



欧洲经济委员会

创新、竞争和公私伙伴关系专家委员会

PPP 工作组

第一次会议

日内瓦，2017年11月21-22日

临时议程的第5项

2016年10月20-21日

第一次 PPP 工作组会议以来

PPP 工作回顾

联合国欧洲经济委员会关于 PPP 采购腐败零容忍的标准¹

通过有效实施“以人为本的 PPP”执行联合国可持续发展议程

秘书处致辞

背景

以下文件由马克·弗里莱特（Marc Frilet）（法国）领导的联合国欧洲经济委员会（以下简称“欧经会”）项目组准备。

本文件按照预期的公开透明的标准制定流程，经过公开磋商，由项目组定稿，同时已得到 PPP 专家委员会理事局的批准，理事局建议工作组对本文件予以批准。

¹ 此文件为非官方翻译。

• 秘书处对清华大学 PPP 研究中心（联合国欧洲经济委员会 PPP 中国中心）的翻译工作表示感谢。

目录

页次

一、导言	3
(一) 反腐败的潜在收益	3
(二) 本标准的目标和起草注意事项	5
二、PPP 采购的腐败风险	6
三、PPP 采购反腐败零容忍的标准	9
(一) 遵守法律和道德守则	9
(二) 避免利益冲突	9
(三) 信息披露	11
(四) PPP 中心、委员会、董事会、监督机构	12
(五) 顾问和专家	12
(六) 检举	12
四、投标专用方法	13
(一) 非邀约投标书	13
(二) 招标公告和招标文件	14
(三) 资格预审过程	15
(四) 对话型 PPP 采购	16
(五) 信息机密与维护	16
(六) 投标评估委员会	17
(七) 廉洁和公平机制	18

一、 导言

1. 实现联合国可持续发展目标（以下简称“SDGs”）需要大量的资金支持。最近的报告显示，每年需对全球的基础设施进行 3.3 万亿美元的投资，才能实现预期增长²。这笔巨额资金需要从许多渠道，包括私营部门筹集。政府扩大投资规模，加强基础设施建设，需要坚持廉正透明原则，尤其需要贯彻反腐败计划，以吸引必要的投资，有效地与私营部门建立合作伙伴关系，推动实现可持续发展目标（SDGs）。
2. PPP 模式可以填补发展空白，且潜力巨大，但腐败不容忽视。尽管可持续发展目标（SDGs）呼吁政府和官员应对反腐挑战，腐败问题仍在毁坏政府声誉。
3. 在世界各地的发达国家和发展中国家，公共程序不同程度地受到损害，获取基本公共服务需要贿赂，公共机构的项目合同授予官员亲友，公权力滥用以谋取私利等。
4. 腐败不仅造成金钱损失，而且还延缓公共服务，破坏经济活动，影响经济增长，浪费那些用于有效治理和公共服务的时间、精力和资源。³
5. 但是，拥护 SDGs 的政府，尤其是那些支持诸如 PPPs 等强有力发展计划的政府，不应仅根据付出的代价或浪费的精力来衡量腐败；相反，各国政府应该通过成功反腐并实施零容忍政策所获得的收益来衡量腐败。通过打击腐败，我们可以节约多少资源？可以多为多少人提供服务？如果腐败减少，世界将会是怎样的景象？

（一） 反腐败的潜在收益

节省财力

“我们将努力加强各级监管体系，以进一步提高金融机构、公司部门以及公共行政部门的透明度，完善问责制。” 2015 年亚的斯亚贝巴议程

6. 公共采购领域反腐败的潜在收益巨大。
 - （1）《2014 年经济合作与发展组织（OECD）外国贿赂报告》显示，贿赂占全球公共采购总交易价值的 10.9%。
 - （2）世界银行估计，全世界每年大约有 1 万亿美元用于贿赂活动。⁴
7. 众所周知，几乎所有部门都有腐败现象，既涉及政府机关人员也涉及私营部门成员。而仅仅在公共建设项目（这通常是 PPP 的重要组成部分）中，反腐败就可以节约相当可观的成本：

²麦肯锡分析；麦肯锡全球研究所分析，2016 年。

³国际货币基金组织和世界银行的研究。

⁴世界银行反腐败治理摘要，2016 年 5 月。

据透明国际组织估计，建筑行业的腐败行为可能会使项目成本增加 50%。该组织还表示，公共建设项目中，10%到 30%的投资可能会因为管理不善或腐败而流失⁵。

8. 建筑业透明度倡议指出：“到 2030 年，除非采取措施有效改善这种状况，否则每年将因腐败、管理不善和效率低下而损失近 6 万亿美元”。⁶反腐败的重要性也许不该用节省的金钱来衡量，而应该通过无腐败行为的情况下该项目可能产生的更大影响来衡量。

