

PPP 模式在中国的发展及实践

PPP (“Public-Private-Partnership”) 模式，中文直译为公私合营或公私合作，二十世纪九十年代发源于英国，泛指政府部门与社会资本之间的一种合作经营模式。其应用领域为公共产品或服务的制造与供应，是对传统意义上应由政府负责并主导的社会服务体系的补充或替代。在合理有效的 PPP 模式下，政府部门与社会资本之间基于一系列协议安排，有望构建一种平等合作的伙伴关系，以风险分担、利益共享为原则，在一个相对较长并且稳定的合作期限内，发挥公私双方各自的资源优势，以更加经济、富有效率的方式完成特定公共产品或服务的制造与供应。当然，PPP 模式并不适用于所有社会服务领域，即便是在其广泛实践的基础设施项目建设领域，PPP 模式的具体应用也在很大程度上受限于各国或各地区迥然有异的、经济及法律环境。以其应用效果而言，南橘北枳的现象并不少见。

自 1995 年实施第一个由国家计委正式批准的 BOT 试点项目以来，虽然几经反复，PPP 模式在中国境内仍然得到长足发展。据业内人士估算，中国目前已实施的 PPP 项目应已超过 7000 个，其中污水处理行业有 2000 个以上，燃气行业有 1000 个以上，市政道路项目则有 3000 到 4000 个（含 BT 项目）¹，此外在城市供水、垃圾处理、

交通运输、电厂、学校、医院乃至城镇开发领域，也都有不少以 PPP 模式实施的案例。无论是从发展的数量还是体量上看，这都是非常惊人的。在十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的改革方向之后，中国财政部和国家发改委于 2014 年相继发力推动相关工作。作为一种能够有效引导社会资本参与公共服务或产品制造及供给的项目运作方式，PPP 以及与之密切相关的特许经营模式不但得到上述两大部委的空前关注，也因此迅速受到各级地方政府及社会各界的高度瞩目，PPP 模式在中国迎来新一轮新的发展浪潮似乎已是大势所趋。而与此前有所不同的是，经过近二十年的实战积累，无论是政府还是民间，有关 PPP 模式的探讨都明显趋于理性，中国式 PPP 也由此迎来一个前所未有的发展机遇。本文希望通过对 PPP 模式在中国的发展与实践过程进行一次简要的梳理，抛砖引玉，为该模式在中国规范、有序的发展提供一些有益的思路。

一、 中国式 PPP 的三个发展阶段

不论是从时间维度，还是从发展思路来看，PPP 模式在中国的发展阶段均可分为以下三个阶段。

（一）1995 年至 2004 年——“摸着石头过河”的阶段

这一阶段，PPP 模式被世行及亚行作为一种新兴

¹ 大岳咨询有限公司微信公众号——“大岳咨询”，2014 年 5 月 23 日发布，作者：金永祥。

的项目融资方式引入中国，与中国政府当时对外商投资的急切需求不谋而合。从 1995 年开始，在国家计委的主导之下，广西来宾 B 电厂、成都自来水六厂及长沙电厂等几个 BOT 试点项目相继开展。2002 年，北京市政府主导实施了北京市第十水厂 BOT 项目。这些项目虽然不是 PPP 模式与中国的第一次亲密接触，而且未竟全功，但因其规格之高、规模之大、影响之广而在中国式 PPP 发展史上留下了浓墨重彩的一笔。

尽管如此，以吸引外商投资为主要目的的项目操作理念，从前述项目启动伊始，即已注定其所借用的 PPP 外衣难免会在中国遇到水土不服的困境。而摸着石头过河的心态，也在很大程度上决定了与此相关的顶层设计难以推动及完成。事实上，国家计委一度启动的 BOT 立法工作就因种种原因而最终陷于停顿。若干试点项目无论成功与否，也没能真正起到由点及面的示范效应。PPP 模式在中国的第一轮发展浪潮，在几个相关部委的几份相关文件出台之后，基本归于平息。

