



PPP 专业委法律资讯

2018 年 7 月刊

深圳市律协政府和社会资本合作 (PPP) 法律专业委员会 编

序 言

PPP 是 Public-Private-Partnership 的字母缩写，中文一般翻译为“公共私营合作制”、“公共和私人部门合作伙伴关系”等。我国政府将其译为“政府和社会资本合作”，是指政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。

近年来，伴随我国经济的转型，经济增速放缓，地方政府债务压力加大，但基础设施建设和城镇化需求旺盛。在此背景下，国务院、发改委和财政部等部门自 2014 年开始大力推广 PPP 模式，并相继出台了一系列政策文件用于规范 PPP 模式。但由于政策文件位阶低，加之由于出台部门对部门利益、地方利益的考量，其规定往往存在一定的局限性，权威性不足，稳定性相对较差。导致实践中不时出现“朝令夕改”的现象，不少纠纷也因此产生。

截止 2018 年第一季度，全国 PPP 综合信息平台收录管理库和储备清单 PPP 项目共计 13141 个，总投资额 17.6 万亿。与发达国家相比，我国 PPP 模式出现了大跃进式的发展态势，而在 PPP 模式发展较为成熟的英国，截止 2015 年 PPP 项目数仅为 722 个，总金额为 577 亿英镑；新加坡 2004 年开始应用 PPP，但至今仅有 13 个 PPP 项目。为此，清华大学 PPP 研究中心王天义教授 2016 年就曾大声疾呼：“中国 PPP，请让理念先行，请量力而行，请简单易行”。

2017 年 11 月 16 日，财政部发布《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金[2017]92 号)，要求对未按规定开展“两个论证”、不宜继续采用 PPP 模式实施、不符合规范运作要求、构成违法违规举债担保和未按规定进行信息公开的已入库项目进行集中清理。根据财政部 PPP 中心 2018 年 5 月 8 日发布的数据显示，自该文件发布至 2018 年 4 月 23 日，全国累计清退管

理库项目 1695 个、涉及投资额 1.8 万亿元；上报整改项目 2005 个、涉及投资额 3.1 万亿元。

PPP 项目投资周期长、金额大，参与者众多，组织结构和形式非常复杂，是一个十分复杂的系统工程。从法律服务角度而言，PPP 项目涉及项目公司组建、融资、土地、建设、运营等各个方面，需要服务律师具备相应的综合服务能力。

为帮助全市律师及时掌握国家有关 PPP 模式的最新法律法规与政策及相关资讯，提高 PPP 项目法律服务业务水平，更好地履行律师职责，维护当事人合法权益，深圳市律师协会政府与社会资本合作法律专业委员会组织委员编辑《PPP 专业委法律资讯》，并定期推送。不当之处，敬请各位律师和业界专家批评指正！

深圳市律师协会
政府与社会资本合作法律专业委员会

目 录

行业动态

- ✚ 【获国务院表彰的地方 PPP 工作】用 PPP 模式打造“品质西安”..... 1
- ✚ 中国 PPP 实践获得好评——世界银行发布 2018 年度《政府和社会资本合作（PPP）基础设施采购报告》..... 5
- ✚ 山东省济宁市金乡县财政局严防 PPP 项目风险..... 14
- ✚ 民政部公布第六批涉嫌非法社会组织名单——中国 PPP 咨询协会位列其中..... 17
- ✚ 商业银行参与 PPP 项目的切入点及发展展望..... 19

法规速递

- ✚ 自然资源部关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知..... 25
- ✚ 国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知（节选）
（国发〔2018〕22 号）..... 27
- ✚ 广东省 2018 年面向民间投资推介项目清单..... 29
- ✚ 关于印发《广东省 PPP 项目库审核规程》的通知..... 38
- ✚ 《深圳市停车设施建设专项规划（2018-2020）》（节选）及政策解读..... 46

实务案例

- ✚ 谈 PPP 项目合同争议的可仲裁性..... 49
- ✚ 成立但尚未生效 PPP 项目合同是否可主张解除..... 57

专业委员会简介

- ✚ 深圳市律师协会政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会..... 61
- ✚ 组成成员..... 62

本期关注 · 获国务院表彰的地方 PPP 工作

用 PPP 模式打造“品质西安”

张雨馨 来源：中国财经报 发布时间：2018-07-26

近期，国务院办公厅发布《关于对 2017 年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以督查激励的通报》（国办发〔2018〕28 号），对推广政府和社会资本合作（PPP）模式工作有力、社会资本参与度较高的 27 个市、县（市、区、旗）予以督查奖励。2018 年对表彰市、县（市、区、旗）在 PPP 项目以奖代补政策评审时予以优先支持，对于进入中央财政 PPP 示范项目名单且通过评审的新建项目，投资规模 3 亿元以下的项目奖励 300 万元，3 亿元（含 3 亿元）至 10 亿元的项目奖励 500 万元，10 亿元以上（含 10 亿元）项目奖励 800 万元；对表彰市、县（市、区、旗）在 2019 年安排中央预算内投资 PPP 项目前期工作专项补助时给予优先倾斜和支持。中国财经报社 PPP 版对表彰市、县经验做法进行“国务院表彰的推广 PPP 模式有力市县”专题宣传。

长安夜，夜未央。曾几何时，两千多年前的兵马俑、六百多年前的明城墙，被时光雕琢的痕迹印在人们脑海，盛唐长安曾是世界最繁华的都市。近日记者漫步在西安市的咖啡街区和城市夜景亮化区，感受了古都长安在古老与现代城市更新中蕴藏的文化底蕴，体会了 PPP 模式给这座古城带来的巨变。

自 2015 年推广应用 PPP 模式以来，陕西省西安市加快基础设施建设，提升城市公共服务能力。目前，全市纳入财政部综合信息平台储备清单项目 14 个，总投资 167.87 亿元；管理库项目 35 个，总投资 882.7 亿元；示范库项目 6 个，总投资 232.62 亿元。

PPP 扮靓城市“月光经济”

“月光经济”作为西安发展的重要组成部分，被越来越多的市民所接受。西安市根据职责划分及现行城建体制，城市夜景亮化由市区

分级实施。为加快项目实施，市本级代城六区统一包装，统一推进市区项目建设。

月光经济从来都与都市的繁华紧紧相连。沿着钟楼向南望去，古城西安的南大街华灯初上，夜间繁华映入眼帘。“没有想到西安现在的城市夜景变得这么漂亮。”从外省回西安探亲的陈晏忍不住为西安城市夜景点赞。正如陕西省财政厅 PPP 中心负责人所说，“城市亮化不仅是市民生活的需要，也是一个城市文明和活力的体现，更是一个国际化大都市的必备条件之一。为建设品质西安，西安市加快推进城市夜景亮化建设，进一步改善城市投资环境和旅游城市形象，打造‘西安最中国’”。

据他介绍，“品质西安城市夜景亮化建设提升 PPP 项目”是西安市夜间基础设施投资领域的第一个项目，也是提振西安“月光经济”的关键项目。此项目是今年开始实施的，采用 BOT（建设-运营-移交）的操作模式实施，合作期为 11 年，其中建设期 1 年、运营期 10 年。

项目合作期内，由中标社会资本同政府出资代表共同组建项目公司，负责本项目的设计、建设、融资、运营和移交工作。项目投资估算约为 20.5 亿元，建设范围包括雁塔区、碑林区、莲湖区、未央区等城 6 区管辖范围内的部分街道、楼宇以及城区主要立交、人行天桥、文物景点、公园广场等。本项目共计亮化道路 34 条，立交及人行天桥 34 座，文物景点 7 处，河湖水系 21 处，公园 5 个，并对主要道路两侧建筑、天桥、绿地景观及钟鼓楼广场等重点区域进行亮化，同时建立城市景观亮化智能综合控制平台系统。

据西安市财政局有关人员介绍，夜景照明网络建设将构筑与现代化国际大都市定位相适应的城市景观照明体系，在更高层次、更宽领域发挥西安市夜景照明在西部地区的辐射和带动作用。同时，为市民休闲、游客观光、政府及商务考察提供通畅的观光网络，实现了西安市夜景照明建设水平的全面提升和完善，提升了古城风韵，形成了城市夜景的新亮点，为市民提供了夜晚休闲的好去处，更加带动了旅游业的发展，拉动了城市的“月光经济”。

在规范中求创新，在创新中谋发展

“月光经济”只是西安市 PPP 项目的一个缩影。2015 年，西安市开始推广应用 PPP 模式。西安市高度重视 PPP 工作，把推广应用 PPP 模式放在经济社会发展大局中去谋划和推动，作为深化投融资体制改革、补齐基础设施和公共服务短板的重要抓手和推进保障改善民生的重要举措，坚持在规范中求创新，在创新中谋发展。

完善指挥体系，推进全市 PPP 组织领导。西安市 2017 年初成立 PPP 工作领导小组及办公室，由书记市长任组长，统筹协调全市 PPP 工作。今年再度整合发改、财政力量，加挂西安市 PPP 项目指挥部牌子，实行合署办公。重点加强制度建设，制定全市 PPP 模式操作指南、操作流程、联席会议制度、联评联审、加强前期工作等一系列政策文件和工作制度，全市各级操作有章可循。建立分级管理制度，除跨区域项目外，西咸新区和各区县、开发区的项目由其自行审核管理。

夯实发展根基，加强项目储备。西安市强化项目储备，向全市各级各部门、市属企业开展 PPP 项目征集工作，筛选、汇总入库项目，分为基础库、意向库和执行库项目。2017 年以来，第一批筛选入库项目 255 个，总投资 4140.3 亿元；第二批筛选入库项目 152 个，总投资 2314.16 亿元。同时，督促各区县狠抓项目库建设，构建分级项目库管理机制。组织编制了《西安市 PPP 项目三年行动计划（2018-2020）》，科学安排项目建设时序。在此基础上，西安市加大宣传，多方组织推介，公开发展项目目录，推进项目落地。

狠抓前期管理，统筹推进全市 PPP 项目。征集审核发布管理办法，在推进 PPP 项目落地等工作的同时，西安市财政局加强向上级争取和对接，重点争取在项目入库、申报示范及奖补资金方面予以政策支持。积极组织督导录入财政部综合信息管理平台（项目库），进一步提高项目对社会资本方的吸引力。截至 2018 年上半年，全市录入财政部 PPP 综合信息平台管理库共 35 个项目，总投资 882.7 亿元（不含西咸新区）；录入储备清单共 14 个项目，总投资 167.87 亿元；西安小

寨海绵城市项目等 15 个项目，分别入选财政部和省财政厅 PPP 示范项目库。

着力打造“品质西安”PPP 模式

谈到下一步 PPP 工作重点，西安市财政局负责人介绍说，西安市将继续统筹推进，着力打造 PPP “品质西安”。

主要措施包括：一是保障健康发展，把防范风险作为 PPP 工作的重要方针，严把 PPP 支出红线和纪律底线，力促 PPP 项目规范有序、公平透明。从严开展市 PPP 项目库清理，对前期工作不到位、无运营绩效考核的项目予以清库，去年清理退出市级库 279 个。二是引进专业服务制。针对各单位业务不精、项目较少的问题，由西安市 PPP 办牵头，依法采购一批高质量 PPP 专业咨询服务机构，为各责任单位提供高效的咨询服务。服务范围包括工作计划制定、项目策划包装、项目库管理等工作，确保今年责任单位完成入库项目考核目标数。三是建立前期经费补助制。由市发改委、市财政局研究、安排一定的前期工作经费，对全市重大 PPP 项目前期工作进行补助。四是实行目标考核制。由市 PPP 办会同市考核办提出 2018 年目标任务分解意见，制定目标考核具体细则。目标考核突出入市级项目库数量、项目总投资、年度计划投资三项指标，分保底目标和奋斗目标两大类进行分解。健全完善 PPP 项目考核办法，加大考核奖惩力度，对未完成指标任务的予以扣分，对超额完成保底目标、达到奋斗目标的，给予适当加分奖励。五是实行问责通报制。各相关单位对照目标任务，建立月度督查通报制度，实行一月一通报、每季一点评。

中国 PPP 实践获得好评——世界银行发布 2018 年度《政府和社会资本合作（PPP）基础设施采购报告》

2018-07-27

编者按：2018 年 4 月，世界银行发布了 2018 年度《政府和社会资本合作（PPP）基础设施采购报告》（以下简称《报告》）。《报告》分析了全球 PPP 政策法规和实践的发展趋势，对我国目前 PPP 改革具有一定借鉴意义。《报告》对全球 135 个经济体从 PPP 项目准备、项目采购、合同管理和社会资本发起项目等四方面进行了打分，我国得分处于全球中上水平。

一、全球 135 个国家 PPP 制度和实践概览

《报告》指出，越来越多的国家和地区采用 PPP 模式开展基础设施项目，PPP 模式被全球广泛接受和应用。《报告》所覆盖的经济体从 2017 年度的 82 个扩展到了 2018 年度的 135 个。《报告》从监管框架与机构设置、PPP 项目准备、项目采购、合同管理、社会资本发起项目等方面，评价了全球 PPP 制度与监管的良好实践及发展趋势。

（一）监管框架方面，70%的经济体对 PPP 进行单独立法。过去，PPP 市场较为发达的经济体（多为英美法系国家）一般通过修订或扩展包括《政府采购法》等原有法律的方式对 PPP 进行立法。2016 至 2017 年间，近半数经济体对 PPP 监管框架进行了改革，其中主流趋势是对 PPP 进行单独立法。大陆法系的经济体中，69%对 PPP 单独立法；东亚及太平洋地区的经济体中，73%对 PPP 单独立法。

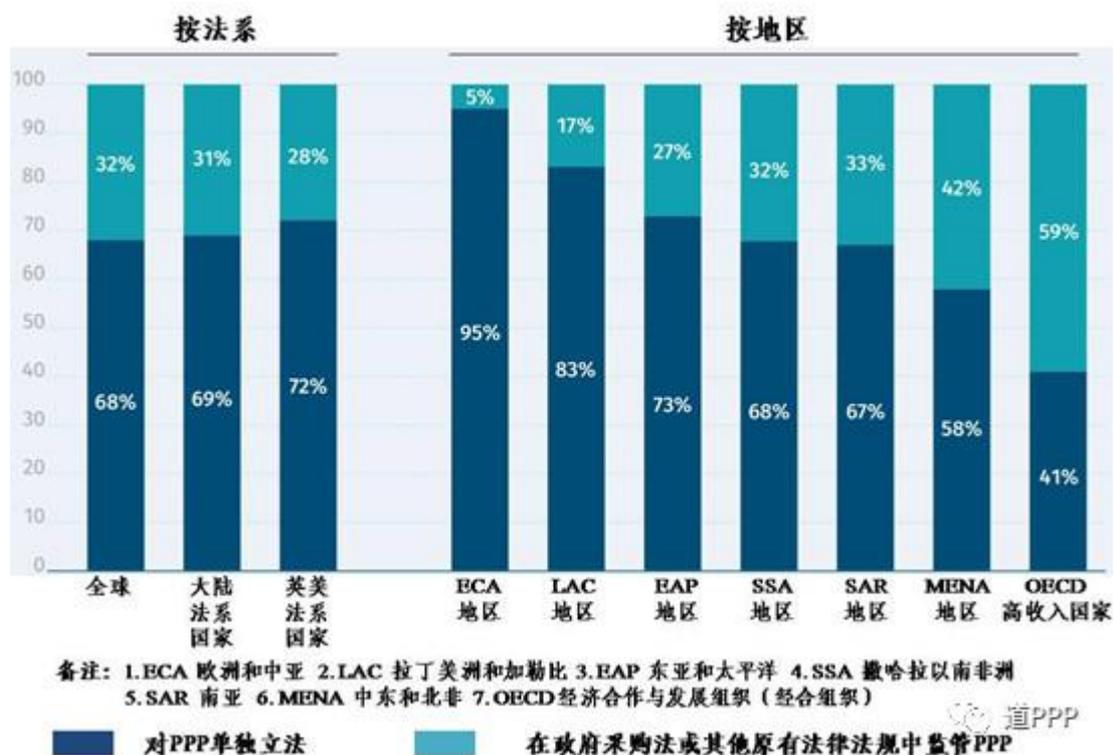


图 1：全球对 PPP 进行单独立法的经济体（按法系和地区）

（二）机构设置方面，81%的经济体成立了专门的 PPP 机构（例如 PPP 中心）。其中，88%的机构负责 PPP 能力建设和推广开发，85%的机构协助制定 PPP 监管政策和操作指引，80%的机构对项目提供技术指导，75%的机构有项目监管职能，59%的机构有 PPP 项目可行性审批的职责，4.9%的机构兼有采购主体的职责。

