

Rule of Adjudication and
Practice Guidance on
PPP Contract Dispute



PPP

合同纠纷

裁判规则及实务指引

魏志强 / 主编

77 个典型案例，聚焦PPP前沿问题

PPP合同争议全解读

新视角 新案例 新问题 新思路



法律出版社 | LAW PRESS

Rule of Adjudication and
Practice Guidance on
PPP Contract Dispute

PPP 合同纠纷 裁判规则及实务指引

魏志强 / 主编



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

PPP 合同纠纷裁判规则及实务指引 / 魏志强主编. --
北京:法律出版社,2018
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2412 - 2

I. ①P… II. ①魏… III. ①政府投资—合作—社会
资本—合同纠纷—审判—研究—中国 IV. ①D923.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 147160 号

PPP 合同纠纷裁判规则及实务指引
PPP HETONG JIUFEN CAIPAN GUIZE
JI SHIWU ZHIYIN

魏志强 主编

责任编辑 田 浩
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商分社
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 20
字数 262 千
版本 2018 年 7 月第 1 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

编辑电话/010-63938284

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2412 - 2

定价:78.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

自序

Preface

由于国家的大力推动，近年来我国掀起一轮 PPP 热潮，国务院及中央各部委相继出台 PPP 相关的指导意见。在政策的大力推动下，各地 PPP 项目蓬勃发展。虽然 PPP 在我国由来已久，但是与 PPP 的大力推行及 PPP 在各地各领域的蓬勃发展形成鲜明对比的，是 PPP 立法的缺位。

由于 PPP 项目是一个内容复杂、法律关系多样的综合体系，为实施 PPP 项目的需要，PPP 项目各参与方之间需签订一系列合同以协调相互权利义务，包括政府方与社会资本方签订的合作协议、项目公司与政府实施机构签订的 PPP 项目合同、政府方与社会资本方签订的股东合同、项目公司与贷款方签订的融资合同、项目公司与承包方、运营商、材料商签订的工程承包合同、项目运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同等，这一系列合同构成了 PPP 合同体系。近年来许多专家、学者及从业人员对 PPP 进行了大量的研究，但大多数是从国家政策层面着手，研究 PPP 合同的签订与项目运作。由于缺乏 PPP 的专门立法，现行与 PPP 相关的法规政策多为部门规章或者地方性法规，权威性不足，部分文件之间存在相互冲突的情形，PPP 合同的争议解决仍然缺乏具体的、有可操作性的规则，造成了实践中诸多问题缺乏法律支撑，也必然埋下大量纠纷产生的隐患。

而且 PPP 是介乎于公私法领域的特殊体，其行为自身的特殊性和复杂性导致理论界对 PPP 合同的性质、法律适用原则等未形成一个完整的认识。对于依法行政与 PPP 合同的关系、民事契约理论在 PPP 合同中的

运用，以及 PPP 合同的效力、变更、解除与救济等问题更缺乏深入的思考。再加上我国行政合同相关问题在立法与司法中尚处于探索阶段，我国对 PPP 合同纠纷的公私法属性问题一直没有形成统一的认识，导致实践中对 PPP 合同纠纷会适用不同的法律原则及采用不同的纠纷解决方式，也不可避免地增加了 PPP 项目的运行风险。同时，也导致社会资本方参与 PPP 项目对自身权益的保障存在一定的担忧，不利于调动更多社会资本的积极性。

在 PPP 领域，国内立法相对缺失、规范层级较低，尚未建立相应的法律框架，PPP 合同的争议解决仍然缺乏具体的、有可操作性的规则。在此情况下，最高人民法院及地方高院的判例，对 PPP 合同争议的解决及 PPP 合同管理有一定的指导意义。因此，结合以往的工程项目合同管理及诉讼实践经验，我们收集了最高人民法院及高级人民法院上百个案例，并对此进行了归类和分析。在此基础上，通过对 PPP 合同的性质、PPP 合同纠纷的法律适用、PPP 相关行政行为的合法性、PPP 合同主体资格、PPP 合同的解除、PPP 合同违约责任、PPP 项目收费权质押等问题的讨论，分析法院的审判要旨，探寻其裁判规则和理论基础，希望对 PPP 的实践困境能有所帮助。

相比 PPP 合同的同类书籍，本书显著的特点在于：本书并未从 PPP 政策层面研究 PPP 项目如何运作、合同条文如何解读、合同如何签订，而是从法理上分析 PPP 项目实施中常见的具有我国特色的合同问题，使我国的 PPP 合同管理实践与法律及法理更好地相结合，同时也为 PPP 合同的理论研究提供许多有价值的观点。这为 PPP 合同参与各方构建完善的 PPP 合同法律风险管理体系提供了帮助，对加强和规范内部风险控制、提高经营管理水平和风险防范能力有重要的作用。

由于本书的篇幅限制，上述案例并未全部收录本书。我们已制订了相应的《PPP 合同法律风险管理培训计划》，愿意同感兴趣的企业进行分享。

正是由于周天律师（第八章至第十章作者），高源律师（第一章至第四章作者），卞冲冲律师（第五章至第七章作者以及南京大学法学院研究生周心瑜、钟岩的辛勤工作使得本书得以完成。希望本书不仅能为 PPP 从业人员、企业法务对 PPP 合同法律风险管理提供一些有益的帮助，也能为建设行政管理部门、法官、律师提供借鉴！

魏志强

2018 年 7 月于南京

目 录

Contents

001 | 第一章 PPP 合同的性质、法律适用及纠纷解决

001 | 一、研究 PPP 合同纠纷案件的目的和现实意义

002 | 二、PPP 合同的理论研究、立法、司法现状分析

002 | (一) PPP 合同的立法现状分析

004 | (二) PPP 合同性质认识的分歧

010 | (三) PPP 合同案件争议解决方式的争议

011 | 三、PPP 合同法律适用及争议解决的现实路径

020 | 第二章 PPP 合同争议行为的性质

025 | 一、政府采购行为

028 | 二、特许经营权许可行为

031 | 三、特许经营权收回及 PPP 合同解除行为

045 | 四、政府接管行为

050 | 五、行政批复行为

054 | 第三章 PPP 有关行政行为的合法性

057 | 一、特许经营权许可行为的合法性

068 | 二、PPP 收回许可及解除合同的合法性

074 | 三、行政处罚行为的合法性

084 | 四、行政诉讼的程序问题

084 | (一) 多项诉讼请求是否应当分别起诉

086 | (二) 重复诉讼问题

088 | (三) 诉讼时效

091 | 第四章 PPP 合同纠纷诉讼主体

091 | 一、行政诉讼原告主体资格

093 | (一) 行政相对人具备行政诉讼原告主体资格

096 | (二) 利害关系方具备行政诉讼原告主体资格

100 | (三) 既非行政相对人也非利害关系方的主体不具备行政诉讼原告主体资格

105 | 二、行政诉讼被告主体资格

110 | 三、PPP 合同民事责任承担主体

112 | (一) PPP 合同解除后违约责任承担主体

114 | (二) PPP 项目追偿权纠纷的民事责任主体

117 | (三) 政府许可特许经营权后, 在特许经营权的转让纠纷中, 不属于必须参加诉讼的当事人

119 | 四、PPP 项目其他相关责任主体

122 | 第五章 PPP 合同解除

125 | 一、民法上合同解除的有关问题

125 | (一) 合意解除

137 | (二) PPP 合同的法定解除

148 | (三) PPP 合同解除后的后果

167 | 二、PPP 项目合同终止的法律风险

169 | (一) 项目公司能否回购社会资本方的股权

169 | (二) 能否由政府方指定的第三方受让社会资本转让的股权

175 | 第六章 违反 PPP 合同义务的法律风险

176 | 一、缔约过失责任

176 | (一) 中标后招标人拒不签订正式合同构成缔约过失

180		(二) 缔约过失责任承担的条件
184		(三) 缔约过失责任如何承担
187		二、违约责任
187		(一) 违约行为的认定
193		(二) 双方违约能否要求赔偿违约金和预期利息损失
198		第七章 PPP 合同款项争议
198		一、费用的承担
204		二、投资数额的认定
207		三、污水处理费收取起算点的认定
210		四、二审在一审诉求基础上增加的诉讼请求
211		五、以规范性文件作为补偿数额确定依据约定的有效性
