



大会

Distr.
GENERAL

A/CN.9/438/Add.3
23 December 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国国际贸易法委员会

第三十届会议

1997年5月12日至30日，维也纳

私人筹资的基础设施项目

私人筹资的基础设施项目立法指南各章草案

秘书长的报告

增编

第五章. 筹备措施

节次	段 次	页 次
A. 项目场地	1 - 23	2
1. 获得建造设施所需的土地	1 - 15	2
2. 通行权和其他地役权	16 - 23	5
B. 建立特许权公司	24 - 37	7
1. 作为联营集团的特许权公司	24 - 28	7
2. 作为独立法人实体的特许权公司	29 - 37	9
C. 核准手续和许可证	38 - 44	12

A. 项目场地

1. 获得建造设施所需的土地

1. 对于基础设施项目的执行,基本的筹备措施之一是获得建造该基础设施所需的土地和其他财产。此种所需土地常常由东道国政府提供,但有时需由项目发起人出资购买。无论何种情况,东道国的法规对于获得所需的土地有可能提供方便条件,这就有助于加快项目的实施。

2. 若是需要在东道国政府的土地上建造一个新的基础设施,或是把现有的一个基础设施加以更新或改造(例如“更新-运营-移交”或“改建-运营-移交”项目),一般是由东道国政府作为此种土地或设施的所有人,将它提供项目公司使用。东道国政府或者把土地或设施的所有权转给项目公司,或者保留它的所有权,而赋予项目公司使用该土地或设施并在上面进行建设的权利,这个问题将在后面第六章“项目协议”中加以论述[待拟定]。

3. 很多国家对于维持和保护国家财产都有相当详细的法规,其中包括须办理特别程序或经过特别批准才能把此种财产所有权转给私人实体或赋予私人实体或赋予私人实体以使用政府财产的权利。无论东道国政府对于将要建造、更新或改造的基础设施的所有权,作出怎样的选择,在法律中最好列入一条明确规定,授权东道国政府将实施项目所需的土地或把现有的基础设施交给项目公司使用。

4. 无论该基础设施的所有权将来还得交回东道国政府,还是由项目公司永久占有,在土地或设施转给项目公司时,当事各方也许需要确定该土地或设施的价值和状况。因此,除了项目协议中通常涉及的事项(例如提交土地或设施的程序,所需文件、印花税等)之外,法律中也许还应规定,此种土地和现有设施应在作出勘察、测量和划定界线之后,才转给项目公司使用。这方面的可能条款,加上对东道国政府将土地交给项目公司的权限,作为一个例子,可以仿照如下的案文来拟定:

