

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

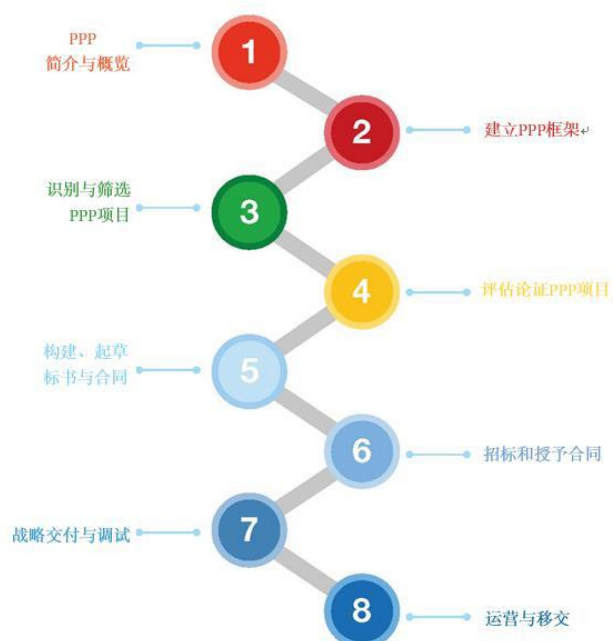
翻译—如果你对本指南进行翻译，请在归属声明的同时加上以下免责声明：*本翻译不是由 ADB、EBRD、IDB、IsDB 和/或 WBG 创建，不应被视为官方翻译。上述组织不应对本翻译中的任何内容或错误负责。*

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 8 章：运营与移交



上一章：第 7 章： 战略交付和调试

目录

1. 介绍.....	9
1.1. 从建设阶段过渡到运营阶段.....	10
2. 运营阶段的合同管理和监测.....	11
2.1. 合同管理和监测的重要性.....	11
2.2. 运营阶段 PPP 项目失败的原因.....	12
3. 合同管理和行政程序.....	14
3.1. 运营阶段合同管理介绍.....	14
4. 管理社会资本绩效不佳和不合规.....	17
4.1. 绩效监测方法.....	18
4.2. 质量控制和质量保证程序.....	19
4.3. 为监测目的提供的惩罚和激励计划.....	20
5. 财务管理.....	21
5.1. 付款机制.....	21
5.1.1. 收入制度和支付机制的特点	21
5.2. 运营阶段的预算管理.....	23
5.2.1. 合同付款管理	23
5.3. 应急计划.....	25
5.3.1. 不可抗力	26
5.3.2. 合同终止	26
5.4. 更新基金管理.....	26
6. 监管的要求.....	27
6.1. 处理 PPP 时的标准规定.....	27
7. 变更管理.....	29
7.1. 不涉及额外成本的变更.....	29
7.2. 小型工程变更.....	29
7.3. 政府发起的变更管理.....	30
7.4. 社会资本发起的变更管理.....	30
7.5. 接口和所需变更管理.....	30
7.6. 标杆和市场测试.....	31
7.7. 所有权变更.....	32
7.8. 再融资.....	32
7.8.1. 再融资的好处	33
7.8.2. 再融资的风险	33

7.8.3.	计算再融资收益	34
7.8.4.	再融资的支付（需要批准）	34
8.	关系管理、问题管理和争议解决	35
8.1.	有效的关系管理	35
8.2.	问题管理	35
8.3.	争议解决	36
9.	到期、违约和提前终止流程管理	36
9.1.	不同方式终止 PPP 合同的过程	36
9.1.1.	PPP 合同到期	36
9.2.	提前终止的原因	37
9.2.1.	政府违约	37
9.2.2.	社会资本违约	37
9.2.3.	不可抗力	37
9.2.4.	单方终止	38
9.3.	终止的影响	38
9.4.	终止补偿	38
10.	财政风险管理	39
10.1.	PPP 背景下的财政风险	39
10.2.	处理不确定性负债、财政义务和风险	41
11.	退出和移交策略	41
11.1.	确保符合要求的资产移交	42
11.2.	准备资产移交后的运营连续性	42

框

框 8. 1 :	学习目标	9
框 8. 2 :	过渡计划	11
框 8. 3 :	运营阶段	12
框 8. 4 :	应急计划	25
框 8. 5 :	再融资的经验教训	34
框 8. 6 :	财政义务的例子	40

图

图 8. 1 : 我们在过程周期中的位置	10
----------------------------	----

表

表 8. 1 : 运营阶段取消的项目	13
表 8. 2 : 运营阶段的服务标杆管理	19
表 8. 3 : 终止和补偿的类型	38
表 8. 4 : 财政风险管理过程	39

1. 介绍

在本章中，重点将是运营阶段的合同管理。尽管与建设阶段相比，运营阶段包含不同的方面，但其中应用良好实践合同管理的机制与建设阶段没有显著差异。因此，第 7 章的引言部分必须与本章一起阅读。

本章将介绍需要建立的合同管理机制，以监控社会资本在运营阶段可能发生的绩效、法律和财务变化。在这种情况下，运营阶段被视为从资产建设和调试开始，一直到项目退出，并将资产移交给政府的合同期限。

因此，本章讨论了运营阶段双方所需的合同管理活动。见框 8.1。

框 8.1：学习目标

学完本章后，读者应了解以下程序：

- 根据合同监测社会资本的违规和绩效不佳与产出说明规格。
- 所有权和/或转让股份的变化。
- 再融资以及如何分享再融资收益。
- 监督续约计划，续订投资和续期资金管理。
- 退出和移交策略。

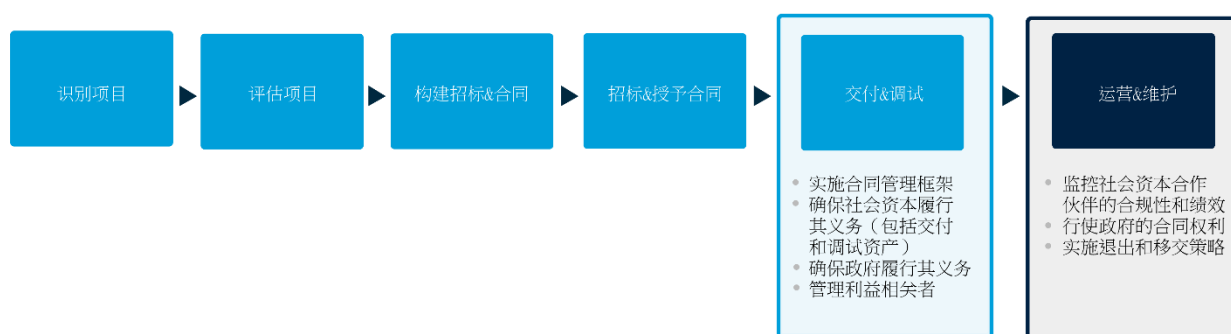
我们在过程周期中的哪个阶段？

在上一阶段，社会资本交付并委托了项目的不同组成部分。政府实施了合同管理框架，确保社会资本和政府履行其义务，并管理利益相关方的对接面。

在此阶段，社会资本根据 PPP 合同中的输出规范提供服务，并维护项目资产。政府监督社会资本遵守和履行合同。政府还行使其与项目和服务变更、所有权变更和/或社会资本股份转让、再融资和基础设施更新等事项有关的合同权利。在合同终止或到期前，政府实施退出和移交战略。

在此阶段结束时，PPP 达到 PPP 过程周期的最后。见图 8.1。

图 8.1：我们在过程周期中的位置



1.1 从建设阶段过渡到运营阶段

在一项资产的建设结束和运营开始之间，存在着一个实质性的过渡期，在这个过渡期内，设计、安装和验证该资产最初状况的大多数（如果不是全部）专业人员将不再参与其中。一个新的团队开始管理资产，在成本和环境影响更大的阶段进行。人员的这种转变是双方弥合建设与高效运营之间差距的最大风险之一。

此外，资产自然会趋向于“绩效衰退”，这一现象在办公楼、学校和医院等建筑物的前四年运营中的效率损失高达 30%的。

今天，许多新资产采用了十年的设计和建设过程方法，特别是关于约束团队的合同协议和团队成员之间的通信协议。最重要的是，表中所代表的典型角色在很长一段时间内没有发生变化，尽管诸如建筑物等资产在技术上变得更加复杂，而且交付时间相对较短，从而不断降低费用。

在这个模式中，在规划和设计的最早和最关键的阶段，并非理想团队的所有成员都存在。特别要注意的是，设施经理很少在设计讨论期间出现。然而，预期管理运营和维护人员，以及有效维护设施绩效的人员应在设计阶段明确输入信息。此外，设施经理应在确保充分考虑建设成本与运营和维护成本之间的权衡方面发挥重要作用（在更高质量的建设上花费更多的前期费用可能会有好处，因为这可能会长期降低运营和维护成本，反之亦然）。但是，这个人只是在这个过程的后期才被咨询。

怕种模式模型的另一个缺点是，设计角色通常保持隔离，并与所有各方的沟通保持在最低限度——为了保持利润，工作被推动为“完成”。在建筑完工之后，所有的参与者都会离开，把设施移交给一个全新的专业团体。即使假设设施在交付时处于最佳状态，新员工也缺乏系统和设置按其设计方式的历史记录。

没有这些知识，运营和设施管理人员就不能期望达到设计中规定的绩效。因此，政府应确保其项目计划包括在优先投标阶段后准备过渡期的工作。该计划被称为过渡计划，应该包括依赖关系、时间尺度和资源。计划也应定期更新。见框 8.2。

框 8.2：过渡计划

过渡计划应涵盖以下内容（在与项目相关的范围内）：

- 政府资源的详细信息（内部和外部 – 谁，什么以及何时到位）；
- 迁移到适当住所的计划（包括确保服务/设备/软件到位）；
- 建立服务台（服务台是使用者和其他利益相关者的联络点，可以通知社会资本与基础设施的运营和维护相关的问题）；
- 酌情列出政府内部关键人员，主要利益相关者，承包商和分包商的详细联系方式；
- 各方之间对沟通的方法和线路达成协议；
- 完成合同管理文件；
- 为使用者提供熟悉程序，以便他们了解他们可以期待的服务；
- 合同签署后的启动会议；
- 解决合同签署前未解决的问题；
- 识别所有的里程碑；
- 组装项目信息的图书馆（数据室）；
- 支付机制/绩效监控系统试运行的时间安排；
- 设施管理（FM）承包商确认他们能够提供临时或全部运营服务。

过渡计划应与沟通计划联系起来，以确保时间安排适当，并且利益相关者已为变更做好准备。承包商不得因政府的任何行动或缺乏行动而延误，这一点至关重要。PPP 合同还规定了政府采取行动的过程和时间范围。政府需要有适当的工作人员以及系统的建立和运行，以履行其义务。此外，在过渡计划期间，必须有一名全职、称职、知识渊博、受人尊敬的现场高级工作人员，这有助于确保顺利过渡。

2. 运营阶段的合同管理和监测

2.1. 合同管理和监测的重要性

前一章（第 3 节和第 4 节）解释了以下内容的重要性：合同管理和监测；规定合同管理的治理、结构和功能；以及合同管理团队。治理、结构和功能的原则在整个运营阶段都保持不变。但是，在运营阶段，合同监测团队的关键行动发生了变化，包括管理支付制度（包括保险和公用事业）、根据客户调查结果采取行动、寻求服务的持续改善和绩效监控等领域。

在整个运营阶段，良好的合同管理将具有框 8.3 中列出的特点。

框 8.3 : 运营阶段

- 根据合同要求，通过提供持续且稳健的合同管理，最大限度地提高合同履行的机会，为双方提供支持；
- 优化项目绩效；
- 在整个合同期内支持持续发展、质量改善和创新；
- 确保交付最佳价值；
- 提供有效的商业风险管理；
- 提供可审计的方法；
- 支持双方建立有效的工作关系；
- 通过清晰的沟通机制来鼓励有效和定期的沟通；
- 允许灵活性来响应不断的变化需求；
- 展示明确的角色、责任和由上至下的问责制；
- 确保所有工程和服务符合法律、相关健康和安全管理要求以及理事会程序。

