

中东 & 非洲之 公私伙伴关系 指南

公私伙伴关系(PPPs)在中东与非洲的兴起

2018年5月

目录

1. 简介	5
2. 什么是PPP?	7
3. PPP结构	11
4. PPP中的风险分担	15
5. PPP在海合会和非洲的历史	17
6. 海合会和部分非洲国家的 PPP法律/框架概述	19
7. PPP在海合会和非洲面临的挑战	25
8. PPP项目的前景展望	29
9. 总结	31

01 简介



本文旨在分析并总结公私伙伴关系（以下简称PPP）模式在中东地区(以海合会为主，包括巴林岛、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯以及阿拉伯联合酋长国）以及近期引入PPP模式的非洲部分新兴市场中的兴起。虽然政府与私营企业已经在前述地区的能源、基础设施以及其他项目的建设方面有过合作，但大部分项目都是在没有像发达司法管辖区那样的成文法或其它清晰PPP法律框架的情况下完成的。

鉴于油价持续下跌，没有复苏的明显迹象，且整个地区开始出现财政赤字，海湾合作委员会（以下简称“海合会”）成员国政府正力图摆脱它们对石油收入和主权储备的传统依赖，以便继续推进其宏伟的发展计划。人口继续增长，需要更完善的基础设施和服务，工业化程度在不断推进，各国认识到经济多元化的必要性，所有这些都意味着，海合会成员国与许多其他国家一样，也在寻求新方法给项目提供融资。同样地，在非洲，人口增长速度居高不下，政府预算依然捉襟见肘，这也意味着必须另辟蹊径，为基础设施和服务需求筹集资金。在这类“蹊径”当中，公私伙伴关系(PPP)显然成为首选。

为了实现这种方向转变，某些海合会成员国和非洲国家已经有了切实可行的PPP法律框架，另一些国家则正在制定这一框架。究其根本，这不仅是为了给外国投资者提供法律保障，消除他们对大力投资于法律体系不完善市场的疑虑，也是为了在对所有项目参与方至关重要的事项（比如风险的分担和减轻）上设定明确的界限。

本文简要介绍PPP模式的一般情况、PPP模式在海合会成员国以及部分非洲国家的历史，PPP模式的成功实施所蕴含的内在挑战，以及在海合会成员国和部分非洲国家实施PPP法律框架的总结。虽然各国发展自身PPP法律框架的阶段各不相同，但对于

积极采纳已经在更广泛的国际项目市场上获得巨大成功的PPP模式，各国都有清晰的政治意愿和需要。

除另有说明外，本文提及的“项目”或“PPP项目”（两个词可以互换使用）并非特指任何具体行业的项目。本文探讨的大原则一般可通用于基础设施、交通运输、能源、教育、医疗保健和其他行业。同样，本文提及的“政府”也指有关政府和/或有关政府采购实体。

02 什么是PPP?



“公私伙伴关系”一词本身并不具备特殊的法律含义。它可用于描述政府和私营企业合作的各种途径和方式。因此，我们有必要清楚了解为何政府在寻找私营企业做搭档，政府对PPP持何种观点，以及他们应该如何阐述这个复杂的概念。

- 项目中，使用PPP模式的重要原因如下：

a. 利用私人部门资金与专门技术提高政府项目采购的效率；

b. 项目交付日期和预算的更大确定性；
- c. 政府与私营企业合作方之间的风险共享与分担：及

d. 缓解政府资产负债表，并将资金用于其他需求。

正如名称所示，PPP是指政府与私人部门之间的合作关系（在广义上），并不是指责任的剥离。虽然政府保留提供该服务的全部责任，但其交付的手段与责任则
- 转交给私人部门负责。政府保留按照详细支付与绩效机制对交付手段进行控制。

下述表格将对传统方法与PPP模式项目采购的部分关键要素进行了对比：

传统方法	PPP模式
政府将合同授予私营企业合作方。	政府将合同授予私营企业合作方。
府在不同的阶段或在竣工时向私营企业合作方付款。	私营企业合作方负责项目的前期融资。
政府负责运营与维护。	私营企业合作方负责建设、运营和定期维护一定的时期（例如，25年）。
私营企业合作方在竣工时撤离。	被特许人要收回前期成本并盈利。
政府承担大部分的建设与运营风险。	私营企业合作方竭尽全力达到标准，否则将受到惩罚。

没有唯一或标准的PPP项目或结构。

实质上，PPP项目可以采用当事方要求的任何形式，以达成项目的目标。但是，少数已采用的通常形式包括：

a. BOT（建设—运营—移交）—私营企业通常负责相关设计、建设与融资。竣工后，私营企业将负责设施运营和维护。在此期间，将适当收取不超过拟定投标价或与政府达成之相关合同的协议价格的通行费、规费、租金和收费。在固定期限到期时，该设施将转交给政府；该类型有时被称为“DBFO(T)”项目。

