

PPP 法律热点问题

PPP 与政府购买服务解析（系列之二）——关公战秦琼一再议“泛化政府购买服务”

近期 PPP 圈内最热门的话题是什么？当然是 PPP 大战政府购买服务。今天我们就此做个小结：

一、政府购买服务违法吗？

在目前的法律框架之下，如果 PPP 模式不违法，那么政府购买服务也就不存在违法问题。即便是在实操层面，地方政府借政府购买服务挣够政绩，同时轻松摆脱 PPP 的百般约束，也很难说有何违法之处。如果一定要说目前的政府购买服务存在违法或违规问题，我们认为仅限于以政府购买服务之名，采购纯粹的工程。而这与我们想集中讨论的，政府购买服务对 PPP 模式的冲击或在一定程度上的取代，并无直接关联。

二、不违法还不能搞吗？

政府购买服务虽不违法，但因其不甚清晰的边界，以及趋于任性的应用，已经使得其在一定程度上出现泛滥化和扩大化的问题，并明显有违近两年来的主流政策导向，即 PPP 模式。以《关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见》为例，如果类似逻辑的文件在各行各业推而广之，普遍应用，将置 PPP 及特许经营于何地？

三、政府购买服务和 PPP 有无交集？

不是所有的政府购买服务都必须搞 PPP，但也不是所有的政府购买服务都不需要搞 PPP，二者之间有交集，而交集部分就是必须搞 PPP 模式的政府购买服务项目。至于这个交集的划分标准以及相关法律法规，目前看起来仍有较大分歧。个人建议通过高位阶的立法来解决这些分歧，而不建议通过部门规章予以暂时的、小范围的有限统一，否则后患难除。

四、泛化的、被滥用的政府购买服务的毛病到底出在哪儿？

泛化的、被滥用的政府购买服务，在本文中暂且称为“泛化政府购买服务”。它的毛病到底出在哪里？地方政府改还不行吗？难！为什么难？看一下 PPP 的若干核心要求（虽然不一定都能落实到位，实际上也不可能，因为 GDP 最大）就知道了：

- 10%的天花板
- 两个论证
- 实施方案

- 对融资平台公司和当地国企作为社会资本方的限制
- 融资平台公司是否可以借机融资？

以上几点，就是 PPP 和泛化政府购买服务之间的本质区别点所在，如果前者变得像后者一样简单易行，或者后者变得像前者一样复杂繁琐，那么它们都不会再是它们自己。

五、PPP 立法迫在眉睫

说到这里，又要开始唠叨 PPP 的顶层设计问题了。“二法并一法，一法之下实行双轨制管理”的 PPP 立法理念，个人认为还是值得重点研究的。而所谓双轨制，除特许经营一轨以外，另一轨就是政府购买服务类的 PPP 项目。用条例来规制此类问题，应该比部门规章更为妥当。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289 邮箱地址：liushj@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

