

论 PPP 特许经营权收回的协商型法律规制

李明耀¹

(1. 长沙学院法学院, 湖南 长沙 410022;

2. 中南大学法学院, 湖南 长沙 410083)

【摘要】: 在 PPP 特许经营领域, 当公用事业遭受或面临重大损害之虞时, 政府基于行政监管权和行政优益权而提前收回特许经营权有其正当性, 与此同时因行政控权及保障合理私益需要, 该收回权的行使也应受到合理规制。与 PPP 特许经营模式发展阶段相对应, 对特许经营权收回的规制呈现出由命令型向协商型过渡的基本轨迹。作为规制 PPP 特许经营权收回的一种包容性模式, 协商型规制应明确其基本构造, 具体而言则是从原则遵循、启动要件、主体要件、程序要件等方面进行细化和完善, 从而最大程度保障公用事业运营秩序的稳定及各方主体的合法权益。

【关键词】: PPP 特许经营权 终止协议 法律规制 协商

【中图分类号】: D922. 29/D923. 6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003-7217(2021)01-0155-06

一、问题的提出

与烟草专卖、“独家销售”等非公共产品的特许经营不同, PPP 特许经营是指政府和社会资本基于特许经营协议而向社会提供特定公共产品或服务的一种“契约型公私合作”模式^[1]。一般认为, 该模式发端于 20 世纪 80 年代的英国, 撒切尔夫人任首相后英国政府改变了垄断公共服务的做法, 转而放松该领域管制并引入私人资本参与经营, 进而逐渐形成了以“公私合作伙伴关系”或“政府和社会资本合作”(Public-Private Partnerships)为内核的制度模式。在我国 20 世纪 90 年代初期, 公私合作特许经营实践也开始在被称为“计划经济最后的坚冰”的公用事业领域中出现, 虽然当时并未冠之以 PPP 模式名义, 其实质却并无二异, 这对推动当地公用事业特别是基础设施建设发挥了重要作用。2013 年以来, 受惠于国家接连出台的大量支持政策, PPP 特许经营模式更是迅速成为一个市场风口。据全国投资项目在线审批监管平台统计, 截至 2020 年 9 月 30 日, 各地有 7358 个项目纳入全国 PPP 项目信息监测服务平台, 总投资超过 10 万亿元^[2]。与此同时, PPP 项目的急剧膨胀也开始滋生异化成新的融资平台、增加隐性债务风险等诸多问题, 政府相关部门的监管也随之加强。例如, 财政部近年来就先后密集出台了《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》(2017 年, 即“92 号文”)、《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(2019 年) 等多个政策, 大量 PPP 项目受到集中清理或整改。在这种 PPP 项目发展的宏观形势下, 政府提前终止与相关社会资本的特许经营协议——即收回其 PPP 特许经营权的概率就大大提升; 而从微观个案的角度观察, 考虑到过去如湖北十堰市政府收回公交特许经营权案、内蒙古西乌旗政府收回供热特许经营案等案件均引发了利益方的激烈对抗, 因此关于 PPP 特许经营权在何种条件下应收回, 以及其收回的运行程序如何等问题就值得格外关注。

二、PPP 特许经营权收回的规制基础

PPP 特许经营权是指社会资本主体依据特许经营协议而获得的一项新型权能, 由于其权能基础源于采取特许模式的公私合作,

作者简介: 李明耀(1989-), 男, 江西赣州人, 中南大学法学院博士, 长沙学院法学院教师, 研究方向: 经济法、环境法。

因此可以视为一项兼具公私属性的混合性财产权^[3]。在正常情况下,PPP 特许经营权于特许期限届满时方终止,但当出现特殊重大变故,导致履行特许经营协议的客观基础发生根本变化,从而影响到公用事业发展进而危及社会公共利益时,则是否需提前终止协议就成为一个现实问题。PPP 特许经营权的收回,指的就是政府职能部门提前终止与社会资本间特许经营协议的行为。

从行政法理上看,政府基于公共职能在特定情形下享有收回 PPP 特许经营权的权力无疑有其正当性。过去古典经济学理论认为,道路、水、电等基础设施和公用产品的投资具有规模经济效益递增、资本刚性沉淀等属性,属于典型自然垄断领域,只能由政府进行直接经营。但随着这些公共产品市场的大规模扩张以及研究的深入,经济学家发现即使在自然垄断领域,如果可以强行构造争夺特许经营权的市场,也能形成有效竞争从而提高运行效率^[4],这就论证了特许经营模式的合理性。事实上,公共产品供给模式从过去的政府独占经营到当前的 PPP 特许经营,虽然政府完成了由公共产品直接提供方到采购方的角色转变,但这既未改变公共产品的公益属性,也没有丝毫动摇政府的公共职能,政府依然是特许经营竞争市场中规则的制定者、公共产品的最终提供者、供应过程中的担保者和监督者^[5]。一旦 PPP 特许经营权人因客观或主观原因而无法按原特许经营协议履行相关义务,进而危及公用事业秩序和社会公共利益,那么政府就可以基于行政监管权和行政优益权采取相应措施,或者选择通过临时接管程序重新成为公共产品的直接提供方,或者选择继续成为采购方重新选择新的社会资本合作主体,从而确保公共服务的稳定性。

在法律规章制度层面,政府基于特定原因收回 PPP 特许经营权也有相应依据。虽然我国尚未制定单独的“公用事业特许经营法”或“PPP 项目基本法”,故未有对 PPP 特许经营协议性质的立法界定,但在学理和实践中,人们普遍认为可以将 PPP 特许经营视为一种特殊的行政许可。如在和田市政府与和田市天瑞燃气公司、新疆兴源建设集团合同纠纷案中,最高人民法院就明确主张公用事业的特许经营系行政许可。因此,在收回 PPP 特许经营权问题上,我国《行政许可法》《政府采购法》《招标投标法》等法律中也有所涉及。例如,《行政许可法》第 69 条规定了行政机关可依申请或依职权撤销行政许可的数种情形;《政府采购法》第 50 条第 2 款也规定,继续履行政府采购合同将有损社会公益时当事方可变更、中止或者终止合同,并按照过错原则担责。只是这些条款要么是间接性的,要么是过于原则,因此难以直接适用和操作。在已有立法中,对于 PPP 特许经营权收回有较为直接规定的是 2004 年 5 月原住建部颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》和 2015 年 4 月国家发改委等六部门出台的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》,前者第 18 条中规定了取消特许经营权的 5 种情形,后者第 38 条则进一步规定了“政府应当收回特许经营项目”的一般适用条件。此外,据不完全统计,如青海省、山西省、贵州省、湖南省、杭州市、深圳市、武汉市、昆明市等 20 多个省市也出台了一般领域或特定领域内的特许经营管理条例(或办法),其中一些条款也涉及收回 PPP 特许经营权。这些法律、部门规章和地方立法共同为 PPP 特许经营权收回提供了规制基础。

三、PPP 特许经营权收回的两种规制进路:从命令主导型到协商主导型

由于适用 PPP 特许经营的行业普遍存在投资成本大、回报周期长等特殊属性,提前终止特许经营协议意味着对原有公私利益配置的重新调整,如果遽然行使解除权,则除了可能损害特许经营权人信赖利益、危及公共利益本身外,还容易引发政府信誉贬损等连锁后果。因此无论是从行政控权、私益维护抑或优化投资环境的角度而言,都应将该收回权置于法律的规制之下。至于这种规制如何具体实现,则根据切入视角的不同,相关的规制进路也有差异。例如,从实体/程序分立的视角,规制进路可以是侧重实体层面的,如严格限定收回的适用情形;也可以是侧重程序层面的,如规定相关的听证、公示等程序。此外,从特许经营协议主体的视角,规制对象既可以针对公权方,重点是防止行政权滥用;也可以是社会资本方,目的是以敦促其认真履约。本文受协商民主理论启发,根据公私两造主体的能动性、合意性程度的差异,将收回 PPP 特许经营权的规制进路抽象出命令主导型和协商主导型两种基本模式。协商民主理论认为,仅靠多数原则产生的决策只能说明其程序正当,只有经由理性充分讨论才能使决策接近实质正当性,从而实现科学决策^[6]。所谓命令主导型规制模式,是指在收回 PPP 特许经营权过程中,立法规制主要体现在对政府部门赋权,较少关注特许经营权人的参与、互动和协商,故相关决策主要借助行政部门的内部命令系统进行;协商主导型规制模式则意味着,立法不仅注重向政府赋权,同时亦赋予社会资本方相当的能动性和参与性,从而尽量在合意基础上作出判断和决策。

静态来看,两种模式都各有其优劣,某种程度上而言二者间的差异系不同价值位阶排列使然。比如,命令主导型虽然较少关注合意协商,但却能在符合收回基本要件条件下,保证相关决策能得到迅速执行;协商主导型则虽最大程度尊重了社会资本方及利

益相关人的诉求,却也可能因程序冗长而导致公用事业秩序遭受冲击。但可能更现实的原因是,命令主导型和协商主导型实际上分别内嵌于我国公用事业公私合作制度由探索向成熟转变的两个阶段,其价值优位因而也是时代意义上的。事实上在 PPP 特许经营的早期探索阶段,当时的行政法尚有明显的行政管制倾向,具体表现为局限于公私对立、消极防范、结果合法等^[7],因此采用命令主导型规制模式自然理所应当。在该阶段,如作为地方立法代表的 2003 年《深圳市公用事业特许经营办法》及作为“中央立法”代表的 2004 年《市政公用事业特许经营管理办法》,其中虽有部分条款(如听证条款)有协商合意属性,但更多呈现的是明显的公权主导色彩,程序规范薄弱、救济措施和标准模糊等特征十分明显,这在贵州省(2007 年)、山西省(2007 年)、湖南省(2005 年)、青岛市(2006 年)、武汉市(2006 年)、淮南市(2006 年)、邯郸市(2004 年)等省市制定的公用事业特许经营管理制度中也有直观体现。此外,有研究者通过选择部分立法样本,也发现绝大多数部门规章和地方性立法在提前收回程序上明显过于原则,且较少关注特许经营者的参与性^[8](见表 1)。

诚如德国当代行政法学家阿斯曼教授所言,“只有利害关系人共同承担责任并共同参与,在个人自由与社会需求之间,才能有平衡的关系。”^[9]相较于命令主导型规制模式,协商主导型模式则将更加关注公私合作和过程正当。随着 PPP 模式的日渐普遍,特许经营协议的契约属性也受到更多认可。在 2015 年制定《基础设施和公用事业特许经营管理办法》时,无论是在特许经营协议的缔结还是提前终止阶段,可协商性都受到了立法者更多的重视。如该办法第 38 条规定当出现不可抗力或一方严重违约或特许经营约定情形时,“在与债权人协商一致后,可以提前终止协议”,第 49 条规定当特许经营协议履行发生争议的“应当协商解决”。通过对比,可明显看出其与 2004 年原建设部《市政公用事业特许经营管理办法》的差异。在协商民主日渐成为社会治理重要范式的当下,PPP 特许经营权收回中的协商主导型规制模式有其内在机理。就其正当性而言,协商型规制模式意味着作为公权方与社会资本之间通过充分协商、沟通、合作、互动达成新的契约,这实际上是基于多元主体的协商、沟通和互动前提下形成的“重叠共识”和“合意均衡”,有利于降低制度的规制成本以及因相关主体的对抗和不合作导致的信息成本、执行成本、监督成本、复议成本和诉讼成本^[10]。在协商主导型模式下,对 PPP 特许经营权收回的法律规制显然更关注采取了何种手段、经过了何种程序以及程序是否正当,而非局限于收回与否这一简单结果。就其目标定位而言,协商主导型规制模式还意味着需要回到契约型公私合作的价值内核,将公私双方的互动参与、协商沟通、程序过程等契约要素进行价值整合,进而在合理限度内实现公私利益平衡。

表 1 特许经营权提前收回程序相关制度规定情况

法律文本	程序规范
基础设施和公用事业特许经营管理办法	无
青岛市市政公用基础设施特许经营管理暂行规定	无
贵州省市政公用事业特许经营管理条例	无
武汉市市政公用事业特许经营管理办法	无
青海省市政公用事业特许经营管理条例	无
湖南省市政公用事业特许经营条例	须经本级人民政府批准

天津市市政公用事业特许经营管理办法	须经市人民政府同意
杭州市市政公用事业特许经营条例	须经市政府决定
哈尔滨市市政公用事业特许经营条例	须经市人民政府或者行业行政主管部门决定
深圳市公用事业特许经营办法	应将决定书面通知特许经营者
合肥市市政公用事业特许经营实施办法	应将决定书面通知特许经营者
东莞市市政公用事业特许经营办法	应将决定书面通知特许经营者, 并召开听证会
山西省市政公用事业特许经营管理条例	经同级人民政府同意后, 将决定书面通知特许经营者
新疆维吾尔自治区市政公用事业特许经营条例	撤销特许经营权或者办理注销特许经营权手续前, 应当书面通知特许经营者
成都市人民政府特许经营权管理办法	报请市特许委批准后, 在作出撤销特许经营权决定之前, 行业主管部门应当书面通知特许经营者
济南市市政公用行业特许经营试行办法	报市政府批准后, 监管部门应当在做出收回特许经营权的决定之日起 3 日内通知特许经营者
北京市市政公用事业特许经营管理办法	必须按照有关法律、法规的规定进行, 并召开听证会
上海市城市基础设施特许经营管理办法	报市人民政府批准后、实施机关依法提前收回特许经营权的, 应当于 6 个月前将收回理由、收回日期等书面通知项目经营者, 并进行公告

四、PPP 特许经营权收回协商型规制的基本构造

如前文所述, 2015 年《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第 38 条、第 49 条关于提前终止特许经营协议的协商性规定为 PPP 特许经营权收回的协商型规制模式提供了基本依据。尽管有学者认为该管理办法发挥着类似 PPP 基本法的作用, 但考虑到其立法位阶仅属于部门规章, 效力等级较低, 且立法条款仍然过于原则化, 故这种模式仍需立法完善, 相关细节也有待填充。在这方面, 已有学者指出, 应将 PPP 立法纳入现实法律体系整体考虑, 走出现实的行政主导型, 采取博弈立法模式^[11]。本文从基本构造的角度, 对 PPP 特许经营权收回协商型规制的基本原则、启动要件、主体要件、程序要件四个方面进行初步分析, 其中每一方面都不同程度上体现了协商性。

(一) 基本原则遵循

作为一种公私契约型合作模式, PPP 特许经营协议具有典型的公利为体私益为用特征^[12]。收回特许经营权作为对原经营协议

的一种剧烈变更,无论是于公利还是私益而言都意味着重大调整,在强调协商沟通的场景下,同样也必须有基本的原则遵循。具体来说,以下三项原则尤为重要:

其一是特许经营权的收回其启动及过程应符合正当程序原则。在行政法上,正当程序原则承载了程序正义这一现代行政基本价值,具体又可导出避免偏私、行政参与和行政公开等基本内容^[13]。在很大程度上,正当程序原则是否得到遵循可以直接作为区分命令型规制和协商型规制模式的基本依据。在对特许经营权收回的协商型规制中,正当程序原则意味着即使因特许经营权人过错而导致提前终止特许经营协议,政府部门也应当通过正当程序进行告知,并就相关利益分担进行充分协商和妥善处置。

其二是在特许经营权收回过程中应当适用比例原则,将相关损害降低到最小。比例原则适用于适当性判断问题,是制约行政机关自由裁量权行使的重要原则^[14]。PPP 特许经营权的收回实现了公利在私益面前的优位保护性,但并非意味着私益不应受到立法合理保护。例如,在因不可抗力而导致特许经营人因无法正常提供公共产品时,政府部门应当就不可抗力因素的持续状态、特许经营权人的经营能力等问题进行认真评估,并遵循最小侵害原则作出决定;又如,即使因特许经营权人存在严重违法违约行为而必须终止协议,也应当视过错程度、前期投入、服务质量等因素确定相应的补偿。

其三是应基于信赖保护原则对特许经营人的合法权益予以保障。信赖保护与比例原则构成相对人实体利益保护的一体两面。社会资本之所以愿意进入 PPP 特许经营领域是逐利使然,其根据特许经营协议也当然享有信赖利益。即使特许协议的缔结基础发生重大变化,这种信赖利益也应受到尊重,并尽量在协商下得到实现。

(二)收回的启动要件

政府提前收回 PPP 特许经营权应在特定情形才能启动,根据梳理这些情形主要有如下几类:其一是发生突发紧急情况,原特许经营权人无法应对。如在 2009 年“首例政府临时接管特许经营权案”中,黑龙江方正县依据 2004 年原建设部《市政公用事业特许经营管理办法》第 10 条进行了紧急接管;其二是法律政策发生重大变更,导致特许经营难以继续。如 2009 年《青海省市政公用事业特许经营管理条例》第 20 条规定,特许经营权所依据的法律、法规、规章修改、废止,或者授予特许经营权的客观情况发生重大变化的,为了公共利益和公共安全需要可依法变更或撤销特许经营权;其三是因特许经营人严重违法违约。如 2004 年《市政公用事业特许经营管理办法》第 18 条规定,当特许经营权人有擅自转让、出租特许经营权等违法违约行为时,主管部门应当终止特许协议,取消其特许经营权;其四是因特许经营协议约定的其他事由。

在这些情形中,因突发紧急情况而启动收回或临时接管程序最为强调应急性,如发生自然灾害、战争灾害、事故灾害,以及公共卫生、社会治安等公共突发事件时,由于特许经营人丧失了继续提供公共产品和服务的能力,此时只有政府迅速接手才能确保公用事业秩序,因此,是否启动收回或临时接管的协商性较低。但当突发事件趋于平稳且公用事业秩序基本稳定时,是否可由原特许经营权人继续履行特许经营协议则显然可以协商。至于其他导致启动收回 PPP 特许经营权的情形,无论是法律政策变动还是特许经营人违法违约,因其应急性相对较弱,因此公私双方协商沟通的空间和条件更加充分。例如,就法律政策发生重大变动而言,如果确系将必然导致特许经营失去法律基础,则双方可以协商制定过渡期,并选择通过继续非特许经营、市场化转让、退出等方式结束特许经营协议。同样,就特许经营权人违法违约情形而言,协商首先意味着基于举证辩论的基础即对相关事实进行核实,同时就是否可能通过责令改正程序避免终止特许经营协议进行商议。即使最后认定符合收回条件,同时也应当提前就损失分担补偿等问题进行协商。

(三)收回的主体要件

社会资本方作为收回 PPP 特许经营权的协商主体自不待言,但作为相对方主体的是政府还是政府职能部门则有追问的必要。比如,在昌图县益帮供热有限公司、辽宁省昌图县人民政府再审审查与审判监督一案中,再审申请人就主张只有县级以上政府才有权决定特许经营权项目的签约、变更、解除等具体行为。根据 2004 年《市政公用事业特许经营管理办法》第 4 条第 3 款,政

府市政公用事业主管部门依据政府授权负责本行政区域内的市政公用事业特许经营的具体实施,因此政府主管部门是特许经营协议的签订主体,自然也是收回程序中的协商主体。2015年《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第18条也规定,与特许经营者签订特许协议的是依据该办法第7条确定的实施机构。因此,政府主管部门或实施机构因为有政府授权自然构成适格协商主体。这意味着,在协商收回特许经营权过程中政府主管部门事实上既是当事人也是裁判者。从行政权监督和强化特许经营权人权益保障的角度出发,可以考虑将本级政府适当纳入,如要求主管部门将特许经营权收回所依据的实施理由及相关协商方案报送本级政府。

除了特许经营协议双方外,其他一些主体也可能因利害关系而参与协商过程:一是相关受让人。根据2004年《市政公用事业特许经营管理办法》第18条,对于擅自转让、出租特许经营权或者擅自处分经营财产的主管部门有权终止经营协议。但基于公共秩序稳定考量,如能够通过责令改正程序实现行为纠偏,则应该允许将受让人纳入协商沟通程序;二是相关债权人。如当特许经营者因经营状况恶化而被债权人申请破产,从而导致其特许经营权可能被收回时,也有必要在协商中将特许经营权人的债权人一并纳入;三是公用事业服务对象的相关代表。考虑到服务对象的意见对于评估特许经营权人的经营能力、质量具有参考意义,因此应适当允许其参与协商过程并发表意见。

(四)收回的程序要件

程序控制意味着行政机关作出影响行政相对人权益的行政行为,必须遵循正当法律程序,通过程序的阶段性划分和结构性安排使法律功能分化和法律角色分派得以实现^[16]。从目前国务院相关部门及地方出台的特许经营管理制度来看,普遍缺少程序性规定。2004年《市政公用事业特许经营管理办法》中第25条规定了听证程序,但2015年《基础设施和公用事业特许经营管理办法》却并未继续采纳。考虑到PPP特许经营权收回关乎公私双方重大利益,因此无论是控权角度还是协商沟通角度,都应当对程序性要件进行完善。

在普遍意义上,程序的正当性应经由利害关系人回避、职能分离、听证、陈述申辩、告知、说明理由等制度的检视^[16],因此PPP特许经营权收回过程中尤其应当注重程序设置的配套。具体来说,大致可以将收回特许经营权的过程分解为如下几个阶段:一是责令改正阶段。责令改正程序的依据是2015年《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第53条,该条确立了“责令改正+行政处罚”作为终止特许经营协议的前置程序。基于最大程度维系公用事业经营秩序的需要,有必要扩大责令改正程序的适用范围,即除了在违反法律、行政法规和国家强制性标准以及造成重大质量、安全事故或者突发环境事件情形时适用,在其他情形下也应当优先适用。二是公告和听证阶段。即当政府主管部门决定启动收回程序时,应当主动向特许经营权人和社会公众告知相关事实理由、收回期限、对方权利等重要事项。同时,如果根据协议或者相关法规需要启动听证程序,则应当按照程序要求进行。三是项目评估和处置协商阶段。项目评估是协商处置的前置程序,其目的是全面准确掌握PPP项目的资产、负债、经营状况等信息。为确保公正性,评估机构宜由主管部门和社会资本方共同选择。一旦主管部门作出了收回特许经营权的决定,则双方应当在参考评估信息的基础上,重点就债权债务处理、资产归属、人员安排、后续补偿等问题进行协商,并签订正式终止协议。四是补偿阶段。基于特许经营合同在行政合同之外兼有的私法属性,政府理应基于信赖利益保护原则和诚实信用原则给予经营者合理补偿^[17]。具体补偿标准则应根据不同因素,如特许经营权人是否存在过错、项目投入、项目营利等进行具体协商。五是诉讼救济阶段。司法救济代表了纠纷的终局裁决,根据2014年修订的《行政诉讼法》及随后的司法解释,特许经营协议被纳入了行政诉讼受案范围,因此如果PPP特许经营协议的公私双方无法就债权债务处理、利益补偿等问题达成一致,则可以通过诉讼方式进行救济,自然也可依据《行政诉讼法》规定进行协商。

参考文献:

[1]李霞.论特许经营合同的法律性质[J].行政法学研究,2015(1):22-33.

[2]全国PPP项目信息监测服务平台[EB/OL].<https://www.tzxm.gov.cn:8081/tzxmspweb/tzxmweb/pages/pppInfo/>

pppIndex.jsp, 2020-09-30.

- [3]付大学. PPP 特许经营权:一种混合财产权及其保护规则[J]. 政法论坛, 2016(6):103-109.
- [4]史际春, 肖竹. 公用事业民营化及其相关法律问题研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2004(4):79-86.
- [5]余晖, 秦虹. 公私合作制的中国试验[M]. 上海:上海人民出版社, 2005:81-82.
- [6]彭勃. 论协商型治理与群众路线的理论契合[J]. 江汉论坛, 2014(5):28-32.
- [7]章志远. 民营化、规制改革与新行政法的兴起[J]. 中国法学, 2009(2):2-35.
- [8]刘菁. 法律规制与制度探寻:特许经营权提前收回之非制度化隐忧与化解[A]. 贺荣. 深化司法改革与行政审判实践研究(下)[C]. 北京:人民法院出版社, 2017:1263-1264.
- [9]SCHMIDT-ABMANNE. 行政法总论作为秩序理念[M]. 林明锵, 等译. 台北:元照出版有限公司, 2009:129.
- [10]张锋. 我国协商型环境规制构造研究[J]. 政治与法律, 2019(11):100-112.
- [11]肖北庚, 周斌. PPP 模式行政监管权之生成逻辑及配置[J]. 财经理论与实践, 2017(1):139-144.
- [12]李晶淼. 政府特许经营权转让的反思与走向[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2018(6):37-40.
- [13]周佑勇. 行政法的正当程序原则[J]. 中国社会科学, 2004(4):115-124.
- [14]杨登峰. 从合理原则走向统一的比例原则[J]. 中国法学, 2016(3):88-105.
- [15]张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2018:256.
- [16]周佑勇. 特许经营权利的生成逻辑与法治边界[J]. 法学评论, 2015(6):1-14.
- [17]闫海, 张天金. 论公用事业特许经营的法律定性——兼议公共服务供给的私法机制[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2011(1):89-96.