



中华人民共和国财政部

政府和社会资本合作政府采购管理

财政部国库司政府采购管理一处 龚亮

2015年12月



汇报内容

- PPP项目采购与传统采购的区别
- 国际PPP项目政府采购的经验、做法和启示
- 我国PPP项目政府采购制度构建
- PPP项目政府采购管理办法主要内容



一、PPP项目采购与传统采购的区别

1. PPP项目的采购需求非常复杂，难以一次性在采购文件中完整、明确、合规地描述，往往需要合作者提供设计方案和解决方案，由项目实施机构根据项目需求来设计并研究提出采购需求，并通过谈判不断修改采购需求，直至合作者提供的设计方案和解决方案完全满足采购需求为止。

2. 不是所有的PPP项目都能够进行价格竞争，有些项目如收费高速公路，可能要求报出最短收费年限，导致项目在采购环节无法实施价格竞争，还有些回报率低的公益性项目，政府还将延长特许经营权限。



3. PPP项目采购金额大，交易风险和采购成本远高于传统采购项目，竞争程度也较传统采购项目低，出现采购活动失败情形的几率也较传统采购为高。

4. PPP项目的采购合同比传统的采购合同更为复杂，可能是一个合同体系，对采购双方履行合同的法律要求非常高，后续的争议解决也较传统采购更为复杂。

5. 许多PPP项目属于面向社会公众提供公共服务，采购结果的效益如何需要通过服务受益对象的切身感受来体现，无法像传统采购可以根据采购合同规定的每一项技术、服务指标进行履约验收，需要结合预算绩效评价、社会公众评价、第三方评价等其他方式来进行。



二、国际PPP项目政府采购的经验、做法和启示

PPP谋求建立政府与社会资本的长期合作关系，政府既要支付或补贴费用，也要负责基础设施及公共服务的价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

按照政府采购的方式选择PPP合作伙伴既是国际惯例，也是一种规范、有效的做法。



PPP采购是政府为了提供公共服务而进行的一种特殊采购活动

国际上普遍将PPP项目选择合作伙伴视为政府采购公共服务的一种方式，并将其纳入政府采购制度监管，而不是单纯地将其作为一种基础设施和公用事业的融资方式。WTO、联合国、世行都采用服务采购方式作为PPP合作伙伴的选择方式。

美国：公共服务合同（城乡基础设施建设、电力、水力、蒸汽、污水、天然气）；运输合同（铁路、公路、港口、空运、海运等）。

欧盟：公共工程、服务合同；公用事业合同；特许经营合同。



PPP属于WTO（GPA）规定的政府采购范围：为了政府目的以任何合同方式开展的采购活动。

PPP付费方式及合同类型：

- 政府付费，也就是公共采购，包括公共产品、公共工程和公共服务；
- 使用者付费，也就是特许经营。
- 可行性缺口补助。

欧盟成员国、日本、韩国等国都将特许经营列入了**GPA**出价，不仅国内实施政府采购管理，对外还遵守政府采购国际协定。



PPP通过市场竞争，采购由社会资本提供的公共产品或公共服务，并通过授予企业特许经营使政府与投资者获得收益和回报，以合同方式明确双方权利义务。

达成合同的具体方式：

- 公开竞争（密封招标）
- 选择性竞争（邀请招标）
- 有限竞争（竞争性谈判、竞争性对话、单一来源）



国际PPP相关政府采购立法的主要内容：

广泛针对PPP进行政府采购立法，统一规范PPP项目采购。涵盖项目准备、投标人预选、采购组织、评审、合同签订及执行监管、国内救济和争端解决等。WTO、联合国、世行都采用服务采购方式作为PPP合作授予的选择方式。

欧盟2014年2月重新修订了政府采购系列指令（EU2014-23, 24, 25号，其中的23号指令为《特许经营权授予指令》），规范了选择特许经营承办企业（或组织）的原则、方式、程序、评估标准、合同变更、履约监管等内容。

联合国《私人融资基础设施项目法律指南》强调PPP项目应采用联合国颁布采购示范法中的服务采购方式。



三、我国PPP项目政府采购制度构建

（一）PPP项目政府采购的法律适用

1. 将PPP项目采购纳入政府采购管理于法有据。

PPP项目的采购对象是选择合作者，是政府采购公共服务的一种方式，属于政府采购法调整范围。我国《政府采购法》第二条第七款规定：“本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象”，《政府采购法实施条例》进一步明确：“政府采购法第二条所称服务，包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务。”

根据招标投标法及其实施条例规定的工程建设项目的范畴，仅指建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等，不能满足PPP项目选择合作伙伴的需要。



2. PPP项目适用政府采购法律制度规定，更具备可操作性。

政府采购法第26条规定了公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源采购五种采购方式，同时，还规定国务院政府采购监管部门可以认定新的采购方式。这与招标投标法仅限于公开招标和邀请招标两种方式有很大的不同，无论是政府采购法还是招标投标法，这两种方式适用的前提均为采购需求能够详细在招标文件中描述清楚、采购合同文本必须包含在招标文件中且事后不能更改。而许多的PPP项目采购需求和合同复杂，往往事先难以详细描述清楚，这些条件招标方式难以满足。



3. PPP项目适用政府采购法律制度规定，更有利于落实保证国家安全和相关政府采购政策要求。

- PPP项目涉及国计民生，部分项目涉及国家安全，此类项目国际通行做法是按照政府采购例外原则限制外方资本参加。
- 政府采购法还规定要优先购买本国的货物、工程和服务，优先采购节能环保产品等政策要求。
- 这些政策要求，均需在选择合作伙伴时，在采购需求中作出明确规定。



