

伦敦地铁 PPP 模式可能是世界上最复杂的结构之一，保证该结构有效运行及 PPP 合约有效执行的关键，在于其内嵌了一种科学合理的审核仲裁机制。

伦敦地铁 PPP 模式仲裁机制

○ 王灏

1997年，在考虑了准备扭转地铁投资严重不足局面的多种方案后，英国政府认为完全私有化不是解决这一问题的最佳方法，而倾向于以公私合作的方式（简称PPP）对整个地铁系统进行升级改造。经过4年多的论证和试行，分别于2002年12月和2003年4月正式签约，伦敦地铁公司（LUL）将地铁系统维护和基础设施供应以30年特许经营权的方式转给了3个基础设施公司（分别为SSL、BCV和JNP公司，以下简称PPP公司）。运营和票务依然由伦敦地铁公司控制，基础设施公司的回报由固定支付和业绩支付两部分组成。

由于特许期较长，而地铁建设和运营标准、对PPP公司业绩考核的标准，以及PPP合约中的其他因素会随着时间的推移发生变化，而且这些因素又无法在签约时完全预见到。为此，伦敦地铁PPP模式在其结构中内嵌了一个定期审核的机制，使签约各方在PPP框架内每7.5年重新约定合约条款。为确保合约重新审核的独立性和权威性，伦敦地铁PPP模式中设计了专门的仲裁机制，以帮助在合作各方之间建立信任关系，保证合约的有效执行。

仲裁者的审核内容

伦敦地铁PPP模式中的仲裁者是由运输大臣任命的独立权威，负责重新

确定PPP的财务条件和相关成本，其核心任务是确定PPP公司为完成合同订立的投资回报率而提出的价格水平。

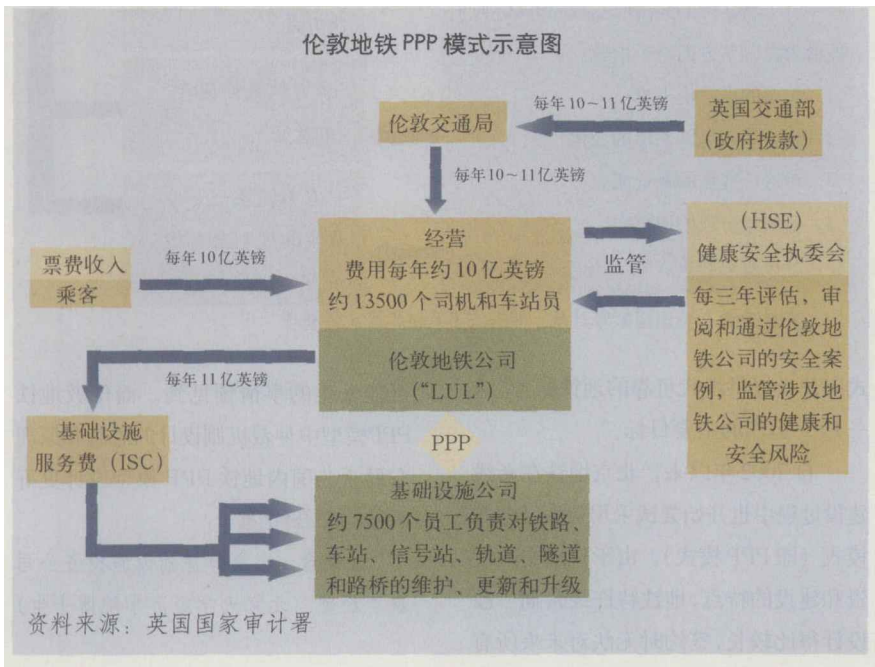
每次阶段性审核过程中，仲裁者审核的内容主要包括3个方面：价格、工作范围和融资安排：

价格：交易的价格每7.5年会被所有合作方共同审核一次。如果各方对下一个7.5年的期间价格不能达成一致，那么这个问题将被提交给仲裁者处理。

范围：已经签订的合同对PPP公司的现有工作范围规定了一定的变更幅度。如果在阶段性审核中LUL提出的新要求与原合同相差甚远，那么，需要与PPP公司就此进行谈判。

融资：PPP公司已经保证了他们在第一个审核期间的融资义务。在审核中，投资者并没有继续投资的义务，但是如果LUL不大幅度变更工作范围或风险分担方案，这将对于继续投资的投资者有一定的激励作用。在这种仲裁审核之外，运输部会与伦敦交通局（简称TFL）评估PPP的可行性，并且他们同意给予PPP公司未来地铁维修和更新的工作。TFL对于保证现有的PPP合同范围内的融资安排非常关注。运输部认为TFL已经在给私人投资者和贷款人的“安慰信”中对于未来的融资做出非常有力的承诺。

