



北京明树数据科技有限公司  
龙元明城PPP中心

# 地方国企参与PPP项目大调查

2017.12

# 目录 ( Contents )

## 本报告编者

撰写人：

章贵栋

主审人：

王守清 ( 清华大学 PPP 研究中心 首席专家 )

李开孟 ( 中国国际工程咨询公司评价中心主任 )

吴亚平 ( 国家发改委宏观经济研究院投资研究所 研究员 )

曹富国 ( 中央财经大学法学院教授 博士生导师 )

孟 春 ( 国务院发展研究中心 巡视员 )

肖光睿 ( 北京明树数据科技有限公司 总经理 )

参与人员：

梁 雪 张 璐 陈 璐

撰写人简介：

章贵栋 CFA , 现任龙元明城投资发展部总经理和明树数据副总经理。财政部和发改委PPP专家库专家成员 , 在基础设施和公共服务领域有着丰富的投资、融资和研究经历。

## 摘要

1 数据基本描述 .....	1
2 2014年以来PPP市场的整体概况 .....	2
3 社会资本的构成及其变动趋势 .....	3
3.1 社会资本的分类 .....	3
3.2 市场份额及其变动趋势 .....	3
4 国有企业参与的PPP市场的特征分析 .....	6
4.1 PPP领域中地方国企的基本情况 .....	6
4.2 地方国企企业的市场份额 .....	10
4.3 地方国企中标项目的基本特征 .....	31
5 地方国企的竞争方式探讨 .....	38
5.1 跨区域竞争能力两极分化严重 .....	38
5.2 依托上级增资增强投资能力 .....	39
5.3 偏好政府付费和运营属性较弱的项目 .....	40
6 结语 .....	41
6.1 建立地方国企和地方政府之间明确的合作和风险边界 .....	41
6.2 防范地方国企参与PPP项目的财务风险 .....	41
6.3 加强地方国企在PPP项目中的中长期运营维护能力 .....	41

# 摘要

在近 3 年 PPP 的市场盛况中，地方国企与央企、民营企业一起构成了我国社会资本的主力军。虽然《财金〔2014〕113 号文》中对地方国企参与 PPP 项目作出了一定的限制，规定社会资本“不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业”，但由于《国办发〔2015〕42 号文》规定，“对已经建立现代企业制度、实现市场化运营的，在其承担的地方政府债务已纳入政府财政预算、得到妥善处置并明确公告今后不再承担地方政府举债融资职能的前提下，可作为社会资本参与当地政府和社会资本合作项目”，为地方政府所属融资平台公司及其他控股国有企业参与当地 PPP 项目消除了制度性障碍。

龙元明城 PPP 研究中心和明树数据跟踪统计了 2014 年以来地方国企参与中国 PPP 市场的数据，我们发现地方国企通过跨层级投资和跨区域投资等多种路径突破其参与当地 PPP 项目的限制，斩获了巨大的市场份额。截至 2017 年 11 月底，其中标个数已经达到 1428 个，占市场总成交个数的 25.34%，中标规模累计达 21617.11 亿元，占市场总规模的 26%。无论以成交规模占比或是以成交项目个数占比作为分析指标，地方国企在 PPP 领域中的市场份额呈现上升趋势。

本报告以市场交易数据为基础，从地方国企的基本情况、市场份额和其中标项目的基本特征等方面分析了地方国企的市场表现，并进一步分析了地方国企参与 PPP 市场中可能存在的一些问题，最后提出了相应的政策建议。本报告的主要研究结果如下：

- **地方国企类社会资本的基本特征**

报告从注册地区域、上市与否、行业背景三个角度对参与 PPP 项目的地方国企的基本情况进行了统计和分析。我们发现，来自新疆的地方国企共有 86 家，是地方国企来源最多的省份。来自于华东地区的福建省、山东省，华北地区的北京以及西南地区的四川省的地方国企也较多，上述省份均有超过 40 家地方国企参与了 PPP 项目。来自上述地区的 258 家地方国企在全国范围内共中标了 581 个、累计 6467.26 亿元的 PPP 项目。地方国企中，非上市企业占据了绝大多数的份额，占比达到了 96.00%，是项目获取的主要力量。从行业背景看，建筑承包商背景的地方国企占绝大多数，获得了 10255.21 万元的项目总额，占比达到 47.5%，与市场整体发展状况较为一致。

- **地方国企 PPP 市场份额的区域变动趋势**

报告进一步分区域对全国 31 个省、自治区、直辖市范围内的地方国企 PPP 项目市场份额做了统计分析。我们发现在其中大多数省、自治区、直辖市范围内的地方国企中标项目个数和规模的占比自 2015 年 12 月份以来均有所上升，地方国企在近 2/3 的地区仍是中标 PPP 项目的重要主体；而在 8 个省、自治区，地方国企的中标项目个数和规模占比有不同程度下降。从地方国企中标金额占比来看，2015 年 12 月份以来，吉林、甘肃、江西、宁夏、黑龙江、陕西、山西、广西、浙江、四川、海南、内蒙古、江苏、福建和湖南这 15 个省份上涨幅度超过 5%；河南、河北、山东、安徽、湖北、上海有不到 5% 的上涨；青海、天津仍然暂

无地方国企中标 PPP 项目；辽宁、重庆和广东下降幅度在 5% 以内；而在新疆、北京、贵州、云南和西藏，地方国有国有企业呈现收缩趋势，有超过 10% 的较大幅度下降。

### ● 地方国企 PPP 市场份额的行业变动趋势

报告参照行业属性将 PPP 项目分为了 19 个细分行业，统计发现多数行业中地方国企在中标项目个数和规模的占比从 2015 年 12 月到 2017 年 11 月以来均有所上升。地方国企中标规模最大的三个行业类型分别为交通运输，市政工程和生态建设与环境保护类项目。其中地方国企中标的交通运输类项目共落地项目规模 9021.65 亿元，占所有交通运输类项目落地总金额的 36%；市政工程类项目中标规模为 6219.43 亿元，规模占比为 23%；生态建设与环境保护类项目规模为 1776.61 亿元，规模占比为 36%。就落地项目规模变动趋势来看，地方国企在科技、能源、市政工程、医疗卫生、水利建设、旅游、养老、文化、保障性安居工程等领域的 PPP 项目落地项目规模占比中均有所下降，而在林业、政府基础设施、社会保障、生态建设和环境保护、城镇综合开发、交通运输、体育、农业、教育和其他类的 PPP 项目中落地规模占比均呈上升趋势。

### ● 地方国企中标 PPP 项目的基本特征

为了进一步分析地方国企在 PPP 市场的行为特征，本报告从项目规模、区域、行业、项目层级、项目付费类型、期限、项目执行效率、项目联合体情况以及报价偏好等角度深入分析了地方国企所成交的 PPP 项目的基本特征。我们发现：

地方国企牵头或单独中标的项目平均规模达 15 亿元，期限集中在 20 年以下。

地方国企中标项目的区域分布与市场总体趋势相似，主要集中在云南、浙江、新疆等地区。此外，河南省也是地方国企的集中中标区域。

从区域分布来看，地方国企在西部地区投资的规模最大，金额达 8863 亿元。若以地方国企中标规模占该省总落地项目金额比例来看，地方国企中标规模占比最高的为云南省和西藏，达到了 53%。

地方国企中标项目的回报机制主要是政府付费和可行性缺口补助，项目中标个数占比最大的为区县级项目，而规模占比最大的为市本级项目。

地方国企中标规模最大的三个行业类型分别为交通运输，市政工程和生态建设与环境保护类项目。在城镇综合开发、文化旅游、能源、农业、养老、体育等运营属性较强的行业领域中，地方国企并不占优势，其规模占比均在 15% 以下。

我们的统计数据发现，大部分地方国企更倾向于单体参与竞争。

从执行效率来看，地方国企整体执行效率略高于市场平均水平，SPV 的成立比例达到 55%。

### ● 地方国企的竞争方式探讨

与央企和民营企业相比，地方国企在 PPP 业务拓展过程中存在一些值得探讨的趋向。

**跨区域竞争能力两极分化严重。**跨区域投资是地方国企竞争项目的重要途径之一，我们根据其在注册地省份中标的项目规模占其总中标项目规模比重为指标分析其跨区域投资能力。

在所有地方国企投资的项目中，中标人在本企业注册地省份中标的项目数为 1014 个，中标金额为 1.62 万亿元；非注册地省份项目中标项目数为 414 个，金额为 0.54 万亿元。报告将地方国企在注册地中标规模（个数）比上地方国企总中标规模（个数）为衡量指标，比值越大说明越多地方国企并没有实现跨区域的突破。

根据我们的统计，地方国企在注册地省份中标规模占其总中标规模 100% 的国企个数达到了 451 个，占地方国企社会资本总规模的 71.4%，上述社会资本成交的 PPP 项目总量达到了 1.37 万亿，占地方国企成交总量的 63.4%。而与之相反，共有 136 个地方国企参与的 PPP 项目全部为跨区域投资（其中来自北京和上海的地方国企共 50 家），其合计中标的 2611 亿元项目占到了地方国企总成交规模的 12%，可以发现地方国企在跨区域投资层面存在严重的两极分化。

**地方国企依托上级股东增资增加投资能力。**资本金融融资能力是社会资本在 PPP 市场上持续投资的重要保障。在目前国内 PPP 项目股权投资人匮乏的大背景之下，股东的增资是各类社会资本增强投资能力的重要渠道。根据我们的统计，2014 年至今，已经参与 PPP 项目的央企、地方国企和民营企业社会资本分别进行了 2993 亿元、4164 亿元和 2638 亿元的增资。具体到地方国企，在所有 632 家地方国企中共有 312 家地方国企从 2014 年开始进行过增资，共计金额 4164.7 亿元。而地方国有建筑承包商作为本轮 PPP 项目中地方国企类社会资本的急先锋，获得了大量的资金支持。建筑承包商背景类的地方国企获得增资的企业个数有 170 个，总增资 1424.2 亿元。持续性的增资进一步加强了地方国企的竞争实力，帮助他们在 PPP 市场上披荆斩棘。

**偏好政府付费和弱运营的项目。**根据上文，地方国企不仅偏好政府付费和可行性缺口补助的项目，从行业占比看，我们也可以明显的发现地方国企偏好市政等传统建设工程为主的 PPP 项目，在城镇综合开发、文化旅游、能源、农业、养老、体育等运营属性较强的行业领域中，地方国企并不占优势，地方国企需要进一步加强运营类项目的实施能力。

## ● 政策建议

**建立地方国企和地方政府之间明确的合作和风险边界。**根据我们的统计分析，虽然地方国企有三种方式参与 PPP 项目，但绝大多数地方国企仍然依赖于在本省范围内参与较低层级政府的 PPP 项目来获得业务，我们认为这种成交的结构性失衡可能会扭曲市场的公平公正性。上级地方国企往往在区域范围内拥有强大的资源和影响能力，和下级政府存在一定程度的联系，这种联系在采购过程中会“挤出”其他竞争者尤其是民营企业的市场空间，不利于 PPP 市场开放程度的提升，也不利于项目物有所值的实现。在合作过程中双方则可能依赖于非正式协商来解决问题，导致合同执行和绩效考核的模糊化，违背了 PPP 模式提升治理能力、提升市场透明性的原始诉求。

**防范地方国企参与 PPP 项目的财务风险。**192 号文针对央企参与 PPP 项目的风险管控尤其是财务风险管控提出了严格的监管措施。实践中，大量地方国企也遵循着央企的经验模式来实现 PPP 项目的投融资安排，积累了一定规模的名股实债和表外资产。但我们认为地方国企在注册地省份范围内实施的项目采用上

述模式可能会产生新的风险。在资本金层面，地方国企在 PPP 项目资本金中的名股实债融资不管是否做出表安排，其最终的风险承担者是地方国企自身和其身后的股东或国资委。再综合前文统计的增资数据，若部分增资的资金来源穿透后是上级股东的债务资金，就会导致地方国企在本省范围内跨层级参与 PPP 项目的“信用混淆”风险增加。无论是以名股实债方式或以债务性资金作为增资来源等方式，实质是上级地方国企用自身信用在支撑下级政府的 PPP 项目，这种模式的普遍存在不仅导致了地方国企自身的财务风险，也导致高层级的政府融资信用和低层级政府 PPP 项目的信用风险交织在一起。因此我们建议针对 PPP 领域地方国企的增资和融资行为也需要进一步的透明化和规范化，杜绝这一模式导致的地方政府信用的模糊地带。

**加强地方国企在 PPP 项目中的中长期运营维护能力。**从地方国企偏好的项目范围来看，其牵头中标占比较高的市政工程类项目往往以工程建设为主，付费模式以政府付费和可行性缺口为主，类型较为单一，因此虽然对市场成长做出了较大贡献，但对于合作模式的升级、运营效率的提升仍然有待加强。我们建议地方国企应充分发挥自身的平台优势和资源优势，不仅要全面落实已落地项目的中长期运营维护责任，亦要逐步提升其经营性收入的开发能力，改变避免过于依赖政府付费的局面。

# 一 数据基本描述

报告所使用的数据为明树数据独家收集和维护的中国 PPP 项目成交数据库，本文分析所涉及的数据基本情况如下：

数据名称	介绍
PPP 项目个数	5636 个
社会资本个数 (牵头人)	2569 个
地方国企 PPP 项目个数	1428 个
地方国企个数 (牵头人)	632 个
时间范围	2014 年 1 月至 2017 年 11 月
数据来源	<b>中国政府采购网、各地方政府采购网、公共资源交易中心、上市公司公告、全国企业工商信息查询系统等</b>

## 二 2014 年以来 PPP 市场的整体概况

2014 年至 2017 年 11 月，全国 PPP 项目累计成交 5636 个，成交金额达到 8.31 万亿。从月度成交规模来看，2014 年至 2015 年 8 月间，PPP 项目成交情况一直处于缓慢增长阶段，月均成交额约 200 亿元；2015 年 9 月 PPP 项目月度成交额首次突破 1000 亿元，此后呈快速增长趋势，2016 年 12 月项目成交额超过 5000 亿元。2015 年 9 月至 2017 年 11 月，PPP 项目月均成交额已经达到 2857.12 亿元。具体如下图所示：

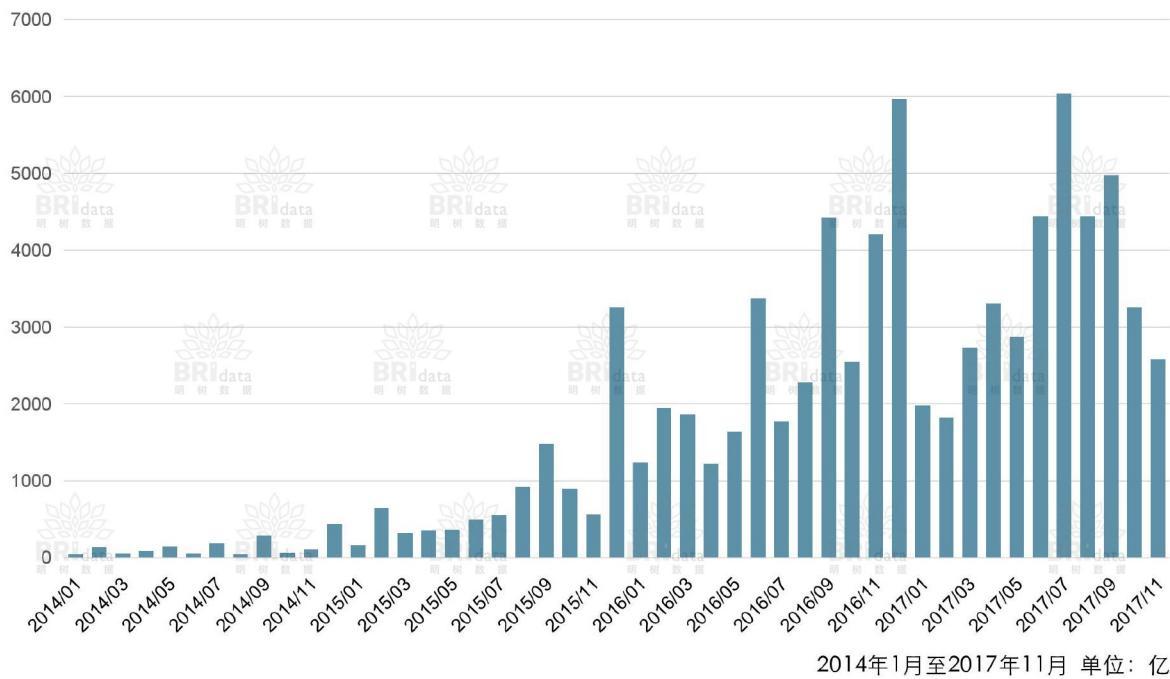


图 1：PPP 项目月度成交情况

## 三 社会资本的构成及其变动趋势

### 3.1 社会资本的分类

按照企业的所有制属性，我国参与 PPP 项目的社会资本可分为央企（包括央企下属公司，下文中“央企”均包括央企下属公司在内的）、地方国企、民营企业、外资企业和有限合伙企业五大类。2014 年 1 月至 2017 年 11 月，央企累计中标 PPP 项目 1535 个，总投资规模 4.06 万亿；民营企业累计中标 PPP 项目 2625 个，总投资规模 1.98 万亿；地方国企累计中标 PPP 项目 1428 个，总投资规模 2.16 万亿；有限合伙企业和外企累计中标 PPP 项目个数分别为 17 个、12 个，总投资规模分别为 333.48 亿元、577.55 亿元。

截至 2017 年 11 月，央企和地方国企中标 PPP 项目合计总投资规模达 6.22 万亿，占已成交 PPP 项目总投资规模的 75.02%，个数占比达到 52.75%，从规模上看国有背景社会资本已经成为中国 PPP 市场上的绝对主力军<sup>1</sup>。

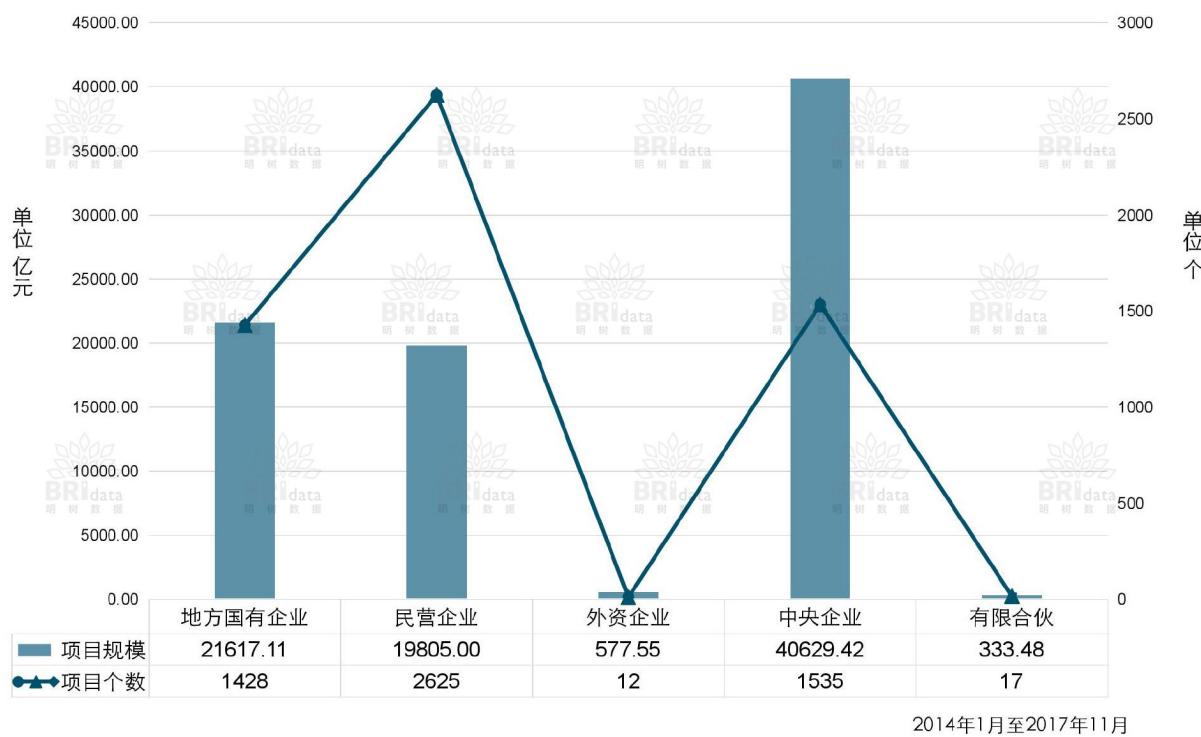


图 2：不同所有制社会资本的市场份额

### 3.2 市场份额及其变动趋势

考虑到外资企业和有限合伙企业中标的 PPP 项目规模和个数占比均很小，不会影响报告的分析结果，报告重点研究了央企、地方国企和民营企业的市场份额情况。2014 年是中国新一轮 PPP 实践的起始年，央

<sup>1</sup>报告如无特别说明，所指的社会资本成交规模和成交个数均是基于其作为牵头人成交的 PPP 项目数据。

企最先进入这一市场，地方国企紧随其后，民营企业在第二季度开始逐渐参与。从规模上看，这一年市场成交的 PPP 项目主要由央企和地方国企摘得，央企占 53.6%，地方国企占 30.19%，民营企业中占 16.22%。但从成交个数上看，民营企业中标 PPP 项目个数占当年落地 PPP 项目个数的 36.84%，央企、地方国企在中标项目个数上旗鼓相当，各自占落地 PPP 项目总数的 33.34%，29.82%。

整体来看，地方国企的市场份额呈现“V字形”的走势。2015 年地方国企的中标规模占 2015 年总中标规模的 22.7%，中标个数占 2015 年总中标的个数的 20.34%；2016 年的规模占比略有下降为 21.81%，个数占比为 23.26%。2016 年至 2017 年 11 月，地方国企呈现快速增长趋势，地方国有企业中标 PPP 项目规模占 2017 年已落地 PPP 项目规模的 30.54%，相比 2016 年增长了近 10 个点，个数占比达到 28.16%。