值得肯定的是，在该阶段后期，建设部及各地建设行政主管部门开始在市政公用事业领域试水特许经营模式，合肥市王小郢污水处理厂资产权益转让项目即为这一阶段涌现出来的早期经典案例。在王小郢项目的运作过程当中，项目相关各方，包括中介咨询机构，对中国式 PPP 的规范化、专业化及本土化进行了非常有益的尝试，形成了相对成熟的项目结构及协议文本，为中国式 PPP 进入下一个发展阶段奠定了良好的基础。

（二）2004 年至 2013 年——“黑猫白猫”的阶段

2004 年，建设部一马当先，颁布并实施了《市政公用事业特许经营管理办法》（下称“126 号令”），将特许经营的概念正式引入市政公用事业，并在城市供水、污水处理及燃气供应等领域发起大规模的项目实践。各级地方政府也纷纷以 126 号令

为模板，先后出台了大量地方性法规、政府规章及政策性文件，用于引导和规范各自行政辖区范围内的特许经营项目开发。自此，中国式 PPP 进入第二轮发展浪潮。因其显著的实用主义特征，我们称之为“黑猫白猫”的阶段。

这一阶段，计划发展部门不再是 PPP 模式应用的唯一牵头方或主导方，包括建设、交通、环保、国资等行业主管部门，以及地方政府在内的各路人马纷纷披挂上阵。无论黑猫白猫，只要能够顺利捕获“社会资本”这只精灵鼠，似乎就是好猫。中国的 PPP 项目虽然不再一味偏爱境外资本，但其单一的筹资导向并无实质性转变。公私双方之间，前者甩包袱，后者占市场的心态在很多项目里都表现得十分明显。公共产品或服务的交付效率、风险管控、社会及经济效益这些 PPP 模式的重要内核，反而失去了自己应有的位置。也正因如此，中国式 PPP 的发展在这一阶段的中后期遭遇反复，大量低价或非理性竞标，乃至于国（资）进民（资）退的现象层出不穷。

从现实角度出发，考虑到中国地方政府的施政偏好，以及不同性质的社会资本各自特有的利益诉求，发生上述情况还是可以理解的。无非是“黑猫白猫”的理念在 PPP 领域内的现实反映，亦在相当程度上揭示了 PPP 模式在中国的异化趋势。即搁置顶层设计，一切以短线的实用价值优先。具体到微观层面，中国式 PPP 则仍以筹集社会资金为导向，把政府缺钱的、做不好的公共产品或服务推向一个并不成熟的市场。至于项目中长期的发展、社会效益和经济收益如何，则常常不是现任政府主管部门，甚至于投资人现任总经理的关注焦点。在此情形之下，即便有外部的财务及法律顾问参与其中，他们提出的专业意见通常也不为项目方所完全理解并接纳。不可避免的，大量潜在风险在看似红火的发展热潮中逐步累积。时至今日，各地 PPP 项目当中已经陆续出现政府方

或投资人怠于履约甚至违约的情况，并以前者居多。

另一方面，“黑猫白猫”阶段同时也是 PPP 模式在中国发展壮大的重要过程。供水及污水处理行业的成功经验，经过复制与改良，被用于更加综合、开放和复杂的项目系统，而不再限于一个独立的运作单元，项目参与主体和影响项目实施的因素也趋多元。这方面的经典案例有北京地铁四号线和国家体育场两个 PPP 项目。而广泛、多元的项目实践，反过来也促进了 PPP 理论体系的深化和发展。实践与理论共识初步成型，政策法规框架、项目结构与合同范式在这个阶段得到基本确立。

