实施变更时向社会资本一次性支付的资本补助金。由于这一变更也可能涉及到一致的运营和维护成本，而这些成本并未包含在 PPP 合同和财务模型中，因此必须有一种机制，政府可以通过该机制偿还这些成本。在政府支付 PPP 的情况下，可以增加支付额，以弥补实施后变更的成本（和风险）。对于使用者支付 PPP，成本回收可能通过增加使用者费用来实现，尽管这并不常见。

所有变更也可能由社会资本筹集资金。这在政府支付 PPP 中更为常见，在 PPP 中，资本和融资成本可以通过增加付款获得。

8.3.2. 管理社会资本发起的变更

可能会有许多社会资本发起的变更。其中大部分应该是对实现产出规范的方式的改变，并且应该由社会资本承担成本和风险。然而，政府需要对这些变更进行审查和批准，以便产出规范继续反映政府的需求。因为在大多数情况下，政府仍然是该资产的所有者，并且在比 PPP 合同期限长得多的一段时间内，政府拥有该资产的利益。

在这种情况下，社会资本发布变更通知并确认规范变更的细节，政府不承担任何费用。在某些情况下，政府愿意为社会资本提供成本贡献，以增加物有所值，但这些应该是例外。

政府随后提出了某种形式的不反对意见。然后由双方正式签署并实施。

政府必须对社会资本的价值工程概念保持敏感。价值工程是利用一些创新的实施方法来降低成本的工程，在建筑和系统开发中很常见。在变更协议中，双方很可能会分担成本降低，但必须仔细检查此类价值工程带来的风险。

铁路系统中的一个例子是将脱轨安全壳遏制系统的数量减少到符合良好的行业惯例的水平，但低于原始输出规范中规定的水平。在一个政府参与的价值工程中忽略了安全壳遏制系统措施的地区，实际的脱轨会导致一些民事甚至刑事法律诉讼中的责任问题，这些问题肯定会随之而来。

8.4. 外部事件引起的变更

如前所述，执行 PPP 合同的一般风险由社会资本承担。一般原则的例外情况仅限于特定的免责领域，如免责事件、赔偿事件和不可抗力事件。在这种情况下，PPP 合同必须规定双方之间通知此类事件的方式。它还需要明确指出此类事件将导致对 PPP 合同变更的程度，这一变更也必须在双方之间正式化——尽管无需任何一方批准的要求。如果一方反对或不同意该过程的结

果，则变更将根据 PPP 合同中规定的争议解决程序来决定。

8.5. PPP 合同的修订和重新谈判

通过修改和调整合同来管理不断变化的环境和新出现的风险是减轻项目压力的关键。因此，在任何具有重大 PPP 项目的管辖区内，几乎没有绝对禁止修改 PPP 协议的规定。欧盟（EU）是拥有最受监管的采购环境之一，在重新谈判特许经营权协议方面可以被视为良好做法的合理代表。

虽然一些重新谈判是有效的，但许多是机会主义的，应该予以劝阻。根据 EU 法律，原则上禁止对 PPP 重要方面进行重新谈判。²⁵它列举了以下阻碍重新谈判的原因：

- 竞争性投标可能被扭曲，最有可能的中标人不是最有效率的公司，而是最擅长重新谈判的公司；
- 通过双边重新谈判，失去了竞争压力的积极影响；
- 重新谈判通常会降低 PPP 安排的整体经济效益，并可能产生负面影响；
- 为保护其权利，可能会干扰贷款人干预或阻止合同变更的权利。

然而，仔细研究 EU 采购法，特别是 2014 年特许经营权合同的授予指令，具有很强的启发性。第 43 条明确允许在特许经营权价值增加不超过 50% 的情况下以及在下列情况下修改特许经营权合同：

- 修改，不论其货币价值如何，已在初步特许经营权文件中以明确、准确和明确的审查条款作出规定，并且不改变特许经营权的总体性质；
- 原始社会资本的额外工作或服务是必要的，并且出于有效的经济和技术原因，不能由新的社会资本提供，并且采购新的社会资本会对采购部门造成“重大不便或大量重复费用”；
- 修改，无论其价值如何，都不是实质性的。

在智利，2010 年的“特许经营权法”对智利特许经营权的修改方式作了一些实质性的改变。框 7.8 概述了这些内容。

框 7.8：2010 年智利特许经营权法下的特许经营权修正案

特许经营权法允许双方同意变更合同工程和服务，以便将服务水平和技术标准提高至批准资本价值的 15%（该数字在投标条件中确定）。如果政府没有成本，那么就没有必要达成协议。

如果合同签署后的条件要求社会资本进行额外投资，政府和社会资本可根据经财政部批准的修正协议，将额外投资价值增加 20%。政府工程部必须能够根据公共报告中充分证实的公共利益理由，证明变更的合理性。

²⁵ 欧洲 PPP 专家中心（EPEC）（2014 年），在合同有效期内管理 PPP——健全管理指南。

为防止垄断性定价，超过批准的资本工程 5%的，必须由社会资本提出公开招标。然后，社会资本通过国家提供的一项或多项补贴得到补偿：对工程开发感兴趣的第三方直接向特许经营权持有人支付的自愿付款、对特许经营权总收入的当前金额的修改、特许经营期的变更、费率的修改或特许经营权商定的经济制度的任何其他因素。

在特殊情况下，只有在变更超过资本预算 25%的建设阶段，修改协议必须经政府工程部和财政部批准。修正案的条件包括：产生修正案的事实和情况发生在授予特许经营权后，且在授予特许经营权时无法预见；以及由于包括专业知识、行为、绩效、社会 and 环境影响、管理经济或规模经济在内的原因，授予向原始特许经营权持有人提供新工程比授予新的特许经营权更有效。

经修订的特许经营权法中设立的由独立专家组成的技术小组必须核实该修订是否符合这些条件。对社会资本的补偿金的计算和支付方式应使附加项目的净现值等于零，同时考虑附加项目对原项目可能产生的适用折现率和经济影响，包括可能发生的更高风险。

8.6. 财务重组

在有问题的项目中，可以考虑进行财务重组。处理财政困难项目的一种方法是由政府拍卖 PPP 合同，新的投标人将支付项目的实际价值，然后继续提供服务。这与社会资本的风险分配一致，是处理此类项目的首选方法。然而，在不太成熟的 PPP 市场中，存在没有买家愿意或能够接管项目的风险。

用于财务重组的其他工具可能包括修改财务文件或将债务转换为股权。这些都是在社会资本内部管理的，政府参与的范围仅限于批准重组中所做的变更，特别是在 PPP 中控制条款可能发生变更的情况下。

财务文件的修订可能包括延长到期日、修订利率和修订财务合同等。例如，在美国圣华金山收费公路交易中，通过增加到期日、修改覆盖率（债务偿还）和减少年度债务偿还额²⁶，对 20.6 亿美元的收费收入债券进行了重组。杜勒斯绿道（弗吉尼亚）和南卡罗来纳州南部连接（南卡罗来纳）项目也实施了债务重组。

8.7. 建设阶段的法律变更

在签订 PPP 合同时，遵守现行或可预见的法律的成本通常被计入社会资本为提供服务而投标的价格中。然而，在签署 PPP 合同时，社会资本可能对无法预见的法律变更可能产生的特定成本进行定价。由此产生的问题是，谁应负责因法律变化而产生的费用，以及如何为此类费用提供资金。

²⁶ Primoff, M.G. and Hampton, N., Kaye Scholer 2013, *In: Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts, Ministry of Finance, Government of India: Secrets of Successful Restructuring*. LLP article, Infrastructure Investor.