2.2. 运营阶段 PPP 项目失败的原因

未能实施适当的合同管理系统可能导致以下结果。

政府支付未收到或未得到令人满意的服务。

任何缺乏政府参与和监测社会资本的交付都可能导致社会资本自满感；当继续支付政府付款或使用者费用时，可能导致提供不合标准的服务。这可能发生在那些住房建筑设施项目中，其中设施管理在运营阶段起着重要作用，而政府与设施的使用者没有紧密联系。

该项目未达到预期效果，从而危及项目效益

在许多情况下，特别是在运输部门项目中，使用者支付对于实现项目效益至关重要，存在可能的失败点，其中高的使用者收费或差的服务，或资产标准水平低，不吸引使用者并减少项目回报。这是最高风险，这是政府承担一些需求风险的最高风险，例如，最低收入保障。

合同中风险平衡的变更

有时，政府通过不适当地参与 PPP 全生命周期的各个阶段，全扭转风险转移，并承担分配给社会资本的风险。通常情况下，这是由于政府官员缺乏知识造成的。例如，如果采购部门在合同修改过程之外的运营阶段实施其自身的小修改，则可能会收回与全生命周期成本和设施相关部分状况的相关风险。

政府无法预见运营和管理（O&M）承包商的失败或采取应急措施。

在签署 PPP 合同时，无法确定未来。采购部门应在整个运营阶段监控 O&M 承包商的财务和绩效方面保持警惕。O&M 承包商的偿付能力，或承包商所有权或业务方向的变化等事件可能会阻碍 PPP 的成功，并导致重大失败。

与 O&M 承包商的关系损坏

与任何关系一样，合作和理解是 PPP 成功的基础。如合同误解、未能获得利益相关者的认可以及滥用某些情况等简单的问题，可能导致关系破裂和 PPP 失败。

表 8.1 分析了在运营阶段取消的一系列项目。

表 8.1：运营阶段取消的项目		
项目	原因	参考
伦敦地铁 PPP（UK）	伦敦地铁系统的基础设施维护和修复责任已交给社会资本，并每年从政府获得补助。从 2004 年开始，PPP 协议为期 20 年。然而，到 2010 年初，基础设施的控制权又回到了政府手中。本研究突出了项目取消的原因，即联合体管理存在问题、政府控制不足、控制不完善、缺乏适当的风险转移。	http://academiceventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_Williams.pdf
维多利亚州有轨电车（澳大利亚）	政府授予维多利亚州的有轨电车的一系列特许经营权给社会资本运营和维护，其中需求风险主要由社会资本承担。事实证明，需求低于预期，导致公司财务困难。然而，政府的风险监控部门无法识别财务状况的恶化。社会资本不得不放弃合同，导致政府重新谈判。	避免 PPP 项目中的客户和纳税人救助 - https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14300/wps3274bailouts.pdf?sequence=1
马尼拉地铁供水系统（菲律宾）	马尼拉供水系统于 1995 年私有化，Maynilad Water Services（MWSI）获得了 25 年的特许经营权，为西部地区提供服务，而马尼拉水务公司（MWCI）在东部地区取得了成功。然而，由于东南亚经济危机，菲律宾比索的累积债务增加了 60%。MWSI 有义务提高关税。后来，政府宣布冻结水价上调。作为回应，MWSI 以违反关税修订合同条款为由撤销了其经营权。	http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/progress/pdf/01.pdf

达累斯萨拉姆配水项目-达瓦萨（坦桑尼亚）	该项目被授予城市供水公司，用于计费、从客户处收取收入、建立新的连接并进行日常维护。但是，合同在运营两年内终止，随后坦桑尼亚政府和城市供水部门进行了复杂的仲裁。发现城市供水系统的运行极不一致。该项目的风险缓解措施薄弱，合同监控效率低下，投标程序不当。	http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/
----------------------	--	---

3. 合同管理和行政程序

3.1. 运营阶段合同管理介绍

在运营阶段，管理 PPP 合同必须包括的关键活动包括：根据服务输出监控和管理项目交付和绩效；监控和管理变更；管理争议；以及在合同结束时管理移交流程。

在运营阶段，利益相关者参与程度和性质的变化将变得明显。在社会资本方面，建筑公司的角色将从建设管理和成本控制转向维护和风险缓解。总的来说，他们的参与水平将下降（或停止），特别是如果他们出售他们的股权和所有权程度。

相反，运营商的角色将随着资产投入使用而增加。绩效管理是关键活动，其次是资产管理，以最大限度地增加收入并减少与绩效相关的惩罚。在政府方面，角色从对资产建设和调试的监督转变为对绩效的监督。在某些情况下，政府可能从执行部门变更为具有与 PPP 协议下提供的服务相关的长期法定职责的机构（例如过境机关）。

最重要的是，在引入新的利益相关者方面，使用者的参与通常是公众的成员，他们依靠资产的表现来获得在项目开发的早期阶段向他们承诺的利益。如果使用者费用提供了社会资本的全部或部分收入，则使用者数量也会影响资产的使用和磨损，并影响全生命周期、更新和翻新成本。

另一个重大变化是独立工程师的参与结束，使得社会资本和政府可以直接相互接触，而不需要客观中立的第三方的介入。

3.1.1. 监控和管理项目交付和服务输出

绩效监控程序可以包括自我报告程序、独立审计、定期会议和报告，以及使用自动化数据收集和报告流程的智能系统。为了实现物有所值（VfM），所实施的监控系统必须是健全的，并经常使用。

监控绩效系统主要关注服务绩效（合同中规定的服务水平或输出的现实水平），但也将跟踪和监控其他违约行为。

如果服务绩效水平低于要求的标准，则可能会实施罚款和/或扣除或扣减。在一些使用者付费项目中使用直接惩罚。在政府支付合同中，由于服务绩效不佳（未能达到所需的服务水平或产出）而受到的财务惩罚通常是通过减少或调整付款以及增加绩效积分（见第 5 章第 9.3 节）。

绩效积分主要用于跟踪和记录违规行为：一旦违规行为或绩效积分达到规定的水平，则可能导致更大的监督、采购部门的额外工作费用由社会资本承担、暂停工作或在持续违约考虑下终止合同。然而，许多其他方法可用于确定惩罚、扣除和扣减以及跟踪违规行为。合同管理团队应确保他们了解合同中使用的特定方法。有关绩效和报告的深入分析，请参阅本章第 4 节。

3.1.2. 管理合同中允许的变更

成熟的 PPP 框架在合同中提供了灵活性，以适应运营阶段可能发生的变更。Foster Infrastructure (2012)¹指出，实施 PPP 变更的灵活性需求通常是由以下原因之一引起的：

- 政府希望实施新的政策举措；
- 政府项目的具体需求发生变化。

作为规范，PPP 框架将提供变更条款的共同特征，如：

- 政府有权要求对合同中提供的工程和服务进行变更；
- 合同包括政府可以要求或要求社会资本实施的变更的规模或性质的限制；
- 合同包括社会资本考虑和响应变更请求的过程；
- 变更过程包括政府确定变更成本是否代表物有所值 (VfM) 的机制；
- 合同规定了如何在双方之间分配因变更而产生的成本和节约；
- 在一些 PPP 框架中，为小的变更提供了简化的过程；
- 一些 PPP 框架考虑了在原始 PPP 合同达成一致时，双方同意可预见的变更条款；
- PPP 合同还包含其他提供灵活性的条款，例如法律条款和政府单方面终止条款的变更。

这些变更条款可以为政府实施变更提供效率。但是，政府应确保任何的变更都受到与在 PPP 合同之外实施的任何类似政府投资或行动相同程度的审查和控制。PPP 合同中的变更过程不应被视为规避普通政府程序的一种方式，并且应注意确保任何变更都能具有物有所值。²

在某些国家，人们认为 PPP 合同不能提供长期的灵活性，可能会给政府带来巨大的成本（如果需要在项目全生命周期的某个阶段修改资产或改变社会资本提供的服务）。最近的案例研究³强调了增强合同灵活性的必要性，主要是处理使用者需求中可能发生的变化，这些变更在严格的合同存在的情况下有时会引发非常昂贵的合同重新谈判过程。

增强的灵活性，特别是适应使用者需求变化的灵活性，对于 PPP 典型的长期项目非常重要。可以通过精心设计的变更管理合同条款来限制潜在的滥用。然而，增强的灵活性将不可避免地以降低可预测性、投资社会资本的较高风险以及竞争性选择过程的有效性降低为代价。如果政府在合同中寻求太多的灵活性，那么投标人可能无法接受变更的风险。事实上，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。

¹ Foster Infrastructure 私人有限公司，2012 年，在 PPP 项目全生命周期内顺利调整实质的基础设施和服务的合同条款对比研究。

² Foster Infrastructure 私人有限公司，有关确保变更提供物有所值方法的讨论，请参阅 Foster Infrastructure 2012，在 PPP 项目的整个生命周期内对实质的基础设施和服务的顺利调整合同条款的比较研究。

Foster Infrastructure 私人有限公司，在 PPP 项目生命周期内的实质基础设施和服务。

³ IOSSA、SPAGNOLO 和 VELEZ，PPP 合同设计—为世界银行编制的报告（2007 年 9 月），第 57 页（可从 <http://www.gianca.org/papershomepage/contract20%design> 获得）。

下文第 7 节进一步解释了变更管理和处理 PPP 合同变更的细节。

3.1.3. 管理 PPP 合同中未规定的变更

如本 PPP 指南中所述，如果 PPP 合同发生变更，且合同本身没有规定变更（这通常是由于 PPP 项目持续时间过长而发生的），则政府和社会资本必须明确规定并遵循流程和程序。合同管理手册（第 7 章第 4.2 节）中必须说明问题（例如：程序是什么，谁需要负责发起、签署和交付需要咨询利益相关者的决定）。因此，在任何变更过程中，合同管理团队需要解决这些问题，并在以下两个方面达成令人满意的平衡：

- 鼓励社会资本管理其风险；
- 防止社会资本绩效不佳危及 PPP 合同的可行性。

虽然因 PPP 合同中不允许的变更引发的合同重新谈判可能是某些国家 PPP 的一个共同特征，但应确认并减轻相关风险。PPP 合同可以设计为在稍后阶段尽量减少重大的重新谈判。

合同重新谈判需要仔细的分析和双方之间的磋商，才能商定和实施合同变更。使用一个经验丰富、值得信任、中立的人员可能是有益的。虽然一些重新谈判是有效的，但另一些则代表了寻找经营效益机会主义的一种形式，应予以劝阻。对 PPP 合同重要方面的重新谈判对双方具有重大影响，并且原则上根据某些法律是禁止的。由于以下原因，它们通常被认为是不受欢迎的：

- 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；
- 随着双边谈判的进行，竞争压力的积极影响消失；
- 重新谈判通常会降低 PPP 合同的整体经济效益，并可能产生负面影响。

如果寻找经营效益是政府的一部分（即，政府试图重新谈判合同以获得更好的交易），则整个 PPP 项目将面临更大的声誉风险，因为潜在投标人对未来项目的预期收益没有信心，因此可能根本不会投标。

在某些情况下，PPP 合同中未规定的变更是通过同意社会资本可以在某些条件下执行工作来处理的，例如除了商定的加价外，还以成本价提供服务。如果这不符合政府的要求，最好执行外部招标程序。如果变更的成本超过一定的金额（例如，PPP 合同规定的政府付款百分比），则可能需要监管方或贷款人的同意。

3.1.4. 争议解决

PPP 合同通常规定争议解决流程，以降低因技术问题或合同解释差异而产生法律冲突的风险。其他争端解决程序可包括调解和第三方仲裁（在双方为解决争端而作出善意努力的一段时间之后）。

在调解或仲裁之前，争议解决程序通常通过协商定义问题识别和解决的分层系统，以鼓励在最低级别解决问题。例如，合同可以规定一个程序，在将争议提交给各自的管理者之前，给争议各方一个规定的时间期限，以寻求解决争议的方法（见第 11 节）。

3.1.5. 资产退出和移交给政府

PPP 合同通常在合同期限结束时规定设施的要求条件。他们还通常在合同期限内对资产的资本价值进行全额摊销，以便政府在合同期限结束时没有义务偿还社会资本的任何未摊销价值。

