



PPP 专业委法律资讯

2020年5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

✚ 基础设施 REITs 新规出台,对 PPP 领域影响几何?	1
✚ PPP 合同属于行政协议还是民事合同?	14
✚ PPP 绩效管理,让钱花得更值.....	26
✚ PPP 项目需要复合型项目经理.....	31

法规速递

✚ 最高人民法院印发《关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件若干问题的指导意见 (二)》的通知(法发[2020]17号).....	40
--	----

专业委员会简介

✚ 简介.....	50
✚ 组成成员.....	51

基础设施 REITs 新规出台，对 PPP 领域影响几何？

来源：道 PPP 作者：周兰萍 陈芳（中伦律师事务所）

前言

4月30日，证监会、国家发改委联合发布《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》（证监发〔2020〕40号，以下简称“《通知》”）并出台了《公开募集基础设施证券投资基金指引(试行)》(征求意见稿)（以下简称“《指引》”），标志着境内基础设施领域公募 REITs 试点工作的正式起步。对此，业内多数专家都认为，公募 REITs 试点的开展将对中国基础设施投融资体制带来重大变革，包括对于近年来已被广泛适用并有大量项目即将步入稳定运营阶段的 PPP 模式。本文结合国内外相关实践，对基础设施 REITs 新规进行简要分析，并探讨基础设施领域 REITs 试点对我国 PPP 行业所能带来的影响。

一、《通知》和《指引》出台的目的和意义

在多数专家看来，《通知》和《指引》出台的时点也可谓正逢其时，作为国内最早的有关不动产投资信托基金（REITs）的官方文件，其对于我国 REITs 市场的初步建设以及基础设施投融资体制改革的重要性都不言而喻。《通知》在其第一部分即开宗明义，阐明了充分认识推进基础设施 REITs 试点的重要意义。

1、能有效盘活存量资产，填补当前金融产品空白

经过多年来的快速发展，我国基础设施项目已进入存量时代，就 PPP 项目而言也已达到了万亿级别的规模，发行基础设施 REITs 为进一步盘活存量资产和唤醒这些底层资产的资金价值找到了良方。短期

看，为应对疫情影响和经济下行压力，通过鼓励发行 REITs 产品可以加快金融市场资金的流动，以优质基建资产为引领支持我国经济重启；长期看，通过 REITs 市场和相关法律制度的初步建立和不断完善，将推动我国基础设施投融资体制的结构性改革，有效填补资产管理市场的产品空白，推动经济高质量发展，助力经济转型升级。

2、拓宽社会资本投资渠道，增强资本市场服务实体经济质效

随着基础设施 PPP 项目的扩张，重资产、高负债已经成为束缚社会资本继续参与基建投资的两大困境，而基础设施 REITs 作为一种重要的直接融资工具，能够实现企业的债务出表，帮助企业真正实现降杠杆和轻资产运营。另外，由于基础设施 REITs 所具有的收益稳定、安全性高等特点，也将有利于吸引更广泛的社会资金参与到基础设施投融资领域，为保险资金、社保基金等机构投资者提供长期稳定的投资标的打开了一扇门。

3、引入专业的市场机构参与，提高投资建设和运营管理效率

我国基础设施项目长期以来市场化程度相对偏低、专业化程度不高，在 PPP 项目推广之初也普遍存在着“重建设、轻运营”的问题，无法通过社会资本的引入真正实现基础设施领域公共服务供给效率和质量的提高。由于基础设施 REITs 要求管理人通过特殊目的载体获得基础设施项目全部所有权或特许经营权，拥有基础设施项目完全的控制权和处置权，因此能够吸引更专业的市场主体来主导项目的投资和运营，有利于用市场化的方式提高投资建设和运营管理效率。

二、与国外基础设施 RIETs 模式的主要异同

公募 REITs 自 20 世纪 60 年代在美国推出以来，已有 40 多个国家（地区）发行了该类产品，其投资领域由最初的房地产拓宽到酒店仓储、工业地产、基础设施等，已成为专门投资不动产的成熟金融产品。因此，我国公募 REITs 在规则制定上，充分借鉴了国外成熟 REITs 市场经验，以公开发行、公开交易方式，坚持权益型导向，其中《指引》中所要求的收入结构要求、分红比例、杠杆率及治理结构等具体规则也同样参考成熟市场规则制定。但是，此次公募 REITs 规则的出台也具备明显的中国特色，在以下方面与国外仍存在一定差异。

1、投资聚焦领域不同

基础设施与持有型房地产是 REITs 的两类基础资产，从全球 REITs 的发展经验来看，国外 REITs 主要集中在持有型房地产领域（包括商业地产、住宅等），但是我国试点期间严格聚焦基础设施领域，既包括仓储物流、交通、污染治理、市政工程等传统基础设施补短板项目，也包括信息网络等新型基础设施项目，起到先行先试的作用，而商业地产、住宅等房地产项目并不属于此次试点范围。当然，出于增加资金流动性，从股市获取资金以及税收优惠等原因，美国等国家也已有不少针对基础设施项目发行的 REITs 产品，其成熟经验可以作为我国公募 REITs 试点的参考。

2、组织结构不同

按组织结构划分，REITs 可分为公司型和契约型两种模式，在国外均属于主流产品。在我国，由于公司型 REITs 面临《证券法》等上市规则的严格限制，且《公司法》当前关于公司设立、股份转让及利

利润分配等规定与 REITs 运作也不相适应。而契约型 REITs 投资有效避免了公募基金投资未上市公司股权或不动产可能存在的法律争议，因此是当前我国法律环境下唯一具备可操作性的模式。

3、产品类型不同

根据产品类型不同，REITs 可分为权益型、抵押型和混合型。其中，权益型 REITs 通过获得资产的产权或经营权以取得经营收入为主；抵押型 REITs 是通过提供抵押信贷或购买抵押贷款支持证券等方式间接提供融资，以贷款利息作为主要收入来源；混合型 REITs 则是上述两种类型的混合。在国外，虽然以权益性 REITs 占据主导，但其他类型依然占据一定比例，且创新程度较高。而作为公募 REITS 试点，此次《通知》强调坚持以权益型为导向，并不包含抵押型等债权型的投资产品。

4、配套规则的完善程度不同

海外国家通常针对基础设施 REITs 产品有完整的监管规则，例如印度在制定了独立的基础设施 REITs 规则体系基础上，推出了 4 只市值 36 亿美元基础设施 REITs，用于交通、能源项目。但我国现行法规还有不少与公募 REITS 模式相冲突的规定，尚有待完善。可以预见，我国基础设施 REITS 系统性制度建设还有很长路要走，同时也将继续借鉴国际经验不断优化。

三、基础设施 REITs 与资产证券化是否存在差异

过去几年，基础设施资产证券化（ABS）项目已逐渐进入大众的视野，财政部和国家发改委也不断发文鼓励 PPP 项目开展资产证券

化以盘活存量资产。而根据此次《通知》和《指引》要求，本次国内试点采取的是“公募基金+资产支持专项计划”的模式，因此和 ABS 的关系很密切，但两者之间也存在差异。

1、投向的基础资产存在一定差异

总体来看，REITs 和传统 ABS 产品的发行都是依赖于稳定的现金流，因此均要求项目进入稳定运营（通常为 2-3 年）。但是传统 ABS 的基础资产多为债权资产或收益权资产，其发行的资产专项支持计划不参与项目运营，即通常属于债权型投资产品。而 REITs 是以发行受益凭证的方式公开地向投资者募集资金，由专业投资机构进行管理和运作，并将投资综合收益按比例分配给投资者的一种金融投资产品，其实质属于股权型投资产品。

2、对 PPP 项目付费类型的要求不同

《通知》明确要求仅收入来源以使用者付费为主的 PPP 项目可以开展 REITs 试点，而传统 ABS 则无此限制，根据《财政部、中国人民银行、中国证监会关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》（财金〔2017〕55 号），可以按照使用者付费、政府付费、可行性缺口补助等不同类型，以能够给项目带来现金流的收益权、合同债权作为基础资产，发行资产证券化产品。

3、投资退出方式不同

投资者退出方式来看，ABS 份额的公开交易需遵循深交所、上交所和银行间市场交易商协会、机构间报价系统等机构的交易规则。而基础设施 REITs 本质是公募基金投资，退出方式也更加灵活，除原始

权益人之外（有禁售期），公众投资者可以通过二级市场交易转让实现退出。

4、增信担保要求不同

当前 ABS 产品普遍附带原始权益人的增信措施安排，且不断强化管理人对原始权益人的审核，导致信用属性非常强。此次 REITS 强调脱离信用属性，聚焦底层资产的自身质量，只要满足信用稳健、内部控制制度健全，具有持续经营能力，最近 3 年无重大违法违规行为的主体都可以作为原始权益人，但《指引》也要求原始权益人应参与基金份额战略配售，且比例不低于份额发售数量的 20%。

