

2018年中国 PPP市场年报(简版)

2018 Annual Report of PPP Market
in China

2019.01

北京明树数据科技有限公司



编制单位：

北京明树数据科技有限公司

编制人员：

主 审 人： 肖光睿 李 飞 章贵栋 袁竞峰 焦 军

参编人员： 窦晓璐 王苗苗 张 磊 秦士坤 黄鹏锟

方文婷 沈 丹 朱立莉 姜京睿



目录

I. 明树数据	1
一、全国 PPP 项目成交情况	1
二、全国 PPP 综合信息平台项目库变化情况	3
三、示范项目规范情况	4
四、2018 年 PPP 榜单	4
五、项目推介分析	5
II. 明树研究	7
一、城市 PPP 投资潜力指数	7
二、地方财政承受能力分析	7
三、地方债务情况	9
四、绿色债券	10
III. 明树分析	12
一、政策分析	12
二、热点话题	13
IV. 明树展望	14

已支付预付款 29.9 元的用户，请至“个人中心”-“订单管理”中支付尾款¥139，即可查看完整版报告；

2019.1.15 前，未参与预售的用户仍可享受优惠价¥169；

2019.1.16 起，《2018 年中国 PPP 市场年报》订阅价格恢复：¥199。

I. 明树数据

一、全国 PPP 项目成交情况

本报告中 PPP 项目成交分析^[1]，分为两个口径：

(1) 财政部 PPP 综合信息平台项目库数据（下称“财政部”），主要指项目管理库中进入采购阶段或执行阶段并公布了成交信息的项目，若管理库中准备阶段项目及储备清单中识别阶段的项目实际已公开中标信息，则纳入成交项目分析范围；

(2) 市场全口径 PPP 项目数据（下称“全口径”），包括明树数据观测的全国所有公开采购的 PPP 项目，包含了财政部入库项目中的执行阶段项目，以及未入财政部项目库的成交项目。

本报告中数据统计时间截至 2018 年 12 月 31 日。

受 92 号文、54 号文、资管新规等从严监管政策的影响，相比于 2014 至 2017 年，2018 年 PPP 项目成交数量和规模均呈现下降趋势。2018 年财政部口径共成交 2185 个项目，总投资规模为 2.73 万亿；全口径共成交 2513 个项目，总投资规模为 3.16 万亿。

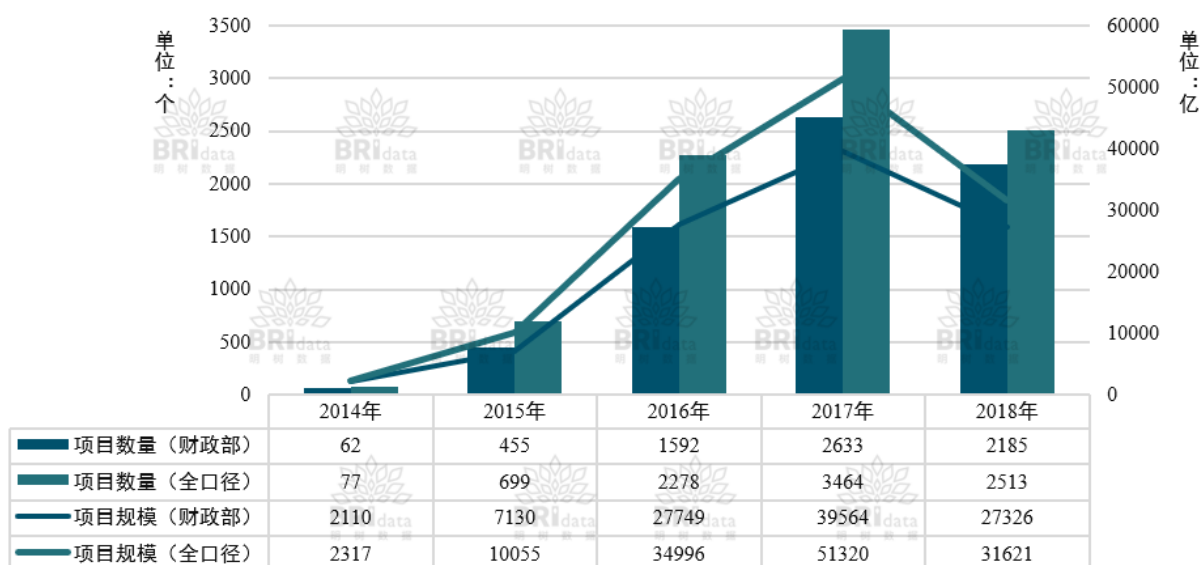


图 1 2014-2018 年 PPP 项目年度成交情况统计图

2014 至 2018 年，财政部口径共有 5032 个项目成立了项目公司，落地率^[2]为 73%；全口径共有 6165 个项目成立了项目公司，落地率为 68%。财政部 PPP 项目落地率相对较高，合作谈判效率较高。

[1]. (1) 财政部入库项目的成交情况中不考虑分标段招标和打包招标的情况，成交项目入库即纳入财政部口径；

(2) 财政部入库项目的中标社会资本和项目公司情况统计时加入了分标段招标中各标段项目和打包招标项目包的中标社会资本和项目公司情况，并剔除了分标段招标中的总项目和打包招标项目包内的各项目；