设施的状态取决于设施整个生命周期中采用的维护和运营程序。因此，社会资本通常需要为设备、系统和资产制定资本置换或资产管理计划。为了管理与交接相关的财务风险，一些 PPP 合同要求社会资本建立一个交接储备账户，该账户在合同结束时开始累积。这可用于在设施移交给政府之前或之后不久进行的计划外的维修（有关管理移交的更多详细信息，请参见第 14 节）。

4. 管理社会资本绩效不佳和不合规

与建设阶段一样，在运营阶段，处理不合规和合同违约的直接机制通常是对社会资本产生财务影响的机制。然而，用于管理绩效不足的系统 and 工具（通过按合同要求提供绩效激励）在本阶段比在施工期间具有更高的复杂性，因为现在必须监控一组广泛而复杂的服务需求。

合同违约是指没有遵守合同规定。在本章中，可以区分违反服务绩效要求（即不满足服务目标或标准）和违反其他合同规定。

区别是有用的，因为合同对服务绩效失败或在绩效不佳的情况下造成的财务后果可能采取政府支付合同中的付款扣除（或扣减）形式。但是，在使用者付费合同中，由于缺乏绩效（以及其他不遵守或违反合同）而导致的财务后果通常会通过惩罚系统⁴直接支付罚款或违约赔偿金（LD）。

财务惩罚制度是一项简单的原则，即在绩效不佳和不合规的特定领域（即合同违约）造成财务后果。

简单地说，绩效越差，财务惩罚就越大，绩效不佳持续时间越长，惩罚就越大。另一个变化是确定核心绩效领域，并对这些领域的绩效不佳有更大的惩罚。在政府支付医院 PPP 合同中，这一原则的一个例子是，导致手术室不可用的绩效不佳将比不满足病房所需的食品质量标准带来更大的财务后果。

政府支付 PPP 合同的概念相对简单，但也可以应用于使用者支付 PPP 合同：政府还可以通过从应付给社会资本的款项中扣除（例如：最低收入担保或运营补贴付款）来应用财务惩罚。如果政府没有向社会资本提供付款流，则可以使用由社会资本出资但由政府控制的绩效储备金账户。

除财务惩罚外，还必须建立另一个机制来控制 and 监控绩效不佳和不合规：有必要跟踪违规行为，这通常是在“绩效积分制度”下进行的。这一制度将有助于对绩效不佳而导致的更严重的补救措施。

绩效不佳可能是经常性的，并导致特定的财务后果（通过增加社会资本的成本审计，或通过棘轮机制增加罚款或扣减），或可能由于时间很长，以致于无法继续履行 PPP 合同。为了有效地控制严重性和持续违约的发生，合同可允许政府针对任何单一违约向社会资本征收绩效积分。当达到某个临界点时，政府通常有权实施上述进一步或增加财务惩罚，行使其介入或终止 PPP

⁴ 如第 4 章第 9.3 节所述，定义合同中所述违约类别和惩罚程度的方案称为惩罚制度。

合同的权利。

由于终止是最后的手段，终止权的具体临界值设置得足够高，以至于如果社会资本没有机会弥补其缺陷并重新开始按照规范执行，终止将不会发生。事实上，即使达到了临界值，补救期也会提前终止。

4.1. 绩效监测方法

PPP 合同中的绩效监测方法通常包含绩效管理模型，由三个关键要素组成：

- **达到产出规格所需的绩效水平：**应设定水平，使标准合理且客观可衡量；
- **采购部门将用于监测社会资本的绩效方式：**PPP 合同中包含的监测方法应在三个层面进行，例如，社会资本通过质量管理体系（QMS）进行系统的自我监测，由采购部门或独立第三方审查社会资本的 QMS，以及使用者对服务提供的质量和有效性的反馈。为监测目的，PPP 合同还必须规定绩效报告的方式；
- **社会资本未能达到要求水平的后果：**社会资本绩效不佳的后果必须按照 PPP 合同处理，该合同应包含对若干未能履行的响应的规定，从正式警告、处罚和/或付款扣除到社会资本违约的最终合同终止。

如第 7 章所述，在免责和补偿事件的背景下，如果社会资本无法通过其控制范围之外的特定事件（如合同所述和定义）或甚至政府本身、惩罚制度和支付机制（在政府支付中）应向社会资本提供充分和适当的负责。

应建立绩效监测系统，使 PPP 合同管理团队能够完成以下任务：

- 检查 PPP 合同中的所有履行条件和条款是否已生效；
- 制定有效的机制，从最终使用者和其他主要利益相关者那里获得反馈；
- 审查第三方监测报告；
- 检查可交付成果，确保不接受劣质货物或服务；
- 维护全面的绩效监测文件。

PPP 合同必须规定达到绩效水平的日期。在一些项目中，例如信息技术（IT）项目，人们认识到在新入住期间习惯的问题是不可避免的，因此，社会资本在达到商定的绩效水平方面可能具有一定的灵活性。在道路和监狱等其他项目中（在安全因素至关重要的情况下），社会资本必须确保没有解决问题，并确保双方商定的全面绩效水平从一开始就交付，即使道路或监狱是分阶段开放的。在这种分阶段服务开始的情况下，任何政府付款的金额必须按比例增加，以反映分阶段服务开始的情况。

有效监测应根据输出规范和 PPP 合同中包含的其他义务审查社会资本的实际绩效提供依据。在监测方面，政府和/或独立第三方可进行审查。

政府为纠正 社会资本的绩效而采取的行动必须符合 PPP 合同的规定，并与违约行为的严重程度相等。正式警告、惩罚、扣除或扣减款项、介入和其他应对措施的应用应采用可能从政府的角度取得最佳结果的方式进行。过于严格的方法可能会危及向最终使用者持续提供服务，而过于宽容可能会鼓励社会资本进一步实施违规行为。

4.2. 质量控制和质量保证程序

为了鼓励创新和优化风险转移，PPP 合同应通过输出规范和非必需输入（即服务交付方式）来规定所需的绩效水平。在采购的竞争阶段，政府和投标人都需要仔细制定合适的绩效水平。协商的绩效水平将构成风险转移机制的关键要素⁵。

监测要求应在征求建议书（RFP）中规定，并且在投标书中必须包含完整的方法。该方法通常包括由社会资本进行自我监测的一个重要部分，并由政府定期审查。政府还可能根据项目的性质进行额外的监测，例如，医院的临床人员识别和报告绩效失败。

由社会资本提供的定期报告是管理 PPP 合同和支付机制的关键，它们应专门定制以满足这些监测要求。必须区分社会资本制定和实施的监测机制与政府根据 PPP 协议认为必要时进行的任何实际监测。社会资本应对前者负主要责任，PPP 协议应明确规定其将如何进行自我监控，这将构成计算绩效惩罚或扣减金额的基础。

应尽可能使用客观的绩效标准，但其他衡量绩效的方法可能适用于某些项目。例如，绩效的某些定性方面可能难以客观地应用惩罚或扣减，但对服务使用者来说仍然很重要，例如员工的帮助或餐饮质量。测量这些绩效方面的三种可能方法是使用最终使用者满意度调查、使用“神秘顾客”和抽样，如表 8.2 所述。

表 8.2：运营阶段的服务标杆管理	
最终使用者满意度调查	很难将经济补偿建立在最终使用者满意度调查的基础上，因为它们是基于个人的看法，而不是基于客观的、可衡量的事实。因此，此类调查的结果可能会有所不同。但是，随着时间的推移，它们是监测绩效的一种有用方法。 为了得到有意义的答案，应该仔细起草问题。社会资本有义务根据 PPP 合同提高最终使用者的满意度，如果调查显示服务的某个特定方面低于商定的水平，则应该要求整改计划并与采购部门达成一致。这种系统的优点是，如果最终使用者清楚地了解所承包服务的质量，获得的反馈将非常有用。
神秘顾客 ⁶	“神秘顾客”调查也可以采用类似的方法，即使用合格的个人来测试服务的各个方面。这就消除了测试的感知方面，因为相关人员将相同的客观标准应用于所测试服务的所有方面。
抽样	如果要在抽样基础上进行监测，应在签署日期之前商定抽样方法，包括样本规模和频率。

某些项目尤其不适合这些方法中的任何一种。无论采用哪种方法，双方必须详细考虑服务质量，并将其纳入 PPP 合同。

⁵ 南非，国家财政部标准化 PPP 规定：第一期，2004 年 3 月 11 日。

⁶

4.3. 为监测目的提供的惩罚和激励计划

PPP 协议必须明确规定社会资本未能达到所需输出规范最低标准的后果。原则是，惩罚（惩罚或扣减）的适用方式应与社会资本的不履行行为适当且成比例。最终的终止威胁是针对社会资本严重不履行义务的情况而保留的。

惩罚的价值应基于商业考虑，而不是提供服务的成本。在这种情况下，PPP 合同将包括一份明细表，详细说明每一次未能满足要求的输出规范而导致的惩罚程度。另外，付款机制必须清楚地说明如何计算扣除额或扣减额。

执行失败的严重性、应计罚款或扣除额的价值以及对社会资本的潜在财务影响之间应该有明确的联系。例如，不清洁医院窗户外部的行为不应被视为与不将手术室保持在规定条件下的行为一样严重的惩罚。同样，服务的同一部分的不同失败也可能招致不同的财务惩罚，这取决于它们产生的背景。例如，没有在合适的条件下送食物比没有穿服务员制服送食物更严重。

在政府支付合同中，如果惩罚以扣除或扣减的形式适用，根据所使用的具体支付机制，失败可能会或可能不会对采购部门应付的款项产生直接的财务影响。只有当绩效恶化到某一特定水平时，才有可能开始扣减付款，或者在第一次失败时开始扣减付款。

在一些项目中，应该有一个棘轮机制来处理重复出现的无法提供特定服务方面的问题。一个简单的棘齿机制可能涉及到提高对在特定时期内重复出现的服务中的特定故障的惩罚或扣除水平。例如，如果对未能达到特定输出规格的故障进行 X 的扣除，则可以对超过或超过预先定义的周期内指定的最大故障重复次数的每个故障进行 $(X+3)$ 的扣除。

如果由于每一次此类失败而产生的惩罚的财务成本不足以为社会资本提供适当的激励来纠正失败，则棘轮机制可能是有用的。棘轮机制的一个关键优势是，对于其他项目参与者（例如，分包商和资助者）而言，持续相当长时间的绩效不佳将更加难以忽视，从而鼓励社会资本采取早期行动。

必须指出的是，寻求改善并不是为了违背其意愿从社会资本那里获得更多，而是为了共同提高质量、绩效、物有所值或以有益于双方的方式改善其他方面。

考虑到一个典型的 PPP 项目将运行的时间长度，以及预测可能出现的技术和其他生产力改善的困难，确保对绩效改善问题给予足够的关注是很重要的。理想情况下，改善的要求应体现在 PPP 协议的条款或行业监管机构的角色中。

PPP 协议中包含的支付机制为社会资本寻求绩效改善提供了一些动力。如果价格固定，他们可以通过提高效率来增加利润。如果分享利润，他们就有动力改善经济。如果可以承受得起并且提供物有所值的话，采购部门还可以为社会资本提供早期启动服务的激励。

很重要的一点是，政府不能将绩效改善带来的所有好处都用于自身，因为这将阻止社会资本识别此类改善。PPP 合同（或行业监管制度）应为绩效改善提供激励，这可能是财务和非财务两方面的激励。在这种情况下，采购部门也应承担得起这些费用。

应通过变更程序引入改善措施。激励措施还应与社会资本可以提供附加值的情况联系起来。增值意味着为合作伙伴带来一些真正值得采购部门和超出 PPP 协议最初设想的范围。下面列出了一些增值的例子：

- 消除不再需要的服务方面；
- 使用能够提供更便宜和更有效的服务的新技术；
- 程序或工作实践的变更，提供更有效的服务提供方式；
- 创新的机会，社会资本有机会实施或设计新的方案，以改善服务的绩效。

