



联合国国际贸易法委员会
第四十七届会议
2014年7月7日至18日，纽约

今后可能在公私伙伴关系领域开展的工作

贸易法委员会公私伙伴关系学术讨论会的报告 (2014年3月3日至4日，维也纳)

秘书处的说明

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 促进有效公私伙伴关系的重要性 (A/CN.9/820, 第 71-75 段)	4-5	3
三. 学术讨论会之前的准备性研究和协商 (A/CN.9/819, 第 10-23 段)	6-16	3
四. 公私伙伴关系方面进一步立法工作的主要议题	17-128	5
A. 公私伙伴关系方面今后任何立法案文的范围 (A/CN.9/819, 第 24-42 段)	18-33	5
1. 哪些项目应被视为公私伙伴关系?	19-26	5
2. 哪些项目能够而且应该在公私伙伴关系方面的立法案文中加以规范?	27-33	7
B. 供纳入立法案文的关键专题	34-120	8
1. 体制框架 (A/CN.9/819, 第 43-52 段)	35-40	8
2. 跨国界公私伙伴关系 (A/CN.9/819, 第 53-56 段)	41-44	9
3. 治理和社会责任 (A/CN.9/819, 第 57-63 段)	45-52	10



4.	供资和投资议题 (A/CN.9/819, 第 64-70 段)	53-60	11
5.	与小型运营商建立的公私伙伴关系 (A/CN.9/819, 第 71-76 段) ...	61-66	12
6.	公私伙伴关系与其他法律保持一致 (A/CN.9/819, 第 77-92 段) ...	67-74	13
	(a) 反腐败和廉正措施	71	13
	(b) 利益冲突	72-74	13
7.	项目规划, 包括风险分担和政府支助 (A/CN.9/820, 第 1-7 段) ...	75-83	14
8.	风险分担和政府支助 (A/CN.9/820, 第 8-14 段)	84-89	15
9.	项目合作伙伴的选定 (A/CN.9/820, 第 15-20 段)	90-95	15
10.	国内优惠 (A/CN.9/820, 第 21-23 段)	96-97	16
11.	审查和质疑机制 (A/CN.9/820, 第 24-27 段)	98	17
12.	非邀约投标书 (A/CN.9/820, 第 28-34 段)	99-101	17
13.	立法或合同的规定 (A/CN.9/820, 第 35-40 段)	102-107	17
14.	裁决后争端 (A/CN.9/820, 第 41-51 段)	108-113	18
15.	透明度等问题 (A/CN.9/820, 第 52-59 段)	114-118	18
16.	关于公私伙伴关系立法案文拟订工作范围的结论	119-120	19
C.	今后立法案文——公约、示范法或立法指南的性质?	121-128	20
五.	结论	129-130	21

一. 导言

1. 委员会在其 2013 年第四十六届会议上审议了之前于 2013 年 5 月 2 日至 3 日举行的关于今后可能在公私伙伴关系领域开展的工作的学术讨论会的报告。委员会确认公私伙伴关系对基础设施和发展的至关重要性，请求开展进一步筹备工作确定明确的任务授权，然后再决定是否让工作小组承担公私伙伴关系方面的工作。¹因此，委员会一致认为应举行第二次学术讨论会，并将其结果提交给委员会第四十七届会议。²
2. 因此，学术讨论会于 2014 年 3 月 3 日至 4 日在维也纳举行。讨论会汇集了来自政府、政府间组织和国际非政府组织、私营部门和学术界的专家。学术讨论会讨论了公私伙伴关系方面的立法工作是否及时和可行、公私伙伴关系方面今后任何立法案文的范围和关键技术问题。
3. 学术讨论会的审议工作依据的是讨论文件（A/CN.9/819 和 A/CN.9/820 号文件）、背景材料和讨论会上的发言，可查阅 www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/public-private-partnerships-2014.html。

二. 促进有效公私伙伴关系的重要性（A/CN.9/820，第 71-75 段）

4. 讨论会赞同委员会和其他机构在讨论文件中报告的结论，即有效和高效的公私伙伴关系对可持续经济和社会发展至关重要。它强调基础设施需求和满足这些需求的公共资金之间的缺口巨大，正在拉大（基础设施资金缺口），援引的数字是非洲每年 400 亿美元，东南亚远不止这一数字。有人注意到，仅亚洲和太平洋地区在 2020 年前每年的基础设施投资需求就超过 7,500 亿美元。³因此，讨论会指出为这类投资筹资的公私伙伴关系潜力越来越大。
5. 讨论会商定，需要考虑的一个主要问题是贸易法委员会的立法案文对促进有效公私伙伴关系的潜在贡献，并指出捐助机构包括多边开发银行及其他联合国和区域机构已经就公私伙伴关系的使用提出建议并且正在设计相关项目。

三. 学术讨论会之前的准备性研究和协商（A/CN.9/819，第 10-23 段）

6. 学术讨论会指出，秘书处、专家和顾问对现行的公私伙伴关系法进行了广泛调查，以确定今后任何立法案文应包含的主要专题，为此参照这些法律在何种程度上(a)在包括贸易法委员会私人融资基础设施项目文书⁴的三个案文中体现了这些主要专题，以及(b)包括新的方法。

¹ 《委员会报告》，A/68/17，第 327 段，第 330-331 段。

² 同上，第 331 段。

³ 亚洲开发银行—亚洲开发银行研究院研究，亚洲基础设施建设。

⁴ 《贸易法委员会私人融资基础设施项目立法指南》（附《立法建议》）和《私人融资基础设施项目示范立法条文》，可查阅 www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html。

7. 讨论会听取了对调查的详细介绍。讨论会注意到顾问报告所采用的方法和所得结果，⁵A/CN.9/819号文件第15-18段也概述了这些方面。

8. 对58个国家的法律进行的调查估计涵盖全世界公私伙伴关系法律的80%。样本被认为具有代表性，因为有关国家是从各区域选择的，经济发展水平各不相同，法律传统也各异。该调查分析了总体立法和体制框架、项目风险和政府支持、私人当事方的选择、设施的建造和运营、期限、项目协议的延长和终止以及争议的解决。这些调查评估了在何种程度上遵守了私人融资基础设施项目文书中的各专题领域。

9. 调查的大多数公私伙伴关系法反映了《立法指南》的主要专题，但总体上说，42%的国家不符合《立法建议》。执行这些建议的方法相差悬殊。遵守差距更常见于监管框架和合同条款，而不是甄选程序。发现在争议的解决方面符合程度最低（《立法指南》第六章）。

10. 另一方面，还有人指出，欧洲复兴开发银行对其业务所在国公私伙伴关系法的分析发现，争议解决方面的规定表明极其严格地遵守了私人融资基础设施项目文书。

11. 一些法域的程序和其他监管标准涉及主要法律中缺失的一些专题。总体而言，调查发现在国内法律的范围没有重大区域性差异，尽管与会者承认一些拥有成熟公私伙伴关系的法域未被纳入调查（包括联合王国）。调查结果还发现私人融资基础设施项目文书根本没有涉及的专题，或者仅出现在《立法指南》中（“缺口部分”）。与会者提供了有关国内法律中一些缺口部分的法律条文的例子。

