



大会

Distr.
GENERAL

A/CN.9/444/Add.4
2 March 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国国际贸易法委员会
第三十一届会议
1998年6月1日至12日，纽约

私人融资基础结构项目

私人融资基础结构项目法律指南各章草案

秘书长的报告

增编

第三章. 特许权公司的选定

	段 次	页 次
立法建议	-	3
立法建议的说明	1 - 99	6
A. 一般性评注	1 - 2	6
B. 《指南》所涉及的挑选程序	3 - 5	6
C. 挑选程序的一般目标	6 - 14	7
1. 经济性和效益	7 - 9	7
2. 促使挑选过程的公正运作和赢得信任	10 - 11	8
3. 法律和程序的透明度	12 - 14	8
D. 适当的挑选方法	15 - 25	9
1. 拟邀请的建议人的范围	19 - 20	9
2. 对产出要求的强调	21 - 22	10
3. 评价标准	23 - 24	10
4. 与建议人的谈判	25	11

	段 次	页 次
E. 选择程序的准备工作	26 - 32	11
1. 任命授标委员会	27	11
2. 可行性研究及其他研究	28 - 29	11
3. 编写文件	30 - 32	12
F. 项目联营集团的资格预审	33	12
1. 资格预审邀请书	34 - 35	13
2. 资格预审标准	36 - 38	13
3. 国内优先	39 - 40	14
4. 资助参加选择程序的费用	41 - 42	14
5. 资格预审程序	43 - 46	15
G. 征求建议书程序	47 - 93	15
1. 程序各阶段	47 - 49	15
2. 初次征求建议书的通告	50 - 52	16
3. 最后征求建议书的通告	53 - 65	16
4. 最后建议书的内容和提交	66 - 69	19
5. 投标担保	70 - 71	19
6. 评价标准	72 - 74	20
7. 建议书的开启、比较和评价	75 - 77	21
8. 最后谈判	78 - 79	21
9. 授予项目的通知	80	22
H. 直接谈判	81 - 93	22
1. 准许采用直接谈判的情况	85 - 86	23
2. 非邀约建议书	87 - 93	23
I. 复审程序	94	24
J. 挑选程序的记录	95 - 99	25

立法建议

适当的挑选方法

(1) 为了挑选特许权公司，设计一种能促进在分阶段的正式程序中进行竞争的方法是可取的。直接谈判方法只应保留在个别情况下使用（见第 15 - 18 段）。

项目联营集团的资格预审

(2) 似宜使用一种资格预审程序来减少授标当局必须处理的建议书的数量。涉及要对超出有限数量的建议书进行评价的程序通常不适宜于私人融资基础结构项目（见第 19 - 20 段）。

(3) 如果组成联营集团来提交建议书，不应当允许其成员直接或通过其附属公司参与一个以上的联营集团（见第 38 段）。

(4) 如果设想要优先考虑本国候选人或提出可以在当地市场采购用品、服务和产品的候选人，这种优先在评价阶段应当作为优惠幅度来应用，并应在资格预审邀请书中宣布（第 39 - 40 段）。

(5) 允许授标当局作出某种安排，在项目因资格预审合格的建议人控制范围以外的原因而不能进行下去时，为这种建议人提供补偿或承担他们的部分费用（见第 41 - 42 段）。

(6) 关于项目联营集团的资格，不得使用任何未曾在资格预审文件中订立的标准、要求或程序（见第 44 段）。

(7) 资格预审阶段结束时，授标当局应当拟订一份简短的经资格预审合格的项目联营集团名单，以便随后邀请它们提交建议书。随后对资格预审合格的联营集团组成的任何变动均应当得到授标当局的核准（见第 45 - 46 段）。

初步征求建议书

(8) 除非授标当局认为能够以充分详细和确切的方式拟订项目的投入或产出规格和合同条件以便能制订最后建议书，可取的做法是分两个阶段来组织向合格的建议人征求建议书的程序（见第 47 - 49 段）。

(9) 应当允许授标当局召开一次建议人会议，澄清与征求建议书有关的问题并就其建议书的任何方面与任何建议人进行谈判（见第 51 段）。

(10) 经过这些谈判之后，授标当局应当审查并酌情修订原始的投入或产出规格。应当允许授标当局删除或更改初步征求建议书中原来载列的关于项目技术或质量性能的任何方面以及原来在这些文件中载列的用于评价和比较建议书和确定入选建议人的任何标准（见第 52 段）。

最后征求建议书

(11) 在最后阶段，授标当局应当请建议人根据修订后的规格和合同条件提交最后建议书和价格（见第 53 - 65 段）。

最后建议书的内容和提交

- (12) 技术建议书应当至少包括：
- (a) 工程的规格和进度安排；
 - (b) 可行性研究和其他研究；
 - (c) 关于拟提供的服务和适用的质量标准的说明；
 - (d) 关于维修保养服务和标准的说明（见第 66 段）。
- (13) 财务建议书应当至少包括：
- (a) 提议的收费或价格结构；
 - (b) 提议的特许权期限，如果征求建议书中未作具体规定的话；
 - (c) 要求政府对项目提供财政支助的程度，其中包括预期由所在国政府提供的任何补贴或付款；
 - (d) 特许权公司在建造和运营阶段承担的风险的程度，包括不可预见的事件、保险、股本投资和对这些风险的其他担保（见第 67 段）。

评价标准

(14) 对建议书中非价格性的技术内容的评价标准应当包括技术可行性；环境有效性；拟议建造和运营的系统的有效性；拟议财务安排的切实性，包括建议人的资源（见第 72 段）。

(15) 评价价格建议书的标准应当包括设计和建造活动的费用；年运行费用；保养费用；资本费用和运行费用的现值；拟议价格在特许权期间的现值；预期由所在国政府提供的补贴数额（见第 73 段）。

建议书的开启、比较和评价

(16) 授标当局在收到最后建议书之后应当确定这些建议书是否基本上符合征求建议书的要求。不完整的或部分的建议书应当在这一阶段予以拒绝（见第 75 - 77 段）。

最后谈判

(17) 授标当局应当根据征求建议书上载列的评价标准排定所有应答建议书的名次，并请得分最高的建议人就项目协议进行最后谈判。这种谈判不应当涉及在最后征求建议书中列为不可谈判的那些合同条件（见第 78 段）。

(18) 如果授标当局显然觉得与被邀请的建议人进行的谈判将不能产生项目协议，授标当局应当通知该建议人终止谈判，然后根据其他建议人的排列顺序，逐一邀请进行谈判，直到达成了一个项目协议或拒绝采纳所有剩余的建议书（见第 79 段）。

项目授标通知

- (19) 授标当局应当设法公布一份项目授标通知。通知应当表明：
- (a) 特许权公司的名称；

- (b) 作为协议一部分的附件的清单；
- (c) 对拟由特许权公司履行的工程和服务的说明；
- (d) 特许权的期限；
- (e) 收费结构；
- (f) 特许权公司的权利和义务以及特许权公司承担的或拟由其提供的担保；
- (g) 授标当局的监测权和违反项目协议时的补救；
- (h) 所在国政府的义务，包括由所在国政府提供的任何付款、补贴或补偿；
- (i) 征求建议书中规定的项目协议的其他任何基本条件（见第 80 段）。

准许采用直接谈判的情况

(20) 只有在个别情况下才应当采用直接谈判方法（见第 82 - 85 段）。这类例外情况可以包括：

- (a) 迫切需要立即提供有关服务，因而进行挑选程序将不切实际，但是导致产生这种紧迫性的情况应既非授标当局所能预见，又非其拖延行为所致。
- (b) 有关项目的期限较短，而且预计初始投资值不会超过某一具体规定的低数额（见第 86 段）。

(21) 可以采用直接谈判的其他情况是发出了资格预审邀请书或征求建议书，但没有收到资格预审申请书或建议书，或者所有建议书均为授标当局所拒绝而且授标当局判定发布新的征求建议书也不大可能导致项目授标（见第 87 段）。