四、关于基础设施 REITs 交易结构的要点解读

根据《通知》，目前推出的基础设施 REITs，是由符合条件的取得公募基金管理资格的证券公司或基金管理公司，依法依规设立公开募集基础设施证券投资基金，经中国证监会注册后，公开发售基金份额募集资金，通过购买同一实际控制人所属的管理人设立发行的基础设施资产支持证券，完成对标的基础设施的收购，开展基础设施 REITs 业务。对于该交易结构，我们认为有以下几点值得关注：

1、为什么是公募方式？

公募基金是美国等基础设施 REITs 经验较为成熟的国家普遍采取的资金募集方式，其优势在于：首先，相比于私募基金只允许合格投资者投资的限制，公募方式可降低投资门槛，为中小投资者提供了参与基础设施投资的机会；其次，公募基金可进行公开交易，因此具备流动性强、易于退出和变现等特点；再次，公募基金的监管更为严

格，信息披露更为透明，风险相对较低；最后，采取公募方式也可拓宽基础设施项目建设的融资渠道，降低融资成本。

2、为什么要通过资产支持专项计划间接持有项目公司股权？

根据《通知》规定，基础设施证券投资基金需要通过购买基础设施资产支持证券的方式完成对标的基础设施的收购；同时《指引》第二条第（一）项也规定，基础设施基金应当符合“80%以上基金资产持有单一基础设施资产支持证券全部份额，基础设施资产支持证券持有基础设施项目公司全部股权”的特征，其中的“基础设施资产支持证券”是指依据《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》（证监会公告〔2014〕49号）发行的基础设施资产支持专项计划。

为何基础设施基金不能直接持有项目公司股权？究其原因，在于现行的法律法规尚未对证券投资基金直接进行股权投资放开通道，根据《证券投资基金法》第七十二条规定，“基金财产应当用于下列投资：（一）上市交易的股票、债券；（二）国务院证券监督管理机构规定的其他证券及其衍生品种。”因此，基础设施基金仅能投资于上市公司股票，而不能直接持有非上市公司股权，必须通过资产支持证券间接持有项目公司股权。

3、资产支持专项计划下是否可再设立基金/信托间接持有项目公司股权？

此前我国已经发行的很多类 REITs 产品，基于风险隔离、股债投资结合、税收筹划以及操作灵活便于退出等因素考虑，通常都采取了

双 SPV 的形式，即在资产支持专项计划下再设立一层私募基金/信托等 SPV 形式间接持有底层资产。那么，对于基础设施 REITs 产品，是否也可采取双 SPV 的形式呢？

我们认为，《指引》第二条第（二）项所使用的“基金通过资产支持证券和项目公司等载体（以下统称特殊目的载体）穿透取得基础设施项目完全所有权或特许经营权”的表述，并未禁止基础设施 REITs 采用“公募基金+资产支持专项计划+私募基金/信托”的双 SPV 形式的交易结构。但根据《指引》规定的基础设施基金必须将 80% 以上基金资产投资于单一基础设施资产支持证券全部份额，拥有基础设施项目完全的控制权和处置权的规定来看，“公募基金+资产支持专项计划”更能实现对底层资产的控制，因此双 SPV 形式并不具有必要性；另外，双 SPV 形式下也会导致管理费成本增加等问题，因此，基础设施 REITs 是否有必要采取双 SPV 形式仍有待结合具体情况进一步分析。

4、关于基金管理人和基金托管人的要求

根据《指引》，基础设施基金的管理人与基金所投向的资产支持专项计划的管理人存在实际控制关系或受同一控制人控制，且基础设施基金托管人与基础设施资产支持证券托管人应当为同一人，从而确保基金可通过资产支持证券等载体穿透取得基础设施项目完全所有权或特许经营权。

此外，《指引》还规定对于基础设施基金管理人的特别要求，包括基金管理人应当设置独立的基础设施基金投资管理部门，配备有经

验的相关专业人员，具有同类产品或业务投资管理或运营专业经验，并具备健全有效的基础设施基金投资管理、项目运营、风险控制制度和流程等。

五、PPP 与 REITs 如何进行具体结合？

根据财政部 PPP 中心发布的数据，截至 2020 年 3 月末，全国 PPP 综合信息平台管理库累计入库项目 9493 个、投资额 14.5 万亿元；累计落地项目 6421 个、投资额 10.2 万亿元，落地率 67.6%；累计开工项目 3771 个、投资额 5.7 万亿元，开工率 58.7%。随着大量 PPP 项目逐步建设完工进入稳定运营期，探索如何通过 PPP+REITs 有效盘活存量资产，形成投资良性循环，具有非常重要的现实意义。鉴于 PPP 项目开展 REITs 业务还需同时考虑 PPP 项目的特点并符合 PPP 模式的相关监管要求，故从实操角度分析，我们认为需要重点关注以下问题：

1、基础设施 REITs 所投向的 PPP 项目应满足特定条件

鉴于根据《指引》第七条，基础设施基金拟持有的基础设施项目应当符合“经营 3 年以上，已产生持续、稳定的现金流，投资回报良好，并具有持续经营能力、较好增长潜力；现金流来源具备较高分散度，且主要由市场化运营产生，不依赖第三方补贴等非经常性收入”等条件，因此，对于可开展 REITs 业务的 PPP 项目而言，一方面从项目所处阶段来看，必须是已经完成建设并经过 3 年以上的运营，因此 REITs 并不能解决 PPP 项目建设期的融资问题，其主要的作用是为 PPP 项目在运营期的股权再融资和投资人的退出提供更多的选择

空间；另一方面从回报机制来看，基础设施基金应当投向以使用者付费为主的项目，这就排除了纯政府付费类项目和以政府补助为主的准经营性项目。

2、基础设施 REITs 能否覆盖 PPP 项目的债务性融资存在不确定性

对于通常的 PPP 项目，根据我国固定资产投资项目资本金制度的要求，其融资方案通常采取“资本金出资+债务性融资”的方式，且项目前期通常均会保持较高的资产负债率水平，即呈现“小股大债”的情形。而根据《指引》规定，基础设施基金 80% 以上基金资产需要通过股权方式投入基础设施项目公司，直接或间接对外借款总额不得超过基金资产的 20%，且借款用途限于基础设施项目维修、改造等，即基础设施基金的资金运用必须遵循“大股小债”的原则。因此，我们认为，按照目前规定，基础设施 REITs 能否覆盖 PPP 项目的债务性融资存在不确定性，如希望通过使用更低融资成本的基础设施 REITs 资金实现对债务性融资置换的目的，仍然需要对可行路径进行进一步设计和论证。

3、基础设施基金收购 PPP 项目股权存在的问题

《指引》要求基础设施基金通过资产支持证券持有项目公司全部股权，必然涉及项目公司原股东转让项目公司股权的问题。而在 PPP 项目中，一方面通常都会设置股权锁定期的安排，限制社会资本方股东转让项目公司股权的行为；另一方面，如果社会资本方股东为国有企业的，其持有的项目公司股权属于国有产权，转让该部分股权需要

按照国有产权交易的相关规定履行内外部决策审批、审计评估、进场交易等一系列法定程序国有产权交易限制，这也是 PPP 项目股权转让实践中常见的难题之一。

另外，对于政府方出资代表参股 PPP 项目公司的情形，根据《指引》要求资产支持证券持有项目公司全部股权的规定，政府方出资代表也需要将其持有的股权全部转让给资产支持证券，尽管该操作并不为 PPP 相关规定所禁止，但完成股权转让后，政府方出资代表将无法再基于股东身份对项目公司的经营管理行使一票否决权等权利，势必也会对政府方如何继续对 PPP 项目运营进行必要的监督管理、确保公共服务和产品的稳定性带来新的挑战。

4、PPP 项目原始权益人需参与基础设施基金份额战略配售

根据《指引》第十七条，基础设施项目原始权益人应当参与基础设施基金份额战略配售，战略配售比例不得低于本次基金份额发售数量的 20%，且持有基础设施基金份额期限自上市之日起不少于 5 年。根据《指引》第七条规定，“原始权益人”，是指基础设施项目的原所有人，对基础设施项目享有完全所有权或特许经营权，尽管考虑到在 PPP 项目中对基础设施项目享有所有权或特许经营权的通常是指项目公司而非社会资本，但我们认为《指引》中的“原始权益人”更适宜解释为社会资本股东，即社会资本股东认购不低于 20% 的基金份额，在基础设施基金完成项目公司股权收购后，社会资本股东由原来的直接持股变成了通过基础设施基金间接持有项目公司股权，穿透的持股比例也从原来的全资或绝对控股变成了参股项目公司，不再拥有