挽救生命

9. 世界银行表示，腐败破坏了发展和繁荣，而且腐败使得本该用于预期目标的资源被剥夺，人们无法享受到预期服务本该带来的长期收益。因此，腐败行为对穷人产生的影响尤为明显。⁷

10. 例如，在医疗保健领域，腐败可以给人们带来更加实际的伤害。腐败耗费了时间、精力和资源，使得人们享受不到应有的医疗保健和关怀服务。这意味着，除其他影响外，腐败还会造成儿童死亡率上升，关键药物供应的减少，以及本来可以预防的疾病得不到预防等。

11. 因此，腐败不仅威胁到政府的财政，而且影响公共项目中真正惠及民众的服务。

“以人为本”

12. 欧经会正在区分 PPP 模式的项目方案，呼吁各国政府将“以人为本”的元素融入各类 PPP 项目和方案中，并将已有的项目和方案升级为“以人为本”的 PPP 模式：

- (1) 增加基本服务获得度，减少社会不平等和不公正现象；
- (2) 增强防灾韧性并且更加关注环境；
- (3) 提高经济效益；
- (4) 促进可复制性，开发更多项目；及
- (5) 让所有利益相关者共同参与到项目中。

13. 以人为本的 PPP（以下简称“PfPPP”）不仅能更高效地提供核心公共服务，还能为市民的生活带来更积极的转变。事实上，PfPPP 即可持续发展目标本身，要求公共部门真抓实干打击腐败，释放潜能，提高 PPP 模式下的公共服务递送效率。这对于那些旨在改善中低收入国家状况的项目尤为重要，因为预算紧张、能力有限的问题很突出。

14. 联合国认识到，腐败对可持续发展目标（SDGs）具有极大的潜在破坏性，因此基于现有的反腐败、反贿赂资源联合国正在努力开发具有以下特点的资料：1）本质上具有普遍性，2）包含反腐败原则以

⁵https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2005_corruption_in_construction_and_post_conflict

⁶<https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it>，经济合作与发展组织网络论坛，彼得·马修斯，成本国际秘书处运行总监。

⁷世界银行集团行长金墉，2016 年反腐败峰会，英国，伦敦。

及专门针对 PPPs 的建议，3) 各国政府可以轻易将其纳入反腐败体系中，4) 促进政府整体的反腐败工作。

15. 这样做将为 PPP 项目的所有利益相关者提供全面、高水平的反腐败保护，释放各国的项目开发潜力，并在节省金钱和生命的同时“以人为本”。

16. 欧经会关于 PPP 采购腐败零容忍（标准）目标的设立和具体的实施，还有助于建立强大、廉洁的机构，这也是 SDGs 的要求：

(1) SDGs 16 致力于促进社会的和平包容，以促进可持续发展，为所有人提供诉诸司法的机会，并在各级建立有效、负责的机构。SDGs 16.5 和 16.7 则在此基础上，进一步致力于大幅度减少腐败和各种形式的贿赂，并在各级建立有效、负责和透明的机构。

(2) 可持续发展目标 (SDG) 17 呼吁加强和振兴全球伙伴关系，以促进可持续发展。可持续发展目标 (SDG) 17.17 呼吁促进有效的公共、公私和民间社会合作伙伴关系，积累经验，优化资源战略。

17. 亚的斯亚贝巴议程是 2015 年后发展筹资的全球机制，该议程呼吁各国政府打击各级和各种形式的腐败，并实施有效、负责和包容的民主体制。⁸

(二) 本标准的目标和起草注意事项

1. 目标

18. 本标准的总体目标如下：

(1) 提供一套自愿的原则和条件，政府可以将这些原则和条件纳入其法规或政策中，以便根据可持续发展目标 (SDGs) 进行 PfPPP 采购。

(2) 协助渴望改善 PPPs 实施的政府，调动其潜力，降低风险和复杂性，同时改进对 PPPs 腐败的监管对策。

(3) 告知并指导包括民间社会在内的所有当事方如何参与和运营高质量的 PPP 项目，并且免于不道德行为、缺乏诚信或腐败所造成的负面影响。

2. 起草注意事项

19. 为了实现上述目标，本文件基于：

(1) PPP 采购中的高风险“领域”，这些领域由来自不同组织和国家的 PPP 专家组成的多学科团队鉴别；

⁸亚的斯亚贝巴议程，《发展筹资》，第二部分. B. 48；联合国可持续发展目标(SDGs)，具体目标 17.17

(2) 完整的起草流程旨在制定一个具有普遍性的标准，语言通俗易懂，易于理解，便于应用，并易于判断，有效实施。

3. 标准的有效执行

20. 欲实施本标准的政府应当积极采用，如果该标准与国内机制在某种程度上不一致，应将标准中的建议纳入法律和行政体系，保证这些建议具有约束力，并受到司法或行政审查，如有违反必受惩罚。