非邀约建议书

(22) 授标当局应当为如何处理非邀约建议书订立透明的程序（见第 88 - 90 段）。

(23) 授标当局在接到一份非邀约建议书之后应当判断开发拟议中的项目是否符合公共利益。授标当局应当在合理的时间内审查该建议书。在整个程序中，所提交的所有文献归建议人所有。如果该建议书遇到拒绝，所提交的所有文件应当归还该建议人。如有一项目曾被拒绝，在某一最低年限内，不得不邀请曾提出原始建议书的公司而征求建议书（见第 91 - 92 段）。

(24) 如果所在国政府接受了该项建议书，授标当局应当在资格预审后进行竞争性的挑选程序（例如征求建议书）。应当邀请提交原始建议书的公司参加这种程序，而且可以在最后评分时给予优惠幅度作为对提交原始建议书的奖励。如果给予这种优惠幅度的话，应当将此事适当通知被邀请提交建议书的所有公司（见第 93 段）。

挑选程序的记录

(25) 法律应当要求授标当局保存有关挑选程序主要资料的适当记录（见第 94 - 99 段）。

立法建议的说明

A. 一般性评注

1. 本章涉及建议在私人融资基础结构项目授标中使用的方法和程序。依照世界银行¹和工发组织²等国际组织的意见，如下文第 15 至 17 段详细说明的那样，《指南》表明明确倾向于使用竞争性挑选程序，而不是与项目联营集团的直接谈判。

2. 本章所建议的挑选程序体现了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》³中招标方法的一些特点，但作了某些修改以便考虑到私人融资基础结构项目的具体需要。这里的方法是一种带有资格预审阶段的两阶段程序。它留有某些余地供授标当局和建议人在明确界定的条件内进行谈判。关于为挑选特许权公司而建议的程序的说明主要涉及那些为私人融资基础结构项目所特有或特别有关的要素。本章有时提请读者参阅《贸易法委员会示范法》的条款，这些条款经变通后可以补充此处所介绍的挑选程序。

B. 《指南》所涉及的挑选程序

3. 对基础结构的私人投资可以采取不同的形式，每种形式要求在挑选特许权公司时采取特别的方法。为了讨论对于《指南》中所涉及的基础结构项目所可能采用的挑选方法，可以区分私人投资基础结构的三种主要形式：

(a) 收购公共事业企业。私人资本可以通过收购有形资产或公共事业企业的股份来投资于公共基础结构。这类交易往往是根据处置国有财产的合同授标规则进行的。处置方法往往包括竞争性程序，例如拍卖或招标，据以将财产授予出价最高的合格当事方；

(b) 提供公共服务但不开发基础结构。在其他项目类型中，服务提供者拥有和运行所有必要的设备，有时还与其他供应者竞争提供有关的服务。某些国家的法律订有特别程序，国家据此授权私营实体通过专属或非专属的“许可证”提供公共服务。许可证可以公开地发给能满足法律所规定或颁发许可证当局所制定的资格要求的那些有关当事方。有时候，颁发许可证的程序涉及向有关合格当事方的公开拍卖；

(c) 建造和运行公共基础结构。在建造和运行公共基础结构的项目中，私营实体承诺既提供工程又提供对公众的服务。授予这类合同的程序在许多方面与政府采购工程和程序的程序相类似。国家法律为政府采购规定若干种方法，从招标程序等分阶段竞争性方法到较少分阶段的与潜在供应商的谈判。

¹ 国际复兴开发银行：《利用世界银行和国际发展援助的贷款进行的采购》，1996 年，第 3.13(a) 段。

² 《工发组织建设 - 运营 - 移交准则》，第 96 页。

³ 《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（以下称为“贸易法委员会示范法”）及其所附的“立法指南”由委员会第二十七届会议通过（1994 年 5 月 31 日至 6 月 17 日，纽约）。

4. 本章主要讨论宜在这样一种基础结构项目中使用的选择程序：这种基础结构项目涉及被选中的私营实体有义务在有关基础结构中进行有形的建造、修理或扩建工程，以便随后作私人运营（即上文第3(c)段所述的那些工程）。它不具体涉及为了私有化的目的而处置国有财产的方法或向公共服务提供者颁发许可证的程序。

5. 然而，应当指出，某些基础结构项目可能包含不止上述某一类的要素，政府在选择挑选方法时似宜考虑到这种情况。例如，在收购一私有化公用事业（例如自来水公司）的同时，可以规定要承担义务对新的基础结构作大量的投资（例如扩大水管网络）。在这些情况下，政府应当确定项目的主要要素（例如是私有化还是建造新的基础结构），以便选择适当的挑选程序，这种程序政府日后可能想加以修改，以便将预计由特许权公司承担的主要附加义务考虑在内。为此目的，本章所述某些考虑经变通后也可能适用于由新特许权公司或许可证领受人一方进行基础结构工程的义务的国有财产的处置或许可证颁发程序。

C. 挑选程序的一般目标

6. 为了授予基础结构项目的合同，所在国政府既可以采用本国法律中已经规定的方法和程序，也可以为此目的具体制定程序。无论在哪种情况下，重要的是确保这种程序通常要有助于达到关于授予公共合同的规则的基本目标。现对这些目标作如下简要讨论。

1. 经济性和效益

7. 就基础结构项目而言，经济性系指挑选一家能够以最有利的价格和最有利的合同条件，按所要求的质量建造工程和提供服务的特许权公司。要促进做到这一点，有关程序应当为够格的公司参加挑选过程提供良好的环境，并为它们报出其最有利的条件提供刺激。

8. 在大多数情况下，实现经济性的最好手段是能促进项目联营集团间竞争的程序。竞争能促使它们报出其最有利的条件，能鼓励它们为了这样做而采用有效或创新的技术或生产方法。再则，常常还可以通过外国公司参与挑选程序来促进经济性。外来参与不仅能扩大竞争面，而且能使授标当局和本国获得当地没有的技术。如果当地没有授标当局所要求的那类专门知识，邀请外国公司参与挑选程序可能是必要的。一个国家凡想获得外来参与的好处，就应当确保有关的法律和程序有助于这种参与。然而，应当指出，这种竞争不一定要求有许多建议人参加某一挑选程序。特别对大型项目来说，授标当局可能会有理由希望将参加者的人数限制在一个可以控制的数目内（见第19-20段）。只要具有适当的程序，授标当局即使在竞争面有限的情况下也能够利用有效的竞争。

9. 效益系指在某一合理的时间内，以最低限度的行政负担和无论是对授标当局还是对参与的承包人或供应商均是合理的费用，选定特许权公司。不讲求效益的挑选程序

(例如, 由于推迟挑选或行政费用较高) 不仅对授标当局直接造成损失, 而且, 费用过高和过于繁琐的程序可能会造成项目总费用的增加, 甚至会使够格的公司不愿意参加挑选程序。

2. 促使挑选过程的公正运作和赢得信任

10. 挑选特许权公司规则的另一项重要目标是要促进此种过程的公正运作和赢得信任。例如, 一个适当的挑选制度通常将订有某些规定来确保项目联营集团得到公平的对待, 减少或阻止挑选程序管理者或参加挑选程序的公司有意或无意地滥用这种程序, 并确保挑选的决定是妥善作出的。

11. 促进挑选程序的公正性将有助于促进公众对挑选程序和对公共部门的信任。项目联营集团只有在深信它们将得到公平的对待以及它们的建议书或报价将有合理的机会得到接受时, 才会愿意花费时间和有时花费相当大的一笔钱来参加挑选程序。参加挑选程序的联营集团如果没有这种信心, 就有可能增加它们的项目成本, 使之包含参与竞争所涉及的较高风险和费用。确保妥善地进行挑选程序能够减少或消除这种倾向, 导致授标当局能获得更有利的条件。

3. 法律和程序的透明度

12. 挑选特许权公司的法律和程序的透明度将有助于实现上面提到的一些政策目标。如果规定授标当局和项目联营集团拟采用的规则和程序应当特别对这些参与者全部公开, 该法律就是透明的。如果参与者能据以确定授标当局采取了什么程序, 该程序就是透明的, 这种透明的程序是授标当局作出决定的基础。