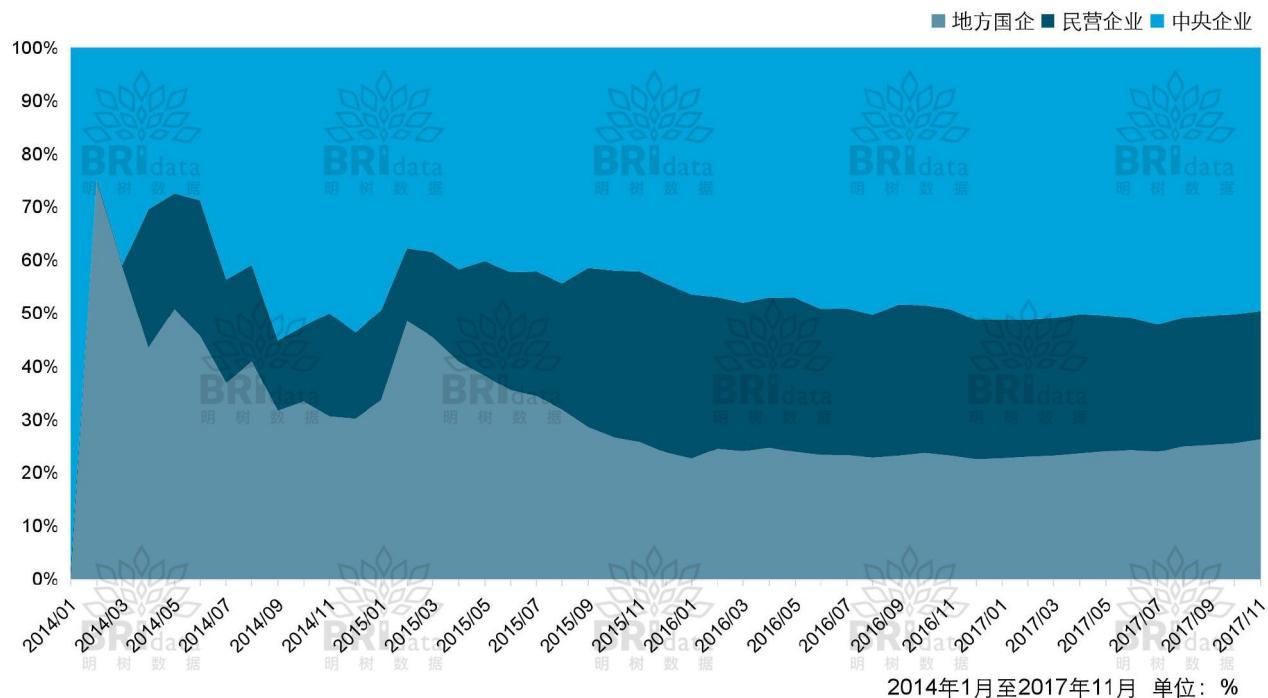


图 3：所有制企业中标项目规模占比情况

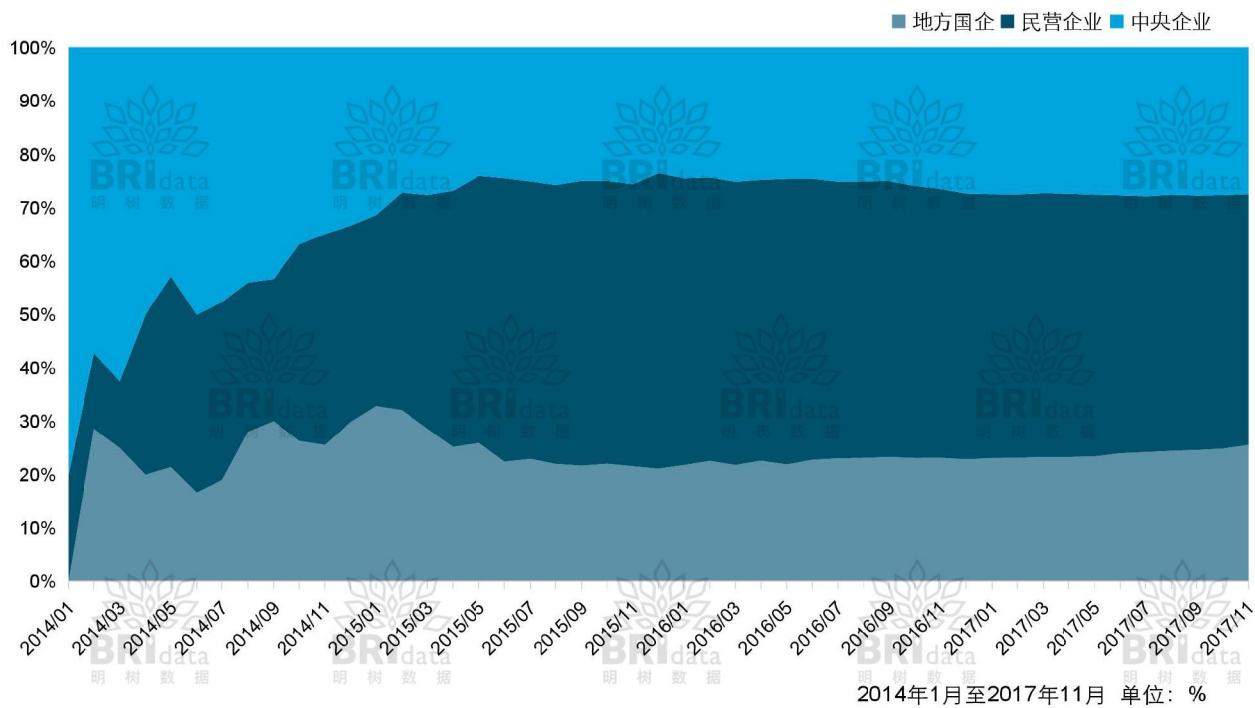


图 4：全国不同所有制企业中标项目个数占比情况



图 5：地方国企落地项目累计占比情况

## 四 国有企业参与的 PPP 市场的特征分析

## 4.1 PPP 领域中地方国企的基本情况

### (1) 国有企业注册地区域分布

在所有已经落地项目的中标牵头人中，地方国企共有 632 家，地方国企作为联合体牵头人中标落地的项目总规模为 21617.1 亿，总个数为 1428 个，其注册地分布较广，除西藏自治区，天津外，这些民营企业注册地涵盖了全国 33 个省市自治区，注册地位于华东地区的地方国企数量最多，而来自新疆的企业共有 86 家，是地方国企来源最多的省份。华东地区的福建省、山东省，华北地区的北京以及西南地区的四川省的地方国企社会资本也较多，均有超过 40 家地方国企参与了 PPP 项目，地方国企具体分布区域情况如图 6 所示：

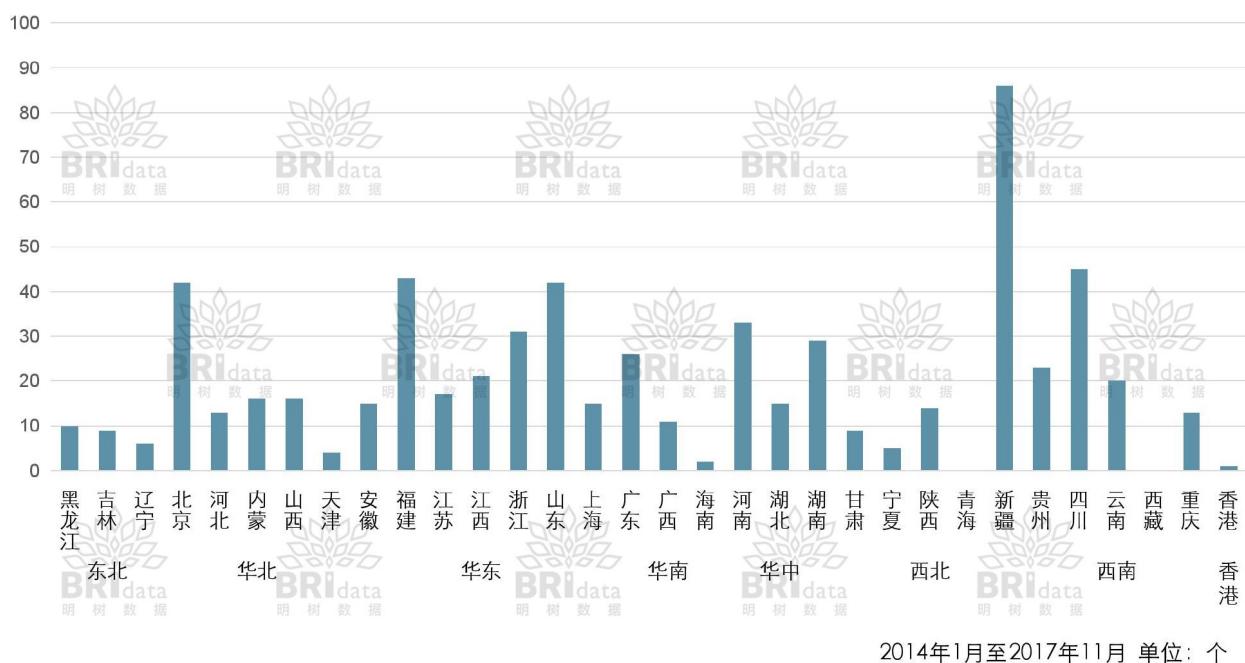
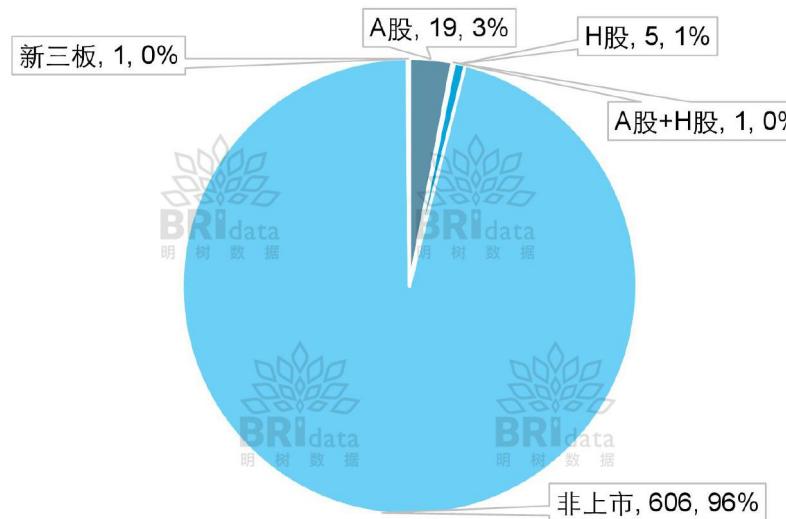


图 6: 各区域分布地方国企个数情况

报告进一步统计了来自不同地区地方国企在全国范围内中标 PPP 项目总规模以及总个数的情况，可以看出，来自北京的地方国企在全国 PPP 市场共斩获了累计 192 个 PPP 项目，项目规模达到了 3064.70 亿，项目个数达 192 个。而来自云南、河南、新疆的地方国企则成为社会资本紧随其后。

## (2) 上市与否

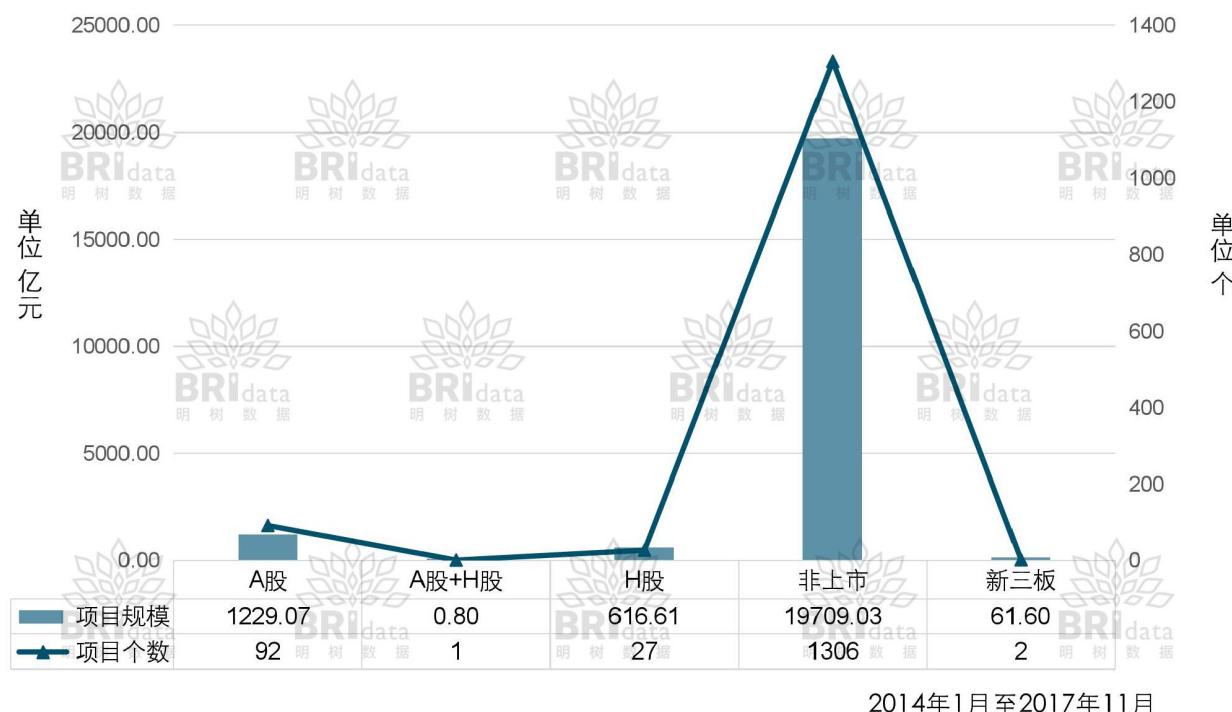
进一步将社会资本分为上市企业和非上市企业，其中上市企业包括 A 股上市、A 股+H 股同时上市、H 股上市、S 股上市（新加坡证券市场）、新三板上市等。632 家参与统计的地方国有企业中，非上市的企业占比达到了 96%。而上市企业主要为主板上市，有 5 家地方国企为 H 股上市企业，具体如图 7 所示：



2016年1月至2017年11月 单位: 个

图 7 : 地方国企牵头人上市情况统计

上市地方国企与非上市地方国企在全国中标落地的 PPP 项目总规模和总个数如图 10 所示 , 其中非上市地方国企中标项目总规模和总个数均占比领先于上市地方国企 , 占地方国企落地项目总规模的 91.2% , 个数占比为 91.46% 。



2014年1月至2017年11月

图 8 : 上市与否地方国企中标情况

### (3) 行业背景

报告将社会资本按照行业背景划分为建筑承包商、运营商、金融机构、投资机构等<sup>2</sup>。从行业背景来看，地方国企中建筑承包商类型(包含建筑承包商背景投资人)的企业个数最多，共有 752 家，占所有类型地方国企的 53%，企业类型较多的还有材料设备供应商、其他类型投资机构、综合环境服务商以及其他运营商。民营企业中建筑承包商企业个数占比为 45%，中央企业建筑承包商个数占比为 82%。具体如图 9 所示：

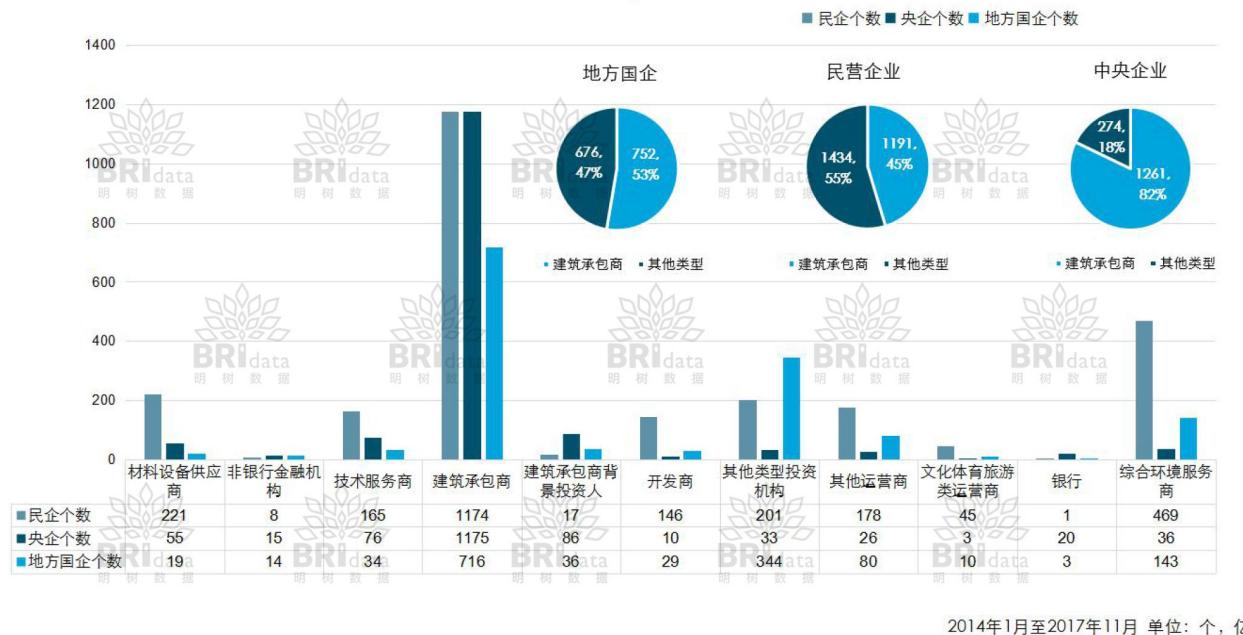


图 9：地方国企行业背景

从不同类型中标 PPP 项目总规模和总个数来看，建筑承包商不仅是社会资本的主力军，也是地方国企中标项目最多的企业类型，中标 PPP 项目总规模为 10255.2 亿，总个数为 716 个，分别占比 47.44% 和 50.14%；落地项目总规模排名第二的其他类型投资机构，总中标 344 个项目，规模达到了 6747.04 亿；各类运营商中综合环境服务商<sup>3</sup>落地项目总规模较大，共有 233 个项目，总规模为 2134 亿，其余类型企业中标项目具体情况如图 10 所示。

<sup>2</sup> 明树数据关于社会资本的行业属性分类遵循如下的原则：社会资本为上市公司的，根据 Wind 披露的营业收入构成，以占比最高的收入领域划分对应的行业。若为非上市公司，则综合根据评级报告（若有）、工商信息系统、企业网站等信息来源综合判断。

<sup>3</sup> 综合环境服务商因缺乏更为详细的分类信息和指南，报告里定义的范围包括了环保设备材料供应商、环境工程建筑承包商、环境技术服务商等。

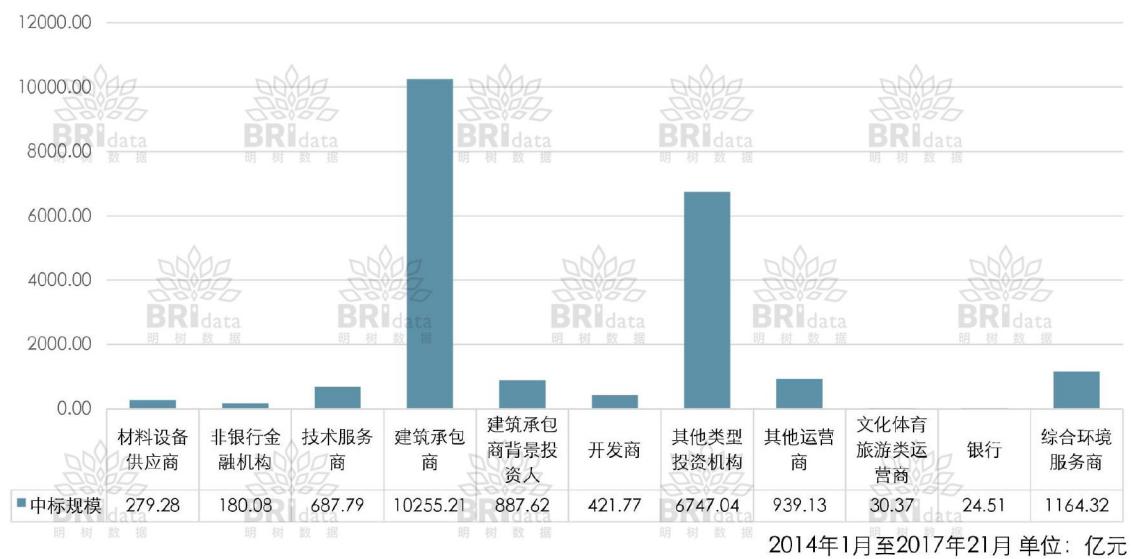


图 10：不同行业背景地方国企中标情况

## 4.2 地方国有企业的市场份额

### (1) 分省份项目规模占比

为了更清晰地看出民营企业和国企总中标规模和个数的变化情况，将各个省份中的中标企业分为央企、地方国企和民营企业<sup>4</sup>后，计算各种不同所有制社会资本每月中标 PPP 项目规模（累计值）和个数（累计值）的占比情况后，可以看出具体各省地方国企占 PPP 市场的份额及其变化情况。<sup>5</sup>

<sup>4</sup>其中上述央企包含央企及央企下属企业，地方国企包含 14 个以高校作为控股方的企业，在总的企业所有制属性分类中还有有限合伙类企业，但其中标项目规模较少，在此处暂不作讨论。