(3) 全口径的成交情况、中标社会资本情况和项目公司情况统计时剔除了分标段招标中的总项目和打包招标项目包内的各项目。

(4) 财政部入库项目中未公布成交信息，但实际上该项目已发布正式中标公告，则以中标公告信息为准，并将该项目纳入为成交项目。

[2]. 本报告中的“落地率”是指项目公司成立数量在成交项目数量中的所占比例。

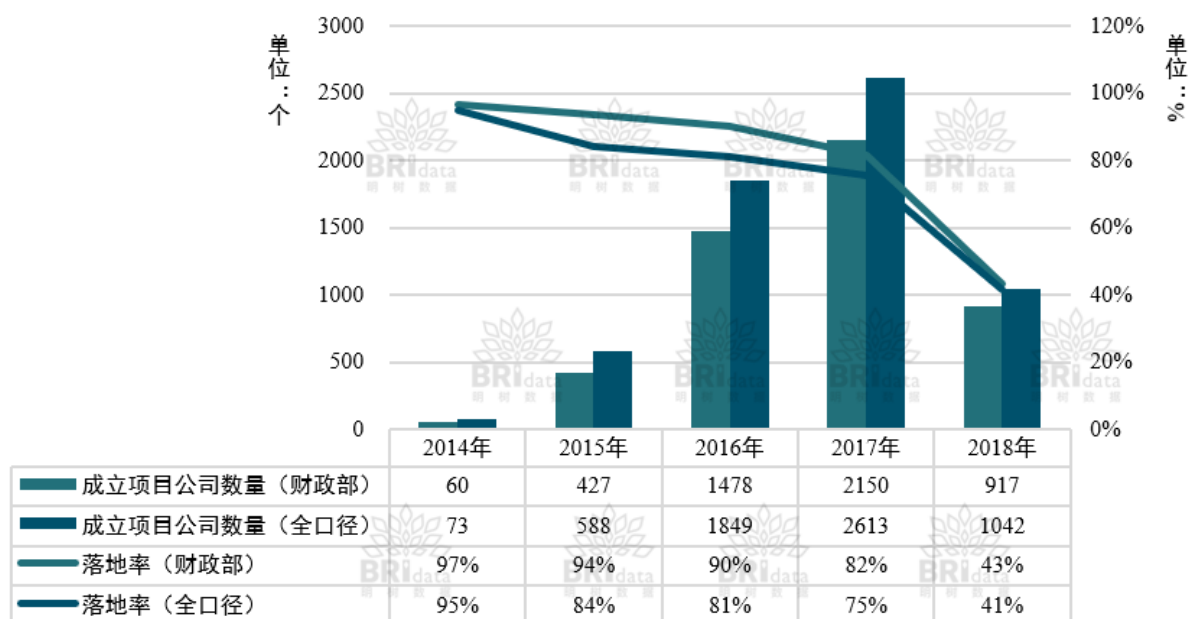


图2 2014-2018年PPP项目公司成立情况统计图

项目公司成立历时情况反映了PPP项目中各参与方沟通谈判、签订合同的效率。2014至2018年，PPP项目公司成立历时集中在30-60天，财政部PPP项目以41-50天为数量占比最大的历时区间，全口径PPP项目以21-30天为数量占比最大的历时区间，整体历时分布以100天以下为主；在全口径下PPP项目公司成立历时300天以上的现象也相对显著，各参与方的沟通历时较长，项目的边界条件有待进一步清晰和完善。

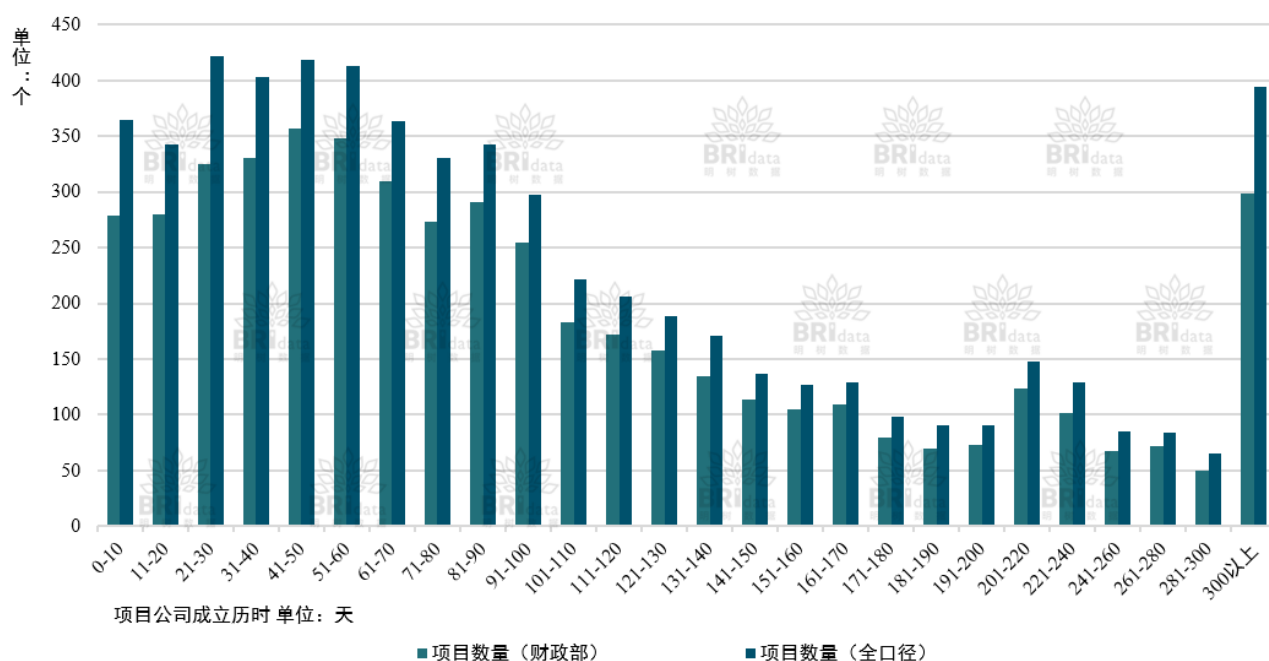


图3 PPP项目公司成立历时情况统计图

2018年的PPP市场中，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。此外，综合环境服务商在PPP市场的参与度也较大，这与生态建设和环境保护类项目在2018年受到市场关注相关。

2018 年国有企业仍在中标社会资本中占据较大份额。国有企业当中，地方国企和央企下属公司占据份额较大。民营企业作为 PPP 市场的重要参与方，财政部口径 PPP 项目中成交项目规模和数量占比分别为 29.75%和 47.14%，全口径 PPP 项目中成交项目规模和数量占比分别为 29.93%和 47.95%。