13. 促进透明度和责任制的一个最重要方式是订立规定, 要求授标当局保留一份关于挑选程序的记录(见第 95-99 段)。概述这种程序主要资料的记录有助于项目联营集团在受到伤害时行使其要求复审的权利。这反过来又有助于确保关于挑选程序的规则尽可能是自律和自制的。再则, 法律中提出适当的记录要求将有助于履行审计或控制职能的政府机关开展工作, 促进授标当局在基础结构项目的授标中对广大公众的责任心。采购程序中对保持记录的一般要求载于《贸易法委员会示范法》第 11 条。

14. 透明的法律和程序能提供可预测性, 使项目联营集团能够计算它们参与挑选程序的费用和风险, 从而报出它们最有利的条件。透明的法律和程序还有助于防范授标当局或其官员专横武断或不正当的行动或决定, 从而有助于促进对这一程序的信任。当希望有外国公司参与时, 法律和程序的透明度更加重要, 因为外国公司可能对所在国基础结构项目授标的办法不熟悉。

D. 适当的挑选方法

15. 一般来说, 要实现公共合同授标中的经济性和效益, 最好是采用能在分阶段的

正式程序中促进一定范围的承包商和供应商之间竞争的方法。通常，国家法律把招标等竞争性挑选程序规定为在货物或工程采购的正常情况下所使用的规则。

16. 在竞争性挑选程序中，授标当局一般邀请一定范围的公司提交建议书，这种建议书必须根据授标当局在其向建议人提供的文件中具体规定的技术规格和合同条件加以编写。建议书的审查、评价和比较以及关于接受哪一项建议书的决定都是根据采购法律和招标文件中载列的基本上客观的标准和程序来进行的。如果授标当局通过向所有愿意参加这一程序的公司广泛公布招标书的方法来征求建议书，就可以说这种竞争性挑选程序是“公开的”。如果授标当局仅向若干由它挑选的公司征求建议书，这种程序就应当说是“限制性的”。

17. 正式程序以及作为竞争性挑选程序的特点的客观性和可预测性一般为竞争、透明度和效益提供了最佳的条件。因此，利用世界银行贷款进行的采购规则要求，对由世界银行提供贷款融资的项目来说，必须根据能为世界银行所接受的竞争性程序（例如“国际竞争性招标”）⁴来挑选特许权公司。工发组织也建议在私人融资基础结构项目中使用竞争性挑选程序，该组织就如何安排这种程序的结构制定了详细的实用指南。⁵然而，对于私人融资的基础结构项目的竞争性挑选程序，迄今尚未制定出具体的国际示范立法。

18. 关于采购货物、工程或服务的竞争性程序的国家法律规定也许不完全适用于私人融资基础结构项目。私人融资基础结构项目授标中的国际经验表明，传统形式的竞争性挑选程序例如招标方法有某些局限性。根据下文将简要讨论的私人融资基础结构项目中所提出的一些具体问题，所在国政府似宜考虑修改这类程序以用于挑选特许权公司。

1. 拟邀请的建议人的范围

19. 在传统的政府采购中，为了最大程度地实现经济性这个目标，往往允许尽可能广泛的承包商和供应商之间的竞争。有时候不经资格预审程序就直接发出投标邀请书。如果有资格预审要求的话，有时候也仅限于核查一些形式上的要求（例如承包商的专业资格或法律能力）。

20. 相反，私人融资基础结构项目的授标通常涉及复杂、费时和昂贵的程序。此外，单是大多数基础结构项目的规模就减少了向许多资格合适的项目联营集团征求建议书的可能性。另外，如果竞争的面很大，够格的项目联营集团就可能不愿意参加高价值项目的采购过程，因为它们有可能要冒不得不与不现实的建议书或由不合格的应征人提交的建议书竞争的风险。因而，对基础结构项目的授标来说，没有资格预审阶段的公开招

⁴ 根据世界银行规则，特许权公司，凡是根据世界银行可以接受的程序选定的，一般可以在为实施该项目所需要的合同的授标中自行采用自己的程序。然而，如果特许权公司本身不是依照这种竞争性程序选出的，则分包合同的授标必须依照世界银行能接受的竞争性程序进行（国际复兴开发银行：《利用世界银行和国际发展援助的贷款进行的采购》，1996年，第3.13(a)）。

⁵ 《工发组织建设 - 运营 - 移交准则》，第96页。

标通常是不可取的。

2. 对产出要求的强调

21. 在传统建设工程的政府采购中，政府通常采取工程主人即雇主的立场，而被选定的承包商则履行工程作业者的职能。政府所采用的采购程序强调拟由承包商提供的投入，即授标当局明确规定应建造什么及如何和采取什么手段来建造。因此，建设工程的招标书中附有大量关于拟采购的这类工程和服务的非常具体的规格。在这种情况下，政府将负责确保这些规格对拟建造的基础结构类型是恰当的，使这种基础结构能够有效地运行。在某些私人融资基础结构项目中，特别是在那些所涉及工程不太复杂或基础结构为政府所有或最终将移交给政府的那些项目中，政府通常希望为拟进行的工程规定确切的规格或为拟提供的服务规定确切的技术手段（即预期从特许权公司获得的“投入”）。

22. 但是，对许多私人融资基础结构项目来说，所在国政府可以考虑对公共部门和私营部门之间的责任采取一种不同的分配方法。一些政府之所以促进私营部门参与基础结构的发展，其根本原因之一是不想让自己为那些可以由私营部门有效履行的职能承担直接责任。这些政府可能愿意将管理项目的直接责任移交给特许权公司而不是由自己直接承担。在这种情况下，政府可能会在确定了具体的基础结构需要之后，愿意让私营部门承担责任为满足这一需要而设计最好解决办法。因此，所在国政府所使用的挑选程序可以更加强调项目的预期产出（即将提供的服务或货物），而不是拟进行的工程的技术细节或提供这些服务将使用的手段。虽然所在国政府最终要就工程和服务的质量向公众负责，但私营部门将承担因使用的技术解决办法不当等而可能产生的风险（见第 47 - 49 段）。

3. 评价标准

23. 政府采购货物、建设工程或服务时通常是使用在经核可的预算拨款项下可动用的资金。由于资金来源通常得到保证，采购实体的主要目标是用它所花费的资金来获得最佳的价值。因此，在这些采购类型中，在符合要求和技术上可接受的众多建议书中确定谁中标的决定性因素常常是对建设工程所报的总体价格，而这种价格是按照工程的费用和承包商负担的其他费用加上一定的赢利幅度来计算的。

24. 相反，私人融资基础结构项目通常希望能在财政上做到自我维持，即开发和运行费用应当能从项目的自身收入中收回。这种情况再加上大多数基础结构项目的规模使得评价建议书的任务要比传统的采购形式复杂得多。因此，除了建造和运行费用以及拟由用户支付的价格外，还需要考虑其他一些因素。例如，授标当局将必须仔细地考虑项目的财政可行性和商业可行性，项目联营集团提议的财政安排的坚实性，以及所使用的技术解决办法的可靠性。这种利害关系即使在不涉及政府担保或付款时也存在，因为如果项目半途而废或者项目有高额超支费用或保养费用比预期的高，就往往会对所需要的

服务的整个供应情况和所在国的公众舆论产生消极的影响。再则，鉴于基础结构特许权的期限通常较长，授标当局将必须对运行阶段拟议的安排的健全性和可接受性感到满意，并将仔细地权衡建议书上有服务的内容（见第 72 - 74 段）。

4. 与建议人的谈判

25. 涉及招标程序的法律和条例往往禁止授标当局与承包商就其提交的建议书进行谈判。《贸易法委员会示范法》第 35 条就载有这种规定。之所以严格禁止这种做法，原因是谈判有可能导致“拍卖”，某一承包商提出的建议书被用来迫使另一承包商报出更低的价格或其他方面更有利的建议。由于有这种严格的禁止，经过传统采购程序选定的，提供商品或服务的承包商一般都必须签署在采购过程中向他们提供的标准合同文件。然而，鉴于基础结构项目的复杂性，当事各方不太可能不经谈判和根据项目的具体需要修订有关条件，就同意项目协议草案的条件。因此，允许授标当局与被选定的项目联营集团进行某些谈判也许是有益的（见第 78 - 79 段）。