对项目的实际控制权。

5、REITs 后如何保持 PPP 项目的稳定运营

通观《指引》全文，基金管理人在基础设施 REITs 中处于核心地位。但所谓“欲戴王冠，必承其重”，相应的，基金管理人也必须承担起项目运营管理等责任。而《指引》第三十六条规定，“基金管理人可以设立专门的子公司或委托第三方管理机构负责基础设施日常运营维护、档案归集管理等，基金管理人依法应当承担的责任不因委托而免除”。我们认为，基金管理人可设立专业化的运营子公司并逐步培养和提高其运营管理能力，而对于一些专业性较强、管理需求较高的 PPP 项目（如轨道交通、污水和垃圾处理等）来说，更适合采取由基金管理人采取委托第三方专业机构运营管理的方式。

另外，PPP+REITs 模式下相关法律关系仍需要进一步厘清，由于 PPP 合作关系是建立在政府与社会资本之间，项目公司成立后由项目公司承继社会资本方相关的权利义务，基于合同相对性，政府方应当向项目公司或社会资本主张权利。而在项目开展 REITs 业务之后，项目的运营管理责任是否就当然转移给基金管理人？基金管理人能否将运营管理责任再反委托给项目公司作为第三方运营机构？当项目出现问题时，政府方应当向项目公司还是基金管理人主张权利？这些问题都有待于进一步论证后，在 REITs 和 PPP 项目之间出台相关配套规定加以阐明。当然，在相关配套规定出台前，通过由原始权益人向政府方提供增信等方式消除政府方顾虑，也是基础设施 REITs 产品交易结构设计过程中可以重点考虑的举措。

6、基础设施基金与 PPP 项目的期限能否匹配？

鉴于 PPP 项目的期限原则上不得低于 10 年，部分项目的合作期限更长达 20~30 年，基础设施基金作为权益性的产品，是否能匹配期限如此之长的 PPP 项目，也是实践中各方均会重点关注的问题之一。从本次《指引》征求意见稿来看，并未明确对基础设施基金的期限进行特别强调，但我们理解，由于《指引》规定基础设施基金应当采取封闭式运作方式，即基金份额总额在基金合同期限内固定不变、基金份额持有人在基金合同期限内不得申请赎回的方式，因此在发售基础设施基金时，基金合同中所安排的合同期限应当覆盖 PPP 项目的合作期限。

结语

综上所述，基础设施 REITs 试点的开展，对于盘活我国 PPP 项目存量资产，促进投资资金良性循环具有重要的作用，但我们也仍需看到，“PPP+REITs”仍有一些实操问题尚需进一步研究和论证，同时也亟需通过出台相关配套政策予以支持，从而实现基础设施 REITs 在 PPP 领域的广泛应用。

PPP 合同属于行政协议还是民事合同？

来源：建纬深圳律所

关于 PPP 合同的性质为民事合同，还是行政协议，存在较大争议。目前存在两种观点，一种观点认为：PPP 项目合同为平等民事主体之间签订的合同，受民商事法律关系调整，此种观点的主要依据是财政部、发改委与 PPP 相关的规范性文件；另一种观点则认为 PPP 项目合同属于行政协议，发生争议应当通过行政复议或行政诉讼解决，此种观点的主要依据是延续行政诉讼法以及其司法解释中关于特许经营协议的相关定性。

2019 年 12 月 10 日，最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（法释[2019]17 号，以下简称《行政协议规定》），将符合规定的政府与社会资本合作协议纳入行政协议案件的受理范围，在 PPP 领域产生了广泛的影响。但是《行政协议规定》在政府与社会资本合作协议前面加上了“具有行政法上权利义务内容的”限定，似乎并不能终止对于 PPP 合同性质的争议，关于什么是“行政法上权利义务内容”可能又产生了新的争议。本文结合相关案例中对于类似社会资本与政府签订的参与投资基础设施项目相关合同性质的认定，分析法院在认定相关合同为民事合同及行政协议的关注点，对 PPP 合同性质的认定做进一步探讨。

关联法条

1. 《行政诉讼法》

第十二条 人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼：

(一) 对行政拘留、暂扣或者吊销许可证和执照、责令停产停业、没收违法所得、没收非法财物、罚款、警告等行政处罚不服的；

(二) 对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施和行政强制执行不服的；

(三) 申请行政许可，行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服的；

(四) 对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的；

(五) 对征收、征用决定及其补偿决定不服的；

(六) 申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；

(七) 认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权的；

(八) 认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的；

(九) 认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；

(十) 认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的；

(十一) 认为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、土地房屋征收补偿协议等协议的；

(十二) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的。

2. 《仲裁法》

第三条 下列纠纷不能仲裁：

- (一) 婚姻、收养、监护、扶养、继承纠纷；
- (二) 依法应当由行政机关处理的行政争议。

3. 《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 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。

公民、法人或者其他组织就下列行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：

- (一) 政府特许经营协议；
- (二) 土地、房屋等征收征用补偿协议；
- (三) 其他行政协议。

4. 《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》

第一条 行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，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。

第二条 公民、法人或者其他组织就下列行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：

- (一) 政府特许经营协议；

- (二) 土地、房屋等征收征用补偿协议；
- (三) 矿业权等国有自然资源使用权出让协议；
- (四) 政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议；
- (五) 符合本规定第一条规定的政府与社会资本合作协议；
- (六) 其他行政协议。

精选案例

(一) 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

案情简介

1.2004 年 9 月 15 日，以辉县市新陵公路建设指挥部为甲方（以下简称辉县市政府），以河南省万通路桥建设有限公司（以下简称新陵公司）为乙方，签订《关于投建经营辉县上八里至山西省省界公路项目的协议书》（以下简称协议）。协议约定：由乙方出资设立的新陵公司承担项目投融资、建设及经营管理，项目法人代表由万通公司推举为李杰，经营年限按省人民政府批准为准，经营期满后交于辉县市交通行政部门。甲方责任为协助乙方办理项目投资、建设、经营等相关手续等。

2.2007 年 6 月 13 日新陵公司获得收费许可后，出资建设完成新陵公路鸭口收费站办公楼及附属设施。后由于辉县市政府没有履行“路段两端的接线等相关问题的协调工作”，致使新陵公司所修路桥为断头路，无法通行，致使新陵公司的合同目的不能实现。

3.新陵公司向河南高院起诉请求，辉县市政府回购新陵公司投融

资建设的新陵公路 15 公里道路（其中隧道 1.486 公里）项目，并支付新陵公司对项目建设的投融资资金 138894985.4 元及相关利息。

4.辉县市政府对管辖权提出异议，本案协议系采取 BOT 模式的政府特许经营协议，新陵公司的回购和补偿请求均是以该合同为基础，该合同是行政协议而非民事合同。

裁判观点

最高人民法院认为，本案是典型的 BOT 模式的政府特许经营协议。案涉合同的直接目的是建设河南省辉县市上八里至山西省省界关爷坪的新陵公路，而开发项目的主要目的为开发和经营新陵公路，设立新陵公路收费站，具有营利性质，并非提供向社会公众无偿开放的公共服务。虽然合同的一方当事人为辉县市政府，但合同相对人新陵公司在订立合同及决定合同内容等方面仍享有充分的意思自治，并不受单方行政行为强制，合同内容包括了具体的权利义务及违约责任，均体现了双方当事人的平等、等价协商一致的合意。本案合同并未仅就行政审批或行政许可事项本身进行约定，合同涉及的相关行政审批和行政许可等其他内容，为合同履行行为之一，属于合同的组成部分，不能决定案涉合同的性质。从本案合同的目的、职责、主体、行为、内容等方面看，合同具有明显的民商事法律关系性质，应当定性为民商事合同。不属于新《行政诉讼法》第十二条（十一）项、《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》（法释〔2015〕9号）第十一条第二款规定的情形。

（二）阜宁县益林镇人民政府与凯发新泉污水处理（阜宁）有限

公司适用特殊程序案件案由一审民事裁定书（2017）京02民特272号

案情简介

1.2007年12月18日，益林镇政府（甲方）与凯发公用事业公司（乙方）签订《特许经营协议》，约定：甲方就江苏省盐城市阜宁县东益经济开发区的污水处理新建项目授予乙方的独家的特许经营权，以使乙方有权建设、运营和维护该污水处理项目并收取污水处理服务费。其中，第19.2条就“争议的解决”约定，本协议引起的或与本协议有关的所有争议应提交给中国国际经济贸易仲裁委员会北京分会。

2.2008年5月29日，凯发公用事业公司将《特许经营协议》项下的各项权利义务自动转给凯发污水处理公司。

3.2008年6月24日，凯发污水处理公司与益林镇政府签订《特许经营协议之补充协议》（以下简称《补充协议》），就特许经营中有关项目用地的事宜作出了补充约定。

4.因益林镇政府未能依据《特许经营协议》和《补充协议》的约定促成凯发污水处理公司与江苏省阜宁县土地主管部门签署《国有土地使用权出让合同》，并令凯发污水处理公司获得该项目用地的国有土地使用权证书。凯发污水处理公司认为双方的合同目的已然无法实现，因此，向仲裁委提出仲裁申请仲裁。申请人阜宁县益林镇人民政府向北京市第二中级人民法院申请确认仲裁协议无效。