b. BOO（建设—拥有一运营）—这一类型似于BOT的安排，但私营企业在固定期限到期后仍享有该实施的所有权。

c. BTO（建设—移交—运营）—这是BTO安排的另一种变化，即该设施的所有权转交给政府，同时私营企业仍代表政府占有该实施的运营和维护权利。

d. ROT（修复—运营—移交）—这类似于BOT安排；但这主要涉及现有设施的修复或升级，与新设施的建设无关。

修复或升级后，被特许人将采用与BOT的同样方式运营该设施，并随后在协议期限到期后将其移交给政府。

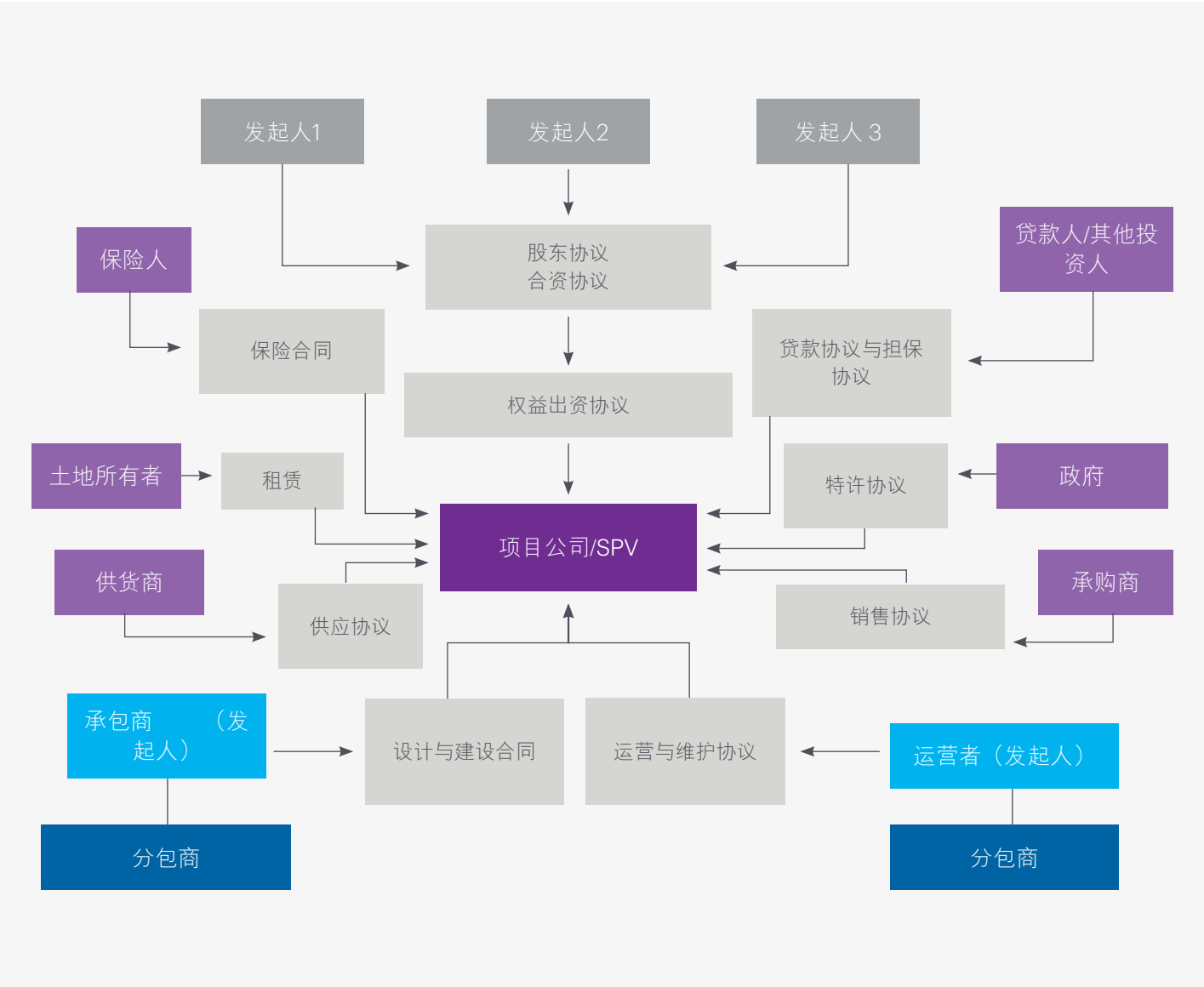
e. 租赁—在这类型中，政府实体将公共设施或土地租赁给私营企业，而私营企业通常只负责实施运营或土地开发。私营企业需向政府交纳租金，而其自身的收入则来源于使用者付费。



03 PPP结构



下述图表列明了典型PPP项目中的重要当事方及合同。注意，根据所涉及的当事方、项目行业以及管辖权等等因素，并不是所有下列的当事方及合同会出现在每个PPP项目中。本图表仅是就通常的/典型的形式进行说明。



对PPP项目中各当事方的深入探讨不在本文的范围。但是，为了更好地理解PPP项目的目的与目标，我们有必要理解标准PPP项目中主要当事方及文件的大概作用：

政府

作为项目的采购方，政府很显然在任何PPP中都担当核心角色。支撑政府与私营企业之间关系的合同（通常是通过由发起人设立的有特殊目的工具或有特殊目的公司（SPV））一般都是一项特许协议和/或包销协议。例如，特许协议可能会被用于道路工程；列明各当事方的权利、责任和风险分担以及SPV获得收入的基础（一般情况下是来自政府的可用性付款，或对道路使用收费的权利）。包销协议则常用于能源项目，且是一项长期协议。其中，政府实体同意在整个合同期间的相关产品向SPV付款，例如，水费或电费（一般是根据产量付款）。

