

# PPP 项目异化为地方融资平台的 纠正及其法律路径<sup>\*</sup>

于海纯 安 然

**摘 要** PPP 项目在实践中异化为地方政府融资平台,表现为项目准入异化为地方政府的行政许可、项目内容异化为地方政府的融资渠道、项目运行异化为地方政府的行政管理。异化源于 PPP 立法对项目及政府角色的定位不够明确、政府在传统管理模式下形成路径依赖而社会资本尚未成为有效的博弈力量、地方政府的融资需求无法得到满足。应通过法治建设纠正 PPP 的异化现象,完善财政部门对项目 and 咨询机构的监督、审计部门对项目的审计监督,完善项目退出机制、建立健全“出库”制度,明确公私投资主体之间的风险分担机制,加强对项目的信息披露监管,在加强预算约束的前提下合理放开地方政府的融资渠道。

**关键词** PPP 项目; 地方融资平台; 风险分担; 信息披露

中图分类号 D922.181 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2020)04-0080-07

DOI: 10.15937/j.cnki.issn 1001-8263.2020.04.011

**作者简介** 于海纯,对外经济贸易大学法学院教授、博士 北京 100029; 安然,对外经济贸易大学保险产业政策与法律研究中心研究员 北京 100029

## 一、问题的提出

以公私合作为核心的政府与社会资本合作(Public and Private Partnership,以下简称 PPP)在我国一度发展迅猛,但是近年来出现异化为新型地方政府融资平台的现象。许多 PPP 项目伴随着整体经济下行和财政紧缩的“双重压力”发展起来,在地方融资平台沦为发债平台而被叫停和政府不良资产过多的影响下,PPP 项目在实践中发生异化。在上述背景下,为完善项目库的准入、监管和退出,并强调保护公私主体的投资利益,从 2017 年开始财政部先后出台了《政府和社会资本合作(PPP)咨询机构库管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)、《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》(以

下简称《规范通知》)等一系列监管新规。但其对于 PPP 项目的监督机制、项目退出机制的具体规则、公私投资主体的风险分担等问题考虑不足,恐难以起到纠正 PPP 项目异化为地方政府融资平台的作用。我国 PPP 项目已经从野蛮生长迅速过渡到“严管”阶段,新规范性文件的颁布也为 PPP 项目的法律治理带来了新的契机。本文拟循此思路,对 PPP 异化为地方政府融资平台的现象及成因予以剖析,并提出相应的法律纠正路径。

## 二、PPP 异化为地方政府融资平台的现象及成因

### (一) PPP 项目异化为地方政府融资平台的表现

1. PPP 项目的社会资本方多为地方国有企业。国家发改委、央行 2015 年发布的《关于在公

<sup>\*</sup> 本文是国家社科基金项目“地方金融系统性风险的‘央地协同治理’及其法律构造研究”(19BFX166)的阶段性成果。

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》(以下简称《指导意见通知》)为地方政府所有的融资平台公司和其他控股国有企业参与当地 PPP 项目扫清了制度障碍。《指导意见通知》明确规定“对于市场化、企业化的,在地方政府债务已纳入政府预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下,可作为社会资本参与公私合作。”根据财政部 PPP 综合信息平台数据,截至 2017 年年底,各地 PPP 合同中标中,地方国有企业已有 1428 个,占市场总成交个数的 25.34%,<sup>①</sup>融资平台退出了,国有企业入场了,退进之间不变的是组织体背后的资本方——政府。国有企业对社会资本方的替代容易导致项目绩效考核模糊化,违背了提升政府综合治理能力、促进市场公平竞争的最初诉求。