21. 为了配合本标准的执行，欧经会拟用执行手段作为补充，协助各国政府有效执行该标准。欧经会还可发布补充材料、相关指导、建议和标准，进一步扩充本标准的内容。因此，鼓励各国政府在执行和遵守该标准时与欧经会协商和交流。

二、PPP 采购的腐败风险

初步意见和公共合同

22. PPPs 项目合同具有公共性。因此，“传统”公共合同采购的核心原则也适用于 PPP 合同采购，包括竞争性招标，整个招标过程中需要遵循透明和无歧视原则。联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）《公共采购示范法》⁹规定，设计良好的采购应：（1）最大限度地提高效益和效率，（2）促进并鼓励各方参与该过程，（3）促进采购竞标，（4）公正、公平、平等地对待所有参与者，（5）推动利益相关者在过程中保持廉正、公平，和信任，并（6）实现流程透明化。

23. PPPs 是一种采购模式，但与“传统”公共采购合同相比具有某些不同特点。一个主要区别是 PPP 项目往往将公共基础设施的融资、设计和建设（或修复）进行融合，并由私营合作伙伴提供部分或全部相关的公共服务，因此 PPP 项目合同具有复合性。此外，由于合同持续时间长，PPP 项目还需要适应服务人群不断变化的需求。PPPs 模式会引发“合作伙伴关系”，在较长一段时间，公共和私营部门必须通力合作，在服务、经济条件以及其他合同义务和项目绩效等方面进行调整。与其他类型的公共合同不同，当事方必须就未来的突发事件以及项目运营和维护问题制定公平、公正的对策。

24. PPPs 采购挑战之一是在对合同有效期内遇到的各种问题和风险进行预估和应对。此外，选择符合以下条件的合作伙伴也很困难：1) 对融资、设计、建筑和运营基础设施做出长期承诺，2) 严格遵守绩效参数和合同条款，3) 具有与公共部门建立真正合作伙伴关系的能力，并且 4) 能够合理平衡自身利益和公众利益。可以说，这是 PPP 采购最重要的区别特征，即找到合适的对等方，公共部门和私营机构形成长期合作关系而不是一个短期“交易”，其协议既体现了合作伙伴关系，又具有传统公共采购合同的特点。

⁹联合国国际贸易法委员会《公共采购示范法》，2011年1月，可查阅此处：<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

25. 这类合同对公共采购的影响是多方面的。例如，传统公共采购的标准是工程验收或达到某些绩效指标后应支付的价格。相比之下，大多数 PPP 案例中，劳动或基础设施的价格固然重要，但只是众多标准之一；其他标准包括和创新相发展相适应、根据要提供的服务做出调整的最佳设计能力，控制维护成本的总体能力，具有强有力的资产置换计划，对公共预算负责并且对预算影响可控等。实际上，这种透明、客观且权重比率适当的绩效标准是在 PPP 采购中选择可持续发展目标（SDGs）私营合作伙伴的推荐方法，而传统采购采用的是最不负责任的传统投标方法。

26. 因此，PPPs 模式给各国政府带来了一系列新挑战，尽管有所不同，但 PPP 仍然是公共合同，经公共程序产生，旨在通过最佳招标条件满足公众需求。从这个意义上讲，与任何传统的采购合同一样，PPP 将会从精心设计的采购流程和严格的反腐败体系受益。

PPP 采购的三个阶段

27. PPP 采购的运营与传统的公共采购非常相似，涉及三个概念阶段：

第一阶段是公共部门努力确定要解决的公共问题；确定解决问题所需采取的措施并从中获取相关信息，包括对其可用资源与所需资源的比较；评估和预测项目潜在的财务和实物选择；找出市场上的潜在风险来源和解决方案；衡量 PPP 模式的影响、收益和风险；根据项目方式的风险和权利的预期分配，确定预算能力，以应对解决方案中的潜在负债风险；并最终列出建议招标的参数。第一阶段的主要目标是理智地选择项目，并确保公共和私营部门对彼此的问题和偏好有所了解。

第二阶段是将合同进行招标，使各方参与竞争，并评估和签订合同。PPPs 项目规模可能很大，相关联的运营要素复杂，有时项目融资也同样复杂，因此生成响应性投标和评估报价的费用和时间成本都可能非常高。因此，PPP 采购通常分为两个步骤：入围和竞标。¹⁰入围是确定合格投标人入围并进入竞标环节。然后，入围的投标人将获得竞争合同机会并投标。最后，公共部门通过评估，将合同授予在方法、成本和所需服务方面提出最佳解决方案，并能为公众和 SDGs 带来预期福利的投标人。

第三阶段是在确定中标者之后，合同签署并授予中标者，中标者开始长期履行合同。第三阶段有时也被称为设计、建造、运营和维护阶段，包括合同管理、绩效报告和监督、变更和争议处理以及持续性关系管理等关键活动。在此阶段，项目中公民预期的和合同中承诺的利益会发生变化，已确定的 SDGs 也会产生变化，政府会通过事后评估对这些变动进行审查和识别（并更新过程中使用的任何标准化工具、路径或风险分担预期）。

