

# PPP模式中构建预防性行政公益诉讼制度之证成

刘 倩

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2025年12月9日; 录用日期: 2025年12月31日; 发布日期: 2026年1月20日

## 摘 要

聪明者事前预防, 侥幸者事后补偿。在风险社会, 任何机关和个人都无法预测和消解所有潜在风险, 这要求必须将思维意识的核心转向未来、侧重预防。为缓解社会赤字压力, PPP模式在促进国家基础设施建设、优化社会资源配置等方面发挥着日益重要的作用。现阶段我国对PPP模式中国家利益和社会公共利益的保护主要依靠PPP模式内部规制, 如依赖社会资本方的遵纪守法和道德自律以及行政机关的内部监督, 但由于社会资本方以经济利益为最高追求、行政机关存在不作为或违法行政的可能以及缺乏救济程序不完善等因素, PPP模式中国家利益和社会公共利益的保护现状并不乐观。本文立足于PPP模式中国家利益和社会公共利益保护的实践困境, 从理论要求和实践需要两个角度进行论证, 以风险预防原则、公共利益原则、法治原则为理论基础, 回应目标层面、意义层面、制度层面、国际层面在PPP模式中构建预防性行政公益诉讼制度的实践需要, 以此表明预防性行政公益诉讼制度在保护PPP模式中国家利益和社会公共利益、促进PPP模式良性运行方面的必要作用。

## 关键词

PPP模式, 预防性行政公益诉讼, 公共利益

## On the Justification of Constructing a Preventive Administrative Public Interest Litigation System in the PPP Model

Qian Liu

Law School, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: December 9, 2025; accepted: December 31, 2025; published: January 20, 2026

## Abstract

A wise man prevents in advance, a lucky man compensates after. In a risk society, no institution or individual can predict and eliminate all potential risks, which requires us to shift the core of our

thinking consciousness to the future and focus on prevention. PPP model is playing an increasingly important role in promoting national infrastructure construction and optimizing the allocation of social resources. For PPP model in our country at present stage national interests and public interests in the field of protection rely mainly on internal regulation, the PPP model should depend on social capital and moral self-discipline, and the administrative organ to adhere to the internal supervision, but because of the social capital for economic interests as the highest pursuit, the administrative organ is not as, or the possibility of illegal administrative factors such as incomplete and lack of relief procedures, The current situation of protecting national interests and social public interests in PPP model is not optimistic. Based on PPP model national interests and social public interests protection in the field of practice, from the angles of theory and practice need to carry on the argument, to risk prevention principle, public interests, the theoretical basis of the basic principles of the rule of law, respond to the target level, significance level, system level and international level in the PPP model need to build a preventive administrative public interest litigation system in the field of practice, This shows that the preventive administrative public interest litigation system plays an essential role in protecting the national interests and social public interests in the PPP model and promoting the benign operation of PPP model.

## Keywords

PPP Model, Preventive Administrative Public Interest Litigation, Public Interest

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

PPP, 全称为“Public-Private Partnership”, 意为公私伙伴关系, 我国法学界统一称为“政府与社会资本合作”, 是政府主导下的、以国家利益和社会公共利益为原动力、以保证国家利益和社会公共利益的实现为根本准则、由政府与社会资本方签订 PPP 协议、相互合作以提供公共产品和公共服务的新形式, 是赤字社会缓解社会公共服务缺失、化解社会矛盾的有效途径。2024 年 3 月 28 日, 由国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行联合颁布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》明确规定, PPP 模式必须兼顾经营性和公益性平衡, 保障社会公共利益和公共安全。公共产品和公共服务本应由政府提供, 但政府基于自身财政压力、职能转变等要求, 转而通过法定程序和标准, 选择适格的社会资本方合作, 由社会资本方“履行”政府职能——面对不特定的多数人提供公共产品和公共服务。在 PPP 模式中, 交易的对象是公共资源, 涉及的内容诸如交通、环境保护、教育、文化产业等都是涉及面较大的民生行业, 其成功依赖于社会资本的积极参与及合理的投融资机制[1], 与公共产品、公共服务、人民生活息息相关。因此, 政府必须在 PPP 模式中占据绝对主导地位, 对 PPP 模式的全过程进行监督, 确保社会资本方高质量高效率完成项目, 为公众提供合乎要求的社会公共服务。即使社会资本方尤其与政府订立平等协议, 但该协议是政府以关系风险增加为代价向私主体转移绩效风险的产物[2], 其意思表示也并非是完全自由的, 要以国家利益和社会公共利益不受侵害为最低限度。质言之, PPP 模式中的社会资本方虽然可以经济利益为目的, 但其终极目标必须是公共利益<sup>1</sup>, 具体包括程序性公共利益和实体性公共利益。