4. PPP项目适用政府采购法律制度规定，有利于统筹考虑政府采购和服务、投资市场开放谈判。

- 当政府采购外资PPP服务，形成了外商投资，因此PPP可以说是国际服务贸易、采购和投资准入的交集。
- 我国目前正在积极参与新一轮服务和投资领域谈判，国务院高度重视，有些谈判进程快、突破多，会对PPP市场的开放造成影响。



（二）构建我国PPP项目政府采购制度的初步考虑

1. 在现行的政府采购法律制度框架下进行顶层设计，并做好与《政府采购法实施条例》的衔接。
2. 充分借鉴国际PPP项目成熟的采购经验和做法，特别是借鉴《联合国贸易法委员会私人融资基础设施项目示范法》及其立法指南中的有效经验和做法。
3. 结合PPP项目采购特点，创设一种新的采购方式（竞争性磋商，财库〔2014〕214号），重点是引入两阶段采购模式。



4. 创新PPP项目采购程序。为保证项目采购的成功率和减少后续争议，新增强制资格预审、现场考察和答疑、采购结果和拟签订的合同文本公示；为保证项目采购的质量和效果，新增采购结果确认谈判、项目实施机构可以自行选择评审专家等采购程序环节；为保证国家安全和发挥政府采购政策功能，要求采购文件等必须列明对采购本国货物和服务、技术引进和转让等政策要求。



5. 创新项目监管方式。结合PPP项目金额大、后续监管链条长等特点，借鉴国际通行做法，强制引入政府采购信用担保，通过引入担保机构第三方监管弥补行政监管的不足和减轻项目风险；推进信息公开，要求项目实施机构将PPP合同向社会公开，引入社会监督。

为此，财政部制定印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》（财库〔2014〕215号），适用于PPP项目选择采购社会资本合作者的过程。



四、PPP项目政府采购管理办法主要内容

1.定义： PPP项目政府采购，是指政府为达成权利义务平衡、物有所值的PPP项目合同，遵循公开、公平、公正和诚实信用原则，依法选择社会资本合作者的过程。



2.采购方式和代理机构： PPP项目采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购。项目实施机构应当根据PPP项目的采购需求特点，依法选择适当的采购方式。公开招标主要适用于采购需求中核心边界条件和技术经济参数明确、完整、符合国家法律法规及政府采购政策，且采购过程中不作更改的项目。

PPP项目实施机构可以委托政府采购代理机构办理PPP项目采购事宜。PPP项目咨询服务机构从事PPP项目采购业务的，应当按照政府采购代理机构管理的有关要求及时进行网上登记。



3.强制资格预审： PPP项目采购应当实行资格预审。项目实施机构应当根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争。

公告应当在省级以上财政部门指定的媒体上发布，公告时间不得少于**15**个工作日。响应不足**3**家的，应当调整公告内容后重新组织资格预审；仍然不足**3**家的，可以依法变更采购方式。

资格预审结果应当告知所有参与资格预审的社会资本，并将资格预审的评审报告提交财政部门（政府和社会资本合作中心）备案。



4.评审小组要求： 项目实施机构、采购代理机构应当成立评审小组，负责PPP项目采购的资格预审和评审工作。评审小组由项目实施机构代表和评审专家共5人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于评审小组成员总数的 $\frac{2}{3}$ 。评审专家可以由项目实施机构自行选定，但评审专家中至少应当包含1名财务专家和1名法律专家。项目实施机构代表不得以评审专家身份参加项目的评审。



5.政策功能要求：项目实施机构应当在资格预审公告、采购公告、采购文件、采购合同中列明对本国货物和服务、技术引进和转让等政策要求，以及对社会资本参与采购活动和履约保证的担保要求。



6. 强制采购结果确认谈判：PPP项目采购评审结束后，项目实施机构应当成立专门的采购结果确认谈判工作组，负责采购结果确认前的谈判和最终的采购结果确认工作。

采购结果确认谈判工作组成员及数量由项目实施机构确定，但至少应当包括财政预算管理部门、行业主管部门代表，以及财务、法律等方面的专家。涉及价格管理、环境保护的PPP项目，谈判工作组还应当包括价格管理部门、环境保护行政执法机关代表。评审小组成员可以作为采购结果确认谈判工作组成员参与采购结果确认谈判。

依序谈判，金融机构参与，率先达成一致者得。不得涉及合同中不可谈判的核心条款，不得重复与排序在前但已终止谈判的社会资本进行再次谈判。



7. 确定中选社会资本后10个工作日内签订谈判备忘录，并将谈判备忘录和合同文本公示，公示期不得少于5个工作日，公示期满无异议2个工作日发出中标、成交公告和通知书，30日内签订合同，合同未经政府批准前不得生效（需在采购文件中注明）。



8. 争议处理：参加PPP项目采购活动的社会资本对采购活动的询问、质疑和投诉，按照有关政府采购法律制度规定执行。

项目实施机构和中标、成交社会资本在PPP项目采购合同履行中发生争议且无法协商一致，可以依法申请仲裁或者提起民事诉讼。



9. 监督检查：各级人民政府财政部门应当加强对PPP项目采购活动的监督检查。

10. 法律责任：PPP项目采购有关单位和人员在采购活动中出现违法违规行为的，依照政府采购法及有关法律法规追究法律责任。



2015年6月30日，财政部印发《关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知》（财库〔2015〕124号）。

明确采用竞争性磋商采购方式采购的政府购买服务项目（含PPP项目），在采购过程中符合要求的供应商（社会资本）只有2家的，竞争性磋商采购活动可以继续进行。

符合要求的供应商（社会资本）只有1家的，应当终止竞争性磋商采购活动，重新开展采购活动。



中华人民共和国财政部

谢谢！

联系方式：

010-68552384

gongliang@mof.gov.cn

