

新机制下 PPP 项目招采的研究

文 / 姜海宇 烟台市公共资源交易中心

摘要：本文聚焦于PPP（Public-Private Partnership）新机制下PPP项目招投标流程的研究，旨在通过对国办函[2023]115号、国家发改委等六部委第17号令、即将施行的国务院第783号令等新政策环境的解读，和相关边界条件的研究和分析，为后续新机制下PPP项目招采的规范化与高效化提供理论与实践指导。文章首先概述了PPP模式的定义、特点及其国内外发展现状，随后详细阐述了工程招投标的基础理论与传统流程，此后又分析了PPP新机制的主要政策变化。同时探讨了新机制下PPP招采风险管理与防控机制，为新机制下PPP项目招投标提供了理论基础。

关键词：PPP新机制；特许经营；PPP项目招投标；风险

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.096

引言：随着全球经济一体化的加速推进，基础设施建设作为推动经济社会发展的重要引擎，其投融资模式不断创新。PPP（Public-Private Partnership，即公私合营）模式作为一种有效的项目融资与实施方式，在促进政府与社会资本合作、提升公共项目运营效率与服务质量方面发挥着重要作用。在PPP项目中，项目招投标作为确定合作伙伴、保障项目顺利实施的关键环节，其流程的规范性与透明度直接关系到项目的成败。同时基于合理风险分担的合同治理也是项目成败的关键因素。两个重要因素都受到新机制下PPP赛道变换的影响。

一、PPP 模式概述

PPP模式，即公私合作伙伴关系，是一种创新的项目融资与实施方式，旨在整合政府、私人企业及非营利组织等多方资源，共同参与公共基础设施或服务的建设和运营，以实现经济效益与社会效益的最大化，同时分担风险、共享利益。该模式有助于缓解政府财政压力，提升项目建设和运营效率，促进政府与市场的深度融合，为公共项目提供可持续的运营模式，并已被广泛应用于多个领域。然而，PPP模式在实施中也面临诸多挑战，如项目识别、风险分担、监管评估等。因此，需要政府、社会资本及社会各界共同努力，建立健全相关法律法规和政策体系，完善项目管理和监管机制，确保PPP项目的顺利实施和可持续运营。

二、招投标基础理论

工程招投标作为商品交易的高级形式，是市场经济发展的产物，广泛应用于工程项目的各个方面。其核心在于“公开、公平、公正”，贯穿整个招投标过程。招标人发布招标公告或邀请书，明确项目要求，邀请潜在投标人参与竞争。投标人则根据招标文件编制投标文件，提出报价和技术方案。招标文件作为投标依据，具有关键作用，必须严谨、规范，确保公平竞争。评标是招投标的关键环节，招标人组建评标委员会，对投标文件进行综合评审，选择最优中标人。工程招投标有助于提高工程项目质量和效益，促进市场竞争，推动企业技术进步和管理创新。同时，它还有助于打击贪污腐败，维护市场竞争秩序和当事人合法权益。

三、PPP 新机制概述

2023年初，财政部对PPP项目按下暂停键，并于11月废止了PPP有关文件。2023年11月8日，国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知（国办函〔2023〕115号，下称“115号文”），明确政府与社会资本合作应聚焦使用者付费项目且全部采取特许经营模式，并优先选择民营企业参与。

2024年3月28日，《基础设施和公用事业特许经营管理办法》中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部、中华人民共和国住房和城乡建设部、中华人民共和国交通运输部、中华人民共和国水利部、中国人民银行令第十七号发布，自2024年5月1日起施行，原《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展改革委等6部委2015年第25号令）同时废止。自此，确定：PPP项目=使用者付费的PPP项目=特许经营项目

2024年3月29日，国家发展改革委办公厅关于印发《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024年试行版）》（以下称“大纲”）的通知（发改办投资〔2024〕227号），要求进行项目属性分析，分析项目是否属于具有一定公益性且存在经营收入的项目，市场化程度高的商业项目和产业项目，以及没有经营收入的公益项目，不得采用特许经营模式；不得将以上类型中无关联关系的项目相互“打捆”，或者与适合采用特许经营模式的项目“打捆”开展政府和社会资本合作。以及限制本级国有企业参与特许经营项目。