仲裁者与管制者的角色虽有一些相似性，但本质是不同的。他们都定期审核价格、提高价格，平衡私人公司计



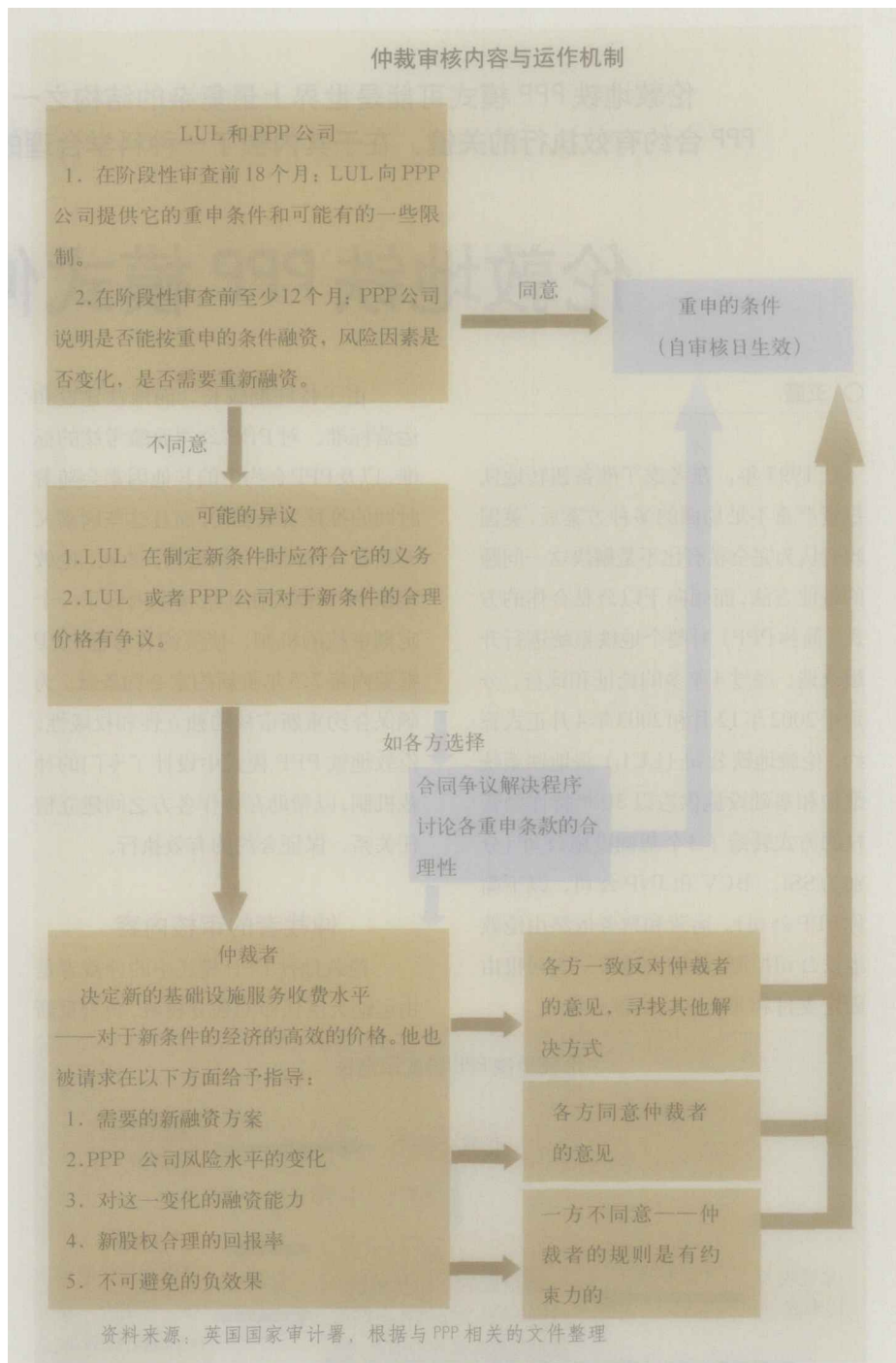
划未来投资和投资回报的需求。然而，管制者拥有更加广泛的权利，如促进竞争、办法许可、处理争议并且能够限制一家公司对他所提供的服务收取的价格，管制者通常限制价格上涨幅度，也可以制定并实施服务标准。PPP公司与其他管制行业是不同的，因此，在审核的时候，也需要用不同的方式。例如，仲裁者没有权利保护个人顾客，那是LUL和TFL的权利。

仲裁者还有一个核心职能是对PPP公司所提供的服务确定一个经济且有效的价格。这涉及到一个虚拟PPP公司的概念，这一虚拟的PPP公司与现实PPP公司一样，会以经济且有效的方式运营，会遵守《良好企业操守法案》以及签署相同的分包合同和融资协议。对于每个PPP公司都有一个独立的虚拟公司与其对应，以反映这3个基础设施公司的不同结构和义务。在第一个7.5年期间，JNP公司想使其所有重大合同都通过竞争性招标来确定，而SSL和BCV公司想把重大合同给他们的股东公司，只是将分合同通过竞争性招标来确定。仲裁者在对各个虚拟PPP公司成本评估的基础上决定未来PPP公司的收费水平。

仲裁风险

仲裁者的存在给每一方都带来了风险。在理论上，他能够决定一个对PPP公司不利的价格水平，或者给予对于LUL不利的定价指导。他必须考虑到PPP公司需要长期投资并且允许PPP公司获得合同中同意的投资回报，同时要确保PPP公司达到经济和有效运营的标准。

对于PPP协议的有关问题，仲裁者要提供合理和及时的指导和指令，并与签署PPP协议的各方进行建设性合作，以达成“以安全、有效和经济的方



式向公众提供现代可靠的地铁服务”这一PPP运作的主要目标。

自2002年以来，北京地铁在新线建设过程中也开始尝试采用特许经营的模式（即PPP模式）。由于轨道交通投资和建设的特点，地铁特许经营期一般设计得比较长，签约时无法对未来所有

可能发生的事情预见到。而伦敦地铁PPP模型中仲裁机制设计的思想和原理有助于为国内地铁PPP模型设计更好的结构和合约。■

（作者：北京市基础设施投资公司副总经理、北京大学经济学院博士生）