

睿 库 研 究

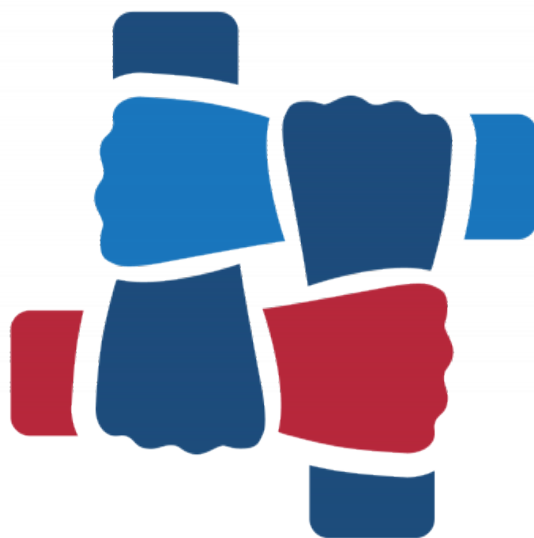


Recode-T (C) -2020004

联合国贸易便利化和电子商务中心第 41 号建议书

在贸易便利化中应用政府社会合作模式

UN/CEFACT Recommendation No. 41: Public-Private Partnerships
in Trade Facilitation



UN/CEFACT RECOMMENDATION NO. 41:
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN TRADE FACILITATION
联合国贸易便利化和电子商务中心第 41 号建议书
在贸易便利化中应用政府社会合作模式

原文：United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic
Business/ 联合国贸易便利化和电子商务中心

原文发布：2017 年

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2020 年 4 月

目录

序言 /1

一、41 号建议书：在贸易便利化中应用政府社会合作模式 /3

A. 介绍 /3

B. 目标和范围 /3

C. 好处 /4

D. 国际指南及标准 /4

E. 建议 /5

二、41 号建议书应用指南：政府社会合作模式在贸易便利化中的应用 /7

A. 介绍 /7

1) 贸易便利化的定义 /7

2) PPP 的定义 /8

3) 将 PPP 应用于贸易便利化的实例 /10

B. 贸易便利化中 PPP 的应用 /13

1) 单一窗口系统 /13

2) 贸易及物流走廊 /14

3) 港口 /15

4) 协调边境管理 /15

C. 可行性研究 /15

1) 介绍：案例 /15

2) 成熟度模型 /16

3) 经济评估 /18

4) 负担能力 /20

5) 完善治理 /20

D. 在贸易便利化中应用 PPP 应考虑的主要因素 /21

1) 投资回报 /22

2) 资金不足问题 /22

3) 合同期限 /23

4) 招标过程 /24

5) 贸易壁垒 /24

6) 与相关方的合作 /25

7) 公众观点 /25

8) 保护商业信息和敏感信息 /26

9) 信息通信技术 PPP 项目的风险 /26

10) 法律方面 /28

E. PPP 和贸易便利化的管理 /29

1) PPP 部门 /29

2) 监督与评估 /30

序言

政府和社会资本合作（简称 PPP），是一种公共项目融资和实施的运作模式。在该模式下，私营部门在资金、专业知识和能力方面能够帮助政府公共部门，还能与公共部门合作，参与提供重要的公共服务。

在很多贸易便利化领域中，都能够应用政府和社会资本合作模式。PPP 模式应用于传统的基础设施建设（如建设港口，改善铁路和道路网络）及特殊的基础设施和辅助系统（如单一窗口系统、国家贸易便利化机构、港口社区基础设施、贸易及过境通道、边境联合监管）建设，有助于促进贸易便利化。

41 号建议书旨在介绍 PPP 模式应用于贸易便利化时的关键内容及最佳做法，供政府公共部门和私营部门的利益相关者参考。有关一些具体问题，例如如何有效管理，如何提供有效的信息技术支持和基础设施支持，在实施项目过程中需要考虑哪些潜在风险等等，建议书根据传统 PPP 项目中的经验教训给出了详细的指南。另外，建议书还介绍了在贸易便利化中应用 PPP 模式潜在的好处，它能够强化市场开放性和透明度，通过服务效率的提高带动成本收益率的提高，激发市场竞争，甚至吸引外资。

本建议书适用于 PPP 项目及贸易便利化的各个参与方，欢迎公共部门及私营部门所有相关方有效参考本建议书。

一、41 号建议书：在贸易便利化中应用政府社会合作模式

A. 介绍

当前，PPP 模式已应用到许多公共项目当中。它使公共部门能够运用私营部门的资金、专业知识和能力并从中受益；同时使私营部门能够与公共部门合作，提供重要的公共服务，并由此获得合理的投资回报。PPP 模式最初仅用于基础设施硬件建设。而现在，PPP 模式既可以建设基础设施、交付硬件设备，同时也可以提供配套的服务。目前已有非常多的指南，介绍如何在基础设施建设（如医院、收费公路、电力建设等）中应用 PPP 模式。而与本文所述的“将 PPP 模式应用于贸易便利化”这一课题有关的实质性研究，目前还很少。本建议书参考了相关从业者的实践经验，就 PPP 模式在贸易便利化中的应用提出参考意见。

B. 目标和范围

PPP 模式是一种公共项目融资和实施的方式。UN/CEFACT 并不认为 PPP 一定优于其他融资方式。但它正发展得越来越快，被应用得越来越频繁，它还能够提供高效、优质的公共服务，CEFACT 对此予以肯定。本建议书及其准则旨在突显出在贸易便利化方面，特别是在国际协定的制定和后续执行过程中应用 PPP 的最佳做法。

贸易便利化的目的是简化、协调和规范国际贸易。在很多贸易便利化领域中，都能够应用 PPP。PPP 模式应用于传统的基础设施建设（如建设港口，改善铁路和道路网络）

及特殊的基础设施和辅助系统（如单一窗口系统、国家贸易便利化机构、港口社区基础设施、贸易及过境通道、边境联合监管）建设，有助于促进贸易便利化。

C. 好处

在贸易便利化当中，选择 PPP 合作有许多潜在的优势。

专用于国际贸易的基础设施和服务有助于促进贸易，使主要的各个利益相关者之间的合作更加协调，更加和谐，更加标准化。将 PPP 模式应用于贸易便利化，能够强化市场开放性和透明度，激发市场竞争，甚至能够吸引外资。

贸易便利化有助于降低国际贸易的成本。简化商业惯例，推行现代化的监督和管理手段，都可以直接或间接地降低国际贸易成本。缩短通关时间，提高监管透明度，完善政策等手段可以提升贸易货物流通的速度和可预测性，同样能够降低贸易成本。收益率的上升将促进经济贸易发展。

将 PPP 模式应用于贸易便利化，还能产生其他积极作用。公共部门能够获得私营部门的专业技术和资源，从而提高效率；还可以提供更加高效的服务，促进成本收益率的提升。此外，PPP 可以拓展融资渠道，这样就能在公共系统建设过程中提高效能，使公共系统更加灵活，结构更加完善。

D. 国际指南及标准

这些指南主要针对贸易便利化中 PPP 的应用。国际上还有更多详细的指南和参考资料，不过它们可能更多涉及到基础设施建设中 PPP 的应用情况。

联合国欧洲经济委员会（UNECE）在经济合作与一体化司（ECI）下，设置了 PPP 专门机构。该机构收集了很多关于国际 PPP 最佳实践情况，包括优秀的管理方法的资料，并正在制定以行业为基础的 PPP 国际标准。此外，为提升

公共部门有关 PPP 方面的认识、能力和技能，2001 年成立了欧洲经委会 PPP 联盟。为此，联盟编写了关于 PPP 最佳实践做法的指南，以及其他 PPP 相关的知识和培训材料，还赞助了一些 PPP 会议和讲习班。

联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）也在制定关于 PPP 实施和采购程序的指导方针。世界银行、经济合作与发展组织（OECD）和《联合国反腐败公约》也在如何有效管理 PPP 实施的问题上给出了巨大的帮助。

UN/CEFACT 强烈建议采用上述国际组织发布的国际指南、标准和其他最佳做法。如果 PPP 被选用于贸易便利化项目，运用以上资料和其他可用资源将有助于项目顺利设计、开发和交付，使所有合作方共同受益。

E. 建议

UN/CEFACT 建议各国政府和国际贸易参与方，如果他们计划与私营部门开展合作，拓展融资渠道、提升治理能力，实施贸易便利化项目，希望他们能够考虑 PPP 这一选择。如果最后决定采用 PPP 模式，那么应当考虑以下几点：

1) 分析 PPP 应用过程中，私营部门的专业知识或投资能够为项目带来哪些好处，或额外带来哪些超出承受范围的风险。

2) 采购过程应透明，以健全有效的管理方式，提供价格合理、物有所值的服务。

3) 应建立合约机制，最大限度地减少可能增加（而非减少）贸易壁垒的行为。

4) 应当评估 PPP 的系统性风险，可能影响贸易便利化的预期结果。要制定相应的制度和管控措施来避免这种情况。

二、41 号建议书应用指南：政府社会合作模式在贸易便利化中的应用

A. 介绍

从基础设施项目到信息通信技术项目（ICT），在各项政府服务建设过程中，政府越来越多地向私营部门寻求融资、设计、建设和运营方面的合作。在贸易便利化中成功推行 PPP 模式，可以提高服务质量，降低成本，提高效率，减少合作方之间的纠纷，甚至消除腐败。

在公共部门提供贸易便利化服务的时候，尤其是在预算有限的情况下，PPP 模式只是众多可行方案中的一种。以下指南旨在增进对贸易便利化中 PPP 模式的应用的理解。如果在特定情况下，政府决定采用 PPP，指南也列出了一些常见的风险，这些风险可能会影响整体目标的实现。如何和私营部门协调、互补地开展合作？有些政府没有充分考虑这一问题。本指南可作为一个有效的指引，列出贸易便利化和 PPP 决策当中所有需要综合考虑的问题。

因此，辨识出可能对贸易便利化造成影响的因素，是本指南的一个目标。这样也是为了解决一些具体的相关疑虑。此外，指南还就每一个影响因素，给出了全面的指导意见。

1) 贸易便利化的定义

货物和服务从卖方运输到买方并进行支付所需的程序及相关信息流动的简化、标准化和协调化，就是贸易便利化。

贸易便利化的根本目的是简化国内和国际贸易过程。为了实现这一目标，贸易便利化使所有商业和监管的规则

和程序透明化，以便贸易界能够有效地准备和遵守。UN/CEFACT 希望能够建立一整套高效的贸易程序，根据所涉及的成本和风险情况，同时优化政府控制和监管的水平。

贸易便利化活动（特别是与电子商务应用有关的活动）大致可分为三类：简化、协调化和标准化：

a. 简化是指通过减少多余的要求和活动来简化贸易程序，减少贸易管理的费用和负担。

b. 协调化是指，在国内市场或国际运输中，特别是在国家边界上，对伴随着货物或服务的流动的信息流进行调整，或使其合理化。

c. 标准化可以确保，以一致的方式来描述、理解和应用所需的信息。许多国际标准制定组织、协会和社区已经制定了标准，规定了国际贸易中有关信息的描述、定义、使用和转让事项。

2) PPP 的定义

有关 PPP 的术语、范围和内容还没有达成全球共识。各国现行的法律框架差别也很大。此外，PPP 的商业模式多种多样，而且可能因行业不同而有所不同，定义 PPP 也就更加的困难。

本建议书部分参考了 UN/CEFACT 《关于促进 PPP 良好管理的指南》中的说明，认为 PPP 具有下列一些显著特点：

a. 由私营部门提供部分或全部资金的公共服务。

b. 采购程序中，公共部门能够选择愿意共同开展合作的私营部门，达成风险共担协议，且该采购程序必须符合国家法律和国际协定。

c. 私营部门可在项目的运营阶段获得投资回报。

下文对 PPP 做出更详细的阐述。我们强调以下几项特点，供政府在决策时参考，以便更好地决定是否参与 PPP，如果决定参与的话，具体如何参与。

一般来说，PPP 有以下三种类型。目前，世界上不同的国家和地区对这三种类型的 PPP 的描述都不同。每种类型下的合作关系和经济驱动都不相同

a. 机构型：从经济上讲，这些项目预期的回报水平并不足以吸引私营部门投资。这些 PPP 通常是通过获取资金捐助和专门知识，来发展和改善基础设施。因它们得到政府和非政府机构的支持，通常被称为机构型 PPP。

b. 混合型：原计划由私营部门经营的商业化项目，但案例表明这些项目在商业上不可行。通过提供第三方资金和投资，项目保留了商业特征，同时获得了某种补贴，成为一个混合型项目。在一些国家，混合型项目也被称为三角项目，因为涉及到公共部门、私营运营部门和第三方捐助者或资助者。

c. 商业型或合约型：公营部门与私营部门签订合约，而私营部门投资资源以赚取合理回报的 PPP 模式。

下图给出了每种类型的 PPP 的更多细节。在计划 PPP 以及准备可行性研究时，要重点考虑 PPP 模式的性质和采用的方法。不同形式的 PPP 采购方式也不同。

这三种常见类型的 PPP 的主要特征总结如下，详见下表 1。

表 1 机构型、混合型、合约型 PPP 项目的主要特征

| 特征 | 发展型 / 机构型 | 混合型 / 三角型 | 合约型 / 商业型 |
|------|------------------------------------|---------------------|-------------------------|
| 合同关系 | 不是必需的，但存在多种形式，如合作备忘录、合资关系等 | 合同是必需的，且应规定双方的责任和义务 | 合同是必需的，且应规定双方的责任和义务 |
| 共同出资 | 通常，有两个或两个以上出资者，可以是实物捐助形式也可以是直接捐资形式 | 共同出资，风险共担 | 可能包括贷款融资或类似的融资项目，以及自筹资金 |

| 特征 | 发展型 / 机构型 | 混合型 / 三角型 | 合约型 / 商业型 |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| 服务的提供 | 通常是公共部门或私营部门提供合约中的服务项目 | 由私营部门代表公共部门提供服务，也可能由第三方提供服务 | 由私营部门代表公共部门提供服务 |
| 风险 | 捐助者或第三方机构捐助者同意承担责任和风险的情况 | 可能由第三方承担部分或全部的私营部门风险 | 风险共担，但重大风险由私营部门承担 |
| 支付 | 通常是各方出资，组建共同管理资金，由基金向项目实施者付款 | 根据所提供的服务，可以由服务使用者支付，或公共部门统一收费，或两者结合 | 根据所提供的服务，可以由服务使用者支付，或公共部门统一收费 |
| 服务期限 | <p>在服务期限内，服务提供商应在资产生命周期内对资产负责，所有贷款由提供商偿还。服务提供商向用户或公共部门收取的费用应足够低，低到用户或公共部门认为可以接受、能够负担，同时服务提供商也可获得合理的回报。</p> <p>例如：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 信息通信技术服务，包括相关的基础设施服务年限为 7 至 10 年 - 大型基础设施项目服务年限为 25 至 30 年以上 | | |

3) 将 PPP 应用于贸易便利化的实例

PPP 通常是公共部门（例如政府机构或部委）和私营部门（例如商业公司）之间的合同性或结构性的合作。PPP 可包括“第三方”非营利组织、非政府组织（NGO）、基金会或公司社会责任项目。而从政府的角度来看，他们在 PPP 中都扮演着私营部门的角色。应该正确认识第三方组织机构的特殊期望。与纯商业的私营部门合作方相比，他们的期望可能不同（例如，他们可能愿意接受较低的投资回报）。

在本指南中，各方会协同工作，共同提供应交付的服务，或分享产生的收入；而同时他们也同意分担风险，并为项目提供资金和实物支持。这种合作并不一定具备合同的形式，因此它们有时并不被视作 PPP。

在贸易便利化中应用 PPP 的项目里，基础设施和信息通信技术项目最为常见，因此将在下文中详细解释。我们

还会介绍一些广泛应用的合约型项目，来展示相关 PPP 结构及预期收益。

3.1 基础设施建设中的 PPP

基础设施 PPP 项目通常包括一项重要的基础资产，根据服务合同的规定，对该资产进行建造、更新和维护。贸易便利化中的基础设施 PPP 项目一般包括为建筑物、公路、铁路网络、港口和陆地港口。这些通常是长达 20 年到 30 年的长期合同，道路、桥梁项目的期限可能更长。服务提供商获得投资回报的方式一般是向公共部门合作方收取某种形式的费用，或向基础设施用户收取使用费，或两者兼而有之。

3.2 信息技术（ICT）建设中的 PPP

ICT 中的 PPP 项目包括单一窗口系统、国际贸易网站，以及一些其他项目（如贸易走廊，边境协调管理设施）中，信息和通信技术支持的部分。它们的不同之处在于，必须考虑到技术的固有特性。例如，持续而快速的变化会缩短技术资产的生命周期。因此，ICT 中的 PPP 项目里，超出 ICT 交付产品的生命周期以外（可能短至 5 到 10 年）的合同风险，私营部门合作方会非常不愿意承担。因此，合同期限可能会更短，私营部门合作方预期收到投资回报的期限可能会更快。此外，考虑到技术的复杂性和与其他系统整合的需要，ICT 中的 PPP 项目中，必须非常详尽地记录采购和合约事项，例如，应详细规定如何处理接口复杂性问题，以及谁来承担这些风险。

虽然有多种合作方式，贸易便利化中的 PPP 一般都是通过 PPP 合约，公共部门与私营部门合作提供服务，私营部门一般都会向项目提供资金并由此获得合理的投资回报。

3.3 “设计-建设-运营-移交”模式（DBOT）的 PPP

DBOT 模式是最常见的一种项目合约形式，这一模式中私营部门合作方负责设计和建造。资产的长期经营初期，

由私营部门合作方负责运营；在合同期满时，资产的所有权将转回公共部门。每项要素的合作程度的弹性非常大，因此，公共部门合作方可以选择哪些业务由私营部门执行，哪些业务将保留在公共部门。

DBOT 通常是一个顺序的过程：

a. 设计：私营部门负责设计，直到达到公共部门满意的程度

b. 建设：由私营部门负责

c. 运营：全部由私营部门负责，或者按照公共部门与私营部门商定的标准共同经营

d. 移交：从私营部门转回公共部门

对公共部门来说，号召私营部门参与提供 DBOT 项目，有许多好处。“设计”阶段可充分利用私营部门的创新能力，探索前所未有的潜在解决方案。可以安排公共部门和私营部门共同设计，也可以单独进行，例如，设计的风险可由设计团队和服务提供者分别承担，而不是由公共部门合作方承担。初步设计风险通常由公共部门承担，而详细设计风险则由实施和服务提供者承担。

“建设”阶段的风险通常全部由私营部门承担。前提是私营部门能够妥善处理此阶段相关的风险，并且更适合承担按时、按预算交付项目的风险。

特别是许多基础设施 PPP 项目，会采用 DBOT 交付方式。即私营部门合作方在运营阶段“拥有”资产；随后，公共部门资助者会要求在项目完成后、服务开始前，立即将资产移交给公共部门。对于政府认为具有战略意义的资产尤其如此。合同中会约定适宜移交时机和方式，以及在移交之前风险的分配方式。

DBOT 的一个重要特征是，如果 PPP 取消，或服务提供者未能建成资产或开始服务，资产（或已完成的那部分资

产)将受公共部门支配,可以被用来提供所需的公共服务。

通常,在合约期间内,由私营服务供应商负责服务的运作;但这也取决于服务提供的实际情况和合同条款的规定。

B. 贸易便利化中 PPP 的应用

在一些行业里,同一个领域内的 PPP 本质上都是相似的,例如在电力产业、卫生行业、医院里,PPP 项目内容都是相似的。因此,项目实践者可以详细了解采用什么样的措施才是最好的。然而,在贸易便利化方面,PPP 包括一系列不同的经济活动、不同的风险状况和生命周期。因此,需要针对每项经济活动,制定特殊的最佳方案。单一窗口、贸易和物流走廊、港口或协调边境管理,不论 PPP 涉及哪一类活动,它们的性质都有很大的不同,合同安排一般也各不相同。

1) 单一窗口系统

根据 UN/CEFACT 发布的 33 号建议书中的定义,单一窗口是一种机制,参与国际贸易和运输的各方,可以通过单一的平台提交标准化的信息和单证,以满足所有进口、出口及运输相关的监管要求。如果信息是电子的,那么单个数据元素应该只需提交一次。私营部门可以作为信息和通信技术基础设施的建设方和实施方,或业务运行者和服务提供方参与到单一窗口建设中。单一窗口系统可能涉及多个项目,包括设定一致性标准,作为单一窗口机制(传输协议、许可、安全、保险)运行控制的一部分。

在 PPP 模式下,实施单一窗口项目包括多个步骤。首先,应该确定单一窗口提供的服务。在此步骤中,应分析如何集成其他单一窗口机制,或与其他单一窗口共享信息的可能性。另外也需要确定还有哪些公共机构参与合作。

然后，根据负责单一窗口的领导机构的要求，对信息进行分类。可以分为独立的海关系统，独立的跨境监管合作机构系统，港口社区系统或物流系统。应按照 UN/CEFACT 发布的 34 号建议书《国际贸易数据的简化与标准化》的规定，来定义、分析和核对分类信息。

起草单一窗口 PPP 合同时，要考虑多方面的因素。目标和服务内容当然应该确定，同时也必须确定私营部门合作方的职能范围（开发、运营、维护）。合同里还应该处理资金方面的问题，例如，私营部门合作方将如何获得报酬，收入的来源是什么，考虑到预期需求，最终用户的附加值是多少，以及如果出现需求较低的情况下，如何应急融资。

2) 贸易及物流走廊

贸易走廊连接着产品生产现场到最终目的地，它的设计初衷是为了方便运输。它可以整合地区或国际范围的整个供应链。在贸易便利化方面，贸易走廊可以协调和简化从起点到终点的程序，从而增加贸易机会。

在贸易走廊中，不同的因素可以促进贸易便利化：改善、升级和扩大运输基础设施；多式联运设施和程序；海关信息系统；运输监管；产品进出口手续；贸易监管；贸易和税收单证的数量；单一窗口机制的发展等。贸易走廊具有地缘性，但也可为特定的部门或产品而拓展专门化的贸易走廊。可以发挥私营部门的知识和技能优势，从贸易时间和成本、贸易产品、减少贸易瓶颈和技术壁垒等方面着手，提高贸易效率。考虑到私营部门的利益，PPP 项目可能比较适合融资和发展。公共和私营部门都必须在公平和开放的基础上使用该设施，并促进包括中小企业(SME)在内各方使用。

如果选用 PPP 来实施贸易走廊建设，私营部门的参与形式可能会相当多样化。合作方的选择在很大程度上取决于贸易走廊建设最终的目标，以及最后服务的成本将如何

转嫁给最终用户。这些选择决定了 PPP 的性质和类型。值得注意的是，私营机构和公营机构均须了解其在 PPP 合约下的责任，以确保合约能有效运作，并在合约终止日期顺利完成项目。

3) 港口

海港和机场是国际贸易中的重要物流场所。任何港口的建设都包括服务和基础设施建设，以及信息和通信技术方案。港口要提供的各项服务包括海关通关手续、许可、货物处理和储存，以及货物追踪。各种基础设施包括硬件设施如港口码头、仓库和办公室、内陆、装卸货物的设备和其他设施。

公共部门在发展港口环境，履行政府职责时，可能更希望与私营部门建立 PPP 合作关系，以加强港口内的服务或改善基础设施，或两者兼而有之。私营部门往往对这些项目有直接兴趣，因为他们希望提升物流场所运营效率。此外，私营部门往往有建设其他港口的经验，能够帮助为公共部门提供服务。

4) 协调边境管理

协调边境管理也是政府部门与私营部门经常以 PPP 模式进行合作的领域，这种合作可以提高边境效率，使贸易商受益。软件和 IT 服务公司也可能参与其中。重点是要确保建立共享技术平台，保障协调管理。政府各部门应当共同参与，也应确保私营部门能够参与到边境管理和合作中。同时，要考虑到可能会出现兼容性和知识产权问题，以及如何缓和这些问题。

C. 可行性研究

1) 介绍：案例

私营部门参与贸易便利化措施应当提升服务的质量。

同时，必须引起重视并建立机制，以确保服务采购方式透明化。合同机制的根本目的在于减少贸易壁垒，同时鼓励服务提供者创新。

因此，初步的可行性研究是有必要的。可行性研究应当包括与利益相关者进行协商，这是提高透明度、效率和效力的关键。应充分利用协商过程，来提高管理效率，优化规章制度和管理手段，同时避免陷阱和利益冲突。

从项目一开始就提高透明度是非常重要的。虽然在可行性研究中，公共部门出于商业考虑或为了保证竞争性等原因，会选择保密或不公开部分数据，但仍应尽可能多地公开研究内容，并与利益相关者共享、讨论。透明度和问责制是反腐的最佳工具。反映透明度高低的特征之一，就是获取信息的机会大小。

这些信息包括：

a. 明确的商业目标——为什么要开展这个项目？（在这个阶段，不应声明该项目是否是 PPP。）

b. 合同中包括的服务范围

c. 预计的收入、效益和业绩水平，以及项目成本和预计未来将要支付的款项

d. 可用的政府补助、担保和其他财政支持情况，包括重大风险承担情况

e. 建立机制以减少腐败和低效，保护个人利益（如信息技术管理方案、监督机构、核查制度）。

2) 成熟度模型

可行性研究中重要的一个内容，是识别、评估和量化每一种选择可能带来的风险。与传统合同（即非 PPP 合同）相比，PPP 合同的风险有着不同之处，难点就在于充分分析这些风险，因为对 PPP 合同的理解往往不够充分。

除公共部门面临风险，还有一些风险可能导致私营部

门放弃参与项目竞标。其中一项就是该国的合约环境，以及该国对待由私营部门提供公共部门服务这一事件的态度。为此，开展 PPP 成熟度模型评估是非常重要的。评估包括七个关键要素，重点是公共部门开展 PPP（引进私营部门参与）的思路是否成熟，营商便利程度，以及具体的经济和环境因素。

a. 框架支持（要有合适的立法架构，及了解 PPP 的公务员）

b. 营商便利程度（在该国建立企业的难易程度—表现为创立企业所需天数，对合作方的需求）

c. 政治态度——政府认可私营机构可以参与到提供公共服务中来

d. 货币市场：金融市场的状况如何？金融机构有多了解 PPP 这个概念？他们评估和响应融资需求的速度如何？他们将如何评估风险？利率是合理的，还是高到让市场难以承受？

e. 经济状况：如果出现高通胀，私营部门将如何保证收入来源？现在是投资的正确时机吗？

f. 投资者的可靠性和成熟度：可选择的投资者是否广泛，都有哪些投资者可选？提案是否会带来投资流入该国，但最终还是从国内经济中撤出？投资者对此商业模式的了解程度如何？

g. 合格的服务提供者的可得性：当地建筑商和运营商可用程度如何？有现成的劳动力吗？要使员工达到适当的能力水平，需要进行什么样的培训？是否有任何资助计划或补助金可用于发展业务，服务提供者是否可以参与这些计划或获得这些补助金？有经验的合格工人在多大程度上明显参与了其他项目？与其他地方正在开发的 PPP 项目相比，该项目的风险是高还是低？

有一种比较好的做法，是进行两种评估，一种评估国内市场，另一种评估国际市场。根据评估结果，利益相关者能够评估项目失败的风险。评估数据可用于可行性研究，以及评估调整风险后项目的寿命周期费用。

3) 经济评估

为了决定具体服务或项目的提供方式，政府和私营部门应进行性价比分析，分析各种公共和私营部门提供服务的方式。

性价比分析是对项目成本和收益的评估。它是对 PPP 项目的定量评估，包括设计、建造和运营的成本，包括升级和维护成本，以及融资、交易和合同下其他管理成本。性价比分析还应衡量 PPP 项目带来的特殊好处，例如提供服务的改进，和最终用户需求的预期变化。同时，项目应该考虑各种选择和变化，并将它们与初始项目规范（在技术要求、技术、方法等方面的规范）进行比较，最大限度发挥经济效益。

分析还应包括经济影响研究（不仅是设施交付产生的影响，还应研究对经济本身的影响，如对当地地区产生的影响）。可通过计算贴现现金流和等价的年费，来量化经济影响。

该分析应该测试，与全部由公共部门实施项目相比，PPP 是否能够最大限度发挥经济效益；以及基于调整风险后项目的寿命周期费用，PPP 是否是最佳选择。

经济评估的目的是为了确定性价比最高的项目。评估的根据是寿命周期费用，从前期设计和资产建设成本，到整个合同期内的收入成本，再加上退出成本。所有的成本和收益都在发生的年度入账，然后用商定的折扣率分摊到具体期间。因风险产生的成本，和为缓解风险采取措施而造成的成本，应当计入成本中，以得出经风险调整的寿命

周期费用。

经济评估必须依据现有的最佳无偏见数据，要有明确规定的、标准化的评价过程，以便做出最适当的投资决策。

PPP的一个优势是，私营部门可以提出创新的解决方案、选择和变化。根据采购规则，这些都可以考虑，并与原始的项目规范（技术要求、技术和方法）进行比较。如果解决方案满足要求，并且能实现最佳的经济价值，那么应该考虑采用更创新、更多样化的方法。

如果要像基础设施项目和特许经营项目里一样，通过投标程序来选择私营部门合作方，那么应该考察这些要素：技术方案、所需预算、操作可行性、所提供服务的质量和种类以及是否符合环境标准和社会的要求，根据考察情况选择最佳合作方，可以提高项目效率。中标的最佳方案可以帮助降低项目的风险（但不一定是成本最低的）。

在计算贸易便利化项目中每种 PPP 的经济效益时，有具体影响因素，每一种因素都有其自身的挑战。经济效益取决于风险评估、风险分配（公共部门或私营部门）、PPP 项目的期限、需求，项目的收入来源（如税收、补助款、客户支付的费用）。

应当评估众多的选项，以确定哪个选项性价比最高。融资来源可以是以债务或股权形式，收入（通过税收、向用户收费或定价服务）也可以用于偿还投资。融资来源与风险联系更紧密，而收入的来源与商业模式和经济效益联系更紧密。PPP 项目可以结合两种方法的优点：向私营部门借鉴高效率（降低成本、合理分配资源、提高盈利能力），坚持客户导向型，提高服务质量；而公共部门则负责维护公共利益、规划和监管。

为了完整起见，建议编制两种成本计算模式：一种是根据公共部门提供服务的全部成本，即众所周知的公共部

门比较值（PSC），另一种是根据私营部门的成本，通常称为参考报价。

4) 负担能力

除了评估项目的经济效益外，可行性研究还需评估项目的负担能力。政府应当考察融资，在合同的整个周期内，是否有足够的资金支付给服务提供者。预算限制或其他财政限制可能带来的结果是，政府唯一负担得起的选择是通过 PPP 等方式寻求外部融资。如果需要用户支付费用，应将费用设定在可承受的水平，以吸引最终用户的参与。

在一些情况下，在合同期内性价比最高的项目，不一定就是年度成本在可承受范围内的项目。理想情况下，项目本身产生的收入可以为项目的实施提供资金。如果存在净成本，而且政府没有补贴等预算支持，但项目又是经济增长的重要推动因素，那么应该考虑其他融资方案，例如寻求第三方的参与。如果没有预算支持，也没有第三方的融资，则应考虑减少费用的方法如缩小规模、降低产出要求或绩效水平等。如果仍然找不出一种模型，显示这个项目会随着时间的推移而平衡盈亏或带来盈余，那么就on应该放弃它。

还有一个原因可能导致出现资金缺口—承诺的资源可能不会兑现。例如涉及多国的贸易走廊时，其中一个国家要么决定不继续履行其在该协议中的部分义务，要么无法再承担某一项费用。

为了项目计划完整性，建议准备两个成本模型：一个 PSC 和一个参考报价。

5) 完善治理

完善的治理需要一个明确、可预测、合法、资源充足的制度框架。要就 PPP 和公共采购的相对成本、收益和风险进行协商，提高公众的认识。还要确保关键机构能够发挥作用，落实责任，要有明确、透明、务实、适度的规章制度。

应当披露所有费用和或有负债，还需要确保采购程序完整；而透明的预算程序可以将财政风险降至最低，并且保证 PPP 中采购程序的完整性。

在寻求私营部门或第三方资金时，完善的治理标准是一项至关重要的先决条件。在许多情况下，PPP 在一国框架下运作是比较理想的。如果私营部门或第三方合作者同意使用这种系统，那么他们有义务像对待自己的系统一样谨慎。显然，如果私营部门与其他国家或跨境机构签订合同，还需要考虑其他因素。如果治理不善，合同更有可能失败。合同中的政府治理条款应当是强有力的，要落实遵守相关条款。在合同开始的过程中，应商定在整个合同期内公布的信息的水平和类型。利益相关者应了解：

- a. 定期公布项目的进展情况
- b. 自合同签订之日起,任何合同内容或具体情况的变更
- c. 所有相关的附属协议，包括政府担保在内

所以，建立有效的数据收集系统和工具对 PPP 项目的监督非常重要的。信息披露必须标准化，不需要主动提出具体的要求，就应当获得信息。

招标程序是 PPP 项目的关键过程之一——必须公开、公平、平等、透明，以确保选择私营合作方的全过程都是高效的。这个过程包括招标准备、投标准备、提交投标、评标和中标。国家法律框架将在这一过程中发挥重要作用；需要注意的是，PPP 通常没有明确的期限和适用范围，这可能会威胁到合同的有效性。

D. 在贸易便利化中应用 PPP 应考虑的主要因素

PPP 的优势之一是合作参与方可以分担项目的风险。理想情况下，每一方都应尽可能将风险分配给能够将风险最小化的另一方。应当在合同中制定共同风险计划，明确

规定风险的归属情况。至少，应把每个风险都分配给特定的一方（即不应“共享”任何风险），从而明确谁应负责减轻和管理风险。

公共部门应保留因供应不足或不履行合同而取消合同的权利。如果合同是 DBOT PPP，则将与私营部门合作方一起使用基础资产，那么政府需要设置转移条款来收回资产。

在任何类型的 PPP 项目中，风险分配和管理都是至关重要的，这是为了落实责任制和问责制。因此，需要考虑几个方面的因素，包括项目目标、合同期内的融资或筹资结构、商定的服务质量标准、需求的可变性和合同结束时的资产价值。下文详细说明更常见的风险：

1) 投资回报

私营部门参与 PPP 项目是期望获得合理的投资回报。除了与第三部门合作的项目外，PPP 项目的商业案例通常是根椐私营部门获取回报的能力，以及在此期间最终用户对项目的经济承受能力而设计的。

除了要开展全面的性价比评估，计算调整风险后项目的寿命周期费用，还需要仔细考虑合同中与支付和回报机制有关的商业条款，加入和退出条款，以及为了运营服务、带来更多收入，私营部门的自由、权利和约束条款。

2) 资金不足问题

如果出现资金不足，PPP 将面临失败的风险。如果一个项目得到公共支持，那么应当确定国家（或区域或跨国）预算中可用于该项目的公共资金数额。在项目开始之前，公共部门需要保障支撑项目运转所需的资金。

在那些对最终用户收费的 PPP 中，可能需要对服务运营提供补贴。公共部门通常会规定向最终用户征收的费用的价格。重点是要评估因价格监管可能导致收入短缺的程度。根椐 PPP 的性质，公共部门可能愿意也可能不愿意填补收

入缺口。填补收入缺口的需求，包括金额和理由，都需要在合同签署之前协商和确定。

例如，政府部门可能与私营部门承包商签署协议，协议中包括价格调整条款，以应对在合同期间通货膨胀的影响。可以根据政府内部签署的合同的的标准，即如果在合同期间，持续按现行标准提供内部资金，而且能够获得资金，则不应存在资金缺口。但是，如果资金标准改变，或政府在一定时期内采用了另外的通货膨胀调整条款，那么政府部门可能不再向合同提供资金支持。如果政府部门申请了额外的资金，而这些资金没有到位，那么公共部门可能不得不再次就相关条款进行协商，或违约。

如果通过负担能力分析发现资金不足，可采取的适当行动如下：

- a. (从内部或外部) 寻求额外的资金来支持项目。
- b. 复核项目，看看是否可以调整规模、产出要求或绩效水平等，以降低总体成本。
- c. 考虑另外的混合收费和预算支持机制。
- d. 重新协商初始合同条款。
- e. 如果无法填补预算缺口，要做出一个明确的决定，不进行该项目。

3) 合同期限

在商定 PPP 合同期限时，有三个考虑因素：投资成本、可承受性和资产的生命周期。

价格可承受的需求会影响到服务提供者偿还债务、获得合理投资回报所需的时间的长短。大型基础设施项目的合同期限通常会比较长，因为需要较长的时间才能收回初始投资，获得合理回报。私营部门服务提供者越早偿还贷款，贷款的总成本就越低，他们获得的回报可能就越高。这取决于最终用户和政府能够或愿意支付多少钱。如果在项目

开始时，财务模型显示可以缩短合同期限，那么把所有因素都考虑在内的话，可以考虑缩短合同期限，但这未必就一定是正确的做法。

4) 招标过程

要重视采购专家的参与，他们既了解怎样开展良好的项目实践，也了解与 PPP 合同有关的陷阱。公共部门应认真准备并发布内容完整、表述清晰的文件，内容包括：

- a. 商业需求；
- b. 要求提供的服务；
- c. 采购程序；
- d. 高水平的评分和评估方法。

为保证有效的竞争，投标人数至少应在三个以上。有一两个以上的竞标者，有利于更好地保障质量，带来有竞争力的价格。考虑到许多 PPP 项目的复杂性和成本，如果投标人过多，会导致管理上的困难。因此，公共部门可能需要进行“做市”活动，例如举行投标人会议，让国内外有兴趣的公司会面，还有可能促成他们组成联盟。准备投标的公司可能要作巨大的投资，因此对它们进行适当的审查和评估是很重要的。应该给予投标人平等的机会，来展示、讨论和阐述他们的投标文件。

根据先前最佳 PPP 实践经验，建议在 PPP 合同里，按照优先层级，规定监管要求和交付要求，应该包含时间表或一系列具体规范，要表明政府的需求，还要包括书面计划，描述服务提供者将如何满足这些需求。如果在司法规定范围内，有一种可接受的承包方式，则应鼓励采用这种方式，因为它保留了公共部门以产出为基础的要求，还有利于推进计划采用的方法或服务提供机制。

5) 贸易壁垒

必须限制私营部门以可能造成贸易壁垒的方式运作。

这些贸易壁垒的形式可能是收费（通行费、征费），或有形壁垒，如侵入性检查，或通过边境时为完成管理手续所需要的时间。在起草合同时要有前瞻性，清楚地列明所有考虑是非常重要的。

6) 与相关方的合作

有些项目，例如涉及单一窗口的项目，需要几个政府机构的合作。这些机构之间需要相互协调合作，还要与全体私营部门合作方和其他利益相关方协调。为了解决这个问题，应当对合作方进行风险评估，并明确界定每个合作方的关系、权利、义务和责任。

根据 UN/CEFACT33 号建议书所述，应确保所有有关政府机构尽早充分参与这一进程。

7) 公众观点

公开引入私营部门可能会引起最终用户的不满，尤其公众认为，私营部门从合约项目中不当获利。有些时候，它会带来问题，导致公众不配合、逃避。

公共部门在实施行政和采购法的时候，通常会有风险。这种风险分配可能会导致私营合作方过于热衷于向公众提出不同的合作理念，而不考虑法律后果，甚至希望通过合作获得特许权。在这方面的问题上，公共部门面临违反透明原则和不歧视原则的风险。

只要 PPP 的规则不完全明确，私营合作方就可能会将 PPP 视为在市场上获得竞争优势，同时还不必参与相关项目的竞争（通过签订公共合同）的一种途径。政府可能相信，他们可以按照自己的意愿选择私营合作方。事实上，法律风险往往由公共部门合作方承担。这一点可能会鼓励私营部门与政府当局进行交易。然而，不确定的是，比起通过透明的采购程序与政府进行贸易，上述做法的结果是否在一般意义上更加有利于贸易。

针对这个问题，有种解决办法，即审议所有与、项目有关的法律问题，尽早使所有相关方（特别是最终用户）都参与到协商过程中（详见 UN/CEFACT40 号建议书）。

8) 保护商业信息和敏感信息

原则上，PPP 合同各方之间应该是充分披露的，但需要有适当的保障措施，避免披露那些应当保密的信息。因相关市场性质不同，或者国家法律要求事先获得司法授权等情况，法律可能有时会禁止政府披露某些信息（例如，公共卫生和福利信息）。更常见的情况是，有些商业敏感信息，可能会妨碍公平竞争。这些信息也不应披露。

举个例子，如果两个竞争者作为组合，参与某个特定的合同，那么这个合同关系中披露的信息，可能会影响这二者在其他合同关系中的竞争。鉴于有必要适用全面披露这一首要原则，同时还要避免滥用上述豁免情况，如果法律允许不公开相关信息，应当在合同中引用法律条文；还要描述不予公开的信息，以及有哪些授权后或未经授权的人员可以使用这些数据。

9) 信息通信技术 PPP 项目的风险

数据（所有权、载体、管理操作、存档、检索和公开）是信息通信技术 PPP 项目中又一个重要的问题。这些数据不应属于公共产业，需要遵守当地的隐私法和信息获取相关的法律。在必要时公共部门能够获得数据，对政府的正常运作来说至关重要。

数据所有权问题应遵照相关国家法律的规定，因此各国的情况各不相同。为了有效地实施信息通信技术项目，数据在何处管理、维护和分发，可能取决于私营部门使用数据的需求。然而，数据的最终管理责任应该由公共部门承担，以保护其安全和隐私。根据国家立法对相关问题的规定，提供初始数据的最终用户可能被认定为数据的合法所有者。

因此，可能有必要允许最终用户行使若干权利，例如：a) 访问其数据；b) 验证数据是否准确，是否适当维护和更新；c) 保护其隐私。在数据所有者、管理员和数据仓库负责人之间可能会发生冲突，而类似国家数据保护机构这样的部门可以协助解决可能发生的冲突。

有一种情况可能出现，即服务提供者希望将数据镜像传输到自己的服务器上用于备份。政府在与私营机构订立合同时，必须审慎考虑服务器的访问，数据的使用、储存及销毁等问题。不应低估这些问题的重要性。例如，如果政府不希望数据被保存在另一个国家的服务器上，那么在这种情况下，就必须要向服务提供者说明这一点。这些限制条件可能会对价格产生负面影响，应该将其视为项目的一部分。同样，如果这些事项没有得到妥善处理，那么应当在项目实践中处理数据丢失或无法访问的风险，而风险评估中必须包括与数据风险相关的成本。

在制定采购程序，订立合同时，将需要在私营部门和公共部门之间做出选择，由谁来担任数据管理、收集、使用、维护和披露的最终责任人。推荐由公共部门合作方承担这种责任。这意味着，即使在合同周期之外，无论私营部门合作方主张什么，政府仍然持续保留对服务器的访问权限。应当谨慎对待此问题，因为私营部门通常在软件和硬件方面拥有更先进的知识和技能。

如果私营部门合作方破产，公共部门仍需要继续使用保存着贸易数据的系统。在协商时需要考虑这一问题，还应在合同中适当处理。因此，最好规定所有权是可以转让的。如果在 PPP 中，私营部门合作方拥有数据许可证，则应安排让公共部门在合同期限结束时取得许可证，或确保可以将许可证转让给随后采购程序中选定的新的私营部门合作方。

最后，在与新的私营部门服务提供者签订合同时，现

有数据应自动移交给新的提供者，而不应任由原来的私营部门合作方造成商业上或技术上的障碍。应当在采购和合同中妥善处理这一问题。

10) 法律方面

PPP 涉及许多法律风险。PPP 的组织过程通常涉及一系列不同的法律（合同法、行政法等）。

还有一个潜在的风险来源—跨国法律框架。有些国家签署了各种贸易条约，这些条约通常会规定立法机构、调解人和仲裁者以及解决冲突的途径。即使某个具体的合同没有说明，或者出现了矛盾，也可以通过该国已签署的国际贸易协定来解决

例如，一些国家要求在其境内的公司，无论它们在何处开展业务，都应当遵守某些法律义务。这样一来，参与采购投标的私营部门可能不仅需要遵守采购投标规则中列出的法律限制，还需要遵守其总部所在国家的法律限制。最终，私营部门在投标时需要处理好多重约束，同样，公共部门公布投标结果时可以得到进一步的保障。

至关重要的一点是，在贸易便利化项目中，如果需要不同司法管辖范围内的政府签署合同，可能会出现问題。各国面临的经济情况、可能出现的经济困难都不同，政治制度和法律制度也不同，有意愿参与采购程序的服务提供者，应当尽早考虑这些风险。如果合同承诺或管理方法可能导致治理问题，则需要在投标人的风险模型中考虑这些因素。

如果贸易便利化中的 PPP 项目符合全套合同规则，将更有可能取得成功。为了使贸易便利化 PPP 产生效益，需要考虑项目的技术和经济效益。在制定完善监管制度时，要通过指标，从质量和数量上评估项目。要在良好治理的框架内考虑上述全部因素，配以有效的监督、监测和控制机制。

E. PPP 和贸易便利化的管理

许多项目因治理不善最终失败。要有良好的治理，不仅要最佳实践经验指南付诸实践，还要有效率高，经验丰富管理者来处理合同事宜，他们要有能力与私营部门服务提供者在平等的条件下进行谈判。以下列出了通过 PPP 组织和采购服务时，可以从国内获得的帮助和支持，以及商业化以后，维持性价比所需的监测和评估机制。

1) PPP 部门

PPP 部门可以是中央政府中一个跨部门的单一部门，也可以是在承担 PPP 项目的部门中单独增设的中央机构，目的是促进、协调和发展共同利益。在实行联邦制的国家，可能有一个或多个联邦 PPP 部门，还有州或省级 PPP 部门。PPP 部门应整理和宣传采购和合同方面最佳实践的经验和吸取的教训。

要明确是否已设立 PPP 部门，负责审查或支持项目，制定地方规则、规章和立法。如有 PPP 部门，通常，该部门会调派工作人员到一个或多个 PPP 项目，提供专业意见。

有些 PPP 部门非常了解基础设施项目和特许权 PPP 项目，熟悉卫生、电力、交通和信息通信技术项目。但是，它们通常不是贸易便利化方面的专门机构。在贸易便利化方面，和达成政府间和国际机构间的共同目标方面没有多少经验。

此外，虽然世界贸易组织（WTO）的文件和最佳实践指南被公认为是世界范围内，健全贸易便利化管理的基础。但即使是全面参与 PPP 实践的人，也可能并不熟悉这些文件和最佳实践指南。因此，贸易便利化实施机构须确保，PPP 不与世贸组织及其他国际公认的最佳实践经验相冲突；与此同时，PPP 实施机构有责任确保，遵循正当程序来进行采购、监督和管理 PPP 服务提供商。

PPP 部门的主要目标，因当地环境和 PPP 原则融入特定市场的程度而有所不同。PPP 部门应尽可能在国家间开展合作，从而在国际上和国内共同推进最佳实践经验。为此，它应当为跨境和超国家的 PPP 创造有利的环境。PPP 部门的作用可包括但不限于：

- a. 促进和协调；
- b. 发掘和宣传最佳实践经验；
- c. 按优先次序安排融资计划；
- d. 安排复核人员来监督正在进行项目的质量；
- e. 将合作方（投资者和服务提供者）聚集起来。

PPP 部门如果能够有效发挥这些作用，将为 PPP 目标的实现带来显著效益。

然而，值得注意的是，建立 PPP 部门，并不是成功实施 PPP 项目的必要条件或先决条件。当遇到下列情况时，PPP 部门往往举步维艰：

- a. 高级政客不支持 PPP 项目
- b. 基础设施的采购和资金的运转不透明，或没有竞争力。
- c. 政府内部的协调不够
- d. 跨境合作有限，或根本没有合作。

2) 监督与评估

PPP 合同有一个特点，就是收入流得不到保证。若 PPP 服务提供商提供的服务质量和水平满足规定的要求，那么他们可以获得确定的报酬。在采购程序开始时，原则上需要建立机制，来加强绩效与支付的对应关系。要在合同签署之前进行谈判，并最终确定在合同期内实际应用的机制。在制定合约和治理过程中，应当允许根据合同中预先做出的规定，对机制进行更改。

实际对执行情况的监督必须透明，各方应定期举行会议，就执行失败的性质和原因达成共识。如果绩效水平不

够高，导致扣减支付款项，则扣减的额度需由各方商定。有争议的“服务失败”都不会直接导致款项扣减，而应当提交给适当的治理机构，通过预先商定的程序来解决。在这种机制的应用下，政府和服务提供者的灵活性有限。例如，该机制可能仅在项目的初始阶段（通常可能长达一年），用于评估和提升绩效水平，而不会做出扣减支付款项的决定。

如果出现重复失败的情况，应当警惕。因此，如果项目出现重复失败，或失败持续一段时间，则该机制的影响将会扩大。同时，这一机制应允许设置修正期，对项目进行修正，如修正成功，则不扣减支付款项。

该机制应考虑到关键指标和其他指标。一般情况下，关键指标不达标，将导致扣减支付款；而其他指标只是用于衡量整体绩效质量，确定需要改进的地方。一般来说，允许政府每年有限地交换关键指标和其他指标。这有助于确保监督和评估的重点，始终与整个合同相关。

在治理过程中，政府与合作的服务提供方的高级代表应至少每年举行一次合作委员会，以讨论管理人员和整个合作的绩效表现。



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 www.re-code.org
地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 24 号东海中心 1107
电话：+86-010-65150119