<sup>5</sup>部分地区因成交规模较小或成交个数较少导致数据波动较大。

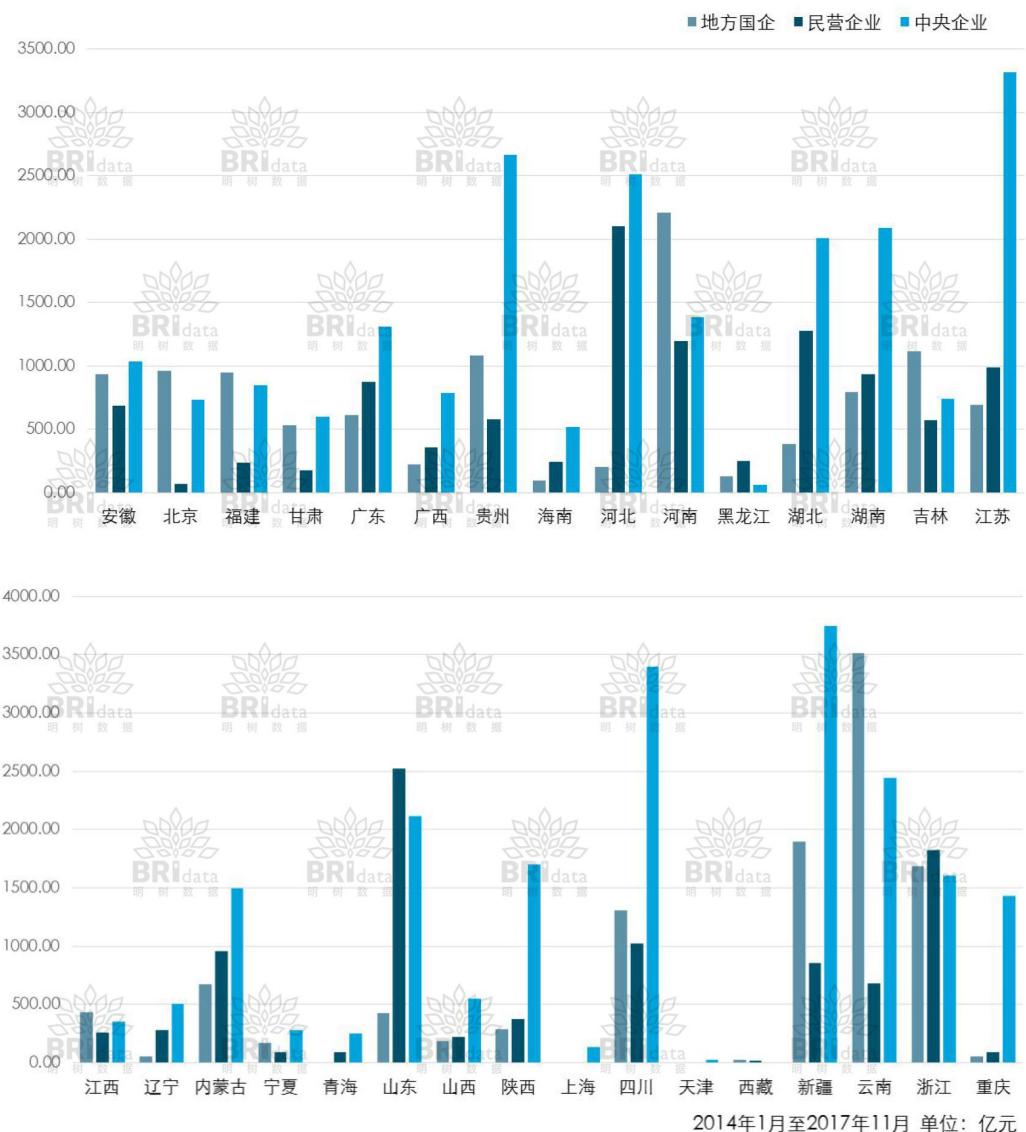


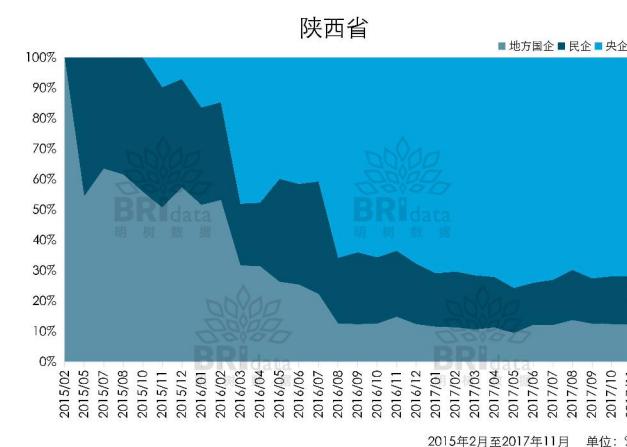
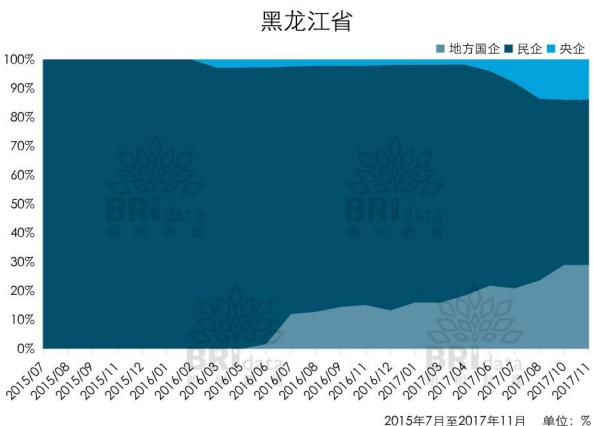
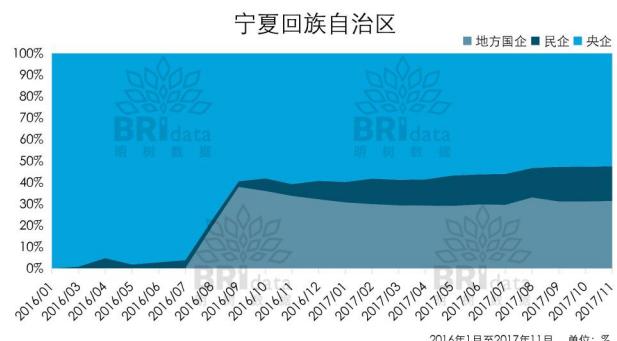
图 11：各类型企业省份累计中标规模

本文统计了地方国企从 2015 年 12 月至今在全国各省份、直辖市、自治区中标 PPP 项目的情况，将地方国企在这一时间段内在各省、直辖市、自治区中标项目规模、个数占比变化情况分为四个区间：占比增长 5% (包含 5%) 以上、占比增长在 0% 至 5% 之间 (包含 0%)、占比下降 0% 至 5% 之间 (包含 5%) 以及占比下降 5% 以上。

在全国 31 个省、直辖市、自治区中，地方国企在其中 15 个省市自治区中标项目规模占比增长了 5% (包含 5%) 以上，其中吉林、甘肃、江西、宁夏地方国企中标项目规模占比增长幅度较大，均超过 30%；6 个省市自治区中地方国企中标项目规模占比有 5% 以下的微弱增长，地方国企在青海、天津中标项目规模占比维持不变；其他 8 个省市自治区中地方国企规模占比均有所下降，其中西藏、云南、贵州、北京、新疆等地地方国企规模占比下降超过 10%。总体来看，地方国企在多数省市自治区的中标项目规模占比呈增长趋势。

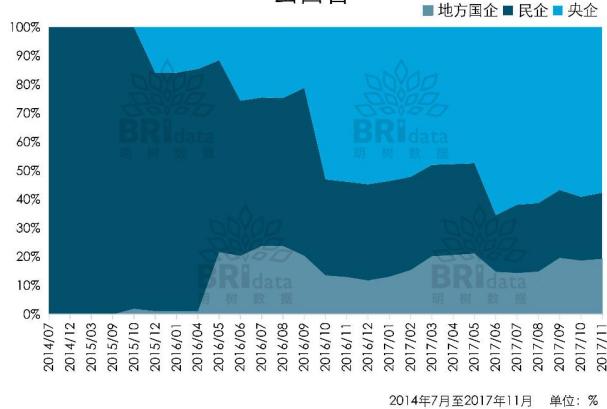
### 1) 规模占比增长 5% (包含 5%) 以上<sup>6</sup>

从地方国企在各个省市自治区中标 PPP 项目规模的占比变化情况来看,地方国企中标规模占比在 2015 年 12 月至今增长在 5% 以上的地区共有 15 个,其中增长幅度最大的为吉林省和甘肃省,从 2015 年 12 月到 2017 年 11 月,吉林省、甘肃省地方国企作为牵头人或单独中标的项目总规模占比分别增长 45.87%、40.80%,此外,江西省、宁夏回族自治区、黑龙江省、陕西省、山西省、广西壮族自治区、浙江省、四川省、海南省、内蒙古自治区、江苏省、福建省、湖南省在此段时间内民企中标 PPP 项目规模占比也有较高幅度的高于 5% 的增长。

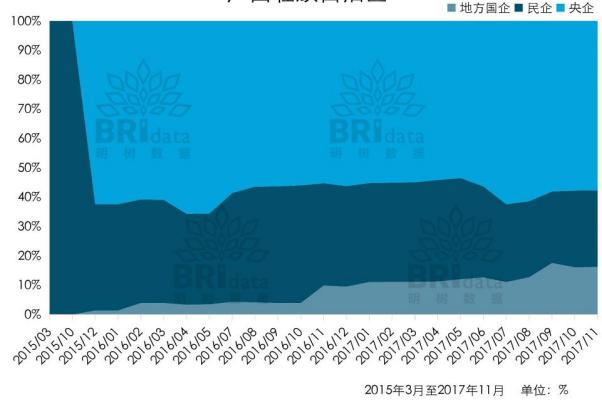


<sup>6</sup>此处的增长情况指 2015 年 12 月至 2017 年 7 月民营企业占比变化。

山西省



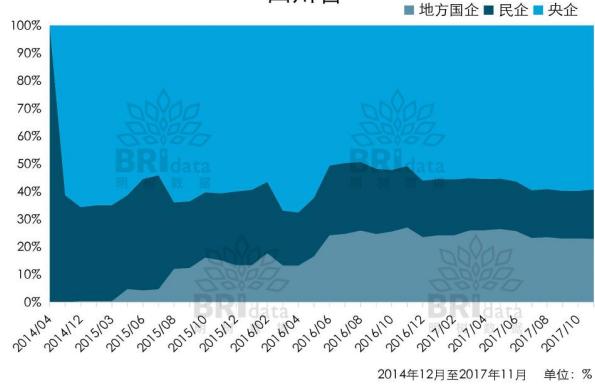
广西壮族自治区



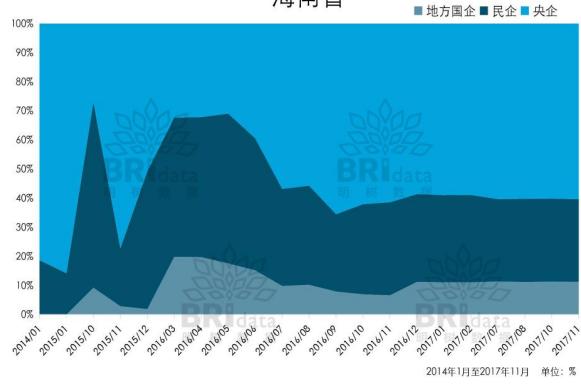
浙江省



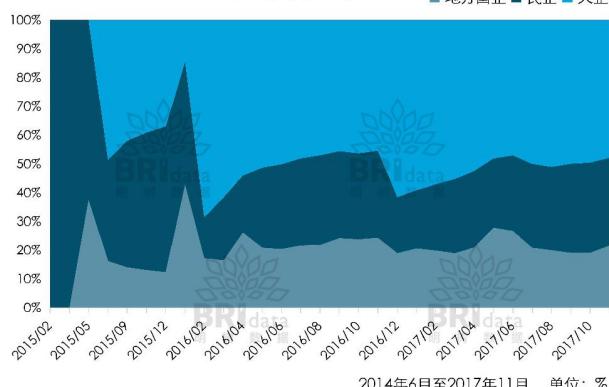
四川省



海南省



内蒙古自治区



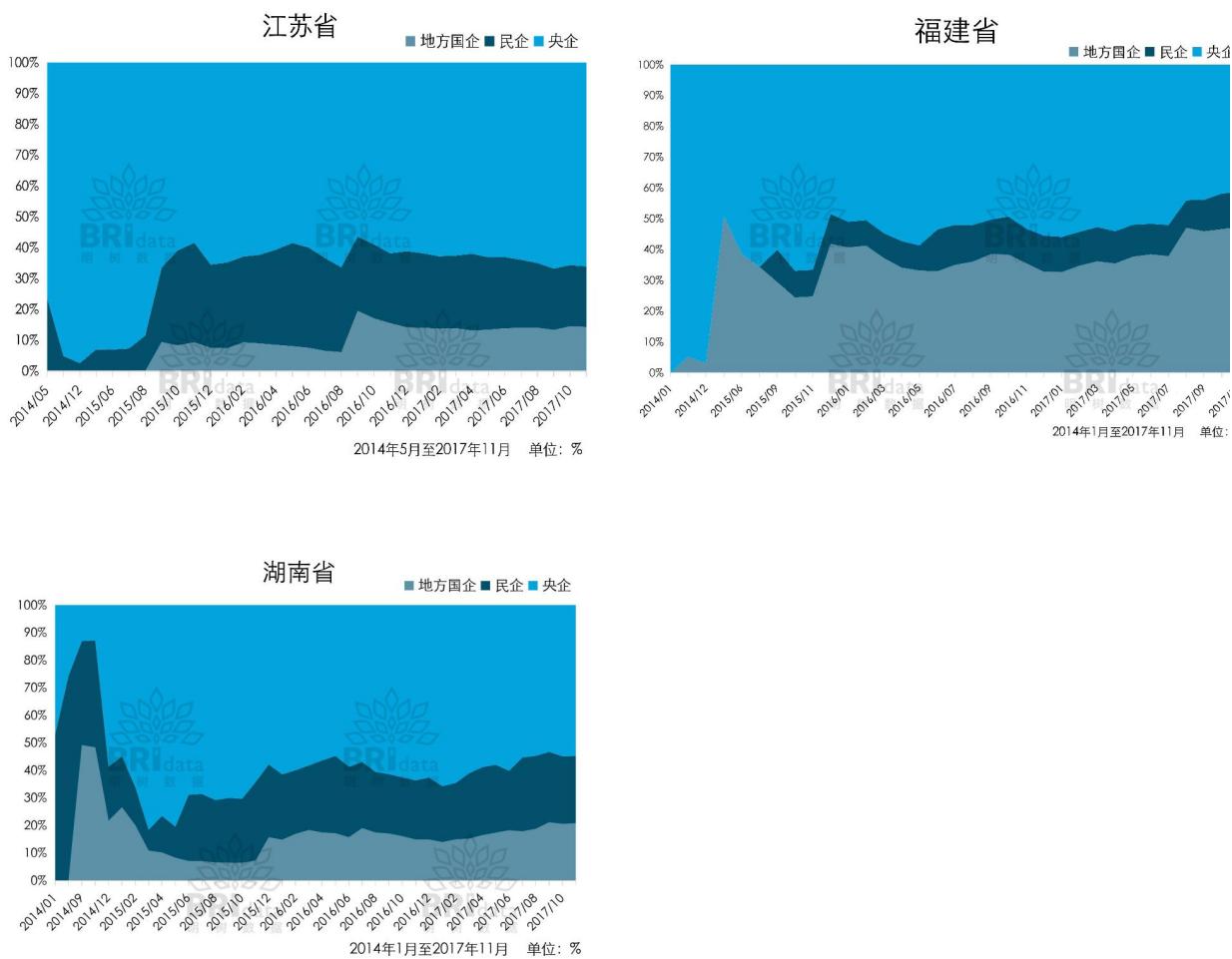
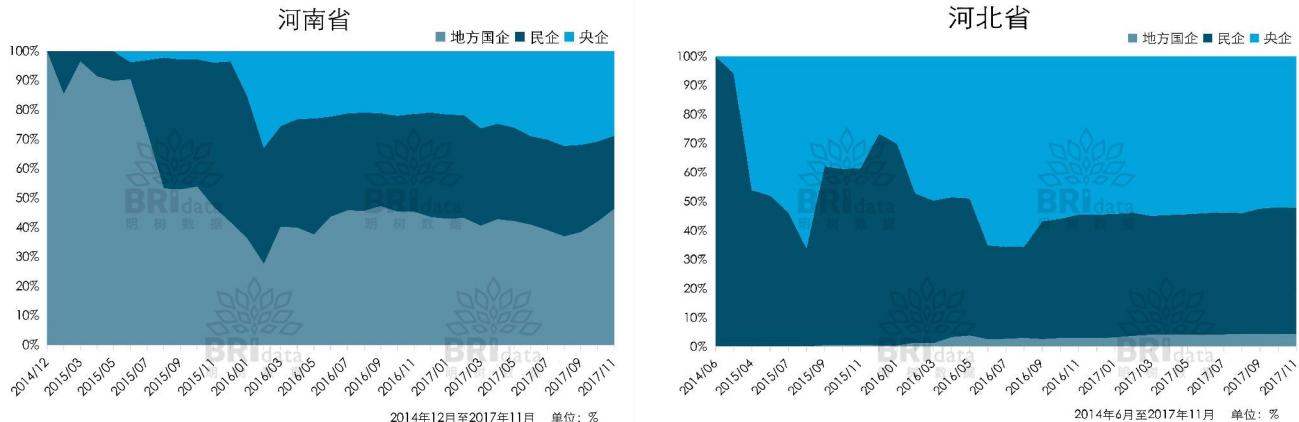


图 12：地方国企中标规模占比增长 5%以上省份情况

## 2) 规模占比增长在 0%至 5%之间 (包含 0%)

地方国企中标总规模占比小幅增长的地区有河南、河北、山东、安徽、湖北、上海、青海、天津，其中河南省增长了 4.56%，河北省增长 4.02%，安徽省增长了 1.57%，湖北省增长了 1.53%；上海市地方国企仅在 2016 年 12 月中标了一个规模为 0.68 亿元的 PPP 项目，增长 0.50%；青海省和天津市暂无地方国企中标 PPP 项目。



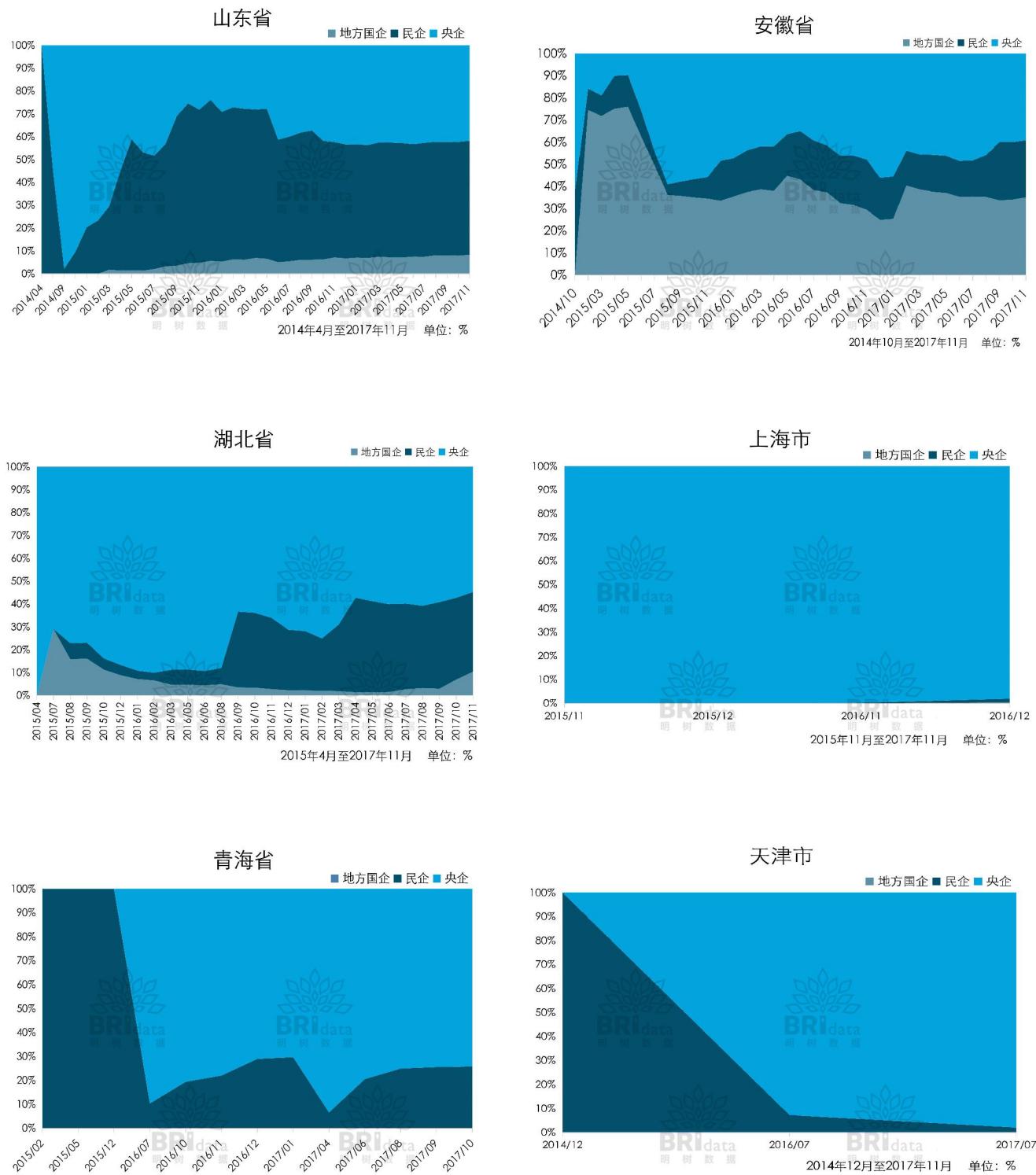


图 13：地方国企中标规模占比增长 0%至 5%省份情况

### 3) 规模占比下降 0%至 5%之间 (包含 5%)

规模占比小幅下降的地区有广东省、重庆市和辽宁省，从 2015 年 12 月到 2017 年 11 月，地方国企在这三个地区中标落地的 PPP 项目规模占比分别下降了 4.42%、3.31%、0.70%，地方国企的占有率呈小幅下降