（三）项目准备方面，89%的经济体要求对 PPP 项目进行财政承受能力论证，80%的经济体要求对 PPP 项目进行物有所值评价。24%的经济体出台了财政承受能力论证指引，31%出台了物有所值评价指引。仅 22%的经济体将准备阶段的项目关键论证信息在网上向大众公开，39%的经济体仅向项目投标人公开项目准备阶段关键论证信息。

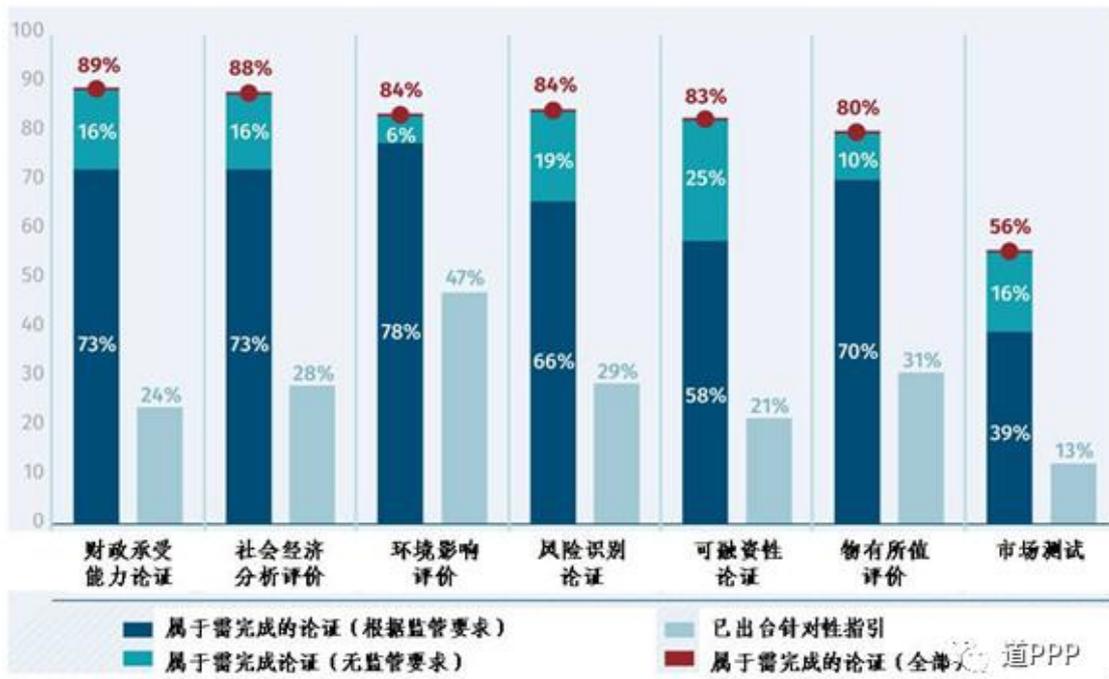


图 2: PPP 项目准备阶段需完成的论证

针对 PPP 项目的财政管理，81%的经济体要求财政部在项目正式发起前对其财政支出责任进行审批，54%的经济体要求财政部在项目合同签署前对其财政支出责任进行审批。24%和 36%的经济体针对 PPP 项目设置了特定的预算管理和会计核算办法。

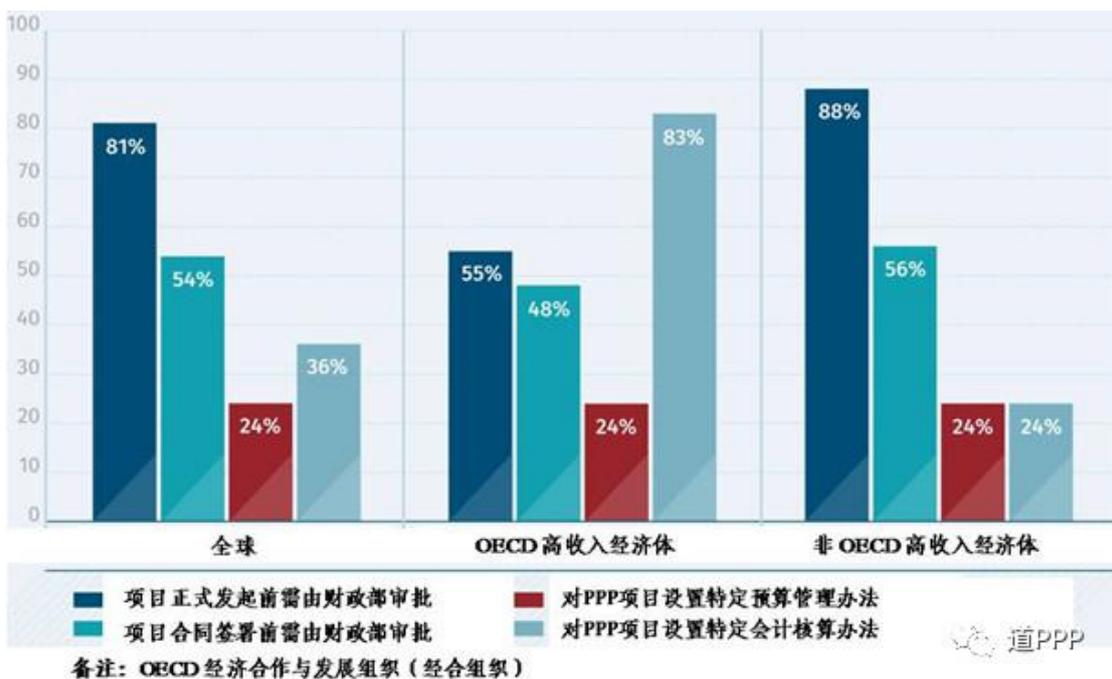


图 3: PPP 项目的财政管理

（四）项目采购方面，采购阶段的透明度得分比准备阶段高 73%，也远高于合同管理阶段。《报告》分析了各国 PPP 政策法规中关于信息公开方面的情况，形成透明度得分。项目采购阶段，不同收入经济体的透明度得分比较接近，而项目准备和合同管理阶段，不同收入经济体间尚有较大差距。

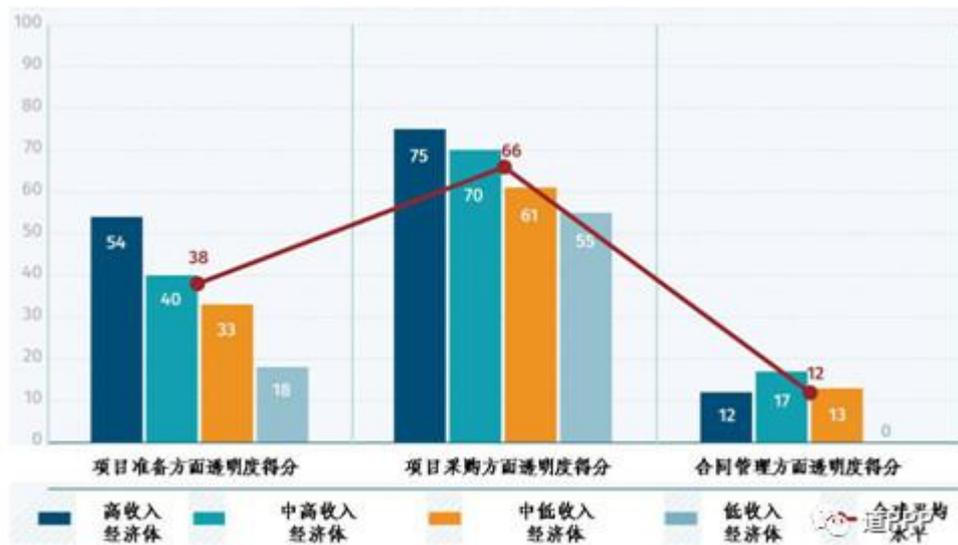


图 4：各阶段 PPP 透明度得分（按不同收入群体）

各国采购阶段的信息透明度明显优于准备阶段和执行阶段。例如，在采购阶段，48%的经济体对合同文件进行公示；在准备阶段，22%的经济体对项目关键论证信息进行公开；在执行阶段，14%的经济体对绩效信息进行公开。随着互联网不断普及，世界银行对将 PPP 项目信息在网上公开这一做法给予充分肯定。

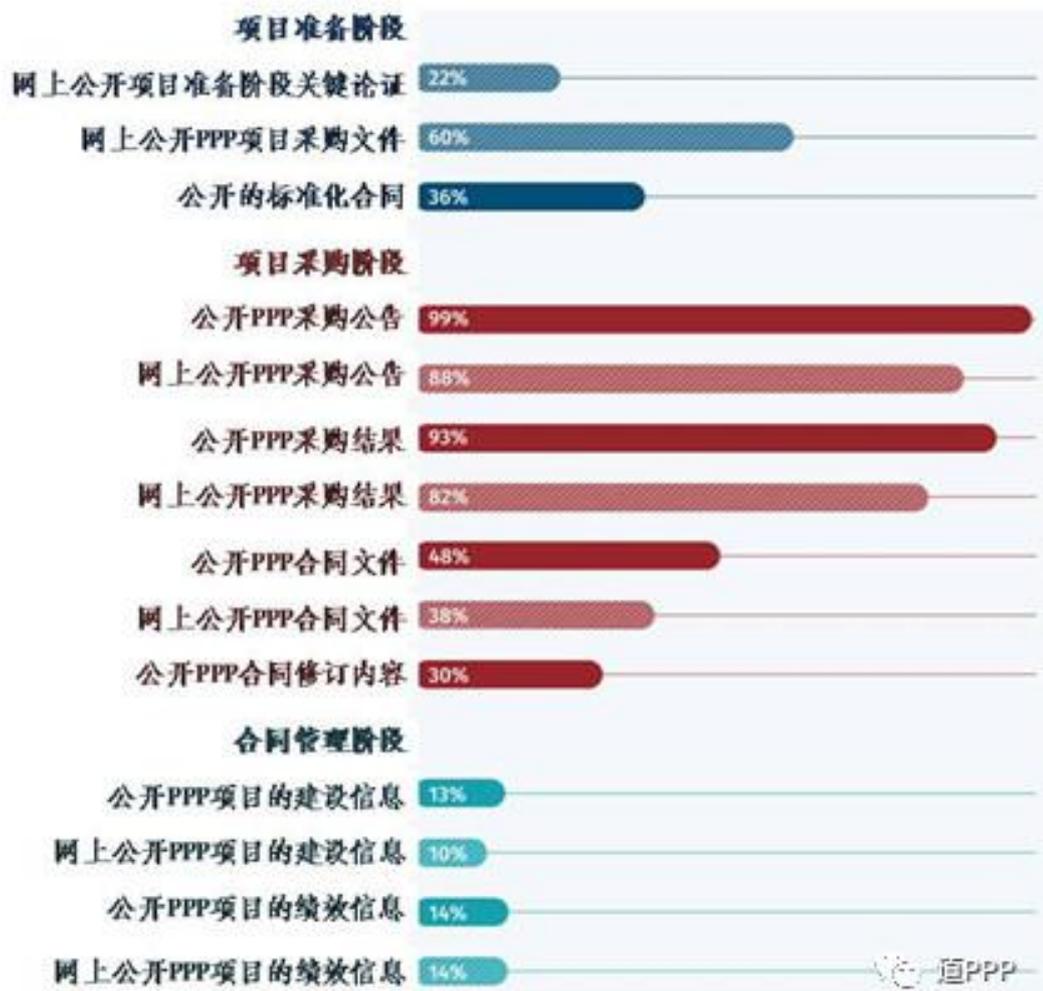


图 5: PPP 项目全生命周期信息公开情况

(五) 合同管理方面, 57%的经济体主要通过法律、43%的经济体主要通过合同条款实施监管。86%的经济体并未制定标准化 PPP 合同; 85%的经济体对合同再谈判做了相关规定, 55%的经济体要求实施机构以外的政府部门对再谈判进行审批; 35%的经济体要求财政部对合同修订进行审批; 88%的经济体对合同提前终止做了相关规定。

(六) 社会资本发起项目方面。57%的经济体允许社会资本发起项目建议, 33%的经济体通过法规或在实质上禁止了社会资本发起 PPP 项目, 10%的经济体未对此进行监管。据世界银行 PPI (Private Participation in Infrastructure) 数据库统计, 目前全球仅 4% 的项目由社会资本发起。由于国情不同, 各地区对于社会资本发起 PPP

