

PPP 与法律咨询

PPP项目全生命周期法律咨询服务要点解析

朱 静 宋皓宇◎著

法律+财政理论+百余起实战案例经验总结
“金融风险防控”背景下PPP法律咨询服务“操作指引”

PPP AND LEGAL CONSULTATION
ANALYSIS OF LEGAL CONSULTING SERVICE
IN THE FULL LIFE CYCLE OF PPP PROJECTS



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

PPP与法律咨询

PPP项目全生命周期法律咨询服务要点解析

随着中国经济发展进入“新常态”以及“防范化解重大金融风险”号角的吹响，中国的PPP项目也进入了规范严管和高质量发展的“新时代”。防范化解PPP项目法律风险逐渐引起人们的高度重视。

本书是围绕律师（法律专业人士）“如何为PPP项目提供全过程法律咨询服务”编写的一部实务操作图书。作者结合所参与的百余起PPP项目法律服务的实战经验，通过对PPP项目全生命周期法律风险的归纳和解析，总结出PPP项目全流程各阶段法律咨询服务的要点。

本书的一个亮点是，由有丰富的财税及法律实战工作经验的作者专门编写了“财政视角下的PPP法律风险防范”章节。从财政体制改革的角度分析了PPP模式的财政风险；从财政监管的角度提出了PPP项目在各阶段的法律风险防范措施。

上架建议 法律实务

ISBN 978-7-5130-6067-7



9 787513 060677 >

定价：78.00元

PPP 与法律咨询

PPP项目全生命周期法律咨询服务要点解析

朱 静 宋皓宇◎著

PPP AND LEGAL CONSULTATION
ANALYSIS OF LEGAL CONSULTING SERVICE
IN THE FULL LIFE CYCLE OF PPP PROJECTS



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 与法律咨询: PPP 项目全生命周期法律咨询服务要点解析 / 朱静, 宋皓宇著.
—北京: 知识产权出版社, 2019. 2

ISBN 978-7-5130-6067-7

I. ①P… II. ①朱… ②宋… III. ①政府投资—合作—法律—咨询服务—研究 IV. ①D90

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 012084 号

法律资料分享, docsriver.com

责任编辑: 唱学静

封面设计: 张新勇

责任印制: 孙婷婷

PPP 与法律咨询

——PPP 项目全生命周期法律咨询服务要点解析

朱 静 宋皓宇 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院

责编电话: 010-82000860 转 8112

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京建宏印刷有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2019 年 2 月第 1 版

字 数: 270 千字

ISBN 978-7-5130-6067-7

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: ruixue604@163.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 17.75

印 次: 2019 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 78.00 元

出版者专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

PREFACE

2019年是本人专注参与PPP业务的第五个年头，五年来在PPP专业领域的摸爬滚打，终于结出了一个个硕果：可以熟练提供PPP项目的专业咨询、专家评审、法律顾问、专项顾问等各类服务；80余个PPP项目实施方案的审核，60余份PPP项目合同的审核与编制；一本20多万字的PPP实务专著图书的出版；30余篇PPP原创文章的发表；20余场PPP实务专题培训的开展；担任10多个地方财政部门的PPP专项顾问；所服务项目投资额达3000多亿元……应该说自己无愧于“财政部PPP专家”的资格称号。

而作为一名从业近30年的专业律师，在从事PPP专业服务的过程中，时常感受到PPP项目全生命周期各类法律风险的无处不在，也一直希望通过自己的积极努力将所服务的PPP项目的法律风险降到最小，我的努力也确实取得了一些成效。我所在的城市，80%以上的PPP项目均有专业律师参与其中，提供PPP项目的实施方案审核、PPP项目合同编制等法律服务工作以及担任PPP项目的政府方顾问。但是，一直以来，在以“工程咨询”为主导的PPP项目咨询服务市场，仅靠少数律师的个人努力，效果是不能尽如人意的。从全国范围来看，绝大部分的PPP项目仍然没有专业律师参与其中，仍然缺乏防范法律风险的有效手段和措施。

2018年年末，适逢江苏省财政厅《关于建立全省政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期法律顾问制度的意见》（苏财规〔2018〕19号）的出台，该意见创新性提出在各级财政部门建立PPP项目的全生命周期法律顾问制度，要求充分发挥法律顾问或专职律师在PPP法律专业方面的优势，通过法律咨询、法律鉴证、审核把关、建言建议、质询论证等方式参与PPP项目

推进实施全过程。这在全国开创了对 PPP 项目依法规范严管的先河，无疑也是一项以系统性思维引领江苏省 PPP 项目高质量发展的重大举措。

作为工作在一个 PPP 高质量发展大省的律师，我们在深感高兴之余，更觉责任重大。如何能做到“依法顾问、专业胜任”，履行好 PPP 项目法律顾问的各项职责？如何能满足 PPP 项目全生命周期“五大流程 43 个节点”法律服务的需求？如何协助各级财政部门构建“全时空、立体式”PPP 项目全生命周期规范管理的法律顾问制度？如何能胜任 PPP 法律咨询服务的各项工作要求？……这些是每一位已经参与或准备参与到 PPP 专业法律服务领域中的律师或法律专业人士，都应认真思考并积极做好准备的问题。

基于此，本人结合自己长期积累的 PPP 理论知识及实务操作经验，从法律风险防范的角度出发，结合律师服务 PPP 项目全生命周期的各个环节的重点问题，总结出 PPP 法律咨询服务的要点和关键点，以飨广大的读者尤其是律师同仁。

写作的过程是“痛苦的”，而当丰硕的成果呈现在眼前可以和大家分享时，又是如此的快乐。希望这本书（也是我国第一部以律师“如何为 PPP 项目提供全过程法律咨询服务”为主题展开的实务操作书籍）能给广大的律师以及其他法律工作者带来启发和帮助，我们一起共同为中国 PPP 的高质量发展而努力奋斗。

江苏义行律师事务所 朱静

2019 年 1 月 18 日

目 录

CONTENTS

1 引 言

3 第一章 概 述

- 3 一、正确认识和理解 PPP
- 5 二、PPP 在国外的的发展
- 6 三、PPP 在中国的发展
- 7 四、PPP 模式的政府付费不属于政府债务的原因
- 8 五、目前我国 PPP 现状及存在的问题
- 11 六、PPP 法律实务的特点
- 12 七、PPP 法律纠纷的特点及成因
- 16 八、PPP 全生命周期法律咨询服务的内涵及意义
- 17 九、PPP 法律服务律师应具备的能力
- 18 十、PPP 法律服务现状
- 19 十一、PPP 法律服务原则
- 20 十二、PPP 法律服务律师应具备的条件及要求
- 21 十三、PPP 法律服务律师的主要职责
- 21 十四、律师为 PPP 项目提供法律服务的主要方式
- 22 十五、律师为 PPP 项目提供服务的主要形式
- 22 十六、PPP 项目法律服务风险防范

24 **第二章 PPP 项目全生命周期法律风险解析**

- 24 一、PPP 模式的基本法律关系问题
- 24 二、PPP 项目的主要参与方
- 29 三、PPP 法律框架的主要问题
- 33 四、PPP 模式法律文本体系
- 34 五、全面认识和了解 PPP 模式的风险
- 57 六、PPP 项目全生命周期法律风险解析
- 69 七、PPP 项目法律风险案例分析

72 **第三章 PPP 项目全生命周期各阶段法律咨询服务要点解析**

- 72 一、项目识别论证阶段法律咨询服务要点
- 82 二、项目准备阶段法律咨询服务要点
- 128 三、项目采购阶段法律咨询服务要点
- 145 四、项目执行阶段法律咨询服务要点
- 148 五、项目移交阶段法律咨询服务要点

151 **第四章 PPP 项目采购文件法律咨询服务要点**

- 151 一、关于 PPP 项目合同主体
- 153 二、PPP 项目合同的主要条款内容解析
- 175 三、PPP 项目合同内容及条款存在的法律风险
- 190 四、PPP 项目合同律师法律服务要点

201 **第五章 PPP 项目公司 (SPV) 法律咨询服务要点**

- 202 一、PPP 项目设立 SPV 的目的
- 203 二、SPV 的职责
- 203 三、SPV 的“三会”
- 204 四、SPV 的股东权益

- 206 五、SPV 的法律风险
- 208 六、SPV 法律咨询服务要点
- 211 七、有关 SPV 的其他法律问题

213 第六章 财政视角下的 PPP 项目全生命周期法律风险防范

- 213 一、财政改革与财政风险
- 216 二、财政视角下的 PPP 模式风险
- 221 三、财政视角下的 PPP 项目全生命周期的法律风险防范

241 附 录

- 241 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
(国办发〔2015〕42号)
- 250 关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知
(财金〔2014〕76号)
- 256 关于印发《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》的通知
(财库〔2014〕215号)
- 262 关于印发《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》的通知
(财金〔2016〕92号)
- 270 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)
- 274 关于进一步加强政府和社会资本合作 (PPP) 示范项目规范管理的通知
(财金〔2018〕54号)

引言

党的十九大报告指出，从现在起到 2020 年是全面建成小康社会决胜期，要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。中央经济工作会议指出，打好防范化解重大风险，重点是防控金融风险。随着我国金融创新步伐的加快，地方政府融资、企业融资、房地产市场、互联网金融等领域风险正在集聚，防控风险的任务较重、压力较大。作为为政府提供法律服务的律师，如何利用好自己的专业知识，紧跟当前时代和经济发展的步伐，为防范化解重大风险这一当前重要工作献计献策献力，是每一位法律服务工作者都应该认真思考的重要问题。

PPP 作为供给侧结构性改革的重要抓手，自从 2014 年中央大力推广后，PPP 项目数量如雨后春笋般迅猛增长，我国已成为全球规模最大、最具影响力的 PPP 市场。毫无疑问，PPP 改革成果初现，PPP 模式的应用对缓解政府财政压力，平滑财政支出，化解部分政府存量债务，提高公共服务水平和效率，促进行政体制、财政体制和投融资体制改革等方面，确实起到了较大作用。但我们也清醒地看到，由于我国缺少 PPP 相关立法和有效监管，在 PPP 发展进程中，一些地方政府对 PPP 模式的认识和精神贯彻还不到位，甚至把 PPP 模式简单地作为政府的一种投融资手段，依然存在明股实债、政府变相兜底，重建设轻运营等泛化异化问题，为政府埋下了隐性债务危机和风险，也给 PPP 项目带来了巨大法律风险。人们对 PPP 项目专业服务的需求也从工程、财务、投融资等方面，逐步转向法律服务方面。

PPP 项目全生命周期咨询是根据 PPP 项目全生命周期管理需求，在识别、准备、采购、执行、跟踪和验收等阶段，建立 PPP 全生命周期综合服务理念、流程和标准，实现 PPP 项目全生命周期管理目标，即追求公共利益最大化和获取合理回报的协调统一，在公平和效率之间找到最佳实现路径。在 PPP 项目全生命周期咨询过程中，法律咨询同工程等专业咨询一样重要且不可或缺。

概 述

一、正确认识和理解 PPP

PPP 的英文全称为“Public-Private Partnership”，常译为“公共 - 私营合作机制”模式，即政府和社会资本合作，是公共基础设施建设中的一种项目运作方式或模式。在该种模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施等领域的建设。其主要在道路、桥梁、铁路、地铁、隧道、港口、河道疏浚、供电、供水、供气、供热以及污水处理、垃圾处理、学校、医疗、养老院等领域适用。按照财政部规范性文件要求，涉及垃圾处理、污水、供水类的项目属于强制采用 PPP 模式的项目。

PPP 通常采用的模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

当前，我国正在实施新型城镇化发展战略，城镇化是现代化的要求，也是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。立足国内实践，借鉴国际成功经验，推广运用政府和社会资本合作模式，是国家确定的重大经济改革任务，对于加快新型城镇化建设、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义。

（一）PPP 模式的本质

PPP 模式的本质是建立政府与企业“利益共享、风险共担、全程合作”

的模式，形成“政府监管、企业运营、社会评价”的良性互动格局。主要运作方式包括：建设 - 运营 - 移交（简称 BOT）、转让 - 运营 - 移交（简称 TOT）、建设 - 拥有 - 运营（简称 BOO）、改建 - 运营 - 移交（简称 ROT）、委托运营（简称 O&M）等。PPP 项目的参与主体通常包括政府、社会资本、融资方、承包商和分包商、原料供应商、专业运营商、产品和服务购买方、保险公司以及专业中介机构等多个主体。

（二）PPP 模式的特征

PPP 模式具有以下几方面的特征。

- （1）政府采购程序公开，择优选择合作伙伴。
- （2）与社会资本的合作是投资、建设、运营维护一体化的模式。
- （3）合作期限长，一般在 10 ~ 30 年。
- （4）政府的付费实行“绩效考核，按效付费”。
- （5）属于政府财力承受范围，全部 PPP 项目的投资控制在本级公共预算收入的 10% 红线之内。

（三）PPP 模式的要点

- （1）采用 PPP 模式的项目必须是在公共服务领域，政府有提供该项服务的责任。
- （2）除特殊项目外，PPP 项目的采购应采用公开招标的方式。
- （3）PPP 模式的社会资本一方必须同时具有投资、建设、运营等能力。
- （4）PPP 模式强调在政府与社会资本之间合理分担风险。
- （5）参与 PPP 模式的社会资本方获得的是合理利润，有盈利而非暴利。

（四）PPP 模式的功效

（1）PPP 不仅是一种融资模式，更是一种体制、机制和管理方式的创新。公共资源和私人资源无缝对接，优化配置，各种要素自由流动充分融合，改变过去公共服务领域对私人资本设置的各种门槛，充分发挥公和私各自的禀赋优势。

（2）地方政府“仅有”的合法融资渠道。缓解财政支出压力，减少政府债务，平滑财政支出（PPP 项目财政支出责任不属于政府债务）。政府付费

部分纳入预算管理和中长期财政规划，按照代际公平的原则分担财政投入。

(3) 社会资本的新投资路径。盘活社会存量资本，激发民间投资活力，提升经济增长动力。大量手握充沛现金流的民间资本找到新的投资渠道，形成新的经济增长点。

(4) 提升效率、降低成本。符合社会分工细化的大趋势，让专业的人干专业的事。政府负责项目战略规划、识别论证、绩效考核、市场监管等，实现简政放权；社会资本负责项目研发、设计、建设、运营、管理、创新和维护。

(五) 采用 PPP 模式的原因

(1) 从宏观层面看，是为了推动国家治理体系和治理能力现代化，简政放权，释放活力，降低门槛，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

(2) 从技术层面看，是为了政府工作的提质增效，让公共服务供给机制更加优化。

(3) 从现实层面看，是为了减轻财政收支压力，平衡收支矛盾，降低地方债务风险。

二、PPP 在国外的的发展

从国外的实践来看，英国从撒切尔执政时代开始提倡政府项目的私有化，截至 2013 年年末，英国共有 725 个 PPP 项目，占公共部分总投资的 11%；澳大利亚从 1987 年起推行 PPP 模式，总共有 120 多个项目，总投资 700 亿澳元，占基础设施项目总价值的 15%；加拿大从 2003 年起推行 PPP，截至 2013 年年末实施了 206 个 PPP 项目；法国从 16 世纪开始实行特许经营，2004 年就出台了 PPP 相关法律；美国的高速公路和水处理等项目均实行特许经营模式；韩国从 1994 年颁布《促进社会资本参与基础设施投资法》，截至 2013 年年底，总共实施 PPP 项目 651 个，总投资 875.5 亿美元。

21 世纪以来，联合国、世界银行、欧盟和亚洲开发银行等国际组织把 PPP 的理念和经验在全球大力推广，很多发展中国家，纷纷开始实践。PPP 的应用范围也从道路、轨道交通、燃气、供水、污水处理、垃圾收集等传统

行业扩展到学校、医院，甚至国防和航天等领域。

三、PPP 在中国的发展

20 世纪 80 年代以来，我国在公路、水务领域就开始探索 BOT、BT 的方式；到了 90 年代，BOT 在电力、水务、污水处理等行业得到了比较广泛的运用和推广；2008 年，受 4 万亿投资的刺激，BOT 模式也暂时停滞；2014 年起，中国对 PPP 模式的探索进入了全新的阶段和高速发展时期；从 2017 下半年起，财政部开始对不规范的 PPP 进行清理整顿，PPP 迈入了“高质量发展”新阶段；截至 2018 年 12 月，全国 PPP 入库项目共约 1.3 万个，总投资约 17 万亿元。贵州、四川、河南三省入库项目最多，项目均超过 1000 个，排名全国前三。

党和国家一系列政策制度在有力支持 PPP 发展：

2012 年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”。在该文件的重要举措分工方案中，财政部是落实“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”改革举措的第一责任部门。按照党中央、国务院的统一部署，财政部在基础设施及公共服务领域大力推广运用 PPP 模式，从制度建设、机构能力、政策扶持、项目示范等方面开展了一系列工作。

2015 年 5 月 13 日召开的国务院常务会议，部署推广政府和社会资本合作模式，汇聚社会力量增加公共产品和服务供给。会议认为，在交通、环保、医疗、养老等领域，推广政府和社会资本合作模式，以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本，扩大公共产品和服务供给，并依据绩效评价给予合理回报，是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措。会议要求，一要简化审批，保障项目用地，支持地方政府与金融机构共同设立基金，用好税收优惠、奖励资金、转移支付等手段，多措并举吸引社会资本参与公共产品和服务项目的投资、运营管理。二要鼓励项目运营主体利用资本市场直接融资。发挥开发性、政策性金融机构中长期贷款优势，支持社保和保险资金参与项目。三要建立公共服务价格和补贴动态调整

机制，坚持补偿成本、优质优价、公平负担，保证社会资本和公众共同受益。四要完善制度，规范流程，加强质量监管，提高公共产品和服务供给能力与效率。

2015年5月19日，《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的指导意见》（国办发〔2015〕42号），提出财政部门要会同有关部门，加强政策沟通协调和信息交流，完善体制机制。

党的十九大报告提出“深化投融资体制改革，发挥投资对优化供给结构的关键性作用”“全面实行预算绩效管理”。

四、PPP模式的政府付费不属于政府债务的原因

原因之一，PPP是项目公司或社会资本方为项目投资建设运营的主体，政府或政府的融资平台公司不再是举债的主体，政府可在项目公司中参股也可不参股，政府方参股项目公司仅以出资额为限承担责任。

原因之二，PPP的财政支出责任已列入当年预算、财政中期规划和政府财务报告，与部门预算、养老金类似，都是纳入预算。

原因之三，PPP的财政支出责任不超过当年一般公共预算支出的10%，属于政府财力可控的范围。

原因之四，PPP的政府付费是根据绩效考核结果付费，付多付少并不确定，不符合《政府会计准则第8号——负债》的确认条件。

原因之五，政府与社会资本进行股权合作、共担风险，财政部规范性文件中明确要求政府不得承诺固定回报，政府不得提供担保、回购社会资本方的股权，政府不得承担兜底责任、不得提供保本保收益承诺等。

原因之六，PPP项目公司融资以项目融资为主，政府方不为此提供任何担保，银行等金融机构也不得要求政府方提供担保。

原因之七，截至目前（2018年年底），任何财政部文件没有将PPP项目财政支出责任列为政府债务、政府性债务、或有债务。财政部《关于规范推进政府和社会资本合作（PPP）工作的实施意见（征求意见稿）》（2018年9月）进一步明确了“合规的PPP财政支出责任不属于政府隐性债务”。

根据《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》《地方政府隐性债务问责办法》《关于近期地方反映隐性债务有关事项的说明》等文件规定，不得出现以下情形，若出现经审计认定为隐性债务。一是地方政府及其部门参与 PPP 项目，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金；不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失、不得以任何方式向社会资本承诺最低收益、不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。二是严禁假借政府和社会资本合作（PPP）项目名义变相举债，不得将项目融资偿还责任交由地方承担。三是不得通过其他“名股实债”方式融资。

五、目前我国 PPP 现状及存在的问题

面对现阶段我国不断增长的政府债务，不断严管的金融环境，PPP 模式无疑是地方政府发展经济、改善和加快基础设施建设、减轻政府财政压力和负担、化解部分存量债务的最有效的途径之一。

（一）PPP 项目发展的现状

（1）从数量上看：据财政部 PPP 项目信息库数据统计，截至 2018 年 12 月，PPP 项目管理库累计项目共约 1.3 万亿个，投资额约 17 万亿元。但是，随着财政部《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）及《关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54 号）的出台，对 PPP 项目的规范治理如“兵临城下”，对 PPP 项目入库及库内项目的运作都提出了更加规范的“高标准”和“严要求”。基于此，目前全国 PPP 项目被清理出库的数量已达 2000 多个，涉及总投资金额 2 万多亿元。

（2）从政策监管的层面来看：财政部副部长史耀斌在 2017 年 8 月全国 PPP 工作座谈会上提出要严控“红线”、守住“底线”、搭好“天线”、明确“界线”，要严防 PPP 项目出现“四化问题”：支出上限“虚化”，适用范围“泛化”，支出责任“固化”，运营内容“淡化”。

2017 年 11 月 10 日，《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）出台，财政部开始对存量PPP项目以及新增PPP项目进行严格规范。

一是严格新项目入库标准。要求各级财政部门认真落实相关法律法规及政策要求，对新申请纳入项目管理库的项目进行严格把关，优先支持存量项目，审慎开展政府付费类项目，确保入库项目质量。存在下列情形之一的项目不得入库：不适宜采用PPP模式实施。包括不属于公共服务领域，政府不负有提供义务的，如商业地产开发、招商引资项目等；仅涉及工程建设，无运营内容的；前期准备工作不到位，包括涉及国有资产权益转移的存量项目未按规定履行相关国有资产审批、评估手续的；未建立按效付费机制。未建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制的；项目建设成本不参与绩效考核，或实际与绩效考核结果挂钩部分占比不足30%，固化政府支出责任的等。

二是集中清理已入库项目。以下项目将被清理出库：未按规定开展“两个论证”；不宜继续采用PPP模式实施，包括入库之日起一年内无任何实质性进展的；采购文件中设置歧视性条款、影响社会资本平等参与的；未按合同约定落实项目债权融资的；违反相关法律和政策规定，未按时足额缴纳项目资本金、以债务性资金充当资本金或由第三方代持社会资本方股份的；政府向社会资本承诺固定收益回报的，等等。

该文的出台和入库及退库的新规定，无疑对全国迅猛发展的PPP项目产生巨大影响，出现的后果是：退库范围进一步扩大，更多不合规项目被清理出库；申请入库的新项目增速放缓；政府付费类和可行性缺口补助项目数量的增速放缓；项目被清理出管理库后，政府将无法再支出费用，PPP项目也将无法再继续开展，PPP项目合同将提前解除或终止，PPP项目合同约定上的提前终止条款将启动，直接带来政府与社会资本大量的纠纷和矛盾。

随着《关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54号）的出台，财政部进一步对PPP项目规范管理提出更高要求。从夯实项目前期工作、切实履行采购程序、严格审查签约主体、杜绝违法违规现象、强化项目履约监管、加强项目绩效考核，落实按效付费机制，强化激励约束效果，确保公共服务安全、稳定、高效供给等方面做出了更加明确严格的规定。