E. 选择程序的准备工作

26. 私人融资基础结构项目授标在大多数情况下是一项复杂的工作，需要有关部门认真进行规划和协调。所在国政府在促进对选择程序的信任方面起到至关重要的作用，需确保提供充分的行政和人力支助，以便进行所选定类型的选择程序。

1. 任命授标委员会

27. 一项重要的筹备措施是任命一个委员会，负责评估建议书，向授标委员会提出授标建议。任命合格、公正的人员担任选择委员会的成员不仅是有效地评估建议书的需要，而且可进一步促进项目联营集团对选择程序的信任。

2. 可行性研究及其他研究

28. 正如已经指出过的那样（见“导言和私人融资基础结构项目的背景资料”，第 94 段），所在国政府对拟议中的基础结构项目采取的最初步骤之一是对该项目的可行性进行初步评估，包括经济和财务方面，例如该项目的预期经济优势、该基础设施运营成本估算和预计潜在营业收入。选择以私人融资项目的方式发展基础结构需要对该项目的可行性和经济效益作出肯定的结论。

29. 在以选择未来的特许权公司为最终目的的程序开始之前，授标当局最好审查并在必要时扩大上述各项初步研究。某些国家要求授标当局在邀请私人部门提出建议书之前先拟订示范项目供参考（通常包括预计资本投入、运营成本及保养成本等）。这类示范

项目是为了表明该基础结构具有商业运营价值，而且就项目的总投资成本和公众需付费用而言，也是可以承受的。授标当局还可借助这类示范项目对建议书进行比较和评价。如果有证据表明所在国政府认真考虑了该项目的各种技术、经济和财务设想以及拟议中的私人部门的作用，将会增进项目联营集团的信任。

3. 编写文件

30. 私人融资基础结构项目授标的选择程序通常需要授标当局编写大量文件，包括项目简介、资格预审文件、征求建议书公告、对编写建议书的要求以及项目协议草案。授标当局所发文件的质量和清楚程度在确保选择程序的效率和透明度方面起着重要作用。在该早期阶段，授标当局可能需要独立专家或顾问继续为其提供服务，协助其制订合适的资格标准和评估标准，确定产出规格(必要时，还包括投入规格)并编写拟发给项目联营集团的文件。

31. 在许多国家，通常的做法是由政府拟订用于公共订约的标准合同格式和一般合同条件。有些国家为各种不同的基础结构部门制订了十分详细的标准合同。如果在选择程序过程中为项目联营集团提供了标准的合同文件，授标当局在与选定的项目联营集团谈判项目协议条款时的酌处权将受到限制。标准合同条款有助于划定当事方需拟订的合同条款的所涉范围，从而有助于加快缔结合同的速度。另外，标准合同条款还有助于确保在处理某个特定部门大部分项目经常遇到的问题时采取一致的做法。

32. 但是，在使用标准合同条款时，最好考虑到某个具体项目可能会出现编写标准文件时所没有想到的一些问题，从而有必要为该项目提出专门的解决方法，而这种解决方法可能与标准条款不一致。应认真考虑如何适当兼顾特定类型项目协议所需要的一致性与寻求具有项目针对性的解决方法所需要的灵活性。

F. 项目联营集团的资格预审

33. 在大多数私人融资基础结构项目中，所在国政府可能都希望尽量减少授标当局需审查的建议书的数量。要达到这一目的，可采取严格的程序，将要求提出建议书的建议人的数目限制在一定范围内。另外，私人融资基础结构项目的资格预审程序可能包括评价和选择的要素，特别是授标当局需根据这些要素来确定符合预审资格的项目联营集团的名次。因此，项目联营集团的资格预审程序有别于较为传统的资格预审程序，例如在货物或服务采购所采用的资格预审程序中，所有符合资格预审标准的候选人都自动进入投标阶段。

1. 资格预审邀请书

34. 为了加强透明度和竞争性，公布资格预审邀请书最好采取能够使范围足够广的

人都能得知的方式，以实现有效的竞争。许多国家的法律都列明刊载资格预审邀请书的出版物，通常是官方公报或其他官方出版物。贸易法委员会《示范法》目的在于促进人们参与采购程序，不分国籍，并尽量扩大竞争范围，因此其第 24(2) 条要求资格预审邀请书还应以国际贸易惯常使用的一种语文在一份国际广泛发行的报纸或在一份国际广泛发行的有关行业出版物或技术性专业性刊物上刊登。

35. 资格预审文件应当包含有足够的资料，使项目联营集团能够看出该项目所涉工程和服务是否属于它们可以提供的工程和服务的范围，以及怎样参与选择程序。除了根据公共采购一般规则通常要求资格预审文件应包含的内容以外(例如贸易法委员会《示范法》第 7(3)(一)、(三)、(四)和(五)条；第 25(1)(a)和(d)条；以及第 25(2)(a)-(d)条)，资格预审邀请书应列明拟予建造或更新改造的基础设施，载有关于该项目其他基本要素的资料，包括应由特许权公司提供的服务，授标当局设想的财务安排(例如，该项目的资金是否全靠使用者交费，或是否可以通过直接支付、贷款或担保的方式提供公共基金)，以及，在已知的情况下，在选择程序结束后缔结的项目协议所应包括的主要条款概要。

2. 资格预审标准

36. 一般来说，应当要求项目联营集团表明它们具有实施项目所需的专业及技术资格、财力及人力资源、设备及其他有形设施、管理能力、可靠性和经验(参见贸易法委员会《示范法》，第 6(1)(b)(一)条)。资格要求应涉及基础结构项目的所有阶段，包括财务管理、工程设计、建设、运营和保养，视具体情况而定。

37. 最好不在法律中涉及有关资格要求的各种细节问题，交由管理部门或授标当局规定项目联营集团应提供哪类资料，例如，包括其过去作为公共服务提供者或基础结构运营者绩效质量的指标。这类资料可能涉及该联营集团过去实施的项目的规模和类型；拟参与项目的主要人员的经验水平；足够的承办能力，包括拥有最低限度的建设、运营和保养设备。在实施条例中可具体规定项目联营集团应如何表明其有能力承受该项目的工程、建设和运营等各阶段的财务需求。授标当局可在该阶段确定股本投资的最低限度百分比，并要求项目联营集团表明所设想的融资安排形式。

38. 鉴于大多数基础结构项目规模大，有兴趣的公司一般都通过专门为此目的成立的联营集团来参加遴选程序。因此，要求联营集团成员提供的资料应当既与整个联营集团有关，也与参加该集团的各个具体成员有关。为了方便与授标当局的联络，最好在资格预审文件中要求每个联营集团指定一名成员作为联络人，负责与授标当局的所有联系。另外，授标当局最好仔细审查联营集团及其母公司的构成情况。可能会有这种情况，即一个公司直接地或通过其附属公司来参加不止一个联营集团，为争取同一个项目而提交多份建议书。不应允许出现这种情况，因为这样有可能造成资料泄露或参与竞争的联营集团之间相互串通，从而破坏选择程序的信誉。因此，在资格预审邀请书中最好规定同一家公司不得直接地或通过其附属公司作为不止一个联营集团的成员参加同一个选择程序。违反该规定者将失去有关联营集团成员的资格。

3. 国内优先

39. 一些国家的法律为国内实体提供某种优惠待遇，或对保证使用本国产品或雇用当地劳动力的候选者给予特殊待遇。提供这类优惠或特殊待遇有时作为参加选择程序的实质性资格要求(联营集团中的本国参与者所占最低限度百分比)或条件(例如任命一个当地合伙人作为项目联营集团的负责人)。

40. 在规定这类优惠时，很重要的一点是仔细权衡预计带来的好处和下述弊端：它会使授标当局无法获得更好的选择以满足本国基础结构的需求。另一个重要考虑是，不能完全没有外来竞争，力求避免造成本国工业有关部门的经济、效率和竞争力水准的下降。因此，许多国家虽然愿意采取某些措施以鼓励本国供应商，但同时还利用国际竞争，不采取一概排斥外国参与者的做法，也不提出限制性资格要求。国内优先可采取建立专门的评估标准这种形式，确立对本国候选人或那些提出采购当地市场的供应品、服务和产品的候选人的优惠幅度。这种优惠幅度方法(见贸易法委员会《示范法》第34(4)(d)条)比主观的资格标准或评审标准更具有透明度。另外，这样可使授标当局在不必完全依靠一概排斥外国竞争的情况下，对那些有能力接近具有国际竞争力的标准和价格的当地项目联营集团给予优先照顾。如果准备采取国内优先的做法，最好提前宣布，而且最好是在资格预审邀请书中宣布。