项目的政策差异较大。

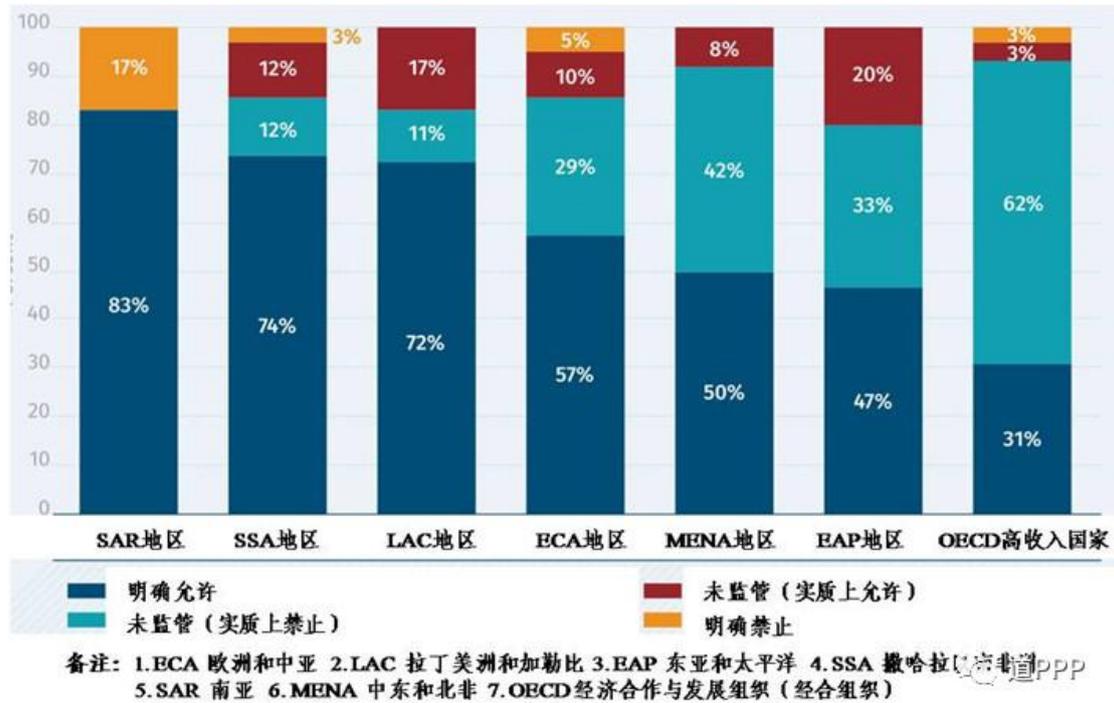


图 6：社会资本发起 PPP 项目的监管框架（按地区）

二、中国 PPP 制度与实践处于全球中上水平

《报告》从 PPP 项目准备、项目采购、合同管理和社会资本发起项目四个方面，分 47 个小项对各经济体 PPP 政策制度和实践进行了打分，并按高收入、中高收入、中低收入和低收入经济体分成四组进行横向比较。总体而言，经济体的收入越高，PPP 制度和实践的得分越高。在全球比较中，中国 PPP 制度与实践处于中上水平。具体评估结果如下：



图 7：PPP 基础设施采购平均得分（按不同收入群体）

项目准备方面，中国得分 61 分。中国这项得分略低于高收入经济体平均得分（63 分），高于中高收入经济体平均得分（48 分）。略低的原因在于未将前期关键论证信息纳入 PPP 项目采购文件。与 2017 年度报告相比，中国这项得分从 54 分上升到 61 分，主要原因是新增了中央预算部门的核准要求，包括财政部出台了一系列防范化解重大风险的政策文件和对 PPP 项目入库进行财政承受能力不得超过 10% 的核查。

项目采购方面，中国得分 82 分。中国这项得分高于高收入经济体平均得分（77 分）和中高收入经济体平均得分（64 分），位居全球前列。主要原因是中国在政府采购方面实现了良好的信息公开，并出台了专门的 PPP 项目政府采购管理办法。与 2017 年度报告相比，中国这项得分从 80 分上升到 82 分。

合同管理方面，中国得分 76 分。中国这项得分高于高收入经济体平均得分（58 分）和中高收入经济体平均得分（57 分）。与 2017

年度报告相比，中国这项得分从 58 分上升到 76 分，主要原因是债权人介入权进一步得到市场认可。

社会资本发起项目方面，中国得分 54 分。中国这项得分低于高收入经济体平均得分（66 分）和中高收入经济体平均得分（63 分），主要原因是中国基础设施项目的规划几乎全部由政府主导，社会资本发起的 PPP 项目很少，且主要是存量项目。

《报告》指出，中国的 PPP 政策法规和制度体系建设总体良好，比 2017 年度《报告》的结果有进步，主要原因是：一是构建了良好的 PPP 制度体系，规范了物有所值评价、财政承受能力论证等关键论证的操作方法，制定了从准备阶段、采购阶段到执行阶段的信息公开制度，营造了良好的政策环境和公众监督环境。二是信息公开对 PPP 规范发展起到了积极作用。依托全国 PPP 综合信息平台，PPP 项目信息和进展情况得以集中展示，实现了通过信息公开促进政府监管、市场发展和公众监督的作用。三是中央预算部门新增了核准要求，出台了一系列监管文件，加强了项目财政承受能力核查和规范性管理。

三、工作建议

结合世界银行《报告》，对当前我国 PPP 政策法规建设和规范实践提出以下建议：

一是加快 PPP 条例出台。解决政出多门的制度重叠（或冲突）和实践泛化问题，明确物有所值评价、财政承受能力论证的基础地位作用，为 PPP 市场防风险和可持续发展提供法律保障。

二是强化项目前期准备和程序规范。从制度层面完善前期论证的考核内容和程序，并与执行阶段的绩效考核相挂钩，建立全生命周期考核体系，真正实现物有所值。

三是强化项目后期监管。重视执行阶段的履约情况和风险控制，

预先统筹定价调整、合同变更、争议解决、项目再融资等潜在风险点，出台项目绩效评价管理办法。

四是深化信息披露工作。采用共建共治共享方式，利用新的信息技术，进一步提高信息披露能力和水平，全面提升我国 PPP 市场的透明度和开放度。

文章来源：“财政部 PPP 中心”及“道 PPP”微信公众号

山东省济宁市金乡县财政局严防 PPP 项目风险

奚文萍 来源：东方圣城网 2018-08-06

近年来，金乡县大力推广运用 PPP 模式，运用少量的政府资金撬动资本市场，先后筛选推出 11 个项目，其中 9 个项目纳入财政部综合信息平台，投资额 126 亿元。在项目推进中，坚持促发展和防风险并重，多措并举，确保 PPP 项目“高标准、规范化、多领域”落地实施。在这 9 个项目中已有 5 个项目签约落地，其中四个项目被评为省级示范项目，两个被评为国家级示范项目。城乡供水一体化和垃圾焚烧发电为省级及国家级双示范项目，城乡供水一体化项目还入选全国十个成功案例在全国进行推广。

一是积极发挥参谋助手作用，严把 PPP 项目入库关。及时将财政部出台的关于防控地方债务风险的有关政策、文件及当前我县 PPP 项目有关情况向县领导做好汇报，为下步开展 PPP 工作建言献策，提供决策依据。在项目筛选环节，严格按照财政部 92 号文及省财政厅新入库项目审核标准筛选和准备材料，提高项目规划的前瞻性和适用性，把好 PPP 项目入库第一关。在梳理项目时，对只涉及工程建设，社会资本方不承担实际运营、涉嫌违规举债的项目坚决不予采取 PPP 模式。

二是严控财政承受能力支出，守住债务红线。通过公开磋商的形式，聘请专业及有经验的第三方 PPP 咨询机构及法律咨询服务机构，严格按照财政部两个《指引》，科学编制“两评一案”。一是加强对拟实施单体项目及全部 PPP 项目的论证，根据前 5 年一般公共预算支出平均增长率，结合当地经济实际发展趋势，科学测算项目全生命周期一般公共预算支出及项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，强化 8%的预警意识，优先考虑使用者付费或缺口补贴较小的项目，

深度挖掘项目盈利空间，做实评价论证，把好 PPP 项目全生命周期第一关；二是聘请专业的律师、财务及行业专家，对项目实施方案、PPP 合同把关号脉，对 PPP 项目实施过程中的可能出现的风险及时预警，把 PPP 项目风险遏制在萌芽状态。

三是狠抓规范管理，严守政策底线。严把 PPP 模式的适用范围和边界，防止将商业项目和纯工程项目包装成 PPP 进行融资，坚决剔除不规范项目。严禁通过“工程可用性付费”+少量“运营绩效付费”的方式，提前锁定政府支出责任，切实防止政府兜底风险。对于前来洽谈的社会资本方，即使开出的条件再优厚，也绝不保底承诺，绝不固定回报。同时，在项目融资和入股时，杜绝明股实债、明股实贷等变相融资的行为。

四是细化措施，确保实现公共利益最大化。统筹评估和控制项目的财政支出责任，严控项目风险。一是在编制实施方案时，绩效评价体系、风险识别分配、投资回报模式等核心要素要完整、合规；二是将项目涉及的运营补贴支出纳入年度预算、中期财政规划，并向县人大、县常委会报告。建立政府、公众共同参与的综合评价体系，建立事前设定绩效目标、事中进行绩效跟踪、事后进行绩效评价的全生命周期管理机制。三是将通过政府付费或可行性缺口补助方式获得回报的项目建设成本的 30%与绩效考核结果挂钩，并将绩效评价结果作为调价的重要依据，确保实现公共利益最大化。

五是建立联评联审机制，确保合同效力。严格 PPP 合同审核机制，建立县政府、法制办、财政、审计、国土、人民银行、项目实施机构、PPP 中心及法律、财务专家共同参与的联评联审机制，充分发挥审计及财政投资评审的监督作用，严格工程造价及结算的管理；优化项目风险分配，严格按照“风险共担、利益共享”的原则，在政府和社会资本之间合理分配风险，确保合同效力。

六是强化项目督导，确保项目如期完工。在合作过程中，要求双方树立契约精神，严格遵守合同约定，不能朝令夕改。一是对资本金及履约保函实行穿透式的管理，要求资本金及保函及时足额到位，确保资本金非债务性资金，履约保函要真实有效。二是对已开工项目实行跟踪管理，实行每周一调度，及时督导资金到位情况与工程进度，对资金不按时到位或进度缓慢的项目及时向领导做好汇报，实行领导约谈制度或下达督导函，要求按工程进度限期整改，确保项目如期完工。

文章转自：财政部政府和社会资本合作中心网站

民政部公布第六批涉嫌非法社会组织名单—中国 PPP 咨询 协会位列其中

2018-08-07

今年2月6日以来，民政部社会组织管理局已陆续公布5批涉嫌非法社会组织名单。结合社会公众提供的进一步线索，已有6个组织被取缔，11个组织表明解散或被予劝散，另有若干组织正在查处办理中。根据近期举报情况，又有下列组织未经登记擅自以社会组织名义开展活动，涉嫌非法社会组织，现予名单公布，欢迎社会各界提供这些组织的有关活动线索。同时，提醒社会公众在参与有关组织活动时，注意核查该组织的合法身份。社会组织的登记信息可以登录“中国社会组织”公共服务平台（www.chinanpo.gov.cn）或者通过“中国社会组织动态”微信公众号查询。

涉嫌非法社会组织名单（第六批）

1. 一带一路艺术教育联盟
2. 一带一路国家安保委员会
3. 国家退役军人发展基金工作委员会
4. 中国人民解放军军民融合发展委员会
5. 中央军民融合沙漠治理委员会
6. 中国人民和平发展基金会（民政部登记有中国和平发展基金会）
7. 中国政府预算研究会（民政部登记有全国预算与会计研究会）
8. 中华国际小儿推拿协会
9. 全国中医药传承专家委员会
10. 中华医学继续教育委员会
11. 中华糖尿病医学会
12. 中国整形美容学会（民政部登记有中国整形美容协会）

13. 中国教学研究会
14. 中国民间哲学学会
15. 中国高等学校物理实验教学研究会
16. 全国中小学教育研究学会
17. 中国少儿主持和表演艺术家协会
18. 中国建筑人才教育协会
19. 中国道路工程学会
20. 中国工程教育协会
21. 中国交通建设标准化协会（民政部登记有中国工程建设标准化协会）
22. 中国箱房技术促进会
- 23. 中国 PPP 咨询协会**
24. 中国书画鉴定委员会
25. 中华精短文学学会
26. 中华微型诗联盟
27. 世界华语爱情诗歌联盟
28. 中国网络青年作家联合会
29. 百城联盟文化产业联合会
30. 帝王陵文化研究会

文章来源： 民政部网站

商业银行参与 PPP 项目的切入点及发展展望

赵新博 王盈盈

一、引言

2014 年，随着国务院《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）的颁布，2008 年经济危机后在我国迅猛发展的地方融资平台开始逐渐退出政府融资舞台。2014 年作为 PPP 政策元年，开启了我国新一轮的 PPP 热潮，庞大体量的背后离不开金融机构的支持，但是从目前统计数据来看，在中国金融市场占重要地位的商业银行真实参与度却难及预期。

截止 2017 年年末，根据财政部全国综合信息平台统计，我国 PPP 入库项目 14,424 个，总投资额 18.2 万亿元，PPP 管理库项目共计 7,137 个，落地项目 2,729 个，落地率 38.2%（落地率为项目社会资本与政府方签约，不包含融资成功），已开工项目 1,159 个，占管理库项目个数比例为 16.2%。可见，我国这一轮 PPP 热潮中，融资成功的 PPP 项目占整个项目库比例不足 10%，金融机构真实参与度有限，融资成为推动 PPP 项目成功与否的关键因素。

与此同时，2017 年至今随着财政部的财办金[2017]92 号文、国资委的国资发财管[2017]192 号文以及财政部的财金[2018]23 号文的出台，PPP 项目融资相关政策更加严格，致使金融机构对于 PPP 融资更加谨慎，如果没有稳定成熟的 PPP 融资模式，PPP 就无法可持续健康发展。因此，金融机构参与 PPP 是重中之重，本文结合最新政策导向及工作经历，从金融机构中的商业银行综合金融发展角度出发，研究分析商业银行参与 PPP 项目的切入点及发展展望。

二、现阶段商业银行参与 PPP 项目融资现状

根据PPP的生命周期,可以将PPP融资过程分为初期资本金融资、建设期债务融资、运营期再融资三个阶段,每个阶段项目面临不同的风险和政策要求,对于资金的期限、价格有不同的需求。

（一）初期资本金融资

按照财政部《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）要求,PPP项目严禁用债务资金充当PPP资本金,但对于商业银行而言,根据《中华人民共和国商业银行法》四十三条规定“商业银行在中华人民共和国境内不得从事信托投资和证券经营业务,不得向非自用不动产投资或者向非银行金融机构和企业投资,但国家另有规定的除外”,意味着在中国金融市场有大量资金在握的商业银行却无法直接进行真股权投资。

2016年9月,银监会虽然有意允许适当放开商业银行开展股权投资业务,但仅为新兴战略及高新技术等行业试点性尝试,真股权投资仍然不可行。也有商业银行通过联合体方式作为社会资本参与PPP项目,这在财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》（财金〔2014〕113号）中虽没有明确规定金融机构是否可以作为合格的社会资本,但是在财政部《关于进一步加强政府和社会资本合作(PPP)示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54号）中,指出“不得弱化或免除社会资本的投资建设运营责任,……不得约定将项目运营责任返包给政府方出资代表承担或另行指定社会资本方以外的第三方承担。”对于社会资本强建设运营能力的约束,限制了金融机构作为单一主体投资PPP的可行性。以武汉地铁8号线为例,财政部在检查时以“风险分配不当”下令核查。

（二）建设期债务融资

在项目自有资本金到位后,社会资本方面临项目债务融资,一般占项目总投资的70-80%。PPP项目范围由于主要集中在基础设施和公共服务领域,项目收益率并不高且回报期较长,决定该阶段项目融资特点为低成本、长周期,因此在2014年之前,PPP融资主要集中在政策性银行。2014年之后的PPP热潮中,PPP市场迅速扩大,但受价格