5. 财务管理

5.1. 付款机制

社会资本获得收入的机制，包括其成本、服务其债务义务和产生利润，必须与履行其在 PPP 合同下的义务挂钩。因此，风险转移和物有所值的核心在于激励社会资本提供所需服务以获得最大收入的程度。

支付机制应鼓励社会资本提供适当的绩效水平，而不是不必要的、代价高昂的绩效水平，如果不这样做，将对其进行惩罚（欧洲 PPP 专家中心[EPEC]2014）。

从最广泛的角度来看，支付机制可以通过在服务以最佳方式提供时增加收入（通常高达合同中规定的最高支付额，但有时会有超出最高限额的奖金）来激励社会资本，或者通过实施惩罚或扣除来减少收入，从而使社会资本不受业绩不佳的影响（见下文）。

在考虑一种惩罚机制来消除绩效不佳的情况下，必须区分政府支付 PPP 和使用者付费 PPP，因为收入来源不同，因此支付机制也不同。在政府支付 PPP 时，收入流几乎完全由政府定期支付构成（社会资本通过商业活动（如零售或广告机会）产生其他收入的权利有限，可能存在一些小的例外情况）。政府也有合同规定的权利应用扣除额，以减少单一付款额（见第 5 章第 10 节，特别是第 5 章 10.3 节）。

在使用者付费 PPP 中，收入来源主要是基础设施的使用者，如港口、收费公路或机场。如果绩效低于 PPP 合同中规定的绩效，这些使用者没有合同权利扣除他们支付的通行费或车费。因此，实施财务惩罚（罚款或 LD 金）的合同权利必须与代表使用者在社会资本履行中的利益的实体共同享有。该实体可能是政府本身，也可能是根据立法授权行事的独立监管机构。拥有独立监管机构的最常见行业是电信、港口、发电站、输电和配电⁷，以及水。

本 PPP 指南的重点是政府在任何一种 PPP 中对社会资本实施财务惩罚的作用，在这种情况下，其中政府有明确的合同权利，对社会资本的不良或绩效不佳进行经济惩罚。

5.1.1. 收入制度和支付机制的特点

有两种主要的收入制度。第一种是政府为提供合同规定的设施和服务定期支付费用，并扣除或不扣除履约费用（政府支付 PPP⁸），其结构和计算过程称为“支付机制”。第二种是社会资

⁷ 见本章末尾有关 PPP 经济调节的参考文献。

⁸ 这些通常也可以分为两种类型：可用性（或质量）付款和数量付款。本章将假设一种单一方法下的可用性付款作为默认方案。这里提供的大部分情景和知识也适用于其他支付机制。有关收入制度和支付机制的更多信息，请参见第 4 章第 4 节。

本的收入主要来自使用者费用（使用者付费 PPP）。

对于政府支付体系，在设计支付机制时（除了考虑风险转移、物有所值和可承受能力之外），还需要考虑其他三个因素：绩效指标和这些指标的初始绩效目标；运营阶段的定期测量和这些指标；以及适当的付款扣除额。

支付机制应建立在与服务绩效和关键绩效指标挂钩的明确绩效指标之上。它们应该是简单和客观的，并且与罚款扣除挂钩，这些惩罚扣除等于社会资本绩效不佳。它们不应与盈利能力挂钩，也不应过度影响项目的可行性。

如果使用者付费的 PPP 的社会资本绩效不佳，则将面临减少的需求，并将受到相应的收入损失的惩罚。但是，政府可以在合同中规定一些惩罚，如果合作伙伴不遵守合同义务，此类惩罚仍然适用。例如，不按时提供信息，或者如果社会资本履行特定义务，如道路维护。

对于政府支付 PPP，支付机制有一些基本要素：

- 在服务开始之前不应支付任何款项，并且在提供服务之前不应预付款项；
- 单一付款不应根据社会资本的使用方式分为不同类别。这意味着单一付款不会分为可用于还本付息或社会资本维持资金的金额。这是一个单一和不可分割的付款概念，供政府充分提供和履行服务；
- 应在每年或半年的基础上对单一付款进行适当的指数化。这里使用“适当”一词来反映特定类型 PPP 中社会资本的基本成本投入。默认值应该是相关的居民消费价格指数（CPI），因为这反映了通常适用于政府预算的总体指数化。可能有正当理由说明，在社会资本面临历史上偏离 CPI 的重大成本因素的情况下，不提供物有所值。这些可能包括燃料或劳动力成本，其中社会资本会将 CPI 增加的风险计入其基本单一付款。由于支付给贷款人的款项通常不受 CPI 的影响，因此与债务偿还相关的单一付款比例一般不应被指数化；
- 应建立一种机制，通过扣减款项来惩罚部分或全部未能提供和履行的服务。这需要一个反映绩效失败严重程度的扣减量表。对相对轻微的失败的惩罚过于严厉可能会导致不利的结果和争端。过于宽松的惩罚可能会使政府继续失败，也不会激励社会资本去补救失败。部门专家和专家应用于确定每个项目的比例；
- 一般来说，对于不可用性⁹人扣减应该没有限制。尽管社会资本的固定成本包括偿还其债务；政府不应承担不可用的服务费用。对于在社会资本过失情况下，政府为未提供的服务付费的项目，公众和政治方面的负面看法将是需要克服的重大挑战；
- 应该有一种机制来处理服务需求的变化。如第 6 节所述，付款机制必须建立变更或变更机制；
- 可能需要一种机制来处理物品、服务或消耗品的转移成本，政府控制使用程度（或使用取决于对服务的需求，以及不受社会资本的控制），以及不适宜对社会资本的使用和供应成本进行风险评估；
- 在许多 PPP 中，成本与资产的提供和维护无关，而是与清洁或餐饮等服务相关的成本有关，这些服务的成本可能随着时间的推移而变化（称为“软服务”）。英国的 HM 财政部 PF2 合同标准化¹⁰描述了两种实施价值测试程序的方法，以定期（例如每五年一次）

⁹ 新兴市场和发展中国家（EMDE）的一些结构/项目可能是一个例外，这些国家的 PPP 计划不成熟，为了确保商业可行性，特别是可融资性，可能会限制扣除额（见第 4 章框 11）。

¹⁰ 英国（UK），英国财政部，PF2 合同标准化，2012 年 12 月，

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_s

应用，允许重新竞争或重新定价软服务。政府将感到欣慰的是，有一些方法可以确保其同意在未来几年支付的价格不会超过此类软服务的未来市场价格。这两种方法是：

(i) 由软服务的社会资本进行市场测试或重新招标，以确定该服务的市场价格；

(ii) 标杆测试，社会资本通过该标杆比较其自身成本或其分包商提供某些服务的成本与此类服务的市场价格。市场测试后，此类服务成本的任何增加或减少将反映在对单一收费的修订中。这被称为市场测试或标杆测试。

对于使用者付费 PPP，当政府有义务支付最低收入担保时，政府支付 PPP 惩罚方法的许多特征可能包括在内。或者，在一些使用者付费项目中，可以建立一种机制，通过这种机制，可以向政府支付罚款，并向使用者退还罚金，或者（在政府同意的情况下）对资产进行再投资，以提供额外的服务或便利设施。

使用者支付 PPP 的另一个考虑因素是政府和社会资本之间的回报分享超过标杆或基本情况分析的股本回报率。理由是，鼓励社会资本从其效率中受益，同时允许政府从社会资本无法控制的经济因素中获得的财务效率中获益，从而获得经济利益（适用于例如，收入可能高于预期，因为经济的总体增长高于预期）。提出的一个共同论点是，这是片面的，因为政府不分担下行风险。然而，这些争论忽视了政府对 PPP 的强有力作用和隐性支持。

5.2. 运营阶段的预算管理

在考虑 PPP 合同运营阶段的预算及其管理时，在整个阶段，需要考虑、管理和更新的最重要工具之一是财务模型。双方使用财务模型来管理预算，并量化变更和外部事件对双方的影响。

在整个生命周期中，财务模型是 PPP 项目的关键组成部分。最初，政府或其指定顾问开发了一个模型，以预测社会资本的成本、财务结构和其他产出来评估政府对成本的可接受性。在招标（采购）阶段，首选投标人将开发自己的财务模型，并反映出提交的投标书中所需的具体现金流。首选投标人的财务模型最终成为基本情况分析的财务模型和 PPP 合同的一部分（使用首选投标人的模型而不是政府的模型，因为首选投标人的模型反映了项目的实际基本情况，而政府的模型是项目假设投标的模型。不反映社会资本交付的方案）。

社会资本和政府在整个实际建设和运营期间继续使用财务模型来审查长期前景和风险敞口。它还用于根据 PPP 合同考虑价格变化和补偿金，计算任何潜在的再融资收益（如果合同要求社会资本与政府分享），以及在发生变化时应付的金额。

在政府支付 PPP 时，需要定期调整单一付款，以考虑通货膨胀和绩效相关的扣减和罚款。有时，付款将需要在特定情况下进行调整，例如延迟或社会资本不承担额外的成本风险、不可抗力事件等。在所有这些情况下，调整、预算甚至长期可持续性评估都是以财务模型为基础的。所有对财务模型的变更都需要准确记录，并在双方之间达成一致。

5.2.1. 合同付款管理

有效的财务管理包括制定支付和收取财务款项的制度和程序，以及保存财务交易记录。

在编制 PPP 合同时，政府应包括向社会资本进行单一付款和额外付款的程序、管理罚款和/或

扣除、计算通货膨胀、处理逾期付款以及收到与单一付款和额外付款相关的报告。

该合同还应要求社会资本编制财务报表，并使政府能够监控关键财务指标，如杠杆比率、债务偿还比率和内部收益率，以及在提前终止合同的情况下政府应支付的补偿金额的计算（例如，在严重违约或双方希望提前终止合伙关系之后）。

政府还应确保在运营阶段，合同付款的管理考虑到预测值与实际值，重置用于根据实际数据更新预测的假设，恢复关键历史数据（与财务和绩效相关），并进行财务控制分析。

5.3. 应急计划

应急计划是 PPP 合同管理和财务分配中最重要的步骤之一。政府和社会资本都应该执行应急计划，尽管原因各不相同。

社会资本将在其成本基准范围内，将应急储备金作为已分配用于已接受和已确定的风险的预算，并为此制定应急或减轻风险的应对措施。应急储备通常被视为预算的一部分，旨在解决可能影响项目的“已知-未知”因素。例如，可以预期某些项目可交付成果的返工，但这种返工的数量可能是未知的。可以估计应急储备金来计算这一未知的返工数量。

此类储备可为特定活动提供资金，或者为整个项目提供资金，又或者为这两种提供资金。应急储备金可以是估计成本的一个百分比、固定数量，也可以通过定量分析方法来确定。随着有关项目的更准确信息的提供，可使用、减少或消除应急储备。应急费用应在成本文件中明确确定，并且是成本基准的一部分，以及项目的总体资金需求。

对于政府而言，应急计划与它所保留的风险有关，例如，土地征用或为其所需的变更提供资金。政府维持明确的储备是不寻常的，因为根据公共预算规则，这通常是不鼓励的。相反，预算调整是针对已实现的不确定事件，每年或每半年进行一次预算调整。

应急计划应作为合同管理手册的一部分制定。该计划涵盖了如果社会资本因外部紧急情况或社会资本及其分包商内部问题而未能履行其提供服务的职责时会发生的情况。其中应包括在发生影响设施全部或大部分不可用的重大事件时应实施的应急计划措施。该计划不应过于复杂或过于广泛，因为如果需要实施，它很可能处于高压时期。因此，它需要易于使用和有效实施。

框 8.4 描述了政府合同管理团队在 PPP 期间应制定的典型应急计划。

框 8.4 : 应急计划

该计划应确定以下信息：

- 将导致服务失败和/或违约的事件；
- 对服务的短期和长期影响；
- 合同中的补救措施和时间范围；
- 发生重大事故时的应急计划措施；
- 沟通策略（内部和外部）；
- 工作人员和资源，以及如何在短时间内调动这些资源；
- 危机后恢复项目正常监测所需的步骤；
- 可能需要的任何同意，以及需要从谁那里得到同意；
- 关键人员名单，包括他们的联系信息和每个人的角色和责任。