三个阶段的风险

28. PPP 采购中的腐败通常指在“竞争”（第二阶段）中获得不公平的优势，即竞争受到影响，某个竞标者比其他竞标者赢得或获得了不公平的优势。

29. 尽管此类腐败的确存在，但对 PPP 采购的腐败问题要从全局出发，关注采购的所有三个阶段及其连接处。这不仅是因为腐败可能发生在任何阶段，也因为腐败往往出现在系统薄弱或不受监管的环节，这些环节往往由于关注不够或疏于审查，容易逃脱监管和惩罚。

30. 例如，腐败可以发生在采购初始阶段，竞标者通过勒索、贿赂以及与公职人员合谋而“赢得”合同；同样，在履行长期合同过程中，私营部门合作伙伴可能要求重新协商合同或调整绩效要求，歪曲监管程序和报告，或在合同生效后长久虚开发票¹¹。

31. 风险在所有三个阶段都可能发生，但许多政府在进行稳健招标时，尤其是 PPP 项目的强度和复杂性显现的情况下仍缺乏基本的制度要素、经验和好的做法。这导致在采购期间腐败风险很高，往往造成招标无效，并且增加了长期项目失败的风险。

32. 因此，政府需要在三个阶段都进行系统改进，当然第二阶段对于 PPP 计划的成功尤为重要。为了响应联合国可持续发展目标（UNSDGs）的要求，通过 PPP 为人们创造价值，遵循联合国第三次开发融资国际会议达成的亚的斯亚贝巴议程，政府（及其私人部门合作伙伴）在设计和实施 PPP 采购时需要考虑周到，防止曾经出现过的陷阱，实现联合国 SDGs 的远大抱负。

PPP 采购中的潜在腐败

33. PPPs 中的腐败现象具有不确定性。许多 PPP 项目在执行中都实现了透明和诚信，并产生了非常积极的效果。事实上，在某些方面，相比传统的公共采购合同，PPP 可以更好地防止腐败。因为与许多常规的或规模较小的公共合同相比，合规的 PPPs 项目要经过严格的审查程序，并在投标和/或授标前受到密切关注和严格审查。PPPs 还可以从架构良好的协议中受益，因为这些协议往往经过了长时间的仔细协商与谈判，制定了有针对性的风险分担和激励措施，以保证项目达到高标准并具有持久性。这种严格的审查，在强调大量风险领域的同时，还可以减少某些方面的腐败行为，包括授予不必要或虚高的分包合同，承包商偷工减料和/或因为贿赂影响结果与绩效要求。

34. 尽管存在这些潜在的优势，PPP 项目也可能面临更大的腐败风险¹²，其中有些风险更为突出，主要包括如下情况：

¹¹请参阅《遏制政府采购中的腐败：实用指南》，透明国际组织，2014 年 7 月 24 日。

¹²大多数机构，包括联合国、世界银行集团和经济合作与发展组织，都承认腐败风险的存在，而且认为腐败可能有不同的形式：从不公平地确定中标者、授

- (1) 政府缺乏强大而独立的机构，无法对 PPP 倡议进行适当监督；
- (2) PPP 概念经过市场检验，在招标过程中，公共实体部门与市场或潜在竞标者进行互动时，其自身容易受到市场或潜在竞标者的不当影响；
- (3) 招标过程中的竞争性对话或谈判协议安排不当，很可能影响沟通或安排；
- (4) 政府没有采取适当措施，以防止技术性 or 复杂项目或涉及利基市场的项目发生利益冲突，特别是在雇员倾向于在领域内有限数量的公共和私营企业之间流动的情况下；
- (5) PPP 项目涉及数额巨大的资金或为数不多的公共合同，所以竞标者不计手段赢得招标的愿望非常强烈；
- (6) 政府进行 PPP 招标的技术能力欠缺，需要聘请经验丰富的前端交易、财务、技术或法律专家来协助，并且允许这些顾问控制过程或影响结果；
- (7) 项目准备和绩效衡量的标底设计薄弱，例如未能生成可靠的基准年数据，虽然实际成果和绩效表面看起来很成功，但最终却未能达到目标；
- (8) 政府缺乏行业专门知识，未能防范不必要的商业因素、虚假定价和/或隐藏的利益机制；
- (9) 政府缺乏公开、透明的项目组织程序，使得某些投标人在无意或故意的情况下在投标中获得竞争优势。

三、PPP 采购反腐败零容忍的标准

(一) 遵守法律和道德守则

挑战

35. 政府在进行 PPP 采购时面临的挑战是要在公开、公平的竞争中提高可预测性，而且在 PPP 的整个过程中，公共和私人参与者都要遵守高道德标准，践行廉洁行为。