及期限因素影响，融资主要集中在政策性银行和四大行，其他股份制商业银行参与较有限。

就中国商业银行而言，传统授信思维模式下，风险审批更加注重授信主体的信用资质、综合实力，偏好有政府、央企、国企等信用兜底的项目。而 43 号文之后，随着政府债务管理相关政策的不断出台，政府兜底或者隐形兜底的模式逐渐退去；同时，宏观经济去杠杆背景下，一些传统的央企、国企也开始暴露出风险预警；回到金融领域本身，同业监管不断加强，表外业务不断被管控，重重压力之下，商业银行需要寻找新的资产业务项目储备。PPP 的出现，一度引起了银行机构的极大兴趣，但是当前频出的政策和 PPP 市场本身的一些乱象，让商业银行望而却步，去年 92 号文和 192 号文出台后，市场随即出现了商业银行暂停 PPP 授信的新闻，可见 PPP 融资举步维艰。

（三）运营阶段再融资

项目公司进入运营期有稳定现金流后，为优化项目资本结构、降低资金成本等，会主动进行再融资。2016 年 7 月 5 日，中共中央、国务院印发《关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18 号）指出，“鼓励通过债权、股权、资产支持等多种方式，支持重大基础设施、重大民生工程、新型城镇化等领域的项目建设。”PPP 项目建设周期较长，变化因素较多，项目进入运营期现金流逐渐稳定，再融资也是现实所需。

目前，市场上再融资渠道主要分为三种，股权再融资、债权再融资、以及资产证券化[1]，分类见下表。PPP 资产证券化在发展改革委与证监会《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资〔2016〕2698 号）颁布后，市场关注度很高。2017 年 4 月，第一批 PPP 资产证券化上报了 21 个项目，最终有 4 个项目报批，基础资产涉及污水收费权、公路收费权等。同年 6 月，财政部、发展改革委、人民银行和证监会联合发布了财金〔2017〕55 号文，继续拓宽 PPP 项目资产证券化发起人及基础资产范围，旨在盘活 PPP 存量市场、拓宽融资渠道。

总结以上三个阶段的融资现状，结合当前 PPP 市场现状来看，目前中国 PPP 市场前景虽然巨大，但是市场规范性欠妥，政策和融资模式都处在探索阶段，92 号和 192 号文之后监管的加强，短期而言是对 PPP 市场的降温，，从长期而言却是有助于 PPP 回归本质，也有助于“真 PPP”落地融资，实现 PPP 良性发展。

截至 2018 年 7 月末，市场上 PPPABS 共有 15 单，PPPABN 目前只有华夏幸福固安新型城镇化 PPP 资产支持票据一单。当前 PPP 资产证券化的规模还较少，一方面是由于当前中国整个资产证券化市场在 2008 年经济危机之后重启时间较晚，市场规模有待进一步提高；另一方面证券化对于信息披露要求较高，目前市场上多数 PPP 项目证券化合规性难以达标。

三、下一步商业银行参与 PPP 项目展望

近两年随着供给侧改革的推进和金融领域去杠杆趋势的继续，商业银行也面临着客户结构的调整和金融产品的创新，传统的业务增长模式在新经济形势下难以为继时，提前布局 PPP，不失为未雨绸缪，结合商业银行的现有经营模式，未来主要有以下几方面布局点：

（一）以大数据为基础，注重 PPP 客户资源的挖掘

PPP 项目的推进，拓展了城市基础设施和公共服务领域的社会资本方来源和资金来源，打破了地域界限，同时打破了商业银行惯用的主体信用审批模式。这对于中国的商业银行而言，是很好的机遇，也面临很大的挑战，纯粹靠项目收益来覆盖项目还款资金需要银行有较高的项目融资经验，包括不限于社会资本方行业的了解、项目建设运营绩效的预判、地域政府财政实力、政府信用风险的分析、行业政策法规熟悉度、不可抗力等一系列因素。

中国的商业银行在数据模型的积累上一一直较为薄弱，可以先从外部合作着手，然后逐步积累自己的风险模型数据库。通过与外部权威的 PPP 数据机构建立合作，对不同地区、不同类型的 PPP 项目进行数据分析，识别关键风险点，在风险审批上有更加针对性辨识和应对。

然后逐步结合本行的客户结构，建立有本行特色的数据库，为今后包括且不限于 PPP 融资的项目融资提供风险支持。

（二）更新银行风控体系、完善业务合作机制

PPP 每个阶段的融资环环相扣，目前政策环境下，商业银行对于 PPP 融资还主要停留在建设期债务融资。资本金融资模式，在 92 号文出台之后还处在空白地带，真股权投资模式还需跟随市场步伐积极探索；建设期融资，要从纯利差的盈利模式向大对公综合收益模式过渡，对于项目建设过程中的贸易融资和上下游业务要积极跟进，以实现综合收益最大化为目标。进入运营期阶段，除关注项目的运营绩效和现金流外，要关注企业再融资行为，善于运用合适的融资工具对接项目公司需求，将 PPP 融资作为一个系统工程，全生命周期对接。

同时，PPP 项目投资中，社会资本投资人与项目所在地往往异地。对于经济金融成熟的北上广深而言，拥有大量的金融资源和对公集团客户，但其具体的 PPP 项目往往在外地。按照传统属地授信管理模式，项目所在地经办行与金融总部和社会资本方总部沟通往往不具备优势，而总部所在地经办行却往往囿于属地原则无法对项目公司直接走授信流程，异地授信流程漫长且审批障碍较多。这种情况下，对优质 PPP 项目和大客户的深度营销，可以采用总部经办行和项目所在地经办行协同合作的模式，发挥各自优势、共享收益、合理切分。

（三）注重 PPP 资产证券化的推进

2689 号文和 55 号文为 PPP 资产证券化奠定了政策依据，目前，PPP 资产证券化在证券交易所市场已经发行了 14 单，但是在银行间市场只发行了一单。当前这一轮 PPP 热潮中，已落地的项目基本都还处在建设期，达到运营 2 年以上的项目较少，但是随着更多的 PPP 项目进入运营期，PPP 资产证券化势在必行。相比于证券交易所市场，银行间市场不仅有众多的机构投资者，同时银行还掌握着客户资源，在为项目做完建设期融资后，辅导下一阶段的资产证券化发行有天然优势。因此，随着 PPP 规范性不断加强，未来银行间市场的 PPP 资产证券化将会在 PPP 推动中有一定的发展空间。

（四）注重人才培养，提高 PPP 分析能力

最后，要重视人才的培养，PPP 是一项很复杂的系统工程，就目前中国金融体系而言，对于 PPP 政策法规和项目管理有系统性认识的金融从业人员占比极少。金融机构应当建立良好的人才机制，吸引和培养一批既懂 PPP 又懂金融实务的优秀人才，及时跟进政府各项政策变化，对政策趋势有一定的判断，同时能将 PPP 与商业银行表内、表外各种融资渠道的融资工具相贯通，充分利用综合金融产品运作 PPP 业务，在为商业银行创造新的利润增长点的同时，促进中国 PPP 事业的稳健发展。

四、结语

综上所述，商业银行参与 PPP 项目既前景可期，又扑朔迷离，在政策环境尚未稳定、游戏规则尚未明晰之际，正是乱世出英雄之时，建议各家机构未雨绸缪、系统研究，为 PPP 健康可持续发展共添融资之力。

【参考文献】

1. 刘宇文. PPP 项目再融资最优资本结构研究[D]. 清华大学, 2012.

文章来源：“PPP 知乎”微信公众号

自然资源部

关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知

自然资规〔2018〕1号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门，各派驻地方的国家土地督察局：

为积极促进节约集约用地，以土地利用方式转变推动形成绿色发展方式和生活方式，实现高质量发展，现就消化批而未供土地和盘活利用闲置土地的有关事项通知如下：

一、大力推进土地利用计划“增存挂钩”。各级自然资源主管部门分解下达新增建设用地计划，要把批而未供和闲置土地数量作为重要测算指标，逐年减少批而未供、闲置土地多和处置不力地区的新增建设用地计划安排。要明确各地区处置批而未供和闲置土地具体任务和奖惩要求，对两项任务均完成的省份，国家安排下一年度计划时，将在因素法测算结果基础上，再奖励10%新增建设用地计划指标；任一项任务未完成的，核减20%新增建设用地计划指标。

二、规范认定无效用地批准文件。各省（区、市）要适时组织市、县对已经合法批准的用地进行清查，清理无效用地批准文件。农用地转用或土地征收经依法批准后，两年内未用地或未实施征地补偿安置方案的，有关批准文件自动失效；对已实施征地补偿安置方案，因相关规划、政策调整、不具备供地条件的土地，经市、县人民政府组织核实现场地类与批准前一致的，在处理好有关征地补偿事宜后，可由市、县人民政府逐级报原批准机关申请撤回用地批准文件。

三、有效处置闲置土地。对于企业原因造成的闲置土地，市、县自然资源主管部门应及时调查认定，依法依规收缴土地闲置费或收回。对于非企业原因造成的闲置土地，应在本级政府领导下，分清责任，按规定处置。闲置工业用地，除按法律规定、合同约定应收回的情形外，鼓励通过依法转让、合作开发等方式盘活利用。其中，用于发展新产业新业态的，可以依照《产业用地政策实施工作指引》和相

关产业用地政策，适用过渡期政策；依据规划改变用途的，报市、县级人民政府批准后，按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续。

四、做好批而未供和闲置土地调查确认。对于失效的或撤回的用地批准文件，由市、县人民政府逐级汇总上报，省级自然资源主管部门组织实地核实后，适时汇总报部。部在相关信息系统中予以标注，用地不再纳入批而未供土地统计，相关土地由县级自然资源主管部门在年度变更调查中按原地类认定，相应的土地利用计划、耕地占补平衡指标、相关税费等仍然有效，由市、县人民政府具体核算。对于闲置土地，地方各级自然资源主管部门要按照实际情况和有关要求，对土地市场动态监测监管系统中的数据进行确认，并在本地政府组织领导下尽早明确处置原则、适用类型和盘活利用方式等。

五、加强“增存挂钩”机制运行的监测监管。地方各级自然资源主管部门要充分依托部综合信息监管平台，加强建设用地“增存挂钩”机制运行情况的监测监管。国家土地督察机构要将批而未供和闲置土地及处置情况纳入督察工作重点。对于批而未供和闲置土地面积较大、处置工作推进不力或者弄虚作假的地区，依照有关规定发出督察意见，责令限期整改。

本文件自下发之日起执行，有效期五年。

自然资源部
2018年6月25日

国务院关于印发打赢蓝天保卫战 三年行动计划的通知

国发〔2018〕22号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《打赢蓝天保卫战三年行动计划》印发给你们，请认真贯彻落实。

国务院

2018年6月27日

（此件公开发布）

打赢蓝天保卫战三年行动计划（节选）

打赢蓝天保卫战，是党的十九大作出的重大决策部署，事关满足人民日益增长的美好生活需要，事关全面建成小康社会，事关经济高质量发展和美丽中国建设。为加快改善环境空气质量，打赢蓝天保卫战，制定本行动计划。

.....

八、健全法律法规体系，完善环境经济政策

（三十）**拓宽投融资渠道**。各级财政支出要向打赢蓝天保卫战倾斜。增加中央大气污染防治专项资金投入，扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖的试点城市范围，将京津冀及周边地区、汾渭平原全

部纳入。环境空气质量未达标地区要加大大气污染防治资金投入。(财政部牵头，生态环境部等参与)

支持依法合规开展大气污染防治领域的政府和社会资本合作(PPP)项目建设。鼓励开展合同环境服务，推广环境污染第三方治理。出台对北方地区清洁取暖的金融支持政策，选择具备条件的地区，开展金融支持清洁取暖试点工作。鼓励政策性、开发性金融机构在业务范围内，对大气污染防治、清洁取暖和产业升级等领域符合条件的项目提供信贷支持，引导社会资本投入。支持符合条件的金融机构、企业发行债券，募集资金用于大气污染治理和节能改造。将“煤改电”超出核价投资的配套电网投资纳入下一轮输配电价核价周期，核算准许成本。(财政部、发展改革委、人民银行牵头，生态环境部、银保监会、证监会等参与)

(本文有删减)

广东省 2018 年面向民间投资推介项目清单

信息来源：投资与重点项目处 时间：2018-07-13

为进一步激发民间有效投资活力、提高投资质量和效益，更好地发挥民间投资在优化投资结构、建设现代化经济体系、推动高质量发展中的重要作用，按照符合国家产业政策、前期工作具备一定基础、投资回报机制明确等原则，我委提出广东省 2018 年面向民间投资推介项目清单，现向社会公开发布。请有投资意向的社会资本方直接与项目负责人联系，遇到问题径向我委投资与重点项目处反映。

相关附件：广东省 2018 年面向民间投资推介项目清单

广东省 2018 年面向民间投资推介项目清单

序号	项目名称	项目所在地	项目所属行业	建设内容及规模	项目总投资(万元)	联系人及联系方式
1	樟坑径河生态技术污水处理工程项目	深圳市龙华区	市政环保	设计规模 1 万立方米/天,出水水质达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)一级 A 标准。	4108	韩倩 0755-83071584
2	坂雪岗水质净化厂二期工程项目	深圳市龙岗区	市政环保	项目设计规模为 10 万立方米/天,污泥脱水间按远期 20 万立方米/日规模建设。该厂采用半地下式整体加盖形式,上盖建设市政公园,出水水质主要指标参照《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)IV类水水质指标(TN 除外)。污泥处理采用深度脱水工艺,泥饼含水率小于 50%。	47195	韩倩 0755-83071584
3	观澜水质净化厂提标扩容工程项目	深圳市龙华区	市政环保	项目设计总规模 40 万立方米/天。其中,一期工程拆除现有 6 万立方米/天处理设施,新建规模为 16 万立方米/天处理设施;二期工程将现有 20 万立方米/天处理规模提升到 24 万立方米/天处理规模,污泥处理规模 40 万立方米/天。出水水质由一期现在的一级 B 和二期的 一级 A 都提升到出水水质主要指标达到《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)IV类标准。	77897	韩倩 0755-83071584
4	坝光水质净化厂项目	深圳市大鹏新区	市政环保	项目位于深圳市坝光海滨公园内,规划总规模 6 万立方米/天,近期建设规模 3 万立方米/天。设计出水水质主要指标达到《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)准IV类标准,污泥处理采用板框机进行脱水,泥饼含水率小于 50%后外运处置。	18821	刘枫 0755-83072626
5	东涌污水处理工程项目	深圳市大鹏新区	市政环保	本项目在东涌社区新建污水处理设施一座,总规模 0.5 万立方米/天,近期规模为 0.3 万立方米/天。污水处理工艺采用 FBR 生态处理技术,出水水质主要指标达到《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)IV类标准。	2527	刘枫 0755-83072626