4. 资助参加选择程序的费用

41. 在某些国家，资格预审文件的收费可能很高，而在另外一些国家，资格预审文件的价格可能反映的只是印刷费和向候选人提供这些文件所花的费用。提高资格预审文件的收费价可作为限制候选人数目的又一种手段。但与此同时，这会使本来已经很高的参与选择程序费用进一步增大。如果编写基础结构项目的费用过高，而且参加选择程序后得不到合同这种风险相对较大，可能会使某些公司望而却步，不敢加入联营集团，提交建议书，特别是当它们对所在国适用的选择程序不熟悉时。

42. 因此，有些国家责授权授标当局考虑采取各种办法，在项目由于它们无法控制的原因而不能进行时，对资格预审合格的建议人给予补偿，或在资格预审结束之后，摊还建议人所花的费用，但需视具体情况而定，只有在情况复杂，而且有望大大提高竞争质量的情况下，才能这样做。如果这种摊还费用或补偿的做法得到批准，最好尽早宣布，而且最好是在资格预审邀请书中宣布。

5. 资格预审程序

43. 授标当局应当对在提交资格预审申请截止日期之前一段合理时间内收到的项目联营集团关于澄清资格预审文件的任何要求作出答复。授标当局应当在合理的时间期

限内给予答复，以便项目联营集团能够按时提交资格预审申请。如果有理由认为其他项目联营集团也会对授标当局的有关答复感兴趣，可在不点明何人提出该要求的情况下，将该答复发送给所有领到该授标当局提供的资格预审文件的项目联营集团(参考贸易法委员会《示范法》，第7(4)条)。

44. 资格要求应平等地适用于所有项目联营集团。除资格预审文件所列之外，授标当局不得对项目联营集团的资格规定任何其他的标准、要求或程序(参考贸易法委员会示范法，第6(3)条)。在审查项目联营集团的专业资格和技术资格时，授标当局应当审查联营集团每个成员的专长，评估联营集团所有成员的资格加在一起是否足以满足项目所有阶段的需求。

45. 有些国家鼓励授标当局将可能提出的建议书数目限制到确保有意义的竞争所需要的最低数目(例如三个或四个)。为此，这些国家在考虑到项目性质的基础上，对技术、管理和财政标准采取了按数量划分等级方法。如果拟采用这样一种分级方法，应在资格预审文件中清楚地作出说明。

46. 在通常情况下，资格预审阶段一结束，授标当局便拟订一份供最后挑选使用的资格预审合格的项目联营集团名单，然后邀请这些联营集团提交建议书。授标当局有时遇到的一个实际问题是在选择程序中间提出改变项目联营集团的构成。从授标当局的角度来看，一般来说，对资格预审阶段结束之后提出的更改项目联营集团个别成员的要求，最好持谨慎的态度。改变联营集团的构成可能会从实质上改变授标当局当初确定供最后挑选使用的资格预审合格项目联营集团的依据，而且人们可能对选择程序是否完善提出质疑。一般来说，只有资格预审合格的项目联营集团才可参与随后的选择阶段，除非授标当局确信联营集团的新成员基本上能与其替换的成员一样符合资格预审的要求。

G. 征求建议书程序

1. 程序的各阶段

47. 项目联营集团的资格预审结束之后，授标当局似宜审查其原先的可行性研究及所定的产出和绩效要求，考虑是否有必要根据在资格预审程序中获得的资料对上述要求进行修改。在此阶段，授标当局应当已经决定是否将要求项目联营集团根据投入或产出规格拟定建议书，是否将考虑规定其他规格来替代这些规格。如果认为由授标当局拟定具有所需明确性或决定性的规格(不论是根据预期投入还是产出)可行而且可取，政府似宜采取只有一个阶段的选择程序，然后发出征求建议书的最后通知(见第53-79段)。

48. 但是，授权当局有时不大可能拟定十分详细、明确的规格或合同条款要求，以便根据这些具体规格和条款来拟定、评估并统一比较各项建议书。例如，授标当局尚未决定哪类技术和材料投入适合于有关项目(例如建造桥梁使用的建筑材料类型)或到底以何种方式满足某项具体需求，因此需就如何达到预期产出(例如收费公路的收费方式和交通管制办法)征求建议书。

49. 在这种情况下，从取得最佳效益的角度来讲，授标当局似不宜在尚未与项目联营集团就到底具有哪些实力以及所提出的征求建议书可能会有哪些变化进行讨论和谈判的情况下，按照授标当局拟定的规格进行选择。为此，所在国政府似宜将选择程序分为两个阶段，以使与项目联营集团的讨论和谈判具有某种程度灵活性。在程序的第一阶段，授标当局应有机会征求有关该项目的技术、质量或其他特点以及合同条款方面的各种建议书。第一阶段结束之后，授标当局应最终拟定规格；在第二阶段，根据这些规格征求项目联营集团提出最后建议书。

2. 初次征求建议书的通告

50. 如果选择程序分为两个阶段，初次征求建议书的通告通常要求项目联营集团就项目的大致产出规格以及合同条款提交建议书。

51. 然后，授标当局可召开一次建议人会议，澄清征求建议书通告以及随附文件的有关问题。在第一阶段，授标当局可与任何建议人就其建议书的任何方面进行谈判。授标当局在处理建议书时应注意避免将建议书的内容泄露给作为竞争对手的其他联营集团。所有谈判均应保密，谈判一方未经另一方同意，不得向任何其他他人透露与谈判有关的任何技术方面、金融方面或其他方面的情况。

52. 谈判之后，授标当局应审查并在必要时修改原先的产出规格。在拟定这些修改后的规格时，应允许授标当局删除或修改征求建议书通告中原先规定的项目技术或质量特点的任何方面以及原先规定的有关评价和比较建议书的任何标准。若有任何这类删除、改动或补充，均应在征求提交最后建议书的邀请书中告知项目联营集团。应允许不想提交最后建议书的项目联营集团在不丧失其按要求提供的任何投标担保的情况下退出选择程序。

3. 最后征求建议书的通告

53. 在最后阶段，授标当局应请建议人针对经修订的规格和合同条款提出最后建议书。

(a) 征求建议书通告的内容

54. 有关选择程序的立法或条例似宜列出征求建议书通告应包括的内容。在这些法律或条例中列出这些要求有助于确保征求建议书通告包含所有必要的信息，以便项目联营集团据以提交符合授标当局需要的建议书，确保授标当局能够以客观、公平的方式进行比较。关于采购货物或工程的招标文件以及征求服务建议书的通告中应包含的内容分别载于贸易法委员会《示范法》第 27 条和 38 条。

55. 征求建议书通告中应包含的一类涉及建议书的编写和提交（参见贸易法委员会《示范法》第 27(a)条）。列入这些规定的目的是尽量避免出现使合格的项目联营集团由于不清楚如何编写建议书而处于不利地位甚至被拒绝。关于如何编写建议书的说明通

常视情况包括拟定和表示投标价格的方式以及货币（即拟议中的通行费、服务费、单位价格以及其他收费）（见贸易法委员会《示范法》，第 27(i)和(j)以及第 38(j)条和(k)条）。

56. 征求建议书通告应说明要求实施的工程和提供的服务，视情况包括技术规格、计划、图纸和设计；拟建工程的地点或拟提供服务的地点；施工和提供服务的时间表（见贸易法委员会示范法，第 27(d)条和第 38(g)条）。如果接受备选建议书，包括对征求建议书通告的非强制性内容的改动，授标当局应表明它们将以何种方式对其进行比较和评估。备选建议书如果不与一份充分符合要求的建议书同时提交，应予以拒绝。

57. 对诸如基础结构的类型及所有权、公共部门与私人部门之间的责任划分之类问题的考虑将影响到规格的详细程度以及投入与产出部分之间的适当平衡。对那些将永远归政府所有并通常向公众开放的新的基础结构（例如公路、隧道、桥梁）的工程设计和技术规格，政府可能认为有必要拥有较大的控制权，大于对一般不对公众开放，只有特许权公司才能出入（例如私人发电厂）的私人所有设施的控制权。一般来说，授标当局最好牢记项目的长期需要，在拟定规格时应采取能使其获得足够资料的方式，以便选择能够以最经济的条件提供最高质量服务的项目联营集团。有些国家鼓励授标当局在拟定服务规格时采取这样一种方式，即充分界定所要求的产出和运作标准，同时又不过多地规定应如何达到这些标准。

58. 如果授标当局已经知道合同安排的条款，则应将这些条款列入征求建议书的通告中，可以项目协议草案的形式列入。如果能够尽早了解这些情况，将有助于项目联营集团与未来的放款人和资本提供者协商确定该项目在财政方面的可行性。为了在评估建议书之后能够明确地确定谈判的范围，最后征求建议书的通告应当表明项目协议的哪些条款被认为是不可谈判的。要求项目联营集团在最后建议书中包括有关证据，表明项目联营集团的优先放款人没有对征求建议书通告所概述的拟议商业条件和风险分配表示不安，这可能有助于抵制要求在最后谈判阶段重新讨论商业条款的压力（见第 78 段）。有些国家要求项目集团将草签过的项目协议草案连同最后建议书一并再次提交授标当局，确认其接受所有的条件，不准备提出任何具体的修正案。

59. 除上文所列各项以外，还有一些其他事项可能与基础结构项目特别有关。例如，对建造 - 运营 - 移交项目来说，最好包括特许期结束后向所在国政府移交的资产和财产的有关资料。如果是所在国政府选择新的特许权公司来经营一个现有基础设施，征求建议书的通告还应当载有关于拟向特许权公司提供的资产和财产的说明。在征求建议书通告中最好还表明可能会向中标者提供的任何替代性、补充性或辅助性营业收入来源（例如利用现有基础设施的特许权）。

60. 征求建议书通告的其他重要内容特别包括评估建议书的方式；要求公开这些内容，以实现选择程序的透明度和公平性。格外重要的是公布授标当局确定中选建议书时所采用的标准，包括除价格以外将采用的任何优惠幅度和标准，以及这类标准的相对权重（参见贸易法委员会示范法，第 27(b)条和第 38(m)条）。

61. 其他有关资料涉及提交建议书的方式、地点和截止日期（参见贸易法委员会示范法，第 27(n)条和第 38(c)条）；项目联营集团请求澄清征求建议书通知时可采用的方

法以及一项关于授标当局是否打算在此阶段召开一次项目联营集团会议的声明（参见贸易法委员会《示范法》，第 27(o)条和第 38(q)条）；建议书的有效期（参见贸易法委员会《示范法》，第 27(o)条）；开启建议书的地点、日期和时间；开启和审查建议书将采用的程序（参见贸易法委员会示范法，第 27(q)条和第(r)条）。

62. 授标当局应考虑的另一重要方面关系到某一个特定项目的授标与政府对有关部门所实行的政策之间的关系（见第二章，“部门结构和管理”）。为了鼓励竞争，所在国政府可能会关心如何确保相关的市场或部门不为某一个企业所支配（例如在特定地区范围内，同一家公司经营的当地电话公司的数目不得超过一定的数目）。因此，所在国政府可能会希望保留拒绝某项建议书的可能性，如果所在国政府认为将有关项目授予提交该建议书的联营集团，可能会出现某个公司支配有关市场的局面，或造成有关部门的不正常竞争。为了实现透明度，法律最好规定如果授标当局保留基于上述原因或类似原因拒绝某项建议书的权利，则应在征求建议书通告中作出充分说明。

63. 如果授标当局进一步保留在不承担对建议人的赔偿责任的情况下（例如赔偿它们编写和提交建议书的费用），拒绝所有建议书的权利，则应在征求建议书通告中列入这样一项声明（参见贸易法委员会《示范法》，第 27(x)条和第 38(d)条）。

(b) 澄清和修改

64. 最好确立有关澄清和修改征求建议书通告的程序，其方式应有助于促进高效率、公平并成功地进行选择程序。授标当局拥有修改征求建议书通告的权利是很重要的，这样授权当局才能获得满足其需求所需要的一切。另外，授标当局最好在提交建议书截止日期前的任何时候主动或根据项目联营集团的澄清要求，以印发增编的形式修改征求建议书通告。但是，如果对征求建议书通告进行大量修改，可能有必要展延提交建议书的截止日期。

65. 一般情况下，授标当局应将澄清（连同引起此种澄清的问题）和修改告知向其提供了征求建议书通告的所有项目联营集团（参见贸易法委员会《示范法》，第 28(1)条）。如果授标当局召开项目联营集团会议，则应编制会议议事录，载明会议上提出的澄清征求建议书通告的要求；会议对这些要求的反应，但不标明提出要求者；并将会议议事录的副本分发给各个项目联营集团。

4. 最后建议书的内容和提交

66. 鉴于私人融资基础设施项目的复杂性和在授予项目时通常采用的各种评价标准，因此常常要求项目联营集团分别拟定和提交其技术和财务建议书。项目联营集团提交的技术建议书应包括：工程的设计说明和工期安排；可行性研究和其他研究报告；关于将要提供的服务和适用的质量标准的说明；关于保修服务和标准的说明。

67. 财务建议书应包括：拟议的价目表或价格结构；拟议的特许权期限（如果征求建议书的文件中未加以说明）；项目所需政府财政支持的程度，酌情包括指望授标当局

所给予的任何补贴或付款；项目联营集团在建造和运营阶段承担的风险限度，包括未预见的事件、保险、股本投资和对于这些风险的其他担保。

68. 可行性研究对私人融资基础设施项目特别重要。这些研究文件应充分证实项目的可行性和生存能力，并应包括下列方面，例如：

(a) 商业维持能力：特别是对于在无追索权或有限追索权基础上融资建设的项目来说，必须确定所需要的项目产出和评价及预测在整个拟议的项目运营期内的所需产出，包括预计的需求（例如公路的交通量预测）和定价（例如通行费）；

(b) 工程设计和运营可行性：应要求项目联营集团指明所拟议的技术（包括设备和工艺）对国家、当地和环境条件的适合性、达到设计性能水平的可能性以及建造方法和工期的适当性。这项研究还应说明设施建成后拟议的运营和维护安排、方法和程序；

(c) 财务维持能力：应要求项目联营集团指明建造和运营阶段的拟议资金来源，包括债务资本和股本投资。虽然在多数情况下，贷款和其他融资协议是在项目协议签署后才执行的，但仍应要求项目联营集团提交充足的证据，表明放款人愿意给项目公司提供特定的融资。这项研究还应指明按照拟议的融资安排，相对于实际资本成本的预计内部资金回报率。这些资料应使投标当局可以考虑特许权公司拟收取的费用或价格的合理性和可承受性，以及日后提高收费或价格的可能性；

(d) 对环境的影响：这项研究应查明项目对环境可能造成的负面或不利影响，并指出需要采取的纠正措施。

69. 在正规的挑选过程中，建议书需要以书面形式提交、签署和装在密封的信袋中。在提交建议书期限过后投标当局才收到的建议书不应开封，而应原封不动地退还给提交建议书的项目联营集团（参见贸易法委员会示范法，第 30(6)条）。

5. 投标担保

70. 管理挑选程序的法律或条例似宜允许投标当局要求项目联营集团提出投标担保，以便弥补因中选的项目联营集团撤回建议书或不缔结项目协议而可能遭受的损失。

71. 对于提交建议书的项目联营集团应提供的任何投标担保的担保人及担保的性质、形式、数额和其他主要条件，征求建议书的文件中似宜指明投标当局对此的任何要求（参见贸易法委员会示范法，第 27(1)条）。为了确保对所有项目联营集团的公平待遇，所要求的担保应是直接或间接地针对提交建议书的项目联营集团的下述行为：在提交建议书期限过后撤回或修改建议书，或在此期限之前，如果征求建议书的文件中如此规定；未能最后达成资金安排；未能签署项目协议，如果投标当局有此要求；在建议书被接受后未能提供履行合同的必要担保，或在签署项目协议前未能遵守征求建议书文件中指定的任何其他条件（参见贸易法委员会示范法，第 32(1)(f)(i)-(iii)条）。应采取必要办法，确保公平实施投标担保的要求，并且只是为了达到所希望达到的目的。⁶