<sup>1</sup>PPP 模式中社会公共利益的核心特征是公共性, 具体涵盖能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等领域, 这种公共性是 PPP 的出发点和落脚点。参见张守文:《PPP 的公共性及其经济法解析》, 载《法学》2015 年第 11 期, 第 9~16 页。

江苏某化工公司曾发生重大爆炸事故，此事故波及 16 家企业，共造成 150 余人伤亡、640 人住院治疗，直接经济损失 19.86 亿元，对空气、水质造成了严重破坏。<sup>2</sup>事故起因是该公司旧固废库内长期违法贮存硝化废料持续积热升温导致自燃，继而引发爆炸。诚然，事故造成企业停产等经济损失可以通过事后救济的方式予以弥补，对违法不作为的政府方和社会资本方可以进行刑事或行政追责，但对水源污染、有毒气体扩散等问题即使消耗大量的人力、物力，也难以恢复事故前的圆满状态，更遑论事故中重伤的公民。在这次爆炸事故中，主要原因是管理不善、违规操作和安全设施不完善等，但在事故发生前，该公司就存在多项违规行为，如未按照规定进行安全评估、未建立安全管理制度、未进行安全培训等。此外，该公司还存在化学品储存不规范、设备老化等安全隐患，这些都为事故的发生埋下了祸根。在诸如江苏天嘉宜化工有限公司等 PPP 模式中，从政府方制定产业政策，到招投标过程选择适格的社会资本方，到环境影响评价，到投资建厂后的安全检查、环境监测等各个环节，检察机关若能及时介入，履行对政府的法律监督责任，都不会导致最后的巨大祸端。在诸多环节中，基于目前的制度设计，检察机关是否有权对社会资本方和政府方的行为进行监督问责，又是否履行了积极此项职责，其履行监督职责的行为又在何种程度影响政府方和社会资本方的行为？换言之，政府方和社会资本方又会在何种程度上受检察机关的约束？

究其原因，并非检察机关不作为，而在于我国虽已建立行政公益诉讼制度，但偏重事后救济，必须以实际损害的发生为提起诉讼的前提条件，检察机关无权在损害发生之前对政府的违法行政或不作为进行有效监督。即使检察机关发现政府方在 PPP 模式运行过程中的某些行政行为——招投标程序瑕疵、社会资本方主体适格度低、对 PPP 模式运行监管不到位等——会产生损害国家利益和社会公共利益的可能性，也无法通过及时有效的事前救济机制对政府进行有效的监督。或许有观点认为，司法是社会公平正义的最后一道防线，没有损害事实就不能通过司法途径对政府进行监督问责，这容易造成检察权的滥用，不利于维护政府权威。但事实上，这种观点忽视了 PPP 模式中国家利益和社会公共利益的根本特性——受损后的不可逆转，即使事后进行追责、补救，也难以恢复权益的圆满状态。因此，若仅对 PPP 模式中政府方的违法行政或不作为的事后追责，只是一种象征性的补偿救济，难以产生实质的权益保障效果。

## 2. 构建预防性行政公益诉讼制度之理论证成

### （一）从风险预防角度看

随着经济社会持续健康发展，第三次科技革命的成果在社会生活的各领域得到广泛的应用，科技与社会生活紧密相连，提升了风险的复杂程度，导致各类难以把控的新型风险不断显现。经济全球化趋势进一步增强，政府和社会资本方合作面临的不可控风险大幅增加，人类社会已经不可逆转地进入风险社会。在 PPP 模式中，政府和社会资本方合作关系的建立是以国家利益和社会公共利益为根本，因涉及人数多、涉及领域广、互动性强等特点，难以准确预估风险发生的直接与间接结果。