12. 与会者从各自的经验中分享了有关的进展情况。据报告，在澳大利亚和联合王国，新出现的供资机制和风险分布形式正在改变公私伙伴关系的治理和结构，包括甄选方法。

13. 研究、协商所得其他主要结论以及向学术讨论会报告的其他问题是：

(a) 发展中国家对公私伙伴关系的使用越来越多，处于各种发展水平的国家正在出台公私伙伴关系法；

(b) 现行公私伙伴关系法在范围和质量上各不相同；

(c) 2009年后通过的公私伙伴关系法更加全面，与早先的案文相比，涉及《立法指南》的更多内容。它们包含新的方法，尤其是在治理和规划方面。早先的案文大体上侧重于公私伙伴关系的采购方面，有人指出这是不够的；

(d) 在有些情况下，立法空白靠严格的行政审批要求（借助各种委员会和事前审查手段）来弥补，这表明对一些公共当局及其顾问可能缺乏信心。有人指出，在这种情况下如果没有强有力的体制框架，则会严重妨碍有效的公私伙伴关系；

⁵可查阅：www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/public-private-partnerships-2014.html。

(e) 有人发现为了消除早先立法的缺陷，相对频繁地更新了国内公私伙伴关系法；

(f) 可以看到公私伙伴关系某些方面的政策解决方案出现趋同，包括以前未被视为适合立法处理的专题的解决方案，并反映出一些公私伙伴关系市场和市场发展日益成熟。

(g) 然而，许多法域都在努力颁布有效的公私伙伴关系法，并且正在从头开始制定解决方案，原因是没有明确和一致的模式可作为国家立法的基础。

14. 学术讨论会得出结论认为，在公私伙伴关系总体范围方面依然存在着差距和巨大差别，一致认为贸易法委员会新的公私伙伴关系立法案文是必要的，也是及时的。讨论会指出研究和报告表明这样一个立法案文的入手点应当是私人融资基础设施项目文书（下文第四节详加阐述），并建议为便于使用起码应合并这三个相关的案文。另外，由于在相对短的时限内明确需要这一案文，应认真考虑所应开展的工作的范围。

15. 与会者强调，立法案文不会取代制定进一步指导、具体部门守则、标准和其他工具以支持有效实施和使用公私伙伴关系法的必要。

16. 与会者还一致认为，没有接受调查的一些国家（如中国、南非和联合王国）拥有能够而且必定会充实贸易法委员会工作的丰富经验和/或完善立法。此外，正在研究妨碍有效公私伙伴关系的障碍（如为什么对公私伙伴关系的投标意向有限）的其他机构的工作应得到考虑。

四. 公私伙伴关系方面今后进一步立法工作的主要议题

17. 学术讨论会指出，协商和研究结果确定了公私伙伴关系立法案文中必须涉及的一系列关键问题。如下文报告的那样，讨论会依次审议了这些问题，并得出结论，认为将需要更新私人融资基础设施项目文书，提供比现行条文更详细的条文，并出台新的条文。

A. 公私伙伴关系方面今后任何立法案文的范围（A/CN.9/819，第 24-42 段）

18. 讨论会确认了与公私伙伴关系立法案文有关的两个关键议题：(1)哪些项目应被视为公私伙伴关系，以及(2)是否应规范这些项目。另有人回顾，立法案文的范围应当明确，以便委员会能够评估相关的资源影响。

1. 哪些项目应被视为公私伙伴关系？

19. 学术讨论会回顾，现在普遍承认公私伙伴关系是一个法律概念，但对公私伙伴关系没有形成普遍定义。然而，与会者一致认为，一个项目必须包含可被归类为一种公私伙伴关系的某些特征，包括：由公共当局甄选一个私人当事方建造、改建、维护和/或运营基础设施，并且/或者由其提供服务，以及在这些当事方之间建立长期合同关系。一些与会者还认为应具备所有这些特征。另有人

补充说，公私伙伴关系涉及私人对项目的大量投资，并要求私人当事方至少承担部分项目风险，也可能是很大一部分风险。

20. 与会者一致认为，公私伙伴关系这一用语实际上被用来指许多形式的项目，其中包括：

(a) 涉及基础设施建设的项目，附带提供服务，包括设施维护和运营以及为公众（最终用户）提供服务，又称为社会服务或公共事业服务；

(b) 涉及基础设施建设的项目，附带提供有限服务，如设施维护和运营；以及

(c) 仅提供服务的项目（有时称作外包合同），不涉及基础设施建设，可以包括维护、运营以及公共事业或公共服务。

21. 与会者注意到关于私人当事方付款的两个机制，即：

(a) 直接由公共当局向私人当事方付款的公私伙伴关系（“公共金融机构——公私伙伴关系”）；以及

(b) 通过对用户收费向私人当事方付款的公私伙伴关系（“特许权公私伙伴关系”）。

有人指出，公私伙伴关系项目可结合两种付款机制。

22. “基础设施外加服务型公私伙伴关系”一语用来描述上文第 20(a)和(b)段所述那类公私伙伴关系，因为在这两种类型中，私营部门为最终用户提供公共服务。这种基础设施外加服务型公私伙伴关系的特许权向来被视为最常见的公私伙伴关系形式。然而，在 2004 年以来澳大利亚、法国和联合王国的公共金融机构——公私伙伴关系项目的例子中，私人当事方建造设施（为此提供了资金），在其后负责设施的维护（并可能还负责运营）。有人说，医院、学校、监狱和其他公共建筑或者所谓的“非商业”部门多采用此种做法，不过这种做法也可用于交通和住房等非营利性项目。在此类项目中，整个合同期期间都在交工时定期支付固定款项和所提供服务的费用，支付方是公共当局而不是最终用户。设施建成后提供的服务，如医疗服务或教育服务，由公共当局提供，而不是由私人当事方提供。有人指出，为提供这些非商业服务而使用的相应合同并不要求对私人融资基础设施项目文书作重大修改。

23. 有人说，在许多法域，后一种项目类型占主导地位。然而，有人指出，这种类型没有把商业风险转嫁给服务提供商，因此，对于这些项目实际上是否属于公私伙伴关系，人们的意见各异。其他项目类型，如设计和建造合同以及当下没有服务条款的翻修合同，未被视为公私伙伴关系，而被视为公共采购合同。然而，有人指出，许多国家的公私伙伴关系法包括针对此类项目的条文，部分原因是依照传统的公共采购法无法进行这些项目。还指出，私有化不是公私伙伴关系。

24. 在私人提供社会服务和管理合同方面，仅提供服务的项目可见诸于澳大利亚，例如，不负责有形基础设施的建造和运营。另外，在这方面，关于这些项

目是否实际上属于公私伙伴关系，以及是否能够依照传统的公共采购法实施这些项目，也是有不同看法的。

25. 自发表私人融资基础设施项目文书以来，所述其他形式的公私伙伴关系愈加引人注目，其中包括机构型公私伙伴关系，即通过公共当局与私人服务提供者的合资企业运营的公私伙伴关系，以及私人股东是国有企业的公私伙伴关系结构。注意到越来越多的国内法律也对这些公私伙伴关系作了规定，它具有私人当事方中的公共事业的共同特征。