8.7.1. 法律变更风险的分配

社会资本关注的是，法律变更是一种它无法控制的风险，并且被认为是在政府控制范围内。在非 PPP 业务中，业务运营商通常能够将法律变更的成本转移给使用者。相反，PPP 合同往往缺乏定价的灵活性，社会资本可能认为，它不应该承担任何法律变更的成本。此外，各国政府认为，在适用于本国所有企业的范围内，法律变更不应成为对社会资本提供特别保护的原因。为了平衡这些论点，法律变更相对稳定和有限的国家在决定谁承担法律变更的成本和风险时，采用偏袒测试。

8.7.2. 法律的一般变更

法律的一般变更是指影响该国所有业务或所有涉及 PPP 合同集中的行业的变更。在这些情况下，遵守法律的风险和成本仍由社会资本承担。一般的法律变更的例子是税法或环境法的变更。

除非必须更改输出规格，否则法律的一般变更不需要变更。在这种情况下，社会资本的变更将是适当的。福斯特基础设施（2012）指出，如果政府提出可能影响 PPP 项目的重大政策变更，则可能通过变更流程或法律程序变更来实施该变更。在这种情况下，政府应考虑每个过程的相对优点，包括对物有所值和长期 PPP 关系的影响。

8.7.3. 项目特定的法律变更

当法律变更的影响存在歧视因素时，就会出现针对具体项目的法律变更。这种歧视可能是针对社会资本的，也可能是针对 PPP 合同中涉及的企业，社会资本就是其中之一。

在这种情况下，政府承担法律变更相关的费用。但是，社会资本必须有义务尽一切合理努力减少任何费用增加。事实上确定法律变更是一般性的还是项目性的，以及成本是否得到合理减轻，将成为争议的根源。因此，对于任何可能成为法律变更的事项，双方均宜召开会议。在某些情况下，双方可以通过联合游说推动法律变更的机构来避免特定项目的法律变更。

程序上，用于政府变更的变更管理系统应在项目特定法律变更的情况下使用。

9. 建设阶段的索赔管理

9.1. 索赔管理的重要性

在 PPP 合同管理的背景下，索赔有点用词不当。结构良好的 PPP 合同允许一方未能履行其对另一方的义务而产生特定后果。这些失败通常会导致赔偿事件或违反 PPP 合同，而不是一般性的损害索赔。因此，一方当事人可以以另一方当事人对其造成损害或损失为理由实施一种索赔形

式，如果不提出损害赔偿请求，就不可能获得免责。审查此类论点的法律价值不在 PPP 指南的范围之内，本节将重点讨论如何处理可能出现的各种形式的索赔。

第一个观察是，随着政府参与 PPP 运营和融资的程度，某些形式的索赔的可能性增加。这种参与，无论是在批准设计、向社会资本提供辅助基础设施、获得必要的许可（如环境批准）、提供土地，或提供资本或运营补助金，都会导致政府未达到规定的合规标准产生风险。

因此，合同管理团队的作用对于确保政府的合规性和正确记录履行此类义务的所有事件至关重要。如果提供土地，那么所有与土地相关的文件和协议必须做好记录。同样，必须履行和记录与获得批准有关的义务。

即使合同管理系统运行良好，也有可能收到一些索赔或免责通知或补偿事件。合同管理团队应拥有允许良好索赔管理的资源和流程。

索赔管理允许识别和评估索赔和潜在索赔。通过及早评估他们的优点，索赔或潜在索赔可以迅速避免或解决。或者，可以决定采取其他解决途径。框 7.9 是社会资本可能提出的索赔的非详尽清单。这并不是说列出的所有索赔都是 PPP 合同中的合法索赔。合同管理团队应拒绝不合法的索赔。

框 7.9: 可能出现的潜在索赔

• 一般索赔 • 范围缺少 • 违约 • 管理不善 • 超额计费 • 不适当的人工费 • 不适当的材料费 • 设计错误或遗漏 • 建筑师/工程师错误 • 业主规范不当 • 索赔延误	• 因业主或承包商的行为或不作为而造成的延误 • 资源配置不当造成的延误 • 不适当提前完成的收费 • 影响索赔 • 业主设施中断 • 业主对承包商手段和方法的干扰 • 承包商生产力中断（工作和交易顺序） • 不同的现场条件 • 隐藏条件 • 不同于方案和规范所示的现场条件 • 异常天气条件
--	--

在收到任何索赔或违约、免责或赔偿事件通知后，合同管理团队应遵循表 7.9 中规定的步骤。

表 7.9: 评估索赔的过程	
过程	描述
识别	确定潜在索赔的来源。例如，设计错误/遗漏、范围差距、文件冲突、隐藏/不同的现场条件、异常天气等。

法律合规性检查	确定索赔是否在 PPP 合同或法律中有任何依据。就此事咨询法律资源。
评估价值	根据既定的法律先例和合同文件确定索赔的潜在成功。
评估量级	从各方的角度确定最坏情况和最佳情况的大小。
战略发展	这可以从和解协议到遵循争端解决程序。

一般来说，政府官员很少有权就索赔达成和解协议，因为这些协议通常具有重大的财务影响。因此，争议解决程序（DRP）是所有索赔的违约。双方需遵守规定的 DRP，以确保满足所有时间线，并遵守所有程序。最坏的结果是在没有决定问题的价值的情况下，根据 DRP 的违约判决。

一种常见的索赔形式是发生社会资本与其分包商之间，或分包商与供应商或分包商之间。原因在于，这些分包合同通常采用更传统的建设工程总承包（EPC）合同的形式，其中，对具体绩效和/或损害的索赔更为常见。

在这种情况下，政府拒绝加入这种索赔和争端是适当的。相反，它将专注于确保社会资本继续按照 PPP 合同的条件交付。

防止索赔

社会资本最有可能通过使用合同形式以及项目和质量管理工具来主动识别和减轻争议和索赔，从而防止索赔。表 7.10 列出了一些此类工具。

表 7.10：索赔类型和可能的预防性解决方案		
索赔的类型和原因	关键控制	预防性解决方案
一般索赔		
缺少范围，违反合同	合同	在合同中提供适当的变更单和变更指令程序，并将程序流程纳入交易分包合同
管理不善	项目治理	清晰。明确的政策和程序。根据合同文件正确遵守变更指令和变更单程序。
不适当的人工费，不适当的材料费	采购	定义明确的 RFP。

过度开票	财务	透明的财务报告
设计错误或遗漏		
建筑师/工程师错误	质量控制	适当的审查和验收程序，用于设计审查和工作签字。
建筑师/工程师遗漏	项目管理	集成的设计管理和范围变更流程。根据合同文件正确遵守变更指令和变更单程序
政府规范不当	采购	明确定义的 RFP 和彻底的建议书审查/澄清
延迟索赔		
由于政府或社会资本的 行动或不作为而导致的 延迟	进度表	使用适当的调度工具和技术全面和集成的调度过程
由于资源分配不当导致的 延迟	规划	利用资源加载和人力优化工具实现最佳人员配置
影响索赔		
政府设施中断	风险评估	执行与高风险情景相关的分析和应急计划
政府干预社会资本的手段和方法	风险评估	
社会资本的生产力中断 (工作和交易的顺序)		为项目的每个阶段制定和维护一个全面的项目执行计划。

不同的建筑现场条件		
隐藏条件	合同管理	提供适当的合同语言，分配不可预见条件、不同条件、天气和进度延误的风险。
不同于方案和规范所示的现场条件	规划	在规划期间，对现场条件进行彻底分析，并进行充分的第三方验证。

