

ZHENGFU GUANYUAN
ZAI PPP XIANGMUZHONG FALÜ FENGXIAN ZHI FANGFAN

政府官员 在PPP项目中 法律风险之防范

赵洪升 / 编著

全过程风险防范指引
以案说法 生动务实
介绍了发达国家PPP项目运作的先进经验



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

ZHENG FU GUANYUAN
ZAI PPP XIANGMUZHONG FALÜ FENGXIAN ZHI FANGFAN

政府官员

在PPP项目中

法律风险之防范



赵洪升 / 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

政府官员在 PPP 项目中法律风险之防范 / 赵洪升编著

· -- 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3311 - 7

I. ①政… II. ①赵… III. ①政府投资—合作—社会
资本—法律—研究—中国 IV. ①D922.291.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 054967 号

政府官员在 PPP 项目中法律风险之防范
ZHENGFU GUANYUAN ZAI PPP XIANGMU ZHONG
FALÜ FENGXIAN ZHI FANGFAN

赵洪升 编著

策划编辑 刘秀丽
责任编辑 刘秀丽
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
责任校对 李景美
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立策划部
开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16
印张 18
字数 265 千
版本 2019 年 5 月第 1 版
印次 2019 年 5 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 - 83938336

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 - 3311 - 7

定价: 68.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

当前中国经济发展正在迈向新时代，由高速发展转为高质量发展。公私合营模式（PPP），以其政府参与全过程经营的特点受到国内外广泛关注。当下，政府和社会资本合作这一模式，俨然成为一种缓解地方债的主要方式，其优势在于将市场机制引进了基础设施的投融资，有利于转换政府职能，减轻财政负担。自2014年至今，PPP项目相继落地，PPP模式扩张迅猛，但与此同时也暴露出一些问题，如有些伪PPP项目大行其道；又如，因信息不对称导致沟通不畅，政府与社会资本方之间的融资矛盾频发。这又无疑给相关政府职能部门及其工作人员带来很多潜在的法律风险，增加推进、参与、监管PPP项目的诸多困难，因此，对于大热的PPP模式进行法律规制实属必要。

2017年至今，相关立法及执法部门加强了对PPP领域的监管，如财政部发布了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》两个专门针对地方债规范问题的文件。在这些规范性文件中，着重加强了政府及其工作人员的监管力度及规范标准。为此，在PPP领域中如何规范政府及其工作人员的行政活动，亟待从理论到实践做进一步的探索与思考。

上海赵洪升律师事务所作为一家政府和社会资本合作（PPP）领域的专业律师事务所，聚焦天然气业全产业链，擅长处理与政府相关的法律事务，积极参与相关行业的立法工作。在PPP理论研究方面，该所在2016年与2018年连续成功举办了两届政府与社会资本合作项目（PPP）争端解决行政诉讼高端论坛，得到了行政法领域专家、学者以及资深法官的一致肯定；赵洪升律师还曾两次受邀参与国务院相关部门组织的油气基础设施引入社会资本课题立法论证会议，结合实践情况，为相关立法部门提供相关建议，助力

PPP 模式获得更大发展空间。在业务实践方面，赵洪升律师为多家企业提供 PPP 项目法律服务，帮助企业预防风险、化解危机，获得客户一致好评。除此之外，赵洪升律师还在全国多地举办过多场《天然气分布式能源 PPP 模式解读》法律培训讲座，参与培训的企业多达几十家，为 PPP 观念及模式的普及提供了很好的交流平台。

继 2015 年出版了《PPP 项目争端解决实务操作之一城镇燃气篇》、2016 年出版了《PPP 项目法规及实务范本精要》两本书之后，时隔两年，赵洪升律师又推出《政府官员在 PPP 项目中法律风险之防范》这一力作，其专业上的敬业精神令人敬佩。

本书从 PPP 项目协议签署前期政府及政府官员相关法律风险、PPP 项目协议中政府监管责任——以城市燃气为例、PPP 项目中发生安全生产责任事故政府及政府官员相关法律风险以及 PPP 项目政府强制整合回收中政府及政府官员相关法律风险四个方面对政府官员在 PPP 项目运作中可能面临的行政、刑事等风险以及如何化解这些风险做了详细介绍。

前些时日，赵洪升律师找到我，希望我为他的新书作序，我快速阅读完本书的全稿后，便欣然答应。与赵律师相识已有几年时间，在这几年间，其一直在 PPP 领域深度钻研，读完本书后，我认为这是一本非常有学习意义的书，其讲解方式由浅入深，站在政府官员的角度，对政府官员在 PPP 项目中承担哪些责任、应如何履行职责以及如何避免相关法律风险作了细致且全面的讲解。这些内容，无论是对于正在了解、学习 PPP 模式的“门外汉”，还是正在经手 PPP 项目的政府部门相关官员来说，都势必有着很大的指导与借鉴的意义。

“社会主义市场经济是法治经济”，我在高校里从事经济法、行政法教学与研究各有所长，长期关注经济行政法这一部门行政法的理论与实践，从行政法治的角度探讨有关 PPP 项目的诸多法律问题，是当下的研究重点和疑难问题。读过赵洪升律师的这一新作初稿，也颇有收获！感到该书对于热爱行政法专业的研究生、其他从业的法律工作者来说，也不失为一本十分重要的、能够拓展自己法治视野的参考用书。

为此，很荣幸有机会给这本新书做序，我与赵律师既是朋友也是同行，

在教学与实务相长中，结下了深厚的友谊！当下中国行政法治建设在社会主义市场经济的高速发展之中还有很长的道路要走。“千里之行始于足下”，面对PPP后续法律问题的逐一爆发，希望有更多的有志之士能如赵律师这样，积极投身其中，为中国PPP模式的健康发展、为现代行政法学的发展而不懈努力。让我们共同为加强法治政府的建设，促进政府依法行政，贡献自己的一份力量！

魏琼 教授
华东政法大学
2018年5月2日

第一章 PPP 项目协议签署前期政府及政府官员相关法律风险 / 1

第一节 物有所值评价及财政支付能力论证过程中国有资产流失问题 / 1

- 一、物有所值评价和财政承受能力论证中英比较 / 2
- 二、国有资产流失与保护现状 / 10
- 三、外国国有资产监管对我国国有资产保护的启示 / 15
- 四、PPP 项目中政府官员的责任 / 18
- 五、改善政府官员在 PPP 项目中的能力缺乏问题，避免因政府官员能力不足而引起的国有资产流失 / 23

第二节 PPP 项目招投标中的政府风险应对 / 24

- 一、PPP 项目中政府进行招标的程序要求 / 24
- 二、政府因未通过招投标等竞争性程序选定社会资本合作方致使合同无效 / 26
- 三、政府如何防范社会资本方中标后“狸猫换太子”的行为 / 29

第三节 PPP 项目前期政府签署框架协议、出具承诺函的法律风险 / 32

- 一、PPP 项目前期政府签署框架协议的法律风险 / 32
- 二、PPP 项目前期政府出具承诺函的法律风险 / 35

第二章 政府部门在 PPP 项目履行过程中的监管责任

——以城市燃气为例 / 38

第一节 PPP 项目中政府监管责任概述 / 39

- 一、PPP 项目中政府的监管角色 / 39
- 二、PPP 协议履行中政府监管的必要性 / 40
- 三、我国政府部门在 PPP 项目履行过程中的监管弊端 / 40
- 四、特许经营中期评估与 PPP 协议履行重新评价 / 41

第二节 PPP 项目的履行评价之中外比较 / 43

- 一、PPP 项目的履行及履行评价 / 43
- 二、国外 PPP 协议的履行及履行评价 / 43
- 三、中国 PPP 项目履行过程中的重新评价 / 49
- 四、国内 PPP 项目履行重新评价体系 / 51

第三节 燃气特许经营权的冲击 / 52

- 一、燃气企业发展的历史任务 / 52
- 二、燃气特许经营权面临的问题 / 54
- 三、燃气特许经营权的物有所值评价 / 57

第四节 PPP 项目中政府监管责任与社会资本市场责任的错位引发的相关法律风险 / 60

- 一、PPP 项目中政府监管责任 / 61
- 二、国外 PPP 项目的监管经验 / 62
- 三、国内 PPP 项目的监管 / 67
- 四、总结 / 75

第三章 PPP 项目发生安全生产责任事故时政府及政府官员相关法律风险 / 76

第一节 安全责任事故报告介绍 / 76

- 一、生产安全事故概述 / 76
- 二、事故调查报告与政府追责机制的启动 / 77
- 三、安全生产责任事故的认定程序 / 80

第二节 PPP 项目严查形势下，大批政府官员面临被追责的风险 / 84

- 一、当前 PPP 项目严查形势下，大批政府官员面临被追责的风险 / 84
- 二、燃气爆炸事故发生前后，相关主管部门政府官员应当如何避免陷入刑事风险或遭受处分 / 87

第三节 从丰城电厂事件看 PPP 项目事故中政府官员责任及应对风险防范 / 94

- 一、江西丰城发电厂“11·24”事件概览 / 94

二、丰城电厂事件中存在的问题及政府官员追责情况分析 / 97	
三、丰城电厂事件中涉及的滥用职权罪与玩忽职守罪分析解读 / 103	
四、从丰城电厂事件看 PPP 项目事故中政府官员责任 / 108	
五、PPP 项目事故中政府官员风险防范 / 108	
六、“互联网+”时代，政府应当进行危机公关运作 / 112	
七、总结 / 116	
第四章 PPP 项目政府强制整合回收时政府及政府官员相关法律风险 / 117	
第一节 城市燃气行业领域特许经营权的强制整合回收原因及现状 / 118	
一、城市燃气行业领域特许经营权的强制整合回收原因 / 118	
二、城市燃气行业领域特许经营权的强制整合回收现状 / 120	
第二节 PPP 项目政府强制整合回收的问题研究 / 122	
一、PPP 项目政府强制整合回收案例介绍与分析 / 122	
二、城镇燃气特许经营权强制整合回收内涵、类型与程序介绍 / 134	
三、政府及政府官员在 PPP 项目强制整合回收中扮演的角色 及合法性探讨 / 137	
四、PPP 项目政府强制整合回收中政府及政府官员法律风险 / 141	
五、PPP 项目政府强制整合回收中政府及政府官员相关 法律风险控制 / 151	
附录：相关法律、法规、规章、司法解释、规范性文件、 地方法规等 / 153	
中华人民共和国行政许可法 / 153	
中华人民共和国安全生产法 / 168	
生产安全事故报告和调查处理条例 / 190	
城镇燃气管理条例 / 199	
城镇排水与污水处理条例 / 210	
市政公用事业特许经营管理办法 / 223	

- 基础设施和公用事业特许经营管理办法 / 228
- 政府和社会资本合作 (PPP) 综合信息平台信息公开管理暂行办法 / 238
- 最高人民法院关于开展侵犯犯罪案件立案标准的规定 (节录) / 248
- 最高人民法院、最高人民检察院关于办理渎职刑事案件适用法律
若干问题的解释 (一) / 251
- 最高人民法院关于充分发挥审判职能作用切实加强
产权司法保护的意見 / 254
- 财政部、发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会关于
进一步规范地方政府举债融资行为的通知 / 259
- 四川省燃气管理条例 / 263
- 湖南省住房和城乡建设厅关于加强全省县 (市、区) 管道燃气、
加气站、分布式能源特许经营权管理的通知 / 272
- 湖南省住房和城乡建设厅关于进一步加强管道燃气特许
经营管理有关事项的通知 / 274