裁判观点

北京市第二中级人民法院认为，涉案《特许经营协议》是否属于

行政协议，涉案争议是否属于行政争议，应当根据协议的具体内容和当事人的争议事项及仲裁请求进行判断。从涉案《特许经营协议》的内容来看，合同相对人凯发污水处理公司在订立合同及决定合同内容等方面享有充分的意思自治。协议的签订遵循了平等自愿、等价有偿的原则。有关双方的权利义务和违约赔偿等协议约定体现了当事人协商一致的合意，为当事人设定的是民事权利义务，而非行政法上的权利义务。因此，本案《特许经营协议》的性质应属平等主体之间的商事协议，而非行政协议。

（三）漳浦中环天川环保水务有限公司与漳浦县环境保护局、漳浦县赤湖镇人民政府等侵权责任纠纷申诉、申请民事裁定书（2015）民申字第 3013 号

案情简介

1.2008 年 1 月 4 日，赤湖镇政府与中国环境科学研究院环境技术工程有限公司签订《项目特许经营权协议》。《项目特许经营权协议》签订后，于 2008 年 2 月 1 日成立了漳浦中环水务公司，作为具体负责该 BOT 项目建设与运营的项目公司。

2.因电镀废水溢出污染环境问题，赤湖镇政府根据《项目特许经营权协议》第 18.8 款、第 26.3 款的约定对漳浦赤湖污染集中控制区（五金园区）电镀废水处理厂实施了暂时接管。并于 2010 年 1 月 13 日通过公证向中国环境科学研究院环境技术工程有限公司发出解除赤湖镇政府与该公司于 2008 年 1 月 4 日签订的《项目特许经营权协议》。

3.中环公司诉称,2009年10月29日赤湖镇政府在县环保局的授意下,与闽发公司等8家公司一起对中环公司所有的财产强行予以“临时接管”,至今拒不归还,严重侵犯中环公司合法权益,导致中环公司遭受巨大经济损失。

4.赤湖镇政府答辩称,本案纠纷系答辩人与上诉人因履行《项目特许经营权协议》所发生的纠纷,属行政合同纠纷,且答辩人的接管行为和解除《项目特许经营权协议》的行为符合《项目特许经营权协议》的约定和法律规定。

裁判观点

最高人民法院审理的(2015)民申字第3013号认为,赤湖镇政府作为合同当事人,与中国环境科学研究院环境技术工程有限公司就“漳浦赤湖污染集中控制区(五金园区)电镀废水处理厂BOT项目”签订污水处理特许项目协议,对双方的权利义务进行了约定。同时,赤湖镇政府又是对本辖区环境质量负责的地方人民政府,且本案合同标的为污水处理项目,赤湖镇政府签订和履行污水处理特许项目协议是其行使公共管理和公共服务职责的方式之一,该行为具有公权力属性。赤湖镇政府在合同签订、履行过程中不得约定、实施与其行政管理职责相冲突的行为,对于特许经营者不按照协议约定提供公共服务的,行政机关可以依法取消特许经营。

(四)深圳市合泰水务技术有限公司与深圳市水务局合同纠纷二审民事裁定书(2015)深中法商终字第1697号

案情简介

1.2012年8月28日,深圳市合泰水务技术有限公司(以下简称“合泰公司”)与代表深圳市人民政府的深圳市水务局(市水务局)签订《深圳市上洋污泥深度脱水处理厂BOT项目工程建设及运营服务协议》(以下简称“BOT协议”)。BOT协议约定市水务局将市政府划拨的位于坪山上洋环境园的土地,作为污泥处理BOT项目的专用土地,由合泰公司投融资及筹资建设上洋污泥深度脱水处理厂BOT工程项目,建成后的项目土地附着物、建(构)筑物、项目的设施及设备的所有权归市政府,合泰公司获得十年的项目独家经营权,从商业运营日起承担持续处理市政污泥的义务,并享有收取污泥处理处置服务费的权利。

2.在协议履行过程中,由于合同履行地即上洋环境园内有污泥深度脱水处理厂、垃圾填埋场、污泥焚烧厂等对环境影响较大的因素,引发臭气排放问题进而引发2014年7月27日群体性事件。因周边居民的暴力反对,市水务局基于维稳需要,2014年7月28日至2015年1月期间停止向合泰公司输送污泥,并要求合泰公司按更严格的环保标准升级改造。

3.合泰公司提起诉讼,请求市水务局承担中断市政污泥供应造成的违约责任,支付污泥处理处置服务费¥15,957,900.00元。2015年2月6日,深圳市福田区人民法院受理本案。

裁判观点

法院认为,依据1990年10月1日起施行的《行政诉讼法》第十一条第一款第(八)项规定“人民法院受理公民、法人和其他组织对

下列具体行政行为不服提起的诉讼：……（八）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。”《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，第四条“（十一）认为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、土地房屋征收补偿协议等协议的”。依照上述规定，本案原告与被告之间纠纷系因履行特许经营合同而发生的纠纷，属于行政诉讼的受案范围，原告应循行政诉讼程序，而非民事诉讼程序进行诉讼。

实务简评

案例（一）（二）中，两个法院均未直接依据行政诉讼法第十二条和《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》（法释〔2015〕9号）第十一条，以原告与被告之间的纠纷系因履行特许经营合同而判定属于行政诉讼的受案范围，而是结合合同的目的、职责、主体、行为、内容等方面考虑，从而得出涉案合同具有明显的民商事法律关系性质，应当定性为民商事合同。

在（2015）民一终字第244号中，法院认为并未仅就行政审批或行政许可事项本身进行约定，合同涉及的相关行政审批和行政许可等其他内容，为合同履行行为之一，属于合同的组成部分，不能决定案涉合同的性质。（2017）京02民特272号中，法院也认为协议性质应当根据协议的具体内容和当事人的争议事项及仲裁请求进行判断，《特许经营协议》中所约定的有关双方的权利义务和违约赔偿等协议约定体现了当事人协商一致的合意，为当事人设定的是民事权利义务，而非行政法上的权利义务。

案例（三）（四）中，虽然两个法院均将涉诉判定为行政协议性质，但裁判依据却不一致。最高人民法院审理的（2015）民申字第3013号认为《项目特许经营权协议》对双方的权利义务进行了约定，且该特许经营协议涉及公权力属性，对于特许经营者不按照协议约定提供公共服务的，行政机关可以依法取消特许经营。而深圳市中级人民法院（2015）深中法商终字第1697号案例中并未结合涉案协议细节进行具体分析，直接依据《行政诉讼法》和《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》相关规定将涉诉特许经营协议纳入了行政协议范畴，认为涉案BOT协议系政府特许经营协议，涉案纠纷应通过行政诉讼程序解决。

鉴于PPP模式与早期特许经营模式的关系，在《行政协议规定》出台之前，对于PPP合同性质的认定通常是在引用相关法律法规和司法解释对特许经营合同性质的认定。虽然《行政协议规定》对行政协议的认定的范围又做了规定，但也并未将所有政府与社会资本合作协议（PPP项目合同）纳入行政协议案件受理范围。

由于PPP项目的合作双方为政府与社会资本方，而协议内容也难以避免会涉及到特许经营授予及收回、行政审批、许可等特定的行政行为，故双方的关系可以认为既包括民事合同关系，也包括行政关系。具体在特定案件中如何认定仍然需要根据合同内容、争议的具体事项来综合分析，但是也难以排除法院可能会依据《行政协议规定》直接对PPP合同性质进行认定。

专业建议

《行政协议规定》的出台并未减少 PPP 合同性质的争议，由于行政协议双方非平等地位，行政协议的相关裁判规则与民事合同有较大不同，与之前财政部、发改委相关规范性文件存在差异，实践中反而可能会造成更大的争议。对于参与 PPP 项目的社会资本方，通常更愿意 PPP 项目合同被认定为民事合同。故对于社会资本方建议可采取以下措施：

1.在合同签订时，合同条款尽量体现为平等主体之间的民事合同关系，减少政府方对社会资本方（项目公司）行政行为条款，对涉及特许经营权的 PPP 项目，可采取分别签订特许权授予协议以及 PPP 项目合同方式。

2.就争议解决方式，尽量设置专家委员会、商事调解等多元化方式，争取在进入诉讼、仲裁等最终争议解决程序之前能解决双方争议。

3.《行政协议规定》只解决了社会资本方起诉行政主体的问题，对于行政主体，可以行使行政优益权单方解除合同。为了减少解除合同后补偿的不确定性，建议在 PPP 项目合同中明确约定予补偿的标准或计算方式。

4.PPP 项目发生纠纷时，不能仅看合同名称，社会资本应该在全面理解行政协议的概念和内涵的基础上，结合合同具体内容、争议发生的原因综合判断具体项目的 PPP 合同争议是否属于行政协议争议，选择恰当的争议解决方式以维护自身的合法权益。

