

第 3 章

澳大利亚 PPP 政策和机构框架

3.1 PPP 政策法规框架

3.1.1 政策法规发展概述

从各州级政府开始实践自己的 PPP 模式起,PPP 模式就已经在澳大利亚实行了近 30 年。其中,维多利亚州是实践改革的前锋,于 2000 年年初始基于英国的 PFI 模式建立了“Partnerships Victoria”机构,推出了一个同名的政策框架。这直接使得 PPP 这一名词被正式采用以涵盖所有公共政府和私人资本的合作安排,澳大利亚其余州级政府的政策大多以维多利亚州的政策为基础。澳大利亚联邦政府在 2008 年实施了统一的联邦统筹,发布了联邦 PPP 政策和指南文件,目的在于协调和规范澳大利亚各州级政府实施和开发 PPP 项目的办法。

澳大利亚没有专门的 PPP 法律,而是通过联邦 PPP 政策和指南文件规定了政府机构在投资、采购、开发和运营阶段应遵循的流程,以及标准的风险分担和商业原则。各州级政府有自己司法层面的具体要求,可作为联邦 PPP 指南文件的补充。

目前联邦政府关于资产循环(Asset Recycling)的方针政策无疑将增加 PPP 模式的应用,其中不仅包括建设新的基础设施,还包括销售或长期租赁已有的政府公共资产。澳大利亚当前的经济和政治氛围都表明了政府愿意使用 PPP 模式的积极态度。最近的 PPP 实例包括新南威尔士州 2014 年签约的 Northern Beaches 医院项目和维多利亚州 2014 年签约的 Ravenhall 监狱项目。如表 2-2 所示,目前几乎所有类别的公共基础设施行业都使用过 PPP 模式,其中公共交通项目和社会性基础设施项目尤为突出。

本小节以下篇幅将结合 Donnelly 等的研究成果,具体阐述 PPP 模式发展过程中的若干关键点^①,关于 PPP 模式操作要点规定请详见第 4 章。

(1) 在澳大利亚历史上有几种常见的 PPP 具体模式,包括设计—建造—维护(DCM)、设计—建造—维护—运营(DCMO)、建造—拥有一运营(BOO)、建造—拥有一运营—转移(BOOT)和设计—建造—融资—运营(DBFO)等。其中 DBFO 模式是最为常见的,典型的项目结构是包括 25~30 年的特许经营期和全生命周期的服务交付。近期的 PPP 项目设计中通常要求政府部门以特定的形式投入。一个典型的设计是特定时点政府的资本投入,即政府在项目建造完成或运营稳定初始时点,按照项目实际条件与约定条件的匹配情况,向该 PPP 项目注入已约定的资本投入。

(2) 目前澳大利亚政府已经在诸多行业应用了 PPP 模式,没有任何项目或服务被认为是“限制”使用 PPP 模式的。政府在评估是否采用 PPP 模式时,通常会进行详细的商业论证,以确保 PPP 模式比政府传统采购模式更加物有所值。联邦政府和各州政府都有一个必须考虑 PPP 模式作为潜在采购方式的项目总投资门槛,该门槛数值的确定取决于各个政府之间的差异,通常为 5 千万至 1 亿澳元。如果项目总投资额低于该门槛数值,但能够证明 PPP 模式显著地物有所值,政府也可以选择 PPP 模式,但这一选择并非强制性的。个别州政府允许捆绑若干小项目以达到上述的投资额门槛数值。

(3) 澳大利亚政府在考虑 PPP 模式时必须保证项目能通过公共利益的检验。在具体操作中,政府在进行商业论证时需要考虑项目对于公众的影响,特别是对那些项目直接利益相关者的影响。此外,关于公共利益的要求不仅体现于商业论证报告中,还体现于项目的进一步开发和交付中。联邦政府 PPP 指南中还建议项目团队需要与相关的公共利益团体和其他机构保持良好的沟通,并在物有所值评估中考虑项目对于这些利益相关者定性或定量的影响。

(4) 除了要求在个别司法管辖区内提供施工许可证等限制外,澳大利亚政府对于参与 PPP 项目的外国企业没有任何法律限制。这种自由促使许多外国企业参与联合体投标并赢得澳大利亚的 PPP 项目,实际案例包括在昆士兰州的 New Generation Rolling Stock 铁路项目(加拿大的 Bombardier Transportation、英

^① Donnelly D, N Ng, B Donaldson. Australia, in *The Public-Private Partnership Law Review*, B. Werneck and M. Saadi, Editors. 2015, Law Business Research Ltd; London, UK. 10~19.