2024年6月6日，《公平竞争审查条例》国务院第783号令公布，自2024年8月1日起施行。规定不得违法设置或者授予特许经营权，不得给予特定经营者税收优惠，不得给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴，确定了PPP项目摒除政府兜底，完全市场化运作的属性。自此，PPP新机制完全确立。

四、新机制下 PPP 项目招采

（一）PPP 项目招采流程

PPP项目招采有别于一般工程招投标，在PPP新机制确定以前，鉴于PPP项目招标的标的实际上为投资，故

此归属在服务类，又因PPP项目收入来源多以政府付费为主，穿透了本质为财政性资金的因素而通常认为主要适用《政府采购法》，在PPP新机制下，市场化的PPP项目，基本等同于使用者付费的特许经营项目，并不适用政府采购项目的两个特质，一是政府采购项目应列入《政府采购目录》，二是政府采购项目应列支政府财政预算。基于PPP项目通常涉及公共利益的公益属性，且并无配套的招投标法规，故此，合适的做法是按照“政府采用公开竞争方式依法选择中华人民共和国境内外的法人或者其他组织作为特许经营者，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。”的规定，参照《政府采购法》中政府采购中公开竞争性的方式，在公共资源交易平台发布公告并组织开标评标，充分体现“公开”，并符合《公平竞争审查条例》的要求。公开竞争性的方式主要有公开招标和竞争性谈判等。

(1) 发布资格预审公告：采购人在当地的公共资源交易平台发布，同时在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上发布。

(2) 提交资格预审申请文件：社会资本在提交资格预审申请文件截止时间前提交资格预审申请文件。

(3) 成立评审委员会：项目实施机构按照法定程序成立评审委员会，负责PPP项目采购的资格预审和评审工作。

(4) 资格预审：评审委员会按照客观、公正、审慎的原则，根据资格预审公告规定的程序、方法和标准进行资格预审。项目有3家以上社会资本通过资格预审的，项目实施机构可以继续开展采购文件准备工作；项目通过资格预审的社会资本不足3家的，项目实施机构应当在调整资格预审公告内容后重新组织资格预审；项目经重新资格预审后合格社会资本仍不够3家的，可以依法变更采购方式。

(5) 公布资格预审公告：将资格预审结果告知所有参与资格预审的社会资本。

(6) 资格预审报告备案：将资格预审的评审报告提交财政部门备案。

(7) 采购文件的发出与获取。

(8) 现场考察或答疑会：采购人组织社会资本进行现场考察或者召开采购前答疑会，但不得单独或者分别组织只有一个社会资本参加的现场考察和答疑会。采购人可以视项目的具体情况，组织对符合条件的社会资本的资格条件进行考察核实。

(9) 评审（及资格后审）：评审委员会成员按照客观、公正、审慎的原则，根据采购文件规定的程序、方法和标准进行独立评审。已进行资格预审的，评审委员会在评审阶段可以不再对社会资本进行资格审查。允许进行资格后审的，由评审委员会在响应文件评审环节对社会资本进行资格审查。评审委员会成员在评审报告（及资格后审报告）上签字，对自己的评审意见承担法律责任。对资格预审报告或者评审报告有异议的，应当在报告上签署不同意见，并说明理由。

(10) 成立采购结果确认谈判工作组：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。

(11) 谈判：采购结果确认谈判工作组应当按照评审报告推荐的候选社会资本排名，依次与候选社会资本及其合作的金融机构就项目合同中可变的细节问题进行项目合同签署前的确认谈判，率先达成一致的候选社会资本即为预中标、成交社会资本。确认谈判不得涉及项目合同中不可谈判的核心条款，不得与排序在前但已终止谈判的社会资本进行重复谈判。