（三）2014 年开始——规范化阶段

作为中共十八大确定的落实“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”改革举措的第一责任人，中国财政部从 2013 年底即已展开对 PPP 模式推广工作的全面部署。2014 年 3 月，财政部副部长王保安在政府和社会资本合作（PPP）培训班上发表讲话，对推广 PPP 模式的原因、任务和方式予以系统阐述，并提出要从组织、立法和项目试点等三个层面大力推广 PPP 模式。2014 年 5 月，财政部政府和社会资本合作（PPP）工作领导小组正式设立。相比于财政部的令箭频发，国家发改委也在今年 5 月份一口气推出了 80 个鼓励社会资本参与建设营运的示范项目，范围涉及传统基础设施、信息基础设施、清洁能源、油气、煤化工、石化产业，且项目模式不局限于特许经营。最为引人注目的，则莫过于特许经营立法工作的重新启动。据悉，《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》已由国家发改委法规司制订完成，并已发业内广泛征求修改意见。至此，PPP 模式的制度化建设终于正式提上议事日程。2014 年也因此被不少业内

人士视为 PPP 模式在中国的发展元年。我们将今年及其以后的若干年称作中国式 PPP 的规范化发展阶段，与其说是基于现状的一个预测与展望，不如说是对 PPP 模式的最新倡导者做好顶层设计，补上重要一课的期待。

二、PPP 模式立法的三个时段

与前文所述的发展阶段相对应，PPP 模式在中国的立法工作也经历了三个不同的时段，并各自具备鲜明的时代特征。

（一）以引导外商投资为主线的早期文件

在 2004 年之前，国务院及相关部委曾就外商投资特许权项目或与之有关的若干事宜发布规章或规范性文件，其中较有代表性的有《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》（计外资〔1995〕1208 号）、《对外贸易经济合作部关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》（〔1994〕外经贸法函字第 89 号）、《国家计委关于加强国有基础设施资产权益转让管理的通知》（计外资〔1999〕1684 号）、《城市市政公用事业利用外资暂行规定》（建综〔2000〕118 号）、《国务院办公厅关于妥善处理现有保证外方投资固定回报项目有关问题的通知》（国办发〔2002〕43 号）等。从这些早期文件可以看出，其主旨均与引进和引导外商投资相关，内容多为政策宣示，文件的效力等级、权威性及相互之间的协调均有明显不足。对于 PPP（或 BOT）模式的基本内涵与原则，此类文件均鲜有关注，更遑论任何顶层设计或路径安排。

（二）126 号令及其衍生文件

建设部的 126 号令，基于当时国内已有的特许经营项目实操经验，尝试从项目筹备、市场准入、合同结构、政府监管与运营评估等角度对特许经营活动予以全面规范。建设部后续又相继推出部

分市政公用行业的特许经营合同范本，对诸多国际惯例做了大量本土化的梳理和改造工作，可以说是对中国式 PPP 第一轮发展的小结，也是其第二轮发展的催化剂。126 号令所倡导的游戏规则，被广泛应用于中国市政公用事业的特许经营项目，亦被其他行业主管部门及地方政府参考与借鉴。一大批与 126 号令的内容及框架一脉相承的部门规章、地方性法规、规章及规范性文件应运而生，PPP 项目在各地各行业犹如雨后春笋般不断涌现，PPP 模式在中国的发展局面为之一新！政策与法规的制订和落实，以及政府和行业主管部门的强力主导与推动，对于中国式 PPP 发展的影响之巨，由此可见一斑。

126 号令及其衍生法规的不足之处在于立法层级有限，不能有效覆盖 PPP 模式在实践当中出现的诸多矛盾及问题，也无法提出再进一步的解决方案，更不可能作出任何实质性的重大突破。换言之，126 号令及其衍生法规源于实践，惜未能高于实践。它们曾经发挥的巨大推动作用，因为顶层设计方面的瓶颈，已基本趋于力竭。针对 PPP 模式的高位阶、综合性的立法需求呼之欲出。

（三）PPP 立法

2014 年，国家发改委启动特许经营立法工作，并已推出《基础设施和公用事业特许经营法（征求意见稿）》。因为该文件的具体内容目前尚属保密阶段，本文拟仅从 PPP 模式的国际惯例，以及中国式 PPP 发展的现实问题及需求出发，对此项立法工作提出一些展望与建议。