5.3.1. 不可抗力

尽管不太可能，但需要制定某种形式的不可抗力事件应急计划，因为此类事件在其影响方面意义重大，而且相关风险由社会资本和政府共同承担。

一方应为不可抗力事件预留的应急储备金，金额的估计必须基于风险发生的概率以及保险收益可能产生的短缺金额（或在收到任何此类收益之前所花费的时间）。

重点应放在此类事件发生后尽可能继续提供服务，应急储备金包括获得额外资源的成本。

对于政府而言，满足政府与不可抗力事件相关成本的任何应急储备金可能是由财政部/机关管理的更大的政府范围应急准备的一部分。因此，采购部门应将任何增加的不可抗力风险告知财政部/机构。

这社会资本通常会保持某种形式的其他（备用）股权或债务融资，并支付一些可用性费用来维持这种融资。一般来说，以现金的形式维持一笔大额应急储备是没有意义的，因为这是一种昂贵的资金使用。

5.3.2. 合同终止

尽管在大多数 PPP 中，终止时应付的补偿金额很大，而且几乎总是需要政府支付（见第 10 节），但政府不应为终止支付保留任何应急储备金。这部分是因为终止的可能性通常很低，其他部分是因为终止的原因通常由政府控制。因此，维持应急储备是不必要的。

相反，应定期监测社会资本违约后的终止风险，并向相关部门报告。

5.4. 更新基金管理

社会资本通过单一费用支付、使用者费用或使用者费用和政府支付组合收取的收入，用于支付社会资本在 PPP 全生命周期内预计未来资产维护和更新支出的金额。此类维护、检修和更新的义务仍由社会资本承担。政府以及贷款人要求，此类维护、检修和更新所需的资金不得作为分配给股东的款项支付。财务模型将根据社会资本编制的进度表提供预期成本，该进度表由贷款人和政府监控。对资产的全生命周期进行充分的安排的风险仍由社会资本承担。

通过在几年内建立一个全生命周期更新基金，可以为更新提供资金。这应该是在预估这种更新在未来期间需要的重大资本支出的情况下进行的。更新基金在更新（以及现有装置和设备的大修）时提取，然后持续再注资（补足）。

全生命周期更新基金的需求与折旧的概念有关。折旧是从会计的角度确认资产的价值随着时间的推移而下降，而全生命周期更新基金是从实际的角度确认需要建立现金来满足定期更新资产以恢复其价值和功能的成本。

在这方面，社会资本因有效地管理此类基金而受到奖励，因为在 PPP 合同期结束时，剩余的现金余额通常属于社会资本。

政府需要确保资产得到维护和更新。因此，它应该有能力在合同期结束前进行最终调查。那

时，如果资产没有恢复到要求的标准（通常是合同期结束时剩余生周期），则需要扣留单一费用的付款或要求社会资本提供履约保证金。社会资本还应编制一份维护和更新报告，其中说明发生的成本、向更新基金支付的款项、任何维护和更新延期，以及合同期剩余时间内修订和更新计划。

6. 监管的要求

6.1. 处理 PPP 时的标准规定

如 PPP 指南第 2 章所述，大多数司法管辖区都有一个适用于 PPP 的监管框架，以及特定项目的 PPP 合同。监管框架有许多目标，其中之一是允许政府考虑并合理选择哪些项目作为 PPP 实施。

通常，会设置各种测试或标准，主要是为了确保国家和使用者能够负担得起。第二个测试将是确保在 PPP 下实施的工程比在传统采购方法下提供工程更具物有所值。该标准还将确保向社会资本转移的风险是实质性的和适当的。

在项目的运营阶段，已经做出了实施的决定，监管框架的重点必须转移到以下领域：

- 确保项目符合净公共利益和物有所值（VfM）的目标；
- 确保识别和管理风险；
- 确保修订和变更形式的变更与原始项目的实施基础相同——换句话说，它们也提供了物有所值和风险转移；
- 确保报告透明、及时和准确；
- 适用于运营阶段的具体监管要求示例如下。

智利

2010 年，智利通过批准《公共工程特许经营权法》（Ley de Conceptiones de Obras P_Blicas），为 PPP 建立了新的规范性框架，该法修改了自 1996 年起的《特许经营权法》（Ley de Conceptiones, Decreto Ministerio de Obras P_Blicas 第 900 号法令）。公共工程部负责机构，合同必须通过竞争性采购方式授予合同，且对任何国内或国外公司开放。

从制度上讲，尽管公共工程部领导、授予和管理 PPP，但财政部在提供 PPP 过程的关键审批和监督方面具有重要的平衡作用，包括投标条件、特许经营权合同修订、争议解决和其他。为了保证 PPP 计划符合政府财政计划，财政部的一名官员坐在公共工程部内，有权停止任何项目。

智利 PPP 部门位于公共工程部，由大约 300 名具有专业知识的员工组成。此外，2010 年修改后的特许经营权法允许进行多项变更（Vittor 2011）。

- 根据 2010 年特许经营权法成立的技术小组创建了一个准独立的监管机构，能够就双方在执行 PPP 合同期间发生的事项提出建议；
- 投标规则、项目前文件、背景研究和其他技术项目文件以及附信、收费制度变更和合同变更必须依法公开；
- 合同经理每月为绩效评估编制技术监测报告，包括服务、事故、使用者反馈等信息，并定期向所有项目披露。社会资本运营商定期向政府部门提供财务信息。

公共工程部监督项目的建设和运营，如果特许经营权持有人不履行义务，可以罚款、暂停甚至终止特许经营权。该法还建立了一个争端解决机制，以审查政府和社会资本之间的冲突。

英国

2010 年 6 月，财政部成立了一个新的实体，即英国基础设施公司（IUK），PPP 项目被称为 PF2。

IUK 的核心任务是在英国基础设施投资的规划、优先次序和实现方面提供更清晰和协调，并通过实现更大的物有所值来改善此类基础设施的交付。它是作为财政部内的一个独立单位成立的，向财政部商业秘书提供咨询意见，由商务秘书负责基础设施问题，并向财政行政官员报告。

英国财政部负责为英格兰制定 PPP 政策，该政策在北爱尔兰、苏格兰和威尔士进行了下放。财政部公布了 PPP 项目的关键政策、指导和统计数据。它还向承担或希望承担 PPP 项目的部门提供建议。财政部的重点是确保公共部门的资产和服务投资项目保持动力，释放物有所值，保持市场信心，并提高项目运营绩效。

PPP 项目的立法没有正式授权。因此，没有特定于 PPP 的批准。相反，所有项目都遵循所谓的“关卡方法”，即项目必须由机构（包括财政部）对其可行性（财务和经济）进行测试和审查。

在运营特别工作组第 3 个记录中设立英国项目的变更机制：2008 年运营项目的变更协议和 2007 年私人主动融资（PFI）合同 4（SOPC4）的标准化。其目标是在合同中建立完善的变更机制，以实现至少以下四个结果：

- 明确定义的角色，职责和时间尺度的明确流程；
- 快速高效的程序（适合所需变更的规模和复杂性），交易时间和成本保持在最低水平；
- 透明的定价；
- 物有所值（VfM）。

英国拥有强大的披露框架，向政府、英国财政部和议会报告。所有 PFI 合同都要接受国家审计署（NAO）的审计。此外，NAO 还定期对各部门实现物有所值和整个 PFI 计划等事项进行审计。

南非

南非有一个详尽而有力的 PPP 立法和监管框架。以下文件描述了 PPP 的立法和政策框架：

- 1996 年《南非共和国宪法》；
- 1999 年《公共财政管理法》（PFMA）1 和根据该法颁布的条例；
- 财政条例 16；
- 国家财政部关于 PPP 的监管实践说明；
- PPP 合同的标准化条款（“标准化”）。

在国家和省级政府，管理 PPP 的立法包含在 PFMA 和财政部条例 16 中。这些部分要求会计机构按照公平、公正、透明、有竞争力和具有成本效益的宪法原则建立适当的采购和供应制度。

财政部条例 16 规定，所有 PPP 都符合可承受能力、物有所值和从政府向社会资本充分转移风险的要求。

财政部条例 16 还规定了整个采购阶段所需的程序和审批。特别是，第 16.8 条涉及对 PPP 合同的修订和变更。因重新谈判而进行的任何重大修改必须符合审查要求，并获得相关财政部的批准，具体如下：

- 物有所值 (VfM)；
- 可承受能力；
- 向社会资本转移大量技术、运营和财务风险。

财政部条例 16 规定了寻求批准的机制。南非没有具体的披露监管框架。财政部要求每年报告每个 PPP 在国家中支出的估计数额。然后每年对其进行审计并提交给国家议会。

7. 变更管理

变更管理与 PPP 协议管理密切相关，并涉及建立允许更改 PPP 协议的机制。由于一些情况发生的变化无法在签署 PPP 协议时预测或量化，这些变化可能是必要的。变更可能涉及工程、服务或交付形式。

四个主要变更的类型包括：

- 不需要额外成本的变更；
- 小型工程变更；
- 政府变更；
- 社会资本变更。

所有这些类别都有程序，在工程、服务和交付方式的 PPP 协议变更时必须适用。考虑到 PPP 协议的时间持续长和复杂性，可能会不时调用这些程序来处理不断变化的项目需求。

必须有效地使用变更程序，以确保其他重要职能，如绩效管理和风险管理，继续按照合同要求和不断变化的服务交付要求运行。合同管理团队必须熟悉每个变更程序的所有复杂性，并确保在需要变更时遵循正确的步骤。

7.1. 不涉及额外成本的变更

如果提议的变更不涉及任何一方的额外成本，则不需要正式的变更程序。采购部门和社会资本应开会讨论实施拟议变更的最佳方式。如果变更会导致成本降低，那么双方需要就如何分配此类费用达成一致。在采购机构提出变更的情况下，采购机构和/或最终使用者应节省开支，而社会资本提出变更产生的开支应在采购机构、社会资本和最终使用者之间分配。预计双方将在不诉诸争议解决程序的情况下就实施这类变更达成一致。

7.2. 小型工程变更

一些 PPP 合同包括一个小型工程变更程序，旨在为处理政府要求的小型额外资本工程提供一个

有效机制。例如，PPP 协议可以要求社会资本在每年年初提供一系列可能的小型工程的费率表。

双方之间关于小型工程变更的任何争议必须根据争议解决程序确定。

7.3. 政府发起的变更管理

政府变更应限于服务要求的变更、对投入的规定限制以及项目保险的限制或范围。如果政府希望对项目可交付成果进行变更，必须首先向社会资本提交变更建议。变更建议必须说明变更的性质，并要求社会资本在规定的期限内对拟议变更的技术、财务、合同和时间表影响进行评估。

在与社会资本开会讨论并考虑其回应后，政府必须决定是由政府还是由社会资本为变更提供资金。根据提供资金的人，应通过对使用者费用或单一付款（如果社会资本为变更提供资金）或其他付款形式进行所有必要的调整来支付变更款项。双方之间关于变更的争议（不涉及服务范围的减少或对社会资本的风险状况产生不利影响）必须按照争议解决程序解决。

在签署 PPP 协议前，如果政府对变更的要求可以合理预见，政府应探讨要求社会资本承诺将预先规定的变更作为 PPP 协议的一部分进行定价的可行性。这将为 PPP 协议签署后的加速变更程序提供条件。

7.4. 社会资本发起的变更管理

如果社会资本希望引入变更，则必须向采购部门提交社会资本变更建议，列明变更的详细信息及其对 PPP 协议可能产生的影响，尤其是与单一费用支付有关的变更。在与社会资本会面并为其提供必要时修改其变更建议的机会后，采购部门必须决定是否接受该提议。

一般来说，由社会资本发起的变更不应为政府或最终使用者带来任何成本，尽管可能存在这样的情况：变更对双方都有利，政府愿意为成本作出贡献或增加使用者费用。如果采购部门决定接受该建议，则需要根据商定的供资制度作出任何必要的付款安排。

7.5. 接口和所需变更管理

虽然 PPP 合同允许对实质的基础设施或服务的变更具有灵活性，但这种灵活性只有在政府适当管理变更过程时才有效。Foster Infrastructure（2012）¹¹阐述了以下适用于管理变更的关键原则：