PPP 绩效管理 让钱花得更值

来源：人民日报

PPP 是政府和社会资本合作模式，对拉动社会投资、降低公共设施建设成本具有重要作用。

3 月 31 日，财政部明确 PPP 项目绩效管理内容和评价标准。这有助于让 PPP 项目更好地实现物有所值、按效付费，有利于 PPP 项目用好资金，提高经济社会效益。

3 月 31 日，财政部发布《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（以下简称《指引》），明确 PPP 项目绩效管理内容和评价标准，旨在提高公共服务供给质量和效率，保障项目合作各方合法权益，让 PPP 项目更好地实现物有所值、按效付费。

PPP 是政府和社会资本合作模式，它鼓励私营企业、民营资本参与公共基础设施建设。近年来，PPP 项目覆盖范围越来越广，不仅拉动了社会投资，也降低了公共设施建设成本，助力民生改善。

随着疫情防控取得阶段性重要成效，全社会复工复产脚步加快，很多基础设施项目也在开工建设，其中不少是 PPP 项目。这时出台《指引》，有利于 PPP 项目用好资金，提高经济社会效益。

把 PPP 运行效果“晒出来”，提出量化约束标准

《指引》明确，PPP 项目绩效管理包括预期产出、预期效果及项目管理等内容。绩效目标包括总体绩效目标和年度绩效目标两部分。总体绩效目标，是 PPP 项目在全生命周期内预期达到的产出和效果；年度绩效目标，是根据总体具体年度预期达到的产出和效果。《指引》要求绩效目标的设定应经过调查研究和科学论证，符合客观实际，符合物有所值的理念，体现成本效益的要求，既具有前瞻性，又有可实现性。

《指引》对项目在建设期和运营期绩效评价分别提出了共性指标框架。比如，在建设期对社会资本的绩效评价分为产出、效果、管理三项；在“效果”子项下，进一步考察社会影响、生态影响、可持续性和满意度；而对“满意度”的评价，来自政府部门、项目实施机构和社会公众各方面。这个评价“打分”很管用——是按效付费、落实整改、监督问责的重要依据。

通俗地说，设计这一套绩效管理指标，就是来考察 PPP 项目在建设过程中管得“严不严”，建成后用着“顺不顺”，结账时掂量“值不值”。

今年 2 月，全国 PPP 综合信息平台进行了升级换代。新平台利用区块链、人工智能、大数据等最新技术成果，提高了 PPP 项目信息的校验度和准确性，把 PPP 运行质量“晒出来”。这次出台的《指引》，更进一步对项目运行各个环节提出标准化考察要求，提出可量化约束标准，对 PPP 运行质量进行量化评估。

精细管理，提高财政资金使用效率

通过这次疫情，大家更加认识到农业生产的重要性。保障粮食生产，PPP也能派上用场——3月17日，大禹节水与贵州省安顺市西秀区签署协议，双方将采取PPP模式，共同推进5.22万亩农业灌溉项目和相关水利基础设施项目，预计项目投资额约2亿元。社会资本将在完善水利基础设施建设方面发挥积极作用。

财政部PPP中心数据显示，截至今年2月底，全国19个公共服务领域的入库项目已达9459个，投资额14.4万亿元，累计开工3764个，一大批民生建设工程正“在路上”。

PPP项目资金规模大、项目周期长、投资主体多元化，政府和民间资本既要合作，也要互相监督。从项目设计、融资、施工、验收到后期维护收费等，财政花钱要“物有所值”，民间资本也得“心里有底”。北京市中伦（上海）律师事务所合伙人周兰萍认为，作为PPP项目的核心内容，一直以来绩效考核都是实操中的难点。《指引》建立了完整的PPP绩效考核体系，有利于PPP项目的整体规范，也可避免实践中因缺少实施细则而导致的争议。

在以PPP模式设立污水处理厂后，南京市城东污水处理厂污水处理费由原先的1.58元/立方米下降到1.02元/立方米。广西壮族自治区财政厅党组成员、副厅长王代玉认为，对PPP项目进行全生命周期的绩效管理，符合当前全面实施预算绩效管理的要求。“这可以进一步强化‘花钱必问效’导向，将有限的财力用在刀刃上，

提高财政资金使用效益，为百姓提供质优价廉的公共产品和服务。”

“加强 PPP 信息公开和绩效管理，在提高政府信用、优化营商环境、提升经济效率、加强社会监督等方面发挥着重要作用。”财政部政府和社会资本合作中心主任焦小平说。

完善制度，促进基础设施建设快马加鞭

当前，多个省市已经公布了基建投资计划。与此同时，以 5G、人工智能、工业互联网、物联网为代表的新型基础设施也迎来新的“风口”，成为拉动投资的新引擎。

无论是传统基础设施建设还是“新基建”，作为应对经济下行的重要措施，短期看可以稳投资，发挥“乘数效应”；长期看是我国产业转型升级，释放经济潜力的重要措施。在充分发挥 PPP 模式对于基础设施建设拉动作用方面，国内已经达成共识，不仅中央层面加紧机制建设，地方也在快马加鞭。

3 月 19 日，广西推出十条新举措，从强化组织领导、加强政策支持、财政扶持等方面大力推广 PPP 模式。比如，明确政府参与的新建污水、垃圾处理项目要全面实施 PPP 模式；政府债务负担比较重的地区应将 PPP 作为提升基础设施和公共服务的一项重要方式，利用 PPP 模式有序盘活存量资产，促进地方发展。

四川省日前也下发文件，推动行业部门在基础设施、公用事业、农林水和社会事业领域全面加大放开准入力度，鼓励市县采

购社会资本时在同等条件下优先选择民营资本参与 PPP 项目；重点鼓励金融机构精准对接民营资本参与 PPP 项目的融资需求。

“在 PPP 全生命周期管理政策体系中，《指引》为 PPP 模式更好发挥拉动作用补齐了制度短板。”PPP 资产交易和管理平台副主任、天津金融资产交易所总裁丁化美认为，这为项目后续实现 PPP 资产交易、交易后项目运营效益，以及 PPP 资产通过证券化等进入标准化资产交易市场提供了连续性、统一性和更加具象且多维的评价指标。

“《指引》在落实新基建计划、适当提高财政赤字率、发行特别国债等方面，将进一步激发或扩大政府与社会资本合作积极性，有利于践行积极财政政策更加积极有为目标取向。”中国财政科学研究院政府绩效研究中心主任、研究员王泽彩认为，《指引》强化了提高政府与社会资本合作项目落地率的可行性，将有效释放社会资本积极参与基础设施、公共产品、公共服务等供给的潜在效能，对冲或降低 PPP 项目各参与主体的风险。

PPP 项目需要复合型项目经理

作者：王守清 陈海清 苏婧丹

01 前言

PPP 模式由于其能减轻政府部门的财政负担，发挥社会资本的专业能力，提高基础设施和公用事业项目的效率的特点，得到了越来越广泛的应用。对于大中型企业特别是工程企业来说，参与 PPP 项目是企业转型升级和可持续发展的重要机会。然而，PPP 项目具有周期长、结构与合同关系复杂、干系人众多等特点，在项目合同期内会面临各种错综复杂的风险，这增加了项目管理的难度。众所周知，项目是企业发展的载体，项目管理是企业落地、事情办成、经验复制的流程与方法论。选择了正确的项目后还需要合理的实施与运营才能发挥项目对企业的贡献。现代项目管理的目标已经从传统的“工期-成本-质量/功能”铁三角逐渐向健康安全、资源节约、各方满意，进而向社会责任、环境协调和以人为本等方面扩充，企业实施 PPP 项目时更要注重项目管理，而项目经理作为推动项目运行的灵魂人物，相较于传统项目，更需要复合型的能力才能保证 PPP 项目的成功实施。

02、PPP 项目需要复合型项目经理的原因

PPP 项目具有许多与传统项目不同的特点，这些特点使得 PPP 项目是最复杂的项目之一。下面在对 PPP 项目复杂性分析的基础上，总结了 PPP 项目需要复合型项目经理的原因。

2.1 PPP 项目管理是全寿命期管理

对任何项目的管理都必须经过项目概念、项目规划与计划、项目实施与项目收尾四个阶段，每个阶段的目标、任务和工作方法都不相

同，而根据我国 2000 年的《招标投标法》及 2012 年的《招标投标法实施条例》、2014 年 11 月财政部颁布的《PPP 操作指南》、2015 年 3 月施行的《政府采购法实施条例》等法规政策和世界银行、亚洲开发银行等建议的 PPP 项目流程文件,PPP 项目的一般过程包括准备阶段、招标阶段、融资阶段和实施（含建设和运营）阶段，对社会资本方而言，在进行项目管理时，与传统项目管理的内容相比，还包括前期的融资和后期的运营等环节。