趋势。

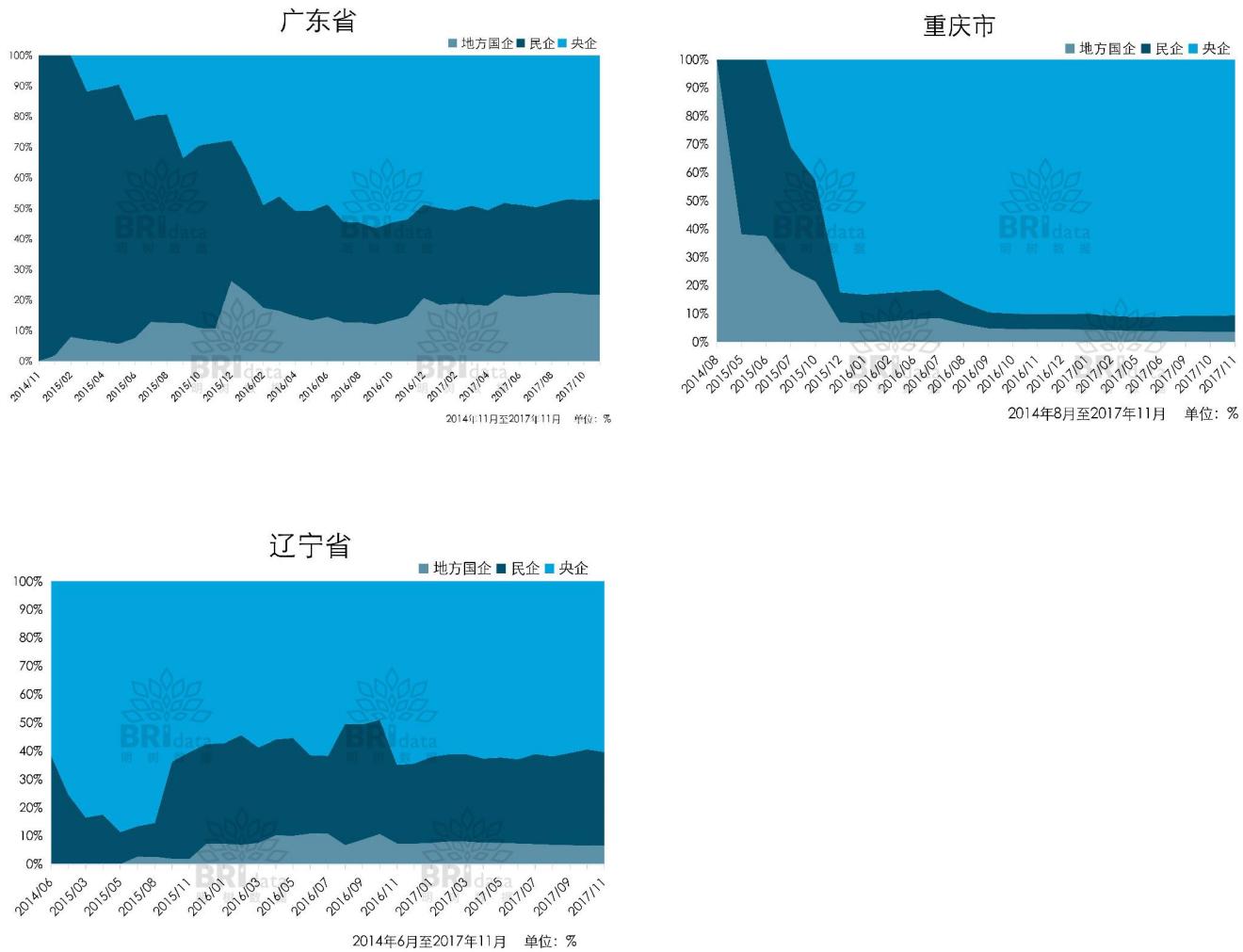


图 14 : 地方国有企业中标规模占比下降 0%至 5%省份情况

#### 4 ) 规模占比下降 5%以上

地方国企中标落地项目规模占比下降 5%以上的地区有西藏自治区、云南省、贵州省、北京市和新疆维吾尔自治区，这 5 个地区的下降幅度都超过 10%，其中西藏自治区下降幅度最大，为 46.64%。

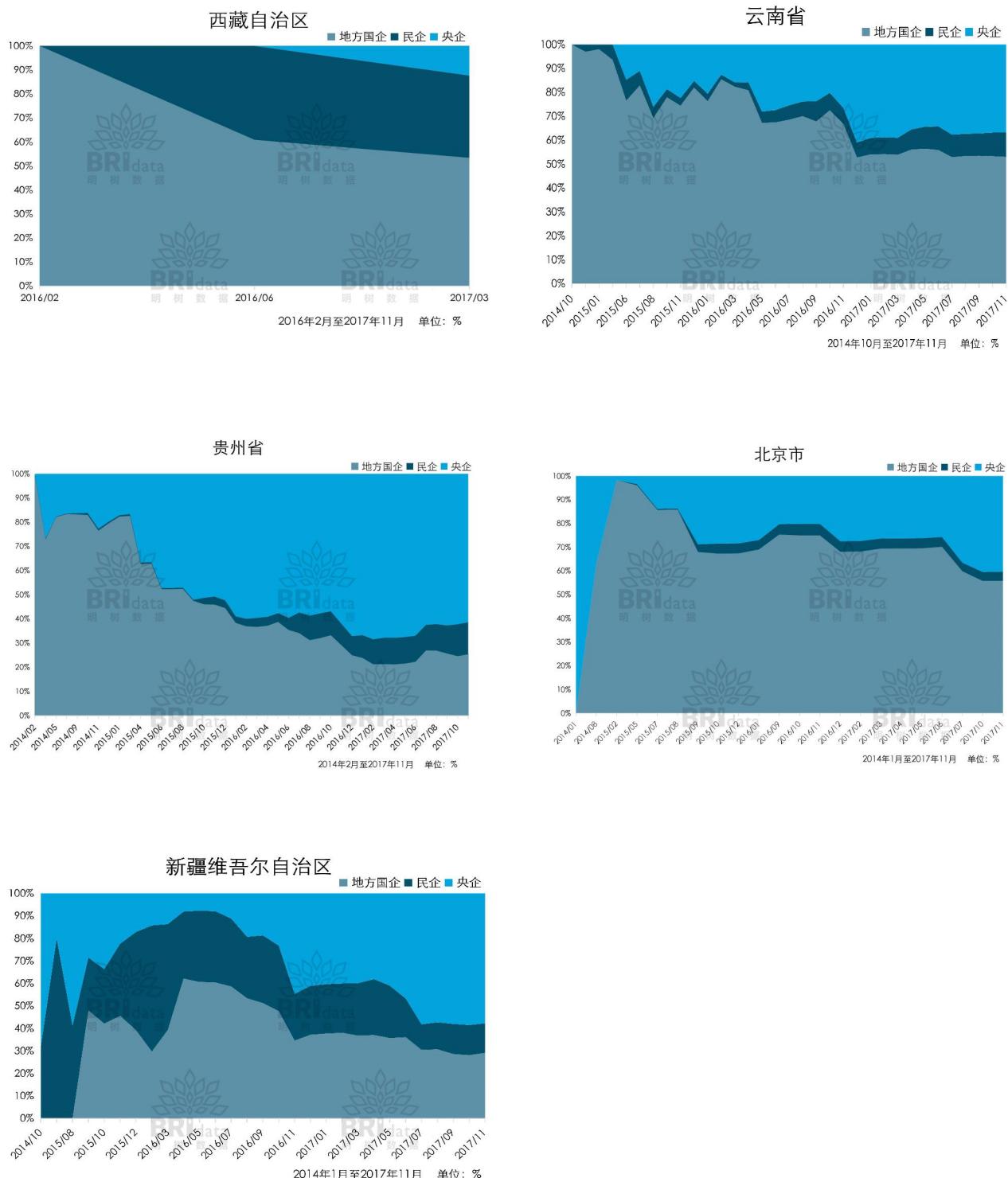


图 15：地方国企中标规模占比下降 5%以上省份情况

## (2) 分省份项目个数占比

从地方国企业在各省市自治区中标项目个数占比变化来看，在全国 31 个省、直辖市、自治区中，地方国企业在其中 20 个省市自治区中标项目个数占比有所上升，在海南、青海和天津个数占比保持不变，在西藏、

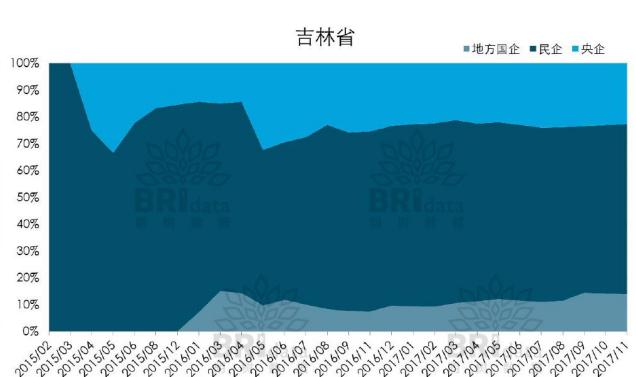
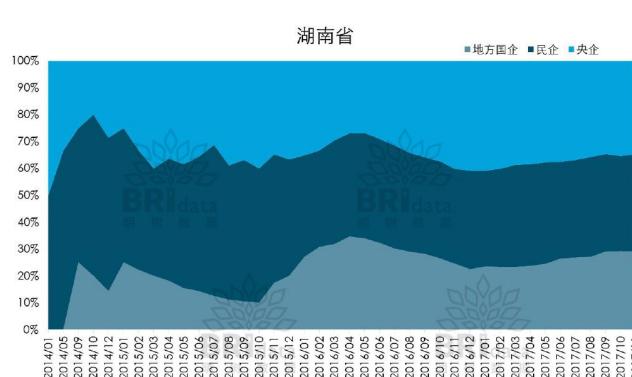
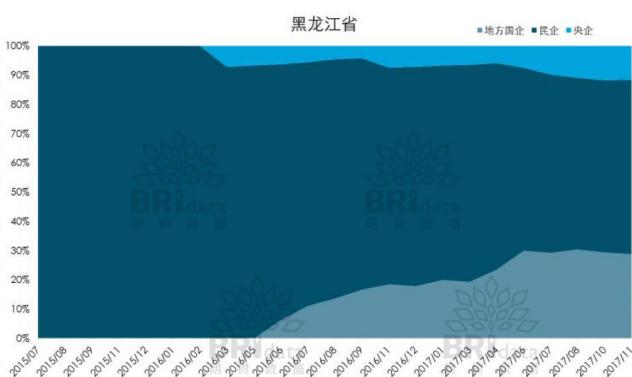
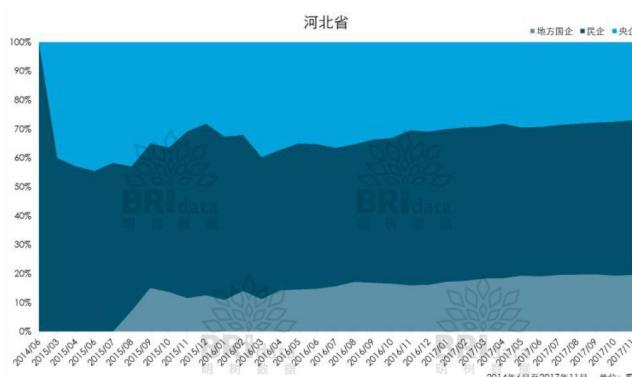
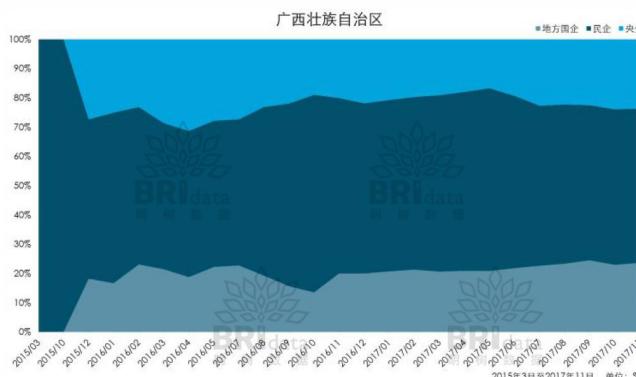
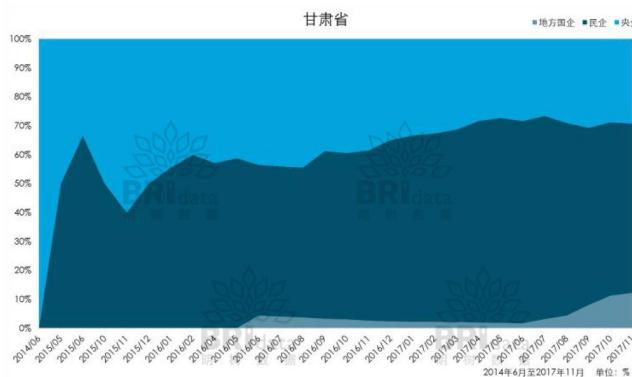
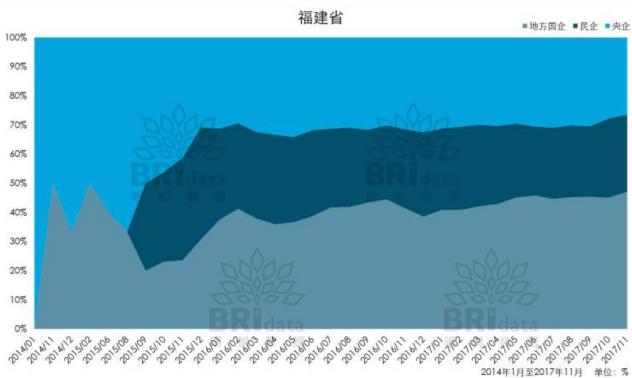
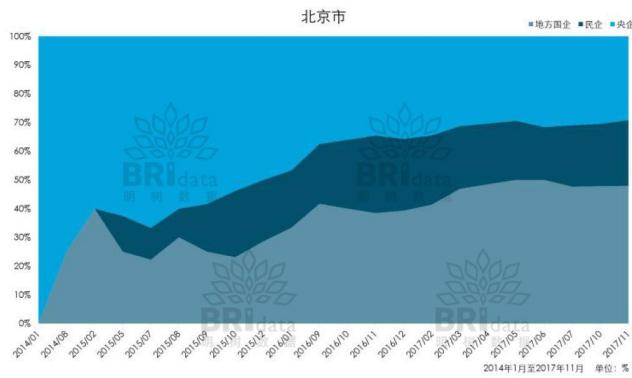
贵州、重庆等 8 个省市自治区中标项目个数占比有不同程度的下降，与地方国企在各省市自治区的中标项目规模占比变化情况基本一致。



图 16：各类型企业省份累计中标个数

### 1) 个数占比增长 5%以上 (包含 5%)

从地方国企在各省市自治区中标项目个数占比变化来看，在全国 31 个省、直辖市、自治区中，地方国企在其中 20 个省市自治区中标项目个数占比有所上升，在海南、青海和天津个数占比保持不变，在西藏、贵州、重庆等 8 个省市自治区中标项目个数占比有不同程度的下降，与地方国企在各省市自治区的中标项目规模占比变化情况基本一致。



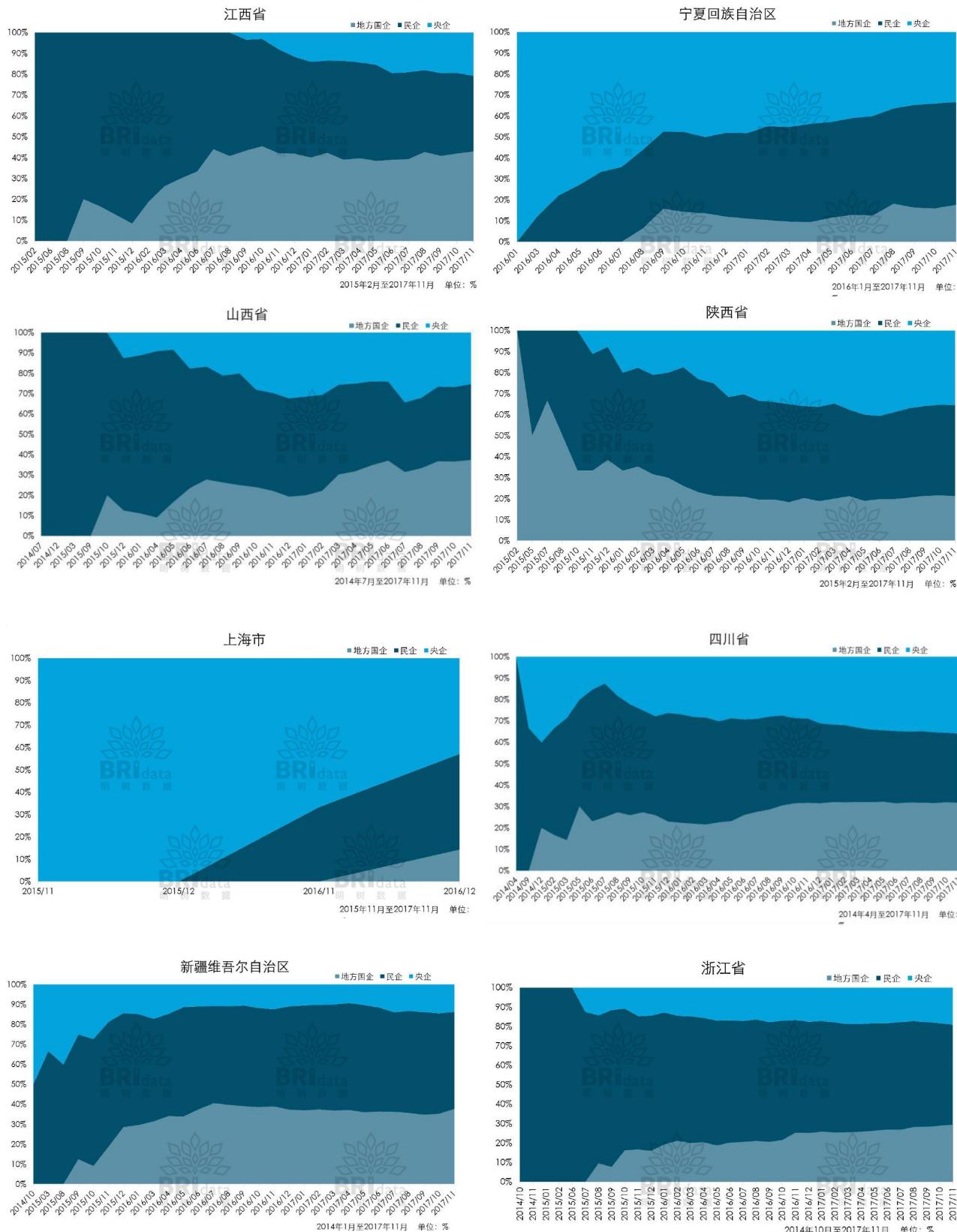


图 17：地方国有企业中标个数占比上升 5%以上省份情况

## 2) 个数占比增长在 0% 至 5% 之间 (包含 0%)

地方国企中标落地的项目个数占比小幅增长的地区共有 7 个，分别是海南省、河南省、江苏省、内蒙古自治区、青海省、山东省和天津市。其中海南省、青海省、天津市个数占比增长为 0；江苏省、山东省和河南省有小于 1% 的小幅增长；内蒙古自治区个数占比增长了 4.36%。

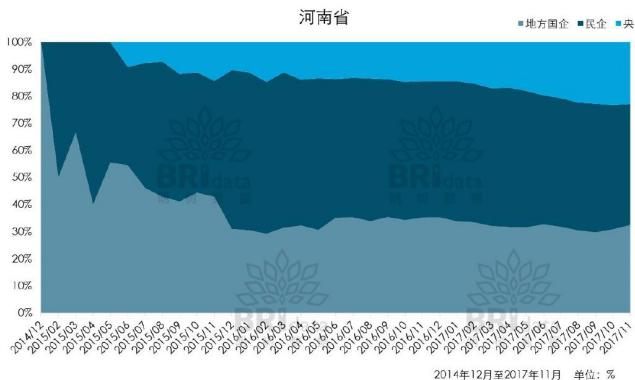
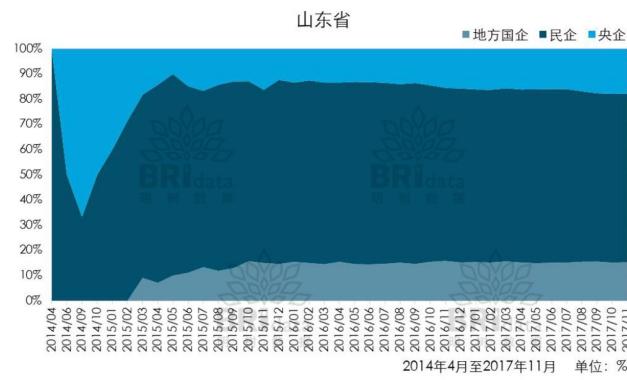
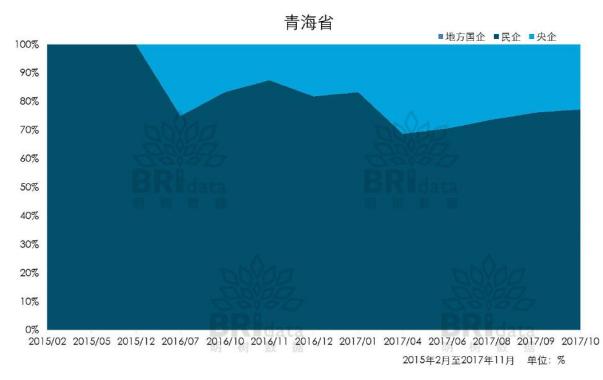
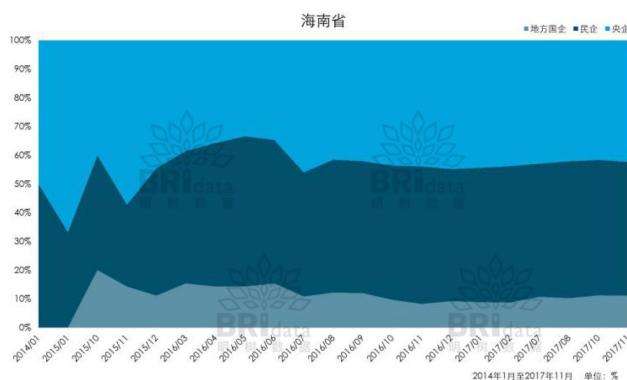
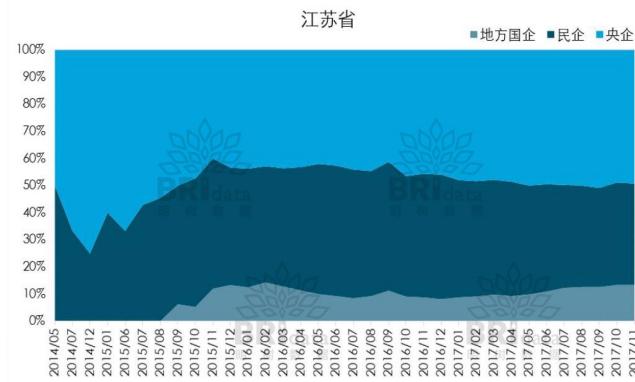
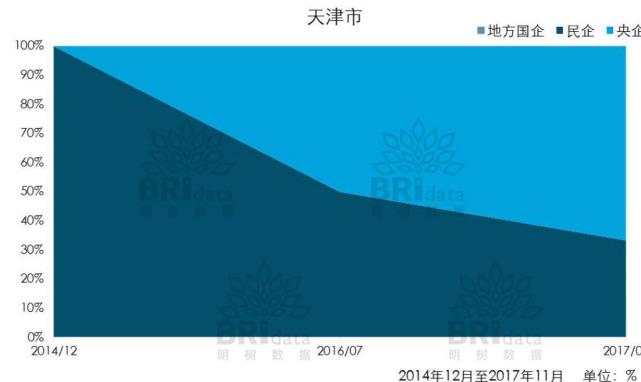
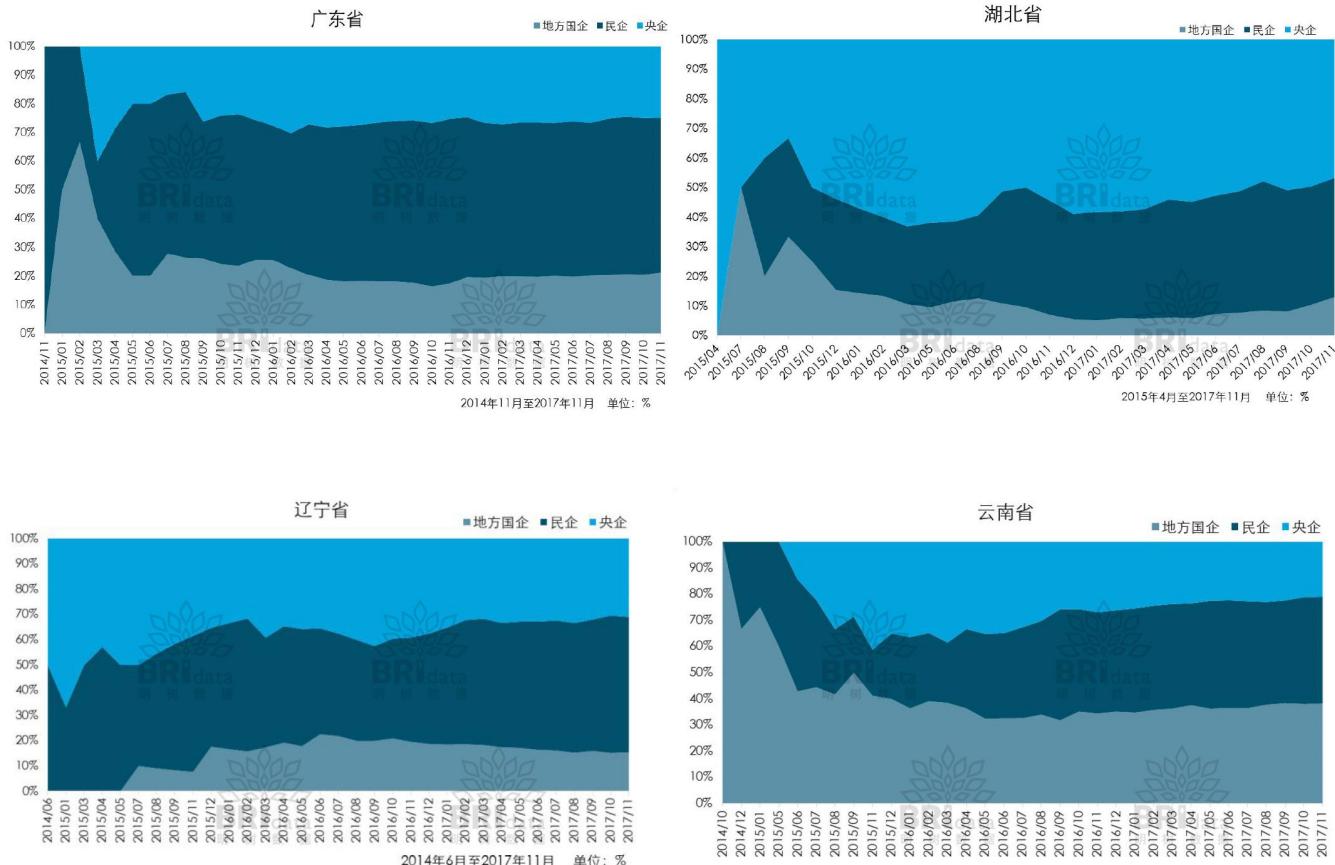