⁶ 贸易法委员会示范法第 32 条规定了某些重要的保障措施，其中包括规定在最先出现的下述任

6. 评价标准

72. 对建议书中价格以外的技术方面的评价标准应包括技术可行性、对环境的影响、拟议的建设和运营系统的效率、拟议的财务安排的稳妥性，包括供资者的资源。评价委员会应按事先公布的非价格评价标准的评级办法来评定每份建议书的非价格要素，并以书面形式具体说明评定的理由。除建议书的质量标准之外，授标当局有时还使用另一些非价格标准，包括本国供应商和承包商的参与程度、建议书提供的经济发展可能性、对就业的鼓励、技术转让以及管理、科学和运营技能的开发。为确保客观性和透明度，评价阶段不应参考资格预审标准。

73. 财务建议书的评价标准应包括设计和建造活动的成本、每年的运营和维修保养成本、资本成本和运营成本的目前价值、拟议的特许权期限内的价格现值、预期由所在国政府提供的任何补贴的数额。对授标当局来说，最好不要局限于仅仅比较预计产出的单位价格，而是考虑财务建议书的所有内容，以便评估其财务可行性和拟议的价格随后提升的可能性。

74. 授标当局应确定上述每一条标准的相对权重以及在评价建议书时将如何运用这些标准。在实际可行的情况下，授标当局采用的非价格标准应尽量达到客观和可以定量，以便对建议书作出客观的评价和在共同的基础上加以比较。这将减少自由衡量或任意决定的机会。关于挑选过程的管理法规可指明这些因素将如何拟定和运用。

7. 建议书的开启、比较和评价

75. 为了确保透明度，国家法律常常规定建议书的正式开启程序，开启时间通常在征求建议书的文件中事先加以指明，并要求授标当局允许提交建议书的项目联营集团或其代表出席建议书的开启过程（参见贸易法委员会示范法第 33 条）。挑选基础设施项目联营集团的授标当局似宜将建议书的评价过程安排成两个阶段，如同贸易法委员会示范法第 42 条规定的评价程序那样。在初始阶段，授标当局通常不是根据建议书中的报价，而是根据其他标准对技术建议书中应反映的质量和和技术方面规定一个最低限度，并根据这些标准和征求建议书文件中载明的这些标准的相对权重和运用方式来评定每项技术建议书的等级。然后，授标当局对等级达到或超过最低限度的财务建议书加以比较。

76. 如果技术和财务建议书需先后加以评定，则授标当局在此阶段通常仅开启技术

何一种情况后，授标当局不得对投标担保的数额提出偿付要求，而应迅速归还投标担保文件或促成其归还：(a) 投标担保期满；(b) 项目协议生效和提供了履行合同的担保，如果征求建议书的文件要求这样的担保；(c) 挑选过程终止而项目协议未能生效；或(d) 在提交建议书期限之前撤回建议书，除非征求建议书的文件中明文规定不允许撤回。

建议书，而且还确定其表面上是否符合征求建议书文件中的要求（例如是否涵盖了技术建议书中需涉及的所有事项）。不完整或只包括部分内容的建议书应在此阶段淘汰掉。虽然授标当局可要求项目联营集团对其建议书加以说明，但此阶段不得要求、提出或允许对建议书中的任何实质性事项进行修改，包括为使不符合要求的建议书符合要求而进行的修改（参见贸易法委员会示范法第 34(1)(a)条）。

77. 优势最大的建议书应是价格和非价格评价标准综合评分最高的建议书。在有些情况下，拟议的产出价格（例如供水或供电的收费、公路收费水平）可能是对达到最低限度质量和技术要求的建议书作最后比较，从中确定中选建议书的决定因素。为了提高挑选过程的透明度和避免不适当地使用非价格评价标准，似可要求授标委员会提供一份书面说明，陈述为何不根据所提产出最低单位价格来选择某一建议书。

[委员会似宜考虑是否应进一步阐明为审批私人融资基础设施项目而建议采用的评价标准，特别是关于“价格”的概念和用于评价财务建议书的其他标准。]

8. 最后谈判

78. 授标当局应根据征求建议书的文件中载明的评价标准对所有符合要求的建议书评定等级，并邀请达到最高评分的项目联营集团，或视情况而定，在达到技术方面最低要求的项目联营集团中邀请产出报价最低者参加项目协议的最后谈判。授标当局面临的一个特别问题是与最合格的项目联营集团进行的谈判有可能导致对方施加压力，需要修改建议书中的原定价格或风险分配，结果不利于所在国政府。不应允许修改建议书的基本要素，因为这样等于篡改了据以提交和评定建议书的基本假设。因此，这一阶段的谈判不得涉及在最后征求建议书的文件中被认为不可谈判的那些合同条款。

79. 授标当局应通知其余的符合要求的项目联营集团，告知如果与评分较高的项目联营集团谈不成项目协议，则可能考虑改邀它们参加谈判。如果授标当局发现，与所邀请的项目联营集团将谈不成项目协议，则应通知该项目联营集团结束谈判，然后根据等级顺序邀请下一个项目联营集团进行谈判，直至达成项目协议，或否定余下的所有建议书为止。为了避免滥用和不必要的拖延，授标实体不应与已经结束谈判的任何项目联营集团再重新进行谈判。

9. 授予项目的通知

80. 项目协议中常常包括对授标当局和项目公司以外的其他当事方具有直接利害关系的一些条款，这些当事方理应获知项目的某些基本内容。直接向广大公众提供服务的项目尤其如此。为了达到透明度，似宜制定程序，公布可能涉及民众利益的那些项目协议条款。一项可能的程序可以是要求授标当局公布一则授予项目的通知，其中包括昭示如下内容：(a)项目公司的名称；(b)作为协议组成部分的附件和附录；(c)对项目公司应完成的工程和服务的说明；(d)特许权的期限；(e)价目结构；(f)项目公司的权利和义务

以及由其提供的保证；(g)授标当局的监督权利和对违反项目协议的补救措施；(h)所在国政府的义务，包括所在国政府提供的任何付款、补贴或补偿；(i)征求建议书的文件中规定的项目协议的任何其他基本条款。如果采用这种办法，则应确保授予项目的通知与项目协议保持一致性。

H. 直接谈判

81. 在一些国家，公共服务的特许经营权传统上被视为国家职能的下放，因此，授权当局不必遵循与授予公共合同相同的程序。在这些国家，授权当局与其选定的特许经营公司之间进行直接谈判后即可授予特许经营权。竞争性的挑选程序有时可能显得太刻板，而与之相比，通过谈判进行挑选则在所涉及的程序方面和授标当局的自由裁量权方面具有高度的灵活性特点。有时候，这些谈判的唯一要求也许是事先通知那些希望被邀请参加谈判的有关当事方。

82. 在另一些国家，投标是正常情况下授予公共合同的通常做法，但鼓励授标当局在可能情况下通过直接谈判来授予私人融资的基础设施项目。这些国家鼓励谈判的理由是，在与项目联营集团进行谈判时，政府不受预定要求或严格规定的约束，而是具有更大的灵活性，充分利用挑选程序的参加者可能提出的创新或候选建议书，并在谈判过程中一旦有人提出了符合基础设施需要而且具有更大吸引力的建议方案时，改变和调整原先的要求。

83. 规定可采用谈判挑选办法的国家法律通常很少制定规则和程序管理当事方谈判和缔结合同的过程。但是，有些国家的法律则规定了将投标和谈判方法的某些基本特点结合在一起的挑选办法。其中一种这样安排的谈判方法有时也称作“竞争性谈判”，在这种方法中，授标当局向那些被认为具有适当资格和专业知识的少数公司征求建议书。授标当局还制定这些建议书需要达到的一般标准（例如一般的效能目标、产出规格）。授标当局确定了表面上符合这些标准的建议书之后，即逐个与建议书的提交者进行商谈，以期完善和改进建议书，直到授标当局感到满意时为止。每份建议书的报价不在商谈之列。当建议书最后确定下来时，授标当局提请每份建议书的提交者就其建议书提出报价实盘。授标当局从中选出报价最低或估价最低的公司的建议书。