(12) 签署确认谈判备忘录：项目实施机构应当在预中标、成交社会资本确定后10个工作日内，与预中标、成交社会资本签署确认谈判备忘录。

(13) 公示：将预中标（或预成交）结果和根据采购文件、响应文件及有关补遗文件和确认谈判备忘录拟定的项目合同文本在公共资源交易平台及省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公示，公示期不得少于5个工作日。项目合同文本应当将预中标（或预成交）社会资本响应文件中的重要承诺和技术文件等作为附件。项目合同文本涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。

(14) 中标或成交结果公告：项目实施机构应当在公示期满无异议后2个工作日内，将中标（或成交）结果在公共资源交易平台及省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上进行公告，同时发出中标（或成交）通知书。

(15) 签订合同：采购人在中标（或成交）通知书发出后30日内，与中标、成交社会资本签订经本级人民政府审核同意的PPP项目合同。需要为PPP项目设立专门项目公司的，待项目公司成立后，由项目公司与项目实施机构重新签署PPP项目合同，或者签署关于继承PPP项目合同的补充合同。

(16) 合同公告：采购人在PPP项目合同签订之日起2个工作日内，将PPP项目合同在当地的公共资源交易平台公告，同时在省级以上人民政府财政部门指定的政府采购信息发布媒体上公告，但PPP项目合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

（二）“两标并一标”

PPP模式项目建设程序区别与传统项目，在新机制前的PPP项目采购中，依《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90号）文件规定默认允许“两标并一标”。“两标”即社会资本方招标（投资人）和施工方招标。“并一标”即社会资本方、施工方是同一企业（或联合体），不再另行对施工方招标。具体为：政府实施机构通过公开招标选定社会资本方后，由社会资本方与政府方出资代表共同设立项目公司，即SPV公司。SPV公司通常以签订工程总承包合同形式，将该项目直接交由社会资本方施工（该社会资本方具有自行建设能力）。“两标并一标”是否符合招标投标法要求？财政部《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔

2016) 90号) 规定“对于涉及工程建设、设备采购或服务外包的PPP项目, 已经依据政府采购法选定社会资本合作方的, 合作方依法能够自行建设、生产或者提供服务的, 按照《招标投标法实施条例》第九条规定, 合作方可以不再进行招标”。《招标投标法实施条例》第九条规定“除招标投标法第六十六条规定的可以不进行招标的特殊情况外, 有下列情形之一的, 可以不进行招标: (三) 已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供”。该项文件规定实际上是为了提升项目对社会资本方的吸引力和提高政府资金撬动社会资金的效率, 财政部根据现实做出的制度调整, 实际文件效力略显牵强。

五、PPP项目招投标风险管理与防控

(一) 识别主要风险

PPP项目招投标涉及政府、社会资本方、金融机构等多方主体, 其风险来源广泛且复杂。主要风险包括政策风险、市场风险、信用风险、法律风险和技术风险等。政策风险主要涉及政策调整、法律法规变更等不确定性因素; 市场风险则关注市场需求变化、价格波动等项目收益的影响; 信用风险关注各方主体履约能力的不确定性; 法律风险关注合同条款的完善性、合规性等; 技术风险则涉及项目设计、施工、运营等方面的技术难题。

(二) 建立完善的风险评估体系

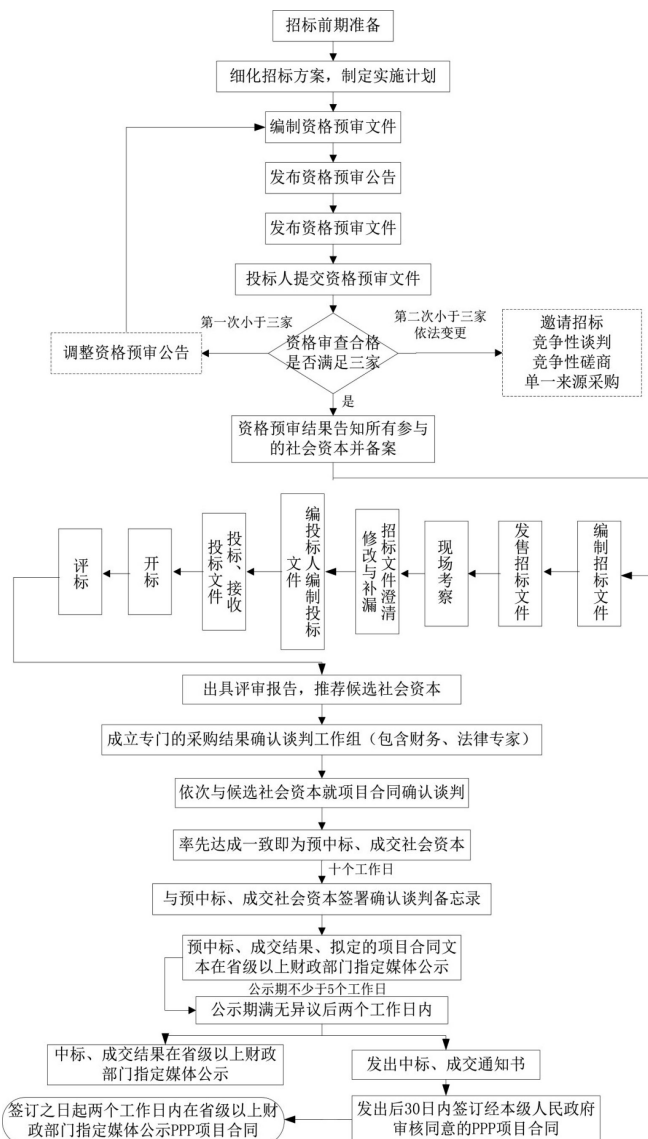
为有效管理和防控风险, 需建立完善的风险评估体系。首先, 明确风险评估的目标和原则, 确保评估工作的科学性和客观性。其次, 采用定性与定量相结合的方法, 对项目可能面临的各种风险进行识别、分析和评价。定性分析主要通过专家咨询、历史数据比对等方式, 对风险的性质、影响程度等进行判断; 定量分析则通过数学模型、统计分析等方法, 对风险发生的概率、损失程度等进行量化评估。通过综合评估结果, 确定风险的优先级和应对策略。

(三) 制定风险应对策略

针对识别出的各类风险, 需制定针对性的应对策略。对于政策风险, 可通过加强政策研究、与政府部门保持密切沟通等方式, 及时获取政策信息并调整项目策略; 对于市场风险, 可通过多元化投资策略、签订长期协议等方式, 降低市场波动对项目收益的影响; 对于信用风险, 可通过严格审查投标方资质、建立信用评价体系等方式, 提高合作方的信用保障水平; 对于法律风险, 可通过聘请专业法律顾问、完善合同条款等方式, 确保项目合法合规运行; 对于技术风险, 可通过加强技术研发、引进先进技术等方式, 提高项目的技术可行性和安全性。

(四) 实施动态监控与调整

在项目实施过程中, 需对风险进行动态监控与调整。通过建立风险预警机制, 对潜在风险进行提前识别和预警; 通过定期或不定期的风险评估, 对项目风险状况进行持续跟踪和评估; 根据风险评估结果, 及时调整风险管理策略和措施, 确保项目风险始终处于可控范围内。



结论与展望

2024年, PPP新机制完全确立, PPP项目招标, 应采用公开竞争性的方式, 主要适宜公开招标的方式, 尤其对于采购形式为“两标并一标”的, 参照《政府采购法》中政府采购中公开竞争性的方式, 在公共资源交易平台发布公告并组织开标评标, 充分体现“公开”, 并符合《公平竞争审查条例》的要求。

PPP新机制虽在国务院和各部委的努力推动下确定, 财政部已废止了PPP有关文件, 但PPP新机制下项目招采的配套法规和规章并未完善, 在实施细则上有一定的缺失, 希望相关部委尽快提出, 规范PPP项目招采的规范化和标准化发展。

参考文献

[1] 孙瑞. PPP模式下的高速公路工程投标报价探讨[J]. 居舍, 2022, (09): 148-150.
 [2] 王玉峰. 对工程招标投标程序管理的分析和研究[J]. 居业, 2022, (02): 119-121.
 [3] 李维东. 电子招投标系统在公路工程招标投标中的实践研究[J]. 活力, 2022, (01): 145-147.