此外，PPP 项目的目标层次也与一般项目不同，除了政府希望增加基础设施服务供应、企业希望获得合理项目回报等初级目标外，还有着政府希望提高供给效率、企业希望提高市场占有率等高层次目标，这就要求 PPP 项目在实施中要实现物有所值（比传统模式效率高），各参与方发挥各自优势，合理分担项目风险和收益，最终实现共赢。如何在把握项目整体目标的同时合理规划各个阶段的目标最终实现项目成功，都考验着项目经理的复合型综合能力。

而目前公共管理正呈现着从政府统管传统模式逐步向功能性和实质性企业化的方向发展趋势，国营乃至民营、外资企业都将成为公共项目的参与主体；项目交付模式也从单一的建设阶段发包到包含“设计+建设”发包再到包含“融资+建设+运营”全过程发包模式。基础设施和公用事业项目的 PPP 应用，既是政府管理的改革，也是大中型企业的发展路径。总之，随着国内外建筑业市场及项目交付模式的变化，以“带资”特别是基于项目融资的 PPP 模式承揽基础设施、公用事业、资源开发等公共项目的企业就能具备竞争优势，更能从项目的

上游挣钱,从项目的集成管理挣钱,同时延长公司的业务期和盈利期,获取更高水平的收益,实现工程管理各阶段利润的“微笑曲线”,同时应对建筑业市场的波动和夕阳化,实现转型升级。然而,PPP项目有着更高层次的目标、更多的干系人、更复杂的合同关系、更多的环节、更长的周期、更多的不确定性等特点,使得对PPP项目的管理难度更大,风险处理不当造成的损失也更大,需要项目经理具有全过程各阶段的专业知识和能力,才能更好地把PPP项目实施成功。

2.2 PPP项目涉及学科多

项目管理知识体系不仅包含着一般管理知识和实践经验、应用领域的知识和实践经验,还特别强调与项目本身特点相关的知识和实践经验,后者按PMI-PMBOK而言,具体包括:集成管理、范围管理、时间管理、成本管理、质量管理、人力资源管理、采购管理与合同管理、沟通管理、风险管理和干系人管理等内容,按IPMA-ICB而言,则包括项目相关的知识、能力与素质等,都是复合型的要求。

PPP项目除了要求项目经理具有传统项目管理的各方面知识和能力,还特别强调项目各个阶段和领域的学科知识,如财务、经济、管理等方面,此外,PPP项目所应用的基础设施和公用事业领域,项目的规模、技术要求和行业特点与传统项目也有较大的差异,项目经理应对项目所在的行业和技术有充分的了解。PPP项目还涉及到强势而且可能不守信用的政府,提供的产品和服务是给“光脚的不怕穿鞋的”公众,因此,PPP项目经理还必须懂政治和社会。

另外，PPP 项目一般涉及资金规模大、项目组织结构复杂，融资难度也相应增加。在融资模式上，与普通项目不同，PPP 项目的融资方式主要是项目融资（通过项目去融资），以项目未来的期望现金收入为主要还款保证的有限追索甚至无追索的一种融资方式，这个过程不仅涉及到投融资领域的知识，还要求项目干系人在严格的法律框架下签署各种相关合同或协议，进行收益和风险的合理分配，因此项目经理还应熟悉相关法规政策合同知识。

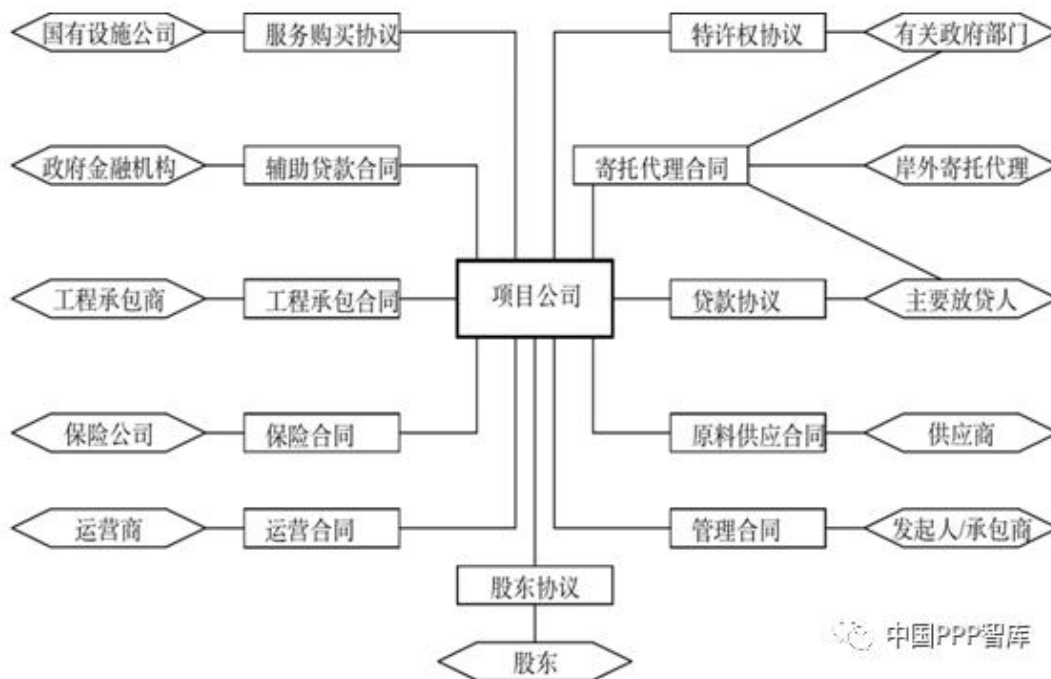
综上所述，PPP 项目管理会涉及行业、技术、投融资、管理、经济、财务与法律等多个领域，不了解相关学科知识和不具备复合背景的项目经理无法管控项目进程，还可能造成项目的混乱和失败。

2.3 PPP 项目干系人多、关系与合同复杂

PPP 模式，顾名思义，是政府和社会资本之间的合作伙伴关系模式，但实际上 PPP 项目的干系人远不止如此，除了政府部门、社会资本外，还包括通过投融资与承发包与社会资本建立关系的各个股东、金融机构、承包商供货商等分包商和咨询公司等第三方，以及与项目密切相关的社会公众。在项目中，各个干系人承担着不同的角色，在进行项目管理时也应该兼顾各个干系人的利益与诉求，恰当的干系人管理是项目管理十分重要的一环。

复杂的干系人关系与干系人之间的迥异的合同类型与内容，使得 PPP 项目的合同关系十分繁杂，再加上为了合理分担风险和收益，PPP 项目的合同设置极为详尽复杂，包括政府和由投资者组成的项目公司之间的 PPP 项目协议、项目公司内部的资本金出资协议与股东协议、

项目公司与债权人的贷款融资，项目公司与建造商、供货商与运营商等之间的分包合同，项目公司与保险公司/担保公司之间的保险/担保合同等，这些合同或者协议以项目公司为核心，错综复杂的条款与关系对项目管理带来了较大难度，因此，项目经理为了解并管理复杂的合同结构与相应的合同条款，应有足够的能力和手段在各个干系人之间周旋和平衡。



中国PPP智库

2.4 PPP项目的风险难预测、定价和管控

PPP项目是长期合同，风险种类复杂多样。按照项目类别分类，可以将PPP项目风险分为所有类别项目共有的风险、电厂项目风险、交通项目（道路、桥梁隧道、铁路、港口等）风险、（供水、污水、垃圾）处理厂项目风险、通讯项目风险等，不同类别的项目都有其特有的风险；按照风险的类别，可将PPP项目风险分为政

治风险、建造风险、运营风险、市场和收益风险、财经风险和法律风险等；按照项目阶段又可将 PPP 风险分为建造阶段风险、运营阶段风险和全阶段风险；按照层次可将 PPP 项目风险划分为公司层面、项目层面、行业层面和国家层面的风险，每一个层面的风险都包含着法律、财务、管理、文化等多个方面的风险，这其中的风险根据是否可控制、可保险又分为可以控制的风险、不可控制的风险、可保险的风险、不可保险的风险。由此可见，PPP 项目风险种类繁多，要想全面合理地预测到每一方面的风险非常困难。因此，PPP 项目经理必须具备复合型的知识背景，具备扎实的基础知识，才能够从全局准确识别和管控风险。

对于 PPP 项目，风险管理非常重要。风险管理主要有风险识别、风险分析和风险应对三个阶段，其中风险分析包含风险衡量和风险评估两个部分。对不同的风险要用科学的方法识别风险、评价风险，并设计、实施有效的措施来实现风险的管理与控制。风险应对的策略包含风险回避、转移、减轻、共担、自担。应对风险可以采用合同、保险、准备金等具体措施，对不同的风险要采取不同的应对方法。风险应对能否成功取决于项目经理对风险的态度、控制力和承受力。在风险管理的过程中，项目经理必须具备极高的风险意识，重视风险的存在，在实施过程中严密地把控，落实工作计划，在成本、时间、质量等多方面予以保证。