附录 A 中列出了政府索赔管理的案例研究，即维多利亚州审计长于 2007 年 11 月对维多利亚州的两个主要合作项目进行审计时报告的澳大利亚墨尔本南十字站。

9.2. 建设阶段的延期处理

社会资本将拥有一组有限的事件，可以要求：

- 延长资产建立、委托和运营的完成日期；
- 延长 PPP 合同的到期时间（实际上是延长其可以通过运营资产获得收入的期限）。

这些事件将在 PPP 合同中列出，并与社会资本控制之外的事项有关。在这种情况下，允许延长项目使项目能够继续进行，而社会资本仍有动力完成项目；这比由于社会资本无法控制的事件而启动违约流程更具性价比。有关此风险分配基础的更多信息，请参见第 5 章第 5.5 节。

合同管理团队在政府中的作用是确保授予此类延期的依据基于事实和遵守其中规定的程序方面符合 PPP 合同中的标准。

尽管以下各节区分了免责事件（使社会资本有权获得延长时间和/或支付一定金额的补偿），但应该记住，时间对社会资本来说是金钱，并且在这两个事件中所遵循的过程应该是相同的。

9.2.1. 免责事件（仅限时间）

免责事件是指在 PPP 合同期限内的任何阶段可能发生 PPP 合同中列出的事件，其后果由社会资本进行最佳管理，即使它们可能不在其控制范围内。免责事件的最好例子是不可预见的不利天气。社会资本承担免责事件的财务风险，但不应产生违约赔偿金或终止权利，因为社会资本被允许延长完成日期。

社会资本应向政府通知 PPP 合同中规定的任何免责事件的发生。应在意识到事件发生后，在规定的时间内（例如三个月），在合理可行的情况下尽快完成。社会资本的通知应：

- 指定已发生的事件并解释其为什么有资格作为免责事件；
- 确定事件对履行社会资本的义务、财务安排及其运作所产生或可能产生的影响；

- 提供补救影响所需的额外时间的详细信息。

政府如不信纳其有足够的资料证明有理由延长时间，则必须要求提供进一步的细节和详情。

如果政府和社会资本同意延长竣工日期，则 PPP 合同将修改工程竣工和运营开始的新日期。如果双方未达成一致意见，则必须根据 DRP 确定该事项。

政府应就所提供的信息询问社会资本。社会资本必须采取行动，尽量减少由事件造成的延误，从而尽量减少任何免责事件的不利影响。

9.2.2. 补偿事件（时间和金钱）

补偿事件与免责事件不同，因为社会资本有权获得补偿金额，并且可能延长 PPP 合同的期限。补偿事件的例子包括政府未能提供土地或通行权，或其他政府部门造成的延误。

除了免责的要求外，社会资本还必须：

- 指定已发生的事件并解释其为什么有资格作为补偿事件；
- 确定事件对履行社会资本义务所产生或可能产生的影响；
- 提供补救影响所需的额外时间的详细信息；
- 提供社会资本产生或可能产生的额外负债、成本和费用以及收入损失的详细信息。

这必须总结为资本成本，社会资本必须得到补偿，运营成本必须由收入（使用者费用或政府支付）的增加或 PPP 合同期限的延长所覆盖。

政府的合同管理团队必须仔细询问和审计这些成本，因为它们可能被夸大。还必须检查社会资本的缓解成本是否是实际的。

在这个问题上任何未解决的分歧都必须通过 DRP 来处理。

9.3. 不可抗力事件处理

不可抗力事件是指在 PPP 合同期限内，任何一方无过错可能发生的一系列有限事件。这些都是由社会资本管理的。它们比免责事件更严重，通常持续时间更长，可能导致 PPP 合同终止。根据定义，它们是不寻常和罕见的事件，合同管理团队应将这些事件作为例外处理。重点应是避免社会资本终止合同，以减轻影响，并在必要时获得贷款人的支持，以推迟付款，直到项目再次稳定。

9.4. 社会资本索赔审批程序

必须遵循非常严格的索赔处理流程，如下所列：

- 必须在事件发生后的有限时间内通知政府所有索赔。在事件无法评估很久之后提交的索赔，社会资本将努力证明其如何处理事件并减轻其后果；
- 通知必须包含完整信息，否则通知应予以拒绝；

- 政府应该要求提供有关索赔的进一步信息，直到它确信有足够的信息来评估索赔；
- 索赔应以基本情况分析的财务模型和原本项目时间表为基础，以便在时间和金钱方面根据原始基本情况分析评估事件的影响。

双方应努力就事件的进度和成本影响达成一致。在某些情况下，独立认证机构可以提供帮助。由于独立认证机构无法就可能包括其技术专长以外的法律事件的事项上提供最终且具有约束力的决定，因此退回到 **DRP** 立场。

一些司法管辖区（特别是智利）设立了技术小组，负责解决此类争议，为该小组配备独立的法律、财务和技术专家。

10. 处理社会资本在建设阶段的绩效不佳和违规情况。

监督社会资本的绩效是政府合同管理团队的主要职能。在大多数购买力平价中，绩效监控和报告是由私人合作伙伴完成的，这在很大程度上保证了报告的准确性，并在不准确的情况下对绩效指标进行审计。在购买力平价合同期限内，几乎可以肯定的是，私营方将不符合要求的标准，也不符合购买力平价合同中的规范。这被称为“不履行”，即使某些服务可能部分提供或部分满足规范。

10.1 处理绩效不佳和违规的机制

在建设阶段处理业绩不佳和违规情况时，问题不是提供服务标准，而是完成资产所需的时间和完成资产的质量。一般来说，鼓励社会资本将资产转入创收运营，但政府可能会在延迟的情况下遭受一些损失，并可能创造要求某种形式的违约赔偿金的权利。

10.1.1 社会资本不遵守规定的影响

社会资本的不遵守通过减少向公众提供的服务的数量或质量来降低 **PPP** 的公共利益或物有所值。政府和社会资本之间的关系将受到负面影响，损害项目的可持续性。这也为 **PPP** 创造了一个糟糕的先例，因为公众对私人提供这些服务的看法将很差，并将导致强烈反对 **PPP**，对所提供的物有所值产生质疑。

还有更直接的含义。合同管理团队在政府中的工作量将增加，因为合同补救措施需要耗费时间，并且必须正确完成才能有效。社会资本的财务可持续性将承受压力，财务协议下的违约可能会被触发，从而导致贷款人介入。

10.1.2 政府接受社会资本不遵守规定的影响（包括政府的豁免）

政府不适宜宽恕或接受社会资本的重大不履行行为。发生这种情况的最常见方式是，如果政府的合同管理团队错过或未能对不履行行为实施处罚。对于试图让社会资本对未来的不履行行为

负责的政府而言，这并不一定是致命的，因为任何一方在行使任何权利或补救方面的单一失败或延迟可能不会作为对此类权利或补救措施的豁免。对违反 PPP 合同条款的任何豁免不一定是对任何后续违反或违约的豁免。但是，根据适用的法律制度，反复接受违规行为可能会导致政府失去日后坚持遵守的权利。

如果不履行不是实质性的，而是构成对合同的技术不遵守，不会损害项目成果或物有所值，则政府可适当豁免对该要求的遵守，因为对非实质性的和非绩效问题启动合同处罚或违约程序可能会适得其反。但是，在这样做之前，合同管理团队应寻求以下建议和批准：