PPP 项目协议签署前期 政府及政府官员相关法律风险

近年来 PPP 项目数量和投资总额剧增，截至 2017 年 9 月底，财政部 PPP 综合信息平台的 PPP 入库项目数量达到了 14,220 个，投资总额也达到了 17.8 万亿元。基于 PPP 的合作模式分析，PPP 之所以能够被广泛运用，从政府方的角度而言，是因为它是政府进行基础设施建设或开展公共事业的一种融资方式，用 PPP 的方式可减轻政府财政压力；就社会资本方的角度而言，PPP 受到欢迎是因为 PPP 使社会资本方能够进入之前很难参与进去的基础设施建设或公共事业领域。如果政府方通过 PPP 项目既能够缓解地方政府性债务，又能够履行其行政管理职能和公共服务职能，而社会资本方通过 PPP 项目既能够赚取合理利润又能够起到服务公众的作用，那么这个项目应该说就是一个成功的 PPP 项目。但是我们注意到，在实践中很多社会资本方的资本逐利性往往压过政府方服务于公众的目的，PPP 非但没有为政府方减轻财政压力，反而成为社会资本方从政府划拨资本的渠道，在加重政府债务的同时，也完全不能实现项目本身服务于大众的根本目的。这其中因政府方在 PPP 项目协议签署前期的决策不当而引起的国有资产流失风险尤为值得引起政府和政府官员的重视。

第一节 物有所值评价及财政支付能力论证过程中 国有资产流失问题

按理来说，对于社会资本方而言，投资回报率高的 PPP 项目才是其愿意

承接的项目，但我们注意到，在实践中，投资回报率的高低往往不是社会资本方考虑的关键因素，项目的前期工程含量及项目付费模式才是其关注要点，项目后期的回报率及项目目的实现与否不再处于首要位置。如果政府方在项目协议签署前期未能有效预防这个问题，将可能导致国有资产因此流失的严重后果。本节将就 PPP 项目物有所值评价及财政承受能力论证过程中国有资产的流失风险问题予以阐述。

一、物有所值评价和财政承受能力论证中英比较

（一）物有所值评价和财政承受能力论证在国内的定义和适用程序

首先，我们按照国内的相关规定分别对物有所值评价和财政承受能力论证的概念和程序做个简单介绍，以便读者在了解国内基本体系的前提下，再与国外体系做比较，进一步思考如何完善国内的 PPP 项目评估体系。

1. 物有所值评价

（1）定义

根据财政部发布的《PPP 物有所值评价指引（试行）》，物有所值（Value For Money, VFM）评价是判断是否采用 PPP 模式代替政府传统投资运营方式提供公共服务项目的一种评价方法。拟采用 PPP 模式实施的项目，应在项目识别或准备阶段开展物有所值评价。物有所值评价资料主要包括：（初步）实施方案、项目产出说明、风险识别和分配情况、存量公共资产的历史资料、新建或改扩建项目的（预）可行性研究报告、设计文件等。

（2）定性评价和定量评价

物有所值评价包括定性评价和定量评价。定性评价指标包括全生命周期整合程度、风险识别与分配、绩效导向与鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性六项基本评价指标以及其他补充评价指标；定性评价根据专家组打分做出评价结论，60 分（含）以上的通过定性评价，否则，未通过定性评价。定量评价是在假定采用 PPP 模式与政府传统投资方式产出绩效相同的前提下，通过对 PPP 项目全生命周期内政府方净成本的现值（PPP 值）与公共部门比较值（PSC 值）进行比较，判断 PPP 模式能否降低项目全生命周期成本。PPP 值小于或等于 PSC 值的，认定为通过定量评价；PPP 值大于 PSC 值的，认定为未通过定量评价。做出物有所值评价结论时，应统筹定性评价和定量评价

结论。PPP项目以定性评价为主，同时财政部鼓励开展定量评价。

(3) 物有所值评价报告

物有所值评价结论形成后，物有所值评价报告应报省财政部门备案，并将报告上传PPP综合信息平台。物有所值评价报告内容包括：

项目基础信息。主要包括项目概况、项目产出说明和绩效标准、PPP运作方式、风险分配框架和付费机制等。

评价方法。主要包括定性评价程序、指标及权重、评分标准、评分结果、专家组意见以及定量评价的PSC值、PPP值的测算依据、测算过程和结果等。

评价结论。分为“通过”和“未通过”。

附件。通常包括（初步）实施方案、项目产出说明、可行性研究报告、设计文件、存量公共资产的历史资料、PPP项目合同、绩效监测报告和中长期评估报告等。

“通过”物有所值评价的项目，可进行财政承受能力论证；“未通过”的项目，可在调整实施方案后重新评价，仍未通过的不宜采用PPP模式。

2. 财政承受能力论证

(1) 定义

根据财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》，财政承受能力论证是指识别、测算政府和社会资本合作项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，为PPP项目财政管理提供依据。财政承受能力论证采用定量和定性分析方法，结论分为“通过论证”和“未通过论证”。

(2) 政府财政支出测算

上述财政支出责任，主要包括政府需承担的股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等。其中，股权投资支出按照政府占项目公司股权比例乘以总项目资本金进行计算；运营补贴支出按照政府付费模式、可行性缺口补助模式的不同分别测算，测算时应当根据项目建设成本、运营成本及利润水平合理确定，如是使用者付费模式，那么政府不承担运营补贴支出责任；风险承担支出应充分考虑各类风险出现的概率和带来的支出责任；配套投入支出责任为政府将提供的其他配套投入总成本减去社会资本方为此支付的费用，其中土地等实物投入或无形资产投入，应依法进行评估。

(3) 财政承受能力评估

财政部门（或 PPP 中心）识别和测算单个项目的财政支出责任后，汇总年度全部已实施和拟实施的 PPP 项目，进行财政承受能力评估。财政承受能力评估包括财政支出能力评估以及行业和领域均衡性评估。财政支出能力评估，是根据 PPP 项目预算支出责任，评估 PPP 项目实施对当前及今后年度财政支出的影响；行业和领域均衡性评估，是根据 PPP 模式适用的行业和领域范围，以及经济社会发展需要和公众对公共服务的需求，平衡不同行业和领域 PPP 项目，防止某一行业和领域 PPP 项目过于集中。每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。

“通过论证”且经同级人民政府审核同意实施的 PPP 项目，将被列入 PPP 项目目录，纳入政府预算统筹安排，并予以信息披露。PPP 项目财政承受能力论证工作流程请见图 1-1：

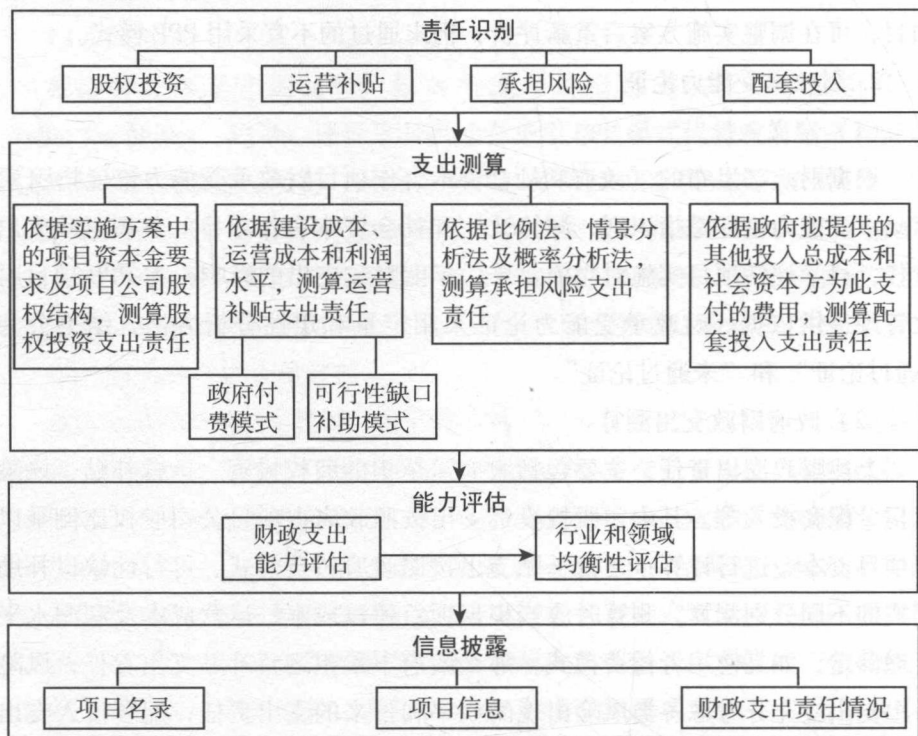


图 1-1 PPP 项目财政承受能力论证工作流程

（二）英国 PPP 物有所值评价体系的发展历程

英国是最早在基础设施和公共服务领域引入物有所值评价体系的国家之一，由于我国财政部出台并推行的物有所值评价机制在很大程度上参考借鉴了英国的相关经验，因此这里我们先着重对英国的物有所值评价机制的发展和运用进行分析，在此基础上加深对国内现有 PPP 项目决策体系的了解。

从 1986 年的英国和法国海底隧道项目开始至今，英国创建并实施了一套将社会资本引入公共项目的体系，并形成了一套规范性的项目审批、决策、论证和评估体系，其中物有所值评价体系随着英国 PPP 政策的演变，基本可以分为以下几个阶段：

1. 莱利法则阶段（1972 ~ 1992 年）

在英国 PPP 模式试用初期，英国财政部在考虑如何对项目进行决策的问题时，当时的英国财政部高级专员莱利提出了两个原则，称为莱利法则。该法则为 PPP 模式的适用设定了两个前提条件：第一条是只有在社会资本的项目方案比公共部门的传统投资方案更高效的情况下，PPP 模式才能用于公共项目。该条件在设立时实际是考虑到在一般情况下社会资本的融资成本远高于政府的融资成本，如果 PPP 模式的项目开发、运营效率远高于政府自行开发模式以致可以抵销其高额融资成本时，那么可采用 PPP 模式。此前置条件自然就要求社会资本方有比政府更好的项目开发、运营管理和创新能力。该条件后来成为物有所值评价的理论基础。第二条是每当地方政府引入一定数量的私人资本，其地方公共投资财政预算的拨款将相应地减少。设定该原则的初始目的是防止地方政府无节制地使用 PPP 模式，把其当做地方政府的融资工具，使中央对地方政府财政失去控制。由于该原则的设立使得地方政府不能通过 PPP 模式引入额外的资金、减轻地方政府财政压力，以致地方政府对 PPP 模式的推行失去动力。因莱利法则的准入条件过于严苛，阻碍了 PPP 模式的顺利推行，在 1986 年至 1992 年被逐步废除。

2. 普遍适用原则阶段（1992 ~ 1997 年）

为吸引社会和私人资本开发公共项目，1992 年英国保守党梅杰政府推出

私人融资计划 (PFI), 英国财政部同年成立了私人融资委员会, 并在 1994 年制定“普遍适用原则”(Universal Rule) 作为项目决策原则。该原则要求英国政府在开发公共项目时, 必须要先考虑利用私人和社会资本的可能性, 即只要项目可以使用私人资本, 政府就应该尽量使用私人资本, 大大降低了社会资本进入公共项目的准入门槛。

3. 物有所值评价方法阶段 (1997 ~ 2011 年)

在普遍适用原则之后, 英国 PPP 模式在 1997 年至 2011 年得到大规模推广和实施, PPP 政策和决策进一步趋向于标准化和规范化, 新任工党政府建立了专门制定和管理 PPP 政策的政府机构, 包括 (1) 负责政策制定与决策的财政部 PPP 处 (PFI Taskforce, 之后更名为 PPP Unit); (2) 负责政策执行和推广的英国合作伙伴关系公司 (Partnerships UK, PUK); (3) 政策实施指导部门政府商务部 (Office of Government Commerce); (4) 负责推广地方政府 PPP 模式和项目的指导部门“地方伙伴关系”协会 (Local Partnerships)。随着 PPP 管理架构的基本建成, PPP 的决策程序和实施流程也进一步得到规范化, 一系列规范性文件的颁布使政府在决策时有标准和依据可循。2004 年, 英国财政部推出了专门针对 PPP 的《物有所值评价》, 独创了对 PPP 模式进行规范化评估、论证和决策的方法体系。

4. 修改物有所值评价阶段 (2012 年至今)

李嘉诚等大量中国的及其他国家的资本进入英国重大基础设施公共项目, 引起了英国当局的担忧, 英国财政部于 2012 年推出了“第二代私人融资计划”(PF2)。通过该政策, 英国政府开始以少量参股的方式参与到 PPP 项目的建设、运营和管理中, 加强对项目的监管, 而物有所值评价机制也得到重大修改, 其中将物有所值评价的定量分析部分删除, 且 PF2 规定了年度合同评审 (Annual Contract Review) 和效率评审 (Efficiency Review) 两项措施, 目的是保障项目持续性的“物有所值”。

英国的物有所值评价发展至今已经相对成熟, 评价体系由一系列细则和办法组成, 包括《绿皮书: 英国财政部公共项目投资手册》(以下简称《绿皮

书》)、《大项目评估办法》(Major Project Review)、《物有所值评估指导》等。^①

(三) 物有所值评价和财政承受能力论证存在的问题

1. 物有所值定性评价的指标缺乏标准

英国物有所值评价的定性评价指标在于在评价可行性、有益性、可实现性的基础上,对项目提出一系列需要考察的问题,例如项目的规模与需求特点、项目风险分担机制、社会资本的综合管理能力与资质等,由主管部门根据实际情况就相关问题作出评判。而国内的物有所值定性评价规定了六项基本指标,包括全生命周期整合程度、风险识别与分配、绩效导向与鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性,这些指标总体来说比较笼统,并没有形成具有可操作性的评分标准。政府在进行评价时自由裁量空间较大,若政府有意在某个项目上推行 PPP 模式,这种定性评价方式容易使物有所值流于形式。

2. 物有所值评价机制的适用本身存在争议

英国在新创物有所值评价机制初期,主要是针对政府付费模式的 PPP 项目进行评估,之后物有所值评价体系的发展也基本延续了这一宗旨,那么我国从英国借鉴的这套体系,是否应当仅适用于政府付费模式的 PPP 项目?我国是否应当对使用者付费模式的 PPP 项目单独设立一套评估体系?另外,根据英国的经验,PPP 在信息系统、国防、超大型基础设施、小型公共项目等行业并不适用,英国也因此对 PPP 政策进行了修改,对此我国也应予以关注,就不同类型的项目是否适用 PPP 模式应当进行经验论证和数据论证,并在此基础上不断完善。

3. 财政承受能力的论证缺乏客观评判机制

我国在借鉴英国物有所值评价体系基础上,将财政承受能力论证单独列出作为项目识别阶段中单独的一项评估程序,但按照《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》的描述,在何种情况下 PPP 项目会给政府财政

^① 黄景驰、费莱德·米尔:《英国政府与社会资本合作(PPP)项目的决策体系研究》,载 360 个人图书馆: http://www.360doc.com/content/16/0602/08/22548411_564370873.shtml, 最后访问日期: 2017 年 11 月 20 日。