



Distr.: General
5 July 2001
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第三十四届会议
2001 年 6 月 25 日至 7 月 13 日，维也纳
临时议程*项目 12
私人融资基础设施项目拟于未来可能开展的工作

关于私人融资基础设施项目今后可能开展的工作

秘书处的说明

1. 委员会第三十三届会议（2000 年 6 月 12 日至 7 月 7 日，纽约）通过了《贸易法委员会私人融资基础设施项目立法指南》，其中载有各项立法建议(A/CN.9/471/Add.9)，以及委员会该届会议通过的修正案和立法建议说明(A/CN.9/471/Add.1-8)，并且授权秘书处根据委员会的审议结果最后定稿(A/55/17，第 372 段)。¹该指南现已出版了所有正式语文的文本。
2. 在同一届会议上，委员会还审议了关于在该领域今后工作的提案。据建议，尽管《立法指南》将成为国内立法机构建立有利于公共基础设施领域私人投资的法律框架的一个有益的参考，但委员会仍不妨以示范立法条款的形式，或甚至以关于特定问题的示范法的形式，制定更为具体的指导原则。²
3. 在对该提案进行审议之后，委员会决定在第三十四届会议上审议就《立法指南》所涉及的某些问题制定一部示范法或示范立法条款的可取性和可行性问题。为协助委员会就这一问题作出知情的决定，已请秘书处同其他有关国际组织或国际金融机构合作组织一次讨论会，扩大对立法指南的了解。³
4. 题为“私人融资基础设施：法律框架和技术援助”的讨论会在公私营基础设施咨询基金的共同主办和组织协助下举行。公私营基础设施咨询基金是一个多边捐助技术援助基金，旨在通过私营部门的参与帮助发展中国家提高其基础设施的质量。这次讨论会于 2001 年 7 月 2 日至 4 日委员会第三十四届会议第二周期间在维也纳召开。讨论会的目的在于介绍最佳法规处理方法，以及评估受援国在建立关于公私合作关系的法规框架方面的需求。由于讨论会的目的还在于协助委员会就私人融资基础设施项目领域今后可能开展的工作问题作出决定，所以与会者被邀请就该领域制定示范法或示范立法条款的可取性尤其是可行性问题提出建议。
5. 70 多位登记的与会者参加了讨论会，其中包括 20 多个国家的政府官员、银行家

* A/CN.9/482。

和私营部门的律师，以及联合国系统各组织（联合国欧洲经济委员会和联合国工业发展组织）、多边金融机构（如非洲发展银行、欧洲复兴开发银行、国际金融公司和世界银行）、政府间组织（如欧盟委员会和国际发展法协会）和非政府组织（如欧洲律师联合会、国际工程师会议联合会、欧洲大型企业论坛、泛美担保协会和国际担保协会）的代表。与会者均富有广泛的实际经验，并且代表了不同法系的观点。

6. 20 多位发言人中有国际组织的代表、法律界知名学者、政府官员和在私人融资基础设施项目领域具有丰富经验的私人开业律师。此外，讨论会的日程表穿插安排的自由发言阶段更增加了所介绍的经验 and 观点的范围。

7. 本说明载有对讨论会上所介绍的资料、表达的观点、提出的问题和作出的建议的说明，供委员会审议。

8. 讨论会的第一天专门探讨了国际组织怎样才能最好地协助各国执行私人基础设施投资的国内政策。讨论会详细地介绍了国际组织目前提供或打算提供给愿意利用私人融资建设基础设施的各国的援助类型。

9. 第二天专门介绍某些国家的法律制度和具体的经验，其中的国家包括阿根廷、巴西、克罗地亚、法国、匈牙利、菲律宾、乌干达、联合王国和美利坚合众国。

10. 第三天即最后一天，专门探讨了私营部门金融机构和承包商及基础设施经营人提出的观点，并对如何传播指南以及就指南所涉及的若干问题制定示范法的可取性和可行性进行了最后辩论。

11. 与会者的普遍看法是，足够的法律背景材料对于是否向基础设施项目提供私人投资至关重要。在这方面，据指出，这并不意味着《立法指南》认为私人融资一定是促进和建设公共基础设施的最好办法，而是在一旦作出赞成进行私人融资基础设施建设的决定之时，有助于立法者建立起适当的法律体制。

12. 与会者尤其是国际组织的代表援引的经验表明，限制提供和发展私人融资基础设施的主要因素有：立法和行政一级的政策水平低下和法规不健全，其结果导致签约和招标成本居高不下；项目的获利性差；合同缺乏效力；政府和行政管理一级的机构软弱无力并缺乏协调；政府一方缺乏项目管理技术；选择程序缺乏竞争和透明度；国内市场疲软和当地企业参与度不高。

13. 与会者相应地提到了一些有助于在公共基础设施中促进私营部门利益的因素。这些因素包括：强有力的政治意愿和领导；明确和宽容的法律框架；公共行政体系中健全的协调机构；拟议通过私人部门的参与来实现的明确的优先事项和目标。

14. 因此，可向东道国提供的各类援助首先包括对下列各种活动的财政援助：共同资助项目的开发；为制定国内立法和行政框架而提供咨询服务；确定准则和标准程序；协助进行培训和能力建设；为某些基础设施项目提供技术援助；促进投资；加强和扩大保障。另一方面，可向东道国提供的非财政性援助包括下述各种方式：协助拟订新的法规或修正现有法规；制订特别授权示范协定；提供咨询服务以增进有关政府机构的效率并提高公共采购的透明度；进行法律事项和经商技能方面的培训以及开展基础设施部门的改革。还强调了提供援助手段以使发展中国家和转型期国家能够在自主和可持续的基础上经营项目的重要性。会议普遍同意，为了避免这些组织提供的各类援助发生重叠和重复，有必要增进其之间的协调。