- 关于在不损害合同规定的其他义务的情况下是否可以豁免不履行义务的法律建议，以及关于如何记录豁免以确保其仅适用于特定的非重大义务的法律建议；
- 技术建议（例如，来自政府工程顾问），以确认不履行不是实质性的，不会损害项目成果或物有所值（VfM）；
- 在与相关利益相关者协商后，通过合同治理安排批准豁免。

102. 处理工程延期交付的机制

在 PPP 中，违约赔偿金是延迟服务开始的首选补救措施。违约赔偿金是指如果社会资本未能按时完成服务启动，则代表实际损失或损失的真实预计的付款。导致违约金的事件和金额应在合同中规定。在某些管辖区，“违约赔偿金”是指使用“惩罚”一词，而在其他司法管辖区，“惩罚”一词是一个不同的概念，指与另一方所遭受的损失无关且无法执行的金额。

例如，政府在没有社会资本根据 PPP 合同提供服务的情况下，租用替代住宿或支付更高服务费的费用。在许多 PPP 中，政府和贷款人都无权获得违约赔偿金。应付给贷款人的违约赔偿金通常远远大于应付给政府的违约赔偿金，它们为社会资本按时完成建设提供了强有力的激励。

10.2.1. 工程延期交付对社会资本和政府的影响

社会资本因建设阶段的延迟完工而受到许多负面影响，也影响开始运营。第一个问题是收入的损失，即使没有收入，贷款人也要求偿还贷款。社会资本必须以追加资本金的方式筹集资金，这会降低股东回报。如果是施工承包商的过错，社会资本将向该承包商收取违约赔偿金。

社会资本也可能受到政府的违约赔偿要求，并且政府可能没收社会资本的履约保证金或其他形式的担保金。与此同时，政府也遭受了对使用者的服务损失。双方因延误而遭受声誉损害。

10.2.1.1. 财务影响

这包括对社会资本及其分包商征收违约赔偿金、没收担保包中的保证金、收入损失和持续的债务偿还义务。运营分包商经常向社会资本索赔延迟启动所产生的费用。

收入损失是很严重的，因为社会资本的收入期变短，特别是在政府支付 PPP 合同中，这一损失永远不会恢复。同时，股东回报率降低。这甚至可能延伸到减少再融资收益的机会。

10.2.1.2. 运营影响

延迟服务开始的运营影响很大程度上与服务提供的延迟有关。如果涉及医院和学校等社会基础设施，患者可能在其他设施接受不充分的治疗，学生可能会错过学年的开始。在经济基础设施方面，主要的运营影响是由于资产闲置而产生的收入损失。

10.2.2. 工程延迟交付的过程

政府的合同管理团队必须密切监测工程进度及质量，并由独立认证机构认证。由于社会资本努力调试工程并获得开始运营阶段所需的认证，因此质量差将导致延迟竣工。

10.2.2.1. 违约赔偿金

PPP 合同通常有一个要求违约赔偿金的具体制度，必须严格遵守该程序。启动违约赔偿金的一个例子是未达到服务开始的日期。但是，通常需要向社会资本发出补救期通知。如果合同管理团队松懈，程序上的违规行为可能会破坏索赔违约金的程序。

10.2.2.2. 施工保证金

施工保证金通常采用追索即付银行担保的形式，例如，当服务开始日期不满足时，收款人可以调用该担保金。社会资本很可能会要求施工承包商提供施工保证金，该施工承包商将承担向社会资本提供此类保证金的成本和时间。这增加了项目的成本，但在出现违约时提供了安全性。在建设阶段的早期阶段，这种违约风险最高，因为政府可能无法找到另一方接管该项目，因此

在恢复该项目时可能会产生大量的成本。

要求履约保证金需要满足合同启动条件。与违约赔偿金一样，违约赔偿金包括错过竣工日期、未能补救、尤其是政府合同管理团队正确遵守程序。

10.2.2.3. 发起人支持

PPP 合同通常需要股东或主要分包商向社会资本提供某种形式的支持，因为社会资本是特殊目的公司，没有提供技术支持或经验丰富的人力资源的固有能力（就像一家大型现有企业，专门从事 PPP 模式的特定技术或建设一样）。

发起人支持通常采用一个或多个社会资本发起人的承诺形式，有利于贷款人和/或社会资本支持社会资本的义务。其中一项承诺可以是提供技术支持和/或一般承诺，以确保社会资本按时开始服务。

与违约金和施工保证金一样，发起人支持需要在预定日期前未能达到服务开始的时间而启动。

10.2.2.4. 长期截止日期

许多 PPP 合同都包含一个“长期截止日期”，在该日期之前，无论建设阶段发生了什么事件或索赔，服务都必须开始。如果尽管有上述所有补救措施，但服务尚未在截止日期前开始，政府必须开始终止 PPP 合同的程序。下面将详细介绍这一点。

11. 建设阶段的问题管理和争议解决

11.1 问题管理程序

问题管理通常在重大风险出现或实现时生效。PPP 合同管理手册应包括问题管理程序，以处理违规行为并减轻导致风险实现的问题。

发生问题时，冲突和问题通常是合同中出现的问题。因此，合同的一个关键方面是可以快速、高效和毫无争议地解决问题。这可以通过以下定义的机制来实现：

- 书面讨论和正式的协议说明；
- 利用合同变更机制，使问题不影响项目的总体可承受能力；
- 就采购部门的绩效要求和社会资本的建设方案的变更达成一致的安排；
- 双方主要利益相关者参加的定期会议。

问题管理程序通常为 PPP 合同安排最合适的方式，来避免争议和产生责备文化。然而，合作解决问题方法的基本原则是制定一种系统的方法，加入寻求双赢的解决方案而不是责备各方的协议，创造一种公开讨论和权利平等的文化，并承认对抗的态度会浪费时间和金钱。

在英国伦敦的 Docklands 轻轨项目中，采购部门和社会资本通过维持彼此相邻的办事处确保了

密切协调和开放式沟通。这为各方可以采购哪些实际步骤来鼓励早期发现问题和解决问题提供了一个例子。

11.2 争议解决程序

任何 PPP 建设项目都存在争议情况，可能影响项目的成功与失败，从而为各方产生额外成本²⁷。PPP 建设项目的问题、影响和争议是由技术、气候和逻辑事件等众多因素造成的，而 PPP 建设项目争议的解决则受到人们的想法、举止、活动和文化的影响。²⁹

在 PPP 合同的整个生命周期中，特别是在建设阶段，一些问题无法通过问题管理程序解决，最终不可避免地会引起争议。因此，需要一种适当的机制来确保解决方案。在这种情况下，社会资本经常辩称，通过法院进行的常规诉讼程序可能缓慢、昂贵，有时甚至被误判或误导，因为没有太多的专家熟悉 PPP 协议的复杂性。尽管所需的资源往往很昂贵，而且需要遵循相同的法律程序，但该方还经常辩称，仲裁程序是有利的，因为程序更快。

因此，各国政府可能会合法地辩称，适当的法院程序是更好的，因为建立先例基础的必要性和令人信服的案件远远大于仲裁。在这种情况下，可以为法院提供机会，增加处理 PPP 协议复杂性所需的专业知识，并促进 PPP 协议的解释和执行方面的透明度。归根结底，选择将是针对具体国家的，考虑到司法环境和该司法管辖区内仲裁程序的状况等因素，选择将针对具体国家

11.2.1 有约束力和无约束力的判决

约束性和无约束性判决将在不同的国家以及不同类型的 PPP 中实施。如前所述，有些国家将倾向于通过法院采取诉讼措施，有些国家将倾向于使用争端解决委员会（DRB）。在建设阶段，最常用的方法是使用争议解决委员会，该委员会通常在普通法国家提供具有约束力的解决方案，但在大陆法国家则不提供。

一些国家设立了争端裁决委员会（DAB），这有助于在项目的整个生命周期内解决争端。DAB 的职能是避免争端。DABs 在项目交付期间定期与各方会面，讨论新出现的问题，并帮助各方在双方同意的基础上解决问题。这种方法在快速解决任何问题方面都非常成功，对各方来说成本最低，而且是项目最有成效的结果。DABs 还具有决策功能。争端的任何一方都可以向 DAB 提出书面决定。

在处理争端时，另一个选择是“快速解决争端”。这种方法通常是最终的，对普通法国家（但不适用于大陆法国家）的所有当事方都有约束力，可以选择上诉。快速解决争端通常是指使用独立专家来确定事实，而事实的确定是在一个适当合格的人的能力范围内的。

²⁷ Thompson, R. M., Vorster, M. C., Groton, J. P. (2000). Innovations to Manage Disputes: DRB and NEC, *Journal of Management in Engineering ASCE* 16(5): 51–59.doi:10.1061/ (ASCE) 0742-597X (2000)16:5(51).