2. PPP 项目的实际功能异化为地方政府的融资渠道。近年来,为防范金融风险,中央出台了一系列文件严格控制地方政府融资平台,对 PPP 则采取了积极的态度。但实践中屡屡出现为了便利政府融资而忽视项目质量并最终引发问题的事例。比如 2016 年的“华赢凯来非法集资案”,华赢凯来有限责任公司与秦皇岛政府签订框架协议,在秦皇岛开展“巴铁”项目建设。社会资本方打着地方政府拟建 PPP 项目的名义在全国布局数百家分公司,利用“巴铁”这个尚在测试阶段的试验品面向公众集资。集资纠纷出现之后,合同缔约方秦皇岛市商务局声称具体工作由北戴河区人民政府负责,后者表示该项目由秦皇岛市人民政府负责,互相推诿之下引起广泛关注。<sup>②</sup>本案集中体现出地方政府事实上将 PPP 项目定位为融资平台,对项目质量、社会资本方的信用和能力疏于监管,并造成了恶劣影响。

3. PPP 项目的运行异化为地方政府的行政管理。比如,在陕西华宇实业有限公司与礼泉县人民政府合作开发合同纠纷一案中,该县政府将 PPP 项目定性为政府的行政协议,主张协议是为了实施政府行政行为、履行政府行政职能。<sup>③</sup>在河南新陵公司与辉县市人民政府纠纷一案中,辉县市政府认为双方就道路开发达成的协议不属于公私合作,而是政府特许经营权的转让,是行使行政

权力实现政府的开发建设职能。<sup>④</sup>这些案件均反映出政府对于自己的角色定位错误,公权力过度介入 PPP 合同履行以及纠纷解决,导致 PPP 项目异化为行政管理支配的地方融资平台。

## (二) PPP 项目异化为地方政府融资平台的成因

1. PPP 立法对 PPP 项目及政府角色的定位不够明确。目前 PPP 的立法位阶较低,《中华人民共和国政府和社会资本合作法》(征求意见稿)(以下简称《征求意见稿》)也只是财政部拟出台的部门规章。并且,PPP 立法存在空白,对于政府角色定位的规定更是少之又少。《征求意见稿》虽体现了对政府的监管角色与合作角色的兼顾与平衡,但总体而言,其内容宽泛、实际操作性不够强。比如,在《征求意见稿》中,PPP 项目被定义为政府和社会资本以合作协议的形式提供公共产品,包括基础设施和公共服务。这与国家发改委 2015 年 6 月发布的《基础设施与公共事业特许经营权管理办法》中规定的“特许经营”容易发生混淆。<sup>⑤</sup>此外,“政府采购”“公共事业民营化”等概念与“政府和社会资本合作”虽有很多相似之处,但是对于政府角色的定义却不尽相同,对此不加区分,容易导致实践中概念误用、政府角色定位不清。PPP 项目的合作主体是行政机关和私人投资主体,其理论根据是社会资本参与政府治理背景下行政活动的扩张,合作范围为社会公共事业,合作目的是实现公共利益。因此,对于 PPP 协议的界定应兼顾私法和公法,对于其中政府角色的定位也应区别于其他制度,充分考量项目的公共性质和运行中政府与私人投资主体之间的合作属性。

2. 政府在传统的行政管理理念和模式下形成路径依赖。由于政府并非天然具备市场经济环境下的契约精神,受传统的集权性行政管理理念和模式的影响,现有的 PPP 协议多强调政府单方意志,<sup>⑥</sup>依赖行政管理的形式规定双方的权利义务,没有在公私主体之间搭建起平等的沟通与合作平台,造成政府在客观上享有任意授予权利和收回权利的绝对性权力,在项目的运行过程中占据绝对优势。因公权力对于项目、投资者、投融资方式和具体运作手段的选择具有决定性地位,在缺少

有效监督以及GDP导向激励的情况下,极易造成公权力过于追求项目数量、规模和建设速度方面的“政绩”而造成忽视PPP项目的质量和公共效果的局面。

3. 社会资本方尚未成为有效的博弈力量。实践中常常出现政府或者是社会投资方违约的情况,致使PPP项目的落地和实施成为难题。由于缺乏有效的公私对话机制,社会资本方在项目风险承担、利益分配等方面没有话语权,政府强势介入容易导致权利与义务分配不平等。一旦因政策变动或官员变动而导致项目履行出现障碍,社会投资方往往只能被迫接受,最终导致PPP项目重复谈判或者提前结束,即便项目存续也大多由政府接手买单,成为政府自导自演的融资平台。<sup>⑦</sup>比如,上海延安东路隧道建设项目,因政府政策变动,企业不得不就原本约定好的回报率再次与政府谈判,最终以政府回购结尾,该PPP项目无疾而终。<sup>⑧</sup>

4. 地方政府正常的融资需求无法得到满足。作为应对中央政府严管地方债务的对策,各地政府近年来大力推广PPP模式。鉴于PPP模式对于改善政府治理水平、完善社会与民生发展、提高城市化进程等方面的作用,也受到国家发改委、财政部等中央部门的鼓励。但是由于对PPP项目性质认识不足且地方融资缺口急需填补,不少地方政府将PPP模式当成投融资手段,将一些不符合要求的项目纳入PPP范畴,只为加速、加大融资而忽视公私合作、互利互惠等PPP项目的内在要求,加剧了项目失败的危险,结果非但没能填补地方融资缺口,最终反而增加了政府的债务负担。以PPP为幌子、实质上为融资平台性质的合作,成为地方融资方式过渡时期的新问题。

### 三、纠正PPP异化为地方政府融资平台的法律对策与建议

#### (一) 完善PPP项目的行政监督机制

PPP项目的行政监督体系包括财政部门对项目的监督、对咨询机构的监督和审计部门对项目的审计监督。

首先,财政部门对于入库项目的选择,应坚持

PPP项目的核心特点,即公共利益、公私合作。各级政府财政部门要严格控制新项目的应用,整理合格的库存项目,严格控制项目质量。《规范通知》中对于不合格项目进行了归类说明,其规定对于存在“不适宜采用PPP模式实施”,即不涉及公共利益、不适合引入社会资本以及无实际运营的项目,“前期准备工作不到位”,即缺少相应审批手续或者是评估文件的项目,“未建立按效付费机制”,即会造成财政压力过大或者是固化财政支出责任的项目,不予入库。当然,在严管政府财政出资和高度追求政府财政绩效的大背景下,财政部门可能会出现懒政、怠政,如对于符合条件的项目也因害怕出现财政风险而不予政策支持。所以,针对PPP项目异化成为新的融资平台,“矫正”也要防止“过正”,在防范异化的过程中,既要保护以政府为代表的公共利益,又要考虑到私人投资主体的利益和投资积极性。平衡好双方主体之间的权利义务关系,正确评估风险与责任,建立风险分配机制,比单纯强调公共利益的保护更为重要。

其次,加强对PPP项目咨询机构的监督。《暂行办法》规定的咨询服务包括实施方案编制、物有所值评价、财政承受能力论证、运营中期评估和绩效评价等与PPP项目相关的智力支持服务。这些服务的质量直接关系到PPP项目的实施。《暂行办法》对咨询机构的管理由重排名转换到重绩效,以便应对PPP咨询服务行业出现的低价恶性竞争、服务质量良莠不齐、为政府提供服务的咨询机构同时与潜在社会资本勾结等问题;注重咨询机构服务的质量和所服务的PPP项目运营的实际效果,改变了以往强调对咨询机构进行量化排名的方法,有利于激励咨询机构发挥自己的专业能力;政府和社会投资方在咨询服务完成之后,可以在线评估咨询机构的能力、服务质量等,也有利于保护公共利益。不过,由于政府方与咨询机构的地位并不平等,业主方评价机制有可能导致咨询机构为了迎合政府投资方而造成咨询报告失真。因此,对咨询机构的监督关键是保证其独立性。应提高对咨询机构的管理层级,由财政部统一备案管理,使其与地方政府保持距离。同

时,应严格落实《暂行规定》对咨询机构设立的黑名单制度,咨询机构有违法违规行为且情节严重的,列入黑名单予以公告且5年内不得准入,通过明确违法后果塑造威慑机制。

最后,加强对PPP项目的审计监督。PPP模式中公共利益和公私合作的特性对国家审计监督提出了特殊的要求。PPP项目一般分为决策、建设、运营三个环节,“审计重点应从项目建设实施阶段转移向项目决策和运营绩效(包括质量、价格、服务水平)”。<sup>⑨</sup>审计监督的范围应包括设计规划行为、采购行为等,项目的质量、效率、安全、环保测评等都是审计监督应考虑的因素。应当建立联席审计制度,从综合影响、财务状况、运营情况等各个方面监督项目运行,为项目决策和监管提供依据。应明确项目违法违规的后果,对于审计监督发现的不合规项目须及时处理。应借鉴2018年12月财政部等29个部门联合发布了《关于对政府采购领域严重违法失信主体开展联合惩戒的合作备忘录》,在PPP项目监督的问责中加强对于违法和失信行为的联合惩戒,明确违法后果,增强当事人责任感,提升契约精神。

## (二) 建立健全PPP项目的“出库”制度

《规范通知》要求各级地方财政部门组织清理PPP项目,对于PPP模式的不合理使用、公私主体缺乏准备工作、未按要求执行项目论证要求、不符合标准操作要求、构成违法和非法债务担保、未按要求进行信息公开的PPP项目,采取清理“出库”的措施。自其发布至今,大量的PPP项目被清退,涉及的项目投资总额巨大。PPP项目“出库”的实质是项目所在地的地方政府财政承受不住众多PPP项目所带来的经济负担,这一方面是PPP发展过快、规模过大导致的结果;另一方面也源于项目招标环节存在严重不足,地方政府并没有正确理解PPP项目的本质特征和存在价值。出库制度为政府退出不良项目、减轻财政压力提供了有效途径。但《规范通知》只要求明确项目出库的责任主体,健全清理项目的工作机制,制定清理项目的时间期限,对于项目整改后的重新评估机制,以及项目的转回、退出后的处理等问题尚没有具体涉及,众多被退出的项目及其所涉及的

庞大资产问题亟待解决。

对此应当注意,并不是所有不符合标准的项目都只有出库这一种选择。目前我国对于PPP项目实行分类管理,按项目库发展阶段的不同,将其分为储备清单和项目管理库。储备清单的制度安排侧重于对项目的孵化和推介,而项目管理库中的项目则要接受立体式的全流程监管,确保其整个运营过程中的合规。出库,应该是退出项目管理库,但对于项目是否能进入储备清单则需要另行规定。例如,因为资料准备不齐全、信息公开不及时等原因并没有实际触及到公共利益和公私合作模式的不合规项目,可以经过识别和整理之后将其转入储备清单,给予其一定的期限弥补项目的不足,择机重新对项目进行评估。拟定“出库”的项目,对其“宣判死刑”还是宣判“死刑缓期执行”,应考虑PPP项目退出中是否涉及“半拉子”工程,是否涉及私人资本退出而政府需要引入新私人资本的“病危工程”,以及是否存在因出库而导致政府承担兜底责任、政府财政压力陡增的“毒瘤工程”等因素。出库是宣告项目处于退出的风险之中,同时在一定期间内给予项目一定的技术和管理指导,尽量促使项目满足合规标准,在整改期之后,经过独立的第三方评价,由监管机构根据第三方评估文件在“彻底出库”“进入储备清单”“回归项目管理库”这三种结果中,对项目进行最终“宣判”。出库的根本目的是解决政府隐形财政负担过重的问题,防范PPP项目泛滥或异化,以便最大程度的保护公共利益。监管机构对项目作出出库警告之后应给予其相应的支持,尽量挽救项目,让项目回归正常发展模式,尽可能减少各方主体的损失。

## (三) 明确公私投资主体之间的风险分担机制

伴随着风险治理实践和PPP项目的深入发展,在公私主体之间明确风险分担对于PPP项目运营和发展的实际意义日益突出,这也是PPP项目公私合作性质的体现。PPP的风险分配是由多种因素综合影响的结果,为了更好地分配双方在项目运行中的风险,根据责任与风险后果相匹配的原则,明确各方责任。在项目运行的初始阶段,项目的责任可分为私人责任和公共责任。公共服

务和公共项目的最终责任主体是政府,PPP项目所包含的公共风险也应分配给政府。所以,从项目中获取利润的风险应当分配给私人投资主体,而公共设施服务的运营风险、公共设施残留价值变现风险以及政治风险、法律政策变动引发的风险等,均应当分配给政府。公私风险的分类模式对于风险的分担较为清晰,但是当风险发生的原因指向的责任承担者与初始责任主体不同时,风险在政府和私人投资主体之间的划分就会变得模糊,出现一些由公私主体双方引起的风险,对此应该由公私主体共同分担。<sup>⑩</sup>

一方面,应凸显政府在PPP中的合作者角色定位,强化契约精神。应通过平等谈判在PPP协议中对风险的分担作出合理规定,或是在风险出现之后达成补充条款,使双方之间的责任通过谈判、仲裁和诉讼等纠纷解决方式得到公平合理的分配。应当积极缓解政府和私人投资主体之间在风险分担中的冲突。政府追求的是合法性和公共利益,即最大程度保护公共利益,而私人投资主体追求的是利润的最大化。当公共管理模式和商业治理模式出现碰撞时,应尝试从风险本身出发分析风险的性质。如果风险属于公共风险,那么政府作为公共治理的主体应当承担风险治理的责任,同时也应承担相应的损失。反之,私人投资主体亦然。缓解政府与私人投资主体之间的冲突应以公共利益为基础,但强调公共利益并不意味着单方面强调保障政府的利益,而是要谨慎地平衡好公私主体之间的风险治理责任和损失承担份额。在PPP模式还处于有待完善阶段的当下,行政体制管理、市场机制和规则、社会环境等外部因素还不能达到公私融合所需要的条件。<sup>⑪</sup>PPP协议及其补充协议的适用,为冲突争议的合理解决提供了新的思路。

另一方面,应综合运用金融手段减少风险和分配风险。金融市场“经营风险”的理念为PPP的风险治理和分配提供了新的解决思路。比如,政府可以在PPP模式中嵌入期权机制,建立风险的动态监控机制,借用期权机制中的套期保值等工具进行风险的经营管理和损失的合理分摊。此外,可以通过建立风险基金的形式经营风险,建立

各级地方政府的PPP风险基金,通过基金为项目进行担保,充分发挥基金的担保功能和风险隔离功能;还可以探索PPP项目的破产保护机制,为公私资本的有效退出提供合理渠道;以及专列PPP项目预算,让正常的财政预算与PPP财政预算分离,做到隔离风险、保障财政安全、防范潜在风险。

#### (四) 加强对PPP项目的信息披露监管

PPP项目的实施对信息披露的要求很高。2018年4月,财政部颁布了《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》,要求PPP项目的公私投资主体及时、准确、充分地披露项目关键信息,提高信息披露质量。知情权是公私合作的基础,应当在现有法律规范的基础上,明确违反信息披露义务的处罚机制,细化社会投资方获取项目信息的程序,促使项目信息更加公开透明,保障知情权以及在此基础上的其他权利都能得到实现。

从已有的法律规范来看,针对PPP项目的信息披露监管主要分为两种:一是在规范性文件中规定由国家PPP项目信息管理和发布平台向公众披露项目信息。例如,财政部管理的PPP综合信息平台和国家发改委管理的PPP项目库发布的相关规定,对项目的具体信息披露要求作出了具体安排。二是各级地方政府部门根据法律法规要求,对政府PPP项目采购的信息公开。<sup>⑫</sup>就信息公开的范围而言,《政府和社会资本合作项目信息公开暂行管理办法》在PPP的项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交等各个阶段均提出了具体的信息披露要求。应当以此为基础进行严格落实并作相应的完善,根据不同的信息特点,选择不同的公开方式(即时公开或适时公开)、公开时点、信息提供方等。财政部的PPP综合信息平台对项目的整体周期作出了比较明确的信息披露要求。在PPP项目实施中,不仅形式上要满足该规定,依据程序提供有关信息,还应注意在不同阶段提供或者公开的信息及内容是否满足前后一致性。如果以项目合同作为PPP项目的执行依据,应保证实施方案中规定的交易结构与实践中的项目合同安排一致,以及后续项目中的

文件与原始的项目合同约定一致。公私投资双方不仅要关注信息披露的程序性问题,更要关注项目报告的质量和交易文件的内容。当然,信息披露涉及商业秘密等内容的,应特别处理。根据《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的规定,采购信息及具体文件应当进行公示,项目合同文本中涉及国家秘密、商业秘密的内容可以不公示。对于双方均认为不合适披露的一些合同信息,应通过协商,在符合相关法律法规前提下进行解释和处理。

(五)在加强监管的前提下合理放开地方政府正常的融资渠道

当下,地方政府正处于融资新旧模式的转换过程之中,要解决 PPP 项目的异化问题,应在加强监管的前提下合理放开地方政府正常的融资渠道。

一方面,应当正视 PPP 项目的融资功能,深化 PPP 项目模式,拓宽 PPP 项目融资渠道,在法律和公共政策层面为 PPP 项目融资提供支持和保障。比如,对金融市场如基金、保险等行业,应当有条件地开放投资限制,吸引更多金融机构参与项目的投资和建设。开放与 PPP 模式相关的金融产品监管,利用金融工具为 PPP 项目融资。发挥政府引导基金在 PPP 融资中的作用,加快对各级政府引导基金的整合,引导社会资本参与 PPP 项目建设,引导基金要充分获取金融机构的资金支持,降低基金筹措的成本,缓解政府资金的压力。尤其是应当积极探索商业模式已经比较成熟、市场已经比较认可的“公益性项目+经营性物业”的整体一揽子发展模式。积极引入城市综合发展和运营的 PPP 模式,促进地方政府和社会投资方签订城市综合发展的 PPP 协议。在合作年限内,社会投资主体负责区域内的投资、建设和运营,并以开发收入作为项目回报形成项目综合开发建设机制,整合社会投资方和政府投资方的资源。早在 2014 年 7 月,国务院就发布了《关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》,其中规定铁路土地及其周边地区可以整体发展,整体利用社会资源进行连区开发。在建设地方的道路、水利、教育、医疗 PPP 项目时,在项目招标中就可以将土地综合开发权归入项目开发计划,

保证土地开发的权利与项目整体建设运营的权利相一致,方便社会资本方对于项目的整体建设。

另一方面,应完善地方债的发行体制。新《中华人民共和国预算法》限定市县级政府只能由省级政府代为举借债务,<sup>⑬</sup>这意味着举债主体层级和监管层级的提升,省级财政充当最后兜底的角色。监管主体与需求主体之间容易出现信息不对称的现象,中央和省级政府确定的融资规模、融资计划以及债务融资结构与基层地方政府的融资需求之间也容易出现脱节。省级政府有权决定是否作为市县级政府发债,市县政府负有直接的偿还义务,因发债的权利主体与偿债的责任主体不一致,债务防控风险面临很大挑战。在由中央政府确定地方债务总量这一原则下,建议通过试点允许省级政府根据辖内基层地方政府的情况和需求,自主发行 PPP 项目债券融资。与此同时,要加强监管,市县政府设置 PPP 项目融资计划时,要论证可行性并建立偿还机制,明确资金用途,做好预算监督和审计监督,省级政府应对以上环节从严审核,明确责任主体,规范基层政府的 PPP 举债融资。

#### 四、结语

党的十九大以来,PPP 进入了严管时代,必要的清理和纠偏有利于其回归本源。寻求法治发展路径是为了规范 PPP 产业的发展,让公私合作切实发挥效果。<sup>⑭</sup>PPP 模式客观上能够解决政府的资金困难,但是政府不能将其异化为地方融资平台。PPP 项目的实质应在于整合公私资本,在简政放权、完善营商环境、加强法治建设的当下找到经济与社会治理的新思路。

注:

- ①《地方国企参与 PPP 项目大调查》,http://www.bridata.com/report/detail?id=1173,最后访问日期:2020 年 1 月 10 日。
- ②《巴铁背后,“华赢凯来”集资乱象》,https://new.qq.com/rain/a/20160805011470,最后访问日期:2020 年 1 月 10 日。
- ③《陕西华宇实业有限公司与礼泉县人民政府合作开发合同纠纷一审民事裁定书》(2017)陕民初字第 59 号。
- ④《河南新陵公路建设投资有限公司与辉县市人民政府管辖裁定书》(2015)民一终字第 244 号。

- ⑤《基础设施与公共事业特许经营权管理办法》虽然没有直接规定“政府与社会资本合作”,但是为了鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营,该办法的调整对象包括了我国境内的能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域的特许经营活动。
- ⑥刘飞:《PPP 协议的法律性质及其争议解决途径的一体化》,《国家检察官学院学报》2019 年第 4 期。
- ⑦邢钢:《“一带一路”建设背景下 PPP 项目中政府单方变更合同法律问题研究》,《东方法学》2017 年第 6 期。
- ⑧叶继涛:《上海 PPP 实践探索及启示建议》,《中国招标》2016 年第 10 期。
- ⑨孙凌志、贾宏俊、任一鑫:《PPP 模式建设项目审计监督的特点、机制与路径研究》,《审计研究》2016 年第 2 期。
- ⑩朱冰、尹权:《PPP 特许经营协议的法律属性与违约救济》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2018 年第 5 期。
- ⑪尹少成:《PPP 协议的法律性质及其救济——以德国双阶理论为视角》,《政法论坛》2019 年第 1 期。
- ⑫主要包括《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例和《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国信息公开条例》等。
- ⑬2014 年新修改的《预算法》第 35 条规定“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措……除前款规定外,地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。”
- ⑭魏艳:《特许经营抑或政府采购:破解 PPP 模式的立法困局》,《东方法学》2018 年第 2 期。

(责任编辑:李 杏)

## Correction of PPP Project Alienation as a Local Financing Platform and Legal Countermeasures

*Yu Haichun & An Ran*

**Abstract:** In practice, the PPP project has become a local government financing platform, in that the PPP project's access mechanism has been alienated to the local government's unilateral administrative license, the actual content of the PPP project has been alienated to the local government's financing channel, and the operation of the PPP project has been alienated to the local government administration. Alienation stems from the ambiguity of PPP legislation's positioning of PPP projects and government roles, from the government's path dependence under traditional administrative concepts and models, from social capital has not yet formed an effective game power in PPP projects, and from the normal financing needs of local governments cannot be met. In order to correct the phenomenon of PPP alienation as a local government financing platform by rule of law, we should improve the financial department's supervision on the projects and consulting agencies, and the audit department's supervision on the projects; should improve the exit mechanism of the project, and improve the "Treasury" system; should clarify the risk sharing mechanism between public and private investment entities; should strengthen information disclosure supervision of PPP projects; should rationally liberalize the normal financing channels of local governments on the premise of strengthening budget constraints.

**Key words:** PPP projects; local financing platforms; risk sharing; information disclosure