图 18：地方国企中标个数占比上升 0%至 5%省份情况

### 3 ) 个数占比下降 0%至 5%之间 ( 包含 5% )

广东省、湖北省、辽宁省、云南省和安徽省的落地项目中地方国企作为中标人的项目个数有小幅度的下降，其中民营企业在山东省中标落地的项目个数平均占比较大，虽有小幅下降趋势，但民营企业中标项目个数仍大于国有企业。



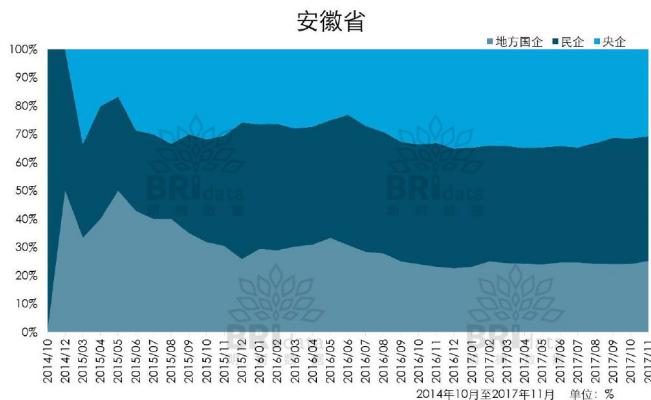


图 19：地方国企中标个数占比下降 0%至 5%省份情况

#### 4) 个数占比下降 5%以上

西藏自治区、贵州省和重庆市在 2015 年 12 月到 2017 年 11 月由地方国企牵头或单独中标的项目个数占比有较大幅度的下降，其中下降最多的为西藏自治区，中标个数占比下降 50%，贵州和重庆地方国企中标个数占比分别下降 18.96% 和 14.29%。

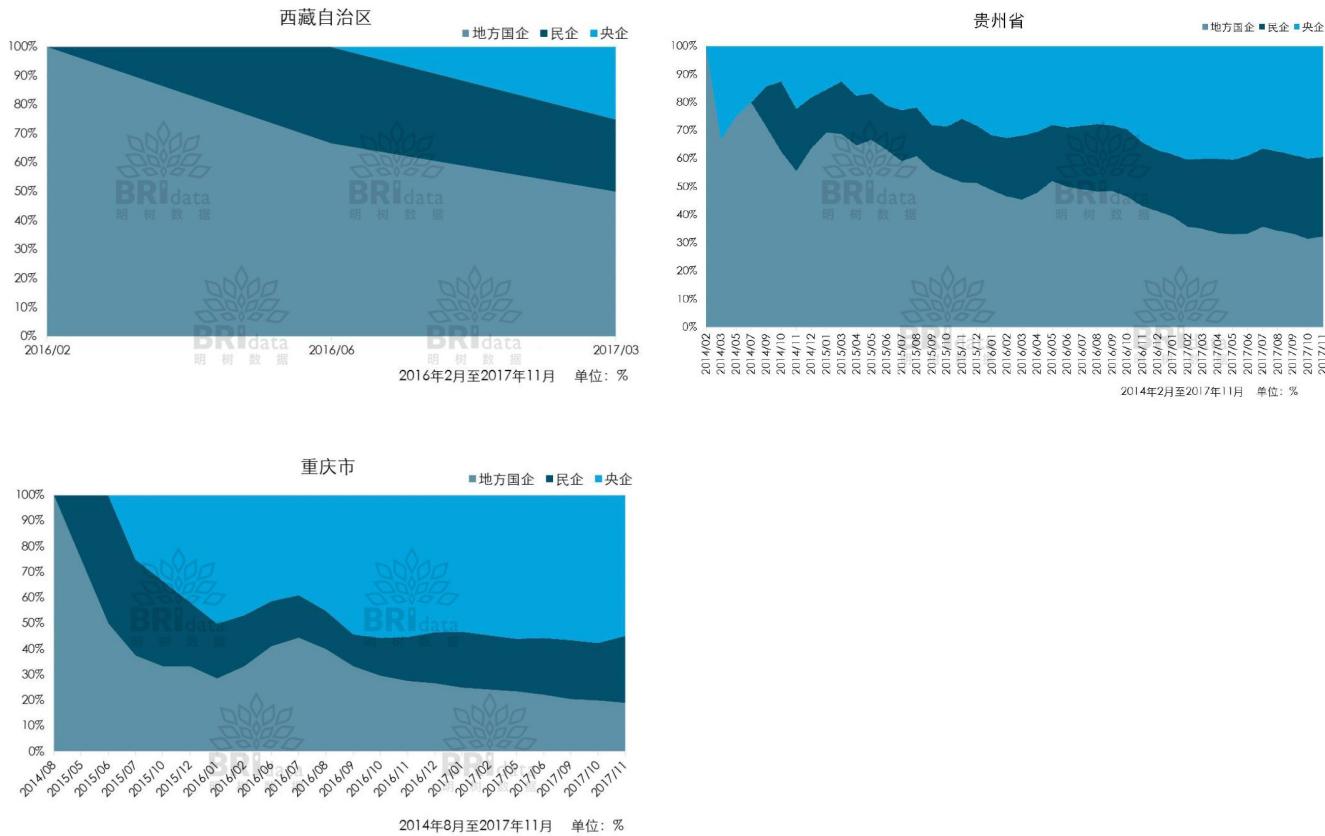


图 20：地方国企中标个数占比下降 5%以上省份情况

#### (3) 分类型项目规模占比

从项目类型看，在交通运输、市政工程、生态建设和环境保护、城镇综合开发、科技、水利建设、保

障性安居工程、林业、教育、政府基础设施、旅游、医疗卫生、文化、能源、养老、体育、社会保障、农业和其他等 19 类项目中，地方国企在 2015 年 12 月至今中标项目规模占该类项目落地总规模的比例出现增长（包含增幅为 0%）的类型有 10 类，规模占比出现下降的项目类型有 9 类；其中增幅较大的有林业类项目和其他类项目，降幅最大的为政府基础设施类项目和体育类项目。

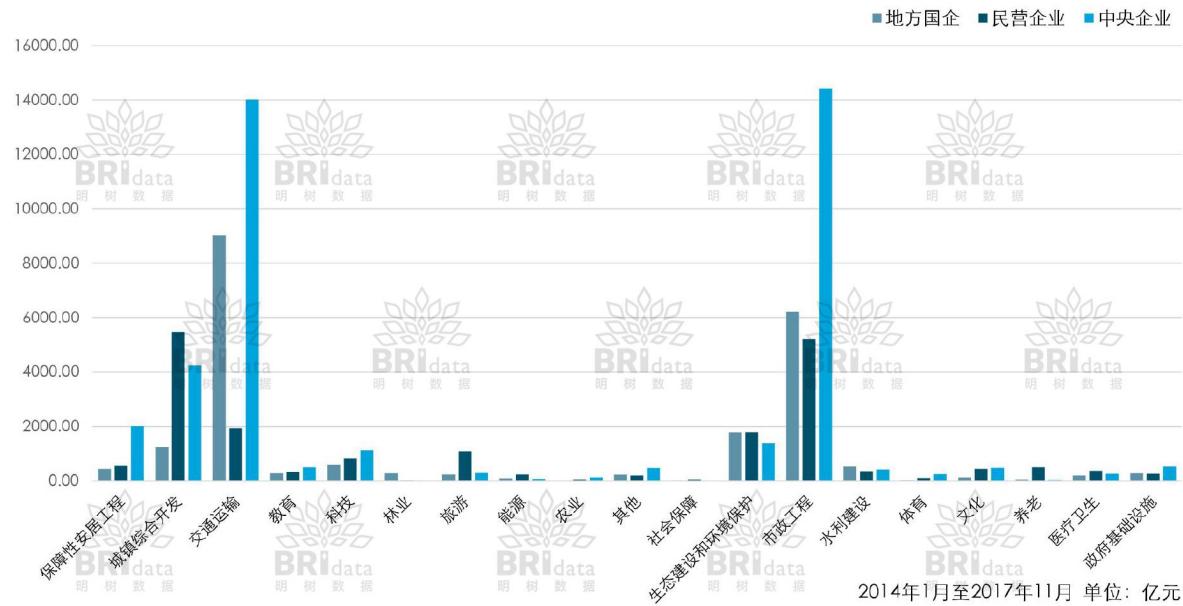
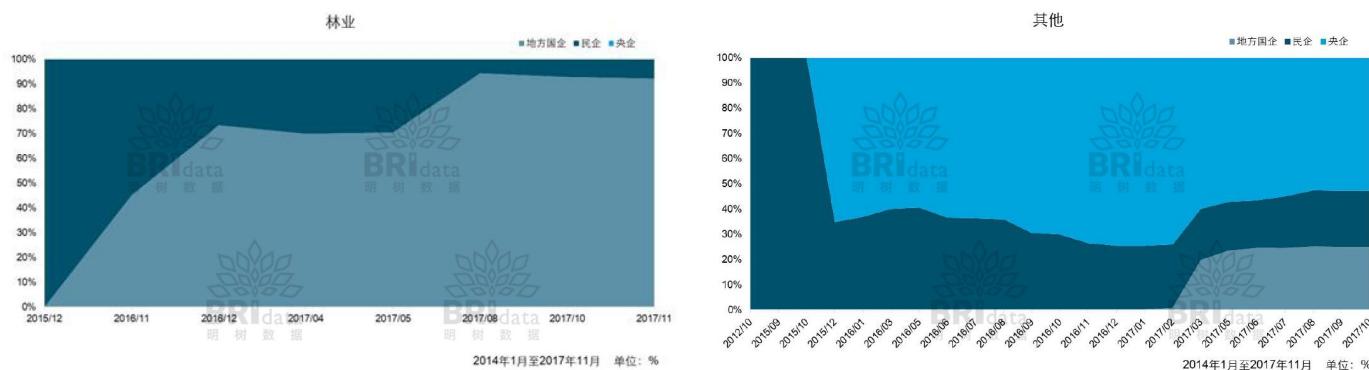


图 21：不同类型企业项目类型规模统计

### 1) 规模占比增长 5% (包含 5%) 以上

从不同类型的项目来看，地方国企中标规模占比在 2015 年 12 月至今增长超过 5% 的有林业类、其他类、政府基础设施类、社会保障类、生态建设和环境保护类、城镇综合开发类、交通运输类和体育类型的项目，其中林业类型的项目地方国企中标规模占比最高，且增长幅度最大，从 2015 年底至今增长了 92%，增长幅度较大的还有其他类型的项目，地方国企中标规模占比增长了 25%。



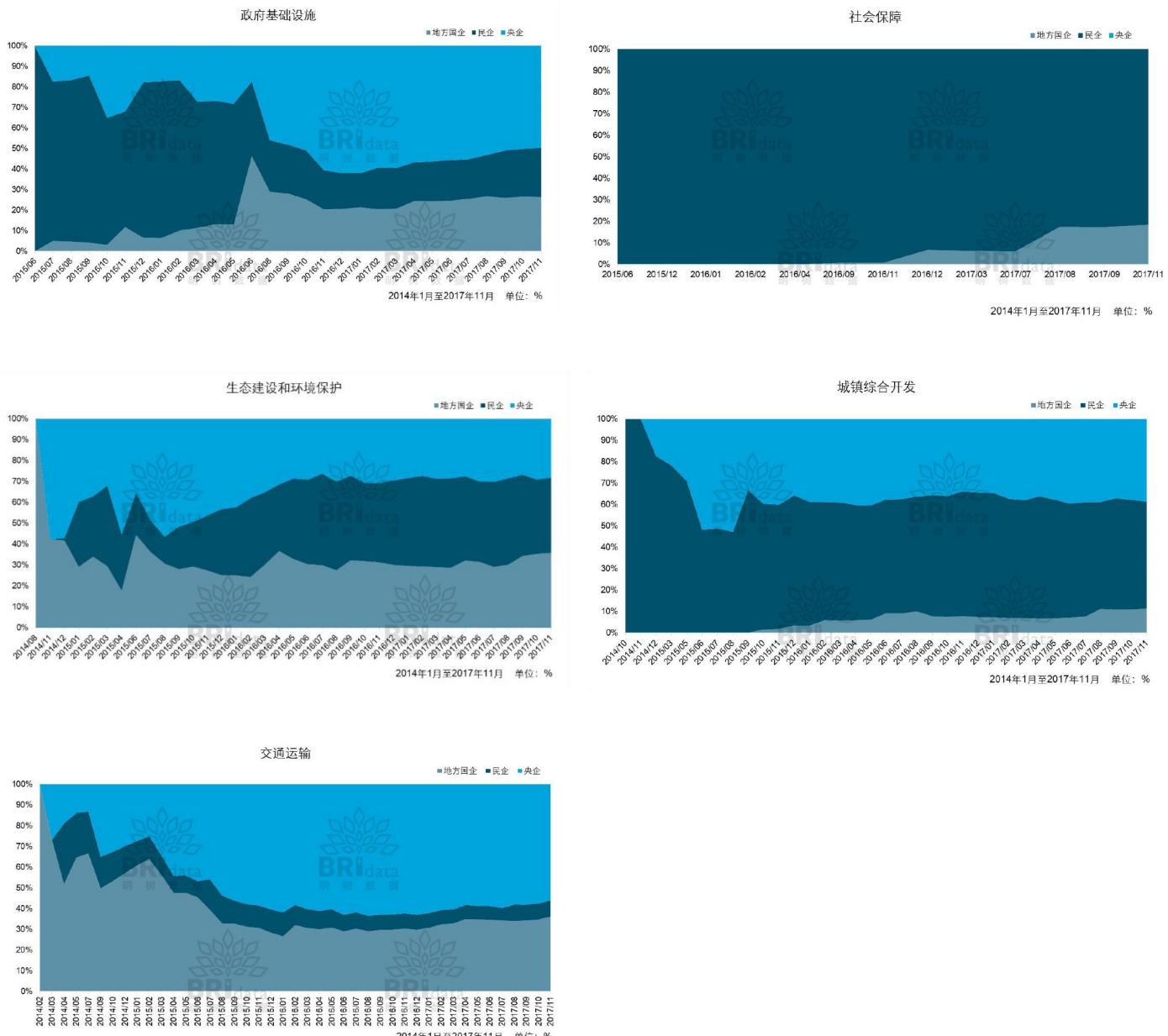


图 22 : 地方国企中标规模占比增长 5%以上行业情况

## 2 ) 规模占比上升 0%至 5%之间 (包含 0% )

农业类型和教育类型的项目中，地方国企在 2015 年底至今中标项目规模占比上升 3.7% 和 0.7%，上升幅度较小。

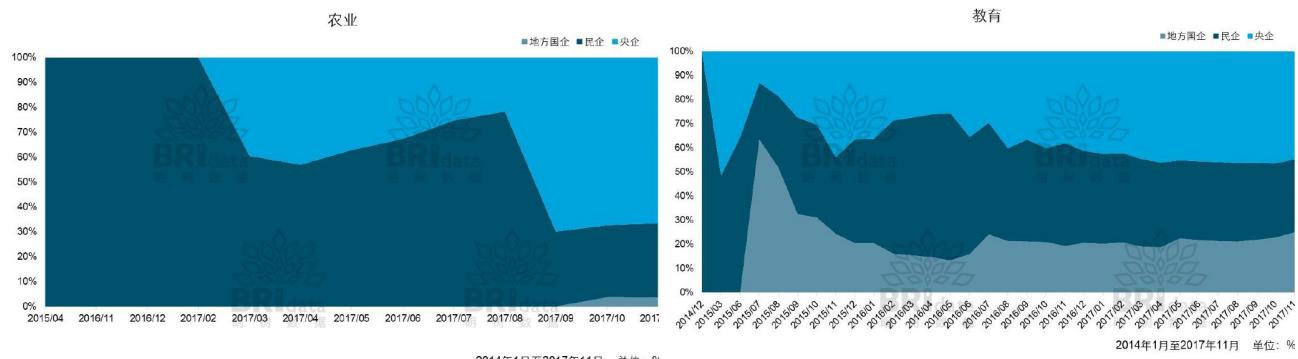


图 23 : 地方国企中标规模占比增长 0%至 5%行业情况

### 3 ) 规模占比下降 0%至 5%之间 ( 包含 5% )

在养老类、文化类和保障性安居工程类的项目中，地方国企在 2015 年底至今中标项目规模占比分别下降了 0.45%、3.2%、4.1%，浮动较小。

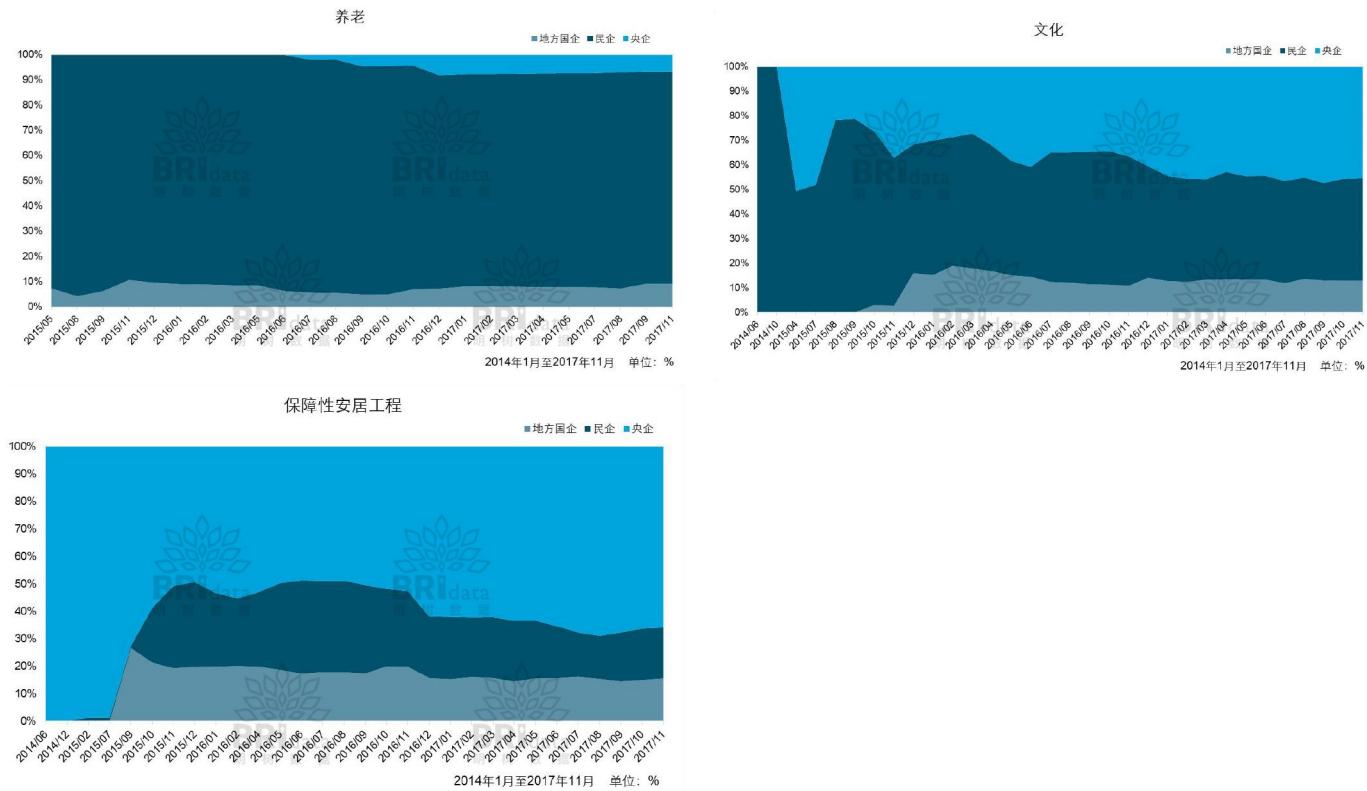


图 24 : 地方国企中标规模占比下降 0 至 5%行业情况

#### 4 ) 规模占比下降 5%以上

从 2015 年 12 月到 2017 年 11 月，地方国企中标项目规模占比下降在 5%以上的行业最多，共有 13 个。其中下降程度最大的为政府基础设施类项目和体育类项目，分别下降了 57.6% 和 52.5%，社会保障类型和养老类型的项目近年来绝大多数均由地方国企中标，虽然占比有所下降，但总体变化程度较小。