²⁸ Marzouk, M., El-Mesteckawi, L., and El-Said, M. (2011)., Dispute Resolution Aided Tool for Construction Projects in Egypt. *Journal of Civil Engineering and Management*, 17(1), 63-71.

²⁹ McInnis, A. (2003). New Forms of Non-Adversarial Contracting Focusing upon the New Engineering Contract: Keynote Lecture 1. Second International Conference on Construction in the 21st Century. “Sustainability and Innovation in Management and Technology.”

例子包括：

- 计算所有再融资收益；
- 任何通货膨胀指数化机制的应用；
- 应用经济测试来确定是否应将物质损害保险的收益用于恢复项目。

在这些情况下，将通过双方协议任命一名独立的财务专家。

11.2.2. 处理介入情况

当另一方暂时承担社会资本的部分或全部义务时，会发生介入情况。它可以由政府介入或贷款人介入。

11.2.2.1. 政府介入

《南非国家财政部关于 PPP 的指导意见》（2004 年）³⁰规定，政府可能希望有权就服务采取紧急行动，以避免对基本公共问题（如公共卫生、人身和/或财产安全、国家安全或环境）造成严重威胁，或履行法定职责。这种权利的需要可能是由于项目以外的事项或社会资本违反其在 PPP 协议下的义务。

在需要紧急和必要的解决方案的情况下，政府的介入通常构成短期参与。它通常只发生在政府提供核心服务的项目中，例如医院、学校等。

在没有社会资本违约的情况下，社会资本可以免除政府介入所承担的义务。这也免除了社会资本因未履行这些义务而受到的任何罚款和/或扣减。此外，如果介入不涉及社会资本，但影响其履行工作的职责和义务，则政府必须在到期时继续向社会资本支付任何必要的款项——无论协议项下的服务是否已交付。

如果政府介入是由于社会资本的违约行为，社会资本应自费补救任何此类违约行为，并应承担政府介入的费用。如果在政府退出后，社会资本的违约行为仍然存在，那么贷款人有权介入。

11.2.2.2. 贷款人介入

贷款人的介入主要发生在 PPP 协议可能终止时。如果社会资本违反了 PPP 协议或融资协议，他们会介入以确保项目的连续性。在一些国家，政府将与贷款人和社会资本签署“直接协议”，从而为项目的继续（在某些情况下，仅在有限的时间内）建立机制。这使得贷款人可以在 PPP 协议和融资协议可能终止后对违约行为进行补救。

以下步骤是基于贷款人实施介入方法的主要原则：

- 贷款人必须自愿介入解决问题；
- 政府不得因介入过程而遭受损失，PPP 合同必须按照原始设置进行，包括任何罚款扣

³⁰ 南非国家财政部，第一期，2004 年 3 月，国家财政部 PPP 实务说明 2004 年第 01 号：标准化的 PPP 规定。

除；

- 社会资本必须通知贷款人社会资本的所有违约、未支付罚金以及“我”对项目影响的任何其他问题；
- 贷款人只能在向政府支付所有此类债务后行使其介入权；
- 在随附的时间框架内商定的补救工作必须由贷款人提供，以帮助纠正社会资本需要解决的问题。

来自英国的 Jarvis 案例研究（附录 A）提供了贷款人使用其介入权的说明。

12. 知识管理和继任计划

12.1 知识管理的重要性

知识管理的重要性有两方面，首先是确保项目整个生命周期内知识的连续性，其次是协助合同管理团队遵从法律和合同要求。³¹

12.1.1 制定知识管理战略

在制定知识管理战略时，需要考虑几个项目。这包括接收、收集和记录有意义的信息；存储和共享信息；信息安全；维护和处理信息。收集和审查信息将有效地吸取经验教训。

此类活动的流程必须提前到位，合同管理手册必须解决以下问题：谁收集和存储信息、如何管理信息、谁有权访问信息、信息适用于哪个阶段、如何共享信息、谁将保留文件的版本和修订版（例如：图纸），以及哪些活动所需的信息。

12.1.2 实施知识管理

实施和管理知识和信息需要专门的人员，他们将使用适当的系统积极管理文档。这将使所有相关方都能积极主动，并相应地记录文档。项目的不同阶段可能需要不同的系统，例如，可以使用 Primavera 6 系统对构建进行最佳管理-

<https://www.oracle.com/applications/primavera/products/project-management.html>。合同管理手册包括政策、程序和文件化的过程，可以在缺乏复杂和昂贵的软件的情况下，帮助知识管理的实施和管理。然而，在实施知识管理时，最重要的因素是领导这项任务的团队的奉献精神。

12.1.3 衡量知识管理

政府可以通过检查相关文档是否易于检索和识别，有效地衡量知识管理的成功程度。³²重要的是要确定收集的信息和数据是否是最新的和准确的；数据的获取、存储、共享和处置过程是否

³¹ 合作伙伴维多利亚（2003 年），合作伙伴维多利亚指导材料：合同管理指南

³² 合作伙伴维多利亚（2003 年），合作伙伴维多利亚指导材料：合同管理指南

成功。以适当的形式和时间在利益相关者之间提交和传递信息和数据。

12.2 继任管理的重要性

PPP 项目的生命周期很长，而且很少有相同的员工和人员能看到项目的结束。因此，在项目的整个生命周期内，参与合同管理的人员可能会发生多次变化，新员工需要一段时间熟悉项目的细节和历史，以便成功管理 PPP。

12.2.1 继任计划

必须在编写合同管理手册时制定继任计划。必须记录从项目员工到新员工的所有知识转移过程。政府和社会资本必须确保在任何给定时间进行知识转让，并记录经验教训，这将有助于新员工熟悉和积累项目经验。

合作伙伴维多利亚（2003）指出，需要一个全面的继任计划与更广泛的政府目标有关：支持合同管理作为公认的职业道路，以及合同管理人员的职业发展。

12.2.2 实施继任计划

在实施继任计划时，需要执行几个步骤。旧员工离职时，需要转移清晰和记录的项目历史，以及所有当前问题和细节的实际跟踪，以通知新员工。必须对所有新员工进行合同管理和合同管理手册方面的培训，以确保所有政策和程序清晰，并由新员工以相同的方式实施。此外，需要保存和更新经验教训日志，以便新员工熟悉这些潜在障碍。

第 7 章附录 A：案例研究

案例研究—澳大利亚南十字站

2002 年 7 月，南方十字站管理局（SCSA）与私营财团（Civic Nexus 私人有限公司）签订了一份服务和未来发展协议（SDA），该财团以 PPP 模式负责该站的再开发。根据 SDA，Civic Nexus 私人有限公司（特许经营权公司）将重新开发该站，并在完工后管理该站的运营 30 年。

该站的建设合同将于 2005 年 4 月 27 日完成。到 2004 年底，开发商已公开宣布了该项目预计损失 1.226 亿美元，并开始提出一些重大赔偿要求，主要针对国家，较小程度上针对特许经营权公司。

SCSA 与特许经营权公司和开发商进行了漫长的谈判，来解决索赔问题。2006 年 7 月 31 日，全球和解协议最终敲定，主要建设工程竣工。2006 年 8 月 1 日，特许经营权公司接管了站区运营管理。

根据 2002 年签署的原始 SDA，在建设和运营移交完成之前，国家无需向特许经营权公司支付任何款项。此时，将开始 30 年的特许经营期，SCSA 将开始向特许经营权公司支付季度核心服务付款（CSP）。特许经营权公司将该站的设计和建设分包给开发商（Leightons 承包商）。开发商遇到延误，未达到商定的建设里程碑。这导致国家、特许经营权公司和开发商之间达成了价值 3225 万美元的全球和解协议。

触发因素是根据特许经营权协议争议解决程序提出争议。这允许“合约方的高级代表必须以真诚的方式，通过共同讨论来解决争端，并尽其合理努力”。

通过谈判达成了全球和解协议，以尽量减少对该国重建的原始成本预期的不利影响。这是通过以下方式实现的：

- 由跨部门委员会监督的严格、结构化的谈判过程；
- 使用独立专家协助进行法律、商业和财务风险评估，以确定国家的实际负债和潜在风险敞口，说服特许经营权公司为解决方案提供公平和重要的现金支付；
- 避免 SCSA 法律顾问估计可能超过 2 亿美元的冗长诉讼和法律费用；
- 指派一个高级谈判小组进行谈判。

向政府通报谈判进展情况，确保谈判在规定的参数范围内进行。在最终确定协议之前，SCSA 任命了一名独立的商业调解人，以评估拟议的解决方案，并证明是否：

- 谈判解决方案的过程得到了充分的了解和严谨；
- 对拟议解决方案和国家出资额的分析符合 SCSA 对国家潜在商业和法律风险的评估，并充分解决了该风险。

SCSA 聘请了一位在建筑业和争议解决方面具有丰富经验的御用大律师（QC）提供解决问题的证明。质量控制人员得出结论，“和解协议是最好的商业解决方案，能够在漫长而有力的商业谈判过程中进行谈判”。

双方达成协议，将主体工程的实际竣工日期从 2005 年 4 月延长至 2006 年 7 月底，共 15 个月，并免除特许经营权公司和开发商因未达到原计划竣工日期而支付违约金的义务。根据全球和解条款，特许经营期（原定为自 2005 年 4 月 27 日起的 30 年期）有效地分为以下两个特许经营期：

- 自 2006 年 8 月 1 日运营移交给特许经营权公司后开始的 30 年运营特许经营期比原 SDA 中约定的期限晚 15 个月；
- 自 2005 年 4 月 27 日起，30 年资本特许期仍然是最初的 30 年计划期。

根据这一决定，SCSA 在结算后以 3000 万美元的一次付清金额向特许权享有人支付（并支付）2005 年 4 月 27 日到期的资本付款。

审计长对结算进行了审计。

来源: Victorian Auditor-General: Audits of 2 Major Partnerships Victoria Projects. Victorian Government Printer November 2007.

案例研究—澳大利亚 Reliance 铁路车辆项目

Reliance 铁路是澳大利亚最大的 PPP 项目，2005-2006 年，该项目以 36 亿澳元的价格投放市场，资本要求为 23.5 亿澳元。合同要求设计、建设和维护 78 辆城市列车（626 节车厢，每节列车 8 节），为期 30 年，并可选择在该期限之后进一步购买车辆。该合同是澳大利亚铁路车辆采购的第一个 PPP，涉及长达 7 年的制造和建设期、复杂的风险分配和国际采购安排。

新的列车具有高度的创新性，合同扩展到驾驶员和乘务员培训，以及建造新的维护设施，以便在合同有效期内为车辆提供服务。这些列车由国有铁路公司组织运营，作为新南威尔士州铁路运输服务的一部分，PPP 通过可用性支付方式付款，涉及可用性、可靠性和中断绩效标准。

该项目的中标人的联合体是工程公司 Downer EDI（49%）、ABN Amro（12.75%）、Babcock（12.75%）和 Brown Public Partnerships（12.75%）以及 AMP 资本投资者（25.5%）。荷兰银行提供了 19.5 亿澳元债券债务部分的承销，银行债务由西太平洋银行、瑞穗银行、澳大利亚国民银行和三井住友提供。

Reliance 铁路项目的杠杆率很高，股权约占项目资本的 6%。固定（运营前阶段）和浮动（运营阶段）的债务所需的债务融资和利率互换具有来自 FGIC 和 Syncora 的单一担保。这些债券被转换成居民消费价格指数（CPI），用于通货膨胀保护，其成本低于澳大利亚市场（项目融资 2006-07）。

2007 年，为了降低资本成本至 AAA 级债券的可用成本，从两家单一险种保险公司（Syncora Guaranty Inc. 和 FGIC UK Limited）购买了一份信贷担保，用于债券和银行融资。在 2007-08 年的金融危机之后，两家保险公司都发生了信用评级下调，2010 年 Moody's 将两家公司的担保评级定为 CA（标准普尔 CC）（Moody's 投资者服务公司，2010 年）。

2012 年，Reliance 铁路在提取银行贷款之前遭遇了信贷重新评估。这一担忧涉及到联合体财务状况不佳、交货延迟以及交货进度的 18 个月下滑。2013 年 5 月，该项目 206 万澳元的优先债务获得了标准普尔 CCC+ 的信用评级，1 亿澳元的优先债务获得了 CCC 评级，反映出信贷状况减弱、运营问题和延迟。

来源：项目融资：来自澳大利亚的交易证据（2014 年）。

<http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=pib>

案例研究—南非查普曼山峰大道

南非西开普省政府（该省）于 2003 年 5 月与一个名为 Entilini（私人）有限公司（特许经营权公司）的私营企业财团签订了一项特许经营权协议，以设计、建设和运营查普曼的山峰大道。本合同是省交通和公共工程厅在过去三年中根据管理此类 PPP 的财政条例 16 开展的工作的成果。作为特许经营权的一部分，批准了大约 50% 的可行性缺口资金（VGF）资本拨款。在非常困难的山路条件下，道路按时、高质量地顺利完工。

查普曼山峰是一条非常危险的公路，坐落在开普敦的一座山的边上。在台山西侧，是连接城市南北的重要经济旅游线路。关键的合同条款是，特许经营权公司承担与交通有关的第一风险。一旦债务偿付比率达到 1.00，政府部门将提供最多 50% 的支持。

支持的形式是向特许经营权公司提供临时的、有息的预付款，一旦现金流在与贷款人商定的一段时间内超过 1.0 的偿债比率（DSCR），即可偿还。最多支持可持续 18 个月，在此之后终止支持，如果没有额外的股东或发起人对项目的支持，特许经营权公司将违反贷款协议。然后，特许经营权公司违约终止，预付支持金额从终止付款中扣除。

由于收费站的单一未完成环境审批，特许经营权公司无法完成收费站。五年来，特许经营权公司要求支付低于预期收入的款项，因为根据特许经营权协议，此类情况被归类为“指定事件”。2005 年至 2008 年。由于被特许经营权公司称为危险道路条件，道路封闭加剧了这种情况。由于缺乏保持公路畅通的税收激励，该省对此提出了质疑，公众的强烈抗议引发了政治局面。