26. 与会者一致认为，由于存在着这些新形式的公私伙伴关系，需要对私人融资基础设施项目文书进行修订，这样既可以扩大所涉及项目的类型，又可以更新关于项目本身的指导意见。据报告，在这方面，《立法指南》目前实际适用的项目恰恰是其本来并未涵盖的项目，拟订新的案文可以解决这一问题。

2. 哪些项目能够而且应当在公私伙伴关系的立法案文中加以规范？

27. 与会者一致认为，公私伙伴关系立法案文应当包括基于上文第 19 段所述公私伙伴关系起码特征的项目，但不给出定义本身。也就是说，不论是由公共当局、最终用户还是由二者共同支付服务费用，一份案文都将最有效地涉及提供相关服务（包括维护型服务和公共服务）的基础设施的设计、建造、翻修和融资项目。就本报告而言，这种公私伙伴关系被称为“核心公私伙伴关系”。有人指出，这种做法将使得今后的立法案文能够基本上以私人融资基础设施项目的这些文书为基础。与会者强调，这些形式的项目将是填补上文第 4 段提到的基础设施缺口所需的主要项目。

28. 与会者也一致认为，还将处理可纳入核心公私伙伴关系但不大幅增加工作量的其他形式公私伙伴关系。否则，这些非核心公私伙伴关系将留给今后可能增加的工作。欲了解学术讨论会期间审议的两个例子，参见下文的 B.4 节和 B.5 节。

29. 讨论会还也确认了先前的建议，即自然资源特许权（例如，石油和天然气及采矿业的特许权）和农业特许权应排除在贸易法委员会的立法案文之外。这种特许权将不涉及服务提供和风险转移，而是涉及特定部门问题。此外，有人说许多这类项目已经是现有重要国际指导的主题。

30. 讨论会还建议，拟议的立法案文应述及下述核心公私伙伴关系形式：

(a) 仅涉及维持型服务规定的公私伙伴关系。主要关切点包括，这些项目缺乏特许权安排中对定期或市场调整的纪律约束。在可能达 25 年的合同期内，至关重要的是健全的准备性研究，其中包括资金效益评估、公共部门比较基准和承受能力，特别是在国家担保最低支付额的情况下。这方面引用了巴西的例子（该国建立了这种担保基金）。此外，有必要调整对这类公私伙伴关系中常见的中小型项目的规范条例，例如，颁布标准化文件和简化程序；

(b) 机构型公私伙伴关系。主要关切点包括，需要对私人当事方中的公共利益以及合资企业中的私人股东（亦即项目的受益人）的选择加以规范，以解

决治理风险（如利益冲突和腐败），以及对透明度和竞争造成的风险。有人注意到，在公共当局委托服务的情况下，如果投标人中的公共利益占多数，治理风险特别大，因为不会形成真正的竞争，而且会有利益冲突。有些国家的国有企业占很高比例，此种机构型公私伙伴关系被用来规避公私伙伴关系法规，因此特别令人关切。

31. 在各种形式公私伙伴关系中出现的其他挑战包括，使合同适应不断变化的市场环境以及监管和社会经济状况的变化、提供创新服务方式（例如，通过取缔政府垄断或新兴服务需求来促进），鼓励竞争性投标以及确保持续提供服务。这些问题都要求就订立有效的全球和长期合同提供比现在更有针对性的指导。在此，与会者强调，现行法律普遍不足以使合同适应不断变化的情况。

32. 还补充说，这些问题将主要要求变通和延伸适用这些私人融资基础设施项目的文书，而不是制定全新的概念。对私人融资基础设施项目文书的修订也可借鉴国家一级现有的高质量条例和经验；机构型公私伙伴关系的例子包括关于将合资企业中的公共利益限于持有少数股权（所举的例子是 20%）的条文，以及借鉴项目授标程序要求在甄选私人股东时采用透明甄选程序。

33. 尽管有些公私伙伴关系可能属于现有公共采购法和/或特许权法的范围，但有人认为，这些法律没有涉及公私伙伴关系的所有相关方面。因此，指导意见应建议制定连贯一致的法律框架，要求采用同样的治理、廉正和程序标准实现资金效益并切实有效地为所有项目提供基础设施和服务。因此，举例来说，可以把现行的特许权法纳入一个有利于公私伙伴关系的更广泛的立法框架。

B. 供纳入立法案文的关键专题

34. 本报告以下各节载列学术讨论会认为现行私人融资基础设施项目文书未作充分规定的主要技术问题。学术讨论会强调指出，这些问题只是择其要者，无意作为拟订公私伙伴关系立法案文时需要考虑的专题的详尽清单。

1. 机构框架（A/CN.9/819，第 43-52 段）

35. 与会者强调旨在为公私伙伴关系整个生命周期提供支持的健全机构框架非常重要。“公私伙伴关系机构”常见于国家一级，但在最高度发达国家以外，足够综合性框架的实例很少见。据指出，在其他地方，投标人对国家框架的审慎调查往往促使投标人不参加投标，或者只有较弱的投标人参加投标。

36. 与会者补充说，特许权公私伙伴关系尤其亟需一个更好的机构框架，这种伙伴关系与私人融资基础设施公私伙伴关系有质的不同，后者可借鉴由来已久的公共采购经验。能力建设方面的关键需要包括：长期合同的设计和管理；应对监管、政治局势和公共支付能力方面的变化以及合同的改动如服务范围方面的改动；处理习惯法、税法、土地使用、征用以及影响提供服务和环境影响的问题。可以设想每个项目都由几个职能部委参与，其中许多部委需要接受关于公私伙伴关系这种新技术的教育。

37. 还补充说，该机构需要提供一个即将实施项目“一览表”。要想吸引有适当资质的投标人，该一览表需要在国内和国际上广为人知。此外，该机构需要开发用来监测项目的设计和实施的工具。

38. 与会者提出，如果该机构同时被赋予业务职能和监测职能，就有发生利益冲突的可能性。据指出，可对贸易法委员会有关公共采购机构的工作（《贸易法委员会公共采购示范法颁布指南》）加以调整，以便从总体上防止这种利益冲突。

39. 强调需要有一个中央机构，该机构要能够接触最高当局，并有能力领导各部委。还认为地区和地方机构至关重要，有助于确保公私伙伴关系和相关服务主权以下级别市场的容量为人所知。反过来，这又意味着需要在各级机构之间进行协调并对现有结构进行整合，以确保本地具备核心能力，这是美利坚合众国等采取的做法，还提到印度尼西亚计划建立的国家制度。指出联合国欧洲经济委员会（欧洲经委会）“公私伙伴关系准备情况评估工具”可帮助各国对本国的制度进行分析。

40. 总之，与会者一致认为，一个适当的机构框架的上述关键特征将有助于高标准的治理。认为学术讨论会收到的参考资料和各国经验表明，就立法条文和配套指导意见达成共识相对容易些。