84. 谈判方法一般可提供高度的灵活性，一些国家可能认为这样有利于挑选特许经营公司。但是，谈判方法也有一些弊端而使之不适合在一些国家作为一种主要挑选方法加以采用。因为授标当局有高度的灵活性和自由裁量权，所以谈判方法要求谈判人员具有高度的技术水平，并拥有谈判复杂项目的充分经验。谈判方法还要求有一支结构得当的谈判小组、明确的职权划分和各有关部门的高度协调与合作。因此，对于在授予大型政府项目方面传统上不采用这种方法的国家来说，通过谈判授予私人融资基础设施项目可能并不是一种可行的选择方法。谈判方法的另一个弊端是不能确保结构安排上更加严谨的竞争方法可以达到的那种透明度和客观性。在一些国家，人们可能担心谈判方法的高度自由裁量权会随之而带来更大的滥用权力或腐败的风险。

1. 准许采用直接谈判的情况

85. 一些国家通常规定采用竞争性挑选程序作为授予私人融资基础设施项目的例行办法，在这些国家中，直接谈判通常只有在例外情况下才获准许。为了达到透明度以及确保授予项目时严守纪律，法律通常似宜明确指出可准予采用直接谈判方法的特殊情况，特殊情况可包括：

(a) 紧迫需要确保立即提供服务，因此采用竞争性挑选程序并不现实，而且引起紧迫性的情形既非授标当局所能预见，亦非其拖延行为所造成；

(b) 短期项目，预计的初始投资价值不超过具体规定的一个低数额。

86. 在有些国家，开始实行竞争性挑选程序之后，可能会出现一些情况造成授标当局改变挑选方法，转而采用直接谈判。这对于下列情况可能尤其如此：已发出了资格预审的邀请或征求建议书的文件，但无任何公司提出资格预审的申请，或授标当局否定了所有的建议书；根据授标当局的判断，再次发出征求建议书的文件也不可能导致项目的授予。在这种情况下，授标当局可能选择与符合条件的建议人进行谈判，作为一种替代办法，以免仍需否定所有建议书而开始另一轮程序，而结果如何亦难以预料。

2. 非邀约建议书

87. 私营部门如果查明存在某种需要，可通过私人融资的基础设施项目加以满足时，便可能主动提交建议书。主动提交的建议书还可能是关于基础结构管理方面的创新建议。因此，所在国政府可能乐于鼓励私营部门为基础设施的发展提出创新建议。但是，在没有其他项目联营集团参与竞争的情况下，根据非邀约的建议书而授予项目，会使政府受到严厉的批评，特别是如果涉及的是专属性特许权。另外，在无竞争的情况下，所在国政府可能会使自己丧失据以比较价格、技术要素和项目总体效益的客观指标。

88. 对于非邀约的建议书，可以有两种基本办法：在有些国家，政府有权直接与建议人洽谈其所提建议书；而在有些国家，由于非邀约建议书而产生的项目，也需按照通常适用的授标程序授予项目。

89. 为能充分利用非邀约建议书可能带来的革新，一种可能的办法是制定一项关于这些建议书的透明处理程序，例如下列各段所述的程序。

(a) 提交初始建议书

90. 对于向所在国政府提出发展私营基础设施建议的公司或项目联营集团，可请它们提交一份初始建议书，其中应含有下列资料：关于本公司或有关公司的说明（同时提及以往的项目、财务资料）；项目（项目类型、地点、地区影响、拟议的投资、运营成本、财务评估、需由所在国政府或第三方提供的资源）；用地（所有权以及是否需要租用土地或其他财产）；对服务和工程的说明。

(b) 初始回应和正式建议书

91. 在初步审查之后，所在国政府应在一段合理的短时期内通知公司，该项目是否具有潜在的公共利益。如果所在国政府对项目作出积极反应，则应邀请该公司提交一份正式建议书，其中除初始建议书中述及的事项外，还应包括一份技术和经济可行性研究报告（包括特点、成本和效益）以及一份环境影响研究报告。提交非邀约建议书的公司在整个程序中对其提交的全部文件保留所有权，如果建议书被拒绝，这些文件应归还公司。为了不影响提交非邀约建议书的积极性，似宜规定，在若干年内，对于被拒绝的项目，不得在不邀请提出原始建议的公司的情况下再征求其他建议书。

(c) 公开建议书

92. 如果所在国政府接受了建议书，授标当局便应进行上文第 43-80 段所述的公开挑选程序，并应邀请提出原始建议书的的公司参加。在这些程序中，作为对提交原始建议书的奖励，可在最后评分之时另给提交原始建议书的的公司一个优惠幅度。

93. 在随后的程序中，授标当局可能需要使用当初连同非邀约建议书一起提交的设计、图纸和其他文件。因此，如果授标当局尚未取得对这些设计、图纸和文件的知识产权，则应在此阶段解决涉及这些知识产权的可能问题。[委员会似宜考虑对这个问题是否应作进一步阐述。]

I. 复审程序

94. 为使挑选程序的管理规则得到妥善遵守，一项重要的保障措施是项目联营集团有权要求重新审查授标当局违反这些规则的行为。复审程序的基本内容可取自贸易法委员会示范法第六章，然后作必要的修改。

J. 挑选程序的记录

95. 为了确保透明度和明确责任，以及为了便于受害的项目联营集团行使其要求复审授标当局的决定的权利，法律应规定授标当局对有关挑选程序的关键资料保留适当的记录。

96. 授标当局应保留的记录首先应是含有关于挑选程序的一般资料，如同公共采购通常所需记载的资料（例如贸易法委员会示范法第 11 条所列的资料），其中包括：

(a) 授标当局为之征求建议书的项目的说明；

(b) 提交建议书的项目联营集团成员公司的名称和地址，以及订立项目协议的项目联营集团各成员的名称和地址；

(c) 关于项目联营集团资格或缺乏资格的资料；评价和比较建议书的简况，包括采用的任何优惠幅度；

- (d) 价格或确定价格的依据，以及建议书和项目协议的其他主要条款概要；
 - (e) 有关对资格预审文件或征求建议书的文件加以说明的请求及所作出答复的简况，以及对这些文件任何改动的简况；
 - (f) 如果全部建议书都被否定，应对此作出说明并陈述否定的理由。
97. 除上述资料外，还可要求授标当局在挑选程序的记录中列入如下资料：
- (a) 授标当局委托进行的初步可行性研究的结论，以及合格的投标公司提交的可行性研究的结论概述；
 - (b) 资格预审合格的项目联营集团名单；
 - (c) 对于资格预审合格的项目联营集团的构成，如果随后又允许其改动，则说明允许改动的原因，并列出于新成员或有关联营集团吸收的成员的资格的结论；
 - (d) 如果授标当局认为最具优势的建议书不是预期产出单位报价最低的建议书，而是另一份建议书，则授标委员会说明如此定论的理由；
 - (e) 如果与提交最具优势的建议书的联营集团进行的谈判以及随后与符合条件的其余联营集团进行的任何谈判都无法达成项目协议，则对此加以说明并阐明理由。
98. 如果挑选程序涉及直接谈判（见第 81 - 86 段），则似宜在有关挑选程序的记录中列入如下资料：
- (a) 说明授标当局认为应进行直接谈判的理由根据及有关情形；
 - (b) 应邀参加谈判的公司名称和地址；
 - (c) 如果这些谈判未达成项目协议，则对此加以说明并阐明理由。
99. 如果挑选程序是因为由于非邀约建议书而进行的（见第 87 - 93 段），则除上述资格外，挑选程序的记录中还似宜列入如下资料：
- (a) 提交非邀约建议书的公司名称和地址及有关情况的简要说明；
 - (b) 授标当局的鉴定，认为该项非邀约建议书符合公共利益。
- [委员会似宜考虑是否宜列入一段论述，说明哪种资料应向公众公开，哪些资料应保留只供所在国政府和建议人查阅。]