国的 Aberdeen Asset Management 和 John Laing Plc) 和维多利亚州的海水淡化厂项目(法国的 Suez Environment)。

(5) 澳大利亚 PPP 项目中的支付机制设计通常取决于项目资产的类型。经济性基础设施(如收费公路、桥梁和隧道)传统上通常采用“使用者付费”机制,即资产的最终使用者(如司机)直接支付通行费、票价或其他类似费用。项目收费的计算方法是保证项目预期收入能够抵消项目所有成本(包括建设、运营成本和偿还债务)并为投资者提供合理回报。然而,这一支付机制中的模拟和实际交通数据之间的显著差异直接导致一些早期的澳大利亚新建公路 PPP 项目的失败。鉴于这一历史,投资者和放贷方对于投资采用“使用者付费”的 PPP 项目非常犹豫,因此近期若干经济性基础设施 PPP 项目采用了“政府付费”机制。另一方面,社会性基础设施(如医院、学校和监狱设施)通常由政府直接根据所提供服务的数量和质量进行费用支付,“政府付费”的支付机制通常取决于私营投资者在 PPP 项目特许经营期间内服务提供所达到的质量标准或其他关键绩效指标,即私营投资者的项目绩效将直接影响到服务费用支付。

(6) 在目前的 PPP 法规中,澳大利亚政府一般不提供 PPP 项目的担保,新南威尔士州是个例外,该州有专门的立法程序来提供主权担保。澳大利亚政府 AAA 主权信用评级是 PPP 项目中通常不需要主权担保的主要依据。从私营投资者的角度来看,有些 PPP 项目的签署机构并非政府的主要部门而是一个政府所有的国有企业,这种情况可能会引起私营投资者对项目信用产生担忧,因此希望得到政府担保。这种情况背后的原因是私营投资者或者放贷方担心在 PPP 项目特许经营期间内该国有企业可能发生私有化或企业经营范围的重组等各种对预期收入产生不利影响的变动,这种变动的可能性随着目前政府对于国有资产和业务剥离的趋势而日益显著。在其他国家,如果政府决定不对 PPP 项目提供担保,私营投资者或放贷方一般可以获得某种其他形式的政府支持,但是很可惜的是,这些机制在澳大利亚的 PPP 市场中极其少见。

(7) 近期澳大利亚政府就个别 PPP 项目做出了若干具有影响力的决定。这里着重介绍最为重要的案例——墨尔本东西线(East West Link)项目,该项目中的法律纠纷涉及维多利亚州(通过墨尔本 Linking Melbourne Authority 机构)宣布并推广东西线高速公路第一期的商业论证。当地居民墨菲先生向州政府提出诉讼,指控该项目的倡议者在已公布的商业论证和媒体发布中涉及误导

和欺骗的陈述,违反了《澳大利亚消费者法》第 18 条。墨菲先生还申请临时禁令,限制政府与东西线项目联合体签订有关该高速公路建设的合同。但是该临时禁令申请未成功,该项目的施工合同于 2014 年 9 月签署。墨菲先生的诉讼重点是政府在发布的商业论证中,其报告摘要、综合影响声明(Comprehensive Impact Statement)和交通总结报告(Transport Summary Report)等若干文档里存在误导和欺骗的陈述,例如未来预期的车流量和收费等关键数据。这一诉讼的关键点在于政府关于某一基础设施项目公示的诸多报告是否属于商业行为,是否适用于《澳大利亚消费者法》。墨尔本东西线项目在其必要性这一点饱受各界争议,随后于 2015 年被取消。由于该项目被取消,墨菲先生的诉讼停止,但是高级法院关于这一诉讼做出的声明反映:在某些情况下,政府或项目倡议者要对在推广 PPP 项目过程中所作的误导或欺骗行为的陈述承担责任。

