



Consultant's Report

Project Number: 49166-001

People's Republic of China TA 8940: Municipality-Level Public–Private Partnership (PPP) Operational Framework for Chongqing

PPP Project Cycle Checklists and Forms

Prepared by
Castalia Strategic Advisors
Sydney, Australia

For the Chongqing Finance Bureau

This consultant's report does not necessarily reflect the views of ADB or the Government concerned, and ADB and the Government cannot be held liable for its contents.

Asian Development Bank



政府和社会资本合作（**PPP**）项目周期： 清单和表格

专为亚洲开发银行编制

2016 年 2 月

缩写词与缩略语

缩写	全称
BOOT	建设—拥有—运营—移交
D&B	设计—建设
DBFM	设计—建设—融资—维护
DBFO	设计—建设—融资—运营
DCM	设计—建造—维护
EOI	项目意向书
IRR	内部回报率
MOF	财政部
PPP	政府和社会资本合作
RfP	征求建议书
RfQ	资格申请书
VfM	物有所值

目录

1	引言	4
2	PPP 项目周期概述	6
2.1	PPP 项目周期的四个阶段	6
2.2	PPP 项目评审	7
3	项目识别	9
4	业务案例	10
4.1	为业务案例做准备	10
4.2	确定项目可行性	11
4.3	组建拟建 PPP 项目架构	11
4.4	对照标准评估拟建 PPP 项目	13
4.5	送交审批	14
5	交易	15
5.1	交易阶段准备	15
5.2	起草 PPP 协议	15
5.3	投标人资格授予	16
5.4	编制征求建议书草案	17
5.5	与投标人磋商	17
5.6	发放征求建议书和管理投标准备期	18
5.7	回收建议书、评估和建议授标	18
5.8	实现资金到位	18
6	合同管理	20
6.1	建立合同管理团队	20
6.2	确立合同管理流程和工具	21
6.3	监控 PPP 交付和风险	22
6.4	管理变更	23
6.5	完成合同	23

附录

附录 A: PPP 项目评估清单	25
附录 B: 项目计划模板	30
附录 C: 利益相关方分析矩阵模板	33
附录 D: 风险矩阵模板	34
附录 E: 常见风险类别清单	35
附录 F: 合同管理矩阵模板	40
附录 G: 风险管理计划模板	42
附录 H: 财政风险报告模板	43
附录 I: 合同完成清单	44

表

未找到图形项目表。

图表

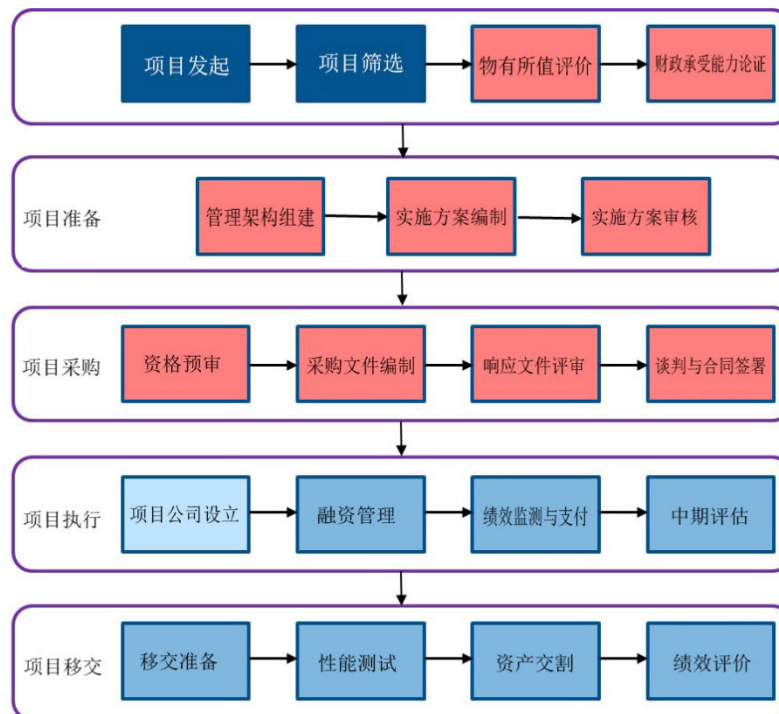
图 1.1: 财政部制定的 PPP 项目周期	4
图 2.1: PPP 项目流程概览	7
图 4.1: DBOMF 项目法律和财务结构示例	13

1 引言

中华人民共和国正积极鼓励社会资本参与基础设施投资，主要内容包括在国家和省级层面建立政府和社会资本合作（PPP）项目。亚洲开发银行正按照这一思路为重庆市提供支持，鼓励其开发自己的政府和社会资本合作项目。亚行聘请 Castalia 公司帮助开发 PPP 项目准备和管理工具，为重庆市的 PPP 项目流程提供指导。

2014 和 2015 年间，中国出台了多个有关 PPP 项目的规程；这些规程包含了成熟 PPP 市场呈现的许多特征。其中，财政部的 PPP 项目操作流程（如 **Error! Reference source not found.**所示）为项目团队提供了必需的信息，重点关注 PPP 项目典型的采购和财务问题，并对关键问题作出了指导说明。

图 1.1：11 财政部制定的 PPP 项目周期



资料来源： 财政部。2014.《政府和社会资本合作操作指南》。11 月。

本文介绍了 PPP 项目周期，涵盖从业务案例编制到合同管理的整个流程。本文附录提供了各种实用的清单和表格模板。本文根据国际最佳实践，对财政部操作指南的术语进行了略微修改，但两种术语之间存在相当大的重叠。本文的“项目识别阶段”与财政部操作指南所指相同。“业务案例阶段”与财政部的“项目准备”相一致，“交易阶段”和“项目采购”、“合同管理阶段”和“项目执行”也相吻合。

术语说明

在 PPP 项目周期中，有许多不同的机构安排负责执行项目任务。为了方便起见，本文将这项任务交付给“实施机构”——即负责按 PPP 项目目的提供特定基础设施服务的部门或其他市政机构。在许多其他国家，这些任务可能交由实施机构、外部顾问和 PPP 工作组（如有）联合组成的机构实施。

在整个 PPP 项目周期中，有许多不同的机构安排负责 PPP 项目审批工作。为了方便起见，本文将这项任务交付给“政府监督机构或工作组”——即负责监督经济发展和审批大型基础设施项目的中央地方部门。

2 PPP 项目周期概述

所有 PPP 项目都建议按照本章描述的操作流程来发展和实施。如图 2.1 所示，这一流程包括四个阶段，分别为：项目识别、业务案例、交易和合同管理。每个阶段又由一系列明确的任务组成。每个阶段结束后，项目都要经过审批才能进入下一阶段。本章将详细介绍各个阶段、各阶段任务以及项目审批标准。