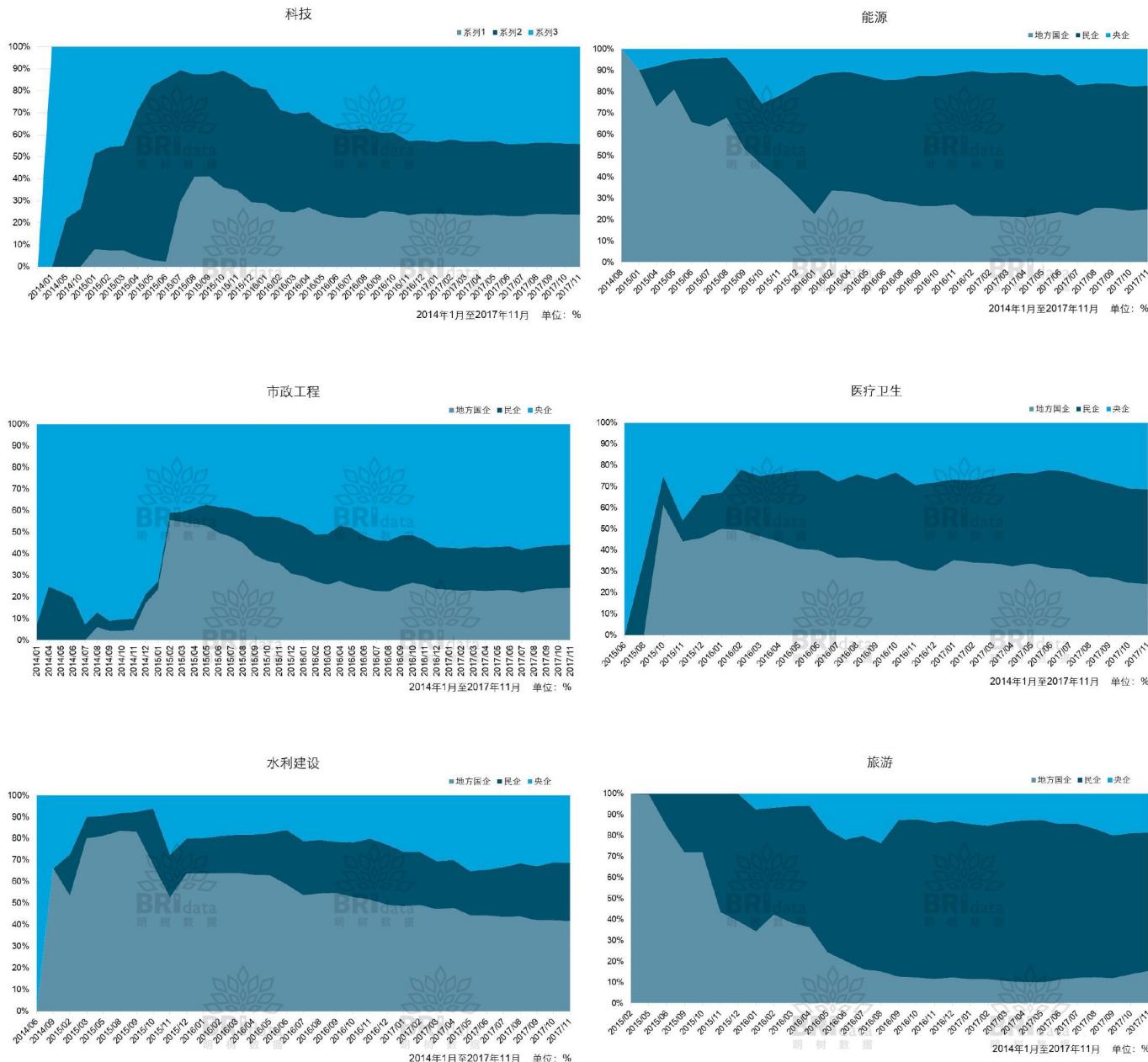


图 25：地方国企中标规模占比下降 5%以上行业情况

#### (3) 分类型项目个数占比

在不同类型项目中，地方国企在中标项目在其中 14 类项目中个数占比出现了增长，仅有医疗卫生、水利建设、保障性安居工程、养老和旅游类项目地方国企中标项目个数占比出现下降，且下降幅度均超过 5%。

地方国企中标项目个数占比增幅最大的项目类型为林业，降幅最大的项目类型为医疗卫生。

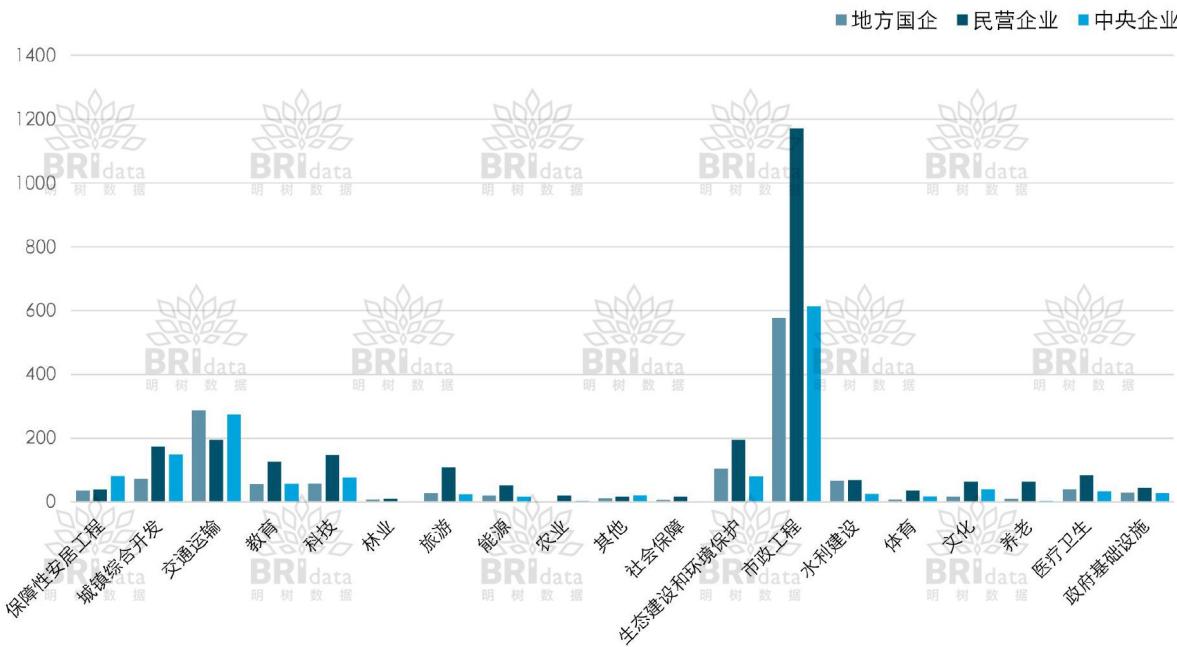
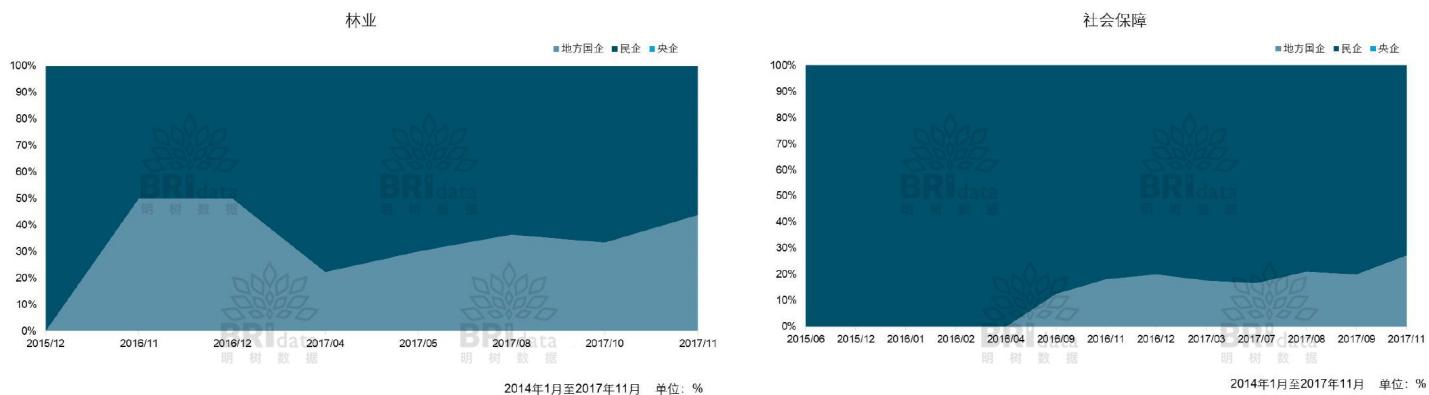


图 26：不同类型企业项目类型个数统计

### 1) 个数占比增长 5% (包含 5%) 以上

从项目个数情况来看，地方国企在林业类型、社会保障类型、其他类型、教育类型、体育类型、政府基础设施类型、交通运输类型、城镇综合开发类型和生态建设环境保护类型中落地项目个数增长超过了 5%，其中增长较多的行业从 2015 年底至今分别增长了 43.8%、27.3%、23.4% 和 23.3%。



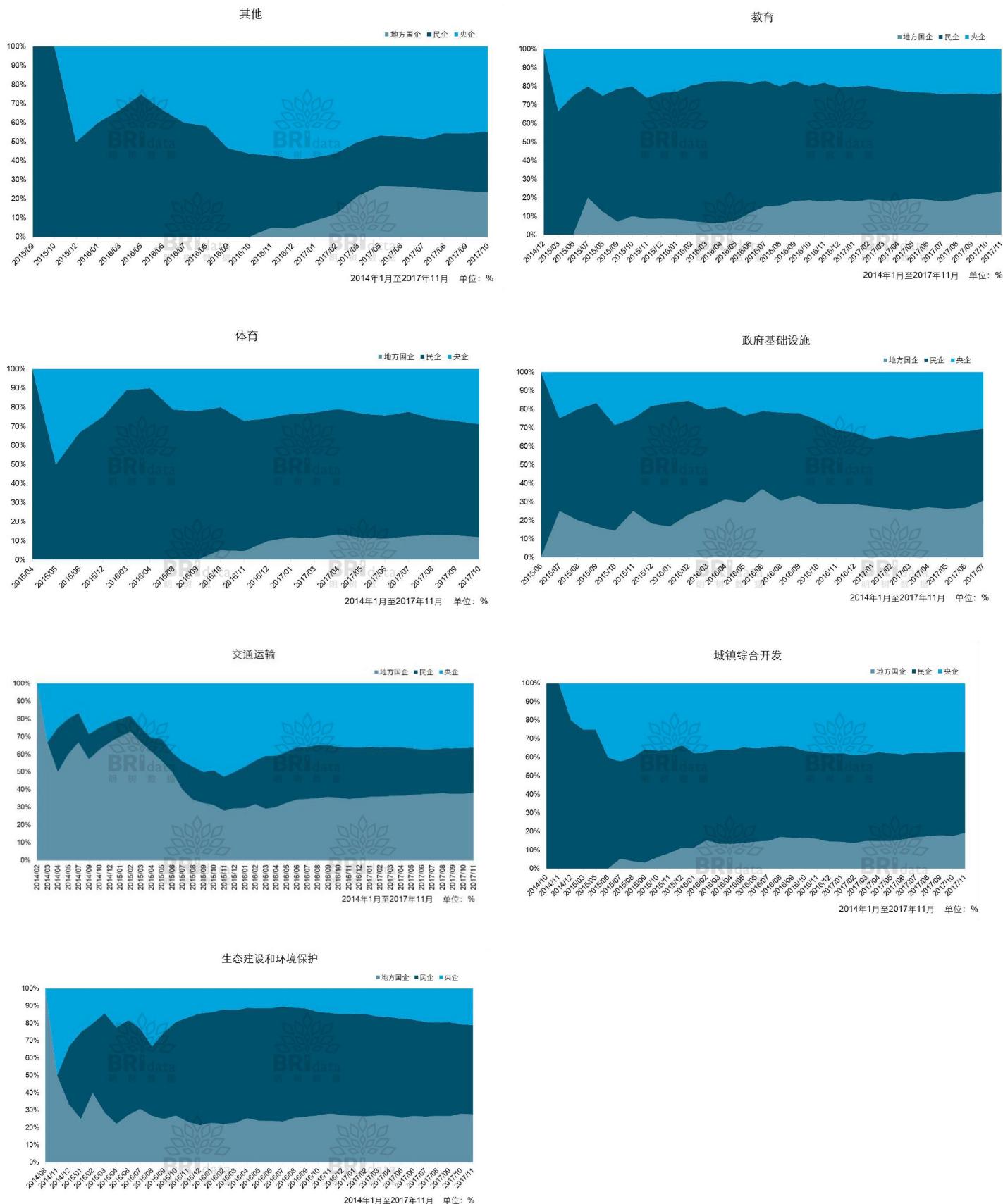


图 27 : 地方国企中标个数占比增长 5%以上行业情况

## 2) 个数占比增长在 0%至 5%之间 (包含 0%)

个数占比增长在 0%至 5%之间的行业共有 5 个，分别为能源类、农业类、市政工程类、科技类和文化类的项目，且地方国企在能源类和农业类的落地项目个数中占比较高。

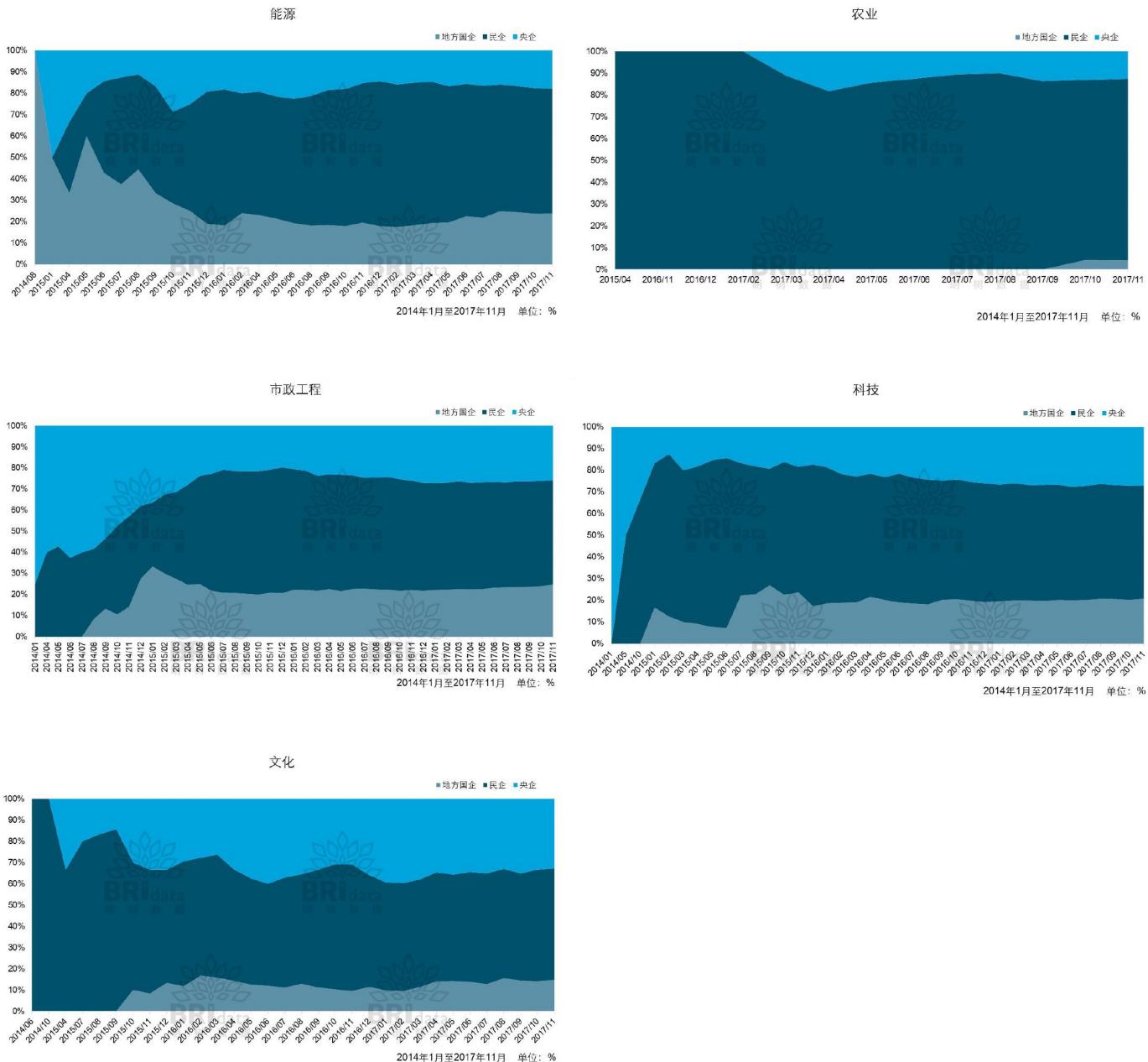


图 28：地方国企中标个数占比增长 0 至 5%行业情况

## 3) 个数占比下降 5%以上

除了上述有所增长的项目类型外，地方国企落地项目个数占比下降 5%以上的行业共有 5 个，其中下降程度最大的为医疗卫生类项目，占比共下降 16.2%，下降程度最小的为旅游类项目，落地个数占比下降 5.7%，从各类型项目落地个数来看，地方国企占比较大的行业有：林业类、水利建设类、医疗卫生类的项目，这些类型的项目比较吸引地方国企资本的投资。

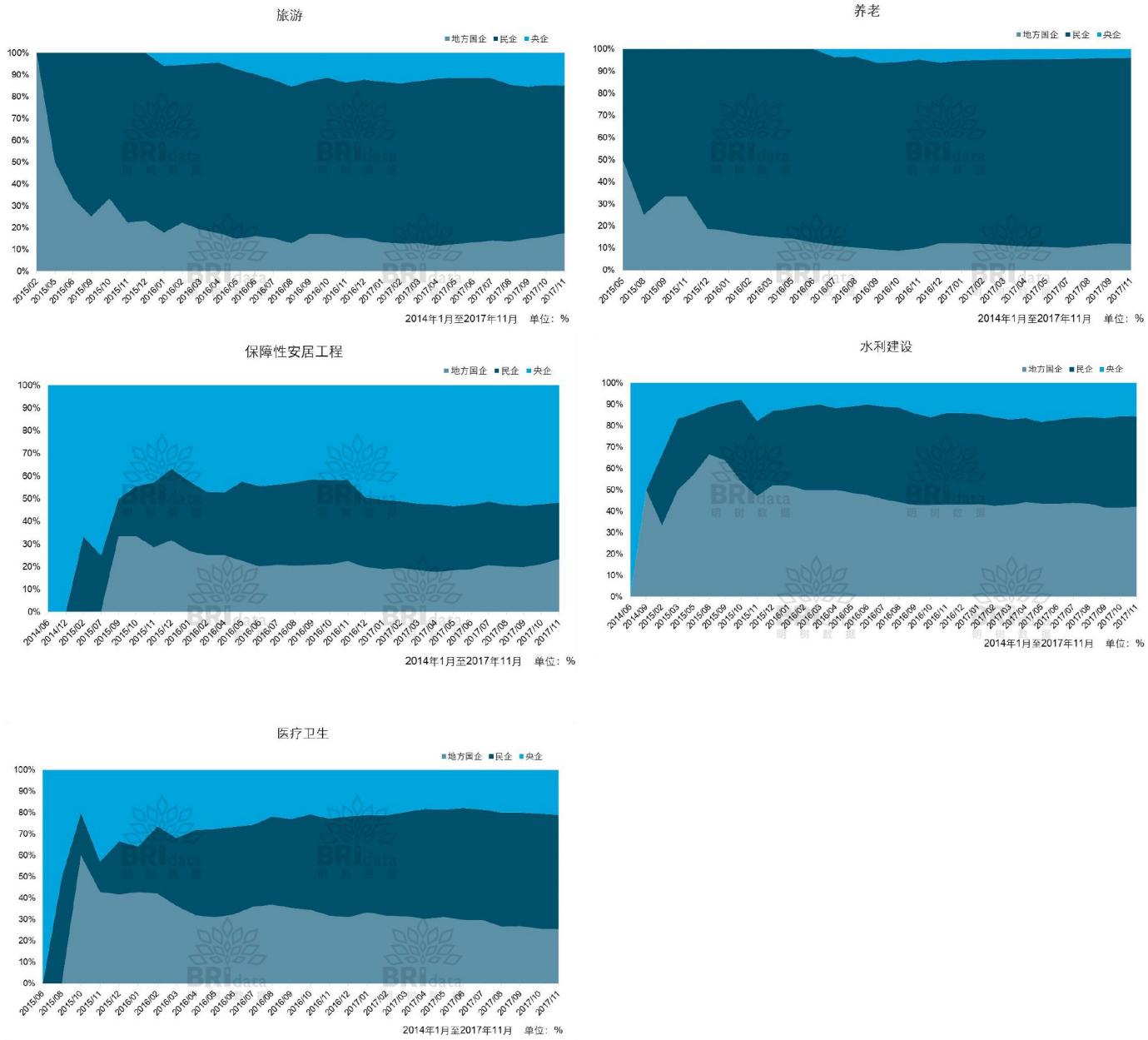


图 29：地方国企中标个数占比下降 5%以上行业情况

## 4.3 地方国企中标项目的基本特征

为了进一步讨论地方国企参与的 PPP 项目的基本特征，报告从平均中标规模、项目期限、项目区域分布、层级、付费类型、项目类型和政府是否参股等各维度对其市场行为进行分析。