2.5 PPP 项目以产出和绩效为导向

PPP 项目在项目全寿命期内以绩效和产出要求为导向。项目的概

念和定义阶段确定项目目标和相应的绩效指标（产出要求），每个阶段结束都要检查是否实现了绩效指标，如设计阶段要完善设计并保证该设计有利于实现项目的绩效指标，使用阶段更要评估绩效。政府或代表使用者监管项目的绩效，根据绩效支付投资者，有效地实现将有关风险转移给企业。PPP项目基于绩效的支付主要通过以下四个原则来实现风险的转移：①可用性支付（转移完工与质量风险），即设施建成开始提供产品、服务时才支付，而且一般是特许期均布支付；②绩效支付（转移产出与服务水平风险），即支付与绩效挂钩，若所提供服务的达不到所要求的标准，支付将扣减，甚至罚款；③用量支付（分担市场需求风险），即支付与使用量挂钩，若低于所期望的用量时，得不到全额支付，若用量多，价格应该打折；④移交支付（应对投资者投机风险），即特许权终止时的支付取决于合同中规定的有偿或者无偿移交、投资者有无过错等。由此可见，在绩效考核压力下，项目经理需要寻求质量、成本、时间三大目标与约束之间的最优解，这直接关系到项目运行和盈利问题，只有专业、高水平的项目经理才能保证项目的顺利实施。

2.6 PPP项目采用矩阵型组织，协调难度高

对投资者而言（对政府也类似），PPP项目涉及部门多，故常采用矩阵型组织模式，该模式下项目经理对项目的结果负责，职能部门经理负责提供和协调本项目所需资源，一个员工可能同时被分配到多个项目中，项目完毕后，回到自己的所属部门。矩阵型组织充分利用了机构、企业资源，减少了人力资源的浪费。项目团队的责权利比较

对等，有双重或多重汇报机制。存在资源冲突问题时，需要项目经理和职能经理进行经常的协调和沟通。根据机构、企业或行业的不同，可以采取不同控制等级的弱矩阵、均衡矩阵和强矩阵形式。矩阵型组织覆盖了多个职能部门，成员具备不同的知识背景，将不同类别的人员组成一个紧密团结的高效团队是一项挑战。具备复合型知识背景有利于项目经理对各项矛盾合理化解，提高团队的凝聚力，更好的完成工作任务。

2.7 PPP 项目具有全新的知识体系

PPP 模式是近三十年才发展起来的一种新兴模式，而且发展非常迅速，同时，由于 PPP 模式的复杂性和各国体制的不同，导致了 PPP 的国际经验难以在一个国家直接应用，一个 PPP 项目的经验难以在另一个特别是另一类项目中直接应用，而学校还缺乏相应的课程设置和对人才的培养，于是产生了对 PPP 知识的迫切需求；此外，PPP 项目的长期合同期内相关政策与法律、金融市场与工具、项目相关技术与工艺等的更新变化，以及多种相关学科的不断更新对 PPP 知识体系也需要不断更新的需求。以上三个方面的需求共同催生了全新的 PPP 知识体系（PPPBoK），要求 PPP 项目经理对 PPP 知识体系进行系统学习，只有不断丰富相关知识、不断总结、交流和提高，才能为成功的项目管理打下坚实的基础。

03、结语

总之，PPP 涉及面广、合同时间长、不确定性大、参与方多，又是新兴模式，PPP 的项目管理是最复杂的项目管理，迫切需要对工程

与技术、经济与管理、金融与财税、法律与政策等多方面知识都了解的复合型项目经理，而目前我国高层次复合型人才急缺，因此，对于 PPP 项目经理，在职教育、终身学习和能力培养非常重要，不仅要培养自学、应用和创新知识的能力，还要培养发现、分析和解决问题的能力。只有具备扎实的基础知识和优秀的领导能力，项目经理才能成功应对复杂 PPP 项目中的各项挑战，保证项目顺利实施。

主要参考文献：

王守清，PPP 需要复合型项目经理演讲稿 PPT，2017~2019

最高人民法院印发《关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件
若干问题的指导意见（二）》的通知

法发〔2020〕17号

来源：威科先行 时间：2020-05-15

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

现将《最高人民法院关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件若干问题的指导意见（二）》印发给你们，请认真贯彻执行。

最高人民法院

2020年5月15日

最高人民法院关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件若干
问题的指导意见（二）

为进一步贯彻落实党中央关于统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署，扎实做好“六稳”工作，落实“六保”任务，指导各级人民法院依法妥善审理涉新冠肺炎疫情合同、金融、破产等民事案件，提出如下指导意见。

一、关于合同案件的审理

1. 疫情或者疫情防控措施导致当事人不能按照约定的期限履行买卖合同或者履行成本增加，继续履行不影响合同目的实现，当事人请求解除合同的，人民法院不予支持。

疫情或者疫情防控措施导致出卖人不能按照约定的期限完成订

单或者交付货物，继续履行不能实现买受人的合同目的，买受人请求解除合同，返还已经支付的预付款或者定金的，人民法院应予支持；买受人请求出卖人承担违约责任的，人民法院不予支持。

2.买卖合同能够继续履行，但疫情或者疫情防控措施导致人工、原材料、物流等履约成本显著增加，或者导致产品大幅降价，继续履行合同对一方当事人明显不公平，受不利影响的当事人请求调整价款的，人民法院应当结合案件的实际情况，根据公平原则调整价款。疫情或者疫情防控措施导致出卖人不能按照约定的期限交货，或者导致买受人不能按照约定的期限付款，当事人请求变更履行期限的，人民法院应当结合案件的实际情况，根据公平原则变更履行期限。

已经通过调整价款、变更履行期限等方式变更合同，当事人请求对方承担违约责任的，人民法院不予支持。

3.出卖人与买受人订立防疫物资买卖合同后，将防疫物资高价转卖他人致使合同不能履行，买受人请求将出卖人所得利润作为损失赔偿数额的，人民法院应予支持。因政府依法调用或者临时征用防疫物资，致使出卖人不能履行买卖合同，买受人请求出卖人承担违约责任的，人民法院不予支持。

4.疫情或者疫情防控措施导致出卖人不能按照商品房买卖合同约定的期限交付房屋，或者导致买受人不能按照约定的期限支付购房款，当事人请求解除合同，由对方当事人承担违约责任的，人民法院不予支持。但是，当事人请求变更履行期限的，人民法院应当结合案件的实际情况，根据公平原则进行变更。

5.承租房屋用于经营，疫情或者疫情防控措施导致承租人资金周转困难或者营业收入明显减少，出租人以承租人没有按照约定的期限支付租金为由请求解除租赁合同，由承租人承担违约责任的，人民法院不予支持。

为展览、会议、庙会等特定目的而预订的临时场地租赁合同，疫情或者疫情防控措施导致该活动取消，承租人请求解除租赁合同，返还预付款或者定金的，人民法院应予支持。

6.承租国有企业房屋以及政府部门、高校、科研院所等行政事业单位房屋用于经营，受疫情或者疫情防控措施影响出现经营困难的服务业小微企业、个体工商户等承租人，请求出租人按照国家有关政策免除一定期限内的租金的，人民法院应予支持。

承租非国有房屋用于经营，疫情或者疫情防控措施导致承租人没有营业收入或者营业收入明显减少，继续按照原租赁合同支付租金对其明显不公平，承租人请求减免租金、延长租期或者延期支付租金的，人民法院可以引导当事人参照有关租金减免的政策进行调解；调解不成的，应当结合案件的实际情况，根据公平原则变更合同。

7.疫情或者疫情防控措施导致承包方未能按照约定的工期完成施工，发包方请求承包方承担违约责任的，人民法院不予支持；承包方请求延长工期的，人民法院应当视疫情或者疫情防控措施对合同履行的影响程度酌情予以支持。

疫情或者疫情防控措施导致人工、建材等成本大幅上涨，或者使承包方遭受人工费、设备租赁费等损失，继续履行合同对承包方明显

不公平,承包方请求调整价款的,人民法院应当结合案件的实际情况,根据公平原则进行调整。

8.当事人订立的线下培训合同,受疫情或者疫情防控措施影响不能进行线下培训,能够通过线上培训、变更培训期限等方式实现合同目的,接受培训方请求解除的,人民法院不予支持;当事人请求通过线上培训、变更培训期限、调整培训费用等方式继续履行合同的,人民法院应当结合案件的实际情况,根据公平原则变更合同。

受疫情或者疫情防控措施影响不能进行线下培训,通过线上培训方式不能实现合同目的,或者案件实际情况表明不宜进行线上培训,接受培训方请求解除合同的,人民法院应予支持。具有时限性要求的培训合同,变更培训期限不能实现合同目的,接受培训方请求解除合同的,人民法院应予支持。培训合同解除后,已经预交的培训费,应当根据接受培训的课时等情况全部或者部分予以返还。