德国学者最早对风险预防原则作出定义，即为避免环境损害，应通过全面调查和研究检测环境和健康危险而进行前瞻性计划，在未得到损害的确定性证据前采取行动<sup>[3]</sup>。风险预防的核心是要求政府持续关注不确定的风险，采取措施来规避风险的发生，避免环境损害<sup>[4]</sup>。结合 PPP 模式生命周期各阶段特征，风险预防原则可针对性回应不同阶段面临的具体风险。在项目识别阶段，行政机关的核心职责是筛选能有效维护社会公共利益的项目，面临着决策偏差风险；在项目采购阶段，行政机关承担采购文件、组织招投标、选定社会资本方等职责，面临着主体失格风险；在项目执行阶段，行政机关承担着监管服务质

<sup>2</sup>案例详情参见国务院事故调查组：《江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故调查报告》，载 <https://www.mem.gov.cn/index.shtml>，2025 年 12 月 24 日最后访问。

量、资金合理使用等职责，面临着监管缺位与权力滥用风险。这些，都需要预防性行政公益诉讼制度加以预防。而既然是预防，则不可能只针对某人或某类人，而是针对社会整体安全，与刑事责任、民事责任比较而言，行政规制更易满足大规模人群治理的需要，适应我国大政府的治理模式。对于这种风险规制手段，政府占据绝对主导地位，在与社会资本方合作过程中，从政策制定到具体执行均存在较大限度的自由裁量权。而在行使行政权的过程中，政府受部门利益、地方保护主义、政绩指标、过于追求行政效率等因素的影响，可能存在违法或不作为的行为，对社会资本方的利益产生影响，社会资本方便会以其他方式补偿自己的利益损失，而这最终还是会以国家利益或社会公共利益为代价。无论是理论还是实践角度，避免公益受到侵害都是公益诉讼制度的首要目标，救济或补偿是在客观上丧失预防可能性可行性条件下的一种“退而求其次”的选择，必须坚持以预防性诉讼为先，救济性诉讼为次[5]。而预防性行政公益诉讼对风险防范原则的践行更具有针对性，能够让社会资本方当事人和行政主体由权利主体转向义务主体，由权力行使转向责任承担[6]，实现全流程、具体化的公益风险防范。

## （二）从公共利益角度看

梁鸿飞博士认为，我国公共利益的概念是建立在宪法所归设的“一元性”的价值秩序之上，具有浓厚的国家优位与集体主义价值取向，因而公共利益在创制伊始就是为了保护国家利益与社会公共利益[7]。PPP 模式更是与公共利益休戚相关，政府与社会资本方合作赖以产生的原动力是国家利益和社会公共利益，政府探索 PPP 模式的最终目的是更好地提供公共服务，更充分地实现国家利益、社会公共利益以及公民个人利益。甚言之，若不着眼于公共利益，PPP 模式就没有切实的出发点和落脚点。公共利益是 PPP 模式公共利益的上位概念，二者均产生于社会公众对公共产品和公共服务日益增长的需求，然公共利益最大的特点在于其客体是社会上不特定的多数人，涉及人数多、涉及范围广，因此公共利益遭受损害后无法界定一个具体的责任主体，对公共利益受损的问题缺乏切实有效的救济路径。

从 PPP 模式的生命全周期来看，公共利益的实现呈现“程序保障－实体落地－持续维护”的递进逻辑：识别阶段侧重公共利益的精准界定，采购阶段侧重程序性公共利益，执行阶段侧重实体性公共利益，移交阶段侧重公共利益的延续性。法律无非是价值判断和利益权衡的结果，在预防性行政公益诉讼制度中，便是行政机关的行政效率与国家利益和社会公共利益之间进行的价值选择。两者的主要区别在于救济的时间点。行政公益诉讼属于事后救济，只有在行政机关的违法或不作为已经造成了实际损害后方可适用，其利在于维护了行政行为的效率和安定性，其弊在于不能有效维护国家利益和社会公共利益；而预防性行政公益诉讼制度为事前救济，只要国家利益和社会公共利益面临实际危险即可以提起预防性行政公益诉讼，其利弊恰好与行政公益诉讼的相反。两利相权取其重，维护国家利益和社会公共利益所带来的价值显然大于维持行政行为的价值。预防性公益诉讼因能针对 PPP 模式不同阶段的公益形态，实现实体与程序并重、过程与结果兼顾的社会公共利益保护，在 PPP 模式运行的全过程展现出强大的生命力。

## （三）从基本权利受益权与权力制约监督的角度看

基本权利受益权功能是指公民基于保护基本权利之需要，可请求国家作出一定行为并享有一定利益的功能[8]。因此，公民享有请求国家保护其某种基本权利的权利，国家负有为公民的基本权利提供救济的义务，有义务主动采取及时有效的措施来加强对公民基本权利的保障。受益权功能与人身权、社会权等公民的基本权利有较大关联，而大部分公共利益又与公民的基本权利密切相关，故加强对公共利益的保护，符合基本权利受益权功能。在 PPP 模式中，预防性行政公益诉讼是保护国家利益和社会公共利益的有效途径，基于保障公民基本利益的需求，在没有造成公共利益损失的前提下，由特定主体对政府的违法行政或不作为进行监督，以诉讼的方式对涉及不特定主体的公共利益进行保护，弥补行政公益诉讼未能事前保护公共利益的不足，防止对公共利益造成不可弥补、不可补救的损害，是符合其基本权利受益权功能的要求的。



我国宪法规定,检察机关依法享有法律监督权,有权对行政机关及其工作人员的执法活动进行监督。在政府与社会资本方合作过程中,政府方拥有较大的权力,具体包括:识别阶段,政府享有项目立项、方案制定的自由裁量权;采购阶段,政府享有招投标规则制定、中标结果确定的权力;执行阶段政府享有行政优益权与监管权[9]。因此,政府对 PPP 模式运行的全过程影响巨大,容易诱发权力滥用,必须时刻接受监督,明确自身行政行为的界限,既要防止权利越位,又要避免权利缺位,平衡政府与社会资本方之间的利益纠纷。检察机关法律监督范围的广泛性和行政机关权力行使领域的广泛性,决定了行政公益诉讼范围的广泛性,凡是行政机关在各领域内违法行政或不作为,并给国家利益和社会利益造成侵害的,都应当是检察机关法律监督的范围,检察机关都应该有权进行监督[10]。建立预防性行政公益诉讼制度,允许检察机关对行政机关及其工作人员违法或不作为的行政行为进行事前监督,在损害结果真实发生以前予以救济,既符合宪法规定的权力制约与监督原则,将权力制约与监督理念在行政诉讼领域予以具体化,又有效控制和限制政府权力以更好地保障国家利益和社会公共利益。检察机关在现实损害结果发生之前,预先以诉讼的方式对行政机关可能的不作为或违法行政进行监督,切实履行其法律监督职能,进而维护 PPP 模式中国家利益和社会公共利益。

### 3. 构建预防性行政公益诉讼制度之实践证成

#### (一) 从目标层面看

构建预防性行政公益诉讼制度,是国家利益和社会公共利益圆满状态的必然要求。

《最高人民法院 最高人民检察院 关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条规定,行政机关要想通过行政公益诉讼的方式对国家利益和社会公共利益进行保护,必须以损害结果的发生为前提,这是一种典型的事后救济模式。然而,PPP 模式中的国家利益和社会公共利益面对的是社会上不特定的多数人,涉及人群较多,涉及领域广泛,并且受损后难以恢复,事后进行救济难以达到国家利益和社会公共利益的圆满状态。

自然法学派主张,法的目的和功能就在于实现正义和公益。基于公共利益自身的特殊性,要想对国家利益和公共利益实现全面、无死角的保护,仅依靠事后救济是绝对不充分的,必须侧重于预防。预防不仅是将政府行为规范在警戒线内,将危害国家利益和社会公共利益的政府行为或社会资本方行为扼杀在摇篮中,更可以减少损害扩大后补救的成本。PPP 模式吸引大量投资的驱动力在于这些投资可以获得高收益,如果 PPP 模式中存在环境污染、公共安全等问题,将会对项目的投资效益和社会效益产生负面影响。而构建预防性行政公益诉讼制度可以及时发现和解决这些问题,提高项目的投资效益和社会效益。在 PPP 模式中,预防性行政公益诉讼进行事前介入,有助于厘清司法逻辑[11],避免将已知的危险隐患演变成现实损害,解决了检察机关对已知的现实危险无能为力的困境,以较小的司法成本,换取重大公益的完整性,以此保持国家利益和社会公共利益的圆满状态,更符合公益诉讼制度设立的宗旨。

#### (二) 从意义层面看

构建预防性行政公益诉讼制度,是转变政府职能、深化供给侧结构性改革的应然需要[12]。

十八大以来,党中央、国务院高度重视政府职能转变工作,对政府与市场关系、政府与社会良性互动提出了更高的要求。我国目前仍处于一种大政府模式,政府是社会的“大管家”,对社会方方面面进行治理,管的领域多,管的程度深。而政府的精力是有限的,相对而言,管得“大而全”,就难以“小而精”。因此,为缓解政府管理压力、转变政府职能,一种新的提供公共服务和公共产品的合作形式应运而生,即 PPP 模式。在新时代中,人民对社会公共服务和公共产品的需求日益增加,但政府基于自身的局限性,无法及时提供完善的公共服务及产品,遂在公共服务领域引入社会资本,由政府与社会资本方合作,利用社会资本方的资金、技术,深化公共产品和公共服务供给侧结构性改革,从供给方面出发为

社会公众提供更好的公共服务基础设施。正如王春业教授所言，PPP 模式已经成为推动政府职能转变、建立服务型政府的重要方式，PPP 模式也是缓解政府财政压力、解决发展不平衡不充分问题、提高公共产品和服务质量的重要方式<sup>[13]</sup>。但社会资本方的天然目的在于追逐经济利益，甚至可能以损害国家利益和社会公共利益为代价，而政府方为了完成自身行政目标和行政任务，也可能放任社会资本方的轻微不法行为，而这最终将不可避免地损害国家利益和社会公共利益。此外，PPP 模式中的社会资本方是供给侧结构性改革中重要的供给者，要使项目得以稳定运营，其自身的可持续发展至关重要，而这离不开预防性行政公益诉讼制度对环境污染、公共安全等问题的及时发现和解决。

因此，必须由第三方加强对 PPP 模式中政府和社会资本方的监督，确保 PPP 模式运行的全过程始终以国家利益和社会公共利益为导向，这也是更好地转变政府职能、建设服务型政府，深化供给侧结构性改革的应然需要。

### （三）从制度层面看

构建预防性行政公益诉讼制度，是填补行政公益诉讼制度的缺陷，扩展行政诉讼类型的更佳选择。

相对于民事诉讼法、刑事诉讼法而言，我国的行政诉讼法发展较为缓慢，类型较少，存在一定的不足之处。我国理论和实务中长期以成熟性原则为基础，坚持事后救济模式，对行政主体的违法行为进行监督问责，缺乏事前性的救济机制，导致即使检察机关明知政府的违法行为或不作为可能会导致国家利益和社会公共利益受到损害，但因缺乏实际的损害后果而无能为力。这种“无能为力”在 PPP 模式中尤为关键，PPP 作为政府和社会资本合作的新形式，旨在为社会公众提供更好的公共产品和公共服务，其涉及的领域多为社会民生，动辄几百上千亿，数额特殊巨大，涉及面广，对社会公众的影响大，必须在加强事前预防，一旦产生实际损害结果，不仅会严重对国家利益和社会公共利益造成不可逆补的损失，更会对政府的公信力产生不利影响。并且，政府在 PPP 模式处于一个相对矛盾的地位，不仅要与社会资本方进行合作，又要对社会资本方的行为进行监督，既当运动员，又当裁判员。换言之，政府承担国家担保责任，这使得政府的角色从公法上的公共任务的“履行者”转变为“担保者”和“合作者”<sup>[14]</sup>。检察机关也无法通过行政公益诉讼的方式对政府在 PPP 模式运行过程中的行为进行监督，原因在于行政公益诉讼是事后救济，无法对政府在 PPP 模式运行中可能存在的滥用行政优益权、随意解释行政允诺、违法进行单方变更或接触等行为进行监督。既缺乏外部监管，又难以进行实际有效的内部监督，不利于 PPP 模式的长久运作。

预防性行政公益诉讼制度的构建初衷就在于填补现有制度在损害结果发生以前没有救济机制的缺陷，构建事前性预防机制，与行政公益诉讼、行政诉讼相互衔接，全面保护国家利益和社会公共利益，形成完善的公益救济体系。同时，以预防性行政公益诉讼制度来对 PPP 模式中国家利益和社会公共利益加以保障，对相关利益受损问题提供确切的救济途径，合理规制 PPP 模式中政府方和社会资本方的行为，督促政府相关部门加强对社会资本方的监管和自身的严格要求，正确履行行政职责，完善外部监管缺位和内部监督不到位的现象，从而推动 PPP 模式中国家利益和社会公共利益的实现，维护社会公众的切身利益。在 PPP 模式中构建预防性行政公益诉讼制度，丰富了行政公益诉讼和行政诉讼类型的理论和实践，有助于推动我国的行政诉讼类型化建设。

### （四）从国际层面看

构建预防性行政公益诉讼制度，使我国的行政诉讼与国际标准接轨，构建“有效且无漏洞”的权利保护网。

随着“有效且无漏洞”的权利保护理论在世界范围内的发展和认同，世界各国越来越倾向于建立预防性行政诉讼制度，加强对公民权利的事前保护。顾名思义，PPP 模式中的预防性行政公益诉讼制度主要着眼于防患于未然，核心关注预防，将关注的焦点由实际的损害结果提前到可能的危害性，既满足了

客观诉讼的基本特征要求，又符合 PPP 模式中特殊的国家利益和社会公共利益保护之需要。托马斯·霍布斯说，没有强力支撑的契约不过是一纸空文，它们根本就没有力量确保一个人的安全。同样，如果国家利益和社会公共利益无法得到“有效且无漏洞”的保障，无异于受到侵害。法律对社会秩序的调整具有滞后性，根据我国现行的行政诉讼制度和行政公益诉讼制度，检察机关只有在确定行政机关的不作为或违法行政已经成就，并使国家利益和社会公共利益已经受到实际损害后才可以提起诉讼的方式对其加以救济。而 PPP 模式的本质便是对国家利益和社会公共利益的追求，基于目前的保护制度，国家利益和社会公共利益经常性地处于随时可能遭受侵害的危险性中，权利的圆满状态面临不确定的风险，不利于为公民提供安全稳定的公共产品和公共服务，有违 PPP 模式运行的初衷。为加强对国家利益和社会公共利益的事前救济，减少权利不确定状态，完善顶层设计<sup>[15]</sup>，预防性行政公益诉讼制度应运而生。预防性行政公益诉讼制度的本质在于预防，将权利救济的时间点提前，对国家利益和社会公共利益发生危险的可能性加以保障，为给国家利益和社会公共利益提供了更多的权利救济途径。

总之，预防性行政公益诉讼是为了克服事后救济的迟钝，在国家利益或社会公共利益尚未被侵害或侵害刚刚开始时提起的行政公益诉讼，以达到避免发生或避免危害后果扩大的目的<sup>[16]</sup>，它将与现行的行政公益诉讼制度、行政诉讼制度相结合，以事前和事后相结合的双重救济形态，完善“有效且无漏洞”的公益保护体系。

#### 4. 结语

对预防性行政公益诉讼的概念可通过刑法的具体危险犯这一概念辅助理解。具体危险犯是指将行为对象的实际损害危险作为要件的犯罪构成<sup>[17]</sup>，即不要求有犯罪实害结果，只要存在客观、现实、紧迫的危险就可认定为犯罪。类比之，预防性行政公益诉讼也不要求已经产生了具体的损害结果，只要政府的违法行政或不作为对国家利益或社会公共利益产生现实危险，检察机关即可向人民法院提起诉讼。究其原因，在于 PPP 模式中国家利益或社会公共利益的独特性，其涉及行业广泛、利益对象广泛，大部分利益客体具有不可逆性，一旦遭到侵害，会造成难以补救的损失。因此，对该利益的保护应坚持以预防保护为主。