### (1) 项目规模

据统计,截止至 2017 年 11 月,地方国企作为独立中标人或作为联合体牵头人中标的 PPP 项目 1428 个,项目总规模 21617.11 亿元,平均规模为 15.9 亿元。成交份额分别占成交项目总个数的 25.34% 和成交项目总规模的 26%。

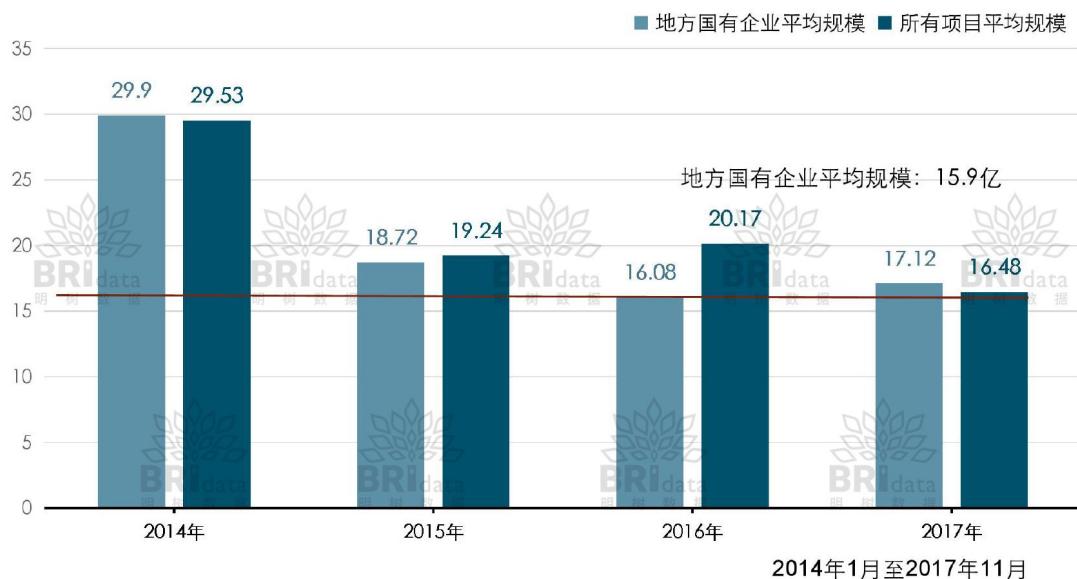


图 30 : 地方国企中标项目平均规模情况

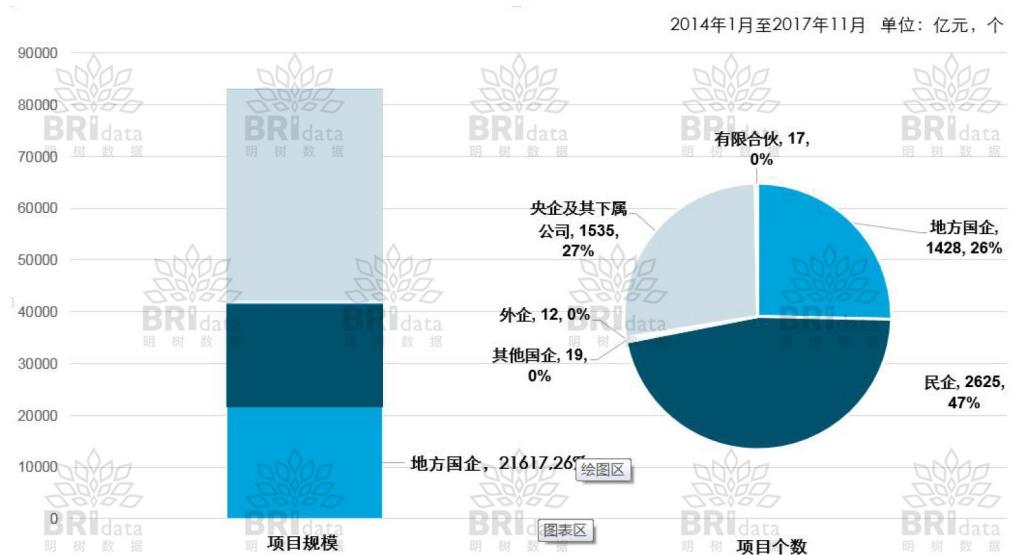


图 31 : 地方国企项目个数和项目规模份额占比统计

## (2) 项目期限

地方国企中标的 1428 个项目中有 1272 个有较为明确的项目期限信息，其中 10 年以下（含 10 年）的项目个数为 202 个，10-20 年的项目个数为 617 个，20-30 年的项目个数为 379 个，30 年以上的项目个数为 74 个，可以认为地方国企更偏好实施期限在 20 年以下的项目，其负责实施的 0 年 -20 年的 PPP 项目个数占到了样本总数的 57.35%。具体如下图所示：

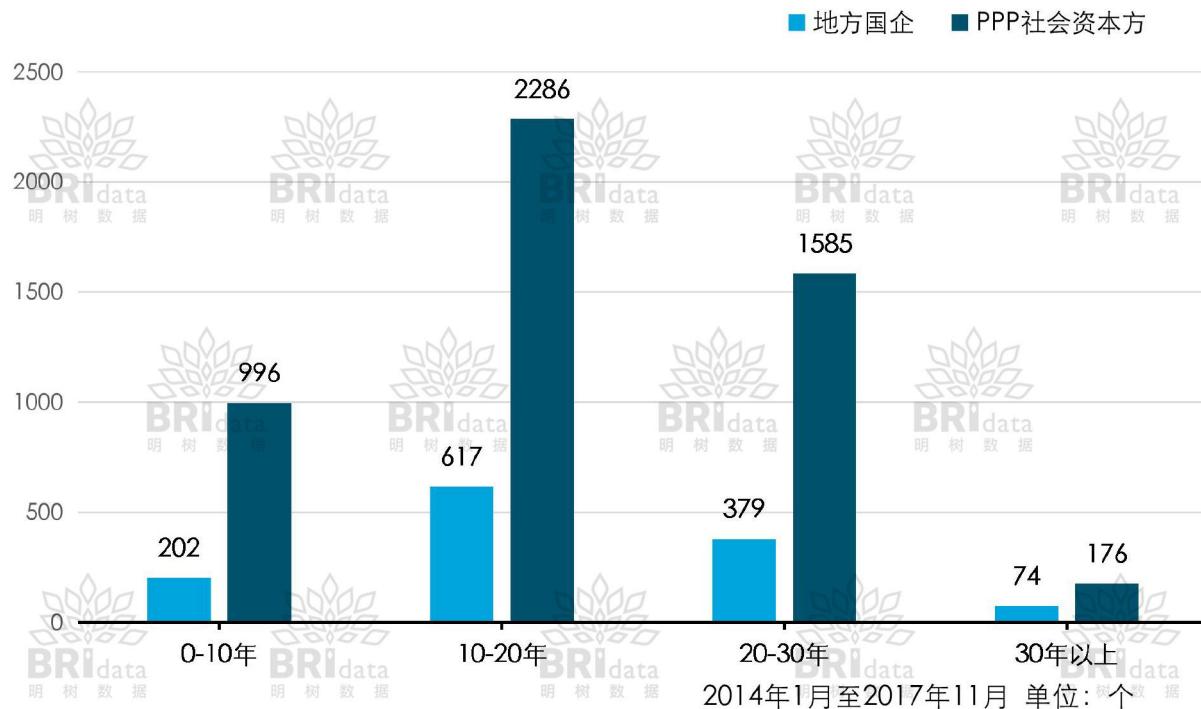


图 32：地方国企中标项目期限情况

## (3) 项目区域

在中标项目的区域分布上，我们以地方国企中标项目规模和个数占地方总成交规模比例为指标（包括外地国企的跨区域投资），分析地方国企的区域偏好。根据统计结果，从区域分布来看，地方国企在西部地区投资的规模最大，金额达 8863 亿元，占到其累计投资规模的 41%，占到西部地区 PPP 项目成交总规模的 30%。若以地方国企中标规模占该省总落地项目金额比例来看，地方国企中标规模占比最高的为云南省和西藏，达到了 53%，最低是上海，为 0.5%，而青海省、天津市的落地项目中没有地方国企的参与。

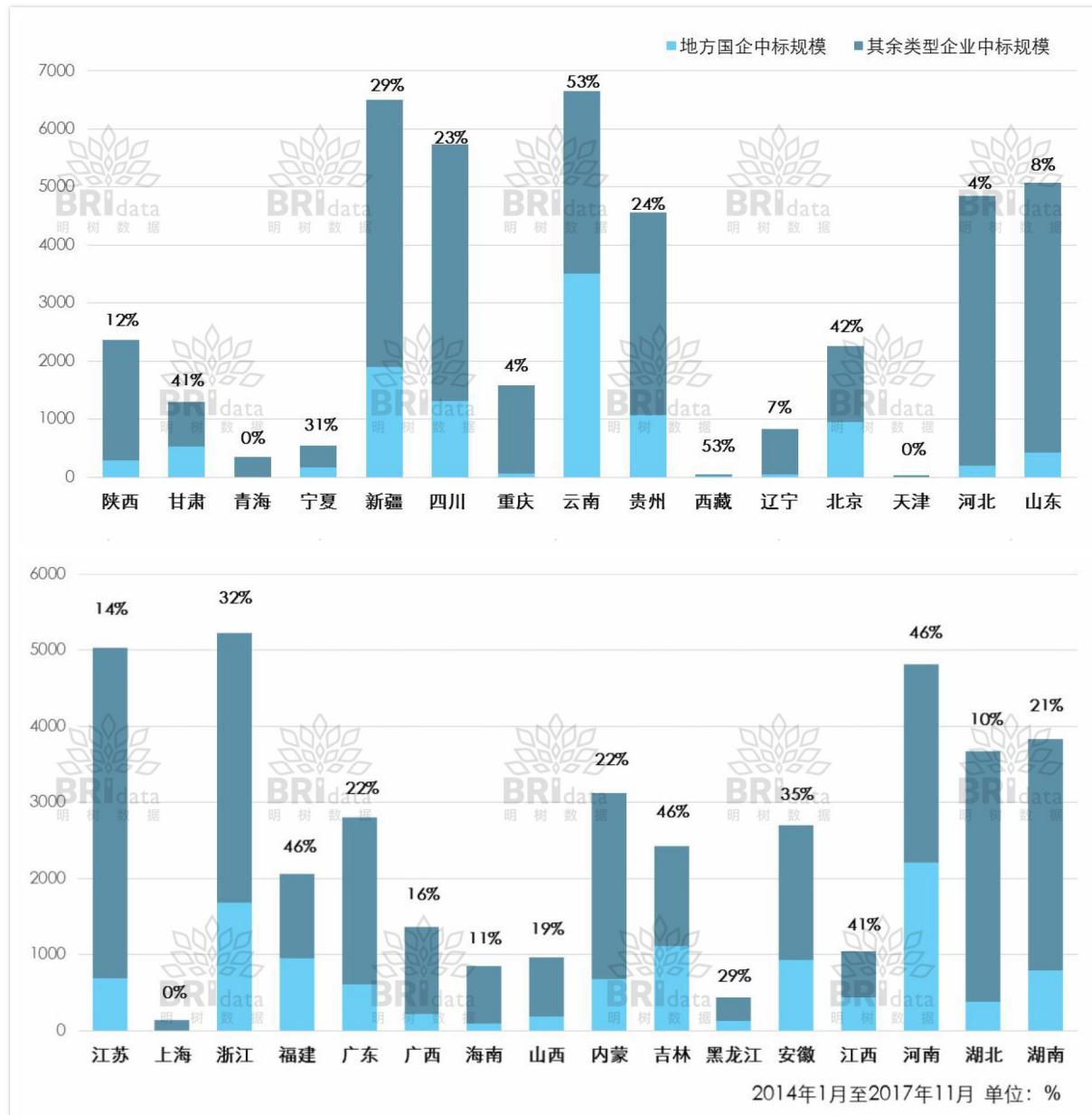


图 33：地方国企省份中标规模占比统计

#### (4) 项目层级

我们根据地方国企投资项目的行政层级统计了其投资项目的层级偏好。在纳入分析范围的 1428 个项目中，市本级项目共有 457 个，县、区一级项目有 928 个，省级项目有 43 个，可见地方国企投资项目时更青睐于县、区层级的项目，这一级项目的占比个数达到所有项目的 65%。县、区一级作为 PPP 项目实施的最低一个层级，引来不少省级、市级地方国企的青睐。

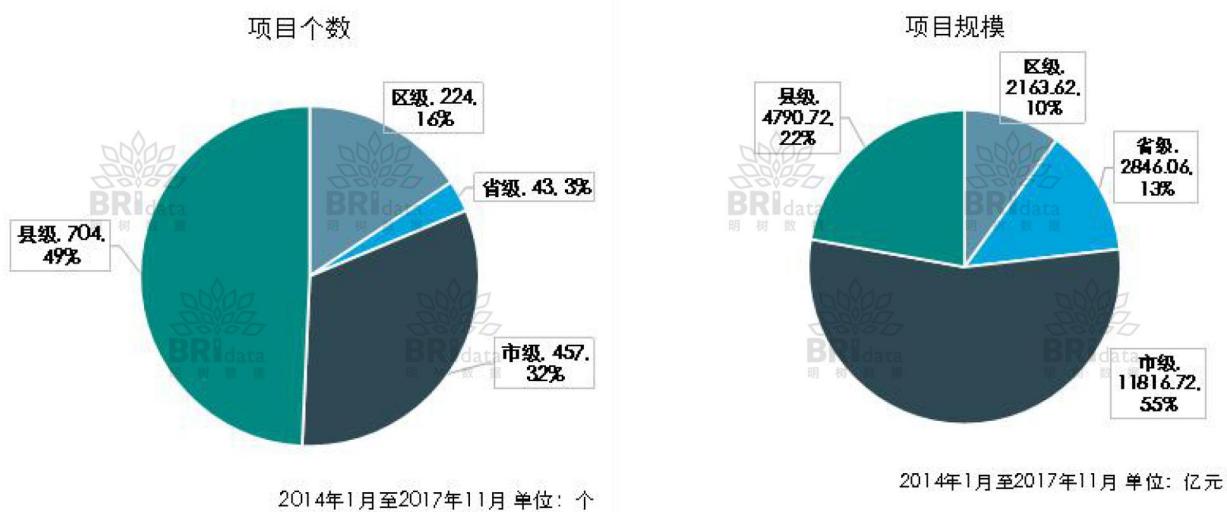


图 34 : 地方国企中标项目层级情况

### (5) 付费类型

PPP 项目的付费类型分为政府付费、使用者付费以及可行性缺口补助三类。根据明树数据的统计，地方国企中标的项目中有 48% 的项目属于政府付费类型，占比最高，其次为可行性缺口补助类型的项目，占比 38%，地方国企仅使用者付费的项目参与度比其他两种类型来看较低，在选择付费类型时，地方国企更倾向于政府提供付费类型的 PPP 项目。

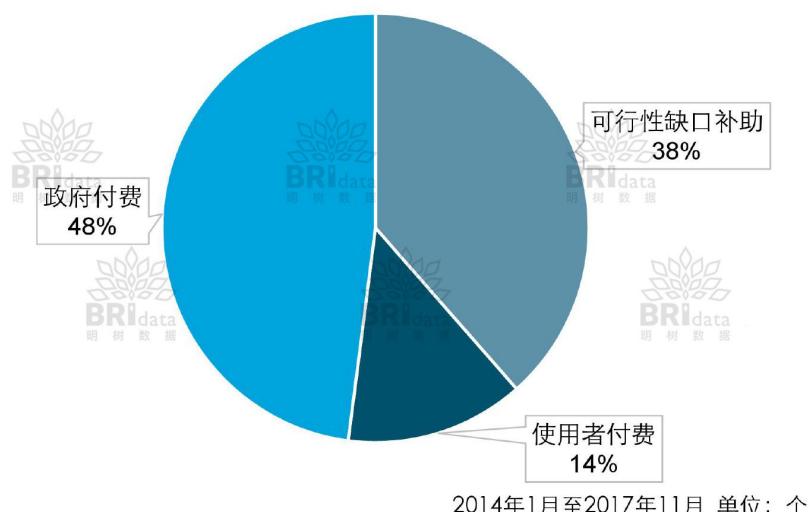


图 35 : 地方国企中标项目付费类型情况

### (6) 项目类型

在中标项目类型方面，地方国企中标项目数量最多、规模最大的项目类型是交通运输，中标规模 9021.65 亿，项目个数 288 个，占地方国企中标项目总规模的 41.73%，占地方国企中标项目总数量的 20.17%；其次是

市政工程，中标规模 6219.43 亿，项目个数 578 个，占地方国企中标项目总规模的 28.77%，占地方国企中标项目总数量的 40.48%。

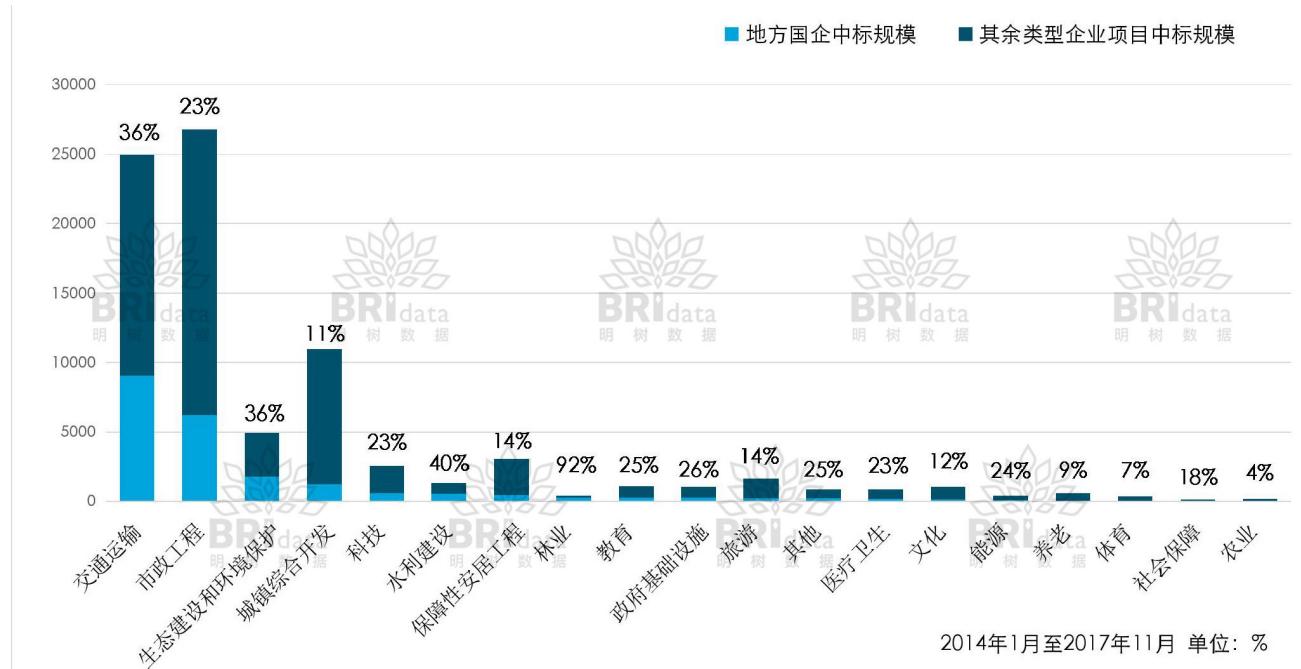


图 36：地方国企中标项目类型情况

## (7) 项目执行效率

在 632 家地方国企中标的 1428 个项目中，已经成立项目公司的项目个数为 785 个，项目公司成立率达到 55%，在我们统计的所有社会资本的 5636 个项目中，已经成立项目公司的项目个数为 2950 个，项目公司成立率为 52%。地方国企整体执行效率高于市场平均水平。在规模前十位的地方国企中标的共 135 个项目中，72 个已经成立了项目公司，其项目公司成立率也达到了 54%，可见地方国企展示出了更为高效的项目执行效率。

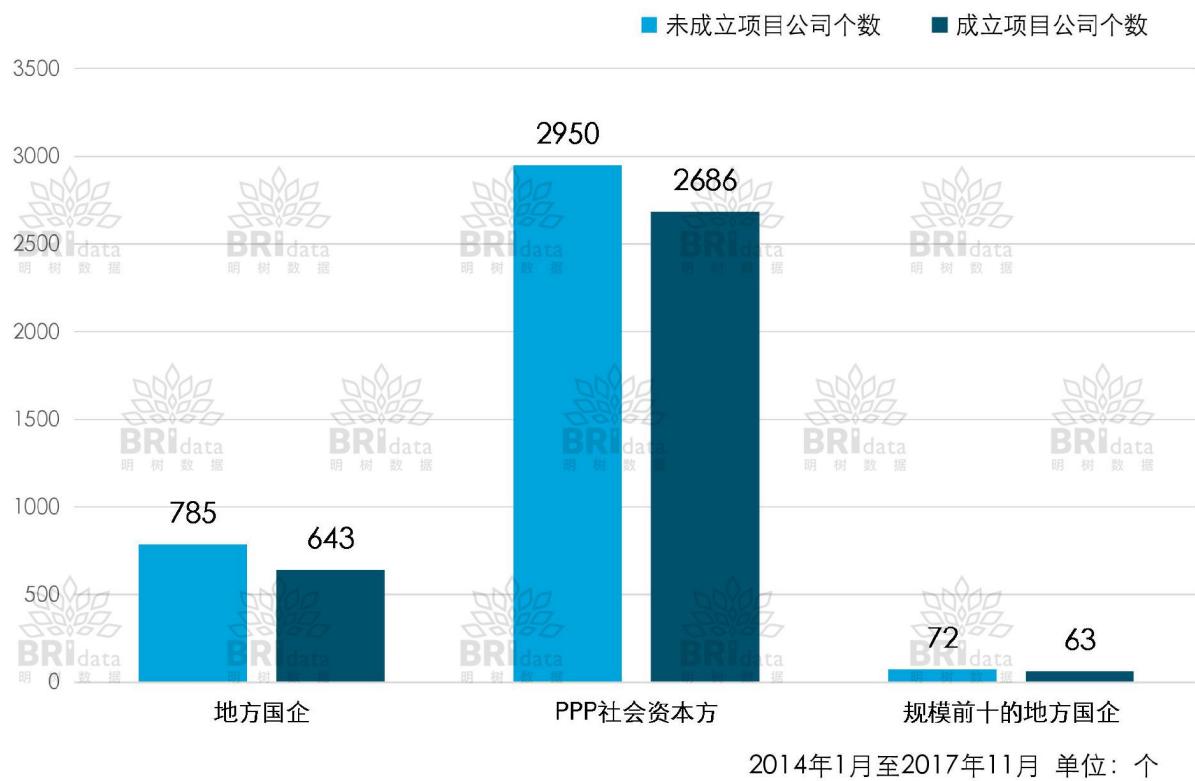


图 37：地方国企项目公司成立情况

### (8) 项目联合体情况

我们的统计数据发现，地方国企参与中标的项目中，有 10450.43 亿元是通过单体形式中标获得，项目个数为 890 个，占比为 48.34%；规模前十的地方国企单体中标项目个数为 77 个，规模占比为 50.08%。可以看出大部分地方国企更倾向于在自己的优势范围内单体参与竞争，而规模前十的地方国企联合体中标比率与单体中标比率基本一致。