2. 跨国界公私伙伴关系（A/CN.9/819，第 53-56 段）

41. 有与会者指出，跨国界项目（跨国界公私伙伴关系）具有越来越大的吸引力，它们提供了交通走廊等综合网络；它们还使超过任何一个国家国力的项目得以实施。不过，有报告称，它们提出了私人融资基础设施项目文书未提及的具体问题——包括不同的法律体系和多边协定。据认为，国家一级缺少关于跨国界公私伙伴关系的指导意见妨碍许多国家设想和建立跨国界公私伙伴关系。

42. 与会者分享了涉及不止一个国家的跨国界公私伙伴关系和相关联合项目方面的经验，这种经验突出说明，需要在该领域进一步开展工作。指出在“非洲发展新伙伴关系”下未采购任何项目，奥地利和匈牙利以及法国和联合王国在交通部门的一些联合项目都以失败告终。不过，电力和能源部门的经验较为成功，包括在非洲、东南亚和拉丁美洲。

43. 一致认为公私伙伴关系立法案文应涉及跨国界公私伙伴关系的私法方面。与会者审议了载于 A/CN.9/819 第 55 段的三个选择。经过讨论，一致认为第二个选择较为可取，其中并用以下两种手段，其一是制定有限的新的立法条文，其二是就如何使用、通过和调整私人融资基础设施项目文书中和国家一级的现有条文提供指导意见。

44. 学术讨论会一致认为就该解决方案达成共识也是可行的。

3. 治理和社会责任 (A/CN.9/819, 第 57-63 段)

45. 据指出, 私人融资基础设施项目文书并未作为单独的专题述及治理和社会责任问题, 但是 (如 A/CN.9/819 号文件所指出), 这些问题对于通过公私伙伴关系促进社会和经济发展至关重要。在这方面, 一致认为立法案文应当要求, 通过公私伙伴关系追求的发展目标应当是透明的。

46. 强调公私伙伴关系背景下的治理比公司治理复杂得多——需要考虑广泛的利益攸关方、复杂的组织结构、社会责任 (提供公共服务) 和长期合同关系, 并且需要酌情将这些方面纳入立法案文和相关的指导意见。这里, 产生了行政责任这一概念, 因为公共服务需要应当在以下方面发挥推动作用: 成为对社会负责的项目需要考虑哪些方面。公共部门比较基准、资金效益分析和经济效益和影响研究将是进行审慎调查并确保这项工作公正不偏和公共行政尽心尽责的关键。

47. 与会者讨论了该项制度中关键的制衡因素, 其中包括作用和职责以及职能分离问题, 不分离职能将引起潜在的利益冲突。此外, 需要制定制度鼓励合乎道德的行为和遵守诚信义务。公私伙伴关系法可以就道德审查委员会作出规定, 正如在研究的一个案例中看到的那样。具体手段将包括保护举报人以及利益冲突条文。

48. 与会者指出这些问题是可持续性的一个不可分割的方面, 而可持续性正是《里约+20 宣言》的推动因素。提请学术讨论会注意现有的标准——即国际 26000——该标准可作为公私伙伴关系背景下相关条文的一个有益起点, 也使民间社会能够提供投入。

49. 此外, 指出公共当局的最佳做法应当反映一些私营部门商业技巧, 私人当事方需要遵守一些公共服务标准。在实务层面, 经验表明公共当局缺乏谈判方面的专门知识、重新谈判项目涉及的问题和有关串通的指控正在损害良好治理和对公私伙伴关系的信任。有与会者指出, 公众对于为短期政治利益而开发项目以及相关治理问题的关切, 可通过扩大公众对项目规划和监测的参与来解决。

50. 与会者一致认为, 可以说这个问题在挑选公私伙伴关系项目方面非常重要, 挑选工作应按照总体基础设施计划进行, 而不是在逐个项目基础上进行 (更多内容见下文 B.7 节)。据指出, 开放该计划以接受公众监督是一个简单而有效的步骤。不过, 提请对于制定这方面的规范性法律条文要慎重, 因为这样做可能损害公共治理。在此, 提请学术讨论会注意查塔姆研究所的报告——“采掘业的冲突与共存”, 这份报告就标准和方法提供了指导。

51. 总之, 一致认为今后关于治理的立法案文应当涉及:

- (a) 如何查明、阐述和评价公共需要、社会和其他发展目标;
- (b) 如何平衡兼顾公共部门和私营部门的需要;
- (c) 如何制定适当的行为标准; 以及

(d) 如何避免将众多且相互冲突的政策目标纳入项目。

52. 还一致认为相关条文应当强调透明度，并借鉴讨论过的经验。此外，指出联合国秘书长最近关于“全球化及其对充分享受所有人权的影响”（A/Res/68/168）的报告将有助于将行为标准纳入公私伙伴关系项目，这样，就适当的立法条文和配套指导意见达成共识应当也是可行的。

4. 供资和投资问题（A/CN.9/819，第 64-70 段）

53. 学术讨论会获悉，传统的私人融资基础设施供资方法（基于 80-90%的债务对 10-20%的股本）假定私人当事方将承担大部分项目风险。然而，最近的经验表明，公共当局正在承担更多风险，包括公共服务需求量风险和再融资风险，并在收入流方面提供保证。

54. 据报告，现有模式的弱点，包括允许在二级市场变卖债务和股本，使抛售的投资者获得暴利，却使项目无法应对经营风险变成现实的情况。

55. 据指出，这些事件暗示着公私伙伴关系结构发生了根本性变化。建议在新的公私伙伴关系立法案中规定更多的公私伙伴关系模式，以克服这些弱点和适应不断变化的供资方法。又有与会者补充说，现行私人融资基础设施项目文书将对这些更多的模式构成障碍。

56. 此外，据报告，公私伙伴关系相对于项目价值的交易费用因过度投标和各种缴费而不断增加，到了被认为难以为继的程度（并超出预算拨款）。据欧洲投资银行称，合同后管理和项目运行成本可能高达项目成本的 10%。

57. 另一方面，长期投资潜在可用的资金储备——如来自养恤基金或退休基金的资金储备无法提供给公私伙伴关系。这些机构的长期投资时限及其在此类投资方面的长期经验表明，这些资金应当提供给公私伙伴关系。

58. 与会者分享了对替代供资模式及其实际操作的研究和协商的结果。这类模式包括将养恤基金投资于公私伙伴关系作为一种公共所有形式；在采购项目本身之前通过竞争进行债务或股权融资（例如，澳大利亚反向投标模式）；政府安排集合债务（例如，联合王国的聚合模式）；通过竞争选择项目公司经理，也是在采购项目之前。关于这种方法中的合同管理制度，提到不分配利润模式和公共当局保证内部回报率模式。指出这些模式将减少交易时间和成本，同时使公共当局能够通过倒置上文所述的传统债务-股权比率来控制服务的提供。

59. 虽有会者指出公私伙伴关系程序和合同的复杂性意味着程序复杂且费用增加，但其他与会者认为，私营部门提供服务的效率应能够抵消公私伙伴关系项目所产生的额外费用——这是公私伙伴关系背后的一个关键政策依据。同样，如果服务提供和相关风险没有转移给私人当事方，公私伙伴关系的一项关键职能将缺失，该项目可能不属于上文第 19 段所述意义上的公私伙伴关系。