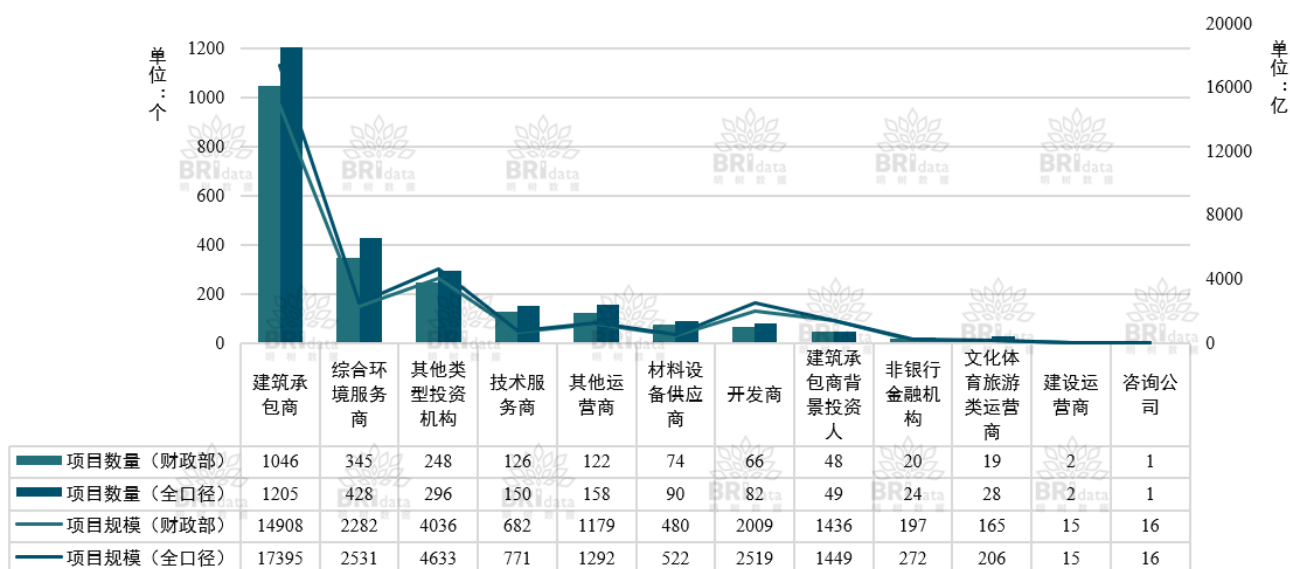


图 4 2018 年中标社会资本类型统计图

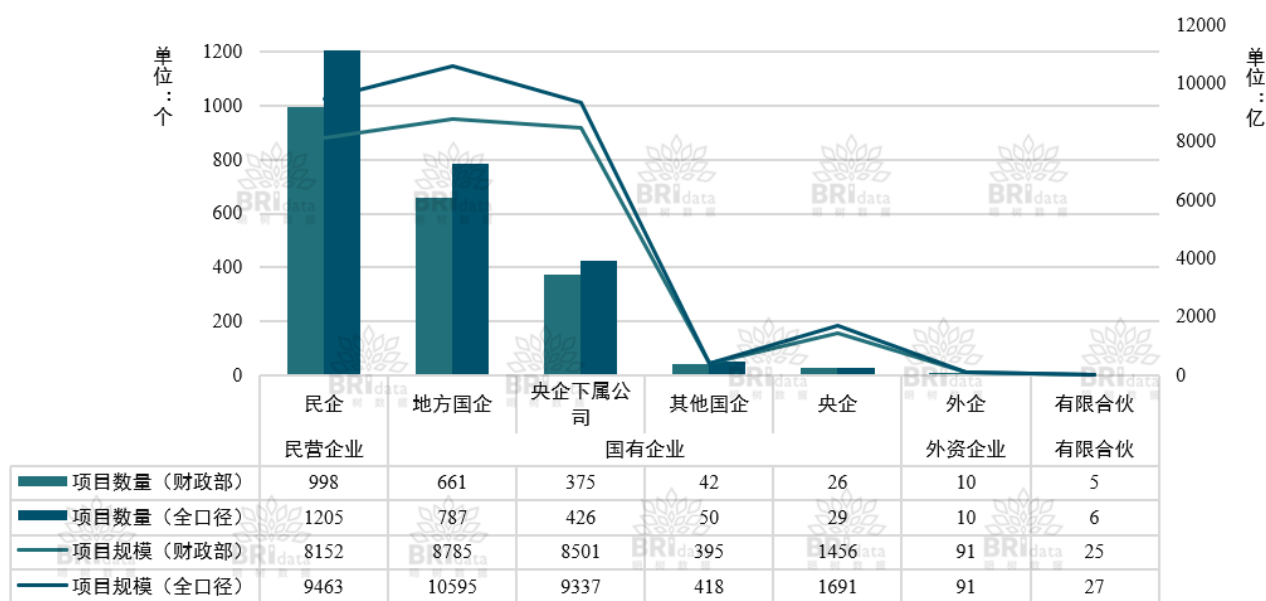


图 5 2018 年中标社会资本性质统计图

二、全国 PPP 综合信息平台项目库变化情况

截至 2018 年 12 月 31 日，财政部项目库（包含项目管理库和项目储备清单）在库项目总计 12553 项，总规模 17.55 万亿，其中，管理库在库项目 8556 项，规模 12.90 万亿。92 号文发布之日至 2018 年 12 月 31 日，财政部 PPP 综合信息平台项目管理库减少项目共计 2137 项，储备清单减少项目共计 4217 项。

管理库减少项目中，内蒙古、山东、新疆维吾尔自治区等地减少项目数量较多，内蒙古、湖南、山东等地减少项目规模较大；减少项目主要集中在市政工程和交通运输领域；此外，使用者付费类项目减少的

比例较大。

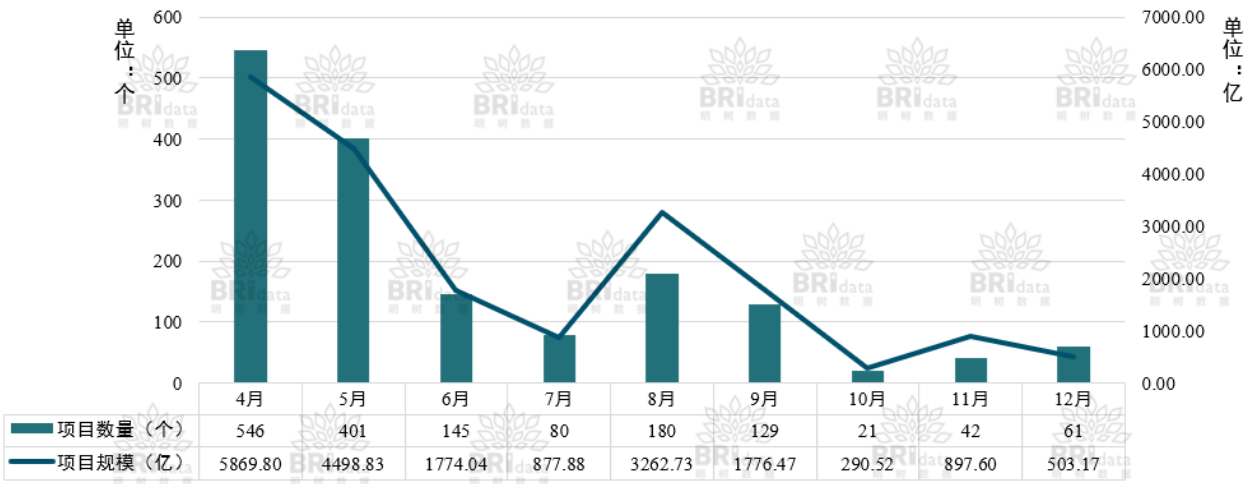


图 6 2018 年财政部 PPP 综合信息平台项目管理库月度减少项目统计图

三、示范项目规范情况

根据对示范项目 8 种变动情况的统计，发现一、二批次示范项目合规性较低，92 号文发布之后评选的第四批次示范项目合规性较高。在库并保留示范级别的 989 个示范项目中，地区分布方面，云南的示范项目数量最多；行业分布方面，市政工程领域的示范项目数量最多。

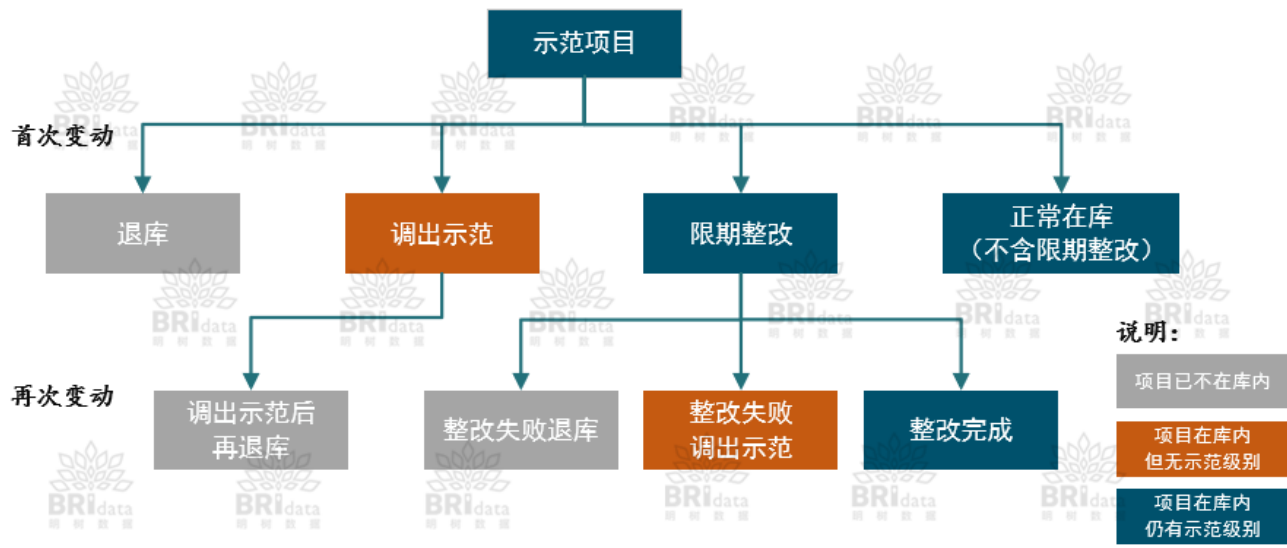


图 7 示范项目变动路径图

四、2018 年 PPP 榜单

本报告以 2018 年全口径 PPP 项目数据为统计基础，发布 PPP 市场年度榜单：按照总中标规模对社会资本进行排名，反映不同社会资本的竞争力水平；按照项目规模对单体项目进行排名。

2018 年的 PPP 市场中，华夏幸福基业股份有限公司、中国中铁股份有限公司、中国建筑股份有限公司等企业排名仍旧靠前。但是，2018 年不乏一些“黑马”企业，这些企业或参与了大规模项目，或在项目数量

上领先。

表 1 2018 年十大社会资本投资人

排名	企业名称	企业性质	总中标规模 (亿)	2017 年企业排名
1	华夏幸福基业股份有限公司	民企	1538.86	1
2	中国中铁股份有限公司	央企	906.39	4
3	云南省交通投资建设集团有限公司	地方国企	636.40	3
4	贵州交通建设集团有限公司	地方国企	596.00	76
5	中国建筑股份有限公司	央企	408.57	2
6	百盛联合集团有限公司	民企	390.10	/
7	北京东方园林环境股份有限公司	民企	376.79	13
8	江苏中南建筑产业集团有限责任公司	民企	332.66	69
9	中铁九局集团有限公司	央企下属公司	329.54	/
10	中电建路桥集团有限公司	央企下属公司	311.65	31

五、项目推介分析

国务院、国家发改委等大力推动向民间资本推介重点领域项目，要求各地加快建立向民间资本推介项目的长效机制，同时鼓励民间资本采取多种形式规范参与 PPP 项目。国家层面在交通领域，国家发改委和民航局联合推介 17 个拟吸引投资的民航项目，总投资额 498 亿元。

地方层面，全国共 27 个省份开展了项目推介，推介项目总数超 4000 个，推介项目总规模超 6.5 万亿。其中贵州省是 2018 年全国项目推介数量与推介规模均最高的省份。从项目内容看，地方多以符合产业政策、市场前景好、综合效益高、投资回报稳定、项目成熟度为主要参考特征，筛选出适合民营企业投资的项目，整体呈现投资规模适中，经营性项目占比较高，项目前期工作完善的特点。

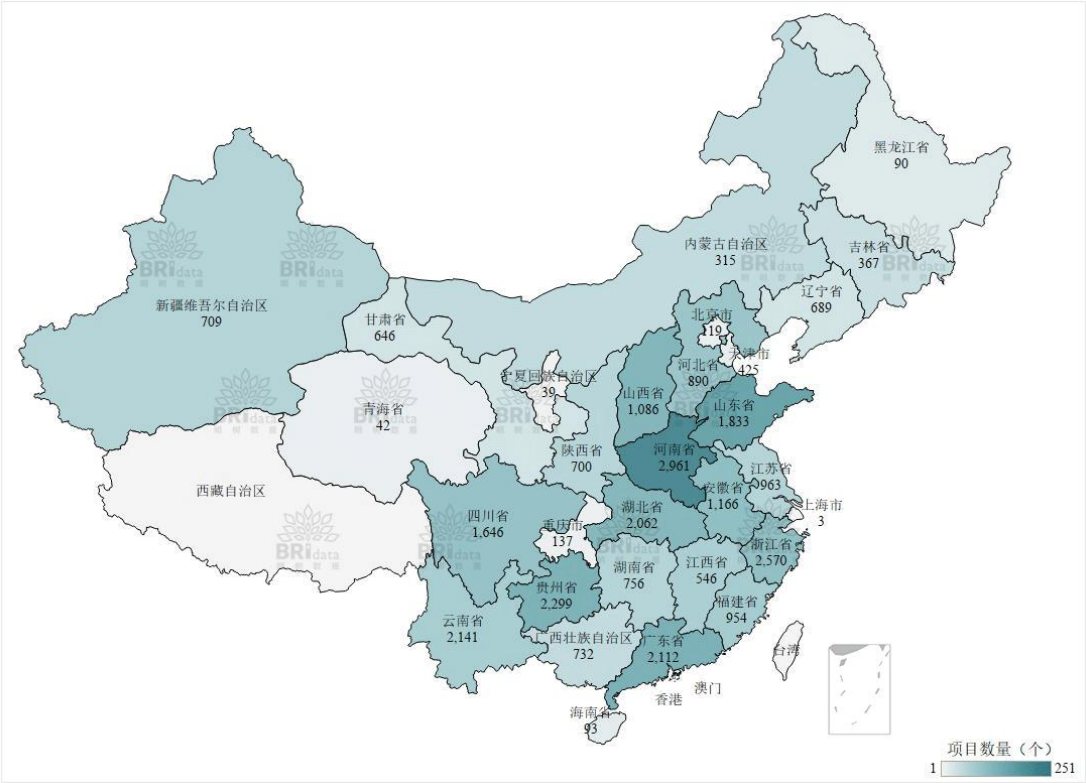


图 8 全国各地项目推介区域分布图

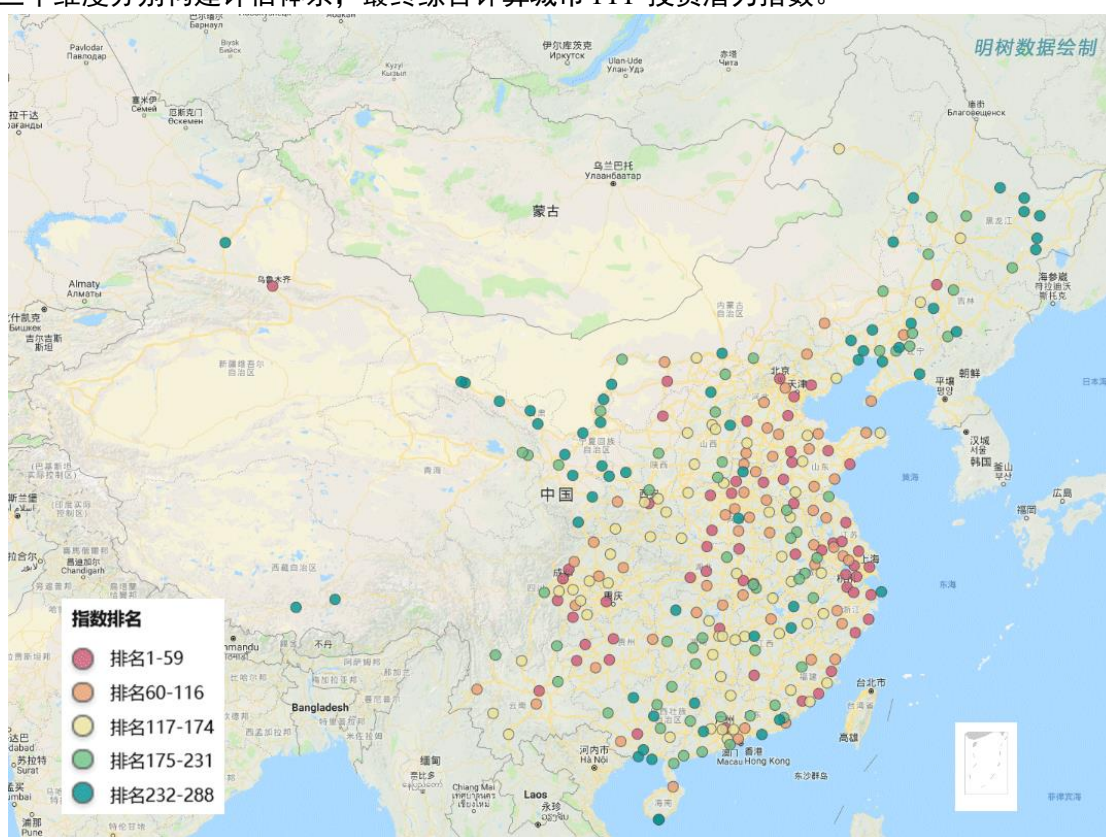
查看更多分地区、分行业的 PPP 项目成交情况、项目公司设立情况，社会资本中各种所有制、上市背景、行业背景的企业参与情况，典型民营企业的 2018 年 PPP 项目参与和发展进程及 2019 发展机遇，92 号文后财政部综合信息平台项目库变化情况，PPP 示范项目的规范情况，2018 年 PPP 企业及项目榜单，以及地方项目推介的具体演进情况，请扫码获取【明树数据】《2018 年中国 PPP 市场年报》全文。



II. 明树研究

一、城市 PPP 投资潜力指数

PPP 模式作为提高公共服务供给效率的管理模式，对实现我国可持续发展有重要意义。在这一模式下，各参与方均能通过有效的激励机制，实现合作共赢。为实现可持续发展的 PPP 模式这一理论构想，需要从经济、社会、环境等多维度权衡利弊。本报告以我国地级以上城市为分析对象，构建了城市 PPP 投资潜力指数。本报告将从信用风险、PPP 市场供给情况、基本公共服务均等化需求三个维度衡量城市 PPP 投资潜力，其中信用风险与 PPP 市场供给两个维度用于衡量当下，而基本公共服务均等化用于衡量未来。本报告通过对三个维度分别构建评估体系，最终综合计算城市 PPP 投资潜力指数。



模型结果显示，排名前十位的城市分别为北京、天津、南京、成都、青岛、重庆、武汉、宁波、郑州、荆门。排名前 50 的城市，主要集中于山东、浙江、江苏、四川、湖北等省份，分别有 6 座、6 座、5 座、4 座、4 座。按区域进行分析，前 50 名的城市在华东、中南、西南地区较为集中。排名后 50 的城市，主要集中于甘肃、辽宁、黑龙江等省份。分别有 11 座、8 座、6 座。按区域进行分析，投资潜力相对较弱的城市在东北、西北地区较为集中，应进一步关注其投资风险。

二、地方财政承受能力分析

自 2017 年 8 月以来，财政部下发一系列的文件，开展财政支出责任监管工作，严控 10% 红线。2018 年

5月4日，财政部金融司发布《筑牢PPP项目财政承受能力10%限额的“红线”——PPP项目财政承受能力汇总分析报告》，由于部分财政承受能力论证报告存在项目信息不完整，阶段更新不及时，计算方法错误，所用一般公共预算支出预测增长率口径不一致等问题；另尚有1046个项目无财承报告或财承报告不完整。因此，《PPP项目财政承受能力汇总分析报告》所统计之数据，与市场实际发生的相比，尚有部分缺失和保守之处。

本报告根据明树数据库，及时追踪财政部全国PPP综合信息平台项目库数据，做到项目阶段的实时更新，并由此构建地方财政承受能力预测模型。模型根据各项目的行业类型与交易边界条件，预估未来年度的财政支出责任，同时通过结合各地历年的财政支出数据，预测未来几年财政支出期望增长与支出数据，最终计算各省市地区财政承受能力比例与剩余空间。

通过对316个地级市2018年至2023年的财政承受能力预测分析，2018年市本级PPP项目的财政支出责任近1500亿元，且随着2016年起PPP项目爆发式增长期间落地的项目逐步完成项目建设进入运营期，对2019年至2021年间的财政承受迅速加压。在行业类型维度，市政工程类项目在支出责任中占据最大份额且增长趋势显著，2023年预计将对316个城市的市本级财政产生1800亿左右的支出责任。从各省的市本级平均财政承受能力分析，东部省份的情况较为乐观，市本级平均财承普遍相较10%红线有一定的距离，仍存在较大PPP运作空间。需要注意的是，2018年云南、贵州、四川、新疆、内蒙古、吉林以及海南、河南面临着较为严峻的红线压力，且根据今后五年各省平均财承的趋势，上述省份面临的财承风险较高。

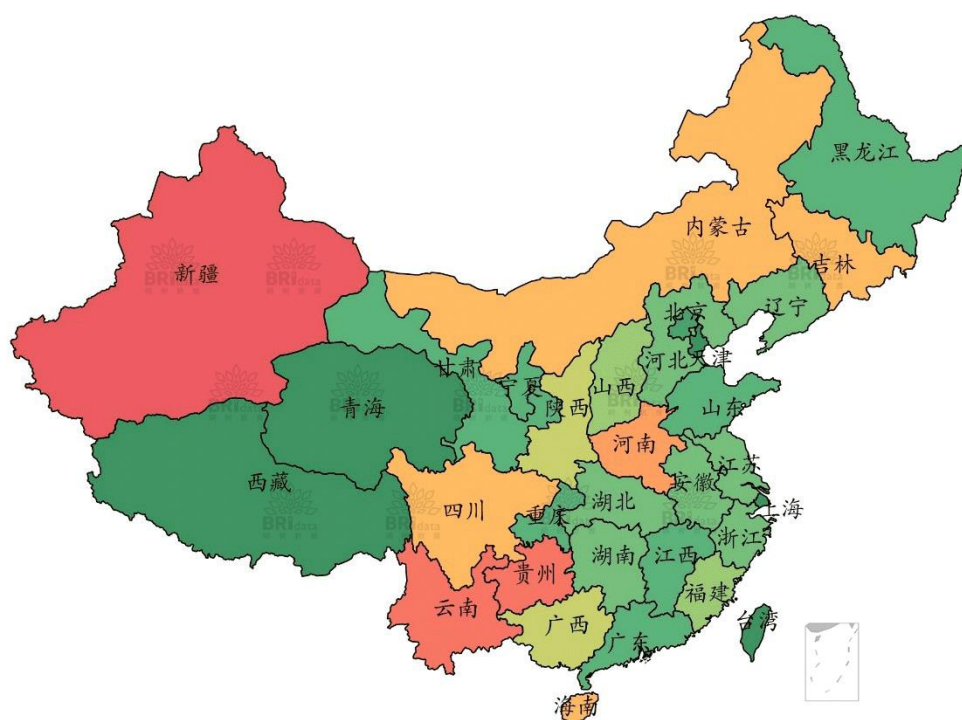
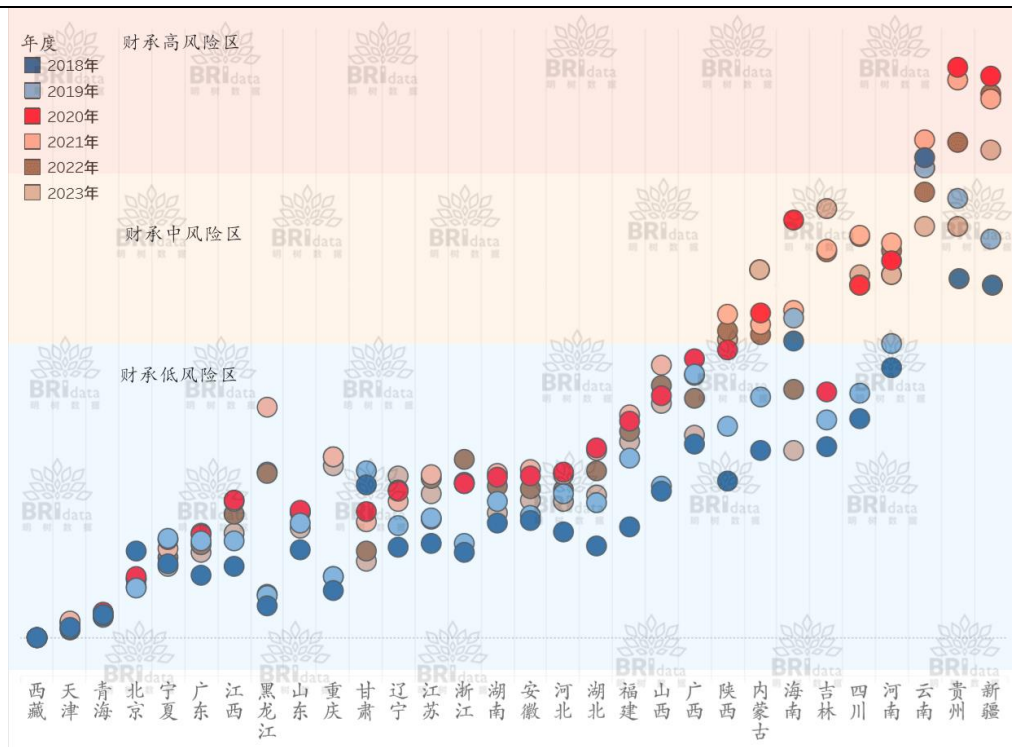


图 10 2018 年-2023 年各省市本级总体财承分布图



注：图中数据由本报告模型预测各市级财承情况并取平均值后制图，各市级及区县级具体财承能力的分析及预测情况，请关注明树数据官网（www.bridata.com）即将上线的财承工具。

图 11 2018 年-2023 年各省市平均财承分布图

三、地方债务情况

在当前防风险、去杠杆的背景之下，地方债务情况成为市场关注的焦点。地方政府债券自 2015 年新《预算法》施行以来，发行量呈现跳跃式增长，应用范围逐渐扩大。特别是专项债品种，因新增额度较大、且不计入财政赤字，成为当前地方政府融资活动的重要补充。

截至 2018 年 11 月末，全国地方政府债务余额 18.29 万亿元。其中，专项债务增长速度明显更快，非政府债券形式存量政府债务仅为 0.26 万亿元。2015 至 2018 年专项债券发行复合增长率达 138%，2018 年专项债券新增规模 1.35 万亿，预计 2019 年这一额度有可能突破 2 万亿元。

2017 年开始试点发行“项目收益专项债”，目前含二十余种类型，包括土地储备、收费公路、轨道交通、棚改、公办高、教育、水资源配置、乡村振兴专项债等。截至 2018 年底，项目收益专项债共发行 564 只，总规模 1.30 万亿元。发行面额方面，不同类型的项目收益专项债券的平均面额有着较大差异，其中棚户区改造、土地储备、收费公路三类传统类型平均面额最大，各地区创新的品种往往发行面额较小。发行成本方面，项目收益专项债的平均发行利率为 3.97%。发行地区方面，四川省发行的种类最多，发行的总数量在各省排名第一位。

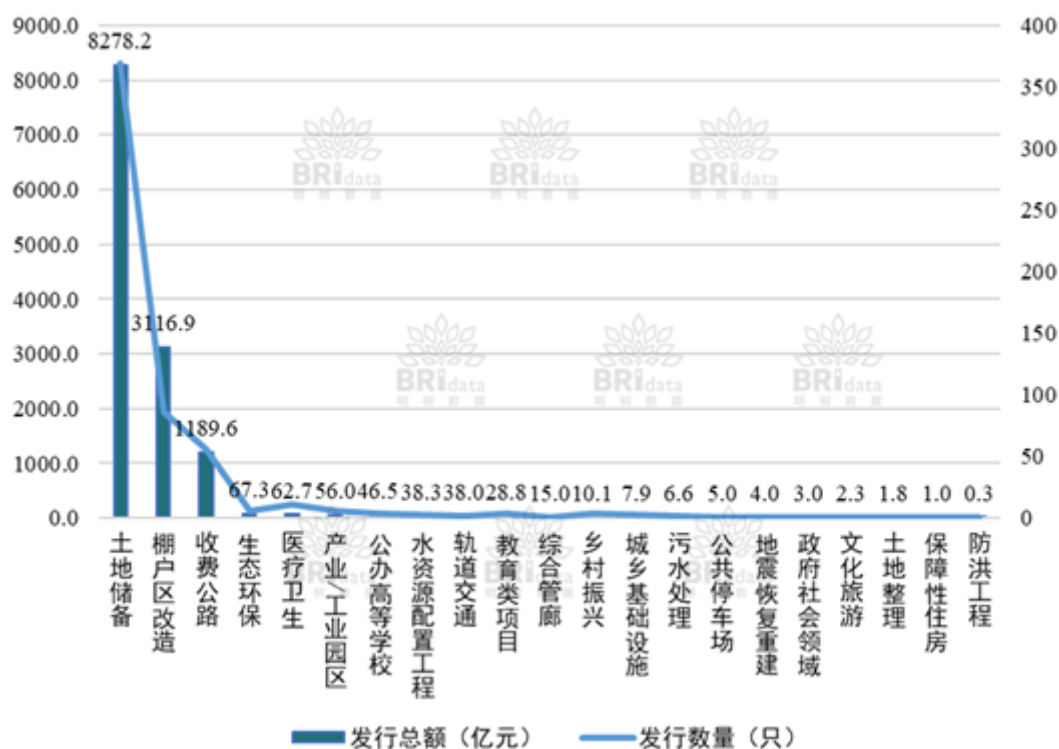


图 12 项目收益专项债券各类型发行情况统计图

四、绿色债券

国内绿色债券是指募集资金主要用于支持绿色项目的债券。而绿色项目通常是指有利于改善气候、空气、水、土壤、生态、能源消耗等的项目，具体包括节能、污染防治、资源节约与循环利用、清洁交通、清洁能源、生态保护和适应气候变化等。

2018 年中国大陆境内绿色债券发行规模达 2293.99 亿元，发行数量为 128 只，包括 85 个发行主体发行的金融债、企业债、公司债、中期票据、短期融资券。

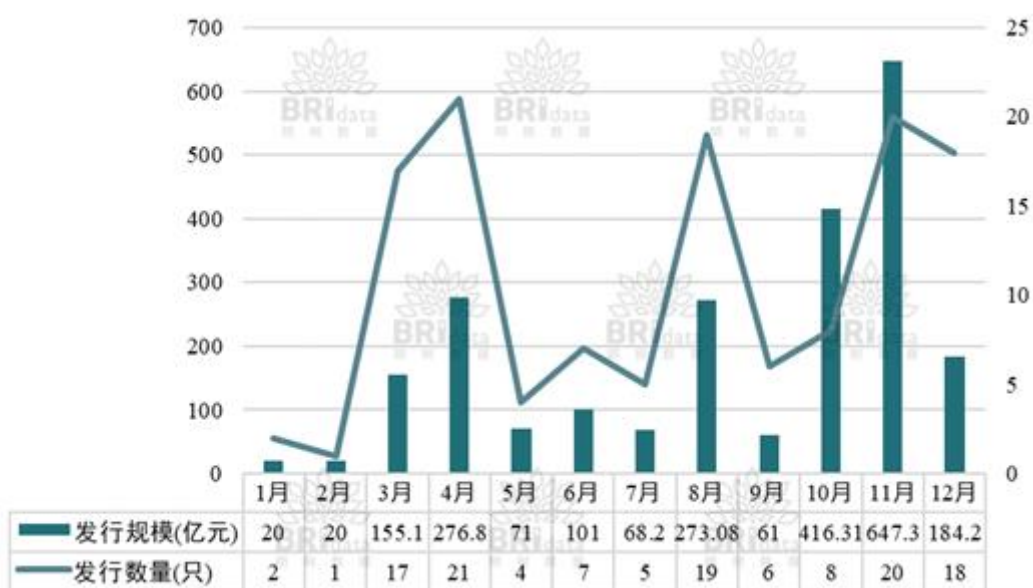


图 13 2018 年中国境内各月度绿色债券发行情况分布图

2018 年中国境内绿色债券发行规模较 2017 呈下滑趋；2018 年的月度发行规模及数量波动较大，整体呈现上升趋势；全年共有 24 个省份参与绿色债券的发行，北京市发行绿色债券数量最多，福建省绿色债券发行总金额最高；2018 年绿色金融债不管是发行金额，还是发行数量均占比较大。其发行总额占比达 59%，绿色企业债发行只数与金融债的发行只数相当，但其发行金额远远低于绿色金融债；发行主体以地方国有企业为主，国有企业数量占比及其发行绿色债券的总体数量和规模占比均超过 60%。

查看城市 PPP 投资潜力指数模型的评估框架、计算方法及最终具体城市排名，地方财政承受能力预测模型、2018 年及未来五年财承典型地区及承受空间，地方债券余额、负债水平情况，专项债券发展历程及项目收益专项债券发行流程及 2018 年发行情况，以及中国境内的绿色债券在 2018 年发行具体情况，请扫码获取【明树数据】《2018 年中国 PPP 市场年报》全文。



III. 明树分析

一、政策分析

2018 年是改革开放 40 周年、“贯彻落实十九大精神的开局之年”、我国“十三五”纲要承上启下的一年，经过 2018 年降杠杆之后，工作重心已经转向了“六个稳”，稳投资被摆在突出位置。基础设施投资又在稳投资中发挥着基础性的作用，因此仍是重中之重。2018 年底，在财政部对 PPP 项目管理库清理整顿基础上，结合近期中共要求加大基础设施领域补短板的力度，一些银行开始加大对基础设施建设领域投资，政策回暖。2018 年底中央经济工作会议中明确提出，要逆周期调节，要高质量发展，要发挥投资的关键作用，要大幅度增加地方政府专项债规模。PPP 是基础设施建设模式转型发展的重要载体，或将迎来更大的发展空间。

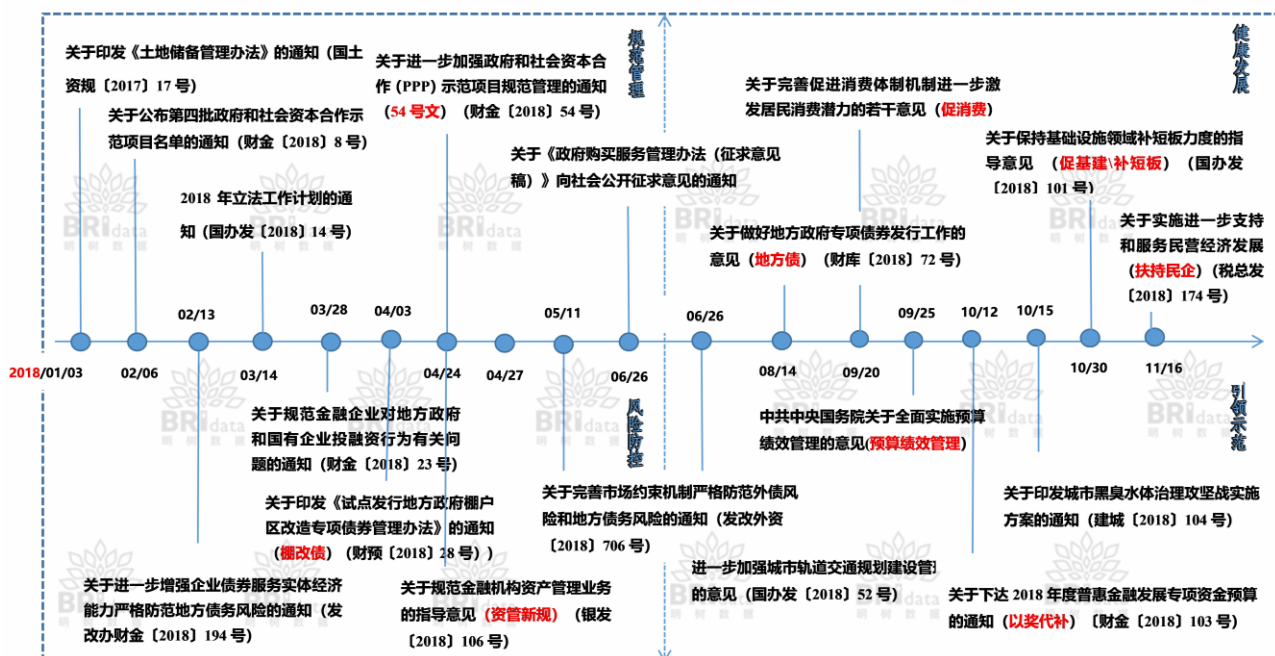


图 14 2018 年基础设施及 PPP 中央重点政策时序图

2018 年基础设施 PPP 投融资领域的政策态势整体呈现为：

- （1）PPP 项目库清理成效显著，规范管理仍为 2018 年政策主线；
- （2）资管新规重磅出台，PPP 投融资领域合规管控全面提升；
- （3）中央严控地方政府隐性债务，PPP 项目中隐性债务的认定逐渐规范；
- （4）先抑后扬，促基建补短板，年末政策层面回暖，促进民企加速发展；
- （5）重点行业聚焦，国家政策助力文旅、生态环境保护等行业。

总体来看，2018 年 PPP 继续深化管理和监管的一年，PPP 进入深度调整期。PPP 市场乱象整理出清，效果显著，项目合规监管常态化，风险管控全面提升，地方隐性债务防控加码，PPP 市场整体趋于稳定。在大力发展基础设施和公共服务趋势下，PPP 模式作为基础设施投融资模式的重要选择在年末迎政策回暖，释放诸多利好信号，PPP 立法呼之欲出，或将在 2019 年为中国 PPP 发展打开全新局面。

同时本报告根据 PPP 的发展成熟度和活跃度主要选择了江苏、山东、山西、福建、湖南、贵州以及甘肃进行观察，对 2018 年在规范推进、拓宽投融资形式、创新发展基础设施以及 PPP 方面表现突出的七大省份进行总结得出主要结论为：规范发展和防范债务风险成为地方 PPP 政策的核心和主线，地方融资方式在不断创新，地方更注重 PPP 的创新，拓展发展新思路。

二、热点话题

2018 年是在摸索、探究中前进的一年，PPP 领域在合规整改背景下又遇上地方政府债务严控，致使 PPP 市场热度略有降低。推进基础设施建设以带动经济发展及推动民营资本发展以增强市场活力的趋势下，不断合规化与流程化的 PPP 模式再次受到关注。

本章节摘取 2018 年与基础设施和 PPP 投融资相关的热点话题，探讨话题源起与发展，主要包括四个话题：棚户区改造、一带一路、乡村振兴、全面实施预算绩效管理。

棚户区改造部分通过政策演进及 2018 年讨论主题变化理清发展脉络，并解析棚改安置方式和融资途径，重点分析棚改专项债的发行情况与趋势；

一带一路部分通过梳理 2018 年“一带一路”主要政策推进变化，以及我国企业对外参与的竣工或投产项目，发现 2018 年我国对外新增的项目以基础设施建设项目（如水电站、轨交、码头、道路等）为主，还包括轻轨等轨道交通装备的输出项目、轻轨运营项目、可行性研究与规划设计等前期工作签约等。我国走出去的企业中，以国企为主力军，其中中国铁建、中国中铁、中国交建、中国电建等，是我国走出去的领军企业。同时引入“一带一路”参与度指数、对贸易成本的影响评估，以及“一带一路”沿线 PPP 的政府监督质量评估指数，分析“一带一路”实施产生的积极作用。

乡村振兴部分通过政策演进分析该主题的推进历程，同时重点关注乡村振兴中的土地供给问题，并重点解析涉及的“田园综合体”概念，推送社会资本积极参与乡村建设。

全面实施预算绩效管理部分重点关注“全覆盖”下提及的将绩效管理延伸至 PPP 领域，解析 PPP 绩效管理的内涵、考核流程以及难点与展望。

查看更多 2018 年中央及地方基础设施及 PPP 政策解析，热点话题（棚户区改造、一带一路、乡村振兴、全面实施预算绩效管理）全部内容，请扫码获取【明树数据】《2018 年中国 PPP 市场年报》全文。



IV. 明树展望

（一）PPP 发展机制

- （1）PPP 顶层设计将出台
- （2）财承红线不能破
- （3）绩效管理进一步增强和落实

（二）PPP 市场方向

- （1）PPP 成交量平稳提升，高速扩张不会复现
- （2）财政部 PPP 项目库趋向稳定，“能进能出”原则不会改变
- （3）可行性缺口补助将受到青睐
- （4）环保、文旅等行业开始升温

（三）PPP 结构调整

- （1）补短板持续发力，铁路轨交势头猛
- （2）民营资本受关注，变革顺势求发展
- （3）财政管理体制改革，提升 PPP 实施空间
- （4）地方政府债券优化，拓展基建发展结构

（四）PPP 前瞻方向

- （1）PPP 二级市场发展令人期待
- （2）关注 PPP 项目可融资性
- （3）PPP 项目全生命周期专业投资管理机构将迎来广阔空间
- （4）数字建造与运维支撑 PPP 可持续发展

查看更多 2018 年中国 PPP 市场总结及 2019 年中国 PPP 市场展望，
请扫码获取【明树数据】《2018 年中国 PPP 市场年报》全文。





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期内所有内容。

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领先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。

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
邮箱：contacts@bridata.com