省交通部长任命了财政部和交通部官员组成的联合工作组，由财政、法律和技术顾问协助调查此事。工作组的职权范围概括如下：

- 确定导致当前情况发生的情况；
- 确定在任何事件中是否存在任何财务不当行为；
- 确定事情发生的原因；
- 提供省应对情况应采取的措施和建议。

工作组进行了详细的财务和非财务系统分析，以确定特许经营权公司的任何欺诈或财务不当行为以及系统的充分性。还分析了是否符合技术和操作规范。

工作组分析了以下内容：

- 项目困境的关键、高影响原因；
- 根据其所有条款终止特许经营权的费用；
- 项目成本效益分析；
- 项目可能的未来财务成果；
- 有关交通量和收入的未来情景。

工作组得出结论，根据可承受能力（成本）、风险转移和物有所值，最好做到以下几点：

- 修改特许经营权协议，以对封闭事件和损坏事件提供更全面的定义，并防止特许经营权公司单方面封闭道路。
- 提供收入支持，将特许经营权公司恢复到其基本情况下的股本回报率。这将在有息贷款的基础上进行，还款从超过基本情况的股本回报率（ROE）开始。

然后通过修改特许经营权协议来实现这一点。

来源：Nazir Alli 和 William Dachs（2015 年），“南非查普曼山峰大道特许经营权中风险转移和外部事件影响的考虑”——Chapman 的 Peak Drive 案例研究，ICPPP2015，德克萨斯大学。

Jarvis 案例研究，英国（介入）

在 2004 年初之前，Jarvis 是英国（UK）一个成功的公司集团，以积极的投标策略赢得了一系列行业（如铁路、紧急服务中心和学校）的 PPP 合同。Jarvis 参与了 27 个教育的私人主动融资计划（PFI），全生命周期的价值为 300 万英镑。通常，Jarvis 在这些合同中担任承包商和运营商的角色，并与金融投资者一起投资股权。

由于 2002 年的一次铁路事故，Jarvis 后来被发现疏忽大意，英国政府开始忽视 Jarvis 作为他们项目的社会资本，即使该集团提供了最优惠的价格。从 2003 年起，人们开始关注 Jarvis 在 PFI 业务中所做工作的质量。2004 年，Brighton 和 Hove 委员会将 Jarvis 在四所学校的工作称为“不可接受”。这导致财务状况恶化，进而导致 Jarvis 在 2004 年违反了其主要的银行契约。

尽管进行了一些重大重组，Jarvis 的合作伙伴（例如：分包商）还是停止了工作或要求提前支付工作费用。这导致 Jarvis 参与的一些正在建设中的 PPP 项目出现实质性延误。由于政府迫切希望看到他们的项目建设完成，特别是学校项目，随着学年的临近，他们鼓励贷款人利用他们的介入权来拯救项目。

总的来说，通过一系列措施成功地重组了 14 个在建项目。从银行的角度来看，这些项目是通过重新安排和增加项目内的优先债务进行再融资的。尽管政府不得不推迟交付资产，但没有发生财务损失，项目现在运行正常。Jarvis 最终于 2010 年宣布破产。

来源：普华永道公共中心研究中心，http://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/files/the_-pfi.pdf

欧洲 PPP 专家中心 Allen 和 Overy LLP（2012 年），http://www.allenover.com/sitecollectiondocuments/termination_report.pdf

参考

文件名称	作者/编辑和日期	描述	网络链接（可用时）
合同管理与建设阶段管理总指南			
4ps – A guide to Contract Management for PFI and PPP Projects	4ps in collaboration with Mott MacDonald, Public Private Partnerships Programme (2007). pp.6-7.	提供有关 PPP 合同管理的一般指导。	archive.teachfind.com/ttv/static.teachers.tv/shared/files/10030.pdf
Managing PPPs during their Contract Life – Guidance for Sound Management	European PPP Expertise Centre (EPEC) (2014).	提供有关 PPP 合同管理的详细指导。	http://www.eib.org/epec/resources/epec_managing_ppp_during_their_contract_life_en.pdf
National Treasury PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement	South African National Treasury (2004).	提供有关 PPP 中合同管理的详细指导。	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2006.pdf
Partnerships Victoria Guidance Material: Contract Management Guide.	Partnerships Victoria (2003).	提供有关 PPP 合同管理的详细指导，包括规划和知识管理方面的良好实践。	http://www.dtf.vic.gov.au/Publications/Infrastructure-Delivery-publications/Partnerships-Victoria/Contract-management-guide
本章中提及的或与特定 PPP 合同管理问题相关的其他参考文献			
Project Management for Instructional Designers	Amado, M., Ashton, K., Ashton, S., Bostwick, J., Clements, G., Drysdale, J., Francis, J., Harrison, B., Nan, V., Nisse, A., Randall, D., Rino, J., Robinson, J., Snyder, A., Wiley,	包括政府与合同管理相关的内容。	http://pm4id.org/

	D., and Anonymous. (2012). Licensed under a Creative Commons Attribution NonCommercial ShareAlike (BY-NC-SA) license.		
PPP in Practice: National Savings and Investments' deal with Siemens Business Services, Four Years On.	NAO (2003) House of Commons, London.	说明合同管理的重要性。	http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/05/0203626es.pdf
"Consideration of Risk Transfer and the Impact of External Events in Road Concessions in South Africa" - Chapman's Peak Drive Case Study	Nazir Ali and William Dachs (2015).	包括有关查普曼山峰大道案例研究的信息。	Presented at ICPPP2015 at the University of Texas in May 2015.
AA1000 Stakeholder Engagement Standard	Accountability, 2011.	提供利益相关者管理指导。	http://www.accountability.org/images/content/3/6/362/A1000SES%202010%20PRINT.PDF
4PS, 2007. Project Structure for PPP Contracts	4ps in collaboration with Mott MacDonald, Public Private Partnerships Programme (2007) pp.6-7.	提供有关 PPP 项目结构的一般信息。	archive.teachfind.com/ttv/static.teachers.tv/shared/files/10030.pdf
Audits of 2 Major Partnerships Victoria Projects	Victorian Auditor-General in November 2007. Southern Cross Station, Melbourne, Australia.	审查南十字站重建项目，说明索赔管理的重要性。	http://www.audit.vic.gov.au/publications/2007/20071121-Audits-for-Major-Partnership.pdf
Award of Concession Contracts. Article 43: Modification of	Directive 2014/23/European Union of the European	提供了 PPP 合同修订和重新谈判的法规例子。	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?u

Contracts during their Term.	Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the Award of Concession Contracts.		ri=uriserv:OJ.L .2014.094.01.0001.01.E NG
Comparative Study of Variation Clauses in Public Private Partnership Contracts.	Foster, R. Working Paper (2013).	提供有关 PPP 项目变化和变化的一般信息，包括法律变更。	http://www.fosterinfrastructure.com/PDFs/Publications/Richard%20Foster%20-%20Comparative%20Study%20of%20Variation%20Clauses%20in%20PPP%20Contracts%20-%20April%202013.pdf
Complexity of Mega-projects.	Brockmann, D. I. C., and Girmscheid, G. (2007). In Proc. CIB World Building Congress (pp. 219-230).	解释项目中建设阶段的复杂性。	http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:845/eth-845-01.pdf
Concessions Law of 2010, Chile.	Republic of Chile.	举例说明 PPP 合同的修订和重新谈判。	http://portal.mop.gov.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Concesiones/Ley%20de%20Concesiones.pdf
Dispute Resolution-Aided Tool for Construction Projects in Egypt.	Marzouk, M., El-Mesteckawi, L., and El-Said, M. (2011). Journal of Civil Engineering and Management, 17(1), 63-71.	提供争议解决程序的示例。	http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3846/13923730.2011.554165#.VSTOAPm4Wd8
Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right	Gausch, J.L. (2004). World Bank Institute Development Studies.	分析 PPP 中重新谈判的普遍程度，并提供重新谈判的指导。	http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-5792-1

