



# 2017年中国 PPP发展年度报告

2017 Annual Report on PPP Development  
in China

本报告所有数据由明树数据独家提供

## 本报告编者

北京明树数据科技有限公司

肖光睿 袁竞峰 李 飞  
章贵栋 焦 军 窦晓璐  
杨 茗 王苗苗 方文婷  
黄鹏锟 何 谐 秦士坤  
梁 雪 季 闯 张 璐

# 目录 ( Contents )

I 明树数据	1
一 全国PPP综合信息平台入库项目分析	1
1 入库整体分析	1
2 区域分布分析	2
3 行业分布分析	3
4 阶段分布分析	4
5 运作方式分析	4
6 回报机制分析	5
二 PPP项目市场成交分析	6
1 成交整体分析	6
2 区域成交分析	7
3 行业成交分析	10
4 中标社会资本分析	12
5 项目要素分析	16
II 明树榜单	27
1 2017年十大社会资本投资人	27
2 2017年不同所有权背景十大社会投资人	28
3 2017年重点行业十大社会投资人	29
4 2017年单体项目投资规模排名	31
5 2017年重点行业十大项目统计	32
III 明树分析	34
一 年度政策分析	34
1 2017 PPP国家层面政策概述	34
2 年度热点政策分析	35
二 年度热点话题	48
1 地方政府债务管理	48
2 项目的合规性审查	50
3 公共领域界限划分	51
4 PPP条例广泛研讨	52
5 绩效挂钩按效付费	53
6 “国退民进”风起时	55
7 资管业务统一监管	56
8 金融机构充当社会资本	57
9 轨交收缩调整过度举债	59
10 PPP大数据时代来临	60
三 PPP与宏观经济的发展关联性	61
1 PPP助力精准扶贫	61
2 PPP与“一带一路”	67
IV 明树展望	71
一 2017年PPP发展总结	71
1 入库情况总结	71
2 成交项目总结	71
3 政策情况总结	72
4 PPP对宏观经济的影响	72
二 2018年中国PPP发展展望	73
1 PPP管理机制	73
2 PPP市场发展	74
3 PPP结构调整	76
4 PPP前瞻方向	78

# I. 明树数据

全国 PPP 综合信息平台项目分析，是基于财政部 PPP 中心项目库中的所有入库项目信息进行分析；PPP 项目成交市场分析，是基于明树数据统计的以 PPP 名义成交的全口径市场项目数据进行分析，包含全国 PPP 综合信息平台入库的项目，及未入库的已成交 PPP 项目。

## 一、全国 PPP 综合信息平台入库项目分析<sup>1</sup>

### （一）入库整体分析

受 PPP 入库合规性审查等规范性文件影响，2017 年 PPP 入库项目数量与规模出现下降。

受 PPP 入库合规性审查等规范性文件影响，2017 年 PPP 入库项目数量与规模出现下降。截至 2017 年 12 月 31 日，全国入库项目数量达 14059 个，项目规模共 17.74 万亿元。其中 2015 年入库项目规模最大，2016 年其次。经过两年的热潮，PPP 市场热度逐渐降低，但 2017 年入库数量与规模仍大于 2015 年之前的任一年份。

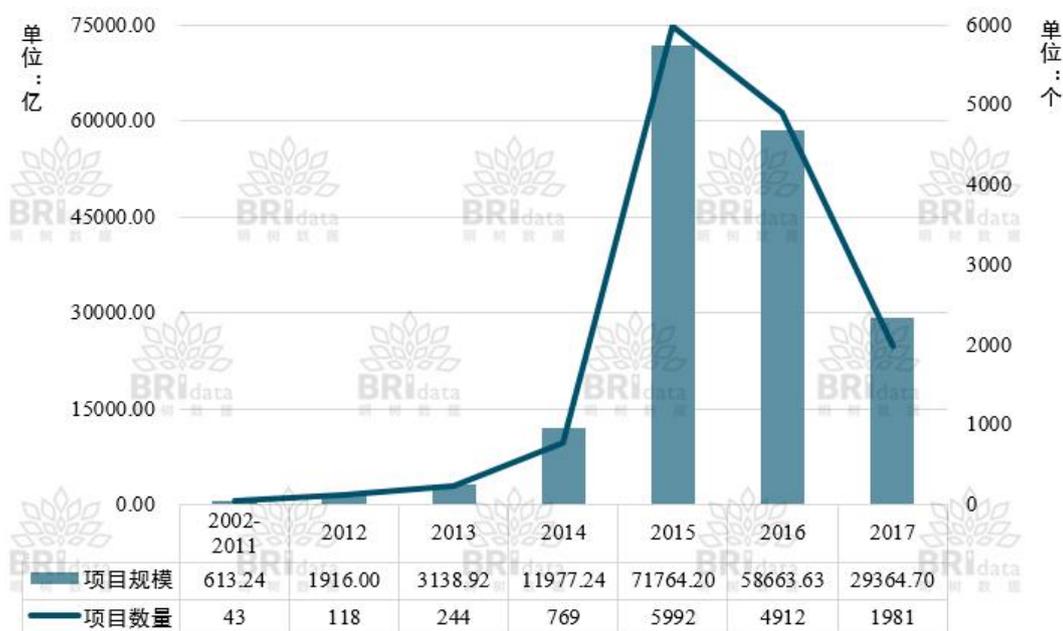


图 1-1 入库项目发起时间分布图

<sup>1</sup> 本节数据来源：明树数据基于全国 PPP 综合信息平台统计。

数据统计截止时间：2017 年 12 月 31 日。

## （二）区域分布分析

我国 PPP 项目区域间和区域内分布不均衡的现象十分明显。从项目数量和规模分布情况来看，西南与华东地区 PPP 模式项目较多，而东北与华南地区 PPP 模式的应用相对较少。

现阶段，我国 PPP 项目区域间和区域内分布不均衡的现象十分明显。除中央本级项目外（共计 4 个，总投资规模合计 22.27 亿元），我国七大区域 PPP 项目数量与规模分布情况如图 1-2 所示。从项目数量来看，西南与华东地区 PPP 模式项目较多，分别占比 25.59%和 21.37%，西北、华中和华北地区 PPP 项目数量依次占比 16.68%、14.14%和 13.11%，而东北与华南地区 PPP 模式的应用相对较少，依次占比 5.06%和 4.06%。项目规模在区域间的分布趋势与项目数量基本相似。

西南地区基础设施建设相对滞后，财力较为薄弱；华东地区经济基础较好，现代化程度较高，政府公共服务观念相对深入，因此该两个区域 PPP 模式应用较多。其他区域中，西北的新疆、华中的河南、华北的内蒙古表现较为突出。东北地区的宏观经济与投资环境较差，对社会资本的投资吸引力不足。华南地区的广东，以及北京、天津等地区政府财政资金相对充裕，对 PPP 模式的需求相对较低。

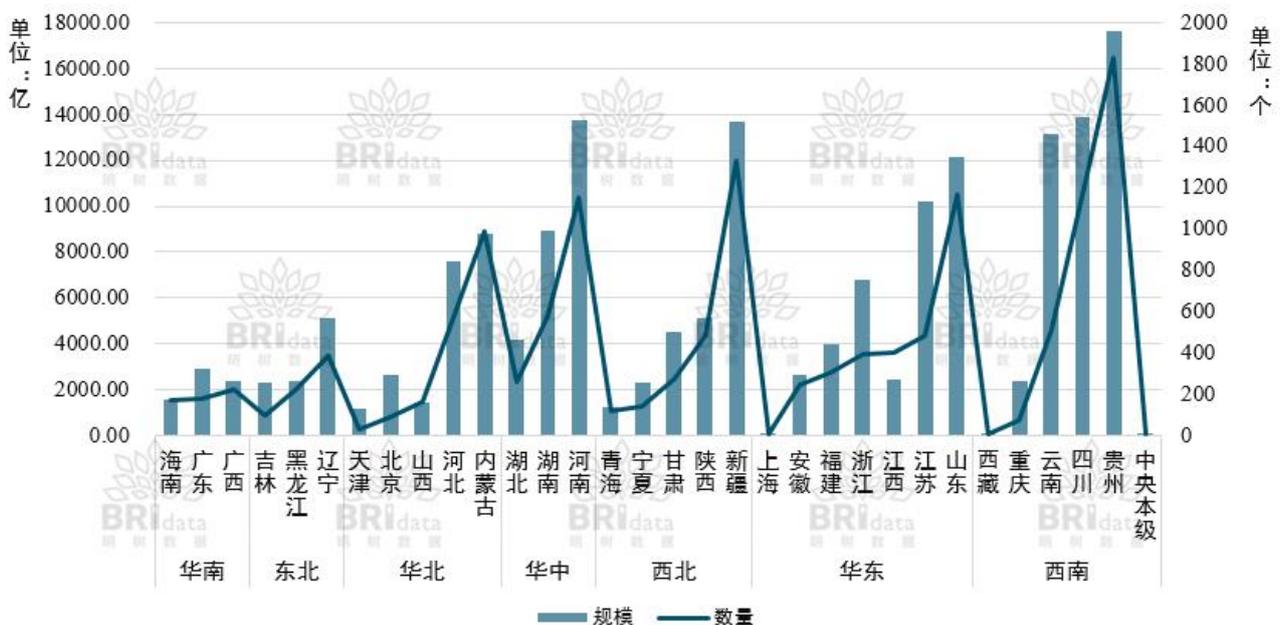


图 1-2 入库项目区域分布图

### （三）行业分布分析

市政工程和交通运输 PPP 项目入库数量与规模均远高于其他行业项目。部分行业存在规模与数量排名异位的情况，较为突出的是交通运输、城镇综合开发和保障性安居工程，主要由于该三类项目平均单体投资规模较大。

按照全国 PPP 综合信息平台项目库的分类方法，本节将 PPP 项目分为了 19 类行业，分别为：保障性安居工程、交通运输、教育、科技、林业、旅游、能源、农业、城镇综合开发、其他、社会保障、生态建设和环境保护、市政工程、水利、体育、文化、养老、医疗卫生、政府基础设施。按照上述类别对 14059 个入库项目进行分类统计，结果如图 1-3 所示。

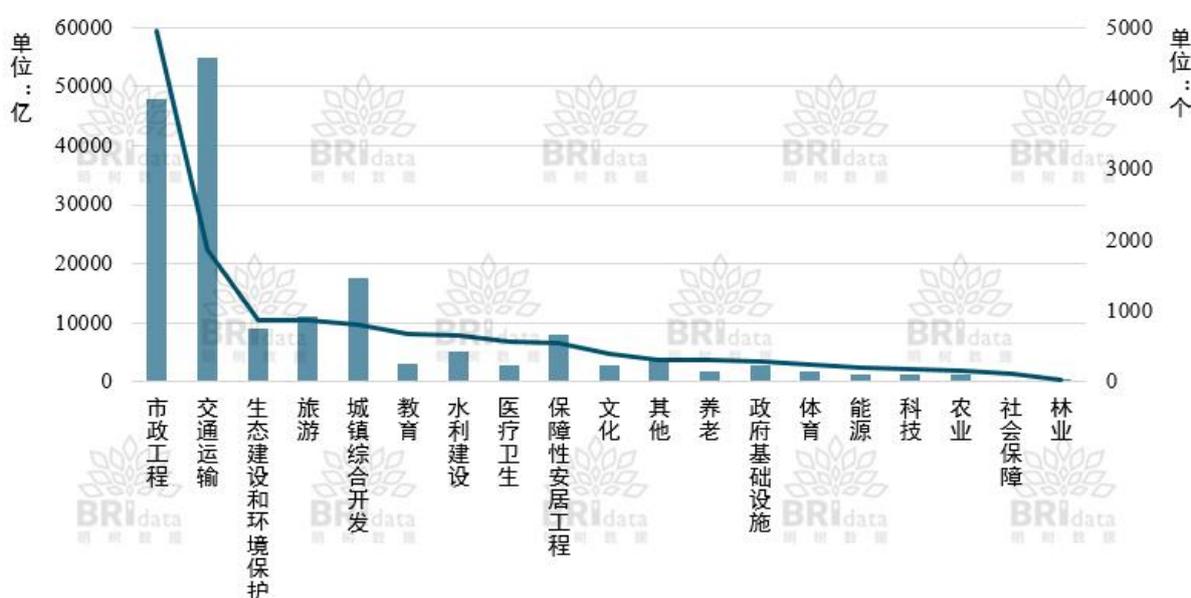


图 1-3 入库项目行业分布图

从项目数量角度来看，市政工程 PPP 项目遥遥领先，为 4957 个，其次是交通运输，为 1867 个。其余行业项目数量按照降序排列，生态建设和环境保护、旅游、城镇综合开发项目数量相近，均介于 800 个至 900 个之间。教育、水利建设、医疗卫生、保障性安居工程的项目数量均介于 500 个至 700 个之间。其他行业 PPP 项目数量较少，均在 500 个以下。

从项目规模角度来看，交通运输和市政工程 PPP 项目规模远远高于其他行业，分别为 5.50 万亿和 4.79 万亿。各行业 PPP 项目规模排序与数量排序大体相近，但部分行业存在排名异位的情况，较为突出的是交通运输、城镇综合开发和保障性安居工程，其中：交通运输和市政工程总投资规模相近，但交通运输 PPP 项目数量远小于市政工程，可见交通运输入库项目的平均单体规模较大。城镇综合开发中包含特色小镇类 PPP 项目，平均单体规模高达近百亿元；保障性住房的开发不仅包含住房的建造，还包括配套设施的建设。相对其他行业，这两个行业的单体项目体量也较大。

## （四）阶段分布分析

入库项目大部分处于识别阶段，进入执行阶段的项目数量占比为 19.38%。

入库项目大部分处于识别阶段，该阶段的项目数量占比 50.67%，项目规模占比 41.16%。进入执行阶段的项目数量偏少，数量占比为 19.38%。随着 2017 年入库项目规模的回落，及 2017 年政策扶持力度的加大，项目融资渠道的扩宽，退出机制的完善，发展环境的优化，2018 年全国 PPP 项目成交率预计将呈上升趋势。

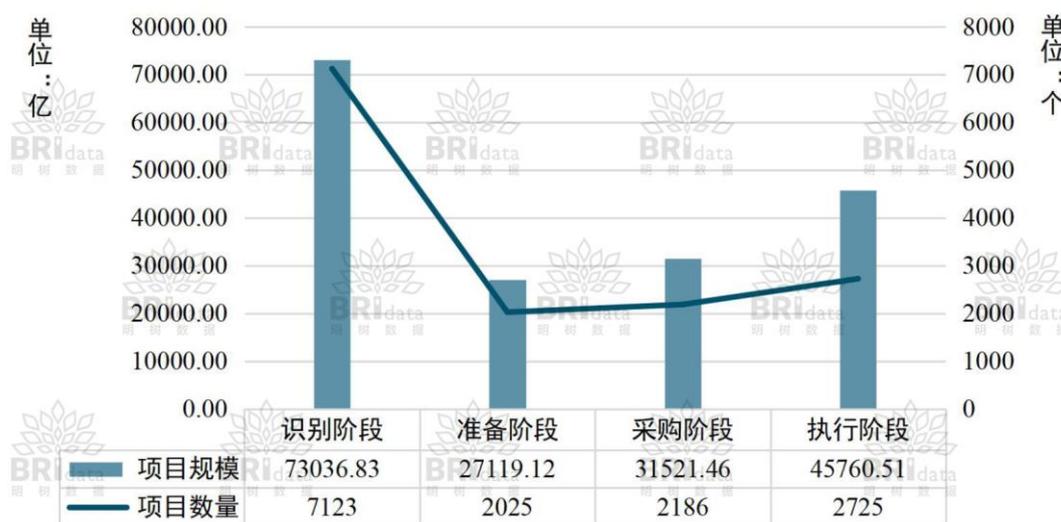


图 1-4 入库项目所处阶段分布图

## （五）运作方式分析

入库项目的运作方式整体集中为 BOT 模式，PPP 发展呈现出运作模式单一的特点。

综合来看，入库项目的运作方式整体集中为 BOT 模式，PPP 发展呈现出运作模式单一的特点。在 PPP 项目识别与准备阶段，应有效结合地区和项目特点，灵活运用多种运作方式并积极创新。

采用 BOT 与 BOO 模式的项目数量占入库项目总数的 83.40%，可见大多数 PPP 项目均涉及建设内容，在发改投资〔2017〕1266 号文的推动背景下，应进一步关注存量资产的盘活。

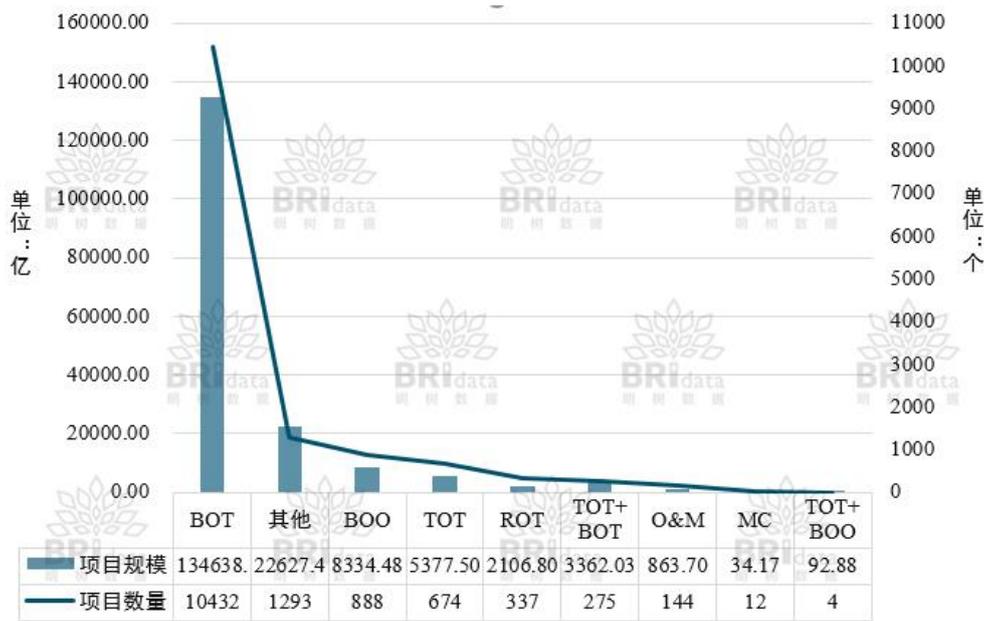


图 1-5 入库项目运作方式分布图

## （六）回报机制分析

已入库项目中，政府付费类项目数量最多，可行性缺口补助类项目总规模最大。在 PPP 项目中，政府仍然承担较大的支出责任。

从回报机制角度看，已入库项目中，政府付费类项目数量最多，可行性缺口补助类项目总规模最大，使用者付费类项目数量与规模均较小，可见在 PPP 项目中，政府仍然承担较大的支出责任，因此政府应加强对政府付费类项目的审查。同时应注意挖掘项目收益点，强调按效付费，避免 PPP 项目沦为地方政府变相融资的工具，从而违背 PPP 模式缓解政府债务压力的初衷。

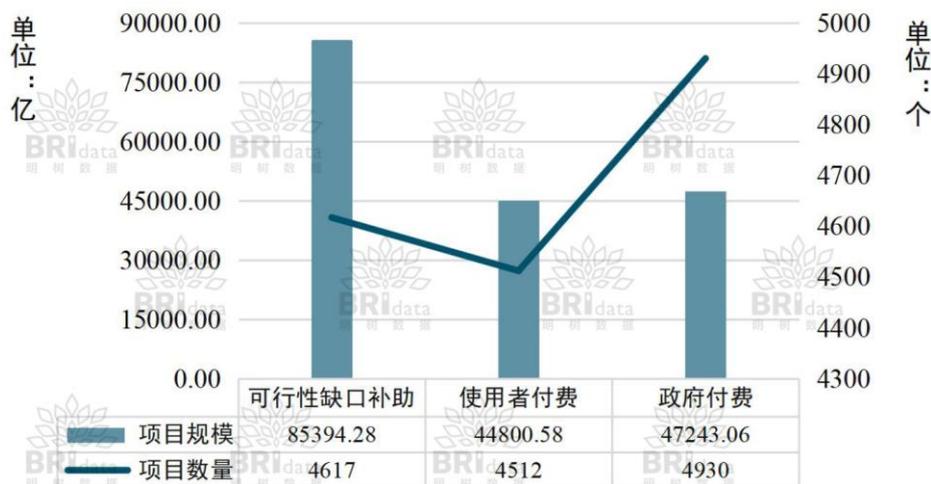


图 1-6 入库项目回报机制分布图

## 二、PPP 项目市场成交分析<sup>2</sup>

### （一）成交整体分析

2017 年中国 PPP 项目总体成交项目数量与规模仍然呈增长状态，共成交 3269 个 PPP 项目，总投资规模达 4.7 万亿。

2017 年中国 PPP 项目总体成交项目数量与规模仍然呈增长状态。根据明树数据的统计，2017 年在各个领域共成交 3269 个项目，总投资规模达 4.7 万亿，分别为 2015、2016 年成交规模的 4.9 倍和 1.5 倍。2017 年月度成交情况、2014 年至 2017 年年度成交情况分别如图 1-7、1-8 所示。

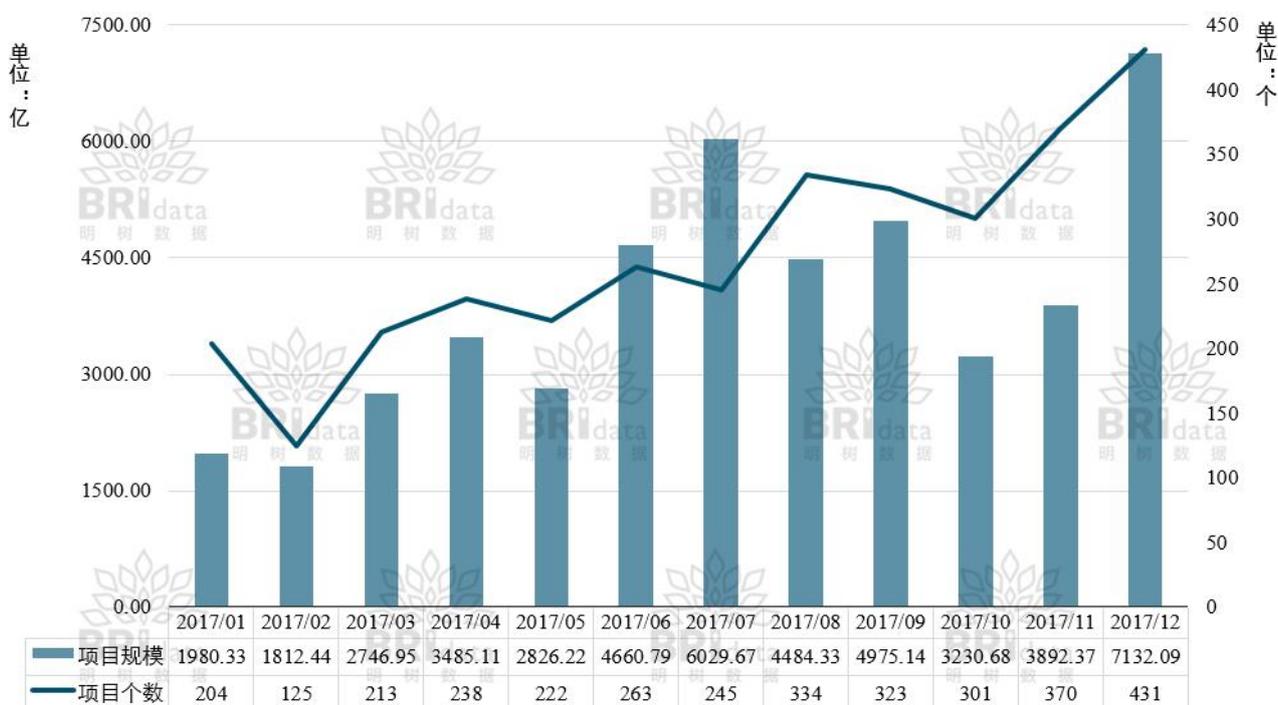


图 1-7 2017 年 PPP 项目月度成交情况分布图

<sup>2</sup> 本节数据来源：明树数据库。

数据统计截止时间：2017 年 12 月 31 日。

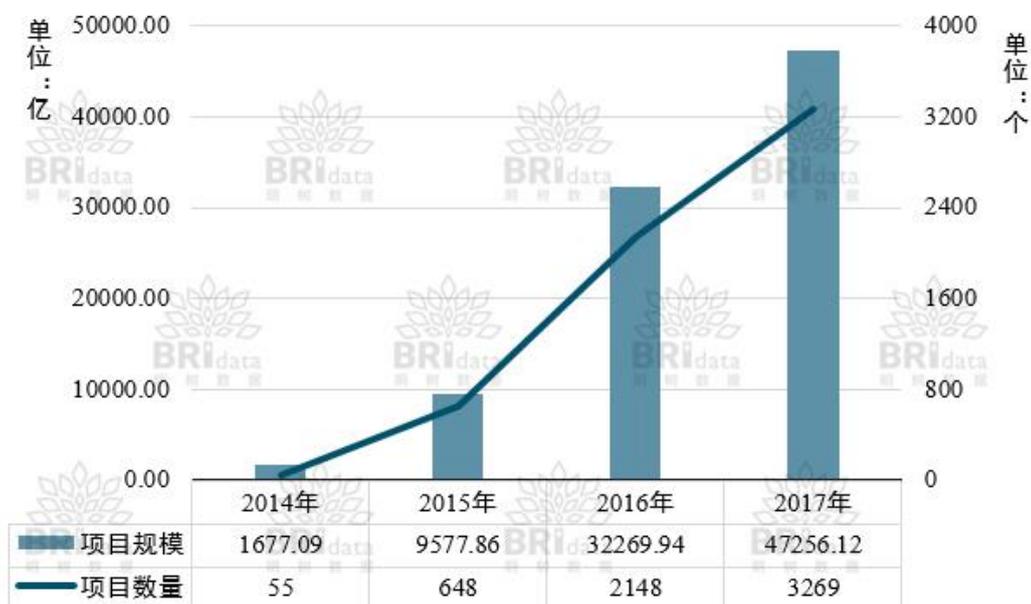


图 1-8 各年度 PPP 项目成交情况分布图

## （二）区域成交分析

与 2016 年相比，2017 年成交规模增速最快的为天津市，增速超过 100% 的地区还有：青海、新疆、江西、山西、湖北、广西、湖南、内蒙、黑龙江和陕西；2017 年成交数量增速快的为山西省，数量增长超过 1.5 倍的地区还有江西、湖北、贵州。

上海市由于 2017 年无成交项目，其成交数量与规模的降幅均为最大。

**2017 年，新疆、云南省和河南省成交 PPP 项目总规模均突破 3000 亿，其中新疆地区成交项目数量最多且规模最大**，共有 314 个项目，投资规模超过了 5000 亿元。2017 年 PPP 项目成交规模排名靠后的地区有：西藏、海南和宁夏，成交总规模均小于 150 亿元。

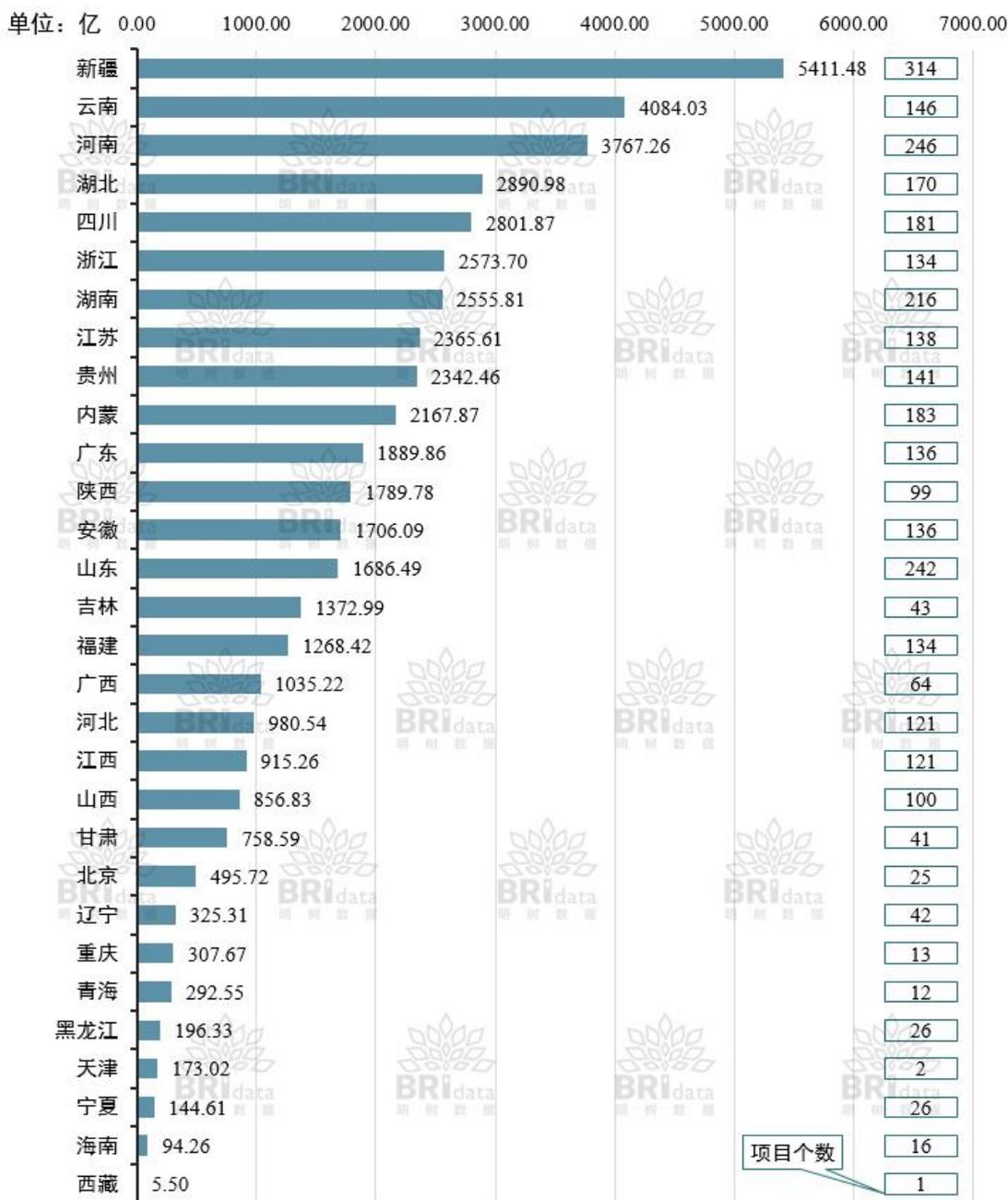


图 1-9 2017 年各区域 PPP 项目成交情况分布图

从成交规模来看，与 2016 年相比，2017 年成交项目规模增速最快的地区为天津市，从 2016 年成交 7 亿到 2017 年成交 173 亿，增速高达了 2290%，增速超过 100%的地区还有：青海、新疆、江西、山西、湖北、广西、湖南、内蒙、黑龙江和陕西。部分地区成交项目规模有所下降，其中下降最多的地区为上海市，2017 年整年未有项目成交，此外下降比例超过 50%的地区有：海南、西藏、河北、宁夏、重庆。

从成交数量来看，2017 年增速最快的为山西省，成交项目 100 个，较 2016 年增长了 3.35 倍，成交项目数量增长在 1.5 倍以上的地区还有江西省、湖北省和贵州省。与成交项目规模一样，由于上海市在 2017 年无项目成交，导致了上海市成交项目数量降幅最大。其次 2017 年 PPP 项目成交数量下降比例较高的区域