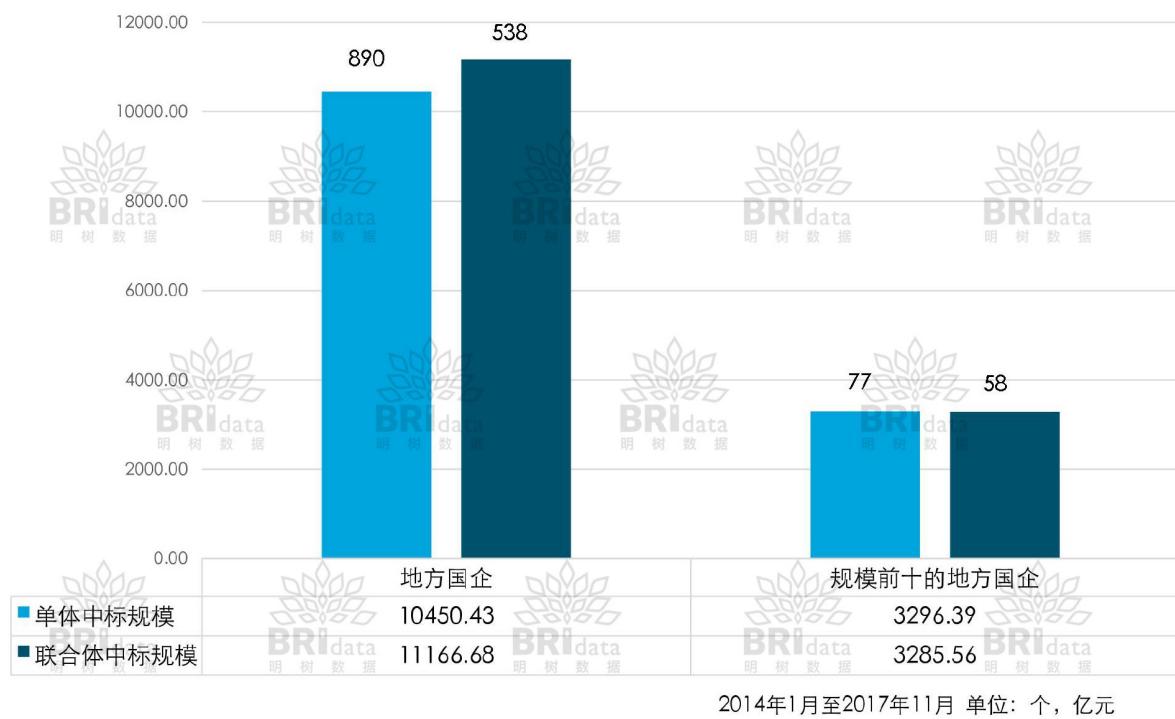


图 38：地方国企联合情况

### (9) 报价偏好

在统计范围内的 1428 个项目中，有 471 个公布了回报率数据，根据我们的统计，地方国企 PPP 项目的平均投资回报率从 2015 到 2017 年分别为 8.38%、6.68% 和 6.36%，基本高于市场平均的 8.10% 和 6.63%、6.43%。而在规模前十的地方国企中标的 135 个项目中，有 28 个项目公布了投资回报率，平均投资回报率为 6.62%。可以认为地方国企中标项目的投资回报率整体高于市场平均水平。

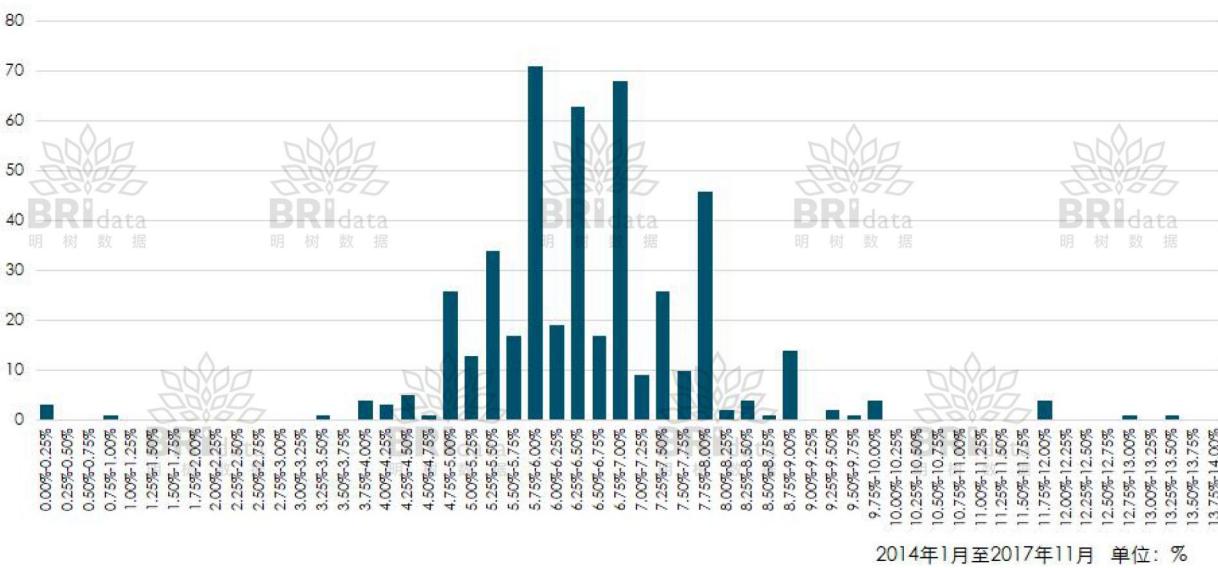


图 39：地方国企项目回报率分布

## 五 地方国企的竞争方式探讨

与央企和民营企业相比，地方国企在 PPP 业务拓展过程中存在一些值得探讨的趋向。

### 5.1 跨区域竞争能力两极分化严重

跨区域投资是地方国企竞争项目的重要途径之一，我们根据其在注册地省份中标的项目规模占其总中标项目规模比重为指标分析其跨区域投资能力。在所有地方国企投资的项目中，中标人在本企业注册地省份中标的项目数为 1014 个，中标金额为 1.62 万亿元；非注册地省份项目中标项目数为 414 个，金额为 0.54 万亿元。

报告将地方国企在注册地中标规模（个数）比上地方国企总中标规模（个数）为衡量指标，比值越大说明越多地方国企并没有实现跨区域的突破。根据我们的统计，地方国企在注册地省份中标规模占其总中标规模 100% 的国企个数达到了 451 个，占地方国企社会资本总规模的 71.4%，上述社会资本成交的 PPP 项目总量达到了 1.37 万亿，占地方国企成交总量的 63.4%。而与之相反，共有 136 个地方国企参与的 PPP 项目全部为跨区域投资（其中来自北京和上海的地方国企共 50 家），其合计中标的 2611 亿元项目占到了地方国企总成交规模的 12%，可以发现地方国企在跨区域投资层面存在严重的两极分化。

我们进一步地考察了累计中标规模前十的地方国企的跨区域投资情况，发现规模前十的地方国企中上海建工集团、北控水务（中国）投资有限公司和北京城建设计发展集团股份有限公司跨区域投资占比占到 50% 以上，究其原因是因为上海、北京在 2014 年以来并未推出太多的 PPP 项目，作为社会资本只有跨区域投资来获得项目。除了上述几家主动出击的地方国企，前十名中其他地方国企几乎 100% 都是在注册地区域范围进行竞争。

综合以上数据，可以认为地方国企在跨区域投资能力方面存在严重的两极分化<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 部分项目未公布成交规模，暂按 0 统计，后续会进一步查找补充完善。

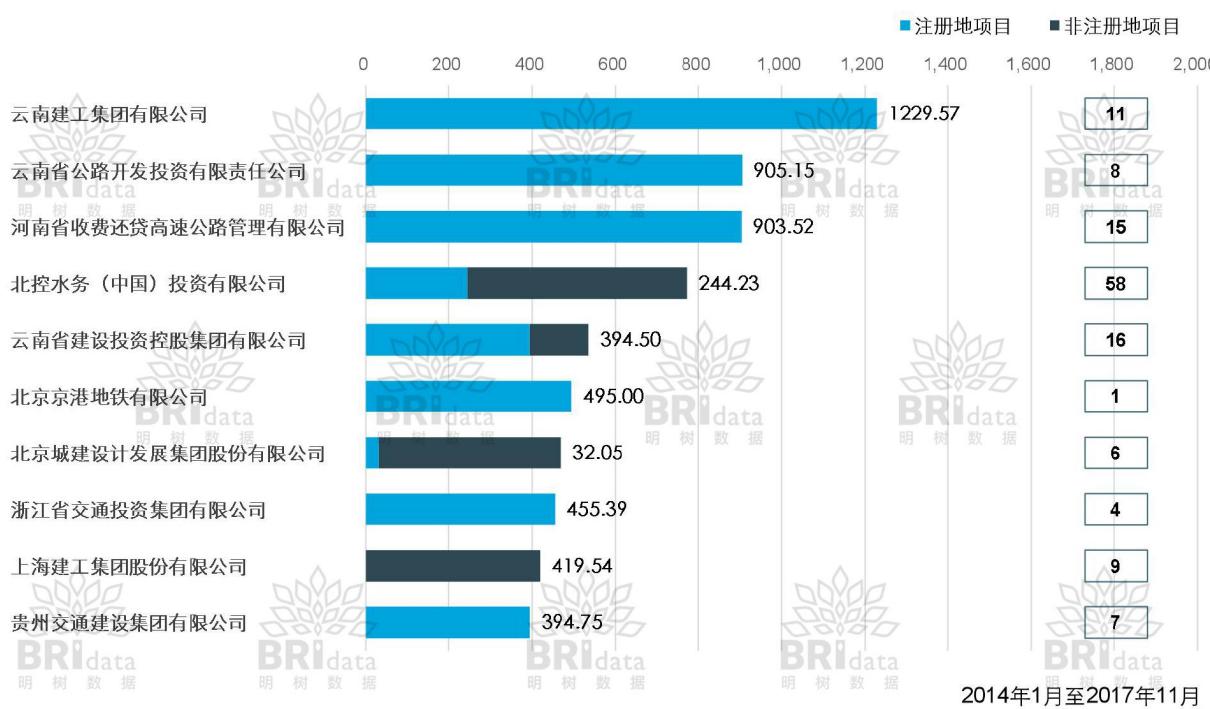


图 40：中标规模前十的地方国企的跨区域投资情况统计

## 5.2 依托上级增资增强投资能力

资本金融资能力是社会资本在 PPP 市场上持续投资的重要保障。在目前国内 PPP 项目股权投资人匮乏的大背景之下，股东的增资是各类社会资本增强投资能力的重要渠道。根据我们的统计，2014 年至今，已经参与 PPP 项目的央企、地方国企和民营企业社会资本分别进行了 2993 亿元、4164 亿元和 2638 亿元的增资。<sup>8</sup>具体到地方国企，在所有 632 家地方国企中共有 312 家地方国企从 2014 年开始进行过增资，共计金额 4164.7 亿元。而地方国有建筑承包商作为本轮 PPP 项目中地方国企类社会资本的急先锋，获得了大量的资金支持。建筑承包商背景类的地方国企获得增资的企业个数有 170 个，总增资 1424.2 亿元。持续性的增资进一步加强了地方国企的竞争实力，帮助他们在 PPP 市场上披荆斩棘。

<sup>8</sup> 由于数据来源有限，我们尚未能进一步细分增资的来源是否包括了货币出资以外的其他形式。此外，一般而言增资的评估价格往往高于每股账面净资产，增资完成后企业所获得货币资金或资产价值将高于注册资本的增加金额。

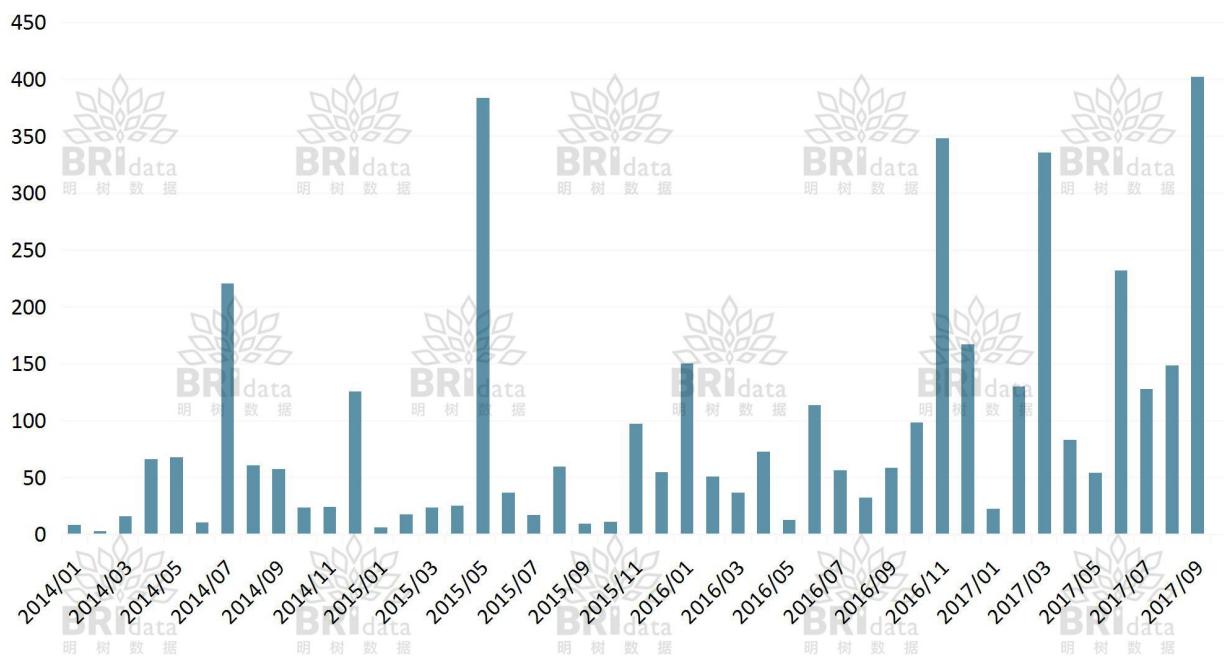
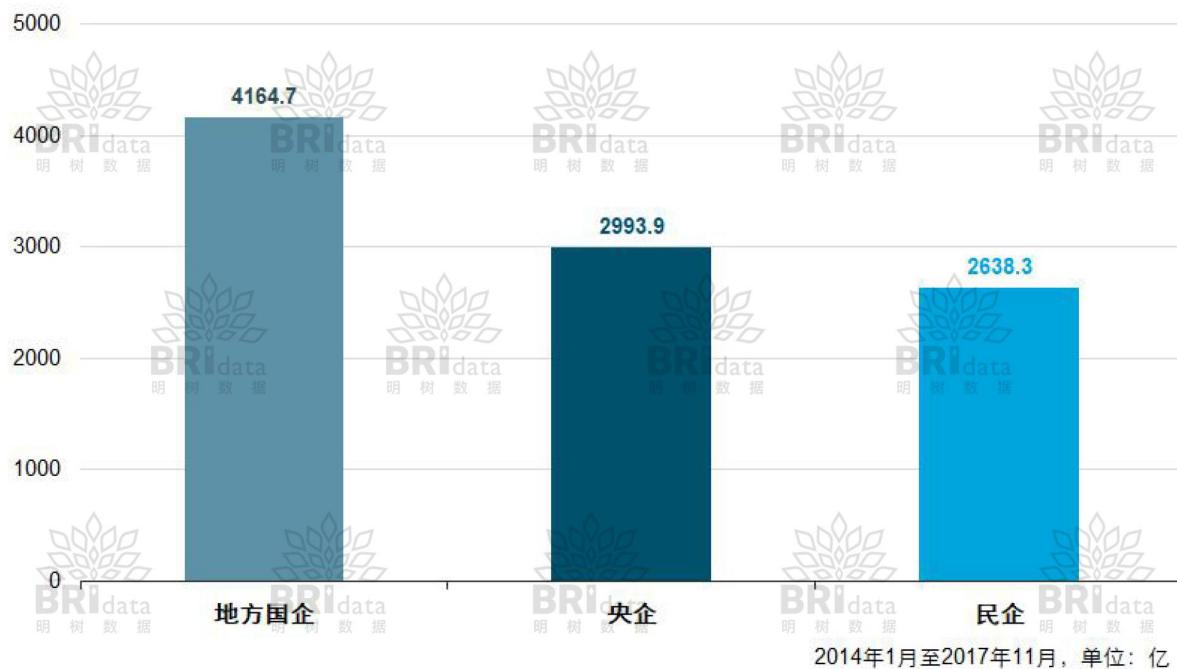


图 42：地方国企增资情况



### 5.3 偏好政府付费和运营属性较弱的项目

根据上文，地方国企不仅偏好政府付费和可行性缺口补助的项目，从行业占比看，我们也可以明显的发现地方国企偏好市政等传统建设工程为主的 PPP 项目，在城镇综合开发、文化旅游、能源、农业、养老、体育等运营属性较强的行业领域中，地方国企并不占优势，地方国企需要进一步加强运营类项目的实施能力。

## 六 政策建议

在 PPP 的浪潮之下，部分地方国企成功转型为了市场化经营的社会资本，通过参与本级政府、或跨区域、跨层级大规模地参与 PPP 项目，市场表现引人瞩目。在 PPP 市场进入“平飞”状态，92 号文明确了新的合规准则，而针对央企的 192 号文则引领者国资委对于国有企业参与 PPP 项目风险控制的导向。在市场变革和风险控制的大环境之下，针对地方国企在 PPP 市场的行为表现，我们建议：

### 6.1 建立地方国企和地方政府之间明确的合作和风险边界

根据我们的统计分析，虽然地方国企有三种方式参与 PPP 项目，但绝大多数地方国企仍然依赖于在本省范围内参与较低层级政府的 PPP 项目来获得业务，我们认为这种成交的结构性失衡可能会扭曲市场的公平公正性。上级地方国企往往在区域范围内拥有强大的资源和影响能力，和下级政府存在一定程度的联系，这种联系在采购过程中会“挤出”其他竞争者尤其是民营企业的市场空间，不利于 PPP 市场开放程度的提升，也不利于项目物有所值的实现。在合作过程中双方则可能依赖于非正式协商来解决问题，导致合同执行和绩效考核的模糊化，违背了 PPP 模式提升治理能力、提升市场透明性的原始诉求。

### 6.2 防范地方国企参与 PPP 项目的财务风险

192 号文针对央企参与 PPP 项目的风险管控尤其是财务风险管控提出了严格的监管措施。实践中，大量地方国企也遵循着央企的经验模式来实现 PPP 项目的投融资安排，积累了一定规模的名股实债和表外资产。但我们认为地方国企在注册地省份范围内实施的项目采用上述模式可能会产生新的风险。在资本金层面，地方国企在 PPP 项目资本金中的名股实债融资不管是否做出表安排，其最终的风险承担者是地方国企自身和其身后的股东或国资委。再综合前文统计的增资数据，若部分增资的资金来源穿透后是上级股东的债务资金，就会导致地方国企在本省范围内跨层级参与 PPP 项目的“信用混淆”风险增加。无论是以名股实债方式或以债务性资金作为增资来源等方式，实质是上级地方国企用自身信用在支撑下级政府的 PPP 项目，这种模式的普遍存在不仅导致了地方国企自身的财务风险，也导致高层级的政府融资信用和低层级政府 PPP 项目的信用风险交织在一起。因此我们建议针对 PPP 领域地方国企的增资和融资行为也需要进一步的透明化和规范化，无论是以名股实债方式或以债务性资金作为增资来源等方式，实质是上级地方国企用自身信用在支撑下级政府的 PPP 项目，造成杜绝这一模式导致的地方政府信用之间的模糊地带。

### 6.3 加强地方国企在 PPP 项目中的中长期运营维护能力

防范地方国企参与 PPP 项目的财务风险。从地方国企偏好的项目范围来看，其牵头中标占比较高的市政工程类项目往往以工程建设为主，付费模式以政府付费和可行性缺口为主，类型较为单一，因此虽然对市场成长做出了较大贡献，但对于合作模式的升级、运营效率的提升仍然有待加强。我们建议地方国企应充分发挥自身的平台优势和资源优势，不仅要全面落实已落地项目的中长期运营维护责任，亦要逐步提升其经营性收入的开发能力，改变避免过于依赖政府付费的局面。



---

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(明树数据)，是国内首家专注PPP行业大数据的科技公司，公司致力于打造PPP+BIM+云+AI一体化平台，聚焦PPP项目全寿命周期资产管理，提供PPP交易、产业链和资产数据服务等PPP项目全流程综合服务。明树数据拥有并负责bridata.com中英双语数据平台的运营，向用户提供齐全的PPP相关数据、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，并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。如需更多信息与服务，请致信contacts@bridata.com。

---

如需更为详细全面的数据或其他合作意愿，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  
邮箱：contacts@bridata.com

