

PPP模式下工程投融资法律风险识别与应对机制研究

李鑫颖, 侯书奇

辽宁科技大学经济与法律学院, 辽宁 鞍山

收稿日期: 2026年4月3日; 录用日期: 2026年4月13日; 发布日期: 2026年5月27日

摘要

PPP模式是公共基础设施建设的重要制度创新, 但其投融资涉及多方主体利益与复杂法律关系, 项目全生命周期存在多种复合型法律风险, 影响项目实施与稳定运营。本文采用案例分析法, 梳理风险成因、表现及影响, 以法治化思路构建法律体系、风险评估与政府监管相结合的防控体系, 提出跨部门协同、第三方评估与大数据监测等路径。研究表明, 多方协同与法治监管可在保障社会资本收益的同时降低风险, 为PPP模式规范化、法治化发展提供参考。

关键词

政府与社会资本合作(PPP), 公共基础设施, 投融资法律风险, 风险防控与监管机制, 法治化治理

Research on Identification and Response Mechanism of Legal Risks in Engineering Investment and Financing under PPP Mode

Xinying Li, Shuqi Hou

School of Economics and Law, University of Science and Technology Liaoning, Anshan Liaoning

Received: April 3, 2026; accepted: April 13, 2026; published: May 27, 2026

Abstract

The Public-Private Partnership (PPP) model represents a significant institutional innovation in public infrastructure development. However, its financing and investment processes involve complex legal relationships among multiple stakeholders, with multifaceted legal risks throughout the project

lifecycle that may impede implementation and stable operations. This study employs case studies to examine risk causes, manifestations, and impacts. By adopting a legal framework approach, it establishes a comprehensive risk prevention system integrating legal frameworks, risk assessment, and government oversight, while proposing pathways including cross-departmental collaboration, third-party evaluations, and big data monitoring. Research findings demonstrate that multi-stakeholder coordination coupled with legal supervision can mitigate risks while safeguarding social capital returns, providing actionable insights for standardizing and advancing the legal governance of PPP models.

Keywords

Public-Private Partnership (PPP), Public Infrastructure, Legal Risks in Investment and Financing, Risk Prevention and Control and Supervision Mechanism, Law-Based Governance

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. 引言

随着我国城市化率突破 66%，基础设施建设进入高质量发展阶段，传统政府单一投资模式已难以满足万亿级资金需求。政府与社会资本合作(PPP)模式自 2014 年规模化推广以来，凭借利益共享、风险共担、全程合作的核心特征，成为缓解财政压力、提升公共服务效率的重要路径。根据《中国 PPP 年度发展报告(2020)》¹统计，2019~2020 年全国 PPP 落地项目持续增加，参与的社会资本数量与累计投资额保持稳步增长，行业整体呈现规范向好态势。随着投融资体制的不断完善，工程投融资在各类项目中的应用逐渐深入。许多城市基础设施建设、公共交通项目及社会事业发展，均开始采用这一模式。这不仅提高了建设效率，还通过引入市场机制，提升了资源利用的效率和投资回报率。截至 2025 年底，全国入库 PPP 项目累计投资额超 20 万亿元。

但发展过程中也暴露出了回购风险、管理问题及融资渠道狭窄等挑战。同期因法律风险引发的项目停工、合同纠纷占比达 63.4%，其中 34 个重大项目因政策变更、履约违约等问题被迫回购²。现有研究对 PPP 法律风险的探讨已形成若干共识。杜兴洋[1]等通过类型分析将风险细化为政策法律、财务、建设管理及运营四类；王杉杉[2]则进一步从立法缺位、监管分散、合同性质不明等维度进行了系统性识别。为应对这些挑战，各地政府和企业不断探索新的投融资模式和风险控制策略。本文通过分析多个案例和数据，相关研究指出了现阶段融资存在的一些共性问题，包括融资主体的分散性、长期投资回报周期与短期资金需求的错配等[3][4]。因此，构建科学有效的风险控制机制和多元化的融资渠道，成为促进工程投融资健康发展的关键，构成了本研究进一步探讨的空间。

2. PPP 模式下工程投融资法律风险识别

2.1. 法律风险的类型

2.1.1. 合同履约风险

在 PPP 模式下，合同履约风险是工程投融资过程中一个重要的法律风险。该风险主要源于合同双方

¹https://www.pishu.com.cn/skwx_ps/bookdetail?SiteID=14&ID=12332643

²http://www.zclawyer.com/news_details/1747065375442759680.html

在履行合同过程中, 因各种因素未能遵循合同约定, 导致利益损失或项目无法如期完成。尤其是在复杂的基础设施项目中, 涉及的利益主体多且各自利益诉求不同, 从而增加了合同履约的难度。

通过分析花王股份诉韶山市人民政府案,³这一可行性缺口补助类 PPP 项目的典型纠纷充分展现了合同履约风险的演化过程。项目初期双方签订的合作协议约定总投资 8.2 亿元社会资本负责项目建设与运营, 政府方通过可行性缺口补助保障投资回报。但项目推进中政府方以化解地方债务风险为由, 单方面通过补充协议将项目投资缩减 50% 直接导致社会资本前期投入的测算基础崩塌, 施工利润大幅下滑。更严重的是项目 2020 年完工并投入使用后, 政府方以“故意延迟结算和审计”为由拖延支付任何可行性缺口补贴时间长达三年之久。这一变更项目内容与拖欠付费的双重违约行为直接导致社会资本资金链断裂, 甚至引发项目融资担保的连锁查封, 最终不得不通过司法诉讼寻求救济。

另一典型案例是长春汇津污水处理项目⁴。政府与社会资本签订的专营管理办法仅明确了污水处理费支付标准, 却未约定政策变更后的补偿机制, 这一合同条款缺陷为后续履约纠纷埋下隐患。2002 年起长春市排水公司开始拖欠污水处理费 2003 年政府直接废止专营管理办法以项目违反固定回报政策为由完全停止支付费用。截至 2003 年 10 月累计拖欠款项达 9700 万元最终项目因合同履约破裂而被政府回购。

2.1.2. 融资结构风险

在 PPP 模式下, 融资结构风险是指项目融资过程中, 由于融资渠道、融资方式和资金成本等因素的不合理安排, 导致项目资金链紧张或现金流不足的风险。随着 PPP 项目规模的扩大和复杂性的增加, 融资结构的合理性和稳定性显得尤为重要。错误的融资结构不仅可能影响项目的财务健康, 还可能对项目的顺利实施产生深远的负面影响。

杭州湾跨海大桥项目充分暴露了单一融资结构的弊端, 成为融资结构风险的典型案例。项目前期因需求预测过于乐观, 采用银行贷款加少量股权的单一融资结构, 过度依赖银行信贷资金。但项目运营后, 实际车流量仅达预期的 60% (2010 年可研报告预测 1867.6 万辆, 实际仅 1112.4 万辆)⁵, 加之受嘉绍大桥分流影响, 通行费收入持续低于预期, 不足以覆盖银行贷款本息, 项目长期陷入财务困境。数据显示, 依赖单一融资渠道的 PPP 项目财务风险发生率比多元化融资项目高约 41 个百分点, 客流偏差每变动 10%, 项目 IRR 波动 0.8~1.2 个百分点, 利率波动对 IRR 同样具有显著敏感性, 这一规律在该项目中得到充分印证[5]。

黑芝麻涉南宁市儿童医院 PPP 项目⁶则展现了融资结构风险与担保风险的传导效应。该项目采用项目收益权质押加上股东担保的融资模式, 但项目完成主体建设后长期无法运营, 导致项目公司贷款逾期。银行随即启动提前收贷程序并提起诉讼, 法院一审判决项目公司还款, 同时要求提供担保的黑芝麻公司对不能清偿部分承担一半的赔偿责任。这一案例暴露出过度依赖单一融资模式且缺乏风险隔离设计的项目, 在面临运营困境时融资风险会快速传导至社会资本方, 从而引发巨额财务损失甚至上市公司戴帽风险。

尤其是在我国城市化进程加快的背景下, 许多 PPP 项目由于依赖单一融资渠道或融资方式, 面临着存续期间的财务风险。如果项目融资过度依赖银行贷款, 可能因利率波动或银行信贷政策变化导致融资成本上升, 进而影响项目的整体经济效益。因此, 合理的融资结构设计应当综合考虑多元化融资渠道和灵活的融资方式, 以最大程度降低融资风险[6]。

³(2023)湘 03 行初 46 号《案件受理通知书》, 案号和判决因案件特殊性未公布。

⁴新京报: <https://news.sina.com.cn/c/2004-02-01/04251684616s.shtml>, 案例时间早于裁判文书网建立时间, 无具体案号和判决书。

⁵新浪新闻: <https://finance.sina.cn/sa/2013-09-23/detail-ikftpnx6198645.d.html>。

⁶(2024)桂民终 51 号。

2.2. 法律风险的成因

2.2.1. 政府信用失范

政府信用失范是指在 PPP 模式下, 政府对于其承诺和职责的履行不足, 导致社会资本方的信任受损。这种情况不仅影响政府与投资者之间的合作关系, 还可能使得整个工程项目的推进受到阻碍。随着我国城市化进程的加快, 公众对政府的期待不断提升, 政府的信用失范现象则显得尤为突出。

原因主要包括两方面。一方面, 地方政府为了追求短期经济利益, 可能会在项目审批、资金配置等方面做出不当承诺, 而后又因预算限制或政策变更而无法履行[7]。另一方面, 政府的不透明决策也会导致信用缺失, 令社会资本对政府的融资和项目执行能力产生疑虑。这些因素共同作用, 降低了社会资本对政府的信任度, 进而影响到 PPP 项目的可持续发展。

2.2.2. 多元主体利益博弈

在 PPP 模式中, 多元主体的利益博弈是导致法律风险的重要因素。参与 PPP 项目的主体通常包括政府、社会资本、公众及其他利益相关者。各方在项目执行过程中, 因自身利益的不同而产生博弈, 进而引发法律风险。政府希望通过 PPP 模式有效利用社会资本, 同时保证公共利益; 而社会资本则关注投资回报与风险控制, 这使得双方在利益上存在一定的矛盾。

随着城市化进程的加速, 地方政府与社会资本之间的关系愈加复杂。地方政府往往面临财政压力, 急需通过 PPP 项目来拉动经济增长, 而社会资本则在追求利润最大化中可能忽视公共利益的维护。这样的利益冲突不仅导致项目的推进缓慢, 还可能引发合同纠纷, 增加法律风险。因此, 建立有效的利益协调机制, 强化各方沟通与信任显得尤为重要。

3. PPP 模式下法律风险的应对机制

3.1. 法律体系的完善

3.1.1. 法律法规的优化

在 PPP 模式下, 法律法规的优化是确保工程投融资活动顺利进行的重要保障。应当从立法层面加强对 PPP 项目的法律支持, 并对现行监管立法进行规则重构, 以提升法律体系的适应性[8]。明确各方的权利和义务, 提供清晰的法律框架, 能够有效降低法律风险, 增强投资者的信心。对现有法律法规的健全和完善也是十分必要的, 特别是针对回购风险、利益分配及责任划分等关键问题进行深入研究, 制定更加具体和具操作性的法律条款。

政府在优化法律法规时应注重与社会资本的互动, 促进政策的透明性和可预见性。在项目实施过程中, 政府应保持与社会资本的沟通与合作, 及时解决可能出现的法律纠纷。通过加强对 PPP 项目的监管, 确保法律法规的执行力, 提高社会资本的参与热情和积极性。从而形成良好的合作氛围, 为项目的成功实施奠定基础。

社会资本应当积极参与法律法规的制定和优化过程。通过对行业标准和市场需求的反馈, 促使政策更加符合实际情况, 提高其适应性与灵活性。行业协会和相关专业机构也可以发挥桥梁作用, 为各方提供法律咨询和支持, 进一步降低法律风险, 并优化 PPP 模式下的工程投融资环境。

3.1.2. 相关政策的支持

在 PPP 模式的发展过程中, 政府的政策支持显得尤为重要。各级政府通过出台一系列政策, 旨在推动 PPP 项目的顺利实施及投融资利率的降低[9]。这些政策不仅提供了法律保障, 还促进了社会资本的参与, 同时有效降低了融资成本。

政府还通过财政补贴、税收减免等措施来吸引投资。在此国家鼓励和引导社会资本参与基础设施建

设,特别是在交通、能源、教育和医疗等领域,形成了多元化的投资结构。这种政策导向使得 PPP 模式下的项目融资变得更加可行,有助于缓解政府资金不足的问题,并在项目风险管理上提供了支持。

相关政策的支持为 PPP 模式下的工程投融资提供了强有力的保障。政策的执行力度和效果则直接关系到项目的成败。因此,各方应共同努力,确保政策落地实施,以推动 PPP 项目的健康发展。

3.2. 风险评估与监测

3.2.1. 风险评估方法

在 PPP 模式下,工程投融资领域面临多种法律风险,因此,构建有效的风险评估方法至关重要。通过对项目各阶段的风险因素进行识别,结合专家评估与数据分析,形成一个全面的风险评估框架。风险评估应考虑项目的财务、法律、管理及运营等多个维度,确保评估结果的全面性与准确性[10]。

使用定量和定性相结合的方法进行风险评估。定量分析可以通过数据模型,对潜在风险进行量化表达,例如运用数学的预期值公式来预测风险对项目收益的影响。此时,数学公式可以表示为:

$$E_R = \sum_{i=1} P_i \cdot V_i$$

通过构建风险评估矩阵,将识别出的风险进行排序。这一方法可帮助项目管理者优先处理高风险因素,实现资源优化配置,提高项目的成功率和可控性。以上步骤构成了 PPP 模式下工程投融资法律风险评估的核心流程。

3.2.2. 大数据动态监测

在 PPP 模式下,利用大数据技术进行动态监测是提高工程投融资法律风险管理能力的重要手段。大数据不仅能够实时收集和分析项目运行过程中的各种数据,还可以通过数据挖掘与分析,识别潜在的法律风险。通过建立数据监测平台,相关方可以针对工程进度、资金流动、合同履行等关键指标,进行有效跟踪与分析,从而及时发现问题并采取相应措施。

动态监测系统还能够通过持续的数据更新和分析,形成对法律风险的预警机制。例如,通过对项目实施过程中合同条款的履行情况、市场环境变化和资金链风险等因素的数据分析,可以预测可能出现的法律纠纷,并提供预警提示。这种方法不仅提高了风险识别的准确性,也为相关决策提供了科学依据。大数据动态监测在 PPP 模式下的投融资项目中具有重要的应用前景和实用价值。

为了实现有效的大数据动态监测,项目参与方需整合多方数据资源,建立健全的数据共享机制。只有在确保数据质量和安全的前提下,才能实现对法律风险的全面监控与快速响应。在此基础上,结合先进的数据分析技术,合理设置监测指标,优化监测流程,提升决策效率,是未来 PPP 项目管理的重要方向。

4. 结论和展望

4.1. 研究结论

在深入研究后,本文得出以下结论:PPP 模式在我国基础设施建设中日益成熟,然而伴随而来的法律风险问题也日益凸显。工程项目在实施过程中,由于融资渠道多样及利益主体复杂,法律风险的识别成为了亟需解决的关键问题。通过对相关案例的分析和现有文献的梳理,我们发现主要的法律风险包括合同风险、融资风险和政策风险等,这些风险对项目的顺利推进构成了威胁。

针对识别出的法律风险,建立有效的应对机制显得尤为重要。本文提出了包括强化合同管理、建立风险评估体系和完善政策支持等多种策略。这些策略能够在不同层面上有效降低法律风险,提高项目的可行性和安全性。加强各参与方之间的合作与信任,形成良好的信息沟通机制,也能有效提升项目管理

的整体效率。政府应加大对 PPP 项目的监管力度, 完善相关法律法规, 以保障投资人及社会资本的合法权益。只有通过多方位的合作与治理, 才能够在 PPP 模式下实现工程投融资的可持续发展, 为国家的基础设施建设提供更为坚实的保障。

4.2. 未来展望

随着 PPP 模式的持续发展, 工程投融资法律风险的管理将面临新的挑战与机遇。未来, 各级政府在推广 PPP 模式时, 应进一步完善法律法规, 以适应市场需求和项目特性。制定更为细致的政策指导, 帮助各方了解并遵循法律规范, 降低法律风险发生的可能性。

在技术进步的背景下, 采用大数据、人工智能等技术手段进行风险识别与预测将成为趋势。相关平台的建设可以帮助项目参与方实时获取信息, 分析法律风险, 并制定相应的应对措施。结合信息技术的应用, 能够提高风险管理的效率和准确性, 为 PPP 项目的健康发展提供有力支持。生态环境保护日益受到重视, 未来的 PPP 项目将更加关注可持续发展目标。在项目设计与实施过程中, 采用绿色建筑标准和可再生资源, 有效减轻对环境的影响。最终, 将使 PPP 模式不仅促进经济发展, 还能实现社会和生态的和谐共生, 为实现全面可持续发展目标奠定基础。

参考文献

- [1] 杜兴洋, 李思佳, 杜晓玲. 政府与社会资本合作中的风险研究评述——基于社会角色理论视角[J]. 建筑经济, 2022, 43(S1): 693-698.
- [2] 王杉杉. PPP 模式下的政府投资监管法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2020.
- [3] 刘志凌. 工程投融资建设模式回购风险与控制策略研究[J]. 产业创新研究, 2020(7): 66+91.
- [4] 阮敬科. PPP 模式下的基础设施建设投融资存在的问题及解决策略[J]. 环渤海经济瞭望, 2021(2): 155-156.
- [5] 崔泽辉. 地铁客流预测偏差对 PPP 项目收益的影响及风险分担机制探析[J]. 中国科技投资, 2025(30): 31-34.
- [6] 蔡涛. 建筑企业投融资模式创新风险与控制策略探究[J]. 环渤海经济瞭望, 2026(1): 116-118.
- [7] 方文. 国有建筑企业参与 PPP 项目的融资问题与策略探究[J]. 财经界, 2026(3): 9-11.
- [8] 戴传利. 我国政府与社会资本合作监管立法现状及规则重构[J]. 行政与法, 2025(7): 61-74.
- [9] 大成律师事务所. 政府与社会资本合作(PPP)项目风险防范研究——新政策背景下的 PPP 模式案例分析[EB/OL]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA5OTU3MTMzMA==&mid=2661888994&idx=2&sn=81dde4f241288825d54d022baac7b0ce&chksm=8abc11863a88d2cd8c1822b6c1509378bf87cb9ae3d11004d736e72b629ba8c8049ddc34e268&scene=27, 2025-03-13.
- [10] 汪诚瑶. PPP 模式投资项目财务风险分析及应对策略[J]. 质量与市场, 2023(11): 22-24.