60. 考虑到所述一些模式的新颖性，以及需要确保工作组给委员会建议中有明确的工作范围，学术讨论会决定应进一步研究影响新产生供资模式的障碍的性质。假定不能将这类模式纳入核心公私伙伴关系方面的立法案文，以及鉴于在

基础设施开发和公共服务提供方面吸引适当长期投资的重要性，今后将向委员会提出进一步建议，说明如何制定有关这些模式的法律。同时，拟议的工作范围将限于核心公私伙伴关系。

5. 与小型运营商建立的公私伙伴关系 (A/CN.9/819, 第 71-76 段)

61. 学术讨论会听取了对非洲和拉丁美洲这类小型公私伙伴关系的介绍。与会者指出，并没有“小型”本身的定义，但发现这些项目普遍在地方和区域一级，较之上文所述的传统核心公私伙伴关系，规模一般较小，期限也较短。曾有关于废物和水服务、旅游、公共住房和其他服务部门小型公私伙伴关系的报道。

62. 有与会者建议，小型公私伙伴关系可进一步分为主权以下级别公私伙伴关系和微型公私伙伴关系，前者较容易纳入一般性的公私伙伴关系立法和机构框架。在这方面提到摩洛哥的经验。还有与会者指出，将小型公私伙伴关系打包处理既扩大了公私伙伴关系的规模，也使其更有效率。

63. 然而，同所有公私伙伴关系一样，这种公私伙伴关系的核心是如下概念，即公共部门和私营部门商定根据服务合同和特许权机制共同提供服务并分担相关风险。与小型运营商建立公私伙伴关系需要良好和专门制定的治理结构、适当和有效的机构支持、法律确定性和良好做法，但必须简化程序监管框架与合同形式，才能使交易成本不令人望而却步。开发创新型金融工具的需要、能力发展和专家指导是取得成功的关键因素，并且应鼓励民间社会参与。在这方面，提到法国行政法院与法国开发署和世界银行合作建立实践社区的工作。

64. 在融资方面，指出公共财政需要有银行贷款和其他项目融资作为补充，利用发展银行、小额融资和其他民间组织和基金会等。有与会者质疑这类模式在多大程度上可纳入核心公私伙伴关系立法案文。

65. 此外，与会者回顾了贸易法委员会往年在处理微额金融方面遇到的困难，部分原因是这种工作存在着重复其他发展机构工作的风险。同样，与会者敦促学术讨论会避免提出将重复贸易法委员会正在就为中小微企业创造有利法律环境开展的工作的任何建议，虽然有与会者指出，这项工作目前侧重于企业正规化，无意涵盖与公共部门的伙伴关系。

66. 与会者强调在今后任何公私伙伴关系立法案文中促进与小型私人运营商的公私伙伴关系具有重要意义，因为它们有可能为可持续发展做出贡献。但是，这种公私伙伴关系是否可以纳入这种案文将处理的核心公私伙伴关系尚不清楚：微型企业可能需要一个非常简化的制度，但其他中小型企业也许能够按照为核心公私伙伴关系制定的制度运作。因此，与会者一致认为，这个问题将在拟订公私伙伴关系方案案文时考虑，在此过程中将考虑到贸易法委员会为中小微企业创造有利法律环境工作所取得的进展、关于核心公私伙伴关系的立法案文可能对与小型私人运营商建立公私伙伴关系构成的障碍、在运作此类公私伙伴关系方面取得的经验以及其他进展。此后，可能向委员会建议今后就与小型私人运营商建立公私伙伴关系开展工作。

6. 公私伙伴关系与其他法律保持一致 (A/CN.9/819, 第 77-92 段)

67. 确保这种一致性被确认为对公私伙伴关系项目取得成功至关重要。与会者强调了相关法律的范围，目前的《立法指南》述及其中的许多法律。据报告需要更新或附加条款的问题包括：关于促进和保护投资的法律、许可问题、数据保护和信息披露以及新的风险领域——如发展中世界和发达世界的政治风险。

68. 学术讨论会回顾，对这类问题最有效的解决办法是制定一份综合性指南，为今后的公私伙伴关系立法案文提供支持。

69. 学术讨论会还听取了以下内容，即公共采购法和特许权法相互重叠的问题以及今后任何公私伙伴关系立法都需要认真审议，尤其是因为许多国家正在处理公私伙伴关系问题，将其作为实现采购制度现代化工作的组成部分。同样，据指出与多边发展银行等捐助机构的方法相协调将对各国有所帮助。

70. 学术讨论会指出，随着《联合国反腐败公约》（《反腐败公约》）在私人融资基础设施项目文书颁布之后生效，尤其应把两个领域纳入今后的公私伙伴关系立法案文。

(a) 反腐败和廉正措施

71. 首先，今后的公私伙伴关系立法案文应落实《反腐败公约》第九条（“公共采购和公共财政管理”）和第十二条（“私营部门”）的要求。配套的条文和指导意见也应借鉴经合组织《公私伙伴关系公共治理原则》、欧洲经委会《促进公私伙伴关系良好治理指南》和《贸易法委员会公共采购示范法》等等。

(b) 利益冲突

72. 与会者强调了公私伙伴关系中利益冲突的复杂性，指出这类项目涉及多种利益攸关方和合同安排，而如下情况使这个问题进一步复杂化：当事方在所涉不同合同方面能力可能不同，因此，可能会有利益冲突，尤其是在发生争议时。

73. 还指出，现行私人融资基础设施项目文书及其他案文缺少具体条文。与会者一致认为，今后的立法案文应解决个人和组织利益冲突问题，特别是落实《反腐败公约》第八条和第九条第四款第(五)项，以涵盖利益关系申明、筛选程序和培训要求以及合同安排。除《公共采购示范法》外，今后的立法案文也将借鉴欧洲联盟 2014 年关于特许权的指令。

74. 与会者一致认为，现有资料来源表明，就适当的立法条文和配套的指导意见达成共识也是可行的。

7. 项目规划，包括风险分担和政府支助（A/CN.9/820，第 1-7 段）

75. 与会者回顾，尽管私人融资基础设施项目文书和其他公私伙伴关系国际案文述及项目规划，但世界银行等机构认为这个领域特别薄弱，特别是在拟订项目一览表方面。

76. 拟订公私伙伴关系立法案文方面的关键领域包括：通过制定基础设施总体计划查明公共服务需要并确定这些需要的先后顺序，并在宏观层面上确保有透明的预算框架。在微观层面以及在总体计划内部，具体项目的规划可以参照商业论证、资金效益、支付能力、公共采购比较基准以及利用公共部门比较基准和其他机制的公私伙伴关系。

77. 虽然与会者一致认为项目一览表具有透明性在鼓励投标人参与方面至关重要，他们也一致认为，拟议项目的计划在向市场公布之前应当比较成熟。指出如果在此阶段无法证明商业上的可行性，据此进行的采购不可能引起足够的兴趣。

78. 与会者还一致认为，项目周期的这个阶段可分为两个主要时期：第一个时期是审议是否使用公私伙伴关系或者进行传统的公共采购。补充说这一时期应遵循预先设定的步骤，并应与有关国家的所有相关机构一道完成。第二个时期是编制向市场推介的项目，确保时限和供资方法的可行性。