National Treasury PPP Practice Note Number 01 of 2004: Standardised PPP Provisions.	South African National Treasury, <i>First Issue (March 2004)</i> .	描述 PPP 中可能出现的 关键问题，并说明如何 在 PPP 协议中处理这些 关键问题（包括政府继 续）。	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf
New Forms of Non-Adversarial Contracting Focusing upon the New Engineering Contract.	McInnis, A. (2003). Keynote Lecture 1. Second International Conference on Construction in the 21 st Century. "Sustainability and Innovation in Management and Technology."	包含有关争议解决程序 的信息。	http://www.citcglobal.com/files/95119523.pdf#page=7
Post-Implementation Review: M7 Motorway, Cross City Tunnel and Lane Cove Tunnel.	Motorway Projects Branch, Road Transport Authority (RTA), NSW, Australia (2010).	说明变革管理的重要性 。	http://www.rms.nsw.gov.au/documents/projects/sydney-north/lane-cove-tunnel/m7-motorway-cct-lct-post-implementation-review-report.pdf
PPP Project Case Studies.	PPP Case Studies. (2012) Infrastructure Concession Regulatory Commission, Federal Government of Nigeria.	提供建设阶段 PPP 项目 的示例，并说明取消的 原因。	http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/

Project Complexity: The Focal Point of Construction Production Planning.	Gidado, K. I. (1996). Construction Management and Economics, 14(3), 213-225.	检查项目建设阶段的复杂性。	http://core.ac.uk/download/pdf/9552740.pdf
Project Finance: Transactional Evidence from Australia	Regan, M. (2014). Public Infrastructure Bulletin. Vol. 1 (9). Article 9.	提供 Reliance 铁路车辆项目合同管理的案例研究。	http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=pi_b
Project Governance: A Guidance Note for Public Sector Projects.	HM Treasury and Infrastructure UK, November 2007. (Last updated in Oct. 2013) Pg. 15-16.	提供有关项目治理, PFI / PPP 采购和合同管理的指导。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf
Secrets of Successful Restructuring.	Primoff, M.G. and Hampton, N., Kaye Scholer LLP article, Infrastructure Investor, 2013. In: Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts, Ministry of Finance, Government of India.	审查与重新谈判有关的问题, 并提供圣华金山收费公路交易 (美国), 杜勒斯格林威 (弗吉尼亚州) 和南方连接 (南加州) 财务重组的案例研究	http://pppinindia.com/NPBCP_images/PDFs/DEVELOPING%20A%20FRAMEWORK%20FOR%20RENEGOTIATION%20OF%20PPP%20CONTRACTS.pdf
The Contract Management in Public-Private Partnership.	Tavares, S.A. (2014).	检查 PPP 项目在建设阶段取消的原因, 描绘执行不良的合同管理功能, 使用轻轨 (LRT) 案例研究 - Metro Sul do Tejo (MST), 葡萄牙。	https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395144992772/Resumo%20alargado.pdf
PPP Construction Risk: International Evidence From The Roads Sector	Bain, Robert (2007) Institute for Transport Studies, University of Leeds.	报告对 PPP 项目在建设阶段取消的原因的研究。	http://abstracts.aitransport.org/paper/download/id/2578

The Value of PFI: Hanging in the Balance (Sheet)?	Public Sector Research Centre. (2008) <i>PriceWaterhouse Coopers LLP</i> .	研究了在英国 PPP 的长期利益，包括案例研究，PPP 项目的承包商和运营商——Jarvis 的崩溃。	http://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/files/The Value of PFI.pdf
Termination and Force Majeure Provisions in PPP Contracts: Review of Current European Practice and Guidance.	Allen and Overy. (2013) <i>European PPP Expertise Centre</i> .	审查有关 PPP 中终止和不可抗力的欧洲惯例和指导。	http://www.allenoverry.com/SiteCollections/Documents/Termination Report.pdf
Innovations to Manage Disputes: DRB and NEC	Thompson, R. M., Vorster, M. C., Groton, J. P. (2000). Journal of Management in Engineering ASCE 16(5): 51–59.doi:10.1061/(ASCE) 0742-597X (2000)16:5(51).	探讨争议解决程序的方法。	
“Innovative PPP Saves Chapman’s Peak: PPP Brings Together the Public and Private Sectors for Rehabilitation of Famous Road.”	Dreyer, W., K. Breytenbach, M. Watters, W. Van Oudenhove, and P. Parking. 2005. Proceedings of the 24th Southern African Transport Conference, Pretoria, July 11–13.	提供了查普曼山峰 PPP 道路合同管理中出现问题案例研究。	http://repository.up.ac.za/handle/2263/6594?show=full
Oversight of Three PFI Waste Projects	National Audit Office (Nao), (2014).	证明项目现场设置和项目相关许可证的重要性。	http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Oversight-of-three-PFI-waste-projects.pdf [accessed 30 June 2015]

Performance Audit Report on Public Private Partnership Projects (PPP) in Indian Railways	Office Of The Comptroller and Auditor General Of India, 2014 New Delhi, Press Release.	检查一些 PPP 项目并确定不充分的流程，以确保及时完成项目。	http://www.saiindia.gov.in/english/home/public/In%20_Media/3of2014.pdf
The Use of PPPs for Infrastructure Investments in Urban Areas: Case Study: Sydney's Cross City Tunnel	Danny Graham, New South Wales, Treasury.	说明变革管理的重要性。	http://www.oecd.org/gov/budgeting/45039865.pdf [accessed 01/07/2015]
Post-Implementation Review: M7 Motorway, Cross City Tunnel and Lane Cove Tunnel	Motorway Projects Branch, 2010.	说明变革管理的重要性。	http://www.rms.nsw.gov.au/documents/projects/sydney-north/lane-cove-tunnel/m7-motorway-cct-lct-post-implementation-review-report.pdf [accessed 01/07/2015]
A Guide to the Project Management Body of Knowledge	Project Management Institute, Inc. (PMBOK® Guide) – Fifth Edition, 2013.	包括质量管理信息。	Book
Cordell Parvin LLC	PDF file Section 3 Types of Claims 2011/12 [no other data].	解释建筑项目中的索赔类型，并提供有关其管理的指导。	http://www.cordellblog.com/files/2011/12/Types-of-Claims1.pdf
Construction Handbook: A Guide For Modernization And Development Of State-Aided Public Housing	Construction Management Unit Department of Housing and Community Development, Massachusetts, 2013.	提供施工管理指导，包括对进度管理的讨论。	http://www.mass.gov/hed/docs/dhcd/ph/handbook/handbook.pdf

PPP Project Case Studies: Panagarh-Palsit Highway Project	Infrastructure Concession Regulatory Commission, Nigeria Public Private Partnerships Manual	案例研究表明，建设和运营阶段如何导致最初可行的项目因管理不善和延误而失去价值。	http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/
Official Journal of the European Union	DIRECTIVE 2014/23/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on the award of concession contracts	禁止修改签订的合同，这对 PPP 等长期合同具有重要意义。	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN