

拓维法律实务评论

Topwe Review of Legal Practice



第三辑



许永东◇主编

PPP模式的法律解构 / 许永东

房地产众筹主要模式分析及法律风险研究 / 李文希 齐小奇

负面清单和意愿结汇政策下的外汇法律风险 / 许永东

政府“法律外脑”的开发与规制——福建省政府法律顾问制度之思考 / 于静涛 华 燕



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

拓维法律实务评论

Topwe Review of Legal Practice



第三辑



许永东◇主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

拓维法律实务评论. 第3辑 / 许永东主编. —北京:

法律出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9403 - 8

I. ①拓… II. ①许… III. ①法律—案例—中国

IV. ①D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 079732 号

拓维法律实务评论(第三辑)

主 编:许永东

责任编辑:张 磊

装帧设计:汪奇峰

责任印制:张建伟

内文制作:凌点工作室

出 版	法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073) http://www.lawpress.com.cn/
编辑统筹	法律职业教育出版分社
经 销	新华书店等
总 发 行	中国法律图书有限公司 http://www.chinalawbook.com/ 第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843) 重庆(023-65382816/2908) 上海(021-62071010/1636) 北京(010-62534456) 深圳(0755-83072995)
销售专线	010-63939806/9830
数据支持	法律门 http://www.falvmen.com.cn/

开 本	710毫米×1000毫米 1/16
印 张	11.5
字 数	153千
版 本	2016年6月第1版
印 次	2016年6月第1次印刷
印 刷	北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
书 号	ISBN 978 - 7 - 5118 - 9403 - 8
定 价	30.00元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

拓维 TOPWE
LAW FIRM

法律实务评论

编辑委员会

主 编：许永东

副主编：苏小榕 华 燕

委 员：王明辉 李文希 孙 明 于静涛

编辑部

主 编：许永东

副 主 编：于静涛

责任编辑：华 燕 于静涛

序

2010年7月,我与几位同样怀揣法律梦想的同仁一起创立了主要为政府机构、高端商业客户及国内、外投资者提供高效、优质法律服务的公司化管理律师事务所——福建拓维律师事务所。时光荏苒,五年后的今天,拓维所已从当初创业时的懵懂青涩而日臻自信与成熟。我们不断尝试利用公司化的优质平台效应和资源聚合作用,打破传统律师事务所单兵作战、内部资源彼此独立的藩篱,实现律师间的资源互补和客户间的资源整合,从而为客户带来除提供优质法律服务之外的商业增值效益。五年多来,我们取得的成绩是显著的:我们先后承办了福远“6·28”特大海难事故案、华润电力并购泉惠发电50%股权项目、台湾中华开发金控在大陆设立首支私募股权投资基金项目、福建省首例海洋环境污染公益诉讼损害赔偿案等重大案件和项目;接受委托参加《福州市志愿者服务条例》、《福州市邮政条例》、《福州市控烟条例》、《福建省湿地保护条例》、《福州市三坊七巷保护管理办法》等项目的立法工作,开创福建省律师行业为政府及立法机关提供立法服务的新模式;我们陆续与福州市人民政府、福建省林业厅、福建省海洋与渔业厅、平潭综合实验区管委会、万科、华润、融汇、阳光城集团等政府机关及大中型企业签约,担任其常年法律顾问。特别值得一提的是,2015年10月,拓维所还作为独家供应商及组委会法律顾问全程参与了首届全国青年运动会的各项法律服务工作,开创了福建省律师参与大型体育赛事法律服务之先河。

拓者无界、维法有道。拓维所在法律专业化服务道路上的每一步前进,都凝聚着拓维人心怀天下的法治情怀,精准细致的专业态度

和不惧险阻的进取精神。《拓维法律实务评论》系列丛书也正是拓维人在法律服务实践过程中将实践与理论研究相结合的又一次大胆尝试。眼前这本即将付梓的《拓维法律实务评论》(第三辑)是近一年多来拓维人对自己法律服务工作的总结和思考。书中既有对理论前沿问题的深入研究,也有对热点法律现象的热烈探讨;既有对疑难案例的鞭辟分析,也有对诉讼技巧的经验分享。总之,我们期望《拓维法律实务评论》能够成为拓维人总结升华理论素养、实践经验以及服务技能的载体,同时也能成为我们与广大法律人交流思想、切磋技艺、以文会友的重要平台。当然,囿于我们的时间、精力与理论水平,书中的不足之处在所难免,亦欢迎读者批评与指正。

是为序!

许永东

2015年12月于福州

目 录

主题探讨:PPP 法律实务研究

- PPP 模式的法律解构 许永东 (1)
- PPP 项目招标文件编制中的常见法律风险评析
——以 C 市 D 片区土地一级开发整治 PPP 项目招标文件为例
..... 李金升 (16)

大型体育赛事法律实务研究

- 大型体育赛事的知识产权保护 刘 宁 (28)
- 大型综合赛事:法律服务新市场 刘 青 (35)

律师事务所参与政府立法项目实务研究

- 苏州市立法后评估实践析评 王永和 刘宏伟 (41)
- 政府“法律外脑”的开发与规制
——福建省政府法律顾问制度之思考 于静涛 华 燕 (48)
- 特定职业立法的行政法思考 华 燕 (61)

土地、房地产法律实务研究

- 房地产众筹主要模式分析及法律风险研究
..... 李文希 齐小奇 (75)
- 从《土地管理法》第 63 条的角度分析集体土地流转中的法律问题
——兼与王清友律师商榷 李金升 (85)

业主“弃房断供”背景下开发商的法律风险分析

..... 李文希 邓雪楠(93)

理论前沿探微

中国刑事诉讼制度的改革逻辑..... 陈宥任(99)

浅谈无权处分合同的效力

——从负担行为、处分行为的角度..... 李文希 周宇(110)

有限合伙人的权利滥用与保护之法律研究..... 苏瑜(126)

讼战经典

非法结汇行政处罚案件中的法律问题

——H公司诉国家外汇管理局某省分局行政处罚案件分析

..... 刘晨璐(137)

H公司诉国家外汇管理局某省分局行政处罚案件代理意见

..... 许永东 刘晨璐(141)

负面清单和意愿结汇政策下的外汇法律风险..... 许永东(148)

一起走私普通货物罪案件实例分析..... 朱晓燕(151)

关于吴某涉嫌走私普通货物罪一案的法律意见书

..... 王忠强 朱晓燕(154)

律师成长

做自己的“破壁人”

——青年律师如何突破思想上的自我局限..... 张军激(164)

律师助理的成长心得..... 齐小奇(170)

PPP 模式的法律解构

许永东*

内容提要:PPP 模式从正式提出到全国兴起不过一年多的时间,但各级政府出台的政策、规范性文件却有上百份之多。且政出多门,各部委对一些关键问题还存在不同的认识,理论界对合同的法律性质也存在较多的争议。在这种情况下,如何厘清思路,认定性质,提供有效的解决方案是我们面对这类新问题的第一要务。本文有效地梳理了 PPP 的前世今生,剖析了 PPP 的政策和规范中可能存在的问题与不足,为正确认识 PPP 的法律性质和找到有效的解决方案提供一个独特的视角。

关键词:政府与社会资本合作项目 PPP 项目 法律解构

自 2013 年起,PPP 成了中国政府的关键词之一。先是 2013 年 9 月 19 日至 20 日在印度尼西亚举办的“第 20 届亚太经合组织财长会议”上,财政部楼继伟部长提出,在当前私营部门修复资产负债表、公共部门财政困难的情况下,应通过 PPP 等方式积极调动私人资本参与基础设施发展。同年 9 月 26 日,国务院办公厅作出国办发〔2013〕96 号《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确提出:政府要进一步强化公共服务职能,创新公共服务

* 许永东,福建拓维律师事务所首席合伙人,福建省政协委员,全国优秀律师,主要业务领域:行政法律事务、投融资法律事务。

供给模式,有效动员社会力量,构建多层次、多方式的公共服务供给体系,提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务。《指导意见》要求在教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。在非基本公共服务领域,要更多更好地发挥社会力量的作用,凡适合社会力量承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担。该《指导意见》为中国在公共服务领域实施 PPP 模式打开了政策的大门。据不完全统计,自国务院办公厅〔2013〕96 号《指导意见》发布以后,截至 2015 年 7 月 10 日,仅国务院、国务院办公厅、国务院各部委办局就以《实施条例》《通知》《意见》《办法》等行政法规、政策和规章等形式颁布了涉及 PPP 模式和监管的文件 54 份。如果包括各省、自治区、直辖市一级政府颁布的相关文件,则有数百份之多。财政部和各级政府同时推出 PPP 示范项目数百个。

一、PPP 模式的兴起

(一) PPP 模式的概念和起源

PPP 是英文 Public - Private - Partnership 的缩写,意思为公私合作伙伴关系。至今 PPP 仍无一个严格意义上的法律定义。一般认为,其是指政府公共部门与民营部门合作过程中,让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务,从而实现政府公共部门的职能,同时也为民营部门带来利益。其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。通过这种合作和管理过程,可以在不排除并适当满足私人部门的投资营利目标的同时,为社会更有效率地提供公共产品和服务,使有限的资源发挥更大的作用。PPP 的具体方式有很多种:BT(建设—移交)、BOT(建设—运营—移交)、BOO(建设—拥有一运营)、TOT(移交—运营—移交)、BOOT(建设—拥有一运营—移交)、SB - O - T(前补偿模式)、B - SO - T(后补偿模式)等。

现代意义上的 PPP 一般认为起源于 20 世纪八九十年代的英国。1989 年,英国废除了严格限制引进私人资本投资公共资产的规定。为了鼓励私人资本进入卫生和地方政府部门,英国在 1992 年首次提

出鼓励私人投资行动的概念。在这一方式下,公共部门与私人部门供应商会签订长期的服务合同,该合同一般都会注明资产要求,因此需要私人部门资本的投入。鼓励私人投资行为的优点在于项目可以获得私人部门的管理技术优势和财力支持,但核心服务仍然由公共部门提供。20 世纪八九十年代,随着“公私伙伴关系”概念的提出,美国政府开始采用 PPP 方式。在美国,公私伙伴关系已经延伸到了几乎所有的公共部门。从学校、医院、监狱到输油管道、交通运输、垃圾处理,甚至在军事、航空航天等领域都出现了 PPP 的方式,私人部门参与基础设施建设的力度日益加强。在联邦政府中,所签 PPP 合同金额约占预算支出的 1/7,其中 2/3 用于国防部。

(二)PPP 模式在中国的发展

在中国,PPP 模式的发展经过以下几个阶段:

第一阶段:探索阶段(1994 年~1998 年)。当时,由于中国大型基础设施的资金较为匮乏,需要通过世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构进行贷款。此类贷款属于国际开发贷款,特点是资金量大,还款周期长。一般还款周期要二十年左右,所以采用 BOT 模式比较适合。这一阶段主要是涉及外资的利用。1994 年,原国家计划经济委员会选择包括广西来宾 B 电厂在内的 5 个 BOT 项目作为试点。1995 年,对外经济贸易部颁布了《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》,在国内对 BOT 模式进行探索。同年,国家计划经济委员会,电力部和交通部联合颁布了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》,国家外汇管理局发布了《关于境内机构进行项目融资有关事实的通知》。这一阶段,政府的文件、政策的关注焦点主要集中于外资、外债的利用和外商投资企业的审批,并未对 BOT 等特许经营模式作过多规定。

第二阶段:普及阶段(1999 年~2008 年),1999 年,《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)规定,在城市进行的轨道交通、收费公路、自来水、燃气、热力以及污水处理、垃圾处理等经营性基础设施建设项目,要采取招标等方式选择投资者;政府赋予中标投资者对该项目的特许经营权。2001 年 12 月,国家计划经济委员

会发布了《关于促进和引导民间投资的若干意见》,提出了“鼓励和引导民间投资参与供水、污水和垃圾处理、道路、桥梁等城市基础设施建设”。2002年,建设部出台了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》,提出要在“供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理等经营性市政公用设施”的建设中吸引社会资本和外国资本的参与。同年,《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)出台,规定各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为适用该法。

这一时期,《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)(2003年)颁布,规定有限自然资源的开发利用,有限公共资源的配置等事项,可以设定行政许可。这从法律上认可了特许经营的权利来源。这几部法律的颁布,让社会资本进入公共领域有法可依。

2004年7月,国务院颁布的《关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号)明确提出:(1)发挥市场配置资源的基础性作用,确立企业在投资活动中的主体地位,规范政府投资行为;(2)放宽社会资本的投资领域,允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。为响应国务院的规定,建设部于同年颁布了《市政公用事业特许经营管理办法》,这是第一份行政规章。同时,建设部发布了一系列不同领域的特许经营协议示范文本,各地方政府也相继出台了当地的公用事业特许经营实施办法。

2005年2月,国务院下发了《关于鼓励支持和引导个人私营等非公有制经济发展的若干意见》(也称“旧36条”)。2006年,原铁道部发布了《关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的实施意见》,将铁路建设、运输、装备制造、多元化经营四大领域向非公有制资本全面开放。

应该承认,截至2008年,中央政府和地方政府还是在谨慎尝试采用BOT/TOT/BOO等模式对公路、交通、市政基础设施等领域进行探索。从法律层面上来看,《招标投标法》及其实施条例、《政府采购法》《行政许可法》《市政公用事业特许经营管理办法》等正在有序

建立。但 2008 年的一场金融危机,打乱了 PPP 模式在中国的有序发展。

PPP 模式在 2008 年以 BT 为主要运营方式,经历了一段畸形和跨越式的大跃进阶段,这可以算是 PPP 在中国发展的第三阶段。这一阶段的 BT 项目主要集中于非经营性的项目,如体育场馆、土地整理、填海造地、市政道路、桥梁等的建设。

二、BT 模式的剑走偏锋和清理整顿

(一)BT 乱象导致地方政府陷入债务危机

为应对全球经济危机,2008 年 11 月 5 日,时任国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,确定了进一步扩大内需、促进经济增长十项措施。初步匡算,实施扩大内需的十项措施,到 2010 年年底约需投资 4 万亿元。地方政府从 4 万亿元财政刺激计划中获得了充裕的信贷支持,社会资本参与基础设施建设的热情受到严重打击。这场由地方政府搭台,央企和银行、信托登台的 BT 大戏开演了。政府的投资冲动不可遏制,用 BT 模式大行其道,造成更加严重的政府债务危机。

BT 的法律依据主要来自于《关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见》(建设部[2003]30 号)第 4 章第 7 条,“鼓励有投融资能力的工程总承包企业,对具备条件的工程项目,根据业主要求按照建设—转让(BT)、建设—经营—转让(BOT)、建设—拥有一经营(BOO)、建设—拥有一经营—转让(BOOT)等方式组织实施”。

BT 模式仅适用于政府基础设施非经营性项目建设。政府利用的资金是非政府资金,是通过投资方融资的资金,融资的资金可以是银行的,也可以是其他金融机构或私有的;可以是外资的,也可以是国内的。因此,从这个意义上来说,BT 模式仅是一种新的投资融资模式,其重点是 B 阶段。由于 BT 建设的多是非经营性建设项目,投资方移交建设项目时不存在投资方建成后如何进行经营,获取经营收入的问题。各方的焦点集中于政府如何按比例分期向投资方支付

合同的约定总价。这实际上是“施工总包(代建)+分期付款”的模式。

这种模式是以政府信用或财政资金作还款担保。根据 2013 年年底的统计,地方政府债务余额已高达 17.89 万亿元。根据各地方政府审计的资料显示,这些债务的 60% 实际投入基础建设和招商引资当中,而民生经济只占 12%。其中,70% 的债务是由市和县级地方政府产生的。并且,BT 的偿债模式大部分是以土地抵押、土地出让金或其他财政资金作为还债保证,无疑是增加了政府存量债务。根据 2013 年 6 月公布的全国 36 个地级市债务情况显示,其中有 16 个地级市(占调查对象的 44%)政府负债率超过 100%。这实际上宣告,很多地方政府已经破产了。

(二)清理 BT 带来的政府债务

这种情况自然引起了中央的高度重视。从 2012 年开始,中央颁布了一系列文件开始清理政府债务。2012 年 12 月 24 日,人民银行、财政部、发改委、银监会颁布财预[2012]463 号文《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》;随后,国务院以国发[2014]43 号文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,国发[2014]45 号文《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》和财政部财预[2014]351 号文《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》再次在全国范围内强调清理地方政府债务的意见。特别是自 2015 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)修正案,对政府性债务作出了更加严格的规定。《预算法》(修正案)及国发[2014]45 号文,这两个关于深化预算改革的文件直接导致了政府支出全部纳入预算,整个政府财政支出格局发生了改变。此外,这也引导着未来 PPP 项目中政府支付和补贴行为的新路径。这个阶段可以视为中国 PPP 发展模式的第四阶段。

三、PPP 模式的重构

鉴于 BT 模式造成了严重的政府债务危机,在 2013 年之后,特别是 2014 年颁布的相关政策及规范性文件中,更加清晰地规范和制约

了在 PPP 模式中的政府负债行为。

(一)明确 BT 模式不属于 PPP 的范畴

财政部财金〔2015〕57 号文《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》明确规定了在受理 PPP 备选项目条件时的条件:政府和社会资本合作期限原则不低于十年。对于采用建设—移交(BT)方式的项目,通过保底承诺、回购安排等方式进行变相融资的项目,财政部将不予受理。从这份政府规范性文件可以得出结论:在中国现阶段,BT 项目不再属于 PPP 模式。

政府推进 PPP 项目的根源,最直接的目的是缓解经济的压力,以推动基础设施建设带动经济发展;最根本的目的是通过政府与社会资本合作,利用社会资金的资金及优质的管理资源能力,提高社会供给的服务水平。但 BT 模式下,是政府委托具有工程建设资质的施工企业进行工程建设,由施工企业进行融资,在建设完工后,项目转交给政府。从法律关系上看,BT 是一种委托关系。在委托与被委托的法律关系中,委托人对于被委托人完成的委托事项,对外承担责任,委托事项的效力归于委托人。因此,如施工企业融资资金使用不当,融资借款无法偿还,或者资金链断裂,最终均为政府买单。

上述财金〔2015〕57 号文对于原来的 BT 项目指出了改造路径:存量项目可通过转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等方式转型为 PPP 项目。对合同变更成本高,融资结构调整成本高,原债权人不同意转换,不能化解政府性债务风险、降低债务成本和实现“物有所值”的项目,财政部将不予受理。因此,BT 项目如果能够通过转化变为 PPP 项目,且同时符合其他要求,财政部门予以受理。

在此次的 PPP 重构中,财政部门重点防范的是地方政府为了解决债台高筑的地方债务,将原先的一些 BT 项目变相包装成 PPP 项目。这种包装的一个重要特点是以保底承诺、股权回购等方式来吸引社会资本,最后导致 PPP 项目变成了只为融资的假 PPP,政府债务改头换面继续存在。实际上,在这种模式下,即使有保底条款的承诺,债权人的利益根本无法得到保障。因为,根据国发〔2014〕43 号

文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》自2013年对政府存量债务进行甄别后,对地方政府债务实行规模控制和限额管理,只有省级政府才有发债权。并且按照《预算法》的规定,地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务,必须报本级人大或其常委会批准。地方政府对其举借的债务负有偿还责任,中央政府实行不救助原则。这种情况下,债权人的利益显然无法得到充分保障和法律支持。

(二)通过明确社会资本的定義,將政府負債轉化為社會資本負債

PPP模式是將過去的政府負債轉變為政府購買相關產品和服務,政府僅支付相對對價和服務費並負責監管。實質上,項目的相關債務是由項目公司或社會資本來承擔,隔離了政府負債。這是中國現階段政府債務危機走投無路的状态下,將政府負債轉為社會資本負債的一種方式。

國家發改委於2014年12月2日作出的發改投資〔2014〕2724號《國家發展改革委關於開展政府和社会資本合作的指導意見》附件中,對於社會資本的定義為,社會資本應是符合條件的國有企業、民營企業、外商投資企業、混合所有制企業,或者其他投資、經營主體。財政部財金〔2014〕113號《財政部政府和社会資本合作模式操作指南(試行)》第2條對社會資本的定義作出了進一步的限制:社會資本是指已建立現代企業制度的境內外企業法人,但不包括本級政府所屬融資平台及其他控股國有企業。

通過明確社會資本的定義,實際上將一大批本級政府所屬的融資平台公司排除在社會資本之外。因為,根據國發〔2014〕43號文《國務院關於加強地方政府性債務管理的意見》,國發〔2014〕45號文《國務院關於深化預算管理制度改革的決定》和財政部財預〔2014〕351號文《地方政府存量債務納入預算管理清理甄別辦法》以及人民銀行、財政部、發改委、銀監會頒布財預〔2012〕463號文《關於制止地方政府违法违规融資行為的通知》等規定,如果允許上述平台公司參與,實際上又增加了政府債務。因此,限制地方政府融資平台公司參與PPP項目,是此次PPP重構的第一個重要舉措。

2015年5月22日,国务院办公厅作出国办发〔2015〕42号文《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》,提出大力推动融资平台公司与政府脱钩,进行市场化改制,健全完善公司治理结构。对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的,在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下,可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目。严禁融资平台公司通过保底承诺等方式参与政府和社会资本合作项目,进行变相融资。

总而言之,此次PPP重构的目的就是通过明确社会资本的主体,限制地方政府所属的平台公司以政府举债的方式介入PPP项目。

(三)通过物有所值评价和财政承受能力的论证进一步核查PPP项目的真实性

本次PPP重构提出的一个重要程序,是物有所值评价和财政承受能力论证。财政部财金〔2014〕76号文《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》提出,地方各级财政部门要会同行业主管部门,根据有关政策法规要求,扎实做好项目前期论证工作。除传统的项目评估论证外,还要积极借鉴物有所值(Value for Money, VFM)评价理念和方法,对拟采用政府和社会资本合作模式的项目进行筛选。必要时,可委托专业机构进行项目评估论证。评估论证时,要与传统政府采购模式进行比较分析,确保从项目全生命周期看,采用政府和社会资本合作模式后能够提高服务质量和运营效率,或者降低项目成本。项目评估时,要综合考虑公共服务需要、责任风险分担、产出标准、关键绩效指标、支付方式、融资方案和所需要的财政补贴等要素,平衡好项目财务效益和社会效益,确保实现激励相容。国家发改委发布的《国家发改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)也明确要求,相关部门要建立PPP项目的联审机制,从项目建设的必要性及合规性、PPP模式的适用性、财政承受能力以及价格的合理性等方面,对项目实施方案进行可行性评估,确保物有所值。