79. 与会者强调需要整合规划工作与机构框架，因此认为今后的公私伙伴关系立法案文应赋予规划职能权限和需要遵循的主要程序。

80. 与会者还强调，规划阶段对于确保下述方面是至关重要的，即公私伙伴关系项目的长期性得到充分考虑，以便含有关于修改、扩大拟提供服务的范围和其他条款的复杂合同可载列于投标文件。与会者还回顾，确保公共及管理合同中所有相关合同条款广为人知并广泛传播非常重要。与会者一致认为，妥善的规划和筹备将有助于减少投标过程所需时间和成本，鼓励投标，并且将提高标书和由此订立的合同的质量。

81. 与会者一致认为，总体基础设施计划应予公布，但要有大意如下的明文规定，即它们不给潜在投标人带来有约束力的义务或权利（正如《公共采购示范法》所规定的那样）——否则，将妨碍有效地制定计划。此外，指出这种透明度机制可能降低不恰当的项目直接谈判风险，并可能有助于更好地处理非邀约投标书（关于这一点，见下文 B.12 节）。

82. 因此，与会者一致认为，立法案文应述及项目规划和筹备，并将借鉴目前的私人融资基础设施项目文书和上文提及的其他材料。有与会者指出，公共采购法一般不述及项目的规划阶段乃至制定总体基础设施计划的需要。因此，随附今后立法案文的指导意见需要鼓励各国确保连贯一致的同等要求适用于一国所有基础设施开发和相关服务的提供，而无论任何特定项目的供资机制如何，这既是为了良好治理的目的，也是为了避免扭曲关于项目融资的决定。

83. 尽管与会者确认实施规划和筹备相关条款需要具备强大的能力和提供有力的支持，但一致认为，通过借鉴上述资料来源和各国经验设计立法框架和指导意见，发现以协商一致方式达成法律解决方案是可行的。

8. 风险分担和政府支助 (A/CN.9/820, 第 8-14 段)

84. 与会者回顾，就公私伙伴关系风险分担方面的主要原则存在着共识：控制和减缓风险能力最强的当事方应承担这种风险。然而，有与会者指出这一原则在实际工作中造成很大困难。虽然详细的可行性研究可能会提高对风险的认识，但确定、界定和衡量风险是困难的，而且在整个项目期，风险可能各不相同。

85. 同样，任何当事方都不可能全面控制风险，不同当事方对风险的看法和描述可能各异。例如，工程师和建筑公司相互之间以及与融资人相比，对于风险、时机和报酬有着不同的概念。即使对于相关项目机构不能充分控制的风险，政府担保可能也是必要的。

86. 此外，指出人们有可能从文化或体制上不愿意接受为将任何风险转嫁给私人当事方而付费这一概念，因为公共部门可以通过汇集风险而自行保险。此外，就提供基本公共服务而言是否可以真正实现风险转移受到质疑——公共当局需要确保服务的连续性。

87. 从这个角度来看，有与会者建议应一并考虑风险和回报（即合理的利润水平），以便在整个合同中实现商定的平衡。此后，应视情况进行调整，以保持项目的基本平衡。条文的基础应该是长期管控风险，调整《立法指南》中现有的预防争端机制，以处理定期会议、合伙方式和管理变化的规则。

88. 在这方面，与会者强调良好治理原则应同样适用于对项目及相关协议的任何修改，澳大利亚采用的过程合同方法、挪威采用的质量准入方法以及联合王国采用的网关模型也可以作为良好做法的有用实例。特别是，这些原则载有指导意见，说明如何处理公私伙伴关系中注意到的乐观偏差。此外，有与会者指出，正如在上文供资和投资问题一节讨论的那样，加强对项目的长期股权参与可帮助确保风险转移在整个项目周期始终有效。

89. 与会者一致认为，关于核心公私伙伴关系的立法案文应对这些议题作出规定，将其作为规划和筹备过程的一个组成部分，并且资料来源表明就这些问题达成共识是可行的。可建议委员会今后单独处理只与非核心公私伙伴关系有关的其他问题。

9. 项目合作伙伴的选定 (A/CN.9/820, 第 15-20 段)

90. 学术讨论会听取了私人融资基础设施项目文书中有关甄选程序的详细条文的概要介绍。另据报告，传统的公共采购方法以公开招标为核心，不适合公私伙伴关系项目。不过，指出包括《贸易法委员会公共采购示范法》在内的现代采购法包含涉及公共当局和潜在投标人之间互动（讨论、对话和（或）谈判）

的较为合适的采购方法。还报告说，该《示范法》包含的一种方法——通过对话征求建议书——兼有私人融资基础设施项目文书中甄选方法和欧盟竞争性对话程序的许多特点以及两阶段招标（其本身就是多边开发银行采用的久经尝试和验证的方法）的程序严格性。

91. 尽管如此，有与会者注意到公私伙伴关系甄选程序需要顾及披露比公共采购程序更广泛的项目条款和条件、可能需要与所选项目合作伙伴进行谈判以订立合同以及签署合同后在运营阶段发生变化的概率。

92. 回顾《公共采购示范法》出于治理原因禁止进行合同谈判。公私伙伴关系经验表明，允许有项目伙伴以外的交易当事方——如融资提供者——被认为是在此阶段进行谈判的一个理由。与会者一致认为，没有参与甄选过程的当事方不应被允许参加这种谈判，这正是为了避免给良好治理带来风险，而这种风险是《示范法》规定禁令的原因。

93. 关于项目条款变化，与会者强调如果变化被认为是重大变化，现代采购立法可能需要新的采购程序。因此，公共采购程序需要作些调整以适应公私伙伴关系。

94. 学术讨论会听取了非洲开发银行实行改革以实现采购制度现代化的详细介绍，包括采购复杂基础设施项目的介绍。学术讨论会介绍了非洲开发银行章程中详细的采购政策基础、协商程序和时限。据指出，预期结果之一将是更大程度上依靠机构框架，以达到学术讨论会先前讨论的治理和成效标准，这样，改革方案将考虑所提出的许多问题。从这个角度来看，非洲开发银行也证实它是支持贸易法委员会公私伙伴关系立法案文的。

95. 与会者一致认为，对多边开发银行与贸易法委员会的关键原则和程序采取协调一致的办法非常重要。可能使用贸易法委员会公私伙伴关系立法案文的许多国家也将是这些银行的借款国，如果官员们需要与差异很大的不同制度打交道，其能力将会削弱。与会者一致认为，就考虑到上述问题更新私人融资基础设施项目文书中的甄选方法达成共识也是可行的。

10. 国内优惠 (A/CN.9/820, 第 21-23 段)

96. 与会者强调了这一专题的敏感性，因为很多制度（包括多边开发银行的制度和区域自由贸易协定）禁止在所涉采购中给予这种优惠。然而，在制定《公共采购示范法》时，曾与各国和这类机构进行广泛讨论，其结果是在该案中精心制订了一个解决方案。实质上，在履行国际义务并且保持严格的透明度和采取治理保障措施的前提下是允许给予这种优惠的。与会者一致认为，公私伙伴关系立法案文应遵循这种做法。