为海南和西藏，分别下降 76%和 67%。

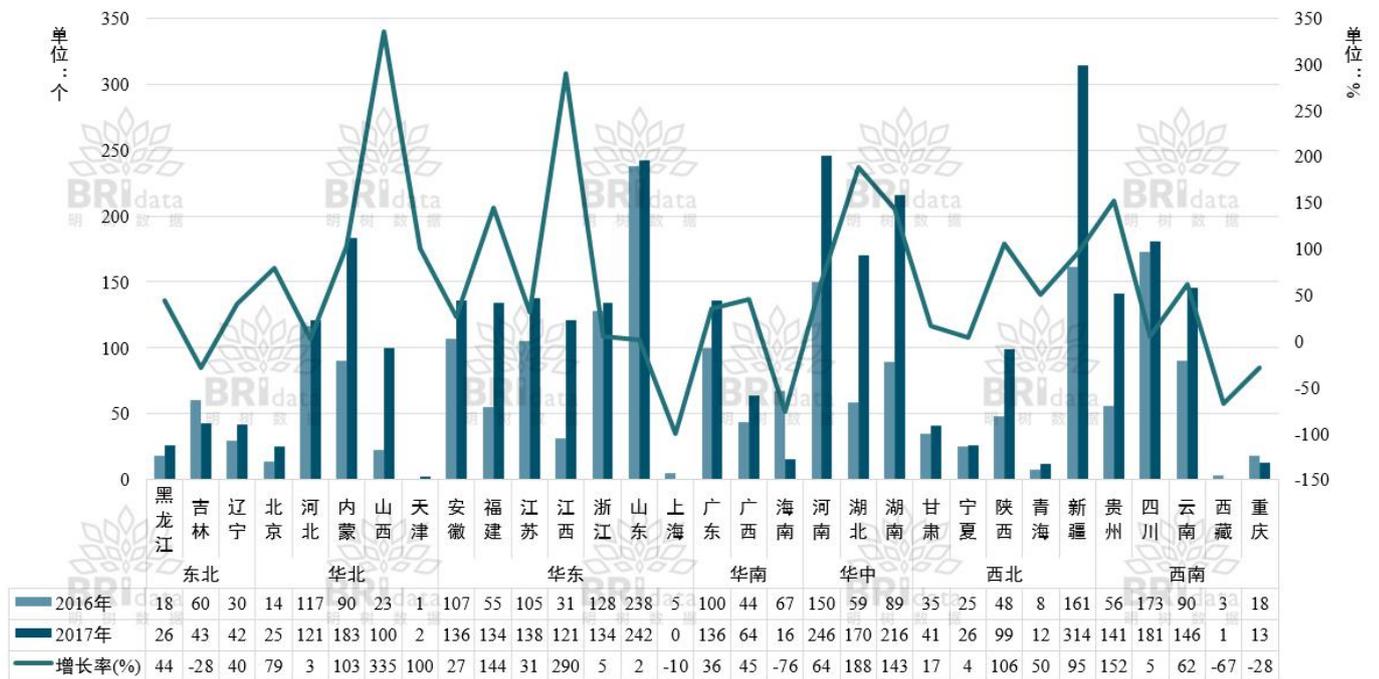


图 1-10 各区域 2016 年和 2017 年成交项目数量对比图

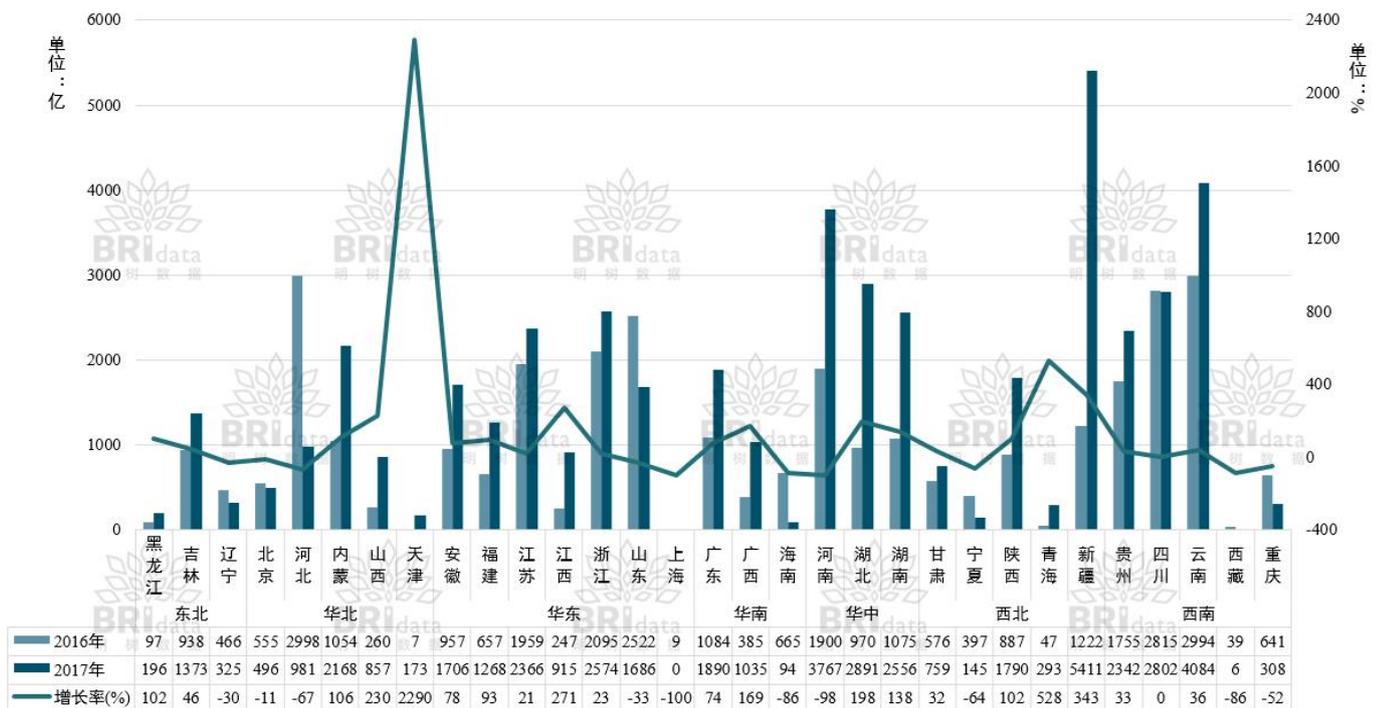


图 1-11 各区域 2016 年和 2017 年成交项目规模对比图

### (三) 行业成交分析

2017 年交通运输类项目和市政工程类项目成交规模及数量依旧保持领先。

与 2016 年相比，2017 年成交规模与数量增幅最大的均为农业类项目。成交规模增长 100% 以上的还有林业类、生态建设与环境保护类和医疗卫生类的项目，成交数量增长 100% 以上的行业还有林业、文化、生态建设与环境保护。

从各行业类型 PPP 项目成交情况来看，2017 年交通运输类项目和市政工程类项目成交规模及数量依旧保持领先，分别有 1.6 万亿和 1.3 万亿的项目成交，共占据了总成交规模的 61%。城镇综合开发类 PPP 项目成交规模也超过 5000 亿，截至 2017 年 12 月底共有 6509 亿的项目成交。

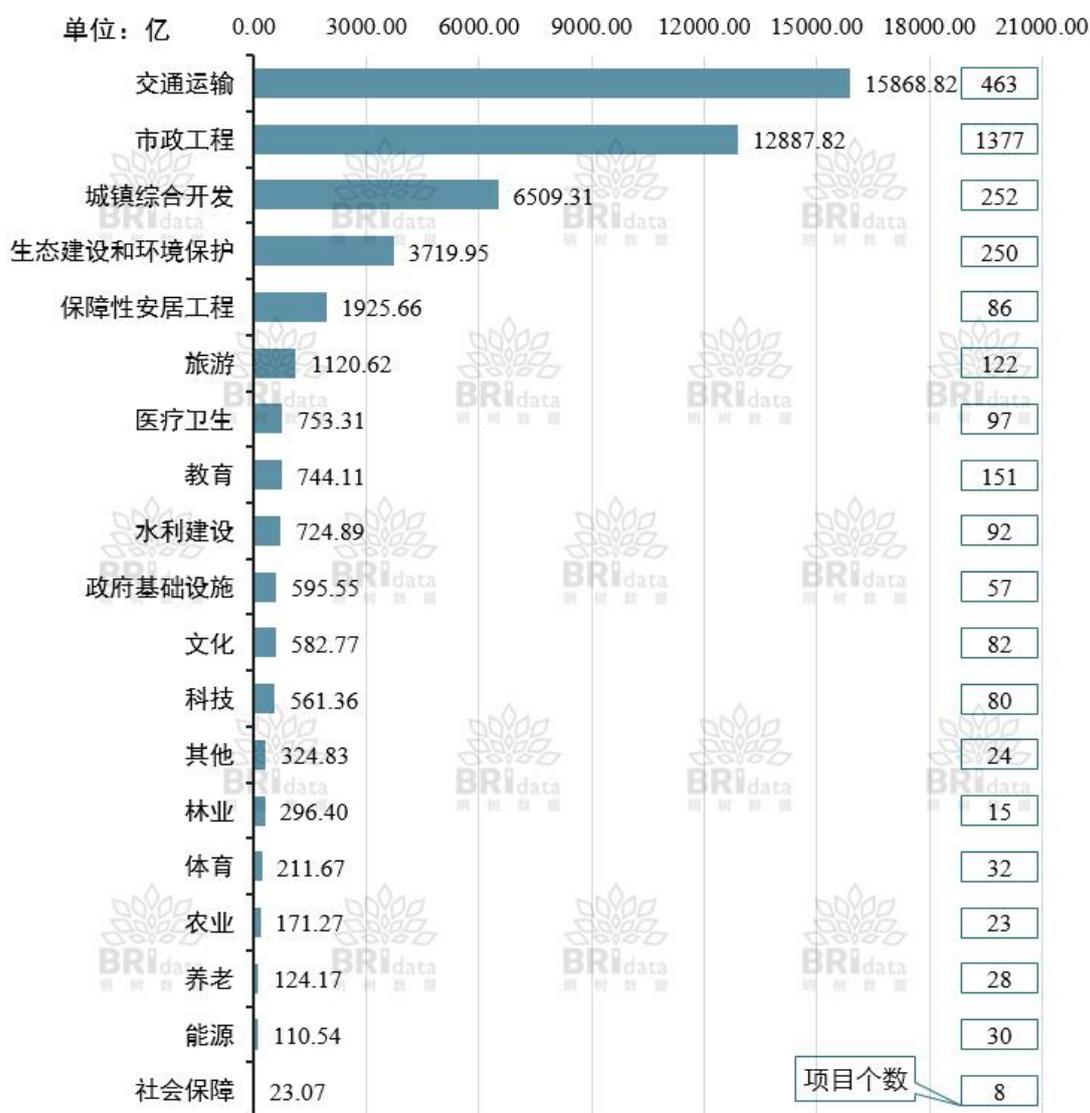


图 1-12 2017 年各行业总体成交项目情况

从 2016 年到 2017 年，大部分行业成交项目规模和数量均有不同程度的增长，其中**成交项目规模增幅最大的为农业类项目**，从 2016 年总成交规模 5 亿增长到 2017 年的 171 亿，增长了近 33 倍。**成交规模增长超过 100%的还有林业类、生态建设与环境保护类和医疗卫生类的项目**，少部分类型的项目成交规模有所下降，例如社会保障类、养老类、科技类和能源等类型的项目。**成交项目数量增幅最大的依然是农业类项目**，增长幅度达到 100%及以上的行业还有林业、文化、生态建设与环境保护。

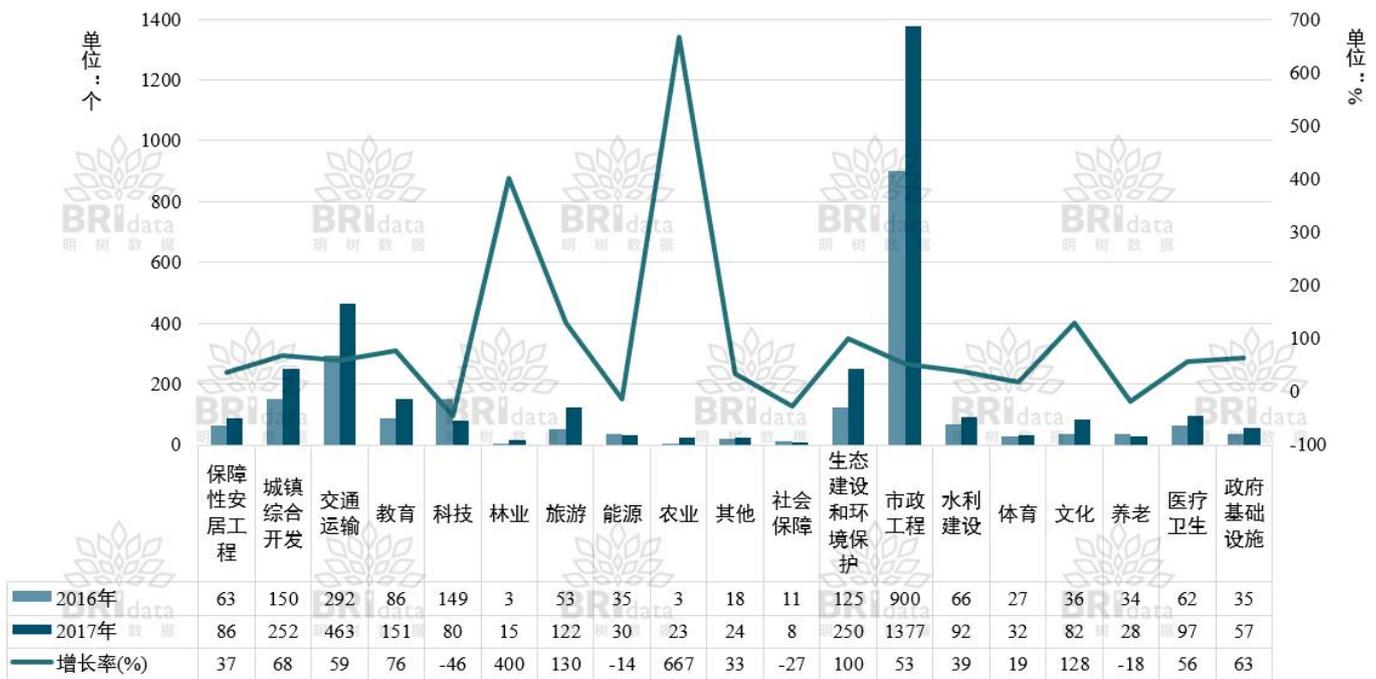


图 1-13 各行业 2016 年和 2017 年成交项目数量对比图

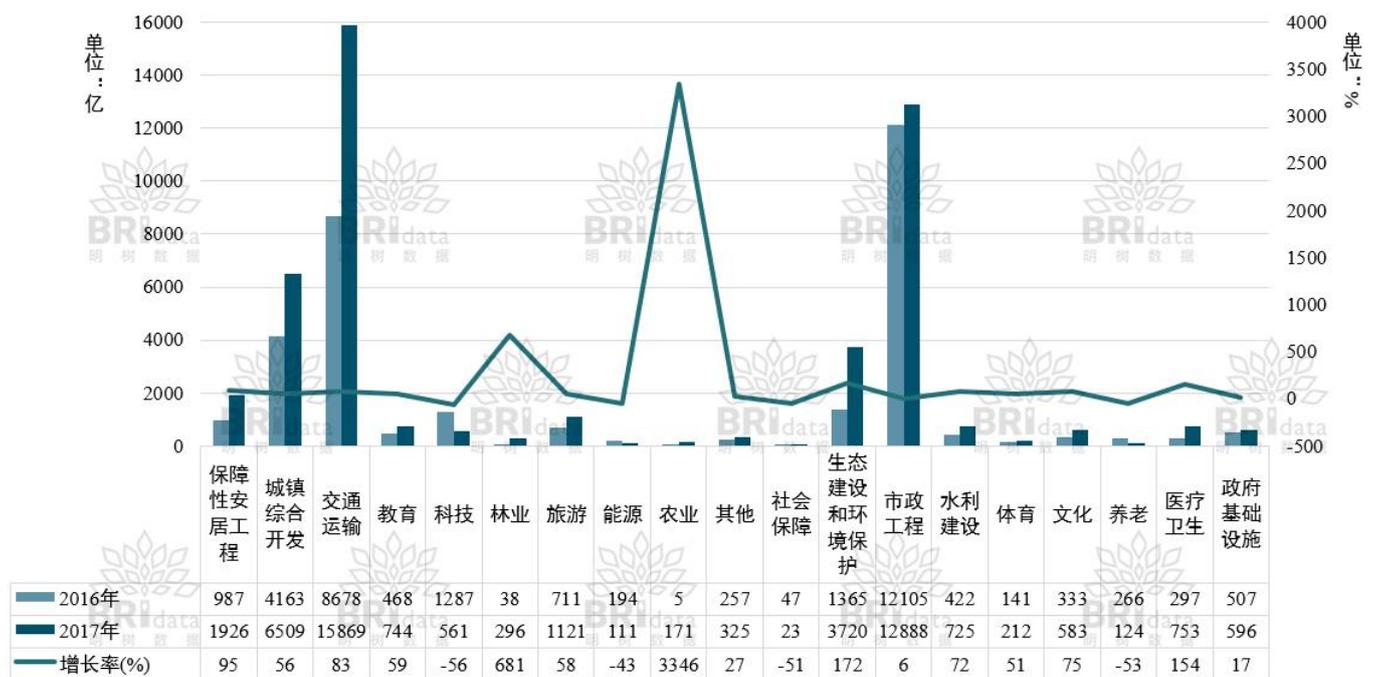


图 1-14 各行业 2016 年和 2017 年成交项目规模对比图

## （四）中标社会资本分析

### 1 不同类型社会资本中标情况分析

无论是项目规模还是项目数量，建筑承包商都是当之无愧的主力军，斩获了 2.8 万亿的项目，其他类型投资机构<sup>3</sup>则紧随其后。运营商在 PPP 市场的参与度也有提升。

从行业背景来看，社会资本的类型主要包括技术服务商、建筑承包商、金融机构、非建筑承包商背景投资人、材料设备供应商和运营商等。根据明树数据的统计，**无论是项目规模还是项目数量，建筑承包商都是当之无愧的主力军，斩获了 2.8 万亿的项目，其他类型投资机构则紧随其后。运营商（包括综合环境服务商、文化体育旅游类运营商、其他运营商）在 PPP 市场的参与度也有提升，共中标项目约 3266 亿。**

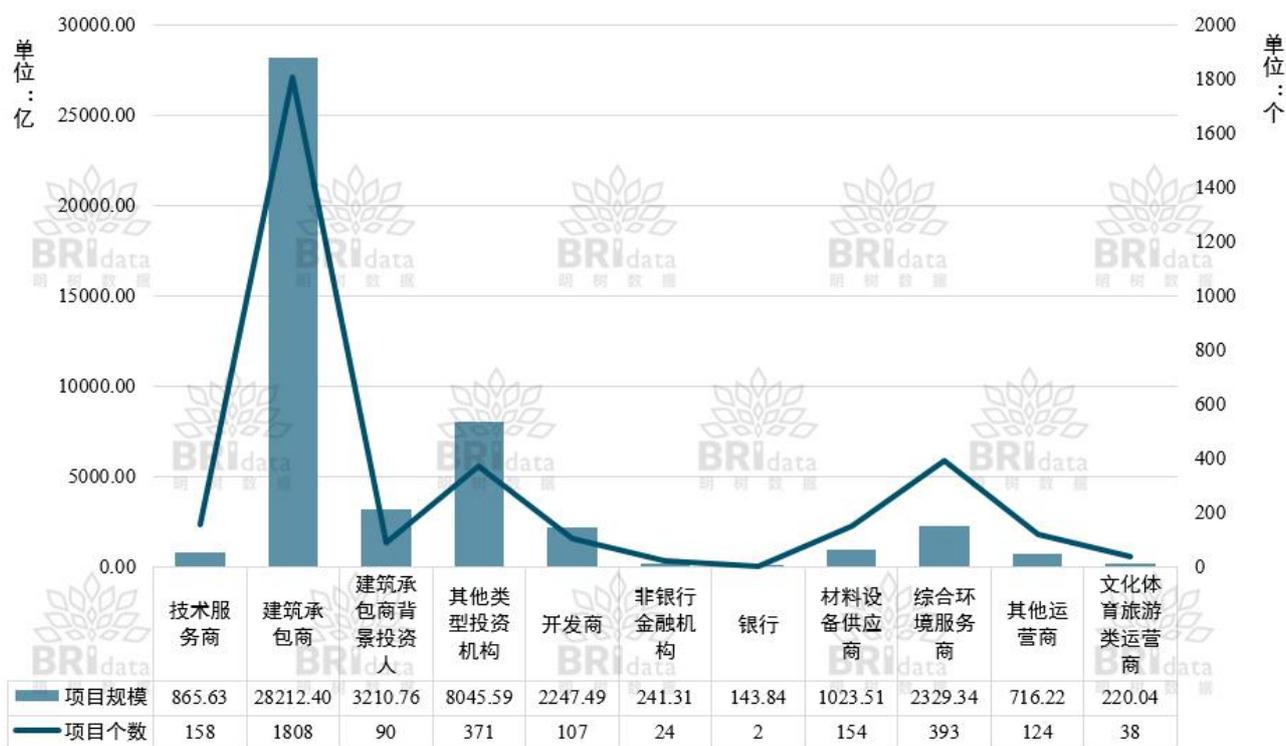


图 1-15 2017 年中标社会资本类型分布图

从项目成交规模来看，大部分行业背景的投资人在 2017 年成交的项目均有所提升，其中增幅最多的为**其他类型投资机构和建筑承包商背景投资类型的企业，而银行和非银行金融机构作为牵头人或单独中标的项目规模有较大幅度的下降。**

从项目成交数量来看，非银行金融机构（信托、基金等）类型的企业增幅最大，从 2016 年的 12 个到

<sup>3</sup> 其他类型投资机构指企业主营业务为投资类且控股股东不为建筑承包商的企业，例如宁波市市政公用投资有限公司、浙江中大集团有限公司等。

2017年的23个,增长了100%,但非银行金融机构的整体成交项目数量仍然较低,而银行则有87%的下降,仅有2个成交项目。

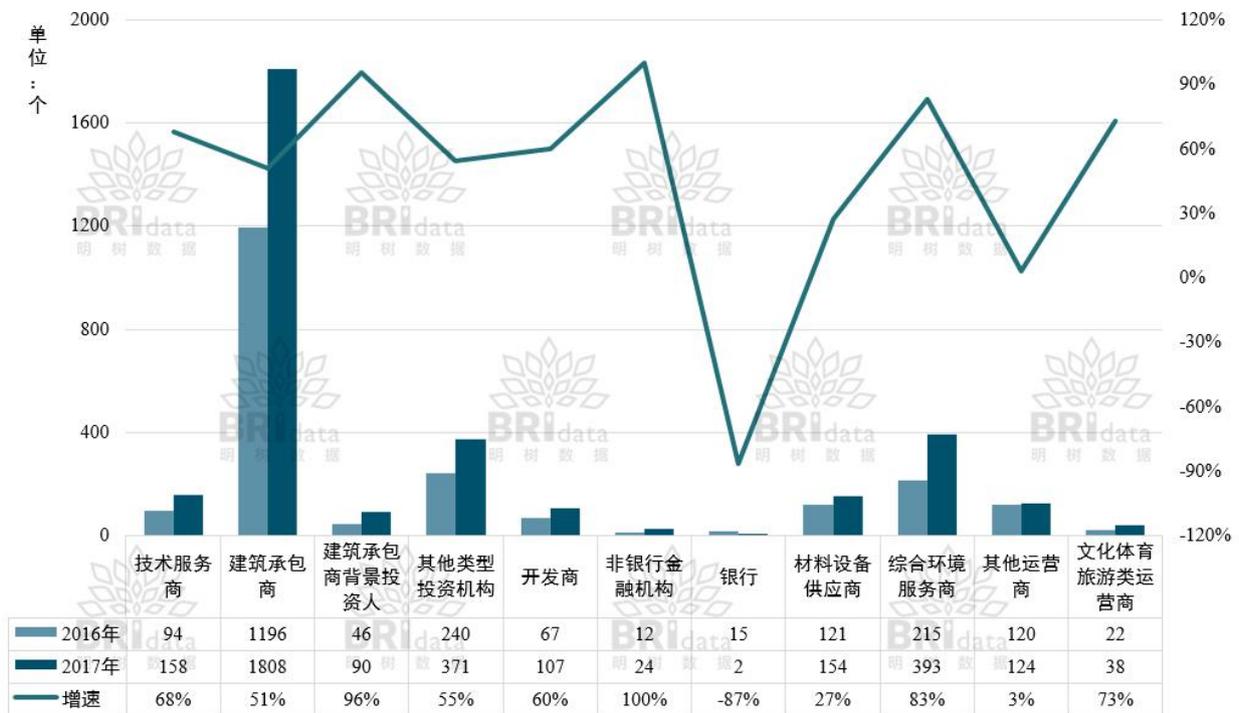


图 1-16 2016 年和 2017 年各类型社会资本中标项目数量分布图

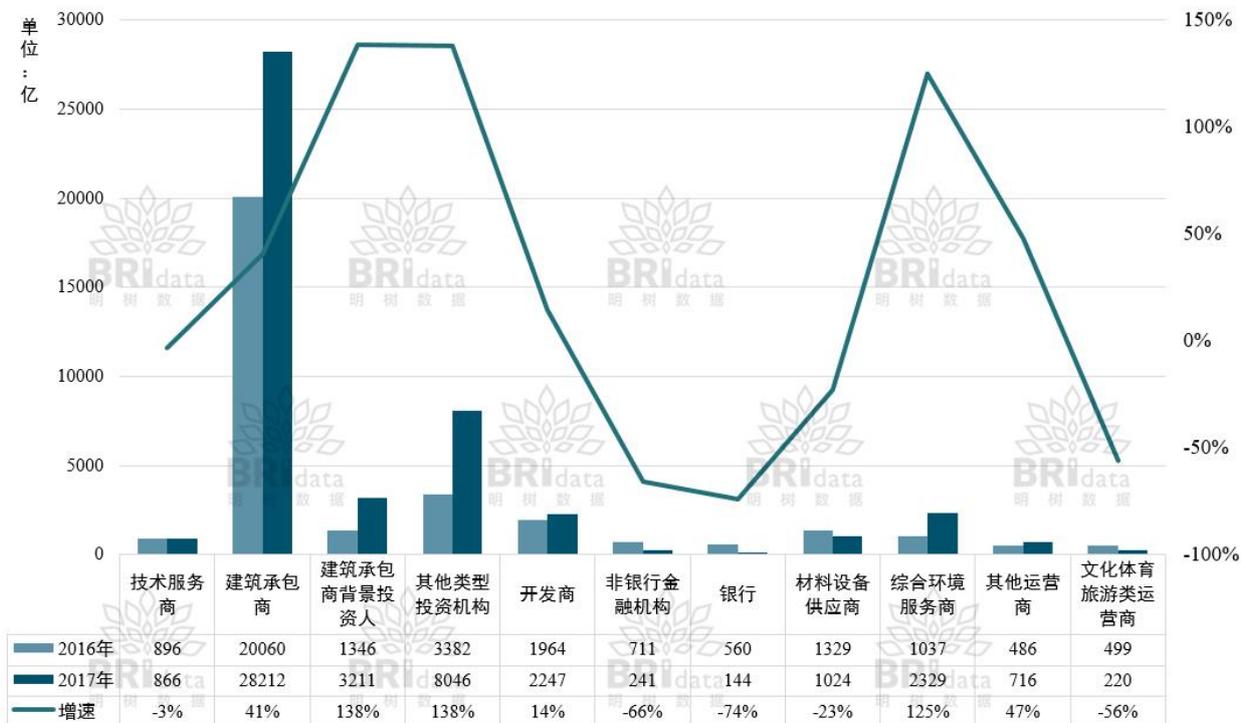


图 1-17 2016 年和 2017 年各类型社会资本中标项目规模分布图

## 2 不同性质社会资本中标情况分析

2017年国有企业仍是中标社会资本的主力军，中标项目规模占总成交规模的77.1%。民营企业中标项目数量为1435个，占总成交数量的43.8%，但民企中标项目平均单体投资额小于国有企业。

**2017年国有企业仍是中标社会资本的主力军**，中标项目规模达到3.6万亿，占总成交项目规模的77.1%，项目数量超过1800个，占总成交项目数量的55.8%。民营企业作为PPP市场的重要参与方，共成交PPP项目1435个，约1.1万亿，规模和数量占比分别为22.6%和43.8%，而外资企业成交项目规模和数量较少。

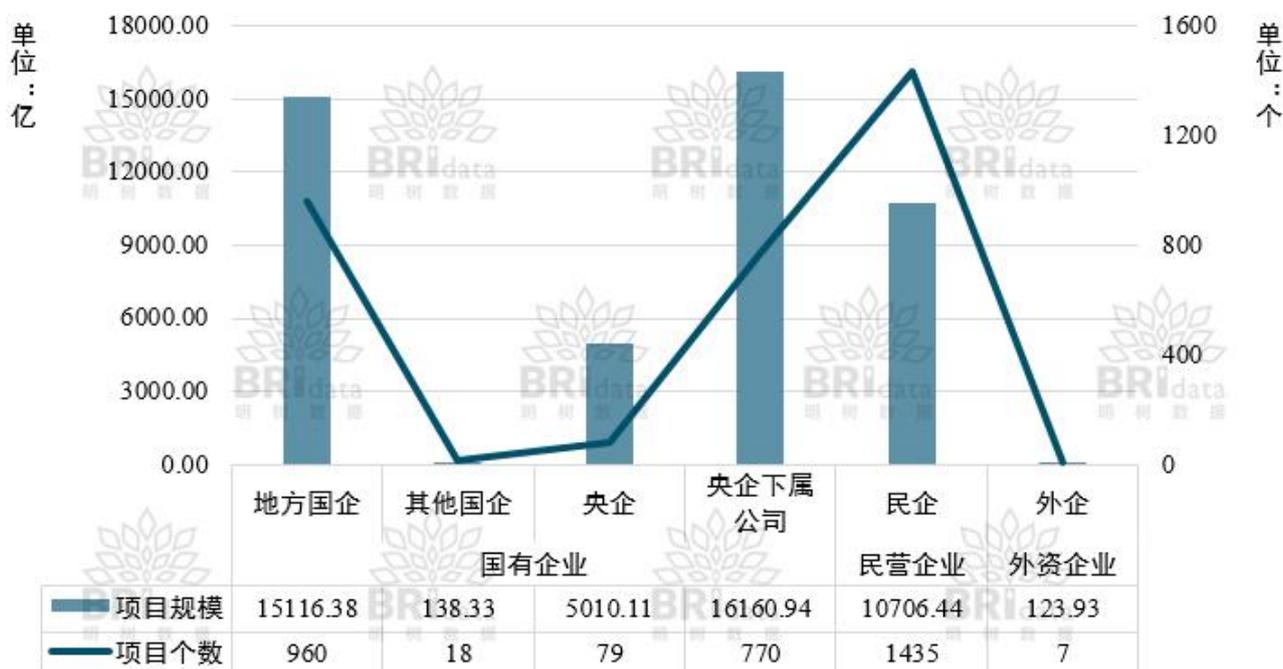


图 1-18 2017 年中标社会资本性质分布图

**从年度成交项目规模来看，不同性质的社会资本在 2017 年中标的项目规模均比 2016 年有不同幅度的增长。**其中外资企业 2017 年成交项目规模的增幅最大，但其整体成交规模仍然偏小，其次地方国企在 2017 年成交项目规模共 1.5 万亿，较 2016 年增长了 2.2 倍。