3.1.2 联邦政府 PPP 政策和应用指南

联邦政府在维多利亚州的“Partnerships Victoria”政策框架基础上起草并于 2008 年 12 月发布了联邦 PPP 政策和应用指南文件(原文获取网址:https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx#anc_public-private),具体文档分析如表 3-1 所示。

3.1.3 州政府 PPP 政策和应用指南

除了上述联邦 PPP 指南的第六卷中阐述了各级政府的具体要求外,澳大利亚各州均有出台各自的 PPP 指南细则。

1. 新南威尔士州

如表 2.2 所示,新南威尔士州是 PPP 实践最为活跃的州政府之一,在其财政厅的网站上有专门的 PPP 网页^①,详细罗列了新南威尔士州 PPP 运作时除了联邦 PPP 指南之外还需要注意的以下法规。

^① <https://www.treasury.nsw.gov.au/projects-initiatives/public-private-partnerships/policy-guidelines-and-publications>.

表 3-1 联邦 PPP 政策和应用指南文件

原文标题	编者翻译中文标题	更新时间	篇幅/页	主要内容
National PPP Policy Framework	联邦 PPP 政策框架	2015 年 10 月 (第二版)、 2008 年 12 月 (第一版)	13	该文档主要介绍联邦 PPP 政策框架概述,包括政府承诺、目标、适用范围、PPP 模式应用的评估确定、PPP 模式应用的关键原则、政策和项目治理。该文档是个概述性政策文档,有助于理解政府对于 PPP 的认识,并没有任何实际操作说明
National Public Private Partnership Guidelines—Overview	联邦 PPP 指南——综述	2008 年 12 月 (第一版)	46	该文档共有 7 章:第 1 章简单介绍了联邦 PPP 指南文件的概况和构成;第 2 章介绍了 PPP 的定义和内涵;第 3 章介绍了如何确定采用 PPP 模式;第 4 章介绍了如何运作一个 PPP 项目;第 5 章介绍了风险分担和商业原则;第 6 章介绍了物有所值的概念;第 7 章是个简略的总结。该文档还附带了一个完整的术语表。本书的第 1.3 节 PPP 定义和内涵分析和第 4 章 PPP 模式操作要点参考了该文档的许多具体内容
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 1: Procurement Options Analysis	联邦 PPP 指南——第一卷:采购方案分析	2008 年 12 月 (第一版)	37	该文档重点分析一个问题:如何确定最适合某一具体项目的交付模式。该文档详细介绍了 6 种政府常用交付模式,包括 PPP 模式、传统总价合同模式、设计施工总承包模式、建筑工程管理模式、联盟模式和管理承包模式,并提出了一套模式选择操作框架。该文档还提供了一份选择 PPP 模式的采购策略报告范本

续表

原文标题	编者翻译中文标题	更新时间	篇幅/页	主要内容
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 2: Practitioners' Guide	联邦PPP指南——第二卷：从业者指南	2015年10月（第三版）、 2011年3月（第二版）、 2008年12月（第一版）	157	该文档旨在为PPP从业者提供详尽的操作指南，覆盖范围包括从政府决定采用PPP模式起到PPP合同结束。该文档主要分为两大部分，第一部分按照项目运作流程逐一介绍每一步骤的操作；第二部分则为运作流程中的个别关键点提供详尽的指南。第一部分共分有6章，包括PPP运作流程关键阶段综述、项目准备阶段、意向征求阶段、建议书征求阶段、合同谈判与签署阶段和合同管理阶段；第二部分共有10章，包括项目组织架构和资源、项目融资渠道、税务与审计、风险分担、支付机制、评标、廉洁与诚信、交互式招标投标指南、沟通、投标后汇报原则。该文档同时还附带了8份各类要点的范本，例如风险清单和合同管理指南等
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 3: Commercial Principles for Social Infrastructure	联邦PPP指南——第三卷：社会性基础设施的商业原则	2008年12月（第一版）	154	该文档详细解释了政府在社会性基础设施PPP项目里的商业原则偏好。一般而言，该文档适用于采用政府付费机制且特定期结束后无偿将资产转移给政府的PPP项目。该文档共有38章，分别详细地解释了社会性基础设施PPP项目里的38个要点，例如合同细节要点、融资完成条件、合同期限、服务要求和服务产出说明、绩效监控、支付机制、赔偿机制、法律变更、不可抗力、政府介入、特定期期满安排、再融资、私营投资者限制、知识产权、信息披露等