建议

(1) 政府须为公共部门和私营部门参与公私合作设定界限、基准和预期，进行法律和道德控制，在公共部门和私营部门参与者之间建立信任，并建立体系，以强化政府和公众之间的基本社会契约。

标给政府官员的亲友到简单地改变机构运作或竞争的方式。这些大型机构的运营者都意识到腐败问题的严峻性，应对腐败问题至关重要，可以使他们和政府的努力富有成效并取得持续性改观。（例如，世界银行集团在过去 7 年中对 370 多家公司、政府组织和个人发出了禁令。）

- (2) 政府应借鉴或基于国际范例和反腐败手段，制定 PPP 的反腐败法律、法规和准则，包括道德准则。
- (3) 采购过程中，高级官员和所有政府和私营部门参与者应该认可和/或承诺遵守所有与反腐败有关的国内和可适用的国际法律、法规和准则，包括规范采购过程中政府和私营部门参与者行为的道德准则。
- (4) 招标文件应参考此类可适用的法律、法规和守则，并要求公共机构和投标人书面承诺遵守这些规定。
- (5) 强制执行与反腐败有关的法律、条例或守则，并对违法、违规行为进行惩罚或制裁，包括罚款、民事或刑事处罚、注销或取消违法个体或实体的资格。
- (6) 政府应设立独立的反腐败实体部门，对反腐败制度进行监督、指导、管理和执行。
- (7) 政府应要求投标 PPP 项目的私营部门公司有公开发布的道德准则和内部反腐败程序，这些道德准则和程序在合同期内得到独立审查和维护。

(二) 避免利益冲突

挑战

36. 为了实现“以人为本”，政府必须确保其 PPP 项目自一开始就得到保护避免受到那些试图从项目中攫取不正当个人利益者的影响。利益冲突是预示这种情况的关键指标之一。因此，强烈建议政府对利益冲突进行强有力的鉴别，并采取补救措施。

建议

利益冲突是“警示信号”，它表明有腐败风险威胁流程的廉洁性。反腐败系统旨在揭露隐蔽的不当行为，由于利益冲突可以识别，因此成为反腐败系统的重要工具。

- (1) 作为反腐败工作和伦理体系的组成部分，在 PPP 项目中，政府应避免可能的利益冲突，诸如个人或实体的直接或间接的经济、财务、个人利益与公正性、独立性发生冲突，或损害了公正性、独立性，再如官方公共身份和 PPP 项目应承担的义务也会产生利益冲突。
- (2) 政府应该清楚地界定腐败。
- (3) 政府应特别注意由于经济利益、政治或民族亲缘关系、家庭或情感纽带或以任何其他关联方式或共同利益而引起的利益冲突。
- (4) 即使利益冲突仅处于初现阶段，政府也应采取预防措施或矫正措施。

- (5) 处理利益冲突保证系统高效的关键在于及早鉴别、快速披露和适当缓解。
- (6) 在与投标人交流以及评估或优化投标的过程中，政府面临利益冲突的风险更大。

(三) 信息披露

挑战

- 37. 要求政府对政府官员公开必要的事实和信息，帮助他们做出决定、承担公务职责。

建议

信息共享不平衡会提高腐败风险。腐败通常具有隐蔽性，如果利益相关者获取采购信息的渠道畅通，则可以有力地推动政府和私营部门参与者承担责任。

- (1) 公开披露对于提高 PPP 流程的透明度和公正性至关重要。政府应在 PPP 计划或项目初始时就建立健全的信息披露制度，并通过普及认识和使用电子信息披露、公共信息获取法律、法规和系统等工具，以及其他项目专属的信息披露制度，继续实施。
- (2) 政府应创建培训和宣传项目，保证公开披露制度满足公众需求，并切实发挥作用。
- (3) 作为所有公开披露规则的延伸，政府应为 PPP 项目建立信息披露体系，该体系应覆盖整个项目，并且最好通过电子互联网的方式提供无限制、统一且免费的完全开放的 PPP 项目文件、可行性研究、项目摘要和报告、拟议的合同条款，文件格式易于访问，并且定期更新。
- (4) 除了重视建立健全披露规则和体系，PPP 项目经常需要投标人提出涉及专有技术或商业秘密的创新解决方案，因此，政府还应建立制度，保护这些敏感材料免于未经授权的披露，以及被公共和私营方擅自使用。
- (5) 规则和体系应包含具体规程，比如时间安排及详细说明如何处理违反规则的行为，如没有披露或扣留应披露的材料等其他错误做法。
- (6) 应当对披露规则和体系进行充分宣传，要向公共和私人参与者及利益相关者详细地阐明 PPP 项目的动机和理由，以及将要遵循的 PPP 程序。
- (7) 披露规则和体系应考虑到 PPP 项目多为复杂项目，其招标过程较传统采购要长得多，因此在招标过程中需尽早向公众公布项目信息和要求，确保竞争有力。