因为按时按标准交付项目是政府自身的重大利益诉求，若项目未能如约实施，根据相关协议，政府行使介入权是很常见的。此介入权是对双方约定的各种其他履约控制和处罚的补充。

一般来说，政府将负责征收项目用地，再将土地出租或特许给SPV，以用于建设和运营。

私营企业合作方/发起人

通过SPV，发起人是特许协议/包销协议项下政府的主要、唯一合约对方（尽管贷款人通过直接协议通常都拥有间接利益）。SPV负责项目的设计、融资、建设、运营和维护。除了融资以外，其他大部分责任通常都会传递给承包商和运营者（通常他们也是发起人本身或其关联方）和/或其分包商。SPV则根据前述内容获得报酬。

贷款人

SPV的贷款人在所有PPP项目中均具有重要作用。贷款人能否得到偿还几乎完全取决于项目的成功与否，因此，贷款人充分参与到项目各个方面和风险分担。例如，贷款人应对特许协议和/或承销协议的形式充分认可，因为上述协议约定SPV的收入，这决定了SPV向贷款人偿还贷款的能力。

一般情况下，贷款人的追索包括在SPV未能按预期执行项目时的介入权。贷款人也将在SPV/项目的所有财产上设定担保。



04

PPP中的风险分担



为了有助于理解应用PPP模式关键基本原理之一（将风险分配给最擅长处理的当事方），确定PPP项目中的重要风险是非常有用的。下述内容包含PPP中必须进行管理的部分重要风险，此类风险应如何缓解，以及哪一当事方一般应承担该特殊风险。根据所属行业，可能存在不同的相关风险；但是，下述内容是大部分PPP项目的中经常出现的普通风险：

1. 完工风险—这是指项目延期以及在规定时间内未达到调试阶段的风险。如果设施采购用于相关采购实体的紧急需要，则该风险具有重要意义。该风险通常情况下都由私营企业承担，除非延误不是因私营企业的作为或不作为而引起的（例如，由于不可抗力或政府变更）。通常情况下，该风险可通过要求提供工程担保、保险（如果该风险是可保险的）以及延误违约赔偿金得以缓解。
2. 不可抗力风险—这是指超出当事双方控制范围的事件，以及妨碍任一当事方履行其义务的事件。通常情况下，

该风险由当事双方共同分担。但是，如果此风险或进行投保，则该风险不包含在不可抗力事件范围内。

3. 市场需求或容量风险—这是指没有达到某一特定设施使用预测需求（或设施输出量）的风险。例如，就收费公路项目而言，如果替代公路或其他交通方式可以减少对收费公路的需求，那么这就是一种常见风险。这种风险的分担常常取决于项目的收入模式。如果私营企业的收入是以使用者付费为基础（例如，道路的通行费），则该风险通常由私营企业承担。但是，如果收入模式是以可用性付款为基础，则该风险由政府承担，因为政府必须在设施运行期间持续付款（按照适当标准）。
4. 设计/产量—这涉及项目设施的产量、输出或性能不能满足协议设计标准或项目要求的风险。该风险通常是由私营企业承担，且可通过特许协议/承销协议中列明的机制进行缓释，包括技术参数（或最低功能规范要求）、性

能标准，以及具体监控机制和不能满足相关参数、要求和标准惩罚机制。

5. 融资风险—这是一种项目开发融资可获得性的风险，利率、通货膨胀、外汇风险通常是由私营企业承担，但在部分货币不可兑换的新兴市场中，外汇风险（或相关风险）由政府承担。
6. 成本超支风险—该风险涉及项目成本超过拟定总额的情况，且应由私营企业承担。私营企业通常会安排固定价格总额的建筑承包合同缓解该风险。
7. 政治风险—该风险在海合会及非洲地区具有特别重要性。该风险涉及政府采取对私营企业完成和/或运营项目能力造成负面影响的行为。一般情况下，该风险包括战争或其他冲突、实施制裁、封锁或封港令、不签发或更新项目同意书。如果是因政府行为而导致损失或无力履行义务，则该风险由政府承担。

05

PPP在海合会和非洲的历史



尽管PPP法律框架的概念对于海合会的多数成员而言是新生事物，但是海合会的大多数成员有着应用（或者正准备尝试应用）PPP模式或其基本原则来实施项目的悠久历史。

海合会成员国中首先使用PPP模式的是阿曼1994年的阿末那独立发电项目(IPP),随后是阿布扎比的塔维拉A-2 IPP和于2003年融资完成的阿治曼污水处理项目。当时，这些项目成为了强大PPP模式的先驱者，PPP模式在本地区被阿布扎比的水电局，阿曼的电力及水务采购公司和其他的公用事业部门用于其电力和水务的基础设施。

其他著名的案例包括，穆罕默德王子阿卜杜勒阿齐兹国际机场（麦地那）项目，它由阿拉伯民用航空局在2012年完成融资。在2014年，科威特完成Az-Zour North IWPP一期项目，这一项目是科威特PPP法律（在下面将会讨论）修改的先行者。

PPP除了在重要能源和基础设施领域取得了成功，在其他领域也被运用。在住房领域，巴林最

近确定了巴林市社会住房项目的计划，据报导，这一计划将会提供能容纳50,000人的经济适用房。阿联酋教的Zayed和Paris Sorbonne大学项目被誉为教育领域内标志性的PPP项目。