续表

原文标题	编者翻译中文标题	更新时间	篇幅/页	主要内容
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 4: Public Sector Comparator Guidance	联邦 PPP 指南——第四卷：公共部门比较价值指南	2008 年 12 月 (第一版)	165	该文档旨在解释如何构建并使用公共部门比较值，共分为两大部分：第一部分是技术性理论指南，详细地解释了公共部门比较值的含义、构成、计算和使用等方面；第二部分则是一个具体医院 PPP 案例的逐步操作介绍。该文档同时还附带了 4 个附录，包括一个基于简单风险评估的公共部门比较值财务模型和一个基于复杂风险评估的公共部门比较值财务模型
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 5: Discount Rate Methodology Guidance	联邦 PPP 指南——第五卷：折现率方法论指南	2013 年 8 月 (第二版)、 2008 年 12 月 (第一版)	68	该文档详细解释了在计算物有所值和公共部门比较值的时候如何确定折现率。该文档首先介绍了与确定折现率相关的理论支撑，然后具体分析在社会性基础设施和经济性基础设施 PPP 项目中分别如何确定折现率，最后探讨了与确定折现率相关的若干要点。该文档同样采用了一个新南威尔士州的医院 PPP 项目作为实际案例分析，以便读者更好地理解本文档的内容

续表

原文标题	编者翻译中文标题	更新时间	篇幅/页	主要内容
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 6: Jurisdictional Requirements	联邦 PPP 指南——第六卷：各级政府的要求	2014 年 12 月（第八版）、2013 年 8 月（第七版）、2012 年 8 月（第六版）、2011 年 4 月（第五版）、2010 年 8 月（第四版）、2010 年 6 月（第三版）、2010 年 1 月（第二版）、2009 年 6 月（第一版）	80	该文档详细对比分析各级政府关于 PPP 项目确定和运作流程的要求区别，具体包括联邦政府的要求（2014 年 12 月第二版，2009 年 6 月第一版）、新南威尔士州的要求（2012 年 8 月第二版，2009 年 6 月第一版）、维多利亚州的要求（2013 年 5 月第三版，2010 年 1 月第二版，2009 年 2 月第一版）、昆士兰州的要求（2011 年 4 月第二版，2009 年 6 月第一版）、西澳大利亚州的要求（2010 年 8 月第二版，2009 年 6 月第一版）、南澳大利亚州的要求（2009 年 6 月第一版）、塔斯马尼亚州的要求（2009 年 6 月第一版）、北领地的要求（2009 年 6 月第一版）和首都领地的要求（2009 年 6 月第一版）
National Public Private Partnership Guidelines—Volume 7: Commercial Principles for Economic Infrastructure	联邦 PPP 指南——第七卷：经济性基础设施的商业原则	2011 年 2 月（第一版）	116	与第三卷类似，该文档详细解释了政府在经济性基础设施 PPP 项目里的商业原则偏好。一般而言，该文档适用于私营投资者承担市场风险、大多采用使用者付费机制、特许期结束后无偿将资产转移给政府的 PPP 项目。该文档共有 37 章，分别详细地解释了经济性基础设施 PPP 项目里的 38 个要点，例如合同细节要点、融资完成条件、合同期限、绩效监控、支付机制、赔偿机制、不可抗力、政府介入、特许期满安排、产权变更、纠纷解决机制、再融资等
National Public Private Partnership Guidelines—Roadmap for applying the Commercial Principles	联邦 PPP 指南——商业原则的应用路线图	2011 年 2 月（第一版）	3	该文档简略地将商业原则投射于 PPP 项目运作流程中

(1) 新南威尔士州 PPP 指南 (NSW Public-Private Partnerships Guidelines), 最近一次更新是 2012 年 8 月, 共有 30 页, 主要内容是介绍在新南威尔士州运作 PPP 项目需要注意的新要求。

(2) 私营投资者主动提案的 PPP 项目同时还需要遵循新南威尔士州的主动提案提交与评审指南, 该文档的最近一次更新时间是 2014 年 2 月, 共有 24 页, 主要内容是针对私营投资者主动提案这一具体类型项目 (并非全是 PPP 项目) 提供详尽的步骤指南。