97. 有与会者补充说，公私伙伴关系立法案文需要考虑公私伙伴关系环境中的复杂情况。值得注意的是，优惠和旨在支持中小企业和其他弱势群体的其他社会经济方案可能仅适用于分包层面，定性评价标准和服务提供义务方面优惠的量化需要进一步协商和研究。与会者一致认为，确保获得优惠的投标者具备适当资质在实际工作中是至关重要的。

11. 审查和质疑机制 (A/CN.9/820, 第 24-27 段)

98. 与会者强调, 强有力的质疑机制对于确保有效参与公私伙伴关系投标以及执行《反腐败公约》第九条的规定是至关重要的。与会者一致认为, 《公共采购示范法》的条文提供了适当的标准, 应适用于公私伙伴关系——例如, 赋予在公共采购方面审理审查和质疑事宜的机构对公私伙伴关系的管辖权。

12. 非邀约投标书 (A/CN.9/820, 第 28-34 段)

99. 与会者详细审查了私人融资基础设施文书对此有争议专题的全面处理, 如 A/CN.9/820 号文件第 28-34 段所摘要介绍的。与会者一致认为应维持这种方法的本质。据报告, 一个国家寻求通过立法允许非邀约投标书的经验并非正面的。

100. 另据报告, 实践表明如果涉及非邀约投标书, 制定总体基础设施计划可带来巨大惠益。据指出, 如果确定的所有基础设施需要均载于该计划, 采用非邀约投标书的理由就会减少。不过, 仍然有必要制定有关非邀约投标书的条文, 因为这类总体计划处于起步阶段, 同时也要处理实际上已提交的非邀约投标书。私人当事方也许能够确定新的公共服务需要, 但潜在的服务提供商不大可能有力量量化它们是否有财力提供相关服务, 并证明公营部门或最终用户应该为相关服务付款。

101. 与会者一致认为有必要对私人融资基础设施项目文书的条文进行一些更新, 但这种修订不会很多。

13. 立法或合同的规定 (A/CN.9/820, 第 35-40 段)

102. 学术讨论会一致认为, 规范合同条款的潜在好处可能包括: 简化合同谈判, 降低交易成本, 并为弱势当事方提供更好的保护 (通常是公共当局, 因为在这类项目中, 公共当局的经验往往少之又少)。一个主要需要是确保提供服务的连续性。与会者一致认为, 就项目协议条款提供指导, 是公私伙伴关系机构应开展能力建设的一个关键领域。

103. 与会者一致认为, 提供一套项目协议推荐内容是有好处的 (如私人融资基础设施项目文书那样), 但与会者承认, 法律应在何种程度上确定这类条款本身是一个非常敏感的问题。

104. 一方面, 规范条款和条件以及其他文件将减少谈判中对专家的需要, 因而可降低交易成本和风险, 与会者建议应将合同表格纳入立法框架中。

105. 另一方面, 私营部门的代表建议赋予订立合同的充分自由, 以确保项目协议完全适用于现有项目。另有与会者指出, 在立法中制定指示性条款仍然意味着有关内容将因具体情况而迥异。

106. 有与会者指出, 项目协议的一个重要方面是对项目中的变动作出规定。与会者回顾了此前在学术讨论会上提出的合同均衡概念——以便在改动不可避免

的情况下有可能对此类长期合同作出改动，并且须作出适当赔偿。有与会者提出，这种做法使得有必要将核心合同原则纳入立法框架中。

107. 经过讨论，与会者一致认为将某些合同条款纳入立法框架将是可取的，但能够在多大程度上这样做仍有待确定。因此，这是公私伙伴关系立法案中需要开展大量额外工作的一个领域。

14. 裁决后争议 (A/CN.9/820, 第 41-51 段)

108. 与会者回顾，上文报告的顾问调查表明在这一问题上对私人融资基础设施项目文书的遵守相对不力，这与欧洲复兴开发银行的调查有所不同。

109. 对 A/CN.9/820 号文件所载关于本专题的讨论进行了某种深入审议。有与会者指出，解决争议的一个关键问题是，仲裁是否是解决项目周期这一阶段所产生争议的适当机制，如果是这样，如何确定适当的仲裁机构。非洲开发银行报告了它对非洲区域各仲裁中心的评估结果，其中确定至少三个国家的仲裁中心以及得到认可的国际中心有能力对非洲开发银行资助合同所产生的争议进行仲裁。与会者强调了对这些中心抱有信心的重要性，这意味着没有长期跟踪记录的中心需要得到支助。

110. 需要制定附加条文的其他问题包括：为解决争议的国家与国际仲裁机构提供指导意见，以及确保仲裁机构的独立性（事实证明，这一问题在国家层面较难处理，例如，在对监管机构和公共当局的决定提出质疑时）。

111. 与会者强调预防争议至关重要，现行《立法指南》曾对此作详细论述。其他方面包括，就选择管辖项目的法律和争议仲裁机构的关键作用、如何处理非仲裁因素和地方能力提供指导意见。此外，有与会者指出，让投资者有机会评论会影响一个项目的拟议条例将是一种重要的预防机制。

112. 与会者一致认为有必要开展进一步工作，以提供适当机制，防止和管控不属于公共当局和项目伙伴之间的争议。这些争议可能发生在股东、贷款方、运营联合体合作伙伴、监管机构和运营商以及承包商和分包商之间。在实际工作当中，经验表明国际仲裁往往允许自由选择仲裁机构，而对于此类可能产生的多种多样的争议，提议采取的一种解决办法是要求先穷尽一些步骤，然后将争议提交某些国际论坛。

113. 此外，与会者认为《立法指南》中的一些指导意见理论性过强，采取一种更切合实际的做法将有所助益。与会者一致认为，由于贸易法委员会在防止和解决争议方面具备丰富经验，因此，就悬而未决的问题商定法律解决办法也是可行的。

15. 透明度和其他问题 (A/CN.9/820, 第 52-59 段)

114. 与会者一致认为，透明度原则对于公私伙伴关系所有方面和各个阶段的良好治理都是至关重要的，并且加强了国家和国际层面的制度和监管。有与会者指出，透明的过程是鼓励参与并便利有效监测和评价项目的前提条件。

115. 不过，与会者认为透明度是实现问责的手段，并非目标本身，在这方面，公私伙伴关系的关键特征表明存在着一种复杂情况。例如，旨在鼓励例行公布公共合同的措施并未提及合同的变更，也未提及如何公布项目的股权转让，或者如何对待这类合同所载的不同类型的信息。例如，有关公共服务的提供的合同条款与涉及机密信息的条款应区别对待。此外，如何切实为公营部门和民间社会提供必要资源，以便在整个项目期和项目结束时对绩效进行评估，各国在这方面的经验少之又少。

116. 还补充说，透明度的另一个方面是公私伙伴关系的会计处理方法，实践中已在这个方面取得明显进展。据指出，公私伙伴关系不列入资产负债表（也就是说，它们没有增加公共债务负担），这一点历来被视为使用公私伙伴关系的一个主要推动因素，但加拿大和其他国家已采取行动，要求将公私伙伴关系的或有负债和资本形成纳入国民核算。正在国家和区域两级制定会计准则，并在这两级鼓励采用透明的预算编制程序——会上分享了包括美国和欧洲联盟成员国在内的一些国家在这方面取得的相关经验。