6	佛山市高明区东洲鹿鸣体育特色小镇	佛山市高明区	城镇综合开发	项目位于高明区明城镇,总规划面积达 4.21 平方公里,是国家体育总局首批认定的全国运动休闲特色小镇试点项目。预计项目建成初期年接待客群约 100 万人,稳定运营后年总收入达 16 亿元以上。	500000	杨建民 13928539950
7	佛山市三水区河口古镇	佛山市三水区西南街道	城镇综合开发	项目凭借区域内众多的历史古迹和深厚的文化沉淀为核心,传承历史记忆,尊重城市肌理,再现河口的繁荣景象,以“存表去里、修旧如旧、翻新创新”的思路对区域内的百年火车站、百年海关、百年邮局、百年半江桥和百年文塔进行改造升级,形成情景再现、公益博览、民俗生活体验、娱乐休闲等业态的文旅小镇,实现城市历史肌理保存和业态及配套升级的相互兼容,最终将河口片区打造成新都市会客厅和城市历史文化名片。	200000	蓝杰文 0757-87618997
8	雄乐高速公路信丰(省界)至南雄段	韶关市南雄市	交通运输	新建高速公路 42 公里	370000	温新良 0751-8875696
9	韶关市现代综合物流园	韶关市浈江区	物流仓储	依托当地区位、港口、产业优势,集聚地区保税、生鲜、快递、电商资源,面向韶关、粤湘赣边际地区及粤港澳大湾区消费市场,高标准建设多层集约型仓库,打造以高端仓储为基础,以物流公共信息服务平台为核心,兼有应急物流、办公、孵化、咨询、培训、金融服务于一体的现代化综合物流园区。项目占地面积为 200 亩。	49000	朱睿 13927886080
10	新丰县优质农产品营销平台	韶关市新丰县街道会前村和龙围村	农业服务业	建设规模较大、信息化水平高、服务工程全的一级农产品交易市场和集农产品展示服务中心、网络交易中心等多种功能的综合服务中心,总面积约 222 亩。	41000	杨文 18707696919
11	广东华瑞生态农业有限公司生态农业项目	韶关市新丰县沙田镇	农业种养及加工	建设集有机种植、生态养殖、有机肥料生产、农产品深加工、乡村休闲旅游于一体的综合项目,公司基地示范种植 1000 亩,带动农户种植 4000 亩以上;生态养殖基地规划面积 500 亩;鱼塘养殖水面约 100 亩。	11800	杨文 18707696919
12	紫金县整县(镇、村)污水处理基础设施建设项目	河源市紫金县	市政环保	新建镇级处理设施 13 座,村级处理设施 201 座,总规模 39870m ³ /d,新增污水收集管网 294.694km。	48893	钟少芳 0762-7833365

13	蓝塘污水处理厂工程项目	河源市紫金县	市政环保	首期工程建设规模为日处理污水1万吨,二期工程建设规模为日处理污水1.5万吨,主要建设内容包括综合楼、提升泵房及在线检测房等。总规划用地面积26666.9m ² 。	10174	李委员 13553292133
14	紫金县龙窝镇污水处理厂及配套管网建设工程项目	河源市紫金县	市政环保	总规划用地面积12000m ² ,污水配套管网工程全长7.8公里,总规模为日处理污水1万吨,工程分两期建设:其中一期工程建设规模为日处理污水0.48万吨,二期工程建设规模为日处理污水0.52万吨。主要建设内容包括综合楼、提升泵站、配套各类设备购置及在线检测房等。	6331	郑新波 0762-7565268
15	国道G358线连平油溪至忠信段南移改建工程	河源市连平县	交通运输	13.8公里公路新(改)建工程	85000	魏伟强 0762-4323788
16	国道G358线连平县城南移改建工程	河源市连平县	交通运输	9.6公里公路新(改)建工程	79000	魏伟强 0762-4323788
17	连平县产业新城环园路建设PPP项目	河源市连平县三角镇生态工业园	市政道路	连平县产业新城环园路建设PPP项目包括17.5公里道路建设,园区4000亩扩园土石方工程、园区1300亩土地征收、道路沿线土地房屋征收;具体内容包括路基、路面、边坡防护、土石方工程、交通工程及沿线设施、排污排水管网、综合管线、人行道、绿化、照明及其他工程设施,具体以经批复的施工图纸及工程量清单为准。	79318	杨远中 13502322887
18	连平县产业新城高压线廊路、公园路建设PPP项目	河源市连平县三角镇生态工业园	市政道路	连平县产业新城高压线廊路、公园路建设项目包括高压线廊路4.5公里、公园路3.8公里道路建设,园区700亩土地及道路沿线土地、房屋征收;具体内容包括路基、路面、边坡防护、土方工程、交通工程及沿线设施、排污排水管网、综合管线、人行道、绿化、照明及其他工程设施,具体以经批复的施工图纸及工程量清单为准。	27531	杨远中 13502322887
19	江东新区古竹污水处理厂	河源市江东新区	市政环保	江东新区古竹污水处理厂设计规模为2.5万吨/日,分两期建设,其中一期工程为1万吨/日,主要负责古竹圩镇的污水处理;二期工程为1.5万吨/日,主要负责古竹圩镇及周边村庄的其余的污水处理。项目总用地面积52606.40平方米,其中一期10877.08平方米,二期16315.61平方米。	10613	吴春华 13825302969

20	江东新区产业园区北片区污水处理厂	河源市江东新区	市政环保	江东新区产业园区北片区污水处理厂设计规模为5万吨/日，分两期建设，其中一期工程为1万吨/日，主要负责产业园区起步区2.35平方公里的污水处理。二期工程为4万吨/日，主要负责产业园区北片区除起步区外的其余的污水处理。项目总用地面积52606.40平方米，其中一期24697.80平方米，二期27908.60平方米。	20276	邹伟鹏 1375025333
21	梅州市益塘水库引水工程	梅州市梅江区、梅县区、兴宁市、五华县	水利	梅州市益塘水库引水工程从益塘水库取水，供水管线依次经五华县城分水点、梅兴华丰产业集聚带核心区西部水厂分水点、核心区畲江水厂分水点、核心区东部水厂分水点，最后到达终点梅州市南部程江镇新城水厂，供水线路全长79公里，由输水管道、水口加压泵站、调压塔和隧洞等组成，涉及五华县转水镇、水寨镇，兴宁市的水口镇，梅县的畲江镇、水车镇、梅南镇、程江镇，以及梅江区长沙镇。本工程年均取水规模为9050万立方米，日均取水量为24.79万立方米	228762	陈杰 0753-2211326
22	省道S242线梅县区梅西至程江公路建设工程（西部旅游快线）	梅州市梅县区	交通运输	主线长30.612公里，支线长1.837公里，绿道长25.792公里，全线设置7个驿站。	186269	林强 13823813108
23	梅县区全区环境综合治理与修复项目（污水处理）	梅州市梅县区	市政环保	建设规模：包括城区污水处理厂升级改造及配套污水管网建设（含提升泵站）和约15个镇级污水处理厂及配套污水管网，约870个村级污水处理站，及配套管网总长约258.04公里（不包括支管）及部分河塘治理	89690	肖正超 13823816561 陈鹏超 13670897575
24	东升工业园标准厂房和配套设施建设项目	梅州市梅江区	市政综合	原高威电子地块收购和标准厂房建设项目、首期151亩地块标准厂房建设项目、原荣声广场商业配套建设项目、罗乐大桥东端连接线（开发区一路）项目、东升工业园货场路区域道路建设项目、东升工业园生活污水中转站建设项目。	300000	邓慧东 13823866818
25	丰顺产业园生活配套区（一期）	梅州市丰顺县	市政综合	建设电声展示厅、金融中心、天气预报中心、职工宿舍、饭堂、底层商业区等	43400	庄子翔 0753-6181802
26	海丰县城第二污水处理厂及配套管网首期工程	汕尾市海丰县	市政环保	日处理4万吨污水处理厂一座及厂区配套，污水收集管道8300米。	18215	彭聘 0660-6866023

27	海丰县生活污水处理设施整合县捆绑PPP项目	汕尾市海丰县	市政环保	新建8座镇区污水处理厂，总规模5500吨/天；新建621座农村污水处理设施，总规模17125吨/天。	69489	陈坤宝 13809799666 周海波 13929384899
28	坦洲快线（一期）工程	中山市东区、三乡镇、坦洲镇	交通运输	项目起自南外环路与城桂路相交处，沿城桂路线位向南分别经过东区、五桂山、三乡镇和坦洲镇，终点位于坦神北路与坦神公路交叉处，全长27.1km。	760708	张艺 0760-28191192
29	中山（石岐）总部经济区城市综合开发基础设施及公共配套项目	中山市石岐区	市政综合	项目用地范围约1600亩，建设内容包括场地平整、道路、综合管廊、过江隧道、景观绿化、桥涵工程、地下道路、水系工程等基础设施项目，以及幼儿园、省一级标准小学、业务用房、社区卫生服务中心、体育设施、文化设施、变电站、垃圾转运站、空中连廊、公共交通、换乘中心等公共配套项目。	458343	慎少辉 0760-23328127
30	阳东区PPP模式整区推进村镇污水处理建设项目	阳江市阳东城区及辖下11个镇	市政环保	（1）对阳东区城区污水处理厂和阳东经济开发区污水厂已建部分需要进行提标改造，同时对以上两个污水处理厂进行扩建，设计处理规模分别为1.5万吨/日和4万吨/日，要求出水水质符合（GB18918-2002）一级A标准。 （2）新建设配套污水管网180.72千米。 （3）根据项目实际情况，共需建设225个污水处理设施。 （4）城区现有66.22公里市政道路实行雨污分流管网改造。	78205	项王就 0662-6612126
31	肇庆至高明高速公路	肇庆市高要区、端州区、广宁县，佛山市高明区	交通运输	项目路线起于高要水南，终点位于佛山高明区更合镇接广明高速，路线长约69公里（其中佛山段约6公里），拟采用双向6车道高速公路标准，估算总投资约137亿元。 增加广宁段规模，路线长增加27公里，估算投资增加37亿元。增加后路线长96公里，估算总投资174亿元	1740000	梁剑烽 13822611900
32	封开县生活污水处理全县捆绑PPP项目	肇庆市封开县	市政环保	封开县生活污水处理全县捆绑PPP项目，计划新建镇级污水处理厂12座，设计总规模0.57万吨/日，新建配套管网49.5千米；续建污水管网4宗，新增污水管网29.1千米；收集到80%以上的自然村人口污水并处理的农村点（经测算为630座农村污水处理设施点，总处理规模约2.1万吨/日）	56000	陈兴炽 0758-6666823

33	封开县村村通自来水工程项目	肇庆市封开县	市政饮水	计划新建、扩建、改造 16 个镇水厂，设计总规模 3 万吨/日	51221	聂新桂 0758-6666935
34	广宁县城西小学建设项目	肇庆市广宁县	教育	学校教学楼、学生宿舍楼、综合楼、科学楼、校园配套球场、场地道路、绿化、供水、供电等基础配套设施工程及周边配套道路建设工程。	13155	林晓明 13929803808
35	广宁县东环路拆迁安置区建设工程项目	肇庆市广宁县	市政综合	木林村安置区和大坪村安置区回迁房建设（约建筑面积 23500 m ² ）以及安置区平整场地、规划道路、巷道、排水渠、管道、绿化、照明、供水、供电等基础配套设施工程	9987	马汉威 13827506109
36	村镇污水处理项目	清远市连南瑶族自治县	环保设施	在全县建设 500 个污水系统	20000	房明辉 13602925638
37	清远市清新区 PPP 模式整区推进生活污水处理设施建设项目	清远市清新区	市政环保	新建 5 座镇级生活污水处理设施及配套污水管网建设 26 公里，新增污水处理能力 13600 吨/日，其中：山塘镇 1000 吨/日、三坑镇 2500 吨/日、龙颈镇 600 吨/日、浸潭镇 7000 吨/日、石潭镇 2500 吨/日。	24932	刘明峰 0763-5828995
38	连州市 ppp 模式整县推进村镇污水处理设施建设项目	清远市连州市	市政环保	内容：连州市 8 个建制镇（九陂镇、龙坪镇、西江镇、西岸镇、保安镇、东陂镇、丰阳镇、大路边镇）和 2 个乡（瑶安瑶族自治县、三水瑶族自治县）的镇级污水处理设施和全县 1140 个自然村的农村污水处理设施及其配套收集管网的设计、建设及运营维护。 规模：镇级污水处理工程部分：本项目建制镇和自治乡的污水处理工程总设计污水处理能力 9850 吨/日，配套主干管网总长约 29.3 公里。村级污水处理工程部分：本项目农村污水处理工程包括连州市全县 10 个镇和 2 个乡辖区内的村级污水处理站及配套管网建设，新建 1072 座污水处理站，总设计处理能力约 18605 吨/日，配套管网总长约 468.89km；改建污水处理站 30 座。	67908	夏俊杰 13926608757

39	连州市城市环境整治及基础设施工程采用PPP模式建设项目	清远市连州市	市政综合	1、三横三纵六条城市道路及其道路雨水、污水管线、道路照明（城市智慧路灯）、交通设施、道路绿化等配套设施。2、伴随上述道路的地下综合管廊。3、跨越九陂河的公路桥和跨越连江的人行桥各一座。4、云溪湖、海阳湖、大云洞公园的建设。5、连江河道清淤、两岸绿化、景观设施升级整治。6、喷泉。7、河堤建设。	160500	夏俊杰 13926608757
40	潮州市智能停车楼	潮州	市政停车	项目共建2个智能停车楼，分别是：1、夏寺公园智能停车楼：一期建设车位280个，二期建设140个，设备高度19米，占地面积748平方米；2、凤凰洲公园停车楼：建设8个大巴车位，80个机械式立体车位，高度为12米，占地面积353平方米；	5400	潘晓驰 13539351903
41	道路有偿停车	潮州	市政停车	潮州中心城区设置车位9400个（含严管路）	14000	潘晓驰 13539351903
42	罗定市PPP模式整市推进污水处理设施建设项目	云浮市罗定市	市政环保	建设内容为：市第四生活污水处理厂、13个镇级污水处理厂、291座农村污水处理设施，建设总规模为32420吨/日，铺设污水主管网约127公里。	73288	张清 0766-3835606
43	罗定市饮水工程PPP项目	云浮市罗定市	市政饮水	①原水管道工程：建设金银河新源水管12千米DN1400mm管道及其附属设施。新建应急备用水源管道DN1400球墨管，长约1km，并同步建设取水泵房及各项设备设施；②城区管道改造工程：旧城区的供水管网重新铺设更换，管径范围DN200-DN600，管道合计总长约36.3km；管径范围DN50-DN100，管道合计总长约78km；③镇街管道新建工程：素龙、附城、围底以及船步等四个镇街管网更新，管道总长合计约49.97km，管径范围为DN80-DN300。	24111	梁晓婷 0766-3822539
44	罗定市市政基础设施工程	云浮市罗定市	市政综合	本项目由沿江路建设工程、五里桥河涌治理工程、龙华路排水设施及行人道改造工程、大新前路排水设施及行人道改造工程、城东北路建设工程5个子项目构成。	58065	梁晓婷 0766-3822539
45	云浮西江新城地下综合管廊一期工程（强盛路—云祥大道）	云浮市云安区都杨镇	市政管廊	建设强盛路及云祥大道综合管沟，长度约5.3公里，采用双仓室布置；其中强盛路管廊长度916米，云祥大道南管廊长度约为1119米，云祥大道中段长度约为2480米，云祥大道北段管廊长度约785米。主要容纳电力、通信、给水、污水及燃气五种管线。	54827	吴贞云 13826733023

