

PPP项目 困境破解 与再谈判

Dilemma Cracking and Renegotiation of PPP Projects

周月萍 周兰萍 编著

10类PPP困境各个击破

提供50种典型问题的破解方案

精选50个疑难热点实务解答



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

PPP项目 困境破解 与再谈判

Dilemma Cracking and Renegotiation of PPP Projects

周月萍 周兰萍 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

PPP项目困境破解与再谈判 / 周月萍, 周兰萍编著

— 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978-7-5197-2942-4

I. ①P… II. ①周… ②周… III. ①政府投资—合作—社会资本—研究 IV. ①F830.59②F014.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 284200 号

PPP项目困境破解与再谈判

PPP XIANGMU KUNJING POJIE YU ZAITANPAN

周月萍 周兰萍 编著

责任编辑 慕雪丹

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 天津嘉恒印务有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商出版分社

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印张 27.5

字数 459 千

版本 2019 年 1 月第 1 版

印次 2019 年 1 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/010-63939796

咨询电话/010-63939796

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

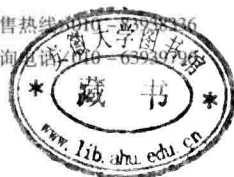
第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995



书号: ISBN 978-7-5197-2942-4

定价: 98.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

周月萍

中伦律师事务所合伙人，Chambers & Partners钱伯斯亚太指南2018、2019年度建设工程领域推荐律师、项目与基础设施领域受认可律师，上海国际仲裁中心、台州仲裁委、苏州仲裁委仲裁员（主审PPP和工程争议），2015年上海市优秀女律师，2013年度建筑时报/ENR最值得推荐的中国工程法律60位专业律师，2011年建筑时报/ENR“中国建筑业年度人物”，中国国际工程咨询协会专家，中国并购公会并购交易师，复旦大学法律硕士校外导师。



主要经历

周月萍律师从事建设工程和基础设施领域法律实务工作二十余年，潜心于PPP项目咨询、PPP项目再谈判、PPP项目并购、PPP和工程争议解决、工程法律风险控制等。

周月萍律师带领团队先后为中国中铁、东方航空、新鸿基地产、上海申通地铁集团、华润置地、上海城建集团、上海建工集团等大型央企、国企、上市公司、知名企业集团提供PPP和工程领域法律服务，并多次应邀为上海市商委、清华大学、天津大学、同济大学等高校及大型论坛做PPP和工程相关法律专题演讲。

个人及团队专著

《BT项目法律风险防范与实战方略》（与周兰萍律师合著）

《最高人民法院审理建设工程案件裁判规则解析》《建筑企业法律风险防范与化解》等

周兰萍

中伦律师事务所合伙人，国家发改委和财政部PPP双库专家，亚洲开发银行注册专家，中国国际工程咨询协会专家，中国并购公会并购交易师，专注于基础设施投融资（BT/BOT/PPP）领域法律研究和实践，被国际权威法律评级机构The Legal 500评为“2017、2018年度亚太地区重点推荐的专业律师”。此外，周兰萍律师获评“2018年全国律师行业优秀党员”、2015年建筑时报/ENR“中国建筑业年度人物”、“2013-2014年度上海市三八红旗手”等荣誉称号。



主要经历

执业十几年来，周兰萍律师先后为浦东新区政府、中国建筑、中国中铁、中国PPP基金、中国银行等政府、社会资本与金融机构提供公共项目投融资模式策划、交易结构设计、文本起草、公司治理、PPP项目再谈判、PPP项目并购以及从项目前期咨询到建设期、运营期跟踪指导等全方位、全过程专业咨询服务。

通过多年的精耕细作，周兰萍律师及其带领的团队在生态环保（污水处理、固废处理、静脉产业园等），交通运输（机场、港口、轨道交通等），城市更新，PPP+XOD，旅游，养老等基础设施和社会公用事业的主要领域都积累了丰富的实战经验。周兰萍律师深度参与PPP立法工作，为原国务院法制办、财政部、国家发改委及多个省市提供立法及政策咨询并参与示范项目评审、示范项目案例书籍编写、示范文本（污水厂网一体化PPP合同和垃圾处理PPP合同）起草等工作。为财政部、国务院国有资产监督管理委员会监事会、清华大学等组织的PPP专题培训授课数百场。

个人专著

《PPP项目运作实务》

《BT项目法律风险防范与实战方略》（与周月萍律师合著）

推荐语

在当前规范有序推进PPP项目的大环境下，周律师的大作《PPP项目困境破解与再谈判》新鲜出炉。该书不仅提炼总结了典型PPP项目案例，还枚举了地方政府主要的投融资渠道和工具，并结合周律师丰富的实践经验予以辨析，对PPP模式的运用和PPP项目的开展、完善提出了一些前瞻性考量。该书不仅对各地政府推进PPP项目具有很好的借鉴意义，还对PPP产业资本、金融机构、咨询机构等相关方都具有较强的参考价值。

——纪鑫华博士 上海市财政局

周律师的新作《PPP项目困境破解与再谈判》出版得非常及时。书中所提及的困境难题都是目前大量PPP项目实践所面临的客观现状。对各类困境给出的破解对策建议也都非常中肯务实，既有紧密结合国情、立足实际的实践总结，又有洋为中用、借鉴国际经验的理论思考。本书的出版将为项目参与各方更好地走出困境提供更为宽广的视角，为PPP可持续健康发展提供强有力的支撑。

——李学春 山东省财政厅金融与国际合作处（PPP）管理中心

推广PPP是政府治理方式的一次革新。在我国PPP快速发展中，先后出现了超概、社会资本退出、合规监管等一系列的困惑和问题，国家相关部门先后出台了相关文件进行规范。本书通过问答的方式，针对大家在推进和PPP相关工作过程中的各种可能的问题进行归纳总结，答疑解惑，还提供了解决不同困境的操作路径和合规要点，政策性强，实用性强。包括政府部门、社会投资人和PPP咨询从业人员在内的所有PPP参与方，都能在本书中找到你的困惑和答案。

——王家卓 中规院（北京）规划设计公司生态市政规划设计院院长

欣闻周律师大作出炉，并有幸在第一时间拜读，读后受益匪浅。新书聚焦PPP实务中存在的近五十大大困境，结合实践案例，提出了具体的应对策略，有理有据，通俗易懂，对规范推行PPP模式可谓“及时雨”。新书不仅关注项目融资、项目监管、再谈判、争议解决等PPP项目实施中的共性问题的解决，对静脉产业园、城市更新等新兴领域的PPP应用实务也做了前瞻性介绍。推荐深读！

——逯元堂 环境保护部环境规划院环境PPP中心主任

PPP新规及当前宏观环境下，PPP项目在执行中面临入库难、四证办理慢、结构化融资难、利率倒挂、人工材料费暴涨、投资超概、运营及回款风险加大等诸多挑战，PPP投资实际面临高风险、低回报甚至有亏损的风险。本书针砭时弊，以实践案例为基础，深入浅出，答疑解惑，是PPP业界的一场及时雨！

——储小彬 中建八局副总经理

中国PPP金牌律师兰萍、月萍两姐妹在PPP领域的学术成果、业务领域成就和职业精神在她们联袂编著的本书中得以充分展现。在中国式PPP面临“迷失方向”的困境之时，无论是对迷失方向的PPP市场、PPP市场从业者们或是政策监管层，本书针对十大类别近五十种困境典型进行的深入剖析告诉参与PPP的各方破解困境之道在哪里，下一步规范的PPP在哪里。书中的典型问答、案例解析直击痛点，会让读者拍案叫绝。

——李 川 中铁（上海）投资有限公司副总经理、国家发改委和财政部PPP专家、政协浦东新区第六届委员会委员

推广运用PPP模式是全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，规范PPP项目运作是保证这一创新模式得以健康有序发展的必要之举。同时，在新时代背景下，依法依规也是各方开展PPP项目的底限和现代企业规范治理的应有之义。本书既从项目实践的视角，针对项目退库、投融资、风险分配、项目公司治理、争议解决等困境问题，选取典型案例进行深入剖析，提出行之有效的破解之道，更从如何确保PPP项目主体合规、内容合规、程序合规等方面提出了有针对性的措施和建议，有很强的实践指导价值。

——许海峰 上海建工集团股份有限公司企业管理部总经理、法务部主任

在PPP持续规范管理的形势下，月萍和兰萍律师及其团队推出此书，具有重大的实践指导意义。本书针对PPP面临的现实问题，围绕着项目实施中的核心风险，给予了专业分析并提出了具有高度实操性的解决路径，是PPP项目风险的过程管理之系统指南。借新书问世之际，为周律师团队在实践过程中坚持进行阶段性总结并乐于分享点赞。

——饶师昭 上海城建投资发展有限公司副总经理

PPP项目在实践中碰到了一系列问题，给项目实施造成困境，如不合理风险分配、各方的责任限度、流程的选择等。与此同时，自2017年财政部92号文发布以来，清退了一批不合规项目，摸索中前进的PPP模式遭遇寒流。本书对政府和社会资本方的差异性观点进行分析并给出合理化建议，对退库项目的再完善、模式调整、项目终止等几种可能的路径及相应的要点进行了阐述，值得相关项目借鉴。

——秦 峰 上海环境集团股份有限公司总工程师

“忽冷忽热易感冒”，去年以来，诸多PPP项目在内外因交互作用下不可避免地遇到了这样那样的问题。本书总结PPP项目宏观和微观面临的困境，从政策法规、理论推演和实务操作的视角提出了解决建议，逻辑严密，分析透彻，体现了作者深厚的理论功底和丰富的实务经验。对PPP参与者来说，本书是驱散认识雾霾的“西北风”，是引导走出困境的“指南针”。

——徐东升 国家发改委和财政部PPP双库专家

本书以问题为导向，着眼于PPP在国内新一轮发展下出现的诸多困境，又将困境分门别类，对其进行深入剖析并按照实际情况一一解答，既全面又有针对性。此书亦具前瞻性，既借鉴国际案例，又有国内著名专家指导。作为一本既可以了解PPP在国内发展现状又可以对号入座寻求帮助的工具书，值得PPP实操者拥有。

——冯小杰 上海腾韶环境科技有限公司副总裁

序 一

自2014年国务院、财政部和发改委等力推PPP以来,PPP项目在全国遍地开花,形成了一轮高潮。但是,伴随着PPP的快速发展也产生了很多问题,主要原因是有关方对PPP内涵和中央政策的理解不到位,或做PPP项目的动机不对或能力不足,或配套法律、金融、信用、监管、问责等机制不完善,造成PPP项目实施不规范,也偏离了中央推广PPP的初衷。因此,从2017年下半年起,中央部委特别是财办金[2017]92号等一系列政策开始了PPP项目的规范和清理。

目前PPP进入强监管周期,回归理性,是一件好事,有利于PPP行稳致远,提高公共产品和服务供给效率与质量,促进经济发展,提高生活水平。但是,强监管之下也引出一些问题,如被清退的项目怎么办?不合规的项目怎么整改?学术界有人做了大概统计,如果严格按照92号文等的要求,当时财政部PPP项目库中将近2/3的PPP项目都有不合规的成分。这意味着,会有不少的PPP项目面临整改、再谈判甚至提前终止的可能性,急需PPP项目困境破解和再谈判的指南,对PPP项目目前已经或将来可能遇到的各种常见典型问题给予针对性的分析和建议,为政府、投资者、金融机构、咨询甚至律师等指点迷津。因此,很高兴看到周月萍和周兰萍两位资深律师及其团队成员,在我一直的鼓励和指导下,结合近年来丰富的PPP实务经验编写出版了这本书。

我一直说,在PPP领域真正中立的可能只有三种人,一是学者,二是律师,三是咨询。律师的主要作用,除了保证PPP项目交易合规,把控PPP交易风险,还应考虑PPP的可持续性和导向性。因此,律师不仅要在项目前期把关合同,还应在后期帮助监管和履约,并考虑公众利益,同时去影响甚至引导行业发展,这是好律师所应追求的。两位周律师都算是我的学生,一位是在PPP和工程法律咨询领域已有长年实务经验的业内精英,一位则是在工程诉讼和仲裁领域的权威专家,同时也是资深的仲裁员。这次两人合力著书并结合各自所长对有关方在PPP项目实践中所面临的种种困境进行了全面分析,给出了破解路径和对策建议,字里行间无不体现着多年从事PPP实务和理论钻研的智慧结晶。早在2016年周兰萍律师编写出版

《PPP 项目运作实务》之时,我就曾为该书提供指导并作序。此次新书的编写出版,基本上对于书中的每篇文章都从学者角度给予了不同程度的指导并给出完善修改建议,我也通过这个过程收获良多。相信这本新书能为当前 PPP 项目中的困境提供切实可行的解决方案。

未来不短的时期内,PPP 仍然会在深化投融资体制改革、促进基础设施、公用事业、社会事业和城镇化发展等方面发挥重要作用。同时,伴随着一系列 PPP 新政的执行,也将倒逼各方规范运作 PPP,越来越强调真股投资、风险公平动态分担、全生命周期集成优化、运营监管与绩效考核,同时完善 PPP 相关的法律、金融、信用等机制,加强 PPP 专业人才的培养,政府、投资、金融、咨询、法律和学界等各方共同努力,加强交流,推动我国 PPP 规范、健康和可持续发展。

王守清博士*

2018 年 11 月 14 日

* 清华大学建设管理系教授、博导,清华大学 PPP 研究中心首席专家,全国高校 PPP 论坛学术委员会主任。

序 二

兰萍律师给我发来微信,请我为她们即将出版的新书作序,当时,我心里还有点疑虑。看过她们发来的书稿,我的疑虑彻底打消了。

当前,我国 PPP 模式已进入规范与高质量发展的重要时期,规范与高质量发展,意味着对四年来 PPP 模式推广运用过程中一些不规范的做法和质量不高的项目,要进行纠偏,对下一步新实施的项目坚持高标准、严要求,严格落实财政部等国家部委制定的政策制度和工作要求,以打造真正体现 PPP 本质要求、实现 PPP 政策目标的精品项目。在这样一个关键的时间节点,许多 PPP 业内人士都在寻找答案的时候,《PPP 项目困境破解与再谈判》一书和大家见面了。

该书几乎对四年来推广运用 PPP 模式中遇到的重点、难点、热点、焦点问题都进行了深入地剖析和认真地研究,从政策制度要求、专业技术角度、法律规范层面、国际案例视野,都一一给出了答案。特别是针对财政部《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)所涉及的退库 PPP 项目何去何从问题、PPP 项目资本金穿透性管理问题、明股实债、固定回报、回购担保问题、绩效管理和项目监管问题、PPP 项目运营问题、PPP 项目采购问题、财政承受能力 10% 红线问题等都进行了重点解读。该书还就目前理论界、学术界、业内专家热议的 F+EPC 模式、ABO 模式、基金入股 PPP、BT 模式能否转 PPP 模式、社会资本如何退出等问题进行了深入探讨。就综合性区域开发、能源、环保、公路、港口、轨道交通、旅游、养老、医疗等领域 PPP 项目的模式选择、操作路径、难点痛点等问题也给出了很好的答案。

总之,《PPP 项目困境破解与再谈判》一书,触点很多、信息量大、时效性强,能够给我们带来很多的启发,能够使我们拓宽视野,也能够增加我们的知识,更能在 PPP 规范与高质量发展中找准方向、厘清思路,值得广大 PPP 工作者、爱好者一读。

宋义武*

2018 年 11 月 16 日

* 原江苏省财政厅厅长。

序 三

随着“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区建设等一系列国家重大战略的推动实施,以及乡村振兴、城市更新和城乡一体化等中央和地方各项建设发展目标任务的逐步推进,基础设施建设的未来需求潜力巨大。而今年以来,我国固定资产投资增速整体呈下滑趋势,其中基础设施投资增速下滑较快。为保持基础设施领域补短板力度,国务院办公厅于2018年10月31日出台《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》(国办发〔2018〕101号),文中明确鼓励地方依法合规采用政府和社会资本合作(PPP)等方式,撬动社会资本特别是民间投资投入补短板重大项目。PPP在基础设施和公共服务领域的应用前景广阔。

过去的很多年尤其是2013年以来,PPP作为基础设施和公共服务领域的一种创新投融资模式,对促进全国各地的城市建设发展以及公共设施项目的提质增效发挥了巨大的作用。与此同时,因PPP专门法律缺位、顶层设计乏善等原因,很多PPP项目实施过程中也出现了很多问题,这些问题或涉及合规性影响项目入库和融资,或涉及合理性影响项目顺利实施,而合规要求是底线,合理的风险分配和权利义务设置则关系到各方能否实现PPP项目合作的预期目的。从这个意义上讲,精通PPP投融资实务的专业律师对于PPP项目而言就显得尤为不可或缺。

继2013年开始大力推广PPP模式至今,国家先后出台多部政策法规对PPP项目进行规范管理,尤其是2017年年底出台的92号文等文件更是让PPP遭遇“史上最严”监管。很多项目因融资不到位,或是前期可研不充分、项目实际投资额较估算偏差较大,或是联合体投标人实力跟不上,或是存在前期手续不合规不能入库或被退库等风险因素,导致PPP项目遭遇困境。对于陷入困境中的PPP项目,首选再谈判,再谈判可能通过股权融资引入新的合作方、延长运营期限等方式达成补充协议,让合同继续履行下去,也有可能双方协商一致解除合同,或者双方协商不成,诉诸法院或约定的仲裁机构仲裁来解决纷争。本书作者周月萍和周兰萍两位律师是姐妹搭档,也是中伦律师事务所二十几年来破例吸收的具有亲缘关系的合伙人,其中,兰萍律师聚焦于PPP项目困境咨询和再谈判,月萍律师侧重用诉讼或仲裁方式

破解 PPP 项目困境,帮助陷入 PPP 困境中的社会资本方、政府方、金融机构等各方参与主体脱离困境、实现多赢。

中伦律师事务所在基础设施投资建设运营管理、项目融资、公司治理等方面有着雄厚的专业优势,在工程性基础设施方面(交通运输、环保、能源、重大市政工程、片区综合开发等领域)及社会基础设施方面(如养老、旅游、文化等领域),曾为众多境内外客户(包括政府部门、建筑企业、金融机构等)提供专业咨询服务,在 PPP 基础设施投融资领域积累了丰富的经验。周月萍律师和周兰萍律师都是中伦工程与基础设施业务组的优秀合伙人代表,两位律师及其所带领的团队长期专攻基础设施法律实务,辛勤的耕耘换来了如今的硕果累累。

两位律师不仅精于实务,还勤于积累,先后著有多本专业著作。《PPP 项目困境破解与再谈判》是两位律师的又一力作,书中全面分析了当前 PPP 项目实践所面临的种种困境,并对每一种困境都给出了破解路径和对策建议,困境问题典型客观,对策建议专业务实。

本书是两位律师多年从事 PPP 实务和理论钻研的智慧结晶,也凝聚了两位律师及其团队的汗水和辛劳。希望也同时相信一定会对从事 PPP 实务乃至理论研究的读者们有所裨益!

是为序。

张学兵*

2018 年 11 月

* 中华全国律师协会副会长,中伦律师事务所管委会主任。

自序

PPP 是一种创新的公共服务供给管理模式。推广运用 PPP 模式是全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。2014 年以来,按照党中央、国务院的决策部署,以财政部和国家发改委为首的中央各部委开始大力推广 PPP。四年多来,PPP 在国内得到了新一轮发展,PPP 促改革、助发展的目标成效初显。总体而言,本轮 PPP 呈现出了“四多”的特点:

1. 参与主体多。从中央到地方,除了财政和发改这两大主推部委外,其他住建、交通运输、环保等二十多个部门也相继加入推广大军。各类社会资本、金融机构是本轮 PPP 的生力军。此外,为各类项目提供智慧支持的咨询机构以及为 PPP 政策立法建言献策的学者专家更是不可或缺的重要力量。全国上下规模和影响之大,前所未有。

2. 出台政策多。四年多来,中央各部委出台的各类 PPP 相关政策文件多达数百份,地方为此出台的细则文件更是不计其数。政策之多,令各方应接不暇。

3. 项目数量多。除财政部和国家发改委评选出的近千个示范项目及典型案例外,在清理退库工作开展前,两部委 PPP 项目库的入库项目数都一度过万,项目投资总额高达 20 多万亿元。此外,各地还不同程度地建立了本地 PPP 项目库。数量之多,令人惊叹。

4. 实际问题多。毕竟 PPP 对本轮大多数参与方而言还是新生事物。在推进速度快、力度大的同时,因 PPP 专门法律缺位、顶层设计乏善、各方动机迥异以及专业培训跟不上等各种原因,项目推进过程中也出现了诸多乱象,为后续的风险和争议埋下了不小的隐患。

随着 2017 年 11 月底财政部出台《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,以下简称“92 号文”)、2018 年年初出台《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》(财金[2018]23 号,以下简称“23 号文”)等多则监管新政,PPP 进入严监管态势导致大量“问题”项目陆续被清退出项目库。退库项目包括已经进入实施阶段的退

库项目该何去何从？在库的不少项目或因融资等难题无法如期推进，或因财承、风险分配等难题面临再谈判，社会资本如何合法退出？股权融资方如何合法引入？项目再谈判是否合法？……这些疑问让项目各方很是困惑。与此同时，在PPP立法不到位的背景下，项目监管、项目公司治理等实操层面的难题也困扰着各方。

《PPP项目困境破解与再谈判》将当下PPP项目面临的困境分为退库困境、融资困境、合规监管困境等十大类别，选取了近五十种困境典型进行深入剖析并逐一给出了破解对策建议，同时精选了实务中关注度较高的典型问题做了专门解答。在给出困境破解对策的过程中，以遵循国内法律政策本意为原则，不仅考虑如何贴近结合国内PPP实操需求，还广泛借鉴国际前沿PPP理论与实务，力求让每一点对策既具有针对性，也体现前瞻性。以下对各篇章分别简要介绍如下：

第一篇为退库项目困境破解。根据统计数据显示，自92号文发布之日起至2018年9月，财政部综合信息平台已累计清理管理库项目2554个，累计清减投资额3.0569万亿元。此后，国家发改委亦组织地方发改委对PPP项目库入库项目进行全面规范核查，其中，一些地方发改委公布了PPP项目核查结果，多地半数以上项目被清退出库，甚至有地方项目被全部清退。不少退库项目甚至已进入项目实施阶段。本篇从退库项目困境破解应坚持的四个原则入手，对退库项目根据具体情况分别给出了完善后重新入库、项目终止以及调整模式等三类路径建议。

第二篇为公共项目投融资模式困境破解。退库项目以及其他因种种原因无法以PPP模式实施的部分项目，项目参与方或不知所措，或盲目跟风以所谓的创新模式参与公共项目投资。本篇就目前实践中出现频率较高的F+EPC、ABO、特许经营等三种模式存在的问题和风险逐一进行了阐述，并相应给出了合规完善建议；与此同时，针对不能入库而由PPP模式转为EPC模式实施的项目以及为避免增加政府债务而由BT模式转为PPP模式的项目给出了合规操作建议；针对实务中采用“PPP+EPC”组合模式实施的项目，也从项目全周期管理角度给出了具体风控建议。

第三篇为社会资本退出困境破解。PPP项目规模大、周期长、综合性强、风险大，在资本金穿透审查的23号文出台后，社会资本对投资退出问题更加高度重视。本篇针对各方关注的社会资本在合作期能否退出以及具体退出机制分别进行了阐述，并针对项目因故提前终止情形下的社会资本退出路径也做了专题分析。

第四篇为项目融资困境破解。PPP项目的资金量大,在当前的金融降杠杆风险背景下,对社会资本而言,为降低资本金筹集压力、实现债务出表等目的,股权融资成为当下项目推进中面临的首要的、最为迫切的问题。但是如何引入股权融资方?在不得由第三方代持新规限制下,是基金管理公司入股还是基金入股?……针对股权融资引发的典型困惑,本篇逐一进行了论证分析,一并对国际项目融资实践经验做了专题介绍,以丰富国内项目融资难题的解决视角。

第五篇为风险分配困境破解。PPP项目复杂,周期长,如何在政府与社会资本之间进行合理的风险动态分配,关系到项目能否实现降本增效、最终实现物有所值。然而,“PPP项目风险应当由对风险最有控制力的一方承担”,这一理论共识落实到实践远没有想象中的那么容易。本篇在选取部分典型困境问题分析的同时,对英国和加拿大这两大PPP发展较为成熟国家的案例实践做了专题介绍,希冀国内项目参与方能汲取教训,及时修正和调整不合理分配风险的做法,避免重蹈覆辙。

第六篇为项目合规监管困境破解。依法合规是各方开展PPP项目的底线,应当得到各方高度重视。除了相关的法律和行政法规外,财政部和国家发改委尤其是财政部针对PPP项目的合规要求出台了不少规范性文件。本篇针对主体合规、客体合规和程序合规三大合规监管核心分别选取典型问题做了展开分析,其中主体合规问题如社会资本应否与项目公司承担连带责任,股权代持协议是否有效,等等;客体合规问题如政府承诺函是否有效,商业项目纳入PPP合作范围有哪些风险,等等;程序合规问题如物有所值不合理对PPP项目实施有哪些影响,未依法定程序选择社会资本会否导致PPP项目合同无效,等等。与此同时,本篇还重点介绍了世界银行对PPP项目的管理经验,希冀国内能在项目可融资性、项目全周期管理体系建设、项目采购、信息公开等方面加以有效借鉴,在加大项目监管的同时,助力PPP项目更好地实现物有所值。

第七篇为项目公司治理困境破解。出于降低项目初始投资的压力以及加强项目监管等因素考虑,政府与社会资本合资设立PPP项目公司的做法较为多见。但二者不同的诉求也带来了PPP项目公司治理层面的诸多难题。如何合理设计PPP项目公司治理结构?如何合理设置一票否决权?PPP项目公司僵局如何破解?本篇围绕上述典型问题并结合相关的司法裁判实践展开了分析,并分别给出了对策建议。

第八篇为存量项目困境破解。一方面,随着中国的城市发展进入新旧动能转

换期,城市存量基础设施的盘活、更新改造成为放在地方长官和主管部门面前的严峻课题。另一方面,前期各地大千快上推出的大量 PPP 项目在实施过程中社会资本方或者是政府方也在不同程度上产生盘活 PPP 资产的诉求。如何借鉴国际经验更好的实施存量 PPP 项目? PPP 存量项目并购过程中应该注意哪些事项?本篇围绕前述问题进行了全面阐述。

第九篇为行业项目困境破解。PPP 项目进入严监管态势后,哪些行业会是接下来 PPP 重点应用领域? 2017 年财政部、住建部等四部委联合发文鼓励在污水、垃圾处理领域全面实施 PPP。2018 年年初,文化和旅游部、财政部联合发文鼓励运用 PPP 模式改善旅游公共服务供给。近期国务院办公厅专门发文鼓励规范运用 PPP 模式在基础设施补短板领域发力。此外,客观而言,城市更新、养老等经营性和准经营性民生项目也较为适合运用 PPP 模式,预计 PPP 在上述领域会大有可为空间。本篇基于国家层面的政策背景、民生项目的客观需求,选取城市更新等综合开发领域、静脉产业园等生态环保领域、港口机场高铁等交通基础设施领域以及旅游、养老等五大行业领域并就 PPP 在该等领域实施的难点及痛点做了针对性分析,并借鉴相关国际经验给出了相应的对策建议。

第十篇为项目实施争议解决困境破解。随着大量的项目遭遇退库,诸多的项目推进面临重重困境,对 PPP 项目而言发生争议在所难免。再谈判合法吗? PPP 合同是民事合同还是行政合同,定性的不同对争议解决是否有影响? 这些问题实操中经常被问及。本轮 PPP 发展过程中,管委会这一特殊主体在诸多新区新城项目中屡屡出现,但鉴于管理体制的特殊性,行政管理权和财权这两大行政职能实际在不同管委会之间的差异,使涉及管委会主体的 PPP 项目未来在实施过程中也多了不确定性。本篇就前述争议解决相关的难题分别做了专题分析,为争议发生后各方寻求救济提供参考。

第十一篇为 PPP 项目困境破解典型问答。本篇将实践中较为常见的典型问题按照主体类、模式与内容类、程序类、风险分配类、项目公司治理类以及争议解决类等六大类别进行分类,并逐一做了详细解答。PPP 典型问答作为对前十章所涉及的五十种典型困境内容的有益补充,旨在为实务操作层面提供更为全面及更有针对性的帮助。

本书在写作过程中,得到了中国著名 PPP 学者、清华大学王守清教授的顾问指导,守清老师专业严谨的指导令我们受益匪浅,感谢守清老师! 同时感谢写作组的各位小伙伴在繁忙的工作之余对书稿写作给予的倾力支持,他们是中伦律师事务所

所叶华军、宋茜、孟奕、张留雨、袁梦艺、樊晓丽、江杰慧等。

本书虽力求全面,但水平所限,加上成书仓促,难免有疏漏不足之处,欢迎大家批评指正!

周月萍 周兰萍

目 录

第一篇 退库项目困境破解

第一章 退库项目该何去何从	003
---------------------	-----

第二篇 公共项目投融资模式困境破解

第二章 如何防范 F + EPC 模式实施风险	011
第三章 ABO 模式合法吗	017
第四章 特许经营项目需要纳入 PPP 项目管理库管理吗	025
第五章 PPP 转为政府投资 EPC 模式实施有哪些注意事项	030
第六章 BT 投资人能否直接转为 PPP 社会资本	035
第七章 PPP + 总价包干 EPC 项目法律风险如何防范	040

第三篇 社会资本退出困境破解

第八章 PPP 项目社会资本一定要“从一而终”吗	049
第九章 PPP 项目社会资本的退出路径有哪些	056

第四篇 项目融资困境破解

第十章 PPP 项目如何引入股权融资方	065
第十一章 PPP 项目公司股东之辩——基金或基金管理人	071
第十二章 PPP 项目明股实债约定有效吗	081
第十三章 如何借鉴国际 PPP 项目融资经验为我所用	089