1. 政府有权在授予特许权期间将实施项目所需的土地、建筑物或其他财产提交特许权公司使用。

2. 项目协议应规定必要的程序,对此种土地、建筑物或其他财产进行勘察、定界和核定价值并记录下当时的状况,然后才能转给特许权公司使用。

5. 如果需要建造新的基础设施, 所需土地并不是东道国政府现在已经拥有的, 而是需要从现有的所有人那里购买, 情况就可能变得较为复杂。国家法律常常规定, 在此种情况下, 应由东道国政府先取得该土地, 然后提交用作项目的建造, 但有时仍可能需由项目发起人购买所需的土地。
6. 由项目公司购取的土地也许用来开发某种项目, 此种项目源自私人部门的主动建议。尤其是那种具有较高商业潜力但并非国家重点工程的基础设施项目, 东道国政府也许不认为非得承担起获取土地并将土地交给项目公司这种责任。然而, 东道国政府仍可发挥重要作用, 帮助项目公司报请批准和获得拥有土地的执照, 或者对项目公司拥有此种土地提供方便条件, 例如取消某些有可能是法律性质的限制或禁令。
7. 但是, 在多数情况下, 项目公司不会愿意承担购买项目所需土地的责任。项目公司可能害怕在谈判方面造成拖延和巨额费用, 因有可能要同为数众多的个人业主在世界不同地点进行谈判, 还可能需要进行复杂的调查研究, 审查所有权契约、审查此前财产转让所产生的索偿权等等, 然后才能确定个人拥有者的所有权是否正常。此外, 对计划中的基础设施办理公开登记也会提高土地价格, 使项目公司最后支付的款额超出原先的估计。如果是由东道国政府确定的项目, 那么, 避免在获取建造设施所需土地方面造成不必要的拖延, 避免由此而增加项目费用, 也是符合国家利益的。
8. 为免除上述种种困难, 东道国政府可能愿意承担责任, 通过购买方式, 或者通过征用方式获取土地, 然后提供为实施项目而使用。许多国家都已有了关于征用土地的程序的具体法规, 有可能适用于为私人筹资的基础设施项目而征用土地。在某些国家, 根据不同用途, 有可能规定了数种征用程序。虽然征用私人地产的条件和程序, 各国法律差别很大, 但此种程序常常涉及至少两个不同阶段。
9. 征用地产的必要性也许在初期阶段就已确定, 此时, 政府征用有关地产的意图也会告知地产所有人或据称的所有人。在某些国家东道国政府也许有必要先试图从所有人那里购买所需地产, 然后, 万不得已才采取强制措施。在另一些国家, 也许没有此种限制。一些国家的政府如要征用地产, 先得把意图通知所有人或通过一项政府的一个特别法令公布周知, 以此作为此种征用的一个必要条件。不同的法律制度对于公布周知的此种法令使用了不同的说法, 例如“征用令”, 或者“公用事业告示”。为方便起见, 这种法令在本文中一律称之为“征用公告”。

10. 发布了此种法令后，接着往往就进入第二阶段，此时，对应给予所有人的补偿作出估计，然后支付补偿。在有些国家，整个征用程序是由行政部门办理的，但在另一些国家，征用程序的第二阶段却采取法院行动的形式。在地产所有人得到支付适用的赔偿费用之前，政府往往不能拥有该地产，也不能占据使用。但是，在某些情况下，例如出现紧急形势或急迫的公共需要，有些国家的法律允许法院或主管征用事项的其他当局授权政府在程序启动之后立即接管地产，但往往需要交存一笔与地产价值相当的款项。

11. 通常只有政府才有权征用私人地产，但一些国家的法律除把此种权利赋予政府之外，同时也赋予其他实体。有些国家的法律允许从事某些活动例如承办公用事业或获得公共服务特许权（例如铁路运营公司、电力公司、电话公司）的非政府实体来履行某些行动，征用某些私人地产以便提供或扩大其对公众的服务。但是，在此种情况下，仍需要政府的某些参与。例如，法律也许规定，政府应发布征用令，而由特许权公司负责进行征用过程此后的所有步骤，包括向地产所有人支付补偿。

12. 征用程序通常既费时而又复杂。也许还需在政府的不同级别或在若干部委中涉及一批官员。在有些国家，由于此种征用采取法院诉讼形式，也许特别拖延时日。因此，东道国政府也许应重新审视现行的征用法规，从公共利益着眼，评估此种法规是否适应大型基础设施项目的要求，确定此种法规是否可使征用程序既迅速又有成本效益，还应适当考虑到地产所有人的权利。

13. 有些国家的法律规定了不止一种征用办法，在这种情况下，最好是确保为实施私人筹资的基础设施项目而征用地产全部按照其中最快捷的办法进行，例如有些国家中在紧急形势下或出于紧迫的公共需要而采取的那种特别程序。在有些国家，还可利用法律上允许的其他方式，授权特许权公司进行征用，而由东道国政府负责按有关法规完成那些为进行征用程序而必须完成的事项（见上文，第9段）。利用此种可能性对东道国政府和项目公司双方都有利，特别是在有些国家，对于被征用地产的所有人给予赔偿是通过法院宣判的，当事各方都期望特许权公司能够比东道国政府更快捷地处理那些程序。当事各方可商定，由项目公司承担全部征用费用，也可商定由东道国政府承担部分费用。

14. 采取上段所述的一些办法也许可使项目得以在得到批准后立即开始实施，无须等待对财产所有人的赔偿费用问题的最后解决。为此目的，在按照有关法律有可能采取那些措施的国家，涉及私人筹资的基础设施项目的具体

法律似可只作出一些基本规定，其中提及其他法规，如同下面列举的一套法律条文那样：

1. 除本法中其他规定外，凡属按照本法为建造基础设施而征用必要的私人地产均应遵行[此处具体写明涉及征用程序的法律]所规定的程序。
 2. 政府应负责发布[征用公告][并履行征用地产规定的其他行动]。
 3. 政府可授权特许权公司具体进行征用，在此种情况下，[备选 1：特许权公司应承担与征用程序有关的一切费用][备选 2：项目协议应具体确定政府和特许权公司对于征用程序所涉费用的各自义务]包括支付此种征用所引起的赔偿、律师费和法院费用。
 4. 法院或其他主管部门可授权特许权公司在征用程序启动时占有所征用的财产[并交存该地产价值款]。
15. 征用土地时，土地的所有权常常归属东道国政府，虽然在有些国家，法律允许东道国政府和项目公司通过协议，商定另一种安排，此种安排考虑到双方在分摊地产征用费用中的份额（见第六章“项目协议”[待编拟]）。

2. 通行权和其他地役权

16. 除取得建造设施的房地产之外，也许还有必要确保项目公司得以进入此种房地产，因有时项目场地位置要求跨过或通过第三方的房地产之后才能进入。此种穿越权利在各国法律中常常称之为“通行权”。有时，由于项目本身的性质，项目公司也不得不进入属于第三方的房地产（例如铺设固定的装置或电缆，或直接向客户提供的服务：供应煤气、水、电等）。此种使用他人房地产或在他人房地产之上进行作业的权利在法律上称之为“地役权”或者同样意思的其他叫法。在下面的案文中，通行权、地役权和其他类似权利统统称之为“地役权”。

17. 地役权通常需要得到有关房地产的主人同意，除非法律上规定了此种权利。一般而言，项目公司要取得地役权，有三种可能的方法：一是项目公司直接从所涉房地产的所有者那里获得地役权；二是先由东道国政府获得地役权，然后转给项目公司；三是法律上直接准许项目公司取得此种权利。

18. 东道国政府有时会将此事留给项目公司，由项目公司与房地产所有人谈判取得地役权。假如并无必要专门颁布处理此事的法律规定，当事各方可在

项目协议中规定由项目公司单独负责取得此种权利。当事各方也许觉得此种办法有时是可行的，因对于某些项目而言，地役权的范围只限于原先确定的、与项目场地邻接的若干房地产。但是，有些时候，此种办法并不是一种快捷而经济的选择，特别是如果项目公司需要与多个房地产所有人谈判取得地役权。在些情况下，也许应由东道国政府取得必要的地役权后，再转给项目公司。

19. 如果项目场地是由东道国政府或项目公司通过征用而取得，则地役权问题也许可结合与项目场地的征用一起处理。在此种情况下，在确定征用的范围时，除包括项目场地之外，还应包括为实施项目所必要的另一些土地的地役权。

20. 项目公司所需地役权的确定切性质常常视项目性质而异。如果是修建公路或铁路，它可能包括在毗邻土地上设置路标的权利；如果是电力输送，有可能要在第三方的房地产之上竖立柱子、架设电线；还可能要安装和维护变压和开关设备；如果是电话线，有可能涉及对毗邻房地产上的树木进行剪枝，避免其对线路的干扰。鉴于不同项目涉及多种多样的可能地役权，东道国政府不必太具体地确定地役权的范围，而将此事留给日后根据具体项目情况来确定。

21. 对于通过征用土地而实施的项目，法律上似宜一般地确立其所需的地役权，同时不限制其范围，为此，可以拟定类似的条文如下：

除建造设施所需的房地产之外，政府[特许权公司]可在必要范围内确立其在此其他房地产内的某些地役权，以确保特许权公司得以进入设施，得以在此种其他房地产之上竖立或安装某些为该设施的运营或为了供应服务项目所必需的装置和固定物，并对其进行维护。

22. 另一种略为不同的办法是在法律条文中规定可给予项目公司何种地役权，不一定要求征用此种地役权所属的房地产。此种办法可在具体部门的有关法规之内使用，只要东道国政府认为在其中有可能事前确定项目公司所需的地役权。例如，具体涉及发电部门的法律也许可批准如下所列的地役权：

特许权公司有权利在属于第三方的房地产之上为建立和运营基本的输配电网而架设电缆，根据此种权利，特许权公司可以进行下述活动：

(a) 铺设或安放地下电缆或架空电缆，建立支撑结构并在其上装设变电和开关设备；

- (b) 维护、修理或拆除任何上述装置；
- (c) 沿地下电缆或架空电缆范围设立安全区；
- (d) 去除影响线路或侵入安全区的各种障碍物。

23. 然而，根据有些法律制度，假如所涉地役权严重地影响到房地产所有人对房地产的使用，项目公司也许应承担义务，向所有人支付一定的赔偿，如同对征用房地产支付赔偿一样。

B. 建立特许权公司

1. 作为联营集团的特许权公司

24. 各国有关私人筹资基础设施项目的法规常常含有一些条款，规定特许权公司的法律地位，还涉及特许权公司的建立问题，作为一独立的法人实体，还是把项目承包给一系列选定的项目发起人，亦即联营集团。一些国家的法律规定，项目公司应作为一个独立的法人实体建立（见下文，第2分节），而另一些国家的法律则允许把项目承包给由若干项目发起人组成的联营集团。

25. 按照商业惯例的理解，所谓联营集团是一种合作安排，由一组企业携手合作来实施某一项目，但并不融合到一起，成为独立的法人。联营集团这种方式已被广泛应用于工业建设，用以发展大型的、资本密集的而且要求不同领域专门知识的工业项目。人们一般把联营集团看作是纯粹的合同安排，自身并不具有法人性质。但是，有关联营集团的法律规定并不统一，因而在国家法律中可以归入不同的合同类别。这样一来，在不同的法律制度中，联营集团的法律地位以至其成员的权利、义务都不相同。

26. 对于只涉及少数发起人的小型或短期项目来说，组成一个项目联营集团可具有某些优点，例如项目发起人之间以及它们与商业伙伴之间的业务关系可以比合资企业具有更多的灵活性。避免双重征税也是一个方面，出于这一原因，人们往往不选择在所在国建立一个独立的法人实体，因有时该所在国与外国投资者企业注册地国家之间并未签订双边的双重征税协定。然而，对于通过无追索权贷款筹措资金的大型、长期项目来说，组成项目联营集团并不一定是一种可行办法。联营集团并不是合宜的借款渠道，因为在许多法域，联营集团的成员对于联营集团的债务可能要负剩余的无限责任。此外，

联营集团也许无法在资本市场上筹集资金，因法律上只允许股份公司发行例外股票、债券、信用债券等流通票据和有价证券。

27. 再从东道国的角看，一般也更倾向于让项目发起人在该国建立一个独立的法人实体（见下文第2分节）。但是，有时，东道国政府考虑到项目的规模和性质，有可能保留邀请联营集团实施基础设施项目的做法，有时是为了要使所有的项目发起人联合为整个项目承担责任。对于那些国家，究竟采取何种安排为好，也许应根据每一项目的特点或根据基础设施的类别来决定。出于这一目的，法律上也许不应作硬性规定，而由采购实体自行选择，根据项目的需要，可以把项目承包给一个联营集团，也可由若干发起人组成一个单独的法人实体。假若采购实体认为不必要求以独立法人的形式建立项目公司，那么，法律中似应解决联营集团业务关系中可能引起的协调困难，明确规定其成员的应负责任。例如，法律中可要求联营集团确定某一成员，就整个项目负起相对于东道国政府的责任，另一方面，联营集团的所有其他成员在项目实施问题上既联合又分别地对东道国负责。作为例子，有关此事项的法律条文似可拟定如下：

1. 在允许联营集团提交投标书[建议书]的情况下，招标书[征求建议书]可规定，采购实体可作出选择，要求联营集团一旦中选后，在签订项目协议之前，必须建立起一个独立的法人实体。
2. 如采购实体并不要求建立起独立的法人实体，它应提出下述要求：
 - (a) 提交书面材料，证明由其所有成员签订了建立联营集团的协议；和
 - (b) 指定其中一个成员作为联营集团的领导人，对于项目的实施承担对政府的责任。
3. 联营集团领导人的指定并不影响联营集团的其余成员在项目实施和营运问题上对于政府的联合责任和单独责任。项目协议应由联营集团所有成员签字。

28. 如上所列的法律条文也许可清楚表明采用联营集团方式实施某一项目明显具有某些不利之外。然而，有些问题仍需在项目协议中加以解决，也许还得进行广泛的谈判，作出一些详细规定，才能确保联营集团成员之间的协调，确保与东道国政府的妥善联络，明确联营集团每个成员在项目实施中的

责任范围和财务责任。¹

2. 作为独立法人实体的特许权公司

29. 多数情况下，法律都要求特许权公司必须是一个独立的法人实体，该实体须在获得项目承包权之前组成，或者在随后立即组成。有时，此种法律还对例如最低限度资本、合股公司的形式和目的等事项作出详细规定。

30. 出于多种原因，在东道国作为一独立法人实体而建立的项目公司，是基础设施项目通常采用的结构。把所有与项目有关的权利、资产和义务集中在一个独立的法人实体之上，相对而言是较简单的做法。按照这一模式，项目发起人等其他当事方的直接参与是有限的，项目公司将以自己的名义签订项目协议和其他文件，而且拥有自己的工作人员和管理人。独立的法人实体也是保护项目利益的一种机制，而项目利益不一定就是所有项目发起人的个人利益。这一方面对于有些项目特别重要，因为在有些项目中，相当一部分必要的服务和物品得由项目发起人提供。由于项目公司的责任和义务有相当大一部分，包括一些长期责任和义务（项目协议，贷款和担保协议，建造合同）通常在早期阶段就应商定，在谈判这些协议时其代表作为独立实体参与谈判是对项目有益的做法。此外，作为独立法人实体建立的项目公司可明确分清项目的资产、收益、负债以及项目发起人的有关资产、收益和负债，有利于会计和审计程序。

31. 有关私人筹资基础设施项目的法规常常要涉及的一个事项是建立项目公司时的股本投资要求。东道国政府当然关注并力求达到一定数量的股本，以期保证项目公司有良好的财政基础，保证有能力履行义务。为满足此种关注，可以要求项目公司建立时须有一定的最低限度资本。在有些国家，这个

¹ 关于并非融合一体的一组企业共同承揽工厂建设所引起的问题，简略的讨论请参阅《工厂建设法律指南》（第二章“合同方法的选择”，第9-16段）。那里提到的有些问题，略加修改后，也适用于私人筹资基础设施项目的谈判，包括下述方面：在发生争执时，如何克服向来自不同国家的项目发起人提出索赔要求的困难；如何拟定解决争端条款，使东道国政府与联营集团某些成员或全体成员之间的争端得以在同一仲裁或司法诉讼中加以解决；如何在结构上安排第三方的履约担保和联营集团各成员提出的质量担保；还应由政府方面签订何种附属协议；关于与非合股联营集团签订协议的适用法律，是否有一些强制性规则。

问题在法律本身就有涉及，规定一个固定数额，或者规定以项目费用总额的一个百分比作为项目公司的最低限度资本。在另一些国家，这些问题在法律上并没有规定，而是留给采购实体自己决定，有时需在与项目发起人谈判后决定。

32. 所需投资总额以及理想的资本负债比例，每个项目都不一样，因此，通常难以确定对所有情况都合适的一个固定数额或比例。如果法律中对于承揽基础设施项目的所有公司都定出一个固定不变的最低限度资本额，那未免过于死板。比较灵活的做法是，根据每个项目或每一类型基础设施的具体情况来确定资本要求。如果采购实体不可能事先估计出该项目的预期费用总额，则成立项目公司所要求的最低限度资本可在招标书中或在征求建议书写明。如果不可能事先估计出项目费用，或者东道国政府有意就项目发起人提出的股本投资数额或比例进行谈判，则采购实体也许希望得到灵活性，等待在遴选承包人的过程中再谈判达成一个适当的最低限度资本额。在有些国家，一般通过东道国政府发布正式文告来授予项目合同（例如授予合同公告或通知，见第四章，“项目发起人的选定”[尚待编拟]），在此情况下，似可在这种文告中正式宣布所要求的项目公司最低限度资本额。

33. 除了最低限度资本额之外，国家法律还可对项目公司的组成形式作出规定。有些法律具体要求项目公司须按某种类型的企业来组成，但另一些法律对此问题并不加以规定。如果认为有必要具体规定项目公司的组成形式，似宜考虑到项目发起人的利益，他们关注的问题是确保负债额被限制在投资数额的限度之内。为避免对支付项目公司欠债的附属责任，项目发起人一般都力求把项目公司作为一有限责任公司来建立，例如作为联合股份公司形式。项目发起人一般不会愿意承揽要求他们对项目公司的欠债承担无限责任的项目。

34. 对于上面几段中讨论的问题，似可拟定法律条文如下：

1. 中选投标人[建议书提交人]应在授给特许权之后[...]日内建立将参与签订项目协议的公司。
2. 项目公司的最低限度资本、组成形式和存立期间应在招标书[征求建议书][授予特许权公告]中加以规定。

35. 有些法律还规定了项目公司的活动范围，例如，要求项目公司的活动

只限于某一特定项目的发展和运营。作出此种限制的目的也许是为了确保项目帐目的透明度，维护项目资产的完整、分清每个项目的资产、收益和负债与其他项目或与该项目无关的其他活动的资产、收益和负债。这种规定还便于评估每个项目的实绩，因其亏损或利润均不能以其他项目或活动的债务或收益来充填或抵消。但是，另一方面，东道国政府也许有意保留与其他项目进行统一管理的可能性，因有可能同一项目公司在另一选标过程中再次获得一个补充项目的合同。关于这种性质的而且允许例外情况的条文规定，可以仿照如下案文拟定：

项目公司的宗旨应只限于实施和运营它已获得特许权的项目。除招标书[征求建议书]内另有规定者外，每一项目的实施均应单独成立一个公司。

36. 东道国政府也许还希望确保项目公司的章程和细则充分反映出该公司在项目协议中所承担的义务，或确保此种章程或细则不致妨碍项目的实施。因此，法律应规定，项目公司章程和细则的修改必须经过东道国政府的事先审批。对于由政府审批项目公司对其章程和细则的修改，似宜认真权衡两个方面：一是国家所代表的公共利益，二是有必要使项目公司在经营业务方面得到必要的灵活性。如果项目公司内部事务中的一些细小问题都照例要求事先得到政府的同意，那么，项目的日常管理就会受到影响。一个可能的解决办法是对东道国政府否决修改章程的权力作出限制，规定它只能反对涉及具根本重要性的条文（例如，有关资本数额、股权等级及其特权、清算程序等问题的条文）以及在项目协议中已有明确规定的那些条文的拟议修改。这方面的法律条文举例如下：

项目公司的章程和细则以及此种章程和细则的修改必须提请政府核准，如政府在[...]日内并不表示反对，则视为认可。对于涉及章程和细则中某些重要条款[根据项目协议所作的规定]的修改，如果它认为此种修改不符合公共利益，政府可不予核准。

37. 东道国政府理所当然地需要确保原来的项目发起人在整个项目期内始终保持承诺，确保这些发起人不会由另一些不为东道国政府所熟知的实体所接替。为此，有关的法律除上面所述事项之外，还应可规定，项目公司如若转让有表决权的股份，应事先得到东道国政府的核准。