PPP模式在海合会取得的成就中，也存在一些失败和延期，这导致了对这一模式的质疑。这包括沙特阿拉伯的Landbridge项目，起初宣扬是运用PPP模式完成这一项目，但由于不能完成融资，现在以国家支助的项目呈现了。从阿布扎比到沙特阿拉伯的Mafraq- Ghweifat高速公路起初设想用PPP模式。据报导，由于一些初期的问题，如较高的投标成本，对PPP模式结构的不熟悉，私人融资成本较高，这一项目最终被取消。

在非洲，南非已经成为了成功使用PPP计划的领头羊，这并不惊奇。南非在2000年开始监管PPP模式，已成功完成了多个领域的大量PPP项目。重点项目包括1997年建成的从Witibank至莫桑比克马普托的N4收费公路，2001年建成的Inkosi Albert

Luthuli医院项目以及约翰内斯堡 Gautrain的快铁项目。

在非洲其它地区，PPP模式在肯尼亚多个领域成功推出。早期的成就包括1998年内罗毕和蒙巴萨粮食码头和Jomo Kenyatta肯尼亚塔国际机场货运港，1999年马林迪的公共用水项目，2006年乌干达-肯尼亚铁路项目。在乌干达，从蒙巴萨到坎帕拉的乌干达肯尼亚铁路项目，当在2006年竣工时，被视为非洲的标志性铁路项目，尽管后来遇到了重大麻烦。同样具有争议的是布加嘎里瀑布水坝的250MW布加嘎里水电项目，曾是非洲第一个大型水力发电PPP项目。

在尼日利亚，早期以PPP模式开展的项目包括在拉各斯的穆尔塔拉·穆罕默德国内机场项目，在十字河州的商业和休闲度假项目及许多港口码头特许的授予。然而，也有一些失败的PPP项目，包括举世瞩目的拉各斯伊巴丹 (Lagos-Ibadan)高速公路项目。

06

海合会和部分非洲国家的PPP法律/框架概述

6.1. 迪拜

2015年9月20日，迪拜通过了一项新的PPP法律，2015年22号法律（《迪拜PPP法》）。《迪拜PPP法》在2015年11月19日开始生效，并且将会大大促进政府部门和私营部门在迪拜进行的商业项目。

《迪拜PPP法》是阿联酋（联邦和酋长层面）针对PPP交易的第一项立法，代表了迪拜执行从传统的自我筹资采购基础设施和能源项目的重大转变。迪拜相较于邻国，较少依赖油气收入；然而，这在财政紧缩时期利用私营部门资源一点上与别国无异。随着迪拜成为2020年世界博览会的主办城市，其新的基础设施需求也将会在未来几年内呈指数型增长，能源和其他需求也同理。在推行这项新制度的过程中，迪拜因其专业人口（其中包括那些从自己的司法管辖区积累了PPP经验的专业人员）的多文化性质将必然使迪拜受益于全球性的经验。

《新迪拜PPP法》的目的是以阿联酋为中心，包括规制私营部门和政府部门之间的关系，以最合理的价格采购最好的服务，提高生产力，提高公共服务质量，将私营部门的知识和经验转移给政府部门。同时也是为了减轻迪拜政府预算的财政负担，并且使迪拜政府的财政风险最小化。

《迪拜PPP法》包含了PPP项目招标和授标的框架，但是我们预期更多细节将包括在要发布的实施条例中。预计条例将会解决某些需要明确或澄清的关键问题以提升投资者的信心。此类问题包括：此法律对政府履约和付款的问题避而不提，SPV资本要求以及对SPV的本地/外国所有权限制。

PPP项目公平、透明的招标和授予程序在《新迪拜PPP法》中也有提出。有一点值得注意：如果只接收到一个或没有合格的投标，或者项目成本比预期高出很多，或者如果是为了公众的利益

必须这么做的话，政府享有取消招标进程的权力。此法律清楚地阐明了无投标成本补偿，这一点需要引起投标人注意。

还有一个应注意的点在于《新迪拜PPP法》14C章似乎提议，政府可以直接与建议PPP结构的私营部门企业订约，而不用通过招标程序。我们期望更多关于招标程序（和法律整体方面）的细节在即将发布的实施条例中阐述。

总而言之，迪拜“真正”的PPP仍处于早期，迪拜政府的意图是很明显的。预计在接下来的几个月中对开发商、投资者和金融家都有利的项目将被宣布。

还应注意到的是《迪拜PPP法》明显仅适用于迪拜政府相关项目。其他酋长国和联邦政府是否会遵循则不得而知。

6.2. 科威特

为了纠正科威特先前PPP法律（2008年7号法律）（《旧科威特PPP法律》）的缺点，并且为了使其PPP法律进一步现代化以及符合国际标准，科威特在2014年116号法律中引进了现代化的PPP法律（《新科威特PPP法律》）。

从结构化和政府的视角来看，《新科威特PPP法律》创设了两个机构：

- a. 公私合作关系高级委员会（以下简称高级委员会）——除了其它方面，负责以下事项，批准使用PPP模式进入项目；批准PPP项目土地分配；批准可行性研究和阻止政府部门以公共利益为由终止PPP项目。高级委员会将成为科威特PPP项目的主要角色。
- b. 科威特合作项目管理局（KAPP）——KAPP替代合作关系技术局，设在高级委员