15. 与会者的普遍看法是，立法指南是一项有价值的成果，有助于各国立法者建立有利于私人融资基础设施项目的立法框架。应当作出努力，确保广泛分发立法指南。人

们认识到，指南不仅可以作为制定新法规的工具，而且可以用来逐一确定现行法规的充分性和有效性。因此，研讨会坚决建议秘书处与其他组织协调，采取联合举措，以确保广泛地宣传立法指南（包括在各种区域研讨会、会议和讲习班上以及在关于项目融资的国际会议上专门介绍立法指南；在国际组织、工业或专业协会以及私人法律事务所的各种评论杂志和简报上宣传指南；将指南列入国际组织开办的课程中，在有关组织的网址上建立超级链接）。

16. 研讨会就拟订一项私人融资基础设施领域示范法的可取性和可行性听取了各种意见。

17. 一方面，几位与会者指出对此种示范法有明显的需求。据认为，指南是一个很好的起点，但还需要以示范立法条文的形式提供更为具体的指导，尤其是为那些在私人融资基础设施项目领域没有任何经验或经验甚少的国家提供这种指导。关于这个问题，有人认为，示范法不仅极有可能鼓励这些国家着手处理基础设施私人投资所涉及的各种基本政策问题，而且能促进立法过程最终颁布立法。另一种看法是，制订一部示范法将促进发展中国家的能力建设，还有助于减少发展中国家对于发达国家专家咨询的依赖。

18. 有人提出，示范条文可以发挥有益的作用，不仅是立法者可资借鉴的指导，而且能够在整个谈判过程中提供指导，最终使谈判过程加快，提高效率。另有人认为，从协调各部门和各机构的政策和程序来看，示范条文也能在政府内部发挥有益的作用。另外，人们认为，示范法或示范立法条文可以起到教育作用，有利于立法者、政府官员和地方司法行政官员开展工作。

19. 虽然这些观点在与会者中赢得广泛的支持，但对于哪些问题可以放在示范立法条文中有效地处理，观点不一。一种看法是，委员会不妨考虑拟议一个简短的示范法，其中所包括数目有限的必不可少的核心条文，论述那些经验表明健全的法律框架对吸引私人投资至关重要的问题和领域。据认为，这样一种示范法无需处理立法指南所包括的全部问题。另外还指出，这种示范法的内容大部分可取自立法指南本身，因为其中大多数有争议的问题都已经以各法系能够接受的方式得到了处理。另据认为，实施这样一个项目不会妨碍采取其他一些旨在确保最广泛传播指南的补充性举措。还有一项建议是，这种示范立法条文只应论及私人融资基础设施项目的某一特定阶段，即特别受权公司的选定。

20. 对立观点也在与会者中得到有力的支持，认为拟订示范法既不可行，也无必要。就可行性而言，有人提醒，一些在区域一级实施的难度较小的项目，已经因各法系的做法大相径庭而归于失败。关于可取性，普遍担心立即实施一个以制订私人融资基础设施领域的示范立法条文为目的的项目，会给为最终通过指南而做的大量有价值的工作带来不利的影响。有人建议等到以后立法者更为了解指南的存在和内容，指南的效用得到实际验证时，再来审议这种项目是否可取的问题。关于拟订一个简短示范法的想法，人们对于能否象拟订立法指南那样制定一个可为委员会中代表的各大法系所能接受的案文表示怀疑。另一种看法是，示范法将无法适当地反映和处理这一领域中现有各种协议的独特性。另外对这样一项工作需要的费用和时间也表示了关切。最后还提醒有必要避免与委员会目前实施的其他项目发生重叠和干扰。

21. 有人提醒研讨会的与会者注意，在有些情形下示范法不一定会对基础设施的发展产生积极影响。据认为，基础设施私人投资所涉及的许多关键问题，放在示范法的范围内来解决并不合适，因为有些问题是政治问题，不是法律问题。另外还指出，一些国家目前正在审查本国在私人融资基础设施项目领域的法规；其中有些国家已经将立

法指南作为审查的基础。他们担心，如果委员会决定在这一领域开展进一步的工作，有可能在这些国家造成混乱，使其对立法指南作为本国立法者的指导依据的权威性发生怀疑。万一示范立法条文最后条文与立法指南载列的建议发生冲突或者偏离这些建议，危险更大。

22. 虽然对于研讨会就拟订私人融资基础设施项目领域示范立法条文的可取性和可行性向委员会提出一项具体建议，并未形成充分的协商一致意见，但研讨会的与会者希望上述考虑会有助于委员会在了解情况后就此事项作出决定。

23. 在不影响委员会就今后可能的工作做出决定的情况下，研讨会坚决建议各有关的政府间国际组织和非政府国际组织以及各种多边金融机构制订促进私人融资基础设施项目领域最佳做法的共同战略。研讨会还坚决建议这些组织特别注意需确保其活动方法的一致性并避免不必要的重叠。

24. 委员会似宜对公私营基础设施咨询基金在秘书处筹备研讨会的过程中给予的财政和组织方面的支助表示感谢。委员会还似宜对派代表参加研讨会的政府间国际组织和非政府国际组织以及秘书处邀请的报告演讲人表示感谢。另外委员会还似宜请联合国发表研讨会的会议纪要。

¹ 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 17 号》（A/55/17），第 195-368 段。

² 同上，第 375 段。

³ 同上，第 379 段。