214		六、终止履行后利息约定的有效性
217		七、BT 协议中工程量增加的认定
220		第八章 PPP 项目借款合同的效力
220		一、PPP 项目借款非行政专项拨款, 应属于平等主体之间的民事法律关系
222		二、PPP 项目投资合作协议的管辖约定是否约束 PPP 项目借款合同纠纷
225		第九章 PPP 项目借款合同及 PPP 项目经营权质押合同中承担民事责任的主体
225		一、政府作为污水处理经营权的授予方, 不是 PPP 项目污水处理经营权质押合同的相对方
229		二、学生公寓结算账户监督方是否承担侵权责任
235		三、实际占有借款的一方是否承担侵权责任
238		第十章 PPP 项目特许经营权质押的效力
238		一、引 言

- 238 | (一) 特许经营权质押与收费权质押
- 239 | (二) 收费权质押的立法演变
- 243 | (三) 收费权质权的设立及法律效果
- 251 | 二、政府出具以应支付的污水费保证 PPP 借款的承诺书的性质
- 255 | 三、政府公路收费权质押的安慰函的性质及效力
- 259 | 四、学校学费收费权质押的效力
- 264 | 五、学校的后勤服务区经营权、学生公寓使用权、食堂运营权等出质的效力
- 275 | 六、成品油经营权质押的效力
- 279 | 七、污水处理厂特许经营权质押的效力
- 286 | 八、电费收费权质押的效力
- 289 | 九、公路经营收费权的质押的效力
- 296 | 十、管道天然气特许经营权出质的效力
- 299 | 十一、供热收费权质押的效力

索引

index

- 014 | 案例 1：再审申请人中节能资产经营有限公司与被申请人荆门实业投资公司及二审上诉人荆门京环环保科技有限公司、一审第三人深圳市宇新环保有限公司股东出资纠纷案
- 025 | 案例 2：深圳市鸿祥展业科技有限公司与深圳市宝安区城市管理局，深圳市宝安区政府采购中心纠纷案
- 028 | 案例 3：田阳新山新能燃气有限责任公司请求撤销田阳县人民政府赋予平果华商清洁能源有限公司田阳县管道燃气特许经营权的具体行政行为案
- 031 | 案例 4：上诉人长春鼎源燃气有限公司与被上诉人农安县住房和城乡建设局城建行政决定及行政协议案
- 033 | 案例 5：上诉人和田市人民政府为与被上诉人新疆兴源建设集团有限公司、和田天瑞燃气有限责任公司合同纠纷案
- 037 | 案例 6：上诉人辉县市人民政府与被上诉人河南新陵公路建设投资有限公司合同纠纷管辖权异议案
- 039 | 案例 7：再审申请人乌鲁木齐市交通运输局因与被申请人乌鲁木齐南山环线客运有限公司及一审被告、二审被上诉人乌鲁木齐市公共交通集团有限公司合同纠纷案
- 045 | 案例 8：再审申请人漳浦中环天川环保水务有限公司因与被申请人漳浦县环境保护局、漳浦县赤湖镇人民政府、漳浦县

闽发精品电镀技术有限公司、漳州优耐德工业有限公司、漳浦华联塑料五金制品有限公司、漳浦峰庆五金有限公司、漳浦县恒茂电镀有限公司、成信兆（漳州）五金有限公司、漳浦县宏利五金电镀有限公司、漳浦县新宏五金电镀有限公司侵权责任纠纷案

- 047 | 案例 9：柳文胜、阳江市阳东区红丰镇人民政府行政监察（监察）案
- 050 | 案例 10：上诉人四川帅华路业有限公司诉四川省交通运输厅、四川省财政厅、四川省发展和改革委员会行政纠纷案
- 057 | 案例 11：白山市住房和城乡建设局、白山华生热力有限公司供热经营行政许可案
- 059 | 案例 12：海南中石油昆仑港华燃气有限公司、海南中石油昆仑港华燃气有限公司儋州分公司与儋州市人民政府及原审第三人儋州滨海新区管理委员会、中海石油管道输气有限公司行政许可纠纷案
- 061 | 案例 13：中环保水务投资有限公司诉温州市住房和城乡建设委员会城建其他行政行为案
- 063 | 案例 14：原告汕尾市真诚公共汽车运输有限公司与被告汕尾市人民政府、第三人汕尾市粤运汽车运输有限公司限制竞争案
- 068 | 案例 15：新疆兴源建设集团有限公司、和田天瑞燃气有限责任公司与和田市人民政府、和田市住房和城乡建设局行政合同案
- 074 | 案例 16：武汉沃特科凌投资有限公司不服被告武汉市环境保护局环境行政处罚及武汉市人民政府行政复议案

- 084 | 案例 17: 河北华章热力有限公司与张北县人民政府纠纷案
- 086 | 案例 18: 田阳新山新能燃气有限责任公司与田阳县人民政府撤销具体行政行为纠纷案
- 088 | 案例 19: 新疆兴源建设集团有限公司、和田天瑞燃气有限责任公司等行政合同纠纷案
- 093 | 案例 20: 新疆兴源建设集团有限公司、和田天瑞燃气有限责任公司与和田市人民政府、和田市住房和城乡建设局行政合同案
- 096 | 案例 21: 中环保水务投资有限公司诉温州市住房和城乡建设委员会城建其他行政行为案
- 097 | 案例 22: 白山市住房和城乡建设局、白山华生热力有限公司因供热经营行政许可案
- 100 | 案例 23: 河南金州绿色能源科技有限公司诉新郑市人民政府确认招标行为无效并履行政府特许经营协议案
- 102 | 案例 24: 宜兴市同济化学水处理设备有限公司诉江苏省汾湖高新技术产业开发区管理委员会、第三人鹏鹞环保股份有限公司、第三人苏州汾湖鹏鹞水务有限公司环保行政协议案
- 108 | 案例 25: 龙岩市环境卫生管理处与雅邦集团有限公司特许经营协议纠纷案
- 112 | 案例 26: 云浮市人民防空办公室诉北京宗圣兴业商业控股有限公司、被告云浮宗圣商业发展有限公司、第三人马国斌、第三人伍水泉房地产开发经营合同纠纷案
- 114 | 案例 27: 常州市深水江边污水处理有限公司诉常州市城乡建设局、常州市城市建设(集团)有限公司、常州市排水

管理处追偿权纠纷案

- 117 | 案例 28: 深圳鹏森投资集团有限公司与成都市锦江区业余体育学校及成都市巨能投资管理有限责任公司确认合同无效纠纷案
- 119 | 案例 29: 商丘新奥燃气有限公司与商丘昆仑燃气有限公司侵权纠纷案
- 125 | 案例 30: 广东菲尼斯动漫乐园有限公司与佛山市顺德区容桂土地发展中心确认合同效力纠纷一审民事判决书
- 128 | 案例 31: 创维集团有限公司与江苏省工商行政管理局合同纠纷案
- 130 | 案例 32: 武威恒泰污水处理有限公司与甘肃武威工业园区管理委员会、凉州区人民政府合同纠纷案
- 132 | 案例 33: 宁夏南方房地产开发有限公司、绵阳交通发展集团有限责任公司与绵阳东瓯置业有限公司建设工程合同纠纷案
- 134 | 案例 34: 河南省华中环保研究有限公司与获嘉县人民政府、获嘉县同盟污水处理有限公司建设工程施工合同纠纷案
- 137 | 案例 35: 廊坊市中江环保工程有限公司与河北鑫东海金属制品有限公司、朱海泉建设工程施工合同纠纷案
- 139 | 案例 36: 云浮市人民防空办公室与北京宗圣兴业商业控股有限公司、云浮市宗圣商业发展有限公司合同纠纷案
- 141 | 案例 37: 上诉人北京中石源源管道技术有限公司与被上诉人上栗县住房和城乡建设局合同纠纷案
- 145 | 案例 38: 宁夏南方房地产开发有限公司、绵阳交通发展有限责

任公司与绵阳东颐置业有限公司建设工程合同案

- 148 | 案例 39: 云南今业生态建设集团有限公司与云南七叶枫投资开发有限公司合同纠纷案
- 151 | 案例 40: 创维集团有限公司与江苏省工商行政管理局合同纠纷案
- 153 | 案例 41: 广汉市三星堆汽车客运服务有限责任公司与广汉市人民政府投资合同纠纷案
- 155 | 案例 42: 张家界百龙天梯旅游发展有限公司与赤水市人民政府合同纠纷案
- 160 | 案例 43: 广安职业技术学院与刘波合同纠纷案
- 162 | 案例 44: 武威汉氏天安环境科技有限公司与甘肃武威黄羊工业园区管理委员会、武威市凉州区黄羊镇人民政府等合同纠纷案
- 176 | 案例 45: 滁州市天立建筑安装工程有限公司与滁州市农业科学研究所缔约过失责任纠纷案
- 180 | 案例 46: 依科瑞德(北京)能源科技有限公司与北京英才时代教育投资管理有限公司缔约过失责任纠纷案
- 184 | 案例 47: 依科瑞德(北京)能源科技有限公司与北京英才时代教育投资管理有限公司缔约过失责任纠纷案
- 187 | 案例 48: 创维集团有限公司与江苏省工商行政管理局合同纠纷案
- 193 | 案例 49: 张家界百龙天梯旅游发展有限公司与赤水市人民政府合同纠纷案
- 198 | 案例 50: 常州市深水江边污水处理有限公司与常州市城乡建设

局、常州市城市建设（集团）有限公司等追偿权纠纷案

- 201 | 案例 51：湖北帅丰房地产开发有限公司与咸丰县唐崖镇人民政府建设工程施工合同纠纷案
- 204 | 案例 52：武威恒泰污水处理有限公司与甘肃武威工业园区管理委员会、凉州区人民政府合同纠纷案
- 207 | 案例 53：武威汉氏天安环境科技有限公司与甘肃武威黄羊工业园区管理委员会、武威市凉州区黄羊镇人民政府等合同纠纷案
- 210 | 案例 54：武威汉氏天安环境科技有限公司与甘肃武威黄羊工业园区管理委员会、武威市凉州区黄羊镇人民政府等合同纠纷案
- 211 | 案例 55：重庆穗东房地产开发有限责任公司、重庆乾鑫物业发展有限公司与重庆市永川区国土资源和房屋管理局补偿款纠纷上诉案
- 214 | 案例 56：申诉人南通市兹成建筑安装工程有限公司因与被申诉人南京交通职业技术学院、原审第三人南通建筑工程总承包有限公司、南通建筑工程总承包有限公司南京分公司合作合同纠纷案
- 217 | 案例 57：湖北帅丰房地产开发有限公司与咸丰县唐崖镇人民政府建设工程施工合同纠纷案
- 220 | 案例 58：平和县城乡规划建设局与开普蓝生（平和）能源环保有限公司民间借贷纠纷案
- 222 | 案例 59：武汉金港置业有限公司与武汉方元环境科技股份有限公司企业借贷纠纷案

- 225 | 案例 60: 福建海峡银行股份有限公司福州五一支行诉长乐亚新污水处理有限公司、福州市政工程有限公司金融借款合同纠纷案
- 229 | 案例 61: 中国工商银行股份有限公司安庆石化集贤支行与安庆师范学院、安庆市安苑高校后勤服务有限公司借款合同纠纷案
- 235 | 案例 62: 中国银行股份有限公司长沙市蔡锷支行与永兴县金利燃料有限公司、刘洪刚等金融借款合同纠纷案
- 251 | 案例 63: 湖州红卫实业有限公司与湖州南浔和孚污水处理有限公司、湖州市南浔区和孚镇人民政府借款合同纠纷案
- 255 | 案例 64: 东阳市市政府与宁波某银行、顺风公司、峰顺公司、顺富公司金融借款合同纠纷案
- 259 | 案例 65: 吴海祥与安徽森海园林景观建设集团有限公司、张东旭、谢春贵、安徽文达电子有限公司、朱雄雁、安徽文达信息工程学院民间借贷纠纷案
- 261 | 案例 66: 中国农业银行股份有限公司娄底分行与娄底市第二中学借款合同纠纷案
- 264 | 案例 67: 双流诚民村镇银行有限责任公司与四川邦办实业有限公司保证合同纠纷案
- 270 | 案例 68: 中国建设银行股份有限公司长沙铁银支行与湖南金辰科技实业有限公司、张伟、肖发群、长沙市长郡中学金融借款合同纠纷案
- 275 | 案例 69: 中国长城资产管理公司长沙办事处与湖南涌鑫石油集团有限公司、湖南鼎鑫置业投资有限公司等金融不良债权追偿纠纷案