(8) 披露规则和体系应在招标和授标后继续有效，并要求定期披露项目进度以及项目核心条件的任何变化（以便实现新的公平竞争）。

（四） PPP 中心、委员会、董事会、监督机构

挑战

38. 政府内部对报表和职责范围界定清晰、透明，并指定或拥有高级协调决策机构，这是 PPP 项目成功的关键。

建议

PPP 采购中的职责分工和权力分工，一方面可以遏制腐败，因为没有一个人可以控制流程结果；另一方面可以起到监督作用，因为实体机构可以监督其他实体的活动。

(1) 在 PPP 项目采购中，政府应区别对待某些活动，诸如准备、评估、授予、决策等，包括审计职能，并指定某些活动分别由彼此独立的 PPP 中心、委员会董事会和监督机构等实体管理，行使监督和/或独立批准功能，旨在制衡 PPP 决策和流程。

(2) 政府应在其体系中适当层级建立 PPP 中心、委员会、董事会和监督机构，使其具有明确的权力和能力，决策和/或解决争议的范围，以及明确的项目审批路径。

(3) 政府应在招标文件中公布并通报 PPP 中心相关的部门、委员会、董事会和监督机构，并说明各自与 PPP 相关的职能、职责和决策权限。

（五） 顾问和专家

挑战

39. 由于顾问和专家可以影响政府的决策过程，包括是否发起 PPP 项目或基于什么理由授予 PPP 合同等基本决策，因此政府需要明确规定、慎重控制聘用顾问和专家的基本标准和专家预期交付成果的范围。

建议

(1) 政府应实施准则，控制何时、是否以及在何种条件下为 PPP 项目聘请顾问和专家，包括使用公开、清晰、前后一致的邀请、权限范围和聘用此类顾问和专家的评估系统。

(2) 顾问和专家应该高度诚信和独立，并有能力应对所参与项目或招标的各个环节，包括评估公共部门的需求、项目合同的授予以及监督服务递送等。

(3) 政府聘请的顾问和专家应当独立、公正、无利益冲突，有能力与政府官员团队共事，具有处理 PPP 项目中具体而多样问题的能力。

(4) 政府应基于价值和/或质量选择标准评估顾问和专家，聘用成本要与可用预算以及项目规模、复杂性和成本相适应，项目实施过程中的成本控制要与增加、减少或取消顾问和专家所提供服务的的能力相匹配。

(5) 各国政府应审查顾问和专家以往的绩效表现，其取得的所有积极或消极的成果都应考虑在内，包括项目实施、运营和维护期间顾问的表现和项目的执行情况。

(六) 检举

挑战

40. 各国政府应当建立举报体系，以制衡不当行为，因为不当行为往往难以追踪或查明，常被刻意隐瞒和不被披露。

建议

(1) 举报人指任何来自公共部门以及私营部门的人，他们目睹了利益冲突、腐败操作或其他损害公共利益的欺诈行为，并决定按照操作规程下的举报体系进行举报。

(2) 政府应制定方便举报者进行举报的政策、规则和程序体系，保护持有充分证据的举报者，鼓励积极披露利益冲突、腐败行为和其他欺诈行为。

(3) 政府应建立举报人身份验证的规则和体系，但要对所涉信息保密，并保护举报人的身份不被披露。

(4) 政府应保护善意且持有充分证据的举报人，免遭个人或职业的打击报复，且免于刑事和民事责任。

(5) 当披露信息不符合诚信要求时，政府不应保护举报人。在此情况下，政府应追究举报人的责任，并按规定对其进行处罚。

四、投标专用方法

(一) 非邀约投标书

挑战

41. 各国政府需要在提供公共服务时提出创新解决方案，但必须同时考虑成本效益并且采取负责任的方式，因此，政府必须谨慎处理企图回避公开竞争招标过程的非邀约投标书。

建议

就其本质而言，非邀约投标书未经公共规划而产生。如果处理不当，非邀约投标书可能造成公共时间、精力和资源偏离政府本应实施的战略规划和优先项目。

- (1) 政府应对非邀约 PPP 投标书保持谨慎态度，如果选择了此类投标书，则应对其接收、审核和批准实施严格控制。
- (2) 政府应当制定基础设施需求和服务规划，优先考虑公开发起和采购的项目。一般不应考虑非邀约投标书，除非需要其技术或财务能力和/或在公共服务递送方面需要创新的情况下。
- (3) 大多数非邀约投标书可以全部或部分地采取竞争性采购，因此，各国政府应当努力组织对所有潜在投标人开放的竞争性采购，欢迎竞争性的投标书，特别是为其他潜在投标人提供足够的时间拟定投标书。
- (4) 在非邀约投标书无法吸引市场兴趣和竞争，直接与投标人谈判的特殊情况下，政府应实施严格的谈判程序，包括确保物有所值、实现项目达到或超过公共基准，以及控制成本在市场利率水平和审慎的财政限制内。政府还应考虑是否可以将竞争引入项目的个别组成部分，例如建造或融资。
- (5) 出于对专有信息和知识产权的尊重，政府鼓励私营实体提交创新的非邀约投标书，但是，在要求保密的理由不充分的情况下，政府不应允许非邀约投标书的支持者以专有信息或知识产权的名义提出的保密要求。
- (6) 政府应使信息高度公开，以阻止切实发生的或可察觉的腐败行为。公开披露的内容应包括和项目相关的所有信息和数据，也包括非邀约投标书的情况。
- (7) 政府应在开放且易于访问的地点发布公共通知，公告已经收到非邀约投标书并进行审查。
- (8) 政府应调整 PPP 和非邀约投标书的政策和流程保持一致，以加大利益相关者的支持、增强市场兴趣，并确保公共决策的一致性。这应包括对非邀约投标书在关键时刻进行多步骤审核和批准的过程。

（二） 招标公告和招标文件

挑战

42. 当投标人之间竞争激烈时，采购才最有效。因此，政府要确保在 PPP 采购过程中，与所有潜在投标人进行公平透明的沟通交流，这样可以吸引适量竞标者参与 PPP 采购的竞争。

建议

招标文件含糊不清，未给予竞标者足够的反馈时间，其标准偏向某一投标人，文件有意前后不一致或未能做到普遍传播，这些都会扭曲 PPP 项目的竞标。

- (1) 政府应根据联合国国际贸易法委员会 2011 年制定的公共采购《示范法》中关于公共采购透明度的基本要求，实施《联合国反腐败公约》。

- (2) 在筹备阶段，各国政府应利用宣传会议和其他标前公告，向潜在投标人提供有关投标机会的基本信息。
- (3) 政府应设计招标公告和招标文件，吸引积极响应的投标人，并根据 PPP 项目目的、性质、主题和价值提供尽可能多的公共信息。
- (4) 政府使用的招标公告和招标文件应当简明准确，包含与招标有关的所有主要信息，让任何积极响应的潜在投标人了解项目要求的规格，并充分了解有关遴选的过程、条件和标准等信息。
- (5) 政府应确保所有候选人都能同时获得响应招标和参加投标程序所需的同样信息和文件。
- (6) 政府不应做出与项目标准和可行性不成比例的或过高的技术、专业或财务能力的要求，也不应制定偏向任何候选人的标准。
- (7) 一旦发现投标人有利益冲突或其他不当行为时，政府应在招标公告和招标文件中取消投标人的资格。
- (8) 政府应禁止投标人影响授标过程，并在通知书和投标文件中要求投标人避免与招标和/或订约当局及其代理商进行任何直接或间接的接触，除非接触得到明确授权并得到控制。

(三) 资格预审过程

挑战

43. PPP 采购旨在吸引投标人积极响应、承担责任并能够提出有竞争力的投标书，但又不至于给采购的及时性或成本效益带来负面影响。因此，政府面临的挑战是设计公正的资格预审程序，允许合格的投标人参与竞争，且有助于精简和加速采购的行政管理。

建议

资格预审可能会助长腐败，因为它会将那些本来有资格的投标人排除在外。

- (1) 资格预审是为了向尽可能多的潜在投标人进行宣传、提供必要的信息，以使潜在投标人能够评估项目准备的可靠性和质量，并明确资格预审的标准。如果投标人对项目有兴趣，允许其提交符合标准的文件，以便在投标之前进行资格预审。
- (2) 政府应允许资格预审公开且不受限制，但是在某些性质非常复杂或花费高昂的情况下，例如两步采购、竞争性对话和/或项目性质特殊或涉及功能性规格，考虑到准备和竞标的成本，市场上可用供应商的数量以及保持竞争的必要性，政府可对预审候选人的数量进行限制。
- (3) 政府应要求投标人在整个采购过程中保持其资格预审状态，并对成功的中标人及时进行后期资格检查。

- (4) 对于在资格预审中提供不准确信息或伪造信息的投标人，政府应取消其资格，并根据其提供误导性信息的意图和性质，实行进一步处罚或制裁，包括在授予合同后取消合同。
- (5) 政府应及时核实中标人提供的资格预审相关信息的准确性。