- **理解合同：**政府的合同管理团队应确保他们理解 PPP 合同。这不仅是为了确保与变更有关的权利和义务得到履行，而且也是为了验证变更请求实际上是变更，而不是现有协议和定价结构中的变更；
- **采用战略方法应对变更：**政府应采用战略方法应对变更。它应该控制变更的过程，以避免在合同的政府或社会资本的資源过度紧张。例如，政府可以考虑将类似的变更捆绑在

¹¹ Foster Infrastructure（2012 年），通过 PPP 项目全生命周期顺利调整实质的基础设施和服务的合同条款比较研究，Foster Infrastructure 私人有限公司。

一起，以降低成本，或者根据预期的需要规划变更计划；

- **确保变更请求清晰和全面：**政府应向社会资本提供适当的简报，以明确其想要做什么。这对于更大、更复杂的变更尤其重要。对于复杂的变更，政府应首先考虑与社会资本进行非正式的不具约束力的讨论，以便在发出正式变更请求之前更好地了解其实施变更的能力。这些非正式讨论可以使政府能够编制正式的变更请求，向社会资本提供所需的信息，使其能够充分评估变更并提供详细的实施计划；
- **为请求和评估变更建立明确和适当的角色和责任：**政府应确保适当的工作人员有权要求和授权变更，并且没有权力要求变更的工作人员理解这一点。潜在的变更应由有适当经验的人员进行全面评估，这些人员应咨询相关利益相关者；
- **保持良好的记录保存做法：**政府应保持对所做变更和付款的良好记录，并确保与社会资本明确记录商定的变更。它应确保社会资本对所有变更（如标杆测试和市场测试）证明了稳健的成本计算方法，并确保他们在为所有重要工程提供报价时已签署政府程序。政府应进一步质疑社会资本提供的信息，以确保其对合作伙伴的能力感到满意，并证明他们正在实现最佳价值。政府亦应确保他们备有登记册，藉以记录服务的所有变动。这将使其能够管理预算，并了解标杆测试和市场测试期间成本的任何变化。它还将提供合同变更的审计跟踪。

7.6. 标杆和市场测试

标杆测试和市场测试的目的是确保在运营阶段保持服务的最佳价值和服务绩效。这是通过调整政府付款来反映当前提供服务的成本（有关付款调整的进一步讨论，请参见第 5 章第 4.10.10 节）。如果决定采用标杆或市场测试¹²，则应在合同中起草中适当的规定。重要的是要确保这些工作任务是按照合同进行的，并且商定的草稿正确反映了服务/项目的需要。

政府习惯于对服务进行标杆测试，许多国家都有这样的程序。合同可包括在运营期内定期对服务进行标杆测试和/或市场测试的义务，并在合同中加以定义。应实施标杆测试和市场测试，以证明 PPP 合同中服务提供的长期最佳价值。这通常被称为“价值测试”。

在 PPP 合同中，社会资本需要管理这些价值测试过程，并承担运行过程的成本。然而，社会资本和政府应作为一项联合行动进行标杆和/或市场测试，因为执行该行动的社会资本几乎没有价值，只需报告结果，因为他们必须就物有所值结果达成一致。因此，这项工作的主要重点应放在社会资本证明物有所值和政府使用价值测试作为确保最佳交易的手段上。价值测试是审查输出规范和调整服务级别以更好地满足政府未来需求的理想机会，具体取决于成本影响。

类似的 PPP 项目（在规模、复杂性和服务水平上）应根据其他标准标杆数据进行标杆测试。良好的做法是建立一个由 社会资本和政府代表组成的项目团队，以监督标杆测试。这方面的实际安排应在实际标杆测试和市场测试之前与社会资本一起制定。

合同将规定标杆或市场测试过程的时间安排。通常每 5 到 8 年进行一次。经历过这些实践的政府建议，从最初的讨论到最后的协议，标杆测试至少需要 9 个月。如果随后进行市场测试，或者仅进行市场测试，则该过程可能需要两年时间。因此，政府需要从一开始就采用项目管理原则，并制定项目计划，以涵盖以下考虑的因素：

¹² 市场测试和标杆测试是两种最常见的“价值测试”方法。合同管理（和合同）只能采用这两种方法中的一种，或者可以同时采用这两种方法。要了解这些程序的更多信息，请参阅第 366 页附表 2《PF12 合同标准化》（HMT，2012 年）。https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf

- 重新评估要求和规范可能的变更；
- 进度表，包括里程碑协议；
- 定义各自的角色，包括就职责达成一致意见；
- 方法，包括就拟采用的方法达成协议；
- 所有人都能通过通信保持了解。

需要一个从一开始就同意的明确的计划，该计划有一个时间表，允许有足够的时间进行迭代、澄清和谈判。采购部门应尽早参与这个过程，并且必须完全遵守与员工权利有关的所有相关立法和适当指导。

政府可能需要专业的技术、财务和法律咨询，应注意的是，标杆和市场测试可能是一项资源密集型活动。政府需要仔细规划预算。

双方应独立收集数据在价值测试中用于比较目的。社会资本将利用他们的数据来确定服务的标杆成本，政府将利用他们的数据来检查、询问和验证方式的结果。比较数据应该是有效的，并且需要透明地编译。社会资本自己提供服务的成本不是一个有效的比较工具。编制的数据需要根据具体项目进行调整，同时考虑到服务提供的具体方面以及区域差异等因素。

公开和公平竞争是任何市场测试活动的关键方面。因此，政府需要鼓励活跃的投标市场，同时避免社会资本与其投标分包商之间潜在的利益冲突。

7.7. 所有权变更

在这个阶段，所有权可能会发生变更，就像在建设期间一样。在某些司法管辖区，运营阶段的所有权变更可能比建设阶段受到的限制更少。见第 7 章第 8.2 节。有关此变更事件及其管理问题的说明。

7.8. 再融资

EPEC PPP 指南将再融资定义为以下一项或多项：

- 债务定价降低；
- 债务期限的延长；
- 杠杆比率增加（即债务相对于股权的金额）。当贷款人准备放弃部分合同保护时，这是可能的，因为感知到的项目风险降低了；
- 轻量的储备要求；
- 免除社会资本的股东、发起人或第三方提供的担保。

潜在的商业理由是，通过重组融资安排，社会资本能够以相同的还本付息金额筹集更多的债务。这通常反映了这样一个事实：一旦一个项目成功地进入运营阶段，贷款人的风险就会降低，银行将接受较低的利率。从这些额外的债务和/或更便宜的债务中获得的财务收益将成为再融资收益，根据一些 PPP 合同，由社会资本和政府共享。例如，在社会资本获得的情况下，再融资收益是向股权投资者增加或加速分配的形式。在这种情况下，它们作为特别股息或在再融资时提前偿还股东贷款而支付。

如果政府收到了再融资收益的一部分，这通常是社会资本支付的一次性资本金额，或者在政府支付 PPP 的情况下，可能是随时间减少的单一费用支付。在一些罕见的案例中，收益被视为“实物”，作为由政府的再融资收益份额资助的预先资助变更。这是罕见的，因为在签订 PPP 合同时难以估计变更的价值。

7.8.1. 再融资的好处

对于大型基础设施 PPP 而言，再融资收益可能很大。再融资合同条款的好处如下：

- 激励社会资本在 PPP 合同下表现良好，以增加投资者再融资的信心，并最大化再融资收益；
- 政府还受到再融资收益份额前景的激励，并与社会资本合作，处理其控制的 PPP 的潜在风险，以及不受其控制的潜在增加风险；
- 再融资可以使融资更加有效，并将价值转移给贷款方、项目发起人、使用者和纳税人。

7.8.2. 再融资的风险

虽然再融资收益可能很大，但在发展中的 PPP 市场时，它们往往被遗忘，因为重点是达到项目的实施阶段。正如在更发达的 PPP 市场中的经验一样，再融资确实存在一些风险：

- 如果政府已经担保了一定比例的未偿债务，则产生额外债务的再融资也可能在社会资本违约的情况下增加政府的不确定性负债；
- 涉及债务股权比率重新调整的再融资可能会改变项目的风险状况。这可能会降低股权发起人留在项目中的动机，并在再融资后度过困难时期；
- 对收益股进行再融资，如果不恰当地低估了政府承担的风险，或夸大了社会资本的效率，则会导致公众对 PPP 的负面看法，因此无法证明收益分享符合公共利益；
- 在一些国家，再融资已成为一项高度管制的活动，通过监管批准和规定的计算再融资收益份额的方法¹³。

在再融资中，有三个基本问题需要确定：

- 政府在再融资中应该拥有什么批准权？
- 如何计算再融资收益？
- 如何分享再融资收益？

遗憾的是，每个问题都没有简单的答案。每个 PPP 的司法管辖区将具有不同的经济和市场条件，每个项目将具有不同的风险概况。虽然要考虑的因素过于简单化，但社会资本承担的风险必须是政府在投标阶段为 PPP 合同建立再融资收益分享机制的首要考虑因素。

对于使用者付费 PPP，社会资本承担全部需求和收入风险（在某些司法管辖区，社会资本违约终止时没有补偿），将有一个强有力的理由，即再融资收益份额严重倾斜，有利于社会资本。然而，可能增加融资收益的经济因素很少由社会资本控制（例如，由于国家或地区中央银行政策导致的低利率），但这些因素对再融资的成功至关重要。

¹³ 英国财政部（2007 年），PFI 合同标准化第 4 版，http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardized_contracts.htm[访问日期：2015 年 3 月 2 日]。

例如，在英国，一个再融资市场自 PFI 开始就已经成熟。从 2002 年 PFI 合同标准化前社会资本再融资收益的 70%到 2002 年后 PFI 合同标准化规定计算方法（SOPC）的 50%收益份额。最近，2012 年 4 月对 SOPC4 的修正案表明，政府有权（在待再融资债务的保证金减少的情况下）从保证金减少产生的再融资收益中获得 90%的份额。

同样，在南非，2004 年国家财政部引入标准 PPP 条款后，政府再融资收益份额设定为 50/50。在此之前，南非 PPP 没有规定再融资收益份额。有关再融资的经验教训，见框 8.5。

框 8.5：再融资的经验教训

- 政府应在招标阶段考虑和计划再融资；
- 再融资收益计算和收益分享必须在 PPP 合同中规定，因为实施后谈判可能会导致社会资本的纠纷或过度收益；
- 如果政府面临任何风险增加，政府应有权拒绝同意。

7.8.3. 计算再融资收益

再融资收益通常通过比较再融资应付的分配与没有再融资的分配来计算。分配通常采取支付给股东的股息或偿还股东贷款的形式。因此，收益不仅仅是筹集的额外融资金额，而是计算是从股权提供者的角度计算的，并基于再融资提供高于基本情况分析收益的回报的程度。

再融资收益通常采用折现率作为预计权益现金流的净现值进行计算，用来反映基本情况财务模型中股东权益的面值税后内部收益率（IRR）。

正如南非标准化 PPP 条款第 80.2.1 段所指出的那样，预计在再融资后发生的分配变化可能是负的和正的。例如，如果社会资本增加了作为即时分配支付的额外债务，与再融资前的情况相比，这将是增加，而增加债务后的偿债支付将更大，未来的分配低于再融资前的情况。

这是一组复杂的假设和场景，建议政府在任何再融资之前与财务和法律顾问做好准备。

为了避免随后的谈判和可能的争议，需要在 PPP 合同中解决许多细节问题（例如，计算中使用的贴现率和利率，再融资对政府未来可能必须支付的终止付款可能产生的影响的处理）。与 PPP 的许多其他方面一样，重要的是尽可能多地预测问题，并在 PPP 合同中制定详细规定。

7.8.4. 再融资的支付（需要批准）

建议政府和控制不确定性负债和财务风险管理的政府实体在再融资之前提供单独的批准。在这个过程中尽早获得此类批准也有助于社会资本与潜在的再融资者进行合作，因为政府的支持将被市场视为一种强有力的积极因素。