2.1 PPP 项目周期的四个阶段

PPP 项目的发展通常需要经过四个阶段，如图 2.1 所示。这四个阶段的目的和主要任务概括如下：

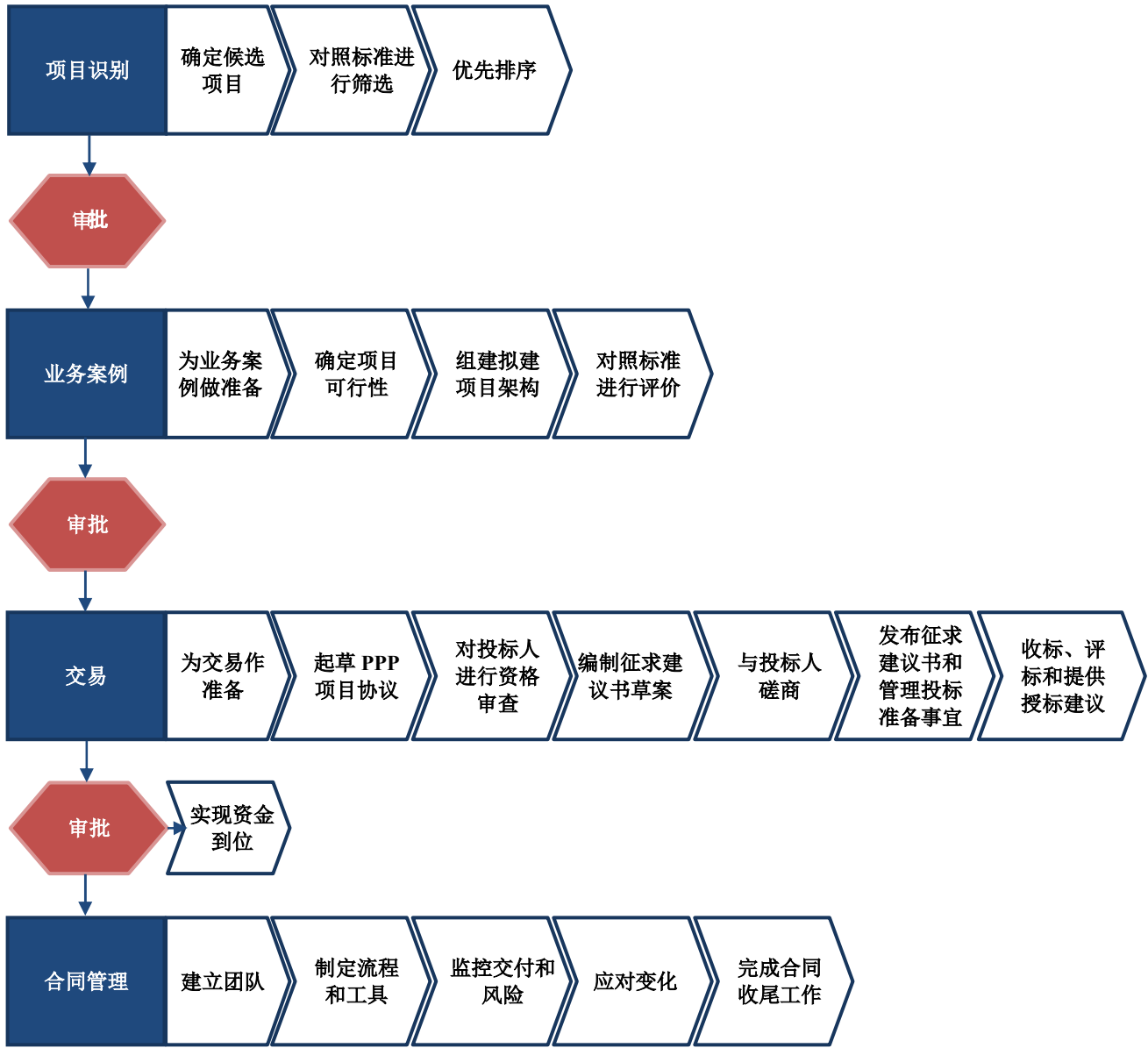
项目识别阶段——这一阶段的目的是，寻找采用 PPP 模式可能提高物有所值量值的——现有或规划中的——资产和服务。实施机构需要去识别和确定潜在项目，并提交给工作组进行筛选。政府监督机构也可以主动识别在战略角度上适合采用 PPP 模式的项目。已确定项目将对照可行性、物有所值、财政影响和市场化等标准进行筛选，然后进行优先排序。这一阶段将在本手册第 3 章进行介绍。

业务案例阶段——是指针对候选项目编制一个全面的报告（以下简称“业务案例”）；该报告将提交政府监督机构审核，由其确定是否以 PPP 模式进行项目采购。目的是确保只开发优质 PPP 项目。在业务案例编制过程中，实施机构将对项目的可行性进行核验，包括技术可行性、经济可行性、环境可行性和社会可行性。实施机构还将确定项目是否最适合采用 PPP 模式交付——即项目是否具有市场吸引力，PPP 模式是否能实现物有所值，是否对能财政负责。如果分析结果为否定，项目将从 PPP 项目清单中除名。这一阶段将在本手册第四章进行介绍。

交易阶段——是指投标人接受项目要求，进行资格审查，再受邀投标。目的是推动资质良好的公司竞标，从而为公众提供价值。实施机构将起草 PPP 项目协议，对投标人进行资格审查，起草征求建议书，与投标人磋商，发布征求建议书，评标并提供授标建议。这一阶段与以往不同，并不止于评标，还包括谈判（如需要）、合同签署和资金到位。这一阶段将在本手册第 5 章进行介绍。

合同管理阶段——随着交易结束，PPP 项目本身才刚刚开始。在这一阶段，政府需要确保合同承诺得以履行，新项目得到明智响应。实施机构将设立合同管理小组，制定合同管理流程和工具。合同管理小组将对 PPP 项目的交付和风险进行监控，应对变化，完成合同收尾工作。这一阶段将在本手册第 6 章进行介绍。

图 2.1：PPP 项目流程概览



2.2 PPP 项目评审

PPP 项目周期应包括至少三个审批点：

- 项目识别阶段之后——审批候选 PPP 项目清单
- 业务案例阶段之后——审批进入交易阶段，以采购拟建 PPP 项目
- 交易阶段签署合同之前——审批最终协议的参数。

项目应对照 PPP 项目标准——采用 PPP 模式发展和实施的候选项目必须满足的标准——进行评审。评估过程快速简短，大致在项目识别阶段实施，为业务案例阶段

提供深入的分析。最后，在完成 PPP 交易之前，将进行核查，以确保最终的 PPP 项目合同符合标准。该评估将成为项目审批的依据。

PPP 项目主要有四项标准：

- **项目具有可行性**——潜在项目之所以合理，在于它能够有效实现政府目标，具有技术和法律可行性，符合环保要求，在社会方面具有可持续性，在经济上切实可行。
- **PPP 项目能够实现物有所值**——与采用政府传统采购模式相比，以 PPP 模式采购项目将获取更大的净效益。
- **PPP 项目受市场欢迎**——有符合资格的社会资本能够做相关项目，且项目有望提供足以吸引社会资本、创造竞争局势的商业回报率。
- **PPP 项目对财政负责任**——政府承担的项目成本与财政优先事项相一致，政府承担的项目风险不会导致财政不稳定。

3 项目识别



项目识别是 PPP 项目周期的第一个阶段。这一阶段将在单独的指导说明“*PPP 项目评估和优先级别*”中进行介绍，在此仅作概述。

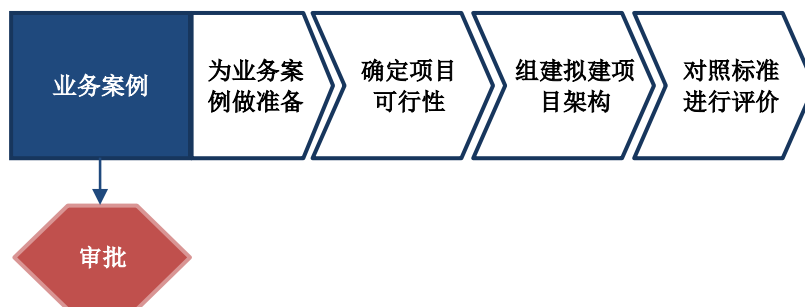
这一阶段的目的是识别采用 PPP 模式能够实现物有所值的项目，并推荐相关项目进入业务案例阶段。

项目识别阶段包括以下相对重要的任务：

- 项目概况——拟建和评估的项目具有哪些基本特征？
- 战略重要性——项目是否符合国家战略利益和行业发展规划？
- 初步可行性——根据当前的技术、法律和、社会和环境条件，项目是否可以实施？是否存在红线？
- 经济可行性——项目是否有望产生净经济效益？
- 财务可行性——项目采用 PPP 模式是否具有财务可行性？
- 财政影响——如果项目不具有独立的财务可行性，估算财政成本是多少？是否有可用的公共资源？
- 项目复杂性和准备程度——根据项目复杂性、项目准备阶段以及重庆市政府和相关机构的能力，项目完工的可能时间表和可能性如何？

完成上述任务之后，市政府监督机构应对潜在 PPP 项目和优先级别进行审查。

4 业务案例



“业务案例”是指详细的项目建议书，包含项目的关键特征（如产出和主要风险）、所有必要调研和分析的结果以及 PPP 项目架构建议。

业务案例阶段将对候选项目进行详细规划和评估。只有当业务案例证明项目具有可行性，有可能实现物有所值，对财政负责任时，项目才能进入下一阶段。这一阶段的目的是为政府监督机构提供信息充分的建议，供其参考确定项目是否应当进入交易阶段进行采购。本章将介绍该阶段需要完成的四项任务。

4.1 为业务案例做准备

编制业务案例是一个复杂、而且往往成本高昂的过程。这项准备任务的目的是，确保实施机构做好充分准备，能够高效严谨地编制一份优质的业务案例。包括：

- **调集必要资源。**在业务案例阶段，实施机构首先将调集必要资源。实施机构将核查清楚业务案例阶段的资金是否可用并获得批准。实施机构通常会聘请外部顾问（包括经济、财务、技术和法律顾问）来协助编制业务案例。
- **制定项目计划。**项目计划需列出开发、评估、采购和实施项目所需完成的所有任务，以及完成相关任务的估计时间框架。附录 B 提供了实用的项目计划模板。
- **制定沟通策略。**实施机构将利用类似于附录 C 所示模板的“利益相关者分析矩阵”，对利益相关者进行评估，并拟定项目的沟通策略。沟通策略应包括：
 - 进行磋商的指示性日期和地点；
 - 沟通材料的纲要；
 - 媒体活动策略。

4.2 确定项目可行性

实施机构将确定潜在项目是否具有可行性——即项目本身是否切实可行，是否有利可图，能否成功实施。确定项目是否具有可行性不同于确定项目采用 *PPP* 模式是否具有可行性，后者将在后期作为 *PPP* 候选项目架构组建的一部分进行评估。

实施机构将参照评估清单的第一部分（如附录 A 所示）来完成该项任务。实施机构将核查项目识别阶段提交的信息是否为最新版本，并为必要调研的完成提供便利。

如果项目不符合可行性标准，将不会进一步开发。

4.3 组建拟建 *PPP* 项目架构

确定候选项目具有可行性后，实施机构将组建拟建 *PPP* 项目的架构。这项任务的目的是为 *PPP* 项目设计一个能够实现物有所值最大化的架构。组建 *PPP* 项目架构包括以下四项紧密联系的要素。

规定产出

规定项目的预期产出——而非规定投入——是 *PPP* 模式与政府传统采购模式之间的区别。在政府传统采购模式中，私人承包商必须使用指定材料完成特定设计。而 *PPP* 合同只要求社会资本提供符合一定标准的服务或设施，并给予社会资本确定如何达到相关标准以及选择必要投入的自由。这为私营部门的创新创造了机会和激励机制。

预期产出必须以明确、可衡量的形式规定；这样，产出规定就可以作为社会资本的义务写入 *PPP* 项目合同。相关规定应足够清晰，并可以作为合同中支付、罚款和奖金条款的依据。

分配职能

“职能”是指交付设施或服务所必须完成的行为。虽然职能因情况而定，但通常包括以下六种中的部分或全部职能：设计、建设、运营、维护、改建和融资。

实施机构应首先确定交付项目过程中必须履行的主要职能。然后，应就如何以物有所值最大化的方式分配职能提供建议。

通常而言，这意味着需要最大限度地提高：

- 履行职能的专业知识；
- 表现良好的激励机制；
- 履行职能所需的权力。这项分析的结果将成为在 *PPP* 模式下何人应做何事的指示性意见。

分配风险

利用上述原则分配职能之后，相关职能将带有一定的“自然风险”；而在最大限度地发挥激励机制时，实施机构无疑需要将“自然风险”纳入考虑——例如，施工职能分配自然也伴有施工成本超支的风险。现在，实施机构将对职能分配隐含的广泛风险分担进行微调。

这涉及到识别项目的所有重大风险。附录 E 提供了常见风险类别清单。实施机构需要将这些风险分配给政府和社会资本。这种风险分配应当在类似于附录 D 所录模板的风险分配矩阵中加以汇总。风险分配应当以物有所值最大化为目标。通常情况下，这意味着将风险分配给最有能力处理以下事项的相关方：

- **管理**最终发生风险的可能性——实施机构首先会将风险分配给最有能力管理最终发生风险可能性的相关方。
- **减轻**风险对项目成果的影响——当任何一方都难以管理某一项风险时，实施机构会将风险分配给最有能力减轻风险的相关方。减轻风险包括预测风险的产生，并以尽量减少损害的方法应对风险。
- **分摊**承担风险的成本——当任何一方都无法有效管理或减轻某一项风险时，实施机构会将风险分配给最有能力以最低成本承担风险的相关方，不管该相关方是有能力转嫁承担风险的成本（通过收取更高的使用费或第三方保险）还是能够将承担风险的成本分摊给大量的人员或大量的其他资产。

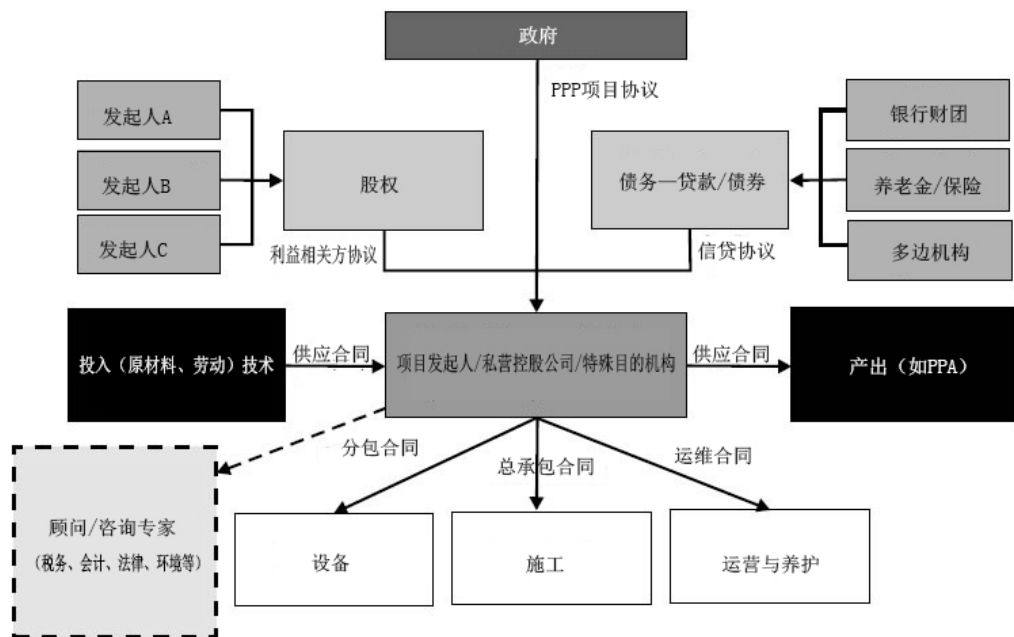
在确定风险分配方式之前，实施机构应对另外两个方面予以考虑：

- **各相关方的整体风险水平。**实施机构应当考虑，社会资本所承担的整体风险水平是否高得惊人（融资的风险溢价高于社会资本承担风险所获得的政府出价）或者可能抑制社会资本的投标意向。在这种情况下，实施机构可以考虑对部分共担风险的分配方式进行调整，或者以其他方式降低社会资本可能承担的整体风险水平。
- **共担风险的对称性。**并非项目的所有不确定性都是消极的——“正面利益”可以通过不可预见的方式提高项目的盈利能力。风险分配的“对称”条款不仅提供了获取正面利益的权利，也带来了承担物化风险的责任。当政府分担风险（例如收费公路上的交通风险）的负面责任时，它也可能希望分享已经物化的正面利益。

设计法律和财务结构

这涉及到构思一个能够实现最佳职能和风险分配的初步法律和财务安排。简单的 DBOMF（设计-建造-运营-管理-融资）项目的标准结构示例，如 **Error! Reference source not found.**所示。

图 4.1： DBOMF 项目法律和财务结构示例



资料来源： Young, HK（2010）政府和社会资本合作政策和实践：参考指南（Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide）。英联邦秘书处

4.4 对照标准评估拟建 PPP 项目

在这项任务中，实施机构将对候选项目采用 PPP 模式（相对于采用政府传统采购模式）是否合理进行评估。确定候选项目具有可行性后（参见 REF_Ref302549054 \n \h 第 4.2 节），实施机构将对照其他三项 PPP 标准，对拟建 PPP 项目架构进行评估。实施机构将参照评估清单的第 2 至 4 部分（如附录 A 所示）来完成该项任务。

物有所值

实施机构将确定，项目采用 PPP 模式获得的净经济收益是否高于采用政府传统采购模式。当 PPP 项目不符合标准时，实施机构可以提议修改 PPP 项目架构，通过政府传统采购模式采购项目，或者放弃该项目。

市场化

实施机构将进行市场调查，以确定拟建 PPP 项目是否可以市场化——如果拿出来招标，是否可能成功。市场调查包括寻求社会资本的反馈，以确定拟建 PPP 项目是否符合以下标准：

- **拟建 PPP 项目是指可行的“商业项目”**——即社会资本认为拟建 PPP 项目的关键特征（如规定产出、项目时间表、场地或设施）和商业原则（包括职能分配、预期现金流、主要风险分配和支付机制）公平合理，并足

以证明潜在投资的合理性。项目是否具有商业吸引力，关键决定因素是相对于所涉风险，项目可能给投资者带来的回报。

- **市场拥有足够的能力和胃口来消化拟建 PPP 项目**——即社会资本对 PPP 项目具有浓厚的兴趣，足以在拥有专业知识和财力资源实施项目的社会资本之间营造竞争局面。这一点至关重要，因为竞争局面是实现物有所值成果的重要推动力。

社会资本反馈也可用于识别潜在问题和制约因素，并为拟建 PPP 项目作出可能提高潜在投标人利益（同时符合公共利益）的修改提供参考意见。

财政责任

拟建 PPP 项目可以通过其他方式来实现物有所值，但这对政府并不负责任。因此，实施机构还应当对以下事项进行评估：

- 政府支持的可能成本是否在政府的承受范围内：实施机构将根据财政优先事项，对所需的政府支持量进行评估。
- 财政风险是否会导致财政不稳定。实施机构将对政府在拟建 PPP 项目中需要承担的财政风险进行评估，以确定是否有可能导致财政不稳定——即需要政府在财政变量上作出艰难的、异常的变更（如大幅增加债务或税收，或者导致信用等级下降）。为此，实施机构将对政府在不同场景中的预计成本进行评估，（至少）包括“最坏”场景——即由政府承担最大份额的可能成本。

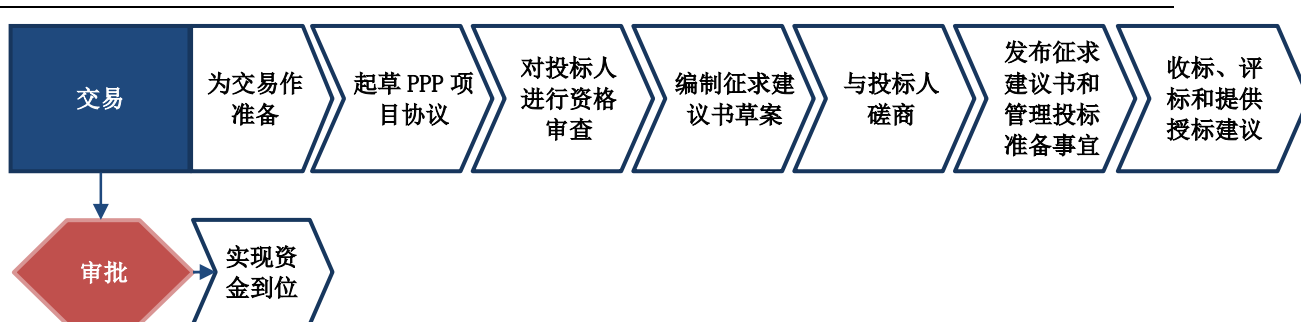
通常情况下，实施机构会将评估情况报送财政部，由其根据国家预算、负债组合和财政优先事项进行进一步的评估。

4.5 送交审批

一般而言，实施机构需要将业务案例送交政府监督机构审批。业务案例需要阐明项目如何符合 PPP 项目的可行性、物有所值、市场化和财政责任标准，并根据附录 A 的“业务案例评估清单”提供证据。

在我们看来，将 PPP 业务案例送交审批，等同于财政部的“实施方案审核”，即批准进行项目采购。

5 交易



交易阶段的目的是利用促进竞争、效率、诚信和透明的方式实现 PPP 采购。本节介绍项目团队为实现此目标而需完成的 8 项任务，即：

5.1 交易阶段准备

这项任务的目的是确保实施机构充分做好准备进而成功开展 PPP 采购。其中涉及到更新项目计划（第 4.1 节）和引入交易顾问。

实施机构还应创建并完整填写一份检查清单，做好万全准备继续进行交易。典型的检查项目包括：

- 业务案例的结论是否仍然适用？
- 项目计划列出的任务列表是否复杂？
- 项目计划列出的任务范围是否适当？
- 是否已经确定与每项任务相对应的实施机构的成员或具有必要资质的顾问？
- 任务设定的时间周期是否切实可行？
- 是否需要更新项目的媒体策略？

5.2 起草 PPP 协议

PPP 协议包括：

- **PPP 合同**——公共部门和社会资本方之间的**主合同**，规定：
 - 社会资本方应实现的产出
 - 社会资本方如何获得回报，举例来说，社会资本方能向用户收取哪些费用，或政府应付出哪些款项
 - 有关监督安排，罚款、争议解决和终止安排的规定
- 除 PPP 合同外具体项目可能需要的**其它有关协议**，比如：

- 《实施协议》——可能规定政府对项目提供支持的责任，例如通过土地征用、关税减免、协助法定机构履行交付责任等提供支持
- 《财务协议》——如果项目完全通过社会资本融资，则不必订立财务协议，但如果有部分资金通过政府提供，则需起草一份《财务协议》用来规定有关资金提供和回收的条款。
- 《担保》——政府还有可能提供担保，例如向项目贷款机构提供担保。有必要提供担保时，最好在起草其它协议的同时为贷款人起草相关法律文件。

PPP 协议将规定政府和社会资本方在 PPP 协议下的权利与义务。实施机构将确保这些协议以强制执行的方式起草，并正确反映出在业务案例阶段制定并批准的结构。为此，实施机构应与一名精于 PPP 合同和部门工作的法律顾问合作。

5.3 投标人资格授予

一般来说，实施机构将对 PPP 项目的投标人进行资格预审，然后只邀请通过资格预审的投标人对征求建议书进行回复。建议进行投标人资格预审，因为这样做能够确保只收到合格当事方提交的投标文件。此外，只有当可比较的投标人数量有限的情况下，投标人才有可能将更多精力投入到建议书中。

实施机构对投标人进行的资格预审包括：

- **设定投标人资格审查的流程与标准**包括设定资格预审的时间安排和制定投标人资格评定标准。
- **准备资格审查申请文件包**这项任务应包括以下内容：
 - 项目简介——简要描述项目机会
 - 资格审查标准——经企业团队核准
 - 有关各方须知——设定时间安排，以及有关各方于何处及如何提交资格审查
 - 需填写的模板表格——要求申请人按照一个或多个资格审查类别提供具体信息的标准表格
 - 资格审查过程相关规则——包括禁止串通和其它不良做法，政府责任免除和政府不再继续办理的自由
- **进行市场宣传**这项任务可包括：在当地报纸刊登广告，寻求在国际贸易媒体刊登广告的机会，在《金融时报》或类似国际刊物付款刊登广告，在各网络门户宣传项目或在资格预审会展示项目
- **选出初审合格投标人**这涉及运用资格审查申请规定的标准和评估方法对申请进行评估和打分。

5.4 编制征求建议书草案

在这个任务中，实施机构将编制征求建议书草案。任务涉及设定评估标准和流程，然后将组成征求建议书的文件包整理在一起。

- **设定投标文件评估流程**一般来说，最好使用包括以下步骤的“三信封”模式：资格重述 —— 技术建议书 —— 财务建议书投标人将上述文件分别放入一个单独的信封提交。按照信封顺序，所有投标人提交的同一顺序信封的内容将在下一顺序信封拆封前进行评估。如果投标人未能通过前两个信封中任何一个信封要求的标准审核，其投标应在审核失败时被拒绝，该投标人的其余信封将保持未拆封状态发回。
- **制定评标标准**标准包括：
 - 技术评估标准 —— 针对拟用方法、实施结构和管理团队等项目，及如何按照技术标准打分
 - 财务评估标准 —— 可能包括资产最高出价、所需最低补贴或最低用户使用费或可用性付费

应在此时创建建议书模板对投标人进行指导，确保投标文件提供的信息足以满足评估标准要求。

- **确定如何接收投标文件**这包括规定：
 - 投标提交要求 —— 包括设定表格、交付方法和建议书提交期限。
 - 投标处理规则 —— 确保投标文件被安全存放且不被泄露或篡改的相关安排。应于此时书面确立投标处理和开标规则。
- **将组成征求建议书的全部文件整理成文件包：**
 - 信息备忘录 —— 应包括一份项目商业原则说明；以及社会资本方将与之展开交流的部委、单位和其它政府与社会资本方执行机构
 - 起草 PPP 协议
 - 评估标准与流程
 - 投标人须知 —— 即评估过程相关规则，包括：于何时及如何接收投标文件；禁止串通舞弊的禁令；政府保留自行决定修改流程或拒绝接受任何投标的权利
 - 建议书模板 —— 规定信息要求和建议书结构

5.5 与投标人磋商

实施机构将在征求建议前，与通过资格预审的投标人就征求建议书草案进行磋商，并酌情将其反馈纳入征求建议书草案。进行这类磋商的目的是：

- 提前识别和解决问题
- 增加投标人对项目质量和投标流程的信心

- 允许在投标流程开始时对合同和交易设计草案做出合理变动，从而减少投标期间或投标后谈判阶段的相应变动需求。

在与投标人磋商的过程中，实施机构应意识到将投标人召集在一处可能存在减少竞争或为串通提供便利的风险，实施机构应在承担这种风险和召集所有投标人进行公开讨论的可取性之间做出权衡从而实现上述目的。下面的章节将探讨如何进行磋商并将收到的答复纳入到征求建议书终稿。

- 进行磋商投标人磋商应包括：
 - 向投标人提供征求建议书草案文件包
 - 为投标人现场考察提供便利
 - 举行一场标前会议，由政府官员向通过资格预审的投标人简要介绍项目、政府目标和承诺。
 - 将反馈纳入征求建议书终稿
- 与投标人磋商后，实施机构将对投标人意见进行分析，并对 PPP 协议草案或征求建议书草案的其它方面提出改动建议。

5.6 发放征求建议书和管理投标准备期

实施机构将确保在征求建议书定稿时针对投标人磋商意见进行相应改动，并应对征求建议书符合交易阶段的 PPP 标准表示满意。然后将征求建议书发放给通过资格预审的投标人。

投标人将在规定时间内编制投标文件，例如 3 个月。在此期间，实施机构需管理与投标人的互动交流。这个任务将涉及提供信息，对要求澄清或改动 PPP 协议或征求建议书的请求做出回复。

5.7 回收建议书、评估和建议授标

建议书将在招标期结束时回收。接下来将对这些建议书进行评估，并向政府监督机构提出首选投标人建议。

5.8 实现资金到位

选出并批准首选投标人后，社会资本方仍需完成大量重要步骤才能开始工作。实施机构将需确保合同的谈判和签订顺利进行，最好与首选投标人。此外，实施机构还需为实现资金到位为大量额外任务提供便利。

谈判和签订合同

如果招标过程中未对全部合同细节达成一致，实施机构将在政府监督机构批准的谈判范围内就 PPP 协议的最终条款展开谈判。虽然广泛的谈判有可能破坏招标过程的竞争性，但开展一定程度的谈判仍然是有必要或有帮助的，从而：

- 澄清合同的具体内容
- 按照投标人在建议书中表示出的接受愿意调整合同内容

- 帮助确保项目满足贷款机构要求。

应在任何重大谈判期间保持竞争态势。因此，实施机构将排名第一和第二的投标人放到一起进行并行谈判或者至少使排名第二的投标人对项目保持兴趣并随时可以为己所用通常是一个好主意。这样做使政府有机会在与首选投标人的谈判陷入僵局时考虑能否与排名第二的投标人达成更好的交易。

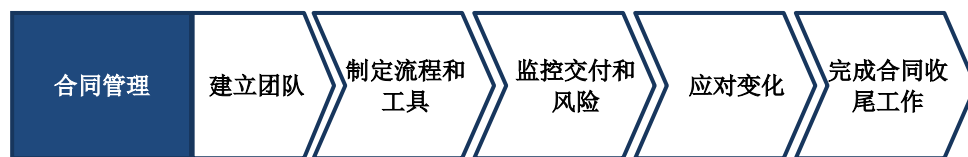
实现资金到位

实现资金到位通常还需要几项额外步骤，包括：

- **敲定融资协议**多数情况下，相关贷款机构是在投标人提交建议书时确定的。但贷款机构在承诺提供资金前，通常会针对项目和 PPP 协议自行开展详细的尽职调查。这些都是这个过程中存在的风险，贷款机构可能会在达成项目融资协议前要求变更 PPP 协议，或建议书中假定的融资条款。有时减缓这项风险的最有效方式是使贷款机构参与到与投标人的最终谈判中。
- 与 PPP 结构下的其它各方**敲定和执行全部项目协议与合同**，例如，与分包商和保险公司
- **确保获得政府有关部门的最终批准**，例如，采购流程和最终合同的审批
- **履行政府义务**，比如安全许可和规划审准，及开始项目征地

这些通常是 PPP 合同包括的“先决条件”，合同必须满足这些条件才能生效。PPP 合同往往限定一个最终日期，如果先决条件得不到满足，合同将终止和/或投标保证金将被没收。

6 合同管理



随着合同签订和资金到位，人们很容易认为有关 PPP 的工作已经完成。但实际上，这项工作才刚刚开始。当前工作的重点转为确保社会资本方按照承诺交付项目，确保政府方按照约定为交付提供便利和确保双方有效适应意外情况。

合同管理的目的是确保：

- 按照合同规定连续高标准地提供服务
- 按照承诺及时支付合同款项
- 视必要施以处罚或开展其它执法行动
- 在实践中维护合同责任和风险分配
- 政府正意识到外部环境中滋生的风险和变动，并采取积极有效的措施管理风险和应对机遇。

本节探讨的是实现这些目标所需的流程。

6.1 建立合同管理团队

必须有一个负责监督、管理和执行合同的政府机构。一般来说，承担这项责任的正是实施机构，它也是合同中代表政府的一方。实施机构将任命一个合同管理团队。

国际经验还表明，合同管理团队应得到技术专家团队（比如财务、工程等方面的专家）的支持。合同管理团队在整个项目周期内只管理一个 PPP 项目，而技术专家可视需要为多个项目提供技术支持，前者可从后者获得支持。这种方法具有以下优势：

- 灵活性；由于每个项目的工作量将随时间变化而变化，这一点十分重要
- 随着 PPP 投资组合的日渐丰富更好地传播相关经验和知识。

在 PPP 项目周期内保持连贯性十分重要。理想情况下，合同管理团队将一直研究业务案例和交易。这样做有以下好处：

- 工作人员受到激励，在开发项目和编写 PPP 合同的同时考虑如何实现项目。这意味着工作人员将花时间确保项目能轻松实现，风险被充分识别且风险减缓措施得到采纳。这些激励措施有助于平衡在短期内尽可能多的进行项目开发和授标所引来的政治压力。
- 工作人员在实施阶段一开始就已经熟悉项目和 PPP 合同。

6.2 确立合同管理流程和工具

好的合同管理需要有好的流程。这些流程将界定责任和沟通机制，使政府和社会资本方能够实现有效的合同关系。实施机构应在交易设计阶段或最迟于合同签署日期定义一系列流程和工具，如下文所述。

信息交流协议

应制定信息交流协议用于界定以下各方之间的信息交流：

- 社会资本方和实施机构之间
- 社会资本方和其它政府机构之间（比如环境机构）
- 政府内部机构之间，例如，实施机构和财政部之间

这些协议应涵盖：交流哪些信息，与谁交流及何时交流。

合同管理矩阵

合同管理矩阵是一项在问题发生时跟踪和管理问题的工具。该矩阵应包含合同各方需定期完成或监督的全部工作。附录 F 提供了一个合同管理矩阵模板。该矩阵通常包括：

- PPP 合同规定的绩效标准
 - 有哪些绩效标准（比如服务标准、阶段性交付目标等）
 - 如何衡量这些绩效标准
- 按照合同规定应由用户和政府支付的款项
 - 金额
 - 频率
 - 或有事项
- 合同规定和合同管理团队职责范围内阐明的监督安排
 - 监督类型（实物检查、报告等）
 - 监督什么
 - 由谁来监督
 - 多久进行一次监督或接收一次监督报告

合同管理团队接下来可利用该矩阵核对各项工作是否按计划交付，并用这种方式发现需要解决和补救的意外情况。

风险管理计划

附录 F 提供了一个风险管理计划模板。风险管理计划应将业务案例阶段编制的风险矩阵（附录 D）中项目面临的重大风险列示出来。对于每项风险，风险管理计划应明确：

- 风险被分配给哪一方
- 合同中有哪些实现和执行风险分配的条款
- 存在哪些财政风险，其严重程度如何
- 哪些可能破坏项目可行性及其严重性
- 监控风险所需信息（有可能多于监控绩效所需信息）
- 为减缓风险或其影响可能采取的行动，通过这些行动可控制风险

财政风险监控

所有重大风险都应受到监控，但财政风险的监控对政府而言尤为重要。财政部需随时获知可能产生不良财政影响的进展。

应利用附录 F 中的模板于合同起草阶段或合同签署后立即编制一份项目财政风险报告。该报告应列出：

- 通过业务案例分析得出的项目面临的重大财政风险，如果业务案例和合同签署情况发生任何改变则做出相应更新
- 这些风险最终发生的可能性指标，例如，如果政府为高速公路 PPP 项目提供最低交通流量担保，那么该项目可能面临的一项财政风险是交通流量水平风险。这项风险的指标将会是与同期预测水平和最低担保水平相比较的实际交通流量水平。
- 其它项目稳定性指标——可包括项目公司与预期相比的运营和净现金流量情况，这些可能是导致合同提前终止的财务压力指标。

社会资本方必须完成这份报告，并将其提交给合同管理团队。然后，团队将把该报告转交给财政部，同时附上在这个过程中发现的可能产生财政影响的其它问题。财政部应指派一位官员负责利用这些报告监控合同的财政风险。

6.3 监控 PPP 交付和风险

在合同的整个生命周期，合同管理团队需对项目的不同方面进行持续监控。监控活动在特许经营期内不断发生变化，如下文所述。

监督和执行合同履约

施工阶段，合同管理团队需检查在建资产是否符合合同要求的规格和质量。可引入独立的工程公司完成检查工作。

运营阶段，合同管理团队需对照合同目标定期接收和检查报告。这些应在合同中加以规定，报告由社会资本方负责编制。团队还需按照合同确立的条款采取纠正行动弥补绩效缺陷。这可能涉及对社会资本方施以惩罚。

通常由社会资本方负责提供绩效数据，但合同管理团队不能仅仅依赖于这项数据。团队还需对其提供的信息进行一定的独立验证，并能发现可能出现但未在报告体系

中选出的绩效问题。为实现这一目标，团队可利用：独立审计师、用户反馈、部门监督机构。这些安排应在合同中预先规定。

监控和缓解风险

合同管理团队应遵循一开始制定的风险管理计划。这包括参照期望值监控风险指标水平。当指标与预期水平发生偏离时，团队需展开调查，决定采取哪些纠正行动。通过绩效监控收集到的信息还可用于发现新出现的问题。

如果存在不良迹象，合同管理团队应按照信息交流协议规定与社会资本方管理人员就新出现的问题展开讨论。如果这样做不能快速解决问题，团队应遵照信息交流协议将问题逐级上报给政府。

监督和确保政府履约

政府在典型的 PPP 合同中也需承担责任。这些责任应包括：可用性付费、融资、土地征用或进口通关。政府如果不能履行这些责任将需做出补偿，同时 PPP 项目的绩效和可持续性也将遭到破坏。为使 PPP 项目成功开展，合同管理团队还需对承担合同责任的政府机构绩效进行监督。

6.4 管理变更

鉴于 PPP 合同的长期性和复杂性，发生合同变更在所难免。举个例子，水文环境变动可能意味着一家 PPP 水处理厂的可用生水少于合同预期量

合同应包含变更调整机制。这类合同机制通常包括调整规定、争议解决规定、不可抗力及终止规定。合同管理团队需了解这些规定的内容，并了解何时及如何应用这些规定。

在一些情况下，政府可能决定对合同进行变更，以应对不能通过合同调整规定加以解决的问题，也可能由社会资本方提出变更建议，而政府可能倾向于同意该项建议。在这类情况下，可重新展开合同谈判。虽然重新谈判有时是最佳选择，但还应慎重选用这种方式。由于重新谈判不存在竞争压力，社会资本方可能会利用机会通过损害公共利益的方式提高自身地位。

由于存在这些风险，往往有必要以最初创建 PPP 项目所用的方法为蓝本，通过正式、结构成熟的方法进行重新谈判。这应包括：

- 确保引入专业的法律、财务、经济和技术顾问
- 似乎只有进行重新谈判才有可能改善物有所值（与不进行重新谈判相比），并且合同条款中不存在实现同一目的的机制。
- 在同意重新谈判前，对照不进行重新谈判的与事实相反的情况，进行一次正式的物有所值分析。

6.5 完成合同

大多数 PPP 合同存在时间期限。虽然合同的结束日期可能在未来十年或更长时间，但合同管理团队仍然有必要考虑合同结束时的情况并为此做好准备。

在合同预计结束前几年，团队应考虑是否应提供服务或进行资产养护：

- 收归公共部门
- 再次通过竞标分配给民营企业
- 通过合同延期或续约留给现有合同方承担

这项选择应得到业务案例和物有所值分析的支持，比较各项方案，然后建议采用能在最大程度上为公众实现物有所值的方案。

当现有合同的社会资本方要么因为再次竞标，或因为服务或资产被收归公共部门而没有就位，团队需制定一份需管理项目检查清单以确保遵照合同规定顺利完成交接。附录 I 提供了一份清单模板和常见项目列表。

附录A：PPP 项目评估清单

标准	定义	为确定项目是否符合标准需检查的问题		随附的辅助信息
项目可行				
有效满足政府目标	项目提供了一种有效满足政府目标的方法，同时符合部门战略和相关发展计划。	项目是否被明确列入部门计划？（请附在后面）	是/否	
		是否提供了政府一直提供保障，但本身并不一定需要提供的资产或服务？	是 / 否	
		如果没有上述情况，请附上一份解释，说明项目将如何实现部门目标。	是 / 否	
技术上可行	可通过利用已知、成熟的技术和工程方法，按照计划在技术上实现项目	预可行性研究是否能揭示技术可行性？（请附在后面）	是 / 否	
		如否，请附上一份解释，说明你为什么认为该项目在技术上可行	是 / 否	
法律上可行	项目所有方面都在法律许可范围内，参与项目的各方在法律上有权视需要完成项目任务，需通过协议对有关各方进行法律约束	是否进行过法律可行性分析？（请附在后面）	是 / 否	
		如否，请附上一份解释，说明拟建项目和 PPP 结构与部门法律和其它适用法律的符合情况	是 / 否	
符合环境要求	项目的环境影响符合有关环境法律法规的规定，或能获得必要的环境许可证	是否进行过可能揭示环境合规性的初始环境影响评价？（请附在后面）	是 / 否	

标准	定义	为确定项目是否符合标准需检查的问题		随附的辅助信息
	等，从而达到环境要求	如否，请提供一份项目潜在环境影响清单，说明你为什么认为项目符合环境要求	是 / 否	
符合社会可持续发展要求	项目的所有实质性社会影响均经过评估，包括给予受影响的个人和团体以充分的机会提供反馈和表达担忧，酌情将缓解方案纳入 PPP 合同，任何一个团体成功阻碍或破坏项目的可能性很低	是否进行过确认受影响各方并揭示项目社会可持续性的社会影响评价？（请附在后面）	是 / 否	
		如否，请附上一份潜在社会影响清单，包括受影响各方，说明你为什么认为项目将符合社会可持续发展要求	是 / 否	
		请提供一份解释，说明如何管理潜在社会影响和计划采用什么样的公共咨询策略。	是 / 否	
		请附上一份关于场地具体问题（比如土地赔偿、棚户区等）和缓解策略的说明。	是/否或不适用	
经济上可行	对项目进行的一项经济分析表明，项目的预期经济收益大于预期经济成本，项目提供了一种切实可行的以最低成本实现收益的方式。	是否对项目进行过揭示经济可行性的经济分析？（请附在后面）	是 / 否	
		如否，请附上一份预期经济收益和成本清单及解释，说明项目为什么可能实现合理的成本效益和最低成本	是 / 否	
通过 PPP 模式实现物有所值				
项目具备足够的规模	项目应存在足够的资源投入价值，可通过 PPP 模式在更大程度上实现物有所值一般来说，如果项目成本的净现值低于 1,000 万美元，政府和社会资本方	项目的成本或价值是否超过 1,000 万美元？（请附上成本估算）	是 / 否	

标准	定义	为确定项目是否符合标准需检查的问题		随附的辅助信息
	的交易成本可能不足以支持实现物有所值将相关项目捆绑起来达到这个阈值可能是一种可行做法	如否，你认为项目规模是否适合采用 PPP 模式？（请附上一份项目规模说明和你的理由）	是 / 否	
项目持续时间充裕	拟建 PPP 项目的持续时间应为项目资产和服务的生命周期，如果项目生命周期长于 10 年则至少为 10 年持续时间短于 5 年的项目通常不是好的 PPP 项目	PPP 合同期限是否长于 10 年？（请附上项目时间表）	是 / 否	
		PPP 合同期限是否长于 5 年并为项目资产或服务的使用寿命？（请附上项目时间表）	是 / 否	
		如都不是，请附上一份解释，说明你为什么认为项目持续时间适用于 PPP 模式	是 / 否	
产出得到明确规定	利用明确、可衡量的术语界定了所需产出，可围绕该产出有效地构建绩效机制	是否能用明确、可衡量的术语规定项目所需产出？（请附上产出规范草案）	是 / 否	
职能得到优化配置	私营部门和公共部门的职能得到优化配置，最大限度地激励了绩效、问责制和对现有专业知识的利用	请说明私人合作伙伴在项目中发挥的作用及其存在的意义	是 / 否	
风险得到识别和优化配置	项目的所有实质性风险已被识别并经过优化配置分配给能够最好地管理、缓解或分散风险以最大限度实现物有所值的项目方	请识别项目的主要风险，搞清楚哪些由私人合作伙伴承担，哪些留给政府承担，以及为什么这样做	是 / 否	

标准	定义	为确定项目是否符合标准需检查的问题		随附的辅助信息
物有所值：PPP 实现的净经济收益大于公共供给	一项经济成本效益分析表明，拟建 PPP 项目提供的净收益可能大于公共供给	请说明项目采用 PPP 模式而非传统政府采购模式的主要原因，并解释你为什么认为这样做能够在更大程度上为政府实现物有所值	是 / 否	
PPP 代表了一个真正的商机				
PPP 是一个可行的“商业项目”	PPP 的收入不但可以抵偿成本，而且其回报率足以令私营部门考虑项目的商业可行性	拟建 PPP 项目的收入是否可以抵偿成本并提供足够的回报率？（请附上收入和成本估算）	是 / 否	
		如若，请解释你为什么认为项目具备商业可行性	是 / 否	
市场具备充分的能力和意愿	市场利率足以在具备项目交付能力和资源的社会资本方之间引发竞争态势	是否针对私营部门利益进行过初始市场调查？（请附在后面）	是 / 否	
		如若，请解释你为什么认为私营部门能在项目中实现足够的利益	是 / 否	
PPP 需承担财政责任				
政府支持的可能成本符合财政优先发展领域要求	政府支持的金额在财政优先发展领域范围之内，包括在最有可能产生的项目成果下（模态值）的定期付款和或有负债金额	项目成本中应由政府承担的部分是否在你所在的部委或机构的预计预算范围内？（请附上项目成本估算和预算预测）	是 / 否	
		PPP 成本在你所在的部委或机构的预算中所占百分比为？	___%	
财政风险不会破坏财政稳定	即使在“最坏情况”下，政府承担的预期成本值也不会要求政府对财政变量做出艰难、意外的改变，比	政府是否可能承受任何导致财政不稳定的风险？（请附上解释）	是 / 否	

标准	定义	为确定项目是否符合标准需检查的问题		随附的辅助信息
	如大量增加债务或税收， 或承受信用评级下降	在最坏的情况下政府的最大支出是什么？	__美元	

附录B：项目计划模板

阶段	任务	子任务	月数	1				2				3				...	
			周数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	...	...
业务案例																	
	准备																
	调集必要资源																
	制定项目计划																
	制定媒体策略																
	审查项目																
	确定项目可行性																
	有效满足政府目标																
	技术上可行																
	法律上可行																
	符合环境可持续发展要求																
	符合社会可持续发展要求																
	经济上可行																
	构造拟建 PPP 项目																
	规定产出																
	分配职能																
	分配风险																
	概述法律和财务结构																
	对照标准评估拟建 PPP 项目																
	生成公共部门比较值和边际成本																
	比较边际成本和公共部门比较值																
	进行市场调查																
	评估拟建 PPP 项目并进行相应调整																
	评估政府支持的可能成本																
	评估财政风险是否会破坏财政稳定																
	提交审批																
	编制和提交项目建议书																

阶段	任务	子任务	月数	1				2				3				...
			周数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
		政府审查														
		批准/不批准项目														
交易																
	准备															
		更新项目计划														
		引入交易顾问														
		起草 PPP 协议														
		产出规范														
		监督和执行安排														
		付款机制														
		监管														
		合同外部变更														
		争议解决机制														
		其它政府义务														
		终止规定														
		投标人资格授予														
		设定投标人资格审查的流程与标准														
		准备资格审查申请文件包														
		市场宣传														
		投标人资格预审														
		准备征求建议书草案														
		设定评估投标文件的流程和标准														
		编制征求建议书草案														
		与投标人磋商														
		进行磋商														
		将反馈纳入征求建议书终稿														
		发放征求建议书和管理投标准备期														
		发放征求建议书														
		管理投标准备期														

阶段	任务	子任务	月数	1				2				3				...
			周数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
		回收建议书、评估和建议授标														
		回收建议书														
		评估建议书														
		建议授标														
		实现资金到位														
		谈判和签订合同														
		实现资金到位														
		向合同管理过渡														

附录C：利益相关方分析矩阵模板

利益相关方群体	利益或利害关系	关键影响因素	相关背景	如何与这些利益相关方合作
地方政府机构				
企业				
住户				
公司员工				
工会				
客户				
...				
...				
...				

附录D：风险矩阵模板

风险	分配（私营部门/公共部门 /共同承担）	理论阐述	后果
场地风险			
征地延迟			
场地条件			
岩土组成			
施工风险			
设计			
施工			
调试			
成本超支			
运营风险			
运营成本			
生产			
投入可用性			
X 风险			
...			
...			
...			

附录E：常见风险类别清单

风险	定义	举例	风险性质说明
合同签订前的风险	采购过程将出现以下情况的风险：（1）不能吸引足够多的合格投标人和/或响应报价；或（2）耗时长久且代价高昂的谈判；或（3）谈判破裂。	一个散装水 BOT 项目由于没有很好地开展机会营销和/或很好地编制投标文件而存在不能在采购过程中吸引合格投标人的风险。	合同签订前的风险常与项目筹备不足有关，可能是由于缺乏经验或能力导致。这些风险可通过谨慎的交易准备和管理得到缓解。这包括建立一个称职的交易团队、聘用经验丰富的交易顾问并制定一个与项目复杂度相匹配的时间表。
场地风险	项目土地在规定的时间内将不可或不能按照预计的方式或成本使用的风险，或该场地将产生意料之外的义务，导致对合同规定的服务交付和/或预计收入产生不利影响。	- 在获取收费公路通行权时由于法律、所有权或移民安置等问题造成的延误风险 - 隧道现场地质构造将随隧道深度不同而发生显著变化从而增加施工成本的风险 - 大坝施工期间发现地面条件不同于工程调研预计而导致妨碍或延迟工程竣工的风险	- 场地风险包括所有与项目所需土地有关的风险，包括场地适宜性，征地有关问题，规划或其它审批要求的环境责任与要求。 - 场地风险在项目启动和施工阶段最大。其重要性在运营阶段降低。但如果出现前期未能识别的问题或项目运营本身对所在区域造成污染，环境风险可能在运营阶段成为现实。
设计、施工和调试风险	设施的设计、施工或调试（启动）方式导致成本超支（设计、施工或运营成本）和/或服务提供质量不佳的风险。	- 设计风险 —— 民营机场行李处理系统设计不佳导致行李丢失、误转或延误而使用户不满意的风险 - 施工风险 —— 道路的路面底基层未按规范压实导致路面过早破损的风险 - 调试风险 —— 新型污水处理技术失效使污水处理厂达不到规定的运营绩效标准的风险	- 如果设计、施工或调试风险成为现实，可能发生的后果包括对应项目阶段发生延误和/或成本增加。可能发生的后果还包括设计或施工缺陷，导致基础设施不足以在当时或以后有效地提供服务。 - 这些是开发阶段的核心风险，也是最有可能成为现实的风险。
发起人和财务风险	发起人风险指发生以下情况的风险： 当私人合作伙伴通过与政府	发起人风险 —— 社会资本方特殊目的载体在施工工程仅执行 25%后破产并解散，履约保证提供的补偿不足以	发起人风险在项目开始前难以评估。由于特殊目的载体是一个代表项目联合体创建的法律实体，其本身并没有任何过去的财务或运

风险	定义	举例	风险性质说明
	签订合同创建的特殊目的载体不能履行合同义务时，政府将既不能强制其履行义务，也不能就特殊目的平台违约造成的损失向发起人追讨补偿或补救。 出于安全或其它诚信原因，社会资本方不适合或不适宜参与项目交付或与之相关，否则可能会对项目造成危害。	抵偿剩余施工成本，更不必提相关延误和法庭成本	营记录可供政府评估。因此，实施机构必须依赖联合体成员过去的绩效来评估特殊目的载体履行项目义务的能力。
	财务风险指发生以下情况的风险： - 投资人和贷款机构将不为或不再为项目提供资金。 - 财务参数（比如利率、税率）在私营企业完全投入到项目之前发生变化，可能对价格产生不利影响 - 项目财务结构不够稳健，意味着项目容易受到财务风险因素的冲击，比如利率或税率变化	财务风险 —— 由于为项目提供的资金包含较高比例的债务，社会资本方在利率突然发生变化时面临破产的风险	特殊目的载体基于错综复杂的财务安排（包括依赖于项目投资回报能力的投资人和贷款机构），必须满足一定的条件才能得到融资。好的合同设计做法是将资金到位作为合同生效的一个先决条件，设定一个资金到位期限，逾期则没收投标保证金。为尽可能减少破产风险，一些合同设定了债务权益比率的最大值。
运营风险	提供合同规定的服务或设施功能的过程将受到不利影响的风险，体现在妨碍私营企业按照约定的规范和/或预计成本提供合同规定的服务或设施功能。	一家民营运输系统依靠本地供应商提供的备胎出现质量下降的风险。轮胎过早出现裂纹且经常需替换两次，造成事故、养护成本增加和利润降低	- 运营风险通常与生产和运营、可用性和产出质量、管理质量和运营效率、养护和升级需求有关。 - 运营风险实际发生的具体后果是设施运营成本超出预测，进而减少预期回报和/或设施将达不到规定运行标准。
需求风险	服务或设施使用需求比预期水	在一个社会资本方的补偿机制表现为	需求风险出现在项目的运营阶段，合同规定

风险	定义	举例	风险性质说明
	平发生变化，造成用户使用费收入减少的风险。	客流量需求函数的运输系统中，实际客流量远低于预计，对社会资本方造成重大损失的风险。	的服务或设施在这个阶段提供给最终用户。最终用户可能是政府（例如医院或学校项目）、代表消费者的政府（例如污水处理厂）或公众（例如道路或大型运输项目）。只要服务费的支付是基于数量并因此依赖于服务的使用程度，项目就要面对市场力量及其固有风险。
网络和接驳风险	网络风险指的是社会资本方提供合同规定的服务或设施功能所需的网络将被删除、得不到充分维护或因以下情况而发生改变的风险：（1）妨碍合同规定服务或设施功能的提供；（2）影响规定产出的质量；或（3）影响项目可行性。	- 网络风险——收费公路网中一段依赖于其它路段的接驳运输的民营收费公路由于其它路段未完成接驳量而未实现足够运量的风险 - 接驳风险——一个依赖于与其它公私交通形式接驳的公共交通项目受到阻止不能建立有效接驳的风险，例如受到停车限制	- 网络和接驳风险与项目基础设施或服务和其它私营或政府控制的网络或服务之间的接驳点有关。这些风险因项目的不同而具有独特的特征，因此需要灵活运用风险分配原则对待这些风险。 - 当合同规定的服务或设施功能关系到、取决于或受制于其它特定的基础设施、投入和服务（统称为网络）时，可能产生网络风险 - 当私人合作伙伴和政府通过同一个基础设施提供服务或提供的服务与同一个基础设施有关时，可能产生接驳风险
劳资关系风险	发生直接或间接对项目调试、服务提供或项目可行性产生不利影响的任何形式的劳资行动（例如，罢工、停工、禁止工作、合法怠工、封锁、怠工行动等）的风险。	工人罢工将引起供给、施工和/或服务提供的延误，致使社会资本方成本增加、收入减少或损失，还可能履行合同义务向政府支付违约金。	劳资关系风险可能在项目的施工和运营阶段变为现实，但在施工阶段发生的可能性最大。
法律和政府政策风险	政府行使其权力和豁免权（包括但不限于立法和制定政策的权力）会对项目产生不利影响的风险。	- 实施机构无权签订合同或其签约能力受到限制的风险 - 政府将不受法律追究的风险（主权风险） - 政府利用权力建议或修改立法将对	这些都是私营部门在签订 PPP 合同时考虑的一部分最重要因素，也是政府担保能够做出的一项最重要贡献。

风险	定义	举例	风险性质说明
		项目产生不利影响的风险 - 政府有关执行部门授予或拒绝授予法定同意将对项目产生不利影响的风险 - 政府通过或变更政策将对项目运营产生影响或改变项目与互相竞争的公共基础设施之间关系的风险 - 法定监管部门行使权力将对项目产生不利影响的风险 - 政府要求对服务规范进行变更或参与社会资本方的业务运营将对项目产生不利影响的风险	
不可抗力风险	完全超出任何一方控制范围的、导致私营企业在履行合同义务时出现延误或故障的特定事件发生的风险。 不可抗力 事件通常分为两类：天灾和政治事件	- 天灾——发生风暴、雷电、龙卷风、地震、自然灾害、元素作用、海啸、洪水、干旱、山体滑坡、泥石流以及核、化学和生物污染的风险 - 政治事件——发生民事骚乱、叛乱、革命、恐怖行动、内乱、叛乱和军事政变、恶意破坏、社会公害行动和战争的风险（报道和未报道）	不可抗力事件可被划分为可投保事件，可通过合理谨慎手段预测和缓解事件以及不可投保且不可预测缓解事件。“可投保”和“不可投保”的不可抗力风险在 PPP 协议中的处理方式往往不同。 - 可投保或可缓解风险的事件可能因项目不同而不同。因此，单独的合同必须明确界定将构成可投保或不可投保不可抗力事件的事件，哪怕事件起点明显很宽泛。
资产所有权风险	发生技术变革、建设竞争性设施或过早报废，导致资产的经济价值可能在合同期内或合同结束时发生变化，偏离于支撑项目财务结构的价值的风险。	- 在一个 PPP 机场项目的合同中期，航空旅行需求受到气候变化影响的风险 - 公共道路改善将破坏收费公路需求的风险	按照“全生命周期”价值驱动因素，通常最好将这些风险分配给社会资本方，他们也分担了与此对应的项目职能。但这类风险分配可能需按照政府对特定场地和/或设施的要求及合同到期时的运营计划对单个项目进行调整。如果政府一开始就决定需要该场地和/

风险	定义	举例	风险性质说明
			或设施（不论是因为该资产是公共网络的一个组成部分，与其它政府业务连为一体，是政府自身服务提供的关键，还是仅仅因为想保留一个战略地点），政府必须确保该项目结构能够在合适的时间点，以可接受的价格和可接受的条件将其交付给政府。如果该设施将在合同期满归还或移交给政府，政府有可能面临残余价值风险。

附录F：合同管理矩阵模板

行动	日期/频率	责任						参考文件			
● 有责任 ○ 参与此步骤 👍 给予正式批准 📄 所用文件		合同管理人员	合同管理团队	法律团队	专家顾问 x	工程顾问	xxx	风险管理计划	合同——一般条款	合同——绩效管理规定	xxx
监控安排											
资产实物检验	每季度	👍				●				📄	
...											
付款											
可用性付费	每月第 1 个星期一	👍	●						📄		
...											
义务											
托管账户	资金到位后 60 日	👍	●	○					📄		
获得通行权	资金到位后 1 年	👍	●	○					📄		
...											
...											
...											

附录G：风险管理计划模板

风险	分配	PPP 协议引用	关键风险*	财政风险**	监控所需信息	风险缓解和管理策略
场地风险						
征地延迟			是/否	是 / 否		
场地条件			是 / 否	是 / 否		
岩土组成			是 / 否	是 / 否		
施工风险						
设计			是 / 否	是 / 否		
施工			是 / 否	是 / 否		
调试			是 / 否	是 / 否		
成本超支			是 / 否	是 / 否		
运营风险						
运营成本			是 / 否	是 / 否		
生产			是 / 否	是 / 否		
投入可用性			是 / 否	是 / 否		
X 风险						
...			是 / 否	是 / 否		
...			是 / 否	是 / 否		
...			是 / 否	是 / 否		

* 关键风险指的是可能破坏项目实现目标能力的风险。

** 财政风险指的是具体发生时需要政府支付的风险。它们也被称为或有负债。

附录H：财政风险报告模板

主体部委/ 机构		财政风险报告			合同管理人员		
项目名称					提交日期		
风险	指标		第 1 季度	第 2 季度	第 3 季度	第 4 季度	年月日
例如最低交通流量担保							
	交通流量水平						
		实际情况					
		预期					
		最低水平					
		意见					
	其他						
		实际情况					
		预期					
		最低水平					
		意见					

附录I：合同完成清单

标准	责任	截止日期	是否完成?	所需行动
终止付款				
资产是否处于合同规定的条件?			是 / 否	如是：无
				如否：做出财务调整，终止付款
是否进行其它处罚或扣减?			是 / 否	如是：做出财务调整，终止付款
				如否：无
合同是否规定了终止付款条款			是 / 否	如是：针对所需调整进行付款会计核算
				如否：无
...			是 / 否	
财务责任				
是否已履行全部合同义务?			是 / 否	如是：释放托管账户资金，释放全部履约保证金
				如否：
...			是 / 否	
移交资产、人员和合同				
是否已解除土地抵押?			是 / 否	如是：将土地和资产的所有权移交回政府
是否已将人员移交给新的运营单位?			是 / 否	如是：无
				如否：请移交人员
是否已将供应商合同移交给新的运营单位?			是 / 否	如是：无
				如否：请移交合同
...			是 / 否	



电话: +1 (202) 466-6790
传真: +1 (202) 466-6797
1700 K Street NW Suite 410
WASHINGTON DC 20006
美国

电话: +61 (2) 9231 6862
传真: +61 (2) 9231 3847
青年街 36 – 38 号
悉尼, 新南威尔士, NSW 2000
澳大利亚

电话: +64 (4) 913 2800
传真: +64 (4) 913 2808
Level 2, 88 The Terrace
邮政信箱 10-225
惠灵顿 6134 号
新西兰

电话: +33 (1) 45 27 24 55
传真: +33 (1) 45 20 17 69
7 Rue Claude Chahu
巴黎 75116 号
法国

www.castalia-advisors.com