(四) 对话型 PPP 采购

挑战

44. 各国政府应当最大程度地利用对话型采购所提供的机会，量身定制项目规格，实现公共实体的目标，与此同时，杜绝不当互动，避免投标人获得不公平竞争优势。

建议

对话型采购如果不实行严格控制，就会导致公共实体和私人投标人之间进行直接互动，滋生合谋和腐败行为。

- (1) 在建立了初步的功能规格和关键性能参数后，若无法从许多可能的解决方案中建立或统一用于竞争的技术解决方案时，政府应选择对话型 PPP 采购。
- (2) 对话型采购采购可分两个阶段，首先政府与预审合格投标人讨论所需的技术规格、功能要求和服务特征，其次，预审合格投标人在通过技术评审后，获得授权提交财务标书。技术和财务综合评价得分最高者方能中标。
- (3) 由于公开对话会增加腐败和权力滥用的风险，政府应严格限制和控制政府与一个或多个选定投标人之间的互动，并将对话仅集中于 PPP 的技术性要求（可能包括某些财务要求）以及政府希望投标人做出贡献的方面。
- (4) 在对话中，政府应禁止对招标文件中明确规定和/或由采购当局决定的非常重要的项目功能规格、性能参数或标准、规范进行再讨论。
- (5) 政府应建立一个招标评估委员会，该委员具备必要的能力在任何技术对话阶段评估技术建议，并能快速地做出决定，决定要有完整的记录。
- (6) 在共享知识产权和专有技术（包括专有财务和合同创新）的任何对话中，政府应确保对投标人信息进行保密。

(五) 信息机密与维护

挑战

45. 在竞争激烈的 PPP 采购环境中，信息至关重要。政府向私营部门提供的信息构成了 PPP 竞争的基础，私营部门能够与政府共享的信

息构成了其竞争力的基础。因此，在整个过程中如果披露的公共和私人信息的可能影响 PPP 的项目目标和采购竞争力，或影响公共当局做出公平的决策或影响了参与者的参与意愿，政府面临的挑战是对公共和私人信息进行保密。

建议

泄漏投标人信息是为优先投标人提供竞争优势的常见手段，在涉及对话的采购中尤其如此，因为在对话中可能经常需要进行说明和修改，而且各实体正在实时形成其竞争解决方案和价值主张。

- (1) 政府应保证和维护招标过程中共享的信息和文件的机密性、完整性和安全性。
- (2) 各国政府应根据公共信息披露框架，建立并公布明确的责任链，包括保留和/或披露信息的参数和时间。
- (3) 各国政府应最大限度地利用电子采购和文件管理系统。

（六） 投标评估委员会

挑战

46. 各国政府面临的挑战是建立一个透明的审查和评价投标人及投标的系统，该系统需一律基于投标书的优劣进行审查和评价，并将合同授予提出最佳报价的实体。

建议

评估标准可能进行调整以有利于某投标人，或使决策偏离不利于某投标人，或者只是造成强劲的出价不响应。标准也可能过于繁琐或不合理，导致某些响应投标被拒绝。

- (1) 政府任命招标评估委员会的成员，应充分考虑项目的细节、采购方法、评估的性质和时间、技能资源以及委员会开展公正、独立和专业评估的必要能力。
- (2) 政府应约束投标评估委员会及其每位成员遵守道德守则，要求他们不存在利益冲突。
- (3) 投标评估委员会应以书面形式记录所有审议和决定。
- (4) 投标评估委员会应有明确的决策门槛（例如简单多数票决、最高分获胜等），仅根据 PPP 采购过程中提供的投标材料和投标人反馈信息，基于客观标准做出决策。

（七） 廉洁和公平机制

挑战

47. 各国政府必须认识到，涉及价值、复杂性或政治敏感性特别高的资产项目时，可能需要其他机制来防止腐败行为。

建议

廉政专员

诚信和公平调查提供了对采购做法和权力的制衡，且这种制衡在很大程度上在公共实体中得到巩固。由于审计和曝光的威胁，调查也起到了遏制腐败的作用。

- (1) 若政府没有负责审查和/或审核采购廉洁性或公平性的系统，即审裁处或当局，则应考虑指派专门的廉正和/或廉政专员进行廉洁性和公平性审核，以确保采购的廉政和公平。
- (2) 廉洁性审核应证明采购程序符合适用法律法规、招标文件和程序以及其他要求，例如道德守则或信息披露和保密规则。
- (3) 公平性审核应审计程序的实质内容，包括评估委员会和招标实体其他会议的审议情况，以确保所进行的评估是公平的、中立的。
- (4) 廉洁性和公平性审核应由具有成熟专业能力和技能的个人、以及独立于 PPP 项目所有参与方的实体进行。
- (5) 廉洁性审核应该进行证明而不是陈述意见，向批准遴选 PPP 项目中标人的机构提交全面报告，根据程序要求对所有相关活动和交流做出评论。
- (6) 公平性审核应审核整个采购流程，出具报告，确认其是否符合适用的采购程序和规则，并对采购过程的任何保留意见做出说明。
- (7) 政府应将公平性审核员的报告作为被审查文件的一部分，由负责批准遴选中标人和/或解决采购不当索赔的机构进行审查。

—