政府在考虑批准时应该问自己以下问题：

- 其可能的再融资收益份额是多少？
- 社会资本将承担多少额外债务？
- 项目和政府的风险变化是什么？
- 项目终止的风险是什么？不确定性负债的净增加多少？
- 社会资本管理和降低 PPP 合同风险的能力或能力受到什么影响？
- 在再融资之后，社会资本保持服务标准的动机是什么？
- 再融资是否会破坏社会资本的财务稳定性？

在从专家顾问处获得这些问题的量化答案后，政府应客观评估社会资本的提议。如果有正当理由，尽管有机会分享再融资收益，政府仍可以出于正当理由拒绝批准再融资。

批准再融资的权利不适用于在定期执行 PPP 合同或贷款合同时进行再融资的情况。其中包括再融资：

- 是出售或转让全部或部分股权或股东贷款；或者
- 在基本情况分析下充分考虑了财务模型，并获得批准；或者
- 仅因税收或会计处理的变化而产生；
- 在贷款合同的日常管理中发生；
- 影响贷款人持有的任何参与权或担保权的任何联合、出售、转让或授予。

8. 关系管理、问题管理和争议解决

8.1. 有效的关系管理

在第 7 章中，关系管理明确地确立为一种协作工作关系，以及在整个项目生命周期内积极支持和加强关系的系统和通信。由于 PPP 项目的性质，该项目可能是管理和交付项目时最重要的元素之一。因此，必须明确制定政策、程序和报告方式，以及何时和如何提出问题。还需要解决知识和信息的共享问题。如果不执行，则可能会出现问题和争端。以下各节介绍如何处理此类情况。

8.2. 问题管理

研究¹⁴表明，冲突有两个关键来源。

第一个冲突源与可能产生重大财务影响或不可预见的成本负担的情况有关，这些情况可能会影响政府的 VfM 成果。在以下情况下，出现了此类争议的例子，特别是与社会基础设施项目的服务提供有关的争议：

- 政府在过渡到运营阶段（即系统和流程仍在建立时）严格适用于延迟或绩效不足的减排，这会导致社会资本的抵制；
- 政府做出的决定在某种程度上阻碍了社会资本。例如，由于容量过大，在监狱牢房内进行双层铺位导致社会资本承担更高的运营成本（如能源消耗）；

¹⁴ Steven McCann, Guillermo Aranda Mena 和 Peter J. Edwards（2014 年），《PPP 运营阶段的合作关系和合同绩效管理：访谈结果》，《国际公共管理评论》第 15 卷，第 2 期，网址：www.ipmr.net

- 社会资本绩效不佳或未履行规定服务。

第二个冲突源与一方未能满足另一方的期望有关，其中：

- 服务规范的意图被误解；
- 关键绩效指标（KPI）没有充分界定。

争议可能会发生，因为社会资本对其应该提供的服务有不同的理解，或者对合同条款中的措辞应该如何解释有不同的理解。因此，不同的理解和解释可能对实现 VFM 结果产生深远的影响，“单词”可以比协议中的“意图”更持久。

在制定正式的争端解决机制之前，合作伙伴应充分努力解决该问题，至少对合同框架下的事实和后果达成共识。合作伙伴能够做到这一点的程度可以归结为合作伙伴拥有的关系类型（或质量），以及政府雇员在与社会资本对应方打交道时的信心和能力水平。

在这种情况下，拥有正确的经验对于取得积极成果至关重要，因为经验不足的员工往往过于频繁地寻求昂贵的法律建议。他们这样做，没有首先考虑政府的立场，然后试图通过与社会资本谈判达到预期的结果。

8.3. 争议解决

与其他问题和管理领域一样，在运营阶段的争议解决相关的关键问题和良好做法与建设阶段基本相同。读者可参考第 7 章第 11.2 节。

9. 到期、违约和提前终止流程管理

提前终止 PPP 合同确实是最后的手段，必须遵循一系列程序，从一方违约行为或持续的不可抗力开始。

从合同管理的角度来看，重点应该是通过充分管理绩效、识别和减轻可能导致违约的风险、及时处理违约并按照 PPP 合同以及按照争议解决流程（DRP）管理争议来避免终止。

9.1. 不同方式终止 PPP 合同的过程

9.1.1. PPP 合同到期

PPP 合同的到期是不可避免的，但许多政府在管理该到期时缺乏准备，导致 PPP 结束时过渡期困难且成本高昂。在 PPP 合同到期前至少三年，政府应开始审查其选择。它应该重新招标 PPP 吗？如果是，用什么每件？提供这些服务需要哪些服务，需要哪些资本投资？所有这些问题都需要以与招标阶段之前进行的原始可行性研究相同的方式，以合理的方式回答。之后必须为首选方案准备招标文件。

同时，合同管理团队应开始评估资产状况，并将其与 PPP 合同中剩余的生命周期的状况进行比较，以获得继续作为 PPP 一部分的资产。如果资产的状况低于要求，则必须开始补救计划，包括调用资产状况担保金。

还必须评估社会资本的运营标准，以便新的运营商可以在到期日介入。必须制定过渡计划，以确保服务的连续性。

绩效管理制度也需要密切关注，因为社会资本不会关注服务的长期可持续性。在合同有效期的最后阶段，终止合同不是违约的有效补救措施，一旦社会资本偿还债务，贷款人的监督将消失。

还需要在到期时转让属于政府的所有知识产权，特别是在具有高技术要求或独特技术解决方案（如铁路和收费公路项目中的收费系统）的 PPP 情况下。

也可能需要将员工从社会资本转移到新的运营商或政府。因此，必须遵守有关此类转让的立法。这可能很费时，应及时启动，以便在到期日前为员工提供足够的咨询时间。

9.2. 提前终止的原因

9.2.1. 政府违约

因政府违约而终止合同，表明合同管理体系严重失效。它从公共资金中引发大量的补偿金，并让政府拥有可能没有运营商的资产。

被视为政府违约的事件是指严重到完全阻碍社会资本履行其在 PPP 合同下义务的能力的事件。这包括拖欠社会资本的款项、没收资产使用权以及阻止社会资本履行其义务的行为。

政府违约由社会资本发出的违约通知引发，并将有一个补救期。此类通知必须在政府的最高级别触发警报，并立即采取措施避免终止。

9.2.2. 社会资本违约

政府必须高度了解和监测社会资本违约的所有潜在事件。有大量潜在的违约，包括从履约违约到社会资本破产，甚至贷款协议下的交叉违约。只要政府监测社会资本的绩效和财务指标，政府就不会不知不觉发生到社会资本违约这一点。

如果政府不满意为补救违约所采取的措施是充分的，那么社会资本违约将导致合同终止。这可以通过政府明确其对此类事件中对补救计划的要求，然后密切监测此类计划来避免。

贷款人应尽一切机会介入，甚至行使优先购买权，以处置社会资本的权利，并将其重新提供给新的社会资本。

因此，政府应持续评估合同终止的可能性，如果真的可能终止合同，应与贷款人和政府利益相关者（包括相关部门/机关）进行沟通。终止 PPP 合同的决定应在考虑到这样做的财务和非财务后果后作出。

9.2.3. 不可抗力

因不可抗力导致的合同终止将由任何一方无法控制的事件引起。不可抗力事件发生后，双方必须减轻损失，并努力保持 PPP 合同的完整性。

如果不可抗力事件在合同中持续一段时间（通常为 6 或 12 个月），则任何一方均可终止本协议。

保险赔偿金也是一个重要的考虑因素，必须注意提出保险索赔，并从此类索赔中获得最大赔偿。

9.2.4. 单方终止

单方终止或“为方便而终止”与政府违约具有相同的影响和经济后果，因为政府造成了违约。然而，这个过程是不同的，因为它涉及到政府有意识地决定提前终止 PPP 合同，支付巨额赔偿，并承担提供服务的运营责任。

单方终止必须以同样的方式仔细规划，因为考虑到资产、运营、知识产权和服务的连续性，PPP 合同将到期。此外，它将要求对终止时到期的补偿金进行预算。

9.3. 终止的影响

终止的影响是指双方之间的合同关系结束，服务的提供也结束。资产在双方之间进行分配，结算所有未偿债务，并计算终止时应付的赔偿。

在这种情况下，以下应该是政府的优先事项：

- 确保社会资本及其运营分包商的持续义务（在适当的情况下）以及继续支付这些承包商的连续性服务；
- 保护属于政府的所有资产免受损失；
- 确保持续供应备件和消耗品以维持运营；
- 确保运营资产所需的所有知识产权；
- 将继续运营所需的所有员工转移到合适的实体；
- 计算索赔结算的所有责任；
- 为任何欠款准备索赔；
- 任命有资格人员计算赔偿金额；
- 不断与所有利益相关者进行联络和沟通。

9.4. 终止补偿

应付赔偿金取决于终止类型和 PPP 合同的要求。一般来说，这些在表 8.3 中有描述。

表 8.3：终止和补偿的类型	
终止原因	付款说明
到期	无

政府违约	债务加股权（包括股东贷款），加股权回报，加上对冲的破坏成本。
单方终止	债务加股权（包括股东贷款），加股权回报，加上对冲的破坏成本。
社会资本违约	取决于制度，但通常是 PPP 合同剩余期限的市场价值，或终止时未偿债务的百分比。
不可抗力	等于债务和所有破损成本的金额，股东贷款减去已支付给股东的股东贷款利息，加上股权，减去已支付给股东的股息和其他分配。

其中，从合同管理的角度来看，最复杂的是社会资本违约终止。如果应付金额占未偿债务的百分比，则很容易计算出来。较难计算的是 PPP 合同剩余期限的市场价值。为了获得真正的价值，剩余的期限应该在一个开放和竞争的市场重新招标。这通常很困难，尤其是在缺乏流动性市场的小型 PPP 项目的司法管辖区。

一个可接受的替代方案（尽管并非没有双方之间争议的高风险）是根据财务结果和资产状况任命一名专家来计算市场价值。

10. 财政风险管理

10.1. PPP 背景下的财政风险

PPP 的财政风险管理的总体目标如下：

- 透过关于政府承诺的利益和成本的良好信息和建议，确保政府决策者了解净长期财政成本；
- 建立监测未履行义务和确保履行义务的制度；
- 以准确和透明的方式在账目或预算文件中向公众披露义务。

为了实现这些目标，负责财政责任管理的政府和政府部门（通常是财政部）应确保在整个 PPP 项目生命周期中应用以下基本流程（表 8.4）。

表 8.4：财政风险管理过程	
阶段	财政风险管理过程
项目识别和筛选	确保项目有明确的风险评估，以确定可能的财政风险，例如服务需求、土地利用风险、可能收入的比较以及可能导致资金缺口的成本。

可行性研究	确保对所有财政义务进行明确量化，并对其可承受能力进行评估。
采购	确保采购文件反映财政义务的可行性研究评估，并要求投标人明确承担分配给他们的风险。
合同授予	确保识别所有财务风险，并生成风险登记册进行监测。
建设阶段	根据财务风险登记册进行监测和报告。
运营阶段	根据财务风险登记册进行监测和报告。

定义财政风险

不确定性负债是“一种可能的义务，取决于未来是否发生了不确定事件，或当前的义务，但付款不可能或金额不能可靠地计算¹⁵”（国际会计准则-**IAS 37.10**）。它规定，如果且仅在以下情况下，实体必须承认一项规定：

- 由于过去的事件（义务事件）而产生了现在的义务（法律或建设性的）；
- 付款是可能的（“更有可能”）；
- 可以可靠地估计金额。¹⁶

在 PPP 中，政府将承担一系列超出此定义范围的财务义务。除不确定性负债外，PPP 还应包括以下财政义务。另见框 8.6。

- 根据 PPP 合同支付固定和特定金额的义务（例如，资本补助金、单一费用付款、影子通行费和可用性付款）；
- 依赖于未来事件的义务，其中支付义务存在，但金额和时间可能已知，也可能未知。