首先，从立法理念和思路上来讲，针对 PPP 模式的立法，应该建立在对 PPP 模式基本内涵和要素的充分理解的基础之上，并将其与法律的具体适用环境相结合。综观各国 PPP 模式的立法及实践经验，在公共产品或服务的制造与供给领域，公私双方之间遵循“伙伴关系、风险分担、利益共享”

等基本准则，恪守契约精神，追求长期稳定合作，应是 PPP 模式的不变要旨。而从 PPP 模式在中国的实践情况来看，一部好的 PPP 法律，还应对相关制度建设发挥强有力的引导作用，一是填补 PPP 模式在组织管理方面的空白，彻底改变其在“三不管”与令出多门之间的摇摆状态；二是扭转 PPP 模式的异化趋势，将其从单一的筹集社会资金导向，转为融资、效率与收益复合导向，让 PPP 模式回归其应有之义；三是改良 PPP 项目的评价体系，合理借鉴国际通行的“物有所值”（Value for Money）评价方法，为科学决策提供依据；四是从预算管理、信息公开、双向评估等方面入手，实质性地加强公私双方，尤其是政府一方的守约意愿和履约能力。唯如此，才有可能为形成一个有利于 PPP 项目长期稳定运作的制度环境提供最基本的保障。

其次，从宏观政策层面，PPP 立法需要着重解决两大方面的问题。其一，借鉴国际经验，推动设立跨部门的 PPP 协调、统筹和管理机构，并视具体情况需要，赋予其政策研究、制度设计、项目储备、审批授权、融资支持、运营监管、争端调解等职责。其二，理顺 PPP 立法与现行相关法律法规之间的关系，适度突破已有、或有的法律及政策障碍，在政府授权、市场准入、招标投标、项目申请与审批、融资渠道及方式、履约保障、土地获取、使用及收益、特定权益归属及转让、信息公开、争议解决、退出机制等方面，尝试化解已经困扰中国 PPP 项目多年的若干法律难点，使得 PPP 项目能够在可预期的、名正言顺的环境下实现规范有序运作，而无需再为各种迫不得已的灰色操作承担额外的成本与风险。

再次，具体到项目操作层面，PPP 立法可以依据国内的项目实践情况，在 126 号令的基础上更进一步，适当拓展以特许经营合同为代表的 PPP 项目协议的必备条款内容，如风险分担与利益共享

原则、信息公开、绩效评估、提前终止安排等等。其中，风险分担与利益共享原则的确立，可以奠定 PPP 项目的基调，使之有别于由政府部门签署的行政合同。信息公开实际应是公共产品或服务制造与供给机制的内在要求，对于公私双方既是约束，也是保护。绩效评估，一方面可以涵盖针对 PPP 项目实施过程的监管，另一方面也可为项目补贴、激励及价格调整机制的运行提供必要的依据。至于提前终止安排，则与 PPP 项目的特性密切相关。有别于一般商务合同，为提供特定公共产品或服务而达成的 PPP 项目协议如果发生提前终止的情况，除非项目设施完全毁损，合同双方还应通过协议安排使其得以持续平稳运行。政府一方通常需要接手项目设施，并向项目公司或投资人支付合理的补偿。

与西方国家不同，中国的立法往往需要直接介入大量原本应由社会或市场自发解决的问题，甚至为此提供具体而微的解决路径或方案。在这方面，与公共利益息息相关的 PPP 立法更是有过之而无不及。能否制定一部既能完善顶层设计，又能应用于项目实践，并为 PPP 模式的进一步发展与创新提供必要空间的 PPP 法律，既是摆在相关立法部门面前的重大课题，也是 PPP 模式能否在中国继续发展，并为中国经济转型提供更多动力的关键所在。

三、 PPP 项目的实际操作要点

基于多年项目实践经验，我们认为 PPP 项目的实际操作要点可以归纳为目标定位合理、项目运作可持续、争议防范与解决等三个方面。

（一）合理的目标定位是 PPP 项目成功的起点

相对较长的实施期限及特殊的项目产品决定了 PPP 项目必须以双赢乃至多赢为目标。基于这样一个目标定位，PPP 项目相关各方在追求各自利益最大化的同时，还必须同时设定该等利益的合

理边界，并在一个相对公平的博弈过程当中实现该等合理利益之间的平衡。

在项目启动阶段，对于 PPP 项目的政府一方而言，基于现有的法律框架和项目背景，借助外脑的专业咨询意见，为项目设定合理合法的边界条件，应是其发起 PPP 项目所需要关注的重点。而对于投资人而言，则需要充分理解并合理利用游戏规则，对潜在风险予以充分重视，切忌为了争取项目而对己方无法承受或承受成本极高的责任或风险大包大揽。这方面比较普遍的例子，是投资人在项目投标期间，为了尽量减少己方失分，一般都会对招标文件项下条款采取无偏差的投标策略，而无论其合理与否，也不去仔细考虑己方在中标之后可能需要为此付出的代价。而根据我们多年参与 PPP 项目招标文件制定及评标工作的经验，适度而且必要的法律偏差意见，在绝大多数情况下，对投标人的综合得分及最终排名并无实质性影响，但对于投标人在澄清谈判阶段争取合理利益却有相当的助益。当然，对于某些竞争异常激烈而又志在必得的投标项目，投标人可以考虑在做偏差方面采取较为保守的策略，但对于一些关键的实质性问题，特别是与招标文件中的重大结构问题、条款漏洞或法律缺陷相关联的事项，还是要予以正视，选择适当时机与招标人进行澄清并寻求解决之道。

此外，对于以联合体方式（或其他合作、合伙形式）参与投标或投资的 PPP 项目，联合体各方在对各自今后的权利与责任进行约定时，也务必关注适用法律可能对联合体内部约定造成的影响。举例而言，在《招标投标法实施条例》颁布之前，绝大部分 PPP 项目均属依法应当通过招标方式选择设计单位、建筑承包商或设备供应商的范畴，而不论项目投资人是否已经通过投标方式获得本已涵盖项目融资、设计、建造和运营等内容的特许经营权（或其他形式的政府授权）。在此情况下，

如果各方在联合体协议中自行约定由其中任何一方或其关联方负责设计、建设、设备供应或工程总包的工作，则该等约定将在联合体赢得项目之后与相关法规发生冲突，并给联合体的内部利益分配带来很大困扰。诸如此类的问题，联合体各方应提前予以考虑，并为之商定专门的解决方案，以备不时之需。

在项目评标及澄清谈判阶段，PPP项目的公私双方都需要认识到任何一个项目都不存在所谓最好的政府或投资人，而只可能通过项目各方的充分沟通，相互妥协，力求为己方创造一个最合适的合作伙伴。由此出发，项目各方均需理性评估并谨慎使用己方的对比优势。于政府方而言，通常是指因项目资源的稀缺性及公益性所赋予政府的选择、监管与决定权；于投资方而言，则常指其在专业和经验方面的优势。一方或各方如果在评标或澄清谈判阶段滥用此等优势，也许可以暂时在投资人选择或项目合作条件的划定上予取予求，但却很有可能因此对PPP项目的发展基础造成极大侵蚀与伤害，使得项目过早地陷入“优势陷阱”，最终无法自拔。在这方面，国内已有不少失败的PPP项目案例可供研究与参考。

综上，在PPP项目启动阶段，相关各方通过合理的项目目标定位、项目结构与协议安排，在风险分担、利益共享的原则下构建公私合作伙伴关系，并有意识地弱化各自可能对长期稳定合作造成损害的强势基因，利用各自优势分担相应风险，PPP项目才有可能最终实现共赢式发展。

（二）可持续的项目运作过程

PPP项目通常具有比较长的运作周期，加之与生俱来的公共项目属性，PPP项目的可持续性就成为项目运作过程里的重点及难点。此处的可持续性，一方面指PPP项目能够在项目期限以内持续、稳定、安全、有效率地运行，另一方面也指当项

目投资人因为任何原因需要退出时，相应的退出通道应该是通畅的，而且退出成本可为项目各方所接受。与此同时，双方还应平稳完成项目设施从投资人到政府方（或其指定机构）的移交，并确保项目运营不会因此受到实质性的不利影响。从这个角度出发，并结合国内相关项目实践经验，我们总结了PPP项目运作应当着重关注的要点如下：

第一，项目风险的识别、分配与管理是重中之重。为最大程度确保PPP项目运作的可持续性，项目参与方就有必要对项目运作所可能遭遇的风险提前予以分析和识别，并根据其不同性质分配给最有能力承受和化解此类风险的一方承担。而对于风险承受方来说，则需要在合理范围内调动其可以调动的资源，尽可能以较小的成本化解最大的风险。

中国国内的PPP项目，从融资、建设（或受让）、运营到移交（或项目终结），风险贯彻于项目始终，并且相互关联，这一点与国外是类似的。不同之处在于，国内可以为PPP模式提供的项目外部风险分散的工具十分有限，而且很多风险都有偏政治化的特征，事前预防不易，事后化解难度偏高。以PPP项目的融资为例，在国外广泛适用于PPP模式的有限追索融资在中国就一直无法推广。国内金融机构风控体系对于项目实物资产及股东担保近乎偏执的重视，不仅是对PPP项目特有的长期、稳定的现金流价值的无视和浪费，使得PPP项目在融资方面丧失了成本优势，而且，受限于PPP项目设施及相关土地使用权的公共属性，贷款方的资金安全其实也并未完全获得实质有效的保障。在很大程度上，这就是风险识别出现偏差的结果。再以PPP项目的付费安排为例，由于在预算管理制度方面的先天不足，政府在PPP项目中的付费或调价延迟现象可谓屡见不鲜，由此产生的实际风险却往往需要由PPP项目的运营方承

担，或在公共产品或服务质量下降的情况下由公众直接埋单。这即属于风险分配机制不合理导致的问题。又以项目运营风险为例，若论风险分配，此类风险通常应由投资人负责分担；若论风险管理，项目各方却又不能将风险一分为之。国内很多 PPP 项目都存在运营监管缺位的情况，常常是不出问题则已，一出就是难以收拾的大问题。由此导致的风险不仅是政府的，也是投资人的，并最终会传导至相关公共产品或服务的交付终端。这就属于风险管理不善引发的严重后果。

如前所述，中国 PPP 项目的风险确实存在偏政治化的特点，但这不应该成为政府完全退出市场，对项目运作袖手旁观的理由。既然是公私合作，政府就应是 PPP 项目的参与一方，前提是尊重和执行 PPP 模式的基本原则——伙伴关系、风险分担和利益共享。

第二，PPP 模式有其内在的运作规律，对于长期项目实践所形成的惯例，公私双方都应予以基本的尊重。那些动辄以国情、省情或者项目特殊情况为名随意篡改项目惯例的做法，通常建立在对 PPP 模式一知半解的基础之上。按此思路炮制出来的协议文本，往往既将合同母本的内在逻辑拆得七零八落，又不能另行搭建一套可以自圆其说的逻辑框架，勉强拼凑成文，其实用效果可想而知。毋庸讳言，此等所谓的 PPP 项目合同在业内的确随处可见，这也是中国式 PPP 发展的乱象之一。

当然，惯例的形成自有其特殊的时代、区域与项目背景为支撑。尊重惯例并不等于对惯例的盲从。以 TOT (“Transfer-Operation-Transfer”) 为例，国内最早的几个 TOT 项目就曾经参照国际惯例，在项目协议中设计了转让之前的性能测试环节，并根据项目具体情况对性能测试程序做了非常详尽的规定。后来的实践证明，这类程序虽然公平合理，但对项目设施在转让之前的运营水准，以及

转让方为项目运作所需进行的前期工作提出了相当高的要求，而在中国当时乃至今日的公共产品或服务领域，让政府一方满足此等要求显然是不太现实的，项目运作效率也不可避免地会因此受到影响。有鉴于此，这一做法很快就得到修正，“现状移交”成为国内 TOT 项目新的惯例，并沿用至今。

再以 PPP 项目审批为例，受制于国内现行的行政管理体系与制度，PPP 项目普遍存在的一个问题，就是重复审批，而且投资人还需自行承担审批延迟或不能获得的主要风险。这里需要说明的是，之所以说是主要风险，是因为在大部分比较规范的 PPP 项目协议当中，投资人都可以在一定范围内就此等审批风险及其引发的后果（通常指完工延误）免责。反之，如果是不太规范的协议，投资人则有可能需要对此承担全部风险及后果。而不论是哪种情形，其实都源于中国式 PPP 的一个沿用已久的惯例，即政府（而非投资人）无需确保项目审批的通过，更没有承担相关风险的义务。以风险分担的理论来看，这显然不是一个科学合理的惯例，甚至是完全反其道而行之的做法，即由最没有能力承受并化解风险的一方来承担风险。而要扭转这一惯例，则只能从顶层设计和制度建设上做文章。设立统一的、跨部门的 PPP 管理机构，由其负责 PPP 项目的审批或审批协调工作，也许可以成为解决上述问题的一条出路。

第三，建立合理可行的退出机制，同样也是 PPP 项目可持续运作的关键。违约或不可抗力导致的提前终止事项，是所有 PPP 项目都需要面对并予以妥善处理的问题。限于篇幅，本文在此仅就提前终止补偿机制的应用略作探讨。目前，国内大多数的 PPP 项目协议文本都设有提前终止补偿条款。在项目提前终止的情形下，投资人有义务将项目设施移交给政府或其指定机构，而政府方则有义务支付相应的补偿金额。可以合理预计的是，

这样一笔涉及到项目设施资产价值，以及一定年限以内的项目预期利润（视情况而定）的补偿金额，对于政府一方将会造成巨大的资金压力。为保证提前终止补偿机制的可行性，除了将 PPP 项目里的政府支付义务纳入预算管理之外，由政府方为 PPP 项目的付费设立共管账户，由各地 PPP 管理机构发起或引导设立专项基金，或要求就付费义务强制投保，都可以是用于完善提前终止补偿机制的备选方案。

（三）项目争议重在防范而非裁决

不论有多么完美的制度环境、项目设计或协议安排，任何 PPP 项目都无法完全避免争议的出现。如何防范争议于未然，及在争议出现之后及时合理止损，无疑是 PPP 项目游戏规则的制定者和参与者都需要重视的问题。

前文已经述及的合理目标定位、风险识别与管理、惯例遵循及改良、退出机制的优化和保障，实际上都是 PPP 项目争议防范的重要手段。除此之外，

对于一些规模较大、综合性和专业性较强的 PPP 项目，则可以考虑设定仲裁或诉讼的前置程序，例如高层磋商、第三方（可以是 PPP 项目管理或协调机构）调解、专家裁定等，并将之与项目合同的中止、变更或政府的临时介入安排相匹配，以期减少争议可能对项目执行造成的损害，并给最终可能发生的争议裁决提供一定的缓冲及依据。

总体而言，PPP 项目不是普通的市场买卖，更不是零和游戏，公私双方的利益并不局限于项目本身，而与社会公共利益密切相关。从根本上来说，PPP 项目中的任何风险，无论其分配机制如何，最后都是公私合作双方以及项目受众的共同风险；PPP 项目中的任何争议，无论其最终裁决结果如何，对于项目本身而言都是一种失败。长期、稳定、多方共赢的项目模式，应是中国式 PPP 发展的不变方向。

刘世坚 合伙人 电话：86-010 8519 1289 邮箱地址：liushj@junhe.com
孙丕伟 律师 电话：86-010 8519 2488 邮箱地址：sunpw@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。