46	云浮市云安区整区生活污水处理及社会主义新农村示范村建设工程PPP项目	云浮市云安区	市政环保	本项目涉及云浮市云安区7个乡镇/城区(六都镇、都杨镇、富林镇、镇安镇、白石镇、高村镇、石城镇)及全区80%以上村庄的生活污水收集处理工程和35个行政村及自然村的新农村示范村建设	71994	严晖文 0766-8616971
47	中山市石岐科尚研发中心项目	中山市石岐区	园区综合开发	对石岐区第一创业园进行升级改造,项目总用地面积约51000平方米,改造后总建筑面积约75000平方米,打造为集研发、生产、商业、休闲、公寓于一体的园区综合体,力争建设成为中山市军民产业融合发展的先行区和推动新兴产业创新发展的高地。	8500	慎少辉 0760-23328127
48	汕头市濠江区全区污水管网及东湖片区基础设施配套建设PPP项目	汕头市濠江区	市政综合	对全区污水管网进行完善,贯通主管、串联支管,尤其要解决各街道社区污水接入问题,并对东湖片区进行部分市政道路配套。 主要建设内容为污水管网、污水提升泵站及市政道路。 (1) 污水管网管径DN400~d1800,总长约29.04km。 (2) 五座污水提升泵站。 (3) 8条市政道路,总长约6.6km,红线宽度8~30m,总建筑面积约12.88万m ² ,包括道路、交通、软基处理、给污雨、照明、电力通信、绿化及管线综合等。	304000	陈润纳 13929565942

关于印发《广东省 PPP 项目库审核规程》的通知

粤财金〔2018〕57号

各地级以上市财政局，省有关单位：

为规范政府和社会资本合作(PPP)项目运作，进一步完善我省 PPP 项目库管理，根据财政部《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号)及有关规定，省财政厅对2016年印发的《广东省 PPP 项目库审核规程(试行)》进行了修订。现将《广东省 PPP 项目库审核规程》印发给你们，请遵照执行。

广东省财政厅

2018年8月7日

广东省 PPP 项目库审核规程

第一条 为推进我省政府和社会资本合作(PPP)模式规范发展，根据《广东省人民政府办公厅转发省财政厅省发展改革委人民银行广州分行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式实施意见的通知》(粤府办〔2015〕44号)、财政部《关于规范政府和社会资本合作综合信息平台运行的通知》(财金〔2015〕166号)和《财政部办公厅关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号)及有关规定，特制订本规程。

第二条 本规程所称项目库，是指财政部 PPP 综合信息平台项目库。全省各级财政部门应按项目所处阶段将项目库分为储备清单和项目管理库，将处于识别阶段的项目，纳入项目储备清单，重点进行项目孵化和推介；将处于准备、采购、执行、移交阶段的项目，经省财政厅审核后纳入项目管理库，按照 PPP 相关法律法规和制度要求，实施全生命周期管理，确保运作规范。

第三条 项目管理库审核遵循以下原则：

(一)明确标准，动态管理。明确入库项目在合规性、可行性、完整性等方面的具体审核标准，只有通过审核的项目才准予入库。对不适合继续采用 PPP 模式或不再符合 PPP 管理规定的项目，按规定程序退出项目管理库。

(二)公平公正，信息公开。所有申报入库的 PPP 项目，均按照统一的标准和程序进行审核，通过审核的项目信息按照财政部要求披露和发布。

(三)协同管理，分级负责。省财政厅牵头组织实施项目入库审核工作，省发展改革委和有关行业主管部门按照职能分工各负其责，协助开展审核工作；各级财政部门对本地区申报入库项目履行审核把关职责。

(四)尽力而为，量力而行。坚持新发展理念，妥善处理防风险和促发展关系，支持存量项目采用 PPP 模式，审慎开展政府付费类项目。新增政府付费类项目应在充分论证必要性和财政承受能力的基础上，区分轻重缓急和项目成熟度稳妥实施，优先保障污染防治、生态环境保护、脱贫攻坚领域项目纳入项目管理库。

第四条 入库 PPP 项目主要类别：

(一)能源类：煤电、风电、水电、光电、垃圾发电、充电桩、生物质能、能源储备等。

(二)交通运输类：高速公路、一级公路、二级公路、铁路(不含轨道交通)、航道航运、交通枢纽、港口码头、机场、隧道、桥梁、仓储物流等。

(三)水利建设类：水库、防洪除涝、灌溉、引调水、水电站、水利枢纽等。

(四)生态建设和环境保护类：综合整治、湿地保护等。

(五)市政工程类：供水、排水、供电、供气、供热、供冷、公园、停车场、广场、景观绿化、海绵城市、管网(包括地下综合管廊)、垃圾及污水处理(不包括垃圾发电)、市政道路、公交、轨道交通等。

(六) 城镇综合开发类：园区开发、城镇化建设、土地储备、厂房建设等。

(七) 农业类：粮油物资储备、农产品交易中心等。

(八) 林业类。

(九) 科技类：智慧城市、信息网路建设、新型研发机构建设、科技园区建设等。

(十) 保障性安居工程类：保障性住房、棚户区改造、农村危房改造等。

(十一) 旅游类：生态旅游、文化旅游、农业旅游、观光旅游、旅游配套设施等。

(十二) 医疗卫生类。

(十三) 养老类：养老业、老年公寓、医养结合等。

(十四) 教育类：学前教育、义务教育、普通高中、普通高校、职业教育等。

(十五) 文化类：文化场馆(包括文化活动中心、艺术中心、文化馆、图书馆、科技场馆、博物馆等)、古城保护、文物保护等。

(十六) 体育类。

(十七) 社会保障类：就业服务机构、社会福利机构、残疾人事业服务机构、社会救助机构、殡葬服务(包括殡仪馆、墓地等)等。

(十八) 政府基础设施：党政办公场所建设、公共安全部门场所建设、培训中心等。

(十九) 其他类。

实际执行中，项目具体类别以财政部 PPP 综合信息平台项目分类为准。

第五条 项目管理库审核按照以下职责实施：

(一) 省财政厅：牵头制定项目管理库审核规程，汇总各地申报的项目信息和资料，会同各方审核新增项目入库资格。经审核为合格项目的，纳入项目管理库，报送财政部 PPP 中心并抄送省有关部门；

(二) 市县财政部门：将申报入库的项目信息录入 PPP 综合信息平台，并逐级提交入库申请和基础资料。地级以上市财政部门应对县级财政部门申报入库的项目进行审核，并在提交省财政厅的入库申请中一并明确审核意见。

(三) 省直有关部门：

1. 在职能范围内对市县项目入库提出审核意见，包括但不限于以下方面：是否符合政策方向、行业规划和行业标准；投资规模是否适中；项目立项审批文件或行业管理审批、备案、证明等文件是否完备。

2. 对本部门发起的省级 PPP 项目，按照本规程要求准备项目资料，以书面形式向省财政厅报送项目入库申请。

(四) 第三方评价机构：受省财政厅委托，按照本规程明确的审核要求，对申报入库项目提出初审意见。第三方评价机构由省财政厅通过公开、竞争、择优的方式选择确定。第三方评价机构承担咨询服务的项目实行交叉审核和回避原则。

第六条 项目管理库审核要素如下：

(一) 合规性。主要包括：

1. 符合国家、省有关法律法规。
2. 符合国家、省推广运用 PPP 模式的政策和管理制度。存在以下情形之一的项目不得入库：不属于公共服务领域，政府不负有提供义务的，如商业地产开发、招商引资项目等；因涉及国家安全或重大公共利益等，不适宜由社会资本承担的；物有所值评价和财政承受能力论证出现专家意见缺失或造假、测算依据不统一、数据口径不一致、仅测算单个项目财政支出责任等现象；仅涉及工程建设，无运营内容的；由政府或政府指定机构回购社会资本投资本金或兜底本金损失的；政府向社会资本承诺固定收益回报的；政府及其部门为项目债务提供任何形式担保的；存在其他违法违规举债担保行为的；采用建设-移交(BT)方式实施的；通过政府付费或可行性缺口补助方式获得回报，但未建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制的；政府付费或可行性缺口补助在项目合作期内未连续、平滑支付，导致某一时

期内财政支出压力激增的;项目建设成本不参与绩效考核,或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足 30%,固化政府支出责任的。

3. 符合国家、省有关产业政策、行业规划、行业标准等规定。

4. 符合 PPP 项目期限要求。合作期原则上不少于 10 年,不超过 30 年。

5. 符合合作双方主体资格的规定。政府方实施机构必须为政府部门或事业单位,不得为融资平台公司等企业法人。社会资本方为依法设立且有效存续的境内外企业法人,包括民营企业、国有企业、外国企业、外商投资企业,但不包括本级政府所属融资平台公司及其他国有控股企业(上市公司除外)。

6. 符合利益共享、风险分担的原则。原则上,项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担;法律、政策和最低需求等风险由政府承担;因国家政策调整或自然灾害等不可抗力因素所形成的风险由政府和社会资本合理共担。

(二)可行性。主要包括:

1. 采用 PPP 模式应当经本级政府同意。

2. 通过有关部门立项审批(有关部门对立项审批另有特殊规定的,可附文件依据或规定的替代性文件)。

3. 提交可行性研究报告(有关部门规定以其他方式替代可行性研究报告的特殊情况,可附文件依据)。

4. 制定项目实施方案。实施方案应包括但不限于以下内容:项目概况、风险分配基本框架、项目运作方式、合同体系、监管架构、采购方式选择等。政府付费类项目还应当包括充分论证必要性的内容。

5. 通过物有所值评价。物有所值评价报告应包括以下内容:项目基础信息、评价方法、评价结论等以及必要附件。

6. 通过财政承受能力论证。财政承受能力论证报告应包括以下内容:财政支出责任识别、支出测算、能力评估等以及必要附件。每一年度全部 PPP 项目需从预算中安排的支出责任,占一般公共预算

算支出比例不超过 10%。一般公共预算支出测算应当科学合理，并与年度预算、中期财政规划等相衔接。

7. 按国家有关规定认真履行土地管理、国有资产审批等前期工作程序，涉及国有产权益转移的存量项目应按规定履行相关国有资产审批、评估手续。

8. 项目落地率整体达标。对已入库项目整体落地率低于 20%的地级市，原则上暂停受理全市新增 PPP 项目的入库申请，直至该地市整体落地率达到 20%以上。

(三)完整性。主要包括：

1. 项目名称、实施机构、所在地、合作模式、项目领域、合作期限、投资额、绩效目标等基础信息录入完整。

2. 入库申请、有关依据文件、项目审批手续、论证报告等书面材料完整。

第七条 完成审核的项目，分为合格项目 and 不合格项目两类。

(一)合格项目。指符合第六条关于合规性、可行性、完整性所有规定的项目。

(二)不合格项目。指存在不符合第六条关于合规性、可行性、完整性规定情形的项目。

第八条 PPP 项目管理库入库审核流程如下：

(一)市县财政部门初审确定后满足上报要求的项目，将有关信息录入综合信息平台并逐级提交入库申请、证明文件等书面材料。

(二)省财政厅于每月初 5 个工作日内，汇总上月全省新增申报项目，征求省级有关部门意见。省级有关部门原则上应在 5 个工作日内以书面形式将审核意见反馈省财政厅。

(三)省财政厅汇总上月新增申报项目后，委托第三方评价机构对项目进行审核，第三方评价机构应在 7 个工作日内向省财政厅出具初审意见。

(四)省财政厅综合省直有关部门和第三方评价机构初审意见，对项目信息进行复核。经复核为合格项目的，省财政厅将统一发布

入库项目名单，原则上当月发布上月项目审核结果，同时在 PPP 综合信息平台中提交财政部 PPP 中心审核，经财政部 PPP 中心审核通过的项目，正式在 PPP 综合信息平台外网(www.cpppc.org)发布。经复核为不合格项目的，省财政厅将复核意见反馈项目所在地级以上市财政部门，修改完善后重新申报。

第九条 已纳入 PPP 项目管理库的项目，如需主动退库的，应报经当地政府同意后，由当地财政部门逐级向省财政厅提交书面退库申请，说明退库原因。省财政厅审核同意后，在 5 个工作日内从项目管理库中作退库处理。

因国家政策调整、行业规划变化或已入库项目实施过程中不符合有关要求需要整改的，市县财政部门应在接到通知后按照规定要求和期限进行整改，并在平台系统上更新完善有关项目信息。整改后仍不符合要求或逾期未整改的，省财政厅对有关项目作强制退库处理。

存在以下情形之一的项目应予整改：采购文件中设置歧视性条款、影响社会资本平等参与的；项目合同签订主体不合规，国有企业或地方政府融资平台代表政府方签署 PPP 项目合同或地方政府融资平台公司作为社会资本方的；未按合同约定落实项目债权融资的；违反相关法律和政策规定，未按时足额缴纳项目资本金，以债务性资金充当资本金或由第三方代持社会资本方股份的；约定将项目运营责任返包给政府方出资代表承担或另行指定社会资本方以外的第三方承担；违反财政部关于 PPP 项目规范实施规定的其他情形。

省财政厅统一发布退库项目信息，抄送项目所在地政府和省级有关部门。退库项目原则上三年内不得重新申请入库。

第十条 已纳入 PPP 项目管理库的项目，各级财政部门要根据项目进展情况，及时更新基础信息、采购信息、实施阶段等，建立健全专人负责、持续跟踪、动态调整的常态化管理机制，及时将条件不符合、操作不规范、信息不完善的项目清理出库，不断提高项目管理库信息质量和管理水平，并按照财政部规定发布和提供查询。

在 PPP 综合信息平台中对已入库项目信息进行调整、更新的，有关地级以上市财政部门需向省财政厅提交书面申请。

第十一条 项目管理库结果应用。省财政厅在项目管理库中遴选推荐财政部 PPP 示范项目，全省 PPP 项目有关统计、通报、评比等以项目管理库信息为准。未纳入项目管理库的项目，原则上不得通过财政预算安排支出，不得参与遴选财政部 PPP 示范项目，不得以入库 PPP 项目名义实施采购活动、申请上级补助资金或开展宣传推介活动。

第十二条 本规程由省财政厅负责解释。

第十三条 本规程自印发之日起实施。《广东省 PPP 项目库审核规程(试行)》(粤财预〔2016〕116 号)相应废止。

《深圳市停车设施建设专项规划》（2018-2020年）

及政策解读

一、《深圳市停车设施建设专项规划》（节选）

停车设施是支撑现代城市发展的重要基础设施。加快停车设施建设，补强城市发展短板，是基础设施供给侧结构性改革的重要内容，是推动综合交通提质增效的重要抓手，也是既利当前更惠长远的重大举措。2015年8月，国家发展改革委、财政部等七部委联合印发《关于加强城市停车设施建设的指导意见》（发改基础〔2015〕1788号），要求以停车产业化为导向，加快推进停车设施建设。2017年3月，深圳市被列为全国推进城市停车场建设第一批五个试点示范城市之一，要求在公共设施集中区停车设施建设和停车信息平台建设两个重点方向先行先试。

2017年9月，深圳市政府相关部门联合发布了《深圳市加强停车设施建设工作实施意见》（深发改〔2017〕1170号），作为全市开展停车设施建设工作的顶层设计和指导文件。为落实其中提出的建设目标，合理配置停车资源，增加有效供给，市发展改革委会同有关部门组织编制了《深圳市停车设施建设专项规划（2018-2020年）》（以下简称《规划》），明确近期建设目标和任务。该规划是近期指导全市停车设施布局和项目建设的纲领，是安排年度市政府投资和明确市区投资事权的基本依据（纳入该规划的市政府投资项目视同立项），是编制和实施各区（新区）停车相关规划和年度实施计划的基本指南。

.....

本次规划近期优先实施的项目共337个，投资规模约206.02亿元。

（一）建设模式

公共停车场项目分三类实施：第一类是采用市政府和社会资本合作（PPP）模式，共113个项目，提供约5.35万个泊位，投资约98.24

亿元；第二类是采用市政府直接投资模式，共 25 个项目，提供约 0.60 万个泊位，投资约 9.04 亿元；第三类是采用区政府投资模式，共 43 个项目，提供约 1.17 万个泊位，投资约 30.93 亿元。第一类和第二类为市布局项目，第三类为区布局项目。

老旧居住（小）区停车项目主要由社会资本投资建设，近期优先实施 147 个项目，提供约 3.11 万个泊位，投资约 57.45 亿元。投资主体按各区出台的《社会资本建设停车设施投资补助实施细则》，申请项目投资补助。

路边停车项目由市政府直接投资建设，提供约 1.65 万个泊位，投资约 1.50 亿元，主要包括：智慧路边停车管理信息系统工程项目 0.58 亿元；智慧路边停车管理工程一路边停车标识系统项目 0.16 亿元；基于射频识别技术智能停车管理项目 0.76 亿元。

智慧停车联网项目由市政府直接投资建设，投资约 8.86 亿元。主要包括：智慧停车云平台系统建设项目约 0.46 亿元；智慧化标准化试点项目改造约 0.22 亿元；公共停车场标志标牌系统项目约 0.18 亿元；全市公共停车场智慧化改造项目包预留资金约 8.0 亿元。

二、关于《规划》的政策解读

为全面深入理解《规划》的编制背景、主要内容、重点建设任务及规划主要特点，更好地推动《规划》项目实施落地，现对《规划》进行如下解读。

.....

《规划》以深圳质量、深圳标准为引领，立足统筹，面向实施，规划主要特点如下：

.....

（三）构建全链条工作新体系，抓住新机遇迈出新步伐

《规划》以差别化停车供给政策为导向，以满足刚性停车需求为根本，通过分析挖掘停车大调查数据和分类梳理项目需求，从政策、规划、项目三大板块分步协同推进，构建停车设施建设的全链条工作新体系。

停车设施项目具有经营性和民生工程的双重属性，《规划》中重点建设的公共停车工程，主要拟采用 PPP 模式吸引社会资本参与项目建设。项目库第一部分共 119 个项目（含 6 个项目包）拟采取市政府和社会资本合作（PPP）模式建设，由特区建发集团作为实施主体和政府出资人代表统筹该部分项目前期工作。考虑到先行加快推进一批试点项目为全市立体停车设施建设及智慧化改造探索实施经验，项目库第二部分共 35 个项目（含 1 个项目包）由市政府直接投资建设，主要由市交通运输委负责落实，部分智慧化标准化改造试点项目由特区建发集团推进建设。项目库第三部分共有 43 个项目拟采用区政府投资模式，由各区发改部门负责相关建设工作。《规划》中的老旧居住（小）区停车工程，主要由社会资本投资建设，通过出台《社会资本建设停车设施投资补助实施细则》、《机械式立体停车设施建设运营管理实施细则》等配套政策，营造良好的市场环境，激发社会资本建设机械式立体停车设施的积极性。

《规划》从 2016 年 7 月公开招标至目前由四部门联合印发，历时近两年，经过开展停车大调查、建立停车设施项目库、编制征求意见稿、反复与各区充分交流、多次征求相关部门意见等过程，最终形成印发稿。《规划》在停车调查、规划方法、实施机制等方面进行了创新探索，停车调查等工作得到了国家发改委和深圳市相关部门的肯定。《规划》所提出的项目库还需进一步补充完善，后续将通过实践不断优化调整，以期加快推动我市停车设施建设。

注：本文摘自《深圳市停车设施建设专项规划》（2018-2020）及《关于〈深圳市停车设施建设专项规划〉的政策解读》，有删减。文章来源：深圳市发展和改革委员会，发布时间：2018-07-02。

谈 PPP 项目合同争议的可仲裁性

刘义 深圳律协 PPP 法律专委会委员 2018-7-2

摘要

PPP 模式下合同争议的解决机制直接影响 PPP 模式的发展。在该模式大规模推广后，相应的纠纷解决机制的确定成为亟待解决的问题。仲裁能否作为 PPP 项目合同争议的解决机制在现阶段并不能简单的做出是与否的结论，应结合实务通过融合民商、行政等各个法律领域对此进行进一步的研究，为相关立法提供支持。

关键词：PPP 项目合同争议 仲裁

自我国政府大规模推广政府和社会资本合作模式（public-private partnership）以来，PPP 模式无论从项目的数量和规模上都已经远远超出了人们的想象，在公用事业和基础设施的建设领域俨然成为最具热度的投资建设模式。虽然在 PPP 模式大规模推广之前，不温不火的 BOT 投资建设模式已经在长期在采用，对于相关的争议解决方式也颇有争议，特别是能否通过仲裁方式解决 BOT 协议项下发生的争议，由于该类项目的总量较小，发生纠纷需要通过司法途径或者仲裁途径解决的则更少，虽业内对能否通过仲裁方式解决相关争议，以及相关司法案例也不尽一致，也并没有引起普遍的关注。自 PPP 模式推广以来，如此巨额体量的项目爆发性出现，一些项目出现纠纷也在所难免。如何有效的解决该类项目中发生的争议，将会对 PPP 模式的长远发展产生根本的影响。

近年来，实务工作人员以及相关领域的学者也多有从不同角度分析 PPP 项目合同争议的解决方式。对于 PPP 项目合同争议是行政争议还是民事争议没有定论。在 PPP 模式专项立法推进受挫的情况下，2017 年 6 月对《中华人民共和国行政诉讼法》的修订将本已沉寂的争论再起波澜。该法第十二条规定的，行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议属于行政诉讼的受案范围，是否从法律上界定了，PPP 项目合同争议只能通过行政诉讼的方式解决呢？对此，仍需要厘清相关问题，论证作出这种界定的合理性和适用性，以期 PPP 项目协议争议寻求切实可行的争议解决方式，保障该投资建设模式的健康发展。同时我们也应看到，如果要厘清本文阐述的问题，确不是一件容易的

事情。该问题涉及的法律专业领域颇为广泛，某一领域的专业知识储备并不足以提供有效的分析论证。作为主要处理建设工程实务领域的法律从业者，仅希望自己在本文中的阐述涉及的相关专业领域的法律知识不要过于荒谬，能引起相关专业或者具有综合法律知识的学者作出进一步的深入研究。在本文的准备过程中，也深刻体会了 PPP 相关立法受挫的深层原因，即相关的理论研究并未给立法提供必要的支撑。

一、PPP 项目是否均属于特许经营

从立法层面看，目前对特许经营的规定仅有部委规章即《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行令第 25 号）。该办法第三条规定，“本办法所称基础设施和公用事业特许经营，是指政府采用竞争方式依法授权中华人民共和国境内外的法人或者其他组织，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”。

《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）规定，“政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。政府和社会资本合作模式有利于充分发挥市场机制作用，提升公共服务的供给质量和效率，实现公共利益最大化”。同时该通知还规定，“广泛采用政府和社会资本合作模式提供公共服务。在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与。其中，在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域需要实施特许经营的，按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行”。

国家发展和改革委员会《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724 号）规定，“政府和社会资本合作（PPP）模式是指政府为增强

公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。”

财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金[2014]76号）规定，“政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。”

PPP模式虽已推广数年，但“无论是在时间部门或是在学界，尚未对PPP形成一个完全一致的表述。但是从这些定义和解说中我们可以发现一些共同的特征：即PPP是指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系来提供公共产品或公共服务的一种模式或机制。虽然私人部门参与公共产品或公共服务的提供已有很长历史，但PPP术语被人们广泛接受也还是近些年的事情。在此之前，人们广为使用的术语是concession（特许经营）、BOT、PFI等更为具体的概念。客观地说，PPP包含的内容更多、更广，也更加强调多元化主体之间的合作。从这个角度看，PPP有宏观、中观和微观不同层面的含义。为此，西方学者强调的这句话则更能概括PPP与政府特许经营之间的关系，即“我们反复强调，PPP模式提供基础设施服务是一种非常灵活的方式，这些模式包括公共和私营部门不同程度的合作关系，如租赁、商业特许经营、特许经营。”^①

从上述规定可以看出，PPP项目提供的就是公共产品、公共服务或者基础设施，由于在一些领域中并不需要给予PPP项目经营者特许经营权，因此并不是所有的PPP项目都属于特许经营，国务院办公厅在通知中已经做出了明确表述。另外从PPP项目的实际操作看，许多项目已经超出《基础设施和公用事业特许经营管理办法》规定的能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等特定领域的范围。

如果这一界定不谬，如果涉及特许经营协议的争议只能通过行政诉讼解决，那么必然会造成有的PPP项目争议通过行政诉讼解决，有的又可以通过民事诉讼或者仲裁解决。在同样一类合同纠纷中出现不同的解决方式，由于在不同的解决方式中相应的处理机制不同，必然会对纠纷各方的权利义务产生影响。

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》对特许经营的定义，就是“通过协议明确权利义务和风险分担”。PPP 项目中，因为项目实施的复杂性使得，项目各方会为此签订一系列合同文本，往往名称为“特许经营协议”的文本仅是项目协议的组成部分。因此有人认为可以将 PPP 项目的争议分为民事合同争议和特许经营争议，根据争议的性质区分不同的争议解决方式。该种看法，实际上忽略了，特许经营本身也是通过协议的方式明确权利义务和风险分担的，并不能因文本上的区分，对相关争议作出区分。PPP 项目系列合同中虽名称非“特许经营协议”的文本，也并不能否定不属于特许经营协议的组成内容。另外项目的整体性决定了相关争议的关联性，在实际处理过程中并不能独立进行，否则极有可能造成互相制肘，无法及时有效的解决争议。

二、特许经营是否为行政许可

讨论 PPP 项目争议能否通过仲裁的方式解决，其中特许经营的法律属性也是一个比较值得关注的问题。特许经营是否属于一种行政许可，将会对需要给予特许经营的 PPP 项目争议的解决方式产生重要影响。如果特许经营的法律属性属于行政许可，给予此的 PPP 项目争议应由行政诉讼方式解决似乎也是顺理成章之事。

《中华人民共和国行政许可法》第二条规定，“本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为”。从法律的规定看，其特征就是，行政许可是经依法申请后的行政机关作出的行政行为，行政许可在内容是国家一般禁止特定的活动，以保证许可从事某一活动的主体具备一定的资格或者条件。行政许可是一种要式的外部行政行为。

但是对于特许经营的法律属性是否属于行政许可争议颇大。“PPP 模式在全国范围内推广以前，虽然特许经营这一概念在中国已经使用了几十年且国务院有关部门、各省份发布了大量有关特许经营的地方性法规、规章和规范性文件，但并不存在针对特许经营概念和特征的统一界定。从已有的地方性立法来看，只有湖南省关于公用事业特许经营的法律属性是相对明确的，即行政许可。其他大多数地方性立法并未明确公用事业特许经营的法律属性。”^②这一立法现状也反映了特许经营属性争议的客观实际。

如有的学者认为，根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第三条的规定，“其将特许经营视为公共部门为了提供公共产品或者公共服务而与第三方实体之间订立的契约，而非行政许可”。^③也有的学者认为，“政府特许经营强调行政授权”，“政府特许经营实质是行政许可”。^④

从实务的角度理解，我们认为特许经营与行政许可的特征还是有太多的不一致，似乎也并不能简单的认定特许经营的法律属性属于行政许可。首先，特许经营的是基于政府为了提供公共产品或者公共服务的需要，通过竞争的方式寻求公共产品或者服务的提供者；而行政许可是基于被许可人的申请，以便申请人能够获得政府允许从事某项行为的资格或者资质。其次，行政许可的内容一般是禁止的特定活动，被许可人或者行政相对人能够获得许可的条件符合法律、法规规定的从事特定活动的条件。特许经营强调的是被许可人通过投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，为社会公众提供公共产品或者公共服务。特许经营并不是先要求被许可人已经具备特定活动的条件，往往是先获得特许经营后开始进行相关建设工作，以满足提供符合要求的产品或者服务，而行政许可则在获得许可是一般就要求具备从事特定活动的条件。从被许可人获得的收益来源看，特许经营与行政许可也不同，行政许可中并不会出现政府付费的情形出现。另外，行政机关对被许可人的监管完全是一种行政监管行为，依据的是相关法律、法规等的规定，一切行政监管行为包括实体和程序必须符合法律的规定，而特许经营中作为政府作为协议的一方监管依据的是协议的约定。行政许可与特许经营上的这些差异是否就能否定特许经营的行政许可属性，也确需要进一步探讨。

三、PPP 项目合同是否属于行政合同

行政合同的概念在立法层面并无明确的界定。虽然《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第十一条规定“行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议”，但该规定界定行政协议的实质内容为“行政法上权利义务”，因何谓行政法上的权利义务本身就无法予以界定，无法对行政合同的概念予以厘清，对争议并无实质帮助。

由于特许经营协议因其公私法混合伴生，或者运用私法手段完成公法任务的特点，我国学界对其法律属性存在很大争议。其中所涉及的具体问题有：公共部门与私人部门之间为共同提供公共服务而签订的协议究竟是属于公法性质还是私法性质？该协议是行政合同还是普通民事合同？针对该协议发生纠纷之后该通过何种诉讼方式来解决法律争议？迄今为止，我国法律法规尚未有明文规定。凡此种种，合同性质的不确定，不完全是理论认识的差异和部门法界限的辩驳，也不仅仅是争议解决途径的差异性，而是直接影响对特许经营法律规制的制度设计和当事方权益的重要问题。^⑤政府和社会资本合作模式，是一个较为宽泛的概念。世界上的主要国家和国际机构都对政府和社会资本合作的概念进行了不同的解读。以美国为例，由于政府和社会资本合作这一概念本身具有多义性，加之美国法律结构的复杂性，即便是在美国国内，不同机构也对其有不同定义。世界银行、联合国等国际组织也对政府和社会资本合作的内涵有不同的诠释。^⑥

从学者的研究成果看，虽有学者研究结论认为 PPP 项目合同以及特许经营协议属于行政合同，但是反对的声音并不亚于支持的声音。因此可以说 PPP 项目协议是否属于行政合同并无比较一致的结论。由于我国并未从立法上明确行政合同，同时我国现有的司法体制也无法为行政合同的界定与纠纷的处理提供支持，行政合同的提法在理论上总是缺少根基。因此对 PPP 项目合同是否应该界定为行政合同实际上对解决实务问题并无太大帮助。虽然司法解释意图有所突破，但实际效果也是不尽人意，是众所周知的。