当今社会是一个“赤字社会”，社会中存在的某些问题或难以解决的矛盾可能会对社会产生负面影响，但却难以通过现有的社会制度或政策来解决。产生社会赤字的原因主要是指社会公共服务的缺失或不足，如教育、医疗、住房、社会保障等方面的问题。目前，PPP 模式已成为政府方为社会公众提供优质的公共产品和公共服务的必然趋势，在转变政府职能、优化基础设施建设方面发挥着不可替代的作用，对缓解社会赤字压力、促进经济社会持续健康发展意义重大。然 PPP 模式中的社会资本方具有追逐经济利益的天然本性，政府方基于部门利益、人力资源限制等因素也可能产生违法行政或不作为，以至于忽视或侵害国家利益和社会公共利益这一 PPP 模式的本质利益，这就需要一个中立的第三方介入和监督 PPP 模式运行的全过程，确保社会资本方按时保质保量完成项目，监督政府依法合理行政。我国现行的行政公益诉讼制度和行政诉讼制度，坚持事后救济模式，即只有在实际损害发生后才能进行补偿性救济，缺乏事前性救济机制，难以达到对国家利益和社会公共利益的全面救济，不利于 PPP 模式的长久良性运作。而预防性诉讼的重要功能就是在损害尚未发生但可能发生的情况下而预先提起诉讼，以阻止损害的出现或发生<sup>[18]</sup>。此制度将救济的时间点提前，主要针对的是行政机关在 PPP 模式全过程中的违法或不当行政行为，预防现实性损害的发生，有利于冲淡当前制度设计中对事前救济无能为力的现状，使得我国行政诉讼程序规则涉及更能面对实践中的复杂情况，为国家利益和社会公共利益的保护形成“有效且无漏洞”的权利保护网，是保护 PPP 模式中国家利益和社会公共利益实现的有效途径，对 PPP 模式的持续健康发展大有裨益。

## 参考文献

- [1] 戴传利. 政府与社会资本合作监管国际立法模式及启示[J]. 学术界, 2025(6): 199-209.
- [2] 胡莹莹. PPP 协议公私主体权利(力)配置困境与破解——以控制权为中心[J]. 行政法学研究, 2023(1): 166-176.
- [3] 张敏, 汪倩. 风险社会背景下我国预防性行政公益诉讼制度的建构[J]. 金陵科技学院学报, 2021, 35(2): 70-75.
- [4] 柴宏琴. 预防性行政公益诉讼制度构建[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学法学院, 2021.
- [5] 吴良志. 论预防性环境行政公益诉讼制度的确立与规则建构[J]. 江汉学术, 2021, 40(1): 15-23.
- [6] 关博豪. PPP 风险分配法律规制的正当性及具体路径[J]. 社会科学战线, 2023(5): 220-234.
- [7] 梁鸿飞. 预防性行政公益诉讼: 迈向“过程性规制”的行政法律监督[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(4): 84-94.
- [8] 张翔. 基本权利的受益权功能与国家的给付义务——从基本权利分析框架的革新开始[J]. 中国法学, 2006(1): 225-251.
- [9] 韩秀珍. 数字治理下行政协议信息公开机制优化路径——以 PPP 协议为例[J]. 科学决策, 2023(11): 222-235.
- [10] 王春业, 王娟. 行政公益诉讼范围的“等外”解读[J]. 浙江学刊, 2019(6): 97-103.
- [11] 王乐. 公私法融合视角下的 PPP 协议争议解决[J]. 北方法学, 2022, 16(1): 104-116.
- [12] 肖华杰. PPP 模式下政府监管的立法逻辑与规则构架[J]. 社会科学家, 2020(2): 118-123.
- [13] 王春业. 论政府与社会资本合作(PPP)的行政法介入[J]. 社会科学战线, 2020(11): 211-220.
- [14] 杨彬权. PPP 模式下政府的角色定位——兼论担保行政法学模式的兴起[J]. 财经法学, 2021(1): 119-133.
- [15] 刘海鸥, 贾韶琦. 政府和社会资本合作(PPP)立法的美国镜鉴与启示[J]. 财经理论与实践, 2020, 41(3): 155-160.
- [16] 王春业. 论 PPP 领域预防性行政公益诉讼制度的构建[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 48(3): 118-126.
- [17] 张明楷. 刑法学[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 688.
- [18] 王春业. 独立行政公益诉讼法律规范体系之构建[J]. 中外法学, 2022, 34(1): 165-182.