会。KAPP职责包括建立公共合股公司来实施PPP项目，协助高级委员会对进行可行性研究进行评估，制定用于PPP项目合同和其他模板，向高级委员会提出建议并跟进PPP项目的实施情况。

《新科威特PPP法律》的主要变化见于下表：

《旧科威特PPP法律》	《新科威特PPP法律》
禁止项目公司资产的抵押贷款，限制转让权和直接协议。	经PPP高级委员会批准，允许项目合同、资产及股权质押的担保。
PPP高级委员会的权力有限。	新的PPP高级委员会获得批准PPP项目的权力，批准项目可行性研究以及土地分配请求的权力。
合作关系技术局，旧的公共权威机构被授予责任去实施科威特PPP项目，没有权力成立公司来履行PPP项目。	新的权威机构——科威特合作项目管理局取代了合作关系技术局，尽管大部分还是原来的职员和资产，但是权力更大。由PPP高级委员会监督，有权建立PPP项目公司，也有权评估PPP项目的可行性研究，并制定合同范本。
对持有项目的外国公司有限制。	项目公司可以是外国投资者持有。
建立项目公司更为复杂。	对成立公司时间和责任问题作了阐述。
PPP协议谈判以及在项目期间修改项目协议受到限制。	允许就合同条款进行谈判以及允许在项目期间修改协议。
使用权协议期限不定。	使用权期限与投资时期相等。

除了在上表中列示的变化,《新科威特PPP法律》还提出奖励制度,这在《旧科威特PPP法律》是不存在的。这包含了豁免外国投资者的某些特定税收,豁免某些关税,以及放权对外国投资者所有权要求。

《新科威特PPP法律》预示着PPP项目在科威特迈出了正确而积极的一步。通过对《旧科威特PPP法律》快速(相对地)的重新改造,科威特政府彰显其继续发展PPP项目法律使之与国际标准接轨的开放态度,使外国投资者到科威特投资更具吸引力。

6.3. 阿曼

虽然阿曼在利用私营企业专业经验和项目采购融资上(尤其是在IPP和IWP上)拥有一定的业绩,其摇摇欲坠的石油市场促使其转移注意力到在伊斯兰教统治的区域内建立PPP模式。新的PPP模式的建立是政府促进PPP项目五年计划的一部分。虽然目前对这个计划的方向知之甚少,但是政府已经任命顾问为PPP模式构建一套法律框架,法律框架的初稿将会在2016年上半年提出。

虽然阿曼法律框架的构想仍然有待观察,但人们希望它不仅是建立在其他海湾合作委员会成员国和中东国家的经验基础之上,

还能作为稳定的法律框架为外国投资者带来国际化的、成熟的PPP运营市场环境。

6.4. 卡塔尔

虽然卡塔尔在能源和水务行业之外目前尚未有PPP项目,但卡塔尔政府已经认识到此种类型模式的好处,一份调查报告已在2012年2月提交给卡塔尔经济财政部和卡塔尔金融中心管理局。并且,当局已经承认并未因为流动资产的缺少而投资PPP,这种模式的内在风险分担提供了强大吸引力。确实,卡塔尔2011-2016年国家发展战略(2011年3月发布)清楚地表述。在2022年FIFA世界杯的建设中,PPP采购应列于政府投资框架中,且某些项目将从中受益。

即便如此,卡塔尔至今在PPP采购上尚未取得重大进展。卡塔尔目前维持着一个强健的财政预期(相较于其他中东地区的国家来说),源于其充足的石油储量。然而,与2022年FIFA世界杯相关的项目重大投资需求和卡塔尔2030愿景,以及国家资本日益增加的压力,卡塔尔政府应该会考虑效仿阿联酋采取相似的措施,在基础设施项目领域确保实现更多的风险分担。

6.5. 沙特阿拉伯(KSA)

虽然KSA在各个行业中已长期应用非正式的PPP项目,但KSA并未明确出台PPP相关法律。PPP招标过程适用的是KSA的《招标法》,与典型的招标采购无异。话虽如此,根据KSA显而易见的因油价下降造成的财政困难来看,KSA是否会出台相关法律正式推行PPP还有待观察。

根据近期(2015年11月)《中东经济周刊》的相关报导来看,沙特阿拉伯正计划增加PPP项目数量,并且早已为塔易夫机场发布了RFP(询价函)。

6.6. 巴林岛

巴林岛并没有专门的PPP法律,然而巴林岛政府确实颁布了41号法令:2002年“关于私有化的政策和指南”。这个法令很大程度上解决了一般的私有化问题,但并没有像迪拜和科威特那样具体适用于PPP。

6.7. 乌干达

2014年7月,乌干达加入了实施公私伙伴关系或者说是“PPP”法律的非洲国家名单,通过了2012年的PPP法案(《乌干达PPP法律》)。就像其他许多非洲国家一样,提高乌干达的基础设施是释放其经济潜力的首要一步。为了解决这个问题,乌干达提供了许多公路,能源和社会公

共设施项目，为贷款人和发起人提供了大量机会。

《乌干达PPP法律》采取了一个简单的方式。它主要为成功的PPP项目建立框架，拥有广阔的视角并且允许多种多样的结构。这使寻求一定程度稳定性的潜在贷款人和发起人更放心。