9.限制民事行为能力人未经其监护人同意,参与网络付费游戏或者网络直播平台“打赏”等方式支出与其年龄、智力不相适应的款项,监护人请求网络服务提供者返还该款项的,人民法院应予支持。

二、关于金融案件的审理

10.对于受疫情或者疫情防控措施影响较大的行业,以及具有发展前景但受疫情或者疫情防控措施影响暂遇困难的企业特别是中小微企业所涉金融借款纠纷,人民法院在审理中要充分考量中国人民银行等五部门发布的《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》等系列金融支持政策:对金融机构违反金融支持政

策提出的借款提前到期、单方解除合等同诉讼主张，人民法院不予支持；对金融机构收取的利息以及以咨询费、担保费等其他费用为名收取的变相利息，要严格依据国家再贷款再贴现等专项信贷优惠利率政策的规定，对超出部分不予支持；对因感染新冠肺炎住院治疗或者隔离人员、疫情防控需要隔离观察人员、参加疫情防控工作人员以及受疫情或者疫情防控措施影响暂时失去收入来源的人员所涉住房按揭、信用卡等个人还贷纠纷，人民法院应当结合案件的实际情况，根据公平原则变更还款期限。

11.防疫物资生产经营企业以其生产设备、原材料、半成品、产品等动产设定浮动抵押，抵押权人依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百九十六条的规定申请实现担保物权的，人民法院受理申请后，被申请人或者利害关系人能够证明实现抵押权将危及企业防疫物资生产经营的，可待疫情或者疫情防控措施影响因素消除后再行处理。

12.对于因疫情防控期间证券市场价格波动引发的股票质押和融资融券纠纷，应当区分不同情形处理：对于债权人为证券公司的场内股票质押和融资融券纠纷，人民法院可以参照中国证监会发布的有关政策，引导证券公司按照政策与不同客户群体协商解决纠纷；协商不成的，对于客户要求证券公司就违规强行平仓导致损失扩大部分承担赔偿责任的诉讼请求，依法予以支持。对于债权人为其他金融机构的场外股票质押纠纷，人民法院应当充分考虑股票质权实现对上市公司正常经营的影响，加强政策引导和各方利益协调，努力降低对证券市场的影响。

13. 人民法院审理因上市公司虚假陈述侵权民事赔偿案件，在认定投资者损失数额时，应当根据《最高人民法院关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》第十九条第四项的规定，区分疫情或者疫情防控措施影响因素和虚假陈述因素所导致的股价下跌损失，依法公平、合理确定损失赔偿范围。

14. 对于批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游等受疫情或者疫情防控措施影响严重的公司或者其股东、实际控制人与投资方因履行“业绩对赌协议”引发的纠纷，人民法院应当充分考虑疫情或者疫情防控措施对目标公司业绩影响的实际情况，引导双方当事人协商变更或者解除合同。当事人协商不成，按约定的业绩标准或者业绩补偿数额继续履行对一方当事人明显不公平的，人民法院应当结合案件的实际情况，根据公平原则变更或者解除合同；解除合同的，应当依法合理分配因合同解除造成的损失。

“业绩对赌协议”未明确约定公司中小股东与控股股东或者实际控制人就业绩补偿承担连带责任的，对投资方要求中小股东与公司、控制股东或实际控制人共同向其承担连带责任的诉讼请求，人民法院不予支持。

15. 在审理与疫情或者疫情防控措施相关的医疗保险合同纠纷案件时，对于保险人提出的该疾病不属于商业医疗保险合同约定的重大疾病范围或者保险事故的抗辩，人民法院不予支持。感染新冠肺炎的被保险人因疫情或者疫情防控措施未在保险合同约定的医疗服务机构接受治疗发生的约定费用，被保险人、受益人依据保险合同的约定

向保险人请求赔付的，人民法院应予支持。被保险人因其他疾病在非保险合同约定的医疗服务机构接受治疗发生的约定费用，确系疫情或者疫情防控措施等客观原因造成，被保险人、受益人请求赔付的，人民法院应予支持。被保险人、受益人根据疫情防控期间保险公司赠与的医疗保险合同的约定请求赔付的，人民法院应予支持。

16.在审理融资租赁公司与医疗服务机构之间开展的医疗设备融资租赁业务所引发的民事纠纷案件时，对于医疗服务机构以融资租赁公司未取得医疗器械销售行政许可为由主张融资租赁合同无效的抗辩，人民法院不予支持。

三、关于破产案件的审理

17.企业受疫情或者疫情防控措施影响不能清偿到期债务，债权人提出破产申请的，人民法院应当积极引导债务人与债权人进行协商，通过采取分期付款、延长债务履行期限、变更合同价款等方式消除破产申请原因，或者引导债务人通过庭外调解、庭外重组、预重整等方式化解债务危机，实现对企业尽早挽救。

18.人民法院在审查企业是否符合破产受理条件时，要注意审查企业陷入困境是否因疫情或者疫情防控措施所致而进行区别对待。对于疫情爆发前经营状况良好，因疫情或者疫情防控措施影响而导致经营、资金周转困难无法清偿到期债务的企业，要结合企业持续经营能力、所在行业的发展前景等因素全面判定企业清偿能力，防止简单依据特定时期的企业资金流和资产负债情况，裁定原本具备生存能力的企业进入破产程序。对于疫情爆发前已经陷入困境，因疫情或者疫情

防控措施导致生产经营进一步恶化，确已具备破产原因的企业，应当依法及时受理破产申请，实现市场优胜劣汰和资源重新配置。

19.要进一步推进执行与破产程序的衔接。在执行程序中发现被执行人因疫情影响具备破产原因但具有挽救价值的，应当通过释明等方式引导债权人或者被执行人将案件转入破产审查，合理运用企业破产法规定的执行中止、保全解除、停息止付等制度，有效保全企业营运价值，为企业再生赢得空间。同时积极引导企业适用破产重整、和解程序，全面解决企业债务危机，公平有序清偿全体债权人，实现对困境企业的保护和拯救。

执行法院作出移送决定前已经启动的司法拍卖程序，在移送决定作出后可以继续进行。拍卖成交的，拍卖标的不再纳入破产程序中债务人财产范围，但是拍卖所得价款应当按照破产程序依法进行分配。执行程序中已经作出资产评估报告或者审计报告，且评估结论在有效期内或者审计结论满足破产案件需要的，可以在破产程序中继续使用。

20.在破产重整程序中，对于因疫情或者疫情防控措施影响而无法招募投资人、开展尽职调查以及协商谈判等原因不能按期提出重整计划草案的，人民法院可以依债务人或者管理人的申请，根据疫情或者疫情防控措施对重整工作的实际影响程度，合理确定不应当计入企业破产法第七十九条规定期限的期间，但一般不得超过六个月。

对于重整计划或者和解协议已经进入执行阶段，但债务人因疫情或者疫情防控措施影响而难以执行的，人民法院要积极引导当事人充

分协商予以变更。协商变更重整计划或者和解协议的，按照《全国法院破产审判工作会议纪要》第19条、第20条的规定进行表决并提交法院批准。但是，仅涉及执行期限变更的，人民法院可以依债务人或债权人的申请直接作出裁定，延长的期限一般不得超过六个月。

21.要切实保障债权人的实体权利和程序权利，减少疫情或者疫情防控措施对债权人权利行使造成的不利影响。受疫情或者疫情防控措施影响案件的债权申报期限，可以根据具体情况采取法定最长期限。债权人确因疫情或者疫情防控措施影响无法按时申报债权或者提供有关证据资料，应当在障碍消除后十日内补充申报，补充申报人可以不承担审查和确认补充申报债权的费用。因疫情或者疫情防控措施影响，确有必要延期组织听证、召开债权人会议的，应当依法办理有关延期手续，管理人应当提前十五日告知债权人等相关主体，并做好解释说明工作。

22.要最大限度维护债务人的持续经营能力，充分发挥共益债务融资的制度功能，为持续经营提供资金支持。债务人企业具有继续经营的能力或者具备生产经营防疫物资条件的，人民法院应当积极引导和支持管理人或者债务人根据企业破产法第二十六条、第六十一条的规定继续债务人的营业，在保障债权人利益的基础上，选择适当的经营管理模式，充分运用府院协调机制，发掘、释放企业产能。

坚持财产处置的价值最大化原则，积极引导管理人充分评估疫情或者疫情防控措施对资产处置价格的影响，准确把握处置时机和处置方式，避免因资产价值的不当贬损而影响债权人利益。

23.疫情防控期间，要根据《最高人民法院关于推进破产案件依法高效审理的意见》的要求，进一步推进信息化手段在破产公告通知、债权申报、债权人会议召开、债务人财产查询和处置、引进投资人等方面的深度应用，在加大信息公开和信息披露力度、依法保障债权人的知情权和参与权的基础上，助力疫情防控工作，进一步降低破产程序成本，提升破产程序效率。

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