(3) 值得一提的是, 新南威尔士州 PPP 指南里要求 PPP 合同必须依据法令 Government Information (Public Access) Act 2009 的要求, 在合同生效之后的第 45 个工作日之内公示。同时, PPP 项目的政府机构需在合同生效之后的 90 天内公示该项目的项目摘要。

(4) 此外, 政府机构同时需遵循新南威尔士州政府采购政策 (NSW Government Procurement Policy) 和相关的指南, 国有企业需遵循新南威尔士州商业政策框架 (Commercial Policy Framework)。

2. 维多利亚州

维多利亚州的 “Partnerships Victoria” 是联邦 PPP 政策与指南的参考基准, 该州的 PPP 实践向来走在世界前端。2017 年 3 月 24 日, 中国国家发展和改革委员会主任会见澳大利亚维多利亚州州长, 双方共同签署了《中华人民共和国国家发展和改革委员会与澳大利亚维多利亚州政府关于开展基础设施领域政府和社会资本合作制度建设和实践合作的谅解备忘录》, 该备忘录是李克强总理访澳的重要成果之一。在维多利亚州财政厅的网站上有专门的 PPP 网页^①, 罗列了该州的 PPP 项目资料、培训、资源、法规。除了联邦 PPP 政策与指南外, 在维多利亚州运作 PPP 项目还需要注意以下几点。

(1) 维多利亚州 PPP 注意事项文件 “Partnerships Victoria Requirements”, 最近一次更新时间是 2016 年 11 月 (第四版), 前三版的更新时间分别是 2013 年 5 月、2010 年 1 月和 2009 年 2 月。该文档概况了在维多利亚州运作 PPP 项目需注意的各种要求事项。

(2) 维多利亚州还提供了 “财务分析输入” (Financial Analysis Inputs)、“融

^① <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships>.

资渠道”(Financing Options)和“合同管理”(Contract Management)三部具体操作指南。其中,财务分析输入指南已于 2016 年 11 月发布,另外两部指南尚未发布。

(3) 维多利亚州同时提供了“意向表达”(Expression of Interest)、“建议书征求”(Request for Proposal)、“项目合约和商业原则”(Project Deed and Commercial Principles)、“公共利益测试”(Public Interest Test)和“项目摘要”(Project Summary)5 个模版,其中项目合约和商业原则模版尚未发布,其余 4 个模版都已于 2016 年 11 月发布。

(4) 私营投资者主动提案的 PPP 项目同时还需要遵循维多利亚州的市场引导提案指南(Market-led Proposals Guideline),该文档最后一次更新时间是 2015 年 11 月,共有 35 页,主要内容是提出一个五阶段的市场引导提案(并非单指 PPP 项目)的评估框架。

3. 昆士兰州

昆士兰州同样也是澳大利亚 PPP 实践最为活跃的州政府之一,但与新南威尔士州和维多利亚州不同的是,昆士兰州财政厅提出了一套政府投资项目(不是单指基础设施项目或者 PPP 项目)的项目评审框架(Project Assessment Framework,13 个单独文件组成^①)。PPP 模式作为政府投资项目的一种选择,除了需要遵循联邦 PPP 政策与指南外,还需要遵循这一项目评审框架的所有规定,具体分析如下。

(1) 在项目评审框架的 13 个单独文件中,有一个文件是特指 PPP 项目的,即“昆士兰州 PPP 支持指南”(Queensland PPP Supporting Guidelines)。该文档最近一次更新时间是 2015 年 7 月,共有 14 页,主要内容是阐述昆士兰州 PPP 项目运作流程中特别需要注意的事项。

(2) 在项目评审框架的 13 个单独文件中,有另外一个文件是昆士兰州的市场引导提案评估指南(Guidelines for the assessment of market-led proposals),该文档最后一次更新时间是 2015 年 7 月,共有 13 页,主要内容是阐述私营投资者在昆士兰州主动提案的评估程序。

(3) 在昆士兰州 PPP 支持指南这一文档中提及,昆士兰州 PPP 项目还需

^① <https://www.treasury.qld.gov.au/growing-queensland/project-assessment-framework/>.