《乌干达PPP法律》授命财政部设立一个PPP中心，这个中心将会提供有用的信息资源，并解决在政府缺乏必要专业知识情况下有可能出现的“交易中止”问题。它的职责还包括在项目开发过程中提供指引和协助，它将“依据债务管理政策评估[PPP]项目，确认项目的可负担性，财务承诺相对于债务管理政策而言是可控的且是符合政策的”。这对于担心支付能力和可行性的潜在投资者来说是极其有用的。它的职能还包括就PPP事项向政府提供建议，并就PPP向政府职员提供培训。

《乌干达PPP法律》制定了一套详细的采购循环流程。它也制定了评估的准则，监管以及监管规

则。除此之外，PPP协议金额如果超过一定门槛必须由内阁批准。

《乌干达PPP法律》也规定了PPP协议必须涵盖的内容。这包括一系列条款和风险分配，以及发起人和贷款人期待在PPP协议中看到的“可融资性”。这些条款没有明确起草规定，但是政府在未来会就合同条款发布更多的详细指南。

《乌干达PPP法律》，从一般采购要求中分离出来，规定了竞争（公开或有限）以及非竞争招标方法。后者可能涉及政府直接采购或者（满足特定条件）发起人主动提出的建议。然而，即使主动建议被接受了，此提议仍受竞争性招标程序的约束，所有兴趣方均可参与竞标。

PPP更为重要的原则是，任何采购招标都必须是公平、公正、公开和竞争性的。一个成功的竞标必须是“最为经济的、有利的，或者[有]最低的价格”。《乌干达PPP法律》关键的要求就是所

提议的项目必须“符合乌干达国家发展计划目标”。

6.8. 坦桑尼亚

虽然PPP模式在坦桑尼亚的一些领域已经应用数年，比如医疗、教育、水务等领域。但由于缺乏清晰的法律框架，阻碍了PPP在坦桑尼亚的推进。2009年，首相发布了国家公私伙伴关系政策，推动2010年第18号PPP法律（《坦桑尼亚PPP法律》）出台。次年，按照《坦桑尼亚PPP法律》颁布了《PPP条例》，2014年，通过《2014PPP法修正案》（《2014修正案》）的形式对《坦桑尼亚PPP法律》进行了修改。

《坦桑尼亚PPP法律》的核心就是建立主要政府机构。这包括：

- a. PPP中心（在《2014修正案》之后取代了PPP协调中心）——PPP中心是审核PPP项目的第一站。它被授权评估潜在的PPP项目，取得财政部的批准，并在获得财政部批准后将项目提交给PPP技术委员会。

- b. PPP技术委员会（在《2014修正案》之后取代了PPP金融中心）——这个委员会由来自政府部门和私营部门的成员组成，有权批准PPP中心呈交上来的项目文件。
- c. 签约机构——与私营部门缔约的机构（比如作为特许协议的合约方）。

《坦桑尼亚PPP法律》一个显著的主要特征就是对“邀标”和“主动提议”概念进行了定义。前者是政府发起的，后者则是由私营企业发起或提出的。

《2014修正案》也提供了新的辅助基金来进一步推动全国的PPP项目。设立基金的主要目的是为了帮助那些可靠、必要的但缺少资源的PPP项目。

6.9. 肯尼亚

2013年第15号PPP法（《肯尼亚PPP法律》）于2013年2月8日开始生效。它设立了PPP委员会，PPP单位和PPP结点，它们与坦桑尼亚的PPP中心、PPP技术委员会和承包机构异曲同工。

与坦桑尼亚一致，《肯尼亚PPP法律》也为私营部门提供了提出项目的权利，并且也建立了PPP辅助基金。

《肯尼亚PPP法律》提供了清晰的指南，规定每个项目都必须经过需求测试。也就是说，对相关项目来说PPP是否是最佳模式？此外，它还设定了PPP模式应遵循的制度。PPP在未经过综合可行性研究之前是不能推出的，且必须遵守严格的采购流程。PPP项目的好处要通过电子媒体平台予以公告。

6.10. 尼日利亚

尼日利亚进入PPP始于2005年《基础设施特许监管条例》（《尼日利亚PPP法律》）（确立）。值得注意的是，《尼日利亚PPP法律》是一部联邦法律——一个别州被允许建立他们自己的PPP法，并且他们之中的一部分已经这么做了。本文仅从联邦层面上探讨。

《尼日利亚PPP法律》建立了《基础设施特许监管委员会》

（ICRC）。ICRC是一个涉及PPP的中流砥柱般的政府机构并且承担了与批准国家PPP项目的联邦行政会议的沟通联络员的所有责任。ICRC有权制定PPP指南和程序，并协助引入和推进PPP在尼日利亚的成功发展。

随着人口剧增，新的基础设施和配套服务的需求也日益增加。人们期望《尼日利亚PPP法律》能够成为在全国范围内广泛推行PPP项目的助力因素。一些PPP项目已经成功完成，但是，PPP计划尚处于未发展阶段而且距离完善还有一些距离。政局动荡带来的政治不稳定性和/或政府相关部委领导的频繁变化，还有因在对某些方面（比如，风险分担）缺乏正确理解的情况下而过分热情的拥抱PPP所导致的代价，意味着PPP仍然受到质疑。