117. 补充说需要参照项目的社会经济目标及其成本效益来制定关键绩效指标。据指出，立法框架应当要求明确阐述这些目标并让公众可以查询。与会者一致认为，在整个公私伙伴关系期间通过透明度和其他手段确保问责对贸易法委员会而言非常重要，特别是鉴于公私伙伴关系和可持续发展指标之间的联系。目前已有大量材料涉及透明度的许多方面，尽管如此，就所有透明度要求达成共识会涉及一些敏感问题，因此制定公私伙伴关系立法案文需要开展大量工作。

118. 据指出，已查明私人融资基础设施项目文书中需作修订的其他专题包括参与公私伙伴关系的主管机关、担保权益以及会计和财务问题的一些其他方面。与会者一致认为，预计容易就这些问题达成共识。

16. 关于拟订公私伙伴关系立法案文工作范围的结论

119. 学术讨论会回顾，就查明需要在拟订公私伙伴关系立法案文时审议的所有关键主题而言，学术讨论会上介绍的调查和经验表明，不必制定新的概念并且在相对短的时限内即可以就必要的条文达成共识。据指出，这一结论仅有两个有限的例外——应在何种程度上将条文纳入法律或合同中，以及透明度。虽然需要就这些专题开展进一步的工作，但预计此后以协商一致拟订立法文书是可以实现的。

120. 根据这些结论以及学术讨论会商定向委员会建议的这项工作的范围将限于核心公私伙伴关系这一事实，学术讨论会得出结论认为，在开始实施这样一个项目之前，拟议开展工作的范围已得到合理的明确界定。不过，有与会者指出，拟订公私伙伴关系立法案文的任何任务授权应当足够灵活，以便能够解决拟订过程中出现的问题。

C. 今后的立法案文的性质——公约、示范法或立法指南？

121. 学术讨论会听取了对贸易法委员会立法案文上述三种不同形式的概要介绍。回顾委员会总体上偏好法律条文（而不是纯粹的指导意见）。与会者一致认为，就公私伙伴关系而言拟订一部公约是不可行的，这种情况下，学术讨论会审议了示范法和立法指南的相对益处。一些与会者着重强调以法律模板而非政策指导意见为出发点协助各国拟订立法比较容易，也更加有效。

122. 有与会者指出，示范法提供载有制定一部国家法律所需基本原则和程序的法律模板，如想达到预期效果，则需要制定、实施和使用方面的指导意见。示范法将提供有限的选择方案，但需要作出解释，使各国能够选择适合当地情况的最适宜的选择方案。另一方面，立法指南兼有政策指导和针对法律条文的建议，但不谋求提供一部框架法律自身。从这个角度来看，与会者一致认为，贸易法委员会立法案文可采取多种办法，包括示范法和立法指南。

123. 与会者回顾了 A/CN.9/820 号文件第 68 段所载对公私伙伴关系中使用示范法提出的关切，即确保专门针对公私伙伴关系设计甄选程序，需要一个健全的规划框架和需要使示范法适合当地情况及监管框架的其他方面。鉴于学术讨论会的讨论情况，与会者一致认为这些问题实际上不会使示范法无法出台，但它们强调了一个事实，即示范法应附有关于其颁布、使用和实施的全面指导意见。

124. 参照对公私伙伴关系认识水平不同和经验各异并且处于法律拟订工作不同阶段的各国的不同需求进一步审议了案文的适当形式。有与会者建议，对于此类经验较少和发展水平较低的国家，示范法是贸易法委员会最有用的立法案文形式。在公私伙伴关系方面拥有更多经验的国家更有能力使用立法指南，因为指南既有已达成国际共识的有限法律条文，也有关于可纳入国家法律中的其他法律条文的政策指导意见。此类国家也更有能力对《立法指南》作必要的修改和更新。对公私伙伴关系拥有非常丰富经验和认识的国家也能够将新的方法纳入本国立法框架中。

125. 根据这一分析，并铭记需要填补在公私伙伴关系方面经验最少的发展中国家极其严重的供资缺口，决定最有效的公私伙伴关系立法案文形式将是示范法。因此，学术讨论会建议委员会考虑拟订一部公私伙伴关系示范法，并为之配套，拟订一部全面的颁布指南。

126. 学术讨论会还听取了对独立国家联合体议会正在编制的公私伙伴关系示范法草案的详细介绍，该议会是一个国家间机构，由 9 个成员国的议会代表团组成。该项目的三个目标是法律规则的协调统一（与作为贸易法委员会工作的基础的目标相同）；这些规则的现代化以及最佳做法和标准的拟订和传播。有与会者指出，该项目具有区域性，它是法律、文化和经济背景相似的国家之间的项目，这意味着建立共识或许比在贸易法委员会这个全球框架内更加容易。据理解，下一份草案将涉及本学术讨论会期间讨论的许多新问题，同贸易法委员会的做法一样，其基础是对公私伙伴关系实践的研究，预计于 2014 年 5 月出台。据解释，与该示范法配套，还将制定到政策和立法指导意见。

127. 学术讨论会回顾，与会者商定了向委员会建议的公私伙伴关系示范法的范围。尽管该范围表明贸易法委员会将能够相对迅速地就一部示范法的案文达成共识，但有与会者强调，许多国家正谋求在很短的时间内颁布公私伙伴关系法，因此在最终形式的示范法出台前需要得到帮助和指导。有与会者指出，工作组届会的准备材料——如立法案文提案——在这些会议举行前以联合国所有正式语文公布在贸易法委员会的网站上。与会者一致认为，这项工作连同届会期间的包容性审议和建立共识——这是贸易法委员会谈判的特点——非常重要，有助于鼓励处于不同发展水平的国家参与，随着这项工作的继续而增进对公私伙伴关系的认识，从而使它们能够在预期示范法将出台的情况下启动公私伙伴关系改革。因此，与会者强调贸易法委员会有必要就公私伙伴关系采用正式工作方法。

128. 不过，与会者认识到正式届会之间进行协商对于确保尽早拟订案文和尽可能广泛地讨论各种问题是必要的。加勒比开发银行的代表以及拉丁美洲各国的代表强调这种做法将有助于纳入各自区域的经验。有与会者指出，这样做也使得能够会同学术讨论会期间提及的致力于公私伙伴关系改革的其他机构处理为机构改革提供必要支持的问题。

五. 结论

129. 学术讨论会重申必须使公私伙伴关系能够解决基础设施供资缺口，这一点对发展中国家尤其重要。与会者补充说，不合标准和失败的公私伙伴关系的经历强调需要为各国建立切实有效的立法模式，用于制定最佳做法和标准，以便发挥公私伙伴关系为可持续经济和社会发展作出巨大贡献的潜力。

130. 因此，学术讨论会建议委员会授权尽早拟订公私伙伴关系示范法及配套的颁布指南。学术讨论会强调采用贸易法委员会正式工作方法开展这样一个项目的惠益，并促请委员会在考虑到需要确定贸易法委员会工作各专题领域先后顺序的同时，探讨以此方式促进公私伙伴关系方面立法制定工作的各种可能性。