C. 核准手续和许可证

38. 在有些国家，项目协议有时必须在得到东道国政府核准或在国会通过一项法案甚至颁布特别立法之后才能生效。某些项目的协议也许需要经过不同级别的政府核准。办理项目协议审批的时间各个国家差别很大。有时需要很长时间，特别是如果审核机关或官员原先并未参与项目的拟定或谈判。

39. 一个基础设施项目迟迟未能投入运营有可能影响它的经济可行性或引起项目发起人遭受很大损失。如若额外的开支费用不能通过提高收费标准或提高使用价格而得到补偿，项目公司也许会请求东道国政府给予补救或支持。无论何种情况，其后果均可能是增大项目费用，加重公众的负担。假如项目得不到最后的批准，或得不到实施项目所必须的许可证，那将给项目发起人带来更为严重的后果。到了签订项目协议之时，项目发起人一般都已耗费了很多时间，对项目也投入了相当多的资金（例如编写可行性研究、工程设计和其他技术文件；编写投标文件和参加投标；编写和谈判合同文件和贷款协议；聘请顾问人员等）。

40. 为了加快办事，避免延误项目进度的不良后果，有些国家的法律要求政府方面指定专职官员处理审批，以便项目协议在签字后即告生效，或在完成某些正式手续例如在官方刊物上刊登之后，即告生效。在有些国家，这样的程序也许不可行，或者仍需由另一实体最后核准，在此种情况下，似宜考虑以某些方法，避免此种审批要求产生阻吓作用，令人畏而却步，使未来项目发起人不敢承揽在该国实施的项目。似应铭记，项目最后得不到核准而作废这种风险，对于项目发起人是难以承受的，他们也许会请求东道国政府提供充分的保证，使项目发起人和贷款人免遭此种风险。在确有审批要求的一些国家，政府方面有时在项目协议中作出允诺，万一项目得不到最后核准，由政府补偿项目发起人所花费的全部费用和偿还所欠贷款。

41. 除项目协议生效的必要核准手续之外，基础设施项目的发展和运营通常也须获得东道国法律上规定的一系列许可证和核准书，对于各种具体活动，需要申请不同的许可证（例如外汇管制条例所涉的许可证；组成项目公司的许可证；雇用外国人的核准书；土地使用或土地所有权的登记和印花税；进口设备和材料的许可证；建筑许可证；安装电缆或管道的许可证；设施开张营业的许可证）。发给这些许可证和核准书有可能属于不同行政级别中不同机关的权限，为此，有可能花费很多时间。

42. 有些国家发现，一个较好的做法是，在项目实施早期阶段协调各种许可证的颁发，事先明确宣布具体部门的项目在实施中需要得到哪些许可证，规定所有项目在进入招标阶段之前，采购实体应与主管批准特许权的有关机构共同商定发给各项许可证的条款条件，具体例子如下：

1. 在发给招标文件[征求建议书]之前，采购实体应与其他有关机关和机构协商，共同确定为建设该项目所应获得的各种主要许可证，并确定应向哪些机构申请获得许可证。

2. 当前所需的各种重要许可证和颁发许可证的机构名称一览表应随同招标文件[征求建议书]附送。

43. 除作出上面的规定之外，还可补充一条，委托一个机关行动监督签发许可证的职权，此条款可拟定如下：

1. [写入有关部门的管理机构]负责收取关于许可证的申请，将此种申请转给有关部门并监督招标书内所列各种许可证及此后实行的其他许可证的签发。

2. 在收到申请后[...]日内如没有以书面方式通知拒绝，即视为发给许可证。

44. 但是，也许会有这样的情况，东道国政府由于宪法方面或内部组织的某些原因，并不能承担签发所有许可证的责任，或不能指定某一个机构承担此种协调职能。在此情况，东道国政府似宜考虑提出某种保证，尽其可能来帮助项目公司获得该国法律所要求的各种许可证，例如指定专责官员或机构对项目发起人申请获得所需许可证，并对有关的程序和条件，提供信息和协助。