07

PPP在海合会和非洲面临的挑战



所有的迹象表明，海合会以及部分非洲国家在扩大PPP模式应用上朝着正确方向大步迈进，但是，毫无疑问，投资者和政府也会面临各种各样的挑战，而政府和投资者均须谨慎应对并解决这些挑战。几个重要挑战总结如下：

政治

尽管“阿拉伯之春”和常见的社会动荡在海合会远不及其它中东国家普遍（在某些情况下，不存在），但2011年巴林岛事件表明海合会成员国未必对于政治问题免疫，而这些政治问题会阻碍投资者与政府合作（并且阻碍投资于海合会成员国）。

除了社会动荡以外，在多种政治因素中，还有其他的要素会阻碍区域投资信心。这包括缺少透明度和可靠性，法律法规变更风险，潜在的贪污腐败和涉及上述问题的公众认知。这些问题（或者，至少，对此问题的看法）在非洲贪污问题严重的国家特别突出，尽管在此区域有经验的投资者会了解这些问题。

值得注意的是在某一辖区向决策人兜售PPP模式的益处是很困难的。对那些习惯于用财政资源和流动资产自己投资项目的海合会成员国来说，证明必须通过广

泛的投标和采购流程，解释风险分配和分担的复杂性，理解公众利益和各自的私营部分之间的分界，并不是一件容易的工作。

资金

任何投资者对项目产生兴趣的核心是其生产收益，保护这些收益并能够将收益汇回其本国的能力。因此，外汇风险和可兑换风险在已经建立的PPP法律框架中清楚规定是至关重要的。政府也需要重点考虑提供主权担保，要考虑到投资者和贷款人对项目的长期（30年以生命周期）承诺。在多数国家，长期的PPP项目没有政府主权担保银行不会接受。

对“买方”或“采购人”的高信用评级要求也很重要（在大多数情况下政府或政府的下属实体），特别是作为可用性支付收入来源（在能源项目中也称为“容量费”）的与项目相关的实体。可用性支付通常情况下指固定支

付，一般是批在特许协议/承购协议整个期限内定期支付给私人部门的固定款项。这种支付方式与使用者付费不同，后者是包括私人投资者直接从设施使用者所收费的费用（例如，用户支付收费公路的通行费）。因此，为了使投资者对可用性支付有信心，买方和采购人需要证明整个项目周期内的低信用风险。

在海合会部分国家，政府低成本债务融资的或获得性，与私营部门债务融资相比，在未来会面临许多挑战，尽管当下极低的原油价格很可能在2016年改变这种状况。

另一个在一些国家的重要问题是货币/外汇风险，一个国家外币储备金不足会以用美元来定价PPP项目，从而覆盖外国投资者的外汇风险。这些国家将不得不以本国货币定价他们的PPP债务，意味着外国投资者需要承担兑换美元（或其他外币）的外汇

风险。这种风险会使这些项目大大降低对国际投资者的吸引力，因为这绝对不是银行所能接受的，因而需要项目发起人来承担。这个难题在埃及大量出现。

法律

综上所述，尽管有明显迹象表明海合会成员国和部分非洲国家积极支持PPP法律框架，但在一定程度上，我们与国际化的法律框架还有距离。毫无疑问，大家的共识是在这些区域开展经营会面临某些法律风险。尽管如此，在公私伙伴关系情况下，在决定是否与政府合作以及投资某个特定市场时，私人投资者将为公私伙伴关系寻求一个放心的健全法律平台。

基于此，为了PPP法律框架的成功实施且有助于实现吸引投资者

的目的，于解决招商引资，这个框架需要精心设计。框架不仅需要利用全球范围内可靠且经验证的PPP司法管辖区的成功经验，还需要减少投资者在特定司法辖区可能存在的顾虑。在科威特和坦桑尼亚已经出现的事例表明，如果政府不能给投资者提供他们所需要的安全和激励，政府就要持开放的态度去考虑和有意愿改良框架。

以上可能通过多种机制实现。例如：

- a. 采购/招标过程中的清晰性、透明性和可靠性实施严格的标准；
- b. 如可能，使用标准格式文本，以减少对投资者的不确定性；及

- c. 建立持续的风险分担追踪记录，方便投资者能够就相关司法辖区内的特定问题从先例中受益。



08

PPP项目的前景展望



海合会、广阔的中东地区和非洲将有许多大型重大项目使用PPP结构，特别是在公路，铁路和再生能源领域，其他行业由于不同国家广阔地域和多样化需求也具有潜力。

铁路项目通过海合会不同层面正在实施：更多的城市交通项目即将实行，几条已规划的国有铁路项目及考虑中的跨境铁路项目。预计铁路投资将会激增，海合会国家可能准备投资超过2000亿美元在此地区的铁路项目上。考虑到铁路项目的历史命运，最有可能的是国家铁路项目在政府提供适当支持的情况下，银行会提供融资。在贷款人角度看，跨境

项目异常复杂，风险更大，这是部分大型铁路项目在过去不能完成融资重要原因之一。

此区域内的另一个有希望的机会是再生能源领域。同样，海合会成员国原油价格的下跌和非洲国家电力的巨大缺口，导致政府对可再生能源市场（甚至是非可再生能源市场）展现极大的兴趣。太阳能正迅速在世界各地成为有

成本竞争力的且适合于海合会成员国和部分非洲国家市场的理想能源：充足的阳光和土地空间，外加不断增长的电力需求，包括在日间用电高峰及与此相配的太阳能发电。这也将允许油气资源被越来越多地用于出口或工业多元化。

09 总结



与其在世界各地已被长期使用历史相比，海合会和更广泛的非洲地区的PPP模式还处于起步阶段。

尽管将PPP项目的概念简化时，似乎对涉及各方而言是一个“双赢”局面，但是显而易见，在取得像英国、加拿大、澳大利亚以及一些欧洲国家的成就之前，新兴市场将经历一个过程。正如大多数新兴事物，该过程将会涉及不断试错，直到所有的利益相关者都对该模式有信心并且稳步实施。PPP的法律框架的结构稳定性是投资者和贷款人关注的首要事项，以恢复投资信心。因此，虽然海湾合作委员会和非洲市场

持续有新项目公布，但仅有那些能够呈现强劲PPP框架和结构基石的项目才能更好地吸引投资人的兴趣。

尽管可能存在保留，但可以明确的是PPP模式已被海湾合作委员会和非洲的某些国家广泛接受。在当前的经济环境下，存在应用此模式的真正动机。正如本文所讲到的，许多司法管辖区已将PPP模式列入其发展议程的首选，尽管严格来讲，没有必要

一定要让政府和私营部门相互合作，但是许多司法管辖区正认真尝试实施有意义的PPP法律框架，旨在给投资者以确定性和信心。例如，在坦桑尼亚和科威特，相应的PPP法律已经过一轮修订/改革，表明政府对相关条件进行调整的决心，并从过去的错误中吸取教训。

作者简介



顾思博

资深法律顾问

阿拉伯联合酋长国

电话 +971 4 402 0900

neil.cuthbert@dentons.com

尼尔是关注于项目和基础设施融资的银行与金融合伙人，自2001年以来，他一直在迪拜。对银行、政府、借款人、发起人和其余机构提供项目融资交易的咨询建议上，他有丰富的经验，涵盖了包括石油和天然气、电力、水利、矿山、休闲、交通、通讯等广泛行业。他也有一般银行业务，包括在广泛的银行产品，如贷款、结构性融资、衍生产品、贸易融资、发展融资和重组上，对银行、借款人及其它机构提供建议。在广泛的银行科目上，他曾进行深入演讲，包括在欧洲货币冬季和夏季学校对项目融资进行演讲。他是该公司的项目融资标准介绍的作者，也是其国际项目小组的前领导人。

尼尔从2001年至2010年担任迪拜办事处的负责人。从2005年到2011年，他担任公司中东办事处的执行合伙人，目前为中东办事处的高级合伙人。他是Dentons UKMEA LLP政策与规划局的一员，并在大成律师事务所的总顾问委员会中占有一席之地。从2011年到2015年间，他也是大成律师事务所全球董事会的一员。

尼尔被认为是世界领先的实践者之一，在谁是谁的法律系列中，他被业内同行在下列项目上提名，银行（2015年），项目融资（2014年）和公共采购（2014年）。在专家指南银行、金融和交易法（2015年）中，尼尔也被同行提名。他还受到了以下认可：

- 欧洲货币指南全球领先的能源与自然资源律师
- 欧洲货币指南世界领先的项目融资律师
- 钱伯斯环球指南世界领先的律师
- 钱伯斯环球指南世界领先的项目律师
- 世界领先项目融资律师的领头人
- 法律专家-指南，世界领先的新兴市场实践者（项目融资）。



阿提夫 常德哈里
高级律师
阿拉伯联合酋长国
电话 +971 4 402 0900
atif.choudhary@dentons.com

Atif Choudhary是大成律师事务所迪拜办事处的协理，他是银行和金融项目组的成员。在2013年加入大成律师事务所之前，他曾在新西兰奥克兰的明德律师事务所陆克文瓦工作。

在对政府、发起人和其他人在项目融资交易，重点是交通运输行业提供咨询上，他有丰富经验。近期的经验包括正与非洲和亚洲的基础设施PPP项目的客户工作。

在中东北非区域内和国际上，他也有一般的银行和金融经验，在广泛的与银行和金融相关的事务上，他提供咨询建议，包括银团贷款、房地产金融、企业融资、重组和其他一般银行和金融事务。在常规融资和伊斯兰金融事务上，他都经验丰富。



—— 大成作为全球最大的律师事务所，为世界各地客户提供高品质与高价值的法律服务。大成在Acritas全球精英律所品牌指数榜上名列前茅，荣膺BTI客户服务30强奖项；其在客户服务方面的系列创新举措，包括创立下一代法律实验室及下一代法律全球转介网络等，赢得知名商业及法律媒体的广泛赞誉。大成挑战现状，倡导多中心文化，汇聚全球优秀人才，服务客户，回馈社会。

www.dentons.com

© 2018 Dentons.

Dentons能实现全球性的法律实践，通过其成员公司及附属公司为世界范围的客户提供服务。本刊物的目的不是提供法律或其他建议，您不应该或应避免根据其内容采取行动。律师广告。请参阅dentons.com的法律声明。Dentons UKMEA LLP是英格兰和威尔士注册的有限责任公司，注册号为OC322045。它由律师监管局授权并受其监管。在其注册办事处，其成员的名单是开放的：一个舰队所在地，伦敦EC4M7WS。关于“合作伙伴”的任何引用是指具有和Dentons附属公司之一同等地位和资格的合伙人、成员、顾问或员工。