**从年度成交项目数量来看，地方国企成交数量几乎翻倍，增速 96%。**2017 年央企中标的项目数量，相较于 2016 年有小幅度的下降。

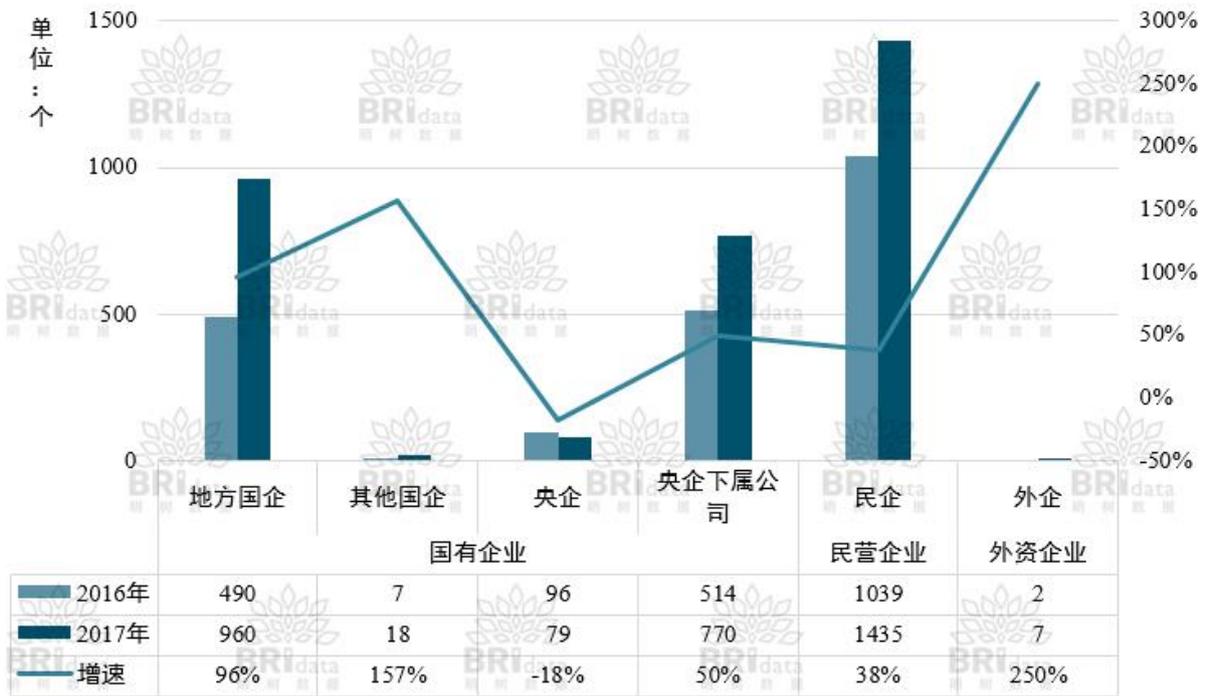


图 1-19 2016 年和 2017 年各性质社会资本中标项目数量分布图

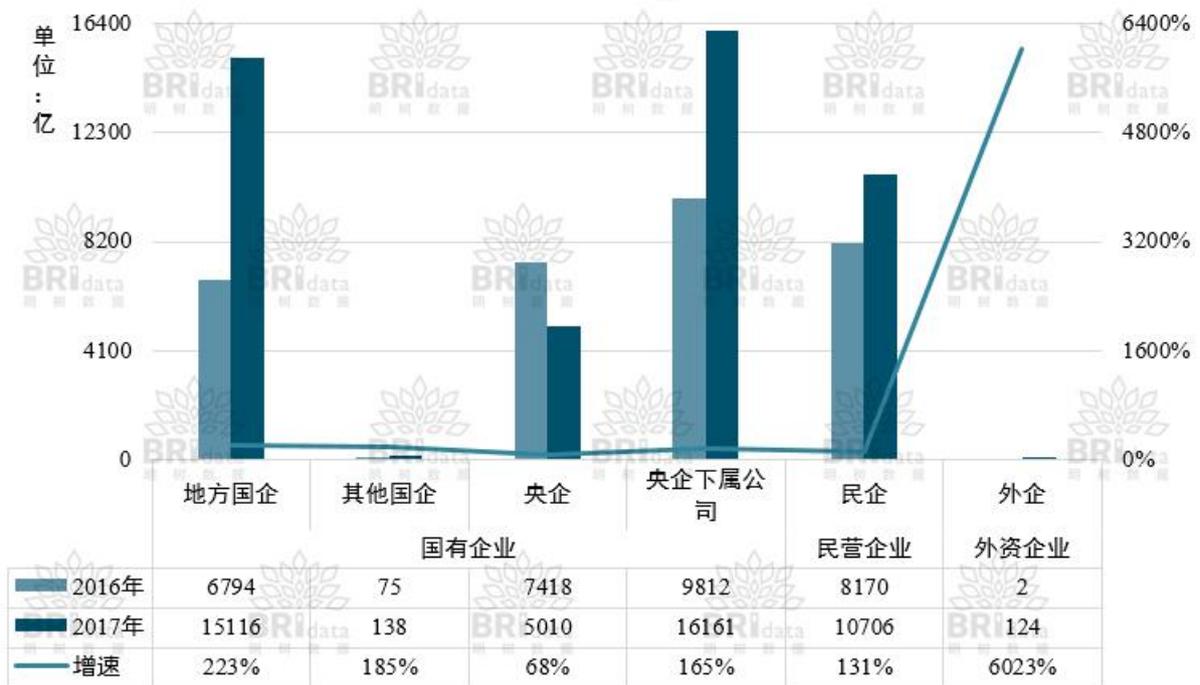


图 1-20 2016 年和 2017 年各性质社会资本中标项目规模分布图

## （五）项目要素分析

### 1 项目公司成立情况分析

成立项目公司的项目个数占已成交项目总数的 56.75%，截至 2017 年底，已成立的 PPP 项目公司平均成立历时 79.8 天。

项目公司成立比例较高的地区有上海、西藏、海南、吉林、宁夏、重庆、黑龙江、四川和北京等，均超过了 65%。各区域项目公司成立历时最短的地区为青海省，历时最长的地区为上海市。PPP 项目成立项目公司比例最高的为科技类型项目，各行业项目公司成立历时最短的为能源类项目。

政府直接或间接参股的项目公司共有 2504 个，占比为 72%，但一般来说政府参股比例较少。

#### 1.1 整体分析

项目公司的成立可以看做 PPP 项目正式进入执行阶段的一个里程碑。截至 2017 年底，共有 3478 个，合计 5.59 万亿的项目已成立项目公司，**成立项目公司的项目个数占已成交项目总数的 56.75%**。

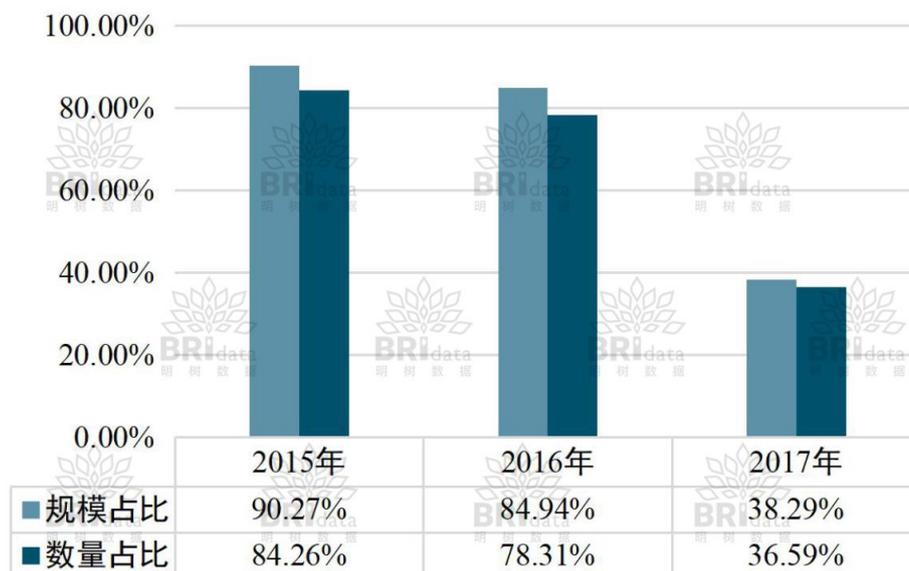


图 1-21 历年 PPP 项目公司成立情况分布图

**截至 2017 年底，已成立的 PPP 项目公司平均成立历时 79.8 天。**从成立历时分布情况来看，项目公司成立需要的时间主要集中在 10-130 天之间，主要分布情况如图 1-22 所示。

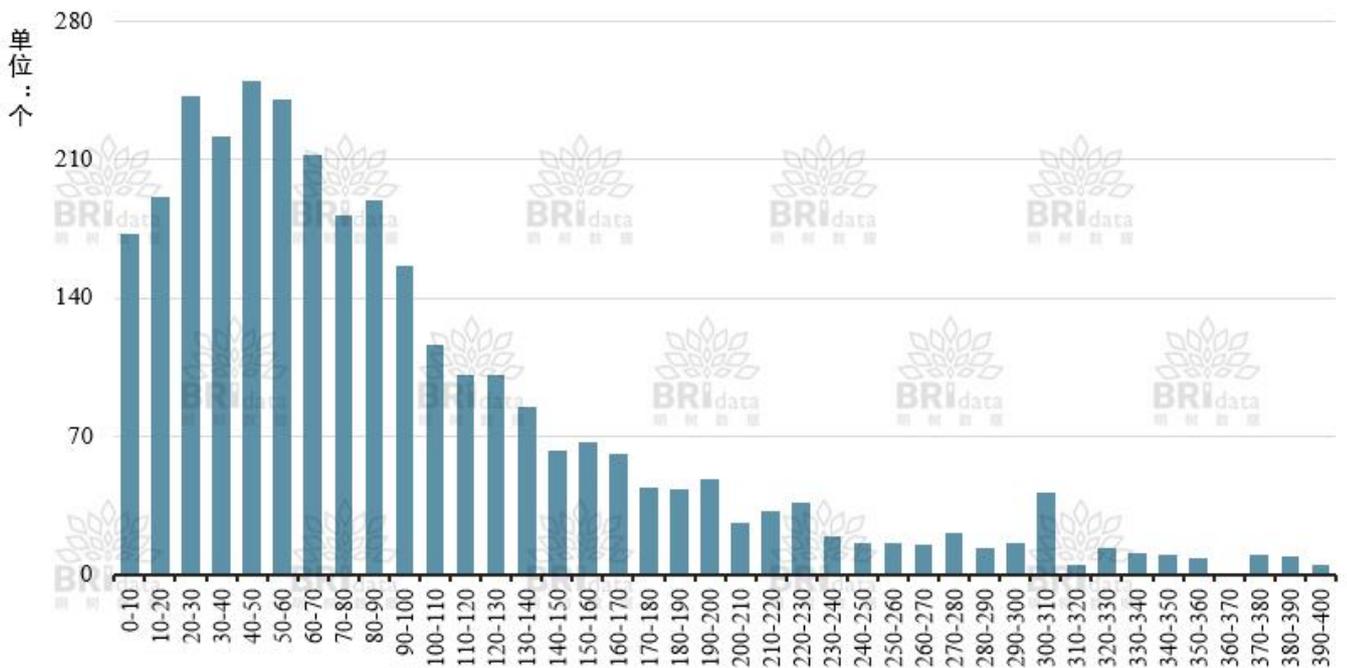


图 1-22 PPP 项目公司成立历时情况分布图

## 1.2 区域分析

PPP 项目成立项目公司比例最高的地区为上海市。由于上海市和西藏地区成交项目数量较少（均小于 10 个），故虽成立项目公司的比例较高，但不具有代表性。除去这两个地区后，项目公司成立比例较高的地区还有海南、吉林、宁夏、重庆、黑龙江、四川和北京等地区，均超过了 65%。各区域项目公司成立历时最短的地区为青海省，平均历时 52 天，历时最长的地区为上海市，平均历时 144 天。

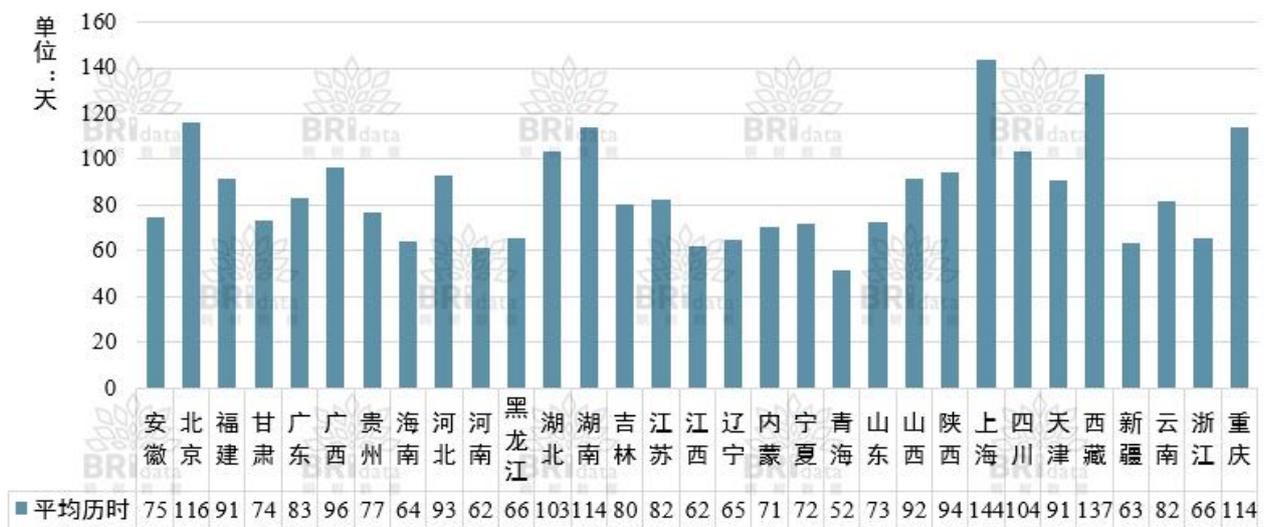


图 1-23 各区域 PPP 项目公司成立历时情况分布图

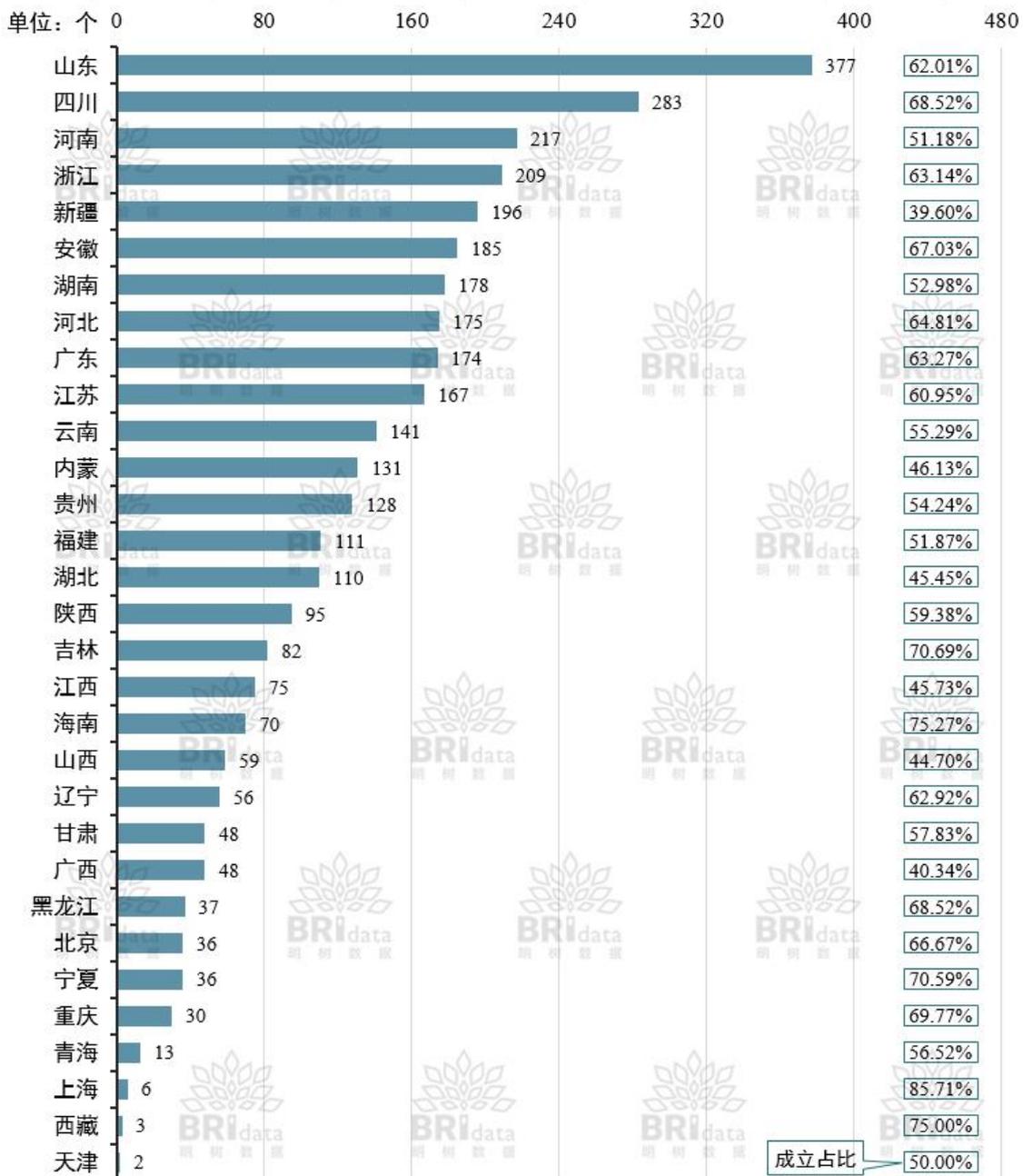


图 1-24 各区域 PPP 项目成立项目公司情况分布图

### 1.3 行业分析

PPP 项目成立项目公司比例最高的为科技类型项目，比例为 71.17%。项目公司成立比例较高的项目类型还有养老类、水利建设类和能源类，比例均超过了 60%。各行业项目公司成立历时最短的为能源类项目，平均历时 29 天。

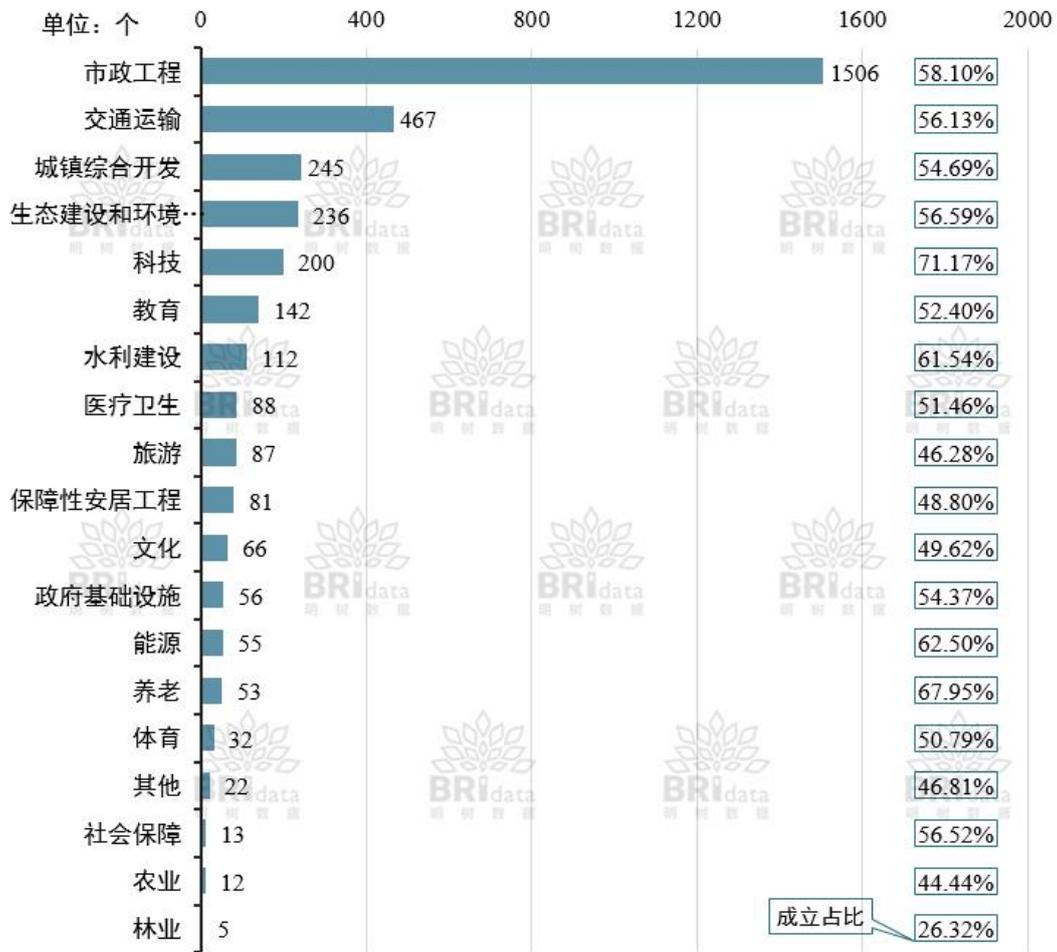


图 1-25 各行业 PPP 项目成立项目公司情况分布图

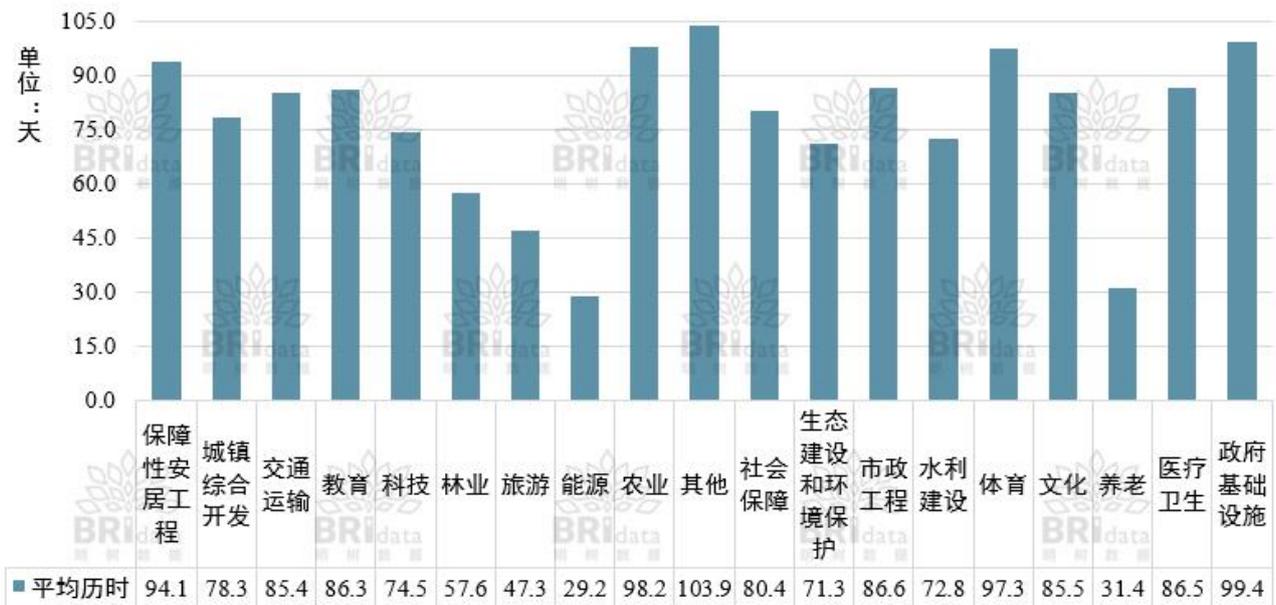


图 1-26 各行业 PPP 项目公司成立历时情况分布图

## 1.4 政府参股分析

在所有已经成立的 3478 个 PPP 项目公司中，政府直接或间接参股的项目公司共有 2504 个，占比为 72%。大多数 PPP 项目公司均有政府参股，但一般来说政府参股比例较少，大多数占比为 1%、5% 或 10%。

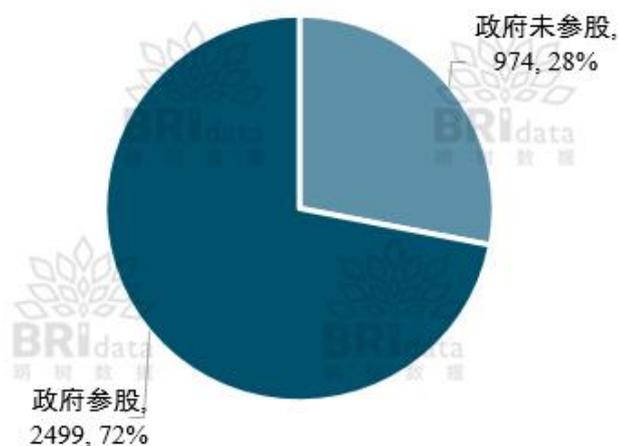


图 1-27 PPP 项目公司政府参股情况分布图

## 2 回报机制分析

2017 年成交的 PPP 项目仍以政府付费或可行性缺口补助为主要的付费方式，需要政府承担全部或部分付费压力。

多数行业以政府付费和可行性缺口补助回报机制的占比最高，但社会保障类和养老类重运营的项目则基本没有运用政府付费模式。

### 2.1 整体分析

除去回报机制未知的项目后，成交的项目中回报机制为可行性缺口补助类型的项目成交规模最大，占比为 52%，其次为政府付费类项目，占比为 36%。从数量看，政府付费类项目占比排在首位，其次是可行性缺口补助项目。2017 年成交的 PPP 项目仍以政府付费或可行性缺口补助为主要的付费方式，需要政府承担全部或部分付费压力。

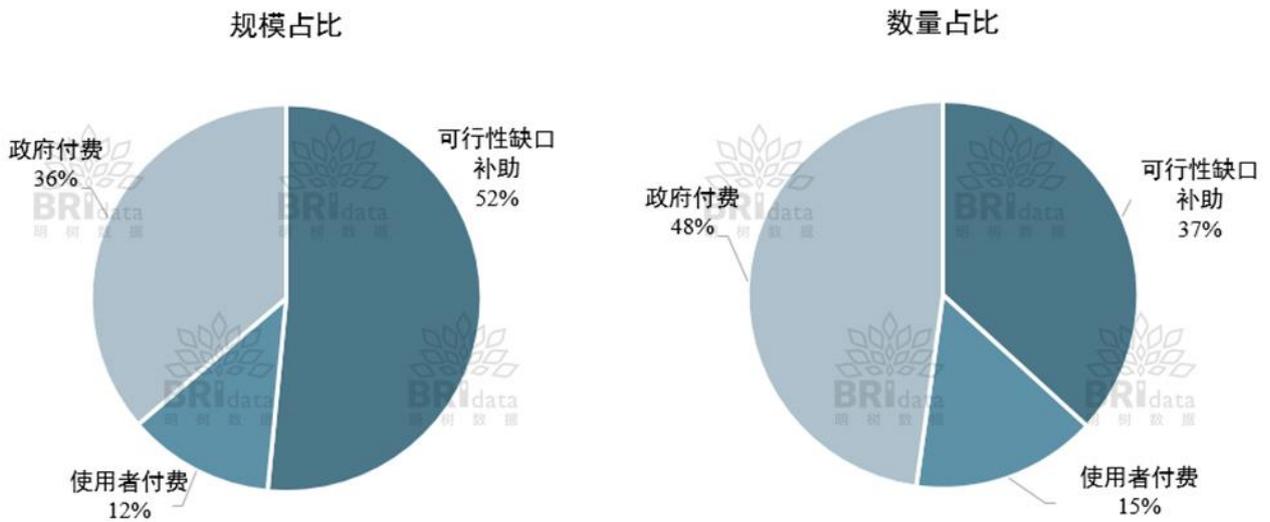


图 1-28 PPP 成交项目回报机制分布图

## 2.2 行业分析

从不同行业回报机制的分布情况来看，多数行业以政府付费和可行性缺口补助回报机制的占比最高。社会保障类和养老类重运营的项目则基本没有运用政府付费模式，大多为使用者付费和可行性缺口补助。旅游、能源和农业类型的项目中，使用者付费模式的占比也较高。

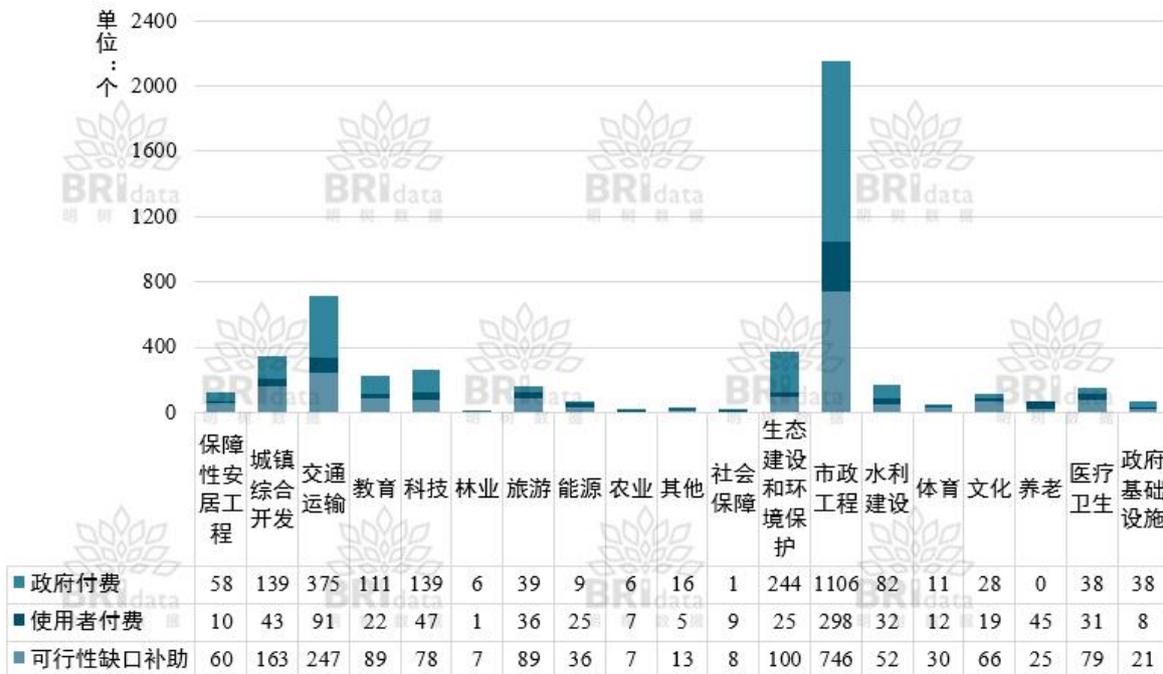


图 1-29 不同行业 PPP 项目回报机制分布图

### 3 竞争指标分析

PPP 成交项目年度平均回报率整体呈下降趋势，回报率降幅最大的为农业类项目，回报率提升最多的为能源类项目。

2017 年不同合作期限、不同规模的 PPP 项目平均回报率及建安下浮率，除 10 亿到 30 亿 PPP 项目建安下浮率相较 2016 年上涨外，其余均有不同程度的下降，其中下降幅度最大的为 10 年以下、投资规模 5 亿到 10 亿的 PPP 项目。

#### 3.1 投资回报率分析

##### 1) 整体 PPP 项目回报率分析

PPP 成交项目年度平均回报率整体呈下降趋势，2017 年成交项目平均回报率为 6.44%，较 2016 年平均回报 6.62%下降了约 0.2 个百分点，下降幅度为 2.72%。



图 1-30 PPP 成交项目年度平均回报率分布图

##### 2) 不同行业 PPP 项目回报率分析

2016 年到 2017 年间，多个行业的 PPP 项目回报率均有所下降，**回报率降幅最大的为农业类项目**，从 2016 年平均回报率 8%到 2017 年平均回报率 6.9%，下降了 14.2%。但能源类、林业类、城镇综合开发类、水利建设类、旅游类和科技类的 PPP 项目回报率有一定的提升，**回报率提升最多的为能源类项目**，2017 年平均回报率为 6.5%，较 2016 年上升了 47.2%。

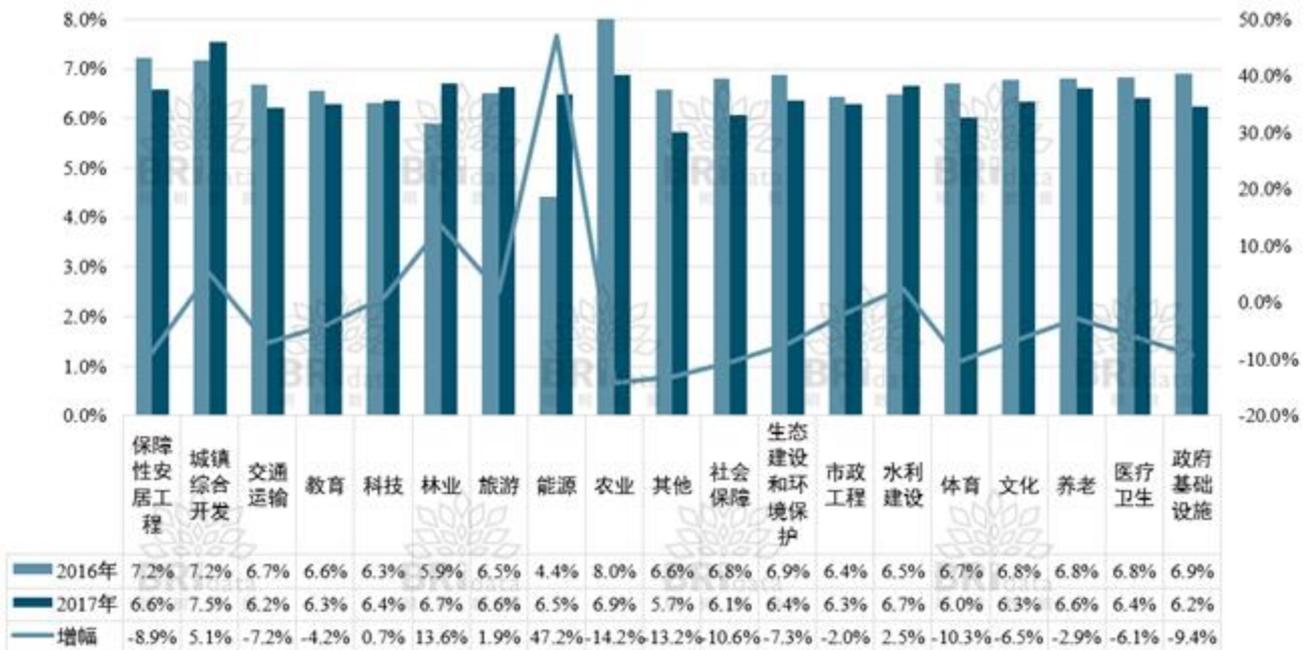


图 1-31 2016 年至 2017 年不同行业 PPP 项目回报率分布图

### 3) 不同合作期限 PPP 项目回报率分析

2017 年不同合作期限的 PPP 项目平均回报率，相较 2016 年均有一定程度的下降，其中下降幅度最大的为 10 年以下的较短期项目，2016 年平均回报率为 6.93%，2017 年平均回报下降到 6.30%。

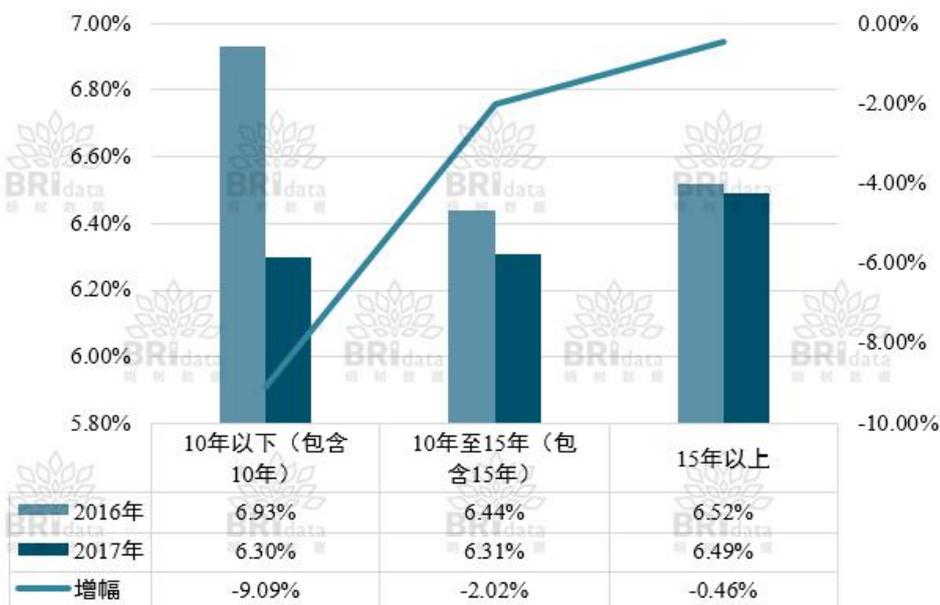


图 1-32 2016 年至 2017 年不同合作期限 PPP 项目回报率分布图

#### 4) 不同规模 PPP 项目回报率分析

除了 30 亿以上的大规模项目，2017 年平均回报率较 2016 年上升 3.29%，其余规模的 PPP 项目回报率均在 2017 年有所下降，5 亿至 10 亿项目的回报率下降幅度最大，降幅达 9.06%。

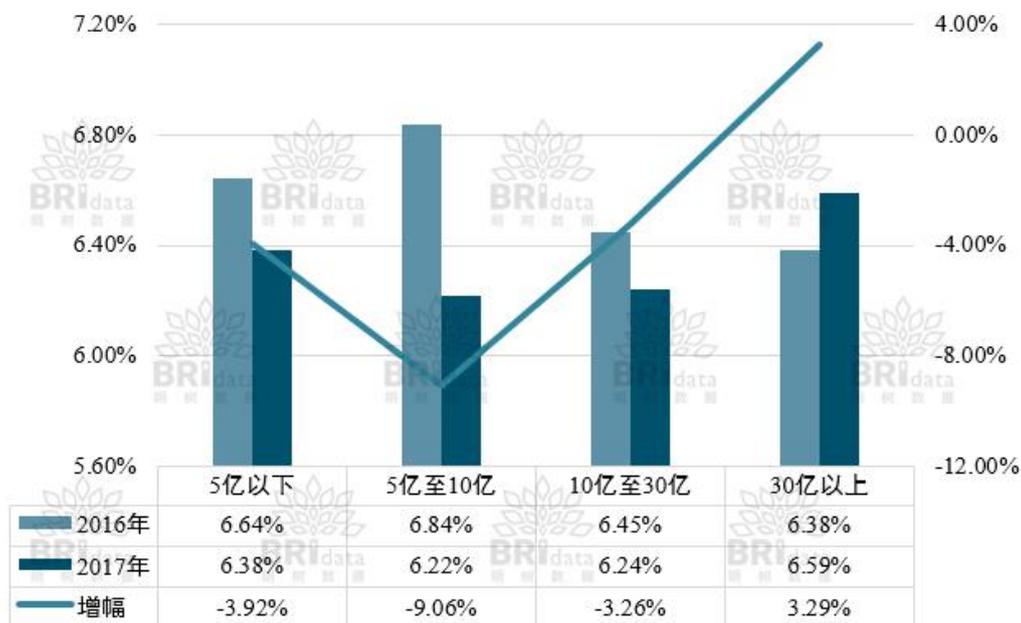


图 1-33 2016 年至 2017 年不同规模 PPP 项目回报率分布图

### 3.2 建安下浮率分析

#### 1) 整体建安下浮率分析

建安下浮率与项目回报率一样，能直接反应出中标社会资本在项目中的盈利情况。2017 年成交项目平均建安工程下浮率为 5.12%，比 2015 年的 4.25% 有所提升，但较 2016 年的 5.74% 有一定幅度下降。

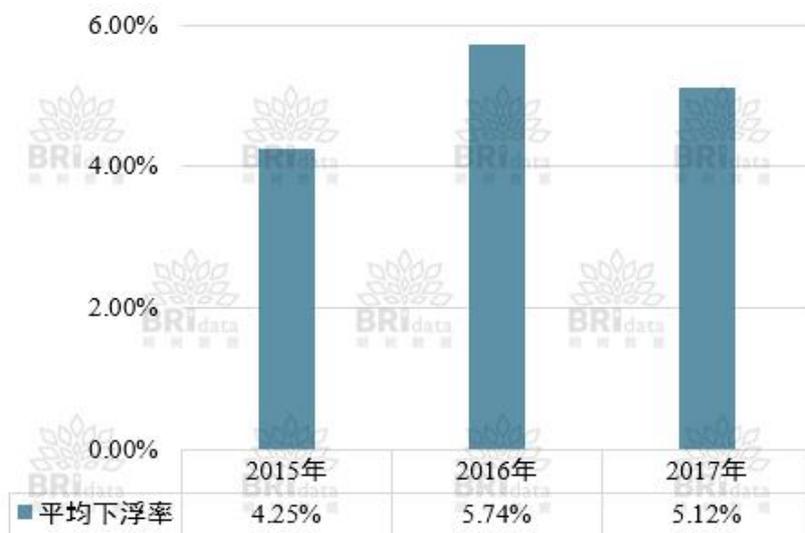


图 1-34 历年成交 PPP 项目建安下浮率分布图

### 2) 不同行业 PPP 项目建安下浮率分析

半数行业的项目建安下浮率有所下降，其中下降幅度最大的为保障性安居工程类项目，2016 年平均建安下浮率为 9.35%，2017 年平均建安工程下浮率仅为 4.8%。下降幅度较大的行业类型还有：医疗卫生类、政府基础设施类型和其他类。林业类、能源类和农业类的项目在 2016 年的平均建安下浮率不详，故在此处记为 0，其余行业类型项目的建安下浮率均有所上升。

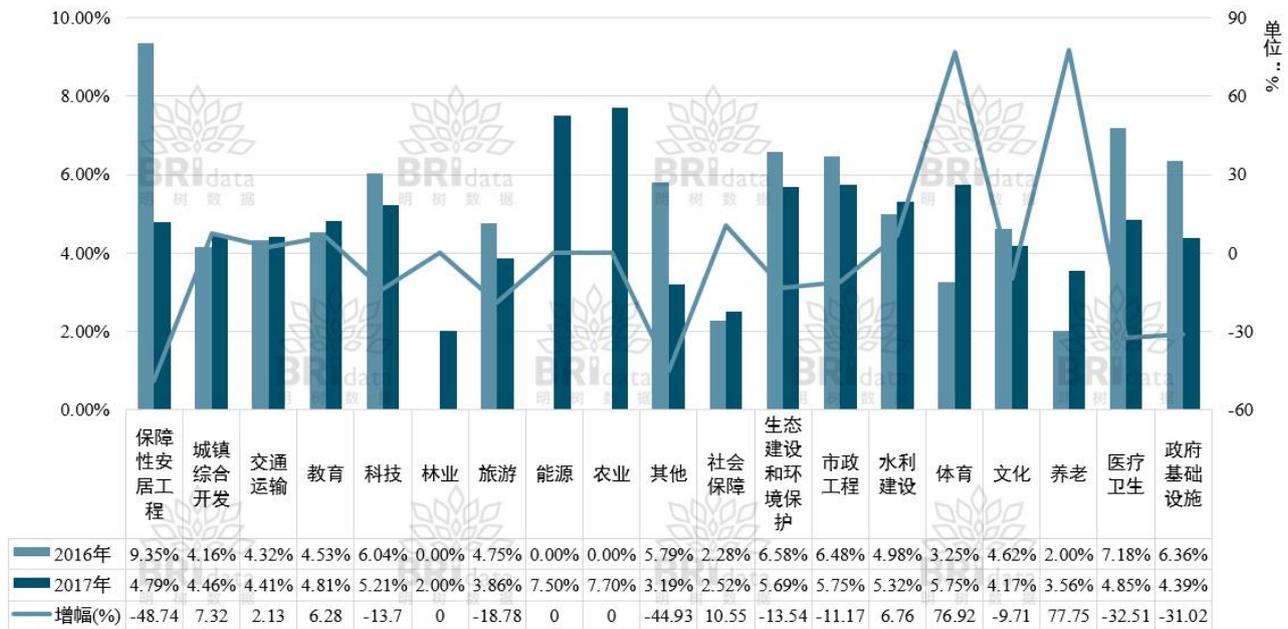


图 1-35 2016 年至 2017 年不同行业 PPP 项目建安下浮率分布图

### 3) 不同合作期限 PPP 项目建安下浮率分析

2017 年不同合作期限项目的建安下浮率，相比 2016 年均有一定程度的下降，其中下降幅度最大的为 10 年以下的较短期限项目，2016 年平均建安下浮率为 5.41%，2017 年平均建安下浮率下降到 4.23%。

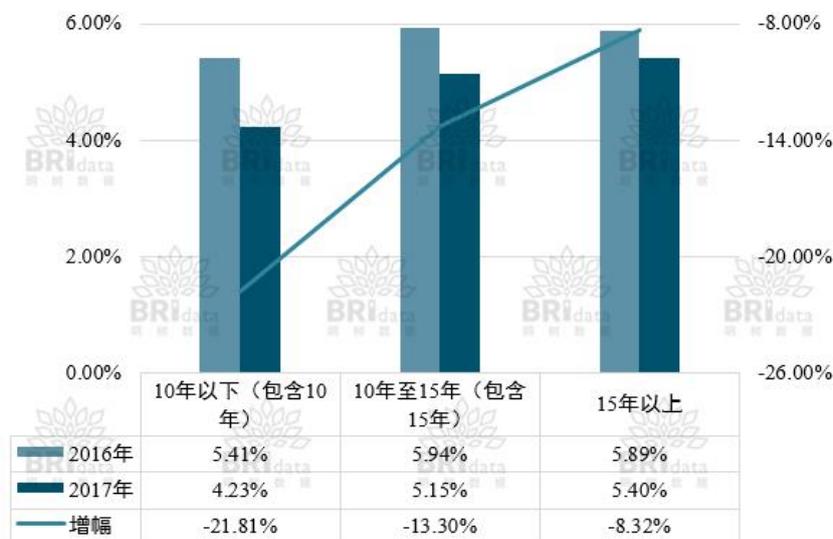


图 1-36 2016 年至 2017 年不同合作期限项目建安下浮率分布图

#### 4) 不同规模 PPP 项目建安下浮率分析

除了 10 亿至 30 亿的较大规模 PPP 项目 2017 年平均建安下浮率较 2016 年上升 13.87%，其余规模的 PPP 项目建安下浮率在 2017 年，均相较于 2016 年有所下降，其中 5 亿至 10 亿的项目下降幅度最大，降幅为 26.41%。

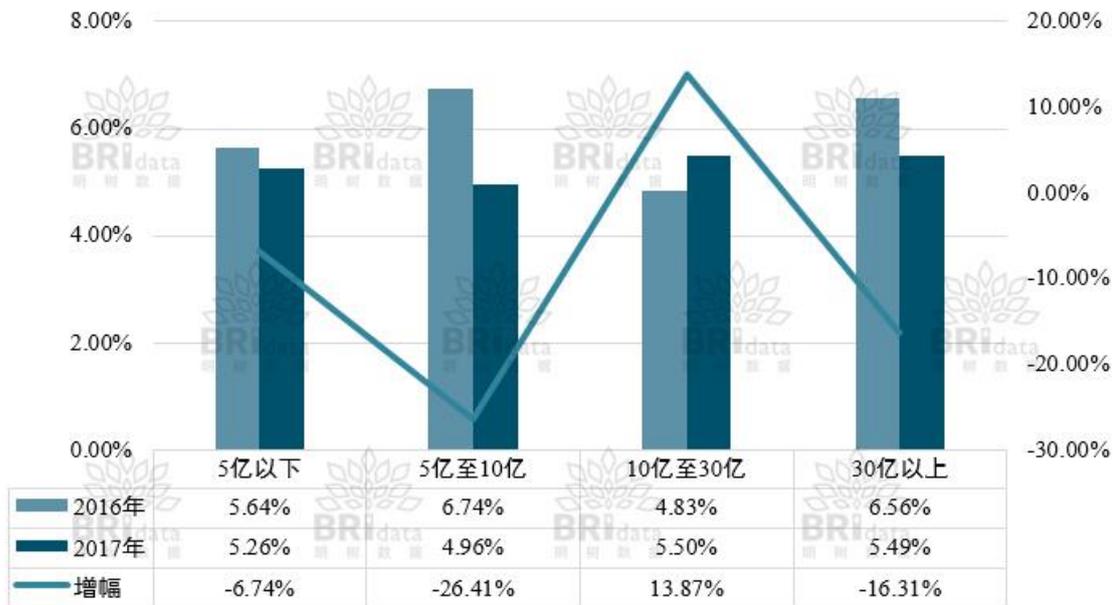


图 1-37 2016 年至 2017 年不同规模 PPP 项目建安下浮率分布图

## II.明树榜单<sup>4</sup>

### 1 2017 年十大社会资本投资人

表 2-1 2017 年十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模（亿）	2016 年企业排名
1	华夏幸福基业股份有限公司	1503.94	2
2	中国建筑股份有限公司	1397.66	1
3	云南省交通投资建设集团有限公司	1284.97	13
4	中国中铁股份有限公司	1101.22	3
5	中国交通建设股份有限公司	1072.44	4
6	中国葛洲坝集团股份有限公司	959.23	6
7	中国铁建股份有限公司	901.39	5
8	中建方程投资发展有限公司	897.63	—
9	中建三局集团有限公司	840.91	23
10	河南省收费还贷高速公路管理有限公司	734.30	24

<sup>4</sup> 本报告的榜单排名：

（1）项目规模以明树数据库中该企业在 2017 年独立中标或作为联合体牵头方中标的 PPP 项目规模为准，非联合体牵头方中标的 PPP 项目未列入统计范围；

（2）榜单排名以实际中标企业名称进行统计，未考虑集团公司合并报表等因素；

（3）表中“—”代表该企业在 2016 年无相应的 PPP 项目中标经历；

（4）明树数据团队自 2014 年来持续追踪 PPP 项目信息，PPP 交易数据来自于项目成交公示信息。如有疑问，欢迎联系明树数据（contacts@bridata.com）进行核实。

## 2 2017 年不同所有权背景十大社会投资人

2-2 2017 年十大国有企业投资人

排名	企业名称	总中标规模（亿）	2016 年企业排名
1	中国建筑股份有限公司	1397.66	1
2	云南省交通投资建设集团有限公司	1284.97	12
3	中国中铁股份有限公司	1101.22	2
4	中国交通建设股份有限公司	1072.44	3
5	中国葛洲坝集团股份有限公司	959.23	5
6	中国铁建股份有限公司	901.39	4
7	中建方程投资发展有限公司	897.63	—
8	中建三局集团有限公司	840.91	19
9	河南省收费还贷高速公路管理有限公司	734.30	20
10	中国建筑第五工程局有限公司	627.85	39

表 2-3 2017 年十大民营企业投资人

排名	企业名称	总中标规模（亿）	2016 年企业排名
1	华夏幸福基业股份有限公司	1503.94	1
2	北京东方园林环境股份有限公司	477.74	3
3	浙江复星商业发展有限公司	412.00	—
4	北京碧水源科技股份有限公司	363.17	8
5	内蒙古蒙草生态环境（集团）股份有限公司	330.14	36
6	龙元建设集团股份有限公司	320.78	4
7	深圳市铁汉生态环境股份有限公司	216.16	7
8	杭州金诚新城镇投资集团有限公司	193.18	282
9	中轨投资控股有限公司	180.00	—
10	江苏中南建筑产业集团有限责任公司	155.31	16

### 3 2017 年重点行业十大社会投资人

表 2-4 2017 年交通运输类 PPP 项目十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模 ( 亿 )	2016 年企业排名
1	云南省交通投资建设集团有限公司	1284.97	6
2	中国交通建设股份有限公司	839.34	1
3	河南省收费还贷高速公路管理有限公司	734.30	10
4	中国建筑股份有限公司	693.36	2
5	中国中铁股份有限公司	642.52	4
6	中国铁建股份有限公司	632.86	3
7	中国葛洲坝集团股份有限公司	516.06	12
8	云南省建设投资控股集团有限公司	448.66	102
9	河南交通投资集团有限公司	433.96	—
10	浙江复星商业发展有限公司	412.00	—

表 2-5 2017 年市政工程类 PPP 项目十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模 ( 亿 )	2016 年企业排名
1	中国建筑股份有限公司	503.64	1
2	中国中铁股份有限公司	432.83	2
3	中建三局集团有限公司	340.94	12
4	中国中车集团公司	256.29	5
5	长春市城市发展投资控股 ( 集团 ) 有限公司	251.30	—
6	中国铁建股份有限公司	249.87	3
7	中建方程投资发展有限公司	245.06	—
8	中国交通建设股份有限公司	233.10	8
9	北控水务 ( 中国 ) 投资有限公司	201.16	20
10	中国十九冶集团有限公司	197.65	66

表 2-6 2017 年城镇综合开发类 PPP 项目十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模 ( 亿 )	2016 年企业排名
1	华夏幸福基业股份有限公司	1503.94	1
2	中信建设有限责任公司	490.62	—
3	龙翔投资控股集团有限公司	350.00	—
4	中建方程投资发展有限公司	348.24	—
5	杭州金诚新城镇投资集团有限公司	193.18	86
6	中建三局集团有限公司	188.86	83
7	中建国际投资 ( 中国 ) 有限公司	163.94	17
8	江苏省建筑工程集团有限公司	160.52	—
9	荣盛兴城投资有限责任公司	136.74	—
10	中国建筑一局 ( 集团 ) 有限公司	126.00	—

## 4 2017 年单体项目投资规模排名

表 2-7 2017 年单体项目投资规模排名

排名	项目名称	项目规模 ( 亿 )
1	乌鲁木齐至尉犁等公路项目政府和社会资本合作 ( PPP ) 项目	708.00
2	四川省资阳市临空经济区管理委员会天府国际机场资阳临空经济区产业新城 PPP 项目	490.62
3	武汉国家航天产业基地建设 PPP 项目	452.07
4	杭绍台铁路 PPP 项目	412.00
5	长春新区城乡建设和管理委员会长春新区新型城镇化建设项目( 一期 )PPP	350.00
6	云南省墨江至临沧公路 PPP 项目	313.04
7	新疆伊犁哈萨克自治州直属 G577 精河至伊宁县公路工程、G577 特克斯至昭苏段公路改建工程等经营性公路 PPP 项目包	275.50
8	长春市百里伊通河水系生态治理工程 PPP 项目(政府和社会资本合作)	268.99
9	田林至西林 ( 滇桂界 ) 公路工程 PPP 项目	260.60
10	长春市旧城改造 PPP 项目	251.30

## 5 2017 年重点行业十大项目统计

表 2-8 交通运输类 2017 年十大项目

排名	项目名称	地区	规模 ( 亿 )
1	乌鲁木齐至尉犁等公路项目政府和社会资本合作 ( PPP ) 项目	新疆维吾尔自治区	708.00
2	杭绍台铁路 PPP 项目	浙江省	412.00
3	云南省墨江至临沧公路 PPP 项目	云南省	313.04
4	新疆伊犁哈萨克自治州直属 G577 精河至伊宁县公路工程、G577 特克斯至昭苏段公路改建工程等经营性公路 PPP 项目包	新疆维吾尔自治区	275.50
5	田林至西林 ( 滇桂界 ) 公路工程 PPP 项目	广西壮族自治区	260.60
6	陕西省延长至黄龙、宁陕至石泉高速公路 PPP 项目	陕西省	248.55
7	云南省临沧市临翔至孟定清水河高速公路建设项目	云南省	245.63
8	连霍二广高速联络线、滹池至浙川高速公路滹池至栾川段 PPP 投资人项目	河南省	237.45
9	G4012 溧阳至宁德高速黄山至千岛湖段、G42S 上海至武汉高速无为至岳西段、G3W 德州至上饶高速合肥至枞阳段社会投资人 ( 1 标段 )	安徽省	228.93
10	陕西省旬邑至凤翔、韩城至黄龙高速公路 PPP 项目	陕西省	223.67

表 2-9 市政工程类 2017 年十大项目

排名	项目名称	地区	规模 ( 亿 )
1	长春市旧城改造 PPP 项目	吉林省	251.30
2	乌鲁木齐市老城区改造提升建设工程 ( B 项目包 ) PPP 项目 B1 包	新疆维吾尔自治区	245.06
3	浙江省台州市域铁路 S1 线一期工程 PPP 项目	浙江省	228.00
4	成都轨道交通 9 号线一期工程 PPP 项目	四川省	199.78
5	成都轨道交通 17 号线一期工程 PPP 项目	四川省	171.51
6	湖北省武汉市轨道交通 8 号线一期工程	湖北省	135.84
7	湖北省葛店经济技术开发区葛店基础设施 PPP 项目	湖北省	135.54
8	牛田洋快速通道和金沙西路西延打包 PPP 项目	广东省	131.16
9	西安幸福林带建设工程 PPP 项目	陕西省	122.03
10	贵州双龙航空港经济区市政基础设施及土地整理 PPP 项目	贵州省	111.87

表 2-10 城镇综合开发类 2017 年十大项目

排名	项目名称	地区	规模 ( 亿 )
1	四川省资阳市临空经济区管理委员会天府国际机场资阳临空经济区产业新城 PPP 项目	四川省	490.62
2	武汉国家航天产业基地建设 PPP 项目	湖北省	452.07
3	长春新区城乡建设和管理委员会长春新区新型城镇化建设项目 ( 一期 ) PPP	吉林省	350.00
4	六安经济技术开发区产业新城 PPP 项目	安徽省	197.60
5	张家界天门仙境小镇 PPP 项目	湖南省	193.18
6	团风县产业新城 PPP 项目	湖北省	190.00
7	新郑产业新城 PPP 项目	河南省	185.52
8	南京求雨山文化创意产业园 PPP 项目	江苏省	160.52
9	陕西省西安市未央区徐家湾地区综合改造项目	陕西省	148.27
10	长丰产业新城 PPP 项目	安徽省	146.93

# III.明树分析

## 一、年度政策分析

### (一) 2017 PPP 国家层面政策概述

2017 年国务院继续在多个领域推广 PPP 模式应用,在不同领域的“十三五”规划中均鼓励社会资本参与,引导社会资本投入,拓宽 PPP 模式适用领域,细化已有领域的适用行业,并积极推进运用 PPP 模式盘活基础设施存量资产。多部门继续推动 PPP 项目融资方式创新,发改委、财政部相继鼓励支持 PPP 项目企业及相关中介机构依法积极开展 PPP 项目资产证券化业务;保监会支持保险资金投资符合要求的政府和社会资本合作项目;财政部鼓励地方试点发展项目收益专项债券,优先选择土地储备、政府收费公路两个领域试点发行。

财税部门积极配合国家宏观经济调整与发展的需要,深化经济体制改革,进一步规范增值税管理,简并增值税税率,下调社保缴费率。发改委全面深化价格机制改革,完善政府和社会资本合作(PPP)项目价格调整机制,进一步加强垄断行业价格监管。财政部进一步规范中央专项资金管理,完善国有资本经营预算管理制度、投资管理制度。

2017 年以来,中央高规格会议多次强调“防范化解系统性金融风险”。一行三会等监管机构持续出台文件,监管趋严,推动金融杠杆持续去化,改善资金“脱实向虚”态势。4 月起,财政部强化地方债务管理,出台政策规范地方政府融资管理,“堵后门、开前门”,全面组织开展地方政府融资担保清理整改工作,加强融资平台公司融资管理,严格规范政府购买服务预算管理、列举政府购买服务的负面清单、严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资。

2017 年 7 月,国务院发布 PPP 条例征求意见稿,引起巨大反响。征求意见稿规定由国务院建立 PPP 项目工作协调机制,规定各职能部门及地方政府的监管范围,为 PPP 项目的开展奠定了良好的基础。从社会反馈情况看,大幅度修订在所难免,短期内 PPP 法律的出台尚需时日,暂时无法解决目前政出多门的现象。从法律效力角度看,目前的 PPP 条例即使获得通过,也仅仅属于行政法规,位阶较低,无法彻底解决现实中 PPP 操作遇到的法律冲突问题。

2017 年 9 月,国务院进一步激发民间有效投资活力,促进经济持续健康发展,鼓励民间资本参与 PPP 项目。11 月,国资委发布 192 号文要求央企加强参与 PPP 的风险管控,约束央企在本轮 PPP 热潮中过热投资、非规范投资行为,强调防风险、控负债。发改委发布“民十条”鼓励民间资本参与 PPP 项目,从政策层面创造民间资本参与 PPP 项目的良好环境,鼓励民营企业运用 PPP 模式盘活存量资产。

2017 年 11 月,财政部发布 92 号文,以 PPP 综合信息平台项目库管理为抓手,进一步规范 PPP 项目运作,推动 PPP 回归创新公共服务供给机制的本源,促进 PPP 事业可持续发展。

总体来看,2017 年是 PPP 理性规范之年,是监管深化的一年,党中央、国务院要求将防风险放在突出

重要位置。整顿 PPP 市场的“乱象”，引领中国 PPP 项目由量到质的转变是本年度政策的着力点。尽管国务院将 PPP 立法提上日程，但是政府和社会资本平等合作的法律环境尚未完全建立。进一步强化监管、提质增效、完善法律环境等，将是 2018 年 PPP 政策推进的重要方向。

## （二）年度热点政策分析

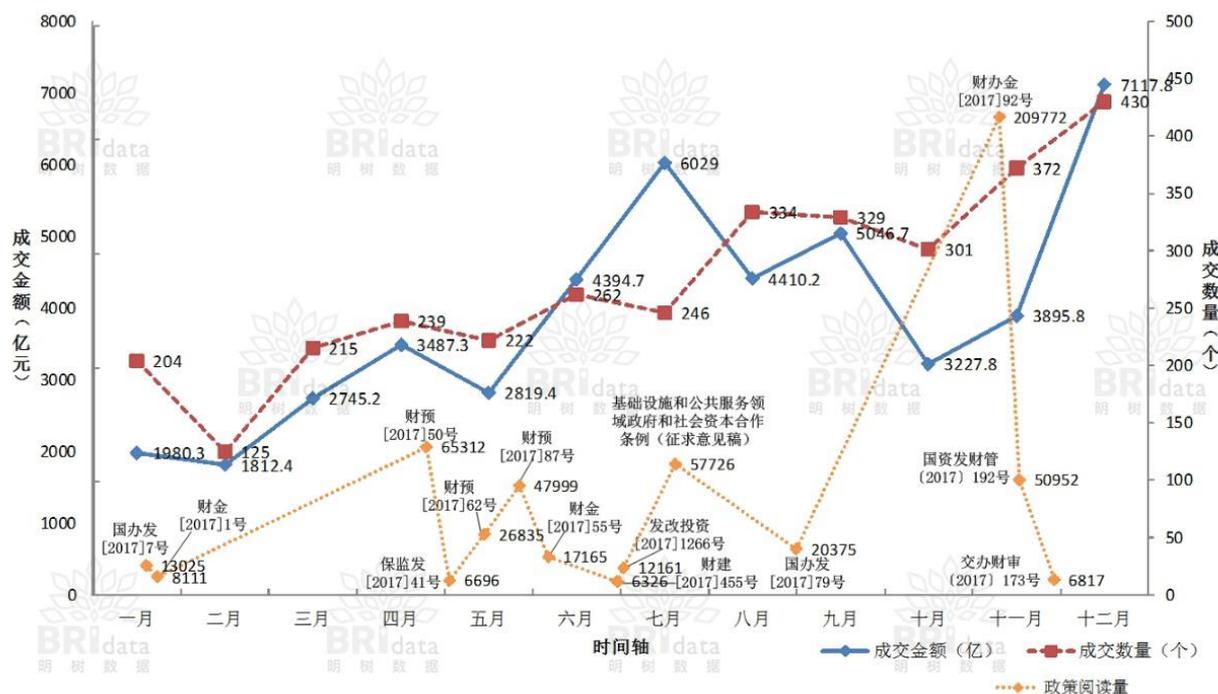
### 1 热点政策时间线

以微信公众号 PPP 知乎（ID：PPPwiki）发布 PPP 政策的单篇阅读量，以及对应的解读文章篇数及阅读量为基础，统计得出 2017 年 PPP 年度热点政策。



图 3-1 2017 年热点政策发布时间线

## 2 政策与项目成交关联分析



注：政策阅读量为微信公众号 PPP 知乎（ID：PPPwiki）发布之后 7 日内的总阅读次数。

图 3-2 2017 年 PPP 领域重磅政策与项目成交情况一览图

将 2017 年 PPP 热点政策的阅读量与同时点的 PPP 项目成交情况对照分析，发现今年自《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号）之后，PPP 项目的成交数量与规模均呈上升趋势。2017 年 PPP 成交规模在《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》发布后及 2017 年年末，分别在相应短时期内达到顶峰。经核对成交项目情况发现，主要原因在于 7 月、12 月成交规模大于 50 亿的轨道交通、综合开发类 PPP 项目较多，结合政策时间线及 PPP 项目成交周期的特性，《国务院促进开发区改革和创新发展的若干意见》以及《收费公路政府和社会资本合作操作指南》对于项目成交具有一定刺激作用。

统计显示，PPP 知乎读者对于财办金〔2017〕92 文的关注度远远超过了其他热门政策。从成交结果来看，号称最严的 92 号文发布之后 PPP 项目的成交量和成交金额并没有因此回落。但从前两年的数据来看，12 月均是成交量最大的月份，并鉴于 92 号文对于 PPP 项目成交的影响是长期性的，因此 92 号文对项目成交情况的影响有待后续观察。

### 3 热点政策解读<sup>5</sup>

#### (1) 2017/1/19 国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见（国办发〔2017〕7号）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 4 篇，总阅读量 13025。

自 1984 年设立首批开发区以来，我国开发区类型不断拓展，数量逐步增多，成为推动工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台。但随着开发区数量的增加，低水平重复建设、低规划性不合理布局与恶性竞争问题逐渐显露，亟待出台顶层设计统筹解决。

国办发〔2017〕7 号文是我国第一个关于开发区的总体指导文件，在建设和运营模式创新上，首次提出引导社会资本参与开发区建设，鼓励以 PPP 模式开展开发区公共服务、基础设施类项目建设，鼓励社会资本在现有开发区中投资建设、运营特色产业园。

国办发〔2017〕7 号文明确开发区要坚持以产业发展为主，成为本地区制造业、高新技术产业和生产性服务业集聚发展平台；要科学规划功能布局，突出生产功能，统筹城市功能建设；完善开发区评价考核制度，建设开发区运营考核，合理分配运营风险；要把优化营商环境作为首要任务，着力推进经济体制改革和政府职能转变，这对于建立促进和规范开发区发展的长效机制，更好地发挥开发区在稳增长、调结构、促发展具有积极带动作用。国办发〔2017〕7 号文特别指出，对发展较好、用地集约的开发区，在安排年度新增建设用地指标时给予适度倾斜。

开发区是我国实体经济特别是制造业的重要载体，鼓励以 PPP 模式开展开发区公共服务、基础设施类项目建设，鼓励社会资本在现有开发区中投资建设、运营特色产业园；为了防止借用开发区建设旗号圈地进行房地产开发现象的发生，首先明确指出鼓励发展先进制造业、战略性新兴产业、加工贸易等特色产业，其次要求完善开发区评价考核制度，建立开发区动态管理机制；最后提出要依托区域资源优势，围绕“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设，建设一批转型升级示范开发区。

#### (2) 2017/4/13，国务院批转国家发展改革委关于 2017 年深化经济体制改革重点工作意见的通知（国发〔2017〕27 号）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 1 篇，总阅读量 4672。

国发〔2017〕27 号文强调积极引导民间资本进入基础设施建设领域，“坚持以推进供给侧结构性改革为主线，创新投融资体制，进一步放开基础产业和基础设施、公用事业、公共服务等领域，进一步放宽非公有制经济市场准入，加快提升公共服务、基础设施、创新发展、资源环境等支撑能力”，“大力推行政府和社会资本合作（PPP）模式，抓紧制定政府支持铁路等重大公益性基础设施建设和运营优惠政策”。PPP 模式已经成为我国供给侧改革的重要发力点，这对于有意进入 PPP 领域的企业而言，无疑意味着更加开放的市场和更多的机遇。同时，对于公益性的 PPP 项目的优惠政策倾斜也将有助于改变社会资本对公益性的 PPP 项

<sup>5</sup> 以微信公众号 PPP 知乎（ID：PPPwiki）为数据统计来源，解读文件数是指 PPP 知乎发布的关于该政策文件的解读文章篇数，总阅读量为政策原文及解读文章发布之后 7 日内的总阅读次数。

目参与积极性不高的现状。

除了明确点明对 PPP 模式的政策鼓励，国发〔2017〕27 号文中深化投融资体制改革等政策内容也将使 PPP 领域间接受益。未来政府将“围绕重点领域关键环节持续加大简政放权力度”，“在一定领域、区域内先行试点企业投资项目承诺制”，投资项目监管从“事前审批”向“事中事后监管”转变，民营资本进入 PPP 领域的门槛进一步降低。

国发〔2017〕27 号文所附“2017 年经济体制改革重点任务分工表”首次明确由财政部和国家发改委按职责分工推进政府和社会资本合作(PPP)模式。从工作方式上看，要求两部门“按职责分工”，从目标上看，都旨在推进 PPP 模式的发展，透露出政策制定者破解 PPP 模式监管主体双重构建的现实困境的期望。

### (3) 2017/4/25，国家发展改革委办公厅关于印发《政府和社会资本合作（PPP）项目专项债券发行指引》的通知（发改办财金〔2017〕730 号）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 4 篇，总阅读量 6172。

PPP 项目专项债是 2015 年以来国家发改委推出的第 9 个专项债券品种，也是继 PPP 资产证券化后发改委又一次推动的 PPP 融资方式创新，有利于解决 PPP 项目融资包括运营期再融资难的困境。

PPP 项目专项债券是指，由 PPP 项目公司或社会资本方发行，募集资金主要用于以特许经营、购买服务等 PPP 形式开展项目建设、运营的企业债券，现阶段重点支持传统基础设施和公共服务领域的项目。《发行指引》明确鼓励社会资本方中的上市公司及其子公司发行 PPP 项目专项债券，社会资本方和 PPP 项目公司均可作为发债主体，PPP 项目专项债券的发行形式既可以是普通企业债券，也可以是项目收益债券，募集的资金既可以用于 PPP 项目建设、运营，又可偿还已直接用于项目建设的银行贷款。

PPP 项目专项债有助于地方债务风险的防控和疏导，倒逼政府转向规范的 PPP 模式。

### (4) 2017/4/26，财政部、发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会 关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知（财预〔2017〕50 号）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 18 篇，总阅读量 65312。

为整治政府债务问题，2014 年以来中央陆续出台大量规范性文件，地方举债融资得到明显规范，但文件内容仅要求政府舍弃惯用方法与理念，未明确提出成熟有效的压力缓释措施，因此文件落实不彻底。

财预〔2017〕50 号文要求全面组织开展地方政府融资担保清理整改工作，加强融资平台公司融资管理，要求地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源，地方政府及其所属部门不得以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保，严禁地方政府利用 PPP 等方式违法违规变相举债。

财预〔2017〕50 号文的基调是规范 PPP，而不是叫停 PPP。严禁地方政府通过发展不规范的 PPP 项目、投资 PPP 项目的政府投资基金等方式违规举债，建立跨部门联合监测和防控机制并大力推进信息公开，明确举债融资行为的政策边界和负面清单，正面引导地方政府履职尽责。

**(5) 2017/5/4, 中国保监会关于保险资金投资政府和社会资本合作项目有关事项的通知(保监发〔2017〕41号) 中国保监会关于保险业支持实体经济发展的指导意见(保监发〔2017〕42号)**

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 3 篇, 总阅读量 12656。

保监会一日之内连发两文, 鼓励保险资金通过基础设施投资计划形式向 PPP 项目公司提供融资, 投资方式除债权、股权方式外, 还可以采取股债结合等创新方式; 优先鼓励“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带、河北雄安新区和脱贫攻坚等符合国家发展战略的 PPP 项目开展融资, 对符合国家发展战略的 PPP 项目, 保监会建立专门的业务受理及注册绿色通道。目前 PPP-ABS 以及 PPP-保险资金投资业务, 分别由保监会、基金业协会联合两大证券交易所开通绿色通道, 优先保障 PPP 项目的实施, 提高运作效率。

险资投资 PPP, 政策支持与风险管控并行。保监发〔2017〕41 号文针对 PPP 项目公司融资特点, 给予了充分的政策创新支持: 一是确保险资金可以通过基础设施投资计划形式, 向 PPP 项目公司提供融资。二是除债权、股权方式外, 还可以采取股债结合等创新方式, 满足 PPP 项目公司的融资需求。三是完善监管标准, 取消对作为特殊目的载体的 PPP 项目公司的主体资质、信用增级等方面的硬性要求, 交给市场主体自主把握。四是建立绿色通道, 优先鼓励符合国家发展战略的 PPP 项目开展融资。在积极支持的同时, 保监发〔2017〕41 号也着重加强风险管控, 防范投资风险: 一是明确对 PPP 项目、主要社会资本方和政府方的监管要求, 保障项目合法合规。二是强化投资计划管理, 明确受托人管理职责, 把风险管理责任交给市场主体, 并完善保险资金退出机制。三是建立外部专家风险评估机制和监管联动机制, 充分揭示、披露和监测投资风险。

保险资金作为保险公司的负债, 是保证其履行保险赔偿或给付义务的准备金, 不追求特别高的投资回报, 但在投资上必须确保安全和合理收益。与银行、证券、信托等其他金融部门相比, 保险业可以提供期限更长、供应更加稳定、资金成本较为合理的巨额资本。保监发〔2017〕41 号及 42 号文的发布, 为保险资金参与 PPP 项目投资提供了适合的路径, 有利于解决 PPP 项目公司融资难的瓶颈制约, 实现行业效益和实体经济发展的双赢。

**(6) 2017/5/12, 发改委关于支持“飞地经济”发展的指导意见(发改地区〔2017〕922号)**

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 2 篇, 总阅读量 4304。

发改委鼓励地方政府打破行政区划界限, 创新跨区域合作模式, 探索政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”合作, 着力提升合作园区开发建设、经营管理的市场化和专业化水平。这也是“飞地经济”模式首次正式得到国家层面的肯定。

现实中“飞地经济”发展存在较多障碍: 一是园区建设阶段的制度障碍, 目前“飞地经济”在行政管理机制、项目用地、规划、环评、税收等方面都缺乏跨区域政策的支持和明确的协调机制。针对这一问题, 发改地区〔2017〕922 号文要求政府要加强统筹协调, 完善组织管理架构, 健全议事协调机制, 加强跨区域政策衔接, 提高公共服务质量。二是后续的管理难度大。“飞地经济”两端分别连接着不同地域的政府部门和企业, 利益冲突和摩擦在所难免。对此发改地区〔2017〕922 号文要求, “飞地经济”相关政府部门要共同参与

园区建设和运营管理，建立合理的成本分担和利益共享机制，并且要求合作方建立常态化的议事协调机制，以促进合作各方良性互动、互利共赢。

#### (7) 2017/5/16, 财政部、国土资源部 关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》的通知(财预〔2017〕62号)

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 7 篇, 总阅读量 26853。

财预〔2017〕62号的出台, 意味着地方政府专项债券首个细分品种正式面世。从内容上看, 财预〔2017〕62号延续了《地方政府专项债券发行管理暂行办法》(财库〔2015〕83号)的要求, 明确规定土地储备专项债发行主体为省级政府; 单只专项债券可以对应单一项目发行, 也可以对应多个项目集合发行。2017年将试点发行土地储备专项债券, 且2017年土地储备专项债券额度已经随地方政府专项债务限额下达。

财预〔2017〕62号有诸多亮点: 一是落实市县管理责任、加强部门协调配合。在土地储备专项债券的监管主体中引入国土资源部门。财政部牵头、国土资源部门配合, 有利于确保土地储备项目的真实性、规范性, 为确保偿债打下了良好的前期基础。二是强调“专债专用”、固定来源资金偿债。土地储备专项债券资金专项“用于土地储备”, “不得用于经常性支出。”土地储备项目取得的土地出让收入“专门用于偿还到期债券本金, 不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。”三是体现项目收益与融资自求平衡的理念。《办法》强调, 发行土地储备专项债券的土地储备项目应当有稳定的预期偿债资金来源, 对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息, 实现项目收益和融资自求平衡。债券期限上限原则上为5年, 可以约定提前还款。四是加强债务对应资产管理。加强储备土地的动态监管和日常统计, 及时评估储备土地资产价值。五是依法安排债券规模。土地储备专项债券额度依法不得突破地方政府专项债务限额。

#### (8) 2017/5/28, 财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知(财预〔2017〕87号)

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 18 篇, 总阅读量 47999。

财预〔2017〕87号文依据预算法、政府采购法、《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)等规定, 明确政府购买服务的改革方向、实施范围、预算管理、信息公开等事项。

2014年《政府购买服务管理办法(暂行)》规定, 政府向社会力量购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务, 突出公共性和公益性, 要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。但不少地方政府扩大政府购买服务的范围, 把采购工程变成了采购服务, 用工程代建服务、购买基础设施服务等变通方式做成了政府购买服务, 变相举借债务, 隐性债务风险不断累加。

87号文详细列举政府购买服务负面清单。在政府购买服务的范围上, 财政部要求不得将原材料、燃料、设备、产品等货物, 以及对建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等建设工程作为政府购买服务项目; 严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气, 以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设, 储备土地前期开发, 农田水利等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将建设工

程与服务打包作为政府购买服务项目；严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围。政府建设工程项目确需使用财政资金，应当依照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《中华人民共和国招标投标法》规范实施。

从预算管理上，要求先有预算，然后才能购买服务，不得把政府购买服务作为增加预算支出的依据。签订购买服务合同，就当确认财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。防止以购买服务的名义增加将来政府的支出责任，增加政府的负债。

同时，87号文提出不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债，不得通过政府购买服务向金融机构、融资租赁公司等非金融机构进行融资，不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资。

### **(9) 2017/6/7, 财政部、中国人民银行、中国证监会关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知（财金〔2017〕55号）**

**PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 8 篇，总阅读量 17165。**

财政部主要从分类、筛选、程序、监督四个方面完善和规范 PPP 资产证券化制度。与发改投资〔2016〕2698号文相比，此次财金〔2017〕55号文在 PPP 资产证券化类型、PPP 资产证券化项目筛选标准、PPP 资产证券化程序、PPP 资产证券化监督管理等方面有了更详尽的规定。

与发改委文件相比，财政部对 PPP 资产证券化项目筛选标准有以下特点：一是强调通过物有所值评价和财政承受能力论证；二是不再单独将项目工程建设质量符合相关标准作为筛选条件；三是项目建成并运营满 2 年不再是所有 PPP 资产证券化项目的必要条件。

财金〔2017〕55号文在鼓励和支持 PPP 项目资产证券化的同时，重点强调“规范”和“优化”，具体内容呈现出以下特点：一是明确资产证券化不是社会资本方的退出方式。明确“不得通过资产证券化改变控股股东对 PPP 项目公司的实际控制权和项目运营责任，实现变相‘退出’，影响公共服务供给的持续性和稳定性”。二是明确政府不承担偿付责任。“不得将资产证券化产品的偿付责任转嫁给政府或公众，并影响公共服务的持续稳定供给。”三是要求合理分担分配资产证券化的成本收益。产生的超额收益并非归原始收益人所有，而应按照合同约定进行分配。

**(10) 2017/7/1, 财政部、住房和城乡建设部、农业部、环境保护部关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知 (财建〔2017〕455 号)**

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 2 篇, 总阅读量 6326。

财政部《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》(财金〔2016〕90 号)中提出, 垃圾处理、污水处理新建项目“强制”应用 PPP 模式, 其他公共服务领域具备条件的, “强制”实施 PPP 模式识别论证。财建〔2017〕455 号文件可谓“两个强制”的升级版, 要求政府参与的新建污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式。垃圾处理、污水处理同属于环保产业, 加之随着城镇化的发展, 各地对污水处理和垃圾处理的需求急剧增加, 地方政府有强烈意愿与企业进行 PPP 合作, 因而财政部选择在市场化程度相对较高的污水、垃圾处理领域重点推广 PPP 模式确属情理之中。

根据财建〔2017〕455 号文内容, “全面实施”包括几层含义: 所有项目、所有环节、全面监管。所谓“所有项目”是指各类污水、垃圾处理领域项目全面实施 PPP 模式; 对于存量项目也要有序推进转型为 PPP 模式。所谓“所有环节”, 是指“在污水、垃圾处理领域全方位引入市场机制, 推进 PPP 模式应用, 对污水和垃圾收集、转运、处理、处置各环节进行系统整合”。所谓“全面监管”是指财建〔2017〕455 号文为地方政府划定五条界线: 不得为项目融资提供担保, 不得承担无限责任, 不得承诺回购投资本金, 不得做保本承诺, 不得承诺最低收益。

**(11) 2017/7/3, 发改委关于加快运用 PPP 模式盘活基础设施存量资产有关工作的通知 (发改投资〔2017〕1266 号)**

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 5 篇, 总阅读量 12161。

2017 年国务院常务会议明确提出要拿出更多优质资产, 通过政府与社会资本合作模式引入各类投资, 回收资金继续用于新的基础设施和公用事业建设, 形成良性投资循环。运用 PPP 模式盘活存量资产, 有利于提高基础设施运营效率, 也是进一步深化投融资体制改革的重要举措, 优化金融资源配置, 更好的服务投资兴业。发改投资〔2017〕1266 号文鼓励通过转让-运营-移交 (TOT)、改建-运营-移交 (ROT)、转让-拥有-运营 (TOO)、委托运营、股权合作等多种方式, 将项目的资产所有权、股权、经营权、收费权等转让给社会资本, 盘活现有的存量基础设施项目。

为规范有序盘活基础设施存量资产, 发改投资〔2017〕1266 号文要求地方政府优先推出边界条件明确、商业模式清晰、现金流稳定的优质资产; 严禁利用 PPP 模式盘活存量资产时违规变相举债; 确保符合国有资产管理的相关法律法规制度, 做好清产核资、国有资产评估等工作; 加强回收资金使用管理, 实现良性投资循环; 建立基础设施存量资产盘活协同工作机制, 强化组织领导和统筹协调。

发改委专门发文推动运用 PPP 模式盘活存量资产, 有利于吸引民间资本进入基础设施领域, 扩大民营企业投资市场; 吸引有较强运营能力的社会资本, 发挥市场竞争优势, 提高基础设施运营效率; 拓宽建设资金来源, 减轻政府债务压力, 扩大地方政府投资能力; 优质存量项目往往已形成较稳定、可预期的现金流, 有利于降低融资成本。

**( 12 ) 2017/7/14 , 关于组织开展第四批政府和社会资本合作示范项目申报筛选工作的通知 ( 财金 [2017] 76 号 )****PPP 知乎微信公众号中 , 该政策相关解读文章 1 篇 , 总阅读量 3722。**

本次示范项目评选紧紧围绕解决新时代“人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分发展之间的主要矛盾”，着力补足短板，重点聚焦连片特困地区发展、美丽乡村建设、生态环境治理、基本公共服务供给等领域，优先支持存量项目，通过示范项目引领带动，有效激发市场活力，推动提升发展质量和效率。第四批共征集各地申报项目共计 1226 个，投资额达 2.12 万亿。财金 [2017] 76 号文提出项目申报筛选注重激发市场活力，激励先进地区，突出行业破冰和引领带动效应，优先支持民营企业参与的项目，优先支持国务院确定的推广 PPP 模式成效明显市县的项目，优先支持环境保护、农业、水利、消费安全、智慧城市和旅游、文化、教育、体育、养老等幸福产业的项目。鼓励规范运用 PPP 模式盘活存量公共服务资产，吸引社会资本参与运营，提高公共服务供给质量和效率。

**( 13 ) 2017/7/21 , 国务院法制办基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例 ( 征求意见稿 )****PPP 知乎微信公众号中 , 该政策相关解读文章 45 篇 , 总阅读量 57726。**

PPP 模式适用领域广泛，涉及的主管部门众多，统一立法面临诸多困难，《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》(征求意见稿)(以下简称《PPP 条例》)的公布，为我国 PPP 发展打了一剂强心针。PPP 业界普遍认为，《PPP 条例》发布意味着 PPP 立法取得了实质性进展。征求意见稿规定由国务院建立 PPP 项目工作协调机制，规定各职能部门及地方政府的监管范围，为 PPP 项目的开展奠定了良好的基础。从社会反馈情况看，大幅度修订在所难免，短期内 PPP 法律的出台尚需时日，目前政出多门的现象暂时无法得到解决。但从法律效力角度看，PPP 条例即使获得通过，也仅仅属于行政法规，位阶较低，无法彻底解决现实操作中遇到的法律冲突问题。

《PPP 条例》有亮点也有不足。亮点方面，一是强调 PPP 项目规范操作。二是明确给予部门灵活管理的空间。三是《PPP 条例》简化 PPP 的实施程序。四是加强了信息公开和信用监管<sup>6</sup>。但 PPP 条例的规定过于细化，未能从整体发展方向层面全面把控，缺乏实操适用性，对于 PPP 界存在争议的问题未明确解答。

**( 14 ) 2017/9/1 , 国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见 ( 国办发 [2017] 79 号 )****PPP 知乎微信公众号中 , 该政策相关解读文章 2 篇 , 总阅读量 4830。**

在 9 月的国务院常务会议上，国务院总理李克强表示，民间投资的“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”仍然存在，创新创业的市场准入还需要进一步打开。国办发 [2017] 79 号文从 PPP 项目的收费标准、融资、项目开放等十大方面给予支持，鼓励民间资本参与，促进基础设施和公用事业建设。

<sup>6</sup> 叶继涛.《PPP 条例征求意见稿的完善建议》.来源：微信公众号 PPP 知乎，2017.8.8。

PPP 模式自 2014 年大力推广以来，传统公共服务领域市场逐步向各类社会资本开放。民营企业的市场参与度一直是关注的焦点，明树数据跟踪统计了 2014 年以来民营企业参与 PPP 项目的相关数据后发现，民营企业在 PPP 领域中的市场份额自 2015 年底以来呈现出持续下降的趋势。

国办发〔2017〕79 号文要求加大基础设施和公用事业领域开放力度，禁止排斥、限制或歧视民间资本的行为，为民营企业创造平等竞争机会，支持民间资本股权占比高的社会资本方参与 PPP 项目，调动民间资本积极性；并提出合理确定基础设施和公用事业价格和收费标准，完善 PPP 项目价格和收费适时调整机制，通过适当延长合作期限、积极创新运营模式、充分挖掘项目商业价值等，建立 PPP 项目合理回报机制，吸引民间资本参与。

### (15) 2017/11/10，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）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 18 篇，总阅读量 209772。

为进一步纠正 PPP 泛化滥用现象，财政部起草了财办金〔2017〕92 号文，旨在以 PPP 综合信息平台项目库（以下简称“项目库”）管理为抓手，进一步规范 PPP 项目运作，推动 PPP 回归创新公共服务供给机制的本源，促进 PPP 事业可持续发展。

财办金 92 号文提出了规范项目库管理的三大举措：一是实行分类管理。将项目库按阶段分为储备清单和项目管理库，储备清单内的项目重点用于孵化和推介，项目管理库内的项目要接受严格监管，确保全生命周期规范运作。二是统一新项目入库标准。明确不适宜采用 PPP 模式、前期准备工作不到位、未建立按效付费机制的项目不得入库，提升入库项目质量。明确下一步政策方向，即优先支持通过 PPP 模式盘活存量公共资产，审慎开展政府付费项目，防止财政支出过快增长，突破财政承受能力上限。三是组织开展已入库项目集中清理。组织各地财政部门将操作不规范、实施条件不具备、信息不完善的项目清理出库，推动各地建立健全专人负责、持续跟踪、动态调整的常态化管理机制，提升项目库信息质量和管理水平。

92 号文从严格新项目入库标准和集中清理已入库项目两个方面规范 PPP 项目运作。主要影响在：一是政府付费类项目入库难度加大：92 号文强调审慎开展政府付费类项目。二是部分不符合规定项目清理出库：从文件表述看，10%的监管红线短期不会动摇。此外，92 号文强调要审慎开展政府类付费项目，将会对生态建设、保障性安居工程、城镇综合开发等政府付费占比较高的项目的入库产生负面影响，未来更多项目或转向可行性缺口补助的模式。

为贯彻 PPP 以运营为核心、以绩效为导向的理念，推动 PPP 项目由重建设向重运营转变，确保项目长期稳定运行，92 号文在推动项目建立按效付费机制方面采取了一系列举措。一是要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩。二是要求政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付，且建设成本中参与绩效考核的部分占比不得低于 30%。三是要求政府付费应在项目合作期内连续、平滑安排，防止为多上项目将财政支出责任过度后移，加剧以后年度财政支出压力、导致代际失衡，同时也防止将财政支出责任集中前移，使社会资本快速回收大部分投资从而可以实现早期退出。

92 号文的出台，旨在纠正当前 PPP 项目实施过程中出现的走偏、变异问题，进一步提高项目库入库项目质量和信息公开有效性，更好地接受社会监督。一些本不适宜采用 PPP 模式实施的项目退库，有利于正本清源，促进 PPP 项目的有序推进和公共资源的有效配置。一些项目按照要求完善后，将更加规范、更加透明，有助于项目的全生命周期管理。长远看，项目库有进有退，将促使各参与方更加注重规范运作和项目管管理，有利于防范和控制风险，增强市场信心，促进 PPP 事业长期可持续发展<sup>7</sup>。

整体看来，92 号文件是对 PPP 实施以来政府要求的实施核心管控点及红线的又一次强调，PPP 参与企业对后续业务筛选需更加关注项目的合规性和合法性要求。

#### (16) 2017/11/17，国资委关于加强中央企业 PPP 业务风险管控的通知（国资发财管〔2017〕192 号）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 9 篇，总阅读量 50952。

国资发财管〔2017〕192 号文是国资委对央企在本轮 PPP 热潮中过热投资、非规范投资的约束，强调防风险、控负债。其具体措施有：一是强化集团管控，要求集团总部统一审批 PPP 业务；二是严格准入条件，严控非主业领域 PPP 项目投资，规范 PPP 投资回报率要求；三是严控投资规模，严控债务风险管控央企的 PPP 项目投资规模，限制高负债和亏损子公司 PPP 投资，禁止非投资金融类子公司的纯融资行为；四是要求严格遵守资本金制度，禁止名股实债和购买劣后级份额；五是规范会计核算，要求按照“实质重于形式”原则判断是否并表；六是严格责任追究，建立 PPP 决策终身责任追究制。

192 号文由国资委下发，意在控制央企债务风险。主要影响在于：一是未来社会资本融资或需要并表，资产负债表压力较大。国资委新发的 192 号文指出，社会资本方应该按照“实质重于形式”原则，综合判断是否需要“并表”；二是部分回报率偏低的项目或难以开展：目前，PPP 项目的平均回报率降低，与一般贷款利率相差不大，未来，为了中标故意压低投资回报率的行为将受到限制；三是主要央企未来可投资空间受限：192 号文对累计对 PPP 项目的净投资上限进行了规定，根据测算，未来八大央企剩余可投资规模在 2.5 万亿左右，小于前期已投资规模<sup>8</sup>。

#### (17) 2017/11/28，国家发展改革委《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目的指导意见》（发改投资〔2017〕2059 号）

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 3 篇，总阅读量 16768。

明树数据研究发现，无论以成交规模占比或是以成交项目数量占比作为分析指标，民营企业在 PPP 领域中的市场份额自 2015 年底以来呈现出持续下降的趋势。具体而言，若单独考虑牵头人为民营企业的成交数据，民营企业成交规模占比与 2015 年 12 月最高达到 33.11%，而截至 2017 年 12 月份这一指标已下降到 24.53%；成交数量占比最高达到 55.62%，目前也下降到了 46.54%。若进一步考虑民营企业以联合体身份参

<sup>7</sup> 《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》解读.来源：财政部网站。

<sup>8</sup> 陈健恒，田昕明，但堂华.《PPP 新政对广义财政的影响》.来源：微信公众号中金固收，2017.12.16。

与的项目，民营企业以牵头人和联合体参与的总规模占比从 2015 年 12 月份的 43.56% 下降到了 37.07%，数量占比从 60.60% 下降到了 55.85%。

发改投资〔2017〕2059 号文明确鼓励民间资本规范有序参与基础设施项目建设，促进政府和社会资本合作（PPP）模式更好发展，提高公共产品供给效率，加快补短板建设，从创造良好环境、分类施策、盘活存量资产、持续推介 PPP 项目、科学合理设定社会资本方选择标准、依法合规签订 PPP 项目合同、加大项目融资支持、提高咨询机构业务能力、评选典型案例和建设诚信体系等十个方面持续推动民间资本参与 PPP 项目，这也是首次以政府文件的形式系统的提出民间资本参与 PPP 项目的指导意见。2059 号文提出多项举措：一是构建“亲”、“清”新型政商关系；二是树立 PPP 模式两大核心理念，即 SPV 和有限追索融资；三是合理界定政府部门、金融机构、咨询机构三类利益相关者职责；四是着力开展项目推介、盘活存量资产、发展资产证券化、评选典型案例工作。

发改投资〔2017〕2059 号文十条意见的出台，表明国家发改委不遗余力为民间资本进入 PPP 领域创造条件，采取措施调动民间资本更大的积极性。

#### （18）2017/11/17，中国人民银行、证监会、银监会、保监会、外汇局《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》

PPP 知乎微信公众号中，该政策相关解读文章 2 篇，总阅读量 21973。

统一监管背后是近些年资产管理业务在快速发展过程中暴露出众多风险和问题。虽然资管业务对优化社会融资结构、支持实体经济融资等发挥了积极作用，但产品嵌套、刚性兑付、规避金融监管和宏观调控等问题也逐渐显现，市场秩序有待规范。

2017 年 11 月 17 日，央行牵头、一行三会联合发布《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》（以下简称：资管新政），作为跨市场、跨部门的综合性监管规则，资管新政按照资管产品的类型制定统一监管标准，对同类资管业务做出一致性规定，实行公平的市场准入和监管，以期最大程度地消除监管套利空间。

资管新政坚持严控风险的底线思维，坚持服务实体经济的根本目标，在刚性兑付、资金池、通道嵌套、期限错配、穿透等原则性问题上采取保持高压态势，其核心在于打破刚兑、破除多层嵌套与禁止资金池模式，清理理财乱象，降低分级杠杠，让资管业务回归主动管理本源，营造公平竞争环境，防范金融风险，强化金融对实体的支持力度，杜绝资管机构利用监管漏洞以规避法规监控的可能性。

资管新规有六大亮点：一是大幅提高了对合格投资者家庭金融资产的标准，从 100 万提升至 500 万；二是强调金融机构要向投资者传递“打破刚性兑付”的理念；三是增加了对金融机构及资管从业人员的资质要求；四是按不同类型的资管产品，细化了产品信息披露的具体要求；五是明令禁止非金融机构从事资管业务；六是对资管业务的过渡期截止至 2019 年 6 月 30 日。

(19) 2017/11/29, 交通运输部办公厅关于印发《收费公路政府和社会资本合作操作指南》的通知(交办财审〔2017〕173号)

PPP 知乎微信公众号中, 该政策相关解读文章 2 篇, 总阅读量 6917。

《收费公路 PPP 操作指南》在距离上次征求意见稿近一年后, 终于千呼万唤始出来, 给收费公路项目采用 PPP 模式一个明确的指引, 也为市场的规范有序发展提供了指导。这份文件是对财金〔2016〕92 号文、发改投资〔2016〕2231 号以及发改办基础〔2016〕2851 号文操作模式与流程在收费公路行业的细化和补充。

明树数据统计, 截至政策发出时, 本轮 PPP 中收费公路项目共计 370 项/3.3 万亿元; 已成交 166 项/1.5 万亿元。还有大量项目未实施, 由此可见本指南有很强的针对性。《操作指南》首次明确提出了项目审批(核准)方式, 且该方式合理可行。从规范有序发展来看, 相信本操作指南后续还会有各类通用款模板。收费公路作为相对独立、且受地域影响较小的行业, 建设及运营期履约考核标准通用模板将会使项目的关注点从项目建设逐步转变为运营管理。

相对来说, 《操作指南》整合较多, 需要破解的一些问题尚未涉及: 一是收费公路性质与 PPP 模式的关系仍然没有提及, 没有明确政府还贷与经营性收费公路是否都可以使用 PPP 模式操作。二是并未明确沿线附属设施中经营性用地的取得是否可以并入社会投资人招标中这一关键性问题。三是文内没有涉及价格的主导权及调整权<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 李飞, 黄鹏锟.《独家快评收费公路 PPP 操作指南》.来源: 微信公众号 PPP 知乎, 2017.11.29。

## 二、年度热点话题

明树数据搜集 2017 年度引发讨论的热点事件及重要政策文件，提取事件或政策文件中引发 PPP 界共同探讨的话题，以 PPP 知乎等微信公众号发布的解析文章为主要来源，概述 2017 年度热点话题背景及主要内容，并摘选部分 PPP 专家的观点。

### （一）地方政府债务管理

——发改办财金〔2017〕730 号、财预〔2017〕50 号、财预〔2017〕62 号、财预〔2017〕87 号、财办金〔2017〕92 号

#### 1 禁止地方政府变相违规举债

国发〔2014〕43 号明确指出，修明渠、堵暗道，加快建立规范的地方政府举债融资机制，推广使用政府与社会资本合作模式，同时坚决制止地方政府违法违规举债。但不少地方为追求入库项目数量、金额，没有整体长远规划，项目虚构滥造、投资额虚增、财务测算失真，物有所值和财政承受能力论证流于形式，没有化解存量地方债务，背离了 PPP 推行的初衷。

##### 1) “堵邪门”——财预〔2017〕50 号、财办金〔2017〕92 号

50 号文、92 号文均再次重申坚决打击政府各种变相举债行为、防止 PPP 异化为新的融资平台的决心，围追堵截政府借道 PPP 的各种违规行为，明确提出政府或政府指定机构不得回购社会资本投资本金或兜底本金损失，政府不得向社会资本承诺固定收益回报，政府及其部门不得为项目债务提供任何形式担保等行为。

##### 2) “开正门”——发改办财金〔2017〕730 号、财预〔2017〕62 号、财预〔2017〕97 号

发改办财金〔2017〕730 号文鼓励社会资本方中的上市公司及其子公司发行 PPP 项目专项债券，募集的资金既可以用于 PPP 项目建设、运营，又可偿还已直接用于项目建设的银行贷款。财预〔2017〕62 号与财预〔2017〕97 号分别为 PPP 项目专项债券在土地和收费公路领域的试点应用。

财预〔2017〕62 号文允许地方政府发行土地储备专项债券，使地方政府债务管理更加透明，降低投资风险，同时因为土地储备专项债较低的融资成本，可能会导致地方政府实施政府付费类 PPP 的积极性降低，从而应加强统筹 PPP 政府支出与地方政府债的风险管理。

财预〔2017〕97 号推出收费公路专项债券，稳固了地方政府在公路建设方面的专项资金来源，有助于稳定社会资本方对政府资金投入和 PPP 项目的预期，刺激交通领域 PPP 项目加速成交。

**发改委投资司副司长韩志峰：谈地方政府撤担保函问题（来源：PPP导向标）**

很多地方政府都在撤担保函、承诺函，这种情况并不是少数。金融领域特别是政府债务方面的强监管，个人认为并不会是短期现象，这标志着我国基础设施建设的投融资环境可能会有一个根本性的变化。各参与方无论是在融资方面，还是在地方政府债务管理方面，都要适应新的投融资模式，改变传统投融资理念，认认真真地把精力、关注重点转到项目本身上来，分析项目本身的风险点、增强项目自身的盈利能力。

**中国人民银行行长周小川：谈规范融资平台债务（来源：中国人民银行官网）**

有一部分挂在企业名下的贷款，实际上可能是地方政府融资平台的债务，地方政府有时候借地方国有企业的名义作为融资的手段，把债务算到企业头上，这个问题要认真对待，要防范地方政府在使用融资平台方面和各种变相债务方面，有一些不健康的行为，包括财务纪律不够强，或者突破了界限。

## 2 规范滥用政府购买服务行为

违法违规异化政府购买服务起于 2013 年，2016 年大量出现，地方政府滥用可自行制定政府购买服务目录的权限，将本属于工程建设领域的投资项目按照所谓的“服务”进行分类，规避采用 PPP 模式，未进行政府财政可承受能力评估，最终在购买服务承接主体——通常为本级政府的平台公司形成无效资产。政府对提供购买服务的承接主体形成了事实上应付义务，承接主体又以上述对政府形成的应收账款向金融机构融资贷款投入项目建设，威胁了金融机构资产安全，产生政府债务风险，甚至超过地方政府之前的违规举债规模。

财预〔2017〕87 号文列举政府购买服务负面清单，明确将有形的建设和物品的采购与无形的服务分开，将融资行为与政府的服务分开；要求先预算后购买，不得把政府购买服务作为增加预算支出的依据，防止以购买服务的名义增加将来政府的支出责任。

**财政部部长肖捷：健全地方政府债务监管政策（向全国人大常委会作关于今年以来预算执行情况的报告）**

强化地方政府债务管理，一是健全地方政府债务监管政策。出台进一步规范地方政府举债融资行为、坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资等文件，明确正面导向，设定“负面清单”，严禁借 PPP、政府投资基金、政府购买服务等名义变相举债。完善地方政府专项债券制度，发展依靠项目收益自求平衡的专项债券，在土地储备、政府收费公路领域开展试点。二是核查地方政府违法违规融资问题并公开曝光典型案例。组织核查部分市县违法违规融资担保行为，严格依法依规问责处理，相关责任人被给予撤职、行政降级、罚款等处分。同时，公开曝光处理结果，发挥警示教育作用。三是部署进一步加强地方政府债务风险防控工作。督促各地采取措施防范政府债务风险，坚决查处问责违法违规行为。

北京德恒律师事务所合伙人黄华珍：谈土储中拆迁安置补偿能否适用政府购买服务  
(来源：PPP知乎)

87号文有关不得将工程与服务打包购买的规定，应将“征拆”中涉及工程的“拆迁”工作从政府购买服务标的中剥离。未来土储资金将主要来源于土储专项债。政府通过土储专项债融资之后，可以以政府采购方式将土储工作委托相关主体（例如平台）实施，但相关主体不得再以政府“未来”支付义务作为增信措施，以政府采购合同向金融机构融资，否则可能涉嫌违反预算法和87号文有关政府“不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资”相关规定。



## （二）项目的合规性审查

### ——财办金〔2017〕92号

中央自2014年起大力推广PPP模式，希望通过社会资本介入来提升公共服务的供给质量和效率。随后PPP变热并呈现爆炸式增长，也因此带来风险隐患。目前，PPP市场上异化出两种乱象，一是PPP泛滥化，不分项目性质、类型的套用PPP模式，以变相获取补贴或者取得金融机构青睐；二是PPP边缘化，将本质上属于PPP的项目套上政府采购服务等帽子，以规避PPP“两评”要求，特别是不超公共预算支出10%的红线要求。

财办金〔2017〕92号文提出PPP项目入库前需进行合规性审查，已入库项目需进行清退审查，并详列审查条件，PPP项目合规重要性明显提升。PPP项目的政策敏感系数非常高，合规和非合规往往是一线之差。对地方政府而言，合规指引是更高级政府基于对全国已经成交项目的示范经验和风险因素的提炼，严格遵循合规指引可以避免项目源头上的重大缺陷，避免造成不可挽回的损失；对于社会资本和金融机构而言，合规则是保护自身权益的最大屏障，对项目合规性的认定是脱离地方政府掌控权之外的政策风险，项目合规边界的明确可以防止合同执行过程中遭遇不可控风险。因此，从严规范PPP，迫使PPP回归本质，是当前PPP市场未来的发展方向。



财政部副部长史耀斌：谈当前PPP市场建设工作的重点（来源：经济参考报）

当前PPP市场建设工作的重点是规范发展、防控风险、促进可持续发展，不能把PPP变相作为政府一种新的融资手段，要把经济发展转型升级、提质增效、防控风险放在首位。未来将抓好方案编制、物有所值评价、财政承受能力论证、公平采购、合同管理等关键节点工作，切实解决PPP泛化异化问题。

**财政部PPP中心主任焦小平：谈PPP改革规范发展年（来源：新浪财经）**

为了促进 PPP 事业可持续发展，财政部把 2017 年定位为 PPP 改革规范发展年，出台了一系列规范地方融资平台、政府投资基金、政府购买服务和 PPP 管理的文件，指出了乱象，划出了红线，重申了规矩。财政系统采取了对入库项目进行全面梳理核查督导，全面实施“两评”管理，严格项目流程管理，明确绩效付费底线，重申项目公司资本金管理要求，加大项目全生命周期信息公开力度，抓好国家示范项目的正向引导等系列行动，初步达到了严守规矩、打假纠偏、防范化解风险、健康发展的目的。

**山西万方建设工程项目管理咨询有限公司副总经理连国栋：谈PPP项目的计划生育论**

（来源：明树数据微信讨论群）

我从教父的婚姻论引出，得出 92 号文后 PPP 项目的计划生育论，一是符合政策，既领了准生证（入库），也手续合法（领了结婚证），生了个娃，不符合晚婚晚育，优生优育（没有绩效考核挂钩），虽然有些不符合最新政策，但双方和和美，就不干涉了，继续过日子（项目继续履行）；二是不符合政策，但生了娃（项目落地），既没有领证（没有结婚证），也没有办理准生证（未入库），这样的娃该当如何，估计接受政策要求，整改处理，罚款处理，补办手续的可能性较大。三是符合以前政策，领了证（结过婚），准生证也办理（入库），但是娃没有生（未进入执行阶段），根据最新要求，出生有可能延后，甚至不允许出生了（绩效挂钩，领域要求，不得商业项目）；四是目前只有预期结婚打算，但既未领证，也未办理准生证（入库），需要严格按照最新政策执行，否则不准生育（不允许做 PPP）。

### （三）公共领域界限划分

#### ——财办金〔2017〕92号

从梳理自 2014 年以来的 PPP 相关政策可以得知，目前的政策并未严格界定和区分“公共产品”和“公共服务”的概念和内涵，对其相关表述各不相同，主要存在以下几种表述情形<sup>10</sup>：

（1）将“公共产品”作为 PPP 实施内容的最上位概念，统领公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等内容，比如国发〔2014〕60 号文；

（2）将“公共服务”作为最上位概念，比如财金〔2015〕167 号文、财办金〔2017〕92 号文；

（3）将“公共产品”和“公共服务”并列作为最上位概念，比如财金〔2014〕113 号文、发改投资〔2014〕2724 号文、国办发〔2015〕42 号文、《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见(2016)》；

（4）将“基础设施”和“公共服务”并列作为最上位概念，比如财金〔2014〕76 号文，财金〔2014〕113 号文、财政部和发改委就 PPP 分工后各自发布的发改投资〔2016〕1744 号文和财金〔2016〕90 号文以及《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》。

公共服务包含两个层次：

（1）是否为公共产品与公共服务

“公共产品”和“公共服务”实际指经济学意义上的“公共物品”，即那些既无排他性又无竞争性的物品。

<sup>10</sup> 李春开，曹李一明。《谈 PPP 项目中的公共产品和公共服务》。来源：微信公众号 PPP 知乎，2017.11.27.

PPP 项目首先需要将私人物品（既有排他性又有竞争性）剔除出去，包括但不限于财办金〔2017〕92 号文列举的商业地产开发（如住宅、酒店、公寓、购物中心等）、招商引资项目（工厂等）。

## （2）政府是否负有提供义务

因为公共物品的正外部性、私人经济主体的交易成本、信息不对称、自然垄断等问题导致“市场失灵”或市场不能提供时，公共物品一般是政府直接负有提供义务的。财办金〔2017〕92 号文也明确只有政府负有提供义务的公共服务才可采取 PPP 模式实施。



清华大学PPP研究中心首席专家、建设管理系教授/博导王守清：谈公共服务VS基础设施  
（来源：《中国经济周刊》）

若不进一步明确界定和划分“公共服务”和“基础设施”，会给实际操作带来困难。因为很多基础设施就是提供公共服务的，如提供教育和医疗的教学楼和医院大楼，还有一些像产业新城、海绵城市、智慧城市类项目，本来就是包含“公共服务”和“基础设施”的一个整体，没法区分，区分了就没法集成提高效率。

财政部金融司司长王毅：谈要对现有PPP项目进行清理管理（来源：中国证券网）

对不具备条件、未规范开展“两个论证”的项目，特别是那些不属于公共产品供给体系、自己的资本金不到位、资本金穿透以后都不是自有资金、未来项目运行没有很好的绩效、过度依赖政府付费的项目，我们有考虑把它剔除。未来，财政部将推动 PPP 进入规范、有序发展的新阶段。具体要实现四个转变，从关注落地率到关注规范性，从增量为主到存量增量并重，从关注短期效应到关注中长期效应，从推动国内发展到拓展国际合作，更好服务“一带一路”建设。



大岳咨询总经理金永祥：谈PPP精准化和强监管（来源：经济观察报）

此前的 PPP 项目主要依靠的法律法规是发改委上世纪 90 年代发的一份通知，来宾电厂的 PPP 项目依据的就是这份通知，2004 年住建部出台的特许经营管理办法仍属于部门规章。公共产品一定要有正面清单，未来在公共产品服务哪些社会资本可以进入，哪些社会资本不能进入，一定界定清楚。接下来一定会出正面清单。

## （四）PPP 条例广泛研讨

### ——《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》

征求意见稿的发布，是国家将 PPP 提升至立法层面的体现，国家对 PPP 发展的重视与认可，催生了 2017 年中段 PPP 发展的高潮，有利于增加投资者信心，规范市场行为，明确管理机制。征求意见稿规定由国务院建立 PPP 项目工作协调机制，协调解决 PPP 项目合作中的重大问题，从源头上避免了政出多门；明确各职能部门及地方政府的监管范围，为今后 PPP 项目的开展奠定良好的基础。

征求意见稿发布之后，引发 PPP 各界积极参与研讨，讨论持续时间与深度居 2017 年前列。PPP 界专家学者、从业人员等从多个角度指出存在问题与改进建议，从研讨情况来看征求意见稿待修订或增补的内

容较多。自 PPP 条例征求意见半年后，尚未发布正式文件，高级别的法律指导依旧缺失，不利于我国 PPP 发展的合规长远化。

中国国际工程咨询公司研究中心李开孟：谈PPP条例应解决的问题（来源：PPP导向标）

虽然应强调中国式PPP的特殊性，但只要是PPP，都应遵循国际公认的PPP的基本规则。《条例》应体现PPP的核心理念，解决好顶层设计的共性问题，而不是解决具体操作层面的问题。在实际操作层面，应鼓励创新，高手在民间，不应该让《条例》解决部门规章、操作指南等层面的问题。



E20研究院执行院长薛涛：谈PPP条例的作用（来源：中国水网）

这部PPP条例的出台可以用“千呼万唤”来形容，各方分歧大，法律冲突多，一时难周全，但依然积极意义大，需要慢慢找共识。比如关于主导PPP的部委如何确定还需要进一步讨论，不过毕竟很多关键问题如果各方不能达成共识，单纯采取回避方式也不是个办法。PPP条例对促进PPP项目发展的作用不言而喻，比如对绩效的重视，对政府履约信用的重视；此外，值得注意的是，社会资本自提项目的创新模式没有出现，有些可惜。此外项目公司的重要性毋庸置疑，是整个PPP系统中重要的一环，条例草案中也弱化了。

北京云天新峰投资管理中心合伙人张继峰：谈PPP立法有关问题（来源：P3带路群）

个人认为PPP条例最应该解决一些基础性问题，例如PPP模式的核心标准（是建设、运营、还是融资）、PPP的运作方式（BOT、BOO、BT怎么判断）、社会资本适格性问题（金融机构能否单独成为社会资本）、PPP主管权分工问题、争议解决机制（民事和行政都可以的话，以哪个为主，如何区分）问题、PPP项目的项目准入问题、PPP模式最应该遵循的原则（信赖保护原则）等等。PPP条例作为具有法性质的一部法规，在目前没有其他PPP上位法的情况下，应该起到“PPP宪法”的作用：主要规定原则、机制，应该在相当长的时间内保持稳定不变，而不是一部政策。



清华PPP研究中心副主任杨永恒：谈PPP条例之亮点（来源：P3带路群）

最突出的亮点在于：明确了《条例》的出发点是“规范”PPP，尤其是淡化了PPP的融资功能，重申了PPP的目标在于提高公共服务供给的质量和效率，强调了公共服务中社会资本方的运营职责，有利于解决当前PPP发展中存在的“重融资、重建设、轻运营”现象。

## （五）绩效挂钩按效付费

——财办金〔2017〕92号

在92号文之前的政府付费机制项目中，普遍存在“可用性付费”与“运维绩效服务费”相分离的现象，这种情况下当项目的工程部分竣工，政府就社会资本（项目公司）满足“可用性”标准，而将向社会资本（项目公司）支付绝大部分投资款，俨然已经成为刚性兑付。“运维绩效服务费”部分，仅是竣工后的运营维护服务，

在投资款中的占有量较小。这种建设与运营维护相隔离的现象，客观上造成了政府支出责任的“固化”，减轻了社会资本方的后期责任<sup>11</sup>。

“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”则不符合 PPP 项目入库标准。这是我国首次以政策文件的形式，明确规定了财政支付与绩效考核挂钩，并明确挂钩比例。绩效考核的目的是为了约束社会资本的长期运营责任，而不是仅仅做施工。

绩效考核挂钩 30%，是可用性绩效考核还是运营绩效考核，还是双管齐下挂钩，并且二者的挂钩比重如何确定合理，有待财政部进一步作出明晰。



#### 济邦咨询创始人、董事长张燎：谈把可用性绩效指标做真做实（来源：P3带路群）

PPP 项目应具备公共性，项目资本金应该是真股性资金，鼓励让险资和社保资金等长周期资本进来，获得与其风险相应的回报。可用性付费本身就应该设定绩效指标（按行业及项目运营特点不同而定）按效付费的，决不是简单粗暴的建设融资行为。归结起来，现在不应该是禁止做政府付费类 PPP 项目，也不是抛弃可用性这个本无优劣的中性技术名词，而是要把政府付费的项目全生命期统筹优化管理的机制做出来，把可用性绩效考核指标做真做实。

#### 东南大学PPP国际研究中心副主任 袁竞峰：谈进一步提升PPP项目绩效的路径（来源：道PPP）

PPP 项目绩效应该是制度、结果与行为的统一。一般的绩效管理包括了绩效规划、绩效评价、绩效反馈、绩效改进和绩效激励五个环节。通过 PPP 模式提升基础设施和公共服务的绩效，包括质量、效率和效益等多个方面，必然需要全面构建制度体系、约束全过程行为、严格结果考核等措施，并最终通过有效的技术手段实现。PPP 项目绩效提升任重而道远，大数据与用与技术创新也是必然之路，期待未来绩效提升能够蔚然成风。



#### 北京明树数据科技有限公司常务副总经理李飞：谈可用性付费模式应用的国际经验——以交通基础设施项目为例（来源：明树报告）

不同国家采用可用性付费模式在政府对项目公司运维的监管措施上多有相似的规定，同时针对项目公司运维违约也有详细的条款：（1）项目合同大多规定项目公司须要建立运维管理系统来详细记录所有的运维事项，在不同时点提交不同时段的运维报告（月、季度、年），运维管理系统的信息或者运维报告将作为项目考核付费的依据。（2）项目合同大多要求项目公司建立符合标准的质量控体系，并要定期和不定期对质量控制体系进行审计。（3）政府方可以自行或委托第三方公司随时登录运维管理系统监管运维情况，或随时实地检查和抽查。（4）对绩效扣费或者扣点，可以是项目公司自行计算政府审核，也可以政府根据运维数据计算，项目公司有申辩的权利。（5）项目合同大多设置了针对运维数据不实的处罚条款，包括加重扣费、扣点或者项目公司违约等相关规定。（6）针对项目公司持续运维不达标，项目合同一般都赋予政府方增加监管直至终止合同的权利，有些合同设定不同等级的政府监管或介入措施，有些直接形成项目公司违约，规定项目公司提交改正计划并实施。

<sup>11</sup> 林晓东.《谈在政府付费机制下理解绩效考核挂钩》.来源：微信公众号 PPP 知乎。

锦天城律师事务所刘飞：谈纯使用者付费如何与绩效挂钩（来源：P3带路群）

世行的合同指南中在提到使用者付费时，仅提到通过调节政府支付的补贴金额反映绩效考核，但并未提及纯使用者付费如何与绩效挂钩。个人认为纯使用者付费项目应该主要是通过提到的使用者本身的救济权（服务不好不付费）实现绩效考核的（还包含现有行政监管），如果在PPP合同中再约定专门的绩效考核体系，可能会造成社会资本遭受双重甚至是多重的处罚。而且纯使用者付费的项目政府并不掌握收费权，事实上也无法将实现收费与绩效挂钩，所以最后挂钩的也不是付费，主要还是通过违约责任体系的设定实现对社会资本的处罚。



## （六）“国退民进”风起时

——国办发〔2017〕79号、国资发财管〔2017〕192号、发改投资〔2017〕2059号

在具有中国特色的PPP市场，“社会资本”取代了传统意义上“私营资本（Private）”成为了第二个“P”，并围绕社会资本进行一系列PPP政策、法规、规章的设计与颁布。央企和地方等国企因此就名正言顺以社会资本名义参与PPP项目，同时借助于金融机构对国企的信贷优势，以及地方政府出于政治安全考虑，理所当然成为PPP市场的主力军，民营企业处于“弱势地位”。

我国PPP本源出现错位，缺乏统一领导，政出多门，咨询机构和地方政府以及社会资本方出现选择性政策执行的问题。实践中，PPP项目采购环节设置过高或者不当的准入条件，使得能力弱于央企或地方国企的民营企业望而却步。根据明树数据统计，2017年国有企业中标项目规模达到了3.6万亿，项目数量1827个，占总成交项目规模的77.1%，占总成交项目数量的55.9%。从社会资本方结构上看，央企及地方国企仍然是PPP投资的主力，政府对央企、国企的偏好，进一步压缩了民营企业的空间。

虽然自2013年以来，国务院和发改委相继分别出台了6个和9个鼓励民间资本参与我国实体经济建设的政策文件，支持力度越来越大，相关政策也更加明确和系统，但在实践中，民间投资增长仍面临着不少困难和障碍，部分鼓励民间投资的政策尚未落实到位，营商环境有待进一步改善，一些垄断行业市场开放度不够，融资难、融资贵的问题仍然存在。民营企业参与PPP项目仍然面临较低的投资回报水平、不合理的准入标准和分担风险、有限的金融支持政策、国有企业的“挤出效应”以及中标项目成交难等诸多问题。



国家发改委政研室副主任兼发改委新闻发言人孟玮：谈民间资本参与PPP项目仍然存在一些障碍（来源：经济参考网）

一些垄断行业市场开放度不高，部分地方对民间投资提供服务的主动性、积极性不够，政务诚信体系建设有待加强；一些项目投资回报机制不清晰、回报预期不稳定、回报率偏低，对民间资本缺乏吸引力；一些民营企业在项目融资、建设、运营等方面缺乏市场竞争优势；一些新上项目征地拆迁难度大，报建审批手续多、时间长，民营企业独立完成这些前期工作困难较大等。

**发改委投资司副司长韩志峰：谈民营企业参与PPP项目“大有可为”**（来源：PPP导向标）

单独一个民营企业参与PPP项目可能有困难，但是业务相关的几个民营企业联合起来，发挥各自优势，竞争力会大大提升。比如，杭绍台高铁PPP项目，也是由民营企业联合体中标。另一方面，可以借国有企业的“船”，即民营企业可以通过与国有企业组建联合体，实现优势互补；此外，可以借外商投资企业的“船”，即民营企业通过和外资企业组建联合体，借鉴国外好的经验技术。

**龙元建设总裁赖朝晖：谈PPP项目民营企业参与度**（来源：上海金融报）

这一轮民营企业参与度还是比较高的，目前接近一半项目是民企中标的。民营企业 and 政府合作在全国范围内比较广泛的原因，还是规则问题。如果项目规则是可期的，政府颁布的政策具有一定稳定性，民营企业和政府更多地展开长期、广泛的合作是可期的。现在政府规则的透明，监管的到位，运作的规范，是对民营企业最大的保障。有了这个保障，更多民营企业才可能加入进来，与政府合作的信心也会更强。

**北京明树数据副总经理章贵栋：促进民营企业参与PPP项目的政策建议**（来源：明树报告）

促进民营企业参与 PPP 项目的政策应明确 PPP 模式长期发展的政策预期，建立公平公正的风险分配体系，完善 PPP 领域信息披露机制和坚持 PPP 争议的多元纠纷解决机制以提振民营企业参与 PPP 项目的信心；应避免不合理打包实施和采购 PPP 项目的行为，杜绝 PPP 项目采购时的“隐性歧视”行为，避免过度限制联合体内部的权利义务分配空间，鼓励民营企业以联合体形式参与和严格限制对地方竞争性国企的隐性补贴以提升民营企业参与 PPP 项目的机会；应加强对 PPP 领域整体信贷总量的支持，加强对金融机构的权益保护，着力培育真正的长期股权投资机构，建立融资支持和风险保障等外部增信机制并推动项目融资模式的运用和加快 PPP 二级市场的培育以改善民营企业参与 PPP 的融资环境。



## （七）资管业务统一监管

——财办金〔2017〕92号、国资发财管〔2017〕192号、《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》、银监发〔2017〕55号

PPP项目融资主要包括资本金融资和项目贷款，项目贷款形式相对单一，而资本金融资却存在结构化设计、退出途径等诸多现实难题。

92号文对PPP项目资本金融资中广泛存在的杠杆率过高等问题作出了否定性评价，192号文严控央企明股实债和负债率，PPP项目本金的融资，主要来自金融机构的资管产品募集的资金，使用自有资金投资股权存在合规风险，《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》（以下简称：资管新政）对融资通道进行约束，55号文对通道类业务进一步规范，系列新政相互叠加，对PPP资本金融资产生较大影响。

资管新政是五部委旨在统一资管产品监管标准、严控风险、引导服务实体经济，而针对所有资管产品颁布的监管规定。资管新政若正式颁布将对资管业刚兑、资金池、错配、嵌套、通道、杠杆等传统业务模式形

成重创，并将促成资管业规范发展新格局的形成。资管新政使得 PPP 结构化融资受限，PPP 项目资本金融资期限将缩短<sup>12</sup>。



**兴业银行首席经济学家鲁政委：谈资管新规凸显统一性与穿透性**（来源：中国首席经济学家论坛网站）

近年来，各类资管产品规模快速扩张，几乎所有的持牌金融机构都在谈论“大资管”。《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》再次凸显当下监管所强调的统一性与穿透性。整体来看，本次《指导意见》一方面强调了统一规制，实现了机构监管与功能监管相结合，同一类型的资管产品适用同一监管标准，减少监管真空和套利；另一方面在净值型管理、打破刚性兑付、消除多层嵌套和通道、第三方独立托管等方面制定了非常严格的规定，强调穿透式监管。

**北京清控伟仕咨询有限公司总经理刘世坚：谈银行对PPP项目的收紧趋势**（来源：水木PPP）

银行作为市场主体需要考虑市场影响和违约责任的问题，所以除非银监会或央行出台明确的政策要求，银行大概率不会一刀切甚至对已经审批的项目不放款。但是未来的收紧趋势是可以理解的，并有较大可能。从金融工作总基调来说，风险防控是第一位，对于PPP来说，因为有大量的财务投资人和金融机构参与，肯定要受到金融风险调控影响。



**上海浦东发展银行股份有限公司总行PPP中心副主任郑大卫：谈PPP如何带动金融机构转型**（来源：道PPP）

在当前控风险降杠杆的背景下，金融机构面临转型，转型首先必须转变经营的模式。对接国家战略，脱虚向实，大力支持实体产业和公共服务业，是必然的选择。所以从思想上我们主动求变，而不是被动参与。从发展动能来说，其实PPP市场足够大，PPP风险要比一般商业项目可能低，所以这是我们金融机构开展PPP的动能所在

**建行某省分行投资银行部高管尹昱：谈PPP项目融资创新**（来源：PPP知乎）

金融机构应借鉴项目融资做法，围绕PPP项目收费权这一优势进行融资创新，同时要将风险分摊给其他项目利益方。探索引入介入权和直接协议，使介入权成为金融机构控制项目公司资产和权益的重要方式，提高PPP项目的融资可行性。



## （八）金融机构充当社会资本

——武汉地铁8号线、贵阳地铁2号线

相对于传统政府类项目，PPP项目不仅是投资、建设，还有运营、管理，因此一般PPP项目都有投资、建设、运营的专业社会资本方。贵阳市轨道交通2号线一期工程PPP项目被两家金融机构以360亿中标价拿下，因专业的社会资本方不见踪影，被质疑有违PPP本义，但也有金融机构认为，这是一种创新。

<sup>12</sup> 黄华珍.《资管新政、92、192号文对PPP项目资本金融资的颠覆性影响》.来源：微信公众号PPP知乎，2017.11.26。

无独有偶，武汉市轨道交通 8 号线一期 PPP 项目社会资本采购预成交结果公示三家银行组成的联合体胜出，全部由银行组成的联合体将要承担轨道交通项目的投资方，而不再是融资方的角色，紧接着财政部办公厅发文要求湖北省财政厅对该项目中不规范之处进行情况核实。

财政部发文要求对武汉地铁 8 号线一期 PPP 项目可能存在的风险分配不当等问题进行核查的事件持续发酵，济青高铁 PPP 项目、贵阳地铁 PPP 项目同样也引发了系列讨论，关于金融机构是否能够成为 PPP 项目中的社会资本，以及怎样才是合格的社会资本的话题成为关注焦点。

根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）规定，社会资本是指已建立现代企业制度的境内外企业法人，但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。另外，发改委颁布的《政府和社会资本合作项目通用合同指南》中描述，签订项目合同的社会资本主体，应是符合条件的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业，或其他投资、经营主体。目前财政部和发改委公布的一系列 PPP 操作文件中，并没有明确金融机构不能作为社会资本中标 PPP 项目。



清华大学PPP研究中心首席专家、建设管理系教授/博导王守清：金融机构可以做股东，但主导PPP有风险（来源：E20水网固废网）

金融机构可以做 PPP 股东，不必讨论，但能否主导？国际上现在能，我国只要合规特别是符合发改委、财政部政策也可以。除投贷联动的之外，我国商业银行法不允许直接股权投资，要看如何绕过及是否合规。PPP 实质特征是风险分担，这个项目表面上是 PPP，但事实上社会资本并没有承担风险的。首先我国金融机构缺乏运维管控能力，目前主导 PPP 对各方都危险，除非事先已有较好合同安排；其次，关键要看金融机构是否对政府并承担建运维风险，故重点要看回购或兜底等退出安排，是否明股实债、保底回报、拉长版 BT 等；最后，政府或本地国营企业回购或兜底按现有政策看，不合规；真正的社会资本回购或兜底的，合规，武汉地铁这方面存疑。

北京明树数据科技有限公司CEO肖光睿：判别社会资本是否合格有两个维度（来源：PPP知乎）

PPP项目的风险分担、利益共享的核心原则，正是在社会资本与项目特征的匹配中得到表现，即社会资本是否具备应对项目全生命周期内各阶段风险的能力，或者社会资本联合体的组成结构是否能够弥补和优化应对风险的能力，这是判别合格的社会资本的核心要素，也是第一个维度。对于任何单个项目而言，能够满足PPP项目招标条件的社会资本就是“合格”的社会资本！这是判定合格的社会资本的第二个维度。社会资本的最终选择完全取决于基于项目交易结构、实施方案和风险分配等设定的招标条件。对于一个真正的PPP项目，只有合格标准的两个维度完全重合才有意义。如果项目本身的出发点就不是以吸引社会资本参与公共产品和公共服务的投资、运营管理，提高公共产品和公共服务供给能力与效率为目的，那么选择出的社会资本当然也难以称之为合格。



PPP从业人士方杰克：政府的错认与银行的错位（来源：PPP知乎）

银行从融资方化身 PPP 项目的投资方，是对整个 PPP 模式“颠覆性”的创新，这种创新不仅不公平地排挤了本应就位的产业投资人，更重要的是，银行的这种“错位”打破了 PPP 各个参与方的稳定制衡结构以及风险防范体系。在 PPP 结构中，银行作为融资机构（股权和债权）是从融资角度审视政府和社会资本的供需是否有财务上的可行性与可靠性，因此作为金融机构的银行，是对 PPP 项目整体系统风险的最后把关者。银行成为社会资本，则项目的金融风险没有把关的一方，PPP 项目失去原有的通过各个参与方之间的风险分配和制衡所设置的风险控制结构。

## （九）轨交收缩调整过度举债

### ——包头地铁项目、咸阳地铁建设计划

截至 2016 年底，获准建设城市轨道交通的城市由 2012 年的 35 个增加到 43 个。过去五年，拥有地铁运营线路的城市由 17 座增加至 27 座，运营线路里程由 1740 公里增长至 3169 公里。我国地铁建设项目如雨后春笋，越来越多的三四线城市开始申报或者规划地铁项目。

包头市 2010 年正式启动轨道交通建设项目，2016 年 9 月 1 日，国家发改委正式下发《关于印发包头市城市轨道交通第一期建设规划(2016-2022 年)的通知》。2017 年 8 月包头市紧急叫停正在建设的地铁项目，主要是由于中央认为包头地铁建设所需资金达 300 多亿元，投资额较大，与包头市财政收入不匹配，建议把地铁工程停下来，节省资金用于支持企业发展。随后，西安咸阳等地的地铁建设计划未获得发改委批复。

2018 年 1 月 3 日，中共内蒙古自治区第十届委员会第五次全体会议暨全区经济工作会议上，自治区党委明确将停建、缓建一批政府过度举债的项目，坚决叫停包头地铁项目和呼和浩特地铁 3、4、5 号线项目，全面梳理在建和计划建设的政府投资项目；化解政府债务、银行不良贷款和农村牧区高利贷，明确提出从 2017 年起，利用 3 至 5 年、争取用 3 年时间把政府债务率降到合理水平。

轨道交通 PPP 项目投资额较高，且地铁为公共交通方式，定价需考虑项目的公益性，目前已开通的地铁项目中盈利项目微乎其微。地铁在一二线城市的使用率较高，但在三四线城市目前流量相对较低，运营压力较大，因此要审慎进行。

目前国家要求国家发改委对全国轨道交通建设情况重新评估，在此基础上形成分类管理意见，待国家批准后再启动审批工作，表明目前基于地方债务安全考虑，正在收紧地铁批复。在国家的指导下，发改委对地铁建设规划的审批将保持更加审慎的态度，地铁建设规模也将压缩。

包头市领导班子敢于报实数、说实话，主动停建、缓建导致政府过度举债的项目，力求经济去虚求实，有利于树立政府在社会的信用形象，加强政府信用体系建设，带动企业发展活力，以高质量的发展，弥补政府化解债务和去虚的缺口。



中国国际工程咨询公司研究中心李开孟：谈城市轨道交通发展的全球视野（来源：开孟观察）

城市轨道交通投资巨大，建设质量和运营标准要求很高，难以完全依靠政府投资，私营部门的参与必不可少，很多国家都将 PPP 模式作为私营部门参与城市轨道交通项目的重要方式。在新型城镇化快速推进和城市优先发展公共交通的背景下，中国城市轨道交通起步虽然比欧洲晚了一百年，但近年来已呈现出世界罕见的发展速度和规模，城市轨道交通运营里程已约占全球三分之一，中国拥有在项目类型、数量和投资金额等方面均遥遥领先的城市轨道交通 PPP 项目群，有信心、有优势、也最有能力为城市轨道交通 PPP 国际标准的制定提供丰富且可资借鉴的案例资源。

世界银行：谈城市发展轨道交通需要以可持续性为原则（来源：国家发改委综合运输研究所、世界银行）

所有要发展城市轨道交通项目的城市，都需要以可持续性为原则，拟定一个城市集约化城市土地利用与交通的远景发展战略。这样一个战略应该明确城市未来的土地利用与交通发展方向，体现轨道交通支持城市土地集约化发展的作用。战略规划中，应对城市交通问题的各种可能解决方法进行科学的论证比较，避免简单地把轨道交通看作解决交通堵塞的唯一手段；要充分考虑与轨道交通相配合的综合交通发展政策，各种交通方式的系统、机构、运营以及票价的整合，相关的土地资源、商贸资源、信息资源的综合开发问题，未来交通管理机构 的构架和职能定位，长期可持续的投融资机制，以及各种支撑战略实施的政策和配套技术措施，使轨道交通的综合效应得到充分发挥。



## （十）PPP 大数据时代来临

“数据”是中国各个行业的一个痛点，早年一位诺贝尔经济学奖得主曾说，在中国来预测和评价整个中国经济是非常困难的，因为在很多行业数据并不是那么真实。

中国 PPP 发展中有很多待解难题：物有所值定量分析不清、项目融资推进迟缓、投资风险评估不精，到公共管理增效与绩效考核落实问题等。PPP 项目交易全过程、多参与方的数据将为这些问题的破解提供关键和基础性的支持。可见，PPP 大数据是推动 PPP 发展与前进的基石与保障，是 PPP 行业理性成长过程中不可或缺的一环。国际上有对标的基础设施投融资数据公司，但关于中国市场的数据都做得非常有限。中国已经成为全球最大的 PPP 项目成交市场，同时还有日益增长的“一带一路”跨境基础设施投融资需求，理所当然也应该有自己的 PPP 行业数据公司。

2017 年 7 月，国内首家专注 PPP 行业大数据的科技公司——北京明树数据科技有限公司成立，致力于用大数据助力公共治理水平提升和改善基础设施及公共服务供给。针对国内万亿级 PPP 项目交易和资产流转市场，以及“一带一路”跨境基础设施投资需求，打造 PPP+BIM+云+AI 的一体化平台，提供 PPP 数据分析、综合信息管理系统开发、全过程咨询、全生命周期资产管理和评估、评级服务。数据的商业价值被充分挖掘，助力公共部门治理效率提升的作用也将显现。北京明树数据科技有限公司的成立，将为中国 PPP 行业提供一个非常有价值的数 据研究和发布平台。



北京明树数据科技有限公司CEO肖光睿：2017年PPP领域最让我兴奋的是中国有了自己的PPP行业数据公司（来源：PPP导向标）

大数据的价值正在被各行各业认可，但如何在 PPP 这个细分垂直领域发挥作用，并没有太多可以借鉴的经验。明树数据开创性的探索为政府机构、社会资本和金融机构提供 PPP 数据分析、综合信息管理系统开发、全过程咨询、全生命周期资产管理和评估评级服务。短短五个月时间，有了第一家国内金融机构客户，有了第一家外资投行客户，有了中央和地方政府客户，有了社会资本企业客户…数据的商业价值被充分挖掘，助力公共部门治理效率提升的作用正在显现，也成为在 PPP 行业落实习近平总书记于 2017 年 12 月在中央政治局会议上提出的大数据国家战略的具体措施。

清华大学PPP研究中心首席专家、建设管理系教授/博导王守清：PPP数据的价值  
(来源：明树数据网站视频)

PPP项目干系人多方且周期较长，PPP数据对于各方在各阶段均很重要，但以往发展中缺乏对数据系统的收集整理和分析。PPP数据包括国家、行业、公司、项目、区域、干系人等多方面的数据，数据的价值体现在多个方面：协助政府筛选项目、选择社会资本及项目监管，协助社会资本选择投标项目、设计融资方案、实施项目运营等投资决策，协助金融机构进行投资方案决策，判断风险对价及二次融资选择，同时公众可全面了解项目的服务水平与实际成本。希望明树数据顺应发展潮流，收集分析市场数据，为PPP各干系人提供全面精准的数据服务。



英国伦敦大学学院（UCL）教授/博导，UCL巴特莱基础设施中心主任、中英基础设施学院院长张倩瑜：PPP的核心精神 (来源：明树数据网站视频)

PPP的核心精神是用整合的方式注入创新的生命，再运用诱因机制使社会资本充分发挥其所能。实现PPP的宏大目标，面临的主要问题是决策时缺乏数据依据。数据成本昂贵，以PPP大数据为主导方向的明树数据，出现的恰逢其时。明树数据通过科学的手段整合PPP数据，保证数据的质和量，将助力PPP核心目标的实现。

同济大学可持续发展与管理研究所所长、教授诸大建：对明树的愿景 (来源：明树数据网站视频)

明树数据的成立是中国PPP发展的里程碑事件，希望明树数据成为名副其实的PPP数据公司、成为PPP领域独立的第三方咨询公司，不仅服务于企业，也能成为中国PPP重大政策的政府的智库。



## 三、PPP 与宏观经济的发展关联性

### (一) PPP 助力精准扶贫

#### 1 精准扶贫政策概述

农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务，也是各国政党、政府和社会各界长期高度重视的社会问题之一。但当前，贫困问题依然是我国经济社会发展中最突出的“短板”。为实现2020年打赢脱贫攻坚战的目标，时间紧迫，任务艰巨。“十三五”时期是我国扶贫减贫、消除贫困的攻坚克难决战期。

2013年11月3日，习近平总书记首次提出扶贫要“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”。在“十三五规划”中也提出“把革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片贫困地区作为脱贫攻坚重点”，从聚焦地域入手，发起精准扶贫号召，为打赢脱贫攻坚战提出创新思路。从此，精准扶贫成为国家扶贫方略，为推进精准扶贫，党中央、国务院和中央有关部门出台了系列政策性文件。

精准扶贫与粗放扶贫相对，要求针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序，以“六个精准”为核心手段，即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱

贫成效精准，变“大水漫灌”为“精准滴灌”，实现扶贫资源的精准化、瞄准式和高效化利用，瞄准靶心、对症下药，精准聚焦脱贫目标，确保各项政策好处落到扶贫对象身上，做到真扶贫、扶真贫、真脱贫。

资金的引入对于脱贫攻坚的实现至关重要。2017年财政部在《中央财政专项扶贫资金管理办法》提出设立“三区三州”脱贫攻坚投资基金，重点用于贫困区域内基础设施和社会事业发展，指出“要探索推广政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务、资产收益扶贫等机制，撬动更多金融资本、社会帮扶资金参与脱贫攻坚，以创新中央财政专项扶贫资金使用机制。”，并于2017年9月印发了《财政专项扶贫资金绩效评价办法》。

国家扶贫政策强调健全体制机制、加强考核管理，着力于发展手段与发展维度两个方面：

1) 在发展手段上，产业发展扶贫以农林、旅游、电商和科技等产业为主要推动方向，立足本地资源禀赋，以市场为导向，以特色产业、特色拳头产品带动区域脱贫发展，增加贫困户经营性、财产性收入。2017年工信部和国开行在《关于开发性金融支持特色产业精准扶贫项目试点和推进矿物功能材料产业示范基地建设的通知》提出国开行按照有关要求对工业和信息化部推荐的企业、项目和基地优先开展授信评审，对满足授信要求的项目，可提供中长期项目贷款和配套流动资金贷款，主要用于设备购置和厂房、仓储物流、配套基础设施和公共服务平台等建设。以政府和社会资本合作（PPP）模式开展的项目，PPP合同项下综合收益及借款人综合收益可作为还款来源，并采用协议项下权益质押作为信用结构。同时，将配合企业积极向地方争取优惠支持政策。

2) 在发展维度上，以提升基础教育水平、提高医疗保障水平、加大生态保护修复力度、健全社会救助体系为着力点，发布“教育部 财政部关于进一步加强全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件中期有关工作的通知（教督〔2017〕9号）”、“贫困残疾人脱贫攻坚行动计划（2016-2020年）”等政策文件。

根据人民日报、人民网在我国首个“扶贫日”（2014年10月17日）公布的名单，**我国有14个片区，592个扶贫开发工作重点**，这些地区大多交通不便，基础设施和公共服务条件较差。按照国家统计局发布的数据，按照每人每年2300元（2010年不变价）的农村扶贫标准计算，2015年农村贫困人口5575万人，2016年农村贫困人口4335万人，呈逐年下降趋势。“国务院扶贫办2017年工作要点”中，将“加大连片特困地区革命老区民族地区边疆地区支持力度、实施特殊群体脱贫攻坚支持政策、强化基础设施建设和危房改造”作为三大攻坚突破难点，前两项与特殊区域与特殊群体相关，而第三项覆盖区域更广，对精准扶贫、脱贫攻坚工作更具基础性作用。需要加强贫困地区农村通村公路和通组硬化路建设，推进农村饮水安全巩固提升工程建设，加大贫困村生产生活用电保障力度，加快贫困户危房改造进度；同时加强交通、水利、能源等重大基础设施建设，为解决整体贫困问题奠定坚实基础。

## 2 贫困县运用 PPP 模式情况分析

### （1）总体分析

从2014年开始至2017年12月31日（2014年之前贫困县无PPP项目成交），**全国范围内贫困县成交的PPP项目共有654个，占总项目数的10.67%；合计规模3997.90亿，占总成交项目规模的4.38%，共在**

252 个贫困县成交，占全部贫困县的 42.57%。这一比例较高，可以看出 PPP 模式对于精准扶贫的重要作用。

## (2) 年度分析

PPP 项目在贫困县的成交数量和规模均呈迅速增长趋势。2017 年的成交数量增长率 92.79%，远远超过了全国 PPP 项目 2017 年的成交数量增长率 52.19%。可见 2017 年在全国范围内，地方政府越来越多的将 PPP 模式运用在贫困地区的建设中。

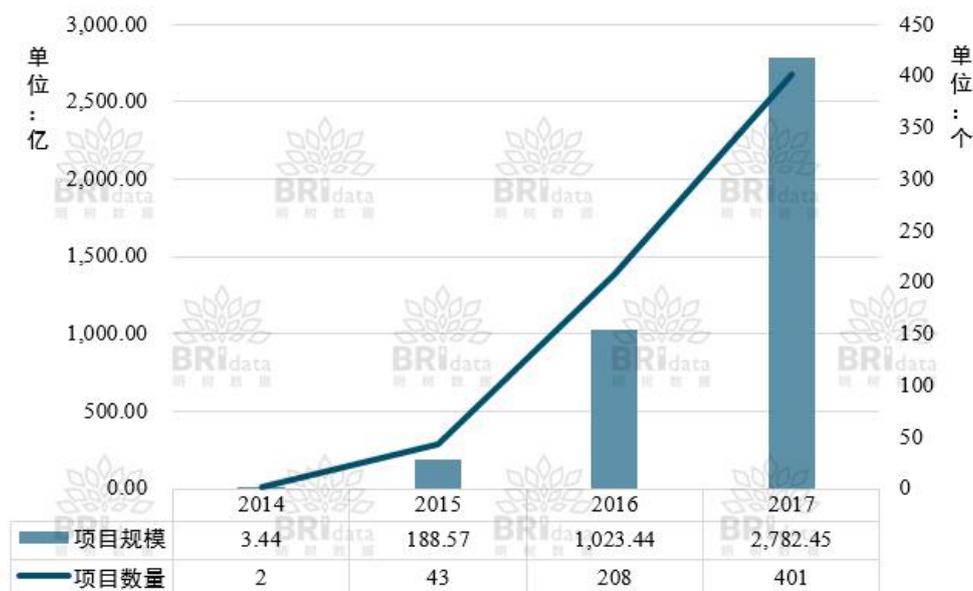


图 3-3 2014-2017 年全国贫困县 PPP 项目成交分布图

## (3) 地区分析

从成交规模来看，贵州、河南和云南的贫困县 PPP 成交规模最大。从成交数量来看，内蒙古、新疆、河南的贫困县 PPP 成交数量最多。从图 3-4 可以看出，各省在贫困县推广 PPP 模式的程度差别很大。推广范围最广的省为安徽、湖北、新疆，其中安徽省 84.2% 的贫困县有 PPP 项目成交。黑龙江和海南的贫困县均无 PPP 项目成交。

592 个县中莎车县的 PPP 成交项目规模最大，为 129.21 亿，巴林左旗的 PPP 成交项目数最多，为 31 个。



图 3-4 各省贫困县 PPP 项目成交分布图

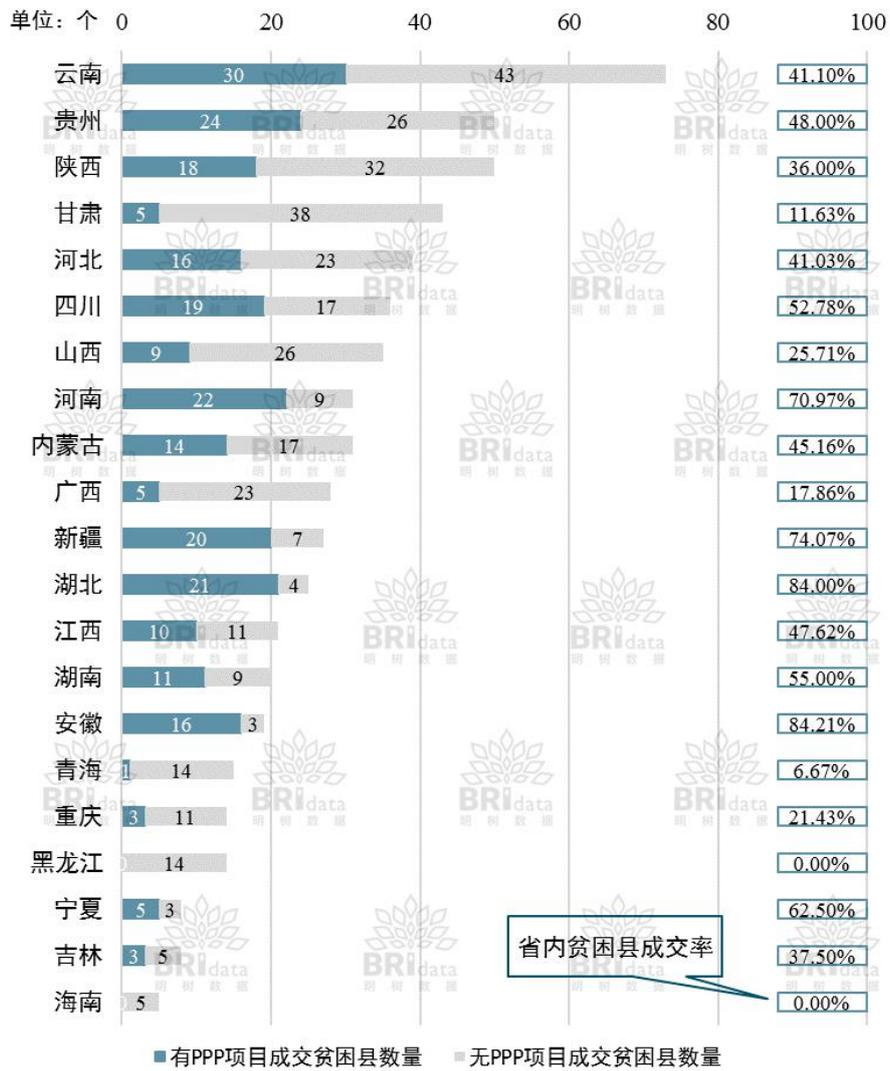


图 3-5 各省贫困县有无 PPP 项目成交情况分布图

PPP成交规模前十的贫困县



图 3-6 PPP 成交规模前十的贫困县分布图

#### (4) 行业分析

从 2014 年至 2017 年 12 月 31 日，各贫困县成交的 PPP 项目中，**按成交规模进行行业排序，依次为：市政工程、交通运输、城镇综合开发、生态建设和环境保护**，符合国务院扶贫办 2017 年工作要点中“**强化基础设施建设和危房改造**”的要求。在产业发展方面，目前旅游项目发展较快，建议后期立足本地资源禀赋，以市场为导向，多加注重农林、电商和科技等产业方面。在助力贫困地区提升基础设施建设的同时，还应注意基础教育水平和医疗保障水平的提升。

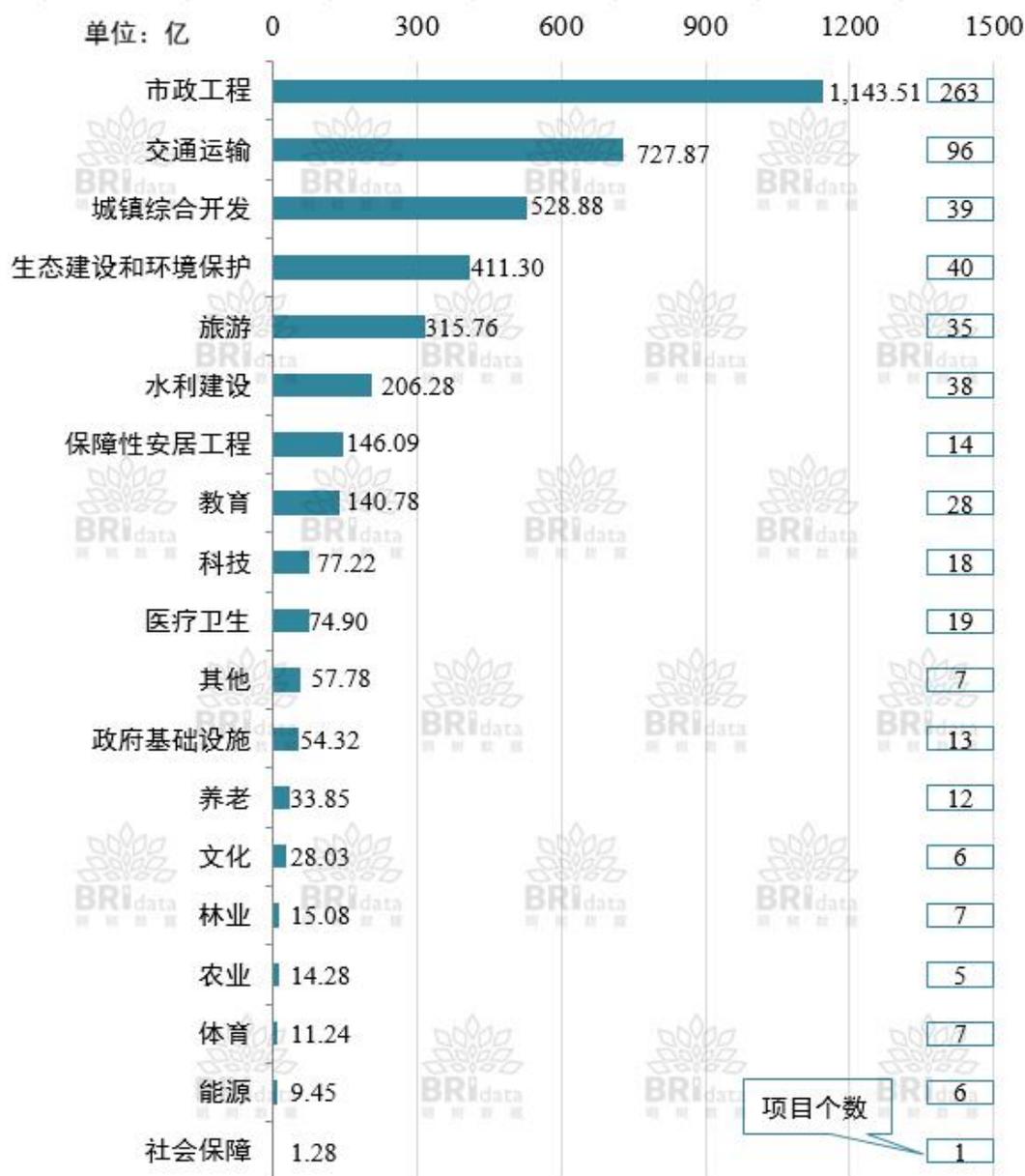


图 3-7 贫困县 PPP 项目行业成交规模分布图

## (二) PPP 与“一带一路”

### 1 PPP 模式契合“一带一路”的发展需求

“一带一路”中最具战略优势的是基础设施建设投资。在发改委、外交部、商务部 2015 年联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》一文中明确提出，基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域，在尊重相关国家主权和安全关切的基础上，沿线国家宜加强基础设施建设规划、技术标准体系的对接，共同推进国际骨干通道建设，逐步形成连接亚洲各次区域以及亚欧非之间的基础设施网络。

“一带一路”必将产生大量的基础设施建设，但单纯的财政体系并不能满足基础设施建设的资金需求。另一方面，基础设施的公益性也决定了其不可能全部由社会资本承担。PPP 模式作为一种市场化的公共产品和服务供给方式，能够在基础设施领域发挥社会资金的资金、技术、管理和运营优势，并因此得以缓解政府财政压力，弥补投资不足，提高基础设施供给效率和质量，克服传统“公建公营”模式的弊端。毫无疑问，PPP 模式将成为沿线国共建“一带一路”特别是促进基础设施互联互通的重要推动力。

## 2“一带一路”沿线国 PPP 模式应用现状

目前来看，“一带一路”沿线国家的基础设施现状并不理想，主要分为三种类型：基础设施发展落后、基础设施需要更新和基础设施亟待重修。沿线的蒙古、缅甸、老挝等国家经济基础较差，城镇化程度与基础设施水平均较落后，这一类国家对基础设施的诉求较高。而以俄罗斯、捷克、匈牙利等为代表的发达国家，基础设施建成较早，目前普遍面临着更新换代。以俄罗斯为例，其交通运输、能源等领域的基础设施，主要是在苏联时期建成，已经难以满足当前日益增长的发展需求<sup>13</sup>。最后一种类型包括叙利亚、伊拉克、阿富汗、乌克兰等国家，这些国家经过常年战乱，基础设施破坏严重，亟待重建和整修。因此，“一带一路”沿线国对基础设施建设的需求普遍较大。

PPP 模式在“一带一路”沿线国已有应用先例。本节引用 PPP 知乎统计的截至 2017 年 4 月底的 PPP 项目数据<sup>14</sup>。另一方面，PPP 模式的发展程度与各国政府发展理念、基础设施现状等因素息息相关。对比 2017 年 4 月底和 12 月底，沿线各国 PPP 发展环境发生骤变的概率较低，虽然 12 月底各国 PPP 项目规模会有所增加，但 4 月底的数据仍可体现出 PPP 模式在“一带一路”沿线国的分布趋势。

数据显示，“一带一路”沿线 64 个国家 PPP 项目总计 865 个，总投资约 5029 亿美金，各区域 PPP 项目规模如图 3-8 所示。其中，东盟 10 国包括新加坡、马来西亚、印度尼西亚、缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南、文莱和菲律宾，西亚 18 国包括伊朗、伊拉克、土耳其、叙利亚、约旦、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、沙特阿拉伯、也门、阿曼、阿联酋、卡塔尔、科威特、巴林、希腊、塞浦路斯和埃及的西奈半岛，南亚 8 国包括印度、巴基斯坦、孟加拉、阿富汗、斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔和不丹，中亚 5 国包括哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦，独联体 7 国包括俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚和摩尔多瓦，中东欧 16 国包括波兰、立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、克罗地亚、波黑、黑山、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、罗马尼亚、保加利亚和马其顿。

可以发现，南亚 8 国的 PPP 项目总规模较大，独联体 7 国的单体项目规模较大。从单个国家来看，印度、希腊、土耳其、菲律宾和俄罗斯的项目数量较多，分别为 376 个、72 个、54 个、42 个和 41 个，总计 585 个，占到“一带一路”沿线国家 PPP 项目总数的 68%。其中仅印度一国的 PPP 项目数量就超过“一带一路”沿线国家 PPP 项目总数的三分之一。

<sup>13</sup> 张一鸣.《透视 PPP | 孟春：对接“一带一路” PPP 模式具天然优势》.来源：微信公众号道 PPP.2017.1.5.

<sup>14</sup> 肖光睿,王忆南.《“数”说一带一路(上)》.来源：微信公众号 PPP 知乎,2017.5.13.

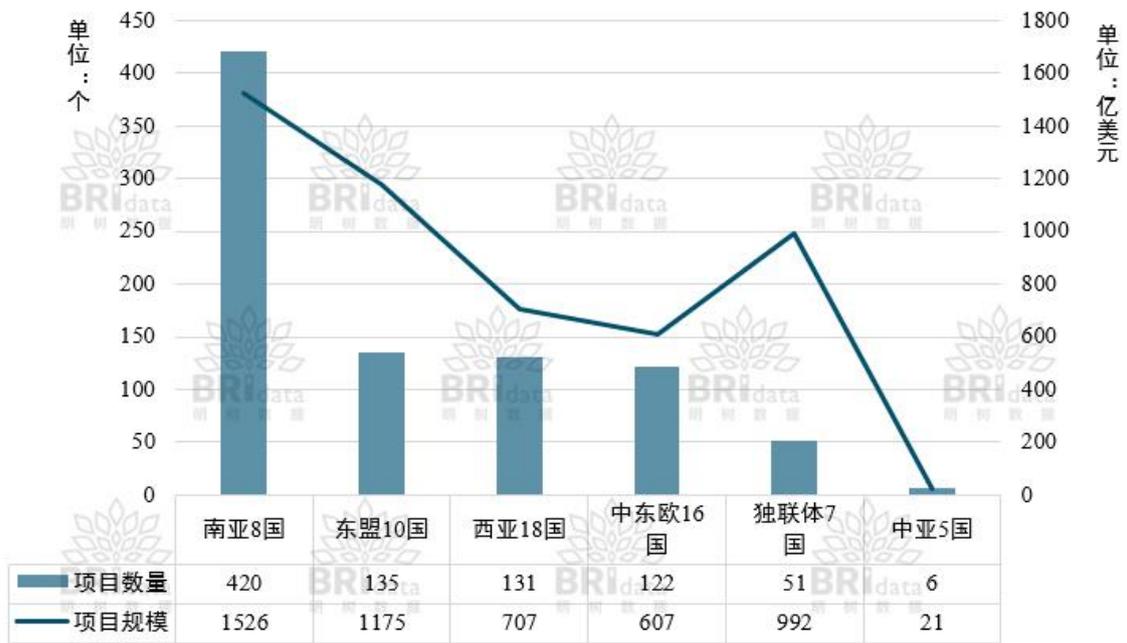


图 3-8 “一带一路”沿线国 PPP 项目规模统计

从行业分布来看，“一带一路”沿线 64 个国家的 PPP 项目大致分布在油气、电力、安居工程、通讯、交通运输、水利和采矿领域，行业分布情况如图 3-9 所示。除存量项目外，项目数量占比位居前三位的行业为：交通运输行业、电力行业和油气行业。交通运输和电力是地区发展的基本保障，沿线国家中科威特、阿联酋、俄罗斯等国家油气储备丰富，因此该三个行业 PPP 项目数量较多。

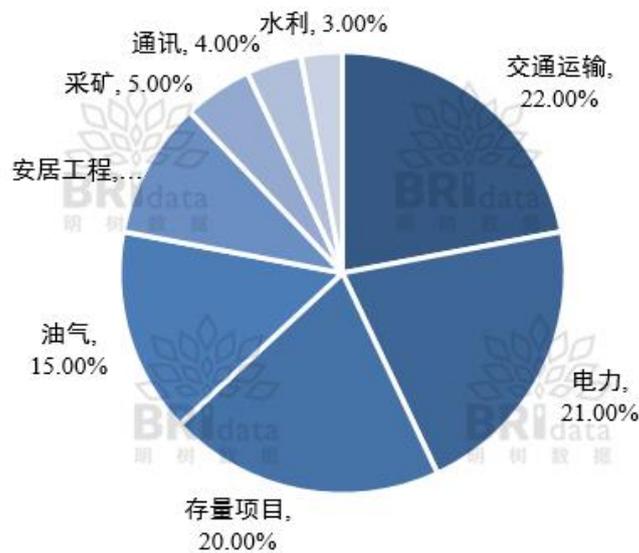


图 3-9 “一带一路”沿线过 PPP 项目数量行业分布情况

总体来看，“一带一路”沿线国家的基础设施建设蕴藏着巨大商业机会，中国企业“走出去”的速度将越来越快。例如，2017 年中国铁建参与的以色列特拉维夫“红线轻轨”运营维护项目，在中国企业海外承包项目中具有较大影响力。该项目合同额约 3.4 亿美元，合约期为 14 年（4 年动员期和 10 年运营期），之后设有 6

年可选期，计划于 2021 年正式开通运营，采用“运营+维护”模式对“红线轻轨”进行管理。这是中国企业首次参与发达国家城市轨道交通运营维护，一举打破了西方国家运营商对发达国家城市轨道交通系统的运营垄断，实现了中国企业“设计+施工+运营维护”全产业链的“走出去”<sup>15</sup>。

### 3 中国企业面临的挑战与应对策略

国内 PPP 的快速发展自 2014 年开始，经验仍旧不足。中国企业参与“一带一路”沿线国 PPP 项目将面临诸多挑战，包括各国 PPP 法律制度差异较大，企业国际化不足导致的对东道国风土人情、技术标准等投资环境的不熟悉，以及政治风险、经济风险、社会风险在内的多种风险。针对以上投资环境特点，对中国企业参与“一带一路”投资提出如下建议：

首先，要充分了解东道国的 PPP 政策。由于现阶段发展中国家的 PPP 模式主要是自上而下，无论是宏观层面的推广型政策还是项目层面的规范和指导型政策，都对项目的成败产生决定性的影响。政策分析有助于中国企业全面把握东道国的 PPP 政策特点，规避项目风险。

其次，注重分析当地国情。做好东道国的产业结构、经济发展特点、自然资源储备、风俗文化、技术标准、项目审批流程等方面的前期调查，因地制宜地运用 PPP 模式。结合区域和项目特点，合理设计项目交易结构、合同体系、运作方式、回报机制、退出机制等内容。迅速适应东道国的投资环境，加快本土化进程。

最后，做好风险防控工作。走出国门之后，中国企业的身份转变为纯粹的“外资企业”。在国内易识别、易控制、易转移的风险在国外影响程度将会陡增，乃至关乎项目成败和企业生死。例如政权更迭导致的政治风险、地方政府财政承受能力不足导致的经济风险、宗教信仰差异导致的社会风险等。中国企业在充分掌握东道国 PPP 政策和国情的基础上，应重视项目前期论证、合同签订与履约过程中的风险控制。并进一步发挥多边金融合作机制，广泛分担风险<sup>16</sup>。

---

<sup>15</sup> 国务院国有资产监督管理委员会. 《中国铁建签约以色列轻轨项目 系中企首次参与发达国家城轨交通运营》. 2017.11.14.

<sup>16</sup> 罗煜, 王芳, 陈熙. 制度质量和国际金融机构如何影响 PPP 项目的成效——基于“一带一路”46 国经验数据的研究[J]. 金融研究, 2017(4):61-77.

## IV.明树展望

### 一、2017年PPP发展总结

#### (一) 入库情况总结

经过两年的热潮，2017年发起项目规模大幅下降，项目发起端的PPP市场降温。从入库项目行业分布来看，市政工程和交通运输两大行业的项目数量和规模均远超过其他行业，其余行业按照项目数量降序排列依次为：生态建设和环境保护、旅游、城镇综合开发、教育、水利建设、医疗卫生、保障性安居工程、文化、养老等。从项目数量在地区分布的情况来看，西南与华东地区采用PPP模式较多，其次是西北、华中和华北地区，而东北与华南地区PPP模式的应用相对较少，项目投资额分布趋势与项目数量大体相似。

入库项目大部分处于识别阶段，该阶段的项目数量占50.67%，项目总规模占41.16%。进入执行阶段的项目数量偏少，随着政策与发展环境的完善，2018年PPP项目成交率预计将呈上升趋势。入库项目的运作方式以BOT模式为主，在PPP项目立项时，应注意有效结合地区和项目特点，灵活运用并创新运作方式。运用BOO模式的项目规模仅次于BOT模式的项目，可见大多数PPP项目均涉及建设内容，应进一步关注存量资产的转化与利用。从回报机制看，政府付费类PPP项目数量最多，可行性缺口补助类PPP项目总规模最大，因此在多数PPP项目中，政府仍然承担支出责任。

#### (二) 成交项目总结

根据明树数据的统计，截至2017年12月31日，我国共有6129个，9.13万亿美元的PPP项目成交，其中2017年共有4.73万亿的项目成交，约占整个市场的1/2。2017年PPP项目成交增速虽有所下降，但整体PPP成交数量与规模保持增长状态。从2017年PPP市场总体成交情况、中标项目社会资本情况以及成交项目基本因素等方向对中国PPP市场进行分析，我们发现：

##### 1 总体成交情况

2017年在各个领域共成交3269个项目，总投资规模达到4.7万亿元，分别为2015、2016年成交金额的4.9倍和1.5倍。2017年新疆地区成交项目规模最高且项目数量最多，共314个项目，成交规模超过了5000亿元。从项目类型来看，交通运输类项目和市政工程类项目成交规模及数量依旧保持领先，分别有1.6万亿和1.3万亿的项目成交，共占据了总成交规模的61%。

##### 2 中标社会资本情况

无论是从项目规模还是项目数量来看，建筑承包商都是当之无愧的主力军，斩获了2.8万亿的项目，运营商在PPP市场的参与度也有多提升，中标项目共3266亿。从中标社会资本所有权背景来看，国有企业中

标项目规模达到了 3.6 万亿，占总成交项目规模的 77.1%，项目数量超过 1800 个，占总成交项目数量的 55.8%。民营企业作为 PPP 市场的重要参与方，共成交项目 1435 个，约 1.1 万亿，规模和数量占比分别为 23.4%和 43.9%。

### 3 项目基本要素

历年成交的 PPP 项目中共有 3478 个、5.59 万亿的项目已成立项目公司，社会资本从中标公示到设立项目公司的平均历时为 79.8 天。成交的 PPP 项目中付费方式为可行性缺口补助类型的项目规模占比最高，为 51%，其次为政府付费类项目，占比 37%。2017 年成交的 PPP 项目平均回报率为 6.44%，较 2016 年平均回报 6.62%下降了约 0.2 个百分点。2017 年成交 PPP 项目平均建安下浮率为 5.12%，比 2015 年的 4.25%有所提升，但较 2016 年的 5.74%有一定下降。

## （三）政策情况总结

2017 年，PPP 模式依旧是推动供给侧结构性改革的重要途径。各部委在多个领域的“十三五”规划中明确鼓励引入社会资本参与投资建设，并细化在已有领域的应用，尤其在农、林产业大力推进 PPP 模式的创新应用。《PPP 实施条例》（征求意见稿）、国退民进、项目的合规性、付费与绩效考核挂钩、地方政府债务问题、央企投资收缩、资金投资监管从严等，是今年政策的几大热点。

2017 年是 PPP 理性规范之年，是监管深化的一年，党中央、国务院要求将防风险放在突出重要位置。整顿 PPP 市场的“乱象”，引领中国 PPP 项目由量到质的转变是本年度政策的着力点。2017 年 PPP 发展“防风险”的重要性愈发凸显，财务部强化地方债务管理，规范地方政府融资行为，详列政府购买服务负面清单，严禁利用 PPP 违规举债。PPP 资产证券化、保险资金、专项债券，PPP 融资途径在 2017 年进一步得到创新与规范。本轮 PPP 热潮中的央企被要求加强投资风险管控，规范参与 PPP 投资建设行为，政策上对民企参与 PPP 呈倾斜趋势。国务院将 PPP 立法提上日程，但是政府和社会资本平等合作的法律环境尚未完全建立。进一步强化监管、提质增效、完善法律环境等，将是 2018 年 PPP 政策推进的重要方向。

## （四）PPP 对宏观经济的影响

PPP 模式已运用到了国家贫困县的基础设施等建设当中，对于精准扶贫有明显的推动模式，对当地的脱贫攻坚具有良好的促进作用。目前贫困县 PPP 项目主要集中在市政工程、交通运输、城镇综合开发、生态建设和环境保护领域，符合国务院扶贫办 2017 年工作要点中“强化基础设施建设和危房改造”的要求。在产业发展方面，目前主要是旅游项目，建议后期立足本地资源禀赋，以市场为导向，多加注重农林、电商和科技等产业方面。在助力贫困地区提升基础设施建设的同时，注重基础教育水平和医疗保障水平的提升。

从“一带一路”战略实施角度，“一带一路”必将产生大量的基础设施建设，但单纯的财政体系并不能满足基础设施建设的资金需求。基础设施的公益性也决定了其不可能全部由社会资本承担。PPP 模式作为一种市场化的公共产品和服务供给方式，能够在基础设施领域发挥社会资本的资金、技术、管理和运营优势，并因

此得以缓解政府财政压力, 弥补投资不足, 提高基础设施供给效率和质量, 克服传统“公建公营”模式的弊端。毫无疑问, PPP 模式将成为沿线国共建“一带一路”特别是促进基础设施互联互通的重要推动力。另一方面, 中国企业参与“一带一路”沿线国 PPP 项目将面临诸多挑战, 主要包括各国 PPP 法律制度差异较大, 企业国际化不足导致的对东道国风土人情、技术标准等投资环境的不熟悉, 以及政治风险、经济风险、社会风险在内的多种风险。

## 二、2018 年中国 PPP 发展展望

2017 年 PPP 发展从正向推动转向强约束, 规范 PPP 发展中的不合规行为。从目前发展趋势来看 2018 年会是 PPP 模式的规范发展关键年、可持续发展关键年, 将在 2017 年整体层面约束的基础上, 进一步细化完善 PPP 规范要求, 防范 PPP 发展的隐性风险。

### (一) PPP 管理机制

#### (1) PPP 法规细化完善

2017 年《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》(征求意见稿)发布, 但其内容的高位指导性与低位实操性均较低, 从征求意见稿至其内容完善并发布, 还有很大调整空间, 短期内难以成型, 并且该条例不能替代 PPP 顶层法律设计, 因此 2018 年 PPP 上位法可能继续缺位。

2018 年 PPP 法律法规文件, 可能在 2017 年年中及年末的多项约束性政策的基础上, 细化对 PPP 的约束及规范要求, 从对 PPP 项目的前期合规, 逐渐转向 PPP 项目中后期的绩效考核、项目监管、资产移交等运作机制完善。随着 PPP 落地项目数量的增加, 加强对 PPP 实施全过程的合规管控。

#### (2) 严控财承 10% 红线

PPP 项目的财政可承受能力分析通过评审是 PPP 项目落地的先决条件, 严控 10% 红线有利于控制地方债务风险, 打击违规变相融资行为。92 号文明确未进入采购阶段, 但所属本级政府当前及之后年度财政承受能力超过 10% 上限的, 不适宜继续采用 PPP 模式。

目前大量 PPP 项目的落地, 各地一般公共预算支持已基本逼近财承红线。随着滥用政府购买服务行为被强力约束, 地方政府违规举债被禁止, 使得政府违规行为大幅被限, 10% 红线又已成为 PPP 项目合规检查和入库的重要前提条件, 因此未来财承 10% 的红线将严格控制。

#### (3) PPP 信息全面公开

全国 PPP 综合信息平台是 PPP 信息公开的基础平台, 92 号文通过对综合信息平台的规范管理, 提出对 PPP 项目的合规性要求。PPP 项目合规性的审查是对 PPP 信息和文件的全面审查, 同时 PPP 项目信息全面公开有利于实现全社会的项目监督, 提升社会公众的参与感, 保障 PPP 项目的合规性。

目前全国 PPP 综合信息平台存在信息更新不及时、项目信息不全面等情况, 未来信息公开管理要求将进一步结合实操落实, 全面公开 PPP 相关法律法规、政策文件、项目进展、专家库等信息, 做好项目准备、实施等阶段信息公开工作。

#### （4）社会诚信体系完善

2017年,多个政策强调加强社会信用体系建设,建立守信联合激励对象和失信联合惩戒对象名单制度。落实关于加强政务诚信建设的指导意见,完善政府守信践诺机制。《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目的指导意见》中提到:建立健全PPP项目守信践诺机制,准确记录并客观评价政府方和民营企业在PPP项目实施过程中的履约情况。政府方要严格履行各项约定义务,做出履约守信表率,坚决杜绝“新官不理旧账”现象。民营企业也要认真履行合同,持续稳定提供高质量且成本合理的公共产品和服务。将PPP项目各方信用记录,纳入全国信用信息共享平台供各部门、各地区共享,并依法通过“信用中国”网站公示。将严重失信责任主体纳入黑名单,并开展联合惩戒。2018年有望在政府信用度监督和公开上有进一步提升,倒逼地方政府珍惜自身信用。

另一方面,社会资本的诚信体系也逐渐形成。全国31个省级建筑市场监管与诚信信息基础数据库与住房城乡建设部中央数据库已实现实时互联互通。2017年,住建部正式推出《建筑市场信用管理暂行办法》,对建筑市场信息的采集、使用、失信惩戒等方面都做了具体指导,特别强调了按照信用状况对企业实行分类监管,也意味着信誉良好将为企业带来实质性的利益。推行“四库一平台建设”,初步实现建筑市场“数据一个库、监管一张网、管理一条线”的信息化监管目标。

#### （5）监管趋严促项目规范

2017年是监管大年,监管部门先后出台了系列PPP政策,对PPP发展进行约束与规范:50号文严禁地方政府变相举债,防止PPP项目异化;92号文以规范项目库为手段,强化绩效管理与融资管理;192号文着眼于央企的风险管控;资管新政致力于规范PPP项目资本金融资。各政策分别从项目流程、PPP项目合规性、项目融资等方面对PPP项目进行规范及管理,在明确PPP项目的边界与流程的基础之上,正本清源,倒逼PPP发展道路与PPP的本质与目标相契合,从根源上控制项目执行过程中可能遭遇的风险隐患。

通过2017年大规模监管政策的出台,瞄准PPP发展中的痛点,实现“纠偏”与“回归初心”。而2018年则是2017年相关监管政策的落地期,需要在推行相关政策的同时发现落地过程中的问题,解决政策落地的难点,促进政策的稳步推行。同时,未来监管机制的健全与完善依旧是PPP管理机制中的关注重点,通过出台监管机制,规范PPP发展、纠正PPP乱象、管控相关风险,以推动PPP的理性发展。

## （二）PPP市场发展

#### （1）PPP市场减速提质发展

2017年PPP落地项目呈过山车式发展,分别于《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》(征求意见稿)发布及2017年底达到两个峰值。征求意见稿的发布代表国家将PPP纳入立法层面,增加社会资本的投资信心,在这一段时间达到了本年度第一个成交峰值,而年底又迎来了PPP项目成交的传统高峰期。但是,2017年PPP整体发展呈收缩状态,约束性文件明确禁止了地方政府、社会资本、金融机构等在违规PPP项目中的常用手法,市场各方主体需要花费较长时间对新规定深理解。

随着2018年更多细化的强约束规定出台,PPP项目的各参与方需要按照合规合法的程序和手段推动

PPP 项目落地，这对于已进入 PPP 市场并形成 PPP 发展惯例的企业，是一次专业的考验与公司管理制度的改革，必然导致 PPP 项目落地速度的降低，而按照规范的操作有利于提高 PPP 项目的质量。

## （2）PPP 成交增量收缩，存量扩张

我国 PPP 模式经过三年的快速发展，全国各省市大量 PPP 项目落地，很多地方政府已逼近甚至超过财政承受能力 10% 的红线，主推项目类型急需从政府付费模式转为使用者付费或可行性缺口补助模式。具有良好经济性的项目对 PPP 模式的需求度较低，且在发展大潮中已基本通过招商引资或补贴形式落地，而目前增量 PPP 项目的营收点难以挖掘；另外国企收缩、民企放量，但民企的实力无法在短时间内弥补央企收缩带来的市场空缺，央企市场占有率的骤减必将导致 PPP 市场总体的放缓，因此增量 PPP 项目成交情况将呈下降趋势。

目前已落地项目及储备项目库中，存量项目比例均较小，优质的存量项目尚存较大的市场容量。为缓解地方政府负债压力，响应财政部和发改委鼓励运用 PPP 模式盘活存量资产的号召，以及鼓励民营企业投资存量项目，未来 PPP 模式运用于存量项目将有较大发展空间。

## （3）PPP 投资主体从国企向民企倾斜

公司制改制是贯彻落实党中央、国务院决策部署的要求。2017 年 6 月 26 日，中央全面深化改革领导小组第三十六次会议审议通过《中央企业公司制改制工作实施方案》，根据国资委的安排，69 家集团公司及 2600 多户下属企业年内将完成改制工作，涉及资产 8 万亿元<sup>17</sup>。目前央企公司制改制进入最终冲刺阶段，国有企业改革预计将取得实质性突破。据分析，公司制改制是推动央企市场化运营的重要一步，一方面将为未来混合所有制改革奠定基础；也有利于央企、国企进行资产重组或资本运作。此外，规范化的市场运作，也有利于大型央企拓展海外市场，推进“一带一路”国家战略的发展。

192 号文对央企在本轮 PPP 热潮中过热投资、非规范投资进行约束，强调防风险、控负债，同时国务院和发改委发文鼓励民间资本参与 PPP 项目，从政策层面创造民间资本参与 PPP 项目的良好环境，尤其鼓励民营企业运用 PPP 模式盘活存量资产。

对民营企业参与 PPP 投资进行政策倾斜，是国家调动各类主体积极参与 PPP 投资的重要举措。民企是否能够抓住机遇，还有赖于市场环境的实际完善及其自身实力的增加。短时间内，PPP 项目的大格局难以发生变化，短时间内民企无法填补央企的收紧所带来的市场空间，远期效应有待观察。

## （4）PPP 咨询提质，推进全过程咨询

2017 年“工程咨询单位资格”认定的取消，关于 PPP 咨询服务是否需要咨询资质的争论也基本告一段落。咨询成果质量终身负责制的实行，促使市场对咨询人员要求趋高，PPP 咨询不仅需要具备投资、法律、财务、金融、工程等方面的综合能力和经验，还需要具备较强的沟通能力和较高的职业素养，建立和完善行业自律的管理体制，是适应市场经济的需要，也是有效履行行业职责规范的重要保障。成熟的团队及专业的咨询人员依然紧缺。

全过程咨询覆盖前期、建设、运营至移交全过程，管理思想统一化有助于 PPP 模式的一致性与全生命

<sup>17</sup> 多家企业混改方案浮现 地方国企混改按下“快进键”。来源：中证网，2018-01-05。

周期物有所值的实现。全过程咨询将成为一种趋势，服务会在面上变广、点上变深，中期评估和绩效评价等业务也将到来，脚踏实地、立足客户的综合性机构方能走得更远。

### （5）PPP 与“一带一路”紧密推进

目前，我国已成为推广 PPP 模式的大国之一，我国的经验得到国际社会的广泛关注，我国专家学者积极参与了联合国欧洲经济委员会、联合国亚太经济委员会、联合国国际贸易法委员会全球基础设施中心等国际机构的立法、研究和标准制定等活动，为 PPP 模式的发展贡献了智慧与中国经验。随着我国 PPP 模式的逐渐规范化，国有企业改革的深入，2018 年 PPP 与“一带一路”的联系将会更加紧密。中国政府将完善“一带一路”PPP 工作机制，与沿线国家在基础设施领域加强合作，加大 PPP 模式的推广力度，鼓励和帮助中国企业参与沿线国 PPP 项目，并给予更多的政策扶持。中国企业将积极应对“走出去”所面临的挑战，拓宽投融资渠道，重视国际交流合作，加强自身建设，推动更多“一带一路”PPP 项目完成交易。PPP 与“一带一路”的融合也将反过来促进我国 PPP 法律体系的完善。

## （三）PPP 结构调整

### （1）政府付费减少，关注绩效评价

对政府地方债务、政府购买服务以及 PPP 模式的进一步规范，使得 2018 年完全政府付费类的 PPP 项目会减少，但是由于 PPP 项目一般提供公共产品，具有一定的公益性，完全能够采用使用者付费的项目也很难大幅增多。可行性缺口补助类会继续占据较高的比例，以少量财政性支出带动较大投资的项目，发挥“四两拨千斤”的作用。同时，一些政府付费类 PPP 项目会尝试通过政府性基金支出的方式推动 PPP 项目的发展。

PPP 项目的合规性审查中明确要求项目建立按效付费机制，且挂钩占比不得低于 30%，并确保财政支付平滑连续。PPP 项目全生命周期包含了设计、融资、建设、运营维护等不同阶段，其项目周期至少在 10 年以上，有的项目甚至长达 30 年以上。只有不断拓展 PPP 绩效内涵范围，将项目绩效与付费机制有机地结合在一起，才能够进一步推动 PPP 的可持续发展。

### （2）市政项目降温，行业分布优化

根据明树数据的统计，2017 年交通运输类项目和市政工程类项目成交规模及数量依旧保持领先，分别有 1.6 万亿和 1.3 万亿的项目成交，共占据了总成交规模的 61%。未来 PPP 清理退库过程中可能会对项目构成产生一定的结构性影响，市政工程类项目占比或将下滑。从目前国家收紧央企 PPP 项目，注重存量项目的趋势来看，市政类 PPP 项目或将迎来寒流，热度大减。

而作为目前政策重心的环保生态建设类项目则可能占比提升。2017 年国家制定的各项环保法律法规在不断的落实，相关的法律法规也在不断的完善，同时也组织了环保检查、督查来确保具体措施的执行，国内绿色经济市场潜力巨大。数据显示，2016 年全国节能、环保和资源循环利用三个行业产值已超过 4.5 万亿元。“十三五”期间规划的全社会环保投资将达 17 万亿元。2018 年，PPP 模式将为环境提升方面的供给侧改革作出更大贡献。

农林类项目占比或将提升。2017年财政部在田园综合体建设领域提出积极探索PPP模式，并且深入推进了PPP模式在农业领域的应用，发改委在林业生态和农业领域也推出了第一批试点名单。结合前文对于精准扶贫的分析结果来看，农林牧等行业还有很大的发展空间。可以预见的是，18年在农林牧等行业会更加深入的推进PPP模式的应用，助力第一产业供给侧结构性改革，助力广大贫困县的脱贫攻坚。此外，2017年12月，发改委和水利部联合发布了《政府和社会资本合作建设重大水利工程操作指南（试行）的通知》（发改农经〔2017〕2119号），提出“除特殊情形外，水利工程建设运营一律向社会资本开放，原则上优先考虑由社会资本参与建设运营”，2018年，PPP项目中水利项目占比预计将会提高。

### （3）地方债务严管，投融资平台转型

从1998年的探索开展，到2008年4万亿的野蛮生长，至2014年城投债的规模达到1.8万多亿元后，地方债务风险持续累积。为此43号文出台，不断强化对地方债务管理的力度，理论上新发的城投债不再属于政府债务，在此背景下，地方政府投融资平台步入衰退转型期。城投公司要实现政企分开、规范融资、重新定位和战略转型。这种转型的趋势是显而易见，且是正在进行的。PPP模式的应用成为投融资平台转型的契机。以往地方政府与融资平台的关系是你中有我、我中有你、相互担保、相互兜底、政企不分，地方政府直接指挥融资平台经营项目，两者之间缺乏科学明晰规范的责权利关系。PPP的应用可使融资平台以社会资本方的身份参与政府PPP项目建设，与政府构成公平对等的合作关系。以往融资平台承担政府项目建设时，通常是由政府为其提供担保，向银行等金融机构借款，融资平台实行融资或融资建设职能，待项目完工，债务归属政府债务范畴，由财政资金偿还。PPP模式中，融资平台不再代政府举债融资，不再由政府提供偿债保证，企业和项目的信用取代了政府的隐性担保，将形成独立经营、自负盈亏的经营模式和完全市场化的融资模式。可以预见2018年PPP模式将继续促进地方投融资平台的转型。

### （4）融资难度加大，可融资性成重点

2017年以来，金融监管层层加码，银行同业理财的表外资金被纳入考核，银行不能无限制发行表外理财进行授信。加上货币政策的收紧，资金成本的上升以及正在酝酿的资管新规，更高的监管要求使银行只能选择更为优质、风险更小的项目去做，从行业整体看，未来信贷资金投入PPP项目也会有一定收缩<sup>18</sup>，资金面呈紧缩趋势。

92号文之后，各地都在清理入库PPP项目，银行投资的PPP项目如果被清理出库，意味着PPP合同要整改或取消，银行贷款面临合规风险，这是银行的主要担忧。目前有些银行对于PPP项目开始采取观望态势。预计2018年PPP项目的融资难度会有所增加，银行风控预计趋严，项目可融资性将成为2018年PPP项目关注的重点。

### （5）投资受限，PPP资产证券化提速

2016年底发改委和证监会联合发文推进资产证券化在PPP领域的应用，并明确适用资产证券化的PPP项目条件，2017年6月财政部与中国人民银行、中国证监会联合发文，再次明确PPP领域开展资产证券化活动的要求。目前我国已有9个PPP资产证券化项目落地，PPP资产证券化从政策支持到实践都已有较为

<sup>18</sup> 《PPP业务“速冻”，银行热情消退 静待行业规范化、专业化》.来源：21世纪经济报道，2018.1.12。

完善的支撑。

3 年快速发展中企业投资 PPP 项目而支出大量自有资金，随着 192 号文对央企投资空间的收缩，资管新政对 PPP 资本金融融资通道的限制，企业融资途径减少且可融资额度降低，PPP 项目资产证券化成为企业增加自有资金的主要途径。在政策支持与实践丰富的背景下，2018 年 PPP 资产证券化将提速发展。

#### **(6) PPP 项目收益率将提升**

2017 年 PPP 政策的规范引导性加强，严监管的环境背景下，PPP 项目融资难度提高，融资成本上升；央企 PPP 投资受限，可投资空间收缩，数量降低后将更关注项目质量提升，回归市场；施工企业等将无法仅依靠施工利润获利，运营的重要性凸显。因此 PPP 项目的收益率必将提升，企业才更易获取融资并确保自身收益率。强调运营是政策发展的趋势，也是提升 PPP 项目收益的关键，良好的运营有助于提升项目质量，提高 PPP 项目规范性，从而提升融资落地率。

### **(四) PPP 前瞻方向**

#### **(1) PPP 大数据时代到来**

PPP 项目多为关系国计民生的基础设施建设与公共服务项目，项目周期长，涉及多个利益相关方，与政府财政支付密切相关，因此单个 PPP 项目数据作为项目推进与产出的直观表现，是各方共同关注的重点。同时为保证区域规划发展、企业投资规划、金融机构融资支持等决策的科学合理性，应基于多 PPP 项目大数据分析，因此一定范围内全面覆盖的 PPP 项目数据是政策规划与投资计划等战略层面的重要依据。明树数据已经成为 PPP 数据管理服务业中的领军企业，2018 年的业务也将迎来快速增长。

覆盖全国已成交 PPP 项目的交易数据、产业链数据和资产数据，可以进行 PPP 项目成交信息统计分析和监测，协助地方政府建立 PPP 全生命周期综合管理平台，提高 PPP 项目决策和执行效率；为社会资本提供目标区域、行业的 PPP 市场环境分析和风险评估，以及竞争对手分析；为金融机构提供目标区域和目标客户的 PPP 项目成交信息汇总分析，协助评估地方政府的财政可承受能力和社会资本履约能力；为交易所提供 PPP 资产评估和相关金融产品评级服务。

#### **(2) 基于 BIM 的全生命周期管理**

对 PPP 项目开展全生命周期管理，与 PPP 模式要求提高工程质量，主动降低运营成本，提高运营管理效率和服务水平，不断深化创新的思想，以市场化的理念和专业化的管理运作项目的理念完全吻合。

PPP 项目全生命周期管理过程中，需要调查、收集、分析、运用大量项目信息，这些信息来源于项目各个阶段，被 PPP 项目各参与方所掌握。如何实现信息共享，将分散、杂乱、海量的 PPP 项目信息转为信息资源，服务于 PPP 项目各方决策和管理需要，需要借助“互联网+”思维，引入大数据、云计算、BIM 技术来完成项目信息集成和共享，实现 PPP 项目全生命周期管理和咨询服务的目标，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。因此，构建基于 BIM 的 PPP 项目全生命周期管理和咨询信息服务系统具备重要意义。

### **(3) 全生命周期 PPP 项目和资产管理系统**

对于金融机构，需要识别目标项目，并评估 PPP 项目风险、相关地方政府和社会资本的履约能力；对于有大量已成交 PPP 项目的社会资本，需要同时兼顾未来可投资 PPP 项目的分析以及已成交 PPP 项目的建设运营管理；对于政府部门，需要及时掌握管辖范围内 PPP 项目的相关信息，作为投融资规划、项目合规性审查、财政承受能力 10%红线控制、绩效评估和履约管理的依据。

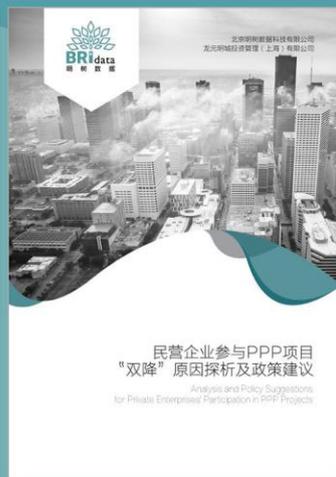
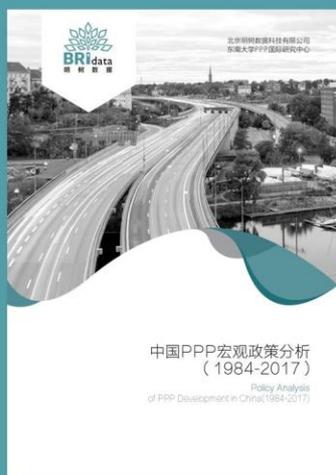
基于 PPP 各利益相关方对多个 PPP 项目信息的不同需求，应构建全生命周期 PPP 项目和资产管理系统，充分运用信息化手段和大数据促进 PPP 项目的可融资性、成交率和公共治理能力，落实习总书记于 2017 年 12 月提出的大数据国家战略。

# 北京明树数据科技有限公司

www.bridata.com

北京明树数据科技有限公司是国内首家专注政府和社会资本合作（PPP）和基础设施行业大数据的科技公司，致力于用大数据助力公共治理水平提升和改善基础设施及公共服务供给。针对国内万亿级 PPP 项目交易和资产流转市场，以及日益增长的“一带一路”跨境基础设施投资需求，打造 PPP+BIM+云+AI 的一体化平台，提供 PPP 数据分析、综合信息管理系统开发、全过程咨询、全生命周期资产管理和评估、评级服务。

官方网站 www.bridata.com 通过中英双语数据平台，向用户提供最齐全的 PPP 相关数据汇总、查询及数据分析服务，包含交易、产业链、资产数据和融资等综合信息，及时发布主题分析报告，一站式汇集 PPP 领域数据、资讯、学术论文、国际报告和百科知识等信息。



# 全生命周期PPP项目管理系统

明树数据为各地PPP管理机构建立全生命周期PPP项目管理系统，用大数据协助地方政府优化PPP项目信息管理、进度管理、流程管理、绩效管理及财务管理。

## 六大数据库

- PPP项目库
- 政府部门库
- 专家库
- 社会资本库
- 金融机构库
- 咨询机构库



## 三大管理模块

- 流程管理
- 组织管理
- 行政管理

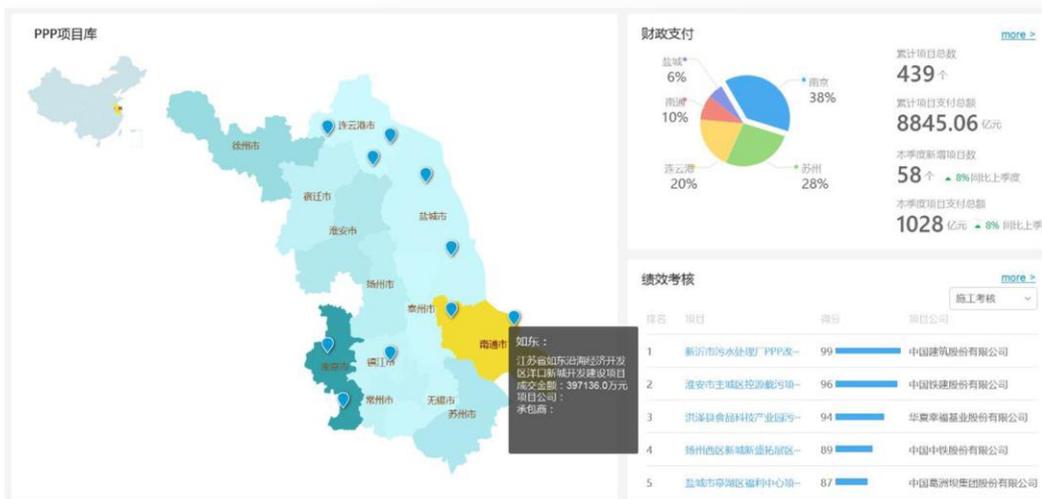
## 五大创新

- 流程创新
- 绩效管理
- 财政预警
- 项目合规性审查
- 履约监管

## 四大政府管理功能

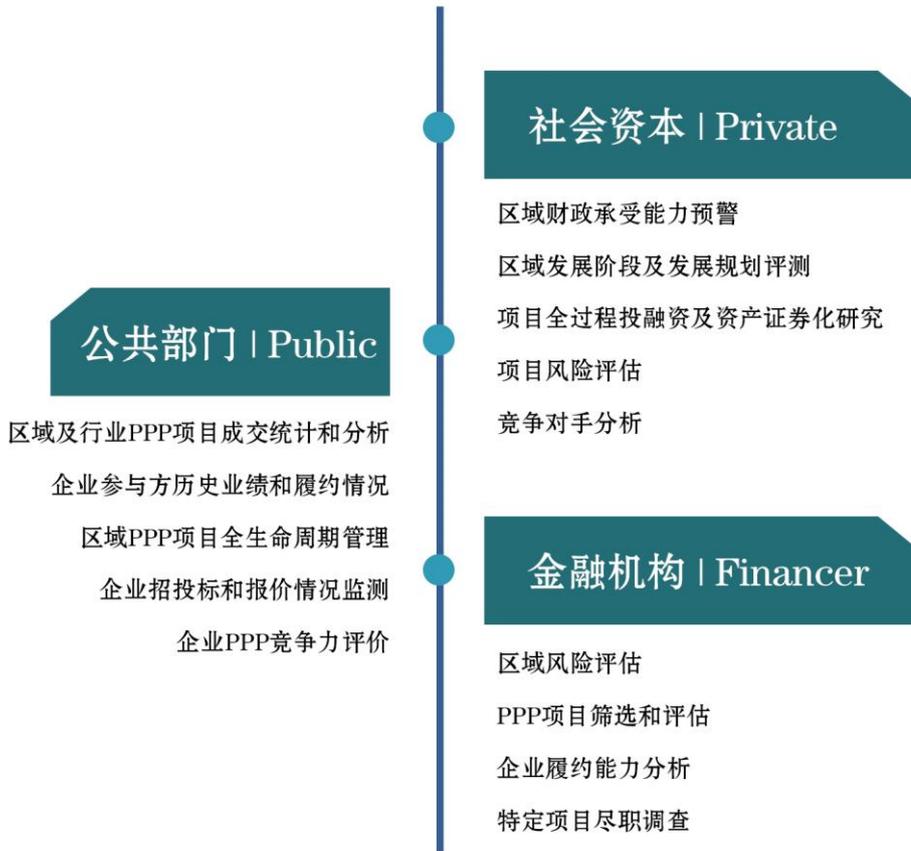
- 政策执行
- 决策支持
- 行业研究
- 跟踪评价

## PPP项目综合管理信息系统案例



## PPP行业数据分析和服

明树数据可对不同区域、不同行业以及各类社会投资人偏好度等多维度进行综合分析比对，提出可量化、可视化的分析指标，在各阶段提供有效数据支持，为政府及社会投资人等 PPP 行业各关联方提供决策依据。



## PPP项目全过程绩效管理服

明树数据服务包括：

- PPP 项目绩效考核方案设计
- 基于 BIM 的 PPP 项目绩效考核系统定制
- PPP 项目实施过程绩效考核跟踪管理
- 既有 PPP 项目绩效考核方案修订



保障PPP项目高质高效

并为政府财政支付提供预警

## 全生命周期咨询和管理服务

明树数据引入世界银行、亚洲开发银行的区域评估方法，用于 PPP 项目前期策划，开创性的提出了 PPP 叠加 BIM 的全生命周期管理理论，并构建了“PPP + BIM + 招标采购 + 工程造价全过程管理 + 绩效管理 + 财务管理 + 项目管理”的全生命周期管理与咨询模式，以推动 PPP 的规范发展，实现 PPP 项目的更高质量、更高效率和更加物有所值的可持续发展。



**肖光睿**  
明树数据创始人&CEO  
发改委PPP专家库专家  
财政部PPP专家库专家  
国际项目融资协会亚洲区理事  
前亚洲开发银行 高级PPP官员



**李飞**  
明树数据常务副总经理  
发改委PPP专家库专家  
财政部PPP专家库专家  
财政部第三批示范项目评审专家  
发改委第二批典型案例评审专家



**袁宗峰**  
明树数据副总经理  
东南大学PPP国际研究中心常务副主任  
发改委PPP专家库专家  
财政部PPP专家库专家  
财政部第三批PPP示范项目评审专家



**章贵栋**  
明树数据副总经理  
龙元明城投资管理(上海)有限公司  
投资发展部总经理  
发改委PPP专家库专家  
财政部PPP专家库专家



## 中国首家PPP大数据平台

北京明树数据科技有限公司 010-86203077

www.bridata.com contacts@bridata.com





---

明树数据对本报告保留所有权利。  
未经明树数据事先许可，禁止以  
任何形式复制或传播本报告内所  
有内容。

---

**北京明树数据科技有限公司**  
北京明树数据科技有限公司是国内  
首家专注政府和社会资本合作  
(PPP) 和基础设施行业大数据的  
科技公司，致力于用大数据助力公  
共治理水平提升和改善基础设施及  
公共服务供给。针对国内万亿级  
PPP 项目交易和资产流转市场，以  
及日益增长的“一带一路”跨境基  
础设施投资需求，打造 PPP+BIM+  
云 +AI 的一体化平台，提供 PPP  
数据分析、综合信息管理系统开发、  
全过程咨询、全生命周期资产管理  
和评估、评级服务。

---

如需更为详细全面的数据或有其他  
合作意愿，请通过下述方式联系我们：

北京明树数据科技有限公司  
电话：010-86203077  
网址：[www.bridata.com](http://www.bridata.com)  
邮箱：[contacts@bridata.com](mailto:contacts@bridata.com)