框 8.6：财政义务的例子

PPP 中的财政义务包括无法可靠估计金额的最低收入担保、因不可抗力终止时的付款、信用担保以及以外币计价的债务等金融工具。

明确的财政义务包括可用性支付、单一费用支付、政府补助金、影子通行费，甚至政府“实物”完成的工程。

¹⁵ 国际会计准则（IAS）提供的定义。国际会计准则第 37.10 条。

¹⁶ 国际审计标准第 37.14 条。

10.2. 处理不确定性负债、财政义务和风险

政府应遵循以下原则¹⁷：

- 应使用成本效益分析（CBA）来选择项目，并使用 VfM 分析在 PPP 和政府财政之间进行选择；
- PPP 应由内阁、财政部长或其他对未来支出感兴趣的机构批准。相关部门/机关应审查提议的 PPP；
- 政府只应承担他们能够最好地管理的风险，这些风险通常是他们能够控制或至少影响的风险；
- 应采用权责发生制会计准则进行财务报告，以减少使用 PPP 和相关不确定性负债掩盖财政义务的诱惑；
- PPP 合同或其摘要应与其他信息一起发布，说明其对政府施加的财务义务的成本和风险；
- 应修改预算制度，使其涵盖更多不确定性负债的成本；
- 应使用担保基金鼓励在提供担保时确认担保成本，或在要求担保时帮助付款；
- 政府应收取担保费用。

政府也可能谨慎地通过政府债务目标来施加限制，例如巴西、智利、匈牙利和巴基斯坦。

政府还必须确定何时以及如何将 PPP 项目确认为产生政府债务，从而为公共债务作出贡献。请参阅本 PPP 指南第 4 章第 12 节，了解 PPP 负债应被视为公共债务的情况。

11. 退出和移交策略

退出策略应基于 PPP 协议中有关终止和到期的规定。它还应证明该机构有能力有效地结束项目，并确保持续提供服务。这可以通过继续内部职能或建立外包这些职能的流程来实现。

退出策略应包括以下内容：

- 在 PPP 协议的参数范围内，对终止或到期后继续服务的选项进行分析，并对首选选项提出初步建议；
- 组织项目实施后审查的计划，应：
 - 评估关键交付成果、物有所值、质量和项目创新；
 - 在期满或终止之日起六个月内执行。
- 将项目经验教训纳入机构日常工作的步骤；
- 基于 PPP 协议中规定的移交程序的实施计划；
- 计划处理任何员工从社会资本转移到政府部门或继承机构的影响；
- 评估政府部门将分配给管理退出战略的资源 and 人员；
- 计划一次闭幕式活动，以庆祝项目的成就，并为 PPP 协议管理人员和最终使用者的新角色做好准备。

一些 PPP 合同包括政府延长合同的选项。在这些情况下，行使这种延期权应该是退出策略分析

¹⁷ Irwin, Timothy (2009)，政府担保：风险分配和评估分析。

中考虑的一种选择。在没有首先考虑它是否提供比其他选择更好的价值的情况下，政府不应采用行使延期权的违约立场。

在整个合同期限内，应在适当的地点审查退出策略。应根据需要对其进行修订，以确保在项目期限届满前三年制定出稳健的计划。

11.1. 确保符合要求的资产移交

项目资产在 PPP 协议到期时的预期状况必须与社会资本商定并在协议中规定。在政府部门要求使用项目资产的情况下（为了在到期日后自行或聘请其他社会资本继续履行服务），应规定在到期日将资产的占有权（和未支配的所有权）转让给政府部门。在合同签署日，双方必须商定在项目期限结束时机构需要哪些资产。

由于节省的资金将提高投资回报，社会资本有动机在合同的后期减少维护工作。为了防止这种情况发生，PPP 协议必须规定在到期日之前遵循的程序；该程序将确定项目资产的状况以及社会资本是否履行了与资产状况相关的义务。

该程序应包括一项调查，其目的是：

- 检查资产；
- 制定详细说明所有需要补救的项目的进度表；
- 制定补救方案；
- 确定此类补救的成本；
- 进行检查，确保补救工作正确完成。

作为确保社会资本在到期日履行其与资产状况有关的义务的一种手段，要求社会资本向政府提供可接受的担保并不少见。提供该担保的要求应包含在 PPP 协议中。如第 5 章第 9.10 节所述，一种方法是要求社会资本保留相当于年收入（或付款）百分比的资金；这用于为任何必要的投资储备资金，以满足到期日与资产状况相关的义务。

11.2. 准备资产移交后的运营连续性

如果在到期日将资产转让给政府，则资产必须处于其剩余使用时期的状态，以便政府能够提供服务。

其目的不是让社会资本确保政府可以无限期地使用这些资产，而仅仅是为了确保政府在项目期限到期时在位，不需要同时更换服务所需的所有资产。因此，资产在到期日必须具有一定的剩余时间。

例如，收费公路项目要求在到期日，道路处于至少可使用三年的状态，而医院项目则要求各类设备的剩余平均使用时间至少为原始使用时间的三分之一。

参考

文件名称（包括多个版本）	作者/编辑和日期	描述说明/原因（包括页面和/或标题上的详细信息，如适用）	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, pp.6-7 (2007).	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 PPP 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 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。	http://www.dtf.vic.gov.au/Publications/Infrastructure-Delivery-publications/Partnerships-Victoria/Contract-management-guide
本章提及的或与具体的 PPP 合同管理问题有关的其他参考资料			
Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation and Bankruptcy.	Ehrhardt, D., and Irwin, T. (2004). World Bank Policy Research Working Paper, (3274).	研究 PPP 项目在运营阶段面临财务困难时会发生什么。包括案例研究。	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14300/wps3274bailouts.pdf?sequence=1

Analysis of the London Underground PPP Failure.	Williams, T.(2010). Engineering Project Organisations Conference, South Lake Tahoe, California. Working Paper Proceedings Editors.	伦敦地铁 PPP 失败，这是一个在运营阶段取消的 PPP 项目的案例研究。 。	http://academicventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_Williams.pdf
Best Practices on Contract Design in Public-Private Partnerships.	Iossa, E., Spagnolo, G., and Vellez, M. (2007). <i>Report prepared for the World Bank.</i>	讨论了 PPP 合同设计中的最佳实践，以及这一点的实际意义，包括增强合同灵活性的必要性。 。	https://scholar.google.com/scholar_url?url=http://www.researchgate.net/profile/Elisabetta_Iossa/publication/237579814_Best_Practices_on_Contract_Design_in_Public-Private_Partnerships/link/02e7e52df6ce4c050d00000.pdf&hl=en&sa=T&oi=gsb-gga&ct=res&cd=0&ei=4wvmVaCsEoSRqQGS0oH4CQ&scsig=AAGBfm2RmrBTqtG5AieHeR7A4lyoRhs_g
Comparative Study of Contractual Clauses for the Smooth Adjustment of Physical Infrastructure and Services through the Lifecycle of a Public-Private Partnership (PPP) Project.	Foster Infrastructure Pty Ltd. (2012).	讨论合同中允许变更的管理。	http://www.apec.org.au/docs/Contract%20Clauses%20for%20Variations.pdf
Study To Collate All Research Work Done On Administered Prices	Trade And Industry Chamber Fund For Research Into Industrial Development, Growth And Equity (FRIDGE) November (2011).	研究与 PPP 支付机制相关的定价问题。	http://new.nedlac.org.za/wp-content/uploads/2014/10/FRIDGEAdministeredPricing.pdf

Government Guarantees: Allocating and Valuing	Irwin, T. <i>World Bank Publications</i> (2007).	对不确定性负债和风险的管理提供指导。	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6638/394970Gov0guar101OFFICIAL0USF0ONLY1.pdf?sequence=1
International Audit Standards Clause 37.14: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets – Recognition of a provision.	Deloitte. IAS Plus. (official website).	提供有关财务风险的信息。	http://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37
Managing Partnership Relations and Contractual Performance in the Operating Phase of Public Private Partnership: Interview Findings, International	McCann, S., Aranda-Mena, G., and Edwards, P. J. (2014). <i>International Public Management Review</i> , Vol. 15(2), pp.111-132.	研究 PPP 中的关系管理实践。	http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/237/234
Nigeria Public-Private Partnerships Manual.	Infrastructure Concession Regulatory Commission. Federal Republic of Nigeria (2012).	提供 PPP 的案例研究，包括在运营阶段取消的 PPP：达累斯萨拉姆配水项目-达瓦萨（坦桑尼亚）。	http://pptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/
PPP and Latin American Infrastructure Markets: Brazil and Chile.	Vittor, J.L. and Samples, T.R. (2011). <i>Latin American Law and Business Report</i> . Thomson Reuters Publications. Vol. 19(7).	解释智利体制框架下处理 PPP 时的标准规定。	http://www.hoganlovells.com/files/Publication/ef6ff8d4-c4f0-4e0e-adf5-2e36ac1bbea1/Presentation/PublicationAttachment/882619d4-3efd-4f2d-ac28-5b7fa990fdf4/LALBR.pdf

Progress with Public-Private Partnership Projects in Developing Countries (draft)	Institute for International Cooperation (IFIC) and Japan International Cooperation Agency (JICA).	审查供水和排水、区域电力供应和电信部门的 PPP 成果。	http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/progress/pdf/01.pdf
Investing in UK Infrastructure	HM Treasury and UK Trade and Investment, www.gov.uk/ukti (July 2014)	PPP 经济调控参考文献	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/357135/infrastructure_pitchbook_28072014.pdf
Standardisation of PF2 Contracts.	HM Treasury, U.K. (2012).	讨论了 PPP 支付机制的特点。也指“价值测试”。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF
Standardisation of PFI Contracts: Version 4	United Kingdom Treasury (2007).	提供有关 PPP 合同内容和相关管理问题的指导。	http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm
Standardised PPP Provisions: First Issue.	National Treasury PPP Unit. <i>First Issue, 11</i> (March 2004), South Africa.	描述可能在 PPP 中出现的 key 问题，并指定如何在 PPP 协议中处理这些 key 问题（包括再融资）。	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
Value-for-Money Analysis—Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services	Helen Martin, Report from World Bank Global Round-Table, Washington DC (28 May, 2013).	提出了在 PPP 中评估 VfM 的关键问题，包括与不确定性负债和风险相关的问题。	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/VFM.pdf

The Republic of South Africa Constitution Act, 1996	As adopted on 8 May 1996 and amended on 11 October 1996 by the Constitutional Assembly One law for One nation Act 108 of 1996 - ISBN 0-620-20214-9	提供南非法律的主要指导方针、融资交易和政府领域的级别及其为国家提供服务时的交易。	http://www.acts.co.za/constitution-of-the-republic-of-south-africa-act-1996/
The Public Finance Management Act (PFMA) 1 of 1999, South Africa	Government Gazette 38735 dated 30 April, 2015	这些部分要求国家立法建立国库，引入统一的国库规范和标准，规定确保政府各领域透明度和支出控制的措施，并规定借款、担保和程序的操作程序。对国家和省的各种收入基金进行管理和监督。	http://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/
South Africa, Treasury Regulation 16	Treasury Regulations for Departments, Trading Entities, Constitutional Institutions and Public Entities, published in GN 740 GG 23643 of 25 May 2002 (the “Treasury Regulations”) issued in terms of the Public Finance Management Act, 1999 (the “PFMA”), as amended	为 PPP 在南非的法律基础提供了依据。	http://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/regulations/gazette_25915.pdf

South Africa, The National Treasury Regulation Practice Notes on PPP	National Treasury's PPP Manual Module 1: South African Regulations for PPP National Treasury PPP Practice Note Number 03 of 2004	当他们首先考虑 PPP 并希望了解 PPP 的法律基础时，政府部门和社会资本会发现模块 1 有用。该模块还可作为整个 PPP 项目周期的快速参考。	https://www.gtac.gov.za/Publications/Module%2001.pdf
South Africa, The PPP Standardized Terms of PPP Contract ("Standardization").	National Treasury Standardized PPP Provisions: First Issue, 11 March 2004	本标准化描述了《财政条例》第 16 条（“财政条例 16”）规定的 PPP 项目中可能出现的关键问题。	https://www.gtac.gov.za/Publications/Standardised%20Public-Private%20Partnership%20Provisions.pdf
Standardization of PF2 contracts (HMT, 2012),	HM Treasury, Standardization of PFI2 contracts, December 2012 ISBN 978-1-909096-13-4	促进制定构建 PF2 合同的方法，并提供将纳入 PF2 合同和相关模板的详细起草规定。	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF