



# PPP 专业委法律资讯

2020年2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

✚ 疫情来了 PPP 项目实施机构如何“迎战”.....	1
✚ “新冠”疫情对 PPP 项目产生的影响及应对建议? .....	11
✚ PPNP 提供慈善服务的可行性探究.....	26
✚ “一带一路”沿线的境外产业园模式 ——以招商局 PPC 开发模式为例.....	39

## 法规速递

✚ 《财政部 PPP 中心关于加强 PPP 项目入库和储备管理工作的通知》(财政企函【2020】1 号).....	87
---	----

## 专业委员会简介

✚ 简介.....	89
✚ 组成成员.....	91

# 疫情来了 PPP 项目实施机构如何“迎战”

来源：PPP 知乎 作者：戚文 朱静 时间：2020-02-05

作为提高基础设施和公共服务领域供给效率，调节供需平衡的投融资模式，PPP 模式自 2014 年以来经历 5 年多的快速发展。其中，大量的项目已经签约落地，有的已经组建了项目公司，或正在建设阶段或已经进入运营，部分项目也正在采购或前期准备阶段，一切看起来在平稳有序地发展着。但是 2020 年春节前突如其来的疫情，将这一切平稳和平静打破。因多地“封城”“禁出入”等疫情防控期间的严管措施，全民进入了“抗疫”的非常时期，同时本次疫情对各地 PPP 项目均产生了较大的影响，造成了已经落地的 PPP 项目或已经成立的项目公司无法开工建设或正常运营；正在融资的项目无法继续推进；正处于采购阶段的项目无法正常采购和谈判或签约；前期正在准备的项目因疫情导致无法继续推进。

这种情况的出现不但对政府统筹资源调配能力以及基础设施和公共服务提出了新的问题，更是对 PPP 项目的各方参与人尤其是项目实施机构提出了新的挑战。那么，疫情为 PPP 项目的推进和实施带来了哪些问题？在疫情面前，PPP 项目实施机构应重点做好哪些工作？下面笔者谈谈对此的认识和看法。

## 一、疫情对 PPP 项目的“十大”直接影响

疫情的发生对 PPP 项目的负面影响是不言而喻的，而且在疫情过后的一段时间内会更加凸显，笔者总结了共有十个方面的直接影响，具体如下：

1、全国现有已落地 PPP 项目涉及大量的基础设施建设，在建项目施工涉及的大量劳务人员，如年后复工，如何做好复工准备和现场检查工作？如何保证不发生新的疫情病例？

2、疫情带来的在建项目不能及时复工的后果必然是原合同工期的延误，如何正确界定工期延误的责任和承担主体？如何与项目公司协商复工计划和工期的延长或变更以实现尽快开工？

3、疫情带来的建筑材料的涨价、人工成本增加等各种因素，势必造成项目概算、总投资、财承等一系列的变化，如何依法变更相应的金额或测算结果？

4、正在运营的项目，因疫情原因导致无法正常运营，是否启动“暂停服务”？停工以及停工期间人员工资问题、运营成本增加、材料涨价问题等，无疑会导致运营收入及运营成本的重大变化，直接的后果是政府可行性缺口补助的变化。政府与项目公司之间如何对此达成共识或一致意见？

5、疫情的发生无疑也会导致项目建设期及运营期的绩效评级指标体系、内容、评分标准等产生较大变化，如何及时有效地调整？

6、因为疫情原因可能或触发社会资本投资的项目活项目公司被政府方临时接管，那么如何接管？政府方是否有能力接管？接管的期限如何确定？接管的费用如何承担？

7、疫情对 PPP 项目的影晌或给项目公司带来的直接损失如何正确计算和评估和承担？

8、疫情过后，上述各种原因引起 PPP 项目主要边界条件的变化，从而引发的合同再谈判如何依法有效地进行，如何组织合同变更谈判并签订补充协议？

9、本次疫情也迫使许多 PPP 项目处于停滞状态，但疫情具有周期性，周期过后在建或在运营项目如何重塑双方的合作关系？正在准备的项目如何继续推进？进入采购阶段的项目如何重新谈判？

10、部分项目的社会资本方因疫情影响导致经营或融资能力严重下降甚至破产，对已落地项目或正在采购谈判阶段的项目，是否要重新招选新的社会资本？双方的损失如何计算和承担等等。

以上具体而实际的问题都是所有 PPP 项目实施机构必须认真思考和正确面对的。

## 二、如何为“疫情”定性，是否属于法律范畴的“不可抗力”事件。

2020 年 1 月 20 日，国家卫生健康委发布公告将“新型冠状病毒感染的肺炎”纳入法定乙类传染病范畴按甲类管理，1 月 23 日武汉市宣布“封城”，1 月 26 日国务院办公厅发布通知春节假期延长至 2 月 2 日。截至 1 月 30 日依据《突发公共卫生事件应急条例》《国家突发公共卫生事件应急预案》的规定，为防止疫情进一步蔓延，国务院及各部委纷纷出台应对及防范疫情的文件，各地方政府陆续紧急启动了突发公共卫生事件一级响应措施等。住建部门也相继下发停工通知，加之各级地方政府接连采取的“封城”“封路”“隔离”等紧急措施，直接

造成工程施工无法正常进行，对各行各业如期复工、正常的施工和运营无疑造成较大影响。随之而来的是因疫情可能引发的合同履行风险如何承担？疫情的出现是否构成不可抗力？疫情影响合同正常履行时是否可以免责等问题也被社会各界广泛关注和讨论。如何为疫情定性？笔者谈谈自己的看法：

### （一）何为不可抗力？

我国《民法总则》第一百八十条规定：因不可抗力不能履行民事义务的，不承担民事责任。法律另有规定的，依照其规定。不可抗力是指不能预见、不能避免且不能克服的客观情况。

《民法通则》第一百零七条：因不可抗力不能履行合同或者造成他人损害的，不承担民事责任，法律另有规定的除外。第一百五十三条：本法所称的“不可抗力”，是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。

《合同法》第九十四条 有下列情形之一的，当事人可以解除合同：（一）因不可抗力致使不能实现合同目的……

第一百一十七条：因不可抗力不能履行合同的，根据不可抗力的影响，部分或者全部免除责任，但法律另有规定的除外。当事人迟延履行后发生不可抗力的，不能免除责任。本法所称不可抗力，是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。

对于不可抗力具体包括哪些情况并没有明确规定，司法实践中一般认为不可抗力事件包括由自然原因引起的如火灾、旱灾、地震、风灾、大雪、山崩等事件，以及由社会原因引起的如战争、动乱、政府

干预、罢工、禁运等事件。关于不可抗力事件的范畴，从使用较为广泛的2017版的《建设工程施工合同（示范文本）》来看，将“瘟疫”界定属于不可抗力事件之一。《建设工程施工合同》第17.1条“不可抗力的确认”：合同当事人在签订合同时不可预见，在合同履行过程中不可避免且不能克服的自然灾害和社会性突发事件，如地震、海啸、瘟疫、骚乱、戒严、暴动、战争。

## （二）新冠疫情是否构成不可抗力？

根据不可抗力的有关法律规定以及不可抗力事件的界定，本次疫情符合不可抗力构成要素，理由如下：

1、此次疫情主观上确实“不能预见”。疫情的发生属于突发公共卫生事件，在本次疫情发生前，一般公众毫无预见的能力，无法预见其发生及可能造成的合同履行困难。因此，本次疫情符合不可抗力所要求具备的不可预见性的特征。

2、此次疫情客观上确实“不能避免且不能克服”。作为国际关注的突发公共卫生事件，此次疫情的发生和扩散不以任何一方当事人的意志为转移，无论当事人自身是否已尽合理注意，均不能避免疫情的发生。

3、此次新冠病毒是《建设工程施工合同》第17.1条“在合同履行过程中不可避免且不能克服的自然灾害的一种”瘟疫“，属于不可抗力事件之一。

因此，可以得出结论，此次的疫情属于我国法律规定的“不能预见、不能避免并不能克服的客观情况，构成“不可抗力”。对于发生不

可抗力情形的，可以按照双方合同约定处理，合同没有约定的可以援引不可抗力的法律规定，部分或者全部免除责任，但法律另有规定的除外。

### 三、疫情当前，PPP项目实施机构应如何迎战？

抗击疫情是一场全民“战役”，对PPP人而言要打好这场攻坚战并不是一件容易的事。项目实施机构应首先按照国家对疫情防控的各项规定和政策要求统筹安排，将疫情防控作为当下首要任务。在积极做好抗“疫”各项工作的前提下，认真履行好自己在PPP项目中的职责和权利义务，力争将疫情对PPP项目的影响和项目各参与方的损失降到最低最小。尤其不能因疫情人为扩大损失或因此导致正在实施的项目停滞或终止。

下面笔者就结合PPP项目实践，谈谈项目实施机构在项目各阶段应如何“抗疫”。

对PPP项目实施机构而言，宏观上来说，在对项目负有监管责任的同时又是PPP项目合同履行的权利义务主体。在举国上下共“抗疫”的形势下，实施机构首先要积极贯彻学习党中央国务院以及省市各级相关会议精神，认真做好本辖区内疫情防控工作，认真履行作为项目实施机构在疫情防控中的法定职责以及作为实施机构对项目合同的监管职责。其次，应加强复工准备和现场安全检查工作，帮助SPV尽快恢复生产，并积极用好针对疫情防控出台的各项救济政策，最大限度减少项目公司的损失；再次，应对项目公司及施工总包单位在疫情防控期间的具体行动及行为进行有针对性的监督和指导，同

时应采取相应措施保障项目公司职工生命健康安全。必要时与项目公司协商启动应急管理，如项目确实需要时也可启动临时接管、提前介入或提前终止等措施。最后，根据 PPP 项目所处的阶段，适时启动或委托第三方专业机构开展疫情对 PPP 项目的影响调研工作，及时向政府反映存在的隐患和需要解决的问题，并有针对性地提出解决的意见或建议。具体来说：

#### 1、对处于建设阶段的项目

(1) 项目实施机构应针对疫情对项目建设影响的情况及时报政府批准后，及时发布工程延期开工的通知，严格按照国家及上级政府的允许开工时间执行。同时，与项目公司协商复工计划及新的工期计划。

对于项目因疫情造成工期延误的损失，在 PPP 项目合同中有约定的应按照约定，未明确约定的，可以援引不可抗力的法律规定，部分或者全部免除责任，但法律另有规定的除外。

(2) 及时妥善处理因疫情发生的不可抗力导致的建筑材料人工等涨价，建设成本增加，项目概算、总投资及政府可行性缺口补助相应增加的后果，及时办理相应的项目审批变更手续。

(3) 对于符合“临时接管”或“提前介入”条件的的项目，依据 PPP 项目合同的约定，启动接管或介入的机制。但应做好接管或介入的可行性方案，防止因采取上述行为给项目带来的负面影响。

(4) 对于因疫情发生导致履约能力降低，不能也不愿再履约的项目公司或社会资本方，可以启动提前终止机制，按照 PPP 项目合同有关建设期提前终止的约定执行。

(5) 及时启动与项目公司或社会资本方的合同再谈判机制，针对疫情发生的情况，组织原项目合同变更的谈判，适当调整或修订原 PPP 项目合同的相关约定，包括工期、竣工、验收、延误等。对项目合同中的绩效管理内容，应重新考虑考核的时间节点、考核指标、内容等事项。最终达成新的补充协议，以保证将疫情对 PPP 项目建设的影响降到最低。

## 2、对处于正在运营阶段的项目

(1) 疫情导致的迟延复工可能会使项目无法持续提供公共产品或公共服务，由此触发项目的暂停服务机制，项目实施机构应及时制定相应的预案和防范措施。

(2) 项目实施机构应清醒地意识到，项目运营期间停工以及停工期间人员工资问题、材料涨价等问题，无疑会导致运营收入及运营成本的重大变化，直接的后果是政府可行性缺口补助的增加。应及时依法依规办理相应的变更手续。

(3) 对于因疫情发生导致暂停运营服务的项目，可以启动项目提前终止机制，按照 PPP 项目合同有关运营期提前终止的约定执行。

(4) 及时启动与项目公司或社会资本方的合同再谈判机制，针对疫情发生的情况，适当调整或修订原 PPP 项目合同中运营内容的相关约定，包括运营成本、运营收入、运营期绩效考核指标等事



控阻击战，努力实现今年经济社会发展目标任务，2020年2月10日，财政部PPP中心出台了《关于加快加强PPP项目入库和储备管理工作的通知》（财政企函〔2020〕1号），就进一步提高PPP项目入库和储备管理效率，加快项目入库工作提出了七点具体要求，目的是努力做到防疫和发展两不误、双促进，这也为各地项目实施机构积极“抗疫”提振了信心。我们要勇于担当，不忘初心，共同努力，坚决打赢这场没有硝烟的战“疫”。

## “新冠”疫情对 PPP 项目产生的影响及应对建议

来源：建纬律师 作者：曹珊 时间：2020-02-20

### PPP 助力打赢“新冠”疫情防控狙击战

自 2019 年 12 月底湖北省武汉市爆发新型冠状病毒肺炎疫情以来，各级政府、企事业单位、集体组织、甚至个人，都爆发了巨大的潜能，为打赢这场疫情防控狙击战做出了应有的贡献和举措。而在疫情防控工作中，也暴露出的当前基础设施建设与公共服务中的短板，比如物流、医疗卫生、信息化管理等，正是在这样的背景下，如何加强基础设施管理，提升公共服务质量就显得尤为重要，这也与 PPP 模式的核心宗旨不谋而合。

对于如何利用 PPP 模式打赢疫情防控狙击战，实际上从“火神山”、“雷神山”两座医院的建设，以及引入民营企业九州通医药集团股份有限公司参与社会捐助医疗物资的管理、调集和分配这几件事当中，已经可以初步窥见 PPP 模式对于疫情防控的重要作用。用于集中收治新冠肺炎患者的武汉雷神山医院于 2 月 6 日开始验收并逐步移交。从 1 月 25 日接到命令、1 月 26 日完成施工图纸到最终验收移交，这座总建筑面积 7.5 万平方米、拥有 1500 张床位的大型医院仅用了十余天。几天前，编设床位 1000 张的武汉火神山医院仅用 9 天就实现从完成设计方案到交付的全过程。而负责接受医用耗材、防护用品等专项物资社会捐赠的武汉市红十字会，来自社会各界捐赠的医疗物资源源不断涌入武汉，但不少医院表示口罩、防护衣、护目镜等物品告急，另武汉市红

十字会饱受争议。面对物流管理专业方面的困境，武汉市防控指挥部决定引入九州通，随着流程不断理顺，捐赠物资的管理工作趋于规范。

虽然上述基础设施的建设和公共服务的提供，并非是一般意义上通过传统 PPP 模式进行采购、实施的，但本质上仍可视为属于 PPP 模式的内涵，即政府通过引入社会资本，完成大型基础设施的建设和高质量公共服务的提供，这也为利用 PPP 模式助力打赢疫情防控狙击战提供了方法和思路。具体而言，各地政府可以通过引入优质社会资本方，参与到新的公共基础设施的建设，如当前急需的集中收诊、隔离的医院，和公共服务的提供，如公共医疗物资的调配，以及其他类型公共服务的提供，比如地区性大规模防控信息的收集、分析和处理等。

### **“新冠”疫情对 PPP 项目的影响及应对建议**

本次疫情及其相关管控措施对于中国各企业的生产、销售、经营均有着不同程度的影响，除本所已专题分析过的“新冠”疫情对建设工程合同、商品房买卖合同等的影响之外，笔者撷取“新冠”疫情对 PPP 项目的影响，对于既有或在建 PPP 项目各方——政府方、社会资本方和金融机构在当前疫情防控狙击战下的重点工作提出相应建议。

#### **一、“新冠”疫情是否构成不可抗力事件？**

“新冠”疫情爆发影响大量合同的履行，在法律上，我们一般从两个角度考察此次“新冠”疫情给 PPP 项目带来的法律影响，一

是，从不可抗力角度，二是，从情势变更角度。笔者认为，依据如下法律规定，并参考此前司法实践观点，可主张此次“新冠”疫情构成不可抗力事件，在一些情形下，如“新冠”疫情不构成不可抗力事件的，可能被认定构成情势变更。

## （一）主张此次“新冠”疫情构成不可抗力事件的依据及其法律后果

### 1. 法律依据

根据《中华人民共和国民法总则》（以下简称“《民法总则》”）第一百八十条第二款、《中华人民共和国合同法》（以下简称“《合同法》”）第一百一十七条第二款，不可抗力是指“不能预见、不能避免且不能克服的客观情况”。就本次“新冠”疫情是否可以定性为不可抗力事件进行判断：

（i）在本次疫情发生前订立合同或形成其他法律关系的当事人很难预见本次疫情的发生，因此符合“不可预见”要求；

（ii）合同或其他法律关系的当事人不能阻止本次疫情的爆发和扩散，因此符合“不能避免”的要求；

（iii）然而，并非在本次疫情爆发和扩散期间所有类型的合同义务均当然地无法履行，因此应当结合合同目的以及合同不能履行的程度判断本次疫情是否构成合同或其他法律关系的当事人“不能克服”的客观情况。

据此，当事人可主张本次疫情为不能预见、不能避免、不能克服的“不可抗力事件”，但该等主张能否获得司法机关支持，需根据情况进行分析。

## 2. 司法实践观点

本次疫情爆发情形与2003年“非典”疫情爆发情形相似，因此最高人民法院以及地方法院在处理“非典”疫情相关合同纠纷时的司法实践观点具有较大参考意义。

《最高人民法院关于在防治传染性非典型肺炎期间依法做好人民法院相关审判、执行工作的通知》（法【2003】72号，以下简称“《通知》”，该《通知》现已失效），第三条第（三）款的规定：“由于‘非典’疫情原因，按原合同履行对一方当事人的权益有重大影响的合同纠纷案件，可以根据具体情况，适用公平原则处理。因政府及有关部门为防治“非典”疫情而采取行政措施直接导致合同不能履行，或者由于‘非典’疫情的影响致使合同当事人根本不能履行而引起的纠纷，按照《中华人民共和国合同法》第一百一十七条和第一百一十八条的规定妥善处理。”结合该《通知》，由于“非典”疫情导致的合同根本不能履行的，属于不可抗力。

## 3.“新冠”疫情构成不可抗力事件的法律后果

我国现行法律对不可抗力事件带来的法律后果有相应规定：

如因不可抗力不能履行合同义务，未履行义务一方可主张全部或部分免责。但主张免责的一方需举证证明“新冠”疫情作为不可抗力事件与合同义务无法履行之间存在因果关系。

如因不可抗力导致合同目的无法实现，当事人（并不限于因不可抗力事件导致未能履行合同义务一方）可以主张解除合同。但主张解除合同一方需举证证明“新冠”疫情作为不可抗力事件与主张解除合同一方当事人的合同目的无法实现之间存在因果关系。

需要特别说明的是，能否依据“新冠”疫情构成不可抗力事件主张免责或解除合同，需根据具体案情进行具体分析。重点需要考虑“新冠”疫情是否必然造成合同不能履行或合同目的无法实现；主张免责或者解除合同一方自身是否也存在过错，包括因自身的迟延履行或不适当履行而导致“新冠”疫情影响合同履行等。其中，在不同疫情防控时期由不同的地方政府或政府部门采取的疫情防控措施是进行案件分析时需考虑的重要因素。

## **（二）主张此次“新冠”疫情构成情势变更的依据及其法律后果**

不可抗力事件的认定标准较高，结合最高院的《通知》中提出的“由于‘非典’疫情原因，按原合同履行对一方当事人的权益有重大影响的合同纠纷案件，可以根据具体情况，适用公平原则处理”，在一些案件中，如“新冠”疫情不构成不可抗力的情况下，可能被认定构成情势变更，进而基于一方请求裁决变更或解除合同。

情势变更原则早在 1993 年 5 月 6 日的最高人民法院关于印发《全国经济审判工作座谈会纪要》的通知（法发【1993】8 号）中提出，该文件现已失效。2009 年起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释（二）》（法释【2009】5 号）第二十六条明确了情势变更原则，“合同成立以后客观情况发生了当事人在订立合同时无法预见的、非不可抗力造成的不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于一方当事人明显不公平或者不能实现合同目的，当事人请求人民法院变更或者解除合同的，人民法院应当根据公平原则，并结合案件的实际情况确定是否变更或者解除”。

根据上述规定，情势变更较不可抗力的适用有更灵活之处，主要体现在可主张“变更合同”，包括：根据疫情影响的大小，主张疫情期间的合同履行义务应不同比例的减少或者延缓等。但是，值得注意的是，人民法院适用情势变更原则处理案件较为谨慎，依据最高人民法院发布的司法文件，司法实践中对适用情势变更尺度把握较严。司法实践中裁判意见也不甚统一。

事实上，不可抗力与情势变更原则具有共同点——均为当事人在缔约时无法预见并对合同的履行产生重大影响，笔者认为，从实务角度出发，可以根据个案的综合认定区分适用不可抗力与情势变更原则，最高院“非典”疫情期间的《通知》虽已失效，但仍具有参考价值：

(1) 合同继续履行的，按原合同履行对一方当事人的权益有重大影响的，可以适用情势变更的公平分担原则；

(2) 全部或主要合同义务无法履行的，可以适用不可抗力主张免责或解除合同。

## 二、PPP 项目合同对不可抗力事件的界定及其法律后果

除了上述一般性的法律规定，如果在 PPP 项目合同中对“不可抗力”有定义，且定义中明确列举了“传染病”或类似情形，主张“新冠”疫情构成不可抗力即有合同依据，如果 PPP 项目合同中有关于发生不可抗力事件后合同如何履行有约定的，则一般需从合同约定。

在财政部《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》（财金【2014】156号）的附件：《PPP项目合同指南（试行）》（以下简称“财政部《PPP合同指南》”）中，常见的不可抗力界定方式包括概括式、列举式和概括加列举式三种，并推荐了概述加列举式，“本合同所称的不可抗力，是指合同一方无法预见、控制、且经合理努力仍无法避免或克服的、导致其无法履行合同项下义务的情形，包括但不限于：台风、地震、洪水等自然灾害；战争、罢工、骚乱等社会异常现象；征收征用等政府行为；以及双方不能合理预见和控制的任何其他情形。”财政部《PPP合同指南》进而将不可抗力区分为“政治不可抗力”和“自然不可抗力”，政治不可抗力事件一般归为政府方应承担的风险，而疫情等社会异常事件一般属于自然不可抗力，按照一般不可抗力的法律

后果处理。世界银行《2017 版 PPP 合同条款指南》指出，不可抗力实质上是指符合以下条件的事件或情形：超越合同签订各方的控制，且使合同一方无法履行全部或主要的合同义务（比如那些对于合同履行带有阻碍性质的事件）。

据此，PPP 项目合同角度下对“不可抗力事件”的判断一般也是符合“不能预见、不能避免、不能克服”要求，并且使得合同一方无法履行全部或主要的合同义务。

PPP 项目合同针对“新冠”疫情这一可能构成不可抗力事件的法律后果需要结合订立 PPP 项目合同时确定的风险分配原则。针对风险分配原则，国务院相关部门早在 2014 年、2015 年就密集发文进行了相关指导，其中与此次疫情相关的规定包括：

- 《国家发展改革委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）提出：“按照风险收益对等原则，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目的建设、运营风险由社会资本承担，法律、政策调整风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担。”

- 财政部《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金【2014】113 号）提出：“按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。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，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。”

在不可抗力事件风险由政府方和社会资本方共担的原则下，依据财政部《PPP 合同指南》，一般不可抗力的法律后果通常包括：

#### 免于履行

如在 PPP 项目合同履行过程中，发生不可抗力并导致一方完全或部分无法履行其合同义务时，根据不可抗力的影响可全部或部分免除该方在合同项下的相应义务。

但在一些 PPP 项目、特别是采用政府付费机制的项目中，也可能在 PPP 项目合同中约定由政府方承担全部或部分不可抗力风险，在不可抗力影响持续期间，政府仍然有义务履行全部或部分付款义务。

#### 延长期限

如果不可抗力发生在建设期或运营期，则项目公司有权根据该不可抗力的影响期间申请延长建设期或运营期。

#### 免除违约责任

不可抗力条款启动后，在不可抗力事件持续期间（或双方另外约定的期间），受影响方无需为其中止履约或履约延误承担违约责任。

#### 费用补偿

对于不可抗力发生所产生的额外费用，原则上由各方自行承担，政府不会给予项目公司额外的费用补偿。

### 解除合同

如果不可抗力发生持续超过一定期间，例如 12 个月，任何一方均有权提出解除合同。

### 三、从 PPP 项目角度分析“新冠”疫情的影响及应对建议

PPP 项目具有复杂性、长期性等特点，“新冠”疫情对既有或在建的 PPP 项目构成不可抗力事件、情势变更还是其他影响以及法律后果并不能一概而论，具体而言：

因“新冠”疫情导致建设期延长、建设成本增加、运营收入减少等不利影响，如合同中无明确约定的，秉持合理共担原则，必要时启动再谈判。

“新冠”疫情导致建设期延长、建设成本增加、运营收入减少等不利影响的情况下，如果合同中没有给出明确指引的，需要政府方和社会资本方从公平公正的角度出发，维护好各方利益。

对于处在建设期的 PPP 项目，国务院及多个地方政府均出台文件要求企业延迟复工，因此可能会导致 PPP 项目建设期的延长，笔者认为无论是依据合同约定或者疫情对工期延误造成影响的客观事实，社会资本方或项目公司都可以向政府方主张建设期延长。

因“新冠”疫情而产生延迟复工人工成本、疫情防护费等建设成本的增加，如果依据财政部《PPP 合同指南》的指引“对于不可

抗力发生所产生的额外费用，原则上由各方自行承担，政府不会给予项目公司额外的费用补偿”，但是笔者认为如果建设成本增加的原因是政府行为或政策法律变更直接导致的，社会资本方或项目公司可以依据建设成本增加的原因是政治不可抗力，进而向政府方主张增加的建设成本计入项目总投资或以财政补助等方式由政府方承担这部分增加的成本。

因“新冠”疫情导致项目运营收入减少的一般在使用者付费的项目中，而在该类项目中如果设置了最低需求量，实际需求量不足最低需求量时，政府方按照最低需求量结算或补足，承担最低需求风险。如果没有设置最低需求量机制或者在最低需求量之外导致的运营收入减少，项目运营的风险将有可能由社会资本方承担。

而在受疫情影响严重的如湖北地区，如果因为疫情对PPP项目合同的履行产生根本性影响的，则可能触发PPP项目的再谈判，双方在疫情平稳后应及时组成PPP合同再谈判小组，就PPP项目合同的继续履行、履行条件进行协商。达成一致后，可继续履行PPP项目合同；无法达成一致的，PPP项目合同提前终止。我们建议再谈判过程中，应当形成谈判备忘录，谈判结束后，合同各方应当及时根据谈判备忘录形成补充协议，对不可抗力事件发生的风险承担、赔偿、补偿、期间的顺延等进行明确约定，补充协议还应向原合同备案的政府部门报备。

PPP 项目中涉及的金钱给付义务，谨慎主张不可抗力免责规则，可能被认定构成情势变更，进而适用公平分担原则。

PPP 项目中涉及的金钱给付义务，包括政府付费项目、可行性缺口补助项目中政府方的付费义务；项目公司对融资机构的金融债务偿还；项目公司对 PPP 项目实施过程中产生的建设工程价款、运营维护费的给付义务等，“新冠”疫情及相关管制措施一般情况下不会直接导致债务人履行不能，可能对债务人的履约能力产生影响，这种影响是间接性的，与合同客观无法履行没有直接因果关系，进而通常无法成为债务人违约的免责事由。

尽管很难主张“新冠”疫情下金钱给付义务履行不能，但针对项目公司对融资机构的金融债务偿还义务方面，监管部门已经陆续发文关注本次疫情可能引发的信贷纠纷。中国银行保险监督管理委员会（“银保监会”）在 2020 年 1 月 26 日发布了《关于加强银行业保险业金融服务配合做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》（银保监办发【2020】10 号），要求：“对于受疫情影响较大的批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游等行业，以及有发展前景但暂时受困的企业，不得盲目抽贷、断贷、压贷。”2020 年 2 月 1 日，人民银行、财政部、银保监会、证监会、外汇局联合出台了《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控的通知》（银发【2020】29 号），将之前已发布的措施予以整合的同时新增了一些金融市场方面的支持性举

措。上述通知的出台，笔者认为将增加法院适用情势变更原则、支持符合条件的债务人变更合同（如延期还款）的可能性。

对既有的 PPP 项目，社会资本方做好运营维护工作的同时，政府方应当实施有效监管。

PPP 项目通常是涉及公共利益的特殊项目，从社会资本方角度而言，除了积极做好公共服务提供的持续性和稳定性，尤其是在一些关系民生的 PPP 项目，如垃圾处理、污水处理、公共交通等项目上做到“项目不中止，服务不中断”之外也应当做好疫情期间的特殊工作，例如国务院办公厅于 2020 年 2 月 8 日印发通知，要求全力保障公路路网顺畅运行，严禁擅自封闭高速公路出入口等行为，并优先保障湖北省特别是武汉市的各类应急运输，优先保障疫情防控物资、生活必需物资运输。

从履行公共管理职能的角度出发，政府需要对项目执行的情况和质量进行必要的监控，甚至在“新冠”疫情的特定情形下，政府有可能临时接管项目，这就需要实施机构积极做好随时介入和接管项目的准备。

结合以上分析，我们对 PPP 项目参与方因“新冠”疫情可能造成的影响的应对建议总结如下：

#### （1）及时评估“新冠”疫情对自身的影响

疫情可能导致工程无法按时复工，无法在约定的建设期内完工，也可能因疫情导致运营维护工作受到影响，导致绩效考核可

能被扣分等。应及时评估“新冠”疫情对自身的影响，评估后受到疫情影响的一方，应尽快通知其他方。

#### (2) 固定证明材料

建议可固定的证明材料包括，(1) 证明此次疫情可构成不可抗力事件的材料；(2) 地方政府或政府部门采取的疫情防控措施；(3) 证明疫情对合同履行的影响或导致合同目的不能实现的材料。

#### (3) 采取减损措施

疫情发生后，PPP 项目的参与方均需有义务采取有效的合理措施降低疫情的影响。

#### (4) 协商谈判并签署补充协议

因疫情导致 PPP 项目合同履行的基础条件发生重大变化的，双方应启动 PPP 合同再谈判，形成谈判备忘录或签署补充协议。

#### (5) 申请保险赔付

如果 PPP 项目对自然灾害等不可抗力事件投保，疫情发生后，应当与保险公司积极沟通索赔。

#### (6) 申请政策支持

针对疫情，财政部、海关总署、国家税务总局相继出台多项税收政策，主要涉及疫情期的捐赠扣除、进口物资免税、疫情防控重点保障物资生产企业税收优惠、个税减免以及办税缴费等事项。我们预计后续国家和地方政府会陆续出台进一步应对政策和

办法，受不可抗力的影响的社会资本方应积极关注，并向当地政府争取税收减免政策和金融机构的金融支持政策等。

# PPNP 提供慈善服务的可行性探究

来源：道 PPP 中心 时间：2020-02-20

**【摘要】**PPNP 模式是对 PPP 模式的发展，从而使公益物资采购、配给、投送在全生命周期过程中更具效率，提高公共公益服务水平。PPP 模式已经在医疗卫生、养老教育、精准扶贫、文化保护等公共服务中得到广泛应用。本文在慈善领域的 PPNP 模式进行可行性探究。以求利用 PPNP，解决在慈善类公共服务中的两对矛盾：社会公众使用者（捐赠者+受赠者）与政府供给方的矛盾【外部】，社会资本方与公共代表方（政府方+NGO）的矛盾【内部】。

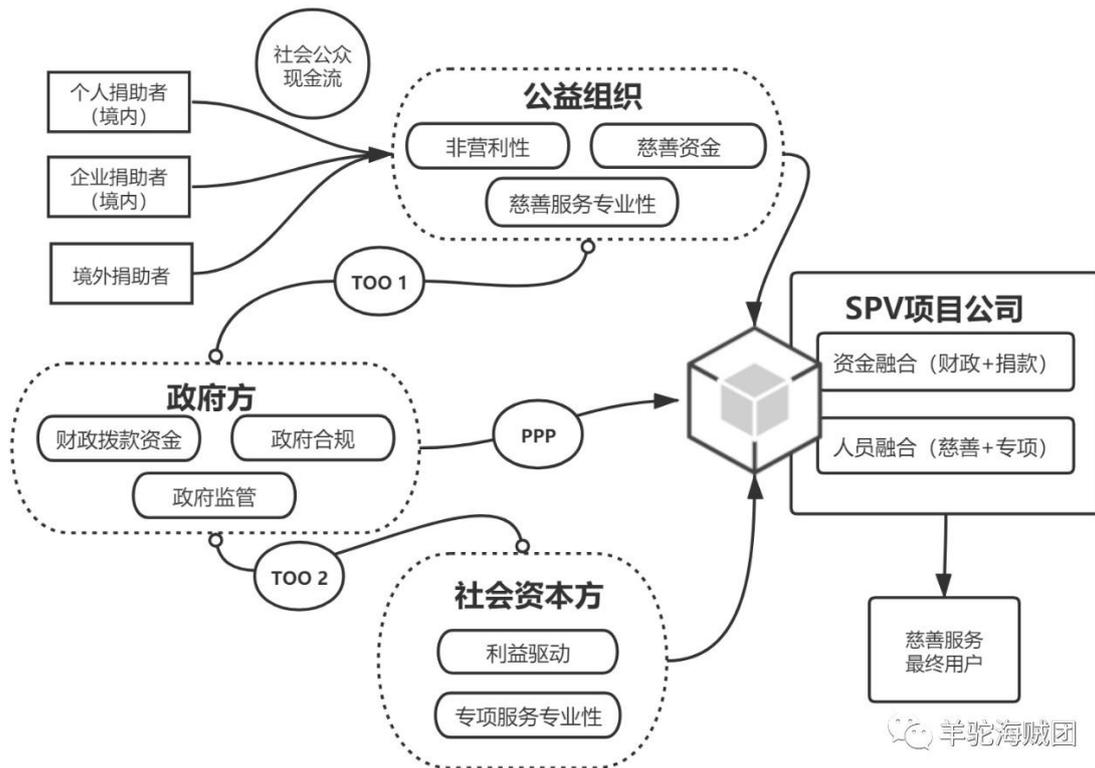
## 目次

- 一、PPNP 结构解析
- 二、PPNP 如何应对内部矛盾
- 三、PPNP 如何应对外部矛盾
- 四、PPNP 控制权与信息公开

### 一、PPNP 结构解析

所谓 PPNP（Public Private Not-for-profit Partnerships），是指 PPP【公私合作模式-政府和社会资本方组成新的项目公司提供公共服务】与 NGO【公益组织-非盈利性质提供公共服务】构架的有机结合，与传统 PPP 最大的区别就是 NGO 不再作为外部公众参与机制的一份子，而是直接参与到 PPP 项目的内部组成运营之中。

由两头合作【政府方-社会资本方】转化为三头合作【政府方-社会资本方-公益组织】【TOO1+TOO2 架构 (Transfer-Own-Operate)】，新成立的 SPV 直接从政府方手上接手存量项目。三方在提供公共服务中优势互补，协同作战。



## 二、PPNP 优势：如何应对内部矛盾？

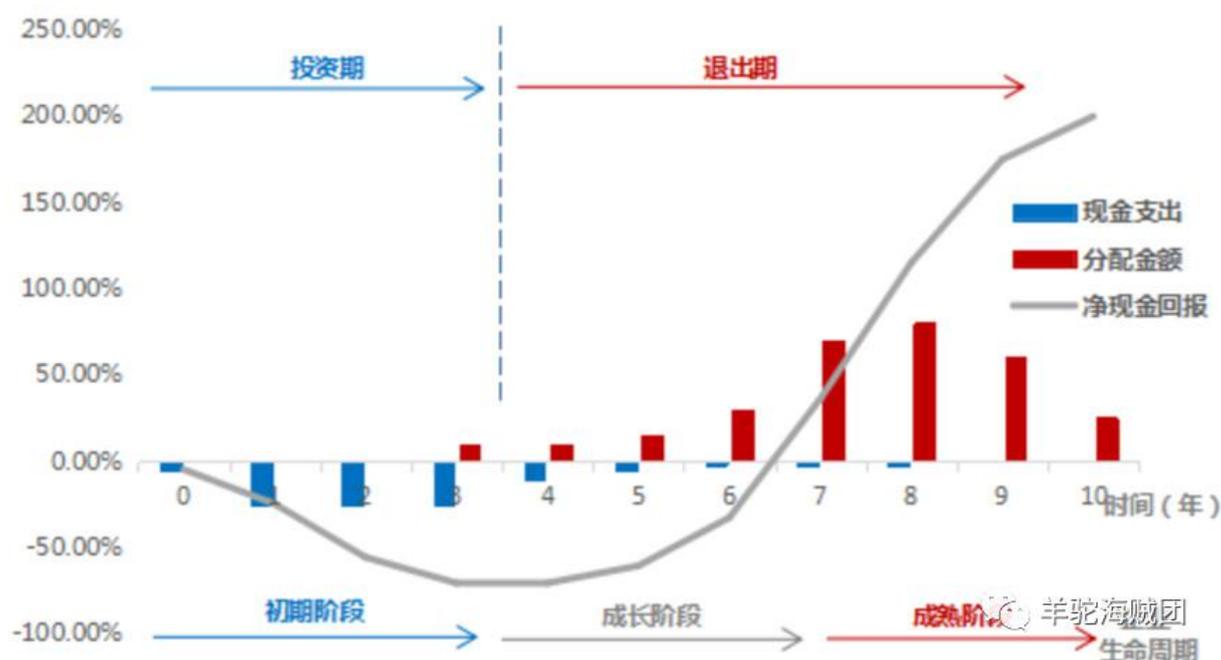
应对内部矛盾，要寻找到比传统工程类 PPP 项目的优势。

### 1. 打破“两个凡是思维”“凡是

PPP 就必须是涉及建设工程基础设施，凡是 PPP 必须一定要用“承建权来吸引社会投资”的思维在长期实践中占据主导，从而忽略了 PPP 的真正要旨是提供公共服务产品。PPP 本身分类，既可以

为建设+运营的长线工程【涉及工程-绿地新建项目】；也可以为单一运营的短线工程【非涉工程-褐地存量项目】上，比如向社会直接提供慈善服务。虽然表面上看 PPP 的收入要么是每年的财政支出【政府支付 or 可行性缺口补助】（多见）要么是使用者付费（少见）。但往往被忽略的是 PPP 项目的第三收入：国内 PPP 项目【涉及工程】社会资本方多为专业投资者（房地产、建筑施工企业）追求短线承建利益，在二次招标中稳定承建位置。推断过程如下：

首先，国际通行标准是私募股权 J 曲线（J-Curve Effect）【长期持有，绿地 PPP 项目】让企业参与动因很大程度上来自于而未未来稳定现金流的实现，在建设期内支出成本。



但是，存在 J 曲线的前提是社会资本方具有充分的定价权优势。而在我国，大型基础设施属于国家民生的基础【我们不可能让水费、电费、网费、公交费等公共服务费与其他西方发达国家

水平持平】。定价权很大的程度上受到政府的绝对干预，尤其是在公共服务自然垄断，政府方的定价策略仍然是平均成本法【实现社会盈余最大化，但仅仅让企业运营收支平衡】。所以，PPP项目优厚的未来现金流和社会福利最大化并不能并存。当然，我国的选择是实现社会福利的最大化。这样就迫使想要提高自身利润的工程性社会资本方迫切从在建设期的承建利润中获得最大的收益，而不再寄希望于定价现金流，急于脱手PPP项目。

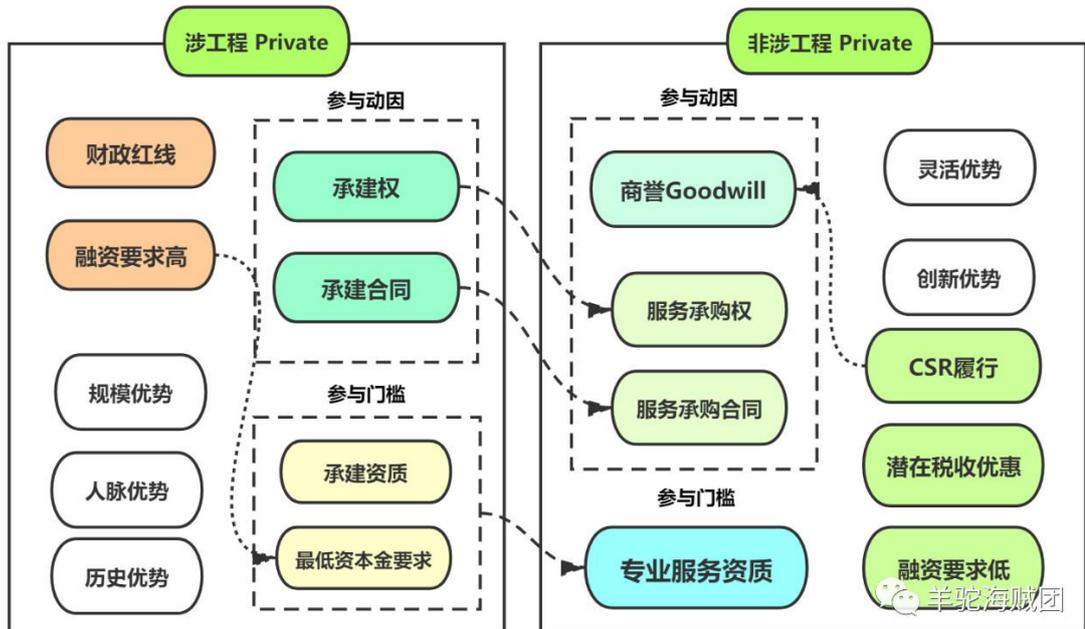
同理，在缺乏定价权优势的慈善项目上，可得【非涉工程】可以利用承购权而非承建树来吸引社会资本方来参与PPP项目。身为褐地存量项目，省去了建设期大量的投融资需求与冗杂步骤。社会资本方的回报以承购合同即通过增加社会资本方服务的需求量得到回报。同时，可建立PPNP项目最低回报保障机制，低于标准线之下可用专项财政类拨款进行补助，以此鼓励中小企业参与。

## 2. 有效规避PPP项目政府财政责任红线【财金2019-10号文】

如上述，社会资本方的参与动因来自于需求量，或可能存在的专项拨款。

政府财政支出：公益项目中表现为零；即使支出中央专项拨款，也并不绑定在地方政府的未来财政现金流之中。使用者付费在公益项目中为零。

NGO 本身作为参与 PPP 的参与主体具有非营利性，不需要额外政府的财政支出责任，政府通过无偿委托的方式实现与 NGO 的合作。



### 3. 调动民间资本的参与积极性

#### (1) 小规模的公司门槛

【涉及工程】变化为【非涉工程】，才能打破国企垄断 PPP 行业（大型工程企业），即在于降低社会资本方的经营范围隐形限制；降低门槛才能够让 PPP 包容更多达到最低资格的民企。并且这样的划分更科学，让具有规模优势【国企、大型企业】搞公共工程基础设施；让具有灵活创新优势【民营中小企业】参与到公共服务中。非工程类企业【如物流公司、传媒公司、软件公司、培训公司等】将更多的参与到公私合作之中；也可以由各方组成联合体，这将进一步促进民营资本参与到 PPP 之中来。

#### (2) CSR 带来的公司社会效益

对于社会资本方，尤其是民营企业，参与慈善类 PPP 项目是对公司企业社会责任的履行，PPNP 提供的不仅是业务的需求量，还提供的是企业履行 CSR 带来的社会商誉与名望，实现社会服务的同时还实现良好品牌的宣传。（3）融资要求低、风险小、优惠利好不是涉及工程类的项目，不存在最低资本金比例的要求。这样就会大大缓解本来融资困难的民营企业。这类公司自身不投资基础设施项目，因为没有建设期，不提供跨生命周期的基础设施服务，也不承受基础设施相关的建设风险。同时增加税收优惠政策的设计，对于参与 PPNP 慈善类项目的企业给与税收上的优惠。

## 二、PPNP 优势：如何应对外部矛盾？

应对外部矛盾，要寻找到比传统政府采购与配送的优势和比单一牵头模式的优势。

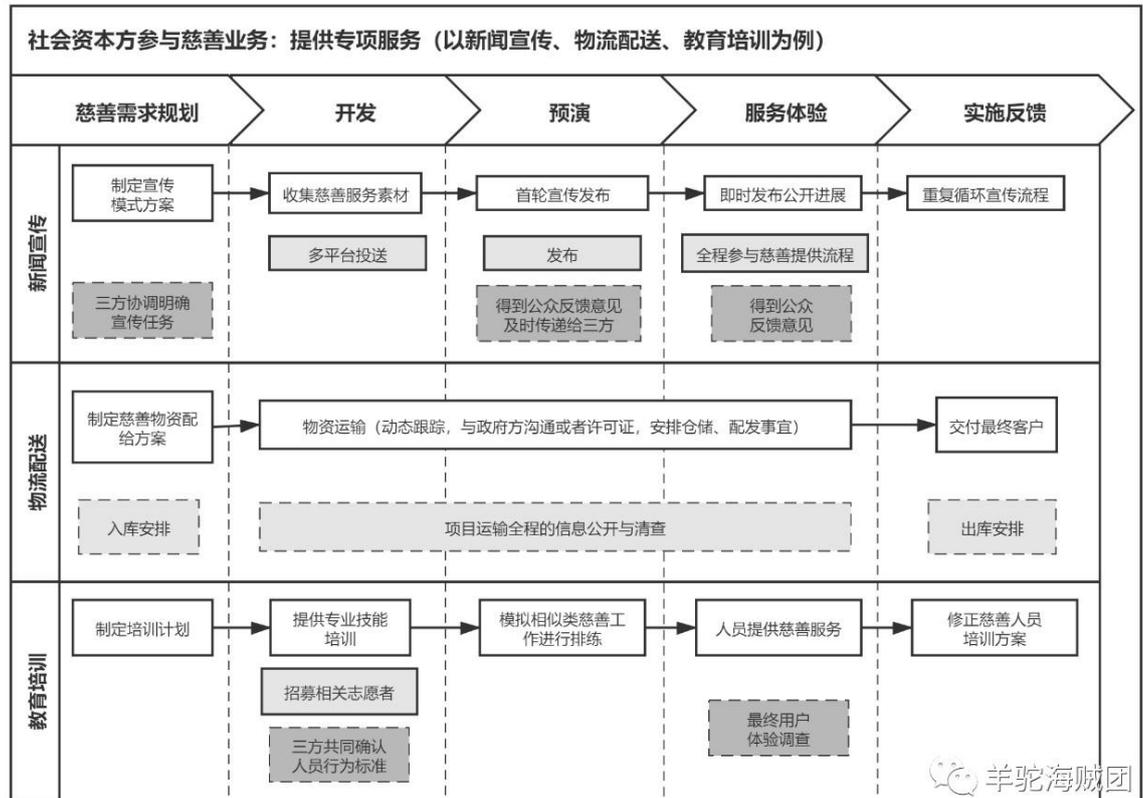
### 1. 及时性：

传统政府采购、配给程序具有迟滞性，不仅在日常公共服务中表现不足，更是在面对突发性的公共事件时捉襟见肘。而 PPNP 集筹资、计划、运营一体，快速决策，快速实施，远胜于传统政府层层审批报备等冗杂行政程序。

### 2. 专业性：

因为 PPNP 模式引入社会资本方，提高专项服务的专业性。而传统政府采配人员是合规偏向性管理人员，其并不擅长某一专业领域的公共产品服务提供。首先，NGO 参与：调动专业慈善资金管理人员【统一行政工作】。其次，社会资本方参与：调动具有

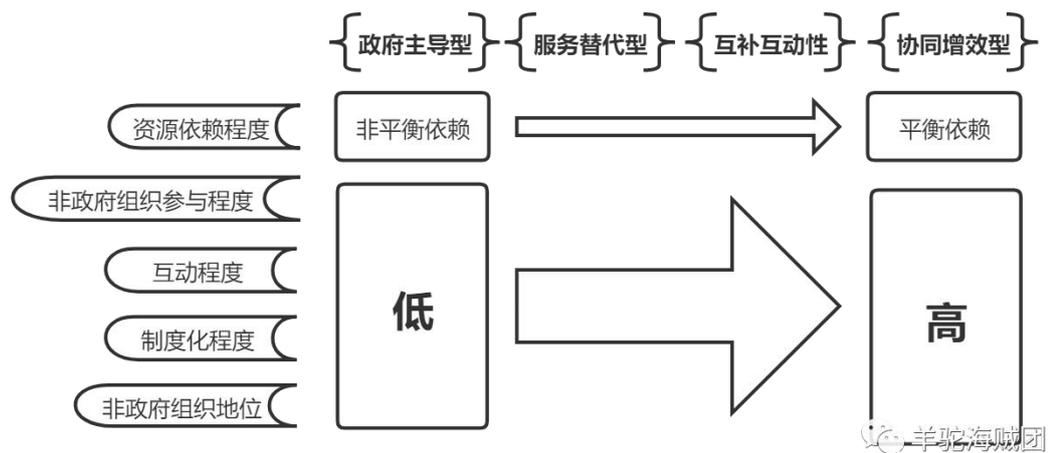
专项业务能力的人员【物资物流工作，教育培训工作，新闻宣传工作，互联网开发工作等】。在慈善业务的不同环节，提供专业化服务。



### 3.合作性：

不再是 NGO 或者政府方一方单一牵头，而是发挥联动优势。

单一 NGO 组织具有很大的不人合性，组织规模小，专业性经验缺乏，无法长期稳定运营，对于庞大需求和供给力不从心。首先，与社会资本合作必要性：增强专业性服务的能力，如与专业软件公司合作办理电子工作系统、与传媒公司合作加强慈善项目宣传能力、与教育培训公司合作加强志愿者工作能力。其次，与政府合作必要性：在四种模型之中，只有在协同增效的情况下可以得到与政府合作的最优解。



## 二、PPNP 控制权与信息公开

1. 发生争议后，如何保障 NGO 对于项目公司的剩余控制权？

依照不完全契约，PPNP 这种更加复杂的模式设计之初定会存在大量的争议空白的地方【eg:婚姻就是男女双方之间的一种契约，这个契约隐性地假定双方都要承担家庭的义务，要对彼此忠诚，要共同抚养孩子。但是，事前双方不可能想到婚后所有的情况比如一旦发生财产纠纷怎么办？一旦决策有分歧怎么办？这些事情法律不会管得很具体，但是婚前双方也没法商量好，这就出现了不完全契约】。

一旦发生争议，谈判的初始地位为：政府方 > 社会资本方 > NGO

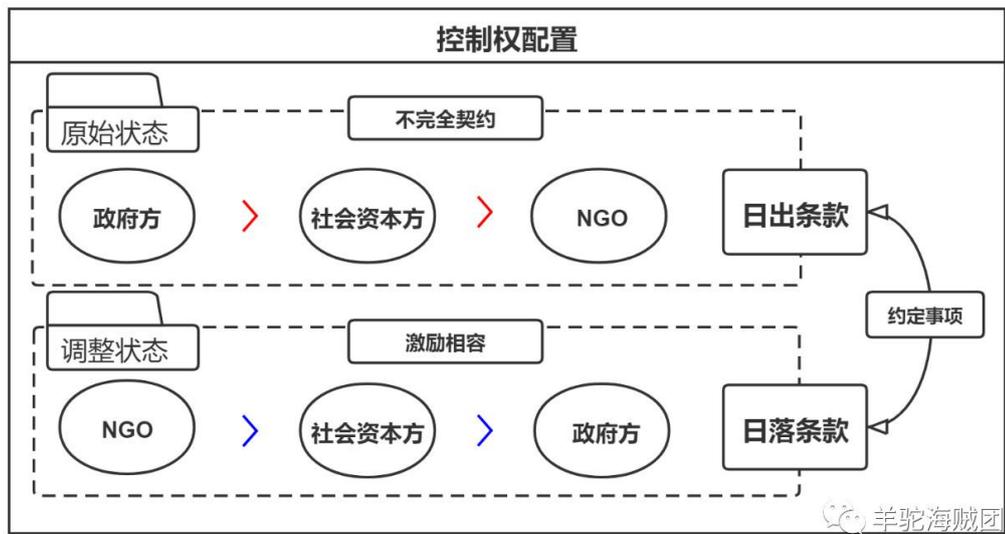
在慈善业务之中贡献最突出的当然是 NGO 组织，其次是提供专业服务的社会资本方，最后才是作为业务外包的政府方。可是初始的谈判位置却完全相反。这时候我们就应该引进引入激励相容原理【eg:一旦契约不完全，权力应该安排给重要和贡献大的一方。因此，如果妻子对家庭收入的贡献更大，那么一旦发生经济

决策方面的分歧，妻子拥有优先决定权。这保证了妻子有更大的激励去增加收入，因为她知道自己的付出和控制权是匹配的，这就是所谓激励相容原理】。依据贡献分配，调整后的谈判地位为：NGO > 社会资本方 > 政府方

## 2. 实践中项目公司如何调整控制权？

SPV 的股权设计之中实行差异化表决权机制【如科技类上市公司股权分层，同股不同权】，事前按照调整后的谈判地位约定决策权划分。尤其在一般事项的决策中，章程要约定给与 NGO 相对较大的权力。

同时辅之以日出与日落条款【发生约定类型决策，按照调整后比例后表决权表决】，故一方面在日出条款条件成就的情况下，触发激励相容原理的判断，在该条件成就的前提下将三方的地位由“政府方 > 社会资本方 > NGO”变更为“NGO > 社会资本方 > 政府方”；另一方面在日落条款成就的情况下，三方地位回复为初始状态，即“政府方 > 社会资本方 > NGO”。因为谈判地位系一种状态，状态的变化应随条件的变化而变化，而日出条款和日落条款正是与条件变化相关的条款，二者协同才能更好地调整三方谈判地位。



政府方持股比例应当低于 50%、且不具有实际控制力及管理权【财金 2014-156 号文】所以要合理规划政府一票否决权的适用范围，只有在该决策会根本上违反慈善项目公司的根本性质的时候，政府方才可以行使一票否决权。

3. 模式设置中已建立的“三查制度”PPNP 的披露要远高于由传统方式，新组成的 SPV 项目公司同时两大类法规的同时规制【PPP 与慈善服务公开要求】。成为对慈善资金全生命周期的“三查”信息跟踪。

#### (1) 查行政机关

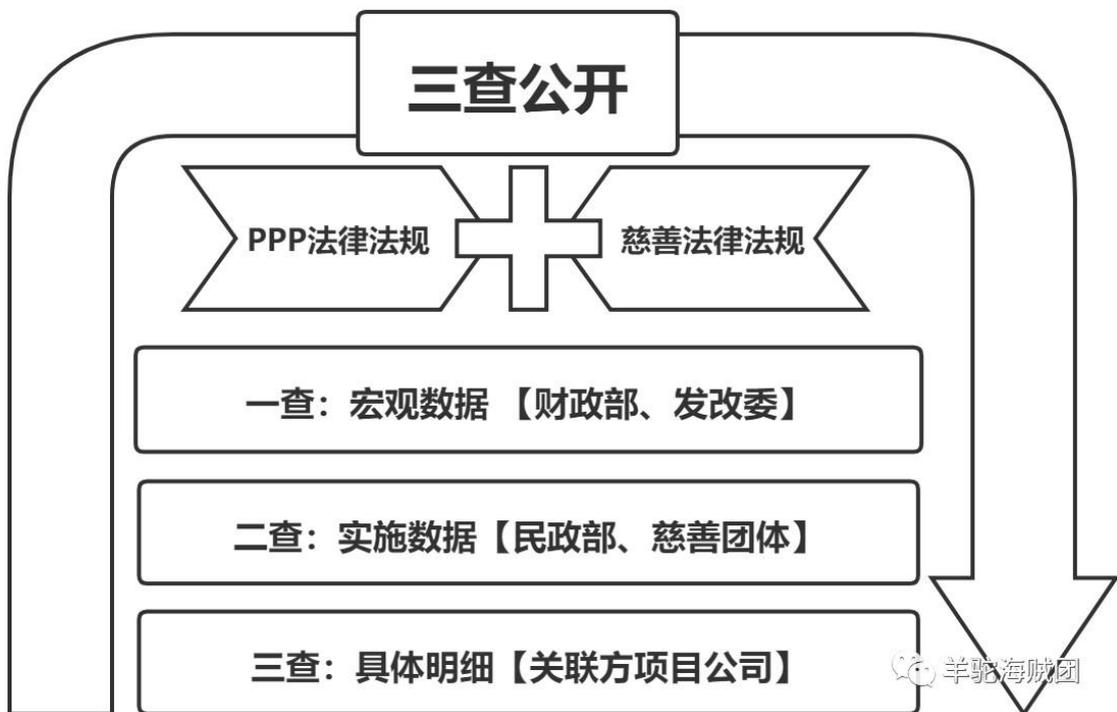
【项目宏观数据】PPNP 涉及重大公共利益，应属于新版《政府信息公开条例》19 条：涉及公共利益调整、需要公众广泛知晓的内容；同时依据 24 条，可在财政部 PPP 中心 PPP 数据库【<http://www.cpppc.org>】或者发改委 PPP 项目监测服务平台【<http://ppp.tzxm.gov.cn>】进行查阅。

#### (2) 查慈善团体

【项目实施数据】《慈善组织信息公开办法》规定统一在民政部“慈善中国”项目平台查询慈善组织涵盖其资助标准、工作流程和工作规范信息【<http://cishan.chinanpo.gov.cn/platform>】。

### (3) 查项目公司

【项目具体明细】《慈善组织信息公开办法》规定：对重要关联方进行资助；与其共同投资；委托其开展慈善活动；都必须在行为发生后向社会进行公开。《政府信息公开条例》规定：行政机关设立的派出机构，内设机构依照法律、法规对外以自己名义履行行政管理职能的，可由对应机构【PPP实施机构】进行信息公开。《慈善法》要求细化到所有利益相关人（捐赠人、受益人、志愿者）告知募捐情况、捐赠管理适用情况，动态跟踪以及报道。



4. 已有“三查”制度上，如何进一步加强真实信息公开？

在 PPNP 的基础之上增加一个 P，即为人民 People，成为 PPNPP，强化整个社会大众（捐赠者、直接/间接影响者、任何有权知晓主体）公共参与机制。

### (1) 承认真实披露的必要性

原三方每一方都要明确披露的必要性，承认第四个 P 对于项目的参与。这需要弥补的一步就是把公有知识【大家知道】升级为公共知识【大家知道大家都知道】这个环节：而转化的重要环节就是公知谈论【呐喊的力量】。

### (2) 公知讨论的平台与技术

其次，公知讨论的实现需要与平台对接。最新政策已建立了支持：发改委 29 号文《产业结构调整指导目录（2019 年）》自 2020 年 1 月 1 日开始施行，正式将 CIM、智慧城市等领域技术纳入“鼓励类”产业。在智慧城市的建设之中，增设 CIM(City Information Model)【是 3D GIS 与 BIM 的融合】系统中的慈善业务子系统，既可以存储慈善服务的海量信息，又可以作为云平台提供协同工作与数据调阅功能；同时如果和物联网、大数据挖掘、云计算等技术结合起来，还能提供满足慈善服务需求的集成性管理系统。在整合过程中，GIS 会提供基础数据【物资所在】，BIM 会加入更精细的内容部件和构件信息【调配情况】，IOT 同时为我们提供整个业务的鲜活状态【落实状况】，所有这些被融入在一起，CIM 智慧城市的基础平台。

### (3) 公知讨论的可接受性与反馈

这也是特殊社会资本方【信息软件公司】参与 PPNP 慈善服务的原因，利用可视化软件将复杂信息转化为简单信息，为全民大众 People 提供简单易懂的全信息化披露。

反馈成果要与绩效挂钩，PNPP 的评价标准更加倾向于慈善服务最终成果来确定，社会资本方是否真正合格的提供了慈善服务所需要的服务，需要接受慈善服务的人或单位来给与最终的评价。建立以结果为导向型的评价标准，才能筛查社会资本方的合格性。

## “一带一路”沿线的境外产业园模式 ——以招商局 PPC 开发模式为例

来源：PPP 产业大讲堂 作者：贺沛 时间：2020-02-05

在世界百年未有之大变局背景下所诞生的“一带一路”倡议的创举，既是生产方式、生活方式、思维方式的有机结合，也是考验和调整世界“三观”——中国观、世界观、历史观的重要契机。对外经济合作是中国经济发展的重要组成部分。盱衡全球,放眼世界，境外产业园区是中国特色产业合作的成功模式，已成为我国企业“走出去”的集聚平台和对外投资的重要名片，是实施“一带一路”战略、深化产业投资合作，实现“产业联通”的重要抓手。

2013 年，习近平在哈萨克斯坦进行国事访问时提出了共建“丝绸之路经济带”，在印度尼西亚国会首次提出了共建 21 世纪“海上丝绸之路”的倡议，两者共同组成了“一带一路”战略构想。这一伟大构想旨在巩固中国同其他国家之间的合作基础，发挥中国经济发展先锋的作用，促进沿路各国的经济共同发展。“一带一路”的建设不仅促进自身经济的发展，也是世界经济发展中不可缺少的重要组成部分。境外产业园是“一带一路”战略的重要组成部分，也是中国与沿线国家进行经贸往来的平台，是国际经济交往中最具有潜力的一环。中国境外经贸合作区是以国内企业为主体，通过谈判的方式与东道国政府签订协议，在协议限定的区域内投资并建设成的产业链完整、集中度高、公共服务功能健全、管理模式便捷高效的产业园区[。亚投行的设立则

是在丝路经济带内，为各国实现充分交流与合作提供强有力的金融支撑。

境外产业园区是一个复杂的公共产品，需要建构的是一整套全新的顶层模式与顶层开发体系，而绝对不是一个商业模式、盈利模式的问题。“一带一路”倡议的核心就是参与各方的共同发展、合作发展、平等发展，对于联合国 SDG 目标的实现提供了落实的路径，贡献了中国方案。中国通过平等协商，已经同 124 个国家和 29 个国际组织签署 172 个合作协议。到 2019 年 2 月底，中欧班列累计开行数量达到 1.4 万列，通达欧洲 15 个国家，50 个城市。“一带一路”倡议源于中国，属于世界，源于历史，属于未来。产业园区是改革开放以来我国经济快速增长的重要经验，是“中国模式”的重要特征，在“一带一路”倡议推进的进程中，以 PPC 开发模式的境外产业园区贡献着中国方案、中国智慧、中国经验。

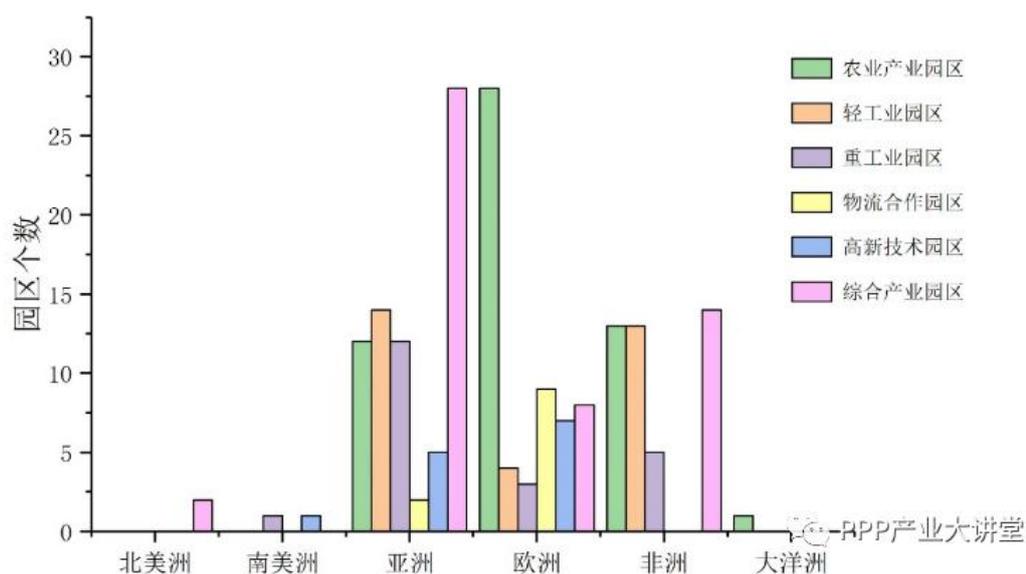
境外经济贸易合作区是指在中华人民共和国境内（不含香港、澳门和台湾地区）注册、具有独立法人资格的中资控股企业，通过在境外设立中资控股的独立法人机构，投资建设的基础设施完备、主导产业明确、公共服务功能健全、具有集聚和辐射效应的产业园区。我国正处于转方式、优结构、换动力，构建现代化经济体系的重要关口期，质量第一、效益优先是这个阶段的最主要经济特征。然而，长期以投资拉动所积累的经济风险并未因发展阶段变化而得到彻底的清除，产业总供给和市场总需求结构性矛盾依然突出，经济增长与环境资源冲突仍未缓解。因此，在保持高质量发展的前提下，加大供给侧结构性

改革力度,以需求侧手段快速去库存,以供给侧手段形成经济新动能,实现供需高水平动态平衡,将是经济新时代下供给侧结构性改革的主攻方向。

“一带一路”区域人口高达 44 亿、经济总量约占全球的 30%,自然资源、劳动力资源极具优势,通过建设境外产业园区,加速富余优势产能向外转移,拉动产品对外出口,可以缓解因国内消费需求不足带来的产能过剩。比如,2014 年浙江省仅六个境外工业园区就拉动出口达 11.07 亿美元;另一方面,“走出去”的我国企业可以更好地面向全球优化配置资源,缓解国内资源、环境、劳动力等要素的供给约束,为国内经济结构调整和产业升级创造空间。

数据显示,目前我国的境外产业园区共 182 个,其中农业产业园区 54 个,轻工业园区 31 个,重工业园区 21 个,高新技术园区 13 个,物流合作园区 11 个,综合产业园区 52 个。园区在各大洲的分布情况如图 2 所示,园区集中分布在亚洲、欧洲和非洲这三个大洲,并且农业产业园区在欧洲分布最多,高达 28 个;轻工业在亚洲分布最多,高达 14 个;重工业园区在亚洲最多,共计 12 个;高新技术园区分布在欧洲最多,共计 7 个;综合产业园区在亚洲最多,高达 28 个。由此可知,欧洲的农业发展迅速,且为集农业生产、科技、生态、观光等多种功能为一体的现代农业园;亚洲的第二产业依旧盛行,且日益形成以某类产业为概念,以公寓、酒店、办公、会展等服务元素为配套形成规模化的城市综合建筑群。产业园区大部分建设在新兴经济

体、发展中国家与最不发达国家，其中新兴经济体最多，高达 81 个，反映出园区的建设也促进了这类国家或地区经济的蓬勃发展。



各大洲中国境外园区类型统计图

“一带一路”倡议建设的核心是实现战略对接、优势互补，我国一直致力于对接促进各国、各地区的产业合作，促进各国、各地区产业规划的相互融通，培育新业态，进一步激发“一带一路”倡议沿线各国经济发展活力。比如，我国正式与欧亚经济联盟签署了经贸合作协定，标志着中国与欧亚经济联盟及其成员国经贸合作从项目带动进入制度引领的新阶段，对于推动“一带一路”倡议建设与欧亚经济联盟建设对接合作具有里程碑意义。在重大项目方面，各项合作正扎实推进。譬如，“一带一路”倡议经贸合作下的中国—白俄罗斯工业园、埃及苏伊士经贸合作区等也都陆续建成。



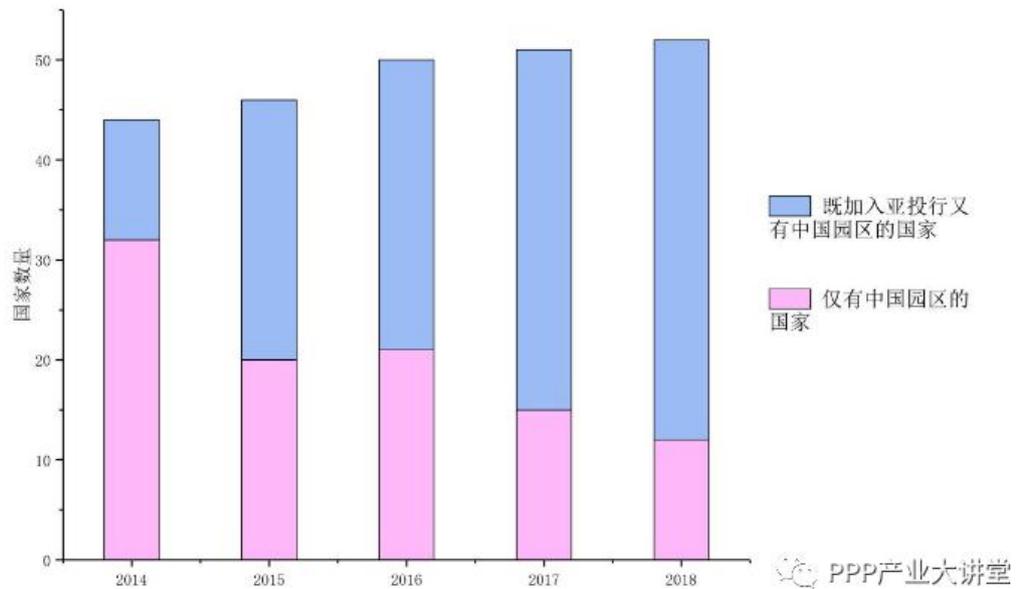
中国境外产业园区分布图

随着“一带一路”政策的全面实施，我国的产业园区也在不断加快往外走的步伐。毫无疑问，对于国家而言，发展海外产业园区，不仅能够促进与海外当地的经济与技术交流，而且还能够很好地贯彻执行国家的对外贸易战略意图，充分发挥中国在全球贸易中的竞争优势。届时，一旦产业园区发展成熟，则更能促进我国产业的转型升级。而对于国内企业而言，也可以快速达成贸易协作，以同国外企业形成良好的伙伴关系。自2008年初国务院发布了《关于同意推进境外经济贸易合作区建设意见的批复》，全面推进境外经济贸易合作区建设。以“政府引导、企业为主、市场化运作”为原则，摸索和实践境外产业园区建设模式。当前，境外产业园区发展已初具规模，进入良性循环的发展轨道。境外产业园区建设创新了对外投资合作新方式，探索建立了比较成熟的模式。

产业园区是改革开放以来我国经济快速增长的重要经验，是“中国模式”的重要特征。伴随着我国“走出去”步伐加快，国内工业园区经验开始向全球复制，影响力和作用不断增强。我国国内开发区建设的成功经验及境外合作区建设所产生的积极影响，合作区建设愈加受到相关国家重视，境外产业园区促进了与所在国在经济、政治、社会、文化等领域的深入合作，密切双方联系，得到东道国政府和社会民众的认同，成为我国发展模式、管理理念、文化和价值理念等软实力输出的重要渠道和“走出去”的重要名片。

改革开放四十年来，我国在通过园区发展吸引外资、促进产业发展、推动科技进步和成果转化等方面，取得了举世瞩目的成就。园区发展的成就，既得到了我国发展水平和发展质量提升的印证，也得到了国际社会的广泛认可。在我国国际交往中，特别是在高层领导互访和重大国际会议中，“中国园区模式”经常被提及。近年来，一些国家还派员到我国学习园区建设经验，或邀请国内专家对本国政府的工作人员开展园区建设的相关培训。产业园区已经成为展示和推广中国经济发展经验的重要窗口。

通过推动国内开发区异地建园，或者帮助沿线国家新建园区，既能有效推介“中国模式”和中国经验，也是相关国家实现经济起飞的契机。通过境外产业园区建设，可以促进生产要素在全球的合理流动，推动资源要素跨国高效配置，实现多国市场深度融合。



中国境外产业园区与项目国加入亚投行时间相关性分析图

从图中可以看出，中国境外产业园区建设与项目国加入亚投行时间存在相关性，排除数据缺失的7个园区，总计有效数为175个。统计在亚投行成立后，境外产业园区所在国家的个数，与既加入亚投行且有中国建设的产业园区的国家个数。从2014年开始，中国已在44个国家建立了产业园区，其中有12个国家加入亚投行，占该年园区国家总数的27.27%；2015年，中国在46个国家建立了产业园区，其中有26个国家加入了亚投行，个数明显增加，占总数的56.52%；2016年，中国在50个国家建立了产业园区，其中有29个国家加入了亚投行，占总数的58%；2017年，中国在51个国家建立了中国产业园区，其中有36个国家加入了亚投行，占总数的70.59%；2018年，中国在52个国家建立了产业园区，其中有40个国家加入了亚投行，占总数的76.92%。随着亚投行组织成立并不断壮大，产业园区建设的国家

数量也在逐年增加，说明两者存在正相关性，亚投行国家助力了“一带一路”园区建设。再统计出境外园区变化情况：从2014年到2018年，园区数量依次为110个、127个、153个、166个和175个，呈现逐年增长趋势，尤其是在亚投行成立后增长速度加快，说明中国在其他国家建设产业园区的同时推动了该国加入亚投行。综上分析，可知两者相辅相成，相互促进。

自“一带一路”倡议实施以来，以“丝路驿站”为代表的产业园区相继成为支持经济、贸易互联互通和产业发展的大平台，尤其是招商局主导的“前港-中区-后城”这种园区开发模式复制过来，打造出了一个较为完善的港口、物流、金融和园区生态圈，成为“一带一路”上商业贸易的交流和互联互通建设的一张“新名片”。

世界三大湾区都拥有极具代表性的主导产业，由此来带动相关联的产业集群，如纽约是“金融湾区”、旧金山是“科技湾区”、东京湾是“产业湾区”。在重大项目方面，各项合作正扎实推进。譬如，“一带一路”倡议经贸合作下的中国—白俄罗斯工业园、埃及苏伊士经贸合作区等也都陆续建成，这些项目都有着招商局雁行出海的参与。PPC（port-park-city）即“前港—中区—后城”，是从蛇口工业区摸索出的依托湾区经济形态下的一种园区开发模式，指由一个企业独立地开发、建设、经营、管理一个相对独立的区域，它的核心在于港口先行、产业园区跟进、配套城市功能开发，进而实现区域联动发展。“PPC模式”具有强大的平台功能，它为中国企业“走出去”，以及中国产业

国际合作的发展提供了平台。“PPC 模式”需要有产业聚集能力、招商能力的投资者。

这种生态圈式可持续发展的模式，是以一套以市场化方案来实现城市和园区运营的空间发展模式，实现港、产、城联动，将政府、企业和各类资源协同起来，成为城市或区域转型升级的战略安排。我国企业在 46 个国家在建初具规模的 113 家合作区累计投资 366.3 亿美元，入区企业 4663 家，上缴东道国税费 30.8 亿美元。其中，在 24 个“一带一路”沿线国家在建的 82 家合作区累计投资 304.5 亿美元，入区企业 4098 家，上缴东道国税费 21.9 亿美元；通过确认考核的 20 家合作区累计投资 201.3 亿美元，入区企业 873 家，上缴东道国税费 21.2 亿美元。

境外经贸合作区是“一带一路”基础设施建设与产能合作建设的关键领域，也是交叉环节。从世界版图看，全球 60% 的经济总量集中在入海口，75% 的大城市、70% 的工业资本和人口集中在距海岸 100 公里的海岸带地区。PPC 商业模式以港口为龙头和切入点，以临港的产业园区作为重要载体，打造国际产能合作平台。PPC 开发模式的核心是港口，港口的对区域的经济贡献体现在多个层面，具有复杂性、间接性等特点，其贡献水平受港口自身发展特点、城市产业经济发展特点以及二者之间的关联程度等多方面因素的影响。

价值链重构路径主要包括价值链集成、价值链联结、价值链聚合三个依次递进的步骤，始于内部企业价值链的集成，经由内部企业价值链与全球价值链的联结，终于不同维度产业价值链的聚合。这一研究

发现拓展了价值链重构的传统利润最大化思路,补充了 Porter 的三种 CSV 价值链重构路径,揭示了 CSV 对价值链重构的独特作用。本研究有助于企业基于 CSV 开启新一轮价值链重构和商业创新,在更高层级和更高维度思考和探寻企业竞争优势。

自 Porter 提出价值链概念以来,价值链重构一直是理论界和实业界的热点议题,CSV 理论是 Porter 最新提出并被广泛认可的新战略范式,为价值链重构提供了截然不同的情境。招商局主要通过建立支点、构建内核、内部嫁接等思路对集团内部的价值链进行了重构。所谓建立支点,就是在 PPC 商业开发模式中,选择了内部价值链的“港口”这一内核,集团围绕港口业务“构建内核”,搭建内部价值链不同接点的聚合平台,为内部的公路、航运、物流板块在中区平台(围绕港口建立的产业园区)上进行聚拢,提供价值链的重构载体。

“一带一路”建设是国家发展和民族复兴的重大战略举措,是招商局着眼欧亚大舞台、世界大棋局的重大谋篇布局。通过“一带一路”建设团结沿线国家,支持沿线国家推进工业化、现代化和提高基础设施水平,建立起以欧亚大陆为核心的互联互通网络、基础设施平台,可提升招商局在国际事务的发言权和影响力、赢得主动。招商局在吉布提、斯里兰卡项目规模很大,仅仅依靠招商局自身产业是不够的,需要有更多的企业参与到这个平台之中,而招商局也有这种招商能力。所以,到海外复制“PPC 模式”,需要企业具备品牌影响力、业界号召力以及一定的掌控能力,招商局恰好具有这些方面的优势与经验。

共同建设利益共享的全球产业链、价值链、供应链，有利于释放联动效应与外溢效应。“一带一路”建设充分激发了东南亚、西亚、中亚、中东欧等不同区域的体量优势、资源禀赋优势、区位优势、产业优势和协同优势，全面促进区域内贸易创造。倡议提出以来，沿线国家（65国）全球贸易参与程度稳步提升，从贸易方式看，中间品贸易成为“一带一路”区域贸易的主要形式，“一带一路”中间品贸易占区域内贸易的61.0%。与欧盟、北美自由贸易区比较，“一带一路”内部贸易在全球总贸易中的占比提升明显，其体量已相当于欧盟内部贸易的65%。“一带一路”成为了仅次于欧盟的全球第二大贸易板块，贸易红利进一步显现。这其中，中国作为“一带一路”最大的中间品贸易大国，及其“中国市场”的角色将成为引领“一带一路”沿线国家经济持续增长的内生动力。

中国积极推动与有关国家的自贸区协定，形成高标准自由贸易区网络以促进开放型世界经济蓬勃发展。六年来，中国已与25个国家和地区达成了17个自贸协定，涵盖了38%的对外贸易额。2018年，中国签署了中国-新加坡自贸协定升级议定书，结束了中国-毛里求斯自贸协定谈判，启动了中国-巴拿马、中国-巴勒斯坦自贸协定谈判和中国-秘鲁自贸协定升级谈判。自贸伙伴遍及亚洲、欧洲、大洋洲、南美洲和非洲，加速推动各国共同开放的贸易投资自由化进程。目前，中国正在与27个国家进行12个自贸协定谈判或者升级谈判，“一带一路”建设正加快向高质量发展。

“一带一路”建设通过产能合作以及境外产业园区建设，推动了沿线发展中国家的工业化进程，促使一些发展中国家能够以此逐步建立自己的制造业基础，促进贸易产品升级，从而避免一些国家靠单一资源出口而陷入低收入陷阱，改变一直以来仅是作为世界贸易发展的过道而沦为经济凹陷地区的局面。例如，中国在推进国际产能合作过程中，根据合作内在需要开展经济技术合作，主要以中国具有优势的先进装备制造业为主，在核电、铁路、通信、智能电网等领域加大合作力度，这与发达国家把低端制造业向发展中国家转移的做法有着本质不同，可以让更多后发国家利用全球新技术革命和产业合作的契机实现“跨越式”发展。由此可见，“一带一路”贸易投资与产业合作超越了国际体系中传统的“中心—外围”格局，改变了发达国家与发展中国家间传统的垂直分工模式，势必对全球价值链和产业体系重构，以及国际经济格局产生深远影响。

对招商局集团而言，价值链重构也是一个系统工程，其中内部嫁接指集团在为内部价值链重构“构建内核”后，集团利用港口作为交通枢纽所带来的物流、人流、信息流，提升内部价值链关键节点质量为契机，推进集团内部不同业务板块以“港口”为支点，向“中区平台”——这一价值链重构载体进行聚集，最终实现集团内部价值链的嫁接和优势叠加。

通过内部的价值链重构，实现了招商局集团不同板块之间的雁形结构和业务闭合，即内部价值链各板块以雁形结构抱团出海，集团内

部价值链的不同接点实现了有机接合、清晰定位、侧重分明，优势正向叠加，形成完整闭合，从而产生 1+1 大于 2 的效果。

招商局通过价值链导入、共享等价值链重构手段，实现企业内部价值链与全球价值链的对接，通过与东道国的合作，把招商局的价值导入行动（价值导入），在这一过程中，通过组建丝路银行、丝路驿站，分设资产公司和运营公司，实现了集团与东道国政府、企业和居民的价值链共享。

招商局通过价值链导入、共享等价值链重构等价值链重构行为，实现企业内部价值链与全球价值链的对接，综合东道国实际需求及各个拥有的优势，实现了产业赋能，在“一带一路”沿线关键节点国家，形成了集贸易往来、商品集散、金融服务、资源配置为一体的产业发展综合体，与东道国共同形成了全球价值链联结闭环。

在完成价值链联结后，招商局集团在全球范围和更高维度上，形成了价值链的重构——不同维度价值链的聚合，“集聚整合创新者”是招商局实施价值链聚合重构行为的动因，在这种动因下，集团推动了不同维度，不同业务板块的价值链重新组合，加快外部资源集成和内部资源深度融合，提高了资源集聚水平和配置效率。

在价值链聚合中，集团从横向、纵向、虚实各个不同维度进行了价值链重构，将不同的利益主体聚合于集团内部的价值链中，在纵向方面，集团围绕“前港—中区—后城”打造港口或产业集聚区，带动综合交通、港口开发、园区开发、物流、地产、金融等业务板块以雁形

结构次第出海。同时，集团推进了 PPC 商业模式的平台功能，和企业“走出去”进行衔接，将以港口为核心的 PPC 模式园区，成为“走出去”企业重要聚集地和平台，从而推进了领头雁企业的上下游集聚发展、园区化经营方式，带动国内产能过剩的产业，抱团出海，集群式发展，共建、共享“PPC”模式园区。

在横向方面，招商局注意已形成的价值链与其相关的产业，形成价值链的横向关联，通过创新价值链的关联，筹建了丝路驿站、丝路银行，为园区内的企业，提供资本服务，从而在产业链、贸易链和创新链之间，建立走横向关联。通过一系列价值链的重构工作，集团使横向、纵向、虚实等不同板块、不同维度的产业链、资金链、贸易链、创新链，以“价值链聚合”为中心，融合了内部的资本与产业，形成了类似莱茵模式的企业、产业及金融共生、共荣的伙伴关系，构建了一个完整的商业生态圈，与东道国形成了利益共同体、命运共同体和责任共同体。

“一带一路”建设实施以来，以“丝路驿站”为代表的产业园区相继成为支持经济、贸易互联互通和产业发展的大平台，其在建设中成功将“前港—中区—后城”这种园区开发模式复制过来，打造出了一个较为完善的港口、物流、金融和园区生态圈，成为“一带一路”上商业贸易的交流和互联互通建设的一张“新名片”。

PPC 作为一个境外合作园区模式，不再只是单一或单方面向国外输出产能或技术，而是集成复合优势，从前期建设、园区开发，到后期运营管理服务整体打包输出。通过注重与当地的共享融合，共享平

台基础设施、专业管理服务、创新资源，打造与东道国的“利益共同体”。

本文梳理、探讨了 10 个以招商局 PPC 模式开发的海外产业园案例，它们分别是白俄罗斯的中白工业园、美国的尔湾产业新城、吉布提的中非自贸区、埃及的泰达苏伊士经贸合作区、泰国的中泰罗勇工业园、缅甸的皎漂港、马来西亚的马中关丹产业园、柬埔寨的西哈努克经济特区、越南的龙江工业园、斯里兰卡的科伦坡港口城。

以 PPC 模式为核心的共建园区，强调的是代表交通功能的节点与代表城市功能的场所的共同发展，吉布提和科伦坡码头具有天然的交通优势，中白工业园也是借助其经济地理位置，建设物流园区来提升其节点质量，通过这些交通枢纽，带动周边地区的发展。可见，在 PPC 模式中交通枢纽节点是重要起点，交通可达性的提高带来的人、物、信息流通，将进一步辐射带动交通枢纽周边区域城市功能的不断完善，推动“丝路驿站”产业综合体的发展。这种以节点带动场所发展的 PPC 模式，需要深入挖掘“一带一路”沿线地区的地理优势、因地制宜，以提升节点质量为契机，相辅相成完善周边区域，营造产业发展生态圈，推动产业综合体的有序发展。

在吉布提、白俄罗斯等地，招商局在投资谈判中，都要求当地政府形成针对项目的法律框架，以法律形式保证投资者的各种待遇。当前，有不少风险评级机构，无论是实业投资还是金融投资，按照其国别风险指引开展业务确实可规避一些风险。但这些海外国别风险指引并没有上升到国家战略，而且判断标准不一。

“一带一路”是从全球融合的高度提出的倡议，既然是国家倡议，就需要国家推动。特别是在倡议落地的初期，更需要国家的引导。倡议提出三年多来，各方面工作成果显著，在60多个国家和地区得到了积极响应。这些地区和国家涉及40多亿人口，GDP达到23万亿美元。这是任何一个组织和企业都没有办法实现的。

但“一带一路”仅有国家主导是不够的，还需有市场主体的广泛参与，需要国企、民营企业、中外合资企业的广泛参与。这也是下一步的工作重点。市场主体的参与需要有市场化的运作，使各方利益都能得到保证。如果完全出于国家号召，没有市场效益和投资者利益，肯定是行不通的；但由于“一带一路”里面有很多是长期投资项目，前期回报比较低，如果没有政府的资源投入、优惠贷款和其他外汇支持，投资者的利益就无从说起。

逆全球化潮流涌动、贸易保护主义重新兴起。正是在这样的背景下，“一带一路”倡议建设以发展为导向，将国际社会重新引入到关注发展、共谋发展的轨道，向世界阐明“发展是硬道理也是解决全球问题的根本出路”的理念。“一带一路”倡议建设着力推动贸易投资的便利化自由化，6年来，中国对沿线国家直接投资超过700亿美元，积极推动“一带一路”倡议沿线国家基础设施互联互通，为欠发达地区奠定了经济发展的坚实基础，使各国人民公平享有经济增长利益。金融作为现代经济的血液，“一带一路”倡议的金融服务体系也在不断完善，亚投行、金砖银行和丝路基金联同世界银行等传统的多边金融机构共同发挥作用，逐步形成层次清晰、初具规模的“一带一路”倡议金

融合作网络。这些，都为世界经济增长提供着新动力，也为各国发展提供着普惠平衡的新机制。

新一轮国际产业转移已由单纯的资本输出转向以资本为核心带动国际产能合作，中国以境外产业园区为依托，促进技术、标准、融资等相关配套服务整体输出。透过现象看本质，海外产业园区建设在本质上是产业集群形式的对外直接投资（OFDI）。与一般企业单独投资相比，境外产业园区的优势在于进驻园区的企业可以享受到“集群效益”，比如基础设施和配套资源的共享、综合交易成本的降低、技术溢出的创新环境等。建立境外产业园区可以促使企业形成海外产业链优势，通过抱团式海外投资，帮助其获取与东道国政府谈判的更大优势，争取更加优惠的政策，使企业“集中、有序、理性地走出去”，进而降低国际化运营成本和风险。中国与“一带一路”沿线国家合作建设产业园区，既有经济互补、产业互补和形成产业规模经济的意义，也有积极推动东道国的产业集群建设，加快东道国经济社会发展，促进国际产能合作及双边关系发展的重要功能。

对中国企业来说，产业社区其实是产业聚集之所，中国企业走出去与其单打独斗，不如“抱团取暖”，同时，产业园区设立了完备的法律、通关、金融等服务体系，帮助中国企业更顺利地专注在自己的优势上、融入当地经济环境，而不是遭遇“异国窘境”。

对于当地来说，这些产业园区将是一剂强心剂，为当地经济带来新的增长点，推动当地的产业升级，联动提升基础设施、教育、文化等方面的发展。招商局对PPC商业模式的创新，核心在于港口先行、

产业园区业务跟进、配套城市功能开发，进而实现区域联动发展。即以港口为龙头和切入点，以临港产业园区为核心和主要载体，通过硬环境与软环境的同时打造，发展适合东道国资源禀赋的相关产业，然后通过产业发展带动后方城市建设，推动项目在东道国的落地生根。

PPC 开发模式的“中区”还为中外国际产能合作提供一站式服务，以临港的产业园区作为重要载体，打造国际产能合作平台。通过一揽子解决方案（政策、土地、招商、物流），为国内有需求的中小企业抱团走出去，在融入当地社会经济发展的同时，实现招商局、东道国及合作伙伴与利益相关方的共赢发展。

招商局的这种价值链重构过程不同于传统利润最大化下的价值链重构过程，是一种非常特殊的价值链重构路径，这一商业模式的创新不仅为国内基于港口的产业新城开发提供了一个样板，还为全球范围内的区域开发提供了一个“中国方案”和“中国样本”。同时，“一带一路”沿线国家产业园区是“中国成功经验”输出的重要载体，也是风险高、周期长、回报慢的大型投资项目，需要具有敏锐的市场洞察力和足够的风险防范意识，并在实施过程中建立完整的风险防范体系。

通过梳理这 10 个以 PPC 开发模式的境外产业园区，可以发现以下特点：第一，合作进程很艰难。这主要是因为中国“走出去”的时间还比较短，对其他国家的法律、政策、经济、文化等都缺乏深入了解，与当地融合起来比较困难。第二，工业园需要将我国经济发展经验与落地国家和地区的特定经济发展阶段相结合，需要把优秀的要素集中在特定的空间当中，这种融合也需要一个过程。第三，中国基本上是

企业主导，而且是国有企业主导，这需要动员该国方面的力量，形成走出去的合力。第四，这些园区基本是工业园，只有斯里兰卡是一个综合体，除了临港的产业区，还有很多住宅和商业。第五，这些产业园的规模都不大，因为土地是很大的问题，会涉及地方的很多利益，短时期难以解决。这一开发模式系统解决制约东道国产业转移的软硬件短板问题，打造推动“一带一路”国际产能合作的产业发展综合体。

### 一、以价值链重构的 PPC 开发模式成为境外产业园区的重要名片

在国际经济新格局深刻变革、全球新一轮产业转移以及中国对外投资地位演变的大背景下，我国先后提出了“一带一路”倡议和国际产能合作构想。国际产能合作是我国深化与有关国家互利合作和共同发展的重要内容，也是推进“一带一路”等重大经济和外交战略的重要抓手。境外合作园区正在成为我国实现产业结构调整 and 全球产业布局的重要承接平台，这不仅有助于更好地落实“一带一路”倡议，更是国际产能合作的重要载体。

在中国企业对接“一带一路”沿线各国的战略与规划过程中，顺利寻求市场和发展平台至关重要，境外园区建设便起到了先行示范的作用。2014年以来，我国一直非常重视海外工业园区建设，不但在国家间战略对话中多次提到加强园区建设，而且在出访期间，参观其重要的园区几乎成为惯例。从全球贸易和投资的角度来看，作为一种重要的国际投资模式，境外产业园区建设将成为中国向“一带一路”国家

经济发展和命运共同体建设贡献中国智慧、中国方案的重要组成部分。

对外经济合作是中国经济发展的重要组成部分，盱衡全球，放眼世界，境外产业园区是中国特色产业合作的成功模式，已成为我国企业“走出去”的集聚平台和对外投资的重要名片，是实施“一带一路”战略、深化产业投资合作，实现“产业联通”的重要抓手。自“一带一路”倡议实施以来，以“丝路驿站”为代表的产业园区相继成为支持经济、贸易互联互通和产业发展的大平台，尤其是招商局主导的“前港-中区-后城”这种园区开发模式复制过来，打造出了一个较为完善的港口、物流、金融和园区生态圈，成为“一带一路”上商业贸易的交流和互联互通建设的一张“新名片”。

2008年初，国务院发布了《关于同意推进境外经济贸易合作区建设意见的批复》，全面推进境外经济贸易合作区建设。以“政府引导、企业为主、市场化运作”为原则，摸索和实践境外产业园区建设模式。当前，境外产业园区发展已初具规模，进入良性循环的发展轨道。境外产业园区建设创新了对外投资合作新方式，探索建立了比较成熟的模式。

产业园区是改革开放以来我国经济快速增长的重要经验，是“中国模式”的重要特征。伴随着我国“走出去”步伐加快，国内工业园区经验开始向全球复制，影响力和作用不断增强。我国国内开发区建设的成功经验及境外合作区建设所产生的积极影响，合作区建设愈加受到相关国家重视，境外产业园区促进了与所在国在经济、政治、社会、

文化等领域的深入合作，密切双方联系，得到东道国政府和社会民众的认同，成为我国发展模式、管理理念、文化和价值理念等软实力输出的重要渠道和“走出去”的重要名片。

PPC (port-park-city) 即“前港—中区—后城”，是一种价值链重构为特征的园区开发模式，指由一个企业独立地开发、建设、经营、管理一个相对独立的区域，它的核心在于港口先行、产业园区跟进、配套城市功能开发，进而实现区域联动发展。这种生态圈式可持续发展的模式，是以一套以市场化方案来实现城市和园区运营的空间发展模式，实现港、产、城联动，将政府、企业和各类资源协同起来，成为城市或区域转型升级的战略安排。招商局招商局集团以内部价值链重构，再经由内部企业价值链与全球价值链的联结，终于不同维度产业价值链的聚合，形成一种全新的商业开发模式。

价值链重构主要包括价值链集成、价值链连接、价值链聚合三个步骤，整个链条始于企业内部价值链的集成，经由内部企业价值链与全球价值链的联结，终于不同维度产业价值链的聚合。价值链重构学说开辟了传统利润最大化思路。招商局招商局集团对 PPC 开发模式的实践，实证了三种价值链学说的重构路径，揭示了价值链重构的独特作用。

在价值链重构之前，招商局整个招商局集团的价值链形态呈现出条块化和线性化的形态，整个招商局集团的价值链分成交通、金融和地产三大板块，在第一个条块化的价值链板块，招商局集团都按照产业链纵向一体化的价值链重构，贯通了整个产业链，形成了线性的产

业价值链。但这些条块化的价值链彼此几乎没有交集，每个价值链都以单一个体公司的开工能与市场竞争，彼此鲜有交集。

“转型升级引领者”是招商局价值链集成的直接动因，2010年后，招商局成为万亿体量的巨无霸企业招商局集团，资产体量大、指标基数高企，2008年世界金融危机后，整个招商局集团在探索新路径，以引领破局的业务增长压力，同时，招商局集团业务板块之间，涉及交通运输、物流、金融等多个领域，然皆各个为战，一直未形成资源整合。

在“转型升级引领者”这一目标的推动下，招商局主要通过建立支点、构建内核、内部嫁接等思路对招商局集团内部的价值链进行了重构。所谓建立支点，就是在PPC商业开发模式中，选择了内部价值链的“港口”这一内核，招商局集团围绕港口业务“构建内核”，搭建内部价值链不同接点的聚合平台，为内部的公路、航运、物流板块在中区平台（围绕港口建立的产业园区）上进行聚拢，提供价值链的重构载体。

价值链重构是一个系统工程，其中内部嫁接指招商局集团在为内部价值链重构“构建内核”后，招商局集团利用港口作为交通枢纽所带来的物流、人流、信息流，提升内部价值链关键节点质量为契机，推进招商局集团内部不同业务板块以“港口”为支点，向“中区平台”——这一价值链重构载体进行聚集，最终实现招商局集团内部价值链的嫁接和优势叠加。

通过内部的价值链重构，实现了招商局招商局集团不同板块之间的雁形结构和业务闭合，即内部价值链各板块以雁形结构抱团出海，招商局集团内部价值链的不同接点实现了有机接合、清晰定位、侧重分明，优势正向叠加，形成完整闭合，从而产生 1+1 大于 2 的效果。

招商局招商局集团在完成内部价值链集成后，将企业内部价值链与外部社会需要进行对接和联结。招商招商局集团以“伟大复兴的贡献者、社会进步的推动者、国际合作的对接者”自许，将自身视为国家“一带一路”倡议的天然执行者，致力于为中华民族伟大复兴贡献自身力量（伟大复兴贡献者），以鸟瞰战略视野，提前预判吉布提、白俄罗斯等节点在“一带一路”倡议中的战略价值和这些地区在经济社会滞后的现状，在推动所在国经济社会发展的动因下（社会进步推动者），通过国际产能合作进行对接、国内业务打包输出等全球价值链重构（国际合作对接者），将招商局集团内部价值链与外部社会经济需要和发展诉求进行有效联结，完成了招商局集团内部价值链与全球价值链的对接。

招商局通过价值链导入、共享等价值链重构手段，实现企业内部价值链与全球价值链的对接，通过与东道国的合作，把招商局的价值导入行动（价值导入），在这一过程中，通过组建丝路银行、丝路驿站，分设资产公司和运营公司，实现了招商局集团与东道国政府、企业和居民的价值链共享。

招商局通过价值链导入、共享等价值链重构等价值链重构行为，实现企业内部价值链与全球价值链的对接，综合东道国实际需求及各个拥有的优势，实现了产业赋能，在“一带一路”沿线关键节点国家，形成了集贸易往来、商品集散、金融服务、资源配置为一体的产业发展综合体，与东道国共同形成了全球价值链联结闭环。

在完成价值链联结后，招商局招商局集团在全球范围和更高维度上，形成了价值链的重构——不同维度价值链的聚合，“集聚整合创新者”是招商局实施价值链聚合重构行为的动因，在这种动因下，招商局集团推动了不同维度，不同业务板块的价值链重新组合，加快外部资源集成和内部资源深度融合，提高了资源集聚水平和配置效率。

在价值链聚合中，招商局集团从横向、纵向、虚实各个不同维度进行了价值链重构，将不同的利益主体聚合于招商局集团内部的价值链中，在纵向方面，招商局集团围绕“前港—中区—后城”打造港口或产业集聚区，带动综合交通、港口开发、园区开发、物流、地产、金融等业务板块以雁形结构次第出海。同时，招商局集团推进了PPC商业模式的平台功能，和企业“走出去”进行衔接，将以港口为核心的PPC模式园区，成为“走出去”企业重要聚集地和平台，从而推进了领头雁企业的上下游集聚发展、园区化经营方式，带动国内产能过剩的产业，抱团出海，集群式发展，共建、共享“PPC”模式园区。

在横向方面，招商局注意已形成的价值链与其相关的产业，形成价值链的横向关联，通过创新价值链的关联，筹建了丝路驿站、丝路银行，为园区内的企业，提供资本服务，从而在产业链、贸易链和创

新链之间，建立走横向关联。通过一系列价值链的重构工作，招商局集团使横向、纵向、虚实等不同板块、不同维度的产业链、资金链、贸易链、创新链，以“价值链聚合”为中心，融合了内部的资本与产业，形成了类似莱茵模式的企业、产业及金融共生、共荣的伙伴关系，构建了一个完整的商业生态圈，与东道国形成了利益共同体、命运共同体和责任共同体。

## 二、招商局在“一带一路”丝路驿站上的雁形方阵

“一带一路”倡议沿线国家大多基础设施落后，尤其是交通不便，这给中国企业参与建设提供巨大机遇。东非铁路网起始段肯尼亚蒙内铁路竣工通车，中泰铁路一期工程进展顺利，中老铁路首条隧道全线贯通，匈塞铁路、卡拉奇高速公路等项目进展顺利。为解决口岸拥堵问题，将推进西线南部通道，以及经立陶宛、拉脱维亚、乌克兰、跨海运输等中欧班列新通道测试运输。在成都、重庆两地继续保持班列运营数量上的领先地位的同时，郑州、武汉、沈阳等地正逐渐成为陆路对欧贸易的新窗口。除了陆路运输以外，海运和空运的承载量也在不断扩大。将海南打造成海上丝绸之路中转航空枢纽，也将以上海为桥头堡，做好海铁联运的工作。

“一带一路”倡议让更多国内优质企业走出去，对外开展合作，并成为中国对外展示自身发展的一张张“名片”。作为中国率先走出国门、最早探路“一带一路”的汽车制造商，奇瑞产品的第一次出口地区就是“一带一路”沿线国家叙利亚，此后，奇瑞在“一带一路”沿线的乌克兰、俄罗斯、伊朗和埃及等国家陆续布局。目前奇瑞已覆盖“一带

一路”沿线的 46 个国家，“一带一路”沿线国家的销量已占奇瑞出口总量的 80% 以上。除奇瑞汽车外，其他自主品牌如吉利汽车、长城汽车、力帆汽车等知名自主品牌汽车制造商也在“一带一路”沿线国家多有布局。如吉利汽车于 2018 年 2 月 27 日在莫斯科发布了新款博越车型，这款车由吉利白俄罗斯工厂生产，是中国与白俄罗斯的首个汽车合资项目，成为中国制造又一张“名片”，向全世界展示了中国制造业历经蜕变之后的全新面貌。华为手机，更是成为一张极其靓丽的名片。尽管美国一再打压，但华为名声、地位在全球更加突出。其 5G 技术引领全球经济社会的繁荣发展，手机市场占有率稳步提高。

产业园区是目前我国产业优势落地“一带一路”沿线的有效手段。产业园区经贸合作重要性主要有以下四方面：其一，深水港口战略卡位，即打通“一带一路”海上通道，确保战略性资源的重点卡位；其二，产业园区深耕合作，即通过产业园区平台进行经贸合作和文化交流合作；其三，产业合作平台，为产业进行互通交流，搭建平台；其四，合作中深化外交，即通过境外经贸合作区进行商务、政务方面交流沟通，通过解决一带一路经贸问题增进中外沟通交流，增进友谊。

“一带一路”倡议，使得我国相关金融机构支持“一带一路”的境外金融战略逐步升级，多措并举构建资金来源广、配置效率高、投资收益有保障的投融资平台和机制，不仅有利于中国企业走出去，更为金融机构自身的发展创造了新的机遇。截至 2018 年 6 月末，中国银行在“一带一路”沿线累计跟进重点项目超过 600 个，提供授信支持约 1159 亿美元。另外，在支持“一带一路”倡议沿线项目方面，中行滚动

开启 2018 年至 2020 年新的三年计划，中国银行“一带一路”倡议金融大动脉的构建已初见成效。来自中国出口信用保险公司的信息显示，我国政策性信用保险覆盖面进一步扩大，去年承保金额首次突破 5000 亿美元，达到 5246 亿美元，同比增长 11%。其中，海外投资保险实现承保金额 489 亿美元，同比增长 15%；短期出口信用保险实现承保金额 4128 亿美元，同比增长 10%。全年支持企业面向“一带一路”沿线国家的出口、投资、工程承包业务，累计承保金额达 1298 亿美元，同比增长约 15%。

“一带一路”沿线境外园区是由中外两国政府推动、国内企业主导、与“一带一路”沿线国家和地区合作建设或参与建设、基础设施较为完善、产业链较为完整、产业特色鲜明、辐射和带动能力强的各类经贸合作区的统称。建设境外园区，是我国深入推进“一带一路”建设和国际经贸合作、促进与沿线国家经济深度融合和互利共赢的重要平台。在世界百年未有之大变局背景下所诞生的“一带一路”倡议的创举，既是生产方式、生活方式、思维方式的有机结合，在这一大背景下，招商局举全力布局海外，形成了在“一带一路”沿线的雁行出海的矩阵。

招商局是一家业务多元的综合企业，目前，招商局业务主要集中于交通(港口、公路、航运、物流、海洋工业、贸易)、金融(银行、证券、基金、保险)、地产(园区开发与房地产)三大核心产业，并正在实现由三大主业向实业经营、金融服务、投资与资本运营三大平台转变。到 2020 年初，招商局在 37 个国家和地区设立境外实体企业 142 家，

已经形成了遍布五大洲的港口、物流、产业园区及金融服务网络，其产业发展与“一带一路”倡议高度契合。作为“一带一路”建设的天然执行者，招商局港航起家，嫁接物流强项产业，并依托这两大基业，实现了“一带一路”海上、陆地的同步发展，形成了完整的闭合。

近年来，招商局招商局集团积极响应国家“一带一路”战略倡导，“前港、中区、后城”的 PPC 模式已成功在海外复制。“前港、中区、后城”模式率先在招商系在海外第一个项目——斯里兰卡科伦坡国际集装箱码头项目复制成功，并升级为具有全链条商贸生态的“丝路驿站”，继而开始在白俄罗斯中白工业园区、吉布提自由贸易区等“一带一路”项目上进行推广。

“丝路驿站”即围绕国家“一带一路”战略，在沿线国家，构建以企业为主体，以港口、空港内陆无水港等交通枢纽为依托，集航运综合信息服务、商品展示交易、国际商品物流集散、跨境清结算、出口加工园区、跨境通关服务和营销网络于一体的综合服务平台，使之成为对内拉动经济发展，对外深化合作，促进贸易增长的重要抓手。

招商局集团在“走出去”的过程中，发挥自身优势、坚持创新探索，实现了“一带一路”倡议的落地生根、开花结果。招商局在“一带一路”沿线国家和地区的重要点位初步形成了较为完善的港口、物流、金融和园区网络，多个海外项目取得了标杆式成就，获得了国家领导人的高度评价。招商局在集成“中国经验”开发海外市场、复制蛇口“PPC 模式”过程中，既是产业资源的集聚者，也是海外平台的搭建者。

“一带一路”倡议提出以来，得到了沿线国家的积极响应，已经成为中国与发展中国家合作的重要平台，将刺激整个亚洲乃至全球经济增长，对未来经济社会发展产生深远影响，也将给中国企业“走出去”带来难得的发展机遇。“一带一路”沿线涵盖了全世界的 60 多个国家，覆盖 44 亿人口，经济规模达 21 万亿美元，占全球 GDP 的 1/3，市场容量和潜力巨大。沿线国家整体经济基础薄弱，政府财政力量有限，基础设施普遍落后；同时，政府效率、金融环境、产业配套等软环境整体也较差。因此，这些国家纷纷将加快工业化作为国家战略，对于承接招商局集团优势产能转移、融入全球价值链体系具有强烈愿望。这些给中国企业拓展国际市场提供了广阔的空间。

当前，全球经济恢复乏力，即便是发达国家，企业经营也面临困难，并因此产生了一些战略性资产的收购兼并机会；而“一带一路”沿线新兴市场国家(地区)则因基础设施较为落后，经济波动较为频繁，政府财政压力和套现需求更大，同样带来一些基础设施，特别是战略性资产的私有化和企业兼并收购机会。这些，都为中国企业海外发展创造了条件。

促进中国企业“走出去”的转型升级，主要应包括三个方面：由承揽工程项目和收购资源向投资、建设、经营并重转型；由“机会触发式”参与向以战略导向型理性参与转型；由短期获利型向长期经营持续发展转型。在转型升级的过程中，不仅要输出中国的产品和工程建设等服务，而且要输出中国的优势产业和中国三十年改革开放的经验，发

展“扎根当地、立足长远、综合开发、造福社会”的投资和运营项目，与当地国家成为真正的命运共同体。

从主业来讲，招商局是港航起家；从新的业务版图来说，物流又是强项。招商局依靠这两大基业，实现了“一带一路”海上、陆地的同步发展，并进一步形成完整的闭合。招商局在“一带一路”倡议提出后，主要在以下重要节点进行了强化布局。在 21 世纪海上丝绸之路上，招商局重点推动港口的发展。招商局的全球港口网络涵盖了 18 个国家的 46 个港口，总投资逾 20 亿美元。这些港口大多位于“一带一路”沿线国家的重要点位，其中关键的港口有：服务于印度洋主航道的斯里兰卡科伦坡港与汉班托塔港，位于红海南大门曼德海峡的吉布提港，服务非洲市场的尼日利亚庭堪码头，西非中转枢纽的多哥洛美码头，以及土耳其昆波特码头等。

此外，招商局港口通过收购法国 Terminal Link (TL) 49% 的股权，将招商局集团的港口网络进一步向欧洲、地中海地区辐射。目前，招商局集团们还在积极推动立陶宛克莱佩达港、俄罗斯扎鲁比诺港、印尼雅加达港、坦桑尼亚巴加莫约港口及特区等项目。下一步招商局集团们将继续完善东南亚、南亚、中东、非洲、欧洲及波罗的海的布局，形成完善的海上丝绸之路港口网络。

为满足“丝绸之路经济带”快速发展的投资和贸易需求，招商局全面推动了中欧物流大通道建设，开通多条中欧班列，打通了中国经中亚五国、俄罗斯、白俄罗斯至欧洲各国的物流运输干线，包括长沙—汉堡/杜伊斯堡、东莞石龙—杜伊斯堡、南京—莫斯科、兰州—明斯

克、德国—合肥等班列线路。2019年，上述线路的运量超过4万标准集装箱，市场占有率超过28%。此外，招商局还进一步加强了中欧物流大通道沿线物流网点建设，在重庆、成都、武汉等中欧班列线路上均设有物流服务网点，并具备了较强的物流服务能力，拥有了中欧物流大通道上关键节点的资源。

从港口网络到物流通道，招商局在“一带一路”建设中，“陆上”和“海上”齐头并进，“一带”和“一路”统筹发展，并在波罗的海地区实现了“一带”和“一路”的交汇，在业务体系上形成了闭环。经过不断探索、实践，结合招商局在蛇口的发展经验，招商局集团们创造性地提出了在“一带一路”沿线复制“PPC”(即 Port-Park-City, 港口-工业园区-城市)核心商业模式。

“所谓“前港”，是指新建港口或升级已有港口，包括水港、空港、陆港，是个交通枢纽的概念;所谓“中区”，是指依托港口发展或者与港航物流密切相关的产业园区，如临港工业区、出口加工区、自由贸易区、保税港区等，是连接“前港”和“后城”的纽带和主要载体;所谓“后城”，主要是指支持和服务港口及产业园区的配套居住和商业。“PPC模式”的核心在于港口先行、产业园区跟进、配套城市功能开发，进而实现区域联动发展。近3年来，招商局先后在白俄罗斯、吉布提、多哥等国复制“蛇口模式”，取得了良好效果。

“一带一路”倡议经贸合作下的中国—白俄罗斯工业园、埃及苏伊士经贸合作区等也都陆续建成。在重大项目方面，各项合作正扎实推进。招商局在“一带一路”的战略部署一是巩固亚洲，这是招商局“一

带一路”的关键，斯里兰卡科伦坡港与汉班托塔港就是海外核心，是海外母港，未来亚洲还会陆续新建港口。二是完善非洲，在吉布提、多哥、尼日利亚、坦桑尼亚等非洲国家多点发力。三是拓展美洲，招商局集团将进一步拓展在巴西、墨西哥等地的项目。四是突破欧洲，招商局集团通过收购法国港口公司，间接控股欧洲地区的港口，以推动在欧的布局。

### 三、PPC 模式在招商局海外投资中的作用

世界大势，正面临着百年未有之变局，放眼全球，盱衡世局，就“多国多港”战略而言，中国公司参与到相关 10 多个国家和 20 多个港口建设之中。比如，巴基斯坦的瓜达尔港口建设进展顺利，瓜达尔港经济开发区第一期建设基本完成；缅甸的皎漂港建设已开工；斯里兰卡的汉班托塔港和科伦坡港口新城建设回到正轨；非洲的吉布提港口项目顺利进行。

随着“一带一路”区域和范围的而扩大，各国经济发展水平差异较大、地缘政治复杂，基础设施从数量到质量上参差不齐的情况将进一步凸显。沿线国家间的贸易投资自由化水平还比较低，自由贸易区协定自由化、便利化程度整体较低，沿线国家经济合作的关税及市场壁垒等问题矛盾还比较突出。因此，在战略对接、规划对接、政策对接基础上，必须全面加强能力对接和能力建设，充分利用来自“一带一路”相关国家的最佳实践经验，帮助一些相对落后国家解决监管障碍、基础设施投入不足、知识技能和人力资本短缺等方面的障碍，提升要素生产效率，扩大经济发展潜力，缩小内陆与沿海国家之间的差距，

减少区域间的不均衡，将“一带一路”真正打造成为更加普惠、更加包容、更加可持续的国际多边增长合作框架。

招商局的“PPC 模式”来源于蛇口，其优势就在于建立了一个完整的生态圈。无论是发达国家还是发展中国家，港口都聚集了当地大部分资源与人口，也是该国经济核心地区，因此建立港口的地方大都会有城市建设和园区建设任务，这是“PPC 模式”的基础。而“PPC 模式”既可以是完整生态圈，也可以部分实践，如“PP 模式”。有些国家经济刚开始发展，人口数量、产业规模达不到城市状态，仅建港口也可以。吉布提自贸区是招商局将“PPC 模式”复制到海外的重要试点。通过充分发挥吉布提的地缘优势，招商局正在将吉布提由一个贫穷落后的小国逐步打造成集区域航运中心、贸易物流中心、金融中心为一体的“东非蛇口”；与此同时，吉布提也将成为中国企业向东非市场发展的承接地带。

过去 30 年里，全球产业转移带给中国发展的机会，中国发展了劳动密集型的制造业，而沿海地区和东南地区的开放也带动了整个中国的经济。而从 2006 年左右开始，珠三角的大批纺织、服装、玩具等制造业企业开始向海外转移，也是从那时起，招商局意识到新一轮产业转移将会发生，这就有三个主要的产业转移地区：东南亚、南亚地区以及非洲地区。而在港口和产业园区建设完后，将进行城市化改造，这就在皎漂完整复制了一个“蛇口模式”。

这种模式具备可复制性，首先是港口建设。招商局在港口方面世界第三，已经在 19 个国家建设了 50 个港口，像吉布提的港口就规划建设成东非地区最大、最现代化的港口。PPC 模式在项目初期，就注重与东道国的共商合作，综合东道国实际发展需求、各自优势，从顶层设计角度提出园区的预见性的制度供给和政策诉求，以前港-中区-后城发展模式为基础，结合当地实际需求，为项目规划了覆盖 PPC 涉及的物流、金融、园区开发运营及房地产等环节，从顶层设计层面将其打造成为集贸易往来、商品集散、金融服务、资源调度为一体的产业发展综合体。

作为投资者来说，实施“PPC 模式”需要有发展生态圈、构建全产业链板块的业务能力。招商局主业涉及综合交通、港口开放、物流、房地产、金融等多项业务，是全产业链招商局集团，有能力驾驭“PPC 模式”。比如作为“一带一路”重点项目的中白俄罗斯工业园，招商局在园内直接投资 5 亿美元，建设中白商贸物流园，并制定了以打通白俄罗斯出海口为战略目的、以港口为龙头的综合物流体系的战略规划，努力将其打造成商品展示交易中心、物流集散中心、出口加工中心、通关综合服务中心、跨境人民币结算中心。

“PPC 模式”具有强大的平台功能，它为中国企业“走出去”，以及中国产业国际合作的发展提供了平台。“PPC 模式”需要有产业聚集能力、招商能力的投资者。招商局在吉布提、斯里兰卡项目规模很大，

仅仅依靠招商局自身产业是不够的，需要有更多的企业参与到这个平台之中，而招商局也有这种招商能力。所以，到海外复制“PPC 模式”，需要企业具备品牌影响力、业界号召力以及一定的掌控能力，招商局恰好具有这些方面的优势与经验。

招商局业务集中于交通、金融、地产三大核心板块，旗下细分产业多达十几个，不同的产业都有各自的灵魂业务与生态圈。从内部来说，招商局提出了“以传统主业为灵魂、以跨界为躯干、以互联网为筋骨”的发展理念。“PPC 模式”的灵魂就是港口。招商局集团们鼓励港口业务作为“一带一路”国际化的领头雁，先行一步，希望海外“PPC 模式”以雁形出海阵势，带领以港口为核心的生态圈落地发展，招商局集团地产、物流、金融等产业也同步跟进。

以招商局参与的吉布提港口建设为例。就招商局内部而言，旗下二级公司跨界设立合资公司开发园区，其中地产公司为大股东，港口公司入股；在园区物流方面，招商物流又作为牵头单位，港口、园区公司入股设立实体。如此一来，招商局出海既有领头雁，也有团队，既保持了专业优势特点，也顾及了各方的经济利益，在内部形成了一个雁形出海的模式。

从外部来说，招商局跨界联手。目前，招商局已与国际知名的跨境清算机构亿赞普招商局集团签署了全面战略合作协议，双方将在国

际港口联盟、丝路驿站、及沿“一带一路”部署清/结算组织等领域，深入展开全方位的合作。在国际港口联盟方面，双方通过互联网信息化大数据平台，联通全球大的国际港口，形成全球大港口联盟体；同时，双方计划在非洲、独联体、中东、中亚等地区部署丝路驿站，形成片区性核心贸易、金融中心，助力中国贸易全球化。

当前，招商局集团们在雁形出海方面，各业务板块都有各自任务，但没有形成资源整合。为促进招商局集团招商聚集能力，帮助更多的中国企业“走出去”，招商局计划专门成立一家市场营销公司，按照市场化机制联合、组织、推动更多的中小企业“走出去”，走到招商局集团们的园区去。

“一带一路”是中国全球融合的国家倡议，就需要国家推动。特别是在倡议落地的初期，更需要国家的引导。倡议提出三年多来，各方面工作成果显著，在 60 多个国家和地区得到了积极响应。这些地区和国家涉及 40 多亿人口，GDP 达到 23 万亿美元。这是任何一个组织和企业都没有办法实现的。

但“一带一路”仅有国家主导是不够的，还需有市场主体的广泛参与，需要国企、民营企业、中外合资企业的广泛参与。这也是下一步的工作重点。市场主体的参与需要有市场化的运作，使各方利益都能得到保证。如果完全出于国家号召，没有市场效益和投资者利益，肯

定是行不通的;但由于“一带一路”里面有很多是长期投资项目,前期回报比较低,如果没有政府的资源投入、优惠贷款和其他外汇支持,投资者的利益就无从说起。所以说,要使各方按照市场要求,既能达到宏观目标,又能达到投资效益,整体难度是比较大的,但必须要找到这样的路子。

“一带一路”在市场推进过程中,要发挥不同市场主体的各自优势。就央企而言,在“一带一路”建设中,一是政治责任,责无旁贷;二是央企有自己的实力。“一带一路”重要的基础设施,其投资规模大、投资时间长、投资前期收益比较低,完全利用市场力量很难实现。在这些项目中,让国有企业承担起主要责任,既能发挥其自身实力的优势,也是其应尽的义务;民企最大的特点是机制灵活,参与“一带一路”可解决投资门槛、投资障碍等问题,对于“民心互通”很有帮助,可以参与文化传播。央企和民企二者“走出去”可采取混合所有制,发挥各自特点,优势互补。

#### 四、PPC 开发模式境外产业园成为国际产能合作的平台和载体

当今世界正面临百年未有之大变局,和平赤字、发展赤字、治理赤字成为摆在全人类面前的严峻挑战。“一带一路”倡议以“共商、共建、共享”为原则,以构建人类命运共同体为核心理念,以“五通”为重点内容与路径,赋予了经济全球化新的内涵。6年来,降低发展成本,提高发展收益,分享发展机遇,各方合作共识不断增强,“一带一路”倡议加快了国家间、区域和次区域之间发展战略深度对接,正越来越成为顺应新型经济全球化发展的重要平台,为世界经济注入持

久增长的内生动力，对全球产业分工模式与国际经济格局产生广泛而深远的影响。

我国“走出去”企业往往对国外政治制度、政策法律、语言文不熟悉、不适应，而临工业基础设施薄弱、产业配套差、水电路等外部配套条件不足等诸多困难，实践证明.境外合作区对于促进中资企业特别是中小企业“走出去”作用明显。合作区为我国企业“走出去”搭建公共平台，积极拓展海外发展空间，为发挥产业集群和投资规模效应效益创造了条件，实现互补协同、共同抵御风险，对推动中资企业“走出去”具有较强的带动作用。

建立境外综合公共服务平台，完善公共体系建设。合作区为入区企业提供高效、高水平的园区管理服务，搭建企业集群式国际化发展的平台。合作区建立规范园区管理制度，增强园区团队建设，为入区企业投资运营提供政策法律咨询、优惠政策申请、投融资服务、商业注册、规划设计咨询、物流清关等“一站式”服务，解除了企业后顾之忧。

“一带一路”倡议的实施，推动了我国企业加速、加力、加大规模走出去的步伐，我国经济由传统产品输出转向产业输出的新阶段。但由于“一带一路”区域经济发展水平低、基础设施差、产业配套能力弱、政策变动大，加之国内企业“走出去”的时间短、国际化经验不足、产业协同效应不强，显然境外产业园区是当前承载我国企业海外发展的占优选择。

一是园区通过完善的服务体系，为企业提供政策咨询、申请注册、货物清关等“一站式”服务，可以解除企业的后顾之忧；二是园区提升了当地基础设施水平和产业配套能力，可实现企业“拎包入住”，降低了企业投资成本和经营难度；三是园区通过发挥政策集合、企业集聚、服务集成，吸引配套企业聚集建设和上下游产业链条发展，形成产业集群效应和规模效应，为当地经济注入了发展动力，更容易获得沿线国家政府的支持，降低了海外投资风险。

完善基础设施条件，节约企业自身基建大量投资，集中精力从事主业经营合作区主要负责园区“七通一平”等基础设施建设，同时进行配套服务用房以及工业厂房“孵化器”等建设，为中小企业入驻开展生产创造良好的“微观环境”，克服了外部配套条件制约，降低了企业建设成本和难度，缩短了投资周期。

帮助企业“集体出海、抱团取暖”，有效增强了应对风险的能力，有利于争取所在国优惠政策合作区改变了企业各自为战的局面，实现抱团出海，加强了对外投资企业对当地政府、社会整体影响力，提升了话语权，形成了“避风港”，有效抵御了可能的政局动荡、社会安全和政策变动等风险。例如，埃及苏伊士经贸合作区在 2011 年埃及爆发“1.25”动乱后，通过危机公关，协调埃及军方和当地土著居民守卫园区，中埃两国员工同心协力，确保了合作区在社会动荡期间未遭受任何人员和财产损失。此外，合作区搭建政策平台，形成合力，增强与当地政府谈判能力，有益于争取更有利的优惠政策。例如，中国匈牙利宝思德经贸合作区通过引入更多的企业，有效促进当地业和经济发

展，将有更多筹码为合作区争取税收、电力和天然气供应等方面的优惠条件。

形成产业平台，实现产业聚集。境外合作区是中资企业的集聚平台、服务平台和政策平台，具有较强的招商能力。在产业配套不完善的国家和地区，境外合作区有助于促进区内中资企业的上下游整合，实现集群式投资和链条式发展，形成规模效应。截至目前，我国境外合作区带动 2000 多家中资企业“走出去”，约占我国境外直接投资企业总数的 10%，带动企业对外投资达 95.5 亿美元，带动就业近 3 万人，初步形成了化工、轻工纺织、建筑建材、机械电子、矿产资源利用、农林产品加工等产业聚集。

境外产业园区的发展有力地促进了当地经济的发展，履行了社会责任，树立了中国企业负责任形象，巩固和深化我国与相关国家友好关系。据不完全统计，截至 2015 年底，合作区累计实现产值超过 400 亿美元，累积缴纳税费超过 14 亿美元，创造就业岗位超过 15 万个。合作区还通过积极参与社会公益活动，如赞助修建市政道路，援建校舍、图书馆和体育文化设施，捐助公益基金，组织语言和技能培训及文化交流活动，金额超过千万美元，在所在国政府和社区民众中树立了良好口碑，得到社会舆论的好评。

贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，以调整经济结构、加快转变经济发展方式为主线，加快改变我国在国际分工、全面参与全球价值链，提高我国产业在全球价值链中的地位，是我国在世界经济深度转型调整期的重大机遇和挑战。全球金融危机

后，世界经济格局深度调整，全球进入新一轮产业调整期，以中国为代表的新兴经济体成为全球经济增长的新引擎，在全球治理中拥有更大的话语权，使中国具有在全球范围内谋求自身国家利益的更多机会，为我国企业“走出去”提供了新的机遇和更广阔的发展空间。

“一带一路”倡议得到沿线国家积极响应，已成为兼顾各方利益、反映各方诉求的共同愿望。加强与“一带一路”沿线国家间的产业投资合作，是实现我国与沿线国家经济深度融合、强化我国利益存在的重要纽带，也是当前促进我国产业结构转型升级的重要路径。在2015年初“一带一路”建设工作领导小组成立会上，张高丽副总理提出“要把握重点方向，陆上依托国际大通道，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造若干国际经济合作走廊”。

2015年5月，国务院发布《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》，提出“积极参与境外产业集聚区、经贸合作区、工业园区、经济特区等合作园区建设，营造基础设施相对完善、法律政策配套的具有集聚和辐射效应的良好区域投资环境，引导国内企业抱团出海、集群式‘走出去’”。境外合作区作为“创新商业运作模式”，受到国家高度重视，在对外投资合作中发挥重要作用，将大力推动发展，境外合作区大有可为。

基础设施互联互通是“一带一路”建设的重中之重，但如果缺乏产业基础作支撑，发展基础设施建设将难以跨出实质性步伐。扎实推进产业投资合作不仅可以使“一带一路”的沿线国家对基础设施建设产

生迫切的现实需求，还可以为基础设施互联互通建设提供可持续的动力保障，实现以点带线，从线到面的“一带一路”全方位战略布局。

在大湄公河次区域经济走廊(GMS)以 PPC 开发模式进行产业园区经贸合作重要性主要有以下四方面：其一，深水港口战略卡位，即打通“一带一路”海上通道，确保战略性资源的重点卡位；其二，产业园区深耕合作，即通过产业园区平台进行经贸合作和文化交流合作；其三，产业合作平台，为产业进行互通交流，搭建平台；其四，合作中深化外交，即通过境外经贸合作区进行商务、政务方面交流沟通，通过解决一带一路经贸问题增进中外沟通交流，增进友谊。柬埔寨地处东南亚交通枢纽，具有重要的区位优势“一带一路”下中柬合作新典范——西哈努克港经济区优势是“21 世纪海上丝绸之路”重要的沿线国家。

“一带一路”战略的实施，是以资源型产业和劳动密集型产业为重点，在沿线国家发展能源在外、资源在外、市场在外等产业，通过带动产品、设备和劳务的输出，在更广阔的空间进行产业结构调整，延伸产业链和提升产业链价值，优化产能布局，促进国内产业结构调整升级。

“一带一路”沿线国家大多处在工业化进程初期，劳动力资源丰富，市场潜力较大，具有接受外来投资的强烈愿望。产业投资合作通过促进现代制造业、服务业、现代农业等相关产业在沿线国家集聚发展，实现本土化生产，在降低生产成本的同时，帮助东道国增加就业和税收、提升工业化水平。深化与沿线国家在产业间、产业内、产品

内的专业化分工，会使各方充分挖掘产业合作空间和领域，从而使我国与沿线国家合作更加紧密，利益更加融合。

“一带一路”沿线国家和地区大多处在工业化进程初期，市场潜力巨大，吸引外资意愿强烈。“一带一路”沿线国家和地区覆盖近 44 亿人口，经济总量约为 21 万亿美元，分别达到全球总量的 63% 和 29%。1990-2013 年期间，沿线 65 个国家对外贸易、跨境直接投资年均增速分别达到 13.1 和 16.5，高于同期全球平均水平，总体保持了较强的贸易竞争力和引资优势。

推动“一带一路”沿线合作区建设时机已成熟。据初步统计，目前我国企业在外建设的合作区有 75 个，吸引了 1400 多家各类企业入区（包括很大一部分外资企业），带动入区企业累计投资超过 100 亿美元。75 个合作区中有 53 个位于“一带一路”沿线国家，充分发挥了以点带而的推动作用。

我国应充分利用和发挥境外合作区建设的成功经验和模式，重点推动“一带一路”合作区的建设，深化与沿线国家的产业合作，促进高效、顺畅的区域价值链连接，使我国与沿线国家合作更加紧密，利益更加融合。通过产业通，带动道路通、政策通，从根本上促进贸易通、货币通，最终实现民心相通、和谐发展、合作共赢。

在上述基础上，重新厘清境外合作区发展战略与布局规划的发展思路，从更高层次、更大规模的要求来看，需统筹考虑“一带一路”沿线国家发展诉求、合作意愿、资源禀赋、投资环境、产业基础条件等，体现产业衔接、产能互补的推进理念，按照因地制宜、分类施策、充

分发挥所在国比较优势的基本思路，战略性布局规划境外合作区发展，进一步明确合作区建设的重点国别和主导产业，引导园区合理布局、有序发展，避免恶性竞争和同质化发展。

境外产业园区的发展目标应坚持贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，密切结合国内产业结构调整，进一步加大政策支持力度、扩大合作区规模、优化海外布局，形成一批国际产能与装备制造合作基地，能源资源综合开发利用基地，农业资源生产加工基地，商贸物流节点体系，技术创新与研发基地，建成一批产业聚集、服务全面的海外发展平台，更有效地利用两个市场、两种资源，推动技术、标准国际化。

投资建设境外产业园区是“一带一路”下产业走出去的重要模式创新。国务院发布的《中国制造 2025》中提出：“在有条件的国家和地区建设一批境外制造业合作园区”，“坚持政府推动、企业主导，创新商业模式，鼓励高端装备、先进技术、优势产能向境外转移”。国家发改委、外交部和商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中提出，“根据‘一带一路’走向，陆上依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国 - 中亚 - 西亚、中国 - 中南半岛等国际经济合作走廊”，“探索投资合作新模式，鼓励合作建设境外经贸合作区、跨境经济合作区等各类产业园区，促进产业集群发展”。很显然，上述两个国家层面的重要文件，都明确将境

外产业园区作为我国未来产业走出去和“一带一路”建设的重要模式。这一重要的国家战略部署，无疑是通盘考虑、深谋远虑的结果。

境外产业园区的布局规划构想以“一带一路”为主线，完善周边地区园区布局，扩大园区规模，提高园区发展水平，深耕非洲，突出重点区域国别，拓展中东欧地区，积极进入发达国家，有重点、有层次、有选择地推进和引导合作区建设和发展。

六大经济走廊是中国与“一带一路”沿线国家一道规划的经济发展带，分别是中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊。在境外产业园区的布局中，蒙俄地区结合俄罗斯远东及西伯利亚地区、蒙古丰富的森林资源、矿产油气资源和农业资源条件，结合东北地区老工业基地振兴规划，重点布局资源加工利用型园区和农林产品加工园区，一方面建立稳定、可靠的资源来源(原料及半成品)供应渠道，保障我国战略资源供应安全，另一方面实现境内(东北地区)境外(蒙俄边境地区)产业互动，建立跨境国际产业链。

六大经济走廊的支点在在口岸上，即 PPC 开发模式的交通枢纽的核心，南亚地区地处世界枢纽地位，可结合我国在南亚地区港口建设和运营的有利条件，相对低廉的劳动力成本，重点布局临港生产加工型园区.开发潜力市场，重点推动轻纺、建材、机械、电子、化工等国际产能合作。

澜湄合作是中国-中南半岛经济走廊的核心，中国-中南半岛经济走廊是“一带一路”倡议六大国际经济走廊之一，以泛亚铁路网、亚洲公路网、国际陆港网为依托，以昆明为起始点，连接南宁，以沿线经济中心城市和口岸为节点，联通中国、越南、老挝、缅甸、泰国、柬埔寨、马来西亚等国家，抵达新加坡，是连接中国和东南亚、南亚地区的陆海经济带。中国-中南半岛经济走廊“伞翼结构”互联互通规划方案是由四条主伞骨铁路通道、三条支伞骨公路通道、两条横向伞骨通道、三条陆水联运通道组成的“4323”网络，将有效衔接孟中印缅经济走廊、东盟互联互通总体规划、大湄公河次区域经济走廊(GMS)、西南亚南亚与东南亚互联互通规划、亚洲区域互联互通合作方案等区域物流网规划，突出以铁路为骨干、以澜湄合作为核心，充分体现了“一带一路”国际经济走廊的中国方案特点。

中南半岛与中国在境外经贸合作区建设方面，中马“两国双园”项目建设顺利推进，钦州园区 7.87 平方公里基础设施和配套体系初步形成，首批入园三个产业项目陆续投产；关丹园首个总投资 21 亿美元的入园项目开工建设，关丹港正在进行升级改造，开通了钦州至关丹直航航线。老挝万象赛色塔综合开发区已完成签约企业 22 家，入园企业投资总额约 4.6 亿美元。泰中罗勇工业园已有 162 家中资企业入驻，实现产值 73 亿美元，成为我国企业在东南亚最大的产业集聚平台。柬埔寨西哈努克港经济特区入园企业达到 142 家，实现产值 7.2 亿美元，行业涉及服装、箱包、木地板、电器连接线等。由中信集团联合体中标的占地约 1000 公顷的缅甸皎漂特区工业园 2016 年 2

月开工建设。越南龙江工业园入驻企业达到 95 家，投资总额 72 亿美元。其中，西哈努克经济特区（以下简称“西港特区”）已逾十年，被称为“柬埔寨的深圳”，有着指标性的意义。

从地理上看，中亚、西亚地区结合能源资源条件和市场需求，境外产业园区的方面，宜重点布局建材、化工、轻纺、汽车等生产工型园区，以煤炭、矿产、油气为主的资源利用型园区和围绕棉花种植加工、畜牧养殖等为主的农业产业型园区。东南亚地区发挥东南亚国家劳动力成本低廉、投资环境相对较好、农业资源相对丰富的特点，结合工业化城镇化发展诉求，重点布局生产加工型园区和农业产业型园区，实现轻纺、建材、汽车、电子、通信、化工为主导的产业聚集，提高产业合作水平，推动铁、镍、钾盐、铝土、铜等为主的矿产资源开发，以及粮食作物和棕搁、橡胶等经济作物的开发。

在推进“一带一路”建设中，产能合作的重要性日益凸现，从 PPC 开发模式分析，非洲地区应发挥中非产能合作平台作用，突出非洲重点区域国别，实现区域布局，推动中非“三网一化”合作，积极开展以建材、轻纺、汽车、家电、工程机械为主导产业的加工制造型园区，以矿产、油气资源为主的资源利用型园区，围绕经济作物、渔业、畜牧业为主的农业产业型园区。

推进“一带一路”建设中产业合作要趋利避害，当然有的国家投资环境好，风险低，优势突出，成为产业合作的重点。产业合作讲究的是优势互补，除了中国到其他国家投资，还有其他国家之间的相互投

资，比如中国企业在巴基斯坦瓜达尔港修的港口，基础设施完善。去年沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼访问巴基斯坦期间，沙特与巴方签署的协议大多集中在能源项目上，包括在瓜达尔投资 100 亿美元的炼油厂和石化企业，可以利用瓜达尔港的港口设施。还有“一带一路”沿线国家到中国来投资，也是“一带一路”产业合作。比如新加坡到中国投资很多。沙特阿美公司将在中国营口做一个合资的石化项目。因此，“一带一路”产业合作，我们一定不要狭隘地理解是中国对外转移产业，而是多向投资、多方合作。中东欧地区结合中东欧地区区位优势，重点布局装备制造和商贸物流型园区，积极推动“海外仓”模式，进一步推动与欧美地区的商贸合作。

“一带一路”建设中产业合作中欧美发达国家以科技合作为重点，探讨海外研发新模式，推动建立科技研发园区，积极利用和引进欧洲先进的技术，通过技术合作推动产业合作。

# 财政部 PPP 中心关于加快加强 PPP 项目入库和储备管理工作的 通知

财政企函〔2020〕1号

来源：财政部 PPP 中心 时间：2020-02-17

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

为深入贯彻落实党中央、国务院有关会议精神和决策部署，全力打赢疫情防控阻击战，努力实现今年经济社会发展目标任务，现就进一步提高 PPP 项目入库和储备管理效率，加快项目入库工作，请各单位认真抓好以下工作：

**一、提高政治站位，强化责任担当。**要增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，切实把思想和行动统一到习近平总书记的重要指示精神上来，加快加强项目入库和储备管理工作，特别是服务好有助于疫情防控项目的入库和储备，加大优化公共服务供给，不断增强人民群众获得感幸福感安全感。

**二、加快项目入库进度，切实发挥 PPP 项目补短板、稳投资作用。**加强全国 PPP 综合信息平台与国家重大发展规划、各类专项规划的衔接，鼓励有意愿采用 PPP 模式的项目及时纳入管理库，提前部署、提前准备、提前开发，通过夯实基础管理工作，缩短项目落地开工建设周期，有效发挥积极财政政策在逆周期调节中的作用。

**三、发挥储备清单作用，加快建立项目协同滚动开发机制。**按照“简政放权、放管结合、优化服务”改革要求，探索建立部门间项目立项、识别、开发协调合作机制，充分利用全国 PPP 综合信息平台在线收集披露功能，扩大项目储备，提高信息对称度，加快形成储备一批、开发一批、落地一批的良性可持续发展局面。

**四、抓好统筹平衡，突出重点、精准发力。**财承空间要向重点项目倾斜，充分发挥财政资源的引导撬动作用，有效调动政府和市场两种资源。要保障医疗、养老、教育、生态环保和城镇老旧小区改造等基础保障性强、外溢性好、社会资本参与性高的项目优先入库。

**五、开设绿色通道，急事急办、特事特办。**对疫情防控急需项目，按照即报即审、合规即发的原则，特事特办，全力做好应急保障服务工作，坚决打赢疫情防控阻击战。

**六、坚持高质量发展标准，确保入库项目质量。**严格按照《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）等文件要求，把住入库合规审核关，落实好项目全生命周期管理，严防地方政府隐性债务风险。**七、创新工作形式，科学高效做好服务保障。**在疫情防控期间，要以全国 PPP 综合信息平台升级为契机，充分利用网络、视频等信息技术提高服务效率，最大程度减少现场递交文件材料，努力做到防疫和发展两不误、双促进。

财政部政府和社会资本合作中心

2020年2月10日

## 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

### 组成成员

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
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