四、现有纠纷解决机制在 PPP 项目合同争议中的分歧

如果按照一些观点认为 PPP 项目合同争议属于行政法规定的纠纷处理模式范畴，则按照行政法上的救济方式，社会资本方或者项目公司可以选择行政复议、行政诉讼等争议解决渠道。问题是，在我国并未建立行政合同制度，特许经营公私双方表现出的以非强制性为核心的协商、妥协和合意，公私兼备，与普通行政行为或具体行政行为更是存在明显差异。同时，我国的行政诉讼的制度设计似乎并不能很好的适用于 PPP 项目合同争议的解决。若采用行政诉讼程序，政府方只能成为被告，而无法作为原告向法院起诉。根据 2015 年《行政诉讼法》，特许经营协议纠纷适用行政诉讼程序，由于行政诉讼的被告恒定，当私营部门违约时，政府方无法通过提起行政诉讼解决争议。如此，可能导致两种情形：一是政

府方通过民事诉讼或仲裁程序来主张权利，但其结果很可能陷入“因人而异”的法治悖论，即基于同一个法律关系而产生的纠纷无法统一于同一个制度框架内解决，只能根据提起诉求主体之身份差异而适用不同的争议解决方法；二是政府方通过行政优益权来保障自身的权益，如对特许经营者采取罚款、责令停产停业、撤销特许经营权等制裁措施。但在我国，行政优益权尚只是学理上的概念，没有法律法规明确规定，这可能导致政府方滥用行政优益权，或因不知所措而选择不作为，从而衍生新的争议。^⑦

《仲裁法》第二条规定：“平等主体的公民、法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷，可以仲裁。”第三条规定：“依法应当由行政机关处理的行政争议不能仲裁”。根据《仲裁法》的上述规定，通过排除性规定即由行政机关处理的行政争议不能仲裁，平等主体之间的合同纠纷是可以仲裁解决的。由于我国对合同纠纷并未作出细化的规定，行政合同也并未从立法上予以界定。从仲裁法律规定上并不能直接得出行政合同不能仲裁的结论。国际上对PPP合同的定性很大程度上取决于其所在的法律体系。大陆法系当中，政府的行为受到行政法的严格制约，所以以政府为合同方的PPP合同应当适用行政法。而英、美法系国家则不同，以英国为例，英国于1992年开始实施PFI(private finance initiative)项目，2012年总结PFI模式存在的问题，退出PF2。英国政府的关注点不在于基础设施本身，而是对公共服务的购买，普遍将双方之间的合同认定为平等当事人订立的买卖合同。^⑧可见行政法处理纠纷并不是国际上惯用的处理方式，普通法国家并不存在将PPP项目合同争议排除仲裁的纠纷解决方式。由于PPP项目合同中政府与社会资本方是否属于平等主体存在争议，仲裁的纠纷解决机制是否能够适用于PPP项目合同争议，限于主体平等性的争议而处于尴尬局面。

在法律层面无法做出界定之前，PPP项目合同争议简单的归于行政纠纷解决机制并不能很好的服务于PPP模式的发展已维护法律关系的稳定。但是在没有厘清仲裁在此问题上的争议之前，如果贸然的以仲裁方式解决PPP项目合同争议似乎亦过于鲁莽。

五、综述

随着 PPP 模式推广的深入,面对如此体量的 PPP 项目,发生争议将在所难免。通过何种方式解决争议,应该给予市场主体一个预期判断,以便市场主体根据法律规定实施交易行为,体现法律服务经济发展的工具作用。但是现状看来,对 PPP 项目合同纠纷解决机制涉及的相关问题并未能从理论上形成较为符合实际需求的成果。实务界过多关注实务本身,理论界的研究则多少忽视了解决实务问题的法律工具性。

PPP 项目合同牵涉的法律问题面广点多,涉及民商事、行政等多个法律领域,不是靠某一领域的法律专家或者实务界法律人士能够解决的,必须综合考虑各个领域的法律理论成果方能为 PPP 项目合同争议的解决方式的立法提供理论支持。如果不能基于成熟的理论成果进行立法,匆忙的立法界定 PPP 项目争议能否通过仲裁方式解决,也可可能会制造新的问题。

参考文献

- ①王丛虎、徐琳《PPP 与政府特许经营的关系即立法策略》[J]. 财政研究, 2016 (6) ;
- ②周芬、张建刚《特许经营的立法政策问题研究-以欧盟经验为例》[J]. 财政税收, 2015 (12) ;
- ③同②;
- ④陈少强《政府和社会资本合作的概念辨析》[J]. 经济研究参考, 2017 (49);
- ⑤李亢《从特许经营协议探究行政合同的公私融合》. 中国法律评论 , 2017 年 1 月 18 日;
- ⑥汪国华《政府和社会资本合作项目合同性质及争端解决机制》[J]. 法商研究, 2018 (2) ;
- ⑦汪国华《政府和社会资本合作项目合同性质及争端解决机制》[J]. 法商研究, 2018 (2) ;
- ⑧胡佳妮《浅析 PPP 合同的可仲裁性》[J]. 经济与法, 2016 (8) 。

成立但尚未生效 PPP 项目合同是否可主张解除

作者：陈熙 广东华瑞兴律师事务所

一、问题的提出

财政部《PPP 项目合同指南（试行）》中将“前提条件”作为合同主要内容之一，并提出“前提条件，也叫先决条件，是指 PPP 项目合同的某些条款生效所必须满足的特定条件”，该指南也列举了几种常见的前提条件，如完成融资交割、获得项目相关审批、保险已经生效、项目实施相关的其他主要合同已经签订等。那么，在 PPP 合同生效前提条件尚未满足的情况下，因为出现了其他事由而导致 PPP 项目政府和社会资本的合作关系无法继续时，合同主体是否可主张解除该尚未生效的 PPP 合同？

二、实务争点

就以上问题，实务中存在两种不同观点：

一种观点认为合同解除针对的是已经成立并生效的合同，未生效合同对当事人未产生现实的法律约束力，合同尚未履行，不存在解除之说；另一种观点则认为，法律并没有明确规定只有已生效的合同才适用解除，当事人仍然可依法主张解除合同。

三、裁判案例

从最高院审理的相关案件中可知，审判人员对于该问题也是有两种不同的裁判思路：

1、未生效合同当事人享有合同解除权

案例检索：（2013）最高法民申字第 473 号

东莞市三元盈晖投资发展有限公司、东莞市三元实业投资有限公司与讯汇金融集团有限公司和第三人东莞市凯旋门实业投资有限公司、谢兆凯中外合作经营企业合同纠纷案

法院认为：盈晖公司与讯汇公司签订的《合作协议》系中外合作经营企业合同，根据我国法律规定，应当报经国家有关部门审查批准，

自批准之日生效。由于《合作协议》未报经批准，属于未生效合同，双方对此均无异议，二审法院对此已予以认定。《中华人民共和国合同法》第八条规定，依法成立的合同，对当事人具有法律约束力。本案《合作协议》已依法成立，对盈晖公司和讯汇公司均具有拘束力，双方应本着诚实信用原则，积极促成合同生效及目的实现。《合作协议》约定，盈晖公司须尽快办妥相关手续，包括新公司的成立及地皮的转让手续。《合作协议》不会因为盈晖公司违反这一约定义务而自然终止，反而存在至一审辩论终结前因履行报批义务而生效的可能。

《中华人民共和国合同法》第九十四条第（四）项规定，当事人一方迟延履行债务或者有其他违约行为致使不能实现合同目的，当事人可以解除合同。由于盈晖公司一直未予履行上述约定义务，讯汇公司依法享有对《合作协议》的解除权，且没有证据证明该解除权已经根据《中华人民共和国合同法》第九十五条第二款的规定消灭。讯汇公司诉请法院解除《合作协议》，于法有据。

2、未生效合同不属于可解除的对象

案例检索：（2017）最高法民申 4627 号

邯郸市广鹏物资有限公司与邯郸市广鹏房地产开发有限公司建设土地使用权转让合同纠纷案

法院认为：双方 2014 年 3 月 7 日签订的《协议书》第十二条约定，“本协议自甲乙双方盖章并经法定代表人或委托代理人签字之日起生效”。双方当事人明确约定了协议的生效条件是须经双方公司盖章并经法定代表人或委托代理人签字。该协议上仅有双方公司加盖公章，没有经双方法定代表人或委托代理人签字，协议的签署不符合当事人约定的生效条件。而且在该协议盖章后，并未付诸实际履行。本院认为，在双方当事人没有依约履行协议签订程序，协议尚未达到当事人约定的发生法律效力条件的情况下，应当认定该协议尚未生效。解除合同的对象，应当是已经依法成立并发生法律效力的合同，尚未生效的合同对各方当事人未产生法律效力，不具有相应拘束力，因而不属于可以依法解除的对象。二审判决认为解除合同不以合同生效为前提，系对法律规定的错误适用。

四、观点解析

《合同法》第八条规定：依法成立的合同，对当事人具有法律约束力。当事人应当按照约定履行自己的义务，不得擅自变更或者解除合同。依法成立的合同，受法律保护。该条文中，使用的是“依法成立的合同”的表述，而不是“已生效合同”的表述，因此，尚未生效的合同如果已经成立了，对当事人一样产生法律约束力。附条件生效的合同，在生效条件成就前，虽然合同还未生效，对于当事人没有现实的、即期的约束力，但合同一旦成立，当事人就负有促成合同生效及准备合同履行等义务。而当发生其他事由，导致合同生效的前提条件还未满足前，该附条件生效合同实际上已经不能履行了，但当事人促成合同生效前提条件成就的义务并没有自然终止，仍然还是需要通过某种方式去明确虽然合同已成立，但当事人已无促成合同生效和准备合同履行之义务。正如南京市栖霞区人民法院（2016）苏0113民初4744号判决书中所言：合同解除是合同权利义务终止的法定情形之一。合同成立，但并未生效的，虽然在当事人之间并不产生现实的权利义务关系，但为合同当事人设定了应然的权利义务关系。合同当事人基于合同成立，对合同的继续履行保留期待。案涉协议所附生效条件已经不能成就，如不解除，会使合同当事人期待利益落空。如继续保持案涉协议成立未生效的状态，不予解除，不利于交易安全，亦有违公平。

尽管如此，但考虑到司法实践中，对未生效合同能否解除存在不同的裁判观点，当事人提出解除合同的主张可能得不到某些法院的支持。对此，笔者提出另外的思路，增加了结合同关系的主张得到法院支持的可能性。《PPP项目合同指南（试行）》中认为前提条件不能满足的后果为“合同终止”，即“如果双方约定的上述任一前提条件在规定的时间内未满足，并且另一合同方也未同意豁免或延长期限，则该合同方有权终止项目合同。”合同解除与合同终止是有区别的，在《合同法》中“合同终止”是与“合同解除”不同的概念，“合同终止”指的是合同权利义务关系的终止，“合同解除”只是“合同终止”的一种情形，此外“合同终止”情形还包括：债务已经按照约定

履行、债务相互抵销、债务人依法将标的物提存、债权人免除债务、债权债务同归于一人、法律规定或者当事人约定终止的其他情形。因此，鉴于《合同法》未直接规定尚未生效的合同可主张解除，且不同的人对于“解除”一词的理解有可能不同，结合《PPP项目合同指南（试行）》的观点和《合同法》的相关规定，对于尚未生效的PPP合同，在合作关系已无法继续的情况下，“合同终止”是一个更为准确的主张。

五、相关法条

《中华人民共和国合同法》

第八条 依法成立的合同，对当事人具有法律约束力。当事人应当按照约定履行自己的义务，不得擅自变更或者解除合同。依法成立的合同，受法律保护。

第四十五条 当事人对合同的效力可以约定附条件。附生效条件的合同，自条件成就时生效。附解除条件的合同，自条件成就时失效。

当事人为自己的利益不正当地阻止条件成就的，视为条件已成就；不正当地促成条件成就的，视为条件不成就。

第九十一条 有下列情形之一的，合同的权利义务终止：

- (一) 债务已经按照约定履行；
- (二) 合同解除；
- (三) 债务相互抵销；
- (四) 债务人依法将标的物提存；
- (五) 债权人免除债务；
- (六) 债权债务同归于一人；
- (七) 法律规定或者当事人约定终止的其他情形。

（以上内容，仅为作者个人研究观点，不视为对任何相关具体法律问题的法律意见）

文章来源：“华瑞兴”微信公众号

深圳市律师协会

政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会

简 介

深圳市律师协会是依照《中华人民共和国律师法》和相关法律成立的行业自律性组织，是由深圳市全体律师组成的社会团体法人，受深圳市司法行政机关的指导、监督和上级律师协会的指导，依法对深圳律师实施行业管理。

律协各专业委员会是律协理事会根据律师业务的发展情况设置的负责组织会员进行学习和交流，指导律师开展业务活动的机构。其宗旨是发动会员积极学习专业知识，提高律师业务素质和服务水平，拓展律师业务领域，促进律师专业化分工，增强深圳律师的整体实力。律协业务创新与发展专门委员会负责管理、协调各专业委员会开展工作，律协秘书处业务部负责专业委员会的日常工作。

根据深圳市律师协会第十届理事会第一次会议决定，市律协设立30个专业委员会，政府与社会资本合作（PPP）法律专业委员会为30个专业委员会之一。十届律协政府与社会资本合作（PPP）法律专业委员会于2017年5月20日举行了选举大会，之后又进行了增补，共选举产生委员30名、副主任3名、主任1名。经市律协会长会、理事会对选举会议进行审议确认，公布确认了PPP专委会委员、副主任、主任名单。

政府和社会资本合作（PPP）法律专业委员会委员名单

序号	姓名	职务	律所
1	顾东林	主任	广东联建律师事务所
2	马浩然	副主任	广东盛唐律师事务所
3	蓝新宏	副主任	上海市建纬（深圳）律师事务所
4	周凤玲	副主任	广东晟典律师事务所
5	张旭	秘书	万商天勤（深圳）律师事务所
6	张西文	委员	广东鼎义律师事务所
7	郭建文	委员	广东鼎义律师事务所
8	刘全民	委员	北京市盈科（深圳）律师事务所
9	潘建辉	委员	上海市君悦（深圳）律师事务所
10	刘义	委员	广东联建律师事务所
11	刘仲坚	委员	广东瀛尊律师事务所
12	闵五海	委员	广东赛维律师事务所
13	邹红芳	委员	广东联建律师事务所
14	史闻红	委员	广东万诺律师事务所
15	田兴都	委员	广东联建律师事务所
16	熊婷	委员	上海市建纬（深圳）律师事务所
17	杨波	委员	北京大成（深圳）律师事务所
18	张文	委员	广东卓建律师事务所
19	左英魁	委员	广东卓建律师事务所
20	赵艳华	委员	广东卓建律师事务所
21	赵丹阳	委员	广东诚公律师事务所
22	郑志明	委员	广东方根律师事务所
23	钟瑜	委员	东方昆仑（深圳）律师事务所
24	范荣荣	委员	东方昆仑（深圳）律师事务所
25	朱湘黔	委员	广东联建律师事务所

序号	姓名	职务	律所
26	赵启太	委员	广东国晖律师事务所
27	汤建彬	委员	广东商达律师事务所
28	王迎华	委员	广东德纳律师事务所
29	权庆华	委员	广东中万律师事务所
30	陈 严	委员	广东华商律师事务所